

中国公文发展简史

李昌远 著

 复旦大学出版社

中国公文发展简史

李昌远 著

H152.3
L38

复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公文发展简史/李昌远著. —上海:复旦大学出版社, 2007. 5
(21 世纪现代应用文系列教材)
ISBN 978-7-309-05443-9

I. 中… II. 李… III. 公文-历史-中国-教材 IV. G279.29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 037802 号

中国公文发展简史

李昌远 著

出版发行 复旦大学出版社

上海市国权路 579 号 邮编 200433

86-21-65642857(门市零售)

86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)

fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

责任编辑 宋文涛

总 编 辑 高若海

出 品 人 贺圣遂

印 刷 浙江临安市曙光印务有限公司

开 本 787×960 1/16

印 张 21.5

字 数 399 千

版 次 2007 年 5 月第一版第一次印刷

印 数 1—3 100

书 号 ISBN 978-7-309-05443-9/G·686

定 价 34.00 元

序

于成鲲

年暮,眼花、脑木、思维迟钝,怕读皇皇巨著,更怕与人作序。但昌远先生有约在先,使命难违,不能不带着一种惶恐的心情,准备用半个月时间读完他的大作。

当我捧上《中国公文发展简史》之后,便像着了迷似的竟在两天之内一口气读完了。我深深地感谢昌远先生对我的信任,让我有幸成为他的第一个读者,第一个受教益的人。虽然我不是搞秘书工作的,又不搞公文研究,但我觉得在死之前能读到几本有关古代公文的好书,死也是快乐的。我希望全国做秘书工作的、写公文的、研究公文的人,都能读一读这本书,都能拥有这份知识财富,无论对工作、对教学、对研究,一定会大有好处。

我之所以这样想,是因为我觉得这本书是我读过的几本公文史中最值得称赞的一本。

首先,这本书是一本史论结合的教科书。作者的目标十分明确,不是为写史而写史,注重于史料的堆积与发展过程,而是从史实和大量的个例中理出线索,找出规律,以为“今用”。例如,作者在简述秦汉以来历朝公文之后,用专门一节写对中国古代社会公文的总体评价,指明古代公文的“精华”与“糟粕”之所在,及如何继承古代公文名篇的好传统;在表述近代公文之后,明确指出近代公文文种的变革、格式的创新、新的公文处理制度的建立;在讲述现代公文之后,以结束语的形式指明中国公文发展的根本动力、一般规律以及目前的发展趋势,从而做到论从史出,史论结合,有血有肉,沁人心脾。兼之作者在论述中融进了个人几十年间在中共省以上机关工作的经验、认识、体会,使人感到格外“贴肉”、亲切、适用。从这一方面来讲,与其说这是一部简约的公文史,不如说它是秘书工作者不可或缺的经典式教科书。

其次,本书是一本资料丰厚的教科书。“史”中选用大量的文种个例与文献资料,有许多资料与个例是我们普通人平时很难见得到的。它使人读了之后不

仅对作者提出的问题有了具体的感性的理解,而且觉得新鲜、受益,难以忘怀。以近现代公文为方向,作者采用了林则徐的《谕各国夷人呈缴烟土稿》、《叶名琛致西马廉各理照会》、北洋大臣李鸿章办洋务的《筹议海防折》、康有为的《公车上书》、光绪皇帝的《振兴庶政以强中国谕》、义和团运动中的钦命《团规》、孙中山等人1906年宣布的中国同盟会“纲领”、清帝宣统的《退位诏》、太平天国的《奉天讨胡檄布四方谕》及1861年颁布的公文语言准则《戒浮巧言喧谕》、孙中山1912年颁布的力戒官僚作风的《官员各部局互相咨商文件统应直接办理令》、1915年12月12日袁世凯为了当皇帝给自己起草的“申令”、1936年“西安事变”后的“蒋中正折呈”和林森的《国民政府指令》……诸如此类的以个例叙史与深刻的剖析,无不让人耳目一新。

