

政务处分法对监察体制改革的法治化推进

刘艳红 刘 浩

〔摘 要〕 制定政务处分专门立法是推进“纪法衔接”与“法法衔接”,完成监察体制改革全面深化阶段目标的重要环节。《政务处分法》具有前承党规党纪后接刑事法律的功能,它的制定有力地推动了政务处分的法治化与规范化。一方面,《政务处分法》通过构筑严密的职务违法惩戒法网以及完善的法治反腐规范体系,减少了“法法衔接”的阻力。另一方面,《政务处分法》有助于进一步明确党纪与国法之间的关系,并将监督执纪的“四种形态”充分运用到法治反腐实践中,有效地促进了“纪法衔接”。

〔关键词〕 政务处分;监察体制改革;职务违法惩戒;法法衔接;纪法衔接

在迈向监察体制改革的新阶段,制定政务处分专门立法既是为了完成“以政务处分替代政纪处分”的改革目标,更是为了清除“纪法衔接”与“法法衔接”中的法治障碍,推进法治反腐的全面深化。在立法定位方面,政务处分匹配党纪处分,衔接刑事处罚,严格处分程序,明确相应的权利救济途径,将监察法治的原则予以具体化。《政务处分法》是对国家监察体制改革的法治化推进,在我国的法治监督体系中具有重要地位,其进一步构筑了惩戒职务违法的法网,减少了“法法衔接”的阻力,有利于塑造自洽的法治反腐体系;在明确党纪与国法关系的基础上,促进了“纪法衔接”的体系构建,有利于全面实现政务处分的法治化与规范化。

一、《政务处分法》在我国法治监督体系中的地位

国家监察体制改革属于事关全局的重大政治改革,是推进国家治理能力与治理体系现代化的重要举措。国家监察体制改革遵循权力法定原则,其服从于国家治理现代化的目标,涉及宪法上权力关系的重新配置,属于宪制的变迁。在全面依法治国的总要求层面,《政务处分法》属于重要的权力监督立法,而在法治反腐的具体化层面,《政务处分法》属于法治反腐体系中的惩治法体系,其与党规党纪的预防功能相协同。国家监察体制改革在制度层面逐步形成以《监察法》为核心的规范体系,国家监察法治体系逐步得以构建完善。《政务处分法》旨在推进政务处分的法治化,为有效发挥党的领

刘艳红,法学博士,东南大学法学院教授、博士生导师,长江学者特聘教授,江苏省哲学社会科学研究基地反腐败法治研究中心主任(南京 211189);刘浩,东南大学法学院博士研究生,东南大学反腐败法治研究中心特约研究人员(南京 211189)。本文为江苏高校“青蓝工程”暨江苏省第五期“333 工程”培养资金项目“监察机关权利运行机制的法治化路径研究”(BRA2019042)资助成果。

导这一制度优势提供法治保障,其体现了国家监察体制改革在制度层面的核心内容,属于以《监察法》为前提的重要立法举措。

(一)《政务处分法》的基本定位:前承党规党纪后接刑事法律

由于政纪处分处于中端位置,因此一方面,政务处分与党纪处分相承接,另一方面,政务处分又与刑事法律相衔接,而这在党纪国法相衔接的一般基础上,既体现为具体的“法法衔接”,又体现为“纪法衔接”的特征,这也是《政务处分法》在规范体系层面的基本定位。

首先,《政务处分法》前承党规党纪有利于发挥惩治职务违法行为的合力。纪挺法前,法随其后,有利于实现党纪国法的共治。强调党纪国法的共治性是因为法律是治国之重器,纪律是治党之戒尺。党的性质和宗旨决定了党纪必须先于国法、严于国法。^①党纪先于国法体现为对于公职人员的违法行为,一般应当先给予党纪处分,然后再给予政务处分,《政务处分法》第十三条对此也作出了相应规定。党纪严于国法则体现为一旦给予政务处分,通常就会必然予以党纪处分,而予以党纪处分的情形则不一定伴随政务处分。政务处分与党纪处分的合力主要体现在实施政务处分时所匹配的党纪处分,从而有效避免党纪处分代替政务处分,或者以政务处分代替党纪处分的情形。在责任落实的层面上,允许在情节轻微,不构成政务处分实施条件时予以党纪处分,因为《政务处分法》作为国法,在行为标准上不如党纪的要求严格。而一旦构成政务处分的实施条件,此时就需要有相应的党纪处分相匹配,故对职务违法行为予以政务处分时,党纪国法就能发挥惩治职务违法行为的合力。

其次,《政务处分法》后接刑事法律,有利于提高对职务犯罪的惩治效率。《政务处分法》制定前的“法法衔接”问题主要集中在《监察法》与《刑事诉讼法》的衔接方面,并主要体现为监察程序与刑事诉讼程序的衔接。例如,职务犯罪的调查权与审查起诉权、留置措施与逮捕强制措施的衔接等。《政务处分法》对刑事法律的衔接还体现在其与《刑法》的衔接方面。故《监察法》主要是需要处理好与《刑事诉讼法》之间的衔接问题,而《政务处分法》还需要处理好与《刑法》之间的衔接问题。由于职务犯罪调查本身就需要一定的线索与程序启动理由,故这样一个过程也是具有时间跨度的。当对违法公职人员予以政务处分时发现可能构成刑事犯罪的,按规定予以处理后,应当及时移送有关机关处理,这有利于在处置违法与惩治犯罪之间保持衔接,进而提高职务犯罪的惩治效率。

