



纪检公文写作教程

中央纪委教育室
北京大学中文系 编

北京大学出版社

纪检公文写作教程

中央纪委教育室 编
北京大学中文系

北京大学出版社

纪检公文写作教程

• 内部发行 •

中央纪委教育室 编
北京大学中文系

北京大学出版社出版发行
(北京大学校内)

中国科学院印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 8.75 印张 227 千字

1988 年 7 月第一版 1988 年 7 月第一次印刷

印数: 00001—52,000 册

统一书号: ISBN 7-301-00409-5/G-014

定价: 2.20 元

前 言

本书是根据《中共中央纪律检查委员会关于纪检干部培训工作的规划(试行)》编写的,供全国纪检系统干部学习、研究和各级纪委干部培训之用。全书分四部分:第一部分探讨纪检公文和纪检工作的关系以及纪检公文的写作要求。第二部分讲解纪检工作中使用的通用公文的写法。第三部分介绍各类纪检专用公文的写法。纪检公文写作修养和修改,贯穿于公文写作的全过程,为了方便,作为第四部分,放在全书最后,集中加以阐述。

天下文章,种类繁多。对于如何写文章,虽有“文无定法,文成法定”之说,但各种文体是适应着内容的不同要求,在长期实践中形成的。传情达意,谋篇布局,习惯成自然,也就有了章法和规矩,并得到社会的认可。因此,研究各种文体的表达规律,对写好文章是必要的。本书根据所研究的对象,力求在反映纪检特点方面进行探索,尽量弄清一般和个别的联系和区别。当然,纪检公文写作与一般写作,与其他系统的公文写作,既有相同之处,也有不同之处。因此,本书不可避免地会涉及一般写作和一般公文写作的要求、特点等,但努力以纪检公文写作为中心。

任何类型文章的写作,首先是内容问题,又与撰写者的思想水平、知识水平和写作技巧密切相关。本书在论述中,力求内容与形式的统一,内容与技巧的结合。

纪检部门使用的通用公文,不论形式还是写法,与其他部门使用的通用公文并无明显区别。而纪检专用公文同党的组织部门、政府监察部门的专用公文,也有较多的相同或相似之处。所以,本书也适用于纪检部门以外的其他有关部门。

根据一些纪检干部培训班的教学经验,系统的纪检公文写作

知识的讲解固然必要,而文章分析对学员的帮助则更具体些、直接些。但本书第二、三两部分所引例文,主要是为讲解有关知识、写法服务的,未作细致的分析。我们另外编了一本《纪检公文选讲》,选了三十五篇公文,加以讲解,它既可独立使用,又可作为本书的补充。阅读本书中某一类公文的写法时,对照《选讲》中的相关篇目,会有更多的收获。

两书的例文,凡是各级机关的正式公文,都略去了文号,有的还略去了受文机关名称,其余均照录。个别文件中阿拉伯数字和汉字数字混用,根据国家有关机关的规定,统一为一种。所选案例,一般都隐去了人名及单位名称,有的在文字上也有所改动。

有的例文是前几年甚至更早的文件,文中的一些具体办法、规定,不一定完全适合于今天。

两书的部分例文,是有关省、市纪检部门提供的,在此深表谢意。

本书主要由汪景寿、胡双宝、孙立成、黄卉编写,张瑞红、韩琳也参加了部分编写工作,汪景寿、胡双宝担任主编。中央纪委教育室刘崑、曾繁茂审定。

书中不妥之处,欢迎批评指正。

编 者

一九八八年一月

目 录

第一编 总 论

第一章 公文和纪律检查公文	(1)
第一节 公文及其使用范围	(1)
第二节 公文的产生和发展	(3)
第三节 纪检公文及其使用范围	(8)
第二章 纪检公文的特点和分类	(11)
第一节 纪检公文的特点	(11)
第二节 纪检公文的分类	(17)
第三章 纪检公文在纪检工作中的地位和作用	(24)
第一节 纪检公文在纪检工作中的地位	(24)
第二节 纪检公文在纪检工作中的作用	(27)
第四章 纪检公文的写作要求	(33)
第一节 单一而鲜明的主题	(33)
第二节 准确而翔实材料	(36)
第三节 严谨而规范的结构	(37)
第四节 质朴而庄重的文风	(39)
第五章 纪检公文的语言	(43)
第一节 纪检公文语言的基本要求	(43)
第二节 纪检公文语言要合乎规范	(48)
第三节 纪检公文语言的构成	(52)
第四节 恰当运用句子类型	(55)
第五节 纪检公文语言的专用成分	(58)

