

蘇聯檔案專家米留申著

關於檔案工作及文書處理的
參考資料

中央人民政府政務院秘書廳印

一九五零年九月

總目 錄

對於目前中央各機關檔案工作及文書處理的意見……………	(一)
中央人民政府政務院檔案局暫行條例(草案)……………	(二五)
關於組織檔案局問題的說明……………	(三二)
各機關、團體、企業單位文書檔案工作暫行辦 法(草案)……………	(五四)
各機關、團體、企業單位標準文件資料保管期 間簡短明細表(草案)……………	(一〇六)
關於改善中國機關、團體文書檔案工作之任務……………	(一四四)

對於目前中央各機關檔案工作及文書處理的意見

關於中華人民共和國中央機關的檔案工作與現行文書處理情形。

最近兩個月的過程中我們了解了中華人民共和國中央人民政府某些部、委與其他等中央機關的檔案工作與文書處理情形。

了解的目的是爲了研究這些機關裏對檔案材料的蒐集、保管與科學整理的現行制度，同樣也爲了給與共和國各部與中央機關各辦公廳、秘書處、檔案室及其所屬系統下這一部門的工作人員以可能的與實際的幫助。

在上述時間內共調查了十九個部與中央機關，其中包括：政務院、中央政府辦公廳、軍委、最高人民法院、財委會、政法委員會、科學院、內務部、公安部、文化部、教育部、司法部、文委會、新聞總署、出版總署與新華社等。瞭解的過程中得出以下幾點：

一、檔案工作的組織

中央人民政府與各部及中央機關的建立迄今尙爲時不久——五個月左右。不管怎樣在大部分的機關裏對現行文書處理的組織以及對各部門工作中所形成的檔案材

料應有的蒐集、保管與科學整理方面都作了很實際的工作。在某些部裏建立了專門的檔案室，指派專人負責正確的組織檔案工作，製定了分類大綱，分類表，並按照他來歸卷以資正確的做成卷宗，並採取了措施改變了將檔案保存在紙包裹與信封裏那種過去的方法——這種方法在游擊戰爭時期是便利的與廣為應用的，現在是絕對不適用的。現在要用新的方法用正確組成的厚紙的卷宗，每頁附有號數，有卷宗標題，內部明細目錄，卷內每份文件要有正確統計。

中央人民政府重要的措施之一就是以政務院副總理為首所組成的前南京政府各部、院的檔案機構與其現有的文書檔案的指導接收委員會，並將一部檔案已由南京運回新政府的首都——北京。

上述措施的順利實行，除了給新建立起來的各部門的工作以極大的實際幫助外，並同樣對作為中央機關最重要的政治部分的檔案工作的一切環節給以極大影響。

現在由於所進行的工作，在共和國內對檔案工作形式與技術的繼續改善與全國檔案事務的科學的先進組織建立了條件。

熱望於肅清過去資產階級官僚主義的領導方式，使自己的工作接近於人民與精簡行政機構的新的人民政府機關為了完成這些任務就必須建立起典型的有組織的檔案工作制度，以資對勞動者所提出的任何質疑問題都能得到迅速的與圓滿的解決。

新的機關不僅爲了他們目前的實際工作，而且也爲了那些記錄在檔案材料上的經驗與其工作所學的科學普及。同樣會關懷其所必需的檔案的長期保管。因此就必須建立足以能集中具有科學歷史、社會政治意義的一切檔案材料的適當的國家的與各機關內的檔案機構。

各部與其所屬機關、企業、團體裏的檔案文書工作是具有政治意義的，這是共和國和國家的國家秘密的基礎，因爲在這些文件上都記錄着國內工業、交通、農業、貿易、財經狀況等工作的材料。

因此人民機關應傾全力使其檔案材料能安全保管，使與檔案工作有關的所有工作人員能遵守高度的政治警惕性。要在嚴格的執行政府所委託於他們的保守秘密情報與國家秘密的要求中表現主動性與不屈不撓。

這裏就得出一個重要的結論——這就是正確的挑選與善於教育檔案工作幹部。不能把文書、檔案工作看成是各部、組織、企業中次要的不關緊要的工作崗位。這種觀點，如果它存在的話，那是錯誤的。當着英美帝國主義分子，付出了巨大資金在中國的邊界建立間諜與特務窺穴並派遣間諜特務的情況下，要不重視檔案與秘密文件的保衛，不慎重的態度對待從事檔案工作人員的選拔、檢查和監督，即將是個嚴重的政治錯誤。選拔與教育工作人員經常的提高其革命警惕性與自覺性——這是

