

TS LƯU KIỂM THANH

HƯỚNG DẪN
SOẠN THẢO VĂN BẢN
QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH
NHÀ NƯỚC

(Xuất bản lần thứ 2 có sửa chữa và bổ sung)

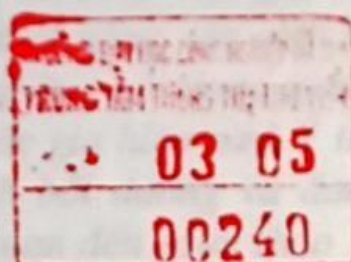
NHÀ XUẤT BẢN THỐNG KÊ

LỜI NÓI ĐẦU

TS. LƯU KIỂM THÀNH

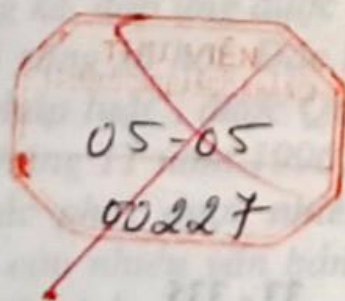
Giảng viên Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA



HƯỚNG DẪN SOẠN THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC

© Xuất bản lần thứ hai, có sửa chữa và bổ sung



NHÀ XUẤT BẢN THỐNG KÊ
Hà Nội - 2000

LỜI NÓI ĐẦU

Văn bản quản lý nhà nước được hình thành trong hoạt động quản lý và lãnh đạo nói chung, là phương tiện quan trọng để ghi lại và truyền đạt các quyết định quản lý, là hình thức để cụ thể hóa pháp luật, phương tiện điều chỉnh những quan hệ xã hội thuộc phạm vi quản lý của Nhà nước. Chính vì vậy việc quan tâm đúng mức tới việc nâng cao chất lượng và hiệu quả tác động của văn bản sẽ góp phần tích cực vào việc tăng cường hiệu lực của quản lý nhà nước. Cũng bởi vậy, có thể thấy việc đổi mới và nâng cao chất lượng xây dựng và ban hành văn bản là một trong những nội dung quan trọng của công cuộc cải cách nền hành chính quốc gia hiện nay. Ý thức rõ điều này, nhiều năm qua trong chương trình bồi dưỡng và đào tạo công chức hành chính những môn học liên quan đến soạn thảo văn bản đã được quan tâm đúng mức và trở thành bắt buộc đối với mọi loại hình học tập. Trong các môn học đó **"Kỹ thuật xây dựng và ban hành văn bản quản lý hành chính nhà nước"** và **"Quy trình kỹ thuật lập quy"** cũng được dành một vị trí tương xứng, bởi ý nghĩa lý luận và thực tiễn to lớn của đối tượng mà chúng nghiên cứu và mô tả: văn bản quản lý hành chính nhà nước nói chung, trong đó có văn bản quy phạm pháp luật nói riêng, thuộc thẩm quyền lập quy của các cơ quan hành chính nhà nước.

Thực tế cho thấy, trong những năm qua công tác soạn thảo và ban hành văn bản quản lý hành chính nhà nước nói chung đã đạt được nhiều thành tích đáng kể, đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước trên mọi lĩnh vực của đời sống xã hội. Đặc biệt, từ khi có "Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật", được Quốc hội khóa IX, kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 12 tháng 11 năm 1996, công tác này ngày càng được đưa vào nề nếp, khắc phục được nhiều nhược điểm trước đây. Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn nhiều văn bản quản lý nhà nước nói chung, đặc biệt là những văn bản lập quy và văn bản hành chính thông thường, có nhiều khiếm khuyết như: văn bản trái thẩm quyền, văn bản có nội dung trái pháp luật, thiếu mạch lạc, văn bản sai về thể thức và thủ tục ban hành, văn bản không có tính khả thi, v.v... và những văn bản đó đã và sẽ còn gây nhiều hậu quả khôn lường đối với muôn mặt của đời sống xã hội, làm giảm uy tín và hiệu quả tác động của các cơ quan quản lý hành chính nhà nước. Thực trạng đó do nhiều nguyên

nhân khác nhau gây ra, trong đó không thể không nói tới thái độ không đúng đắn của một số cán bộ, công chức nhà nước đối với công tác ban hành và quản lý văn bản, mặt khác đó còn là sự yếu kém về trình độ soạn thảo văn bản và nghiệp vụ văn thư của không ít cán bộ, công chức nhà nước.

