

周連寬編著

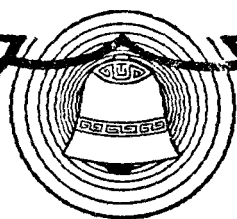
檔案管理法

正中書局印行

法 理 管 案 檔

著 編 寬 連 周

行 印 局 書 中 正



版權所有
翻印必究

檔案管理法

中華民國三十四年十一月初版
中華民國三十六年七月滬一版

全一冊 定價國幣一元七角

(外埠酌加運費匯費)

編著者 周連寬

發行人 吳秉常

印刷所 正中書局

發行所 正中書局

(1595)

甘序

我注意公文改革的問題，早在十年之前。我一向抱着刷新機關行政的願望，想仿照現代工商的合理化運動，提倡一種行政效率運動。二十三年我即向政府建議，組織行政效率委員會，研究中央各機關的行政改革問題，尤注意文書檔案的革新辦法，因為公文是行政上的主要工具，而檔案則為行政經驗和學術文化的寶貴資料，公文處理之是否得宜，與行政效率有很大的關係。行政效率委員會的初期工作，即注重文書檔案處理情形的調查、研究以及改良辦法的試驗。當時我因職務上的便利，就在內政部試驗文書檔案連鎖辦法，並試用新的方法，整理該部的檔案。周君連寬從此時起即隨我工作。他曾受圖書館學的專門訓練，並服務圖書館多年，應用現代圖書館管理方法，整理檔案，他實在是一位最適當的人才。內政部實施文書檔案整理工作，經過只有半年，成績已很可觀。當時曾引起中央及地方許多行政人員的注意，如江西、廣西等省政府且派員到部實習研究，為集思廣益起見，並曾將試驗的結果登載於行政效率委員會所刊行的行政效率月刊，更引起各方的熱烈討論。

二十四年我轉職武昌行營第五處，仍繼續試驗文書檔案連鎖辦法，因為該處是新組織的機

關，所以試驗起來，一切辦法都較內政部時爲徹底。周君此時復主持該處整理檔案的工作，經過八個月之後，檔案室煥然一新，所有各種索引目錄，應有盡有，案卷裝釘像圖書一樣，排置架上，井然不亂，檢查案卷，尤感便捷。惟各機關的組織與環境，都不相同，想把同一的方法，普遍適用於各個不同的機關，殊不可能。所以我們又另外選定武昌縣政府來實驗，根據同一原則，參照縣政府的特殊情形和需要，來改革該政府的文書檔案制度。縣長楊適生先生對此事非常熱心，所以一切工作的進行，均甚順利。武昌縣政府的檔案室當時被譽爲檔案管理的模範。關於這一時期的工作經過，我曾略敘於文書檔案改革運動的回顧與展望一文，載於何魯成君所編檔案管理與整理一書的篇首。

抗戰軍興，我集中精神於戰時政治、經濟等問題，近年且致力於設計工作，對於文書檔案的改革問題，無暇繼續研究。惟幸周君仍得參加航空委員會的文書工作，不斷研究，多所發明，除文書檔案之外，且究心於改革公文體例的問題，就公文作法與公文處理的整個範圍，講求具體的革新辦法。數年來我對此種工作，雖無暇兼顧，然始終未能忘懷。最近周君彙集其工作的經過與心得，編成公文處理法、檔案管理法各一種，披讀之餘，不禁使我回憶過去十年的努力，雖一表一簿之設計，輒悉心研求，每致廢寢忘食，不以為苦。今觀各方努力於改革文書檔案工作者，如風起雲湧，方興未艾，乃知前此精力，並非虛擲。惟整理文書檔案，是一種最繁重的工作，十年努力，祇獲得初步的成就，希望周君及海內各同志繼續努力，以奠定文書檔案的科學管理之基礎。

