

— 知识篇

公务文书的起源与发展

中华文明源远流长，公务文书也历经了一个漫长的起源、发展、丰富和完善的过程。历史唯物主义认为，随着生产力的发展，产生了阶级和国家，出现了文字，而由于国家的管理需要，公务文书也随之产生。

一般认为，从远古到战国时期是我国古代公务文书的萌芽和初创时期。自从 1899 年在河南安阳发现甲骨文以后，经过专家近百年的考察研究，证实甲骨文书是我国现存最早的公务文书。甲骨文书的内容比较广泛，记述了殷商时代有关祭祀、战争、政权组织、天文地理、风俗习惯、农事、狩猎等活动情况。甲骨文书的结构通常包括叙辞、命辞、占辞、验辞四部分，或称四段式。但其结构与自身内容的多少有关，并不是每篇都是固定的四段式，有的仅有一二段，有的三段；字数也不等，长则百多字，少则几个字。

随着奴隶社会向封建社会转变，西周和春秋战国时期的公务文书发展比较快，特别是文书种类大幅增加。

西周时期，典章完备，王权威严，以诰、誓、命诸文种为标志的公文，反映了当时统治者的意志。到了春秋战国时期，王权衰落，群雄并起，出现了诸侯国之间的往来公文，如用于各国官吏或国与国之间交往的移书、诸侯国间签订的盟书、用于外交场合的辞令等；征战的军事文书，如兴师征伐用以战前动员的誓师辞，指挥作战、任命官员的令，用于征伐时号召士兵、颁布军纪、揭露敌人罪行的檄文；以及改革的法令、诸侯王的上书、策士的辞令等。

秦始皇建立了中国第一个封建中央集权国家，为我国公务文书的逐步统一奠定了基础。秦灭汉兴，进一步完善了封建集权的国家体制，也为公务文书的规范统一创造了条件。这一时期，国家机构逐步完善，文字趋于统一，帛、纸广泛运用，公务文书的文种、格式发生了较大的变化，内容涉及到了国家管理和经济社会发展的诸多方面，一个较为完整的公文体系开始出现。

魏晋南北朝时期的公文，在我国公文史上有着极其重要的地位。这个时期的公文，文风清新简明，写作技巧达到了前所未有的境界，产生了许多传世的不朽名作。如曹操为反击政敌攻击其“欲废汉自立”的诋毁，于建安十五年发布《让县自明本志令》，以退出封邑来表明自己的志向。该令文笔遒劲，语言洒脱，情感率真，气势雄伟，充分表现了政治家的雄风大度。又如诸葛亮所写的《出师表》，文字精辟，有理有据，情真意切，诚挚感人，被刘勰誉为“志尽文畅”。还有如晋朝李密的《陈情表》，是为了让晋武帝相信其辞官不是怀念故国，而是确有缘由，情有可原。全文以陈“情”为主，情真意切，感人至深；说“理”为辅，语言得体，态度坚决。全篇虽仅五百余字，但情真理直，具有极大的感染力，达到了事、理、情三者相统一的完美境界，确是一篇古代公文的经典名作。

然而，齐梁以来，骈文逐渐占据了文坛的主导地位，严重地阻碍了散文的发展。骈文强调对偶、辞采、句式工整和音律，重形式而轻内容，重情韵、气势而轻实用，导致形式主义、唯美主义的浮华冗

长之风蔓延。

隋唐时期，公务文书达到了空前的水平。隋朝实行三部六省制，创立了科举制度，从政治制度上为封建社会公务文书的发展奠定了基础。唐代是我国封建社会发展的顶峰，经济繁荣，政治开明，社会稳定，为公务文书的写作创造了良好的经济社会条件。从隋朝李谔发起的反骈体、正文体的文风改革，到唐时韩愈、柳宗元倡导的“古文运动”，都强烈抨击骈俪文风，指出“文笔日繁，其政日乱”，强调要反浮华、重实录，主张用词理切直的文体，提倡朴实无华的文风。如韩愈的奏章《论佛骨表》，通篇以散体表述，简明扼要，堪称古文的典范。又如魏征的《谏太宗十思疏》，论事析理，质朴简练，融事、理、情为一体，对今天我们改进文风仍有重要的借鉴作用。

