

周連寬編著

公文處理法

正中書局印行

周連寬編著

公文處理法

正中書局印行

甘序

我注意公文改革的問題，早在十年之前，我一向抱着刷新機關行政的願望，想仿照現代工商業的合理化運動，提倡一種行政效率運動。二十三年我即向政府建議組織行政效率委員會，研究中央各機關的行政改革問題，尤注意文書檔案的革新辦法，因為公文是行政上的主要工具，而檔案則為行政經驗和學術文化的寶貴資料，公文處理之是否得宜，與行政效率有很大的關係，行政效率委員會的初期工作，即注重文書檔案處理情形的調查研究以及改良辦法的試驗。當時我因職務上的便利，就在內政部試驗文書檔案連鎖辦法，並試用新的方法，整理該部的檔案。周君連寬從此時起即隨我工作，他曾受圖書館學的專門訓練，並服務圖書館多年，應用現代圖書館管理方法，整理檔案，他實在是一位最適當的人才。內政部實施文書檔案整理工作，經過祇有半年，成績已很可觀。當時曾引起中央及地方許多行政人員的注意，如江西、廣西等省政府且派員到部實習研究，為集思廣益起見，並曾將試驗的結果登載於行政效率委員會所刊行的行政效率月刊，更引起各方的熱烈討論。

二十四年我轉職武昌行營第五處，仍繼續試驗文書檔案連鎖辦法，因為該處是新組織的機關，所以試驗起來，一切辦法都較內政部時為澈底。周君此時復主持該處整理檔案的工作，經過八

個月之後，檔案室煥然一新，所有各種索引目錄，應有盡有，案卷裝釘像圖書一樣，排置架上，井井不亂，檢立案卷，尤感便捷。惟各機關的組織與環境都不相同，想把同一的方法，普遍適用於各個不同的機關，殊不可能。所以我們又另外選定武昌縣政府來試驗，根據同一原則，參照縣政府的特殊情形和需要，來改革該縣政府的文書檔案制度。縣長楊適生先生對此事非常熱心，所以一切工作的進行，均甚順利。武昌縣政府的檔案室當時被譽為縣政府檔案管理的模範。關於這一時期的工作經過，我曾略敘於文書檔案改革運動的回顧與展望一文，戴於何魯成君所編檔案管理與整理一書的篇首。

抗戰軍興，我集中精神於戰時政治經濟等問題，近年且致力於設計工作，對於文書檔案的改革問題，無暇繼續研究。惟幸周君仍得參加航空委員會的文書工作，不斷研究，多所發明，除文書檔案之外，且究心於改革公文體例的問題，就公文作法與公文處理的整個範圍，講求具體的革新辦法。數年來我對此種工作，雖無暇兼顧，然始終未能忘懷。最近周君彙集其工作的經過與心得，編成公文理處法，檔案管理法各一種，披讀之餘，不禁使我回憶過去十年的努力，雖一表一簿之設計，輒悉心研求，每致廢寢忘餐，不以為苦。今觀各方努力於改革文書檔案工作者，如風起雲湧，方興未艾，乃知前此精力，並非虛擲。惟整理文書檔案，是一種最繁重的工作，十年努力，祇獲得初步的成就。希望周君及海內各同志繼續努力，以奠定文書檔案的科學管理的基础！

三十一年三月二十日廿乃光

自序

社會人士對公文處理方法之觀點不盡相同，有視為衙門小胥之事，無足輕重者；有認為神祕衣鉢，可為生活之工具者；有視為專門學問，非一般人所易曉者。其實文書僅係人生工具之一種，與衣食住行等工具無異，不可估價太高，亦不可估價太低，不習文書之人，固不宜服務於機關或團體中，即與社會往還，亦將感覺種種困難。故公文處理方法，應視為國民應有常識之一種，人人通曉，人人習用。余幸因早歲一度輟學，被迫入行政機關服務，獲機學習公文，又幸得追隨甘乃光先生，研究公文處理之技術及效率問題。甘先生為黨國先進，雖在職務極端繁忙之中，仍孜孜於行政效率之研究，科學方法之講求，其「精益求精」及「鍥而不舍」之精神，雖極勤奮有為之青年所莫及。余憶甘先生任內政部次長時，某日偶過校對室，見一人朗讀，一人校閱，眼口耳並用，彼立即洞察此法之弊，面諭各校對員改用每人校閱一稿，校畢互換校閱一次之方法。蓋以所需時間相等，工作數量亦相若，但可不用口耳兩器官，使能專注精神於眼官之運用，避免因方言不同，口音不清及同音異字而發生之種種錯誤。彼復以內政部檔案凌亂，指示應用現代圖書館管理方法，整理檔案，又以公文傳遞及登記手續太繁，檢查不易，指示應採文書檔案連鎖辦法，以改革文書處理程序。余乃秉承指示，一面研究，一面試驗，十年來筆錄所得，不覺盈笈。早欲整理編次，請正於邦人君子，惟應用科學

