

翰林學士院舊規

呂發成

按閣下本作李愚唐志并崇
目作楊鉅今以史爲正

楊鉅

中國倭直制公文史

諸行尚書

三十

左領右領

侍諫議給事

舍人

四十

諸官知制誥

五

如諫議知

四

太

常少卿諸行郎中

五十

諸行員外起居侍御史

六殿中補闕

六十

監察拾遺太常博士

七十

十四

赤令雜人入

一百

未昇朝

一百

前資各

加五直初入轉官三十直已後每轉一

直改服

甘肅文化出版社

中国公文史

吕发成 主编

甘肃文化出版社
一九九五·兰州

(甘新登字第 09 号)

中国公文史

主编 吕发成

责任编辑: 张芸缙

装帧设计: 陆世泰

版式设计: 张芸缙

责任校对: 吕发成

出版发行: 甘肃文化出版社

社 址: 兰州市东岗西路 196 号

电 话: (0931) 8868972

邮政编码: 730000

印 制: 甘肃省人大印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 850×1168 毫米 32 开

版 次: 1995 年 12 月第 1 版

字 数: 325 千字

印 次: 1995 年 12 月第 1 次

印 张: 13.25

印 数: 1—2000 册

书 号: ISBN7-80608-177-1/K·33

定价: 16.00 元

主 编：吕发成

副 主 编：左书杨 陆世泰

保翰琳 吕维宁

编写人员：吕发成（第一、二、三、四、五章）

左书杨、吕文英（第六章）

保翰琳、左书杨（第七、八章）

吕维宁（第九章）

吕文英（第十章）

张以湘、张晓惠（第十一章）

王 兰（第十二章）

陆世泰（第十三章、历代印信资料）

《中国公文史》序

程思远

中国公文历来无史。余在耄耋之年，终能看到第一部中国公文史问世，甚为欣喜。

公文，旧曰公牍，或称官文书。它的主旨是言公务、述公职和记公事。中国之公文源远流长。举凡上古三代、商周秦汉、魏晋隋唐、宋元明清，直至近代现代，皆有大量公文留存，其中亦不乏传世杰作。况公文与其它文章相比，功用独特。唐人李鼎祚有云：“百官以书治职，万民以契明事”，可谓深得其中三昧。古往今来，任何国家，任何政党，要发号施令、治国安邦、动员民众，都要运用公文这种工具。因此，公文与国计民生息息相关。

余平生好文，又因从政多年，几乎每日都与公文为伴。每临案几，秉笔灯下，常思中国公文之广博浩繁，若无专史载录，实为憾事。今见几位有志的学者披阅典籍，掠浮钩沉，掏金索玉，终成中国第一部公文史，乃宏扬中国优秀传统文化之伟绩。《中国公文史》一书，溯其源流，辨其类别，显其特征，树其典范，思路之清晰，资料之广博，体例之完备，用语之严谨，堪为上乘之作。虽难免漏缺，然白玉微瑕，无伤大雅，有待日后完善。

这部专史的编写者都是中青年，足见中国之学术研究后继有人，前程辉煌。这也是我欣慰的事。

是为序。

一九九二年十月十七日於北京

程思远先生，中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会副委员长

目 录

第一章 绪论	(1)
一、公文的范畴及特点	(2)
(一) 政治性	(4)
(二) 实用性	(5)
(三) 规范性	(5)
二、公文产生的基础条件	(6)
(一) 公务活动的出现	(6)
(二) 文字的产生	(7)
三、从公文体式看中国公文的整体轮廓	(8)
(一) 古代王命公文	(9)
(二) 古代臣僚常用公文	(12)
(三) 古代官署常用公文	(15)
(四) 古代专用公文	(17)
(五) 近代公文	(21)
(六) 现代公文	(22)
(七) 当代公文	(22)
第二章 夏代和商代公文	(24)
一、夏代公文探测	(25)
(一) 生产的发展为公文的诞生打下了基础	(25)
(二) 国家的出现使公文的产生成为必要	(25)
(三) 文字的出现为公文产生提供了条件	(26)
(四) 现有八篇夏代公文尚可资鉴	(26)
二、商代公文	(27)
(一) 商代的公文撰制人员和机构	(27)
(二) 商代公文的载体	(29)

