



Gongwen Xiezu

公文写作

冯春 祝伟 淳于淼玲◎主编

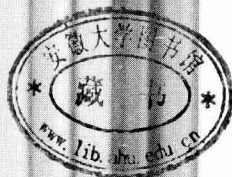
大学出版社



Gongwen Xiezu

公文写作

冯春 祝伟 淳于淼冷◎主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

公文写作/冯春,祝伟,淳于淼冷主编.—北京:北京大学出版社, 2013.6

ISBN 978-7-301-22544-8

I. ①公… II. ①冯… ②祝… ③淳… III. ①公文-写作-高等学校-教材 IV. ①H152.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 103406 号

书 名: 公文写作

著作责任者: 冯 春 祝 伟 淳于淼冷 主编

责任编辑: 谢佳丽

标准书号: ISBN 978-7-301-22544-8/C·0908

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

新浪微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765016

出版部 62754962

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

965 毫米×1300 毫米 16 开本 20.75 印张 302 千字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

目 录

第一章 党政公文概述	(1)
第二章 法定公文写作	(29)
第一节 决议	(29)
第二节 决定	(36)
第三节 命令(令)	(48)
第四节 公报	(54)
第五节 公告	(60)
第六节 通告	(66)
第七节 意见	(73)
第八节 通知	(80)
第九节 通报	(93)
第十节 报告	(108)
第十一节 请示	(121)
第十二节 批复	(131)
第十三节 议案	(139)
第十四节 函	(147)
第十五节 纪要	(157)
第三章 事务性公文写作	(167)
第一节 计划	(167)
第二节 总结	(180)
第三节 简报	(196)
第四节 调查报告	(212)

第五节 领导讲话稿	(225)
第四章 申论基础知识	(242)
第一节 申论概述	(242)
第二节 申论能力的培养	(249)
第三节 申论复习与应试方法	(253)
第五章 申论答题的技巧与方法	(257)
第一节 阅读理解的技巧与方法	(257)
第二节 概括题解题技巧与方法	(268)
第三节 原因分析解题技巧与方法	(275)
第四节 对策题解题技巧与方法	(278)
第五节 理解分析题、阐述题解题技巧与方法	(284)
第六节 公文的解题技巧与方法	(288)
第七节 申论作文的写作技巧与方法	(291)
附录一 党政机关公文处理工作条例	(302)
附录二 党政机关公文格式	(310)

第一章 党政公文概述

党政公文是党的机关与政府机关发文的统称。党和政府历来非常重视党政公文的规范化管理。1951年9月29日,政务院(国务院前身)首次颁布了《公文处理暂行办法》,规定了我国行政公文为7类12种。1957年,国务院秘书厅又发布了《关于对公文名称和体式的几点意见》,对部分公文文种作了调整,但仍是7类12种。1981年2月,国务院颁布了《国家行政机关公文处理暂行办法》,重新规定了行政公文的文种为9类15种。1987年2月18日,国务院又颁布了《国家行政机关公文处理办法》以下简称《办法》,正式规定行政公文的种类为10类15种。1993年11月,国务院对这一《办法》进行了修订,具体文种为12类13种。2000年8月,国务院对《办法》再次进行了修订,规定为13文种,于2001年1月1日起施行。

在1989年以前,党的机关和行政机关所使用的公文没有严格区分,统称为公文。行政公文以国务院颁布的《国家行政机关公文处理办法》作为法规依据;党的机关公文沿用的是行政公文的文种。但是,行政机关所使用的个别公文文种不适用于党的机关,譬如“命令”、“公告”、“通告”。为了实现党内公文处理的规范、科学,中共中央办公厅于1989年4月25日首次发布了《中国共产党各级领导机关文件处理条例(试行)》,并于1996年5月3日发布了重新修订后的《中国共产党机关公文处理条例》。

随着社会形势的不断变化和中国经济的快速增长,特别是网络信息技术推动了电子政务的产生和发展,给党政机关的工作在内容和形式上都带来了巨大的变化。党政机关电子政务及办公自动化程度的不

断提高,都需要对公文文种和处理方法不断地进行调整和完善。

为了适应中国共产党机关和国家行政机关的工作需要,推进党政机关公文处理工作科学化、制度化、规范化,中共中央办公厅、国务院办公厅于2012年4月16日联合颁发了《党政机关公文处理工作条例》(中办发〔2012〕14号)(以下简称新《条例》)。根据新《条例》的规定,由中国标准化研究院、中共中央办公厅秘书局、国务院办公厅秘书局、中国标准出版社共同起草的《党政机关公文格式》(中华人民共和国国家标准,GB/T 9704-2012;以下简称新《格式》)于2012年6月29日发布,并宣布代替原有的公文格式(中华人民共和国国家标准 GB/T 9704—1999)。

