

现代档案管理

理论与实践



詹灵仙
周赞
张雁

主编

中原出版传媒集团
中原农民出版社

责任编辑 周 军
责任校对 赵林肯
封面设计 杨 柳

ISBN 978-7-80739-348-1



9 787807 393481 >

定价: 39.00元

现代档案管理理论与实践

詹灵仙 周 赟 张 雁 主 编

中原出版传媒集团
中原农民出版社



本书作者

主 编 詹灵仙 周 赞 张 雁
副主编 黄河端 李宇宁 刘玉岭 刘 晨

图书在版编目(CIP)数据

现代档案管理理论与实践/詹灵仙,周赞,张雁主编.
郑州:中原出版传媒集团,中原农民出版社,2008.8
ISBN 978-7-80739-348-1

I. 现… II. ①詹…②周…③张… III. 档案管理
IV. G271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 133838 号

出版:中原出版传媒集团 中原农民出版社

(地址:郑州市经五路 66 号 电话:0371—65751257

邮政编码:450002)

发行单位:全国新华书店

承印单位:河南省诚和印制有限公司

开本:787mm × 1092mm

1/16

印张:19

字数:427 千字

版次:2008 年 8 月第 1 版

印次:2008 年 8 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-80739-348-1

定价:39.00 元

本书如有印装质量问题,由承印厂负责调换

前 言

本书系统阐述了现代档案管理理论与实践的基本知识,全书共五篇二十四章,分别讲述了文书与文书工作、文书档案管理、科技档案管理、专门档案管理以及特殊载体档案管理等内容。全书文字简明,便于阅读和理解,并注重理论联系实际。本书既可作为党政机关、企事业单位档案人员岗位培训的教材,又可作为广大档案员的专业工具书。

本书由郑州市热力总公司的詹灵仙馆员、周赞馆员,黄河档案馆张雁副研究馆员主编,所有作者均为一线的档案工作者,具有丰富的实际工作经验。具体分工如下:

詹灵仙负责全书的章节安排和统稿,并撰写了第一、二、三、五章。

周赞对全书进行了审校,并撰写了第十五、十六、十七、十八、十九、二十章。

张雁负责全书统稿,并撰写了第四、十四、二十四,第十二章第二节、第九章。

郑州大学第二附属医院的黄河湍馆员,撰写了第十、十一章、十二章第一、三节。

郑州师范高等专科学校的李宇宁馆员,第六、七、八章。

郑州航院信息科学学院的刘玉岭馆员,撰写了第二十一、二十二、二十三章。

黄河科技学院的刘晨老师,撰写了第十三章。

本书在写作过程中,参考了大量的国内外文献,限于篇幅,有的未能列出。在此,对所有这些文献的作者表示深深的谢意。

由于编者水平所限,难免有错漏和不妥之处,恳请专家、学者和广大读者批评指正。

编 者

2008年7月30日于郑州

目 录

第一编 文书工作篇	(1)
第一章 文书与文书工作概述	(2)
第二章 现行机关文书	(8)
第三章 公文写作	(22)
第四章 文书的处理	(35)
第五章 归档文件的整理	(43)
第二编 文书档案管理篇	(58)
第六章 档案管理的基本理论	(59)
第七章 档案的收集	(69)
第八章 档案的整理	(78)
第九章 档案的鉴定	(95)
第十章 档案的保管	(108)
第十一章 档案的检索	(115)
第十二章 档案的提供利用	(140)
第十三章 档案的登记与统计	(164)
第三编 科技档案管理篇	(174)
第十四章 科技档案概述	(175)
第十五章 科技档案工作	(183)
第十六章 科技文件工作	(189)
第十七章 科技档案的收集	(201)
第十八章 科技档案整理工作	(209)
第十九章 科技档案鉴定工作	(212)
第二十章 科技档案的保管、统计与编研	(218)
第四编 专门档案管理篇	(226)
第二十一章 人事档案管理	(227)
第二十二章 会计档案管理	(242)
第五编 特殊载体档案管理篇	(254)
第二十三章 音像档案	(255)
第二十四章 电子文件	(262)

