

中國文書工作史綱要

潘嘉主編

檔案出版社



潘嘉 主編

中國文書工作史綱要

檔案出版社

中国文书工作史纲要

潘 嘉 主编

*

档案出版社出版

(北京西城区丰盛胡同21号)

新华书店北京发行所发行

三河县水利局印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：7 字数：146千字

1985年5月第一版 1987年3月第2次印刷

印数：11,001—22,000册

统一书号：7283.031 定价：1.45元

再 版 说 明

《中国文书工作史纲要》成书于一九六一年，原名《文书学讲义》。一九八一年由原作者对全书作了修订，并改名为《文书学纲要》，作为《档案学通讯》杂志的增刊出版。这次由本社再版时，由有关同志作了个别文字修改；同时，为了区别于近年出版的一些文书学著作和反映本书的特点，改为现在的书名。

一九八五年五月

说 明

为了适应档案工作和档案教育发展的需要，我们从一九五九年开始，在原有的以讲述文书工作原则与方法为内容的文书处理学的基础上，扩充改变为以讲述我国文书与文书工作历史为主要内容的文书学课程，同时在最后一部分仍然保留了文书工作原则与方法的基本内容。本书就是为文书学课程编写的一本教材。

本书原名《文书学讲义》，曾于一九六一年出版，供中国人民大学历史档案系本科学生试用。由于我们业务水平不高，对文书学这门新的学科的研究还刚开始，加上编写时间匆促，因此本书存在着不少的缺点和错误。以后又由于各种原因没有作进一步的修改。十几年来，我们对文书学的研究工作完全陷于停顿，原来参加编写的同志也大都分散了。现在为了教学参考的需要，将本书重新付印，基本保持原状，只作了某些必要的修改和史料的订正，殷切希望读者提出意见。

本书由潘嘉主编。参加编写的有(以编写的篇章为序)吴奇衍、鞠德源、陆晋藩、赵琴、薛美珍、陈志能同志。在本书编写过程中，曾得到吴宝康同志的指导。

本书付印前，潘嘉同志身患重病，在吴奇衍等同志的协助下，对全书作了修订工作。深以为憾的是，在本书修订过程中，潘嘉同志不幸逝世，赍志而歿。陈兆禄同志为本书作了认真的审校，张我德、刘文源等同志对本书提出了一些有益的修改意见。这里仅致诚挚的感谢。

编 著 者

一九八一年四月

目 录

绪 论.....	1 ~ 3
----------	-------

第一篇 奴隶社会与封建社会时期的 文书与文书工作

第一章 文书的产生与文书工作的建立	
(殷商、西周)	4 ~ 9
(约公元前17世纪—公元前8世纪)	
第一节 文书的起源	4
第二节 西周的文书与文书工作	7
第二章 春秋战国时期的文书与文书工作	10 ~ 13
(公元前8世纪—公元前3世纪)	
第三章 秦汉时期的文书与文书工作	14 ~ 21
(公元前221—公元220年)	
第一节 文书名称和体式的制定	14
第二节 文书工作组织的建立	18
第四章 魏晋南北朝时期的文书与文书工作	21 ~ 26
(公元220—589年)	
第一节 文书名称和体式	21
第二节 公文书写材料的演变	24
第五章 隋唐宋时期的文书与文书工作	26 ~ 36
(公元589—1279年)	
第一节 公文名称和用途	27

第二节	文书工作组织机构·····	29
第三节	文书与文书工作制度·····	30
第六章	元朝的文书与文书工作·····	37~49
(公元1271—1368年)		
第一节	文书工作的组织·····	37
第二节	元代文书·····	38
第三节	文书工作制度·····	42
第四节	照刷文卷制度·····	45
第五节	公文投递制度·····	47
第七章	明朝的文书与文书工作·····	50~69
(公元1368—1644年)		
第一节	中央机关文书工作的组织·····	50
第二节	明代文书·····	52
第三节	文书工作的各项制度·····	61
第四节	屡禁繁文与章奏贴黄制度的产生·····	67
第八章	清朝的文书与文书工作·····	69~89
(公元1644—1840年)		
第一节	中央机关文书工作的组织与制度·····	69
第二节	地方机关的文书工作·····	80
第三节	清代文书·····	82
第四节	文书保密制度·····	87

第二篇 半殖民地半封建社会时期的

文书与文书工作

第九章	外国资本主义入侵后清朝文书工作的变化···	90~100
(公元1840—1911年)		

