

第一章 监察文书概述

第一节 监察文书的概念

监察文书从大的范畴来讲，属于公文。所以要明确监察文书的概念，必须先了解什么是公文。

公文，是公务文件的简称

《国家行政机关公文处理办法》第二条规定：行政机关的公文（包括电报），是行政机关在行政管理过程中形成的具有法定效力和规范体式的文书，是依法行政和进行公务活动的重要工具。

以上规定对公文的概念、使用范围、效力、作用等都作出了明确说明。

监察文书，是公文的一种，指监察机关及其派出机构在依法行使职能、履行职责的过程中制作的各种文书的总称。要注意必须是监察机关在对监察对象进行检查监察的履行职责的过程中依法制作的文书。例如单位的住房分配办法，住房分配实施细则，住房分配方案等一套文件，就不是监察文书。因为其不是对监察对象实施监察中依法制作的，而监察机关履行职责过程中形成的文书，如查询存款通知书、提请保全书等就是。

第二节 监察文书的种类

一、行政机关的公文种类

1. 命令（令）。适用于依照有关法律公布行政法规和规章；宣布施行重大强制性行政措施；嘉奖有关单位及人员。
2. 决定。适用于对重要事项或者重大行动作出安排、奖惩有关单位及人员，变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。
3. 公告。适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。
4. 通告。适用于公布社会各有关方面应当遵守或者周知的事项。

5. 通知。适用于批转下级机关的公文，转发上级机关和不相隶属机关的公文，传达要求下级机关办理和需要有关单位周知或者执行的事项、任免人员。

6. 通报。适用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。

7. 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人民代表大会常务委员会提请审议事项。

8. 报告。适用于向上级机关汇报工作，反映情况，答复上级机关的询问。

9. 请示。适用于向上级机关请求指示、批准。

10. 批复。适用于答复下级机关的请示事项。

11. 意见。适用于对重要问题提出见解和处理办法。

12. 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。

13. 会议纪要。适用于记载、传达会议情况和议定事项。

二、常用监察文书的种类

1. 命令（令）

用于依照有关法律、行政法规发布规章。例如：监察部 1—8 号令。1991 年 11 月 22 日监察部第 1 号令发布的《监察机关调查处理政纪案件办法》；1991 年 11 月 30 日监察部第 2 号令发布的《监察机关处理不服行政处分申诉的办法》；1991 年 12 月 24 日监察部第 3 号令发布的《监察机关举报工作办法》；1992 年 11 月 16 日监察部第 4 号令发布的《监察机关在调查处理政纪案件中相互协作配合的规定》；1992 年 11 月 16 日监察部第 5 号令发布的《监察机关实行回避制度暂行办法》；1993 年 9 月 20 日监察部第 6 号令发布的《监察机关没收追缴和责令退赔财物办法》；1999 年 1 月 25 日监察部令第 7 号发布的《关于骗购外汇、非法套汇、逃汇、非法买卖外汇等违反外汇管理规定行为的行政处分或者纪律处分暂行规定》；1999 年 1 月 15 日监察部令第 8 号发布的《监察机关审理政纪案件的暂行办法》；2000 年 3 月 12 日监察部令第 9 号发布的《关于违反土地管理规定行为行政处分暂行规定》。

2. 通知

适用于发布行政规章，《行政监察法》及有关监察法规、规章规定应当通知的事项以及任免干部、传达上级机关的指示、转发上级机关和不相隶属机关的公文、批转下级机关的公文、发布要求下级机关办理和有关单位共同执行或者周知的事项。例如：监察部关于实行监察文书格式标准文本的通知（监发〔1999〕3 号），关于监察文书格式标准文本的补充通知（监发〔2000〕8 号），对有关监察事项进行检查、调查的通知，查询存款通知，责令作出解

释和说明通知，暂予扣留和封存材料的通知，关于×××等同志的任命通知等。

3. 决定

主要适用于《行政监察法第十四条（回避）、第二十四条（监察决定）、第三十七条（复查、复核）、第三十八条（变更或者撤销原主管行政机关的处分决定）、第三十九条（复审、复核）所列事项的处理。包括监察决定书、复查决定书、复审决定书、复核决定书、（不）回避决定书、（不）回避复议决定书，例如：关于给予×××行政撤职处分的决定；

4. 建议

《行政监察法》第二十三条所列事项的处理（1. 拒不执行法律、法规以及人民政府的决定命令，应当纠正的；2. 本级人民政府所属部门和下级人民政府作出的决定、命令、指示违反法律法规或者国家政策，应当予以纠正或者撤销的；3. 给国家利益、集体利益和公民的合法权益造成损害需要采取补救措施的；4. 录用、任免、奖惩决定明显不适当，应当予以纠正的；5. 依照有关法律、法规的规定，应当给予行政处罚的；6. 其他需要提出监察建议的），具体指监察建议书。例如：关于免除××同志职务的建议、关于撤销××市政府《关于筹集市内道路建设资金的决定》及退还违法收费和罚款的建议、关于给予××同志行政处分的建议、关于给予××市卫生局行政处罚的建议。

