

91524

苏联机关的文書处理工作



阿·德·弗罗洛夫著

974
/5563

中國人民大學出版社

135

7974

5/5563

K3

91524



苏联机关的文書处理工作

苏联 阿·德·弗罗洛夫著

韓玉梅、呂洪宇、孙 敏譯

中國人民大學出版社

一九五六年 北京

А. Д. ФРОЛОВ
ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО
В СОВЕТСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Госюриздат, Москва, 1952 г.

本書根据苏联國家法律書籍出版局一九五二年版譯出

苏联机关的文書处理工作

苏联 阿·德·弗罗洛夫著

韓玉梅、呂洪宇、孙 敏譯

*

中國人民大学出版社出版

(北京蘇俄西大街國語同文館對面)

北京市書刊出版業營業許可証出字第 071 号

中國人民大学印刷厂印刷

新 華 書 店 發 行

*

書号: 档1—4Ⅱ 开本: 850×1168 1/32 印張: 2¹/₂

字数: 68,000 册数: 68113—84124 (12+16000)

1954年6月第1版

1955年5月第2版

1956年7月第9次印刷

定价 (6) 0.28元

目 錄

緒 言	1—5
一 文書處理工作的組織與任務	6—8
文書處理工作的任務	6
秘書及其工作	7
二 文件的登記	8—11
登記制度	8
登記制的選擇	9
三 收文	11—23
文件的收進	12
文件的分發	13
文件的啓封	14
文件的送交承辦	14
電話收文	15
文件的卡片登記制	15
通訊者特徵——卡片登記制的基礎	16
卡片制的登記順序	17
登記卡的保管與置放	18
文件的簿式登記制	19
簿式制的登記順序	19
文件主要內容的判定	21
輔助號碼登記簿(鑰匙)	21
文件送交批示的準備工作	23
四 發文	23—36
公文的組成部分(綱要)	24
發文上的補充標註	25

文件的打印·····	25
公文紙·····	26
文件的簽署制度與抄本的校對工作·····	27
公務電報·····	28
機關各組織單位的代號·····	29
發文卡片登記制·····	29
發文的主題登記卡·····	30
發文主題的確定·····	31
發文簿式登記制·····	32
發文簿式制的登記順序·····	32
發文的入封·····	33
文件的分發手續·····	34
五 檢查執行情形·····	37—46
公文的承辦期限·····	38
監督的主要方式與方法·····	39
按卡片制監督收文的承辦·····	40
按簿式制監督收文的承辦·····	41
對要求答覆的發文的監督制度·····	42
六 關於處理勞動人民來信、申訴書與申請書的工作·····	46—57
處理勞動人民來信、申訴書與申請書的基本任務·····	48
勞動人民來信的收受·····	49
勞動人民來信的卡片登記制·····	50
勞動人民來信的簿式登記制·····	50
覆文的登記·····	54
勞動人民來信的立卷·····	55
對勞動人民來信承辦的監督·····	56
七 機關領導性文件的登記與分發·····	57—62
領導性文件的格式·····	57
草擬領導性文件的總則·····	58
中央機關中領導性文件的登記與分發·····	59
下級機關中領導性文件的登記·····	60
領導性文件的參考工具·····	62

八	現行文書處理部門的案卷	62—71
	案卷類目.....	63
	案卷.....	64
	已承辦完畢的文件的立卷.....	65
	日常工作中現行案卷的借閱制度.....	67
	從現行文書處理部門的案卷中抽出文件的問題.....	67
	現行文書處理部門的案卷向機關檔案室的移交.....	68
	現行案卷向檔案室的移交制度.....	68
九	承辦人在文書處理工作中的職責	71—72
十	文書處理工作中的若干個別問題	72—76
	無需登記的文件.....	72
	機關內部的來往文書.....	73
	發還通訊者的帶有批語的文件.....	74
	節約問題.....	75
	機關工作人員的精簡.....	76

緒 言

公務來往文書是管理國家的手段之一，它是與國家同時出現的。來往文書是人們交往的重要手段，生產與商業越發展，它的意義也就越重大。

斯大林同志在其天才著作「馬克思主義與語言學問題」一書中，指出了來往文書對於管理國家的重大意義。

「生產往前發展，出現了階級，出現了文字，出現了國家的萌芽，國家進行管理工作需要比較有條理的文書，商業發展了，更需要有條理的來往書信，出現了印刷機，出現了出版物，——所有這一切都使語言發展起着重大的變化。」^①

