

全国高等教育自学考试教材

公安秘书学教程

《公安秘书学教程》编写组



中国人民公安大学出版社

V651.7

3

全国高等教育自学考试教材

公安秘书学教程

《公安秘书学教程》编写组

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

全国高等教育自学考试教材

公安秘书学教程

《公安秘书学教程》编写组

中国人民公安大学出版社出版发行

(北京木樨地南里 邮编 100038)

北京市宏文印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 10.75 印张 266 千字

1994 年 3 月第 1 版 1999 年 5 月第 10 次印刷

ISBN7-81011-604-5/D·509 定价: 12.50 元

(公安机关 内部发行)

前 言

为提高公安干警的政治、业务和文化素质,加速培养公安专门人才,公安部商请全国高等教育自学考试指导委员会组织协调各省、自治区、直辖市高等教育自学考试指导委员会,从一九九一年下半年开始,统一开考高等教育公安管理专业和刑事侦察专业自学考试。为适应高等教育公安管理专业自学考试需要,根据全国高等教育自学考试指导委员会审定、颁发的公安管理专业考试计划和《公安秘书学自学考试大纲》要求,结合自学考试的特点,我们组织公安机关、公安高等院校的专家学者集体编写了《公安秘书学教程》自学考试教材。

公安管理专业《公安秘书学教程》自学考试教材,是供个人自学、社会助学和国家考试使用的。教材将公安应用写作知识和公安秘书理论知识有机结合起来,使自学者通过学习,掌握公安秘书工作的基本理论和基本知识,明确公安秘书工作的原则和方法,提高公安秘书实际工作能力,更好地为公安工作服务。该教材经编写组多次研究讨论,集思广益,并经公安部组织的专家审定会审核定稿,现正式出版发行。

公安管理专业《公安秘书学教程》自学考试教材由刘式浦同志为主编,邹存亭、曹大良为副主编。参加本书各章节编写的有:中国人民公安大学邹存亭(第一、二、三、四、十章),魏永忠(第五、八、九章),曹大良(第六章,第七章第二、三节),陈学礼(第十一章);中国刑事警察学院王淑安(第七章第一节)。中国人民公安大学王文林同志对教材提出了审改意见。

编写高等教育自学考试教材是一种新的尝试,缺乏经验,书中

难免有不足之处,敬请读者批评指正。

全国公安类专业教材编审委员会

一九九三年十月

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公安秘书学概述.....	(2)
第二节 公安秘书工作的起源与发展.....	(8)
第三节 研究公安秘书学的意义和方法	(18)
第二章 公安秘书工作机构的性质、任务和功能	(22)
第一节 公安秘书工作机构	(22)
第二节 公安秘书工作机构的性质、特点和任务.....	(26)
第三节 公安秘书工作机构的功能	(32)
第三章 公安秘书工作人员的素养	(36)
第一节 公安秘书工作人员的政治素质	(36)
第二节 公安秘书工作人员的职业道德	(42)
第三节 公安秘书工作人员的心理素质	(46)
第四节 公安秘书工作人员的知识结构	(51)
第五节 公安秘书工作人员的能力	(53)
第四章 调查研究	(61)
第一节 调查研究在公安秘书工作中的地位和作用 ...	(61)
第二节 公安秘书部门调查研究的任务	(72)
第三节 调查研究的基本原则、态度和注意事项.....	(76)
第四节 调查研究的类型	(81)
第五节 调查研究的方法	(93)
第五章 辅助决策	(101)
第一节 决策与辅助决策概述.....	(101)
第二节 公安秘书部门辅助决策的作用和任务.....	(107)