第一编

第一编

第一编

文书工作篇

第一章 文书与文书工作概述

第一节 文书

一、文书的概念

(一) 文书的定义

文书是人们在社会实践中为处理各种事务而形成的、具有特定效用的信息记录。

文书的这个定义包含以下几项基本内容:①文书是人们在社会实践中为处理各种事务而形成的。没有社会实践活动就不可能产生文书。形成文书的主体是社会组织或个人。②文书是出于人们的主观愿望,为记录和传达某种意图而形成的。其形成必然出于特定的目的,服从一定的需要,而不是随意的客观记录。③文书是利用文字的形式表达并附着于一定载体的信息记录。文书的基本信息记录是文字,同时又是以一定的载体形式存在的,而不是仅存于人们头脑中的观点。

(二) 公文的概念

公文是机关、团体、企事业单位(以下简称机关)在处理公务活动中形成和使用的具有法定效力和规范体式(包括公文的文体和格式)的各种形式和载体的文件材料。它是机关之间、机关与群众之间,以及机关内部用来记述情况、表达意图、联系工作、处理公务的依据,是国家管理政务的一种重要工具。

公文的这个定义包含以下几点含义:①公文是在公务活动中形成的。公务是指国家机关、团体、企事业单位在其职权范围内所进行的日常管理事务。它是相对私人事务而言。②公文的形成单位和使用范围很广。任何合法存在的组织,都会在它的活动中形成和使用公文;公文经常来往于各机关之间、机关与个人之间;公文在机关内部或在各行各业的工作活动中都发挥着重要作用。③公文具有法定效力和规范的文体与格式。公文的作者必须是具有独立法人(委托代理人)性质的机构。④公文是一种广义的文件材料。公文不但包括文字材料,也包括图表、数据、音像材料、机读材料等。

二、公文的特点

公文与国家的政治生活和经济建设有直接的联系,是实现国家行政管理和党的建设的重要工具,实用性很强。所以其区别于私人文书的主要特点表现在以下七个方面。

(一) 鲜明的政治性

公文是管理国家、处理党务的工具,不可能脱离政治生活。公文具有传达贯彻党和国家的方针政策、处理行政公务和党务工作的重要职能,其内容与党和国家的路线、方针、政策密切相关。有些公文直接代表了党和国家的政治立场和原则,而所有公文都不能背离党和国家的法律法规,因而决定了公文必然有鲜明的政治性。

(二) 法定的权威性

公文的法定权威性,表现在公文在法定的时间与空间范围内能对受文者产生强制性影响,强制贯彻执行,强制予以阅读与办理,要求予以复文等。公文之所以具有权威性,是由于它传达了公文制发机关的决策与意图,体现出公文制发机关的意志与权力。因为制发机关的职权范围不同,公文所具有的权威性程度与范围上有明显差别。

公文的法定权威性还表现在其具有其他文献无法替代的凭证功能。

(三) 体式的规范性

公文的体式,包括公文的文体和格式,是公文文体、格式、用纸、装订以及各种标记等内容的统称。国务院印发的《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)和中共中央办公厅印发的《中国共产党机关公文处理条例》(以下简称《条例》)都对公文格式作了原则的规定。国家技术监督局发布的《国家机关公文格式》也对公文的格式作了明确、具体详尽的规定。这就说明公文体式有国家的统一规定。

(四) 程序的严格性

公文办理有严格的程序,《条例》和《办法》对发文的撰写、审核、签发、复核、缮印、用印、登记、分发和收文的签收、登记、审核、拟办、批办、承办、催办等公文处理程序都有明确规定。任何机关单位都必须严格按照公文处理程序来处理公文。

(五) 内容的时效性

有些公文是为解决特定的实际问题而制发的,因而具有很强的时效性。超出了一定的时间范围,或现实工作完成了,该公文的使命也随之完成。因其内容的时效性,公文是公务活动中解决实际问题的手段之一,决定了公文应快写、快发、快处理,以提高机关办事效率。