(三) 商代公文的主要内容	(32)
(四) 商代公文的体式	(34)
(五) 商代的公文制度	(36)
第三章 西周及春秋战国公文	(38)
一、西周公文	(38)
(一) 西周公文的主要撰制机构及人员	(38)
(二) 西周公文的体式雏型	(40)
(三) 西周公文的名篇	(42)
二、春秋战国公文	(47)
(一) 公文作者队伍的变化	(47)
(二) 公文文体的更新	(49)
(三) 公文名篇	(52)
(四) 公文载体的增多和公文制度的强化	(54)
三、我国第一部公文选集——《尚书》	(57)
(一) 《尚书》的基本内容	(57)
(二) 《尚书》的体例	(58)
(三) 《尚书》的流传	(63)
第四章 秦汉公文	(66)
一、秦代公文	(66)
(一) 秦代公文制度的完善	(67)
(二) 秦代公文的主要种类	(70)
(三) 秦代公文的体代	(73)
二、汉代公文	(74)
(一) 汉代公文的主要种类	(76)
(二) 汉代的公文制度	(83)
(三) 公文名篇	(88)
第五章 魏晋南北朝公文	(101)
一、魏蜀吴三国鼎立时期的公文	(101)

(一) 魏公文·····	(101)
(二) 蜀公文·····	(107)
(三) 吴公文·····	(110)
二、两晋公文·····	(111)
(一) 两晋帝王下行公文·····	(112)
(二) 两晋臣僚上奏公文·····	(114)
三、南北朝公文·····	(118)
(一) 南朝公文·····	(118)
(二) 北朝公文·····	(120)
四、公文理论与《文心雕龙》的贡献·····	(125)
(一) 曹丕、陆机等人的公文理论·····	(125)
(二) 《文心雕龙》中的公文理论·····	(127)
第六章 隋唐公文·····	(134)
一、隋唐职官制度与公文撰制机构·····	(134)
(一) 隋唐职官制度的特点·····	(134)
(二) 隋唐公文撰制机构及官员·····	(136)
二、隋唐公文的特点·····	(139)
(一) 隋唐公文的种类与格式·····	(140)
(二) 隋唐公文的风格流派与写作特点·····	(144)
三、隋唐公文制度·····	(148)
(一) 撰写·封驳制度·····	(148)
(二) 签押·判署和用印制度·····	(149)
(三) 用纸制度·····	(150)
(四) 折叠制度·····	(150)
(五) 传递、催办制度·····	(150)
(六) 移交、保存制度·····	(150)
(七) 保密制度·····	(151)
(八) 贴黄、引黄制度·····	(151)

四、公文名篇·····	(151)
第七章 宋代公文·····	(159)
一、公文撰制机构及官员·····	(160)
(一)“两制”构成的中枢机构和公文撰制班子·····	(160)
(二)地方官府中的公文官员·····	(161)
二、宋代公文种类·····	(162)
(一)下行文类·····	(163)
(二)上行文类·····	(166)
(三)平行文类·····	(167)
三、宋代公文体式·····	(168)
(一)奏状式·····	(168)
(二)申状式·····	(169)
(三)牒状式·····	(169)
四、宋代公文制度·····	(171)
(一)一事一文制度·····	(171)
(二)引黄、贴黄制度·····	(171)
(三)判署、押署、鉴印制度·····	(172)
(四)公文书体和抄写制度·····	(173)
(五)公文用纸制度·····	(173)
(六)公文办理程限制度·····	(173)
(七)保密制度·····	(174)
(八)收发登记制度·····	(174)
(九)归档、编纂制度·····	(175)
五、公文名篇·····	(175)
第八章 辽金元公文·····	(185)
一、辽代公文·····	(185)
(一)公文撰制机构及官员·····	(185)
(二)公文种类·····	(186)

