

PUBLIC
MANAGEMENT SERIES

公共管理系列教材

Public Secretary

公共文秘

蔡小慎 张晓鹏 宋悦华 孙阳春 主编



大连理工大学出版社

PUBLIC
MANAGEMENT
公共管理

Public Secretary

公共文秘

蔡小慎 张晓鹏 宋悦华 孙阳春 主编



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共文秘/蔡小慎等主编. —大连:大连理工大学出版社,2008.5

(公共管理系列教材)

ISBN 978-7-5611-4154-0

I. 公… II. 蔡… III. 秘书学—高等学校—教材
IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 069185 号

大连理工大学出版社出版

地址:大连市软件园路 80 号 邮政编码:116023

发行:0411-84708842 邮购:0411-84703636 传真:0411-84701466

E-mail:dutp@dutp.cn URL:http://www.dutp.cn

大连印刷三厂印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸:170mm×240mm	印张:25.25	字数:490千字
2008年5月第1版	2008年5月第1次印刷	

责任编辑:汪会武 千 川	责任校对:妍 霏
封面设计:波 朗	

ISBN 978-7-5611-4154-0

定 价:42.00 元

前言

公共组织是管理社会公共事务,向社会提供公共产品和公共服务,从而实现社会公共利益的现代社会重要的组织形态,与其他组织有着本质的区别,而文秘工作是公共组织履行职能不可或缺的重要工具。随着科学技术的飞速发展和经济社会的进步,文秘这个传统的职业焕发出新的生机,越来越具有社会化的属性;文秘专业理论研究日益完善、专业设置日趋合理,秘书工作正在向专业化、规范化、科学化的方向迈进。基于这种认识,本书对公共组织文秘工作的对象、职能、特征、原则、方法等进行了系统阐述,对文秘工作的实践经验进行了全面总结,其目的是为公共组织的管理者和工作人员学习掌握现代公共文秘知识提供窗口,为全面提高素质、更好地从事公共文秘实践奠定扎实的基础。同时,它也为公共文秘教学、科研工作提供了重要的参考资料。

在内容设置上,本书坚持理论与实践相统一、继承与发展相统一、通俗性与实用性相统一的原则,既有理论阐述又有实务案例,既有经验总结又有具针对性的研讨,在融传统秘书学、文书学、档案学知识的基础上,集中体现现代公共文秘的发展趋势和特点。本书作者由高等学校的教师、教学管理人员和长期从事文秘工作的人员组成。各章的执笔人是:导论(蔡小慎)、公共文秘机构与人员(宋悦华)、公共文秘日常职能(宋悦华)、公文撰写(张晓鹏、蔡小慎)、公文处理(赵东霞)、党政公文写作(贺利军)、专项文书写作(董晓辉)、档案与档案管理(尉洪光、吕亮)。蔡小慎撰写计划大纲、组织编写,蔡小慎、张晓鹏、宋悦华和孙阳春对本书进行了统稿,张晓鹏根据长期的实践经验进行了校审。

本书于2002年获得大连理工大学教材建设出版基金项目的资助,由于多种原因,今日方付梓出版。感谢给予资助的大连理工大学教务处,感谢出版社编辑给予的大力支持和热情帮助。由于编者水平有限,不足之处,请读者不吝指正。

编者

2008年4月19日

目 录

第1章 导 论 / 1

1.1 公共文秘概述 / 1

1.1.1 公共文秘的含义 / 1

1.1.2 公共文秘工作的主要内容 / 3

1.1.3 公共文秘的理论基础 / 5

1.2 公共文秘的沿革与发展 / 6

1.2.1 中国古代的公共文秘 / 6

1.2.2 中国近代的公共文秘 / 10

1.2.3 中国共产党领导下的公共文秘 / 11

1.2.4 公共文秘发展的新趋势 / 12

第2章 公共文秘机构与人员 / 14

2.1 公共文秘机构的设置 / 14

2.1.1 公共文秘机构的性质与作用 / 14

2.1.2 公共文秘机构的设置原则 / 17

2.1.3 公共文秘机构的组织形式 / 19

2.2 公共文秘机构内部组织 / 22

2.2.1 文书部门 / 22

2.2.2 信访部门 / 22

2.2.3 调研部门 / 23

2.2.4 机要部门 / 23

2.2.5 档案部门 / 24

2.2.6 信息部门 / 24

2.2.7 综合秘书部门 / 24

- 2.3 公共文秘人员素质要求 / 25
 - 2.3.1 公共文秘人员的知识结构 / 25
 - 2.3.2 公共文秘人员的职业能力 / 29
 - 2.3.3 公共文秘人员的职业道德 / 30
 - 2.3.4 公共文秘人员的心理品质 / 32

