

中国公文写作研究会公文文献研究室

鲁东大学公文文献研究中心

中国公文学研究

主 编 柳新华

副主编 徐艳华 张玉禄

中国公文史学

主编 张晓青

ZhongGuo GongWen ShiXue



经济科学出版社
Economic Science Press

中国公文写作研究会公文文献研究室
鲁东大学公文文献研究中心

中国公文学研究

主 编 柳新华
副主编 徐艳华 张玉禄

中国公文史学

ZhongGuo GongWen ShiXue

主编 张晓青 副主编 王贞俭 张艳玲
撰稿 苑 刚 张艳伟 高秀萍

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公文史学/张晓青主编. —北京: 经济科学出版社, 2014. 6

(中国公文学研究)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4698 - 1

I. ①中… II. ①张… III. ①公文 - 历史 - 研究 - 中国 IV. ①G279. 29

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 115070 号

责任编辑: 柳 敏 宋 涛

责任校对: 杨 海

版式设计: 齐 杰

责任印制: 李 鹏

中国公文史学

主 编 张晓青

副 主 编 王贞俭 张艳玲 苑 刚

张艳伟 高秀萍

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 19.5 印张 370000 字

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4698 - 1 定价: 50.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

《中国公文学研究》编委会

名誉主任 苗枫林

主 编 柳新华

副主编 徐艳华 张玉禄

成 员 (排名不分前后)

苗枫林	柳新华	徐艳华	张玉禄	姜德照	王东海
董相志	王红霞	丁洪荣	孙彩惠	李忠朋	蔡江涛
邵明媚	张艳伟	王 佳	乔卫星	刘国明	张晓青
兰 玲	史守海	李瑞芬	曲俊义	崔胜显	邵建国
刘玉坤	刘明洋	刘 璐	高 慧	张 晨	朱绘锦
史林林	乔雨菲	赵 慧			

《中国公文史学》

主 编 张晓青

副主编 王贞俭 张艳玲 苑 刚

张艳伟 高秀萍

序

公文在中华文明的历史进程中一直担当着重要角色，历经几千年的演变和发展，始终发挥着治国安邦、革故鼎新、传递政令、凝聚民心、推动经济与社会发展的重要作用，但公文学作为一门独立学科被世人所重视，时间却相当短暂，充其量不过二十几年的历史。

27年前，苗枫林的《中国公文学》（齐鲁书社1987年）一书出版，第一次较为系统地把公文作为一门学科进行研究，创造性地提出具有很高理论价值和实用价值的公文学观点，从理论和实践的结合上论述了公文学的基本规律，由此填补了中国公文学理论上的空白，成为中国公文学研究史上的里程碑。

此前我国公文学的研究，一直依附于其他学科，在秘书学、档案学、写作学、语言学、行政学等学科的边缘徘徊，可谓犹抱琵琶半遮面，藏在深闺人不识。伴随着苗枫林《中国公文学》问世，公文学有了“名”，有了较为科学的界限和定位，我国公文学研究逐渐自立门户，崭露头角。随后成立的中国公文写作研究会，在推动公文学研究方面做了大量工作，许多专家学者加入到公文学研究队伍中来，大批优秀公文学研究成果不断涌现，理论研究与实践应用的结合也越来越密切，公文学成为一个内容日渐丰富、目标日趋清晰、体系逐渐完备的学术领域。时至今日，公文学研究已呈现出生机蓬勃的发展态势，越来越受到社会和理论学界的关注。

从《中国公文学》出版之后二十几年的时间里，出版社出版了大量公文方面的书籍。据中国公文写作研究会不完全统计，20世纪90年代以后，关于公文学和公文写作的各种版本的教材、专著约计有200多种。但绝大多数是为满足社会需要及后来公务员考试的急需，而编辑出版的公文写作与处理方面的应用类书籍。这些著作对于普及

公文知识、提高公文写作与处理水平、服务于社会及党政机关工作发挥了重要作用，但就公文学理论研究方面而言，迄今为止尚未有超过苗枫林《中国公文学》的突破与建树。由于公文学理论研究滞后，致使公文写作领域长期囿于“格式加例文”的仿制模式，未能对我国公文的改革与发展以及文风建设发挥应有的作用。至今公文学的一些基本理论问题，诸如公文的定义、公文学的研究对象、公文学的学科体系、公文规范化理论以及公文文种归类等，均未有权权威定论，各执一词，莫衷一是。这种状况显然不利于公文学科建设以及更好地服务于社会和公务活动。

