

丁玉文 编著

安全知识讲座

石油工业出版社



公文知识讲座

丁玉文 编著

石油工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

公文知识讲座/丁玉文编著

北京:石油工业出版社,1995.8

ISBN 7-5021-1523-4

I.公…

II.丁…

III.公文-基本知识

IV.H152.3

石油工业出版社出版

(100011 北京安定门外安华里2区1号楼)

北京市顺义县燕华印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米 32开 4 1/4印张 94千字印 1-10000

1995年8月北京第1版 1995年8月北京第1次印刷

定价:5.50元

编 者 的 话

公文是党政机关、企事业单位,以及各行业、事业部门在日常工作中经常应用的一种重要工具。作为各部门的领导和工作人员对公文知识都有了解的必要。重视做好公文工作,在石油系统是有优良传统的,六七十年代,老石油工业部的领导重视公文工作的事迹,多少年来在石油部门一直被传为佳话。部时期制定的一整套公文处理工作制度,也为八九十年代的公文工作制度的建立和执行奠定了基础。中国石油天然气总公司成立以来,总公司的领导对认真做好公文工作多次作过指示,并三令五申要求提高公文质量。由于机构的变动,老同志已先后退下工作岗位,新人员不断增加,其中许多人对部门重要基础工作之一的公文工作了解不多,因此,要求了解和學習公文知识就更为迫切。

这本小册子中的部分內容,原本是我在机关工作期间向总公司领导的秘书们讲过的,这次重新编写,考虑到公文应用的普遍性,只是着重从公文知识的角度来介绍的,所举的案例除对正文內容作了适当删节外,对文内的年代、时间、做字等仍保留原文件的写法。由于时间急促,个人力做和学识水平有限,小册子的內容未必能达到预期的目的,只希望通过这本小册子起个抛砖引玉的作用,并真诚地期待着现在石油系统工作岗位上的同志们,根据深化改革新的政策规定对小册子的內容加以革新、修订、完善,组织力量写出石油系统更通用、更好的公文知识教材。

一九九四年三月

目 录

第一讲 我国公文的历史沿革.....	(1)
第二讲 公文的性质、特点、作用和体式	(17)
第三讲 公文种类	(34)
第四讲 专用公文	(48)
第五讲 石油公文案例选登	(67)
附录一.....	(108)
附录二.....	(117)

第一讲 我国公文的历史沿革

一、公务文书的产生与文字的联系 产生有着直接的联系

公文的历史源溯流长，它的产生要追溯到原始社会。在文字形成之前，我们的祖先曾先后采用结绳和绘画的方法记事，随着绘画记事法的发展和简化，之后演化为象形文字，即进入甲骨文时代。甲骨文可以说已是一种相当完善的文字体系。殷、周朝的奴隶主最早用这种甲骨文来记录国家的重大活动，或用来传达奴隶主的命令。

“公文”一词，最早可见于《后汉书·刘陶传》。在刘陶与奉车都尉乐松、议郎袁贡联名上书中曰：“圣王以天下耳目为视听，故能无不闻见。今张角支党不可胜计。……四方私言，云角等窃入京师，觐视朝政，鸟声兽心，私共鸣乎。州郡忌讳，不欲闻之，但更相告语，莫肯公文。”《三国志·魏书赵俨传》中记载：“荀彧报曰：‘辄白曹公，公文下郡，绵绢悉以还民。’上下欢喜，郡内遂安。”这里出现的公文一词，实际上是指的一种公务文书，而公文作为公务文书的实际应用则还要更早得多。

二、最早的公务文书

早在公元 1899 年（即清光绪 25 年），在河南省安阳县小屯村出土发现的一批甲骨文，绝大部分是殷朝后期几个王朝的。从甲骨文的内容来看，殷王朝十分迷信，例如祭祀、征战、

田猎、修筑城池、耕种、祈雨、收成丰欠、捕捉逃奴、刑罚等各种活动，都无一例外地请示苍天和鬼神，甲骨文中主要部分就是当时占卜的记录，也称卜辞。完整的占卜文，包括前辞、命辞、占辞和验辞，它不仅记载了占卜时间、事件内容、当事人和结果，还有史官的签名。例如殷王打猎的一篇占卜辞：

“翌戊午，焚擒？”“戊午卜：我守敏，擒？”“之日狩，擒虎一、鹿四十、狐百六十四、麋五十九”。

这篇卜辞的大意是：“第二天戊午，用焚树的方法能擒获野兽吗？”“戊午这天占卜，史官问：商王在敏这个地方打猎，能不能擒获野兽？”“这一天打猎的结果是：擒获到虎一头、鹿四十头、狐一百六十四头、幼鹿五十九头”。由此可见，这些刻在甲骨材料上而形成的各种文字记录，可以说是我国最早的公务文书。

