

公文內容的簡單化

李浴日

《新公務員》月刊創刊號 1940 年 9 月 1 日

公文政治誤了中國數千年。

最近，我們認為欲把中國政治來一個根本的改革，必先把公文來一個徹底的改革。

過去中國的政治，一般公務員的整個任務，可以說是深鎖衙門，專辦公文，辦好公文，便算辦完公事。既不管下級有否遵照實行，更沒有於辦公文之際，另找事做，因此政務廢弛，江河日下。

其實公務員所負的任務至為重大，如果專在普通文書上花光了時間，那是很冤枉的，既浪費時間，又浪費人力、財力、物力。自然無從談到行政的效率了。

所以，我們為增加行政的效率，必須首先改革公文，這樣固然節省人力、財力、物力，同時又可以剩下一部分辦公文的時間，用到思考計劃、指導、督促和考核上。以發展實際的行政。

我們知道目前改革公文，亦要同改革其他行政一樣，實行科學管理。如公文的收發、歸檔、程式及內容等，如果運用科學方法來管理，使其科學化，則必可以減除浪費，增加工作的效率。

不過在這裏，我僅想提出公文內容的簡單化問題這一點來談談。

公文的內容要如何改革，才能免除過去的缺點，達到簡單化，我們主張應當從「格式」和「用語」兩方面著手：

一、格式方面。主張將從前的舊格式廢除，改采「列表式」和「提案式」兩種；

甲、列表式。除了應該專案令飭或有時間性的公文，仍專案令飭遵照之外，其他普通例行公文，無論指令、訓令，均摘錄詳細案由，按日或按週分類列成代替行（不另）文一覽表，添上日期，字軌號數，分發所屬各機關知照，不另逐件行文，各機關奉到此項一覽表之後，應當切實遵辦。因為表格是一種最簡單的公文書，公文經列表之後，自然能夠化繁為簡。本來各機關對於例行的指令列表匯發已經很多，好象廣東省政府的政令刊登公報不另行文一覽表，浙江省政府的例行公文表，福建省政府的指令簡易表，四川省政府的指示旬報表等。但關於訓令方面，能夠這樣辦的還很少。從前（大約民國二十七年）廣東省第三區行政專員公署曾擬將各縣政府對區鄉鎮的普通例行檔，完全列表轉發，並訂了一個《改革各縣政府對各區鄉鎮行文試行方法》，呈請省政府核准施行，不獲批准。現只見第四戰區司令長官司令部每週通令摘要表，可以說是將訓令列表轉發的一個好模範。此外，還有曲江縣政府的匯令。格式完全仿照廣東省政府的另行文一覽表，但是將訓令、指令並列在一起，又是一種別開生面的方法。該縣並訂有《減少繕寫工作計劃》，頗能使公文內容簡單化，也值得我們注意。

現在將第四司令長官司令部每週通令摘要表、廣東省政府的政令刊登公報不另行文一覽表和曲江縣政府的匯令分誌於後，以便參考。

第四司令長官司令部每週通令摘要表 中華民國廿九年五月廿七日至六月二日 綏務××字第××號於曲江					
發令機關	日期	文號	文別	案由	備考
軍委會	廿九年四月十八日	辦回渝字第四五九八號	訓令	為以後凡在前方文武官吏無論戰死或病死者之喪葬決由政府整個籌備非經政府許可不得各別登報追悼與發訃仰遵照並飭屬遵照由	一科辦

廣東省政府政令刊登公報不另行文一覽表								
類別	文別	來文機關	來文××年××月××日及××字××號	案由	本府收到××年××月××日	飭知要點	飭知機關	備考
民政	呈	吳川縣政府	廿九年七月廿五日建字第二三六號	奉電飭查禁鄉鎮斷農呈核	廿九年八月十四日	悉	本府	

曲江縣政府匯令 民國二十九年七月日 令各區鄉鎮長						
類別	來文機關	來文××年××月××日及××書××號	案由	本府收到××年××月××日	飭知要點	備考
訓令	專員公	廿九年六月連一	抄發奉發原送空襲時各機關	廿九年七	飭屬	軍字第×

	署	民字第五 六〇號	團體應主要事 項一份仰飭屬 知照由	月五日	知照	× 號
呈	第三區 署	廿九年六 月三十日	轉呈大山鄉中 心學校及保國 民學校籌委會 成立日期請核 備由	廿九年七 月一日	準 備 案	教字第 × × 號

