

行政机关公务员处分条例

通 讲

侯觉非 主编

国家行政学院出版社

行政机关公务员处分条例 通 讲

侯觉非 主编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《行政机关公务员处分条例》通讲/侯觉非主编.-北京: 国家行政学院出版社, 2007.4

ISBN 978-7-80140-588-3

I. 行… II. 侯… III. 国家公务员制度-行政处罚-条例-中国-学习参考资料 IV. D922.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 058786 号

书 名 《行政机关公务员处分条例》通讲
作 者 侯觉非
责任编辑 李锦慧
出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037
经 销 新华书店
印 制 北京地质印刷厂
开 本 850mm×1168mm
版 次 2007 年 4 月北京第 1 版
印 次 2007 年 4 月北京第 1 次印刷
印 张 11
字 数 257 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-588-3/D·272
定 价 22.00 元

前 言

处分制度，是我国公务员管理制度的重要组成部分，是行政机关自我监督的一项重要法律制度。调查处理违反政纪的案件，是处分决定机关一项经常性的重要工作，是严肃公务员纪律的中心环节。《中华人民共和国公务员法》明确规定了公务员必须遵守的纪律和必须履行的义务。为了贯彻落实《中华人民共和国公务员法》，严肃行政机关纪律，规范行政机关公务员的行为，保证行政机关公务员依法履行职责，《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，也是一部规范行政惩戒工作的重要行政法规。它的颁布实施，对于查处违反政纪案件，维护行政机关纪律，纯洁公务员队伍，促进行政机关公务员依法履行职责，建设廉洁、勤政、务实、高效的政府具有十分重要的作用。

为了便于各级行政机关及其公务员学习、掌握《行政机关公务员处分条例》，保障条例的贯彻落实，部分参加条例起草工作的同志撰写了《〈行政机关公务员处分条例〉通讲》一书。全书通过处分条例的立法背景、国外公务员行政惩戒情况及其对我国行政惩戒工作的借鉴意义、我国行政惩戒工作的现状及发展趋势、行政法律责任的发展与处分的关系、处分条例的立法目的、立法依

据及适用范围、处分的基本原则、处分的适用条件、处分依据以及处分事项的设定、处分的种类及其法律后果、处分的具体运用、其他事项、处分的权限、处分的程序、处分的申诉、处分的撤销和变更、对违法违纪财物的处理以及政治类违纪行为的构成及处分、组织类违纪行为的构成及处分、职责类违纪行为的构成及处分、廉政类违纪行为的构成及处分、滥用职权类违纪行为的构成及处分、保密类违纪行为的构成及处分、道德类、社会管理秩序类违纪行为的构成及处分等具体违纪行为的构成及处分等二十讲内容，对《行政机关公务员处分条例》从立法精神和立法原意上进行了详尽的阐释，并对处分实际工作中的有关问题进行了分析解答。

纵观全书内容，既对条例的立法背景及过程进行了宏观介绍，也对条例逐条进行了具体解说；既对名词、术语进行了解释说明，也对重点、难点问题进行了阐释和分析；既对处分条例进行了分析、解释，也与相关旧条例和规定进行了对照、比较，较为全面、系统、准确地阐明了处分工作的基本原则、程序及违纪行为的构成和处分等内容，对于正确理解和把握《行政机关公务员处分条例》的精神实质与主要内容很有帮助。

本书在编写过程中，参考了不少相关的论文和著作，在此一并表示感谢！

参加本书编写的人员有：侯觉非、刘婷、杜向群、杨继召、张宏丽。

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

第一部分 处分概论

第一讲 《行政机关公务员处分条例》的立法背景	3
第二讲 《行政机关公务员处分条例》的立法目的、 立法依据及适用范围	20
第三讲 处分的基本原则	26
第四讲 行政法律责任与处分	34
第五讲 处分的适用条件、处分依据以及处分事项的设定	39
第六讲 处分的种类及其法律后果	58
第七讲 处分的具体运用	68
第八讲 其他事项	92
第九讲 处分的权限	110
第十讲 处分的程序	123
第十一讲 处分的申诉	144
第十二讲 处分的撤销和变更	151
第十三讲 对违法违纪财物的处理	159

第二部分 具体违纪行为的构成及处分

第十四讲 政治类违纪行为的构成及处分	169
--------------------	-----

第十五讲	组织类违纪行为的构成及处分	185
第十六讲	职责类违纪行为的构成及处分	207
第十七讲	廉政类违纪行为的构成及处分	237
第十八讲	滥用职权类违纪行为的构成及处分	255
第十九讲	保密类违纪行为的构成及处分	264
第二十讲	道德类、社会管理秩序类违纪行为的 构成及处分	268

