

缺位与防范:任免机关、单位实施 《政务处分法》问题研究*

吴琼华

2018年颁布的《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)在法律上确立了党的十八大以来监察体制改革成果,为世界贡献了权力监督全覆盖的中国方案,是中国式现代化的法治体现,彰显了社会主义现代化典范,打破了西方现代化对人类文明形态的垄断。^[1]2020年7月1日起施行的《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》),是对《监察法》创新设计的政务处分制度的具体落实。该法整合了多部法律、行政法规、规章的内容,统一了全体公职人员的政务处分标准,是新中国成立以来第一部全面系统规范公职人员惩戒制度的国家法律。这部法律是贯彻落实党的十九届四中全会提出的构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制任务的重要成果,是匡正行政行为、整肃行政风气、强化行政管理、提升行政效能的重要举措。该法实施近两年,成效显著,监察监督威力显现,法治反腐已入民心。然而,作为除监察机关之外的另一重要法律实施主体,任免机关、单位对公职人员政务处分法律制度的适用却出现了暂时“缺位”的问题。《政务处分法》的深入实施对“三不”体制机制的系统功能发挥至关重要,当前有必要防微杜渐,加强对任免机关、单位实施《政务处分法》缺位问题的针对性防范。

一、《政务处分法》实施存在公职人员任免机关、单位缺位现象

根据《政务处分法》,对违法的公职人员,监察机关及任免机关、单位均可按照该法第二、三章规定的情形和方式,分别给予政务处分或处分。该法第三条第二

款特别强调,“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。”监察机关政务处分与任免机关、单位处分并行的制度设计,丰富了针对公职人员的监督手段,加强了常态反腐体制机制,有利于将教育、管理与监督相结合,以监督增进行政管理效能,深化思想教育成效,实现一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的反腐败综合治理效果。

然而,《政务处分法》实施近两年,却鲜见任免机关、单位适用《政务处分法》处分违法公职人员的实际案例。目前对违法公职人员的处理,基本上仅依靠监察机关政务处分的监督途径。这一现象值得警惕!任免机关、单位若长期缺位《政务处分法》实施,政务处分与处分并行的制度设计初衷恐怕难见成效,对公职人员的日常性教育、管理和监督一体化的制度势必被弱化,最终影响“三不”治理综合效能。一言以蔽之,当前都有必要推动任免机关、单位用好《政务处分法》。

二、公职人员任免机关、单位缺位《政务处分法》的主要原因

《政务处分法》第二条第二款规定:“本法第二章、第三章适用于公职人员任免机关、单位对违法的公职人员给予处分。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,任免机关、单位作为干部隶属管理方,其处分违法公职人员时,采用与监察机关政务处分同样的处置标准,要做到对公职人员的惩戒“一把尺子量到底”。同时,具体处

* 基金项目:国家社科基金西部项目“国家治理现代化视域下中国共产党的制度领导力研究”(编号:21XDJ017)

作者:吴琼华,西安交通大学马克思主义学院博士研究生,中共陕西省委党校(陕西行政学院)法学与社会治理教研部副主任,教授,西安 710061

分程序则沿用具有“特别法”意义的行业性规范,以确保处分工作程序的系统内部协调性。这一良好的制度设计“理想”何以遭遇法律实施的“骨感”现实?调研发现,任免机关、单位急于《政务处分法》实施,主要基于以下两方面原因。

(一)主观原因:公职人员任免机关、单位的监督管理意愿不足

任免机关、单位是基于对相关公职人员的干部管理权限,而成为《政务处分法》的法定实施主体的。干部管理权既包含对干部的教育培养、选拔任用,又包含对干部的监督惩戒,体现的是权与责的统一。监督惩戒所属公职人员违法行为,本是任免机关、单位进行干部管理的重要环节。但随着监察体制改革落地,《监察法》颁布实施,国家监察全覆盖的外部监督日见成效,社会对公权力行使的监督期待和信任日渐转向监察机关,一定程度超越了公职人员所在单位。在“把权力关进制度的笼子”的观念和机制日益强化的背景下,^[2]监察案件越来越受到社会关注,由此引发的政治问责也越来越严格。巨大的社会监督压力和组织监督压力面前,一些任免机关、单位的领导班子奉行“怕出事”、甚至“捂住事”的太平官思维,为避免有事“引火上身”,对自己管理的干部往往采取“多一事不如少一事”的本位主义、部门主义逻辑,只求“外人不找事”就万事大吉,绝不肯自己人去“多事”。在这种观念的作用下,一些任免机关、单位对严格监督、严肃查处本系统或本单位违法公职人员,也就没有了内生动力。另外,本系统、本单位中一些具体负责查办违法公职人员的内部机构工作人员,有的对单位内部从严管理、整肃风气本来就存在一定抵触情绪,他们与教育、管理、监督的人员更有心理共鸣,都觉得要求太严工作难干,“大家日子都不好过”;还有的难免存在怕得罪熟人的世俗心理,这都会影响处分调查工作的正常启动和开展。总之,权责一致、权力监督的现代法治观念不强,做“太平官”、混“好日子”、当“和事佬”的庸俗权力思想作祟,是一些任免机关、单位在依法教育、管理、监督公职人员上责任失守的内在原因。

