

人口和计划生育

人口和计划生育 实用文书写作指南

邹国荣◎编著

实用文书写作指南



中国人口出版社

人口和计划生育 实用文书写作指南

邹国荣◎编著

中国人口出版社

邹国荣 著



中国人口出版社
北京市西城区广安门内大街80号
100024
电话：(010) 83219390
传真：(010) 83219401
电子邮箱：china@163.net
邮政编码：100024
ISBN 958-7-80305-711-0
2008年3月第1版
2008年3月第1次印刷
320千字
11.375
880×1230 1/32
开本
印张
字数
版次
印次
书号
定价
22.00元

中国人口出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人口和计划生育实用文书写作指南/邹国荣编著. —北京: 中国人口出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 80202 - 717 - 6

I. 人… II. 邹… III. ①人口—工作—应用文—写作—指南
②计划生育—工作—应用文—写作—指南 IV. H152.3-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 026426 号

人口和计划生育实用文书写作指南

邹国荣 编著

出版发行	中国人口出版社
印 刷	江西新华印刷厂
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	11.375
字 数	280 千字
版 次	2008 年 3 月第 1 版
印 次	2008 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80202 - 717 - 6/C · 346
定 价	25.00 元

社 长	陶庆军
电子信箱	chinapphouse@163.net
电 话	(010) 83519390
传 真	(010) 83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

目 录

第一章 行政机关公文的一般知识	(1)
第一节 公文的作用	(1)
第二节 公文的特点	(3)
第三节 公文的格式	(5)
第二章 人口和计划生育法定公文的写作	(12)
第一节 命令(令)	(12)
第二节 意见	(13)
第三节 决定	(17)
第四节 议案	(30)
第五节 批复	(35)
第六节 报告	(37)
第七节 请示	(55)
第八节 公告	(57)
第九节 通告	(59)
第十节 通知	(60)
第十一节 通报	(70)
第十二节 函	(78)
第十三节 会议纪要	(89)

第二节	条例	(219)
第三节	办法	(242)
第四节	规定	(248)
第五节	实施细则	(251)
第六节	制度	(266)
第七节	守则	(268)
第八节	职责	(269)
第九节	方案	(271)
第六章	人口和计划生育协约文书的写作	(275)
第一节	人口和计划生育工作责任书	(275)
第二节	人口和计划生育协议书	(277)
第三节	人口和计划生育工作任务通知书	(278)
第七章	人口和计划生育信访文书的写作	(280)
第一节	人口和计划生育信访摘报	(280)
第二节	人口和计划生育信息摘报	(281)
第三节	人口和计划生育信访复信	(282)
第四节	人口和计划生育信访转办公函	(284)
第五节	人口和计划生育信访转办单	(285)
第六节	人口和计划生育信访结案报告	(286)
第七节	人口和计划生育信访分析	(287)
第八节	人口和计划生育信访转处介绍信	(287)
第九节	人口和计划生育信访调查笔录	(288)
第八章	人口和计划生育其他常用应用文的写作	(290)
第一节	倡议书	(290)

《《人口和计划生育实用文书写作指南》.....

第二节 公开信 (293)

第三节 贺 信 (298)

附录一 人口和计划生育行政执法参考文书 (300)

附录二 国家人口和计划生育委员会信访
文书式样(试行) (337)

附录三 人口和计划生育统计报表 (347)

第一章 行政机关公文的一般知识

行政机关的公文（包括电报，下同），是行政机关在行政管理过程中所形成的具有法定效力和规范体式的公务文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。包括传达贯彻党和国家的方针、政策，发布行政法规和规章，施行行政措施，请示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验等。国务院2000年8月24日发布的《国家行政机关公文处理办法》（国发〔2000〕23号）中明确规定了行政机关公文种类共13类。人口和计划生育公文属于行政机关公文。因此，有必要对行政机关公文的一般知识有一个基本的了解。

第一节 公文的作用

公文的作用，就在于它是党和国家依法进行具体领导与管理政务，机关之间相互进行联系和机关处理工作的一种工具。

公文的具体作用有以下五个方面：

一、书面领导与指导作用

公文是上级对下级工作进行领导与指导的一种工具。国家机关、企业事业单位、社会团体，必须依靠发出公文，对下级机关和下级业务部门的工作进行领导和指导。例如公文中的命令（令）、决定、批复等，就是具有指挥作用的文种。

二、法律和法规作用

公文是法律规范的体现形式。自从有了成文法以后，国家制定的各种法律条文，都是通过公文的形式来制定和发布的；有关部门制定的各种条例、规定，也都是通过决定、布告、通告一类公文文种加以宣传贯彻的。

