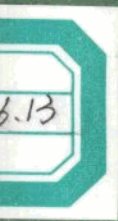


机械电子工业部监察干部培训教材

监察公文基础写作

华尔康 周广然



机械工业出版社

机械电子工业部监察干部培训教材

监察公文基础写作

华尔赓 周广然



机械工业出版社

机械电子工业部监察公文基础写作

机械电子工业部监察干部培训教材

监察公文基础写作

华尔康 周广然

* * *

责任编辑：**王世刚**

机械工业出版社出版（北京阜成门外百万庄南街一号）

（北京市书刊出版业营业许可证出字第117号）

江苏工学院印刷厂印刷

机械工业出版社发行

* (★) *

开本 $787 \times 1092^{1/32}$ ·印张7.56·字数158千字

1990年12月江苏第一版·1990年12月江苏第一版

印数 0,001—3,000 定价：4.30元

* * *

ISBN7-111-02588-1/H.78 (X)

说 明

为了帮助监察部门的广大干部提高公文写作能力，我们应邀编写了《监察公文基础写作》一书。全书分为四章，除在绪论部分简单介绍了监察工作的性质、任务以及监察公文在监察工作中的地位与作用外，重点放在讲述各类公文的撰制，以及写作基础知识和语言基础知识三个方面。

写作及语言问题，可说是万变不离其宗，而在不同部门又各具特色。鉴于监察工作保密性强，我们未能从监察公文的第一手材料中选取较为贴切的范例，更兼之我们是监察工作的门外汉，论述某些问题的过程中可能会有悖谬之处，为此，敬希读者见谅，并提出宝贵意见。

在编写过程中，我们曾得到监察部一些同志的热情帮助，谨在此深表谢意。

本书第一、四章由华尔庚同志执笔，第二、三章由周广然同志执笔。

编 者

1990. 5.

目 录

第一章 绪论	1
第一节 监察工作简介	1
一、我国历史上的行政监察制度	1
二、我国监察工作的性质与特点	4
三、监察工作的对象	5
四、监察工作的任务	5
第二节 监察公文在监察工作中的地位与作用	6
第三节 公文的种类及监察公文的特点	7
一、公文的概念及种类	8
二、公文在应用文中的地位	11
三、监察公文的特点	13
第二章 监察公文的写作	14
第一节 监察公文的主题	14
一、什么是主题	14
二、主题的确立	14
第二节 监察公文的选材	17
一、材料的收集	17
二、材料的选择	20
第三节 监察公文的格式和结构	26
一、监察公文的格式	27

二、监察公文的结构	35
第四节 监察公文的主要表达方式	46
一、叙述	47
二、议论	51
三、说明	54
第五节 监察公文的撰制程序	5
一、交拟	58
二、拟议	59
三、起草	59
四、审核	59
五、签发	59
六、缮校	61
七、用印	62
八、封发	62
第六节 监察公文的行文规则	64
一、上行公文	64
二、下行公文	65
三、平行公文	66
四、联合行文	66
第三章 几种常用监察公文的写法	67
第一节 上行公文	67
一、请示	67
二、报告	70
三、结论	80
四、处分决定	81
第二节 下行公文	83

一、决定和决议	83
二、批复	85
三、批示	87
四、通知	89
五、通报	96
第三节 平行公文	104
一、标题	104
二、受文单位	105
三、正文	105
四、结尾	105
第四节 其他的机关应用文	107
一、简报	107
二、会议记录	111
三、会议纪要	113
四、典型案件的整理	116
五、证明材料	118
六、调查笔录	120
七、来信来访者的复信	127
八、来信来访转办单	128
第四章 监察公文的语言	135
第一节 监察公文的用字	135
一、监察公文用字的要求	135
二、怎样有效地提高用字能力	142
第二节 监察公文的用词	151
一、监察公文用词的特点	151
二、监察公文用词的基础	154

三、监察公文的用词方法	170
第三节 监察公文的用句	189
一、正确用句的基本要求	189
二、监察公文的炼句	208
三、病句的修改	218
附 录	226

