

《行政机关公务员处分条例》 释 义

主 编 屈万祥（监察部副部长）
副主编 耿文清（监察部法规司司长）

中国方正出版社

《行政机关公务员处分条例》 释义

主 编 张 敬 华 王 敬 华 王 敬 华
副主编 王 敬 华 王 敬 华 王 敬 华

中国法制出版社

《行政机关公务员 处分条例》释义

主 编 屈万祥（监察部副部长）

副主编 耿文清（监察部法规司司长）

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

《行政机关公务员处分条例》释义/屈万祥主编. —北京:中国方正出版社, 2007. 5

ISBN 978 - 7 - 80107 - 927 - 5

I. 行… II. 屈… III. 国家公务员制度—行政处罚—条例—法律解释—中国
IV. D922. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 052481 号

《行政机关公务员处分条例》释义

主 编 屈万祥(监察部副部长)

责任编辑:康 弘 刘彦彩

责任印制:郑 新

出版发行:中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编:100813)

发行部:(010)66560938 门市部:(010)66562755

编辑部:(010)59596605 出版部:(010)66510958

网址:www. fzpress. com. cn

责编 E-mail: kanghong@ mos. gov. cn

经 销:新华书店

印 刷:中国农业出版社印刷厂

开 本:880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张:8. 25

字 数:180 千字

版 次:2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80107 - 927 - 5

定价:16. 00 元

(本书如有印装质量问题,请与本社出版部联系退换)

编委会名单

主 编：屈万祥

副主编：耿文清

编 委：侯通山 侯觉非 陈毓江

谭焕民 刘 婷 周鹏飞

陈萍萍 刘汝鹏

前 言

《行政机关公务员处分条例》已于2007年4月4日经第173次国务院常务会议通过,自2007年6月1日起施行。这是我国建国以来第一部全面、系统、完整、具体规范行政机关处分工作实体和程序的专门性行政法规,它的颁布实施,对于严肃行政机关纪律,规范行政机关公务员的行为,保证行政机关及其公务员依法履行职责,保障行政管理工作的正常进行,建设廉洁、勤政、务实、高效的政府具有十分重大的意义。

为了更好地学习、宣传、贯彻《行政机关公务员处分条例》,使行政机关及其公务员全面、准确地理解、掌握和适用《行政机关公务员处分条例》,参加《行政机关公务员处分条例》起草工作的有关同志撰写了《〈行政机关公务员处分条例〉释义》一书,对《行政机关公务员处分条例》的立法精神和条文的立法原意进行了逐条阐释。本书对处分的原则和设定、处分的种类和适用、处分的权限和程序、不服处分的申诉以及各类违法违纪行为的构成、定性量纪作了符合立法原意的逐条解释,是各级行政机关和监察机关查办政纪案件、依法给予行政机关公务员处分的重要工具书。由于《财政违法行为处罚处分条例》对行政机关及其公务员财政违法行为的处分作出了具体规定,因此,为使各级行政机关和监察机关全面学习、系统掌握各类违法违纪行为的构成和定性量纪,中国方正出版社已出版了《〈财政违法行为处罚处分条例〉释义》一书,对财政违法行为的构成、定性量纪作了符合立法原意的解释,可以作为《〈行政机关公务员处分条例〉释义》的配套用书。

本书由监察部副部长屈万祥同志担任主编,监察部法规司司长耿文清同志担任副主编。参加本书撰写的人员有:侯通山、侯觉非、陈毓

江、谭焕民、刘婷、陈萍萍、周鹏飞、刘汝鹏。本书由侯觉非、谭焕民同志统稿。

由于编者水平有限,书中难免有疏漏或不妥之处,敬请读者批评指正。

编 者

2007 年 4 月

目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 处分的种类和适用	(19)
第三章 违法违纪行为及其适用的处分	(42)
第四章 处分的权限	(189)
第五章 处分的程序	(197)
第六章 不服处分的申诉	(225)
第七章 附 则	(234)