三、宣传和教育作用

公文是教育所属干部和广大人民群众的一种方式。公文有上行、下行、平行之分，无论哪一种公文，其内容离不开传达决策、通报情况、明确任务、提出要求。公文的传播，实际上就是宣传领导意图，介绍各方情况，解释工作意义，了解各方要求。这些内容，尤其是有关党和国家方针、政策的内容，无疑可以产生宣传和教育的作用。

四、公务联系作用

公文是机关之间协商与联系工作的手段。公文的流通，使上情可以下达，下情可以上传，相关部门可以信息相通。这样，可以使大至国家，小至基层单位，知上知下、知己知彼。这就是桥梁和纽带作用。

五、依据和凭证作用

公文是公务活动的文字记录。公文，是下级执行上级决定的凭证；公文，又是上级答复下级的依据。即使是平级机关来往的公文，也同样是交流情况、商洽工作、协调意见、处理问题的依据和凭证。公文处理完毕，经过整理、立卷、归入档案，就成为有价值的历史资料，可供查考之用。

第二节 公文的特点

我国现行的公文，是在长期的实践中产生和发展起来的，是在对旧公文的不断完善中逐渐成型的。公文是一种独立的文体，不同于文学作品和理论文章，不同于报刊、图书资料中的其他书面文字材料，也不同于其他管理文体。具体说，公文有如下特点：

一、鲜明的政策性

鲜明的政策性是公文最本质的特征。公文的任务是依照有关法律公布行政法规和规章，宣布施行重大强制性行政措施等。党和政府每个历史时期所制定的方针政策，都要通过公文的渠道发布下去，以便广大干部和群众掌握。如《中共中央 国务院关于全面加强人口和计划生育工作统筹解决人口问题的决定》（中发〔2006〕22号），提出了稳定低生育水平，统筹解决人口问题，促进人的全面发展的具体要求，阐述了党和政府关于统筹解决人口问题的具体政策。可见，公文担负着其他任何文体都不能担负而且不允许担负的特殊使命。

二、法定的权威性

国家行政机关发布的公文，代表着党和国家赋予的法定职权，也表达了发文机关的意图。因此，公文具有法定的权威性。也就是说，它有指挥权和领导权。这种法定的权威性，表现在两个方面。一方面，要以法定的服从为前提。受文机关及有关人员必须按照所收公文的要求处理工作，或者根据其内容予以执行。如无故不按照其要求处理或不根据内容予以执行，就意味着失职甚至渎职；另一方面，这种法定的权威，还要靠国家的强制力量

保证其实施。如果没有国家的强制力量，任何权威都不可能发生效力。如果没有政权，什么权力机关的权威都等于零。凡国家颁发的法律法令，要做到违者必究，绝不手软；党的规定、指示绝不容许违反，违反就要给予批评或纪律处分。因此，在制定公文的时候，必须以科学性为前提。科学性的本质就是实事求是，只有建立在实事求是基础上的权威性，才是坚定的、不可动摇的。

三、作者的责任性

公文的制作者必须是法定的机关及其领导人，而不像文学作品和其他文章那样谁都可以写，谁都可以发表。所谓法定作者，指的是：

1. 国家机关。国家机关分国家各级权力机关、行政机关、审判机关、检察机关以及警察、军队等机关。这些国家机关，都是根据《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）和《中华人民共和国组织法》（以下简称《组织法》）设立的。《宪法》和《组织法》规定了这些国家机关及其制定和发布公文的权限。全国人民代表大会是最高权力机关，有权制定修改《宪法》和法律，全国人大常委会有权制定法规，发布决议和命令等；地方各级人民代表大会有权制定和颁布地方性法规等；地方各级人民政府有权发布决定和命令等。

2. 企事业单位、人民团体。企事业单位、人民团体是根据法律法令和行政法规的有关规定正式批准而建立的。因此，他们可以行使其法定职权，制作和发布有关公文。

3. 国家领导人和机关首长。国家领导人和行政机关首长可以以个人名义发布公文，这是他们按法定程序行使职权的表现，不能理解为是私人制作和发布公文。

四、格式的特性

为了使公文规范化、科学化、制度化,提高公文处理工作的效率和质量,加强管理,国务院2000年8月24日发布的《国家行政机关公文处理办法》,规定了公文格式。它是通过长期实践并且汲取了历史上和现实中的正反两方面经验而总结出来的基本形式。任何机关、团体、企业和事业单位都不能违反国家统一规定的公文格式,而别出心裁地另搞一套。

第三节 公文的格式

国务院2000年8月24日发布的《国家行政机关公文处理办法》规定:公文一般由秘密等级和保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等部分组成。