Để đáp ứng yêu cầu tiêu chuẩn hóa các chức danh trong bộ máy nhà nước và đẩy mạnh sự nghiệp đào tạo bồi dưỡng cán bộ, công chức, trong nhiều năm qua tại Học viện Hành chính Quốc gia đã biên soạn và ấn hành đưa vào sử dụng các bộ giáo trình tương ứng với từng loại hình bồi dưỡng và đào tạo khác nhau. Bên cạnh đó cũng không ít các chuyên khảo của các cán bộ, giảng viên trong và ngoài Học viện đã được xuất bản kịp thời phục vụ nhu cầu giảng dạy và học tập của mọi đối tượng có quan tâm và liên quan đến công tác quản lý nhà nước. Không nằm ngoài chương trình đó là chuyên khảo **"Hướng dẫn soạn thảo văn bản quản lý hành chính nhà nước"** của TS. Lưu Kiếm Thanh, giảng viên Khoa Văn bản và Công nghệ hành chính, Học viện Hành chính Quốc gia. Kết quả của cuốn sách là kinh nghiệm thực tiễn giảng dạy và nghiên cứu nguồn tài liệu phong phú. Lần xuất bản đầu tiên của cuốn sách được thực hiện tại Nhà xuất bản Thống kê vào cuối năm 1999. Sau gần một năm qua, Nhà xuất bản và tác giả đã nhận được nhiều ý kiến đóng góp quý báu của Quý bạn đọc gần xa về nội dung cũng như hình thức trình bày cuốn sách, và do đó trong lần xuất bản này thể theo nguyện vọng của Bạn đọc và xuất phát từ yêu cầu thực tiễn của việc phát triển vấn đề được nêu, tác giả đã sửa chữa và bổ sung khá nhiều nội dung của cuốn sách đáng hy vọng ngày càng đáp ứng được nhu cầu của Quý bạn đọc.

Mặc dù còn có thể có những khiếm khuyết nhất định không thể tránh khỏi, song hy vọng cuốn sách là một tài liệu nghiên cứu, tham khảo và giáo khoa hữu ích cho các chuyên gia soạn thảo văn bản, các cán bộ hành chính, sinh viên và đông đảo bạn đọc gần xa.

Xin trân trọng giới thiệu cùng bạn đọc!

NHÀ XUẤT BẢN THỐNG KÊ

MỤC LỤC

LỜI NÓI ĐẦU	3
CHƯƠNG I. LÝ LUẬN CHUNG VỀ VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC	13
§1. Tổng quan về văn bản quản lý nhà nước	13
1.1. Văn bản là gì?	13
1.2. Khái niệm về văn bản quản lý nhà nước	13
1.3. Chức năng của văn bản	16
1.3.1. Chức năng thông tin	16
1.3.2. Chức năng quản lý	19
1.3.3. Chức năng pháp lý	21
1.3.4. Chức năng văn hoá-xã hội	22
1.3.5. Các chức năng khác	22
§2. Vai trò của văn bản trong hoạt động quản lý nhà nước	23
2.1. Văn bản là phương tiện đảm bảo thông tin cho hoạt động quản lý nhà nước	23
2.2. Văn bản là phương tiện truyền đạt các quyết định quản lý	20
2.3. Văn bản là phương tiện kiểm tra, theo dõi hoạt động của bộ máy lãnh đạo và quản lý	25
2.4. Văn bản là công cụ xây dựng hệ thống pháp luật	26
§3. Phân loại văn bản quản lý nhà nước	27
3.1. Ý nghĩa và các tiêu chí của việc phân loại	27
3.2. Cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và hình thức văn bản	28
3.2.1. Văn bản quy phạm pháp luật	29
3.2.2. Văn bản cá biệt	30
3.2.3. Văn bản hành chính thông thường	30
3.2.4. Văn bản chuyên môn - kỹ thuật	31
3.3. Hệ thống văn bản của Đảng	31
3.3.1. Khái niệm về văn bản của Đảng	31
3.3.2. Hệ thống văn bản của Đảng	32

