

殷鍾麒編著

中國檔案管理新論



殷鍾麒編著

中國檔案管理新論

本書根据重庆私立崇实档案学校出版部一九四九年五月初版翻印

中国档案管理新論

殷鍾麒編著

*

中国人民大学历史档案系翻印

中国人民大学印刷厂印刷

(北京西便门大街255號)

*

1958年7月第1次印刷

1925—Ⅷ · 850×1168 1/32 · 8 $\frac{1}{2}$ 印張 · 204,000字

1—1665(1653+12)册

定价(7):0.90元

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「文書之简化与管理」，黃彝仲的「档案管理之理論与实际」，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書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遗产。

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参閱，并要求加印，因此多印了一些。但仍是内部翻印，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。

高序

殷君鍾麒，早岁从余管理档案，成績斐然，敬之佩之！夷考其能臻此，非偶然也。平日本其縝密之思慮，运用科学之原理。用能綱舉目張，有条不紊。曩者曾出版有关档案專集凡十数种，茲复以近著「中国档案管理新論」一書，囑序于余，展閱一过，既佩不私其所得，公諸于世，又喜今后凡从事于管理档案者，皆得叩其門徑，如获良师，其于行政效率之补益，豈淺鮮哉！爰为貢獻弁言于篇右。

慨自遜清以还，举世詬病为政之蠹，罔不曰胥吏舞文弄法，充其弊害所及，足使官民隔閡，弊竇叢生，久之民怨沸騰，政治难期澄清，万惡归諸官署，是豈推本穷源之論哉？夫官署乃一国家行政之机构耳！苟有治法，則举措無往而不得其道，即無往而不得民心，档案虽無关行政之宏旨，然考据既往，闡明未来，大之为举措之得失，有档册足資借鏡；小之为数字之鈎稽，有档册足資銜接；他如凡百庶政之統計与其設施，無一不待稽諸案册，乃于原始所自来，中途所演变，目前之状态，全局在胸，纖晰無漏，若讀史然，于历代成敗兴衰之得失利弊，了若指掌，誠未可以其無关宏旨而忽之。

近代惩前之失，亦知加强行政效率，整理档案为其一端，司其事者，固非若前清委諸胥吏，而責在掾屬，然良法未立，善制未备，乃至于一切編列裝置，皆未合理，則其失仍無異五十步之笑百

步，殷君之為是編，用意其在斯乎？

抑又思之：國家設官分職，大小相維，佐治苟盡得其人，領導者將不勞而理，故如淵明在職，無案牘之勞形，周顒當官，常綢繆于結課。猶之近代所謂基層負責者，先后殊有同揆。凡从政者，若人手一編，虽以浩如淵海之檔冊，亦何難執簡馭繁，按圖索驥而得之，是為序。

民國三十五年歲次丙戌天中節

桂林泳修高显鑑序于陪都

朱序

吾國經集載籍。稠疊紛綸。自孔子刪述。劉氏校勘。與夫历代官私學人之戮力。排比四部。目錄之學。漸臻完備。操觚弄翰者。尋煩領索。按目索引。無禁紕轕亂之苦。自取精攝契之功。然吾國政府文書之多。素稱几堆案積。檔案之繁。几同汗牛充棟。而數千年來罕有能率先倡行。從事整理之者。故蹟駁雜亂。漫無紀緒。查檢費時。工效減損。其積弊難祛。每況愈下。影響于行政效率。吏治臧否。史志纂修者。至大且巨。

吾國檔案管理工作。历来視為末藝小技。執政者以為無關政要。學者以為猥瑣不屑。弗予重矜。數千年舉此委責于胥吏佐貳之手。事鄙任重。職卑薪微。殊尤卓絕之士。寧能俯从于役。用是職司繼替。非緣師承。即由世襲。訓練與技術之精研。以及科學管理方法之究探。詎能胜任愉快耶。且藏度之工具設備。素無固定之經費。茸治補充。因陋就簡。故于文書檔案。貯藏則盈篋溢篋。任意委積。編厘則淆混雜糅。毫無序次。遂致查卷檢檔。任憑陳法。專恃記憶。加以自固門藩。形成專擅之業。匪特不思改進。抑且故致紊秘。俾他人莫悉竅術。無从闢入。挾妄便私。操縱把持。而吾國檔案乃至弊濫隱失。其極也。官私亦受其害矣。