附 件

《中华人民共和国公务员法》	285
《中华人民共和国行政监察法》	305
《行政机关公务员处分条例》	315
《中华人民共和国行政监察法实施条例》	328

第一部分

处分概论

第一讲 《行政机关公务员处分条例》的立法背景

一、我国行政惩戒法规制度建设的历史及现状

我国行政惩戒法规制度建设经历了一个从无到有、从不健全到逐步完善的发展过程。新中国成立以来，中央人民政府非常重视行政惩戒法规制度的建设。1952年11月8日政务院颁布了《关于国家机关工作人员行政处分批准程序的规定》，1953年2月18日颁布了《国家机关及其工作人员奖惩暂行条例（草案）》，1954年1月14日颁布了《关于撤销国家机关工作人员行政处分暂行办法》。此外，中央人民政府一些部门也颁布了有关行政惩戒的规范性文件以及有关解释、答复，如1950年9月28日政务院人民监察委员会第七次委员会通过了《惩戒违法失职人员暂行条例》，在该条例中，对行政处分的种类、运用、注销（即解除）、程序、申诉、行政处分案件的移送作了明确的规定。1956年11月15日监察部颁布了《关于肃反运动中有关国家行政机关工作人员纪律处分的暂行规定》，这些法令和规范性文件成为建国初期各级国家机关给予违法失职人员处分和撤销处分的主要依据。1957年，国务院在根据有关法令和建国以来行政惩戒工作实践经验的基础上，制定了《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》，并于1957年10月23日经全国人民代表大会常务委员会第82次会议批准，这是我国2006年以前法律层次最高的规范行政惩戒的规定。根据该规定，1958年6月12日监察部发布了《对解答奖惩暂行规定

中有关问题的通知》，1963年7月27日，国务院内务办公室发布了《关于奖惩暂行规定解释问题的意见》，1964年3月21日和4月22日，内务部分别发布了《关于行政人员受纪律处分应及时报国务院审批、备案的通知》和《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定中若干问题的解答》，这些通知和解释对如何执行《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》中的有关条款进行了比较明确的细化，增强了实用性和可操作性。

改革开放以来，特别是监察部恢复组建和国家行政机关公务员制度实施以来，在依法治国、依法行政的大背景下，行政惩戒法规制度建设取得了明显的进展，从行政惩戒的实体到程序已经基本实现有法可依，行政惩戒工作逐步走上法制化和规范化的轨道，这些都有力地保证了行政惩戒工作的顺利进行。1993年，国务院颁布了《国家公务员暂行条例》，在国家行政机关建立和推行公务员制度。《国家公务员暂行条例》对国家公务员的概念和范围、国家公务员的权利与义务、国家公务员的纪律与处分以及处分的种类及法律后果等作出了明确规定。《国家公务员暂行条例》施行12年，社会各界普遍反映这是一项成功的改革，对于推进干部人事管理尤其是行政机关人事管理科学化、民主化和法制化，对于提高公务员的素质，维护公务员的权益，调动公务员的积极性，促进行政能力建设等，都发挥了重要作用。2005年4月27日，在总结《国家公务员暂行条例》的基础上，十届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》），该法已于2006年1月1日起实施，《国家公务员暂行条例》和《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》同时废止。这是我国第一部人事管理方面的法律，它的制定颁布是我国民主法制建设的一件大事，填补了我国法律体系的空白，是干部人事管理科学化、法制化的一个里程碑，具有十分深远的历

史意义和重大的现实意义。与《国家公务员暂行条例》相比,《公务员法》作了较大修改和发展,调整了公务员的范围,完善了公务员的分类制度,建立了职位聘用制等,除上述几点重大的修改外,对其中的公务员的纪律、公务员的处分等也作了进一步的修改完善。

尽管 1957 年的《关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》、1993 年的《国家公务员暂行条例》、2006 年施行的《公务员法》都对公务员的纪律和处分作了规定,但由于篇幅和体例所限,都规定得极为原则,可操作性比较差。随着改革开放的不断深入,特别是党风廉政建设和反腐败斗争的不断深入,国家干部人事制度改革的逐步推进,我国目前的行政惩戒法规制度建设也存在一些问题和不足,不能适应当前行政惩戒工作的需要,亟需进行改进和完善。为此,从 1997 年 7 月起,监察部、人事部就着手进行《国家行政机关公务员行政处分条例(草案)》的起草工作,经过广泛地调查研究,充分听取各方面的意见,形成《行政机关公务员处分条例(送审稿)》,于 2000 年 2 月报送国务院,于 2007 年 4 月 4 日经国务院第 173 次常务会议通过。该条例对行政机关公务员处分的立法目的、依据、处分的原则、处分的种类和适用、违法违纪行为及其适用的处分、处分的权限、处分的程序、不服处分的申诉、违法违纪取得的财物的处理等都作出了详细的规定,是我国第一部专门规范行政机关处分工作的行政法规。

