

民国时期

沈蕾 著

公文程式研究

MINGUO SHIQI

GONGWEN CHENGSHI YANJIU



中国出版集团



世界图书出版公司

民国时期公文程式研究

沈 蕾 著

世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州

图书在版编目(CIP)数据

民国时期公文程式研究 / 沈蕾著. —上海: 上海

世界图书出版公司, 2014. 7

ISBN 978 - 7 - 5100 - 8291 - 7

I. ①民… II. ①沈… III. ①公文—研究—中国—民

国 IV. ①G279.296

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 163363 号



出版人 陆一青

策划人 姜海涛

责任编辑 吴柯茜

装帧设计 车皓楠

责任校对 石佳达

出版发行 上海世界图书出版公司

地 址 上海市广中路 88 号

电 话 021 - 36357930

邮政编码 200083

经 销 各地新华书店

印 刷 上海市印刷七厂有限公司

开 本 787 × 960 1/16

印 张 14.25

字 数 200 000

版 次 2014 年 7 月第 1 版

印 次 2014 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5100 - 8291 - 7 / G · 443

定 价 40.00 元

www.wpcsh.com.cn

www.wpcsh.com

如发现印装质量问题

请与印刷厂联系 021 - 59110729

作者简介

沈蕾，管理学硕士。自1986年起任教于北京联合大学应用文理学院，现为档案学专业副教授，北京档案学会会员，中国高教学会秘书专业委员会常务理事。主要研究方向为历史文书、文书学、公文写作、秘书学及档案管理，迄今在专业期刊发表论文近20篇，主编教材1部，主持和参与多项课题研究，其中主持的1项课题获得北京市档案科技优秀成果奖二等奖。

内容简介

所谓公文程式即公文的规格款式。民国时期的公文程式以公文的文种、格式、签署、盖章及公文发布等规定为主要内容，并以大总统或国民政府的名义发布，是各机关制备公文的规范和依据。本书以现存民国时期档案和当时出版的大量公文著作为主要材料依据，并参考了大量现代学者的研究文献，对当时公文的定义、文种，公文的署名、盖印、编号、记时，以及公文的纸式、文体等方面的发展变化情况进行了较为细致的梳理研究。本书是我国第一部以民国时期公文为研究对象的专门著作，并对厘清我国现代公文及公文理论的发展过程具有一定贡献。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究对象	1
第二节 研究条件	3
第二章 民国时期的公文书式及其性质讨论	12
第一节 程式及公文书式	12
一、对“公文书式”概念的多种理解	12
二、“程式”的含义	15
三、民国时期就公文活动发布的程式	18
第二节 民国时期的“公文书式”	20
一、公文书式的内容	21
二、公文书式的种类	22
三、公文书式的性质	23
四、公文书式内容的局限性	25
第三节 民国时期公文书式的多次调整	27
一、公文盖印和署名规定的调整	28
二、公文文种的调整	31
三、公文文体格式的调整	34

第三章 民国时期公文的定义、属性认识及种类	38
第一节 公文定义的出现及主要类型	38
一、“公文”一词的出现	38
二、公文定义的出现	40
三、民国时期公文书式中的公文定义	40
四、民国时期公文著述中关于公文的定义	41
第二节 民国时期对公文属性的认识	44
一、公文产生于公务活动	44
二、公文有特定的作者群体	46
三、公文的使用和制作须遵照公文书式规定	48
第三节 民国时期公文种类划分	49
一、狭义公文和广义公文	49
二、上行文、下行文和平行文	51
三、司法公文及其他杂类公文	53
第四章 民国时期的公文文种	54
第一节 南京临时政府时期的公文文种	54
一、文种设置情况	54
二、文种的分类	55
三、文种设置分析	56
第二节 北洋政府时期的公文文种	57
一、临时约法时期的公文文种	57
二、新约法时期的公文文种	61
三、洪宪帝制以后的公文文种	64
第三节 国民政府时期的公文文种	65
一、广州国民政府时期的公文文种	66