许多个例的完整的格式,简明的背景介绍与例文的恰当分析,历史、事实与分析巧妙地凝为一体,更使人倍觉史料的珍贵。

再次,本书是一本有独特分析的公文知识宝典。我相信许多人也会和我一样,一旦接触本书,便会难以释手。一个重要原因便是各个历史时期详尽具体的与公文相关的知识和作者对于背景的精辟分析与对个例的深入的评述。例如对北洋政府时期和民国初年的许多文种,有的我们知道,例如我们知道1912年1月26日发布过一个公文体式,第二条规定其时的公文有七个文种:令、谕、咨、呈、示、公布、状等;但我们并不明白令和谕在使用上有什么区别、咨与公布是干什么用的、“公布”是一个动词,为什么能作为文种名称。弄清这些问题后,进而也明白了为什么如今香港一些上市公司在公布自己的业绩时,仍采用“公布”这一形式。又如袁世凯将1912年的公文条例的七个文种改为三类十八种,即为大总统公文体式、政事堂公文体式、官署公文体式。同样一个总统令,为什么会分为独立的策令、申令、告令、批令、委任令、训令、指令以及后来的国务院令、各部队令,看了分析才明白:原来目的在于将权力集中于总统一身,为其当皇帝做准备。又如1921年至1949年9月的《中共中央文件选集》十八册2390篇文件中,共使用了65个文种,使用频率达100次以上的文种有指示、决议、决定、决议案、通告、信、报告7种,使用次数最多的是指示,达925次,占总数的38.6%,而现在的行政公文文种中,这一使用频率最高的文种被淘汰了。为什么?这是因为革命形势变化和需要使然,非个人意志决定,而是文种自身发展的突变。我们党过去打仗实行的是军事指挥制度,现在搞建设实行市场经济,由市场规律决定政府的政策行为,政府对公司、公司对公司、公司对人民讲求的是公开、公平、公正,如果像打仗一样用“命令”、“指示”指挥经济贸易是不行的。所以“指示”这一

文种不能不从公文中“隐退”。再如国家机关行政公文的十次变革及文种的产生、消失变化情况,也有十分详尽具体的表述。诸如此类的阐述,不仅丰富了我们的知识,激发了我们的兴趣和阅读热情,而且更为可贵的是,作者无处不以高度关注和饱满的笔触,挖掘点点滴滴有益的经验。例如在叙述古代公文之后,指出可借鉴之处是古代公文目的明确、崇尚实用,重在说理、寓理于情,动言中务、喻巧而理,言简意赅、短小精悍;在阐述近代公文时,指出太平天国的公文产生了新文种、产生了革命性内容、实践了“朴实明晓”的新文风;在总结现代公文时,就现代公文的撰写方法进行了归纳,认为现代公文的基本方法是:领导干部要自己动手,他人为辅,撰写文书要将领导机关与群众的智慧结合起来。诸如此类,在《简史》中传播很多。这对于在基层工作的秘书人员来说,无疑是具有一定的指导意义的。

我们介绍了本书的诸多出众之处,并非是说本书就没有可以商榷的了。例如在论述我国民族联盟执政时代时,就忽略了一个明显的事实:三皇五帝时期,各朝各代的具体年限经过考古发掘和科学测定,已逐一显现。我们可以清晰地看到,其时的社会经济生活中最重大的任务是发展农业生产,最紧迫的任务是解决指导农业生产的四时八节二十四节气,七十二候,以及辨别四面八方的时空观念问题。谁在这一方面有本事,谁就被公推为是时先进生产力的代表与领袖。三皇五帝皆是在这一方面有杰出贡献的人,因而其时的文字最直接的任务是记载授时纪年所实行的某种历法,诸如龙纪时、火纪时、太阳历、月亮历、云纪时、地年纪时、二十八宿纪时、太阳月亮和星结合纪时,进而产生了《夏小正》、《月令》之类的历法——上古的根本大法,即今天的“农历”。这就是上古时期的政治。从这一角度来说,《夏小正》又何尝不是夏代的公文?既然公认《禹贡》是夏代的作品、中国最早的长篇报告,为何又不敢承认它是夏代的公文?如果“不以口述为据”而拒录,那么孔子、老子的书,哪一部不是后人补述或转述的呢?