共和國各部與中央機關檔案與文書工作中最重要的任務之一。

現在不管在各部與中央機關爲了正確的組織檔案工作與保證檔案材料的安全已進行了上述所指出的一些實際工作，但在自己的工作巾還存在着嚴重缺點，不克服這些缺點是不能完成政府所給與的任務。

二、檔案事務與目前文書處理工作組織中的缺點

爲了對這一問題的事先研究，在中華人民共和國檔案事務與文書處理工作的組織中提出以下嚴重缺點：

1. 缺少領導中心：由於在這一事業中缺少有組織的領導中心，所以在現在各部與一切機關的檔案與文書處理工作，無人領導，在工作巾所發生的方法與技術問題無處去提，也無處去解決，也沒有一個地方來綜合實際工作人員現有的經驗。

這一主要缺點，在工作巾就削弱了注意力並引向無監督狀態，使得檔案科學整理與保管的方式方法上就各不相同。

由於缺少集中領導，使共和國機關、團體裏的檔案保衛與文書工作的組織還處在不良狀態，那裏缺少熟練的幹部，他們需要極大的日常的幫助與領導。

2. 全國各機關的檔案工作缺少統一的工作細則與條例及管理辦法，中國在以前，即未曾有過那國家規模的有組織的檔案工作，因此在檔案事務巾，沒有任何現

成的規則與制度。

這種過去的缺點，仍然存在於現在新建立起來的機關裏，現在每一個機關都是標新立異的進行檔案工作與文書工作的組織，只根據自己的認識而沒有由中央人民政府所批准的爲共和國所有機關所必須執行的統一的工作細則與處理辦法。

因爲缺少統一的工作規則與處理辦法對於全國一切機關檔案的蒐集、科學整理與保管制度，就不可能建立起國家管制。

3. 沒有確定各部與中央機關檔案室的職權：如上所述，在一些部與中央機關裏，爲了監督其所積有的檔案的蒐集保管已建立了檔案室與指派了專人負責，但事實在很多部裏對處理完了的檔案的保管做得很不正確，檔案仍繼續保存在檔案室以外很多的地方；在辦公廳、秘書處、政策研究室、資料室，在機關首長的辦公桌裏，在收發室，在機關組織系統下各個秘書的手裏。

這就是因爲到現在於各部內還未製定檔案工作的組織細則，其中應規定出送交檔案的制度與期限的要求，集中到檔案室的檔案名稱，與檔案室應監督其適時的向他們送交已處理完了的檔案材料的權利。這種的組織細則應由機關領導者來批准（部長、局長與各委的主任等），以資對這一工作給以極大的政治比重。

此外，還沒有固定檔案室在一個部與一個機關裏的地位與其行政隸屬關係，在某

些部裏檔案室直屬辦公廳，另一部份——是秘書處，再就是屬於文書科或總務科等。檔案室組織的這種多種多樣與其不固定性，在各部工作人員的面前就降低其意義，就變成了對他們誰也不注意的一種積紙的倉庫。在這種條件下，就不能提高檔案工作的威信與意義，保證檔案材料安全的保管與應用，與選拔有學識的與受過考驗的檔案工作幹部。

爲了搞好工作，應當適當的委託機關的負責幹部來領導各部的檔案工作。例如在蘇聯檔案工作是由中央機關的副部長或辦公廳主任領導的，大約這種制度是會在中華人民共和國各部、委與其他中央機關內逐漸建立的，必須由負責幹部來領導機關檔案室的日常工作。

4. 檔案的科學整理中與目前文書處理中的缺點：在某些部門裏，卷宗檔案的區分不是根據首先所製定好的周密研究出來的分類大綱，而是根據假擬的十進分類法，這種方法是適用於圖書館裏的圖書分類，並不能完全適用於檔案分類。

