

“公职人员职务违纪治理研究”课题组

国家公职人员职务 违纪防范与惩治

彭吉龙 主编

- 经济类职务违纪行为
- 腐化堕落类职务违纪行为
- 公职人员接受礼品方面的纪律
- 健全公务员辞职辞退制度
- 职务违纪行为惩处的原则
- 职务违纪行为的表现
- 公务员制度的防范功能
- 公职人员兼职投资与退职后从业方面的纪律

中国人事出版社



彭吉龙 主编

国家公职人员职务违纪防范与惩治

“公职人员职务违纪治理研究”课题组 编

中国人事出版社

(京)新登字099号

图书在版编目(CIP)数据

国家公职人员职务违纪防范与惩治/彭吉龙主编;“公职人员职务违纪治理研究”课题组编.-北京:中国人事出版社,1996.8

ISBN 7-80076-903-8

I.国… II.①彭… ②公… III.①国家机构工作人员-人事管理-研究②国家机构工作人员-廉政-研究 IV.D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字(96)第11331号

中国人事出版社出版

(100028北京朝阳区西坝河南里17号楼)

新华书店经销

河北衡水冀峰印刷股份有限公司

1996年7月第1版 1996年7月第1次印刷
开本:850×1168毫米 1/32 印张:19.25

字数:472千字 印数:1—3000册

定价:19.50元

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 公职人员职务违纪的含义、特点与分类	(2)
第二节 公职人员职务违纪研究的意义.....	(6)
第三节 公职人员职务违纪研究的方法.....	(9)

第一部分

我国社会主义市场经济条件下 公职人员违纪行为的预防和惩治研究

第二章 我国公职人员职务违纪行为的基本类型	(14)
第一节 政治类违纪行为	(15)
第二节 经济类职务违纪行为	(18)
第三节 失职渎职类职务违纪行为	(23)
第四节 腐化堕落类职务违纪行为	(25)
第三章 我国公职人员职务违纪行为的特征	(27)
第一节 我国经济体制转型的特点及对职务违纪的影响	(27)
第二节 新形势下公职人员职务违纪行为的特征	(34)
第四章 我国公职人员职务违纪行为滋生的原因	(39)
第一节 行政干预同市场经济要求的矛盾	(40)

第二节	利益主体多元化与宏观调控的矛盾	(46)
第三节	历史沉淀中以权谋私观念的影响	(52)
第四节	立法滞后和执法不严	(55)
第五节	监督制约机制不适应	(59)
第五章	改革开放以来我国公职人员职务违纪行为治理的	
回顾与基本经验		(64)
第一节	职务违纪行为治理的回顾	(64)
第二节	职务违纪行为治理的基本经验	(101)
第六章	加强思想政治建设	(108)
第一节	加强思想政治建设的意义与原则	(108)
第二节	思想政治建设与思想教育	(113)
第七章	制定和完善职务纪律准则	(117)
第一节	制定职务纪律准则的意义	(117)
第二节	近几年我国职务纪律准则的丰富与发展	(119)
第三节	完善职务纪律准则的内容与方法	(140)
第八章	建立健全公务员管理制度	(143)
第一节	健全公务员选拔任用制度	(145)
第二节	健全公务员政绩考核制度	(147)
第三节	健全公务员交流轮换制度	(149)
第四节	健全公务员回避制度	(150)
第五节	健全公务员工资制度	(151)
第六节	健全公务员辞职辞退制度	(153)
第九章	加强制度建设与完善权力约束机制	(157)
第一节	制定行政程序法,完善“两公开、一监督”制度	(158)
第二节	强化内部监督,建立健全权力分解与约束机制	(163)
第三节	制定财产申报法,完善重大事项报告制度	(166)

