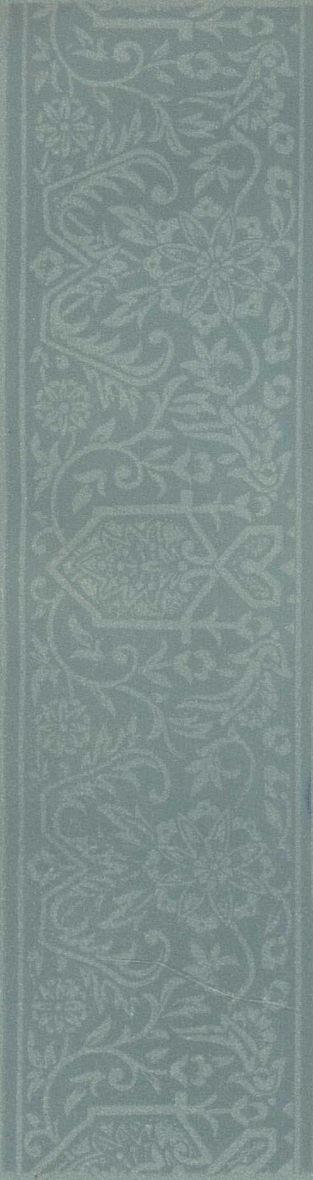


● 徐望之 著

● 档案出版社

公牍通论

档案学研究资料丛书



公 牋 通 论

徐望之 编著

档 案 出 版 社

1 9 8 8 年

公牍通论

徐望之 编著

•

档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同21号)

新华书店北京发行所发行

各地新华书店经售

三河县水利局印刷厂印刷

•

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 7.125 字数: 182千字

1988年10月第一版 1988年10月第一次印刷

印数: 1—3000 册

ISBN7-80019-135-4
G·101 定价: 2.00元

编 者 的 话

《公牋通论》一书，系根据中国人民大学历史档案系1958年翻印的徐望之先生同名著作编印而成。编审时，对原书的个别字句作了修改。原书为繁体竖排本，为方便读者阅读，此次出版改为简体横排本。各项改动，均不影响作者原意。特此说明。

由于编审时间仓促，书中仍会有不尽完美之处，恳望读者指正。

编 者

1987年10月

出版说明

为了适应档案学术研究和档案专业教学的需要，中国档案学会与各省、市、自治区和中央专业系统档案学会，各直属分会及有关高等院校档案系协商，共同编辑《档案学研究资料丛书》。这套丛书包括：（一）中国档案工作历史专题资料；（二）民国时期的文书学和档案学著作；（三）台湾省的档案学著作；（四）外国档案学专著，档案工作和档案学译文集；（五）当前我国档案工作经验和档案学术论文专辑。第一批选题四十多种，由档案出版社和中国档案学会统一组织，采取统筹规划，协商选题，分散编印的办法进行，以便在较短时间内，组织各方面的力量，进行选编、审校、翻译和印制工作。这批书籍的编辑出版，承蒙各团体学会的大力支持，才得以顺利进行。谨向有关单位致以衷心的感谢！

这套丛书，产生的时代和社会背景不同，学术理论和业务原则也有本质差别，仅供参考。

《公牍通论》一书，由青海省档案学会负责组织编审和印制工作，牛创平、洛士本担任编审。

序 一

徐子望之，古之笃行士也。与元济在上海商务印书馆共事。以母夫人习居北方，有违定省，坚辞归北平奉母。别有年矣！书来存问，惓惓念旧！并寄其在河北省训政学院时所著《公牍讲义》一编，属为序之。意诚挚，而语朴质。其言曰：“处世之道，必先能做人，然后能做事。若做官，以治公牍；则明昧勤惰，动辄关国计民生。谈何容易？”乌乎！斯言也，为吾儒修己立人功夫。今何世耶？今之从政者，为何如耶？而得闻斯言，吾故谓望之，古之笃行士也。望之先德次舟先生，以牧令仕粤中，能认真做人，做事，做官，卓卓有声！与先君子称莫逆交。所治官书，条教，皆博大精深！可谓经济文章，一时无两！著有《不自嫌斋文集》行世。其载于《续经世文编》者，尤脍炙人口。今望之承家学，有父风。观其讲义，凡九章，章若干节，节又分子目若干则；引例释言，上自《尚书》周秦，下逮现行程式。犁然！秩然！亦具有博大精深之一体！且审订修校，不厌烦数，而犹自视欷然。此又以不自嫌之遗训，谨守勿坠。然则吾谓望之为古之笃行士。岂今人可及哉？元济老矣，疏于政事。以望之世好，深敬其人。遂书此塞责。若谓足以弁首，而传吾望之，非敢任也！海盐张元济。

