

民国时期的
公文改革与行政效率：

1912-1949

李章程 著

中国社会科学出版社



民国时期的
公文改革与行政效率：

1912-1949

李章程 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民国时期的公文改革与行政效率：1912—1949 / 李章程著. —北京：

中国社会科学出版社，2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8123 - 2

I. ①民… II. ①李… III. ①公文 - 历史 - 研究 - 中国 - 1912—1949

IV. ①G279. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 099827 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
特约编辑 卫 国
责任校对 闫 萃
责任印制 何 艳

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.75
插 页 2
字 数 308 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

绪 论	(1)
一 研究缘起	(1)
二 研究的空间与起点	(3)
三 概念的厘定	(9)
第一章 南京临时政府的公文改革与行政效率	(14)
第一节 晚清 (1840—1911): 半殖民半封建社会与公文的 巨变	(14)
一 近代以前的中国古代公文	(14)
二 鸦片战争: 社会性质的巨变与公文的历史转型	(20)
第二节 南京临时政府的公文改革与行政效率	(22)
一 公文工作机构	(23)
二 公文程式	(25)
三 公文处理	(30)
四 公文人员	(33)
第二章 北洋军阀统治时期的公文改革与行政效率	(36)
第一节 公文程式	(36)
一 1912 年公文程式令	(37)
二 1914 年公文程式令	(44)
三 1916—1917 年公文程式 (令)	(48)
四 1916—1917 年后的公文程式 (令)	(49)
第二节 公文管理机构	(52)
一 中央层面的公文机构	(52)
二 地方层面的公文机构	(62)
第三节 公文文面款式	(66)
一 1912—1913 年公文格式	(66)

二	1913 年《国务院厘定公文书用纸程式条例》	(67)
三	1914—1916 年公文格式	(70)
四	1916 年后公文格式	(71)
第四节	公文处理	(74)
一	中央层面官署内公文处理规则的制定	(74)
二	公文传递	(79)
第五节	公文人员	(100)
一	废提塘	(101)
二	重设公文人员	(102)
第六节	电报公文与行政效率	(110)
一	电报公文革新了传统的公牒传递体系	(110)
二	信息流通点点模式向点、面交相覆盖模式转变	(110)
三	抢占了舆论制高点, 推动了政治社会化进程	(111)
第三章	南京国民政府前期 (1927—1932) 的公文改革与行政效率	(113)
第一节	公文书式	(113)
一	国民政府颁布正式公文书式前的状况	(113)
二	1927—1928 年国民政府公文书式令	(117)
三	公文书式与行文系统	(123)
第二节	公文格式	(126)
一	公文用纸	(126)
二	标点、分段	(130)
三	公文用语	(133)
四	公文革新	(143)
第三节	公文机构	(144)
一	隶属于秘书处 (室)	(144)
二	隶属于总务处	(145)
三	隶属于文书局	(146)
四	不设处室, 另辟专职人员	(146)
五	地方公文机构的设置	(147)
第四节	公文人员	(149)
第五节	公文处理	(152)

一 制定公文处理程序	(152)
二 公文摘由	(155)
三 公文处理手续之变革	(156)
第四章 行政效率运动与公文改革	(160)
第一节 行政效率与行政效率运动	(160)
一 行政效率概述	(160)
二 行政效率运动的背景	(161)
第二节 行政学研究与公文革新	(164)
一 《行政效率》与公文革新	(165)
二 行政学专著与公文革新	(170)
三 文书档案学研究 with 公文革新	(173)
第三节 公文制度	(174)
一 1933 年《公文处理改良办法》	(174)
二 行政院行政效率促进会与 《改进各机关文书处理办法》	(175)
三 文书档案连锁法	(176)
四 省府合署办公与公文改革	(180)
第四节 公文处理	(186)
一 公文处理的现状	(187)
二 公文处理的原则	(189)
三 公文处理的改革	(190)
四 公文传递	(201)
第五节 公文人员	(208)
一 中央各部会公文档案管理人员	(208)
二 县公文档案人员	(212)
第六节 行政效率与公文革新的评价	(214)
第五章 抗战时期的公文改革与行政效率	(216)
第一节 战时公文管理机构	(216)
第二节 公文制度	(218)
一 行政院公文改革的导向——《公文改良办法》	(218)
二 行政三联制与公文改革	(219)
第三节 公文处理	(223)

