

凌獻方編

人民
政府
公文程式研究
(增訂本)

附公文處理辦法

立信會計圖書用品社發行

凌獻方編

人民
政府
公文程式研究
(增訂本)

附公文處理辦法

立信會計圖書用品社發行

文程式研究 (增訂本)

每冊人民幣七千五百元
外埠酌加郵費運費

編者 凌 獻 方

發行人 顧 詢

發行所 立信會計圖書用品社

上海河南中路三三九號
重慶小什字立信大樓
天津建設路一號

(滬)

目 錄

一、公文的定義.....	一
二、公文的種類.....	二
三、撰寫公文的基本要點.....	四
(一)基本條件.....	四
(二)撰寫公文的幾項原則.....	八
(三)關於公文體例的要則.....	一五
四、公文之作法.....	二三
五、處理公文辦法.....	八七
六、催辦檢查制度.....	一一〇
七、檔案管理辦法.....	一一四
(一)規則.....	一一五
(二)點收.....	一二五

(三)登記.....	一六
(四)分類.....	一六
(五)編卷及歸附.....	一八
(六)編號.....	一九
(七)登卷目簿及填細目表.....	二〇
(八)整理裝訂及收藏.....	二〇
(九)調卷.....	二二
(十)銷燬及防損.....	二四
(十一)附件管理.....	二五
八、舊日公文用語存廢表.....	三五

一、公文的定義

政府機關與羣衆團體相互間，或機關團體與人民相互間，爲了公務，有所宣佈和傳達政策、法令、報告或商洽陳述、委託、通知……依一定的程式以傳達意思的文書，就是公文。

公文爲什麼要有一定的程式？在反人民的政權機關，爲了表示他是鎮壓人民的代表者，所以要維持「威權」與「體制」，制定出一套舊的公文程式，例如人民向公安分局請求發給棺木抬埋執照時，在呈文的開始，就要寫着「呈爲呈請恩准發給抬埋執照俾便運靈以安窆事」。而政府對人民說話，是一副殷勤恩賜的面孔，例如凡任何佈告末尾，必用「……一體佈告周知，其各凜遵毋違，如敢陽奉陰違，一經查明，必予嚴辦，切切此佈。」等字樣。現在是人民政權的時代，政府是人民行政權力機關，首先要革除一切鎮壓，恩賜，恫嚇，欺騙等公文程式，但是是否就等於全部否定了公文程式呢？我們的意見不是如此，因爲公文是政府或團體之間，或政府團體和人民之間，作傳達公務意思的工具，所以要簡單明白，把意思說得清清楚楚，既不能有呆板的死格式，也不能毫無規律，一人搞一套。因爲每個人的文字技巧、習慣用語不同，雖有同一意思，寫起來方式各有不同，體制紊亂，往往被曲解或附會，失掉原意。因之，必須有一些規律，這些規律的組成關係，便是公文程式。雖然中央人民政府還沒有頒布統一的公文程式，但是試行中的草案和習慣上的規律還存在着，現在把這

