

学术论丛

公务员

行政处分制度研究

GONGWUYUANXINGZHENGCHUFENZHIDUYANJIU

张茂林◆著

光明日报出版社

公务员行政处分制度研究

张茂林 著

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员行政处分制度研究 / 张茂林著. —北京: 光明日报出版社, 2009. 12

(学术论丛/黄丰文主编)

ISBN 978-7-80206-935-0

I. 公… II. 张… III. 公务员制度—行政处分—研究—中国
IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 235913 号

学术论丛·公务员行政处分制度研究

著 者: 张茂林

责任编辑: 崔允刚

版式设计: 博克思文化

责任校对: 泓 达

责任印制: 贺玉田

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078244 传 真: 010-67078255

网 址: <http://book.gmw.cn> E-mail: gmcbbs@gmw.cn

法律顾问: 北京昆仑律师事务所陶雷律师

印 刷: 北京市通州运河印刷厂

装 订: 北京市通州运河印刷厂

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

字 数: 243 千字 印 张: 9

版 次: 2009 年 12 月北京第 1 版

印 次: 2009 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-80206-935-0

定 价: 25.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

第一章 公务员行政处分制度研究引论	(1)
一、研究背景与研究意义	(2)
(一)研究背景	(2)
(二)研究意义	(8)
二、国内外研究动态综述	(11)
(一)研究文献综述	(11)
(二)文献综述结论	(15)
三、研究方法与研究思路	(15)
(一)研究方法	(15)
(二)研究思路	(21)
(三)研究特点	(23)
四、研究结论与不足之处	(25)
(一)研究结论	(25)
(二)主要创新	(28)
(三)不足之处	(28)
第二章 公务员行政处分制度研究基础	(29)
一、公务员及其比较概述	(29)
(一)公务员的含义及其比较	(29)

公务员行政处分制度研究

(二) 公务员的范围及其比较	(34)
二、公务员制度及其比较	(40)
(一) 公务员制度概论	(41)
(二) 公务员制度比较概述	(45)
(三) 公务员管理机构比较	(47)
(四) 公务员制度特点比较	(49)
(五) 公务员监控机制比较	(55)
三、行政处分及其制度涵义	(60)
(一) 处分与行政处分辨析	(61)
(二) 行政处分的相关概念	(64)
(三) 我国行政处分的概念	(69)
(四) 行政处分制度的涵义	(76)
第三章 公务员行政处分制度及其比较	(78)
一、公务员行政处分制度概论	(78)
(一) 公务员行政处分的概念简析	(78)
(二) 公务员行政处分制度的涵义	(79)
(三) 公务员行政处分的基本原则	(82)
(四) 公务员行政处分制度的比较	(88)
二、国外公务员行政处分制度概述	(89)
(一) 外国的行政处分制度概述	(89)
(二) 有关行政处分的国际公约	(96)
三、英美法三国行政处分制度及其启示	(101)
(一) 英国的行政处分制度及其启示	(101)
(二) 美国的行政处分制度及其启示	(104)
(三) 法国的行政处分制度及其启示	(107)
四、台湾公务员行政处分制度及其启示	(112)
(一) 台湾的惩戒处分及其对象分析	(113)



(二) 台湾的惩戒处分制度及其启示	(114)
第四章 我国公务员行政处分制度变迁及现状	(119)
一、我国公务员制度的产生及其发展历程	(119)
(一) 第一阶段是我国公务员制度的孕育诞生阶段	(119)
(二) 第二阶段是我国公务员制度的初建提升阶段	(122)
(三) 第三阶段是我国公务员制度的规范发展阶段	(125)
(四) 未来仍然是我国公务员制度的规范发展阶段	(127)
二、我国公务员行政处分制度的历史变迁	(130)
(一) 公务员制度产生以前的行政处分制度	(130)
(二) 公务员行政处分制度产生与发展阶段	(133)
(三) 公务员行政处分制度的重点突破阶段	(137)
三、我国目前公务员行政处分制度的内容	(140)
(一) 公务员行政处分的基本依据	(140)
(二) 公务员行政处分的基本程序	(152)
(三) 公务员行政处分的救济制度	(161)
第五章 我国公务员行政处分制度存在的问题	(167)
一、行政处分依据不够合理	(167)
(一) 行政处分事由不够具体	(168)
(二) 行政处分方式不够合理	(174)
(三) 行政处分权限不够明确	(182)
二、行政处分程序不够公平	(190)
(一) 行政处分启动程序不够公平	(191)
(二) 行政处分程序内容不够公平	(194)
三、行政处分救济不够完善	(198)
(一) 已有的行政处分申诉制度不够完善	(199)
(二) 没有将行政处分纳入司法救济范畴	(203)