发展是硬道理，没有发展，任何事物都没有生命力。尽管公文学研究已经取得可喜的成绩，但同其他新兴学科一样，公文学同样面临打破“瓶颈”深入发展的问題，传统单一的研究方法和手段、固定不变的研究对象和内容，严重制约了公文学科的深度建构，研究成果陷入狭窄、重复、肤浅，难以突破飞跃的泥淖中。苗枫林生前就多次说过，要使公文从单纯的应用技术进入学术领域，必须深入开展理论研究，推动我国公文学科建设进程。否则，将导致公文的发展与应用误入歧途，甚或对党政机关作风和社会发展产生不良影响。为此，中国公文写作研究会会长桂维民指出，公文学界要努力做好三方面的改变：一是更新观念和思路，将公文学研究视野放得更宽、更广；二是拓宽研究范围和角度，促进公文学全方位、深层次发展；三是创新研究手段和方法，将公文学建立在科学论证的基础之上。

许多公文学界的专家学者在为公文学的健康发展进行着坚持不懈地努力和探索。2007年7月“苗枫林公文学术思想暨《中国公文学》出版发行20周年研讨会”和2011年7月“公文学的发展现状与展望和公文文献服务平台建设研讨会”期间，与会专家学者对公文学的现状与前景取向表示极大的关切，苗枫林先生出席会议，会上会下与有关人士多次谈到要加强公文学理论研究，并希望鲁东大学公文文献研究中心师生在这方面多做一些工作，并表示他正在做中国公文名篇赏读和公文史学方面的研究工作，如果出版，可以作为这方面研究的丛书之一。

根据苗枫林先生的建议，鲁东大学公文文献研究中心拟定了《中

国公文学研究》丛书写作计划，落实了研究撰稿人员，结合公文学的教学、科研的需要展开工作。最初拟定的书目有《中国公文名篇赏析》（苗枫林）、《公文学的现状与展望》（柳新华）、《当代中国公文学》（柳新华、徐艳华）、《简明公文类编》（柳新华、徐艳华、张玉禄）、《中国公文史学》（张晓青）、《公文语言与修辞》（丁洪荣）、《公文格式规范》（姜德照）、《新编公文写作》（王红霞）、《电子公文撰写》（柳新华、王东海、董相志）等，并议定根据研究工作的进展，篇目作适当的增加或减少。

《中国公文学研究》丛书编写工作，从一开始就坚持理论与实践相结合、研究与应用相结合，但侧重于公文理论方面的研究，力求走出公文类书籍格式加例文的窠臼，在公文的深领域、广覆盖、系统化上做文章。丛书作为一个整体，力求全面反映公文学的主体框架内容，并努力在以往无人涉及的领域拓展，同时，考虑读者学习使用方便，各个分册又各自独立成编，不追求形式上的统一。因此在公文研究领域一些重要问题上不惜笔墨，展开论述，而对社会已见著述较多的内容一掠而过，甚或仅作简单介绍。

几年来，担纲任务的鲁东大学公文文献研究中心的师生以不畏艰难、勇于探索的精神，取得了一大批有价值、有见地、开创性的研究成果，完成多项重大课题研究，发表了一批优秀论文，建立了在全国颇具影响的公文数据库、公文服务平台和公文研究网站，经中国公文写作研究会批准建立了该会直属的公文文献研究室，开启了公文学研究新的阵地和良好的发展模式，受到各方的关注和重视。

正当《中国公文学研究》丛书在有计划、有步骤地全面展开之际，不幸的是2013年1月苗枫林先生因病去世，使丛书的编写工作失去了一位重要的领导者和指导者。临终前他委托家人将他已经完稿的《中国公文名篇赏析》转交给鲁东大学公文文献研究中心安排出版事宜。为了表达对苗枫林先生的敬慕和怀念，鲁东大学公文文献研究中心师生以最快的速度组织校对、编审，在苗枫林先生逝世一周年之前将《中国公文名篇赏析》提前交由经济科学出版社出版发行，随后陆续完成其他书稿，于2013年下半年到2014年上半年由经济科学出版社完成编辑出版。