當此政府厉行公文簡化。严求行政效率之際。改進檔案管理。實为先務之急。吾友殷君鍾麒。久閱此顧。素昔即以研求講授改進檔案管理為職志。且进而从事实工作。历數十年之久。躬行心

得。因成中國檔案管理新論一書。其抉摘利弊。議論精光。品酌事例。銓評昭鑒。有竊幸于愚陋夙有持論差相合者。其博引旁征。蒐羅中外。覃思竭精。兼賅源流。有素所未聞睹以為真知灼見者。其行政制度之擬議。管理方法之設計。闡切縝密。實事求之。又絕非未經歷驗。徒托空言者所能道也。慨君之急于先務。而喜其書即付剞劂。足供官私之採擇參考也。是為之序。

朱君 毅

三十五年五月十一日子重慶

傳序

檔案與圖書博物之學，在學術文化有相同之功用與地位，亦猶鼎之三足，相須而成也。以檔案效能言：可供行政之參考，可備國史之資料；其有功學術文化，尤昭彰顯著。姑就淺近事例論之：德國萊因河流域，在十九世紀之間，經濟情況，最為發達。推探所由，蓋以當時其地經濟檔案館設立最多。其吉隆索斯 Gereon—Schaus 儲存之檔案，異常完備。韋斯德菲里亞 Rhenish—Westphalian 一館發行年報，更編刊三大刊物，專致力於萊因鐵路公司之原始卷烟工業與貿易，以及關於康佛森 Ludolphe Camphansen（曾任哥隆商會主席）等論著。皆于歐洲財政、金融、工業、商業、有重大影響。是檔案之功用，并不亞于圖書博物也！

一般學術研究，約有兩途：一為理論之探討，一為實際之體驗。欲求明通精到，二者必兼具之，尤須博覽中西圖書，增其學識，以為攷研理論之憑借。否則，昧于國人已有之貢獻，忽于外人已有之成就，必貽孤陋寡聞之誚。而不求實際，則學必不切乎應用，卒為徒讀。如是以言發揚學術，促進文化，宁非欺人之談？研究檔案學之法，亦若是也。

吾國寶哲，于公文檔案之處理，貢獻甚大。周秦以降，保藏文書，率在石室金匱。成周文書，參錄副本，分藏本署、天府、及他署。漢初，天下計書，先上太史，副上丞相，叙事如春秋。漢唐

文書保存，法制甚精。唐宋以來編次檔案之法，今就可稽。宋之架閣庫，形同今日之檔案總庫。章學誠議星設志科，彙歐西之地方檔案館。近人研究殷代甲骨刻辭，漢晉竹本簡牘，唐宋文書，明清文獻，整理之道，并皆可取。而保藏修整之法，散見文集筆記。良法美意，斑斑可考也。西人之治檔案，頗有條彙。一七零三年，英人始从事整理檔案。一八三二年，法人編目始行綱領法 *respectes fonds*。一八八一年德人始采由來原則，登記原則 *Provenienz prinzip*, *registratur prinzip*。一八四四年，西人始定文書存發辦法。一八九八年，西歐始有檔案學完善之專著。一九一三年，普魯士始着手訓練檔案人才。公開閱覽檔案，為吾國所不許，而歐美各國明定規章。蘇聯管檔機構，甚為合理，他國似無其系統。美國檔案館之建築，修整保藏，防止災害，流傳等事，最為講求。規制精宏，世無倫比。如此之類，皆有可研究價值。通行于往昔者，是否可仿行于今日？适用于歐美者，是否亦适应于吾國？是又非实际体察，不為功也！

民國十八年以來，余時留心檔案之學。先后著英法檔案館參觀記，歐美檔案學及檔案館學論文譯叢，蘇聯檔案處理、檔案庫規章，檔案館學通論，公文處理與檔案管理諸書。蓋就見聞所及，經歷所得，及考察所获而成。恨少同道，相與商榷。去年秋，與長壽殷鍾麒先生訂文字交，知其从事檔案業務十有餘年，歷掌九机关案牘，著述十數種，且兩任檔案訓練班教官，近又創崇實檔案函授學校。實中國新起一大檔案學家也。余喜得同好，深自庆幸。今春，鍾麒先生來北碚，始識面，言著中國檔案管理新論將成。全書分緒論、行政、辦法三編，共十六章，十餘萬言，擬由校出版部印行，囑為文序之。余虽未見原書，第觀其目錄提要所記，則是書所涉範圍甚廣，集古今中外之說治為一爐，推陳出新，多所發明。凡所論列，多本历年學識及經驗。專家之作，必能明通精到，又非