序 二

《尚书·典谟训诰》，后世公牍之权舆。《周礼》宰夫，掌百官府之征令，辨其八职。亦曰史掌官书以赞治。是为治牍之专职。自古迄今，导扬民气，敷布政令；胥赖此公牍为枢纽也。其重要又乌可量？历代奏疏稿牍，不乏专书。更为后世所推崇者，如汉之贾谊，唐之陆贽，宋之苏轼；则又超前绝后。盖长沙明于利害，宣公明于义理，文忠明于人情。论是非，则持其平；讲制度，则求其当。达闾閻之隐状；显军中之秘谋。高而不戾于今，卑而不违夫古。为奏议之极轨；公牍之准绳。中智之士，未易语此。况事实每以时代不同，文字或因潮流互异。非有应时专籍，以为初登仕版者之圭臬，势必至于词芜义晦，影响于政化之进行；体例全乖，条教亦因之而扞格。徐子望之有鉴及此。时主河北训政学院讲席，依据《公文程式》编为《公牍讲义》。所以为吏治政象谋者；深且至！书分九章，都十余万言；斐然巨帙也！探索源流，斟酌今古。网罗详备，条目井然。举凡立一定义，增一解释，皆以理则为准；而扫除一切规避取巧之陋习。信乎县府官吏之导师也！有志之士，先审乎此；再进而读书学道，观察世变，以求深造。则贯彻治术，润色鸿业。亦犹黄河之滥觞耳。书成示余，用缀数言于篇。中华民国十九年庚午孟春平江鞠斯张俊谨序。

序 三

昔郑子皮欲使尹何为邑。子产曰：“爱人以政，犹未能操刀而使割也。其伤实多！”又曰：“侨闻学而后入政，未闻以政学者也。”夫子产之所谓学，盖以大官大邑，民人社稷之重，兵刑钱谷之繁，均有待于学，非仅一端而已。而公文案牍，实为庶政所自出。尤非学识兼到者，不能胜任而愉快也。自嬴氏燔诗书，使学者以吏为师。鄒侯制定律令，以刀笔筐篋起家。于是胥吏有学，守令无学矣。唐宋以降，以科目取士。士咸溺于诗赋词章之中；而不暇研求有用之学。一旦出而临民，势必假手于幕僚胥吏。吏治之坏，由来者渐矣！迨至清季，登进愈杂，政治愈弊！所谓公牍者，悉由幕胥作之俑！一时相与成习；虽名公巨卿，不能脱其窠臼，而修明之，其他更无论矣。民国肇建，毅然行考试制度。而于亲民之官，尤注重政治，法律等科。拔真才而崇实学；一洗从前学非所用之弊。信乎法良意美！近岁施行训政，萃新进之士，设院训练。务使通达治体；练习公文，蔚为党治人才，甚盛事也！吴兴徐望之先生，主讲于河北训政学院。其所授《公牍讲义》一编，熔铸经史，贯通百家。尝考自古昔公文名称类别至百数十种之多。元元本本，殚见洽闻。又杂采近代切于实用诸作。并自拟令文表式，以示楷模。循循乎，纲举目张；有条不紊。凡上行、平行、下行程式，纤悉靡遗。以视前人牧令全书，亦犹棘林萤耀之与杼木龙烛也。庸可同年而议丰确乎？友人有请付诸剞劂，以公同好者。先生谦让未遑。窃以为先生英年硕望，著作宏赡。不仅以公牍擅长。是编特尝鼎一脔，窥豹一斑耳！然于政治之良窳，民生之休戚，一编之中，三致意焉。吾国以公牍列作教科，

可谓前无古人，而是编之闳博精确，谓为后无来者，洵非溢誉。今以饷世之学者，其关系党治前途者，裨益实匪浅鲜！苟入政之士，果心领而神会之，自可得左右逢源之效。尚得为幕胥故技所束缚乎？鸿孙作宰二十年。公余之暇，数数操觚，略知甘苦。自承先生出示此作，读未终篇，而瞠目咋舌矣！行见先生之化，风行全国，又岂仅河北一隅，受其熏陶涵育也哉！民国十八年十二月盱眙汪鸿孙拜撰。

