

解读政务处分法①

完善党和国家监督体系 推进政务处分工作规范化法治化

邹开红

2020年6月20日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过了《中华人民共和国公职人员政务处分法》（以下简称《政务处分法》），自2020年7月1日起施行。《政务处分法》深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，是在新的起点上深化纪检监察体制改革，坚持和完善党和国家监督体系，推进国家治理体系和治理能力现代化的重要制度成果。

一、充分认识制定《政务处分法》的意义

《政务处分法》是新中国成立以来第一部全面系统规范公职人员政务处分工作的国家法律，将国家监察体制改革提出的实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖

的要求进一步具体化，对坚持和加强党的全面领导，强化对权力运行的制约和监督，构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制具有重要意义。

（一）坚持和加强党的全面领导的重要举措

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。党管干部是坚持党的领导的重要原则。作为执政党，我们党不仅管干部的培养、提拔、使用，还必须对干部进行教育、管理、监督，对党员干部和公职人员的违纪违法行为进行查处。公职人员是中国特色社会主义事业的中坚力量。制定《政务处分法》，加强对公职人员的管理监督，有利于督促公职人员依法行使公权力，建设一支政治坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的公职人员队伍，增强党的领导能力，提高治国理政水平。需要强调的是，《政务处分法》将宪法确立的坚持党的领导的基本要求予以细化，将坚持和加强党的全面领导进一步具体化、法律化，使自觉坚持和切实维护党的领导成为公职人员的法律义务。

（二）坚持和完善党和国家监督体系的内在要求

党的十九大对构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系作出重要部署，党的十九届四中全会进一步强调要坚持和完善党和国家监督体系，强化对权力运行的制约和监督。在党和国家监督体系中，依法治国和依规治党是有机统一的。习近平总书记指出，全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。《政务处分法》的出台，使对公职人员违法行为的政务处分匹配党纪处分、衔接刑事处罚，构筑起惩治职务违法的严密法网。《政务处分法》将法定的监察对象全面纳入政务处分范围，明确公职人员任免机关、单位和监察机关的责任，有利于增强监督严肃性、协同性、有效性。处分机关对有违法行为的公职人员，根据情节轻重依法给予政务处分，对情节轻微的，可以进行谈话提醒、批评教育、责令检查或者予以诫勉，从而改变了过去要么是“好同志”、要么是“阶下囚”的状况，有利于强化日常监督，实现抓早抓小、防微杜渐，促进广大公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业、坚持道德操守。

（三）一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制的重要体现

《政务处分法》充分体现了以“三不”一体思路推进反腐败斗争，深化标本兼治的精神。制定《政务处分法》，明确公职人员应受政务处分的违法情形，划定行为底线，有利于强化不敢腐的震慑，推动公职人员敬畏法律，实现因敬畏而“不敢”；将监察全覆盖的要求具体化，强化日常监督，促进执纪执法贯通、有效衔接司法，深入推进以案促改、完善制度机制，有利于督促公职人员依法履职尽责，推动实现因制度而“不能”；明确要求任免机关、单位加强对公职人员的教育、管理和监督，督促公职人员提升思想觉悟、涵养廉洁文化，有利于引导公职人员树立和强化依法用权意识，坚持道德操守，推动实现因觉悟而“不想”。

（四）规范政务处分工作的重要保证

政务处分工作政治性、政策性、业务性强，且直接涉及公职人员的职务、职级、级别、薪酬待遇等重要事项，对公职人员具有重要影响。政务处分权是一项重要的公权力，必须严格依法行使，在法治的轨道上运行。《政务处分法》出台前，关于公职人员处分的情形、适用规则、程序等方面的规定，散见于公务员法、法官法、检察官法、行政机关公务员处分条例、事业单位工作人员处分暂行规定等法律法规规章中，缺乏统一规定。《政务处分法》

的出台，明确应当给予政务处分的违法行为、政务处分的基本原则、适用规则、程序和复审复核途径，对政务处分制度作出全面系统的规定，改变了处分标准不统一的局面，有利于监察机关强化法治观念、程序意识，推进政务处分工作的规范化、法治化、专业化。

二、准确把握《政务处分法》的要求

《政务处分法》共 7 章 68 条，可以分为三个板块，第一板块为第一章总则，主要规定了立法目的、政务处分基本原则及工作方针等内容；第二板块为第二章至第六章，是主体部分，主要规定了政务处分的种类和适用、违法行为及其适用的政务处分、政务处分的程序、复审复核、法律责任等内容；第三板块为第七章附则，主要规定了授权制定具体规定、本法溯及力及生效日期。（一）主体责任和监督责任贯通协同加强对公职人员的监督，主体责任是前提，监督责任是保障，两者相互作用、形成合力。《政务处分法》将任免机关、单位的主体责任和监察机关的监督责任以法律的形式规定下来，明确了处分与政务处分双轨并行的处分体制。监察机关应当按照管理权限，加强对公职人员的监督，依法给予违法的公职人员政务处分；公职人员任免机关、单位应当按照管理权限，加强对公职人员的教育、管理、监督，依法给予违法的公

职人员处分。监察机关发现公职人员任免机关、单位应当给予处分而未给予，或者给予的处分违法、不当的，应当及时提出监察建议。为实现处分和政务处分同向发力、相互促进，《政务处分法》明确规定，关于政务处分种类、适用规则、违法情形等规定同样适用于任免机关、单位对公职人员给予处分。