5. 裁决

适用于《行政监察法》第四十二条所列事项的处理（对监察建议有异议的，可以自收到监察建议之日起三十日内向作出监察建议的监察机关提出，监察机关应当自收到异议之日起三十日内回复，对回复仍有异议的，由监察机关提请本级人民政府或者上一级监察机关裁决）。具体指监察裁决书。例如：关于××市公路管理局对××市监察局（）监建字第 号监察建议提出异议的裁决。

6. 报告

适用于向上级汇报工作，反映情况，答复上级机关的询问等事项的处理。例如：关于×××案的调查报告，关于×××案的审理报告，关于×××条例起草情况的报告，关于×××规定贯彻执行情况的调查报告，关于监察机关因办案需要到邮电通信部门查询通信资料问题的报告等等

7. 请示

适用于向上级机关请求批示、批准。例如：关于对国有企业领导人员在下属企业入股分红问题处理政策的请示，关于办理解除国家公务员行政处分有关问题的请示，关于纪检监察机关到邮电通信部门查询有关情况和通信资

料问题的请示等。

8. 批复

适用于答复下级机关的请示事项。例如：关于对河北省监察厅《关于办理解除国家公务员行政处分有关问题的请示》的答复，监察部关于使用《监察通知书》、《监察建议书》问题的答复，监察部对陕西省监察厅《关于派出监察机构有关权限问题的请示》的答复等。

9. 意见

适用于对重要问题提出见解和处理办法。例如：关于×××案件的审理意见，关于对×××的行为如何定性处理问题的审理意见，监察部关于执行《关于有贪污贿赂行为的国家行政机关工作人员必须在限期内主动交代问题的通告》第二条规定的具体意见。

10. 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例如：关于请求协助办理涉案住房问题的函，关于对×××处分问题征求意见的函，关于对×××违纪行为定性意见的复函，关于《关于党政机关省（部）级领导干部报告家庭财产的规定（试行）》征求意见的函，关于监察机关在查办案件中公安机关能否协助查询通信资料的函。

11. 会议纪要

适用于记载、传达会议情况和议定事项。例如：监察部部长办公会议纪要。

12. 通报

适用于表彰先进，批评错误，传达重要精神或者情况。例如：关于对×××等5名同志进行表扬的通报。

第三节 监察文书的特点

一、监察文书具有特定或者法定效力

《中华人民共和国行政监察法》以及相关配套法规、规章等对监察机关的职责、权限、办理监察事项的程序都作了明确规定，因此，监察机关在履行职责过程中依法制作的监察文书也有特定和法定效力，具有一定的强制作用和约束力。例如：行政处分决定生效后，有关的单位和人员必须执行。如果对处分决定有不同意见，可以依照法定程序提出申诉。但是，在有关机关做出修改决定前，应坚决执行。即使是监察建议书，也有约束力，接受监察建

议的单位或者机关无正当理由，应当采纳，无正当理由拒不采纳的，要追究其责任。

二、监察文书具有程式性和统一性

程式，主要指固定的格式它是古今中外应用文体在形式上的传统要求和一大特点监察文书属公文语体，属公文应用文。因而，监察文书在形式上就具有鲜明的程式化特征其作用，一方面可保证文书的完善性、统一性、严肃性和科学性，另一方面，也便于制作与掌握，便于文书的起草、签署、收发和存档等实际工作的需要，提高工作效率和质量。监察文书的程式性，主要表现在以下几个方面：

1. 结构的稳定性

结构，即文章各个组成部分的搭配和排列。监察文书属应用文体，有明显的实用性，有的甚至要求具体实施，因而，在其结构上比一般的公务文书要求得更严格、更固定，更具有独特性。

所谓更严格，就是指某些监察文书的结构、格式都必须由国务院和国务院监察机关统一制定，统一制作，不允许其他机关或者个人随意变更。这些文书格式的突出特点是都具有严格的结构安排。之所以要有这种严格的结构安排，一方面为了便于制作，另一方面则为了有利于实施，使文书接受者能够较好地理解文书的主旨根据《行政监察法》的规定，国务院监察机关主管全国的监察工作。监察文书格式的标准文本应由监察部统一制发。其规格、标定的尺寸、文字大小、使用的字体等，均应按照监察部制发的印刷、使用说明进行制作和使用，不得擅自更改。