第二编 纪检通用公文

第六章 指示性公文	(60)
-----------------	------

第一节	决定	(60)
第二节	决议	(64)
第三节	指示	(70)
第四节	批复、批转	(76)
第五节	会议纪要	(80)
第七章	呈报性公文	(87)
第一节	请示	(88)
第二节	报告	(92)
第三节	调查报告	(101)
第四节	简报	(106)
第八章	知照性公文	(111)
第一节	通知	(111)
第二节	通告	(117)
第三节	通报	(121)
第四节	函	(127)
第九章	规定性公文	(132)
第一节	条例	(133)
第二节	规定	(137)
第三节	办法	(141)
第四节	规划	(144)

第三编 纪检专用公文

第十章	案件检查类公文	(152)
第一节	立案报告	(152)
第二节	调查笔录	(155)
第三节	案件调查报告	(158)
第四节	案件处理请示	(169)
第五节	案件查处批复	(171)
第六节	处分决定	(173)
第七节	案件调查结论	(176)
第十一章	案件审理类公文	(180)

第一节	案件审理报告	(181)
第二节	案件复查报告	(185)
第三节	复查决定	(188)
第四节	案件复查的请示和批复	(190)
第十二章	信访类公文	(192)
第一节	来信来访登记卡	(193)
第二节	来访和重访登记表	(195)
第三节	来信来访转办单	(199)
第四节	党员处分申诉登记卡	(201)
第五节	信访简报	(204)
第六节	来信来访复信	(207)
第七节	来信来访情况综合	(210)
第十三章	党纪教育类公文	(216)
第一节	案件通报	(216)
第二节	典型案例剖析	(226)
第三节	案件综合分析	(231)

第四编 纪检公文的修改和写作修养

第十四章	纪检公文的修改	(236)
第一节	内容方面的修改	(237)
第二节	语言文字方面的修改	(238)
第三节	修改举例	(242)
第十五章	纪检公文写作修养	(257)
第一节	提高认识,热爱党的纪检事业	(258)
第二节	提高政治素质,增强分析判断能力	(259)
第三节	提高业务素质,熟练掌握业务本领	(263)
第四节	提高文化素质,适应形势发展需要	(265)
第五节	广学、精读、勤练	(268)

第一编 总 论

第一章 公文和纪律检查公文

第一节 公文及其使用范围

公文是机关、团体等单位或组织在日常工作中所运用的文字工具,是公务文件的简称。1987年2月,国务院办公厅发布的《国家行政机关公文处理办法》指出:“国家行政机关的公文(包括电报),是传达贯彻党和国家的方针、政策,发布行政法规和规章,请示和答复问题,指导和商洽工作,报告情况,交流经验的一种重要工具。”

“公”,代表的是一定的集团或组织。公文就是为一定的集团或组织服务的。从历史上看,公文体现和代表了一定阶级、政治集团的意志和利益,并为这些阶级和政治集团所主宰,直接成为维护其利益的文字工具。在不同的历史阶段,“公”的含义有所不同,公文所代表和服务的阶级利益也有着明显的差别。在封建社会,从圣旨到告示,从檄文到奏章,都是封建统治阶级的国家机器在运转过程中所使用的文字工具,代表着封建统治阶级的利益。这一时期的公文就是封建统治的象征,是君权、王权的化身。它既具有不可侵犯的权威性,又有不可逾越的等级差别。抗旨不遵、有令不从,那就是对封建统治的违抗,为封建统治阶级所不容。在社会主义社会,党政机关的公文都是同传达、贯彻党和国家的路线、方针、政策密切相关的,都是同党和人民所从事的现代化建设事业直接或间接相联系着的。也就是说,现行公文代表了社会主义国家和

