

G76-30
7

何魯成編著

檔案管理與救心

商務印書館發行



獻給

甘乃光先生

及其同志

中華民國二十七年七月再版

(84385-1)

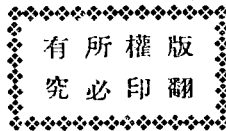
★F二三〇九

徐

檔案管理與整理一冊

本書實價國幣壹元柒角

外埠酌加運費匯費



版權所有 翻印必究

編著者 何魯成

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

(本書校對者王永燁)

甘序

——文書檔案改革運動的回顧與展望——

中國行政之需要改革，乃鐵一般的事實，行政改革的目標，在增加效率，有效率的政府是否即可增加人民福利，此乃政治或政策的問題，政治或政策隨時代需要而不同，但運用政策的機構人員與工具，當現代化效率化，此乃不易之原則，以手工業之工具，絕對不能發生現代機器之作用，所謂改革行政，即改革運用政策的機構人員與工具的問題，使之現代化，效率化，政權無論如何轉移，而此運用，不能不講求效率，此現代由君主政治轉為民主政治，或由民主政治轉為獨裁政治，而行政改革運動，仍在不斷的進行，就是這個緣故。

在中國，行政的改革，與別國一樣實為一樁不易進行的事情，要有學理的研究，要有事實的需

要，要有實際可行的方案，最重要的，不可即由此而發生政潮，因此運動若在初期，即行發生激烈的反抗，則此運動即易挫折，我前數年在發動這個運動之先，曾參看各種運動的始末，就新文化運動而言，其要點實在文言改白話，此種文化工具的解放，乃使後來各種文化運動得新工具而推行便利，更因利用此新工具而使各文化層發生解放的自覺，各級行政的改革亦然，當使各級政府人員有改革的自覺，然後其他的改革運動，自然應運而生，於是遂定各級政府人員感覺最敏而人人有關的文書檔案改革爲入手之初步運動，問題比較的小，而範圍與普遍性比較廣大，故遂用二年的工夫，從事研究試驗，使有實際具體的方案，方不致徒託空言而收運動之實效，後來知王雲五先生在商務印書館曾從事合理化運動，中經波折，遂往上海與王先生長談，結果他認爲此種改革運動，對物易而對人難，更知此爲合理的入手辦法，故毅然進行。

幸而於二十二年六月，行政院召集改革公文檔案之會議，由著者主持其事，各部會均有具體的方案，其結果之大者，在文書方面爲公文改用標點，在檔案方面爲卡片之應用，至於手續之改革，因各機關而不同，然亦多少有成就，此問題遂爲當局所注重，隨之而有行政效率會之設立，此會進

行頗多，而見效者以此爲最著。

行政效率名詞既出，而見效如此，論者謂此乃小問題，真欲行政之改革當以改變機構，擴廣文官制度，改革預算制度爲先，此誠重要，會中亦何嘗無所研究，不過均提不出，縱能提出，亦未易生效，以其關係人事太多，很有發生政潮之可能，處前數年之環境，當局別有苦心，非一言可以自了，東顧日本，行政機構改革運動，以軍部萬鈞之力，尙且不易實現，可知改革運動與革命運動，自有其不同之處，而吾輩體會當局苦衷，實亦有其難言的痛苦，這不是自作解嘲，不過使責備我們的人們，知到一點真相。

二

現在再說回本題，文書檔案改革工作，不始於我們，陳立夫先生在中央黨部，蔣夢麟先生在教育部，黃伯樵先生在上海市公用局，都是成績昭著的，但可惜的沒有擴大來做一種運動，此種運動之興起，實在起原於汪院長在行政院時代所召集之會議開始，繼之者則我在行政效率會利用內政部文書檔案連鎖辦法之試驗，此法出後，江西省政府即派員來部練習，廣西省政府亦派員調

查，其餘京內外機關來研究者甚多，後於二十四年春間轉職武昌行營，再將文書檔案連鎖辦法試驗，改革之點頗多，即於武昌縣舉行試驗，又於到四川之便，在省府演講數日（當時並不限此題目）此種運動，遂由省而縣，擴大起來，因有我請周連寬孔充兩位先生將試驗結果，寫成文書與檔案兩部小冊子（當時尚有區家僕先生所著的縣會計制度之改革一書）出版分送，在此期間，此種工作已在各地生根，影響甚大，新方法亦多，我因近來注意於經濟建設運動，對此不能詳舉，但我對此種運動之經過與將來之展望，尚有敘述之必要，使後來研究此問題的同志，可作參考的資料。

三

先從內政部初期運動說起，我到內政部後，覺得內政部當時的文書和檔案的處理，有下列的缺點：

（一）收發文無總號數 內政部過去的收發文，都是用司作單位，收發文號數都加上各司的名稱。所以實際上，內政部，雖有總收發處處理全部收發文事宜，但是沒有公文登記的總號數。公文登記沒有總號數的缺點，就是要檢查該部的公文與總數，和分析一年度公文的内容和地域，都

困難。但是公文統計，本是一個機關的重要工作，因為可以表示該機關推行政令的實況，並且也可以表示該機關權力到達的區域。

(二) 行政不集中。內政部檔案管理雖有總檔室，實際是採分散制，各司各自為政。各司有各司的組織，分類及辦法。而各司各科又有不同的分類和方法，結果弄成六司二十餘科檔案的管理和方法，參差不齊。內政部後來決定採用行政集中制的管理方法，但是在各司檔案制度之下，要想在極短時間內，將該部各司科保管方法和檔案分類全部統一，當然不容易辦到。不能不在環境和事實雙方兼顧的條件下，另謀一種過渡辦法。先將總收發處改組，凡是總收發處範圍以內的各種工作，先求它統一，並且使總收發處與總檔案處發生密切的連鎖的關係。以總收發處的統一，助成各司檔案管理制度的統一，以達到改革檔案管理的目的。

(三) 遺失文書不易查考。內政部的文書，一方面沒有收發文總號數，一方面檔案又是分司管理，如果文書遺失，極不容易查考。採用統一辦法以後的文書，都有收發文的總號數，可以減少文書的遺失，就是遺失，也不難查考出來。

(四) 新舊檔案整理不能劃一。新案是指國民政府建都南京，內政部成立以來的檔案，舊案是指前北京政府時代內務部的檔案。新舊方法不同，最感困難的是調卷，同時在管理上，效率低，費力大。

上面四種弊病，並不是內政部所獨有，一般機關的情形，也相差不多，舊制度，舊方法，缺點很多，是迫切的需要改革。改革的方法，如果能將文書收發與檔案管理，達到分類統一及行政集中的二點，原有缺點，可以掃除過半。行政集中，雖然是一紙命令，可以實行的事。分類統一，卻須一個較長時間的試驗和修正。

1. 連鎖的辦法

在改革以前，收發處對於來文，只要負分司的責任，改革以後，收發處就要代替檔案處作分類工作，預先製就一種分類表。內政部的公文，大部份當然不出乎內政部職掌的範圍，所以內政部檔案，便可以依照內政部所掌管的事務分類。收發處既能將公文分類，將來全部檔案，按新分類編目後，就可以調出有關係的檔案隨文附送。

收發處公文分類手續，是先在公文上加蓋下列一個木戳。

廿三收
號

「廿三」是代表中華民國二十三年份，「收」代表收文，「廿三」以上的空白，預備加蓋分類號碼。「收」以下的空白，預備填寫公文的總號數。收文經過分類以後，登錄在活頁簿上，每份用複寫紙複寫二張，連面張共有三張，發文簿也一樣，它們的格式如下：

總收文簿

		號	數
		文	別
		檔	號
		文到	月日
		來機或名 文關人	
		事	
		由	
		附	件
日月	日月	日月	送分
		備	
		考	

檔案管理與整理

總發文簿

				號數
				文別
				檔號
				發文月日
				收機或名 文關人
				事
				由
				附 件
				備
				考

中央各機關中繼內政部而實行文書檔案連鎖辦法的，是教育部。教育部曾派員赴內政部調查，對於各項實際情形，調查極爲詳盡，而就教育部的情形，將辦法略加酌量修正如下：

(一) 教育部原來就有收文發文總號，比內政部原來由各司自列號的辦法，已是進步。

(二) 內政部的分類工作，是由收發處職員代做，因爲收發處的職員，不完全明瞭檔案的情形，或者對於分類的工作，不熟練，所以常有錯誤發生。教育部都把檔案室原任分類工作的人員，調往收發處，司分類的工作。工作方面，便很順利。

(三) 教育部起初的分類號，也和內政部一樣，兼有分司的性質。後來覺得二者有時不能一致。就把它分開了。在收發文簿上，也多「分送」一欄。

(四) 教育部着手的時候，便採用油印收發文單，沒有經過複寫的一個階段。

內政部的試驗，大體上是已經開闢了一條大路，原則是樹立了，在方法上，當然還有許多地方需要修正，教育部的辦法，便比較內政部爲妥善，到二十四年的春天我轉職武昌軍事委員會委員，長行營第五處的時候，決意繼續試驗，在行營的試驗，大體上仍是沿襲着內政部的辦法，不過辦法

中有幾點，是在內政部未及試驗的如下：

2. 稿面的改良

連鎖法的實行，當從稿面開始。稿面改革的要點有二：一是每個負責人於公文經過時，都要在稿面上註明月日時。這樣一來，不但稽延的責任，容易明瞭，延攔的弊病可以免除，就是在檢查對照時，也可以一目了然。現行的稿面，雖然也有這種規定，比較改革後的稿面，就欠周密和詳盡了。二是增加項目，使公文處理的手續，格外完備。這次改革公文檢查制度和編製收發文單，多用這稿面做根據，這種新稿面不特對於公文檢查，很有幫助，就是在閱稿的時候，也格外清楚。在行營試用的結果，頗覺滿意。

(式格面稿種二第)

稿營行長員委會事軍府政民國

甘
序

秘書長 月 日 時		參謀長 月 日 時			主任 月 日 時			委員長 月 日 時		由事	文來
副處長 月 日 時			處長 月 日 時			五處會稿				字第	號
月 日 時		月 日 時		月 日 時		月 日 時		月 日 時		別文	
										機送	達
										中華民國廿四年	中華民國廿四年
										中華民國廿四年	中華民國廿四年
										月 日	月 日
										時	時
										處發	總收
										第	第
										號	號
											件附

一三

(式格面稿種四第)

稿營行長員委會員委事軍府政民國

甘
序

										由事	文來
副 處 長					處 長						字 第
月 日 時					月 日 時						號
											別文
檔 號	秘 書	科 長	專 任 員	專 法 規 員	處 員	科 員	辦 事 員	交 辦 期	碼 檔		機 送 關
	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時			
	歸 檔 期	收 書 期	登 刊 期	蓋 印 期	校 對 期	書 記	錄 事	交 繕 期			別類
第											件附
號	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時	月 日 時			

一五

3. 收發文單的改良

收發文單，在內政部試驗的初期，是用活葉簿複寫的，但是複寫紙的顏色不能耐久，並且一次祇可寫三張，不夠分配。所以在行營的試驗，就改用油印了。以前用墨筆寫在收發簿上，現在就寫在油印單上。工作並沒有增加，只是書寫的技術不同而已。格式和活葉簿，亦稍有改變，以適應多方面的用途。最顯著的改革，是收文單上空出一格，補填發文號數，發文單上也空出一格，填收文號數。這種設計，目的在便利公文檢查。原有的「文到月日」和「發文月日」二欄，都取消了，因為收發文單，是按日繕寫和油印的，只要註一個「月日」，不必再在每件公文的下面，都註「月日」了。後來我再在禁烟總會試驗時，又有一點改革，就是增加了「分配」一欄，檔號就填在備考欄內。

收文單格式

第五處收文單	檔 碼	
	收 號	
	補 填	
	機關或人名	
	文 別	
	事 由	
	歸檔日期	月 日 歸 檔
	附 記	
年		
月		
日		

發文單格式

第五處 發文單	檔 碼			
	發 號			
	收 期			
	收 號			
	機關或人名			
	文 別			
	事 由			
	年	歸檔日期	月 日	
	月			
日				

廿
序

4. 公文檢查的改革

在內政部試驗時，檢查公文，採用日本式的銷號辦法。經內政部的試驗以後，發現這種方法有四個毛病，一是銷號單如果用鐵絲夾在文件上，容易遺失，如果貼在文面上，又要妨礙視線。二是文面上的簽條多的時候，填寫和抽取銷號單，都要感到困難。三是彙集和對照銷號單，也並不方便。四是銷號單祇能作一處的檢查工作，其餘各科室仍舊要另製一種檢查工具。在行營的試驗，就將收發文單改革，使文件的登記與檢查，都集中在收發文單上，一方面對照既然便當，對於公文的核閱也無妨礙。規定每星期檢查一次。檢查的程序，可以分爲二層，第一層是各科室收發員，將每日發文單內的收文號數對照收文單內的同一號數，在「補填」欄內填寫發文號數，如果是存查或移歸他處辦理的文件，亦填寫「存」「移」字樣。這個收發文單，就是將來填寫「公文檢查單」時的根據，對於未辦完的文件，就要另外預備「科公文檢查簿」，每天在簿內（未辦完）（簿號）欄內，填明辦理情形，和簿冊號碼。這個也是將來填寫「公文檢查單」時的一種根據，科收發員對於「存」「移」及「未辦完」的文件，在每星期六日根據「科公文檢查簿」填入「公文檢查

單」內，填畢送交處長辦公室收發員，當時有人以為「科公文檢查簿」可以歸併收文單，但是「科公文檢查簿」上面所記載的，全是科公文處理的情形，像「送達處所」、「辦完」、「未辦完」等欄，並不是收文單上可以包括的。第二層是由處長辦公室收發員將各科送來的「公文檢查單」彙齊，另編一個總公文檢查單，呈處長核閱。

科公文檢查簿格式

		碼 橋
		蓋 送 章 達 完 機 辦 關
		完 辦
		完 未 簿 辦 號

然要感到不便。在行營試驗時，便採取「化零爲整」改用一種戳記來替各種戳記。手續方面，就簡便得當。這種「化零爲整」的戳記，在普通行政機關，時間不十分迫切的，也許不甚見到他的效率，聽說中央通訊社廣州分社使用化零爲整的戳記，發稿便顯著地快捷得多了。

政				
收文第				號
廿四年	月	日		時
科	月	日		時
交				辦

禁 煙 委 員 會 總 會	總收文第				號
		年	月	日	午到
	祕書室			字第	號
	祕書室	年	月	日	午到
	第組			字第	號
	第組	年	月	日	午到
	主辦者				

甘
序

6. 檔案的整理

內政部整理檔案，因程序和手續上的繁難。對於歸卷調卷的需要，有時就不能適應。行營整理檔案。在原則上並無差別，對於程序的先後，重新加以規定。歸檔文件先由出納員點收，並且在收文簿上（就是收發室送來的收發文單，把它彙訂起來的，）加蓋歸檔日期，由編日員歸入前案，或者另立新案，如果是立新案的，就在文件上原來的分類號碼，加編子目或案號，並登記在案卷目錄單上。整理舊卷，規定一律先行分類，第二步裝釘，第三步寫卷夾，第四步將案卷分類排架。雖然尚未編目，但是在調閱上，不會發生困難，因為案卷本身有它的索引效能。其餘填寫案卷目錄單及編製分類目及標題目錄等手續，可以等到全部舊卷分類排架後，再行補充。出納處是案卷歸調的樞紐，除訂立了各項規則之外，並且規定有「調卷證」「調卷條」及「案卷卡」三種制度。

調卷證正面式

姓名	職務	檔號	總號	件數	調期	還期

甘
序

調卷證反面式

檔號	總號	件數	調期	還期

調卷條式

檔號	總號	件數	日期
案名			
調卷人			

二五

四

我們不要以為文書和檔案處理的改革是一件平常的事，由處理上碰到很多的困難，也許因此而影響到一個重要的新制度的效能。如省政府合署辦公，一般文書處理的手續，都如下表。

現行省府合署辦公文書收入系統表

(收入) (登記) (遞送) (分廳) (遞送) (登記) (遞送) (送廳) 省府傳達 | 總收發 | 公役 | 祕書處 | 公役 | 總收發 | (公役) (傳達) (收入) (遞送) (分科) (遞送) (登記) (遞送) (分股) (遞送) | 廳收發 | 公役 | 祕書 | 公役 | 科收發 | 公役 | 科長 | 公役 | (分辦) (擬稿) 股長 | 科員 | 事務員 (總經十八人之手)

現行省府合署辦公文稿送核系統表

(送核) (初核) (登簿) (復核) (遞送) (重核) (遞送) (核印) 科員 | 股主任 | 收發 | 科長 | 公役 | 祕書 | 公役 | 廳長 (登記) (遞送) (轉送) (遞送) (初核) (遞送) (復核) (遞送) 廳收發 | 公役 | 省府總收 | 公役 | 祕書 | 公役 | 祕書長 | 公役 (判行) | 主席 (總經十七人之手)

這種情形，將使省府合署辦公的新制，因文書處理的麻煩遲緩，發生不良的影響。有若干省的廳長不滿意合署辦公，就是在這一個原因上。

文書處理要更求快捷，除以上各項外，我們最應該研究到分級負責的辦法。現在各機關辦事的情形，表面是層層節制，而級級實際不負責。據說某機關有一件文書，稿面審核的圖章簽字都齊了，滿了，到了錄事手裏，翻轉來抄，稿紙還是白的，沒有一個字。錄事不敢聲張，去問辦稿人原來辦稿人在另一張紙上草了稿，忘記謄到稿紙上，只在稿面簽名蓋章後，夾混在一疊文書裏，於是科長，司長，祕書，常次，政次，部長都照例在稿面審核了，發交錄事去抄。錄事既把稿面翻轉來，纔發現這「無字的稿。」所以現行的情形，表面是層層節制，實際卻未能級級負責，徒然文書多兜圈子，結果竟有「無字的稿。」現在各司分科職掌規則和處務規程太簡略了，各長官有些是太躬親庶務了，所以主管人員，如某機關的祕書處長，權力只能批准二十元以內的用費，每月每個職員支領薪金的支票，都得由長官親筆簽字。這種情形，實無級級負責可言。所以我以爲各機關的處務規程，應詳細規定各主管人員專責處理的事項，由各級主管人員應負的責任。在某種範圍內，司長有權處理，文書

便由司長簽名便可發出；某種範圍內，科長有權處理，文書由科長簽名便可發出。如日本縣政府的公務處理，把各科長得處理的事項，都規定很詳細。例如土木科長得處理的事項，便有下列的各種：

(一) 關於道路有下列事項之處理

1. 關於家屋出入及定地之占用許可事項（除係公共團體請求者外，以下同此。）
2. 關於電柱建設之占用許可事項
3. 關於上下水道灌溉水路飲用水路及排水路之占用許可事項
4. 關於攤店之設置及路面之占有許可事項
5. 關於材料堆置場之占用許可事項
6. 關於耕地整理事業之占用許可事項
7. 關於敷設軌條等橫斷道路之占用許可事項
8. 關於公用揭示牌等設置之占用許可事項
9. 關於公共設備較為輕易之占用許可事項

10. 關於道路占用廢止之呈報事項
 11. 關於沿路地形變更工作物設置之許可事項
 12. 關於道路之交通限制及車馬通行之禁止事項
 13. 關於道路敷設內之障害物木竹及崩落石公賣事項
- (二) 關於河川下列事項之許可
1. 關於鋪置之工作物或使用流水及公有水面之占用或使用事項
 2. 關於河川內浚泥事項
 3. 關於河川內障害物岩石之撤除事項
 4. 關於河川及堤防之土石砂礫及其他出產物之採取事項
 5. 關於河川及堤防上水防小屋或渡船小屋之新築及改築事項
 6. 關於河川堤防堤外地及沿岸地之竹土木石砂礫及石炭等堆積事項
 7. 關於木材沿川而下之事項

8. 關於依河川法施行規程第九條之占用事項

9. 關於供發電水道或水車以外之流水引用事項（使用水量每秒五方尺以下的）

（三）關於發電水利下列事項之處理

1. 關於發電水利使用呈請納入保證金之送還事項

2. 關於發電水利使用工事着手與竣工向主管省報告事項

3. 關於十匹馬力以下發電水利使用之許可事項（屬於供給共同和自己家用或電氣事

業者除外）

4. 關於前項許可後之各種申請及水利權移轉失效等處分事項

（四）關於砂防指定地下列事項之許可

1. 關於砂防指定地之落葉採取事項

2. 關於砂防指定地內之牛馬放牧事項

3. 關於砂防指定地原野之小火盆設置事項

4. 關於砂防指定內之土石採掘事項

5. 關於砂防指定地內植物根株之採掘事項

(五) 關於國有財產下列事項之處理

1. 關於境界查定鄰接地主之會同請求事項

2. 關於對於鄰接地主之境界查定終了通知事項

(六) 關於鐵路軌道及水道下列事項之處理

1. 關於軌道敷設關係之道路河川管理之工事施行認可通知事項

2. 關於軌道工事着手及竣工呈報向主管者報告事項

3. 關於水道國庫補助金之請求事項

4. 關於基本水道國庫補助條件各種申請書類之呈請事項

(七) 關於縣土木工事下列事項之處理

1. 關於經常部土木費之支出的土木工事內工費三百元以下之施行與其設計變更及施

行位置變更事項

2. 關於不超越契約期間之二分一日數之竣工期限延長事項
3. 關於因工事施行所發生概算價格五十元以下之舊料處分事項
4. 關於工事施行上必要之房地及建築物之臨時借用事項
5. 關於工事竣工檢查委任事項

(八) 關於縣費補助工事下列事項之處理

1. 關於竣工期限之延長事項
2. 關於工事竣工檢查之下命事項
3. 關於設計變更而縣費補助工事不變更既定計劃之補助金事項

(九) 關於土地收用下列事項之處理

1. 關於土地收用裁決申請書事項
2. 關於收用審查會之費用徵收事項

3. 關於代執行之費用徵收事項

4. 關於收用審查會之裁決報告與謄本給付事項

(十) 關於職工人夫之使役事項

(十一) 關於不動產之登記囑託事項

那末，許多非重要的，例行的文書，都不必經由最高級長官畫行之。至如長官要知道全部收發文情形，看收發文摘要便夠。長官也可以規定自己必要看的文書，如(1)關於在若干以上之經費收支；(2)關於用人；(3)關於新法規；(4)關於含有某種性質之新案件；此外誰辦得錯辦得好，按着各主管人員所負處理事項的責任，只要能夠信賞必罰，自臻上理。蔣院長處理文書，都憑摘要簽呈，所以能夠執簡馭繁，精神沒有白耗。所以我們由文書處理需要快捷一個觀點，便要牽動到處務規程的大改革，要使各長官能多用精神，多用時間去規畫大政，振飭紀綱，推動實際工作，而不必老是案牘勞形。

五

文書的程式，我以為也應該盡量地解放。現在有許多大學畢業生，專門技術人員，平常寫文章都可以條暢達意，但一做起機關文書來，便會鬧笑話，便會格格不入，辭意暗晦，這是因程式作祟。好些機關不能盡量用新人才，好些新人才被格於文官考試，好些新政成了紙面文章，也都是程式作祟。如江甯在實驗縣時候，用了不少大學畢業生，但他們因為學習文書，花了相當的長時間。所以文書的程式，應該盡量求其簡易，而完全行用白話，是文書簡易化，平民化的一個辦法。既行用白話，連帶便應行用簡體字，以貫徹平民化的意義。我國古時由篆書改做隸書，是因「官獄職務繁」，故作隸書「以趣約易」，實為公文的易寫易識。我們現在不只是官獄職務繁，整個國家的業務都要迎頭趕上去，所以文書盡量行用簡體字，也可以推進民衆教育，以便約定俗成。現在是百廢待舉，與民維新的時候，文書解放的程式，行用白話，行用簡體字，必有極良好的影響，是無疑的。

關於文書的用具，還要盡量的機械化。如手寫與打字，在速率上便大有不同。不過在縣政府裏，有了使用機械的人，卻不必并有修理機械的人。而在省會及首都則無此顧慮。文書工具由磨墨到用墨汁是一個進步，由手抄到用打字機又是一個進步。我想要促進必更有其他類似的進步，而文

書愈從現代的工具愈是好景象，切忌「抱殘守闕」，「古香古色」！

末了，我還要希望大家注意到檔案庫的設立，這是一代文獻所關。從前因為各機關檔案的管理，很多的方法是太不合理，所以把整理各機關的檔案做第一步，現在的情形，較前顯見進步，行政院以至於縣政府，如蘭谿，武昌等縣，都有成績，設立中央檔案庫將加速推進各方面的進步。

本文之作，動機是因爲何君魯成將近幾年來文書檔案的整理與管理。作爲系統的敘述，尤其詳於檔案方面，故將此運動之經過與作者之感想，作爲較有系統的敘述，俾使留意此問題者作爲參考之資料，何君在行政效率研究會研究檔案管理多年，曾任行政院及禁烟總會檔案的管理人，對於此問題，學理與經驗，均有相當的成就，故樂爲介紹其新著，以供研究此道者的參考，由此而更進發揚光大，則在後繼的人了。

二十六年四月二十四日廿乃光

李序

甘乃光先生常常講起的一個故事：「張之洞做兩廣總督，當時總督府的檔案管理很紊亂，簡直無法調卷，張之洞要整理檔案，吩咐把檔案都拿來，用一根火柴，把牠們燒了，一般幕僚很着急。張之洞卻說不要着急。如果有前案的，你批叫控訴的人再詳敘事由，你就明白了。」我國的檔案，如果不能照張之洞那樣辦法去整理，那末平時就該研究管理檔案的方法了。我國檔案管理，雖可說成立政治組織時便有，但是管理方法，一向缺乏合理的辦法，至於檔案管理的研究，則只是近三年來的事了。所以檔案管理時在我國感到極度困難，因檔案管理不善而影響及公務上之效率和種種積弊，實在很多。改革檔案管理，實在是提到行政率的一個必由之路。

檔案管理是一種技術，所以改革檔案管理，不是幾道命令可收效的。必須要經過一番研究，多次試驗。然而對於這個問題注意的人並不多，又大多輕視它。本來我國檔案管理人員地位很低，喜歡研究大問題的朋友，自然更不屑顧及了。然而這個問題，一日不得解決，行政效率便感受很大的

影響，有許多積弊也無法解除。我國各機關檔案的管理均不妥善，只有程度上的差別，如果有了妥善的辦法，各機關都可試用。因為檔案管理是一種技術，不是主義或政策，只要有妥善的辦法，各方都是樂用的。這正如希特拉和斯太林都可用福特汽車一樣。現在就須大家研究出一個妥善方法，來供各方的需要。只要有實地效驗，就可大家做用了。

行政效率研究會在成立的時候，就着手研究檔案管理，行政院也召集了各部會，會商改善方法。內政部教育部首先試驗甘乃光先生的文書檔案連鎖法，一時各機關均有改善的傾向，及二十四年行政院及所屬各部會檔案整理處成立，這種研究工作，更有進展。檔案整理處雖只有四個月壽命，但它卻完畢了調查，奠定了後來改革行政院檔案管理的基礎。自從檔案整理處取消後，這項研究工作，仍由行政效率研究會擔任。工作並未間斷。二十四年十月乃着手整理行政院舊卷，成績頗好，更於二十五年從事管理新卷，也有相當收穫，我們平日許多理想，多得着證實和修正。檔案管理到了今日，誠不能說成功，也說可有一個段落，即對於各項問題，卻有一個比較妥善的辦法。

我們所作的調查報告蒐集之材料，僅在二十四年由檔案整理處出版了一本檔案專號。及散

在行政院效率上的幾篇文章，各方都希望知道研究的結果和較進步的辦法。寫作這本書的人，必需是始終參加研究及實際從事工作的人。何君是有資格寫這本書的人，因為何君不僅在行政效率會檔案整理處擔任檔案管理的研究工作，有不少的貢獻，並曾經指導過若干機關的檔案管理改革，都獲得了成功，這本書雖由何君一人寫作，其中許多辦法卻經過許多機關實行，並與許多檔案管理人員討論的。這可以說是中國檔案管理改革到現階段的一個結晶品，何君的研究實驗工作達三年之久，被調查之機關達百餘，及在行政院禁烟總會等機關之實驗，這些都可保證這本書的價值。

李樸生



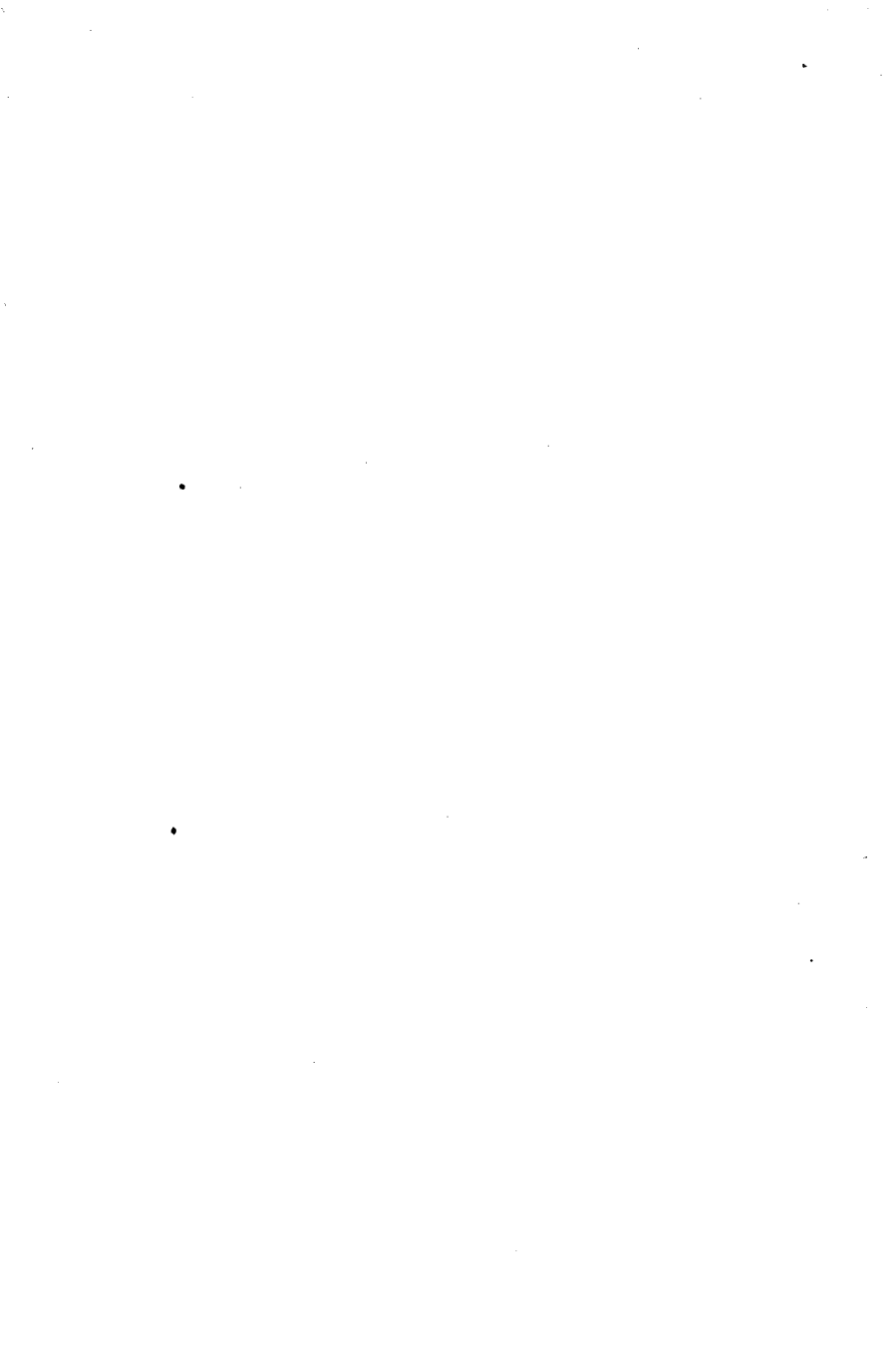
張序

何魯成先生幾年來對於檔案問題研究的努力和他實際參加整理檔案工作的積極精神是我深知道而且是極佩服的。以他的經驗和熱心來寫這本書可以說是如烹小鮮。國內出版界關於此類的書籍本不甚多，這本書應當是最完善的一冊。

檔案管理，無論在政府或私人的組織中，都是很重要的。近來我們常聽見科學管理的呼聲，好的檔案制度實在是科學管理的起碼條件。

檔案問題看上去很小，事實並不如一般人理想上的簡單。整理舊檔案，樹立一個新的管理制度，裏面的曲折困難非實際做過這一套工作的人不能夠體貼理會。何先生是過來人，書裏的話不是嚮壁虛造的，我希望從事於改善檔案制度的讀者能夠三復其言，也許在工作的過程中可以減少許多不必有麻煩。

張銳二十六年二月廿日



自序

我的開始研究檔案管理，是很偶然的一件事。三年前我到一個縣政府去參觀，發現有許多積弊，是與檔案管理有關係的，同時我又覺得檔案管理不是一道命令可以改革好的事，希望檔案管理人員自動改革，成效一定很少，一者由於能力，一者也由於懶性與把持的願望。我在民國廿三年春天，便開始蒐集材料，和調查各機關的實際情形，作研究的準備。是年十月我從北方回到南京來，比較很空閒，我寫了一篇檔案管理改革的文章，這便是檔案管理改革的芻議，後來登載在行政效率一卷十一期的。這時候，行政效率研究會已成立了，對於檔案管理的研究很着重，行政院也召集了各部會商討論檔案文書的改革，而各機關已開始注意這個問題，並卻有許多機關已着手改革。改革檔案的前途，在那時候，是很樂觀。我看到這種情形，惟一的感想是中央各機關究竟比地方機關好得多，前進得多，我如果想研究這個問題，要有一點成就，非在南京有一較長時間。檔案管理，是要從調查比較兩方面着手，南京機關多，各種性質的機關都有，又是蒐集材料的好處所。所以研究檔

案管理，非在南京不可，我放棄了北行的計劃了。

我因為要得知行政效率會同人方面的研究情形，我去晉謁主持該會的甘乃光先生。當日談話頗多，我記得的甘先生的話是「檔案管理是不能全憑理論的，你沒有管理過檔案，研究的時候，必定要感到隔膜，而你研究出來的東西，實際上未必能應用，不果中國各項事業都不發達，你假如能專力研究二年，一定可以成一個專家了，」這簡短的一段話，我聽了，很感動，一方面給予我這個年青人一個無可比擬的鼓勵，同時又指示了我研究的方法。我那時候，就決意在二年之內，專力研究這個問題。可是我得維持我最低限度的生活，而又有全部時間，來做研究工作，這就是說我要找到一個以研究檔案管理的職業。這本是難遇的機會，可是不久我就找到了，這便是行政院所屬各部會檔案整理處的成立。我有了這個機會，纔有今日這一點成績。

行政院所屬各部會檔案整理處，主持者本為甘乃光先生，未及成立，甘先生就到行營任職。代辦者是研究文獻檔案的滕若渠先生，和張伯勉先生。檔案整理處的初步工作，是調查，我就在這個時候，到南京各機關去調查，差不多費了半年功夫，所蒐集的資料很多，又到各地方機關去徵求資

料，差不到各機關的資料，是完全了，從比較上我對於檔案管理的實際情形，有了一個澈底瞭解。當時就擬了一個整理方案，刊載於行政效率之檔案專號，不幸因政府財政困難，檔案整理處，在二十四年六月底便裁撤了，它的成立期是二十四年三月一日，僅僅四個月，便夭折了，它纔完成了它的初步工作——調查。

檔案整理處雖然取消，可是檔案管理研究，卻沒有停止。不過把這種研究工作，移在行政效率會。主持者在徐景徽先生外，仍是滕若渠先生和張伯勉先生。人員雖是改少了，可是研究的興趣，仍很濃厚，繼續調查工作，整理所蒐集之資料，編製報告，擬具方案，集會討論等，仍是照常進行。於二十四年十月開始整理行政院之舊卷，這是我從理論到實踐的起頭。一切理想，都有實驗的和修改的機會。又於二十五年二月接手管理行政院之新卷，這是中國最大一次的檔案管理改革。工作上所發生的困難很多，大多不屬於技術方面，而屬於人事方面。我在四月底脫離這項工作。在這二個月中，我經歷了許多困難，凡是關於技術方面的困難，我都克服了。這二個月我有極大的進步，我的理想都證實了修正了，我對於檔案管理，才有了一定的辦法。所有的怨氣，都可為這種收穫補償。四月

後我一方面又在禁煙總會整理檔案，一方面便開始寫這本書，因為這本書的性質，在以前，尙沒有見到，很難動手。原稿有過三次大的更動。到十月底，才全部完成，又請幾位檔案管理人員閱看和批評，修改的地方很多，十二月底，方具備了現在這個面目。我自己還是不大滿意。

這二年中，我收到許多信和許多人的訪問，都是關於檔案管理的。我有一個感想，就是中央機關的檔案管理因人力財力充足，較地方機關來得好，也沒有地方機關來得嚴重。現在有很多地方機關很振足。確是想改革檔案管理，可惜在方法上，似尙有研究之必要。我所以寫這本書的動機，也就是應各方需要的迫切。不敢說是很完善的一本書，但現行辦法和各方意見，大都蒐集在這兒。所有辦法，也多經實地試驗，自信頗可供各方參考之地方。

在行政效率會時指導我研究工作是張伯勉先生和李樸生先生，因為調查的便利，更認識許多位檔案管理同志，今日的成績，全是他們的賜予。在此鄭重道謝。檔案管理到今天，尙未能盡如理想，這本書也不完善。希望海內外研究檔案管理者賜予指導，使這書有修正的機會，曷勝榮幸。

魯成二十六年一月一日於南京

目次

第一章 概論·····	一
-------------	---

第一節 何謂檔案·····	一
---------------	---

第二節 檔案之功用·····	七
----------------	---

第三節 中國檔案管理之一般缺點·····	一〇
----------------------	----

第四節 英美兩國管理檔案之情形·····	一一
----------------------	----

第五節 檔案管理之研究方法·····	一八
--------------------	----

第二章 行政·····	三九
-------------	----

第一節 管理方式·····	四〇
---------------	----

第二節	職掌·····	四七
第三節	組織·····	五〇
第四節	人員·····	六〇
第五節	工作分配·····	六八
第六節	經費·····	七一
第七節	顧問與合作者·····	七一
第三章	文書檔案連鎖法之理論與實施·····	七三
第一節	文書收發與檔案管理之關係·····	七三
第二節	各機關文書處理之一般狀況·····	八五
第三節	文書檔案連鎖法之理論根據·····	一三三
第四節	內政部教育文書檔案連鎖辦法實施之經過·····	一五七

第五節 實行文書檔案連鎖法之困難與改進方法……………一七〇

第四章 點收與登記……………一七五

第一節 點收之意義……………一七五

第二節 各機關點收之一般情形……………一七七

第三節 點收之各項問題……………一八三

第四節 登記之功用……………一九一

第五節 各機關登記之一般情形……………一九六

第六節 登記之各項問題……………二〇九

第五章 分類……………二一五

第一節 分類在檔案管理中之地位……………二一五

第二節	各機關檔案分類之實際情形	二二〇
第三節	檔案分類表應具之理想條件	二三〇
第四節	理想之分類表	二三六

第六章 編目

第一節	編目之必要	二五六
第二節	各機關檔案編目之實施情形	二五八
第三節	書本日錄與卡片目錄	二七八
第四節	分類目錄與標題目錄	二八三

第七章 歸卷與調卷

第一節	歸卷與調卷之重要性	二九三
-----	-----------	-----

第二節	歸卷之方法·····	二九五
第三節	一件覆文涉及二案以上之歸卷辦法·····	三〇三
第四節	調卷責任·····	三〇七
第五節	調卷方法·····	三一二

第八章 皮藏····· 三一七

第一節	檔案皮藏在檔案管理中之地位·····	三一七
第二節	各機關檔案皮藏之實際情形·····	三一九
第三節	卷夾·····	三二七
第四節	卷櫥·····	三三四
第五節	附件與案件·····	三三七
第六節	檔案之保存年限及銷燬方法·····	三三八

第七節 檔案裝釘問題……………三四四

第八節 檔案之防護……………三四八

第九節 公文數量減少問題……………三五〇

第九章 舊卷之整理……………三五三

第一節 整理舊卷之必要與利益……………三五三

第二節 禁烟總會整理舊卷之經過……………三六二

第三節 行政院整理舊卷之經過……………三六七

第四節 蘭溪縣政府整理舊卷之經過……………三七〇

第五節 舊卷整理之困難與改革方法……………三七五

第十章 行政參攷資料……………二七九

第一節	行政參考資料之功用·····	三七九
第二節	行政參考資料之種類·····	三八四
第三節	行政機關之圖書館·····	四〇六
第四節	行政參考資料之蒐集與保管·····	四一二
參考書籍及雜誌論文·····		四一五

檔案管理與整理

第一章 概論

第一節 何謂檔案

一般人對於「檔案」一名詞，每多不解。多以為公文即檔案，於公文與檔案二名詞，不加區別。實則檔案固為公文之另一名稱，惟並非一機關內之公文，均為檔案。公文與檔案之區別，有二種意見，自時間言，有以為凡一切公文案件，自收到以至於其保存之日，均為檔案。如照此派意見，則一機關內之收文及復稿，在未歸前，即屬檔案。實際上檔案室之權力僅限於已歸檔之文件，文件在未歸檔前，富於流動性質，在各個時期，其保管及處理之權力，屬於各個不同之處所。況文件本身之存在，

亦不能確定。例如來文之附件，可隨發文送至另一機關，或附件本身尙須有修改之處，則又須隨復文發回。故文件收入時之附件，不能作爲檔案，因其並不保存及辦理本機關之內。卽正件亦可因職權關係，非本機關權力所能辦理者，則移送具有此項權力之機關，有另具移送文者，如在同一行政系統之下或直隸於一個機關之下，更不必具移送文。禁煙總會辦理禁煙行政中之控訴案件，如該案已判決爲請求更判者或案涉軍法範圍者，則移送軍法處辦理，例不具移送文。文稿在辦妥後，尙未發出前，有因事勢之變遷，而暫緩封發，甚至根本取消者，故文稿在未發出前，雖一切之手續完畢，對外仍未發生效力也。如此看來，一機關所收入之文件，及擬發出之文件未必一一歸檔，一一保存。凡文件自收入之日起迄其保存之日止，均謂檔案，自數量方面考察，則檔案應爲被辦理完畢而保存於本機關內者，當扣除發出之文件（無論正件或附件）爲本機關收發文之大部份，而非全部。再自時間方面考察，則文件在運行時，非檔案室權力所及，本身之存在又不確定，不能作爲檔案。必待歸檔後方可稱謂檔案。故對於檔案一名詞，吾人可得一種認識，卽檔案非爲一機關內文件之全體，而爲一機關內之文件已辦妥歸檔者。此就時間方面說明檔案之性質。再就空間而論，並非一切

文件，均爲檔案，例如私人交際之函件，商店往來之帳目，不得作爲檔案。檔案必須爲公文書，所謂公文書乃指一機關對機關或個人，所作之公的意思表示之文件，其對象爲大衆抑爲個人，可置不論，惟必須爲公務，而辦理者又必須循一定之手續。一機關長官私人意見表示之文書，不能作爲檔案，必須藉機關內之地位所表示意見之文書。此爲檔案在空間方面之限制。文件除去上列兩種限制，均爲檔案，其性質如何可不論，檔案亦不限文件，檔案之附件，範圍無限制，如辦理禁政，可附煙苗煙具毒品等。凡文內述及者，均可附送，均可作爲檔案。

如上所述，檔案者乃一機關內所收入及發出之公的意思表示之文件及附件，已辦妥歸檔者。惟此項文件及附件，何以稱爲檔案，主要目的，在區別文件及附件，已辦理完畢，其本身已確定，須長期保存，留待參考與文件及附件正在辦理中者。至於「檔案」一名詞之來源，可從中國及西洋兩方面解釋之，西洋方面，相當於檔案一名詞者，共有九個，（一）檔案（Archives）（二）年鑑（Annals）（三）編年史（Chronicles）（四）歷史（History）（五）年行錄（memoir）（六）紀念品（Memorials）（七）契據（Muniments）（八）記載（Record）（九）文書

(Document)以上九個名詞常相混用。一般通用以檔案(Archives)爲多。惜大英百科全書對於此字甚少說明。僅註用以指皮藏屬於國家社會之記載文字之地方。常用複數。英人金青生(Hillary Jenkinson)所著檔案管理法(A Manual of Archive Administration)一書，對檔案(Archives)一名詞，曾云各國語言均喜引用，迄今沿用已廣，本字本用爲指皮藏公共文件或有關歷史之文件之處，以今意表示，當爲檔案室，檔案館，檔案處等，而非檔案本身。惟因誤用已久，遂相沿成習。金氏認爲記載(Record)一名詞，如從通常意義方面解釋，似太廣泛，如從專門意義方面解釋，失之專門，常人不易了解，不若檔案(Archives)一名詞，雖爲誤用，惟沿用甚久，已爲各國語言所採用，可仍其舊。對於此一名詞，應研究其性質，分析之約得下列六點：(一)所謂檔案(Archives)即公務中之一部份文書，皮藏之以備參考。(二)凡爲公務而作之文書，或包含於一公務中之文書，皆爲檔案。吾人於報章雜誌上剪取之材料，如因與某公務文書有關而置於一處，亦爲檔案之一部份。(三)文書無論用何項材料作成，要其爲表示公的意思表示，均屬於檔案之範圍。(四)私人或團體所作之函件，如涉及公務者，亦可爲檔案。我國私人情感在公務中頗佔地位，故甚多此類

函件，對於公務之進程，頗有影響，擬作爲檔案，以備參考。（五）檔案僅限文書之保存於檔案室者，關於此點金氏之論，甚不適用於我國國情，我國有若干機關，如檔案未改革前之外交部，未結束之檔案不歸檔案室仍由各科自行保留。此類文書，理應爲檔案。就我國而論，此條可云檔案及指文書之已辦理完畢留待參考之用，以區別文書之未辦理完畢者。（六）檔案乃度藏於設備完善之檔案室中之文書。檔案貴在可靠，如檔案室設備不完善，或經災害，或經變故，檔案之可靠，卽成問題。近人王芸生著六十年來之中國與日本一書，取材於檔案者頗多，而繆鳳林先生認爲其中有若干函件不甚可靠，大概以此項檔案之來源，非自正式之檔案保管處所得來。金氏上述六點，將檔案（Archives）一名詞之內容，闡述甚明，金氏之檔案定義，甚爲完善，其原文爲：

“A document which may be said to belong to the class of Archives is one which was drawn up or used in the course of an administrative or executive transaction (whether public or private) of which itself formed apart, and subsequently preserved in their own office for their own information by

the person or persons responsible for that transaction and their legitimate successors.

原文大意謂檔案者，其作成乃爲自己行政過程中之用，而隨卽保存於其自己之檔案室中，爲該項檔案之負責人或法定繼承人，自己參考之材料者也（毛坤：翻譯檔案序說）此條定義，較爲可用。

檔案一名詞自我國方面考察，檔案名詞，本非歷代所用，楊賓柳通記略云：「通外文字多書於木，往來傳遞者曰牌子，以前木片若牌故也，存貯年久者曰檔子，以積累多貫皮條掛壁若檔故也，然今文字之書於紙者，亦呼曰牌子檔子矣。」原於關外得紙非易，木簡書字之制，由來已久，清初不變。東華錄順治二年云：「今各衙門奏事俱繕本章，不許復用木籤，從御史高去奢請也。」蓋以滿清未入關前臣工奏事，皆用木籤，入關後乃改革之。檔字與案卷連綴，乃合併稱爲檔案，稱爲檔子，內閣設有檔子房。至於案之一字，據康熙字典引正字通凡官府謂官員及官署之往復文書也。可知案爲文書之複數。我國文字中之檔案二字，適等於西文中 Archives 一名詞。如併合中西文字而對於檔案一名詞下一定義，當爲：

檔案者乃已辦理完畢歸檔後彙案編制留待參考之文書。

第二節 檔案之功用

檔案之功用可分兩方面，一爲供辦理文書之參考，一爲備修史之用。關於第一點，作者曾於改革檔案管理芻議一文中曾云：「檔案和檔案管理的重要，可以下列數點說明之，第一、當我們處理一件案件時，我們先應該明瞭這件事的全部案情，纔好着手，如果隨便辦理，雖是省事，但易發生錯誤，所以當一件案件攔在我們面前時，我們必要調取和該案件有關係的文件，或作一種歷史的回溯，或作一種比較，那是必須的步驟。等到案情瞭如指掌的時候，然後纔據理辦理。第二、任何案件，都不能憑一時的喜怒，作辦理的標準。專制時代，在朕即國家，君主的意見即是法律的信條之下，常常可以同罪異罰，處理前後同樣性質的案件，往往有不同辦法，但在法治的，民治的國家，便不能了。辦理一件案件的時候，如果以前已經辦理過同樣的案件，便應調取和該案有關係的案卷，根據例案辦理。這就可以避免前後的矛盾參差，除非在情勢變遷的時候，對於前後同樣性質的案件，不容許

有不同的處理方法。這樣纔可以說具備法治的條件。第三、處理公務的時候，要比處理私人的事務，還要來得精細和經濟。因為公務上稍有出入，或怠慢，影響是很大的。所以要舉辦一件事，總要審慎周詳，檢查有無前例。雖是很小的一件事，也例不可開，要防止有例可援的藉口，他方面前例的參考，可使我們處理公事省去很多時間。查詢有無前例，不能不憑藉檔案了。要能夠多查檔案，防止開例。這樣纔可說是公務力求適合於經濟的條件。所以從實際上看來，檔案確是行政的機構的一個重要關鍵。

上述三點乃說明檔案供辦理文書參考之功用。至於檔案可備修史之功用，徐旭先生在保存例案議（北京大學社會科學季刊第一卷）中曾云：「例案也叫做案卷，凡各衙門所藏的冊簿訴訟的稿件往來的公文都包括在裏面，材料的豐富，紀錄的翔實，遠不是什麼奏議檔案紅本所能比擬的。」徐旭先生認為中央政府之檔案，可備修國史之用，地方政府之檔案，可備作修地方誌之參考。清代章學誠校讐通義外篇，有三十縣請立志科議，與徐旭先生意見相同。近人滕若渠亦曾倡導之（行政效率二卷十期滕固：檔案整理處理的任務及其初步工作）。美國歷史學會亦曾出版地

〔方檔案之保管一書，與上述意見亦大略相同。我國古代對於檔案，向爲重視。沈兼士先生曾云：「周官有五史，掌一切政教出納之記載，左者學在王官，史之所掌，爲政與學之總匯。故老子爲柱下史，知成敗存在禍福古今之道，號稱博學，爲諸子之巨擘。秦亡後，周氏所藏遺棄無見之者，而揚雄傷之。然蕭何又能收秦丞相御史律令圖書，使沛公知天下阨塞戶口多少強弱民所病苦，以興漢室。以是知檔案關係一代政治學術之盛衰者極大。』魏荀曰：「助中經新簿中之丙部，有舊事皇覽簿，雜事等，隋書經籍志史部有起居注，職官，儀注，刑法，簿錄等類。大率皆當時之檔案文書。古人說「六經皆史」，我們也可以說史皆檔案，精密一點來說，檔案是未摻過水的史料。後代私家著述漸盛，公家之檔案，反形落沒。唐宋以來目錄書中著錄之書籍日增，而一切政學來源記載鼻祖之檔案，士大夫反不屑道及，只爲各衙署中錄事小吏之徒所掌管，偶備檢查而已。閱清代公私載記，每每見銷燬檔案之事，可知其不重視之程度了。」沈兼士先生不僅說明我國歷代尊重檔案，並略及近代檔案管理之日趨沒落。其原因爲書籍之增加及士大夫不屑道及。遂使檔案管理在中國成爲今日行政一亟待解決之嚴重問題。

第三節 中國檔案管理之一般缺點

檔案雖有修史及辦理文書參考之兩大功用，惟中國檔案管理，向無成法可按。中國行政管理，本不長進，檔案管理當然不能例外。各機關中管理檔案之人員，大都年齡較高，久於職務，或者老成持重，因為管理檔案之好現象，如若因循舊法，不求改革，也無足取。何況近代各項事項，均力求速度增加，和講求經濟。舊式之檔案管理方法，自不能適用近代技術化、科學化、事務化之政府組織之中。舊式管理檔案方法，歸納而論，有下列三種現象，使檔案管理在今日有不得不改革之趨勢。

(一) 當新舊官吏交替之時，常發現幾個案卷內，有卷無文，究竟在何任手內遺失，亦無從查考。此可歸咎於中國官吏，素來只講求敷衍，不明白責任，故對於遺失公文，也只求能對付過去，就可不加深究。惟此種現象，除去因各種事變，或監守自盜外，管理方法之紊亂，也屬易犯遺失之一原因。

(二) 舊式檔案管理，不合科學方法，卷冊之規定，無一定之格式，歸檔之程序，亦有屬於重複者，亦或缺乏某項必要之步驟。舊式檔案管理方法，又屬非技術的，專靠管理者之記憶，與幫助管理

者調卷用之幾種簡單冊子，此幾種冊子，惟管理者方能應用。在如此情形之下，如管理者之記憶模糊之時候，便須有很多時間，方能調出案卷。如管理者缺席，則竟無法調卷。

(三) 中國舊習，各機關長官更動時，屬員之能倖免調換者，厥推管理檔案之人員。這或由於舊式管理檔案方法，向不公開，或可說舊式管理檔案之方法，因重記憶，事實上也難以公開，結果檔案管理成爲世襲與師承，遂更復因循舊法，不求進步。檔案管理方法，不僅永不得進步，而管理檔案之人員，更可把持檔案，作種種不法之事。

上述三種現象，爲中國各機關檔案管理之普遍現象。欲促進行政組織之健全，行政效率之增加，經濟條件之適合，改革檔案管理，實屬不可再緩之事。

第四節 英美兩國管理檔案之情形

國外檔案管理方法，大別之，有集中與分儲二法。二法之利害，迄今爭論未已。法國檔案管理爲世界各國首創，最爲發達。法國檔案管理採分儲法，歐美多數國家如合衆國、坎拿大、南美洲各國，皆

仿效法國而採分儲法。上列各國雖多採分儲法，然亦有集中儲蓄全國文件之處所。英國檔案管理方法，由法國北部之洛爾曼人傳入。其後改革之處頗多，英格蘭及威爾斯遂採集中法，與法國之分儲法並行不悖。

大體而論，國外檔案管理方法，多較我國進步，法國有國立檔案學校，具有百年以上之歷史，培養人才不少。整理舊檔在歐洲特別起勁，乃源於歷史家重視檔案，與史源學（*Quellkunde*）一同發達。在法德兩國，頗收成效。然在古代，對於檔案之保存，亦鮮注意。帝王之言行，間有記載保存，其他所能保存者，亦不過為軍事之佈置，王威之宣揚等，而於民間病苦，則絕少保存。降至近代，則保存檔案之觀念，非復舊觀。對於法律之影響於公眾事件者，特加注意。不論其採分儲或集中，管理方法，均經反覆研究，多次試驗，收效甚宏。本節限於篇幅，不能將各國檔案管理情形，詳述無遺。僅將英美二國之情形略述一二，以見一般。

英國於一八三八年之法律規定，將全國各地之舊檔，均須集中於一處，稱為官檔局（*public record office*）。設檔案主任一人，復有助理二人。除印度之文件外，所有官檔，均可由國王命令歸

入官檔局。倫敦官檔局分爲司法檔及國事檔二部。國事檔包含舊內閣各部之檔案，司法檔包含高等法院檔案及財政部法院檔案。此外檔案尙分公開檔案與祕密檔案二種。公開檔案，爲自約翰朝起，加蓋國璽，其中係封地、封官、及各地疆域變更之詔諭等，早年並有外交上之文件，公開送達官檔局保存者。祕密檔案則內容複雜，官檔局管理人員哈達爵士（Sir Thomas Hardy）曾將內容揭示，大致爲造幣、停戰、宮室、俸給、軍隊調動等詔令，將文書固封送達官檔局者。國家文書局（Old State Paper Office）成立於一五七八年，中分內務檔案及外交檔案二部，不久即合併於官檔局。官檔局收藏甚富，所存之檔前後已達八百年之久，爲世界各國收藏檔案最多之處所。

官檔局所保存之檔案，十二世紀前之檔案較少。其後各機關皆移送不調用之檔案於該局，故該局現所保管之檔案，已在四千萬件以上者。官檔局並有研究室三：一爲研究歷史之用，一爲研究法律之用，一爲各機關之代表持有某機關之許可證，前往研究近日之檔案及不公開之檔案。如爲研究一八〇一年以前之檔案，無此限制，僅須完備具請求書得該局允許，取得閱覽證之手續。

英國整理檔案甚早，致力亦多，歷經多次困難，始有今日之成績。彭啓斯先生曾有一段介紹文

字（行政效率一卷十一期彭啓斯：英國整理檔案整史）內云：「英國整理檔案的最早期，是從一七〇三年至一七一九年之間，這時組織了所謂 Lords Committee，調查的進行頗爲散漫，關於司法檔案，該委員會報告說，司法檔案現存 Westminster Palace，在馬廐及洗滌室之旁，故檔案室頗潮濕及發生惡臭，檔案因此腐爛，管檔案之書記拒絕工作等語。直至一七七二年，下院也組織了檔案調查委員會，這可說是整理檔案的第二時期，所組織是 Select Committee 與 Royal Commission，調查方法較第一時期精密得多，他們第一步工作爲編印所有檔案之總目錄（祇限英格蘭及蘇格蘭）和發出種種調查表。這次的報告說，檔案的保存的情形尙佳，可是編排說明頗不清楚，同時極力主張，毀滅沒有的檔案，和印檔案樣本，以備供諸大衆，這個學說全是採自法國的檔案學者。大體上這次的委員會，沒有具體與滿意的建議，在一八一二年印了第一次報告書，至一八三一年止，所有報告書，都是敷衍的官樣文章耳。到了一八三一年，新組織一檔案委員會，該委員會頗欲振作，開始編索引年表等。可是前期的委員會積弊太深，這時欲急起直追，國會已不耐煩，提出質問，結果一八三六年又另組一新委員會。這個一八三六年的委員會，頗有革命精

神，歷舉前任委員會十大罪狀，對前任委員會對檔案的態度一點，頗與我國人有些彷彿，姑摘譯之如下：好好的保存檔案，與如何計劃種種的便利，以備公衆應用，這些事本屬平凡，反絕不能出風頭，今將此重任付與彼等，彼等當然感覺不配幹此勾當，檔案之疏忽，一至於此，爲必然之結果。該會建議設總檔案處，於一八三四年及一八三七年國會二次通過總檔案處法案。三十四年的法案最大特點，就是檔案的行政設永久委員會。三十七年的法案建議設總檔案官，與確認毀滅沒有檔案的必要，提出國會時，有一條很重要的修改，就是公家檔案，向由私人保存者，命令收回。這種情形，在我國未知有所聞否？英國整理檔案史，尙有些趣味之污點。就是財政部收據部份的檔案官，建議將該部份檔案遷至較佳的倉庫，同時將檔案檢驗一下，財政部接收建議，於一八三八年與某書販訂定一條約，書販有遷移檔案之義務，但經整理後，不需要的檔案，該書販有購買權，價格規定每噸八金鎊。原來這全是出賣古書的與財政部一個職員弄的把戲，結果所剩的檔案，只有二噸半，而出售的反有九噸。此事被一個有公德心的書店告發，所以一八四〇年時，又組織一個調查委員會，追究此事。英國整理檔案的後期，是一八三八年至一九一〇年，此期間之各種委員會，前後相繼者，不下十

個之多，每時期的問題與改進，或所開的笑話，在短篇幅中，頗難縷述。但榮榮大者，如一八五八年，對學生參觀費之豁免，和一九〇八年廢除極多可笑與幼稚的限制。至一九〇九年，學生均一律採用參閱證。一八八〇年起已注意地方上的檔案整理，至一九一〇年的皇家委員會（Royal Commission）纔更有顯著之進步。這個皇家委員會製了三個報告，每一個報告分三部：第一部為簡要之報告，第二部是附錄，公事詳細的說明，第三部亦為附錄，各種公事的證據。此外尚有簡要之圖書目錄及極完備之索引。第一次報告一九一二年出版，第二次報告一九一四年出版。每次報告，均費二年的時間。第三次報告起草於一九一六年，當時以經費無着，未能刊出，但卻增加極重要的戰時檔案一案，該報告書直至一九一九年始行出版。報告書均分成數章，各章均說明各種調查之方法，與在研究檔案中之檔案分類，其主體的編排如下：一、委員會所採用之步驟之說明，二、各種檔案制度史，三、各種檔案之內容與一般情形，四、檔案之分配與轉運，五、某種檔案之處置，由官方毀滅或其他，六、人民對檔案之應用，七、檔案之刊印，八、設備與訓練，九、特種問題調查，十、結論與委員會之建議。該委員會委員，曾赴法國、比利時及荷蘭考察，認為英國遠不及上述之大陸國家，尤其關於保存

調閱、編排、分類、與編印簡要目錄以備參考這幾點。該委員會對於檔案官之人選與訓練，有極周詳之討論。第二次報告書附錄中，有一個趣味的統計，就是直至一九一二年止，各部的檔案設備約爲一二〇、〇〇〇金鎊，所僱用人員共有九百〇一人，中央檔案處，是管理全國的大部的檔案工作，其設備祇二二、〇〇〇金鎊，僱用人員，祇一百〇八人。從英國整理檔案史中，上述的雖是太不完全，至少可以知道，他們整理檔案已有二百多年的歷史，所費的人力，財力和各種的參考，都可證明檔案的整理是需要巨大的力量的。彭啓忻先生不僅說及英國檔案整理之經過，並卻也證實檔案整理與管理，是如何偉大的工程。

美國檔案管理做英國制度，開國以來，即設立公檔。美國之歷史遠在開國之前。惟此項檔案須向歐洲求之，以英國官檔局及殖民地檔案局爲最多。安得氏（Andrew）曾向英國官檔局，大英博物院，牛津及劍橋兩大學圖書館，英國元老院及其他皮藏關於美國方面之檔案處，查得此項檔案編成目錄，供大衆之參考。美國聯邦之公檔，多皮藏於美國國會圖書館。各邦之檔案，則由各邦自行皮藏。各邦圖書館亦各設立檔案部。美國歷史學會致力檔案研究甚勤，收穫亦多。美國檔案允許人

民查閱者，其限制之處，雖較各國爲寬，惟關於人民產業之紀錄，則絕對不准人民查閱。美國對於聯邦政府及各邦之檔案，皆置備詳細之報告。如以此項檔案作爲材料，至爲便利。賴德得氏（W. O. Ireland）編有中央檔案報告（Guide to the archives of the Government of the United States）。各邦之檔案，各邦多編有指南，可作參考。

第五節 檔案管理之研究方法

關於檔案管理之研究方法，作者曾在改革檔案管理芻議一文有較詳盡之說明：

研究一件事情有二個問題，（一）是材料，（二）是方法。上面把研究檔案改革的材料提出了應該注意的幾方面，現在我們是要用什麼方法去剖解這些問題呢？當然應用一種呆板的方法是不夠的，要用幾種不同的方法，去剖解這些複雜問題，並且建樹一種理想的檔案管理法。我認爲應該應用到的方法，是六種：（一）調查法，（二）個案法，（三）歷史法，（四）統計法，（五）比較法，（六）實驗法。各種方法應用的程序就依照上面敘述的程序。

研究改革檔案管理問題，不是空洞的一種學問，可以任憑我們在屋子裏，幻想一種辦法的。所以研究的問題，便是應該採用調查法，調查各級機關管理檔案的方法。因為管理檔案方法，是不統一的，所以調查要普遍，而對於調查項目，也要詳盡。不然運用以後各種方法的時候，是要感到困難的。

檔案管理調查表（此表曾經作者試用，被調查之機關達五十餘。）

組織

(1) 集中管理嗎？

(a) 設一處長嗎？

(b) 若不歸何司科管理？

(c) 有什麼不便嗎？

(2) 分司管理嗎？

(a) 歸何部分指揮？

(b) 有什麼不便嗎？

(3) 共有多少人？

(a) 分幾級：

1. 一級多少人？

a. 月薪多少？

b. 什麼資格？

辦事員？

科員？

2. 二級多少人？

a. 月薪多少？

3. 三級多少人？

a. 月薪多少？

4. 工役多少人？

a. 月餉多少？

(4) 工作是怎樣分配的？

(a) 分幾部分？

(b) 分配標準？

(c) 何部若干人？

(d) 何部最忙？

(5) 公文處理程序如何？

(a) 程序（何種程序與檔案較有關係？）

(b) 簿冊（何種簿冊與檔案較有關係？）

(c) 公文處理改革後與檔案有何影響？

(d) 每日歸檔公文平均數共有多少？

(c) 歸檔文件係由何處送來(收發處或各司科)

備要

登記

(1) 集中登記抑分司登記?

