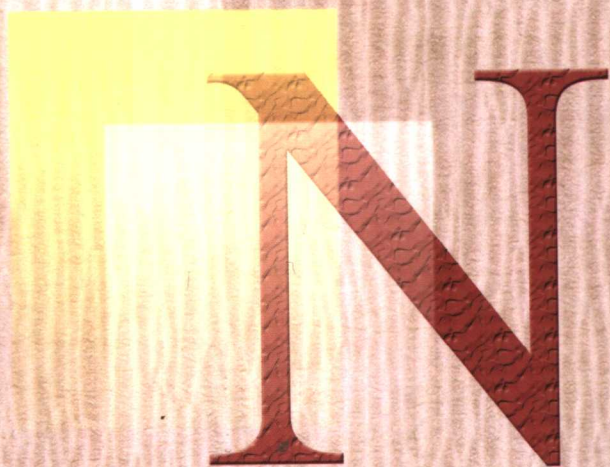


XINSHIJI ZHENG FUMISHU GONGZUO

新时期政府秘书工作

詹福满 著
代云明



群众出版社

新时期政府秘书工作

詹福满 代云明 著

群众出版社

2004年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期政府秘书工作/詹福满 代云明著. —北京: 群众出版社, 2004. 6

ISBN 7-5014-3214-7

I. 新… II. ①詹…②代… III. 秘书-工作-基本知识
IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 056529 号

新时期政府秘书工作

詹福满 代云明 著

责任编辑: 张忠华

出版发行: 群众出版社 电话: (010) 67633344 转

社 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮 编: 100078

网 址: www.qzCBS.com

信 箱: qzs@qzCBS.com

印 刷: 北京京安印刷厂

经 销: 新华书店

开 本: 850 × 1168 毫米 32 开本

字 数: 214 千字

印 张: 12

版 次: 2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5014-3214-7/Z · 22

印 数: 0001—2000 册

定 价: 22.00 元

群众版图书, 版权所有, 侵权必究。

群众版图书, 印装错误随时退换。

前 言

政府秘书工作在一定程度上制约了领导工作的效率，提升政府秘书人员的工作能力、深化政府秘书工作的理论研究，不仅有着重大的理论价值，也有着深刻的现实意义，我国政府秘书工作理论研究起步较晚，在许多问题上还存在理论模糊区，同时，政府秘书工作实践的理论需求则日趋紧迫。正是在这样的时代背景下，《新时期政府秘书工作》一书应运而生。

该书立足于政府秘书工作理论与实践，从秘书学、政治学、经济学、法学以及社会学等多角度对政府秘书工作理论与实践进行探讨。全书共分十三章，第一章厘清了政府秘书工作的历史演变，并指出秘书学的产生有其必然性；第二章分析了政府秘书工作的特性及其机构设置；第三章从政治品德、职业品德、作风品德、心理品德、理论能力以及实践能力等方面探讨政府秘书人员的素养；第四章研究政府秘书权力的制约制度，提出秘书权力的腐败特性及其防治对策；第五章至第十三章涉及政府秘书工作的各个方面，从保密工作、信息工作、



新时期

政府秘书工作

调研工作、信访工作、协调工作、督查工作、事务工作、会务工作到文书工作，为各项工作构建相应的体系。值得交待的是，本书的一个务实态度是“理论结合实践”促使本书更具可操作性。

在某种意义上说，本书是行动的结果，而非设计的结果，再加上作者学习的不逮与经验的有限，一定致使本书充满争议，在此希望专家、学者多加批评与讨论。

作者谨识

目 录

第一章 秘书工作的历史演变与秘书学的产生	(1)
一、我国秘书工作的产生	(1)
二、奴隶社会的秘书工作	(3)
三、封建社会的秘书工作	(6)
四、近代我国的秘书工作	(15)
五、新中国的秘书工作	(18)
六、国外秘书工作简介	(20)
七、我国秘书学的产生	(25)
第二章 秘书工作的特性与机构设置	(30)
一、秘书的概念与分类	(30)
二、秘书工作的特性与职能	(38)
三、秘书工作机构的地位与设置	(44)
第三章 秘书工作人员的素养	(51)
一、秘书工作人员的政治品德	(51)
二、秘书工作人员的职业品德	(56)
三、秘书工作人员的作风品德	(61)
四、秘书工作人员的心理品德	(66)



