

● 国家公务员初任培训指定教材

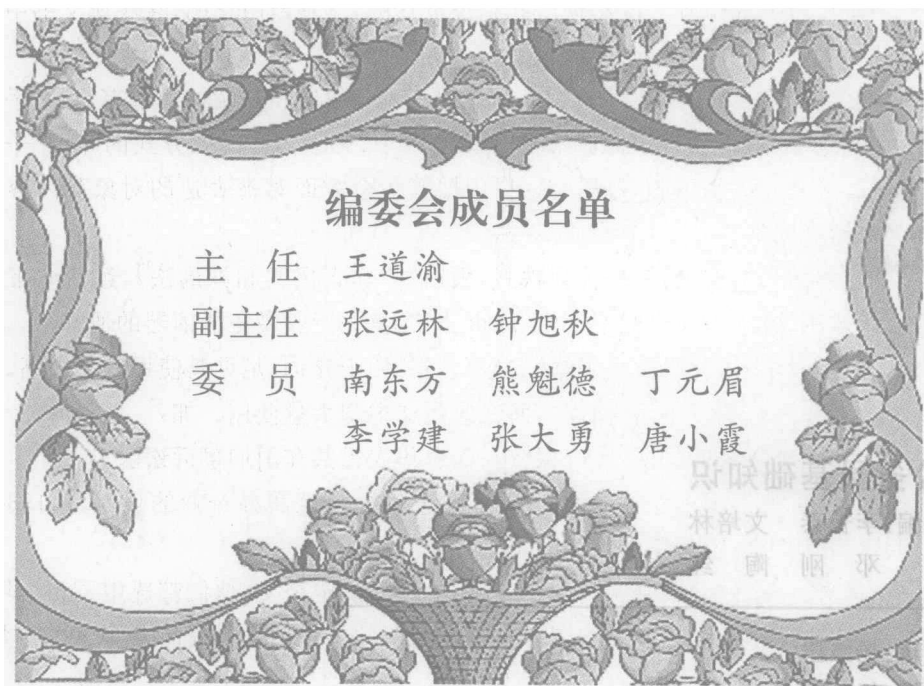
国家公务员 基础知识

GUO JIA GONG WU YUAN
JI CHU ZH
SHI

西南师范大学出版社

☆ 国家公务员初任培训指定教材

国家公务员基础知识



主 编 李长泰 文培林
邓 刚 陶 红

西南师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员基础知识/李长泰等主编. —重庆:西南
师范大学出版社, 2002. 9
ISBN 7-5621-2737-9

I. 国... II. 李... III. 公务员—基本知识—中国
IV. D630.3
中国版本图书 CIP 数据核字(2002)第 069472 号

国家公务员基础知识

主 编:李长泰 文培林
邓 刚 陶 红

责任编辑:杨景罡

特约编辑:杨 军

封面设计:王正端

出版、发行:西南师范大学出版社

(重庆·北碚 邮编:400715)

印 刷:重庆科情印务有限公司

开 本:787×1092 1/16

印 张:29.25

字 数:750 千

版 次:2002 年 9 月第 1 版

印 次:2002 年 9 月第 1 次印刷

印 数:1~5500

书 号:ISBN 7-5621-2737-9/G · 1653

定价:51.00 元

目 录

导言 文政清风源远流长 兼收并蓄与时俱进	(1)
----------------------	-----

第一篇 国家公务员应用文写作基础知识

第一章 公务员应用文知识概述	(9)
第一节 公务员应用文的含义、特点	(9)
第二节 公务员应用文作者的素养	(13)
第三节 公务员应用文的材料和主旨	(16)
第四节 公务员应用文的结构和语言表达	(21)
第二章 法定公文写作规范	(28)
第一节 公文的含义与特点	(28)
第二节 公文的作用和分类	(30)
第三节 公文写作的体式	(33)
第四节 公文写作的行文规范	(45)
第三章 命令(令)、议案、决定、意见	(49)
第一节 命令(令)	(49)
第二节 议案	(53)
第三节 决定	(56)
第四节 意见	(60)
第四章 公告、通告、通报、通知	(62)
第一节 公告	(62)
第二节 通告	(64)
第三节 通报	(66)
第四节 通知	(69)
第五章 报告、请示、批复、函	(74)
第一节 报告	(74)
第二节 请示	(78)
第三节 批复	(81)
第四节 函	(83)

第六章 会议纪要、决议、指示、公报	(86)
第一节 会议纪要	(86)
第二节 决议	(89)
第三节 指示	(92)
第四节 公报	(96)
第七章 机关事务文书写作	(100)
第一节 概述	(100)
第二节 计划 总结	(102)
第三节 简报 调查报告	(112)
第四节 会议记录 大事记	(127)
第五节 述职报告 协议书	(133)
第八章 经济法律文书	(141)
第一节 概述	(141)
第二节 合同	(144)
第三节 市场调查报告 经济活动分析报告	(151)
第四节 起诉状 上诉状	(158)
第五节 申诉状 答辩状	(164)
第九章 公关礼仪文书	(169)
第一节 概述	(169)
第二节 演讲稿 新闻稿	(171)
第三节 开(闭)幕词 迎送词 答谢词	(182)
第四节 感谢信 祝贺信(电) 慰问信(电)	(187)
第五节 倡议书 请柬 启事 悼词	(191)
第十章 科技文书	(197)
第一节 科技文书概述	(197)
第二节 科技论文	(198)
第三节 科技报告	(200)
第四节 科技情报	(201)
第五节 专利文书	(203)
第十一章 机关公文处理程序	(209)
第一节 公文处理工作概述	(209)
第二节 公文的收文办理程序	(214)
第三节 公文的发文办理程序	(220)
附录一	(224)
国务院关于发布《国家行政机关公文处理办法》的通知	(224)

