

办公室工作丛书

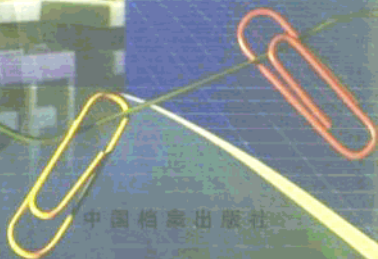
主编 曹润芳

实用公文

# 立卷

指南

SHI YONG GONG WEN LI JUAN ZHI NAN



中国档案出版社

G7207/34

# 《办公室工作丛书》编委会

|      |     |     |   |   |
|------|-----|-----|---|---|
| 顾    | 问   | 郭济  |   |   |
| 主    | 编   | 曹润芳 |   |   |
| 编写人员 | 赵国俊 | 孙秀秋 | 张 | 璋 |
|      | 曹润芳 | 杨   | 霞 |   |

## 目 录

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 第一章 文书立卷的历史沿革 .....     | (1)   |
| 第一节 中国文书立卷制的产生与发展 ..... | (1)   |
| 第二节 外国文书立卷制的产生与发展 ..... | (11)  |
| 第二章 文书立卷的组织 .....       | (19)  |
| 第一节 文书立卷的意义 .....       | (19)  |
| 第二节 文书立卷的组织机构 .....     | (24)  |
| 第三节 文书立卷的组织形式 .....     | (37)  |
| 第四节 文书立卷工作的责任 .....     | (45)  |
| 第三章 文书立卷的范围与计划 .....    | (53)  |
| 第一节 文书立卷的范围 .....       | (53)  |
| 第二节 文书立卷的计划 .....       | (61)  |
| 第四章 文书立卷的原理与原则 .....    | (90)  |
| 第一节 文书立卷的原理 .....       | (90)  |
| 第二节 文书立卷的原则 .....       | (93)  |
| 第五章 文书立卷方法 .....        | (101) |
| 第一节 文书立卷的基本方法 .....     | (101) |
| 第二节 常用文书立卷方法 .....      | (129) |

---

|                             |              |
|-----------------------------|--------------|
| <b>第六章 文书立卷的程序及规范 .....</b> | <b>(151)</b> |
| 第一节 文件的平时归卷与年终定卷 .....      | (153)        |
| 第二节 卷内文件的排列与编目规范 .....      | (163)        |
| 第三节 案卷的装订规范 .....           | (175)        |
| 第四节 案卷的排列与编目规范 .....        | (180)        |
| <b>第七章 归档工作 .....</b>       | <b>(198)</b> |
| 第一节 归档工作的含义及意义 .....        | (198)        |
| 第二节 归档工作的内容 .....           | (202)        |
| 第三节 归档手续 .....              | (211)        |
| <b>第八章 电子文件的整理和归档 .....</b> | <b>(215)</b> |
| 第一节 电子文件的产生与特点 .....        | (215)        |
| 第二节 电子文件的收集积累与鉴定整理 ...      | (222)        |
| 第三节 电子文件的归档工作 .....         | (232)        |

## 第一章 文书立卷的历史沿革

本章从中国和外国两个方面，从历时的角度去探寻不同国度、不同文化背景下文书立卷产生和发展的历程，以揭示出文件立卷归档的合理性和科学性，从而去深入地理解文书立卷的重要意义。

### 第一节 中国文书立卷制的产生与发展

#### 一、商周秦时期

文件是随着文字的产生、国家的出现而逐渐形成的，用文字记载历史是人类文明的重要标志之一。我国有文字记载的历史始于夏朝，而今天我们能直接感知的最早的文件材料是形成于殷商时期的甲骨文书，通过对这些甲骨文书的研究，可以清楚地了解殷商时甲骨文书的贮存保管，从而窥见今日文书立卷的最初源头。

甲骨文书是商王朝统治者在占卜活动和其它政务活动中形成的文字记录。从考古发掘到地下的比较有秩序的大量堆积的甲骨可以看出，当时已产生了有意识保管文书的方法，表现在：首先，商代甲骨文书实行集中保管。从考古得知甲骨文书主要出土于宗庙建筑的园窠和

