

秦翰才著

檔案科學管理法

秦翰才 著

档案科学管理法

翻印說明

由于教学与科学研究的迫切需要，我們第一批翻印了全国解放前出版的有关档案学的旧著十三本：徐望之的「公牘通論」，程長源的「县政府档案管理法」，何魯成的「档案管理 with 整理」，龙兆佛的「档案管理法」，周連寬的「公文处理法」，周連寬的「档案管理法」，陈国琛的「文书之简化与管理」，黄彝仲的「档案管理之理论与实际」，梁上燕的「县政府公文处理与档案管理」，傅振倫的「公文档案管理法」，秦翰才的「档案科学管理法」，許同莘的「公牘学史」，殷鍾麒的「中国档案管理新論」。一般說，上述旧著是有一定代表性的，研讀了上述諸書，就可以对旧中国的文书处理和档案管理的研究有一概括的了解，并便于我們批判地吸收旧档案学的历史遺產。

翻印上述諸書时，一般是照原样翻印的，有些显然的錯漏字作了訂正。由于是旧著，因此在原則、观点、方法等方面有不少的缺点与錯誤，甚至有些反动的观点与言詞，为了批判和参考，我們也保留了原样。希讀者閱讀时注意。

以上諸書原系校內翻印，后因中共中央办公厅秘書局和国家档案局以及有些机关在研究工作中也需要參閱，并要求加印，因此多印了一些。但仍是內部翻印，并非公开出版。因此希望持有这些旧著的机关勿随便傳閱，妥为保存。

介紹詞

本書系由秦君翰才與顧震白，吳芳孫兩君交換意見后主編而成。

秦君前任上海市公用局第一科科長，曾以兩次改良之結果，擬訂一種檔案管理方案，詳載秦君所纂「上海市公用局行政管理實況」一書。上海市公用局，經局長黃伯樵氏之倡導，首先以西方之科學管理方法，傳入吾國之行政機關。此項管理檔案方案，亦為應用科學管理原則之一種。張群氏在上海市長任內，稔知其事，既任湖北省政府主席，即向上海市公用局調用管卷人員一人，先就秘書處，參酌上海市公用局方案，革新管卷辦法，嗣推行之于各廳。后張氏改任中外要職，復常命所屬酌采此項管卷方法，以為增進行政效率之一助。

吳君前任京滬滬杭甬鐵路管理局檔案股主任，時黃伯樵氏調任京滬滬杭甬鐵路管理局局長，故所用管卷辦法，亦系仿照上海市公用局，詳見「一個五年間之京滬滬杭甬鐵路管理局總務行政」一書。吳君嗣又引用京滬滬杭甬鐵路管理之方法，在經濟部資源委員會國外貿易事務所，整理其原有案卷。

顧君前任津浦鐵路管理局秘書，嘗主持局中二十余年全部旧檔案之整理，并纂成「鐵路文書處理之設計」一書。此書所設計，現已在湘桂鐵路管理局應用。顧君并曾在上海市公用局與京滬滬杭甬鐵路管理局服務，故其中所列管卷之設計，亦系參酌兩局辦法，融會其整理旧案所得之知識而擬就。此外又有不少機關採用上海市公用局所行管卷方法之全部或一部，故該項方法實已著有成效。

茲秦君復本其历年在京滬滬杭甬鐵路管理局任秘書，在交通部任專員時繼續注意檔案管理之心，以及基于此次大战所生之新意見，會商顧吳兩君，各本其經驗，各抒其理解，修正以前之方案，整個的發表其對於檔案管理之思想與方法。

三君對於檔案一問題及其有關係各問題，確有深切之体会與實際之經驗，故本書所包涵各種建議，誠能切實應用，且適應戰時環境，并非徒逞臆見，專憑理想，亦洵有其中心與系統之主張，絕非勦襲陳篇，盲從新說。

