

规范化文书处理与提高档案质量

叶 政

为了适应改革开放、经济建设发展的需要和高校管理现代化的要求,进一步提高学校教学和行政管理机关的办事质量和效率,学校档案工作怎样以快速准确的信息和规范化手段为学校教学和领导决策服务,已经成为档案管理迈向新世纪的客观要求。

一、文书处理工作与档案工作的内在联系

文书处理,从工作概念上来讲,是指在一个机关内部,按照制发、办理与管理文件的规律,对文书工作的一系列环节所安排的工作程序。它反映了各个文书处理环节之间的紧密衔接关系,也反映了文件在机关内运转的作用过程。一个机关按照它所选择的文书工作组织形式,科学地组织与安排文书处理程序,并按照国家有关机关公文处理办法的要求正确地完成拟制、处理和管理文件的工作,这对于机关正常的工作秩序和各类文件的处理规范化,提高机关的办事效率,是十分必要的。档案,则是指国家机构、社会组织以及个人从事社会政治、经济、文化等活动直接形成的有保存价值的文字、图象、声音等不同形式的历史记录。由于历史的和社会发展的原因,我国现有的档案材料目前绝大部分是由文字材料所构成的。这一档案的

定义已经十分明确地揭示了档案是由文件材料转化而来的内在规律。从文件转化为档案是以“归档”这一工作程序为界限的,在“归档”以前,属于文书处理的工作范畴,“归档”之后则为档案工作范畴。但这种工作范畴的划分,并不等于人为地把文书处理与档案工作分隔为互不联系的两项工作,工作职责的不同只是说明了工作阶段的区别,从文件运行的内在规律来说,文书处理应该是档案工作整体不可分割的前期阶段。

近年来,我国档案界的陈兆禄教授根据国外有关理论提出了文件运动周期的观点。他认为文件从产生到消亡可划分为四个阶段,即文件的制作阶段;文件的现实使用阶段;文件的暂时保存阶段;文件的永久保存阶段。前两个阶段属于文件处理范围,后两个阶段属于档案工作范围。他还提出,这四个阶段是互有联系的一个有机整体,对于文件的管理,既要根据文件运动不同阶段的特点采用不同的原则与方法进行分别管理,同时也要将其作为一个系统,实施一体化的规范管理。

从以上文书处理和档案的工作概念,工作程序以及文件运动周期的观点,我们可以清晰地看到文书处理和档案工作的内在联系。因此,机关文书处理工作与档案工作有

着非常密切的关系,它直接影响着档案的质量和档案事业的建设。因为机关的档案直接来源于文书工作,而机关文书的主体是文件,机关里形成和使用的文件,当它们完成处理程序和整理归档后,就从文件的运转阶段进入档案保管阶段,这就是从现行文件转化为档案。文件是档案的基础,档案是文件的归宿,正是由于档案材料主要来自于文件,而文件是在机关的文书处理工作中形成的,因此文书处理工作不仅直接影响文件的质量,也直接关系到档案的质量。从这个意义上说,文书处理工作是档案工作的基础,对档案的质量有决定性的影响,所以将文书处理作为档案工作整体的前期阶段而做好规范化的管理,可以说既是文书处理工作本身的要求,也是提高档案工作质量的一个关键性措施。

二、从提高档案质量的要求看 加强文书处理规范化的必要性

档案既是社会实践活动的原始记录,也是社会信息资源的重要组成部分。档案信息对于日常工作查考,经验借鉴,领导决策,事实印证,历史研究,科研和技术成果应用都起着无可替代的作用。在社会各方面对档案信息产生需要的同时,也对档案信息的质量提出了更高的要求。因此作为档案部门,不仅要有现代化的管理手段,对馆藏资源进行科学管理,及时迅速地向社会提供信息,更重要的是所提供的信息必须达到内容真实客观,数量齐全完整的要求,也就是说优质的档案信息,而不能是不可信或缺不全的信息,否则就失去了档案信息应有的作用,这一切都是由档案本身的特性所决定的。

档案信息的正确性、齐全性来源于形成档案的文件材料的原始质量。因此提高档案

质量的要求应该贯穿于档案信息从产生、运转到归档、保管的整个过程。因为档案的定义和文件运动周期的观点已充分说明,文件与档案是同一物,只是所处的阶段不同,发挥的作用不同而已。档案的内在质量取决于文件的形成和运转阶段,虽然文件从形成、运转、处理及保存将经历好几个环节,但档案工作部门不可能也不可以再对原始的文件进行加工补充,这就要求文书处理部门在工作过程中,首先要把好关,科学规范地做好文书处理工作,保证向档案部门提供优质的档案原件。但从这次档案工作的检查来看,还是有不少由于文书处理不规范而形成的文件质量问题,这些不符合国家有关规定的文件掺杂在已经归档的档案中,就影响档案质量的提高。

