

文书学

周 瑛 主编



吉林大学出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS

文书学

主 编 周 瑛
副主编 张梦涛
葛 宏

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

文书学 / 周瑛主编. — 长春 : 吉林大学出版社,
2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5601 - 7015 - 2

I. ①文… II. ①周… III. ①文书学 IV. ①C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 014998 号

书 名:文书学

作 者:周 瑛 主编

责任编辑、责任校对:李国宏 宋睿文

吉林大学出版社出版、发行

开本:787×960 毫米 1/16

印张:13.75 字数:232 千字

ISBN 978 - 7 - 5601 - 7015 - 2

封面设计:孙 群

长春市华艺印刷有限公司印刷

2011 年 3 月 第 1 版

2011 年 3 月 第 1 次印刷

定价:27.50 元

版权所有 翻印必究

社址:长春市明德路 421 号 邮编:130021

发行部电话:0431 - 88499826

网址:<http://www.jlup.com.cn>

E-mail:jlup@mail.jlu.edu.cn

目 录

◆绪论 / 1

第一编 公务文书与处理

- ◆第一章 公务文书 / 6
 - 第一节 公务文书的概念与特点 / 6
 - 第二节 公务文书的作用与种类 / 8
- ◆第二章 公务文书处理 / 12
 - 第一节 行文规则 / 12
 - 第二节 文书处理程序 / 15
 - 第三节 公务文书管理 / 19
 - 第四节 信访文书处理 / 21

第二编 公务文书撰写

- ◆第三章 公务文书撰写的基本要求 / 31
 - 第一节 公务文书的基本要素 / 31
 - 第二节 公务文书撰写的原则 / 37
 - 第三节 行政公文格式及要素 / 40
- ◆第四章 常用行政公文的撰写 / 51
 - 第一节 通告 / 51
 - 第二节 通知 / 55
 - 第三节 通报 / 62
 - 第四节 报告 / 66
 - 第五节 请示 / 70
 - 第六节 批复 / 74
 - 第七节 函 / 78
 - 第八节 会议纪要 / 83

- ◆第五章 常用事务文书的撰写 / 87
 - 第一节 计划 / 87
 - 第二节 总结 / 93
 - 第三节 调查报告 / 99
 - 第四节 简报 / 107
 - 第五节 讲话稿、发言稿 / 114
- ◆第六章 常用专门文书的撰写 / 118
 - 第一节 合同 / 118
 - 第二节 商务信函 / 124
 - 第三节 礼仪文书 / 126

第三编 文书立卷

- ◆第七章 文书整理归档 / 140
 - 第一节 文书整理归档的意义与组织 / 140
 - 第二节 文书整理归档的基本程序与方法 / 144
- ◆第八章 电子文档管理 / 153
 - 第一节 电子文件概述 / 153
 - 第二节 电子文档管理的原则 / 160
 - 第三节 电子文档管理的程序、方法与措施 / 164
- ◆附录一:国家行政机关公文处理办法 / 177
- ◆附录二:国家行政机关公文格式 / 185
- ◆附录三:国务院公文主题词表 / 191
- ◆附录四:归档文件整理规则 / 198
- ◆附录五:机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定 / 205
- ◆附录六:电子公文归档管理暂行办法 / 212

绪 论

文书学是以文书及文书工作为研究对象的学科。主要研究文书及文书工作的性质、任务、特点和作用,文书及文书工作的历史发展,公务文书的性质、特点、体例以及撰写的基本要求和方法等。

文书就是指人们在社会活动中以书面方式表达意图、进行联系、记述情况和作为依据形成的书面材料。按照文书的形成和使用范围,大体上可以把它分为私人文书和公务文书两大类。

私人文书,是指个人、家庭或宗族在处理自身事务时形成和使用的文字材料,是个人、家庭或宗族用来表达意图、进行联系、记述情况和作为依据的一种手段。私人的函电、日记、传记、家谱、家牒、账目、契约、遗嘱等等,都属于私人文书。

公务文书,是指党政机关、社会团体、企事业单位为处理公务而形成和使用的文字材料,是党政机关、社会团体、企事业单位办事的依据,是国家管理政务的一种重要手段。

公务文书代表某一机关团体的意图,按照一定的行文制度和处理程序形成并使用,不能由个人任意制发或收办。按照规定,机关团体围绕公务文书的制发和收办进行的一系列环节相扣的程序完整的工作,例如拟稿、审核、签发、缮印、收发、登记、拟办、批办、立卷、归档等等,叫做文书工作,或者文书处理工作。

