

乡镇秘书工作

唐华生 编著



农村读物出版社

目 录

第一章 绪 论

- 第一节 乡镇秘书工作概述 (1)
- 第二节 乡镇秘书工作的性质和特点 (6)
- 第三节 乡镇秘书工作的基本职能和作用 (12)

第二章 乡镇秘书应具备的素质和修养

- 第一节 乡镇秘书应具备的知识结构 (17)
- 第二节 乡镇秘书应具备的能力 (19)
- 第三节 乡镇秘书应具备的修养 (25)

第三章 文书工作

- 第一节 文书工作的基本原则 (34)
- 第二节 公文的特点和作用 (38)
- 第三节 公文的基本格式和行文关系 (40)
- 第四节 乡镇公文的处理程序 (46)
- 第五节 乡镇公文的立卷 (50)

第四章 档案工作

- 第一节 乡镇档案及其作用 (60)
- 第二节 乡镇档案工作的基本任务 (62)
- 第三节 乡镇秘书的档案指导工作 (71)

第五章 日常事务工作

第一节 印章的使用和管理	(75)
第二节 接发电话与公务接待	(82)
第三节 机关事务管理	(86)
第四节 编写乡镇机关工作大事记	(87)

第六章 调查研究工作

第一节 调查研究的意义和内容	(91)
第二节 调查研究的种类、方法和步骤	(93)
第三节 怎样写调查报告	(101)

第七章 信息资料工作

第一节 信息资料工作的意义和特点	(107)
第二节 乡镇秘书对信息资料的收集	(111)

第八章 会务工作

第一节 乡镇会议的常见种类和形式	(114)
第二节 乡镇秘书在会务工作中的任务	(117)
第三节 会议记录和会议纪要	(124)

第九章 协调工作

第一节 协调工作的意义和作用	(132)
第二节 秘书协调工作的内容	(135)
第三节 协调工作的原则	(138)

第十章 信访工作

第一节 信访工作的意义和作用	(141)
----------------------	-------

第二节	信访工作的原则和方法	(146)
第三节	信访工作制度	(149)

第十一章 乡镇常用公文的写作

第一节	国家机关行政公文的种类	(152)
第二节	公文撰写的基本要求	(154)
第三节	乡镇常用行政公文的写作	
1. 决定、决议		(157)
2. 布告、公告、通告	(163, 166, 168)	
3. 通知		(170)
4. 通报		(175)
5. 报告、请示	(181, 188)	
6. 函		(190)
7. 会议纪要	(193, 124)	
第四节	乡镇常用其它公文的写作	
1. 计划、规划	(194, 199)	
2. 总结		(201)
3. 简报		(208)
4. 提案 (议案)		(213)

第十二章 几种常用农村应用文的写作

第一节	书信类	(217)
第二节	对联	(231)
第三节	民事诉状	(241)
第四节	合同 协议书	(247, 253)
第五节	启事 广告	(255, 258)
第六节	契 约	(262)

附录一	国家行政机关公文处理办法	(267)
附录二	中华人民共和国档案法	(273)
附录三	四川省档案局关于健全乡镇 文书档案工作的暂行规定	(278)
后记		唐华生(281)

第一章 绪 论

第一节 乡镇秘书工作概述

乡、镇是我国的一级行政区域单位，也是我国的基层政权组织形式。乡镇秘书队伍是整个秘书队伍中的一支重要力量。乡镇秘书工作，是乡镇党委、政府开展工作的参谋和助手，是协调同上级领导机关、其它部门之间关系的纽带，是联系广大村民群众的桥梁。做好这项工作，对于充分发挥乡镇党委和政府的领导作用，对于协助各级领导掌握情况，贯彻落实党的各项方针政策，调动广大群众的生产积极性，无疑有着十分重要的意义。