关于公文的起源和开端,作者一方面提出了公文的起始年代是夏商时期,甲骨文是迄今发现最早的公文,“文字出现为公文的产生提供了可能性”,另一方面又漠视这些年自发掘出仰韶文化以来的大量的上古文字,包括龟甲兽骨文,以及这些甲骨文的文字和殷商甲骨文属同一体系,有着紧密的传承关系和相互联系的事实。作者更疏于了解三皇五帝时代断代工程所获得的重大突破,仍以传统史学的“原始社会”概而论之。也许这与作者较少接触当前有关断代工程的书,如《三皇五帝时代》、《三皇五帝研究》、《三皇五帝断代》、《上古神话考》、《中国天文考古学》

等重要著作,囿落于传统史家的圈套有关系。传统的史学家们受“五四”影响否定传统文化,他们总认为三皇五帝是神话传说中的个别具体人物,并未把他们当成历史人物及不同历史时期的代表。从这一方面观察,可见作者对商以前的三千年是缺乏一定的了解和研究的。这不能不说是一个缺憾。

但从有迹可寻的公文史方面观察,本书所呈现的简约朴实、重点突出、观点鲜明的风格,难以被一疵所掩盖。它带给持有本书者的将是一种鼓舞,一种力量,一种武器。

2006年11月24日于上海

目 录

序.....	于成鲲(1)
绪论.....	(1)
一、本书的研究对象和主要任务	(1)
二、公文及相关概念的历史考察	(3)
三、公文的内涵及其载体的物质形态	(5)
四、公文的特点及其作用	(9)
第一章 公文的起源与开端.....	(15)
第一节 公文产生的社会条件.....	(15)
一、公文是社会管理活动发展到一定阶段的产物	(15)
二、文字的出现为公文产生提供了可能性	(17)
第二节 公文产生的起始年代.....	(18)
第二章 中国古代公文.....	(23)
第一节 先秦时期的公文.....	(23)
一、中国最初的公文——甲骨文和金文	(23)
二、中国最早的公文典籍——《尚书》.....	(32)
三、社会大动荡大变革促进公文成长	(35)
四、先秦的文书机构和文书制度	(41)
第二节 秦汉时期的公文.....	(43)
一、秦汉“大一统”促进古代公文体制的确立	(43)
二、秦汉法定文种的产生及其功用	(47)
三、古代公文体式走上程式化、神圣化	(53)
四、秦汉建立了较为完整的公文工作系统	(55)

第三节 秦汉后的历朝公文	(56)
一、公文文种的演进:从少到多、从简到繁	(56)
二、公文体式的格式化、神圣化进一步发展	(59)
三、公文处理制度日趋细化和明确	(62)
四、文书机构权力呈现“膨胀回位”的规律性现象	(65)
五、公文研究同文学结合,进入自觉总结经验的时期	(70)
第四节 古代公文的总体评价	(77)
一、古代公文的“精华”与“糟粕”	(77)
二、“古为今用”,发扬古代公文名篇的好传统	(78)
第三章 中国近代前期公文	(82)
第一节 清王朝后期的公文	(82)
一、鸦片战争后清朝公文和文书机构的新变化	(82)
二、中央秘书机构继续强化,书吏、幕友盛行	(90)
三、公文折射出时代风云之变幻	(95)
第二节 太平天国的公文	(111)
一、公文的名称和主要内容	(111)
二、公文的文风改革	(115)
三、公文改革的局限性	(118)
第四章 中国近代后期公文	(120)
第一节 中华民国临时政府时期的公文	(120)
一、废除繁杂的封建文种,制定简明的新文种	(120)
二、废除封建公文的主奴称呼,代之以体现平等精神的称谓	(121)
三、简化公文格式,取消行文抬头制	(121)
四、公文内容具有全新的资产阶级性质	(122)
五、改革公文处理工作,保证公文敏迅有序运转	(123)
六、建立新型的秘书(文书)工作机构	(125)
第二节 北洋政府时期的公文	(126)
一、以公文维护中外反动派的利益,并为封建复辟开道	(127)
二、三次公文书式的公布及其曲折发展	(131)
三、中央秘书(文书)机构伴随时局的发展而变化	(134)
第三节 中华民国国民政府时期的公文	(137)