第一章 绪 论

从事监察公文写作的同志为了完成所担负的历史重任，不但必须具备较强的写作能力，同时还要具有较为渊博的历史知识、高度的政策水平、敏锐的洞察能力以及无私的奉献精神。他们只有对自己的工作性质与工作任务有了充分而深刻的理解，方能成为一个合格的监察工作者，也只有在此前提下不断加强写作基本功的训练，才能有效地提高写作水平。

为此，我们在公文写作的绪论部分安排了如下几项内容。

第一节 监 察 工 作 简 介

一、我国历史上的行政监察制度

一切国家的监察制度以及监察机构都是伴随着国家官吏及官吏机构的存在而诞生的。因为国家作为阶级统治的工具，既要借助官吏从事政务活动，又要保证官吏忠于职守、效忠国家，于是行政监察制度作为国家政务活动和行政管理工作不可缺少的一环便应运而生。

在我国行政监察史上，行政监察制度及监察机构建立之前，首先出现的是行政监察官吏。《孟子·公孙丑章》记载着“周公使管叔监殷”的故事，即周灭商后，曾立封纣王之子

武庚为诸侯，为防范武庚复仇，周武王派遣自己的兄弟管叔、蔡叔、霍叔监视武庚。这三兄弟可说是我国最早的行政监察官吏，史称“三监”。

随着我国官职制度的建立及官吏机构的发展，从周朝至春秋战国时期开始设置了兼掌行政监察职责的官职。《周礼》中记载的天、地、春、夏、秋、冬“六官”中的秋官司冠，即集司法与监察于一身的官职。春秋时期，朝中三官“相”、“尉”、“御使”之职权发生变化，“相”由辅佐之职改为掌管政务，“尉”由侍从武官改为统领军队，“御使”则由专管文书演变为兼掌行政监察的官职。随后专管文书之责取消，而成为正式设置的行政监察的官职。“相”、“尉”、“御使”三权分立的局面在我国封建社会沿续了两千年之久。

继监察官职的确立，我国的御使监察制度正式出现于秦始皇统一六国之后。监察制度在当时是皇帝“治吏”的工具，是秦朝专制主义中央集权的国家政治制度的重要组成部分。建立这一制度的目的是维护皇帝至高无上的统治地位，促使所有的官吏无条件地效忠皇帝。我国目前建立的监察制度是对国家机关工作人员的违法失职行为进行监督、检查的一种制度。虽然同尽监察之职，但其目的与性质与封建社会时有着本质的不同。

我国历史上专门的监察机构是从汉朝开始建立，设御使台，专掌监察之职。设御史中丞一人为御史台长官，御史中丞下设治书侍御史两人“掌以法律当其是非”，设侍御史十五人，“掌察举非法，受公卿群吏奏事，有违失举劾之。”自此以后，我国历代的监察机构不断加强巩固，直至隋唐，

御史台分设三院，即台院、殿院和察院。台院的任务除监察中央百官外，还参与大理寺审判和审理皇帝交付的案件，在三院中地位最高，殿院专门监察百官在殿中的违失行为，察院主要监察地方官吏。直至明初，又把唐以来的御史台三院合并为都察院，设左右督察御史，“凡御史犯罪，加三等，有赃从重论。”

至国民党时期，监察院是国民政府的最高监察机关，行使弹劾权与审计权，并有权向立法院提出议案。

纵观我国的监察制度和监察机构，不难看出历代的统治阶级越来越重视监察工作在维护政权方面所起的重要作用。我国历代的统治阶级一方面利用法律的武器来“治民”，另一方面又充分利用监察机构来“治吏”。

我们用历史唯物主义的观点来看待现实社会，只要国家存在一天，做为专政工具之一的监察机构就有必要巩固和加强一天。尽管革命的专政与反革命的专政性质相反，我们同样需要不断完善自己的监察制度，建立起强有力的监察机构来维护无产阶级的政权。

1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议就决定在县级以上各级人民政府内设立人民监察机关，以监督各级国家机关和各种公务人员是否履行其职责，并纠举其中违法失职的机关和人员。1950年政务院决定在省、市、县人民政府内设人民监察委员会，1954年又决定在我国设立监察部并在各省及直辖市设立监察厅，直至1959年全国人民代表大会第一次会议通过撤销司法部和监察部为止的11年间，我国的监察部门在廉洁、朴素，爱护国家资财，为人民服务方面，在监察与保证国家政策法令的贯彻执行和建设计划的准确完成