一 制定公文处理办法	(224)
二 纠正效率低的公文处理方式	(227)
三 不同类型部门之改革	(228)
四 公文登记手续的改革	(238)
五 公文内容改革	(239)
第四节 公文人员	(241)
第五节 蒋介石与抗战时期的公文改革	(244)
第六章 抗战后（1946—1949）的公文改革与行政效率	(248)
第一节 公文体式	(248)
第二节 文书工作竞赛	(254)
一 《文书处理竞赛实施办法纲要》	(256)
二 《缮写工作竞赛实施办法纲要》	(256)
三 《档案管理工作竞赛实施办法纲要》	(257)
第三节 公文处理	(258)
一 公文简化成为公文改革的主流	(258)
二 公文登报制度	(261)
三 公文用纸的统一	(264)
四 公文传递与保管	(265)
结 论	(266)
一 公文体式与行政效率	(266)
二 公文机构（人员）与行政效率	(269)
三 公文处理与行政效率	(272)
四 公文信息交流与行政效率	(273)
参考文献	(276)

绪 论

一 研究缘起

中华文化历史悠久、博大精深，在存留至今的浩繁典籍之中，有一类特殊的文献。它与历代官僚政治和行政相始终，直接或间接地决定、反映或折射政治行政活动与趋势，而其发展与运行机制的变化总是与政治行政的变动紧密联系在一起，此谓公文也。自古以来，公文就有强大的政治功能，“汉所以能制九州者，文书之力也”^①。传统中国中央集权政治体制的运作，是围绕着对信息传递、政令颁行的控制而展开的。政治权力的效用功能、各层级官僚责任的实施状况，都与该时代的信息沟通方式有着直接密切的关联^②。而作为信息、政令的主要承载物，官方公文的形成、演进和处理方式，紧密关系着国家的日常统治，体现着官僚体制的运作流程及其效能。

因历代公文的垄断性、保密性等特征，加之多出自“刀笔吏”之手，使之在许多方面鲜为人知。但就公文的政治功能来说，“以文书御天下是传统中国政治运作的重要特点之一”，且“早在秦汉时期即已成为中国古代国家官僚制度中的一个显著特征”^③。加之，官僚政治制度下，掌控信息往往掌控权力，公文是信息的载体，可谓掌控了公文就等于掌控了权力。

行政效率是政治学、行政学的核心研究课题之一，是衡量整个国家机

①（汉）王充撰，黄晖校释：《论衡校释》，中华书局1990年版，第591页。

② 邓小南、曹家齐、平田茂树主编：《文书·政令·信息沟通》，上册，北京大学出版社2012年版，序言。

③ 李全德：《从堂帖到省札——略论唐宋时期宰相处理政务的文书之演变》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）2011年第2期。

器及其相关管理活动效果的重要标准。中国现代意义上的行政学或行政管理产生于民国时期，也正是在此段历史时期，中国的行政效率在理论与实践上得到了长足的发展。加之，20 世纪前半期中国政治体制的一个最显著变化，是实现了从传统王朝政治体制向近代党治政治体制的转型。从南京临时政府到南京国民政府，各政权曾多次进行增进行政效能的行政改革，以图克时弊、强管控。客观上，20 世纪 20—30 年代，西方各国随着政府职能的迅速扩展，纷纷在国内掀起了行政改革的浪潮。基于此，西方的科学管理不断发展形成合理化运动，行政管理研究进入了正统时期并得到快速发展，而无论是理论上还是实践上的管理学发展，都强调以提高效率为核心。与此同时，彼时的中国正面临着列强入侵、内乱不断的困境，在这样的国际与国内双重背景下，中国的工商界致力于改善政府管理的学者与官员以及南京国民政府都审时度势地对此做出了积极的回应。在各项行政改革举措中，公文作为推行政令的工具，担负着其他任何文本都不能担负而且不允许担负的特殊使命，大则关系国计民生的昌盛或衰蔽，中则影响既定决策的贯彻实施或耽搁延误，小则决定某一具体事项、活动能否顺利进行，并以特有的严密程式体现政治集团的权限和从属关系。^① 特别是公文因“能尽其合理而便事尽其功”成为 20 世纪 30 年代国民政府行政效率运动的突破口，充分说明公文改革与行政效率有很大的关联。因此，历史地考察公文改革与行政效率的关系在理论与实践上具有重要的意义。