附 录

行政机关公务员处分条例	(242)
-------------------	-------

第一章 总 则

第一条 为了严肃行政机关纪律,规范行政机关公务员的行为,保证行政机关及其公务员依法履行职责,根据《中华人民共和国公务员法》和《中华人民共和国行政监察法》,制定本条例。

【释义】本条是关于本条例立法目的和立法依据的规定。

一、立法目的

(一)严肃行政机关纪律。

纪律,是指一定社会的组织为了维护该组织的利益,实现该组织的宗旨,保证工作的正常进行而制定的要求每一个成员共同遵守的行为准则,是维系社会、机关、团体的工作秩序、生活秩序以及其他秩序的基本准则之一。纪律包括政党纪律、行政机关纪律、劳动纪律、工作纪律、社会纪律,等等。其特点是:在一定的社会范围内规范人们的行为,具有一定的约束力,凡所属的成员都有严格遵守的义务。行政机关纪律,就是行政机关为保障实现行政机关的工作目的,维护行政机关的工作秩序,要求每一个行政机关公务员遵守的纪律。《中华人民共和国公务员法》第五十三条明确规定了公务员必须遵守纪律,不得有下列行为:散布有损国家声誉的言论,组织或者参加旨在反对国家的集会、游行、示威等活动;组织或者参加非法组织,组织或者参加罢工;玩忽职守,贻误工作;拒绝执行上级依法作出的决定和命令;压制批评,打击报复;弄虚作假,误导、欺骗领导和公众;贪污、行贿、受贿,利用职务之便为自己或者他人谋取私利;违反财经纪律,浪费国家资

财;滥用职权,侵害公民、法人或者其他组织的合法权益;泄露国家秘密或者工作秘密;在对外交往中损害国家荣誉和利益;参与或者支持色情、吸毒、赌博、迷信等活动;违反职业道德、社会公德;从事或者参与营利性活动,在企业或者其他营利性组织中兼任职务;旷工或者因公外出、请假期满无正当理由逾期不归;违反纪律的其他行为。作为公务员重要组成部分的行政机关公务员必须遵守纪律,不得有上述违反纪律的行为。

上述有关纪律的规定,涉及了政治、经济、外交、廉政、内部管理等方面。没有纪律的约束,就无法保证行政机关的正常运转。因此,对于行政机关公务员违反纪律的行为,必须予以制裁,以保证行政机关纪律的严肃性和威慑力。

(二)规范行政机关公务员的行为。

处分制度,是我国公务员管理制度和公务员惩戒制度的重要组成部分,是国家机关对其工作人员进行约束的一项重要监督管理制度。行政机关中的监察机关和任免机关通过对有损害国家和人民利益、违法行政等违法违纪行为的行政机关公务员给予从警告、记过、记大过、降级、撤职直至开除的处分,来达到规范行政机关公务员行为的目的。

本条例公布以前,专门规范行政机关公务员行为的法律法规主要是 1957 年全国人民代表大会常委会批准、国务院发布的《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》、1993 年国务院发布的《国家公务员暂行条例》和 1988 年国务院发布的《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》等。这些法律法规的实施,对于增强行政机关公务员的纪律观念,规范行政惩戒工作,保障行政机关公务员的合法权益,保证行政惩戒工作的顺利开展,发挥了重要作用。但是随着改革开放的不断深入,特别是随着党风廉政建设和反腐败工作以及国家干部人事制度改革的不深入,上述行政惩戒立法中的有些内容已明显滞后,不能适应行政惩戒工作的需要,突出表现在以下几个方面:

1. 有关处分的原则和设定、具体运用规则等方面的规定散见于有关法律法规和解释答复之中,缺乏系统性,有些规定与《中华人民共和国刑法》等法律法规不协调。

2. 行政纪律规范过于概括,缺乏统一的违纪行为构成、量纪标准,可操作性差。为了解决这个问题,一些法律法规分别对某些违反行政纪律的行为及其相应的量纪标准作了规定,国务院各部门和各省(自治区、直辖市)也都颁布了一些单行的处分规章,导致处分立法政出多门、重复交叉,量纪畸轻畸重,同错异罚现象时有发生。

