



# 1950 年代臺灣事務管理改革下的 檔案管理人員培訓與制度建立

## Archivists' Training and Institution Establishing in General Management Reform During the 1950s

吳宇凡\*  
Yu-Fan Wu

### 【摘要 Abstract】

事務管理人員訓練委員會對於政府遷臺後，爾至《檔案法》頒布前之文書、檔案管理人員培養與制度規劃影響甚鉅，尤其所頒訂《事務管理規則》與手冊，對於行政院秘書處接任文書、檔案管理業務時，成為全國各機關作業依循之圭臬。本文為填補政府遷臺後檔案教育與制度發展脈絡，透過歷史分析法分析並爬梳 1950 年代行政院所推動事務管理人員訓練委員會，及其所制訂《事務管理規則》內容與歷程，以瞭解 1950 年代臺灣在面對檔案管理各項問題所欲開展之新制度與想法，從而構建政府遷臺後檔案管理人員教育發展之歷史。

The Committee of General Service Staff Training (GSST) had a great influence on archivists' training and institution establishing, from government relocation to Archives Act enactment. Especially, "General Service Rules" and "General Service Guideline" have been the standard of operation in all organs of the country when the Executive Yuan Secretariat took charge of the records and archives management business of Taiwan. This article is aimed to explore the context of archivists' training and institution establishing after the relocation of the ROC central government to Taiwan, and to analyze the content and formulation process of GSST, "General

---

\* 國立臺北科技大學文化事業發展系助理教授

Assistant Professor, Department of Cultural Vocation Development, National Taipei University of Technology

E-mail: wuyufan@ntut.edu.tw

Service Rules” and “General Service Guideline” through historical research in order to understand the decision of archives management and archivist training in Taiwan during the 1950s.

**關鍵詞 Keyword**

事務管理 檔案管理 培訓

General service ; Archives management ; Archivist training

## 壹、前言

1949 年 12 月，隨政府倉促遷臺的各級機關與人員，在裁撤、整合下打散了原本即不穩定的文書與管理架構與模式，加上原職司各機關文書檔案管理之人員，並未能完全隨政府遷臺，使得戰後臺灣省行政長官公署所規範地方文書與檔案管理制度，面臨混亂體制下的中央政府所帶來的衝擊（註 1）。政府遷臺所導致制度混亂，致使國家整體行政效能遭遇挑戰，在南京國民政府行政效率運動的經驗（註 2）及美國行政革新成效與人才交流的影響與牽引下，政府積極推動美國胡佛委員會經驗之引進（註 3），使得新制度的建立與改革成為刻不容緩之要務，延續並擴增過去行政改革規模，針對國家各項行政措施進行研討、提出改革建議。

文書、檔案管理過去多被視為行政之附庸，未受到政府及相關人員側重，然隨政府行政效能提升受到重視，加上政府高層對於總務與庶務人員訓練與考核的要求，文書與檔案管理在行政院之規劃之下，納入了事務管理的範疇，並於 1955 年 4 月奉總統訓示設立事務管理人員訓練委員會，轄設事務管理人員訓練班，以培育各項事務管理工作之專責人員，就文書檔案管理部分，不僅為政府遷臺後首次以全國制度建立為目標之人才培育方式，透過參訓學員所研訂《事務管理規則》、《事務管理手冊》，使得全國文書、檔案管理方式得以劃一，更而成為各機關事務管理作業之依循。

事務管理人員訓練委員會對於政府遷臺後，爾至《檔案法》頒布前之文書、檔案管理人員培養與制度規劃影響甚鉅，尤其所頒訂《事務管理規則》與手冊，對於行政院秘書處接任文書、檔案管理業務時，成為全國各機關作業依循之圭臬。然可惜的是，檢視相關研究對於該委員會在文書、檔案管理與人員訓練之發展、作為及其成效未有論述，以致臺灣檔案人才培育與管理制度儼若憑空而生。故此，本文為填補政府遷臺後檔案教育與制度發展脈絡，透過歷史研究法分析並爬梳美援時期行政院所推動事務管理人員訓練委員會及其所制訂《事務管理規則》內容與歷程，以瞭解 1950 年代臺灣在面對檔案管理各項問題所欲開展之新制度與想法，從而構建政府遷臺後檔案管理人員教育發展之歷史。

## 貳、事務管理改革之背景、發軔與範疇

1954 年 12 月，故總統蔣中正於主持研究院總理紀念週時，針對總務及庶務人員訓練與考核等議題時指出，「總務與庶務辦理之好壞，直接關係整個工作計畫與業務之成敗；大家絕不可視總務為業務之附屬品，相反的，應視之為推進業務的基礎。故總務與庶務人員的訓練與考核，實為加強機關管理與提高行政效率的前提」（蔣中正，1958a）。蔣中正的這段談話與其日前回顧革命實踐運動推行成果並提示日後施行方針時，將提升戰時行政效

率作為反共抗俄戰爭時期之首要工作項目相呼應，不僅強調行政效率的重要性，更點明了總務與庶務人員訓練與考核對於提高行政效率的關聯。(蔣中正，1958b) 總統蔣中正對於總務與庶務的要求與期許，適逢中、美以軍事為基礎簽定《中美共同防禦條約》，促進了二者在政治、經濟、社會間的合作，在這樣的背景之下，進一步推動了西方行政改革經驗的導入，亦促使了行政院著手專門委員會的籌備，以針對庶務與總務人員進行訓練與考核等事務。

事實上，機關管理以人、事、財、物四者為主要對象，其中有關人事與財務部分，過去業已成立專責單位並研訂相關制度，而對於總務與庶務部分則與蔣中正前演講時所稱相同，多視之為業務附屬品而不甚重視，「政府對於人事、主計兩部門，均早已專設機構，釐訂制度，實施以來，頗著成效。惟對於性質最複雜亦最重要之事務管理，其工作範圍如何，實施程序如何，過去既無明確之規定，亦鮮有深入之研究，以致各機關事務人員大都墨守成規，極少改進，影響於整個行政效率及事業發展，至深且鉅」(行政院事務管理人員訓練班，1957b)。各界的不重視，加上大陸時期各機關專司相關領域人員未能盡隨政府遷臺，使得人才不易尋求，也因此改善總務與庶務工作，培養與提升相關人員素質為當前要務。