三、西周、春秋时期的公务文书

西周以前的公务文书，文辞十分简陋。自周朝开始，随着经济、政治的发展，文字较殷代有很大发展。从已发现的钟鼎文来看，殷代青铜器上所铸的文字，其字体与甲骨文相近，铭辞的字数较少，而周代的钟鼎文铭辞的字数逐渐增多，有的字数近五百字。公务文书在国家生活中的重要作用也更突出，使用范围也逐渐扩大，种类增多。除甲骨文书外，还有刻在竹简上的一般公文和刻铸在青铜器（钟、鼎、兵器）上的重要公文，也叫金文文书。据《左传·昭公六年》记载：“铸刑书于鼎，以为国之常法。”

西周、春秋时期的公务文书，从内容到格式较殷代讲究。周朝的公文，主要是周朝天子用于发布命令、告示、盟誓之类

的王命文书。除了有“诰”、“誓”、“命”等名称的王命文书外，春秋战国时，还出现了盟约文书、奴籍文书、会计文书等。盟书是我国古代统治集团之间就某些重要事件制订公约“对天明誓”的辞文，如山西侯马出土的《侯马盟书》。会计文书是用来登记诸侯所属的土地车马、财物以及收入支出数字的记录。

据《尚书》记载，周朝的“诰”是一种训诫勉励的文告。如《汤诰》、《大诰》、《酒诰》。《酒诰》是周王室对聚众酗酒者的训诫。“厥或告曰‘群饮’，汝勿佚！尽执拘以归于周，予其杀！”意思是“如有人来报告‘有一大堆人在喝酒’，你别放跑他们，统统捉起来杀他们的头。”又如周朝的“誓”是周王朝在兴师作战时对士兵发布的文告。如：《周书·牧誓》：“勗哉夫子！尔所弗勗，其于尔躬有戮！”这是周武王讨伐商纣王的出师誓词。大意是，他命令战士勇敢作战，若要后退，便施以刑戮。

春秋战国时期（一般是指公元前 722 年至公元前 221 年），由于社会政治经济发展的需要，公文增加了一些新的名称。例如：

玺书。春秋战国后期，诸侯国君及卿大夫在公务文书上用“玺”，即用印章作为一种信用的标记，以示慎重，并防泄密，这种用玺的文书就叫玺书。

移书。移是投送的意思，移书是诸侯国之间或官吏之间公务往来时所使用的一种文书。

上书。也称为书，是臣僚向国君陈述政见或就某一事项表明看法时所用的一种文书。

令。各诸侯国对下颁发的公文称为令。如秦孝公根据商鞅的建议而发布的《变法令》。

春秋战国时期，各国任命官员开始使用玺印。其中丞相用

的是金制的玺印,其他官员为铜制的玺印,往来的公文也开始用官印泥封。在这个时期,各诸侯国为了在纷战争斗中获取各自的权益,很重视公文的撰制,同时也出现了一批熟谙政务的公文撰写家和不少内容充实、文字精炼的典范作品。如:商鞅的《变法令》,苏秦的《上秦惠王书》,乐毅的《报燕王书》,李斯的《谏逐客书》等。

四、秦朝公务文书的名称及其用途

秦始皇统一中国后,建立了我国第一个统一的封建帝国之后,制定了一套较完整的中央集权制度,制订的文书工作制度比较系统,那时期颁发了大量的诏令,批阅了大量的奏章,对文书的名称和用途也作了比较严格的规定。皇帝颁下的文书有两种:一是“制书”,是皇帝颁布重大制度所用的命令性质的文书;二是“诏书”,皇帝对臣子的训示和答复臣僚的上奏,用诏书。凡是大臣对政事有所批评建议,或对其他官员有所弹劾要报告皇帝的文书,用“奏”。“策”用于封赠、罢黜王侯,是皇帝选拔人才时使用的一种文告。“诫”用于对臣属戒饬的圣谕,使其警饬而不敢废慢。

在书写文书用字方面,秦始皇采纳了丞相李斯的意见,在全国推行统一的文字——小篆,并规定以小篆为正字,淘汰了通行于各国的异体字,这样,各地的文化交流也方便了,这对汉字的规范化起了很大的作用,也为文书工作的发展创造了有利条件。