国家行政机关公文处理办法	(225)
附录二	(231)
国家行政机关公文格式	(231)
附录三	(239)
中国共产党机关公文处理条例	(239)
附录四	(245)
国务院公文主题词表	(245)
附录五	(250)
重庆市国家行政机关公文处理实施细则	(250)
附录六	(257)
中华人民共和国合同法	(257)
附录七	(268)
出版物上数字用法的规定	(268)
附录八	(272)
标点符号用法	(272)
附录九	(278)
《申论》全真模拟试题(一)	(278)
《申论》全真模拟试题(一)参考答案	(279)
《申论》全真模拟试题(二)	(280)
《申论》全真模拟试题(二)参考答案	(282)
附录十	(283)
人事部关于印发《国家公务员录用面试暂行办法》的通知	(283)
附录十一	(286)
人事部关于印发《国家公务员行为规范》的通知	(286)

第二篇 国家公务员制度基础知识

第一章 公务员制度知识	(288)
第一节 世界公务员制度发展概况	(288)
第二节 建立具有中国特色的公务员制度	(290)
第二章 《国家公务员暂行条例》主要内容	(294)
第一节 总则	(294)
第二节 公务员的权利与义务	(294)
第三节 职位分类	(296)

第四节	录用	(298)
第五节	考核	(300)
第六节	奖励	(302)
第七节	纪律	(304)
第八节	职务升降	(305)
第九节	职务任免	(307)
第十节	培训	(309)
第十一节	交流	(311)
第十二节	回避	(313)
第十三节	工资保险福利	(314)
第十四节	辞职辞退	(315)
第十五节	退休	(316)
第十六节	申诉控告	(317)
第三章	国家公务员行为规范	(319)
第一节	国家公务员行为规范概述	(319)
第二节	国家公务员政治行为规范	(320)
第三节	国家公务人员职业道德行为规范	(324)
第四节	国家公务员廉政行为规范	(330)
第五节	国家公务员业务行为规范	(333)
第六节	国家公务员保密行为规范	(335)
第七节	国家公务员外事行为规范	(338)
第八节	国家公务员语言行为规范	(342)
第九节	国家公务员的仪表举止行为规范	(347)
第十节	国家公务员的交际行为规范	(349)
第十一节	国家公务员婚姻家庭行为规范	(352)
第十二节	国家公务员行为规范的实施保证	(354)
附录	国家公务员暂行条例的有关文件	(357)
	中华人民共和国国务院令	(357)
	国家公务员暂行条例	(358)
	国家公务员制度实施方案	(367)
	中共中央转发《中共中央组织部关于中国共产党机关参照试行〈国家公务员暂行条例〉的实施意见》的通知	(369)
	中共中央关于中国共产党机关参照试行《国家公务员暂行条例》的实施意见	(370)
	中共中央办公厅关于印发《全国人民代表大会常务委员会机关参照试行〈国家公务员暂行条例〉实施方案》的通知	(372)
	全国人民代表大会常务委员会机关参照试行《国家公务员暂行条例》实施方案	(373)

中共中央办公厅关于印发《中国人民政治协商会议全国委员会机关参照试行〈国家公务员暂行条例〉实施方案》的通知.....	(375)
中国人民政治协商会议全国委员会机关参照试行《国家公务员暂行条例》实施方案.....	(376)

第三篇 公共行政管理基础知识

第一章 绪论	(378)
第一节 公共行政管理概述	(378)
第二节 公共行政管理的历史发展	(381)
第三节 社会主义公共行政管理的理论基础	(384)
第二章 行政职能	(389)
第一节 行政职能的含义、特点和作用	(389)
第二节 行政环境与行政职能	(392)
第三节 行政职能的发展趋势	(394)
第三章 行政组织	(396)
第一节 行政组织概述	(396)
第二节 行政组织建设原则	(399)
第三节 编制管理	(400)
第四章 行政人员与行政领导	(402)
第一节 行政人员	(402)
第二节 行政领导	(404)
第五章 行政行为	(409)
第一节 行政决策	(409)
第二节 行政执行	(412)
第三节 行政沟通	(414)
第四节 行政协调	(418)
第五节 行政控制	(420)
第六章 行政法制与监督	(425)
第一节 行政法制	(425)
第二节 行政监督	(428)
第七章 行政效能	(432)
第一节 行政效能概述	(432)
第二节 行政效能的测定	(436)

第三节 提高行政效能的途径.....	(438)
第八章 行政改革	(443)
第一节 行政改革的含义、特点和作用	(443)
第二节 行政改革的内容.....	(445)
第三节 政府机构改革.....	(447)
附录 行政管理案例	(451)
案例一.....	(451)
案例二.....	(452)
案例三.....	(453)
案例四.....	(454)
案例五.....	(455)
案例六.....	(456)
参考书目及资料来源	(458)
编后记	(459)