五、秘书工作人员的理论能力	(74)
六、秘书工作人员的实践能力	(79)
第四章 秘书权力的制约制度	(87)
一、秘书权力的特点及其腐败的特性	(88)
二、秘书权力腐败的现状与原因	(95)
三、秘书权力腐败制约制度的构建	(102)
第五章 秘书保密工作	(108)
一、秘书保密工作的意义	(108)
二、秘书保密工作的特点与原则	(111)
三、秘书保密工作的范围与方法	(119)
第六章 秘书信息工作	(125)
一、秘书人员信息观	(126)
二、秘书工作信息的获得	(132)
三、秘书信息工作的处理与使用	(137)
第七章 秘书调研工作	(141)
一、秘书调查研究的涵义和意义	(142)
二、秘书调查研究的原则和方法	(147)
三、秘书调查研究的类型和阶段	(153)
第八章 秘书信访工作	(158)
一、秘书信访工作的涵义与意义	(159)
二、秘书信访工作的原则与制度	(163)
三、秘书信访工作的程序	(169)
第九章 秘书协调工作	(174)
一、秘书协调工作的涵义与意义	(175)



目 录

二、秘书协调工作的原则与类型	(179)
三、秘书协调工作的程序与方法	(186)
第十章 秘书督查工作	(190)
一、秘书督查工作的涵义与作用	(191)
二、秘书督查工作的原则与制度	(197)
三、秘书督查工作的程序与方法	(201)
第十一章 秘书事务工作	(206)
一、秘书事务工作的意义、特点与原则	(206)
二、秘书接待工作	(212)
三、秘书电话工作	(215)
四、秘书值班工作	(218)
第十二章 秘书会务工作	(221)
一、会议的涵义、类型与作用	(221)
二、会议工作的特点与要求	(228)
三、会议工作的程序与内容	(232)
第十三章 秘书文书工作	(248)
一、秘书文书的特点与作用	(249)
二、秘书文书的分类与处理程序	(255)
三、秘书文书的要求与方法	(291)
附录	(331)
主要参考书目	(368)



第一章

秘书工作的历史演变与秘书学的产生

迄今为止，我国政府秘书工作经历了从产生到奴隶社会到封建社会到近代社会再到新中国这样几个发展时期。在发展过程中，我国政府秘书工作制度一方面体现出渐进变革的“路径依赖”性，对部分制度作了继承；另一方面也体现出激进变革的“革命性”，对部分制度作了发展。就这样，我国政府秘书工作制度在“继承”与“发展”之间逐步完善。

一、我国秘书工作的产生

一般认为，人类秘书工作在国家形成以前就产生了。之所以这样认为，是因为人类秘书工作产生的条件——文字的出现、社会权力机构的产生——在国家



形成以前就已具备。^①从历史记载的角度看,《荀子·解蔽篇》记载:“好书者众矣,而仓颉独传者壹也。”这说明当时迫切需要以文字代替语言,仓颉等不少人对此作了贡献;《汉书·古今人表》还记载了仓颉是黄帝的史官,帮助黄帝记载国家大事。^②据《尚书·尧典》记载:“帝曰:龙,朕疾谗说殄行,震惊朕师。命汝作纳言,夙夜出纳朕命,惟允。”就是说,舜任命龙作纳言官,随时宣布舜发布的指令,不论白天与晚上,并忠实地汇报民情。可以看出,上古时代的史官和纳言是最初的秘书官。从秘书工作的内容来看,据《大戴记·保傅》、《崔豹》、《古今注》和《后汉书·杨震传》记载,尧在位时,曾于庭前设置“进善旗”,让百姓站于旗下,向他提出对政事的建议、评论,一时,进善言治理天下者甚众。尧后命舜巡视天下,了解社情民意,舜回来后将百姓的处境和怨言告诉了尧,于是,尧命令舜在土阶前竖立了一根木柱,让百姓在上面书写意见,指出自己的过失,以修明政治,称为“诽谤之木”,因为舜又名重华,所以也称华表,此木一立,民众纷纷评议首领,书写政治之得失,控诉恶人之罪行,尧据此惩恶奖善,天下称快。舜继位后,由于事务繁忙,没有时间天天去看华表木,就令人在庭前设置了一面“敢谏之鼓”,凡民众要

