

● 徐望之 著
● 档案出版社

公牍通论

档案学研究资料丛书



|公牘通论|

徐望之 著

编者说明

《档案学经典著作》丛书,是为传承前人学者的研究成果和智慧火花而出版的。丛书集结了档案学旁及相近相邻学科学者近一个世纪以来的学术成就。先行出版的丛书第一卷和第二卷是档案学界通常所说的“十三本旧著”。

丛书第一卷以文书学为主,包括了徐望之先生的《公牍通论》、陈国琛先生的《文书之简化与管理》、许同莘先生的《公牍学史》和周连宽先生的《公文处理法》;第二卷以档案学为主,包括了程长源先生的《县政府档案管理法》、何鲁成先生的《档案管理与整理》、龙兆佛先生的《档案管理法》、梁上燕先生的《县政府公文处理与档案管理》、傅振伦与龙兆佛先生的《公文档案管理法》、黄彝仲先生的《档案管理之理论与实际》、周连宽先生的《档案管理法》、秦翰才先生的《档案科学管理法》和殷钟麒先生的《中国档案管理新论》。每一种旧著之后都编入了学界对其书的评论,以供读者更好地了解作者及其思想,起到一个导读的作用。

需要特别说明的是,这次集结旧著出版,主要依据的是中国档案出版社已出的版本以及中国人民大学信息资源管理学院资料室保存的油印版本。为了更好地让读者阅读到原文,虽然我们作了认真的校勘,但是个别地方我们还是保留了原文的语言风格、评述样式和叙述角度,希望读者在阅读时加以分析。

二〇一三年三月

序

《档案学通讯》杂志社策划出版一套《档案学经典著作》(丛书),以“经典”的眼光检视档案学著作发展历史,并为爱好专业典籍者提供阅读便利,在我看来是一件很有意义的事。所谓学术经典,大体是指那些能够解决时代的学术问题,又对后世学术发展提供启迪和示范,获得学界基本认同的著作。《档案学经典著作》(丛书)计划先从民国档案学经典编起,逐步扩至1949年以后的大陆和台湾,并旁及国外学术经典。这样的出版计划,无疑可以惠泽档案学人,对于传承和传播档案学术功莫大焉。

清代学者阮元有一句经常被引用的话,“学术盛衰,当于百年前后论升降焉”。自20世纪二三十年代以来,中国现代学科意义的档案学从粗疏逐渐走向成熟。今天站在所谓“百年前后”的时间点上,回顾民国时期档案学发展历史,那些可圈点的经典之作,对于今天的档案学研究仍然具有重要的启示意义。

民国时期档案学研究是在中国社会从传统走向现代的大转折中展开的,具有两个鲜明的时代特点。经世致用,切近时代需求,是这一时期的首要特点。一面因缘于史料大发现,以文化学术界学者为研究主体,以历史档案整理为中心问题,其成果兼承学术发展和文化保护的双重重任;一面受时政的助推,以行政界为主体,以文书档案改革为中心问题,其成果力求推动国家行政的高效运转。这一时期的经典著作大多语言浅近,方法力主可行,各种卡片簿册之设计与档案用具之描画不厌其细,不厌其详。著作者大多具有丰富的档案管理实践经验,倾心于学术研究,其孜孜以求的精神隐藏于字里行间。如龙兆佛曾服务于广西省政府,从事档案整理,他的《档案管理法》易稿十余次始脱稿,字字句句皆从实践中得之。以后世眼光来看,这些著作于理论抽象概括或



