

机关秘书理论与实务

主编 张同钦 胡战坤

河南人民出版社

责任编辑 温新豪
李小龙
责任校对 张 雯
封面设计 袁 玮
版式设计 胡颖君

ISBN 7-215-05861-1



9 787215 058613 >

ISBN7-215-05861-1

定价：56.00 元

机关秘书理论与实务

主 编 张同钦 胡战坤
副主编 任 曼 何 伟

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

机关秘书理论与实务/张同钦,胡战坤主编. - 郑州:
河南人民出版社,2006.2
ISBN 7-215-05861-1

I. 机… II. ①张…②胡… III. 行政管理-秘书-
工作 IV. C931.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 151346 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 黄委会设计院印刷厂印刷

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 28.75

字数 439 千字 印数 1-6 000 册

2006 年 2 月第 1 版 2006 年 2 月第 1 次印刷

定价:56.00 元

目 录

第一章 绪论

引 言 领导人与秘书工作·····	1
第一节 秘书·····	4
第二节 秘书部门·····	8
第三节 秘书工作 ·····	12
第四节 秘书工作与组织管理 ·····	16

第二章 机关秘书的职能环境

第一节 机关秘书职能环境要素及其作用 ·····	24
第二节 机关秘书职能环境的适应与优化 ·····	29
第三节 机关秘书与领导的关系 ·····	34
第四节 机关秘书的人际关系 ·····	39

第三章 机关秘书工作方法与规律

第一节 机关秘书工作方法与组织管理 ·····	46
第二节 机关秘书专项业务与工作方法 ·····	48
第三节 机关秘书工作规律及其运用 ·····	52
第四节 机关秘书工作的规律性准则 ·····	64

第四章 机关秘书人员的综合素养

第一节 机关秘书人员的思想品德及作风修养 ·····	68
----------------------------	----

第二节 机关秘书人员的心理品质	71
第三节 机关秘书人员的知识与能力结构	74

第五章 机关秘书部门的信息与调研工作

第一节 信息的收集与分类	79
第二节 信息的处理	83
第三节 调查研究工作	87
附录一 政务信息工作暂行办法	96
附录二 中共中央办公厅关于进一步加强信息工作的意见	100

第六章 机关公文工作

第一节 机关公文概述	109
第二节 机关公文的行文	115
第三节 机关公文处理工作	119
第四节 机关公文处理程序	124
第五节 与机关公文工作相关的专用公文	137
第六节 机关公文的写作	143
附录一 中国共产党机关公文处理条例	149
附录二 国家行政机关公文处理办法	158
附录三 国务院办公厅关于进一步做好公文处理工作有关事项的 通知	166
附录四 国务院办公厅关于实施《国家行政机关公文处理办法》 涉及的几个具体问题的处理意见	168

第七章 机关秘书部门的会务工作

第一节 会议与会务工作概述	171
第二节 会议准备阶段的工作	174
第三节 会议进行阶段的工作	177
第四节 会议结束的工作	181
第五节 会议的文书工作	182
附录一 会议工作流程(示例)	185

附录二 中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步精简会议和文件的意见·····	191
--	-----

第八章 机关秘书部门的协调与督查工作

第一节 机关秘书部门的协调工作·····	196
第二节 机关秘书部门的公共关系工作·····	204
第三节 机关秘书部门的督查工作·····	208
附 录 国务院办公厅关于加强督促检查工作的通知·····	213

第九章 机关秘书部门与信访工作

第一节 信访工作的性质与作用·····	215
第二节 信访工作的原则和制度·····	219
第三节 信访工作的方法和要求·····	224
附 录 信访条例·····	236

第十章 机关秘书部门的参谋工作

第一节 参谋与秘书参谋·····	246
第二节 秘书参谋的过程与原则·····	248
第三节 秘书参谋的方法·····	254

第十一章 机关办公室日常行政事务

第一节 办公用品的管理·····	265
第二节 电话事务·····	268
第三节 机要保密工作·····	272
第四节 印章管理·····	276
第五节 值班工作·····	279
第六节 领导公务活动的安排·····	283
附 录 中华人民共和国保守国家秘密法实施办法·····	288

