

文/徐洪

# 意见的文种功能及使用探析

1996年，中共中央办公厅印发了《中国共产党公文处理条例》将“意见”列为党的机关主要公文文种。2000年颁布的《国家行政机关公文处理办法》中，确定“意见”为国家行政机关第十一种法定公文文种，“适用于对重要问题提出见解和处理办法”。2012年颁布的《国家党政机关公文处理办法》中，意见被列为第七种法定公文文种，其阐释无变化。

## 一、意见的文种功能

《辞海》中“意见”一词的基本含义是“对事物的看法、想法”，《现代汉语词典》对“意见”有两种解释：一、对事情的一定的看法或想法；二、（对人、对事）认为不对因而不满的想法。实际工作生活中，人们常会使用“意见”来表达自己对某些事物的看法，如：1975年，邓小平同志在讨论国家计委起草的《关于加快工业发展的若干问题》时的讲话——《关于发展工业的几点意见》等。

《国家党政机关公文处理办法》将意见文种阐释为“适用于对重要问题提出见解和处理办法”，其中有两个关键：其一，意见文种所涉及的内容框定为“重要问题”。其二，意见文种的内容包括对“重要问题”提出的“见解”和“处理办法”。所谓“重要问题”，应指涉及全局性、方针性的主要问题或是新问题。所谓“提出见解和处理办法”则要求行文过程中，要对“重要问题”有一定的认识和看法，并提出有效的对策。

2001年，国务院办公厅颁布的《关于实施〈国家行政机关公文处理办法〉涉及的几个具体问题的处理意见》中明确阐述：“‘意见’可以用于上行文、下行文和平行文”，强调了行文方向上的多样性。作为上行文，意见可以用于下级机关就工作中的重要问题向上级机关提出建议性见解，呈送领导审批

后批转或转发有关部门参照、执行；作为下行文，意见用于上级机关针对某些重要问题向下级机关提出指导性意见，侧重于从宏观上提出指导方针、要求；作为平行文，意见多用于不相隶属机关之间互相提出参考性建议。

## 二、意见文种的使用及易混淆文种的区分

根据意见行文方向的多样性，可分为呈转性意见、指导性意见和参考性意见。

呈转性意见为上行文，通常用于下级机关就其职能范围内的某一重要问题提出见解与处理办法，呈送上级机关。《国务院办公厅关于实施〈国家行政机关公文处理办法〉涉及的几个具体问题的处理意见》指出：“（意见）作为上行文，应按请示性公文的程序和要求办理……上级机关应当对下级机关报送的‘意见’作出处理或予以答复。”上级机关对此类上行文意见通常会以通知文种为载体传达给下级机关，可由上级机关直接批转至下级机关，或由上级机关的办公厅（室）转发至下级机关。

呈转性意见与报告不同。报告“适用于向上级机关汇报工作、反映情况，回复上级机关的询问”，具有广泛性、陈述性等特点。意见应针对重要问题提出见解与处理办法；而报告涉及的内容广泛。呈转性意见是向上级机关提出见解与处理办法，作为上级机关制定相关政策的参考，具有建议性；而报告的主要功能是将真实情况陈述给上级机关。

指导性意见为下行文，上级机关针对下级工作的某些重要问题阐明基本原则，提出解决办法和执行要求，具有原则上的指示性，而不是具体的工作指示。《国务院办公厅关于实施〈国家行政机关公文处理办法〉涉及的几个具体问题的处理意见》强调：“作为下行文，文中对贯彻执行有明确要求的，下

级机关应遵照执行；无明确要求的，下级机关可参照执行。”例如《关于进一步加强政务部门信息共享建设管理的指导意见》（发改高技〔2013〕733号）中，上级机关对推进信息共享提出了总体要求、基本原则、标准规范等，但并未提出具体的实施步骤，下级机关应结合自身实际情况参照执行。

指导性意见与决定不同。决定“适用于对重要事项作出决策和部署、奖惩有关单位和人员、变更或者撤销下级机关不适当的决定事项”，为指令性公文文种，具有制约性、执行性等特点。指导性意见具有指导性，不具有强制性，而决定则体现了上级机关对重大事项和行动的处置意图和具体措施，要求下级机关必须执行。指导性意见是针对重要问题宏观上提出原则意见与处理方法，在实际执行中具有灵活性；决定则强调内容的贯彻与执行力。

参考性意见为平行文，通常用于不相隶属机关之间就某些重要问题提出协商见解或可行性方案措施。《国务院办公厅关于实施〈国家行政机关公文处理办法〉涉及的几个具体问题的处理意见》说明：“作为平行文，提出的意见供对方参考。”

参考性意见与函不同。函“适用于不相隶属机关之间商洽工作、询问和答复问题、请求批准和答复审批事项”，具有商洽、问答和请批的功能。参考性意见侧重于建议性，内容多供对方参考且原则上不需要正式行文回复，因此，在实际工作中，参考性意见很少正式行文使用。

意见文种用于对工作中的重要问题提出见解与处理办法，行文方向呈多向性，兼具呈转性、指导性与参考性。在实际应用中，要正确使用意见文种的功能，准确与易混淆文种区分，规范使用。

（作者单位：北京工商大学学校办公室）