(a) 簿冊之格式共有幾種? 樣本?

(2) 登記(登記後再分類呢還是分類後再登記)?

(3) 共用幾本登記簿?

(4) 依何方法排列號碼?

(a) 號碼是一直排列的嗎?

1. 每年重新起頭?

2. 每本簿子重新起頭?

(5) 現在到了第幾號了?

- (6) 號碼寫在什麼地方(有何用處)?
- (7) 舊案的續來文件也登記嗎?
- (a) 登在舊案號下?
- (b) 抑另登新號?
- (8) 每宗一號抑每件一號?
- (9) 附件列號嗎?
- (a) 如其不列怎樣處置?

備要

分類

- (1) 一司、科文簿共分幾組?
- (2) 分幾輯(何輯保存幾年)?
- (3) 分幾個大類?

- (a) 依主管司科分？
- (b) 依性質分？
- (c) 依什麼分？
- (4) 大類之下又依什麼分？
- (5) 共分幾次？
- (6) 用些什麼名目？
- (7) 用號碼嗎？
- (a) 文字，數字，字母，干支，千字文？
- (b) 用顏色辨別號碼嗎？
- (8) 有什麼困難嗎？
- (a) 怎樣解決？
- (9) 設專人分類嗎？

(a) 分類時如有疑問當如何辦理？

備要

編目

- (1) 用書本目錄抑卡片目錄？
- (2) 若用書本是裝好的還是活葉的？
- (3) 用幾本簿子？
 - (a) 那幾種？
- (4) 分類簿以外還有別的索引簿嗎？
 - (a) 若有依什麼方法排列？
- (5) 總登記簿常當目錄用否？
- (6) 平常最常用的是那一種？
- (7) 不便之處在那裏？

(8) 若用卡片,用些什麼卡片?

(a) 分類 (b) 標題 (c) 人名 (d) 地名 (e) 機關?

(9) 各類單獨裝置還是合併裝置?

(a) 如有一文與二案相應者,如何歸檔?

(10) 若係合併,用什麼檢字法?

(11) 目錄共製幾份?

(a) 存於何處?

(12) 有人翻閱否?

(a) 外人得入檔案庫否?

(b) 限定什麼資格嗎?

(c) 室外人多翻還是室內人多翻?

備要

典藏

- (1) 直排還是平擺的？
- (2) 文件歸檔時先裝訂否？
 - (a) 用何法裝訂？
 - (b) 拆開便利否？
- (3) 附件與本案合置抑分置？
 - (a) 祕密文件：
 - 1. 標準？
 - 2. 應置何處？
 - 3. 安置方法？
 - (4) 用卷夾否？
- (a) 卷夾可以套在文件上嗎？

- (b) 卷夾上有些什麼項目？
- (c) 紙質如何？
- (d) 何種國貨？
- (e) 用費多少？
- (5) 用卷盒否？
 - (a) 用何種卷盒；紙盒，鐵盒，及其他？
 - (b) 有蓋嗎？
 - (c) 直套？
 - (d) 橫套？
 - (e) 大小一致？
 - (f) 能用多久？
 - (g) 費用多少？

(h) 上面有些什麼標記?

(i) 每盒可以置若干件?

(j) 用什麼檔架?

(k) 架子廚?

1. 形式?

2. 質料?

a. 立排廚, 玻璃門書廚?

b. 每架分幾層?

c. 每層可以置幾個盒子?

d. 共有多少架子?

e. 長若干?

f. 深若干?

g. 高若干？

(l) 置雜件與附件的檔架式樣同否？

(m) 檔案庫光線充足否？

1. 若不，原因何在？

(n) 架與架之間的寬度如何？

(o) 靠牆列不靠？

(p) 二者兼用？

(6) 如何避蟲？

(7) 如何避濕氣？

(8) 一年曬幾次？

(a) 如何曬法？

(9) 如何防火？

備考

出納

- (1) 每日調出多少?
- (2) 調卷手續如何?
- (a) 用簿子抑條子?
- (b) 都用?
- (c) 是否蓋章或簽字方爲有效?
- (d) 調出限期幾天?
- (e) 得續調否?
 - 1. 幾次?
- (f) 到期不還怎樣辦?
- (3) 平均尋得一案須若干時間?

(4) 有幾個人可出入？

(a) 覺得忙嗎？

(5) 有其他機關或個人來查看檔案否？

(a) 得借出否？

(b) 手續如何？

(6) 調案人自己翻目錄否？

(7) 平常調卷都翻目錄嗎？

(a) 不翻也可以找到嗎？

(b) 以什麼宗卷爲限？

(8) 有別の出納用具嗎？

備要

建築

(1) 房屋式樣？

(a) 中式？

(b) 西式？

(c) 中西式？

(2) 構造材料？

(a) 屋頂？

1. 水泥瓦？

2. 玻璃瓦？

3. 陶瓦？

4. 平台？

(b) 牆壁？

1. 磚？

2. 木?

3. 鋼骨水泥?

(c) 地板:

1. 土、木板、三合土?

2. 水泥磚、磁磚?

(d) 窗:

1. 木格紙窗, 玻璃窗?

2. 光線分幾方射入室內?

3. 牆壁能反射否?

4. 窗戶佔牆壁幾分之幾?

5. 窗子距地板高度?

6. 窗子高度寬度?

7. 日光能射入室內否？

8. 射在檔架上否？

9. 夏日以何法遮欄日光？

10. 室內須用人工光線補助否？

(3) 溫度

(a) 冬天冷否？

1. 生爐子嗎？

(4) 檔案庫的位置

(a) 檔案庫與辦公室分開嗎？

備要

調查結果，便有了研究的材料，第一個方法，來處理這些材料便是個案法。我們要知道在不統一的檔案管理法，各個機關都有它的特點。這些特點，是我們不可忽略的。我們先把各個機關來單

獨研究，爲什麼它採用這種方法，在它的職務和組織上，是否需要這種方法？這種方法有何長處與短處？在採用這種方法下，遇到了那些困難？管理人員所碰到的困難，是否有解決的方法？我們採用個案法，把一個問題各機關不同樣的解決辦法，併合在一起，研究一番，就可以找出一個問題，已發展到什麼階段，它將來的傾向，也不難捉摸。

個案法，只能使我們明瞭現況，但歷史的敘述，也是必要的。因爲有許多複雜的事情，非用歷史法，是不能解釋明白的。我們要推求現今檔案管理方法爲什麼會成這個樣子，這就不能不仰求歷史法了。在歷史法上，我們可以找出檔案管理法進化的軌跡，又從這些軌跡上，找出了問題所在，並比較各時代解決這些問題的不同方法，爲什麼不能達到理想之目的。

研究的歷程，到這個階段，分析的工夫，已經做了，現在要做一番綜合的工夫，看看某個問題，究竟在各個機關中，進化了什麼階段，有了幾種不同的方法，就是管理檔案人數，文件歸檔量也要統計一下，纔可知創造中的新法必須有的人力。這些都是統計法中的工作。

綜合地把各機關各問題都認識明白了。現在卻又要用比較法。不比較，是不容易知道那一個

機關的方法，來得好或壞？同時也可以知道爲什麼這個問題在某一個機關，是這樣處理？而在另一個機關，就不同樣？這種相異，是否必要？抑或可以設法統一？這些問題，要在比較法中，給我們答案了。

因爲研究檔案管理，不是一個人的幻想可以成功的，就是比較地、歷史地、統計地、個案地，把各機關檔案管理方法，澈底明瞭之後，還是不能盡如現實。新法實現之後，一定還有許多困難發生，不過至少限度，以前所遇到的困難，是被解決不少了，以前覆轍也不決至再蹈了。而這些困難，可以促起我們的注意，指示我們解決問題的傾向，如果我們不故步自封，那末我們可以在實驗法中，逐漸解決困難，逐漸獲得問題的解決，逐漸造成新式檔案管理方法之適合性和優越性。要知道好的制度，都是歷史的產物，也就是實驗的產物。我們對於改革檔案管理，也應該抱這種態度。

上文爲作者二年前之舊作，二年來作者即本此六個方法，從事檔案管理改革之研究。調查之機關達五十餘，中央各機關十之九被調查，地方機關，無論省、市、縣等行政機關，亦多調查。不能親往調查之機關，則徵求其檔案管理規則及改革之計劃。復經往行政院禁煙總會等機關，實地試驗所抱負之理想，逐漸修正其辦法。本書所述，即二年來研究之報告。對於各機關所實行之辦法，務必探

源詳述，尤注意其利弊得失。所下之批評及解決辦法，或經與檔案管理改革同志討論，或爲作者經過實驗而後確定之結果。

第二章 行政

今日言改革檔案管理者，大都捨行政而言技術，蓋以技術爲本，行政爲末，殊不知徒法不能以自行，有良好之行政，良好之技術，始能有表現之機會。年來各機關檔案管理改革之失敗，坐困於行政不良者，實屬多數。吾國習常，厭聞改革。改革家大多受人擯斥。蓋某項舊制度舊習慣，雖屬不良，而憑藉此項舊制度舊習慣得以生存者，必成爲改革之有力阻撓者。檔案管理，一向目爲神祕，時至今日，仍停滯於師父傳徒弟之狀態中。因方法之不公開，檔案遂爲少數人所把持。有時賢明之長官，亦無法處置。河北省各縣過去科房舞弊之原因，檔案管理方法之不公開，亦屬一種主要原因。南開大學經濟研究所樂永廣君曾爲痛切言之。（大公報二十三年十月二十日樂永廣撰河北省縣政改革芻議）河北某縣長曾有一文曰「打倒卷閣」其憤慨可見。問題之嚴重，實不容吾人忽視。今欲澈底改革檔案管理，捨行政而言技術，無異緣木求魚。所得成效，必甚稀少。

第一節 管理方式

檔案管理方式，殊不一致，普通分爲集中制與分司制兩種。兩制之利弊，各家見地不同，亦無定論。採用集中制者在某一機關內設總檔案室，所有案卷全部歸總檔案室管理。現時中央各機關實行之者，有行政院、內政部、外交部、實業部、教育部、交通部、鐵道部等。採用分司制者，即將所有案卷，由各司科自行管理，不設總檔案室。如財政部軍政部海軍部等。惟亦有形如集中制而實爲分司制者，例如實業部。其案卷除總務司第二第三兩科自行管理保存外，其餘各司署科之案卷，均集中於檔案室。不過室中工作分配，則以各司署科爲單位，各司署科文卷，各有專人管理。凡管理某司署科之案卷者，自點收登記以至出納，一切手續，均歸其一人擔任。各司署科有各司署科之分類系統。此種制度，不妨名之爲集中分司制。又有形如分司制而實爲集中制者，例如內政部。內政部形式上採取分司制，惟各司之檔案股，均受總務司第二科之指揮，另設正副主任，以股長中較有成績者兼任。故各司之間，甚有連絡。管理方法，亦漸趨統一。更自甘乃光先生在該部試行文書檔案連鎖法後，即有

統一分類表之產生，並在收發室，分類工作。惟案卷之度藏，因房屋之限制，保存不在一處耳。謂之純粹分司制，亦不相宜。似可認為分司集中制。中央及地方各機關檔案管理方式，雖各有差異，然均可歸納於此四種制度下。比較言之，現時各機關以採取集中制者為最多。再自改革之趨勢言之，亦漸由分司制進化為集中制矣。財政部檔案至為複雜，各處司署各自管理，辦法向不一律。通常各處司署各設一管卷室，而鹽務署每股有一管卷室，故財政部之案卷室，有二十餘處之多。然自前年七月一日，頒佈檔案整理規則以後，各司署科之管理方法，亦漸歸一致。最近又有檔案庫之建築。現時之差異，及將來之改革，似為集中制下之不同方式，而非為集中制與分司制之抗衡時代矣。

一般人對於檔案管理方式常有誤解，以為分司制者，一機關之案卷，各部分各自為政。集中制者，一機關各部份之案卷，均集中於一處管理保存。此則僅求其形式，不問其實質。甘乃光先生曾云：「查世界各國檔案管理之方法，不外乎檔案集中與行政集中檔案分存兩種制度……在採用檔案集中辦法之場合，管理檔案，組織統一，行政集中，方法一致，全體管理檔案人員，均在一個命令指揮之下工作，全部檔案集中於一處，甚或將中央各機關，檔案均置於一處……至於所謂行政集中

檔案分存之辦法是相對的。而非如我國現時機關所行者，各自爲政，分散管理。分散管理者，乃在統一之組織，行政方法與同一命令指揮之下，將一個機關各部份之檔案分散於各部處之謂。總之，檔案集中與行政集中之組織，行政分類方法，均全相同。其所差異者，只檔案保藏之地點而已。（行政效率第一卷第十期甘乃光先生之文書檔案連鎖辦法之試驗。）內政部之檔案管理之方式，卽爲行政集中檔案分散制度，甘先生認爲行政與檔案均行集中，短期間內，恐不易達到。故採用連鎖法，以促進檔案管理方式之集中。在制度上以「總收發處之統一，助成各司檔案管理制度之統一」（行政效率第一卷第十期甘乃光先生之文書檔案連鎖辦法之試驗。）在人事上，復以考試方法，拔取對於圖書館學有研究檔案管理有經驗之青年，以充實檔案室之陣容。內政部自經此番人事與方法上之改革，檔案管理，遂呈露一新面目。收效極宏，各方注意。而年來各機關之檔案管理改革，內政部實開其端。

理想之檔案整理，究應採集中制與分司制？主張分司制者，謂分司制較集中制爲便利。如財政部辦公室距離甚遠，分司管理，調取時間，可以節省。他如案卷分置各處，各司系統不致混亂。人員各

有專責，不致互相推諉。案卷不致因數量過多，發生排列上之困難。調卷時極易檢查，時間迅速。殊不知上列各種理由，均不足爲分司制辯護。苟檔案管理，已趨科學化。上列弊病，決不致發生，倘仍爲舊式管理，則分司制之下，亦可發生此種問題。辦公室距離甚遠一點，僅能爲行政集中檔案分散制度辯護，殊無充足理由。主張管理方法之必須不統一，指揮督察之權，不能歸於一方。如用科學方法管理，案卷數量雖多，惟因有條不紊，檢查索引完備，案卷一索即得，調取時間，既不過遲，分類系統亦不致混亂。此係檔案管理之技術問題，而非行政問題。採集中制者，可節省人力，財力，專一事權。況一案有時歸二司以上辦理。檔案分司管理，則一案必須拆散，或另抄副本，皆非妥善辦法。各部份檔案集中一處，既便參考，而於典藏方面，亦較爲妥當。檔案庫之建築，爲各機關必須實現者。案卷儲藏於普通房屋中，極爲危險，散至各處，亦不易照顧。如民二十財政部，本年京市社會局之失慎，案卷保管，即不易爲力，其前鑒也。

再以過去事實而論，所謂集中制之困難，無一非技術問題。如內政部於民國十七年四月一日成立，其時檔案皆由祕書處第一科負責整理保管之責，爲該部檔案管理之集中制時代。閱四十餘日，

而感到辦法不妥。於是民政司第一科提出「謂變更本部歸檔辦法由各司處自行辦理」一案。其所持理由有四點：一曰清檔不易，二曰分卷錯誤，三曰調卷困難，四曰責任混淆，合併四點研究，似爲處理方法之整個問題。如僅就第二點觀之，則又純爲以案爲單位之要求。除此四點外，復云「以上各項弊端，如能將各司處檔案改歸各司處自行管理，則可以完全避免。且收事半功倍之效。」該項提案，似未計及由各司處自行管理之後，是否卽足以避免困難。該部部務會議核議之後，根據提案原意修正檔案室辦事規則，凡三十七條。第一第二條，大致爲祕書處第一科設總檔案室，各司處各設分檔案室。又第十一條規定「分檔案室之案卷每半年編輯一次，制爲目錄，轉送總檔案室彙存。」又該條第一項規定「但未辦完結之案件，仍得存留各司處分別保管。」是祕書處第一科仍綜攬檔案之全權，而各司處僅獲分權而已。此後卽爲該部之檔案分司管理時代。集中管理，因由於缺乏處理之方法，分司管理，亦僅將手續上之麻煩由祕書處第一科分到各司處。並於規則第十六條規定「卷宗分類，由各司處按照本部組織法第五第六第七第八第九各條之規定之職掌分別辦理。」因之各司處之分類，差別殊大，雖第十一條有每半年編目移總檔案室之規定，但各司處未能辦結之案

件，十居八九，不得悉依第十一條第一項之規定。故總檔案室所掌管者，十不一二。又以各司處檔案管理人員，處理日常點收登記編目，分類調卷等項工作之外，編制必感無暇，因循增積，勢所必然。十八年七月七日十七日公佈之內政部處務規程，（依據十七年十二月二十日公布之內政部組織法第二十二條制定）第三十三條規定「總務司第二科設檔案處，各司室設分檔案處。」又該條第一項規定「各司編存檔案，如經過三年後，分檔案室不能容納時，得酌商送總務司第二科總檔案處保管。」二十年六月十八日修正內政部處務規程（依據二十年四月四日修正內政部組織法第二十四條規定）第三十五條第一項規定「各司署室會編存檔案，如經三個月或半年後，分檔案室不能容納，得酌量送交總務司第二科總檔案室保管。」雖時間限制較嚴，但事實依然兩可。且總檔案處以房屋言，有不能容納之苦，以人員言，有不敷辦理之虞。所謂總檔案處亦形成總務司單純之檔案處。該部檔案管理方式，雖由集中制而分司制，而上述之四項困難，並未減少。殆至廿乃光先生決意改革，實行文書檔案連鎖法後，管理技術，方大見進步，若干技術問題，均有根本解決辦法。如統一分類表之擬定，簿冊格式之規定，登記手續之統一是也。現時內政部雖檔案室散處各司

倘一旦集中管理，將全部案卷集中一處，決無任何困難。故內政部之分司制為形式問題，實質久已採集中管理之方式矣。

現時各機關習尚均重視集中制，惟真實之集中制，須備有下列三條件：

(一) 事權之集中 應有統一之指揮，至少如內政部，各司檔案處，均受總務司第二科科長之指揮。即由辦公室距離過遠，或缺少大房間等條件，亦宜採用行政集中檔案分散制度。各自為政之現象，應即改革。

(二) 實質之統一 財政部分類法不統一，簿冊格式不統一，登記手續不統一，僅裝釘一項統一，距集中制之真諦尚遠。所謂集中制者，統一辦法也。統一不當求諸形式，理宜求諸實質。實質者何？分類簿冊之統一也。裝釘一項，枝節問題，無關統一之意義。

(三) 分工合作 如實業部案卷集中一處，而某人專管某司某科，與分司制相去不遠，人力財力，並不能節省。採集中制，當採橫的分工，按照工作之程序，分為點收、登記、分類、出納等程序。每一程序，由專人擔任。相當時間後，再將工作重行分配。如此，方能節省人力財力，及專一職務。而操縱

把持之風，亦可避免。

第二節 職掌

考檔案與文書爲同一物之不同過程。文書檔案分裂之原因，爲舊文書日漸增加，辦稿人員無法保管，不得不另設一處管理之。此類舊文書必須保存之價值，即在供日後辦理新案之參考及舊案重提之佐證。而政府機關之神經爲文書，政府機關藉文書之力量而達到執行其職務之目的。文書之運行，在政府機關中，猶之一國之交通。欲求增高行政效率，文書運行之研究，實不容緩。一般辦稿人員均苦調卷時間過久，因而積壓公事。實不知檔案管理與一機關之任何部份，均發生關係。本身改革之外，一切與檔案管理有關事項，亦得隨之改革。而檔案管理改革之目光，亦不應限於一隅。是則首要注意及此者。

收發手續與檔案管理，最有重要關係，檔案管理之困難，往往爲收發時所造成。而收發手續，倘加改良，亦可代行人一部份檔案管理工作。如內政部教育部實行文書檔案連鎖法，即實現此種觀念。

之一種實際辦法。蓋該二部摘由紙由收發處油印若干份，分送各司檔案股，檔案股即可以此替代登記簿，省去手續不少。尙有一節，即檔案類別，亦由收發處決定，此法行之於內政部教育部，不無困難之處，然其原則不可否認。改正之道，不在原則，而在辦法。教育部前年試行此種制度，甚感困難，惟去年改革檔案分類表後，困難完全改除，於運用上，甚爲便利。（此皆關於文書檔案連鎖法之問題，留待第三章再加詳細討論。）求文書收發與檔案管理，如何始得一真實連鎖，倘收發與檔案，不隸屬於一科，此項連絡，必有困難。京市財政局文書收發與檔案管理，在一室辦公。檔案管理之索引工具，已爲司收發者代做。此制缺點固多，然工作上之便利，未容忽視也。規模較大之機關，雖不必司收發者即爲管理檔案者，然收發文書與檔案管理，必視爲一件事之兩過程。收發員與管卷員，似應受統一之指揮。故各機關中，收發文書與檔案管理，均隸於一科者，當更求其工作之互相呼應，倘不隸屬於一科者，應即併合，以免工作上之隔闕。

各機關，均有圖書館之設置，以供職員之參考，惟功用頗少，原因在於檔案與圖書之未能混合管理。圖書館之藏書，亦未能與檔案之性質相合。有時儲藏者，盡爲不需要之書籍，而需要者，卻爲圖

書館所缺少者。此則妨害公務不少。某機關圖書雖置有不少，惟缺乏最新地圖，因此將原屬某省之某縣檔案，交另一省辦理。又有某禁煙事蹟。因當時缺乏中國近代史等書籍，着筆時亦未留意，竟云「林公則徐六月三日焚燒鴉片於澳門」後乃知爲錯誤，蓋林則徐焚燒鴉片之處，原在虎門而非澳門。然宣傳文件已發出無及矣。此後中國政治日與學術接近，公務上圖書參考之需要量，必日見增加。一機關供職員辦稿參考之圖書，必須與檔案性質相符合。是則必謀混合管理，方可達到此項目的。改革其行政組織，乃題中應有之議。況目前已有見諸事實者，內政部統計司檔案股即藏有多量圖書，專供統計司辦理統計之參考，爲調閱便利起見，並不歸於圖書館管理。此種管理法，增加檔案股工作忙碌不少。於人力財力上，均不經濟。故圖書與檔案應謀混合管理，乃事實之需要，況於典藏一節言之，尤爲合理。圖書館之藏書庫與檔案室之檔案庫，在建築上諸條件，均屬符合。出納手續亦可採取同一辦法。辦理某項案件時，不僅可即時供應舊文書並可供應足資參考之有關此案之書籍雜誌報章。此與公務進行上，愈爲美滿。而官廳設立圖書館之意義，亦不虛矣。

復次，現時各機關均有公報發行，公報之內容，爲另一問題。惟公報之內容，以法規命令公牘爲

主體，此三者均不出文書檔案之範圍。何者應刊登，何者不能刊登。中間自應有一番斟酌，權限似不能由收發處決定，惟收發檔案圖書混合管理，整個機關之文件參考資料，均由彼處供給，故公報之刊行，當然可兼辦。即何種命令法規公牘，應行刊登，何種不應刊登，自較其他各科為明瞭。故公報圖書檔案收發，因其性質相同，不可強分為數處管理，自應集中管理，受統一之指揮，以求工作之互相呼應，行政手續之力求便利。

根據上述，則其職掌範圍，當包括下列四部份：

- (一) 收發……………文書之來源與去路。
- (二) 檔案……………文書之儲藏與調用。
- (三) 圖書……………文書參考材料之供給。
- (四) 公報……………文書之公布與流傳。

第三節 組織

各機關之檔案股，普通均隸屬文書科之下。亦有少數例外。如內政部則隸屬於總務司第二科。該科掌職爲檔案公報、圖書等項，而收發繕校等則屬於總務司第一科。該部總務司第二科似完全爲行政參考資料供應科。檔案、公報、圖書三項工作，隸屬於一科，固不能謂之非是，然收發與檔案分離於二科，究非常態也。而於文書檔案連鎖法上言之，則工作之難求呼應，意中事也。蓋收發文書與檔案管理，能否連鎖關鍵全在分類工作。因分類在收發室而不在掌卷室。收發室司分類工作之人，對於舊卷必須熟悉而與檔案管理員能通力合作，分類時不同執己見，而能尊重檔案管理員意見，舊卷之分類，非萬不得已時，不能任意更改，以增檔案室之麻煩。否則檔案室因事實之需要或意氣用事，待該文件歸檔時，重行分類，此則喪失文書檔案連鎖法之真諦矣。所以採用文書檔案連鎖法之機關，如收發與檔案，不隸屬於一科，缺乏統一之指揮，人事上之隔閡，固不能免，而所施行之方案，亦難免稍受影響。其他各機關，均以隸屬於總務司或祕書處之第一科或文書科爲最多。行政院之歸檔文件全屬檔案股主管。該股與收發股、繕校股、監印股，同隸屬於祕書處總務組之文書科。檔案與公報圖書等，不隸屬於一科，雖爲過去各機關之通例，然於吾人之理想則相違反。檔案既目爲行

政參考資料之一，而公報圖書等爲補充檔案不足之行政參考資料，如不混合管理，其不便與未能發揮效能之處，已於前節說明。外交部、教育部、鐵道部、交通部等機關，檔案股均屬於總務司文書科。惟財政部、軍政部等機關，因檔案管理方式，採分司管理制度。財政部各辦公室距離甚遠，而軍政部各部份更分散於京內外，各部份辦公室既不集中於一處，則檔案管理方式之採集中制度，當然爲不可能。財政部管卷方法，向由各處司署自行規定。前年七月一日起，有部頒檔案整理規則，自此各處司署之管卷方法，逐漸趨向於一律。惟檔案庫置有建築計劃，迄今尙未實現。該部檔案管理方式仍爲分司制制度。如言其隸屬關係，有如下表：

- (一) 秘書處檔案股……………第一科
- (二) 參事廳檔案股……………參事廳
- (三) 會計司檔案股……………第一科
- (四) 公債司檔案股……………第一科
- (五) 關務署檔案股……………總務科

(六) 國庫司檔案股……………第一科

(七) 錢幣司檔案股……………第一科

(八) 總務司檔案股……………第一科(由各科科长指揮)

(九) 鹽務署檔案股……………各科股自行管理

(十) 賦稅司檔案股……………第一科

軍政部各署廳司處分散各處，檔案管理方法，尙未統一，總務廳公文歸總務廳文書科管卷室掌管，而總務廳人事科檔案數量最多，不久亦將移歸文書科管卷室。即如兵工署一署，各司科亦均不集中於一處，檔案管理亦難於集中。軍政部爲特殊情形，檔案管理，似未許與其他各機關趨於一律也。

關於組織方面，尙有一點，頗堪注意者，即檔案股有管理全部案卷及一部份案卷之別。前者可以行政院，交通部，教育部等機關代表之，該院所有檔案均集中檔案股，各組科概不另行保管，文件辦完後，即由收發股歸檔，即收文之擬存無覆文者，亦由收發股歸檔後者可以外交部審計部，等機

關代表之外交部檔案管理採集中制度，惟不澈底。凡案件辦理未結束前，歸各科自行保管，（惟該部近已在改革中）結束後，即全歸檔案股保管。各科管卷人員，大都係科收發兼任，並不另設專職。該部檔案股分類採十進法，而各科之檔案管理，則另採辦法，並不統一。如國際司第三科掌管保護僑民事宜，其分類則以一字，代表一類，共用二十字，代表二十類，所用之字爲：

- | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1. 排 | 2. 黨 | 3. 命 | 4. 例 | 5. 函 |
| 6. 濟 | 7. 係 | 8. 查 | 9. 產 | 10. 濟 |
| 11. 係 | 12. 查 | 13. 禁 | 14. 派 | 15. 圍 |
| 16. 投 | 17. 介 | 18. 獎 | 19. 工 | 20. 證 |

如16號之「投」爲投資，1號之「排」爲排外等。惟以一字代表一大類，易生誤會。例如「排」可作排外解釋，亦可作外人排除華僑解釋，意義十分含混。惟管卷者及辦稿者，均係經手者，腦中自有印象，而一科之檔案數量較少，性質亦單純，管理當不致有何困難。此二種制度，各有利弊，而與機關之性質亦有關係，如行政院某一文件，辦理可限於一科，行政計劃行政報告等均屬之。每一省政

府之行政計劃必牽及教育財政建設民政等數項，民政屬於該院審核廳第一科辦理，教育屬於審核廳第二科辦理。爲調卷便利起見，此案未結時，自應保存於檔案室爲宜。惟檔案室工作較繁，歸檔次數及調閱次數，均行增加，如檔案集中管理，無確定方法處理，必感困難。此外各科保存未辦完之案件，不僅調閱方便，而祕密文件，因需俟該案辦理完畢後，方行歸檔，有時已失時間性，在保管上，似無需再行一案分存二處，亦爲一種便利。其缺點方面在各科既需分類登記歸卷，因與檔案室所採方法不統一之故，俟該案卷歸檔時，檔案室需重加整理，工作上爲重複，人力上爲浪費。歸檔案卷約數月後舉行一次，檔案室平日工作頗難支配，遇一時歸檔案卷過多時，亦不易清理。雙方方法上既不統一，檔案室之清理工作亦形繁重。二制既各有利弊，應否採用何種，當視機關之性質而定。外交部因有祕密及迅辦文件，審計部審核經費一案未辦完結時，需隨時調閱，未辦完文件，歸各科自行保存，亦屬一種補救方法，惟檔案室與各科管卷方法應歸統一，簿冊格式即不能相同，而分類必需一致。是則各科保存案件制度救濟之道，端在分類表之完善及司分類者之工作適當。如在採用文書檔案連鎖法之機關，此層困難，完全解除。分類工作在收發室已完畢，文件到科時，已有正確之分

類，（各科司分類者有時不能見到全案，所分之類，未必正確）在工作上亦可省一不必要之手續。而於歸檔時，更形便利。

中央各部會現時所藏之卷，大多均屬國民政府成立以後之案卷。至於前北京政府舊卷，最初均各設北平檔案保管處。長城激戰時，已逐漸南遷矣。此項舊卷，大多歸檔案室保管，不另設組織。內政部已着手整理，各部會現正考慮此項舊卷之整理方法，擬加以歸併，並將實施統一管理方法。

普通各機關僅設檔案股，隸屬於文書科。名義既不高，權力亦極小。名義上雖僅受文書科之指揮，實際上則受數十以上至數百處理文書人員之間接監督與指揮。每遇調卷方面發生困難，責難隨之。調卷之困難，雖與儲藏方法有關，然有若干問題之發生，非盡在檔案室內，亦有非管卷員能力之所及者。其情形有如下列：

- （一）調閱之文件，有時收發處尚未送來。
- （二）憑以調卷之調卷單來文含義簡略，調卷人或又不用調卷單，寫明詳細案情。
- （三）既無來文為調卷之憑藉，調卷單所寫案情，又不正確。

(四)口頭調卷，未能說出切實案情。

(五)調卷人調閱檔案必有之卷，但事實上則並無此項案卷。

調卷困難之原因，尙不至此數項，然在調卷人方面看，已如此複雜，管卷員雖應負責，然亦不能完全負責。欲解決以上困難，除由管卷員自身努力外，其餘非能力所及者，非藉調卷人之協助，及長官之力持公道，不克奏功。

不重視檔案及管卷員之觀念，由來已久。過去管卷員，頗少改革之心，大多照歷年舊規，株守因循，浸至檔案管理，日漸腐敗。然一旦管卷員自動起而改革，勢亦有所不能。試問檔案股創議之新辦法，調卷人能否照辦，實成問題，即以各機關之調卷證採用範圍一事而論，即可見其一般。調卷證格式雖有規定，各科亦均領有應用，而實際出之便條者，亦復不少。此事尙難辦到，遑論澈底改革。現時改革檔案管理，須必先使調卷人一體奉行新法，欲達到此目的，檔案室地位必須擡高。

檔案乃行政之南針，亦爲行政之樞紐。各機關自最高長官以下，任何人均於檔案發生關係，故檔案不應劃歸任何一科管理。不然檔案管理與辦理文書，中間必有隔膜，工作必有不能呼應。故檔

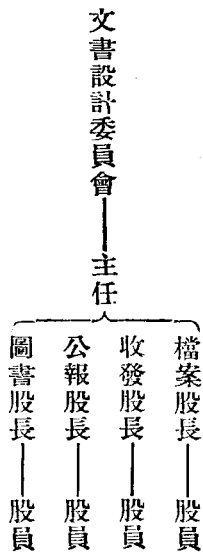
案管理應有獨立組織，以包括各級長官，以抬高檔案室之地位，以培養辦稿人員重視檔案之心理。此獨立組織，應分兩部份，一為設計者，一為管理者。檔案管理設計之難，遠勝於實施。故應由各級長官擔任，舉行定期或不定期會議，以討論各項檔案管理之應改革事項。或有疑此種制度之過形擴大，實則因不明現時檔案改革之困難。現時檔案管理改革之困難，決非普通管卷員所能勝任。內政部某職員曾云「老實對自己人說，我是小科員管理檔案，其實管理檔案的人，非有副司長的頭腦，檔案一定弄不好。」（行政效率一卷十一期彭啓忻之英國檔案整理簡史）此言已可概括一切。試問不懂公債原理，不明中國公債史實之人，能製公債檔案分類表乎？或又謂各級長官恐無閒暇管理檔案，殊不知此項制度，僅請各級長官擔任設計方面工作。每月開會二次，因各科科長，對於本科所辦文書之內容，極為明白，對於文書之儲藏辦法，分類系統，胸有成竹。此項制度，不僅可使檔案日趨完善，亦因各主管長官之討論得而統一。至於因設計檔案管理方法，而明瞭本部各項政令推行之程度，自亦與公務處理，有不少便利。

日常工作人員，應設主任一人，直接受設計委員會之指導，從事日常工作之監督，應為科長地

位，並為專門人才。設計委員會之討論，亦應根據主任之報告及建議。餘為事務人員，不必再有階級區分。如機關龐大，需分股辦事，則每股亦可設一股長，以綜理一股之事。

檔案組織，既為獨立超然之組織，權限甚大，況所實行之事，均經設計委員會決定者，於奉行決定時，當無問題。檔案管理改革，自可按步進行。

復因圖書、檔案、公報、收發混合管理之故，其組織系統有如下表：



至於不稱檔案設計委員會而稱文書設計委員會者，因文書一辭，含義甚廣，收發與檔案，皆已包括在內。至若公報所載之材料，主要者為文書，圖書亦為文書之附屬材料。故文書二字，兼能包括公報圖書兩事之含義。

在此種制度之下，主任權力，實在高大，職務範圍亦甚廣大。蓋不如此，不易推行文書之運行。

第四節 人員

我國向無檔案學校，管卷者不僅未受專門訓練，門普通常識，亦付缺如。大抵待遇甚低，故不能羅致人才。而當局又不重視檔案，不知管卷員之能力與整個文書運行之密切關係。甚至以毫無能力之人員，亦置檔案室，使能安於其位。某機關改革檔案時，舊有人員毫無更動，然支配工作甚感困難，因彼等竟有不通文墨者。平日長官對於管卷員，僅希冀其調出案卷而已。至於案卷何以調不出，檔案股究竟保存若干卷宗？歸檔標準是否正確合用？管理方法是否久遠可靠？主管方面，概不過問，亦少加以指導。甚至對於管卷員之任用，漫無標準，能力如何？思想如何？勿問也。

現時各機關之力求改革檔案管理者，首先即感覺人才難覓。況乎舊人不能去，新人亦敢來。新舊人員混合管理，理想上固冀經驗與學識互為參考，而實際上舊有人員積習既深，改進事業之學識固屬缺乏，而排擠搗亂之惡習慣，久已養成，如此實事求是之改革者，必不能久留。而長官尚迷信

於「經驗」二字。凡舊有人員管卷十數年甚至數十年，必然具有相當經驗。實則行政經驗之養成，必待有相當學識，爲之基礎。苟今日抱改革檔案管理之決心之長官，尙迷信於「經驗」及「舊有人員尙有相當可用者」之觀念，以科學方法謀檔案管理之改革者，可以休矣！當然，現時各機關中，亦不乏富有學識經驗之新管卷員，此輩，苟長官付予自動改革之權力與長時期之信任，收效必宏。否則空有改革之宏願，而鮮蹈改革之實。檔案管理，降至今日，殆成一謎。因此各機關之改革，停頓者有之，有名無實者有之。人才之困難，可以想見。

然則此後理想之管卷員，究應如何產生？最要問題，卽爲如何任用？如何訓練？先論如何任用問題，我國任用員吏，向爲推薦制度。故有能力而無階梯者，頗難入選。現時檔案管理人員，自可採取公開考試制度。以考試方法拔取之人員，雖缺少經驗，然具備豐富之學識。豐富之學識，爲解決困難之鎖鑰，數年之後，甚至數月之後，其造就，卽遠勝數十年或世襲之舊式管卷員矣。惟考試時，有一重要條件，卽視其人之是否富於研究精神及解決困難之能力。不然，其成效或尙不及舊式管卷員之矻矻專一之精神也。

關於訓練一層，我國既無檔案學校，事前訓練一事，當然談不到。惟各機關為培養檔案管理人員起見，可在平時用考試方法，拔取一二優秀份子，置檔案室中，使之實習實際工作，每月並將研究心得，作成報告，判其甲乙。成績優良者，可遞補為正式管卷員，成績劣者，或不勝任，即免其職。現時補救辦法，惟有從此方面着手。如有舊卷，須待清理者，即可作為訓練材料。一方舊卷得以清理，一方理想之管理人員，亦可產生，實為兩利之事。倘數機關連合清理，則舊卷清理甚速，而管理人員之經驗更多，從事管理新卷時，困難更必減少，檔案學校之設立，亦為可行之事。否則大量合格檔案管理員亦無法產生。法國國立檔案學校成立於拿破崙時代，歷史悠久，成績卓著（美國行政家魏特曾以美國無此類學校為憾）（魏特之美國行政動向論十二第一節）

良好之公務員，不僅培養之於任用之前，並應受保障於任用之後。故任用應憑考試，一經任用，便應在待遇上，能使其安心供職。使才智之士，不因生活過於清苦，而捨此他去。現時各機關管卷員之待遇，實太菲薄，安能羅致才智之士？況檔案管理員，於職責上能力上，均不應與辦稿員之待遇相差。凡管理一部份檔案，負全責者，均必須為科員。其餘除專任抄寫者外，其須用腦力者，皆應一一提

高其待遇。茲錄財政部、軍政部總務廳、實業部、教育部、外交部、蒙藏委員會六機關之管卷員之階級及待遇，以見一般。惟地方機關，尙離此標準甚遠。江蘇武進縣政府管卷員月薪四十元尙屬待遇較佳者。

財政部管卷員待遇表：

處 廳 司 署	科 員 官 俸	書 記 官 官 俸	僱 員 官 俸
參事廳檔案股	四人 \$ 一〇〇 \$ 一〇〇 \$ 一四〇 \$ 一六〇	一人 — \$ 六〇	一人 — \$ 五〇
秘書處檔案股	一人 — 一〇〇	八五	
公債司檔案股		三人 六五 七五	

會計司檔案股	三人 一八〇 一四〇 八〇		二人 四〇 五〇
關務署檔案股	三人共四〇〇	二人共一六〇	三人共一五〇
國庫司檔案股	二人 一六〇 〇〇 (兼管收發)	二人 一六〇	二人 五〇 五〇
錢幣司檔案股	一人 一八〇	二人 五五 八五	
總務司檔案股	一人 一〇〇	一人 一六五	一人 一五〇
鹽務署檔案股	三人 二人兼 辦他事	五	
賦稅司檔案股	二	二	一
合計	二〇	一七	一〇

蒙藏委員會管卷員待遇表

蒙藏委員會	
科員	一人支一百四十元 三人 二人各支八十五元
書記	一人支五十元 二人 一支四十元

外交部管卷員之待遇表

外交部	
科員	一人支一百六十元 二人 一人支一百八十元
實習員	一人支八十元
事錄	三人支自四十元至六十元

軍政部總務廳管卷員之待遇表

軍政部總務廳	
職員三人	上尉一人月薪八十元 中尉一人月薪五十元 准尉一人月薪三十二元

實業部管卷員待遇表

實業部	
科員	一人支八十五元 三人 一支九十元 一支一百八十元
辦事員	四人各支六十元
事錄	一人支四十元 一人支四十五元 二人支五十元 七人

教育部管卷員待遇表

教 育 部	管	一人支七十元
	理	三人一人支九十元 一人支一百二十元
書	三人	一人支四十元 二人支五十元
記		

由上列六表看來，中央各機關之管卷員待遇均不高。地方機關當然更不如。此後如能羅致新人才，則待遇必須加高。工作之負擔輕重亦不一律，今試以財政部為例，以人員數及收發數歸檔數作一比較表，以見一般：

財政部檔案室工作人員負擔表：

秘書處檔案股	每日歸檔文件數	一〇〇件以下	每日調卷數	二五件	人員數	六	平均每人負擔	二〇·八
參事廳檔案股	未定		未定		一			

公債司檔案股	五以下	不定	三	一六·六
會計司檔案股	文件一二〇件書表六〇件	文書五〇件書表三〇件	五	五二·〇
關務署檔案股	六〇件	四〇件	八	一二·五
國庫司檔案股	一〇〇件	三〇件	五	二六·〇
總務司檔案股	三〇件	一一件	三	一四·〇
鹽務署檔案股	九〇件	四〇件	八	一六·二
賦稅司檔案股	三〇件	四〇件	四	一七·五
合計				

至於保障一層，亦關重要。過去管卷員把持案卷，即因無保障之故。故公務員之保障制度，應及早確立。尤其於檔案管理尙未公開之際，如不能普遍確定，則關於檔案管理員，應提前規定。蓋管卷員地位低，薪俸薄，責任重，升遷難，保障制度確為重要。不然，管卷員不能安心工作，終日鑽營奔走，問檔案管理上當受何種影響。

第五節 工作分配

過去檔案管理向目爲神祕，方法絕不公開，不僅一般辦稿員不明編卷標準及調閱方法，即檔案室內工作人員，亦僅知一部份。採行檔案管理集中制之機關，除主任及調卷者，能明瞭全般情形外，餘人竟可茫然不知。嘗見一機關檔案室工作人員十人，主任司分類，餘一人司歸卷及調卷，其餘八人司登記等工作，卷宗不編目，排列上亦無標籤。因此全室能調卷者僅一人半，（主任僅能調一部份）苟渠二人缺席，則無人能調卷，遂成把持之現象。其後非全部清理，不克改良。此機關表面上爲採行集中制者。其餘如採行分司制或檔案集中而仍分司管理者，則全部案卷分裂爲數部份，管理該部份案卷者缺席，該部份案卷之調閱即成問題。檔案管理之不公開，由於方法者半，由於工作之分配者亦半，工作分配不等，往往造成把持局面，把持局面一經造成，檔案管理改革，遂不易見效。而把持者更多方阻撓，長官受其挾制，亦無可奈何。

各機關檔案室內人員工作分配，隨各機關之習慣而定，大致均設一主任，在所擔負一部份之

工作外，有監督指揮之全權。其餘人員工作之分配，極不一致。行政院檔案股之工作分配為點收及分類一人，登記三人，寫標籤一人，寫卷面一人，寫卷目二人，編目二人，調卷一人。內政部每司有一股長，並以股長中階級較高成績較佳者兼任檔案股主任。並視各司檔案股事務之繁簡，增設一二佐理人員。外交部檔案管理全部程序，分為點收、裝釘、分類、歸卷、出納等項，每項大約歸一人擔任。財政部分司檔案股之工作分配標準，均遵照部頒檔案整理規則辦理，並參照各該司之實際情形。其情形如下列：1. 祕書處檔案股——除登記及分類兩項事務，每項指定一人辦理，餘均通力合作。2. 參事廳檔案股——歸管卷員自行支配，依文件性質分。3. 公債司檔案股——分為點收、整理、分類、登記、歸檔、調卷等項，三人通力合作。4. 會計司檔案股——分兩部：（一）文件（二）書表。文件三人，書表二人。5. 關務署檔案股——分七部份：收文、登記、分類、裝釘、歸卷、編卷、檢查。6. 國庫司檔案股——採分工合作辦法，分為點收、分類、登記、歸卷、整理、出納等項，雖有一二項事務指定人員擔任外，其餘仍歸通力合作。7. 錢幣司檔案股——採分工合作辦法，分為點收、分類、歸卷、登記、整理、出納。除點收、分類外，餘均通力合作。8. 總務司檔案股——分一科二科。依文件性質，一科二人，二科一人。

鹽務署檔案股——各股自行管理，大都由某一科員兼辦。10. 賦稅司檔案股——分登記、分類、編目、典藏、出納等五部份。實業部檔案股主任一人，綜理全室事務，餘各司案卷均有專人管理。商一科檔案一人，商二、四科檔案一人，商三科檔案一人，商五科檔案一人，鑛業司檔案二人，勞工司檔案一人，林墾署檔案一人，總務司檔案一人，農業司檔案一人，漁牧司檔案一人。教育部檔案分類三人分管，每人管數類。交通部檔案股設主任一人，綜理全室事務，司登記者二人，司收發者一人，餘則爲管理電政類案卷計八人，管理郵政類案卷計三人，管理航政類案卷計三人，管理總務類案卷計一人。以上僅就調查所得之材料，擇上列六機關檔案股工作分配情形，以示一般趨向。大要可分爲兩類：

(一) 以文件之性質或文件主辦處所爲標準，如實業部（處所）教育部（性質）。(二) 以工作階段爲分配標準，如行政院等。前者每一管卷員之管理範圍狹小，後者每一管卷員僅熟練少數工作。二者之弊，均在他人不易接手。檔案管理工作之分配，一方既顧及工作順利，一方亦應使任何工作不致因人事變化，發生停頓等現象，此則爲理想之工作分配方法。

檔案室內職務分配應採橫的分工，即全部工作，劃分數階段，每一階段由一人或數人擔任，並

在相當時間後輪流交替，務使每人均能擔任任何階段之工作。

第六節 經費

各機關檔案管理，向無單獨開支。常年經費，俸給去其大半。至於購置用具，由庶務科購買，亦無確定之數目。大抵需要時，即購買櫥，因隨時添置，大小形式不一。外交部一次改造櫥，經濟與使用，受效甚宏，為目光之遠大者。理想中之檔案管理組織，既合併公報、圖書、收發三項，經費當然增加不少。公報圖書，當然應確定款項，即檔案設備費用，每年亦應定出若干，開列預算，以備需用，而免臨時謁絀。至於現時各機關，因整理檔案，費用浩大，最好事前詳細估量。實驗精神固佳，而朝令暮改，浪費國幣，亦應力戒。設備力求完善，工具力求靈巧。但徒尚美觀，不務實際，亦所不取。

第七節 顧問與合作者

我國檔案管理，為未開闢之園地，舊法現時已感不適用，新法尚在創造之中。言及檔案管理，各

機關之實際情形極相懸殊，而各家之整理方案，亦難能一致。而完善之方法，現時尙未見到，故檔案應歡迎學者研究。困難非可純由經驗解決，學者有時適足解剖困難，發現其困難之所在，而求得解決之方法。故管卷人員，幸勿以經驗二字，拒絕學者研究，凡遇困難，自可隨時提出，供人研究，以收集思廣益之效。檔案股平時即應聘請對於檔案管理有興趣之學者為顧問，提出困難之點，求其解決。檔案為最信實之政治史料，史家每多重視。近人編史，所貴者，為直接史料。檔案為直接史料之

一種。歐洲歷史學者，研究歐戰時之檔案，以明政治責任。（見 *Jenkinson N Archive Administration* 序文。）我國歷史學者蔣廷黻先生，亦遠涉重洋，搜集外交史料於檔案之中。我國現時行政問題，每需學術界之合作。政論家，每因不明政府政策所在，發表政論，未能中肯。實則檔案庫亟應開放，在不必要保守秘密之案卷，自可規定相當手續，相當限制，任學者參觀取材。公報既與檔案混合管理，公報自可刊載根據檔案所編製之報告。以注重一問題之系統，並促起國人研究某問題之興味。凡習歷史、政治、經濟等學者，均可採用為最翔實之資料。

第二章 文書檔案連鎖法之理論與實施

第一節 文書收發與檔案管理之關係

公務上意思表示之工具，雖有多種，而文書一項最爲重要，亦最普遍。大多數機關之主要工作皆屬文書範圍，擔任此項工作之人員，亦佔絕大多數，爲一機關之中堅份子，政令之推進，庶務之進行，莫不惟此是賴。此項工作人員，可分爲二大類，一類爲辦稿人員及核稿人員，其他一類則爲文書處理人員。此類人員中，工作性質最複雜，約言之，可分爲收發管卷監印繕校四類。此四類人員在機關中，爲數亦不少；惟向不重視，多以錄事辦事員或書記官任之，待遇既低，自難求得人才，加之積習又深，遂鮮進步。繕校及監印二類，需待改進之地方尙少。管卷及收發，則關係整體文書之運行，妨礙行政效率甚大。惟收發與管卷二者之關係，尤爲密切，今日欲改革檔案保管至完善之境地，非同時

着手於文書收發手續之改善，不克奏功。否則檔案管理，僅能局部改善，或根本無從改善。甘乃光先生有鑒於此，爰於着手改革內政部檔案管理之際，即注意及此，創文書檔案連鎖法，實施以來，頗著成效，各機關做行者甚多。後經二年來之試驗與進步，堪為各機關改革文書檔案之南針。

檔案係指歸檔之公文書，已於第一章中說明，故文書在未歸檔之前，不得稱為檔案。實則文書與檔案原屬一物，所謂文書，所謂檔案，僅以表示同一物之不同過程。收發與管卷，亦不過為同一物之不同階段之不同處理，收發在傳遞文書，管卷在管理文書，責任不同，目的不同，而處理物之對象則皆為文書也。龍兆佛先生對此曾有詳明說明：「本來文書就是檔案，檔案就是文書，文書和檔案原來是表示一樣東西的二個過程。在第一個過程中，我們稱作文書，第二個過程我們又叫作文作檔案。事實上文書是文，檔案也是文，文只是一樣東西而已。」

文書與檔案，既為一物，何以又有所謂連鎖？龍兆佛先生又云：

「文書檔案本來是代表一樣東西的二個過程，只因後來處理這二個過程的責任分裂了，手續也分開了，於是同一樣東西，就被當作二樣東西看待。現在所謂文書檔案之連鎖，便是要將

處理那二個過程的手續和責任連鎖起來，卻不是要連鎖兩樣不同的東西。至於文書檔案如何會被我們當作兩樣東西看待，處理牠的責任又是怎樣會分裂的，下述諸原因便是關於此問題的解釋：

(一) 由於文書數量太多，保存時間又久的原因。個人的函件決不會請人代為管理，這是因為數量少的原因。一個公司往來的文件都由經理或辦理文書的人自己管理，這也是因為數量少的原因。政治機關是管理衆人之事的機關，往來文書必多。然而，在當初政務簡單的時代，我們可以推想到辦理完畢了的文書（檔案）也是由辦理案件人員保管，在那個時代，或者不致另請一批人來專管舊文書（檔案）。後來因為政治進步，行政事務日趨繁雜，文書數量也日益增加，於是向來辦理案件者兼管的舊文書（檔案）不能不另請一批人來幫助管理。當然，我們也可以推想到，他們是本着分工合作的原則，站在助理地位的人員，只不過分擔一部份保管的手續而已。處理他的整個責任，依然由辦理案件的人員負擔的。不過舊文書（檔案）既然另外有人保管，為表示時間上之差異起見，便將辦理完畢了的舊文書稱作案卷或卷宗。檔案一名詞

更是後來纔有的。中央研究院所編明清史料上說：「官署案卷，清初稱爲檔子，內閣有滿漢檔子房」又楊賓柳邊記略說：「邊外文字多書於木，往來傳遞者曰牌子……存貯年久者曰檔案，曰檔子，以積累多貫皮條掛壁若檔故也。然今文字之書於紙者，亦曰牌子檔子矣。」由上文可見檔案二字原是清代統治者由邊外帶來的名字。檔案就是案卷，案卷二字有同案情的文件積合爲一卷之意。故案卷一名詞，實較檔案二字爲合理，不過習慣上沿用檔案一名詞爲多，名稱上的變化姑且不管。總之，在這一個時期，文書檔案是由二批人員分工合作去管理，處理的責任，依然是完整的，是由一方面的人員負擔的。

(二)由於行政官吏不負責任的原因。中國官吏的做官哲學，是「敷衍塞責」四個大字。「多做多錯，少做少錯，不做不錯」，幾成爲官場的座右銘，因此擺得脫的責任總以擺得脫爲妙。前文已說明因爲文書數量之增加及保存時間之必須長久，辦理案件的人員，便不能不另外請一批人幫忙管理案卷，這原是合於分工合作的原則，無可非議的事情。豈料辦理案件的老爺們最初是請人幫忙管理，後來便索性一概不管，完全「招商承包」自己辦完了的文書往檔案室一送，

便宜告脫離關係。實在發到下級機關的政令，也就和送入了檔案室的文書一樣，與實際推行政令的人員脫離關係了。政府命令之不易推行，這未始不是重要的原因。然而這是題外之話暫且不提。單講送入了檔案室的文書，又是怎樣的處理呢？原來負責的人既然一概不管，於是站在助理地位的人便承包了管理的全權。從此以後，文書歸檔標準，分類的方法和保管的手續，都由承包人自己決定。他腦經有多少東西，就拿多少東西來應用。不必說下去了，檔案管理到了這一個地步，確是有幾分盲人騎瞎馬的危險。文書檔案之處理也就由此由分工而至於分裂。責任既分裂，手續當然也分開，從此各自爲政，不相爲謀了。假如「承包」得人，一切分裂後的毛病和困難，還可減少，但是「承包」不得人者，總居多數，放棄責任的老爺們也就開始感到調卷困難的報應了。

(三) 由於胥吏之把持操縱的原因。物既先腐，蟲豈不生。承包者既然得到獨自處理的全權，便可爲所欲爲了。清末胥吏之把持卷房，操縱案情，便是在這種情境之下發生的事情。負責辦理案件的人員本來對檔案已是經很疏遠了，再加上管理者之從中把持操縱，於是對於檔案益加隔膜，案無鉅細，都非請教於胥吏不可了。在胥吏一方面既然可以將故紙堆當作發財的法寶，

乃更加設法使其脫離主管者之關係，使自己之子子孫孫，得以永保其業。民國以來，胥吏操縱案情之風氣，或者可說已經斷絕，然而把持卷房之事，誰又好說沒有呢？文書檔案之處理責任之分裂，而到如此惡劣化的對立形態，事情便糟到不可收拾。放棄責任的老爺們至此所受之報應也就更大，他們不僅感到調卷的困難，且幾於不能調卷，無法辦理案件了。

綜觀上述三個原因，起先是因爲必然的趨勢而分工，後來因行政官吏之不負責任，遂由事務之分工而到責任上之分裂，再到後來，因胥吏之存心把持操縱，又由責任之分裂而到惡劣化的對立形態。這三個原因與結果，決非偶然之事，乃是一種歷史的發展，故又可統稱爲歷史的原因。文書檔案之分家，檔案問題之複雜，與解決檔案問題之困難都是爲了這一個歷史的原因。