所谓更固定，就是指在制作各种监察文书时，必须严格按照每种文书统一规定的格式要求、事项内容和书写款式去填写与行文，不容许制作机关或个人随意变更。比如标题，一般说来监察文书的标题由制作机关和文书种类两部分组成，而且这两部分必须分两行书写在文书用纸的上方居中位置，制作机关必须用全称，不得缩略；一般文书正文部分的结构次序安排也是固定不变的。如凡需要写明案情事实的，事实在前，理由和处理意见在后等；另外，文书编号也有固定的要求。

基于上述结构方面的要求，自然也就显示出监察文书在结构上的特殊性。

2. 内容的规定性

监察文书不仅在形式上要求程式的稳定性、统一性和规范性，而且在其内容上还要求规定性。二者统一，相辅相成所谓内容的规定性，就是必须写清楚每项内容必备的要素。其目的是为了文书达到法定的要求，确保监察文书的合法性和实用性。比如监察决定书，应叙述清楚违纪行为人违纪的

时间、地点、原因（动机、目的）、手段（方式、方法）、情节、后果和案件所涉及的人物等各种要素。复查或者复审、复核决定书，事实部分既要叙述清楚原处分决定机关认定的事实和处分的主要结论，又要写明申诉的主要事实和理由以及复查或者复审、复核机关经过查证属实的事实，缺一不可。

监察文书的理由部分也有特定的要素化要求，即不论是监察决定书、建议书、裁决书，一般来说，理由部分都要写明：对事实的简要概括、危害后果、所触犯的法律法规、纪律和应确定的错误名；并论证从重或者加重、从轻或者减轻的理由，监察机关所要维护的直接客体以及具体定性量纪的法律依据等诸多要素。

监察文书的规定性，不仅表现在它的正文部分，而且也充分地表现在首部、尾部和附注部分。比如：监察决定书、监察建议书等在尾部必须告知被处分人、被建议人申诉的权利，必须加盖公章以及标明制作的年月日等等。

从上述监察文书的程式性特点可以看出，如果擅自设置监察文书种类、改变监察文书使用范围、超越监察文书使用的批准权限、改变监察文书的固定格式等，势必造成监察文书的无效（如监察决定书不加盖公章）、非法（查询和冻结非监察对象的存款）和混乱，使纪检监察工作无法落实，因此，监察文书的制作和使用是具有程式性的。

三、监察文书的强制性

监察文书是监察机关履行法定职责时使用的文书，监察文书的使用过程亦即监察机关行使职权的过程。法律赋予监察机关在履行职责过程中的一系列权限，具有法定的强制性，体现在文字载体上，即表现为监察文书的强制性。这一特点主要表现在以下三个方面：

1. 制作上的排他性

监察文书是纪检监察机关所使用的一种应用公文，同其他公文一样，具有法定的制作者，即国家监察机关，其他任何机关、团体或者个人均无权制作监察文书。

2. 执行上的强制性

所谓执行上的强制性，就是说监察机关一旦依照事实和法律制作出有法律效力的文书，就要求当事人立即执行。即使当事人认为在认定事实、适用法律、定性量纪或者在程序上有失误，在新的裁决尚未作出之前，当事人不得抗拒执行。

3. 时间上的强制性

所谓时间上的强制性，就是说监察机关在运用国家法律法规制作文书时，要严格按照法律法规所限定的时间要求去做，否则就会造成被动和对双方的

危害。这可以从以下两个方面去认识：

第一，从程序上，《中华人民共和国行政监察法》对监察程序都规定了时限，这些时限对监察文书同样适用。因此，某些监察文书也必然具有时效性。而且实际上监察文书的期限更加紧迫。例如，如果某一程序的期限是 72 小时，那么对监察文书的制作时间要求就应更为严格。再如政纪案件的办案期限为六个月，最长不得超过一年。复查和复审的期限为三十日，复核的期限为六十日等等。这些文书的制作都应先于期限到期前完成。

第二，从调查取证来看，现场的痕迹，物证和证人对案件情况的记忆，由于时间的推移和自然条件的变化，都会对取证产生影响，若监察文书制作不及时，则对于查清案情极为不利。

所有这些都说明监察文书有很强的时间要求。

四、监察文书具有严肃性

制作好监察文书，是监察工作的一个重要组成部分。监察文书的质量，关系到执行《行政监察法》的严肃性和维护监察机关形象的重要问题，直接关系到《行政监察法》的贯彻实施。所以对监察文书的制作、使用，必须严肃对待。

第四节 监察文书的格式

监察机关文书格式与一般公文格式一样，由秘密等级、保密期限、紧急程度、发文机关标识、发文字号、签发人、标题、主送机关、正文、附件说明、成文日期、印章、附注、附件、主题词、抄送机关、印发机关和印发日期等组成。当然，并不是每一种监察文书都包含上述所有的要素，要根据每一种不同种类的文书来进行取舍。例如，用于一般工作商洽的函就没有秘密等级、保密期限。