(六) 作者的法定性

公文是由法定的作者制成并发布的。公文的法定作者,是指依据法律法规成立并能以自己的名义行使职权、承担义务的国家机构和其他社会组织(包括各类党派、团体、企事业单位等,以下统称机关)。公文必须以机关或其代表人的名义制发,其他人无权制发。公文的法定作者必须在法定的职权范围内根据公务处理的需要,按法定程序直接制发公文。在公文上载有凭证取信生效的标志以证明法定作者的职能地位并赋予公文以法定的效力。

(七) 阅者的确指性

公文的阅读对象是固定的,从公文的起草开始就已经大体明确了阅读对象。这是其他文献所不具备的。

三、公文 的分类

公文按不同的分类依据有多种分类方法:

(一)根据形成与作用的领域,公文从总体上可分为通用公文、专用公文

1. 通用公文 通用公文是一种普遍使用的公文,通用于各类机关、团体和企事业单位,使用范围广泛。这类公文有特定的格式、写作要求、行文关系。它们主要用于颁布法令法规、传达命令指挥工作、请示问题报告情况、联系事务、记载活动等。通用公文主要是指国务院的《办法》规定的行政机关公文种类和中共中央办公厅的、《条例》规定的党的机关公文种类。

2. 专用公文 专用公文是一种专供特殊需要而使用的公文,它只适用于一定工作部门和业务范围。这类公文同样包含格式要求和行文关系。各个业务部门所使用的特殊公文都可以称之为专用公文。我国目前公文界普遍认为专用公文主要指司法公文、外交公文、军事公文、经济公文和科技公文。

(二)根据行文关系(传递方向)可分为上行文、下行文、平行文

1. 上行文 指按各垂直系统,下级机关(部门)向直属上级领导机关或指导机关(部门)报送的公文。

上行文包括逐级上行文、多级同时上行文、越级上行文三种。

2. 平行文 指向同一组织系统中的同级机关或不同组织系统的不相隶属的机关之间的行文。

3. 下行文 指按各垂直系统,上级直属领导机关或指导机关(部门)向下级机关或相应业务部门发送的公文。

(三)在一个机关内,根据公文来源可分为收文和发文

1. 收文 指本机关收到的来自外部的文件,又叫外来公文。收文包括上级、平级和下级机关(单位)发来的所有公文。

2. 发文 指本机关制发的文件。发文又分为两种,一种是发往外部的文件,包括发往上级、平级的文件。另一种是只供本机关内部使用的文件,又称内部文件。

(四)以公文的使用范围可分为公布文件、内部文件

1. 公布文件 指向人民群众公开传达或通过媒体向国内外公开宣布的公文,又称周知性公文。

2. 内部文件 指所有党、政、军、企事业单位和人民团体内部使用的公文,又称限知性公文。

第二节 文书工作

文书工作是指围绕文书撰制、传递、处理和管理而开展的一系列活动的总称。

从广义上讲,它是包括从文书的形成直至办理完毕,单位的领导人、文书人员及其他

有关的业务人员共同参加的一系列工作。从狭义上讲,文书工作专指由文书人员所从事的技术性和事务性工作。

一、文书工作的任务

文书工作的中心任务是:及时、准确地处理机关的往来文书,安全地运转与保管,正确地发挥文件的作用,为机关工作的开展,为我国社会主义两个文明的建设服务。基本内容包括文书的撰制、传递、办理和处置、管理等,具体工作环节有:

(一)文书的撰制

包括拟稿、核稿、签发、缮印、校对、用印(签署)等环节。

(二)文书的传递

包括接收登记、分发、分装、投送及其渠道的选择等环节。

(三)文书的办理

包括拟办、批办、承办、注办等环节。

(四)文书的处置

包括清退、暂存、销毁、整理归档等环节。

(五)文书的管理

包括加工编辑、组织传阅、催办、查办、各个环节的登记以及对文书的日常管理、提供利用等环节。

二、文书工作的基本原则

文书工作的基本原则,是由党和国家统一规定的文书工作的准则。可以归纳为下述四个方面:

