

地方人大工作通鉴系列丛书

地方人大

DIFANGRENDAGONGWENTONGJIAN
吕发成 王兰 张丽伟·编著

公文通鉴

地方人大工作通鉴系列丛书

地方人大

公文通鉴

吕发成 王兰
张丽伟 编著

图书在版编目(CIP)数据

地方人大公文通鉴/吕发成、王兰、张丽伟编著. —北京:中国民主法制出版社, 2008.7

(地方人大工作通鉴系列丛书)

ISBN 978-7-80219-443-4

I. 地... II. 吕... III. 地方各级人民代表大会—公文—写作
IV. H152.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第106074号

责任编辑/赵卜慧 张 霞

书名/地方人大公文通鉴

DIFANGRENDAGONGWENTONGJIAN

作者/吕发成 王兰 张丽伟 编著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话/010-63292534 63057714(发行部) 63053367(总编室)

传真/010-63292534

Http://www.rendabook.com.cn

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×960毫米

印张/19.75 字数/300千字

版本/2009年4月第1版 2009年4月第1次印刷

印刷/河北霸州福利胶印厂

书号/ISBN 978-7-80219-443-4

定价/38.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

总序

全国人大常委会副秘书长 乔晓阳

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在我国实行人民代表大会制度，是近代以来中国社会发展的必然选择，是中国共产党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的伟大创造，是全国各族人民长期奋斗的重要成果和共同愿望。中国共产党人在带领人民为推翻三座大山而浴血奋战的同时，对建立新型人民民主政权及其组织形式进行了长期的探索和实践。1940年，毛泽东同志在《新民主主义论》中就明确指出：中国“可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，标志着人民代表大会制度正式建立。这次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”人民代表大会制度的建立，为我国社会主义制度打下了坚实的政治基础，极大地调动了全国各族人民建设国家、管理国家的积极性。1978年，党的十一届三中全会实现了具有深远意义的伟大转折，中国进入改革开放和现代化建设新的历史时期，人民代表大会制度也进入了新的发展阶段。半个多世纪来，人民代表大会制度虽有过波折，但总体上不断得到巩固和完善，显示出强大的生命力和巨大的优越性。正如胡锦涛总书记在首

都各界纪念人民代表大会成立 50 周年大会上的讲话所指出：人民代表大会制度保障了人民当家作主，动员了全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设，保证了国家机关协调高效运转，维护了国家统一和民族团结。50 多年来的历程充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国社会主义国家性质、能够保证中国人民当家作主的根本政治制度，也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式。全国各族人民通过人民代表大会制度把国家和民族的前途命运牢牢地掌握在自己手中，这是我们的国家和人民能够经得起各种风浪、克服各种困难、沿着社会主义道路不断前进的可靠的制度保证，也是我们全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的可靠的制度保证。

当前，我国已经进入了改革开放的关键时期。2007 年 10 月，党的十七大对我国继续推进改革开放和社会主义现代化建设、实现全面建设小康社会的宏伟目标作出了全面部署，描绘了在新的历史条件下继续全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图。十七大报告明确指出：“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。”从而为新时期的人大工作指明了根本方向。

人民代表大会是人民行使国家权力的机关。随着社会主义市场经济的发展和民主法制建设的推进，各级人大及其常委会的任务越来越繁重、越来越艰巨。做好新形势下的人大工作，必须严格依照宪法和法律的规定履行职责，做到“五

个坚持”。一是必须坚持中国共产党的领导。通过人大的工作，使党的主张经过法定程序成为国家意志，使党组织推荐的人选经过法定程序成为国家政权机关的领导人员。二是坚持以科学发展观为指导，把学习贯彻科学发展观同解决人大工作的实际问题紧密结合起来，切实把科学发展观贯穿于人大依法履行职责的整个过程，落实到人大工作的各个方面。三是必须坚持社会主义的政治方向，坚持走中国特色社会主义政治发展道路。四是必须坚持从最广大人民的根本利益出发。把权为民所用、情为民所系、利为民所谋作为人大工作的准则，倾听人民呼声，代表人民意愿，维护人民利益，使人大的各项工作顺应民心，反映民意，贴近民生。五是必须坚持围绕党和国家工作的大局开展工作。要紧紧围绕改革发展稳定中的热点难点问题，紧紧围绕关系群众切身利益的问题，从人大工作的定位和特点出发，集中力量，突出重点，抓住关键，努力取得党和人民满意的效果。

