

地方人大工作参考用书

DIFANGRENDA
GongWen
XIEZUO

地方人大公文写作

主编 赵林茂 王云奇



中国民主法制出版社

地方人大公文写作

主编：赵林茂 王云奇

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方人大公文写作/赵林茂,王云奇主编. —北京:
中国民主法制出版社, 2004
ISBN 7-80078-868-7

I. 地... II. ①赵...②王... 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(2004)第 065383 号

书名/地方人大公文写作

DIFANGRENDAGONGWENXIEZUO

作者/赵林茂 王云奇 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 850×1168 毫米

印张/25 字数/647 千字

版本/2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月第 1 次印刷

印刷/三河市文昌印刷装订厂

书号/ISBN 7-80078-868-7/D·743

定价/50.00 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)

序

苗枫林

《地方人大公文写作》一书的出版,是人大公文写作者的一件好事,也是公文写作研究向各个领域深化的表现。

人大公文有自身的规律和处理程式。我就有这方面的体会,尽管已经从事职业公文写作多年,但十年前刚走进人大机关时,还是发现过去熟悉的党政公文与人大公文有所不同,而人大机关公文对我还是一个新的知识领域。

县级以上地方人大设立常设机关,历时不久,到现在不过二十多年,地方人大机关公文写作的研究尚处于起步阶段,本书是填补这方面空缺的一本好书。我对中国公文写作研究会赵林茂会长、王云奇副会长推出新的研究成果,表示祝贺。

本书的两位作者,都有多年地方人大机关公文处理的实践经验。他们的可贵处,是不满足于经验的认知,而立足于人大系统公文处理的完整流程,从对成百上千的地方人大机关公文剖析中,找到规律性的东西,然后加以点拨,使读者抓住要领。这部新著,充分显示出作者潜心研究公文理论功底。人民代表大会制度正在发展和完善,人大机关公文写作的研究也随之不断深入,期待能有更多的高质量的人大机关公文写作研究专著问世。

公文写作研究向各领域深化,是中国公文研究成熟的标志。我希望公文写作的各个领域,比如经济公文、政法公文、军事公文、外事

公文等,都有权威性的力作问世。所谓权威性,是指对一个领域公文的特性作出科学界定,对把握这一领域公文提出简而不繁的要领,把国家的规范和可能出现的问题用最准确的语言让读者把握。当然,每个领域公文都必须开出必要的程式,但只有程式而未阐明原理,这种“照书行文”的公文写作,恐怕与旧时的“以吏为师”的公文传承相差无几。还有,公文在具有突出实用性的同时,不能失去自己的审美要求。因为,依照中国文化传统,一篇利国益民的好公文,它理应同是一篇好的文字,一篇好的文章。

中国公文写作研究会是一个学术气氛很浓的社会团体,正在于我们能把中国公文的学术走向和创作要求的信息告知自己的会员。也正是研究会的这种学术气氛、团结气氛,不断增强着我们的凝聚力。去年夏天青岛会议换届以来,中国公文写作研究会变得更具活力。我希望,研究会能在赵林茂会长带领下,向新的学术高地攀登。我也希望,当年发起成立研究会的诸同仁,能继续关注中国公文写作研究会的发展。

2004年6月16日于济南

(作者系山东省八届人大常委会副主任、中国公文写作研究会名誉会长)

目 录

序	(1)
第一编 地方人大公文概述	(1)
第一章 地方人大公文的产生与发展	(1)
第二章 地方人大公文的含义和特点	(7)
第三章 地方人大公文的性质和作用	(14)
第四章 地方人大公文种类	(19)
第五章 地方人大公文格式	(25)
第六章 地方人大公文处理的基本原则	(43)
第七章 地方人大公文行文规则和处理程序	(53)
第八章 地方人大机关公文管理的机构和公文 写作人员	(59)
第九章 地方人大公文研究的意义及方法	(63)
第二编 地方人大通用正式公文文种例析	(65)
第一章 公 告	(65)
第二章 决 议	(78)
第三章 决 定	(99)
第四章 请 示	(112)
第五章 报 告	(121)
第一节 地方人大常委会暨主任会议工作报告	(123)
第二节 视察报告	(157)
第三节 执法检查报告	(172)
第四节 法规草案审议结果报告	(179)
第五节 审查报告	(185)