广大人民群众的利益，是为社会主义服务，为人民服务的。因此，尽管不同时代的公文在形式上有些相同或相近的地方，但其性质、服务对象以及所代表的阶级或政治集团的利益是有着本质差别的。这种阶级属性是公文的最重要的特点之一。

虽然公文有着鲜明的阶级性，是为统治阶级服务的重要工具，但它与军队、警察、法庭等国家统治机器有所不同，与政治、经济、法律、哲学等社会意识形态也有所区别。它既受经济基础的决定和制约，也受社会意识的决定和制约；既是社会存在的反映，也是社会意识的反映；它既为军队、警察、法庭等国家统治机器所使用，也为政治、经济、法律、哲学等意识形态服务。因此，它是一种文字表达和传输的工具，通过文字载体履行其职能。这种工具具有一定的反映、表达和构成的规律，既受所反映的内容制约，同时又反过来对所表达的内容产生作用和影响。

公文和文学作品虽然都运用文字这个工具，但文学属于社会意识形态范畴，而公文却很难界定，二者有明显的区别。如果用文学创作的方法撰写公文，用文学评论的原则考察公文，用艺术欣赏的眼光品评公文，结果只能是不得要领。从写作方法来看，文学创作属于一种再创造，源于生活而又高于生活，用艺术的方法塑造典型环境中的典型性格，就是通常所说的艺术形象。所追求的是艺术真实和生活真实的统一，强调源于生活而又不是照搬生活。公文的材料也来源于现实生活，但它追求的不是艺术形象，而是讲究对现实生活的如实反映。它对真实性的要求非常严格，不允许有艺术夸张成分掺杂其间。从这一角度讲，真实是公文的灵魂。公文的内容不要求形象化，而是要求如实地反映现实。从表达方式来看，文学作品融入了作者的或强或弱的主观感情，可以用多种艺术手法来渲染和描绘。公文写作则不能从个人的主观好恶出发，而要求客观、如实、精练、准确地反映事实，无需多种多样的艺术手法，主要运用叙述、说明、议论这三种表达方式。从作者的角度看，作家可以代表一些人、一个阶层，也可以代表个人。公文则不然，

公文的作者只能代表其所属的机关、团体、单位或组织，而绝不是代表个人。虽然有时某些公文是以个人名义发出的，但必须经过机关、团体等的认可，并代表这些机关、团体。

总之，公文有着自身的规律和特点。公文写作也是一门学问。对公文和公文写作进行深入细致的研究，将有助于提高公文质量和工作效率。

公文的使用范围包括：

公对公，即机关、团体、单位、组织之间往来的公文，包括上级对下级、下级对上级、平级以及不相隶属的机关、团体、单位、组织之间往来的公文。

公对个人，即机关、团体、单位、组织与某个个人联系工作时使用的公文。如某一组织向某人发出的通知等等。

受组织或单位的委托，以个人名义向某机关团体或个人发出的公文，有两种情况：一是一方或双方担任某项公职并代表机关、团体发出的信函，一是信函并不涉及私人事务，而是以个人名义参与的公务活动。

此外，还有一些较特殊的公文往来，如某件事对某个人是私事，而对另一方却是公事。这类文字形式对受文一方说来就是公文。

纪检公文的使用范围主要也是以上几类。

第二节 公文的产生和发展

公文是人类社会实践活动的产物，是人类在认识自然、改造自然、征服自然和认识社会、改造社会的实践过程中孕育、产生、发展起来的，随着文字、国家的产生而产生。

从公文的性质来看，它是社会存在的客观、真实的反映，最终受社会存在的决定和制约。在人类社会里，生产劳动是人们最基本的实践活动，也是人们的认识和精神产品的最基本的来源。因