龍兆佛先生這段意見，先發表於行政效率二卷三期，後又附列於所著「廣西省政府檔案管理方法」一書。此項意見，在當時曾引起辯論。大致尙屬妥當，惟作者擬再略爲說明及補充。「文書檔案爲同一物之不同過程中之名稱區別」一語，要無疑義。惟文書檔案之分裂原因之最初分裂之形態，雖想象中或如龍君所述。卷房在一機關中地位之獲得，非加考據，不能確定。在研究文書檔

案連鎖之實際應用上，亦無此必要，可置不論。以歷史觀點而論，機關之組織大多由簡單而至複雜，職業亦由單純而至繁重。現今所存在之小機關，則辦理文稿者即管理文稿（檔案），蓋以數量少不必設專人管理，如此項辦稿人員人數稍多，則即有設專人管理之必要，因調閱者初不限於辦理該項文稿之人員。規模稍大之機關，則收發與管卷混合管理，迄今各機關收發與管卷俱屬於一科指揮之下，甚少例外，或為收發與管卷二種職能原始即有不可分離之關係。故謂檔案管理股離辦稿者為第一步，進而脫離收發，或一獨立部份為第二步。及達到第二步，雖為事實之趨勢與必要，然亦失其連絡。檔案管理人員之操縱把持，逐漸養成。及至今日，積重難返矣。河北某縣長有「打倒卷閱」之呼聲，亦受制於卷房，而思有以自拔之好官也。如以目前各機關組織系統而論，檔案管理佔一股地位，與收發相等，第二章中已言之甚詳。此種地位，實有不能發揮效率之處，故檔案管理之改革，當先從行政着手。

檔案管理可影響於一機關之任何工作，一機關之任何工作，均不能脫離文書。舊文書（檔案）為辦理新文書之根據，辦稿者對於有前案之文書，倘不調閱，辦理必不能盡善，甚至發生錯誤。如此

項舊文書（檔案）調閱困難，勢必遺誤公務，或未將同一案之舊文書釘在一起，辦稿者不察，亦可造成公務上之錯誤。如以核稿者而言，亦然。除一機關中之辦稿核稿人員而與檔案管理甚為密切之部份，為收發。收發為文書之輸出與流入，檔案只為皮藏與管理。檔案管理處所所皮藏者為收發處所所流入，而經過辦理完畢之手續之文書。通常各機關亦有未經收發處所之文書，如長官之私人函件，而涉及公務者，直接交下辦稿而歸檔者，又有司科對外行文者。內政部統計司辦理全國內政統計，為行文便利起來，直接對各省縣市政府行文，交通部之電政司業務科對全國電報局，亦有文書往來。此皆為例外。凡一文書理論上實際上均應經收發處所，無可疑義。教育部對於收發室未掛號之文書，檔案股可拒收，所以防流弊及不致擾亂行政系統。歸檔之處所，各機關不同，第二章已細為分析，並加批評，不贅述。通常既以收發處所歸檔者為多，理想上亦以收發處所歸檔為妥善。故檔案管理處所與收發文書處所之關係，較其他各部份，又為密切。收發文書處所，如有錯誤，有時須待檔案管理處所之發現及更正。某機關曾在已裝訂之檔案中檢出未辦之文稿，如歸檔時，檔案管理者稍加仔細，必可發現，倘未發現，則如該案無調閱之機會，則永不能發現其錯誤。文書一經歸檔，

即告結束。倘副以檔案股一種檢查責任，未始不可補救此種錯誤。錯誤太多造成於偶然與疏忽，殊難預期其結果。檔案股之檢查工作，亦爲一機關文書處理最後一階段，錯誤之補救，亦能及時設法。錯誤之發生，大多造成於收發處所，如未編號，漏登記，收發之其他應有手續未完備，即歸檔。檔案管理處所即可加以更正。此爲檔案管理可補助文書收發之處。

再者，收發文書，手續不完備，或辦理欠當，亦可影響於檔案管理工作。例如編號錯誤一事。假定一九〇三號本爲公函甲機關之文，一九〇四號本爲指令之覆文，所填本機關之文號亦隨之而錯，調卷者即以該文號爲根據調閱案卷，如若造成如此結果，檔案管理方面當然發生困難。再如來文或發文有附件者，倘收發處所未加注意而造成錯誤，亦可造成檔案管理之困難。關於收發文號，各機關有採統一制者，有採分散制者。統一制者，即一機關之收文或發文均用一統一連續號碼，分散制者，即一機關之收文或發文，再以文別（如呈，令，公函，咨等文別）而分，每項文別俱各自排號，行政院採之，以機關之內部單位（如司署科等）而分，每單位俱各自排號，實業部即各司各自排號。二者利弊，茲姑不論。惟文號愈多，倘有錯誤，或檔案管理人員尙未明瞭該文號之意義及作用，亦

可增加檔案管理之困難。龐大之機關，各單位所發出之電報，電腳代表字，常積至四五個以上。此在軍事委員會委員長行營所發出之電文，爲常見之事。檔案管理亦首先應明瞭者。收發方面之工作，倘不爲檔案管理者所了解，上列之困難，固可隨時發現，而若干意想不到之困難，又可逐漸出現，挽救之道，端在文書檔案之連鎖。

倘採由收發處所總歸檔者，在調卷方面，尙有一困難之事。文書之運行，費時甚多。普通文書，（非急件）在收文之時起算，迄發文歸檔之時，在規模較大之機關，常達半月以上。我國公文之徒耗時日，深爲國人詬病。辦稿核稿者之辦事因循，固無可諱。而調卷收發二項工作之不能迅速，亦爲原因之一。是以收發與管卷方法之改良，近年以來，各機關普加注意。惟改革成功者尙不爲多。辦稿後歸檔前之時間，有時甚長，如在此時間內，辦稿者來調卷，檔案管理人員，則茫無頭緒，難於應付。倘能預知未歸檔之文件，則未能「調出」之答案，必更確定也。

上列爲自檔案管理觀點論文書收發與檔案管理之應取得密切連絡，今就文書收發觀點列論。公文檢查爲進步之機關所採用，目的在考核公務處理之形態。一可發現尙未辦畢之公文，再探

此表仍由收發處所製辦，則非得檔案管理處所之合作不可。教育部存查之件，均由各科直接歸檔，亦有其便利之所在，則此表以在檔案管理處所製辦為宜。交通部之檔案股，對於某號公文，歷久未歸檔，檔案股可查詢，蓋某號公文，如未歸檔，即不能認為辦畢。以檔案股為最後檢查之處所，實屬妥善辦法。利便之處已詳述於第三章。

普通來文之分配手續，亦屬諸收發股。擔負此項工作者，必須熟於本機關之職掌，及明瞭過去收發文之辦理情形。一因一事常牽及二項職權，例如中央大學之某年度之行政計劃，呈請教育部審查，主辦者應為高等教育司，假如該計劃內有添建校舍一項。該校着手建築時，因須佔用民地，或所佔用之民地，又有廟產在內，再向教育部呈請之文，主辦者應為社會教育司。分配來文者，即須注意來文之是否有前案，不能僅從表面上根據職掌以為判斷。檔案隨來文附送，本為理想辦法，然在目前，則離理想太遠。如若檔案管理與收發文書有密切連絡，亦不難辦到。省去調卷之時間，文書發出當較為迅速。

檔案管理與一機關各單位，均有關係。文書檔案連鎖法，並非僅為收發與管卷二者之連鎖，實

爲一機關中之單位，賴此互相連鎖。今所實行者，大多限於收發與管卷。連鎖法之實行，亦應以收發與管卷二者爲開始，因一爲文書運行之始，一爲文書運行之終，以期逐漸推行，達於全機關。

第二節 各機關文書處理之一般狀況

各機關性質不同，組織職權又各互異，在文書處理上固有其共通之點，亦有不能一致之處。大體而論，則「大同小異」四字足以形容，如於各機關繁瑣之處務規程，擇其有關文書處理者之條文，互相比較，即可見其共通之點。其不能一致者，當再審查其是否迫於情勢之必要，或僅習慣上之沿用。本節以下列各機關爲代表，因其處務規程可按，而對於處務規程之各條實行性，亦較爲確實。

一 內政部二十一年九月一日日本部公布之處務規程關於文書處理各條文

(1) 各署司室會應備具左列各簿冊

收文簿（總務司第一科置收文總簿各司室置分簿）

發文簿（總務司第一科置發文總簿各司室置送稿總稽核簿）

檔案編有存簿

文件稽核簿（各司室每週列表登簿呈核）

簽呈簿

送稿簿

會稿簿

(2) 每日收文由總務司第一科收發處依照來文面上摘由編號登簿註明文到日時，蓋最要次要及尋常戳記並按文書性質蓋戳分送各署司室會，最要者登入速件收文總簿及時呈送部次長核示，次要及尋常者登入普通收文總簿每日分上下午二次由收發處派員分送各署司室會核辦。

前項文件如來文面上未經摘由，即由收發處另黏到文面，摘由、編號、蓋戳，分送各署司室會之程序亦同。

(3) 前條收文簿無論最要次要及尋常者，收發處將文件分送各主管署司室會後，即將該收

文簿呈送次長閱看，或由次長指定職員代閱，於收文簿上蓋章後，即送還收發處。次長或指定代閱收文簿之職員，如認某文件有調閱之必要時，得向主管署司室會調閱之。

(4) 各署司室會收到文件後，即登入收文分簿，由主管署司室會長官閱看後，分交各主管科或承辦職員辦理。

前項文件如係通常例案，無須請示者，即由各主管科承辦職員逕行擬稿，或由主管署司室會長官擬定辦法，交各主管科或承辦職員擬稿，連同來文一併送由祕書室轉呈部次長核定。如各署司室會或有疑難，必須請示決定者，應於來文而擬辦欄內，或另紙簽註意見，送由祕書室轉呈部次長核示。如各署司室會認為重要文件，應於來文而擬辦欄內簽註意見，送由祕書室轉呈部次長核示。

(5) 凡來文直書部次長或各職員個人姓名以及封面註有祕密或親啓字樣者，收發處均不得開拆，即時送交收件人。如係對於本部案件，收發處應送祕書室轉呈部次長拆閱。

(6) 凡文稿經部次長判行後，由祕書室分送各主管署司室會，由該署司室會長官交主管科

長或承辦職員閱畢，即時發繕校對，並經原擬稿人復核後，分別送簽送印，簽印齊全後，逕送收發處。要及尋常者，分上下午發行二次。但機密文件祇須註明發某某機關案件字樣，無須摘由。

(8) 收發處文件發行後，送簽印簿及原稿分別退還書記處或主管署司室會歸檔。

(9) 送簽送印文件均須登簿，其稿面未經部長判行者，不得簽署部長名章及蓋用部印，監印員蓋印後，應蓋監印員戳記，每日將稽印簿送總務司長閱看一次。

(10) 凡遇急待發行之文件，得由主管署司室會核定後，先送書記處繕寫，同時將稿件及正文送請部次長判行。如部長未及判行，並得次長標明先發字樣，即行簽印發行，俟發行後，仍送請部長補判。

(11) 應登公報文件，由各署司室會長官於稿面上分別加蓋送登政府公報及本部內政公報戳記。如係不另行文之件，應再加不另行文戳記，分別送由印鑄局或本部總務司第三科公報處抄登之。

(12) 凡來電除註明親譯字樣外，無論密碼均送交祕書室譯電處翻譯，由簡任祕書閱看。如認為緊急者，即時呈由部次長核閱後，再交到文面，摘由編號，送交收發處登簿，分送各主管署司室會核辦，或由祕書室逕行擬辦。如係普通電報，即由祕書室加到文面，摘由編號，送交收發處，分送各主管署司室會核辦，或由祕書室逕行擬辦。

(13) 凡發電經部次長判行後，逕送祕書室譯電處譯發，俟發出後，再交原署司室會送收發處補登發文簿後，仍由原署司室會歸檔。

(14) 每日收發文件，應由總務司第一科於次日上午繕寫收發文摘由表油印分送部次長各署司室會查閱。

(15) 總務司第二科設總檔案處及司室設分檔案處，凡歸檔文件，應由各署司室會指定人員將種別、類別、卷數、案由、件數、附件等項記入檔案編存簿，分別編存歸檔。

各署司室會編存檔卷，如經過三個月或半年後，分檔案處不能容納時，得酌量送交總務司第二科總檔案處保管。

(16) 文卷歸檔後，如須檢閱，均用調卷證調取，俟原卷送還，再將調卷證取回。

二 外交部

(1) 處理公文程序如左：

(a) 凡收到普通文件，由收發人員拆封、摘由、編號、填明年月日，登入總收文簿，按照性質逕行分送各主管廳處司科。如收件封面上有密件字樣者，收發員應即編號登記，送由總務司長開拆，按照性質，擬定分配辦法，封交總收發室分送，按照上述規定辦法，隨到隨送，不得延擱。

(b) 主管廳處司科收到各項文件後，應由各該長官核定分交擬具辦法，同時敘稿呈候批閱，如遇疑難重大事件，得先擬具意見，簽明請示辦理，並得按性質在稿面註明速件，或最速件字樣，以免延擱。

(c) 各項文稿呈經長官核簽後，仍發還主管廳處司科分別繕正，送由文書科校對用印，交總收發室編號，填明年月日，登入總發文簿封發，並將原稿送還承辦人歸檔。

(d) 凡收到明密電報，應即加蓋時刻印，編號、登記、繙譯、校對、抄寫留底，分呈部次長及總務

司長核閱，並按照性質分送有關係之廳處司科。

(e) 主管廳處司科收到各項來電，其處理程序與收入同。

(f) 各項電稿呈經長官核簽後，仍發回主管廳處司科，送由電報科繙譯、校對、留底、編號、登記發出，仍將原稿送回承辦人歸檔。

(2) 總收發室對於每日收文，除將要件用卷夾送請主管長官核閱外，應連同同日發文製成收發文表油印若干份，分呈部次長核閱，並分送各廳處司科備查。

(3) 擬稿人員於收到文件後，應即時擬辦，不得積壓。

各項文件應分最要、次要標明，最要者應即擬竣。次要者得於次日擬辦，如須查案或案由複雜及查復未到者，得呈明理由延長之，列入未辦文件報告表內。

(4) 處理機要公文，如擬辦、請示、簽呈等手續，得由承辦人員循序向主管長官親自為之，以期簡捷而防洩漏。

(5) 擬稿人及科長均應簽名送經主管長官復核簽名轉呈核簽。

(6) 各廳處司科遇有互相關聯事件，應協商辦理者，得以會稿行之。如因管屬發生疑義，或已推定主稿而意見有參差時，得請部長核定。

(7) 凡公文均採用標點符號及分段法。

(8) 凡未經部長核簽文電，監印員不得蓋印，電報科不得拍發。如遇有緊急待發之件，得請次長標明先發字樣，並署名蓋章行之，惟印發後，仍應檢呈補簽歸檔。

(9) 凡已簽稿件繕正後，應送由校對員詳細校對無訛，即送監印員印發，校對員，監印員均應蓋用名戳負責。

(10) 各廳處司科應各置收發文電簿一本，由各該長官指定一人專任登記。

(11) 檢查公文辦法如左：

(a) 每星期一由各主管廳處司科將上星期內收到緊急公文（即最速件及速件）檢查一次。如有未辦者，應將未辦理由及預計何時可以辦出，逐一列表，送主管文書人員，與收文簿核對後，會同署名蓋章，報告長官。如並無未辦之件，則於表內填一「無」字。

(b) 每星期三由各主管廳處司科將上兩星期內收到普通公文檢查一次，如有未辦者，應將未辦理由及預計何時可以辦出，逐一列表，送主管文書人員與收文簿核對後，會同署名蓋章，報告長官。

(c) 各主管廳處司科未辦文件報告表，經長官閱後，發交主管文書人員保管，如已屆預定日期，尙未辦出，應即通告查詢。

(12) 凡應公布及發表文件，由各主管承辦人員於稿面上標明擬公布或發表字樣，呈請核准後，即送情報司辦理。

(13) 凡送發本京各機關文件，應備送文簿，由收受機關蓋章簽字於送文簿上，郵寄文件應將郵局單據黏存，加蓋日戳。

(14) 與各部會會稿時所用咨文，除有繁複意見須絕對用咨文說明者外，概用會簽簿代之。會簽簿照行政院所規定格式製備，會簽時得派員專送，以期迅速。會稿如係例行者，會簽會印得一次辦理之。

(15) 凡檢閱各項文卷，應用調卷證填明調取，發還時，應將原證收回。

(16) 案卷應分爲定期保存卷與永久保存卷兩種：定期保存卷之保存年限，應由各廳處司科依其公文性質，會同規定，呈候部長核定。

(17) 本部應備各種簿冊如左：

- (a) 總收發文簿
- (b) 收發電登記表
- (c) 送文簿
- (d) 收寄郵政文件簿
- (e) 用印簿
- (f) 會簽簿
- (g) 送稿簿及卷夾
- (h) 各廳司處收發文電簿及通知簿

(i) 歸檔編存簿及表冊

三 海軍部

(1) 本部收到外來文件，由外收發室掛號原封彙送總務司文書科，由收發員先行摘由、編號、註明年月日時，分別加蓋祕密、重要、次要、尋常戳記，送請部長次長簽閱後，交參事、祕書覆閱蓋章。再按文件性質，加蓋各承辦司處戳記，發交各主管司處擬訂辦法，送經次長核閱後，呈請部長核奪。如承辦處所遇有兩處以上者，應由該主管司處抄案移送會商辦理。

(2) 凡祕密重要文件，或書親啓密啓字樣，及直書本人姓名者，應由文書科先行掛號，不列事由，送交祕書另行立簿，編號，呈請部長次長核辦。該文件仍暫存祕書辦公室，候遇機要時間，再由祕書發交文書科錄由分送各主管司處備案。

(3) 如文件到部在散值以後者，得於翌日分配之。但緊要文電不在此限。

(4) 凡各項文件分發各主管司處承辦時，該主管職員應詳細審閱，除必須請示者即當面請示外，其餘由主管職員分別擬訂辦法，送經次長核閱後，呈請部長決定之。

(5) 所用文電稿紙式樣，均須一律，凡承辦員及初核、覆核者，均須署名蓋章，用送稿簿登載事由，送經次長蓋章後，呈請部長簽行。

(6) 文件各稿奉判發回後，由原辦司處繕正校對，用送印簿連稿送監印員用印。

(7) 監印員收發員接收各司處應發之文件，均須摘由、編號、登記，以便查考，其稿本仍發還原辦司處。但各承辦司處所發文件，如察出其中有手續不完全者，須向該承辦司處詢問辦理，如屬於各司處名義發出之函件，應由各司處自行摘由編號。

(8) 文書科收到普通電報，即交譯電員譯出，用抄電紙抄錄，掛號、摘由、填明收到日期，呈請部長次長簽閱後，交參事、祕書覆閱，再按其性質分交各承辦司處擬辦。其緊急電報，應立時譯出，送呈部長次長核閱後，再行編號，摘由分發。至關於機要者，由祕書暫存，候遇機要時期，再發各主管司處備案。

(9) 各承辦司處所擬電稿，經判行後，即送文書科交譯電員譯發，於原電稿上加蓋已發戳記，仍發還原辦司處存案。

(10) 已辦文件，有應送登政府公報及本部公報者，由各司處於稿面加蓋送登政府公報及本部公報戳記，經部長次長核閱後，分別抄交總務司送登。

(11) 各司處已辦之文電稿件，經發行後，該原稿即交各該司處管卷員用歸檔簿摘由、登記、分類，歸檔備查。

四 財政部

(1) 到部文件由總務司收發股拆封，摘由、編號、登簿，送由祕書處分配股，按其性質及主辦部分登簿，送呈主管祕書審核，分別重要、次要、尋常，加蓋戳記，送主任祕書復閱後，重要、次要，提呈次長核閱。尋常文件即發交主管署司廳處會辦理。如係緊急文件，即由祕書處逕呈部長請示交辦，再送次長補閱。

(2) 各署司廳處會主辦稿件送祕書處閱後，急要稿件，先送部長核行，補送次長核閱。普通稿件，先送次長核閱，經部長核行後，交祕書處分別發還。

(3) 各署司廳處會如有會簽會核稿件，應於呈奉批判繕發後，將原稿另錄副本，分送存查。

(4) 凡電報到部，明電由收發股繙譯，按照到文手續，提前送閱。密電即逕送秘書處譯呈部長核閱。

(5) 到文如係密件，或書明部長親啓之華洋文函件，收發股應隨時送秘書處，原封轉呈部長核閱。

(6) 凡到文附有現幣、鈔票、證券、支付命令之文件，收發股應將現幣或鈔票、證券、支付命令先送主辦署司驗收，取具收條，黏附文內，再行送閱。

(7) 稿件判行後，由秘書處發原辦部分繕校，送總務司監印股用印，監印員，校對員均須於各文件後加蓋名章。

(8) 文件送印時，由監印員分類列號，再行用印，原稿上及騎縫處均須一律用印。

(9) 文件用印後，監印股連同原稿送還原辦部分，收發人員即將文件封固送交收發股掛號照發，原稿即抽交檔案室歸檔。

(10) 凡有應行送登公報文件，由主管秘書於送稿時在稿面黏具應否登報浮簽，俟部長核定

判行後，方得抄送。

(11) 收發股應將逐日收發文件錄由油印，分送部長，次長及各署司廳處會備查。

(12) 各署司廳處會檔案，由各主管長官派員編號保管。遇調閱時，須憑函件或調卷單檢交，閱畢照單點收歸檔。

五 實業部

(1) 到部文件，由收發室拆封、編號、登簿，並繕具收文摘由表，隨文送總務司第一科科長。密件裝面編號，原封呈送。

文面未列事由之文件，須另裝面摘由。

(2) 重要及具有時間性之到文，經總務司第一科科長提送總務司司長，送由秘書廳轉呈次長，部長簽閱批辦，發還收發室，分送各廳司長官，發交各科擬辦。次要或尋常到文，每日經總務司第一科科長送由總務司司長發還收發室，檢同收文摘由表，分送各廳司長官分別提呈交辦或擬存。其擬存文件應附具擬存事由登簿，送由秘書廳轉呈次長，部長核閱。

(3) 明電到部，先送譯電室譯就，再交還收發室，依第十三條規定辦理，如係密電，逕送祕書廳。

(4) 附有現幣、鈔票、證券之文書，應將現幣、鈔票、證券送總務司第二科，取具收條，黏附原件。

(5) 承辦人員擬稿後，經科長、司長次第審核，送由祕書廳復核，轉呈次長核閱，部長判行，所有擬稿，核稿人員，均須簽名蓋章。

(6) 凡有應行送登府院公報之文件，應由承辦人員於送稿時在稿面黏具應否送登某公報簽條，經科長、司長送由祕書廳轉呈次長、部長核定判行後，即抄送總務司第一科彙送。

(7) 關連兩司或兩科以上之文件，由關連較重之司科主稿，他司科會稿。

(8) 稿件判行後，由祕書廳發還原廳司，送交繕校室繕校，由繕校室送監印室用印，監印員，校對員均須加蓋名章。

(9) 文件用印後，由繕校室連同原稿送還原廳司科，經承辦人員覆校，交由收發室分別將正本掛號封發，稿件退回原廳司科送檔案室分別編號歸檔。

(10) 收發室應將收發文事由逐日油印，分送各廳司備查。每星期應舉行公文總檢查一次，列

表呈報。

(11) 各廳司檔案由檔案室分組編號保管。遇調閱時，憑調卷單檢交，閱畢照單點收歸檔。

六 教育部

(1) 來文由總務司第一科收發員拆封、黏面、摘由、註明日期、編號、登入收文簿。
(2) 來文由總務司第一科分配完竣，逕送部次長核閱後，發還總務司第一科，再行分送各司處辦理。

(3) 各司處收到文件後，應即將收到日登記，隨時送主管長官批擬辦法。如屬重要事件，應由該主管長官先呈部次長請示。

(4) 凡各司處自動辦理之案件，應由該主管長官先呈部次長請示。

(5) 擬稿員須署名稿面，並摘由登記送稿簿，連同送稿簿送主管長官審核署名後，呈部次長核定。

(6) 凡互相關連之稿件，應由一司處主稿，送他司處會核。

(7) 凡部次長核定之稿件發下時，交還各主辦司處轉發繕校室繕正校對畢，應呈由部長核閱署名或蓋章，交總務司第一科，將事由登記，編定號數，立即封發。發後將原稿連同到文送掌卷室分別類目歸檔，以備檢查。

(8) 外來電報，由收發員摘由登記，即送總務司第一科科長轉呈部次長核閱後，發還總務司第一科，分送各司處擬辦。如係密電或重要電報，應由收發員即送秘書處辦理。

(9) 本部一切公文，非經部次長判行，不得繕發。但速件得提前繕正。

(10) 每日收發文件，由總務司第一科列表分送部次長及各司處查閱。

七 交通部

(1) 文書到部，統由總務司文書科摘由編號，按其性質，列為緊急、重要、機密、尋常四種，分別標明主管廳司室會，彙送總務司長審閱。除緊急、機密文件由總務司長逕呈部長，次長指示外，餘由該科用送文簿分送之。

機密文件應於編號登記後，原封送由總務司長呈閱。

文書如有附件，應隨文附送。

- (2) 廳司室曾收到文書科所送文書時，應分別登記、錄由、列號，並於送文簿上加蓋戳記。
- (3) 承辦稿件，應隨到隨辦，如有特別情形須緩辦者，應簽明理由，送呈部次長核閱。
- (4) 承辦稿件，應同時摘由。但事屬機密者，僅註「密」字，無須摘由。
- (5) 核稿時，如有添註塗改，均應蓋章。
- (6) 擬稿、核稿，均應簽名或蓋章，並註明日期。
- (7) 廳司室會遇有關連之稿件，應先行商洽，由關係較重者擬辦，會同簽名或蓋章。其事涉二科以上者亦同。

(8) 主管長官核稿後，送由祕書廳呈次長核閱，部長核定。

(9) 核定之稿件繕校後，經總務司機要科用印，由文書科錄由編號封發。

(10) 應登公報之文書，由主管長官加蓋戳記，抄送公報處刊登。

(11) 廳司室會文件，除事務尚未終了者得暫存查閱外，應一律送交管卷室保管。

八 鐵道部

- (1) 本部一切文件之收發，統由總務司文書科收發股辦理。
- (2) 凡收入電報，即由收發股交譯電員翻譯後，再摘由掛號。
- (3) 凡收到文件封面書明密件或親啓事樣者，收發不得拆閱，應即呈送總務司長。
- (4) 凡文件到部，由收發股掛號登記，送由文書科長審核性質緩急，即將要件及速辦要件立時送總務司長轉呈部長核閱後，發交收發股用送文簿編號分送主管各司會處承辦。其普通件及速辦之普通件，由總務司長用送文簿逕送主管各司會處先辦後送簽，以免延滯。
- 普通件及普通速辦件逕送各司會處辦理時，如該件需核轉或答復，即由司會處辦稿，連同來文送請部長，次長閱核，並同時補簽。如來文祇須存查歸檔者，應分別登記，送請補閱，再送掌卷股歸檔。
- (5) 本部收到文件，如有附件，均須隨文附送，不得遺漏散失。
- (6) 各司於收到收發股分送之文件，須摘由編號、登記日期，並於送文簿上加蓋圖章，以明責

任。

(7) 關於機要密件，應由祕書廳機要室封呈部次長核示辦理。

(8) 法律命令案，由參事擬訂，呈請部長次長核定。

前項法令由各司會處擬稿者，應由參事審核會簽，再呈部次長核定之。

參事擬訂審核前兩項法令時，得會同主管司協商之。

(9) 各司會處收到文件時，應即將收到時日登記，隨時送呈主管長官核閱批示，分交各科股擬辦或歸檔。

(10) 各科擬稿人員，於分到稿件後，須隨時隨辦，速件限即日辦妥，其餘各件不得過三日。

(11) 擬稿人員須於稿面簽名、蓋章，並摘由登記送稿簿，連同送稿簿送主管科股長審核，分別改正或簽具意見，親自加蓋私章，轉送司長復核。

(12) 凡互相關連之稿件，應由關係較重之司會處或科擬辦，移送他司會簽。

(13) 各主管長官核稿時，須於添註塗改首尾加蓋私章，以明責任。

定。
(14) 各主管長官核稿時，應簽名蓋章，連同送稿簿送由總務司長蓋章，轉呈次長核閱，部長核

後蓋章負責。
(15) 凡部長核定之稿件發下時，交還各主辦司會處轉發總繕校股繕寫校對，校對員須於文

後蓋章負責。
(16) 凡經繕寫校正之文件，先由收發股編號，再送秘書廳機要室用印，登記手續完了，仍由收發股封發。

(17) 凡發出之文稿，須由秘書廳機要室於原稿上面加蓋部印，監印員並須於文後蓋章負責。

(18) 本部一切公文，非經部長、次長判行，不得繕發。但標明速件簽稿並送者，得提前繕正。

(19) 各司會處案卷均交總務司文書科掌卷股保管。

(20) 各司會處調閱原卷，須書明事由，向掌卷股調取，俟閱畢交回歸檔，即由掌卷股將調卷條交還取消。

(21) 應登公報之文件，由主管長官發抄簽字，送秘書廳編譯室編載。

九 上海市公用局

(1) 收發處處理來文，經過四步手續：

第一步爲粘入收文面紙。此項面紙格式，曾變更三次，先後四種，來文附件，一併夾入收文面紙。但如遇附件與來文，或來文與收文面紙分離時，以後歸合，不易辨識。故規定每文及其附件，均應註明收文某號。爲便利起見，更預製戳記各一枚，隨時蓋上填號。

第二步爲登記收文簿。此項收文簿格式，曾變更兩次，先後三種。再此項收文簿規定：每面十號，每頁二十號，每本五十頁，恰爲每本五千號（收發文號數均順次編列。不隨年份或年度更易，不隨長官進退更易。因更易多，則重複號數亦多，須更別以字號，檢查頗爲不便。）以便檢查。至登記時對於『性質』與『如何投到』兩欄，均視實在情形，就其相當一項，加圈爲記。

第三步爲登記收文送閱簿遞陳局長。

第四步爲登記收文來源簿，然所登記者，僅以收文之關於初發生事件者爲限。其答復本局去文者，與繼承舊案者，均不列。蓋此簿作用，僅在便利檢查檔案也。（詳六節）其中『某號文復

去」一欄，則於有復文者發出時登記之。又此項來源簿分爲五種：（一）登記市屬機關來文，（二）登記公用事業機關來文，（三）登記黨政軍機關來文，（行政機關即除市屬機關外），（四）登記團體來文，（五）登記人民來文。機關團體每一個爲一起，個人每一姓爲一起，原擬各以名稱或姓之首字筆劃爲序，現擬改用四角檢字法編次，用活葉式裝釘。

局長於來文核閱後，就送閱簿簽字或蓋章，遞轉祕書及第一科科長會閱；發交第一科文牘股點收，就送閱簿簽字或蓋章，分配於各主管科室；一面登記文牘股之收文送閱簿，連文送達該管科室人員點收簽字或蓋章。簿式如下：

第一科文牘股↓第 科

收	文	送	達	月	日	收件者簽字或蓋章	附	註
第	號	月			日			

此項送閱簿，每一科室爲一本，以便檢查。至各科室會閱後，除待辦事件外，其餘即登記收文送繳簿，連文送還第一科文牘股，亦由該股人員簽字或蓋章簿式如下：

第 科↓第一科文牘股

第	收	文	送	達	月	日	收件者簽字或蓋章	附	註
號	月	日							

各科室會閱來文，如有意見，即填明收文面紙背面簽註欄內。如文長不敷，得另用簽註紙。紙式簽註用紙分甲、乙、丙三種，如甲種猶不敷，可用乙種；乙種猶不敷，可用丙種。乙種即照尋常格紙，於前端印『簽註』一欄，後端印『局長批語』一欄。丙種亦即照尋常格紙，以第一頁，於前端印『簽註』一欄，又一頁後端，印『局長批語』一欄，兩頁合為一份。如猶不敷，則可再用完全之格紙，插入該兩頁之中，無復限制。

(2) 發文一律繕入本局特備稿紙。其式樣曾變更三次，先後四種。

(3) 各科室擬稿，一律送第一科會簽；第一科擬稿，關係他科室者，併送該管科室會簽。其間一往一返，均登記發文送簽簿及發文送繳簿，各經收件者簽字或蓋章為憑，簿式如下：（送簽送繳各

爲一本。)

第一科文牘股↓第 科

發 文 事 由	一	附 收 文 號 數	送 達 月 日	收 件 者 蓋 章 或 簽 字	附	註
	第					

發文稿既經各科室會簽完備，乃由第一科文牘股登記發文送核簿，連同文稿送祕書會簽，轉請局長判行。簿式如下：

第一科文牘股↓局長。

發 文 事 由	送 達 月 日	局 長 判 行 後 簽 字 或 蓋 章	第 一 科 文 牘 股 點 收 後 簽 字 或 蓋 章	附	註
	月				

文稿在會簽至判行中，如有修正意見，認爲重要者，或發生疑問不能決定如何修改者，可填用核稿通知單，發還原辦稿人或該管科室長官覆核。單式如下：（審核其他文件，亦適用之。）

此件內下記各項請

意思有變更處	事實有錯誤否
事實有改正處	條文有錯誤否
條文有改引處	數目有錯誤否
數目有增減處	名稱有錯誤否
名稱有改正處	時間有錯誤否
時間有更改處	文字有錯誤否
文字有修飾處	
程度有改正處	
覆核	年 月 日

文稿經局長判行後，就發文送核簿簽字或蓋章，發交第一科文牘股點收，簽字或蓋章；再登記送繕簿發繕；繕竟登記送發簿，經校對員校勘後，轉交收發處封發，亦各經經手人簽字或蓋章。簿式如下：

第一科文牘股↓書記

發文事由	附收文	送達月日	承繕者簽字或蓋章	附註
第 號	月 日			

書記↓收發員

發文事由	附收文	送達月日	校對員簽字或蓋章	收發員簽字或蓋章	附註
第 號	月 日				

惟書記校對與收發目前均與文牘股同室辦公，文稿當面遞轉，尚不致無可稽考，故送繕送發兩簿，暫不填用。又收發處人員現係兼任監印，故其中送印一項手續，亦暫省略。至已經判行之文稿，統限當日一律繕發，應由書記先辦公鐘點終了一小時前，告知第一科文牘股主任，商承科長指派他員分任。如再不及，始可將較不重要者留至次日儘先繕發。以上所敘收發文傳遞，用簿登記，為防散失。如果散失，亦可追查何方面應負責任。而如每日發繕文件，究有若干，是否完全繕發或何件尚未繕發，亦可按查。雖似繁瑣，實頗便利。

本局公文用紙，均採用中央規定及尋常通行格式；惟以紙旁酌印「注意覆文請敘明此文收發處處理發文，經過三步手續。」

(4) 第一步登記發文簿，其式曾變更二次，先後三種，具如下列：

(第一次式)

號	數	發往何處	性	質	件數	如何投遞	摘要	發出日期	何科承辦	附註
			呈文 公函 電報	令 批 布告	件 件 附件	快信 平信 掛號 專送 保險 面遞		月 日 午 時	第 科	

(第二次式)

號	數	發往何處	性	質	件數	如何投遞	摘要	發出日期	何科承辦	附註
			呈文 公函 布告	號訓令 號 號 號批號	件 件 附件	快信 平信 單掛 專送 雙掛 面遞		月 日 午 時	第 科	

(第三次式)

號數		發往何處		性		實		件數		如何投遞		摘由		發出日期		結果或來因		何科室承辦		附註											
				呈文		號訓令		號		快信		平信				月		日													
布告		號批		號		號		號		單掛		專送				午		時		號文復到		覆號文		第		科		室			

以上簿式之變遷，其要點有二：

(一) 本局各種公文，均分別編號。在第一次式中，未備相當地位；故於第二次式中，就性質欄各項之下，留出填號一格。

(二) 第三次式中加入「結果或來因」一欄，其作用與收文簿第三次式相若。

至發文簿每面十行，每頁兩面，每本五十頁，計共一千號，其方式與編號辦法，亦與收文簿相同。第二步將各文分別郵遞，專送。郵遞登記送郵簿，送經郵局蓋戳為憑。專送者，每件填具收條，黏於封面。收條式如下：

茲收到

上海特別市公用局

件

(請收件者在此署名或蓋章)

中華民國

年 月

日

(寄件者或收件者如有說明請寫在下面)

附註

一面登記送達文件計數簿，點交信差，經其在送件人欄內簽字或蓋章。簿式如下：

月	日	日期		午	件	數	送	件	人	收	據	點	收	人	附	註
		上	下													

每日送件分上下午各一次。每次兩人：一人向北部及西北、東北兩部出發；一人向南部及西南、東南兩部出發。各科室另有文件，並交帶送。先於出發前半小時，由信差周赴各科室問明辦理，以便如有帶送文件，可以趕辦，或囑稍待；否則信差出發後，如果再有文件，必須另為設法遞送，或須延至

下次。但此係通常辦法。如在特別情形之下，則另變通辦法。

信差送件回局，應將送郵簿或郵局之掛號快信回執交收發處檢收審閱；並將專送收條點交，經查明無誤，就遞交文件計數簿點收者欄內簽名或蓋章。如此，各項信件是否確實送達，均有確實稽考；而萬一如有誤失，任何方面均不能諉卸其責任也。

郵局快信或掛號回執及專送信件收條，均按日保存，滿月編釘成冊，註明年月。滿一年乃銷燬之。

第三步登記發文分類簿，分（一）呈文，（二）公函，（三）常函，（四）訓令，（五）指令，（六）批文，（七）布告等七類。每面十號，每頁兩面，每本五十頁，共計一千號。簿式呈文、公函、常函、訓令及指令為一種。舉呈文為例，如下：

呈文	發文	事由	發出	復業號	某號收	附註
號數	號數					
			年	來文	文復到	
			月			
			日			

批文及布告各為一種，如下：

批文 號數	發文 號數	發往處所	事由	發 年 月 日	出	復某號 來文	附 註
----------	----------	------	----	------------------	---	-----------	--------

布告 號數	發文 號數	事由	發 年 月 日	出	附 註
----------	----------	----	------------------	---	--------

此項分類簿，有數種便利：

(一) 便於編號 蓋發文簿中係將各種公文併列。各本文之號數，不易查看。如續有該項公文發出，欲繼編號數，易有重複。

(二) 便於查案 蓋尋常欲知某項案件已否辦理，須就發文簿或檔案查取，比較為難。若就該項文類而查分類簿則頗為簡易。且如本局自發的令飭對方辦理之事件，更可按查。

(三) 便於查檔 當於第六節詳述之。

又應在各報刊布告之文件，收發處於發出時，除商承第一科科長填具致報館通知書聲明條件外，應再填具致第一科會計股通知單，以便報館將來收費，可以核對。

茲奉上

廣告稿一則即希

刊布大報其條件如下

(一) 地位 封面最顯著之地位

(二) 標題 照稿用大字刊出

(三) 行數 行

(四) 日期 天 月 日

報廣告部

(此處蓋第一科戳) 啓 月 日

登報事由

報	別	行	數	日	數	起訖日期	附註

(5) 收發文辦訖歸檔，分兩部分辦理。收文不覆者，由第一科文牘股主任就該文上方右角註明「歸檔」字樣，以明該文確已可以歸檔，並非隨便按摺；(有疑義者，當然商由第一科科長決定)一面登記收文送檔簿，連文送經檔案室點收簽名或蓋章。有覆文之收文及本局自發之發文由收發處登記發文送檔簿，亦連文送由檔案室點收簽名或蓋章。兩簿之式如下：

第一科文牘股↓管卷員

收	文	送達	管卷員簽字或蓋章	附	註
第	號	月 日			

收發員↓管卷員

發	文	附 收 文	送達	管卷員簽字或蓋章	附	註
第	號	第 號	月 日			

此項送檔簿之登記，其號數原隨歸檔先後填寫，如一〇一號先歸檔，則號列在前；八九號後歸

檔，則號列在後。後改爲分別照收發文簿總號順次編列。從此，查簿見有未經管卷員簽名或蓋章之處，即可知該號公文尙未歸檔。必要時，便於追查，以免遺失或耽擱。

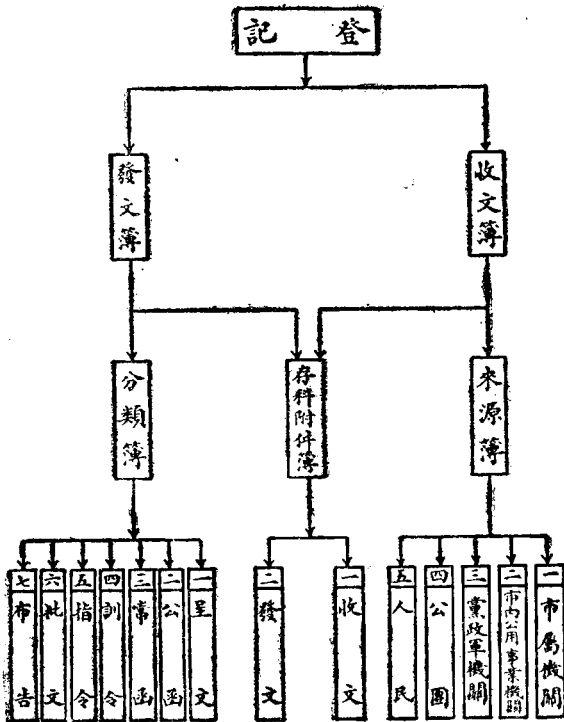
收發文附件爲便利查考起見，有存主管科室者，則於收發文附件欄中，蓋收存人名章，一面登記存科收文或發文附件簿，以便隨時查究。簿式如下：

發	收	文	號	數	附	件	件	數	附	件	份	數	附	註

種如左：
 綜括以上——本節及三四兩節——所敘傳遞及核辦收發文之手續，成處理公文順序圖

至登記收發文，另以圖表示其系統如左：

上海特別市公用局
收發文登記系統表



(又一法，每格內即記收發文號數，更易核對而免漏落。)

(二) 每一收發文關係兩科室以上者，各以一件計算。但一科綜核各科室收發文，於本身職掌並無直接關係者，不計件數。(如某路埋設水管障礙交通案，應於二科及四科各記一件；一件雖曾會核，不另計件。)

又將收發文，每一月，每半年，每一年，各彙併計算一次。其年計表式如左：

年 度		年 別		
		下半年	上半年	
第 一 科 (總務)	政 務	收 文	發 文	
	組 織	收 文	發 文	
	注 規	收 文	發 文	
	典 職	收 文	發 文	
	經 費	收 文	發 文	
	編 審	收 文	發 文	
	其 他	收 文	發 文	
	小 計	收 文	發 文	
	技 正 室	調 查	收 文	發 文
		研 究	收 文	發 文
測 繪		收 文	發 文	
審 驗		收 文	發 文	
小 計		收 文	發 文	

此表之作用有三：

(一) 以各科室經辦收發文之多少，見其工作之繁簡。

(二) 以每類收發文之多少，見其事務之重輕。

(三) 根據上述統計，可以支配各科室乃至各股職員之多少，並測定工作進行上致力之趨

向。

又每月依收發文之種類，填註收發公文統計表。表式如下：

年		月份	件數	文別							
月				性質	訓令	指令	函	呈	批	布告	統計
發文	收文										

此表作用有二：

(一) 從比較每月，每半年，每一年收發文之多少，可以見本局全部工作之增減。

(二) 從比較每種收發文之多少，可以估測每種公文紙製備若干張，則可使用若干時；或歷若干時，則需製備若干張。

收發文簿本數一多，如欲檢某號公文載在第幾本，則因每本概列一千號，尚可用心算推計。若檢查某年月日之公文，載在第幾本，輒須連翻數本，為特編製一表，隨時登記。其表式如下：

冊數		收		冊數		發		
		文				文		
起		號		起		號		
訖		數		訖		數		
年	起	日		年	起	日		
月		期		月		期		
日	訖		年	訖	年	起	日	
年	期		月		期			
月	訖		日	訖		號		
日	期		數		號		數	

此項不登本局收發文簿之通知書，以各科室名義發佈之文件，以及對方答覆各科室之文件，均不復歸檔。與正式收發文有關係者，仍酌為附入。但即不歸檔，亦均保存若干時，並另簿登記，以備查考。簿式如下：

號	收	發	發	往	來	文	處	所	事	由	月	日	附	註	
數	數		來		文		處		所		事		由		
月	日		來		文		處		所		摘		由		
號		數		來		文		處		所		摘		由	
月		日		來		文		處		所		摘		由	
附		註		附		註		附		註		附		註	


惟此簿係將往來文件併錄，有時檢查為難，故近復分析為兩種：

號	數	月	日	來	文	處	所	摘	由	附	註
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

其發文簿式同。惟「來文處所」一欄，改為「發往處所」。

在各科室發文底稿，向均歸各本科室收存。現擬令錄副送交第一科彙訂，以備稽考。庶分工集中，兩俱顧到。其辦法即由各科室於發出之函牘，用複寫紙繕成兩份，以正本送達收信者，以副本送達第一科。其副本紙，另為規定如下：

上海公用局	各發本	科文	室副	此處填收信者地址	此處蓋各科室戳記	此處蓋年月日章
○	○	○	○			

各科室發文用信箋，亦為尋常八行牋，但於下方左端作一框子，如 ，其正方一格，內填各科室之符號，如第一科為「一」字，技正室為「技」字；其長方一格內，填發文號數，各科室均每年自一號編起。副本右邊則較信箋略寬，所以便裝釘也。

本局每日收文發文，須就收發文簿摘要印出，分發各部份。其先定為每週一次，現在改為每日一次。

摘印表式，經二度變遷，先後三種，具如下列：

(第一次式) (此係每週一次所用)

上海特別市公用局收文一覽				年月	日起至	年月	日止
發	文	日	期	號	數	來	文
						處	所
						事	由
						附	件
						發	交
						何	科

(第二次式)

上海特別市公用局收文日報表				年月	月	日計	件
號	數	來	文	處	所	事	由
							附
							件
							發
							交
							何
							科

(第三次式)

上海市公用局收文日報表				年月	日期	計	件
號數	來文處	所事	由	覆文號數	附件	發交何科	

發文所用表式相同。惟『來文處所』一欄，改爲『發往何處』；『發交何科』一欄，改爲『何科承辦』。又第三次式中『覆文號數』一欄，改爲『來文號數』。

收發處兼管各項通訊錄，分個人及團體兩種。前者依姓名字筆劃之繁簡編次；後者依性質編次。

名	稱	地	址	租界	電話	華界	電話
---	---	---	---	----	----	----	----

凡與本局嘗有公事接洽，或彼此有關係者，無論個人團體，均隨時登記。此外各機關之歷屆職員錄等，亦統歸收發處編藏。而各機關或各團體主要人員之變動，並由收發處隨時登記；其來源或憑該機關團體之正式通知，或照日報等刊物之所披露。蓋收發處爲本局文字交通之喉舌，備有此項通訊錄，或職員錄，如相需時，極便檢查，省得再檢某件公文或某種書報。

收發處又備有各項郵電刊物，如郵政章程，郵局辦公時間表，電報章程，電報號碼等書；但本局於郵電極少，故此項工作尚非重要。

第三節 文書檔案連鎖法之理論根據

一般行政機關之文書處理，既有其共通缺點，而欲改革檔案管理，又非從文書收發上，根本改造，不克奏功。甘乃光先生文書檔案連鎖法之創行，乃為救濟一般行政機關文書處理之共通缺點，故雖初次試行於內政部，而其所樹立之原則及方法，固可暢行於各機關，以圖文書處理之澈底改造。惜乎文書檔案連鎖法與現習慣不同，處茲積重難反之際，雖有良法，鮮有施行之機會。或疑其理論之未盡妥善，或疑其實際施行容有不能解決之困難，遂因循不前，罔知改革。此後欲求檔案管理改革之成功，非實行文書檔案連鎖法不可，文書檔案連鎖法初創之際，容有未盡妥善之處，惟其缺點之改革，仍有待於試驗後之修正。本節先說明文書檔案連鎖法之理論根據，下一節再就其施行之結果，證實其理論。

甘乃光先生對於文書檔案連鎖法之起源，有下列一段說明文字，「自去年六月，行政院召集改革公文整理檔案之後，各部會對於文書收發及檔案整理，均有相當之改進。但在檔案方面之改善，最足注意者爲卡片之利用，（如中央黨部，實業部，內政部，及衛生署。）以內政部論，除編製各司案件卡片以外，因限於經費人力種種關係，祇能整理舊案，裝訂成冊，對於文書收發檔案管理，未有若何巨大改革，文書收發檔案管理之合一，爲內政部前次建議改革文書之最終目標，而該部同人一年來孜孜不倦繼續研究者，亦不過於尋求文書收發與檔案管理之連鎖，概以文書與檔案本不能分，檔案原爲歸檔之文書，文書卽未歸檔之檔案，二而實一者也。最近邱祖銘先生曾有一文（檔案編製問題之檢討），發表於本刊第八期，邱先生建議，公文之收發編卷及存檔應加以統一，編檔自接收來文封發去文爲起點，以文類歸檔爲終點，自始點以至終點，統轄管卷處。邱君之建議正與吾人之理想不謀而合，試辦之勇氣驟增，當將文書收發與檔案管理合之一方，共同加以研究，幾度討論，決定一個內政部文書檔案連鎖辦法。」（見行政效率一卷十期甘乃光文書檔案連鎖辦法之試驗。）

檔案管理改革如不採用文書檔案連鎖法，僅能有相當之改進，必不能獲得徹底之改善。邱祖銘先生之建議，對於此問題，有詳盡之解剖及解決辦法。其言曰：

「我國行政機關，對於公文之收發，未結文件之保管與已結文件之歸檔，大部分隸三處，收發處之職務，將收文摘由、登記、編號、送司，將發文登記、編號、封發、原稿送司，如此能事已畢。所以收發處，不啻一傳遞機關，不負保管檔案之責，負此項責任者，爲各司科與檔案處。檔案處之責任，在將各司科送到已結之案，儲藏保管而已。實際上，文件編類在於各司科。各司科除編有案卷目錄外，亦無索引。且此科與彼科，編法不同，各自爲政，往往因一科管卷人之更調，編卷方法，亦隨之而變更。蓋積習相沿，老公事之能事，在於熟悉案卷。苟有條理之檔案分類登記與索引，能使所有收發文任何一件，一索即得，則老公事無從炫其所長，非所願也。由是我國行政機關之檔案制度，凌亂而無秩序，檢查舊檔，視爲畏途，此則急宜加以整理者也。吾人以爲一機關所有檔案，自文件收發起以至編卷、裝訂、歸檔、保管爲止，無論如何繁冗，必須彙集一處，不可由各個部分，各自爲政。否則，處理事務之時，各不相謀，或同一事件，應付方法不同，豈非自相矛盾乎。所以現行之收發、編卷、

及存檔，分隸各處，應加以統一。編檔自接收來文封發去文爲起點，以分類歸檔爲終點，自始點以至終點，統隸管卷處。茲述其過程以及手續如下：

一、收發 收文（一）收拆（二）蓋戳即蓋戳於來文之上（甲）填記收文號數（乙）填明收到日期（丙）按來件事由性質編卷。其已立卷者即歸檔，否則立一新卷。在原件及收發文簿上，註明卷號，卷下立目者，註明目號。此項手續，可於收文傳觀後行之。（丁）如有附件，註明件數。（三）登收文簿（甲）填註來文發件人之姓名（乙）註明來件之號數（丙）摘錄事由（丁）如有附件，註明件數。

發文（一）蓋戳即蓋發文戳於發文原稿之上。（甲）填記發文號數（乙）註明發寄日期（丙）按發文事由性質，立卷或歸卷，註明卷目號數。（二）登發文簿（甲）填註收件人姓名（乙）註明發文件數（丙）摘錄事由（丁）按事由性質歸卷，並將卷目號數，於原稿上暨發文簿上註明，以便檢查。

上述收發文手續，除編卷而註明卷號之外，與現行手續，並無出入。

二、編卷 編卷之法，將一切公文，均按一定數目，彙歸一卷，一卷文件增多，應將該卷文件之中關於某一問題最多者，逐一提出，特爲另闢一目，稱爲目卷，附於類卷之後。卷之分類，應預定編製之方針，以資憑藉。大抵案卷分類之標準有五：（甲）以收發之先後爲標準，（乙）以收件及發件人之所住地方爲標準，（丙）以收件及發件人之姓氏爲標準者，（丁）將一切事件，別爲若干類，以爲標準，（戊）以事件爲標準，凡收發文之屬於同一事件者，彙歸一卷。（甲）（乙）（丙）三種標準，不適用於行政機關之文件分類，不言可喻。二十年司法行政部文卷保管章程（見增訂國民政府司法例規下冊）採取（丁）種標準，將一切文件，歸屬於七卷宗，卷宗之下，分門別類。此則司法機關，事務範圍，可以確定，（丁）種標準，方可以採用。其他機關，以採用（戊）種標準爲宜。

編卷之時，應附帶說明者，爲附件，副本，與一卷之文件目錄，文稿之附件過多者，以及圖畫，地圖，照片等，應另行保存。惟須於該附件暨原文件上，雙方註明，以便稽考。又每一文稿之中，涉及一件以上之事項者，歸卷之時，繕寫副本，依每一段落所述之事，分別歸卷。並將文稿摘要，收發人姓

名，以及卷號填明，則查卷之時，如須提閱原文，便可按號查得矣。再一卷既編一號，而一卷內文稿極多，且待辦未結之卷，不時調用，爲預防誤抽起見，應編文件目錄，以清眉目，並將各文件之事由、文別、收發年月日、機關姓名、附件等，隨時依此登記。一卷之文件過多者，得分爲若干冊，每冊內須附訂文件目錄。每案辦結時，應記明卷內文件之總數及附件數。

三、案卷目錄之登記 每卷編立之際，應將該卷名稱等項，填列於案卷目錄，每卷編定一卷號，在卷面填寫明白，所有歸入該卷之文稿，其文件收發戳記內，均應標明此項卷號，以便歸卷，又將此卷號，記入收發文簿之內，以便檢查。

四、編製案卷索引卡片 案卷目錄，按號填用，其目的在於規定卷號；但卷號過多，欲檢閱某項文件時，只憶及入於某卷，或關於某事，卻不能記其卷號，則有賴於案卷索引卡片矣。索引卡片，爲檢查案卷之鎖鑰，最關重要，亦即我國現行檔案制度所缺乏者。索引卡片可分甲乙二種，甲種姓氏索引，以筆劃多寡爲序，乙種卷名索引，以卷名第一字之筆劃爲序。則檢卷之時，翻查索引，即可得其卷號，依號查去，即可得該卷。如有時同一事件，擬定卷名之時，雖已斟酌再三，然終未能十

分真確，或有掛漏之虞，除擬定之卷名外，尚可用他項字句，表示其卷之性質者，爲便利查卷計，應將此項字句，亦依筆劃次序，列於索引之中，如「某某事件，見某某事件在第某號卷」俾查卷之時，不必確知卷名，只知其卷之大概情形，即可檢得矣。

五、調卷之手續 管卷處有保管文件之責，文件一經登入收發文簿，此種責任，已經發生。有時查閱文件，須將原件調出，管卷人應請提卷人簽具調卷證，交管卷處領卷。管卷人將調卷證夾入提出文稿之原處，以備存考。將來原件送還，即將原證發還，以明責任。調卷手續現行制度，如外交部最近公布之管卷章程，更有詳備之規定，可以參考（見二十三年度外交部公報第五期）。

六、舊檔之清理 卷櫥應分兩部，其一部存尚未結束事件之檔案，又一部存業已結束事件之檔案，其已結束之檔案，爲求清潔整齊起見，所有已結舊件，應隨時歸入彙卷。每六個月將各卷詳細查核一次。其中如有已經結束之件，應將卷內文稿提出，另用彙卷夾，包固完整，標明彙卷號數，卷名等項，移存他處。同時將彙卷列號，轉記於案卷目錄，以便他日查案時，便於查得。

（行政效率一卷八期邱祖銘之檔案編製問題之檢討）邱君此文，雖其辦法不切實用之處

甚多，然實創文書檔案連鎖法之先聲。對於文書檔案弊病之觀察，甚爲澈底。故甘乃光先生認爲邱君之建議與吾人之理想不謀而合。邱君任職外交部，故其所見，或爲外交部之文書處理情形，例如外交部對於未結束之文件，歸科保管，一般機關則未必盡然，大多直接由收發處送檔案室歸檔。此項辦法利弊如何，已於行政一章中闡明可不贅。惟雖未結案之文件，直接由收發處送檔案室歸檔，而檔案室內，仍各自爲政，與邱君所述情形，仍多類同。採分部制者以各機關之行政機構如司處科股等之文件，分別設室保管之。管理方法，遂不能相同。卽行集中管理者，職務不依工作程序中之某階段，作分配之標準，而以類別甚至司處科股爲根據，則結果與採分部制者，無甚差別。一機關之檔案管理，自應統一，外交部之未結案件存科而不歸檔，或有其不得不如此之情形，惟聞自本年度起，亦已更改。各自爲政之結果，一方可使檔案室於接收時，須另加整理，減低行政效率。一方亦可使檔案管理成爲祕密而不公開，他人不易接手，管理方法因此亦故步自封。文書檔案連鎖法之第一個目的，卽在管理方法之統一與公開，邱君之建議，着重於此。所謂管理方法之統一與公開，可自兩個方面觀察，一方面爲檔案室內部問題，那一機關之檔案不僅形式上須統一管理，同隸於一科之下，

實質之管理方法亦應統一。一方面爲檔案室與收發處之連絡問題，即檔案室與收發處之工作，應切實連絡，不能各自爲政。作者於行政一章中曾切言檔案管理與文書收發，應受統一指揮。邱君建議中之辦法，即爲解決此二方面之問題，惜方法上尙不澈底，行政上絲毫未顧及，施行時隔膜必然發生，推行未必盡利。至於收發時須編卷註明日號等，理想未免過高，收發處如不與檔案室同在一室辦公如南京市財政局者，上項理想，終於不易實現。檔案管理與文書收發雖應有連絡，或甚至認爲整個文書運行中二個階段；惟檔案室之工作，終爲檔案室之工作，不能由收發室越俎代庖。隨文或隨稿送卷，固爲理想辦法，惟收發處送文之前，須查明卷號，或甚至調卷附送。時間上甚不經濟，手續上亦未必簡便。邱君之原則，與內政部之建議及甘乃光先生等理想均不謀而合。方法上則與內政部首先實行之文書檔案連鎖法，殊少脗合，故不必重視。其原則則不可推移。經內政部教育部之實驗結果，方法上亦已獲得重大收穫。文書檔案連鎖法，已爲今日改革檔案管理之澈底辦法。

實行文書檔案連鎖法，究有若干利益，即何以必須要實行文書檔案連鎖法？甘乃光先生列舉內政部文書收發檔案管理之缺點，證明文書檔案連鎖之重要與必要。

「一、收發文與總號數 以內政部爲例，該部過去收發文，均以司爲單位，收發文號數上均加各司名稱，如警字○○○號土字○○○號。故雖有總收發處綜理全部收發事宜，事實上內政部仍無公文登記之總號數。公文登記既無總號數，欲檢查該部之公文與總數，及分析一年度公文之內容及地域，均非易事。然而公文統計本爲一機關重要工作，不但可以表示該機關推行政令之近況，且可以表示該機關權力到達之區域，從內政部前編之案件卡片中吾人即可知，何地公文較多，何地公文較少，何省以某類之公文爲多，何省以某類之公文爲少，吾人更可從此等分析統計中窺見中國行政之近況。

二、行政不集中 內政部檔案管理，採分散制，各司各自爲政，各司有各司之組織，分類及辦法，而且有若干司之各科又有不同之分類與方法，以致六司二十餘科之檔案管理方法，參差不齊。檔案之所以分司科管理者本爲各司調卷便利起見，而行政由是忽略。查世界各國檔案管理之方法，不外乎檔案集中與行政集中與檔案分存兩種制度。故討論我國政府機關檔案管理之方法，當亦不外乎此兩種制度。在採用檔案集中辦法之場合，管理檔案組織統一，行政集中，方法