3. 新形势下出现的大量违反行政纪律的行为,特别是对违反政治纪律、组织纪律,玩忽职守,滥用职权,违反职业道德等行为应当如何追究纪律责任,缺乏法律法规依据。

4. 缺乏处分程序方面的规定。除 1997 年颁布实施的《中华人民共和国行政监察法》和监察部制定发布的《监察机关调查处理政纪案件办法》对监察机关调查处理政纪案件的程序有所规定外,任免机关如何调查处理政纪案件一直没有一个统一的程序性规定,任免机关查处政纪案件的程序基本上是各行其是,这样,不仅使政纪案件查处的质量和效率难以保证,而且不利于对被处分的行政机关公务员权利的保护。为了从根本上解决行政惩戒立法滞后、行政机关处分工作不规范的现状,制定一部全面、系统的行政机关处分方面的行政法规是十分必要的。

(三)保证行政机关及其公务员依法履行职责。

各级行政机关及其公务员的职责和权力,来源于法律的授权,因此,一切行政机关必须按照体现最广大人民意志的法律法规管理国家事务、经济事务和社会文化事业。所有行政机关公务员必须时刻保持清醒的头脑,摆正自己的位置,行使权力要对自己、对组织、对人民负责,严格依法办事,认真履行职责,切忌随心所欲。行政机关及其公务员必须在法律赋予自己的职权范围内活动,否则必须承担因此产生的纪律责任和其他法律责任,受到处分直至刑事处罚。

行政机关担负着管理公共事务的重任,行政机关公务员代表行政机关履行职责,其合法行为具有强制力。行政机关公务员履行职责,掌握着一定的权力,同时也要承担一定的义务。根据宪法、有关法律和行政法规的规定,公务员的义务主要有:(1)遵守宪法和法律;(2)保守国家机密和职务上的秘密;(3)认真履行职责,忠于职守;(4)服从上级命令,听从指挥;(5)公正廉洁,遵守职业道德,不以权谋私;(6)厉行节约,不浪费国家资财;(7)努力为人民服务,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督。行政机关公务员违反法律、法规和公务员纪律的行为,也是不履行法定义务的行为,对此,行政机关必须给予惩戒,以保证行政机关及其公务员依法行政、恪尽职守、廉政勤政,提高行政效能,保证行政管理工作的正常进行。

二、立法依据

根据本条的规定,本条例的立法依据是《中华人民共和国公务员法》和《中华人民共和国行政监察法》。处分工作作为整个公务员管理工作的一部分,本条例是《中华人民共和国公务员法》的下位法;同时,处分工作作为监察机关的一项主要工作,本条例又是《中华人民共和国行政监察法》的下位法,因此,本条例的立法依据是《中华人民共和国公务员法》和《中华人民共和国行政监察法》。

第二条 行政机关公务员违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令,应当承担纪律责任的,依照本条例给予处分。

法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员处分有规定的,依照该法律、行政法规、国务院决定的规定执行;法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员应当受到处分的违法违纪行为作了规定,但是未对处分幅度作规定的,适用本条例第三章与其最相类似的条款有关处分幅度的规定。

地方性法规、部门规章、地方政府规章可以补充规定本条例第三章未作规定的应当给予处分的违法违纪行为以及相应的处分幅度。

除国务院监察机关、国务院人事部门外,国务院其他部门制定处分规章,应当与国务院监察机关、国务院人事部门联合制定。

除法律、法规、规章以及国务院决定外,行政机关不得以其他形式设定行政机关公务员处分事项。

【释义】本条是关于本条例的适用范围、处分的依据和处分的设定的规定。

一、给予行政机关公务员处分的条件

根据本条的规定,给予行政机关公务员处分必须符合以下两个条件:

(一)本条例的适用主体只能是行政机关和行政机关公务员,除此以外的其他国家机关及其工作人员不能成为适用本条例的主体。而行政机关违法违纪的,对其负有领导责任的人员和直接责任人员依法给予处分。