三十一年三月二十日 甘乃光

自序

社會人士對公文處理方法之觀點不盡相同，有視爲衙門小胥之事，無足輕重者；有視爲神祕衣鉢，可爲生活之工具者；有視爲專門學問，非一般人所易曉者。其實文書僅係人生工具之一種，與衣食住等工具無異，不可估價太高，亦不可估價太低，不習文書之人，固不宜服務於機關或團體中，卽與社會往還，亦將感覺種種困難。故公文處理方法應視爲國民應有常識之一種，人人通曉，人人習用。余幸因早歲一度輟學，被迫入行政機關服務，獲機學習公文，又幸得追隨甘乃光先生，研究公文處理之技術及效率問題。甘先生爲黨國先進，雖在職務極端繁忙之中，仍孜孜於行政效率之研究，科學方法之講求，其「精益求精」及「鍥而不舍」之精神，雖極勤奮有爲之青年所莫及。余憶廿先生任內政部次長時，某日偶過校對室，見一人朗讀，一人校閱，眼口耳並用，彼立卽洞察此法之弊，而諭各校對員改用每人校閱一稿，校畢互換校閱一次之方法。蓋以所需時間相等，工作數量亦相若，但可不用口耳兩器官，使能專注精神於眼官之應用，避免因方寸不同，口音不清及同音異字而發生之種種錯誤。彼復以內政部檔案凌亂，指示應用現代圖書館管理方法，整理檔案，又以公文傳遞及登記手續太繁，檢查不易，指示應採文書檔案連鎖辦法，以改革文書處理程序。余乃秉承指

示，一面研究，一面試驗，十年來筆錄所得，不覺盈笈。早欲整理編次，請正於邦人君子，惟應用科學方法，處理文書，爲近年新興之事業，每多一次之試驗，即多一次之改良，隨編隨改，無法定稿。今以戰時多所播遷，誠恐日久散失，及無裨於實學，爰盡一年之時間，整理編次，付諸剞劂。明知掛一漏萬，在所難免，然「拋磚引玉」，亦不失爲增進個人學驗之一法也。是爲序。

三十一年四月一日周連寬識於陪都

目次

第一章 緒論	………	一
檔案定義——過去檔案管理概況——現在一般機關管理檔案之通病——	………	
檔案管理改革運動	………	
第二章 組織與人員	………	七
組織——人員	………	
第三章 登記	………	一三
點收——登記	………	
第四章 分類編號	………	一五
檔案分類之意義——確立檔案分類系統——編定分類符號——編製檔案	………	
分類表之程序——分類之程序——連鎖辦法之分類程序——歸卷	………	
第五章 編目	………	二四
檔案編目之意義——檔案目錄之種類——選定案名——分類目錄編製法	………	

——字典式目錄編製法

第六章 裝釘與排列……………四一

檔案裝釘之意義及其應備之條件——卷夾之改良——裝釘前之準備工作

——直排式之卷夾式樣及裝釘法——橫排式卷夾式樣及裝釘法——改良

舊卷夾式樣及裝釘法

第七章 典藏……………四八

檔廚——調卷與查卷——出納臺——密件處理——保存期限——檔案室

建築與布置——清查工作及其他

第八章 結論……………五八

第一章 緒論

一、檔案定義

檔案之由來甚古，自有公文，即有檔案。老子爲周柱下吏，守藏周代官書。其時政教混一，公文即圖書，圖書即公文，柱下所藏，當係周代之法令典章也。然清以前不稱檔案而曰簿書。唐書張九齡傳：「九齡建言，始造簿書，備遺忘耳。今反求精於案牘，而忽於人才，是所謂遺劍中流，契舟以記者也。」由此段記述，可見唐時稱檔案爲簿書，稱公文爲案牘矣。檔案一詞起於清代。柳邊紀略云：「邊外文每書於木，往來傳遞者曰牌子，以前木片若牌故也。存貯年久者，曰檔子，以積累多貫皮條掛壁若檔故也。然今文字之書於紙者，亦呼曰牌子矣。」滿人木牌書字之制，自入關後雖漸改革，但因習慣相沿，仍與案字連稱爲檔案。所謂檔案，係指處理完畢而存貯備查之公文也。至於檔案之內容，應包括公文及其附件與其他有關公務之一切圖表簿書等。

