

公文处理法与档案管理法

周连宽 编著

档案出版社

1987年

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。第一批选题四十多册，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。

《公文处理法与档案管理法》一书由宁夏档案学会负责组织编审和印制工作；高银山担任编审工作。

公文处理法与档案管理法

周连宽编著

*

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

三河县二百户印刷厂印刷

开本: 850×1168毫米 1/32 印张: 4.4375 字数: 109千字

1988年8月第一版 1988年8月第一次印刷

印数: 1—11000册

统一书号: 7283·127 定价1.05元

ISBN7—80019—087—0/G·61

编 者 的 话

《公文处理法与档案管理法》一书，系根据中国人民大学历史档案系1958年翻印的周连宽先生著作《公文处理法》和正中书局1946年11月出版的周连宽先生所著《档案管理法》修订。合编而成。编审时，对原书的个别字句作了修改。原书为繁体竖排本，为方便读者阅读，此次出版改为简体横排本，对书中的大部分图表也作了相应调整。各项改动，均不影响作者原意。特此说明。

由于编审时间仓促，书中仍会有不尽完美之处，恳望读者指正。

编 者

1987年11月

目 次

第一章 文书处理法绪 论	1
文书处理之意义——四大原则——利用新工具—— 文书运行之重要阶段	
第二章 收 文	5
总收文程序——第一级单位收文程序——第二级单 位收文程序	
第三章 拟办及办稿	15
点收来文——审阅来文内容——查考有关资料—— 签拟意见——呈核——退签——办稿——呈判—— 退稿——减少用签——奉谕交办——不办稿公 文——表报及刊登公报	
第四章 会 办	26
会签——会稿	
第五章 缮校印	31
缮写——校对——用印	
第六章 发 文	37
点收——登记发文总号簿——装封——核对地 址——核定邮资——贴封——送发——送件回 单——油印发文表——补填收文表——退稿——各 单位发文登记——复阅——归档——领报邮资	

第七章	公文检查	42
	公文检查之意义——现行公文检查办法——改良 销号单办法——文书档案连锁检查办法——结论	
第八章	电报处理	58
	行政机关处理电报办法——军事机关处理电报 办法	
第九章	其他文书处理问题	71
	文书之传送——对外行文——分层负责	
第十章	档案管理法绪论	80
	档案定义——过去档案管理概况——现在一般机 关管理档案之通病——档案管理改革运动	
第十一章	组织与人员	87
	组织——人员	
第十二章	登记	92
	点收——登记	
第十三章	分类编号	94
	档案分类之意义——确立档案分类系统——编定 分类符号——编制档案分类表之程序——分类之 程序——连锁办法之分类程序——归卷	
第十四章	编目	101
	档案编目之意义——档案目录之种类——选定案 名——分类目录编制法——字典式目录编制法	
第十五章	装订与排列	116
	档案装订之意义及其应备之条件——卷夹之 改良——装订前之准备工作——直排式卷夹式样 及装订法——横排式卷夹式样及装订法——改良 旧卷夹式样及装订法	

第十六章	典 藏	122
	档厨——调卷与查卷——出纳台——密件处 理——保存期限——档案室建筑与布置——清查 工作及其他	
第十七章	结 论	134

第一章 文书处理法 绪 论

一、文书处理之意义

所谓处理，有如工厂之制造过程，由原料而变成货品，其间经过种种机器或人工之制造程序；在文书方面由收文以至于发文，亦经过种种处理之手续，此等手续之繁简快慢，与行政或公务进行上之效率有密切关系，故论行政效率者，莫不首先注意文书处理之是否迅速简捷。然文书处理，一方面要运行，一方面又须稽核，若只顾手续简便，程序迅速，公文送出后，无从查考，则遗失错漏，流弊甚多，往往不能达到行政上之要求。故文书处理所应研究之问题，为如何方能于迅速、简单、便捷之中，兼收严密及易于稽核之效。

二、四大原则

一般行政机关处理文书之方法，非欠严密，即过于繁琐迂缓。理想的文书处理法须适合下述四大原则：

1. **公文要尽量循直线运行** 根据几何学上之原理，直线为两点间最短之距离，文书运行愈曲折，其所需之人力、物力及时间愈多。唯文书运行与处理程序及办公室配置有莫大关系，处理程序必须采用最迅捷之步骤，并依此种步骤决定办公室配置形态。办公室配置方法甚多，而以直线式顺程法为最适用。