一致，全體管理檔案人員均在一個命令指揮之下工作，全部檔案集中於一處，甚或將中央各機關之檔案均置於一處保管。至於所謂行政集中，檔案分存的辦法，是相對的，而非如現在我國各機關所行者，各自爲政，分散管理。分散管理者，乃在統一之組織，行政方法與同命令指揮之下將一個機關各部份之檔案分散於各部位之謂，終之檔案集中與行政集中之組織，行政，分類方法均全相同，其所差異者只檔案保藏之地點而已。

現內政部已決定採用行政集中制之管理方法。在現行各司檔案制度下，欲於短時期內將該部各司科保管方法與檔案分類全部統一，殊爲易事。然而目前事實上之需要如此急切，行政集中又非速行舉辦不可。因此吾人不能不於環境與事實雙方兼顧之情狀下，另謀過渡辦法，先將總收發處改組，凡總收發處與總檔案處發生密切之連鎖關係，以總收發處之統一，則成各司檔案管理制度之統一，以達到改革檔案管理之目的。

三、遺失文書不易查考 內政部之文書，既無收發總號數，檔案又分司管理，因之，若文書遺失，不易查考。採用統一辦法以後文書之收發，已有總號，可以減少文書遺失，卽遺失，亦不難查知。

四、新舊檔案整理不能劃一。以前本部整理之分類與方法，因檔案有新舊之分而互異，案乃指國民政府建都南京，內政部成立以來及現時所收文件而言，舊案乃指前北京政府時代內務部舊存案卷而言。新檔則用新方法，舊檔案則用舊方法，內政部之舊檔，本年從北平運來者有一二百箱，現正在分頭整理中，惟以人員不多，工作遲慢，新檔每日收文二百餘件。新檔經各司辦理完畢後，即依照各司科分類辦法管理。內政部過去數年來整理新舊案件，均按此方針辦理，但吾人認新舊檔案分別管理，——現該部舊案存總檔案室，新案存各司科室，——究非合理之科學方法。譬之書籍，內容縱有新舊之分，出版有先後之別，然而圖書分類編目，不論其新舊，均只採用一種分類。圖書館採用一種分類方法之最大目的，在便於閱覽者之檢查，檔案既亦供人參考之用，其需要採用統一之分類方法，不言可喻。在同一分類下之檔案，只能按性質分類別，不能按時間分新舊。否則勢必將有繼續性之案件視其爲舊卷或新卷，而分藏兩地，使調卷者調卷困難。例如欲調查警官高等學校之沿革，經過及現況，吾人必須向總檔案室及警政司檔案室兩處調查，自較只向一處調卷爲不便。」

(見行政效率一卷十期甘乃光之文書檔案連鎖辦法之試驗一文)

上述四點固爲內政部之缺點，惟一般行政機關均不能免，無論爲全部或一二點，與內政情形相差亦不多。文書收發之最高理想爲迅速與真確。何謂迅速？卽爲收發簡便，消耗時間不多。何謂真確？卽爲手續雖簡便而實精密，不致發生錯誤，如遺失文書，或漏登收發文號等。檔案管理之最高理想亦爲迅速與真確。迅速者，指無論歸卷或調卷均手續簡便，不致影響調卷者之工作。真確者指歸卷無誤，調卷亦不致調不出。文書收發與檔案管理之最高理想，既均在迅速與真確，何以達到此最高理想，曰惟有求其公開與集中耳。集中可使文書收發與檔案管理迅速與真確，蓋分工合作既爲科學之生產方法，自可應用於任何方面。文書收發與檔案管理中，最易見於迅速者，爲簿冊之減少，上節已闡明之簿冊減少，當然可節省時間不少。至於不公開，弊病自易發生。文書收發與檔案管理如不公開，則他人不易接手，遺失文書，尙不易查考，其不真確可知，而工作之遲慢，長官亦無從查考。惟集中與公開互有關係，如採行集中制，則人數既多，一切弊病當然不易保守秘密，必造成公開之事實，如已公開，則管卷者及司收發者已不能保守其秘密，亦必自願集中矣。故欲求文書收

發與檔案管理之迅速與真確，必先使其公開與集中。文書檔案連鎖法者，即爲使文書收發與檔案管理之迅速與真確之一種方法。

文書檔案如何而始可連鎖，龍兆佛先生認爲可從兩方面進行。一爲人事關係上之連鎖，一爲管理方法上之連鎖。龍兆佛之人事關係上連鎖方法有二個：

「(一) 第一個連鎖責任的辦法：檔案分類不論採用何種方法，但關於分類的項目及文書分類的標準（即案情分全之標準）應由各機關內負實際行政責任的高級人員共同擬定，切不可完全任憑檔案室少數管卷員包辦。

(二) 第二個連鎖責任的辦法：實際上文書的分類歸檔工作，應由辦理案件人員擔任。上文已說明向來各機關對於管卷員之學問思想，多不注意。因此管卷員對於文書分類歸檔案之錯誤，乃是難免之事情。應分別立卷者乃悉釘爲一卷，或應釘爲一卷者，又分成數卷。屬於甲案者釘乙案內，屬於丙案者又釘入丁案內。諸如此類的錯誤，隨時可以發現。這固然是管卷員之判斷錯誤，然而這又是應該加以原諒的。因爲所有文書，都是多數賢才之思想之結晶品，現在乃要求

少數未經選擇之管卷員爲之分門別類，而且要分得合理合用，天下那有如此容易的事情呢？我
以爲最省時省力而最有效的辦法莫如由辦理案件的人員擔負實際分類歸檔的工作。請他們
在辦理文書的時候，就定下檔案的分類項目。」

（行政效率二卷四期龍兆佛之文書檔案連鎖辦法之商榷）

周連寬先生對於龍兆佛先生之人事上之連鎖，不盡苟同，其言曰：「第一種辦法是很好的，現
在內政部檔案處的分類表就是這樣編成的。第二種辦法如果辦理案件人員不覺得麻煩的話，當
然亦不致發生問題。但辦理案件的人把文件分類定號之後，就算盡了管理檔案的責任嗎？其實文
件如何登記，如何編目或製索引，如何裝釘，如何插架，檔案室內部如何組織，人事如何管理，及工作
如何分配等問題，都與分類系統之編製有同樣的重要性，編製分類表及分類定號係十數種檔案
整理程序中的一種。文件經分類編號之後，若無裝釘工具則如何典藏？若無索引工具則如何檢去？
所以辦理不善，並非由於責任之不連鎖。檔案室人員向主管科長負責，主管科長向主管司長負責，
主管司長又向部次長負責，系統分明，職權專屬，責任本來就是連鎖的。至於管理之所以不善，實由

於主管科長司長以至部次長之不盡監督及指導之責任，所以文書檔案處理之連鎖，仍須從方法或技術上去講求。」（行政效率二卷四期周連寬之對於龍兆佛先生討論文書檔案連鎖辦法的意見之解釋。）

技術或方法上之連鎖，龍兆佛先生與周連寬先生對於甘乃光先生之辦法，亦有所討論。龍先生之意見以為「處理文書檔案的責任，雖然是連鎖起來，假如我們能再進一步將處理文書檔案的手續也連鎖起來，則兩者的連鎖的關係豈不是更密切牢固嗎？所以從管理方法中尋求兩者的連鎖手續也是很重要的事情。但是關於這一方面現在還寫不出好文章來，因為我們還未曾得到管理文書檔案之最好科學的方法。在本刊十期上甘乃光先生曾提出二種連鎖辦法來，現在如就甘先生所指示的二種辦法加以討論。

（一）第一個連鎖手續的辦法：文書檔案登記簿之連鎖。向來一切文書經過收發室的時候都須分別用簿登記，待送到檔案室時又須同樣登記一回。這種重複的手續不僅虛耗人力時間，太不經濟，尚有如下文所述之最大缺憾。經過收發室的文書常有留存科內未送到檔案室的，因此檔

案室的登記簿便與收發室的登記簿多少有點不同，如果另外有人偶爾要檢閱留存科內之那一件公文，檔案室的管卷員，縱查遍所有登記簿亦不能發現此一件公文。最後須查明收發室的登記簿纔可知道此件公文是未曾送到檔案室來。這樣的困難，縱不常有，但是偶爾幾回也就十分夠麻煩了。假如我們將兩方面的登記方法改用連鎖的登記法，我相信這種困難是可以避免的。所謂連鎖的登記法非常簡單，只須請收發室改用活頁登記簿，並用複寫紙重寫一份，在送文歸檔的時候便將登記簿隨文送到檔案室。管卷員點收逐件填明收到日期，其未收到者，就不填日期。點收完畢扯下重寫一份即當作檔案室的登記簿，原有一份退還收發室。如此辦法，兩方面的登記簿便完全相同，未歸檔之文件，兩方面的登記簿，均可查出。此種連鎖登記，確是一種好辦法。不僅可以避免上述之缺憾，且可節省一倍之人力與時間。此種辦法由內政部既經試驗結果諒必甚佳。

(二) 第二個連鎖手續的辦法：文書檔案號碼之連鎖。這也是甘先生提出來的辦法。本來文書經過收發室的時候，有收發文號碼，送到檔案室後，又有檔案分類號碼。甘先生主張將這兩個號碼合而為一，以求增進文書檔案之連鎖關係。合一的辦法是將檔案的分類手續提前，在收發文書

的時候，就預定分類號碼，並將預定之檔案分類號（此時文書尚未送入檔案室故謂之預定之檔案號碼）加在收文或發文號碼之前。比如內政部檔案室中有省政府組織法一件公文其檔案類號爲「民廳」，（見甘先生原文）更假定省政府組織法是民國二十三年號發一〇三九號公文，於是這一件公文的文書檔案合一號碼就是「民廳廿三發一〇三九號」。這樣合一的號碼，理想雖佳，但事實上確有幾個值得考慮的問題：

（1）關於採用固定類號的問題 本來檔案編號有二種方法。第一種方法是將檔案類名按照最合理的系統排列，每類各給一固定號碼。第二種方法是將檔案類名用檢字法（如四角檢字法或五筆檢字法）編號，類名排列，就以編號爲順序。固定類號之優點爲排列較有系統；但其缺點則無伸縮性，類名之增減頗不容易，且號碼過多不便記憶。檢字號碼之優劣點正與固定類號相反。其優點在有極強之伸縮性，類名之增減，極爲便利，且號碼由字形產生極便記憶，但是缺點正是排列沒有系統。從應用的觀點權衡兩種號碼之利弊，我以爲檢字號碼較固定號碼爲優。關於此方面的理由，此時不便多說，將來有機會當另爲文以就正於讀本刊之諸位先生。現在舉事實爲證，內

政部衛生署的檔案號碼是採用固定類號的。本刊第十期上衛生署的整理檔案報告中已表示十分感到固定類名表「不敷運用之苦。」文書檔案號碼合一的辦法，必須採用固定類號。日後類名之增多，當然不容易。在近代一切政務日趨繁雜的過程中，運用固定類號的困難只有增加決無減少。故我以爲運用固定類號以求文書檔案號碼之合一，還須從多方面加以考慮。

(2) 關於統一收發文號碼的問題 現在各大機關之收發室多半是先依司區別再依文件區別編定收文或發文號碼。其優點在能分別統計各司之收發文件數或文、函、令等類之收發文件數。照甘先生的主張，收發文號只分年代，不分司廳，更不分文件，則只能求得每年之總收發件數，絕對無法可作分類統計。如果沿用舊日分類的收發文號碼，則合分類件數即可求得總件數。兩相比較，固猶是舊日分類的收發文號碼之優點較多。故統一收發文號碼以求文書檔案號碼之合一，因而失去收發文之類統計的優點亦是一大缺憾。

(3) 關於延緩文書收發時間的問題 衙門內處理文書之遲緩，幾於到處皆然，緩慢的原因雖然很多，處理文書手續過於繁瑣也是一個重要的原因。實行文書檔案號碼合一的辦法，若由收

發員兼辦分類手續，則倉卒之間，是否可以分得妥當，尚是一問題。且非管卷員經手分類，未免又多一層隔膜。倘由管卷員經手分類，則文號之傳遞須多經過一層手續，在文書甚多的機關內收發時，問必因之遲緩，處理文書的過程也就要延長。看來雖是小事，影響行政效率甚大。這一點缺憾也不能不加以相當考慮。

(4) 關於修改檔案號碼的問題 檔案類號因案情之變化必須加以修改，乃是不可避免之事情。假如我們已採用文書檔案號碼合一的辦法，對於必須修改檔案號碼必將深感困難。因為各機關的復文都是引用第一次發文上的號碼，而我們自己的檔案號碼卻已改變了。這樣的事情斷不會沒有，偶爾幾回，也就夠麻煩了。

(5) 電報上能否應用此方法的問題 前文所舉一例，省政府組織法，其合一之文書檔案號碼用在文函上尚無問題。如果用在電報，就難免不有問題。「民」字「發」字翻成一電碼變成八位數字。加上「廳廿三」及「一〇三九」共是六位數字，這麼多而複雜的數字，在電碼中是不容易辨別的。所以文書檔案號碼合一的辦法在電報中是不便應用的。

從管理方法中連鎖處理文書檔案之手續，我們現在所能想到的只有上述二種意見，第一種意見，文書檔案登記簿之連鎖，是可以行得通辦法。第二種意見，文書檔案號碼之連鎖，理想雖佳，實事上則有上述五種困難問題，能否行得通，還須加以研究試驗。」（行政效率一卷四期龍兆佛之文書檔案連鎖法之商榷。）

周連寬先生對於上列五個問題，均有詳盡之解答，其言曰：「龍先生對於文書檔案號碼之連鎖，提出了幾個問題，也可以說幾個缺點。今試一一解釋如下：

（一）檢字號碼優於固定號碼 龍先生以為固定號碼無伸縮性，而以衛生署的制度為例，但須知固定號碼是不祇一種的，有無伸縮性的，也有有伸縮性的，如內政部的檔案分類號碼就是有伸縮性的。在「民壹——」三級類號中民字一字一級可以增至無窮，這就是說無論內政部將來新立多少司，都可以拿該司名稱的首字代表該司的文件性質。第二級的中國數字亦可以增至無窮，如「民壹——」「民十一——」「民廿一——」「民卅一——」「民四一——」「民五一——」……等。第三級阿刺伯數字亦可增至無窮，如「民壹1」「民壹11」

「民壹21」「民壹31」「民壹41」「民壹51」……等。所以說凡固定號碼皆無伸縮性是不公平的，檢字號碼除沒有分類系統及不能使同類案件集中於一處之外，還有二大毛病：

（甲）檢字法的本身問題。民國十八年中華全國圖書館協會開第一次年會時，中國檢字法已有二十餘種之多，至最近又增至百餘種了。爲什麼中國有這樣多的檢字法呢？因爲中國字體的變化太大，定號碼時無論取那一筆，那一體，那一形，或那一方，都不免有許多例外。乙不滿意甲的方法，故另創一法，丙又不滿意乙的方法，故亦另創一法，這樣輾轉創製，至今還製不出一種完善及標準的方法來。在這種情形之下，管理檔案的人究竟如何抉擇？頗成問題。

（乙）類名首字的編號問題。在決定目的檢字號碼之前，必須選擇類目中的一個字或一個名詞爲對象。若選首字定號，則首字相同的類目甚多，此種類目的號碼，究竟如何區別？首字之是否代表該類目的主要內容，亦屬問題。若選類目中最能代表一個字或一個名詞爲定號的對象，則斟酌去取之間，殊費心力。我們若分類或固定的號碼，常能憶及該號碼所代表之類別，如「民壹——」代表民政類法規綱中央法規目。但如果想由檢字號碼憶及所代表的類別，簡

直是不可能了。譬如中央法規首字的四角號碼爲「五〇〇〇」，我想誰都不能推憶「五〇〇〇」就是中央法規吧？龍先生所謂便於記憶，祇就由類別尋號碼而言，實未顧及由號碼推憶類別在檢查及排列上之意義如何重要。

(2) 文件收發之分類統計 龍先生所謂統一收發文號碼失去分類統計的效用，這的確是統一號碼的一大缺點。但文的優點也很多，如一望即知收發文件總數，減少收發室，司收發和檔案室的分簿登記手續，減少司收發和檔案室分類手續，查考文件登錄的內容較爲便利等等。至於分類統計亦可設法補救，其法將各司室收發文登記簿規定大小格式及每頁登記的件數，每冊又標明頁數，隨時合手頁數乘件數，即可得各該司室收發文的總數。

(3) 延緩文書收發時間的問題 收發室之分送文件並非到一件即送一件，除急件之外，每日分送都有一定的時間。如果分類雖對於系統及文件的性質之判定都非常爛熟，必不致阻滯分送的時間。不過分類員的人選問題，確須慎重考慮，他須有相當學識與經驗，須在各司室實習過文書處理的手續及熟悉文書的內容，須熟習分類系統，又須能以最快捷的方法判定文件

的主要內容。

(4) 修改檔案號碼及電報上的應用問題 在連鎖辦法中收發室與檔案室都有一種總號檔號對照表，此表最大的作用是由總登記號引得分類號。如欲修改某文件之檔號，而該文件已經發出時，可俟復文到達及分類時，從總號查檢對照表的檔號以修正之。電報則不必登分類檔號，祇用總登記號已足。接到復電時如欲查考發電的檔號，可在對照表依號尋之。」（行政效率二卷四期周連寬之對龍兆佛先生討論文書檔案連鎖辦法的意見之商榷。）

文書檔案連鎖之原則，無所爭論，在實行之方法上，則各人見解不同。龍兆佛先生主張之責任上之連鎖辦法雖澈底，理想雖佳，可惜辦不到。行政日趨複雜，分工合作乃自然之結果。檔案管理已逐漸成爲一種專門技能，非任何辦稿人員所可勝任，何況如周連寬先生所云文件分類定號，不能作爲已盡管理檔案之責任。其他重要尙多，自有另設專人辦理之必要。問題當在管卷人員人選上注意。如能使檔案室地位擡高，權力運用靈活，如第二章「行政」中所云，則改革亦必獲成功。與其將檔案管理分散於若干辦稿人員手中，不如集中權力，充實組織，以完備之科學方法管理檔案。故

所謂責任上之連鎖一詞，如屬存在，則當自行行政改革始。至於方法或技術上之連鎖，龍先生所提出之五個問題，周先生已爲之具體解答。是以文書檔案連鎖辦法，大致已無問題，而實行後發生之缺點，亦可逐漸改革。內政教育二部實行文書檔案連鎖法，已歷數年，成效頗著。連鎖上之困難，亦已獲得解決與改革。研究文書檔案連鎖法，理論之檢討，尙非重要，實際情形，更不可忽視。

第四節 內政部教育部文書檔案連鎖辦法實施之經過

文書檔案連鎖法創自甘乃光先生，首先實行於內政部，一時行政界爲之震驚，因其對於相沿成爲習慣之文書處理通常手續，爲之澈底改革。我國文書處理之遲慢及弊病已爲大衆所周知，而無措手改革之事實，今忽有此重大改革，焉能不毀譽交集，而富有朝氣之行政機關，派員調查實習者甚多。據該年十二月九日之中央日報登載該項消息云：「內政部檔案管理採用連鎖辦法，試驗結果甚好。現各省市政府紛電甘乃光氏請求派員學習檔案管理辦法。上月贛省府主席熊式輝氏特致電甘氏，請求收納練習員，茲錄原電如下：「內政部甘次長勳鑒：聞貴部訓練管卷整理檔案著

有成效，敝省擬先派二人赴部學習，藉資模楷，倘承允許，即飭首途，其學習期限，並盼見示。弟熊式輝叩。聞廿次長業復寬允其派員來部練習，限期一月，至其他各省要求，亦均照是項辦法進行。後贛省府派員二人，赴內政部實習，約期月餘，成績至佳。對於贛省府文書處理，頗有改進之處。惜未久廿氏去任，此項革命性之科學方法，並未能推行久遠，以完成各級地方政府之文書處理改革。

中央各機關繼內政部而實行文書檔案連鎖辦法者為教育部。教育部曾派員赴內政部調查，於各項實際情形，調查至為詳盡。更進一步研究其缺點，並就教育部之情形，酌為修改其辦法，而文書檔案連鎖辦法之原則則始終維護不變。其後又逐漸改進，以臻完善。實行之結果，成效更較內政部為多。故今日論文書檔案連鎖辦法實行之機關，當推內政部與教育部，因其歷史較久，奉行亦力，已有相當成績可觀。其他機關之欲做行者，更可就其實行經過，明瞭何者宜做行，何者宜修改，當可事半功倍也。

內政部與教育部實行之辦法，大致相同。其相差之處，或以教育部施行於後，對於內政部施行之結果，有所改進，或由於二機關對於文書處理歷來即有不相同之習慣與制度。故就其相同之點，

可明瞭並承認文書檔案連鎖辦法中已確定各點，就其相異之點，亦可知教育部對於內政部之辦法所改進之處，是否可解決其困難。以內政部與教育部實際所施行之辦法，兩相比較，則對於文書檔案連鎖辦法，當有更深切之明瞭。文書檔案連鎖辦法，與普通文書處理有大不同之三點：一、收發文號，二、收發文簿，三、分類號。內政部與教育部對於此三點，均有澈底之改革，而其中略有差異，下文即比較論列，以期明瞭文書檔案連鎖辦法之實際。

一、收發文號——內政部在未實行文書檔案連鎖辦法之前無總收發文號，一、無可統計每年之收發文總號數，二、遺失文書，無從查考，三、將整個文書運行，割據為數部份，各自為政，失去連絡。故着手改革之際，即從收發室之統一為起點，而收發室之統一，又以收發文號之統一為起點。故內政部之文書檔案連鎖辦法，第一步廢止各司收發文各自列號之制度，而代以總收發文號。教育部原來有總收發文號故無變動。二機關相差之點即在內政部由各司各自列號之制度改革為總收發文號，教育部則仍保持原狀。由此可知文書檔案連鎖辦法，首要在收發文號之統一。蓋歷來各機關每處理公文一件，號數編至七八次而一無所用，事由抄錄至十餘次而無補查考之效率，而簿冊亦

大小參差，格式簡陋。僅就編號一項而論，收文編號到司，又有司號到處，又編處號，到科或股又編科號或股號，存查之文件或又有存查號，檔案室復有所謂歸檔號，或登記號等，發文又復有就文別若干額之文號，如此編號方法，蕪雜不堪。文書遲慢之原，編號之複雜，簿冊之多，爲主要原因。一文編號愈多，而愈不易查考。徒亂手續，無裨實際。文書檔案連鎖辦法，萬不能再編號至七八次，求其簡便，僅許列一總號，於文書之運行中，專用該總號，不得另編文號。故查考極易而收發處方能查考文件，一機關之文書整件，亦可窺得全貌。在文書檔案連鎖辦法未創行之日，尚有陳立夫氏創行之一文一號制者，現中央黨部祕書處仍沿用之。其法以每到一文，編一字號，以字代表年度，一年度一字，此後呈閱、擬稿、繕發、歸檔均不另編號數。發文亦不編號，即用該文號。故每一文書，僅有一號，將各種蕪雜之編號方法，盡行打銷。一文一號，既得實用，而能免除重複錄由之處頗多，不能不謂文書處理手續一大進步。惟文號之統一，固有其便利，而以收文號用爲發文號，事實困難頗多，張定華先生曾詳論之，其云：「先就發文號一層論之，發文所以編號，其意義有三：一編號以計算發文之件數，二編號登計以供本機關主辦司處之查考，三編號登記以作復文到時分送之參考。通常發文號之編排，除

通令通函爲數目互同一之公號外，其餘每發文一件，即有一發文號。故每年發出文若干，由號數一查即得。故發文號，常帶有計數性質。今若照一文一號之法，以收文號數爲發文號數，則收文中之存查文件，並無發文，本機關自辦文稿之件，亦無收文，是發文號與發文實數完全不符。除須用其他方法以作發文統計外，發文號之計數效力，已完全失去。關於考查方面，在通常本機關人員查考其所撰擬之某案某文，是否已發或現有某案某文，欲查其前案由何司處主辦，類皆以記憶日期及文別爲主要索引，而鮮有能記憶發文號數者。故發文號編排之法，發文號必須與發文日期之遠近成規律之比配。凡發文之登記，必須以日期號數爲經，而以文別爲緯，則所有查考，即應手而得。今若用收文號數爲發文號數，則發文日期之遠近與發文號數勢必顛倒錯亂，若不能記憶此枯滯之發文號數字，則發之一切事項，均不能查得。至於復文機關註明去文字號一節，此爲一不可靠之事實，普通不註明者甚多，即如上級機關對下級機關之指令，即根本無註明呈文機關字號之格式。遇此情形，則發文稿爲何司處科主辦，發出之文，爲何時發出，亦無處查得，是發文號之查考效力又失去一半。故用收文號爲發文號，則發文號之效用，縮至極小，而幾等於廢除。爲發出文書之便於查考起見，發

文號似尙有不能廢除之理由，故收文號可否用爲發文號，仍待考慮。」（行政效率二卷四期張定華之文書檔案幾種處理實例之商榷。）收文號既不能兼爲發文號，發文號自不能廢除。惟發文號亦不再分，如以文別爲分，亦無甚可取。

理想之辦法，宜分收文號發文號二種，收發文號應以年度爲起迄。有若干機關收發文號之起迄，以長官任期爲標準，未免太封建思想，在昔時或有存在價值。昔日辦理文書處理人員或隨長官去留，手續方面或有不接洽之處。另編收發文號，原屬不得已之辦法。今日事務官既有保障，機關內之公務，並不以長官任期爲段落，則收發文號自不能以長官任期爲起迄。尙有若干機關，收發文號無段落，在小機關或可行之，收發文不多自不必每年另編新號，大機關則每日收發文有在數百件以上者。數字額位過多，填寫與記憶均不便利。行政年度，既爲自然之段落，收發文號以年度爲起迄，亦屬自然而便利。收發文號，爲區別計，或可另加「字」以資區別。

有將收文號與發文號再爲劃分。收文多以行政爲單位，發文多以文別。如行政院收文以祕書處政務處分別，各立「字」號，發文又以每一文別各立「字」號，如公函兼函。編號太多，檢查文件，

頗不便。文書檔案連鎖法，必採統一收發文號，每一文件自收發時起，編一文號，以後即不再編號。檢查至便。收發文號之統一，因已爲若干機關所採用，實爲文書檔案連鎖法之要件，亦可作爲文書檔案連鎖法之特色。

二、收發文簿——文書檔案連鎖法之第二特色，在收發文簿。我國公文遲慢，實爲通病。江西行營，因公文處理之滯，不適應勦匪工作，特將公文辦理時間加以限制。公文遲慢原因，在於簿冊太多。李樸生先生曾加研究並云：「公文有一個極重要通病，就是遲慢。據曹鐘麟先生在內政部的實際調查，『每一簡易之公文，自收文以至發文，平均須八天之久，其稍有疑難者，平均須經兩星期至三星期之間。』『若與私人或普通公司辦事之效率相較，則爲一與五十六之比。因私人一小時內能處理竣事者，部中非五十六小時（八天）不辦。雖部務之處理與私人性質不同，然亦不當相差如此之鉅。』這遲慢之原因，約有二點：（一）簿冊登記之重複（二）核閱之層級太多，下表所列，卽其一般：

類 別	經 過 人 數	登 記 簿 冊	登 記 項 目	所 費 日 數
自收文至交辦	七	二	二四	一·五
送稿至判行發還交繕	一八	二	一六	五·〇
送繕至封發	四	三	二七	一·五
總 計	二九	七	六七	八·〇

所以曹先生提議改革的辦法是：(一)減少簿冊之重複登記；(二)減少核閱之層級。對(一)項，內政部原已廢棄不必要的簿冊，如各科稽文簿及各科簽稿稽核簿等，並予登記可以不錄案的，則以登記文件號碼代替，下表即內政部關於收發文件登記簿冊節省手續情形之比較，對

資研究：

內政部此項改革，雖可節省時間不少，然而不徹底，故於文書檔案連鎖法中採用總收發文簿。
格式如下：

			號
			別 文
			號 檔
			日 月 到文
			或來文機關 或人名
			事
			由
			附件
訖收日 月	訖收日 月	訖收日 月	分 送
			備 考

內政部總收文簿

號	號			
文	別			
檔	號			
發	文			
日	月			
收	文			
關	機			
關	關			
事				
由				
附	件			
備		訖收日 月	訖收日 月	訖收日 月
考				

內政部之簿冊太大，不若教育部小巧，便於翻閱及保存。格式方面不同之點在總收文簿方面，爲內政部多「文到月日」「附件」「分送月日」及「備考」四項。如此簿以每日爲起迄，「文到月日」似應做教育部式夾寫在摺縫處，翻閱時較便。其他三項，似可增加。在發文方面內政部多「發文月日」「附件」二項，教育部多「來文號」一項。發文月日與收文月日可同樣辦理。附件收文方面甚有用處，因來文中之附件，亦有注意之價值，如來文之附件爲大件，須另郵寄交，則附件一項更不可缺。教育部多來文號一項，既可作檢查公文之用，又可由發文推知收文，甚有價值。至於教育部之文別，在收文方面則在來文處之下，發文方面則在發往處之上，讀之較便，如「呈教育部」則知爲來文，「教育部呈」則爲發文。此項辦法，亦可採取。總收發文簿，均由收發處製，每日油印多份，分發各處。可替代各處之各項簿冊，同時一機關內之公文，有總登記，不致遺失，亦便檢查。

三、分類號——分類工作由收發處兼辦，爲文書檔案連鎖辦法中之第三特色。一方既可藉此統一檔案管理，一方又可使檔案與文書發生連鎖關係。內政部之實際情形，甘乃光先生曾云：「往日收發處祇負分司之責任，現收發處尙須負分析公文之「同」「類」「目」之責。換言之，收發處

須將公文之分類號，在送司以前先編定。此爲實現吾人最終目的之初步工作。收發處既能將公文「同」「類」「目」分別清楚，將來全部檔案按新分類編目後，即可調出有關係之檔案隨文附送。（行政效率一卷十期甘乃光之文書檔案連鎖辦法之試驗）教育部與此情形，亦略相同。即分發各司（分送各處）之外，尚須負分類責任。分司工作與分類工作合而爲一，並編爲一號碼，如教育部之「普備陸」即爲檔號。「普」字一方表示爲普通教育司之公文，一方又爲該號公文之分類號之第一字，亦即表示普通教育，有二層用處。於分發公文時即可分類，甚爲便利。

第五節 實行文書檔案連鎖法之困難與改進方法

文書檔案連鎖法在內政部教育部試行已三年餘，成績甚佳，較原來之文書處理，實進步多多，惟試行結果，其中尚有困難之處，雖非根本不能解決之者，但亦足表示良法之未臻完善，綜其困難，可分爲三方面，一爲油印事由錄之困難，二爲分類上之困難，三爲辦公地點問題。此三種困難，內政部教育部亦曾努力改革，亦有相當效果。

關於油印事由錄上之困難，又可分爲三點。

(1) 替代司科收發文簿問題——油印事由錄所登記之文件爲該機關一日間之全部收發文件，而司收發文簿上所登記者爲一司之收發文件，科收發文簿所登記者又爲一科之收發文，二者範圍不同，故油印事由錄在司科方面尙覺不盡便利，因本司本科之文件夾雜於各司科之間，檢查較困難。內政部前以屬於本司科之文件，加註紅色標記，爲時較久，簿冊亦太多，非妥善辦法。其後各司科將屬於本司科之文件剪下，另貼一處，手續亦繁，較之各司科重行登記，時間及人力均不節省。目前禁烟總會在登記之前，先將文件之屬於何處，加以檢定。登記之順序，以文件之屬於何處爲先後。該項油印錄，先登記祕書室之收發文件，後再登第一組第二組之文件，此項辦法固較佳，惟在禁烟總會每日收發文件甚少之機關，方可實行。禁烟總會每日收發文件不過五十件，故能如此分配，倘文件稍多之機關，則分配上必費時間。文書檔案連鎖法之需要一統一號碼，目的在求得收發文之總數，不如仍行分司登記，每司各給以二十號一萬號，例如內政部總務司可自一號起，民政司可自一千零一號或一萬零一號或十萬零一號起，以多少號爲一司一年之號碼，可視去年收發文

情形而略加擴大，欲得總數，可將各司之號碼相加，即可求得總數。

(2) 替代檔案室登記簿問題——油印事由錄之不能替代檔案室登記簿問題，在於檔案管理之不採集中管理。故此種現狀僅內政部有之，而教育部則未發現。內政部檔案採分司管理，各司檔案股所保存之檔案為各該司之檔案，故收發文油印事由錄之不適用，與上條正相同。檔案管理理應採集中制度，此問題即不能成立。發生此問題之機關，如改行集中管理，此項困難即歸消滅。

(3) 收發文油印事由錄上之保守秘密問題——收發文油印事由錄之另一作用，為使一機關內部之人員，得知機關內之整個文書狀況，俾可使主管一部份公務之人員，不致隔膜。惟案件及尚未可發表之文件，不易保守秘密，常為機關內之人員洩漏，或以新聞性質發表，雖事由錄上僅為簡單之事由，全文即可捉摸。某機關即以此故，停止此項工作。作者以為不能因噎廢食，改革方法有二端，一為將案件事由，僅註一密字，檔案室及主管部份需要事由，可自行填寫。二為遇有洩漏情事發生，即嚴行追究。如報紙上所刊載之消息，非本機關所發表者，可查問其消息之來源，如為本機關職員所洩漏，可依法治其所得之罪，以儆效尤。第二法已試行有效。

關於分類上之困難，又可分爲二點：

(1) 分類者之能力——文書檔案連鎖辦法中之分類工作由收發處擔任。收發處對於檔案分類，未必能完全無隔膜，對於歸卷情形，調閱狀況更茫然不知，欲將檔案類別，分列無誤，已不可得。而況檔案性質複雜，前後案情變更極多，文件收發之際，頗難確定其類別。結果收發處所分之類別，在檔案室則不切實用，勢必更正，並通知收發室。如此種情形屢次發生，亦屬不當。惟教育部在收發處司分類工作之人員爲檔案管理人員，對於檔案類別，澈底明瞭，故所分類別，允稱確當。故此項困難，亦可依照解決。

(2) 類別與主辦司科——文書檔案連鎖辦法中之檔案類別，以主辦司科爲第一級類別。其利在將分類與分配主辦司科合而爲一，節省一番手續。惟有二種困難，一爲某事應屬某司某科主辦，或由特種關係，由長官指定其他司科辦理，則文件之類別與主辦司科不能合而爲一。二爲案情時有變更，第一次來文爲某司某科主辦之文件，而第二次來文之主辦司科則已變更，分類者如分入第一次類別，則主辦司科與類別不能合而爲一，如依來文之主辦司科分類，則一案分裂。教育部

會有此種困難發生，故將分類表，加以修正，將主辦司科與類別分開，在收發文油印事由錄上，另添一項，註主辦司科。結果此項困難即行解除。

關於辦公地點問題，略有困難，自採行文書檔案連鎖法以後，文書收發與檔案管理二者之間，關係更形密切。如辦公地點隔離過遠，殊不方便，否則遇有困難，可隨時相商，分類時更可調出前案參考。京市財政局將文書收發與檔案管理同一辦公地點，便利甚多，惟此則限於規模較小之機關。作者以為異日建築檔案庫時，收發處應有地位，不僅收發處，即分類圖書亦然。

第四章 點收與登記

第一節 點收之意義

一機關之文書運行甚繁，手續亦多，所經階段，各機關不一，有爲四級，有爲三級者，甚至有多級者，機關愈大，則分級愈多。每經行一級，必有一種簿冊，交代清楚以明責任。在機關中爲一繁重工作。江寧縣將各種簿冊儘量減少，以甲乙二種文件登記等替代之。手續方面減省已不少，惜單頁文件登記箋保存爲難，複寫紙歷久亦易模糊，尙有改良餘地。

檔案室之點收，在整個文書運行中爲最後一階段。檔案室爲文書保管之處所，凡文書經檔案室點收後，保管之責任，即屬諸檔案室所負擔。所以點收又爲檔案室責任之開始，管卷員應十分慎重。點收錯誤，則責無旁貸。欲求點收清楚，而無錯誤，首先須對本機關整個文書運行有澈底明瞭。然

後出之仔細，方可免於錯誤。點收既爲文書運行之最後階段，故檔案室對於文書運行之遲速，頗爲明瞭。如每一件文書歷久未歸檔，在檔案室方面，固無責任可言，然於整個文書運行上，以檔案室之點收，作爲檢查之手續，未嘗不可。交通部即採行此法，頗收成效。在一機關中，亦常有紊亂文書運行之常規者。曾見某機關，忽在一裝釘成卷之文件中，發現一未登收文簿，未編號，未辦稿之文件。如以此事之責任而論，檔案室不能擔負其全部，收發室所負責任最大。惟檔案室固不應在點收時漏少文件，在道義上，在責任上亦均不容多收文件。文書運行中，容有錯誤，檔案室爲整個文書運行之最後一階段，如上述一例中之錯誤，點收時尙未發現，以後是否能發現，即無把握，因某一文件歸檔後，未必有調閱之機會。倘無調閱之機會，即無從發現其錯誤。理想之檔案管理組織，既集收發檔案於統一指揮下，則責任亦不必推諉。以點收兼作爲檢查工作之一，未始非文件收發與檔案管理連鎖之一法。綜上所論，點收之意義有二：一爲檔案室保管責任之開始，二爲整個文書運行之最後檢查。前者爲一般檔案室之通例，後者則爲使整個文書運行，多一檢查機會，可減少錯誤，至最少限度。交通部試行結果，成績良好，其他機關自可仿行。

第二節 各機關點收之一般情形

點收爲檔案室責任之開始，固應出之慎重，惟手續方面，亦應在嚴重中求迅速，庶幾不致妨礙檔案室管理效率。各機關之習慣不相同，因此點收方面極不一致，茲以有代表性者，陳述於下，綜合研究以資比較：

一、行政院——在文件辦畢後，由分發室歸檔。惟電文由譯電室歸檔，祕件及院長或祕書處箋函之涉及公事者，均由各主辦處所送收發室歸檔。來文有本院，祕書處，政務處之別，用三種字樣表示，每年更換一次，院用千字文，祕書處用干支字，政務處用甲乙丙丁等，用三種收文簿分別登記。發文根據文則如呈、指令、訓令、代電等項，每種文別有一登記簿，各自編列號碼。歸檔以發文簿爲根據，來文附於發文上，發文簿上亦有來文號。一來文有二發文者，則在另一發文簿上註明來文附另一發文，附件不登記。司點收者先將文件數目點清，號碼無訛，然後逐件查看，根據來文及發文檢查附件是否齊全，文件有無缺少，撕壞，破裂等現象，蓋檔案點收章及年月日章於發文簿上，某號已收到

之文件下「檔案室蓋章」欄內。手續至此完畢。

二、內政部——該部自採行文書檔案連鎖法後，收發號碼統一，收文發文均有油印單，每日送交各司檔案室。檔案室即在屬於本司文件眉端，加一本室鈐記，作為識別。待嗣後文件送來，檔案室即在原收發文簿上蓋章，將文件取下。歸檔由總收發室送各司檔案室，惟統計司有司收發，則由司收發歸檔。

三、外交部——外交部檔案管理採集中制，惟不澈底，凡案件辦理未結束前，歸各科自行保管，結束後即全歸檔案室。各科管理人員，大都係科收發兼任，並不另設專職。該部特點有二，一為須待文件結束後，方歸檔，二為全由科送檔案室。近日該部已取消此項制度，檔案漸求集中。

四、實業部——歸檔文件，大半均由主管處所連同繕校印發歸檔簿或歸檔簿送檔案室。檔案室即以此為根據，檢收文件。有發文之來文，則連同繕校印發簿送檔案室。點收人員檢取來文及附件無訛後，即在簿之「來文及原附件」欄內蓋章或簽字，檢收發文及附件，即在簿之「管卷蓋戳」欄內簽字或蓋章。繕校印發歸檔簿每司各有幾冊，以便輪流使用。其式樣如下：

實業部繕校印發歸檔簿式

	月	
日	文	
別	事	
	由	
	件	附
	原	來
	附	文
	件	及
	蓋	承
	戳	繕
	蓋	校
	戳	對
	蓋	監
	戳	印
	蓋	發
	戳	文
	蓋	管
	戳	卷
		備
		註

祇有來文，無庸復文，並經批「存」者則連同歸檔簿送檔案室。點收人員檢收來文及附件無訛後，即在簿之「管卷員簽字」欄內蓋章或簽字。歸檔簿式樣如下：

實業部歸檔簿式

	編	
號	來	
	往	
	文	
	別	
	摘	
	由	
	件	附
	字	收
	號	發
	月	歸
	日	發
		文
	簽	管
	字	卷
		員
		備
		註

五、教育部——亦採文書檔案連鎖法與內政部大致相同。收發文亦有油印報告表。惟該部採檔案管理集中制，故不須分別各司文件。有覆文之來文，用送稿簿由收發歸檔。格式如下：

教育部送稿簿

稿文 內別	收文號 (或特號)	附 件	送稿	發繕	發文	歸檔	送稿	備 註
			月 日	月 日	月 日	月 日	件 數	

存查文件歸檔辦法大致如下：主管科對於來文認為無辦稿之必要者，由科長於文面擬辦欄內註明存查理由，案情甚為明瞭者，有時僅批「存查」二字。存查文件由主管科登簿送由司長轉呈次長核閱，經次長核閱後，發交原司科，除奉批不應存查之文件，由科長另擬辦法遵辦外，其餘核

閱無異者，由主管科連同原簿送檔案室。檔案室點收無訛，在原簿事由文件兩欄內蓋戳，以明責任。存查文件簿格式如下：

送存查文件簿

號數	收文	附	歸檔	總計	備註	號數	收文	附	歸檔	總計	備註

六、交通部——各科文件辦理畢，即用各科文件歸檔簿送檔案室。檔案室即根據該簿上之文件數及附件數，一一點收無訛後，在該簿總計欄內，加蓋收到日期戳，及檔案室戳記。倘件數不符，或有漏印簽等情事發生，即於該簿上註明理由，退還原科，更正或補送後，方得收受蓋章。惟該部較其

他機關，尚多一重手續，即每日須將歸檔收發文正件及附件數，登記在「逐日歸檔文件總登簿上」以作檔案室工作一種統計。

七、鐵道部——大部份文件由總收發股送掌卷股歸檔，總收發股雖有活頁收發文登記簿，惟歸檔時則不利用此簿，另用十行簿填寫年月日及文件號歸檔。未歸檔前，總收發股已將每日之收發文事由錄油印分送各司及掌卷股，掌卷股亦即以此為歸檔文件之檢查根據。點收人員首先須查明所收文件數與十行簿上所填寫者是否相符，然後以收文對照收文事由錄，發文對照發文事由錄，將文件數類別之號數，例如箋函或公函第幾號，於事由錄之第一欄及文件封面上註明。在文件後頁，又蓋收到年月日戳，在事由錄文件類別號數之上端，亦蓋此戳，凡蓋此戳者，表示已歸檔，便於查考而已。點收文件時，對於附件之是否缺少，甚為注意。倘有短少，例須向收發股補齊。此外尚有少數文件，未經收發股，直接由各司廳科辦理完畢送掌卷股歸檔，收發文事由錄上當然為未登記者。此項文件大致可分三類：一為不列號之收文，文件直接交遞長官未經收發股編號者。二為各廳司科直接歸檔未經收發股登記者。三為不列號之發文。發文未經收發股編號登記，直接由各廳司

發出，大多爲急件。

八、建設委員會——收發處每日油印收發文件報告表送檔案室。號數收發文各占一號。檔案室以此爲報告表點收文件之根據。至總務處之文稿傳送表，係收發處將各處主辦文稿文別填列表上，分送各主管處，主管處閱後，連同文件送檔案室，檔案室即與收發室之油印文件報告表核對其文別，號數，是否相符，附件是否隨文送交。此種傳送表即存檔案室。文件傳送表上只列收發文文別及號數附件，文別事由等均不列入，檔案室如遇號數填寫錯誤時，須隨時更正。

綜合上列八機關之點收情形，點收方面之各項問題，大致已可看出。下一節即以此八機關之點收情形，分別討論點收之各項問題。

第三節 點收之各項問題

點收一項工作，表面上似爲無關輕重，然一加分析，其中問題，每多牽涉各方面，與整個文書運
行，甚有關係。而改革方法如純由檔案室發動，收效極少。點收在整個文書運行上固爲最後階段，而

在檔案室之工作上，則爲開始。點收手續如欠妥當，影響檔案室，各項工作，均極重大。最嚴重者爲調卷。如某號文件，尙未歸檔，或附件不全等情，點收者未加注意，已蓋檔案室點收之章。此時調卷者既無法證明某號文件之未歸檔，勢必懷疑及他項工作之錯誤，如懷疑及歸卷錯誤其勢又不能將全部案卷打開，窘狀可知。一般機關中，點收工作，大都由檔案室主任擔任。改革檔案，如以新人接替舊人，收發室不連同改革，檔案室與收發室可串同爲難。爲難方法，卽在點收。某機關改革檔案時曾有此現象。此爲文書檔案未實行連鎖法之困難。

點收方面之問題，大別可分爲四：

一、簿冊——點收必以一項簿冊爲根據。檔案室爲表示已收到之責任，卽蓋點收者之章或檔案室點收章於該簿該號文件下之規定欄內。此項簿冊功用有二：一爲劃分檔案室與收發室（由收發室歸檔者）檔案室與各司廳科（由各司廳科直接歸檔者）掌管文件之界限，二爲檢查文件運行之處所，如發現該項簿冊某號文件下，已蓋檔案室表示點收之章，則該號文件已在檔案室，如未蓋章，則該號文件尙在運行中也。採用傳送簿單之機關，在未歸檔前尙可按某欄蓋章與否，以

定文件之處所，以明責任之所在。此項簿冊，名稱極不一致，實質雖均為歸檔簿，而格式種類各機關絕不相同，各以其本機關之文書處理習慣而成特殊狀態。上列八機關之點收簿冊，各有特性，亦各有利弊。其他各機關之點收簿冊，雖格式與名稱尚有不同者，然大致與上列八機關之區別無關宏旨，可置不論。

行政院以發文簿為主要歸檔簿。存查之件，另有存查文件歸檔簿，僅填收文號，事由機關等項，均不註明。此項歸檔方法，在收發室中僅存查文件須填號歸檔外，餘者在文發出後即可連同發文簿歸檔，手續上似覺簡便。按之實際，則困難有二：一為發文簿隨時需用，點收時間頗長，該院需二十時。（因附件不登記，必須細看正文，方可決定附件之是否缺少）在發文時間上，當然有相當影響。二為一來文有二覆文以上者，點收甚為不便，時有漏收等情。各機關之點收，能以十行簿填號歸檔者，原因在有油印收發之報告表，可資核對。內政部即採用此制，點收甚為簡便。外交部俟案件辦理結束後，方由科歸檔。所點收為案而非件，似為案卷之移交。點收即以科分類登記簿為根據，此制為外交部之特殊情形。實業部以承繕校對監印發文管卷五項工作，集中於一簿。一加檢查，即可知某

號文件已達某項階段，惟此簿及存查文件歸檔簿之理由，似可不備此格，以省時間。建設委員會教育部之點收簿即屬此種。如以教育部所採用者更爲簡明。鐵道部交通部情形均相同。點收簿冊亦以十行簿填號爲根據，參照油印之收發文事由錄，照件點收。從以上情形綜合看來，凡有油印收發文事由錄，均填號歸檔，手續簡便，行政院所遇之困難，可不致發生。油印收發文事由錄在檔案室中功用頗大，在點收時可作參考。其能替代檔案室之登記工作，當於本章第四節詳細說明。至於各機關之能否採用油印收發文事由錄及其利弊，已於第三章文書檔案連鎖法中詳細討論，可參看。

二、範圍——檔案室點收之範圍，有全部份收發文辦理已畢，即由收發室歸檔者，如行政院，亦有全部收發文須附屬於該案文件，待該案辦理已告結束，方可歸檔者，如改革前之外交部。總之，各機關之全部收發文，除有機關於極少數有祕密性之文件存祕書室外，餘均須集中保存檔案室。外交部審計部與行政院實業部等相較，差別全在時間上，外交部以便於保守祕案，審計部以便於參考數字，在公務處理上，有其特殊性，或爲不得不如此。惟檔案室工作上之不便已於第二章第三節中說明。一機關之文件或案卷分置各處，於保管方面，亦不易周密。

檔案室之責任以收到之件爲限。如某號文件久未歸檔，交通部特付於檔案以查問之權，然其責任固然限於已收到之文件。檔案室祇須照件點收，歸檔簿上之件數號數等與所收文件相符，不多收，亦不漏收。點收人員已盡其職責。存科而未歸檔之件，有人擬填寫調卷單，作爲已調出之文件，此實不明檔案室之權限所在，況執行上極多困難。除外交部審計部等機關習慣上或規定上須待每案結束，方行歸檔者外，其他各機關文件均不必存科中。科方在保管上固增責任，而於檔案管理亦至不便利。或以爲文件存科，調閱較便，要知良好之檔案管理制度，任何文件，均可立時調出。科方似不必有此顧慮。惟檔案管理須待改革之前，則科方保存文件，亦爲事實問題。

三、歸檔處所——歸檔處所，普通可分爲三種：一爲全部歸檔文件由收發處送檔案室如行政院。一爲全部歸檔文件由主辦科歸檔如外交部，交通部。一爲大部份歸檔文件歸收發處送檔案室，小部份歸檔文件歸主辦科送檔案室，如內政部統計司，教育部實業部。三者又不盡相同。內政部統計司因辦理全國內政統計，行文遍及各縣政府，爲便利起見，該司有司收發。是以該部檔案室，部收發文由收發室歸檔，司收發文則由司收發歸檔。教育部每司不收發文，集中於總收發室，且收發室

未列號之文，檔案室可拒絕收受。惟總收發室僅歸檔來文之有覆文者，存查之件經主管簽擬「存查」，一部次長核準後，即由主辦科直接歸檔，不經由總收發室。鐵道部除有覆文之來文由收發室歸檔外，非收發室歸檔之文件，尚有下列三項：一為不列號之收文直接遞交長官。二為各廳司科直接歸檔。三為各司廳科直接發出之急文。三制中究以何制最佳，自不易作確定之論。而各機關各有特殊情形，牽涉各機關之各部份，改革更非易事。以過去實際情形論，歸檔文件由收發室送檔案室者，其利有三：一、覆文發出，即可連同來文及附件歸檔，不必再向主辦科轉一圈，時間迅速。行政院一件公文，往往調閱者不限一科，如早日歸檔，則更不必各處查找，逕向檔案室調閱可矣。二、歸檔處所限於收發處一處，檔案室點收時間手續，當然減少。三、有覆文之來文歸檔，可於發文簿上填收文號，作為歸檔簿。如由科歸檔者，其利亦有三：一、科方將稿辦好，逐層批核，覆文發出後，不再送還主辦科，逕行歸檔，使辦稿者不知原稿，是否經上級長官有所更改，在審核經費之文稿，數字之核准與更動，關係出入頗大。惟有人以為如由收發處歸檔，主辦科為明瞭是否經上級長官更動或再行辦理此案時，求確實無訛起見，可調閱案卷，不僅前稿可見，全案辦理情形，亦瞭如指掌。我國向缺行政訓練，如

辦稿者能於經長官更動之覆稿閱看一遍，可增加辦稿能力不少。此於初入行政機關或經考試及格分發各機關而缺少行政經驗與辦稿能力者，實爲至佳之補習教育及進修機會。二、存查之件，由主辦科簽擬「存查」長官核准後即可歸檔，不必再經過收發室。三、特別文件如直接遞交長官與不經由收發室及編號登記之急件，如各主辦處所直接歸檔，收發室不必再行編號登記，手續簡便。關於歸檔處所，理想上歸檔文件全部應以收發處爲原則，在上列兩種利益之外尚有更大理由，一、所有一切收發文，均應經過收發室編號登記，不僅收發文號可保持完整，一機關一年之收發文可得確數，而於文書處理手續上，亦較妥貼。如有直接遞交長官之文件或長官直接發出之急電，事實上固不能免，惟必須送收發室補行編號登記。教育部凡收發室未編號者，檔案室拒絕收受亦爲補救辦法。二、一機關應有公文檢查，以增行政效率。施行公文檢查之處所以收發處爲最相宜。如以全部收發文，均經過收發處，施行上必甚完滿。禁烟總會存查之件，由主辦處所直接歸檔。於公文檢查，則每週末由辦稿處所填一移送存查件表，送收發室，在手續上，亦不簡便。改革前外交部歸檔須待該案辦理結束後，當然由科歸檔，此爲例外。其他機關均應以收發處爲歸檔處所。無號之件補號，存

查之件亦經收發室而歸檔。檔案室更可仿教育部例，拒絕收受無號之文件，方可使收發處成爲整個文書運行之樞紐，檔案室成爲全部文書之總儲藏處所，並爲文書運行中施以最後檢查之處所。

點收之三大問題，爲點收文件之範圍，歸檔之處所，簿籍之應用，已如上述。三問題，均有連帶關係，如歸檔處所爲主辦科及收發處二處，則所應用之簿籍，當然各科一本，收發室一本或數本。簿籍隨其他兩問題之交相配合，演成各種特殊狀態。論者或以簿籍多爲舊制之弊，實則簿籍所以劃分權責，各有其作用。其他二問題，不加改革，簿籍亦只得仍舊。理想之歸檔文簿，既以油印收文報告表代替，一機關無來文之發文，較之存查之件爲少，以油印發文表代替歸檔簿亦可。此制利在收發室不必摘由填號，待文發出，可連油印表一份送檔案室，檔案室即在該表之備考欄內蓋章，點收手續即完畢。文件發出後，收發室因歸檔故，所有文件勢必一一檢查，亦可明瞭何件正在歸檔，何件尙未歸檔。公文檢查，在無形中，亦已舉行。欲行此制先決條件有二：一爲收發室爲一機關內惟一之歸檔場所，二爲所有文件均通過收發室。

第四節 登記之功用

文書之運行，在一機關內，既非簡單，經過之處所，少則三四處，多至十數處，每經過一處，必點收一次，或另編一號，或另登一簿。在文書未改革之前，我國通常機關中處理公文方法，均係師承舊法，株守固陋，疲滯因循，罔知改革。每處理一件公文，號數可編至七八次，引用簿冊達十種，而一件公文之事由抄錄至十餘次，深受改革者之詬議。近年各機關因求增進行政效率，對於文書處理，每多改革，甘乃光先生倡導之文書檔案連鎖法，為最有效及最澈底之一種改革，惜實行時之各項技術或欠完美，或與舊習慣尚有不合之處，然其原則則為近年各機關文書處理改革之結論，如收發文號之統一，簿冊之求減少，事由限於抄錄一次。在此應行注意者，舊方法中之手續，無論如何零亂繁複，不經濟與缺乏效率，然必有其存在之價值，決不屬於故弄玄虛，徒增紛擾。蓋舊法文書處理，事前未嘗通盤籌劃，有某項要求，即產生每項應付方法，一機關內之各部份，僅求各該部份之要求得以應付，因此而使整個文書運行遲慢，工作發生重複，人力之不經濟，則勿顧也。例如中央各院會之各司

科收發室檔案室繕校室各具有一登記簿。各部份爲查考文件便利起見，似不能免除此項登記簿。於是各編一次號者，一文之事由各抄錄一次。文書檔案連鎖法者即採用油印收發文報告表，（未實行文書檔案連鎖法之機關，亦有用此表者）分發各部份。各部份即可免除登記簿，而其詳細更有勝於前者。故文書處理之改革，爲以一種簡單手續替代多種繁複手續，亦即以一種工作兼達多種要求也。如收發文油印報告表之編製，僅由收發室擔任，在司可代司收發文簿，在科可代科收發文簿，在檔案室可代已歸檔文件之登記簿。在其他各部份，亦各有其效用。此即以一種工作兼達多種要求之謂。登記工作在一機關內之各部份，均爲不可節省者，僅能設法替代，不能免除。

一機關內各部份之登記功用，各不相同，就檔案室而言，則其功用不外：（一）責任明瞭（二）檢查便利。各機關檔案室之登記簿及登記手續，雖各不相同，然能具備此二項功用，則登記之能事已盡，更不必有其他苛求。否則登記簿及登記手續，尙有改革之餘地。爲增進行政效率計，時間人力須兩求經濟，一言以蔽之，即以運用最少數之人力，最短之時間，完畢登記工作，而能達到責任明瞭與檢查便利之二功用，卽爲理想之登記工作。何以時間與人力必須兩求經濟，蓋登記爲檔案室之

一部份，檔案室尙有其他更重要之工作，時間過久，人力較費，均足妨礙檔案室其他工作。

所謂責任明瞭者，在於檔案室僅負已歸檔文件之責，若未歸檔者，雖如交通部爲施行檢查公文便利起見，檔案室於某號文件久未歸檔，可以查問，然檔案室所負之責任，仍不能達於未歸檔之文件，檔案室之責任，在於最短期間內，能應付已歸檔文件之調閱。若未歸檔之文件，亦可於短時間內，斷定該項文件未歸檔，不必猶豫不決，費無謂之檢查，立卽告知調閱者，俾可向收發室或其他處所調閱。此種情形，在以收發室作歸檔處所者爲最多，例如某號文件，辦稿者已辦就，逐層核稿及繕寫，校對，蓋印，封發，爲時甚多，而此案之另一號文件，或如一控案第一次原告之文件，已處置妥當，但該號文件之文書運行尙未完畢，逗留於某一階段，而第二次原告之文或另一原告控同一被告，則爲辦理第二次來文，必須調閱第一次文，辦稿者或以爲時已久，理應歸檔，或以檔案室爲文件保存之處，文書運行之最後階段，勢必向檔案室調閱。倘檔案室答覆尙未歸檔，則向收發室調閱，或順文書運行之程序，逆推上去，以調閱得該項文件。檔案室之責任以已歸檔文件爲限，故檔案室之登記亦以登記已歸檔文件爲限。如果登記簿檢查便利，登記手續又可於極短時間完畢，則遇調閱者，卽

可引用登記簿，斷定須調閱之某號文件，已歸檔或未歸檔。已歸檔者，即須調出。未歸檔者，檔案室即可不理，不擔負絲毫責任。亦不致多費找尋時間，妨礙檔案室其他工作。嘗見某機關採用之登記簿，不妥善，不依收發文號之順序填寫，以文件歸檔之順序登記之，分收文發文二種。收文分三種，文號，發文又根據文別分數種文號，而檢查時則根據文號，於是檢查極費時間，又因文號之不順序，極不明顯，時日過久，雖費極多時間，亦不能斷定某號文件之已否歸檔。浪費時間極多，而調閱仍感困難。不久，某機關亦不能不改革，廢除該項登記簿，而以收發文號與檔號對照表（此表功用及運用方法詳第五第六兩節）替代，遂能免除該項困難，責任乃至見明顯。凡收發文號檔號對照表之某號文件之預留空格為空白者，即屬該號文件尚未歸檔之表示。

登記之第二個功用為檢查便利，某機關之例，已足見一般。惟檢查便利之功用，尚不至此。何以言之，蓋檔案室受到歸檔文件尚須分類（實行文書檔案連鎖法之機關則分類工作在收發室）歸卷編日度藏，以利調閱，故每日所收文件，各依性質分散。日後如能以案名調閱，姑可間接就編就之目的或依度藏方法直接調閱，倘以收發文號調卷者則每號公文必須有種登記。其功用不僅表

示該號文件已歸檔，且須明瞭該號文件已歸入何綱何類何目何卷。倘每卷有一檔號，（檔號爲分類號與卷號之整體表示符號）則每號文件與所歸入卷之檔號作一對照，（收發文號檔號對照表即具此功用）檢查某號文件之皮藏處所，至爲便利，亦爲明最後責任之所在。蓋遇調卷者以案名來調閱案卷，如檢查目錄，發現檔案室並無此卷，而調閱者不信，可依日期檢查收發文簿，是否有調閱者所需要之文件。如有，則以文號爲根據，查出檔號，調出該號文件。此外歸檔文件，倘不一加以登記，則歸卷分類內容有錯誤，即無法調出。亦爲一種補救辦法。