徒重理論，不切實際者可比，信足以垂不朽矣！抗戰勝利以來，全國黨、政、軍、商、機關、學校，業務益繁，文書檔案，與日劇增。世有管理乏術者，吾願一讀鍾麟先生之書，以為向導焉！

三十五年清明后八日傅振倫叙于北碚熊廬

自序

余从业档案，初無此一抱負，然所以为其奋斗者，盖因研究兴趣与工作境环之造成，將始終弗渝也。

首述从业之经过：民国二十四年春任职巫山地方稅稽征所文牘，感于档案之凌乱，欲整理而無由，因事簡多得讀書之机会，常备平、津、京、滬刊物十余种，偶于南京杂志中見及「行政效率」月刊广告，正欲研究机关内各实际问题，所載題目均系此类作品，尤多文書档案，深契我心，訂閱之，發生極大之兴趣，于是立將收發改善，全部档案澈底整理。

次年二月調渝四川省地方稅局服务，春夏之間，抽暇重讀文書档案文章。二十二、三年間國人共認政治为改造中国最大之力量，政治刷新之呼声亦久已甚囂塵上，然运用政策与实施法律之行政機構，缺乏现代科学之精神，亟須改革。行政院为將整个行政機構与运用，作詳細而科学之檢視与研究，成立行政效率研究会，約集院內各机关荐任以上人員及行政專家学者，研究各种行政問題，以刷新行政，增加各政府机关之行政效率。当时行政上有八大項目需要改善：（一）組織問題；（二）人員問題；（三）財務問題；（四）物料問題；（五）行政資料問題；（六）施政程序問題；（七）省市縣問題；（八）專門行政問題；除末二項外，前六項問題，为各級各种行政机关所共有，而需解决者。效率会編印此刊，即記載八大項目之文章，作共同研究之园地。于二十三年七月一日創

刊，次年十一月十五日停止，發行至三卷六期，計載文章二〇二篇，其中文書一八篇，檔案四九篇，（第二卷第九十兩期為檔案專号，專文二七篇）澈底研究此六十七篇文檔佳作之后，隨即草就「檔案管理之研究」一文，約萬五千余言，但今視之，适堪復頷耳！

地稅局長系四川教育學院院長高泳修先生兼理，在机关学术化口号下，有各項文化活動，設职工訓練班，夜間訓練职工，余备員教師，八月某日傍晚，未至上課時間，偶与文書股長兼教務委員邓雨甘氏閑談，詢及文檔管理情形，越數日當局令飭整理檔案，邓以余对此有研究，暗中簽請接办，核准后始告余，实际并無經驗，不过略知理論而已！于二十五年八月十七日接管卷务，此为余正式步入檔案途程开始之日矣！接手之初，变分科管理为集中管理，登記分类目录，編列档号，依序排列，不一月調閱敏捷，声誉鵲起，十一月四川省營業稅局以余用科学方法管卷，簽准兼主卷务，年余時間，迭經政治考察团考察，私人調查，新聞記者訪問，生活虽苦，而精神愉快兴奋，其实仅謹守崗位，处理有序，并無他奇，而今檢討其办法，仍覺幼稚。

二十六年九月地局結束，轉職四川省禁烟总局，主持檔案，公文較前兩局并計为多，业务繁复，本地局之藍本，力謀改进，分类表建立类綱目三級制，为进步之最大者，办法亦大致趋于完善，惟人少事繁，造成腦弱現象，曾將「檔案实施計劃」于禁烟月刊披露外，并摘印單行本应世。次年八月应邀赴永，主持四川省第三区行政督察專員公署檔案，时仅半年，大病兩月，毫無建树。

二十八年一月赴蓉，任職四川省政府财政厅，改服會計工作，同时指导會計室檔案，时值抗战初期，空襲漸紧，撰「空襲下檔案保管之安全問題」一文，主張三点：（一）有历史价值而不常調閱之文卷，移于乡村保管；（二）已失时效而無參考必要之文卷，一律鑒別焚毀；（三）新办文卷提

