

梁上燕著

縣政府公文處理與檔案管理



梁上燕 著

县政府公文处理与档案管理

本書根据中国行政研究社1942年2月初版翻印

县政府公文处理与档案管理

主編者 周 煥

著 者 梁上燕

*

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25号)

*

1958年7月第1次印刷

1923—頁 · 850 × 1168 耗1/32 · $\frac{1}{16}$ 印張 · 21,000字

1—1665(1653+12)册

定价(7):0.14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「档案管理與整理」，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「文書之簡化与管理」，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隨便傳閱，妥為保存。

行政研究叢書編輯例言

一、本叢書編輯主旨，在研究行政實際問題，并闡釋行政原理，供各級行政人員及行政研究者之參考。

二、本叢書包括當前重要行政問題，如行政組織問題，人事行政問題，地方政制問題，行政效率問題等等，均以實際材料為主，力避空言無補之弊。

三、本叢書各冊文字，均由本社同人著作或編輯，文筆務求暢達，避免晦澀及觀念不正確者。

四、本叢書之編輯，在國內尚屬創舉，同人等學識有限，且乏鴻篇巨制參考，故內容自覺淺薄，不足當大雅一盼，不過欲借此拋磚引玉耳。

周 煥 民國三十年七月

目次

甲、公文处理

一、公文处理的重要性	一
二、公文处理的主要原则	二
三、公文处理的方法举要	六
四、公文書牘作法举要	九
五、公文用語的改革与运用	一
六、公文处理程序的訂定	四

乙、档案管理

一、档案与行政机关	一六
二、怎样去清理档案	一七
三、怎样去管理档案	二〇

甲、公文处理

一 公文处理的重要性

县政府是推行政令的一个重要机关，公文的發布与轉达，是一件不可缺少的事务。因为处理政务，不能不需要公文書牘，而公文書牘的处理是否适宜，影响于政务处理的得失成败，至深至巨。公文处理的重要所在，簡約地說，其重要性有下列各項：

(一) 从工作效率上說 公文处理，不是行政的目的，但是，是达到行政目的的重要手段。县行政工作，并不是仅限于公文書牘的工作，但是，假若公文書牘的处理不善，重要的公文政令，以处理無方而受积压，因为公文积压而使工作推行發生阻滯延誤，这是公文处理無方的弊害。因此緣故，公文处理是否得法，与行政效率的得失成败，就發生了密切关系。所以，从提高县行政效率上說，县政府对于公文处理的方法，不可不加以研究。县政府的公文处理，如果有了良好的方法，一定是能够提高县行政效率，进而达到行政工作所应有的目标。

(二) 从政务处理上說 县政府經常所有的政务，異常繁重复杂。而政务处理的工作，虽然是因事項的大小各有其內容的輕重，而在政务处理的形式上，千事万事，大事小事，公事私事，公事不能离开公文。禁止家畜当街拉屎也是要一張布告。大兴土木建筑墟市而征工征料，也是上項公文。因此緣故，公文的处理，在政务处理上，是必須有的手續。所以，公文处理的得失，影响于政务处理很大，公

文處理有良好方法，就是行政處理的一大幫助。

(三) 從人員責任上說，公文處理，應該就組織法規上所有的人員，按其職務的大細，分派關於公文處理上的責任。假若公文處理，沒有確切的分工，即責任沒有規定，這樣，公文處理便沒有合理的程序，很容易發生混亂的現象，無形中便發生阻礙遲滯的弊端。如果公文處理有良好的方法，則於縣府各部門各級工作人員，對於公文處理的責任，劃分清楚，使各有專司。這樣便可使政務處理迅速，提高行政工作效率。

