

张 佐 邦 周 婉 华

公文 学

中国档案出版社



公 文 学

张佐邦 周婉华 著

中国档案出版社

责任编辑/王晓蕾

封面设计/袁亚雄

图书在版编目(CIP)数据

公文学/张佐邦,周婉华著. —北京:中国档案出版社,
1997. 8

ISBN 7-80019-693-3

I. 公… I. ①张… ②周… II. 公文-写作-高等教育
-自学考试-教材 N. H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 14778 号

出版/中国档案出版社(北京西城区丰盛胡同 21 号)

发行/中国档案出版社发行

印刷/宏达印刷厂

规格/850×1168 1/32 印张/14.875 字数/386 千字

版次/1997 年 10 月第 1 版 1997 年 10 月第 1 次印刷

印数/1—5000

定价/16.80 元

序 言

张清明

公文是行政的基本工具,形成、处理、管理公文材料的文书工作,是行政的主要手段。在我国,公文及文书工作,至少已产生并为相应行政活动服务了4千年左右。出于公文及文书工作对于推动行政活动正常而有效运转的极端重要性,任何行政实体,都无一例外地给予了它们以高度的重视,我国几千年间的众多政权,均在前代基础上,通过继承、改造,建立、发展了自己的公文体系和文书工作制度,以推动政权组织及社会正常运转;许多政治家以及眼光敏锐的学者,亦对此一领域作过切实而精辟的概括与论述,构成了我国辉煌历史文化颇具特色的一个组成部分。但由于历史原因,也因为我国公文及文书工作发展的某些内在因素的制约,我国对这一领域较有系统和理性的探究,还是在外国行政学引入的本世纪三、四十年代。这一时期已有诸如《公文处理》、《新公文书式大全》、《公文处理手册》以及《公牍通论》等著述面世。与此同时,我们党所领导的革命根据地崭新的公文及文书工作得以创立和发展。这极可宝贵的实践也得到及时的总结与概括。不过,亦因形势所限它们多重在从行政管理视角归纳、阐述当时公文的文种及处理、管理程序,且常同档案管理揉合。对于公文撰拟即写作这一形成公文的至关重要的文书工作环节却少有涉及。建国后的一段时期内,主要出自政治及学术发展的某些特殊因素,此一领域的问题,只在其时出现的少有的文书学著述中被以较大篇幅加以论述,可却同样没能超越档案管理范畴的局限,对以公文撰拟为核心程序的公文的形式环节以及相关的处理程序,同样未予叙述或未及其详。

我国真正将公文及形成、处理、管理公文的理论与实践作为一门系统的学问,来加以独立思考与研究的时期,是在本世纪八十年代初期。此时,国家的经济、政治、文化高速发展,改革开放的形势,对国家机关及社会组织的管理提出了愈来愈高的要求,相关的社会科学学科如公文及文书工作等重要课题的系统而深入的研究,也必然被提上日程。自此以来,党和国家有关方面继续修订颁发了关于“公文处理”的“暂行办法”和“暂行条例”以至“办法”和“条例”;以“文书学”、“公文学”“公文写作学”、“应用写作概论”等为题,集中论说机关公文及以公文撰拟为核心的文书工作的大批著作相继涌现出来,形成了此一学科领域的初步繁荣,公文学作为一门应用性学问已开始跻身于社会科学之林。

显然,公文学研究的进一步繁荣已成定势。但如何因时顺势去推动该学科的健康发展?就个人浅见,似应把握如下趋向。

其一,强化对实践活动的指导与规范。社会发展的需要,是学科尤其是应用性学科产生与深化的动因和动力,而他们的生机与活力所系,也正在于他们对其针对的社会实践活动的科学规范与切实指导。

其二,注意对国家规范的理解与阐释。国务院办公厅所颁《国家行政机关公文处理办法》、中共中央办公厅所发《中国共产党机关公文处理条例》,从理论与实践紧密结合的高度,总结、概括了我国公文及文书工作的基本理论和丰富实践,对于我们党、政机关的文书工作以及公文学的研究,都是带根本指导性的法定规范。准确、全面、深入地理解并加以阐述和伸发,当是公文学研究健康深入的基点和重要任务。

其三,注重对基本理论的思索与升华。综观此前公文学的研究成果,还得着力于学科内涵诸如基本概念、基础理论、内构体系等学科建设的主要课题的创造性思索与升华,改变一度存在的总结描述、转引重复、颇乏新意等对学科建设和实践借鉴裨益不大的状

况。

基于以上思考,我们高兴地读到了由张佐邦、周婉华新近撰写的《公文学》一书。应该说,在顺应公文学研究的发展趋向、推动该学科在此前基础上的拓展和深化,两位作者进行了可贵的探索和创新,成绩可喜。从整体看,该作是新近公文学研究中具有继往开来色彩的新的成果之一。