總務與庶務工作所涉範疇，過去多為行政工作之附庸而未受重視，也因此鮮有專長於相關事務工作之人才。1952年，董文琦奉命主持剩餘物資清理委員會，以清理運用國內、外公營事業堆存物資，並成立物料管理人員訓練委員會，從而訓練物料管理人員。然而，董文琦並無相關實務經驗與背景，遂於委員會轄設物料管理人員訓練班，不僅透過聘請有關專家講述物料管理之科學理論與方法，介紹美、日等國物料管理制度與辦法外，並同時讓學員分組研習，檢討現行物料管理得失，提出改進意見，而所提出意見更透過訓練班各組研究擬定《物料管理規則草案》，結訓後推廣至各級機關，成為我國物料管理制度之肇始，成績斐然。(張玉法、沈松僑，1986) 有鑒物料與「總務與庶務」管理所涉事務諸多相近，故在總統及行政院指定下，委由前瀋陽市市長、前剩餘物資清理委員會主任委員、時任行政院政務委員董文琦，於1955年2月著手規劃統籌相關委員會之設置與營運。

籌備之初，為釐清委員會之工作範疇與內容，董文琦遂而針對總統蔣中正所關切「總務與庶務」等用語與美國、日本之差異。事實上，對於相關工作，北京政府原先所使用「庶務」一詞，南京國民政府於北伐戰役後廢除「庶務」，仿日本用法改稱「總務」，泛指人事、會計及事務等相關業務，惟所指並不包括人事及會計等內容，僅係日本所稱之「事務管理」業務。(張玉法、沈松僑，1986) 有鑒於此，董文琦於奉命籌劃人員訓練的同時，即認為日本「總務」所涉內容，與我國作法與實際管理業務並不相符，因此將「總務」一詞正式定名「事務」，從而進行規劃，而其相關管理則稱之為「事務管理」。此作法有別於過去政府對於行政相關事務管理的觀點，考量機關管理事務區分為人、事、財、物四項，並根據各

機關管理業務範圍分工，將人的部分劃分至人事、財的部分劃分至主計，至於總統蔣中正前所稱「總務與庶務」等事與物的部分，則概括整合為「事務管理」範疇。

根據《事務管理規則》所稱事務管理範圍，包含文書處理、檔案管理、出納管理、財產管理、物品管理、車輛管理、辦公處所管理（含環境衛生）、宿舍管理、安全管理、集會管理及工友管理等 11 項，其中，文書處理包含文書之總收文、分文、譯電、分繕、繕寫、校對、監印、總發文、稽催、公務登記，檔案管理則包含檔案之點收、分類、登記、保管、檢調、清理等工作項目。（行政院事務管理人員訓練班，1956a）過去雖將此二者視為行政之一環，但卻獨立於其他行政事務，即便南京國民政府時期，文書檔案管理亦非總務工作所包括，然在董文琦的規劃之下，機關行政管理事務不外乎人事、主計及事務三大部門，而文書處理與檔案管理則自然納入事務管理所屬，成為我國近代文書檔案管理較為特殊的發展。

### 參、檔案專業的認定與課程設計

董文琦在缺乏相關背景與經驗的情形下，為解決其專業知識上的不足，遂而仿效物料管理人員訓練之辦法，於 1955 年 3 月行政院第 394 次會議，總結其對於總務、庶務、事務等名詞之疑義與釐清，提出事務管理人員訓練委員會設置一案，並研擬《事務管理人員訓練計劃綱要》，以作為相關事務統籌規劃機構。根據《事務管理人員訓練計劃綱要》所規劃，委員會下轄設事務管理人員訓練班，目的在於負責訓練計畫之執行事宜。事務管理人員訓練委員會的名稱及其轄屬之訓練班，容易誤解該委員會係為訓練各機關事務管理人員之特設機構，然而事實上，董文琦在規劃此訓練班時，除培育事務管理人員外，首期訓練班並透過各機關高級事務主管人員選調受訓，從而藉由受訓人員過去經驗與委員會人員彼此教學相長，「研訂一整套《事務管理規則》，俾各機關辦理事務，有所遵循」（行政院事務管理人員訓練班，1956a）。換言之，第一期訓練班目的在事務管理制度之研究與建立，成員為各機關主管階層，以期透過各級機關主管討論適切的工作狀況與方法，並將建立好的制度推行至所屬機關；第二期至第六期訓練班，則除依據第一期訓練班所建立制度進行訓練外，並檢討該制度之缺失，從而進行補充增刪，以達制度之完善。

整體訓練工作預定一年完成，分為六期進行，每期訓練六週：第一期為事務管理制度研究班，選調各機關高級事務主管 50 名參加研究；第二期至第六期為中央及地方各機關事務管理幹部訓練，調訓 120 名，六期共調訓 650 名。（行政院，1955 年 4 月 14 日）在此規劃架構之下，事務管理人員第一期研究班隨即於 1955 年 9 月開訓，選調中央及地方機關、大專學校及公營事業機構之高級事務主管人員 47 人，其中，中央行政機關 12 人、省級行政機關 12 人、公營事業 11 人、交通事業 7 人、金融事業 3 人、公立大學 2 人，以集

