

公文知识丛书之一

公文起源与演变

刘雨樵 编著

档案出版社

《公文知识丛书》之一

公文起源与演变

刘雨樵 编著

档案出版社

一九八八年

公文起源与演变

刘雨樵 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

通县曙光印刷厂印刷

*

开本：787×1092毫米 1/32 印张：4.625 字数102千字

1988年4月第1版 1988年4月第1次印刷

印数：1—11000册 定价：0.95元

ISBN7-80019-072-2/G·46

出版说明

为了适应广大文秘、档案工作者的工作和高等院校、中专的教学需要，我们出版了由刘雨樵为主编、彭树楷为副主编的《公文知识丛书》。这套丛书包括《公文起源与演变》、《公文种类与特点》、《公文语言》、《公文逻辑》、《公文管理》、《世界公文概况》、《公文工作者的修养》等七个分册。

作者以总结多年来实际工作和教学经验为主，并力图从理论与实践的结合上说明问题。这套丛书适用性较强，对县级以上党政机关、企事业单位的广大文秘、档案工作者具有实际指导意义，对教学工作者来说也是一本有价值的参考书。

相信，这套丛书的出版，对提高广大文秘工作者的业务素质、机关工作效率和文秘专业教学水平起促进作用。

前 言

我国公文同我国的文明一样，有着悠久的历史。几千年来聚积起来的浩繁的公文典籍、数不清的公文文物，汇成了一个巨大的珍贵的文化宝库。现在打开这个宝库，研究和整理公文历史知识，研究和探讨公文同社会经济政治及各方面的关系，研究和探讨历代公文改革的成败，研究和探讨公文演变与发展，这是发展社会主义新公文的需要，是适应经济、政治体制改革形势发展的需要，是社会主义现代化建设的需要。

本书虽然不是一部公文学史，但涉及到公文历史的各个部分，而且对某些部分进行一些探索性的论述。因此，在编写这本书的时候，在指导思想上和写作态度上，注意了三点：

第一、尊重历史。就是说要尊重历史事实的客观性与完整性。因此我们在引用史料和文献时，努力做到保持原风貌、原含义，能准确地反映历史的实际。

第二、博采众议。我国史学界、公文学界对许多的历史问题有不同的见解，对公文发展中的一些问题也有不同的看法。我们编写这本书时注意了两点：一是对各种见解和看法都收集起来加以研究，取各方面的长处；二是广取材料，对收集来的各方面的史料和文献，进行分析比较，取选比较正确的材料。

第三、古为今用。这也是编写这本书的目的，因此我们在本书的布局上、选材上、立意上、叙述上都要为今天的改革和社会主义现代化建设服务。

现在从全书的情况看，还没有完全达到我们的要求，主要原因是我们掌握的历史知识少、水平不高。因此，我们恳切地希望广大读者提出宝贵意见，以便改正。

本书在编写的过程中，参考了一些党和国家现行的公文，参考了一些文秘书刊，还得到了不少同志的关心与支持。彭树楷同志提出了一些好的意见，给予了热情帮助。特别是时元第同志、曹玲同志作了具体指导。在此，表示深切的感谢！

作者

1986年12月11日

目 录

第一节 公文起源	(1)
一、关于公文起源的两种意见	(1)
二、我国公文起源的条件及大体年代	(3)
第二节 我国古老公文	(13)
一、从史料上看我国古老公文	(13)
二、从文献上看我国古老公文	(16)
三、先秦公文	(21)
第三节 公文演变与发展 (一)	(25)
一、我国公文发展的几个时期	(25)
二、公文文种的演变与发展	(27)
三、公文格式的变化与发展	(36)
第四节 公文演变与发展 (二)	(46)
四、公文理论的发展	(46)
五、公文管理不断发展与完善	(56)
第五节 封建公文的作用与痼疾	(61)
一、封建公文在历史上的作用	(61)
二、封建公文的痼疾	(63)
第六节 资产阶级对公文的改革	(74)
一、太平天国公文改革及其局限性	(74)
二、资产阶级对公文的改革	(81)
第七节 国民党政府公文	(90)
一、国民党政府公文概况	(90)
二、国民党政府历次公文改革	(92)