例如,在程序设计上,政务处分与刑事调查之间具有一定的共通性。《政务处分法》第四十六条第二款同样规定了非法证据排除原则,对涉嫌违法的公职人员进行调查时严禁以威胁、引诱、欺骗以及其他非法方法收集证据。以非法方法收集的证据应当依法予以排除,不得作为定案的依据。此外,在其它方面也存在相应的程序合法保障规范,这也是实质法治原则在政务处分方面的重要体现。于是,一旦存在涉嫌犯罪的情形,任免机关、单位在对涉嫌违法的公职人员进行调查的过程中收集到的证据等就可以随案移送有关机关处理,这在规范保障的意义上并不存在障碍。《政务处分法》与《刑法》之间的衔接,主要是职务违法责任与刑事责任之间的衔接,这要求避免以政务处分代替刑事处罚的情形。如果出现以政务处分代替刑事处罚的情形,或者在追究刑事责任的同时未给予公职人员相应的政务处分与党纪处分,就会与《政务处分法》的立法基本定位产生规范适用意义上的偏离。对此,《政务处分法》也对政务处分与刑事追究之间的关系作出了相应规定,从而在不同法律责任相互衔接的意义上提高职务犯罪的惩治效率。例如,根据《政务处分法》第七条的规定,公职人员涉嫌犯罪的,一般应当先给予政务处分,再依法追究刑事责任,这属于政务处分先于刑事责任追究的情形。而根据第十二条的规定,公职人员犯罪的,应当给予开除、撤职等不同的政务处分。基层群众性

^①吴建雄:《中国反腐:迈向法治化的新征程——新中国成立70周年反腐败斗争》,《中国党政干部论坛》2019年第10期。

自治组织中从事管理的人员也属于公职人员,根据第二十五条最后一款的规定,基层群众性自治组织中从事管理的人员依法被判处刑罚的,其职务自行终止。而这属于对该类公职人员所作出的变相撤职处分,其属于刑事责任追究先于政务处分并且必须匹配政务处分的情形。

(二)《政务处分法》的功能定位:政务处分的法治化与规范化

《政务处分法》的功能定位是实现政务处分的法治化与规范化。《政务处分法》作为监察体制改革的具体化,也继续贯彻了法治这一基本原则,属于对《监察法》有关规定的具体化,并在责任性质方面体现为由纪律责任向法律责任的转变,进而具有更强的规范性。

1. 政务处分的规范化是国家监察体制改革的法治化要求

监察体制改革作为一项事关全局的重大政治体制改革,势必需要以法治原则为基本指引,在立法上则体现为《宪法》修改、《监察法》出台、《政务处分法》制定、其它相关法律法规以及党内法规的修改与完善等诸多方面。监察体制改革坚持以法治原则推进每一项制度建设,坚持立、改、废、释并举,做到立法与改革相衔接,改革于法有据。^①《监察法》对政务处分问题作出了一般规定,而制定《政务处分法》则是为了推进政务处分工作的具体实施。政务处分工作强调要严格对处分程序予以规范,明确被处分人员的救济途径等就体现了权利保护的法治要求。在关于《公职人员政务处分法(草案)》的说明中重点提到了制定政务处分法是将宪法确立的坚持党的领导这一基本要求具体化、制度化、法律化,强化对公职人员的管理和监督,为有效发挥党的领导这一最大的制度优势提供有力的法治保障。这不仅是政务处分在法律层面上的法治要求,也是从严治党的法治化与规范化要求。

2. 政务处分的法治化与规范化是国家监察立法的体系化要求

国家监察体制改革力求统筹反腐资源、建立高效反腐机制,这不仅包括反腐权力与运行机制上的整合,还包含立法上的统筹。^②诚然,立法上的统筹主要是指在宪法秩序下,在已经制定实施的《监察法》基础上,对后续相应规范的修改与制定予以统筹,做好立法规划,进而使改革与立法相协调,以改革促进相关立法,以立法保障改革成果。监察立法体系的完善是一个系统性的立法工程,单是《监察法》的制定出台就引起了一系列的立法修改。如《宪法》《公务员法》的修改,《监察委员会组织法》的制定,《行政监察法》的废止,《检察官法》《人民警察法》《监狱法》《治安管理处罚法》等法律的修改等。^③由于《行政监察法》的废止,行政监察机关这一主体自然也就不复存在,相关立法中存在行政监察机关这类表述的立法自然也需要予以修改,并以监察委员会或其它有关机关等予以取代。但实际上,除了刑事法律与行政法律,其它方面的法律规范大多是小修小补或者进行微观的调整,并不会影响整体法律制度的全局运转。^④诚然,刑事法律主要是指《刑事诉讼法》的修改,而行政法律主要是指《行政监察法》的废止,《公务员法》的修改和《政务处分法》的制定等。尽管政务处分的对象并不仅限于职务违法的行为人,但在对《监察法》的具体化方面,其在对职务违法行为人予以政务处分方面是与《监察法》相协调的。根据《监察法》第四十五条第二项的规定,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。而对于如何具体实施与保障这样一种政务处分实施则属于《政务处分法》的功能承担范围。《监察法》只是对政务处分作出顺带说明,但没有就具体的政务处分问题作出规定,这与监察体制改革的渐进性以及《监察法》的立法功能定位有关。《监察法》作为改革的配套立法,是对国家监察工作起统

