第一节　案卷的概念和立卷的意义

一、案卷的概念和结构

一般说，案卷是按照一定的原则、方法整理起来的一组有联系的文件。有时也可能是一份文件。

案卷也叫卷宗。但卷宗是多义的，它有时指的是卷皮。

案卷、案件、文件，是几个有联系、又有所不同的概念。

所谓案件，在司法机关，是指依法立案受理的诉讼事件，包括刑事案件和民事案件。在一般行政机关，指的是某一具体的特定的事件，如××大学学生示威游行事件、中×足球赛球迷起哄事件、张某某违反党纪事件等等，而文书立卷工作中所说的‘一案一卷’中的‘一案”,指的范围更宽,包括一个会议、一个问题、一项工作、一个工程的筹建等等。

文件指的是一份份公文，如指示、决定、通知、通报等。

案卷的构成有如下几种情况：

（一）由若干份单份文件构成，在一般机关，这种结构的案卷占大多数。

（二）由一个案件的全部材料或其中一部分材料构成。即‘一案一卷’或‘一案多卷”。诉讼案件、纪律检查案件都采用这种形式。一般机关也有一部分这种案卷。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

在一般机关，还有由几个有联系的或同类的案件的材料构成的案卷。比如机关中有几位同志先后违反保密制度，分别形成一些文件，但数量不多。就可以合并立成一卷。

（三）由有联系的单份文件与案件材料混合构成。即在一个卷中，既有案件材料，又有独立存在的文件。

（四）由一个会议的全部文件、部分文件或几个（次）会议的文件构成。由于会议文件是一个有联系的组合，它既不同于单份文件，又不同于案件，可以说是另一种类型。

由上述案卷的结构可以看到：案卷与案件是有区别的。

二、立卷的意义

立卷也叫组卷，就是按照一定的原则方法，将已经处理完毕的、有保存价值的零散文件，组成案卷。

立卷是在一个机关内进行的。在一个机关内，不同机构、不同年代的文件，通常是分开立卷的。

深入探讨立卷的方法，很有必要。这主要是因为：

（一）立卷工作是一项很重要的工作。案卷立得好，机关查找利用文件就比较方便，从而有利于提高工作效率，保证各项工作的顺利进行。反之，如果文件没有立卷，或者案卷质量不高，查找起来就不方便，甚至妨碍工作，造成损失。

案卷是档案的基本保管单位。案卷质量高，就能使档案馆、室的接收、整理、编目、编研、保管、利用工作，得以顺利进行。反之，档案馆、室的管理与利用工作，就会遇到很大困难，有些工作简直无法进行。

立卷范围订得准，案卷质量高，就能为后人留下比较有价值的、便于利用的史料。如果该留的没留，不该留的却留

下来了，或者整理质量很差，就会影响到这些史料的利用。

（二）立卷工作是每个机关、企业、事业单位都要做的工作，而立卷的方法目前又没有很好地解决。立卷环节怎样确定，到底哪种立卷方法最好，多年来众说纷纭，莫衷一是。尽管从理论上说立卷工作是文书工作，但档案部门每年都要为立卷工作花费不少时间和精力。可以说：新中国成立以来，档案部门在立卷问题上花的劳动最多。寻求一个既科学、又简便的立卷方法，是一项很迫切的任务。

（三）档案管理方法由传统的手工方式逐步向应用电子计算机等新技术的方向上转变，标志着我国的档案事业将会有新的发展。立卷工作如何适应档案现代化管理的需要，是一个应当加以认真研究的新课题。

第二节　立卷工作的组织

一、历史发展

立卷工作的组织，有人叫立卷环节的选择，或者叫立卷工作的组织形式。

中华人民共和国建立以前，在国民党政府机关，文书与档案、文书工作与档案工作的概念、范围，没有一个科学的区分。一般都把文书立卷工作作为档案工作的一个重要组成部分，由档案室承担立卷工作，作为档案室最基本的任务。1934年，民国政府内政部次长甘乃光，提出了一 个所谓“文书档案连锁法”，更进一步要求把文件收发和档案分类合并在一起做，在收发文件时就编好档案分类号。那时候，一般

