

公文的法定性质

公文是一定的统治阶级为了管理国家而明令规定的公务文书。它的产生是国家管理的一种需要，它的演变同国家的兴衰更迭息息相关。

春秋战国时期，列国纷争、政出多门，这时无法明令规定统一的公文体式。但上书（谋士、游说之士言事于王的文书）、盟书（两国结盟的文书）、檄文（军中征召、罪责的文书）等得到了发展，这同诸侯争雄的形势相适应的。

秦代国家统一，改上行文上书为奏，改下行文命、诰、誓为制、诏。

汉代公文基本上沿袭秦法，但更为具体、明了。上行文区分为四品，梁刘勰《文心雕龙·章奏》：“汉定礼仪，则有四品：一曰章，二曰奏，三曰表，四曰议。章以谢恩，奏以按劾，表以陈情，议以执异。”下行文也分为四类，汉蔡邕《独断》：“汉天子正号曰皇帝，其言曰制诏，其命令：一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书。”

魏晋南北朝的公文，具有承上启下的性质，其文体类别同前代大略相似，所不同的只是名称略有变化。

隋代历世三十多年，而公文体式屡变，但大都是梁武帝时的定制。

唐代公文都有明令规定：下行公文有六：制敕册令教符；上行公文也有六：表状笺启辞牒；平行公文有三：关移刺。宋代公文基本上是唐人的体制，不过种类更繁杂。

元代公文有的名称有变化，如诏令称圣旨，命令称令旨，指令称懿旨，并增加了一些新的文体，如行移、申状之文。

明代公文也因循元制。不过这些朝代的公文虽然体制有相同之处，但在行文格式上均有较大差别。

清代公文日趋繁杂，据《清会典》所载有：奏折、咨、札、咨呈、移会、文片、呈文、申文、牌、关文、牒呈、照会、牒、平移、详文、牌票、札付、平关等，其特定功能和使用范围都有明确规定。

辛亥革命后，民国元年（1912）南京临时政府颁布了第一个公文体式条例，分公文为五类：令、咨、呈、示、状。之后北洋军阀政府又公布了公文条例，分公文为七类：令（大总统令；院令、部令；委任令、训令；指令；处分令）、布告、状、咨、公函、呈、批。后来又规定了大总统公文：策令、申令、告令、批令；咨。总政府政事堂公文：封寄、交片、咨呈、咨、公函。官署公文：呈、详、饬、咨、咨陈、示、批、禀。国民党政府时期，曾先后颁布三个公文条例，1934年颁布的分公文为九类：令、训令、指令、布告、任命状、呈、咨、公函、批。

在第二次国内革命战争期间，中国共产党领导的苏维埃政权机关也有了自己的公文，如上行文报告书，平行文信、电，下行文命令、指令、指示、决定，以及布告、通告等。1938年4月，晋察冀行政机关发出改革公文体式的文件，规定下行文有指示信、复、函、令；上行文有报告、请示。1942年陕甘宁边区政府颁布了边区公文体式，分主要公文和辅助公文两类。前者有：命令、布告、批答、公函、呈文；后者有：指示信、报告、快邮代电、签条、通知。第三次国内革命战争期间，又增加了一些新的公文，包括令、训令、指令、指示、决定、布告、批复、通知、通报、呈、报告、函、电等。

新中国成立后，1951年中央人民政府颁布《公文处理暂行办法》，包括7类1

2种公文：1. 报告、签报；2. 命令；3. 指示；4. 批复；5. 通报、通知；6. 布告、公告、通告；7. 公函、便函。

1957年国务院秘书厅提出对公文名称和体式的几点意见，把公文分为：1. 命令、令；2. 指示；3. 报告、请示；4. 批复、批示；5. 通知、通报；6. 布告、通告；7. 函。

1964年国务院办公厅颁布《国家行政机关公文处理试行办法（修改稿）》，又规定公文为9类11种：1. 命令；2. 指示；3. 批转；4. 批复、答复；5. 通知；6. 通报；7. 报告；8. 请示；9. 布告、通告。

1987年国务院办公厅颁发《国家行政机关公文处理暂行办法》，规定公文为10类15种：1. 命令（令）、指令；2. 决定、决议；3. 指示；4. 布告、公告、通告；5. 通知；6. 通报；7. 报告、请示；8. 批复；9. 函；10. 会议纪要。

1993年11月21日国务院办公厅颁发《国家行政机关公文处理办法》，规定公文为12类13种：1. 命令（令）；2. 议案；3. 决定；4. 指示；5. 公告；6. 通告；7. 通知；8. 通报；9. 报告、请示；10. 批复；11. 函；12. 会议纪要。

2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》。