

DOI:10.13790/j.ncwu.sk.2021.005

投稿网址: <http://www.slsb.cbpt.cnki.net>

引用格式: 罗星.《中华人民共和国公职人员政务处分法》的理论与实践创新[J].华北水利水电大学学报(社会科学版),2021,37(1):31-35.

《中华人民共和国公职人员政务处分法》 的理论与实践创新

罗星

(中国纪检监察学院 党建教研部,北京 100877)

摘要:《中华人民共和国公职人员政务处分法》为新时代做好政务处分工作提供了制度遵循。政务处分在制度理念上的创新主要包括监督全覆盖、“两个责任”协同推进、注重宽严相济等。政务处分运作模式上的创新主要体现在:在立法模式上实现了程序法与实体法的有机统一;在处分类型上实现了普遍性与特殊性的有机统一;在运作形态上实现了党纪与国法的有机统一;在对公职人员的要求上实现了约束权力与保障权利的有机统一。为了更深入地贯彻《政务处分法》,需要界定政务处分对象的边界,优化政务处分的运作机制以及制定相关的配套法规体系。

关键词: 政务处分; 法法衔接; 主体责任; 国家监察体制

中图分类号: D922 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-7055(2021)01-0031-05

2020年6月,《中华人民共和国公职人员政务处分法》(以下简称《政务处分法》)由第十三届全国人大常委会第十九次会议通过并正式公布。这是新中国成立以来第一部全面规范公职人员处分制度的国家法律。这部法律对政务处分的原则、方式、程序、救济途径等做出了详尽规定,为监察机关开展政务处分提供了制度依据。

一、政务处分的理念创新

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在推进全面从严治党的历史进程中,不断深

化对长期执政下管党治党规律的认识,提出通过坚持和完善党和国家监督体系来实现自我革命,进而破解自我监督这个国家治理中的难题。这些理念在新制定的《政务处分法》中得到了体现,成了设计政务处分制度的指导思想。

(一)关于监督全覆盖

全面从严治党的“全面”,要求管全党、治全党、覆盖党的建设各个领域、各个方面。十八大以来,中共中央通过强化党委主体责任和纪委监督责任,深化党的纪律检查体制改革,不断扩大派驻监督和巡视监督的覆盖面,党内监督已经实

收稿日期: 2020-11-01

基金项目: 2019年度国家社科基金重点项目(19AZD025)阶段性成果

作者简介: 罗星,男,法学博士,研究方向为党风廉政建设、党内法规。

现了全覆盖。与此同时,过去的行政监察对象主要是行政机关及其工作人员,但没有实现对所有行使公权力的公职人员监督的全覆盖。习近平总书记指出,深化国家监察体制改革的初心,就是要把增强对公权力和公职人员监督全覆盖、有效性作为着力点^[1]。《政务处分法》的制定,就是为了落实好监察体制改革后监督全覆盖的要求。《政务处分法》从监督对象和监督情形两个方面实现了对履行公权力的公职人员的监督全覆盖:第一,监督对象的全覆盖。2018年出台的《监察法》规定了六类监察对象,实现了对行使公权力的公职人员的监督全覆盖。但对于诸如国有企业管理人员、基层群众自治组织中的管理人员,由于缺乏相应的法律规定,对他们进行处分缺乏相应依据,而《政务处分法》的制定,为开展对这类人员政务处分的提供了相应的法律依据;第二,关于处分情形的全覆盖。在《政务处分法》出台之前,关于公职人员政务处分的规定散见于各种法律规章制度中,《政务处分法》统一和规范了处分情形,实现了对各种类型的职务违法行为的全覆盖^[2]。

(二) 关于主体责任和监督责任协同推进

权力就是责任,责任就要有担当。习近平总书记指出,从严治党,必须增强管党治党意识,落实管党治党责任^[3]²²⁴。党的十八届三中全会强调,党风廉政建设党委负主体责任,纪委负监督责任。随着全面从严治党实践的不断深化,党风廉政建设的“两个责任”逐渐上升为全面从严治党的“两个责任”。十九届四中全会提出要完善全面从严治党责任制度,全面从严治党要求党的各级组织、党的各个机构和部门、全体党员都要承担属于自己的责任。同样,在对公职人员的监督体系中,也要落实好“两个责任”,主体责任是前提,监督责任是保障。《政务处分法》以法律的形式明确了任免机关的主体责任和监察机关的监督责任,要求各任免单位按照对应的管理权限,加强对本单位公职人员的教育、管理、监督,并依法对违法的公职人员给予处分。各级监察机关作为国家监察的专责机关,通过履行监督、调查、处置的职责,对违法的公职人员给予政务