三、国民党政府公文的积弊·····	(94)
第八节 中国共产党和人民政府对公文的彻底	
改革·····	(97)
一、革命战争时期的公文改革·····	(97)
二、全国统一后的公文改革·····	(104)
三、公文改革的成果·····	(107)
第九节 进一步搞好公文改革，适应社会主义	
现代化需要·····	(118)
一、创造新的形式，改革管理制度·····	(119)
二、优化公文队伍·····	(123)
三、革新办公手段·····	(125)
第十节 公文发展规律的探索·····	(126)
一、公文和公文工作随着政治的发展和需要	
而发展·····	(127)
二、公文随着经济文化的发展而发展·····	(130)
三、公文朝着使用方便、高效的方向发展·····	(134)
四、公文朝着机构专门化、人员专业化的方	
向发展·····	(136)
五、公文在鉴别与继承中发展·····	(137)

第一节 公文起源

我们伟大的祖国，是世界四大文明古国之一。我们勤劳智慧的祖先，创造了灿烂的古代文化。古代公文就是其中的重要组成部分。我们祖先遗留下的浩繁的公文典籍，丰富的公文文物，都是世界罕见的。今天，我们科学地运用这些遗产，对于深入研究我国历史，特别是公文史，对于深入研究公文演变和发展，探索公文发展规律，进一步搞好公文改革，使之更好地为社会主义现代化建设服务具有重要的意义。

我国公文历史源远流长。但到底起源何时，还有待于进一步发掘和研究。但是我们根据现有的文献和史料是不难推断出来的。

一、关于公文起源的两种意见

近几年来，在公文学界和历史学界有不少人对我国公文的起源进行了一些考查和研究，取得了很大的成果，同时也出现了一些不同的见解并引起了争鸣。现综合介绍如下：

（一）“阶级产物”说，或“国家产物”说

这以近几年出版的一批文秘书籍作者为代表，他们认为公文（或文书）是阶级斗争需要而产生的，或者是国家出现后因国家管理需要而产生的。如：

国家的出现是文书产生的前提条件之一。……国家出现了。奴隶制国家在实行统治、进行管理的过程中，要传布政令，处理政务，协调上下，记载活动。……显

然，文书首先是在阶级与国家出现之后产生的。^①

国家的出现，则直接导致了公文的生产。^②

文书的产生是和阶级、国家、文字的产生紧密联系在一起的。^③

上述三例意思都是一致的，就是说公文是在阶级出现后、国家出现后产生的，并且是阶级斗争的工具。从具体时间上说，公文是在我国第一个奴隶制国家——夏朝时期产生的。夏朝由夏后帝^④启于公元前二十一世纪建立的，距今约四千年。

（二）“社会发展产物”说，或“非阶级斗争产物”说

这些见解的代表人物是一批大专院校文秘专业教师及一批公文工作者。他们的见解综合起来有两点：

第一，公文不是有了阶级、有了国家以后才产生的。如果把国家和阶级的出现当成公文产生的必备条件，以此类推，那么共产主义社会没有阶级，没有国家，那不就没有公文了吗？按照马克思主义观点，共产主义社会还是一个有高度组织、纪律的社会，只是人们有高度的觉悟，自觉地遵守纪律而已；在共产主义社会，生产还是需要指挥和协调，只是这种指挥和协调是高度自动化和高效率的；物质还是要进行分配，只是这种分配能高度满足人们的需求。这种“组织”、“纪律”、“指挥”、“协调”、“分配”等文字材料就是公文。只是传递形式、书写形式不一样，但性质还是

① 张清明：《文书学及实用公文》，武汉大学出版社1984年版，第10—11页。

② 王千弓等：《秘书学与秘书工作》，光明日报出版社1984年版，第19页。

③ 雷应行等：《文书工作手册》，江苏教育出版社1984年版，第1页。

④ 夏代君主生时称“后”，死后称“帝”。

公文。因此把阶级的出现，国家的出现当做公文的起源条件站不住脚。

第二，公文的产生是人类社会发展到一定阶段的产物，在它的历史长河中，既要经历人类的无阶级社会，也要经历人类的阶级社会。在阶级社会中，公文又增加了一种作用，即成为阶级斗争的工具，并为其所属阶级服务。但这也只是公文的一部分作用，而不是唯一的作用或全部作用。因此，把公文经历的这段时间说成公文的全部历史，把这段时间的起始阶段定为公文的起源阶段，显然是不对的。