经过五十余年的行政惩戒立法实践,目前我国已形成一系列具有中国特色的关于处分的基本原则、法律后果、具体运用规则等方面的制度。我国目前行政惩戒法规制度情况可以概括为两个方面、四个层次。两个方面是指实体和程序两个方面,四个层次是指国家法律、法规、规章和解释答复。

我国目前行政惩戒法规制度大体状况如下：

（一）关于实体法方面

实体法方面，在此特指具体规范行政机关公务员的违法违纪行为及处分的规定。我国目前颁布的法律法规中一般都规定对行政机关公务员违反该法律、法规的行为进行处分的条款，有些法律如《行政复议法》、《招标投标法》、《安全生产法》等还规定了具体的行政处分量纪标准。《国务院关于违反财政法规处罚的暂行规定》、《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定》、《粮食购销违法行为处罚办法》、《金融违法行为处罚办法》、《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》等都是关于行政惩戒的重要行政法规。在政府规章方面，《国家行政机关工作人员贪污贿赂行政处分暂行规定实施细则》，《关于骗购外汇、非法套汇、逃汇、非法买卖外汇等违反外汇管理规定行为的行政处分或者纪律处分暂行规定》，《监察部、国土资源部关于违反土地管理规定行为行政处分暂行办法》，监察部、国家环境保护总局关于《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》，监察部、国家安全生产监督管理局《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》，监察部、人事部《关于对国家行政机关公务员修炼“法轮大法”等问题的若干处理意见》等都对具体违法违纪行为规定了明确的处分量纪标准。《行政机关公务员处分条例》（以下简称《处分条例》）颁布实施以后，将是行政机关公务员最主要的实体法方面的行政法规。

（二）关于程序法方面

对行政惩戒程序方面的规定以往主要体现在监察法律、法规、规章以及监察部的解释答复方面。《处分条例》颁布实施以后，将是任免机关给予所任命的公务员处分的最主要的程序规定，同时，它也对《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）

规定的监察机关调查处理政纪案件的程序作了必要的补充和完善。在法律层次上,《中华人民共和国行政监察法》对监察机关调查处理违纪案件程序做了明确的规定。《监察机关调查处理行政处分案件办法》是目前规范行政惩戒程序最为详细、具体的规章。为规范行政惩戒程序的某一方面内容,监察部还发布了《监察部关于监察机关直接行使行政处分权的程序问题的通知》、《监察部关于特大、重大责任事故责任人员行政处分分级审批的通知》、《监察部关于对犯错误的已退休国家行政机关公务员追究行政纪律责任若干问题的通知》等一系列通知。此外,监察部、人事部以及其他有关部委还作出了一系列关于行政处分的答复,如《人事部关于惩戒工作有关问题的复函》、《人事部关于“行政降级处分”问题的复函》、《监察部关于给予由地方各级人大常委会任命的行政人员如何行使行政处分权问题的答复》、《监察部关于对行政处分期限的合并处理及加重处分应当如何执行的答复》等,有效地指导了行政惩戒工作。值得注意的是,《处分条例》颁布后,上述监察部、人事部的解释答复中与《处分条例》不一致的规定将自动失效。

二、国外和我国台湾地区公务员惩戒制度概述

(一) 公务员惩戒制度的含义

公务员惩戒制度,简言之,就是通过惩罚公务员的失职行为而对该公务员予以惩戒的制度。

各国理论界和实践中对于公务员惩戒制度的范围,态度比较一致,即认为是一种行政上的惩罚手段,至于公务员因此而应承担的民事、刑事惩罚,属于民法和刑法规定的范畴,虽然民事、刑事责任也是一种广义上的惩戒,但不应规定在行政法或公务员法中。关于这项制度的具体名称,理论和实践上各国都有一定的

区别。日本的《国家行政机关公务员法》和《地方公务员法》都有直接规定惩戒内容的章节，甚至还有专门的《职员惩戒规则》，因此有些学者称其为“公务员惩戒制度”。而法国 1983 年《国家和地方公务员一般地位法》第 29 条规定：“公务员在公务执行中或和公务执行有关的情况中所犯任何违法行为，应受纪律制裁。”因此，有些学者在研究公务员制度时，没有谈及公务员的惩戒制度，只是称“公务员的纪律处分制度”。

不管名称如何，这种制度的存在是客观事实，且在西方各发达国家，它所调整的法律关系相近或一致，故本讲将“公务员的纪律处分制度”、“公务员的处分制度”或“公务员的纪律制度”都统一称为“公务员惩戒制度”。