§4. Hiệu lực và nguyên tắc áp dụng văn bản quản lý nhà nước	34
4.1. Hiệu lực của văn bản	34
4.1.1. Hiệu lực về thời gian	34
4.1.2. Hiệu lực về không gian và đối tượng áp dụng	35
4.2. Nguyên tắc áp dụng văn bản	36
§5. Giám sát, kiểm tra, kiểm sát và xử lý văn bản trái pháp luật	37
5.1. Giám sát, kiểm tra, kiểm sát văn bản	37
5.2. Xử lý văn bản trái pháp luật	38
5.2.1. Nội dung xử lý	38
5.2.2. Thẩm quyền xử lý	39

CHƯƠNG II. KỸ THUẬT SOẠN THẢO VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC 43

§1. Những yêu cầu về kỹ thuật soạn thảo văn bản	43
1.1. Những yêu cầu chung	43
1.2. Những yêu cầu về nội dung	43
1.2.1. Văn bản phải có tính mục đích	43
1.2.2. Văn bản phải có tính khoa học	44
1.2.3. Văn bản phải có tính đại chúng	45
1.2.4. Văn bản phải có tính quy phạm	46
1.2.5. Văn bản phải có tính khả thi	47
1.3. Những yêu cầu về thể thức văn bản	47
§2. Trình tự soạn thảo và ban hành văn bản	70
2.1. Khái niệm trình tự ban hành văn bản	70
2.2. Trình tự chung xây dựng và ban hành văn bản	71
2.2.1. Bước 1: Soạn thảo	71
2.2.2. Bước 2: Lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo	72
2.2.3. Bước 3: Thẩm định dự thảo	73
2.2.4. Bước 4: Xem xét, thông qua	74
2.2.5. Bước 5: Công bố	76
2.2.6. Bước 6: Gửi và lưu trữ	78
§3. Một số thủ tục ban hành văn bản	86
3.1. Thủ tục chuyển văn bản	86

3.2. Thủ tục lấy ý kiến tham gia xây dựng dự thảo.....	86
3.3. Thủ tục thẩm định.....	89
3.4. Thủ tục trình ký văn bản.....	89
3.5. Thủ tục ký văn bản.....	89
3.6. Thủ tục xử lý văn bản trái pháp luật.....	89
3.7. Thủ tục sao văn bản.....	90
3.8. Thủ tục lưu văn bản.....	90
§4. ngôn ngữ văn bản quản lý nhà nước.....	94
4.1. Tổng quan về văn phong pháp luật-hành chính.....	94
4.1.1. Khái niệm về văn phong pháp luật-hành chính.....	94
4.1.2. Đặc điểm của văn phong pháp luật-hành chính.....	94
1) Tính chính xác, rõ ràng.	94
2) Tính phổ thông, đại chúng.	95
3) Tính khách quan, phi cá tính.	95
4) Tính trang trọng, lịch sự.	95
5) Tính khuôn mẫu.	96
4.2. Ngôn ngữ văn bản.....	96
4.2.1. Sử dụng từ ngữ.....	96
4.2.2. Kỹ thuật cú pháp.....	96
CHƯƠNG III. SOẠN THẢO MỘT SỐ LOẠI VĂN BẢN.....	105
§1. Văn bản quy phạm pháp luật và văn bản cá biệt.....	105
1.1. Khái niệm về văn bản quy phạm pháp luật và văn bản cá biệt.....	105
1.2. Nghị quyết.....	108
1.2.1. Bố cục chung của nghị quyết.....	108
1.2.2. Nghị quyết của Chính phủ.....	110
1.2.3. Nghị quyết của Hội đồng nhân dân.....	110
1.2.4. Nghị quyết liên tịch.....	110
1.2.5. Mẫu thể thức của nghị quyết.....	111
1) Nghị quyết của Chính phủ.....	111
2) Nghị quyết của Hội đồng nhân dân.....	119
3) Nghị quyết liên tịch.....	122
1.3. Nghị định.....	126
1.3.1. Nội dung và bố cục của nghị định.....	126
1.3.2. Mẫu nghị định của Chính phủ.....	128
1) Nghị định trực tiếp đưa ra quy phạm pháp luật.....	128