1. 保密等级和保密期限。涉及国家秘密的文书应当标明密级和保密期限，其中，绝密、机密级文书还应当标明份数序号。例如，《关于党政机关工作人员个人投资行为的若干规定》在起草过程中就属于绝密级。《关于纪检机关使用“两规”措施的办法（试行）》也是带密级的。

2. 紧急程度。紧急文书应当根据紧急程度分别标明“特急”、“急件”。其中电报应当分别标明“特急”、“加急”、“平急”。

3. 发文机关标识，也叫版头。发文机关标识应当使用发文机关全称或者

规范化简称；联合行文，主办机关排列在前。例如，人事部、监察部联合发布的《关于解除国家公务员行政处分有关问题的通知》（人发〔1999〕100号）。

4. 发文字号发文字号应当包括机关代字、年份、序号。联合行文，只标明主办机关发文字号发文字号根据不同的文书有不同的种类，例如监发，监办发，监呈，监法函，监法复等等。两个以上机关联合发文，只标明主办机关发文字号。例如 1999 年 6 月 14 日发布的《行政事业性收费和罚没收入实行“收支两条线”管理的若干规定》，由财政部、监察部、国家发展计划委员会、审计署、中国人民银行联合发布，用的是财政部的文号，财综字〔1999〕87 号。

5. 签发人。上行文应当注明签发人、会签人姓名。以机关的名义对外行文必须由机关负责人签发，部门负责人不能签发。但是，仅仅征求部门意见时，可由部门负责人签发。例如，国务院法制局征求监察部法制工作机构的意见，就可以由监察部法制工作机构负责人签发。其中，“请示”应当在注明处注明联系人的姓名和电话。

6. 标题。文书标题应当准确简要概括文书的主要内容并标明文书的种类，一般应当标明发文机关公文标题中除法规、规章加书名号外，一般不用标点符号。

7. 主送机关主送机关指公文的主要受理机关，应当使用全称或者规范化简称，统称。

8. 附件说明。公文如有附件，应当注明附件顺序和名称。

9. 公文除“会议纪要”和以电报形式发出的以外，应当加盖印章，没有印章的公文无效；联合下发的公文，发文机关都应当加盖印章。

10. 成文日期。以负责人签发的日期为准，联合行文以最后签发机关负责人的签发日为准。电报以发出日期为准。

11. 公文如有附注（需要说明的其他事项），应当加括号标注。

12. 公文应当标注主题词，上行文按照上级机关的要求标注主题词。但是，不是所有的文书都要标注主题词，例如，函等就不需要标注主题词。

13. 抄送机关指除主送机关以外需要执行或者知晓的其他机关，应当使用全称或者规范化简称。如监察建议书，除送被建议单位外，还应当抄送其上级主管行政机关。再如监察决定书，除给受处分人本人和主管机关外，还要抄送对受处分人有管理考察权的组织人事部门，如给予一个县民政局局长撤职处分，就要抄送县委组织部，县人事局。

14. 文字从左至右横写，横排。在民族自治地方，可以并用汉字和通用的

少数民族文字（按其习惯书写、排版）。

公文用纸一般采用 A4 型纸。

第五节 监察文书的写作

监察文书是监察专业知识和写作学、语言学、逻辑学等学科的基本原理和技巧的具体、综合运用。所以从某种意义上说，监察文书的写作也是一门技能性很强的科学，其起草要求、结构、表达方法和技巧，理所当然地应当成为这门学科的重要组成部分。许多能写大论文的教授，写不好公文。谢觉哉同志说过：“状词文字另有风格，非专学不能为”所以，对从事监察工作的同志来讲，如何写好监察文书尤其不能回避，必须予以足够的重视。

起草监察文书的一般要求为：情况确实，观点明确，结构严谨，条理清楚，直述不曲，字词规范，标点正确，篇幅力求简短。

一、情况确实

监察公文是监察机关整体意志的体现，具有权威性和一定的强制力。因此，监察公文所叙述的事实是否真实，直接关系到政府和监察机关所作的决定是否正确，关系到监察对象的政治前途和政治生命，关系到能否正确履行监察职能。因此，它所反映的问题必须客观真实，准确无误。

二、观点明确

任何文章都有中心思想，也称为基本观点，监察文书也一样。监察公文是监察机关或者部门集体意志的表现，它表明的是一个单位或者一级组织的看法和主张。同时，监察公文是以党和国家的方针政策、法律法规及具有约束力的决定为依据的，立足点十分明确，因此，要说明什么，支持什么，反对什么，必须做到观点明确。要旗帜鲜明地阐明主题思想，有理有据地论述问题，不回避，不遮掩，切忌模棱两可。