(一)准确

作为文书工作的基本原则,准确既包括文书本身质量,也包括文书处理程序各个环节的质量。首先,在文书撰制过程中,要求严格执行党和国家的法律、法规和政策,做到观点正确,态度明确,格式规范,用语确切;其次,在文书处理过程中,要体现严肃、认真的工作作风,做到程序完整,方法缜密,手续齐全。为了确保文书及文书工作的准确,需要建立、健全各项文书工作的规则,合理地设计文书处理程序,改进文书人员的工作作风。

(二)及时

及时是对文书工作效率的要求,也是文书工作特性的具体体现。及时的原则要求应按轻重缓急处理文件,加速文件的运转,做到不积压、不拖延、不误时误事。为此,必须首先明确办文的时限,即规定每个具体工作环节的时间,以确保文书工作的整体效率;其次,要简化办文手续和减轻办文难度;最后,要采用现代化的办公手段,以加快办文的速度。

(三)安全

安全是对文书工作的管理要求,是文书工作政治性的集中体现。维护文书工作的安全,首先要保证文书内容的安全。特别是一些涉及国家机密的文件,要严格遵守《中华人

民共和国保守国家秘密法》的有关规定,建立完善的撰制、处理和管理制度,消除和防范不安全因素。尤其应注意在计算机和网络环境中保证公文内容不被窃取、篡改或损毁。其次,要保证文书实体的安全包括使用比较耐久的字迹材料和合乎要求的载体材料,减少文书的各种人为或自然损坏因素,以求延长文书的寿命,更好地发挥文书的功能。

(四)统一

统一是对文书工作管理上的要求。包括管理权责上的统一、制度上的统一和标准上的统一。所谓权责上的统一是指各级机关的办公厅(室)都应当设置文秘部门或配备专职人员负责文书处理工作;制度上的统一是指文书工作应当建立统一的文书工作制度;标准上的统一是指文书工作应按统一的标准和规范来进行。

三、文书工作的性质与作用

(一)文书工作的性质

文书工作主要有以下几个方面的特性:

1. 政治性 各级机关每制发一份文件都是为达到一定的政治目的,贯彻一定的意图而进行的。从某种意义上说,文书工作的全过程,实质上就是贯彻统治阶级意志和保证统治阶级利益的过程。

2. 机要性 由于文书本身具有政治性,使得机关文书工作必然要接触许多国家的机密,一旦发生泄密,就可能危及国家的安全和根本利益。除国家机关外,其他社会组织也会产生一定数量的机密文件,如科研成果、专利产品等,这些机密如果泄露,也会带来不可估量的损失。

3. 服务性 文书工作的服务性以信息的传递为基本形式,以社会组织管理效率的提高为直接目的。

4. 技术性 文件在形成、办理和管理中都需要做一定的技术处理。这些都是文书工作技术性的体现。计算机技术、现代通信技术和信息技术等高新技术的介入,使得文书工作的技术性日益突出。

5. 时效性 必须根据实际工作的需要与文书本身的时限,在特定的时间范围内完成文书的形成和运转。文书工作的时效性体现在“迅速”和“适时”两个方面,既做到迅速形成和传递文书,又做到恰逢其时。

(二)文书工作的作用

文书工作的作用,又可以称为文书工作的功能或效果。它是由文书工作的基本特性决定的,同时,它又是其特性在社会活动中的体现。文书工作的作用主要表现在以下几方面。

1. 助手作用 文书工作虽然本身不参与领导决策,但它通过形成、办理、管理文书,来帮助领导行使职权。另外相对于社会组织其他职能部门而言,文书部门具有辅助性和服务性,它是围绕社会组织的各项业务活动展开工作的,发挥着助手的作用。

2. 纽带作用 任何一个社会组织都不可能孤立地存在和发展,都要同其他组织发生各种各样的联系。一个社会组织要行使自己的职能,必不可少的要利用文书。不论是上级意图的传达,下级情况的汇报,还是平级之间的沟通,都是通过文书工作来完成的。正

是由文书工作来完成这种联系与沟通,才使整个国家的全部社会组织成为一个有机整体,使国家得以正常运转。所以说文书工作对于各个社会组织乃至整个国家的协调和运转起着重要的纽带作用。