根据《中华人民共和国公务员法》实施方案附件一《公务员范围》第三条关于“下列机关中除工勤人员以外的工作人员列入公务员范围”的规定,行政机关公务员是指行政机关中除工勤人员以外的工作人员。

这里所谓的行政机关工勤人员,是指在行政机关内部工作,但不依法履行职责,不执行国家公务的人员,如:司机、清洁工、炊事人员等。工勤人员与行政机关公务员在工作性质、职责权限、福利待遇、管理方式等方面有很大的不同,而且工勤人员与公务员相互之间不能直接流动。

(二)违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令,应当承担纪律责任的。

法律、法规、规章,是一个社会最基本的行为规范。行政机关的决定和命令,是行政机关对重大强制性行政措施、重要事项和重大行动作出的部署和安排。法律、法规、规章以及行政机关的决定和命

令,都是行政机关公务员必须遵守的行为规范。行政机关公务员违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令的行为的表现形式多样而且程度不同,不是所有违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令的行为都应当承担纪律责任,只有那些违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令,同时按照本条例第三章的规定应当追究纪律责任的行为,才给予处分。对法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令,以及本条例第三章未规定应当追究纪律责任的违法违纪行为,可以通过批评教育等其他方式处理。理解此款需要注意的是,应当承担纪律责任,不是由纪律处分决定机关来认定是否应当,而是由本条例第三章或者法律、其他行政法规、规章以及国务院的决定、命令中规定应当追究纪律责任,没有上述明确规定的,不能擅自认定为应当承担纪律责任而给予行政机关公务员处分。

二、给予处分的依据

(一)《行政机关公务员处分条例》是对违反公务员纪律的行政机关公务员给予处分的直接依据。

正确适用法律、法规,依法量纪,是社会主义法制原则的必然要求,是依法治国、依法行政的重要保证。处分决定机关在对违反公务员纪律的行政机关公务员进行处分时,应当“依照本条例给予处分”。

在具体适用中,处分决定机关一是要依照本条例关于行政处分的适用条件和种类等规定来进行处分。二是要依照本条例关于各种量纪情节及适用原则如从重、从轻、减轻、合并处理等规定,确定应否给予处分以及处分的轻重。三是依照本条例第三章关于各种违法违纪行为的构成及其相应的处分幅度规定来定性量纪,除具有法定减轻、免予处分情节外,不得突破法定的处分幅度。

(二)其他依据。

本条第二款中规定:“法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员处分有规定的,依照该法律、行政法规、国务院决定的规

定执行。”法律、其他行政法规、国务院决定也是处分决定机关给予行政机关公务员处分的依据。

这里的“对行政机关公务员处分有规定的”，不仅包括对某些违法违纪行为的构成及处分幅度有规定，也包括对诸如从重、从轻、减轻处分情节等处分事项有规定。我国有些法律、行政法规，如《中华人民共和国行政复议法》等对一些违法违纪行为明确规定了构成要件及处分幅度，鉴于法律的效力高于行政法规，所以，本条例规定法律对行政机关公务员处分有规定的，依照该法律的规定执行。如果今后法律对行政机关公务员的处分继续作出新的规定，或者对本条例作出规定的某些违法违纪行为的构成或者处分幅度作了改变的，根据法律的效力高于行政法规的原则，仍应按法律的规定执行。“其他行政法规”，是指除本条例以外的行政法规。凡是其他行政法规对行政机关及其公务员的处分作出规定的，应当按照该行政法规的规定执行，如《财政违法行为处罚处分条例》对财政违法行为及其处分幅度作出了明确规定，行政机关及其公务员有财政违法行为的，应当按照《财政违法行为处罚处分条例》执行。本条例作这样的规定，是为了保持法律与行政法规之间，行政法规与行政法规之间有关处分规定的协调性和完整性。

本条第二款中规定：“法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员应当受到处分的违法违纪行为作了规定，但是未对处分幅度作规定的，适用本条例第三章与其最相类似的条款有关处分幅度的规定。”这是关于处分比照制度的规定。