文书工作是一项政治性、思想性、业务性很强的工作,同时也是一项很细致的文字工作。文书工作是各级机关贯彻党和政府的方针政策、沟通信息、协调工作的重要手段,是机关日常工作的一个重要组成部分。文书工作的质量和效率直接关系到党和政府的各项方针政策的贯彻落实,关系到工作任务的顺利完成和整个机关工作效率的提高,还体现着一个机关的工作状态和工作作风。

建立起统一的、科学的文书工作组织体系和规章制度,便于保证机关之间的联络畅通,运转协调,反映情况及时,处理问题迅速,有利于克服机关的文牍主义、官僚主义作风。

学习、掌握并完善文书学的有关知识和学科体系,对机关以及社会团体、企事业单位的文书工作具有重要的指导意义,也是其工作人员应具备的基本能力。

文书学是从文书工作的实际需要出发,确定自己的研究内容和任务。文书学

的主要内容是研究现行公务文书的性质、作用、种类、体式和撰写要求,机关文书工作的规律、原则、制度和方法。文书学的任务在于系统地总结我国机关文书工作的实践经验,探讨文书工作的理论与方法,寻求科学地组织文书工作的正确途径,以提高机关文书工作效率。

一、文书学的学科特征

1. 应用性

文书学是一门应用性很强的学科,这是由文书学的研究对象所决定的。公务文书是机关发布政策法令、传达思想意图、联系处理公务、记载工作活动的一种工具,公务文书本身是由法定的机关或作者经过一定的程序和体式制成、发布并具有法定权威和效用的书面文字材料;文书工作是机关在完成自身职能的活动中,撰制、处理、管理文书的各个环节及其相衔接的一系列程序与手续,这就决定了文书学不仅要研究文书工作诸环节的理论、原则,而且要紧密地联系机关工作的实际,阐述文书工作各项具体程序操作的技能与方法。例如,文书撰写、文书处理程序、文书工作组织形式等都离不开文书工作的实践,而且文书与文书工作的规范与要求,不是一成不变的,是随着时代的发展与实际工作的需要发展变化的。因此,研究文书学必须深入实际,认真总结与探索对具体工作具有指导意义的规律性知识,不断补充、丰富文书学的理论、原则和技术、方法,从文书工作的实践出发,把实践中积累的行之有效的经验,上升为知识和理论,同时用这些知识和理论去指导并推动文书处理工作的实践,以促进党和国家各级机关高速高效运转。

2. 综合性

文书学是一门综合性科学,其所以称为综合性科学,是由下列诸多因素决定的。一是它存在于机关、团体、企业、事业和部队等各个领域里。二是它运动在拟稿、印制、处理和承办等许多机关或部门中。三是它涉及文书的载体、传递的工具和处理的人员等各种条件。四是它承载并反映了社会生活中政治、经济、文化的全部内容。五是它反映着机关的综合效益。文书学不仅渗透在写作学、档案学、行政学、秘书学和领导学等各个学科领域,而且上述各学科的发展又都推动着文书学的发展,特别是无线电、电子计算机和信息论等新兴科学,以及运筹学和管理学的发展,又给文书学提出了新课题,从不同的方面推动文书学的发展。

3. 政治性

文书学的研究对象是文书及文书工作,文书及文书工作作为社会组织的领导部门颁布命令、实施管理、制定制度、记录事项的重要工具与手段,总是出自于一定

阶级的政党、国家机关和社会团体。在阶级社会里,文书学的理论、原则、方法及其研究,总是同国家政权机关的性质分不开的,是统治阶级意志的体现并为统治阶级的利益服务的。新中国是社会主义国家,建国以来形成的公务文书、文书工作及文书学理论,体现了党和国家的路线、方针、政策,我们的文书是代表工人阶级和广大人民群众根本利益的中国共产党和人民政府治理国家的工具,为工人阶级和广大劳动人民的利益服务。文书工作是我国党政机关、人民团体日常工作的组成部分,而且是政治性很强的重要组成部分。整个国家机器之所以能够正常运转,其中,文书和文书工作起着重要的作用。它不仅能使上情下达、下情上报、左右沟通,而且能使党和国家制定的方针、政策,借助于文书这一信息载体,并通过文书工作,得以发布和实施。因此,坚持四项基本原则,为巩固与发展社会主义事业服务是我国社会主义文书学政治性的集中体现。