方面；在反对浪费厉行节约方面；在反对官僚主义的斗争中发挥了巨大作用，做出了巨大贡献。

自1959年监察部撤销之后的一段相当长的历史时期内，违反党纪者，有纪律检查委员会管；违反国法者，有公安、检察和法院等政法部门管，而违反政纪者，则没有一个专门行使行政监察的机构来管。近年来，尽管国家三令五申要求公职人员廉洁奉公，但索贿受贿、贪污腐化、侵犯公民权益以及严重官僚主义给国家和人民财产造成重大损失的事屡有发生。

在我国经济体制改革深入进行的今天，政治体制的改革就要提到议事日程上。为了进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，为使国家各级行政机关及其工作人员真正受到人民群众的有效监督，使贪污受贿、徇私舞弊、官僚主义、执法犯法、侵犯公民权益者受到纠举和惩办，我国于1986年12月第六届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议决定在我国恢复并确立国家行政监察体制，设立中华人民共和国监察部，县级以上各级人民政府也逐步设立相应的监察部门，以保障我国当前改革、开放、搞活的总方针、总政策的正常贯彻与执行。

二、我国监察工作的性质与特点

我国当前的行政监察工作是社会主义法制建设的重要组成部分，是领导和管理国家过程中推行法制，行使行政监督职能的一项重要工作，是国家行政管理不可缺少的重要环节。

我国的行政监察机关是在行政系统内部依法行使监督职

能的机构，它在实施法定监督职能时不受本级行政机关或行政首长的干预，因此行政监察机关的工作具有一定的独立性与权威性。

国家监察工作的职能还具有一定的准司法性质，因为监察职权的实质是行政监察机构依法对有关的检举、控告和申诉进行审查处理，并作出裁决，同时监察机关受理和裁决有关检举、控告和申诉的程序也日益向司法程序靠拢。但是国家监察工作的性质与司法工作仍然有着明显不同。法院受理的行政案件仅限于“法律规定”的范围之内，履行的是法律程序，而行政监察工作的准司法性而非纯司法性就在于它是处理大量复杂的政纪问题。从法律上讲，监察工作只能履行一种行政程序。

国家的行政监督工作与各级党的纪律检查工作的性质也不完全相同。党的纪律检查机关是根据党章和党规、党法对党员违反党纪的案件进行检查处理，国家行政监察机关则是依照法律、法规和政策对监察对象的违反政纪的案件进行检查处理。

三、监察工作的对象

监察工作的对象，按监察部门的级别与层次有所不同。监察部的监察对象是国务院各部门及其工作人员，省级人民政府的主要负责人和中央直属企业事业单位中由国家行政机关任命的领导干部。省级和省辖市级行政监察机关的监察对象是所在人民政府各行政管理部门及其工作人员、下级行政机关及其工作人员和所在人民政府所属企业事业单位中由国家行政机关任命的领导干部。

四、监察工作的任务

1987年国务院关于在县级以上地方各级人民政府设立行政监察机关的通知中指出：“国家行政监察机关的主要任务和职责是：检查监察对象贯彻实施国家政策和法律、法规的情况；监督处理监察对象违反国家政策、法律、法规以及违反政纪的行为；受理个人或单位对监察对象不服从纪律处分的申诉，按照行政序列分别审议经国务院任命的人员和经地方人民政府任命的人员的纪律处分事项”。

国家监察机关如果认为国家行政工作人员的严重违法失职行为已构成犯罪，应移送司法机关处理。此外，还要经常通过行政监察工作掌握大量行政违法行为的资料与信息，并把这些信息反馈给立法部门，由立法部门据此进行针对性立法。

监察机关对监察对象有权进行检查、调查、提出建议和作出行政处分，对模范执行国家政策、履行职责、与违法违纪行为进行斗争做出贡献的个人和单位有权向有关部门提出建议给予表彰或奖励。