第三节	公安秘书部门辅助决策的原则、要求	(113)
第六章	公安文书写作基础知识	(117)
第一节	公安文书体说	(117)
第二节	公安文书的体式和稿本	(122)
第三节	公安文书拟制要领	(130)
第七章	公安文书文体写作举要	(161)
第一节	公安行政公文写作	(161)
第二节	公安事务文书写作	(192)
第三节	公安司法文书制作须知	(212)
第八章	信息资料管理与办公自动化	(226)
第一节	信息管理	(226)
第二节	资料管理	(240)
第三节	办公自动化	(248)
第九章	综合承办与会议管理	(254)
第一节	综合承办	(254)
第二节	协调工作	(260)
第三节	会议管理	(268)
第十章	公安信访管理	(280)
第一节	信访概述	(280)
第二节	公安信访工作的性质、任务和作用	(288)
第三节	公安信访工作的原则	(297)
第四节	公安信访工作的基本方法	(302)
第五节	公安信访问题的综合研究	(309)
第十一章	文书档案管理	(312)
第一节	文书处理概述	(312)
第二节	文书处理的程序	(314)
第三节	文书立卷与归档	(323)
第四节	公安档案管理	(328)

第一章 绪 论

秘书工作在我国源远流长,秘书作为一种社会职业,秘书工作作为领导机关和领导人的一种辅助性管理活动,已经有几千年的历史了。它在人类历史发展过程中起了非常重要的作用。尤其是近代意义上的秘书工作产生以来,其职能日益强化,其作用越来越突出。公安秘书工作产生也有半个多世纪的历史了。它在实践中积累了丰富的经验,对公安机关领导的正确指挥和科学决策起了重要的作用。但是,秘书学在我国还是一门新兴的学科,对秘书学的系统研究是在本世纪 80 年代初开始的,在这以前,关于秘书工作的研究几乎是空白。虽然起步较晚,但发展很快。短暂几年间,各种秘书学专著、教材纷纷问世,既总结、升华了历史经验;又对新时期秘书工作遇到的新问题进行了可贵的探索。

公安秘书学的研究起步更晚,1984 年,公安部党组为了贯彻落实中共中央 1983 年 23 号文件精神,发展公安教育事业,加强公安队伍的正规化建设,决定成立公安教材编审委员会,统一编写公安高等院校本科业务教材,第一本《公安秘书学》就是在这个背景下,于 1986 年问世的。由于公安秘书学是一门新兴学科,又是一门专业秘书学,它的理论体系的形成和发展,不仅有赖于一般秘书学的发展,更重要的是对我国公安秘书工作实践和长期积累的经验进行理论的概括和总结,对公安秘书工作的内在规律作出科学的抽象。本书是为了适应广大公安干警自学考试的需要,在 1986 年《公安秘书学》版本基础上,并吸取当前秘书学研究的成果,重新编写的,虽在内容和体系上都作了些充实和调整,但仍然是很不完善

的,仍需在实践中逐步丰富和发展。

第一节 公安秘书学概述

一、“秘书”一词的涵义

秘书一词,在我国历史悠久。它在不同的历史时期,有着不同的内涵。

秘书一词,在我国最早始于汉代。它最初指宫禁中的藏书。《汉书·叙传》记载:“游博学有俊才,与刘向校秘书”,《晋书·荀勖传》中说:“及得汲冢中古文竹书,诏勖撰次之,以为中经,列在秘书。”古代的秘书也指谏诤之书。《后汉书·郑玄传》记,郑玄曾说到自己青年时期,“时睹秘书纬术之奥。”以后,随着历史的发展,秘书一词由指物发展到指人,即指古代朝廷中的一种官职、官署。东汉桓帝时,第一次设秘书监,职掌古书典籍,类似图书馆长。魏晋以后设的秘书令、秘书监也是行政机构的名称。南朝梁设的“秘书省”是国家部一级行政机构,并为以后历代封建王朝所沿袭。

秘书,在国外又有不同的涵义。秘书的英语名词是“秘密”的意思,有两种译义:一为大臣;二为书记。在欧美一些国家里,高级秘书相当于行政长官。如国防秘书就是国防部长,外交秘书就是外交部长。英、美国家的文官委员会,给秘书设置了不同层次的级别和职称,如高级文书官、助理文书官;一等秘书,二等秘书,三等秘书等。