1950 年代臺灣事務管理改革下的檔案管理人員培訓與制度建立

體方式檢討我國現行事務管理之利弊得失，提出改進意見，並使受訓人員於返回原服務機關後，仍能確實達成革新各機關事務管理之目的。(行政院事務管理人員訓練班，1956a) 根據事務管理人員訓練班第一期課程表所示，前兩週主要在於事務管理相關知能之講授，至第三週起，則開始讓各學員對於當下事務管理情形進行檢討，並分享自身所在機關之相關作為，從而作為後續研訂方案之依據，詳見表 1。方案的研訂，分作檢討現狀、分組研究及綜合討論等三個階段，訓練班首先對於現行事務管理之利弊得失，集體檢討現行各機關事務管理應興革事項，次即針對缺點，就機關事務管理之範圍，分為文書、檔案、出納、財產、物品、辦公處所、宿舍、集會、安全及工友管理等 11 個項目，分組研擬改進意見，並由第二期學員檢討補充，編訂《事務管理檢討報告》，據此並參照歐美各國科學管理原則，研訂《事務管理規則》，復根據規則，分別編訂《事務管理手冊》，從而作為統一各機關事務管理方法之依據，並建立我國事務管理之度。(行政院，1955 年 8 月 11 日)

表 1

事務管理人員訓練班第 1 期課程表

週次	類別	課程(時數)
第 1、2 週	精神訓練課程	國父遺教(6)；總統訓辭(6)；精神講話(6)
	一般訓練課程	理則學(4)；科學管理(6)；行政管理(4)；公共關係(2)；事務管理與會計審計國庫之關係(4)；生活規範(2)；事務管理問題(4)
	專業訓練課程	文書處理(2)；檔案處理(2)；出納管理(2)；辦公室管理(2)；會議管理(2)；財產管理(2)；物品管理(2)；環境衛生(2)；安全管理(2)；保密防諜(4)；車輛管理(2)；工友管理(2)；員工福利(2)；膳宿管理(2)；事務管理實例(8)
第 3 週	研擬方案	工作檢討(40)
第 4、5 週		分組研擬方案(80)
第 6、7 週		綜合討論方案(60)
第 8 週		整理方案(40)
	其他	開學典禮(2)；康樂活動(8)；參觀或演習(14)；結業典禮(2)

資料來源：「行政院會議議事日程第 414 次會議」，行政院，1955 年 8 月 11 日，行政院會議議事錄(臺第 85 冊 414 至 416，檔號：014000013600A)，國史館，臺北市。

可知，事務管理人員訓練班各期學員除專業知能與技術上的訓練外，並針對現行各機關事務管理所面臨問題提出討論，其中部分內容並具體研擬建議六種，轉交行政院及所屬機關組織權責研討委員會審議後呈院核辦。(臺灣省政府，1956b) 文書與檔案管理歸類為專業訓練課程，各佔兩小時時間，為所有專業課程時數約 10.5%，比例並不算高，惟後續長達 6 週的研擬方案課程，透過現況檢討(40 小時)、分組研擬方案(80 小時)、綜合討論(60 小時)並提供方案(40 小時)，集思廣益以重新檢視當下文書、檔案所面臨之問題

與解決方式，成為此次人員培訓最大特色之處。值得注意的是，在此制度開創的培訓課程中，確立了檔案人才的專業背景與需求，所研訂之《事務管理規則》檔案管理部分相關條文第 2 條，特別規範檔案管理人員應具備檔案管理有關之學識或經驗，而其學識或經驗是否相關之判定，除經相當之考試及格，曾在專科以上學校圖書管理、工商管理系科畢業者外，經相當類科考試及格者，或經銓敘合格，曾受檔案管理專業訓練者，皆可屬之。而較值得關注者，則在於曾在檔案管理或圖書管理工作成績優良者，亦可認定具備檔案管理之專業。(行政院事務管理人員訓練班，1956c) 換言之，圖書管理知能被認定與檔案管理屬於相關領域範疇。

## 肆、檔案管理現況檢討與制度建立

事務管理人員訓練委員會設置案於 1955 年 4 月 14 日，經行政院第 396 次會議審議後同意照案核定，由行政院相關各部次長及專家等 15 人擔任委員會委員，董文琦兼任主任委員，負責設計推動有關訓練事宜。(行政院，1955 年 4 月 14 日) 並於委員會轄設事務管理人員訓練班，由主任委員兼任班主任，以研訂事務管理改革方案、增進事務人員辦事效能、提高機關行政效率為宗旨。(張玉法、沈松喬，1986) 以期藉此訓練班研訂全國事務管理劃一規則，從而作為日後各級機關事務管理之依循。在首期與第二期學員的努力之下，訓練班陸續編定《事務管理檢討報告》、《事務管理規則》及《事務管理手冊》，針對事務管理所涉及各項主題分別進行現況檢討、規則建立，其中所包括檔案管理範疇，不僅為當下檔案管理情形留下紀錄，更係政府遷臺後首次以全國層級所進行的制度研議與檢討，甚為難得。

根據行政院臺 45 人字第 21118 號令稱，《事務管理檢討報告》係檢討我國現行事務管理之利弊得失，頗為詳盡，此檢討報告提出後，嗣經委員會據此研訂《事務管理規則》及《事務管理手冊》，其中《事務管理手冊》內容尤重實務，所附圖表及實例計達 600 餘種，並針對《事務管理規則》每一要點訂定詳盡實施辦法，實不啻《事務管理規則》之施行細則，則可知三者關係互為因果之密切關係，亦可知三者對於日後事務管理劃一制度建立之適用性、操作性奠定深厚基礎。(臺灣省政府，1956b) 以下即針對三者內容及其所涉及檔案管理部分進行爬梳，從而瞭解在事務管理人才培育下的檔案管理現況檢討，與全國劃一性制度建立。

### 一、《事務管理檢討報告》下的檔案管理現況檢討

事務管理人員訓練委員會及其轄屬訓練班奉核成立後，首期訓練班受訓時間原定一個月，然為現況檢討及規則與手冊之研訂而造成進度延宕，遂而延長受訓時間三個月。為期

對現況之了解，先由首期調訓人員於研究期中，以集體方式，檢討我國現行事務管理之利弊得失，提出改進意見，復經第二期學員針對事務管理範圍、事務管理組織、事務管理人事、文書處理、檔案管理、出納管理、財產管理、物品管理、車輛管理、辦公處所管理、宿舍管理、安全管理、集會管理、工友管理、員工福利等 15 個項目，由第二期學員逐一認定檢討項目，先根據已有資料充分研究，復以個人工作經驗為輔，檢討現狀並提改進意見，再由訓練班整理彙編成《事務管理檢討報告》。此報告總結首期學員所提出各項問題與建議及第二期學員的檢討補充，將各項目分作「現況檢討」與「改進意見」兩部分，並向調訓學員服務機關調查有關事務管理現況資料，製成統計表 12 種，附於報告之後，俾現況說明與統計數字可相互參證。換言之，《事務管理檢討報告》的編訂即係以全國的視角，對於各項事務管理之現況、問題進行了解與分析，並提出初步解決方針，從而作為後續政策擬定之依循。