更切于实践,具有较强应用性,是其显著特色。作者吸收了此前的研究成果,针对机关公文及文书工作的实际状况,在简要论述公文学基本理论之后,以全书四分之三的重头篇幅,详细而深入地阐述了公文撰拟的原理尤其是几乎涵括现行机关主要用文的具体撰拟问题。并相应提供了范文借鉴,设置了病例修改。全书显得内涵丰富,重心突出,切近实际,便于掌握,从而显著增强了该书对现行实践的指导作用与应用价值。而这一特色,也恰恰是像公文学这样的应用性学科更具生机与地位的前提条件。

贯彻国家制度精神,具有较强规范性,是其又一特色。正如前述,我国党、政两方面近年先后发布的关于机关公文处理的办法和条例,既是指导我们党、政机关文书工作的法规,亦是我们进行公文学学术研究的起点和指南。作者以两个法定规范为依据,在深入理解把握的基础上,构织了该作的内涵框架与细部纲目,确立了自己的基本观点和论据,既较准确地阐释、体现了国家制度的基本精神和原则,又从学术研究视角,对公文学的理论与实践进行了充实和伸发。这无疑增强了该书对机关现行文书工作以国家制度为后盾的规范作用,也提高了该作主要作为教材的实用价值。

同时,该书作为一部公文学新作,在理论上亦有新的建树。全书由绪论及公文基础理论、公文写作原理、法定行政公文、常用事务文书四编结构而成,以公文撰拟为重心,建立了全面阐述公文及其形成、处理和管理的内涵体系。比诸已见同类著作,这一学科体系的构建,更见充实、合理、清晰,更有内在逻辑性。在基础理论部

分,对公文学这一基本概念的表述,对公文撰拟的本质、特点的概括,对公文撰拟理论的实践特征的强调,以及将以往笼统的“公文处理”这一命题划分为“公文的制发”与“公文的办理”两大概念并分章叙说,等等,都显现出作者较为深入的理论探求和创新见地,反映了公文学理论建设的新的进展。

当然,同样出于个人管见,该作也存在不足,如对某些基本概念的界定似应更周延、准确一些,对公文的分类尚有斟酌余地;作为一本教材,包括其中像公文格式、行文规则等范畴的阐述似可更精炼、深入一些。尽管如此,笔者认为,该作仍是我国公文学研究中的一项颇具新意和特色的新成果,它的面世对公文学的研究与教学,对机关文书工作实践,都将会起到显而易见的促进作用。

一九九七年七月

于武汉大学

目 录

序	张清明
绪 论	(1)
第一节 公文学的学科性质	(1)
第二节 公文学的研究对象	(7)
第三节 公文学的研究任务	(7)
第四节 公文学的学习方法	(9)
【思考与练习】	(12)

第一编 公文基础理论

第一章 公文的特点分类	(15)
第一节 公文的特点	(15)
第二节 公文的作用	(18)
第三节 公文的分类	(20)
【思考与练习】	(26)
第二章 公文的书面格式	(27)
第一节 公文的格式项目	(27)
第二节 公文的文头格式	(28)
第三节 公文的正文格式	(31)
第四节 公文的文尾格式	(35)
【思考与练习】	(53)
第三章 公文的行文规范	(54)
第一节 公文的行文规则	(54)
第二节 公文的行文关系	(57)
第三节 公文的行文方向	(57)
第四节 公文的行文方式	(59)

【思考与练习】	(61)
第四章 公文的制发规程	(62)
第一节 公文的处理原则	(62)
第二节 公文的写作要求	(64)
第三节 公文的制发程序	(68)
【思考与练习】	(81)
第五章 公文的办理规程	(82)
第一节 公文的办理程序	(82)
第二节 公文的管理利用	(89)
第三节 公文的立卷归档	(91)
【思考与练习】	(103)

第二编 公文写作原理

第六章 公文的主题	(107)
第一节 公文主题的概念	(107)
第二节 公文主题的作用	(108)
第三节 公文主题的要求	(109)
第四节 公文主题的提炼	(110)
【思考与练习】	(112)
第七章 公文的材料	(114)
第一节 公文材料的概念	(114)
第二节 公文材料和主题的关系	(114)
第三节 公文选材的要求	(115)
第四节 公文材料的搜集	(117)
第五节 公文材料的加工	(118)
【思考与练习】	(119)
第八章 公文的结构	(122)
第一节 公文结构的概念	(122)