（二）促进纪法贯通、法法衔接

坚持纪法贯通、法法衔接，是纪检监察机关开展工作、履行职责的重要要求，也是《政务处分法》制度设计秉持的基本思路。纪法贯通主要体现在，《政务处分法》将《中国共产党纪律处分条例》等党内法规关于违纪情形的具体规定，根据公职人员的特点有针对性地进行吸收和完善，形成与党纪处分相贯通的政务处分制度，发挥党纪和法律的协同作用，强化对公职人员的全面监督。法法衔接主要体现在，从公务员法、法官法、检察官法、行政机关公务员处分条例等规定的违法情形中，提炼概括出政务处分的违法情形，同时与刑法、刑事诉讼法、行政处罚法等法律衔接，明确公职人员被依法追究刑事责任、受到行政处罚的处分规则，以及涉嫌犯罪的移送要求，保证法律体系的内在一致性、协调性。

（三）突出政务处分的实效性和威慑力

习近平总书记强调，深化国家监察体制改革的初心，就是要把增强对公权力和公职人员的监督全覆盖、有效性作为着力点。《政务处分法》全面贯彻国家监察体制改革精神，依据监察法有关规定，把所有行使公权力的公职人员全部纳入政务处分范围，在制度设计上着力提高政务处分的有效性和针对性。《政务处分法》顺应监察全覆盖对政务处分工作提出的新要求，对于所有的公职人员，在共同违法责任承担、从轻或者减轻情节、从重情节、违法所得追缴、政务处分自动解除等方面，作了统一的规定，体现了共同的严要求。同时，对于不同类型的公职人员，根据其身份、职业等特点，在处分后果上作了有针对性的规定，以保证政务处分的有效性，力求真正发挥政务处分的震慑作用。

（四）兼顾政务处分法定事由的共性与个性

详细规定具体处分情形是处分类法规的惯常做法。国家监察体制改革后，监察机关监督的对象是全体公职人员。《政务处分法》注重各类处分对象的共性，又注重各自特性，提取最大公约数。《政务处分法》专章设置了科学统一的政务处分法定事由，注重突出实践中典型多发的违法类型，并根据行为的轻重程度规定了相应的处分幅度，确保政务处分工作依法规范开展，避免政务处分依据不统

一、政务处分决定畸轻畸重的问题。同时，考虑到公职人员身份、职业特点不同，违法行为种类较多，危害程度各不相同，在附则中授权有关主管部门根据本法的原则和精神，结合实际对特定公职人员处分事宜作出具体规定，做到了共性与特性兼顾。

（五）依法保护公职人员合法权利

党的十九届四中全会决定指出，要“保证行政权、监察权、审判权、检察权得到依法正确行使，保证公民、法人和其他组织合法权益得到切实保障”。《政务处分法》坚持规范政务处分权行使，依法保护公职人员合法权利，在总则部分对政务处分原则、工作方针等作了原则规定，并在相关章节提出了具体要求。专章规定政务处分程序，强调严禁非法收集证据，调查认定的违法事实及拟给予政务处分的依据必须依法告知被调查人，保障其申辩权、申请回避权等权利，对受到不实检举控告或者诬告陷害的及时予以澄清，确保案件公正调查处理。专章细化对政务处分决定不服提出复审、复核的内容，保障被处分人提出复审、复核的权利。强调依法严肃追究监察机关及其工作人员违法行为的法律责任，推动监察机关加强监督管理，实事求是、严格依法开展政务处分工作。

三、积极推动《政务处分法》的实施

习近平总书记指出，“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”执行《政务处分法》，应当坚持“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。公职人员的任免机关、单位和各级监察机关要认真落实《政务处分法》的要求，加强日常监督，及时发现公职人员苗头性、倾向性问题，依法对其进行谈话提醒、批评教育等；严格执法，增强制度刚性，对公职人员违法行为坚决查处、严肃追责，强化震慑效应，不断释放全面从严的强烈信号。要教育监督公职人员牢记手中的权力是党和人民赋予的，是上下左右有界受控的，切不可随心所欲、为所欲为，使法律要求真正转化为公职人员的日常习惯和自觉遵循，做到秉公用权、依法用权、廉洁用权、为民用权。要将宣传执行《政务处分法》情况纳入日常监督、巡视巡察和派驻监督范围，对执行不力的批评教育、督促整改，推动《政务处分法》各项规定落到实处。各级监察机关应当紧密联系实际，结合贯彻落实十九届中央纪委四次全会部署，严格按照《政务处分法》确定的原则、权限和程序等开展政务处分工作。给予公职人员政务处分，应当始终坚持党的领导，严格按照干部管理权限履行批准手续，坚持民主集中制，集体讨论决定。要在强化自我监督、自我约束上作表率，要求其他国家机关和公职人员做到的，纪检监察机关和纪检监察干部必须首先做到，牢固树立法治意

识、程序意识、证据意识，严禁滥用职权、以权谋私，特别是不能搞选择性执法、随意作出政务处分，对执法违法的“零容忍”，坚决防止“灯下黑”。（来源：中国纪检监察报）

解读政务处分法②

正确理解和适用政务处分与处分

来源：中国纪检监察报 作者：中央纪委国家监委法规室

《中华人民共和国公职人员政务处分法》（以下简称《政务处分法》）第二条、第三条规定，监察机关对违法的公职人员给予政务处分，公职人员任免机关、单位对违法的公职人员给予处分，确立了政务处分与处分双轨并行的二元处分体制。这是贯彻落实党的十九届四中全会精神，对公职人员监督管理制度的创新和发展，对健全党和国家监督体系，推动各类监督有机贯通、相互协调，具有十分重要的意义。正确理解和适用政务处分与处分，实现二者的有机衔接，是贯彻执行《政务处分法》，推动主体责任和监督责任协调落实的现实需要。