上述两个关于公文处理的规范性文件均于2012年7月1日起施行,同时废止了《中国共产党机关公文处理办法》和《国家行政机关公文处理办法》。

一、党政公文的含义与特点

公文是公务文书的简称,其含义有广义和狭义之分。广义的公文泛指各种机关、社会团体、企事业单位在各自的公务活动中形成的,用以表达自己意图、代表自身权威、具有特定体式的各种类型的应用文书。因此,广义的公文既包括党政机关正式发布的法定公文,也包括各种机关、社会团体、企事业单位常用的应用文书,往往又被称为“机关应用文”、“事务文书”。

狭义的公文,即法定公文,是党政机关按法律法规所规定的、具有特定效力和规范体式的公务文书。新《条例》第三条规定:党政机关公文是党政机关实施领导、履行职能、处理公务的具有特定效力和规范体式的文书,是传达贯彻党和国家的方针政策,公布法规和规章,指导、布置和商洽工作,请示和答复问题,报告、通报和交流情况等的重要工具。因此,狭义的公文(法定公文)主要包括新《条例》第八条所规定的15种公文种类:决议、决定、命令(令)、公报、公告、通告、意见、通知、通报、报告、请示、批复、议案、函、纪要。

党政公文是各级党委、各级政府进行政治及其他公务活动的工具

和载体,是各级党政机关行使法定职权、实施有效管理的重要工具,具有很强的现实效用性。党政公文不仅明显地区别于其他各种文体,也不同于一般的应用文,这是由其性质与作用决定的,其特点主要表现在以下几个方面:

(一) 政治性

党政公文是党和政府行政机关的指挥意志、行动意图、公务往来的严肃郑重的文字记录,直接反映党和国家的政治意向和根本利益,具有鲜明的政治色彩。党政公文象征着党和政府的公权力、公信力,代表着发文机关的权威。在中国社会转型中,党政公文是传达党和国家的路线、方针、政策、法律、法规和规章,实施领导与管理的重要工具,其政治性更为突出。

(二) 法定性

党政公文的法定性主要体现在四个方面:

1. 有法定的作者

党政公文不是谁都可以任意制发的,而是由法定的作者制成和发布的。这是党政公文不同于一般文章作品的又一个显著特点。所谓法定的作者,就是指依据宪法和其他有关法律、章程、决定成立的并能以自己的名义行使法定职能和担负一定的义务、任务的机关、组织或代表机关组织的负责人。在中国,只要是依据宪法和其他有关的法律、条例的规定并经过一定的审批程序建立和存在的各级党政机关、社会团体、企事业等单位都是法定的作者,它们都有独立对外行文的资格。《中国共产党章程》、《中华人民共和国宪法》和《组织法》等相关法律、法规规定了这些机关组织制定和发布公文的权限。如各级党的组织、人民代表大会、人民政府及其部门是根据《中国共产党章程》、《中华人民共和国宪法》以及有关的《组织法》建立的。

需要指出的是,党政公文有法定的作者指的是发文的名义。也就是说,党政公文主要是以机关的名义或机关的某一部门的名义制发的。例如,国务院文件、某省人民政府文件是以机关的名义制发的;某省人事厅文件、某县县委组织部文件是以机关的某一个部门的名义制发的;工会、共青团、妇联的文件是以社会团体的名义制发的;工厂、学校、科

研单位的文件是以企事业单位的名义制发的。这些能在自己的职权范围内制发文件的机关、部门或单位,称为行文单位。党政机关的发文有时也用机关领导人或机关首长的名义。如中华人民共和国主席令、国务院总理令以及机关首长对所属工作人员的任免令(或任职通知)等。用领导人作为发文的名义,并不是以他个人的名义出现,而是代表他所在的机关的身份来发文的,也是法定的作者。这是领导人行使自己法定职权的一种表现。必须说明的是,以领导者个人的名义发文,在个人名字前面都应冠以机关的名称与职务。如中华人民共和国主席×××,某市中级人民法院院长×××,某大学校长×××等。一旦这些人不再担任这一职位,也就失去了这一法定作者的地位。比如公安部部长发布命令,所代表的是国家公安部,而不是公安部部长个人。