二、南京国民政府时期的公文文种	66
三、重庆国民政府时期的公文文种	74
第四节 民国时期公文文种调整的重点	79
一、公文文种体系的调整	80
二、正式公文的范围和内涵调整	82
三、行文关系调整	83
四、文种设置依据调整	85
五、文种适用范围调整	87
六、文种名称的调整	89
七、将杂体文文种调整为正式文种	90
第五章 民国时期公文的署名、盖印、编号和记时	92
第一节 我国公文盖印和署名的历史源流	93
一、公文盖印的起源和发展	93
二、公文署名的作用及主要形式	96
第二节 民国时期公文的盖印和署名	108
一、南京临时政府时期公文的盖印和签名	108
二、北洋政府时期公文的盖印和署名	110
三、国民政府时期公文的盖印和署名	116
第三节 民国时期公文的编号和记时	119
一、公文编号	123
二、公文记时	127
第六章 民国时期的公文纸式	136
第一节 公文纸式的变化	137
一、南京临时政府和北洋政府时期的折式用纸	138
二、国民政府时期的公文纸式改革	145

第二节 公文面页及摘由纸的设计	148
一、南京临时政府时期和北洋政府时期的公文面页	148
二、南京临时政府时期和北洋政府时期的摘由纸	148
三、国民政府时期对公文面页和摘由纸的合并	152
四、国民政府后期对公文面页的调整	153
第三节 公文稿面的设计变化	172
一、古代社会公文稿的示信方式——判诺和画行	172
二、民国初期的公文稿面	174
三、国民政府时期对公文稿面的改革	178
第七章 民国时期公文文体和书写要求的转变	185
第一节 公文文体的转变	185
一、白话文运动的发展过程简述	185
二、公文文体的转变	190
第二节 公文写作要求的转变	193
一、废止了代表封建等级观念、官僚式口吻的公文用语	193
二、改变了公文层层转引的复杂形式	195
三、强调要让文化程度不高的普通民众能够看懂政府公文	196
第八章 结束语	198
参考文献	200
附录 民国时期历次颁布公文程式	206

第一章 导 论

1912年1月1日南京临时政府成立,开启了中国公文史的新篇章,在此后的二三十年里,公文的定义、文种、纸式、文体及公文工作等各个方面发生了持续性变化,并最终实现了由几千年来形成的封建帝王社会文书及文书工作向现代文书及文书工作的转型。也正是在这个时期,大量公文及公文工作著述喷涌而出,为我国文书学的创立奠定了理论基础,因此这段时期在我国文书学史上占有重要的位置,我们将这一时期视为我国文书学史上的重要时期、公文及公文工作从古代模式向现代模式的转型期、文书学的确立时期等。但是,由于种种原因,迄今为止相关研究却不多,更乏系统研究,无法反映其历史地位和成就,对这段历史的研究一直是我国公文及公文工作发展历史研究中较为薄弱的一环。

不仅如此,目前我国学术界对于文书学中公文的概念、性质、文种的设置、格式要素等基本问题仍在讨论之中,很多认识至今没有形成定论,所以追本溯源研究民国的公文就非常有必要了。

第一节 研究 对 象

民国各时期所做的公文改革头绪纷繁、复杂多变,在展开各项研究之前,首先要对整体情况做系统梳理,这本身就是一个不小的工程。而且笔者在研究过程中发现了一个有意思的现象:民国时期对公文和公文工作的管理和研究一直是两个相对独立的区域,从总体来看,公文变革先于公文工作

的变革,公文文种、纸式等方面的改变先于公文处理程序的调整,而且历次重要的公文变革都是通过政府颁布公文书式在全国范围内推行;而公文工作改革一直到国民政府时期才开始,且只是在局部范围内以试点的方式推行,直到民国后期还处于探索状态,最终也没有形成在全国范围内统一执行的规范。

所以本书选择从民国时期历次颁布的公文书式入手,以公文书式的性质,公文书式中所包含的公文的概念、文种、纸式及格式要素等为研究范围,系统梳理民国时期对公文的认识、研究和管理的发展脉络,总结这一时期在公文研究和管理方面取得的积极成果,并揭示其发展演变规律。这个选择主要是出于以下考虑。