公務來往文書的情況如何，完全要以整個國家機構總的情況為轉移。適應於沙皇俄國臃腫不堪的官僚機器的，是處理來往文書中的文牘主義和官僚主義的混亂現象。

我們從「公文傳遞行政手續須知」裏可以清楚地看出沙皇俄國國家機關中的官僚主義情況。下面就是這本「須知」對地方法院中文件旅行的記述：「……（一）值班人員接到來件，簽收後將它交給檢察長。（二）檢察長拆開來件，在文件上作了標記後，交給秘書。（三）秘書閱畢，交給登記員。（四）登記員進行登記、編號，然後交給課長。（五）課長將文件記入記事簿，然後根據法律文件為該文件作考證，並擬就公文草稿。收文運轉過程至此結束，開始了新文件的運轉。因為課長此時已將公文草稿交給秘書。（六）秘書校閱後將它退還課長。（七）課長再將它交給司書抄寫。（八）司書將抄寫好的公文交給課長。（九）課長簽字後交給秘書。（十）秘書簽字後再交給（十一）檢察長與（十二）一個或兩個當然委員簽字，然後將

① 斯大林：「馬克思主義與語言學問題」，人民出版社版，第二四——二五頁。

已簽署的公文還給秘書，(十三)由秘書交給監察官。(十四)監察官閱畢，再將公文還給(十五)秘書與(十六)課長。至此才開始真正承辦收文的工作。因為課長在寫好意見書草稿，即寫好給下級的指示或給上級的報告後，便將它交給秘書校閱。(十七)秘書校閱後將該草稿還給(十八)課長，由課長交給(十九)司書抄寫。司書將抄寫好的文件交給(二十)課長、(二十一)秘書和(二十二)檢察長簽字蓋章，然後再由(二十三)秘書交給(二十四)課長。課長在記事簿中寫下摘要，然後將文件交給(二十五)登記員登記。登記員將文件登入發文簿，在文件上編號並填寫發送簿，然後將文件及發送簿交給值班人員，(二十六)由值班人員將文件及發送簿交給通訊員送有關地方。】^①

當時，在地方法院這樣的機關中，處理一份文件須經過二十六道手續；在州辦公廳裏，則須經過五十四道手續。並且駭人聽聞的賄賂行為也影響到案件的解決，往往處理一個案件要拖延幾年之久。

在現代資本主義國家裏，公務來往文書是壟斷資本家用來鎮壓勞動人民反抗的統治工具，它完全服從於資本主義國家的任務。

在資本主義各國，隨着勞動人民革命積極性的增長，官僚機構企圖迫使大多數被剝削羣衆處於順從地位的活動就更加難以進行。因此，管理資產階級國家的官僚機構也就越來越龐大、越來越複雜了。這種現象在美國——世界反動勢力與戰爭的營壘——顯得更加突出。

服務於財政寡頭的異常龐大的美國官僚機構乃是鎮壓工人運動、迫害進步人士、「監視普通美國人的思想」的工具。顯然，在這種條件下，是根本談不上縮減國家機關開支、簡化國家機關工作的。

反之，作為社會機體的寄生贅瘤的資產階級的國家管理機關，乃是貪官污吏的食槽，財政資本的僕從們大發橫財的源泉。資本主義國家中官僚機構的不斷增長的開支，使勞動人民的負擔日益加重。

在資本主義國家中，公務來往文書的處理制度與資本主義社會的整個國家管理制度一樣，是十分複雜而又為勞動人民所不能理解的。

在摧毀了資產階級與地主的國家官僚機構後創立起來的蘇維埃國

① 克·格·米加耶夫：「檔案工作的理論與實踐」，莫斯科一九四六年俄文版。

家裏，公務來往文書的處理制度則完全是在另一種基礎上建立起來的。蘇維埃國家的力量就在於它與廣大勞動人民羣衆的密切聯繫。

「蘇維埃國家機關和資產階級國家機關的區別是什麼呢？首先，資產階級國家機關是站在羣衆頭上的，因此它和人民羣衆隔着一道不可逾越的鴻溝，而且按其本質來說，它與人民羣衆也是格格不入的。蘇維埃國家機關却是和人民羣衆溶合在一起的，因為它要想保持自己不失爲蘇維埃國家機關，就不能也不應當站在羣衆的頭上；因為它真正要想團結千百萬勞動羣衆，就不能與羣衆格格不入。這就是蘇維埃國家機關和資產階級國家機關的原則區別之一。」^①