^①杨建顺:《国家监察体制改革十大课题》,《中国法律评论》2017年第6期。

^②刘艳红:《监察委员会调查权运作的双重困境及其法治路径》,《法学论坛》2017年第6期。

^③童之伟:《将监察体制改革全程纳入法治轨道之方略》,《法学》2016年第12期。

^④刘艳红:《〈监察法〉与其他规范衔接的基本问题研究》,《法学论坛》2019年第1期。

领性、基础性作用的法律。^①在《监察法》颁布实施之后,中央纪委和国家监察委联合印发了《公职人员政务处分暂行规定》,临时对政务处分予以具体化,进而用以规范监察机关的政务处分工作。换言之,如果没有《政务处分法》,就会缺乏政务处分有关工作的具体规范,进而也就难以全面实现政务处分的法治化与规范化。

3. 《政务处分法》是《监察法》在规范意义上的具体化

《政务处分法》首次以法律的形式对政务处分予以了专门规定,属于国家监察法治体系得以发展的重要体现。其以专门立法的形式对政务处分的一般问题、政务处分的种类与适用、违法行为及其适用的处分、政务处分的程序、公职人员不服处分决定时的复审、复核与申诉等救济程序、有关机关、单位、组织或者人员以及处分决定机关、单位和人员的法律责任等作出了体系性的规定。最后还在附则中以立法的形式对政务处分在不同意义上予以进一步具体化的问题作出说明,即该法第六十四条和第六十五条规定了国务院、国家监察委员会或者主管部门和中央军事委员会可以根据本法制定具体规定。这样一来,《政务处分法》就对《监察法》中的政务处分规定予以了具体化。由于《政务处分法》的内容并不限于职务违法与腐败治理的问题,故其除了对《监察法》中的政务处分予以具体化以外,在处理公职人员违法方面也具有独立意义,但在监督公职人员依法履职等方面是保持一致的。

4. 政务处分的法治化与规范化是法治反腐的重要体现

出于历史上的运动反腐在腐败治理领域的诸多问题,法治反腐已经基本趋于共识。法治反腐强调惩治腐败的公正性,坚持有案必查,有腐必反。^②即无论何种程度的腐败,均会受到来自不同体系的具体规制,而政务处分属于规制体系中的中端环节,这也体现了法治反腐的体系化。法治反腐的主要特点是注重先期预防,追求反腐的长期性与稳定性,将反腐作为一项制度予以完善,从而全面将腐败治理纳入到法治的轨道上来。法治反腐的基础是有法可依,避免反腐制度缺位、虚置与冲突等立法设计上的弊端。^③从《监察法》的出台,到相关立法的修订以及《政务处分法》的制定等,均属于遵循法治反腐路径的体现,从而实现反腐的法治化、体系化与规范化。在避免规范缺位的基础上,加强规范的实效性,并在体系化的意义上减少相关规范之间的冲突。当然,《政务处分法》并不只是具有预防与惩治腐败的功能,也包括对其它违法行为的监督与惩处。只是在腐败治理的语境下,其对职务违法行为的政务处分功能是与《监察法》相协调的。

《政务处分法》有利于提高反腐效率,保障反腐层面的政务处分符合法治化与规范化的要求,而国家监察体制改革的法治原则也要求反腐有法可依,追求反腐的集中高效,推进反腐工作的全面法治化与规范化。当然,重视人权保障同样是法治反腐的基本要求之一。高效反腐与人权保障之间本来就需要相互妥协和折衷,越是追求高效反腐,必然意味着公权力的解禁,相应会增加侵犯人权的风险;反之,越是强调人权保障,就意味着对公权力的限制,反腐效率也会受到影响。^④法治原则要求对高效反腐与人权保障予以折衷,忽视人权保障的高效反腐并不是法治反腐,也难以完成国家监察体制改革的法治化推进。实质正义的法治除了形式法治的诸多质素以外,还要求切实促进人权保障,全面维护人的尊严。^⑤在保障人权的同时追求反腐的集中高效有利于形成严密的法治监督体系。例如,推进政务处分的法治化与规范化在属于《政务处分法》立法功能定位的同时,更服务于监察体制改革的目标,是国家监察法治体系趋于发展的重要体现。监察法治的原则包括程序的正当性,而

^①戴芳:《国家监察体制改革的法治推进》,《学习时报》2018年4月16日,第003版。

^②吴建雄:《中国反腐:迈向法治化的新征程——新中国成立70周年反腐败斗争》。

^③刘艳红等:《中国反腐败立法研究》,北京:中国法制出版社,2017年,第124页。

^④刘艳红:《程序自然法作为规则自治的必要条件——〈监察法〉留置权运作的法治化路径》,《华东政法大学学报》2018年第3期。

^⑤秦前红、叶海波等:《国家监察制度改革研究》,北京:法律出版社,2018年,第287页。

政务处分同样注重程序正当的原则,其明确在对公职人员进行政务处分时,应当对被处分人员的权利予以有效保障。而在权利救济方面,《政务处分法》第五章则专门对公职人员的复审、复核、申诉问题作出规定。总之,政务处分的法治化与规范化也是与法治反腐语境相对应的。

二、《政务处分法》对“法法衔接”的推动

政务处分作为对违法公职人员的惩戒措施,其在适用范围上已经包括所有公职人员。《政务处分法》的制定主要参照《公务员法》等规定,衔接刑事处罚,其有助于构筑惩戒职务违法行为的严密法网,推进“法法衔接”,进而塑造完善的法治反腐规范体系。