些草案和規律，組織起來，作為研究參考之用。作者正在從事研究，粗知大略，本書內容還要逐漸充實，請讀者隨時指正。

二、公文的種類

依據中央人民政府政務院祕書廳一九五〇年十一月的公文處理暫行辦法草案中，規定公文種類為下列八種：

(一)函：上行、平行、下行或政府對人民、人民對政府，均可用函。

(二)令：關於頒布決定、條例、通則、規定、辦法或任免、嘉獎、懲戒、通緝、赦免以及指揮行政等均用令。

(三)決定：對於政策性的特定問題有所決定時用決定。

(四)指示：對下屬機關在工作進行上有所指導時用指示。

(五)報告：對上級的請示或報告事項用報告。

簽報：為報告的另一種形式，其有別於報告的，為手續簡捷迅速。由機關首長簽署直接送上級首長批答，不必經過普通公文手續，不用機關印信。

(六)批覆：對下級的請示或報告事項答覆時，用批覆。

(七)佈告：凡對人民公佈的事項用佈告。

公告：爲佈告的另一種形式，對特定事項，需要宣告週知時用公告。

(八)通報：對於各機關（不分上下級）須要週知的事項用通報。

通知：對於特定的機關或人員通知的事項用通知。

以上八種之中，依照受文者與發文者之間的地位關係，可分爲三大類：卽上行公文，平行公文和下行公文，它的性質不同如左：

(1) 上行文：上行文是下屬機關團體，向上級機關團體送達的公文。適用的公文體裁，如報告、簽報、等。

(2) 平行文：平行文是同級或不相隸屬的機關團體相互間；以及政府或團體對人民，人民對政府或團體間互相行使的公文。它適用的公文體裁，如函、通知等。

(3) 下行文：下行文是上級機關團體對所領導的下屬機關團體行使的公文。它適用的公文體裁，如令、指示、批覆，等。

(4) 無級別限制的公文：卽受文者的對象相當廣汎，包括上下各級及人民，并不限定對某些指定的機關團體的公文。它適用的公文體裁，如函、決定、佈告、通報等。

近來有人主張函分爲公函及便函，祇對平行機關團體或個人時用之。對上級專用報告、簽報。這樣，明顯地劃分了上行，平行，下行公文。本書仍照一九五〇年十一月政務院秘書廳的草案所規定的公文種類，加以說明舉例。倘若將來再有變動時，可以根據本書內容變通

運用。

三、撰寫公文的基本要點

(一) 基本條件

公文與私人文件性質不同，公文代表政府團體表示意思時，便具有一定的權力與拘束力。因此，當每個政府或團體的工作人員在起草公文，核閱公文時，必須具備下面幾個基本條件：

(甲) 全心全意爲人民服務的信念：任何參加革命的人，當然首先須樹立全心全意爲人民服務的信念，但是這個信念，必須具體到工作上纔能發生作用。撰寫公文，即是具體工作的一種，在起草公文之先，即要認識我現在是處理人民的事情，一字一句，關係到人民的福利，便不能不深思熟慮，各方面全照顧到。否則一字之誤，便要影響多少人的性命、財產、便利等。例如在起草某種稅法時，「凡白報紙、道林紙、銅版紙、橡皮紙等均課以百分之一的稅率。」其中原規定只有白報紙道林紙銅版紙和橡皮紙，但是起草條文時，加了一個「等」字，到了下面執行稅法時，便根據「等」字，可能把一切和上述四種紙的相似品一律課了稅。再例如一九五一年二月廿一日頒發的中華人民共和國懲治反革命條例，是懲治反革命份子的

根本法規。制定此項條例時，一定經過很多負責同志長時間的研究增減。所以頒布之後，全國反響極好，在文字方面既具體又明白。誠如中央政務院政法委員會副主任彭真所說：「爲了使幹部容易掌握這個條例，我們在起草的時候，力求能解決問題，又力避龐雜、繁瑣、因此寫得比較簡要概括。」試舉其中一例，例如第十四條「凡犯本條例之罪，而有下列情形之一者，得酌情從輕，減輕或免予處刑：（一）自動向人民政府真誠自首悔過者，」這一條的主要精神，在結合「首惡必辦、脅從不問、立功受獎」的原則，因而規定自首者減刑免刑。但是往往反革命份子在�的反革命行爲被人揭發檢舉之後，纔去自首；如果條例上不明白規定，使掌握條例具體執行工作人員處理時發生疑問，究竟已被人檢舉，而未逮捕之前，反革命份子來自首了，應該不應該減免？這個問題，已由條例裏面規定的極明白，即「自動向人民政府真誠自首悔過者」，自動即非被動，如已被人檢舉再來自首，即是被動；可能倘若沒人檢舉，他即不來自首，有何自動可言？此其一。其次條例規定要真誠悔過，即是反革命份子感到自己過去的行爲，對不起人民，如今政府號召自首自新，因而覺悟悔過，自願交出反動組織關係、武器、電台等等危害國家的事實和關係，重新作人。而不是因人檢舉，希圖適用「自首減免」的條例來鑽空子，此其二。所以條例中「自動」兩字，寫的是又具體又明白。倘若去掉這兩個字，便不知道有若干應該鎮壓受懲的反革命份子得到不應寬免的減刑。使人民的革命事業不知間接直接受了若干影響與損失。