一、乡镇是我国基层政权组织形式

乡镇是我国的一级行政区域单位，也是我国的基层政权组织。乡镇的设置由来已久。相传周代就建立有乡，以后历代大多承袭周制，只是在名称上有所变化（如保、里、联保等），范围上有所伸缩而已。镇是在北宋时期逐渐形成的。北宋统一后，结束了五代十国分裂割据、战乱不止的局面，人民得以暂时的安居乐业。这时，从唐朝已经发展起来的农村定期集市——草市、墟市，则更为发达，有些就形成为市镇，一般统称为坊场。在漫长的封建社会，乡镇政权始终是地主阶级用以实现对劳动人民统治和压迫的工具，是地主阶级自上而下统治体系中的基层组织。

1949年中华人民共和国诞生后，人民群众做了国家的

主人。在农村，建立了乡、镇人民政权，选举了劳动群众信赖的人担任乡长、镇长。从此，乡镇政权成了人民群众行使管理国家的具体体现，成为对人民实行民主、对反动势力和敌对分子实行专政的工具。为了加强党的领导，农村还普遍建立了党的基层组织。1958年秋，农村普遍实行人民公社化，撤乡并社，乡、镇人民政府改称为人民公社管理委员会。“文化大革命”中，实行“党的一元化领导”，以党代政，以“革命委员会”代替了人民公社管理委员会和公社党委会。党的十一届三中全会总结了历史的经验教训，纠正了过去“左”的错误，适时作出了改变农村“政社合一，党政不分”的领导体制的决定，实行党政分开，政企分设，各司其职，共同前进，并载入了中国共产党第十二次全国代表大会所通过的《中国共产党章程》和第五届全国人民代表大会第五次会议通过的《中华人民共和国宪法》与《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方人民政府组织法》中。到1985年2月，全国共建立了九万二千多个乡（含民族乡）、镇人民政府，八十二万多个村民委员会，基本上完成了建立乡、镇人民政府的任务。乡镇的党委、政府和经济组织（农工商联合公司、经济委员会或乡镇企业办公室）分别负责乡镇的各项工作和活动。

二、乡镇秘书工作及公务文书的演变

秘书工作是随着国家的产生而逐渐发展起来的。在中国历史上，自从建立起乡镇基层政权组织后，以文书处理工作为主的秘书工作也就逐步地产生并发展起来，并在基层政权组织的建设中发挥重要的作用。

早在秦代，秦王嬴政统一天下之后，为了巩固其封建统治，除了在全国推行郡、县制外，还在县以下实行“乡里”

制：县下为乡，乡下设亭，十亭为乡；亭下有里，十里为一亭。乡设“三老”，专管教化；嗇夫管司法；有秩管税收；游徼（音 jiào）管治安。亭设亭长，管一亭事务。里有里正，里中设置严密的什伍户籍组织（十家为什，五家为伍），以便支派徭役，收纳赋税，进行统治（据《汉书·百官公卿表·上》）。在乡、亭中，均有执掌图籍、簿册和办理有关事务的专职人员，也就是我们今天所说的秘书和秘书工作。

北宋时期，一些乡镇就曾建立过一种乡约组织。它是地域区划或血缘（同乡之亲属）关系为纽带而形成的维护封建礼教和封建专制为目的的民间基层组织。据闻钧天《中国保甲制度》载，当时的乡约组织，设有三种簿册：一是登记入约成员的姓名，曰“名籍”；二是记载入约成员“德业善行”的，曰“善籍”；三是规劝“过失恶行”的，曰“恶籍”或“过籍”。以上三籍“均为直月掌之”。可见，这几种簿册是由专人登记并保管的，因此，可以把“直月”视为秘书工作人员。

到了明代，基层组织仍以乡、里为单位，但封建政权对人民的控制更加严密，相继实行了“里甲制”、“黄册制”和“鱼鳞图册制”等。这里简单介绍一下“鱼鳞图册”。洪武二十年（公元1387年），统治者为了保证赋税收入，下令对全国土地进行复查、丈量，各州、县以乡为单位，编制鱼鳞图册。规定以田为主，分号详列面积、地形、方圆四至以及土质和业主姓名，一式肆份，分存朝廷、州、县、乡，作为征税纳赋之依据。这是中国较完整的地产记录。因图上所绘田亩依次排列如鱼鳞，故名“鱼鳞图册”。《四库全书总目提要》中记载，当时每甲（十户为一甲）的田地图册定为“甲总”，选甲中殷实识字者掌之，谓之“甲正”；各甲报到里中（一百一十户为一里），类在一处，总造一册，谓之“里总”。“里总”则