現代企業之經營，雖曰重在專門技術，而行政管理亦屬不可忽略。檔案雖為行政管理中之一端，但其為執行業務之關鍵，尤為未宜輕視。吾國企業界對於檔案一事，向鮮注意，亦少完善之方法。本書內容雖多就行政機關立論，但其方法未嘗不適合於企業機關。且如京滬、滬杭甬，及湘桂鐵路，即曾採用此方法，而鐵路正為最複雜之一種現代企業。總之，本書所建議，合於科學管理，亦有助於企業界之行政管理，故樂為介紹。

再完善之檔案，當然需要完善之設備。此種設備，各個制買之勞費，自不敌大批制售之廉美。歐美各國對於文書用品製造，多有大規模之經營，且時有新發明，便利使用，而吾國尙付闕如。故同時擬即按本書所設計，整套大批製造發售，以應各方之需求，以輕各方之負擔，更徐圖推之于其他文書用品，為吾國創立一種新企業。

聯合實業投資公司

三十一年四月

三版附記

本書三版時，有下列數點之增訂：

(一) 補充檔案卷集中編管說明；案卷分類具體說明；案卷燕雜原因說明；案卷互見與互見單式說明。

(二) 改換收發文與案卷號數對照表式。

(三) 附錄二中加入取銷文書用紙格綫之意見。

(四) 加入附錄三——甘肅水利林牧公司整編檔案經過。

三十四年五月二十七日作者在重慶

本書根据中国科学圖書仪器公司
一九四七年四月初版翻印

档案科学管理法

秦翰才著

※

中国人民大学历史档案系翻印

中国人民大学印刷厂印刷

(北京鼓樓西大街胡同28號)

※

1958年3月第1次印刷

1893—Ⅲ · 850 × 1168 耗1/32 · 3 $\frac{1}{4}$ 印張 · 77,000字

1—1662(1653+9)册

定价(7):0.36元

目 录

一	档案性質之新認識	一
二	档案工作之新組織	四
三	档案編管之新方案	七
四	档案人才之新标准	二二
五	档案用品之新設計	二四

附档案編管用品目录

格式一	收文登記簿	三二
格式二	發文登記簿	三三
格式三	关系文件送档簿	三四
格式四	案卷互見單	三五
格式五	案卷事由录	三六
格式六	案卷总目录	三七
格式七	案卷分类目录	三八
格式八	重要秘密案卷目录	三九

格式八甲	重要秘密案卷目录	四〇
格式九	案卷分戶案由录	四一
格式一〇	收發文与案卷号数对照表	四二
格式一〇甲	收發文与案卷号数对照表	四三
格式一一	銷燬案卷登記簿	四四
格式一二	卷面	四五
格式一三	卷套面	四七
格式一四	卷箱号目	四八
格式一五	案卷附件別存目录	四九
格式一六	調卷單	五〇
格式一七	催还調卷單	五〇
格式一八	調卷記錄	五一
格式一九	調取机密案卷記錄	五二

附 录

一 旧档案整理办法	五三
二 划一适合档案之文書用紙办法	五六
三 甘肃水利林牧公司整編档案經過	六〇

一 档案性質之新認識

档案在吾国，自昔被人所忽視。前清各衙門之档案，在胥吏手中，且父以傳子，子以傳孫，几如世襲罔替之爵位。彼等之保管档案，極少規律，純憑記憶。惟其如此，使他人不易或無法調取，乃至因無可參考而不能工作，彼等遂可以把持其地位。亦惟其如此，彼等可以在接受相當賄賂之下，抽換，竄改，或竟湮滅，使某一案件根本無从查究，或虽可查究而事实已根本變質。于是往昔所謂精明之長官常于初到任時，或于平日，調案閱看，熟知若干重要故實，俾胥吏不能欺瞞；但未嘗对于档案制度，有所改革。庚子拳亂以後，清廷銳意革新，嘗一度明令各部銷燬所有例案，以期廓清弊端；但亦未聞進一步企圖樹立若何新档案制度。

辛亥革命，中華民國成立，然各官署之档案大抵因仍故轍。最近十數年，科学的行政管理运动产生，始有若干机关注意改革档案制度，但未盡能發生預期之效率。且現代政治近較前清为复杂，档案当然随之繁重，益难处理。故推其所以常有办案迟誤等情形，缺乏完善之档案制度要亦为一大原因。档案非为官署所专有，凡为一个事業組織，如銀行，如百貨公司，如学术团体等等，皆必有其档案。即为一私人，亦有其档案。但現在吾国大多数之事業組織，其档案管理之欠善，一如官署，往往为人所忽視。