根據這種方法很自然的檔案是要分成些瑣碎的問題，而在一年完了以後就不能再做成完整的卷宗。

歸根結底，如果是用這種制度所建立起來的檔案機構，就不能根據其檔案全面的來研究這一機關的與其所屬系統下的工作。只可能在迅速的尋找一些某些機關所

從事的個別的本身問題的回答時給與一些方便。這種歸檔辦法不能認為是科學的，而且從檔案的長期保管的觀點來看，也不能認為是恰合適宜的。

在各部檔案工作中經常遇到的另一種缺點，就是不正確的科學技術整理與卷宗的做成。這表現在卷宗檔案沒有裝訂起來，卷宗標題沒有完全反映出這一卷宗的內容，卷宗目錄做得不正確（也就是卷宗內部明細目錄），大部份檔案不是保存在卷宗裏或文件盒裏（蘇聯將檔案保存在用原紙或三合板做成的很耐久而輕便的紙盒裏——譯註），而是仍本着舊的習慣顛倒無序，毫無統計的保存在信封裏，紙包裏，這就造成丟失與馬虎毀掉的機會。

最不好的就是保存各部與中央機關工作人員的個人材料的整理情形。這些卷裏的材料沒有像一般所要求做到的那樣；將材料要按時間順序安排起來，沒有訂起來，也沒有逐一的註明號數，寫在各種不同規格的一塊一塊的紙上，沒有詳細的卷宗內部目錄與卷宗內所有檔案的正確標誌。

在某些機關裏，個人材料仍保存在那使文件臥捲顛倒、破損的信封裏。在這種卷宗裏，對檔案的安全保管，沒有任何保證。同時個人材料爲了研究幹部，監督其進步，教育與提拔其職務，是有極重要意義的。因此個人材料必須特別細緻的整理與保管，爲此對全國一切機關必須建立嚴格的統一的制度。特別適當的就是把個人

材料保存在那旁邊帶有三瓣式的可向裏折疊的那種厚紙的檔案夾裏，他可防止檔案的破損與丟失，要規定統一標準的登記表與個人材料所必需的文件名稱。並規定這些文件在卷宗內的安放次序等。

爲了便於機關工作與改善其檔案工作組織，適當的製定並實行全國各機關所應使用的公文用紙的標準與尺碼，這種標準在蘇聯當時曾已實行過了。這種方法就會肅清現在中華人民共和國內所存在的那種檔案形式與尺碼的多種多樣與形形色色而把文件的形式統一起來。

同樣將來也應當適當的製定國家機關在其彼此互相間所使用的公文格式。這些形式已經部分的使用在機關工作中，他們毫無疑問的會幫助文書工作效率的改善。

5. 對各部工作已失去現實意義的檔案的保管地點：經過一定時間各部與機關的工作結果所形成的一切檔案材料對這些部門的目前工作就會逐漸的失去其直接的實際意義。因此每年在一切部門裏都會形成相當一部分對這個部的工作所不需要的檔案材料。一部分沒有任何長久意義的檔案可根據政府所規定的細則而毀掉之。但各部所形成的絕大部分的檔案不管他對本部是否已失去實際意義亦不得毀掉的，這是因爲他還有科學歷史意義，正如歷史、經濟與其他科學的史料一樣。如果在國內能正確的將他們組織起來，那就可根據這些材料研究國家過去的生活，政策與其管理

方式方法以及某些機關的相互關係。根據這些材料編寫各種書籍與科學研究，與有關中華人民共和國歷史的各種講演與報告等。

這樣對國內各部與中央機關檔案的牢固與長期保管及其應有的科學的技術整理並不是狹隘的與僅是這些機關內部的任務，而是一個只有中央政府才能解決的國家任務。

現在於共和國內還沒有製定對各部已失去現實意義的但它具有科學歷史意義而需要長期保管的檔案的蒐集與保證安全保管的制度。現在還沒有使將來能集中這些檔案的地點，也沒有對這一工作的領導中心，也沒有規定檔案在機關內的保管期間，也沒有標明那些檔案應臨時保存與那些應永久保存等的文件明細表。

由於對這一問題缺少政府指示，有歷史意義的重要檔案的蒐集是由各種機關團體自己主動進行，這些機關即不能保管也不能正確的整理檔案。

例如現在蒐集檔案的有大學的歷史系與科學機關（北京），圖書館（瀋陽、長春）、地方博物館（瀋陽、哈爾濱、北京）、文物保管委員會（瀋陽、北京）、財政部、公安部及其他等機關。