就上方三項所述，縣政府公文處理得失，關係於行政工作的成敗，所以，怎樣使縣政府公文處理合乎理想要求，是值得討論的一個問題。

二 公文處理的主要原則

公文處理，是偏重於技術運用方面的工作，雖然是有一定程序，有一定的人員，而技術的生疏與熟練，其效果的高低，往往以此為決定因素。所以，有些老于案牘的人員，就自以為公文處理，有一種不可思議的秘訣可以運用。但是，在現代的行政工作眼光看來，公文處理，並不是行政的主體，若以「等因奉此」為行政工作的主體，那是絕大的錯誤。所以，今後縣政府的公文處理，不必默守過去的陳規舊矩，應該以革新的態度，去處理公文。這樣，就可以另辟途徑，提高公文處理的效果。

現在凡是從事於縣政工作的人員，恐怕都有一個共同的感覺，這就是公牘太多，人力與時間都不容易應付，而每每有「案牘勞形」之苦！這固然是人員或嫌不足，而公文處理，沒有革新，恐怕

也是其原因之一。因此緣故，縣政府的公文處理，要提高效能，必須參考下方幾個原則：

(一) 分級負責 行政工作上的最大毛病，就是責任的推諉，甚么事務都推諉到上級或下級的身上。例如，一件處置某鄉中心學校校長過失的公文，本來是由教育科主辦人員，根據其過失事項，提出証據，根據法令，提議過失懲處的办法，呈由縣長核定，便可把這一件公文處理完畢。但是因為不分級負責，教育科人員，科員不負責，科長不負責，縣長却又批示「查明辦理」，這樣一來，遷延時日，互相推諉，事權責任，兩不分明，是公文處理的一大障礙。因此緣故，今后縣政府的公文處理，就要厲行分級負責。這就是說：在縣政府公文處理工作中，縣長、秘書、各科科長、科員等，應根據職權之大小，分擔公文處理的責任。例如，教育科長，對於教育科的公文，應負甚么些責任，是批示要旨抑或是蓋章經閱而由縣長或秘書批示？所以，一件公文的處理，應該分級負責。公文處理的分級負責，縣政府應訂定章則，規定下列各事：

第一、擬議責任。一件公文，第一步的處理，是怎樣擬辦。這種責任應規定為主管事項之科員，辦事員所應負擔之公文處理責任。擬議的案件，如擬議內容，有不合于法令，甚至於違法者，擬議者應負完全責任。

第二、審議責任。一件公文，經過主管事項人員擬議之後，所屬科之最高負責者為科長，科長對於擬議是否妥善，處理是否合法，應根據合法的事理，加以審核，如有不妥善之處，應即改正。

第三、綜核責任。綜核責任，即是將全縣政府公文，在處理過程中作綜合的審核，以作為決定的輔助。這種責任，應由縣政府秘書負責。綜核的責任，如發見有不善之處，及文字上，體例上，有錯誤時應即改正。

第四、決定責任。決定，就是指公文處理的最后決定，這是最高長官應有的責任。如公文批示的決定，或是文稿的判行，都是屬於最高權力的長官所負的責任。

公文的處理與負責的划分，是極其重要的事，假若权责不划分，則無從處理。但是，公文處理的分級負責，暫分为：擬議、審議、綜核、決定四個階層，是就其主要的責任而言，至于文書的繕寫，收發的摘由等次要的工作事項可從略。但是，公文處理分級負責的擬定，應該依據下方各項原則：第一是要根據官階高低及職權大小，而划分責任的輕重。第二是要依據事務性質的繁簡輕重，而訂定其所負責任的詳略，例如：槍決匪犯，判詞、呈核、執行等項詳細責任，應于分級負責條文中，詳為規定。第三是要程序合理，例如責任分担，愈下級愈專責，愈上級愈有權力。依據這些原則，詳細訂定公文處理分級負責條文，使人員有所根據，不致于互存觀望，互相推諉責任。