■ 公务员行政处分制度研究

(三) 还没有建立行政处分错案追究制度	(205)
四、相关处理措施不够配套	(207)
(一) 行政处分制度和其他处分制度不够配套	(207)
(二) 行政处分制度内部子系统之间不够配套	(211)
(三) 行政处分制度和思想政治工作不够配套	(218)
第六章 完善我国公务员行政处分制度的对策	(221)
一、创新行政处分理念	(221)
(一) 法治和人治的比较	(221)
(二) 对法治的不同理解	(226)
(三) 行政处分的新理念	(228)
二、完善行政处分法治	(234)
(一) 完善行政处分立法	(235)
(二) 加强行政处分执法	(254)
(三) 强化行政处分监督	(261)
三、综合运用相关手段	(264)
(一) 把行政处分制度和其他处分制度有机结合起来	(265)
(二) 把行政处分制度内部子系统之间有机结合起来	(267)
(三) 把行政处分制度和思想政治工作有机结合起来	(270)
结束语	(272)
参考文献	(274)
(一) 主要参考著作	(274)
(二) 主要参考论文	(276)
(三) 主要访问网站	(279)
后记	(280)

第一章 公务员行政处分 制度研究引论

行政处分作为一种正式用语,很早就出现在我国政府的文件中。全国人民代表大会常务委员会1957年10月23日批准、国务院1957年10月26日公布的《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》,确定的我国行政处分制度,一直使用了近五十年。1993年8月14日,国务院颁布的《国家公务员暂行条例》,标志着我国公务员制度的建立,该条例明确规定了公务员行政处分的基本制度,包括行政处分的基本事由、行政处分的基本方式、行政处分的确认权限以及行政处分的基本程序、行政处分的救济制度等,使公务员的行政处分制度成为公务员制度的一个重要内容。1997年5月9日,《中华人民共和国行政监察法》的颁布实施,标志着我国公务员行政处分制度由行政法规上升为法律。从此,我国有了第一部规范公务员行政处分制度的法律,使我国的公务员行政处分开始步入法制化、科学化、专业化轨道,具有里程碑的意义。以《国家公务员暂行条例》为基础,第十届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议于2005年4月27日通过了《中华人民共和国公务员法》,自2006年1月1日起施行,该法第九章是关于公务员的纪律处分规定,使用的名称是“惩戒”、“纪律”与“处分”,称之为公务员处分,但其实质还是行政处分,即公务员行政处分。《中华人民共和国公务员法》的公布实施,进一步为我国公务员行政处分制度提供新的法律依据。行政处分制度在实践中不断发展的同时,近十几年来,学者们有关公务员行政处分制度的研究也正在国内外逐步展开。

■ 公务员行政处分制度研究

一、研究背景与研究意义

国家的管理活动主要是由国家公务员来执行与操作的。对公务员的管理特别是对公务员违法违纪的处理是事关国家管理的重大问题。《中华人民共和国公务员法》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。各国公务员的名称及其范围虽然有一定的差异,但都有其共同的规律,如公务员都与国家之间形成某种特定的权利与义务关系;其违法违纪行为都有可能承担行政处分责任等。

(一)研究背景

改革开放以来,随着我国公务员制度的建立和不断完善,我国公务员行政处分制度也处于不断完善之中。一方面,公务员在国家管理活动中发挥着越来越重要的作用,为推进改革开放、维护国家秩序等方面做出了重大贡献;另一方面,一些公务员的违法违纪行为严重影响了改革开放进程,破坏了国家管理秩序和市场经济规则,严重地损坏了党和政府的形象,导致各种社会矛盾不断增加甚至激化。研究公务员行政处分制度就是要规范公务员的行为,保证公务员依法履行职责,保障国家管理的正常进行,对违法违纪公务员实施有效制裁,使公务员依法承担政纪责任,防止和减少公务员的腐败行为。公务员行政处分制度作为公务员制度的一个重要组成部分,在当前的国际和国内背景下,显得越来越重要。