第四节	建立健全反腐倡廉激励机制·····	(177)
第十章	强化职务行为的监督检查·····	(182)
第一节	加强党内监督·····	(183)
第二节	加强行政监察·····	(193)
第三节	加强权力机关与人民政协的监督·····	(204)
第四节	加强经济监督·····	(213)
第五节	加强群众监督和舆论监督·····	(216)
第十一章	公职人员职务违纪惩处的意义与战略·····	(221)
第一节	职务违纪行为惩处的意义·····	(221)
第二节	职务违纪行为惩处的原则·····	(224)
第三节	加强职务违纪惩处需要解决的问题·····	(227)
第十二章	职务违纪的惩处立法及其完善·····	(229)
第一节	职务违纪行为惩处实体性规定·····	(229)
第二节	对职务违纪行为惩处程序性规定·····	(236)
第三节	惩处法规的不足与完善·····	(245)
第十三章	强化与完善惩处机制·····	(256)
第一节	惩处机构及其惩处职责·····	(256)
第二节	惩处机制中存在的问题与完善建议·····	(271)
第三节	完善惩处机制的战略目标·····	(277)

第二部分

中国古代官吏职务违法违纪行为治理研究

第十四章	中国古代官吏职务违法违纪的含义与表现·····	(292)
第一节	古代官吏职务违法违纪的含义·····	(292)
第二节	政治类职务违法违纪行为·····	(295)
第三节	组织类职务违法违纪行为·····	(299)
第四节	经济类职务违法违纪行为·····	(302)

第五节	司法类职务违法违纪行为·····	(312)
第六节	效率类职务违法违纪行为·····	(320)
第七节	腐化堕落类职务违法违纪行为·····	(326)
第十五章	古代官吏职务违法违纪行为的防范·····	(330)
第一节	教育培养制度的防范功能·····	(331)
第二节	考试选任制度的防范功能·····	(337)
第三节	考核铨选制度的防范功能·····	(355)
第四节	监察举劾制度的防范功能·····	(379)
第十六章	古代官吏职务违法违纪行为的惩处·····	(400)
第一节	职务违法违纪行为的惩处原则·····	(401)
第二节	职务违法违纪行为的惩处手段·····	(419)
第三节	职务违法违纪行为的惩处程序·····	(427)
第四节	惩戒在吏治中的地位与作用·····	(436)
第十七章	古代官吏职务违法违纪预防与惩治的评价·····	(438)
第一节	古代职务违法违纪治理的特征与借鉴·····	(439)
第二节	古代职务违法违纪治理的局限性·····	(445)

第三部分

国外公职人员职务违纪治理研究

第十八章	国外公职人员职务违纪行为的表现与根源·····	(449)
第一节	职务违纪行为的表现·····	(449)
第二节	职务违纪行为的主要根源·····	(462)
第十九章	国外公职人员职务纪律的基本内容·····	(468)
第一节	公职人员职务纪律的立法形式·····	(468)
第二节	公职人员执行职务与服从命令方面的纪律 ·····	(471)
第三节	公职人员个人风貌品德方面的纪律·····	(473)

第四节	公职人员接受礼品方面的纪律·····	(475)
第五节	公职人员接受款待方面的纪律·····	(487)
第六节	公职人员个人财产管理方面的纪律·····	(491)
第七节	公职人员财产申报方面的纪律·····	(495)
第八节	公职人员兼职、投资与退职后从业方面的纪律·····	(504)
第九节	公职人员在公共财物购置和使用方面的纪律·····	(511)
第十节	公职人员在公务保密方面的纪律·····	(513)
第十一节	公职人员在政治活动方面的纪律·····	(515)
第十二节	公职人员在其家庭成员及亲属方面的纪律·····	(517)
第二十章	国外公职人员职务违纪行为的防范·····	(522)
第一节	公务员制度的防范功能·····	(522)
第二节	行政公开制度的防范功能·····	(530)
第三节	竞争监督制度的防范功能·····	(534)
第四节	政治选举及其资金规正制度的防范功能·····	(540)
第二十一章	国外公职人员职务违纪行为的监控·····	(547)
第一节	立法机关的监控功能·····	(547)
第二节	监察专员的监控功能·····	(552)
第三节	行政监察机关的监控功能·····	(557)
第四节	反贪污贿赂机关的监控功能·····	(560)
第五节	财政监察机关的监控功能·····	(568)
第二十二章	国外公职人员职务违纪行为的惩处·····	(574)
第一节	公职人员职务违纪行为的惩戒·····	(574)
第二节	公职人员贪污贿赂行为的惩处·····	(582)
后记 ·····		(602)