4. 科学性

这是文书学作为一门独立学科的重要特征。文书学既是一门课程,又是一门独立的学科,它具有严密的科学性。文书学的基础知识、基本理论和基本技能,不是简单、片断知识的堆砌或混合,而是从文书工作实践中总结和概括出来的,并按照文书和文书工作自身固有的规律组织起来,由浅入深,循序渐进,相互联系,环环相扣,形成一种科学体系。文书学学科体系的建立,既要考虑与行政管理学、秘书学、公文写作学和档案学等相关学科之间的联系,又要严格划定它们之间的界限,这就是文书学严密的科学性。

二、文件学与相关学科的关系

1. 文书学与档案学的关系

文书学与档案学关系紧密,这和我国文书与档案、文书工作与档案工作之间联系密切是分不开的。文书学是以文书和文书工作为研究对象,档案学是以档案和档案工作为研究对象,两者有着亲缘关系。一是因为两者的主要研究对象都是公文材料,文书学以现行公文为研究对象,而档案学以结束现行使命的公文为研究对象,档案是经过转化了的公文材料;二、文书工作的重要步骤——文书立卷,它的出发点之一就是档案工作的实际需要,文书立卷与档案工作一些主要环节的要求和方法大致相同,是档案工作的基础之一;三、文书工作的终结程序——归档,与档案工作的起始环节——收集,是从不同的角度履行着同一道手续,归档和收集是文书工作与档案工作的临界线与交接点。由此看出,文书是档案的前身,是源泉,档案是文书的变体,是归宿。文书与档案是同一个事物运动发展的不同阶段。文书学

与档案学有着这种特殊的亲密关系。但是,文书学与档案学是两门不同性质的科学。

文书是现行工作进程中正在运转使用,未经整理立卷归档的单份文件材料;档案是现行工作中处理完毕后停止运转使用,并经整理立卷归档的案卷。文书学是以文书与文书工作为研究对象,它是研究文书和文书工作的历史发展,阐述文书工作的理论、原则和方法的科学;文书学的主要任务是,总结现实的、历史的经验,指导当前机关的文书工作,为提高机关工作效率服务。档案学是以档案与档案工作为研究对象,它是揭示档案和档案工作的本质、特征和发展规律;档案学的主要任务是,在研究档案的形成、性质和价值的基础上,通过总结古今档案工作的实践经验,发现档案工作的规律,研究档案的管理、开发和利用,提出档案工作的科学理论、原则和方法,指导档案工作实践。总之,文书是档案的前身,档案是文书的归宿。文书具有现实价值,档案的历史价值是文书现行使用价值的转化;文书工作是档案工作的基础,档案工作的质量要求是文书工作的推动力量;文书学与档案学是两门不同的科学,但它们之间有着亲缘关系。

2. 文书学与行政管理学的关系

文书学与行政管理学的关系十分密切。行政管理学是以系统研究行政管理现象和规律为内容的一门学科,目的在于提高工作效率。文书作为实行政管理的一种书面工具,文书工作就是行政管理的组成部分之一。文书工作的状况与机关工作效率息息相关,文书处理工作的好坏,是直接影响机关工作效率的一个重要因素。可见,以文书及文书工作为研究对象的文书学与行政管理学的关系也相当密切。从对机关文书处理的研究来说,文书学可算作行政管理学的一个分支学科。

3. 文书学与秘书学的关系

文书学与秘书学的关系亦极其密切。秘书学以秘书与秘书工作为其研究对象,秘书学虽然也研究如何做好文书撰拟和文书办理工作,但更多的是研究如何辅助领导做好决策工作,诸如调研、信息、协调、会议、信访、查办等等。而文书学主要是研究公务文书和机关文书工作的理论和实践。文书处理是文书学研究的基本内容,也是秘书工作的主要业务。文书学与秘书学二者又都是行政学的分支学科,研究的都是进行行政管理的手段。文书学与秘书学有交叉渗透的地方。如秘书要协助领导处理日常工作、活动中的文书,因此秘书人员应具备一定的文书和文书工作知识。