两宋时期，公务文书写作有了新的发展。这一时期公务文书的写作，无论在内容、文体，还是在格式和技巧上，都超越了前代，涌现了一大批公文写作的名家名篇。如欧阳修所作《请耕禁地札子》，朴实直言，清新自然，富有文采。又如王安石《上仁宗皇帝书》、《本朝百年无事札子》，苏轼的《上神宗皇帝言事书》，宗泽的《乞毋割地与金人疏》，李纲的《议国是》等，既关心国事，切中时弊，爱国主义精神跃然笔墨之间，又结构严谨，语言简洁，不愧为公务文书写作的佳作。

元明清时期，少数民族的风俗习惯对公务文书写作产生了一定影响。蒙古口语的俚言俗语与汉族地主阶级上层分子从政的精辟、宏论雅语的并立和结合是元代公文写作的一大特点；明中期资本主义萌芽的出现和个性的解放，促使公务文书的文体发生变化，出现了敕命、勘合、照令、揭帖、咨呈、堂谕、禀、折等新的文体。清朝的文书制度和公文格式进一步完备，但文牍主义和八股文盛行，公务文书虽数量繁多，但少有名作出现。

近现代时期，从 1840 年中英鸦片战争到 1949 年中华人民共和国成立，公务文书写作经历了一个改良、革命和发展的过程。

鸦片战争前后，内忧外患。落后就要挨打，就受制于人，就意味着耻辱。这一历史时期的公文，是腐败的清朝政府丧权辱国的可耻记录。从1841年1月20日道光皇帝委派琦善与英人私订的《川鼻草约》到1895年4月17日李鸿章代表清政府在日本马关签订的卖国的《马关条约》，封建统治、闭关自守、文牍主义和八股文等因素终于使具有五千年古老文明史的泱泱东方大国彻底沦为半殖民地半封建的国家，这一段耻辱的公文写作史值得我们深刻反思。

然而，有压迫就有反抗，有侵略就必然有反侵略。中国人民不容许清政府的割地求和，中国人民从来就没有放弃自立于世界民族之林的奋斗。这一历史时期的公文，又是中国人民呼唤改良、奋起革命的忠实记录。从林则徐的《钱票无甚关碍宜重禁吃烟以杜弊端片》、《谕各国商人呈缴烟土稿》康有为的《公车上书》到辛亥革命的《同盟会宣言》、《中华民国临时约法》，五四运动的《北京市民宣言》，深刻地反映了中国人民争自由、争民主，反侵略、反压迫，不屈不挠的革命精神。

辛亥革命胜利后，我国公务文书发生了革命性的变革。封建公务文书让位于现代公务文书，以传统的文言文为语体的旧式公务文书让位于以白话文为语体的现代公务文书。1912年初，南京临时政府宣布废除封建公务文书体式与文种，颁布了《内务部颁布公文程式咨各部文》，这是我国历史上第一个公文条例。从而开创了我国公务文书革命的新纪元，为现代公务文书的起步与发展提供了具有法律意义的依据。北洋军阀政府统治时期，《公文程式》用于课堂教学，开公文写作教学之先河；公务文书写作研究进入学者视野，一批著作相继面世，对推动公文改革与发展具有重要意义。

国民党统治时期。1928年11月，国民党政府公布《公文程式条例》，规定公文文种为令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批等九种，并发文规定公文文面分列为事由、附件、拟办、批办、备考各栏目。此后，又颁布《暂行公文革新办法》，对公文的用语、标

点、公布等作出规定；进一步规范了文种，统一了行文关系，规定命令、训令、指令、布告、批为下行文，呈、报告为上行文，函、通知为下行文。

中国共产党从成立起就十分重视公文写作。《中国共产党宣言》、《中国共产党中央委员会组织法》等，是我们党建党初期的标志性公文。1928年，党中央发出《关于文书工作的通知》。1931年拟制了《文件处置办法》，对党的公文的起草、审查、分类、编号、留存、发送、保管和销毁作出了具体规定。抗日战争和解放战争时期，晋察冀边区和陕甘宁边区相继颁布了新公文程式，公文文种逐步规范为下行文的指示信、复、函、令，上行文的请示、报告等。解放战争期间，司法文书、会计文书以及工作计划、总结等专用文书也应运而生，党政军机关的文书工作制度进一步规范。