档案何以被人忽視，实因未能澈底明了档案之性質，用是吾人希望喚起其对于档案之新認識。

檔案乃一種工作或事業之歷史。就一事件言，此部份之檔案，即為此事件之歷史。就一組織言，全部份之檔案，即為此組織之歷史。若根據檔案，編制報告書等一類記錄，則此檔案又成史料。又若自整個社會，國家觀察，則某一種檔案亦是其史料之一部或全部。吾人閱讀史書或屬於史料之書，若者條理井然，一覽而可明了其經過，則吾人承認此書為優良之著作；若者敘述蕪雜，寢至不盡不實，几不能準確了解其經過，則吾人承認此書為不良之著作。檔案亦然，完善者即為優良之史書，否則為不良之史書。

吾國史書大致包括為三類：一為編年體，二為紀傳表志體，三為記事本末體。然此種體裁殆為一切記錄自然演進之結晶，例如會計制度中之簿記，日記簿可比于編年，分類簿可比于紀傳表志，補助簿可比于記事本末。今以擬之檔案，則每一事件之檔案可認為記事本末，而整個檔案所由成立之收發文記錄可認為編年，彙合同一性質或同一範圍之檔案又可認為紀傳表志。于是可知每一組織中之檔案，實包含此三種體裁之史書。

吾人斷定一個民族或一個國家之文野，常以其有無歷史記錄，或有無完善之歷史以為衡。由是吾人評判一組織在文化上之程度，亦可以其有無完善之檔案以為衡。

吾國為歷史發達之國家，國有國史，省有通志，府州縣有府志州志縣志，家有家譜，獨于官署之歷史即檔案，不予重視，何也？其實編纂國史，通志，府州縣志，其材料之取給，無不多有賴于官署之檔案，是則維持官署之檔案，使在一個完善之境界，不特保存本身之歷史，亦即為編纂國史與地方志儲備一種有系統之史料。然今后之歷史，將包括全社會活動之記錄，當不僅取材于各官署之檔案，亦當取材于一切重要事業之檔案，則如金融機關，交通機關等，并應各知所以重

視其檔案，樹立一種健全之檔案制度。

編纂史書之主要條件，為信實，為完備。檔案性質既為歷史，則吾人所望于完善之檔案，亦一為信實，二為完備。換言之，即為無缺漏，有系統。編纂史書者，為謀檢閱之便利，又常有圖表之加入，索引之附列，此則在檔案制度中亦即所以應注意于附件之齊全與檢查表冊之編制也。

檔案即歷史之性質既明，吾人更可提出一點，糾正流行之錯誤之觀念。一般人以為檔案工作是一種機械工作。但自吾人認識檔案即歷史，便可將檔案工作劃為兩步：第一步為編輯，如何使每日十數件乃至數百件之收發文，為一種適當之分析，歸納，以至分類編目，猶之編纂某一種史書，自需相當之學問與能力，可謂為一種藝術的工作，決非一種機械工作。惟在編輯完成以後，由裝釘，度藏，以至出納，即進入第二步之保管工作，則只須按照規定之辦法執行，較為呆板，斯為一種機械工作。吾人常見若干機關中之檔案，即在已按所謂科學方法加以革新者，亦仅外表比較整齊美觀，而按其內容，錯雜混亂，缺而不全者，仍比比皆是，皆由于誤認為機械工作，常注意其保管而未嘗注意其編輯也。