第一节	鸦片战争后清朝外交文书的变化·····	90
第二节	“预备立宪”期间中央和地方 机关文书机构的变化·····	93
第三节	近代的财务、统计文书及电报·····	96
第十章	辛亥革命时期南京临时政府的文书与文书工作····· (公元1911年10月—1912年3月)	100~103
第十一章	北洋军阀时期的文书与文书工作····· (公元1912年3月—1927年)	103~112
第一节	文书机构的设置和对文书人员的要求·····	103
第二节	公文的名称、用语和修改公文书式 条例的斗争·····	104
第三节	公文用纸、书写格式和拟写方法·····	109
第四节	公文运转及一般处理手续·····	109
第五节	公文的立卷和归档·····	110
第十二章	国民党统治时期的文书与文书工作····· (公元1927—1949年)	113~132
第一节	初期文书工作的建立·····	113
第二节	公文的名称和种类·····	114
第三节	公文用纸、格式及编写·····	118
第四节	公文运转和处理程序·····	119
第五节	行政效率改革和文书档案连锁法·····	121
第六节	推行行政三联制对文书工作的影响·····	126
第七节	文书工作竞赛的推行·····	130

第三篇 革命根据地和中华人民共和国的

文书与文书工作

第十三章 国内革命战争和抗日战争时期的文书

与文书工作……………133~163

(公元1921—1949年)

第一节 建党初期和第一次国内革命战争时期

的文书工作…………… 133

第二节 第二次国内革命战争时期的文书工作…………… 134

第三节 抗日战争时期的文书工作…………… 141

第四节 第三次国内革命战争时期的文书工作…………… 155

第十四章 中华人民共和国的文书与文书工作……………164~214

(公元1949年—)

第一节 文书工作的发展概况…………… 164

第二节 文件的新发展…………… 168

第三节 文书工作的任务与组织…………… 182

第四节 行文制度与公文的处理…………… 188

第五节 文件的立卷…………… 191

第六节 案卷的归档…………… 203

小 结…………… 210

绪 论

文书学是研究我国各个历史时期国家机关、公共团体的文书及文书工作的概况、作用、特点和发展规律的学科。

研究的内容可概括为以下两个方面：

(一)文书^①。文书包括公务文书和个人文书。公务文书，统称为公文。它是统治阶级在管理国家、处理政务时用来颁布法律、传达政策法令、请示问题、报告情况、联系工作、商洽事务、制订计划，以及记载各种活动等的一种工具；个人文书是指个人在从事政治、经济、科学、文化等活动中形成的手稿、传记、证书、回忆录、书信、日记等。

本书以公文为研究重点。具体内容包括：公文的作用、种类、体式、撰制和行文制度等。

(二)文书工作。公文的形成和处理有一个过程，在这个过程中必须有一定的程序和手续，以保证公文发挥作用，这套程序和手续就是文书工作。文书工作的内容包括：收发、登记、批办、撰拟、核稿、签发、缮印、立卷等。不同的时期，不同的机关，文书工作的内容是不一样的。不同类型的公文，也有

① “文书”一语，最早见于《汉书·刑法志》：“文书盈于几阁，典者不能遍睹。”

“公文”一语，最早见于《后汉书·刘陶传》：“但更相告语，莫肯公文。”

“文件”一语，出现较晚，大约是在清末开始应用的。

这些术语现在都还沿用。我们在机关工作中把“文书”作为概括性名词使用，如文书工作、文书材料等。而日常处理每件文书时，则称文件。“文件”与“公文”是通用的，因为我们讲的文件就是指 的公务文件。它们之间的确切含义是否有区别，还须要进一步研究。

不同的程序和手续。如专门业务使用的文件，其处理过程直接关系某种业务的完成，方式既多，也较特殊。我们这里所要研究的文书工作，主要是以国家机关的文书处理工作为主。

对于档案工作者来说，主要的是研究文书。对文书工作的研究是为了进一步掌握公文的形式和处理过程，了解公文的形式与处理程序对于公文的结构和作用的影响。无论是对于文书或是文书工作，都必须从它的历史发展中进行研究。虽然我们要熟悉各个历史时期的文书和文书工作，但更重要的是要研究解放以后文书及文书工作的发展，研究和掌握它的原则与方法，以便更好地为目前机关工作和科学研究服务。

上述内容构成了文书学的研究对象。

我国的文书与文书工作，历史悠久，材料丰富。它的产生、变化与发展，取决于社会的变化和发展，以及政治、经济、科学文化的发展。

在历史上由于文书与档案同出于一源，在相当长的时期中，文书工作与档案工作是不分的。到唐宋，两项工作才逐渐分开，档案工作成为独立的一项工作，但在职责上仍未分清。直到解放后，推行了文书部门立卷，两项工作才在职责上有明确分工，并在分工的基础上加强了二者之间的联系。这是我国文书工作发展的历史特点。两项工作分开了，在理论研究上，文书学也发展为一门独立的学科。

