

● 陈国琛 著

● 档案出版社

文书之简化与管理



档案学研究资料丛书

C93-1274

文书之简化与管理

陈 国 琛 著

档案出版社

1990年

责任编辑 夏 里

封面设计 吴丽珠

文书之简化与管理

陈国琛 著

档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同21号)

新华书店北京发行所发行

各地新华书店经售

一二〇一工厂印刷

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 10.25 字数: 266千字

1990年4月第一版 1990年4月第一次印刷

印数: 1—2500册

ISBN 7-80019-220-2

G·149 定价: 5.00元

出版说明

为了适应档案学术研究和档案专业教学的需要，中国档案学会与各省、市、自治区和中央专业系统档案学会，各直属分会及有关高等院校档案系协商，共同编辑《档案学研究资料丛书》。这套丛书包括：（一）中国档案工作历史专题资料；（二）民国时期的文书学和档案学著作；（三）台湾省的档案学著作；（四）外国档案学专著，档案工作和档案学译文集；（五）当前我国档案工作经验和档案学术论文专辑。第一批选题四十多种，由档案出版社和中国档案学会统一组织，采取统筹规划，协商选题，分散编印的办法进行，以便在较短时间内，组织各方面的力量，进行选编、审校、翻译和印制工作。这批书籍的编辑出版，承蒙各团体学会的大力支持，才得以顺利进行。谨向有关单位致以衷心的感谢！

这套丛书，产生的时代和社会背景不同，学术理论和业务原则也有本质差别，仅供研究参考。

《文书之简化与管理》一书，由山东省档案学会负责组织编审工作，王爱弟担任编审。

自序

文书为宣达政令的基本工具，故自其作用言之，则为政府喉舌之所托，自其处理程序之繁简言之，则又为行政效率之所关。第考诸事实，一切通常文件，类须经过：请示、批示、签查、签复、递级核稿，以及层级递转、递复等若干繁琐手续。迂回濡滞，积弊式深。故往往一事之生，枝节歧出，一案之理，累年不休。微特人力浪费，时间浪费，物力浪费，即所影响于行政效率与政治道德者，亦至大且巨。究其症结，约有七端：（一）民元以来，一切公文程式，大都沿袭逊清遗制，极少更张，近自中央以次之各级政府，虽怨前愆后，锐意变革，但又苦于各自为政，不相为谋。顾所谓科学管理云者，亦徒见主张纷歧，繁简异趣，不特“新调旧唱”，收效甚微，即仅求一整个文书管理的研讨论著，亦不可得，其他则更无论矣。（二）行文系统紊乱，界线不清，结果一案发生，凡系有关之高级机关，事前皆可过问，而事后皆可不必负责。于是表示负责之唯一工具为文书，而照例承转之文书，亦仍成为图卸责任之唯一工具。（三）骈枝机关太多，负责机关太少。驯至权则相争，过则相诿。微论争权诿过，既均恃文书为工具，于是舞文弄墨者为能吏！结果愈弄愈不负责，而整个政治纠纷，亦遂愈弄愈多。（四）过于重视文书，而忽于实际考察，并误认仅能熟悉“等因奉此”之圈套者，即为政治人才，更误解一切政治问题，均可利用“仰即遵照”之方式，即能解决一切。（五）治官之官太多，治事之官太少，且任系何事，概以文书了之。至文书之所不能了者，则恒假处理文书的“拖”“推”“混”三字秘诀，以济其穷。如此不特了无政治意义，即过去政治之少进步，亦实以此为最大

原因。(六)上级机关应负之责任，每以一纸空文，任意推交下级机关办理，成效如何，非所问也。而下级机关应负之责任，亦每以一纸文告，任意推交多数文盲之民众，代办一切，而困难与否，亦非所问。卒之堂高廉远，上情不能下通，上倨下卑，下情亦即不能上达。(七)各级机关职员，终日忙于撰拟文稿，更无余力作学问之进修，而各机关长官，亦因终日忙于画稿签押，亦更无余力勤求治理，以从事实考察。勉强现局，已属维艰，政治修明，宁非难事！

综上所述，要皆为以往无可讳言之事实。当兹抗战胜利，万端待理的今日，允宜痛定思痛，努力刷新。故凡事之足为行政效率之障碍者，均须以最大决心，根本铲去！缘是本著对于改善文书处理意见，约可归纳为下列四大原则：