我们虽然尽最大努力完成了《中国公文学研究》丛书的编撰，但我们深知，由于能力和水平的限制，我们的研究离苗枫林先生的期望还有很大差距，完成苗枫林先生的未竟事业，真正确立公文学的学科地位，使之形成一门独立、严整的学科，还有大量的工作要做，还有很长的路要走。我们愿意与广大公文学研究者一道继续迎难而上，拼搏奋进，深入思考问题，脚踏实地进行研究，为公文学科的建立与发展作出积极的贡献。

最后，需要说明的是，《中国公文学研究》丛书在编写过程中，参考借鉴了公文学界专家学者近年来的大量研究成果，查阅了大量出版物和网络有关数据库，虽然在各个分册参考书目和引文中已分别表达谢忱，但仍然有大量研究者、作者的名字未能一一列出，在此，谨以编委会的名义，向所有提供研究成果、著作、资料信息和对丛书编辑出版给予关心、支持和帮助的朋友表示衷心的感谢！

柳新华

2014年1月12日

（序作者柳新华为中国公文写作研究会副会长、中国公文写作研究会公文文献研究室主任、鲁东大学公文文献研究中心主任）

前 言

中国公文自产生至今已有约四千多年历史，有关中国公文历史的研究已有许多著述，但涉及中国公文史学方面的著述十分罕见，作为中国公文学的不可或缺的重要组成部分，它的缺位显然是不合适的，这是我们编撰本书的一个主要原因之一。另外，2012年在我国公文发展史上发生了具有里程碑意义的事件，即中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《党政机关公文处理工作条例》，这个条例的实施使目前我国现行公文最核心部分的党政机关公文在公文处理工作制度、公文用纸、公文格式上实现了统一。贯彻落实好新《条例》成为当前公文理论研究和实际工作者的共同责任。正是基于上述二点，我们不揣冒昧地接受了中国公文写作研究会公文文献研究室、鲁东大学公文文献研究中心的研究任务，即编撰一部既能反映中国公文发展全貌，又能适应当前公文处理工作实际的，且构成一个完整学科体系的中国公文发展史的著作——中国公文史学。经过参与此书编写工作全体同仁的共同努力，历时近三年，终于完成任务，期盼不辱使命与厚望。

本书共分六个部分，内容简述如下：

绪论，讨论了中国公文史学的研究对象、主要内容、研究意义与作用、研究的基本方法，并对公文的概念与特点、公文的起源与开端进行了探讨。

第一章，介绍了我国奴隶社会公文的发展情况，探析了夏朝公文，并从公文载体、公文制度、公文文种、公文特点、典型作品等方面，对商周时期公文和春秋战国时期的公文进行了系统研究。

第二章，介绍了我国封建社会时期的公文发展情况，主要从公文

制度、公文文种、职官制度、公文理论、公文名家与典型作品等方面对秦汉时期、三国两晋南北朝时期、隋唐时期、宋元时期、明清时期的封建社会公文进行研究。

第三章，介绍了我国半殖民地半封建社会时期的公文发展情况，主要对晚清时期、太平天国、中华民国临时政府、北洋政府、中华民国国民政府及新民主主义革命时期公文的公文制度、公文文种、公文特点、公文改革等方面的内容进行研究。

第四章，介绍了我国进入社会主义时期后的公文发展情况，系统研究了社会主义公文的类型、公文格式、公文制度、公文文种、公文处理程序、公文改革等方面内容。

第五章，介绍了台港澳地区的公文发展情况，并对海峡两岸和香港、澳门的现行公文进行了简单的比较，对海峡两岸和香港、澳门公文的互相借鉴、整合等方面内容进行了研究。

第六章，介绍了我国电子公文的发展情况，主要对电子公文概念、电子公文与纸质公文的区别与关系、我国电子公文的发展与现状、我国的电子公文制度、我国电子公文发展存在的问题及发展方向进行了研究。