正确认识政务处分与处分的内涵和区别。监察机关和公职人员的任免机关、单位对公职人员监督、管理均负有法定职责，政务处分与处分作为监督、管理的重要手段，既有

惩罚功能，又有教育和引导功能，是构建不敢腐、不能腐、不想腐长效机制的重要内容。政务处分与处分都是对违法公职人员的责任追究措施，共同服务于促进公职人员依法履职、秉公用权、廉洁从政从业、坚持道德操守，二者目标一致、功能互补。二者的区别主要体现在主体不同，政务处分主体是监察机关，处分的主体是公职人员任免机关、单位。任免机关、单位给予所管的公职人员处分，与公务员法等现行法律法规的规定保持了协调衔接。监察机关给予政务处分，则是国家监察体制改革的一项重大制度创新。二者按照不同的管理权限分别对违法的公职人员给予处分或者政务处分，体现了监督全覆盖的本质要求。此外，由于监察机关和任免机关、单位职责权限不同，政务处分与处分在程序、申诉等方面也不完全一致。

准确把握政务处分与处分的内在联系。政务处分与处分不是对立的，二者存在许多共通之处。根据《政务处分法》的规定，政务处分与处分在种类、期间、适用的违法情形，从重、从轻或者减轻、免予或者不予处分，违法利益的处理等方面是完全一致的，确保了有同样违法行为的公职人员，不因实施机关、单位的不同而受到轻重不同的责任追究，体现了责任追究的公正性。之所以要分别规定监察机关政务处分权和任免机关、单位处分权，主要是体现主体责任和监督责任的贯通协同，政务处分是监察机关履行监督调查处

置职责的重要内容，而对违法的公职人员依法进行处分，则是任免机关、单位履行主体责任的重要抓手，是其对所属公职人员进行教育、管理、监督的题中应有之义。《中国共产党章程》第四十八条明确规定了党组讨论和决定“处分党员等重要事项”，推动党组落实管党治党主体责任；鉴于管党治吏的高度一致性，相应的任免机关、单位对违法的公职人员也应该有按照管理权限依法作出处分决定的权力。

《政务处分法》将监察机关的政务处分权和任免机关、单位的处分权以法律的形式规定下来，有利于监察机关和任免机关、单位明晰各自职能定位，强化责任担当，依法履行职责，提高监督、管理的针对性和实效性。

严格依法实施政务处分与处分。政务处分权和处分权是重要的国家公权力，必须在法治的轨道上运行，这是全面推进依法治国理念、要求在公职人员监督、管理工作中的必然体现。我们要看到，政务处分与处分既涉及公职人员的切身利益，更涉及法治的权威和公信力，只有严格依法实施，才能不枉不纵，确保法律要求落实落地。首先，对公职人员的同一违法行为，监察机关和公职人员任免机关、单位不得重复给予政务处分与处分。这避免了对同一违法行为的重复评价，符合一事不二罚的法治精神，有利于保障公职人员的合法权益。其次，在实施政务处分与处分时，监察机关与公职人员任免机关、单位要积极沟通协调，避免工作冲突。

对违法的公职人员是给予政务处分还是处分，要根据干部管理权限以及违法案件由哪个主体调查处置更为合适等因素统筹把握，不能有本位主义。在实践中，既要防止任免机关、单位对违法公职人员抢先处分，规避监察机关政务处分的情况，也要避免监察机关大包大揽，不加区分都给予政务处分的情况。如果任免机关、单位给予的处分违法、不当的，监察机关应当提出监察建议予以纠正。第三，严格把握政务处分与处分在程序、申诉等方面的差异，确保政务处分与处分活动合法合规。《政务处分法》第二条规定，处分的程序、申诉等适用其他法律、行政法规、国务院部门规章和国家有关规定。据此，在程序、申诉等方面，政务处分执行的是监察法和《政务处分法》的规定，处分执行的是公务员法等其他规定。比如，对处分决定不服的，有关公务员可以按照公务员法等法律法规的规定向原处理机关申请复核，或者向同级公务员主管部门或者作出该处理决定的机关的上一级机关提出申诉；对政务处分决定不服的，有关公职人员依法向监察机关申请复审、复核。第四，坚持以事实为依据，以法律为准绳。政务处分和处分的情形、后果等都是法定的，但是法律不可能事无巨细地对每一种行为都作出详细具体的规定，除《政务处分法》外，不同行业、不同领域的违法情形还可能规定在不同的法律法规之中，这对适用法律的能力提出了很高的要求。在执法实践中，必须

结合工作实际，在调查清楚违法事实的基础上，按照法律的规定和法律的精神，准确选择和适用法律，恰当地实施政务处分与处分。

监察机关和公职人员任免机关、单位要坚守职能定位，严格依法、保持沟通、积极作为，确保政务处分与处分既各得其所又协调有序，将二元处分体制的制度优势转化为实实在在的治理效能。

解读政务处分法③

实现政务处分制度的纪法贯通、法法衔接

来源：中国纪检监察报 作者：中央纪委国家监委法规室

坚持纪法贯通、法法衔接，既是贯穿《中华人民共和国公职人员政务处分法》（以下简称《政务处分法》）整个制定过程的工作原则和思路，又是这部法律本身的一个重要特点。

政务处分制度的纪法贯通，是指《政务处分法》与党的纪律的贯通，主要体现在：一是处分权限上相贯通。《政

务处分法》将主体责任和监督责任的有关要求以法律的形式作了规定，明确了监察机关和公职人员任免机关、单位的权限和责任。《政务处分法》第三条第一、二款规定，“监察机关应当按照管理权限，加强对公职人员的监督，依法给予违法的公职人员政务处分。”“公职人员任免机关、单位应当按照管理权限，加强对公职人员的教育、管理、监督，依法给予违法的公职人员处分。”“按照管理权限”，就是要遵循党管干部原则，按照干部管理权限，报相应的党委、党组批准作出政务处分或者处分决定。二是处分情形上相贯通。考虑到相当一部分公职人员是中国共产党党员，在设计《政务处分法》的处分情形时，借鉴吸收了《中国共产党纪律处分条例》等党内法规关于违反党纪情形的具体规定。如第三十三条第二款规定，“拒不按照规定纠正特定关系人违规任职、兼职或者从事经营活动，且不服从职务调整的，予以撤职”。该条就借鉴了《中国共产党纪律处分条例》第九十七条关于党员领导干部的配偶、子女及其配偶违反有关规定在该党员领导干部管辖的地区和业务范围内从事可能影响其公正执行公务的经营活动等情况的处理处分规定。同时，考虑到国家法律与党纪存在区别，对公职人员与党员的要求有差异，最终在法律中设定的处分情形既与党纪处分相贯通，又集中体现了公职人员政务处分工作特色，体现了深化国家监察体制改革以来政务处分工作的实践成果。三是处分规则上相贯通。政务处分和处分的适用规则，主要是指政务