檔案室於歸檔文件點收清楚後，蓋章於歸檔簿，歸檔簿即被歸檔處所取回。檔案室倘無簿冊登記，檢查某號文件是否歸檔，必須至歸檔處所查看，時間及手續，均不經濟。同時應注意者，檔案室之登記簿與其他處所之登記簿，所登記文件之範圍不同，例如科登記僅登該科辦理之收發文，檔案室僅登已歸檔之收發文。是以實行文書檔案連鎖法中以收發文油印表兼代各處所登記簿，其中不無困難，已於第三章討論文書檔案連鎖法之理論與實際法，詳細討論。改革時應注意者，即在不容忽視其功用，檔案室登記之功用爲責任明瞭與檢查便利二點，以後無論施行何種改革，均不

容忽視。

第五節 各機關登記之一般情形

登記工作在檔案室既有兩大功用，不能免除。改革之道，首先將各機關登記之一般情形，一一臚陳，注意其各個機關之特點。務使登記之各項實際問題，在各個不同習慣與制度之檔案管理中，解答是否可謀統一之道，是否有共通需要，手續上簿冊上之互有長短，是否可互為補充修正。本節在陳述各機關檔案室登記工作之一般情形，下節再以此實際情形，作討論登記各項實際問題之根據。未附理想檔案管理制度中之登記簿冊式樣及手續。下列各機關之登記互有不同之處。大抵足以概括各機關一般登記之情形。

一、行政院——該院之登記工作，可分三個時代，一為未改革時代（即在本年二月一號前該院案卷未採新法處理之前）檔案股採用之登記簿，與收發股之登記簿相同。按文號分別用簿冊登記，該院發文有三種文號，收文依據文別分別文號，故文號有多種，登記簿亦有多種，登記簿比普

通之歸檔簿爲大，每面十行，雙面毛邊紙印，每本一百頁，每行之類別爲「日期」「號別」「綱別」「目別」「文別」「摘要」「附記」等欄。「號別」一欄，卽填收發文號，先行印就，每號占一行，預留空位，俟該號文件歸檔經過點收分類後，卽行填入。「日期」一欄填歸檔日期。「綱別」「目別」爲填分類處。該院彼時分類尙未有號碼，故卽填分類名如「軍政」「外交」「控訴」等。「摘要」一欄先蓋來去文機關戳記，其下接寫事由，甚簡單。登記工作由三人擔任，二人之工作分配，以收發文作劃分之標準，另一人補助之。倘能確實知道擬調文件之日期及號數，可利用此種登記簿作調卷之根據，極爲便利。第二時間爲本年二月一號起，該院案卷由行政效率會指派會內研究檔案管理人員會同原有管卷員，施行新法管理案卷。卽將前項登記簿冊廢除，另行採用一種。改革主要之點，在不計收發文不計文號，均登記於一本，蓋以前項登記辦法簿冊過多。用洋紙雙面印，每面二十五行，每本一百頁，橫寫。其格式爲「日期」「號數」「收文號」「來文者」「文別」「事由」「發文號」「文別」「去文者」「備註」等欄。登記簿雖爲一本，惟每日歸檔文件數在三百以上，不得不由二人擔任。工作分配，並無標準。施行未久，深感不便。蓋文號有多種，今均填入一

本登記簿，文號之順序，因是混亂，倘以文號調卷，即無法調閱，必須從首頁仔細看下去，費時太多，於是乃入於第三改革完成時期。根據前二時期之缺點，第一時期爲簿冊過多，第二時期爲檢查不便，第三時期乃避免前二項缺點，採用收發文號檔號對照表，（用法詳交通部一段文字中）將各機關普通所採用者放大，每面一百格，印雙面，每格中劃一線，上寫檔號，下寫簡單事由，仍由二人擔任，一司登記收文，一司登記發文，倘不錄簡單事由，一人即可擔任。

二、內政部——該部採文書檔案連鎖法，以收發文油印報告表替代檔案室登記簿。該部於公文收到或發出時，概由總收發處分別依照號次登記，收文與發文各自分錄，號數每年一換。自第一號起，號上無特殊字樣，以爲分別。每日按總收發處之收文簿或發文簿，油印若干份，分送各司檔案室。油印收發文簿，均用活頁，每紙右邊打洞，俾便裝釘成冊。此種活頁簿，可代替檔案室登記簿，以免重複抄錄手續。活頁收發文簿格式詳文書檔案連鎖法之理論與實際一章中，不贅述。總收發處每日將油印收發文簿送交各司檔案室，分類檔案室即在屬於本司文件眉端，印一本室鈐記，作爲識別，待嗣後文件送來，由總收發處擔任。檔案分類，倘有錯誤，由檔案室改正，另用紙面通知總收發處。

照樣更正。緣該部檔案係分司管理，而收發之油印報告表，則爲該部各司歸檔文件之總報告表，以一司檔案室而論，非歸入該司檔案室之文件收發文報告表，似覺無用，反嫌累贅。檢查亦稍覺不便。此外該部統計司尙可對外直接行文，此項收發文即不經過總收發處，而收發文油印報告表上，當然不及備載。故以收發文油印報告表替代檔案室登記簿，在行檔案分司管理制度之機關，一方面似爲累贅及檢查不利。如司可直接行文而不經過總收發處，他方面又嫌不完備。檔案室又須另用簿冊登記此項歸檔文件。

三、外交部——現時不用登記簿，專用卡片。因係分科典藏，故亦分科登記於卡片之上。採用杜威十進分類法，而略加變通。此外並無其他號碼。分類與登記同時舉行。外交部因須俟案件辦理結束後，方歸檔案室，故歸檔案卷，是否再需一次登記手續及另換新號目問題，亦不致發生。該部檔案室之登記爲案而非件，歸檔時已爲案而非件，故不須件之登記。此項登記，或可視爲編目，因此項登記卡片實爲案之目錄片也。

三、財政部——財政部各署司處各就其獨特需要，而有各種登記簿，然下列一種爲多數相同

者，即歸檔總登記簿，其格式爲「歸檔日期」「歸檔號次」（以歸檔先後爲標準）「來往文機關」「文別」「文號」（註明由科或司處來者）「案由」「已歸何卷」「附件」「備註」。其有例外者，爲國庫司以財政部所規定之普通收發文簿代總登記簿。因國庫司收發與管卷在一室，故能取得此種便利。此項簿冊分收文與發文二種，格式相同。格式爲「月日」「號數」「發文處所或收文處所」「附件」「事由」「辦法」「備考」。檔案室僅於某行上加蓋下列戳子

歸入卷
第 宗號

即可省去一番登記工作。此爲國庫司之特點。關務署另有一種簿冊代替總登記簿，格式爲「機關名稱」「文別」「事由」「行文號數」「歸檔號數」「附註」。會計司無總登記簿，每次收到文件，在未分類之先，將收發文之機關名稱及事由，登記卡片，用以代替總目錄。上述各種簿冊之排列，均以收發文先後爲序，其號碼有一年一換者，有以發文爲主體，收文則列於發文號數之下，不另登記者，有無分類號者，有依會計年度更換者，有從新任部長到日起更換者。如此種種，不一而足。要皆機關龐大，情形各別，向無統一辦法，各就習慣與環境而製就適合需要之簿冊。

四、交通部——該部檔案室之登記號即將收發文號，每年一換。其編號辦法，乃先將部文（司

可對外行文）各自公開，部文依照文別，分爲呈、咨、公函、電、代電、指令、訓令等七種。每種復依收發文，各自立號。司文則有數司各以所屬各科之職掌立「字」，（如電政司及總務司）各字下復依收發文立號，而其他數司則僅依收發文編號，（如航政司及郵政司）各科辦稿時所編之科號，登記時亦須登入總簿上。該文號既如此之多，因此登記簿冊，亦隨之增多。該部在登記辦法未改革前，共用多種簿冊，以應付以文號調卷之需要。一、逐日歸檔文件總登簿——各科文件歸檔時，檔案收發員，即須逐件點清收發文件歸檔數，附件歸檔數，一一將數字填入簿內，每日一結，以作將來統計歸檔件數之張本。二、歸檔文件總登簿——此簿僅登號碼不填案由，登記以件爲單位，每日之登記號，均須先依序印入簿上，（登記號即收文號，每日號數，由收發室，用電話通知。）歸檔文件均由登記員逐件按號登記入簿。此部亦分部文與司文，其種類恰與登記號相同，每一種獨立登記號，各有一專冊登記，各科辦稿之號碼，亦同時載入簿上。是簿爲據號檢卷之惟一索引，其效用有四：（一）便於按號檢卷（二）能糾正收發文號之重複錯誤，（三）能統計已歸檔文件之數目。（四）可查得未歸檔文件之數目。此外尙有一、各科文件歸檔簿，二、分類卷目簿，檔案總則，三、附件歸檔總登簿，四、

其他各種補助檢查簿（是項簿冊種類最多，如航政司之各種船員檢查簿，造船廠商註冊簿及電政司報務員懲處簿，局別卷目彙表等等。）雖屬登記工作，其性質或為歸檔時點收之用，或為移交之用，又或為按案檢卷之用，當各詳論各該章中。簿冊過多，不僅登記消耗人力時間，卻日久亦無法度藏。交通部有鑒於此，亟謀改革，將該項簿冊全行廢除，替代以收發文號檔號對照表。原來簿冊每頁容納二十五號文件，對照表則每頁可容納一百號，度藏之面積節省，檢查便利。仿會計上之轉帳手續，例如一發文有科發文號，司發文號，部發文號，倘用三表，根據其中任何一文號即可找出其他二文號。施行年餘，成績甚佳。交通部文號最多，而檢查便利者，深賴此表之運用得當。此表用法即以檔號填入該號文件之收發文號空格內。例如三四六號文為上海電報局職員任免，則可在此空格之上小一格內填簡單事由如「滬報任免」即可知該號文已歸入該卷中。例如該號公文之科號為三十，亦可推知。交通部無檔號，故填簡單事由。行政院有檔號即填檔號，而事由仍行填入。

此表格式如下：

圖	萬	千	百	2	3	4	5	6	7	8	9
	0	3	4								
0											
1											
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											
9											

總辦局任免
科30

六、鐵道部——該部檔案室以收發室送來之收發事由錄，替代登記簿，無須如他處之另立登記簿，可省卻一番抄錄之手續，少數文件常有未經收發股，直接由各司廳科歸檔者，事由錄當然無從缺少。檔案室為補充此種缺少情形，另用簿冊登記，共計有三種：一、不列號收文登記簿（凡文件直接交遞長官未經收發股編號者）二、各司廳科歸檔登記簿（凡文件由各司廳科直接歸檔，未經收發股歸檔者）二者格式相同，均不另編號，俟分類確定後，將類目填於每行之下。三、不列號發文登記簿（發文未經收發室登記，直接由各廳司科發出者，大多為急行之件。）前二者之式樣如一圖，後者之式樣如二圖。

第一二種簿冊

月	日	號	來	來	文	文	事	由	附	主	備	考
		數	處	所	號	別			件	辦		

第三種簿冊

月	日
時發封	
數	號
處	收
所	文
別	文
事	
由	
件	附
辦	主
收	
號	

七、軍政部總務廳——文件按保存年限分別保存。主管科辦理後，在文件上加蓋保存年限木戳。檔案室點收後，即依保存年限為標準，分別登記，保存年限共為四種：一、保存一年卷。二、保存三年卷。三、保存十年卷。四、永久保存卷。用同格式之簿冊分別登記。軍政部歸檔文件之登記以發文為標準，收到則附於發文，形同附件。收文並無其他簿冊登記。格式為「月日」「機關或姓名」「案由」「附件」「原文字號」「部」「廳」「檔別」「類別」「冊次」「號數」等欄。「月日」欄所填非歸檔日期，乃公文發出之日期，與收發處之發文登記日期完全相同，以便根據發文日期檢卷。「機關或姓名」一欄填公文送達之機關或個人。「案由」一欄填發文之案由，通常收文之案由加上辦理情形即為覆文之案由。如某機關請求某事備案，覆文之案由如填為准於某事備案，則已兼括收文之案由矣。「檔別」一欄，現時不填。蓋因昔日軍政部全部文卷共分若干檔，每檔又分若干類，故特設此欄，以便標明「檔別」。現時檔案管理法上，並不分檔，「檔別」一欄即失其

八軍政部兵工署——兵工署各司科多散處各處，檔案管理不集中，茲所述者為行政司登記分八類：一、部收文電，二、部發文電，三、署收文，四、署發文，五、署收電，六、署發電，七、司收文電，八、司發文電。每二類採用一冊，收到文件，先按各收發處登錄原文上之收發文號登入登記簿，務使收發文與登記簿兩者號碼相同，然後依次分登機關、文別、事由、附件、原文號數等類。俟卷編就後，再登卷號。此登記簿之利益，乃使收發文號與歸檔號得一對照，苟不知案由僅知收發文者，調卷時即可按收發文號，得卷號，而檢出某卷也。登記簿格式如下：

	15	月	日
	天一	卷號	
	之二	部原收	文號數
	信字○號	號數	1
	工廠	機關或	姓名
	金陵兵	文別	呈
	請領經費	事由	
	印領	附件	一
		備註	

30

26

九、蒙藏委員會——歸檔文件均登記於一本簿冊。登記號碼每年亦不更換，以收發處之號碼為號碼，有種號類號，亦為對照式，收到文件，先行登記事由、附件、收發號數，歸檔月日各欄。其後乃在「種」欄內蓋以分類項目戳記。最後於「類」欄內，填以分類號碼，互不連續。此項總登記簿並不能為檢卷工作，僅可作歸檔文件之清冊。格式如下：

	種								
	類								
	事								
	由								
	附	件							
	收	號							
	發	數							
	格	格							
	歸	歸							
	日	日							
	備	備							
	考	考							

十、僑務委員會——分科登記，每科一本。登記簿內預列「科歸檔號」順次印上，各科文件發檔時，即按照文件上之「科歸檔號」逐項填入簿內。倘係新案，即給一「編存號數」亦即每案一號之案卷總號。如係舊卷，則以前案之號數為號。此項登記簿，如以科歸檔號檢卷，甚為便利。簿內雖備事由一欄，但並不照填，以省手續。格式如下：

上列十機關之登記情形，可概括一般。各不相同之處，即所以表示其特點，或為應付某項特殊需要而增設，或為舊時習慣所遺留，尙待改革。其中利弊究何若？理想之登記又當何如？均於下節討論。

第六節 登記之各項問題

日期	科歸	文類	事由	發文總數	收文總數	編存號數	備考

凡文件歸檔後，既需登記以明責任及資檢查之便利，而登記工作又需迅速經濟。改革者既未容忽視上項原則，當推求登記工作中，究有何種問題，以爲改革之根據。分析言之，登記工作約有三問題：一、登記號，二、登記簿，三、登記範圍。今試以上節十機關之實際情形作討論根據。

一、登記號——登記號有以收發文號作登記號，如行政院之第一時期及第三時期採用之登記簿。有另編一登記號者，如財政部各司通用之歸檔總登簿。亦有以科歸檔號作登記號者，如僑務委員會之登記簿。現時採用者以第一種爲最多。後二種已屬罕見。概以舊時文書運行，每經一處，必編號，積至一文有數十號別。文書處理之改革以簡便爲原則，極力減少文書，厲行一文一號制度。檔案室之登記，似不必另編一號。雖則另編一號，亦有相當利益，如可統計歸檔文件之總數，簿冊上不必預留空位以待未歸檔之文件。此種利益，在檔案管理中並未有重大價值。歸檔文件總數，在以收發文號作登記號之登記簿上，稍加檢查，亦可推知。況歸檔文件總數，並無確實知道之必要。登記簿之空格，表面似爲不經濟，實則該項空格遲早必有應填入之文件，況時間上決不爲過久，倘歷時稍久，卽可以此作爲檢查文書運行之用。至於最大利益，卽在調卷方面。調卷不外根據事由或文號。如

根據文號，而此項文號又爲收發文號，則登記簿卽爲一種至佳之檢查索引。調卷根據文號以收發文號爲最普通，因覆文中通例均有收本機關某號文之開首語。此號調卷，卽可得某號文。如科方以科歸檔號調卷，則以科歸檔號作登記號，不爲非是，惟此項實例，爲不常有耳。收發文號各機關採用又不一律，有以年度或年份爲起迄者，有以長官之任期爲起迄者，其他式樣尙多。惟最近趨勢，則以行政年度起迄者爲最多數，亦最合理。長官任期爲起迄者，封建意味太重。行政計劃行政報告會計均依年度作自然之劃分階段，則收發文號似可一律辦理，以資統一，而利計算。此雖不屬登記工作範圍內之討論，而關係頗大，故附帶論及。

二、登記簿——各機關之登記簿普通可分爲二種：一、爲填事由來去文機關及其他各項，一如收發文簿。此項簿冊編制之責任又有三種：一爲收發室每日有收發文油印單送檔案室者，檔案室卽以此單裝釘成冊，替代登記簿，已歸檔之文件，加一標識卽可。如交通鐵道內政教育等機關。二爲檔案室另行登記，所有登記項目與收發室相同。如未改革前之行政院之登記簿。所多之項目僅爲「綱別」「目別」二欄。司登記者有三人，時間人力均浪費，所以不得不如此者，行政院未採用收發

文油印單之故。三爲就收發簿上加蓋歸入何卷之章，即可替代登記簿。財政部國庫司檔案室採用之。採用此法有一先決條件，檔案室與收發室必須合室辦公，收發簿與登記簿方可通用，否則兩感不便，文件收發與案卷檢查時間上必有衝突。財政部僅國庫司採用，各司不能仿行。機關組織較簡，收發文較少之機關，方可採用。京市財政局收發室與檔案室合室辦公，亦未採用此法。檔案室與收發室應否與能否合室辦公，有事實與理論兩方面。事實方面兩方工作人員頗多，難覓大辦公室。理論方面，則責任混淆不清，文件收發與檔案管理雖爲同一事物之二不同過程，但機能仍判然有別。財政部國庫司之登記簿，手續雖簡單，而各機關必因事實之限制，而不能仿行也。上列二者均屬第一種以事由來去文者等項一一填入。另一類爲僅填收發文號與檔號作一對照。此即通常一般機關採用之文號檔號對照表。交通部前以登記簿冊過多，不易控制，乃以此表替代，收效極宏，已於上節詳論之。行政院改革時即以此表格子放大，備填事由，並印雙面，每頁可登記二百號文，可謂經濟。綜上所述，得一結論，如有收發文油印單者，略作標識即可替代登記簿，當然採用此法，不必另有登記。倘未採用收發文油印單，則以採用文號檔號對照表爲最便利與最經濟。通常登記簿每頁至多

登十件，雙面亦不過二十件。而文號檔號對照表則雙面可登記二百件，爲一與十之比率。其經濟與便利，顯然可見。登記在檔案室，不應多耗時間與人力，以妨礙他項工作。上列結論卽以此點爲原則而演譯之也。

三、登記範圍——上述之登記簿，既以登記範圍作區別之標準，則何者必須入登記簿，何者可省略？試再一論之。登記之目的有二：一爲明瞭責任，一爲檢查便利。苟登記簿所登記項目，已能擔負此二項使命，其他項目，自可從簡。如具備檔號文號對照之作用，此二項目的，已可達到，此所以檔號文號對照表應用頗廣，而收效極宏。事由來去文者均可省略，在登記簿上並無多大功用。或以恐文號誤填，檔號填錯，填入事由，較爲慎重。實則登記人員苟稍加仔細，卽不致發生此項錯誤。萬一發生，亦易檢出，因誤填入他號空格內，待他號文件歸檔，無法填入。

理想之登記，當何若？衡諸各機關實例可得兩種方法，有收發文油印單卽以此替代登記簿。禁烟總會卽用此法，格式如下：

組 一	配 分
1020	號 文
	號 查 檢
滬警備司令	機 關 名
呈	別 文
呈送岳文田等毒品 案判決請核示由	事 由
卷宗 一判決 件	件 附
三月 二月	日 歸 期 檔
12-32	備
1	考

備考欄內所填即為檔號。檔案室收到該項文件分類後，將所定之檔號，填入備考欄內。12代表毒品類。32代表上海——為卷號。換言之，即上海市毒品案中之第一卷也。最好另備一格，因備考欄內有時須填其他情事。內政部教育部採用文書檔案連鎖法分類號油印單已載，則僅填卷號，方法上更為簡便。在事實上，不能採用收發文油印單之機關，檔案室即採用文號檔號對照表，不必再填事由，僅填文號已足。

第五章 分類

第一節 分類在檔案管理中之地位

分類在檔案管理中，最重要，亦最困難。蓋分類與檔案管理中其他諸種程序，有最密切之關係。倘分類含混，則檢查勢必困難。雖分類簿登載詳細，亦不能爲用。他若編目，則完全根據分類。分類錯誤，編目亦不能免於錯誤。再如出納，分類既錯誤，登記編目亦隨之錯誤，則皮藏亦勢必錯誤，查卷勢必困難。故分類爲檔案管理諸程序之中心。

我國檔案向不公開，似含有極大之神祕性，其所以然者，在無完善之分類方法及分類方法之不公開。過去管卷人員之能把持檔案，作爲要挾利器，亦在於此。故檔案管理之改革，首在分類方法之公開與完善，而科學方法之實施，亦以此爲起點。內政部實行文書檔案連鎖法之際，將分類工作，

置於收發處，其一部份功用，即爲統一該部檔案管理之起點。該部係分司管理，各自爲政，統一方法，惟有在分類方法之求其統一。分類統一，則其他如編目、度藏登記，即不難隨之收統一之效。

分類一事，雖屬人類之天性，白郎士曾云：「我輩可在水果攤子上，得分類實際之證明。機巧之小販，絕對不致將所有水果，不論好壞混雜起來。他必將所有水果，分成幾級，各立價目。」惟分類之完善與否，則賴各人之能力。簡單事物，易於分類，常人或能憑其直覺分類之，如遇繁複之事物，則非受相當訓練及有相當能力，不克擔任。荀子謂：「同其所同，異其所異。」墨子謂：「彼彼止於彼，此此止於此。」說文又謂：「方以類聚，物以羣分，同牽條屬，共理相貫，雜而不越，據形系聯，引而申之，以究萬原。」英儒赫胥黎又謂：「我輩將事物分類之目的，在集同類，別異族，以求事物形與質上之區別，以便於認識與記憶。」故分類之方法，在區別異同。科學家固謂世界上無一事物，絕對相同者，分類云者，存其大同而去其小異。異同之區別，雖易而實難。對於分類之事物，認識不足，即不能區別，其異同，分類即感困難。檔案爲最複雜之事物，性質不易確定，異同之區別，殊難斷定。故檔案各項事物爲分類之最困難者。圖書分類，固亦不易，惟圖書分類法，在我國已有十餘種，而世界各國此項學術，亦

頗發達。故圖書分類，在我國尚不感到困難。檔案分類則向無成法可循，各機關甚感棘手。檔案分類與圖書分類，絕不相同。二者不僅性質上有差異，且圖書之單位，爲一本一部，檔案之單位爲一件，某項圖書自購進後，其本身即屬固定，檔案則一案中之文件逐漸增加，非當時可預料，如遇一案案情複雜，並可分析爲二案或數案。故圖書之分類可永久決定，檔案分類則隨時可更動，圖書分類雖在中國已有解決之途徑，然檔案分類一問題則原封未動。

在圖書分類方面，有人以爲圖書有完全不一致之內容，遂覺圖書分類，爲根本不可能，且圖書分類，亦根本不能應用學術之分類，夏方斯氏（Jevons）曾持此論。近年來，因檔案分類之困難，亦有人持同樣之理由，反對檔案分類。檔案較之圖書，內容不一致之處更多，此項困難，當然更多。檔案如能免除分類，固屬簡便，然檔案分類之功用，未能替代之前，此事自不可貿然施行。檔案分類之目的，在檢卷時得審察案情根據類別檢卷及排卷時審察案情根據類別排卷。主張廢止檔案分類者，以爲檢卷之工具，應爲標題目錄。一案之內容，有涉二事以上者，或一事可歸入甲類，又可歸入乙類，此爲檔案分類時，常遇之困難。採標題目錄，則可避免。殊不知此項情形，在完善之分類表下極少發現

機會，況有參見目錄及分存單，可資補救。分類目錄亦可爲一種標題目錄。如不分類，即需多製一種標題目錄，手續上相等耳。檔案不分類之缺點有三：（一）不能直接調卷，必須檢查目錄，在手續上均須有此一看，時間當然浪費。（二）標題目錄不易製，對於該號檔案認識不足，即不能製完備之標題目錄，倘標題目錄編製不完備，則絕對不能調出檔案，不如將檔案分類，雖標題目錄欠完備，分類亦不妥善，尙可用推想方法檢卷。蓋分類無論如何不妥善，多少有理由可求。（三）檔案不分類，不能直接檢卷。檢卷全賴標題目錄，倘標題目錄遺失，則絕對不能檢卷，不若分類之檔案，尙可依類檢卷。檔案不分類之優點亦有三：（一）如檔案不分類，可避免分類之困難，節省時間精力，編製標題目錄，以求標題目錄之完善。（二）如將檔案分類，則檔案必須分類皮藏，無論何種皮藏櫥架或櫃箱，均有一種困難發生。即各類檔案之皮藏，必須與分類次序一致，然後方可依類檢卷而分類，尤必預留空位，以備隨後增入各該類之新卷。空位不可太大，檔案皮藏地盤有限制，而隨後各該類之新案，究有若干，頗難預計。故僅能留相當空位，俟相當時間後，再有新卷增入，而各該類預留之空位已滿，則必須將該類以下各類向後移。如遇此種情形，不勝麻煩。如外交部現已廢止檔案分類皮藏

方法，而將全部檔案編列總號，該部舊卷尙未整理，故預留十萬號作舊卷之總號。新卷（南京政府成立以來之案卷）則自十萬零一號起，依次編號，檔案皮藏即依該號皮藏。一方面檔案既有總號，可知檔案總數，另一方面則可免除上述之皮藏上困難。惟作者以爲檔案總數之明瞭無其必要。即須知曉，亦可將各類卷數相加，求得總數。至於上述之皮藏上困難，亦可設法解決。作者以爲檔案應分常用與不常用二種，常用檔案指日常調閱之檔案，應置於檢收便利之處。不常用檔案，指檔案之失時效者及該檔案雖不爲日常所調閱，惟有歷史價值必須保存者。檔案之已失時效者，理應銷毀。有歷史價值之檔案，則應另行妥善保存，如能照此辦理，則上述之皮藏，當可解除。（三）檔案如不分類，則可有一總號，歸卷上亦有其便利之處。案名愈大，歸卷愈易。一案之範圍，宜小宜大，當在歸卷與調卷一章討論，惟一案之範圍較大，歸卷極易。所有文件，牽涉於一案者，均可歸入一案，如案內編制有條理，查閱尙不致無頭緒，如此則全案可得。惟如將檔案分類，則一案之範圍必不能過大，過大則必無類可歸入。終之檔案不分類，固有其優點，然亦有其劣點。利害相較，仍以分類爲妥。況檔案不分類之優，並不全因檔案分類之故而消滅，仍可設法獲得，一如上述，則爲今之計，仍以將檔案分類

爲正軌。檔案分類之困難在分類表之完善及分類者之能力二事。完善分類表之編製，固屬難事，然並非不可能。本章第二節先論各機關檔案分類之一般情形，求其共同缺點，第三節當論完善分類表應具備之條件。前者各機關檔案分類之所以發生問題，因有共同之缺點，而又忽視完善之檔案分類表應具之條件。末節再論理想之分類，以備參考。至於分類工作在檔案管理中最爲繁重，司分類者能力需較高。提高管卷人員之地位及待遇，已在第二章論行政中詳論之。管卷人員之地位及待遇既提高，有能力者當樂居此職，倘再經嚴格之訓練，則檔案分類既有逐漸改善之分類表可用，司分類者又可勝任，則檔案分類問題，可迎刃而解矣。

第二節 各機關檔案分類之實際情形

各機關檔案管理中各點，相異最大者，厥維分類。各機關檔案大多採分類皮藏法，檔案之調閱是否迅速，全在分類。惜分類工作目前在各機關爲最困難之一項工作，多視爲畏途，其故在檔案性質複雜，範圍擴大，又無製就之分類表可資應用，各機關管卷人員須各就其特殊情形，勉爲編製。

或憑理想，或缺乏經驗，分類表難期完善。或初用時，因檔案較少，製就之分類表，勉可適用，及後檔案日增，性質日趨複雜，原有分類表，不敷應用，既不能更動前所分類之檔案，復因分類表缺乏彈性，不能任意增加項目，於是無從着手。各機關檔案管理之困難，在分類，分類之困難又在缺乏完善之分類表。圖書之分類法，現已達數十種，歷經各圖書館學專家研究與試用，已有成法可循。檔案分類法，不僅無一種統一方法，可資做行，即求一種比較完善，能作模範者，亦不可得。今日各機關之管卷人員，地位既低，能力亦弱，求其能按照確定辦法，切實做去，已屬難能，如責以創造新法，自製分類表，未免過份理想。故今日之急務，在於製一活用之統一分類表，以備各機關管卷人員之採用，如圖書分類法之對於圖書管理人員然，其次在提高擔任檔案分類工作人員之能力，因雖有完善分類表，如知識不足，頭腦不靈活，擔任分類工作，亦易犯錯誤。擔任分類工作之人員，對於分類表，必須完全了解，並對於所分類之檔案，尤應澈底明瞭。如能辦到上述二點，則檔案管理中之分類工作，當無困難，而檔案管理之改革亦完大半。在編製完善分類表前，必須先了解現今各機關檔案分類之實際情形。各機關檔案管理所採用之分類法，各有其特點，此項特點之造成，大多非由於理想，而為根據實

際需要所產生之一種結果。此項特點爲優爲劣，殊有討論之價值。茲將行政院等機關之檔案分類實際情形，臚述於後，並各附批評，各項檔案分類法，大致均已列入。

一 行政院

行政院檔案未改革前之分類情形，大致如下：歸檔文件經點收後，先須分類，然後登記。登記簿上備有綱目類別之欄，故須先確定類別，方能登記。將來按號登記，即可查得此號文件之綱目類。檔案僅分綱類，不分目。綱類亦不用數字。舊分十綱，本院及所屬各部會爲一綱，雜件爲一綱。此項分類法，一無分類號碼，不易查考，二嫌太籠統。故該院於去春改革檔案管理時，即廢止此項分類法。另製一完善之分類表，甚爲詳盡。採四級制分爲十五大類：一、本院二、內政三、外交四、軍政（海軍、航空在內）五、財政六、實業七、交通八、鐵道九、教育十、國務十一、考試十二、司法十三、監察十四、立法十五、黨務，不能增加。第二級爲法規、人事、經費、報告、計劃條陳等普通類別。以外再就各大類之需要而設類別，如內政類下有地方自治、保甲、疆域等。第三級類別如在經費類下有預算、決算、開支、補助等。人事類下有任免、控訴、考績等。第四級類別採用頗少，僅在控訴類下，再以省別作類，因控案太多之故。該

院自經此番改革後，分類方法，可云略具規模。惟尚有三大缺點：（一）類名不十分確當，如國務廳包括行政、立法、司法、考試、監察等五類，今與立法、司法、考試、監察、五類及行政下各類無別。一方面因系統不明，另一方面必遇檔案之性質，可分在國務，又可分在他類下之困難情形。（二）分類至四級，過份仔細，遇案情龐大之檔案，有不能分類之困難。同時又散拆檔案，如某機關之經費一案，預算決算均有，即發生上述之情形。（三）此表無活動餘地，內務行政人員任免之檔案，歸入內政人事任免，惟遇省政府改組一案，則有省府主席，民政廳長，財政廳長，教育廳長，建設廳長，應歸入內政乎，抑歸入其他類別。該院分類表有此三缺點，仍未能稱爲完善。其分類號碼第一級用字如內，代表內政類別，其餘則用阿拉伯字，而用橫直線分開，可自由伸縮。

二 內政部

內政部檔案，由各司分掌，共有檔案室六處，各司職掌不同，故有六種分類之編定，六司前十類案卷之排列，性質均相同，蓋爲便於記憶之故。各司檔案分類，均依油印分類表，第一列爲各司總類，以各司之名稱第一字代表之，例如總務司之卷，即以總字代表之，第一列爲目別，於總類分若干目，

其上標寫中國大寫之數字，例如「總壹法規類」第三列爲子目，每目之下又分若干子目，用西洋數字標寫於子目之上，例如「1 中央法規」「2 本部法規」等。內政部檔案分類表較行政院之分類表爲廣闊，惟類別之間尙有修改餘地。號碼三列用三種符號表示較爲明顯。

三 外交部

外交部檔案分類採用杜威十進分類法，用三位數字，共分三次。先依主管司分類，次以主管科分類，末以組織法上所規定之職掌爲分類，號碼之第一位，代表一大類，第二位代表中類，第三位代表小類。每類之下 99-99 專用以容納該類內不便細分之雜件。檔案性質複雜，十進法分類表伸縮性太少，不適用檔案之分類。外交部去夏已改革。至於第一二級依主管司科分類，則因外交部檔案在改革前，未結束之檔案，歸科保管之故。

四 財政部

甲、祕書處分任免及其他各項二大類。任免類內依各官職分類，例如權運局長，鹽運使，關監督，財政廳長等，類別可無限制，任意擴充。其他各項類，純依案情性質立類。現已有三十二類，亦可依需

要增加，類名極混亂，如統一財政，駐滬辦事處，投效人事，軍情，外交，祕書處各案等。祕書處以任免爲主體，分類依官職分，甚妥當，惟官職甚多，如再以性質或隸屬關係分爲二級，檢查更較便利。其他各項類，亦應稍加歸併，分爲二級，如外交、軍情、祕書處各案等意義不顯明之類名，不宜採用。

乙、會計司 以科及年度爲分類單位，以字代表之，如二十一年之東南西北中，二十二年之溫良恭儉讓，二十三年之禹臯益契稷，二十四年泰衡華恆嵩，以一字代表年度及科別，甚爲便利。各大類之下依文件性質分爲若干目，以文字作符號而依次排列之。目下分號，則用數字表先後。此法在財務機關，可用之，不能推行於其他機關。

丙、鹽務署 各科股收到屬本股文件後，即依照鹽區分類，大類之下，即依文件之性質分別成卷。此爲鹽務署之特殊情形，其條件有二：一、爲事務純以地域爲分配標準，二、爲檔案不多，採用一級，即可適用。

丁、公債司 現有類目二千餘，其下分小類，再分子目，類別過多，又無系統，甚不妥當。

戊、國庫司 分六十六類，大類之下再分類，分法有三種：（一）以收款科目分爲黨部，國民政

府，行政院等。(二)以地方名稱如蘇、浙、皖等。(三)其他共分如庫、本司、通案雜件等。文字與號碼並用。此表在國庫司應用，頗切實際。

己、關務署 將性質相同者，列爲一類，現已有二百十一類。遇有新案發生時，即增一種。分類表不事前規定，固可自由伸縮，惟欠系統。現外交部亦採用此法，並於檔案本身不分類，在卡片上分類。檔案之類別，可任意調動，惟分類不確定，檔案不易公開，調動過多，亦滋紛擾。

五 實業部

實業部檔案係分司管理，各司管卷人員各自分類，辦法不一致。分類標準有三種：(一)以公文性質分類，(二)以地域分類，(三)以機關分類。實業部因分類項目極多，利用簡單之代表符號，甚感困難，故現在所用分類號碼，僅於各項目之後，依立卷之先後，給一次序號數，以表示某卷宗係第幾卷。此項辦法，僅能表示卷次，不能表示類屬之號碼。在調卷方面，尙可勉爲應付者，因一則分司管理，檔案不多，二則所分類目極多，每類之下檔案不甚多。實業部之缺點有二：(一)各科辦法不一致，殊形龐雜，(二)分類過多，隨時增加類目，亦非辦法。

六 交通部

交通部檔案依照該部之組織法，分爲總務、電政、郵政、航政四大類。每類之下又各依其所職掌之事務，分爲若干綱，綱下設目，目以下更依文件之性質，或交通事業之區劃及時間之先後，編爲某字某號卷宗。例如購料委員會規章卷，則屬於電政類，組織綱，法令目，總字第十一號。又如上海申報館發寄新聞電費卷，則爲電政類，業務綱，電費目，滬字第六號。又如航政類，組織綱，法規目內之一般法規，編以「甲」字，地方法規編以「乙」字，其他法規編以「丙」字。交通部分類表頗切當，惜欠明瞭，如甲乙丙之編字法。

七 鐵道部

鐵道部因其處理事務之不同，故分類亦有其特點，表面似職掌分別，但較各部會之以內部司科職掌爲分類標準者又略有不同，蓋鐵道部係以文件之屬於通行各路者，單行一路者，及屬於內部者，爲並行線之分別，類綱目，所用類名，均爲二字，各類名聯貫書之，再加卷號，卽成整理卷號，文件收到後，卽行分類，再登記收發文事由錄，共分六大類：（一）本部，（二）各路，（三）分路，（四）

民業鐵路類，(五)國道類，(六)圖書類。除圖書一類，每類再分十大綱：卽任免、法規、經濟、教育、勞工、建築、業務、國務、黨務、總務。每綱之下分爲若干目，可無限制增加，現以經濟綱爲最多，已達三十二目。目下有再分細目者，如經濟綱之運價目下，又分農產、工藝、禽畜、礦產之運價。目下再分細目者，另設一表，附以號碼，以便查考。鐵道部分類表，極便運用，惟類名尙有斟酌之處。

八 兵工署

兵工署未製分類表，祇按文電內容性質作一種標準分類。曾將署中各要案詳細研究其內容，分爲二十六類。文電收到後，卽審查其內容，分別歸檔，分類系統爲類、廠、案、件四級。二十六類之下，每類其所屬廠名分爲若干廠，每廠之下，又按其公文特性，分爲若干案，分類號碼，以千字文天地元黃等每字代表一類，如「天」字代表經常費類，「地」字代表建設類。每字分十號，每一號代表一廠。如天字一號卽爲寧廠經常費，天字第二號爲鞏縣兵工廠經常費等，每一號又分十卷，每一卷代表每一廠內案卷之特性。如天字第一號第一卷爲請領寧廠經常費，天字第二號第二卷爲指撥鞏廠經常費等。每字共有一百卷，統計甚便。惟每一字分十號，每一號分十卷之辦法，如廠所不出十而案

又不繁時纔可應用。運用未久，亦深感不便，乃另編新號，新分類號以英文字母A B C等二十六字爲二十六類之符號。類下之廠名，以英文廠之第一字母爲代表，△廠之下再按檔案之性質，分爲若干案。照此辦法，廠名案名可任意增加，不受限制，惟採用英文，與國情不合。

九 建設委員會

檔案分爲門（就主辦各種事業及行政之區分割分所有檔案爲若干門）類（就一門之中系統相屬區分爲類）項（就一類中性質相近者區分爲項）目（就一項中性質相同者區分爲目）四級。爲檔案管理規則所規定。實際上則用門類項三級。門以天干各字代表，類以地支各字代表，項以千字文各字代表。現分會務、電業、水利、礦業、農林、五門。每門分法制、財務、工務、業務、人事、會議、計劃、總務八大類，類下之項，分析甚爲詳細，且有隨事業進展隨時增加之可能。建委會之編目方法，甚爲簡單，書本及卡片兩種目錄，均未採用，其編目方法卽以卷夾之一面，作爲目錄之用，檢查歸卷均甚便利。建委會所以能收此種效果者，實因於檔案分類之妥當及管理人員之精細。

十 軍政部總務廳

該廳檔案按保存年限區分四種，分類方法亦有三種，一種專為十年及永久保存卷而設之分類，此種分類，因用四角號碼編目法，故祇有類名，而無類名代表符號。一種專為三年保存卷而設之分類，既有類名，復以千字文為符號，每一字代表一類。一種專為一年保存卷而設之分類。惟實際上保存一年卷不分類。該廳分類以檔案保存年限而區別為三種，此項辦法，大有討論餘地，俟至第九章度藏保存年限一節中再詳加討論。

上列十個機關之檔案分類，相異之處甚多，優劣亦互見。其所不免之缺點：在（一）分類系統不明，（二）類名不確當，（三）伸縮性太少，（四）符號運用不當。上述缺點或全有，或居一二。其共同之優點，則在若干機關，能適應該機關之本身特殊情形，製成其本身較為適用之分類表。

第三節 檔案分類表應具之理想條件

各機關之檔案分類表，既各有缺點，然則完善之檔案分類表當如何？換言之，完善之檔案分類表，應具何種理想條件，方能適用。對於此點，學者之意見，亦稍有出入。王文山以為分類方法之編製，

應以符合下列條件爲前提：（一）必須系統清晰，而前後順序含有相當之意義。（二）必須富於伸縮性，以便隨時擴充。（三）必須利用簡易符號，以便易於記憶與排列。（王文山：整理檔案辦法）日人淵時智以爲檔案分類有五原則：（一）分類之原則，須明白正確。（二）分類之標準，僅能用一種。（三）類目之標準，不可各執一端，惟交叉分類法則在例外。（四）分類之類目應富包括性。（五）分類應有合理之順序。（淵時智：文書整理法之理論與實際）作者以爲分類之原則，當有下列五點：（一）分類必須合於理性，倘不合於理性，即難於了解及記憶，杜威十進分類法之便利與適用，即由此故。（二）所用分類標準，在每類之每階段中，必須簡明，前後一致，不然，易生錯誤，而致混亂。（三）分類系統，必須詳細，而每類名之意義，尤須清晰，不可含混。（四）須有隨時擴充之可能，否則不能循行政之發展，以容日後逐漸增加之文書。（五）須有簡易明瞭之符號，以便記憶而利排列。此五原則當可包括王文山、淵時智二先生之意見。茲再逐條加以說明。

分類之目的，在使非司分類工作者，亦可藉分類方法，而獲得檢卷之可能，故不僅需司分類者自身了解與記憶，爲盡其能事。如何可使分類方法，爲非司分類工作者所了解與記憶，則在合理二

字。何謂合理，即循衆人所承認之事實與原則。故非自創，乃借取現成之事物，以爲標準。例如預算、計算、決算、爲支用經費之三大階段，如有經費案卷，可分此三類別。非司分類工作者，必可根據案情，推測三類中之何類。經費以年度起迄，故以年度爲分類之標準亦可。我國鹽務向分區域，故鹽務署之檔案分類，即以鹽區爲分類標準。此乃根據現成事實所立之標準。各機關之分類表多以機關名稱、檔案性質、行政區域、會計（或行政）年度、本機關職掌等作分類之標準。此各項分類標準，各有利弊。當以各機關之性質爲評論之根據。財政部國庫司以機關名稱作爲類名，頗妥當，惟在其他機關，則並不適用，因一案有關之機關，常不止一個，不若國庫司之領支經費，以機關爲單位。中央機關之檔案，加以行政區域爲分類之一種標準，則關於一地方之案，均置於一起，調閱亦便。內政部統計司，辦理全國內政統計，呈報者達全國各省市縣，故以行政地域爲一種分類標準，於檢查某省市縣之是否呈報到部，甚爲便利。以會計年度作分類標準之適用於財務機關，無俟深論。行政年度作分類標準，當適用於行政計劃，（以行政年度爲起迄）行政報告（有月報年報）等檔案。如以檔案性質爲分類標準，最合理想，因其對於任何種性質之檔案，均可適用。惟檔案性質不易確定，施行分類

時，頗感困難。如有若干舊卷，須待整理，則一面整理舊卷，一面編製分類。以舊卷作爲類表之試驗，隨時修正，以期完善。如無此等機會，以檔案性質作分類標準，難於實行。至若以本機關之職掌爲分類標準，亦頗適當，因本機關所辦之文書，當無不在本機關職掌以內。而本機關之職掌，通常分屬各處司科等，故兼採以本機關之內部組織爲分類標準。一科所辦之文書，大致均在同一類中，調閱既便，如因機關組織變更有移交情事，亦屬簡便，惟以各司科之名稱作爲分類號之第一級，內政部教育部已採用之，其中困難及利弊，已於文書檔案連鎖辦法中討論。上列各項分類標準，均爲現成之事實。其是否合理，全在是否適用一點。

分類標準，在每類之每階段中，必須簡明，前後一致。此一點頗爲重要。通常檔案分類表犯此病者最多。行政院整理教育類舊卷之暫行分類法中，如法規類中，分行政法規，學校法規，留學法規三目，頗爲適當。何種法規，應歸入何目，極易辨識。而關於一切之教育法規，此三目已可全部包括，故分類時無困難。又經費類中分預算、決算、旅費、補助等目。此數目則已前後不一致。因補助費、旅費亦有預算、決算、計算三項，分類時應分入補助費、旅費抑或預決算乎？如經二人分類或一人非同

時分類，對於同性質之檔案分類，前後可不一致。錯誤混亂之結果，必加重困難於檢卷方面。

檔案分類如系統欠詳細，類名意義欠清晰，亦可發生檢卷之困難。所謂分類系統須詳細者，即如第一級採用何種性質之分類標準。第二級採用何種分類標準，均須詳細規定，不能在同一級中採二種或二種以上之分類標準，所謂類名清晰者即各個類名，均有一定之範圍。在同一級中之類名，地位必須相等。例如「經費」不能與「預算」同為一級之類名，因經費可包括預算。如實業部農業司檔案分類表，有將經濟、公債、銀行等列為同級之類名，實屬不當。因經濟一名詞，範圍過大，可包括公債、銀行等。

檔案與圖書相異之點，即在檔案隨時擴充其範圍，分類表不能固定。外交部前採十進分類法，使用者即預料其不敷用，果未及一年，不得不加改革。如以機關職掌為分類標準而論，則實業部於廿四年增設「合作司」，教育部於十九年增設「蒙藏教育司」，如以機關名稱作分類標準論，則增設與撤銷機關，近年以來，日見繁多。如以行政區域作分類標準論，則行政區域，亦時有變更，不論採取何種分類標準，類別終須留伸縮餘地。伸縮性可自兩方面觀察，一為自縱的方面觀察，即級數可自

由伸縮，檔案數量不多時，級數宜少，普通機關以三級爲多。例如控案不多時可不分省，多則分省，再多則分縣，更多又可分年度。究竟宜用若干級，可視當時情形而逐漸變更。一爲自橫的方面觀察，卽在同級中類別可自由增加。檔案數量不多時，類別不宜多，分類表不宜過於詳細，僅須留伸縮餘地。

分類符號須簡易明瞭一點，亦屬重要。所謂簡易明瞭，非爲分類符號司分類工作者及負檢卷責任者，能澈底明瞭，當爲一般人可了解者。軍政部兵工署之用 A. B. C. …… 等字作分類號，在了解英文者，固可望字生義，不了解英文者，卽全無效用。分類號有三種區別，第一種爲以字代表符號，如財政部會計司之用字代表年度及科別。第二種爲純用阿拉伯數字者如外交部等。第三種則採文字與數字，如內政部教育部。三者比較，以第一種純用文字爲最劣，因記憶分類時，須多記一套字彙，財政部每年五個字，時日稍久，數亦不少，亦難記憶。他如用天地元黃……等亦犯同樣毛病。第二種用阿拉伯數字者，如不用十進法，數字之間用逗點分開，每一級均可增加至無限量。此項辦法，亦可採用，江寧實驗縣政府，卽採用此法。第三種爲文字與數字兼用，此法創自甘乃光先生，初行於內政部，繼行於教育部。此法比較上二法之優點有二：（一）第一位用文字，一目了然，可知屬於何類，減

反對意見，集中於下列二點：（一）全國統一分類表，項目頗多，需包羅一切，各項目在各機關中，適用者甚少。（二）分類表應有伸縮性，不能固定。全國統一分類表之編製未必完善，難免有掛一漏萬之處，更改頗屬困難。各機關各有特殊情形，欲求全國各機關普遍適用，亦屬難事。此二點反對意見，頗堪重視。關於第一點，作者以為專職機關亦有本職以外性質之文書，如禁烟總會之文書，大半為禁政文書，惟亦有其他不屬於禁政之文書。國府軍事委員會之通令及各機關所執行之公務，須全國一致推行者，僅屬傳諭及通知，此類文書，不至甚多，亦有相當類別可歸納之。全國統一分類表目雖多，因富於活動性，採用者可限於一部。關於第二點，作者以為大半屬技術問題，此項考慮，固極重要，惟全國統一分類表伸縮性頗大，當能免除此項困難。全國統一分類表，一時之編製，或恐有不周之處，須待試用後，逐漸修正，以臻完善。故目前一方面編製全國統一分類表，以備試用，作久遠之計，一方面應將各機關原有分類表，加以改革，以收近功。

此種工作，可分三步，依次完成之：（一）先蒐集各機關之分類表，其不合上述之五項條件者，以原有之分類表作根據，依該法修正之。分類之是否得當，首先當抽看屬於某類之全部案由，是否

必須另立一目，如前排列新生之案。抽看結果，再參以管卷者之經驗試作一近乎理想之分類表。此分類表必須能解除固有之困難，而不致有削足適履之弊。（二）第二步根據修正之原有分類表，作一試用之全國統一分類表，先在各機關試行，觀其效果，以爲逐漸修正之張本。（三）第三步根據第二步之經驗，作理想之全國統一分類表。

編製全國統一分類表，不能閉門造車，全憑理想，應有詳細之參考材料。下列之參考材料，必在參考之列：（一）各機關檔案詳細分類表（二）各機關組織法（三）各項章則（四）辦事規則（五）公報刊物（六）統一圖表（七）專門書籍（八）各機關組織運用調查報告（九）檔案內容。

作者雖具有編製全國統一分類表之志願，上列材料亦有相當之蒐集，惟以才能有限，所製之全國統一分類表，未必盡善，如蒙各機關採用，希望將試用之結果告知，以便修正。

作者試擬之全國統一分類表，並非固定，乃以數種表混合配用，以各機關之特殊情形，決定配用方法。號碼採用文字數字兼用法，第一級用文，以下各級採用阿拉伯數字，中間用橫線劃開。級數

視各機關檔案分類之需要情形而定。此理想之檔案分類表，可分兩部份說明之。

一 各種表

(甲) 以地理分類

(1) 行政區域——分爲三級，爲省市、縣市、區。省市、縣市、兩表之號碼可固定，區或區以下之行政單位或自治單位，可由採用之機關自行編製。直屬於行政院之特別市，與省並列，隸屬於省政府之普通市，與縣並列。

省市表

1. 蘇(江蘇)
2. 浙(浙江)
3. 皖(安徽)
4. 贛(江西)
5. 閩(福建)
6. 粵(廣東)
7. 桂(廣西)
8. 湘(湖南)
9. 鄂(湖北)
10. 川(四川)
11. 康(西康)
12. 黔(貴州)
13. 滇(雲南)
14. 藏(西藏)
15. 內蒙(內蒙古)
16. 外蒙(外蒙古)
17. 冀(河北)
18. 豫(河南)
19. 魯(山東)
20. 晉(山西)
21. 陝(陝西)
22. 甘(甘肅)
23. 寧(寧夏)
24. 綏(綏遠)
25. 察(察哈爾)
26. 青(青海)
27. 遼(遼寧)
28. 熱(熱河)
29. 吉(吉林)
30. 黑(黑龍江)
31. 京

(南京) 32. 滬(上海) 33. 平(北平) 34. 青(青島) 35. 廣(廣州) 36. 西(西安) 37. 威(威海衛) 38. 津(天津)

1. 江蘇

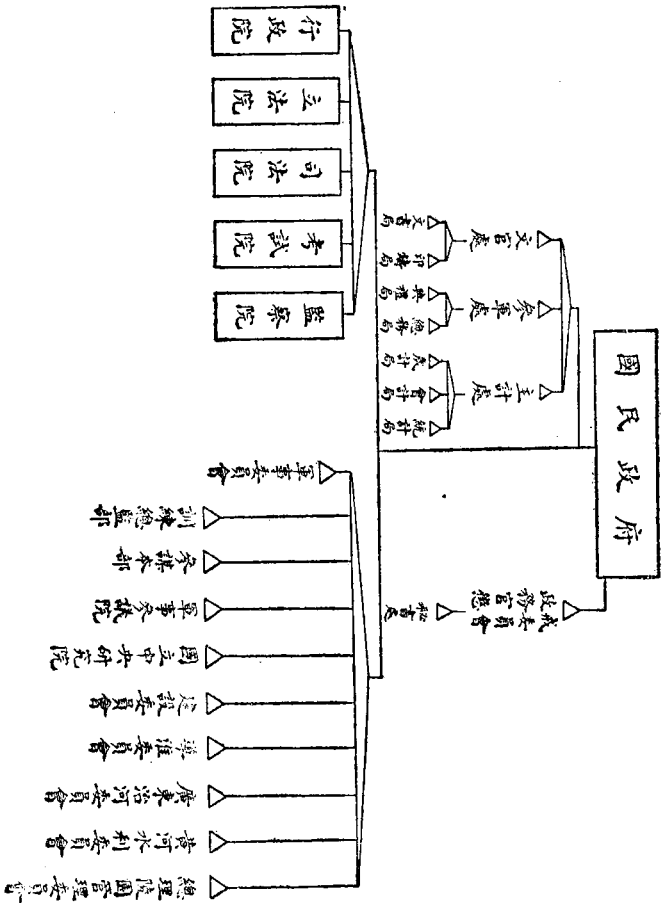
1. 溧陽 2. 鎮江 3. 丹陽 4. 金壇 5. 宜興 6. 揚中 7. 無錫 8. 武進 9. 江陰 10. 常熟 11. 太倉 12. 崑山 13. 吳縣 14. 吳江 15. 南通 16. 崇明 17. 啓東 18. 海門 19. 如皋 20. 靖江 21. 松江 22. 金山 23. 奉賢 24. 南匯 25. 川沙 26. 上海 27. 寶山 28. 嘉定 29. 青浦 30. 江都 31. 泰縣 32. 江浦 33. 六合 34. 儀徵 35. 高郵 36. 泰興 37. 鹽城 38. 阜寧 39. 興化 40. 東台 41. 淮陰 42. 淮安 43. 泗陽 44. 宿遷 45. 寶應 46. 漣水 47. 連雲 48. 東海 49. 灌雲 50. 沭陽 51. 贛榆 52. 銅山 53. 沛縣 54. 豐縣 55. 碭山 56. 蕭縣 57. 邳縣 58. 睢寧 59. 江寧 60. 句容 61. 溧水 62. 高淳

2. 浙江省

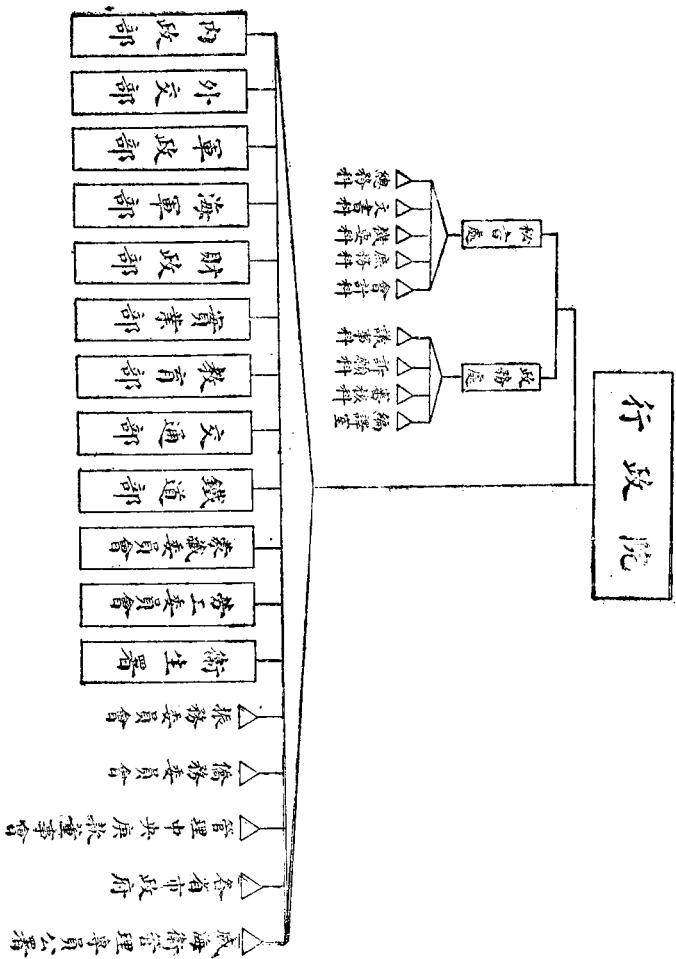
以下照江蘇省例，可各依其特殊需要分別製定。

(乙)以機關名分類者——當注意行政系統，作級別之標準。附機關名稱表(以國民政府行政院爲例餘類推)。

國民政府組織系統圖



國民政府行政院組織系統圖



(丙) 以文件性質分類

第一級

一、法規二、組織三、人事四、經費五、報告六、總務七、計劃條陳八、會議九、圖書十、雜件

第二級

一、法規

1. 法源(如總理遺教,立法原則) 2. 條例 3. 章程

二、組織

1. 成立及結束 2. 擴充與收束 3. 職權變更 4. 關防印信 5. 合併與變更

三、人事

1. 任免 2. 獎懲 3. 控訴 4. 考績 5. 差假 6. 借調 7. 介紹

四、經費

1. 預算 2. 計算 3. 決算 4. 債務 5. 產業 6. 稽核

五、報告

1. 日報 2. 週報 3. 旬報 4. 月報 5. 季報 6. 年報 7. 其他報告

六、總務

1. 工役 2. 紀會 3. 文書 4. 檔案 5. 制服 6. 車輛 7. 購置 8. 房屋 9. 水電 10. 各項社會活動

七、計劃條陳——可以地域分。或不以條陳者或計劃者之地域分，而以事件適用之範圍作標準。凡本機關之計劃條陳及屬於某一指定區域者，皆可不再分類。

八、會議——與前條同

九、圖書——依通用之圖書分類法

十、新年——歸納無可歸入上列九類之法

(丁) 以檔案性質分類

第一級

一、黨務——以黨治國，凡屬政策，方略，重要法令，皆出於黨之決定，故黨務應居首。二、國務三、內

政四、外交五、軍事六、財政七、實業八、教育九、交通

第二級

一、黨務

1. 組織 2. 宣傳 3. 民運 4. 黨史 5. 監察

二、國務

1. 行政 2. 立法 3. 司法 4. 考試 5. 監察 6. 文書 7. 參軍 8. 主計

三、內政

1. 民政 2. 警政 3. 土地 4. 禮俗 5. 衛生 6. 禁烟 7. 蒙藏

四、外交

1. 中日 2. 中英 3. 中美 4. 中法 5. 中義 6. 中德 7. 中土 8. 中俄 9. 中葡 10. 中西

五、軍事

1. 陸軍 2. 海軍 3. 空軍 4. 交通

六、財政

1. 關務
2. 鹽務
3. 稅務
4. 公債
5. 錢幣
6. 國庫

七、實業部

1. 林墾
2. 農業
3. 工業
4. 商業
5. 漁牧
6. 鑛業
7. 勞工

八、教育

1. 高等教育
2. 普通教育
3. 社會教育
4. 蒙藏教育

九、交通

1. 電政
2. 郵政
3. 航政
4. 鐵道
5. 公路

第三級

一黨務

1. 組織

- a. 工人
- b. 農民
- c. 商民
- d. 軍人
- e. 青年
- f. 婦女

2. 宣傳

3. 民運

a. 工人 b. 農民 c. 商民 d. 軍人 e. 青年 f. 婦女

4. 黨史

5. 監察

二、國務

1. 行政

2. 立法

3. 司法

a. 司法行政 b. 行政訟訴 c. 公務懲獎

4. 考試

a. 考試 b. 銓敘

5. 監察

- a. 彈劾 b. 審計

6. 文書

- a. 印鑄 b. 文書

7. 參軍

- a. 典禮

8. 主計

- a. 歲計 b. 會計 c. 統計

三、內政

1. 民政

- a. 地方行政 b. 經費, 行政區劃 c. 地方官吏之任免及考覈 d. 選舉 e. 地方自治 f. 徵工 g.