中华人民共和国成立以来，党和政府高度重视公务文书处理工作，逐步建立和完善了公文处理工作机构和工作制度。1950年12月，中央人民政府政务院秘书厅发布《公文处理暂行办法（草案）》规定公文文种为8类12种。1952年4月，中央人民政府政务院召开全国第一次政府秘书长会议，讨论并颁发了《公文处理暂行办法》，明确规定“公文是政府机关宣布和传达政策、法令、报告，商洽和指导工作，交流经验的一种重要工具”，第一次对新中国政府公文的属性作出了定义。同时，将公文文种调整为7类12种。此后，国务院秘书厅（办公厅）先后于1956年、1981年、1987年、1993年4次对公文处理办法进行了修订，并对公文文种作了相应调整。为了适应改革开放和社会主义市场经济新形势，规范行政机关公文处理工作，国务院于2000年8月24日以23号文件发布《国家行政机关公文处理办法》，自2001年1月1日起施行。行政机关公文文种确定为13种。在此期间，中共中央办公厅于1989年4月发布《中国共产党领导机关文件处理条例（试行）》，规定了13种文种，首次对党政机关的公文处理工作作了明确分工。1996年5月3

日，中共中央办公厅颁发《中国共产党领导机关公文处理条例》，规定党的机关公文文种为 14 种。由此，我国党政机关的公文处理工作进一步走上了科学化、规范化、制度化和现代化的道路。

文书、公文及文件的含义

文书分为公务文书和私人文书两大类。

公务文书简称公文。从广义上讲，公文通常是指党政机关、企事业单位、群众团体在办理公务中形成和使用的通用公文和军事、政法、外交等领域使用的专用公文；从狭义上讲，公文主要是指党政机关处理公务时所使用的公文，也就是我们所讲的文件。

私人文书则泛指个人或家庭活动中形成的书信、日记、手稿、家谱等文字材料。

按照中共中央办公厅 1996 年 5 月 3 日印发的《中国共产党机关公文处理条例》和国务院 2000 年 8 月 24 日发布的《国家行政机关公文处理办法》的规定，党政机关公文应是：党和政府机关在处理公务和行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书，是传达、贯彻党和国家的方针政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。

由此可见，公文是用以办理公务的，不同于办理私人事件的私人文书。由于党政机关是依据党和国

家有关法律、章程、条例、决定所建立的正式组织，它所发布的公文体现了制作单位的法定权威和意志，有关单位和部门必须遵照执行，这就是它的合法效用和行政效力。公文又是一种组织领导和行政管理的工具。党政机关和行政单位或部门，通过公文管理党务、政务，组织工作，或传达党和国家方针政策，或发布行政法规和规章，或汇报工作、请示问题、商洽工作、交流经验等等。公文必须按照法定的体式和程序进行撰写、处理。此外，公文与各种文章、文学作品、科技资料等有所不同，它有法定的体式，需要经过一定的处理程序，而且只能在特定范围内使用。

可见，文书、公文、文件是三个既紧密联系又互有区别的概念。文书概念最为广泛，它是一切机关、社会团体、企事业单位和个人形成并使用的文字材料的统称，包含了公务文书和私人文书。公文仅仅是文书的一部分，通常指党政机关、社会团体、企事业单位和其他社会组织使用的文书。文件范围更窄，仅限于《中国共产党机关公文处理条例》规定的党的机关的 14 种常用公文和《国家行政机关公文处理办法》规定的行政机关的 13 种常用公文。

公务文书文种的类别

文种，即公文种类的简称。公务文书的文种，根据其适用范围进行划分。每份公文文种的确定应当依据其适用范围、行文方向和公文往来的行文关系、行文规则而定。

目前，党的机关公文共有 14 个文种 即决议、决定、指示、意见、通知、通报、公报、报告、请示、批复、条例、规定、函、会议纪要。国家行政机关共有 13 个文种 即命令(令) 议案、决定、公告、通告、通知、通报、报告、请示、批复、意见、函、会议纪要。

