

檔案管理法

龍兆佛著

本書根据广西省政府編譯委员会一九四〇年三月初版翻印

档案管理法

龙兆佛著

*

中国人民大学历史档案系翻印

中国人民大学印刷厂印刷

(北京鼓楼西大街檐胡同28号)

*

1958年7月第1次印刷

1924—Ⅲ·850×1168耗1/32·3印張·77,000

1—1665(1653+12)册

定价(7):0.34元

G 275

3

孙 序

我国档案管理，向無成法，一切案卷，如太倉之粟陈陈相因，滿屋散錢毫無貫串，一任吏胥默識強記壟斷居奇，甚至作奸犯科一时莫由察覺。辛亥政变后中央及各省均先后成立档案清理处，比时虽加櫛洗而积久弊生，有司复上下其手，盖以各自为政無精一成法。故南京国府成立，財政部曾派專員赴欧美調查仿办，条分縷析朗若列眉，而取精用宏規模崇大自非其他机关力所能逮。嗣时厥后各种档案管理法应运而出，其內容多采用欧美圖書分类法編輯，以之区划中籍乙丁等部尚無以济其穷，矧档案之龐杂支离更甚于乙丁等部者耶。我国档籍如阴历之有閏月，欲区处条理使得其所，必將閏余納之于岁而后可。民国二十三年本府合署办公，集中档案由龙君兆佛主其事。龙君基諸事实参以科学方法，精研殫思頗有改进，一革从前閉門造車削足适履之病，絜頴振裘先將閏余納之于岁，故能化龐杂为單純，銷支离于齐一。因輯此篇以志顛末，固不仅为本府圭臬，亦足資各机关之借鑒也。爰为之序。

孙 仁 林 序

民国二十九年一月十日 于广西省政府

自序

余于民国二十三年春从事整理广西省政府档案，始發覺档案管理問題影响于行政效率之重大，与行政机关內解决档案管理問題之迫切的需要。然而从事实行政工作者，因种种行政上积弊之关系，又不得不忽視此一問題。余鑒于此一問題之重要与困难，乃决心加以研究，以期对于行政界稍有貢獻，余初負責整理档案时，备尝人事上之困难，以賢明長官期望之殷，信任之篤，乃鼓勇繼續实验研究，历时將近三年，終以积重难返，未能竟改革之全功。二十五年秋辞去整理档案之責，嗣后虽工作屡有变易，对于档案問題之研究則从未間断。本書初稿着手于民国二十六年秋季，以工作繁冗，执笔時間常有間断，故历时二年，易稿十余次始得脫稿，尤以档案分类表之編拟，及各种表式之繪制，費时更多。自审全書內容缺点尙多，惟一字一句均从經驗中得之。各种方法之設計力求簡單易行，以不浪費人力物力，尽可能謀适合一般人士之习惯，而又不失完整严密之科学精神为原则，即借用圖書館学之原理与方法亦加以融会变化，絕非生吞活剝之抄襲。坊間討論档案問題之專刊尙少，余甚盼此書对于行政界得稍有貢獻也。書成略志經過，并乞高明指教。再本書蒙广西省政府秘書諸直先生科長孙思賢先生細心校閱，指示良多，并此志謝。

民国廿八年双十节龙兆佛志于广西省政府圖書館

目 次

孫 序	1
自 序	2
第一章 文書問題發凡	1—9
第一节 文書問題与行政效率	1
第二节 文書程式改革問題	1
第三节 文書內容改革問題	4
第四节 文書处理程序問題	5
第五节 档案管理問題	6
第二章 档案之登記	10—21
第一节 現行文書档案登記法之檢討	10
第二节 文書档案連鎖登記法	12
第三章 档案之分类	22—65
第一节 档案分类的意义	22
第二节 档案分类的标准	23
第三节 档案分类的符号	25
第四节 档案分类法	27
第五节 怎样編制档案分类表(附省政府档案分类詳表)	28
第四章 档案之編目	65—74
第一节 目录之意义及种类	65
第二节 档案編目法	67
第五章 档案之保管	75—83
第一节 裝釘	75

第二节	度藏	77
第三节	出納	78
第四节	清理	81
第六章	档案室之組織及管理	84—89
第一节	組織	84
第二节	人員訓練	86
第三节	工作考核	87