「檔案管理，為事務行政中重要之一環，檔案管理良好與否，影響行政效率，至深且鉅。為加強行政效率，發揮事務功能，對於檔案管理，確有改進之必要」（行政院事務管理人員訓練班，1956a）。《事務管理檢討報告》的編訂使得 1950 年代政府遷臺初期，檔案管理所面臨的問題與現況獲得全面且整體性的檢討。從報告內容不難發現舊檔整理、人員層級低下、經費上的窘迫，為當下各級機關檔案管理主要之癥結；此外，希冀將檔案去蕪存菁、集中管理、劃一制度亦係各學員所觀察各機關檔案管理所缺乏的，比較特別的是，此次所提出現況問題中，並注意到公文用紙、鋼筆、墨水、櫥櫃品質不佳或未臻統一等情形，顯然係以物品管理的角度來檢視檔案管理作業，畢竟受訓學員多係各機關事務管理主管或從業人員，而此切入角度亦在所難免，詳見附錄。（行政院事務管理人員訓練班，1956b）

為解決上述各項檔案管理問題，學員依據問題提出改進意見，除對於公文用紙、書寫工具及裝訂線等有所要求外，在管理上，提出分工合作、統一管理的思維，從而藉以節省人力、財力並增進其管理之效率，並沿用過去南京國民政府時期所推行十進分類法，作為檔案編排與查檢之依據。而在檔案清理工作上，提出依據檔案性質明訂保管之年限與存廢標準，限期予以清理。另有關舊檔整理部分，《事務管理檢討報告》針對大陸運臺及光復後接收之檔案，建議行政院專案設置清理機構，或責成各機關指定專人負責釐清整理，藉以重視固有文物，而利行政上之參考。而在庫房管理與檔案保存上，除強調檔案管理設備之適用與庫房安全，並要求機密檔卷應妥慎保管，嚴訂調閱辦法，不得攜出檔案室為原則。此外，就非常時期重要案卷疏散保管，則提出加繕抄本、擇要編成報告或要略，或用十六釐照相複攝，俾利疏散，並實行公務登記辦法，將已辦之案卷，製成登記表或卡片，以便保管與檢閱。而有關文書檔案管理人員層級低下問題，該報告則進一步建議各機關應設置獨立機構，提高管理人員之地位，並儘量任用具有此項專長之人員擔任，並保障其職務。



值得注意的是，對於歸檔品質的管理上，《事務管理檢討報告》所提出建議則具備現代檔案鑑定之觀點，除希冀每年分期舉行檔案清理及廢卷銷毀工作，以使具永久保存價值檔案獲得完善保管與有效利用，無長期保存之價值者，按期予以清理銷毀，並要求公文歸檔必須經機關首長或主管單位長官核閱，否則不得歸檔。(行政院事務管理人員訓練班，1956b)

《事務管理檢討報告》所提出解決方案之建議，較為特別的地方在於第五條提到以文物的角度，建議設置專門清理機構或由各機關指定專人負責整理大陸運臺及戰後接收檔案，換言之，若各機關無法指定專人進行整理，政府則應設置專門清理機構進行整理，而此專門清理機構在集中管理的思維之下，顯然具備了國家檔案館的概念於其中。再者，是項報告所提出第六條檔案管理建議，提及各機關在非常時期應將重要檔案進行錄副，並要求各機關將政策性、永久性之檔案擇要編成報告，或使用微縮拍攝技術進行複製。擇要編成報告的作法類似於北京政府時期沿襲清制刪繁摘要的作法，其後並稱或可利用微縮進行複攝以便儲藏的作法，雖凸顯非常時期將檔案製作複本的重要性，但顯然也說明了希冀以典藏編製後的報告及複攝的微縮片取代典藏檔案原件，此作法在當時似乎並未引起著重原始史料者之非議。

此外，在上揭報告中，不難發現參訓學員已注意到為因應檔案快速增長，希冀於文書創始之初，透過承辦人給定檔案保存年限，以定期銷毀檔案。事實上，在國際檔案學術發展上，檔案價值判斷方法一直係相關研究發展之重要面向，由承辦人給定保存年限以作為銷毀檔案的依據，此作法符合英國檔案學者詹金森 (Charles H. Jenkinson, 1882-1961) 由行政人員決定檔案價值的構想，其認為承辦人最能瞭解所辦公文之價值，也因此讓文書承辦人員自行決定檔案保存之價值與年限。

## 二、政策擬定與推行：《事務管理規則》與手冊中的檔案管理制度建立

事務管理人員訓練班依據《事務管理檢討報告》，進一步研擬《事務管理規則》與《事務管理手冊》，其基本精神在於促使機關事務管理之科學化與制度化，主要內容計 16 項，包括事務管理組織力求集中化，以期事權統一，發揮組織之最高效能；確定事務工作範圍，釐訂事務職務說明，以求權責之明確劃分，人與事之適當分配；力行分層負責制度，以減輕機關首長之事務責任；採用事務人員專業化原則，以提高事務人員之素質；釐訂全年事務管理工作計畫，並規定實施進度，俾各級事務人員有所遵循；簡化公文手續，實施公文稽催及公務登記辦法，以增進公文處理之效率；集中檔案管理，統一分類編號，釐訂保存期限，實施定期清查，使能盡最善之保管與利用；確立財產登記制度，規定財產使用壽年，以發揮物料之高度使用效能；簡化辦公物品種類，釐訂規格及使用標準，以節省物力之浪費；劃一辦公室設備標準，改善環境衛生，並加強各項安全保防之措施；訂立宿舍分配標

