

纪检监察公文写作

里程



中国方正出版社

纪检监察公文写作

里 程

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

纪检监察公文写作/里程编著. —北京:中国方正出版社, 1996. 7

ISBN 7-80107-091-7

I. 纪… II. 里… III. ①中国共产党-党的纪律-检查-应用文-写作②中国共产党-监察-应用文-写作 IV. H152.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 07586 号

纪检监察公文写作

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区育幼胡同甲 1 号 邮编:100813)

北京春华印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:8 字数:250 千字

1996 年 8 月北京第 1 版 1998 年 4 月第 3 次印刷

印数:10001—15000 册 定价:11.50 元

(该书如有印装质量问题,请与本社出版部联系)

目 录

第一章 纪检监察公文的特点

- 第一节 公文的概念及沿革 (1)
- 第二节 纪检监察公文的特点 (6)

第二章 纪检监察公文的写作要求

- 第一节 纪检监察公文同文学作品、司法公文和一般党政公文的区别 (13)
- 第二节 纪检监察公文的写作要求 (19)

第三章 纪检监察公文的格式

- 第一节 一般公文的格式 (29)
- 第二节 纪检监察公文的格式 (32)

第四章 纪检监察公文语言的运用

- 第一节 纪检监察公文语言的特点 (34)
- 第二节 纪检监察公文写作中的语法问题 (41)
- 第三节 纪检监察公文语言的词语锤炼 (49)
- 第四节 纪检监察公文语言的句子锤炼 (62)

第五章 纪检监察公文的修改

- 第一节 要重视纪检监察公文的修改 (67)

第二节	纪检监察公文修改的原则	(68)
第三节	修改的内容	(70)
第四节	修改时应注意的问题	(78)

第六章 案件检查类公文

第一节	立案报告	(80)
第二节	立案决定书	(85)
第三节	立案通知书	(88)
第四节	初核报告	(92)
第五节	委托初步核实通知书	(102)
第六节	责成立案通知书	(105)
第七节	初步核实呈批表	(107)
第八节	案件调查笔录	(108)
第九节	现场笔录	(114)
第十节	案件调查报告	(117)
第十一节	请示和案件处理请示	(139)
第十二节	批复和案件查处批复、案件处理批复	(144)
第十三节	停职检查决定书	(150)
第十四节	停职检查建议书	(152)
第十五节	查核银行存款通知书	(153)
第十六节	暂停支付存款通知书	(153)
第十七节	解除暂停支付存款通知书	(153)
第十八节	暂予扣留、封存物品登记表	(157)
第十九节	销案呈批报告	(158)
第二十节	纪律检查(行政监察)建议书	(159)
第二十一节	案件移送审理登记表	(161)
第二十二节	处分决定	(163)
第二十三节	通报	(172)

第七章 案件审理类公文

第一节 案件审理报告.....	(188)
第二节 复查请示.....	(201)
第三节 复查批复.....	(202)
第四节 案件复查报告.....	(203)
第五节 复查决定书.....	(208)
第六节 复议报告.....	(211)

第八章 来信来访类公文

第一节 来信来访登记卡.....	(214)
第二节 来访和重访登记表.....	(217)
第三节 来信来访转办单.....	(221)
第四节 简报及信访简报.....	(223)
第五节 来信来访摘报.....	(228)
第六节 党（政）纪处分申诉登记卡.....	(231)
第七节 如何签批群众来信.....	(234)

附：中国共产党机关公文处理条例	(236)
公文中数字的用法	(247)

第一章 纪检监察公文的特点

第一节 公文的概念及沿革

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。

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。”

1996年5月，中共中央办公厅发布的《中国共产党机关公文处理条例》指出：“党的机关的公文，是党的机关实施领导、处理公务的具有特定效力和规范格式的文书，是传达贯彻党的路线、方针、政策，指导、布置和商洽工作，请示和答复问题，报告和交流情况的工具。”