官僚主義的一切表現，與蘇維埃國家是水火不相容的。列寧和斯大林從來就非常注意與蘇維埃國家機關工作中的官僚主義作風作鬥爭。

列寧在其最後的幾篇論文「寧肯少些，但要好些」與「我們應如何改組工農檢查院」中，指出了改善蘇維埃機關工作的必要性。列寧的指示已體現在第十二次黨代表大會（一九二三年）的決議中。大會決議：將蘇維埃機關中的異己分子清洗出去，「根本改變全部管理技術，廢除其中一切不必要的、多餘的手續」；從理論方面與實踐方面來研究管理工作，找出現行機關管理工作中的優缺點，鞏固優點，克服缺點；總結經驗，並實行有關管理技術、文書處理、簿記、報表的合理化的實際措施，擬定改變國家機關組織機構的相應計劃^②。

由於社會主義建設的成就，蘇維埃國家已進入第二個主要的發展階段，經濟組織工作與文化教育工作已成為蘇維埃國家的主要職能之一，因而在蘇維埃國家機關面前提出了新的重大任務。在一九三四年初召開的第十七次黨代表大會上，通過了關於改組黨與蘇維埃機關的決議；加強領導者的責任，消滅工作中無人負責的現象，建立嚴格的一長制，保證在熟悉業務的基礎上對工作進行具體的、有效的領導。

代表大會要求精簡機關工作人員，盡量將各機構與辦公廳裏的熟

① 「斯大林全集」，俄文版，第七卷，第一六〇頁。

② 參看「蘇聯共產黨代表大會、代表會議和中央全會決議彙編」，莫斯科一九五三年俄文第七版，第一卷，第七二〇頁。譯文參看「蘇聯共產黨代表大會、代表會議和中央全會決議選輯」〔一〕，中國人民大學版，第二〇三頁。

練工作人員調到直接生產部門中去。

大會在關於黨與蘇維埃建設問題的決議中指出：「在黨的總路線已取得勝利的今天……全面地提出了把組織工作的水準提高到政治領導水準的任務。組織問題固然從屬於政治問題，但是，正因為如此，它對於今後社會主義建設的成就也就具有特殊的意義。」^①

共產黨與蘇聯政府爲了改善蘇維埃國家機構、徹底清除個別國家機關工作中的官僚主義餘毒，正進行着不倦的鬥爭；同時，也非常重視以馬克思列寧主義理論武裝起來的永遠忠實於人民、忠實於列寧——斯大林黨的事業的新型幹部與專家的培養。

在我國已建立了真正的人民的國家管理機關。蘇維埃國家機關爲完成擺在我國人民——共產主義建設者——面前的偉大任務進行着巨大的組織工作。

我國的公務來往文書完全適應於蘇維埃國家的總任務。蘇維埃國家的公務來往文書是爲鞏固蘇聯社會制度與國家制度、保護社會主義財產、保護爲「蘇聯憲法」所確保的勞動人民的權利而服務的。

正確地登記公務來往文書，對於文書處理工作的改善起着極重要的作用。登記公務來往文書是由行政業務部門之一——文書處理部門來進行的。文書處理工作就是機關的專職工作人員及實際工作人員在處理和整理文件材料時所完成的全部工作。

由於機關中大量存在着各種業務性文件，因而需要精確地組織文件的運轉。正確地建立文書處理工作，能使機關領導者與機關工作人員隨時查到任何一份文件。文書處理工作的嚴密制度，有助於對機關（企業）各方面的工作進行有效的領導。此外，正確地建立文書處理、收發、內部聯絡、檔案、打字、速記等項工作，也可以大大節省國家機關、合作社與社會團體的開支。

由此可見，對文書處理的基本要求就是：精確地、迅速地完成收發與登記文件的技術手續；根據登記項目自現行案卷中迅速查找所需要的材料；採取便於已承辦完畢的文件立卷及現行案卷保管的登記方式；