第十二章 机关接待工作

第一节 接待准备工作·····	294
-----------------	-----

第二节	内宾接待工作·····	296
第三节	外事接待工作·····	300
第四节	接待礼仪·····	309
附 录	接待工作流程(示例) ·····	316

第十三章 机关档案工作

第一节	机关档案与机关档案工作·····	321
第二节	机关档案实体管理·····	325
第三节	机关档案信息开发与利用·····	349
第四节	电子档案·····	359
附 录	中华人民共和国档案法实施办法·····	365

第十四章 机关办公自动化

第一节	办公自动化与办公自动化系统·····	372
第二节	现代办公自动化设备·····	378
第三节	办公软件概述·····	385
第四节	中文 Word 2000 的应用·····	387

第十五章 秘书工作的沿革

第一节	中国古代秘书工作·····	407
第二节	中国近现代秘书工作·····	416
第三节	中国共产党的秘书工作·····	418
第四节	国外秘书工作·····	424

秘书参考

中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发《国家信息化领导小组 关于我国电子政务建设指导意见》的通知 ·····	428
上海市政府信息公开规定·····	434
标点符号用法·····	443
后记 ·····	452

第一章 绪 论

机关秘书工作,因领导管理工作的存在而存在,在本质上,它是一种综合性的辅助管理工作。具有中国特色的秘书学,是一门综合性、政治性和应用性很强的学科。机关秘书理论,源于机关秘书工作,又高于机关秘书工作。坚持理论指导与实践探索相结合,对提升机关秘书工作的整体水平具有重大意义。

引言:领导人与秘书工作

在中国共产党和新中国的建设与发展过程中,历届党和国家领导人都高度重视秘书工作。

毛泽东在其光辉的一生中,一直关怀着党的秘书事业。他不仅强调秘书工作的保密性、开创性和科学性,更强调秘书工作应为党的中心工作服务,为人民服务,应当发挥机关领导的参谋助手作用、机关日常工作的执行者作用、上下级联系的枢纽作用和机要工作总汇者作用。毛泽东不但从理论上和政治思想上对秘书工作者谆谆教诲,而且亲自组织领导及从事秘书工作。

据史料记载,毛泽东在党内曾经两次担任秘书职务。据1936年6月陈潭秋在《中共第一次代表大会的回忆》中说:1921年7月23日在中国共产党第一次代表大会开幕式上,张国焘被选为大会主席,当选的“秘书为毛泽东”。中国共产党建党不久的1923年4月,就选任毛泽东同志为中央局秘书,在参与中央局领导工作、起草文件中发挥了重要的参谋作用。

毛泽东同志长期坚持深入群众,调查研究。在长期的领导工作中,往往亲自拟订调查提纲,撰写文稿,并多次指示秘书工作者要深入实际,深入群众,对重大决策问题开展调查研究活动,要务实求真,当好参谋助手。

周恩来同志在我党的秘书事业中,充分运用他的远见卓识,根据马克思主义基本原理,结合中国革命和社会主义建设的实践和行政管理实践,创造性地勾画了党的秘书事业蓝图,对促进我国行政管理工作和秘书工作的科学化发展做出了卓越贡献。

1949年10月21日,由周恩来总理主持召开了新中国政务院第一次政务会议。会议要求各部门尽快制定组织条例,建立各项工作制度,规范机关秘书工作。1951年4月,中共中央办公厅和政务院秘书厅在北京召开了第一次全国秘书长会议。会议总结了新中国建立一年多来秘书工作的经验,明确了秘书工作的性质、职责和机构设置。周恩来总理亲临会议并作了题为《目前形势和任务》的报告,为全国秘书工作指明了方向。会后,党中央和政务院批准颁发了《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机构的决定》、《公文处理暂行办法》、《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》、《政务院关于工作报告制度的暂行规定》等一系列重要文件,对秘书工作作了全面的部署,明确指出秘书部门负责人“既要参与政务,又要掌管事务”。这就要求秘书在辅助政务中要参与谋划,在辅助日常事务管理上要运筹操办,发挥拾遗补阙的作用。中央还要求秘书工作者努力学习、熟悉政策法规、加强计划性和组织性,争取工作上的主动,注意领会并根据领导人的意图,在自己的职责范围内,认真处理问题。既要避免遇事不敢负责的现象,又要防止越权行事的偏向。要求广大秘书人员认识到秘书工作是政府工作中很重要的一部分,要养成任劳任怨的工作态度 and 谦虚、谨慎、细密、切实的工作作风。这对秘书人员充分发挥参谋助手作用,具有全面的指导作用。