处分。同时,还要督促任免机关履行主体责任,如果发现任免机关没有及时给予违法的公职人员处分或者处分形式不当的,监察机关还可以采取提出监察建议的形式进行督促,进而推动主体责任与监督责任有机贯通。

(三) 关于宽严相济

马克思主义政党在执纪过程中一方面强调“铁面执纪”,另一方面也注重对犯错误的同志加以帮助挽救。中国共产党在长期管党治党的实践中,除了运用纪律处分惩戒党员外,还灵活运用批评教育、谈话提醒、民主生活会等方式帮助党员改正错误,逐渐形成了“惩前毖后、治病救人”的原则。十八大以来,在纪律执行过程中探索监督执行“四种形态”,就是为了综合运用多种手段,进而实现“惩治极少数,挽救大多数”的目标。同样,开展政务处分的出发点也是通过惩戒督促公职人员正确履行权力,在处分过程中要坚持原则性和灵活性的有机统一,要抓早抓小,对于苗头性、倾向性问题要及时给予提醒。《政务处分法》在总则部分规定政务处分要坚持惩戒与教育相结合的原则,同时针对违法的不同情形规定了不同的处置形态,充分体现了分类施策、宽严相济的原则。

二、政务处分形态的创新

(一) 在政务处分立法模式上,实现了实体法与程序法的有机统一

无论是国家法律还是党内法规,大体可以分为两类。一是实体法,是规定主体间权利与义务、权力与责任等关系的法律法规;二是程序法,规定实体法运用的手续、程序和方法。2018年颁布的《监察法》,规定了监察机关的性质、产生方式、组织原则,监察程序、检查权限等内容,既是程序法又是实体法。《政务处分法》既对政务处分的原则、种类、程序、适用规则等进行了规定,又对违法行为及其对应的政务处分分别予以规定,实现了程序法和实体法的有机统一。

(二) 在政务处分的类型与情形上,实现了普遍性和特殊性的有机统一

《政务处分法》不仅把政务处分种类统一为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除这六种类

型,而且对公职人员职务违法的法定情形进行了规范。《政务处分法》在把握职务违法普遍性规律的同时,又兼顾了不同类型公职人员处分的特殊性。比如,针对基层群众性自治组织从事管理的工作人员无职可撤、无级可降的情形,《政务处分法》对其处分规定为警告、记过、记大过,同时相应的主管部门可以扣发补贴或奖金。此外,由于现实情况复杂多样,《政务处分法》在附则部分专门授权国务院及其主管部门可以结合事业单位、国有企业的实际情况,对这些单位内部公职人员处分事宜进行具体规定。

(三)在政务处分的工作机制上,实现了党纪与国法的有机统一

党纪和国法都是现代国家治理的重要手段。纪律对全体党员具有约束力,纪律为党员的行为设定了准则,通过规定党员的权利和党员的义务,划定了党员行为的范围。党的先锋队性质决定了对党员的要求必须高于普通公民。十八大以来,中共中央在管党治党过程中,不断深化对党纪与国法关系的认识,着眼于保持党的先进性的目标,要求实现“纪严于法、纪在法前”。国家监察体制改革后,纪委和监察委员会合署办公,作为行使党内监督和国家监察的专责机关,既执纪又执法,要实现纪法贯通、法法衔接。但在过去的时期,由于立法上的空白,出现了违纪和职务犯罪有人管,职务违法无人过问的现象,有的地方存在政纪处分与党纪处分衔接不够紧密的问题,《政务处分法》专门对处置公职人员职务违法行为进行规定,切实解决了这一问题。

注重纪法协同、法法衔接既是贯穿《政务处分法》起草过程中的原则,也成了这部法律的一大亮点。政务处分实现了纪法贯通主要体现在以下几个方面:一是处分权限上的贯通。《政务处分法》赋予了监察机关和公务员任免机关按照相应的权限,开展政务处分和行政处分的权限,所谓“按照相应的权限”,就是根据干部管理权限报经相应的党委(党组)审批,这就把党的领导贯穿到了政务处分的过程之中。二是处分情形的贯通。政务处分体现了高标准严要求的特点,同时又结合公职人员的特点突出政务处分的特点。三是处分程度的衔接。政务处分与党纪处分要

实现匹配。这就要求各级纪检监察机关实现执纪执法的有效贯通,既要抓早抓小,把纪律挺在前面,落实纪严于法的要求,同时又要落实好监督调查处置的职责,对违法的公职人员给予相应的政务处分。