尚有欠缺,不过确实凸显了档案学的应用学科性质,朴实无华,不尚虚理。

著作者上乘的学术水准和多学科的学术背景,构建与开创了民国档案学的学术视野、研究方法与话语体系,这是民国档案学另一个鲜明的时代特点。档案问题的研究,吸引了学界和行政界一批大师级人物和一流专家的关注,如王国维、陈垣、沈兼士、傅斯年、陈寅恪、顾颉刚、朱希祖、甘乃光、毛坤等,其中有些人虽没有专门的档案学著作问世,但他们的思考与精神已经融入经典著作中。如甘乃光开创的“文书档案连锁法”,在何鲁成、周连宽、殷钟麒等学者的多部著作中皆有讨论。集众多一流学术精英的思考于档案学这门新兴学科,是时代所赐。同时,这一时期的研究者具备史学、文献学、图书馆学、行政学、语言学等多个学术背景,并且多能涵养中西、沟通古今,将这些不同学术视线集中于档案问题研究,奠定了中国现代档案学的开山之基。

《档案学经典著作》(丛书)民国部分第一批出版的著作从徐望之《公牍通论》(1931年)到殷钟麒《中国档案管理新论》(1949年)共计十三种。1958年,中国人民大学历史档案系曾将这十三种民国著作整理再版,从此“十三本旧著”似乎成了学界专有名词。其中徐望之的《公牍通论》、何鲁成的《档案管理与整理》、许同莘的《公牍学史》、殷钟麒的《中国档案管理新论》最为学界所推重。“十三本旧著”的整理再版,曾对传承和普及民国时期档案学思想,以及中国档案学的再造发展起到重要的媒介作用。

目前所知的民国时期档案学著作约计百余种,在“十三本旧著”之外,仍有不少精华著作可供采择。例如,与“十三本旧著”类似的有张锐、殷菊亭的《公文程式与保管》(从1934年到1947年,商务印书馆先后出了十四版)、程守仁的《公文研究》(中华书局1938年版)等;还有以王国维《简牍检署考》为代表的中国古代文书档案整理与研究的成果;以毛坤《档案经营法》为代表的文华图书馆学专科学校档案管理科存世讲义等。《档案学经典著作》(丛书)民国部分或可继“十三本旧著”之后出版续编,使读者得窥民国档案学经典之更多面貌。

1949年以后,中国大陆和台湾档案学研究各自沿着不同路径前进,经过几代学人的不断努力,收获了一批堪称经典的档案学著作。

在中国现代档案学的发展历程中,始终不断汲取着国外档案学思想的精华。从民国开始,荷兰学者萨穆·缪勒等三人合著的《档案的整理与编目手

册》(即《荷兰手册》)、英国学者希拉里·詹金逊的《档案管理手册》等国外经典著作的学术思想经不同渠道传入中国,推动了中国现代档案学的创建。1949年,以苏联学者姆·斯·谢列兹聂夫《苏联档案工作的理论与实践》为代表的苏联档案学经典著作,以美国学者西奥多·谢伦伯格的《现代档案——原则与技术》为代表的欧美档案学经典著作被译入中国,新中国档案学与国外档案学之间的互动愈益紧密和深入。

中外档案学经典之作,是不同历史时期档案学发展的重要标志,记录了中外档案学诞生、成长的足迹。为学从研读经典开始,可省去中间许多摸索的工夫,更快些得到要领,这是做学问的基本经验。而这些中外学术经典,除了1949年以后的大陆作者著作较易找到外,其余皆查找困难。例如,“十三本旧著”中有的著作虽民国时一再印刷出版,但现在已很难找到那时的旧版书了,而1958年中国人民大学历史档案系编印本并未公开出版,现已难以找到。80年代,档案出版社曾将民国部分重要著作再版,但也同样找寻困难。我想,这套《档案学经典著作》(丛书)将满足寻觅者的渴望,手此一编,可以坐收便利于几席之间了。

在新的时代背景下,重温中外经典,需去除偏激与盲从,以温情与敬意,接过前贤留下的珍贵学术遗产,领略其中的学识智慧和创新精神,以解决时代发展面临的新的学术问题,建立新的学术典范。我想以此与这套丛书的读者共勉。

冯惠玲

二〇一三年三月十日

总 目 录

公牍通论.....	徐望之	001
徐望之与《公牍通论》.....	孔冬青	175
文书之简化与管理	陈国琛	179
陈国琛与《文书之简化与管理》.....	吴永林	456
公牍学史	许同莘	459
许同莘与《公牍学史》.....	何金龙	769
公文处理法	周连宽	773
周连宽与其档案学著作	柳凤敏 李新利	843