在党委办公厅的历史上,邓小平同志在理论上、实践上也做出了突出贡献。他曾先后三次担任党中央的秘书长。特别是从1956年到1966年,邓小平同志主持中央书记处的工作达十年之久,对办公厅工作十分熟悉而且富有创造。他对办公厅工作有不少重要论述,比如,要“忠诚服务”;“为党负责,为革命负责,力求进步,力求革新”;“对党忠诚,埋头苦干”;“加强政治文化学习,提高党性锻炼”;“保护我们的机密比过去任何时候更为重

要”；不要“陷入事务主义和文牍主义的泥坑”；“要腾出时间多办实事，多做少说”等。这些都是邓小平理论的有机组成部分，是我们做好办公厅（室）工作的极其珍贵的精神财富。

1981年1月，党中央在北京召开了第二次秘书长会议，即全国秘书长、办公厅主任座谈会。这是一次秘书工作拨乱反正，恢复和加强正常工作秩序，提高工作效率，进一步发扬党的秘书工作优良传统，更好地为新时期总目标、总任务服务的会议。这次会议，对领导者和秘书工作者都提出了新的更高的要求。

1985年1月，党中央在北京召开了第三次全国秘书长、办公厅主任会议。会议强调指出，办公厅工作要端正指导思想，服从和服务于党的十一届三中全会以来的路线、方针和政策；服从和服务于“四化”建设大局。办公厅工作要为领导工作服务，为同级和上级领导机关服务，为人民服务。在为领导工作服务方面，主要是办好三件事：第一，是要参与大事的调查研究；第二，是传达和贯彻党的各项政策，并检查其落实情况；第三，是要搞好领导同志的批示和查办工作。这些指示精神，明确地指明了秘书发挥参谋作用的总的目标指向、宗旨和重点任务。在秘书工作方式和工作方法上，会议提出了“四个转变”，即从办文办事转变为既办文办事又出谋划策；从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。中央还强调办公厅工作对领导机关和领导者应起到“四个作用”，即参谋作用、助手作用、提供信息作用和协调作用。“三个服务”、“四个转变”及“四个作用”，高度概括地指出了我国秘书工作的根本宗旨、基本任务、应该发挥的作用，以及遵从根本宗旨，完成基本任务和发挥职能作用的途径和方式方法，对我国秘书参谋活动具有极为深刻的指导意义。

以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体，对办公厅（室）工作也十分关心。

江泽民同志要求，办公厅（室）的工作人员在政治上，“要过得硬，要同党中央保持一致”；在思想作风上，“要培养一个好的作风，其中最重要的是群众路线和实事求是”；在廉政问题上，要“以身作则”，“严格要求”，“不给领导帮倒忙”；在工作上，“要有很高的政策水平”，“懂点现代化技术”，“不断提高业务素质”等。这些重要论述，坚持和发展了邓小平同志关于办公

厅(室)工作的重要思想,对于我们做好办公厅(室)工作,同样具有很强的指导意义。

1990年1月10日,江泽民同志在全国秘书长座谈会上讲话指出,“办公厅是党委的左右手”,“是一个核心要害部门”,并强调办公厅应发挥好几个作用:一是参谋助手作用。领导要决策,希望了解全面、准确的情况,办公厅要根据领导的这种要求,做好调查研究,迅速地向领导提供情况,提供信息,提供预案。二是督促检查作用。协助领导把工作落在实处,提高工作效率。三是协调综合作用。一个重大决策从制定到实施,要做大量的协调工作。江泽民同志提出的“三个作用”是党和政府对秘书工作任务及要求的高度概括,也是我国建设发展的社会实践对秘书工作的客观要求。其中对参谋助手作用,不仅提出了要求,而且提出了发挥参谋作用的主要途径和重点。