1. 公文书式是民国时期最高层面的公文法规

公文是国家管理的工具,也是上下内外沟通的重要手段之一,所以民国时期一直比较重视对公文制作和发布活动的规范,以政府、政府机关、各部门的名义制定的公文管理规定数不胜数,其中大总统、国民政府或政府部门以令或条例的形式向全国发布的公文书式规格最高,影响也最为广泛。

这些公文书式由政府或部门规定和发布,位列国家法规的范畴,反映了当局对公文的管理意志,并对各机关公文制作活动有严格的约束和规范作用,因此是研究民国时期的公文的首要资料。

2. 公文书式是就公文核心要素做出规定

民国时期历次发布的公文书式内容相对固定,基本上包括公文的定义、文种、署名签署、编号记时、格式等几个方面,它们共同构成公文的外在体现形式,也是公文这一事物最核心的几个要素。

制定公文书式的目的是对公文的制作和发布进行规范,保证公文的有效性和规范统一,所以它所涉及的内容当然就是公文最本质和核心的内容,对上述几个方面的规范越细致,就越能保证公文制作的规范程度。而从公文研究方面来说,把握住这些方面也就把握住了公文的关键,它们是从事公文研究必须关注的重点。

3. 公文书式是当时公文管理和认识水平的集中体现

民国时期是中国古代和现代公文工作的分界点和连接点,也是现代公文思想的萌芽和发展阶段,当时的公文书式就是这些思想的集中反映。

民国时期前后十余次发布公文书式,不断对公文文种、格式、盖印署名等方面进行调整,我们有充分理由将这些公文书式看做是当时公文思想的总承,以及当时公文研究成果的具体体现。不断调整的过程真实地反映出当时人们对公文的认识过程,也直接反映了当时的管理水平和管理活动认识的发展,因此是当代人研究民国时期公文工作最重要的资料之一。

第二节 研究条件

民国时期公文管理发展迅速,不仅多次对公文书式进行了修订调整,还引发了公文研究的热潮,这些都为我们今天的研究奠定了基础。

1. 民国各时期颁布的公文书式留存比较完整

民国(1912—1949)大致可以分为三个时期:南京临时政府时期、北洋政府时期和国民政府时期(详见表 1-1)。

南京临时政府时期,以孙中山为首的资产阶级革命党人曾致力于建设一个独立的资产阶级共和国,但由于自身的软弱和当时历史条件的局限性,临时政府只存在了短短的几个月。

北洋政府时期是中国历史上政治局面极端混乱的一个时期,既有袁世凯的独裁统治,又有军阀的分散割据,经历了临时约法时期、新约法时期、洪宪帝制时期、南北政府时期、临时执政时期及军政府时期。

以蒋介石为首的国民党在全国占统治地位的时期是国民政府时期,国民政府时期可以划分为广州国民政府时期、武汉国民政府时期和南京国民政府时期。与此同时,还有不少政权分立情况交叉其间。这同样是一个政治多变的时期,其间不仅有军阀割据,还有日伪、汪伪政府等与国民政府并存。

表 1-1 民国历史分期

时 期	阶 段	年 代	并立政府(包括抗战时期的 3 个伪政府)
南京临时政府时期 1912. 1—1912. 3			
北洋政府时期 1912. 4—1928. 6	临时约法时期	1912. 4—1914. 4	
	新约法时期	1914. 5—1915. 11	
	洪宪帝制时期	1915. 12—1916. 3	
	南北政府时期	1916. 6—1925. 7	
	临时执政时期	1924. 11—1926. 4	
	军政府时期	1927. 6—1928. 6	
国民政府时期 1925. 3—1948. 5	广州国民政府	1925—1926	
	武汉国民政府	1926—1928	
	南京国民政府	1927—1938	北平国民政府(阎锡山) 1930
			广州国民政府(汪精卫) 1931. 5—12
			伪“中华民国临时政府”(北平)1937. 12—1940. 3
			伪“中华民国维新政府”(南京)1938. 3—1940. 3
	重庆国民政府	1938—1948	伪“中华民国国民政府”(汪精卫)1940. 3—1945. 8