① 参见李欣:《中国秘书发展史》,高等教育出版社1993年版,第2页;翁世荣:《现代秘书学》,上海人民出版社1989年版,第20页。

② 参见陆瑜芳:《秘书学概论》,复旦大学出版社2001年版,第19页。



建言陈事，只要击几下鼓，舜就接见他们。进善旗、华表木及敢谏鼓就是我国信访制度的源头。^①而据《吕氏春秋》载，夏桀荒淫昏暴，国危在即，太史令终古取出官藏的“图法”展示于桀，对桀哭柬，桀置之不理。终古绝望之下，便带着这些“图法”投奔了商汤。“图法”是国家重要的典志、档案，太史令终古是收藏、保管和利用这些典志、档案的秘书官员。这说明文书制度在古代即受到重视。

我国政府秘书工作的产生基础有两个：即国家的产生和文字的出现。到了夏朝，随着阶级压迫的产生，夏王为了指挥国事、发号施令，国家公务文书应运而生，国家管理事务也随之增多，在客观上产生了对政府秘书工作的需求，在这种背景下，政府秘书工作制度就不可避免地产生了。因此，夏朝是我国政府秘书工作之滥觞。^②

二、奴隶社会的秘书工作

在奴隶社会，政府秘书工作人员开始分工，政府秘书机构初具规模。继夏而起的商朝依靠奴隶的劳动，提高了生产力水平，创造了大量财富，促使社会事务急剧

① 参见翁世荣：《现代秘书学》，上海人民出版社1989年版，第23页。

② 参见李欣：《中国秘书发展史》，高等教育出版社1993年版，第11页。



增多。相应的，国家官职也随之增多。根据甲骨文、金文等记载，商朝的官职已有四十多种，大致可分为政务官、事务官、史官、武官四类，其中史官主要从事秘书工作。而史官又分为四大类：第一，贞卜史官，其工作主要负责占卜、解释“卜兆”（即神意）、刻写卜辞等，甲骨文上记载的贞卜史官有三十多人；第二，祭祀史官，主要负责商王室的祭祀事务；第三，作册史官，原先负责掌管祭祀时奉商王册命以告神，后来专门负责制作册命（诰书）、保管册命并宣示王命，兼管策命诸侯大夫，相当于商王的机要秘书；第四，记事史官，主要负责商王言行、王朝大事、保管典籍、观察天象、记录历法等。^① 到商朝末期，由于人口、地域以及秘书人员剧增，朝廷中出现了秘书机构——太史寮，这是我国历史上最早诞生的中央秘书机构，其主要职责为负责商王的册命及祭典等事宜。成型的太史寮包括以下人员：第一，太史，是该机构的长官，相当于中央政府的秘书长；第二，小史，是太史的副手，主要掌邦国之志和贵族家谱，相当于掌管贵族人事档案的秘书官；第三，内史，掌拟制简册、宣示天子的命令；第四，外史，掌四方之志及三皇五帝之书；第五，御史，据说常侍立于朝堂殿柱之下，接收四方文书，并负有保管档案、典籍的