但是,秘书工作的范围比文书工作范围大,秘书人员除了“办文”之外,还要“办事”和“办会”,他们是领导的助手和参谋。秘书一般是从办事情出发,协调各个职

能部门的工作,工作的重心是为领导服务,督促领导意图的贯彻执行,也就是说,一切辅助领导的工作,都在秘书工作的范围内,包括一定程度上的辅助决策。而文书工作人员一般不具有这个职责,文书工作的对象比较单一,即围绕着文书来开展工作,文书人员从文书出发,根据文书处理程序,协调各个职能部门的文书工作,通过传递、催办和文书业务指导、监督等一系列的工作,既为领导服务,也为各职能部门服务。另外,秘书人员的办文和文书人员的办文意义也不相同。前者仅对文书的拟稿、拟办、审核等几个环节负责,而后者的工作贯穿了从文书处理到归档的整个过程。在这个过程中,文书应该始终受控于文书人员而不是秘书人员,所以,秘书部门无法替代文书部门的工作。由此可见,文书工作和秘书工作、文书学和秘书学有相互交叉、渗透的地方,但它们是两门独立的学科。

第一编 公务文书与处理

第一章 公务文书

第一节 公务文书的概念与特点

一、公务文书的概念

公务文书,是指党政机关、社会团体、企事业单位为处理公务而形成和使用的文字材料,是党政机关、社会团体、企事业单位办事的依据,是国家管理政务的一种重要手段。

公务文书是在公务活动中形成的,必须反映公务,围绕公务。

公务文书的形成单位和使用范围很广泛,任何合法存在的组织都会在它的活动中形成并使用公文。

公务文书是一种文字材料。文字材料能长期保存备查,不能随意更改,不宜误传失真,并有签署和印章作为凭证,所以机关处理公务多以文件为根据。就文体而言,公务文书属于应用文,它是由享有法人地位的机关按照国家规定的格式要求和运转程序形成,并发给特定对象阅读和使用的文字材料,具有独特的体式和风格。

二、公务文书的特点

公务文书的特点在于它出自法定的机关(包括社会团体、企事业单位),代表它的制作者的法定职权,用以表达制作者的意图,具有处理公务的合法效用。具体表现为:

1. 政策性

公文是用来处理国家事务的重要工具,公文自产生之日起就是作为管理国家事务的工具出现的。在今天,公文担负着传达贯彻党和国家的方针、政策,处理国

家行政公务的重要职能,它的性质和内容与政党、政权的性质及其方针政策密切相关,因而具有极强的政策性。它必须忠实地为国家政权服务,忠实地反映国家政权的政治意图和根本利益。我国是一个人民民主专政的社会主义国家,各级党政机关制发的公文,应该代表和体现广大劳动人民的根本利益和意志,为建设有中国特色的社会主义现代化服务。

2. 权威性

公文是党和国家的方针政策和广大劳动人民利益的体现,公文不是任何人都可以随意拟写和印发的,它往往由法定的作者在其职权范围内制作和发布,有着行政领导和行政指挥的功能,具有很大的权威性。它常常是下级机关单位开展活动的指南,在其职权范围内的所有单位和个人都得遵照文件精神办事。有的公文,不仅有很强的行政约束力,而且还有强大的法律效力,如命令、指示、决定等,一经发布,就要求有关单位和相关个人无条件执行,违反者要依法予以追究。公文也不是任何人都可以阅读的,哪些人能看哪些公文,都是有规定的,不能随便变动。

3. 庄重性

庄重性是公文在语言上的显著特点。公文是处理国家事务的工具,是党和国家的方针、政策、法令的载体。公文内容的严肃性和权威性,要求公文使用的语言,不但要符合现代汉语的语法规范,而且要庄重、严肃、恰当而有分寸,充分体现国家行政机关行使管理职能、处理公务的严正立场和严肃态度。不可像文学作品那样自由活泼、蕴藉含蓄。

4. 统一性

公文的政策性和权威性,决定了公文的制作是一件极其严肃的工作。为了维护公文的权威性和公文的严肃性,党和国家专门颁布了有关公文的处理办法,以法规的形式对公文的种类和用途、公文的格式和行文规则、公文的制作和处理等,作出了统一规定,从根本上保证了公文作用的有效发挥和工作效率的提高。相对而言,其他应用文虽然也有一定的格式和惯用型,但远没有公文这样严格。