二、過去檔案管理概況

我國古代管理檔案情形，已難稽考。惟設官守藏，歷代不廢。周禮凡官屬皆有史，掌官書以贊治也。通考職官考：「古者，官府皆有主簿一官，上自三公及御史府，下至九寺五監，以至郡縣多置之，所職者簿書，蓋曹掾之流耳。」周代政令尚簡，重要簿書當係集中於殿堂之柱下，設吏守之。老子爲周守藏室史，蓋卽此職也。後世政令漸繁，官府部門日多，爲便於勾稽起見，乃各設主簿自行管理。故秦漢以後，歷代簿書均採分儲辦法。考官府揭示朝報（卽今之政府公報），在漢、唐諸朝由諸藩京邸傳鈔轉報，謂之邸鈔。後世有由內閣鈔發者，謂之閣鈔；有由六科鈔發者，謂之科鈔。所謂邸鈔、閣鈔、科鈔，均係就本曹所主管之重要詔令章奏等，鈔錄副本送登朝報耳。由此事亦可引證歷代檔案爲採分儲制也。宋紹聖中，朝廷朋黨互相攻訐，起居郎中書舍人蹇序辰疏請將各有司所存有關司馬光等之章疏案牘，彙輯保存，選官編類，人爲一帙，置之二府。其用心雖不可取，而其方法則具有集中整理檔案之雛型。後世纂輯歷朝要典，卽仿此法。清代內閣有滿漢檔子房，亦爲集中存檔之所，然其所藏者僅係歷朝例案，各衙門仍各自保管其主辦之文書也。清代檔案，多燬於庚子之役，庚子以後，所存亦復無幾。今於宮博物院所整理者，僅係前軍機處檔案之一部耳。辛亥以後，北京政府各衙門之檔案，亦多散失。清華大學卽曾致力於收集此類檔案之工作，所獲頗多。國民政府成立後，各部會對北京政府所殘餘之舊卷，均設有北平檔案保管處，由原有人員負責保管。至二十四年復一律裁撤，各部會始將舊卷南遷，檔案爲最有價值之史料，且可資施政之勾稽，而從來各衙門一任掾屬處置，長官毫不過問，以致日漸散失，殊可慨嘆！國民政府定都南京以後，各院部會檔案仍多採分儲制，以

科員、辦事員、書記等下級職員管之保管方法亦不講求，其忽視檔案之程度，不減於往時，至各省地方機關之檔案管理情形，更無論矣。

三、現在一般機關管理檔案之通病

現在一般機關管理檔案之情形，除少數已漸知改善之外，大都仍無進步。各機關因業務性質關係，管理檔案之辦法頗不一致，然細考其缺點有五：（一）組織不健全。各機關在組織規程或辦事細則上均未明定主管檔案之部分，為行政機構之一單位。吾人所謂某機關檔案室者，不過為便於稱呼，實無法例上之依據也。既不成為行政機構之一單位，則管理檔案之業務必為某一科股所兼辦，其主辦人員亦必為該科股之屬員。此種辦法不特為不健全，且無所謂組織也。（二）管理人員之能力太差。一般機關管理檔案之人員，類多屬於委任科員以下之階級，位卑俸薄，年青有為者，無人予以訓練，智識與經驗，均感缺乏，年高資深者，往往以「老職員」自居，故步自封，不思改進，而且利用其記憶力，把持卷房，以為鞏固飯碗之工具。以此種人員管理檔案，焉能進步？（三）檔案分類不合理，保管檔案之目的在便於查考，惟檔案若不分類或分類而無系統及不合理，則查考時必極感困難。一般機關之檔案分類辦法，極不一致，即在同一機關內之檔案，其分類辦法亦往往前後不同。（四）索引工具不完備。欲查考檔案，除檔案本身需要分類外，並需索引之工具或目錄，以指示案卷所在之位置。一般機關藉以檢查案卷之工具，大概多係歸檔登記簿，此簿登記時，非依日期之先後

即以收發文號爲次，檢查之功用甚少。且有以歷任案卷交代清冊爲檢查工具者。又有完全不用工具，而但憑記憶者。故每查考一案，往往數小時或甚至於數日，仍莫知所在，是皆索引工具不完備之弊也。（五）保藏案卷不得法。保藏案卷應注意三方面：一爲卷夾，二爲卷廚，三爲卷房或檔庫。一般機關之卷夾形式及其製法，類多不切實用，質料輭薄，祇能平置，多占地位，難於檢查。卷廚式樣亦不適用。檔庫房間則多不講求光線之充足，空氣之流通，以及基地之高爽，環境之安全等條件。