1. 国际背景

随着社会经济的发展和社会交往的广泛深入,全球范围内的腐败行为特别是公务员的腐败行为更有愈演愈烈之势,腐败已经不是某个国家或者某个人的个别现象。腐败行为危害巨大,它不仅是经济问题,也是政治和社会问题,是一种对社会产生广泛腐蚀作用的“隐性恶疾”。公务员的腐败行为不仅侵蚀法治,损害政府的合法性,同时也削弱了政府遏制腐败的能力。腐败还会造成投资减少,并

为有组织犯罪和恐怖主义提供滋生的温床。目前,腐败问题在全世界范围内普遍存在,严重影响着各国经济和社会发展。世界银行统计数据显示,世界各国每年支付的贿金超过1万亿美元。腐败现象已经成为各国政治、经济、文化发展的桎梏,成为困扰整个国际社会的问题。面对日益严重而普遍的腐败现象,各国政府非常重视,重拳出击,都在积极探索行之有效的反腐败方法和手段,建立健全适合本国国情的反腐败机制。对于公务员的腐败问题,各国政府一方面加强刑事案件的查处工作,另一方面,为了防止公务员的滥用权力或者违法违纪,各国都设置了公务员惩戒制度来惩戒违法违纪的公务员。

由于腐败问题已经成为影响世界各国政治、经济和社会的跨国现象,只有充分而全面的国际合作才能对腐败予以有效控制和惩治。面对日益严重的腐败问题,2000年12月4日,第五十五届联合国大会55/61号决议提出,设立特设委员会,起草一份预防和打击腐败的综合性国际法律文件。在完成一系列的准备工作后,从2002年2月开始至2003年10月,107个国家及28个国际组织和非政府组织代表在维也纳,就《联合国反腐败公约》前后进行了7轮谈判,终于完成了公约的起草工作。公约于2003年10月31日经第五十八届联合国大会审议通过,12月9日至11日在墨西哥梅里达召开高级别政治签署会议后,供各国开放签署。公约于2005年12月14日正式生效。《联合国反腐败公约》的创建,为国际反腐败合作创立了统一的行动准则。国际反腐败合作组织、机构和机制的建立,极大地促进了国际反腐败合力的形成。2008年1月28日至2月1日,《联合国反腐败公约》第二次缔约国会议在印度尼西亚巴厘岛举行,标志着国际反腐败工作进入了一个新的阶段。2008年12月15日至12月17日,《联合国反腐败公约》履约审查政府间工作组会议在维也纳举行。来自53个缔约国、11个签署国和8个国际组织的200余人参加了此次会议。中国外交部、监察部和国家预防腐败局派员参加了会议。2009年2月9日至2月11日,《联合国反腐败公约》预防腐败专家组会议在卡塔尔首都多哈举行。会议由《联合国反腐败公约》秘书处和卡塔尔公共检察院联合主办,来自中国、美国、巴西等12个

■ 公务员行政处分制度研究

缔约国和有关国际组织、学术机构的 30 多位代表出席了会议。通过国际反腐败合作,加强国际反腐败理论研究,建立国际反腐败实践机制,尤其是《联合国反腐败公约》的创建和实施,给我国反腐败机制的建立带来了机遇和挑战。一方面它促进了我国政府执政观念和职能的转变,促进了惩治和预防职务犯罪的法律制度和体系的进一步建立和完善,另一方面解决《联合国反腐败公约》中的内容和我国刑事法律的协调发展,从而实现最大预防和有效控制腐败,将是一个长期面临的问题。在新形势下,各国政府加大反腐败力度,加强对公务员的管理,已经成为当今世界的一个基本趋势。建立和完善公务员行政处分制度,正是适应这个基本趋势的必然要求。

2. 国内背景

由于我国正处于社会转型时期,社会秩序规范有一个过程,在新、旧体制的“真空”中,各种社会越轨行为较多^①,反腐败态势较为严峻,公务员的违法违纪问题需要引起高度重视。近十年来,我国每年都有成千上万的公务员和参照公务员进行管理的国家工作人员受到了行政处分,例如:根据《中纪委向党的十六大的工作报告》:1997 年 10 月至 2002 年 9 月,全国纪检监察机关共立案 861917 件,结案 842760 件,给予党纪政纪处分 846150 人,其中开除党籍 137711 人。被开除党籍又受到刑事追究的 37790 人。在受处分的党员干部中,县(处)级干部 28996 人,厅(局)级干部 2422 人,省(部)级干部 98 人。根据《中纪委向党的十七大的工作报告》:2002 年 12 月至 2007 年 6 月,全国纪律检查机关共立案 677924 件,结案 679846 件(包括十六大前未办结案件),给予党纪处分 518484 人。查处了陈良宇、杜世成、郑筱萸等极少数高级干部严重违纪案件,依纪依法严肃处理,表明我们党反对腐败的坚强决心和鲜明态度。

