

司法行政文秘工作 概要

中华人民共和国司法部办公厅 编写

法律出版社
PUBLISHING HOUSE OF LAW

司法行政文秘工作概要

中华人民共和国司法部办公厅 编写

法律出版社

(京)新登字080号

司法行政文秘工作概要

中华人民共和国司法部办公厅 编写

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内大街登莱胡同17号)

新华书店经销

北京京林印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 7 印张148.000字

1994年4月第一版 1994年3月第一次印刷

印数00,001—10,100

ISBN7-5036-1484-6/D·1191

定价5.30元

编辑说明

在加快改革开放和发展社会主义市场经济的伟大历史进程中，司法行政工作面临着难得的发展机遇，担负着提供法律服务和法律保障的繁重任务。面对新形势，司法行政部门办公室系统如何发挥更大的效能，以促进司法行政工作的改革与发展，这既是一个理论问题，又是一个实践问题。为此，司法部办公厅组织编写了《司法行政文秘工作概要》一书。本书围绕“如何做好办公室工作”这一中心，从理论和实践的结合上，进行了比较系统的探索和阐述，有一定的理论深度和实用价值。

本书在写作过程中，司法部办公厅多次研究了撰写提纲，并专门召开了撰稿会议，进一步对提纲进行了修改和细化。

参加本书撰写的有：田士江（第一章）、任远思（第二章）、马军港（第三章）、张光烈（第四章）、戎有源（第五章）、柳兰衡（第六章）、杨全心（第七章）、徐颜吉（第八章）。张耕同志担任主编，孙在雍、蓝德普同志审核了书稿。司法部司法研究所在本书的出版方面作了大量的工作给予很大的支持。

办公室工作是一项不断开拓和发展的工作，由于编者的水平有限，本书会存在不足之处，敬请予以批评指正。

编者

一九九三年三月

目 录

第一讲	努力做好新形势下司法行政机关的办公室 工作.....	(1)
第二讲	不断提高信息工作质量更好地发挥信息的 效用.....	(26)
第三讲	围绕中心工作任务深入开展调查研究.....	(53)
第四讲	严格办文办会规程 提高办文办会质量...	(74)
第五讲	强化统计分析,发挥统计工作在领导决策 中的作用.....	(118)
第六讲	沟通联系渠道 做好信访工作.....	(149)
第七讲	认真贯彻档案法努力提高司法行政档案管 理水平.....	(162)
第八讲	提高办公室人员素养 适应新形势的要求	(200)

第一讲 努力做好新形势下司法行政 机关的办公室工作

当前，我国正处在改革开放和建立社会主义市场经济体制的新阶段。一个以完成向市场经济新体制转换为目标的改革正在到来的时刻，司法行政工作迎来了攀登新台阶的难得的历史机遇。作为司法行政机关综合办事机构的办公室，其地位和作用也越发显得突出和重要。因此，在新的形势下大力强化司法行政机关办公室的整体功能，努力实现工作的规范化、制度化、程序化、科学化，是当前亟待解决的问题。本讲着重就新形势下司法行政机关办公室工作的性质、特点、地位作用、指导思想、主要任务及一些基本要求作一简要探讨。

一、司法行政机关办公室工作的性质和特点

司法行政机关的办公室同其他机关的办公室一样，是一个综合协调部门，既参与政务，又管理事务。办公室的名称在司法行政系统不同层次的机关中叫法不完全一样，有的叫办公厅或办公室，有的叫秘书科（股），但不论其名称如何，其职能和性质都是一样的，即都是该机关和单位的秘书工作机构，中心是搞好服务。

司法行政机关办公室的工作，除了具有一般党政机关办公部门共有的特点外，由于司法行政部门的职能作用与其它部门的不同，还有其自身的一些特点。从实践来看，主要有五点：

（一）政治性。一方面，司法行政机关是国家的执法机关，是人民民主专政的工具，特别是它领导和管理的劳改劳教单位，担负着巩固社会主义制度、维护社会安定的重任。从现阶段阶级关系的全局来看，剥削阶级和剥削制度在我国已经消灭，但阶级斗争在一定范围内仍然存在。特别是狱所内的斗争，同国际敌对势力与我们之间的渗透与反渗透、颠覆与反颠覆、和平演变与反和平演变的斗争密切联系，相互交织，斗争异常尖锐。这就需要办公室工作人员在参与管理或直接办理司法行政工作特别是劳改劳教工作中，必须强化阶级斗争观念和专政意识，严格组织纪律性。另一方面，办公室在协助各级司法行政领导贯彻党和国家的路线、方针、政策时，政治原则性和政策性非常强；办公室工作人员，处理党政文件，接近领导同志，了解党和国家的重要秘密，参与一些重要活动，事关重大。因此，必须要有坚定的政治立场、敏锐的政治嗅觉以及较高的马克思主义理论水平。不然，就无法参与一些重要的政务活动。同时，办公室既主管保密工作，其自身又是重要的机要部位，这些归根到底也都从属于政治性。