方法，處理文書，乃近年新興之事業，每多一次之試驗，即多一次之改良，隨編隨改，無法定稿，今以戰時多所播遷，誠恐日久散失，反無裨於實學，爰盡一年之時間，整理編次，付諸剞劂，明知掛一漏萬，在所難免，然「投磚引玉」，亦不失為增進個人學驗之一法也。是為序。

三十一年四月一日周連寬識於陪都

目次

第一章 緒論	一
文書處理之意義——四大原則——利用新工具——文書運行之重要階段	
第二章 收文	五
總收文程序——第一級單位收文程序——第二級單位收文程序	
第三章 擬辦及辦稿	一六
點收來文——審閱來文內容——查考有關資料——擬擬意見——呈核——退簽——辦稿——呈判——退稿——滅 少用簽——奉諭交辦——不辦稿公文——表報及刊登公報	
第四章 會辦	三〇
會簽——會稿	
第五章 繕校印	三五
繕寫——校對——用印	
第六章 發文	四一
點收——登記發文總簿——裝封——核對地址——核定郵資——貼封——送發——送件回單——油印發文表	

公文處理法

二

補填收文表——退稿——各單位發文登記——復函——歸檔——領報郵資

第七章 公文檢查

………

四八

公文檢查之意義——現行公文檢查辦法——改良銷號單辦法——文書檔案連鎖檢查辦法——結論

第八章 電報處理

………

六七

行政機關處理電報辦法——軍事機關處理電報辦法

第九章 其他文書處理問題

………

八二

文書之傳遞——對外行文——分層負責

第一章 緒論

一、文書處理之意義

所謂處理，有如工廠之製造過程，由原料而變成貨品，其間經過種種機器或人工之製造程序，在文書方面由收文以至於發文，亦經過種種處理之手續，此等手續之繁簡快慢，與行政或公務進行上之效率有密切關係，故論行政效率者，莫不首先注意文書處理之是否迅速簡捷。然文書處理一方面要運行，一方面又須稽核，若祇顧手續簡便，程序迅速，公文送出後，無從查考，則遺失錯漏，流弊甚多，往往不能達到行政上之要求。故文書處理所應研究之問題，為如何方能於迅速、簡單、便捷之中，兼收嚴密及易於稽核之效。

二、四大原則

一般行政機關處理文書之方法，非欠嚴密，即過於繁瑣迂緩。理想的文書處理法須適合下述四大原則：

1 公文要儘量循直線運行 根據幾何學上之原理，直線為兩點間最短之距離，文書運行愈曲

折，其所需之人力、物力及時間愈多。惟文書運行與處理程序及辦公室配置有莫大關係，處理程序必須採用最迅捷之步驟，並依此種步驟決定辦公室配置形態。辦公室配置方法甚多，而以直線式順程法爲最適用。

2 手續要嚴密，責任要分明。處理文書，非一人所可包辦，經過人手常在二三十次以上，輾轉遞送，最易疏漏。文書係推行政務之工具，一有疏漏，小則影響一機關之業務，大則影響國計民生。故處理手續務須嚴密，凡經辦人員，對於文書之處理情形，均須負一部份責任，責任之表示，不外程序與時間兩者，如某人在某時間如何處理某文件等情形，必須記載翔實，若一旦文件發生錯漏時，方有所稽考，究竟誰應負錯漏之責，一查便得，無絲毫推諉狡辯之餘地。

3 簿冊要儘量歸併或減少至最低限度。處理文書，須有翔實之紀錄，然後能使手續嚴密，責任分明，故在處理程序上產生各種簿冊或表格。每個程序須在簿表上詳細登記，經手人員並須蓋章或簽字爲證，結果登記簿表種類繁多，一個機關之登記簿表，往往有多至數百種者。原來可一天辦畢之文件，因登記簿表之延誤，非兩天以上不可，乃有人懷疑嚴密與迅速是否可以相容，換言之，文書處理愈嚴密，則其所需之時間必愈多。此種觀念，實屬錯誤。現代工廠之出產額，不特比舊式手工業或家庭工業之出產額爲大，且其製造程序之嚴密，亦遠非手工業或家庭工業所可企及。故效率之增進，須在嚴密與迅速之間，求得調整得宜，配置適當之辦法。『過猶不及』，過於嚴密，則有礙於迅速，過於迅速，則有失於嚴密。如何方能在嚴密之中求迅速便