此，要科学地考察公文的产生和发展，就不能离开人们的社会实践。

斯大林同志在《马克思主义和语言学问题》一书中指出：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书。”毫无疑问，人类社会实践活动日趋发展，语言文字的出现，为公文的产生和发展提供了客观基础；国家的出现为公文的产生创造了客观条件。可以说，是人类社会实践活动的深入和发展最终导致了国家的产生，是国家机器不断完善，各种内外事物的日趋繁重，促使了公文的产生。在庞大的国家机器的运转过程中，上级要向下级传达命令、决定、指示，通报信息，下级要向上级请示问题、报告工作、反映情况以及各级政权机构之间的公务活动等等，都离不开文字。而在一定范围使用的文字必须正确反映特定的要求，既体现一定的地位关系，又有其特定的内容和形式。因此，在长期的历史发展过程中，随着国家的逐步发展，随着国家内部管理体制逐步正规、完善，公文也从简单的文字记录形式而逐渐成为内容与形式相对统一的文字工具而被确认下来。由于国家机器运转和管理的需要，由于所反映的内容的要求，公文在其逐渐形成的历史过程中，也慢慢地同其他语言文字形式区分开来，以其特定的形式和内容出现。这一过程是与人类由野蛮时代向文明时代的过渡相吻合的。如果只有文字而没有国家，公文就无从谈起；如果只有国家而没有文字，公文也不可想象。公文就是国家为适应运用文字从事文献记录的需要而产生的。

我国公文产生和发展的历史过程也证明了这一点。

我国大致在夏朝建立了奴隶制国家，由于年代久远，这一时期可供研究的资料很少。到殷商时期，已有公文用于国家的管理，这可以从甲骨文中的卜辞和《尚书》中的“诰”与“誓”中看出。如《汤诰》中的“王大令众人曰协田！其受年”，意思是殷王命令奴隶们努力种田，将来要得一个好收成。一些篇幅较长的甲骨文卜辞，也有较为明显的写作格式和一定的公务内容。一份完整的卜辞包括四

个部分：叙辞是占卜的日期和占卜人，命辞是国王要求占卜的内容，占辞是占卜后龟甲或兽骨裂纹征兆所显示出的判断，验辞是事后的验证即结果。从内容看，类似后来的纪事。它将君主的占卜活动——当时重要的公务活动之一——用文字记录下来，而且有了一定的格式。公文的雏形在社会活动中产生了。从商代后期到西周的“誓”与“诰”的内容看，“誓”是用于军队的公文，相当于现在的战斗动员令。“诰”是一种民事文书，类似现在的通告。在《易·系辞下》中有“上古结绳而治，后世圣人易之以书契”的记载。唐代李鼎祚在《周易集解》中解释道：“百官以书治职，万民以契明其事。”“书”即文字，“契”是用刻画作记号。就是说，文字和记号作为工具，在国家事务和一些公务活动中已经加以运用。

春秋战国时期，公文又有发展，此时有四种文种较为盛行：一是辞令，用于外交；二是上书，或曰书，用来阐明政治主张；三是檄文，用于军事；四是盟书，用于两国之间的结盟。

公文随着国家、文字的产生而产生，也必然随着国家、文字的发展而发展。随着社会生产的不断发展，社会分工日益明确，阶级社会的矛盾经过斗争和调和后，进入了封建社会。与奴隶社会相比，封建社会的国家机器进一步加强和完善，统治阶级的机构设置、职权范围、对内对外交往也得到较大的发展。在这种条件下，一些公文形式进一步确定下来。秦汉时期是公文长足发展的时期。这时的公文种类已初具规模，已有上行文和下行文的区别。下行文有制、诏、策、戒等，是皇帝用来发布指令的。上行文有章、表、奏、议等，是大臣向皇帝上书时使用的。在用语方面，这时也有了一些规定。秦始皇规定天子称作“皇帝”，“朕”是皇帝专用的自称，“陛下”是臣民对皇帝的称谓。对皇帝的活动也有专门用语，所居曰“禁中”，所至曰“幸”，所进曰“御”等等。制诏等下行文也规定了开头用语，如开头称：制诏某某官。结尾称：某年某月某时下。上行文也有一些固定的用语，如“章”的开头称：“稽首上书谢恩陈事”。表的开头称：“臣某言”，末尾称：“臣某诚惶诚恐，顿首，死