(乙)精通所在機關的業務：過去舊機關的公文，祇求文詞通順，能够把責任推卸出去，就算完成了任務。人民政府的公文，主要在實事求是來解決問題，決不是使公文來往兜圈子，所以每個撰擬公文的職員，除了文詞通順，說理明白之外，一定要精通所在機關的業務。例如一九五〇年春季，政務院頒布了「關於統一國家公糧收支保管調度的決定」，其中第四條說「一切財政開支，凡能以貨幣或實物支付者，一律不得支用公糧。公糧支出，祇限於部隊及區以上政府機關團體的人馬食用糧、公立學校供給制教職員公費生的食用糧、救災糧、優撫糧、嬰兒保育糧、參戰的民工食用糧及部份的治河糧，除以上各項開支外，其餘應儘先撥充貿易糧。」這一條中把公糧分成了兩部份，一部份是財政開支糧，一部份是貿易糧，財政開支糧中又分部隊及區以上政府機關團體的人馬食用糧（區以下機關團體的食用糧如何？）優撫糧、嬰兒保育糧、治河糧及參戰的民工糧、公立學校供給制教職員公費生的食用糧等，如果不精通業務，這一連串事實如何分得清楚，說得明白。再例如政務院公佈的一九五〇年航務工作決定中，規定「……二、燈塔標誌的建設，先恢復渤海灣各港埠及長江航線的助航設備，曹妃甸、成山頭、猴磯島三處燈塔及長江航線的燈標，并改善燈塔標誌的管理制度。」所謂助航設備，曹妃甸、成山頭、猴磯島在那省那縣，為什麼先恢復它的燈塔？燈塔與燈標有何不同？何處該設燈塔，何處該設燈標？這些事實，也必須精通業務的人，才能完成任務。現在一個够條件的工作人員，在業務方面，不僅要了解本處本科的業務，還

需要了解本部本廳本局的一般業務，以及本國本省市的一般業務有關情況。迴非從前反動政府那些一知半解，鑽牛角尖，咬文嚼字爲公文而公文那些文牘主義的公務員可比。

(丙)臨事須調查研究：毛主席說過「沒有調查就沒有發言權」。尤其撰擬公文，是爲了說明問題解決問題，更須事事經過調查研究。人民政府的公文、和反動政府有本質上的不同，反動政府公文，不是爲了鎮壓威嚇人民，便是粉飾太平，欺騙人民，根本不給人民解決問題。人民政府是人民的服務機關，人民政府的公文，一字一句，都和人民有極密切關係。尤其是愈到上級機關，所遇到的問題也愈加複雜。因爲凡能解決的問題，在下邊的工作人員早經解決了，剩下他們解決不了的纔向上面請示。因此對這些問題，必須好好調查研究，首先從歷史上研究這問題發生的原因與變化的經過；再從現在其他地區，其他國家，尤其是先進的社會主義國家如何解決的實例加以研究。這樣，已可以摸到綫索，再向專門家討論，而後決定的辦法，總不會與事實相差太遠。毛主席教導我們，向羣衆學習，即是不耍一個人閉門造車，也即是加強調查研究的意思。例如有納稅人向稅務局提出問題：

「華東工業部南京有線電廠派人至北京與郵電部，簽訂定貨合同，貨價按照上海折實單位計算，在該廠上海營業所交付貨款，登入現金收支日報表，由上海營業所出立收款收據，隨將貨款解匯南京廠方，日後由南京廠方開立發票及提貨單，並在南京提貨裝運。」

上項營業成交地點在北京，付款地點在上海，交貨地點在南京；上海方面認爲貨款在滬交付，並出立收

據，其營業行為應視為上海發生。南京方面認為提單發票及交貨俱在南京，成交地點雖在北京，但由廠方派員洽商，上海不過代收貨款轉解而已，認為應視為南京方面之營業收入，應在南京交稅。上述情況，究應如何處理？

上項問題，隨便找一個擅於撰擬公文的人，決無法答覆。必須了解稅法，精通市場情況，纔能圓滿解釋。但這絕不是一個人憑空揣想所能做到，必須經過調查研究後纔能解答。其次，任何事件的發展，經過調查研究後，一定發現它自有一個規律，例如春天上游雪融，流到下游的時候，每年都在開桃花的時候，大家找出這項規律，稱為「桃汛」。每屆桃花開放的時候，應該注意防範，集合民工，準備工具，通電各地水利機關隨時電告水位，這就是經過調查研究，找到規律後，可以為主動的工作的實例。