第一章 文書問題發凡

第一节 文書問題与行政效率

自民国二十三年行政院設立行政效率研究会，并出版行政效率月刊之后，全国行政机关始注意行政效率的講求。但因官場积弊过深，惡习难移，提倡者尽管提倡，事实上行政效率之促进收效甚微。且一般講求行政效率的人多注意于組織与人事方面，而忽于文書制度之改革；殊不知此一問題对于行政效率的影响亦甚大。文書为推行政令的工具，如果此一工具完善，且应用得宜，政令的推行自然較易，反之，如果文書的本身有缺点，又运用不得法，政令的推行自然感到困难。所謂工欲善其事，必先利其器，理由甚明显，可不必詳述。总之文書制度未完善也是阻碍行政效率的一个重要原因。今后講求行政效率，千万不可忽略文書改革問題。

講到文書改革，还須先說明我国行政机关文書制度的特点。我国的文書制度比較世界任何国家的文書制度都要發达。試看我国公文程式的复杂，內容的奥妙，运用的謹严，是任何国家未有的現象。所以文書制度之待改革，并非是不發达的問題，而是發达过度，發展到不合时宜的問題。譬如我国历史上的考試制度原是很發达的，但是發展成科举式的考試制度就不徒無益而又有害了。我国文書制度虽然很發达，可是在封建社会和官僚制度之下發展出来的文書制度，在現代社会中是無論如何不适用的了。所以我們必須將現行文書制度加以改革，方可促进行政效率。

第二节 文書程式改革問題

現行公文程式非常复杂，大致可分为下列各种：

(一)令：令就是命令，上級机关对下級机关或是对于人民所用公文之一种。令可分为：(1)公布法規令(2)任免官吏令(3)褒揚令(4)獎懲令(5)申誡令(6)撫恤令(7)通緝令(8)赦免令。

(二)訓令：上級机关对下級机关有所飭諭或差委时所用的公文叫訓令。訓令可分为(1)令知(2)令遵(3)令飭(4)令發(5)令行(6)令摧。

(三)指令：上級机关对下級机关的請求或呈报有所指示时所用的公文叫指令。指令可分为：(1)指令照准(2)指令不准(3)指令嘉獎(4)指令申斥(5)指令再議。

(四)布告：政府对民众宣布事項，或有所劝戒，或有所禁止时所用的公文叫布告。布告可分为：(1)公示(2)条示(3)牌示(4)給示(5)榜示(6)紅示(就职布告)(7)通知。

(五)批：政府对于人民来呈分別准駁时所用的公文叫批。批可分为：(1)批准(2)批駁(3)批斥(4)批查(5)批候(6)批还。

(六)咨：同級机关互相往复所用的公文叫咨。咨可分为：(1)咨行(2)咨請(3)咨查(4)咨复(5)咨送(6)咨移。

(七)公函：不相隶属机关互相往复所用的公文叫公函。公函可分为：(1)函請(2)函商(3)函知(4)函复(5)函送(6)函摧(7)函索。

(八)箋函：用机关信箋所写，用途与公函相同，但無公函之隆重的意义。上級机关对下級机关有时亦可用箋函。

(九)呈：人民或下級机关向上級机关有所請求，或有所陈述时所用的公文叫呈。呈可分为：(1)呈請(2)呈报(3)呈复(4)呈送(5)轉呈。

(十)电：电文的体制与前述各种公文相同，惟文字較簡略。电分为：(1)拍电(2)代电。

公文为什么要分这么多的种类？除了要維持封建社会的官僚場面外，我們寻不出任何理由来。試設想如果人类彼此間談話也要規定这么多的方式，那是多么麻煩的事情。僥倖得很，人与人的談話未曾受到这种限制。但是为什么用文字說明公事的时候，就要受到这样的束縛呢？这真是沒有理由的事情。公文体式既如此复杂，学习当然不

易，尤其是專家或技術人員不願意學習。因此行政機關內必須有一般長于公事的人員專辦公事。我們知道“辦公事”與“公式”不同，能“辦公事”者不一定能“公式”；能“公式”者也不一定能“辦公事”。因為公文程式之過於複雜與不容易學習，結果遂使行政機關內辦公事的人員常多于研究設計或技術人員，不僅浪費人力物力，亦且減低行政效率。從這種情況中，我們可以想像到“公文政治”一語是多麼富有譏諷的意義，而且我們還可以想像到前代紹興師爺之遺風至今未替。