五、汉朝的公务文书

汉朝发明了造纸技术,开始出现纸写的文书。汉朝公文字

体，由篆书简化演变成隶书，隶书笔画比较简单，是汉朝通行字体。

汉代初期的文书工作基本上沿袭秦制，后来有所变化，文书名称增多。皇帝颁下的文书，除沿用秦代的“制”和“诏”外，又增加了“策书”、“戒书”两种。“策书”是皇帝用来封免诸侯王、三公的命令性文书。“戒书”又名“敕”或“戒敕”，皇帝对新任的刺史太守及三边营官进行教训时都用“戒书”。后来，凡对外各官的诏谕也用“戒书”。臣僚给皇帝上奏的文书，除原来的“奏”外，又增加了“章”、“表”、“驳议”、“状”等。

在汉朝以前，公文书写材料曾用过甲骨、青铜、竹木、石等，西汉时大量用丝帛为书写材料。竹简重，丝帛造价昂贵，很难普及。到东汉时期，发明了造纸技术，开始出现了纸写的文书。据东汉人应劭《风俗通》说：汉光武帝迁都洛阳，载素（帛）简（竹）纸书共二千车。公元76年，汉章帝给贾逵用竹简和用纸写的《春秋》、《左氏传》各一套。由此可见，在汉和帝（公元89年）之前就已用纸写文书了。到公元105年，东汉蔡伦改进造纸方法成功，纸张产量大大增加，公元147年，汉元帝执政时，下令全部用纸书写公文，从此纸张成为唯一的公文书写材料。

六、魏、晋、南北朝和隋朝的公务文书

魏、晋、南北朝和隋朝，前后近400年，是王朝不断更替，社会大动乱时期。从魏、蜀、吴三国鼎立到晋统一，后经南北朝近200年的大分裂，到隋又归统一。在这时期，汉字有了重大发展，从“隶书”发展成“楷书”，难叫“正书”、“真书”。它开始出现于汉末，盛行于魏、晋、南北朝，一直通行到现在。这个时期

还出现另一种介于“草书”与“楷书”之间的字体叫“行书”，这大大便利了文书人员的工作。

这个时期的公务文书在行文文种上也有所发展。上级官僚给下级官僚的文书，如果是直接隶属关系的用“令”，不是直接隶属关系的用“符”。大臣给皇帝的文书，除沿用秦汉时的“章”、“奏”、“表”、“驳议”等名称外，从三国开始，又增加了“启”。臣僚给皇后、太子、诸王的公文称“笺”。下级官僚给上级官僚的公文称“牒”。平行机关之间的公文除用“移文”、“移书”外，又增加“刺”的形式。这个时期，士族门阀制度有很大发展，出现了大量记载士族系谱的“谱牒”文书。

七、唐、宋、元、明、清的公务文书

这几个朝代都是全国大统一的局面，几个王朝在取得全国政权之后，社会生产力都有一定的发展，人口大量增加，文化进一步发展，封建王朝的政权机构和规章制度不断完善，与之相适应的文书工作也各有特点。

（一）唐朝

唐王朝前后 24 个皇帝，统治了 290 年。唐代的文书制度比较严密，公文的名称和用途都有明确的规定，公文为唐王朝的巩固和发展，起了重要作用。

据《新唐书·百官志》记载：皇帝颁下的文书有七种，即册书、制书、慰劳制书、发敕、敕旨、论事敕书、敕牒；下级对上级公文有六种：表、状、笺、启、辞、牒；平行机关的公文有三种：关、刺、移。从公文起草、格式、用纸、运转到公文移交有一套严密的制度，并且作为法律加以规定，主要内容包括有：

1. 避讳制度。《唐律疏义·职制》中说：“诸上书若奏事误

犯宗庙讳者杖八十，口误及余文误犯者，笞五十。”公文中凡写到与皇帝有关的字句都要提前顶格，其他陈述文字要低两格。

2. 公文用纸制度。黄纸为皇帝所专用，一般官吏或百姓只准使用白纸。皇帝关于征伐和任免将相的制书也有用白纸的。另外，公文用纸大小也有规定。

3. 公文的运转制度。《唐律疏义·职制》中说：“诸驿站使稽程者一日杖八十，二日加一等；若军务、要、速件，加三等”。

4. 公文拟制和誊写制度。誊写公文，文字不得脱漏、写错，更不能更动其中字句。

5. 公文的贴黄制度。臣僚上奏表章，如意犹未尽，可摘录要点，用黄纸书写贴在表章尾后。

6. 公文的签押、用印和判署制度。据《唐六典》中记载，公文稿要送监印官审核无误后才予盖印，要一文一印，若有两页纸以上的公文，要加盖“骑缝章”。

7. 公文的封装和编号制度。

8. 公文的收发、登记和催办制度。

9. 公文的移交制度。尚书省规定各部司办完的公文，要行朱勾错，并记年、月、日，交库错存。唐朝规定，制书施行违误承办期徒二年；抄写制书误期一日笞五十，往后一日加一等，十日要徒一年。

