



21世纪公安高等教育系列教材
公安管理

C931.46
68

当代公安秘书学

主编 封 野 程惠范

中国人民公安大学出版社

21 世纪公安高等教育系列教材·公安管理

当代公安秘书学

主 编：封 野 程惠范

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

·北 京·

当代公安秘书学

DANGDAI GONGAN MISHUXUE

主编 封野 程惠范

出版发行：中国人民公安大学出版社

地 址：北京市西城区木樨地南里

邮政编码：100038

印 刷：北京公大印刷厂

版 次：2001 年 8 月第 1 版

印 次：2001 年 8 月第 1 次印刷

印 张：10.5

开 本：850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数：264 千字

印 数：0001 ~ 3000 册

书 号：ISBN 7-81059-780-9/D·653

定 价：18.00 元 （公安机关 内部发行）

本社图书出现印装质量问题，由发行部负责调换

联系电话：(010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public. bta. net. cn

序 言

人类社会经历了农业文明和工业文明两个阶段，正在进入一种新的文明形态——知识文明。每一种文明形态都有与此相适应的经济形式：知识文明社会的典型经济形式是知识经济。与农业社会和工业社会不同，在知识经济时代，智慧和知识取代了自然资源、资本和劳动，而成为主要的生产要素，人力资源的素质和技能成为决定性的因素。21 世纪，知识经济逐步发展、壮大，并最终占据统治地位。知识经济时代的来临，将对教育事业的发展产生深远影响，同时也对教育事业提出了更高的要求。1999 年 1 月，国务院批转下发的《面向 21 世纪教育振兴行动计划》指出：“在即将到来的 21 世纪，以高新技术为核心的知识经济将占主导地位，国家的综合国力和国际竞争能力将越来越取决于教育发展、科学技术和知识创新的水平，教育将始终处于优先发展的战略地位。”正因为如此，许多国家的政府都把振兴教育作为面向新世纪的基本国策。

公安教育是整个教育事业的一个组成部分，公安教育同样面临着新的机遇和新的挑战。建设社会主义法治国家的战略目标要求我们提高公安队伍的法律素养和执法水平，有组织的智能化犯罪的大量出现迫使我们只能走“知识育警”、“科技强警”之路，同样，我们也只有通过知识更新和高新技术的应用，才能使公安管理水平和服务水平“更上一层楼”。而所有这些目标都必须通过发展现代化的公安教育事业才能实现。教材建设是公安教育基本建设的一项重要内容，是实现公安教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。1999 年 11 月 9 日，全国公安教育工作会议指

出：“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”。虽然前些年公安部组织编写出版了一大批质量较高的“部编教材”，但是，随着公安理论和实践的飞速发展，其中大部分在内容上已显陈旧，急需更新。“部编教材”运作模式的特点决定了它无法及时地填补这个空白。一些公安院校为解决一时之需，自编了不少教材，但仍留有许多空白点，并且，由于个别公安院校势单力薄，影响有限，对整个公安教育事业的发展推动作用不大。鉴于此，我们试图通过联合各地公安院校编写一系列教材，为公安院校的教材建设，乃至整个公安教育事业的发展尽绵薄之力。

将全国各地公安高等专科学校联合起来编写教材，可以最大限度地发挥各校人才资源的优势，及时把最好、最新的智力研究成果凝聚在教材中，并不失时机地用于教学实践，这样，既有利于促进各地公安高等专科学校之间的学术交流，加快公安院校教材的更新速度，也有利于扩大该套教材在公安教育领域中的影响力，有利于在公安教育领域确立教学用书的精品意识。本系列教材力图体现如下特点：

第一，紧密同公安工作的实际相结合，瞄准公安实战需要，解决公安工作中最迫切的实践问题，无论是公安专业教材，还是公共课教材，都要体现出这一特色；既适合于全日制的本、专科在校学生使用，也适合于各个层面公安业务培训。

第二，吸纳本学科和相关学科的最新研究成果，把最新的方法、最新的观念和最新的知识提供给人民共和国的卫士。

第三，不因循守旧，不畏惧权威，力争在学科体系的建构上有创新，有突破，以推动整个学科的发展和完善。

两年以前，我们就曾组织一些公安院校编写了“侦查理论与实战丛书”，应该说，这套书是对这种系列教材编写模式的初次尝试，它的成功给了我们组编“21世纪公安高等教育系列教材”的信心和动力。本系列教材首批包含了两个系列：公安管理系列