第3章 公共文秘日常职能 / 36

- 3.1 办公室事务处理 / 36
 - 3.1.1 办公室管理 / 36
 - 3.1.2 通讯工作 / 38
 - 3.1.3 接待工作 / 39
 - 3.1.4 值班工作 / 41
 - 3.1.5 印信工作 / 43
- 3.2 信息与调查 / 46
 - 3.2.1 信 息 / 46
 - 3.2.2 调 查 / 50
- 3.3 信访与督查 / 56
 - 3.3.1 信访工作 / 56
 - 3.3.2 督查工作 / 63
- 3.4 会议与谈判 / 66
 - 3.4.1 会 议 / 66
 - 3.4.2 谈 判 / 74

第4章 公文撰写 / 77

- 4.1 公文种类与体式 / 77
 - 4.1.1 公文分类 / 77
 - 4.1.2 公文文体结构 / 81
 - 4.1.3 公文稿本 / 91
- 4.2 公文撰写的要求与方法 / 92
 - 4.2.1 公文撰写的基本原则 / 93
 - 4.2.2 公文撰写的步骤与方法 / 94
 - 4.2.3 公文撰写的语言要求 / 99

第5章 公文处理 / 103

5.1 公文处理的程序、基本要求与行文规则 / 103

5.1.1 公文处理的程序及其特点 / 103

5.1.2 公文处理的原则和基本要求 / 105

5.1.3 行文关系与方式 / 107

5.1.4 行文规范 / 108

5.2 发文处理程序 / 109

5.2.1 制文阶段 / 110

5.2.2 制发阶段 / 112

5.3 收文处理程序 / 113

5.3.1 收进阶段 / 114

5.3.2 阅办阶段 / 115

5.4 公文立卷 / 117

5.4.1 公文立卷归档 / 118

5.4.2 公文立卷管理 / 122

第6章 党政公文写作 / 124

6.1 指令性公文 / 124

6.1.1 命令(令) / 125

6.1.2 决议 / 128

6.1.3 决定 / 129

6.1.4 指示 / 132

6.1.5 批复 / 134

6.1.6 意见 / 136

6.1.7 条例 / 140

6.1.8 规定 / 141

6.2 报请性公文 / 144

6.2.1 议案 / 144

6.2.2 报告 / 147

6.2.3 请示 / 151

6.3 知照性公文 / 153

- 6.3.1 公 告 / 153
- 6.3.2 通 告 / 155
- 6.3.3 通 知 / 157
- 6.3.4 通 报 / 163
- 6.3.5 函 / 166
- 6.3.6 公 报 / 169
- 6.3.7 会议纪要 / 174

第7章 专项文书写作 / 177

7.1 经济类文书写作 / 177

- 7.1.1 意向书 / 177
- 7.1.2 项目建议书 / 180
- 7.1.3 可行性研究报告 / 186
- 7.1.4 协议书 / 199
- 7.1.5 合 同 / 205
- 7.1.6 章 程 / 222

7.2 司法类文书写作 / 232

- 7.2.1 民事案件诉讼文书写作 / 232
- 7.2.2 刑事案件诉讼文书写作 / 243
- 7.2.3 行政案件诉讼文书写作 / 253

7.3 涉外文书写作 / 263

- 7.3.1 涉外信函 / 263
- 7.3.2 涉外经济合同 / 270
- 7.3.3 信用证 / 284
- 7.3.4 商业单证 / 287

第8章 档案与档案管理 / 292

8.1 档案 / 292

- 8.1.1 档案载体的演变 / 292
- 8.1.2 档案的定义 / 293
- 8.1.3 档案的种类 / 295
- 8.1.4 档案的作用 / 296