(二) 打破積習 久于辦理公文的人，以為公文處理，是一種難事，故意弄成秘奧，于是，有若干公文處理的積習，就在這種莫明其妙的情勢之下，跟着旧有圈套走。例如：一本收發文簿，其所有各項，并不尽合于使用，而因為市上所售的收發文簿，一律如此，不能不因襲着旧套——這種積習，若果不加以打破，事事因循旧法，怎能提高效率呢？因此緣故，公文處理的第二個原則，就是打破積習。打破些甚麼積習呢？关于這一個問題，謹就所見，略論于下：

第一、濫調陳套必須打破。公文使用的語句，切忌使用陳腔濫調。例如，對下級行文，常用斥罵的語氣，如：「昏聩糊塗」，如：「殊屬不合特加申斥」，這種濫調陳套，應該徹底打破。

第二、落后方法必須改良。在公文處理方法中，自收文以至于归档，所經手續，至為复杂，其中處理方法，太过于落后者，必須改良。例如：檔案管理，对于分類編目，完全不加注意，对于公

文处理效率必减低甚多，因此緣故，此种公文处理的落后方法，必須加以改良。

第三、改革不負責任惡習。公文处理，本以达到行政目标为目的，而因官僚習气太深，凡事不肯切实負責，以至弄成阻止行政工作力量的一种惡習。例如：查办贪污案件，此种公文，本来是極其重要，可是因为办文人員，不負責任，便以甚么：「事出有因，查無实据」之类的文句敷衍了事。这岂不是以公文来减低行政力量！

綜上所論，公文处理的积習，对于行政效率，絕不能提高，因此，要使公文处理，能配合行政工作需要，必須打破此种不良积習不可。

(三) 适应需要 公文处理，原来是行政工作的手段，要达到行政工作的要求，此种手段，当然是以适应需要为主。怎样才能适应需要？大体說来，要使公文处理能适应需要，最必要的办法，要实施下列各項：

第一、运用科学方法。公文处理，运用科学方法，这似乎是屬於标新立異。但是，这却是一件值得注意的事情。例如：档案管理可以用圖書管理相仿的科学方法。处理方法，可以使之合理，使人力經濟，時間經濟。因为能够如此，才能使效率提高，适应需要。

第二、改革公文格式。現行公文格式，大都因襲旧套，例如一件公文的事由，有些旧格式公文程式，外頁及文內，前后写了兩次，時間人力兩不經濟。又如文句方面，不能采用表格式，或擇要式，以至文句中冗長繁复，艰深难懂。这些格式應該加以改革。

綜上所論，都是县政府公文处理应有的主要原則，任何公文处理方法的設計，能够符合于上方要求者，一定是能够提高效率。

三 公文处理的方法摘要

县政府公文处理，在手續上說，是有相当的繁杂，若依其工作性質上分別，則公文处理，应有的方法，可以就下方各事項較為重要者，加以研討。所以謹就所見，略論公文处理的方法摘要于下方：

(一) 收入 处理公文的第一步工作是收文，各方送遞县政府的文書，一定是經過收文手續。收文要摘由，登記，摘由与登記是收文必要工作。来文經過摘由之后，登記于收文簿上。摘由应用的摘由紙，及登記应用的收文簿，其格式如下：

摘由紙格式

批 示	来文机关	文 別	附 件	事 由	附 記	收文日期

收文簿格式

收文 号数	日期	来 机关	文 別	附 件	事 由	附 記	归卷日期	档 案号数

收文的工作要点是甚么？第一、要看清楚公文的内容。公文的内容，冗長也好，簡要也好，必須摘出其要点，这便是摘由，摘由不可过于冗長而要簡短，摘出文中大要。第二、要注意来文有無附件，数目是否相符。第三、附件如系金錢，或屬于有价証卷及物品，必須由收件人盖章签收。如

屬於現金，由出納出据蓋章收受。第四、私人函件，或書明長官親啓及密啓文件，仅有普通公文收發權的人員，不能拆閱。

(二) 裁決 公文到了县政府之后，怎样決定办法？这是在公文處理上是一件十二分重要的事，所以，公文裁決，應該注意下方各項原則：第一、先要研究明了這一件案情的內容。第二、決定办法，要依据法律事理，作合法的取決。第三、要推斷取決的結果，將來所發生的利弊，而預先為謀，考慮十全的處決办法。第四、取決的批示，要具體，使辦理人員知道依据批示大意而擬稿。