第二节 公务文书的作用与种类

一、公务文书的作用

概括地讲,公务文书的作用是作为传达和执行党和国家的各项方针政策,管理国家政务,作为机关联系与处理工作的一种有力工具。具体分析,其作用可以大致表现在以下方面:

1. 法规作用
2. 书面领导和指导作用
3. 联系公务作用
4. 宣传教育作用
5. 凭据和记载作用

二、公务文书的种类

为了使各种公文都能有稳定的性质、特定的用途并使更多的人都能对这些性质和用途有准确的了解,以便利于正确有效地形成和办理公文,客观上需要人们对常用的每一种公文都赋予一个能概括表明其性质、用途的统一规范的称谓,这种称谓就是文种。正确选择并在公文上标明文种,将会给公文的形成和办理带来便利,并有助于维护公文的严肃性和有效性。

公务文书按照其形成和使用的社会领域可以分为通用文书和专用文书。

通用文书包括法定公文中的行政公文 13 种、党的机关公文种类 14 种,和事务性文书。专用文书是指在一定的社会活动领域中根据特殊需要专门使用的文件材料。

(一)《国家行政机关公文处理办法》规定的行政公文有 13 种:

1. 命令(令)

适用于依照有关法律公布行政法规和规章,宣布施行重大强制性行政措施,嘉奖有关单位及人员。

2. 决定

适用于对重要事项或者重大行动做出安排,奖惩有关单位及人员,变更或者撤

销下级机关不适当的决定事项。

3. 公告

适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。

4. 通告

适用于公布社会各有关方应当遵守或者周知的事项。

5. 通知

适用于批转下级机关的公文,转发上级机关和不相隶属机关的公文,传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项,任免人员。

6. 通报

适用于表彰先进,批评错误,传达重要精神或者情况。

7. 议案

适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。

8. 报告

适用于向上级机关汇报工作,反映情况,答复上级机关的询问。

9. 请示

适用于向上级机关请求指示、批准。

10. 批复

适用于答复下级机关的请示事项。

11. 意见

适用于对重要问题提出见解和处理办法。

12. 函

适用于不相隶属机关之间商洽工作,询问和答复问题,请求批准和答复审批事项。

13. 会议纪要

适用于记载、传达会议情况和议定事项。

在行政公文的实际应用中,还可以有一些分类方法。常见的有以下几种:

1. 按行文方向分

公文按其行文方向,可分为上行文、下行文、平行文。

上行文是指下级机关向上级机关报送的公文,如请示、报告等。

下行文是指上级机关向所属下级机关的行文,如命令、决定、公告、通告、通知、通报等。

平行文指同级机关或不同隶属机关之间的行文,如函、议案。

2. 按时限要求分

公文按其时限要求,可分为特急公文、急办公文、常规公文。公文内容有时限要求,需迅速传递办理的,称紧急公文。紧急文件可分为特急和急件两种,紧急公文应随到随办,时限要求越高,传递、办理的速度也就要求越快,但要“快中求准”。随着社会的发展,对公文的时效要求越来越高,即使常规公文,也应随到随办,以提高办文效率。

3. 按秘密程度分

公文按其秘密程度,可分为绝密公文、机密公文、秘密公文、普通公文。绝密、机密、秘密公文又称保密文件,是指内容涉及党和国家的机密,需要控制知密范围和知密对象的文件。文件的密级越高,传达、阅办、保管的要求也越严。

4. 按特点、作用分

公文按其特点、作用,可分为指挥性公文、报请性公文和知照性公文。

指挥性公文,是指带有指示、命令、决断、传达等功能的指导性文件。它是传达贯彻党和国家方针政策,采取重大强制性措施,发布法规,答复问题,指导工作的重要工具。这类公文一般是下行文。

报请性公文,是指带有请求、报告事项性质的公文,主要用于汇报工作、请求指示和批准。这类公文一般为上行文。

知照性公文,是指带有传达、商洽、讯问等事项的公文。此类公文一般是平行文和一部分性质、作用相似的下行文。

(二)《中国共产党机关公文处理条例》规定的党的机关公文种类主要有 14 种:

1. 决议用于经会议讨论通过的重要决策事项。
2. 决定用于对重要事项作出决策和安排。
3. 指示用于对下级机关布置工作,提出开展工作的原则和要求。
4. 意见用于对重要问题提出见解和处理办法。
5. 通知用于发布党内法规、任免干部、传达上级机关的指示、转发上级机关和不相隶属机关的公文、批转下级机关的公文、发布要求下级机关办理和有关单位共同执行或者周知的事项。
6. 通报用于表彰先进、批评错误、传达重要精神、交流重要情况。
7. 公报用于公开发布重要决定或者重大事件。
8. 报告用于向上级机关汇报工作、反映情况、提出建议,答复上级机关的询问。
9. 请示用于向上级机关请求指示、批准。
10. 批复用于答复下级机关的请示。

11. 条例用于党的中央组织制定规范党组织的工作、活动和党员行为的规章制度。
12. 规定用于对特定范围内的工作和事务制定具有约束力的行为规范。
13. 函用于机关之间商洽工作、询问和答复问题,向无隶属关系的有关主管部门请求批准等。
14. 会议纪要用于记载会议主要精神和议定事项。

(三) 事务性文书

1. 计划是组织或个人对未来活动如何进行预先做出的一种指导性文书。
2. 总结是一种回顾、思考、明确方向的文书。
3. 调查报告是在就某一问题或某项工作进行深入调查了解、认真分析研究的基础之上,将获得的事实材料和结论加以整理,写出来的反映调查研究情况和成果的报告性文书。
4. 简报,即情况的简要报道,是国家机关、社会团体、企事业单位内部及其之间用来通报情况、交流信息的一种简短的事务性文书。

(四) 专用文书

外交文书是进行国际联络和外交活动的一种重要工具,主要在外交部、驻各国使领馆等外事部门的工作活动中使用。外交文书要求格式美观大方,文字准确精炼,既要体现我国的外交方针政策,又要适当照顾国际惯例和对方国家的具体情况。主要包括照会、国书、外交函件、备忘录、条约、公约、领事任命书等。

经济文书是指在经济活动中所形成和使用的专门文书,主要包括市场调查报告、经济活动分析报告、经济预测报告、可行性分析报告、合同、说明书、广告文案等。

法律文书是指一切涉及法律内容的文书,它包括两方面的内容:一是具有普遍约束力的规范性法律文件,具体指各种法律、行政法规、地方性法规及规章等;二是不具有普遍约束力的非规范性法律文件,指国家司法机关、律师及律师事务所、仲裁机关、公证机关和案件当事人依法制作的处理各类诉讼案件以及非诉讼案件的具有法律效力或法律意义的非规范性文件的总称。常用法律文书有民商裁决文书、行政裁决文书、刑事裁决文书、仲裁法律文书、公证法律文书、诉讼法律文书、非诉讼法律文书、公司管理文书、公司清算文书等。

第二章 公务文书处理

第一节 行文规则

行政公文属法定公文。是国家机关、社会团体和企事业单位处理公务的具有特定格式、严格行文规则以及处理程序的应用文。现行的行政公文所遵循的撰写格式、行文规则以及处理程序,以2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》为准。

一、遵守行文规则的客观必要性

遵守行文规则可以加强对文件传递过程的控制,使文件的行文方向正确,传递速度合理,保证文件能够准确、可靠、快捷、有效地到达目的地;使机关之间相互行文有法可依,有规可循,从而维护正常的行文秩序,防止行文紊乱;精简公文,简化手续,提高机关工作效率。

二、公文的行文关系、行文方向、行文方式

(一)行文关系是指发文机关与受文机关之间的文件往来关系。

根据机关之间的隶属关系与职权范围来确定行文关系,主要有四种类型:

1. 领导与被领导关系;
2. 指导与被指导关系;
3. 平行关系;
4. 不相隶属关系。

(二)机关之间的工作关系决定了公文传递的方向,即行文方向:

处于领导、指导地位的上级机关可以向被领导或被指导下级机关主送下行文;

被领导、被指导下级机关应向上级领导、指导机关主送上行文;

具有平行关系或其他不相隶属关系的机关之间相互主送平行文。

(三)各级国家行政机关之间一般使用逐级行文的方式;在特殊情况下也可以使用多级行文的方式;在遇到以下特殊情况时,可以使用越级行文:

1. 因情况紧急,如逐级行文将误失时效的事情,如发生严重的突发性自然灾害等;