

常用公文写作 丛书

怎样写

议案

【第二版】

李树春 ◎ 编著

议案写作的基本原理/

人大机关议案的写法/

政府、法院、检察院议案/

人大代表议案/

议案审议文件/



中国民主法制出版社

常用公文写作 丛书

怎样写

议案

【第二版】

李树春 ◎ 编著



中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

怎样写议案/李树春编著. —2 版. —北京: 中国民主法制出版社, 2011. 1

(常用公文写作丛书)

ISBN 978-7-80219-798-5

I. ①怎… II. ①李… III. ①提案-写作-中国
IV. ①H152. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 264748 号

图书出品人: 肖启明

文案统筹: 刘海涛

责任编辑: 胡天焰 陈 偲

书名/ 怎样写议案 (第二版)

ZENYANG XIE YIAN (DI ER BAN)

作者/ 李树春 编著

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 (100069)

电话/ (010) 63292534 63057714 (发行部) 63052520 (人大室)

传真/ (010) 63056975 63292520

E-mail: MZFZ@263.net

经销/ 新华书店

开本/ 16 开 700 毫米×1000 毫米

印张/16 字数/ 203 千字

版本/ 2011 年 5 月第 2 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

印刷/ 唐山新苑印务有限公司

书号/ ISBN 978-7-80219-798-5

定价/ 32.00 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)

润物细无声

——常用公文写作丛书再版序

承蒙中国民主法制出版社的大力支持，常用公文写作系列丛书已经和读者见面四年多了。因为实用性和可操作性较强，丛书得到了广大读者的喜爱和欢迎。据说有些同行还把本丛书列入了学习公文写作的热门参考书目。特别是一些党政机关、企事业单位中直接从事公文起草、审核、阅批的实际工作者和在校学习的大学生反映，这套丛书作为公文写作入门向导，一看便懂，不兜圈子，不说套话，容易掌握，因此成为自己工作中不可或缺的工具书和方便学习、参考的良师益友。有的从事公文写作教学的教师也将此书作为自己教学的参考用书。广大读者的关心和理解，是对我们的鼓励和奖赏。最近，胡天焰同志把出版社拟将已经出版的《怎样写总结》、《怎样写汇报》、《怎样写领导讲话稿》、《怎样写调查报告》、《怎样写议案》等修订再版的想法传达给我们，并征求了我们的意见。这是出版社顺应时代潮流，尊重读者需要的最佳选择，也是信任作者、激励作者劳动的很好举措。为报答读者的厚爱，贯彻出版社的意图，我们利用这次再版的机会，对原书作了一些调整和修改。

在保持原书的基本体例的基础上，我们注重以下几点：一是吸纳最新的公文写作研究成果和实践经验。二是更换、增加了一些例文。

新增加的例文都是从最近几年的公文中挑选出来的。三是对原书中的知识性、文字性、技术性错误作了改正，字斟句酌，精益求精。公文写作是个苦差事，但是总要有人来做；公文写作事关大局，事关公共利益，来不得半点骄傲和马虎。起草公文不能心急气躁，编写公文写作的书同样不能草率行事。我们力求用写好公文的一丝不苟精神修订好本丛书，但水平所限，疏漏之处仍在所难免。恳请广大读者和各位专家学者不吝指教。

作者

2010年11月16日

前 言

议案是向国家代议机关（权力机关或立法机关）提请审议处理的议事原案。人民代表大会制度是我国人民民主专政政权的组织形式，是国家的根本政治制度。人民代表大会的基本程序就是提出议案、审议议案、通过议案。因此，从一定意义上说，提出议案、审议议案是人民代表大会主要工作形式。

议案是我国各级国家机关和各级人大代表在人民代表大会期间，按照法律规定，依照法定程序向本级人大及其常委会提出的属于本级人大及其常委会职权范围内的议事原案，它既是国家机关经常使用的法定公文，也是人大代表依法履行职权的基本形式。