二、金代公文·····	(187)
(一) 公文撰制机构及官员·····	(188)
(二) 公文制度·····	(189)
三、元代公文·····	(189)
(一) 公文撰制机构及官员·····	(190)
(二) 公文类别·····	(192)
(三) 公文程式·····	(194)
(四) 公文制度·····	(194)
四、辽、金、元公文名篇·····	(199)
第九章 明代公文·····	(206)
一、明代职司公文的机构与官员·····	(210)
二、明代公文类别·····	(215)
(一) 皇帝下行公文·····	(215)
(二) 官府下行公文·····	(219)
(三) 臣僚上奏公文·····	(220)
(四) 官府上行公文·····	(222)
(五) 官府平行公文·····	(223)
三、从题奏运行程序看明代公文制度·····	(223)
四、公文名篇·····	(229)
第十章 清代公文·····	(238)
一、清代官制及公文撰制机构·····	(240)
(一) 皇帝直属办事机构及官员·····	(240)
(二) 中央行政机构·····	(243)
(三) 地方行政机构·····	(244)
二、清代公文种类·····	(247)
三、清代公文制度·····	(249)
(一) 基本制度·····	(249)
(二) 密奏制度·····	(253)

四、清代公文名篇·····	(257)
第十章 近代公文·····	(266)
一、太平天国公文·····	(267)
(一) 政权机构及公文撰制官员·····	(267)
(二) 公文的种类·····	(269)
(三) 公文体式与公文制度·····	(272)
(四) 公文的特点·····	(274)
(五) 公文名篇·····	(278)
二、中华民国临时政府公文·····	(281)
(一) 政治体制及文官制度·····	(281)
(二) 公文种类·····	(283)
(三) 公程式与公文制度·····	(283)
三、北洋军阀政府公文·····	(285)
(一) 政权机构和文官制度·····	(285)
(二) 公文种类·····	(287)
(三) 公文特点·····	(289)
第十二章 现代公文·····	(292)
一、中国共产党及人民民主政权的公文·····	(292)
(一) 中国共产党及人民民主政权机构·····	(292)
(二) 第一次国内革命战争时期的公文·····	(295)
(三) 第二次国内革命战争时期的公文·····	(301)
(四) 抗日战争和解放战争时期的公文·····	(305)
二、南京国民政府公文·····	(311)
(一) 南京国民政府的政治体制与公文机构·····	(311)
(二) 南京政府公文的基本状况·····	(312)
(三) 南京国民政府的公文改革·····	(318)
三、公文理论研究的兴起·····	(322)
(一) 许同莘及其《公牍学史》·····	(325)

(二) 徐望之及其《公牍通论》	(329)
四、毛泽东的公文理论与公文实践	(331)
(一) 毛泽东的公文思想与公文理论	(331)
(二) 毛泽东的公文实践	(334)
第十三章 当代公文	(344)
一、当代中国国家机构的设置及其演变	(346)
(一) 中央机构	(347)
(二) 地方机构	(351)
二、当代公文的特点	(352)
(一) 继承与扬弃	(352)
(二) 当代公文的基本特征	(354)
(三) 当代公文的作用	(355)
三、当代公文的类别	(356)
(一) 党务公文	(357)
(二) 行政公文	(357)
(三) 法规公文	(358)
(四) 经济公文	(359)
(五) 司法公文	(359)
(六) 事务性公文	(360)
(七) 外交公文	(361)
四、当代公文的体式	(362)
(一) 用纸、印装格式	(363)
(二) 书面格式	(369)
五、当代公文的撰制与处理	(373)
(一) 公文撰制的组织集体性特征	(373)
(二) 公文工作部门的设置	(373)
(三) 公文制发程序	(374)
(四) 公文处理程序	(378)