导言

文政清风源远流长 兼收并蓄与时俱进

中华民族的“四大发明”曾影响和改变了世界人类文明的进程和质量。20世纪80年代,国际舆论再掀波澜,纷纷赞叹中国古代还有“第五大发明”同样影响和改变了世界人类文明的进程,那就是“科举制度”(中国古代文官制度)。从本质意义上讲,世界现代公务员制度就是考官制度,中国当之无愧地成了世界公务员制度的发祥地。

中国古代文官制度历史悠久,在世界上独一无二,独具特色,并成为近现代西方国家建立文官制度的滥觞。而科举制度又是古代文官制度的基础,它的形成和发展经历了漫长的历史时期。早在夏、商之时,已出现了任用官员的公选法、拔擢、破格提拔(武丁破格提拔奴隶传说为相)相结合的用官制度。周袭殷制无大变。大量出现职业化的文官队伍是在春秋战国时期。而奠定文官职业道德、行为规范基础理论的应首推孔子。孔子推崇周礼,以“六艺”课以弟子,春秋时期的士人以必习六艺为授官的必修课。孔子以身作范,对文官的言行举止、礼仪服饰都有明确的规范。可以说,孔子的学说一直成为中国古代文官制度中的核心理论。为中国古代文官制度的演变与发展作出了巨大贡献。

战国时期,礼崩乐坏,群雄纷争,这是一个崇尚武力的时代。出于兼并土地、成就霸业的需要,选官用官风气为之一变,以包打天下为录选官员的主要尺度。这一时期的选官录用标准讲求实用,而不必计较道德行为规范。

从东周后半期始,士大夫掌权是当时文官体制的主要形式。有权的士大夫可以世代相传,对诸侯来说,是把持国政的世卿;但世卿在自己的宗族内,用士(读书人)作家臣。家臣制到战国时变为客卿制,到秦汉才演变为统一的中央集权国家的文官体制。

秦统一后,建立了庞大的国家机器,也形成了庞大的文官队伍。选官录用制度以德、才、家产为标准,但并不绝对。

西汉建政,高祖用太牢祭孔子,承认儒学在学术上的正统地位。但因儒、道之学纷争不断,不利于国家政治的统一,至汉武帝时,选拔录用官吏始开考试(策问)之先河,凡对策公开讲黄、老、刑、名、纵横的人一概罢黜不用,独取董仲舒、公孙弘等儒生,都给好官做。从此诸子百家被黜,儒学独尊,特别是《春秋公羊》学成为最通显的儒学,凡为仕者必修此经。此后汉武帝尊儒立官学,采纳董仲舒、公孙弘的建议,在京师成立学校(太学),开科取士。至汉平帝刘衍(公元元年)把开科甲取士的制度进一步细化。《汉书·儒林传》:“岁课甲科四十人为郎中,乙科二十人为太子舍人,丙科四十人补文学掌故云。”凡考中者给官做,考下等的黜令退学。西汉创立的录用选拔文官制度不仅为两汉所遵守,以后整个封建时代各皇朝也只能修改补充,不能废除另创。

三国以后,魏文帝曹丕施九品官人法,亦开科取士,使人才脱颖而出。而司马氏集团篡权后,以门第定官职的高下,故一时人材凋零,出现“上品无寒门,下品无世族”的特权现象。从而导致了晋的腐败与所谓的魏晋风度(尚清谈玄学,不务实事)。

隋朝用人主要是北周的贵族,南朝的江南士族和北齐的山东士族只能保持传统的社会声望,而失去了政治的特殊权利。南北朝崇尚美文,华而不实之文风成为选官的标准而无法抑制。公元599年,隋文帝有心割除此弊,令京官五品以上,地方官总管刺史,以志行修谨(有德)、清平干济(有才)二科举人。取士按德才,是想改变单凭文章取士的惯例。可是事实上行不通。时臣李谔向文帝上《革文华书》,以期正文体,文中说,魏晋士人“竞骋文华,遂成风俗,江左齐梁,其弊弥甚……世俗以此相高,朝廷据兹擢士。”可见江左遗风已成科场文风之惯性。公元607年,隋炀帝即位,定十科举人,其中特设“文才秀美”一科(进士科),进士科的作用不仅在提倡华美文学,更重要的是政治意义,意在消除南北士族之界限。隋炀帝此举,确立了科举制度的开始。天下士人凭文才以竞争高低,因而为各方人士提供了公开考试、公平竞争、机会均等、择优取仕的机遇。

唐代取士制度,大体沿袭隋制。士的来源主要是从学校来的生徒和从州县来的乡贡。选拔官吏的学校分六种:国子学(收高级官:文武三品以上子孙)、太学(收中级官:五品以上子孙)、四门学(收低级官:七品以上的儿子和普通民家的聪明子弟)、律学、书(写字)学、算学,此三学收八品以下官家子弟和普通民家子弟。以上六学统称为国子监,设祭酒一人为监长。此外,又有门下省的弘文馆,东宫(太子宫)的崇文馆,专收皇亲国戚及宰相高级官员的儿子。生徒入学年龄是14~19岁。课程设置为大经(《礼记》、《春秋左氏传》)、中经(《毛诗》、《周礼》、《仪礼》)、小经(《周易》、《尚书》、《春秋公羊传》、《谷梁传》)。共同必修课程为《孝经》、《论语》。学习年限为7年半,毕业的标准是通二经、通三经、通四经。考试方法是读和讲,读又叫帖经。603年,唐太宗使颜师古考定“五经”(《周易》、《尚书》、《毛诗》、《礼记》、《左传》)经文。633年颁行新定五经,自此,经文有定本。唐太宗又使祭酒孔颖达等人撰《五经疏》,642年成书,称为《正义》。653年,唐高宗颁行《五经正义》于全国,自此,经义有定准。学生考试及格,由国子监贡到尚书省,受吏部考试(唐玄宗时改由礼部考试)。科目有秀才、明经、俊士、进士、明法、明字、明算、一史、三史等,其中明经、进士两科尤为重要,名臣多从这两科出身。科举作为一种取士制度,从隋朝开始,到唐太宗时才固定下来,并一直沿用至清。但科举考试在唐代是与铨选判为两途的,进士登科只是给与出身,并不能凭此得官,须在吏部再试宏词拔萃入等,方授以最低的从九品官。因此,唐代科举从形式上看是比较严格的。