科学发展观告诉我们，千百万人民群众丰富生动的社会实践，是推动历史前进不竭的动力。人民代表大会制度的成功实践也充分证明了这一点。全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。在我国社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设中，地方各级人大及其常委会处于实践人民代表大会制度的第一线，发挥着重要作用。中国的改革开放已经走过了30年的历程，地方人大的工作也有了长足的发展，积累了丰富的经验。然而从经验到理论，从感性认识到理性思维，毕竟还有一段距离。地方人大的工作涉及面非常广泛，作为地方国家权力机关，地方人大不但要保证宪法、法律和行政法规在本行政区域内的遵守和执行，还要在法律规定的权限内审查和决定地方经济、文化和公共事业建设的计划，审查批准地方的国

民经济和社会发展规划、预算及它们的执行情况的报告等；从工作内容上看，既有立法，又有监督，还有重大事项决定、国家机关的人事任免等；从需要处理的关系看，既有与本级“一府两院”及政府组成部门的关系，又要执行上级人大及其常委会的决定、审查监督下级人大及其常委会的决定；工作上既要注重实体问题，又特别讲求法定工作程序。基于这些特点，人大的具体工作在办文、办事、办会等各方面都有其独特的方面。但是对于许多工作，由于我们耳熟能详、司空见惯，因而习以为常，很少去做深入的探究。但实际上，要真正理解蕴藏在具体工作内容深处、工作程序底层的丰富内涵，把握相关法律法规的价值及法理，了解和把握人大工作的规律性，还需要进行全面的发掘和科学的探讨。因此，以科学发展观为指导，深入系统地总结地方人大工作鲜活生动的实践经验，寻求其基本规律，既是推动地方人大工作的需要，也是不断巩固和完善人民代表大会制度的需要。

中国民主法制出版社组织既有丰富工作经验、又有理论研究功底的地方人大的同志编写出版《地方人大工作通鉴丛书》，可谓独具慧眼。这套丛书，首批就推出了《地方人大公文通鉴》、《地方人大会务通鉴》、《地方人大立法通鉴》、《地方人大监督通鉴》4本，较系统地梳理了地方人大工作中最常用又最重要的几个领域的知识，既从理论的高度进行分析，又从实践的角度加以介绍，学术内涵与操作技巧融为一体，内容实体和工作程序相得益彰。据我了解，这在我国地方人大工作史上还是第一次，称得上是对地方人大工作理论和实践研究的贡献，相信对地方人大工作会具有一定的指导意义和借鉴作用。

2009年2月于北京

| 公文概述 |

当中国特色社会主义的伟大旗帜在东方古国的广袤大地上高高扬起，当科学发展观成为 13 亿中国人民全新的理念，当中国经济、政治、文化、社会步入 21 世纪快速发展通道的时候，各个领域广泛而深刻的变革敦促着执政方式的革新。施政离不开强有力的工具。镌刻着几千年文化烙印的中国公文，作为党政机关实施领导、沟通情况、进行管理的重要武器，不仅在当今社会依然发挥着无可替代的巨大作用，而且伴随加强执政能力、提高执政水平的要求，必须与时俱进，走上科学化、制度化、规范化轨道，以其高质量、高效率、高水平发挥应有的功能。

古往今来，“百官以书治职，万民以契明事”，发明文字以至运用文书，是人类文明史上最伟大的创造。公文是文书中特殊的种类，“其事皆公事，其言皆公言”（许同莘《公牍学史》），代表公众意愿、紧贴时代脉搏、反映社会要求、维护国家利益，是公文的本有之义。在社会主义中国，中国共产党领导下的人民代表大会制度是根本政治制度，各级人民代表大会是代表人民当家作主的国家权力机关，人大公文不仅是各级人大在依法行使职权的过程中制定和发布法规、指导和布置工作、请示和答复问题、报告和交流情况的重要工具，而且担负着代表权力机关发言、发挥权力机关的作用、树立权力机关形象的重大使命。