人说“整理档案”，就是指零散文件的立卷。

新中国成立后，有少数机关，开始将零散文件随办随归的办法，改为由部门加以整理、一年一归档或“定期结案归档制”的办法。1952年学习苏联档案工作经验后，许多机关认识到文书立卷是文书处理工作的最后一道工序，并逐步推行了文书部门立卷的制度。

1955年，中共中央在《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》中明确规定：文书材料的立卷，是文书工作的任务之一。

1956年4月16日国务院《关于加强国家档案工作的决定》进一步要求：“全面推行文书处理部门立卷，以建立统一的归档制度。各机关办完的文书材料，应该由文书处理部门整理立卷，定期向机关档案室归档，改变把零散文件随办随归档和成堆归档的错误作法……”。此后，就在全国范围内推行了文书部门立卷制度。

但是，对于什么是“文书部门立卷”，却有不同的理解，具体作法也不一样。

一种看法是：文书部门立卷就是由各业务处（科、室）立卷，每个机关都应采取这种办法。

另一种看法是：文书部门立卷可以是分散的，也可以是集中的。由机关的秘书处（科、室）集中立卷，也是文书部门立卷。

除此之外，还出现许多灵活变通的办法。如各业务处（科、室）积累，秘书部门统一立卷；各业务处（科、室）初步立卷，秘书部门复查、调整、装订：部分处（科、室）自行立卷，部分处（科、室）集中立卷；文书部门、档案部门合作立卷；“三集中”（集中时间、集中人力、集中材料）立卷等等。

二、几点认识和体会

从1955年推行文书部门立卷起，到1986年止，已经32年了，32年的实践说明：

（一）现行机关的立卷工作是一项文书工作。

一般说，在现行机关，文书立卷工作属于文书工作的范围，是文书工作的最后一道工序。这当然是对的。但是，应该看到：

1．文书立卷工作是文书工作和档案工作的连接点，在特定条件下，把它作为档案工作的一部分，也不是不可以的。也就是说，在一般情况下，当然应该先立卷后归档，但在个别情况下，也有先归档后立卷的。我们说立卷是文书处理的最后一道工序，这是就一般情况而言。实际情况是很复杂的。一件事情、一个案件办完了，由经办人将文件收集完整，组成案卷。在这里，“最后一道工序”体现得很明显。但是，有时一份文件写完或办完了，就不一定能马上立卷，更不一定能单独立卷。往往要把许多人办理的文件合在一起立卷。这时候，经办人和立卷人就分离了。如果负责立卷的人并不是经办人，由文书人员立卷或由档案人员立卷，并没有很大差别。

2．档案馆、室除正常的接收工作外，有时在收集到一些有保存价值的零散文件后，也需要进行立卷或插卷，再者，档案馆、室接收的案卷，由于整理质量太差；或者由于鉴定的需要，有时也需要拆卷、返工。象这种情况的立卷，当然是档案工作，而不是文书工作。应该看到：有些工作是互相渗透的，不能太绝对化。比如农产品的加工，一般应属于工业，但有的也可以算作农业；再如医疗工作和思想工

需要全本请访问 www.ertongbook.com

作，显然是两项工作，但医生做病人的思想工作，有时也应视为“医疗工作”的一部分，即精神治疗。

至于一个部门或一个人，兼做两项工作，那就是另一个问题了。

（二）文书部门立卷不等于各业务部门分散立卷。

有些人认为：文书部门立卷，就是由各业务部门（职能科室）立卷，并且把它讲得很绝，似乎每个机关都应采取这种形式。这是一种误解。

几十年的实践证明：由文书处理部门分散立卷，只在部分大机关适用，同时往往还得采取一些变通办法。而在大量的中小机关，很难“推行”这种办法。根据湖南省1984年的调查，在省属机关一级单位，实行文书处理部门立卷的只占20％左右（其中真正实行分散立卷的更少）；地、市、县一级机关,就更可想而知了(见《档案学通讯》1985年增刊第2期，《对文书立卷形式改革的设想》）。据我所知，在其它省，由档案室兼做文书立卷工作的也不少。