由里正掌之。这里的“甲总”、“里总”就是作为重要资料保存起来的土地簿册，类似于我们今天的“档案”。甲正、里正的职责是“只掌册总，不管催粮”。其工作任务之一，就是保管这些图表。《吕公实政录》中说：“往日地土不明，概均丈。今图里既明，……某里少地，只查其里；某甲少粮，只查其甲。不必稟官求吏，库中查册，但查里甲里总，新旧自有粮因。”可见当时的统治者对文书档案工作也是十分重视的。

清朝县以下地方实行保甲制度。乾隆二十二年（公元1757年）的“保甲法”规定：每十户为一牌，十牌为一甲，十甲为一保；每户都挂有门牌，上写家长姓名、职业、丁男数目等；设保、甲长，由大地主或宗族族长担任，负责征收赋税，监视人民群众活动。保、甲也就相当于今天的乡（镇）、村。清政府为了使保、甲长更好地为其统治服务，由州、县官授予各保长图记（即印章），保长则给各甲长图记，甲长再给各十家长图记。“凡有报单、呈禀、结状，俱于低尾钤印此图记，不问何以投记，止以验图记为凭”。（清·黄六鸿《惠全书》卷二十一）显然，“图记”既是保甲长权力的象征，又是保甲文书产生效用的凭证。保甲编制内的保甲册，既是户口册，又是征收赋税的依据，其作用相当于现在的文书档案。到了清末，乡镇政权组织的文书处理和档案工作有了新的发展。光绪三十四年十二月二十七日发布的《城、镇、乡地方自治章程》规定：“城、镇、乡议事会各设文牍、庶务等员”，以管理乡、镇文书和档案。这里的“文牍”、“庶务”即类似于今天的秘书，分工也较前细密：“文牍”偏重于撰拟和收发管理文书，“庶务”偏重于经办杂务。

中华民国建立后，仍采用保甲制度作为基层政治制度，但乡、镇公所的秘书工作更趋制度化、正规化。民国二十年

八月十一日，国民政府行政院批准内务部制订的《地方自治机关行文办法》，规定了乡、镇公所对上对下使用文件的名称。继而各地方政府也纷纷制定了具体的细则，如四川省政府于民国二十九年八月二十一日发布了《四川省各县乡（镇）公所文书处理暂行办法》，对乡、镇公所使用文件名称、收文登记分发、文件催办、发文用纸、书写材料、文件录由、文件签发、发文登记、文件归档、档案管理、编目装订、保管使用等，都作了详细规定。

新中国成立以后，政务院（今国务院的前身）就颁布了《乡（行政村）人民政府组织通则》，其中规定：“乡人民政府设立文书一人，承乡长之命办理文书事宜”。这就为做好乡镇政府的秘书工作提供了重要的组织保证和工作条件。同时，政务院于1951年颁布的有关文书处理、档案工作等一系列文件，对乡镇秘书工作都有极其重要的指导意义。各级党委、政府对基层政权的秘书工作也都十分重视，陆续发布了一些关于做好乡镇党委、政府秘书工作的规定、办法，这对于建立健全基层秘书工作起了极为重要的作用。

但是，十年动乱中，乡镇秘书工作也未能幸免一难。正常的工作秩序被打乱，合理的规章制度被废弃，许多乡镇档案室屡被查抄，多年积累起来的宝贵资料被毁于一旦，大批经验丰富、办事得力的乡镇秘书被调离、下放，甚至含冤逝世，整个工作陷于停顿。粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以后，乡镇的秘书工作才得以恢复和健全。近几年来，特别是1985年1月召开的“全国秘书长、办公厅主任座谈会”提出了新时期秘书工作的“两个围绕”（要围绕党在现阶段的总目标、总任务开展工作；要围绕四化建设和经济改革的中心开展各项工作）、“四个转变”（从偏重办文办事，