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《公牋讲义》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，以治公牋；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。非有应时专著，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；袞然巨帙也！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。而公文案牒，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。酈侯制定律令，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，政治愈桢！所谓公牒者，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《公牒讲义》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，著作宏贍。不仅以公牒擅长。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。吾国以公牒列作教科，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	011
第一章 释义	013
第二章 类别	015
第一款 等级上之分类	015
第二款 政治上之分类	016
第三款 名称上之分类	017
第一节 公文名称始于三代前者	017
第二节 公文名称始于秦代者	021
第三节 公文名称始于汉代者	022
第四节 公文名称始于魏晋者	026
第五节 公文名称始于六朝者	026
第六节 公文名称始于隋唐者	027
第七节 公文名称始于宋代者	028
第八节 公文名称始于元明者	030
第九节 公文名称始于清代者	031
第十节 公文名称始于民国者	032
第三章 体例	038
第一款 通论	038
第二款 下行文	040
第一节 令	040
第二节 训令	042



第三节 指令	046
第四节 批	051
第五节 布告	053
第六节 任命状	058
第三款 上行文	059
第一节 呈	059
第四款 平行文	067
第一节 咨	067
第二节 公函	071
第五款 杂体文	080
第一节 体例与前述相类者	080
第二节 体例之别具一格者	088
第四章 储养	102
第五章 撰拟	105
第六章 结构	108
第一款 实质上之结构	108
第二款 形式上之分类	112
第七章 公文之叙法	117
第八章 用语	121
第一款 属于术语者	121
第一节 用以为起首者	121
第二节 用以为关界者	125
第三节 用以为线索者	127
第四节 用以为关顾者	129
第五节 用以为代词者	130
第六节 用以为归结者	130
第七节 用以为总括者	131

第八节 用以为附言者	132
第九节 用以为终结者	132
第二款 属于成语者	133
第一节 用以为请示者	134
第二节 用以为准许者	134
第三节 用以为驳斥者	135
第四节 用以为期待者	135
第五节 用以为待复者	136
第六节 用以为警戒者	137
第七节 用以为训勉者	138
第八节 用以为申斥者	138
第九节 用以为接洽者	139
第十节 用以为接续者	140
第十一节 用以为补助者	140
第十二节 用以为称谓者	141
第三款 属于约语者	142
 第九章 程式	 146
第一款 用纸	146
第二款 署名	172
第三款 盖印	172
第四款 记时	173
第五款 编号	174

绪 言

人类有政治之组织，即有法令。有文字之法令，即有公牒。是以我国数千年政教制度之变迁，民生社会之状况，留之于卷帙中者，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，即公牒以外，别无法令。其二为传达政法时期，即政法脱离公牒之领域，而公牒仅为传达政法之工具。其三为处理公务之时期，即近世公牒，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，皆惟公牒是赖。顾公牒之文词，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；缥缈生姿，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，亦视公牒文字为其囊中秘诀，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，计尽韬铄，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。然谙习公牒，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，更不愿敞政之廓清。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。未谙者,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。倘再求溶裁变化,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牒，古代官书则或称公文（《三国志》云：“公文下郡县，绵绢悉以还民。”），或称文牒（《宋史》云：“此部职钩稽财货，文牒山委。”）。牒者，《说文》片部释为书版。以其字从片，片为半木，书之于版者为牒。后乃无论书之于竹于木，皆称为牒。如简为竹简，牒为木札，而《说文》训简为牒，是竹简亦可名牒。汉时诏书曰诏牒，奏疏曰奏牒（见《汉书》、《东方朔传》）。至《陈遵传》以尺牒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，皆名曰牒。后世易板用纸，仍沿旧称，习而未改。惟冠以公者，乃别于私人之文牒而言，此公文又称公牒之所由来也。

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、申请书等；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；均得为施行政合之根据，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。