

王亮手冊

牛创平 编著

档案出版社

立卷手册

牛创平 编著

档案出版社

书名题字 冯子直
封面设计 陈建华
责任编辑 胡鸿杰

立 卷 手 册

牛创平 编著

*

档案出版社出版

(北京市西城区丰盛胡同21号)

档案出版社发行

张家口地区印刷厂印刷

开本: 787 × 1092 毫米 1/32 印张 9.25 字数 195 千字

1988年12月第一版

1991年2月第三次印刷

印数 31001 - 52000 册

ISBN 7-80019-193-1

G·139 定价: 3.70 元

前 言

《立卷手册》是一本指导机关和企、事业单位文书立卷、科技文件及其他专业文件立卷、整理的实用性、知识性的著作。它详尽地论述了立卷的基本概念、立卷的意义与组织、立卷的范围、立卷的方法、步骤和要求,案卷标题的拟写、会计文件的立卷、科技文件材料、声像和特殊文件材料的整理、案卷质量规范与管卷规则等有关问题,还探讨了立卷方法的历史沿革和外国立卷方法。作者力图做到既能符合于乡(镇)、县、地(市、州、盟)、省各级机关和企事业单位工作的现实,又能对一些问题从理论上加以分析、总结和概括。在文字上,力求深入浅出、通俗易懂、雅俗共赏。

这本书是作者多年来实践和研究成果的总结,同时也吸收了前人的、国内外学者、专家们的研究成果。它不仅对现实工作有指导作用,而且对有兴趣于研究工作的同志提供了一些有益的参考。本书是一本文书、档案人员的培训教材。

本书在写作过程中,曾经得到档案界一些同行的支持和帮助,在这方面表示致谢。

本书作者水平有限,疏漏、缺点、不妥之处在所难免,切望专家和广大文书、档案工作者同行批评、指正。

作 者

1988年12月于西宁

AAx 46/09

目 录

第一章 立卷的意义与组织	(1)
第一节 立卷的意义	(1)
第二节 立卷的组织	(3)
第三节 编制归卷类目	(6)
第二章 立卷中的基本概念	(12)
第一节 文书、公文、文件及其关系	(12)
第二节 文件材料、档案材料	(22)
第三节 案卷、卷、立卷	(26)
第四节 文书立卷等二十个概念	(32)
第三章 立卷的范围	(40)
第一节 归档范围对立卷的重要	(40)
第二节 确定文件立卷归档范围的依据	(42)
第三节 立卷归档范围	(44)
第四节 文件的归档和不归档范围的历史沿革	(78)
第四章 立卷的要求和方法	(88)
第一节 立卷的要求	(88)
第二节 立卷的基本方法	(94)
第三节 立卷的具体方法	(96)
第四节 各种立卷方法的结合应用	(119)
第五章 立卷的步骤	(124)
第六章 拟写案卷标题	(147)

第一节	案卷标题的要求与结构	(148)
第二节	案卷标题各组成部分的标法	(154)
第三节	案卷标题的语法要求	(167)
第四节	案卷标题的标准化和改革意见	(173)
第七章	科技文件的立卷	(179)
第一节	科技文件立卷的要求	(179)
第二节	科技文件的立卷方法	(182)
第三节	科技文件立卷的步骤	(186)
第四节	科技文件立卷中的其他问题	(191)
第八章	声像文件和特殊文件的整理	(193)
第一节	声像文件的整理	(193)
第二节	特殊文件的整理	(199)
第九章	会计文件的立卷	(205)
第一节	会计凭证、报表、帐簿的立卷	(205)
第二节	会计案卷的排列、编号	(207)
第十章	案卷质量规范与管卷规则	(209)
第一节	案卷质量规范	(209)
第二节	管卷规则	(213)
第三节	地方机关的分工立卷	(217)
第十一章	立卷方法的历史沿革	(221)
第一节	唐宋时期公文登记制对立卷的影响	(221)
第二节	立卷一词的历史沿革	(222)
第三节	立卷方法历史沿革	(224)
第四节	拟写案卷标题的历史沿革	(234)
第五节	案卷目录的历史沿革	(236)
第六节	立卷步骤的历史沿革	(237)

