

行政机关公务员处分条例 学习读本

中国行政管理学会公共管理研究中心
人事部中国高级公务员培训中心

联合编写

中央文献出版社

行政机关公务员处分条例学习读本

中国行政管理学会公共管理研究中心 组织编写
人事部中国高级公务员培训中心

中央文献出版社

2008年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

行政机关公务员处分条例学习读本/《行政机关公务员处分条例学习读本》编写组编. —北京: 中央文献出版社, 2008. 5
ISBN 978—7—5073—2585—0

I. 行... II. 行... III. 国家公务员制度—行政处罚—条例—中国—学习参考资料 IV. D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 071189 号

行政机关公务员处分条例学习读本

主 编/本书编写组

责任编辑/李庆田

封面设计/丹 尼

版式设计/姚 豫

出版发行/中央文献出版社

地 址/北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编/100017

经 销/新华书店

印 刷/北京宏大印刷有限公司

880×1230 32 开 12 印张 316 千字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978—7—5073—2585—0 定价: 23.00 元

本社图书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换。

版权所有, 违者必究

目 录

第一章 总 则	(1)
本章重点	(1)
第一节 立法目的和立法依据	(1)
第二节 处分的条件和设定	(8)
第三节 处分的原则	(15)
第四节 案件移送	(27)
第五节 违法违纪行为的构成要件	(28)
本章思考题	(41)
第二章 处分的种类和适用	(42)
本章重点	(42)
第一节 处分的种类	(42)
第二节 处分的适用	(50)
第三节 关于单位违法违纪	(69)
本章思考题	(71)
第三章 违法违纪行为及其适用的处分	(72)
本章重点	(72)
第一节 违反政治纪律的行为及其处分	(72)
第二节 违反组织纪律的行为及其处分	(79)
第三节 玩忽职守、贻误工作的行为	(93)
第四节 在行政许可、行政强制等工作中的违法违纪 行为	(103)

第五节 弄虚作假、贪污贿赂和挥霍国家资财的行为 及其处分	(130)
第六节 滥用职权,侵害公民合法权益的行为及其处分	(138)
第七节 泄露秘密、非法从事营利性活动和违反职业 道德的行为及其处分	(147)
第八节 违反社会公德的行为及其处分	(153)
第九节 参与迷信、吸毒、色情和赌博活动及其处分	(156)
第十节 违反计划生育政策的行为及其处分	(159)
本章思考题	(160)
第四章 处分的权限	(161)
本章重点	(161)
第一节 处分决定机关概述	(161)
第二节 对国务院组成人员的处分权	(175)
第三节 对地方政府领导成员的处分权	(178)
第四节 对政府工作部门正职领导人员的处分权	(182)
第五节 暂停履职和对被调查人的限制性措施	(184)
本章思考题	(188)
第五章 处分的程序	(189)
本章重点	(189)
第一节 行政程序概述	(189)
第二节 处分的一般程序	(195)
第三节 调查处理的几项具体制度	(206)

本章思考题	(220)
第六章 不服处分的申诉	(221)
本章重点	(221)
第一节 公务员不服处分申诉概述	(221)
第二节 公务员不服处分申诉的主要方式	(224)
第三节 撤销和变更处分	(230)
本章思考题	(237)
第七章 附 则	(238)
本章重点	(238)
第一节 对退休公务员的处分	(238)
第二节 违法违纪财物的处理	(241)
第三节 对参照公务员管理的工作人员的处分	(244)
第四节 实施日期及废止前法	(247)
本章思考题	(247)
附录：行政机关公务员处分常用法律法规	(249)
行政机关公务员处分条例	(249)
中华人民共和国公务员法	(261)
中华人民共和国行政监察法	(280)
中华人民共和国行政处罚法	(288)
中华人民共和国行政许可法	(299)
中华人民共和国行政复议法	(316)
中华人民共和国行政诉讼法	(326)
中华人民共和国行政监察法实施条例	(338)
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	(348)
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	(352)
财政违法行为处罚处分条例	(355)
中华人民共和国监察部、中华人民共和国国土资源部	
关于违反土地管理规定行为行政处分暂行办法	(363)
环境保护违法违纪行为处分暂行规定	(369)
安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定	(374)
公务员申诉案件办案规则	(379)