处分和 处分的主体根据公职人员的违法事实，在确定违法性质的基础上，依法衡量违法行为人是否应当承担法律责任以及应当给予何种处分，所应遵循的原则和要求。总体来看，《政务处分法》与党纪处分条例所规定的处分适用规则是一致的，但也遵循了法律的基本原则，具有自身特点。

政务处分制度的法法衔接，是指《政务处分法》与其他法律的衔接，主要体现在：一是处分体制上相衔接。依据 2018 年 修订后公务员法的规定，对公务员的违法行为，公务员所在机关可以给予处分。这实际与监察法共同确立了处分与政务处分并行的体制，《政务处分法》将任免机关、单位的处分和监察机关的政务处分并行的体制以法律形式明确规定下来，进一步衔接了监察法和公务员法。二是在违法情形上与相关法律法规的规定相衔接。在《政务处分法》出台前，对公职人员违法情形的实体规定，在公务员法、法官法、检察官法、行政机关公务员处分条例等法律法规中都有相应规定。《政务处分法》第三章以这些法律法规的规定为基础，经过归纳、提炼、完善，设定出政务处分的违法情形，力求做到既注重各类处分对象的共性，又注重各自特性，提取最大公约数，保证法律体系的内在一致性。如《政务处分法》中规定的“拒不执行或者变相不执行、拖延执行上级依法作出的决定、命令”“不履行或者不正确履行职责，玩忽职守，贻误工作”

“工作中有弄虚作假，误导、欺骗行为”就吸收了公务员法第五十九条列举的公务员违纪违法行为表现。三是在程序和申诉方面实现法法衔接。《政务处分法》第二条第二款中明确规定，“处分的程序、申诉等适用其他法律、行政法规、国务院部门规章和国家有关规定”，未对相关工作重复提出要求，而是指引适用相关法律法规规章等，做到了法法衔接。四是处置结果方面实现法法衔接。《政务处分法》第十四条从实体上明确了公职人员犯罪的应当如何给予政务处分，包括被判处刑罚、被人民检察院依法作出不起诉决定或者人民法院依法免予刑事处罚等不同情形的处分衔接，第四十九条从程序上规定了公职人员依法受到刑事责任追究，或者受到行政处罚，应当给予政务处分的，如何履行立案调查程序。这些规定对不同性质的法律处置结果进行了有效衔接，有利于法律的正确适用。

《政务处分法》与党纪处分制度实现了处分权限相匹配、处分情形相对应、处分档次相协调、处分规则相对接，与公务员法等处分体制、处分程序、申诉、处置结果等方面实现法法衔接，既把纪律挺在前面，体现纪严于法的要求，又突出政务处分的特点，做到纪律和法律相互贯通、一体执行，有利于健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，增强监督严肃性、协同性、有效性，推动以党内监督为主导，各类监督有机贯通、相互协调。

政务处分的基本原则、方针和要求

来源：中国纪检监察报 作者：中央纪委国家监委法规室

《中华人民共和国公职人员政务处分法》(以下简称《政务处分法》)第四条规定,“给予公职人员政务处分,坚持党管干部原则,集体讨论决定;坚持法律面前一律平等,以事实为根据,以法律为准绳,给予的政务处分与违法行为的性质、情节、危害程度相当;坚持惩戒与教育相结合,宽严相济”,明确了政务处分的基本原则。第五条规定,“给予公职人员政务处分,应当事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备”,明确了“二十四字”工作方针。第六条规定,“公职人员依法履行职责受法律保护,非因法定事由、非经法定程序,不受政务处分”,明确了政务处分事由法定和正当程序要求。

在总则部分对指导和调整全部政务处分活动的普遍性规范,对指引政务处分活动方向和目标的工作方针,对实施政务处分的总体要求作出规定,充分说明这些制度具有十分重要的地位,在政务处分工作中发挥着统领作用。实施好

这部法律，必须在正确理解这些要求的基础上，将政务处分基本原则贯彻到政务处分的各个环节，用工作方针指引政务处分的正确方向和目标，将依法保障公职人员合法权利的理念贯穿政务处分全过程。

坚持党管干部原则，集体讨论决定。党的领导是政务处分工作的“纲”和“魂”。党领导一切工作，党管干部是坚持党的领导的重要内容。公职人员在我国国家治理体系中处于特殊重要位置，给予公职人员政务处分，应当坚持党管干部原则，严格按照干部管理权限履行批准手续。民主集中制既是党的根本组织原则，也是我国国家机构应当遵循的宪法原则。政务处分工作应当坚持民主集中制，集体讨论作出决定，不允许任何个人或者少数人擅自决定和批准；同时，也必须实行正确的集中，保证政务处分的决定、批准等决策得到有效执行。

坚持法律面前一律平等，以事实为根据，以法律为准绳，给予的政务处分与违法行为的性质、情节、危害程度相当。我国宪法规定，公民在法律面前一律平等，政务处分工作同样要遵循这一基本原则。以事实为根据，就是据以定案的事实，必须以收集到的证据所证实的案件事实为根据，而不能以主观臆测、个人意志等为根据；以法律为准绳，就是在查明案件事实的基础上，以法律为尺度来衡量案件的具体