以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体,对办公厅(室)工作也非常重视,并作出了一系列重要指示。

第一节 秘 书

一、秘书的含义

(一)中国古代秘书的含义

秘书一词在历史发展的不同阶段,曾具有不同的内涵。我国最早出现于东汉时期的“秘书”一词,既非指人,也非指事,而是指物,是指宫中秘藏之书。后来,“秘书”一词发展为由指物到指人。秘书作为国家机构中的一种官职,始于东汉桓帝时所设的“秘书监”。至曹操为魏王时,首设“秘书令”,其任务是“典尚书奏事”,实已成为机要之职。概而言之,在秦代到清代的封建王朝中央集权模式内,“秘书”一词有三方面的涵义:一指宫禁中秘藏之书。二指用隐语来预决吉凶,对未来作出预言的谶纬图录等书。三指官职名称,如秘书监、秘书令、秘书丞、秘书郎等。

(二)国外秘书的含义

秘书的英语名词是 secretary,“secret”是秘密的意思,而后缀“-ary”是从事某种职业之意。secretary 有三层意思,即秘书(书记)、干事、大臣(部

长)。欧美某些国家的高级秘书,相当于行政长官。在英、美,秘书有不同的层次、级别和职称。诸如高级文书官、助理级文书官、一等秘书、二等秘书、三等秘书等。在美国的职业分类中,秘书属于“一般管理、文书、事务”职业大类。

在日本,秘书有两种涵义。一种是引用英文的词义,指政府机关或社会团体日常事务工作的负责人。如内阁官房长官的英语正式译名为“Chief-Cabinet Secretary”,中文可译为“首席内阁秘书”。另一种更广泛的涵义是指“帮助上司处理各种事务的人员”。在现代日本的企业和政府机关中,秘书和秘书工作人员分为两类,一类是专职秘书和秘书室主任(科长)等身处于管理决策集团之内,一类是处理日常杂务的工作人员。

国际职业秘书组织是以欧美等发达国家为主的国际性秘书组织,它给秘书所下定义是:“具有熟练的办公室工作能力,不需上级敦促即能主动负责、积极进取、干练果断,能在授权范围作出正确决定的经理助手。”这大致反映了西方发达国家对秘书的理解。

(三) 中国当代秘书概念

在中国当代,秘书一般是指为党政机关、企事业单位、社会团体乃至为私人服务的或辅助领导决策或从事文字工作或从事行政工作和日常事务工作或集多项工作于一身的人员。换个角度来讲,秘书还是一种职业名称;机关秘书也是我们社会主义国家公务人员的一种职务名称。

随着我国秘书学研究不断深入,到目前,关于秘书的定义,官方和学术界大体认同了以下两种表述:

狭义的秘书定义:2003年版《秘书国家职业标准》(中华人民共和国劳动和社会保障部制定)称,秘书是“从事办公室程序性工作、协助上司处理政务及日常事务并为决策及实施提供服务的人员”。

广义的秘书定义:秘书是位居领导人身边或领导机构中枢,从事办公室事务,办理文书,联系各方,保证领导工作的正常运转,直接为领导工作服务并为各方面服务的领导的事务与信息助手。

尽管我们说官方和学术界大体认同了以上两种表述,但这两种定义还都存在某些瑕疵。狭义的秘书定义,是就秘书职业而言的,其内涵对领导机关的秘书长、办公厅主任等部分高级秘书则不完全适用;广义的秘书定义,虽说突出强调了秘书位居领导者“近身”、组织“中枢”的特殊位置,强调了

其领导者“助手”的职能,也有较广泛的涵盖度,但表述较为繁琐,对问题本质的揭示仍不够简括。不过,随着我国秘书学研究的日益深入,我们相信,学术界对秘书定义的界定将会日臻成熟。