公文界关于公文起源两种意见的争鸣，有利于公文起源的探讨，有利于公文历史的研究，有利于我们更好地继承历史遗产，科学地利用历史遗产。

本书探讨和研究公文起源的指导思想有两点：

其一，坚持实事求是。从我国公文历史的实际出发，从现有的文献和史料中去探索公文的渊源，而不从某些定义或结论（例如某些名人的意见）出发。

其二，集各家之长，进行全面的、综合性的考证和论述，不在某个观点上去进行学术争鸣。

二、我国公文起源的条件及大体年代

世界上任何一门学问，包括公文，都是人类社会发展到一定阶段的结果，如何寻找和确定公文产生的人类社会的“一定阶段”呢？

斯大林同志在《辩证唯物主义与历史唯物主义》中说：“研究社会历史规律的关键，并不是要到人们的头脑中，到社会的观点和思想中去探索，而是要到社会在每个一定历史时

期所采取的生产方式中，即要到社会的经济中去探索”^①。

马克思在《政治经济学批判·序言》中讲到生产关系变化条件时说：“而新的更高的生产关系，当它所借以存在的那些物质条件还没有在旧社会的胞胎里成熟以前，是决不会出现的”。“只有当它所能借以得到解决的那些物质条件已经存在或至少是已在形成过程中的时候，才会发生的”^②。

马克思主义告诉我们，寻找公文产生的“一定历史阶段”，必须从寻找公文借以存在的社会“生产方式”、“物质条件”入手。

这里，我们首先要分析公文的组成要素。公文是由两大要素组成的：一是“公”，指公务活动，即公文的内容；二是“文”，指文字，公文的形式。

这两大要素是公文赖以存在的物质条件。如果没有公务活动，就没有公文内容，也就是没有公文；同样没有文字，就没有公文的表达形式和表达工具，也同样没有公文。因此，公务活动和文字的同时具备，才是公文产生的必要条件。

（一）公务活动的出现

什么是公务？我国史书上、辞书上均有解释。唐代钱起《钱考功集·酬卢十一过宿》诗：“闭门公务散，枉策故情深”。《宋史·张鉴传论》：“从吉（堪从吉）勤于公务，而疏于训子”。并对“公务”作了注释：“言朝廷之事或公家之事，俗称公务”。这个“公家”包含了公府、集体之意。

我们的祖先什么时候开始了有了公务活动呢？我们把视野放开从最远古的时期往后寻找。

① 斯大林：《列宁主义问题》，人民出版社1957年版，第709页。

② 马克思：《政治经济学批判》，人民出版社1957年版，第3页。

1、从史料看

我们祖国辽阔的大地，早在一百六七十万年以前就有人类栖息。他们在与大自然的长期斗争中，开发了祖国的土地，同时也改造了自己。距今约一万八千年前的山顶洞人，能人工取火，有了氏族公社。目前我国新石器时代遗址被发现者已达7000多处。约公元前6000—5000年的“裴李岗文化”，约公元前5500年—5000年仰韶文化，都发现有石镰、石斧、细泥红陶器。公元前约4800—4300年的半坡遗址，是母系氏族公社，有原始农业、种粟、饲猪、彩陶，其中有原始文字。特别1986年7月25日《光明日报》头版报道的《辽西发现五千年前的祭坛女神庙积石冢群址》，摘要如下：

山海关外传来振奋人心的消息：辽宁西部山区发现距今约五千多年的大型祭坛、女神庙和积石冢群址，其布局和性质与北京的天坛、太庙和明十三陵相类。考古学家根据已出土的大批文物初步推断：五千年前，这里存在着一个具有国家雏形的原始文明社会。这一重大发现不仅把中华古代史的研究从黄河流域扩大到燕山以北的辽河流域，而且将中华文明史提前一千多年，夏以前阶段将不只是有传说，我国的文明史将与古代的巴比伦、埃及、印度一样久远。