(三) 撰擬 撰擬文稿，是公文處理的一個重要階段，撰擬文稿，也要有其重要原則，第一是明白稿情內容：對於辦理某一件文稿，對於該稿內容，要適合本案案情，不能憑空措詞。第二是要根据裁決办法：上級批示裁判意見，必須依其要旨辦理。第三是文字內要簡潔，如是对象系下級鄉村甲長及民眾，文句更要通俗。

(四) 核稿 核稿的任務，比擬稿更為重要，因為草擬的初稿，如果是有錯誤，就在核稿時修正，因此，核稿也要有合理的方法：第一是要看所擬的文字與決定办法是否適合；第二是要注意文字措詞有無錯誤；第三是公文體例是否合於規定程式；第四是要注意行文是否違背法規。

(五) 判行 判行，就是公文草擬的最后決定，這是縣長應有的職權，不過，核行也有其要旨，不必以為簽署了一個行字便算事。判行要有甚麼方法呢？第一是檢閱公文上是否經過按級核閱，蓋章清楚。第二是要注意行文內容是否適合批示大意。第三是注意公文要點，如匪案的匪名，劫掠事實，人証物証，經費公文中的經費數目；每一件公文要注意要點，以免有大錯誤的事情發生。至於應特別留意之公文簽行，為制度之變遷，人員任免，經費增減等項公文。

(六) 繕寫 繕寫是司書的工作，這雖然是一件不十分重要的工作，但是，也應該有其工作要點，第一要與原稿文句相符，第二要字體合于要求不可過於拙劣、潦草，第三要合于格式，如一字不能單獨成行，單行不成頁，以及應有標點等。

(七) 校對 校對是把繕寫的公文與原樣校對，檢查有無錯誤，在校對的工作上值得注意的有下列各項：第一是字形的錯誤，如干與下，折與折等；第二是要注意字音的錯用，如得與德；第三是要注意人名、地名、數目字等；第四是注意脫漏字句；第五是注意錯誤的更正，挖補地方，添加文字，必須加蓋校對印章。

(八) 用印 公文經過繕正校對了之後，便是用印了，用印分為公文原稿用印，發出之公文用印。用印的要旨如下：機關印信，蓋在日期上，其蓋印地方，印信上方邊緣蓋平「中華民國」國字之下如「中華民國」「……」至于長官名章，蓋在長官姓名之下。如系多頁的公文或冊籍，頁與頁間，須加蓋印信，對上在騎縫處蓋正印如：「」，對下蓋斜角印如「」，公文原稿蓋印辦法相同。

(九) 封發 公文用印之後，便是封發，將繕正公文加封發出。發文必須注意封面收文機關名稱是否與公文機關名稱相符，有無附件。如系密件封面必須書明密啓。在封發之前，必須將發出文件，登記于發文簿，其發文簿樣式如下：

	文號數	日期	受机关	文別	附件	事由	附註	歸日期	案號數

(一〇) 文別編號 發文的文別編號，亦應設簿登記，公文之文別，如：呈、訓令、指令、咨、公函等等，分其文別設簿登記。如咨文，在公文上写明咨第×号，这个号数，就是从咨文登記排出的。茲以民政科發出咨文第一百九十三号为例，其登記式如下：

民	字別	号數	受文机关	事	由	發出日期
193			寧宁县政府	咨請辦理联防由		廿七日
						月
						日

四 公文書牘作法摘要

在县政府办理公文書牘的人員，所感到困难的地方，不是在于公文程式的摩拟，而是在于处理案件的得失利害为难。因为公文程式是固定的，而案情的处理，各有各的内容，处理时必须经过一番思考。因此，公文書牘的作法，至少要适合下方各项要求：