方窖之中，可见其文书是集中保存于宗庙地区，这既便于保护，又便于利用。从窖藏情况看，多数窖集中存贮一个朝代的，如包含几个朝代的也是几个时期积累的储藏。由此可见这些文书是有意识集中存贮的。其次，已有集中归档的做法。在当时社会，每一个王的征伐、巡游、田猎都要占卜，那些占卜用的甲骨，随王车去，随地占卜，用过之后，再随王车运回殷都集中归档保存。因而在甲骨文书中常有“在某地卜”的记载。同时，在武丁刻辞中常有“某人”字样，是记载归档时间的，表明已有原始的归档登记制度，有的龟甲编成册或按包保管或粘贴保存，并附有原始的目录标引等，可见，初步的文件管理方法已经产生。再次，已有专门管理人员。当时的卜辞贞人，他们不仅是甲骨文书的形成者，同时又是专门的经管官员，负责这些甲骨文书从取材到文书形成各环节的工作。

周王朝时，王朝文书珍藏于王室宗庙，这种宗庙收藏机构当时被称为“天府”（“府”即当时王朝或官府收藏财物之库）。库中之物分为两部分：一是王权象征的镇国宝器，一是王权凭证的文书典册如法典、官府公文以及王室谱牒等重要文书档案材料。一些重要文书不仅“登之于天府”，同时还“藏之于金匱”，置于神圣之地——宗庙之中，既易于保密，又便于保护。此外，在西周时，实行副本制度，即制作稽查利用的文件副本，保管于各类文书的主管部门，这可以说明西周王朝的归

档制度是多套制的。

秦立国后，直接吸取了当时先进的西周文化的影响，使其形成的文书无论是形式还是内容都与东方各文明发达较早的诸侯国没有差别。秦统一六国后，在文字统一的前提下建立了一套尊君抑臣的文书工作制度，如君臣专用文书制度、文书抬头避讳玺印制度等。当时文件主要是以柳木和质柔的木材为书写材料，因此文件大多以蒲草和麻绳穿连和捆扎而成“一卷”或“一件”，避免文件散失。文书在传递或收到时要求进行收发文登记，重要文件除正本外还有多份副本，其中一份收藏于殿中的中央禁室，其余保留在中央政府丞相和御史大夫公府，这种多套制的归档方法有利于保管和利用文件。

## 二、两汉魏晋南北朝时期

汉朝是我国封建国家发展的一个重要阶段，“汉承秦制”，其文书工作在新形式下又有了很大发展。如果说秦时中央禁室制度是文书专门保管机构的开始，那么至汉时大批专门库房如石渠阁、兰台、东观、麒麟阁等的建立，使文书档案从宗庙中完全分离出来。从近世大量出土的汉简内容上看得出，当时人们有意识地按照时间或时期来分藏各类竹木简册文书和缣帛文书，已有了初级的分类保管的意识。分级保管文件已露端倪，如规定王朝中央文书由各专门库房集中统一保管，其它一些文书由各衙署自行集中保管。尽管东汉时已发明了造纸术，可其使用仍未普及，文书仍以简册文书为主，因而

分类保管的单位仍是将相同或相似内容的文书捆扎成“卷”或“捆”的形式来保管。

魏晋南北朝时期，纸的使用得到普及，这种文书制成材料的巨变引发了文书制作形式及其处理、保管制度上的一系列变革。在纸张使用以前，文件主要是以竹简和木牍为载体，简用绳编连，卷束捆扎，木牍加版覆盖，外用绳索捆扎，并固定绳索结点而成一件文书，然后分类存贮之。晋桓玄代晋立楚后，诏令以黄纸代简，从此纸成为国家文件的正式书写材料。因而文书的装订形式开始普遍采用卷轴式，即在文书的尾端粘接一根木棍或竹条，向前翻卷，将文书卷成一卷存放，如数页连粘而成一件公文，连粘处要加盖骑缝印，以防伪造。可见，此时所言之卷是“一件一卷”。

### 三、隋唐宋时期

隋唐时期是我国漫长封建社会历史中最为辉煌灿烂的时期，其文书档案工作对后代产生了极其深远的影响，如贴黄制度、一文一事制度、公文签押判署制度等，在文书保管方面，特别制定了归档制度，即要求在文书经办完毕后，主管机关在文件上打上红色标记，并在文书上端写明年、月、日后送库房收存，对于需加印的，应由监印官考查无误后进行登记盖印，一月终了时向库房移交。唐朝从中央到地方还实行文书监督检查制度，又称勾检制度，即中央和地方官府的勾官按律令格式检查前一年各种官文书的登记收文情况和文书经办情