賑災 h. 慈善事業 i. 國籍

2. 警政

- a. 警察 b. 國防 c. 出版品

3. 土地

- a. 土地徵收 b. 移民 c. 水利 d. 水災 e. 疆界

4. 禮俗

- a. 禮制 b. 樂典 c. 風俗 d. 褒揚 e. 名勝古蹟 f. 寺廟僧道 g. 散會

5. 衛生

- a. 醫政 b. 保健

6. 禁烟

- a. 禁吸 b. 禁種 c. 禁運 d. 禁售 e. 禁毒

7. 蒙藏

- a. 蒙事 b. 藏事

四、外交

1. 中日

a. 通商交涉 b. 領事 c. 僑民 d. 護照 e. 借款

2. 中英

以下與前條同

五、軍事

1. 陸軍

a. 軍械 b. 軍醫 c. 軍法 d. 軍需 e. 兵工

2. 空軍

以下與前條同

六、財政

1. 關務

a. 稅率 b. 征收 c. 監督

2. 鹽務

a. 稅率 b. 征收 c. 監督

3. 稅務

a. 統稅 b. 官產

4. 公債

以債名分類, 依發行日期排列

5. 錢幣

a. 銀行 b. 法幣 c. 輔幣

6. 國庫

a. 出納 b. 稽核

七、實業

第五章 分類

1. 林墾

a. 公有林 b. 私有林 c. 狩獵 d. 荒山荒地

2. 農業

a. 蠶桑 b. 農田 c. 蟲害 d. 農具

3. 工業

a. 國貨 b. 工廠 c. 專利

4. 商業

a. 商品 b. 商埠商港 c. 物值

5. 漁牧

a. 畜產 b. 水產

6. 鑛業

a. 石油 b. 煤 c. 鐵 d. 金

7. 勞工

八、教育

1. 高等教育

a. 大學 b. 留學 c. 學術機關

2. 普通教育

a. 中學 b. 師範 c. 職教

3. 社會教育

a. 民衆教育 b. 補習教育 c. 低能教育 d. 殘廢教育 e. 美化教育 f. 體育

4. 蒙藏教育

九、交通

1. 電政

a. 電報 b. 電話

2. 郵政

- a. 匯兌 b. 航郵

3. 航政

- a. 國營航業 b. 民營航業

4. 鐵路

- a. 業務 b. 財務 c. 工務

5. 公路

二 配用方法

以上四種表，如互相配用，可包括檔案之一切類別。不必全行採用，可視需要情形而定。以任何一種作為第一級均可。通常以檔案性質作第一級較妥，地理區域及文件性質作第二級。機關名稱一種表因變更較多，以少用為宜。無論如何配用，其原則必需預先決定，否則號碼發生衝突。例如「江蘇省某項公債案」公債為 6-4-江蘇省為一，故該號檔案之分類號，即為 6-4-1。如「浙

江省工作月報案，「工作月報爲〇一〇，浙江省爲二，故該號檔案之分類號爲〇一〇二。以上四種表，尙不完全，甚望採用者之補充，以臻完善。

第六章 編目

第一節 編目之必要

一般人重視檔案之分類，以為舊式檔案管理之所以不能公開者，在無分類及分類之不完備。實則分類為檔案管理之重要工作，而非全部工作，如已將檔案分類，非檔案管理人員，仍難調卷，因不知某類究有何卷，無從檢得也，如遇參見及須用標題者，更無辦法。編目在檔案管理之不開上有其他地位者一。

檔案移交，必有清冊，清冊必須清楚，庶易於了然，他人接手後，仍可按清冊上之類別檢卷，此項清冊，不能臨時編製，因時間上來不及，數年之檔案清冊，決不能在數日內編製，故平時須準備，此編目在檔案管理中有其地位者二。

檔案爲行政參考材料之一種，其檢查索引愈多愈完備，其效能愈大。分類簿上之有參見條，以增加調卷之完備，標題目錄之編製，以便彙案研究及參考資料之擴充，此皆檔案因編目而參考效能提高，此編目之在檔案管理上有其地位者三。

或謂檔案既可直接檢查而得，其本身之索引效能已高，可不必再製目錄。此則不然，編目之目的，最要在查考，惟作移交清冊，亦爲一用。平日檔案室亦至少應用一份目錄，否則如調出之檔案或遺失之檔案，檔案室不應無從查考。此編目在檔案管理中之有其地位者四。

綜上四節理由，編目在檔案管理中之地位，亦頗重要，各機關檔案管理大多編目，惜編目工作甚爲不易，而管卷人員，能力較低，收效極少，憑記憶者仍復不少，他人仍不易接手，此則由於人謀之不臧及方法之不當，而不足影響編目在檔案管理上之地位。

編目有書本目錄及卡片目錄，此就編目可用之材料而作區別之標準，編目又有分類目錄與標題目錄，此則就編目之性質而作區別之標準，下二節當分別評論，並附作者意見及實施有效之方法作爲參考。

第二節 各機關檔案編目之實施情形

各機關檔案之編目，有二大區別，第一爲檔案本身具有索引能力，並無目錄之編制，可憑管卷人員之記憶及在分類上推想而檢得案卷。此種情形，在機關中爲極少；作者所見，僅檔案未採用科學方法管理之前行政院及建設委員會。該二機關之情形，又各不同，行政院並非絕對無目錄，仍以每年終了，方着手編製目錄。此項目錄，編製上之不完善，姑可不論，在效用，此項目錄，全無價值。故此項目錄之編製是否完善及是否編製與檔案管理並無關係，蓋目錄之主要功用，在作檢卷時之索引，而檔案調閱之機會，以時間愈近者愈多。如逾一年以上者，則調閱之機會極少，因大半案情終能在一年之內了結，檔案目錄，如不即時編製，必待一年後方着手編製，則調卷機會較多之時，無目錄作檢查之索引，當調卷時即發生困難，而一年後調閱之機會極少，甚至根本無調閱之機會，則此項目錄之效用全失矣。行政院二十二年以前之檔案，皆有目錄之編製，名爲檔案彙編，每年一冊，效用頗少，至於二十二年之檔案目錄至二十五年春，尙未編製。而該院檔案因調閱之困難，遂有根本

改革之舉，所編製之目錄，乃較各機關爲進步。本節所述之該院編目情形，爲改革後之狀態，改革前，根本無可述。至於建設委員會之不編製目錄，所以不發生困難之理由有三：（一）該會每日歸檔文件頗多，而管理人員僅二人，如再編目，時間爲不可能。（二）該會檔案性質較簡單與固定，而分類表亦比較完善，分類者對於案情有整個了解，所分之類目，亦頗切當，調卷上當無困難。（三）該會檔案之庋藏器具爲立排櫥式（詳庋藏章）卷夾上之標籤爲三開式依次排列，一目了然。檔案本身卽具索引之效能。故該會檔案不編製目錄，可不發生困難。惟此種情形，當受上述三項理由之限制，如在機關較大之機關，管案人員，多至十餘人，無可反復商量類別之機會，況有前節所述不編目之三大缺點：（一）檔案管理不分開（二）移交困難（三）不能查考。故在無論何種情形，檔案必須編目，現時各機關檔案之不編目者，僅有建設委員會一處，行政院則已因事實上之困難，於二十五年二月一日起，改革檔案管理編製目錄，以應需要。第二除上述之二機關之檔案不編目外，其他各機關，無論中央與地方，作者所見，尙無不編目者，至於編目之方法，則殊少類同，有以檔案本身無索引之效能，全賴目錄者，如外交部，亦有以檔案本身雖具有索引之效能，仍編有詳細之目錄，

以備檢查者，各機關大多如此。蓋各機關大多將檔案分類，故檔案本身多具有索引之效能，管理人員，固不必檢查目錄，多直接檢卷，惟各機關仍編有目錄者，以備不時之需耳。就各機關檔案編目之實施情形看來，問題不在是否編製目錄，而在所編製之目錄，是否完善，及其實際上之應用如何？以下為各機關之檔案編目實際情形，有代表性者略述略評，以見一般。

一 行政院

該院自經二十五年二月一日起檔案管理改革後，即編製二種較有可觀之目錄。該院新法與舊法，最大之區別，即在新法編製目錄，而舊法缺少此項工作。新法中最需時間及能力者全在編製目錄一項，尤以初時為甚。因一案需編製二種目錄，初改革時，每案須編製二種目錄。每日歸檔文件幾無法清理，幸過後續來之文件，皆已有舊案可歸，故歸檔之文件雖有增無減，而舊案皆不需編製目錄，工作反見清閑。該院新法採用之二種目錄，為分類目錄及標題目錄，皆用卡片。分類目錄依照排列，標題目錄依字排列。至於製作目錄之標準，該院會訂有辦法，為分類卡片之寫製及排列：（一）每案各寫分類卡片一張，下註案內包括之件數。（二）卡片寫畢，當於片之左方寫檔號，按分類表

排入相當之類別。(三)案由之性質關係二類以上者，可以此片歸入於較主要之類別，寫參見片，歸入於其他之類別中。檔號列於參見片之下方，以示與主要片有別。如添加「蒙藏教育司組織法及預算」案，按其主要之性質，歸入於法規類行政目中，寫參見片三張，分置於組織類添設目，經費類預算目及蒙藏教育類中。

標題卡片之寫製及排列：(一)標題當以案由之機關名人物名以及其他具件名詞標示之。(二)案由內之名詞與分類卡片之類名相同者，如「留學」「印信」「經費」「備案」之類，不可取為標題。(三)標題當以案由內原有之名詞為主，非至無名詞可用時，絕不代為另擬類似解釋，案由之名詞，或其他抽象詞句如實無適當名詞可用，亦當用足以代表案由一部份意義之名詞，切忌籠統含渾，尤不得與類名相等。(四)案由只有少數人名而案內實列具多人者，如通緝「徐文英等並取消其公費」案，應將案中所有人名各寫一片。但案中多至百餘人，而案內原來書寫任何人名者，如「教育部職員任免」案，為經濟計，可寫一機關名標題卡片，其人名標題卡片自可不製。(五)地名或機關名，當寫全名，「江蘇省教育廳」不應簡寫為「教育廳」。(六)標題

此係活頁正面，反面除檔號案名不印外，餘均照印。填寫活頁分類簿時，即按照卷宗之檔卷目錄單分別抄錄，眉端填寫案名及檔號。該部另有一種卡片，尙多未填寫，其格式與活頁分類簿眉端檔號及案由欄之格式一致，以便對照。分類簿之活頁依次嵌入硬夾中，前襯白紙數張，左方沿邊處凸出形如簽條之紙邊，以各種顏色塗之，上標類別或子目，作用如圖書館中之指引卡片，檢閱甚便。活頁分類簿一方面可作調卷時查類別之用，一方面可爲保管卷宗之根據，此項分類簿的缺點，在需逐件登記，費時太多，而案內文件較多，一紙又不敷用。檢卷時得知案名，便可檢卷，不必知案內文件之詳細事由。故此種分類簿，雖極詳細，實非必要。

三 財政部

祕書處（一）有分類目錄，每一類一本。依案件歸檔先後登入編號。（二）卷內尙有案卷目錄，此即以件爲單位之詳細目次。

總務司——僅有案卷目錄

其餘各處，均與祕書處相同。惟會計司，引用卡片，是爲特點。卡片分二種：（一）爲案由卡又分

紅白二種，紅色爲收文卡，白色爲發文卡。

紅色卡式

關務署函
禹收 40240 號
歸禹關卷
第二三號第二案
道全國海關常年
經費表

白色卡片

函國庫司
奉發 347785 號
歸奉本卷
第十一號第一宗
送顧問辦事處二十三年
十月份經費表

另一種卡片，爲收發文號碼索引卡，亦分收發兩種，格式如下：

財政部編目，祕書處等部份，無可討論，會計司所採用者，亦不盡善，案由卡片為逐件登記，似太費力，而排列之順序，亦不便檢查。收發文索引卡片每一號一張，久則太多，亦不便，不如採用文號檔號對照表，每張可填二百號，即可替代此卡片二百張，不僅經濟卻利檢查。

	年		任	
會	字	第		號
○				
	字	第	號	宗

	年		月	來	
字		第			號
○					
歸	字	第	號	號	宗

四 實業部

實業部所採用之目錄，分二種，一為書本目錄，一為卡片目錄，而書本目錄純為分類目錄，卡片目錄，則實際上為標題目錄。

書本目錄格式例如下：

類 目				分 類 號 碼	標 題	總 號	備 考
	一						
	二						
	三						

容者必摘錄案由，而實業部檔案關於表明案卷或公文內容方面，概以較為簡單之「標題」代之。以標題代案名，優點在標題為比較具體之名詞，檢卷便利，惟標題往往僅為一案中之主詞 (Subject) 以機關名為最多，而一機關往往不止一案，極易混淆。實業部之卡片依類別排列，故採用標題替代案名，檢卷並不便利，並不能其以具體名詞檢得案卷，故有另製標題卡片之必要。

五 教育部

掌卷室各種登簿，可以當目錄及索引之用者，皆為書本式，其編製方法，除分類登記，以其性質編入外，餘則多依收發文之先後日期編入。

一、為分類登記簿 該簿作用，即等於分類表，凡屬案件相同，均編入一簿，歸檔排列亦與此同，故欲覓同一案件，查閱時，頗為方便。

分類登記簿

存	入	文	別	號	數	日	期	投	遞	摘	由	歸	檔	附	件
號	數											類	別		

去	來	去	來	去
	月 日	月 日	月 日	月 日

二、爲收發文號碼 收發號碼，均依收發先後次序編列，即述收發文報告中號碼，調卷每多用發文號碼。因無總登記簿，故發文報告表，即足代替總登記簿之用。

三、爲文別分類登記簿 亦名發文登記簿，其與發文報告表不同之點，在以文別分類登記，故在調卷感覺困難時每多翻閱此簿。

四、爲卷宗錄目 每編一卷宗，祇限同一之案件，其次序則以發文時間之先後爲準，故其編目亦然，每卷規定案十五件，過十五件，則另立一宗，於子目之下，再以天干表之，又不足則於天干之下加數字甲（一）或甲（二）。

六 交通部

交通部案卷目錄可分爲二種：一爲依文號次序登記之歸檔文件總登簿，及總號編成之檔案總冊，一爲依性質分類登記之分類卷目簿。但以上各簿，均爲位置固定之書本式，目錄卡片現雖已計劃採用，第因分類表尙未編製就緒，故分類卡雖已編成一部，而事實上仍不能應用。

交通部採用之簿冊頗多，共有七類。大致如下：

(一) 逐日歸檔文件總登簿——各科文件歸檔時，檔案室收發員，即須逐次點清收文歸檔數，發文歸檔數，附件歸檔數，一一將數字填入簿內，每日一結，以作將來統計歸檔文卷件數之張本。

(二) 各科文件歸檔簿——此簿分部稿歸檔簿與司稿歸檔簿，均由各科自行保存。

文件送檔前，各科先將文件之收發文號及附件數，一一依式填入簿內，乃隨文送檔，檔案室收發員，點收無誤後，即蓋章在該簿總數欄內，以示負責。

(三) 歸檔文件總登簿——此簿登號碼不填案由，登記以件爲單位，每日之登記號，均預先依序印入簿上（登記號即收發文號每日號數，由收發室，用電話通知）歸檔文件，均由登記員逐

件按號登記入簿。

此簿亦分部文與司文，其種類恰與登記號相同，每一種獨立登記號，各有一專冊登記，各科辦稿之號碼，亦同時載入簿上。是簿爲據號檢卷之唯一索引，其效用有四：（一）便於按號檢卷，（二）能糾正收發文號之重複錯誤，（三）能統計已歸檔文件之數目，（四）可查得未歸檔文件之數目。

（四）分類卷目簿——此簿登記，以案爲單位，每一案卷均按其性質分類編號，（編總號登記），此簿現爲該部按性質檢卷之唯一目錄。

（五）檔案總冊——此簿爲檔案總冊，簿上蓋有部印，登記均依「總號數」之次序，此簿對於現時檢卷之效力甚微，但在辦理交替時，則爲一正式之登記簿。

（六）附件歸檔登記簿——凡另放各附件，均須分類編號，依式登記於此簿內。

（七）其他補助檢查簿——是項簿冊種類甚多，如航政司之各種船員檢查簿，各種船商檢查簿，造船廠商註冊簿，及電政司之報務員懲處簿，局別卷目彙表等等，以上諸簿，或依姓名名稱之

筆劃，字形，或照所編之號碼，以作登記排列之順序。其檢查法，大別之約有下列四種：

1. 依照筆劃法
2. 姓氏速檢法
3. 依照總號法
4. 四角號碼法

交通部現僅留第七第四兩種簿冊，餘均用文號檔號對照表替代，手續簡便實多，而仍能從各種線索檢卷，功效不減。

七 兵工署

兵工署兼採書本與卡片二種，大致如下：

(1) 書本分類目錄，每類一本，為案卷出納時所習用者。分類編號簿，即通稱之分類簿，為檢查案卷時最常用之工具，登錄案卷之分類符號卷號案由等項，以便檢查。

簿有新舊二種，舊簿毛邊紙，紅印格，橫狹豎長。新簿道林紙，黑印格，橫長豎狹，成新式帳簿式。舊

簿未標明項目名稱，新簿首格均載明項目，舊簿登記舊案，新簿登錄檔案管理方法改革以後之新案。其二種簿式如下：

(甲) 舊式分類編號簿

天字一號之一	二十三年度	寧	廠
天字二號之二	蒙	廠

↑.....26.....↓

←.....19.....→

(乙) 新分類編號簿式

年	度	字	別	卷	號	案	由	備	考
						(十號案)			

(填姓名)

每類一本，右上角之長方小格備填廠名之用。分類號碼編定後，即在原文，分類編號簿，卷宗壳，卷宗盒，文號卷號對照表，分類目錄卡片等處，逐一登錄歸檔文件之分類號碼，以利檢查。

(二) 卡片分類目錄，每件公文，填寫卡片一張，倘一事由，而內中含有數事，則分析其細類

(特性)而後數張卡片記載之，以補分類簿之不足，例如寧廠經常費卷係本卷之案由，尙感分類不細，有礙檢查，故用卡片分析記載，爲預算決算請款領款……等細類。

卡片陳列於卡片抽屜內，每類一屜，屜外標明類名。此處卡片陳列與他處不同者，卽卡片並不打眼。抽屜有二種指引卡，一爲三開式中間凸出之指引卡，顏色有各種，分填本抽屜一類之各廠名，一爲三開式右上角凸出之指引卡，標明案由及細目。同一案由之卡片，分別以鐵絲夾夾之。

案由指引卡上，因地位關係，每不寫案由全部，而將本案(或卷)之特點或要點寫出，以明其屬性。

八 經濟委員會

該室舊有目錄，因不合用，現已廢棄，現今尙未編製新簿，其可爲檢查卷宗之根據者，除文件檢查表外，則賴於目錄卡片。

目錄卡片計分二種：(一)依事務性質分類(二)依附屬機關分類，卡片之格式如左：

號	字	號	字
---	---	---	---

依事務性質分類之卡片，共分七類，類名已見前分類中。類下各依性質再分項目，項目之數並不固定，可隨時增減，均按案件之性質設立之。

目錄卡之登記以案為單位，以前在片上界劃若干小格，備填寫此卷宗內所含有之收發文號，現因無時間抄錄，已廢去不用。

依機關名稱分類之卡片，係視案件之來往機關而定，每機關之下約分八種：1. 組織 2. 人事 3. 經濟 4. 法規 5. 審核 6. 業務 7. 總務 8. 其他。每種之下，分若干目，視案件之多寡及性質而定，不甚一致。

每項，目之前，均各附指引卡，塗以各種顏色，以資分別，此外尚有依案登記之分類卡片兩種，一

依性質分類，一依來去文機關名稱分類，均由祕書處編就。

九 建設委員會

建設委員會編目方法，其方法確為新穎合作，因卷面既均詳載案由，分類項目，卷號而邊緣突出之部，又將分類之名稱號碼寫明，是不啻一完全卡片目錄，且於各門、類、項之間設有指導片，檢卷時翻閱所需要之卡片，即可同時得所需要之卷宗，誠屬可資採擇之一辦法。一案關係兩事者立分存單，即以分存單另立為一卷。

十 上海市政府公用局

公用局共用三種目錄，其格式及用法如下：第一種為案卷編目錄。

	號數卷		目本		數件數		附件數		全案經過	附註				
	年	月	日	期	止	起								

此簿每面十號，就案卷成立先後，依次編號。第二種為案卷分類目錄。

卷	目	卷	號	附	註
---	---	---	---	---	---

此簿就案卷編號目錄簿，逐件分類分項過入，用活葉式裝釘，可以隨時增易。第三種為案卷總目。

類	號	類	目	項	號	項	目	附	註
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

此簿專錄項目類目，分別編號。案卷分類目錄之填號編次，即與本簿參照所有類項及其號次。

第三節 書本目錄與卡片目錄

檔案目錄，根據所用材料之性質而分類，可分為書本目錄與卡片目錄，對於此二種目錄之利

弊，歷來無定論。各機關有採用二種中之一種，有兼採二種者。書本目錄中又可分爲二種，一爲固定之書本目錄，一爲活頁之書本目錄，固定者太呆板，決不適用，故現時絕少採用之者。現時所謂書本目錄者，僅指活頁之書本目錄，此項活頁書本目錄，能免除固定書本目錄之呆板，各類頁數可隨檔案之增加而擴充，而復具有卡片目錄所缺乏之各種優點，故能與卡片目錄分庭抗禮，而在今日仍占絕大勢力。

欲評論此二種目錄之優劣，當先一述卡片目錄之各種優點，以與書本目錄一比較。第一卡片目錄可製標題目錄，而書本目錄則不能，標題目錄均爲字典式之排列，無論採用何種檢字法，終必以字爲根據，如用書本目錄，則每一字必用一頁，一頁雖有十數行可填十數案，而所用者有時或僅爲一行二行，殊不經濟，積多檢查殊不便利。第二檔案在歸卷以後，或需合併於另一檔案中，或因案名已不適合須加更正者，或移出本機關辦理。又如檔案之保管年限，則檔案之已逾年限需銷燬者及有歷史價值之檔案需永久另行妥善保存者。第一種情形，案名須加更正，卡片目錄可更換一張，書本目錄則更換一行，牽動十數行。第二種情形，移出本機關及銷燬與另行皮藏者，目錄中均應抽

案之分類號爲 *SOFT-TITLE*，可另製一卡片目錄，置於江蘇省該案之後，檢查亦便利。此卡片目錄之優點，而爲書本目錄所辦不到者。卡片目錄有上列三種優點，故在編目中有其地位。

雖然，活頁書本目錄，亦非全無優點，而爲卡片目錄所不及者。綜其優點有三：（一）活頁書本目錄較卡片目錄爲經濟，卡片目錄所用卡片，紙質須堅硬，而尺寸又須合於規定，每千張之通常價格爲三元左右，而活頁書本目錄所用之紙張，僅須擇稍佳者即可，價格較卡片必廉。且卡片目錄必有卡片。（二）書本目錄較卡片目錄易於檢查。卡片目錄每張僅可填一案，而活頁書本目錄每頁可填十數案，於檢查檔案目錄時，活頁書本目錄必較卡片目錄爲迅速與便利。（三）卡片目錄需卡片箱，佔地位頗多，如於遷移時，亦易散失，不如書本目錄之不佔地位及遷移便利。書本目錄，因上列三種優點，故今日亦有其地位，各機關採用者甚多，而各機關因經濟習慣之各種關係，不採卡片目錄而採活頁書本目錄者亦較多。

理想之檔案目錄，應採何種，各人意見不一致，各以其施用之結果，爲之辯護，爲之詬毀，難得確論，實則何種目錄爲適宜，全視運用之如何。作者以爲檔案目錄應兼採二種：分類目錄可採書本日

錄，標題目錄可採卡片目錄，其理由有四：（一）從檢查上着想，依類別檢查目錄時，如用活頁書本目錄，則一頁可翻閱十數案，如依標題檢查目錄，因標題均依字排列，採用活頁書本目錄，頁數太多，檢查反不便利。（二）從銷燬併合，移出，另行度藏，四種關係上着想，分類目錄可作為總目錄，遇有上列四種情形可分別註於備考欄下，何種檔案業已有何種情形，一查即可了然。標題目錄則作為分目錄，遇有上列四種情形，則將卡片抽出分別排列，以應各種需要。平日調卷以檢查標題目錄為多，故抽出標題目錄極為合理。再移交檔案，移交清冊，不使用卡片目錄，因難於檢查之故。如用活頁書本目錄，不僅全部檔案俱載入於此，卻有上述四種情形，亦分別註明，接管者亦一目了然，對於日後調卷，較無困難。（三）從遷移及佔地位方面着想，卡片標題目錄原為補分類活頁書本目錄之不足，以增加調卷之迅速及便利，如無卡片標題目錄，固仍可調卷，如因情勢急迫，可僅攜分類活頁書本目錄，檔案仍有清冊，檢卷仍有目錄，當時調卷決無困難，而將來仍可補標題卡片目錄。（四）從經濟上着想，目錄採活頁書本目錄，為主要目錄，倘經濟稍裕，方製卡片標題目錄。在經濟上有伸縮性。

第四節 分類目錄與標題目錄

檔案目錄如依目錄之性質作分類標準可分爲分類目錄與標題目錄二種。各機關大多採用分類目錄，而標題目錄編製較完善者僅改革後之行政院。標題目錄因與我國檔案管理之舊習慣不合，而製作又復不易。實際上在檔案編目中標題目錄較分類目錄更爲有用。（一）因檔案性質複雜，變遷殊多，頗難有極相當之類名，雖可採參見之法，而僅顧檔案之名詞，反忘其案之性質，故分類目錄在檢卷上，必不敷應用，似應以標題目錄補充之。（二）因檔案之供行政上之參考，其用途大別可分爲兩種，一爲專供一案之參考，如此案前已有文，今次再有來文，爲前案之繼續辦理，故必須將前案調出，供今日辦案之參考，此爲局部之參考。二爲因辦理一案，而擬參考有關之檔案。此固不限於前案，不限於同類之檔案，凡可供參考者，均可調閱。在理想之卷夾上，因預留地位備註有關檔案之檔號，極便調閱。然因需要不同，此項備註，不易詳盡，故宜製標題卡片一種。例如審核中央大學二十六年預算，必須參考中央大學之招生情形，設備擴充情形等之卷，假如該年曾派員視察全國各

大學實際狀況，中央大學亦在其內，故於審查中央大學二十六年預算時，上列各卷均在參考之列。如採用標題目錄，上列各卷均在參考之列，如採用標題目錄，上列各卷均有「中央大學」標題卡片一紙。故分類雖不同，而有關大學之檔案，則均可調齊。在此二種情形之下，標題目錄，似有編製之必要。採用標題目錄者，或有以為可不編製分類目錄。蓋以目錄之編製，多在檢查檔案，標題目錄既可負此重任，則分類目錄即可不編製。作者以為仍不可廢除，因（一）分類目錄為總目錄，為全部檔案之一清冊，可備移交之用，標題目錄依字排列，檢查固便利，而排列與檔案排列不一致，一案因製標題卡片數張，不能計算檔案之數量，如將檔案調出，而標題目錄又編製不完備，一時不易調出，所調出為何項檔案，管理人員亦無根據。（二）檔案有移出、銷燬、合併、另行度藏四種情形，如有分類目錄，則檢查極便。（三）分類有時似不為一種標題，故製一份分類目錄，亦好似多製一標題目錄，倘不製此一份分類目錄，則必多一標題目錄，並不經濟。綜論檢卷之便利與迅速，分類目錄與標題目錄均應存在，二者可互相為用，有共通之使命——檢卷而又有各別之使命——標題目錄為便利彙案研究，分類目錄為檔案清冊。

檔案管理改革之際，因每一案必在活頁分類簿上，填列檔號案名等項，及填寫若干標題卡片，故手續甚繁，工作甚忙，待整理稍有頭緒，則續來之文件，大多為有前案者，不必有上列手續，僅有極少數檔案須補充標題卡片，及因檔案之合併、銷燬、移出、另行度藏四種情形而註解於分類簿上之各該檔案下及抽出各該案之標題卡片。作者以為在着手整理之時，可僅製標題卡片一種，因分類簿之檔案目次與檔案排列一致，而檔案本身又復有索引之效能，檢卷可不生問題，必要時標題目錄亦可不製，初步工作在將檔案依類排列，不可使文件不歸卷，紊亂散置，增加調卷困難。編製目錄工作可逐漸補作。

分類目錄，理想上既採活頁書本目錄，格式如何，亦當討論。作者以為分類目錄應以案為單位，如內政部教育部之分類簿，每件應行登記，似可不必。因一案可包括其中所歸入之件，而案名必可包括事由。每件之登記，又有案目單，分類簿上可不必填列也。項目各機關大致相同，最重要者為檔號案名附件等項。作者在禁烟總會所用者，格式如下：

此項活頁書本目錄，可用硬板卷夾活包裝釘，隨時增加。檔號在左上角，便於翻閱。件數一欄俟該案結束時方行填寫。遇一案分入甲類，而又在乙類參見者，甲類內有卷號，乙類內無卷號，餘相同，並在備考欄內註該卷之檔號。該卷如有銷燬、移出、合併、另行皮藏四種情形者，各在保存情形欄內加蓋各該戳子。並在備考欄內註所有之標題，以便更正時有所根據。此項活頁書本目錄，可一類裝釘一本，或數類裝釘一本，視需要而定。

標題目錄頗難編製，其原因有二：一爲標題頗難選擇，二爲檢字問題。此二種困難，在能力不高之管理人員，不易解決。標題如選擇不當，效用必減低，反對採用標題目錄，此亦爲理由之一，作者以爲應謀補救而不能因噎廢食。

檢字問題，在此亦可略加討論，目前漢字檢字法，已有四五十種，大別之，有三大類：(一)依筆法分者，以文字的點畫，作排比的標準，有首筆法、尾筆法、四角法、五筆法、面點綫法等。(二)依筆畫者，計算全字或一部份之筆畫，比較筆畫數目，以定排列次序，如新字典檢字表。(三)依部首者，用文字之一部份之結構、部首、定文字之排列順序，如康熙字典。上列各種方法中，以王雲五之四角號碼檢字

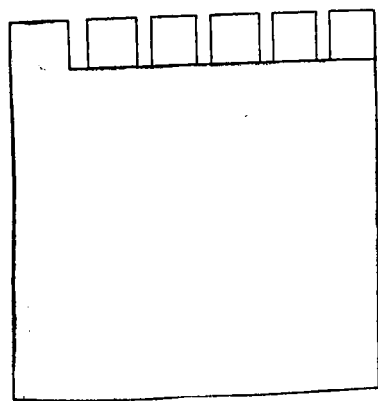
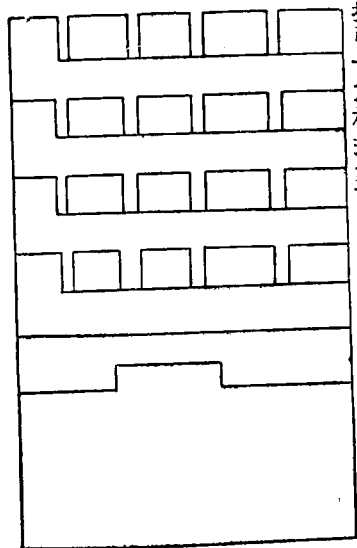
法，陳立夫之五筆檢字法，杜定友之漢字形位法，及康熙字典部首法，筆書法，尤以四角號碼檢字法應用最廣。此法係將每一字之四角（即左上右上左下右下）的筆劃，用阿拉伯數字表記出來，其筆劃分爲十種，叫做頭橫垂點又插方角八小，以○至九代表之。此法頗爲澈底，例如字體一項，宋體與楷體固然不同，甚至宋體與宋體，楷體與楷體，彼此亦相異。四角號碼檢字法，係以楷體爲主，但其他一切歧異的書法，均加以澈底之研究，且妥爲救濟，例如「龍」字之左下角有時作撇，有時作直，但是此法之撇和直均名爲垂，同屬於一號碼中，所以毫無問題。此法檢查起來，極爲迅速，因彼係以一部分之筆法來代表全體，以筆畫之種類代替數量，並無其他累贅之條件，或稜模兩可之規定。所以在理論與事實上，均爲最迅速之方法。此法之排列亦係自然的，因每字之四角爲自然之位置，一望而知，無論何等程度之人，均能學習。尤其爲初學之兒童，祇要認識十種筆劃，均可極速學成。此法最爲直接，僅須識得十種筆劃，即可按字得號，再按號碼直接檢查，不需要索引之輔助。我們整理檔案文件，其目的爲求參考便利，如無適當方法排列，使之檢查迅速，則檔案雖然整理得如何完善，仍然是不得其用。四角號碼檢字法，確爲理想排檢法之一。作者爲適應舊習慣起見，在行政院試用時，以

部首爲第一步，筆劃爲第二位，一字先根據其起筆，再根據筆劃，此法之優點在同形之字，排在一處。而又兼顧筆劃。對於各人起筆及數筆畫之習慣不同，特製一種表補救之。凡用一字爲標題之第一字，必填在表上，遇有可疑者，必查康熙字典，以決定第一筆，及筆畫數目。此法應用較久，表上有相當字彙，以後可添製之字甚少。字之排列先依第一筆，再依筆畫，字之採用多者，另用指引卡，以便檢查。

第二種困難，在標題之選擇困難。關於標題選擇標準，作者在行政院整理教育部份舊卷時，曾製有暫行標準，詳舊卷整理章中。此處可略加討論。標題之用途有二：（一）將檔案中之要點，不爲分類所能表示者，表揭出來，以便忘卻全案而僅以全案中之一點來調卷者之應付。此處又可分二種，第一爲全案中有並列數事，分類中不能全行揭示者，如一本法規彙編，內有各種法規，各種法規應各製一標題卡片，又如行政報告行政計劃中有若干事項，應每一事項作一卡片。一案任免者多人，應每人製一卡片，如無需要，亦可從略。第二種爲一案之事實，中有一具體名詞者，如某某醫院呈報戒烟人數一案，某某戒烟醫院應製一卡片，以應付調卷時僅以某某醫院名來調閱者。（二）將檔案中之主體（Subject）揭示出來，以便彙案研究。如關於中央大學之檔案很多，有招生卷、有經

費卷、有設備卷、有聘任教授卷等，各分入不同之類別，置於不同之處所，調卷不易得全貌。今以每卷均製一卡片，標題均為中央大學，標題卡片則排列於一處。檢查時可知關於中央大學者，有多少卷，何卷須用，亦可了然。

標題卡片有二種，一為指引卡，又似分類中之類別，一為標題卡。指引卡通用者有三開與五開二種，字數多時可兼用，用兩種顏色，三開者表示筆劃，五開者填寫應用較多之字，以資識別。筆畫之次序為：(一)點(二)橫(三)直(四)撇(五)曲。每卡片箱置一種，或一種分置於數卡片箱，指引卡之格式如下：



卡片目錄，應為標題目錄，每一標題之決定，均以案件內容之主要事實為準。如主要事實相同而名稱不同時，得製引見卡一張或數張。或主要事實不僅一種，或一種標題不能包括一案中之主要事實時，得酌定數種標題，每一標題均須製定標題卡片一張，故每一案件並不限於一張標題卡片，則案件內容之主要事實可以完全揭示，而卡片之效愈著。

標題目錄卡以「案」為單位。每案均製目錄卡一張或數張，欲查內中某一文件時，亦可於案卷目錄單中求得之。標題目錄卡之格式，應如下圖：

分類號		案	題
卷	號	冊	名

「檔號號碼」填綱、類、目、卷之號數，寫於卡片之左上角；「標題」名詞寫於紅橫線上，「案

名」則寫於紅橫線下，由第二紅直線起頭，如案件內容之主要事實僅有一個，而名稱微有差異者，應製成如下之引見卡片一張或數張。

		民	
		衆	
		教	
		育	
		平	
		民	
		教	
		育	

第七章 歸卷與調卷

第一節 歸卷與調卷之重要性

歸卷爲檔案管理中最重要之一種工作，分類編目固極重要，然檔案不分類不編目，有時憑管理人員之記憶，亦能檢卷，如不歸卷則絕對不易檢出全案。屬於一案之文件，倘不彙列於一處，一方面既不易檢齊全案，而參閱因無系統，亦極感困難。檔案者以案爲單位，非以件爲單位，調閱者雖有時僅需一二件，即可明瞭全案，然若對於全案未了解之前，一二件決不敷用也。分類編目之錯誤，易於發現，蓋造成錯誤之原因，必屬管理人員自認爲真實之理由，故管理案卷人員必自能知其錯處所在。例如勞動服務爲一種變相之徵工，應歸入內政類民政類下，若管理人員不察，誤置實業類勞動類下，在他人調檢時，或發生困難，在管理案卷人員，則仍可檢出也。歸卷錯誤則不然，例如某號之

件應歸入甲卷，而誤歸入乙卷，有二種情形可發生，一爲甲卷與乙卷性質相同，或有其可資誤會之處，則歸卷錯誤之結果，或可憑推理得之。一爲假如甲卷與乙卷毫無性質上相似之處，則檢卷成爲不可能矣。倘發生此種情形，則唯一之檢卷方法，在將所有檔案，逐件清查一番，此在機關成立已久，檔案頗多之機關爲難於實行之事。人力時間均不容許，況即使檢得，而公務受其影響矣。放歸卷工作，萬不可忽視。一方面須使工作人員謹慎從事，另一方面當從方法上防止其錯誤，亦可設法明瞭錯誤所在，而檢出案卷。

其次，調卷亦非易事，檔案管理之目的，在調卷作參考，倘調卷不迅速，甚至調不出案件，則已與檔案管理之目的相違遠矣。檔案管理之一切工作，均爲調卷而設，無論採取何種方法，不能調出案件者，則該種方法無存在之價值。故於登記，點收，分類，歸卷諸項，檔案管理工作，以能否便利調卷爲批評之標準，倘能調出案件，無論其採何種方法，均不應抹殺。舊法管理檔案之最大缺點，即在除去少數管卷人員外，他人無法調卷。少數人之所以能把持者，亦在調卷一事，故明知其調卷不迅速與把持和無法裁去，新法無論如何，終必能調卷迅速與公開，宜以此爲改革之目標。

歸檔文件，經過點收，作為檔案室負責任之始。自此以後，該號文件之保管責任，即屬諸管卷人員，調卷須將案件脫離檔案室，故檔案室對調卷者之中間須有一種手續，以資慎重。其次舊法調卷，多憑記憶，新法則利用索引，故對於索引之用，調卷者須加研究。

第二節 歸卷之方法

論歸卷之前，須先分析案為何物。檔案管理中各種名稱，至為紛歧，常常混用，如「件」「卷」「案」「宗」四字，一般常不加分別。「件」有指收文或發文之一號文件為件者，亦有指件為收發文及其附件為件，依照後者，則件之範圍未免過大，卻非真確之件數。作者以為一號之收文或發文為件之單位，附件則隨其文，不另作一件。「卷」應為一卷夾內之文件之稱。一卷夾內之文件，或不止一案，或一案內之文件過多，又分別度藏數個卷夾之內，故卷有時與案相等，但並非定例。「宗」之一名詞，頗為廣泛，可免用，最後可論及案，凡同一事由之文件，屬於一案，故案之範圍，極難確定。有時所謂同一事由，極易辨認，有時則又捉摸不定。檔案性質複雜，牽涉方面頗多，一事之發生，可影響

他事，往往原先發生之事，及已得解決，或居於不重要之地位，而後發生之事，反居於主要地位。案之範圍可大可小，歸卷前須豫定標準，否則歧異之結果，必致影響於調卷，然不論案之範圍爲大爲小，一案之內，必須屬於同一事由，無關係之文件，絕對不許混入。案又爲類之單位，同性質之檔案，應歸入一類。類與案頗難分別，如將案之範圍擴大，一案或卽爲一類，如將案之範圍縮小，則一類卽爲原來之一案。案之範圍最難確定，而又不能不預爲確定。宜大宜小，須視檔案數量及用途。檔案數量不多，性質單純，調閱機會不多，卽使調閱，亦需全份，而不僅參閱其中之一二件，在如此情形之下，案之範圍宜大。例如鐵道隊警局，向禁煙總局報告各路局查獲煙毒案件等文，而來件之數頗多，除大多爲存查之件，餘爲來往公文，亦不爲多。故不必每事立一案，可依路局名分之。如歸檔之文件，預知其將來來往文件必多，而性質又不可混合者，則必須另立一案，案之範圍縮小矣。歸卷時如能辨別案之單位，當可減少錯誤。

案之單位已認定，又以各類性質不同之檔案爲根據，法規類之檔案，當以一種一種合歸爲一案，如二種或二種以上之法規爲同事而又同時公佈施行者，亦得列爲一案。又如各省彙合各種法

規呈請備案者，亦得作爲一案，惟所有法規各種均須刊出，不得簡陋。後二者爲變態，前者方爲原則。關於法規之解釋，施行細則等，均可歸入原法規卷內，不必另立一案。組織類之檔案，當以一機關爲立案之單位，惟有時數機關在同時變更，或以乙機關代替甲機關之職權等，故亦只能立爲一案，將甲乙二機關同時各列出。有時一機關內有再附設一機關等情事，則仍歸入原機關之內，不得另立新卷。人事類不能只以一人爲單位，因一機關內之職員甚多，如有職員五百人，即須有五百卷，同時職員任免，往往爲數人同時發表，而年終考績，更爲全體職員之考績，故雖有人主張每一職員立一卷，無論其任命、免職、考績、請假、升降、獎懲等情，均立在一案之內。以人爲單位，如考績一文，爲全體職員，則各抄一份存於每一卷內，如此編成之案，對於其職員在機關內之動態，可以一目了然。實業部整理舊卷，對於人事類之檔案，曾採此法，勞力太多，效力不大。故案之單位，不應以人爲單位，在本機關內之人事卷，可稍求詳細，任免類可以職位爲單位，如「本機關錄事任免案」，「本機關科員任免案」，「本機關科長任免案」，「本機關長官任免案」，考績類可以年度爲單位，如「二十四年度考績案」，「二十五年度考績案」，請假懲獎等類，或以職務爲單位，或以年度爲單位，或二者兼

採之。控訴類當分省別，以一事爲一單位，如甲控某縣縣長賄縱煙犯，當可立爲一案，而丙又以同一事由控之，可附入該案，不必另立一案。如丙所控者爲另一事，仍可另立一案，惟須互相參照。如爲無理控案，可將一省一縣市爲一案，如「蘇省理控案」，「蘇省不理控案」。經費類，當以機關爲案之單位最妥善。因經費之支付，以機關爲單位，惟必須兼採年度，如「某某機關某某年度預算案」。報告類，則每一報告固可成立一案，如爲定期報告，則最好以年度爲單位，行政機關有所謂「行政報告」，關於此類案件可立爲如「二十四年度實業部行政報告案」或「二十三年度浙江省政府行政報告案」，行營每旬有任免報告，可立爲「二十四年度行營任免旬報」，對於原報告之修正或報告內之事項，提出辦理者，仍歸入原報告書內。爲參照便利計，可在目錄上參照之。如行政報告中有未經核准之法規，或某事項復行提出另爲辦理者，均屬之。會議當以會議之名稱爲案之單位，或兼表示次數，如「第二次地方高級人員會議」，其他臨時會議表示名稱，可稱如「歡迎蔣委員長大會案」等，計劃條陳類，如有價值可實行者，可單獨立爲一案，如「某某條陳某事案」，「禁煙五年計劃案」，否則，可將多數條陳立爲一案，如「不須條陳案」，「蘇省保甲條陳」，前者可分省

別，後者則分省別及性質。總務類，以事件爲案之單位，亦可兼採年度如「二十五年本機關電話案」、「二十五年自來水案」或「新生活運動案」、「值日案」等，上列不過言其大概，案之範圍，當觀情形而定，不能歸於一律。

案之範圍既可用上列各例規定，當再言歸卷之步驟。歸檔文應先分類抑或先登記，前已論及。總之，歸檔文件經過點收，分類登記後，方可歸卷。凡歸檔文件，已經歷上列各階段後，可依其分類之大類，分別度藏於書契函式之櫥或架內，不必急行歸卷，或可等待其未完之文件，或一文辦二稿，一稿先行歸檔，故加略待，同時於調卷點收等工作繁忙時，可不必歸卷也。可擇較閒之時期，時間較充分，則辦理亦仔細而無誤。依類取出，先行審查，審查指未有前案者而言，審查有無前案之方法有二，一爲細讀前文，明瞭案情，再檢查目錄，檢得前案之檔號，「合類號與卷號之合稱」，二爲根據來文或覆文之文號，來文爲復文者大多開首有「准」或「奉」貴機關某字某號公文等字樣，此某字某號亦即本機關之發文號。本機關之復文，有時文內有某事已以「某字某號」、「令飭」或「呈請鑒核」或「函請查照」等字樣，此某字某號，亦即本機關之發文號，上列任何一種情形，均可根

據發文號檢得前案之卷號。有時候較為困難者為來文中有某事已以某字某號函請或呈請令飭在案等字樣，此某字某號為來文機關之發文者，見有此等字樣，雖明知必有前案，然仍得根據案情，檢查目錄，方可檢得檔號，此等字樣固無檢查之價值。第二種方法，似較機關化，惟亦未必盡可靠。有時常將文號書寫錯誤，或來文中有某字某號，實際上未收到，或已收到，在本機關辦理程序中而未歸檔者，故在第二種方法外，仍得以第一種方法輔助之，如將第一種方法，亦有不可者，有時文帶簡略，尤以電文為最，往往有「某電悉遵辦」等字樣，因不知某電為何事，復文僅述奉到某字某號文，而不復述原文者甚多，案呈則並事由亦無，更不知某字某號文為何事。以上種種，均須賴文號以檢查事由。歸卷時應二種方法並用，庶無錯誤，倘歸卷時有錯誤，他日如以文號來調卷，則尚可利用文號檔號對照表，或填列檔號之收發文簿，根據文號，檢得檔號，以調出該號文件，倘不以文號來調卷，或竟無法知其文號，則無法調出該號文件，應採用新法之檔案管理。調卷最困難之原因，因歸卷錯誤，亦居多數，故歸卷時，應加倍留心，如更兼上列二種方法，錯誤必然可免，倘有疑點，應於調出前案時將前後案情研究清楚，方行決定。歸卷之文件，經用上列二種方法，區別為新案與舊案，舊案則調

出。同時可將前案上之分類號，再行考慮，有時案卷性質因新加入之文件而改變也。案由即標題，必須能揭出本案包含之重要性質或意義，而文字不宜過多，須可誦記，如因此號文件併入，而原有案由，不能包含，須將案由更正，改使相稱，新案則須又立一案。歸卷之文件，分類號大多完備，分類之是否妥善，歸卷時可再將全文細讀。澈底明瞭案情後，再行考慮分類之是否妥善，如認為不妥善，則更正後，同時須更正文號檔號，對照表上之該號分類號，以免將來調卷時，發生困難，如認為妥善，則檢查目錄，查看該類之卷數，而定該案之卷號，再將卷號填於文號檔號對照表號分類號下。手續至於此，可定案名。理想之案名分兩個標準，一、文字簡明，二、案情詳盡，文字不宜太多，須可誦記，無關之字須免去，惟案情則需全部顯示，否則必致誤及調卷，事由為該號文字之起因，故不能代替案名，況事由摘錄錯誤者頗多。案名應包括事由，得知案名，即可知事由。試再以實例說明之，例如法規類檔案之案名，可僅列法規名稱，所謂修正公佈等固可免，即由某某機關發佈，亦可省免。因調閱法規者，必知該法規之名稱，其他勿問也。例如人事類之控訴類，仍具備被告人原告人姓名，被告人之地名等。此三項為不可缺者。案名即某某縣市某某人控某某人。其控訴之事，可不必注意，因所控之事，往往

繁多，而又大同小異，調卷時注意原被告人姓名及地名，即可檢案，無須得知其所控之事。再如經費類之控案，案名必須填明某種經費，數目不必填入，因數目時有變動。計劃條陳類則必注意計劃者之機關，或條陳之人及所計劃條陳之事，案名即為「某某人條陳某某事」及「某某機關某某計劃」如「王得生條陳檔案管理」，「湖南省二十五年行政計劃」等，前者條陳人及條陳之事必須標出，後者則除機關名外，計劃之名稱，必須完備，如「二十五年行政計劃」。案名定妥後，即可皮藏於卷夾內，而編目及排架矣。

一卷夾內皮藏之文件，既不止一件，則其中排列，應有次序，普通以屬於一案之文件，皮藏於一卷夾之內，以日期先後為序，或以發文在先，或以收文在先，各機關不一律，有謂來文在辦稿後，已為發文之附件，檢查以發文為主體，發文可僅具備來文之大意，並本機關之大意亦在內。主張收文在先者，則謂案內之文件，應有一系統，排列如一書內之節目然。如採來文在後，發文在先之制，倘再有文又須在發文之後，故閱看甚不方便，現在各機關，大多以發動之文在先，故來文在先，發文在後。

一案內之文件，大多有一目錄，其目的有二，一、表示一案之內之文件數，易於查考，二、便利辦稿

員，如一書之目錄然。

第三節 一件覆文涉及二案以上之歸卷辦法

按本問題之發生，約分三種：第一，如發文機關第一次發出一件案文爲甲、乙、丙三人之事，第二次發出一件案文爲丁、戊、己三人之事，第三次發出一件案文爲庚、辛、壬、癸四人之事，案之性質，固屬十而一，但論件之原事，則應別爲三。覆文機關當收到第一件尙未卽覆，又收到第二件，當覆文時所覆乃關於乙丙丁三人之事，是此項覆文，不惟涉及兩案，前後倒置，而又未敍及第一件之甲，第二件之戊己，當收到第三件後之覆文中，始能將辛庚壬癸丁戊己事完全敍盡，是三案兼而倒置，卽如此，其經件緯錯，已夠繁纏，如更展轉併漏，必至終難分晰。第二，如發文機關第一次發出一件案文，爲內政部警政司第一科之事，第二次發出一件案文，則爲警政司第二科之事，覆文機關作覆時，則以一件而併覆兩事，是此項覆文涉及兩科而不同一性質者也。第三，如發文機關第一次發出一件案文爲警政之事，第二次發出一件案中爲禮俗之事，覆文機關作覆時亦以一件併覆，是此

項覆文涉及兩司，而又非一類似者也。

查歸卷對於第一種問題，一般辦法，皆以性質為趨向，對於此種覆文，並無歸於其件發稿之定義，大率注重覆文中首敍之案為依歸，事實上此項覆文首敍之案，原係發文機關發出在後之件，其牽敍之案，又適為發文機關發出在前之件。又有視覆文涉及兩案者，附列兩案於發稿之後，三案以及多案者亦然，又有插於前後發稿之間，而聽其瞻之在前忽焉在後者，欲尋一案則互為牽掣，多案響應，名雖寓案於類，而不能因類分案，對於第二第三兩種問題之覆文，則抄件分別歸卷，如覆文有敍一科之事，（或為內政部警政司之事）則原文歸一科（警政）抄件歸二科（禮俗）。

繼觀歸卷情形，第一種問題雖最複雜而難一致。不僅收到此種覆文機關難於調歸，即覆文機關，本身亦勢必將疊次收到一個機關，同一性質之案件，因覆稿而併為一談，第二第三種問題之歸卷辦法，較為可行，抄件歸卷，不發生多大影響，但此種抄件上，似應註明正件所在，俾此種抄件得到證明，而不致漫無稽考，致生疑問。

各部會卷宗應以案為單位，蓋不僅求一案一卡制之便利，容亦兼顧歸檔之系統，調閱之簡明。

矧第一種問題與案爲單位之一案一卡制，事實上有所逕庭。

或曰，祇須各機關商定覆文辦法，則本問題自可迎刃而解，按此說亦有問題。況行政院會議亦曾決議每一件公文只能敘述一事，以便分辦及歸檔，顧事實上頗有困難，如關於甄別、考試、分發、考績、獎懲、撫卹……等案，每案之發動往往不僅一人，在發文機關，祇認爲事關一律，時同一期，自不能以人爲單位而分案。在覆文機關，對於一個機關先後啣結遞到同一性質之案件或前者尙須審查，後者可以賡續，事實相同，合文併覆，續前者一部份與在手者一部份解決上互有難易，則易之部份先覆難之部份後併。如此抽覆，在覆文機關，認爲審慎與迅捷雙方已經兼顧，綜此兩面籠統性論，是此項覆文演變之由來，或又因發文而產生，倘能商定覆文之說，則發文亦難例外，然案之開始時辦事相同者，以一事爲一案之單位，一事關於二人以上，又須以一人爲一案之單位，覆文機關卽用一文覆一文之辦法，如此固深合於此案每單位之一案一卡制，並予覆文機關歸卷上同等之便利，惟打破擬稿者之一地合併性，增加稿件及收發文之數量，亦屬麻煩，此爲商定復文並須商定發文之點，如此一點不能解決，則關於二人以上之發文案件，在案名上，仍不免有（某某等）知（某某）

爲誰，而不知「等」又屬何人。如內政部警政司之出版物登記案中，有「大事紀要等」卷名，「按「大事紀要」爲一書名，因其第一次到文有所謂「等」則包括不同地域，不同書店，不同性質，不同時間之出版品矣，「大事紀要等」一卷，包括出版品達千餘，試問檢查之困難當如何？財政部祕書處任免類中有案名「黃鎮華等投效」卷，卷中投效者，惟資格，年齡，來歷，投效時間，以及能力，均不相同，黃鎮華與其他人，亦不發生關係，故知黃鎮華，而不知「等」爲誰矣，此種隔闕不打破，卽不能予一案一卡制以澈底之便利。

覆文歸卷辦法，爲應用分案單，庶現在及未來之案卷，不致因此覆文，牽制不開，卽已往之多案合併者，亦可重爲合併，重爲分晰。例如甲、乙、丙、丁四件發文之覆文爲一件，附入甲案，而於乙、丙、丁三案各附分案單一紙，以代覆文。則四案分立，不相纏繞，倘辦理乙、丙、丁三案時須參考原文件，可再調甲案，行政院及所屬各部會大多採取此項辦法。分案之格式如左：

分		來文	
機關		文別	
號數	收到	年	年
	年	月	月
	日		日

單		案	
檔 號	覆 文	意 見	答 覆

第四節 調卷責任

檔案管理目的，本為供行政之參考，然檔案非如圖書多為結束之案件，不宜令當事者得知，因可影響其利益，或設法阻擾及避免，故檔案有祕密性。調卷之責任者，即限制調閱者以保存檔案之

祕密性，限制有二方面：（一）非辦理此事者，不得調閱該項檔案，並須經高級長官證明，確定其調閱之關係。（二）有調閱該項檔案資格者，仍須填調卷單，交檔案室，以換出檔案。待交還檔案時，方可將調卷單取回，此種責任，為檔案室所負，因文件自經歸檔後，其保管之責，已屬於檔案室，故調卷者，對於所調之卷，應負保管之責，調卷單者表示責任也，此外尚有一種副作用，倘無調卷單，該項檔案調出後，檔案室無從查考，再有人來調閱，一時又可忘及調閱人。對於上列二種限制，作者以為第一種限制，當稍放寬，即除祕密文件及未結束之重要案件，則非主辦人員經長官證明後，方可調閱外，餘者可由本機關之職員具備手續調閱，因檔案一方面固可供行政上參考，另一方面亦可作職員補習教育之教材也。同時對於已結束之檔案而有歷史價值已可公開者，亦可設下若干限制，允許非本機關之職員參考之。惟為妥善保存計，以調出本機關外為原則，對於第二種限制，作者以為必要，所可研究者，在調卷單之格式耳。

調卷單之格式，各機關不同，有三聯者，有二聯者，又有四聯者，大多則為一聯。三聯者，如實業部：

<p>存 摺</p>	<p>代 卷 單</p>	<p>調 卷 單</p>
<p>第 號 案 卷</p>	<p>第 號 案 卷</p>	<p>第 號 案 卷</p>
<p>件 附 頁</p>	<p>件 附 頁</p>	<p>件 附 頁</p>
<p>調 卷 處</p>	<p>調 卷 處</p>	<p>調 卷 處</p>
<p>調 卷 人</p>	<p>調 卷 人</p>	<p>調 卷 人</p>
<p>點 收 人</p>	<p>點 收 人</p>	<p>點 收 人</p>
<p>年 月 日</p>	<p>年 月 日</p>	<p>年 月 日</p>
<p>還</p>	<p>還</p>	<p>還</p>
<p>第 字 號</p>		
<p>第 字 號</p>		

一聯存科備查，一聯存檔案室作檔案調出之根據。四聯者為南京市財政局，此局所用之調卷單，共有四聯。但作者認為還卷單及催還單可取銷，祇於調卷歸還時，退回調卷單即可。其採用一聯之機關較多，有外交部，鐵道部等，其格式如下：

外交部

調 卷 證		檔 類 卷 號 冊 附 件 件
年 月 日	名 卷	
	處 室 廳 科 司 股 會 股	
長 官 口 調 卷 人 口		

鐵道部

調 卷 單		綱 目 卷
年 月 日	由 案	
	處 室 廳 科 司 股 會 股	
長 官 口 調 卷 人 口		

調卷條之格式不可過詳，因調卷須迅速，日常工作手續過多，反誤公務，對於不持調卷條來調

卷，檔案室當然有權拒絕。調卷條僅需一聯，調卷者是否有存根，可自行酌定。催還卷條可不必，檔案室可將所調之檔案取出，調卷條放該卷夾替代之，而將該卷夾置手邊，既可檢查，又可在還卷時將卷條取出，所還之卷不致誤歸其他卷夾之內。作者在禁煙總會所用之格式如下：

禁煙總會調卷條

茲調閱	案
去文	號來文
計文	冊附件
中華民國	年
	月
	日
組調卷人	具
	冊
	號

第五節 調卷方法

新式檔案與舊式檔案管理法之不同點，在調卷。舊式憑記憶，不可靠，及他人不能接手為兩大缺點。新式則引用種種工具，以為調卷之準備，不僅不因時日稍久而發生困難，且任何人都可調出檔案。上述之點收、登記分類、編目、歸卷、皮藏等工作，無一不可便利調卷，茲分別述之。

一、點收 如方歸檔之文件，正在點收之際或已點收而未有其他工作之前，可隨手調出或憑記憶檢出。

二、登記 採用文書檔案連鎖法之機關，油印之收發文事由錄上，填有檔號，故可依文號得檔號檢出檔案，若記憶模糊，案名不清楚，文號不知，僅知來文之大略日期或來文者之名稱，亦可引用收發文油印事由錄，因收發文油印事由錄，不僅依文號排列，且依日期排列也，而來文者之名稱亦可檢得，不用文號之法，較為費力，故不得已方用之。無收發文油印事由錄之機關將文號檔號對照表替代之。

三、分類 檔案如分類妥善，又依分類排列，則可依類別直接檢卷，如有模糊或因檔案本身之索引效能太低，則可檢查活頁本分類簿，求得檔號以檢卷。

四、編目 應用分類簿以求得檔案，上文已述。如遇所調之卷，案名不清楚，則可擇案中之要點，及其體名詞，檢查標題卡片，求得檔號，以檢出檔案。

五、歸卷 案名正確，範圍甚大，如中央大學一卷，將所有關於中央大學之文件均歸入，則必可記憶，可直接調卷。

六、皮藏 檔案如依標題排列或分類排列，調卷如檢查卡片，均可直接調卷。

凡用上列各種方法，任何檔案均可調出，在任何情形之下均可調出，然尚有調不出檔案者，皆由於上列各項工作中有未做到之處，如遇此種情形，可將可能錯誤之處，一一更正，或可調出。作者經驗所得，可能之錯誤，最多者為：

一、未點收之文件 或為未點收而點收之文件，或為未歸檔之文件，二者均可檢查收發文油印事由錄，觀其是否登記再檢查手邊之文件。

二、登記上之錯誤 或為收發文油印事由錄上文號之錯誤，或為覆文應用發文號之錯誤，或為司登記者所填之檔號錯誤，前者屬於文號之錯誤，可用事由校對之，多翻看相近之事在收發文

油印事由錄上校對之。或爲屬於檔號之錯誤，可用事由校對之。錯誤之檔號又可檢查分類簿上之檔號而對照之。大凡數目之錯誤，當不出此數種情形，如丁字之易誤爲了字等，可推想及之。或依檔案中要點及具體名詞檢卷。