(一) 构筑严密的职务违法惩戒法网

构筑严密的职务违法惩戒法网除了体现在《政务处分法》自身的“法法衔接”适用逻辑外,还体现在政务处分对传统政纪处分的代替。政务处分与《公务员法》《法官法》《检察官法》《行政机关公务员处分条例》等规定具有一致性,在传统政纪处分的基础上进一步扩大了政务处分的范围,并根据不同类型的公职人员规定不同的处分后果,在处分类型与对象范围上构筑了更为严密的职务违法惩戒法网。另外,在《监察法》已有规定的基础上,《政务处分法》进一步明确了在政务处分方面衔接刑事法律的要求,进而在政务处分衔接刑事处罚的意义上构筑起严密的职务违法惩戒法网。具体来说,职务违法惩戒法网趋于严密的体现主要包括两个方面。一是以政务处分代替政纪处分,并明确监察建议的执行效力。二是对处分主体与处分对象予以扩大和明确。

1. 以政务处分代替政纪处分,并明确监察建议的执行效力

政务处分已经逐渐代替政纪处分。在《政务处分法》制定前,监察体制改革试点开始后,政务处分的概念就已经被提出。对此,也有观点认为,政务处分代替政纪处分,完成了纪律处分体制由分散向集中,由纪律责任向法律责任的转变,从而实现权力监督全覆盖的目标。从法理上讲,政纪处分属于行政法上的概念。政纪处分并不能涵盖所有的公职人员,而公职人员的职务行为均属于广义上的政务,故以政务处分代替政纪处分更符合监察机关的职能定位。^①诚然,《政务处分法》以专门立法的形式对政务处分予以了细致规定,配合《监察法》的实施,实现了对公职人员的监察全覆盖。此外,政纪处分尽管包括行政处分,但相较于政务处分,其适用范围仍然过窄,不符合国家监察全覆盖的要求。在推动“法法衔接”与“纪法衔接”的目标下,以政务处分代替政纪处分,既符合《政务处分法》的立法目的,也有利于党纪国法的有效协同。用政务处分代替政纪处分,对于实现依法治国与依规治党的有机统一具有重要意义。^②总之,无论是从政务处分包含政纪处分的视角,还是从“纪法衔接”与“法法衔接”有效协调的视角出发,政务处分应当并且已经代替政纪处分,而《政务处分法》也对此予以了直接推动与现实体现。

对于政纪处分与政务处分在适用方面的问题,通常认为二者之间是一种共存互补的关系。监察体制改革后,政务处分是监察机关运用的纪律惩戒措施,是公职人员实施违法行为承担的一种法律责任。^③除了政务处分以外,还有《公务员法》确立的行政纪律惩戒措施和国有企业、公办事业单位的纪律惩戒措施。这些纪律措施一般被称为政纪处分,其与政务处分的性质、处罚程度、解除条件等

^①朱福惠:《国家监察法对公职人员纪律处分体制的重构》,《行政法学研究》2018年第4期。

^②张晃榕:《如何作出政务处分决定初探》,《中国纪检监察》2018年第6期。

^③徐继敏:《监察委员会政务处分行为探究》,《河南社会科学》2018年第10期。

具有相同之处。^① 诚然,政纪处分是与党纪处分并列的一类惩戒措施,是单位对其管理权限内的人员违反规定需要追究纪律责任,经查证属实后采取的一种内部行政管理方式。在法律规定中针对国家工作人员,特别是公务员的,多称为行政处分,针对其他人员的多称为纪律处分。^②《监察法》制定后,政纪处分与政务处分之间的关系开始发生明显变化,但立法一直未对此予以明确说明,这并不利于法治反腐体系的有效协调。但随着《政务处分法》将所有公职人员的违法行为纳入政务处分的范围并扩大了有权实施政务处分的主体范围后,政纪处分与政务处分存在的一些区别再次发生变化。政务处分的概念进一步包含政纪处分,政务处分的范围也得以扩大。扩大政务处分的范围有利于推动“法法衔接”的适用,进而推进国家监察体制改革的法治化进程。

立法对监察建议的执行效力予以进一步明确。自《政务处分法》将有权作出政务处分的主体扩大为任免机关、单位和监察机关后,监察机关对任免机关、单位的督促主要是通过提出监察建议的方式。《政务处分法》总则并未对监察建议的效力作出规定,而是在第六十条中以法律责任的形式对此予以了规定,即“有关机关、单位如无正当理由拒不采纳监察建议的,由其主管部门、上级机关责令改正,对单位给予通报批评;对负有责任的领导人员或者直接责任人员依法给予处理。”其与《监察法》第六十二条的规定基本保持一致。此时,对负有责任的领导人员或者直接责任人员依法予以处理究竟是指何种处理也存在认识歧义。对于之前的行政处分来说,行政问责是行政处分的前提,而如果政务处分代替政纪处分,由于政纪处分包括行政处分和其它纪律处分,其自然也就代替了行政处分。于是,这里的处理就主要是指政务处分,同时也包括其它一些党纪处分等。也就是说,如果任免机关、单位无正当理由拒不采纳监察建议的,除了主管部门、上级机关的责令改正、通报批评外,对负有责任的领导人员或者直接责任人员的依法处理就是指对其给予政务处分与党纪处分。