捷之效？此卽文書處理上最應研究之問題。現在各機關處理文書，其病在手續不嚴密者少，而病在簿表登記太繁複者多，故欲改革一般機關之文書處理，首要工作爲設法將現有文書登記簿表儘量歸併或減少至最低限度。至必要之簿表，則須改良其內容項目，並使登記手續簡便迅速而又確實。

4 便於稽考 文書本身之所以需要各種登記，其目的全在便於查考，且文書在處理期間，最易積壓或錯漏，隨時需要檢查，惟稽考之是否便利，須視文書本身及簿表登記項目之是否配置得宜爲斷。故一切文書處理方法中，必須具有一種簡便有效的檢查制度，以便隨時檢查文書之辦理情形。

三、利用新工具

文書爲行政上之主要工具，行政若脫離文書，一如心臟之失去血液，故政務之繁簡，工作之張弛，不必實地考察，從各機關文書統計上觀察，即便瞭然。然自科學發達以來，人類日用工具隨之進步，以前遞送書信，每數十里設一驛站，以馬傳送，一書報達，輒需數月之久，唐人有「海隅人使遠，書到洛陽秋」之句，可想見當時信息通遞之困難矣。今則改用輪船、火車、汽車，以至於飛機，千里郵程，當日可達，從前最簡單之數字，須利用算盤計算或用筆算，稍一疏忽，卽致錯誤，現在則雖極複雜之數字，亦可利用計算機，精確而迅捷。我國行政機關類多故步自封，對於現代辦公室所用之各種新

式工具，不思研究及採用，即極普通之中文打字機，各機關亦甚少採用之者。多任用一個繕寫人員，易若多購一部打字機之爲經濟？時至今日，若以某機關收發文件最多，即認爲該機關工作最緊張，最有效率，已非確論。反之文書往來最頻繁之機關，往往爲最不讲求效率之機關。此等機關類多不知利用新式工具。如室內聯絡電話，室外聯絡電話，長途電話，無線電報，打字機，發音印字機，計算機，自動號碼機，能複寫千分至萬分之複寫機，電氣信號裝置，時間記錄器，不必說話而能報告事務之無話電話機，電寫機，傳遞文件之空氣斜筒及運搬器，拆信及封信器，包封包裹及黏貼標紙之器械，郵票穿孔切斷及黏貼器，各種紙鈔釘書器，郵票信封衛生潤溼器等。辦公室如能儘量利用此類新式工具，不特每種事務之效率可增進百分之五十以上，且文書工作，亦可大爲減少。例如利用室內聯絡電話，可減少單位與單位間，或長官與屬員間會簽或條諭簽呈等文書；室外聯絡電話可減少機關與機關間會商公務之咨、函、通報等文書；長途電話可減少不同地點機關間之各種行文。此外，長官辦公室如有電氣信號裝置，則在需要某種文件或傳見某個屬員時，不必條諭，祇須按鈕將一定顏色之電燈燃着，該文件或屬員便立即到來。若更有發音印字機之裝置，則無論有何命令，或口授文稿要旨，立即由機器收錄，異常迅速準確。至電寫機則更可直接減少文書之繕寫及傳遞等工作。總之，文書事務極其繁重，如不設法減少，則行政效率難於推進，而減少文書唯一有效之方法，厥爲促使行政工作機械化，或儘量研究及採用新式工具。

四、文書運行之重要階段

文書連行之程序，各機關極不一致，然若不論其辦法及手續如何，祇觀察表面之重要階段，亦可獲一共同之概念。每一來文須經過收文、分配、擬辦、呈核、擬稿、呈判、繕寫、校對、用印、發文、歸檔等十個重要階段，每個重要階段可分作若干小階段，每個小階段復可分作若干種辦法或手續。吾人論述時，自應從各種辦法與手續着眼，然為研究便利起見，不妨依重要階段分作若干部分，並假定以某級行政機關為對象，方不致頭緒紛繁，條貫不一。以下各章即依重要階段為次，將上述十一個階段再併為收文、擬辦及擬稿、會辦、繕校印、發文五部分，此外並將公文檢查、電報處理及其他文書處理問題，另章論述，而以中央第二級機關之部會為論述時之假定對象。

第二章 收文

一、總收文程序

收文為公文室內運行之開始，其處理手續影響於整個文書處理效率者至大，故對於收文之種種手續與工具，應詳慎計畫，務使能達到迅速、嚴密，及便於稽考三個目的。茲分述如下：

1 點收來文 通常各機關均有傳達室（或稱外收發），郵差送到文件，先交傳達室點收，由傳達室分別私人函件及公文兩類，分簿登記，私人函件逕送各收件人點收蓋章，公文則送總收發室點收蓋戳。此種辦法，固可減輕總收發室之工作，然傳達室不歸總收發室監督指揮，往往將