（二）广泛性。司法行政机关的职能多，工作的门类多，涉及面宽，许多业务工作涉及到社会的方方面面，具有广泛的社会性、群众性，因而决定了办公室工作的范围广、领域宽。我们主管的许多业务工作特别是劳改、劳教、法制

宣传教育、人民调解工作等，都带有“社会工程”的性质，需要全党、全民、全社会一起参与，打总体战，才能收到最佳效果。比如，我们现在实施的普法教育，它是一项重要的法制建设基础工程，其领域十分广阔。就其外延来讲，从宏观方面看，它涉及到国家的政治、经济、社会、文化等各个领域、各个方面；从微观方面看，它涉及到全国每一个有接受教育能力的公民。就其内涵来讲，又十分丰富，它包括学法、用法、执法、守法、护法，特别是运用法律手段开展依法治国、依法行政活动，依法管理各项事业。这些涉及面广、内容复杂的业务工作决定了司法行政机关办公室工作对内对外联络的内容多、层次多、环节多、渠道多。这一广泛性的特点也同时决定了办公室工作人员必须猎取广泛的知识，才能得心应手地做好本职工作。

（三）应急性。由于司法行政机关的职能多、要求高、时间性强的特点，决定了办公室需要处理的大事急事多。这种应急性大体有三种情况：一是各级党政领导、上级业务部门经常对司法行政工作作出指示、批示以及随时听取有关工作情况的汇报，时间性强，需要快速作出反应，作好准备；二是本部门、本单位领导交办的急事、大事多，要求急办快办；三是劳改劳教这条特殊战线，时常发生突发性事件，需要超常规的快速通报信息，快速协调关系，处置有关问题，时间紧，要求高。上述这些情况，都要求办公室工作人员要有应急应变和快速反应的强烈意识和工作能力。

（四）被动性。由于办公室工作是直接围绕领导工作运转的，除了事先可以安排一些工作外，有很多工作都是事先不能预知的，偶发性的、临时交办的事务是大量的、经常

的，具有很大的被动性。这些被动性的工作，什么时候出现，办公室自己不好预料，也无法事先安排。在这种情况下，办公室为做好服务工作，就应变被动为主动。对于那些例行性和程序性的工作，可以超前考虑，早作安排；对于那些非程序性临时交办的工作，也要不断提高工作的预见性，树立超前意识，这样，才能应付和完成突如其来的情况和任务。

（五）事务性。司法行政机关办公室工作是一项十分琐碎且具体的工作，办事、办文、办会、档案、资料、信访、机要、保密、保卫、内外接待、迎来送往等等，都是少不了、闭不住、坐不下、走不开、做不完的工作。这些事务性工作很琐碎和繁杂，但又很重要。可以说，许多具体事务，都涉及到党的方针政策，与群众利益息息相关。一个信息的搜集编写和传递，一个电话的记录，一份文件的收发，看起来平常而又琐碎，如果一旦出现失误，那将给工作带来被动甚至给事业造成损失。从这个角度上讲，“办公室工作无小事”。这就需要办公室工作人员不断增强“无小事”意识，人人树立“不因小事而不为”的思想，认真办好每一件事，做到事事有交代，件件有着落。

二、司法行政机关办公室的地位和作用

党和国家领导人历来十分重视办公厅（室）的工作，对办公厅（室）的特殊地位和作用，曾给予高度评价。毛泽东同志曾形象地把秘书工作、组织工作、宣传工作比喻为“车之两轮、鸟之两翼”，江泽民同志也讲“办公厅是党委的左右手”。这些言简意赅的论述，都高度评价了办公厅（室）工