第六节	代表议案处理意见报告	(195)
第七节	办理报告	(199)
第八节	供职报告	(228)
第九节	述职报告	(234)
第十节	日常工作报告	(241)
第十一节	备案报告	(254)
第十二节	立法听证报告	(258)
第十三节	出访报告	(263)
第六章	批 复	(273)
第七章	意 见	(277)
第八章	通 知	(290)
第九章	通 报	(302)
第十章	函	(306)
第十一章	会议纪要	(310)
第三编	地方性法规公文例析	(317)
第一章	条 例	(338)
第二章	规 定	(344)
第三章	规 则	(351)
第四章	实施办法	(363)
第四编	地方人大专用公文	(370)
第一章	议 案	(370)
第一节	法规议案	(373)
第二节	决定重大事项议案	(378)
第三节	人事任免议案	(381)
第四节	授予荣誉称号议案	(384)
第二章	建议、批评和意见	(387)
第三章	名 单	(393)
第四章	会议议程和会议日程	(408)
第一节	会议议程	(408)

第二节 会议日程·····	(411)
第五章 推荐书·····	(419)
第五编 地方人大日常事务公文·····	(421)
第一章 计 划·····	(421)
第一节 立法规划·····	(421)
第二节 立法计划·····	(427)
第三节 工作要点·····	(429)
第四节 方 案·····	(434)
第二章 传达提纲和宣传提纲·····	(443)
第一节 传达提纲·····	(443)
第二节 宣传提纲·····	(458)
第三章 调查报告·····	(467)
第四章 工作总结·····	(487)
第五章 情况汇报·····	(500)
第一节 法规草案修改情况的汇报·····	(500)
第二节 会议情况汇报·····	(504)
第六章 说 明·····	(514)
第一节 法规草案说明·····	(514)
第二节 法规草案修改说明·····	(524)
第三节 工作报告草稿说明·····	(527)
第四节 规划草案说明·····	(530)
第五节 人事选举任免办法说明·····	(534)
第六节 决定决议草案说明·····	(535)
第七章 讲 话 稿·····	(537)
第一节 领导讲话稿·····	(537)
第二节 演讲稿·····	(549)
第八章 主持人用语·····	(556)
第九章 办 法·····	(575)
第十章 制 度·····	(587)

第十一章	简 报	(592)
第十二章	会议须知	(606)
第十三章	礼仪书信	(611)
第十四章	简 历	(617)
第六编	地方人大公文写作艺术	(622)
第一章	语言艺术	(622)
第二章	文种选择艺术	(683)
第三章	协调艺术	(698)
第四章	公文审核艺术	(714)
第七编	地方人大公文写作探讨与展望	(736)
第一章	地方人大公文制发应当法制化、规范化	(736)
第二章	从实际出发确定地方人大公文文种框架	(747)
第三章	地方人大公文格式应当体现人大 工作特点	(760)
第四章	求真务实是地方人大公文的生命	(764)
第五章	地方人大推行电子公文的展望	(770)

第一编 地方人大公文概述

第一章 地方人大公文的产生与发展

公文伴随国家公务活动和文字的产生而产生，已有几千年的历史。我国人大公文伴随着人民代表大会制度的产生而产生，应该始于1954年9月15日至28日召开的第一届全国人民代表大会第一次会议，至今不过50年。地方人大公文则随着地方人大机构的建立和工作的开展而产生，同全国人大公文的产生时间大体同步，但真正获得比较全面的发展并初步形成体系是在1979年五届全国人大二次会议作出县级以上人民代表大会设立常务委员会的规定以后。

我国的人民代表大会制度是在长期的革命和建设的实践中产生和发展起来的，有一个萌芽、过渡、确立、反复、发展的过程。地方人大公文也有一个与此相适应的尝试、产生与发展的渐进过程。

第一次国内革命战争时期，1921年7月中国共产党通过的第一个党纲中，即明确提出：“本党承认苏维埃管理制度”。农民协会、罢工工人代表大会、上海市民代表大会等组织的建立，都是人民群众建立自己政权的伟大实践，成为人民代表大会制度的萌芽。从这个意义上说，这些组织制发的文书资料，也都具有了地方人大公文前身的意义。