關於公文程式的改革，廣西省政府文書改進委員會曾經討論過一個提案，此提案主張將所有公文程式歸并為下列五種：

- (一) 報告、上行公文，即呈文
- (二) 命令、下行公文，包含令及訓令，指令
- (三) 公函、平行公文，包含咨與函
- (四) 通告、即布告與批示
- (五) 通啓、即代電

這一個提議雖然未經決議實行，但是對於公文程式的改革是很值得參考的。

行政效率第二卷第五期上孔充先生發表一篇公文程式之革新與試驗的文章。他說現行公文程式之複雜，其原因為“某一種社會為維持某一種制度起見，就舍‘公文’二字不用，乃分為呈，咨，函，令……各色名詞。……故我主張公文無類別”。孔先生所說某一種社會或指封建社會，某一種制度想是指官僚制度而言。他又說：“公文之類別所以明上下行或平行之區別，一旦廢除呈咨函令，豈非無標準了嗎？這話誠然，但只于各官署無組織法令時始然。中央之指揮省市，各院部會之互相咨商，縣市之服從省廳，不是組織法令上明白規定了嗎？法令既有規定，則中央所發公文，當然省市縣必要執行，省市縣上行的公文當然上級政府有權核定，然則又何必雙料規定而形之于公文程式之中呢？”又說：“公文原非技術，其所以形成技術，始而由于紹興師爺之專利，繼而由于一部分吃公事飯者之把持。……如果統稱公文

不分类別，則誰能以筆代言，就誰能辦公事，公文技術云乎哉。抑尤有進者，辦公事初非求公文之完整，就算了事，……辦公事之作用在求某一事件辦得好或辦得通。乃近世以公文成為技術之故，每每卷內形容與真的事實不甚相同，這就是所謂敷衍公事。如果我們離開公文技術，硬碰硬說話，縱不能盡期廬山真面目，究可逼近於真呢？”綜括孔先生的意見是主張將公文程式徹底改革。公文只是一種，不要分為呈咨函令等類。這種徹底改革的意見，也是很值得我們參考的。

第三節 文書內容改革問題

內容是形式的里面，文書內容與文書程式原是一個問題的表里二面。程式有了變化，內容自然不同；內容變化了，程式也就不同。這兩個問題本來不便分開的，然而為了敘述便利計，仍然要分開討論。再本節所說文書內容是指公文上用的詞句，而不是指文書內所敘的事由。舊式文書的內容有下列三個缺點：

（一）輾轉抄襲原文“等因奉此，等情據此，等由准此”是輾轉抄襲原文的腔調。抄襲原文為的是保存事實的真相，用意原不錯。但是過於浪費人力物力及時間，而且幾次輾轉抄襲之後，連篇累牘的等因奉此，核閱文書的人反而不易得到要領。

（二）多用不負責任的兩可之詞。一般的公文作法在全部抄錄來文之後就加上幾句不負責任的兩可之詞，如“大致不錯，尚無不可，姑予照准，仰候查明辦理……”這種指飭，似辦法非辦法，事實上是無辦法。愈是老於公事的人，其措詞愈玄妙空洞。總期於必要時，可以將責任從自己身上推出去。

（三）對上諂媚對下欺壓。既然說了不負責任的話，或許會引起對手方的反感，於是再來一套补救的辦法，那就是對上諂媚，對下欺壓的手段。“恩准，德便，不勝惶恐待命之至”這一種卑躬屈節的語句，便是上行公文的結尾話。又如“致干咎戾，懍遵勿違，切切此令”這一類高壓的語句，便是下行公文的結尾話，此外如“昏聩糊塗，荒謬已極”一類的語氣，更予受文者以人格上之侮辱。

公文的内容既然有上述三个缺点，当然要設法改革。改革文書的内容应依照下列三个原則：

(一) 文書内容要簡明化。要文書的内容簡明，第一不要將來文全部抄襲，普通案情可將原文摘要叙述，特別案情宁可將原文另紙抄录附送，切不要將原文全部抄入正文之內。第二要分段落，并不要將上級机关名或長官銜名另行抬头，以免与公文之段落混乱不清。万一抬头写之习惯一时不能革除，宁可空一字的地位以示抬头写之意。第三要全文加标点符号以醒眉目。

