

公文运作通论

■ 孙庆聚 著

■ 天津教育出版社



公文运作通论

孙庆聚 著

天津教育出版社

责任编辑：冯今声

封面设计：永 莲

版式设计：志 珍

责任校对：肖 琳

公文运作通论

孙庆聚 著

天津教育出版社出版发行

(天津市和平区张自忠路 189 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

开本：850×1168 毫米 1/32 印张：11

字数：280 千字 印数：1—5000 册

定价：16.80 元

前 言

公文是各级各类领导部门和工作机关在实施领导和处理公务过程中形成的具有法定效力和规范体式的公务文书，是传达党和国家的方针、政策，发布法规和章程，施行管理措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的工具。公文运作是各级各类办公厅（室）的一项常规业务，也是各级各类办公厅（室）工作的一项重要内容。作为一个领导机关和办公厅（室），要把自己统辖的部门和分管的工作领导好管理好；要把自己的参谋助手作用发挥好体现好，在很大程度上要靠公文的及时规范有序高效运作。一个部门一个单位的公文运作质量，是这个部门这个单位的工作作风和精神面貌的直接反映，也是这个部门这个单位的办公厅（室）工作人员，特别是直接从事公文运作人员的工作能力和业务水平的具体体现。因此，党的十五大之后，面对跨世纪的机遇和挑战，面对发展社会主义市场经济的新形势和把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪的伟大历史任务的要求，任何一个部门和单位，任何一个办公厅和办公室，要想更好地发挥自己的职能和作用，进一步提高工作质量和服务水平，努力开创新局面，为把建设有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪作出应有的贡献，就必须结合自身实际，认真贯彻落实十五大精神，以邓小平理论为指导，高度重视并认真搞好公文运作。

公文运作是一门专业，也是一门学问。公文运作本身的政治

2 公文运作通论

性、政策性比较强，业务的科学性、规范性和操作性也比较强。对一个领导干部和办公厅（室）工作人员来说，特别是对那些直接从事公文运作和文书处理工作的人员来说，要搞好公文运作和文书处理工作，除了思想上要高度重视，工作上要积极参与，要有强烈的事业心责任感之外，最重要的是要系统地学习和掌握公文运作的基本知识和业务技能。从目前办公厅（室）系统文秘队伍的实际状况看，大多数同志的业务素质和工作技能是能够胜任工作的，但在有些部门和单位，还程度不同地存在着文化素质高而业务技能低的现象。这种状况必须改变。从办公厅（室）系统广大人员特别是那些专门从事公文运作和文书处理人员的实际需 要看，也希望能有更多适合文秘人员工作要求的专门讲授公文运作和文书处理问题的教科书问世。应该承认，近几年来，在广大文秘工作者的辛勤努力下，有关秘书学和公文写作的专著已出得不算少，但专讲公文运作和文书处理的却并不多见，尤其是从办公厅（室）工作的实际需要出发，有针对性讲述公文运作的比较科学、系统、规范、实用的专著更为少见。鉴此，本书想在这方面作点探索和尝试，希望能对办公厅（室）系统的同志们，特别是对那些专门从事公文运作和文书处理的同行们有所裨益。

正是基于上述考虑，本书从公文运作的实际需要出发，重点围绕公文运作的三项基本内容，即制发拟撰、传呈阅办和存放用管，力求从理论与实际的结合上，有针对性地回答在机关工作中如何搞好公文运作的问题。全书共分八章。第一章，公文的起源和发展；第二章，公文的分类和使用；第三章，公文的处理和运转；第四章，公文的管理和利用；第五章，公文的立卷和归档；第六章，公文的秘密和保密；第七章，公文的制发和写作；第八章，公文运作的规范化和制度化。

就作者的主观愿望来说，本书对公文运作的阐述是想做到科

学、系统、规范、实用。实际效果如何，尚待广大读者去检验和评判。不过有一点可以自信，就是本书关于公文运作的基本观点，都是以中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日颁发的《中国共产党机关公文处理条例》和国务院办公厅 1993 年 11 月 23 日颁发的《国家机关公文处理办法》及其他有关文书处理的法规性文件为经典依据的。

目 录

前 言	(1)
第一章 公文的起源和发展	(1)
第一节 中国古代公文的萌芽与形成	(1)
第二节 中国封建社会的公文与文书工作	(5)
第三节 中国近代的公文与文书工作	(14)
第四节 新中国的公文与文书工作	(23)
第二章 公文的分类和使用	(33)
第一节 公文的性质与特点	(33)
第二节 公文的效能与作用	(42)
第三节 公文的种类与划分	(45)
第四节 公文文种的确定与使用	(50)
第三章 公文的处理和运转	(56)
第一节 公文处理的原则与要求	(56)
第二节 公文运转的程序与步骤	(58)
第三节 公文处理的要领与重点	(74)
第四节 公文处理中的催办与查办	(80)
第四章 公文的管理和利用	(84)