一、国民政府公文的两面性	(137)
二、国民政府前期的文书改革	(139)
三、国民政府后期的文书改革	(142)
四、公文名称的变化与发展	(148)
五、公文的文面格式和行文的一般结构	(150)
六、秘书(文书)机构的设置相当完善	(155)
第四节 新民主主义革命时期的公文	(156)
一、新民主主义革命公文产生的划时代意义	(157)
二、公文文种的变革与特点	(160)
三、公文格式的创新与倡导新的文风	(168)
四、文书的处理与制度建设	(176)
五、秘书(文书)组织的建立和发展	(180)
第五章 中国现代公文	(184)
第一节 中国内地现代公文改革和建设的历史轨迹	(184)
一、内地公文的初创阶段	(185)
二、内地公文的完善阶段	(187)
三、内地公文经历曲折后继续发展的阶段	(188)
第二节 中国内地秘书(文书)机构的设置与工作指导原则	(190)
一、秘书(文书)机构的设置	(190)
二、秘书(文书)机构的工作指导原则	(193)
第三节 中国内地现代公文文种的产生与发展趋势	(196)
一、通用法定文种的沿革基本上是“大稳定,小调整”	(196)
二、通用法定文种的设立及其适用范围日趋科学化	(199)
三、通用非法定文种的数目众多并随机萌生	(203)
四、公文文种使用的三个基本原则	(204)
第四节 中国内地现代公文的行文规则与公文格式	(206)
一、内地公文行文的主要规则	(206)
二、内地公文格式的嬗变与特征	(209)
第五节 中国内地现代公文起草的基本要求与正文结构	(215)
一、内地公文起草的基本要求	(215)
二、内地公文的正文结构	(218)
第六节 中国内地现代公文的处理工作日臻完善	(226)

一、内地公文处理的内容	(226)
二、内地公文处理的重要革新	(227)
三、内地公文处理过程的特点	(230)
第七节 中国台湾、香港、澳门地区的现代公文	(233)
一、台湾地区的公文	(233)
二、香港地区的公文	(241)
三、澳门地区的公文	(248)
第八节 毛泽东对创立现代公文体系的重大贡献	(253)
一、关于批评错误文风	(253)
二、关于公文写作的理论指导原则	(254)
三、关于撰写公文的基本方法	(258)
结束语	(261)
一、中国公文历史发展的根本动力	(261)
二、中国公文演进的一般规律	(262)
三、中国公文的发展趋势	(268)
主要参考书目	(275)
附录一 晋察冀边区改革公文程式的理论与实际(指示信第四号)	(276)
附录二 陕甘宁边区新公文程式	(278)
附录三 华北人民政府公文处理暂行办法(草案)	(282)
附录四 中共中央关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示	(287)
附录五 中央人民政府政务院公文处理暂行办法	(290)
附录六 国务院秘书厅关于公文名称和体式问题的几点意见(稿)	(296)
附录七 中国共产党机关公文处理条例	(301)
附录八 国家行政机关公文格式	(308)
附录九 国家行政机关公文处理办法	(319)
附录十 中华人民共和国国家通用语言文字法	(325)
附录十一 中华人民共和国电子签名法	(328)
后记	(333)