罪”等。

到唐代,封建社会达到鼎盛时期,国家管理体制庞大,公文分类和体制进一步完善,并且奠定了公文的基本模式。《旧唐书·职官志》中就有较明确的记载:“凡上之所以迨下,其制有六,曰制、敕、册、令、教、符。凡下之所以达上,其制亦有六,曰表、状、笺、启、辞、牒。诸可自相质文,其义有三:关、刺、移。”这反映了当时的公文已明确分为上行、下行、平行三种,并有了一系列相应的文种。

经过几个朝代的增补与修改,公文的样式和种类被确定下来。总的来看,有帝王、皇太后、皇后对下级所发的命令、文告、诏令,其中包括:册、制、敕、诏、诰、策、令、玺书、教、谕、符、檄、旨等;有臣子向皇帝和朝廷上呈的牒、申、呈、章、表、笺、题、奏、状、疏、议、上书、札子、封事、弹章、对策、驳议、揭帖、咨等;也有朝廷各部门之间所使用的檄文、移文、关、刺、照会等。

这些公文是社会实践发展到一定阶段的产物,也是强化封建统治国家机器的产物。其规范程式和严格的等级界限,无一不反映着封建地主阶级的统治秩序,无一不表现出封建统治阶级的权威和利益。正因如此,这些公文也注定要失去生命力,而逐渐变成了形式主义的文牍。古人已意识到这一点,北宋末年的邓肃在《桢杲集·奏札第十七》中就针对宋金对峙时期文书繁缚的现象说:“夷狄之巧,在文书简;简,故速。中国之患,在文书烦;烦,故迟。”金人得胜,宋人失利,主要取决于其他因素,但文书繁缚贻误战机的情形也是确实有的。历史发展证明,封建社会那些陈腐的形式主义的公文,最终随着封建社会的消亡而成为陈迹。

辛亥革命后,南京临时政府在1912年初颁布了第一个公文程式条例。这个条例体现了当时革命党人反对封建专制,要求建立民主共和的思想。与历史的潮流相适应,南京临时政府以新的革命党的面目出现,力图对中国进行各方面的变革,当时颁布的公文条例就是革命党人在公文方面的一次革命。条例把公文文体分类

加以简化,规定五种公文:令、咨、呈、示、状,同时去掉那些表示尊卑和等级的习惯用语。这无疑是对过去那些迂腐的公文体系的否定。

中国共产党从革命事业的实际出发,对公文制度进行了多次改革,以适应不断发展的革命和建设事业的需要。早在1923年,党领导的海陆丰总农会和广东省农会,都设立了文牍部,对公文进行统一的处理。1931年,周恩来同志组织文书部门制定了《文件处置办法》。在艰苦的抗日斗争的条件下,晋察冀边区行政委员会曾发出了《改革公文程式的理论与实际》的公开信,提倡形式与内容相统一,并提出了明确的要求。陕甘宁边区政府也颁布了《陕甘宁边区新公文程式》,对公文写作又进一步提出了要求。

老一辈无产阶级革命家更是十分重视公文的改革,他们不仅是新式公文的积极倡导者,而且也是勤奋的实践者。毛泽东、周恩来、刘少奇等同志亲自起草的公文,就突破了形式主义的束缚,写就许多内容与形式相统一的公文,开创了新的风气,给革命同志作出了榜样。1942年,毛泽东同志在《反对党八股》一文中集中剖析了当时公文的八种积弊,对腐朽的文风予以清算,为新文风的建立奠定了基础。

新中国成立后,为了统一全国的文书工作制度,1951年政务院召开了全国省政府秘书长会议,通过了《公文处理暂行办法》,规定7类12种公文。同年,党中央还发出了《关于纠正电报、报告、指示、决定等文字缺点的指示》。1956年国务院还作出了关于公文中数目字使用的有关规定。1964年国务院办公厅颁发的《国家行政机关公文处理试行办法(修改稿)》,又将公文规定为9类11种。1981年,为了使公文更加适应社会主义现代化建设的需要,根据多年来所总结的实践经验,国务院办公厅又发布了《国家行政机关公文处理暂行办法》,试行几年以后,于1987年2月,正式公布了《国家行政机关公文处理办法》,将公文规定为十类:一、命令(令)、指令;二、决议、决定;三、指示;四、布告、公告、通告;