2 公文运作通论

第一节	公文管理的组织机构与运作方式·····	(84)
第二节	公文的行文制度与行文规则·····	(89)
第三节	公文管理的方法与要求·····	(95)
第四节	公文的传递与交换·····	(103)
第五节	公文的流通与阅览·····	(107)
第五章	公文的立卷和归档·····	(112)
第一节	公文立卷的意义与作用·····	(112)
第二节	公文立卷的要求与范围·····	(118)
第三节	公文立卷的原则与方法·····	(126)
第四节	公文的正式立卷与最后归档·····	(139)
第六章	公文的秘密和保密·····	(150)
第一节	公文保密的意义与作用·····	(150)
第二节	国家秘密的范围与密级·····	(157)
第三节	公文密级的设置与确定·····	(160)
第四节	公文保密的指导思想与基本任务·····	(164)
第五节	公文保密的组织机构与管理系统·····	(179)
第七章	公文的制发和写作·····	(191)
第一节	公文写作的基本要求·····	(191)
第二节	党政系统公文的撰制与写作·····	(203)
第三节	机关常用公文的撰制与写作·····	(215)
第四节	新闻报道的撰制与写作·····	(225)
第五节	公文拟办意见的撰制与写作·····	(230)
第八章	公文运作的规范化和制度化·····	(233)

第一节 公文运作规范化制度化的重要性与 必要性·····	(233)
第二节 公文运作规范化制度化建设的原则 与要求·····	(252)
第三节 公文运作规范的健全与制度的完善·····	(256)
第四节 公文运作的高质量与文秘人员的高素养·····	(259)
 附 录: ·····	(265)
一、《中国共产党机关公文处理条例》·····	(265)
二、《国家机关公文处理办法》·····	(277)
三、《国家机关公文格式》(中华人民共和国国家 标准)·····	(285)
四、《国务院公文主题词表》·····	(301)
五、《关于出版物上数字用法的试行规定》·····	(309)
六、《关于地名用字的若干规定》·····	(313)
七、《标点符号用法》·····	(315)
八、《校对符号及其用法》(中华人民共和国专业 标准)·····	(325)
九、《中华人民共和国档案法》·····	(329)
十、《中华人民共和国保密法》·····	(335)
 后 记·····	(341)

第一章 公文的起源和发展

公文的出现，是人类社会走向文明的重要标志。公文是人类在长期的社会实践活动中形成的。它随着人类社会的变化而变化，也随着人类社会的发展而发展。

第一节 中国古代公文的萌芽与形成

我们伟大的祖国，有着悠久的历史，灿烂的文明，丰富的文化传统。在中华民族五千年的文明史上，公文源远流长。公文是阶级社会的产物。作为国家政权机关用于管理政务、处理事务、联系公务、记录重要活动等行使国家职能、体现国家意志、反映国家机关行为的书面工具，公文是伴随国家的出现而产生的。正如斯大林在《马克思主义与语言学》一文中所说，随着“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的公文”（《斯大林文选》下卷，人民出版社，1979年12月版，第518页）。斯大林的论断精辟地阐释了公文赖以产生的社会背景、阶级根源和历史条件。

从历史唯物主义的观点看，公文的产生一般应具备三个条件：一是要有公文的主体，即国家和国家政权机关；二是要有统一规范的文字；三是要有相对固定和专用的书写材料。根据有关文献记载和历史传说推断，我国的公文早在远古时期的三皇五帝时代就已开始萌芽。因为以上三个条件，三皇五帝时代就已经具

2 公文运作通论

备了。三皇五帝时代正值中国原始社会的末期。那时，随着私有制的出现和原始氏族部落的逐渐解体，已经出现了奴隶制国家的雏形。历史传说中的华夏人文始祖之一的仓颉已经创造出了文字。具有国家特征的氏族部落内部及各个部落之间，每当举行祭祀、征战、会盟等重大活动时，都要发布一些重要的文告，并将其书写在兽皮或树皮上。可以说，这些以树皮和兽皮为载体的文告，就是我国最早最原始意义上的公文。遗憾的是，由于受当时历史条件的限制，迄今为止，我们尚未获得令人信服的实证材料。