首先，能够对公文的政治行政功能有一个全面了解，对于其在不同历史阶段的考量、测评及效果分析等有一个完整认识；

其次，公文是档案的前身之一，在中国档案史的研究中，地位尤其重要。以公文改革与行政效率的关系作为研究切入点，从动态的视角架构起政治制度框架内的政治行政运作过程，不仅能打破长久以来公文的研究多囿于静态分析和描述的缺陷，而且能丰富和深化中国档案史的研究领域与范畴。

最后，通过总结民国时期的公文改革与行政效率的关系，探寻其制度建设的经验教训，可为当代我国公文行政效能的发挥提供借鉴，具有较强

^① 王铭：《文种钩沉》，中国档案出版社 2007 年版，绪言。

的现实意义。

二 研究的空间与起点

(一) 研究现状

我国将公文改革与行政效率结合起来进行研究,主要集中于历史学、公文档案学、管理学等领域。

1. 史学界关于此方面的研究成果多限于近代以前。代表性成果有汪桂海的《汉代官文书制度》(广西教育出版社,1999)介绍了汉代官文书的称谓、程式、运行及管理;王剑的《明代密疏研究》(中国社会科学出版社,2005)介绍了明代密疏的运行流程与功能;尹树国的《盛衰之界——康雍乾时期国家行政效率研究》(黄山书社,2008)从国家行政的角度,探讨康雍乾社会的政治体制及其运作,进而揭示出“康乾盛世”时期的某些基本特征,部分涉及公文的作用。而较能将公文与政治行政紧密结合并加以深入分析的是刘后滨的《唐代中书门下体制研究——公文形态、政务运行与制度变迁》(齐鲁书社,2004)、邓小南主编的《政绩考察与信息渠道——以宋代为重心》(北京大学出版社,2008)以及邓小南等主编的《文书·政令·信息沟通》(上、下)(北京大学出版社,2011)。《唐代中书门下体制研究——公文形态、政务运行与制度变迁》分析了公文形态与制度变迁的关系,《政绩考察与信息渠道——以宋代为重心》分析了宋代官僚责任制度的运作与信息控制,通过这一手段,既落实了官僚责任制度,又反映出政治权力的具体运作方式;《文书·政令·信息沟通》以宋代为中心,以历史史实为基础,分析得出“信息与政令之基本载体,是当时上下流通的文书”的基本结论。

学位论文方面,杨爱净的《清代官文书稽程制度研究》(海南大学硕士学位论文,2012)分析了清代官文书稽程的程限、法律责任等,郑金刚的《“文书转述”与清代地方行政运作》(中国人民大学博士学位论文,2007)对清代中期巴县行政运作方式的个案研究,并引入“文书转述”的概念,将清代州县行政重新置于具体的、动态的历史场景中,对相对抽象的制度考证结论作进一步补充与验证,是分析古代公文行政的代表性成果之一。浙大傅荣校教授的博士论文《南京国民政府前期行政机制与行政效率研究(1928—1937年)》(浙江大学博士学位论文,2004)是目前研究民国行政能力较有代表性的一篇,该文有部分章节分析了30年代文

书档案改革运动的必要性、方法和意义，是研究近代公文行政的力作；周俊红的《近代中国行政公文的演变及其规律》（河北师范大学硕士学位论文，2004）分析了南京国民政府时期的行政公文机构、公文处理程序、公文改革、保密、稽核、传递等，并进行了评价。

学术论文方面，秦建良的《唐勾检制与行政效率》（《秘书之友》，1993年第7期）、卜宪群的《秦汉公文文书与官僚行政管理》（《历史研究》，1997年第4期）、周宝砚的《唐朝提高行政效率的若干策略》（《社会科学》，1998年第12期）、童光政的《唐代的勾检官制与行政效率法律化》（《国家行政学院学报》，2000年第4期）、方本新的《唐代行政机关管理与行政效率的提高》（《安徽教育学院学报》，2000年第5期）、孙宏云的《行政效率研究会与抗战前的行政效率运动》（《史学月刊》，2005年第2期）、蒋国杰的《甘乃光与20世纪30年代行政效率运动》[《西南农业大学学报》（社会科学版），2012年第8期]、徐宝贵的《中政会行政效率研究（1924—1937）》（《大庆师范学院学报》，2014年第5期）等对于公文与行政效率皆有多少不一、或重或次的讨论。