公文之所以规定一定的格式,可以避免纰漏和出现差错,有利于提高工作效率,也为以后的立卷、归档提供了方便。

一、文件版头部分

1. 密级。涉及国家秘密的公文应当标明密级和保密期限,其中,“绝密”、“机密”级公文还应当标明份数、序号。

划分机密等级要适中。宽了,会失密;严了,会妨碍工作的开展。

机密等级的书写位置,在文件名称的左上方,其方法多采用方括号,如〔绝密〕、〔机密〕、〔秘密〕。

2. 紧急程度。紧急公文应当根据紧急程度分别标明“特急”、“急件”。其中电报应当分别标明“特提”、“特急”、“加

急”、“平急”。

3. 发文机关标识。包括发文机关名称和文种，如“国家人口和计划生育委员会文件”、“国家人口和计划生育委员会办公厅文件”等，文头一般套红色，因而有人称为“红头文件”。文件名称要用大号字，庄重、醒目。

发文机关标识应当使用发文机关全称或者规范化简称；联合行文，主办机关排列在前。

4. 发文字号。一般由机关代字、字号、顺序号组成，位于文件名称正下方。例如“国人口发〔2003〕12号”为国家人口和计划生育委员会2003年第12号文件的发文字号。发文字号由发文机关的文书部门统一办理，用于发文和收文登记，为分类、统计、检索创造方便条件，也为以后的立卷、存档提供了方便条件。

其中机关代字应简洁、科学、明确，绝对不能产生歧义，一经确定机关代字，便固定使用，不能随意改动。

5. 签发人。上行文应当注明签发人、会签人姓名。其中，“请示”应当在附注处注明联系人的姓名和电话。

6. 间隔横线。间隔横线的作用是将文件版头部门与行文部分间隔开来，位置在发文字号之下。公文的间隔横线，通常为一条红色横线。

二、行文部分

1. 标题。公文标题，应当准确简要地概括公文的主要内容并标明公文种类，一般应当标明发文机关。公文标题中除法规、规章名称加书名号外，一般不用标点符号。

标题的作用：一是用一句话或两句话，概括说明正文的内容，使人阅读方便；二是给公文确定名称，便于收发机关登记管理，便于人们日后查找询问。

标题应合乎以下要求：

(1) 准确达意。标题首先应当正确地表达正文内容，才不致给人造成错误的印象，才能达到标题的目的。

(2) 简明扼要，鲜明生动。就是要用最短（一般几个、十几个字，不宜超过二三十字）、准确、生动的文字，鲜明突出地表达文意。

(3) 标题一般具有三个要素。这三个要素是：发文单位、事由、文种。如《国家人口计生委关于进一步做好全国流动人口计划生育信息交换工作的通知》，“国家人口计生委”是作者，“通知”是文种，“进一步做好全国流动人口计划生育信息交换工作”是事由。

标题的事由，一般由介词“关于”和表达主要内容的词组组成介词结构，作为公文种类的定语，这样就明确、突出了。

2. 主送机关。主送机关指公文的主要受理机关，应当使用全称或者规范化简称。

主送机关的名称，应顶格书写在标题之下、正文之上的左侧，回行时要与第一个字并齐，同类机关之间用顿号，不同类单位之间用逗号，末尾用冒号。

主送机关是行文的对象，也就是要求主办和答复该文件的承办单位。准确地确定主送机关是公文发出后能否得到及时处理的一个关键问题。

上级给下级发的文件，属下行文。下行文的主送机关一般有两种：一种是普发性文件，如“通知、通报”等诸如此类要求下级各单位共同办理的文件。这样的主送机关，一般比较多，有的甚至排列为两至三行；另一种是专发性文件，主送机关多为一个，常用的是对请示的批复，在一般情况下，根据主管业务的分工，只有一个主送机关，这样可以避免造成因责任不明而延误问题的及时处理。

3. 正文。正文是反映文件具体内容部分，为公文的核心，后面将分文种专门叙述，这里从略。

4. 附件。公文如有附件，应当在正文之后、成文时间之前，注明附件的顺序和名称，间隔正文一行，“附件”二字要顶格书写。

附件是附属于正文的文件材料，它是文件的重要组成部分。

附件不是每份文件都有。根据实际需要，一般作为正文的补充说明或参考资料。如随文转发、报送的文件，随文颁发的制度、办法、规章。

有时正文只起批准、发布或按语的作用，而形式上的附件实际上是主要的正式文件。如以命令发布的法规文件，这个法规文件就作为命令的附件。这个“令”是只起批准、发布和按语的作用，而这个法规文件形式上是附件，实际上是主要文件。