确切地说，作为国家公务文书意义上的公文，它最早产生于我国历史上第一个奴隶制国家的夏王朝。《史记·夏本记》中曾提及有关夏朝时期的两篇公文：一篇叫《甘誓》；另一篇叫《胤征》。《甘誓》是夏王启在位时，因在扈氏不服启的管治，启即兴兵讨伐，出征前发布了一篇名叫《甘誓》的誓词文告。《胤征》是夏王中康在位时，羲氏荒废政务，中康派一位叫胤的官员去讨伐，胤在发兵之时作了一篇名叫《胤征》的讨伐檄文。对《甘誓》和《胤征》这两篇文告，史学界比较公认的看法是，这两篇文告的内容是后人根据历史传说而作，并非出自夏朝人之手，但夏朝确有过类似的文告似无疑议。这就足以说明作为国家政权机关书面工具的公文在夏朝已经出现了。

从目前我们所能见到的实证材料看，中国现存最早的公文当属殷商时期的甲骨文。清光绪二十五年，即公元1899年，我国的考古学家在河南省安阳县小屯村首次发现了殷朝后期，即从武丁到纣王时期，以记录国家重大活动和奴隶主文告为主要内容的甲骨文。经专家研究考证，这些甲骨文大都是殷商最高统治者的公务文书，是他们举行祭祀、征战、狩猎、庆典、会盟等重要活动时占卜问卦的卜辞。因为殷朝统治者崇尚巫卜，迷信神灵，

每遇国家重大政治活动或殷王室的个人活动时，都要先行占卜，尔后把占卜的时间、事件、内容和结果等刻在龟甲或牛腓骨上，这就成为占卜文书，也叫甲骨卜辞。这种占卜活动是以王室为中心的，占卜的卜辞实际上就是殷商统治阶级活动的真实记录。一篇卜辞，就是一份完整的官样文书。这些卜辞文书都有一定的结构、体式和制作程序。卜辞文书大体包括四个部分，即前辞、命辞、占辞和验辞。由于受内容限制，卜辞辞句一般比较固定，字数也不长，大约每篇在 90 字左右。由于统治者对文书制作极为重视，卜辞文书制作也十分周密细致，大致要经过取材、锯削、刮磨、钻凿、灼兆、刻辞、书辞、涂辞、刻兆等工序，并且这些工序都有专门分工，并有专人各司其事。从卜辞文书中已经见到了年、月、日的使用，殷人记日是采用天干地支支配六十甲子的方法。另外，殷商时代的卜辞文书均由王室委任的史官负责镌刻，并有史官在文书上的签名。负责镌刻文书的史官大都由有专事祭祀问卜及其他宗教迷信活动的巫人充伍。甲骨公文中有“乍册”之官的记录，说明史官中有专门负责制作册命和保存册命的。史官在起草文告或记录事项和活动时，大都在甲骨文书上刻签名字，以表示起草人对文书负责。

总之，由于殷商时期的国家政权机构较之夏朝有较大发展，文书工作较夏朝也有很大进步：第一，朝廷中专门成立了“卿事寮”、“太史寮”等专管文书事务的机构，并正式设置了“尹”、“卿”、“史”、“乍册”等专司文书的职官。第二，公文数量和款式增多。据《史记·殷本纪》记载，殷商一朝共有王命文书五篇，即《帝诰》、《汤征》、《汤誓》、《汤浩》、《盘庚》；臣工撰写的文书十二篇，即《典宝》、《夏社》、《咸有一德》、《明居》、《伊训》、《肆命》、《祖后》、《太甲训》、《沃丁》、《咸文》、《太戊》、《原命》等。第三，有了相对固定和专用的文书载体——甲骨。第四，公

文中开始使用年、月、日并实行签名。这些都说明中国的公文在殷朝已初步形成。

周朝以降，国家政权机关较殷商又有所强化，因而各种文书典章也较殷商有较大发展。这主要表现在以下几个方面。

第一，公文的类别已大体明确，并相对固定化。周期的公文，根据其用途与行文对象的不同，正式确分为王命文书和官用文书两大类。王命文书主要有三种，即“诰”、“誓”、“命”，春秋时期又增加一种“檄”。“诰”和“命”是天子与诸侯用来誓告军旅和声讨敌人的。官用文书主要有四种：一是会计文书，主要用于记录土地、财物及其他经济收支情况；二是盟书，主要用于分封诸侯和诸侯会盟时誓明立约；三是户籍和地图；四是奴籍文书，主要用于登载奴隶数目和主奴合同关系。