面对新的形势,中国政府和领导人高度重视反腐败工作,加大反腐败力度,把加强反腐败的国际合作与加强自身制度建设有机地结

^① 张茂林.论社会转型时期的政治心理与构建和谐社会的策略[J].法制与社会.2006(11).136.

合起来。中国政府高度重视《联合国反腐败公约》。作为《联合国反腐败公约》缔约国,中国正在认真履行规定的各项义务。为有效实施《联合国反腐败公约》,中国成立了由24个部门组成的部际协调机构。这个机构负责对中国实施《联合国反腐败公约》的重要事项进行部署和协调。通过实施《联合国反腐败公约》的部际协调机构,中国对履行《联合国反腐败公约》规定需要完成的事项进行了部署,并采取有力措施保证上述工作完成。目前,一些工作已经完成,其它工作也取得明显成效。例如,2006年10月31日,中国立法机关制定了《中华人民共和国反洗钱法》,这部法律已于2007年1月1日生效。再如,2007年5月31日,中国政府批准设立国家预防腐败局,进一步加大我国预防腐败工作力度,开展预防腐败的国际合作和国际援助。中国国家预防腐败局隶属于国务院,是国务院直属机构,2007年9月13日已正式对外办公。国家预防腐败局下设办公室,是国家预防腐败局的办事机构,承担日常工作。中国国家预防腐败局的主要职责有三项:负责全国预防腐败工作的组织协调、综合规划、政策制定、检查指导,协调指导企业、事业单位、社会团体、中介机构和其他社会组织的防治腐败工作,负责预防腐败的国际合作和国际援助。中国国家预防腐败局是中国历史上第一次设立的国家级预防腐败专门机构。它的成立,显示了中国预防腐败的坚强信心,也显示了中国作为负责任的国家履行《联合国反腐败公约》的坚定态度。惩治和预防是反腐败的两把利剑,二者缺一不可。中国政府强调在坚决惩治腐败的同时,必须有效预防腐败。坚持把治标与治本、惩治与预防始终贯穿于反腐败的全过程。2005年1月,中国颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,提出了惩治和预防腐败体系建设的目标和要求,这是中国适应形势发展和时代要求做出的一项反腐败重大战略决策^①。

近年来,中国注重用发展的思路和改革的办法开展预防腐败工

^① 屈万祥.在《联合国反腐败公约》第二次缔约国会议上的发言,资料来源:国家预防腐败局网站。

■ 公务员行政处分制度研究

作,取得了明显成效。围绕制约权力、监控资金、规范从政行为,不断健全预防腐败的体制机制,推进源头治理工作,重点在深化行政审批制度改革、加快财政管理体制、深化干部人事制度改革、推行政府投资体制改革、推进司法体制改革、金融体制改革、不断规范市场秩序、加强政府信息公开等方面取得了显著成效。例如:在政府信息公开方面,采取了许多管理和技术措施,2008年5月1日生效的《中华人民共和国政府信息公开条例》,是规范政府信息公开和利用行为、保障公民知情权的重要行政法规,它的实施更加有效地规范和推进中国行政机关的政务公开工作,是保障公民知情权、监督权和参与权的重要举措,是从源头预防和治理腐败的有效措施。2008年5月12日汶川大地震发生后,中国各级政府信息公开透明受到世界各国好评。救灾的公开透明,特别是救灾资金的使用公开透明,为救灾工作的顺利进行并取得良好效果起到了重要作用。实践证明,人民群众和新闻媒体的参与,是反腐败取得成功的重要保证。应用网络技术加强监督成果显著,2007年12月17日,中国国家预防腐败局中文网站开通。仅运行的前三天就有1300多条网民留言和500多封电子邮件。截至2007年12月31日,网民点击量已超过1000万次。广大网民对中国预防腐败工作提出了很多好的意见和建议。