三、目前文书处理过程中的不规范现象

在目前文书处理的过程中,由于工作的不规范,从而形成文件质量不符合要求是主要的问题。从已经暴露的诸多现象来看,这些问题实际上是一个带有普遍性的问题,即文书处理的不规范而影响了档案本身的内在质量。本文仅根据《国家行政机关公文处理办法》(以下简称《办法》)对影响档案质量的文件不规范现象作一归纳和分析。这些现象归纳起来表现在三个方面:

1、反映在文件形成阶段的问题。主要有:(1)文种选择不准确。较突出的是“请示”与“报告”不分,《办法》明确将“请示”与“报告”分为两类并规定,“报告”中不得夹带请示事项。(2)公文格式不规范。如文件标题按正规要求需要有三个要素:单位——内容——文种,但现在有的文件标题只有文种,如“通知”,像这样的标题如输入电脑,在查阅时就会产生许多麻烦,人们从目录中无法了解这是一个什么内容的通知。再如发文

字号,这在《办法》中有明确规定,正确表达应是机关代号——年份——序号,例:沪师字【1997】08号,现在有的文件在文号的表达上是五花八门,随心所欲,有的将发文字号顺序随意排列;有的将方括号写成圆括号;有的将年份写成两位数;有的文件序号重复出现,发文号年份与文件落款年份不一致;还有主题词使用不当等等,这些不规范的格式都给文件的运行和保存带来不少麻烦。(3)文件的载体(纸张)及字迹不规范。拟稿不用国家规定的16开或A4纸,而是使用大于或小于标准的纸,不留装订线;书写签发文件不使用耐久的字迹材料,而用圆珠笔、铅笔,这严重影响了文件的质量。

2、反映在文件运行过程中的问题。主要有:(1)收文登记手续不健全,有的部门甚至没有专人负责文件收发工作,造成个别文件在运行过程中遗失的严重后果。(2)有些文件在公文拟稿纸上缺少领导人的签发意见。签发是形成文件的最后一个关键性环节,文件经过领导人核准签发即为最后定稿,并可以据此打印文件正本,缺少这一环节,就体现不了这个文件在行政上或法律上的严肃性和有效性。

3、反映在文件保存阶段的问题。主要是还有相当一部分单位还未建立部门预立卷制度,许多文件平时是分散地放在有关领导或经办人员的抽屉里或文件夹里,时间一长,就容易出现漏归、忘归、归不齐等情况,从而造成档案在内容上的残缺不齐。

四、产生文书处理不规范现象的原因分析

上述种种现象都是由于在文书处理阶段工作不规范而造成的,是影响档案内在质量的常见问题。

其一,认识上的差异。文书处理工作与档案工作的相互联系和相互制约关系在理

论上虽然早已阐明,但在许多文书工作人员的思想认识上和工作实践中却远未真正解决。不少文书工作人员在平时的工作中缺乏档案意识,也不能从文件规范化和档案质量要求上来考虑问题,在文件的拟发、运转和暂时保存阶段都是只重视工作的结果而不重视工作过程的规范化。甚至认为在文书处理过程中种种规范标准是烦琐要求,往往随心所欲,对于档案部门的质量要求则认为找麻烦,这种对档案工作性质认识上的偏差是造成文书人员缺乏档案意识,不重视文件内在质量的重要原因。

其二,工作体制上的限制。在现行的文件运行全过程中,由于文书与档案工作分属于不同的工作范畴,就形成了工作过程中的人为分割,各管一段,没有考虑文件运行中的必然联系。文书工作人员与档案工作人员在工作中的交往较少,对对方工作的了解甚少。有的文书人员在起草、处理文件的过程中,往往很少考虑到归档的事,很少考虑档案质量的要求;而档案人员对于档案文件中的非标准、非规范问题,亦认为这不属于档案工作范畴,没有必要追究;档案工作的检查和研讨,也往往是从档案的收集、组卷、分类、编研利用着手,不大涉及到档案文件的产生和运转过程。这样,档案文件的内在质量问题就成为两个工作部门之间的无标准交接,虽然文件的运行没有脱节,但规范化的标准却脱节了。同时,我们还看到,长期以来,由于政治的和历史的原因,档案工作处于一种封闭或半封闭的被动状态,对文件的内在质量不太过问,这种状态,在过去档案重藏不重用的情况下,一般还不会产生突出的矛盾,现在随着改革的不断深入,档案工作正逐步从封闭型转向开放型,档案信息已成为整个社会信息库的一部分,因而对档案质量的要求也越来越高。因此,突破工作体制上的限制,根据文件运行整体过程的必然