綜上所述，吾人所願喚起對於檔案性質之新認識，即：

(一) 檔案本身便是歷史；

(二) 編輯檔案等于編纂史書；

(三) 檔案工作并非純粹機械工作，仅是保管為機械工作。

基于此新認識，吾人將于下文更進而討論檔案工作之制度與方法等問題。

二 檔案工作之新組織

吾國檔案工作，殆从未有一个相当組織，即从未安置于一个重要地位。在範圍較大之机关中，仅就文書科中成立一檔案股，如在中央各部內，类隶于总务司之文書科，距离部長尙有三級，其首領至多为科員。在範圍較小之机关，則更仅以一二办事員甚至一二雇員經紀其事，各县政府即大致如是。在如此情形之下，檔案工作仅視為文書工作之尾声，宜其不能完成重要之使命。

在吾人树立对于檔案之新認識以后，吾人建議今后之檔案工作，应有一个嶄新之組織。

檔案工作应脫离一般之文書組織而自有一独立之組織，然后方可提高檔案工作人員之地位。且文書工作經過核办終了而至于归档一阶段，实已与文書工作不生連續之关系，尽可划分为二，即將收發文于核办終了后移归管理。所謂提高地位者，至少須使与文書組織相并立，即在設有文書科股組之机关，应另設一檔案科股組，兩者处于同等地位。所以須提高地位者，吾人欲使檔案編輯达到完善之境界，必須获致优秀分子主持其事，若地位过低，則待遇必不能优厚，即無法以达此目的也。

檔案工作既提高其組織之地位，对于主管人員尤須畀以充分之权力。現在之檔案工作人員，多甚可憐。彼等仅接受交与之文件而一一保管之，以不散失为已尽职。如中有缺略，彼等無权索补；反是，如有無用文件，彼等更無权廢棄。且彼等亦乐于不加过問，还可省事。吾人对于提高組織地位后之檔案主管人員，因責望其能編成完善之檔案，必使彼等在規定条件之下，有权要求补充，或

決定廢除任何文件。對於保管檔案，如調取手續等，彼等亦有权施行適當之處置。

同時，檔案工作應擴大其範圍，以達成全部檔案即一機關全部歷史之任務。大抵以往歸入檔案者，僅以收發文及其附件為限。有時，附件亦不完全。今後須將不經過收發文手續而有關係之文件以及各種會議記錄，均須在檔案中收藏一份。又一機關中常須為各種原因或用途，制作各種報告，此項工作亦可劃入檔案組織，使在平日便將重要案件，根據檔案，編成自始至終，具有系統之紀要，即使此案尚未結束，亦可隨其進行狀況，編至最近之一階級。如是，一切報告資料，俯拾即是，無論在何時間，有何需要，皆可迅速編輯成篇，無待于臨時倉卒搜只材料，反有錯誤。而以此推之，其各種例行工作報告，亦可劃歸彙并辦理。

但吾人尚有一最高之理想，為擴大檔案工作之組織，而使與其他關連工作打成一片。吾人為行文之便利，假定此組織之名稱曰「資料室」。

「資料室」之地位，須與一機關中之最高單位相等，如在中央各部与各厅司等，在各省政府與秘書處之各科等。

「資料室」主管六種工作：一即是編管檔案，二即是編輯記錄，皆已如上述；三為搜輯報志；四為搜輯法規；五為編管圖書；尚有第六種為編輯統計，現在行政機關中，既歸國民政府主計處統轄，則可與資料室聯合工作，而仍保持其原有之系統。

吾人須知現代之政治，在在需要研究功夫，即在在需要參考資料。吾人之建議，其最大用意即在將所有各機關中各單位所需要之參考資料，集中於一個單位之下。彼等不必各自搜輯，以致彼此重復；彼等無須分心搜輯，可以專事研究。彼等可各將所需參考資料通知資料室主持搜輯。彼等

如須調取案卷，或須迭閱書報，或須稽考法規，或須調查統計，均可在資料室求之，不須更向各部份作無謂之奔走。

茲更將編管檔案與編輯紀要以外之工作，作一簡單之解釋：搜輯報志，即將各種期刊中與本機關工作有關之記載，逐一剪貼而分類編藏之，或更為編制索引，通常稱為剪報工作。如能構成情報網，更在報志以外，搜集有關資料，一併彙輯，則其意義與效用，自益宏遠。搜輯法規，即將本機關與以外各部門之法規逐一注明公布，修正，廢止時期，及公布機關名稱，而分類編藏之。編管圖書，即盡量搜羅與本機關工作有關之圖書，編目保管，或更就每種圖書，編制提要或索引。（其他圖書供一般閱讀者，可并歸保管，但不必編制提要或索引。）至于編輯統計，其意義已為众喻，無煩贅述。此外如各有關係幹部人員之姓名，字號，地址等，亦可歸編輯記錄者編制成表，隨時變動，隨時補正。总之，凡為便利本機關工作所需要之資料，均須收藏于資料室中，隨時可以取得。