①「蘇聯共產黨代表大會、代表會議和中央全會決議彙編」，莫斯科一九五三年俄文第七版，第二卷，第七六七頁。

採取以極少的業務工作人員負責監督工作的簡便方法。

機關全部工作的狀況與質量，在很大程度上取決於文書處理工作的狀況。機關領導人除了完成所擔負的主要工作任務外，還應當使文書處理工作進行得有條不紊。

但遺憾的是，很多機關的領導人在解決各種重要的原則性問題時，對於輔助機構（秘書處、辦公室等）如何執行領導上的指令、如何貫徹指令以及如何檢查指令執行的情形等，却未能經常予以應有的注意。

有些機關僅僅滿足於函件並未丟失，所需的有關文件材料總算可以找到，來函畢竟予以答覆，——對於所有這些情況是不能容忍的。這種滋長官僚主義拖拉作風的工作態度，是任何機關正常工作的嚴重障礙，無論這個機關的工作性質與範圍如何。

爲了發揮最大的工作效能，必須深入地了解文書處理技術方面的各種成就，並把所有從實踐中總結的優點推廣到那些仍然用着老一套方式與方法的機關的工作中去。

三十年前，弗拉基米爾·依里奇·列寧在「關於工農檢查院的任務及對任務的了解與執行問題」的書信中曾經指出，必須深入地鑽研業務，正確地檢查執行情形，及時地糾正缺點。

列寧寫道：「要善於糾正缺點，第一，必須經常研究並深入研究各個機關、企業、部門中的管理工作；第二，必須及時採取必要的實際措施，並將它付諸實現。」^①

本書的目的在於說明什麼是文書處理工作，在這一領域中產生了哪些新的東西，並幫助文書處理工作人員擺脫陳舊的工作方式與方法。

本書包括文書處理工作的一切基本問題，即從登記收文和發文，監督文件的承辦，處理人民羣衆來信、申訴書與申請書，登記領導性的文件材料，現行文書處理部門中的立卷，直到向檔案室移交已承辦完畢的案卷等文書處理工作。

① 「列寧全集」，俄文版，第三十三卷，第二一頁。

一 文書處理工作的組織與任務

文書處理工作的任務

蘇維埃機關（企業）中的文書處理工作是按照集中、分散或混合的原則來進行的。

集中原則就是文書處理的所有主要職能都集中在機關（企業）的一個（中心的）組織單位內進行。

分散原則就是一切文書處理工作均由機關（企業）的各個組織單位負責進行。

混合原則就是機關（企業）的中心組織單位與其他組織單位都進行文書處理工作。

機關（企業）中處理文件的制度是根據所選定的文書處理原則而建立起來的。

至於選用哪一種文書處理原則最爲適宜，則須由該機關的組織形式、組織單位分佈地區、工作性質與範圍以及其他要素來決定。

機關內部直接進行文書處理工作或領導這方面工作的組織單位具有各種不同的名稱，如：秘書處、辦公廳、辦公室、總務處、行政事務處等等（在較小的機關中，文書處理工作係由個別工作人員——秘書與文書處理工作人員——担任）。

對機關文書處理工作進行領導的範圍包括：合理地組織文件的運轉，實施所規定的登記文件的制度，培養幹部，使機關工作人員了解文書處理的制度，解決在工作過程中產生的與實行登記制度有關的一切問題。

如果機關裏有對文書處理工作十分負責的、有經驗的幹部，那末這個機關的文書處理工作就會組織得很正確，進行得很順利。

從事文書處理工作的人員必須保證做到：

(一)採用最簡便的監督工作的方法，系統地和有效地監督（檢查）文件的承辦。這裏應明確，檢查文件的承辦是文書處理工作中的主要問題之一。

(二)統計在文件材料中記載的機關完成的全部工作。

(三)在盡量簡化工作手續和採用最適宜於保管已承辦完畢的文件的登記形式的條件下，使收發和登記文件的技術性工作更加精確和迅速。

(四)根據登記項目自現行案卷中或根據統計材料自檔案室中簡捷地找出所需要的材料。

(五)進行文書處理的業務工作時，要節省人力和物力。

改善文書處理工作是清除機關中官僚主義殘餘的方法之一。

從事文書處理工作的人員，應當是具有政治修養並能不斷提高自己的政治思想水平的人；他們應當具有政治警惕性，應當具有必要的普通知識，應當出色地、細緻地和精確地進行工作，並熟悉所有的文書處理手續。