对这种情况，有两种看法：

有人认为：文书处理部门立卷（这里实际上是指分散立卷)的制度是好的,之所以“推不开”,主要是领导不重视、不支持，推行不得力。因此，他们仍把分散立卷作为努力的目标。

另一些人认为：既然几十年的实践证明职能部门分散立卷的办法不能被普遍接受，其中必然有它的客观原因。因此，他们不再追求普遍实行职能部门立卷，而主张灵活变通采取多种形式。

我认为后一种意见是实事求是的。

（三）立卷必须采取多种组织形式。

多年的实践证明：立卷工作的组织，必须分别不同情况，采取不同形式。

早在1954年，许多地方就总结出立卷的几种主要组织形式：

1. 分散的形式。即由各职能部门（或称业务部门）负责文件的平日积累和立卷工作，档案部门加以指导和检查督促。这种方法一般适用于比较大的机关（含企业、事业单位）。

实行这种办法，应具备一定条件，如机关较大，文件较多，各职能部门领导对这项工作较重视，有专人负责立卷，人员较稳定，又比较熟悉立卷业务，立卷归档制度较健全等等。

2. 集中的形式。即集中在机关的秘书部门立卷。各业务部门的文件一经办完，就交给秘书部门归卷，自己不保存文件。秘书部门平日按归卷类目积累文件，第二年年初进行调整立卷、编目装订。

70年代以后，有些地方采用“三集中”的办法，进行立卷。详细办法后面再作介绍。

集中的形式一般适用于小机关和部分中型机关。因为这些机关人员少，职能部门的独立性小，文件也比较少，一般不宜用分散立卷的办法。由于这些机关人员少，往往一个人要兼做文书、保密、档案等多项工作。因此，在这些单位，集中立卷常被认为是档案室立卷。

3. 混合的形式。即由业务部门和秘书、档案部门合作立卷，介于分散立卷和集中立卷之间，这是一种灵活变通的办法，又可分为三种作法：

（1）平日由业务部门按归卷类目积累文件，第二年年

初再由秘书部门（或档案室）接收、立卷。

（2）平日由业务部门按归卷类目积累文件，第二年年初，再由秘书、档案部门派人到各业务部门，协助他们立卷。装订后移交档案室。

（3）部分有条件自己立卷的业务部门，自行立卷，然后归档；部分业务部门将文件交到秘书、档案部门，由秘书档案部门负责立卷。

这种方法主要适应于中等机关。有些大机关和小机关，也采取这种办法。

上述几种办法，那种办法更好呢？这个问题，不能离开机关的具体情况和条件孤立地评论。我认为：只要所采取的办法符合本机关的实际，就是好办法。比如说，职能部门比较熟悉业务，了解文件的来龙去脉，由职能部门立卷，一般能够较好地保持文件间的联系。这是职能部门立卷的优势。但是，如果负责立卷工作的人，业务工作太多，根本无时间立卷，分散立卷就会使立卷工作落空；如果立卷人水平不高，不熟悉立卷知识，也不熟悉该业务处的全部业务（因为业务处室也不是每个人都了解全面业务的），责任心不强，这个优势实际上就不存在，甚至会变成劣势。

实践证明：根据不同情况，分别采取不同形式，多种形式并存，是比较符合实际的。

（四）一个部门或一个人兼做两种性质不同的工作，是一种正常现象。

多年来，有一种看法，就是认为档案部门不能承担立卷工作。有的地方，把档案室承担立卷工作看成是“不正常的”现象，是‘在特殊情况下”不得已’采取的措施。认为只有由业务部门立卷才是‘正道”，符合‘原则性’要求，而集中立卷

不过是“灵活性”而已。这个问题，应具体分析。

由于许多机关（特别是小机关）不可能配备专职的档案干部，更不可能配备专职的立卷干部，因此由一个人兼做文书立卷和档案工作甚至更多的工作，就是不可避免的、正常的。应该看到：文书立卷工作和档案工作性质不同。但是，分清两项工作的性质是一回事，两项工作是否由一个部门或一个人承担是另一回事。正如农业、工业、商业性质不同，但在组织上可以合为一体一样，文书立卷和档案工作也可由一个人或一个部门承担。