第二次国内革命战争时期，中华苏维埃政权的建立和发展，在中国共产党领导的政权建设史上具有重要的地位和意义，成为党领导人民大众建立新的政权——人民代表大会制度的雏形。1927年10月，彭湃在广东海陆丰地区建立了海丰、陆丰县苏维埃政府。同年12月，张太雷等建立了广州苏维埃政府，这是最早的城市苏维埃政权。1927年9月，毛泽东建立了井冈山革命根据地。到1930年6月，全国建立了十多块根据地，分布于江西、湖南、福建等10多个省300多个县的广大地区。1931年11月7日至20日，中华苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金召开。项英致的开幕词，毛泽东代表中共苏区中央局向大会作的《政治问题的报告》，大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《土地法》、《劳动法》等，毛泽东致的闭幕词等公文，都是具有重要历史意义的文献。在这一时期，毛泽东十分重视乡一级苏维埃的工作，亲自下去调查，写出了《兴国长冈乡的苏维埃工作》和《上杭才溪乡的苏维埃工作》两篇调查报告，并作为“乡苏工作的模范”材料印发中华苏维埃第二次全国代表大会。这些中华苏维埃的文书资料，至今对人大特别是地方人大机关的公文写作仍有借鉴意义。

抗日战争时期，在中国共产党领导的各抗日根据地，特别是陕甘宁边区开展了民主政治建设。为了给这一建设提供政策依据，陕甘宁边区1937年6月20日发出了《民主政府施政纲领》公文。其主要内容是，动员一切人力物力财力准备抗日战争；实行民主普选制度和议会制度；保障人民言论、集会、结社、出版等民主自由；保障农民已分得的土地，实行耕者有其田等。1937年“七七”事变后，中共中央又制定了《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》。施政纲领是边区实行民主政治和其他方针政策的依据和准则。其次，1937年底，边区在普选的基础上产生了议会。1938年7月国民参政会一届一次会议作出在各省、市召开参政会的决定，并于9月公布了省参议会临时组织条例。与此相适应，陕甘宁边区政府于同年11月决定将边区议会改为边区参议会。边区的参议会边区全体

人民的代表机关和边区最高权力机关。它有广泛的职权，包括：选举或罢免边区政府主席、副主席、委员、高等法院院长；监察及弹劾边区各级政府工作人员；制定边区单行法规；审查批准边区政府预决算；决定征收、废除或增减地方税收；批准有关民政、经济建设、文化教育、地方军事等各项计划，以及其他应兴应革事宜等。虽然当时的参议会的行使各项职权的各种公文尚不完备，但它对多种议会性质的公文的制作，为我国建国后人民代表大会机关公文处理提供了经验，初步勾画出了一个地方人大公文的框架草图。

第三次国内革命战争即人民解放战争时期，中国共产党领导的解放区的政权建设进入了一个新的阶段，由抗日战争时期的参议会制度改变为人民代表会议制度，成为过渡性的人民政权机关。1946年4月召开的陕甘宁边区第三届参议会第一次会议，通过了《陕甘宁边区宪法原则》，以立法的形式确立了人民代表会议制度。解放区将减租减息的政策改为土地改革、消灭封建剥削制度的政策。土改中，一些地方组织了贫农团和农会作为临时性的基层政权，并以此为基础建立了区、村（乡）两级人民代表会议，作为区、村（乡）两级的权力机关。这些做法，都通过相应的公文形式下发，得到了较好的推广。1947年4月，在内蒙古的王爷庙召开了内蒙古人民代表会议，通过了《内蒙古人民代表会议宣言》、《内蒙古自治政府施政纲领》等重要公文。

建国初期地方政权建设的主要形式是各界人民代表会议。中共中央对召开地方各界人民代表会议问题十分重视，多次发出指示，注意用公文这一工具传达政令，领导工作。从1949年8月至12月，毛泽东亲自起草的关于召开各界人民代表会议的公文电报多达19篇之多。1951年2月，刘少奇在北京市第三届人民代表会议上讲话中强调：“各级人民政府的一切工作和一切活动应向各级人民代表会议作报告，并接受其质询和审议，重要的工作和活动还须先经过人民代表会议的讨论和决议，然后大家团结一致地去加以执行。”1949年12月，中央人民政府委员会通过和颁布了省、市、县