和基础课系列，于 2001 年下半年推出。“经济犯罪侦查系列教材”已在运作之中。今后，我们将根据公安实践和学科发展的实际需要，陆续推出其他系列的教材。

编写系列教材这项工程启动以来，得到各参编公安院校的大力支持与友好合作，在此一并感谢！虽然编著者已尽了最大努力，但仍然无法避免书中存在各种各样的不完善甚至错谬之处，恳请各位同行和广大读者批评、指正。更希望所有公安院校今后都能以各种方式参与公安院校的教材建设，为新世纪公安教育的现代化献计、献策。

“21 世纪公安高等教育系列教材”编委会

2001 年 7 月

编者的话

本书为公安院校开设公安秘书学课程而编写。它既是公安管理专业（专科）教材，也可以作为在职民警的培训教材，并适合公安机关秘书人员自学进修。

随着时代的发展，公安秘书工作日趋规范化、制度化、科学化。为适应公安秘书工作不断完善、规范的形势，推进“公安秘书学”课程建设，我们在编写过程中，坚持理论性与实用性密切结合的原则，把握公安秘书工作前沿动态和发展方向。既吸收了国内公安管理学、决策学和秘书学的许多精辟之论，又从体系结构、基本内容到理论阐述都进行了一些探索和创新。同时，突出公安秘书学课程实践强的特点，简明、具体、扼要地阐述了公安秘书部门各项主要工作的原则、方法、程序以及应注意的问题，揭示公安秘书工作的基本规律，反映公安秘书工作在社会主义市场经济条件下所取得的新经验、新发展和所面临的新课题、新要求，提高公安秘书人员的实际工作能力。本书参照了其他公安院校编写的同类教材，融合了众多专家、学者的有关研究成果，在此谨致谢意。

编写组的同志都承担着比较繁重的教学工作，加之时间紧促和我们学识水平有限，疏漏和谬误之处在所难免，恳请专家、学者、同行批评指正。

本书由封野、程惠范任主编，张雷、刘崇奎、谢友清为副主编。参加编写的有：江苏公安专科学校封野（第一章）；刘崇奎（第二章第一、二、三节）；余晓明（第二章第四节）；施辉（第三章第一节、第八章）；管建云（第三章第二、三、四、五节）；

谢友清 (第四章、第五章); 肖金军 (第七章); 傅冰钢 (第九章、第十章); 湖北公安高等专科学校王芳 (第六章); 辽宁公安司法管理干部学院李军 (第十一章)、张兴武 (第十二章); 山西警官高等专科学校田文茜 (第十三章); 辽宁警官高等专科学校张雷 (第十四章、第十五章)、程惠范 (第十六章)。

封野 程惠范

2000年7月21日

目 录

第一章 绪论

- 第一节 公安秘书学的理论背景..... 1
- 第二节 公安秘书学的实践基础..... 10
- 第三节 公安秘书学的研究概况..... 14

第二章 公安秘书工作的体制与机制

- 第一节 公安秘书工作机构..... 18
- 第二节 公安秘书工作原则..... 23
- 第三节 公安秘书工作方法..... 26
- 第四节 秘书机构的运行机制..... 29

第三章 公安秘书工作职能

- 第一节 公安秘书的角色定位..... 35
- 第二节 辅助决策职能..... 41
- 第三节 综合承办职能..... 43
- 第四节 调查研究职能..... 44
- 第五节 协调公关职能..... 47

第四章 公安秘书人员的素养和能力

- 第一节 公安秘书人员的政治素养..... 49
- 第二节 公安秘书人员的职业道德..... 54
- 第三节 公安秘书人员的心理素质..... 59
- 第四节 公安秘书人员的知识结构..... 64
- 第五节 公安秘书人员应具备的相应能力..... 67