(二) 文書内容要具体化，要文書的内容具体，惟一办法要主办案件的人員負責任說話。肯負責任說話措詞就自然具体，不致再有空洞兩可之詞。

(三) 文書内容要平民化。要文書内容平民化，第一不要打官腔，对上不说諂媚的話，对下也不要說欺压的話。第二要措詞恳切，老百姓对于法令不容易了解，但是对于人情世故則很透澈地知道。公文措詞不要只是开口法令，閉口法令。必要时須于法令的說明之外再加上几句人情中的劝导之語，也未始不可收意外之效。

第四节 文書处理程序問題

处理私人的事情只要和对方用談話方式，馬上就可解决。縱使函件磋商，除了邮程不計外，也是最短期間內可以解决。但是行政机关处理公事，則絕無如此簡單迅速。虽然因为公事的負責人多，办理手續也繁，当然要迟緩些，不过事实上現在行政机关办理案件也就太过于迟緩了。往往一件極平常的事情也須十余日才能办毕。稍为复杂的案情則非月余不能办毕。因为办公事的时间是太不合理的延長，于是处理文書的程序就大有研究之必要。茲举广西省政府处理文書的程序以供参考。

(1) 收發室点收拆封 (2) 摘由 (3) 登記 (4) 分送各厅处
(5) 厅处长核閱 (6) 分發主管科 (7) 科收發員登記 (8) 科长核閱
(9) 股主任核閱 (10) 主办員登記 (11) 主办員查案具簽

(12)股主任核閱 (13)科長核閱 (14)秘書核閱 (15)主任秘書核閱 (16)厅處長核閱 (17)主席秘書核閱 (18)秘書長核閱 (19)主席核閱 (20)發還主辦員擬稿 (21)股主任核閱 (22)科長核閱 (23)秘書核閱 (24)主任秘書核閱 (25)厅處長核閱 (26)送有關部門會章 (27)主席室秘書核閱 (28)秘書長核閱 (29)主席核閱判行 (30)繕校室登記 (31)繕寫 (32)校對 (33)監印室登記 (34)用印 (35)收發室登記 (36)封發

諸位試想想處理一件文書要經過三十六次手續，雖然不是每一件文書都要經過这么多的手續，但是大部分的文書是有如此麻煩的。一件文書要經過六次的登記手續，十九次的核閱，真是多得無理由可說了。登記次數太多，浪費了人力物力及時間，結果仍然得不到可靠的查考的根據。核閱次數太多也是浪費人力時間，而且核閱人互相倚賴，互推責任結果等於無人核閱。代電頭指令尾的錯誤公式，常常會从七八人的核閱之下疏忽過去。我敢武斷的說，登記次數定可減少，只要將登記方法改善，下一章將專論文書檔案登記法。核閱次數也應該是可能減少的，只要將各級負責人員的職責劃分清楚，科長能負責處理的事情可不必麻煩厅處長，厅處長能負責處理的事情可不必麻煩主席。能够如此劃分職責，核閱次數自然減少。再則行政組織亦有化簡必要，以求減少核稿的程序。此外各種手續與手續間之連系，亦與處理文書的快慢大有關係。譬如某科着工人送一件公文到秘書室，原來只需時兩分鐘，但是因為工人疏忽，竟遲延數小時始送到，又某一次工人竟將所送文件遺失，此種極小問題如果想不到解決辦法，也自然要影响到行政效率，總之處理文書的過程中待研究的問題尚多。

第五節 檔案管理問題

檔案問題是文書問題的一部分，兩者之連系關係是很重要的，譬如文書程式和內容能够改良，對於檔案管理定可以增加很多便利。現在我們將檔案問題的各方面作一個概略的說明。

(一) 档案是什么?要知道档案二字的意义,請先看下面几种解釋:

(1) 案字的意义是表示某一件事情之整个經過的情况,档字的意义照辞書上之解釋訓为“木床”又解作“橫木框档”即俗所謂方框格木架,故彙集关于某一事件整个經過情况的文件儲于木架就叫做档案。