2. 有法定的权威

党政公文是代表各级党政机关意志、意图的,一经正式发布,就具有该机关权限内的强制执行性和约束力,有关单位和个人就要遵照执行。例如,中共中央文件即具有党中央的法定权威,全党都必须遵照文件的精神贯彻执行。又如,国务院是全国最高行政机关,它所制定和颁发的文件,代表中央人民政府的职能和职权范围,具有行政领导和行政指挥的权威等。这种法定的权威性,也叫做法规的强制力。如国家领导机关发布的命令、法令、法规等,是通过一定的立法程序产生的,是要强制执行的,违法了是要依法予以行政制裁或移送司法机关追究其法律责任的。

3. 有法定的效力

党政公文的法定效力是制发机关的法定地位所赋予的。从每一份具体的公文来说,都代表其制发机关所赋予的法定效力和作用。比如,党政领导机关所发出的每一项指示,每一项决定,都要求所属机关认真贯彻、坚决执行。即使是一份通知,同样要求地方收文机关阅知和办理;下级机关的一份报告、一份请示也同样要求上级领导机关阅知和批复等。

4. 有法定的制发程序

党政公文的制发程序,由相关的法律法规所规定。有关党政公文

处理的法定程序,既是工作的准则,也是实现其权威性和法定效力的保证。所以,党政公文的制发和办理都必须经过规定的公文处理程序。如,公文的制发,一般应经过起草、核稿、签发的程序。只有经过机关领导人签发的文稿才能印刷、用印和传递。几个机关的联合发文必须履行完备的会签程序;重要的政策性文件还需报请上级机关审批或由主管部门批准等。对收文的办理,一般应包括签收登记、分办、批办、承办、催办等程序;任何人不能违反公文办理程序擅自处理。只有这样严格党政公文的行文程序,才能维护党政公文的严肃性,才能实现党政机关文书工作的科学化、规范化、制度化和提高党政机关工作效率。

(三) 时效性

党政公文是服务于党和政府工作需要的,是在现行工作中形成和使用的。因此,时效性是党政公文的又一个显著特点。党政公文的时效性包含三个方面的内容:

一是当代性。紧密联系当前工作实际,发布党和政府的各项方针政策,满足时代发展的需要。二是及时性。党政公文有很强的实用性和时间性,要求及时制发,及时办理,迅速产生效用,实现其发文宗旨和目的,不容许拖沓延误。三是效用的期限性。党政公文一经正式发布,即产生法定效用。不过,这种法定效用是有期限性的。也就是说,当某项工作已经完成,某一公共政策目标已经达成,或某一问题已经解决,由此形成并使用的党政公文的作用也随之结束。当然,党政公文的有效期限是不会相等的。工作规划长远的、宏观的纲领性文件或法规性文件时效较长,一些具体的、微观层面的则时效较短。这些公文一旦完成了现行使命,其中那些对日后工作有查考利用价值的文件材料就被存档保存,在以后的工作中发挥查考凭证作用。

(四) 规范性

党政公文的地位、作用决定了其从起草到成文,从收发、传递、分办、立卷、归档到销毁等等,都有一套制度化、规范化的处理程序。为了维护党政公文的法定性、权威性,和便于进行公文处理,在党和国家有关部门发布的关于公文处理的一系列规范性文件中,对党政公文的体式做出了统一的规定,提出了统一的要求。新《条例》规定了党政机关

公文的主要文种和体例;新《格式》规定了党政机关公文格式各要素的区域、大小和方位。这些特定要求,是公文严肃性、规范化的重要标志。各级党政机关、社会团体、企事业单位制发文件都应当按照规定的体式(包括文体、文面格式和版面形式)办理,不能随心所欲,另行其事。

二、党政公文的作用与分类

(一) 党政公文的作用

在党政机关的日常工作活动中,公文处理的工作量是相当大的。党政机关要履行自己的管理职能,必须保证组织内外公务信息的畅通,其使用最广泛和频繁的是书面方式,即依靠公文往来及时、规范、准确、可靠、便利地传递信息。在国家机关管理体系内部以及各社会组织之间公务信息的沟通中,党政公文发挥着重要的基础性作用,构成了党政机关工作的重要组成部分,是实现党政机关管理职能的重要工具。充分认识党政公文的作用是用好这一工具的前提。

党政公文的作用主要表现在以下几个方面:

1. 领导与指导作用

党政公文主要用于传达贯彻党和国家的方针政策与各项指令,在国家政治生活和政府行政管理中起着领导与指挥的作用。党和国家机关为了行使管理国家的职权和处理社会事务的职能,往往是通过制发公文来部署各项工作,传达自己的意见和决策,对下级机关或部门的工作进行具体的领导与指导。正是党和政府机关制发公文的性质和职能决定了党政公文的领导与指挥作用;党政公文在客观上的领导指导作用也是上下级机关本来具有的领导指导关系的一种体现。我们国家的法规,包括法律、法令以及行政法规和规章,都是党的政策的具体化。因此,党的政策性文件,代表党的权威,各级党政机关组织都要贯彻执行,并作为领导和指导各项工作的依据。例如,党中央领导机关通过它所制发的各项指示、决议等重要公文,阐明重大方针政策、战略措施和工作步骤,用以领导和指导下级机关或下级业务部门的工作,发挥着领导和指导的作用。

2. 行为规范作用

党政公文的行为规范作用又被称为法规约束作用。国家的各种法规和规章都是以公文的形式制定和发布的。这些规范性公文一经发布生效就具有法规约束作用,就成为全社会的行为规范,无论社会组织或个人都应当依照执行;法规文件在没有修改和宣布作废之前,始终有效,不可违反。如国家行政机关发布的命令、公告、通告、决定,或制定的章程、条例、规定、办法、细则等等。

党政公文具有的行为规范作用,是公文本身所具有的强烈政治性与法定的权威性等特点赋予的。它使国家各项管理活动有法可依、有规可循,在维护正常社会秩序、安定社会生活、保障人民的合法权益等方面发挥着规范化的作用。必须指出的是,规范性公文的行为规范作用与社会道德规范不同,违反社会公德将受到舆论的谴责,而党政公文的行为规范作用是带有强制性的。国家以强制手段保证它的权威,谁违反了法律、法规或规章,就要受到相应的法律制裁和行政处分或经济处罚。

3. 信息沟通作用

党政公文是传递信息的重要渠道。党政各级机关在日常工作中,其决策、方针、设想和意图等政务信息,常常是通过公文的传递来实现的;上下级以及横向的有关单位沟通信息、解决问题也要经常利用公文。例如,上级领导机关通过批阅下级机关送来的报告、请示、汇报、调查报告以及简报、总结汇报材料等,就可以及时掌握下级机关的工作动态。这就为上级机关了解下级单位的工作情况和指导工作以及进行各项决策提供了客观依据。而下级机关通过上级机关的指示、决议、通报、通知等文件,就能及时掌握上级机关下达的工作指示和上级的信息动态,根据这些指示、信息,下级机关就可以及时开展工作和完成上级的任务。至于平级和不相隶属的机关之间相互使用的“函件”等文件,更是在沟通信息、协调工作、交流经验等方面发挥着不可或缺的作用。

现代社会的一大特点是分工细化而又彼此紧密合作联系。各机关、团体的工作不是孤立进行的,有时需要上级领导机关报告情况、请示问题;有时需要与一般机关单位就工作业务进行商洽、询问、交流情

况;有时要与有关企业、部门或单位签订合同、协议书等。公文在同一系统的上下级机关之间、平级机关之间以及不相隶属的机关之间,都能够起到沟通情况、商洽工作、协调关系等方面的作用。

4. 凭借记载作用

党政公文是机关公务活动的真实记录,它记录着各种公务活动的性质、过程、结果等情况,具有重要的凭证作用。这是因为,每一份文件都反映了制发机关的意图,那么,对收文机关来说,就可将文件作为安排工作、处理问题的依据。有些文件,凭证作用则更为突出。如合同、协议书等文件,它的凭证作用是作为证实签约双方曾经许诺和承担责任和义务的依据,是解决矛盾、澄清是非的凭证。谁违反了协议和合同的条款,就要追究谁的责任。可以说,形成这类文件的目的,就是为了作文字凭证的。

而会议记录、电话记录、会议纪要、机关大事记、值班日记、各种登记等,则具有明显的记载作用。它们都是机关工作活动的真实记录,是日后的工作档案和历史资料。

党政公文不仅是各级党政机关公务活动的真实文字记录,还是史料的积累,是若干年后编史修志的重要依据。公文立卷归档后,还具有文献的作用,是今后查考工作、研究历史的重要凭证。所以,每一份对日后工作具有查考价值的公文在完成其现实使命以后,都要整理归档保存,以备查找利用。例如,制定一项新的政策,为了保持政策的连续性,还要参考过去制发的有关这方面内容的公文;机构调整、人事任免、调解矛盾、落实政策等也需要查看过去的有关文件规定,以作参考。因此,公文作为历史事件的记载与查找的依据,其凭据作用是不可忽视的。