8.2	档案工作 / 297
8.2.1	档案工作的内容 / 297
8.2.2	档案工作的性质 / 300
8.2.3	档案工作的基本原则 / 301
8.3	归档文件整理 / 302
8.3.1	文件生命周期理论 / 302
8.3.2	归档文件整理 / 304
8.4	档案管理 / 311
8.4.1	档案的收集 / 311
8.4.2	档案的整理 / 314
8.4.3	档案的保管 / 320
8.4.4	档案的统计 / 322
8.4.5	档案的检索和利用 / 323
8.5	电子文件管理 / 328
8.5.1	电子文件 / 329
8.5.2	电子文件的归档 / 330
	参考文献 / 390

第1章

导 论

自先秦时期,我国就出现了文秘工作。随着国家的出现,文秘人员成为国家管理中举足轻重的人员。在计划经济时代,文秘工作是党政机关管理的重要内容之一。在如今的社会中,文秘工作在政府、党派、学校、企业、民间等各种组织中都受到了广泛的重视,尤其是公共组织中的文秘工作在以往党政机关文秘工作的基础上获得了更大的发展空间。加强对公共组织中文秘工作及其规律的探讨,对提高文秘人员在公共组织中为领导、机关、基层服务的水平,确保文秘工作适应新时期公共组织的发展需要具有重要的意义。

1.1 公共文秘概述

1.1.1 公共文秘的含义

所谓公共文秘,既可以理解为在公共组织中从事文秘工作的人员,也可以理解为公共组织中的文秘工作,下面从三个方面具体说明它的含义。

首先,公共文秘是公共组织中的一种职务名称,是专指在管理社会公共事务、协调社会公共利益关系为目的的公共组织中,直接辅助领导活动、掌管文书与档案、办理日常综合事务的工作人员。这里的公共组织是相对于“私人组织”而言的,它包括政府机构、党派组织、非营利性组织和社会中介组织等。这些组织是面向社会服务,代表社会公共利益,提供公共物品的公共组织,与面向个体服务、以营利为

目的、提供私人物品的私人组织有着明显的区别。因此,私人组织或部门中的文秘人员及其工作应称为“私人文秘”,它不是公共文秘探讨的内容。

正如《韦氏秘书手册》中指出:“由于现代事务向全球扩展和延伸,促进经理们重新考虑秘书应起的作用以及应该委付的责任和赋予执行的权力。”“今天的秘书绝不再是单纯的接待员兼打字员,因为越来越多的经理指望自己的秘书成为行政管理的助手。”从事公共文秘的人员是公共组织中领导者的特殊助手,其活动的中心就是直接辅助领导全面处理组织中的公共事务,通过撰写和掌管文牍、辅助决策、处理日常综合性事务,成为协助领导者的左右手和联系领导与下属部门的桥梁。

其次,公共文秘是公共组织中的一种工作职位,其主要职责是辅助管理、综合服务。公共文秘工作是紧紧围绕公共领导活动的需求展开的服务工作,其内容十分繁杂,主要包括撰拟文稿、管理文书、档案工作、组织会议、接待来访、调查研究、信息处理、联络协调、督查以及综合承办等工作。

公共文秘的活动性质体现在以下几个方面:一是综合性。公共文秘活动包括了不同类型、不同性质的工作,既有日常的、程序性较强的例行性工作,又有临时的、突发性的非例行性工作;既有机要性工作,又有非机要性工作。因此,需要广博的知识与多种技能方能胜任。二是受动性。文秘工作是以服从领导活动的目标和需求展开的,领导活动的目标就是文秘工作的中心,文秘工作时刻受到领导活动的制约和支配,具有明显的受动性。文秘工作中的文件处理、信函往来、接待来访、上下协调都要围绕着公共领导和组织的要求来进行。文秘人员个人的工作计划与活动安排,也必须依照公共领导的工作日程随时调整,其随机性强,受动性大。当然,秘书工作的受动性并不是消极应付,而应是积极应变。三是文牍性。据说在黄帝时期有两个文秘人员,一个是仓颉,专门记其言;一个是沮诵,专门记其行。可见自古以来,文秘工作就与撰文和文书工作密不可分。如今,公共文秘大量的、经常性的工作依然是文牍性工作。四是机要性。在古汉语中,“秘”与“密”意思相通,指不宜外传,隐而不泄的机要事宜。在英文中,“Secretary”(秘书、文书)的词根“Secret”即为秘密。可见,文秘工作是一项机要性工作。由于公共文秘人员的相当一部分是在国家的党政机关工作,他们尤其要有强烈的保密意识,认真做好公共组织的机要保密工作。五是服务性。文秘人员有效辅助领导的基础和前提就是搞好服务。文秘人员在辅助领导决策时,要进行调查研究、信息收集与反馈,为领导决策服务。文秘人员在从事日常具体事务性工作时,办文、办会、办事,既为领导服务,也是为公共组织的各部门和基层服务。