第一章 绪 论

公职人员职务违纪问题,是世界上最具有普遍性的问题,它始终以不同形式和不同程序地存在于各种政治制度之中。当今世界正处于历史性的重大变动时期,从过去的两极对抗逐步演变为多极对抗,各国之间的竞争也在加剧。为了增强竞争能力,提高自己的国际地位,许多国家都把促进自身的社会经济发展,提高综合国力,作为奋斗的主要目标。在这样的历史背景下,治理公职人员职务违纪,遏制各种腐败行为,以保持社会政治稳定、提高政府有效控制的程度,为经济发展创造更好的条件,已成为不少国家面临的共同课题。

在我国公职人员的队伍里,利用职权谋取私利、滥用职权和失职渎职等违法违纪的人只是极少数,但这些行为造成的危害是不能低估的。预防和惩治极少数公职人员的职务违纪行为,既是我们党的性质和社会主义国家的本质所决定的,是保持公职人员队伍纯洁性,达到维护国家法律法规、党的方针、政策正确贯彻执行目的的需要,同时也是深入惩治腐败,维护社会、政治稳定,促进经济发展的需要。

本课题研究的宗旨和目的是:以马列主义、毛泽东思想和邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导,结合我国正在建立社会主义市场经济体制这一大的历史背景,探讨当前公职人员

职务违纪的表现形式、特点，产生原因，并借鉴我国古代和外国的经验，提出预防和治理公职人员职务违纪行为的对策和建议。

第一节 公职人员职务违纪的 含义、特点与分类

公职人员职务违纪，是指担任国家公共职务，以及受委托从事公务活动的人员，在履行公共职务和行使公共权力的过程中，违反了法律、法规和政策所规定的该职务的责任和义务。包括利用职权和职务上的便利、或超越职权范围，做了职务职责不允许做的事情；因为疏忽，没有履行或没有认真履行职务职责，给国家和公民利益造成损害的行为。

一、公职人员职务违纪的特点

公职人员职务违纪的特点，是指同其他违纪行为比较，所具有的特殊性。主要有以下三个方面。

(1) 公职人员职务违纪的主体必须为担任国家公共职务，以及受委托从事公务活动的人员。

任何国家都具有行政管理、社会管理、经济管理等职能。为了实现这些职能，需要设立相应的机构，并通过立法，赋予这些机构处理某方面公务的权力。公职人员就是指在国家各级管理机构中担任一定职务，行使一定公共权力，并承担相应义务和责任的人员，以及根据法律或受国家管理机关委托从事公务活动的人员。一般包括在国家各级立法机关、行政机关、司法机关、军队中担任职务的人员，在国有企业和公益性事业单位中担任职务的人员，以及受上述机关、单位的委托，从事某项公务活动的人员。

公职人员这个概念，同许多国家实行公务员制度中的“公务员”这个概念是不完全相同的。公职人员泛指所有担任国家公共职务，行使一定公共权力的人员；而公务员的范围则具有特定的

法律含义，范围要窄得多。根据各国的情况，这两个概念的区别大致如下：一是国会议员、在军队中担任职务的人员属于公职人员，各国都没有把这部分人员纳入公务员范畴；二是法官、行政系统政务和事务人员属于公职人员，但有些国家将其纳入公务员范畴，有的国家则不纳入公务员范畴；三是在国会职员、法院职员、国有企业管理人员和公益性事业单位人员等四类人员中，既有公职人员，也有非公职人员，但对一个国家来说，为了管理方便，或是将某一类人员全部纳入公务员范畴，或是均不纳入公务员范畴；四是行政系统工勤人员不属于公职人员，但一些国家将其纳入公务员范畴；五是受有关部门、单位委托从事公务活动的人员，在委托期内属于公职人员，但不一定属于公务员。

(2) 公职人员职务违纪的客体（即公职人员职务违纪所侵犯的对象）是法律法规和政策所规定的该职务的责任和义务，即在履行公共职务和行使公共权力的过程中，利用职权和职务上的便利，或超越职权范围，做了职务职责不允许做的事情；因为疏忽，没有履行或没有认真履行职务职责，给国家和公民利益造成了损害。