2. 政治行政学界，侧重于对民国行政效率的研究。民国时期，行政效率一直是官方和学者研究的热点。这主要表现在行政效率研究机构的成立、《行政效率》和《行政研究》杂志的出版、外国行政效率著作的翻译、中国行政效率研究著作的出现等方面。代表性成果有：江康黎的《行政学原理》（上海民智书局，1933）、张金鉴的《行政学之理论与实践》（商务印书馆，1935）、林叠的《行政学大纲》（华侨半月刊，1935）、张金鉴的《人事行政学》（商务印书馆，1939）、李桐冈的《行政效率概论》（大江出版社，1942）、萧文哲的《行政效率研究》（商务印书馆，1943）、甘乃光的《中国行政新论》（商务印书馆，1943）、陈之迈的《中国政府》（商务印书馆，1945）、郑尧样的《增进行政效率之方法》（商务印书馆，1945）、甘明蜀的《行政理论及效率》（商务印书馆，1946）等，以及《行政效率》《行政研究》《中国行政》《人事行政》等专业刊物所刊登的行政效率的论文。在上述研究范畴中，在专门行政研究方面，涉及公文、公文处理与档案管理等与行政效率息息相关的研究，成就较大。相比之下，当代的政治行政学界对此方面的研究显得冷冷清清，仅许康（《中国管理科学历程》，河北科学技术出版社，2000）的论著、李玥的《民国时期行政效率理论与运动研究》（湖南大学硕士学位论文，

2008)等极少许成果对之进行过相关的研讨。

3. 公文档案学界,侧重于公文本身、档案学理论形成的研究。20世纪30年代,行政效率运动的出现催生了公文档案研究的热潮,诞生了诸如徐望之的《公牍通论》(档案出版社,1988)、陈国琛的《文书之简化与管理》(商务印书馆,1946)、许同莘的《公牍学史》(档案出版社,1989)、周连宽的《文书处理法》(中国人民大学历史档案系翻印,1958)、梁上燕的《县政府公文处理与档案管理》(中国行政研究社,1942)等档案学十三本经典著作,使公文档案学从行政学、历史学中分离出来。这是民国时期对公文档案的论述最为系统的一次,它涉及公文内涵、作用、公文处理以及公文管理等理论与技术方面。还有靳斩的《公文法程》(商务印书馆,1938)、程守仁的《公文研究》(中华书局,1938)、孙松龄的《公文要义》(出版地不详,1942)、吴瑞书编《公文用语词典》(上海春明书店,1948)等。公文程式亦是民国时期学界所讨论和研究的热点,代表性著作有商务印书馆编译所的《公文书程式举例》(商务印书馆,1929)、教育部的《划一教育机关公文格式办法》(中华书局,1930)、南京法政讲习所的《公文程式诠释》(出版地不详,1931)、《最新国民政府公文程式大全》(大东书局,1931)、周定枚的《公文程式详论》(上海法学编译社,1932)、张锐和殷菊亭编的《公文程式与保管》(商务印书馆,1933)、吴江和朱剑芒的《国民政府公文程式大观》(世界书局,1934)、朱翊新的《现行公文程式集成》(世界书局,1936)、段世源的《新公文程式大全》(华星书局,1938)、郭际开的《中华民国公文程式》(大东书局,1945)等。上述公文程式的著述多为解读国民政府各时期所颁发公文程式的阅读本和普及本。此外,还出现一批专门研究公文处理的成果,代表性的有朱伯郊的《文书处理程序》(中国文化服务社,1946)、顾震白的《文书处理法》(耕耘出版社,1948)等。民国时期的一些期刊亦曾刊载不少公文方面的论文,或详考公文渊流,或解析公文体例,或研究文书处理方法,是典型的经验总结与较为系统的理论分析,主要有《政府公报》《行政效率》等。