于是，各级人大机关的公文工作者感到了肩上担子的分量。“文章乃经国之大业，不朽之盛事”（曹丕《典论·论文》），经国纬世、治邦安民的责任使我们认识到从事公文工作的自豪与神圣。在这个领域，应当有高瞻远瞩的胆略，有放眼世界的目光，有运筹帷幄的雄才，有开拓创新的壮志，有为国为民的情怀，有“先天下之忧而忧、后天下之乐而乐”的胸襟。这是一种境界，应当成

为每一位公文工作者的追求。

我国是一个大国，国家政权由许多方面构成，体现着不同机关的性质、地位和作用的公文也就各有特点。仅从中共中央办公厅、全国人大常委会办公厅和国务院办公厅公布的通用公文的种类设置来说，党务公文、人大公文、行政公文就有所不同：

党务公文	公报			决议	决定	指示	条例		规定		意见		通知	通报	请示	报告	批复	函	会议纪要
人大公文		公告		决议	决定		法、 实施条例、 规则			议案	意见	批评和 建议、 意见	通知	通报	请示	报告	批复	函	会议纪要
行政公文		公告	通告		决定	指示		命令 (令)		议案			通知	通报	请示	报告	批复	函	会议纪要

可以看出，党委、人大、政府通用的公文有“决定”、“通知”、“通报”、“请示”、“报告”、“批复”、“函”、“会议纪要”等8种；其他公文种类的运用都有明确的限制：“决议”、“条例”、“意见”3种限党委与人大用；“指示”限党委与政府用；“公告”和“议案”两种限人大与政府用；“规定”为党委专用；“法”、“规则”、“实施办法”、“建议、批评和意见”4种为人大专用；“通告”、“命令（令）”两种为政府专用。党务机关的公文种类（例如公报、规定、指示）体现着党的执政地位；人大机关的公文种类，体现着我国人民当家作主的社会主义本质，贯穿着民主与法制的精神；行政机关的公文种类（例如通告、命令）则体现着国家行政机关的职能。《人大机关公文处理办法》（试行）对于人大专用的几种公文就明确规定：“法、条例、规则、实施办法，适用于人大及其常委会审议通过的法律、地方性法规。”“建议、批评和意见，适用于人大代表向人

大及其常委会提出，由常委会的办事机构交由有关机关研究处理并负责答复的事项。”但在实践中，人大机关的公文工作还有许多不规范之处，公文撰写的质量、公文处理的效率、公文种类的运用等还存在不少问题。例如党委和人大通用的“意见”、人大和政府通用的“议案”以及人大专用的“法”、“规则”、“实施办法”“建议、批评和意见”等，或者该用而不用，或者不作为一种公文种类单独使用，而是作为“函”、“通知”、“报告”的附件上报下达；有的部门用“函”的形式向人大上报“议案”。如此种种，都影响了人大公文的效用。

高质量的公文是高水平工作的体现，而公文水平的提高是一项系统工程。这不仅因为公文效用的发挥需要依托公文内容、公文格式、行文规则等众多因素，不仅因为公文的制发和办理需要经过众多环节、众多部门；而且因为人大工作的程序性要求公文工作必须严格遵守法定程序。然而无论怎样，公文撰写是整个公文工作的基础。公文是以文字为基本元素的，驾驭文字的能力便是公文工作者最基本的能力。吴邦国委员长 2006 年 9 月对全国人大机关工作人员有一段重要指示：“要提高文字表达能力。文字表达能力是机关干部的基本功，机关干部要加强文字训练，对文字工作不能躲，要刻苦，要有钻研精神，通过写东西，对问题的认识才能深化。我现在还亲自写东西。如果机关干部不能写东西，文字表达能力不强，局限性就大了。领导干部要带头，要把好政治关、文字关。要压担子、提要求，几年下来，差别就看出来了，就知道我们这个队伍行不行，哪些人胜任工作，还需要补充哪些人，自然淘汰哪些人。”委员长的教诲发自肺腑，语重心长。因此，准确地把握人大公文的深刻内涵，为各级人大的广大公文工作者提供借鉴，以提高人大公文的写作水平，使公文在人大及其常委会履行职权的过程中更好地发挥作用，就是我们编写这本《地方人大公文通鉴》的初衷。