五、通知；六、通报；七、报告、请示；八、批复；九、函；十、会议纪要。上述十类为国家行政机关正式使用的上行、下行、平行公文。

纵观公文的历史变迁，不难看出公文与社会实践活动的紧密关系，更不难看出公文同国家统治机器的紧密关系。只有顺应不断发展的社会实践的需要，公文才能充分发挥效能，具有强大的生命力。

第三节 纪检公文及其使用范围

纪检公文是指各级党的纪律检查机关在履行本部门职责过程中所产生的公文，它是党政机关公文的一种。

纪检公文有广义与狭义之分。广义纪检公文是纪律检查工作中所产生的公文的总称，既包括不明显带有纪检工作特点，为各党政机关都普遍使用的通用公文，也有纪律检查部门使用，反映纪检工作的性质和特点的专用公文。前者姑称之为普通纪检公文，如通知、决定、请示、通报等。后者可称之为专用纪检公文，如案件审理报告、处分决定、案件通报等。狭义的纪检公文就是指专用纪检公文。

为了便于研究纪检公文的特点和规律，本书不采用纪检公文的广义用法，而将普通纪检公文和专用纪检公文区分开来讨论。

无论是普通纪检公文，还是专用纪检公文，与纪检文件、文书在概念含义上是不尽相同的。在使用时，由于不注意区分，往往有相互混杂的现象。

一般地说，公文是指公务文件的总称。从这个意义上讲，公文又都可以称之为文件。但是，某些一般性的公文，如会议通知、信函、调查报告等，就不好用“文件”来称呼了。可以这样讲，公文内包括文件，但并不是所有的公文都是文件。因此，就纪检公文来说，可以泛称纪检公文就是纪检文件，泛指在纪律检查工作中所产

生的重要文字材料。严格地说,纪检文件就是专指“红头文件”,如“中央纪委文件”或各地区和部门的“纪律检查委员会文件”等。

纪检公文是党的纪律检查工作的产物。纪检工作是党内一项重要的工作,同其他党政工作既有联系又有区别,既有共性也有个性。纪律检查委员会既不同于其他党政机关,也不同于公安、司法等部门。它的任务是维护党的章程和其他重要的规章制度,协助党的委员会整顿党风,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况,同时,对党员进行党性党纪教育,作出各种维护党纪的决定,检查和处理党的组织和党员违反党章党纪的案件,受理党员的控告和申诉。因此,纪律检查机关不同于其他党政机关的工作内容和程序,就决定了纪检公文的特点。

但是,也不能一概而论。党的纪律检查工作毕竟属于党务工作的一部分,同其他党政工作有某些相同之处。因此,纪检工作中常用的公文有一部分是各机关团体都使用的通用公文。这些普通纪检公文,虽然内容反映的是纪律检查工作,但从公文写作角度来看,并无纪律检查工作的特色,可以说,普通纪检公文是通用公文在纪律检查工作中的应用。

专用纪检公文与通用公文相比,二者无论是形式和内容,都有明显的不同。专用纪检公文是纪律检查部门所特有的,专用性较强。如案件调查报告、案件复查报告、处分决定等。对违纪的党员和党组织进行纪律处分,纪委是主管部门,其他党政部门不能直接处理,因此,其他党政部门反映这方面工作的文字材料就比纪委少得多。从内容来看,纪检专用公文所反映的内容是通用公文所没有的,如有关案件检查的情况、案件审理的情况、有关党员违纪的情况等。从形式来看,纪检专用公文的某些种类是通用公文没有的,如立案报告、审理报告、调查笔录等。

纪检公文同司法公文形式上有类似之处,但也不完全等同。这是由纪检工作和司法工作的不同工作性质决定的。纪检部门属于党内的执纪机关,是党的职能部门;司法部门是国家的执法机关,