况，以保证文书工作的正常运转和归档文件的完整准确；对已归档之文件规定三年鉴定一次，无用的销毁，有年限的期满后销毁，并需登记造册；还规定“文案皆立正案，分付后人”的移交制度。这一时期文书归档、整理、勾检、移交等方面的明文规定都对后世产生了极其深远的影响。

宋代文书工作在继承前代的基础上更趋完善。宋代中央和地方普遍设置架阁库。顾名思义，架阁库是用架阁放置文书档案的机构。这种新的文件储存物的问世是文件保管装具方面的重大变革。架阁由数格构成，多层放置，可以充分利用空间，分门别类平面排列，便于文件查找利用，适应了魏晋以来纸质文书急剧增长需要扩大贮藏的要求。宋规定中央和地方各机关文书均要定期移交给架阁库，不仅对其原件实行集中保管，而且还实行档案汇抄制度（置册汇抄编录制敕文书和其它重要文书），这种公文移交制度的形成和发展，也标志着文书与档案界限已开始分离。在立卷方面，要求写明张数、封题、年月、事目，卷内文件要求以接收日月依次粘连，粘连处要“印缝”防伪；其登记编号，采用时序原则，即按年月时序排列、登记、编号、保管的方法，如宋代创立的千字编号法就是按时序原则进行。在分类方面，此时已有“置册分门”的做法，一般文书多以文种分类，刑名案件以专案分类。关于鉴定方面，规定长留与销毁的都要求在原登记簿上用朱笔注销，写明“除

(销毁)”、“移(移交)”的年月,并经差官签署。宋代开创的架阁库和确立的文书档案管理制度,为后代历朝所沿袭,架阁库也成为近现代机关档案室的雏形。

#### 四、元明清时期

元朝文书与档案管理已有明确分工,文书管理制度如文卷登记与勾销制度、行移公事程限和催办制度、照刷磨勘文卷制度等都有了新的进展。在文书立卷制度方面,元朝也有了创新,主要表现在文书立卷与文书承办衔接紧密,立卷工作由文书承办部门(人员)来完成;文书立卷后,需经文卷监察机关照刷通过,“已绝(办毕)”文卷才能送交架阁库贮存,现在“未绝(未办毕)”、逾期未绝以及已绝而未经照刷的文卷,要分别登记在不同文簿上。以后再收到文案,要区分旧案、新案,如是旧案,在其分发办理完结之后要“粘入本宗前案”,即要求与本案前面的文件粘连在一起立卷;而新案则应另立案卷。这种区别新案旧案的立卷方法,保持了一宗文件的历史联系,是一种按照问题或事由特征立卷的方法。为了明确管卷人员责任,元朝还实行当面交卷制度,即移交案卷时应当面检查核对案卷,无误后才能“明立案验”,办理交割手续。元朝实行的这一套制度较之前代更加科学合理,为后代文书立卷工作打下了良好的制度基础。

明王朝在承袭前代文书档案管理制度的基础上进一步发展了文卷照刷制度,实行官吏上任文书档案验点制

度、黄册文书管理制度等。这一时期，文书立卷不再按单一时序进行分类，大都按时间、文种、内容等特征来组成文卷，集中统一移交给档案库保管。如黄册的编制就是“以一百一十户为一里”、“每里编为一册”黄册，按县为单位“攒造一处”，送南京后湖中央黄册大库集中保管；而皇帝的实录、圣训和玉牒等则是按文种形式分类收贮于楠木鍍金铜皮包制的金匮中送至皇史宬收藏；皇帝赐封功臣、名将、藩王的诰封、铁券等则分类存放于东阁库。此时，中央和地方各类档案库大都仍沿用架阁法来分类保管各种文件。

清代统治阶级非常重视文件管理工作，规定了严密具体的管理制度和方法。在文书立卷方面规定一案一卷制度，即把同一事件所形成的全部文件，依照一定顺序，粘连成帙，并于接缝处钤盖印信，组成卷宗。一案一卷制度以专题事件分类组卷，既可避免抽换、隐匿，又方便日后利用查找和政府每年照刷磨勘文卷制度的顺利实施。在文书分类方面，普遍采用先按文种分类，然后再按时序（或问题）进行分类整理的方法，如军机处的奏折（文种），每月（时序）若干件捆着一束，每半月合为一包名为月折包。月折包数量众多，时间连续。此外，如册封类、谥号类等则是按问题进行分类的。清王朝还规定了文书编目登记制度，要求各部院衙门所形成的案卷，需各自依照年月，编立登记簿册，将案卷经管承办情况及经承人员姓名一一注明于簿册之上，然后