第七节	案卷装订及案卷厚薄的历史沿革	(239)
第十二章	外国立卷方法	(243)
第一节	文件分类与立卷的关系	(243)
第二节	立卷方法	(251)
附 录:	①文书档案案卷格式	(258)
	②机关档案工作业务建设规范	(275)
	③关于机关档案保管期限的规定	(281)
	④文书档案保管期限表	(283)

第一章 立卷的意义与组织

第一节 立卷的意义

这一节里主要是讲述文件为什么必须立卷的问题。说明了文件为什么要立卷，立卷的意义就明确了。

文件之所以必须立卷，其原因有：

第一，只有经过立卷，才能及时查找利用。任何一个机关在工作活动中所形成的文件（本机关写的、其中包括要发出的和只在本机关使用而不发出的文件和收到的文件），其数量是随着时间而不断增加的。在文件不多的情况下，如几十个、百十个，文件不立卷凭收发文登记本和记忆，还可以应付查找，但在数量不断增加的情况下，文件不经过分类、立卷，要查找以往的某一个文件，或某一方面、某一个问题的文件，就越来越困难了。到目前为止，世界各国无一不是首先经过立卷而后才能使文件达到查找调阅目的的，也就是说，立卷是迅速调阅文件的有效途径。

第二，文件只有经过立卷，才能进行有效地管理。各级机关、团体、企事业单位和学校、部队在工作中形成的处理完毕的文件，只有将其立成案卷，才能使大量文件有秩序的排列、存放，不散乱而得到保护。不经过立卷，文件一捆捆或一一排放起来，是难以管理的。在长期的实践中，世界各国的机关文书和档案工作者先后都从自己的体会中总结出了将文件立成案卷的方法，并将其作为制度而固定下来，我国立卷的明文规

定，如从元朝三十四（1297）年算起，至今已近七百年的历史，如从案卷一词在文书档案工作中的应用算起，至今已有一千多年。国外的文件立卷，都是从纸质文件产生后在其数量不断增加的情况下提出来的。1322年英国的斯特普列顿担任管卷大臣后把英国国王的档案文件分为24大类，1632年意大利人波尼法西奥出版了他的《论档案》一书，提出系统的分类方案。经过分类的文件，编上号码放进一定的装具里，各个装具里的文件，形成保管单位，而成为早期的案卷。

各个国家的公共文件经过分类立卷，而使文件的管理由以件为单位发展为以卷为单位，使处理完毕的文件，或者文件在收进、发出登记的同时，就将文件纳入相应的类、项、案卷里，从而提高了文件管理工作的效率。

第三，将文件按照内容性质（问题）、名称等方法组合在一起，夹在卷夹里、拟出一个能够反映卷内文件内容等主要情况的标题，从而改变了以件为单位的杂乱、无秩序的状况。由于每个案卷都是一项工作、一个问题、机关某项职能的历史，或是某个方面情况的集中反映，所以，经过立卷的文件，可以从案卷目录或各个案卷来反映出机关工作的历史真实面貌，并能使管理人员和有关方面掌握、了解一个机关历年来全部档案文件的基本情况。

如果不立卷，以上三个方面的工作是难以进行的。

在实践中也有人探索过文件不立卷亦可方便利用和保管的问题，前些年在有的省级刊物上发表过这方面的文章。前面我所说的在文件数量不多的情况下，接收发文登记簿上的顺序保管，查找文件还不太困难，但数量多了，不立卷就困难了。

第二节 立卷的组织

这一节里主要讲两个问题，一是一个机关的文件在哪里立卷、即由哪个机构立卷、谁立卷比较合适，二是立卷工作在文件数量较大的情况下，对人力如何组织安排，个别情况下，档案部门接收的零散文件的立卷工作的组织安排，也属于这个范围。

