

公文写作功底之议案

一、公文概念

议案是由具有法定提案权的国家机关、会议常设或临时设立的机构和组织，以及一定数量的个人，向权力机构提出进行审议并作出决定的议事原案。每个国家的议案提交程序和规定都是不一样的，但是都是行使国家权利的重要手段。议案，在人大《办法》中给的定义是：“适用于根据法定程序，有关机构向人大及其常委会提请审议的事项”；在行政《办法》中给的定义是：“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人民代表大会常务委员会提请审议事项”。这两个议案定义有一个共同特点：都是围绕人大这个中心进行行文的文种。所不同的是，人大议案的行文主体是多元化的，适用范围广泛；行政议案的行文主体只政府一家，适用范围单一。

二、公文特点

1.制发机关的法定性

议案的制发机关只能是各级人民政府，政府的职能部门无权制发。

2.内容的特定性

人民政府所提议案的内容，必须属于该人民代表大会或常务委员会职权范围内的有关事项。

3.时效的规定性

各级人民政府的议案，应当而且必须在同级人民代表大会或其常务委员会举行会议规定的限期前提出，否则不能列为议案，超过期限提交的议案一般改作“建议”处理，或移交下次人大会议处理。提交大会审议的议案，必须限期审议表决或提出处理意见。

4.行文的定向性

议案只能由各级人民政府向同级人民代表大会或其常务委员会行文,不能向其他部门单位行文,主送机关也只有一个。

5.事项的必要性和可行性

适合提交人大议案审议的事项,必须是重要事项,符合人民群众的意愿和要求,而且议案中提出的方案、办法措施,也必须是切实可行的,才有可能获得通过。

三、格式、写法及内容要求

(一)格式

“议案”一般由公文常规的标题、正文和落款三部分组成,落款亦分上、下款。

1.标题

标题由发文机关、事由(提请审议事项)、文种三部分构成。如《国务院关于提请审议<中华人民共和国劳动法(草案)的议案>的议案》,发文机关是国务院,“事由”是“关于提请审议《中华人民共和国劳动法(草案)》”,“文种”即“提案”。

2.正文

从内容上看,由提请审议内容、说明(缘由、目的、意义、形成过程等)和要求组成。从形式上看,除多以“要求”结尾外,可以从提出审议事项开头,然后加以说明;也可以在开头说明议案的缘起或目的意义或形成过程,然后再提出审议事项,再结尾。

3.落款

上款,即收文机关,某人民代表大会或其常务委员会,有的要写明某次或第几届第几次会议。下款,发文机关和行政首长签名,另行写提请审议的年月。

(二)写法

1.标题和主送机关

(1)议案的标题

议案的标题采用常规公文标题模式，有两种写法，一是发文机关+案由+文种，二是省略发文机关，案由+文种。前者如《××市人民政府关于提请审议〈××市乡镇企业条例〉的议案》；后者如《关于提请审议修改后的国务院机构改革方案的议案》。议案标题一般不能采用发文机关加文种或者只有文种的写法。

(2)议案的主送机关

议案的主送机关，只能是同级人民代表大会及其常务委员会，不能有其他并列机关。要采用全称或规范化简称，不得随意简化。

2.议案的正文

(1)案据

议案的第一部分叫做案据，顾名思义，这部分要提供提出议案的根据。由于内容不同，这部分的篇幅长短在不同议案中会有很大差异。下面是《沈阳市人民政府关于组织动员全市人民综合治理开发建设浑河沈阳城市段的议案》的案据部分：浑河是辽宁省第二大河，流经沈阳规划城市段 50 公里。长期以来，由于种种原因，造成浑河沈阳城市段河槽乱采乱挖，河障杂乱繁多，不仅直接影响城市安全防汛，而且严重污染城市环境。为了认真贯彻国家关于浑河综合治理的重大决策，提高城市防洪能力，缓解地表和地下水缺乏的矛盾，促进生态平衡，改善城市功能，适应改革开放和市场经济发展的需要，建设高科技、大生产、大流通、现代化、国际化的沈阳，根据外地经验和近几年的充分准备，组织动员全市人民对浑河进行综合治理和开发建设的条件已经成熟。为此，市政府向市十一届人大第三次常委会提出议案，请大会审议并作出相应的决议。