“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。公文是在人类改造自然、改造社会的实践活动中逐渐产生和完善起来的，是与国家机器相伴而生，相依发展的。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。

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有比较有条理的文书。”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。公文就是为适应国家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，公文的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、諭、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《横相集·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《改革公文书式的理论与实际》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《陕甘宁边区新公文书式》，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，写出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。1996年5月，中共中央办公厅又发布了《中国共产党机关公文处理条例》，就公文种类、公文格式、行文规则、公文起草、公文校核、公文签发、公文办理和传递、公文管理以及公文立卷归档、公文保密等内容做出了具体规定，这标志着党政机关的公文朝制度化、规范化、科学化发展迈进了一大步。

纪检监察公文，是纪检监察机关在履行本机关职责的过程中所使用的一种文字工具，它是党政机关公文的一种。

纪检监察公文有广义与狭义之分。广义纪检监察公文是纪检监察工作中所使用的公文的总称，既包括不明显带有纪检监察工作特点，为各党政机关都普遍使用的通用公文，也有反映纪检监察工作特点为纪检监察机关所专门使用的专用公文。本书着重从纪检监察专用公文的角度介绍一些内容。

第二节 纪检监察公文的特点

纪检监察公文是党政机关公文的一种，它当然具备党政公文的一般特点，但由于纪检监察工作又有不同于一般党政工作的特殊性，因此，纪检监察公文也不能完全等同于一般党政公文而具有自身的特点。

一、具有特定的强制性

特定的强制性是纪检监察公文的一个重要特点。这一特点是由党的纪律检查和国家行政监察工作的性质及其在党和政府工作中所处的地位所决定的。

党的十四大所通过的党章，将党的纪律检查机关专列一章，既对纪检工作的性质、任务等做了明确的规定，又突出了它在党内的地位，郑重规定中央纪律检查委员会由中国共产党全国代表大会选举产生，党的地方各级纪律检查委员会由各地方党的代表大会选举产生。这就确定了党的纪律检查委员会在党内“法定”地位，即党的纪检机构的产生和设置，是由党的最高权威党的代表

大会所决定的，它是党的委员会之一，受党的代表大会的委托来行使职权。这就为纪检公文所具有的强制作用提供了依据和保证。

同时，《党章》对纪检工作的任务和职权规定，也使纪检公文的强制作用进一步特定化和明确化。《党章》中明确规定：“党的中央和地方各级纪律检查委员会的主要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。中央和地方各级纪律检查委员会，要经常对党员进行遵守纪律的教育，作出关于维护党纪的决定；检查和处理党的组织和党员违反党章党纪和国家法律法规的比较重要或复杂的案件，决定或取消对这些案件中的党员的处分；受理党员的控告和申诉。”

国家行政监察机关的性质和任务也规定了行政监察工作的特殊地位和作用。

以上这些特定的内容，就决定了纪检监察公文不同于一般的党政公文，它必须是在履行党章所规定的各项任务和职责、执行政府的法规制度所明确的义务和权限的过程中，由党的纪律检查委员会和政府的行政监察机关所制作，其它任何党政机关、人民团体和个人都无权制作；纪检监察公文产生效力后，就由党章、党的纪律和各项行政法规做保证，任何个人、任何组织都不能以任何借口加以违反和改变。

首先，纪检监察公文是党的纪律检查委员会代表一级党组织，政府行政监察机关代表一级政府，为维护党和国家利益而发出的，因此，只有党的纪律检查委员会和行政监察机关有权起草和发出。按党章的规定，在同级党委和上级纪委的双重领导下，纪委对违反党章和党纪的问题加以查处，并按干部管理权限的规定，对违纪的党员做出处分和处理，是其本职工作，其他机关和部门也无权替代。