(二)客观原因:任免机关、单位处分工作存在制度机制条件困难

首先,按照《政务处分法》规定,与监察机关直接按照该法规定程序进行政务处分不同,任免机关、单位开展处分工作,虽然其适用情形和方式要依据《政务处分法》第二、三章规定,但其适用的程序规范却需要从新旧混杂的其他行业性法律法规中条分缕析、梳理统合。比如针对国有企业管理人员的处分,其程序规范援用就存在比较复杂的情况,对于由行政机关任命的人员就参照《公务员法》《行政机关公务员处分

条例》的规定;对其他管理人员就按照《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》等法规及企业相关规章制度的规定。这是一项繁杂而专业的工作,一些任免机关、单位对此把握不准,就选择回避困难、得过且过。其次,任免机关、单位开展处分调查往往依托公职人员所在单位内设机关纪委等部门,落实处分决定时则需要相关组织人事部门的具体配合。这更是一项讲究内外协调、职能互补的工作,相关机构间若沟通协作不力,处分工作推进也会遭遇梗阻。再有,对公职人员任免机关、单位处分工作的考核并不十分到位,这也导致一些任免机关、单位对此项工作避重就轻、乐得“清闲”。

三、公职人员任免机关、单位用好《政务处分法》的有效对策

习近平总书记多次提出要提高制度执行力,尤为重视监察体制改革对“促进干部履职尽责、干事创业”的行政效能提升作用,^[3]特别强调相关改革顶层设计的“系统性、整体性、协同性”问题。^[4]《政务处分法》关于监察机关和任免机关、单位的二元化实施主体制度设计,就体现了外部监督和内部管理的整体协同。推动公职人员任免机关、单位用好《政务处分法》,既是“三不”机制落实不可偏废的重要方面,也是提升行政效能最为直接的行动,应从开展处分工作的价值观念、程序流程、处置原则、职能定位等方面寻求方法上的全方位突破。

(一)大力营造敢于担当的选人用人政治文化,牢固树立权责一致的价值观念

按照相关组织法规的规定,一些公职人员所在工作单位并不一定是其任免机关、单位。公职人员任免机关、单位往往是党政机关系统中具有干部管理权的重要部门,干部任命不能一任了之,还需对选人用人的后续过程负起责任,出了问题要担当,具体来说就是要主动查处违法行为,纠正用人错误。因此,组织部门应进一步规范明晰干部管理权限职责,以便精准确定行使处分决定权的相关公职人员任免机关、单位,并以此督促任免机关、单位深入选对干部、用好干部、教育干部、惩戒干部的管理全过程。只有动态持续的教育、管理、监督,才能尽力避免干部使用上的偏差,最大可能杜绝权力腐败,最大程度强化行政管理、提升行政效能。按照党管干部的原则,这就需要全党在选人用人上大力营造敢于担当的政治文化,促使公职人员任免机关、单位牢固树立权责一致的价值观念,自觉担当干部管理责任,增强干部管理的积极主动性。同时,还需要建立健全针对公职人员任免机关、单位实施处分制度情况的专项考核评价体系,严加防范一些上级任免机关、单位在选用干部上积极越位、在监督管理干部上

