

文书处理工作 与档案工作

克·格·米加耶夫著

中国人民大学出版社

文書處理工作与档案工作

苏联 克·格·米加耶夫著

韓玉梅 苏秀云合譯
呂洪宇 孙 敏

中国人民大学出版社

1957年·北京

К. Г. Митяев

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО И АРХИВЫ

Труды Историко-архивного Института 5 Москва—1954

本書根据苏联历史档案学院论文集第5集莫斯科1954年版译出

文書处理工作与档案工作

苏联 克·格·米加耶夫著

韓玉梅 苏秀云 合譯
呂洪宇 孙敏

*

中国人民大学出版社出版

(北京蘇聯街大石橋胡同20號)

北京市書刊出版業營業許可証出字第071号

中国人民大学印刷厂印刷

新华书店發行

*

書号:1686—Ⅲ 开本:850×1168 1/32 印張:1

字数:22,000 册数:851—16864(14+16000)

1957年3月第1版

1957年4月第2次印刷

定价(7):0.13元

在苏联机关、团体和企业的活动中，文书的拟写和处理是一项重要而责任重大的工作。国家机关能否不间断地工作，同文书处理工作的正确建立有着密切的联系。在苏联机关的活动中形成的文件材料，是我国在共产党领导下建成社会主义和从社会主义逐渐过渡到共产主义的重要史料。

根据现行立法，中央档案管理局的工作条例责成各机关、团体和企业建立现行文书处理工作。中央档案管理局及其地方机关负责监督文书处理工作的进行。未经中央档案管理局及其地方机关批准，禁止在现行文书处理部门销毁任何文件材料。

责成各机关、团体和企业建立文书处理工作——，这意味着要根本改善苏联国家档案全宗的文件补充工作。

要改善机关的文书处理工作，必须大力精简文件，因为它们常常掩藏着文牘主义和官僚主义的工作方法。正确建立起来的文书处理工作，有助于改善苏联国家机关的工作和对执行情形进行监督。

此外，还可节省大量的国家经费，即节省由于现行文书处理部门未能遵守文件材料的立卷和组织制度而在向档案室移交时用于整理文件材料的经费。

公务文件的完整保管，在很大程度上也取决于现行文书处理工作。1947年6月9日苏联最高苏维埃主席团“关于泄露国家机密和丢失国家密件的责任”的法令，特别着重强调了保护文件的意义。苏维埃

国家采取了惩办丢失和泄漏国家密件者的严厉措施。保证现行文书处理部门公务文件的安全,是一个十分重要的任务。

苏联机关的公务文件的数量是极为庞大的。这些文件,特别是苏联机关收到的来自公民的文件与千百万人的利益密切相关。文书处理工作中的缺点会引起文书工作者时间上的浪费,并有碍于迅速而确切地满足公民的要求。

改善苏联机关、团体和企业文书处理工作,是国家机关的根本工作任务之一。

整理大机关,甚至中等机关的公务文件,是一项相当复杂而又要求具有专门知识的工作。无需证明,对直接负责中央机关文书处理工作的人员的要求,应当不低于对该机关档案室主任的要求。在苏联人民委员会、机关、企业和团体的档案工作条例中指出,苏联或加盟共和国中央机关档案室主任应当受过高等教育;如果在原毕业学校没有学过历史档案学院课程范围内的苏联历史、档案工作的方法与技术 and 苏联档案建设史,那么还应当对这些科目进行学习和考试。

如果说中央机关档案室主任应当受过专门的高等教育才能担当起档案室公务文件的管理工作,那么现行文书处理部门的负责工作人员就更需要具有专门的知识。领导苏联机关文书处理工作的人员,应当具有关于文书学、苏联文书处理工作的原则、行政法、苏联机关史、书写材料、档案工作的理论与实践等科目方面的专门知识。

二

使文书处理工作合理化、简化、效率高等问题,在我们这个时代仍然未能完全解决。列宁对于这方面的落后性的指责也仍然没有丧

失它的意义。“在我们这里，一般思想系统中理论上的勇气和对于某种最小的办公手續改革上所表示的異常胆怯心理，这两者共居在一塊。”①列宁远在1928年提出的这种批評，完全可以适用于目前很多苏联机关中的文書处理工作。