其次，纪检监察公文是党的纪律检查委员会和行政监察机关按党章和行政法规的规定行使职权的结果，在一般情况下，任何

个人、单位都不能违反，而必须无条件地执行。

再次，纪检监察公文是党的纪律检查委员会和行政监察机关在规定的范围内，按正常的程序来对党员或党组织或行政监察对象进行检查和处理的过程中形成的，其一旦生效，就受党章和党纪、行政法规条例和政纪所保护。如果党员个人或党组织以及行政监察对象，对纪检监察公文的内容不予执行，也就是对纪检监察公文的强制作用和约束作用不予理睬，那么，就要受到党纪和政纪更严厉的强制。

纪检监察公文的强制作用，是党章和国家行政法规所“特定”的，同时它也是“特定”在一定范围内的，有关党纪处分的纪检公文，只能在党内生活中发挥作用；有关政纪处分的监察公文，只能在行政监察对象内部起作用。同时，这种强制作用也主要指的是具有纪律惩处效力的一部分纪检监察公文。那些只具有一般意义的纪检监察公文，例如请示、调查笔录、简报等，则不具有这种特定的强制性。

二、具有鲜明的揭露性

惩恶扬善是纪检监察公文的重要作用，揭露并处置腐败、邪恶、伪善现象，是纪检监察公文的又一特点。

纪检监察公文做为服务于纪检监察工作的重要工具，它不仅只涉及反面材料，同时也涉及一些正面典型和经验。但是，绝大多数纪检监察公文是在同各种违纪现象做斗争的过程中形成的，也就是这一部分公文而更明显具有纪检监察公文的特点。

从这一角度看，纪检监察公文的内容多是针对一些不健康的现象而形成，因此，它们都程度不同地带有一定的揭露性。这也是由我们党的先进性、由党的纪律检查委员会的性质所决定的。我们党是无产阶级的先进组织，它是在同一切邪恶现象做斗争中成长、壮大起来的，它对自身的不足和队伍中的某些不洁现象，是敢于揭露，也是能够纠正的。正是基于这一点，我们党不掩饰任何问题，而是勇敢地暴露问题，最后解决这些问题。所以，纪检

监察公文体现了嫉恶如仇、惩恶扬善的特点，不断抓住群众反映强烈，影响党和政府威信和声誉，有悖于党的宗旨和党纪政纪的各种现象，昭示在广大党员和群众面前。

象案件通报、案件调查报告、处分决定等纪检监察公文都是围绕这一特点而形成的。但它们并不单纯是为揭露而揭露，而是重在表现党和政府对所揭露出来的问题所表现出的决心和所持的态度。我们首先敢于揭露这些问题，就是我们党光明磊落、无私无畏的反映，同时对这些问题予以严肃的惩处，就更体现了党和政府同一切邪恶、腐败现象坚决斗争的决心。因此，纪检监察公文的揭露并不是只停留在揭露上的。

纪检监察公文鲜明的揭露性，也正是纪检监察公文战斗性的反映。失去了这一特性，纪检监察公文也就在很大程度上失去了其存在的价值，也就会失去纪检监察公文同一般党政公文的区别。因此可以说，没有维纪与违纪的斗争，没有揭露和惩处，没有腐败与反腐败的较量，也就没有纪检监察公文的存在。

三、具有稳定的规范性

纪检监察公文做为一种公用文书，无论是在内容还是在形式上都有相对稳定的规范性。

第一，纪检监察公文的格式比较规范

这主要表现在公文名称固定、项目固定、公文编号固定、公文格式固定、文尾内容固定。公文名称也就是公文的种类，在纪检监察公文中，都有统一而固定的用法。例如：“文件”，在纪检监察公文中不是一种通称，而是特指一种公文的形式，它区别于其他种类的公文，如“中央纪委文件”，就不是对所有纪委文件的概括，而是标有“中纪发”的独立的一种纪检公文。项目固定，是指各种纪检监察公文根据用途和需要的不同，规定了必须填写的项目。这些项目填写得准确，就能有效地发挥该公文的作用，因此，必须按规定要求来填写，如违纪人基本情况一栏，姓名、性别、年龄、民族、籍贯、学历、政治面目、工作单位等，都应认