三、表述准确，即用词准确

文章有偏重于实用效果的，有偏重于审美效果的。偏重于实用的文章，有应用文、科学论文、政治论文等，这些文体对语言的首要要求是准确、晓畅。而小说、散文、诗歌等文学作品，主要是供人欣赏的，对语言文字多追求其美感效应，为了增强美感效应，往往用模糊语言造成暗示性、多义性、象征性。如李白诗句：“白发三千丈”、“黄河之水天上来”，就是一种变形语、夸张语、不肯定语，没有科学性，但用在文学作品中却能产生奇趣，能调动

读者的审美想象力但是如果将这种语言用在公文写作中，肯定会闹出笑话，贻误工作。

监察文书对语言准确性的要求高于一般公文，这是由监察文书的内容决定的。监察工作的特点，尤其是处理违纪案件，要求用词必须准确。监察工作的一个基本原则就是实事求是，而落到文字上就是要在公文中真实地反映客观事物的本来面目尤其是监察决定书、建议书、裁决书等，是国家法律法令在运用中的具体化，一旦生效，就成为国家的意志。一纸文书，力重千钧。刘勰在《文心雕龙·书记》中认为公文“虽艺文之末品，而政事之先务也。”列为末品，并不是刘勰轻视此类文章，而是从不同的角度进行评价。从审美角度看，公文文章自然比不上文艺作品，但从实用角度看，这类文章则直接关系到国家政事，而且是政事之先务。因此，其语言必须斩钉截铁，概念准确；含糊其词，拐弯抹角，言不尽意均会破坏这种语体。因此，在制作公文时一定要在准确上下功夫。

一是在使用人员、地名、时间、数字、引文时要准确。

二是在使用监察专业用语、法律用语以及其他专用术语时，要正确理解其特定含义、使用对象和范围在使用普通用语时，要理解原词词义的轻重和褒贬，特别要注意同义词和近义词之间的细小差别。例如：公然和公开虽然都是和秘密相对应的，但是其主观色彩不同公开可以是有意的，也可以是无意的；而公然不仅有公开的含义，而且是有意的，毫不顾忌的，甚至有点对抗的味道在使用人称代词时，要防止引用、指代不明，人、物互相混淆。要准确地使用数词和量词，当一个词有两个以上含义时，必须加以限制，防止语义两歧如“以上”和数词连用就有两种理解，即从本身算起和离开本身算起，如不限制就会产生歧义。因此，使用的词都要求有单一解释的特点，不要含混模糊，模棱两可，使人产生解释上的歧义。

三是要有语言学的基本知识、修养和训练。前二者是准确的根本保证，后者是选词、造句、语句搭配的基本功力。

四、结构严谨

监察文书的结构是由纪检监察文书的内容决定的，与一般文章相比有其特殊性。如监察文书的一般结构与特殊结构，监察文书首部、主体、尾部的内在联系等。结构属于形式问题，是由内容决定的，但是形式对内容的表达也有反作用，不掌握监察文书的结构特点，轻则会损害监察文书的完整性、严肃性，重则将妨碍监察职能的正确执行。例如监察决定书，如果不先写标题，受处分人基本情况，而是先写处分决定，再写处分依据，理由、再写证据，最后写受处分人基本情况，那情况会怎么样就可想而知了。

五、条理清晰，即逻辑清晰

逻辑是从结构方面研究正确思维形式及其规律的科学。公文的起草必须符合逻辑的要求，它不同于文学创作，它要求对事物的叙述，要符合客观事物的发展规律和人的思维的规律，要把观点和论据，事实和证据，法律法规依据等，合乎逻辑地联系起来，做到有理有据，有步骤有层次。如果我们用文学创作中意识流的写法来写监察文书，那就无疑于说胡话了。既不利于执行，也不利于使受处分人心服口服。

六、字词规范，标点正确

是指在制作监察文书时要使用书面语言，汉字和标点符号的用法要符合国家发布的标准方案，计量单位和数字用法要符合国家主管部门的规定，词句的结构要合乎语法的要求（不能省略的主语、宾语及必要的名词必须保留）。