这个案据和常规的根据、目的、意义式的公文开头很接近。有时案据部分内容很复杂，文字也很多。如《国务院关于提请审议兴建长江三峡工程的议案》，案据部分超过全文的一半，对于这样一个耗时耗资十分巨大的工程，将理由阐述的充分一些，是很有必要的。有时案据

可以写得很简短,如《国务院关于提请审议〈中华人民共和国著作权法(草案)〉的议案》,就是一个比较常见的“目的式”写法,不过三四行、百余字而已。

(2)方案

方案部分,就是对提请审议的事项或问题提出解决的途径、方法的部分。如果是提请审议已制定的法律法规的,解决问题的方案就在法律法规之中,这部分只需写明提请审议的法律法规的名称即可,但要把法律或法规的文本作为附件。如果是任免性议案,要将被任免人的姓名和拟担任的职务写明。如果是提请审议重大决策事项的,要把决策的内容一一列出,供大会审阅。如果是建议采取行政手段解决某方面问题的,要把实施这一行政手段的方案详细列出,以便于审议。不能只指出问题,而没有解决问题的方案。

(3)结语

结语是议案的结尾部分,主要用于提出审议请求。一般都采用模式化写法,言简意赅。如“这个草案业经市政府同意,现提请审议。”

3、签署和日期

一般行政公文,最后签署的都是发文机关的名称,而议案有所不同,要由政府首长签署。国务院提交给全国人大的议案,要由总理签署;各省、市、自治区提交给同级人民代表大会的议案,要由省长、市长或自治区主席签署。

日期格式与一般行政公文相同。

(三)内容要求

议案涉及的内容必须系该级人民代表大会或其常委会职权范围内的,否则便无权审议。但由于该级人民代表大会或其常委会的职权范围不同,议案的内容也就有所不同了。

议案的结构一般是由议案的种类决定的。

(1)平日议案。其写作一般与政府正常公文写作一样。

(2)会议议案。会议议案大致包括以下内容：文头、案由、主送机关、主体、提议案单位、日期、审查意见等。

文头。常以“某某某人民代表大会议案”式样。文头纸业已开式固定。

案由。即标题，一般由议案提出机关名称、事由及文种名称组成。事由部分要把该议案的核心内容表达出来。

主送机关。议案的主送机关只能是同级的人民代表大会或人民代表大会常委会，即与人民政府同级的权力机关。

主体。主体部分包括理由、内容、解决办法、程序要求。

提议案单位或代表。提议单位要和主送机关同级，提议案的代表若联名提出则要将所提代表名称都列上。从实际情况看，议案提议机关与该机关首脑同时署名的也多见。

日期。即所提议案提交主送机关的日期。

审查意见。即大会议案审查委员会所通过的“决定立案”还是“不予立案”的意见。

除行政公文“议案”外，党派，群众团体也使用议案提请组织审议事项的，但两者依据不同，前者依法律程序，后者则根据本组织的章程。

四、范文

国务院关于提请审议《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法(草案)》的议案

全国人民代表大会：

一九八〇年和一九八一年先后公布施实的《中华人民共和国中外合资经营企业所得税法》和《中华人民共和国外国企业所得税法》，对于贯彻对外开放方针，吸收外商投资，促进中外经济技术合作和交流发挥了重要的作用。但是，随着我国改革开放的不断深入和发展，这两个法律在实际执行中日益显示出不够完善，有些规定已不能适应形势发展的需要。为了更

