

縣各級幹部人員訓練教材編輯大意

一、本教材之編輯，係根據「縣各級幹部人員訓練大綱」第三條第七款「具有全國性之教材，應由中央訓練委員會及內政部編訂或審訂之」之規定。

二、本教材編輯種類，係根據本會製定之「地方行政幹部訓練團訓練要項及時數分配綱要」分爲一般訓練課目及分組訓練課目，除少數課目依其性質須由各省自編者外，其餘

目概由本會編訂之。

三、本教材編輯方法，除本會自行分別擔任編纂外，並會商各課目有關機關指定人員或專家擔任編纂，其中遇有適當書稿經主編機關推荐者，間亦不另編纂，酌加採用。

四、本教材分由主編及審訂機關負責。

五、本教材編輯內容，均依照各課目講授要點，着重實際工作之重要理論與實施辦法，並盡量附列應用法規圖表及其他參考資料。

六、各省地方行政幹部訓練團，如有較妥適之自編教材，經由本會審定合格者，仍得自由採用之。

七、各訓練機關對於本教材如有意見，希隨時函知本會以便再版時修訂。

八、本教材共計七十餘種，限於經費，印刷數量，自不敷分配，各訓練機關可斟酌需要，式翻印，但須事前通知本會。

公文處理目錄

第一章 緒論

第一節 公文之性質

一六

第二節 公文成立之要件

二一

第三節 公文之種類

四〇

第四節 公文處理之重要

四五

第二章 公文程式之沿革

三八

第一節 歷代公文名稱之變遷

三八

第二節 國民政府統治前之公文程式

一〇

第三節 現行的公文程式

二四

第四節 公文程式概要

二

第三章 普通公文處理程序

第一節 概說

第二節 收文

第三節 送閱

第四節 交辦

第五節 核判

第六節 繕校

第七節 用印

第八節 封發

第九節 歸檔

第四章 緊要及機密公文處理程序

第一節 緊要公文之處理

二三

二三

二五

三三

三三

四二

四四

五〇

五一

五六

五六

五六

第二節 機密公文之處理 五八

第五章 檔案管理 六一

第一節 各縣政府檔案管理情形 六一

第二節 檔案管理手續 六三

第一項 點收 六三

第二項 分類 六五

第三項 立卷 六七

第四項 歸附 六九

第五項 裝釘 七〇

第六項 登記 七二

第七項 典藏 七四

第八項 出納 七五

第三節 縣政府檔案管理問題 八二

第一項 縣政府檔案管理之範圍 八二

第二項 縣政府檔案管理之條件 八三

第六章 公文改良問題 (結論) 八五

第一節 公文改良之重要 八五

第二節 縮短公文過程 九五

第三節 減少公文數量 九九

第四節 簡便行文 一〇二

第五節 發行公報 一〇五

第六節 公文檢查 一四

公文處理

第一章 緒論

第一節 公文之性質

文字，是人類活動的一種重要工具。自國家社會乃至個人，皆須運用此種工具，以之從事各方面的活動。文字經過組織，成爲一種意思表示，例如說明意見，敘述事實，傳達消息，表明行爲動向等，凡具備內容形式的，都可稱爲文書。文書的範圍甚廣，依其關係的不同，可以概括的分爲公私兩種。公文書，顧名思義，就是公的關係之文書。自法律的觀點來說，政治上的公文書，有公法的根據，爲關於國家之公的意思表示，這種公文，便是政府對於人民，團體；人民，團體對於政府；以及政府各機關相互間，依據法律關係，表示意思的工具。

公文的性質，不止如此，按我國現行的公程式條例（國民政府十七年十一月十五日公布）第一條前段，曾有如左的規定：

「凡稱公文者，謂處理公務之文書。」

根據這個規定，可知公文的意義，乃處理公務的文書。所謂公務，即法律關係之公的事務，比方，政府發布政策，舉辦事業，或政府機關相互諮詢通知之事務，固然屬於公務，而人民對於政府，有所陳請，或為一定事務的履行，亦得謂為公務。但是，處理這種公務，必須要有文書為之表示，否則，不特無憑運用，抑且難有一定的準據，不能達到預期的目的。所以，公文是行政活動的文字記錄，自行政學的立場言，又為推行政治的工具。

公文的性質，不待詳細開發，就此，已可明瞭其要義所在。本書所稱的公文，係指一般官廳所治理的文書，各級政府機關間，無論是上級，下級，或者平行的機關，其公務的開展，要皆寄托在公文的傳達執行上面。於此，即已可見公文的重要性及其特有的作用了。

第二節 公文成立之要件

普通文書的構成，各有一定的內容和形式。若無內容，便不會發生作用；若無形式，根本不成其為文書。故成立文書，要能發揮效能，必須內容完全，形式具備，使人一見即知為某種文書，這是一般文書成立的條件。

至於公文的成立，因其性質的不同，其效力及作用，與普通文書，程度上既有很大

的差別，而兩者的影響，亦甚懸殊。因此，公文的成立，除了一般的條件之外，尚需其他特有的條件，這一點，是公文與普通文書不同的地方，在敘述公文處理之前，應該加以說明的。茲將概略分述於下：