第一章 总 则

【本章重点】

本章主要介绍《行政机关公务员处分条例》总则部分的内容,包括《行政机关公务员处分条例》的立法目的、立法依据;适用《行政机关公务员处分条例》进行处分的条件;对公务员处分应当遵循的基本原则;行政责任与刑事责任的衔接,等等。学习本章内容应当结合《公务员法》、《行政监察法》等法律的规定,着重把握本法规的立法精神。

第一节 立法目的和立法依据

一、立法目的

法律作为一种社会行为规范,必然承载一定的社会价值,并为某种特定的功能和目标服务。《行政机关公务员处分条例》第一条明确规定:“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。”据此,《行政机关公务员处分条例》的立法目的主要有以下内容。

(一)严肃行政机关纪律

纪律是一定的社会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。纪律与法律不同,法律的属地特性比较明显,对一国或者某一行政区划内的全部公民、法人和其他社会组织具有普遍的约束力;而纪律往往和一定的身份相关,只有具备特定身份的社会成员才需要遵守相应的纪律规范。从类别看,纪律包括政党纪律、机关纪律、社团纪律、劳动纪律等等。

行政机关纪律,也可以被称作公务员纪律,是行政机关为保障实现行政机关的工作目标,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行为规范。行政机关纪律有以下几个方面的特征。

1. 规范性

从广义上讲,公务员纪律与法律法规、乡规民约等一样,是社会规范的一种形式。它是机关从维护工作秩序,提高工作效率的目的出发,通过国家力量保证实施的一种行为准则。公务员纪律从结构上看,可分为两部分:一是行为模式;二是法律后果。前者从正面或反面指引公务员的行为,要求其从事或不得从事某种行为。后者表明国家的立场,一旦公务员违反纪律,就对其施加不利的法律后果。

2. 国家强制性

公务员纪律是以《公务员法》等法律文件的形式规定下来的,从一开始就代表国家的意志,并由国家的强制力作为根本的保障。从这一点来说,公务员纪律不同于社团章程和乡规民约,后者不具有国家强制性。

3. 普遍性

公务员纪律是以全体公务员的活动为调整对象的行为准则,其并不针对某一个具体的公务员做出规定。因此,从效力上讲,它适用于公务员队伍中所有成员。不论谁,无论职务和级别多高,在公务员纪律面前都不能享有丝毫的特权。

4. 独特性

从公务员纪律平等适用于每一个公务员来看,其无疑具有普

遍性。但同时,公务员纪律只用以规范公务员这个特定的人群,并不涉及其外的社会成员。所以,可以说公务员纪律是与公务员身份紧密联系的,只有具备公务员身份的人,才受其约束。

根据《中华人民共和国公务员法》第五十三条的规定,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;拒绝执行上级依法做出的决定和命令;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。

(二)规范行政机关公务员的行为

法律法规的基本功能是规范社会主体的行为。《行政机关公务员处分条例》作为一部行政法规,其直接针对的对象是公务员的行为。具体讲,《行政机关公务员处分条例》通过设立完善的处分制度,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。

《行政机关公务员处分条例》颁布以前,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。这些法律和法规的实施,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利,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斗争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。

第一,缺乏系统性规定。以前,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多部法律法规和解释答复之中,缺乏系统性,给法律适用带来比较大的困难。

第二,法律冲突比较严重。有些行政惩戒规定与《公务员法》等法律法规规定不一致,存在不同程度的冲突。

第三,严重滞后,不符合形势发展的要求。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法律责任,缺乏法律法规依据。

第四,缺乏处分程序方面的规定。依法行政原则特别强调程序正义,即便是对于存在违法违纪嫌疑的公务员,也要按照法律程序查处。纵观之前的法律法规,除1997年颁布实施的《行政监察法》和监察部制定颁布的《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,如何调查处理政纪案件一直没有一个统一的程序性规定,这样不仅不利于保障办案质量,也不利于依法保护被处分的行政机关公务员的合法权益。

为了从根本上改变行政惩戒立法滞后,行政机关处分工作不规范的现状,亟须制定一部全面、系统的行政机关处分方面的行政法规。《行政机关公务员处分条例》就是在这种背景下颁布的。