3. 积累作用 文书工作以文书的形成、传递、办理、处理和管理为中心内容。而文书又是社会活动的真实记录,是档案的前身。文书无论在现实活动中,还是在历史进程中,都具有凭证性和依据性。文书工作的积累是人类历史得以延续的重要环节,也是积累信息资源和文化财富的重要渠道。

四、文书工作的组织形式

文书工作的组织形式,是指一个社会组织内部对文书工作的各个环节的组织和安排所采用的形式。文书工作的活动内容及其基本功能,需要通过一定的组织形式来实现。要搞好一个社会组织的文书工作,就需要有一定的机构和人员,并采用适当的组织形式,以保证文书工作各项程序的畅通和运作。

我国目前各类社会组织中,文书工作一般采用以下三种组织形式。

1. 集中式 指一个社会组织的全部文书工作,除部分的撰拟与承办由有关职能部门承担外,其他文书工作的活动程序都集中在中心机构。即由办公厅(室)进行。集中的形式有利于社会组织内部文书工作的统一管理,有利于对文书处理程序的控制,缺点是缺乏灵活性。一般适用于业务职能比较单一,内部机构简单且驻地集中、收发文书数量较少的中小型社会组织。

2. 分散式 指一个社会组织的文书工作分别由其办公厅(室)与各职能部门及其专兼职文书人员承担。由中心机构和分支机构分别承担一部分文书工作的活动程序。具体分工一般有两种形式:一是按文书处理的环节分,即将文书的收发、印刷、催办等由中心机构办理,而文书的承办、整理等环节由各职能部门办理。二是按文书内容和涉及范围分,即将方针政策性或涉及整个社会组织全面工作的文书由中心机构办理,而一些具体业务问题的文书则由有关职能部门办理。分工的形式有较强的灵活性和适应性,有利于提高文书工作效率,缺点是整体控制能力较差。一般适用于业务职能比较复杂,内部机构较多且驻地分散,收发文书数量较多的大型社会组织。

3. 复合式 指一个社会组织内部同时采用集中式和分散式两种组织形式。复合式兼有集中式和分散式两种形式之长。大多数大中型社会组织一般均采用此种形式。

第二章 现行机关文书

第一节 现行机关文书行文制度

行文制度是指机关与机关之间的文书往来应该遵守的规则和要求。行文制度包括行文关系、行文方向与方式、行文规则等三方面的内容。在行文时应严格遵循行文关系和行文规则,确立正确的行文方向和方式,以保证机关之间文件往来的畅通无阻。

一、行文关系

行文关系是指社会组织之间文件的授受关系。它是根据各自的隶属关系和职权范围来确定的。

行文关系是行文制度的核心。各社会组织之间在行文时应首先考虑本机关与文件主送机关之间的行文关系,这样才能正确地确定行文方向,并根据行文规则来选择适当的文种和表述方式。我国机关组织是条块结合,机关之间的行文关系主要有以下三种:

(一) 隶属关系

同一组织系统中,上级机关与其所属部门和下级机关之间的领导与被领导关系为隶属关系。在这种隶属关系下,上级机关可以向下级机关颁布命令,印发指示,做出批复并接受下级机关的报告和请示。

(二) 业务指导关系

同一专业系统中,上级的主管部门与下级的业务部门之间的关系为业务指导关系。在这种业务指导关系下,上级业务指导机关可以对被指导机关发出业务性通知,做出批复,同时接受下级业务部门的报告和请示。