第二，公文结构已逐渐形成固定程式。如诰命文书，若文件由史官代为宣布，第一节就以“王若曰”开始，其次各节称“王曰”；若文件由君王亲自宣读，则以“王亲令……”或“王亲令某曰……”、“王令某曰”或“今王即命曰……”等开始。

第三，文书制度进一步建立。这时的文书，不论王命文书不还是其他各种专门官用文书，都实行正副本制度。王命文书颁行后，正本交受命者，副本由内史藏于王室以备查考。一般专门文书的正本送宗庙保存，副本除由史官保存一份外，各主管官员也都分别保存一份。另外，春秋战国时期已实行文书的用印制度，即公文在颁发或传递前都要盖印封检。由于印章是信用的标记，因之凡是封信文书都称为玺书。

第四，文书工作的组织进一步完善。无论是周王室还是各诸侯国都设有专门的文书机构和执掌文书工作的官员。虽然这些机构和官员的名称不尽相同，但性质和任务都是一样的。

第五，公文的书写材料已经多样化。如西周时期是将公文铸

刻在青铜器具上，称为金铭文书。春秋时期是将公文镌刻在石板和玉器上，称为玉石文书。此外，还有刻写在竹简木牍上的，称为竹木文书，书写在缣（绢）帛（绸）上的，称为缣制文书。

以上事实说明，进入周朝以后，我国的公文无论从文种的分类、名称、体式、内容等方面看，都已基本成型。

中国的公文自殷商时期正式形成以后，从其历史发展过程看，大体上经历了三个比较大的历史阶段。第一阶段，即从殷商到清末鸦片战争以前，可算作中国公文发展的古代阶段。这个阶段又可分为两个历史时期，即奴隶制社会时期和封建社会时期。第二个阶段，即从鸦片战争到一九四九年十月一日中华人民共和国成立之前，可算作中国公文发展的近代阶段。第三个阶段，即从中华人民共和国成立至今，可算作中国公文发展的现当代阶段。在上述过程中的每一个历史发展阶段，中国的公文都显示出鲜明的时代特点。

第二节 中国封建社会的公文与文书工作

在我国绵延漫长的封建社会中，秦始皇统一六国之前，是诸侯分立群雄割据的封建时代。那时，各诸侯国分霸一方，自成体系。作为从一个侧面反映这一政治现实的公文和文书工作，自然也是五花八门，难尽一致。秦始皇扫灭六国之后，建立了大一统的封建中央集权制国家，实现了车同轨，书同文。自然，作为用以管理国家事务的书面工具的公文，也真正作到了全国一制，上下一统。纵观秦以后中国公文发展的历史，我们可以清楚地看出，我国封建社会的公文是定制于秦汉，完备于唐宋，滥觞于明清。

秦汉时期是我国古代公文发展史上承上启下的一个重要历史

时期，也是我国封建社会公文与文书工作制度的确立时期。秦始皇统一六国后，随着封建君主专制制度的形成，也相继建立起一套为封建中央集权制度服务的公文体制和文书工作制度。汉循秦制，又在秦的基础上有了进一步的发展和完善。秦汉时期确立的公文和文书工作制度为以后历代封建国家机关文书工作的发展奠定了坚实的基础。

首先是对各种文书的名称、体制和用途作出了明确的规定。据《史记·秦始皇本纪》记载，秦始皇于公元前221年，即秦王政26年，明令只有皇帝颁发的文书才能称为制和诏。“制者，王者之言，必有法制也”（《秦会要订补》卷六）。“制书，帝者制度之命也”（汉蔡邕《独断》卷上）。意思是说，制书是皇帝颁布重大制度时所使用的命令性文件。制书有一定的体制，一般是首称“制诏某某官”，末云“某年某月时下”。诏书是皇帝颁布不属于重大制度的命令时使用的文书，多用于皇帝对官僚和臣下的训示、告诫及皇帝答复臣下的上奏等。另外，皇帝即位或去世时须诏告天下，也用诏书。正如汉代蔡邕在《独断》上卷中所说：“诏书者，诏诰也”。皇帝用文书至两汉时又增加了策和戒两种。策书是汉代皇帝用来任命、封赏或罢免诸侯王及三公的命令文书，其名称是由文书写于相连的两编竹简上而得。故《礼仪注疏·聘礼》中说：“策是其从简相连之名”。策书一般以“某年月日皇帝使某官某庙立某为某”开头，末尾多用四字一句的警句之词。戒书是皇帝专对新任命的刺史、太守及三边营官进行训导时所用，后来对京外各官的诰谕也用戒书。戒书也称敕或戒敕。总之，无论制、诏、策、戒，只有皇帝才能用，臣下绝对不能用。