2) Nghị định ban hành văn bản quy phạm pháp luật phụ	133
3) Mẫu văn bản quy phạm pháp luật phụ kèm theo nghị định.....	134
a) Mẫu điều lệ, quy chế, quy định, v.v...	134
b) Mẫu phụ lục kèm theo nghị định và văn bản quy phạm pháp luật phụ.	135
1.4. Quyết định.....	143
1.4.1. Nội dung của quyết định.....	143
1.4.2. Bố cục của quyết định.	144
1.4.3. Mẫu quyết định	146
1) Quyết định trực tiếp đưa ra quy phạm pháp luật.....	146
2) Quyết định ban hành văn bản quy phạm pháp luật phụ.....	149
3) Mẫu văn bản quy phạm pháp luật phụ kèm theo quyết định ..	149
a) Mẫu điều lệ, quy chế, quy định, v.v...	150
b) Mẫu phụ lục kèm theo quyết định và văn bản quy phạm pháp luật phụ.....	151
4) Quyết định cá biệt.....	158
a) Mẫu chung.....	158
b) Mẫu quyết định về tổ chức nhân sự.....	159
c) Mẫu quyết định công nhận hết thời gian tập sự.....	160
d) Mẫu quyết định đình chỉ văn bản sai trái của cấp dưới...161	
e) Mẫu quyết định huỷ bỏ văn bản sai trái của cấp dưới.....	162
1.5. Chỉ thị.....	163
1.5.1. Nội dung của chỉ thị.....	163
1.5.2. Bố cục nội dung của chỉ thị.....	163
1.5.3. Mẫu chỉ thị.....	165
1) Mẫu chỉ thị quy phạm pháp luật.	165
2) Mẫu chỉ thị cá biệt.....	167
1.6. Thông tư.....	168
1.6.1. Nội dung của thông tư.....	168
1.6.2. Bố cục nội dung của thông tư.....	169
1.6.3. Mẫu thông tư.....	170
1) Thông tư.....	170
2) Thông tư liên tịch.....	174
§2. Văn bản hành chính thông thường.....	180
2.1. Công văn.....	180
2.1.1. Nội dung của công văn.....	180
2.1.2. Bố cục của công văn.....	181
2.1.3. Mẫu một số loại công văn.....	182

