

Renda Jiguan
Gongwen Xiezu Gaiyao

人大机关 公文写作概要

李有全 编著



四川大学出版社

Renda Jiguan
Gongwen Xiezu Gaiyao

人大机关 公文写作概要

李有全 编著



四川大学出版社

责任编辑:王 玮
责任校对:朱兰双
封面设计:米茄设计工作室
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

人大机关公文写作概要 / 李有全编著. —成都: 四川大学出版社, 2008. 12

ISBN 978-7-5614-4210-4

I. 人… II. 李… III. 全国人民代表大会—公文—写作
IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 195478 号

书名 人大机关公文写作概要

编 著	李有全
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-4210-4
印 刷	四川省绵阳市远大包装彩印厂
成品尺寸	148 mm×210 mm
印 张	13.625
字 数	348 千字
版 次	2008 年 12 月第 1 版
印 次	2008 年 12 月第 1 次印刷
印 数	0 001~3 000 册
定 价	28.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电 话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

版权所有◆侵权必究

蒋金 主编《机关公文处理人》出版首本一县华新, 南华政

小卷卷前

县, 市, 台, 天, 增, 大, 人, 团, 全, 从, 基, 将, 登, 取, 丁, 制, 制, 多, 附, 函, 呈, 函, 件, 件

查, 和, 更, 再, 看, 人, 和, 外, 升, 秀, 升, 具, 顾, 留, 年, 全, 有, 好, 关, 理, 人, 人

的, 面, 衣, 一, 多, 文, 公, 理, 机, 关, 公, 文, 处, 理, 办, 法, 中, 国, 人, 民, 大, 学, 出, 版, 社, 出, 版

人, 大, 人, 和, 南, 华, 政, 县, 果, 始, 究, 揭, 露, 量, 即, 志, 同, 者, 否, 得, 书, 黄, 升, 2, 0, 1, 2, 年, 南, 华, 政

1, 0, 0, 0, 强, 示, 其, 一, 批, 书, 有, 文, 人, 大, 人, 生, 活, 书, 局, 工, 业, 出, 版, 社, 出, 版, 志, 同, 者, 否, 得, 书

想, 原, 因, 是, 其, 中, 有, 文, 人, 大, 人, 生, 活, 书, 局, 工, 业, 出, 版, 社, 出, 版, 志, 同, 者, 否, 得, 书

前 言

公文写作是人大机关一项经常性的重要工作。各级人大机关历来重视公文写作和处理,把公文作为开展工作的重要工具。1998年2月,全国人大常委会办公厅颁发了《人大机关公文处理办法(试行)》,试行两年后,又颁发了《人大机关公文处理办法》,使人大机关公文写作和处理的规范化有了长足的发展。

随着民主政治建设的加快,人民代表大会制度的完善,电子政务的扩大,对人大机关公文写作和处理提出了更高的要求。《人大机关公文处理办法》已实施10年了,有什么宝贵经验,遇到了哪些新情况,怎样加以完善,进一步提升人大机关公文写作质量和处理水平,是摆在人大机关面前的一项重要而紧迫的任务。《人大机关公文写作概要》正是适应这种需要、积极探索的一个成果。

该书编写以中文写作基础理论为理论根据,以《人大机关公文处理办法》的要求为依据,参考《国家行政机关公文格式》的规定,以优秀人大公文为范本;以从写作基础、写作规范,到具体文种写作的逻辑顺序展开全书,力求融写作理论与具体文种写作于一体,紧扣人大机关公文的特点来解读、阐述写作基础知识。具体文种的讲解,采用理论阐述与范文举例相结合的办法,增强直观性,便于读者理解和掌握。

■ 人大机关公文写作概要 ■

客观地讲,该书是一本少有的对《人大机关公文处理办法》解读、诠释的参考书。

该书所举的例文,保持了原貌,涉及从全国人大机关到省、市、县人大机关的许多单位,颇具代表性,仅供从写作角度研究。

在编写该书过程中,编者参阅了大量基础写作和公文写作方面的书籍,吸取了赵林茂、叶黔达等同志的最新研究成果。绵阳市人大机关的同志对本书的编写工作给予了大力支持。在此一并表示感谢!