当然，县档案馆和大机关的档案室，由于档案工作的任务比较重，再让它兼做立卷工作，就不合理了。

总之，不能够一概而论。

至于文书人员和档案人员合作立卷，应该是立卷的重要形式之一。具体怎样合作，各负什么责任，可以根据各机关的不同情况，做出不同规定。文书（业务）人员一般比较熟悉业务，熟悉文件的处理过程，档案人员则比较熟悉立卷和档案业务，由文书人员立卷和由档案人员立卷，各有所长，各有所短，把两者结合起来，可以取长补短。有利于提高案卷质量，也有利于档案干部熟悉档案内容，为开展利用工作打下基础。

（五）对“三集中”立卷方法要一分为二。

“三集中”立卷是70年代以后兴起的一种做法。它的基本做法是：平日由各个部门分别积累归卷（预立卷），到第二年年初，由档案部门召集，由各部门将文件材料集中到某一个地方(档案室或档案馆等),并由各部门派出有关人员(集中人力），集中一段时间，在秘书档案部门的指导下，分别进行组卷。这种“三集中”，有的是指一个机关内的各个部门的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

集中，有的则是一个县（市）各机关或各区镇的集中（或分批集中）。对这种做法，目前评价还不尽一致。我的看法是：

在基层单位，“三集中”不失为行之有效的方法之一，理由是：

1．基层单位的档案干部兼职多，工作忙而杂，往往不能集中时间，从事案卷的调整、编目、装订等工作。采取“三集中”办法，时间有保证，使立卷工作不致一拖再拖，以至形成‘积存文件”。

2．基层单位的档案干部调动频繁，许多人不熟悉业务。集中立卷，便于加强指导、检查，统一标准，避免返工。

3．档案部门人力少，分别指导，往往顾不过来，不能及时指导。集中立卷，集中辅导，可提高工作效率。

4．各部门在一起立卷，可以以老带新，取长补短，交流经验，共同研究，有利于提高案卷质量和各部门立卷人员的业务水平。

但是，“三集中”毕竟是一种带命令性的行政措施，也存在一些缺点：

1．由于带有突击的性质，所以文件往往不容易收集齐全；

2．许多部门集中在一起立卷，在业务指导工作上，有时难免顾此失彼。如果立卷人员的责任心不强，抱应付差事的态度，工作容易粗糙，影响质量；

3．许多部门在一起立卷、交流，如没有相应的保密措施，就有可能扩大知密范围；

4．有些部门，由于对档案工作重视不够，容易产生单纯依靠“三集中”突击立卷的思想，从而废弃平日立卷归档制度。而如果不把平日归卷工作做好，单纯靠突击，就无法把

文件材料收集齐全，不利于平日的文书处理工作，各人分散保存，你一堆，我一捆，就会影响日常查找利用，影响效率，也不利于保密；

为了把“三集中”立卷工作搞好，一定要把平日的立卷归档工作做好。包括收集文件、将文件配套，剔出不需要立卷的文件，分门别类，对号入座，把可以先组卷的文件组卷、装订等等。同时要认真做好准备工作，把“三集中”和平日文件归卷工作结合起来。

还应该指出：“三集中”只是第二年年初调整立卷的方法之一，并不是唯一的方法，也不是很理想的方法。如果机关的岗位责任制明确，有专职或基本专职的人负责立卷，业务熟悉，制度健全，就不必采取这种办法。有些地方（机关），也可以采取部分单位集中、部分单位不集中的办法。对大机关来说，这个办法基本上是不适用的。

第三节　立卷的范围

一、确定立卷范围的重要性

立卷的目的，是为了便于对档案的保管和利用。

如果所立的案卷文件严重不全，或者重要的文件没有收集进来，一般的、没有参考利用价值的文件却收了很多，就会失去立卷的意义，给工作查考和历史研究带来困难。

反之，如果“有文必档”，什么文件都立卷，就会造成人力物力的浪费。并且使少量重要的文件，淹没在大量作用不大或没有用的材料之中，同样给查找带来困难。

有的人单纯从目前的工作出发，认为只要现实工作用不上，就可以销毁，不必立卷。这种看法是不对的。因为有些材料对现实工作没有用，但是对历史研究有用。有些材料目前用不上，但将来可能有用。不过，如果不加分析，什么文件材料都立卷，也是不负责任的。在缺乏经验的条件下，可以适当立宽些，但不能“有文必档”。我们应该深入分析文件，摸索规律，尽量把立卷的范围定准。