所以我們主張各機關應該參酌上面的格式，自行擬定表式，將各種訓令、指令，儘量製表轉發，使公文簡單化。以節省人力、財力和物力及時間。

乙、提案式。凡不能列表匯轉，一定要專案令飭的公文，我們也不主張因襲舊式，而主張改採三民主義青年團中央臨時幹事會決定的提案式。

這種提案式的公文，就是將公文內容仿照提案的格式，分為三段，第一段「事由」，第二段「說明」，第三段「辦法」。

「事由」一段，就是講行文目的（包括陳述、請求或令辦的唯一重要事項）一語賅括，作為公文本體的最重要部分，廢除舊式公文摘要（公文本身既有簡單的事由一段，無需另欄或另紙摘要），前由（如「為某某事」等語），後由（如「所有某某緣由」等語）各項。

「說明」一段，就是因為第一段已經提出「事由」，所以說明這種事實的來源，或者請求此事的理由，文體應完全採用「一、二、三、四」等「條列式」，簡單明瞭，必要的時候，還可逐條添加「附注」，或在條列的綱目下面，再分若干綱目。

「辦法」一段，就是因為「事由」一段，只能簡單的包括行文的目的是，而「說明」一段，也只能敘明事實和理由，到底陳述的請求或令辦的事項，應該如何辦理，必須在「辦法」一段內，用「條列式」詳細敘明。必要的時候，也可加附注，或者在綱目的下面分細節。

提案式的公文，也不必一定要分三段，「案由」最簡單的可以用「一段式」，即僅有「事由」一段，無需再加說明，或提出辦法的，案由雖然簡單，但必須說明理由事實，或提出辦法，可以用二段式，即第一段「事由」，第二段「說明」或「辦法」，案由複雜的，方用「三段式」。現在我把每種各抄一個例在後面，以備讀者參考：

例一：僅有「事由」，不加「說明」。

三民主義青年團中央臨時幹事會

命 令			
中華民國××年××月××日			
事由：速轉知該團部所屬各分團部籌備主任、書記及幹事，于九月五日上午七時，到中央團部恭聆團長訓話。 書記長陳誠	武漢支團部籌備處		送達處
			附件
	批辦		擬辦

收文××字第××號，發文××字第××號。

例二：二段式——第一段「事由」，第二段「說明」；或第一段「事由」，第二段「辦法」。

三民主義青年團武漢支團部籌備處

通 報		
中華民國xx年xx月xx日時於xx		
事由：請轉令黃梅縣黨部協助本團戰地服務隊堵防水災，疏散難民。 說明： 一、日寇侵入黃梅，炸毀圍堤，縣境盡成澤國，難民流離失所，亟待偵救。 二、本團已派團員五百人，組織戰地服務隊赴黃梅堵救水災，疏散難民，唯人力有限，急需當地協助， 三、民主主義青年團武漢支團部籌備處主任康澤	中國國民黨湖北省 執行委員會	送達處
		附件
	批辦	擬辦

收文××字第××號，發文××字第××號

例三：三段式——第一段「事由」，第二段「說明」，第三段「辦法」。

報 告		
中華民國xx年xx月xx日xx時於xx		
事由： 請撥款二千元，設立本會臨時圖書閱覽室。 說明： 一、各處急需參考書籍（尤需關於青年問題之冊籍）。 二、集中購買和管理，既省經費，又便閱覽。 三、因時局關係，如辦公地址遷移，小城市不易購買書籍，不如先在武漢購備。 辦法： 一、關於書籍之採購： 1、由各處介紹急需參閱書目，經審核後，儘先在武漢購買。 2、分函中央黨、軍、政機關及一般文化團體，請贈送圖書、刊物、報紙。 3、委託本團派赴世界和平大會青年代表張伯謹、徐君佩、漆中權三同志代訂購西文書報、雜誌。 二、關於圖書之管理，由宣傳處主持。 宣傳處處長黃季陸	書記長陳	送達處
		附件
	批辦	擬辦

這種提案式的公文，除了三青團實行之外，其餘各機關多未使用。我所知道的，只有廣東民政廳所訂的縣政府聯鄉辦事處暨鄉鎮公所行文格式，內分「案由」、「事實」、「辦法」等項，頗有一些相同。但也不一樣。因為廣東民政廳所訂的格式，辦法一項是可以活用的，遇到請示的時候，就改為「請示事項」，遇到遵辦的時候，就改為「辦理經過」，比較三青團的格式更為靈動。現在我抄了三個例在後面，以便讀者參考：