囿于编者的水平,虽尽了很大努力,书中定有许多不足和疏漏,恳请读者不吝赐教,以共同推动人大机关公文写作和处理规范化再上新台阶。

编 者

(53)		要 點 升 官 文 公 關 大 人	三
(17)		要 點 升 官 文 公 關 大 人	章 大 升
(17)		要 點 升 官 文 公 關 大 人	一
(27)		要 點 升 官 文 公 關 大 人	二
(27)		要 點 升 官 文 公 關 大 人	三
(47)		要 點 升 官 文 公 關 大 人	一
(27)		要 點 升 官 文 公 關 大 人	二
首 篇			
(28)	第一章 人大公文概况		(3)
(90)	一、人大公文的含义		(3)
(92)	二、人大公文的特点		(7)
(94)	三、人大公文的作用		(11)
基础篇			
(92)	第二章 人大公文的主题		(15)
(97)	一、人大公文主题的要求		(16)
(101)	二、人大公文主题的确立		(18)
(102)	三、人大公文主题的体现		(20)
(102)	第三章 人大公文的材料		(23)
(103)	一、人大公文材料的占有		(23)
(107)	二、人大公文材料的选择		(25)
(111)	三、人大公文材料的使用		(29)
(114)	第四章 人大公文的结构		(32)
(114)	一、人大公文结构的基本要求		(33)
(118)	二、人大公文结构的基本形式		(35)
(121)	第五章 人大公文的语言		(47)
(121)	一、人大公文语言的基本要求		(48)
(128)	二、人大公文语言的表达方式		(57)

三、人大公文语言的主要特点	(62)
---------------------	------

规范篇

第六章 人大公文的种类	(71)
-------------------	------

一、标明文种的作用	(71)
-----------------	------

二、人大公文的种类	(72)
-----------------	------

三、选择文种的依据	(73)
-----------------	------

第七章 人大公文的格式	(74)
-------------------	------

一、文头部分	(75)
--------------	------

二、主体部分	(82)
--------------	------

三、文尾部分	(86)
--------------	------

四、公文用纸	(90)
--------------	------

五、公文排版、印刷、装订	(92)
--------------------	------

第八章 人大公文的处理	(94)
-------------------	------

一、人大公文处理的原则	(94)
-------------------	------

二、人大公文行文关系	(95)
------------------	------

三、人大公文处理的程序	(97)
-------------------	------

写作篇

第九章 公告	(105)
--------------	-------

一、公告的含义	(105)
---------------	-------

二、公告的写法	(105)
---------------	-------

三、公告的种类	(107)
---------------	-------

第十章 决议	(114)
--------------	-------

一、决议的含义	(114)
---------------	-------

二、决议的写法	(114)
---------------	-------

三、决议的种类	(118)
---------------	-------

第十一章 决定	(128)
---------------	-------

一、决定的含义	(128)
---------------	-------

二、决定的写法	(128)
---------------	-------

(358)	三、决定的种类	(131)
(85)	第十二章 地方性法规	(144)
(358)	一、地方性法规的含义	(144)
(033)	二、地方性法规的写法	(145)
(337)	三、地方性法规的种类	(149)
(78)	第十三章 议案	(190)
(337)	一、议案的含义	(190)
(833)	二、议案的写法	(191)
(344)	三、议案的种类	(200)
(44)	第十四章 建议、批评和意见	(207)
(342)	一、建议、批评和意见的含义	(207)
(346)	二、建议、批评和意见的写法	(208)
(350)	第十五章 请示	(216)
(350)	一、请示的含义	(216)
(350)	二、请示的写法	(217)
(353)	三、请示的种类	(218)
	第十六章 批复	(222)
(383)	一、批复的含义	(222)
(385)	二、批复的写法	(223)
(387)	三、批复的种类	(225)
(89)	第十七章 报告	(227)
(390)	一、报告的含义	(227)
(390)	二、报告的写法	(228)
(395)	三、报告的种类	(230)
(8)	第十八章 通知	(303)
(399)	一、通知的含义	(303)
(404)	二、通知的写法	(304)
(404)	三、通知的种类	(305)

■ 人大机关公文写作概要 ■

第十九章 通报	(328)
一、通报的含义	(328)
二、通报的写法	(328)
三、通报的种类	(330)
第二十章 函	(337)
一、函的含义	(337)
二、函的写法	(337)
三、函的种类	(338)
第二十一章 意见	(344)
一、意见的含义	(344)
二、意见的写法	(345)
三、意见的种类	(346)
第二十二章 会议纪要	(370)
一、会议纪要的含义	(370)
二、会议纪要的写法	(370)
三、会议纪要的种类	(373)
辨析篇	
第二十三章 文头部分常见病例	(385)
一、发文机关标识不规范	(385)
二、发文字号不规范	(387)
三、签发人标注不规范	(389)
第二十四章 主体部分常见病例	(390)
一、标题的书写不规范	(390)
二、文种的使用不规范	(392)
三、主送机关的写作不规范	(398)
四、正文的写作不规范	(399)
第二十五章 文尾部分常见病例	(404)
一、版记制作不规范	(404)