作在党政全局工作中举足轻重、不可替代的重要作用。

各级司法行政机关办公室是各级机关的综合办事机构，是领导决策的参谋助手，是连接领导机关和基层单位的传导神经，是密切党群关系的桥梁，是协调左右的中枢，是机关精神文明的窗口，是培养造就干部的学校。司法行政机关重建十多年来的实践证明，各级办公室在围绕贯彻落实党的中心任务、促进领导的正确决策、推动司法行政事业的发展中做了大量卓有成效的工作，发挥了积极的作用。概括起来，主要有四点：

（一）参谋助手作用。为领导同志当好参谋助手，是办公室工作最基本的作用，是比较高层次的要求。实践证明，在改革开放进入一个新阶段的今天，办公室仅仅满足于一般性地做好文件收发、上传下达、承转运行等工作是远远不够的，必须实现由低层次微观服务向高层次宏观服务的转变，发挥好“综合体”、“智囊团”的作用，主动当好领导的参谋助手。从实践来看，当好参谋助手，应注意做好以下几个方面的工作。第一，协助领导安排好当前司法行政工作的整体布局。特别是围绕党和国家的中心任务，确定好司法行政部门一定时期的重点工作、重要会议、重要活动等，采取哪些措施，分哪些步骤进行实施等问题，为领导拟出参考方案。第二，在领导决策前辅助决策。主要是围绕领导的决策意图进行调查研究，包括决策的理论、政策和法律法规的依据论证等，尤其是要预测在决策全过程中可能遇到的新情况、新问题，及时提供全面、准确的信息，并加强综合分析，提出建议和方案，供领导决策参考，减少和避免决策失误。第三，在决策后协助领导做好控制工作和抓好落实。

在决策执行过程中，要根据情况变化，及时提出补充、调整性意见，进一步修订和完善决策，特别是加强督促检查和信息反馈，及时总结经验或提出完善措施，确保出台的决策落到实处。总之，参谋助手作用体现在办公室工作的方方面面。作为办公室工作人员来说，发挥好参谋助手作用应是自己努力的方向，要迅速地变单纯办文办事为既办文办事又出谋献策，当好领导的参谋助手。

（二）协调作用。马克思曾经说过：“社会关系的含义是指多个人的合作”。“一切规模较大的社会直接劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动……一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥。”这说明协调活动是人类社会组织的一项基本职能。搞好协调工作，在司法行政部门具有特殊的意义。这是因为，从外部来看，党和政府对司法行政工作的许多重大决策，往往同时涉及到几个部门的工作。多部门的联合动作，由于职能和分工的不同，往往容易产生各自为政的现象，这就需要加强协调，使之互为一体，连动配套地运行。从内部来看，司法行政各业务处室、部门，在工作内容上又相互关联，搞得不好，可以起到拾遗补缺，相互促进；搞得不好，又容易相互扯皮推诿，影响整体合力的发挥。因此，搞好综合协调是办公室工作的一项重要职责，是推动工作落实、提高工作效率的有效措施。办公室的综合协调，就是从整体利益出发，主动联系上下左右，消除疑虑，避免扯皮，妥善处理各种矛盾，凝聚和调动各方面的积极性，使之团结奋进，齐心协力，保证重大决策和重大工作部署的顺利落实。从这个角度上讲，办公室又应成为各级司法行政领导的“总调度室”。

从实践来看，协调工作既重要，又微妙，做好很不容易，可以称为“一大二难”。“大”，在于协调无所不有，无时不在。矛盾在哪里出现，协调就在哪里进行。而矛盾又常常涉及整体的、全局的、决策性的大事。“难”，主要是协调在人与人之间进行，各有所执，各有所依，要在人与人的“夹缝”中削权除结，使其连接粘合，浑然一体是很不容易的。但只要坚持协调的原则和艺术，协调工作是能做好的。

司法行政机关办公室的协调工作，涉及的范围主要是外部关系、上下关系、内部关系、领导之间关系的协调。就协调内容来讲，经常性的主要有三个方面：一是司法行政工作有关政策和法规代拟及规章制定中的协调；二是计划制订工作中的协调；三是事务工作中的协调。而司法行政各项事务工作的协调，是各级司法行政机关办公室所有协调工作中发生频率最高的。它不但涉及面广，突发性强，而且有较强的时间性要求。事务工作的协调，就其对象来说，主要有四种：第一种，做好政务方面的具体事务工作的协调；第二种，做好领导人与下属各种联系活动的协调；第三种，做好会议安排工作的协调；第四种，做好办理文件中的协调。同时，做好协调工作还要遵循一些基本原则，主要有：坚持实事求是的思想路线；坚持树立全局观念，从总体目标出发；坚持执行国家的政策、法令、法规；坚持协商通气，以理服人，不可冒权用令，强加于人等等。除此之外，还要注意掌握一定的工作程序和方法，把握好时机。这就要求办公室工作人员必须具备一套联系前后、沟通上下、融通左右的本领，从而正确选择化解矛盾的方式方法，促进矛盾转化。