人民代表大会和常务委员会会议期间的主要工作，是审议国家机关和代表提出的议案。国家和地方的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境与资源保护、民政和民族的重大事项都是通过议案的形式确定的。能否制作、提出、审议、通过具有合法性、必要性和可行性的议案，既是人大及其常委会的工作，也是检验人大及其常委会工作质量的一个标志。

从实践上看，国家机关和人大代表提出的许多议案为推动我国经济建设和社会发展发挥了不可估量的作用。

同时，我们也注意到一些国家机关和人大代表在议案的制作方面

还存在着这样和那样的问题。例如，有的国家机关在议案的标题、发文字号、内容、签署等方面存在着许多不规范的现象。代表议案存在着与代表建议界限不清、格式不对、质量不高等问题。这些问题不仅影响了议案的质量，也影响了工作、影响了代表作用的发挥。因此，有必要对怎样写议案作一理论和实践方面的探讨。2005年5月，中共中央下发了《中共中央转发〈中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见〉的通知》（以下简称《若干意见》），其中提出了提高代表议案的提出和处理质量的意见。我认为，《若干意见》不仅对如何提高全国人大代表议案的提出和处理质量有重要的指导作用，对地方各级人大代表和国家机关议案的提出和处理质量都有非常重要的指导意义。因此可以说，提高代表和国家机关议案的提出和处理质量，是贯彻落实《若干意见》的需要，是保障代表依法履行职责的需要，是保证国家权力机关充分行使法律监督权力的需要，是保证政府、法院和检察院搞好和改进工作，自觉接受国家权力机关的监督的需要，也是加强社会主义政治文明建设和民主法制建设，推动依法治国的步伐的需要。本书就是在这样的指导思想下写作的。力求从理论上和实践上探讨和回答议案写作方面的问题。

本书的主要内容和特点是：

1. 在内容上，以人大机关提出的议案、政府机关提出的议案和人大代表提出的议案为重点，以议案的基本结构和写作方法为中心，联系正反两个方面的经验和教训，全面阐述了议案写作的基本方法。

2. 在体例上，在横向突出介绍议案实体公文写作的基础上，同时兼顾了议案程序方面的文书写作，旨在使读者全面了解和掌握议案的制作、提出、审议和通过的全过程的书写的写作方法。在纵向结构上，重点阐述不同机关、不同内容、不同主体、不同受文对象的议案的特点、基本结构和写作方法。

3. 在例文上，力求选择比较典型、比较优秀的议案例文。限于

篇幅和字数的要求，有许多优秀议案不能全部选用。限于水平和时间的要求，有许多优秀的议案没有发现。这是本书的一大缺憾。

本书作为国内第一部比较全面阐述议案写作的作品，由于时间所限、水平所限，缺点错误在所难免，借此机会，诚望各级国家机关的工作人员、各级人大代表和热衷于议案写作研究的同志们，给予批评指正，提出宝贵的意见和建议，使它能够成为你工作上的助手和参谋。也希望有更好的议案诞生，愿此一砖引来源源金玉。

我十分真诚地感谢常用公文写作丛书编委会和中国民主法制出版社的领导及编辑，敢于冒险启用一个名不见经传的新人新作。没有他们，就没有今天的新人，就没有今天的新作。也真诚地感谢参与本书编辑工作的各位老师，对全书又进行了认真审稿，并提出了许多真知灼见的建议和意见，使本书得以成型。

本书写作过程中，始终得到了我所在的吉林省人大常委会机关特别是人大代表选举委员会领导和同志们的关心、支持和帮助，他们给我提供了许多课题和资料，更有精神上的鼓励和鞭策。在此我深深地感谢我的领导和同志们。

本书的写作过程是一个十分难得的学习、总结、探索和提高的过程。在这个过程中，我遇到了许多问题，在认真研究和向同志们求教的过程中，我有许多意想不到的收获。同时，进一步体会到作为一个人大机关工作者，自己身上所肩负的责任，自己身上存在的不足，更体会到了研究人大工作所给我带来的快乐心情和精神力量。

