

第一篇

公文概說



本篇內容

- 第一章 緒 論
- 第二章 公文的意義
- 第三章 公文與高、普、特各類考試
- 第四章 公文程式之意義及演變
- 第五章 公文之分類及其行文系統
- 第六章 公文之結構與行款
- 第七章 公文的用語及標點符號

第一章 緒論

公文，乃處理公務之文書。古稱「官書」，《周禮·天官·冢宰篇》：「宰夫之職，掌治朝之法……敘群吏之治，以待賓客之令，諸臣之複，萬民之逆，掌百官府之徵令，辨其八職，一曰正，掌官法以治要……，六曰史，掌官書以贊治」，又稱文書。《漢書·刑法志》：「文書盈於几閣，典者不能遍睹。」歷代公文之名，類別頗多，諸如上古之典、謨、訓、誥、誓等，以及歷代之詔、論、章、疏、表、檄、移……等，名目繁多，難可詳悉。唯對公文体式，歷代均有規定，皆為處理公務上所應用之文書。

以今言之，公文乃政府機關之間，或政府機關與公共社團之間，以及公共社團彼此之間或人民與政府機關之間，相互用來表示意旨、傳達消息，為公務上之處理，而依一定程式所製作之文書，均可稱之為公文。

換言之，各級政府機關相互之間、政府與人民或團體之間，為了處理公務與意見之溝通，以文書形式所表達之文件，均屬「公文」。至於人民向政府機關有所申請或請求時，其所提出之「申請函」，本身雖非「處理公務」，但因其提出之申請對象為政府機關，其目的乃希望政府機關基於職權能做適當之處理，其所做之處理行為，亦即政府機關之「行政行為」，即為「公務」；因此也成為處理公務之「公文」。

過去公文格式不夠簡明，用語累贅繁複，尤其文句模稜兩可，似是而非；顯不出內容主題，不合「簡、淺、明、確」的要求。和一

般國民日常用語也脫節，不合時代要求，實有徹底改革的必要。因此行政院乃於民國六十二年二月，訂頒行政改革要點，對公文製作及處理，試行改革，其改革宗旨如下：

- 一、使政府機關公文所要表達的意思，很明確的讓社會大眾普遍接受。因而使政府一切施政，能為一般民眾了解與支持，了無隔閡。
- 二、使政府機關公文，在大幅度的改革措施下，徹底擺脫陳舊的、落伍的程式和用語，以便能充分發揮溝通意見，推行公務的功能，並在行政革新中發生引導作用。
- 三、使政府機關公文結構、程式、文字，趨於簡單明瞭，即使一位初任公職的人員，也都可以擬辦公文。
- 四、使政府機關減少不必要的行文程式和數量，提高行政效率。

自改革要點頒訂後，一般實行情形良好，尤其對於公文之簡化、提高行政效率有莫大之助益。

今日一般青年學子，大皆已能體會公文改革的重要，對於公文不再存著陌生、恐懼的心理，並開始認真的研習公文，這是很好的現象。事實上，不論將來是否從事公職，「公文」都是現代人必須了解的。從簡便的報告書、簽、申請函到機關與機關間來往的函，公文撰寫的求好、求快、無誤，關係著個人、公司、機關的權益甚大；而在參加高、普、特考中，撰寫一篇得體、妥切的公文，更是得分的要訣，這是應考考生所不能輕易忽略的。

第二章 公文的意義

公文是政府機關宣導政令、表達行政措施，以及人民或團體之間相互表達意旨之重要工具。就法律效力而言，公文具有強制性與約束性，除應注重實質內容外，還須依一定之法定程式製作，才能發生效力。其意義可分為二：

第一節

我國《刑法》上公文之意義



我國《刑法》第十條第三項規定：「稱公文書者，謂公務員職務上製作之公文書。」可知刑法上「公文書」之意義有二：

- 一、須為公務員製作之文書：製作公文書者，須具有特定之身分，也就是必須具備公務員身分。《刑法》第十條第二項規定：「稱公務員，謂依法令從事於公務之人員。」所謂「從事於公眾的公務」，是指「公眾」或「公共」的事務，亦即「眾人之事」，如果沒有依法令——政府的法令為其依據，即使所做的是「公眾」之事，而被視為「公務」，但是所為之文書，卻不能稱為公文書。
- 二、須為公務員「職務上」製作之文書：公務員之行為有職務行為，與非職務行為；職務行為即法令所賦予公務員的職務行為，而非公務員自己個人的私自行為。若公務員從事非職務行為所作之文書，亦不能稱為「公文書」。