上述文种，从不同的角度，按不同的标准，可以划分出不同的类型。

按其行文方向，可分为上行文、下行文、平行文。上行文是指下级机关向上级机关报送的公文，如请示、报告、意见。下行文是指上级机关向所属下级机关的行文，如命令(令) 决议、决定、指示、公告、通告、条例、规定、通知、通报、批复、意见、会议纪要。平行文是指同级机关或不同隶属机关之间的行文，如函、议案等。通知、会议纪要有时也可作为平行文。意见根据其内容，既可作为上行文，也可作为平行文或

下行文。

按其时限要求，可分为特急公文、急办公文、常规公文。公文内容有时限要求，需迅速传递办理的，称紧急公文。紧急文件可分为特急和急件两种，紧急电报可分为特提、特急、加急、平急四种。紧急公文应随到随办，时限要求越高，传递、办理的速度也就要求越快，但要“快中求准”。随着社会的发展，对公文的时效要求越来越高，即使常规公文，也应随到随办，以提高办文效率。

按其机密程度，可分为绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文。绝密、机密、秘密公文又称保密文件，是指内容涉及党和国家的机密，需要控制知密范围和知密对象、规定保密时限的公文。公文的密级越高，传达、阅办、保管的要求也越严。公文密级的划分和保密时限的规定要十分慎重，应按照《保密法》的有关规定，力求准确、恰当。普通公文也称非保密文件。但有些普通公文属于“内部文件”，并非任何人都可以传阅。因此，要防止随意扩大公文发文范围，或随意将党政机关文件携带出境等问题的发生。即使有些需要向社会公布周知的公文，也应注意内外有别，把握传播的时机。

以上重点介绍了狭义公文即党政机关制发的文件的种类。如果对广义的公文进行分类，除上述常用公文种类外，还应包括规章性、政策性公文的条例、规定、细则、办法，事务性公文的计划、总结、简报、调查报告、述职报告、会议记录、大事记、电话记录等公文种类。需要注意的是，这类公文如需行文，通常要用党政机关的常用公文文种予以公布、印发或转发。如行政法规类公文，要由行政机关用令的形式公布。不少法规性公文，则要用权力机关用公告予以发布。

党政机关公文文种使用的异同

随着公务文书处理工作的日趋规范，公务文书的文种不断地走向规范统一，其适用范围和行文方向是确定的，文种的使用也有一定的规律性。但是在实际工作中，往往会由于对党政机关公文种类的区分和各自的适用范围不熟悉等原因，以至在一些机关出现党政机关公文文种混用，或因文种选择不当引起行文关系混乱，影响了公文处理效率和实际效果。因此，有必要对党政机关的公文文种使用的异同作一些界定。

首先，党政机关相同的 9 个文种(决定、意见、通知、通报、报告、请示、批复、函、会议纪要)中，有些文种的适用范围各自有不同的要求。如决定这一文种，党的机关用于对重要事项作出决策和安排；行政机关适用于对重要事项或者重大行动做出安排，奖惩有关单位及人员，变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。也就是说在对重要事项或者重大行动做出安排上，党政机关的要求是一致的；但行政机关的决定增加了可以变更或者撤销下级机关不适当决定事项的要求。又如报告，党的机关用于向上级机关汇

报工作、反映情况、提出建议，答复上级机关的询问；行政机关适用于向上级机关汇报工作、反映情况，答复上级机关的询问。从中可以看出，在报告的适用范围上，行政机关的报告文种不能用于向上级机关提出建议。由于过去行政机关的报告文种也适用于向上级机关提出意见和建议，目前在一些行政机关仍然存在用报告文种向上级机关提出意见和建议，要求上级机关予以批转或转发的现象，应当予以纠正。因为在对行政机关公文分类处理时，报告是作为“阅件”而不是作为“办件”，处理的。在给上级行政机关的报告中夹带建议和意见，不但起不到应有的效果，有时还会误事。这需要引起各级行政机关的高度重视。