(一)自来革新政治之道，虽非一端，然必以灵活政府喉舌为其重要条件之一。故欲强化文书行政效率，在实施上，固须勉从“合署办公”、“科学管理”、“统一办法”等基本条件入手，但无论究采何种方式，均须尽量求取各级机关及各级人员相互间之“指挥便利”、“监督便利”、“接洽便利”等，而为其灵活政府喉舌的人手条件。

(二)文书既为代表政府喉舌之工具，故欲发挥喉舌的真实效用，当先扫除处理文书的冗杂手续，一切改用科学方法处理。欲如何统一政府喉舌管理方法？当尽先灵活文书处理机构，而以切合事实需要，及时代需要为标准，并应就文书目的方面，务须使之简单化、明确化、迅速化。另再就其作用方面，务须使之经济化、单纯化、合理化。否则周转愈多，效率必因而愈减！

(三)凡一切行文方式，除直接问答，或必须间接解决者外，无论任何通令或类似通令之案件，但为原始设计发动之机关，概视为行文第一级。仅须告知有此命令事实，并不责其躬亲执行之机关，或系统上有时纵为原令发动机关之上级机关，但亦仅须了解此原令内容而实施督导考核之责者，概视为行文第二级。至必

须实地执行第一级机关之命令或函告事件之机关，概视为行文第三级。关于第一级机关行文的“分示表意”，各须详列分示机关名称。凡以往“除分呈外”、“分令外”、“分咨外”、“分函外”或“分行外”等模糊影响之文书术语，均须绝对禁止，绝对铲除！俾收文机关察知本案关系机关，均经此第一级机关一一分示，即可不再重复咨行、令行、函行，以期根本铲除以往若干毫不负责之原文照例承转的冗赘手续。但须同时彻底改良政府公报，以为实施此项“缩级行文”政制之张本。此外中央主管院、部，倘更统筹公文用纸专卖，以求其格式尺度的绝对统一，与夫购买之便利，则相得益彰，收效更大。

(四)最严格清划各单位机关及其所属各辅助机关事业之范围与权责，同时并将文书造意（交办、调卷、请示、批示），定意（拟稿、送稿、核稿、呈判、判行），完意（还稿、发缮、校对、送印、交发）等阶段，尽量缩短。则条理秩然之下，既可强化一般属吏的责任心理，即与国家设官分职之旨，亦实毫不相违。盖权责单纯，则事权自可统一。强化责任，则手续自然简单，否则管理分歧，力量愈薄，薄则事权愈杂而愈难推动。如是纵穷年累月，以努力于文书之周转往复，则亦徒见其手忙脚乱，一事无成而已。

凡此各端，虽直接为文书行政的改革问题，但间接即为一般行政效率的促进问题。故更从文书管理之技术言之，当合并“收发”、“理稿”、“档案”三大部门，构成一整个的连锁系统，同时改进，而尤切盼中央以次之各级机关，同在办法统一与分工合作之条件下，更作改进的一致努力！庶几众擎易举，众志成城，而所冀于促进行政效率者，特一反掌间事。否则药不对症，纵终日高谈建国，殆亦终难逃出“公文政治”之范围；且流弊所及，不但使今后县地方自治机构，仍有走入变相“公文纸店”之可能，即所训练崭新之省县行政干部人员，亦必因刻意揣摩“官样文书”之故，最易养成旧式腐化官僚之危险。兴言及此，良用悚然！仆愚不才，

对此整个文书改革问题，原无深切研究，益以学验浅陋，见闻难周，诸凡陈说，肤浅疏漏之处，自知不免。甚愿高明之士，进而教之，不胜厚幸。

再著者于民国25—27年，主管闽府文书改革时（同时兼主人事改革），凡关于档案的器具设备，恒得力于内子孟竹筠之指导为多，即本著初稿以迄终篇，亦最得力于其精神之无上鼓励，而卒底于成就。民国29年秋8月3日，他不幸病歿曲江河西医院，兹值本著付刊之日，追念往事，谨并附记于此，以志悼念。