四、檔案管理改革運動

我國明達之士，早在十年以前已認識檔案管理之重要性及其急需改革之意義。如陳立夫先生，在中央黨部，蔣夢麟先生，在教育部，黃伯樵先生，在上海市公用局，均曾從事於改革檔案管理工作，只可惜未能擴大運動，普遍興起。民國二十二年六月，行政院召集改革公文檔案會議，由甘乃光先生主持其事，各部會均有具體方案，其結果之大者，在文書方面爲公文改用標點，在檔案方面爲卡片之應用。至於手續之改革，因各機關而不同，然亦多少有成就，此問題遂爲當局所注重（見何魯成君所編檔案管理與整理——甘序）。二十三年七月，在行政院之下組設行政效率委員會，亦由甘乃光先生主持，會內設文書檔案組，聘請專門委員，負責研究，除派員分往各部會調查文書檔案管理情形外，並利用內政部作文書檔案連鎖辦法之試驗。編者即從此時起，追隨甘先生研究文書檔案問題，並在內政部擔任實際之試驗工作。當時內政部之檔案，甚爲凌亂，總務司雖有檔案處

之設置。但所藏者僅該司經辦案件及一小部分舊案，其餘大部分案卷均分存於各司室。此外又有北京政府內務部之舊檔案數十箱，均未整理。改革工作之第一步，爲將各司室檔案室統屬於總務司檔案處之下，擴大檔案處之組織，並充實工作人員。第二步，製定檔案分類總表，使檔案處及各司室之檔案分類與檔號趨於一致。第三步，規定一致之裝釘、登記、編目、排列等辦法。第四步，檔案處及各司室檔案室同時實施新法，整理舊卷。第五步，整理內務部舊卷。工作人員增加至三十餘人。經過雖僅數月，而檔案之科學管理方法，已略具雛型。各機關起而仿行者日多，江西、廣西等省政府且派員到部實習或調查。惜未及一年，甘先生即轉職武昌行營，編者亦隨同西上，工作遂告停頓。惟此後檔案管理改革運動，即由中央逐漸推廣於各省市縣，而普徧於全國矣。自甘先生轉職武昌行營後，檔案改革工作乃分作兩方面進行。一方面爲行政效率委員會，於二十三年三月設立檔案整理處，由滕若渠、張伯勉、李樸生諸先生繼續主持，除完成中央各部會文書檔案之調查工作外，並採用新辦法，整理行政院一部分檔案。依照規定，檔案整理處之主要任務爲：（一）擬具院部會處理檔案畫一辦法，呈請行政院長核准施行，並監督指揮院部會辦理檔案人員，依照辦法規定處理檔案；（二）擬具院部會整理舊案畫一辦法，呈請行政院長核准施行，並監督指揮院部會辦理檔案人員，仿照辦法處理舊案。以上兩種任務，又定爲設立國立檔案庫之準備工作。該處於是年六月裁撤，歷時僅四月，即告夭折。殊堪惋惜。關於行政效率委員會及檔案整理處工作之經過及其辦法，已由何魯成君詳爲記述，編成檔案管理與整理一書，在商務印書館印行，可爲此一時期中國檔案管理改革運動