由上述之說明可知，刑法上所謂公文的意義是：凡是依法令從事於公務之人員，在職務上所制定之文書，方可稱之為「公文書」。

第二節

「公文程式條例」上「公文」的意義



現行「公文程式條例」第一條載明公文的意義為：「稱公文者，謂處理公務之文書，其程式，除法律別有規定外，依本條例之規定」，依此意義，公文必須具備下列三個要件：

一、必須為有關公務之文書：文書本有「私文書」與「公文書」之分別；文書若僅由私人撰述，而非處理公務之作，例如私人之信函、著作、契約等，僅可謂之「私文書」。而公文則是其文書必須與公務有關，舉凡簽、函、公告等（所謂公務，亦即公眾之事務），此為公文所應具備之第一要件。

二、文書之處理者，至少須有一方為機關：機關與機關間為處理公務而往返之文書，自可謂之「公文」。若機關為處理公務而與人民往返之文書，此文書之發出或收受者，至少須有一方為機關，該機關依其權責加以處理之文書，方可稱之為公文。此為公文應具備之第二要件。

所謂機關，應包括官署（政府機關），及非官署性質之機關（如民意機關、國營事業機關等）；所謂人民，應包括個人及人民之團體（例如各種職業團體、文化團體，及其他社會團體）。凡官署相互之間、官署與人民團體間往返之文書，均可稱為公文。

三、公文之形式必依規定的程式撰寫：私人性質的文書，內容既未與公務有關，僅表示個人之意見，自然不必依規定形式撰寫。然公

文書者，內容與公務有關，自必依法定程序與格式撰寫，才具有法律之效力。此為公文應具備之第三要素。

由上述可知，公文程式條例上「公文」意義，所概括之範圍，較為廣泛，凡處理公務之文書，皆可稱之為公文。並不絕對限於「公務員」或「職務上」的製作。例如申請函，是人民向有關機關申請時用的，它的本身雖非「處理公務」，但「申請」的對象為「機關」，不論人民要求政府機關「作為」或「不作為」，其終極目的，乃係祈望政府能基於職權作為處理，既然由政府機關來作處理，這種處理的行為，就是政府機關的行政行為，而其處理的事務，便是公務。因而人民的申請函，亦可成為「處理公務」的「公文」。

第三章 公文與高、普、特各類考試

第一節

公文橫式書寫格式之改革



行政院有鑑於國際交流日益密切、文書資料來往頻繁，為能與國際接軌，並兼顧電腦作業平臺的屬性，而於92年元月初的行政院第2823次會議中決定：推動官方文書改為由左至右橫式排列，並且決定配合修法，將相關文書作業規定、公文製作與流程管理系統等，在三年內分階段完成改革。

行政院並於92年8月13日於行政院院會中通過「公文程式條例部分條文修正草案」，將目前公文由右至左直式排列方式，改為國際與電腦通用的「由左至右橫式排列」。

92年10月間將手令、手諭、簽、報告、箋函或便箋、契約書、說帖等特定公文書先改為橫式排列。但因修法作業未能及時配合，行政院乃決定延至93年元月1日起實施。93年4月19日立法院法制委員會初審通過「公文程式條例部分條文修正草案」，並於93年8月經立法院院會正式通過，行政院則積極配合推動。自94年元月起，政府公文與電腦上供民眾申請的公文表格，均全面改採由左而右橫行格式。

考選部為配合行政院所推動之「公文書橫式書寫」方案，經研議後做成以下三項決定：

一、國文試題及試卷，配合「公文程式條例」之施行日期，自94年1月

1日起改採橫式書寫格式。

二、國文科試卷，依現行高等（三等）考試卷面之格線採棕色、普通（四等）及初等（五等），試卷採橙色印製，以資區分；試卷篇幅不分等級，均維持現行七頁之頁數。

三、國文科試卷內頁「作答注意事項之五」配合修正為「答案書寫方式，應以西式橫寫之方式」，並增加一項「請應考人書寫公文試題時，承辦人欄位勿書寫自己姓名，而一律以○○○代替」，俾免違反試場規則第五條規定。