二、秘书的分类

在我国,秘书人员可以按服务的领域不同、服务的对象不同、职务不同、工作侧重面和专业性质不同等,划分为不同的类。

(一)一般秘书分类法

1. 按服务领域划分。

根据服务的领域不同,秘书人员可划分为:政治领域的秘书人员,如党务部门秘书、政府部门秘书、法律部门秘书、军事部门秘书、统战部门秘书等;经济领域的秘书,如工业部门秘书、农业部门秘书、财贸部门秘书,其中有的以企业秘书、公司秘书身份出现;文化领域的秘书,如宣传部门秘书、文艺部门秘书、科学研究部门秘书、教育部门秘书、体育部门秘书、新闻部门秘书等。

2. 按职务划分。

按职务不同,秘书人员可分为:秘书长、办公厅主任、局长、处长、办公室主任、科长、股长、科员、办事员和文书。而秘书长又有中央机关、省级机关和市级机关的秘书长之分。办公厅主任也有中央机关、省级机关和市级机关的办公厅主任之分,其他职务也有不同级别之分。

3. 按秘书业务专业性质划分。

如果按秘书工作本身侧重面和秘书业务专业性质不同划分,现代秘书则有行政秘书、机要秘书、文字秘书、事务秘书(或生活秘书)、外文秘书以及其他专业技术秘书。其中,行政秘书是首长(领导人员)的重要助手,协助首长工作,参与公务研究和某些决策,代首长处理某些公务,执笔起草该单位的重要公文。机要秘书是机关领导人的工作助手,机要秘书工作是机关文书处理工作的一个重要组成部分。其主要职责是管理本机关的文件、材料,负责办公室的保密工作,承办领导人员交给的其他工作。文字秘书泛指各级领导机关中主要从事文字工作的人员。事务秘书通常指较大机关中,负责总务、后勤等工作的秘书人员。生活秘书是较高级领导人和较大机关才设置的。外文秘书或翻译秘书,主要从事口头或书面翻译工作。

4. 按对领导工作的辅助作用划分。

按秘书工作对领导工作辅助作用的大小和影响的深浅,可把秘书划分为深层、中层、浅层三个层次,并依此又把秘书划分为高级、中级、初级三个层次。如省、市以上党政机关的秘书即可依此划分。高级秘书,时常参与上层活动,有的本来就是领导集团成员。这类秘书已深入到领导决策全过程,深入到领导工作的核心,与领导工作和管理活动发生了极其密切的深层关系。如秘书长、办公厅(室)主任等。中级秘书的工作与领导工作和管理活动有相当密切的关系,对领导决策、领导工作和管理活动,都有或大或小或深或浅的影响,并具有直接作用。初级秘书是一般事务性工作者,其工作虽是秘书工作的相当重要的部分,但同领导工作的关系是较为表面和浅层次的。

也有学者从秘书辅助决策及发挥参谋作用的角度,把秘书分为决策辅助层、技术操作层和决策执行层。

5. 按“型”分类。

秘书人员大体上可分为参谋型、文字型、公关事务型、技术型和综合型等。这些不同类型的秘书人员要搭配得当,才能相得益彰,发挥整体功能。

(二)两大部类分类法

两大部类分类法,就是首先把秘书分为公务秘书与非公务秘书两大类。其中,非公务秘书含民间秘书和纯粹私人秘书两种情况。

公务秘书泛指党政机关、军队、国有企事业单位中由组织、人事部门调配担任秘书工作的人员,在编制上属于该机关、军队、企事业单位的干部。非公务秘书是指由民间企事业单位或个人出资聘请,并为之服务的秘书。

三、秘书职业

职业是指个人在社会中所从事作为主要生活来源的工作,即专业的、非业余性的工作。职业化是指从组织上、制度上及用人机制上将这一专业的、非业余性的工作形成分级分类的管理体系,明确职责范围、有完善的专业教育和培训制度、有规范的考核评定标准和有效的选拔用人机制等。

秘书职业化是现代社会职业分工的要求,是实现秘书工作向纵深发展的必然趋势。在我国,秘书也已成为一个分布广泛、人员众多的社会职业,但职业化程度只是处于起步阶段。1998年,由国家劳动和社会保障部启动