（三）服务作用。坚持为领导服务、为机关服务、为基层服务、为群众服务是司法行政机关办公室工作的性质与任务所决定的。从某种意义上讲，服务作用应是办公室的唯一宗旨。对服务作用的理解，不能仅仅看成是单纯的提供事务性服务，应把服务看成是全方位的，既包括事务性服务，又包括为领导决策提供服务，而后者更为重要。服务作用发挥好了，办公室就能成为协助领导开展工作的“参谋部”、

“后勤部”。各地的实践经验证明，搞好“四个服务”，要解决好四个环节：一是办公室工作人员要有强烈的服务意识。要自觉地、主动地为领导当好参谋助手，为机关提供方便，为基层排忧解难，千方百计地保证司法行政工作高效有序地运转；二是服务的立足点、着眼点要高，要站到各级司法行政领导同志的高度想办法、出主意、当参谋；三是要强化质量意识，坚持高标准、高质量、高效率。办公室对接受的每一项任务，拟写的每一个文件，提供的每一条信息，提出的每一项工作建议，都要讲究质量，弄清来龙去脉，做到准确无误、优质高效；四是要有甘当配角的精神。人们常称办公室是“不管部”，就是说，别人不管的事，办公室都要管。这就要求办公室工作人员要牢固树立全心全意为人民服务的思想，不为名，不为利，甘当人民的公仆，甘做默默无闻的工作。

（四）管理作用。办公室的管理作用，主要体现在掌管事务方面。所谓掌管事务，包括的面很宽，既有直接为政务活动服务的事务性工作，如会务服务、文书处理、接待联络，安全保卫等，也有后勤保障方面的事务性工作，如司法行政的装备物质管理、房产管理、财务管理、车辆管理、办

公和生活用品的采购供应等等。这些工作既繁杂又具体，是一项难度较大的服务工作，但又确是办公部门工作的重要组成部分，精心做好了，可以直接或间接地促进本机关各项政务活动的开展。

从各地成功的做法来看，做好管理工作，主要在三个方面下功夫：一是统筹管理。事务工作有突出的服务性，它不仅是司法行政机关、单位各项工作的总后勤，而且还担负着为各级司法行政领导同志和群众生活服务的工作；不仅涉及到内部，还涉及外部；不仅涉及到领导和一般同志，而且还涉及到每个同志的家庭；不仅涉及到人，而且还涉及到钱和物。涉及的面很广，头绪繁多，情况复杂多变。行政事务的各项工作有极其严格的时间要求，同时还有很强的政策规定性，哪些事该办，哪些不该办，如何处理既符合政策，又能使客观接受，都需要很好地研究。因此，必须统筹兼顾，合理分流。一方面把我们该负的责任负起来，该把的关把好，该办的事情办好。另一方面，要善于发挥部门和有关处室的职能作用，把应该由部门和处室办的事情交给他们去办。做到各司其职，各负其责，既要周到服务，又不越俎代庖。二是制度管理。要管理好行政事务，没有相应的制度是无法管理的。无论是政务活动的事务管理，还是行政事务的管理，都应建立健全切实可行的规章制度，使办公室每个工作人员处事都有章可循。三是岗位管理。行政事务工作，分布在机关、单位的各个角落，人员分散，工种繁多，必须进行岗位管理，实行岗位责任制，严格考核，奖罚分明，不断提高办公室工作人员的主人翁责任感，在各自的岗位上尽职尽责。

三、司法行政机关办公室工作的指导思想和主要任务

(一) 办公室工作的指导思想。简言之，就是为领导决策的科学化服务。这是各级司法行政机关办公室应始终遵循的原则，是办公室一切工作的出发点和归宿，也是检验办公室工作水平最重要的尺度。经常用这个尺度来衡量，才能不断找出办公室工作的差距和不足，扬长避短，更好地为领导决策服务。