事实和情节，按照法律的规定对案件作出正确处理。坚持这些原则，就要在给予公职人员政务处分时，在准确判定违法行为性质、情节、危害程度的基础上，全面考虑、统筹兼顾各方面因素，在法律规定的幅度内，恰当地确定对违法行为人的政务处分种类。性质恶劣、情节严重、危害性大的违法行为，应当给予较重的政务处分；反之，则应当给予相对较轻的政务处分。总之，就是要做到过罚相当，防止畸轻畸重。

坚持惩戒与教育相结合，宽严相济。惩前毖后、治病救人，是我们党的一贯方针，是从丰富的实践经验和深刻的历史教训中总结出来的。坚持惩戒与教育相结合、宽严相济原则，是惩前毖后、治病救人方针在政务处分工作中的具体体现。惩治与教育相辅相成，惩治本身不是目的，而是挽救和教育违法公职人员的一种手段。对违法的公职人员，既不能一味姑息、失之于宽，也不能片面从严，而是要根据具体情况，实行区别对待，做到该宽则宽、当严则严，宽严相济。只有这样，才能达到既严明法律、又团结同志的目的，才能充分发挥政务处分的教育、指引和监督作用，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。

给予公职人员政务处分，应当事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、手续完备。《政务处分法》

第五条明确规定“二十四字”方针，是依法正确开展政务处分工作的重要指引，也是长期执纪执法实践的经验总结。事实清楚，要求政务处分决定所依据的事实必须查清，即违法行为发生的时间、地点、手段、情节、后果和有关人员的责任等应清楚明确。事实是定案的基础，事实清楚是对政务处分工作最基本的要求。证据确凿，要求政务处分决定所依据的违法事实，都有确实、充分的证据加以认定。证据定案是政务处分工作的一项重要原则，没有证据或者证据不充分、不确凿的，不能认定违法事实和给予政务处分。定性准确，要求依法准确认定违法问题性质。定性是调查、审理人员对涉嫌违法行为判断是与非、正确与错误、此违法与彼违法界限的过程，定性不准必然导致对案件的错误处理。处理恰当，要求根据违法事实和性质，依据法律法规以及党和国家方针政策，给予违法的公职人员恰当的处理。程序合法、手续完备，要求根据法定事由、履行法定程序来作出政务处分。在“二十四字”方针中，事实清楚是定性处理的基础，证据确凿是认定案件事实的前提，定性准确是正确给予政务处分的关键，处理恰当是结果和目的，程序合法、手续完备是处理恰当的制度保证。“二十四字”方针是给予公职人员政务处分必须遵循的基本原则，是衡量政务处分工作的重要标准，是在政务处分工作中贯彻党的路线方针政策和正确运用法律的重要保证。

公职人员依法履行职责受法律保护，非因法定事由、非经法定程序，不受政务处分。《政务处分法》第六条明确规定这一要求，是法治理念和法治思维在政务处分工作中的具体体现。公职人员依法履行职责的行为受法律保护，对公职人员的政务处分必须依法实施。这一规定符合法治精神，有利于保护公职人员履职的积极性、主动性，也有利于防止不担当、不作为。这一要求包含两个方面：一方面，据以作出政务处分的违法情形应当法定，无法定事由不受政务处分。对违法行为的处分幅度，也应当以法定幅度为准，不得在法外任意加以改变、突破；另一方面，对法律责任的追究应当按照法定的程序进行，违反程序规定的政务处分活动不仅违法，而且可能导致政务处分决定无效。只有符合正当程序要求，才能防止政务处分决定机关可能出现的武断、偏见和擅权，才能促进依法开展政务处分，保护被处分人的合法权益。

解读政务处分法 5

准确把握政务处分种类和适用规则

来源：中国纪检监察报 作者：中央纪委国家监委法规室

监察法第十一条、第四十五条规定，监察机关根据监督、调查结果，对违法的公职人员依照法定程序作出政务处分决定。创设政务处分制度，覆盖包括行政机关公务员在内的所有行使公权力的公职人员，填补了对公职人员违法行为进行责任追究的制度空白，是健全完善党和国家监督体系的应有之义。在监察法规定的基础上，《中华人民共和国公职人员政务处分法》（以下简称《政务处分法》）进一步明确了政务处分种类、处分期间，以及政务处分的适用规则，为监察机关精准开展政务处分提供了更为明确的法律依据。

明确政务处分种类和相应的处分期间。1952年，政务院颁布《国家机关工作人员奖惩暂行条例》，确立了公务员奖惩制度。1957年，国务院颁布《国务院关于国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》，确立了8种处分种类，即警告、记过、记大过、降级、降职、撤职、开除留用察看、开除。1993年，国务院颁布《国家公务员暂行条例》，去掉了降职和开除留用察看，将处分确定为6种，即警告、记过、记大过、降级、撤职、开除。此后，行政监察法、公务员法、行政机关公务员处分条例均沿用了6种处分种类，公务员法、行政机关公务员处分条例还对处分期间作了规定。2012年《事业单位工作人员处分暂行规定》规定的对事业单位工作人员的处分有4种：警告、记过、降低岗位等级或者撤职、开除。在充分借鉴已有制度、总结实践经验的基础上，监察

法规定政务处分的种类为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等六类。《政务处分法》第七条规定的处分种类与监察法的规定保持了一致，同时，第八条对不同种类政务处分规定了相应的政务处分期间，警告为六个月，记过为十二个月，记大过为十八个月，降级、撤职为二十四个月。《政务处分法》规定的六类政务处分以及相应的政务处分期间，由轻到重，构建了完善的阶梯化的政务处分档次体系，符合政务处分实践工作的需要，也符合惩戒与教育相结合、宽严相济的原则。