之參考資料。然而檔案管理改革運動，並不因此停頓，反而在另一方面積極進行，且將初期運動發揚光大，奠定檔案科學管理法之永久基礎。此一時期，開始於甘乃光先生在武昌行營第五處實驗檔案科學管理之具體辦法。武昌行營第五處之檔案，原係三省勦匪總司令部舊卷，凌亂異常。編者當時奉甘先生命主持整理工作，進行僅及四月，檔案室業務，即漸上軌道。繼在武昌縣政府實驗，成績亦甚可觀。縣長楊適生先生對此事特別熱心，並由行營第五處補助經費，檔案室新舊人員，均能通力合作，故時僅半載，即觀厥成。編者當時曾將實驗辦法，編成小冊一種，名縣政府檔案處理法，由行營第五處印發。全國各地縣政府相繼興起，紛紛仿行。抗戰以後，大後方各機關對檔案改革工作，始終弗懈。近年且注重人才訓練方面，如私立武昌文華圖書館專科學校之檔案管理科及該校奉教育部令開設之檔案短期職業訓練班兩班，中華職業教育社在桂林設立文書補習班，內有「檔案管理法」一課，四川省教育學院與省立圖書館合辦圖書檔案管理人員訓練班，第三戰區地方行政研究所附設文書檔案學校等。至於從事檔案研究工作而發表其有系統之意見者，亦不乏人，如富伯平先生調查研究四川縣政府檔案之管理（服務月刊第四卷三、四期合刊行政研究專號）及殷鍾麟先生研究川康檔案改革問題（新四川月刊川康建設專號）等。以上為我國檔案管理改革運動經過之大概情形。前後時間雖僅十年，就事業言，各方所表現之成績已甚顯著，就範圍言，則已成爲普遍全國之一種改革運動。然檔案爲極複雜之行政資料，整理殊非易事，十年努力，僅完成初步工作，欲使全國檔案均能依科學方法整理就緒，非再努力百數十年不可。試觀英國

整理官檔，自一七〇三年組織上議院特別委員會 (Lords Committee) 調查檔案情形起，至一九一〇年組織皇家委員會 (Royal Committee) 止，歷二百餘年，始將全國檔案集中在同一系統之下，並用同一方法，整理就緒。美國整理檔案之歷史，亦甚長遠，自一八〇一年成立檔案委員會起，至一九三四年成立國家檔案館 (The National Archives) 止，歷一百二十餘年，方見成效。由此可知整理檔案工作之如何艱巨矣。我國檔案之凌亂，當甚於英、美檔案未整理前之情形，且因我國文字性質較英、美文字為複雜，公文程式及用紙亦大不相同，整理工作尤感困難。所謂尙需百數十年之努力者，殆非過甚之詞也。

第二章 組織與人員

一、組織

無論推進何種事業，必有賴於組織。過去各機關忽視檔案，因而對於管理檔案之業務，僅規定某一單位兼辦，在組織條例上並無檔案室之名稱。主管人員對上對下均不能名正言順，工作上諸多窒礙。故今後各機關無論規模之大小，必須在組織條例上明定檔案室之組織及其職權，茲分述如下：

1. 組織原則 管理檔案之制度大概可分作兩種：一為集中制，一為分儲制。歐、美各國有採行集

中制者，如英、美等國是；有採分儲制者，如法國、加拿大及南美諸國是。我國檔案，在大體上言之，係採分儲辦法。但我國之分儲辦法，係由於放任習慣所形成，不能稱爲一種制度，與歐、美各國審度實情，反覆研究，以確立其分儲系統及保管辦法者不同。集中與分儲，何者較優？非主觀所能斷定，必須詳察一國之歷史、環境、習尚、政制及文化之特質，然後能有所取捨。故此問題，非制度本身之孰優孰劣，而係何種場合適用何種制度。以我國現時情形而論，在小規模之機關，如省政府之每一廳處、專員公署、縣政府及中央各小規模之第一、第二、第三級機關等，均可完全採行集中制。因內部組織較小，單位集中，且工作人員不多，以集中管理最爲經濟，且最有效率。也但在大規模之機關，如中央各規模較大之第一、第二、第三等級機關及合署辦公之省政府等，則應採「行政集中檔案分存」辦法。統一檔案室組織系統，在主管部分設置一檔案處，檔案處統轄各部分之檔案室，不常調閱之舊案由檔案處集中整理，各部分認爲常須調閱之案卷，則仍由各部分檔案室保管；惟各檔案室人員應受檔案處主管官之指揮監督，使管理方法及工具趨於一致。內政部於二十一年採行此制，頗收成效。惟此制須在組織條例或處務規程上詳爲規定，使業務進行有所根據。內政部處務規程雖有規定，然僅第三十六條規定總檔案處與各司室分檔案處之設置及案卷經過三個月或半年後得送存檔案處，殊嫌簡略。關於總檔案處與分檔案處之關係及技術上之一致性，均應有詳細之規定，方不致在實行上有不徹底或中途改弦易轍之弊病也。