秘书的俄语一词,也含有“秘密”的意思,其涵义既可指管理一定机密性公文的人员和担任记录的人员,又可指主管某机关日常工作的领导人。

秘书,在日本也有两种涵义:一种是指政府机关或社会团体日常事务的负责人;另一种是指“协助上司处理各种事务的工作人

员”。

我国现代秘书的涵义与我国古代和外国的秘书是不相同的。在现代,秘书是一种职务,一种工作,也是一种工作机构的名称。《现代汉语词典》对秘书一词的释义是:“掌管文书并协助领导机关或部门负责人处理日常工作的人员。”如秘书长,部长秘书。根据公安秘书工作机构的性质、任务、特点,公安秘书的定义可作如下表述:掌管文书、辅助管理并直接协助领导机关或部门负责人处理日常政务事务的人员。

在现实生活中,对秘书的理解还存在着广义和狭义之分。以公安机关而言,广义的秘书除了指以“秘书”命名的人员外,还包括领导机关的综合业务办事部门的人员。如一个省公安厅不仅包括厅长秘书,还包括公安厅办公室的所有人员,统称为秘书工作人员。狭义的秘书,则主要是指具有秘书职称的人员。如部长秘书、校长秘书等。根据所担负的工作任务、性质的不同又可分为:机要秘书、行政秘书、警卫秘书、事务秘书、外事秘书、科研秘书、教务秘书等等。本书以广义的秘书为主要研究内容。

目前,公安机关中的秘书部门,名称尚不统一,有的用“秘书”命名,如秘书处、秘书科(股)等;有的并不冠以“秘书”之名,而实际上做秘书工作。如办公厅、办公室、调研处(室)、研究室等等。

二、公安秘书学的研究对象、性质和特点

(一)公安秘书学的研究对象和范围。任何一门学科都是为适应社会发展的需要而产生的。判断一门学科能否独立存在,最主要的是看它是否具有自己独立的研究对象,及其研究对象所反映出来的不同于其他学科的特殊矛盾。正如毛泽东同志所说:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊的矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学

的对象。”^①公安秘书学具有自己的特殊矛盾性。它的特殊矛盾就是辅助领导解决主观意图(计划、政策、决策等)与客观现实之间的矛盾。这一特殊矛盾决定了公安秘书学应以公安秘书辅助管理活动的规律为其主要研究对象。所谓秘书辅助管理活动,就是秘书人员为领导机关和领导者实施有效领导所进行的辅助活动。明确规定秘书辅助管理活动的规律为公安秘书学的研究对象,有着重要的理论意义。首先,它能够体现秘书学科对象的特征。任何一门独立学科,其研究对象都应呈现出相对的单一性,秘书辅助管理活动作为整个公安管理活动的一部分,成为公安秘书学的研究对象,从而避免了与其他学科的重复,保持自己的理论特色。其次,它能够提供科学的理论框架。秘书学之所以至今尚无公认的理论体系,原因很多,但研究对象和内容界定的混乱是重要原因,如果以秘书辅助管理活动为公安秘书学的逻辑起点统帅秘书行为及其活动,就能建构起完善科学的秘书学体系。

公安秘书学的研究内容,是公安秘书学研究对象的具体化。具体地说,包括以下几个方面:

1. 研究公安秘书辅助管理活动的特点、方式和一般规律。包括:公安秘书人员为其主管实施有效管理所采取的辅助行为;公安秘书工作的性质、特点、程序、作用和遵循的基本原则。

2. 研究公安秘书活动的环境。包括:公安秘书工作机构的设置和结构的改善;不同层次的秘书、秘书工作机构的基本职责;秘书工作人员配备等。

3. 研究公安秘书行为主体。包括:公安秘书工作人员的思想修养、职业道德;公安秘书工作人员的智能素质、心理素质;探索对公安秘书工作人员的培养、使用、考核和教育的有效途径与办法,以逐步形成一支革命化、年轻化、专业化和知识化的公安秘书队伍。