全书由张晓青研究馆员拟定提纲、统编定稿。绪论由张晓青撰写，第一章由王贞俭撰写，第二章由苑刚主写，张晓青、王贞俭参加部分小节内容的编写，第三章由张艳玲撰写，第四章由张晓青、张艳伟撰写，第五章由张晓青、张艳伟、王贞俭撰写，第六章由张晓青、高秀萍撰写。

本书在编写过程中得到柳新华教授的悉心指导，并得到丁洪荣老师的大力支持，在此一并致以衷心的感谢！

尽管作者为编写本书进行了较长时间的准备，但由于水平和能力所限，疏漏、欠妥之处在所难免，敬请读者不吝指教。

编著者

2012年9月

内 容 提 要

本书阐述了中国公文史学的研究对象、内容、意义、方法及公文的概念与特点、起源与开端，并从中国社会发展的角度系统介绍了我国奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会、社会主义社会公文的发展历史，对电子公文和台港澳地区的公文进行了扼要叙述。本书在公文史的研究过程中，注重根据不同社会时期的特点，从公文制度、公文文种、职官制度、公文特点、公文改革、典型代表、写作理论及其发展变化的规律等方面入手，深入研究与系统探索，历史地再现了中国公文发展全貌。

本书史料丰富、图文并茂，构成了中国公文史学研究的完整的学科体系，是一本能够全面反映中国公文发展历史并能适应当前我国公文处理工作实际的教科书，可作为大中专院校文秘专业公文史学课程的教材，也可供党政机关和企事业单位从事公文写作应用的文秘人员参考。

目 录

序	柳新华 1
前言	编著者 1
绪论	1
一、中国公文史研究的对象与主要内容	1
二、中国公文史研究的意义与作用	3
三、中国公文史研究的基本方法	4
四、公文的概念与特点	6
五、公文的起源与开端	10
第一章 奴隶社会公文	15
第一节 公文的萌芽——夏朝公文探析	15
一、关于夏朝公文的推断	15
二、追记的夏朝公文探析	16
第二节 商周时期公文	20
一、商周时期公文概况	20
二、甲骨公文	21
三、金文公文	24
四、公文典籍——《尚书》《周礼》	30
五、商周时期的公文特点及公文制度	35
六、典型文种介绍	40
第三节 春秋战国时期公文	47
一、春秋战国时期公文概况	47
二、公文制度	51

三、典型文种介绍	52
第二章 封建社会公文	58
第一节 秦汉时期公文	58
一、秦汉时期公文概况	58
二、秦朝公文体制的确立	59
三、秦朝公文发展	59
四、汉代公文发展概论	62
五、秦汉时期公文发展特点	63
第二节 三国两晋南北朝时期公文	70
一、三国两晋南北朝时期公文概况	70
二、时代特征对公文发展的影响	71
三、公文理论的发展	73
四、法定文种的发展和功用	80
第三节 隋唐时期公文	80
一、隋唐时期公文概况	80
二、隋唐时期的职官制度和公文制度	81
三、公文名家与隋唐公文	85
四、隋唐时期文种发展和公文特点	99
第四节 宋元时期公文	101
一、宋元时期公文概况	101
二、主要公文文种介绍	102
三、职官制度与公文制度	103
四、公文名家与宋元公文	107
第五节 明清时期公文	119
一、明清时期公文概况	119
二、公文制度	120
三、文种发展与完备	125
四、公文特点和文风发展	126
第三章 半殖民地半封建社会公文	129
第一节 清王朝后期公文	130

一、公文处理制度	130
二、公文特点和文种发展	135
第二节 太平天国公文	142
一、公文处理制度	142
二、公文改革	143
三、公文特点和文种发展	148
第三节 中华民国临时政府公文	154
一、公文处理制度	155
二、公文特点和文种发展	157
第四节 北洋政府公文	163
一、公文处理制度	163
二、公文特点和文种发展	165
第五节 中华民国国民政府公文	168
一、公文处理制度	169
二、公文特点和文种发展	171
三、公文发展中的四次改革	174
第六节 新民主主义革命时期公文	181
一、公文制度的发展	181
二、公文改革	184
三、文种的发展与优劣	187
四、新民主主义时期公文的重要意义	190
第四章 社会主义社会公文	193
第一节 社会主义公文概述	193
一、社会主义公文的类型	193
二、社会主义公文格式	198
第二节 社会主义公文制度	200
一、新中国成立初期到“文革”前的我国公文制度	200
二、“文革”时期我国的公文制度	201
三、改革开放以来我国的公文制度	202
四、现行公文制度的不足	205
第三节 社会主义公文文种	208