秘書及其工作

秘書在機關文書處理工作中佔着重要的地位。在不大的機關或大機關的各個組織單位中，全部文書處理工作是由秘書來擔任的。秘書是蘇維埃機關中重要的螺絲釘，因為每一問題解決得迅速與否，往往取決於秘書對待工作的主動性與創造性如何。

在任何機關裏，秘書的任務都是很繁重的，這就要求秘書必須具有足夠的修養與實際經驗。因此，應當力求使所有秘書都受過完全的中等教育，精通速記與打字技術，並熟知文書處理與文件運轉的一切手續。

機關領導人應當經常注意培養秘書，提高秘書的業務（用組織專修班、實習班的辦法）和一般的文化水平。應當特別重視秘書的品行和他對待來訪者的態度。秘書對勞動人民採取粗暴態度和對他們的要求採取漠不關心的態度，是有礙於順利完成擺在蘇維埃機關面前的任務的。

守時、謙虛、確切、專心、有禮、誠樸——所有這些都是具有布爾什

維克工作作風的秘書所應具有的品質。

在各個不同的機關中，儘管秘書所履行的職責有其多樣性與特殊性；但是，無論他是在哪個機關或哪一個組織單位工作，仍然可以指出每個秘書所應負的責任。

秘書的職責如下：

(一)登記收文與發文、立卷、負責保管案卷及查找所需要的文件材料；

(二)登記勞動人民來信與監督對信件的承辦；

(三)監督文件的按期承辦，並將承辦情形向領導上彙報；

(四)預先準備與工作有關的文件，預先為需答覆的文件找出參考材料，精選材料並直接將它彙報領導；

(五)預先與來訪者談話，以便及時解決來訪者提出的問題；

(六)速記與打印材料；

(七)完成領導人交辦的各項工作；

(八)發給必要的證明。

唯有當機關經常進行提高秘書的政治水平與業務水平（組織講演會、報告會、學習討論會）的工作時，秘書才能順利地擔負起所有這些責任。

二 文件的登記

登 記 制 度

文件登記是文書處理工作中極重要的一環。正確建立收發文登記制度，有助於文件承辦的監督、文件的系統化與保管及查找等工作的順利進行。

各機關採用着各種不同的文件登記制度。選用哪種登記制度，則須視它對該機關工作的適應程度、對該機關工作效率的提高程度來決定。

文件登記制度主要可分為兩種：簿式登記制與卡片登記制。

簿式登記制有兩種形式：簡單的簿式登記制與詳細的簿式登記制。

卡片登記制也有兩種形式：單獨卡片登記制與組合卡片登記制。

簡單的簿式登記制主要是登記文件的號數與標題。

登記簿的格式很簡單。登記簿有下列數欄：順序號、文件（來件）號、文件來自何處、文件發往何處以及收件人的簽字等。

採取簡單登記制主要是將收文登記工作集中在機關統一的收發科和過渡環節內進行。

上述登記制，只有在同時採用輔助號碼登記簿的條件下，才能獲得實際效果。因為輔助號碼登記簿可以保證查到有關收文的必要參考材料，即可保證查到有關承辦該文件的地點（組織單位）的材料。