字词规范要求了解字词的准确含义，不能乱用。例如：杀死、杀伤。同时，字词规范还要求不使用方言口语。因为方言口语成份有时不规范，会给准确表达和正确处理公文的内容造成困难。汉语词汇十分丰富，表达同一概念往往有多个词语，我们必须善于辨别哪些是书面语，哪些是口语，因为有些词汇书面语色彩浓，有些词语口语色彩浓。例如“太阳”是书面语，“日头”“老阳”是口语；“散步”是书面语，“遛弯”是口语；“聚众斗殴”是书面语，“打群架”是口语。书面语规范，词义单一，庄重，方言土语不规范，容易产生歧解，用在公文中显得不郑重。如“由王××抚养”写成“归王××养活”，就不是公文语言。规范的语言不仅概念准确，表意庄重，而且比口语精练。如：“×××对所属电子厂的安全工作，疏于管理，领导不力”一段话，如果把它换成口语，不仅要增加字数，而且显得不够庄重。监察文书中常用双节词，成语和四字格词组，这也是书面语的特征。如“供认不讳”、“屡教不改”、“目无国法”、“惨无人道”、“寻衅滋事”、“车毁人亡”等等。在监察文书中使用这些固定的词组、短语，不仅文字精练，而且读起来铿锵有力，节奏鲜明。

当然口语也并非绝对不能用。正文中有时要用引语说明问题。

监察文书的书面语中也经常用一些有生命力的古语，使得语句简约、端庄。如“筹措”、“故”、“且”、“希图”、“以期息讼”、“未遂”等等。在运用古语时，要做到雅俗共赏，切忌用陈旧的，晦涩的词汇，更不要故弄玄虚，要以准确、简约、朴实、平易、晓畅为原则。

七、篇幅力求简短

篇幅力求简短，即指文字要简洁，即简明扼要，就是用最少的文字把意

思表达清楚，不拖泥带水，不说空话、套话。同时简洁不是言简而意缺。简洁是以意思表达的准确完整为前提的，不能为简而简。如将“清理下放”简化为“清放”，将“违法青少年”简化为“违青”，其结果必定不能达意，是文简而理不周。句子成份不该省略的省略了，需要用的不用，也会造成意思表达不完整、不准确、不严密。

监察文书语言要求简洁，是由监察文书实践的需要决定的。例如：处分决定书，言简意赅，明白无误，有利于准确执行。相反，言不达意，空话连篇，就会掩盖主题，使得理不举，法不明。简约之语，才能准确反映案情，而且能使语言具有严峻洁美的风格

要做到文字简洁，并非易事。不能做到简，往往是由于对事理认识不清，把握不准所致。如果对所要表达的内容不熟悉，没有清晰的认识，把握不准，就不可能找到恰当的语言表达方式，也就不可能做到文字简洁。

达到语言简洁的另一途径是加强语言修养，如词汇的积累、选择，字句的锤炼，浮词赘语的删削等。从这两个方面入手，常写常改，就不愁达不到简洁之境。鲁迅先生在关于怎样写文章的一封信中说：“写完后至少看两遍，竭力将可有可无的字、句、段删去，毫不可惜。”鲁迅尚且如此，何况我们呢。例如：宋代欧阳修奉命修《唐史》的时候，有一天，他和一些翰林学士，出外散步，看到一匹马在狂奔，踩死路上一条狗。欧阳修想试一试他们写史稿的手法，于是请大家以眼前的事，写出一个提纲，也就是大标题。有一个说：“有犬卧于通衢，逸马蹄而杀之。”有一个说：“马逸于街衢，卧犬遭之而毙。”欧阳修说，照这样写一部历史，恐怕要写一万本书也写不完。他们就问欧阳修，那么你准备怎么写？欧阳修说：“逸马杀犬于道”六个字就清楚了。这便是古代文字表述不同的一例。

八、语言朴实

监察文书要求语言朴实平易，是由它的实用性和使用范围的普遍性决定的，也是由监察文书中的大部分是以抽象思维为主导的对案件发生、发展、结局等情况进行客观文字表述的特点所决定的。

朴实就是用词质朴不事雕饰。不追求新奇、华丽，不要用文艺性的描写、比喻、形容、夸张、虚构、渲染，要用朴实的语言和白描式的手法，自然平直地把问题说清楚。切忌用写文学作品的那种夸张、虚构、浮想联翩、激昂跳跃的方法来写监察文书。这是监察文书写作的大忌，是监察文书修辞特别要注意的，不然，在一定范围内宣读，词语华丽，引人发笑，是不允许的。例如，有一起伤害案，被害人是现役军人的妻子。因双方小孩打架引起大人的不和，继而引起大人打架，结果现役军人的妻子受了轻伤。起诉书在理由

部分是这样论述的：“被告人目无国法，故意伤害军属，手段残忍，后果严重，势必涣散军心，瓦解士气，国家命运难保。”旁听群众哄堂大笑。这样的公文，不但起不到教育被告人的作用，而且有损司法机关的尊严，对我们监察机关同样如此。