转变为既办文办事，又出谋献策；从单纯收发传递信息转变为综合处理信息；从单凭老经验办事转变为实行科学化管理；从被动服务转变为主动服务）、“三服务”（为领导工作服务；为机关工作服务；为人民群众服务）、“三化”（秘书工作规范化，制度化，科学化）的要求后，乡镇秘书工作出现了新的起色。各级党委和政府积极帮助乡镇解决具体困难，选拔、调配和培训干部，组织评比检查，提高秘书人员的政治地位和经济待遇，并帮助他们不断提高政治素质和业务能力。这对新时期乡镇秘书工作的发展起了决定性的作用。尽管目前在一些地区还存在着乡镇秘书队伍不够稳定，缺员、代理、兼职、更换、调动较多；一些秘书人员的业务素质差，受过专业培训的寥寥无几；秘书的参谋助手作用发挥不够，成天陷入事务圈子之中；工作条件较受限制，政治待遇和生活条件尚需提高；等等。这是在经济体制和政治体制改革以及其它各方面改革的深入发展形势下，给领导工作提出的新要求。我们相信，在党的“十三大”精神的鼓舞下，在“改革、开放、搞活”路线的指引下，在各级党委、政府的高度重视下，乡镇秘书工作必将开创一个崭新的局面。

第二节 乡镇秘书工作的性质和特点

现代秘书与旧时代的秘书有着本质上的区别。周恩来同志在第一届全国人民代表大会上作的《政府工作报告》中指出：“我们必须反对那些空洞的不提出问题不解决问题的文牍，反对那些冗长的不经过准备不作出决定的会议，反对那些只会坐机关、签公文而不研究业务、不熟悉情况、不检查工作、不接近群众的工作作风，反对若干国家机关中的那种

机构臃肿、办事拖沓、纪律松懈、责任不明的现象，因为这些实际上都是官僚主义现象，是完全不符合我们的国家机关的要求和人民事业的利益的。”乌兰夫同志在《把新时期的秘书工作推向一个新水平》的文章中也指出：“秘书工作是一项十分重要的工作。所以说它重要，就是因为它是直接为领导服务的，起着领导助手的作用，直接关系和影响着领导工作。为领导服务，做领导的助手，是秘书工作的本性，是由它同领导工作的固有关系决定的。这一点，任何时候都是不会变的，变了就不是秘书工作了。”（《秘书工作》1988年第3期）中央领导同志的谆谆教诲，是我们现代秘书工作者的座右铭，也是乡镇秘书工作的工作准则。正确认识乡镇秘书工作的性质和特点，有利于我们做好乡镇秘书工作。

一、乡镇秘书工作的性质

由于乡镇政权是我国的基层政权组织形式，故乡镇秘书工作的性质与中层、高层领导机关的秘书工作既有相同的地方，也有不同的地方。具体说来，乡镇秘书工作具有综合性、辅助性、服务性、政策性的性质。

1. 综合性。乡镇秘书工作不象县级以上党政机关和大、中型企业的秘书部门的工作那样单纯，分工那样细密，责任那样明确。其工作内容不仅要办文办事，还要调查研究、管理文书档案、参与民事调解、填写统计报表、办理结婚证书、协调各部门关系、管理机关事务等；工作范围不仅与农业生产有关，还涉及到乡镇企业、文教卫生、商业服务、计划统计、财政税收等。可谓是“上及天文地理，下连鸡毛蒜皮”，因而具有综合性。

2. 辅助性。同其它党政机关和部门的秘书一样，乡镇秘书是乡镇党委、政府开展工作的有力助手。他们所起的作

用，是辅助乡镇领导议政谋政，即从政治上、业务上乃至生活上辅助领导工作，诸如辅助决策、调查研究、反馈信息、协调各部门工作、办文拟文等，有时也受领导之托或代表乡镇领导主持或参加会议、活动，因此，我们说它具有辅助性。

3.服务性。前面我们就曾提到，新时期秘书工作要积极地领导工作服务，为机关工作服务，为人民群众服务，乡镇秘书也毫不例外。其服务性具体体现在为乡镇领导提供工作服务、乡镇机关的日常管理服务和生活服务等三方面。目前，很多乡镇都推行目标管理责任制，包括乡镇长和书记在内的乡镇干部均下村、下组蹲点，分片承包辖区内的各项具体工作，很多时候乡镇机关只剩下秘书一人坐镇守家，应付乡镇机关的日常工作。