一、机关的文件立卷，是集中在机关的中心机构——办公室进行，还是分别由办公室和各业务机构共同负责进行？这一直是档案界所关心的一个问题。对这个问题的正确答案是：要根据机关的大小、形成文件的数量等具体情况而定，而不能一概而论，同时，也有个历史习惯问题。一般地说，机关内部各机构即业务处（科）、室都集中在一楼甚至是一层楼上或一个办公院，全机关一年形成的文件立成案卷多者几十卷，少者十几卷，其中本机关的发文也就是一百号左右，收文三百左右，加上机关内部使用的制度、记录和会议文件等，一般的每年立成三四十卷，即使各级州、县人民政府、县委和一些省直厅局，每年也是一百多卷。这样的厅局，按以往我们讲的选择立卷环节的条件来说，由本厅局各处室分别立卷后向厅局办公室的档案室归档是正确的，有道理的，另外，正因为本机关各内部机构驻地集中，文书处理工作就全机关而言，实行集中统一管理，全机关凡由各业务处（科、室）办理的文件，办理完毕后即退回办公室由有关管理人员归入相应案卷，即随办随归，由办公室统一立卷。这里所说的随办随归的“归”，即办理完毕的应立卷文件随即归入相应案卷，这也是完全符合客

观实际的做法，也是符合本来意义上的“立卷环节的选择”条件的。这也是应予肯定的。在各个地区和省直机关以上两种做法都普遍存在。不能以个人看法，以其中的一种而否定另外一种。这里存在一个立卷的目的性和文件由谁立卷的目的性问题，如果这样把问题摆出来，而不是无目的的谈问题，这样，问题就明确了。因为把全机关处理完毕的应立卷归档文件，全部立成案卷，集中统一保管，作到便于查找利用，这是文件管理和立卷的目的，至于机关的文件立卷工作由谁去做，是由机关的中心机构完成，还是分别由各处（科、股）室完成，这不是目的。我们说，以上两种存在，各有道理。客观实践中，不论自然科学还是社会科学，常常存在着一个问题、一项工作、一道习题、一项实验中出现两种乃至多种解决办法，而且常常是异途同归。至于我们立卷工作的组织，是哪种形式好，只要看这项工作的目的性和客观实践的效果就行了，切忌主观、片面、一刀切和绝对化。

在由机关中心机构立卷即由办公室立卷这一客观存在里，实事求是地说，其中存在着档案干部立卷。组卷由档案干部做，卷内目录等由其他同志共同填，无档案专职干部，立卷由专做文书处理工作的干部兼作，同时这个兼职干部也兼管本机关的档案。这些无法回辟的实现问题，涉及到立卷的组织。对一些文件数量不多、一年只能立成三、四十个卷的机关、单位来说，这样的机关如一少部分省直机关及厅局所属的大部单位和市、地、州、县的局、处、科、室，由于机关小、文书处理工作量有限，常是文件的收发登记、运转、催办、办理完毕后的立卷和档案均由一人管理，在这种情况下，档案人员立卷或档案室立卷、办公室立卷，实际上常常是一回事，这种符合客

观实际的做法，在全国各个省（区），几十年来的实践证明，是无法超越的。因此，这种立卷组织、立卷环节的确定，也是合理的，也是无可非议的。

另外，不论文书处理工作和档案工作，对于任何一个机关来说，都是属于全机关性质的，而不是完全属于某一个内部机构的范畴。但就其工作的职责范围分工而言，这两项工作都属于中心机构——办公室分管的。既然是机关文书处理工作、机关档案工作，就有个权力与责任的问题，对一个机关来说，只要它按照规定要求，按时把应当立卷归档的文件，立成案卷，便于查找利用就行了，至于在一个机关内，由哪个处（科）室立卷，采用我们提供的哪个组织形式，那是机关自己的事，如果非要人家采纳某一种方法，而不能采用另一种方法，这不论从哪一个角度看问题，都是不恰当的。

二、在立卷的组织（或叫立卷工作的组织）这一概念中的第二个内容是：在文件数量较大的情况下，参加立卷工作的人员如何组织安排分工，以保证案卷质量并提高工作效率。

如果是机关各处室分别立卷的，按机关的统一要求，把卷立成后即向机关档案室归档，并由档案室统一编列案卷号。如果是由机关办公室统一立卷，第二年第一季度将平时按照归卷类目归入各个卷夹内的文件排列一遍，审查是否齐全完整，并审核案卷标题是否与卷内文件相符，等等。在案卷数量较多的情况下，应由办公室统一组织本机关人员，分工包干，每人填写若干卷内文件的页码和卷内文件目录；案卷封面可挑字迹工整一些的同志统一填写，案卷目录应统一打印。在每年立卷任务较大的机关，在立卷季节采取以上抽调一定工作人员并根据统一要求和各人长处分工包干的办法，文件归