九、语言严肃

这也是监察文书的本质风格，是由它的职能所决定的。要做到语言严肃，首先应注意词的风格色彩，如“爱人”就不如“配偶”严肃，“坏蛋”就不如“歹徒”严肃。在词义相同的前提下，要尽可能选用色彩严肃的词语。一般说来，书面语远比口语严肃、庄重。有些词语是转录当事人的原话，作为引语固然可以，但应进行选择。语言严肃是否就一定是刻板呢？不然，其实严肃与生动并不矛盾，纪检监察文书的生动，不同于文学作品的生动，而是以准确、真实、具体、简洁为标准的。一份监察文书观点准确，材料详实具体，语言简练朴实，全篇有理有据，这就是一篇生动的监察文书，也是一篇优秀的监察文书。

第六节 监察文书的作用和意义

一、监察文书的正确使用是促进依法行政和监察工作法制化的重要措施和保证

依法治国，依法行政，要求必须依法监察，即确定监察职能，履行监察职责，行使监察职权，采取监察措施等都必须严格依照监察法律法规和规章的规定进行，以防止超越职权和滥用权力的情况发生，而监察文书在使用过程中将一系列批准和限制的规定程式化，使使用者和接受者一目了然，所以正确使用监察文书能够保证监察行为的合法性。

二、监察文书是纪检监察机关正确行使监察职能，履行监察职责，行使监察权限的重要工具

监察机关的职能是保证政令畅通，维护行政纪律。监察机关在履行法定的检查、调查、受理检举、控告的职责时，其每个环节和步骤，在很大程度上都是通过监察文书来体现的，所以监察文书是使监察职能和监察措施得以实现的重要工具，对监察机关的监察工作具有重要作用。

三、监察文书是监察工作的客观记录

监察文书忠实地记载了监察活动的每个程序和环节，是监察工作的档案

记录。根据监察法律、法规和规章的规定，监察活动的每一个环节都有法定的程序，而在每一个法定的程序中都有特定的文书作为体现和总结。如果将每一个监察活动中形成的公文按活动的时间顺序排列，可以完整地看出整个活动的全貌。这不仅为评价监察工作作了基本的信息储存，而且对办理申诉案件，总结监察工作以及监察经验教训有着重要的作用，而且有着不容忽视的历史价值。

四、监察文书是发生法律行为，产生法律后果和承担法律责任的依据

监察法律法规调整着一系列的法律关系，也会产生一系列的法律后果。监察法律关系的主体和监察对象相应地要承担各种法律责任。如果没有监察文书作为依据和载体，监察行为的结果就无从实现，监察程序也会因此中止。例如，监察机关在对违纪案件调查完毕后，如果不制作监察决定书或者监察建议书，那么对违纪行为的纠正就无依据。所以监察文书是发生监察法律行为，产生监察法律后果，承担法律责任的基本依据。

五、监察文书是检验监察工作质量和水平，衡量监察机关工作人员素质的标尺

监察文书是监察工作的文字表现形式，高质量的公文以高质量的工作为基础，高质量的工作又以高质量的文书为载体。如果一份案件审理报告条理清楚，观点明确，逻辑严密，提出的观点都有事实证据和法律法规依据，定性准确，处理恰当，那么可以说对这一案件的审理是高质量，高水平的，反之，如果审理案件时事实不清，证据不足，就难以写出高水平的审理报告。因此，监察文书的质量，不仅反映了监察工作人员的政治、业务素质，也体现了监察工作的质量和水平。

六、监察文书是对国家公务员进行纪律教育的有力武器

监察文书特别是其中的处分决定书，对案件处理的批复在一定范围内公开，能起到明显的纪律教育作用，也是教育传媒的原始素材和依据。通过具体、生动的事例进行纪律教育，既可以使监察对象引以为戒，树立严格的纪律观念，又可以激发监察对象和人民群众向违法违纪行为进行斗争的积极性。

第二章 内部监察文书的具体写作和运用

监察机关的文书，可以分为三个方面：一是监察机关内部使用的文书，如立案报告、调查报告、审理报告等；二是监察机关依法向上级纪检监察机关备案、审批的文书，如重要检查事项立项备案表、重要复杂案件立案备案表、比照适用审批报告等；三是依法对外公开使用的文书，如监察决定书、监察建议书、监察裁决书、查询存款通知书等。后两者属于由国务院监察机关统一制作的有标准文本格式的监察文书。

第一节 立案报告

一、立案报告的概念

立案报告是监察机关在调查处理违纪案件中，对需要调查处理的事项经过初步审查后，认为有违纪事实，并需要追究行政纪律责任，应当立案时所使用的文书。

二、立案报告的制作依据

《行政监察法》第三十条第（一）项规定：监察机关在调查处理违反行政纪律案件中，对需要调查处理的事项经过初步审查后，认为有违反行政纪律的事实，需要追究行政纪律责任的，应当予以立案。

