

G76-30
7
何魯成編著

檔案管理與整理

商務印書館發行

獻給

甘乃光先生

及其同志

中華民國二十七年七月
初版

徐

(84385.1)

檔案管理與整理一冊

本書實價國幣壹元柒角

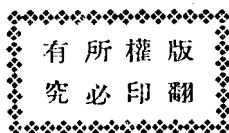
外埠酌加運費匯費

編著者 何魯成

發行人 王雲五
長沙南正路

印刷所 商務印書館
長沙南正路

發行所 商務印書館
各埠



版權所有
翻印必究

(本警校對者王永燁榜)

甘序

——文書檔案改革運動的回顧與展望——

一

中國行政之需要改革，乃鐵一般的事實，行政改革的目標，在增加效率，有效率的政府是否即可增加人民福利，此乃政治或政策的問題，政治或政策隨時代需要而不同，但運用政策的機構人員與工具，當現代化效率化，此乃不易之原則，以手工業之工具，絕對不能發生現代機器之作用，所謂改革行政，即改革運用政策的機構人員與工具的問題，使之現代化，效率化，政權無論如何轉移，而此運用，不能不講求效率，此現代由君主政治轉為民主政治，或由民主政治轉為獨裁政治，而行政改革運動，仍在不斷的進行，就是這個緣故。

在中國，行政的改革，與別國一樣實為一樁不易進行的事情，要有學理的研究，要有事實的需

要，要有實際可行的方案，最重要的，不可即由此而發生政潮，因此運動若在初期，即行發生激烈的反抗，則此運動即易挫折，我前數年在發動這個運動之先，曾參看各種運動的始末，就新文化運動而言，其要點實在文言改白話，此種文化工具的解放，乃使後來各種文化運動得新工具而推行便利，更因利用此新工具而使各文化層發生解放的自覺，各級行政的改革亦然，當使各級政府人員有改革的自覺，然後其他的改革運動，自然應運而生，於是遂定各級政府人員感覺最敏而人人有關的文書檔案改革爲入手之初步運動，問題比較的小，而範圍與普遍性比較廣大，故遂用二年的工夫，從事研究試驗，使有實際具體的方案，方不致徒託空言而收運動之實效，後來知王雲五先生在商務印書館曾從事合理化運動，中經波折，遂往上海與王先生長談，結果他認爲此種改革運動，對物易而對人難，更知此爲合理的入手辦法，故毅然進行。

幸而於二十二年六月，行政院召集改革公文檔案之會議，由著者主持其事，各部會均有具體的方案，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，隨之而有行政效率會之設立，此會進

行頗多，而見效者以此爲最著。

行政效率名詞既出，而見效如此，論者謂此乃小問題，真欲行政之改革當以改變機構，擴廣文官制度，改革預算制度爲先，此誠重要，會中亦何嘗無所研究，不過均提不出，縱能提出，亦未易生效，以其關係人事太多，很有發生政潮之可能，處前數年之環境，當局別有苦心，非一言可以自了，東顧日本，行政機構改革運動，以軍部萬鈞之力，尙且不易實現，可知改革運動與革命運動，自有其不同之處，而吾輩體會當局苦衷，實亦有其難言的痛苦，這不是自作解嘲，不過使責備我們的人們，知到一點真相。

二

現在再說回本題，文書檔案改革工作，不始於我們，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，都是成績昭著的，但可惜的沒有擴大來做一種運動，此種運動之興起，實在起原於汪院長在行政院時代所召集之會議開始，繼之者則我在行政效率會利用內政部作文書檔案連鎖辦法之試驗，此法出後，江西省政府即派員來部練習，廣西省政府亦派員調

查，其餘京內外機關來研究者甚多，後於二十四年春間轉職武昌行營，再將文書檔案連鎖辦法試驗，改革之點頗多，即於武昌縣舉行試驗，又於到四川之便，在省府演講數日（當時並不限此題目）此種運動，遂由省而縣，擴大起來，因有我請周連寬孔充兩位先生將試驗結果，寫成文書與檔案兩部小冊子（當時尚有區家僕先生所著的縣會計制度之改革一書）出版分送，在此期間，此種工作已在各地生根，影響甚大，新方法亦多，我因近來注意於經濟建設運動，對此不能詳舉，但我對此種運動之經過與將來之展望，尚有敘述之必要，使後來研究此問題的同志，可作參考的資料。

三

先從內政部初期運動說起，我到內政部後，覺得內政部當時的文書和檔案的處理，有下列的缺點：

（一）收發文無總號數 內政部過去的收發文，都是用司作單位，收發文號數都加上各司的名稱。所以實際上，內政部，雖有總收發處處理全部收發文事宜，但是沒有公文登記的總號數。公文登記沒有總號數的缺點，就是要檢查該部的公文與總數，和分析一年度公文的内容和地域，都

困難。但是公文統計，本是一個機關的重要工作，因為可以表示該機關推行政令的實況，並且也可以表示該機關權力到達的區域。

(二) 行政不集中 內政部檔案管理雖有總檔室，實際是採分散制，各司各自為政。各司有各司的組織、分類及辦法。而各司各科又有不同的分類和方法，結果弄成六司二十餘科檔案的管理和方法，參差不齊。內政部後來決定採用行政集中制的管理方法，但是在各司檔案制度之下，要想在極短時間內，將該部各司科保管方法和檔案分類全部統一，當然不容易辦到。不能不在環境和事實雙方兼顧的條件下，另謀一種過渡辦法。先將總收發處改組，凡是總收發處範圍以內的各種工作，先求它統一，並且使總收發處與總檔案處發生密切的連鎖的關係。以總收發處的統一，助成各司檔案管理制度的統一，以達到改革檔案管理的目的。