关于政务处分的法法衔接,指的是政务处分法与其他法律的有机衔接。一是实现了处分主体的衔接。《监察法》赋予了监察机关进行政务处分的权限,《公务员法》中赋予了公务员所在机关对公务员进行处分的权限,《政务处分法》确立了任免机关和监察机关进行处分和政务处分并行的制度,这就实现了与《监察法》《公务员法》之间的有效衔接。二是在违法情形上实现了法法衔接,《政务处分法》中关于公职人员违法情形的列举,源于《公务员法》《检察官法》《法官法》等一系列相应法律的规定,同时又进行了提炼、概括和总结。三是在处置结果上实现法法衔接,《政务处分法》第14条专门规定了对于公职人员被追究刑事责任时如何给予相应的政务处分。

(四)在对公职人员的要求上,实现了约束权力与保障权利的有机统一

习近平总书记指出,只要公权力存在,就必须有制约和监督。不把权力关进制度的笼子,公权力就会被滥用。世界上许多国家普遍建立了严密的公务员管理制度对公务员加以约束。美国于1883年通过了《彭德尔顿法》,建立了轮岗制度和权力约束机制。在新加坡,公务员有许多“不准”,不准进行私人买卖或兼职,不准向下属借款,不准接受宴请^{[4]25-26}。作为第一部专门规范公职人员惩戒制度的国家法律,《政务处分法》立足于对公职人员行使权力的约束,以禁止性规定形式规定了公职人员不可为的事项,并设置了违反这些事项要受到处罚的后果。此前制定的一系列规范公务员行为的法律法规,诸如《公务员法》《公务员考核条例》等大都是从正向倡导的角度对公职人员履职做出规定,而《政务处分法》则是从禁止性规定出发,对公职人员各种职务违法行为设置不同的处分方式。《政务处分法》不仅是一部处分法,同时它也是一部公职人员的权利保障法。由于我们国家公职人员数量庞大,对其进行的政务处分不仅影响到其自身的合法权

益,也深刻影响了他们的家庭生活,必须慎之又慎。《政务处分法》专门设立一章规范政务处分的程序,要求对公职人员非经法定事由不得进行政务处分。在搜集证据的过程中,提出不得以非法方式搜集证据,相关调查人员要遵守相应的回避原则。为了充分保障公职人员的合法权益,《政务处分法》中的许多条款也体现了对公职人员合法权利的保障。比如在调查过程中要听取被调查人的辩解,如果调查完毕后发现公职人员受到不实检举、控告的,要及时消除不良影响,公职人员对已经做出的政务处分不服的,可以申请复审。

三、进行政务处分需要关注的重点问题

(一)关于政务处分对象的边界

第一,政务处分对象能否和监察对象画等号。《政务处分法》在总则部分中规定本法适用于监察机关对公职人员开展处分的活动,并对公职人员做出专门界定,即指的是《监察法》第15条规定的人员。既然政务处分是监察机关履行处置职责的一种形式,从理论上讲政务处分对象应该小于或等于监察对象。但实践中,一些监察机关对公办学校的普通教师、医生做出政务处分决定,而这些群体如果不从事管理工作,并不属于监察对象。即使是法定的监察对象,也未必都能成为政务处分对象。《监察法》中规定的监察对象包括公职人员和有关人员两大类,有关人员指的是并不具备公职人员身份,由于临时行使公权力而成了监察对象,比如普通教师、医生如果参与到相应的行政管理工作而成了监察对象。第二,监察机关能否针对单位开展政务处分。《党纪处分条例》规定党组织和党员都能成为纪律处理或处分的对象,但《政务处分法》把政务处分的对象明确限定为公职人员,并没有对单位进行政务处分专门做出规定。2018年《中央纪委国家监委立案相关工作程序规定(试行)》明确规定,对单位涉嫌受贿、行贿等职务犯罪,需要追究法律责任的,办理国家监委立案调查手续。《政务处分法》赋予了监察机关对单位提出监察建议的权限。在实践中监察机关可以对有关单位提