準，釐訂管理及檢修辦法，以達公平合理、經濟有效之目的；規定車輛管理要領，確立公務使用原則，注重保養及修理，以減少浪費；釐訂工友管理、訓練與考核辦法，以提高其工作效率；釐訂各項保密措施，以確保公務之機密；建立事務工作檢核制度，規定定期舉行工作檢查與檢討會報，以期對事務管理不斷研究與發展；加強事務管理單位與其他業務單位之聯係配合，以發揮互助合作之精神。（行政院事務管理人員訓練班，1956b）換言之，事務管理主要任務即在於藉由各項事務管理之統一，從而提升國家行政效率，並促進事務管理人員素養之提升與養成，而在檔案管理部分，則係以集中檔案管理、統一分類編號、釐訂保存期限、實施定期清查等四項作為，從而使各機關能盡最善之保管與利用。

在結構上，為使事務管理人員便於攜帶，《事務管理手冊》特將事務管理各項內容分作五冊，第一冊包括文書、檔案，第二冊包括出納、財產，第三冊包括物品、車輛、宿舍，第四冊包括辦公處所、安全、集會，第五冊包括工友、膳食、員工福利，各項內容並各自獨立，且各自以「手冊」為名，諸如〈文書處理手冊〉、〈檔案管理手冊〉、〈出納管理手冊〉、〈財產管理手冊〉…等，換言之，所謂《事務管理手冊》，實際上涵蓋文書處理等 13 種手冊內容。（行政院事務管理人員訓練班，1957a）就檔案管理部分，根據 1956 年 4 月所試行《事務管理規則》，檔案管理部分包括通則、點收、分類、登記、保管、檢調、清理及用具與設備等八個章節，共計 32 條，而其所稱檔案管理，係指有關公物各種文書歸檔案件之點收、分類、登記、保管、檢調、清理等程序。

在分類部分，《事務管理規則》檔案管理部分第五條稱，「檔案得視文件內容，單位組織，業務項目或其他因素，由各機關按類、綱、目三級，每級十進，自行分類，類以下為綱，綱以下為目，同時編列檔案分類表，以便考察」、第六條稱「檔案分類，應力求切合實用，如因檔案較多，前條三級分類不敷需要時，得在第三級目之後另加第四級節或節後小數」，將檔案分類層級依據類、綱、目、節等層級，以十進方式進行分類，現行檔案管理方式已現雛形；而分類表的部分，則有別於南京國民政府行政效率會及臺灣長官公署規定各級機關採取劃一之檔案分類架構，並未強制各機關採取統一之分類表，反係希冀由各機關自行擬定，在檔案編號架構部分則納入年號、類號、案號等三個部分，現行檔案管理方式之架構則在此逐漸成形。

此外，試行之《事務管理規則》檔案管理部分，有關文書登記與檔案編號與臺灣長官公署所推行文書改革之作法如初一轍，將文書、檔案各自採取不同的編號方式，規定檔案保存期限應分為永久保存及定期保存二種，由各機關就其主管業務範圍，凡案件可為將來之引證者，永久保存之；凡案件可被參考而無永久保存之必要者，保存七年至十年；凡係例行文件，無關重要者，保存二年至五年；凡無保存價值之文件，得不列入檔案保管範圍；倘若檔案已屆滿保存期限須予銷廢者，應由機關內有關單位組織審查委員會，每年定期審

查一次，審核是否與存廢標準相符，並由機關首長做最後決定，而具有永久保存價值之重要文件，得採用照相複攝，以便儲存。(行政院事務管理人員訓練班，1956c) 換言之，在《事務管理規則》的架構下，欲銷毀檔案須由機關內審查委員會先行判斷，最後再經機管首長決定，而並未說明是否需要造冊予國史館進行審查。(註 4)

為確定上揭事務管理人員訓練班所制訂規則與手冊之適用性，事務管理委員會於 1956 年 4 月 12 日於行政院第 451 次會議提出初稿進行審議，經議決各機關先行試行一年，試行後並提出成效報告，以便作為日後修正與補充之依據。以臺灣菸酒公賣局松山菸廠為例，該機關自所管檔案中挑選每年平均收發公文數量(約 5,000 件)之檔案，依據上揭規則與手冊所規範相關作法進行試行，並於試行結束後具體提出結果報告，並稱「似較切於實用，效率亦較高」：(臺灣省菸酒公賣局，1956)

檔案類目之分編，依照事務管理手冊，所舉內政部檔案分類表，及交通部郵政局檔案分類清單之分類為準則，並就本廠組織系統，及事務分掌之實際情形，參照編列，…按過去分類法所發生之同一卷內，案件混雜，一案分歸數卷之現象，及非管卷人無法檢卷之弊，相比較則新編檔案綱目分類有文歸案、案歸卷、卷歸檔，項目清晰，檢調迅速；依複寫活頁三聯式收發文簿聯合使用之結果，可減用送檔單，檔案索引表，檔案案由簿對查案檢索，即非管卷人亦能憑檔案綱目分類表號碼檢調，不至發生困難；採用硬面檔案夾的優點排列整齊、號碼顯明，便於歸卷檢卷。

從試行的結果來看，各機關結果尚稱良好，事務管理人員訓練班依據行政院命令，參考各機關及各期學員所提修正補充意見、美國與日本政府事務管理辦法與方式，針對各機關實際需要情形，將原訂規則及手冊詳為修訂補充。修訂後之《事務管理規則》與《事務管理手冊》共約 70 餘萬言，較前增加文字約 10 餘萬言，所附圖表及實例達 700 餘種，凡事務管理之各項實務均訂有詳盡實施辦法，與前頒布試行之規則與手冊相比，更為充實完備。