1) Mẫu chung.....	182
2) Công văn hướng dẫn.....	183
a) Nội dung của công văn hướng dẫn.....	183
b) Mẫu công văn hướng dẫn.....	184
3) Công văn giải thích.....	186
a) Nội dung của công văn giải thích.....	186
b) Mẫu công văn giải thích.....	187
4) Công văn chỉ đạo.....	189
a) Nội dung của công văn chỉ đạo.....	189
b) Mẫu công văn chỉ đạo.....	190
5) Công văn đôn đốc, nhắc nhở.....	192
a) Nội dung của công văn nhắc nhở.....	192
b) Mẫu công văn đôn đốc, nhắc nhở.....	193
6) Công văn đề nghị, yêu cầu.....	195
a) Nội dung của công văn đề nghị, yêu cầu.....	195
b) Mẫu công văn đề nghị, yêu cầu.....	196
7) Công văn phúc đáp (hay công văn trả lời).....	197
a) Nội dung của công văn phúc đáp.....	197
b) Mẫu công văn phúc đáp.....	198
8) Công văn hỏi ý kiến.....	199
a) Nội dung của công văn hỏi ý kiến.....	199
b) Mẫu công văn hỏi ý kiến.....	200
9) Công văn giao dịch.....	201
a) Nội dung của công văn giao dịch.....	201
b) Mẫu công văn giao dịch.....	202
10) Công văn mời họp.....	204
a) Nội dung của công văn mời họp.....	204
b) Mẫu công văn mời họp.....	205
11) Công điện.....	206
2.2. Thông báo.....	210
2.2.1. Nội dung và bố cục của thông báo.....	210
2.2.2. Mẫu thông báo.....	211
1) Mẫu chung.....	211
2) Mẫu thông báo kết luận.....	213
3) Mẫu thông báo về việc tạm giữ người vi phạm hành chính.....	217
4) Mẫu thông báo về việc chủ sở hữu phương tiện, tang vật vi phạm hành chính.....	218

2.3. Báo cáo.....	219
2.3.1. Nội dung và bố cục của báo cáo.....	219
2.3.2. Mẫu báo cáo.....	220
1) Mẫu chung.....	220
2) Mẫu báo cáo công tác tuần (tháng, quý...)	221
2.4. Tờ trình.....	224
2.4.1. Nội dung và bố cục của tờ trình.....	224
2.4.2. Mẫu tờ trình.....	225
1) Mẫu chung.....	225
2) Mẫu tờ trình dự án , dự thảo văn bản quy phạm pháp luật.....	226
2.5. Biên bản.....	228
2.5.1. Nội dung của biên bản.....	228
2.5.2. Bố cục của biên bản.....	228
2.5.3. Mẫu biên bản.....	229
1) Mẫu chung.....	229
2) Mẫu biên bản HĐND.....	230
3) Biên bản bàn giao công việc.....	231
a) Nội dung của biên bản bàn giao công việc.....	231
b) Mẫu biên bản bàn giao công việc.....	232
4) Mẫu biên bản hòa giải.....	236
5) Mẫu biên bản định chỉ kinh doanh.....	238
6) Mẫu biên bản tạm đình chỉ kinh doanh.....	239
7) Mẫu biên bản về xử lý vi phạm hành chính.....	240
2.6. Đề án, kế hoạch, chương trình.....	255
2.6.1. Nội dung và bố cục của đề án, kế hoạch, chương trình.....	255
2.6.2. Mẫu đề án.....	256
2.7. Diễn văn.....	261
2.7.1. Nội dung và bố cục của diễn văn.....	261
2.7.2. Mẫu diễn văn.....	262
2.8. Các loại giấy.....	263
2.8.1. Giấy giới thiệu.....	263
1) Mẫu giấy giới thiệu.....	263
2) Mẫu giấy giới thiệu của Văn phòng Chính phủ.....	264
2.8. 2. Giấy đi đường	264
2.8.3. Giấy mời họp.....	267
2.9. Các loại phiếu.....	269
2.9.1. Phiếu gửi.....	269
2.9.2. Phiếu báo.....	270
2.9.3. Phiếu gửi lại văn bản	271
2.9.4. Phiếu trình.....	272