^① 《毛泽东选集》合订本,第284页。

4. 研究公安秘书活动的产生、发展过程,同时,还要批判地继承我国历代秘书工作的遗产,学习借鉴国外秘书工作的有益经验,使其“古为今用”,“洋为中用”。

5. 研究社会其他活动,主要是领导活动对秘书活动的影响,研究相关学科对秘书学的影响,主要是研究领导学、决策学、信息学、行政管理学、文书学、档案管理学等,以促进公安秘书学与相关学科的共同发展。

(二)公安秘书学的性质与特点。我国的公安秘书学是一门新兴的综合性应用科学。它是研究公安秘书辅助管理活动规律的科学。从科学体系上划分,它属于社会科学的范畴,是行政管理学的一个分支学科。同时,它又属部门秘书学,与公安学有着密切的关系,也是公安学的一个分支学科。

公安秘书学特点,主要表现在以下三个方面:

1. 公安秘书学是一门政治性很强的学科。公安秘书学的政治性,首先是由于公安秘书工作本身所具有强烈的政治性决定的。秘书工作是为一定的阶级、社会集团和国家服务的。不同历史时期和社会制度,对秘书工作有着不同的要求。其次,公安秘书学是一门社会科学,是行政管理学和公安学的分支学科,这就决定了公安秘书学必然要反映我国行政管理的指导思想和原则,体现公安机关的性质、特点;必须围绕和服务于党和国家的路线、方针、政策和法律;坚持四项基本原则,坚持为改革开放、为建设具有中国特色的社会主义服务。

从四项基本原则出发探讨秘书活动和秘书工作应遵循的具体原则,以及秘书工作人员应该具备的政治素质和智能结构,是我国公安秘书学的一个重要特色。正是这个特色使得我国的秘书学与西方资产阶级国家的秘书学有了本质的区别。

2. 公安秘书学是一门综合性学科。公安秘书学的综合性,是由公安秘书工作的综合性、复杂性及研究公安秘书活动所涉及学科

的多样性决定的。秘书工作部门是各级领导机关的综合办事机构，它不仅涉及到本机关的职能活动，而且还涉及到上级机关、下级机关的职能活动以及与其他有关职能部门的协调配合；不仅涉及机关的政务活动，而且还涉及到机关事务活动。秘书工作的这种复杂性，决定了公安秘书学的综合性。

公安秘书学的综合性，要求研究公安秘书活动，应以马列主义、毛泽东思想为指导，广泛吸收相关学科和临近学科的知识。要综合运用社会科学、自然科学、系统科学、思维科学和管理科学、领导科学的理论和方法，作为自己的理论基础。还要吸收相关的技术科学、工程技术知识。如决策技术、调研学、信息学、写作学、信访学、会议学、档案管理学以及现代办公技术等，以建立自己学科的知识体系，这也决定了这门学科的综合性的特点。

3. 公安秘书学是一门应用性学科。公安秘书学的应用性，是由它的本质属性和它在现代科学技术体系中所处的位置决定的。按现代科学知识分类，公安秘书学属于社会科学，这是毫无疑问的。从纵向上看，它既是对大量的长期的秘书工作经验的概括和规律性的认识，又是指导公安秘书工作实践，搞好秘书工作的一种应用性学科。

应用性科学的显著特点是它的直接应用性。基础科学对于社会实践具有指导作用，一般来说，这种指导作用具有间接性的特点；应用科学对实践的指导和服务作用是直接的、现实的。公安秘书学是一门应用性科学，它不是一种纯理论的研究。它的产生和发展离不开社会的需要，离不开社会主义现代化建设的实践，更离不开公安秘书工作的实践。它的基本理论、原则、方法只有在秘书工作的实践中，才能得到检验、补充和完善；才有存在的价值和发展的可能。