文书学的研究目的：

(一)批判地吸取文书工作的历史遗产，全面地总结现在的工作经验，阐明组织文书工作的原则与方法，以提高现行机关的工作效率，保证机关工作的精确。

(二)研究与分析各个时期的文书，使档案工作者识别和了解各时期的档案成分；不断地完善现行机关立卷、归档以及公

文形成和处理过程中的程序和手续，以改进档案的源泉，为档案工作打好基础。使档案部门能顺利地妥善地进行档案的整理和保管，发挥档案的作用，为社会主义建设服务。

(三)档案是进行科学研究的重要依据。科学研究者在利用档案时了解其产生前的情况，就能更好地进行研究工作。

文书学对于文书工作者、档案工作者以及历史工作者等都是需要的。文书工作者和档案工作者可以根据不同的需要进行研究和学习。但目前这本书是为培养档案工作者而编写的，因此，是侧重于从档案工作的角度来阐述的。

研究与学习文书学必须遵循历史唯物主义的原则。在学习过程中不但要了解一般的概况、作用、特点和原则，也应该掌握技术和方法。学习必须联系实际。

第 一 篇

奴隶社会与封建社会时期的 文书与文书工作

第一章 文书的产生与文书工作的

建立（殷商、西周）

（约公元前17世纪—公元前8世纪）

第一节 文书的起源

人类在长期共同劳动和共同生活中，为了相互表达思想、交流经验的需要，逐渐地产生了人类的语言。随着社会生产的发展和复杂化，作为交际工具的语言已不能满足这种发展的需要，因而产生了文字。根据考古的发现，我国最古的文字是殷商的甲骨文字，以及殷商的其他文字，如青铜器铭文、陶文、石玉器铭文等。我国的文字在商代后期已经基本成熟了。这当然不是文字的起源，因为文字的出现是要经过一段漫长的发展过程的，估计在这之前就有文字了。

随着文字的出现，必然形成反映人类活动的各种文字记录。但是作为管理国家工具的公务文书，却是国家出现的产物。我国原始社会的末期，由于社会生产和社会分工的发展，在社会上逐渐分裂为剥削者和被剥削者两个对立阶级，占统治

地位的贵族奴隶主阶级，为了保护本阶级的利益，镇压被剥削者，就组成了自己的国家。公元前二十一世纪至公元前十一世纪的夏商时代，随着奴隶社会的形成，出现了奴隶制国家机关。奴隶主阶级为了行使国家职能，强化国家机器，就需要利用文字作为传达命令、指挥国事、联系公务、记录活动等的工具，从而形成了以反映国家机关活动为内容的各种公务文书。所以公务文书的产生是和文字、阶级和国家的产生紧密地结合在一起的。斯大林说：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理工作需要比较有条理的文书，商业发展了，更需要有条理的来往书信”^①。根据考古的发掘，我国现存的最早的公务文书是考古学家在河南省安阳县小屯村发现的甲骨文书，其中绝大部分就是殷朝后期几个王朝（大约从武丁到纣，约在公元前1300年至公元前1100年左右）的活动记录和奴隶主的文告。

我们根据甲骨文来看，并参考文献的记载，可以对当时的文书与文书工作情况作如下几点认识：首先，文书的书写材料以甲骨为主，辅以竹木和青铜。甲骨主要是乌龟的腹甲与牛的肩甲骨，也有少数的其他兽骨和人头骨。从清光绪二十五年（1899年）开始发现到现在，已有甲骨文十几万片。这些绝大部分是殷王室的公务文书。用这些甲骨作为文书的书写材料，是与当时的生产力发展水平和人们的多神观念有直接关系的。其次，文书的形成过程是和宗教迷信结合在一起的。殷王室崇尚迷信，并借此麻醉人民。因此，凡遇重大的政治活动或最高统治者的日常活动，都得先占卜，后把占卜的时间、事件和结果刻在甲骨上，这就成为占卜文书，也称甲骨卜辞。这种

^① 《马克思主义与语言学问题》，人民出版社1953年版，第24—25页。

卜辞是以王室为中心的，实际上就是殷代统治阶级活动的真实记录，是当时的一种官文书。此外也有少数非占卜的记事刻辞。第三，文书有一定的结构和制作过程。一篇完整的占卜文书，大致包含有四部分，即前辞、命辞、占辞和验辞。由于受内容的限制，其辞句很固定，字数不长，一般在九十字上下。统治者对文书的制作是很重视的，有一个周密的过程，大致要经过取材、锯削、刮磨、钻凿、灼兆、刻辞、书辞、涂辞、刻兆等九道程序。这些程序是由专人分工进行的。第四，文书已有年月日的使用。一篇文书内有近乎年的记法，称为“祀”或“司”，并有介于年与月之间的“祀季”的记法，记日子的方法是把天干地支配六十甲子。第五，文书由史官负责镌刻，史官在文书上签名。史官是由原始社会的巫发展来的。他们不但掌握了文化知识，还有所谓沟通人“神”之间关系的技术，因此殷代统治者不但利用他们来占卜和书刻占卜文辞，而且还叫他们掌管记录王室活动的工作。史官按其职务的不同而分为贞卜史官，祭祀史官，记事史官。甲骨文有“乍册”之官，是史官中负责制作册命和保存册命之官。史官在起草文书或记录活动时，常在甲骨文书上签名。这是用签名的手续与标记来表示起草或记录人员对文书负责的一种制度。可见殷代统治者在利用文书来管理国家机关工作方面，已经积累了一定的经验，产生了我国最早的文书签名制度。