第二節

橫式公文之評分標準



高普特考依命題規則第六條，國文試題，得依考試類科性質採作文、公文、翻譯、解釋或測驗等題型。

國文試題採作文、公文與測驗者：其作文占60%、公文占20%、測驗占20%；採作文與測驗者：其作文占70%、測驗占30%；採作文、翻譯與測驗者：其作文占60%、翻譯占20%、測驗占20%；採作文、解釋與測驗者：其作文占60%、解釋占20%、測驗占20%。

一、目前高普特考國文新版本申論試卷暨公文試卷，配合公文橫書之施行，均採直式橫書（全頁面積為 17.5×26.5 平方公分），自94年地方機關特種考試開始使用，以後各項各類考試均採用上開新版。

二、國文試卷均為七頁有格（直虛線橫實線標示），計分14格23行，可作答空間為行長約15.7公分，行高23.5公分，格長寬為1.1公分 $\times$ 1公分。唯第一頁有「答案請從本頁第一行開始書寫，並請標明

題號，依序作答」為22行，及保留左列一直行為評分之用，為13格。

三、公文評分項目及配分比例如下：

- 1.內容及用語14分。
- 2.程式4分。
- 3.書法、標點及試卷整潔2分。

四、公文試卷評閱前須經公評委員實施公評，一般建議採三等制評閱，各等評閱標準如下：

1.上等：（14分以上）

主旨，能具體扼要說明行文目的與期望；說明，能針對主旨具體分項說明事實、來源或理由；辦法，能具體提出建議、請求等事項。即內容能符合「簡、淺、明、確」之要求；程式、標點符號完全正確。

2.中等：（13分至9分）

主旨，稍嫌冗長，行文目的與期望模糊；說明，未能具體條項說明事實、來源或理由；辦法，未能具體提出建議、請求等事項。即內容及用語、程式、標點符號大體正確，唯未符「簡、淺、明、確」之要求。

3.下等：（8分以下）

主旨，不明確或照抄題目；說明，敘事不清或未能契合主旨；辦法，偏離主旨或缺辦法。即標點符號、程式不完備，內容及用語亦不符合「簡、淺、明、確」之要求者。

4.只抄題目，且不具主旨、說明、辦法之公文程式者，給0分。

公文分數雖只占國文分數的20%比例，但由於論文分數，往往基於閱卷者見仁見智看法的不同，不易把握；而公文只要程式對、內容確

實，就可取得高分，因此凡應考諸君，對公文絕對不可忽視大意。

第三節

公文在高、普、特各類考試中之地位

一、公文為高普特考應試科目之一

《憲法》第八十六條規定：「公務人員任用資格，專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定。」又依據《公務人員考試法》第二條規定：「公務人員與專門職業及技術人員之考試，分高等考試、普通考試兩種，遇有高等及普通考試及格人員不足或不能適應需要時，得舉行特種考試。」故國家為了選拔公務人員，每年均會舉辦高、普考試及各類特種考試。

公務人員各類考試凡二十餘類，包括高等及普通考試、特種考試（如外交領事人員、司法人員、社會行政人員、地政人員、交通事業人員、銀行人員、稅務人員、警察人員……等等），升等考試、銓定資格考試、分類職位公務人員考試、考試暨專門職業及技術人員考試（如律師、會計師、醫師人員、中醫師、河海航行人員……等等）。除了專門職業及技術人員考試中一、二類採取檢覈辦法以外，其餘皆有幾科共同應考科目，國文採作文、公文、翻譯、解釋或測驗等題型。其中「公文」乃必試科目之一，蓋因公務人員、建設人員以及專門職業技術人員等，皆需要處理公務，處理公務即離不開公文。

二、高普特考應考「公文」的由來及理由

考試分科取才，旨在精藝致用，考試科目中列入「公文」一項，起源於東漢順帝年間，尚書令左雄上奏：「諸生試家法，文吏課箋