这里需要注意区分两个界限。

一是违反职务的责任和义务与违反公职人员行为准则之间的界限。公职人员是国家的管理者，代表国家行使公共权力，他们的一言一行都关系到国家的形象和声誉。因此，各个国家都要求，公职人员必须把全部工作能力和精力奉献给国家和公众利益，并且他们的品行也必须达到优良的水准。为了做到这一点，各国对公职人员的日常行为都提出许多严格的规范性要求，并通过立法形式固定下来。这些规范，涉及的内容相当广泛，既有职务的义务和责任，又有公职纪律、社会道德的要求，甚至包括家庭婚姻、语言、仪表举止等方面的要求。违反这些规范，既可能属于职务违纪，如利用职务之便非法接受礼品和款待等，也可能不属于职

务违纪，如酗酒闹事，逛红灯区，无故不上班等。

二是公职人员由于不同身份所实施的违纪行为的界限。任何公职人员，在社会生活中必然还同时具备其他身份，如公民身份等，有的还具备党派的身份。在一些资本主义国家，为了防止不良的影响，对公职人员在什么场合使用公职身份，有着严格的规定。如新加坡规定，公务员不经上级批准，不得以官方身份参加社会活动；在参加与公务无关的活动中，不得介绍其职务身份。美国规定，国会议员在邮寄与其职责有关材料时，可使用免费邮寄特权，但在为政党寻求政治支持，或为政党候选人拉选票、寻求资助时，不得使用免费邮寄特权；议员不得把官方支薪的助手用于政党或私人的竞选活动，等。由于公职人员同时具有几种身份，由不同身份所实施的违纪行为，侵犯的客体也不同。如有的公职人员从事盗窃、赌博活动或违反交通规则，所侵犯的客体，不属于其承担职务的责任和义务，因此不属于职务违纪。

本课题研究的重点，放在职务违纪行为上，但由于公职人员违纪行为错综复杂，在许多情况下，违反职务的责任和义务同违反公职人员行为准则很难完全分开，因此，对职务违纪以外的其他的违纪行为，也作一般性的研究。

(3) 公职人员职务违纪行为，主要发生在履行职务的过程中，与执行公务有关。需要指出的是，职务违纪既可以是职务上的作为，也可以是职务上的不作为。职务上当为而不为，如不履行职务所规定的责任和义务，属于职务违纪；职务上不当为而为，如滥用职权，妨碍或阻止正当公务的执行，保护不应当保护的人等，同样属于职务违纪。在一些资本主义国家和地区，职务违纪还可以表现为职务上当为而为，或者是职务上不当为而不为。如有的将受贿分为违背职责的受贿和不违背职责的受贿两种，其中不违背职责的受贿就属于职务上当为而为的行为；有的法律规定，受贿者不管是否按行贿者的请托采取行动，或未曾采取行动，甚至

根本不打算采取行动，都不影响贿赂行为的成立，这里面就包含了职务上不当为而不为的行为。

本课题所研究的职务违纪行为，泛指公职人员在履行职务和行使公共权力的过程中，违反了职务的责任和义务，它既包括违纪行为，也包括违法甚至犯罪行为。因为：一是违纪与违法犯罪虽然在法律规定上有着严格的区别，但在许多情况下，其行为在性质上是难以区分的。例如，根据我国法律规定，国家工作人员受贿数额在 2000 元以上的，构成受贿罪，受贿数额在 2000 元以下的，只构成受贿行为，而这两者在受贿这一性质上是一致的。二是本课题在研究中，要进行大量的比较研究，而不同的国家和同一国家不同的历史时期，对罪与非罪的规定以及犯罪包括的内容是不一致的，如果职务违纪的概念过窄，会给研究工作带来许多不必要的困难。例如，我们法律按数额大小，将贿赂分为贿赂罪和贿赂行为，而有的国家规定，公职人员利用职权接受合法酬劳以外任何形式的酬谢利益者，不论数额大小，均构成受贿罪；我国关于贿赂内容的规定，仅限于钱物，不少国家法律规定的贿赂内容，不仅包括钱物，还包括财产性利益和非财产性利益，如提供免费旅游，安排职位，提供某种担保，免受纪律、刑事、民事控告等。