(二) 撰寫公文的幾項原則

撰寫公文，在綜的方面，有幾項原則。這幾項原則，本來對任何工作都適用的，尤其是撰寫公文時更重要。因為這一點是人民政府的公文和反動政府公文不同的主要因素，因而特別提出來供讀者參考。

(甲)要客觀：中國共產黨領導人民政府。中國共產黨是以唯物的觀點出發觀察事物的，因此對一切問題須從客觀的唯物的出發點決定，各級政府和團體的公文上自然更應該具體表現這個原則，撰擬公文時，切記不可有個人主觀判斷的詞句。例如舊機關的公文，常有這樣

的話句「查近來本市物價飛漲，民不聊生，推其原因，固由於上海米價上漲，影響波動，而歷來本市物價上漲，皆有奸商幕後操縱，此次自難例外，應由該局會同警察局嚴行查究，以遏漲風，而維民生，此令。」這一篇指令裏，並沒有明白說出爲什麼此次也有奸商操縱的理由，只說「此次自難例外」，這顯然是主觀武斷的說法。再例如通緝拐款逃犯一個通知，也犯同樣毛病：「爲通令緝拿拐款逃犯××事，查本局出納科辦事員×××，三十五歲，××省××縣人，面白，中等身材，口操國語，於×月×日解送公款××萬元，由××至××處，迄今已逾半月，尚未將該款送達，經詢沿途機關，均未發現，顯係拐款潛逃，該犯素日交遊甚廣，揮霍無度，雖無家屬，惟有一遠房弟兄，居住×省×專區境內，去年春季曾來局向該犯索取舊欠，可能即逃匿該處，應請貴局即行派警搜查，務獲歸案法辦，至緝公館。」這篇公文裏，第一、不能肯定此人必是拐款潛逃，而竟主觀武斷爲「……顯係拐款潛逃，……」第二、既說「……該犯素日交遊甚廣，」可是又武斷肯定「可能即逃到他遠房弟兄家裏，」而叫警察去搜查。類似此類公文，單憑個人主觀判斷肯定一件問題，在人民政府是不允許的。

(乙)要通俗：人民政府是爲人民服務，而不是鎮壓威嚇人民的，所以公文用的字句，以通俗明白，人人能懂爲最高條件。例如某省人民政府民政廳查禁賭博令文如下：

「各縣（市）人民政府：頃奉某區軍政委員會民政部關於嚴禁賭博通知，略開「茲值春耕季節，各省應重視賭博對社會治安與生產的危害性，督促所屬各級政府結合生產救災、改造流氓等工作，切實查

禁。」我們認為這一指示，完全正確，按初步調查，舊曆年關，本省部份縣(市)雖曾明令禁止。但至目前各地暗自賭博者仍不在少數，如此定會影響社會治安生產工作，及浪費人力物力與時間，希各縣(市)政府重視此一問題，配合農會、生產救災會及區鄉政權等機構，切實查禁，並將執行情況報核為要。此令！」

以上這一篇公文，人人懂得，說賭博的害處，過去執行的不澈底，今後各縣市應該怎樣執行，執行的結果要報告。這樣公文，雖文化水平低的同志也可以明瞭，并且知道如何執行。再舉一個偽國民政府司法行政部的訓令：