一、公文是公的關係之文書，其成立皆有所依據的法律為基礎。機關，團體，人民，彼此各依其地位職權，在各種事務上面，發生公的關係，這種關係，都有法律規定。公文既係處理公務的文書，如無公的關係，當然不能成立為公文。

二、公文須合於法定的內容及形式。機關，團體，人民，隨國家地方情勢的發展，其相互間發生的事務，自然日益繁多，處理這種事務的文書，若無規定的方式，不特難以辨別，且因漫無標準，勢必龐雜分歧，管理更感困難，所以國家特規定公文程式，以期劃一。凡處理公務的文書，皆須遵照規定的方式，如其內容及形式，不合此種規定，亦不能成立為公文。

三、公文要經過法定的手續，然後方能成立。譬如政府機關辦理公文的程序，要經過交辦，擬稿，送稿，核稿，判行，繕寫，校對，用印，封發等手續，才正式成立一件公文。這些手續，皆不能缺少，否則，這件公文，便有缺點。據公文程式條例第四條規定：

「公文應記明年，月，日，并由負責者署名蓋章。」

這兩種手續，是公文成立的必備條件，前者關係時效，後者則是責任問題。一件公文，如果沒有時日的記載，或負責者的署名蓋章，也是不能成立的。

公文，必須具有上述三個基本的要件，三者如缺一，便不能成立，這是處理公文的人員，對於公文的成立，應有的認識。

第三節 公文之種類

如上所述，所謂公文，就是公的關係之文書，乃有別於私文書的稱謂。自廣義言之，實包括一切有關公的方面之文書。現行公文書的名稱甚多，雖依公文程式條例第二條的規定，僅有令，訓令，指令，佈告，任命狀，呈，咨，公函，批等九種，然此不過將必需應用於行政活動的幾種，為大體的規定。實則，一國的公務，千變萬化，而其組成分子間的各種關係，亦極複雜，即在同一的關係中，表現其事態的方式，亦有多種，而為法令所不能詳載者。因此，為表示各種公務，各種關係，各種事態，自不得不利用各種文字方式，以資推進。於是，在應用方面，隨着事實的需要，或沿舊例，或出新創，而有多種文書的名稱出現。

這些在法定以外的文書，只要其事實關係，乃屬於公的方面，不論其主體為政府機關，法人或自然人，要皆在文書的範圍之列，而在公文的處理上面，更不能闕而不論，

其理由亦極明顯。爲供處理的參考起見，在此實有列舉的必要。

現行的公文書，既然實際上不止上列九種，但無論其種類如何繁多，依其體例，却可綜括爲上行，平行，下行三大類，茲分類舉述於次：

一、上行文：呈，電呈，簽呈，摺呈，說帖，節略，理由書，報告書，建議書，意見書，訴願書，請願書等。

二、平行文：咨，公函，電函，通知，宣言，照會，國書，聲明書，節略，提議書，審查書，會議錄，演說詞，方案，計畫等。

三、下行文：令，訓令，指令，佈告，任命狀，批，電令，宣言，手諭，通知，通告，公告，告書，榜示，條示，給示，廣告，護照，證書，證明書，訓詞，誓詞，審查書，懲戒議決書，訴願決定書等。

以上所舉，不過一般常見有關公務的文書，縱令其名稱各異，形式亦有不同，然在處理的時候，倘按其本質，分別歸納，要不外上列三類，這是公務人員所應注意的。

但是法定以外各種公文書的性質體例，本書因限於篇幅，未能一一說明，至於法定各種，其性質及沿革，爲公文程式所應研討的問題，當於下章專論之。

第四節 公文處理之重要

自行政學的立場言之，公文是推進政治的工具，其成立的條件，既與普通文書有別，而其種類，又因各自的本質不同，頗爲繁複，從而可知處理不慎，勢必影響行政效率，對於國家社會的損害，尤其重大。所以，公文的處理，與公務的開展，實有最爲密切的關係。

公務員是處理公務的人員，處理公務，須以公文行之，故公務員執行政府的意向與行動，皆有賴於公文的表現。但是，公文的體式如何？要如何方能表現適當？其成立的過程怎樣？要怎樣去整理，保管，應該如何改進？這些都是每個公務人員必須明瞭的。

說到公文的處理，在縣以上的政府機關，因爲規模較大，人員衆多，且多居於指揮監督的地位，或者困難較少，然自縣政府以下，爲政令實行的行政單位，乃中央及地方公文總匯的機關，規模既小，人員有限，人力，財力，物力，相差懸殊，公文的處理，遂成極待檢討的問題。

今日縣政府以下機關，由於上級公文繁多，與其機構，經費，人才，難相配合，可能見到的，有下述幾種現象：

(一)因爲公文過多，事務增繁，縣府對於一切政令，每苦不易應付，若事事遵辦，格於環境，欲權衡輕重緩急，又恐有違功令，於是不計成效，層層承轉，以致所有公文，多成例行的公事。

(一)公文既多，辦事人員不得不將所有精力，用於案牘上面，因而不能對於本身職務，詳加計畫，更無餘力，從事行政活動，積久而視處理公文，爲其分內職務，公務執行的效率，無形減少。