例一、

××鄉公所報告
民字第十號

案由：請示。

事實：查第二聯鄉辦事處書記一職，現以前任區公所書記×××兼任。

請示事項：聯鄉辦事處書記一職，以非校校長或重要教職員兼任，於法有無抵觸？詳賜解釋。

右報告

縣長×××，鄉長×××。

中華民國××年××月××日

例二：

××縣政府命令
民字第二十號

案由：令飭遵章改委書記具報。

事由：據××鄉鄉長××民字第十號報告：該處書記一職，現以前區公所書記××充任，於法有無抵觸？請解釋。

辦法：該處書記一職，應以駐在地之中小學校校長或重要教職員兼任，據右事實，於法不合，應即照章改委。

右令第二聯鄉辦事處。

中華民國××年××月××日

縣長×××

例三：

第二聯鄉辦事處報告
民字第五號

案由：報告遵令改委書記。

事實：××年××月××日奉 鈞府××年××月××日民字第二十號命令，以委任前區鄉公所書記為本處書記，於法不合，飭照章改委。

辦理經過：現經遵章改委××小學校校長×××兼任。

上報告。

縣長×××，主任×××。

中華民國××年××月××日。

我們看了上面的例子，可以知道提案式確實能使公文內容簡單，眉目清楚，各機關似應一致的加以採用，但也不一定要仿照三青團所決定的格式，可以採取廣東民政廳的辦法。斟酌需要，自由更動範圍專案。運用自當，更加靈活。

二、用語方面。我們既經主張，採用列表式及提案式，自然要把封建時代遺留下來的起、承、轉、合的結構和冗浮重疊的字句廢除及儘量減少。如起首語的「案奉」、「案准」、「案據」等，承轉語的如「等因奉此」、「等由准此」、「等情據此」，接敘語的「奉令前因」、「准函前由」、「據由前情」等，結尾語的「鑒核施行」、「查照辦理」、「令仰遵照」等，應一律不用。又如起首語的「呈為呈請事」、「敬啟者」、「為令遵事」，結束語「實為公便」、「至級公誼」、「為荷」等，簡直可以說對於公文本身是毫無影響，加了進去，不過表示尊嚴或禮貌。但是久而久之，變成例行的套語，我們收到公文的人，對於這種套語，完全無發生若何的感想，可以說，早已失掉了它本來

的用意。它如種種形容詞，及引證古今名人的格言等，亦應儘量予以減少。

重疊的字句，最顯著要算舊式公文的敘由和承轉。關於敘由方面，有摘由、前由。如「為某某事」等語，後由如「所有上述某某緣由」等語各項。明明一件事，而要同樣的敘述三次。關於承轉方面，那更為繁瑣。假定有一件公文從行政院到鄉公所，先經省政府專員公署，再經縣政府、區署，倘使用「直抄原文」的承轉法，每經過一個機關，要加上一個「案奉……等因奉此」，一共有四個「案奉……等因奉此」，其他類此者更不勝枚舉。此種冗浮重疊之句，一般老公事的先生們認為是公文上的術語，要學做公文，先要學會這一套術語。足足要費去很多功夫。好像前清要學做官，先要學做八股文章。其實八股文章對於做官有什麼關係，真有些莫名其妙。現在我們也主張儘量的要把它廢除。公文用語使用普通的字句，並且文體要以淺近文言為主要、必要的時候，還可以使用白話，使公文民族化，不僅大家能夠懂，並且大家能夠做。撰擬公文的一樁事，不要為公務員所專利，大律師所把持。

總之，公文簡單化之後，既可以處理得迅速，且可以達到確實。這是必然的。

現在是抗戰建國時期，也就是公牘忙碌時期，各機關的公文當然很多。大概一個省政府每月有六千多件，縣政府有二千多件，鄉公所有五六百件，這麼多的公文，倘使沒有辦法將其內容簡單化，仍舊照著古老的辦法去做，恐怕公務員的全部精力，只是處理公文一項已經應付不了了，遑論推動其他一切行政。所以

公文內容的改革，實為目下一個急不容緩的問題，望社會各界明達群起研究，共謀公文的徹底改革，打破數千年的「公文政治」！