PHỤ LỤC

MỘT SỐ VĂN BẢN PHÁP LUẬT VỀ SOẠN THẢO VÀ BAN HÀNH VĂN BẢN QUẢN LÝ HÀNH CHÍNH NHÀ NƯỚC.....273

1. Sắc lệnh của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà số 49 ngày 12 tháng 10 năm 1945.....274
2. Nghị định của Thủ tướng Chính phủ số 527-TTg ngày 2-11-1957 ban hành bản Điều lệ quy định chế độ chung về công văn, giấy tờ ở các cơ quan.....275
3. Công văn của Chánh Văn phòng Thủ tướng phủ số 6728-PC ngày 2-11-1957 về Chế độ công văn, giấy tờ ở các cơ quan.....288
4. Chế độ chi tiết về công văn giấy tờ tại các cơ quan.....289
5. Nghị định của Hội đồng Chính phủ số 142 ngày 28-9-1963 ban hành Điều lệ về công tác công văn, giấy tờ và công tác lưu trữ.....300
6. Công văn của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ số 360/HC ngày 20-10-1992313
7. Thông tư của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ số 33/BT ngày 10-12-1992 hướng dẫn về hình thức văn bản và việc ban hành văn bản của các cơ quan hành chính nhà nước.....315
8. Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.....321
9. Nghị định của Chính phủ số 101/CP ngày 23-9-1997 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.....341
10. Quyết định của Bộ trưởng Bộ Tư pháp số 280/1999/QĐ-BTP ngày 27-9-1999 ban hành Quy chế thẩm định dự án, dự thảo văn bản quy phạm pháp luật360
11. Quyết định số 228-QĐ của Bộ trưởng Bộ Khoa học, Công nghệ và Môi trường ngày 31-12-1992 ban hành một tiêu chuẩn Việt Nam375
12. Tiêu chuẩn Việt Nam TCVN 5700-1992. Văn bản quản lý nhà nước. Mẫu trình bày.....376

13. Công văn của Văn phòng Chính phủ số 3378-HC ngày 09-7-1993 về việc hướng dẫn ghi tên cơ quan ban hành văn bản.....	386
14. Công văn của Văn phòng Chính phủ số 16/VPCP ngày 05-01-1998 v/v ghi số và ký hiệu các văn bản của Chính phủ và Văn phòng Chính phủ.....	387
15. Công văn của Văn phòng Chính phủ số 900/VPCP-HC ngày 14-3-1998 v/v ghi ký hiệu các văn bản quản lý hành chính nhà nước.....	390
16. Công văn của Văn phòng Chính phủ số 1145/VPCP-HC ngày 01-4-1998 v/v mẫu trình bày văn bản quản lý nhà nước.....	394
17. Nghị định của Chính phủ số 62/CP ngày 22-9-1993 quy định về quản lý và sử dụng con dấu.....	399
18. Thông tư liên Bộ Nội vụ - Ban Tổ chức cán bộ Chính phủ số 32 TT/LB ngày 30-12-1993 hướng dẫn thi hành Nghị định số 62-CP ngày 22-9-1993 của Chính phủ quy định việc quản lý và sử dụng con dấu.....	404
19. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 162-TTg ngày 12-12-1992 về chế độ thông tin báo cáo.....	415
20. Quyết định của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ Số 03/2000/QĐ-VPCP ngày 24 tháng 3 năm 2000 ban hành Quy chế bảo vệ bí mật Nhà nước thuộc Văn phòng Chính phủ quản lý.....	420
21. Thông tư của Bộ trưởng Bộ Tư pháp số 1793/1997/TT-BTP ngày 30-12-1997 hướng dẫn nghiệp vụ của tổ chức pháp chế ở các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ.....	432
22. Quyết định của Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng Chính phủ số 09/1998/QĐ VPCP ngày 22-1-1998 Ban hành Quy định tạm thời về viết hoa trong văn bản của Chính phủ và Văn phòng Chính phủ.....	440
23. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 355/TTg ngày 28 tháng 5 năm 1997 về việc thành lập Ban chỉ đạo của Chính phủ về tổng rà soát và hệ thống hoá văn bản quy phạm pháp luật.....	464
24. Công văn của Cục Lưu trữ Nhà nước số 608/LTNN-TTCN ngày 19 tháng 1 năm 1999 hướng dẫn ứng dụng công nghệ thông tin trong văn thư - lưu trữ.....	472
TÀI LIỆU THAM KHẢO CHÍNH.....	478