中华民国34年9月3日抗战胜利日皖江寄安陈国霖序

例 言

一、本书系以全国公文书改革为研讨对象，亦即以灵活一般政府机关喉舌为标的。在目前复员与建国的光辉灿烂之进程中，文书改革，应视为强化行政效率的第一件大事。

二、本书分：总论、各论、附录三编，共十章，都21万余言。总论为研讨改革管理的原则，故多属文书行政问题。各论为研讨统一管理的方法，故多属文书技术问题，与普通谈公文书式的写作，完全不同，作用亦迥然异趣。至末编附录中央改革文书法令10则，系欲给予阅者参考之便利。

三、本书上编对于以往的文书行政，偶作一二硬性批评，但均为搜求病源，以便对症下药，并未含任何恶意。甚愿读者本相互淬砺之精神，共图改进。

四、本书各论第八章，列有繁简适中的通用“档案分类表”，并分条解释百种疑问，目的为求全国省、区、市、县政府机关（乡镇自治机关仅须依照本表分类、分纲、分目，目以下若干小节均可不用以求简便）之整个采用，彻底统一，并以便利各管卷人员，无师自通，推行无阻。

五、本书各论第十章，系以条文代结论借供政府机关之简明参考，兼便阅者易于寻求全书线索，而于专科以上学校讲习“文书管理”之员生，研讨尤便。

六、本书属稿时，因随闽省府疏散永安，根本上找不着参考书，仅凭著者二十年来耳闻目见的粗浅经验，连开109日短期夜工（自民27年10月15日起至翌年1月底止），拉杂写出。稿成，复经九年来前后七次修改，故迟至年前抗战胜利日，始先将上编提

前付印。至下编存稿内，因附有收发及档案处理的技术照片二十余幅，以内地制版困难，无法解决，又迟至现在克始将上下编及附录等合并付印，特并声明。

七、本书年来，迭承各友好敦促付印，及此次付印时，渥承台湾省行政长官公署陈长官暨夏涛声、李万居两先生热情奖助，均谨此致谢。

著 者 识

中华民国35年5月4日于台湾

目 录

第一编 文书行政总论	1
第一章 文书概论	1
第一节 文书管理之基本认识.....	1
第二节 文书分散管理之弊害检讨.....	7
第三节 文书集中管理之现实概况.....	12
第二章 改革行文制度问题	15
第一节 厉行缩级行文	15
第二节 灵活一般行文机构	26
第三章 改革收发及档案制度问题	39
第一节 实验收发改革的原则	39
第二节 实验档案改革的原则	51
第四章 彻底改良政府公报	67
第一节 提高公报作用	68
第二节 充实公报内容	73
第三节 振奋公报权威	85
第二编 文书技术各论	100
第五章 行文技术之运用	100
第一节 革新理稿办法	100
第二节 统一公文用纸格式	126
第六章 收发技术之运用	137
第一节 外收发收文部分	137
第二节 外收发发文部分	139
第三节 内收发收文手续之处理	148
第四节 内收发发文手续之处理	160
第五节 收发之一般注意事项	173

第七章	档案技术之运用	175
第一节	档案分类工作	175
第二节	档案登记工作	187
第三节	档案出纳工作	199
第八章	文卷分类归档表解	210
第一节	全国省、区、县、市政府通用档案分类表	210
第二节	文卷分类归档疑问解答	228
第九章	战时文书管理	246
第一节	战时前方文书之集散管理	247
第二节	战时后方文书之集散管理	251
第十章	统一文书管理办法草案	267
附录	中央改革文书法令辑要(略)	315

第一编 文书行政总论

第一章 文书概论

第一节 文书管理之基本认识

甲 文书之本质

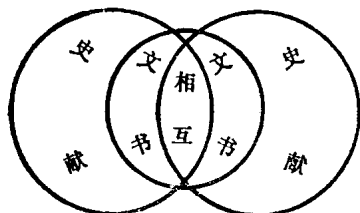
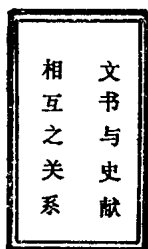
(一)本质的演变 文字为民族构成要素之一，故以之孕育其民族或国家之文明者，为文书；以之纪载其政治理乱兴衰之迹，而昭示于后世之鉴取者，为文史；以之考订其立国之大经大法，而为后世因革损益之资者，为文献。缘是以往之史献，即多为今日鉴取之文书，而今日之政治文书，亦必为异日考订之史献。例如：唐之府卫租庸，本周制也，今之保甲征调，本黄帝井田之遗制及周官小司徒之遗旨也。又《通考》：“叙事则本诸经史，而参以历代会要及百家传说之书，信而有征者，从之，乖异传疑者不录，所谓文也；凡论事则先取当时臣僚奏疏，次及近代诸儒之说论，以至名流之燕谈，稗官之记录，凡一话一言，可以订典故之得失，史传之是非者，则采而录之，所谓献也。”从知文书为史献之渊源，史献亦为文书之必要参考，其因果循环之妙用，征之古今史实，殆无不尽同。而吾人视文书之为孕育民族或国家文明之具者，盖亦以此，如下页图。