一、社会主义公文文种的历史考察	208
二、现行社会主义公文文种枚举	209
三、现行社会主义公文文种的比较	211
四、社会主义公文文种发展变化	213
五、社会主义公文文种发展成就与问题	216
六、社会主义公文文种发展和改革的方向	223
第四节 公文处理程序	228
一、公文处理概述	228
二、公文处理程序	230
第五节 社会主义公文改革	241
一、新中国成立以来社会主义公文的重要改革	242
二、未来公文制度改革的方向	245
第五章 台港澳地区公文	248
第一节 台湾地区公文	248
一、台湾地区公文制度的发展	248
二、台湾地区现行公文文种	248
三、台湾地区公文格式	249
第二节 香港地区公文	252
一、香港地区中文公文的发展	252
二、香港地区现行公文文种	253
三、香港地区现行公文格式	255
第三节 澳门地区公文	257
一、澳门地区中文公文沿革	257
二、澳门地区公文文种	259
三、澳门地区公文格式	262
第四节 海峡两岸及香港、澳门公文比较与整合	267
一、海峡两岸及香港、澳门公文的比较	267
二、海峡两岸及香港、澳门公文整合的发展方向	270
第六章 电子公文	273
第一节 电子公文概述	273

一、电子公文与相关概念	273
二、电子公文与纸质公文的区别与关系	274
三、我国电子公文的发展及现状	277
第二节 电子公文制度	280
一、我国电子公文制度发展简述	280
二、我国现行电子公文制度	281
第三节 我国电子公文发展存在的问题及发展方向	283
主要参考文献	287
跋	柳新华 289
后记	张晓青 293

绪 论

一、中国公文史学研究的对象与主要内容

中国公文史学是一门研究中国公文产生与发展历史的学科，是研究中国公文的来龙去脉、发展渊源、演变规律的学科。斯大林曾经指出：“生产往前发展，出现了阶级，出现了文字，出现了国家的萌芽，国家进行管理工作就需要比较有条理的文书。”^①这就明确地告诉我们，公文是国家进行管理必不可少的一种工具，是伴随着国家的产生和社会的发展而产生发展的。中国公文起源于夏商时期，作为治理国家、管理社会的工具，一直服务于各个时期、各个社会阶段的统治者、管理者、领导者，其产生和发展的历史轨迹是和中国社会的历史进程相吻合的。中国社会的发展自夏商以来，经历了奴隶社会、封建社会、半殖民地半封建社会和社会主义社会。因此，从中国社会发展的角度出发，我们可以将中国公文的发展分为四个历史时期：

(1) 奴隶社会时期，约从公元前 2070 年到公元前 476 年，即从夏代开始，经商（殷）、西周、春秋，约 1600 年。迄今为止，发现最早的甲骨公文、金文公文和公文典籍《尚书》都出现在这个时期。

(2) 封建社会时期，从公元前 475 年至 1840 年鸦片战争，历经秦、汉、三国、两晋、南北朝、隋、唐、宋、元、明、清，共约 2300 多年。期间中国公文的发展经历了秦汉时期的发展期，魏晋南北朝时期的发展成熟期，隋、唐、宋时期的发展高峰期，元、明、清时代的发展稳定期。

(3) 半殖民地半封建社会时期，从 1840 年鸦片战争至 1949 年中华人民共和国成立，历经 100 多年。期间，早期（1840 ~ 1912）主要涉及清王朝晚期的公文和太平天国公文，晚期（1912 ~ 1949）主要涉及中华民国南京临时政府、北洋政府、国民政府和中国共产党领导的新民主主义革命政权的公文。

(4) 社会主义社会时期。从 1949 年 10 月中华人民共和国成立后至今，在新民主主义革命公文的基础上经过进一步改革和发展，创立和发展了社会主义的公文系统。应当说明的是，此期间社会主义公文系统仅限于中国内地，而中国香

^① 斯大林：《马克思主义与语言学问题》，载《斯大林文集》（1934 ~ 1952），人民出版社 1985 年版，第 565 页。