第五章 辅助决策

- 第一节 辅助决策概述..... 75

第二节	公安辅助决策的作用和任务·····	80
第三节	公安辅助决策的原则·····	88
第六章	综合承办工作	
第一节	综合承办工作概述·····	94
第二节	综合承办的任务和范围·····	100
第三节	综合承办工作方式和程序·····	104
第七章	调查研究	
第一节	公安调查研究概述·····	115
第二节	公安调查研究的基本原则、任务和内容·····	121
第三节	公安调查研究的类型和方法·····	130
第八章	协调公关	
第一节	公安机关公共关系的内涵·····	143
第二节	公安秘书人员公共关系的基本内容·····	146
第三节	公安秘书工作与公共关系协调·····	153
第九章	公安信息资料管理	
第一节	公安信息管理·····	159
第二节	公安信息管理系统·····	168
第三节	公安资料管理·····	176
第十章	公安统计和办公自动化	
第一节	公安统计·····	186
第二节	办公自动化·····	197
第十一章	会务工作和会议管理	
第一节	会务工作和会议管理概述·····	208
第二节	会议管理·····	210
第三节	会务工作·····	213
第十二章	文书处理和档案管理	
第一节	文书处理概述·····	220
第二节	文书处理的程序·····	225

第三节	档案管理	232
第十三章	公安信访工作	
第一节	公安信访工作概述	242
第二节	公安信访工作的性质、作用、任务和职责	245
第三节	公安信访工作的原则	247
第四节	公安信访工作的一般程序和要求	250
第十四章	机关日常事务管理	
第一节	机关日常事务管理概述	258
第二节	接待工作	260
第三节	值班工作	265
第四节	印信管理	270
第十五章	保密工作	
第一节	保密工作的含义和特点	276
第二节	保密工作的方针和任务	278
第三节	保密工作的职责和范围	279
第十六章	公文写作	
第一节	公文的种类和行文关系	284
第二节	公安公文的特点	286
第三节	公安机关行政公文写作	287
第四节	公安机关法规性公文写作	302
第五节	公安机关事务文书写作	308

第一章 绪 论

“秘书”一词，在我国汉代已经出现，最早指宫中秘藏的书籍。《汉书·楚元王传》记载：“诏向领校中五经秘书。”“秘”是“秘”的异体字，“秘书”即宫中秘籍。汉恒帝时，朝廷置秘书监，执掌皇家图籍管理工作；曹操为魏王时，又在魏国置秘书令，掌管政务机要文书。“秘书监”和“秘书令”都是当时官职的名称，“秘书”二字从此跟工作和职务发生了联系。晋代在朝廷设置秘书寺，南朝梁代改为秘书省，以后历代沿用，至明代并入翰林院。这些“秘书寺”、“秘书省”是国家行政官署，也就是中央的秘书工作机构。现代“秘书”的含义与古代已经有很大区别，到目前为止，对现代意义上的“秘书”概念仍然有多种不同的阐释，比较通行的观点是把秘书作为一种职务角色看待，认为秘书是协助领导处理政务和管理机关日常事务的人员。秘书人员所从事的工作称为秘书工作，专门承担秘书工作的部门称为秘书工作部门，简称秘书部门。

第一节 公安秘书学的理论背景

我国秘书的历史源远流长，但直到20世纪80年代，秘书学在我国才开始成为一门独立的学科。近20年来，我国学界在秘书学的学科建设中，着重对秘书学的研究对象、秘书学的性质、秘书部门工作职能、秘书工作特点、秘书学与其他学科的关系等一系列基本问题进行了广泛而有成效的探讨，其中一些问题已经得到解决，还有一些问题存在不同的观点和意见，需要通过更进

一步的探讨逐步取得共识。在这些问题被深入讨论和逐个解决的过程中，秘书学的理论体系正在逐渐形成。

公安秘书学是秘书学的分支学科，是秘书学基本原理与公安机关秘书工作实践相结合的一种应用型理论形态。公安秘书学以秘书学基本原理作为主要的理论支撑，把公安机关的秘书活动实践作为特定的研究内容，探究公安机关秘书工作规律，建立正确的工作理论，用以指导公安机关秘书工作的科学化、规范化和程序化，提高公安机关工作效能。秘书学的建立和逐步发展，为公安秘书学构筑了坚实而广阔的理论平台，也为公安秘书学的体系构造提供了直观的参照。