二、主题词使用不规范	(404)
三、抄送机关书写不规范	(405)
四、版记标注不规范	(406)
第二十六章 公文的审核把关	(407)
一、把好政策关	(407)
二、把好程序关	(408)
三、把好格式关	(409)
四、把好文字关	(410)
探讨篇	
第二十七章 制定实施细则	(413)
一、实施细则应注意一致性	(413)
二、实施细则应注意完整性	(415)
三、实施细则应注意操作性	(416)
第二十八章 完善《办法》	(418)
一、完善人大公文的种类	(418)
二、完善人大公文的格式	(424)
三、完善人大公文的处理程序	(427)

首 篇

人大公文是公文队伍中新的重要成员。人大公文有什么特点？怎样认识它的作用？这是研究人大公文的起点。目前，对这一基础知识的研究，尚处于起步阶段，能见到的力作较少。本篇根据有关规定，结合笔者多年公文写作的实践，谈谈对这些问题的认识，供大家研讨。

5自立事从，对革命革的形而其及受，即以立制党的共國中
麻说，得立如國中意。文公的5自丁亦的望解籍，能开关的斗工始
重担益，全制已出而的既第一丁行世，斗工文公能而解重就要求国
出更局，斗落賊土安也一截野说文公的关局到党国安，代说的千 06

第一章 人大公文概况

一、人大公文的含义

(一) 公文

公文是机关、团体、企业、事业等单位在日常工作中必不可少的文字工具，是公务文书的简称。公文主要用于单位之间、单位与人民群众之间，以及单位内部记述情况、表达意图、联系工作、处理公务等活动。

公文是人类社会实践活动的产物，是人类在认识社会、改造社会的实践中逐渐产生和发展起来的。斯大林指出：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书。”人类社会实践的发展，文字的出现，为公文的产生和发展提供了物质基础；阶级的产生，国家的出现，为公文的产生提出了客观要求。人类长期的社会实践，使公文逐渐地同其他文体区别开来，以其特定的内容和形式发展起来。

从文章体裁的分类来看，公文属于说明文的范畴，是区别于文学文体和科技文体的一种应用文体，也就是人们习惯上讲的应用文。公文作为一种文体，不是近代产生的，而是古已有之，只不过叫法不同罢了。殷称为“典册”，秦称为“典籍”，汉称为“文书”，三国称为“公文”，唐宋称为“文卷”……现在能够看到的古老而完整的公文记载资料是《尚书》。

中国共产党成立以后，党及其所领导的革命政权，从建立自己的工作机关开始，就相应的有了自己的公文。新中国成立后，党和国家更加重视加强公文工作，进行了一系列的改进与健全，经过近60年的努力，我国党政机关的公文处理进一步走上规范化、制度化的轨道。

（二）人大公文

我国的人大公文是伴随着人大制度的产生而产生的。1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议的召开，标志着全国人大公文处理正式纳入工作日程。1979年6月，第五届全国人民代表大会第二次会议规定县级以上人民代表大会设立常务委员会，地方人大公文随着地方人大机构的正式建立而初步确立。1998年2月，全国人大常委会办公厅颁发了《人大机关公文处理办法（试行）》，标志着人大公文在我国公文中已成为独立的公文体系。试行两年后，2000年11月，全国人大常委会办公厅颁发了《人大机关公文处理办法》（以下简称《办法》），使人大公文初步迈入了规范化、制度化的轨道。

地方人大设立常务委员会近30年了，伴随着地方人大制度的不断发展，地方人大公文处理也逐渐完善。特别是贯彻《办法》，结合自身工作实际，一批地方人大公文处理的规范性文件也制定出来，使地方人大公文处理有了长足的发展。但从总体上看，地方人大公文处理的水平仍处于初级阶段，经验较少，研究不深，提高完善的任务仍很艰巨。

（三）人大公文的含义

人大公文，是人大及其常委会在依法行使各项职权过程中形成的具有特定效力和规范格式的文书。这是《办法》给人大公文所作的定义。这个定义明确了三方面的内容：

第一，人大公文的主体。《办法》明确了人大及其常委会是人大公文产生的主体，主要包括：各级人民代表大会，县级以上各级人

民代表大会常务委员会，设区的市级以上的各级人民代表大会专门委员会，县级以上人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会，乡级人民代表大会资格审查委员会，各级人民代表大会代表，各级人民代表大会常务委员会组成人员，各级人民代表大会常务委员会的办事机构，各级人民代表大会专门委员会的办事机构等。上述人大公文主体都是法定的，非法定作者不能制作人大公文。需要特别说明的是，以人大代表、人大常委会组成人员个人或联名名义作为公文主体的，均具有法定的职务。如不具备人大有关法定职务的个人，既不能成为人大公文的主体，也不能制发人大公文。同时，法律对人大代表、人大常委会组成人员以个人名义署名的公文，均作了明确的界定，要求个人署名公文表达的是与其职务相应的意见，而不是一般的个人意见。