新中国成立以来,对民国时期的公文与行政效率的研究侧重于以下几个方面:

首先,民国公文程式的研究。著作方面,当以王铭《文种钩沉》(中国档案出版社,2007)和沈蕾《民国时期公文程式研究》(世界图书出版

社，2014）为代表。前者分为甲、乙、丙三编，乙编介绍了民国上行、下行和平行公文文种，重点对呈、详、禀、报告、飭、公函、通告等文种进行钩沉，述其来龙去脉。后者共分七章，介绍了公文文种、署名、盖印、编号、纸式及书写等。论文方面主要有张晓胜的《民国初期公文书式的演变》（《秘书工作》，1994年第10期）、吴佩华的《民国公文书式及用语浅析——〈云南民政厅呈〉考析》（《机电兵船档案》，2003年第1期）、杨璐的《国民政府时期的公文书式》（《山西档案》，2004年第5期）、侯吉永的《南京临时政府档案中的公文纸式及程式变革述论》（《山西档案》，2009年第3期）、蒋卫荣的《民国时期文书与档案工作的创新与演进——以各时期〈公文书式（令）〉的考察为中心》（《档案学通讯》，2009年第6期）、王芹的《民国公文书式演变的内在规律》（《秘书》，2009年第12期）、沈蕾的《民国时期的‘公文书式’考辨》（《北京档案》，2010年第2期）、袁晓川的《民国时期公文书式解读》（《档案学通讯》，2013年第2期）等，或综论，或详指，或叙述，或梳理，或总结规律。

其次，民国时期的行政效率研究与文书档案学的诞生。代表性专著有吴宝康的《档案学概论》（中国人民大学出版社，1998）、胡鸿杰的《中国档案学的理念与模式》（中国人民大学出版社，2005）、李财富的《中国档案学史论》（安徽大学出版社，2005）、胡鸿杰的《化腐朽为神奇：中国档案学评析》（世界图书出版社，2010）等，从档案学学科产生的背景出发，探讨了行政效率运动与档案学产生的渊源。期刊论文代表性的有王德俊的《试述我国近代档案学的产生和形成》（《档案》，1987年第4期）、寒江的《中国档案学产生时代的再探讨》（《档案》，1988年第1期）、方鲁的《“行政效率运动”与中国档案学》（《档案学通讯》，2001年第5期）、傅荣校的《三十年代国民政府行政效率运动与行政效率研究》（《浙江档案》，2005年第1期）、徐辛酉的《“行政效率运动”对中国近代档案学产生的影响》（《山西档案》，2006年第4期）等。

再次，在一些探讨、研究公文档案学的书籍中，篇幅不一、深浅不一地介绍、分析民国时期公文与行政效率代表性成果有：潘嘉的《文书学纲要》（《档案学通讯》编辑部，1981）、刘雨樵的《公文起源与演变》（档案出版社，1988）、刘尽等的《中国文书史稿》（陕西人民出版社，1988）、周雪恒主编的《中国档案事业史》（中国人民大学出版社，

1994)、吕成发主编的《中国公文史》(甘肃文化出版社,1995)、杨剑宇的《中国秘书史》(上海人民出版社,2007)、李昌远的《中国公文发展简史》(复旦大学出版社,2007)、裴燕生主编的《历史文书》(中国人民大学出版社,2009)等,这些论著多集中在叙述公文本身的演变上。

赵彦昌的《中国档案史专题研究》(中国档案出版社,2009)、《中国古代档案管理制度研究》(人民出版社,2011)、《中国档案史研究史》(世界图书出版公司,2012)虽为论述古代档案史的专题,但其中的史料考辨、叙述体例、研究方法等对于民国时期的公文与行政效率研究颇有参考价值。类似的还有雷荣广、姚乐野的《清代文书纲要》(四川大学出版社,1990)、丁晓昌的《古代公文研究》(安徽文艺出版社,2000)等。

最后,为研究民国时期的公文与行政效率提供了资料汇编的,主要为中国第二历史档案馆编的《民国时期的文书工作与档案工作资料选编》(档案出版社,1987)和北京市档案局编的《民国时期北京文书档案工作史料选编》(中国档案出版社,2012)等。