绪 论

本绪论作为中国公文发展简史(以下称“公文简史”)的开端,将要依次探讨和说明与公文简史相关的如下几个问题。

一、本书的研究对象和主要任务

顾名思义,中国公文发展简史的研究对象是中国公文产生和发展的简要历史。依据唯物史观来分析中国社会发展的历史进程,大致情况是:夏朝进入奴隶社会,经过商、西周、春秋时代,自战国时代脱离奴隶制度到封建社会以后,历朝经济、政治、文化的发展有其繁荣时期,也有发展迟缓时期。到19世纪中叶,由于西方资本主义的侵入,中国一步一步地变成了半殖民地半封建社会。经过近百年中国各族人民救亡图存的英勇抗争,尤其是中国共产党诞生后,领导全国人民进行艰苦卓绝的奋斗,终于在1949年建立了中华人民共和国。新中国成立后,逐步从新民主主义过渡到社会主义初级阶段。中国公文起源于夏商时期,至今已有四千多年的历史。公文作为治理国家、管理社会的工具,伴随着中国社会的发展,为各个时期、各个社会阶段和社会阶段的统治者、管理者、领导者服务。因此,中国公文产生和发展的历史轨迹,大致是和中国社会的历史进程相吻合的。但是,中国公文作为国家上层建筑中的一种文化现象,具有相对的独立性,有其自身发展的特点和规律。本书在考察中国公文的起源后,将公文的形成和发展分为古代公文、近代公文和现代公文等三个历史阶段,分别予以阐述,看公文的开始怎样、后来怎样、现在怎样,是如何革故鼎新,在变革中继承、在继承中发展的,力图理清其历史的发展脉络。同时,把历史的研究方法和逻辑的研究方法结合起来,对每个历史阶段的公文,着重从以下互相联系的三方面去进行研究。

一是公文文体。所谓“文体”是文章的体裁或样式,它是一篇文章归属的类别及其结构方式、语体特征等综合反映出来的整体面貌。公文是一种特殊的文体,它不是诗歌、小说、散文、戏剧之类的文学文体,也不是议论文、说明文、记叙文、抒情文之类的普通文体。它属于应用类文体,即应用文。应用文又根据行文

主体和内容性质,分为公务文书和私务文书,而公务文书即公文。公文是历代国家机关、政党、社团和企事业单位专用于处理公共事务的文体。这一文体比其他任何种类的文体要复杂得多,它由不同历史阶段(或时期)的不尽相同的多个文种组成,形成一个体系。在公务活动中选择什么样的文种,这是由公务活动的目的、行文主体的职权及其与行文客体之间的关系所决定的;而文种又决定了公文的格式、语言表达方式和语体特征。因此,本书要以公文文种的产生和发展为主线去反映公文的历史面貌,同时选择主要文种的代表作品来评说写作风格。

二是公文工作。公文的形成及其价值的实现需要一个过程,而这个过程必须有一定的运作程序和行文规则,这套运作程序和规则构成公文工作(或称公文处理)。公文工作要依靠文书机构去实施,靠文书制度去保证。因此,各个历史阶段的公文工作及其组织机构与制度,是本书要研究的主要内容之一。

三是公文内容。古今公文是社会发展的历史纪录,其内容是属于古代史、近代史和现代史研究的对象,原则上不是本书研究的范围。但是对公文反映的历史内容也不应完全置之不顾,因为内容决定形式,历史上公文体式的变革是随同内容的变革相伴而行的。本书主要采取概叙或“画龙点睛”的方法去揭示各个历史阶段及各个时期的公文内容,旨在说明当时的公文体式是如何反映内容,以及统治者、领导者是如何利用公文为其政治活动服务的。

由于历史的、政治的原因,在中国境内还存在台湾、香港、澳门三个地方性政权。其中港、澳已分别于1997年和1999年回归祖国,建立了直属中华人民共和国中央政府的两个地方特别行政区,该地区的公文种类和体式规范,分别由港、澳特区政府制定并发布,只在本区域内施行。但港、澳地区以至台湾地区的公文也都属于中国现代公文的范畴,因此在本书第五章辟专节予以介绍。