2. 手续要严密，责任要分明 处理文书，非一人所可包办，经过人手常在二三十次以上，辗转递送，最易疏漏，文书系推行政务之工具，一有疏漏，小则影响一机关之业务，大则影响国计民生。故处理手续务须严密，凡经办人员，对于文书之处理情形，均须负一部分责任，责任之表示，不外程序与时间两者，如某人在某时间如何处理某文件等情形，必须纪载翔实，若一旦文件发生错漏时，方有所稽考，究竟谁应负错漏之责，一查便得，无丝毫推诿狡辩之余地。

3. 簿册要尽量归并或减少至最低限度 处理文书，须有翔实之纪录，然后能使手续严密，责任分明，故在处理程序上产生各种簿册或表格。每个程序须在簿表上详细登记，经手人员并须盖章或签字为证，结果登记簿表种类繁多，一个机关之登记簿表，往往有多至数百种者。原来可一天办毕之文件，因登记簿表之延误，非两天以上不可，乃有人怀疑严密与迅速是否可以相容，换言之，文书处理愈严密，则其所需之时间必愈多。此种观念，实属错误。现代工厂之出产额不特比旧式手工业或家庭工业之出产额为大，且其制造程序之严密，亦远非手工业或家庭工业所可企及。故效率之增进，须在严密与迅速之间，求得调整得宜，配置适当之办法。“过犹不及”，过于严密，则有碍于迅速，过于迅速，则有失于严密。如何方能在严密之中求迅速便捷之效？此即文书处理上最应研究之问题。现在各机关处理文书，其病在手续不严密者少，而病在簿表登记太繁复者多，故欲改革一般机关之文书处理，首要工作为设法将现有文书登记簿表尽量归并或减少至最低限度。至必要之簿表，则须改良其内容项目，并使登记手续简便迅速而又确实。

4. 便于稽考 文书本身之所以需要各种登记，其目的全在便于查考；且文书在处理期间，最易积压或错漏，随时需要检

查，唯稽考之是否便利，须视文书本身及簿表登记项目之是否配置得宜为断。故一切文书处理方法中，必须具有一种简便有效的检查制度，以便随时检查文书之办理情形。

三、利用新工具

文书为行政上之主要工具，行政若脱离文书，一如心脏之失去血液，故政务之繁简，工作之张弛，不必实地考察，从各机关文书统计上观察，即便了然。然自科学发达以来，人类日用工具随之进步。以前递送书信，每数十里设一驿站，以马传送，一书报达，辄需数月之久，唐人有“海隅人使远，书到洛阳秋”之句，可想见当时信息通递之困难矣。今则改用轮船、火车、汽车以至于飞机，千里邮程，当日可达，从前最简单之数字，须利用算盘计算或用笔算，稍一疏忽，即致错误，现在则虽极复杂之数字，亦可利用计算机，精确而迅捷。我国行政机关类多故步自封，对于现代办公室所用之各种新式工具，不思研究及采用；即极普通之中文打字机，各机关亦甚少采用之者。多任用一缮写人员，曷若多购一部打字机之为经济？时至今日，若以某机关收发文件最多，即认为该机关工作最紧张，最有效率，已非确论；反之，文书往来最频繁之机关，往往为最不讲求效率之机关。此等机关类多不知利用新式工具如：室内联络电话、室外联络电话、长途电话、无线电报、打字机、发音印字机、计算机、自动号码机、能复写千份至万份之复写机、电气信号装置、时间记录器、不必说话而能报告事务之无话电话机、电写机、传递文件之空气斜筒及运搬器、拆信及封信器、包封包裹及粘贴标纸之器械、邮票穿孔、切断及粘贴器、各种纸夹、钉书器、邮票信封卫生润湿器等等。办公室