三、立案报告的适用条件

制作立案报告必须符合两个前提条件：其一，必须是监察机关管辖范围内的案件。如果不属于自己管辖的，应当做如下处理：将案件移送主管机关处理，并通知控告人、举报人；其二，必须是经过初步调查后，存在违反行政纪律的事实，并且需要追究行政纪律责任。如认为没有违纪事实，或者违纪行为情节显著轻微，不需要追究纪律责任的，不应立案。

监察机关的立案报告是案件调查第一阶段的文字材料，具有确定案件成

立、指导破案的作用，是合法调查的书面依据。监察机关的立案报告一般是针对案情复杂、重大的违纪案件而制作的。一般的违纪案件只需填写《立案审批表》即可。监察机关的立案报告是在监察机关内部使用的一种文书，它归入调查案卷而不对外。但是立案审批表在监察机关向人民法院提请保全申请时要用。监察机关的立案报告，属于调查的专业报告，它除了有报告立案的情况外，还有请示领导审批之意，因此，立案报告具有一般行政公文的“报告”和“请示”的属性。

四、立案报告的内容及结构

如前述，一般的简单、清楚的违纪案件，明显的必须立案，只需要按照立案审批表的有关栏目逐项填写，向上级报告审批即可。对于案情复杂而重大的案件，必须制作立案报告。它一般由五个方面的内容构成，即标题、受文单位、正文、结束语、落款。

（一）标题

即写明“关于×××案的立案报告”

（二）受文单位

即写明“×××领导”，一般也可以不写。

（三）正文

这部分要写明以下五项内容：

1. 立案的根据

这部分主要写明案件发生、发现的有关情况，以此作为立案调查的依据。主要表达以下几点内容：

写明案件来源。即案件是由监察机关自己发现的，还是群众控告、举报，还是违纪行为人主动交代的。如果是自己发现的，要写明发现的经过情况；如是群众举报的，要写明举报人的姓名、性别、年龄、职业和住址等个人基本情况；如是违纪人主动交代的，除了要写明个人基本情况外，还要写明其主动交代的经过、主要经历和社会关系。

写明基本情况。即案发的时间、地点、情节和后果（死伤、损失情况）。写明违纪嫌疑人的个人基本情况、主要经历和社会关系。

2. 现场勘查情况

主要写明对有关案件场所与案件相关的事实的实地调查情况，以此作为调查方向、调查范围的线索和证据。主要表述以下几点内容：

写明现场的具体地点；被勘查场所的具体位置、现场陈设、变动或者变化情况、反常情况和损失情况；现场中心部分的具体情况。

3. 调查情

主要写明与案件有密切关系的线索情况，初步调查的情况，以此作为对案情分析判断的依据。主要表述以下内容：可供分析案情的参考情况，提供的嫌疑线索情况。

4. 案情分析

根据上述的勘查、调查所获取的客观材料，写出对案件性质和违纪嫌疑人的分析判断的认识情况，以此作为初步调查工作的结论。主要表述以下几点内容：

对案件事实的认定（案件是否存在），对案件性质的判定、对违纪嫌疑人的认识。

5. 调查计划

在以上工作的基础上，制定具体的调查方案，以此作为下一步调查工作的指导。主要表述以下内容：确定调查人员与具体分工，确定调查措施、方法与步骤。

（四）结束语

即写明“以上报告妥否，请批示。”

（五）落款

即写明发文单位或者调查人员署名；制作报告的年月日，如有附件，在报告的最后写明附注，即“附×××若干份”。

五、立案报告的写作要求

（一）案件经办人员接受报案后，要对控告、举报、或者自首的材料进行认真审查，严格甄别，对证核实，这是写好立案报告的关键。

（二）立案报告是在初步调查工作以后写的，对于违纪的具体情节、手段和原因等还有待于深入调查，写作时只需概括简述。对于作案时间、作案手段等尚不明确的，可以存疑待查。

（三）立案报告中现场勘查部分的表述切忌事无巨细一概收录，一定要紧紧围绕能表现案件线索的事实写。因为另有勘查笔录详细记载勘查情况，立案报告中这部分可依据勘查笔录进行剪裁，择要表述。

（四）立案报告中调查部分的表述一定要先进行一番去粗取精、去伪存真的分析、判断、归纳综合的加工，然后有鉴别、有选择地将调查得来的材料收入立案报告。

（五）立案报告中的案情分析部分是报告的核心部分，表述时一定要以客观事实为依据，能分析到什么程度就分析到什么程度，绝不能主观臆断。

（六）立案报告中的调查计划部分的表述要做到具体、明确，以利于实施；还要从实际出发，随着调查工作的深入展开，情况变化，及时修正。