公文程式是各机关制作和发布公文的法规,为了保证公文的规范性和有效性,民国自南京临时政府成立以来,每遇政治制度改革和重大行政调整,都会对公文程式进行调整。南京临时政府、北洋政府、国民政府历次发布的公文程式在当时的政府公报、相关书刊中都有公布,在机关档案中也有保存,所以今天全部搜集得到。不仅如此,在北京市档案馆馆藏档案中甚至

还发现了日伪时期伪“中华民国临时政府”和汪精卫伪“中华民国国民政府”时期颁布的公文书式,这些都是研究必不可少的资料。

2. 民国时期有关公文的研究著述颇丰

民国各个时期均多次发布公文书式规范公文的制作和发布等活动,每次发布均在社会上引起了较大的反响,加之 30 年代国民政府发起的行政效率运动,又将公文纳入行政管理的视野,使之成为一个专门的改革和研究对象,后来还陆续开展了公文简化和改革活动,这些活动促使一批人将公文作为专门研究对象,据不完全统计,三四十年代出版的关于公文的论文和著作达近百种。

其中仅就著作而言,徐望之的《公牍通论》、许同莘的《公牍学史》、陈国琛的《文书之简化与管理》、周连宽的《公文处理法》等,被列为档案学和文书学专业的经典文献,在文书学研究中占有重要的地位。

此外还有相当一批著作专门以公文书式为题材,如王尹孚的《国民政府现行公文书式详解》(1930)、韦维清的《新旧公文书式合述》(1934)、张傅文与王应瑞合著的《标准公文书式汇编》(1942)、段世源的《新公文书式大全》(1944)、周定枚的《公文书式详解》(1946)、孔仲文的《现代公文书式》(1946)等,大多结合政府颁布的公文书式,对公文的种类、用法、格式、写作要求等进行了介绍分析,由于研究成分的不足,理论贡献要逊于徐望之等人,但也是今人研究民国公文的重要资料。

3. 当代关于民国公文研究渐兴

20 世纪 80 年代末,中国人民大学档案系设立《清代文书》课程,随后拓展为《历史文书》,将研究对象扩展为从前秦到民国整个历史时期的公文,民国时期的公文才被纳入研究范围。

此后民国时期公文研究活动发展缓慢,研究成果以论文为主且总量不是很大。总体来看研究角度各不相同,有的是分期研究,分别就南京临时政府、北洋政府、国民政府几个时期进行公文制度研究;有的是专题研究,如分别对民国时期的文种、格式、写作进行研究,还有专门研究行政效率运动对民国公文工作、公文改革、公文书式等的影响。到近些年来,关于民国公文

的研究开始有了较大进展。例如在中国知网中国学术期刊网络出版总库以“民国公文”和“民国文书”为篇名检索词进行搜索,发现自1986年至2008年20余年间,每年发表论文最多不过4篇,大多数年份为1—2篇,甚至有些年份发表篇数为零。至2009年以后,论文数量开始增多,从2010年开始直线上升,2013年为最高峰,发表论文篇数陡增至16篇,说明研究热度在急剧增加(详见表1-2),从研究的内容看,也比以前丰富具体了许多,说明学者的视角更加开放,研究更加深入。

表1-2 1986年—2013年关于民国公文的研究论文发表情况

年度	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
篇数	16篇	7篇	6篇	3篇	5篇	2篇	2篇	1篇	1篇	0篇
年度	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994
篇数	0篇	1篇	1篇	3篇	1篇	0篇	1篇	0篇	4篇	0篇
年度	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986		
篇数	0篇	1篇	3篇	1篇	1篇	0篇	2篇	2篇		

4. 档案史料丰富

民国时期形成了大量档案,其中绝大部分为政府机关的文书档案,这些档案的前身即为政府公文,从民国公文研究角度看,可以提供翔实的第一手材料。本书研究所利用的档案主要包括两种。

第一,中国第二历史档案馆馆藏民国公文工作档案。该馆保存了大量民国中央机关及其所属机构的档案,其中不乏自南京临时政府成立至1948年前后政府及有关部门发布的公程式和有关公文工作的档案,而且民国各时期历次发布的公程式在这里基本都有保存。