此外,新闻传播学界和政治学界亦曾出现过有关联的力作,如孙藜的《晚清电报及其传播观念(1860—1911)》(上海书店,2007)、[美]周永明的(尹松波、石琳译)《中国网络政治的历史考察:电报与清末时政》(商务印书馆,2013)等。

综上所述,民国时期的公文改革与行政效率的研究,虽吸收了行政学、公文档案学、历史学的理论,强调跨学科之间的贯通研究,但仍存在如下不足:

首先,就研究内容和研究视角而言,政治行政学界将民国时期的公文与行政效率的专门行政问题置于研究的边缘,尤其是现当代的研究更是处于空白。史学界也仅仅是从政治制度史的角度进行探讨的,且多针对古代,而对于近代尤其是民国时期的研究则涉及不够、不深。公文档案学界虽涉及公文和社会形态以及行政效率的关系,但都把着眼点放在了公文的演变和用法上,未能生动地说明它们之间的关系。

其次,就研究的侧重点而言,虽然对于本专题的研究,公文档案学界的成就最大,但仍有不足:第一,缺乏一个完整性的论述。现有的研究成果,对于民国时期的公文改革与行政效率,或单论某一方面、某一层级,或聚集于某一时期,如北洋政府、南京国民政府,缺失一种更为宏观、全面的体系架构;第二,所述多是从档案学学科产生的背景出发或仅是从中

国档案史的回顾来诠释的，几乎都把重点放在了“行政效率运动”与近代中国档案学的产生这种关联性上来分析，而对于档案的前身即公文与行政效率之间关系的探讨却被忽视。第三，静态的描述、阐述为主，缺乏动态的过程分析。因而，无法从动态的过程来全面领会民国时期的公文与行政效率之间的互动，来龙去脉自然不清。

最后，资料的发掘利用不够。现有的研究成果主要参考了当时国民政府发布的相关文件、参与行政效率运动的官员和学者的日记、公文档案和行政学的理论著述、《行政效率》和《行政研究》等资料，另有两方面资料参考利用不够：一是民国时期的报刊利用不足，这是最主要的利用不够。除官方学者名流外，当时报刊上刊登了不少社会学者或个人对于公文与行政效率的切中时弊的短评、书评或议论，大致有《国立中央研究院院务月报》《建国月刊》《内政消息》《社会评论》《益世周刊》《湘桂黔旬刊》《财政月刊》等不下数十种；二是行政学史中与本课题研究的资料亦挖掘不够。

（二）研究思路

首先，按照美国学者布莱克的观点，现代化的模式有两种：内生型现代化和外生刺激型现代化。在外生刺激型现代化模式中，从公文的近代化来考察一个国家的政治与行政现代化发展过程，是一个十分重要的起点和切入点；

其次，从“效率”的概念出发，深入解读行政效率的内涵及概念属性，对提高行政效率这一目标的前提性问题做出较为明确的界定。同时，以政令与信息渠道为切入点，分析与论述公文与行政效率之间的契合与统一，并以此为理论基础，对民国行政效率进行历史的考察，揭示存在的问题，分析各方面的成因，并从公文及其改革的角度对如何提高行政效率进行相关论述；

最后，从信息论的角度看，行政信息与行政管理之间存在着一个十分严密的循环系统，即“信息——决策——执行——反馈信息——新决策——再执行……”。而公文在诸多的信息形式中，具有权威性、时效性及规范性等其他信息形式所不具备的特殊优势，以及准确有效地传递权威性、凭证性信息的独特功能，从而在行政信息中占据领导地位。行政信息与行政效率的紧密关系是本课题极其重要的研究视角。

三 概念的厘定

公文的内涵历来是文书、档案学理论研究的首要课题,但该定义至今未形成系统化、层次化、深入化、一致化的格局,相关的论述、分析和研究散诸于字词典、历史典籍和文书专著(教材)中,多达数十种。而就一门学科来说,一个学科就是一个概念体系,首先得从其基本概念(或称中心概念)入手,只有正确界定了其基本概念的含义,才有可能准确地推演和把握其一般概念以及具体概念的含义,从而建构起它的科学体系。这对于正确认识公文的内涵和区分历史上所遗留下来的文书、公文、文件概念具有重要意义。但关于文书、公文、文件三者之间如何区分曾是学界讨论的热点,各执一说、莫衷一是。