第二节 公文结构的要求·····	(122)
第三节 公文结构的内容·····	(124)
第四节 公文结构的类型·····	(129)
【思考与练习】·····	(130)
第九章 公文的表述 ·····	(133)
第一节 公文表述的概念·····	(133)
第二节 公文的表达方式·····	(133)
第三节 公文表述的要求·····	(138)
第四节 公文表述的技巧·····	(139)
【思考与练习】·····	(142)
第十章 公文的语言 ·····	(144)
第一节 公文语言的概念·····	(144)
第二节 公文语言的要求·····	(145)
第三节 公文语言的技巧·····	(147)
【思考与练习】·····	(149)

第三编 法定行政公文

第十一章 报请类公文 ·····	(153)
第一节 报告·····	(153)
第二节 请示·····	(163)
第三节 议案·····	(170)
【思考与练习】·····	(173)
第十二章 指挥类公文 ·····	(175)
第一节 命令(令)·····	(175)
第二节 指示·····	(182)
第三节 批复·····	(191)
第四节 决定·····	(197)
【思考与练习】·····	(207)

第十三章 知照类公文	(208)
第一节 通知.....	(208)
第二节 通报.....	(223)
第三节 通告.....	(236)
第四节 公告.....	(241)
第五节 函.....	(246)
第六节 会议纪要.....	(256)
【思考与练习】.....	(263)

第四编 常用事务文书

第十四章 法规类文书	(267)
第一节 章程.....	(267)
第二节 条例.....	(277)
第三节 规定.....	(285)
第四节 办法.....	(295)
第五节 细则.....	(301)
【思考与练习】.....	(306)
第十五章 计划总结类文书	(307)
第一节 计划.....	(307)
第二节 总结.....	(315)
第三节 调研报告.....	(328)
第四节 简报.....	(346)
第五节 会议记录.....	(356)
【思考与练习】.....	(364)
第十六章 演讲类文书	(365)
第一节 会议报告.....	(365)
第二节 礼仪讲话.....	(377)
第三节 演讲词.....	(390)

【思考与练习】	(407)
第十七章 经济类文书	(409)
第一节 经济调研预测报告	(409)
第二节 经济活动分析报告	(415)
第三节 可行性研究报告	(422)
第四节 经济合同	(435)
第五节 产品说明书	(447)
第六节 经济广告	(451)
【思考与练习】	(459)
后 记	(461)

绪 论

第一节 公文学的学科性质

一、公文的概念

所谓公文,就是公务文书,是国家机关在管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的法定公务文书。它是传达党和国家的方针、政策,指导、布置和商洽工作,发布行政法规和规章,请示和答复问题,报告和交流情况的工具。公文包括《国家行政机关公文处理办法》所规定的法定文种。计划、总结、简报、章程、办法、细则、可行性研究报告、调查报告、讲话稿等我们称之为事务文书。

文书、文件、公文三个概念,在很多场合下可以通用,但在实际运用中仍有区别:所谓文书,是指国家机关、群众团体、企事业单位在公务活动中,为进行管理、联系事项、记载活动所形成、使用的体式完整、内容系统的文字材料。它是一个集合名词,是一个整体概念,是概括各类文书材料(包括法定公文和机关事务文书)的泛称,不指单份或几份公文材料;而文件或公文既可表示整体概念,又可指一份具体的文件或公文。公文虽是公务文书的总称,但它只是文书中的一部分,即法定公文部分。它不包括机关事务文书;文件虽多是公文,但其指称范围实际上与法定公文和事务文书有交叉,它是指法定公文和事务文书中政治性和政策性较强的那一部分。如

法定公文中的“函”、“公告”、“通告”等，一般都不称呼为“文件”；而机关事务文书中的“计划”、“办法”、“细则”、“可行性研究报告”等，则常被称为“文件”。

公文和事务文书经由有关部门整理、立卷后归档保存，便转化成为档案。但档案的范围更广泛，它是国家机关、社会组织和个人在社会活动中形成的、作为原始记录保存起来以备查考的文字、图表、声象及其它文书材料的总和。