列宁不仅提出了处理公文的一般問題，例如关于改善对执行情形监督的問題，而且还提到了像填写监督卡片这样一些最初看来并“不很重要”的問題。

不能認為，在苏联机关中沒有进行过使文書处理工作合理化的嘗試。例如，在1941年由全苏机器制造者科学技术协会召开的組織技术各部門第一次联席會議，便討論了使劳动操作机械化、建立和应用組織技术資金等問題，同时也提出了公务文件的处理工作問題。

各种主管机关以及各机关和企业的代表一致指出，在公务文件处理工作方面存在着不可容忍的状况。在这次會議上也有档案机关和各机关档案室的代表参加。會議审查了一个宏偉的措施实施綱領，这些措施既反映了文書处理部門的利益，又反映了档案室的利益。在改善公文处理工作中应采取的主要措施如下：

(1) 建立领导机关、团体和企业文書处理工作业务指导中心。

(2) 制定文書处理工作条例(法規)，作为苏联各机关、团体和企业应当共同遵守的准则。

(3) 制定文書处理工作人员工作条例，规定他們的权利、义务、責任、职务，规定领导工作人员、业务工作人员和文書处理工作人员对文書处理状况应負的責任，以及对文書处理工作人员的要求。

(4) 使工作人员的劳动广泛机械化，恢复和发展書写材料的生产。

① “列宁文选”兩卷集，第2卷，人民出版社1954年版，第1020頁。

(5)使公務文件的規格劃一。

(6)制定培養和訓練各方面文書處理工作幹部的統一制度，其辦法是建立統一的學習領導中心，由它負責制定文書處理工作方面的統一的标准大綱、教科書和教材；在中學俄語課程大綱中增加有關編寫公務文件的課目；培養和訓練文書處理方面的教學幹部。

(7)建立全蘇科學研究院來從事蘇聯機關、團體和企業的公務文件處理問題的科學研究工作①。

毫無疑問，上述措施的生命力與合理性不僅與文書處理部門的工作密切相關，而且也與檔案機關的工作密切相關。遺憾的是，戰爭中斷了已開始的工作。

尤其應當指出的是，關於制定統一的文書處理規則的工作。這一工作進行了很長一個時期，並獲得了應有的結果；最初編制的是“文書處理工作條例”(1928—1935年頒布的)，而在1943年又編制了“蘇聯機關、團體和企業現行文書處理部門中文件材料的處理和保管辦法”草案。參加草案起草工作的是檔案室和文書處理部門的很多工作人員，而參加討論的則是各中央機關和各地方機關的數千名工作人員。中央檔案管理局科學委員會已贊同了該草案。

該辦法草案是依據下列要點起草的：

(1)建立統一的為蘇聯所有機關、團體和企業都應當共同遵守的公文處理準則。

(2)根據統一準則制定主管機關文書處理工作辦法；同時在辦法中反映出對每個主管機關文書處理工作的要求及其特點。

蘇聯機關公文處理統一準則涉及到下列諸問題：

(1)對公務文件的要求；

① 參看“組織技術各部門第一次聯席會議的材料和決議 草案彙編”，莫斯科1946年版。

- (2) 現行文書處理部門公務文件的統計(登記);
- (3) 公務文件的運轉、承辦及監督承辦;
- (4) 現行文書處理部門公務文件的整理(分類與系統化);
- (5) 檔案室的組織及文件向機關檔案室之移交。

在擬定辦法草案時，不僅估計到了現行文書處理部門的利益，而且也估計了擺在檔案室面前的關於以後利用公務文件於科學及實際目的任務。在所擬定的統一準則中，對於消滅現行文書處理部門與檔案室之間的脫節現象也作了嘗試。

應當指出，由於現行主管機關的許多辦法都是根據中央檔案管理局辦法草案中規定的準則制定的，所以這一工作定能徹底實現。

必須指出，在實現旨在改善文書處理工作狀況的措施的過程中，1947年很多機關實行了把總務處改組為以辦公室主任為首的辦公室這一措施。這一措施的主要內容是把所有與公務文件有關的工作劃歸專門的組織單位——辦公室管理，把所有與文書處理工作無關的、原屬總務處管理的其他職能劃歸其他組織單位(如行政事務部等)管理。