再次,公共文秘与传统的党政机关文秘既有联系又有区别。由于公共组织包括了党政机关在内,因此,公共文秘与传统的党政机关文秘有许多相同之处:其工

作都围绕着辅助决策,发挥参谋作用;沟通信息,进行综合协调;推进公务,操办日常事务;文字处理,撰拟文稿,管理文件资料等,为领导提供全面的综合性服务。然而,公共文秘的职能活动还有着不同于传统文秘的特殊性:一是公共文秘人员的服务宗旨和价值取向有别于传统文秘人员。传统文秘人员是属于党政干部的一部分,我国国情和文秘工作的地位与作用,决定了文秘人员任何时候都要把正确的政治方向放在第一位。同时,传统的文秘工作关注社情民意,将社会长远发展作为工作原则,单纯追求社会效益的最大化。而公共组织中还包括了大量的第三部门,其活动中心是管理社会公共事务,协调社会公共利益关系。公共文秘工作应以组织的总体目标为根本宗旨,在关注全社会整体效益的前提下,讲求组织的经济效益,力争取得社会效益与经济效益相统一的高绩效。二是公共文秘工作内容较传统文秘工作更加多元化。由于公共组织主体的多元化,公共文秘的工作内容就不再仅限于党政机关中单一地处理公文事务、上传下达;受理事务有严格的等级授权范围;工作内容主要限于反映组织政治活动、思想状态方面的内容。公共文秘的工作内容还应包括协助领导处理组织的人、财、物、信息以及公共部门法律、经济、涉外等事务文书的撰写与处理。随着公共组织日益壮大,组织管理要素日益增多,公共文秘工作内容也必将向多元化方向发展。三是公共文秘比传统文秘更加注重组织的外部取向。传统文秘的关注点在组织内部,如机关内部文件的撰拟与管理、机关内部各部门协调,具有浓厚的“官方”色彩。而公共文秘的关注点更重要的是在组织外部,例如面向市场和公民、树立公共组织在社会中的形象、强调组织目标的实现、优化组织的公共服务、提供更多的公共物品,具有显著的“公共”性。

1.1.2 公共文秘工作的主要内容

现代公共组织的文秘工作内容繁多,并且随着公共组织的日益发展,其工作范畴有不断扩大的趋势。美国曾把公共文秘工作内容概括为“文书、事务和一般管理”三大类。许多西方公司秘书的职位说明书上明确列出的工作内容有20余项,其中大至“辅助领导、文件拟稿、会议安排”,小至“给客人送咖啡、购买文具”等。从我国公共组织的具体情况看,公共文秘的工作内容主要包括以下15项:

(1)文书撰拟工作,包括各种公文和其他文稿的起草、修改、审核和校对工作,以及领导口述或会议记录的整理等工作。

(2)文字整理工作,包括打字、复印、编排、装订等工作。

(3)文书处理工作,包括各类文件、电报、信函等的收发、传递、登记、办理、保管、立卷等工作。

(4)档案管理工作,包括各类文书档案的收集、整理、鉴定、管理、提供服务等

工作。

(5)印信管理工作,包括对公共组织的公章、领导人印章、介绍信、证明信等的保管和使用。

(6)会议组织工作,包括各种会议的准备、筹划、组织和善后处理工作。

(7)接待来访工作,包括公民、组织和社会团体的来信来访或投诉处理,以及日常各类来访者的迎送、招待和服务工作。

(8)调查研究工作,包括对组织内部各部门和对组织外部情况进行调查研究的计划、实施、分析、研究工作。

(9)信息资料工作,包括建立信息网络,对各种信息进行收集、筛选、整理、加工、利用、储存以及编印信息刊物等,向领导提供全面、准确、及时的信息服务。

(10)协调沟通工作,包括公共组织的政策与工作的协调以及对各地区、各部门人际关系的沟通与改善,使之协调一致,密切合作。

(11)督办查办工作,包括公共组织政策推行或决策实施、中心工作或重大问题以及领导交办事项的检查处理、督促落实工作。

(12)公共关系工作,包括协调、加强公共组织与其他社会团体和公众的联系,通过各种手段和媒介宣传组织情况,扩大组织影响,树立良好的组织形象。

(13)机要保密工作,包括公共组织机要保密制度的制定、实施检查、教育工作以及对泄密事故的处理等工作。

(14)日常管理工作,包括办公室环境、设备、经费等的管理;为领导安排工作日程、会晤及差旅事宜;平时和节假日安排等工作。

(15)综合承办工作,包括辅助领导决策、协助领导做好公共组织内部的其他各项事务、及时处理领导临时交办事项、突发性和偶发性工作。

虽然公共文秘工作内容十分繁杂,但是这些工作是针对整个公共文秘人员整体而言,并不是每一位公共文秘人员都要全部承担以上工作。针对不同性质、不同层次、不同规模、不同时期的公共组织,公共文秘人员从事的工作会有一些区别。例如,我国1951年颁布的《政务院关于各级政府机关秘书长和不设秘书长的办公厅主任的工作任务和秘书工作机构的决定》中规定了七项工作内容:一是协助首长综合情况,研究政策,推行工作;二是协助首长密切各方面的工作联系;三是协助首长掌管机关内部统一战线工作;四是协助首长掌管保密工作;五是掌管机要工作;六是主持日常行政事务(包括公文处理、会议组织、检查与督促政府决议的执行等事项);七是掌管机关事务工作(包括机关财务、生活管理、学习、文化娱乐活动等事项)。1986年以后,中央对秘书工作提出了适应新环境的工作内容:调查研究工作;信息工作;信访工作;协调工作;督查工作;党务、政务服务工作。同时,再次对文书工作提出了新的工作要求与规范。政府机关的文秘工作主要是“参与政务”、

“掌管事务”，而在一些非政府组织(NGO)中，公共文秘工作内容主要是以辅助公共领导者为主，除了做好接打电话、处理事务、代拟文稿、提出计划方案、安排工作日程等工作，还要协助领导做好与政府的联系与沟通，促进该组织与社会的互动，使 NGO 向社会提供优质高效的服务，社会对 NGO 有最广泛的参与。又如，在规模较大的公共组织中，由于分工较细，每位文秘人员承担的工作项目相对会较少，但专业要求高。反之，在规模较小的公共组织中，每位文秘人员承担的工作项目相对会较多，综合性更强。

1.1.3 公共文秘的理论基础

公共文秘主要探讨公共组织中的文秘人员及其活动规律。由于公共文秘人员特定的直接辅助领导的角色和公共文秘工作的广泛性，决定了公共文秘涉及的学科较多，其理论基础主要来自以下学科：

1. 秘书学

秘书学是一门以秘书活动为学科对象的应用性学科。秘书活动就是秘书为辅助领导者实施有效管理所采取的行为。秘书学的研究内容主要包括秘书活动的基本理论、秘书活动的职责功能、秘书活动实务指导、秘书活动的技术方法以及秘书活动主体的理论研究。秘书活动是公共文秘工作的重心，涵盖了公共文秘的大部分工作，因此，秘书学理论中有关现代秘书机构的设置和人员结构、办公室综合事务的处理、秘书工作方法等都是公共文秘理论基础的核心。

2. 文书学

文书学是研究文书及文书处理的产生、发展、特点、任务和规律的科学。文书是公共组织在实施管理的过程中形成的具有法定效力的依法进行公共活动的重要工具，文书处理工作就是要为实现文书的目的而服务。文书工作是一项政策性和业务性较强的工作，公共文秘活动要遵循文书工作的基本规律和工作程序，才能保证公共组织各部门顺利地履行职责和高效地运行。因此，文书学理论中有关文书的形成、收发和管理等都是公共文秘的重要理论。

3. 档案学

档案学是研究档案的形成、管理、利用、保护、编撰及其规律的科学。档案是公共组织在社会活动中直接形成的保存备查的文字、图像、声音以及其他各种形式的历史记录。档案的收集、整理、鉴定、保管、统计、编目、利用服务等工作既是公共组织进行公共事务管理的基础，也是公共组织提供公共服务的主要活动之一。因此，有关档案与档案工作的基本理论与知识，档案管理诸环节的操作原理与方法等都