综上所述，公务员惩戒制度就是对于公务员在执行公务过程中的违法违纪行为，给予行政上的惩罚以示惩戒的制度。

（二）国外和我国台湾地区公务员惩戒制度的主要内容

1. 惩戒的条件

根据法理学原理，法律制裁须以法律责任为前提，而法律责任又是违法行为的结果，因此，公务员行政惩戒的前提是公务员负有法律责任，而承担惩戒责任的条件通常有：

第一，被惩戒者具有公务员身份。

第二，公务员有违法或违纪行为。美国《公务员行为细则》之 5 第 4 条规定：“如公务员委员会发现某项任用违反公务员法、公务员行为细则或具体规定，或有关雇员违反上述法令、细则与规定，或违反上述法令、细则与规定而占据某一职务，该委员会应通知有关雇员与业务机构后，要求进行澄清解释，并有权向有关任命官员提出事实，发出有关纪律处分或开除的指示。”日本《国家行政机关公务员法》第 82 条、《地方公务员法》第 20 条也规定：职员（1）违反该法或该法命令时；（2）违反了职务上的义务或玩

忽职守时；(3)作出与全体国民的服务者不相称的不良行为时，作为惩戒，可作出免职、停职、减薪或警告的处分。法国 1983 年《国家和地方公务员一般地位法》第 29 条规定：“公务员在公务执行中或和公务执行有关的情况中所犯的任何违法行为，应受纪律制裁。”

这种行为一定是违反公务员义务，是公务员法和公务员纪律所反对的。公务员义务，专指公务员的职务义务，即公务员在执行公务或与执行公务有关的活动中所负的义务。法国法律所称的“和公务执行有关的情况”，或日本法律所称的“作出与全体国民服务者不相称的不良行为”，包括公务员任命前或离职后的不良行为，或私生活中严重不名誉行为等。

第三，该违法或违纪行为的后果破坏了国家公务运行秩序。公务员惩戒制度的目的是调整公务员的行为，维护正常的行政组织秩序，保证国家公务良好运行，所以，公务员的违法违纪行为如果特别轻微，或经自我纠正后没有造成损害后果，也可免于惩戒。

第四，公务员主观上有过错。即公务员的违法或违纪行为是出于公务员的故意或过失的心理状态。如瑞士《联邦公务员法》第 30 条第 1 项规定：“公务人员无论无意失职或玩忽职守，均有可能受纪律处分。”

同时具备以上条件的，公务员应对自己的行为承担行政惩戒责任，有权机关可对该公务员实施行政惩戒。

2. 惩戒的形式

惩戒的形式又叫惩戒的手段。通常各国法律对公务员惩戒的形式有明确规定，不允许在法定形式之外惩戒；同时惩戒的形式又是多种多样的，在法定的形式之内采用哪种惩戒形式，由惩戒机关酌情决定。

法国《公务员总法》第五篇“惩戒”第30条指出惩戒的形式有：“1. 警告；2. 训诫；3. 从晋升名单中除去；4. 减薪；5. 降职；6. 调动工作；7. 降级；8. 强制退休；9. 撤职，但保留领取退休金权利；10. 撤职，停止领取退休金权利。临时解除职务也是主要的处分或补充的处分，时间不超过六个月，在这期间，不付给一切报酬。”瑞士《联邦公务员法》第四章“失职与后果”第31条第1项规定：“纪律处分包括：（1）训诫；（2）100法郎以内的罚款；（3）撤销交通优惠；（4）减少或取消薪金的暂时停职；（5）维持原薪或减少薪金的强制调动工作；（6）减少预定薪金；（7）减少或取消正常加薪；（8）停职；（9）撤职。”日本《国家行政机关公务员法》第82条规定惩戒的形式为“免职、停职、降薪和警告”。新加坡对公务员的惩戒分为口头警告、书面警告、停止常年加薪、罚款、取消养老金、免职、强迫提前退休、解雇等。我国台湾地区《公务员惩戒法》第九条规定的惩戒形式有：1. 撤职；2. 休职；3. 降级；4. 减俸；5. 记过；6. 申诫。其中对于政务官的惩戒只限于撤职与申诫二种。这些惩戒形式一般单独采用，但也不排除可附加使用或重叠使用。如瑞士《联邦公务员法》第四章“失职与后果”第31条第2项规定：“作为例外，多种纪律处分可一并执行。”但对于公务员的同一违法违纪行为，只能受一次惩戒处分。

3. 惩戒机构

惩戒机构就是对公务员有法定惩戒权限的行政机关。各国的惩戒机构差异较大。

美国在1983年通过《公务员法》之后，由美国总统和国会长期共同领导公务员管理机构，其中有权对公务员惩戒问题制定规章的是总统直接领导的联邦政府独立机构——人事管理局，另一个由总统直接领导的联邦政府独立机构——廉政署，有权监督公