本书诸章之前有“绪论”,章后有“结束语”和“附录”。“绪论”主要是考察公文以及相关概念的历史渊源,公文的内涵及载体的物质形态,公文的特点及其作用,以作为了解公文简史的“导向”。“结束语”带有总结全书性质,概括公文发展的动力和规律及未来趋势。“附录”辑选了近代和现代的十一个公文法规,以作为研究“公文简史”的重要参考文献。

本书以相当大的篇幅对古代和近代的公文进行探讨,其目的是批判地继承公文的历史遗产。毛泽东同志指出:“今天的中国是历史中的中国的一个发展。我们是马克思主义的历史主义者,我们不应当割断历史。从孔夫子到孙中山,我们应当给以总结,承继这一份珍贵的遗产。”^①中国公文作为一种文化,是历史悠

① 《毛泽东选集》第二卷,人民出版社,1991年,第534页。

久的东方文明古国发展史的一部分,应当批判继承,以剔除其糟粕,吸取其精华,达到“古为今用”、服务社会的目的。

二、公文及相关概念的历史考察

无论是在中国历史上对公文的称谓中,还是在目前机关的公文处理工作里面,除了使用公文这个概念外,还经常使用文书、文件这两个概念。对于文书、文件、公文这三个概念的看法,在文书学、公文写作学研究中不尽相同。因此,有必要对文书、文件、公文这三个概念的由来与演变,以及它们的联系与区别作一简要的探讨。

(一) 文书

在中国古代,文书一词最早见于西汉贾谊的《新书·过秦(下)》:“禁文书而酷刑法,先诈力而后仁义。”这里的“文书”泛指古代的文籍图册。在此以前,殷商时称“文书”为“典册”,秦称之为“典籍”。“文书”作为公务文书的含义被确定下来,大致始于东汉。班固在《汉书·刑法志》中说:“文书盈于几阁,典者不能遍睹。”这里讲的“文书”,就是指的公务文书。

文书除指公务文书外,还包括私务文书,即个人、家庭或家族因处理私事而形成的文书,如书信、日记、契约、遗嘱等。从古至今,公务文书与私务文书是同时发展、相辅相成的。古代的公务文书与私务文书中有些文种,如书、颂、吊等也用于私务文书;现代公务文书使用的一些非法定文种,如书信类文种的便函、证明信、介绍信、感谢信、贺信、表扬信等,告启类文种的启事、讣告等,记录类文种的大事记、电话记录等也可广泛用于私务文书。可见,文书的外延较大,涵盖了在公务和私务活动中所形成的具有一定体式的文字材料。此外,文书除指物外,还往往用于对工作职务、工作机构的称谓。如新中国成立前,中共机关的秘书工作机构设有文书科和文书,负责处理机要文件。

(二) 公文

“公文”一词的出现晚于“文书”,大约是三国时期以后。西晋陈寿《三国志·赵俨传》:“辄白曹公,公文下郡,绵绵悉以还民。”随后,南朝刘宋时范晔所著《后汉书·刘陶传》记:“州郡忌讳,不欲闻之,但更相告语,莫肯公文。”其意是说,东汉末年张角领导的黄巾起义,人多势众,可能威胁朝廷,州郡官员对此虽然顾忌,害怕听到这个消息,但口头上仍互相转告,不肯以公文上奏。在以上两则记载中讲的“公文”,显然是公务文书的统称。由此看出:公文同文书的关系是种与属的关系,前者是后者的组成部分。从这个意义上讲,公文是公务文书的简称。这一