二、公职人员职务违纪的分类

公职人员职务违纪的类型，可以从多种角度进行区分。

第一，从运用权力的角度，可分为以下三种：一是行使职权时，违反了法律法规和政策所规定的该职务的责任和义务，导致了权力的滥用；二是行使职权时，超越法律法规和政策所规定的该职务权力，导致了越权行为；三是不履行或不认真履行法律法规和政策所规定的该职务的责任和义务，导致了失职行为。

第二，从公职人员活动的领域以及违反法律法规的种类角度区分，可以分为财政、人事、劳动、外事、民政、司法、公安、军

事、教育、科技、文化等等管理违纪行为。如违反了财政法所规定的责任和义务，可称为财政违纪行为。

第三，从公职人员违纪性质的角度，可区分为政治型违纪，经济型违纪，失职型违纪，腐化堕落型违纪等。

第四，从公职人员行为方式角度，可区分成作为和不作为两种。作为的违纪行为，是指公职人员不正确履行职务，造成损害国家、集体和公民利益的违法违纪行为；不作为的违纪行为，是指公职人员在执行职务过程中，不实施自己应当实施的行为，或不履行应当履行的某种义务。

第五，从公职人员违纪的主观方面看，可分为故意违纪和过失违纪两种。故意违纪是指违纪人知道自己的职务行为违反了有关法律、法规或政策，却故意去实施的行为；过失违纪是指违纪者应当预见自己的职务行为可能违反有关法律、法规和政策，但因为疏忽大意而没有预见，或者是已经预见而轻信能够避免而实施的行为。

第六，从公职人员违纪危害程度和法律后果的角度，可区分为三种。一是执行职务不当，指公职人员的职务行为不恰当、不合理，这种行为发生在公职人员行使自由裁量权过程中，属于一般的违纪行为；二是执行职务违法，指公职人员在执行职务过程中，不履行法定的责任和义务，触犯了法律法规，但尚未构成犯罪的行为；三是执行职务犯罪，指公职人员实施的与其职务有关的犯罪行为，如受贿罪、泄露国家机密罪、玩忽职守罪等。

第二节 公职人员职务违纪研究的意义

当前我国正在致力于建立社会主义市场经济体制。在社会处于大变革的历史时期中，随着社会政治、经济的变革，在公职人员职务违纪的表现形式、特点等方面，都出现了一系列过去不曾

有过的新情况和新问题，因此，在新形势下，认真研究这个问题，提出相应的对策，对于加强对公职人员职务行为的管理，督促其遵纪守法，减少和遏制职务违纪行为的发生，建立和健全社会主义监督约束机制，促进党风廉政建设，都具有重要的意义。

一、有利于探索和把握在发展社会主义市场经济条件下，公职人员职务违纪的基本特点和规律

公职人员的职务违纪行为，具有很大的危害性和危险性，它不仅干扰党的路线、方针、政策和国家的法律法规的贯彻执行，破坏社会主义法制建设的进程和经济建设的秩序，而且严重损害党和国家的形象，败坏党风和社会风气。可以说，公职人员职务违纪，是对执政党、国家和人民利益最为严重的侵害行为之一，也是当前腐败现象最为突出的表现之一。应当看到，与传统的计划经济时代相比较，现在公职人员职务违纪行为的表现形式、特点都具有很大的不同，这里的原因是多方面的。例如，我国是一个封建社会历史很长的国家，封建主义和其他剥削阶级影响将长期存在，在新时期总会通过各种形式表现出来；我国实行对外开放，借鉴和利用世界各国包括发达资本主义国家的一切现代文明成果，资本主义腐朽的东西也会趁机钻进来，腐蚀一些意志薄弱的公职人员；我们建立社会主义市场经济体制，要经历一个艰难的新旧体制转换过程，在这个过程中，由于制度和法制的健全、不完善，工作中存在一些漏洞和薄弱环节，会给一些公职人员的职务违纪行为以可乘之机；一些地方、部门和单位不重视思想政治建设，放松了对公职人员的教育，使一些人滋长了拜金主义、享乐主义和极端个人主义，也会助长公职人员职务违纪行为。我们从事公职人员职务违纪课题的研究，可以认真分析上述因素是如何产生影响和发生作用，最终导致一些公职人员职务违纪行为的，从而找出当前条件下公职人员职务违纪的基本特点和规律，并据此提出符合实际的治理建议和意见，供有关部门决策时参考。