^① 参见李欣：《中国秘书发展史》，高等教育出版社1993年版，第11~12页。



责任。^① 这种秘书机构相对于中央政府而言，是一个辅助机构；相对于下属部门而言，是一个综合性机构，在两者之间起到了桥梁与纽带的作用。到西周王朝，我国奴隶社会达到了其鼎盛时期，政府秘书工作机构也有了新的发展。周王时期的官僚机构日益庞大，其左右有三公，三公之下有卿事寮，是执掌政务的官署。由于周王高高在上，在其与卿事寮之间需要一个秘书机构，于是王宫就自然而然生。西周的王宫秘书人员有：^② 宰，是王宫的首领，直接协助天子处理文书和日常事务；左史、右史，陪侍于帝王身旁，专掌记录天子言行；承，侍立天子之侧，为天子提示遗忘之事，回答天子提问的史官；女史，一类直接辅助宰掌管有关王后礼仪的典籍，另一类掌文件书写；内小臣，专掌王后的命令和周天子的私事、私令，是天子、王后的私人秘书；行人，掌安排诸侯拜见天子事宜、了解民情以接受天子询问；典瑞、掌节，保管天子印信的人员。王宫是一个专门为天子服务的秘书机构，以此为标志，从西周王朝开始，中央出现了王宫秘书机构和朝廷秘书机构两个部门，为以后王朝的机构设置所沿置。

在奴隶社会，政府秘书工作的实践形成了一些制度。比如：^③ 保密制度，西周将全国土地、户口登记造

① 参见李欣：《中国秘书发展史》，高等教育出版社 1993 年版，第 13～14 页。

② 参见李欣：《中国秘书发展史》，高等教育出版社 1993 年版，第 15～16 页。

③ 参见陆瑜芳：《秘书学概论》，复旦大学出版社 2001 年版，第 20 页。



册，藏于首都宫内，史称天府之藏；文书制度，王命文书都有正副本，正本宣读后交付受命的诸侯大夫，副本则藏于王宫，以备日后查考；用印制度，春秋后期，周王、诸侯传递文书都用泥封加印。即简牍用绳捆扎，打节处用湿泥捏裹，泥上加印，烘干后送递，泥印不得破碎，以此防止篡改、泄密。

三、封建社会的秘书工作

秦始皇统一中国后，创设起一整套中央集权的国家机构，从中央到地方，在全国范围内统一的秘书机构也随之形成。在秦始皇时代，秘书机构以丞相府为主、御史大夫寺为辅。丞相府设有左、右丞相，由皇帝任命，大多由文人担任，其职责主要为“掌丞天子，助理万机”。凡地方郡县官衙和军队上呈的文书，都送交丞相府，由丞相府整理后送给皇宫秘书官尚书，转呈皇帝，然后根据皇帝的口谕或批复进行议决、处理，处理完毕后加以收藏。由于秦始皇实行高度的君主集权，收军事、政治、经济大权于一身，因此，丞相府只有参谋权，没有决策权，是皇帝处理政务的办公厅，丞相则相当于办公厅主任。^① 到汉初，丞相府的规模大增，其官员最多时达到三百六十人，丞相的职权也大为扩大，地

^① 参见李欣：《中国秘书发展史》，高等教育出版社1993年版，第63页。



位显著提高。萧何为相时，可以佩剑上殿，皇帝见了，要“御座为起，在舆为下”。凡选用、罢黜百官，执行诛罚，郡国的上计、考课，都可以处理，开始拥有相对独立的决策权，丞相也演化为手握重柄的秉政大臣。这就和君主独裁的政体发生了冲突。