這個措施的實施有很大意義，使公務文件的處理工作有了一定的組織形式。經驗證明，辦公室的建立已取得了一些良好的成果，促進了文書處理工作的改善。

三

檔案室對於公務文件處理工作中的一切缺點的感受最為敏銳。正是在最終集中文件的檔案室里，現行文書處理部門中造成的所有缺點才表現得特別明顯。

如果說，中央檔案管理局制定的檔案室工作辦法與規則規定了各檔案室必須遵守的整理與組織文件材料的統一制度，那麼，在現行文書處理部門卻沒有這種統一的制度，各機關往往存在着各式各樣的、互相矛盾的整理與組織公務文件的規則，而有些機關甚至連這些規則也沒有。

在機關檔案室的工作建立得很好的情況下，文書處理工作人員才能夠根據檔案室的要求進行工作，並且力求在日常工作過程中把公務文件整理得合乎檔案室的要求。但是，如果檔案室在文書處理部門應當將承辦完畢的案卷向檔案室移交的時候才向文書處理部門提出要求，則所得到的就是另一種效果。為了使文件材料整理得合乎檔案室的要求，就不得不重新整理一年甚至數年內積累起來的文件材料。這當然是一項很複雜的工作，它要求花費很多人力與物力。還有這種情況：文書處理工作人員找到了一條顯然是犯罪的出路，他們不通知檔案管理機關便銷毀文件材料，想借此來減少应当向檔案室移交的材料數量。另外，還採用不光彩的拖延向檔案室移交材料的“辦法”，把材料扣留在本單位，並在那裡建立私有的不太小的檔案室，其中保存有數年的公務文件。如果說只是為了向檔案室移交才整理材料，那麼便往往會以“救火的方式”來進行，這樣就會降低材料整理的質量。

現行文書處理工作中的缺點是各式各樣的，而且也是檔案室所經常遇到的。

檔案室對於質量不能令人滿意的每份公務文件都很熟悉。在這些文件上經常缺少日期、確定全宗構成者的材料、代號等這樣一些必不可少的標記。至于文件的格式和闡述形式，不用說，那更是經常完全不能令人滿意的了。

使檔案工作人員最傷腦筋的是基層組合（“案卷”）編立得不能令

人滿意。文書處理工作人員在整理文件時，忽視了立卷特征和破壞了最基本的分類原則。結果，在編寫標題時就發生了許多困難。對基本分類原則的忽視，也反映在作為基本分類參考書的案卷類目中。在機關、團體和企業的案卷類目中往往滲雜着不能確切揭示文件材料的成分和內容的標題，如：“領導性文件”、“一般案卷”、“有關各種問題的材料”、“各種來往文書”等。

已立成的案卷，經常都是彼此不相關連的文件的堆積。在這種情況下，改善文件整理工作的唯一辦法，就是拆開案卷並按照立卷特征重新立卷。如果把这些由不同種類和不同內容的文件立成的案卷原封不動地保留下來，那麼，不可避免地就要編制出複雜的、冗長的、因而也就極不便于利用的標題。卷內文件排列錯誤（使起止日期難以確定），文件的張號編錯或編漏，備考表的質量不能令人滿意——所有這些情況都會給檔案室帶來不少麻煩。

所有負責接收現行文書處理部門移交材料的檔案室工作人員，對於破壞卷皮編制基本規則的情況也是很熟悉的，並且還時常會聽到文書處理工作人員責難他們是在接收時“吹毛求疵”。文書處理工作人員往往把檔案室的要求看做是一種幾乎不可理解的“怪脾氣”。

最不好的是，文書處理工作人員對於公務文件的價值與意義沒有正確的了解，他們不善於確定文件的保管期限。經驗證明，把具有各種不同保管期限的文件聚集在一個卷內，對於文書處理工作人員來說，幾乎已成為“規律”。因此，要把立成的案卷按照保管期限分類就很困難。鑒定這些案卷和揀出無需保管的材料的工作也就極為複雜。立卷工作作得不好，就會使全宗內部案卷的系統化難於進行。