三、公安秘书学与相关学科的关系

从公安秘书学研究的内容和特点来看,它同领导科学、行政管理学、文书学、档案管理学以及决策学、信息学等都有着密切的关系。公安秘书学作为一门独立学科,具有自己独立的研究对象和特殊的矛盾。所以,它又与相关学科有着明显的区别。

(一)公安秘书学与行政管理学的关系。公安秘书学是研究秘书辅助管理活动规律的科学。这一研究对象属于行政管理学的范畴。行政管理学研究的是国家的行政行为,重点在于研究管理效率。所以公安秘书学为行政管理学所包含,行政管理学的创建与发展,为公安秘书学的研究提供了理论根据和方法论基础;而公安秘书学对行政管理学的研究,是从辅助这一角度进行的,研究的内容是行政管理学无法代替的。所以,公安秘书学的建立和发展,又可以丰富、补充行政管理学的内容,促进行政管理学的发展。

(二)公安秘书学与领导科学的关系。领导科学主要是研究领导活动的特点和规律的。公安秘书学是研究秘书辅助管理活动的科学,这是两门学科的区别。它们的联系,从领导活动来看,公安秘书学是研究秘书辅助领导的,领导的行为制约着秘书的行为;领导科学的基本理论、原则、程序、方法必然与秘书学的研究相互制约、相互补充、相互促进。

(三)公安秘书学与文书学、档案管理学、信访学的关系。由于秘书工作的广泛性和综合性,因而公安秘书学的研究范围必然会涉及到其他分支学科。文书学、档案管理学是从秘书工作中产生和发展起来的,是包含在秘书学的研究范围之内的。尽管文书学、档案管理学产生和发展先于秘书学,但是它们改变不了对秘书学的从属关系。文书学、档案管理学、信访学的产生与发展,促进了秘书学的发展,而秘书学的创建与发展又为文书学、档案管理学、信访学的发展,开辟了广阔的道路。

(四)公安秘书学与信息科学的关系。公安信息科学是研究公安信息的科学的计量、传递、变换和储存的科学。而信息的收集、处理、反馈和管理是秘书部门的主要职责。因此,公安信息的研究内容也是公安秘书学的研究领域。但公安秘书学研究信息,是从辅助领导处理政务与事务的角度去吸取这些学科中研究的成果,发展和完善自己的理论体系的。

由此可见,公安秘书学是在综合吸取相关学科研究成果的基础上,产生和发展起来的一门独立的学科。它与相邻学科有着密切的联系,同时又有着明显的区别。它是其他学科无法替代的。相邻学科的发展,促进了公安秘书学的建立,而公安秘书学的建立和发展,又必将对相邻学科的发展起到促进作用。

第二节 公安秘书工作的起源与发展

学习和研究公安秘书学,首先要弄清秘书活动和秘书工作的起源和发展,尤其是公安秘书工作的历史沿革。这对认识这门学科的内在规律,从而了解和掌握这门学科知识体系的形成与发展,具有重要的意义。

一、秘书工作的起源与发展

我国的秘书工作历史悠久,源远流长。秘书作为一种活动,一种职务,在有史以来,任何形态的社会结构中都有它的某些表现。相传黄帝时,有仓颉、沮诵二人充当他的左右手,作秘书性的工作。秘书工作的产生与文书的出现是联系在一起的。而公务文书的产生,又以文字和国家的出现为前提。

在原始社会前期,生产力发展极为低下。在文字产生以前,人们以结绳和刻契的方法来记载社会活动的事宜。这种记事表意方法,在一定程度上,记录和传递了人们的社会实践活动,具有备忘

信守和凭证的作用。从这个意义上讲,这种记事表意,已经具有文书萌芽性质,而这些原始“文书”的制作、处理工作,也具有秘书工作的萌芽。大约到了公元前 21 世纪左右,原始社会逐步解体,奴隶社会产生。殷商时期,出现了文字,产生了阶级和国家。统治阶级为了传达政令、颁布法规、处理国事、联系公务、记录活动等,就产生了使用公务文书的要求,从而形成了以反映国家活动为内容的各种公务文书。寻源溯流,我国最早的公务文书汇编是《尚书》(亦称《书经》)。它是战国以前流传下来的一批古代历史的记录。书内所载的典、诰、誓、命之文凡百篇,内容很广泛。