(2) 柳边紀略一書載:“边外文字多書于木牌,存貯年久者曰档案,并貫以皮条挂于壁上,今时文字之書于紙者遂亦沿称档案”。

(3) 中央研究院所編明清史料說:“清初官署案卷称为档子,內閣有滿汉档子房”,可見档案就是案卷,案卷亦有称为卷宗或宗卷的,总之档案,案卷,卷宗或宗卷只是一样东西。

根据上述三种解釋,我們可以知道文件由点收,核办至封發的过程止叫做文書,彙集已办結而又同属于一宗案情的文件,在保管的过程中便叫做档案,就時間說,第一过程中叫做文書,在第二过程中叫做档案,文書和档案只是表示一样东西的兩個过程,再就数量說,單一的文件叫做文書,彙集同案的文件叫做档案,文書是組成档案的因子,档案是文書的集合体,所以文書档案又是表示一样东西的不同的数量,如此說明或可以明了档案是什么,并可以知道文書与档案之区别了。

(二) 档案問題由何而来?档案問題是如何發生的?其原因安在?茲分析档案問題發生之原因如后:

(1) 由于档案数量增加,时日积久的原因。任何事物少則容易管理,多則比較困难。任何事件經過的时间短,不会有問題;時間久了,就难免不有問題發生,每一行政机关至少皆保有数十年之档案,且因行政事务日趋复杂,档案数量之增加較前倍增,日积月累,管理上就自然發生問題。

(2) 由于办案人員不負責任的原因。官場惡习最喜摆脱責任,如果办案人員因其自身需要参考材料,肯尽心协助管理档案人員,档案問題或許不至如現在之严重。可是办案人員对于經办文書只要送到档案室便什么責任都不肯担負。可憐管理档案人員本来能力平凡,勉

強負了如此重任，不獨不能得到辦案人員的協助，有時反而蒙其輕視，受其阻礙，又叫他們怎能將檔案整理完善呢？

(3) 由於不肖員吏之把持操縱的原因。管理檔案人員如果肯盡心學習研究，檔案問題未嘗不可有解決辦法。可是積習相沿，各機關長官對於管理檔案人員之才德學識從也不加以注意，結果遂形成一部分不肖員吏把持操縱之風，重要檔案或被隱藏銷毀，或被更換塗改。有此原因，檔案問題自然更加嚴重了。

(4) 由於方法不改良的原因。近代一切人事物料之管理均須應用科學管理方法，檔案管理方法亦必須改革方可適應時代需要，但管理檔案人員只知墨守成法，不僅不知改良，甚至不願改良，不僅管理檔案人員如此，即一般高級行政官吏亦多有所顧慮，不願更張。因此檔案問題乃成為無法解決之問題。

上述四個原因就是檔案問題之由來，這四個問題有其相關的連鎖性，今後欲謀解決檔案問題切不可忽略了這些發生問題的原因。

(三) 檔案問題之範圍。檔案問題之內又包含下列三個問題：

(1) 管理方法問題，如檔案之登記，分類，編目，保管，出納，及清理等方法。

(2) 人事問題，如管理檔案人員如何訓練，工作應如何分配，考核及待遇與獎懲應如何確定等事。

(3) 建築及設備問題，檔案室應如何建築，及設備應如何改良等問題。

欲解決整個檔案問題，必須從上述三個問題同時着手方可收效。尤其是方法與人事之連帶關係至為重要。如僅改良方法而不注意人員之訓練，必不能收到改革的效果，深望從事檔案改革運動的人特別加以注意。

(四) 檔案問題之重要。檔案為行政之基本參考資料，又為完整之政治史料，如果管理不善，既可影響行政效率，又必散失寶貴之政治史料，故檔案問題乃非常重要而急待解決之問題。但事實上各行政機關對於檔案問題太過漠視，能力較高，地位較好的人員多不願從事管

理档案的工作，深恐其命运永被埋没于故纸堆中，縱偶有一二对此种工作稍感兴趣的人，也因陷于积习之深，无从着手改革。在此抗战期间凡百行政皆应讲求效率，档案问题尤属迫不容缓，急待解决的问题。目前关于此问题之学理虽然尚是空乏，但我相信至多十年之后此一问题之学理必可发展成一种专门学问，档案学一名词必可成为与图书馆学相对等之名词。