基本含义,至今仍沿袭下来。

但在机关的日常公务活动中,公文与文书往往通用,如文书处理、文书工作与公文处理、公文工作,两者没有实质上的差别,人们并不拘泥于文书之前未加上“公务”二字,而产生文书处理与文书工作应包括私务文书在内的歧义。这种在特定的工作环境下,习惯冲击科学、模糊概念变成约定俗成的情况,应承认其合理性。可是,在论及文书与公文的关系,以及这两个概念容易出现歧义的场合,还是要从科学的意义上对公文与文书的含义加以正确区分。

在古代,公文又称公牍,或者文牍。所谓牍,因其字从片部,而片为半木,所以出之于版者为牍。以此相传,出之于竹,以至易版为纸,仍称为牍。牍前冠以公字,即公牍,以有别于私人的文牍。中华民国时期,徐望之著《公牍通论》,实际上讲的是“公文通论”。现代,人们已不用公牍名称,而用公文代之。

(三) 文件

“文件”一词出现较晚,大约在清朝末期开始使用。宣统三年(1911)五月,清朝颁布了《内阁属官官制》,规定设承宣厅,其职责之一是掌管“本阁公牍文件”。这里讲的公牍,如前述,系指公文。将“公牍”与“文件”放在一起,它们之间的关系可从两方面理解:一是两者为并列关系;二是为包含关系,即公牍是公文的总称,文件是公文的一部分。有的学者从前一种理解出发,再联系目前机关对公文、文件的使用习惯,认为公文与文件没有实质上的区别;有的学者从后者出发,认为两者有原则区别,公文的外延应大于文件,文件是设有完整版头的公文。如果将文件、公文与文书相比较,它们的外延最大的是文书,公文次之,文件再次之,形成文书→公文→文件的依次包含关系^①。

笔者认为,如果从上述“本阁公牍文件”这句话的含义上讲,公文与文件极少可能是同语反复的并列关系,可视为是包含(公文)与被包含(文件)的关系。但是,应当看到任何事物都是发展变化的,因此反映特定事物的概念的含义也不会是一成不变的。如前面讲文书的概念最初是泛指古代的文籍图册,以后才专指公务和私务文书,而不包括一般的文字书籍与图册。文件也有类似情形。目前,在机关的文书处理工作实践中,文件所表达的含义已发生了衍变。它既可作为单独概念使用,也可作为集合概念使用。从狭义上的单独概念讲,文件既指有专门版头的公文,如“中共中央文件”、“国务院文件”;也指个别文件,如说:“请查阅一下××××文件”,而不叫××××公文或××××文书。从广义上的集合概

^① 《最新公务应用文写作》,张元忠、杨珺碧主编,中南大学出版社,2000年,第2—4页。

念讲,文件相当于公务文书,是指机关公务文书的总称。文件通常分为正式文件与非正式文件。比如,中国共产党第十六次全国代表大会上,凡大会通过的工作报告、中国共产党章程(修正案)、中纪委向十六大的报告和相关的决议,还有大会通过的议程和会议领导机构、大会选举的中央领导机构成员名单以及大会发表的公报等,都称之为正式文件,而会议简报、代表发言记录、新闻发布会记录,则是非正式文件。人民出版社2002年11月已将党的十六大正式文件汇编成册出版,命名为《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》,这里讲的“文件”就是从集合概念的含义上使用的。再就一个机关单位来说,凡机关的收文和发文,以及机关内部使用的文书,也可统称为文件。此外,同文书一样,文件也包括私人形成的文字材料,叫私人文件。

由此可见,从广义上讲,文件与文书两个词所表达的概念是相同的,在本质上没有区别。相对来说,公文的外延小于文书、文件,它仅指公务文书,不包括私务文书(私人文件),从而把历史上公文外延大于文件的状况颠倒了过来。因此在习惯上,不仅公文、文书是通用的,而且它们同文件也是通用的。也就是说,不同场合对公务文书这个事物,可在文书、文件、公文这三者之中选择不同的称谓,但这不表明事物性质起了变化。概念的异名性是自然语言中存在的普遍现象。文书、文件、公文这三个异名具有反映公务文书这个概念的功能,也是符合情理的。