臣僚上呈皇帝的文书，秦始皇时称“奏”，两汉时除继续使用外，又增加了章、表、驳三种，共计为四种。奏是大臣对政事有所批评或建议，或是对某官进行弹劾时所用。两汉时称奏为

“上疏”。奏文首称“臣昧死言”，末云“稽首以闻”。章是大臣受封赠之后对皇帝谢恩时使用的文书，开头一般称“稽首上书谢恩陈事”，末尾多为赞美皇帝的颂词。表是大臣向皇帝陈述事理时用的文书，象论谏、劝请、陈乞、进献、推荐、庆贺、讼理、弹谥等都用此类文书。如三国时蜀相诸葛亮的《出师表》就是表文的代表作。驳议是对某些重大政事有不同意见时向皇帝陈谏时使用的文书。驳议一般以“某官臣某议以为如是”或“某官臣某对”开头，末尾写“臣某愚戆死罪”或“臣某戆议异”。

除上述四种文书之外，汉代还有一种公文称为“状”，也是臣僚呈给皇帝的一种文书，多在察举官吏列其罪状或才能时使用。为了维护和体现封建帝王至高无上的权威，秦始皇还对臣僚呈送皇帝的文书的抬头、避讳、用印等都做了严格的规定。他不准臣下在公文中涉及他的名字，因而出现了文书的避讳制度。他规定所有的文书每逢“皇帝”、“始皇帝”等字样时，都要顶格书写，因而也就产生了文书的抬头制度。他还规定，只有皇帝的印才能叫“玺”，官僚的印只能称为印或章。皇帝共有六玺，不同的文书用不同的玺，用玺盖印采取封泥的办法。为了在文书上显示皇帝的权威，秦始皇还对皇帝和臣僚的称谓用语作了严格的规定。他在中国历史上第一次规定称天子为皇帝，并自称曰“朕”。两汉的皇帝承袭秦始皇的做法，规定：“天子正号曰皇帝，自称曰朕，臣民称之为陛下……，史官记事曰上，车马衣服器械百物曰常，所进曰御”（蔡邕《独断》卷上）。

其次是文书工作的组织逐渐系统化网络化。为了适应专制主义中央集权制的需要，秦王朝在全国范围内建立了一套系统的中央集权的国家行政机构。随着中央集权国家机构的建立，从中央至地方的各级机关中也相应建立了一套文书工作的组织机构。其中有些是专门负责文书处理工作的，有些是兼管的。皇帝和中

央的文书处理工作，秦和西汉时期由丞相府负责，东汉时则由尚书台负责。中央各机关内部，也各有一套文书工作组织。随着郡县制的确立，地方机关的文书工作组织也得到了加强。郡太守设有主簿和记室令史，负责郡守的文书处理工作。郡内各曹设书佐负责各曹的文书工作。县令之下也设有主簿，负责全县的文书工作。县以下的各级机构也有专司文书工作或兼管文书工作的吏目。

秦汉时期，对公文邮递也作了制度规定。公文邮递本始于西周，秦汉时期，随着版图的扩大和维护中央集权制度的需要，公文邮递量增大，工作比以前大为加强。秦汉两朝都规定，全国的公文邮递工作由太守府内的法曹负责，并根据公文的缓急和邮程的长短而规定邮递的快慢，及使用不同的驿骑传递。各驿站均设登记簿，凡经本驿站传递的公文，都要将公文的收发机关、驿站复书日期及送书吏卒姓名等逐项登记。

第三是已将官样文书公开称作公文。具体地说，称文书为公文是三国以后的事情。公文两字最早见于《后汉书》卷八十七《刘陶传》，其中有“但更相告语，莫肯公文”之语。这是我们迄今为止见到的我国使用“公文”一词最早的历史记载。但汉朝并没有普遍使用“公文”称呼官样文书，仍称“文书”、“文案”、“文簿”等。三国以后，公文的称谓逐渐流行。称官样文书为公文，这是我国公文发展史上具有划时代意义的事情，它标志着我国的公务文书已经正式确定名称。迄今，公文这一专用名称已使用了两千多年。

第四，随着纸的发明和使用，公文的书写材料已由竹木缣帛变为纸张。汉代造纸术的发明，标志着我国的公文已进入纸写文书的新阶段。但由于汉代纸张尚未大量普及，其公文的书写材料仍然以竹木缣帛为主。直到东晋桓玄颁发政令，明确规定全国的