但由于具体的处理方式仍旧缺乏明确化,这就使得监察建议的实际效果有限,难以有力保障监察机关对任免机关、单位的政务处分工作发挥积极的督促作用。而且对于无正当理由这一规定也会对监察建议的实际效果造成干扰,何为具有正当理由而可以不执行监察建议的情形有时就存在难以判断的空间。对于监察建议的直接效力而言,有观点认为,监察建议不同于强制性职权,是相对柔性的职权措施。它主要针对超出监察职权范围的事项,因此不能采取强制性的监察措施。^③ 诚然,监察建议本身不具有直接强制性,但监察建议的效力必须被予以保障。既然监察机关的政务处分职能相较于任免机关、单位已经予以退后,就应当保证监察建议的执行力与督促效果,立法上应当进一步对监察建议的性质与拒不采纳监察建议时的法律后果予以详细规定。尽管目前的监察建议仍存在需要完善的空间,但《监察法》与《政务处分法》还是对监察建议的效力作出了规定,并伴随着政务处分的实施保障,进一步明确了监察建议的执行效力。现在的监察建议不同于一般的工作建议,而是具有法律效力和强制执行力的处置措施,其性质已经从“软权力”发展为“硬权力”。这完全有别于其他国家的监察建议,也不同于以往的行政监察建议,是中国特色监察体制改革的重大创新。^④ 如果说《监察法》对监察建议的效力作出一般规定,那么《政务处分法》则属于对监察建议的效力进一步予以具体和明确。

2.《政务处分法》对处分主体与处分对象予以扩大和明确

构筑严密的职务违法惩戒法网也包括《政务处分法》对政务处分主体和处分对象方面的扩大和明确。在处分主体方面,对存在违法行为的公职人员需要给予政务处分的,由处分决定机关、单位给

①朱福惠:《论监察法上政务处分之适用及其法理》,《法学杂志》2019年第9期。

②董芳:《关于政纪处分的适用问题》,《中国纪检监察》2014年第17期。

③谭家超:《〈监察法〉实施过程中监察建议的制度建构》,《法学》2019年第7期。

④钱小平、陈波:《监察建议从“软权力”到“硬权力”的嬗变》,《中国纪检监察》2019年第21期。

予政务处分,而处分决定机关、单位包括任免机关、单位和监察机关。《政务处分法》第四条进一步对实施政务处分过程中的监察机关与任免机关、单位各自的权限与关系予以规定。在处分对象上,政务处分的对象是违法的公职人员。《政务处分法》第三条对公职人员的范围予以列举加兜底式的规定。这与《监察法》第十五条的规定基本一致,只是《政务处分法》第三条第一项相较于《监察法》第十五条第一项进行了相对简约的表述,不再对公务员的机关、单位等类型予以列举,而是直接表述为:“公务员以及参照《公务员法》管理的人员”,这也是《政务处分法》与《监察法》保持立法衔接的体现之一。尽管政务处分的主体和处分对象范围被予以扩大和明确,但随着新法的制定必然还会存在一些现实的问题有待继续完善。

一是处分主体被进一步扩大和明确。根据《监察法》和《政务处分法》的规定,有权实施政务处分的主体从监察机关扩大到任免机关、单位和监察机关,并且在实施政务处分方面,监察机关退居其后,而主要在一般意义上对公职人员予以监督,并统一开展政务处分工作。根据《政务处分法》第四条的规定,任免机关、单位对于案件重要或者复杂的,可以依法移送监察机关处理。监察机关督促任免机关、单位依法开展政务处分工作,发现任免机关、单位应当给予政务处分而未给予,或者给予的政务处分违法、不当的,应当及时提出监察建议。处分主体的扩大和明确有利于强化对公职人员监督的职能分工,进而从主体功能方面构筑惩戒职务违法行为的严密法网。

二是处分对象的范围得以扩大和明确。政务处分的对象是违法的公职人员,对公职人员的范围在《政务处分法》中予以明确后,较之以前的公务员以及参照《公务员法》管理的人员,对象范围被进一步扩大和明确。尤其是《政务处分法》第三条第五项规定了公职人员包括基层群众性组织中从事管理的人员,并以第六项的其他依法履行公职的人员进行了兜底式的规定,与《监察法》第十五条规定的监察机关予以监察的人员范围基本一致。但存在区别的是,《监察法》第十五条还是对公职人员和有关人员作出了区分,而《政务处分法》则将有关人员的概念纳入公职人员,并统一指称为公职人员,还对《监察法》第一项的规定进行了简化,从而最大程度地将所有公职人员纳入政务处分的对象范围。此外,《政务处分法》第十七条还对处分前的离退休以及其它人员等作出相应规定,进而从不同方面对政务处分的对象范围予以扩大。

尽管《监察法》和《政务处分法》进一步明确了公职人员的范围,且后者相较于前者,将公职人员的范围进一步扩大,但对于何为从事公务的人员,何为从事管理的人员以及其他依法履行公职的人员等有待进一步在立法或者其它相关立法中予以明确,而不能只是从经验直觉上把握或者从法理上予以推定。例如,何为基层群众性组织中从事管理的人员。《村民委员会自治法》第六条规定:“村民委员会由主任、副主任和委员三至七人组成。”对此,可否就认为基层群众性组织中从事管理的人员就是指村委会主任、副主任和委员?显然,这些方面仍然有待进一步明确。至于其他依法履行公职的人员,也需要进一步作出规定,以防止《监察法》和《政务处分法》在扩大公职人员的范围,实现政务处分对象全覆盖的同时,却出现了公权力对社会自治团体、组织等存在的风险。但无论如何,进一步明确公职人员的范围也是提升政务处分工作法治化和规范化的要求。在注重与其它立法体系保持协调的基础上,注重把握政务处分的特殊性与国家监察体制改革的一般性,不断清除公职人员在处分对象范围方面的障碍,进而实现政务处分对象范围的全覆盖,对惩戒职务违法行为的法网予以全面完善。