還可以指出文書處理工作中的其他很多缺點。例如，在現行文書處理部門根本沒有統一的公文登記（統計）制度。同時，為了選擇最合理的公文統計制度，就必須對統計——保護文件的最重要的手段予

以極大的注意。

我們知道,公務文件的統計可以解決如下三個基本任務:(1)保護文件,(2)查出文件,(3)監督承辦。公務文件登記制度的選擇也應當服從於這些目的。在蘇聯文書處理工作的實踐中積累了不少登記方法:簿式和卡片登記,單獨和組合登記,“監督單”,“活頁”,“值日單”,“登記單”等等制度。同時,在公務文件的統計方面也往往呈現出某種“虛無主義”,企圖一概拒絕對公務文件進行登記。例如,蘇聯工农檢察院人民委員部國家技術管理學院就企圖根據蘇聯機關的職能結構把所謂“不登記”的文書處理工作制度作為“徹底”的、合理的公務文件處理制度運用到蘇聯文書處理工作的實踐中來。這種取自資本主義國家的制度,忽視了對現行文書處理部門公務文件的保護。不登記制度的倡議者把文件的運轉看做是一條特殊的“傳遞帶”,而由於傳遞帶不間斷的工作,所以就沒有必要再對文件進行統計了。同時,他們還把統計看做是降低文件運轉速度的嚴重障礙。這種有害的制度完全不能保證對現行文書處理部門文件的保護,因而受到了嚴厲的斥責。

應當強調指出,文件的統計提供了在現行文書處理部門以及在機關檔案室中編制參考工具的可能性。文件的統計對於監督承辦尤其重要。某些中央機關的工作經驗表明,卡片和與其相類似的登記方法(“監督單”,“活頁”等)有助於監督承辦和編制很好的參考工具的工作。

現行文書處理部門的實踐與檔案室的要求脫節,還表現在文件的裝訂上。大家都知道,在機關和企業的文書處理工作中,最普遍的是採用“自由夾”。每年所使用的“自由夾”達數百萬個,因而要耗費很大一筆國家經費。同時在制“自由夾”時,也沒有考慮到像採用金屬這樣一些與檔案室保管文件材料相違背的細小問題。如果“自由夾”中

置放的是屬於永久保管的材料，那么在向档案室移交时就不得不把材料取出来，因为現行條例要求將永久保管的材料用綫縫訂在卷宗內，而不得采用金屬物。

在文書处理部門用来書写公务文件的材料也不合乎档案室長期保管的要求。有时因紙張、墨水、打字帶、复写紙、鉛笔、漿糊等的質量不够高，而不能保證文件的長期完整無恙。

在文書处理部門也沒有采用标准公文紙，虽然这些标准公文紙早已被批准^①并責成使用。采用統一的公文紙便于現行文書处理部門和档案室进行文件整理工作并节省紙張。但是，很多文書处理工作人員甚至还不知道有这样的規定。

說明文書处理工作与档案室要求脫节的例子还可列举很多。但是，我們只想提出几个最重要的、需要首先研究解决的問題：

(1) 复杂的公务文件；

(2) 現行文書处理部門公务文件的基本分类原則（“立卷特征”）；

(3) 档案室和文書处理部門对于作为公务文件統一分类大綱的文件材料一覽表的应用；

(4) 内部和外部的公务文件。

四

(一) 复杂文件 大家知道，每一份公务文件的内容都可能涉及到若干个不同的問題、实物、事实和事件。根据文件中所反映問題的

^① 1932年6月28日全苏用紙标准制定委员会批准了第5115号全苏用紙规格标准(代替了1926年第一次规定的第303号全苏用紙规格标准)。

多寡，可分为簡單文件和复杂文件。

簡單文件，其內容只叙述一个問題。复杂文件，其內容涉及到若干个問題。

如果說，簡單文件在現行文書处理部門和档案室易于管理，那么处理复杂文件的工作就会产生一些严重的困难。因此，对这些困难应当予以說明。

复杂文件可能是在依次闡述某些事实、事件和实物时产生的。例如记录，其中就記載了協議机构所討論的各种問題。

在其他文件(如命令)中，記載着可以構成一份复杂文件的一系列的問題，并且是由一个作者产生的。有时，复杂文件是用合并簡單文件的方法形成的，例如关于某些問題的報告書、包括某些范疇的计划文件等，就是这样形成的。