唐制虽行,但实际上被门阀地主贵族操纵,取士很少。宋初,门阀不复存在,科举向文人广泛开放,只要文章合格,不分门第、乡里都可录取。宋太祖时,取士较严,至宋太宗时逐渐宽松。公元983年,进士和诸科又分为“及第”、“同出身”两等(后增“出身”,变为三等)。考试得中即按不同等第派作大小不同的官。公元962年朝廷下令:考试及第不准对考官称师门或自称门生,以防止形成宗派。公元973年,进士考试下第者投诉考官取士有人情,宋太祖召见下第和及第者若干人,重新考试诗赋,亲自阅卷。从此定为制度,进士及第都要经过皇帝亲自“殿试”考选。宋太宗时,殿试后并在殿前“唱名”,由皇帝“赐及第”。取士录用的权力也集中到皇帝的手中。

北宋,由于程、朱理学的勃兴,给后世科举考试带来了品质的嬗变,并决定了科举考试必然没落的命运。朱熹作为理学的集大成者,提出“存天理,灭人欲”的思想,他的思想只是阐述了他看来是一个真正的儒者追求人格圆满所需要和具备的过程及修养。然而,这种一元的哲

学观念一经被封建专制统治者加以诠释和政治化以后,“天理”便被解释成为专制制度的意识形态,封建专制国家的最高意志。这一政治化的解释自然也成为文官考试制度的鹄的。因而,特别是明、清两代,“理学”被统治者推向极致。由于朱熹极尚“四书”而后扬“五经”,统治者趁势确立“四书”为官学、显学,把原本鲜活而充满人情味的孔、孟之学全面政治化,直至僵尸化,同时辅之以“八股文”、文字狱,最终将科举考试制度沦为束缚士人思想的枷锁。其实,早在汉高祖十一年(公元前196年),刘邦就曾下诏说:“贤士大夫有肯从我游者,吾能尊显之”。《唐摭言》记载唐太宗:“尝私幸端门,见新进士缀行而出,喜曰:‘天下英雄入吾彀中矣’。”由此可见,统治者用功名利禄笼络知识分子,而知识分子热衷于功名利禄,把科举当作入仕的途径,心甘情愿老死科场亦无所恨。科举考试的功利性原本对士人就有极强的诱惑,再加上已政治化了的程朱理学,因而宋以前,文人尚有相对的思想自由之天地,至明、清两代已荡然无存。为了应试取仕,文人不得不“皓首穷经”,官本位的意识在思想禁锢与功名利禄诱惑下得到空前强化。这一恶性变革延绵数百年,至光绪年间,在世界上独具特色的中国古代文官制度终于寿终正寝,取而代之的是简荐委制。

科举制度是中国文官制度的基础,它的原则曾引起西方人的特殊兴趣。早在元代,从意大利来华游历的马可·波罗就亲任过元朝重要官员,他谙熟中国古代文官制度的奥秘,并通过《马可·波罗游记》拓展了西方人的视野,看到了东方文明的光彩。明朝中叶到中国传教的利玛窦,在中国生活了28年,对中国文化产生了深深的敬佩,在他与国外友人的通信和介绍中国的著作中,对中国的政治、经济和社会生活作过大量的宣传。特别是葡萄牙传教士克鲁兹在1569年出版的《中国游记》一书中,曾对中国通过科举选拔官员的作法备加赞颂。另一个计划在中国设立使馆的葡萄牙修士胡安·贡萨雷斯·德万多萨1583年出版了《伟大的中国》一书,书中第十四章详细介绍了中国科举制的考试方法和内容。此书很快被译为多种文字,广泛流传,引起欧洲人对中国政治制度的关注。用英文出版的有关中国文官制度和政治制度的书籍,在1570~1870年的300年间即达70种之多。其中的《文学考试制度》、《中国札记》、《中国的历史与现状》等书,极力称赞中国文官制度,尤其是科举制度。1866年10月,北京同文馆馆长马丁在美国波士顿曾给东方学会作过“中国的竞争考试”的报告,向美国人介绍中国的科举制。法国伟大的学者伏尔泰和孟德斯鸠在他们的启蒙著作中,对中国文官制度也进行过介绍和评述。在西方人心目中表现“机会均等”的科举制,曾使一代西方哲人心悦诚服。