在实践中，贯彻落实好这一指导思想，要抓好两条线的基本运行，一条是把握“追逐线”，另一条是贴近“需求线”。所谓“追逐线”，是指办公部门和办公室工作人员为满足领导需求进行工作所构成的“追逐线”；所谓“需求线”，是指领导的要求和需要所构成的“需求线”。需求和追逐体现了办公室工作的基本职能和特点。这是因为，办公室的基本职能决定了工作人员只能忠实地按照领导的要求和需求，围绕服务领导、完成工作任务去创造性地开展工作，不允许脱离领导的要求，自行其是。实践中，领导的需求处于不断变化和提高之中，要求办公室工作人员必须不断调整服务目标，提高服务水平，以满足领导的要求。这种需求和追逐往往呈现：领导的需求→工作人员不完全适应→工作人员改进工作→达到领导要求→领导又提出新的要求→工作人员又产生新的不适应→工作人员又改进工作→又达到了领导要求，这样一个动态变化、循环往复、不断实践、不断适应、不断提高的过程。不难看出，“需求线”和“追逐线”制约和决定着办公室工作人员的行为取向：工作人员应以服从并服务于领导为己任，贯穿于工作的始终；需求和追逐是

循环往复、不断提高的过程,要求工作人员要树立发展观念,把握需求变化,提高服务水平,满足领导要求;需求和追逐相互制约和促进,要求工作人员辩证地观察事物,把握自身的追逐线,尽可能地为领导提供优质服务。

把握自身的“追逐线”,努力贴近领导的“需求线”,不是件容易的事情,要真正做好,必须做到“三个合拍”:一是要与领导思路合拍,提高适应性。要主动站在领导的高度考虑问题,做到“设身处地”,力求与领导意图相吻合,并重视双向沟通,经常、主动地向领导请示工作,善于从领导直接或间接思想交流中获得信息,了解领导意图和思路;二是要与领导的行动合拍,提高协调性。工作人员从属于领导者的关系,决定了工作人员应跳出自我,以领导为出发点,把握领导干什么,我该帮什么,一切围绕领导的工作,特别是中心工作转;三是要与领导的风格合拍,提高相容性。每个人都有自己的风格。工作人员对领导人的作风、性格、办事习惯、思维路子、语言特点和生活爱好等都应有所了解,使自己尽可能地与领导的特长、爱好相接近,以便有共同语言,工作上便于服务。总之,只要我们把握住这两条线,为领导决策的科学化服务的指导思想就能落到实处。

(二) 司法行政机关办公室工作的主要任务。就承担的任务而言,办公室工作纷繁复杂,概括起来,基本任务就是参与政务、管理事务、搞好服务这三条。具体来讲,根据1988年10月国务院审定通过的司法部“三定”方案中的有关规定,以及近年来各地的具体做法,司法行政机关办公室的具体任务主要有十五个方面:

1. 收集、掌握和综合分析司法行政工作的各种材料,

灵通信息，及时向领导反映情况，办好机关的《简报》、《情况反映》、《司法信息》等；

2. 积极围绕党政工作的中心以及各级司法行政党委（组）的主要任务，开展调查研究，为司法机关各级领导决策提出建议和提供资料；

3. 承办机关的综合性文字材料工作，草拟工作报告、领导人讲话材料、调查报告以及通知、请示等有关文稿，负责文件的审核，把好政策法律关和文字关；

4. 负责办公会，主要有部（厅、局）及各单位的党委（组）会议、部（厅、局）务会议、办公会议的具体组织安排，以及综合性会议的组织安排；

5. 负责督办查办工作，对上级及本部（厅、局）各项工作的部署、领导批示交办的事项以及各种决定、指示等事项进行监督、检查与催办；

6. 负责机关的文书运转，做好文电的收发、传递、催办、清理、保管、归档立卷以及其它有关工作；

7. 承办部（厅、局）机关内外联系的有关事宜，协调内外、上下、左右的关系，保证机关工作的正常运转；

8. 负责建立健全机关的各项工作制度，组织、协调部（厅、局）机关规章制度的起草制定、修改完善工作，检查督促各项规章制度的实施，确保机关工作有章可循，违章必究；

9. 负责和指导机关、部门的综合统计工作；

10. 负责和指导机关、部门的档案工作；

11. 负责和指导机关、部门的群众来信来访工作，有外事任务的单位还要做好司法外事工作；