当前监察工作的重点是检查在签定和执行对外经济合同中的贪污、索贿受贿、出卖经济情报和失职渎职行为以及其他问题。

第二节 监察公文在监察工作中的地位与作用

通过对监察工作的简介，已经不难理解一个国家的监察机关以及每一个监察工作者所肩负的历史使命，同时也很容易地认清，要使一个国家庞大的监察机构顺利而有力地运转起来，不仅要进一步加强对于监察理论，监察体制，国家法律、法规，党的各项工作的方针政策的学习与研究，同时要

通过大量的监察公文在监察系统内部的上下级之间，“平级之间或与有关的单位，或与进行检举、控告的个人或单位进行频繁的信息传递，严格地按照法定程序处理好日常的行政监察工作。

例如监察部门在行使检查权和调查权的过程中要写出调查报告，调查开始之前要制定调查方案，调查开始之后要找原检举人、揭发人谈话，并要作调查笔录。下级要向上级汇报情况，上级对下级的报告要写出批示意见。受理群众来信来访的过程中要进行信访信息的反馈，编写《要信摘报》；需同有关部门协商的，要提出处理意见；在受理监察对象不服从政纪处分的申诉的来信来访要依照政策和一定的批办程序进行处理。催办案件时要发函，属于检举控告案件的要作行政处理结论。平时要定期或不定期地写工作简报、经验总结、专题分析，及时反映带倾向性、苗头性的问题或其他典型事例，为领导决策提供依据等。

仅就上述列举的一些事例就足以看出，监察工作者从事的每一项工作几乎都与公文写作密切相关。监察机关需要借助各种不同类型的公文把它的内部机体以及与外界的各有关单位与人员紧密地联系在一起。可以说，公文写作在庞大的监察机构的运转过程中占有极为重要的地位，它是监察工作者处理事务、沟通情况、交换意见、反映和解决问题以及进行组织管理工作不可缺少的文字工具。

第三节 公文的种类及监察公文的特点

既然监察工作与公文写作有着如此密切的联系，那么每一个监察工作者对“公文”这一写作形式都应该有所了解。

一、公文的概念及种类

公文，应该说是应用文中的一种重要的文体形式，它是机关相互往来联系事务的文件，是处理公务政事的书面材料。公文不等同于应用文，而仅仅是隶属于应用文中的一种文体形式。

公文使用的范围很广，性质、作用与形式也各有不同，因此公文的种类很多。若给公文分类，可以选取不同的角度和标准。

依照公文的性质与作用，可把公文分为三类，即行政公文、常用公文和专用公文。

（一）行政公文

行政公文也称法定公文，是指国家行政机关使用的公文，是传达贯彻党和国家方针政策、发布法规、请示和答复问题、指导和洽商工作、报告情况、交流经验的一种重要工具。依照1987年《国家行政机关公文处理办法》的规定，行政公文分为十类：

1. 命令、令、指令

发布重要法规和规章，采取重大的强制性行政措施，任免、奖惩有关人员，用“命令”、“令”。

发布指示性和规定性相结合的措施或要求，用“指令”。

2. 决定、决议

对重要事项或重大行动做出安排，用“决定”。经过会议讨论通过，要求贯彻执行的事项用“决议”。

3. 指示

对下级机关布置工作，阐明工作活动的指导原则，用“指示”。

4. 布告、公告、通告

公布应当遵守的或周知事项，用“布告”。

向国内外宣传重要事项，用“公告”。

在一定范围内，公布应当遵守或周知的事项，用“通告”。

5. 通知

发布行政法规和规章转发上级机关、同级机关和不相隶属机关的公文，转批下级机关的公文，要求下级机关办理和需要周知或共同执行的事项，用“通知”。

6. 通报

表彰先进，批评错误，传达重要情况，用“通报”。

7. 报告、请示

向上级机关汇报工作、反映情况，提出建议，用“报告”。

向上级机关请求指示、批准，用“请示”。

8. 批复

答复请示事项，用“批复”。

9. 函

机关之间互相商洽工作、询问和答复问题等，向有关主管部门请求批准等，用“函”。

10. 会议纪要

传达会议议定事项和主要精神，要求与会单位共同遵守、执行的，用会议纪要。

(二)常用公文

常用公文也是党和国家各级机关经常使用的一种应用文体。这类公文不具法定的行政公文那种行政约束力和法律效力。

如计划和规划、简报和汇报提纲，会议报告和会议纪