「司法行政部訓令 為司法官吏應勤慎厥職不得擅離職守由

令各級法院

「查司法官吏，職掌聽斷。平亭戡訟，責任綦重，稍涉泄沓，影響滋鉅，尤宜勤慎厥職，為民服務。乃近年以來，世風澆漓，吏習奔緣，士尚浮夸，在未獲職位之先，但得一官為足；及予補放，席未暇暖，又遞求躡等，其能任勞任怨，埋頭苦幹者，殊不多觀，每當長官進退之際，尤視為活動之絕好機會，劍畫盈尺，無非干託，投刺公門，請謁私室。或以地膚民貧為詞，請求他調；或以事繁俸薄為言，希望升遷。公然要求，罔知顧忌，甚至拋棄職務，遠道跋涉，簿書因之積累，獄訟因之遲滯。似此情形，不特有玷庭簾，抑亦妨害公務。本部長蒞事伊始，望治良殷。循名責實，黜陟悉憑成績。選賢任能，去取惟依法度。當茲國勢岌危，法權尚未收回之日，推行法治，尤屬未可稍懈。宏濟艱難，胥賴衆力。凡我同僚，務須共體斯旨，痛澈痼習，努力邁進，期臻上理。其有懷瑾握瑜，切實奉公之士，終不難有以自見，

積資遞升，毋憂久沉。自此次通令之後，各該院長首席檢察官暨各級在職人員，毋得擅離職務，來京請關。即有要公接洽，亦須事前呈經核准，非奉指令，不得起行，仰即遵照，并轉飭所屬遵照。此令。」這一節通令，不要說一般公務員不懂，就是字還有讀不上來的，試問執行上怎能貫徹？人民政府的公文，切忌生澀古奧的字句。不僅是古文不能用，即語體文也要簡短明白，再舉一例，說明語體文不通俗簡練的毛病：

「本局爲了正確地妥當地執行上級所規定的科學的縝密的人事考核制度起見，廢棄了舊日的無政府狀態的人事制度——那是一九四八年冬季公佈的——那個制度，雖有了基本上而一般不能感覺的成績，但是時代的發展，衝破了舊制度的藩籬，進入飛躍的階段，而迎接新的制度了。……」

以上這一篇近代式的公文，是不是妥當呢？我們認爲是不合公文程式的，因爲公文用語，簡短明白，切忌複雜的文法，與不常見的詞句，例如上面一篇公文，倘若照下面的改正，就比較容易明白了：

「最近上級規定人事考核制度，非常科學嚴密，本局已決定遵照執行。前在一九四八年冬季公佈的人事制度，過去雖會執行有效，但嫌雜亂無系統，現在已不適用。……」

這就說明了公文與其他文字不同之處。

(丙)要具體：過去反動政府公文，最大的毛病是抽象籠統，例如派員查辦一案，他不負責任的查，不負責任的聲復(報告)『查××盜賣古柏一案，經如何如何查後，查明事出有

因，查無實據」。再例如人民請求一件事，批示他：「呈乙件（緣由）呈悉，所請礙難照准，此批」。為什麼礙難照准，呈請人怎樣會知道。或下級機關有某事向上級建議，上級祇是含糊的指令「某某案應毋庸議」，為什麼不必考慮，不肯接受，上級不明說，下級永遠不知道。

對一個數量變化，不可抽象籠統：例如某縣呈報患虎疫人數的呈文：「查本縣地瘠民貧，知識未開，民衆對公共衛生，素不講求，本月二十三日來，突由×村發現虎疫患者，第三日即蔓延全村，數日後幾遍及鄰村，目下傳染仍極猖獗，死者一日多起，棺木爲之出售一空，本縣已採有效辦法遏止，但限於物力人力，勢難奏功，懇請 鈞府轉飭有關廳局，迅予援救。」這篇公文中的漏洞：第一、全村共有人口若干？死亡若干？染疫村死亡若干？鄰近村死亡若干？死亡率多少？沒有說明。第二、該縣已採用什麼有效辦法，是隔離，是防疫注射？患者如何治療？有多少醫院醫生？沒有說明。第三、需要上級如何援助？是派醫生還是補助藥品、經費，還是把病人接到其他地區去治療？也沒有說明。這篇公文等於無用，因為他迫切需要解決的問題，人家看了不够明確，無法解決。

對一個情況的發展，不可抽象籠統：例如上級命令某縣注意水害，尤其是雨後的情況，某縣的呈復如下：「連日霪雨爲害，山洪暴發，山勢陡峭，水流洶湧，如千軍萬馬，呼嘯奔馳，如天崩地裂，晝夜不停。村舍廬居，人畜財產，蕩然無存，壯者逃至四方，老弱悉膏魚腹，災民集中縣城，數以萬計，胡天不弔，傷我哀黎，本縣以救撫兼施，生死雙顧爲宗旨，