如能尽量利用此类新式工具，不特每种事务之效率可增进百分之五十以上，且文书工作，亦可大为减少。例如利用室内联络电话，可减少单位与单位间，或长官与属员间会签或条谕签呈等文书；室外联络电话可减少机关与机关间会商公务之咨、函、通报等文书；长途电话可减少不同地点机关间之各种行文。此外，长官办公室如有电气信号装置，则在需要某种文件或传见某个属员时，不必条谕，只须按钮将一定之颜色电灯燃着，该文件或属员便立即到来。若更有发音印字机之装置，则无论有何命令，或口授文稿要旨，立即由机器收录，非常迅速准确。至电写机则更可直接减少文书之缮写及传递等工作。总之，文书事务，极其繁重，如不设法减少，则行政效率难于推进；而减少文书唯一有效之方法，厥为促使行政工作机械化，或尽量研究及采用新式工具。

四、文书运行之重要阶段

文书运行之程序，各机关极不一致，然若不论其办法及手续如何，只观察表面之重要阶段，亦可获一共同之概念。每一来文须经过收文、分配、拟办、呈核、拟稿、呈判、缮写、校对、用印、发文、归档等十一个重要阶段。每个重要阶段可分作若干小阶段，每个小阶段复可分作若干种办法或手续。吾人论述时，自应从各种办法与手续着眼，然为研究便利起见，不妨依重要阶段分作若干部分，并假定以某级行政机关为对象，方不致头绪纷繁，条贯不一。以下各章即依重要阶段为次，将上述十一个阶段再并为收文、拟办及拟稿、会办、缮校印、发文五部分；此外并将公文检查、电报处理及其他文书处理问题，另章论述，而以中央第二级机关之部会为论述时之假定对象。

第二章 收 文

一、总收文程序

收文为公文室内运行之开始，其处理手续影响于整个文书处理效率者至大，故对于收文之种种手续与工具，应详慎计划，务使能达到迅速、严密、及便于稽考三个目的。兹分述如下：

1.点收来文 通常各机关均有传达室（或称外收发）。邮差送到文件，先交传达室点收，由传达室分别私人函件及公文两类，分簿登记，私人函件迳送各收件人点收盖章，公文则送总收发室点收盖戳。此种办法，固可减轻总收发室之工作，然传达室不归总收发室监督指挥，往往将文件搁置，且由传达室送至总收发室，并登记送件簿，所费时间与手续不少。故为迅速起见，最好总收发室直接收件，除私人信件另登送件簿分送外，一切公文，均可直接拆封登记，无搁置延误之弊。送件簿格式如下：

来 月	件 日	来件字号	来件机关或人名	附 件	收件人盖章

2.拆封 总收发室收到公文时除写明“亲启”“密启”字样者不必拆封，即登送件簿，迳送主管长官处理外，其余一切公文，均可由总收文人员拆封。拆封时先将封套(封口向上)向桌上轻敲数次，使封内文件落至封底，然后用剪刀或拆信器打开封口，切勿用手随便撕拆，以免损坏封内文件。

3.检查附件 凡有附件之来文，须查阅文末所列附件名称及数目，与原件核对，是否齐全，如有遗漏，应即向邮局及原文机关查询。附件如系款项或其他重要物品，应派员亲送主管单位或人员点收盖章，其不便随文附送者，应于原文上粘签注明，暂由何处负责保管。

4.摘由 凡来文文面未摘由者，须加摘由纸摘录事由。摘由纸式见第7页。

5.加盖收文登记戳 一般机关收文时多将登记事项分注于文面方格外之四周，杂乱无次，且易为案卷装订所掩盖，难于查阅。应集零为整，将各种应行登记之事项纳于同一小方格内，预刻木戳，加盖于文面或摘由纸右上方随时填注。戳式见第8页。

6.分配主办会办单位 总收发室对于分配主办会办单位之工作，须极端慎重，若稍有疏忽，分配错误，往复递送，不特浪费时间，且易形成各单位间拒绝收文或推诿卸责之恶风习，故首须确定分配标准，次应慎派分配人员。分配标准如下：