1986年,该馆精选馆藏,编辑了《民国时期文书工作和档案工作资料选编》(1912—1949)一书,为研究民国文书工作提供了重要参考。由于材料相对较多,该书将有关资料按南京临时政府、北洋政府、国民政府三个时期进行了分编,包含了各个时期中央政府及有关部门公布的公文工作的法令和制度,资料全面而丰富,一直是学界研究民国时期文书工作的重要参考。

从材料的数目分布的情况来看,南京临时政府由于存在时间短,档案材料数量相对较少,北洋政府时期、国民政府时期的材料则比较丰富(详见表1-3)。

表 1-3 《民国时期文书工作和档案工作资料选编》中
有关公文工作规定的数量统计

时 期	以大总统或民国政府 名义公布的公文书式(件)	其他(件)	总计(件)
南京临时政府时期	1	8	9
北洋政府时期	9	19	28
国民政府时期	4	55	59

从表1-3可以看出,北洋政府时期由于政治局面动荡,政权变化频繁,所以与政治制度和社会变化有直接关系的公文书式的变化也十分频繁。而在国民政府时期,由于政权统治相对稳定,所以以政府名义公布的公文书式数量不是很多,更多的是从局部对公文工作进行改良和完善。

第二,北京市档案馆馆藏民国时期档案。除中国第二历史档案馆以外,其他地方档案馆也收藏着部分民国时期档案资料,并以地方政府机关形成的档案为主。以北京市档案馆为例,由于民国时期北京的特殊情况,其公文工作方面的档案别具特色。

1912年1月1日,孙中山在南京就任中华民国临时大总统,旋即让位给袁世凯。1912年4月,中华民国临时参议院决定建都北京,仍称京师,所在地为顺天府,辖24县。1913年1月,临时政府公布《划一现行中央直辖特别行政官厅和地方各级行政官厅组织令》,规定京师附近24县归顺天府管辖。行政机关称“顺天府尹公署”。1914年10月公布《京兆尹官制》和《京兆地方区域表》,民国中央政府所在地方称京兆,地方长官称京兆尹,行政机关称为京兆尹公署,完全脱离直隶省。京兆地方依原顺天府区域辖县,计20县,顺天府改为京兆地方,京兆尹由北洋政府内务总长经国务总理呈请大总统简任。

1927年4月18日,蒋介石成立国民政府,定都南京,1928年国民革命军继续北伐,6月8日进驻北京,6月20日中央政治会议决议,国民政府28日令,废京兆地方,北京改名北平,为特别市,直辖于国民政府。自此,改北京为北平特别市。

1930年5月20日,南京国民政府决定取消特别市,改为行政院辖市,但平津未能立即执行。10月15日,东北边防军司令长官令北平暂隶河北省,北平遂改为省辖市。12月30日,北平改隶国民政府行政院,成为院辖市。

1937年“七七”事变爆发后,北平沦陷于日本帝国主义之手。日军在北平组织伪“中华民国临时政府”,以“北京”为首都,管辖山西、河北、河南、山东四省及北平、天津两市。

1938年1月1日伪“北京市政府”改称“北京特别市政府”,13日,“北京特别市政府”又改称“北京特别市公署”。

1940年3月30日,汪精卫的伪“中华民国国民政府”在南京成立后,北平伪“临时政府”改称“华北政务委员会”,“北京”也不再具有伪“首都”的地位,名义上隶属南京汪伪政权,实际上成为名副其实的日伪在华北的统治中心。

1945年抗日战争结束,北京又恢复了北平的名称,并被设为行政院直辖市(民国时期北京地名及隶属关系变化情况详见表1-4)。

北京市档案馆较为完整地保存了1912—1949年间北平地区政府机关和有关部门的档案。以“公文”为检索词,在北京市档案馆已公开的民国时期档案目录数据库中检索,检索结果表明,涉及公文的档案材料共计637件,其中与公文书式相关的文件为38件。为方便利用,2012年北京市档案局精选相关馆藏史料两百余件,出版了《民国时期北京文书档案工作史料选编》。

这些档案中有一些是国民政府发布的关于公文和公文工作方面的规定,更多的是北平市政府以及政府部门为了贯彻政府颁发的公文书式及相关工作规定所产生的文件,这些档案具鲜明的地方特色。