存档保存。这种登记编目形成的簿册成为日后检索文书档案的重要工具之一。

### 五、北洋政府、国民政府时期

北洋政府时期文书立卷称为“编档”或“文件编制”。编档的原则是以“案”（事件、事由）为主，“一案一档（案卷）”。由各厅、司、科依照编档门类（案卷类目），以其职能为标准，将已经完结之文件编列字号，汇为案卷，登簿存储。归档方面，要求每年年终，将已立卷或未立卷的文书，用布包封，标明年份、号数，汇送档案部门，档案房编档科（课、股）核查验收无误后方可送库归档。在文件鉴定方面，将保存年限划分为永久、三年、一年三个期限。对期满需销毁之文书，须多次复核，最后由各厅司派员监销。可见，北洋政府时已明确指出由各厅、司、科即文书处理部门立卷，文书与档案机构职能分工清楚，同时明确了专职档案机构与文书处理部门之间业务上的指导和联系关系。

国民政府时期文书、档案工作已成为相对独立的两项工作。为了加强行政管理，提高行政效率，政府发布了一系列文件档案管理规定。在文书立卷方面，从立卷环节的选择到立卷的具体原则方法等诸方面都有了详尽的规定：首先，出现了“立卷”的概念。当时，国民政府大多数机关称文书立卷为“编卷”，而在考试院等少数机关已出现“立卷”的术语，如“文书分别立卷之标准”等。其次，在立卷环节的选择方面大致有三种做

法：一是由文书处理部门立卷，核查汇订文件目录后送机关档案室；二是由文书处理部门负责登记文件，档案室负责核查、归卷、装订成卷；三是文书处理部门与档案部门相结合的做法，即文书处理各部门经管承办的文卷须与档案部门会同处理。这些做法都注重了立卷与归档的衔接，明确了文书处理部门与档案之间的分工合作。分类方法上，普遍使用两种：一种是按本部门内设组织机构划分；另一种是按各机构职掌（即主管业务内容）来划分。在装订上规定实行案卷成册装订，要求卷壳用单页厚纸，正面填写机关名称、案由、卷宗、册数及起讫年月等，背面分列案目、归档年月日、号数、附件等。

北洋政府、国民政府时期严密的文书立卷归档制度为现代文书立卷归档制度的最终确定构建了一个初步的框架。

## 六、新中国成立至今

新中国成立后，党和国家非常重视文书、档案工作，制定了新的公文处理和档案管理办法，其中明确规定：各机关应于秘书部门之下设置专门的档案管理机构，文书处理完毕后随时归档，归档文件应以一案一卷为原则，但是，由于建国初期立卷和归档制度还不够健全，立卷工作在绝大部分机关是机关档案室的任务。，归档是以文件为单位移交给档案室，并由档案室负责整理立卷。各现行机关由于不能及时整理已处理完毕的文

件，致使文件大量堆积起来，有的甚至遗失、出卖或焚毁，而档案室则陷入整理工作，无暇顾及业务，限制了档案的利用。鉴于此，中央批准了《中国共产党中央和省（市）级机关文书处理工作和档案工作暂行条例》，1956年国务院发布了《关于加强国家档案工作的决定》，其中规定：全面推行文书处理部门立卷制度和建立统一的归档制度，各机关办毕之文件，由文书处理部门立卷整理，以案卷为单位定期向档案室归档。从此，文书处理部门立卷归档制度就被确定下来。针对科技文件材料各自的特点，国务院和国家档案局还做了专门规定：科技文件材料的立卷归档工作应由总工程师和行政负责人直接领导，业务部门的科技人员具体负责并按期向档案部门归档。国家档案局还制定了文书档案保管期限表、机关不归档文件材料的范围、文书档案案卷格式等，并通过颁布《档案法》，以法律的形式规定了文书部门与档案部门之间的业务关系，这一系列的文件对文书部门的职责范围以及文书立卷的一些具体做法作了规范，从而把文书立卷工作纳入了制度化、规范化、标准化以及科学化的轨道。

通过以上各个历史时期文件整理与保管的回溯，我们可以清楚地看出：文书立卷是我国历代文件整理的一种基本方法；文书立卷的结果——案卷（无论是一件一卷还是联系密切的多文一卷）都是文件整理与保管的最基本的单位。可以说这是数百年来文件档案管理的实践