根据《尚书》所载。在殷代已经有了史官和史官机构“太史寮”的设置。史官是我国最早从事秘书工作的官员。“史”这个官职是由原始社会的“巫”发展来的。他们不但掌握了文化知识,还有所谓沟通人、“神”之间的技术。因此,殷代统治者不但利用他们来占卜和书刻文辞,而且还叫他们掌管记录王室活动的工作。甲骨文中有“乍册”之官,是史官中负责作册命和保存册命的官。史官起草文书和记录活动时,常在上面签名,这是用签名手续与标记来表示起草和记录人对文书负责的一种制度。

上述事实说明,在殷代的政权机构中,既有了秘书性质的工作(公务文书的写作、公布、保存),也有了相当于秘书工作的专职官员。因此,殷代是上古时期秘书工作开始形成的一个朝代。1899 年(清光绪 25 年),在河南省安阳县小屯村出土的甲骨文,更有力地证明了这个论断。

斯大林在《马克思主义和语言学问题》一书中说:“生产的继续发展,阶级的出现,文字的出现,国家的产生,国家进行管理工作需要比较有条理的文书”^①斯大林的这一马克思主义论断,深刻地揭示了秘书工作的起源、发展的客观历史条件。国家的公务文书必须

^① 《斯大林文选》人民出版社,1962 年版,第 537 页。

有人拟制、处理、保管,这样就逐渐出现了各种秘书工作官员和不同层次、不同分工的秘书工作人员,进而设置秘书工作机构,并形成秘书工作制度。随着生产的发展,国家职能的扩大,科学文化的进步,秘书工作也得到相应的发展。

我国古代秘书工作产生以后,在漫长的封建社会中,随着历代封建王朝的更替,秘书工作机构和“秘书”官职,也不断有所变化。

秦始皇统一六国后,建立了我国历史上第一个中央集权的封建王朝。为了适应专制集权的需要,在全国范围内建立了一套适应中央集权的国家机构。设太尉府管军事,设丞相府管行政,设御史大夫寺管监督。丞相是百官之长,辅佐皇帝处理政务。丞相府是收受天下文书、颁发诏令的总机关。府内设奏曹及其他各曹,主簿相当于现在不同层次的秘书官员。在中央机构中,还有御史大夫,即统领众“史”的官,它作为副丞相,一方面作为皇帝的秘书长,“受公卿奏事”掌天下文书,另一方面又是“举劾按章”的监察官。秦朝官制的显著特点是:“不师古”,其官职名称、职掌及官员设置多与先秦不同,具有首创性。与这一变化相适应,建立了多层次的秘书工作机构,从中央到地方都设置了秘书工作机构,配备了秘书官员。

汉初中枢官职仿秦制。汉武帝时,削减了位高权重的丞相实权,通过内廷保管文书的尚书署亲自裁决庶政,有时还封给“中书令”的称号。中书令如同皇帝的秘书长。成帝时,尚书署改称尚书台,并成为皇帝的机要秘书处。东汉桓帝时,初设秘书监,相当于图书馆长。从此,“秘书”一词便由指物而成为一个官职名称。

魏晋之时,始设中书省,代尚书省之后成为总揽中央机要的秘书部门。曹操为魏王时,设“秘书令”,“典尚书奏事”,这一官职,使秘书名实相符。曹丕称帝后,改秘书省为中书省,设秘书监和秘书令共掌机要,又相互牵制。

隋炀帝大业三年推新令,实行中书、门下尚书三省分权。即内史(中书)省“取旨”主要任务是草拟诏书、立法;门下省封驳、审核;