綜上所述不難發現，事務管理人員訓練委員會之職能不僅止事務管理人員之培育與訓練，更包括全國事務管理制度之規劃與建立，也因此名稱上與其工作內容並不相符，故該委員會於《事務管理規則》及《事務管理手冊》推動各機關試行之際，奉行政院指示改組為「事務管理委員會」，各項人事與組織架構仍維持前事務管理人員訓練委員會之方式，事務管理人員訓練班亦持續營運，並未因改組而有所影響。前事務管理人員訓練委員會所推動《事務管理規則》及《事務管理手冊》之試行與研議之各項作為，則由事務管理委員會承襲辦理，並於 1957 年 4 月此規則試行期滿後，參酌各機關、訓練班各期結業學員所反映之修正補充意見，及各機關實際情形，將原訂規則及手冊詳加修訂補充，於是年 6 月奉行政院臺 46 人字 3058 號令核准，正式頒布施行。實際施行後之《事務管理規則》在檔

案管理部分，與前試行版本大同小異，同為 32 條，惟正式版本中第二條增列「各機關之檔案，應採用統一管理方法，由檔案部門集中管理」，詳述希冀各機關檔案採取劃一制度、集中管理的管理模式，此概念與想法亦係南京國民政府行政效率會所期望之管理方式；此外，試行版本第二條有關檔案管理人員應具備有關管理檔案之學識或經驗之規定，在正式版本中已不復見；而有關保存期限部分，則另外增加「凡無保存價值之文件，得不列入檔案保管範圍」，其餘者則無太大變動。（行政院事務管理人員訓練班，1957b）

## 伍、事務管理的推動、改進與職能轉移

《事務管理規則》及《事務管理手冊》成為 1950 年代臺灣事務管理工作之準則，檔案管理作為事務管理之一環，各機關自然以上揭規則與手冊作為作業之依據，成為政府遷臺後，於全國檔案管理制度法制歷程中，空前之創舉。為使各機關確能依照所頒訂事務管理規則及手冊實施推行，1956 年 12 月 7 日行政院臺 45 人字第 6838 號令頒訂《事務管理規則推行辦法》，要求各機關學校應依照事務管理規則及手冊擬定推行計劃及實施進度，並每月開辦事務管理工作檢討會報，檢討推行成果及研訂改進辦法，且每三個月呈報主管機關一次，並由主管機關每三個月會報行政院。（臺灣省政府，1956a）此外，是項辦法並為貫徹推行事務管理規則，規定行政院得視必要派人員組織視導團，分赴各機關學校實施考察督導推行方法、成效，及其試行期間所發現缺點及遭遇困難，並匯集各機關學校對於規則改進之意見，以為日後修正規則之參酌依據。在此背景之下，事務管理委員會並於 1957 年 7 月 2 日奉行政院臺 46 人字第 3596 號令改名為事務管理改進委員會，由董文琦繼續擔任主任委員，藉以推動事務管理規則與手冊之施行、補充與修正，辦理專業訓練與講習，及研訂並辦理辦公用品標準、財產物品分類標號與剩餘財產物品利用、公物汽車監察與辦法研訂。（董文琦，1967；臺灣省政府，1957）

事務管理改進委員會改組後，聚焦於相關事務之督導與考核，全國各級機關即因此減少人力、物力的浪費，事務費用並逐年減少，工作效率亦逐漸提升。即便如此，該委員會改組不到 1 年半的光景，立法院旋即以其效果不彰、經費無著的理由下，提請行政院針對事務管理改進委員會 1960 年之考成報告進行審核。經行政院審核後提出，事務管理改進委員會「督導各機關推行事務管理規則，檢討考核推行成果，辦理尚屬努力，惟關於加強改進縣市鄉鎮機關之事務管理，應繼續研擬切實有效辦理」（臺灣省政府，1960b）。這樣的回應與立法院所提出原因顯然並不完全相同，事務管理改進委員會遂而依據上述意見及前所頒訂《事務管理督導考核辦法》，特擬定《加強改進縣市鄉鎮機關事務管理辦法》，通篇辦法共計 5 條，要求各縣市政府及鄉鎮區公所、縣市立中等學校，依照《事務管理規則》，

由該管縣市政府核定該年度該機關、學校事務管理改進工作計畫，並定期舉行該機關、學校檢討會報，檢討實施成果及研訂改進辦法，每六個月編報一次，縣市政府成果報告呈送省政府核轉事務管理改進委員會，鄉鎮區公所及縣市立中等學校成果報告，呈送該管縣市政府彙編後呈省政府核備。

然而，上揭《加強改進縣市鄉鎮機關事務管理辦法》尚未著手施行，事務管理改進委員會即於 1960 年 10 月 31 日奉令裁撤。根據協助董文琦辦理事務管理人員訓練之幕僚呂紹恆所稱，「從訓練開始到督導改進之結束為止，我們看到事務管理革新運動的忽熱忽冷，一起一落，內心裡感到無比的感慨，政府對於領導發動的事務管理革新運動，有始無終...」（呂少恆，1969）。換言之，事務管理改進委員會的裁撤不僅係成效不彰，有一部分原因則係因政府的不支持。姑且不論原因為何，事務管理改進委員會裁撤後，行政院隨即於 1960 年 11 月 11 日臺 49 人 6338 號令，通飭各機關事務管理改進委員會雖已裁撤，然事務管理相關業務仍應照前所頒訂《事務管理規則》繼續推行，毋使中斷，至該委員會原有業務須繼續辦理者，包括公文用紙簿冊統一標準單價及統一供應、釐訂各機關財產物品統一標準、各機關公務汽車管制及統一保養修理等部分，則分由行政院秘書處及主計處接辦。（臺灣省政府，1960a）在事務管理改進委員會步入歷史的當下，各機關事務管理仍以《事務管理規則》及《事務管理手冊》為準據，至文書與檔案管理部分則依據行政改革臨時會所建議，暫由行政院秘書處接管，然無一專責機構繼續推動與研究，對各機關事務改進仍有一定程度之影響。