4.政策性。乡镇秘书工作繁杂，牵涉面广，但其工作的每一项内容，都几乎与执行政策紧密相连，如计划生育、土地管理、粮食购销、化肥分配供应、林木砍伐、结（离）婚证的办理等等。因此，评价秘书工作的好坏，最根本的一点，就是看其是否正确地贯彻了上级党委和政府的政策精神。即使是乡镇机关的日常管理工作和生活服务工作，都是通过从事务入手，达到政治的目的。

二、乡镇秘书工作的特点

对整个秘书队伍来讲，关于秘书工作的特点，一些专家、学者及其论著已经阐述得比较多。如李欣同志在《秘书工作》一书中，把秘书工作的特点归纳为“四性”，即政治性、从属性、事务性、被动性。王千弓等同志编著的《秘书学与秘书工作》一书，认为秘书工作的特点是五组对立统一的矛盾，即被动性与主动性的对立统一，事务性与思想性的

对立统一，机要性与群众性的对立统一，经常性与突击性的对立统一，综合性与专业性的对立统一。陈贤华同志在《秘书工作论》中则认为，秘书工作具有政治性和政策性；辅助性和服务性；组织性和综合性；机要性的特点。当然，还有其它更多的提法，这里就不再赘述。

乡镇秘书工作的特点是什么？

根据乡镇秘书工作的性质，我们认为，“三性”和“两苦”是乡镇秘书工作的特点。

1.“三性”，即联系群众的直接性，执行政策的具体性，开展工作的复杂性。

联系群众的直接性。与中、高层党政机关的秘书不同，乡镇秘书几乎每天都要同农村各阶层群众接触，和他们发生各种各样的联系，直接获得许多正面的和反面的材料。我们知道，当今正处在改革开放的变革时期，是一个注重信息的时代，要使秘书工作实现“四个转变”，搞好“三个服务”，从而当好各级领导的参谋和助手，为他们制订政策、指导工作出谋献策，秘书人员必须首先掌握大量的多方面的信息，尽可能多地获取新鲜的、真实的、有代表性的第一手材料。另外，广泛地接触社会，熟悉群众，也是秘书人员提高自身素质的需要。乡镇秘书通过广泛接触各阶层人士，就能更深入地了解社会实际，了解党和政府各项方针政策在农村的贯彻落实情况，了解各种工作和生活的真实情形，拓宽见识，增长才干，达到锻炼和提高的目的。乡镇秘书由于长期工作、生活在基层，这一点可说是“近水楼台”，得天独厚了。

执行政策的具体性。人们常以“上面分系统，下面当总统”，“上面千条线，下面一根针”等来形容乡镇工作的具体、繁杂，这一点也不过分。乡镇干部难当，这是大家公认的事

实。难在何处？难就难在乡镇机关是上级领导和各职能部门伸向农村亿万群众的触角，是党和政府联系群众的纽带，是上级机关各项方针政策的具体贯彻者和执行者。一般说来，上级领导机关制订政策是着重从“面”上的情况来考虑，因此带有比较强的全局性、普遍性、概括性和原则性，伸缩性也比较大。乡镇基层工作，就要结合实际，因地制宜，把党和政府的各项方针政策具体化、通俗化，使群众易于理解接受。乡镇秘书是乡镇领导的参谋、助手，是乡镇机关工作的“内当家”，领导意图的具体执行者，更要通过在办文办事、调查研究、信访接待、协调关系等项事务工作中具体地执行政策，把党和国家的方针政策直接宣传贯彻到亿万农民群众之中，变为他们发展商品经济和创造精神文明的自觉要求。同时，也将农村各条战线所取得的成就和存在的问题，以及农民群众的要求、愿望等从农村基层汇集起来，逐级向上反映，作为上级领导机关制订和修订政策的依据。