真填写。文书编号在纪检监察系统均有统一要求，一般按文种和编年来排列文号。文尾部分的填写，一般只写主题词，抄送单位，份数，日期等。

第二，内容比较规范。每一种类的纪检监察公文应该表述何种内容，这也是有比较稳定的、规范的要求的。例如，案件调查报告中不能写进案件审理报告的内容；处分决定不能写成请示意见；案件通报不能写成信访简报等。如处分决定，必须具有被处分人基本情况，主要错误事实、本人态度、党组织的处分意见这几部分，而每一部分当中，又必须按一定的写作要求叙述。

第三，结构比较规范。每种纪检监察公文的基本结构都是由标题、导语、正文、结尾四部分组成的。缺一不可。比如标题，无论哪一种纪检监察公文，都必须有明确、简洁的标题，不能笼而统之地以文种来代替题目。在结构方面，各类纪检监察公文也有相通或相近的地方，如一些记述性公文，均要从导语开始叙述事情发展的基本情况以及来龙去脉，而一些决定性的公文都要写交待结论，并说明事实根据和党纪政纪依据。

第四，某些用语相对固定。在纪检监察公文中，有一类是填空式的，有些内容项目是提前印刷好的，只须在空白处填写某些固定用语即可。而对一些需要起草、拟稿的纪检监察公文，无论是在开头，还是在承上启下的连接，或是在收尾部分，都有一些相对固定的规范化用语。

四、具有解释的单一性

解释的单一性，一方面是指纪检监察公文的文字及其表述的含义必须是单一解释的，不能有任何语义两歧的现象出现；另一方面是指以纪检监察公文内容的解释权必须是制定某些条例规定的上级纪检监察机关或者是依据这些条例规定而对某些违纪人员作出处分处理并形成该纪检监察公文的纪检监察机关。

这主要是因为纪检监察公文是针对具体人、具体问题、具体案件，并依照一定程序和规定而形成的。党内的规章、条例与纪

律和行政条款与纪律是要求单一解释的。如果纪检监察公文表意不清，含糊其辞，模棱两可，或者是许多部门和人员都有权来解释，那么纪检监察公文就会影响或失去其执行纪律的严肃性和党纪政纪的权威。

所以在写作纪检监察公文时，如不从这一特点出发来组织材料、使用语言，就会对公文内容产生歧义，从而给工作带来麻烦和损失。如一份处分决定中说：“张××一九八二年十月九日因违反财经纪律被予以党内严重警告处分”，从这句话来看，最少可有两种解释，一是一九八二年十月九日张××违反了财经纪律，因而被处分；二是一九八二年十月九日党组织给了张××党内严重警告处分。这两种解释从字面上看都有可能。又如一份处分决定中写道：“……鉴于黄××的上述错误，经纪委会讨论决定，给予黄××留党察看的处分。”留党察看做为党纪处分是有年限规定的，可有留党察看一年和两年的区别，而对黄××的处分就没有具体的时限，这样就会产生两种不同的解释，而这两种解释在性质和程度上都是有很大区别的。这些都不符合单一解释的要求。

符合要求的纪检监察公文，必须具备这种单一解释的特性。无论是对违纪事实的叙述，还是对证据、证人的交待；无论是定性、处理结果，还是引证纪律、条规的规定，都只能是一种解释、一种理解、一种阐述。

另外，当对某一纪检监察公文的内容产生疑问时，或是在执行的过程中遇到情况时，必须由制作纪检监察公文的单位来解释，任何个人或单位都不得随意解释。如制作单位不能解释或解释的不满意，那也必须按一定的程序报请上级纪委或党委来解释。

五、具有政策的统一性

纪检监察公文的政策性很强，它不是一般的党政公文，其内容不仅具有一定的特殊性，而且更具有相当的普遍性。我们党是一个有五千多万党员的执政大党，但它有统一的党章和纪律，全党是统一意志、统一行动的。因而，纪检监察公文所针对的问题，