## 陸、結 語

總結董文琦所主導事務管理人員訓練委員會，對於 1950 年代政府遷臺初期檔案管理人才培育與制度建立的影響，可歸納為幾項：其一，將檔案管理納入事務管理範疇，透過事務管理人員訓練班及其方法，為全國各級機關培育檔案管理人才；其二，藉由事務管理人員訓練班受訓人員調查各機關事務管理現況與問題，討論解決方案，從而擬訂《事務管理規則》及《事務管理手冊》，重整政府撤遷後的制度混亂，在事務改革下建立文書檔案管理全國劃一性規則；其三，將上揭人才培育方式及《事務管理規則》與手冊推及至地方政府，以達地方人才培養與全國制度劃一。事務管理人員訓練班自開訓後，隨即因上揭規則與手冊的研擬、建議方案的討論等工作，而延長訓練工作時間與原預定期數，整個訓練工作直至 1957 年 3 月方辦理完成，共舉辦八期訓練班，訓練中央及地方機關、學校及公營事業等 566 個單位事務主管人員共 669 人，以最簡單的方法同時達成現況的研討、各機關意見的交換、想法的整合與劃一及事務管理法規、手冊的擬定與修正，藉由各機關從業人員彼此討論與分享，節省了調查與協調的時間，亦解決了董文琦等人缺乏專業及實務背景及其後

宣傳的各式問題。(董文琦, 1967) 而就檔案管理而言, 在董文琦的規劃之下, 各機關檔案管理被歸納為事務管理範疇, 縱然這樣的作法稀釋對於文書檔案管理的關注, 惟《事務管理規則》的制訂及其後依據是項規則所研訂《事務管理手冊》, 涵蓋了檔案管理之各項事務準則, 經第一期全體研究員作集體討論、後期訓練班學員分別加以補充與修訂後, 再由委員會縝密審訂、擬成草案, 呈請行政院核定試行, 使得政府遷臺初期不論中央抑或地方, 從而具備劃一檔案管理之依循。

頒訂施行後之事務管理規則與手冊, 根據董文琦所回憶, 「當時我為協助各機關順利推行起見, 曾製作一套幻燈片及圖表, 分配工作人員至各機關廣為宣導, 以故收效至為宏大, 不僅公家機關之事務管理面目一新, 及私營企業亦多來洽購這套手冊與幻燈片, 參照實行」(張玉法、沈松橋, 1986)。呂少恆則稱, 「事務管理規則與手冊確是空前之作, 在這套規則與手冊頒布之前, 關於事務管理的規章和辦法, 可說是一張白紙, 什麼都沒有」(呂少恆, 1968)。呂少恆所言或係指事務管理所涵蓋之其他範疇在過去並無具體規範, 然就檔案管理部分, 回顧民國肇建爾至中華民國遷臺檔案相關政策, 各機關檔案管理多係各自為政, 而無以中央為主之規章及依據, 也因此上揭規則與手冊的頒布, 致使全國各級機關檔案管理得以有所依循, 其後並衍伸為行政院秘書處《文書處理手冊》、《檔案管理手冊》, 對於我國文書檔案管理影響甚鉅, 如此從上而下影響過去行政長官公署所建立的文書檔案管理方式, 更牽動了全國檔案發展與方向, 使得我國在 1950 年代事務管理改革的號召下, 將檔案管理納入行政管理之範疇, 雖與當時行政學者的看法如出一轍, 然實際上則與昔日南京國民政府時期之作為走向了不同的道路。

(收稿日期: 2018 年 10 月 2 日)

## 註釋

註 1: 各機關隨中央政府遷臺, 檔案疏散情形各自不同, 但普遍而言, 多數單位原管卷人員不僅未隨之來臺, 而原本管理架構又在遷徙後未能重建, 甚而機關組織與檔案管理作為因為機關間的整併、裁撤、拆散、重組而有所不同, 使得不同管理方式的檔案因合併、移交、打散而匯集一處, 也因此部分機關在未有熟悉檔案管理人員的情形下, 或放置不清理, 或從其他領域尋求人員協助整理, 而非由中央統一規劃管理方式與制度。以內政部為例, 該部於遷臺時即整併內政、社會、衛生、地政四部的檔案資料, 根據部長余井塘所稱, 整併後檔案計 30 萬件以上, 其中, 「舊檔案分類方法各異, 原管理人員又多分散, 因之整理極感困難」(余井塘, 1952)。

註 2: 1933 年, 南京國民政府在美國行政效率運動的影響及過去經驗的啟發下, 希冀透過「物」的

改革啟發人們對於改革的自覺，藉各機關北平檔案保管處檔案南遷後所帶來新、舊檔案整合與管理上的問題，「遂定各級政府人員感覺最敏而人人有關的文書檔案改革為入手之初步運動」（甘乃光，1938）。因而引導其後全國處理公文辦法審查會議、行政效率研究會、行政院及所屬各部會檔案整理處等的召開與成立，此一系列作為與影響，促進我國近代行政改革與文書檔案管理制度變革，後人習慣上稱之為行政效率運動（甘乃光，1938）。

註 3：隨著第二次世界大戰、韓戰的爆發與影響，美國整體行政面臨考驗，過去各項積弊已使政府無法負荷，也因而促使由前美國總統胡佛（Herbert C. Hoover, 1874-1964）所主導之二次專責委員會，先後針對美國當下行政進行建議與檢討，從而解決當下所面臨之行政問題，對於美國整體行政效率的提升影響卓著。在這樣的背景之下，蔣中正指示行政部門參酌美國胡佛委員會之成果，先後於總統府及行政院轄下成立專責單位，從而針對國家各項行政措施進行研討、提出改革建議，形成戰後臺灣大規模的行政改革風潮（吳宇凡，2017）。

註 4：抗戰時期，國史館籌備會積極徵集各機關檔案資料，透過五屆八中全會提請重慶國民政府通令所屬將廢存檔案移交該會保存，並制訂《各機關保存檔案暫行辦法》以避免各機關因各項因素而不當銷毀檔案，是項辦法共計八條，規範「各機關認為無須保存之檔案，應先造具清冊二份，送國史館籌備委員會查核」（吳宇凡，2016）。