有理由相信，在各方面的悉心扶持和帮助下，本书能够给大家有所启迪，我本人能够更加进步。

李树春

2007年6月1日

目 录

第一章 议案写作的基本原理 /1

第一节 议案概述 /1

一、议案的含义和特点 /1

二、议案的作用和分类 /10

第二节 议案的基本结构和写法 /17

一、议案的基本结构和写法 /17

二、议案写作的基本要求 /22

第三节 不同受文对象的议案 /24

一、向人民代表大会提出的议案 /26

二、向人民代表大会主席团提出的议案 /29

三、向人民代表大会会议提出的议案 /31

四、向常务委员会提出的议案 /34

第二章 人大机关议案的写法 /40

第一节 人大机关议案概述 /40

一、人大机关议案的含义和特点 /40

二、人大机关议案的作用和分类 /46

第二节 人大机关不同主体提出的议案 /48

一、主席团提出的议案 /48

- 二、常务委员会提出的议案 /49
- 三、委员长（主任）会议提出的议案 /52
- 四、专门委员会提出的议案 /55

第三节 人大机关不同内容的议案 /59

- 一、立法案 /59
- 二、选举案 /70
- 三、人事任免案 /73
- 四、撤销案 /75
- 五、罢免案 /78
- 六、决定案 /82
- 七、许可逮捕、强制措施案 /85
- 八、辞职案 /89

第三章 政府、法院、检察院议案 /92

第一节 政府、法院、检察院议案概述 /92

- 一、政府、法院、检察院议案的含义和特点 /92
- 二、政府、法院、检察院议案的作用和分类 /95
- 三、政府、法院、检察院议案写作存在的问题 /97
- 四、政府、法院、检察院议案写作的基本要求 /98

第二节 政府、法院、检察院议案 /99

- 一、立法案 /99
- 二、国民经济和社会发展规划案 /102
- 三、预算案 /109
- 四、人事任免案 /114
- 五、建撤案 /119
- 六、建议案 /124
- 七、授予荣誉称号案 /131
- 八、批准条约、声明、建立城市友好关系案 /133

- 九、授权案 /138
- 十、决议案 /140
- 十一、决定案 /144
- 十二、撤职案 /150

第四章 人大代表议案 /153

第一节 人大代表议案概述 /153

- 一、人大代表议案的含义和特点 /153
- 二、人大代表议案的作用和分类 /159
- 三、人大代表议案与政协委员提案的区别 /164
- 四、人大代表议案与代表建议、批评和意见的区别 /165

第二节 人大代表议案的基本写法和基本要求 /166

- 一、人大代表议案的基本结构和写法 /166
- 二、代表团议案的基本结构和写法 /169
- 三、人大代表议案写作的基本要求 /170
- 四、提高人大代表议案质量的基本途径 /173

第三节 人大代表议案分类写法 /177

- 一、立法案 /177
- 二、选举案 /183
- 三、罢免国家机关工作人员案 /185
- 四、组织关于特定问题调查委员会案 /188

附：质询案 /192

- 一、质询案的含义和特点 /192
- 二、质询案的结构和写法 /196
- 三、质询案写作的基本要求 /197

第五章 议案审议文件 /200

第一节 议案审议文件概述 /200

- 一、议案审议文件的含义和特点 /200

- 二、议案审议文件的作用和分类 /201
- 第二节 议案审议文件的结构和写法 /203
 - 一、法律草案的结构和写法 /203
 - 二、地方性法规草案的结构和写法 /212
- 第三节 议案说明 /227
 - 一、议案说明概述 /227
 - 二、法律法规草案说明 /231
 - 三、修改法律法规议案说明 /235
 - 四、人事任免案说明 /239
 - 五、决定案说明 /241