文件擱置，且由傳達室送至總收發室，並登記送件簿，所費時間與手續不少。故爲迅速起見，最好總收發室直接收件，除私人信件另登送件簿分送外，一切公文，均可直接拆封登記，無擱置延誤之弊。送件簿格式如左：

來件 月 日	來件字號	來件機關或人名	附 件	收件人蓋章

2 拆封 總收發室收到公文時除寫明「親啓」「密啓」字樣者不必拆封，即登送件簿，逕送主管長官處理外，其餘一切公文，均可由總收文人員拆封。拆封時先將封套（封口向上）向桌上輕敲數次，使封內文件落至封底，然後用剪刀或拆信器打開封口，切勿用手隨便撕拆，以免損壞封內文件。

3 檢查附件 凡有附件之來文，須查閱文末所列附件名稱及數目，與原件核對是否齊全，如有遺漏，應即向郵局及原發文機關查詢。附件如係款項或其他重要物品，應派員親送主管單位或人員點收蓋章，其不便隨文附送者，應於原文上粘簽註明，暫由何處負責保管。

4 摘由 凡來文文面未摘由者，須加摘由紙摘錄事由。摘由紙式如左：

來文 機關	事	由	擬 辦	批 示
別文				
附件				

收

文

5 加蓋收文登記戳 一般機關收文時多將登記事項分註於文面方格外之四周，雜亂無次，且易爲案卷裝釘所掩蓋，難於查閱。應集零爲整，將各種應行登記之事項納於同一小方格內，預刻木戳，加蓋於文面或摘山紙右上方隨時填註戳式如下：

6 分配主辦會辦單位 總收發室對於分配主辦會辦單位之工作，須極端慎重，若稍有疏忽，分配錯誤，往復遞送，不特浪費時間，且易形成各單位間拒絕收文或推諉卸責之惡風習，故首須確定分配標準，次應慎派分配人員，分配標準如左：

(一) 來文性質明顯而單純者，查照本機關組織條例及辦事細則內關於各單位職掌之規定，來文性質屬於某一單位職掌範圍者，即歸該單位主辦。

(二) 來文性質複雜，非單純屬於某一單位職掌範圍者，視其性質與何單位之關係最大者，即歸該單位主辦，其餘有關之單位爲會辦。

(三) 一文敘列不同性質之數事者，視首列一事之性質以確定主辦單位，而由次列事項有關之單位會辦。

(四) 同一文內，若前半爲復文，後半新敘一事，則歸復文所屬之單位主辦，而由新敘事項有關

總收文	字	號
年	月	日
主辦單位	時	刻
會辦單位		
承辦人		
檔	號	

之單位會辦

由上述四種標準觀之，擔任分配工作之人員，第一要熟悉本機關之組織條例、職掌規則以及各單位辦事細則，第二要明悉各單位歷來實際經辦案件之種類性質，因有時某單位經辦特種案件，而在條例或細則上並未列入其職掌範圍者，第三要熟習公文內容，在極短時間內，檢閱公文內容，並洞察其性質與主要目的，殊非易事，必須講求閱讀之方法，先看文面之事由，對公文內容得一概念，次看本文，首段之事因或引據，可速迅閱過，複引據可擇閱其最原始一層，其餘均可從略，最應注意者為中段之意見或辦法，公文性質及其主要目的，可從此段看出，分配人員須具此三種條件，方能勝任愉快。一般分配人員往往因文件堆積，急待清理，略看事由，即予分配，以致同一案件，首次來文分甲單位主辦，二次來文分乙單位主辦，一案經辦前後不符，鬧成笑話，故分配時必不可僅以事由為根據，仍須擇閱本文，免致錯誤。分配主辦會辦單位之工作既如此重要，分配人員復須具備上述各條件，故此種工作最好由總收發室主管官親自擔任，如事務太忙，確難兼顧時，可選派職位較高及智識經驗較富之屬員擔任，惟辦公桌必須接近，以便有所疑問，可隨時指示。有人主張分配主辦會辦單位，應由秘書擔任，一文書經驗較富，二則可隨時將緊急及機密文件提呈最高長官核閱，惟文件送秘書分配後，再退回總收發室登記分送，時間與手續均不經濟。如派秘書一人在總收發室擔任此種工作，則秘書職位通常均較總收發室主管官為高，難收監督指揮之效，故仍以總收發室主管官親自擔任或

收

文

九