5. 附注。公文如有需要说明的其他事项，应有附注。附注，应当加括号标注。附注不是每份文件都有。只是根据实际需要，说明正文提及的事件、文件中附带的图表、统计数字等文字材料。

6. 落款。落款指发文者。可以是文件的制发机关、发文机关，也可以是领导人和机关首长。

落款的位置在同正文末行或附件标注相隔一行的右下方。如因文件正文恰满一页，文件的落款、年、月、日和印章有可能在另一页空的纸上，此时要注明“此页无正文”。抄写、打印、排版都应该有整体规划，不要只管开头，不管结尾，要留意行距，或放宽，或紧缩，以使在落款面恰好有正文。

发文机关一般要用全称，或者用简称，如“江西省人口和计划生育委员会”简称“江西省人口计生委”。简称绝不可胡编乱造。

落款分机关落款和个人落款。

机关落款，有一个机关单独发文和若干机关联合发文两种。

在实际工作中，因事关多方面、多部门，有时需要两个或两

个以上的机关联合行文。联合行文一般是同级部门。例如，江西省人口计生委和省财政厅联名等。

以领导或机关首长的名义发文，这种落款也称签署。

以领导人的名义签署的一定要冠以职务，人名一定要有有名有姓，缺一不可。

7. 时间。文件必须注明日期。2000年8月24日国务院发布的《国家行政机关公文处理办法》明确规定：“成文日期以负责人签发的日期为准，联合行文以最后签发机关负责人的签发日期为准。电报以发出日期为准。”从这里不难看出，各类不同的公文，其“成文之日”是有区别的，不能一概而论。在实际运用中，应严格按照规定办理，否则将给文件的执行造成混乱。

年、月、日与落款之间空一行，以便盖印。发文日期必须完备，写明年、月、日的全称，省去年号或年号不规范都是不行的。如写成“6月8日”或者“07年6月8日”都是不合适的。正确的写法是“2007年6月8日”。

8. 印章。盖章的位置，应在发文机关的名称上，若发文机关省去，代之以印章，应盖在文件末尾年、月、日的位置上。盖章应该端正、清晰，不能歪斜、模糊。落款和日期在长度上应该长于印章的直径，印章与文字相交，应在水平直径偏下，加于行文时间上，应该是压年盖月，但不要全部覆盖。

盖印是证实文件效力的一种标志。如果没有盖印，收文方面不予承认，这种文件就不能产生效力，就没有发文机关的权威。

9. 主题词。主题词是近几年适应科学管理工作需要出现的新的公文结构中的一个组成部分，它选用一个或几个最能确切地表达公文主题概念的名词或名词性词组，并按照它们之间的必然联系有序地标注在公文的末尾。它的出现，既便于有条件使用计算机的办公部门按类检索，同时也有助于收文单位或个人在阅读公文时，正确把握和领会该公文的主要精神实质，还有助于收文

单位按类办理公文，提高办文效率。主题词一般置于公文末页的下半部，即发文机关署名的左下方或抄送机关的左上侧。主题词顶格书写，在可能情况下，字体型号应略与正文有所区别，后用冒号。主题词词目之间不用标点，但需有一定间距。主题词是从公文的中心内容中概括出来的规范化的词语。所以在确定和选用主题词时，就应该下工夫准确把握该公文所要说明的问题、阐述的事理，并在此基础上选用确切表达主题概念的名词或名词性词组。公文的主题词与公文标题既有联系，又有区别。主题词是用规范化的词揭示公文主题内容，而标题是用事由来表述公文主要内容。因此，公文主题词不能混同于标题，而应从公文所反映的主要内容中来抽取。主题词的排列按主题词索引类目编排。一般情况下，第一个主题词应是大的类目，以下依次为子目、公文文种名称。标注主题词应规范，不能想当然地标注，否则会给计算机检索带来一定的麻烦。

三、文尾部分

1. 发行范围。有些公文要限定发文范围和阅读对象，其根据在机密程度和工作需要。标明的方法，一般有两种：一是在正文的首和尾规定，如“此件在江西省人口计生委主任中讨论……在×月×日前将意见报国家人口计生委”；二是文尾注明，在发文时间之下，抄报、抄送单位之上起行处，在括号内标注，如（此件发至县人口计生委），有的文件还同时注明“可登党刊”。一般的行政性、事务性、业务性、非机密性公文，下级机关对上级机关行文，则无须规定发送范围与阅读对象。

2. 抄送机关。抄送机关指同该件公文有关的机关，即协助承办或需要了解公文内容的机关。

抄送机关不要过多，过多了只能增加领导方面和文书处理工作部门的负担，会造成人力和物力的浪费。因为抄送机关一般不