(二)公牘增多，因員額所限，處理方面，不免草率，或有積壓，甚至紊亂紛歧，以致費時誤事。

這幾點，似乎都是普遍的弊病，然而又是必然的事實，蓋國家地方的事務，隨時代的進化，日益增加，尤其在此抗戰建國的時期，新的政治，與新的事業，先後應運而生，公文於是隨之驟增，在這種情勢之下，公務人員，職責所在，爲適應公務的推進，公文的處理，當然特別重要。

關於公文，行政院迭經改良，抗戰軍興以還，各省亦因事實的需要，每多各別改善，以期促進行政效率，增強抗戰力量。但縣以上的機關，改善或者比較容易，至於縣以下的機關，則因各地的程度，互有差異，解決不免困難。

本書即以縣政府爲對象，敘述各項關於公文處理的程序，方法，及其改良問題，旨在藉此引起縣政人員的研討。雖因各地情況不同，過去又無劃一的規定，一般參攷的資料，亦感缺乏，未能詳細的規劃，然就本書所述，工作人員當可於實際運用的時候，循此爲適宜的改進。茲分章論述於後，並附有關法令格式，以便參閱。

第二章 公文程式之沿革

第一節 歷代公文名稱之變遷

在敘述現行公文程式之前，必先明瞭歷代公文名稱的變遷，藉知我國過去公文程式的沿革。我國公文名稱的起源，最早似出自尚書，按尚書載有典，謨，訓，誥之名，其後隨時代的嬗遞，名稱漸繁，而因時勢的需要，迭有損益。其種類雖多，然察其體例，要不外上行，平行，下行三大類，爲說明的便利起見，即按此種分類，略加溯探。

第一，上行文書名稱的演變：在秦代以前，朝廷上下之間，名位的區別，尚未顯著，

其時率皆以「書」作爲傳達意旨的工具，故尚書所載各種名稱，或非當時所通用，然至秦代，則爲之一變，由於尊崇帝王的觀念，凡臣下上書，皆稱爲「奏」，議事則名曰「議」，代替以前的「書」，而成爲上行文書的專有名詞。自漢以降，名稱漸多，最著者如「章」，「表」，「狀」，「疏」，「劄子」等。明清以來，所通用者，有「奏」，「疏」，「題本」，「摺」等，都是上書君主的名稱。在僚屬對於上級長官所用的文書，其名稱可考者，如六朝以後之「牒」，「牋」，「啓」，「呈狀」，清代的「詳」，「揭」，「稟」等，這些名稱的含義，自然與專對君主的不同。

第二，平行文書名稱的演變：最早的，或起自古代平聲之間相互往還的「書」，如

「遺書」，「貽書」，漢時改作「移書」，至魏晉，而略稱為「移」，唐宋至清，亦稱「移」。宋以後，復有「咨」的名稱，乃指往還於地位較高機關的文書而言。又有名「照會」者，亦始於宋，用於不相隸屬的機關。至於不相隸屬而其地位較低對於高級機關所用的文書名稱，有稱「咨呈」者，始於明代。其地位高對於低級機關所行的公文，唐宋以後，則有稱為「關」的一種。

第三，下行文書名稱的演變：古代君主對於臣下用文書的名稱，亦有多種。秦以前，凡王者之言曰「命」，又稱「令」，惟「令」小於「命」。秦以後，改稱為「制」，「詔」，漢時，稱「敕書」，後改為「敕」，又稱命令曰「策書」，後沿改為「冊」，用於封拜誅謚之事；唐宋以後，稱「敕旨」，後作「旨」，清代有「上諭」，乃指由皇帝特降的文書，其由請而降者，則稱「旨」。至上級對於下級所用的文書名稱，可考者，如唐之「堂帖」，宋之「劄子」，「故牒」，元之「劄」，明之「劄付」「下帖」，清之「札」，「諭帖」等。又唐代君主裁答奏疏，曰「批答」，上級答其所屬來文，則稱「批」，故上級裁答下級來文的文書，其名稱乃始於唐代，歷經宋明沿用，惟清代的「批」，則專指上級答其所屬的文書而言。

我國歷代公文名稱的變遷，從上面可見一斑。雖與現代的名稱截然不同，但就其演變的情形，亦可略知過去公文程式沿革的大概。

第二節 國民政府統治前之公文程式

民國成立以後，因國體的變更，舊有公文的名稱，多不合用。在前北京政府時代，曾經三次的修改，第一次爲民國元年十一月，第二次爲民國三年五月，第三次爲民國五年七月，茲將此時代三次公文變更的大概，分述如次：

第一次頒行的公文程式，所規定的公文類別及其性質，計有下列七種：

（甲）大總統令，其類有五：

（子）公布法律令。

（丑）公布教令。

（寅）公布條約令。

（卯）公布預算令。

（辰）公布特任，簡任，薦任官吏之任免令。

（乙）院令部令委任令：大總統對於官吏，及上級官對於下級官，有所差委時用之。

（丙）訓令：大總統對於官吏，及上級官對於下級官有所指揮時用之。