（二）塑造自治的法治反腐规范体系

《政务处分法》有利于塑造自治的法治反腐体系,其在规范衔接的意义上形成了从党纪到国法,从政务处分到刑事处罚等不同含义的法治反腐体系。这样一种具有不同含义的法治反腐体系实质

上是党纪与国法的二元化反腐立法体系的完善,并体现为法治反腐体系的逻辑自洽。法治反腐的规范体系是由党纪国法所组成的。在全面依法治国的历史条件下,基于反腐法律存在国家法与党内法规两个系统,需要运用法治思维和法治方式进行反腐。^① 法治反腐的特征是依法依规,惩治与预防相协同,重视预防的同时对惩治的功能予以保障。《政务处分法》属于国法中的惩治法,而党规党纪属于预防法的范畴,《政务处分法》前承党规党纪,后接刑事处罚的基本定位有利于加强二元化的法治反腐立法体系的功能协同。二元化反腐立法体系是党纪国法并行的反腐立法模式,而我国的现实国情正是这样二元化的反腐立法体系。在腐败的预防与惩治问题上,明确党纪国法对于腐败容忍的梯度原则,进一步降低党内法规对于腐败的容忍标准。^② 《政务处分法》对党纪国法的有效协同有利于共同构筑权力监督的法治防线,完善“不敢腐”“不能腐”与“不愿腐”的反腐法律治理体系。尽管政务处分的对象并不限于职务违法行为,但其中的职务违法内容对应党规党纪的腐败预防功能以及刑事法律的腐败惩治功能,故至少在反腐领域,其完全属于一个自洽的法治反腐立法体系。《政务处分法》塑造自洽的法治反腐立法体系主要存在几个方面的内容。

首先,法治反腐重在坚持法治原则,而《政务处分法》自始至终就是为了强化对公职人员的管理和监督,将政务处分的相关内容予以落实,推进政务处分的法治化。其中,对于存在职务违法行为的公职人员予以政务处分属于行政惩治腐败的范畴,而这样一种行政惩治属于法治反腐的具体化。其次,尽管在我国的反腐立法体系中,《政务处分法》属于惩治法的范畴,但依旧体现了法治反腐是预防功能为主,惩治功能为辅的特征。例如,作为惩治法体系构成的《政务处分法》,根据其第五条第五项的规定,给予公职人员政务处分,应当坚持惩前毖后、治病救人。实行惩戒与教育相结合,做到宽严相济的原则。对此,第八条也规定:“公职人员有职务违法行为但情节较轻的,处分决定机关、单位可以按照管理权限直接或者委托有关机关、单位或者人员,对其进行谈话提醒、批评教育、责令检查,或者予以诫勉。”这体现了《政务处分法》的腐败预防功能,并且贯彻了预防为主,惩治为辅,预防与惩治相结合的法治反腐要求。再次,《政务处分法》主动对党纪国法的有效协同作出规定,体现其前承党规党纪的要求,而这与我国二元化的反腐立法模式是对应的,即在实施政务处分的时候,匹配相应的党纪处分,对职务违法行为予以党纪国法的协同规制。最后,作为惩治法体系中最严厉的《刑法》,对腐败行为的惩治具有最后的保障作用。而《政务处分法》也明确体现了其对刑事处罚的有效衔接,进而形成从惩治到严厉惩治的反腐立法体系。总之,在腐败治理的语境下,结合我国现实的法治反腐立法体系,《政务处分法》顺应并进一步促进了法治反腐体系的发展。

此外,《政务处分法》体现的“法法衔接”逻辑也有利于塑造自洽的法治反腐体系。在“法法衔接”的问题上,主要可以分为立法衔接与适用衔接。其中,在立法衔接方面,《政务处分法》在制定之时就曾参照《公务员法》《监察法》等法律规定的內容,即《政务处分法》的立法自身就体现了“法法衔接”的逻辑。例如,在具体的立法参照方面,涉及到的一些相关问题,如处分种类和处分幅度等,《政务处分法》就参照了《公务员法》的规定。而《监察法》与《公务员法》等法律法规在作出处分的原则、处分的种类及其适用、处分决定的主体及其权限,以及处分决定作出的程序和受处分人的救济途径等方面也具有 consistency。因此,《政务处分法》在制定层面就已经考虑并体现了“法法衔接”的逻辑。此外,不同立法之间的逐步协调也为《政务处分法》的“法法衔接”奠定了基础。例如,政务处分的专门法律化本身就属于对《监察法》的具体化立法,这属于从一般到具体意义上的不同立法衔接,这有利于提升法治反腐的效率。

^①刘峰:《十八大以来反腐败国家立法研究的回顾与展望》,《法学评论》2017年第5期。

^②刘艳红:《中国反腐败立法的战略转型及其体系化构建》,《中国法学》2016年第4期。

在适用衔接方面,主要是《政务处分法》与《刑法》的适用衔接,这属于不同法律责任之间的衔接。不同法律责任的衔接要求不能以某种法律责任代替另一种法律责任,具体到《政务处分法》与《刑法》的衔接,就是不能以政务处分代替刑事责任的追究,也不能单纯只是追究刑事责任,而不给予政务处分。例如,《政务处分法》第十二条规定了公职人员犯罪应当给予开除处分的三种情形,分别是因故意犯罪被依法判处《刑法》规定的主刑以及宣告缓刑的、被单处或者附加剥夺政治权利的、因过失犯罪被依法判处超过三年有期徒刑的。其中,对于因过失犯罪被判处三年以下有期徒刑或者管制、拘役的,一般应当给予开除处分。犯罪情节轻微,检察院依法作出不起诉决定,或在法院作有罪判决但免于刑事处罚的,应当给予撤职或者开除处分。其实,这说明只要公职人员涉嫌犯罪就可能被予以开除或者撤职的政务处分,对此,刑事犯罪就一定不会对政务处分产生影响,即在构成刑事犯罪,包括即使在犯罪情节轻微,检察院依法作出不起诉决定的情形下,都一定会伴随相应的政务处分。这样一来,就形成了从腐败的积极预防到一般惩治,再到严厉惩治的统一规范整体,进而有利于发挥预防法与惩治法的反腐立法功能。