(三)保证行政机关及其公务员依法履行职责

依法行政原则确立了行政服从法律的基本准则,即要求行政机关及其公务员必须依法行事,不得越权。从这个意义上讲,各级行政机关及其公务员的职责和权利,皆来源于法律的授予。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。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,作出各种行政行为。行政行为一旦做出,即对行政相对人产生约束力和强制力,且非经法定程序不得变更和撤销。因此,公务员的行为对公民、法人和其他组织的权益影响重大。为保护相对人的权利,监督公务员依法履责,法律为公务员设定了一系列义务。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上述义务的行为,有关机关必须给予惩戒,以保证行政机关及其公务员依法行政、恪尽职守。

二、立法依据

《中华人民共和国立法法》确立了下位法服从上位法的规则。《行政机关公务员处分条例》从法律性质看属于行政法规,其法律位阶在地方性法规、部门规章和地方政府规章之上,在宪法和法律之下。因此,《行政机关公务员处分条例》的立法依据必须从法律层面寻找。根据《行政机关公务员处分条例》第一条的规定,其制定依据主要是《中华人民共和国公务员法》和《中华人民共和国行政监察法》。

(一)《公务员法》

处分工作是整个公务员管理工作的一部分,故《行政机关公务员处分条例》是《中华人民共和国公务员法》的子法和下位法。

《中华人民共和国公务员法》是2005年4月27日第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的,共十八章一百零

七条,在主要内容上,一方面继承了原《国家公务员暂行条例》中的合理规定,以保持我国公务员制度发展的连续性和稳定性;另一方面,也根据这十几年公务员制度建设的新经验,对公务员管理制度进行了完善和提高,以促进公务员人事管理,提高公务员素质,维护公务员权益。《公务员法》与《国家公务员暂行条例》相比,其变化内容主要体现在:

第一,调整了公务员的范围。《国家公务员暂行条例》规定的公务员范围是国家行政机关中除工勤人员以外的工作人员。其他党政机关参照试行公务员暂行条例。而《公务员法》第二条规定:公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制,由国家财政负担工资福利的工作人员。它包括了三个条件:一个是必须是依法履行公职,第二个条件是使用行政编制,最后一个是由国家财政负担工资福利。这三个条件必须同时具备才是公务员。

第二,《公务员法》规定了竞争上岗、公开选拔、任职的试用期,还有领导人员的引咎辞职制度,这是在吸收了十几年干部人事制度改革当中的一些新经验做出的。

第三,《公务员法》第三章规定了公务员的职务与级别,公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要区别划分为综合管理类、专业技术类、行政执法类,并且国务院可以根据实际需要在条件成熟的时候建立新的职位类别,这种分类完善了公务员的管理制度。而《国家公务员暂行条例》没有对公务员进行分类管理的规定。同时第三章还专章规定了职务分类和职务序列、职务和级别的关系,确立起了公务员的一个基本的人事制度。

第四,《公务员法》建立了职位聘用制,对一些专业性较强的职位和辅助性的职位可以进行聘任,签订合同并按照合同进行管理。《国家公务员暂行条例》也规定了部分职务实行聘任制,但一直没有推行。《公务员法》对此做出了专章的详细规定。

(二)《行政监察法》

处分工作是监察机关的一项主要工作,故《行政机关公务员处

分条例》也是《行政监察法》的下位法。

1997 年颁布的《行政监察法》对监察机关的职责、权限、工作程序 and 法律责任等做了较为细致的规定,是调整行政监察关系的基本法律。

行政监察机关是人民政府行使监察权的职能部门,是国家行政系统内部自我监督的重要组织环节,它隶属于国家行政机关序列,是政府机构的组成部分。各级行政监察机关在本级人民政府领导下开展工作,地方各级行政监察机关同时应依法接受上级监察机关的领导。行政监察的对象包括组织与个人。组织即国家行政机关,个人即公务员和国家行政机关任命的其他人员。具体而言,行政监察机关对本级人民政府各部门及其公务员、本级人民政府及其各部门任命的其他人员、下一级人民政府及其领导人员实施监察。行政监察通过执法检查、受理公民的检举与控告、受理行政监察对象不服主管行政机关给予行政处分的申诉等方式对行政监察对象的廉政状况与勤政状况进行经常性的、直接的监督。