這就使得國家檔案事業之不能集中與檔案材料的不正確應用。在這種情形下每個機關以自己的方法去處理其所擁有的檔案，獨自決定檔案的命運與保管的期限，

對檔案的安全保管也不負責任。

保管這些檔案最正確的方法就是以嚴格的集中制所建立起來的國家檔案局。一切檔案只准許保存在檔案局裏。其他一切機關，各部、研究機關等只有在檔案局的閱覽室內利用的權利，或經過檔案局的同意檔案可暫時自己拿去借用。任何一個機關也不准他保管一切有科學歷史社會政治意義的檔案超過政府所規定的時間。

現在由於諸多原因與現有的困難在中華人民共和國內似乎還不能建立起國家的檔案局，但將這一問題提出並委託給專門委員會來研究的時機業已成熟。當着再經幾年以後於現在的各部與中央機關將開始積起失去現實意義的檔案的時候，在共和國內就會造成組織國家檔案局的一切必要條件。因此現在要事先的準備與周密的研究這一問題，以便正確的解決在這一領域所面臨的任務。

6. 關於前國民黨機關與日本佔領當局的檔案：關於在中華人民共和國管轄內的前國民黨機關與日本佔領當局的檔案材料是和第五項所涉及到的情形有密切聯系。

如上所指出的那樣，中央人民政府對前國民黨機關檔案的接收與處理而成立的專門接收委員會這是個巨大的成就，委員會喚起社會的重視並提高了檔案工作的意義。並由各中央機關指派自己的代表在委員會領導下進行其所繳獲檔案的選揀與運輸工作。

但這一工作的缺點應認爲是對檔案按機關的分配沒有建立起嚴格的監督。每個機關各自選揀與運輸他所喜好的檔案。因此就不能清楚知道：某種檔案運往何處；由南京共運出多少檔案；在那裏（南京）還有多少；運出的檔案在北京各中央機關裏保存在何種條件下；各中央機關對整理這些檔案採取了何種措施；那種檔案對目前機關工作有重要意義；那些已失去了迫切需要的意義，對這些檔案打算如何處理；是否有將其毀掉的情形等。

在各機關執行政府指示的進程中，特別是對處理前國民黨機關、團體的檔案時建立一般的監視與監督的必要是完全很明顯的。正如在各地參觀檔案時所表明的某些部門對運來檔案的安全與應用，沒有給以應有的注意，將他放在未鎖的箱子與口袋裏，在偶然的房間裏，沒有對檔案將來的研究計劃。

另外的一些部與機關則除了他們自己所需要的檔案外還運來了與他們職權所不相干的也就是他們所不需要的檔案。他們能將這種檔案轉交給有關機關還好，但可能會發生這種情形：就是把檔案放在任何一個部裏卻不利用，也不想轉給有關機關。

對處理繳獲檔案的這種缺點，很顯然不僅在各部與中央機關內存在着，而且也存在於各地方機關。

例如大家都知道的，東北財政部的第七處（瀋陽）從事前國民黨與日偽時期的機關、團體以及某些工業企業的檔案蒐集已近年餘，他所蒐集的不僅是有關本部工作範圍內也就是關於財政問題的檔案。而是工業部門的各種問題（煤礦、冶金、有色金屬、機器製造業等）還有交通經濟與農業等問題。

爲了取得檔案，該處工作人員於一九四九年末即赴南京、上海與其他等城市長期出差，並由那裏運回幾百箱檔案材料。據第七處工作人員說，與經濟、財政問題的檔案一同運來的還含有政治與歷史問題，這些檔案已轉給各個機關（圖書館、鐵路局、瀋陽市政府、東北銀行與瀋陽的工業部等）。

由於在執行這一工作中的無管制與無計劃，由南京、上海運到瀋陽的檔案，只是對中央機關是有意義的而不能應用在東北地區的情形，是不會沒有的。

那麼前日本佔領當局與其機關的檔案情形是怎樣呢？他們的蒐集也完全是無組織的。一部分日偽機關的檔案是由東北公安機關蒐集起來。這些材料爲了其特殊工作的應用現正整理着。還有不大部分的這種材料現保存在北京大眾圖書館。