(二)本质的构成 典、谟、训、诰、誓、约、盟、书、诏、命、律、令、章、奏、状、符、教、辞、判、刺、檄、方(亦称

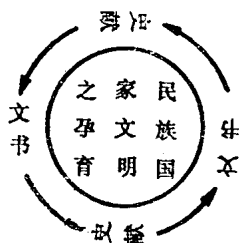
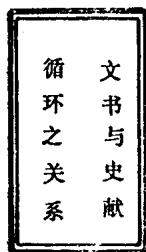
方策或方册)、简、议、敕、檄、牒、笈、疏、玺书、移书、诉状、赦文、策书、奏记、白事、露布等，是为汉魏以上文书构成的本质。嗣虽代有变革，称谓各殊，但就最近改制之文书质素言之，约可分为下列三类：

第一类 由政治制度之层级而构成者 一、中央文书。自国防最高委员会，以至国民政府直属各院、部、会、局及其附属机关，对于整个既定国策，在各别推动时，所产生之一切国务行政等文书属之。二、省级文书。自省政会议，以至省政府直属各厅、处、局、所及其附属机关，对于中央法令，在主管院、部、会、局指导执行之下，所产生之一切省务行政等文书属之。三、县级文书。自县政会议，以至县政府直属各科、室、乡镇及其附属机关，对于省政府承转中央法令及省令，在各主管厅、处、局、所督导执行之下，所产生之一切县务行政等文书属之。

第一图



第二图



第二类 由政治机构之职掌而构成者 一、立法文书。自中央法规以至省县单行法规之草案、审查、议决、复议、复决、制

定、公布、修正、废止以及议事纪录等文书属之。二、司法文书。自公诉、私诉之提起以至侦查、裁定、撤回、和解、辩诉、驳回、审判、移转管辖、判决、上诉、发回复审等文书属之。三、行政文书。自外交、内政、军政、财政、教育、交通、经济、农林、田赋、粮政、社会、侨务、赈济以及会计、统计等文书属之。四、考试文书。自考选、分发以及铨叙之任用审查、请求复审、甄别审查登记等文书属之。五、监察文书。如审计、弹劾、侦查、惩戒等文书属之。

第三类 由政治机关之体系而构成者 一、上行文书。如呈、咨呈、密呈、条陈、折呈、签呈、报告、申请书、诉愿书等文书属之。二、平行文书。如国内之咨文、公函、书启、移付、通知、签查、聘书，又如国际间之国书、条约、协定、照会、聘问书等文书属之。三、下行文书。如命令、训令、指令、条谕、催办令、授勋令、授赏令、授恤令、批示、布告、奖状、褒状、任命状、委任状、记功状、传令嘉奖以及护照（有时亦属平行性质）、执照、证明书、决定书等文书属之。

乙 文书之效能

（一）表意效能 文书为代表政府喉舌的工具，所以宣传政令者也。然而积我国数十百年来，文书“等因奉此”之政令的伟大动力，迄无补于政治之进步者。何以故？一言以蔽之曰，表意模棱，敷衍塞责而已！诚使政府对此喉舌作用的真实价值，果能彻底认识，尽量抬高，则不特令出唯行，威信卓立；即以往处理同案文书的千回万转之繁复手续，亦可望其根本减少，不再虚耗人力，徒尚空文。故更自其作用之效能言之，合须注意：一、肯定表意。“多做多错，少做少错，不做不错”之谚语，久已成为我国旧式官僚之政治哲学，亦即逊清幕府徒弟制度下之唯一教材。例如：“事出有因查无实据”，“仰候查明核夺”，“姑准备查”等文书术语，广泛空洞，不着边际。而贪污者方借为敲诈勒索之具，圆滑者亦