目前,中国正在进一步加大预防腐败的工作力度,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设,拓展工作领域,使预防腐败的各项工作进入一个新的发展阶段。2008年5月13日,中央印发了《建立健全惩治和预防腐败体系2008-2012年工作规划》(以下简称《工作规划》)。2008年5月23日,中央召开了全国电视电话会议和专门工作会议,中共中央政治局常委、中央纪委书记贺国强代表中央发表了重要讲话,对贯彻落实《工作规划》进行动员部署,中共中央书记处书记、中央纪委副书记何勇作了总结讲话,对传达贯彻会议精神提出了明确要求。《工作规划》是当前和今后一个时期推进惩治和预防腐败体系建设的指导性文件,是以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设的重要举措,对于促进中国特色社会主义事业顺利发展,全面推进党的建设新的伟大工程,确保党的十七大

确定的各项任务的实现,具有十分重要的意义。《工作规划》以党的十七大精神为指导,按照建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要的基本精神,根据形势和任务的发展变化,进一步明确了惩治和预防腐败体系建设的指导思想、基本要求和工作目标,作出了教育、制度、监督、改革、纠风、惩处六项工作整体推进的工作部署,突出强调以改革创新精神推进惩治和预防腐败体系建设,提出了抓好工作落实的新思路、新举措,抓住了今后5年反腐倡廉建设的重点。

全面坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,是扎实推进惩治和预防腐败体系建设的重要原则。必须坚持治标和治本、惩治和预防两手抓、两手都要硬。惩治是预防的前提条件,预防是惩治的必然要求。这些年来,惩治腐败工作取得了明显成效,但是腐败现象仍然比较严重,惩治腐败不能有丝毫放松。特别是要依法严惩腐败分子,决不手软、决不姑息。在坚决惩治腐败的同时,要更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设,不断铲除腐败滋生的土壤。必须坚持整体推进,把改革的推动力、教育的说服力、制度的约束力、监督的制衡力、惩治的威慑力结合起来,增强综合效能。必须坚持重在建设,以建设性的思路、举措和方法推进惩治和预防腐败体系建设,形成有利于反腐倡廉建设的思想观念、文化氛围、体制条件和法制保证。必须坚持统筹推进,立足当前、着眼长远,有效整合各方面的资源和力量,增强科学性、系统性、整体性、前瞻性。必须坚持以领导干部为重点,严格执行党内监督制度,防止权力滥用和行为失范,做到干干净净办事、清清白白做人。必须坚持以规范和制约权力为核心,把健全权力结构和运行机制作为惩治和预防腐败体系建设的重要任务来抓,保证权力正确行使。必须坚持以容易滋生腐败的重点领域和关键环节为抓手,围绕干部人事权、司法权、行政审批权、行政执法权,制定预防和治理腐败的有效措施。重点查处工程建设、土地出让、产权交易等领域以及银行信贷、商业保险等方面的商业贿赂案件。

胡锦涛同志在国际反贪局联合会第一次年会暨会员代表大会开幕式讲话中说,坚决惩治和积极预防腐败是中国政府的一贯立场。

公务员行政处分制度研究

我们反腐倡廉的战略方针是标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防。坚持惩治和积极预防腐败,是中国政府的一贯立场,我们认为,反对腐败是关系国家发展全局、关系最广大人民根本利益、关系社会公平正义和社会和谐稳定的重大问题和紧迫任务。胡锦涛表示,中国是《联合国反腐败公约》的主要参与国,是该公约较早的签署国和批准国。目前,中国正在制定、修订和完善有关惩治和预防腐败的法律法规,以使之更加适应《联合国反腐败公约》对缔约国提出的要求。中国政府将在所承诺的公约义务范围内认真承担相应的国际责任^①。

加强公务员管理、严肃公务员纪律是惩治和预防腐败的关键。1993年,国务院制定了《国家公务员暂行条例》,对公务员纪律及惩戒做了原则规定;2005年制定的《中华人民共和国公务员法》,为加强公务员管理、严肃公务员纪律提供了有力的法律依据;2007年《行政机关公务员处分条例》的颁布实施,对于严肃行政机关纪律,规范行政机关公务员行为,惩治和预防行政腐败,建立廉洁、勤政、务实、高效的政府具有重大意义。

(二) 研究意义

根据国际与国内形势的发展,研究公务员的行政处分制度,对于学习和借鉴国外公务员行政处分制度,与国际公务员行政处分制度接轨;加强我国公务员制度建设,完善我国公务员的行政处分制度;完善国家管理制度,保护我国公务员依法履行其职责;加大反腐败力度,预防和打击公务员违法违纪行为;加强理论研究,建立和完善公务员行政处分理论等方面都具有重要意义。