(一) 公文、文书、文件

就词源产生而论,文书出现最早,公文次之,文件最晚。关于它们之间的关系,曾有如下四种不同的表述:1. 文书>文件;2. 公文<文件;3. 公文>文件;4. 文书=公文=文件。^①为更好地对本书所使用专业概念的清晰厘定,现对此三者进行简要辨析。^②

通俗而言,公文即公务文书的简称,这早在民国时便有定论。傅振伦在《公文档案管理法》中曾言:“文书有两种,‘凡处理公务之文书,谓之公文’”^③,孔仲文在《现代公文程式》亦曾言及:“公文是公文书的简称,也称公牍。”^④更为权威的诠释来自民国时期各政权所颁发的公文程式,见表0-1^⑤。

① 张瑞良:《文书、文件、公文概念之异同》,《秘书之友》1987年第4期。

② 关于文书、公文、文件三者之间关系的讨论,还可参阅:李红琼:《种差与属概念——公文定义浅析》,《浙江档案工作》1985年第9期;松世勤:《文书、文件与公文有区别么?》,《湖南档案》1986年第1期;张煜明:《文书、公文、文件的涵义及其使用辨析》,《图书情报知识》1990年第1期;杨戎:《对现阶段规范使用“文书”、“公文”、“文件”称谓的思考》,《档案学通讯》1993年第2期;吴小燕:《使用文件、文书、公文概念的思考》,《秘书之友》1995年第7期;杨其达:《文书·公文·文件辨》,《开封大学学报》1997年第2期;潘连根:《关于“文件”、“文书”、“公务文书”、“公文”关系的探讨》,《浙江档案》2001年第2期,等等。

③ 傅振伦:《公文档案管理法》,重庆文通书局1946年版,第1页。

④ 孔仲文:《现代公文程式》,光明书局1946年版,第1页。

⑤ 沈蕾:《民国时期公文程式研究》,世界图书出版公司2014年版,第41页。

表 0-1 1916—1942 年各《公文程式》对公文之界定

年份	发布的公文程式	公文程式第一条中公文的定义
1916	公文程式（大总统教令第 28 号公布）	凡处理公事之文件名曰公文
1917	大总统公布公文程式令	无
1927	国民政府公布《公文程式条例》	处理公事之文书
1928	国民政府公布《公文程式条例》	处理公务之文书
1928	国民政府修正公布《公文程式条例》	凡称公文者，谓处理公务之文书
1942	国防最高委员会核定《公文程式条例修正草案》	凡称公文者，谓处理公务之文书

如上所述，无论是法定程式，还是研究著述，皆认可公文是公务文书的缩称。故欲了解公文内涵，必先认识文书。为广集众长，相互比较，梳理源流，兹将历史上与今天对于文书的界定和表述引述如次。

（二）文书的内涵

1. 字、词典对“文书”的解释

（1）《说文解字》

《说文 文部》：“文，错画也，象交文。”段玉裁注：“象两纹交互也。”徐灏注笺：“文象分理交错之形。”可见，“文”“即纹”之本字，其初始义为“刻画成纹”。这种用义一直保存在我国古代和世界各民族的风俗习惯“文身”中。后来由“刻画成纹”的初始义引申为“纹理或花纹”、“礼乐仪制”、“法令条文”和“文章”等。

《说文 聿部》：“害（书），箸也。从聿，者声。”箸即著，“书写”之义。王筠注：“古者书只三义，书写其本义也。因而所写之字谓之书。《尚书》者，史所书也，亦谓之《书》。”自《易传》始，“书”始为典籍之通称。从“书写”到“书”、从《尚书》再到“典籍之通称”，书的词义源流演变清晰可见。从“文”和“书”的语源来看，文书的内涵与文字的记录密切相关。

（2）《中华大字典》^①

“文”释义主要有：错画也；修饰也；条件也；节奏也；威仪也；祀典也；卜也；勉也；成也；犹动也；犹美也；引兴也；篇章也；书册之总

① 《中华大字典》，中华书局 1981 年版，第 842 页。