二、有利于比较系统地提出公职人员新时期应该遵循的行为准则和规范

我们党和政府历来主张和坚持全心全意为人民服务的宗旨，作为社会主义中国的公职人员，只能是人民的公仆，是人民意志的执行者和人民利益的捍卫者，他们只有忠实地执行国家宪法、法律法规和党的路线、方针、政策的义务，没有利用职权违法违纪甚至以权谋私的权利。应当看到，在发展社会主义市场经济的过程中，经济行为多样化和法规政策相对滞后的矛盾比较突出，在这种情况下，人们对一些行为的是与非、违纪与非违纪、合法与不合法，往往认识很不致。这既给以权谋私的人以可乘之机，也给治理公职人员职务违纪行为带来了许多困难。建立公职人员新时期应该遵循的行为准则和规范，既是我们党的性质和社会主义国家的本质所决定的，也是建立社会主义市场经济体制的需要。这一问题已经越来越引起人们的关注和重视。研究公职人员职务违纪课题，有利于搞清楚在新的历史时期，公职人员在执行公务中必须遵循哪些原则，必须怎样做、禁止怎样做，应该怎样做、不应该怎样做，从而针对当前出现的新情况、新问题，比较系统地提出公职人员应该遵循的行为准则和规范，以对公职人员起到教育、警示作用，促进其廉洁地从事公务活动。

三、有利于提出进一步健全和强化对公职人员监督约束机制的思路

建立社会主义市场经济体制要经历一个十分艰难复杂的过程。在这个过程中，由于种种原因，监督约束机制不可能一下子就十分健全和完善，有些工作中也会存在一些薄弱环节。具体表现为：一些廉政规章制度跟不上形势发展的需要，出现一些漏洞；在出台新的经济、社会发展方面的改革措施时，对这些措施在实施中可能产生的消极不良行为乃至腐败行为，不可能一下子就制定出十分健全的监督约束规定；同时，在有的部门和单位，现有

的一些廉政规章制度也没有得到很好的落实，等。因此，进一步健全、强化对公职人员监督约束机制的措施，已经成为当前一个重要的课题。加强对公职人员职务违纪问题的研究，能够比较具体地分析当前我们对公职人员监督的现状、有哪些经验、教训，存在哪些问题和薄弱环节，并在此基础上，从现实情况出发，借鉴我国古代和外国的经验，提出进一步健全和强化对公职人员监督约束机制的思路和措施。

第三节 公职人员职务违纪研究的方法

一、必须以马列主义、毛泽东思想，特别是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导思想

公职人员职务违纪行为，是伴随着国家产生而出现的一种复杂的政治社会现象，它涉及古今中外许多历史和现实的经验、教训，内容十分广泛和繁杂，同时，这一课题具有鲜明的实践性和很强的针对性。我们从事研究工作的目的，是为现实服务，为发展社会主义市场经济条件下加强党风廉政建设和反腐败斗争服务的，这就决定了我们在研究中，必须坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导，用辩证唯物论和历史唯物论去分析各种现象，以得出正确的结论。

在坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平同志建设有中国特色社会主义理论为指导的过程中，要特别注意学习和运用好邓小平同志关于加强党风廉政建设和反腐败斗争的思想。这是因为，邓小平同志作为中国改革开放的总设计师，在指明中国现代化建设道路和方向的同时，也形成了极为丰富的党风廉政建设和反腐败斗争思想。邓小平同志把马列主义、毛泽东思想同当代中国的实际情况相结合，科学地分析了新的社会历史条件和党风廉政建设现状，总结了中国共产党的历史经验和新鲜经验，吸收了当今世界反腐败的经验，就新时