出另管，以便逐日調閱，建議財厅当局採擇。四月应苏松芬先生之約，草拟「四川省政府改革档案方案」，稿甫完成，适值紧急疏散，失去联络而未用。秋間、国民参政会川康建設期成会公布建設川康方案，次年三月四川又提前实施新县制，与档案管理均有关系，乘机撰「川康档案改革問題」一文，發表于新四川月刊「川康建設專号」，建議兩省当局参考。二十九年六月省府第一屆征文，題为「处理公文为貫徹各种政治設施之必要手續，究应如何切实改进，始可达到最迅速确实之目的？試詳拟具体方案，并分別說明其理由」，每一職員發試題一份，限期交卷，余亦草拟方案应征，七月十五日揭曉，正取五名，副取十名，余忝列正取第三名，获獎金八十元，十五篇全文，于新四川「川省府征文專輯」發表。方案內容，以正逢空襲严重，各厅处疏散办公，往復遞送手續繁重，簿册登記重复，且档案多未整理，查案困难，为文書处理迟緩之最大原因，針对此弊建議：文書部份首列程序，以明文書处理經過途徑与必要手續，次为改革之理由，說明必須如此办理始收效果，档案部份臚列整理办法，以明档案必須同时改革，始不影响文書处理效率，卑無高論，平实易行，以备采纳。

至此，不負档案实际責任，忽焉年半，又想得一机会，实驗研究心得。适教育厅档案問題严重，应邀主持，六月杪到职，重上档案征程。教育厅有悠久历史，自光緒三十年兴办学堂起，学籍部份案卷，迄無間斷，防避空襲，分存三处，計十八間平房，誠汗牛充栋矣！档案室同人位卑薪薄，物价日見上漲，生活艰困，圖增待遇而未遂，四至六月三易主持人，余到职已为第四人，接管之初，关系复杂，人事况味，艰苦备尝，幸当局洞悉隱情，逐步解决，得度难关。全部案卷甫由灌县疏散区迁返省垣，历年旧卷三百八十余包籍，堆积如山，念六年至念八年間未归卷之迴批、閱存

有九包籙，念九年二至六月週批、閱存全未分類，府稿厅稿亦有五至六月未分，积压甚多，調閱迫切，紊亂至極！固因疏散关系之使然，实由人事不恰之所致。乃一面設旧卷組，將封存旧卷开包整理，照原有标题归納大类，造分类目录，編档号，貼標籤，排列卷架，以便檢調，一面督飭將积压文件赶分归卷，新卷多未列档号，备目录，指导編造完善，依序檢調，至八月底竣事。九月初教育部掌卷室主任鍾舒余先生到厅，設計文檔办法，有关档案困难問題，悉告解决，助力不少，私交方面得一良友。十月推行新办法，档案室徹底改組，任免考核由余主办，至堪紀念！十二月四川省圖書講習班開課，聘余講授此項档案办法，并出席民教館工作人員講習班講演，此法优点甚多，亦有其弱点，以經驗補不足。三十年十二月四川粮政局聘余为档案指导员，設計指导，整理档案，匝月竣事。三十一年二月县政創刊，应約撰「县政府档案人員之培养」一文，盖見于当时研究文檔問題者，多屬技术方面，而对工作人員之訓練，無專題討論，本文之作，貢獻培养办法，以免才難之嘆！复于八月在該刊一卷七期發表「县政府文書处理办法」、「县政府档案管理办法」二文，前者主張采用「公文总登記制度」，成立文書室，节省人力；后者本「战时档案管理」之設計，以簡馭繁，推行尽利。十月稍暇，奉派考察省垣大中小学文書处理档案管理之情形，無陈法可按，草率从事者居多，乃查其实际需要，采用「文書档案連鎖办法」原則，著「学校文書处理与档案管理」一書，獻給学校行政人員，用最合理最經濟之方法去处理，增加学校行政效率，各校均有購置。此时張岳軍先生兼理省政，銳意刷新县政，十一月建議培养四川各县市档案人員，合理解决档案管理之基本問題，省訓团三十二年度訓練計劃始列有調訓各县市档案人員之办法。四川田賦管理处成立于念九年十月，至三十一年年底，計三万一千余件公文，本易管理，但因管卷仅七人，又多年乏力衰，最少質