应成为公共文秘的重要理论。

秘书学、文书学、档案学三门学科的理论是公共文秘理论基础的重要组成部分。其中秘书学是从文秘工作综合整体的角度进行研究,探讨一般性的理论,它是文书学、档案学的前提和基础。广义的秘书学甚至涵盖了文书学和档案学的内容,它的研究直接影响和制约着文书学和档案学的发展。而文书学和档案学是分别对文书、档案工作从微观的角度进行研究,由于文书工作与档案工作紧密相连,办毕立卷的文书是档案的基础和源泉,档案工作是文书工作的延续,所以文书学与档案学是前后衔接的两门学科。总之,秘书学、文书学、档案学三门学科构成公共文秘不可分割的理论基础。

由于公共文秘活动的多样性和具体性,除了上述三门学科之外,公共文秘的理论基础还涉及管理学、行政学、应用写作、信息科学、决策科学、心理学、社会学、行为科学、公共关系、计算机科学等多门学科的理论,在多门相关学科的理论支撑与指导之下,公共组织中文秘人员的工作才会更加科学与合理。

1.2 公共文秘的沿革与发展

公共文秘人员及其工作是随着文字的出现而逐渐产生,随着群体组织管理工作的出现而形成,在国家出现以后,公共文秘人员及其工作得到了不断的发展。例如,文书档案就从最早的陶文甲骨、金石铁券到后来的纸墨文书、声像光盘,历经了几千年的演化、发展。公共文秘人员及其工作在历史文明的长河中获得了进步与完善。

1.2.1 中国古代的公共文秘

1. 公共文秘的起源

中国古代的文秘工作及其人员都是围绕着国家管理而设立和开展的,因而都是公共文秘的典范。中国文秘人员及其工作的历史源远流长,最早可以追溯到上古时代,《汉书·古今人表》记载:传说中创造文字的仓颉,是黄帝的“史官”,帮助黄帝记载国家大事。《尚书·光典》中又有记载:“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!”这里的“帝”指虞舜。大意是舜说他痛恨说假话和阳奉阴违的行为,任命一位叫“龙”的人出任“纳言”官职,早晚发布他的命令,并且一定要忠实。这一时期的“史官”和“纳言”可以看做是文秘人员最早的官职。据考古学家的发掘与考证,距今 5000 年左右的新石器时代晚期,陕西一带仰韶文化遗址和山东等地龙山文化遗址的陶器符号和陶片文字中,都可以看出有文字记录。

而殷商时期的甲骨文则可以肯定是早期的文书档案。因为这些甲骨文记载了商王朝的王令、臣仆、征战、犁田、渔猎、天象、医药等方方面面的事情,并且从完整的甲骨卜辞上看,殷商时期的文书已有了一定的格式。这些甲骨文,多是比较集中地保存于宗庙所在地,有的按朝代排列,有的把龟甲与牛胛骨分别保存,有的甲骨还穿孔编成册,作为档案保存起来。按现有的资料,在中国,对文书和档案最早的称呼分别为“册”和“典”,而甲骨文中就有“册”字和“典”字。

信访工作的起源也较早。《汉书·文帝本纪》中记载:“古代之治天下,朝有进善之旌,诽谤之木,所以通治道而来谏者也。”意思是,尧在位时,曾于朝廷前树一大旗,百姓可以站在旗下向他提出对政事的意见或建议。舜继位后,在朝廷前设立木牌,让百姓把批评意见写在木牌上。因舜名重华,“诽谤木”又称“华表”,发展到后代,成为宫殿门前的装饰物。后来又在宫门外设置大鼓,名为“敢谏之鼓”。百姓要当面对面陈言,可击此鼓,舜即出宫接见、听取意见。后代官府衙门前都设置大鼓,百姓击鼓告状即源于此。

2. 夏——战国时期的公共文秘

从文秘人员的发展看,夏商周时期,史官是主要的文秘官员,他们负责记录国君的言行、起草和保管文件、调查民情、提出建议和协助国君制定政策法规。在商末周初,出现了称之为太史寮的文秘机构,由太史(又称大史)掌管,下有左、右、内、外四史为副手,各有分工。左史专记国君政事活动;右史专记国君政事言论;有“左史记事,右史记言”之说。内史负责拟制简册,宣示国君诰命;外史专管四方之志及诸侯世家家谱。史官之下,还设有负责文书抄写、保管工作的“椽史”,专管印信符节的“掌式”等。在战国时期,由于七国争雄,各自为政,因此秘书官职也不统一。齐、魏、秦称“尚书”。尚者,“掌”也,意为执掌文书的官员。赵国则称“御史”,既承古代秘书官之名,又有国君亲密随行之意。诸侯间重要的外交活动,均有尚书或御史随同参加并记录现场情况。《史记·屈原列传》中记载:“入则与王图议国事,以出号令;出则接遇宾客,应对诸侯。”屈原时任楚国“左徒”,地位仅次于“令尹”(丞相),既管内政,又办外交,可以称为楚王的秘书长。可见,随着国家的建立,社会公共事务日益增多,文秘人员也逐渐受到了重视。