三、分類上之錯誤 分類之錯誤，大致爲分類者之誤解，故原分類者仍可調卷，仍可用其他五種方法調卷。

四、編目上之錯誤 一爲未作參見片，一爲少製標題片，可用推理檢卷，如組織變更，必有關經費，可調經費卷，亦可檢查組織卷。又如報告計劃大多不止一項，故調查一事，可檢查報告及計劃等卷。或用其他五種方法檢查。

五、歸卷上之錯誤 如將應歸甲案之文件，歸入乙案類是，可檢查收發文油印事由錄以檢卷。或用其他五種方法。

六、皮臧上之錯誤 歸入新卷時，應注意檔號，並注意前一案之卷號，歸入舊卷時，更應注意前案之卷號如發生錯誤，如屬一案連卷夾者，可在該鄰附近檢查，或推想檔號上數字之誤會，如丁

字之作爲了字等，如屬案內發現缺少文件者，可就性質相近之案中及同日調出或歸還之案中檢查之。

七、調卷上之錯誤 檔案已調出，而無調卷條者，可憑記憶或向辦理該項性質案卷之人員詢問之。

上列七種爲常發現者，如管理人員稍受訓練，亦不致有上列各種錯誤，調卷方法，如有一二種錯誤，亦無大妨害，且亦可隨時修正也。

第八章 皮藏

第一節 檔案皮藏在檔案管理中之地位

檔案管理之主要目的在供行政上之參考，副目的在保留文獻。欲求上述二項目的之達到，必須注意皮藏，檔案如未妥爲皮藏，或致遺失，或致損壞，則檔案管理之目的，即不能達到。檔案皮藏一問題，可分積極與消極二方面。積極者研究如何可妥善保存，增進皮藏方法及器具之適用與優美。消極者研究如何防止各項災害。亦可云積極方面爲平時之應用，如卷夾卷櫥等。消極方面爲非常時之前準備，如水火災蟲害之預防等。以利害論，積極方面似較重要。今日各機關之改革亦大多從積極方面入手。惟消極方面實亦不容忽視。宜兼籌並顧。

皮藏與分類之關係甚爲密切。皮藏有採分類法，標題法與統一法三種。檔案如分類皮藏，則可

根據案情從類別上直接檢卷。檔案如採用標題皮藏法，則檔案本身具有索引之效能，亦可直接檢卷。如檔案採用統一法，即將檔案不分類，亦不依標題排列，檔案本身編一總號。必須靠目錄，查得總號，方可檢卷。檔案皮藏無論採取何種方法，均必須手續無訛。如在分類皮藏法下，將檔案置於不應歸入之類別，則檢卷必發生困難。其他二種方法亦然。

檔案皮藏與編目亦有密切之關係。檔案編目簡單區別有二種，分類目錄與標題目錄。如以分類目錄而論，檔案如又採分類皮藏法則檔案之排列與分類目錄排列一致。二者可互相對照。檔案分類皮藏，固可直接檢卷，如該卷已調出，則必留下空位，如不查目錄，當不知空位為何項案卷。如以標題目錄而論，則標題目錄，必須註明檔案皮藏之地位，無論其為分類皮藏標題皮藏與統一皮藏中之任何一種。編目之目的，所以便於調閱，而檔案皮藏之地位，必須在目錄上註明。設二者不一致，則編目之效用全失。

登記分類，編目等工作，均為達到檢卷便利與迅速之目的。皮藏為檔案管理之最後一項工作。設登記真確，分類妥善，編目完備，而檔案皮藏不得其法。紊亂不堪，勢將對於上項工作，幾等於零。反

之文件一經歸檔，經過點收之手續，其保管之責任，即歸於管卷人員。文件遺失之機會極少，除非竊盜及調出無根據，以致未曾歸還等情事，文件一經歸檔，即不易出檔案室。反之文件歸案及放置之錯誤機會極多，蓋一涉疏忽，即可成造此等弊病而不自知。如發生以上情形，文件雖明知其未遺失，但不能證實其未遺失。而不能調卷，必遺誤公務。故皮藏事表面上似甚簡單實行不可忽視，與分類編目登記有同等重視之必要。且皮藏器具之效用及價格如何，亦殊堪研究者。因皮藏器具為逐漸增加之物，價格宜廉，但不適於用，亦宜避免。

第二節 各機關檔案皮藏之實際情形

各機關檔案皮藏方法與器具，差別頗多。大多為習慣使然。檔案管理向無獨立經費，檔案皮藏器具，雖由檔案室設計。而由庶務購來者，又未必適用。或雖有良好計劃，又以困於經濟，難以實現。其根本之原因，又在檔案管理無根本計劃及以檔案皮藏方法與器具，在檔案管理中並不重要。無根本計劃之結果，檔案皮藏器具可隨時變更。嘗見某機關之檔櫥大小不一，詢其故，答云非一次購

來者。此項檔案能否應用，已成問題，遑論如何節省檔案室之地位及如何便利檢卷。一般管卷人員之忽視檔案皮藏方法與器具，實爲一種錯誤。殊不知檔案皮藏方法與器具可影響於妥善保存及便利檢卷二事。試想檔案如不能獲得妥善之保存，或致遺失或致損壞，雖有完善之分類與編目，亦無價值。檔案管理之一種理想爲檢卷迅速與真確，如因受皮藏方法與器具之影響，致檢卷不便利，則此項檔案管理方法，仍不得稱爲完善。檔案皮藏器具可分三部份（一）卷夾（二）卷匣（三）卷櫃、卷架、卷箱。第二部份爲非必要。大多數機關，均不採用卷匣。第一二兩部份各機關相差頗多。下節論其實際情形後，再下二節分論第一第二兩部份。比較各機關之優劣，並建議理想之檔案皮藏方法與器具。

（一）行政院

該院之檔案皮藏方法與器具，可分改革前後二個時期，改革前之檔案皮藏方法與器具，大致如下：檔案室於文件歸檔後，先行分類，依大類置於書契函式之檔案櫃中，俟每類文件積至相當數量，方加以整理。有舊案者，歸入舊案，無舊案可歸者，另立新案。一案之內之文件，以文件發生之順序爲

先後。發文內附有收文者，並不提出，蓋採以發文爲主，收文爲副。又以發文因核稿劃行關係，歸檔時發文必在收文之上，該院未改革前，對於此項情形，卽不更正。案卷夾之底面，均爲白洋紙製，雙頁，內裱薄紙一層。面劃線條數欄。分類若已確定，可於夾面填寫案由及綱目。文件倘過多，一夾不能容，則分訂數卷，而填註卷數於類目之次行。下端橫行備寫卷號之用。倘有過大過多之附件，非卷宗夾所能容，則提出另行保存，但在夾上並無何種符號，附件之上，亦不編號，僅在卷底浮置一事由簽條，分類置於本櫥之中。凡一案包括二種事實以上案件，分類時則將此卷訂於主要之卷宗內。另填寫分存單一紙，訂入其他類別之卷宗。該院改革後之情形，在卷夾方面，採用卡片紙製成，可以橫立。邊緣有三摺，能使夾之容量，有伸縮性，面頁左方之上端有凸出之指引簽，爲檢卷時之引導，三摺之中，其前後二摺之左右，各有相當之二空，而留其中一摺，作爲伸縮之用。夾之後頁，有一向後裏捲之邊緣，以包裹案卷之一邊。卷櫥採用立排抽屜櫥，每組八個抽屜，左右各四個。案內之文件，以收發文之先後爲順序。餘大致相同。

(二) 內政部

該部檔案皮藏器具及方法，可分三個時期（一）未改革前該部採用卷匣，將案卷裝入夾內，再置於卷匣中，卷匣排列於檔架上。卷匣面上置有紙簽，書明類別及案名。（二）改革時採用硬版卷夾，可直立不致跌倒，直排於有玻璃門之檔櫥中，櫥分六格，玻璃門向上推，不致占檔案室之地位，卷夾之背書類別及案名。此法不僅美觀，且檢卷極便。（三）該部後以前法費用較大，仍恢復未改革前之卷匣辦法。

（三）外交部

該部之卷夾與行政院改革後之卷夾相同。卷櫥亦採立排櫥大致相同。惟該部之卷櫥，為一次製造，共費二萬元。立排櫥分上下二層，互相疊置，上層有屜子一行每行二個，共八個。下層除八個立排抽屜而外，下面尚有六抽屜一個，以便裝置雜件。並有高三四寸之櫥腳。該部採用之立排櫥，有行政院所採用者之優點為（一）一次製就。不僅費用較省，卻能一律。（二）有附件放置之處。

（四）財政部

財政部自前年七月一日實行新辦法後，文卷裝訂辦法已一致。裝訂依順次排列。因公文用紙

大小不一，有時紙質亦十分不同，故以竹紙裱糊，頗堅實。待文卷結束時，再切齊，頗整潔。排列均爲分類平擱式。櫥均爲舊式書櫃式，各司處置大小高低極不一致，櫥佔面積頗多。附件以歸入正件爲原則，不另放，但過大則另放，再用簿冊登記。

(五) 實業部

該部檔案排列次序與分類目錄卡片排列表次序完全一致，採平擱法。櫥內木板縱橫劃分二十四小格，橫四縱六，每小格成正方形，每格可容三十至四十卷，下格擱置何類檔案，即於格上之橫木額上標明其類名，表示此格所藏之檔案，以便檢查。櫥分行排列，櫥背與櫥背相對。櫥內均向距離約三四尺。櫥多疊三級，但新式較高之櫥，多疊二級，下一級多爲實業部成立以來之新卷，上一級多爲北京農商部舊卷，下一級新式櫥，爲照司署科案卷集中之次序排列，即每一司署科之檔案均集中於一處，此爲分司管理之自然結果。

(六) 教育部

該部卷櫥有三種，用以藏普通案件者，有單櫥及雙櫥均爲立排式二種，單櫥靠牆排列，雙櫥則

二格共一板壁，櫥式二者完全相同。每櫥之最上格，另有一格較高，其寬則相等，用以藏該櫥內之附件，另有一種卷櫥，不分格，與舊式書櫃相似，用以度藏他種檔案，該部採用之立排櫥與行政院改革後及外交部所置者完全相同。惟立排櫥不能過高，外交部之立排櫥自地及頂，於檔案室之地位固極經濟，然取卷則不便利。行政院之立排櫥，雖不必要梯，可檢取檔案，時日稍久，檔案室地位有限制，自不得不有外交部之結果，教育部則早有見及於此，建築檔庫時，即注意及此。故其檔案庫不甚高，正適合其立排櫥之高度，教育部卷夾仍用舊式，初時不裝訂。俟案已結束後，方用銅釘裝釘成冊。

(七) 交通部

交通部之卷夾與行政院未改革前所採用者相同。凡同一案之文件，悉以發生日期爲先後，彙爲一冊。裝入卷宗夾內，用銅釘活釘之。嗣後遇有同一性質之文件歸檔，均可隨時裝入，如不敷用，另立他冊。（現電政司時有一案多十餘冊者）各案完結時，即以火漆固封釘尾，以昭慎重。附件以不離原卷爲原則，如其過大，則編號另置。另置附件須登入附件歸檔登記冊。卷夾用四裱新聞紙製成，頂上層用連史紙，面頁與底頁分開，裝卷時，僅將文件裝入，用銅釘活釘之即得。其辦法極簡便，而卷

夾之價值亦至廉，每一千個價僅十八元。卷係平攔。故有標籤，係一小卡卡紙，前面可填類號，宗號，後面可寫案名，每一卷夾各附一標籤於其下端，標籤黏附案卷之位置，須視案卷之位置而定，每一卷夾之黏附標籤處，均分三段，如此則上下相連之檔案，其標籤不致有重疊遮蔽之弊。凡曾經完結檔案，俟過相當時期，已無調閱之必要者，則移入檔案庫內保管。卷櫥全用木製。每櫥分上下二層，每層各有十二格，每格可放置檔案十數個。上下層櫥門，均向左右分，外面標明其內部所藏檔案之類綱，目字等之名稱。每櫥之中檔標有該櫥之櫥號。凡不同綱之檔案，不藏於同一櫥內。不同目之檔案，不藏於同一格內。存放附件之櫥，即係卷櫥，並不另製。機密文件之是否須特別保存，則依其性質而定。普通均先由主辦司保管，經過相當時間後，始行歸檔。歸檔後，則與普通文件，同樣皮藏。合同契據，則由各主管司科室，置備鐵櫃，自行保管。

(八) 鐵道部

該部所用之卷夾，為重磅洋紙製，長約一尺二寸，寬約九寸，壳面印就年、月、日、類綱、目、第某卷、第某宗、案由、總號、第某號等欄。近卷背處，內係夾層，以膠水黏合，尚為堅韌，上打孔三個，拴以白紗繩，文

件即裝釘夾層，以繩拴之卷簽爲橫式，分四格，以書類、綱目卷號，下有細目者，僅書綱目、細目，將類略去。末填以各種顏色，以區別十大類。但分路之卷，則有各種符號以表示路名，藉易辨認。卷櫥鋼製。採平擱式。每櫥分十格，櫥門有玻璃，可左右推動。每四櫥成一行，甚爲整齊。大辦公室計置櫥一百個，均爲皮藏。最近時期之案卷，餘爲檔庫，皮藏較遠時期及前北平時代之舊卷。附件小者隨之，大者另用栗色紙套裝置。合用及文件之重要性者，由檔案股主任置保險鐵櫃中保存之。

(九) 南京市政府財政局

財政局採用之案夾，殊精美，卷夾爲灰色卡紙製成，背面有寬約一寸之平脊，豎排時可標明類號。卷號於其上。卷脊共分十色。每一色代表一類。據云，調卷可一目瞭然，然須記憶十種顏色，裝釘時亦麻煩也。夾內底面有銅片二枚，文卷穿於其下，再加白鐵製成之壓條，將壓條所附活動鐵片移向二邊，則銅片壓倒而文件即可裝釘完畢矣。此項卷夾，每個計費四角。待一案結束後，如有保留之價值，則卸下另行裝釘，卷夾即可移作新卷之用。檔案櫥爲玻璃對開門式，高七十四英寸，橫五十六英寸，深二十六英寸，共分四格，每格又以木板隔成二十小格。每格內放置一卷。故每架案櫥容量可置

八十卷。價格每架二十九元五角。下有置附件處。高僅及每格之半。每卷之厚薄既不同，而檔櫥勻分爲八十格，似屬不經濟。

(十) 禁烟總會

該會之舊卷係重慶行營移交者，紊亂異常，幸爲數不多。皮藏器具卽爲普通用之木櫥，中分四格，採平擱式。卷夾採用舊式之卷宗。該會自經整理後，檔櫥一項，因原有木架十數個，足資應用，故未新置。卷夾改用厚牛皮紙製。因堅實可資久用。一案之文件均歸入一卷夾內。案之範圍甚大，惟一案之內，依據案情分釘成冊。亦用牛皮紙作面底。經濟耐用。卷係橫排，卷夾上端前角書檔號。檢卷極便。以上十個機關之檔案皮藏情形，可代表現時之一班狀況。卷夾與卷櫥架二者之各項狀態，亦盡於是。

第三節 卷夾

從上列十個機關之皮藏情形看來，卷夾共有三種不同之式樣（一）舊式卷宗（二）西式

卷夾（三）硬板卷夾。三者之利弊如何，何者適用於理想之檔案管理方法，按卷夾之功用有二，一為妥善保存檔案如不蒙灰塵，不為蟲蝕，永久保持文書之本來面目，清潔與無損壞等情形。二為便利調閱，即使卷夾有指示之效用，檢卷者不必找尋。此二大功用，能否達到，為一種理想卷夾之必具條件，然除此二條件外，尚須顧到三種現實，一為經濟情形，二為裝釘便利，三為節省地位。故何者為理想之卷夾，可以上列五點作為評判之標準，以下即以此五種標準評判上述之三種卷夾之利弊。

第一可先論舊式卷宗。此項卷宗在經濟上為最廉之一種。通用者僅費二分左右。牛皮紙者亦不過三分，不能裝釘。文件裝在夾內為散的，亦能節省地位。因紙質不必太厚，如平攔則紙質更無關係。橫排紙質不能過劣。如書本式之直排，不能用此種卷宗。如為平攔制，必須另用標籤，對於指示效力，不及直排，亦不及橫排制。如用此卷宗採橫排制（如教育部），則不及書本式之直排制為便利。至於檔案應否裝釘，留在另節討論。

第二可論西式卷夾。此種卷夾為外交部，改革後之行政院，經濟委員會等機關採用之。現時檔案管理之傾向為立排樹西式卷夾。此種卷夾之利益為價格稍高於舊式卷宗，而較硬板之書本式

卷夾便宜多多。普通約在四分左右。係指引工具，指示效用亦宏。能用銅釘裝釘，對於後來之文件，絲毫無困難。地位亦較節省，因紙質不必過厚。內政部現時雖用此項卷夾，惟採直排制，對於指引方面，似較欠缺。教育部雖用立排櫥，惟仍用舊式卷宗，指引方面不及用西洋卷夾，而經濟上則稍便宜。行政院等則採用此種卷夾及立排櫥，中央各機關檔案管理以此種傾向為最多。

第三再論硬板卷夾。因欲檔案直排，如圖書然，故必用硬板裝成卷夾，否則不能直立不倒也。此項卷夾價值甚高，內政部所用者在一角五分左右。卷夾為檔案室需用最多之物，故經濟上亦必稍注意。此項卷夾，價值較高，為其最大缺點。而此種卷夾，最大之價值，則在卷號卷名，表示頗明顯，於檢卷上可收迅速與便利之效。因用硬板，佔地位頗多。最好用玻璃櫥，方可一目了然。玻璃櫥價格亦較高。如用架不用櫥，則檔案必蒙灰塵。惟為妥善保存計，則此種卷夾，亦有採用之價值，因屬硬板，在卷夾內之文件，不致損壞。前內政部用線裝釘，不甚便利，後改用銅釘，乃為簡便。

以上三種卷夾，究竟應採用何種？先決條件在能用最少經濟而獲得檢卷之便利。如以檢卷最便利一點論，則尚屬第三種硬板卷夾。惟價格最高，在中央各機關或無困難，然決非地方政府所能

負擔。作者以爲如爲檔案保管之妥善與美觀，此種卷夾實可採用。價格稍高一點，亦可設法補救。檔案應分爲二部，一爲日常調用之檔案，二爲永久保存之檔案。日常調用之檔案，宜用另一卷夾。皮藏檔案應有保存年限，如逾保存年限後，再經過一番審查，即可銷毀。皮藏此項檔案之卷夾，雖可銷毀，亦屬無用。南京市政府財政局所用卷夾，價格至四角左右，據云當該項檔案另行保存時，卷夾可皮藏另一檔案。對此項辦法，有二缺點：（一）檔案爲日常調用之物，及達保存年限，而卷夾不損壞亦必污濁，該局所用之卷夾，價高至四角，與舊式卷宗之二分相較，高二十倍，與西式卷夾之四分相較，高十倍，即與硬板卷夾之一角五分相較，亦高三倍有餘。換言之，此項卷夾須用二十次方可與舊式卷宗，在經濟上爲相等。十次與三次方可與西式卷夾及硬板卷夾同等。三次或屬可能，十次二十次恐屬理想矣。在經濟上，日常調用之檔案，作者以爲宜用價格最少者，教育部採用舊式卷宗，因同時採立排櫥，故檢卷亦不困難。頗爲經濟，各機關自可倣行。西式卷夾，雖爲除教育部外採用立排櫥之機關所一致採用，惟經濟上稍高，而用漿水貼糊，易爲蟲蝕及鼠嚙。惟用舊式卷宗，不能永久保存，故於文件之保存年限滿後，將應銷毀者銷毀之，其保存年限爲永久者，宜加以整理，將一案之經過，編

此項格式，尚有下列缺點：（一）填寫檔號案名處過小，檢卷不便。（二）無填寫保存年限處。（三）年月日欄又不能將此案表示起迄日期。（四）一夾可裝三十二件（收發文合計）多則雖卷夾內可容納，而反面無處填寫。（五）案目與文別及附件三欄無用。文別與調卷無關。況文即在內，可直接看。附件之附註，可在文上，案目在案未結前，不必編製，該卷夾並不隨文調出，與辦稿者並無參考之處，管卷人員可根據收發文號得知案情，此步工作可省。（六）無填寫有關係檔案之檔號處。（七）紙質用毛邊紙，易損壞。根據上列七點，作者在禁烟總會，加以改造，以求適用。其格式如左：

禁 煙 總 會		填寫案名號	保存年限
銷毀時 之查	管人 1		
管主 2	管主 3	秘書 4	常務 5
管主 3	管主 4		
管主 4	管主 5	秘書 4	常務 5
管主 5	管主 6	秘書 4	常務 5
管主 6	管主 7	秘書 4	常務 5
管主 7	管主 8	秘書 4	常務 5
管主 8	管主 9	秘書 4	常務 5
管主 9	管主 10	秘書 4	常務 5
管主 10	管主 11	秘書 4	常務 5
管主 11	管主 12	秘書 4	常務 5
管主 12	管主 13	秘書 4	常務 5
管主 13	管主 14	秘書 4	常務 5
管主 14	管主 15	秘書 4	常務 5
管主 15	管主 16	秘書 4	常務 5
管主 16	管主 17	秘書 4	常務 5
管主 17	管主 18	秘書 4	常務 5
管主 18	管主 19	秘書 4	常務 5
管主 19	管主 20	秘書 4	常務 5
管主 20	管主 21	秘書 4	常務 5
管主 21	管主 22	秘書 4	常務 5
管主 22	管主 23	秘書 4	常務 5
管主 23	管主 24	秘書 4	常務 5
管主 24	管主 25	秘書 4	常務 5
管主 25	管主 26	秘書 4	常務 5
管主 26	管主 27	秘書 4	常務 5
管主 27	管主 28	秘書 4	常務 5
管主 28	管主 29	秘書 4	常務 5
管主 29	管主 30	秘書 4	常務 5
管主 30	管主 31	秘書 4	常務 5
管主 31	管主 32	秘書 4	常務 5
管主 32	管主 33	秘書 4	常務 5
管主 33	管主 34	秘書 4	常務 5
管主 34	管主 35	秘書 4	常務 5
管主 35	管主 36	秘書 4	常務 5
管主 36	管主 37	秘書 4	常務 5
管主 37	管主 38	秘書 4	常務 5
管主 38	管主 39	秘書 4	常務 5
管主 39	管主 40	秘書 4	常務 5
管主 40	管主 41	秘書 4	常務 5
管主 41	管主 42	秘書 4	常務 5
管主 42	管主 43	秘書 4	常務 5
管主 43	管主 44	秘書 4	常務 5
管主 44	管主 45	秘書 4	常務 5
管主 45	管主 46	秘書 4	常務 5
管主 46	管主 47	秘書 4	常務 5
管主 47	管主 48	秘書 4	常務 5
管主 48	管主 49	秘書 4	常務 5
管主 49	管主 50	秘書 4	常務 5
管主 50	管主 51	秘書 4	常務 5
管主 51	管主 52	秘書 4	常務 5
管主 52	管主 53	秘書 4	常務 5
管主 53	管主 54	秘書 4	常務 5
管主 54	管主 55	秘書 4	常務 5
管主 55	管主 56	秘書 4	常務 5
管主 56	管主 57	秘書 4	常務 5
管主 57	管主 58	秘書 4	常務 5
管主 58	管主 59	秘書 4	常務 5
管主 59	管主 60	秘書 4	常務 5
管主 60	管主 61	秘書 4	常務 5
管主 61	管主 62	秘書 4	常務 5
管主 62	管主 63	秘書 4	常務 5
管主 63	管主 64	秘書 4	常務 5
管主 64	管主 65	秘書 4	常務 5
管主 65	管主 66	秘書 4	常務 5
管主 66	管主 67	秘書 4	常務 5
管主 67	管主 68	秘書 4	常務 5
管主 68	管主 69	秘書 4	常務 5
管主 69	管主 70	秘書 4	常務 5
管主 70	管主 71	秘書 4	常務 5
管主 71	管主 72	秘書 4	常務 5
管主 72	管主 73	秘書 4	常務 5
管主 73	管主 74	秘書 4	常務 5
管主 74	管主 75	秘書 4	常務 5
管主 75	管主 76	秘書 4	常務 5
管主 76	管主 77	秘書 4	常務 5
管主 77	管主 78	秘書 4	常務 5
管主 78	管主 79	秘書 4	常務 5
管主 79	管主 80	秘書 4	常務 5
管主 80	管主 81	秘書 4	常務 5
管主 81	管主 82	秘書 4	常務 5
管主 82	管主 83	秘書 4	常務 5
管主 83	管主 84	秘書 4	常務 5
管主 84	管主 85	秘書 4	常務 5
管主 85	管主 86	秘書 4	常務 5
管主 86	管主 87	秘書 4	常務 5
管主 87	管主 88	秘書 4	常務 5
管主 88	管主 89	秘書 4	常務 5
管主 89	管主 90	秘書 4	常務 5
管主 90	管主 91	秘書 4	常務 5
管主 91	管主 92	秘書 4	常務 5
管主 92	管主 93	秘書 4	常務 5
管主 93	管主 94	秘書 4	常務 5
管主 94	管主 95	秘書 4	常務 5
管主 95	管主 96	秘書 4	常務 5
管主 96	管主 97	秘書 4	常務 5
管主 97	管主 98	秘書 4	常務 5
管主 98	管主 99	秘書 4	常務 5
管主 99	管主 100	秘書 4	常務 5
管主 100	管主 101	秘書 4	常務 5
管主 101	管主 102	秘書 4	常務 5
管主 102	管主 103	秘書 4	常務 5
管主 103	管主 104	秘書 4	常務 5
管主 104	管主 105	秘書 4	常務 5
管主 105	管主 106	秘書 4	常務 5
管主 106	管主 107	秘書 4	常務 5
管主 107	管主 108	秘書 4	常務 5
管主 108	管主 109	秘書 4	常務 5
管主 109	管主 110	秘書 4	常務 5
管主 110	管主 111	秘書 4	常務 5
管主 111	管主 112	秘書 4	常務 5
管主 112	管主 113	秘書 4	常務 5
管主 113	管主 114	秘書 4	常務 5
管主 114	管主 115	秘書 4	常務 5
管主 115	管主 116	秘書 4	常務 5
管主 116	管主 117	秘書 4	常務 5
管主 117	管主 118	秘書 4	常務 5
管主 118	管主 119	秘書 4	常務 5
管主 119	管主 120	秘書 4	常務 5
管主 120	管主 121	秘書 4	常務 5
管主 121	管主 122	秘書 4	常務 5
管主 122	管主 123	秘書 4	常務 5
管主 123	管主 124	秘書 4	常務 5
管主 124	管主 125	秘書 4	常務 5
管主 125	管主 126	秘書 4	常務 5
管主 126	管主 127	秘書 4	常務 5
管主 127	管主 128	秘書 4	常務 5
管主 128	管主 129	秘書 4	常務 5
管主 129	管主 130	秘書 4	常務 5
管主 130	管主 131	秘書 4	常務 5
管主 131	管主 132	秘書 4	常務 5
管主 132	管主 133	秘書 4	常務 5
管主 133	管主 134	秘書 4	常務 5
管主 134	管主 135	秘書 4	常務 5
管主 135	管主 136	秘書 4	常務 5
管主 136	管主 137	秘書 4	常務 5
管主 137	管主 138	秘書 4	常務 5
管主 138	管主 139	秘書 4	常務 5
管主 139	管主 140	秘書 4	常務 5
管主 140	管主 141	秘書 4	常務 5
管主 141	管主 142	秘書 4	常務 5
管主 142	管主 143	秘書 4	常務 5
管主 143	管主 144	秘書 4	常務 5
管主 144	管主 145	秘書 4	常務 5
管主 145	管主 146	秘書 4	常務 5
管主 146	管主 147	秘書 4	常務 5
管主 147	管主 148	秘書 4	常務 5
管主 148	管主 149	秘書 4	常務 5
管主 149	管主 150	秘書 4	常務 5
管主 150	管主 151	秘書 4	常務 5
管主 151	管主 152	秘書 4	常務 5
管主 152	管主 153	秘書 4	常務 5
管主 153	管主 154	秘書 4	常務 5
管主 154	管主 155	秘書 4	常務 5
管主 155	管主 156	秘書 4	常務 5
管主 156	管主 157	秘書 4	常務 5
管主 157	管主 158	秘書 4	

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
收文																
發文																
收文																
發文																
收文																
發文																
收文																
發文																
收文																
發文																

改革後之卷夾，可收下列利益（一）填寫分類號案名處甚大，橫排於立排櫥內，檢卷可檢卡片。櫥不得用木架，則填寫檔號之一角在外，檢卷亦便。（二）有填寫保存年限處，並有審查者簽名蓋章之處。（三）年月欄可表示起迄日期，以證明該號檔案之年代。（四）一夾可裝九六件（收發文合計）一案之內可再分段落，或節目，可分至六宗之多。例如每一案情之複雜檔案，有數次通令，每一通令即可成一宗。假如一〇〇號訓令為一宗，以後該號之復文，即可附於其後，該宗之收發文號均填寫於第一格內，可達三十二件。再有其他文件，亦可做行。（五）取消文別案目附件三欄，節省地方以備多填收發文號，多容納文件。（六）有填寫有關係檔案之檔案處，參考完備。（七）用牛皮紙製成耐用。

第四節 卷櫥

檔案之皮藏器具為卷夾與卷櫥，卷匣採用機關不多，況大多已淘汰。可不置論。卷櫥依據排列方法可分為二種，一為立排櫥為今日檔案管理之機關，大多採用者，行政院用四個抽屜為一組，每

個抽屜高十吋半，寬十四吋，深二十吋，每組可皮藏文件自三千五百件至四千件。每個抽屜之大小，各機關大致相同，若干抽屜爲一組，各機關不一律，已於第二節中論及。行政院置備該櫥時經作者多方調查，結果每個爲二十五元，統用柳安木，製造頗精美。再一種卷櫥可爲架爲櫥。舊日之檔案管理，對於此點，頗不注意，故格式甚多，一機關之內亦有不一律者。木架價較便宜，惟有三大缺陷：（一）保管不慎，（二）檔案蒙灰塵，（三）遷移時，須另行裝箱。櫥可分二種，一爲裝置玻璃門與不裝置玻璃門者。裝置玻璃門者，如採用硬板卷夾對於檢卷方面，雖較便利，惟價格必高，遷移時仍需另行裝箱，內政部所採用者，每個爲三十二元。共六格，每格可裝三十案共一百八十案。不裝置玻璃門者如交通部，仍採平擱制，每櫥上下二層，每層十六格，每格十餘案，一櫥可皮藏三十二案，雖體積不及內政部之大，然容量實較內政部爲大。價格每個三十元。卷櫥如以質料爲標準，又可分爲木製與鋼製二種。鋼製價格太大，非一般機關所能負擔。全部採用鋼製，在目前惟鐵道部。每個頗小，僅及交通部四分之一，容量亦小，用玻璃門，據云用鋼製爲防火及其他之不測事故。然用玻璃門，則上項目的未必能達到。每個價三十元。爲各機關卷櫥中之最貴者，木製大多用洋松與柳安兩種，立排櫥因需

保持抽屜之耐用，不受天氣關係，致開閉不便，必用柳安，餘者可用洋松。

理想之檔案管理，應採何種卷櫥，方為適用，作者以為理想卷櫥之必具條件有四（一）妥善皮藏（二）遷移便利（三）檢卷方便（四）最為經濟。此四項條件，立排櫥僅較為不經濟。惟所謂不經濟，當有二點宜注意，一方面宜注意容量與體積，不能僅注意價格。另一方面宜注意日常調用之檔案與永久保存之檔案分別皮藏一點。立排櫥之容量頗大，體積亦不大，前文已有比較。關於第二點，作者以為檔案宜分日常調用之檔案與永久保存之檔案二種，各自分別皮藏。日常調用之檔案，應皮藏於立排櫥中。如用前述之理想之卷夾，則檢卷極便，皮藏亦妥善。遷移時不必另行裝箱，可立即遷移。每機關之檔案，每年應定期檢查一次，凡檔案之已逾保存年限者可提出銷燬，其有歷史價值，而現時不必調用者，亦可提出另行裝釘，另行皮藏。如照此辦法，則對於現時調用之檔案，數量方面，不致過多，可保持一定數量。則立排櫥不必常置，一次置備相當數量任何機關經濟上均可辦到。永久保存之檔案，作者既主張用硬板卷夾，則卷櫥當用玻璃門之卷櫥。如圖書然。

第五節 附件與案件

附件與案件，應否與原文分別皮藏，可分別討論。先論附件。附件當以隨原文為原則，其體積為卷夾不能容納者，則另行皮藏。此為各機關之通例。另行皮藏之方法則各機關各不相同。附件有時不限於文件，如禁煙總會，則各方送來候驗之戒煙丸及藥水，亦為附件。皮藏必須另行設法。若干機關中之附件，並不重要。惟亦有附件較正文為重要者。如各機關送來之法規，在審計部等機關，則附件較正文為重要。附件甚多，附件之調閱亦較正文為多，而附件不僅數量多而體積亦大小不一。則皮藏上必發生困難。普通附件另行皮藏者，均另編一存查簿，另編一號碼，或即利用正文號碼。作者在禁煙總會即依正文號碼排列不能容納於卷夾內之附件。調閱時先檢查正文號碼。亦無不方便之處。皮藏附件，有用牛皮封套者，實業部內政部統計司均採用之。關於不能裝釘之附件，頗為適宜。

密件通常不存檔案室，另行存祕書室。外交部未改革前，檔案未結束時歸科保管，故密件在歸

檔時，因案已結束，已失時間性，故與通常檔案同一辦理，作者以爲檔案室應備鋼製卷櫥一二個，以度藏案件，密件之範圍，宜稍限制，同時調閱者之資格，應嚴加限制。以主辦者得主管長官之證明，方可調閱。

第六節 檔案之保存年限及銷燬方法

一機關成立既久，檔案數量必然逐漸增多，皮藏地點，亦逐漸感覺不敷分配。檔案皮藏因應有較大之檔案庫，然容量終必有限。況將所有檔案全部永久保存，一方面照顧不及，一方面無價值之檔案太多，殊無保存之價值，固不必消耗人力財力爲之保存。故檔案應就其價值與需要，規定保存年限，其逾保存年限者，可經過審查後銷燬之。永久保存之檔案既見減少，保管方面必易於着力，而人力財力更不必消耗於無價值及需要之檔案。

檔案之保存年限頗難規定，因檔案之需要常不受時間限制。檔案之最大價值在辦理前案及類似之新案之參考，而是否需要參考，是視前案之是否有續來文件，及類似之新案是否發生，而不

問檔案之是否有價值。因此之故，保存年限不能確定，各機關遂不敢銷燬，蓋無人願負此責任也。

各機關對於檔案有保存年限規定不多，或僅爲具文，而不爲事實。較爲詳細者有軍政部總務廳，對於歸檔文件即分別規定保存年限，分別保存。分類編目方法均不同。將全部檔案分爲三部（一）十年及永久保存卷（二）三年保存卷（四）一年保存卷。三部所包括之檔案大致如下表。

1. 十年及永久保存卷類名表

約法

黨務

歷屆大會決議案

官制——分中央、地方、特別機關

官規

文書

會議

印信

休假

證敍

交通

法律

財政

內政

實業

外交

教育

振務

考試

立法

監察

考試

服章

經費

測量

緝逃

旗幟

衛生

郵賞

禁煙

留學

2. 三年保存卷類名表及代表符號

天 任免

地 調派

玄 卹賞考績

黃 統計表冊

宇 典禮

宙 控訴調查

洪 懲戒

荒 緝逃

日 報告

月 計劃

盈 護照

辰 執照、證明書

辰 租照、營產

宿 薪津

列 旅費

張 糧服

寒 軍用品、馬匹

來 (未用)

暑 (未用)

往 (未用)

秋 文書

收 經費、特別費

冬 就職

藏 圖書

閏 雜件

3. 一年保存卷類名表
上表凡註「未用」者，係恐將來此中有新立類名，特預爲虛設，以便發生新類名時補用。

車證

印電紙

護照

執照

證明書

電碼

演習槍炮射擊

書表

機關地址及部隊移動

歡迎參加誌哀

捐助

雜件

各類應否如此分配，尙有斟酌餘地。作者以爲非屬本機關主管事項，不必爲永久保存之檔案，因本機關所保存者非全案，主管機關已爲保存矣，如需參考，仍可函索見抄。故官制約法等檔案，可不必永久保存或十年保存。永久保存之卷，應具備下列三條件：（一）爲本機關主管事項（二）關係將來辦案之根據者（三）其對象爲一般而非各個。此項檔案中當以本機關主管之法規爲主體。十年保存及三年保存，應爲經費任免等檔案。一年保存卷大多屬於總務性質之檔案，如各項紀念、車執照等卷。

關於期滿處置辦法，鐵道部曾有通令致各附屬機關……查本局暨各處署以及各段站廠歷年積存文卷簿冊甚夥，皮藏保管，俱感困難。爲謀便利管理起見，特擬具「文卷簿冊保存期限及期滿處置辦法」呈奉鐵道部修正核准備案。茲將該項呈准辦法抄發，仰卽遵照，並轉飭所屬知照。

文卷簿冊保存期限及期滿處置辦法

(一) 凡各部份保管之文卷簿冊，應按其性質之輕重，別爲左列二類：

甲類 永久保存 由各部份領袖長官就認爲重要之卷冊上加蓋「永久保存」戳記。

乙類 分期保存 不蓋戳記。

(二) 每年份終了後，由主管人員檢查一次，同時就屬於乙類之文卷簿冊中認爲無須蓋戳者，分類編製目錄，陳由領袖長官派員審查確定後，將該項卷冊分類包裝裝箱封存，並於箱上標明卷冊種類及封存年月。

(三) 此項裝箱封存之文卷簿冊至適宜時期，應由領袖長官指派委員覆加審查，將認爲可以銷燬及尙須保存者，分別另編目錄。

(四) 各部份文卷簿冊經審查後認爲可以銷燬者，應即將該項目錄，由局專案呈報鐵道部核准後方可實行銷燬。

(五) 各部份文卷簿冊經審查後認爲可以銷燬者，應即將該項目錄，由局專案呈報鐵道部

核准後方可實行銷燬。

作者所擬之理想卷夾上有保存年限，及審查之簽名蓋章地位。保存年限，可由管卷人員規定，不必另行度藏。每年應將所用檔案清理一番，將已達保存年限者，即行提出，同時將分類卡片標題卡片均行提出。將已達保存年限之檔案送往主管科作初步審查，主管科對於主管事項之檔案，應用價值認識必須清楚，以後再逐層審核。倘無異議，即可銷燬。卷夾可再保存相當時日。分類卡片另行度藏，以備查考之用。標題卡片可取銷。永久保存之檔案，亦可取出，另行度藏，並裝釘妥善，以期永久不改原來面目。

第七節 檔案裝釘問題

檔案應否裝釘，可分兩方面研究，一為永久保存之檔案，二為日常調用之檔案。永久保存之檔案，為妥善保存起見，必須裝釘，況案已結束，排列之次序，當不致有變動，紙張雖有參差不齊之處，亦可修正，最好用硬板卷夾裝釘，似圖書然。至於日常調用之檔案應否裝釘，則成爭論之點。檔案裝釘

之優點爲：（一）調出文件不致損壞（二）凡屬一案，均釘成一冊，排列有序，則翻閱較便。惟檔案不裝釘之優點有三：（一）檔案中既有大部份爲達保存年限須銷燬者，如現時將一切檔案裝釘，似欠經濟。（二）檔案之性質難固定，有時可將二案併合爲一案，有時又可將一案分爲二案。如將其裝釘，則於分開及併合時，必須拆開，文件紙質太多不佳，數次拆裝，必致損壞。（三）有時有密件，如非本機關來調閱，又必將抽出。辦稿者有時僅須某一件分文，而非全案，如因檔案裝釘之故，而將全案調去，則遇他人來調該號檔案中之另一文件，即發生不便。（四）檔案裝釘成爲一冊，有時須檢其中的一個文件，必須拆開取出，而辦稿人員或直接將其抽出，並未通知檔案管理人員，則保管上似不妥善。此尙屬於善意。如有意偷去某一案中之重要文件，更難防止。檔案室中事繁人少，決不能歸卷時將每號檔案仔細檢查有無缺少文件之事，此皆檔案不裝釘之優點。各機關對此頗有爭論，迄今未定。作者以爲日常調用之案，凡屬一案之文件，可用一卷夾包裹，或用銅釘活釘之。必待案已結束，並規定爲永久保存，方行精裝。

檔案裝釘之困難，厥惟公文紙之一律，案卷雖不以公文爲惟一之原素，但爲主要原素，則絕無

疑義。公文紙與檔案管理，當然有密切之關係，（一）公文紙尺寸問題，（二）公文紙質問題，（三）公文紙頁數問題，關於上列第一第二問題，行政院已三令五申，公文紙尺寸業已規定，公文紙質，亦力戒過劣。然按之實際，一機關所收到之公文，仍屬大小不一，紙質劣者，亦不在少數。蓋以我國幅員遼闊，度量衡制極不統一，邊遠省份頗難購買質料較佳之紙，自非一紙通令所可奏效者。在檔案管理中，此二問題，確為難題，因公文尺寸大小不一，裝釘時即發生困難，最妥善之辦法，唯有設立中央公用物品供應局，或即歸國民政府文官處文書局辦理，凡全國任何機關用紙，均可由文書局供給。以後各機關原有之公文紙張項目經費，即行取消，故採行此集中管理制時，經費一層亦不發生困難。至於第三問題，事屬公程式之改革。按我國公文底頁，僅填年月日，加蓋關防，並無多大意義，徒以習俗相沿，遂不知為浪費。一方既無意義，增加檔案數量，一方亦屬積少成多之浪費。年月日似可移至稿面，而關防可規定限用於委任狀公告之類，他如機關間之行文，似可加蓋最高長官印章，以明責任。如此一改革，公文紙可縮小為二頁，（一頁為稿面，一頁為文面）不足，自可隨意增加，於騎縫處加蓋關防可也。

以外尚有下列四項關於公文紙張上之應改革者，現在所有註條，大小不一，紙張又參差不齊，易於散失，最好比照稿面大小，即就固定之格式，於使用時，依序黏於稿面也。

平時由部通行之表格，或某機關送部圖表等件，往往大小不一，編訂案卷，失時廢事，即調閱時亦不便利。最好每一圖表，均能比照稿面大小放大，以能摺疊爲標準。

平時稿件，往往有於極邊處（上下左右）批註字跡，以致訂卷時，稍一不慎，即將字跡遮蓋，最好能於稿件上之右端二寸或一寸半之內，一概不寫字跡。至於上下左三處，則可酌量爲之。

登記簿質料不求精良，每易破爛，於保存查考各方面，均有重大關係，各部會各稿登記簿冊，往往幾經輾轉翻閱，即行破裂，實有再求精良之必要。

關於永久保存之檔案，作者主張精裝。財政部自二十四年七月一日起，文卷裝釘辦法已一致，裝釘依順序排列。因公文用紙大小不一，有時紙質亦不同，故以竹紙裱糊，頗堅實，待文件結束時，再切齊，頗整潔，作者以爲日常調用之檔案，不必如此，永久保存之檔案，不妨如此。較大之機關，並可專僱裱糊匠。

第八節 檔案之防護

檔案室應分爲二部，一爲辦公室，一爲檔庫，全部檔案集中管理，則監督指揮，當較便利多矣。如有多餘房屋，擬闢一閱卷室，以備不必調出祇需少加翻閱之用。辦公室所以需與檔庫分開者，蓋防閒人入內及付與管理檔庫人員之專責，理想之檔室，決不應仍用原有之房屋，一機關之檔案必日增月多，檔庫之建築實屬必要，爲防止火災及軍事上之不幸事故，檔案室擬建地下室，以皮藏重要案卷！至於檔庫內部應如何分配，普通建築有檔庫者，多未加注意，惟海軍部則屬有計劃之分配。

管卷人辦公在司處辦公廳中，舉凡登記，整理，編目之事，均在辦公室中行之，檔庫爲西式平房，屋頂爲水泥平台，磚牆，木地板。窗戶一律向北，木格玻璃窗，外有鐵條及紗障。窗距地面約三尺，高七尺餘，寬三尺二寸，牆刷作白色，內部光綫尙好。檔庫構造，齊整樸質，甚合實用。全屋以磚牆分爲十間，分配於各處，分配狀況如下：一、祕書，參事，技監，副官等處合用，二、總務司文書科，三、總務司交際科，統

計科、管理科合用，四、軍衡司，五、軍務司，六、艦政司，七、軍械司，八、海政司，軍學司合用，九、經理處，十、經理處，此種各個隔離之建築制度，若採用集中管理，顯然不甚適宜，分司管理而辦公室在其中，地位亦不經濟，惟分司管理而以之作純粹檔庫，則有利而無害。海軍部之作此，蓋有其特殊之計畫以適用其特殊之制度。檔庫各間隔離，其最大之優點，為能防火警。脫有不慎，一室被燬，他室可不受影響。惟此種效用，僅限於檔室之為水泥或磚建者，若普通木屋，則隔離與否固毫無分別。

在目前政費拮据情形之下，重建檔庫，希望殊少，不若將原有房屋加以改造。用鋼骨水泥局部改造，造價自三百元至千餘元，即可如願。

應分別裝置滅火機，以防火警。同時對於內部員役，加以限制，應絕對禁止吸煙，各司調卷人員，不得入檔庫內，非保管人員，不能隨意出入。如各機關來部參觀檔案，經主管長官特許者，不在此限。

查現在各機關檔案室所裝電燈，向不固定，率皆凌亂無序，而內部濕氣極重，電線極易腐蝕，日久不完走火，況檔案盡屬易燃之物。星火燎原，危險堪虞，為防患未然計，電燈應改良裝置，應用材料

力求完善。在檔庫內，應仿照圖書館書庫辦法，每卷櫥空行內，應裝置電燈，并可上下拖用，若遇天陰，調取案卷，便利實多。

卷夾應避用漿糊，以免鼠嚙，防蟲可用石炭酸丸。

第九節 公文數量減少問題

我國官吏積習，素不辦事，以公文爲敷衍之手段。辦公時間，幾全爲辦稿核稿，在紙面上做工夫。馴致檔案室，案卷堆積如山，幾無法處理，考之實際，則重要者寥寥無幾，然亦不敢擅自註銷，恐一旦需用也。浪費國幣，不重行政效率，莫此爲甚。前內政部會擬具不復公文標準及減少擬辦文件辦法，已由行政院令行各部會參酌辦理，應切實澈底履行，以增加行政效率。

不復公文標準列後

(一) 上行文件：1. 令飭轉行知照并未敘明必須呈復之件，均可不必呈復。2. 例行令飭遵辦，并未敘明必須呈復之件，均可不必呈復。3. 呈奉核示之件，均可不必呈復。4. 交部核辦而本部必須

轉商某機關，始得結果之件，可不先復。俟與某機關商得結果後，再行呈復。5. 分交本部及各部會辦之件，可不先復，俟與各部會商得結果。再行會商呈復。（此類公事如能一律改由行政院直接召集會議，則手續時間更爲節省。）

（二）平下行文件：1. 本部前有公文咨令調查或填報之表冊，經各機關咨呈來部，本部又別無意見發表，來文又未經敘明必須答覆者，均不置復。（惟重要或繁複表冊，如調查明白，須時甚久，或別無附本，一經遺失，卽不易再得者，雖來文未經申述請復，爲慎重起見，亦分別以咨令答覆之。）2. 各機關查復或受委託辦理之事項，應答復之。如本部再無新的意見，亦可不復。3. 各機關請予辦理，但必須轉行某機關者，可不必先復。俟某機關復到後，再行答復原請機關。4. 各機關通行知照之件，均可不覆。5. 各機關送請或報請查照或備查，本部並無意見發表，文內亦未敘明必須答覆之件，均可不覆。6. 各省咨達該省政府，該項事件，尙無結果，而空文往返，徒費手續，似屬無謂，宜一律改爲先不咨復，俟國府核定辦法，令由行政院轉行到部時，再行咨復。

凡與上列各項（包括上平下行在內）類似之件，均可依例辦理。凡情形特殊，性質重要，必須辦復，始明責任之件不在此限。

第九章 舊卷之整理

第一節 整理舊卷之必要與利益

通常在中央各機關所指舊卷，係對北京政府時代之案卷而言。新舊本為時間上之名詞，上年及上月之案卷，亦得稱為舊卷。故若干機關在着手改革之際，在改革前之案卷，均稱謂舊卷。何以北京政府時代之案卷，通常稱謂舊卷，其原因有二。（一）北京政府時代之法令，多經無形廢止，而庶政大多另起爐竈。對於北京時代之案卷，有牽連者甚少。無論在辦稿人員及管卷人員，均有另眼看待之意。新舊觀念乃自然產生。（二）國民政府成立，各機關檔案多未為舊人接辦，另覓新人管理，其後北伐告成，師次北平接收舊卷，又因管理方法之不公開，除舊有人員外，無法調卷。於是北京政府時代之案卷，仍歸原有人員管理。又因調閱機會甚少，故仍舊留北平未為南遷。如財政部內政部

交通部等機關均各設有北平檔案保管處，酌留原有人員負責保管之責。待長城激戰時，平津岌岌可危，各機關乃謀南遷之計。民國二十四年政府財政困難，亟謀緊縮機關，以節省經費，爰經行政院會議，議決各機關北平檔案保管處限於該年內一律取消。在此決議之前，內政部（前內務部）行政院（前國務院）等機關已將北平保管之檔案遷京，內政部並已着手整理。自經此次決議後，各機關乃次第實行，惟新舊案卷管理方法不同，一時尚不易合爲一處，仍行各自管理。現時各機關之所謂舊卷，當兼指北京政府時代之舊卷及南京政府成立以來之案卷，兩者管理情形，雖各不相同，而亟需要整理則屬一致。現時各機關所擬整理之舊卷，除新成立之機關，爲北京政府時代，無此項機關者，如監察院考試院等，當無北京政府時代之案卷，所擬整理之案卷，當然專指南京政府成立以來之案卷。除上述情形之各機關外，均各有北京政府時代之案卷，例如內政部交通部等機關，關於此項案卷，數量甚多，既不能與新卷混合管理，倘經調用，困難甚多，甚至不可能。又因過去保管方法不善，歷時既久，中經南遷，損壞甚多，故需亟加整理。其需要整理之程度，較之整理南京政府成立以來之案卷，尤爲切要。惟現時各機關之財力人力，均各有限，究竟先整理南京政府成立以來之案卷，抑

或先整理北京政府時代之案卷，抑或兩者同時整理，而區別其重要與普通，分其先後？各機關宜採何項辦法，當以各機關案卷管理情形之不同，宜各就其特殊情形而採擇之。如某機關南京政府成立以來之案卷，管理方法尚佳，現時尚無大困難，無亟加澈底整理之必要。而人力尚充足，則不妨將北京政府時代之案卷，全部整理，最好另設若干人，專司整理該項案卷之責，如以管理新卷人員擔任整理工作，勢必妨礙新卷之管理，如以原有保管人員，擔任整理工作，則因與舊習慣舊方法，絕對不同之故，原有保管人員在知識上能力上恐均有不能勝任之處，而因循苟且，工作不力，恐難有成效。故不若另設若干人員擔任整理工作，此項人員，程度必須較高，因整理該項案卷，與民國成立以來之文獻有關也。一面復令原有保管人員，一同工作，如有成績，仍留其職，否則該項案卷，一經整理完畢，原有保管人員，即無要挾之工具，成績不佳，不妨裁去。以戒除管卷人員之要挾風習。如某機關南京政府成立以來之案卷，管理不得其法，現時調閱已感極度困難，則為應用起見，當然宜先整理此項案卷，如又缺乏人力財力，宜俟南京政府成立以來之案卷整理完畢，新卷已有妥善管理方法，方可着手整理北京政府時代之案卷，俾免影響新卷之管理。第三法同時進行，較上二法為妥善，因

其區別重要與普通。不重要案卷，即不加整理，亦無不可。重要案卷，則不問其爲新抑舊均加整理。人力財力可節省不少，而整理亦易見成效。若南京政府成立以來之案卷，有承自或牽連北京政府時代之案卷者，均可整理在一起，如此調閱者對一案不必向二處調閱，不致有疏忽與遺漏，一案之數十年嬗變情形，當可一目了然，極易得一系統之材料，既區別重要與普通，重要者必有關文獻，宜加度藏。雖度藏器具價值略昂，亦宜置備。其普通者，現時雖須調閱，稍久即失其時間性，故整理時宜與重要案卷，分別整理，度藏器具不必過昂，檢查索引亦不必過求完備，以節省人力財力。此在某機關人力財力不充裕，而北京政府時代之案卷調閱機會頗多，則採用同時整理方法，較易見效。惟貴在主持得人，一方面確能區別案卷之重要，一方面又以採用整理方法之有條理，最低限度能保持原有之新卷管理狀況，絲毫不因整理工作而造成紛亂狀態。同時可視新卷管理之較忙或較閒，以增加或減少整理工作，工作範圍宜富有充分彈性，重要案卷中何項案卷宜先整理，當以是否爲目前急於需要而後定。此項辦法雖佳，惜主持人員與整理方法，均難得也。不論先整理北京政府時代之案卷，抑或先整理南京政府成立以來之案卷，抑或兩者同時整理，所採方法雖視某機關之特

殊而定，惟結果則兩者必須加以整理，不同者在時間而已。整理北京政府時代之案卷與南京政府成立以來之案卷之利益與必要，大致相同，可分下列四點：

一、節省經費 各機關在北平設立檔案保管處者，因節省經費關係，經行政院會議議決限二十四年內撤消，前已略述，惟因管理方法之不同，迄今多未能與新卷混合管理，故保留原有人員或另設人員負管理之責。如將此項案卷加以整理，俾得與新卷混合管理，則此項保管費即可節省。雖整理時需多一筆費用，惟一經整理完畢，則常年經費當為減小不少。再如南京政府成立以來之案卷，有若干機關採分部管理，一機關之案卷管理，分為若干部份，各自為政，管理方面，當然為不經濟，如能加以整理，工作採取以整個檔案管理工作中之各階段為分標準，在人員方面必可減少，而效率反為提高。而方法之不盡妥善，亦可妨礙效率，增加費用，故案卷之混合管理，當較分別管理費用上必為經濟。管理方法，如經改善，將重複工作取消，又使一項工作可兼數種功用，不僅效率增加，費用必可減少多多。

二、便利調閱——舊卷因無檢查索引分類不當，甚至不加分類，調閱專靠管理人員之記憶，一

且管理人員不在，調卷即發生困難，甚至不可能。如何可使檔案管理，成爲公開，不僅他人可以接收，平時亦因檢查工具之完善。除去管理人員，辦稿人員亦可檢查索引，檢得所欲調閱之案卷。圖書之所不同於檔案者，在圖書管理，因有確定系統方法爲準繩，任何管理人員均採用之，故圖書管理一向公開，弊病較少，不因管理人員之關係，而發生檢書之困難之情形。檔案則不然，檔案向爲世襲或師承制度，弊病最多，他人不易接手，檔案遂又成爲頑吏之要挾工具，長官莫之奈何，國民政府初告成立，各機關之管卷人員，初時未加選擇，甚多未嘗管理檔案者，對於案卷不多之時，管理方法雖不妥善，惟靠記憶尙可應付，及案卷較多，調閱即發生困難。又因其中能力較高者，把持一切，結果竟使檔案室內，能調卷者亦僅限於少數人。他人不能調卷之最大原因，在於分類之不當或不分類，及無檢查工具，北京政府時代之案卷固犯上述二病，南京政府成立以來案卷之弊病，亦不外乎此二者。行政院之檔案在未改革前，即犯此二病。一方既缺乏較完善之分類表，如大類分爲內政、財政、軍政、海軍、交通、外交、銓敘、振務、建設、報告計劃、教育、雜件、案件、黨務、印鑄、鐵道、訴願、實業、衛生、庚款、考試、僑務、司法、彈劾、蒙藏、統計等。既無分類標準，又無分類系統。而一方面歸卷時又不完全依照分類，結果

等於不分類，卽檔案室內人員亦不能依類調卷。同時又無檢查工具，卽檔案室內人員亦不知檔案室內有何項案卷。欲使其能擔任調卷之責，當然爲不可能。因調卷之職務，非由某人不能擔任，一旦某人缺席，檔案室不能調出卷宗，公務勢必停頓。行政院遂不得着手整理舊卷——卽南京政府成立以來之案卷。而開始改革之日爲二十五年二月一日，並規定用新法管理案卷自二十五年一月一日起。於是行政院二十五年前之案卷，統稱爲舊卷，實際仍有若干案卷尙未了結，稱之謂新卷亦可。整理舊卷之目的，在另行分類，編製索引。舊卷大多分類不當或竟無分類，故擬另製一分類表，將舊卷重行分類。此項分類工作，較之方歸檔文件之分類，爲易確定，因舊卷大多案已了結，卽未了結，案情亦多大白，性質易於確定，分類必能妥當。再每一分類表之編製，不能全靠理想，檔案範圍過大，難於分類，無論理想上如何完善之分類表，尙未實地施用，必不能作爲毫無缺點之分類表。分類表本身之完善，尤有待於實地施用時之逐漸改善，整理舊卷因一案之文件已多卽可知其案情之嬗變，分類之適用性，須能包括全案，倘一分類表能適用於舊案，則新卷必可適用。爲編製一完善分類表計，可先以舊卷作爲試驗之用。俟施用得當，方施用於新卷。則新卷之分類，必無困難，此爲整理

舊卷，在分類方面可收得之利益。分類在檔案管理中爲最困難之工作，又爲檔案管理之能否獲得改革之關鍵。如上述之文書檔案連鎖法之能否奏效，即在分類，專憑理想，必不能製成完善之分類表。藉整理舊卷，以製成完善之分類表，實爲一種兩便辦法。編目一事，亦頗困難，以標題檢卷，爲最理想之辦法，惟標題之選擇，須有標準，標準之確定，必待多次試驗，整理舊卷，卽屬試驗機會。舊卷調閱機會較少，而案情又大白，或了結，以全案作標題，必較易着手。行政院於改革新卷管理之前，先整理舊卷，憑三個月之經驗及試驗，製成一「標題製作標準」，其後管理新卷，卽採用之，變更甚少。此亦爲整理舊卷所得之利益，歸納而論整理舊卷在調閱方面，因分類之重行確定及索引之完備，可使檔案公開，任何人都能利用索引，調閱案卷。他方面由此而得完善之分類表及完備之索引模型，以施用於新卷之管理。

三、皮藏妥善——舊卷與新卷之皮藏器具大多不相同，北京政府時代之案卷，更因爲時已久及南遷關係，損壞者不少。其皮藏器具，多與現時採用者不同，管理方面，甚爲困難。爲求與南京政府成立以來之案卷混合管理起見，皮藏器具，如經濟許可，自可採用一律者。舊卷過多，保管不易，倘經

整理，區別重要與普通，重要者慎重保管，普通者或加以銷燬，或仍其舊。使重要者與新卷混合管理，亦所以謀度藏之妥善。

四、訓練人員——我國檔案管理，向爲世襲及師承制度，並無系統方法，其所謂經驗，亦祕不宣告，舊日卷房素有把持風習，舊日檔案亦有相沿成習之方法，管卷人員雖祕不告人，然能應付調卷，故能造成一種勢力。國民政府成立，各機關多未僱用原有管卷人員，故舊日方法，大多失傳。十多年來各機關之檔案管理，未能創造新法，而舊有方法，又遭失傳，故檔案管理在今日成爲一嚴重問題，調卷上發生困難，各機關近年來，深感檔案管理，如不改善，時日愈久，困難愈多，故各着手調查，試驗。以前創造新法，雖各稍有成效，然澈底之改善，尙待時日。改革最感困難者爲人員，舊有人員，既不適用，新招人員亦不能勝任。我國無檔案學校，而檔案管理又無有系統之科學方法。管卷人員，不僅須遵守所定辦法，努力做去，尙須隨時改革所定方法，創造新法。此項人員須有較高能力，方可勝任。此項人員之培養，最好利用整理舊卷之機會。一方面固可如上述之製成完善分類表及檢查索引之模型，另一方面可使向無管卷經驗而能力較高並富有創造性之人員，獲得管卷之經驗，及明瞭檔