隋唐以后,中国录用政府官员,实行的是公开考试,择优取仕的原则。考试犹如一门重炮,轰开了保护政党分肥制的英美两国国会的大门。在1855~1870年英国文官系统形成时期,当时著名的英国刊物《绅士杂志》、《伦敦杂志》、《雾杂志》等,先后撰文介绍中国录用官员的程序和方法,主张英国实行中国式的文官考试,影响巨大。1867年10月,《北美评论》杂志撰文称誉中国的考试取仕。改革官员录用方法的有力鼓吹者——罗得岛州议员托马斯·詹科斯在1868年5月14日以“节约联合委员会”名义向国会提出的报告书中,曾专门辟有一章论述中国的文官制度,引起参众两院国会议员广泛的兴趣。1870年,斯皮尔写作《中国与美国》一书盛赞中国文官制度。正是由于这些原因,中国革命的先行者孙中山先生曾指出:“现在各国的考试制度,差不多都是学英国的。穷流溯源,英国的考试制度原来还是从我们中国学过去的。”事实上,中国古代文官制度曾为世界文明之先,并对世界文官制度的形成产生了重大影响。可见,中国古代文官制度至近代的衰落并非文官制度本身的过错,衰落的根源在于罪孽深重的封建专制政治制度。科举制度何罪之有!

历史发展到20世纪末,中国的人事制度在继承传统文化精萃与借鉴西方现代文官体制长

处的进程中,终于实现了新的突破。不论何种制度的国家,它都要求隶属于上层建筑范畴的人事制度必须在利于社会、经济发展的同时,更须为社会政治制度服务。而建立具有中国特色,与共产党领导的多党合作政治协商的政治制度相适应的公务员制度在十一届三中全会以后被提上了议事日程。经中央反复论证、修改并由国务院签发的《国家公务员暂行条例》于1993年10月1日正式施行。它标志着中国特色的国家行政机关新的人事管理制度的初步确立。我国公务员制度以“体现分类管理的原则”、“科学的竞争激励机制”、“正常的新陈代谢机制”、“勤政廉政的保障机制”、“健全的法律法规体系”为鲜明的特点,突出了公务员不仅是人民的公仆,而且是带领人民大众实现政务、公务活动的组织者的内涵。国家公务员制度的建立为实现对公务员的科学管理,保障国家公务员的优化、廉洁,提高行政效能,推动社会经济的发展提供了有力的保障,同时昭示着人事管理逐步走向科学化、法制化轨道已成为必然。

伴随着具有中国特色的国家公务员制度的建立,同样具有中国特色的国家行政管理也应运而生了。马克思早就指出:“行政是国家的组织活动。”是一种特殊的国家活动,与一般的社会管理活动有所区别。因此公共行政管理是政府依法行使公共权力,对国家政务和公共事务的管理活动。公共行政管理以其鲜明的政治性、广泛的社会性、各学科相互渗透的综合性、强烈的实践性等特征,揭示了国家行政管理的客观规律,为改进政府的工作,促进政府管理工作科学化、民主化、法制化,提高政府工作的效率和效能,加速国家政治、经济、文化、教育、科技的发展和改善人民物质文化生活提供了切实的保证。

中国又是一个文章灿烂的大国,应用文的历史源远流长。伴随国家政权的诞生而先于文官制度形成的应用文已在国家机制的运转中被广泛地使用。《尚书·序》云:“古者伏牺氏之王天下也,始画八卦,造书契,以代结绳之政,由是文籍生焉。”由此观之,文字的诞生,为应用文的写作提供了必备的物质条件。对国家的治理因有了超时空的语言载体而变得便捷与通畅。《易·系辞》云:“上古结绳而治,后世圣人易之以书契,百官以治,万民以察,盖取诸夬(音怪)。”所谓“百官以治,万民以察”,就是指公文的上传下达的作用。所谓“夬”就是“决断”,解决问题,也就是“应用”、“实用”的意思。因此,公文一类的应用文,在我国有文字记载以来就存在。考古学家称为的“甲骨文书”,就是原始的公文形式。甲骨文于1899年在河南安阳西北小屯村出土,这是首次发现。它们是盘庚迁殷时留下的王室档案资料,内容多为占卜打卦之记录,涉及世系、气候、食货、战争、狩猎等方面。甲骨卜辞的作者是身兼史官和神职的巫覡(后世称为卜人、贞人)。我国第一部公文集是《尚书》,它收集了虞、夏、商、周四个朝代的公文。《尚书》以记言为主,朱自清先生曾精当地指出:“所谓记言,其实也是记事。”《尚书》其实记的都是大事,而且已经具备了完整的上古时代的公文体式,并充分体现了上古时代各种公文的功能。《尚书正义》云:“夫书者,人君辞诰之典,左史记言之策。古之正事者,事理万机,发号出令,义非一揆;或设教以驭下;或展礼以事上;或宣威以肃震曜;或敷和而散风雨。得之则百度惟贞,失之则千里斯谬。枢机之发,荣辱之生,丝纶(公文)之功,不可不慎。所以辞不苟出,君举必书,欲其昭法、诫,慎言行也。”由此可见,上古时代的公文在实现对国家的运转与管理中已经广涉政治、法纪、经济、战争与社会训导教化等方面,更由于它们在撰制过程中强调以国家社稷为重,以民生为重,因而不可随意发号施令;君王应在制定诏、策的同时树立德政的轨范。这是对帝王决策行令时的德的极高要求,只有有德,诏令之发出才会有“得”。又《尚书·序》云:“先君孔子,生于周末,观史籍之烦文,惧览之者不一,遂……讨论坟典,断自唐虞以下讫于周。芟夷烦乱,剪裁浮辞,举其宏纲,撮其机要,足以垂世立教。典、谟、训、诰、誓、命之文,凡百篇。”这段话极赞孔子整理《尚书》,确定文种、文体的功绩。《尚书》六体之“典”是用于记载上古法则、典章制度