二、什么文件必须立卷

从原则上讲，需要立卷的文件，必须具备两个条件，第一是本单位在工作中形成的；第二是有保存和查考价值的。

本单位在工作中形成的文件包括：以本单位名义发出的文件；本单位制成、在内部使用的文件；本单位收到的、属于本单位主管业务，需要处理或者能够反映本单位工作活动的文件。

有保存和查考价值的文件是指在现实工作和历史研究中有可能需要查找的文件。要掌握好这个标准，有一定难度，但也不是没有规律可寻的。

从一个单位讲，应该立卷归档的文件，一般包括：

（一）上级文件

1．会议文件；

2．属于本机关主管业务和本机关需要执行的法律、法规、规章、指导性文件（决定、指示、通知等）和规划、计划；

3．对本机关的检查、调查材料；

4．对本机关的批示、批复；

5．领导同志给本机关的题词和公务书信。

（二）本机关文件（含党、政、工、团和内部职能部门文

件）

1．会议记录、会议文件；

2．重要的电话记录；

3．规章制度和指导性文件，对下级的批示、批复；

4．请示、总结报告、专题工作报告、调查报告；

5．对下级的调查、检查材料；

6．规划、计划；

7．统计报表及其汇编；

8．与外国、外商、外单位签订的合同、协议；

9．干部录用、转正、定级、考核、任免、奖惩、调资、聘任专业职务、退职、退休、离休、复员转业、抚恤、死亡等有关材料；

10．劳模、先进工作者材料；

11．组织简则、章程；

12．本机关成立、合并、撤销、更改名称、启用印信的文件；

13．编制表、花名册；

14．干部工人转移工资、行政、党团组织介绍信及存根；

15．历史沿革、大事记、反映本机关重要活动的剪报、照片、录音、录相带等；

16．各种证书(产权、地皮证书等)；

17．预决算；财务帐簿、报表、凭证；

18．移交财产、物资、档案等的交接凭证；

19．出版物的样本和重要原稿、清样；

20．外事活动形成的文件；

21．重要的群众来信。

（三）下级文件

1．总结、报告、请示；

2．统计报表；

3．报请备案的重要文件。

（四）同级机关和不相隶属机关文件

1．需要本机关执行的规章制度；

2．商洽公务的重要来往文书。

以上立卷归档范围，只是一般的概括。各个单位还可以根据自身的实际情况，订出更具体的立卷范围。把本单位特有的一些文件种类列进去。如林业部门的山林所有权证存根，社员自留山（植树地段）使用证存根，山林所有权清册、社员自留山（植树地段）清册、跨县插花山认定书、山林纠纷调解书、林业生产合同书等等。

有的机关，制订出立卷归档范围、归卷类目、档案保管期限三合一参考表，也不失为一种办法。

三、分工立卷问题

在我国，领导机关的政策性、法规性、指导性文件（如中共中央文件、国务院文件、中共广东省委文件、广东省人民政府文件），发行面很广，往往一份文件印几百份至几千份，普发到各级机关，各个企业与事业单位。这些文件在每个机关都立卷，是不必要的。这里，就存在一个由谁立卷的问题。即机关之间的分工立卷问题。

在一个机关内部，根据现行的管理体制、办事程序和制度，各部门之间，特别是办公室和各职能部门之间，也存在着许多重复文件，需明确由谁立卷。这是机关内各部门之间的分工立卷问题。

机关与机关间立卷文件的重复，是难以避免的，但应该适当减少重复。由于一个档案馆内各个全宗的档案可以互相补充提供利用，同一个档案馆的全宗，更必须注意减少重复。有些文件，两个（或几个）机关都应该立卷，但有些机关可不向档案馆移交，定为长期或短期保存。