目 录

绪言	1
第一章 释义	3
第二章 类别	5
第一款 等级上之分类	5
第二款 政治上之分类	6
第三款 名称上之分类	7
第一节 公文名称始于三代前者	8
第二节 公文名称始于秦代者	13
第三节 公文名称始于汉代者	15
第四节 公文名称始于魏晋者	19
第五节 公文名称始于六朝者	20
第六节 公文名称始于隋唐者	20
第七节 公文名称始于宋代者	23
第八节 公文名称始于元明者	24
第九节 公文名称始于清代者	26
第十节 公文名称始于民国者	28
第三章 体例	35
第一款 通论	35
第二款 下行文	38
第一节 令	38
第二节 训令	40
第三节 指令	46

第四节	批	52
第五节	布告	54
第六节	任命状	61
第三款	上行文	62
第一节	呈	62
第四款	平行文	72
第一节	咨	72
第二节	公函	78
第五款	杂体文	89
第一节	体例与前述相类者	89
第二节	体例之别具一格者	100
第四章	储养	119
第五章	撰拟	123
第六章	结构	127
第一款	实质上之结构	127
第二款	形式上之分类	132
第七章	公文之叙法	139
第八章	用语	144
第一款	属于术语者	144
第一节	用以为起首者	144
第二节	用以为关界者	150
第三节	用以为线索者	152
第四节	用以为关顾者	154
第五节	用以为代词者	155
第六节	用以为归结者	156
第七节	用以为总括者	157
第八节	用以为附言者	158

第九节 用以为终结者	158
第二款 属于成语者	160
第一节 用以为请示者	160
第二节 用以为准许者	161
第三节 用以为驳斥者	162
第四节 用以为期待者	163
第五节 用以为待复者	164
第六节 用以为警戒者	164
第七节 用以为训勉者	166
第八节 用以为申斥者	167
第九节 用以为接洽者	167
第十节 用以为接续者	169
第十一节 用以为补助者	169
第十二节 用以为称谓者	170
第三款 属于约语者	172
第九章 程式	176
第一款 用纸	176
第二款 署名	203
第三款 盖印	203
第四款 记时	205
第五款 编号	206
附录	207
一 公文程式条例	207
二 外交部特派各省交涉员及各埠交涉员公文程式	208
三 国民政府训令各省政府规定各机关对于人民有 所通知得用公函文	208
四 行政院训令各省政府规定商会对各机关行文办	

法文	209
五 工商部咨各省政府呈准县政府与境内各商会相 互行文办法文	210
六 国民政府训令各省政府颁发公文用纸式样暨公 文用纸说明通飭遵用文	211
七 填写公文稿面说明	213
八 蒋总司令致各机关以后发电不准滥加限即刻到 字样电文	214
九 内政部规定暂行公文革新办法	214
十 行政院通令各省政府划一各院部会名称一案文	215

绪 言

人类有政治之组织，即有法令。有文字之法令，即有公牍。是以我国数千年政教制度之变迁，民生社会之状况，留之于卷牍中者，比诸史家传记，实较真确。自三代迄于党国，其发达过程，约有三期：其一为代表法令时期，即公牍以外，别无法令。其二为传达政法时期，即政法脱离公牍之领域，而公牍仅为传达政法之工具。其三为处理公务之时期，即近世公牍，为用浸广，凡属处理政治事务，不问是否政治机关或自治团体，应以书面表示意思时，皆惟公牍是赖。顾公牍之文词，切事情而求实效。务须案皆可考，言必有征。非若其他文字，翻空立论，易于眩众沽名；飘渺生姿，可以悦人耳目。遂致文人学子，薄而不为。自唐以后，国家复以科目取士。平时所钻研者，只以诗，赋，策论，八股为敲门之具。应用公文，皆非所习。有清一代，钱谷兵刑，公然为僚吏之专业。而为僚吏者，亦视公牍文字为其囊中秘诀，非执业为其弟子，不肯轻授。流弊所及，州县刑钱，非与藩臬宾僚，素有渊源，则稿无不驳，案无不翻。纵使律能倒诵，计尽锱铢，靡有善其事者。反是，修脯称是，礼貌有加。即字里行间，茅茨未翦，理偏词拙，闪烁莫明，而上下声气，息息相通。判书朝决，铁案夕成。蚩蚩者氓，屈于威势，生死予夺，莫敢谁何，由来久矣！鼎革而后，此习虽捐。然谄习公牍，究非易易。一旦入仕，无论翻阅前人牧令成书，略窥门户。究竟何者为切中肯綮？何者为扞格难行？何者为俗见所拘？不可复蹈。何者为出治本务？必欲力行。胸中固漫无定见。乃欲听讼，决狱，抚字，催科，势必仍奉僚幕为指车，资门丁为瞽相。凡此等人，类皆先