又怠惰缺位的不合理现象发生。

(二)突出特定行业系统处分规范特色,构建“于法周延、于事简便”的处分程序

按照《政务处分法》第二条第二款规定,任免机关、单位“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。”这就意味着,不同类型的公职人员在面临其任免机关、单位处分时,所依据的程序规范只能援用本行业有关处分的法律、行政法规、规章等。其中,行政机关系统处分程序依据《公务员法》《行政机关公务员处分条例》,司法机关系统处分程序依据《法官法》《检察官法》《人民法院工作人员处分条例》《检察人员纪律处分条例(试行)》等,国有企业系统处分程序依据《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》等,事业单位系统处分程序依据《事业单位工作人员处分暂行规定》等。不同的行业,内部工作机构和流程往往存在一定差异,比如行政机关与事业单位对所属公职人员进行处分,前者一般由任免机关决定并报公务员主管部门备案;后者则需要由事业单位主管部门决定,只有事业单位有权作出处分决定的,才报事业单位主管部门备案。反之,类似行业的机构设置和程序流程则存在相似性。比如法院、检察院系统对法官、检察官进行处分,都必须先经由省级以上的法官惩戒委员会、检察官惩戒委员会从专业角度作出是否违反职责的审查意见。由此,推动任免机关、单位用好《政务处分法》,关键在于把深入建设“三不”机制、切实提升行政效能,落脚到建设突出行业系统特色的处分程序工作上来,应当利用内部管理优势,加强批评教育、诫勉谈话等处分前置程序设计。上级党委机关或监察机关应积极督促下辖各行业机关、单位构建于法周延、于事简便的行业处分程序,使行业系统内部的处分操作更加公开、透明,让受处分对象的回避、陈述、申辩、复核、申诉等救济权利都能得到充分保障。只有处分工作流程设计做到简便清晰,行业系统内的常态监督和纵向管理才容易稳步推动、有序跟进并落实到位。

(三)站稳谦抑的惩戒立场,始终坚持“一过不两罚”的处分原则

《政务处分法》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。”这一规定体现了“一过不两罚”的法治原则,为针对违法公职人员的惩戒划定了尺度红线。这意味着不能对公职人员的同一违法行为重复进行政务处分或处分,也不能在政务处分之上再叠加处分,反之亦然。对于公职人员任免机关、单位而言,用好这条规定,就需要站稳谦抑的惩戒立场。谦抑是一种克制的态度原则,公职人员任免机关、单位处分制

度作为监察机关政务处分制度的辅助和补充,这一内部惩戒权的行使理应适当克制,即不能在监察机关已作出政务处分的案件上再行使自己的内部处分权。这也体现了对违法公职人员惩戒上的“过罚相当”原则,是公平正义法治价值的彰显。在此处分原则限制下,对已受到非开除政务处分的公职人员,任免机关、单位仍可以从管理者身份出发,充分履行其教育性管理职能,做到将内部教育与外部惩戒相结合,最大程度增进《政务处分法》的实效。

(四)树立积极的协作态度,有力回应监察机关政务处分决定以及相关监察建议

《政务处分法》第十九条至第二十三条,分别规定了不同类型公职人员受到政务处分时的薪酬待遇影响,以及政务处分期间不得晋升职务、职称、岗位等级等内容。《政务处分法》第三条第三款还规定:“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。”上述规定对监察机关与任免机关、单位的职能关系做了明确的法律界定。一方面,政务处分决定的具体执行需要公职人员任免机关、单位给予政务处分期限内的相关协助配合,如降低薪酬、不晋升职务职称岗位等级等。另一方面,任免机关、单位对违法公职人员的监督惩戒职责也要依法接受监察机关的监督。其一,对于任免机关、单位不履行相关职责,对违法公职人员应处分而未处分的,监察机关可以通过监察建议的方式督促其履职查办,也可以直接介入查办并予以政务处分。其二,对公职人员任免机关、单位已做出的处分,监察机关如果发现该处分违法、不当,应当依照《政务处分法》提出合法、适当的处置建议。对于监察机关及时提出的监察建议,任免机关、单位应当把握好自身职能角色定位,以积极的态度予以协作,认真配合政务处分决定的具体执行,切实落实监察建议的具体要求。①

[参考文献]

- [1] 孟书敏.制度变迁视阈下的中国式现代化[J].扬州大学学报(人文社会科学版),2022(1).
- [2] 龚志成.论习近平的权力监督观[J].理论探索,2021(5).
- [3] 习近平.在新的起点上深化国家监察体制改革[J].求是,2019(5).
- [4] 习近平.习近平谈治国理政(第三卷)[C].北京:外文出版社,2020.112.

(责任编辑 高山)