辽西这一惊人的发现，为中华民族文明起源问题找到了新线索，找到了无可争辩的地下史料。从公文起源的角度说，大批的文物证明5000年前这里存在着公务活动。有国家雏形的原始文明社会，就必有公务活动。筑这样大型的祭坛，建这样的女神庙，先民们举行的祭祀活动，在当时都属于公务活动。

1986年8月9日《人民日报》报道了《甘肃出土五千年前

殿堂遗址》，报道中讲这个殿堂座落在渭河上游五营河旁的一个台地上，建筑总面积达420平方米，分正室、左右侧室、后室、前门附属建筑四个部分。主室是一个长方形的大厅，八柱九间，居住面积为131平方米。这是我国新石器考古发掘出土的最大的建筑物。这不是原始先民的普通住房，而是氏族或部落联盟进行公共活动的场所。

这个殿堂也证明5000年前我们的祖先就有公务活动。

2. 从文献看

我国最早的文献《尚书》是“独载尧以来”的史实；《史记》则上溯至“五帝”。就是说两部文献的上限都讲到了“五帝”时代。“五帝”以前就没有记载了，只有一些传说而已。关于“五帝”，我国史书上的提法也不一致。《礼记·月令》以太皞（hào）（伏羲）、炎帝（神农）、黄帝、少皞、颛顼为五帝。《帝王世纪》以少昊（皞）、颛顼、高辛（帝喾，kù）、唐尧、虞舜为五帝。《皇王大纪》把伏羲、神农、黄帝、尧、舜称为五帝。《史记》称黄帝、颛顼、帝喾、尧、舜为五帝。我们按《史记》的提法，讲五帝时代的事。但“五帝”时代并不专指这五个人相连接的时代，根据其他文献记载，黄帝之后，又有少皞，而且这个时代的部落联盟，并不限于黄帝一族，还有共工氏，还有非华夏族、如蚩尤等。所以“五帝”同“三王”、“五霸”一样，是特定的历史时代称谓，大体上说，黄帝、颛顼是这个时代的初期，尧、舜是这个时代的晚期。

黄帝的确切年代不可考。辛亥革命时曾用黄帝纪年，当时各家都用，有以1911年作黄帝4609年、4622年、4402年之说。这都出于后人臆断。许多学者从红山文化新发现及其考古新发现，和文献里关于“五帝”时代的记载分析，认为

黄帝的大体年代应在公元前27世纪左右。

“五帝”时代有没有公务活动？有，文献里有明确的记载。综合起来说，有四个方面的表现：

（1）征讨

黄帝经常带兵打仗，《史记·五帝本纪》说：“黄帝迁徙往来无常处，以师兵为营卫。”《战国策·魏策》说：“黄帝战于涿鹿之野，而西戎之兵不至。”这里指黄帝联合其他部族战蚩尤族。尧舜之后的禹征有苗，《尚书·益稷》记载禹和舜对话：“苗顽弗即工，帝其念哉。”有苗不积极治水，禹带兵攻打。《战国策·魏策二》：“禹攻三苗，而东夷之民不起”，也说明禹征有苗联合有其他部落。

（2）民主选举

《礼记·礼运》中所说“五帝”时代是“天下为公，选贤与能”。当时是不是这样，有待更多的史料证明。但文献中讲到尧、舜、禹的职位是通过选举产生的。《尚书大传》讲尧是以部落首长身分被推选为部落联盟最高军事首长的。舜也是被“四岳”推选为尧的继承人。根据《尚书》记载，禹、弃、契、皋陶、益、垂、伯夷、夔、龙等都在联盟或民族的公共管理机构中分担职务，他们的职务也都是通过民主方式取得的。

（3）征询、商议（会议）

《尚书·尧典》记载，凡关于治水、“巽位”^①、“宅百

①“巽位”是让位的意思。《尚书·尧典》：“帝曰：咨！四岳。朕在位七十载，汝能庸命，巽朕位”。《史记·五帝本纪》作“尧曰：嗟！四岳。朕在位七十载，汝能庸命，践朕位”。