本书第一章先将文书问题发凡引端，使读者对于档案问题及其有关联的各方面得到一个初步的认识，以下各章即将专论档案问题，其中关于登记与分类方法及分类表之举例系参酌省政府之职掌拟定。盖一则求立论具体切实，便于实行，二则省政府为介于中央政府及县政府间之机构，取适于省政府之方法缩小其范围当可行之于县政府，扩大其一部或全部之范围亦可适用于中央各机关，惟在应用者参酌实际情况善为活用之而已。

第二章 档案之登記

第一节 現行文書档案登記法之檢討

档案管理的第一个手續就是登記，正如商店之進貨帳及圖書館之圖書登記一樣，都是开始第一步重要工作。这一步工作做得好，以后接連的工作手續就可得到便利；反之就要感到困难。不过文書送到档案室的时候尚未彙成案卷，故此时之档案登記仍是逐件文書的登記，与其他各部門之文書登記手續完全一樣。所以我們可以將現行文書档案登記法作一个綜合的檢討。

(一)登記手續太重复。前一章論及处理文書程序时，曾說明一件文書进入公門之后須經過七次登記手續，人力物力之浪費未免太多，实在这許多次登記手續是無必要的。我們可以化多次登記为一次以一次登記代替多次登記。在第二节內，我們可以举出一个化繁为簡的方法来。

(二)登記表冊不完善。在一般行政机关中，文書登記次数虽多，可是很少有一种完善的登記表冊，同一机关內各部門同一用途之登記表冊各不相同，有用十行紅格紙登記，亦有用印成之表冊登記的。紙張質料，及表冊之式样，大小厚薄均無合理之研究設計，且登記人員过于忽視写字艺术，字体潦草几于难以認識。今后改革登記方法必須于表冊形式和內容上加以研究，譬如就繕写的格式說，有人主張用橫行格式并用鋼筆墨水繕写。此种格式虽亦甚为合理，但我以为有兩点不便的地方：第一，既用鋼筆墨水繕写，就要采用洋紙，太不經濟，且違背政府提倡國貨的宗旨，第二，橫行格式不容易适合一般人士之習慣，我虽然主張整理档案要訓練新人，但一般旧人之可受訓練者，仍以着重旧人之訓練为原則，不良之习气固不可有，無關宏旨之旧习

慣，仍以尽量迁就为原則。所以我主張登記表仍以直行格式用毛筆繕寫为宜。

(三)編號标准不划一，文書登記須每件給一登記号。同一机关內各部門登記文書之編號标准多不划一。因此查考困难，減低登記效用。文書編號可有下列五种标准：

(1)以主办部門为編號标准，將应登記的文書依主办部門分类，并各冠以主办部門之代字，然后依次編號。就省政府組織說，可用秘，民，財，教，建等字，各字之號碼各自成一系統，如秘字第一号至若干号，或民字一号至若干号，因主办部門系依照机关之职掌划分，故文書依主办部門分类編號就等于依照职掌分类編號，对于文書之分送及核办可有很大的便利，第二节所述具体方法即是根据此一标准編號。

(2)以公文程式之区别为編號标准。將应登記文書依照文別分类，并各冠一表示文別之代字，如呈，咨，函，令等字然后依次編號，各字之號碼各自成一系統，如呈字一号至若干号，或咨字一号至若干号。前一章我們已說明公文分为呈，咨，函，令等类原为不合理的文書制度，目前我們虽然不能澈底廢除，至少文書登記可以不必用为編號标准。用文別为編號标准，不仅無便利，且于分送及核办过程中反可增加困难。

(3)以机关名为編號标准。將应登記文件依来文机关或送达机关名分类，然后依次編號，每一机关設一登記簿，其登記号各自成一系統，此种編號标准無便利可言。

(4)以日期为編號标准。將应登記文件依照日期編號，即每日收入文件由一号至若干号自成一系統，次日另由一号編起，又自成一系統，亦有以年为周期，登記号由一号起至若干号止，每年更換一次。此种編號标准亦無便利可言。

(5)以办稿人之名字为編號标准。办稿人最喜用自己名字編列文稿号码。譬如有办稿人名張国昌者，彼經办之文稿必編为国字一号至若干号或昌字一号至若干号，此种編號标准仅可供一人一时之用，于