的重要典籍,如《尧典》;“谟”,本意为谋划,是君臣议政决策时的谈话记录,如《陶谟》;“训”为训导之文,对社会民众施以教化的公文,如《伊训》;“诰”,上告下为诰,为告诫之文(秦废诰称制、诏。汉诰已不作命官之用。唐称制不称诰。宋始以诰命庶官,凡追赠大臣,贬谪有罪,赠封其祖父妻室,不宜于朝廷的,皆用诰,通谓之制),如《康诰》;“誓”为告诫将士或互相约束的公文,相当于现在的战争动员令,如《顾命》。这些文种,相当于现代公文中的命令、布告、纪要等。《尚书》中的文献已具备了相当完整的篇章结构,加之文献中蕴含的严谨务实的公文精神(对神灵、国家、民生的戒惧心),对后世的公文撰制产生了巨大影响。

中国自古就有追求美文的优秀传统,应用性公文概莫能外。《论语·宪问》云:“子曰:为命,裨谌草创之,世叔讨论之,行人子羽修饰之,东里子产润色之。”此话是说:郑国的外交公文,由大夫裨谌起草,经大夫世叔研究评改,再交外交官子羽(公孙挥)加以修饰,最后由东里的大夫子产润色加工而成。古人以如此精研严谨的精神撰制公文,是因为深知“文章乃经国之大业,不朽之盛事。”正因为关乎国计民生,因而,下行文的拟制尤为考究。秦统一中国,建立起封建专制中央集权的政权,并由政治的高度统一实现了书同文,为公务应用文的统一创造了条件。由李斯等人制定的公文体式对公文写作作了一系列的规定,并产生了“避讳”、“抬头”、“用印”等行文制度。其中的“避讳”、“抬头”则典型地反映了封建专制的人治特征。自秦以后,随着中央集权的不断加强,公文发展形成了上下左右之间一系列往来文书。自秦至清,上对下的公文就有制、诏、策、册、数、教、会、谕、符、檄、旨等一二十种。以文体而论,汉代的下行文最为渊雅。清赵翼在《陔余丛考》中认为“汉诏多惧辞,斯则敬天法祖,勤政爱民之恒言。”非常恰当地指出汉代的下行文行文时措辞谨慎小心,崇尚天道不忘祖宗,为国计民生而去除浮华之词的特点。究其原因,实乃汉代帝王中不乏明君,掌制者多为才辞博雅之士,为皇上掌制就是为民生挥笔。其中以汉文帝时的诏令尤为感人。刘勰曾赞扬武帝时撰制诏令善用典且语言深奥雅致,批评汉文帝时的诏令用词浅白而又太贴近于现实。这一贬词恰恰是文帝诏令的长处,这充分体现了公文应实用,以能切实解决实际问题为最佳的特点。如《赐南粤王赵佗书》是文帝亲拟之诏。赵佗为秦二世之旧臣,秦灭汉兴,高祖君临天下,以怀柔政策安抚赵佗,封其为南粤王,使岭南大地无生事端。至吕后用事,刚愎自用,听信谗言,“别异蛮夷,鬲绝器物”,逼反赵佗,赵佗拥兵百万割据,自号“南武帝”。并不断骚扰汉郡长沙等地,文帝即位,初平内乱,首要之事即平息岭南之虞,亲拟《赐南粤王赵佗书》。此诏和婉之极。首称自己身为天子,似不得已,既不得已,君临天下,则万无骄姿开边之想。诏书语气敛威柔远,加惠徇人,一味低姿态,使自己身处于理实不败之地。其后严词指陈赵佗的过错,批评其在南边滋事为祸的劣迹,又始终不言出兵讨伐之事,但陈利害得失,“多杀士卒,伤良将吏”,就双方而言,无非“得一亡十”,于温言中暗挟天威。文帝自称“不忍”,实乃反衬赵佗寇边皆忍心害理之事,善恶分明,又不失汉朝天子身份与威仪。最后,严肃指出南粤大地寸皆汉土,不能分割,更不能凭据南粤之地利而敛财,可以自治。并善言劝其颐养暮年,勿再为祸南粤。赵佗接此诏书,惶恐万分地表示“愿奉明诏,长为藩臣,奉贡职,”并向下臣与民众宣布“吾闻两雄不俱立,两贤不并世。汉皇帝贤天子,自今以来,去帝制黄屋左纁”。后又在回文帝书文中诚恳表示“老夫处粤四十九年,于今抱孙焉,然夙兴夜寐,寝不安席,食不甘味,目不视靡曼之色,耳不听钟鼓之音者,以不得事汉也。今陛下幸哀怜,复故号,通使汉如故,老夫死骨不腐,改号不敢为帝矣。”以一纸诏书消弥战乱割据于无形,化百万寇兵为良民,不能不敬佩汉文帝的文治之功。故古人称此诏“文之深婉有情,为汉诏第一。”汉以后,至魏文帝,因汲取内戚乱政的教训,所出诏令专求务实,辞义伟然。晋朝素瞻文采,但以不影响政务为标准。唐代诏墨,高逾山丘,独太宗世为最美,盛世出名臣,掌制有人,诏