其次，党政机关不相同的文种（党的机关 5 个：决议、指示、公报、条例、规定；行政机关 4 个：命令（令）、公告、通告、议案）有各自不同的适用范围，不能混用。党的机关与行政机关 5 个不相同的文种：决议，用于经会议讨论通过的重要决策事项；指示，用于对下级机关布置工作，提出开展工作的原则和要求；公报，用于公开发布重要决定或者重大事件；条例，用于党的中央组织制定规范党组织的工作、活动和党员行为的规章制度；规定，用于对特定范围内的工作和事务制定具有约束力的行为规范。行政机关与党的机关 4 个不相同的文种：命令（令），适用于依照有关法律公布行政法规和规章，宣布重大强制性行政措施，嘉奖有关单位和人员；公告，适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项；通告，适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项；议案，适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。

公务文书的四大特征

公务文书由党政机关按规定的程序、方法制发，具有特定的内容与作用、规范的体例和格式，因而有以下四个方面的特征：

一是法定的权威性。公文的权威性，来自它的制发机关的权威性和合法地位。党的机关发布的决议、决定、指示等，有领导权威；政府机关发布的命令（令）决定、通知、批复、通告等，有法律权威或指挥权威。

我国的领导机关是中共中央，即中国共产党中央委员会及其各组成部门；最高国家行政管理机关是国务院，即中央人民政府及其各组成部门。地方党政机关大致分为省、市、县、乡四级，即省、市、县、乡党委、人民政府及其所属各部门。从中央到地方各级政府、党委、人民政府及其所属各部门在领导、决策和行政管理中，严格遵循层次管理的原则，即下一层次从属于上一层次，下一层次必须服从上一层次的领导和指挥，地方必须服从中央。从中央到地方，各级党政机关和管理机构所制发的下行公文，都是本机构法定权力的象征，下属机构必须严格贯彻执行。因此，

公文具有法定的权威性。

二是特定的效用。公文具有特定的效用。即它总是为了现实的特定工作，或为了完成特定的现实任务而作。这种特定效用又叫现实执行效用，简称现行效用或时效。公文不像一般文章，可以随意有感而发，而必须针对公务活动中的具体情况，适时提出解决问题的意见、方案、办法或作出明确的规定、说明、解释，以保证公务活动的顺利开展。可见，公文的效用具有一定的时间性，没有一份公文是永远有效的。虽然有的公文具有历史文献的价值，但从总体上说，它还是着眼于现实效用，它在现行工作中形成，在现行工作中使用，为推动现行工作服务。一旦某项工作完成了，该项工作中形成并使用的公文的作用也随之结束。将它们立卷归档之后，即转化为档案，对今后工作起参考、凭证作用，而其他文章或作品则不一定受此限制。

就每份具体的公文来说，它的时效长短也不等。有的长达几十年，如法律性文件、长期规划、结论性的决议等；有的公文时效又很短，如月份计划、具体事项的通知等。有的公文对时效有明确的规定，如三年计划、五年计划、上半年总结；有的对时效则无明确规定，如某些政策性指示、规章、办法等。究竟它的时效能有多长，事先无法确定。

三是规范的格式。公文的格式，是公文要素、数据表现形式和用纸、印刷、装订等内容的统称。《条例》和《办法》都单列一章对公文格式作了原则的规定，国家技术监督局发布的《国家行政机关公文格式》对之又作了明确、具体、详尽的规定。这就是说，公文格式有国家统一的规范，它不同于普通文章，特别是文学作品。普通文章或文学作品在形式方面往往刻意求新，不仅追求新的意境，也追求新的形式，不然则无人问津。而公文则要求公文制发者或者制发单位，必须遵循规范的格式。比如，《条例》和《办法》对公文的秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、份数序号、发文字号、

签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、印章、成文日期、附件、附注、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期的书写、印刷格式都有明确的规定，各级办文机关应当严格遵照执行，不能标新立异。这是公文的性质所决定的。

四是严格的程序。公文办理有严格的程序，《条例》和《办法》对之都有明确规定，不能随心所欲。公文办理分收文和发文。收文包括公文的签收、登记、审核、拟办、批办、承办和催办等程序。发文包括公文的草拟、审核、签发、复核、缮印、用印、登记和分发等程序。公文办理完毕后，应当根据《中华人民共和国档案法》和其他有关规定，及时整理（立卷）、归档。这些程序不能随意省略和颠倒；行文也有一定的方式和规则，不能乱发乱送，违反制度。