除上述的作用外,党政公文还有知照作用、协调作用、宣传教育作用等。党政公文的主要作用往往是体现在一份具体的文件中。某一份公文的作用也并不是单一的,需要我们根据具体情况来分析。

(二) 党政公文的分类

党政公文的应用范围非常宽泛,文种也繁多,其实用性和多样性导致某些公文一方面具有种种共同的属性,另一方面又存在着明显的差

别。区分这种差别并以此对公文进行科学的分门别类,将有助于我们更恰当地使用公文,发挥公文的最大作用,提高工作效率。

依据不同的标准,我们可以从不同的角度对公文进行分类。常见的、基本的公文的分类,主要是从行文关系、公文的来源、使用范围、公文制发机关的性质、公文内容的性质与作用等方面来划分的。

1. 从公文的行文关系上来划分

行文关系指的是发文机关同收文机关之间的公文往来关系。这种关系是根据党政机关的组织系统、领导关系和职权范围确定的。从一个单位的对外文件来说,可以按照它们的行文关系、文件的去向,划分为上行文、平行文和下行文三类。

(1) 上行文。上行文就是指下级机关、下级业务部门向它所属的上级领导机关和上级业务主管部门所发出的公文,是自下而上的行文,故称上行文。比如,国务院各部、委,各省、自治区、直辖市给国务院所报送的工作报告和请示;各省、自治区、直辖市有关委、办、厅(局)向国务院有关部、委所报送的工作报告和请示,就是上行文。一般地说,上行文是下级机关向上级领导机关,下级业务部门向上级业务主管部门汇报工作、请示问题、请求给予领导和业务指导的文件。

(2) 平行文。平行文就是指同级机关或者不相隶属的,没有领导与指导关系的机关之间的一种行为。比如,中共中央各个部之间,国务院的各个部、委、局之间,各个省委之间,省人民政府之间,各个县委之间,县人民政府之间,都是平级平行机关。再如,省军区和省人民政府之间,学校和工厂之间,没有领导和指导关系,是一些不相隶属的机关。上述这些机关之间,在相互联系或协商工作问题时,一般都适宜于使用函来行文。

(3) 下行文。下行文就是指上级领导机关对所属的下级机关的一种行文。比如,党中央给各个省、自治区、直辖市党委,国务院给各省、自治区、直辖市人民政府的文件就是下行文。党中央、国务院有关部、委、办给各省、自治区、直辖市党委,政府对口的有关部、委、办、厅(局)所发的文件,也是下行文。下行文一般常用指示、决定、意见、通知、批复等。

下行文是上级机关对下级机关、上级业务主管部门对下级业务部门实施领导与业务指导责任的重要工具,对下级机关与业务部门来说,是重要的收来文件。一些面向群众的公告、通告、通知等文件,也是下行文。

2. 从公文的来源来划分

一般来说,一个机关和机关某个部门的文件,按照它们的来源可分为外机关发来的公文和本机关拟制的公文两大类。其中,由本机关拟制的公文按照制发公文的目的、发送对象,又可以分为向外机关发出的公文和在本机关内部使用的公文。因此,按照公文的来源,可将一个机关的公文分为三个部分:对外文件、收来文件和内部文件。

(1) 对外文件。对外文件简称发文,是指本机关拟制的向外单位发出的文件,它是作为传达本机关的意图发往需要与之联系的针对机关的文件。如,1987年9月16日林业部向国务院发出的《关于加强森林防火工作的报告》,就是林业部的对外文件,是发文。而国务院则是这份发文的针对机关。

(2) 收来文件。收来文件简称收文,是指由外机关拟制的,作为传达其自身机关的意图,发送到本机关(或部门)来的文件。比如,上面讲的林业部向国务院发出的报告,对国务院来说就是收来文件。又如,上级机关发来的指示、通知,下级机关送来的报告、请示,同级机关或不相隶属机关送来的公函等,都是本机关的收文。

(3) 内部文件。内部文件就是指制发和使用都限于机关内部的文件。比如,机关内部的规章制度、会议记录、工作计划、经济总结以及内部的通知、通报等。如,《××工厂2003年度生产计划》、《××大学关于加强校园管理维护教学秩序的几项规定》,就是限定在某工厂和某大学内部使用的文件。在机关文书工作中,为了加强公文管理,一般由文书部门或指定专人对机关的外发文件、收来文件和内部文件分别进行登记。