卷(组卷)等工作由专、兼职档案人员做,编页号、填卷内目录、卷面等由其他人完成也是可行的。另外,在专职档案人员与工作量相当的情况下,就不存在上述情况。为了合理安排人力、时间、提高工作效率,凡是立卷任务大的机关,或者由于特殊原因接收了大量零散文件的档案馆,对工作量加以核计,根据人员的具体情况如各个同志的长处等进行分工,提出计划是必要的。

第三节 编制归卷类目

归卷类目、立卷类目、案卷类目、文件分类表这四个名称,只是叫法不同,实际上是专用于指导立卷的工具,或者说是立卷的方案(计划)。五十年代多称为案卷类目,在实践中总感到这个名字与它的实际用途不完全相符,后来就改为立卷类目。因为案卷类目这个名称给人们的印象是为案卷分类用的,是以案卷为单位的类目,如果说,类目中的每一个条款(条目)确是一个案卷标题,那么,这个名词的词义本身很自然的是案卷分类目录。由于原来对这个词命名时不确切,它确实有些词不达意,所以改成了立卷类目,故名思意,就知道它是立卷用的类目,但如果把立卷类目叫作归卷类目或文件归卷类目,就更符合实际,因为立卷的内容有好几项,而立卷类目只起把应立卷文件归入到相应类目的作用,此后的其它立卷工作内容,它管不上。从立卷类目所起的实际作用来看,把立卷类目叫作归卷类目或文件归卷类目就更符合客观实践,名实更相符、更确切一些。立卷类目的概念要比文件归卷类目的概念大。因此,以下我们就把案卷类目(立卷类目)称为文

件归卷类目。

如果有的同志要问：文件归卷类目是否就是一个机关的文件分类表，二者有什么区别？我们的回答是二者的作用和形式基本上都是相同的。前者已经说明，仅是名称叫法不同。二者的区别在于：前者的条款（目）常常是一个案卷的标题，确切地说，是一组文件的综合标题，而文件分类表的最低一级的目（或叫条目）的名称，则是一组文件的主题词或叫作一个案卷标题的主题词或叫主题词目，但二者的作用、结构、编制方法要求等基本上都是相同的。本节里讲以下五个问题：

一、是否所有机关都要编制文件归卷类目？文件归卷类目既然是立卷的重要工具，因此，在一般的情况下，凡是立档（建档）单位，都应该编制。但是，一些每年形成文件数较少，只立数卷、十来卷的单位，也可以不编归卷类目，而直接将文件分别组合为若干个案卷。如省直各厅局的一些所属县级单位和县上有些科级单位，就属于这种情况。

二、归卷类目由谁来编？对于省直机关及州、地、市、县的机关、厂矿、公司、学校来说，凡是需要编制归卷类目的单位，一般的由机关的办公室编制比较合适。有的机关的立卷工作是由各处室分别进行的，并且已经形成制度，对这样的机关，归卷类目由各处室分别编制比较合适，但作为一个完整的全机关的归卷类目来说，各处室将各自的部分编列出来以后，仍应由办公室汇总，避免重复、遗漏，然后打印，发各处室的立卷人。对于更高一级的大机关，当然也可由各司局编制自己的归卷类目，不再由机关的中心机构——办公厅汇总。