按照我国的立法习惯，许多法律、行政法规在法律责任一章中，往往会列出违法违纪行为的构成要件，但是对具体的处分种类和幅度不作规定。例如，《中华人民共和国行政监察法》第四十四条规定：“被监察的部门和人员违反本法规定，有下列行为之一的，由主管机关或者监察机关责令改正，对部门给予通报批评；对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分：（一）隐瞒事

实真相、出具伪证或者隐匿、转移、篡改、毁灭证据的；(二)故意拖延或者拒绝提供与监察事项有关的文件、资料、财务账目及其他有关材料和其他必要情况的；(三)在调查期间变卖、转移涉嫌财物的；(四)拒绝就监察机关所提问题作出解释和说明的；(五)拒不执行监察决定或者无正当理由拒不采纳监察建议的；(六)有其他违反本法规定的行为，情节严重的。”而《行政机关公务员处分条例》由于篇幅的限制，不可能对目前几百部法律、行政法规中规定的所有违法违纪行为都进行罗列，并规定所应给予的处分种类和幅度。而且在今后颁布的法律、行政法规中，还可能规定新的违法违纪行为，《行政机关公务员处分条例》目前规定的违反政治纪律的行为、违反组织纪律的行为、违反廉政纪律的行为、玩忽职守、滥用职权、违反职业道德和社会公德的行为等只是在行政机关公务员违法违纪行为中比较普遍和多发的，但不能囊括目前的和今后将出现的所有具体违法违纪行为并规定具体的处分种类和幅度。为了解决这一问题，本条例设置了比照制度。

适用比照制度时，应注意以下几点：

1. 必须是法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员应当受到处分的违法违纪行为作了规定，也就是说必须是法定的违法违纪行为。如果一种行为本条例、法律、其他行政法规和国务院决定都未规定为违法违纪行为，那么，即使这种行为具有一定的社会危害性，处分决定机关也不能擅自给予处分。同时，必须是法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员应当受到处分的违法违纪行为作了规定，而只是没有规定具体的处分种类和幅度的，才存在比照的问题。如果法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员应当受到处分的违法违纪行为作了规定，同时也对具体的处分种类与幅度作了规定，就应直接依照该法律、行政法规、国务院决定的规定执行。

2. 必须按照《行政机关公务员处分条例》第三章与其最相类似

条款去处理。此处的与其最相类似的条款,是指需要给予处分的违法违纪行为,与《行政机关公务员处分条例》第三章中某一条款规定的违法违纪行为的构成要件基本相同。一般说,应当是违纪主体、违纪主观方面、违纪所侵犯的客体都相同,只是在违纪客观方面的行为表现方式不同。

三、处分事项的设定

严格规范处分的设定权,是统一行政惩戒制度、做好处分工作的前提。为此,本条对处分的设定作了以下四个方面的规定:

(一)给予行政机关公务员处分,原则上应当适用本条例。也就是说,行政机关的处分主要由本条例设定。

(二)法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员处分有规定的,依照该法律、行政法规、国务院决定的规定执行;法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员应当受到处分的违法违纪行为作了规定,但是未对处分幅度作规定的,适用本条例第三章与其最相类似条款有关处分幅度的规定。也就是说,一方面,法律、其他行政法规、国务院决定也可以设定处分,而且法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员处分有规定的,要依照该法律、行政法规、国务院决定的规定执行,即法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员处分作出规定的效力高于本条例。另一方面,法律、其他行政法规、国务院决定对行政机关公务员应当受到处分的违法违纪行为作了规定,但对应当受到处分的幅度未作规定的,适用本条例第三章与其最相类似条款有关处分幅度的规定。

(三)地方性法规、部门规章、地方政府规章可以补充规定本条例第三章未作规定的应当给予处分的违法违纪行为以及相应的处分幅度。除国务院监察机关、国务院人事部门以外,国务院其他部门制定处分规章,应当与国务院监察机关、国务院人事部门联合制定。这是授权性条款,规定了除本条例、法律、其他行政法规和国务院决定外,还有哪些形式的规范性文件可以设定行政机关及其公务员的处