一个机关之内，则应该尽量避免重复。

分工立卷的具体办法：

（一）机关与机关的分工立卷（指档案同进一个档案馆的机关）。

1．上级党政机关文件（如国务院文件），有两种处理办法：

（1）专题的，由主管部门立卷（如林业的由林业局立卷）；综合性的和不能归属主管部门的，由综合部门（办公室）立卷。这种方法比较适用于小机关（如县人民政府）。

（2）综合部门（办公厅）保存全套文件，各主管部门各自保管和其主管业务有关的部分文件。这种方法适用于省级机关。

2．上级主管部门的文件（如林业部文件），由其对口的主管部门（如林业厅）立卷。综合部门（办公厅）不立卷。

3．同级的、不相隶属的机关互送文件，除来往文书或者与本机关业务联系很密切、经过办理的外，一般不立卷。如有需要作为依据或参考的，可暂时保存。

4．下级文件，哪个机关承办的，由哪个机关负责立卷。

5．会议文件：综合性的，由办公厅立卷；专业的，不论以什么名义召开（如以省政府名义召开的教育会议），都由专业主管部门立卷。

（二）机关内各部门的分工立卷。试以中共××县委为

例。

1．上级机关来的：上级党委（市、地委）的领导性文件，由办公室统一立卷；上级党委各部门（如组织部等）的领导性文件，由县委各部分别立卷。

2．本机关形成的：以县委名义发出的文件（不论由那个部门起草），由办公室统一立卷；以各部委名义发出的文件，由各部委分别立卷；两个部门联合发出的文件，两个部门各保存一份。

3．下级文件：综合性的，由办公室立卷；专题的，由主管部立卷，两个部门都有关的，由主办部门立卷。

4．会议文件，党代会、县委会、县委常委会、县委扩大会等综合性会议文件，由办公室统一立卷；专业会议，由各部门立卷。

分工立卷问题，党委机关和政府机关有些不同；领导机关和基层单位也有些不同，必须由各单位根据具体情况订出具体办法。比如以县委名义发出的文件，可集中在办公室立卷；而以县府名义发出的文件，其草稿、定稿是否集中立卷，应根据具体情况研究决定。许多地方是分散在各局立卷的。

还有几个带普遍性的问题，一般可以这样处理：

1．经党组讨论、以行政名义发出之文件。定稿、正本应放在行政文件中立卷；党组记录以及讨论时的“讨论稿”，可作为党组文件立卷。“讨论稿”是记录的附件。

2．以党组名义发党委的文件，当然作为党组文件立卷。在小机关，党组文件没有单独整理的，可和行政合并立卷。

3．经综合性会议讨论、事后以政府主管部门名义发出的文件。讨论稿作为会议文件存在综合部门，发文（含草稿、

修正稿、定稿、存本等）在主管部门立卷。

四、不需立卷的文件材料

机关单位中需要立卷的文件，是那些具有历史、科学价值或在一定时期内有查考价值的文件。重复的文件或不具备上述条件的文件，可以不立卷。

一般说，不需立卷的文件材料，有如下几种：

（一）重份文件。即在一个机关内已保存一、二份后多余出来的、内容完全相同的文件。但重份文件上如有负责人批注重要意见，也应该保存。领导机关的发文，如有必要，可保存两套,即所谓‘两套制”。

（二）无查考利用价值的事务性、临时性文件，为了解情况、接洽公务的介绍信，索取材料的一般来往文书，催报材料，召开一般会议的通知等。

（三）需经签发而未签发的文电草稿（即文件起草人在将文件抄清送批前自己起草的底稿，也称废稿）、一般性文件的历次修改稿（定稿除外）、铅印文件的各次校对稿（主要领导人亲笔修改稿和负责人签字的最后定稿除外），上级机关发来的征求意见稿，如果后来有了正式文件的，可不保存。

（四）无特殊保存价值的信封，一般性表态、询问一般性问题、提出一般性建议或意见的人民来信。

（五）机关内部互相抄送的文件材料。

（六）本机关负责人兼任其他职务所形成的文件材料，应由有关机关立卷，如果是虚职（如地方志编委会委员）而不是实职，可不立卷。

（七）为参考目的从各方面搜集的文件材料。

（八）参加非主管部门召开的会议带回的不需要贯彻执

需要全本请访问 www.ertongbook.com