开展工作的复杂性。党的十一届三中全会以后，我们党的工作着重点开始实行战略性转移，首先在农村发生了深刻的变化，商品观念和改革意识在广大农民群众中逐渐得到加强，一大批农民企业家、专业户、重点户脱颖而出。在这样的形势下，乡镇工作的重点随之也有了很大的转变。它要求乡镇干部由过去传统的单纯指导农业生产变成既要指挥农业，又要指挥工业、商业、服务行业等多种经营的多面手；既要懂管理，又要善经营；既要有大胆开拓精神，又要有法律意识的新型管理干部。乡镇秘书的工作任务，也变得千头万绪，复杂多样了。不但要收发文件、管理文书档案及其它机关事务工作，而且要参与调查研究、公务接待、纠纷调解、发展乡镇企业、收集和处理信息等项工作，充分发挥参

谋和助手作用，由过去的被动服务转变为主动服务。这样，就要求秘书知识雄厚、思想敏锐、应变能力强，以适应农村经济改革和经济发展的需要，适应乡镇日益复杂工作的需要。另外，由于乡镇秘书的工作职责和范围，所遇到的各种问题也就具体得多，复杂得多。同样的计划生育工作问题，乱砍滥伐问题，就会有不同的表现形式，产生不同的后果，由不同的原因所造成。故必须小心谨慎，认真作好调查，做到既不违背政策，又不激化矛盾，尽可能地把问题处理得准确无误。

2. “两苦”，即工作辛苦，条件艰苦。

乡镇秘书是乡镇机关的“内当家”，里里外外“一把手”，工作十分辛苦。其工作内容不但包括文件收发、文书处理、档案管理，还包括一些会议的组织、记录，报表统计，典型调查，信访处理，民事调解，接发电话，公务接待，办理各种手续，保管和使用印章等，有的还要管理乡镇机关伙食，负责机关卫生。近年来，有的地方实行乡镇目标管理，乡镇秘书照常也要包村驻组，负责那个地方的粮食生产、计划生育、森林管理、工副业发展等等。有些乡镇的党委秘书、政府秘书集于一身，那工作就更辛苦了。从工作时间来看，乡镇秘书常常是上班时间加紧干，有了任务连轴转，加班加点是常事，逢年过节老值班。正因为如此，有人就用这样几句顺口溜来形容乡镇秘书：“政治上是红人，工作上是能人，身体上是病人，经济上是穷人”。这在一定程度上勾画出乡镇秘书的形象。

尽管乡镇秘书是乡镇机关的“顶梁柱”，工作十分辛苦，但其工作和生活条件，却艰苦得很。首先，由于秘书事务工作多，又都是辅助性工作，加之部分领导的偏见，故乡镇秘

书得到的政治关心比较少，还有很大一部分秘书不是共产党员，这给他们的工作带来诸多不便。其次，在当前的秘书学研究中，重视高层、中层秘书工作研究的多，而重视乡镇秘书工作研究的少；重视理论研究的的多，重视实际工作研究的少，加之行业管理不够完善，乡镇秘书队伍缺乏统一的领导，因而乡镇秘书得到的学习、培训机会少，大多数都是边干边学，“在游泳中学会游泳”。条件较好的乡镇则是采取“以老带新”的办法，受过文秘知识专业训练的乡镇秘书少。另外，就大多数地区的情况看，乡镇机关的工作条件都比较差，乡镇秘书的工作条件较之县级以上党政机关来说，那就差得太远了。从调查的部分乡镇看，很多乡镇秘书都是办公室、会客室、档案室、文印室、卧室等集于十余平方米之中。再加上一些乡镇食堂平时不开伙，往往是秘书边在干工作，边忙着架锅生火，室内烟雾缭绕，使人感叹不已。

第三节 乡镇秘书工作的 基本职能和作用

一、乡镇秘书工作的基本职能

中共中央办公厅秘书局常务副局长李欣同志 1987 年 12 月 5 日在四川省乐山市的一次讲话中指出：“秘书工作的职能是随着它的产生带来的，……自从有了国家和管理，就有了秘书工作，尽管它的名称古今说法很不同，但实质功能大体都一样。从现代说，这个工作看起来纷繁复杂，文件、电话、信息、调查、文稿起草、来访、来信、打印、递送等等，工作种类颇多。其实，就它的职能说，是两大项：一是