大量的日偽機關的檔案（主要是政府機關團體）保存在瀋陽國立圖書館，這些檔案是日本人自己所集中的，到現在對這些檔案還沒有建立必要的制度，因此也就還沒有準備去利用。

可能還有相當一部分的日僞檔案落到其他機關團體的管轄下（如人民解放軍司令部等），但任何地方也沒有這種正確統計。

毫無疑問，日僞機關團體的檔案是有重要意義的。第一、用他們可揭露中國人民的隱蔽敵人，過去日本佔領者的幫兇與祖國的叛徒，這些人今天還企圖鑽入我人民的機關裏工作並企圖取得信任，在美英帝國主義的支持下進行反人民鬥爭。第二、這些材料是有社會政治與科學意義的。根據它，可以研究日本在華侵略政策的陰險、花樣與方法，日寇在佔領地區所建立的奴役制度與爲求自己的祖國解放而進行抗日鬥爭的中國人民鬥士、愛國者、共產黨員的功績。日本警察、特務機關的檔案，對這些問題將給與非常豐富的實際材料。

爲了教育中國勞動群眾去仇恨侵略者而用繳獲的檔案編撰通俗的小冊子、書籍、講義、報紙文章等是共和國內教育與宣傳機關的重要與迫切的任務。

但首先對這些檔案的蒐集保管要建立適當的制度。

需要逐漸的將繳獲檔案的保管地點，掌握在政府的監督下，要責成現在保管這些檔案的機關領導人，在政府指示不能將這些繳獲檔案集中一處——也就是集中到中央國家檔案局以前的時間內要保證充分的安全、統計與整理。

這樣對於現在各人民政權機關所管轄的繳獲的檔案要建立監督與集中統計與

這些檔案的多方應用已是最重要與必需的任務。

對於前日寇佔領當局的機關、團體的繳獲檔案與國民黨機關團體的現屬中華民國共和國機關管轄內的檔案都應是同樣的辦法。

7. 關於人民解放軍檔案的集中問題：

由於問題的重要必須單獨談一下關於人民解放軍檔案的集中問題。

正如以前在了解工作中所證明：絕大多數的軍事檔案現在保存於各軍事單位的司令部；僅是極少數的軍事檔案集中在總部第一局（作戰部）與軍委總政治部。

關於檔案的狀態與蒐集保管制度尙無確實了解。但可想而知，在這種經常進軍及與此相聯系的諸多困難的情形下並由於在部隊中所積疊檔案數量的巨大，在地方建立檔案安全保管與整理的必要條件那是不可能的。只有毀掉檔案的機會，由於缺少由總司令部所頒布的關於處理軍事檔案的指示，在地方似乎沒有統一的檔案工作制度，對這一系列的問題也不明顯。例如：不清楚怎樣處理在戰鬥中被消滅的國民黨部隊的檔案，那些檔案向何處送，在何處保存等。而人民解放軍本身的檔案蒐集制度，其保管地點，整理原則等也同樣不夠明顯。

毫無疑問有關於中國人民解放軍的誕生與英勇鬥爭及其反對國民黨反動派與日本佔領者鬥爭中的豐功偉蹟的這些檔案，對中華人民共和國的歷史，是具有頭等

重要意義，對於歷史科學與以其英勇過去的範例，教育年青的新兵，是無窮的泉源。

當着戰爭結束以後，軍事專家與歷史家就要根據這些真實的軍事檔案，研究自己軍隊的戰鬥經驗，並且要在各種書籍與研究中來傳播它，以資發展軍事理論與科學。

此外，軍事檔案在將來還可用做尋找證明的重要參考。——有成千上萬的今天軍事指戰員將來要到檔案局去請求發給其自己的戰鬥經歷與參加人民解放軍的口頭的與書面的證明。

如不正確的組織中央國家軍事檔案局，則如上所指出的這一重要工作是不可能完成的。

在此還須加以說明：解決建立蒐集與保管各部與中央機關的國家檔案局的問題是可以延緩一個時期（因為這些檔案數量還少，還可在各部與機關的檔案室較長時間的保管），但解決建立中央國家軍事檔案局的這一問題已是刻不容緩。

顯然都很清楚，不久的將來國民黨軍事殘餘就會澈底消滅，而戰爭即將勝利結束。人民解放軍將轉到和平時期的生活。因此很自然將會實行復員與縮減軍隊。也可能會實行其他的改組措施，改變現在保管檔案的機構數量與成員，改變現在於軍