10. 文书保密制度。唐律关于泄密的处分，重则绞刑，轻则杖刑。

(二)宋朝

宋代的公文名称基本上沿唐制，除有公文的贴黄制度外，还有“引黄”制度。

据《宋史·职官志》记载，皇帝颁下的公文有七种：即册

书、制书、诰命、诏书、敕书、御札、敕榜。另外，宋代枢密院系统的下行公文与行政系统不同，代替皇帝宣布的称为“宣”，本身使用的称为“劄”。翰林院与中书、门下、尚书三省及枢密院之间的往来公文称“咨报”。文书写完后再如有意犹未尽之处，则揭其要处以黄纸别书于后，谓之“贴黄”。同时，章奏文书往往列举主要内容与日期于封皮或文书之前，当时称为“引黄”，这也就是公文摘由叙事之始。

（三）元朝

元代的文书管理制度比较完备，并对文书人员的选取，实行严格的考选制度。

元朝疆域广大，境内民族繁多，其官制既承袭唐、宋、辽、金，但又有很大改变。朝廷的文书工作，由中书省和枢密院分别管理。元朝统治者对文书人员的选取，实行严格的考选制度，试选书吏以品德、业务能力和资历作为选取条件，并且要有保结，经过监察官审查以后，才许衙门委用。为皇帝起草圣旨等重要文件的是翰林学士。

元代皇帝颁下的文书，主要用“诏书”和“圣旨”，而圣旨使用得最广。皇太子及诸王颁下的文书叫“令旨”，皇后颁下的叫“懿旨”。皇帝对百官的封赠文书有“宣命”和“敕牒”。臣僚给皇帝上书用奏，给皇太子用启。中央机关的行移文书，上行的用“呈”、“申”，平行的用“咨”、“平关”，下行的用“劄付”。地方衙门的行移文书，上行的用“牒上”、“牒呈上”、“申”，平行的用“平牒”，下行的用“今故牒”。

元代的文书管理制度主要有：

1. 文卷的“照刷”、“磨勘”制度。元代监察官检查官府的文卷称“照刷”或“磨勘”，并形成固定的照刷制度。明察曰照，

寻究曰刷，复核曰磨，检点曰勘。检查文卷有无稽迟、耽误、失错、遗漏、违枉等事件，叫“照刷”；照刷后再检查卷宗是否改正，叫“磨勘”。

2. 朱销文簿制度。中央和地方的各级衙门普遍设置“朱销文簿”，按照应行公事的时间顺序逐日登记，办完公事随时勾销。

3. 文书承办和立卷制度。处理完的公文经监察官照刷后，编号架阁，归档管理；文书登记和立卷要区别新案和旧案，立案方按是一案一卷，每到年终交案一次。

4. 文书签押制度。凡是应用文书，不论大小公事，自上到下都必须圆书划押。蒙古和色目人，则用“刻名印”代替签押。

5. 文书缮写制度。元代统治者特别注意书面文字的准确性，对公文中的时间、错字、数字、官员署名等都有明确规定。

6. 公文投递制度。元代统治者为保持中央和地方衙门的公文来往，掌握各地的情报，建立了驿站和急投铺。驿站是负责转送使臣、信差和台吏的文书；急投铺专门负责递送紧急文书。

（四）明朝

明朝的文书制度更加完善，并建立了禁繁文和章奏贴黄制度。

明朝皇帝的文书总收发机关为通政使司。据《明史·职官志》记载：“通政使掌受内外章疏敷奏封驳之事。……凡诸司公文，勘合辨念允当，编号注写，公文用‘日照之记’，勘合用‘验正之记’关防之。”在中央机关都设司务厅，专管文书收发、登记、分发和督促检查承办工作。

明代的公务文书种类比历代有所增加。皇帝颁下的文书

有：诏、诰、制、敕、册、谕、书、符、令、檄等。明朝臣工上奏的文书有：题、奏、启、表、箋、书状、文书、揭帖、露布、译等，其中最常用的是“题、奏、启、揭帖”等。官府行移文书分上行、下行、平行三种。上行文书有“咨呈、呈状、申状、牒呈、牒”五种；下行文书有“照会、割札、下帖、故牒”四种；平行文书有“平咨、平关、平牒”三种。