趋避而后事功，民生休戚，非其所问。故治事必多任情苟且之行，行文但作粉饰欺蒙之语。且时或怵以危机，时或诱以利窠。故积习之重，必乐因循而沮振作，更不愿澈政之廓清。于是胥吏知官之不明，而相率蒙混焉。差役知官之不察，而公然恣肆焉。土豪劣绅，且伺官之短长，而要挟诈骗焉。宜乎其丛积愆尤，殃民而误国，而国政之中，重莫重于县治，亦坏莫坏于县治矣！

夫县治为我国现时政治组织之单位，而县地方之官吏为行使治权之初级人员，今欲澄清政治，穷源究本，必须此项人才，明白治理，晓畅公文。务使担任公务，事必躬治，牍必亲裁。素谙者勿假手于人。未娴者，亦力学以副。惟练习公牍者，苟能于短时间内悬题摹拟，皆中程式，已属难能。倘再求熔裁变化，左右逢源，则尤在学者之平日积学修养如何，非能强致。盖公牍之中，有品，有学，有识，有文。鲠直端方，唯民是重，唯法是从，侃侃与长官争是非，辨曲直者，其品尚也。综析繁复，洞察几微，而又随时虚怀考究，好问慎思者，其学长也。在利害未形之时，处危疑震撼之际，不顾讥弹指摘，而勇以赴之，以底于成者，其识达也。指事类情，轩豁呈露，持理属词，不随不激，辞多而不费，言简而不略者，其文胜也。在上者固当以此取才，在下者亦即以此自立。如此则党治人才，必能辈出。他日布之县市，敷政优优，则所谓积弊，何患不除？所谓纲纪，何患不肃？公牍效用，有如此者！至若斤斤然徒为形式之求，纵令悉中绳墨，躯壳仅存，又何足贵哉？

第一章 释 义

现制公文书称公文而不称公牍，古代官书则或称公文（《三国志》云：“公文下郡县，绵绢悉以还民。”），或称文牍（《宋史》云：“比部职钩稽财货，文牍山委。”）。牍者，《说文》片部释为书版。以其字从片，片为半木，书之于版者为牍。后乃无论书之于竹于木，皆称为牍。如简为竹简，牒为木札，而《说文》训简为牒，是竹简亦可名牍。汉时诏书曰诏牍，奏疏曰奏牍（见《汉书·东方朔传》）。至《陈遵传》以尺牍为私人往来短札之专名，已失原义。盖前代所用符信，檄文，简书，方策，凡书之于竹木者，皆名曰牍。后世易板用纸，仍沿旧称，习而未改。惟冠以公者，乃别于私人之文牍而言，此公文又称公牍之所由来也。

公文者，国家或地方机关相互间及与人民或团体相互间，为意思表示于一定程式之文书也。兹就此定义分析说明如下：

（1）公文者，为意思表示于一定程式之文书也。凡以文字表示意思，不得谓之公文。必依一定之程式，所制成之文书，始得谓之公文。自狭义言之，凡依《公文程式条例》所为之文书，皆为公文，自不待言。但自广义言之，即未经现行《公文程式条例》所明定，而实际上已与公文效力，毫无二致者，如各官署之电令，电呈，电函，代电；各级法院之判决书，决定书，宣示，公告等；人民对法院所递之各种诉状，声请书等；以及外交上之国书，信任状，宣言书，议定书，条约书，照会，通牒之类，皆不得不认为公文。又如各种委员会之提议案，议决案，宣言书，报告书；各机关之榜示，牌示；各团体之请愿书，意见书；以及

长官之传谕，通告，条示；属吏呈递之签呈，签复，说帖，节略等；均得为施行政令之根据，发生公文上之效力，自亦得与公文同视。

（2）公文者，国家或地方机关相互间为意思表示于一定程式之文书也。国家与国家，国家与地方，地方与地方机关相互间，依其职权，以文字表示意思，而作成一定程式之文书者，皆公文也。

（3）公文者，国家或地方机关与人民或团体相互间，依一定之程式，而以文字为意思表示者，亦公文也。往者以国家或地方机关对于人民或团体，为布告或批示者，视为公文，而人民或团体对于国家或地方机关所用之呈，不认为公文。此种观念，既与现行法令不符，且与民治精神相反，不足取也。