特别要注意行政监察机关与党的纪律检查机关、检察机关的关系。行政监察机关与党的纪律检查机关、检察机关有明确的权限划分。对监察对象未构成违法违纪行为,仅构成违反政纪的案件,由行政监察机关调查处理;对监察对象构成犯罪的案件,由检察机关追究刑事责任。由于党的纪律检查机关与行政监察机关合署办公,因此,对具有公务员身份的中国共产党党员的案件,需要给予处分的,分别由行政监察机关给予政纪处分和党的纪律检查机关给予党纪处分;对涉及非中国共产党党员的公务员的案件,需要给予处分的,则只由行政监察机关给予政纪处分;而对涉及国家行政机关以外的中国共产党党员的案件,需要给予处分的,则只由党的纪律检查机关给予党纪处分。

三、《行政机关公务员处分条例》的重大意义

《行政机关公务员处分条例》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。这是新中国成立以来第一部全面、系统、完整、具体地规范行政机关处分工作实体和程序的专门性行政法规,是一部重要的行政法规,《行政机关公务员处分条例》本着从严治政的要求,坚持非因法定事由、非经法定程序不受处分,教育与惩处相结合,错责相适应以及公正公平、事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备的原则,对处分的设定、处分的种类和适用、处分的法律后果、处分的程序、不服处分的申诉以及具体违法违纪行为及其适用的处分种类和量纪幅度等做了全面的规定。它的颁布实施,对于严肃行政机关纪律,保证行政机关公务员依法履行职责,保障行政工作的正常进行,建设廉洁、勤政、务实、高效的政府,密切政府与人民群众的关系,具有十分重大的意义。

第二节 处分的条件和设定

一、处分的条件

处分的适用条件,是指在满足什么条件的前提下,才能施以处分。《行政机关公务员处分条例》第二条第一款对其适用条件作了明确规定:“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,依照本条给予处分。”这一规定实际上也确定了适用处分条例的主体范围。

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。

首先,受到处分的基本前提是违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令。

法律、法规、规章是一个社会最基本的行为规范,根据《立法法》的规定,都属于广义的法律的范畴。行政机关的决定和命令,一般是行政机关对某一具体事项和工作做出的部署和安排。但不

论是法律还是具体的行政决定和命令,对公务员都具有约束力,都是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,或者不执行行政机关的决定和命令,都是违法违纪行为。当然,“法无明文规定不处罚”,并不是所有违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令的行为都要承担行政纪律责任,而是违反法律、法规、规章以及行政机关的决定和命令,同时依法应当追究纪律责任的行为,才给予处分。其他违纪情节较轻的行为可以通过批评教育等方式予以纠正。

其次,本条例的适用只针对行政机关公务员。

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:保安、司机、炊事员等。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间不能直接流动。因此,工勤人员有违法行为的,行政机关应当根据劳动合同追究其民事责任,构成犯罪的可以由司法机关追究其刑事责任,而不对其实施以行政处分。

二、处分的依据

《行政机关公务员处分条例》第二条第二款规定:“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、国务院决定对行政机关公务员应当受到处分的违法违纪行为做了规定,但是未对处分幅度做规定的,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。”这就确立了处分的两类依据。

(一)《行政机关公务员处分条例》

《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、免于处分情节外,不得突破法定的量纪幅度。

(二)法律、其他行政法规、国务院决定

《行政机关公务员处分条例》是适用行政处分的基本法规依据,但是,这并不意味着其他法律、法规和国务院决定不能对行政处分做出新的规定。恰恰相反,法律、其他行政法规、国务院决定会根据实际需要不断对违纪行为的种类、处分幅度等做出新的规定,以适应工作的需要。有些情况下,法律、其他行政法规、国务院决定甚至会做出与《行政机关公务员处分条例》截然相反,或者说是冲突的规定。如何适用呢?《行政机关公务员处分条例》对此做出明确规定:“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。”即法律、其他行政法规和国务院决定在适用上具有优先性。

这种规定遵循了《立法法》确定的法律适用原则。《立法法》对宪法、法律、法规、规章的效力位阶系列做出了下述规定:(1)宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触;(2)法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章,行政法规的效力高于地方性法规、规章;(3)地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章,省、自治区人民政府的规章的效力高于本行政区域内省会市、较大的市的政府规章;(4)自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法