公文是随文字的产生、阶级和国家的出现而产生并发展起来的。在中国历史上，最早见诸文字记载的公务文书叫“书契”。《易·系辞下》：“上古结绳而治，后世圣人易之以书契，百官以治，万民以察。”书契，就是刻在物体上面用于处理政务的文字，如殷商时期甲骨文中的卜辞，《尚书》中商王的文告等。《尚书》记载，周王室制定的公文文种有命、诰、誓、训、谟、典等六种，于是当时就把公文总称为“六辞”。延用时期较长的是“枢机文”。《易·系辞上》：“言行，君子之枢机。”枢机是朝廷的重要机关，总称公文为“枢机文”，倒是很贴切的。先秦和秦汉之间，公文曾称“简牋”。西汉时则称公文为“文书”或“文案”。《汉书·刑法志》：“文书盈于几阁，典者不能遍睹。”虞世南《北堂书钞·汉志事》：“先是公府掾多不视事，但以文案为务。”“公文”一词的出现，据《后汉书·刘陶传》推算，应为东汉时期。东汉灵帝时的中平元年（公元184年），张角组织黄军起义，这之前，官为侍御史刘陶曾上表提醒朝廷：“但更相告语，莫肯公文”。意思是说张角势力日渐强大，可能起事。但各州郡官员都只是相互以口头转告其事，不肯以公文的书面形式上奏朝廷。三国时期，“公文”开始成为一个通称。《三国志》：“（荀）彧报曰：‘辄白曹公，公文下群，绵绢恶以还民。’”不过，“文书”、“文案”仍与“公文”通用。到了宋代，在行文中又出现了“文牋”一词。《宋史·梅执礼传》：“比部职勾稽财货，文牋山委，率不暇经目。”明清时期，公文又通称为“公牋”。宣统三年（公元1911年），清廷颁布《内阁属官官

制》，其中第十五条规定设“承宣厅”，专掌文书事宜。其职责有十，第七是“掌本阁公牍文件”。这里新出现“文件”一词，与“公牍”合称“公牍文件”。在长期的历史演变过程中，“公文”与“文书”、“文件”三个概念在很多情况下通用，并被保留在现代公务活动中。

为无产阶级革命和社会主义建设服务的公文，是随着党和国家的诞生而诞生，随着革命事业的发展而发展的。1921年7月，在上海召开的党的第一次全国代表大会上，制定了党的第一个纲领，通过了第一个决议，产生了第一批会议记录。接着，党又发布了《中国劳动组合书记处宣言》、《中国共产党中央局通告》。1923年，党领导的海丰总农会、广东省农会广泛使用通告、通令、通电、函、布告、宣言、告同胞书等。1931年，周恩来为党中央拟制了《文件处置办法》（后有原件证明，实际上是由瞿秋白同志于1925年拟写，周恩来同志批示的）。1938年4月，晋察冀边区行政委员会发出《改革公文程式的理论与实践》的指示，7月，又发布了《公文程式再加改革令》。1942年初，陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区新公文程式》，同年10月1日，又发布了《陕甘宁边区各级税务机关公文暂行规则》。新中国成立后，1951年9月29日政务院秘书厅发布了《公文处理暂行办法》，1981年2月27日国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》，1987年2月18日国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理办法》，并于1993年11月21日修订、1994年1月1日施行。在长期的实践和理论探讨的基础上，逐渐形成了一门独立的学科——公文学。

二、公文学的学科性质

伴随着文字的产生、阶级和国家的形成，人类便拥有了一种特殊的管理工具——公文，同时也就有了公文写作和处理的实践。今天，公文更成了每个国家机关公务员和准备走上公务员岗位的高校学生必须掌握的重要工具。人们在长期的公文写作和处理实践

中,积累了丰富的经验,把公文写作和处理的经验上升为理论,便产生了专门研究公文写作和处理规律的学科——公文学。高等院校为了使自己培养的人材具备相应的公文写作和处理的能力,以适应国家现代管理和从事某项工作的需要,大都结合各专业的特点,开设了公文学课程。

当然,在我国,公文学成为一门独立的学科,时间并不长,具体地说,那是1981年2月27日国务院办公厅发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》以后的事。但是,这门学科发展很快。目前,它正以其生机勃勃的发展态势,挺立于社会科学之林。我们希望,这本《公文学》,能在本学科的科学体系的建设上贡献一份力量。

任何运动形式,都有其自身的特殊矛盾。这种特殊的矛盾,就构成这一事物区别于其他事物的特殊本质。研究公文学,就是要研究公文写作和处理区别于其他学科的特殊性质。

公文学具有以下学科特征。

(一)应用性

应用性是公文学最基本的学科特征。公文学是一门直接指导公文写作和处理的科学,直接的应用性是它的显著特征。公文学理论既是公文写作和处理规律的抽象,又在公文写作和处理实践中具有“术”的直接应用性。这就决定了公文学教学要突出“术”的特性,以教会学生公文写作和处理为中心。我们说,其他学科理论对于学生具有指导作用,一般说来,这种指导具有间接性的特点;公文学理论对公文写作和处理实践的指导作用则是直接的。公文学理论的研究直接服务于公文写作和处理实践,是理所当然的。这是一切应用科学“题中应有之义”。那种认为“讲实际操作的不是科学”的观点是不正确的;相反,那种把公文学这种实践性理论的学科变为纯理论学科的做法,也是不科学的。因此,公文学的研究必须从公文写作和处理的实践经验中抽象、概括出公文写作和处理的理论、规律、程序、规范。离开国家机公文写作和处理实践,公