吕发成

2008 年 6 月于北京大学勺园

| 目 录 |

总序

全国人大常委会副秘书长 乔晓阳

公文概述	I
------------	---

上 编 通用公文

一、公告	2
二、决议	4
三、决定	10
四、条例、规则、实施办法	13
五、议案	24
六、意见	33
七、建议、批评和意见	51
八、通知	59
九、通报	64
十、请示	69
十一、批复	72
十二、报告	75
十三、函	81
十四、会议纪要	86

中 编 机关日常公文

一、工作报告	92
二、调查（考察、视察）报告	110
三、执法检查报告	123
四、工作计划	134
五、立法规划和立法计划	141
六、工作要点	153
七、活动方案	162
八、工作总结	171
九、代表资格审查报告	184
十、法规草案说明	190
十一、法规草案审议意见的报告	200
十二、法规草案审议结果的报告	208
十三、对报批法规的审查意见	214
十四、法规上报备案的报告	219
十五、工作制度	221
十六、领导讲话稿	225
十七、述职述廉报告	238

下 编 公文有关规定

一、《中国共产党机关公文处理条例》	254
二、《人大机关公文处理办法》	264
三、《国家行政机关公文处理办法》	270
四、中华人民共和国国家标准——国家行政机关公文格式	280

通用公文

上 编

| 通 | 用 | 公 | 文 |

通用公文，也称“法定公文”。本书的通用公文是指全国人大常委会办公厅1998年2月发布的《人大机关公文处理办法》（试行）中设置的14类17种人大机关公文，即：公告，决议，决定，法、条例、规则、实施办法，议案，意见，建议、批评和意见，请示，批复，报告，通知，通报，函，会议纪要。这些公文都是独立的文种，在全国各级人大机关通用。

一、公 告

公告，公布、告知类公文，人大、政府机关通用的公文文种，“适用于发布法律、地方性法规及其他重要事项。”（《人大机关公文处理办法》）“适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。”（《国家行政机关公文处理办法》）人民代表大会或人大常委会向社会公布重要事项时，应用此类公文。

公告有周知性和强制性两大特点。公告的内容必须与广大群众、社会各界有关，可以公开，也应该公开，让广大群众周知。公告公布的事项是必须遵守的。由此体现出周知性和强制性两大特点。

地方各级人民代表大会或人大常委会用公告向社会公布的重要事项，主要有两大方面：

（一）制定、修订、废止或批准的地方性法规（文本），省、自治区、直辖市的人民代表大会制定的地方性法规由大会主席团发布公告予以公布；省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会制定的地方性法规由常务委员会发布公告予以公布；较大的市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规报经批准后，由较大的市的人民代表大会常务委员会发布公告予以公布；自治条例和单行条例报经批准后，分别由自治区、自治州、自治县的人民代表大会常务委员会发布公告予以公布。地方性法规、自治区的自治条例和单行条例公布后，及时在本级人民代表大会常务委员会公报和在本行政区域范围内发行的报纸上刊登。在常务委员会公报上刊登的地方性法规、自治条例和单行条例文本为标准文本。

（二）选举和任免的人大代表、人大常委会组成人员、政府组成人员、法院和检察院人员（名单）。人民代表大会选举的人员以当次会议主席团的名义公告，公告的号数通常是一次会议内依次排序，下次会议再从头排起。人大常委会任免的人员以人大常委会的名义公告，公告的号数通常是一届内依次排序，下一届再从头排起。

公告由标题、序号、内容、发布公告机关和发布时间组成，一般不作其他说明，因而文字表述要十分简洁。

[例文]

××省人民代表大会常务委员会公告

(第51号)