于是，自汉武帝起，^① 开始逐步分散、抑制、削弱丞相府的职权，将丞相府划为“外朝”，官衙设于皇宫外，使职权已膨胀的丞相府转化为政务机构。同时，汉武帝组建小规模的书机构尚书署，以协助其处理文书等事务，官署设于皇宫内，属于皇帝的近侍机构“中朝”系统，取代了昔日丞相府的地位。尚书署逐渐发展，其职责从起初的收发奏章，发展为允许述读奏章、初步裁决奏章、诏书的起草、封印、转发、记录、乃至于是选用、奖罚百官等权限，膨胀为无所不统的权力机构，被称为“今陛下有尚书，犹天之有北斗也”。其机构也从尚书署发展为尚书台。随着尚书台权力的不断扩大，到东汉末年，曹操又将尚书台转化为中央政务机构，另以自己的亲信幕僚为秘书令，以取代昔日的尚书台，组成新的中央书机构。曹丕称帝建魏后，又将秘书令改为中书令，增设中书监一职，组建成中书省，成为新王朝的中央书机构。魏晋南北朝时期，中书省的

^① 参见杨剑宇：《历代中央书机构的演进规律》，收于《秘书工作》编辑部：《秘书工作文萃》，中国大百科全书出版社1993年版，第595页。



职权再度膨胀，从最初的“掌赞诏命，记会时事，典作文书”发展为参与机密，处理政务。为制约中书省的权力膨胀，皇帝又增设门下省、尚书省两个机构，使之互相制约。到唐朝，三省扩展为中央政务机构，皇帝又起用翰林学士，作为自己的机要秘书，后发展为翰林学士院，成为皇帝的机要秘书机构，并设置了中书舍人、补阙、拾遗、给事中、都事、翰林学士等一大批秘书官职。到宋代，在政事堂、三省、三司中设置起许多专门化的秘书部门，如孔目房、主事房、点检房、催驱房、银台通进房、章奏房等，配备大量秘书官员。到明代，朱元璋废除丞相，直接处理政务，设立起庞大的秘书机构来协助其理政，这些秘书机构包括内阁、六科、通政司、司礼监、文书房等。到清代，中央秘书机构由南书房、军机处等组成，内阁则转化为中央政务机构。

从上面对秘书机构演变的简单梳理中，可以发现：^① 历代中央秘书机构的职权、规模总是由小到大，逐步增强，最后膨胀；而它一旦膨胀，封建统治者就予以抑制削弱，或将其转化为政务机构，然后重新起用身边的亲信而职位低微的秘书官吏，组建新的秘书机构。这一现象的具体原因有：一是秘书机构实务化和皇权象征化之间的矛盾；二是历代秘书机构权限不明。有学者

^① 参见杨剑宇：《历代中央秘书机构的演进规律》，收于《秘书工作》编辑部：《秘书工作文萃》，中国大百科全书出版社1993年版，第596页。



对这种现象作了深刻的考察，并总结出如下规律：^① 第一，历代中央秘书机构的重要地位、作用始终不变，它是必不可少的辅助政治的部门；第二，皇帝为维护皇权，只授予秘书机构以处理日常事务和辅助决策权，不允许它具有独立的行政权和决策权，一旦发现它逾越了这一界限，就予以限制、削弱，直至解散，重新起用亲信官员，组建新的秘书机构。因而，秘书机构的演进，总是以新的秘书机构取代前一种秘书机构，它导致历代中央秘书机构处于反复建立、兴盛、削弱、解体、又重新设置的周期性变化中，具有明显的不稳定性，以致秘书官职的官衔和人员处于不断的变换和流动之中；第三，历代统治者为了限定中央秘书机构的权限，不断总结出经验，直至清代，设置起一切听命于皇帝，既无官署、又无下属部门、人员精干、效率甚高的军机处，这一问题才得到较好的解决；第四，皇帝在以新的秘书机构取代旧的秘书机构过程中，往往信用、依赖宦官秘书，并赋予过多的权柄，致使一些宦官擅权，造成政局混乱。这种现象自秦朝的赵高始，中经两汉的中书令、中常侍、唐代的枢密使，直至明代的司礼监，愈演愈烈。这表明皇帝在限制中央秘书机构越权的过程中，往往忽视或无力制约宦官秘书的越权，这是封建君主专制下长期未能根除的恶疾；第五，随着古代封建专制制度

① 参见翁世荣：《现代秘书学》，上海人民出版社1989年版，第25～27页。