出监察建议,甚至可以对单位进行立案,但却不能对单位做出政务处分,只能对单位中的相关责任人进行处分。

(二)关于政务处分运行机制的优化

虽然《政务处分法》涉及政务处分的各项规定已经较为全面具体,但一部立法也不可能解决政务处分在实践中遇到的所有问题。目前,在政务处分运行机制中,仍然存在一些亟待解决的问题:第一,关于做出政务处分需要把握的原则问题。比如,政务处分期内又受新的处分,如何合并执行?《政务处分法》第15条虽然规定了合并处分的原则,但对如何合并并没有做出相应的规定。第二,关于监察机关对非职务违法行为的处分问题。这涉及如何理解《政务处分法》第41条中“其他违法行为”的内涵。根据《监察法》的规定,监察机关不仅可以对公职人员是否依法履职、秉公用权、廉洁从政的状况开展监督检查,还可以对公职人员道德操守进行监督检查。监察机关是否可以对职务违法之外的行为进行处分,以及怎么处分需要在实践中进一步探索。第三,关于政务处分是否可以被纳入诉讼救济的问题。有学者指出,监察机关做出的政务处分决定具有确定力、拘束力以及执行力,和原来的行政处分不同,监察机关和公职人员之间不再是内部法律关系,而是一种外部法律关系,应当将全部政务处分纳入诉讼救济之中^[5]。监察机关虽然与公职人员不存在直接的隶属关系,但其作为党和国家自我监督的专责机关,对公职人员的政务处分是一种内部惩戒行为,不宜被纳入诉讼救济范围,受处分的公职人员可以向相应监察机关申请复审或复核。

(三)关于政务处分配套法规的完善

十八大以来,中共中央修订了党内监督条例、纪律处分条例,制定了党内问责条例,党内监督法规体系建设进入了快车道,但涉及国家监察体制方面的法规建设还存在许多短板。要加大国家监察法规制度建设力度,实现党内监督和监察二者有机统一^[6]。《监察法》和《政务处分法》作为基础性和统领性的法律,对相关问题的规定还较为原则,需要制定更加具体、操作性强的制度。十三届全国人大常委会把《政务处分法》《监察官法》纳入立法计划中,十九届中央纪

委四次全会提出要制定《监察法条例》《监察官法》等法规,促进执纪与执法的有机统一。但应该看到,如果涉及监察机关运行的各项立法都依赖全国人大常委会进行,难以满足国家监察体制改革的要求。何况由全国人大常委会制定的相关法律,还需要相应的配套规定,这些规定如果都由全国人大及其常委会制定,必然会加重立法负担。为了解决这个问题,2019年,全国人大常委会第十四次会议通过《关于国家监察委制定监察法规的决议》,赋予了国家监委监察法规的制定权。这就意味着在中国特色社会主义法治体系中,除了行政法规、军事法规、地方法规之外,出现了一种新的法规形态——监察法规。今后,政务处分配套法规体系可能更多以监察法规的形式出现。为了进一步规范政务处分工作,国家

监委可以针对政务处分对象、程序制定相应的监察法规。

参考文献:

- [1] 习近平. 在新的历史起点上深化国家监察体制改革[J]. 党建文汇, 2019(4): 6-8.
- [2] 张江波. 实现监督全覆盖具体化、制度化[J]. 中国纪检监察, 2020(13): 22-23.
- [3] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面从严治党重要论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016.
- [4] 李秋芳, 孙壮志. 反腐败体制机制国际比较研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [5] 徐继敏. 监察委员会政务处分行为探究[J]. 河南社会科学, 2018, 26(10): 68-74.
- [6] 罗星, 白平浩. 新时代党内监督与国家监察相统一的三维分析[J]. 理论视野, 2020(4): 92-98.

Theoretical and Practical innovations of the *Law of the People's Republic of China on Administrative Sanctions for Public Officials*

LUO Xing

(Teaching and Research Department of Party Building, China Academy of Discipline Inspection and Supervision, Beijing 100877, China)

Abstract: The *Law of the People's Republic of China on Administrative Sanctions for Public Officials* provides a system to follow for the administrative sanctions in the new era. The innovations of administrative sanctions in the systematic conception mainly include full coverage of supervision, coordinated advancement of "two responsibilities", and emphasis on both leniency and strictness. The innovations in the operational mode of administrative sanctions is mainly reflected in: the organic unity of procedural law and substantive law in the legislative mode; the organic unity of universality and particularity in the type of disciplinary action; the organic unity of party discipline and state law in the operational form; the organic unity of restraining power and guaranteeing rights in the requirements of public officials. In order to implement the *Law* more deeply, it is necessary to define the boundaries of administrative sanctions, optimize the operational mechanism of administrative sanctions, and formulate related supporting legal systems.

Key words: administrative sanctions; law and law connection; main responsibility; national supervision system

(编辑:袁宏山)