《××省建设工程造价管理条例》已由××省第十届人民代表大会常务委员会第三十次会议于2007年7月27日通过，现予公布，自2007年9月1日起施行。

××省第十届人民代表大会常务委员会

××年×月×日

[评析]

法规公告的内容一般只有一部分，告知法规名称、通过法规的会议届次和时间及法规开始施行的日期。但要注意这类公告，必须同时刊登公布的法规文本(废止的法规文本不公布)。

二、决 议

决议，党委、人大机关通用的公文文种，“用于经会议讨论通过的重要决策事项。”（《中国共产党机关公文处理条例》）。“适用于经会议审议或讨论通过的重要事项。”（《人大机关公文处理办法》）。

决议是决策机关、权力机关共同意志的反映，其形成有着严格的程序：（一）必须经会议审议、讨论；（二）必须经会议表决通过。人大及其常委会的决议，需要人民代表大会或人大常委会会议审议并表决通过才能形成。决议的内容一般包括：（一）审议通过决议的会议名称、性质、日期；（二）审议并通过的主要内容；（三）会议的统一态度——通过或者批准；（四）对贯彻执行决议提出的要求。决议表述的习惯用语有：“会议听取”、“会议审议”、“会议认为”、“会议指出”、“会议强调”、“会议决定”、“会议号召”等。

人大工作中形成的决议，通常涉及两个方面：一是批准会议通过的文件，二是会议通过的重大事项。

（一）批准重要文件的决议。这类决议是会议通过某一文件而作出的决议，是对会议讨论的报告、会议形成或审议的其他文件，以法定多数表决通过并生效的一种文件。人民代表大会会议、人大常委会会议讨论通过综合性的工作报告和各种专项工作报告，都可以形成决议。这类决议内容重要，但篇幅不宜太长。它即是重大决策，又具有知照性质，一般作会议文件印发。它的基本结构由标题、会议通过的日期、正文三部分组成。

标题。由会议名称、决议的主题与“决议”组成。会议名称要用全称；决议的主题包括副词“关于”、会议主题与会议通过的公文文种，比如，“关于政府工作报告的决议”。

会议通过的日期。由会议名称、会议日期与“通过”二字组成，居中标注在标题之下。如：“2009年2月10日××省第十届人民代表大会第二次会议通过。”

正文。通常有两种写法：第一种是对会议讨论通过的报告或其他文件不作

具体评价，只是客观地记录会议通过的情况，表明态度。比如：“××省第十届人民代表大会第二次会议认真审议了××省高级人民法院院长所作的工作报告，会议决定批准这个报告。”第二种是对会议讨论通过的工作报告或会议形成的文件作出恰当而概况的评价，充分肯定报告单位过去的工作，做到立论正确，观点鲜明；对报告中提出今后的工作任务或对会上形成的文件表明态度，予以确认，要求认真贯彻执行；对下级干部或群众发出为实现工作报告或其他文件中确定的工作计划、任务和目标而努力奋斗的号召，以激励广大干部群众沿着工作报告或其他文件确定的目标，努力工作，奋勇前进。

（二）通过重要事项的决议。这类议决是会议通过某一事项的决议。议决的事项一般是事关全局的原则问题，内容比较单一。其结构与标题、会议通过的日期的写法，与批准重要文件的决议的写法相同。而正文一般由开头部分、决议事项（主体部分）、执行要求三部分组成。1. 开头部分，要开门见山，用简练的文字写出决议的事项及缘由，有的还要说明决议的依据与目的，然后以“特作如下决议”的承启领起决议的事项。2. 决议的事项，一般有两个方面的内容：一是阐明决议事项的地位与作用；二是对决议的事项一一阐述。可分段写，也可以分条写，虽分尤合，使之保持严密的逻辑联系，浑然一体。3. 执行要求，包括保障措施，对于如何加强领导、加强队伍建设、加强各部门之间的协调配合、确保投入等方面作出明确的规定。决议结尾，也可以对所辖范围的各级组织及干部群众发出号召，提出要求，以规范行为，激励斗志，给人们以信心和力量。