(一) 来文性质明显而单纯者，查照本机关组织条例及办事细则内关于各单位职掌之规定，来文性质属于某一单位职掌范围者，即归该单位主办。

(二) 来文性质复杂，非单纯属于某一单位职掌范围者，视其性质与何单位之关系最大者，即归该单位主办，其余有关之单位为会办。

来 机	文 关		文 别		附 件	
事 由						
拟 办						
批 示						

(三) 一文叙列不同性质之数事者，视首列一事之性质以确定主办单位，而由次列事项有关之单位会办。

(四) 同一文内，若前半为复文，后半新叙一事，则归复文所属之单位主办，而由新叙事项有关之单位会办。

由上述四种标准观之，担任分配工作之人员，第一要熟悉本机关之组织条例、职掌规则以及各单位办事细则。第二要明悉各单位历来实际经办案件之种类性质；因有时某单位经办特种案件，而在条例或细则上并未列入其职掌范围者。第三要熟习公文内容。在极短时间内，检阅公文内容，并洞察其性质与主要目的，殊非易事必须讲求阅读之方法，先看文面之事由，对公文内容得一概念，次看本文，首段之事因或引据可迅速阅过，复引据可择阅其最原始一层，其余均可从略。最应注意者为中段之意见或办法，公文性质及其主要目的，可从此段看

出。分配人员须具此三种条件，方能胜任愉快。一般分配人员往往因文件堆积，急待清理，略看事由，即予分配，以致同一案件，首次来文分甲单位主办，二次来文分乙单位主办，一案经办，前后不符，闹成笑话。故分配时必不可仅以事由为根据，仍须择阅本文，免致错误。分配主办会办单位之工作既如此重要，分配人员复须具备上述各条件，故此种工作最好由总收发室主管官亲自担任。如事务太忙，确难兼顾时，可选派职位较高及知识经验较富之属员担任；唯办公桌必须接近，以便有所疑问，可随时指示。有人主张分配主办会办单位，应由秘书担任，一则文书经验较富，二则可随时将紧急及机密文件提呈最高长官核阅。唯文件送秘书分配后，再退回总收发室登记分送，时间与手续，均不经济。如派秘书一人在总收发室担任此种工作，则秘书职位通常均较总收发室主管官为高，难收监督指挥之效。故仍以总收发室主管官亲自担任或选派职位较高及知识经验较富之属员担任为宜。主办会办单位名称均填于收文登记戳内，或预制各单位小木戳，随时加盖。

总收文	字	号
年 月 日 时到		
主办单位		
会办单位		
承 办 人		
档 号		

7.注明急要及机密性 分配人员决定主办会办单位之后，应根据文件内容之性质分别其为紧急、机密、重要、次要、普通五类，预制五个木戳，随时加盖于收文登记戳之左旁。

8.登记收文总号簿 总收发室主管官分配来文及注明其性质后，即可发交属员，依单位分别编定字号，并登记于收文总号簿。如非主管官自办，则分配人员仍应汇送主管官核定后，再行编号登簿。编号办法系取各单位之首字，如内政部民政司取“民”字，警政司取“警”字，土地司取“土”字，总务司取“总”字等；每字编一号数，号数列四位，如民字第一号，列为民字0001号。字可预制小木戳，号数则用自动号码机打印。收文总号簿格式如下：

月	日	时	字	号	附 件	收件人盖章

上列簿式之字号，可预先编印，登记时除在文面收文登记戳之第一栏填明字号外，只须在总号簿上对照同一号数，填写收文月日时及附件名称件数。

9.提 呈 总收发室主管官于核定来文分配及性质时，如认为某件来文特别急要，须提先送呈最高长官核阅，即在文面上方加盖“提呈”戳，登记人员应尽先登记收文总号簿，并另登提呈簿随时送秘书室呈阅。提呈簿格式如下：

总收 文号	来文 字号	收文 月日	来文机关	文 别	事 由	附 件	提送处所 收件盖章	发还 月日

10. 油印收文表 来文经编登收文总号簿之后，即缮写油印收文表；如原件已经提呈，则根据提呈簿缮写。收文表格式如下：

(某某机关) 收文表 年 月 日 午 第 页

总收 文号	来文 字号	总发 文号	发文 月日	来文 机关	文 别	事 由	附 件	处理情形	归档 月日	管卷 盖章	档 号	备 注

此表用六开毛边纸印制，表上线格及字样均可预印，格外左方打圆洞二，以为活叶装订之用。每日依式缮写腊纸，并油印于表上，来文随到随写，不必依单位字别分缮，写满一页，即依各单位之需要，油印若干份，于每日下午办公时间终止之前，分别装订整理，至次日上午开始办公时分送各单位，以为存查之用，此表之主要作用，在减少各单位各自录由登记之手续，并可使各级长官明了当日收文之大概，而收发人员亦可用