在类似上述情况下，复杂文件有的是由于習慣而形成的，有的是根据現行的規定而形成的。但是，也有不少复杂文件是由于作者根据某种原因認為自己使用复杂文件較使用簡單文件更为方便而产生的。

复杂文件按其性質來講是多种多样的，这种文件可以分成若干种。

有些复杂文件是在一个題目範圍內涉及到很多問題、实物、現象和事件。这种“單題性”的文件較容易編写，而且可以根据該文件的題目或主題作出十分明确而詳尽的評述。其余未能闡明的細节，可以用列举与題目有关的事件的方式表述出来。

另一种是“多題性”的复杂文件，它最难处理。这种文件的內容只有通过詳細闡述文件所涉及的每一个題目或主題的方式才能反映出来；而且在編目时，只能闡明組成該文件內容的一切主題和題目，而不可能叙述每个事实和事件。

在內部文件和外部文件中，有大量“單題性”和“多題性”的复杂文件。命令、記錄、計劃、總結、報告以及其他許多文件通常都是复杂文件。

在草拟、写成、登記、承办和編纂这些文件时，需要花費很多時間，因为处理这种文件的工作与很多人和很多組織單位都有关系。这些文件的承办和对承办的監督也是很慢的。

有关各种問題的复杂文件的内容，往往并不是与处理这种文件有关的全部人員都能知曉的。在承办复杂文件时，就会發生一些特殊的困难。为了及时供給全部承办人以文件，就必須將文件由一个承办人轉交另一承办人（这样当然要拖延承办時間），或者是为承办人复制抄本，或根据个别問題作出摘录。

整理复杂文件也是極困难的事情，因为文件内容涉及很多問題，以致很难决定文件应当归入哪一个案卷。在这种情况下，必須采取复制（制抄本、摘录）原本的办法把抄本或摘录列入与文件内容有关的一切案卷。

實踐証明，無論是从文件的标题中，或者是从卷皮的标题中都不能揭示出复杂文件的内容。这一点几乎已經成了規律。在这种情况下，唯一的出路就是編写复杂文件的目次。例如，在記錄中，这种“目次”就是議事日程，因为在議事日程中列举了記錄所反映的一切問題。如果命令所涉及的問題已单独列举出来，那么命令上也就写有这种“目次”。

在編制由复杂文件（命令、記錄等）立成的案卷标题时，往往只需指明文件的种类名称、作者和日期，而不需标出文件的内容。这样做是完全可以理解的，因为在标题中是不可能揭示出一整年的命令或記錄的内容的。要想标明它們的内容，必須对全部記錄或命令进行“專題研究”和編制全部記錄或命令的“專題一覽”或索引。

有些复杂文件,如命令和记录具有很大的参考意义,因而必须对这些文件进行编纂工作。在处理这种复杂文件的工作中定会遇到很大困难。因此,必须编制专门的卡片,利用卡片将文件内容按照一定的特征进行分类和编纂。有时这种卡片是根据复杂文件的摘录编制成的。作摘录的目的在于把复杂文件变成简单文件。

在外部文件中,也会遇到不少复杂文件。在给某机关写的信中,其内容常牵涉到很多问题,因此也就牵涉到很多组织单位和承办人。

处理这类文件的困难,从机关收到这些文件的时候起就已开始产生。首先是要费很多时间来了解这种文件。此外,这种文件的内容往往也不易确定,尤其是复杂文件一般都不写标题。由于这种文件涉及到若干承办人,所以也很难决定应送交何处承办;而且监督承办也是很困难的。

在整理内部复杂文件和外部复杂文件时,也同样有很大困难,因而有许多复杂文件常常被归入“各种来往文書”和“一般材料”等案卷内。

外部复杂文件很难编写卷皮。最“根本”的方法就是编写像“领导性材料”、“有关各种问题的来往文書”等这样的标题。

这种文件的编目工作证明,要想反映出文件的内容,就必须编写相当长的标题,甚至不得不把这种标题看作是一种变形的复杂文件。显然,把这种标题列入档案室的案卷目录和其他编目作品中就会给工作带来许多麻烦,就会降低上述参考材料的质量。