令文辞工谨,古人赞其“或纬以深情,或震以武怒,咸真率无伪。”如《节省山陵节度诏》、《答房玄龄解仆射诏》、《责齐王祐诏》皆诏敕中之极笔。宋代诏令,以骈文为诏,语言巧美而又趣语屡见,古人评价“唐之(诏令)骈文,郁不入纤;宋之骈文(诏令),巧不伤雅。”至明代,朱姓王朝撰制诏令不究心文采,如嘉靖枉杀杨忠愍手敕,居然用“这厮”二字,“且交镇抚司好生打着”云云,大失朱明王朝之体统与面子,古人认为此非诏书,直如下三滥文字。至于清代,诏策之属美文已不多见,至曾国藩时,尚有诏令可以览读。在长达两千年的封建王朝的流变中,下行文的撰制多出掌制者之手,即使有杰出的掌制者(如唐德宗时的陆贽),然而若不能遭逢明君,纵有惊天地泣鬼神之文笔,亦无力挽大厦于将倾。名臣遇明君,方可相得益彰。因而,下行文中之佼佼者实在寥若晨星。

与下行文凋零之景况形成鲜明对比的是上行文美文如云,名篇辈出。古代上行文秦时只有“奏”一种,至西汉又增加了“章、表、驳议”三种,汉以降又发展为包括牒、申、启、呈、题、状、文册多种。官吏或机关之间的平行文,两汉时称为移文或移书,后来又增加了关、刺、咨、照会等文种。上行文中的名篇首推李斯《谏逐客书》,此文为驳论。李斯因事关切己之利,故开篇立靶,不容转圜;后追昔以证客卿之功,抚今以论秦王之害,即小见大,通晓人情,言言直捣要害,从容说理,纵横驰骋,不卑不亢,是真正的策士之词锋。汉代的晁错是拟文高手笔,他的《论守边备塞书》开军队屯戍之先河。全文单就利害得失进行权衡,指斥秦时戍边,不恤将卒,以刻薄驭下,用民不知所以利之;主张反其秦道,对戍边将士怀深仁厚泽之情,施以利要之策,方可笼络、团结军心,稳定边防。此文法度严谨,影响极大。

魏晋南北朝历时约四百余年。这一时期不仅在文章写作理论上作出了更加全面系统的探索和研究,而且在应用文的写作中也是名篇迭出。如曹植的《与杨德祖书》、孔融的《荐弥衡表》、王羲之的《与桓温笺》、丘迟的《与陈伯之书》及诸葛亮的《与群下教》、《诫子书》等等。而上行文中最引人瞩目的是诸葛亮的《出师表》,古人评价“此表非相臣之告幼主也,直仁慈之父兄诏其子弟,忠实之师付诏其弟子之言也。”

至于隋、唐、宋时期,应是上行文成就最辉煌的时期。隋时,文帝曾诏令:“公私文翰,并宜实录。”李谔的《革文华书》更是对浮艳文风加以抨击,倡导为文的实用性,在公文发展的历程中产生过十分积极的作用。唐代的贞观盛世及后来的“古文运动”都对公文的写作产生了巨大的影响。盛世需要名臣,名臣当撰名文。如魏征的《谏太宗十思疏》、韩愈的《论佛骨表》等。特别是陆贽一代名臣,他是唐朝卓越的政论家、唐德宗朝代起草文告的大手笔。他的《奉天请罢琼林二库状》、《论两税之弊须有厘革》均为切世之文。“古文运动”的锐气直贯宋代,滋养光大了北宋的文采,文书撰制亦群星璀璨。范仲淹的《答手诏条陈十事》,王安石的《上仁宗皇帝言事书》、《答司马谏议书》,胡铨的《戊午上高宗封事》,汪藻的《元祐太后告天下手书》等,均为名篇佳作。特别是欧阳修的《论台谏官言事未蒙听允书》,结构开合严谨,行文缜密,切中要害而又情感真挚,严守法度而又语气委婉之极,是一篇杰出的奏议。又如苏轼的《倡勇敢》,苏轼行文向来如行云流水,雄辩严整,一切起伏照应全凭自然之气,不拘一格。此文写宋代兵士的怯懦历历如绘。为文技法近似杂文,抨击讽刺尤为尖锐,前人评价此文“奇警非常”。

元、明、清封建王朝进一步强化了中央集权,并辅之以文字狱,因而公牍文书拟制更为严格。尽管国事日见衰落,在公文制作中仍不乏警世之作,如海瑞的《治安疏》、杨继盛的《弹严嵩书》、林则徐的《钱票无甚关碍宜重禁吃烟以杜弊端片》、康有为的《请废八股试贴楷法试士改用策论折》等。这些文牍充分体现了古人匡时济世的强烈社会责任感。