詳細的簿式登記制是應用最普遍的一種登記文件的形式。為了監督文件的承辦，在登記簿中增設：被登記的文件的簡要內容、承辦說明、文件歸卷說明等欄。

單獨卡片登記制就是在一張卡片上只登記一份文件，其中登記有為進行查找文件工作所需要的一切必要材料。這一種登記制特別在收文較多的機關（企業）中被普遍採用着。

組合卡片登記制就是在一張卡片上根據一個特徵來登記文件，如：與同一個通訊者的來往文書，同一個問題的文件，一定種類的文件等等。

組合卡片登記制在蘇維埃機關中並未獲得普遍應用。

這就是蘇維埃機關（企業）中所採用的幾種主要的文件登記制。

下面將對登記制（組合登記制除外）作詳細講述。

登記制的選擇

文件登記制的選擇是一個非常重要的問題。但是，由於不可能按照絕對精確的類別來區分所有的機關（企業），因而要詳盡無遺地說明這個問題是很困難的。

文件登記制的選用，取決於機關（企業）的組織機構及其地區分佈情況、機關的性質、與其他機關的相互關係、工作範圍和文件材料的價值等等。

然而實踐證明，應選擇哪一種登記制，首先取決於機關的工作範

圖。這種工作範圍是以收發文的數量為轉移的。

從組織文書處理工作這一觀點出發，我們可把所有的機關（企業）分成大、中、小三種。

小機關是工作人員不多、沒有過渡環節（見第一一頁表）的機關（企業）。在這樣的機關裏，只須通過兩個階段：第一，機關領導人；第二，直接承辦人。

在組織機構比較簡單、組織單位彼此靠近的小機關裏，則可組織一個統一的、全機關共同的總的登記處，並採用簿式制進行收文和發文的登記工作。在這些機關裏，所有案卷都保存在一處。在文件登記簿中不僅要註明何種文件發往何處，並要指明文件於何時承辦的以及承辦後已歸入哪個案卷。

中等機關（企業）的文件一般須通過三個環節：第一，機關領導人；第二，機關的某一組織單位；第三，直接承辦人。在這種機關裏，可根據機關的性質採用綜合的文件登記制（採用卡片登記與簿式登記）或雙重簿式登記制。

採用綜合的文件登記制時，在文件所發往的第一個組織單位裏是採用單獨的登記卡片；在所發往的第二個即最後收到文件的組織單位裏，則採用詳細的文件登記簿。

採用收發文的雙重簿式登記制時，在文件所發往的第一個組織單位裏，用簡單的登記簿和輔助號碼登記簿進行登記（輔助號碼登記簿可以保證迅速查出所需文件的所在地）；在所發往的第二個即最後收到文件的組織單位裏，則採用第二種（詳細）簿式登記制。

大機關（企業）的文件，在其運轉過程中須經過三個以上的組織單位才能送達直接承辦人。

在這些機關（例如，部、管理總局、局）裏採用文件的綜合登記制。

須經幾個環節的文件只應採取這樣一種登記制度，即沒有它就不可能或很難進行查找參考材料與承辦文件的工作。

一般來講，在文件所發往的第一個單位內採用卡片制、在所發往的第二個單位內採用簡單登記簿與輔助號碼登記簿、在所發往的第三個單位內則採用詳細登記簿來登記文件。

下面所附的標準表格清楚地表明哪一種登記制對於哪一種機關最爲適宜。

當然，這裏所講的只是一般的登記制度，這些制度須根據各該主管機關的工作情況加以補充，使之更加具體化。往往由於機關（企業）工作的需要、工作條件與工作對象的不同，而不能採用下表所示的登記制。這種情況也是不可避免的。

機關（企業）收發文登記與文件承辦監督制度一覽表

順序號	機關的分類	機關環節的數量	收文的登記制	發文的登記制	監督文件承辦的基本方式	來信、申訴書、申請書的登記方式	立卷地點
I	小機關	1. 領導人	詳細簿式制	簿式制	簿式	簿式	機關領導機構
		2. 承辦人	—	—	—	—	—
II	中等機關	1. 領導人	甲、簡單簿式制與輔助號碼登記簿 或 乙、單獨卡片制	甲、全機關的卡片登記制 或 乙、全機關的簿式登記制	卡片	甲、卡片 或 乙、簿式	機關領導機構 及 機關組織單位
		2. 組織單位	甲、詳細簿式制 或 乙、簡單簿式制	甲、不登記 或 乙、簿式制	簿式	甲、簿式 或 乙、不登記	—
		3. 承辦人	—	—	—	—	—
		4. 承辦人	—	—	—	—	—
III	大機關	1. 領導人	通訊者的單獨卡片制	卡片制與主題卡片	卡片	卡片	機關領導機構 及 機關組織單位
		2. 組織單位	簡單登記簿與輔助號碼登記簿	—	卡片	—	—
		3. 組織單位	詳細簿式制	簿式制	簿式	簿式	—
		4. 承辦人	—	—	—	—	—

三 收 文

機關所收到的一切公務文件稱爲收文。此種文件的處理過程須按