系统规定政务处分的适用规则。政务处分适用规则是实施政务处分必须遵循的基本规范，是增强政务处分严肃性、针对性和实效性的制度保障。实践中，违法行为复杂多样，有的公职人员同时有多个违法行为，有的是共同实施违法行为，有的违法以后及时认识错误、积极配合调查，有的则有错不改、掩盖隐藏违法行为，等等。对于不同的违法情形，如何作出处理，既涉及政务处分的公平公正，也具有一定的政策导向作用。《政务处分法》在总结借鉴相关处分类党内法规和法律法规的基础上，系统规定了政务处分适用规则，包括共同违法行为的处分适用，单位实施违法行为的处分适用，从重、从轻或者减轻处分以及免予或者不予处分的适用，与刑罚、行政处罚的衔接处理，处分合并的适用，以及处分期满自动解除等规则。这些处分适用规则体现了惩前毖后、

治病救人的精神和实事求是、过罚相当的原则，并彰显对公职人员的教育、引导作用。比如，第十一条规定，公职人员有主动交代本人应当受到政务处分的违法行为，配合调查、如实说明本人违法事实，主动采取措施，有效避免、挽回损失或者消除不良影响，以及主动上交或者退赔违法所得等情形的，可以从轻或者减轻处分；第十三条规定，公职人员有阻止他人检举、提供证据，串供或者伪造、隐匿、毁灭证据，以及拒不上交或者退赔违法所得等情形的，应当从重给予政务处分；第二十六条规定，公职人员受到开除以外的政务处分，在政务处分期内有悔改表现，并且没有再发生应当给予政务处分的违法行为的，政务处分期满后自动解除，晋升职务、职级、衔级、级别、岗位和职员等级、职称、薪酬待遇不再受原政务处分影响，等等。《政务处分法》通过明确处分适用规则，引导和促使有违法行为的公职人员真诚认错知错改错，积极配合调查工作。同时，也为调查机关顺利查清事实提供有利条件，节省人力物力，提高工作效率。

精准开展政务处分工作。政务处分关系公职人员切身利益，对公职人员有重要影响，应当做到不偏不倚、不枉不纵，保证政务处分质量和效果。这就要求监察机关要准确运用《政务处分法》规定的处分适用规则，合理把握应当给予的处分种类，着力提高政务处分工作的精准性。在开展处分工作中，要做到既坚持原则、严肃追责，又区别情况、

分类处理，根据公职人员违法的不同情况，准确区分问题性质、责任大小、过错轻重和危害程度等，确定应当给予的政务处分种类。对于符合法定从轻、减轻或免予、不予处分条件的，要从宽处理，给以改过自新的机会；对于具备法定从重处分情节的，要从重处罚，毫不姑息手软；对于既有从重情节又有从轻、减轻情节的，要综合判断其客观危害、主观恶性和社会影响，进行整体评价；对于违法行为情节轻微，且知错悔错、主动交代、配合调查的，可以对其进行谈话提醒、批评教育、责令检查或者予以诫勉，免予或者不予政务处分；对于受到刑事处罚的，要准确区分情况，给予撤职或开除处分。

政务处分工作具有很强的政治性、政策性。监察机关对有违法行为的公职人员进行政务处分本身不是目的，而是要促使公职人员警醒和改正。要通过精准开展政务处分，真正起到处分一个、警醒一片的作用，促进所有行使公权力的公职人员牢记初心使命、依法履职尽责，实现政治效果、法律效果、社会效果有机统一。

解读政务处分法 6

增强政务处分的有效性

来源：中国纪检监察报 作者：中央纪委国家监委法规室

法规制度重在务实管用、简便易行。政务处分制度是国家监察体制改革的重要制度创新，监察法对监察机关政务处分作了原则规定，《中华人民共和国公职人员政务处分法》（以下简称《政务处分法》）作了进一步的细化，特别是针对不同类型公职人员身份、职业等特点，在处分后果上作出相应的规定。政务处分作为针对公职人员违法行为的责任追究措施，有效管用是一项基础要求。政务处分的有效性，既表现为政务处分对违法公职人员产生的后果和影响，也表现为监察机关执法的政治效果、法律效果和社会效果。切实增强政务处分的有效性，体现了从严管党治吏的思想，是制定和执行《政务处分法》的重要价值。

规定受到政务处分的影响和后果。《政务处分法》针对不同种类的处分，设定了从六个月到二十四个月不等的处分期间。按照《政务处分法》第十九条至二十四条的规定，因违法行为受到政务处分后，公职人员在晋升职务、职级和工资薪酬待遇等方面，将受到程度、持续时间不同的影响，受到降级、撤职处分的还要被降低工资级别、职务层次、职级等。如第二十一条规定，“国有企业管理人员在政务处分期内，不得晋升职务、岗位等级和职称；其中，被记过、记大过、降级、撤职的，不得晋升薪酬待遇等级。被撤职的，降低职务或者岗位等级，同时降低薪酬待遇。”这一条

明确“同时降低薪酬待遇”很有针对性，防止国有企业管理人员被撤职并降低职务或者岗位等级后，薪酬待遇不受影响甚至得到提高，使政务处分效力落空。第二十四条规定，“公职人员被开除，或者依照本法第二十三条规定，受到解除人事关系或者劳动关系处理的，不得录用为公务员以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员。”这些规定给那些潜在的违法公职人员产生了相当的威慑力，使之不敢以身试法，也为公职人员履职划出行为底线，实际上起到了防止、减少公职人员违法行为的目的。