第二，人大公文的条件。法定职权，依法开展公务，特定程序是人大公文产生的重要条件。法定职权，是指宪法、地方组织法、民族区域自治法、监督法等法律法规赋予人大及其常委会的职权。这是人大公文产生的法律依据，只有依照法律赋予的各项职权形成公文，才具有特定的效力，发挥应有的作用。依法开展公务，是指人大及其常委会的活动必须依法进行，人大公文必须是处理地方权力机关的公务，凡是执行宪法、法律规定的公务需要，都可以制发人大公文。特定程序，是指人大制发公文，必须严格按程序办事，绝不能忽视或违背程序。人大是集体行使职权，集体决定问题，集体负责制。人大行使各项职权，又是通过相应的议事规则和程序来实现的。因此，人大公文产生的前提条件之一，就是公文的制发从起草到公布的全过程都要严格按程序办理。

第三，人大公文的格式。格式，是公文写作必须遵守的要求。从古到今，公文都有相应的格式。人大公文是我国公文家族的一个重要系统，也有规范的格式。《办法》就是人大公文格式的规范性文件，它对人大公文的种类、秘级、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、发文机关署名、成文日期、印章、主题词、抄送机关、印制版记等，作出了明确的规定，必须严格执行，不可变更。

在理解人大公文含义时，必须明确人大公文外延的界定问题，以利于对人大公文的研究和运用。广义的人大公文，是指代表大会召开期间和代表大会闭会期间所形成的正式公文和非正式公文，包括《办法》规定的正式公文和常用的其他应用文，粗略统计约有上百种。狭义的人大公文，是《办法》规定的正式公文，也称法定公文，有19个文种：公告，决议，决定，法、条例、规则、实施办法，议案，建议、批评和意见，请示，批复，报告，通知，通报，函，意见，会议纪要。除“法”这个文种外，其余的18个文种在地方人大机关的公务活动时都将使用。本书对人大公文外延的解读，如无特别注明，均取狭义的人大公文含义。本书对人大公文探讨的范围，只限于国家明文规定的正式公文。这是因为，《办法》的颁布，为各级人大机关理解、实践、探索人大公文提供了规范性的依据，以此为基准开展各项研究活动，有利于达成共识，探索创新，推进人大公文体系建设的完善。

人民代表大会分为大会和闭会两个阶段。这两个阶段的活动是分别按代表大会议事规则和常委会议事规则来进行的，处理公务的方式方法有明显区别，与此对应而形成的公文，其种类、要求、写法不尽相同。从总体上看，代表大会使用的文种，大致有报告、决议、议案、说明、程序、简报、新闻类。这些文种中，部分是《办法》明确的正式公文，相当部分则是非正式公文。对这部分非正式公文的要求、写法，各地人大的作法也不尽相同，迫切需要加以规范和统一。为此，笔者认为，应分别制定代表大会会议公文处理办法和代表大会闭会期间公文处理办法，或者对现已颁发的《办法》内容进行调整，分别对大会会议公文和闭会期间公文提出规范性的要求。这样，有利于体现人民代表大会制度的特点，适应大会和闭

会处理公务活动的需要，建立具有人大特色的公文体系。

解读人大公文含义时，还应注意人大公文与人大文件的区别。人大公文与人大文件在含义上是不尽相同的。公文是公务文书的总称，公文包括文件。所有的文件都是公文，但并非所有的公文都称得上文件。人大文件一般是指各级人大及其常委会指导布置工作中较为重要的公文，例如决定、决议、实施办法、意见、通报等，通常以人大常委会文件的方式印发。而一般性的公文，如会议通知、函、会议纪要等，则不能称之为文件。

二、人大公文的特点

公文与消息、通讯、小说、诗歌、散文、学术论文等文体不同，它有自己的特点。准确认识这些特点，对公文写作有着重要意义。人大公文是我国公文中一个重要组成部分，它既具有一般公文的特点，又具有自身的特点。研究人大公文，只有从了解公文的共同特点入手，才能更好地知晓其特点。

（一）公文的特点

1. 政治性

公文是统治阶级管理国家的重要工具。公文的制发是直接为统治阶级服务的。公文内容体现着统治阶级的意志，代表和维护统治阶级的利益，传达贯彻统治阶级的政治主张，具有鲜明的政治性。

公文的政治性质决定于政党和国家机关的政治性质。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国最广大人民的根本利益。我们国家是人民民主专政的社会主义国家。党政机关公文作为行使管理职能的重要工具，为国家政务和社会公众服务，为维护和加强社会主义制度和加强三个文明建设服务。因此，各级各类机关制发的文件必须在政治上和政策上同党中央保持一致，都必须保证不偏离党和国家的政治目标和政治轨道。