视为图卸责任之不二法门。卒之士习愈坏，政令愈歧，而所影响于政府威信与社会进步者亦至大。诚能辨是非于曲直之内，决可否于利害之间，是一即一，是二即二，不故为盘马弯弓之论，亦不苟存畏葸怯懦之心，则庶几肯定表意之微旨也。二、分示表意。公文中有所谓“除分行、分咨、分函、分令或通知某机关外”一语，即为文书分示表意之实例。国家行政组织，凡所职司，莫不各有其连带关系。例如财政机关，批准某项用款，但同时并未分示付款机关，则结果请款机关，必再往复呈请，致稽时日。故凡文书怠忽分示表意，或既经分示，而犹作照例承转之表意者，要皆为造成前述同案文书繁复处理之主因，特亦文书行政方面之所亟宜彻底纠正者也。

(二)执行效能 文书执行之重要，与表意同。盖执行为表意之目的，如何而求达其目的与能达其目的，又如何而变更其目的或停止其目的，是为文书执行之中间问题，亦即执行之前进问题。质言之，一切法令之公布，即所以表示其执行之目的者也。以正确之主张，作铁腕之推动，即执行之所以求达其目的者也。举法令之不合于时宜者，为之修正或废止，即执行之所以变更或停止其目的者也。凡此皆为执行效能之本体问题，在此执行动态之过程中，诚欲促进其本体效能之实现，势须有赖于执事者之果决严明，当机立断，虽招致任何牺牲，在所不惜，以充分表现其法治之真实精神。良以任何法令，初皆具有神圣不可侵犯之拘束力，所以维持其国家之安宁秩序者在此，所以期待其国家之政治清明者，亦无不在此。若徒采遇事敷衍态度，首鼠两端，终且四顾惶然，遇事棘手，遂以养成“会而不议，议而不决，决而不行，行而不力”的普遍恶劣风气。卒之任系何事，无一不以公文了之，而于执行法令的目的问题，则反茫然不解所谓。此“公文政治”久为世所诟病也欤。

(三)宣传效能 文书为传达政教之主要工具，而各种政治宣传，实际亦即为文书之替代品，此二者之交互作用也。第比较其

利益之点言之：一、宣传工作，类可避免文书手续之繁琐与迟缓，而为直截了当的精神感动，例如：播音讲演、定期讲演、歌咏宣传、街头话剧、活动电影、化装游艺，火炬游行以及漫画、壁报等，比之死板的文书，自较感人深刻，亦最感人兴趣；二、宣传方法之刺激性强，文书“等因奉此”之刺激性弱；三、文书效力，仅能及于识字民众，而宣传效力，则能普及一般民众；四、文书为政府之权威表示，每多趋重法律，易使人畏，不易使人乐从，而宣传动作之具有艺术性者，以其平易近人，故对外恒能引起国际观感同情，对内恒能培植一般民众之道德的或信仰的伟大力量。凡此皆为宣传工作对于文书所发生的替代作用，盖亦减少文书处理手续的有效方法也。但其信守之点有三：一、政府须言行一致，至少亦须坐言起行，以为民众表率；二、政府不能为超过政令本质之宣传，以失信于民众；三、宣传必须实践诺言，十足兑现，以期保守政府威信。否则从怀疑失望而引起之反抗，而政治之纠纷亦愈多。即所加于邮电检查或刊物查禁者，亦必加剧。是又二者交互作用所生之反映，抑亦政府之所必须注意者也。

丙 文书之运用

(一)运用的方法 文书体例之运用，大抵恒随时代进化与时代文学为转移。商周去古未远，民风恻穆，词旨哀婉，每多忠厚感人之思，虽周诰殷盘，佶屈聱牙，然文不雕琢，而造句之长短，亦各如其意，殆为文书散体之至文。魏晋以降，政局诡谲，习于争夺，士夫堕节，政令浮夸，方之秦汉辞章，已为逊色。尔后日趋末艺，竞尚工巧，虽骈四俪六，喬喬皇皇，而文化失均，智慧之相距愈远，驯至数千年来，政治退化，民智不开，则亦时代文学之过也。迨及民国，已稍稍移易其风气，惟骈散杂作，驳而不纯，益以文盲之民，十居八九，即一普通布告文字，作之者虽长篇大论，冠冕堂皇，但眎之者则大都满纸云烟，茫然不解所谓。于是文书自文书，事实自事实，不惟两不相涉，抑亦两不相谋。