(三) 平行关系

同一组织系统中的同级社会组织和不同组织系统中任何社会组织之间的关系为平行关系。在这种平行关系下,一般仅限于用函协商某些事项,或以抄送的形式让对方了解某些事项。

二、行文方向与方式

(一) 行文方向

行文方向即文件的呈报、发送方向。行文方向分上行、下行和平行三种。

(二)行文方式

根据发文机关和受文机关的行文关系以及发文目的和要求,采取不同的发送方式,称为行文方式。

1. 上行文 上行文的行文方式包括逐级上行文、多级同时上行文、越级上行文三种。

(1)逐级上行文 指发文机关向直接上级机关的行文。

逐级上行文是上行文的最基本的行文方式。为了保持正常的上下级关系,下级机关一般均应直接向所属上级机关请示或汇报工作。

(2)多级同时上行文 指同一内容要同时向上两级机关的行文。

如县委同时向市委和省委的行文。这种方式并不常用,往往遇到比较重大的问题,需要同时报请直接上级和更高领导了解或批示时才使用。

(3)越级行文 指越过自己的直接上级主管机关,向更高的上级直至中央的行文。

一般情况下,不允许越级行文。但遇到下列情况可以越级行文:①因情况紧急,逐级传递会延误时间或造成更大的损失时。如爆发战争或突发自然灾害等。②上级交办并指示越级请示、上报的事项。③检举、控告直接上级机关。④经多次请示直接上级机关而长期未得到解决的事项。⑤与直接上级机关有争议而无法解决的事项。⑥与直接上级机关职权无关的具体事务的询问、联系与催办。

对上越级行文的方式使用较少,因特殊情况必须对上越级行文时,应当同时抄报被越过的上级机关。党委各部门未经本级党委同意或授权,不得越过本级党委向上级党委或主管部门请示重大问题。

2. 下行文 下行文的行文方式包括逐级下行文、多级同时下行文、直贯到底行文、越级下行文四种。

(1)逐级下行文 指发文机关从上而下逐级行文或向直接所属的下一级机关的行文。

(2)多级同时下行文 指发文机关根据工作需要将同一内容的事项同时向所属几级下级机关的行文。

多级同时下行文一般用于向下传达具有普遍指导意义的意见、通知。

(3)直贯到底行文 指高级机关根据需要直接把文件发至最基层组织或人民群众的行文方式。有些文件则通过新闻媒体直接公开发布。

直贯到底行文免去了中转环节,同时也减少了文件的数量。

(4)越级下行文 指上级机关越过其所属的直接下级机关,向更下一级机关的行文。

越级下行文使用较少。一般用于交办特定事项或向其调查了解直接下级的问题等。

3. 平行文 平行文主要采用直接的方式。一般采用函联系或协商工作,有时也用通知告知对方某项事宜。

三、行文规则

中共中央办公厅的《条例》和国务院的《办法》都对各自的行文规则作了详细的规定,现综述如下:

(一)严格控制发文数量和范围的规则

行文应当确有必要,注重效用,坚持少而精。

 可发可不发的公文不发,可长可短的公文要短。

 同样内容或内容基本相同的文件,已经发过一次就不要再发。

 凡可通盘解决或综合治理的问题就不要零星发文。

 同一份文件已经发给某一部门,就不应再发给另一部门重复办理。

 拟定公文应尽量考虑周到,不可一再修正,以至重复行文。

(二)按隶属关系和职责范围行文的规则

1. 按机关隶属关系行文 上级机关对下级机关可以作指示、布置工作、提出要求;下级机关可以向直接的上级机关报告工作、提出请示,上级机关对请示事项应予研究答复。除了这一层关系外,在我国国家现行管理体制中,还形成了一种各业务部门上下垂直的条条关系,其中有些部门隶属本级政府和上级部门双重领导,大部分和上级业务部门之间虽然不属直接领导与被领导的关系,但在业务上的确存在指导与被指导的关系,也就形成了直接的上下行文关系。

2. 按机关的职责范围行文 按机关的职责范围行文的要求是,行文的内容应是本机关职责范围内的事项,而不能超出,超出了即为越权。如果干涉了别的机关事务,不仅在实践中行不通,而且会造成政令混乱。

行政机关各部门依据部门职权可以互相行文和向下一级行政机关的相关业务部门行文。行政机关内设的办公厅(室)可以对外行文,但其他部门除以函的形式商洽工作、询问和答复问题、审批事项外,一般不得向下一级行政机关正式行文。同样,党的机关各部门在各自的职权范围内可以向下级党的机关相关部门行文。

(三)授权行文规则

授权行文规则是按机关的职责范围行文规则的引申。如果一个部门的业务需要下级机关和有关部门的支持与配合,按隶属关系和职责范围又不具备布置工作提出要求的行文权限时,这就可通过授权行文来解决。