需要说明的是,在实际工作中,对某一份具体的文件来说,这样的划分又不是绝对的,有时会发生交错或互相转化的情况,这是由公文的复杂性所决定的。例如,主要用于机关内部使用的规章制度、工作计

划、工作总结等,有时也要报送上级机关备案或发给下级机关参阅,或与其他机关交流;有时收到上级机关的意见、通知又需要转发给下级机关贯彻执行。这样,内部文件和收来文件在一定条件下就又转化成对外发文了。

3. 从公文的秘密程度和阅读范围来划分

从公文的内容是否涉及党和国家的秘密、涉及秘密的程度,以及发文机关对公文所限定的阅读范围,又可将公文划分为秘密文件、普通文件和公布文件。

(1) 秘密文件。秘密文件是指内容涉及党和国家的秘密,需要控制知密范围和知密对象的文件。《中华人民共和国保守国家秘密法》第九条规定,国家秘密的密级分为“绝密”、“机密”、“秘密”三级。《国家行政机关公文处理办法》第十条也明确规定:涉及国家机密的公文应当分别标明密级和保密期限,其中,“绝密”、“机密”级的公文还应当标明份数序号。文件的密级越高,传送、阅读和保管的要求也就越严。因此,确定和划分文件的密级要十分慎重,力求准确。否则,密级过高不利于公文内容的传播,密级过低则扩大了知密范围,给党和国家造成了不应有的损失。当然,公文的保密要求不是一成不变的,密件的内容随着时间的推移和形式的发展,其秘密的性质也会发生变化。所以,文件的保密要求应当有时间限制,经过一定的时间,应按有关规定对“三密”(即“绝密”、“机密”、“秘密”)文件进行清理,该降密的应作降密处理,该解密的则予以解密。

(2) 普通文件。普通文件是相对秘密文件而言的,从这个角度说,也可称为非密文件。这种普通文件也并非无密可保,可供任何人阅看。机关、组织的决议、工作计划、总结,对工作人员的处理决定、通报等,这类普通文件阅读的范围比较宽。但一般说来,只限于本机关或本组织内部,不对外公布,即不在社会上公布,不向国外传播。

(3) 公布文件。公布文件就是向人民群众和国内外公开发布的文件。比如,一些公告、通告、公报、法律、法令,中央领导同志的某些重要讲话、报告等,通常采用广播、电视播放、报刊登载、公开张贴或口头传达等方式进行公布。

4. 从公文制发机关的性质来划分

从公文制发机关的性质可以将公文分为法律及法规文件、行政文件和党的文件。

(1) 法律及法规文件。法律及法规文件是指由中央和地方各级权力机关、行政机关所制发的法律、法令和行政法规与规章。法律、法规文件一般分为以下三种:

① 法律文件。法律文件是体现统治阶级的利益和意志,以国家强制力来保证其实施的行为规则,是实行阶级专政的一种工具。法律文件在我国是由行使最高立法权的机关——全国人民代表大会按照立法程序制定的。如《宪法》、《刑法》、《刑事诉讼法》等。

② 法令文件。法令文件是指根据宪法的有关规定所制发的一种文件,通常是以中华人民共和国主席或国务院总理的名义发布的。如,公布法律的命令以及宣布施行重大强制性行政措施时发布的命令等。

③ 行政法规与规章文件。行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作,根据宪法和法律及有关规定制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。这里所说的行政法规与规章文件,除国务院制定的行政法规外,还包括各种地方性法规、部门规章和地方政府规章。行政法规与规章文件是为具体贯彻执行法律、法令和行政法规,对于行政措施、行政制度和活动规则所制定的有关条例、规定、办法、细则、规则等。

为了规范立法活动,健全国家立法制度,建立和完善有中国特色的社会主义法律体系,保障和发展社会主义民主,推进依法治国,建设社会主义法治国家,全国人大根据《宪法》制定了《中华人民共和国立法法》(2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过,自2000年7月1日起施行)。凡法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止以及国务院部门规章和地方政府规章的制定、修改和废止应依照《立法法》的有关规定执行。

(2) 行政文件。行政文件主要是指国家机关在日常公务活动中所形成和使用的文件,具有行政指挥、领导指挥工作和公务联系的作用。例如,政府机关、行政管理机关使用比较普遍的请示、报告、通知、意