第一章 议案写作的基本原理

第一节 议案概述

一、议案的含义和特点

议案是向国家代议机关（权力机关或立法机关）提请审议处理的议事原案。议案由法律规定的有提案权的机关和个人提出。审议议案是议会行使职权的一种形式。议案的内容，必须是属于代议机关职权范围内的事项，包括法案、预算案、对内阁不信任案和弹劾案，以及有关国家和地方重大事务案等。议案的审议程序，一般要经由议长交付委员会初审，而后列入议会正式日程交付议会会议审查、讨论和处理。有的国家如英国，把议会分为“公议案”，即涉及全国及地区且与政府政策有关的议案；“私议案”，即涉及地方当局、某集团或个人权益的议案，大多由社会团体通过请愿方式提出；两者兼而有之的称“混合议案”。不同议案处理程序也有所不同，如混合议案通常交给一个特别委员会处理，然后提交议院审议。

人民代表大会制度是我国人民民主专政政权的组织形式，是国家的根本政治制度。这一制度是马克思列宁主义基本原理同中国革命具体实践相结合的产物，是中国人民在中国共产党的领导下，在创建人民政权的过程中，参照巴黎公社的委员制和俄国工农兵苏维埃制，批判地吸收国外议会制度的合理因素，总结不同时期革命根据地政权建

设经验首创出来的，并在长期革命和建设实践中不断地发展、完善，具有中国特色的社会主义政治制度。这一国家制度的核心内容和根本原则就是，国家的一切权力属于人民。人民按代议理论建立人民代表机关，即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民代表大会的基本程序是：（1）提出议案。由具备宪法和法律规定的提案主体资格的国家机关或者人大代表向人民代表大会或人民代表大会常务委员会提出属于其职权范围内的议案。（2）议案列入会议议程。议案经过人民代表大会主席团或者人大常委会委员长（主任）会议审查，符合法律规定要求的，由大会主席团或者委员长（主任）会议决定列入人民代表大会会议议程或者人大常委会会议议程。（3）审议议案。在人民代表大会会议或者人大常委会会议期间，由人大代表或者常委会组成人员对议案进行讨论研究，分析论证议案是否具有合法性、必要性和可行性，发表各自意见。对正确的有价值的意见，予以采纳，对议案进行相应的修改。（4）通过议案。议案经过审议修改完善后，交付全体会议进行表决，即由人大代表或常委会组成人员对议案进行赞成、反对或弃权的表态。表决议案，以全体代表过半数通过（宪法的修改，由全国人民代表大会全体代表的三分之二以上的多数通过）。（5）公布决议。将通过的决议、决定或法律、法规以国家权力机关的名义向社会公布。因此，从一定意义上说，提出议案、审议议案是人民代表大会主要工作形式。

议案这一文种，新中国成立以前就在中国共产党领导的各解放区的参议会会议和人民代表会议上出现过。新中国成立后的1954年9月21日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》明确规定，地方各级人民代表大会举行会议的时候，可以设立议案审查委员会，在主席团领导下进行工作；地方各级人民代表大会举行会议的时候，代表和主席团、本级人民委员会，都可以提出议案。向地方各级人民代表大会会议提出的议案，由主席团提请人民代表大会会议讨论，或

者交付议案审查委员会审查后提请人民代表大会会议讨论（第十二条、第十三条）。1979年制定的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》明确规定，地方各级人民代表大会举行会议的时候，可以设立议案审查委员会，在主席团领导下进行工作；地方各级人民代表大会举行会议的时候，主席团、常务委员会、本级人民政府和代表（有三人以上附议），都可以提出议案。向地方各级人民代表大会会议提出的议案，由主席团提请人民代表大会会议讨论，或者交付议案审查委员会审查后提请人民代表大会会议讨论（第十三条、第十四条）。这些规定说明：一是地方各级人民代表大会举行会议的时候，可以设立议案审查委员会；二是明确规定了议案审查委员会在人民代表大会会议上的职权是，接受主席团的委托审查议案；三是人民代表大会会议期间，代表和主席团、本级人民政府（人民委员会）可以提出议案；四是议案成为人大工作最主要最重要的公文之一。