三、《政务处分法》对“纪法衔接”的贯通

理清党纪与国法之间的关系,推进“纪法衔接”,是监察体制改革全面深化阶段的中心任务。在《政务处分法》(草案)的说明中,已明确将“实现党纪与国法的有效衔接”作为该法的制定依据。然而,前期监察体制改革的重心在于制定《监察法》以及推进“法法衔接”,“纪法衔接”虽然有所涉及,但始终未能受到应有的关注。而在我国反腐实践中,“纪法衔接”不畅早已显现端倪,且这个问题随着监察体制改革的深入推进还在不断放大。此次《政务处分法》将促进“纪法衔接”作为重要的立法目标,不仅实现了政务处分的法治化,而且能够前承党纪规范,后接刑事法律,对于“构筑惩戒职务违法的严密法网”具有重要意义。政务处分遵循监察法治的原则,如要发挥《政务处分法》对违法公职人员的惩戒功能,就必须清除“纪法衔接”过程中一直存在的三大法治障碍。

(一) 新阶段“纪法衔接”中的三大法治障碍

在国家监察体制改革的新阶段背景下,体系衔接的问题由侧重于“法法衔接”开始向“纪法衔接”转移。而“纪法衔接”主要是指党纪与国法之间的有效衔接。在“纪法衔接”方面,主要存在三大法治障碍,这三大障碍对党纪与国法的有效衔接明显会产生不利影响。一是将党纪与国法相比较,误解两者之间的关系。二是党纪与国法适用过程中的“以纪代法”和“以罚代刑”现象。三是党纪理解和运用中存在的非法治思维。

1. 将党纪与国法相比较,误解两者之间的关系

在监察体制改革之前,由于普遍强调“纪法分离”,加之党纪的制定不能与国法相抵牾,因而“国法高于党纪”的观点备受推崇,它主张在党纪与国法相抵触时,应当以国法为准,即国法较之党纪具有更高效力。此时的“国法高于党纪”主要是体现在自身效力的不同层面。一是党纪的制定不能与国法相冲突,国法是前提,党纪的制定必须遵循国法的一般规定,并在国法的基础上作出更高的要求。二是在具体适用的环节上,如果党纪与国法相冲突,应当选择依照国法的规定作出处理。因为国法更能体现大多数人的意志,具有更强的民主正当性。三是严格遵循“纪法分离”的原则,倾向于主张党纪不是法的观点。然而,在监察体制改革之后,由于“纪法衔接”要求“纪挺法前”,以实现“用党纪管住大多数”党员干部的目标,据此,又有不少观点主张“党纪高于国法”。此时的“党纪高于国法”主要是体现在适用的顺序以及行为标准等方面。一是“纪挺法前”的要求使得党纪先于国法,其

处于行为规制的前段顺位,但这毋宁说是一种谁先适用的问题。二是党纪相较于国法而言,具有更高的行为标准,违反国法的行为一定违反党纪,但违反党纪的行为不一定违反国法。于是,在这个意义上也会存在“党纪高于国法”的理解。三是“用党纪管住大多数”的目标也会产生党纪属于腐败治理关键的认识,进而导致“党纪高于国法”的主张。

其实,不论是认为“国法高于党纪”还是主张“党纪高于国法”,都是对两者关系的根本性误解。这种误解会造成在具体的规范适用过程中出现党纪和国法相互混同、以党纪处理规避行政处罚和刑事处罚以及党纪与国法之间缺乏有效沟通等问题。其实,党纪与国法之间从来就没有高低之分,两者的规制对象虽然有所交叉,但规制事项及其依据却完全不同。党纪与国法毕竟属于不同类型的规范,党纪不可能等同于国法,法律的作用也不可能由纪律的功能所替代。^①从规制对象上看,党纪规制的是党员,《监察法》《政务处分法》及其配套法律规范所规制的是公职人员,两者在此交叉重合的部分是“党员干部”,即具备党员身份的公职人员。从规制事项和依据来看,党纪处理的是党员违纪行为,依据是党的纪律规范;国法处理的违法犯罪行为,对公职人员履职行为实施监督的依据是《监察法》《政务处分法》及其配套法律规范。将这些要素组合起来并分析可以发现,党纪与国法之间并不存在排斥的关系,两者具有相容性,将两者进行比较毫无意义。