三、公文的内涵及其载体的物质形态

为了研究公文简史,必须弄清楚什么是公文,它在历史上出现过哪些物质载体(即制成材料),而形成不同类型的公文。弄清这个基本问题,对把握公文的历史发展是十分重要的。

(一) 公文的内涵定义

我们给公文下定义,就是要把公文从其邻近的类似事物中区别开来,并且揭示它的内涵,即其特有的本质属性。在公文写作及其相关学科文书学的研究中,以及国家机关所颁布的公文法规里,出现过众多的公文定义,说法很不一致。笔者在汲取前人研究成果的基础上,将公文的内涵定义表述为:公文是法定作者 in 实施公务管理过程中经过一定处理程序,形成并使用的具有法定效力与规范体式的文书,是办理公务的工具。这个定义包括以下几层意思。

1. 公文的制发主体是“法定作者”。就是指依照法律和其他有关法规规范性文件成立、并能以自己名义依法行使权利和承担一定义务的社会组织或代表

该组织的领导人,才有权制发公文。法定作者包括“法人”单位和其他依法成立但不具备法人资格的组织实体。私人文书、普通文章和文学作品的作者是自然人,即按照自然规律出身的一般公民。当然,法人也可撰写公文之外的文章以至文学作品,但自然人任何时候不能制发公文。当然,从历史的发展看,对公文的“法定作者”不应从绝对的意义上理解。法制产生于国家之后,这点同公文的起源是大致同步的。但法制同任何事物一样,都有一个演进的过程。在我国古代社会虽然也有法制,但立法还极不完善,人治大于法治,君命即是法律。正如东汉文颖在《汉书·宣帝纪》中所注:“萧何承秦法,所作为律……天子诏所增损,不在律上者为令。”皇帝的诏令可以补充、更改、取消法律条文。在当时情况下,皇帝、官僚机关和其他社会组织是事实上的“法定作者”。到现代,我国作为正在建设中的法治国家,任何未经法定手续成立的社会组织及其领导人不能视为“法定作者”,因此无权制发公文。

2. 公文形成和使用的条件。公文是“在实施公务管理过程中经过一定处理程序形成并使用的”。这就是说,公文的形成和使用首先是和“实施公务管理过程”联系在一起的,是出于公务管理活动的需要,它有别于纯属私人交往的文书。凡属于党务、政务、军务、工务、农务、商务、学务等方面的管理活动,均属公务之列。法定作者制发公文就是为了推动公务管理活动。此其一。其二,公文的形成必须“经过一定处理程序”,包括领导交办、草拟、审核、签批、印制、用印等。公文写作不同于一般文章和文学作品的写作,必须经过事前的领导交办和草拟后的领导审核、签发等环节,才成为有效的公文,并在公务管理活动中使用,否则就是一张废纸,一钱不值。

3. 公文的显著特点。公文是“具有法定效力与规范体式的文书”。由于法定作者具有依法管理本系统范围内公务活动的权力,因此它制发的公文就具有法定的效力,对受文对象具有权威性和约束力,这是就公文内容方面讲的;就其外在形式方面看,包括文种的使用、格式的安排和语言的表达等,要符合公文法规规定的规范性要求。这些要求是公文的法定效力在形式上的表现,也是保证公文质量和运转效率所必须的。这样便从内容与形式两个方面,划清了公文同普通文章和文学作品的区别。普通文章和文学作品虽然也讲社会效果,但不是法定的;虽然也讲形式,但提倡不拘一格,特别是文学创作切忌千篇一律的公式化、概念化,主张多样化、个性化,每篇(部)作品都要有自己的独创性。

4. 公文的性质和作用。上述定义称公文是“办理公务的工具”,这主要是就公文的性质和作用而言的,在定义中起着补充说明的作用。公文既然是办理公务的工具,因此任何统治阶级、任何国家机关和其他社会组织都可利用它来行使