弱，不足应付繁剧之事务，而各科室每將經办文件提存，調閱手續不完善，致演成檔案極度混亂現象，乃聘余为档案指導員，負实际管理責任，三十一年九月十六日到职，至次年一月十五日，全部文卷重行分类、編目，并針对缺点，逐一解决各項困难問題，时因体弱多病，精力不支，于六月中旬坚辞而去职。随即四川省訓团十一期筹办档案班，調訓甲等县暨各厅处管档員，到學員九十人，十月开课，一月底結束，主持班务系何魯成先生，早岁讀其所著「档案管理 with 整理」一書，仰慕成就，茲得共事，乐数晨夕。專业教官仅二人，除何而外，另一人为余，由府令調充，整理县政府文檔办法二文印發講义，并撰「档案分类專論」，「县訓所文書处理」二稿，洽借成都市政府档案实习，市府付出費用頗大，毕业之日，展覽成績，来宾踴躍，極饒意味。余在教厅服务三年又八月，其間在外兩任指導員，講課兩次，己未發表文件十五篇，皆百忙中之為之，工作至为緊張，然精神亦至感愉快。

抗战期間，重庆为軍政司令塔，人才薈萃，欲到渝学习，因此于卅三年二月离蓉到渝。粮食部四川粮食儲运局成立于三十年十月，內設八处室，二十余科，五百余職員办公，組織龐大，三十二年收文計七万九千余件，發文五万四千余件，已有一万七千六百卷，分儲小型卷箱一百九十余只，（三十六年六月結束，約有收發文一百一十余万件，三万七千五百余卷，分儲三百一十余箱）收發文件較之教育厅犹多一倍，分司管理，办法互異，余在档案班时即允膺主持之职，到职后乃組設档案股，集中管理，內分五組工作，同人最多时达二十七人，此次办法与以往不同之点有三：（一）分类表用「职掌及所屬机关为分类标准」；（二）卷壳用兩截式；（三）排列用順擱制，尤于整理旧卷一端，获得新的經驗不少，前所用者多系內政部办法，今則滲合历次經驗与心得，大加变革也。胜利在望，各方紛紛研究战后建国諸問題，而間有研究档案管理者，大都舍行政而言技术，

愛擬「建立中國檔案制度之途徑」一文，於六月三十日國民公報發表，以與國人商榷之。三十四年三月行政院搜集各機關現行文書處理檔案管理之一切程序與方法，厘訂新制；同時黨政軍總檢討會議開幕，討論如何簡化辦事程序，提高行政效能，當即草「改革文書處理之要端」一文，主張（一）確定文書處理原則；（二）簡化辦事程序；（三）勵行公文檢查三大端，惜未及發表。繼之抗戰勝利，政府籌備還都，為明了檔案管理實況起見，作同業之訪問，十月念二日開始，一月念一日結束，計先後訪問二十六個中央機關，業務不同，性質不同，辦法不同，優劣大小之方法均曾見到，且認識若干同業，不少有成就者，綜合調查所得，結論有四：（一）各種性能之機關，需要各種之辦法；（二）機關大小懸殊，需用高、中、底三級辦法；（三）分類法虽有千差萬別，隱然有系統可尋；（四）合理之大小不同辦法，有并存必要。平時狐疑各問題，得到解答，此行收获甚丰。

自參與檔案班課務后，有頗多感想。欲訓練真實可用之人才，必須意志統一，辦法切實，實干硬干，乃言有成，本此宗旨創設「崇實檔案函授學校」，培養文書檔案專才，以備政府機關之需，担当改革之重任。我國文書檔案，有其特殊環境，不同習慣，及歷史演變，以實際經驗創造之科學法則，教授學員，用期坐言起行，行必貫徹之本位辦法，正切實際，學以致用，此命名「崇實」之本意。三十四年三月籌備，次年三月檔案科招生，三十六年教師節改組，成立五部——函授部、面授部、研究部、出版部、服務部——去函授二字，改稱崇實檔案學校，增設文書科，今後將再增設公體科，分別培養檔案、文書、公體三專門人才。

次叙本書編著之情形：本書第一二編開始草擬於三十四年四月二十日，次年四月三日完成；第三編於客歲六月初草擬，迄十二月底完成，斷續執筆，將及四年也。第一編緒論，屬於一般理論，