(三) 遺失文書不易查考 內政部的文書，一方面沒有收發文總號數，一方面檔案又是分司管理，如果文書遺失，極不容易查考。採用統一辦法以後的文書，都有收發文的總號數，可以減少文書的遺失，就是遺失，也不難查考出來。

(四)新舊檔案整理不能劃一 新案是指國民政府建都南京，內政部成立以來的檔案，舊案是指前北京政府時代內務部的檔案。新舊方法不同，最感困難的是調卷，同時在管理上，效率低費力大。

上面四種弊病，並不是內政部所獨有，一般機關的情形，也相差不多，舊制度，舊方法，缺點很多，是迫切的需要改革。改革的方法，如果能將文書收發與檔案管理，達到分類統一及行政集中的二點，原有缺點，可以掃除過半。行政集中，雖然是一紙命令，可以實行的事。分類統一，卻須一個較長時間的試驗和修正。

1. 連鎖的辦法

在改革以前，收發處對於來文，只要負分司的責任，改革以後，收發處就要代替檔案處作分類工作，預先製就一種分類表。內政部的公文，大部份當然不出乎內政部職掌的範圍，所以內政部檔案，便可以依照內政部所掌管的事務分類。收發處既能將公文分類，將來全部檔案，按新分類編目後，就可以調出有關係的檔案隨文附送。

收發處公文分類手續，是先在公文上加蓋下列一個木戳。

廿三收

號

「廿三」是代表中華民國二十三年份，「收」代表收文，「廿三」以上的空白，預備加蓋分類號碼。「收」以下的空白，預備填寫公文的總號數。收文經過分類以後，登錄在活頁簿上，每份用複寫紙複寫二張，連面張共有三張，發文簿也一樣，它們的格式如下：

總收文簿

號	數	別	號
文	文	到	月日
檔	文	機或名	來關人
文	來	文	關
事	由	附	件
日	月	日	月
日	月	日	月
備	考		

科。

此三張活頁登記紙，一紙存收發處，一紙存總檔案處，一紙傳觀，傳觀完畢後即存總務司第一發文登記的手續，和收文相同，每一件發文上加蓋下列一個木戳。

廿三發

號

發文的木戳與收文的木戳除掉「收」文換「發」文外，餘外就沒有更改。將來各處的覆文必須抄

○○○ 廿三發 ○○○ 號

字樣。所以我們可以說，在發文的時候，就把覆文的分類工作，做掉了。

各司原有的司登記號，在各司實行新辦法的時候的便廢止了。各司只要登錄總收文號數，便可以查考。

中央各機關中繼內政部而實行文書檔案連鎖辦法的，是教育部。教育部曾派員赴內政部調查，對於各項實際情形，調查極為詳盡，而就教育部的情形，將辦法略加酌量修正如下：

(一) 教育部原來就有收文發文總號，比內政部原來由各司自列號的辦法，已是進步。

(二) 內政部的分類工作，是由收發處職員代做，因為收發處的職員，不完全明瞭檔案的情形，或者對於分類的工作，不熟練，所以常有錯誤發生。教育部都把檔案室原任分類工作的人員，調往收發處，司分類的工作。工作方面，便很順利。

(三) 教育部起初的分類號，也和內政部一樣，兼有分司的性質。後來覺得二者有時不能一致。就把它分開了。在收發文簿上，也多「分送」一欄。

(四) 教育部着手的時候，便採用油印收發文單，沒有經過複寫的一個階段。

內政部的試驗，大體上是已經開闢了一條大路，原則是樹立了，在方法上，當然還有許多地方需要修正，教育部的辦法，便比較內政部為妥善，到二十四年的春天我轉職武昌軍事委員會委員長行營第五處的時候，決意繼續試驗，在行營的試驗，大體上仍是沿襲着內政部的辦法，不過辦法

中有幾點，是在內政部未及試驗的如下：

2. 稿面的改良

連鎖法的實行，當從稿面開始。稿面改革的要點有二：一是每個負責人於公文經過時，都要在稿面上註明月日時。這樣一來，不但稽延的責任，容易明瞭，延攔的弊病可以免除，就是在檢查對照時，也可以一目了然。現行的稿面，雖然也有這種規定，比較改革後的稿面，就欠周密和詳盡了。二是增加項目，使公文處理的手續，格外完備。這次改革公文檢查制度和編製收發文單，多用這稿面做根據，這種新稿面不特對於公文檢查，很有幫助，就是在閱稿的時候，也格外清楚。在行營試用的結果，頗覺滿意。

稿營行長員委會事軍府政民國

111

文來						字第						號						別文						送達機關						別類						件附																										
事由																																																														
委員長						主任						參謀長						秘書長																																												
月日時						月日時						月日時						月日時																																												
五處會稿									處長									副處長																																												
月日時									月日時									月日時																																												
月日時									月日時									月日時																																												
交辦									登錄									校對									蓋印									歸檔									傳閱									署名								
中華民國廿四年									中華民國廿四年									中華民國廿四年									中華民國廿四年									中華民國廿四年									中華民國廿四年									中華民國廿四年								
月日									月日									月日									月日									月日									月日									月日								
時處發									時處收									時總收									時總收									時總收									時總收																	
第號									第號									第號									第號									第號									第號																	

(式格面稿種三第)

稿營行長員委會員委事軍府政民國

秘書長 月 日 時			主任 月 日 時			委員長 月 日 時			由事		文來
									字第	號	
副處長			處長			五處會稿			別文		
月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時						
						交辦			檔碼	於送達	
月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	中華民國廿四年 月 日	別類	
署名	傳觀	檔號	歸檔	登刊	蓋印	校對	錄事	交繕	中華民國廿四年 月 日		
		第							時處發	件附	
		號	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	時處收		
									第 號		
									第 號		
									第 號		

檔案管理與整理

一四