苏联历史档案学家面临着研究复杂文件及其整理和编目的理论与实践的艰巨任务。这个任务也涉及到我国档案馆中保存的记录、命令及其他复杂文件的编目工作。把全部编目工作仅限于标明文件种类、作者和起止日期,不能认为是正常的情况。例如,为复杂文件的保管单位编制卡片目录、字母表、目次和索引也具有很大意义,因为它

們便于研究工作者了解复杂文件的内容。

(二)公文文件的基本分类原則 公文的分类問題，無論是对于現行文書处理部門中文件的組織，或是对于档案館中今后对文件的利用，都具有極重要的意义。文書处理工作的實踐証明，在大多数机关中都只进行公文的“基本分类工作”，其方法是根据整理公务文件时采用的相同的和不同的特征將文件分成若干类。基本分类原則就是最重要的即通常所称的“立卷特征”。

大家知道，在初步整理文件时，可以采用立卷的六个特征：(1)名称特征，(2)問題特征，(3)通訊者特征，(4)地理特征，(5)年代特征，(6)作者(来源)特征。不难看出，这些特征都已包括在公文卡片目录上了。例如在卡片目录中通常指出下面几点：

- (1)文件种类名称(名称特征)；
- (2)文件的作者名称(作者特征)；
- (3)外部文件的收件人(通訊者特征)；
- (4)内容——正文(問題特征)；
- (5)日期(年代特征)。

結合上述作者、通訊者或内容等特征并按照一定的地区便可把地理特征作为初步分类的依据。

虽然这六个特征可以作为初步分类的依据，但毫無疑問，在初步整理公文时，也可以利用卡片目录上的其他因素。實踐証明，在初步整理文件时，还可以利用这样一些特征：將文件按照原本或抄本、幅面(这在整理技术档案时应用很广)、代号等来整理。

基本分类特征的选择，是由机关的具体工作任务，而且首先是由便于文件的利用来决定的。但是，档案室和現行文書处理部門对于选择特征的看法是各不相同的。文書处理部門和档案室的工作人员在整理文件时，是从不同的角度来选择立卷特征的。

如果說对于历史档案学家来講，内容特征以及在一定程度上所采用的名称特征、作者特征和年代特征是初步分类的最重要和基本的特征，那么在現行文書处理部門中，通訊者特征、名称特征以及有时采用的年代特征，就是整理文件时最常用的特征。至于問題特征，对于文書处理部門則是一种“強制品”。

档案工作者和文書处理工作人員在选择基本分类特征时所采取的这种不同态度，是可以理解的。如果說档案工作者的基本任务在于利用文件的内容为科学和实践工作服务，并从这一主要原則出發找出所需要的文件，那么，在現行文書处理部門中通訊者特征对于进行实际工作和迅速查出文件，則最为方便，也就是說，在查找文件时最适于应用通訊者特征（“某某机关的案卷”）。文書处理工作人員也广泛采用了对于实际工作極為方便的地理特征。

大家知道，作为基本分类依据的这些立卷特征，都是相互配合采用的。历史档案学家在整理文件时，通常需要采用名称特征和問題特征。他們把这些特征看成是基本特征。其他的立卷特征通常被看成是帮助更好地揭示出文件内容的輔助特征。毫無疑問，名称特征和問題特征是最重要的特征。但同时实践也証明，这些特征，尤其是問題特征，往往是不适用的。例如，在整理复杂文件时，問題特征就不适用。一般說来，像命令、記录等这样一些文件，应当按名称、作者和年代等特征来整理。

文書处理工作人員和档案工作人員对待选择基本分类特征的不同态度，造成了很多誤解。档案室严正地拒絕接受按通訊者特征立成的案卷。它們只同意接受按問題特征立成的案卷。档案工作人員坚决反对接受那些完全不按基本分类特征立成的案卷，即立得不正确的案卷。

我們在承認文書处理部門中按通訊者或有时按地理特征立卷对