但是，在建国以后相当长的一段时间内，提请各级人民代表大会或一定组织的会议讨论、处理的建议性文件有的称之为议案，有的称之为提案，是两个名称混用。如1955年7月27日，在一届全国人大二次会议上，由国务院总理周恩来签署的《国务院关于撤销热河省、西康省并修改中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第二十五条第二款第一项规定的议案》，1954年9月26日一届全国人大一次会议通过的《全国人民代表大会第一次会议提案审查委员会关于提案的审查报告》等。直到1983年五届全国人大五次会议以后，才在人民代表大会上统一改用议案这一名称。对这一名称的改动，时任五届全国人大常委会副委员长兼法案委员会主任习仲勋，在五届全国人大五次会议上作了说明。即，过去那些提案主要是对各方面工作提出的建议、批评和意见，涉及的问题有很多并不属于全国人民代表大会的职权范围，大会不好通过实质上的决议，只能决定转交有关方面研究处理。在人民代表大会上采用议案一词，而不用

提案，就可以将过去那种提案与现在的规定、需要提请大会审议通过的、具有约束力的议案区别开来，在人民代表大会上改用议案一词以后，各级政协会议则使用提案这一名称。1993年11月，国务院办公厅重新修订发布的《国家行政机关公文处理办法》首次将议案列为国家行政机关的法定公文种类之一，明确规定：“议案适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或同级人民代表大会常务委员会提请审议事项。”这也是我国国家机关首次将议案作为国家机关的法定公文。使议案在坚持和完善人民代表大会制度，充分发挥国家权力机关和人民代表大会代表作用，加强社会主义民主法制建设等方面作出了重要贡献。

（一）议案的含义

我国各级人民代表大会会议、常务委员会会议期间的主要工作之一是提出和审议各项议案。因此，议案是人大及其常委会依法行使法定职权的重要形式，也是人民代表大会制度的重要内容。同时，又是各级人民政府、人民法院、人民检察院的决策更加科学和合理的重要保证。从这一点上说，议案质量的高低将直接影响人大及其常委会工作的质量。

议案有广义和狭义之分。

国务院2000年8月24日公布，2001年1月1日起施行的《国家行政机关公文处理办法》第九条对议案的表述是：

议案适用于各级人民政府按照法定程序向同级人民代表大会或人民代表大会常务委员会提请审议事项。

最高人民法院1996年4月9日印发，1996年5月1日起施行的《人民法院公文处理办法》第六条对议案的表述是：

议案适用于各级人民法院依照法律程序向同级人民代表大会及其常务委员会提请审议事项。

最高人民检察院2005年11月18日印发，2006年1月1日起施行的《最高人民检察院公文处理办法》第七条对议案功能的表述是：

议案适用于根据法律规定，依照法定程序，向全国人民代表大会及其常务委员会提请审议事项。

以上是对议案的狭义概括，即我国各级政府、各级法院和各级检察院按照法律规定，依照法律程序，向同级人民代表大会及其常务委员会提请审议属于该人民代表大会及其常务委员会职权范围内的事项的议事原案；是各级政府、各级法院和各级检察院与同级国家权力机关——人民代表大会及其常务委员会之间联系工作常用的例行公文之一。

从广义上理解议案的含义应该从以下方面入手。

全国人大常委会办公厅 2000 年 11 月 15 日颁布，2001 年 1 月 1 日起施行的《人大机关公文处理办法》第六条对议案的表述是：

议案适用于根据法律规定，依照法定程序，提案人向人大及其常委会提请审议的事项。

在我国，有权按照法律规定，依照法定程序向本级人大及其常委会提出属于本级人大及其常委会职权范围内的事项的议案的主体是由宪法和法律规定的。

根据《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》（以下简称全国人大组织法）和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称地方组织法）的规定，能够向人大及其常委会提出议案的主体包括下列机关或个人：

1. 全国人民代表大会会议期间，主席团、常务委员会、各专门委员会、国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案；一个代表团或者三十名以上的全国人大代表可以向全国人民代表大会提出属于全国人民代表大会职权范围内的议案。

2. 全国人民代表大会闭会期间，委员长会议、全国人民代表大会各专门委员会、国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院