案管理之內容。如以每日歸檔文件，另由無管卷經驗之人員處理，必無從措手，而此項歸檔文件，調閱機會甚多，管理不得其法，勢必調閱困難，影響公務之推行。對於無管卷經驗之人員，如使之整理舊卷，數月以後，其管卷能力，必勝於一向能力薄弱以積有經驗之管卷人員。

上述四點，固不足盡整理舊卷之利益，然大致如此。一方面固為整理舊卷所能獲得利益，同時亦足說明舊卷須加整理之必要理由。換言之，舊卷不加整理，不僅影響於舊卷之調閱及皮藏，且使新卷亦不得澈底之改善。

第二節 禁烟總會整理舊卷之經過

禁烟總會接管案卷，原係重慶行營移交，查內分前三省剿匪總司令部南昌行營武昌行營三時期。中經數易，管理方法，均未連貫。而移交清冊上並未分別類目，案名復不確當。例如「各省市查復卷」「奉行章則及請示卷」等案名意義含糊。又如「豫北毒品彌漫卷」「批仰送呈主管機關卷」等案名又不甚切實。他如「查明准予銷案之文件卷」「軍法處送會案件卷」等案名則

僅表示辦理情形而已，甚至卷夾內之文件，與卷夾面上之案名，不相符合。有一案擱數處者，有時來文與復文，來文與簽呈，正件與附件，亦不在同一卷夾之內。調卷者既不能利用索引，檢取案卷，復因移交清冊之不足憑信，究有何種案卷，亦不敢置答。是以調閱匪易，卻無把握。處理文件，時感困難。欲求推進行政效率，似非從新加以整理不可。

（甲）整理方法與整理結果

（一）拆糊工作 公文紙之統一，中央雖經迭令照式辦理，而奉行者尚不為多。尤以邊遠省份為甚。行營所辦理之禁烟事宜，地域廣及十省市。時間延長四五年之久，所收各機關各部隊各地人民之來文，大小既不一致，紙質又復大相懸殊。加以簽呈及批辦之紙張，更形紊亂。前時管卷者並無一定方法處理。來文與復文，來文與簽呈，正件與附件，拆散在數處。不屬於一案之文件，則又釘在一起。更因卷夾之不堅實，損及卷夾內之文件，紙張破碎，字跡不易認別。是以第一步整理方法，卽一拆開。幸前此用機釘釘成者佔多數，拆開雖費手腳，而較漿糊貼成者尚易着手。紙張破碎者，襯以白紙，務使原來之字跡清楚可觀。各部會案卷裱糊者，僅財政部一部，案卷固極整齊，便於翻閱，歷久

而紙張完好，字跡不致模糊難認。惟財力與人力浪費過大。此次因紙張破裂過甚。倘不襯以白紙，不
僅字跡模糊難認，亦無法裝釘。惟不整理之檔案，不在調閱之列。故未加襯紙，以省人力與財力。此項
工作，費時最多，佔全時間五分之三。

(二)分類 原擬之分類表，因事實上之需要，略加增益。初時僅分大類，後再以案名為根據，
區分小類，另立小類名目，案名之訂立，務期明顯而包括全案。每定一案名，先將全文閱畢。經過一番
思索，方行決定。若未見來文，如復文因密件而不摘由或摘由含糊全文僅為呈悉此令者。當然無從
明瞭案情，則必待檢得來文後，始加類別。大類共為十四類(1)法規(2)組織(3)人事(4)經費
(5)報告(6)會議(7)計劃條陳(8)禁種(9)禁吸(10)禁運(11)禁售(12)禁毒(13)宣傳及
紀念(14)雜件。法規先將通行法規提出，然後依據類別第二級(以各省市名為類別)分配各省
市單行法規。組織類現時案卷不多，故大類下未區分小類。人事類分三小類為(1)任免(2)控訴
(3)獎懲。又因控訴類彙卷最多，再以法規類第二級類別作為第三級類別。其他類別均因卷數不
多，未區分小類。每案為一卷，每卷有一卷號。以分類號加卷號，即為檔號。檔號全採阿拉伯字，中間用

橫線隔開。例如北平市烈性毒品戒除所暫行規則之檔號爲 $\frac{1-33}{1}$ ，分子之1，表示法規， $\frac{1-33}{1}$ 表示法規類之北平法規類。分母1表示卷號。 $\frac{1-33}{1}$ 表示法規類北平市法規類下之第一卷，亦即北平市烈性毒品戒除所暫行規則之代表符號，此表之好處。即在便於記憶。因大類十四，而小類僅有二種：一爲以省市作成之類別，一爲考銓制度之自然程序，類目雖不多，而隨時均可擴充。每類名之意義，尤極明瞭。符號簡單，記憶與排列，均無困難。

(三) 歸卷 歸卷方法第一步分類時先將屬於一大類者之文件，用一卷夾或數卷夾，暫時皮藏。如一案牽及二類者，則歸入重要一類。如二類重要相等者。則從前一類，例如一案兼法規經費兩類者。則分入法規類。第二步，俟全部文件分類畢，再將一大類之文件取出，爲之區分小類。例如法規類取出通行法規後，即將某省之單行法規，依據省號分別用一卷夾或數卷夾皮藏。人事類分三級，故先分任免控訴獎懲三大類後再分省別。第三步再以一小類中之文件，屬於一案者，分別皮藏。第四步凡在一卷夾內之文件，均屬一案者，視其行文日期，作爲先後排列。如來文復文未釘在一起者，則以收發文號爲根據檢出。缺收發文號。以事由爲根據。同時以簽呈上所批准之辦法，檢覓復文，

附件釘於文後。來文復文簽呈附件之程序爲(a)簽呈因簽註意見原應在擬辦欄內，而簽呈紙較來文紙爲小，故附貼於來文紙旁，以不遮沒案由爲原則。(b)來文(c)復文來文與復文裝釘次序，各機關不一律，惟如以案情之線索論，似以來文在前爲便利也。(d)附件屬於來文者，附於來文後，屬於復文者，附於復文後，過大者，另行皮藏，另編一號碼。

(四)索引 檔案索引種類頗多，卡片制與簿籍制之利弊，尙無定論。惟整理舊卷與管理新卷不同，蓋舊卷有固定性，活頁簿籍目錄，較爲適用。其格式爲(a)類別指引處在頁邊之上端，如字典式，翻閱極便。(b)卷號(c)案名(d)原屬機關，因此項案卷係三省剿匪總部南昌行營武昌行營三處禁烟案卷合併而成。(e)件數指正件數，簽呈等零雜件不計。(f)附件種類及件數。(g)附件號數此欄備附件過大需另行編號皮藏之用。(h)備考逐案依類別登載於此活頁簿上。一方可作檢卷之用，一方亦卽爲此項案卷之清冊。原爲二六九宗，整理後成爲五百五十六卷，中以不理檔案，每省爲一卷，故不止五百五十六案，估計約在七百案以上。

(五)皮藏 此次改革，卷夾仍用普通一般機關採用者，卷櫥仍用皮藏此項案卷之櫥。蓋以

舊卷調閱次數較少，歷史價值亦不多，是以對於卷夾卷櫥率用舊法，以節省財力。惟此項卷夾爲過時代之產物，易致破碎，而此種卷櫥，調閱上極費時間，保管上殊欠安全。對於新卷，似應改革。

第三節 行政院整理舊卷之經過

各部會檔案管理調查既畢，繕具方案，需待實際試驗，以證實方案是否能推行無阻，及理論與事實是否能符合一致。爰於七月三十號呈請政院將舊卷撥出一部份，作試驗之用，旋經批准移付十八十九年教育部份檔案。此項工作開始於十月二日下午，至十一月四日上午整理完畢，中間共歷三十三日，除去星期及例假，實存二十八天。開始時實到五人，滕先生於十月七日參加工作，吳先生於十月十八日參加工作，因此項工作，爲研究實驗性質，故每有疑難，必考慮周詳，討論時間甚爲不少。工作先採一貫制，卽凡點收登記分類編目排架均由一人擔任，施行一星期，深覺於效率方面較爲低落，自第二週起，遂採用分工合作制，效率增加。計共整理二百九十三卷，各卷件數不等，最多達七十四件，少者僅佔一件，共計正件二千二百四十九件，附件四九一件。點收凡五次，第一次，十月

二日點收一一五卷，第二次，十月三日點收三十三卷，第三次，十月十五日點收九十七卷，第四次，十月二十九日點收十卷，第五次，十月三十日點收八卷。

整理舊卷之工作程序如左：

一、點收 視移付卷宗之多少，分爲一組或二組，每組二人，一人伴同移付人驗收，核對收發文號，發現遺漏或錯誤，隨時共同更正。如無疑問，即蓋「行政效率研究會」之長方章於劃紫鉛筆處，點收手續，至此方爲完畢。

二、登記 點收後之案卷，即行登記。登記項目爲：點收日期，整理號數，案由，原檔號，分類號，件數，附件數目，備註八項。點收日期一項，期可考覈工作進程之遲速，原檔號與分類號並列，以便調卷，即以原檔號前來調卷，亦可將卷檢出。

三、編目 每一案登記畢，即分發各人整理，先審查案由。一、視其能否包括全案，例如：「停止中央大學區制」一案，實不能包括全案，因案內有關三省教育廳長之任免，故案名現已改爲「停止試行大學區制及任命陳布雷沈尹默張翼廷爲冀熱浙三省教育廳長」。二、是否應歸入教育類，例

如東南日報社請補助津貼一案，似應歸入內政。因報紙之登記津貼，固屬於內政部警政司之職掌也。次繕寫卷目單，在此發生一問題；卷目單應如何繕寫，原來案卷之裝釘，不論案情發生之先後，發文必在收文之前，甚至收發日期亦前後顛倒，欲覓每件公文，尙在多至七十四件之案卷中。非至目眩頭暈不止；倘更進一步探索此案案情發生之經過，其中曲折變化，殆不可能。於繕寫卷目單時，依裝釘之次序繕寫，案目單之存在，失卻意義；依案情發生先後繕寫，則與裝釘次序不相符合。第一週繕寫卷目單，即依裝訂次序繕寫，第二週深覺此項工作之不合理，於是將案卷拆開，將其次序依案情經過排列，繕寫成卷目單，因之可成爲一案情之提要，意者，或有助於擬稿歟？惟原案各件黏裱牢固，拆開頗費時間。至於拆開之目的，期能樹立楷模，俾新卷不致再蹈覆轍，並非舊卷之必須改弦易轍也。再原案拆開整理後，不僅檢查文件便利，即形式上亦可整齊，便於保管不少。卡片共製兩種：分類卡每案一張，標題卡片，則每案視其需要而定，三四張不等。惟於數量方面，在可能範圍內儘量減少。卡片繕製辦法，見寫製卡片暫行辦法，不另贅。

四、裝釘 第一週先繕寫卷目單，後裝釘。第二週起，則拆開整理後，方繕寫卷目單，然後裝釘。所

接收之卷宗，既已分別裝釘成冊，乃共同將書寫已就之卡片，分別施以檢查，且加以糾正。標題卡片按陳果夫五筆檢字法排列，分類卡片按預擬之分類表排列，各寫指引卡片多張，因是，原來之分類表頗多修改及增加之處。

五、排架 按分類卡片之次序，分別裝入藏卷櫥中，同時插入類目指引卡片，於抽屜外嵌入類名片。排列既畢，按分類表編號於卷宗之上，更逐件書寫案由於卷標之上。分類卡片之號數與卷宗之號數相符，各書於片之左上角，復對照分類卡片依次書寫號數於標題卡片之上。排列分類卡片時，發現有許多卷宗之案由，其關係涉及二類以上者，因按其主要性質歸入一類中，另寫參見片，歸入其他類別中，卷宗之號數書寫於卡片下端，以示與主要片有別。又於編寫標題卡片之號數時，多發現標題有未盡妥洽或不完備者，均抽出另寫或補寫之。

第四節 蘭溪縣政府整理舊卷之經過

蘭溪縣政府之檔案管理在未改革前有二種缺點與整理之經過，該縣縣長胡長清曾云：「蘭

溪縣政府過去檔案的管理，並非採用科學方法，全靠管卷人員之記憶，這有二種缺點，第一因為管卷人員與檔案關係過於密切，所以不能隨便更換，否則新來人員必無法應付，其次因管卷人員之記憶力有限，檔案增多之後，難免遺忘失漏之缺陷。自二十二年九月改制以來，一因改局設科，一因推行新制，檔案激增，過去管理殊難適用，因實行新法管理，惟以積存舊卷太多，不能同時把它整理好，乃採循序漸進的策略，逐科進行整理，即將全府檔案按照它的性質，分爲總類，民政類，財政類，公安類，建設類，教育類及土地類等七類，即以○○○代表總類，祕書室文件屬之一○○代表民政類，民政科文件屬之二○○代表財政類，財政科文件屬之三○○代表公安類，公安科文件屬之四○○代表建設類，建設科文件屬之五○○代表教育類，教育科文件屬之六○○代表土地類，土地科文件屬之，並先將較爲繁雜之教育類檔案，加以整理，閱時三月始告竣事。」

（胡長清：整理教育部份檔案的嘗試）

蘭溪縣政府之整理方法，胡氏在報告中詳加說明「關於分類者，將已經用過的號碼列出，並將採用過的一律刪去，仿倣杜威十進分類法編製而成，儘可隨檔案之多寡與環境情形，隨時將號

碼加以增刪，一件公文包含二種以上事件，擇其要者歸類，所有案卷完全歸在一塊，在查核較為便利，檔案多的時候，不可歸類太攙統，檔案少的时候，就不太分仔細，檔案又不能完全以內容性質為分類，須看某事件之主要目的如何，關於編目者，在開始整理的時候，因為老卷的目錄找到，而找不到該卷之卷宗，所以主張把一件事情的卷，前前後後處理的經過情形逐一摘錄出來，預備年久之後，雖然失去卷案，也好知道該事辦理之大概，不料編到細目工夫花去很多，實際上仍是無人利用細目，所以以後我們整理其他各科時，就不再多列細目了。至於案件的時間也很重要，不可不著錄，如案件延長到一年二年時，以其發軔之時著錄，茲繕一編目如下：

	啓	明初小
		呈請立案卷 23. 9. 17.

處理檔案單有分類目錄，尙不能稱爲完善，因爲各人的觀念不同，分類勢難一致，所以非編製索引去補救不可，至應編製之索引有下列二種，一爲來文機關索引，來文機關索引編製起來，可以知道某機關來文之整個情形，如各學校的來文，以分類處理，勢必將所有文件散佈開去，過去的教育局檔案，大都是以學校爲單位，每一校立卷宗，過了相當時期，或局長調任之後，又另起爐灶，這樣我們感覺到文件少的學校，固很方便，若中心小學之類，就覺卷宗太多了。而欲查某一通令事件之卷，要逐一查考，手續殊繁，容易忽略，所以要改爲分類處理，於習慣上爲查檢方便起見，要做來文機關索引，但來文太多的機關，則不必編製，因爲文件多，檢查就失掉效用，反而犧牲許多手續，如教育廳之令文是，二爲標題索引，不管它機關的來文，或本機關的去文，祇以該事的主題做標題。上面二種索引依照首字之字典式排列。關於歸卷者歸卷，每事一卷，宗以事件爲單位，附件以附入原件爲原則。如過大不能裝藏卷宗者，標上原卷之卷碼，藏置卷架之高格，按該卷卷碼次序排列，卷自左而右，自上而下，其方式如下：

附件一	二	三	四
原卷 1	2	3	4
5	6	7	8
9	10	11	12
13	14	15	16
17	18	19	20
21	22	23	24

關於銷燬檔案者，人事日繁，卷宗逐日增加，年復一年，卷宗愈多，檢查愈麻煩。先分爲若干等級，由管卷列目呈請長官核辦，但必須要有取銷登記簿，以備日後查考，茲錄其式樣如下：

卷碼	發文者	卷由	藏卷年月	註銷年月	卷宗數量	取銷經手人	長官蓋章	備註

關於曬卷與裝釘者，某一案件了結時，凡與該事有關係的文件，均須搜集齊全裝釘成帙，一可免遺失，一可便查案人得知全案之真相。卷宗每年在暑天曝曬一次，以防濕爛。

第五節 舊卷整理之困難與改革方法

檔案無論爲供日常參考之用，抑爲歷史資料而保存，均必須管理得當。若管理已不得當，而欲求整理，必至事倍功半。法國革命時代之檔案，整理已百餘年，而已整理完成者，僅十之三四。故對於檔案管理，應特注重新卷之管理，今日之新卷，卽異日之舊卷，新卷管理得當，不僅日常調用方便，增加行政效率，且舊卷亦無須加以整理，德國移國立檔案館保存之舊卷，僅須登記，因新卷管理之得當，無須另行整理。以作者經驗，整理舊卷較管理新卷所費之時間及人力，當爲一倍至四倍。新卷管理者，指歸檔之文件自點收至度藏之各項階段，舊卷整理在上列各項階段中，多二種工作，一爲拆散與裱糊工作，二爲彙集工作。此二項工作，費時費力最多。作者整理禁烟總會行營移交之舊卷，對於此二項工作之方法，於本章第三節中已詳加說明。舊卷必待完畢上二項工作，方可與歸檔之文件，同列而視。如某機關成立已十年，向由十人管理檔案，如今日欲整理舊卷，則至少須另增加十人。有十年之時間，方可完畢。此尙言舊有人員之能力與工作效率，至少在一倍以下，而十年以後之舊

卷，必不致較今日之舊卷爲少。作者以爲新卷必須即用新法管理，終以異日不須另行整理爲原則，而舊卷卽日加以整理，並於最短期間完畢，目前各機關整理舊卷之困難，約有三點。

一、人員——檔案管理至今日而爲嚴重之問題，所有案卷，必須加以整理，則原有管理人員當然不應再令其擔任此項工作。一由於能力之不足，因原有人員多未經考試，往往絕無能力，文墨不通，不能令其辦稿錄稿，故以檔案室爲安置之處，若輩又以有靠山在，對於工作亦漫不經心。其稍有能力者又以檔案爲把挾之工具，而管理方法未必妥善。作者以爲整理舊卷之人員，擬用考試方法，拔取有能力之青年，有圖書學識及經驗，及頭腦清楚者，加以訓練。先令其往各機關調查檔案管理之實際情形，或擇一二管理方法較佳之機關，實習相當時日，卽調回本機關，假以時日，令其分析調查所得之材料。研究其利弊，並編製整理方案，開會討論後卽擇舊卷調閱機會較少者，作試驗之用。如有成就，再行推廣。舊卷管理已畢，卽可令其管理新卷，因整理舊卷所得之經驗，以之管理新卷必事半功倍也。

二、經費——各機關之檔案管理，向無獨立預算。整理舊卷，在在需款，如添置卷夾卷櫥等。而十

年之舊卷，即需十年之費用。而舊卷中之裱糊等工作所消耗者，爲管理新卷中所無。作者以爲整理舊卷時，即可判別案之保存年限，可分三種情形，一爲檔案之有歷史價值，擬永久保存者，可另行度藏之，用理想檔案管理法中之卷夾卷櫥等，編製詳細目錄，二爲未逾保存年限之檔案，而有參考之必要者，編製詳細目錄，度藏器具仍用原有者，卷夾如必要可另換新式之度藏日常檔案者。三爲已逾保存年限之檔案而無調閱之機會者，可經過審查，編製一簡單目錄後，即可銷燬之。整理舊卷若如此辦理，必可節省不少經費。

三、步驟——舊卷數量頗多，全部一時整理不及。當視其檔案之價值及參考需要而定。首先應於某部份着手，各機關至不一律。行政院首先加以整理者爲教育部份檔案，因該部份檔案數量較少。蘭溪縣政府所首先整理者，亦爲教育部份之檔案，理由則爲教育部份之檔案在地方行政中頗重要而卻繁多。實業部首先整理爲人事部份及法規部份檔案。並爲實現人各一案起見，以一人爲一案，將所有關於此人之文件，如多人僅有一份，則又各抄一份存於每卷中，費時頗多。內政部整理北京政府時代之舊卷，則未加選擇。行政院後以舊卷固亟待整理，新卷管理之改善，亦刻不容緩。於

是調整整理舊卷之人員，接管新卷。新卷用新法管理，遇有前案者，則將舊卷調出，一同整理，仍爲一卷。此法之利益有三。（一）新卷之調閱機會多，以新卷爲主體，效用易見，並可增加公務上之效率。（二）舊卷不另行整理，可隨同整理於不知不覺之中。（三）凡舊卷無續來之文件者，必其案已結束或無參考之價值，調閱之機會極少，故不必亟加整理。整理舊卷之步驟，當以此法爲佳。惟舊卷太紊亂者，一時整理不及，必影響於新卷之管理工作，故人員必多，卻必有經驗。並須設法調濟，視新卷之管理工作情形，支配舊卷整理之範圍。

第十章 行政參考資料

第一節 行政參考資料之功用

行政與政治二字，應有判別，政治者指政策政略及立國之根本原則，行政僅指達到某種政策或政略之手段，政治不良，需待革命，行政不良，惟在改革。革命之成功，或可求諸於數年之間，而行政之改革，爲時必較久，成效必難見。例如行政機構與運用的改革，並非一紙命令可致。美國在二十世紀初葉，即圖中央行政刷新從預算制度着手，不知消耗若干專門家之心血，歷十數年之研究，方底於成。至若英倫文官制度之確立，開始於十八世紀，歷一世紀之久，始有基礎。二十世紀之政治爲行政，是以行政改革之呼聲，風起雲湧。然則行政改革，究擬從何處着手？行政改革，既不能用革命手段，純憑一腔熱血從事。必需根據現實情況並明瞭過去之演變，方能作精密之計劃。因此行政改革，能

否獲得效果，真確切實之參考資料，實爲成敗之重要關鍵，故於着手行政改革之際，行政參考資料之搜集及運用，實有研究之必要。

「行政計劃，今昔不同，昔日可草成於幕僚之手，憑直覺可畢其事，今日非經專門家之研究，加以實地調查及試驗不辦。」甘乃光先生曾論此事甚詳，其言曰「行政機關重要任務之一爲決定政策，編製計劃，然此必須有真確豐富之材料爲其比較審擇之張本，否則所成就者祇有空洞之原則，簡陋之方案，根據薄弱，易陷於錯誤。以土地行政論，戶籍之調查，田畝之測量，分配狀態之調查，不有相當成績，而高談計口授田，或任何種之土地制度之實施，不過等於紙上談兵而已。我國地廣人稠，國際與社會情形日益復雜，斷不能祇靠如從前之幕僚及新式謀士一二人直覺之推測，以爲決計定策之用。應運用有組織的人員，以爲之助，近代行政與從前有根本不同之觀念，從前行政祇爲應付人事上之糾紛，故有幕僚式之人物，自可勝任，近代行政業務，不特繁重，而卻甚爲專門，故應運用組織的力量以爲決計定策之用，故材料是尙。如缺乏豐富之行政參考材料，或有材料而無客觀之真確性者，則政令佈施，實難免閉門造車之譏。卽以應付普通行政問題論，亦須有豐富確切之材料

爲根據。例如各機關之年度計劃，最少須明瞭本機關之人力財力及所指揮監督之下級機關之人力財力，而後所製之計劃方可實施。斷非一二謀士，閉戶空想所能爲力。近年各種法規之製定，非不根據實際狀況，惜其所根據者非普通之材料，如以省制論，中國各省年中收入有超出一萬萬元者，有不過數百萬元者，以同一省制，安能望其運用上可收同一之效果，故客觀狀況之明瞭，即充分確切材料之收集與應用，其重要可不言而喻。抑有進者，我國近年政治制度法規，有採自外國者。但多不能實施，或實施而無效。其中一大理由，實以新制度法規所產生之背境不同，其運用與應用。大有賴於材料蒐集。材料缺乏，則縱有良好之制度亦無從用之。舉司法爲例，今日之檢案審判與往代之一言判獄有別。一讞之定，所需之材料不少，大之如人事登記，以確定身分，土地登記以確定地權，小之如指紋圖印以辨別個人，法醫檢驗之記錄以辨別死傷之狀況，司法（以至警察）制度如無此種材料，或有而不完善，則焉能望其運用臻於預期之效果。欲使行政進於科學化，行政組織之運用，人員之任用與管理，財務之整理固須合於科學管理，行政所需之參考資料其蒐集、整理與保管，亦當以科學方法科學工具爲依據，然後可供行政之應用。」（甘乃光：行政參考材料導論）由上所

述，行政參考資料之作用，當有二項，演釋之約如：

(一) 完全與確實，吾國幅員遼闊，甲地之情形與乙地之情形，絕不相同，各地財力人力，又復相差甚鉅。定計決策，須審慮周詳，如不察各地情形之異同，驟定計劃，結果必徒勞無益。上級機關對於下級機關或民衆之請求或遵辦事項，絕不能純憑報告，即作爲定論。當顧及其所報告之是否可信，又必博採羣問，廣事增求意見，一以窺該事之真相，究若何所考慮以後促進之方法，又當如何？或者爲行政上之參考計。曷不調閱案卷？實則辦理公務時，檔案固可爲政令之根據，惟未足盡信，下級機關對上級機關之報告，有時爲圖功卸責起見，每虛事鋪張，或藉文字上之技術，混淆事實之真相。上級機關稍涉疏忽，亦可隨之而造成錯誤。如能在辦理時不盡賴正式報告，旁採報紙之記載，或其他足供參考之資料，兩相對證，對於事實之真相，必更可瞭然。往昔訪察民情，爲行政上之美稱。而今如爲時間地域所限，不能親往調查，則虛心接納檔案以外之參考資料，未始不爲一種補救辦法。嘗聞歐美各國元首必博覽報紙，實行民主政治之國家，報紙在政治上必佔相當地位，人民對於政府之印象如何，不難於字裏行間玩味得之，亦足爲施政之準繩。報紙而外，各項資料，凡足以窺政令措

施之結果，固不足以補檔案之不足。檔案固為辦理公務之根據資料，惟以其他資料補充之，當更可盡其功能。

(二)學術化，現代行政漸趨於專門化，亦即學術化。行政之是否良善，由於行政官吏之品格者半，由於行政官吏之能力者亦半。行政上之不當或違法處分，造成之原因或由於行政官吏之故意行為，亦或由於過失行為。姑意行為源於行政官吏之品格，過失行為則全在行政官吏之能力。方今行政日趨專門化，學術化，行政官吏之能力，較之品性尤為重要。行政官吏之品性，近日已有各種防止方法。至於行政官吏之能力，則厲行考試制度，以拔取具有擔任此項職務之能力者。惟學術日有進步，行政官吏之能力，又須隨時謀進步。故行政機關對於其服務人員，職務上須參考之行政參考資料，宜先事準備，無蹈臨渴掘井之譏，同時勸勉行政官吏對於其所擔任之工作，宜力求其完美，毋以少許經驗自滿，當以專門學術補充經驗之不足。行政參考資料，又可使行政官吏之見解，不為錯誤之經驗所困。對於其執行職務所需技能，時在進展，行政效率，無形增加不少。

在昔半部論語可治天下，今則各項職務，俱有賴各項專門人才，專門人才又需時刻求進步，深

求新學理，方不致故步自封。而定計決策，更有賴於真確之資料以爲根據。是以行政參考資料在行政機關中，漸趨重要地位。圖書館之設置，亦漸增多。惜大多不甚重視，或不知善爲利用。近以事實上之需要，亦漸知加以改良，以應需要，倘能發揮其效能，擴充其範圍，則行政參考資料之兩大功用：完全與真確及學術化，庶得以實現。

第二節 行政參考資料之種類

行政參考資料之範圍甚廣，不僅限於檔案圖書，舉凡任何物件，足供施政上之參考者，均得目爲行政參考資料。我國行政機關或不知行政參考資料之重要，或知之，而常慮其太少，不敷應用。實則行政參考資料之完全與否，需視蒐集之時間毅力與方法。如專以書本或見於文字之有系統材料，方在蒐集之列，則此項現成材料，在我國尚不爲多，蒐集者之目光，似應擴充其範圍於書本以外。則行政參考資料既能豐富，必大有裨益於行政措施。甘乃光先生以爲一般行政機關之參考資料，就其內容，可別爲四種：

(1) 經費預算決算（經常費與臨時費在各種行政上之分配額）及各種會計上冊表營業機關之營業報告等。

(2) 檔案：包含公文、統計、機關之報告、專人調查之報告、通訊、談話錄等。

(3) 人物：包含行政人員登記、專門家登記等。

(4) 圖書：包含普通圖書、雜誌、報章、剪報等。

所謂行政參考資料之範圍，大約如是，書本僅佔極小一部份。餘者均需另行蒐集。個人認為實物之物品，有時亦可作為行政參考資料之一種，例如實業行政機關，必需蒐集農作物之標本，以為改良農業之根據，標準商業樣品，以為檢定商品之準備。此項實物之蒐集與使用，目的亦在供行政上之參考，蓋以文字或圖畫均不足說明該實物之性質形狀，必需有雛型實物，作為標本，體念方能真切。故廣義之行政參考資料，範圍甚大，而該項物件，是否為行政參考資料之一種，亦無一定。要視其所掌職之行政上，有無參考之價值。在農業行政機關，則農作物之標本，需蒐集之，得視為行政參考資料之一種，如在他項與農業無關之行政機關，則非必要，亦不得視為行政參考資料之一種。

行政參考資料之分類標準有五個，結果差異頗大。各項分類標準，各有其優劣，當依各項特殊之需要而定，以適合其需要為界限。除下列五個分類標準外，如有他項需要發生，亦可產生一另外之分類標準。

(1) 以行政參考資料適用之範圍作分類標準者，則有專門資料與一般資料二種。專門資料，為該行政機關在其本身職掌上之行政措置，所必須參考之資料，一般資料則泛指一般政治實況，經濟調查，社會情形，文化程度，甚或達及國外，於行政上足以發生直接或間接之影響者。各項專門資料，如在行政機關而論，則其職權所及之事，有參考之價值者，無論其為實物或文件，皆包括在內。內政部之行政參考資料為內政，分析之，又可分為民政、警政、土地、水利、禮俗等。如再細分，當如下表：

I 民政

(a) 釐訂地方行政制度

1. 省行政制度

2. 縣行政制度

3. 市行政制度

4. 行政督察專員制度

(b) 整飭吏治

1. 地方高級行政人員之任用

2. 縣長之任用

3. 縣長考試與檢定

4. 縣長考績與獎懲

5. 縣行政人員之任用

6. 地方行政人員之訓練

(c) 行政區域

1. 省市縣治之增設

2. 疆界之整理

3. 地名之釐定
4. 治所之移駐
5. 土司之改革
6. 志書之興修

(d) 國籍

1. 國籍之取得
2. 國籍之回復
3. 國籍之喪失
4. 國籍證明書之頒發
5. 國籍限制之解除

(e) 地方行政

1. 地方自治之規劃

2. 自治制度之釐定
3. 自治區域之劃分
4. 自治經費之籌劃
5. 自治人才之訓練
6. 縣組織之完成
7. 市自治之進行
8. 地方自治與保甲之調整

(f) 戶籍行政

(g) 國民勞役

1. 勞役工作審查委員會之組織
2. 各地勞役工作之審核

(h) 救濟行政

1. 救濟法規之制定

2. 各省市救濟事業之概況

(i) 糧食行政

1. 糧食法規之制定

2. 推進糧食行政之概況

3. 倉儲法規之制定

4. 各地方倉儲推進之概況

II 警政

(a) 警察機關之編制

(b) 警察經費之籌支

(c) 警察人員之任用與待遇

(d) 女子警察之採用

(e) 警察教育及訓練

(f) 辦理外事警察情形

(g) 著作物註冊

(h) 出版物檢查及登記

1. 出版法令之制定及修訂

2. 圖書審查

3. 新聞紙雜誌登記

4. 出版品之查禁

(i) 保甲制度之推行

(j) 人民團體之管理

(k) 保安行政之實施

III 地政

第十章 行政參考資料

(9) 擬訂地政法規

1. 土地法施行法
2. 土地法書表簿冊格式
3. 其他地政法規

(b) 組織地政機關

1. 中央地政機關之籌備及現況
2. 釐整地方地政機關
3. 地方地政機關之現況

(c) 訓練地政人員

1. 中央關於地政人員之訓練
2. 地方關於地政人員之訓練

(d) 土地測量之策進

1. 中央關於土地測量之規劃

2. 各省市辦理土地測量之進度

(e) 土地登記之推行

1. 各省市地價之評估

2. 各省市土地稅率及實施概況

(f) 規劃土地使用

1. 中央關於土地使用之規劃

2. 各省市關於土地使用之設施

(g) 審核土地征收

(h) 召集地政會議

(i) 審查水陸地圖

IV 禮俗

(a) 禮制

1. 婚喪各禮編訂之經過
2. 祭禮之制定

(b) 樂典

(c) 服制

(d) 監製黨國旗

(e) 推行國曆

(f) 取締不良風俗

1. 取締婦女纏足
2. 取締男女蓄辮
3. 取締蓄奴養婢
4. 取締各種迷信

(g) 褒揚獎勵及旌卹

1. 褒揚

2. 獎勵

3. 頒給勳章

4. 旌表先烈

5. 撫卹

(h) 宗教團體之監督

1. 監督法規之制定

2. 宗教團體之備案

3. 宗教團體之調查

(i) 寺廟僧道之管理

1. 寺廟之登記

2. 督飭寺廟興辦公益慈善事業

3. 幼年剃度之取締

4. 提倡僧道職業化

5. 督飭舉辦佛教教育

6. 寺廟糾紛之處理

7. 寺廟法令之解釋

(j) 先哲先烈祠廟財產之管理

1. 祠廟之清理及利用

2. 祠廟產糾紛之處理

3. 祠產法令之解釋

(k) 名勝古蹟古物之保管

1. 名勝古蹟之調查及保存

2. 古物之展覽及陳列

3. 古物南運

4. 調查出土古物

5. 取締古物出品

6. 保存樂器及釋藏經版

(1) 孔廟特殊壇廟及歷代陵墓之保護

1. 曲阜孔廟之修繕

2. 孔廟財產之調查及保管

3. 設置奉祀官府

4. 特殊壇廟之管理

5. 歷代陵墓之調查及管理

他如禁烟衛生振務，本為內政事項，今則另設機關職掌，禁烟歸軍事委員會禁烟總會秉承總

監辦理一切禁烟行政，衛生署振務委員會均直隸於行政院。故以內政部而論，搜集行政參考資料，對於此三項，不必視爲專門資料。其所應搜集之專門資料，已根據其職掌，分析如上，其他機關亦可仿此。專門資料有限定範圍，相當尺度，搜集時，如製就上述之表，則取捨當無困難，亦不致遺漏或見贅。一般資料既乏範圍，又缺尺度，搜集時之取捨較爲困難。爲度藏及管理上之便利起見，自不能不加選擇，選擇之標準約有下列三個：

(1) 與所搜集之專門資料有深切關係者。——學術本爲一整體，世事亦非可自然分爲若干領域，曰內政、曰外交、曰財政，原爲執行或研究上之便利，而劃分之若干部門，其中當然必有關係，如以內政而論，則研究上執行上，與外交財政等各部門，無不發生關係。然內政部有其主管事項，不能侵犯其他機關之主管事項。遇有牽涉其他機關職掌範圍內之事項者，必須會商辦理。平日爲養成眼光，不囿於一隅，對於一事物，能澈底明瞭，能從任何一觀點觀察並判斷一事物之性質。與主管範圍有關係之資料，亦應預爲搜集，俾免臨時不知措置。試以禁烟行政爲例，約略列舉一般資料與專門資料之應如何搜集。禁烟可分爲五大項，禁吸、禁運、禁售、禁種、禁毒，目下禁烟行政，由軍事委員會

委員長兼禁烟總監監督指揮，而由禁烟總會禁烟督察處分別秉承兼總監行使職權。禁烟總會掌理禁種禁吸禁毒，禁烟督察處掌理禁運禁售，而由軍法處及各行政機關輔助進行。禁烟總會之職掌如下，其應搜集之專門資料當以此項職掌為根據，對於各項職掌有關係之事項，則為一般資料分析如下：

一、關於禁烟禁毒之設計事項——關於各方之條陳及各行政機關之禁毒禁烟計劃，均為專門資料，普通行政計劃，亦可搜集，作為一般參考資料。因其他計劃中之事項，不無於禁烟禁毒發生關係。如禁毒禁烟，需賴軍警之檢查嚴密，改進軍警之緝獲能力，亦為達到禁烟禁毒目的之一種手段。而軍警之改革，受其益者不僅限於禁烟禁毒。故雖不屬於禁烟禁毒之範圍，而辦理禁政者不能忽視，有加以搜集作為一般資料之必要。

二、關於禁烟禁毒之督促檢舉考核事項——關於辦理禁政人員（如禁烟總會各省市禁烟委員會禁烟督察處等機關之工作人員）之督促檢舉考核事項，當然屬於專門資料，而各行政機關工作人員之禁烟事務之督促檢舉考核事項亦為專門資料，惟各行政機關工作人員之他項職

務之督促檢舉考核事項，亦有搜集之必要，作為一般資料之一種。例如地方警衛事項或教育事項之督促檢舉考核在在與禁政有關。

三、關於禁烟禁毒經費之籌劃稽核事項——禁烟禁毒經費，應列為專款，固為專門資料，惟禁烟禁毒經費，可牽動全部之決算。則普通經費資料，亦有加以蒐集之必要。此在仰賴禁烟罰款為補助之行政經費，尤關重要。此等資料為一般資料。

四、關於緝私及處理烟毒人犯案件之考查事項——非關烟毒之人犯，固與禁政無關。惟純為禁政而設之緝私機關考查事項，及一般緝私機關之禁烟考查事項，固為專門資料，而一般緝私機關一般考查事項，亦可視為一般資料，以為參考。

五、關於沒收烟毒犯財產處分支配之稽核事項——烟毒犯財產之處分支配，是否依照禁烟禁毒法，稽核事項，為專門資料。烟毒犯財產有時作地方慈善事業之經費。則對於該慈善事業之實際情形，亦有明瞭之必要。視為一般資料。

六、關於戒烟戒毒院所之設置撤廢設備及施戒手續之調查考核事項——上項為專門資料，

惟多數戒烟戒毒院所俱附設於普通醫院，普通醫院亦大多兼施戒烟戒毒。而烟毒犯施戒時亦易染病，故對於普通醫院及當地衛生事業概況，亦可預為蒐集，視為一般資料。

七、關於徵集全圖禁烟禁毒材料事項——除禁烟禁毒材料為專門資料必需加以蒐集外，其他修身材料亦可蒐集，視為一般資料。

八、關於編造禁烟禁毒統計及國聯禁烟會議西文年報及編製禁烟禁毒之國內外宣傳文字及圖表事項——上項為專門資料，其他國際情報及國際宣傳情形為一般資料。

上文即將禁烟禁毒之專門資料及一般資料約略分析，已可見一斑。行政機關中之專門資料最主要者，厥為檔案，而以他項資料，以為補充。除檔案外他項資料是否為專門或一般，則當視其性質，不必以物件之形狀為根據。蒐集一般資料之方法，當謀輔助專門資料之不足，故以專門資料為補充之根據。此項分類方法之利益有二：一可判別重要與不重要，專門資料皆為必需參考之資料，必為重要者。一般資料或者蒐集較易，或者非必需參考之資料，其缺乏重要性，當可想見。

(2) 以行政參考資料之形狀作分類標準者，有文件與實物二種。文件指檔案書報等，實物指

標本模型等。文件中之檔案爲任何機關中所必有之參考資料，其他文件則當視蒐集之毅力與方法，實物參考資料爲一般試驗機關所有，在此等機關中，實物參考資料或較文件參考資料爲重要。何種實物參考資料，本當根據其掌職，如禁烟機關則應蒐集各種毒品，作爲實物參考資料。實物參考資料漫無限制，惟有三條件不可不注意，第一必需與本機關執行之職務有直接之關係，何種機關應具備，如農業試驗機關中育蠶場，其蒐集之實物參考資料應限於蠶種及桑種等。其他農產物不必蒐集。實物參考資料之蒐集範圍，需較文件參考資料稍加限制，因文件之皮藏地位較省，管理較易，效用亦較廣。第二必需易於皮藏及管理。實物參考資料既不限於範圍，則若干經久易致損壞者，如無妥善方法保護，並能永久保存其原狀者，可不必蒐集。因實物參考資料重在形狀，不若文件殘破仍有參考之價值。再依第三條件審核其是否有必需參考之價值。實物參考資料經過此三項條件之限制，數量既少又多爲有保存之價值者，則其皮藏與管理雖較文件參考資料爲困難，亦應慎重保管，留待參考之用。實物與文件參考資料分類之價值，在分別參考資料之種類，而爲各別之管理。管理上自有便利之所在，爲此項分類法之優點。

(3) 以行政參考資料之重要與否爲分類之標準者，有重要參考資料與普通參考資料二種，重要參考資料大多爲專門資料及文件資料，因就本機關而論，則其職務上必需參考之資料當然較重要，再就一般而論，實物參考資料之蒐集，較文件參考資料，容易致力。故其重要性，當然減低。至於如何區分重要與不重要，討論宜詳，留待下章非常時期之檔案管理中特設一節討論。

(4) 以行政參考資料運用之範圍作分類標準者，有固定參考資料與活動參考資料。上述之各項參考資料俱爲固定參考資料。固定參考資料者以徵集長期預爲某項目標（其目標較爲寬泛，如內政機關之目標爲內政而非內政項下之任何一專題）而自作參考之資料，此在常時，可敷應用。所欲解決之問題，亦可稍待時日，或已有文件實物可作參考資料者。如遇非常時，或遇問題之解決頗費周折又極需專門技術而文件實物均不足供充分之參考時，則在固定參考資料外當求活動參考資料，以資完全。甘乃光先生之行政參考資料有一項爲人物，包含行政人員登記，專門家登記等，平時登記其履歷地址，俾應用時可通函徵求其意見或羅致之。則解決一問題時，既不囿於現存之資料，復能利用行政人員及專門家等之經驗學識，應付必更臻完善。行政院在行政院會議

外，有審查會，凡一案牽涉二行政機關職權以上者，均有審查會。先行召集該機關之主管人員，商討一切，以備提出行政院會議。主管人員對於主管事項，當然熟悉。行政重在實際，主管人員之意見，自不致流於空泛。凡案能經審查會審查，必較周密妥善，至於節省行政院會議之時間及精力，猶為餘事。此項會議就性質論，可作為活動參考資料之一種，因僅提供問題解決之意見或方案，本身並無表決之權。此項分類法之利益，在能擴大行政參考資料之範圍，不為文件實物所囿。行政需能應變，文件實物在時間上，有時已成過去，缺乏參考價值。文件實物又難免有贗品或不真確之處，需用活動參考資料補足之或修正之。

(5) 以行政參考資料運用之對象作分類標準者，有公開參考資料與秘密參考資料二種。某項行政措施施行之結果，難免不影響某人或某集團人之利益，故應保存秘密，俾免不致不能達到行政上之目的。故於調閱行政參考資料者，設有相當限制，或於某項行政參考資料，調閱者限於某項特定人，或為主管者，或經高級人員簽字證明某調閱員之資格，或其限制較寬，僅不許流傳於機關之外，至於公開參考資料，則限制甚寬，機關以內之任何人員俱可調閱，甚至漫無限制，即機關以

外之人員，經過相當手續，亦可調閱。我國行政尙未專門化與學術化，此後行政上之設施，賴專門家之指示供獻意見者甚多，而專門家不諳行政實況，在今日行政參考資料蒐集之困難，專門家亦不易有切實之意見。故行政參考資料在相當範圍內，自可公開，以促進行政與學術之打成一片。我國公文中密件太多，頗有若干不需保守祕密之文件，亦作爲密件，密件愈多，輕視密件之心理，愈益增加，浸至有必須保守祕密之文件，反不易保守其祕密。故作者主張密件限制之範圍宜嚴格，卽何者爲密件，何者可公開及其公開之程度，均需預定標準，遵照辦理。其詳已於皮藏一章討論。行政參考資料亦然。此項分類法之利益，一在重視密件，使不致流露，一在公開行政參考，便利學者專門家之研究。

行政參考資料之種類依上列五種分類標準共有十種。各有其分類之利益與根據，可互相爲用，以應各項需要。

本節已將行政參考資料之種類，詳加分析。行政參考資料中除檔案外，當以圖書報章爲重要。實物只限於試驗及展覽機關，可置不論，第三節論行政機關之圖書館。第四節論行政參考資料之

蒐集方法及行政參考資料之管理。

第三節 行政機關之圖書館

行政機關因備行政上之參考起見，於行政組織中有圖書館之設置。然在我國則其功用未顯，雖一般行政機關均照例有圖書館，主其中者，爲一辦事員，至多爲一科員，甚至錄事亦有。是否受過圖書館教育之訓練，勿問也。選擇書籍，亦漫無標準，以管理人員或閱讀者之興趣爲取捨，於行政上有參考價值之圖書，反不屑一顧。管理方法，更屬隨便，圖書之損壞與遺失，勢必不免。如此圖書館，尙不足以立於普通圖書館之間，而可作爲有特殊使命之行政機關圖書館乎？行政發揮參考資料在行政上之重要及價值，前已論之，其作用端賴行政機關之圖書館。故此後行政機關爲促進行政效率起見，對於圖書館，不當再視爲無足輕重之設置，而爲安置冗員之處所也。歐美各國均重視行政機關圖書館，美國有三百七十一所之多。而以國會圖書館稱雄於世界，迄至今日，藏書達三百七十七餘萬冊。我國遠溯周代卽有行政機關之圖書館，史記老子傳索隱曰：「按藏室史，乃周藏書室之史。」

也。柱下，因以爲名。』迄今至教育部民國二十四年度之調查，全國共有機關圖書館一百七十三館，比較去年約增半數，可想見其需要之迫切。（其中滬三七，京三六，浙二八，鄂一二，餘自七八館至一二館不等。）現代行政既日趨專門化與技術化，行政參考資料爲定計決策之根據，而度藏及管理行政參考資料之行政機關圖書館，在我國必日感需要，而促進改革實亦不容緩焉。

優良之行政機關圖書館當具備下列三個條件：一、權力，二、人員，三、經費，作者於行政一章中，主張檔案收發圖書公報集中於一處，蓋欲重視圖書，非使其有獨立之職權，不受無理干涉，不克奏功。若對外無直接訂置圖書之權，則添置一書，必須簽呈上級長官，不但缺乏行政效率，而行政參考資料之範圍，必不能擴大而足敷應用也。對內則必須具充足之人力，有統一之指揮，循一定之專則，以完備圖書管理上之分類編目等。此皆關於職權方面應注意之事。管理人員，如未經考試，似大多不合用。如組織方面能有改善，圖書館範圍擴大，中央院部主其事者，最好爲專家。美國國會圖書館歷任館長中如白克萊（John Berkly）、施彼福（A. R. Spofford）、卜得倫（Herbert Putman）三人皆知名之士。如分股辦事，則至少管理人員擔任一股之責者，需受過圖書教育。其他亦必略具

普通常識。此爲關於人員方面應加注意者，至若經費周連寬先生曾云「有宏才卓識之館長及館長之遠大計劃矣，若無充裕之經費，恐亦紙上談兵一篇空論而已。故對於圖書館館長除以相當地位及職權之外，又須於可能範圍內給以發展業務上所必需之金錢。今各院部圖書館中其能有獨立之經費及預算者，恐十不一二，官廳圖書館而無獨立之經費及預算，其弊有三：一、無法擬具整個圖書館業務上之推進計劃。二、官廳會計科或總務科之緩急每影響於業務之推行。三、總務科購置圖書館用品時，每耗費過額金錢，反得不到有效或標準之資料。例如圖書館正編就一大批新書，急待插架以應讀者之索借，惟舊有書架已不敷用，而新架購置又每被總務科擱置不辦，少者一擱數月，多者一擱數年，試問此時圖書館之行政效率何從談起？至於購置用品而不合標準之例更多，如卡片紙由一百四十磅改爲一百磅，木器本洋松而雜以杉木等，不勝枚舉。」周連寬行政效率一卷八期之官廳圖書館之研究）周連寬先生歷任行政機關圖書館長，對於經費一項，自必感到困難，其主張經費須獨立，爲不移之論。

行政機關之圖書館，不應任意闢一二室，是否實用則勿問，理宜有獨立建築。建築之條件及配

置，周連寬先生亦曾闡明之。將來官廳圖書館必須有一獨立建築，並且具備下列三個條件：（一）合用，即每設計一部份必以科學管理之效率為根據；（二）堅固，地基須堅固，材料以石磚為宜，木材則愈少愈妙；（三）美觀，以能使人精神快適及心思曠達為尚。以上三者不能兼有時，寧取合用與堅固。若二者亦不能兼顧時，則寧取合用。館內約分三部分，一為書庫，書庫宜三面與其他建築隔離，其隔離面積最好每邊有等於本庫一倍以上之空地，以備將來之發展，書庫建築應有避火裝置，庫內書架以鋼製為宜。二為閱覽室，官廳圖書館之閱覽室不宜太大，蓋圖書館之開放時間適為辦公時間，故每日除一二十人閱覽報紙雜誌及特種參考書之外，其能駐足讀書在一小時以上者，百不一二。三為辦公室，官廳圖書館辦公室地位，宜較閱覽室為大，蓋圖書出館較多，則出納編目等工作，自較繁忙，辦公室內必須有充分餘地，以便轉動搬移及多置臨時書架之用，此項建築，為費不多，而各機關每多未進行。迄今有獨立建築者尚不多。內政部藏書素富，前經周連寬先生主持管理方法最佳，惜本年十月不慎於火，焚去各貴志書甚多。該部現正在着手進行建築圖書館。其他行政機關宜以此為殷鑒。

圖書館之效用在圖書，故行政機關之圖書館，首先須注意圖書之完備。行政機關之性質，各不相同，內政部應具備者為內政方面之圖書，外交部則又宜偏重於外交方面圖書。書以能實用為貴，固不在其量之多寡也。內政部如度藏多量外交圖書，對於內政方面之圖書，反形缺乏，則仍無效用。故行政機關之選擇圖書，較之普通圖書館為困難，第一須注重專門化與實用。此在購置圖書經費不多之機關，尤宜注意。公務人員之知識水準較高，已具備充分之普通知識，故普通書籍不必用，專門書籍雖價格較高，亦應置備，以供參考。其選擇之範圍，最好根據本機關之職掌，或分為專門普通等類，依照本章二節各類選擇之。則選擇之結果，必可獲得行政機關圖書館之藏書，即應較普通圖書館多下列三種之專書，一、直接關於本機關職掌上可供參考之圖書，即前所謂專門資料，當然應彙集於一處，特別加以維護，並編專用目錄。二、官書，一般行政機關之出版頗多，定期者為公報，不定期者又有各種報告。在普通圖書館多不重視。因其不適宜於一般人之閱讀。送來或徵集之官書，未必全部有用，或其材料重複刊載，或與本機關無參考之價值。故須加以選擇。並另編一目錄。三、志書，志書所載均為地方情形，施政者亦有參考之價值，可另行管理之。

欲盡圖書之功用，當先有完備之索引，行政機關之圖書館，須具備各項索引，如分類目錄，檢字目錄等。此皆屬於普通圖書學內，可不贅。惟行政日在變化，參考資料亦應舍舊取新。報紙資料之應用，已詳上節。至於公報雜誌中資料之應用，當稍加說明。公報上之資料，重複者多，如中央法規一種，幾每機關之公報，均有登載。搜集者宜注意其特殊之資料。雜誌論文有價值足供參考者亦不多，宜加以選擇。保存之方法有二，一為將有用之資料取出，無用之資料拋棄。有用之資料或加裝釘，再分類皮藏之。一為將有用資料用紅筆作爲一符號，製一套分類卡片，甚或製檢字卡片。原物原封不動，依類排列，如東方雜誌則置於東方雜誌處。應用時先檢查卡片，知某期東方雜誌有此項資料，則再取某期東方雜誌，二法各有利弊。如僅留有用之資料，一方可節省皮藏地點與管理人員之精力。一方又可直接檢查資料。惟有用之資料，標準頗難確定，或現時認爲無用，過後變爲有用，欲待獲得，則已拋棄。而價值較高之雜誌，撕裂而拋棄之，亦覺可惜。製檢查卡片，弊在耗費人力及時間太多，佔地積亦廣。利在非管理人員，亦可利用卡片，獲得需用之資料，及日後發覺有用之資料，仍可隨時獲得。二法採用之前題，亦視機關性質而定，如機關職掌複雜管理人員又不多，則宜採用專事保存有用

資料，如機關性質單純，管理人員亦數分配，則製卡片以資檢查，為惟一良法。

行政機關圖書分類法，不可依照普通分類法，當依照根據其本機關職掌上之分類法。或與檔案分類法一致。檢查時尤為便利。

出納可分普通圖書之出納，與參考資料之出納，普通圖書如小說畫報手續可簡便，參考資料，限制宜嚴，因蒐集非易，調閱宜限於辦理該項事件之人員。

第四節 行政參考資料之蒐集與保管

檔案亦為行政參考資料之一種，惟檔案不必徵求，而除檔案外之行政參考資料，必須購置與徵求。行政參考資料愈豐富辦理公務更臻完善。行政參考資料之能否豐富，當視主管者之毅力，及蒐集方法與保管方法，如僅多方蒐集而未加以妥善之保存，則行政參考資料仍可散失，尤以剪報為甚。蒐集之方法，可分為三種，一為其他團體機關私人直接寄來者，此點又有一種情形，內政部有法定審核書籍之權，故每書局必將出版之新書，呈送二本。此項特權，非普通機關所可享受。其他機

關所不費代價獲得者，必爲宣傳文字或官報性質之資料。故所獲得之範圍甚小，有用之參考資料亦不及前者遠甚。二爲以代價購入者，目前各機關已有購置圖書之獨立預算，惟爲數不多，而所購置者，因無計劃，大多缺乏行政參考之價值。故有購置多量小說者，或以巨價購置國學書籍，此項書籍在其本身固有其不朽之價值，然閱讀之結果與行政參考資料之目的相遠，故不應購置。行政參考資料之範圍，應以分類表爲對象，逐年爲有計劃之購置，務以少數經費而獲實用之書。三爲徵求所得之行政參考資料。行政參考資料並不均需代價購置，各機關之職員錄處務規程，均爲有價值之行政參考資料，此等資料則賴陸續徵求之結果。如職員錄可每年徵求一次，俾得新編者以代替時效者。此外或尙可由報端或其他方面得知某機關近已推行某項新政，惟語焉不詳，則應函索其有關係之資料或派人前往調查，俾得其真相。上述之三種徵求方法，除第一種外，均需毅力，故求行政參考資料之完備，首在得人。

行政參考資料蒐集後，更須妥加保管，大致可視爲圖書。惟於借出條件，應略爲嚴格。祕案資料與普通資料亦應分別皮藏。普通資料任何人均可調閱。祕案資料則限於主辦該項案件之人員。

行政參考資料之需要，因僅恃檔案在行政之參考上尚有不足，故必賴其補助。因之在檔案上應註明有關之行政參考資料之分類號等。在行政參考資料上，亦應註明有關之檔號，以便互相對照。

參考書籍及雜誌論文

書籍

各機關

處務規程

周連寬

縣政府檔案管理

周連寬

縣政府文書處理

孔充程長源

縣政府檔案管理法

龍兆佛

廣西省府圖案整理方案

張銳殷菊亭

公文程式與保管

上海市公用局

行政

故宮博物院 文獻特刊

潛時智 文書處理之理論與實際

Public Record Office, Catalogue of the Library of the (1894-4907) Crooper, C. P.

Proposal for the Erection of a general Record Office (With plan) (1832).

Eney Clopaedia Britannica (1910), S. Y. Records.

Cinseppi, M. S. Guide to the Public Records (1923).

Henderson, G. C. Report on Archices in Europe (Adelaide 1915) Ireland, on the

History, and C. of the Public Records of by an friah Archioist (F. T. Gibut)

(1864).

Johnson, C, the Public Record Office (Helps for Students of History, 1918).

The Care of Documents (Helps for Students of History, 1919).

Mechanical Process of the History (Helps for Students, 1922).

- Munay, Reo. R. H. Guide to the Public Record Office Public Helps for Students of History 1919).
- Public Record Office, Guide to the Museum of the (1922).
- Scargill-Biad, S, R. Guide to the Public Records (1908).
- Introduction to the History of (Columbia University).
- Notes of Matuials for the History of Public Department (1922).
- Appendices E. F. G. 1846.
- History of the State Paper Office (1849).
- Report of Lords Committees on the Public Records (1719, 1826) (1877).
- Reports of the Select Committees (H. C.) on the Records Commission (1836).
- Report of the Select-Committee on the Public Records (1802).
- General Report of the Record Commission (1837).

- Report of the Deputy Keeper of the Public Records (England).
Reports of the Committee on Local Records (1902).
Reports of the Royal Commission on public Records (1912-19).
Public Record Office, Rules and Schedules (1913).
Reports of the Irish Record Commission (4810-29).
Reports of the Deputy Keeper of the Public Records (Ireland).
Man Isle of, See Report of Royal Commission on Public Records (1914).
Scotland, Proceedings of the Record Commissioners relating to (1803-9).
Jenkinson, Archive Administration.

雜誌論文

檔案序說 文華圖書專刊

內政部檔案室巡禮 蔡國銘 文華圖書專刊

研究檔案管理之對象與途徑 蔡國銘 文華圖書專刊

郵政總局檔案管理辦法述評 何魯成 行政效率

京市財政局檔案管理調查報告 何魯成 行政效率

公文登記 沈慕偉

整理檔案問題之意見 沈慕偉

檔案編製問題之檢討 邱祖銘

文書處理的研究 李樸生

文書檔案連鎖辦法之試驗 甘乃光

改革檔案芻議 何魯成

文書檔案連鎖辦法之討論 (通訊) 何魯成

英國整理檔案簡史 (附研究書目) 彭啓斯

行政院各部會檔案管理概況 | 蔡國銘

文書檔案連鎖試驗中公文用紙之改革 | 李達五

中文各機關公文處理狀況 | 張畏凡

縣政府的公文處理 | 李樸生

江寧自治實驗縣縣政府檔案室參觀記 | 蔡國銘

記內政部檔案管理員考試經過 | 李達五

文書處理幾種實例之商榷 | 張定華

文書檔案連鎖辦法之商榷 | 龍兆佛

對龍兆佛先生討論「文書檔案連鎖辦法的意見」之解釋 | 周連寬

財政部公文處理概況 | 張畏凡

檔案排列的幾種方法 | 蔡國銘

法國國立檔案學校沿革 | 蔣昆譯

內政部檔案管理調查報告 | 劉健 | 何魯成

檔案整理處的任務及其初步工作 | 滕固

現行檔案制度與其改善方策 | 張銳

整理檔案辦法 | 王文山

檔案管理與整理 | 孫澄方

檔案管理方案(一) | 趙學銘

檔案管理方案(二) | 吳崇廉

檔案管理方案(三) | 何魯成

對於案卷目錄卡編排的意見 | 吳崇廉

行政院檔案管理調查報告 | 劉健

內政部檔案管理調查報告 | 何魯成

外交部檔案管理調查報告 | 何魯成

財政部檔案管理調查報告 何魯成 唐駿

實業部檔案管理調查報告 王槃 趙學銘

教育部檔案管理調查報告 唐駿

交通部檔案管理調查報告 許可鈞 吳崇廉

鐵道部檔案管理調查報告 劉健 楊蔭清

海軍部檔案室概況 蔡國銘

軍政部總務廳檔案管理調查報告 王槃

軍政部兵工署檔案管理調查報告 王槃

蒙藏委員會檔案管理調查報告 許可鈞

僑務委員會檔案管理調查報告 吳崇廉

禁烟委員會檔案管理調查報告 趙學銘

振務委員會檔案管理調查報告 楊蔭清

全國經濟委員會檔案管理調查報告 劉健 吳崇廉

建設委員會檔案管理調查報告 楊蔭清 何魯成

市政府檔案管理調查報告 唐駿 許可鈞

郵政總局檔案管理調查報告 王槃 趙學銘

行政院及所屬各部會檔案整理處組織條例

行政院及所屬各部會檔案整理處辦事細則 滕固