三个各界人民代表会议组织通则。1950年底，政务院政务会议通过并公布了区、乡（行政村）人民代表会议组织通则。在这些组织通则中，规定了各界人民代表会议的组成、任期和职权等。1951年4月，政务院发出《关于人民民主政权建设工作的指示》，要求各级人民政府必须按照各级人民代表会议组织通则的规定，按期召开人民代表会议，各级人民政府的一切重大工作应向人民代表会议提出报告，并在代表会议上进行讨论和审查，一切重大问题应经人民代表会议讨论并作出决定。毛泽东非常重视总结、推广各地召开各界人民代表会议的经验，先后批转了松江县召开各界人民代表会议的经验、华北各城市召开各界人民代表会议的经验、北京市召开人民代表会议的经验等，实行具体而有效的指导。毛泽东要求地方党政领导同志不仅在会上的报告和讲话中注意树立虚心、诚恳、请教的态度，会后还要注意探索发布、传达公文的好形式，以便更好地发挥公文的作用。如北京市第二届各界人民代表会议第一次会议请一位年逾80岁的普通代表致闭幕词，反映了老百姓的心声，体现了人民当家作主，收到了领导做闭幕词收不到的好效果。

1952年我国开始了召开人民代表大会的具体准备工作，1953年初，中央人民政府作出了关于召开全国及地方各级人民代表大会的决定，通过了我国第一部《全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》。

1954年9月15日至28日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京举行。从此，我国的国家权力由全国人民普选基础上产生的全国人民代表大会统一行使。这标志全国人大和地方人大的公文处理工作开始正式纳入了工作日程。这次会议审议通过的第一部《中华人民共和国宪法》第五十四条规定：“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民委员会。”第六十条规定：“地方各级人民代表大会依照法律规定的权限通过和发布决议。”“地方各级人民代表大会有权改变或者撤销本级人民委员会的不适当的决议和命令。”“县级以上的人代表大会有权改变或

者撤销下一级人民代表大会的不适当的决议和下一级人民委员会的不适当的决议和命令。”这些规定，在设定地方人民代表大会职权的同时，也赋予了相应的公文制发权。由于这部宪法没有设定地方人大的常设机构，使代表大会闭会期间的行使权力受到限制，制发公文也受到了限制。

1978年12月召开的十一届三中全会，是建国以来党的历史上具有深远意义的伟大转折。这次全会在作出把全党全国工作的重点转移到社会主义现代化建设上来的同时，着重提出了发展社会主义民主和健全社会主义法制的任务。从此，我国进入了改革开放和现代化建设的新的历史时期，人民代表大会制度建设和人大工作也进入了一个新的发展阶段。1979年6月18日至7月1日召开的第五届全国人民代表大会第二次会议通过了关于修正宪法若干规定的决议和七个重要法律，标志着我国在法制建设方面迈出了一大步，也标志着人民代表大会制度在经历了重大挫折后走上逐步发展完善的道路。这次会议制定的选举法和地方组织法，对选举制度和地方政权组织作了一些重要的改革。把直接选举人民代表大会代表的范围扩大到县一级。实行差额选举制度。县级以上地方各级人大设立常委会。伴随我国地方政权建设的这一重要改革，省级人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在同国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规。县级以上地方人大常委会依法有了制发文件的权力。由于地方人大设立了常设机构，地方人大的立法权、决定重大事项权、监督权、人事任免权的行使有了组织上、制度上的保障，地方人大公文的处理也逐步步入了规范化、制度化、经常化的良性发展轨道。

县级以上地方人大设立常务委员会20多年来，伴随人大制度的不断发展和完善，适应人大工作发展的要求，地方人大公文处理朝着规范化、制度化、科学化的方向前进。1986年全国人大修改地方组织法，把制定地方性法规的职权扩大到省级政府所在地的城市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会。2000年3月15