从文秘工作的发展看,西周至春秋时期,已形成了一定的工作制度。一是保密制度。西周将全国土地、户口登记造册,藏于首都宫内。史称“天府之藏”。二是文书制度。王命文书都要有正副本,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。三是用印制度。春秋后期,周王、诸侯传递的竹简、木牍文书都用泥封加印,即简牍用绳捆扎,打结处用湿泥捏裹,泥上加印,烘干后送递,泥印不得破碎,以此防止篡改、泄密。被称为“六经”之一的《尚书》,是这一时期文秘工作成果的代表。《尚书》收录了虞、夏、商、周4个朝代的28篇文献,是重要的公务文

书,这些文书的文体划分为典、谟、训、诰、誓、命6种,此外还有盟约文书、诉讼文书、军事檄文等等。春秋时期,文书在管理国家事务方面发挥了重要作用。不仅文书的种类有了增加,文书的撰拟也有了严格的要求,并且讲求一定的程序。例如,《论语·宪问》载:“子曰:为命,裨蒯草创之,世叔讨论之,行人子羽修饰之,东里子产润色之。”这说明当时人们对文书撰制的程序已有了理性的认识。

3. 秦——南北朝时期的公共文秘

公元前221年,秦始皇统一中国,建立了中央集权的国家管理机构,开始确立较为完整的文秘体制。秦到南北朝时期公共文秘人员及其工作得到了进一步的规范和发展。

在文秘人员方面,秦朝起自上而下有:一是御史大夫。职责是为皇帝收发重要文书,并督察百官。其下设监察御史和侍御史各数名。二是尚书。主管文书起草、呈阅、拟办。三是博士。负责掌管史书典籍,提供咨询。四是谒者令。负责为皇帝引见百官、传达旨意。五是主玺令史。专门负责掌管皇帝印章。六是长史。为丞相府及汉代诸侯王的秘书长。七是主簿。为郡守、县令的文字秘书。八是记室令史。指郡县地方官的文书人员。

在秘书机构方面,西汉成帝设置了专门机构“尚书台”,后改称“尚书省”。主管官员称“尚书令”,下设左右两名“尚书仆射”,再下设四名“尚书郎”,分管图书、密件、奏章、宣示等事宜。到了东汉后期,“尚书台”已发展成为国家的政务中枢,取代丞相府负责皇帝的文书工作。魏晋时期,设置“中书省”,取代“尚书省”,为皇帝拟制诏书,记录朝政大事,充当顾问,成为总揽皇帝机要的文秘管理机构。

在文秘工作制度方面,秦朝时期已建立了一整套公文撰制与处理的制度,主要在公文文种、行文制度以及书写格式上有了严格的要求。《史记·秦始皇本纪》记载:“命为制,令为诏。”《文心雕龙·章表二十二》上称:“秦汉之辅,上书称奏。”“制”,是专门用来记载和发布帝王的言论和国家典章制度的文件;“诏”,是帝王向臣下发命令的文告;“奏”,则是臣下给帝王的一种上行文书。所有的诏、令须经尚书转达丞相府颁布施行,所有的章、奏也要由尚书转呈皇帝。此时,秦还建立了避讳制度、文书校勘制度和用印制度等。到了汉代,文书种类进一步增多,文种使用范围进一步明确。臣子上行皇帝的文书增加了“章”、“表”、“驳议”。刘勰在《文心雕龙》中称:“章以谢恩,奏以按劾,表以陈情,议以执议。”而皇帝的下行公文增加了“策书”和“戒书”,“策”用于加封,“戒”用于告诫。魏晋南北朝时期,公文种类有:“令”,早期专用于皇帝出巡及皇太子监国方面,后期使用范围有所扩大;“符”,用于中央给下级的发文;“启”,用于陈情、谢恩、举荐等;“檄”,用于军事公文;“笺”,用于