揆”^①、“典三礼”^②等大事的决定，都要取得“四岳”的同意，然后由最高军事首长执行。这里的“四岳”是指各个部落的首长。如派谁去治水，《尚书·尧典》有段记载：

帝曰：“咨！四岳，汤汤洪水方割，荡荡怀山襄陵，浩浩滔天，下民其咨，有能俾乂^{〔1〕}”？金^{〔2〕}曰：“于！鲧哉！”帝曰：“吁！弗哉！方^{〔3〕}命圯^{〔4〕}族”。岳曰：“异哉！试可乃已”。帝曰：“往钦哉”！九载绩用弗成。

〔注释〕

〔1〕俾乂：平息之意。俾，①益；②从；③职。乂，古字，这里通𢇛，是治的意思。

〔2〕金：皆、都。

〔3〕方：这里是放弃的意思。

〔4〕圯：这里是“毁”的意思。

这段对话很有一点“商讨”的气氛，其大意是：帝（尧）说：“唉！四岳啊！现在的洪水为害很大，已经威胁山陵地带了，漫天都是大水，在低地居住的人更苦了，有谁能够使洪水平息啊？”大家都说：“那么鲧去吧！”，尧说：“唉，不行啊！他要放弃任务，毁坏邦族的。”四岳说：“举他吧，实在不行就罢了。”尧于是说：“好，你小心干去吧！”可是九年还没有办成功。

从这段对话中完全可以看出，这是一次治水的四岳会议。又如《尚书·舜典》：“舜格于文祖，询于四岳，辟四门，明四目，达四聪。”意思是：舜到了祖庙，询咨四岳，

① “宅百揆”，即是居百官之位。《尚书·舜典》：“舜曰：咨四岳，有能奋庸熙帝之载，使宅百揆，亮采惠畴”。《史记·五帝本纪》：“舜谓四岳曰：有能奋庸美尧之事者，使居官相事。”

② “典三礼”，典是掌管的意思。《尚书·尧典》：“帝曰：咨！四岳，有能典三礼”。《史记·五帝本纪》：“三礼，天神、地祇、人鬼之礼也”。

开辟各方面的国门，打通各方面的耳目。根据《尚书》记载，舜在位期间经常开四岳会，商议治水，推选人才，分命官职，而且“三载考绩，三考黜陟幽明，庶绩咸熙。分北‘三苗’^①”。大意是：三年一次考核成绩，三次考核，分别加以罢免或升擢，远近各种事物都振兴了。然后再将“三苗”分拆开来。应该说，这就是十分典型的公务活动。

（4）祭祀

在古代部落首领的祭祀、占卜都属公事。《尔雅·释沽》：“祀，国之大事也”。《国语·展禽论祀爰居》载：“祀，国之大节也；而节，政之所成也。故慎制祀以为国典。”当时部落首领的任务就是带兵打仗、祭祀。古代的祭祀除了祭神鬼外，还祭以往对人们作了好事，有过功绩的人。《国语·展禽论祀爰居》有段精辟的叙述：

“夫圣王之制祀也：法施于民则祀之，以死勤事则祀之，以劳定国则祀之，能御大灾则祀之，能捍大患则祀之”。“夏之兴也，周弃继之（指柱能植百谷百蔬）故祀以为稷。共工氏之伯九有也，其子曰后土，能平九土，故祀以为社。黄帝能成命百物，以明民共财。颛顼能修之。帝善能序三辰以固民。尧能单均刑法以仪民。舜勤民事而野死。……故有虞氏禘黄帝而祖颛顼，郊尧而宗舜。夏后氏禘黄帝而祖颛顼，郊鲧而宗禹。”

这段话译成现代汉语大意是：

“古代圣王制定祭祀对象是：制订良法对人民有好处的人，就祭祀他；为国家操劳到死的人，就祭祀他；以其辛劳

^① 见《尚书·舜典》。“三苗”是我国古代部落名，原在长江中游以南一带，后西徙到甘肃境内。分北，该分背(bei)。