日，九届全国人大三次会议通过了《中华人民共和国立法法》，对地方性法规、自治条例和单行条例的制定作出了系统规定，重申了较大的市人大及其常委会的立法权，并明确较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。1998年2月6日，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，2000年11月15日全国人大常委会办公厅颁发了《人大机关公文处理办法》，该办法自2001年1月1日起施行，对公文处理原则，公文种类、格式、行文规则，公文办理程序，公文立卷、归档和销毁等问题作出了系统的规定，成为地方人大公文处理的重要公文依据。地方人大及其常委会在工作实践中，依据国家法律、法规及有关文件，结合自身公文处理的实际，总结经验，积极探索，大胆创新，制定了一批有关地方人大机关公文处理的地方性法规、制度性的规范性文件，制定了大量的人大机关公文，对地方人大及其常委会依法行使职权发挥了应有的作用。

毋庸讳言，地方人大机关公文处理工作相对于党委、政府机关来说，起步晚，经验少，研究不深入。从总体水平上看，仍然处于起步状态和探索阶段，简单地模仿党委和政府机关的做法的现象大量存在，还落后于党委机关、政府机关的公文处理工作。要改变这种状况，有待于人大组成人员和人大工作者的持之以恒的实践、探索、奋斗。

第二章 地方人大公文的含义和特点

公文是公务文书的简称。对于公文概念外延的界定问题，目前很不一致。作为科学研究，这是正常的现象。在教学中，向学员介绍直至阐述各种不同的主张也是正常的。如对“工作要点”、“调查报告”，有人认为是公文，有人认为不是公文，分歧就在于对公文的外延界定不一样。广义的公文，指人们习惯上所说的应用文，即党政军群等法定机关、组织使用的一切公用文书。包括党和国家明文规定的规范的公文和机关或组织常用的其他应用文。包括工作总结、计划、简报、供职报告、述职报告、申请书、思想汇报、贺信、介绍信、调查报告等，少说几十种，多则几百种。

狭义的公文，指国家明文规定的规范的公文，即法定的机关或组织依据特定的文种、格式和程序处理公务的文字凭证。习惯上也称正式公文、法定公文。

人大公文是我国公文的一种。它是各级人大及其常委会等法定机关和各级人大代表、人大常委会组成人员等特定身份的个人，在依法履行职责的过程中，经过一定的程序而形成的具有特定效力和规范格式的书面文字材料。随着我国民主法制建设的逐步加强和人民代表大会制度的逐步完善，人大公文的文种逐渐齐全完备，已成为我国现行公文体系中的一个比较大型的公文系统。本书对公文概念外延的解读，如无特别说明，均取广义的公文含义。

地方人大公文作为我国公文的一部分，它具有一般公文的特点，同时也有自己的一些鲜明特点，主要是：

一、作者是法定的。地方人大机关的公文作者是法定的，非法

定作者不能制作地方人大公文。这些法定的作者包括：

（一）宪法、地方组织法等有关法律规定的地方各级人民代表大会以及大会主席团，地方县级以上人民代表大会预算审查委员会、特定问题调查委员会；

（二）宪法、地方组织法等有关法律规定的地方县级以上人民代表大会常务委员会以及常务委员会主任会议；

（三）地方组织法等有关法律规定的地方设区的市级以上的人民代表大会专门委员会；

（四）地方组织法等有关法律规定的地方县级以上的人代表大会常务委员会代表资格审查委员会；

（五）地方组织法等有关法律规定的地方县级以上的人代表大会常务委员会的办事机构，如办公厅、法制工作委员会等；

（六）地方组织法等有关法律规定的地方设区的市级以上的人民代表大会专门委员会的办事机构；

（七）宪法、地方组织法、代表法等有关法律规定的地方各级人民代表大会代表联名；

（八）宪法、地方组织法、代表法等有关法律规定的地方各级人民代表大会常务委员会组成人员联名。

不具备人大或同人大工作有关的法定职务的个人不能制发公文。在地方人大公文中以一个人或联名名义作为公文作者的情况，均属于作者具有法定职务的情况。例如，专门委员会主任委员或副主任委员署名的对议案审议结果的报告或视察情况的报告，该主任委员或副主任委员必须是现任的专门委员会成员，其公文必须是集体的意见，而不是署名者个人的意见。联名的所有人员必须是具有相应的法定职务。如人民代表大会的代表联名议案提案人的每一联名者，必须具有代表资格的本级本届人大代表。人民代表大会常务委员会的组成人员联名议案提案人的每一联名者，必须是现任的组成人员。如果是工作机构或办事机构的人员署名，往往在公文开头交代受何机构的委托传达何机构的什么意见。就是说，署名的公