的秘书职业资格全国统一鉴定考试,是我国秘书职业化道路的开端。考核认证内容和等级以《秘书国家职业标准》和《秘书国家职业资格培训教程》为依据。秘书职业设定三个等级,分别为初级(国家职业资格五级)、中级(国家职业资格四级)、高级(国家职业资格三级);到2003年,改为国家职业资格五级、四级、三级和二级四个等级。

目前,我们要正视我国秘书职业化的现状,明确我国秘书工作与世界标准的差距,力争尽快缩小这个差距。应不断加强和完善秘书人员的资格管理,尽快形成一套较为全面系统的全国范围内的秘书职业资格的认证和培训体系,不仅包括建立全国统一的资格标准,建立专门的资格审查机构、监督机构和考核机构,还应从制度上明确秘书工作的职责,规范秘书的工作行为,更要在制度上确保“秘书职业资格证书”真正获得社会的认可和尊重,全面推动我国秘书职业化快速发展。

第二节 秘书部门

一、秘书部门的名称与设置

(一)秘书部门

秘书部门有狭义和广义之分。狭义的秘书部门是典型的秘书部门,是指各级党政机关和企事业单位的领导机构中的办公厅(室)、秘书处、秘书科、文书科等。它们由秘书长或办公厅(室)主任领导,承担着各种基本的秘书工作,保证着领导机关的正常运转。广义的秘书部门,主要是指那些名称并不叫做办公厅(室)或秘书处(科),在组织关系上也不一定隶属于办公厅(室),但实际做的是秘书性质工作的部门。如为领导决策服务的政策研究室,从事机关行政与后勤事务管理的机关事务管理局、交际处等,从事某种专门秘书性质工作的信访局、保密局、档案局等。

除了隶属于各级各类机关单位具有一定稳定性的常设秘书机构外,还有一种临时性的秘书工作机构。在某些临时性的非常设机构中,在某些阶段性的中心工作中,在某些大型会议中,因为有繁杂的秘书工作任务,需要成立临时的办公室或秘书处。临时性秘书工作机构的人员组成,可以是“单一”的(从某一机关或单位抽调人员组成),也可以是“联合”的(从几个

不同机关或单位抽调人员组成)。这种临时性的秘书工作机构,待其所承担的特定使命完成,即予以撤销。

(二)秘书部门设置的原则

秘书部门的设置,要本着以下原则进行:

1. 凡是独立的单位,即有领导和办事人员,有经常业务,在一定范围内独立行使一定职权的实体单位,必须设立秘书部门。

2. 大单位内部的分支机构,如果存在一定的秘书工作任务,也可以设立办公室或秘书科等秘书机构。但按照规定与惯例,这些分支机构一般不对外行文。

3. 设置的秘书机构与所属机关在工作性质上必须相适应,人员条件也必须相适应,合乎精简、高效和适应需要的原则。

4. 秘书机构的设置,还要适应办公技术发展的要求。

二、秘书部门的基本职能

党政机关秘书部门的基本职能,指的是领导或上级根据目标和工作需要,明确赋予它的职责与权限,具有一定的规范性、明晰性和相对稳定性。不同领域、不同层次秘书部门的职能,可能有不同侧重。根据现行方针和规定,其基本职能可概括为:

(一)办理文书的职能

办理文书是机关单位的一项经常性与基础性的工作,也是秘书部门的传统职能。办理文书的职能主要可分解为:

1. 依领导意图撰写各类公务文书。
2. 文书处理工作,包括收文与发文两大系列。
3. 机关档案管理工作。
4. 与办文相关的信息工作。

(二)信息管理的职能

《中共中央办公厅关于进一步加强信息工作的意见》(1999年2月)指出:“及时、准确、全面地提供信息是信息工作的基本原则,也是党委对信息的基本要求。”当前,秘书部门的信息管理职能已大大突破了编写、传送简报等传统项目,而是要全面管理领导机关的信息工作。秘书信息工作已成为机关领导人了解外部情况的主渠道,是一种智谋性的助手工作。