这里特别需要说明的是各级政府办公厅(室)的行文都具有授权行文的性质(内部事务除外)。各级政府办公厅(室)以及各部门的办公室是政府和部门的综合办事机构,对外行文都是代表政府和部门的,与本级政府和本部门的公文具有同等效力,下级机关(部门)都应贯彻执行,所以各级政府办公厅(室)的行文不用在文首或文中标注“经×××同意”的字样。

党的机关内设办公厅(室)根据党委授权,可以向下级党的机关行文。党委的其他部门不得对下级党委发布指示性公文。

(四)联合行文规则

联合行文规则仍属按机关的职责范围行文规则的引申。联合行文既可联合向上行文,也可联合向下行文。联合行文应当确有必要,单位不宜过多。

同级机关与机关之间,部门与部门之间,上级部门与下级政府之间可以联合行文。

政府与同级党委、军事机关之间可以联合行文。

政府部门与同级党委部门、同级军事机关部门之间可以联合行文。

政府部门与同级人民团体和同级行使行政职能的事业单位之间,就某些相关的业

务,经过会商一致后也可以联合行文。

(五) 不越级行文规则

如前所述,行文关系根据隶属关系和职权范围确定,一般不得越级向上级机关行文,尤其不得越级请示和报告工作。

不越级行文体现了一级抓一级、一级对一级负责的原则。一般情况下不能破坏这种原则,破坏了,就会造成混乱,也影响机关办事效率。所以通常情况下不越级行文。只有遇到特殊情况才可越级行文,特事特办,越级行文时要抄送被越过的上级机关。否则,受文机关对越级公文,可退回原呈报机关,或可作为阅件处理,不予办理或答复。

(六) 不越权行文规则

第二条规则中已明确要求按机关职责范围行文,如果有涉及其他部门职责范围的事项又未与其他部门协商,或虽经协商但未达成一致意见,不可以单独向下行文。如果擅自行文就构成侵权行为,会造成工作中的许多矛盾。上级机关如发现这种情况,有权责令纠正或撤销这类公文。现实中,这类情况时有发生,造成“文件打架”、“政出多门”。解决这类问题,应提倡部门之间多协商、多对话、多沟通,通过联合行文或授权行文的方式解决。

请示事项涉及其他部门业务范围,经过协商未能取得一致意见时,应当在请示中写明。

(七) 请示不直接报送领导者规则

请示直接报送领导者个人,其危害性大体上有三点:①直接报送领导的请示未经文秘机构签收、登记,成了“账外公文”。②请示直接报送到领导同志手里,造成领导工作的为难。③容易出现不正之风。

所以,领导同志一般不受理这类直报的请示,而是退给文秘机构统一签收、登记、分办,这便形成了公文“倒流”,破坏了公文处理的正常程序,造成紊乱。

(八) 请示一文一事、针对性行文规则

1. 请示应一文一事 机关或部门都有明确分工,各自只能办理职责范围内的事,如果一文数事,必然涉及几个主管部门,给公文承办带来困难,即使勉强交给几个主管部门承办,可能谁也不愿牵头办理,造成互相推诿、扯皮,影响下级工作。

2. 请示只主送一个机关 主送机关有责任对请示的事项进行研究并做出答复。如果多头呈送,上级机关一般不予受理。如果办理,会造成机关之间相互等待或意见不统一,增加协调难度,影响工作效率。确需多个相关的机关或部门会商的可采用抄送形式,以便主办机关征求意见或会签。

3. 请示不同时抄送同级或下级机关 请示内容是未决事项,在上级机关还没有批准前,向同级或下级机关抄送透露,会引起误会或矛盾,不利于工作的开展。因此,请示事项只能在上级机关答复或批准之后,通知下级机关。

(九) 报告中不得夹带请示事项规则

报告和请示是两个不同的文种,适用范围有明显的界限,不能混用。报告是向上级机关汇报工作,反映情况,或向上级机关提出意见、建议,供上级机关决策参考。上级机关对报告一般不作答复,如果报告中夹带请示事项,很容易误事。如果既想汇报工作,让上级掌握,又想请示解决问题,一般有两种办法解决:一是将报告和请示分开,形成两份