联系而形成比较统一的操作规范应是文书工作部门和档案工作部门的共同要求。

其三,工作制度上的不足。文书处理工作渗透于各部门的职能活动中,它涉及到机关工作的方方面面,既有横向联系,又有纵向关系;既体现群体素质,又体现出个体差异。为了保持文书处理工作的有序性和规范化,就必须制定出一套能够规范其操作的约束标准,并能将这些标准融合于各机关、各部门的岗位要求中。遗憾的是,虽然国家已经制定了相应的有关标准,(指《办法》)但至少从目前来看,这个《办法》在许多部门中还缺乏其应有的约束力。这里除了文书工作人员还未熟练掌握和应用《办法》来进行文书处理这个因素外,很大一部分原因是我们的各级领导对这个问题缺乏应有的重视,对于这些法规性文件,仅仅是例行公事地在领导中传阅,没有必要的行政措施和工作制度来加以落实。我们经常看到的是,作为职能部门,它重视和关注的是如何将本部门的工作做好,至于对工作过程中的文书处理,往往重视不够。从各部门制定的规章制度来看,对于本部门的工作流程,岗位职责都制订得十分详细,但很少见到一份关于文书处理工作方面的有关制度。这种情况造成的后果就是机关文书处理过程中种种不尽如人意之处:文件质量低,处理不规范,管理不够科学,致使现有文件的作用发挥不足,档案使用价值不高。这一切不仅影响到机关文书处理工作的效率和水平,而且也影响到档案的内在质量和价值。

五、加强文书处理规范化的一些必要措施

要保证文书处理过程中的规范化,提高文书处理的质量并进而提高整个档案工作的质量,我们应该从档案形成的初始阶段,即文件的形成过程就有一个科学和规范化

的管理措施标准,必须严格按照国家的有关规定来进行文书处理。

1、提高文书处理工作规范化与档案工作密切相关的整体认识。

提高文书处理工作的规范化水平,对于提高档案的质量具有十分重要的意义。不仅我们档案工作人员和机关的文书人员应有这种认识。更重要的是机关的领导首先要具备这种思想意识,从领导的角度加以宣传,并制定必要的措施加以制约。如可将文书处理的规范化要求作为机关文书人员的工作考核的基本内容之一,从思想上、组织上、制度上保证文书处理工作的规范化操作和管理。同时,机关的文书工作人员也应该充分认识文书工作与档案工作的密切关系,根据国家的有关规定来进行文书处理工作,杜绝文书处理中的种种不规范行为。这样既可以体现机关文书工作管理的效率和水平,而且档案工作的质量从其开始阶段就有了真正的保障。

2、建立必要的规章制度,将措施落实到文书处理工作的每一个环节上。

必要的管理措施与制度是文书处理工作规范化的根本保证。在提高思想认识的基础上,可在文书处理过程的每一个环节都建立一些必要的管理措施与制度。(1)文件形成环节。文件形成过程中,要严格按照《办法》中的有关规定执行,文件签发人应对文件的文种、格式进行检查,绝不让不规范的文件材料产生,把好文件质量的第一关。(2)文件运转环节。必须建立严格的收发文制度,使每一份文件的来龙去脉一清二楚。值得注意的是,除做好帐内文件的收发外,还要特别注意做好帐外文件的登记和处理,这是一个非常重要但又容易忽视的问题。(3)文件暂存环节。文件暂存是指文件已运转完毕,还未归档的这段时间。在这一阶段,文件一般都保存在各有关职能部门,为了避

免文件的散失,必须建立部门预立卷制度,将已处理完毕的文件,按规定的类目,分门别类地放入文件夹内,并在文件夹的背脊上写上有关类目的名称,这样既便于查找,又不容易遗失。这种做法已在实践中证明是非常有效的。另外还可建立文书处理质量反馈制度,即由档案部门将各部门上交归档的档案文件质量情况及时反馈给文书处理工作部门,对质量很差的文件可以拒收,以促进文书处理工作的规范化。

3、加强机关工作人员文书档案工作知识的上岗培训。

由于大部分机关工作人员都参与了文书处理工作,因此,文书处理规范化应成为机关工作人员的基本工作技能。但目前机关工作人员中经过文秘专业知识培训的只是

极少数,大部分人没有经过这方面的基本训练,因此对他们加强有关业务培训,进行文书处理知识和档案知识的学习已是一个亟待解决的问题,这也是提高机关文书处理规范化水平和文书工作质量的有效途径。具体可采取以下两种方式:第一,作为上岗培训的一个内容,每一个机关工作人员(除文秘专业毕业外),都必须学习掌握文书档案知识,特别要认真学习《办法》,熟悉掌握机关文书处理程序和方法。第二,定期举办讲座,分期分批对机关工作人员进行轮训,并可结合具体工作实际按专题进行讲解,提高机关工作人员的文书处理规范化水平。

(作者系上海师大档案馆馆员 邮编: 200234)

陆建非教授新著《跨文化交际随笔》出版

以随笔形式,从跨文化交际这一视角体验留学生活,感受英语文化的作品实不多见。跨文化交际学是在美国兴起的新学科,目前还是外语界的一个热门学科。该书实录了作者在异域的所见所闻,所思所悟,其中涉及西方的礼仪习俗,风土人情;英文词语的来龙去脉,寓意表征;汉英文化的异同体察,比照联想等。内容鲜活多彩,笔调轻快幽默,集学术性与趣味性于一体,是学外语和教外语的文化参考书。该书已由华东理工大学出版社出版。