明代的文书工作在前代制度的基础上，又增加了一些新制度：

1. 条旨(票拟)。皇帝命令内阁大学士在内外各衙门的奏章上面，用小纸条写个初步处理意见，贴在文书上供皇帝参考，当时叫“条旨”。

2. 行移勘合制度。这是为加强皇帝对中央与地方机关的控制，防止擅自行移、乱发文书。

3. 文书保密制度。明朝规定：私开官司文书印封，杖六十；若近侍官员漏泄机密者，斩。

4. 禁繁文和章奏贴黄制度。明朝朱元璋在位时，曾屡次下诏禁繁文和减案牍，明洪武九年(公元1376年)，命令订立上书陈言的格式，繁文违式的论罪。朱元璋规定：陈事不得用浮词繁文，要求“文章平实，句以虚辞为美”，并以骈文写公文。明穆宗要求“诸司章奏，务词语简明”。明代政治家的公文，文理并茂者较多。海瑞的公文有一股清廉刚正之气，流荡于字里行间。他的判词，如《邹守愚杀人案参语》，事真理直，逻辑清晰，广为人知。崇祯即位初，亲自批答章奏，命内阁制作贴黄式样，令进本官自己撮疏中不超过百字，贴附牍尾，以便皇帝阅览。从此，产生了章奏贴黄制度。

5. 用纸制度。明代规定按衙门等级和公文种类的不同而

使用不同规格的公文纸。一品、二品衙门，文移纸三等，皆高二尺五寸，分别长五尺、四尺、三尺不等；案验纸二等，皆长二尺五寸，高分别为一尺八寸、二尺。

自明代以上这些文书工作制度，对后世有较大影响。

（五）清朝

清代公文改进了上奏文的格式，比较重视实用，同时出现了密奏文书。清代公文与唐宋时期魏征、欧阳修撰制的文彩斐然的公文，无法相比，但注重实用。康熙的上谕，是那个时代帝王公牍的代表。

清朝建立初朝，文书工作承袭明制，仿明建立通政使司，最初规定其职掌的是接受各省章奏和密封申诉之事，各省的题本及揭帖都送交通政使司。雍正即位后，为了加强对臣僚的控制，大兴密奏之风，命令臣僚每天为他上奏密折，因而密奏文书大量涌现，在宫内设内奏事处，负责受理密折。这种奏折虽可直呈上，但没有行政效力，所奏之事得到批准，还须用题本正式上奏，经审批后才能执行。通政使司专门接收各省题本，内奏事处则专门接收密奏折。

皇帝的诏令文书，由内阁颁下，名称有“制、诏、诰、敕、谕、旨”等；由军机处颁下的只有“寄信”一种。臣僚的上奏文书，清初用“题本”和“奏本”，到乾隆 13 年，一律改用“题本”；到清代末年（公元 1901 至 1905 年），又废除了“题本”，改为“奏折”。奏折又称折子、奏帖、折奏，根据内容奏折又分奏事折、请安折、谢恩折和贺折四种。

清代在上奏文书方面有所改进：

1. 实行全国统一的题奏本格式；
2. 限定题奏本章及贴黄的字数；

3. 禁用浮词套语；

4. 严格规定书写规则。这些措施在推行之初曾起过一定作用，但随着封建政权的腐朽、没落，到清末时，这些制度也都废弛了。

八、半封建半殖民地社会时期的公文特点

1840年发生了鸦片战争，中国开始沦为半封建半殖民地社会。从1840年到1949年中华人民共和国成立，期间经过了109年，可分为清朝末年、南京临时政府、北洋军阀政府和国民党政府四个时期。

（一）清朝末年

清朝末年出现了一系列的卖国文书，对外文书种类增加。鸦片战争以后，社会变化很大，条约类公文产生，对外往来的公文也不断增加，如国书、护照、全权证书等。此外，电报类公文也开始使用。当时政府官用电报一般分为三种：电旨，用于皇帝下行电报名称；电奏，用于臣僚上行电报的名称；电信，用于平行电报的名称。

从鸦片战争到辛亥革命（1840年到1911年），清朝统治者在帝国主义者的武装侵略威逼下，步步退让，走上卖国求存的可耻道路，与帝国主义侵略者签订了一系列卖国的不平等条约，出卖中国主权，割让领土，缴纳大量赔款。这一系列卖国的外交文书，在公务文书的历史上写下了耻辱的一页。

随着外事活动的增加，对外文书的种类除“照会”、“条约”外，增加有“国书”、“全权证书”、“谈话记略”、“出使报告”、“护照”、“信函”、“电报”等。同时，随着外国科学技术的传入，出现了具有近代意义的公文形式和通讯工具。如光绪六年（1880