六、当代公文制度.....	(382)
(一) 草拟制度.....	(382)
(二) 审核制度.....	(383)
(三) 登记用印制度.....	(383)
(四) 公文运行制度.....	(383)
(五) 催办制度.....	(386)
(六) 立卷归档制度.....	(386)
(七) 销毁制度.....	(387)
(八) 保密制度.....	(387)
七、当代公文的理论研究.....	(388)
附录：主要参阅文献.....	(397)

第一章 绪 论

中国有诗歌史，有散文史，有小说史，有戏剧史，也应当有公文史。

无论是回首伟岸峥嵘的往昔岁月，还是注目于如火如荼的当代社会，我们都不能忽略公文这种文献形态的客观存在，更不能轻视公文这种文字工具在社会生活中所发挥的巨大作用。任何国家，任何政党，任何组织，都要靠公文发号施令、统一步调、进行管理，舍此而无法建成文明社会。曹丕曾云：“文章乃经国之大业，不朽之盛事。”^①从经国纬世、治民安邦的角度来讲，公文是人类在文字创造中最伟大的一种创造，是人类文字作品中最重要的一类作品。

斯大林曾经指出：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理工作就需要比较有条理的文字。”^②这就明确地告诉我们，公文是国家进行管理必不可少的一种工具。工具是重要的。人类社会的每一次进步，几乎都体现在各种工具的创造和使用上。如果说铜器铁器以及电子计算机等等工具体现了人类在征服自然的物质生产活动中的进步，那么可以说，随着人类社会各种组织的出现而萌生并发展的公文这种特殊工具，则体现了人类在管理国家的上层建筑领域逐步提高和完善的理性化轨迹。因此，当社会生活越来越丰富复杂，管理活动越

① 《典论·论文》

② 《马克思主义与语言学问题》

来越受到重视的今天,深入地开展对公文这种工具的来龙去脉、发展渊源、演变规律的研究,使其更好地在社会管理活动中发挥效能,应该说是一种时代的需要。

公文是官方文书,自然就带着官方色彩。在中华人民共和国诞生之前,中国历史上的官方几乎都是剥削阶级统治集团,这就需要对中国历史上出现的公文有清醒的科学认识。毛泽东同志指出:“中国现时的新政治新经济是从古代的旧政治旧经济发展而来的,中国现时的新文化也是从古代的旧文化发展而来的,因此,我们必须尊重自己的历史,决不能割断历史。但是这种尊重,是给历史以一定的科学的地位,是尊重历史的辩证发展,而不是颂古非今,不是赞扬任何封建的毒素。”^①因而,对中国公文史的研究,应站在马克思主义唯物史观的高度,从弘扬中华民族优秀传统文化的立场出发,既尊重历史事实,又不盲目崇拜,以“拿来主义”的无畏精神,取其精华,剔除糟粕,才可能全面地、科学地反映几千年来中国公文发展演变的历史轮廓。

一、公文的范畴及特点

公文是公务文书的简称,是应用于社会公务活动之中,直接为社会公务活动服务的所有文书的集合。换言之,凡是在社会公务活动中产生并直接发挥作用的文字书面材料都可称之为公文。

公文,古代称之为“公牍”、“简牍”或“官文书”。许同莘《公牍学史》云:“曰公信,曰简牍,此为公牍二字之滥觞。古人但云简牍,不云公信者,后世私人笔札,亦谓之牍,故加公字以别之。古人治事,有公而无私。凡书于牍书者,其事皆公事,其言皆公言,言牍则公字之义已具,不待言也。”