(一) 先决定处理的办法 一件公文交到了我們的手上，首先要看看內容是甚么，明白了內容而后可以决定处理的办法。比方我們奉到了省政府一通訓令，要县政府督促各乡造林，那末，这

一件公文的处理，应如何决定办法呢？是不是将这命令轉到各乡便算完事？抑或是加以具体地指导各乡如何造林，这些都是属于处理的办法，办法决定了之后，而后才能拟稿。不然，没有处理的方法，将如何下笔呢？这是县政府公文書牘写作的时候应注意的一件事。

(二)留心公文的重要点 一件公文有一件公文的重要处，我們拟稿的人，这一点万万不能忽略。比方省政府有一通命令来，这一通命令封皮是打有三个十字，如「十十十」这是急速送遞的符号，而拆开一看，又是要县长督率乡警团兵到某处拿匪的。

我們处理这一件公文除了調遣警兵之外，还須通知該地乡村長，通知乡村長的公文，就不能作普通公文办理，而要作「速件」「密件」办理。因为这一案件的重点在拿匪，不但要快，而且要秘密，如果迟了，或是漏了风声，匪徒会聞風先遁的。

(三)写作能力的修养 我們办理公牘，虽然不主張效法那些旧調陈套，但是，公文写作上的能力是需要修养的。比方一个長于处理建設科公文的人，不一定能兼長于教育。我們就民政，財政，教育，建設，軍事，各項公牘來說，一項有一項的內容，比方下令修筑桥樑涵洞的命令，与下命令各国民学校注意学生管訓事項，彼此所运用的詞句是不相同的。所以我們要達到注意学生管訓的要求，这一通命令，必須要有教育理論与实践方法的内容。所以我們对于办理民財教建軍各項事務往来公文，必須要懂得这几項事務的理論与实际，而后才具备草拟上列各項事務公文的能力。

(四)写作技术的修养 公文書牘，虽然不是考秀才的文章，用不着講求一字一句的推敲，但是，相当的技术是需要的。在目前，我們以为公文書牘的技术是适合于下列几个要求：(一)适合对象。比方对民众的布告，通知書等，文字必淺显簡要，(二)适合时代。比方对上自称卑职，对

下訓詞多用「荒謬已極特斥」之类的官僚口吻要革除，以平等对待的詞句为适合。此外，新标点符号的使用，也是必須要知道的，（三）适合案情。比方召集民众大会的通知書就要有开会日期，時間，地点，如果少了日期一項，这通知書便等于廢紙，沒有用处的了，（四）适合程式。公牘文体是有規定的，对上用呈对下用代电，訓令，指令布告，不能混乱。公文术语也是有規定的，如上行「等因奉此」平行「等由准此」，下行「等情据此」，这些是在公文程式上所定的，我們不能混用。

公文作法所应注意的事情，大略提供上面几点意見，此外，我們初学草拟公文的人，如果沒有門徑可入，执起笔来苦苦思索沒有結果，那是要想出一个速成的方法，这个速成的方法是什么，也是很簡便的，第一，是多看政府的公报，第二，多看一些档案。这对于我們初学草拟公文的人，是可以有很大的帮助。

五 公文用語的改革与运用

公文用語是很多的，就旧有習用的套語一句句地搜集起来，真可以印得一本厚厚的公文用語大全。而这些套語，陈陈相因，沿用的人很多；到了最近，已有改革的必要，而且見諸于政府命令，如「內政部規定暫行公文革新办法」。經過了改革之后，不但「致千未便」「毋許妄瀆」等等的官僚口吻套語不用了，而且，难懂的話句，孤僻的典故，如「殊屬顛預」，「無米之炊，巧妇难为」等等語句，也是在免用之内，至于「实为德便」之类用語，也不应見之于公文書牘之上，因为公事公办，不是施恩，無須有卿环結卓之报的。所以今后我們对于公文用語，应趋向于革新的道途，不可在守旧的路上走。