至于碑、谏、箴、铭之类的实用文,高手笔首推韩愈。古人评韩昌黎撰制此类应用文善用

“顿笔,令拗、令蹇、令涩。”以造成“声沈而韵哑”之悲情,读之又能浑然圆转。此种风格对后世影响颇重。

综上所述,古代公文特别是上行文,美文佳篇不胜枚举,究其原因,皆因古代名臣具有厚重的文化修养与深刻的人文内涵,更有强烈的社会责任感,以社稷为重,以民生为要的精神是他们写出千古美文的深厚根源。然而不可否认的是,大多数公文的撰制却表现出强烈的封建色彩,犹如古人所言:“今之奏议取密……至于密为之言,则粉饰补救,俾无罅隙之谓,偶举一事,上虑枢臣之斥驳,下防部议之作梗,故必再四详慎。宜质言者,则出以吞吐,故作商量;宜实行者,则道其难艰,曲求体谅;语语加以骑墙,篇篇合乎部式。”诸种恶劣文风皆源出于封建专制的人治渊藪。无论是忠臣良相还是邪恶的佞人终究逃不脱对皇权的人生依附。

辛亥革命爆发后,公文体式由古体向新体实现了巨大转变。南京临时政府很快宣布了废除封建王朝使用的制、诏、诰、敕、奏、议、疏等公文体式,于1912年11月6日公布了新的公文体式,规定国家公文为令、布告、状、咨、公函、呈、批七种体式。国民党政府机关的公文,大体沿用了国民政府首倡的这些公文体式,也进行了一些改革,其中比较重要的有,1928年规定公文写作要使用白话文和新式标点符号。但是并未得到彻底实施,之后还是以文言写作为主,使用新式标点的亦很少。

中国共产党成立后,从建立自己的机关开始,就相应地有了自己的公文,为革命和建立人民政权服务。早在1931年瞿秋白同志代表中央起草了《文件处理办法》。1942年,陕甘宁边区政府颁布了《陕甘宁边区新公文体式》,毛泽东于此时所作的《反对党八股》的演讲对后来的公文写作产生了极为深刻的影响。在《陕甘宁边区新公文体式》中,将公文分为主要公文和辅助公文两类。主要公文为命令、布告、批答、公函、呈文五种;辅助公文为指示信、报告、快邮代电、签条、通知五种。命令、批答、指示信为下行文,呈文、报告为上行文,公函、通知为平行文,快邮代电和签条不分上下平行,但签条只限机关内部使用,后随革命形势的发展,机关职能的扩大和联系的加强,又陆续增加了一些新的文种。主要有令、训令、指令、指示、决定、批复、通报、报告、电等。中华人民共和国成立后,党和政府又对公文进行了一系列改革和健全工作。1951年2月,中共中央发出《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》,对当时出现的滥用省略,句法不全,交待不明,眉目不清,篇幅冗长等方面的缺点,提出了纠正的措施。同年9月,中央人民政府政务院颁布了《公文处理暂行办法》,明确指出公文是宣传和传达政策、法令及报告、商洽、指导工作和交流经验的一种重要工具。这个文件还对公文种类和体式作了详细规定。1955年,中共中央批准了《中国共产党中央和省(市)级机关文书改为横写和档案工作暂行条例》;1956年1月9日,中央决定“党内文书改为横写横排”。1957年,国务院秘书厅印发了《关于公文名称和体式问题的几点意见(稿)》。这些条例和意见,对健全公文制度都起了很好的作用。可惜,遭到“文化大革命”的严重破坏。有鉴于此,1981年2月27日,国务院办公厅颁发了《国家行政机关公文处理暂行办法》,重申了50年代、60年代行之有效的公文处理程序和有关制度。同年5月,中共中央发出了《关于各级领导干部要亲自动手起草重要文件,不要一切由秘书代劳的指示》。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》。这是建国后经过长期实践第一次发布的正式的国家行政机关公文处理办法,对研究公文写作具有极其重要的指导意义。1993年11月21日,又发布了《办法》修订稿,去掉了指令、布告、决议三个文种,新增“议案”一种。1996年5月3日,中共中央办公厅印发了《中国共产党机关公文处理条例》,正式规定党的公文为十四种,其中新增“意见”一种。这些文件进一步总结了建国以来公文写作的经验,统一了公文种类和格式,从而建立了一个更为完善的

公文体系,对提高国家各级机关的工作效率和公文写作质量具有重要的意义。

总之,中国科举制度(古代文官制度)历经千余年,进化到近代的简荐委制度(近代公务员制度),发展到今天的社会主义市场经济条件下的国家公务员制度,从科举制度的发展和演变到应用公务文书的写作追求,都经历了沧桑巨变,这是中国人事制度改革中具有划时代意义的大事。历史在世纪交汇处又竖起了一座新的丰碑。古今中外,公务员都是一个国家行政的主体。公务员素质的高低,直接影响到政府的行政效率,关系到政府的形象,国家政权的建设,社会经济的发展和历史的进步。因此,全面提高国家公务员的素质,建立高效勤政、廉洁奉公、忠于职守、德才兼备的公务员队伍是一项十分紧迫的任务。从这个意义上讲,每一个公务员都应学习和掌握《国家公务员制度》的理论知识,以自觉地维护和促进政府机关人事管理迅速地走上科学化、法制化的良性轨道;学习和掌握《公共行政管理基础知识》的理论,以促进和提高行政管理效能,加快国家的发展速度和现代化的步伐;学习和掌握《公务员应用文写作》理论与技能,以提高行政管理的质量,保证行政运转的快捷与可靠。中国在新世纪之初已成功地加入了WTO。中国将以崭新的姿态去拥抱整个世界,同时,也面临严峻的挑战,每一个公务员都应为历史的这份重任而把自己培养成为一流的国家公务员作出不懈的努力。

中国拥有了一流的公务员队伍,中华民族的全面振兴将指日可待!