1. 有利于与国际公务员行政处分制度接轨

随着改革开放的不断深入,中国在各个方面都逐步与国际接轨,公务员行政处分制度也不例外。中国公务员行政处分制度与国际公

^① 胡锦涛:《坚决惩治和积极预防腐败是中国一贯立场》,资料来源:新华网。

务员行政处分制度接轨,有利于中国学习与借鉴西方先进国家的公务员行政处分制度,完善公务员管理制度,加强反腐败国际合作。虽然西方各国公务员行政处分制度都有自己的特殊发展过程且各具特色,但也有一些共同特点和基本规律。学习和引进一些国外关于公务员行政处分的成功经验,是中国与国际公务员行政处分制度接轨的一个重要方面。中国加入《联合国反腐败公约》后,对照有关规定,制定、修订和完善有关惩治和预防腐败的法律法规,使之更加适应《联合国反腐败公约》对缔约国提出的要求,对于完善中国公务员行政处分制度具有重要意义。

2. 有利于完善我国的公务员行政处分制度

通过比较研究和历史研究等方法,结合中国国情研究公务员行政处分制度,既尊重历史,又勇于开拓,使中国公务员行政处分制度能够在继承传统的行政处分制度行之有效经验的同时,借鉴国外公务员行政处分制度中一些先进、合理的做法,找出我国公务员行政处分制度中存在的问题,有利于完善我国公务员行政处分制度。例如,针对我国公务员行政处分救济不完善问题,借鉴法国和德国等西方国家在公务员救济制度方面有益的做法和经验,可以考虑将我国行政处分争议纳入行政诉讼受案范围,对于完善公务员行政处分救济制度具有重要意义。《行政机关公务员处分条例》的颁布实施,在某种程度上既是行政处分制度研究的成果,也是我国公务员行政处分制度逐步完善的重要表现。

3. 有利于保护我国公务员依法履行其职责

完善我国公务员行政处分制度,不但有利于保护公务员的合法权益,而且有利于保护我国公务员依法履行其职责。公务员行政处分制度是由一系列具体制度构成的,这些具体制度是公务员行政处分制度的具体内容,也是其基本的运作规则。加强公务员行政处分制度立法研究,形成科学、合理、透明的行政处分制度,明确告诉公务员应该做什么和不应该做什么,有利于公务员明确自己的工作职责。加强公务员行政处分制度执法研究,公平地对待每一个公务员,有利

■ 公务员行政处分制度研究

于公务员依法正确履行职责。例如,针对行政首长启动行政处分的现象所产生的弊端,加强公务员行政处分制度研究,完善相关的行政处分法律法规,建立公平的行政处分程序,按照法律法规的要求公平地对待每一个公务员,有利于减少公务员对行政首长的错误决策惟命是从,保护公务员依法正确地履行职权,公平合理地承担相应的责任。

4. 有利于预防和打击公务员违法违纪行为

加强公务员行政处分制度研究,借鉴国外先进经验,从观念、立法、执法和监督等方面完善行政处分制度,有利于预防和打击公务员违法违纪行为。例如,从观念上完善行政处分制度,能够引导公务员树立正确的世界观、人生观、价值观,坚定理想信念,增强自律意识、法纪意识、保密意识和自觉接受监督的意识。完善行政处分立法、执法和监督,用制度管理公务员,规范业务流程,严格工作纪律,通过科学规范的工作程序和纪律约束,可以有效地防止违法违纪问题的发生。关于制度的功能和作用,邓小平同志早在1980年《党和国家领导制度的改革》中就作了精辟论述,他说:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”^①邓小平同志的这段话,充分说明了制度的重要性。好的行政处分制度可以有效地打击公务员违法违纪行为,预防和减少公务员违法犯罪行为。

5. 有利于建立和完善公务员行政处分理论

对于公务员的违法违纪行为的处理,主要有二种方式,一是刑事处罚,二是行政处分。对于刑事处罚,已经形成了比较完备的法律体系和理论体系,而对于行政处分,既没有形成了比较完备的法律体系,也没有形成比较完善的理论体系,而且理论研究落后于实际应

^① 邓小平,《党和国家领导制度改革》,资料来源:<http://www.cctv.com/special/756/1/50168.html>