三、归卷类目的种类（类型），就现在而言，有四种，第一，

按机关的内部机构分类,即以机关的各内部机构为类,每个内部机构下按其职责范围设若干个条目(条款)。说到这里,顺便需要说明的是,归卷类目的类下的条款,叫做目或条目比较合适,既是“类目”,即应有类有目,以前我们档案界,近四十年来一直把目叫做“条款”,这与总名称中的“目”不能呼应,名曰“归卷(立卷)类目”却有类无目,而出来了个“条款”,这种叫法确属表里不一、名不符实,所以称“目”较妥。但作者感到条款与目两个叫法差别太大,为了尊重习惯,以下仍叫做条款,以待后改。这个类型的归卷类目,实际上执行的结果,是将一个机关需要立卷的文件,按其所属业务性质(各个内部机构的)和内容(问题),分别归入各类的相应条款。第二,归卷类目的类名不是机关内部机构的名称,而是问题,即归卷类目的第一级,如各级党委的组织部门的归卷类目采用这种类型,其类名除设总类之外,将设组织制度、组织设置、党员管理、党员教育、整党建党、干部管理、党费管理、统计等类,每个类内再设条款,这些类的名称,并不是内部机构的主题词名。目前所使用的归卷类目基本上是这两种,而且都是限于一个机关范围内使用的。随着档案事业的发展,特别是标准化的开展,今后将会出现:第三,各个专业系统的归卷类目,如由中央到地方的民政部门、教育行政部门、文化行政部门、农业行政管理部门、档案行政管理部门……的归卷类目,或者是第四,如专供县政府、专供县委用的、专供省民政部门、专供县民政等部门用的归卷类目。

四、编制归卷类目的要求

①归卷类目的层次得当

即一个归卷类目中设几层(级)好?是三层?还是两层?

就一个省、市、自治区的各级机关、团体或企业、事业单位来说，一般的设两（级）即类和目（条款）就行了。对于每年形成文件数量不多、只能立十多卷的小单位，也可以不设类，直接列入条款的名字就行了。这样的类目因为形成的文件数量少，如设类，每个类内只一两个、两三个卷，所以不设类，但每一个或两个条款（实际上是一个目）也常常是一个类的内容，即一个、两个条款所包括的文件，就是一个类的文件，因为文件数量少，所以每个条款的内容就比较概括，如果条款的名称太具体、太细，其结果，每个条款（卷夹）就无文件可归了。不能形成案卷，所以说，小单位不设类只设条款就行了。

②设置类和条款的要求

第一，因为类和目（条款）在归卷类目中就其概念含义来说，都是在性质上具有某种或某些共同属性的事物的总称，所以类和目的名称，概念要明确、清楚，不能笼统、含混；

第二，类和类之间，不能互相包括、互相容纳，即不能互相交叉重复；

第三，目和目即条款和条款之间不能互相包括、互相容纳，即不能互相交叉重复；

第四，类的设置标准要前后一致，不能中途变换，如按问题分类（设类），一个归卷类目表中的所有类，应始终都是按问题分类，不能这几类是按问题设类，而另一类又是按组织机构设类的，这是就第一级而言的；

第五，凡是设类和目的归卷类目，目概念不能与类概念并列，每个目只能是类概念中的一个部分，而不能上升为类概念，以免形成类与类、类与目之间的概念交叉。

五、归卷类目的编制方法

第一,为了使所编制的归卷类目符合实际,真正成为文件归卷的依据,使归卷类目上的类、目(条款)及其条款号,在文件归卷时能够按照类目成为对号入座(归入卷夹)的依据,在第一次编制归卷类目之前应当仔细阅读并参考下列文件:(1)归卷类目针对的年度工作计划、总结。这两个文件中明确了这一年都做了些什么工作,因常常一项工作就形成一两个卷,因此一项工作就是一个条款。这两个文件是编制归卷类目的必不可少的参考文件;(2)本机关的组织章程、文书处理工作制度;(3)以往的案卷目录、收发文登记簿、保管期限表以及《中国档案分类法》一书中的有关部分等,除此之外,还要了解;(4)本机关及各内部机构的职责范围、业务分工,等等。研究了以上文件、情况后,才能编出符合本机关实际的文件归卷类目。

第二,归卷类目不是长久不变的,随着机关工作每年的新计划、新任务的提出和完成,在年底或第二年初即应编出新的归卷类目或对以往运用的归卷类目进行修改,使其切实适应新的情况,指导立卷工作的进行。

第三,将每个类内要设立的条款,先写在卡片或纸条上,每一个条款应当是预定的一个或两个案卷的标题。每个纸条或卡片上除了条款名称,还有保管期限和类名。各类目的顺序是:类名、条款号、条款名称、保管期限。

第四,将各个卡片按类分开,类的排列是总类或领导指导类……,有的不设总类,而设综合类,一般的是综合类或总类排在前,其他专业类或业务类接着排;如类的名称是机关的内部机构的名称,则办公厅(室)在前,其他业务部门(处、室)按