一 秘书学的研究对象、目的和性质

（一）秘书学的研究对象和目的

秘书学是研究秘书工作规律及其应用的学科。秘书学以秘书、秘书工作和秘书机构作为研究对象，以秘书工作的产生、发展、特点、任务、原则和方法为主要内容，揭示秘书工作规律，建立科学的秘书工作理论，用以指导工作实践，达到提高工作效率之目的。

（二）秘书学的性质

由秘书学的研究对象和目的所决定，秘书学的性质具有以下显著特点：

1. 秘书学是一门应用性学科

秘书学把实际应用作为理论研究的目的，在学科建设和发展中坚持适应工作需要、解决实际问题的基本方向，其理论既来源于秘书工作实践，又用于指导实践。与纯理论的学科相比较，秘书学虽然也要求揭示规律，建立理论，但是，它的出发点和归宿都落实在直接为实际工作服务这个根本点上。

2. 秘书学是一门综合性学科

秘书工作的范围十分广泛，因此，关于秘书工作的理论要涉

及多门学科的理论 and 知识。如文书写作工作需要“文书学”知识和写作技能，文书归档和管理工作需要“档案学”知识，协调工作需要“公共关系学”知识，辅助决策工作需要“管理学”和“社会调查”知识等。秘书学内容丰富，并与不少学科之间存在着部分叠合与交叉现象。但是，秘书学又不等同于其他任何一门学科，其他学科的理论知识在秘书学中不可能是系统的和完整的反映，而只能是片断的和支离的反映，秘书学则根据自身研究的特定对象、内容和目的，把这些片断的和支离的理论知识加以整合，成为一门综合性的学科。

3. 秘书学是一门动态性学科

秘书学以秘书、秘书工作和秘书机构作为研究对象，这些对象仅仅为秘书学提供了研究的独特领域。就秘书学理论层面而言，它广泛地借鉴了与其关系密切的其他学科的理论作为自己的理论支撑，那么必然会受到这些学科变化和发展的影响。换言之，任何一门与秘书学有比较密切关系的学科在理论研究或实际应用方面取得重要进步，都会对秘书学的某些观点或理论产生更新或置换作用，或在某种程度上改变秘书学的理论构成，或从根本上改变秘书学的理论框架。以信息资料工作为例，当今计算机技术和网络迅猛发展，信息资料收集、筛选和管理方式已经发生了革命性变化，秘书学既然是以提高工作效能为目的的应用学科，那么，它必然重视并汲取计算机和网络方面科技发展的新成果，而且在自身的学科建设中把这些新成果及时地反映出来，成为学科发展的新前沿。秘书学对于其他学科研究成果的巨大吸收力和兼容性，使它获得了更多的发展机会和更大的发展空间。

二 秘书工作的作用和特点

(一) 秘书工作的作用

对秘书工作作用和特点的研究是秘书学的重要课题。概而言之，秘书工作的作用可以归纳为枢纽作用、协调作用、信息处理

作用、参谋助手作用和拾遗补缺作用五个方面。

1. 枢纽作用

秘书部门处在党政机关的咽喉位置，上级机关的各种指令、文件和本单位领导层的决策、意图，要通过秘书部门传达下去；职能部门和基层单位在实际工作中遇到重要问题需要向领导请示，或需要领导研究解决，也要通过秘书部门把情况传递上来。秘书部门不但要全盘了解本单位、本系统内部情况，还要准确把握外部的情况和动态，与各有关方面保持密切联系。上传下达、沟通左右、联络内外，是秘书部门的重要工作，也是其枢纽作用的体现。如果秘书部门渠道不畅，运转不灵，就会降低秘书部门的工作效率，而且可能导致整个机关工作程序紊乱，甚至更严重的后果。