织密受到政务处分后的利益追缴制度。《政务处分法》第二十五条明确规定，“公职人员违法取得的财物和用于违法行为的本人财物，除依法应当由其他机关没收、追缴或者责令退赔的，由监察机关没收、追缴或者责令退赔；应当退还原所有人或者原持有人的，依法予以退还；属于国家财产或者不应当退还以及无法退还的，上缴国库。公职人员因违法行为获得的职务、职级、衔级、级别、岗位和职员等级、职称、待遇、资格、学历、学位、荣誉、奖励等其他利益，监察机关应当建议有关机关、单位、组织按规定予以纠正。”公职人员即使已经退休、离职甚至死亡，其违法行为一旦被发现并依法查处，对其违法取得的财物等仍然要依法作出没收、追缴或者责令退赔等处理，并且要相应调整其享受的待遇。《政务处分法》的制度设计，使违法的公职

人员在经济等利益方面付出相应的代价，使之得不偿失，从而推动其不想违法。

明确政务处分的执行制度。政务处分决定应当得到切实执行。“盖天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”《政务处分法》规定了一系列保障政务处分决定实施的制度。比如，《政务处分法》第四十六条第一款规定，“政务处分决定书应当及时送达被处分人和被处分人所在机关、单位，并在一定范围内宣布。”第五十四条规定，“公职人员受到政务处分的，应当将政务处分决定书存入其本人档案。对于受到降级以上政务处分的，应当由人事部门按照管理权限在作出政务处分决定后一个月内办理职务、工资及其他有关待遇等的变更手续；特殊情况下，经批准可以适当延长办理期限，但是最长不得超过六个月。”在《政务处分法》施行过程中，各级监察机关要增强政治意识和法治意识，加强对政务处分决定执行情况的监督检查，对拒不执行政务处分决定等行为依法给予处理，防止“打白条”，使法律要求真正落地生根，确保政务处分取得实实在在的效果。

解读政务处分法 7

实现监督全覆盖具体化制度化

来源：中国纪检监察报 作者：中央纪委国家监委法规室

《中华人民共和国公职人员政务处分法》(以下简称《政务处分法》)作为深入贯彻党的十九届四中全会精神，深化国家监察体制改革的最新制度成果，明确规定了政务处分的原则、处分事由、权限和程序等，把国家监察体制改革提出的对所有行使公权力的公职人员监督全覆盖具体化、制度化，进一步增强了监督有效性，有利于建设一支忠诚干净担当的公职人员队伍。

实现监督对象全覆盖。2018年出台的监察法，以法律的形式全面填补了国家监督空白，将六类监察对象统一纳入监察范围，由监察机关按照管理权限进行监察，并在第四十五条明确规定监察机关根据监督、调查结果，对违法的公职人员依照法定程序作出警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等政务处分决定。为了规范政务处分工作，中央纪委国家监委于2018年4月印发了《公职人员政务处分暂行规定》。根据该规定，公职人员有违法违规行应当承担法律责任的，监察机关可以根据被调查的公职人员的具体身份，依据相应的法律法规给予政务处分。但是，在《政务处分法》出台前，对于有些公职人员如国有企业管理人员、基层群众性自治组织中从事管理的人员，国家没有就其应受处分的违法行为出台统一的实体法律，监察机关在给予一些公职人员政务处分时只能依据有关规定作出。《政务处分法》的施行，

将法定的监察对象全面纳入政务处分范围，实现了政务处分法律制度对六类监察对象的全面覆盖。

实现处分情形全覆盖。《政务处分法》出台前，公职人员处分的情形、适用规则、程序等方面的规定散见于公务员法、法官法、检察官法、行政机关公务员处分条例、事业单位工作人员处分暂行规定等法律法规规章中。由于制定主体、规范目的不同，这些法律法规规定在内容上、体例上都存在着各自不同的特点，对于处分情形的规定更是范围不一、粗细不同。例如，法官法、检察官法关于处分情形的规定分别只有1条，虽然列举了十项具体内容，但仍属于原则性规定；行政机关公务员处分条例、事业单位工作人员处分暂行规定对于处分情形则分别规定了16条和7条，内容更为具体，但也存在涵盖不全的问题。这些问题，一定程度上增加了监察机关的法律适用难度，影响了政务处分工作的规范、有效开展。在起草《政务处分法》的过程中，借鉴吸收《中国共产党纪律处分条例》等党内法规关于违犯党纪情形的具体规定，并与已有涉及处分的相关法律法规相衔接，明确了适用于各类公职人员的处分情形，从根本上改变了原有处分标准不统一的局面，有利于监察机关进一步强化法治观念、程序意识，提升工作的规范化、法治化水平。

实现处置形态全覆盖。《政务处分法》并不是一部单纯的公职人员惩戒法，而是明确坚持惩戒与教育相结合，宽严

相济。对于公职人员违法行为情节轻微的，监察机关和公职人员任免机关、单位可以依法对其进行谈话提醒、批评教育、责令检查或者予以诫勉，免予或者不予政务处分。这体现了强化日常监督，抓早抓小、防微杜渐，使咬耳扯袖、红脸出汗成为常态，坚持严管和厚爱结合，激励和约束并重，注重教育转化，促使公职人员自觉防止和纠正违法行为，惩治极少数，教育大多数。同时，《政务处分法》针对不同类型的违法行为，根据危害程度和情节规定了轻重适应的处分种类，体现了宽严相济的原则精神，保证不同性质的违法行为均得到适当的处置，实现政治效果、法律效果、社会效果相统一。

实现处分规则全覆盖。根据《政务处分法》的规定，处分规则既适用于监察机关给予政务处分，又适用于任免机关、单位给予处分，实现了处分主体对规则的统一适用，保证了对违法公职人员政务处分与处分的标准一致性。在规则的具体适用上，顺应监察全覆盖对政务处分工作提出的新要求，既规定了适用于所有公职人员的共同规则，又针对不同类型的公职人员，分别规定了处分后果，以保证政务处分的针对性、有效性。例如，根据第二十二条规定，对于基层群众性自治组织中从事管理的人员，考虑到其无职可撤、无级可降，这些人员有违法行为的，监察机关可以予以警告、记过、记大过，由县级或者乡镇人民政府根据具体情况减发或