^① 《毛泽东选集》(一卷本)第679页,人民出版社1967年版。

然而，中国的文章源远流长，种类繁多，因此，给公文下个定义并不难，但要找出一个贯通古今的范畴却极为不易。而公文范畴的界定，则是探索公文发展史的前提，舍此就无法确定研究对象，更无从追溯其演变轨迹。公文，不仅是一类文章体裁的标识，而且本身就含有种种限制。第一，它有内容涵盖面的限制，即公文的内容必须是公务活动中的事项，非公务活动者不能写入公文。换言之，所写内容非公务活动者不能称之为公文。第二，它有作者和读者范围的限制。公文的作者必须是法定的社会组织，或能代表一级组织的社会公职人员，其它人员（包括非公职人员和不能作为组织代表的公职人员）都不能充当公文的作者。同时，公文还有特定的读者对象，一份公文，哪些人可以读，哪些人不能读，都是有明确规定的。第三，公文要求直接对公务活动发挥效用，它不像一般的文章那样，只是以潜移默化的启发来感染熏陶读者，而是要求照此办理，无条件地执行，使人们能看到直接的效果。因此，公文的写作一般采取逻辑思维、正面阐述、直言相告的方法而避讳形象思维、隐晦曲折的写作方法。第四，公文有一定的程式要求。它的文体、格式等形式因素被规定之后，在一定的历史时期内不容更改。据此，我们就可以确定公文的基本范畴——由法定的社会组织或代表人所撰制的直接应用于特定公务活动之中的程式性文书即为公文。这就是公文史应当研究的对象。

毛泽东同志曾经指出：“对于物质的每一种运动形式，必须注意它和其它各种运动形式的共同点。但是尤其重要的，成为我们认识事物的基础的东西，则是必须注意它的特殊点，就是说，注意它和其他运动形式的质的区别。只有注意了这一点，才有可能区别事物。”^① 对于公文的研究也是这样，必须抓住这种事物与其它事物的质的区别，才能发现其特有的规律。那么公文究竟有哪

① 《毛泽东选集》一卷本第283—284页，人民出版社1967年版。

些特点呢？

（一）政治性。与一般的文章不同，公文首先具有强烈的政治性。列宁指出“政治是经济的集中表现”，“政治就是各阶级之间的斗争”，“政治就是参与国事，指导国家，确立国家活动的方式、任务和内容。”^① 公文正是这样，它立足于一定的经济基础，反映各阶级之间的斗争，能够在国家活动中发挥作用。因此，公文必然受一定的政治观点的指导，为一定的政治制度服务，从而体现出鲜明的政治倾向性。人类走出了原始状态而进入阶级社会之后，政治就成了人类社会全部的精神文化以至物质文化的最高统帅，成了社会上层建筑中最强劲最有力量的核心。人类社会的一切活动都要受社会政治的制约，公文也不例外。公文产生于有组织有领导的人群出现和文字发明之后，严格地说，公文产生于阶级社会，因此一开始就打上阶级的烙印，并一直贯穿于它的发展史中。奴隶制时代的“左史记言、右史记事”所表现的是奴隶主贵族独霸公文的政治现象，一条“王大令众人曰协田”的甲骨公文，明显地反映着奴隶主强迫奴隶们耕种的社会现实；许许多多的王命诏令，都反映着统治阶级的政治意志。封建时代的公文必然反映着封建专制的政治形态，资本主义社会的公文也必然体现着资本主义制度的政治需要。而当社会发生巨大裂变的时代，公文的政治色彩更为明显。革命阶级或集团的公文，体现着正义的革命的进步的政治愿望；反动统治者的公文，则表现出落后的反动的逆历史潮流而倒退的政治倾向。如本世纪上半叶，中国共产党的公文则从内容到体式都表现出进步的革命的面貌，而北洋军阀政府的公文却回归到封建文化形态的老路，这是不同的阶级和集团的公文体现不同的政治态度，为不同的政治需要服务的鲜明例证。在社会主义新中国，其政治特点是以马列主义毛泽东思想为指导思

^① 《列宁选集》第四卷，第370—441页。人民出版社1960年版。