2. 协调作用

党政机关在实现工作总体目标过程中，需要各部门齐心协力，步调一致，朝着共同方向有序运行。可是，在实际工作中，由于每个职能部门各有分工，工作的具体对象、内容和重点不同，难免存在不协调的地方。在机关领导层中，分管不同方面工作的领导者对整体工作的关注点也不会完全相同，有时相互通气不够或不通气，会造成意见分歧。另外，有些工作需要与其他单位或部门共同完成，在联办中各单位或部门的工作角色有主次之分，责任有轻重之别，因而对工作效果的预期和付出的努力也有所差异。秘书部门作为机关综合办事机构，要理顺局部利益与整体利益、具体目标与总体目标之间的关系，在上下、左右、内外之间起到协调作用，整合各方面的利益和要求，强化共识，排解矛盾，形成合力，以保证预定目标的实现。秘书部门在工作中，要注意领导成员之间的协调，及时、主动地向领导集体反映全面情况，增加相互沟通，促进领导集体达成一致的工作意见；要与本单位政工、行政和业务部门保持密切联系，加强信息交流，工

作问题及时商量，争取理解和支持；要经常主动与有工作关系的单位和部门联系，建立良好的信任，搞好协作关系。

3. 信息处理作用

信息在当代社会活动中显示出越来越重要的作用，在党政机关的行政活动中，每个职能部门和工作人员都是根据领导机关和决策者发出的信息开展工作。而领导决策又必须以全面、准确、及时的信息作为依据，如果信息不足则可能使领导在一些重大问题的决策上进退无据而陷于被动；如果信息错误则可能导致决策的失误。秘书部门担负着为领导决策提供信息的任务，收集和加工信息是秘书部门的一项重要工作。收集信息有许多具体渠道，但信息来源不外乎三个主要方面：

- (1) 上级的指示和精神；
- (2) 基层实际工作的情况和动态；
- (3) 协作单位和有关部门的反映。

秘书部门不仅要收集大量信息，还要对信息进行筛选，完成从原始信息到有效信息的加工处理，为领导决策提供有力依据。

4. 参谋助手作用

在领导进行重大决策的过程中，秘书部门扮演着参谋和助手的重要角色。在决策酝酿阶段，秘书部门要深入实际开展调查研究，了解真实情况，收集可靠材料，发现问题并分析原因，把调查研究得来的情况及时汇报，供领导参考。在决策论证阶段，要把上级的要求、下级的建议和有关方面的意见进行综合整理，对决策付诸实施后的效果和可能出现的问题作出必要的预测，供领导酌定。在决策实施阶段，要及时了解执行情况和各种反映，把有价值的信息向领导反馈，为决策的贯彻落实或及时调整做好基础工作。在日常工作中，秘书部门应该积极地为领导想办法、提建议，出谋划策。需要注意的是，秘书部门虽然参与政务，但不参与决策和领导。在决策活动中，秘书只是为领导决策做好辅助

性的服务工作。

5. 拾遗补缺作用

一般来讲，除了根据明确的职责划分应该由各部门完成的工作外，其余的事务性工作都可能要由秘书部门承当。这些通常是其他部门管不了、不便管、不想管的琐事、杂事、麻烦事，或者是领导临时交办的急事、要事，种类之繁杂、名目之众多不可胜举。有人说秘书部门是“不管部”，别人不管的事都归它管，还说秘书工作是“万金油”，秘书人员是“消防队员”，这正是对其哪里需要哪里用的拾遗补缺作用的形象概括。

（二）秘书工作的特点

在当代社会里，秘书工作遍布各行各业，已经成为一种与现代文明相适应的社会职业。不同行业的秘书工作有不同的内容和要求，即使在同一行业中，由于各单位具体情况不同，秘书工作也存在差异。秘书学不排斥不同行业 and 不同单位秘书工作的差异性，但更关注各行各业秘书工作存在的共同特点。有关研究表明，辅助性、服务性、政策性是各行各业秘书工作共同的基本特点。

1. 辅助性

秘书部门是紧密贴靠在领导周围的工作部门，在绝大多数情况下，有领导活动的地方就有秘书的工作。在实际工作中，秘书可以为领导决策提供有关信息和政策依据，可以对需要解决的问题提出解决方案，或者对拟议的方案提出意见或建议，但秘书不能代替领导行使决策权；秘书可以代领导撰写指示、批复、决定、请示、报告以及工作计划、工作总结等各种公文和事务性文书，但必须经过领导审定后才能上报或下发；秘书可以按照领导的指示和要求到职能部门和下属单位了解情况，收集反映，检查和督促工作，但不能超越权限，擅自作出各种表态、指示和决定。总之，秘书工作必须严格按照领导的要求进行，贯彻执行领