综上所述，可以知道我国早在公元前十三世纪，殷商奴隶制国家机关就开始广泛地应用文书作为管理国家的工具，产生了我国最早的公务文书，并且建立了一定的文书工作制度。

第二节 西周的文书与文书工作

周王朝是一个大奴隶制国家，农业、商业、手工业等都比殷朝发达。种族矛盾，阶级矛盾，统治阶级内部的矛盾也比殷代来得尖锐而复杂。国家机关较之殷代有所强化，典章制度也较完备。因此，西周王朝的文书与文书工作较之殷代有了某些发展。

首先，文件种类增加了。在王命文件方面，同属于周王和诸侯使用的命令性文件，因其用途和所施对象的不同而分为“诰”、“誓”、“命”等种。诰和命两种文件同是周王与诸侯用来赏赐、任命和诰诫臣工的。这类文件遗留至今的有《尚书·周书》部分，如《大诰》、《洛诰》、《梓材》、《召诰》、《多士》、《多方》、《无逸》、《君奭》、《立政》、《康王之诰》等篇。西周的金文中也有部分是诰命文件，如毛公诰（毛公鼎）。“誓”是周王朝在兴师作战、讨伐敌人时用来警告军旅的文件，类似今日的动员令、宣言书。誓也有诰诫的成分，和诰命文件类似的作用。但诰命主要用于对臣民的诰诫，誓主要用于对军旅的诰诫。《周书》中的《秦誓》、《费誓》、《牧誓》等篇，皆属于此类文件。以上两种文件是西周王朝行使君权时使用最多的重要文件。因为西周王朝是一个以宗周为中心的、由许多封国组成的奴隶制大国。周王是当时全国的最高统治者，国家大事以及对诸侯国君和主要官员的任命都要由王决定，而各诸侯国君在自己所属的领土内也是有着至高无上的权力。因此，西周的一切活动都是以王的意志为中心的。另外，周王朝为了巩固自己的统治，曾大封诸侯，诸侯在他们的封地内又把土地分给卿大夫，与各级分封的同时，就是任命和赏赐各级的臣工，这是周王朝的重大制度，也是周王朝的重

要的政治活动。所以西周产生大量以王的意志为中心，以分封、命官、赏赐臣工、诰诫臣民为主要内容的王命文件。同时，周王朝初年存在着尖锐的种族矛盾，连年发生战争，因此产生大量的“誓”文也是必然的。

此外，西周王朝在统治过程中，还产生了下列几种主要专门文书。

(1) 会计文书。这是一种用来登记各诸侯国所属的土地、车马、财物以及收入支出数字的帐簿文书，它有严格的上报制度，借此可以加强对诸侯王国的控制并保证周王的经济收入。

(2) 盟约文书。周王在分封诸侯时要订立盟约，诸侯国之间凡是有重大的共同活动时也要订立盟约，立成盟书。周礼中的司盟就是掌管盟约及制作盟书之官。这种盟书是为了保证周王国与诸侯国之间以及诸侯国之间的正常关系而形成的。

(3) 户籍和地图。户籍称为“版”，由司民之官掌管人口登记工作，每年要登记出生和死亡人数，每隔三年向司寇报告，再由司寇向王报告，然后将户籍登于天府。地图称为“图”，分为总图、分图两种。编制户籍的目的是为了保证奴隶主国家的财政收入。编制地图的目的是为了固定各侯国的统治地盘，以避免并解决诸侯国之间的疆界纠纷。

(4) 奴籍文书。这是一种登载奴隶数目或者是奴隶主和奴隶主之间订立合同的文书，它是西周的奴隶主为了加强对奴隶的奴役和剥削而产生的，当时奴隶是十分痛恨这种奴籍文书的。

其次，文件结构也复杂了。西周的诰命文书有一定的程式，包含有好几节。如果文件由史官代为宣布的，第一节就以“王若曰”开始，其次各节称“王曰”；如果是王亲自宣读的文件，则以“王亲令……”或“王亲令某曰……”，“王令某