現在各行政機關中對於剪報，圖書，及其他收集資料已有某項組織者，均可并入資料室。

前已言之，檔案非官署專有，故此項建議亦可适用于其他事業。如在銀行，可就總管理處或總行設置此項新組織，其有經濟調查工作者，亦即可與資料室合併。

三 檔案編管之新方案

依吾人之經驗，任何一事業組織之辦事遲緩或多謬誤，自有其種種原因，而檔案編管不善，以致案卷內容蕪雜疏漏，不易考得真相，檢取困難，耗費時間太多，要亦不失為一大原因。故吾人建議之檔案編管之新方案應有下列四個目標：

(一) 欲查何案，必得何卷，可有確定性，無須試探。

(二) 凡經查得之卷，必內容完備，即逐案首尾貫串，始末分明，既不蕪雜，亦無缺漏。

(三) 檢取容易迅速，無須多費手續與時間。

(四) 任何人在明了方法后，可自行檢取所需之卷，不須專靠保管檔案人員（保管檔案人員不在時，亦可由其他人員代為应付調取）。

吾人欲達到此項目標，須先致力于下列兩種功夫：

第一，須從檔案工作在文書系統上之地位，確定其彼此間之联系。檔案工作虽可脫離文書組織而獨立為另一個組織，如吾人在上文所建議，但其在—机关中整个文書系統上之地位，依然存在，并不隨之變更。因此，仍須有若干联系。例如：

核辦終了之文書，由收發人員移交檔案人員之手，必須經過明確之手續；使如有遺失，双方均不能諉卸其責任。且須使由此手續，在收發人員可以隨時查悉何号收發文并未归档。

文書組織中之收發文記錄，須在可能範圍內，各副本移送檔案組織，供其查考應用。

于此又有一点，須陈述吾人之主張者：秘密文書之保管，在若干机关亦有划出于文書組織之外，另設一單位或另指定若干人負責者，显有下列若干弊害：

(一) 同一事件，来文系密件，复文或未作为密件，反是，發文系密件，来文或未作为密件。如是，非密件在文書組織，密件不在文書組織，即將同一案內之文書分隶兩处，任何一处須与对方接洽，方可明了。且在核办人員，亦須并向双方接洽，方可著手。实屬费时費事。

(二) 將秘密文書与非秘密文書分交兩处編管，不但同时需要兩批人員，实为浪費。且使調卷者亦須向兩处征詢，亦为费时費事，因彼等均不能或不易确定某卷为秘密或非秘密也。

(三) 案卷之秘密性，并非一成不变。有此时为秘密，異时为非秘密，亦有此时为非秘密，異时須秘密者。亦有同一事件而在其进行之过程中，異其秘密与非秘密之性質者。如仍归原处保管而不变，則失其分管之意义。如須移轉保管，則又于登記等等多費手續。

此乃因对人信任問題而产生之畸形状态，殊不可取。吾人以为秘密文書之核办，自可特別指定人員；而其收發与編管，仍須按通常規律办理。

然档案分散編管者，不但秘密文書为然；即一般文書，亦有同样情形。有种机关，規定内部各單位得分别自行編管案卷，并不集中。亦有名为集中而事实仍屬分散者，盖因各單位感于調卷之困难迟久，故宁將經办文書尽量保留，不即归档，俾遇事就近調取，可得便利与自由，或待完全結束，始行归档。在如此情形之下，其档案制度之紛乱，自可不言而喻。而于以下吾人所建議之編号与編目办法，尤多妨碍。故吾人之主張，一机关內之档案，務必集中編管。