者扣发补贴、奖金。根据第二十三条规定，对于其他依法履行公职的人员，以及法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员中，未担任公务员、参照公务员法管理的人员、事业单位工作人员或者国有企业人员职务的，监察机关可以予以警告、记过、记大过；情节严重的，由所在单位直接给予或者监察机关建议有关机关、单位给予降低薪酬待遇、调离岗位、解除人事关系或者劳动关系等处理。这些规定，充分考虑了不同公职人员的身份特点，对其违法行为根据不同情况给予政务处分或者相应处理，从而使得法律的适用真正落到实处，体现监督全覆盖的要求。

解读政务处分法 8

规范开展政务处分工作 依法保障公职人员合法权利

来源：中国纪检监察报 作者：中央纪委国家监委法规室

政务处分涉及公职人员的职务、职级、薪酬待遇等，关系公职人员切身利益，对公职人员具有重要影响。《中华人

民共和国公职人员政务处分法》(以下简称《政务处分法》)是规范开展政务处分工作的法律依据,通篇贯穿“惩前毖后、治病救人”的理念,强化监察机关及其工作人员法治观念、程序意识,着力推进政务处分工作的规范化、法治化,依法保护公职人员合法权利。

一 是将对公职人员的权利保障放在突出位置。《政务处分法》第四条规定了政务处分的基本原则,“给予公职人员政务处分,坚持党管干部原则,集体讨论决定;坚持法律面前一律平等,以事实为根据,以法律为准绳,给予的政务处分与违法行为的性质、情节、危害程度相当;坚持惩戒与教育相结合,宽严相济”。第六条规定,“公职人员依法履行职责受法律保护,非因法定事由、非经法定程序,不受政务处分”。第十六条规定,“对公职人员的同一违法行为,监察机关和公职人员任免机关、单位不得重复给予政务处分和处分”。这些条文体现的制度精神就是对公职人员合法权利的保护,有利于保障和激发公职人员干事创业的积极性,免除其后顾之忧。

二 是着眼于规范和约束政务处分权。《政务处分法》第二章、第三章分别规定了政务处分适用规则和情形,对各类公职人员设置了统一的处分规则和处分情形,避免由于处分依据和适用规则不统一导致处分畸轻畸重。同时,在附则第六十五条规定,“国务院及其相关主管部门根据本法的

原则和精神，结合事业单位、国有企业等的实际情况，对事业单位、国有企业等的违法的公职人员处分事宜作出具体规定”，以适应不同领域处分工作的特点。第四章专门规定了政务处分程序，与监察法第五章监察程序有关内容相衔接，形成制度合力，推动政务处分工作各环节依法有序开展，确保案件公正调查处理。特别是细化政务处分工作有关程序要求，确保政务处分权在法治轨道上运行，保障被处分人合法权益。比如，第四十二条第二款规定，“严禁以威胁、引诱、欺骗及其他非法方式收集证据。以非法方式收集的证据不得作为给予政务处分的依据”，确立了政务处分工作中的非法证据排除规则；第四十三条规定，“作出政务处分决定前，监察机关应当将调查认定的违法事实及拟给予政务处分的依据告知被调查人，听取被调查人的陈述和申辩，并对其陈述的事实、理由和证据进行核实，记录在案”，以充分保障被调查人申辩权；第四十四条第二项规定，“违法事实不能成立的，撤销案件”，体现了公正执法的鲜明导向；第四十五条、第四十六条规定，政务处分决定书应当载明违法事实和证据、政务处分种类和依据、申请复审复核的途径和期限等事项，并及时送达被处分人，充分保障被处分人知情权，切实做到公开、公正。

三是注重不适当、不正确政务处分的纠正。有错必纠是执纪执法的一贯要求。《政务处分法》第五章专门规定对

政务处分决定不服提出复审、复核的内容，保障被处分人复审、复核权。比如，第五十五条规定，公职人员对监察机关作出的涉及本人的政务处分决定不服的，可以依法申请复审、复核。第二款专门规定了监察机关主动纠错程序，“监察机关发现本机关或者下级监察机关作出的政务处分决定确有错误的，应当及时予以纠正或者责令下级监察机关及时予以纠正”。第五十六条规定，“公职人员不因提出复审、复核而被加重政务处分”，从而打消公职人员提出复审、复核的顾虑。第五十七条、五十八条规定，复审、复核机关应当依法撤销或者变更原先错误或者不当的政务处分决定。同时，第六十条明确规定，政务处分变更或者撤销的，应当按照规定调整或者恢复被处分公职人员的级别、薪酬待遇；被撤销政务处分或者减轻政务处分的，还应当对其薪酬待遇受到的损失予以补偿，等等。这些都充分体现了实事求是的基本原则。

四是坚持对监察机关依法履职的高标准和严要求。“打铁必须自身硬”。《政务处分法》贯穿对监察机关及其工作人员依法履职、秉公用权的要求，第六章还专门规定对监察机关及其工作人员的违法行为要依法严肃追究法律责任。特别是第六十三条规定，监察机关及其工作人员存在对被调查人进行逼供、诱供等行为，或者违反规定处置涉案财物、采取调查措施的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依

法给予处理。第六十四条进一步规定，“违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任”。这对于监察机关进一步加强监督管理，严格依法实施政务处分，保障被调查人合法权利意义重大。

《政务处分法》坚持对公职人员严管厚爱，在从严要求的同时，又彰显法治理念，切实将政务处分权关进制度的笼子，为公职人员合法权利不受侵犯提供了坚实的制度保障。监察机关开展政务处分工作，既要严格执法、增强制度刚性，对违法的公职人员依法给予政务处分，又要落实党的十九届四中全会精神和民法典等法律关于保护公民合法权利的要求，教育、引导公职人员树立法律意识，实现政治效果、法律效果和社会效果相统一。