好地促进对外开放，进一步改善外商投资环境，妥善解决目前存在的问题，财政部经过广泛调查研究，征求意见，讨论修改，在总结实践经验的基础上，草拟了《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法(草案)》。这个草案，国务院已于一九九〇年十二月提请全国人大常委会审议、经七届全国人大常委会第十七、十八次会议审议，并决定提请第七届全国人民代表大会第四次会议审批。根据全国人大常委会委员审议中提出的意见，国务院对草案又作了一些修改，现将修改后的《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法(草案)》送上，请予审议。

国务院总理 李鹏

1991年3月28日

案由：关于加快推进农村土地使用权流转的建议 提案人：***

据第二次农业普查，全县有19万人举家长年外出，分布在国内各地，留在农村从事农业生产的农村劳动力只有5.6万人。他们留在农村的“种不好，不愿种，种不了，管不了”的土地、林地怎么办？唯一的办法是合理、有序、规范地搞好土地使用权流转，进行规模经营，推进农业现代化、发挥土地规模经营效益，加快农村人口内聚外迁的步伐，推进城市化建设。

据不完全统计，全县20亩以上种粮大户有146户，5000多亩，种蔬菜大户50多户，1000多亩，这些大户都是通过土地流转发展起来的；全县水果面积14万亩，其中经过流转发展的有3万多亩，占20%以上。我县农村土地流转虽然取得一定成效，但又是一个渐进的过程式。目前在流转中存在认识欠到位，手续不完备，机制不健全，管理不规范等问题，具体来说：一是土地流转的总量偏少，特别宜开发山地、荒芜耕地资源丰富，但引导种植大户、工商业主开发为数不多。二是土地流转的层次较低，多数农田流转是口头协议、代耕形式，易造成农田抛荒。三是土地流转手续不够规范，多数没有签订规范的流转合同，易产生纠纷，土地流转期限较短，有的承租方采取短期行为，不愿作较多投入，未能很多落实保护耕地措施。同

时,流转机制不完善,中介组织匮乏,出租方找不到承租方,只好请人代耕或无偿倒贴转让,而想扩大经营规模的专业大户,又难以找到有流转意向的对象。四是农业效益比较低,农民对规模经营积极性不高,制约着土地流转。为了继续推进我县农村土地使用权有序流转,促进高效生态农业发展,建议从以下方面入手:

1.提高认识。要把土地流转作为贯彻十七届三中全会精神,推进农村改革发展的重要举措,充分认识土地流转的重要性和必要性,制定扶植政策,积极稳妥地推进土地使用权流转。

2.规范程序。建议成立县级耕地、林地流转管理服务机构,专门指导土地流转工作,土地流转应坚持依法、自愿、有偿的原则规范有序进行,不论采取什么形式,应依照农村土地承包法的规定,办理签约和登记手续,并报管理机构备案。

3.完善机制。首先要发展农业专业化经营,促进土地流转,通过“公司+基地+农户”产业化模式,促进农业结构合理调整,多方位多形式不断扩大规模种植,加大基地建设推动土地规模流转。二要积极研究把农户中经营粗放、土地效率较低的土地集中起来,发展高效生态农业的方法和途径,在政策上和开发资金上给予适当的倾斜,采取多种形式鼓励种养大户发展规模经营。三要着力于发展二、三产业加快扶贫小区建设和城镇化建设步伐,积极引导农村剩余劳动力的转移,使下山脱贫农民在稳定的二、三产业中就业,在城镇安居乐业。同时对自愿长期流转土地的农户积极探索土地承包经营权置换社会保障政策,让农户得到实实在在的实惠,解决“离土农民”的后顾之忧。

4.加强服务。农村土地经营权流转涉及面广,政策性强。要积极引导,加强管理。有条件的乡镇可参照建立土地流转管理机构,做好流转土地的登记、咨询、评估,推介土地流转合同的签订、合同鉴证手续的办理、合同纠纷的调解等,依法保障流转双方合法权益。