活动所总结出来的行之有效的管理方法。在社会要求快速检索和利用文件档案信息的今天，文书立卷仍应是整理与保管文件的基本方法。

## 第二节 外国文书立卷制的产生与发展

文书立卷，作为有序管理文件的方法，不仅我国使用，而且在世界其它国家也产生、发展并得到广泛使用。对国外文书立卷工作产生发展过程的历时梳理，有助于我国文书立卷工作的发展。

外国文书立卷工作可以划分为上古、中古和近现代三个时期：

### 一、上古时期

上古时期限于社会生产力水平，人们主要采用泥板、纸草、棕榈叶、羊皮纸、石头等材料来制作文件，其存放的方式也各不相同，石刻文件大多随地露天置放，也有搁置于神庙、王宫库藏的，泥板文件则一般存放在国库、神庙内，纸草文书一般收藏在木箱内。此时对文件的保管已有了原始分类，如亚述王阿树尔巴尼帕尔时期所保存的档案文件图书就分为地理、历史、法律等七类；在苏美尔、巴比伦和埃及、印度等国对文件也已有了分类，而且在文件分类后编制了简单目录，如埃及爱德夫神庙的文件就分为天文、宗教魔法文件这两类并分别存放在箱子里，古希腊亚历山大图书馆 50 多万卷

羊皮纸文件也已实行分类管理等。可见当时人们已有了分类整理、存放文件的意识和做法。

古罗马时，执政官开始保存他们每天处理和经过的各种事务的私人笔记（又称“纪事”）。不久这种笔记发展成为法庭日志，按年代顺序逐条登记各种收文和发文，其中包括司法程序记录、诉讼人提出的证据以及其他文件。在随后的帝国时期内各个政府部门都保存了类似于法庭日志的登记簿，如记载皇帝正式言行的“元首纪事”等。在这些材料的整理过程中，实行的是二元主义方法，即将文件按时间顺序登记，不分类，发文不留底稿，而将发文的内容抄录于簿册即抄录本上，抄录本即正本，然后将收文与发文的抄录本分别予以保存。这种收发文脱节的二元主义方法可以说是最早的有秩序地保管文件的制度，正是这种制度深刻而持久地影响了中古时期欧洲各国的文书、档案管理工作。

## 二、中古时期

中古时期，欧洲各国承袭了古罗马文化和社会习俗，在文件档案的整理存置上，也自然而然地沿用了古罗马的保存收发文登记簿的做法。当时，教会是唯一稳定的机构，拥有至高无上的权威，中世纪的君主和骑士常把他们值钱的东西包括遗嘱、契约等文件交托给教会，而且因为教会是当时唯一拥有书写人员的机构，后来他们又依靠教会来做通信方面的工作。这样，教会不仅有宗教活动、领地经济活动的文件，也拥有了大量的



世俗文件。在管理这些文件时，教会沿用了古罗马二元主义的方法，不过在具体做法上除了单独一类形式保存收文原本，以单独簿册形式保存发文副本之外，还有了一些进步，如编制档案文件汇编，分类提供利用；出现了对誊录簿分类编目的“蒙达居编目”；使用历史和现行事务分类法、根据机关有关机构分类的归纳法和预定分类系统的演绎分类法；编制档案文件分类登记清册等。

14 世纪下半叶，由于封建政府活动的扩大，新机构的纷纷成立，造纸术印刷术的使用，使文件数量大大增加。为了处理文件，各机构成立了秘书厅或办公厅，这样登记室就从这些机构中衍生出来，各机构均实行登记制。这种原始的登记制是把一个机构的文件保存在收文和发文两个简单的类别之中（此时，由于印刷术的革新，发文的副本不再依赖抄录方式，而直接用文件副本存档）。这一制度的本质特点在于有了登记册，文件按其积累次序进行登记，加上连续编号。这些编号表明文件在每一类中的排列顺序，是对两个类别中各种文件实行控制的关键，是人们查找文件作者和主题的手段。这种原始的登记制是整理文件材料有序系统中最早的一种，这些理论性的认识为近代档案学的产生和发展奠定了基础。

中古初期，书写文件一般采用羊皮纸或纸草，并按对折、四折、八折的习惯折叠成册放置箱中或陈放在架子上保存，而且存放地点大都与贵重物品同置一室。中