## 參考文獻

- 甘乃光（1938）。文書檔案改革運動的回顧與展望。在何魯成著，*檔案管理與整理*（頁 1-36）。長沙：商務印書館。
- 行政院（1955 年 4 月 14 日）。*行政院會議議事日程第 396 次會議*。行政院會議議事錄（臺第 79 冊 396 至 398，檔號 014-000205-0106）。國史館，臺北市。
- 行政院（1955 年 8 月 11 日）。*行政院會議議事日程第 414 次會議*。行政院會議議事錄（臺第 85 冊 414 至 416，檔號 014000013600A）。國史館，臺北市。
- 行政院事務管理人員訓練班編（1956a）。*事務管理規則*。臺北市：編者。
- 行政院事務管理人員訓練班編（1956b）。*事務管理檢討報告*。臺北市：編者。
- 行政院事務管理人員訓練班編（1956c）。*檔案管理規則*（全）。臺北市：編者。
- 行政院事務管理人員訓練班編（1957a）。編輯要旨。在行政院事務管理人員訓練班編，*事務管理手冊*（第 1 冊）。臺北市：編者。
- 行政院事務管理人員訓練班編（1957b）。*檔案管理規則*（全）。臺北市：編者。
- 余井塘（1952）。余序。在倪寶坤著，*檔案管理方法*（頁 1-2）。臺北市：中國內政社。
- 吳宇凡（2016）。*民國以來檔案管理制度之研究*（未出版之博士論文）。國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所，臺北市。
- 吳宇凡（2017）。1950-1960 年代臺灣行政改革主張中的檔案管理政策發展。*圖書資訊學研究*，12（1），139-172。

- 呂少恆（1968）。本刊發行十一週年答客問。*事務管理*，132，13-16。
- 呂少恆（1969）。本刊發行十二週年答客問。*事務管理*，144，17-19。
- 張玉法、沈松喬（1986）。董文琦先生訪問紀錄。臺北市：中央研究院近代史研究所。
- 董文琦（1967）。事務管理革新的展望。*事務管理*，120，2-4。
- 臺灣省政府（1956a）。令臺灣省所屬各機關學校為抄發修正「事務管理規則推行辦法」，希遵照。*臺灣省政府公報*，冬字第72期，834，839-840。
- 臺灣省政府（1956b）。令臺灣省所屬各機關學校為奉行政院令發「事務管理規則」及「事務管理手冊」等飭試行一案，轉希遵照。*臺灣省政府公報*，夏字第63期，787。
- 臺灣省政府（1957）。行政院事務管理委員會名稱改為行政院事務管理改進委員會。*臺灣省政府公報*，秋字第19期，173。
- 臺灣省政府（1960a）。令各縣市政府（局）、臺灣省所屬各機關學校、各公營事業機構為奉行政院令以行政院事務管理改進委員會雖已撤銷，該會原有業務仍由行政院各處繼續接辦一案，轉希知照。*臺灣省政府公報*，冬字第43期，538。
- 臺灣省政府（1960b）。令各縣市政府（局）准行政院事務管理改進委員會函訂「加強改進縣市鄉鎮機關事務管理辦法」一案，轉希遵照。*臺灣省政府公報*，冬字第20期，267-268。
- 臺灣省菸酒公賣局（1956）。為遵照決議試辦檔案管理。檔案管理（檔號 0045/A112A/1）。檔案管理局，臺北市。
- 蔣中正（1958a）。四十三年度黨政軍業務的講評及四十四年度重要工作的提示。在秦孝儀主編，*總統蔣公思想言論總集*（卷26，頁203-217）。臺北市：中國國民黨中央委員會黨史委員會。
- 蔣中正（1958b）。推行革命實踐運動的回顧並提示今後施政方針。在秦孝儀主編，*總統蔣公思想言論總集*（卷26，頁196-202）。臺北市：中國國民黨中央委員會黨史委員會。



## 附錄：政府遷臺初期臺灣檔案管理現況檢討

資料來源：事務管理檢討報告(頁20-23)，行政院事務管理人員訓練班編，1956，臺北市，編者。

- (一) 各機關檔案尚多未能完全採用科學方法，實行統一分類編目，以改進其管理辦法；
- (二) 各機關檔案，因限於人力財力，尚多未能編製各種必要之目錄卡片及簿籍；
- (三) 各機關就卷函待清理或銷毀，但甚感無法令根據，尚多延擱未辦；
- (四) 各機關由大陸運臺或光復後接收之檔案，惟數達 1,800 多箱，因限於經費，尚分別放倉庫中未加整理，亦致霉爛；
- (五) 各機關檔卷逐年增加，關於存廢標準、尚無統一之規定，對於保管方面，自然增多浪費；
- (六) 各機關檔卷多採分散管理原則，所生之影響如次：
  1. 每一案卷之有關文件，往往拆散分割，由若干關係單位分別存檔，無法集中；
  2. 此項分散之案卷，整理裝訂不易，保密亦感困難；
  3. 調卷參考不便，直接影響辦事效率；
- (七) 新辦文卷多由承辦人員自由保管，放置辦公室內，既易散失，且增加辦公室之擁擠及添置文貴費用；
- (八) 非常時期重要文卷之疏散保管辦法，未有明確規定，遇有空襲，不免有損失之虞，且重要文卷多屬孤本，一遇損失，即無法補充；
- (九) 對中英文文件分別歸檔，致同一案卷常被分割，查閱甚感困難；
- (十) 經辦人員間有對於某案件不便或不願使機關首長核閱而逕自歸檔，可能對公務有妨礙；
- (十一) 所有歸檔之文稿及附件用紙形式大小不一，且多未留有裝訂線，不便裝訂；
- (十二) 歸檔文稿多採鋼筆及品質不良之墨水，容易模糊，公文用紙質料太差，難以長期保存；
- (十三) 檔案櫥櫃無一定標準，檔案之存放保管處所，亦多不合要求，難以達成整齊、實用、美觀之目的；
- (十四) 檔案管理人員在機關中地位太低，難以任用具有專門技能之人員，一切改革無從著手進行；
- (十五) 清整檔案工作，未能定期舉行，致所存檔案，大都是玉石不分，薰蕕同器，未能發揮其在行政上之功用。