通过具体分析可知,将党纪与国法相比较,所得出的结论都是站不住脚的。认为“国法高于党纪”的前提性条件是,党纪与国法之间可能产生抵触,但这是个不成立的假设。因为在监察体制改革之前,党纪与国法之间或许可能有所抵触,但随着《监察法》的颁行及其对党纪与国法关系的重新定位之后,党纪与国法在文本上已不存在冲突,现实中的党纪与国法冲突,都是对两者不当适用的结果,是实践性的问题,它恰恰源于对两者关系的误解,而不是党纪与国法之间存在冲突。换言之,这种冲突本来是不存在的。而认为“党纪高于国法”更是荒谬的,因为“纪挺法前”只是为了更好地落实监督执纪“四种形态”的基本要求,以实现“用党纪管住大多数”的目标,它并没有,事实上也不可能确立党纪与国法之间的高低关系。因为党纪与国法分属于不同的规范系统,在从严治党与依法治国的目标下,党纪之于国法最终还是统一于依法治国的具体实践中,而我国的政治制度也为此提供了现实的可能。党纪与国法之间的关系主要还是在“纪法共治”的理念与体系基础上,准确把握“纪法分离”与“纪法衔接”的问题。分离的是两套不同的规范系统,而衔接的是在法治的原则下所形成的规范治理的合力。对此,也有观点认为,现有的制度设计更多地体现了纪法共治的理念精神,更注重反腐的合力作用,但为了能让反腐更体现法治精神,需在“纪法共治”的基础上关注“纪法分离”的问题。^②何时以及何种情形应当注重“纪法分离”,何时以及何种情形又应当注重“纪法衔接”是党纪与国法关系的核心,而不是孰高孰低的问题。

2. 党纪与国法适用过程中的“以纪代法”“以罚代刑”现象

政务处分位于腐败惩治的中端位置,其前端是党纪处分,后端是刑事处罚。在监察体制改革的过程中,间或存在“以纪代法”和“以罚代刑”的现象,前者表现为,已经构成职务违法的,仅给予党纪处分,后者表现为,已经构成职务犯罪的,却未移送检察机关审查起诉。不论是“以纪代法”还是“以罚代刑”,都是对“纪法衔接”目标的背离,违背了监察体制改革的理念要求,损害了法治反腐的权威性。如果“纪法衔接”的过程中存在一方代替另一方的情形,自然也就不会存在完善的党纪国法衔接。“以纪代法”属于以党纪处分去排除国家法律的适用,但实际上本应当给予国家法律层面的处理。这样一来,行为人的责任就未得以全部落实,这不利于对违法行为的惩治和预防,其也会对党纪

^①刘艳红:《〈监察法〉与其他规范衔接的基本问题研究》。

^②姚莉:《监察案件的立案转化与“法法衔接”》,《法商研究》2019年第1期。

和国法的权威造成损益。因为本该“纪法衔接”适用的党纪却排除了国法的适用,党纪的积极作用没有得到有效发挥,反而产生了总体治理意义上的负作用,而本该适用的国法却未被予以适用,这自然属于对国法权威的直接损害。例如,本该适用的刑法在也没有得到适用的情形下,既不利于犯罪的惩治与预防,也会对刑法的权威性造成损害。

“纪法衔接”及法治反腐的理想状态是,充分落实监督执纪“四种形态”的基本理念。即让“‘红红脸、出出汗’成为常态”、让“党纪轻处分、组织调整成为违纪处理的大多数”、让“党纪重处分、重大职务调整的成为少数”、让“严重违纪涉嫌违法立案审查的成为极少数”,实现“用党纪管住大多数”及“让违法犯罪成为极少数”的目标。但这只是腐败治理的理想目标而非时下现状,不能为了达到监督执纪“四种形态”这种理想目标而“以纪代法”“以罚代刑”,因为这两种做法都是对党纪与国法的滥用。“用党纪管住大多数”并不是尽可能排除国法的适用,不是为了追求形式的目标而一味地扩大党纪的适用范围,这与强调激活党纪的预防功能,积极发挥党纪的规范作用完全不同。总之,法治反腐的体系化要求党纪问责、政务处分与刑事处罚均不能有所缺位,除非是不构成相应的追责条件,否则它们根本就不存在谁可以替代谁的问题。

3. 党纪理解和运用中的非法治思维

十八大以来,在“零容忍”“无禁区”的反腐败理念指导下,立足于“干部骨干是党员”的中国现实,党将反腐倡廉建设作为自身建设和反腐败斗争的重要内容,着力肃清党内腐败,全面从严治党。全面从严治党,意味着要加强对党员干部的纪律要求,对于不履行、不及时履行、不认真履行职责的党员干部,依规依纪给予处分。然而,在反腐倡廉的建设过程中,由于错误地将党纪之严理解为“严厉”,存在执纪不当以及问责泛化的现象,造成“纪法衔接”的不畅。如果说执法是国法实施的重要环节,那么同理,执纪也是党纪实施的重要环节。“纪法衔接”需要建立在党纪国法有效实施的基础之上,而实施就包括正确的执法与执纪状态。对于执纪不当与问责泛化的情形,就属于以非法治的思维对党纪予以适用。在法治的原则下,自然难以与国法保持有效衔接,也是对党纪自身权威的一种削弱。

无论是执纪不当还是党纪问责泛化,均属于以非法治思维去理解和运用党规党纪的做法,其一方面不利于将党纪问责予以落实,另一方面也会对国法的权威造成损害,进而从不同方面对“纪法衔接”的体系目标造成根本性的破坏。依规治党是全面依法治国的重要组成部分,法治思维应当贯穿党纪和国法适用的始终。总之,能否清除前述三大法治障碍,事关党纪与国法之间能否顺畅衔接以及《政务处分法》中的核心内容能否得以有效实现。在明确党纪与国法不可比较的前提下,确立党纪规范前端预防、监察规范中端治理、刑法规范后端惩治的“预惩协同”功能,避免“以纪代法”“以罚代刑”,并着力排除党纪理解和运用中的非法治思维,只有如此,才能真正实现监察体制改革全面深化新阶段的“纪法衔接”目标。

(二)《政务处分法》对清除“纪法衔接”三大法治障碍的意义

《政务处分法》证立了党纪与国法的相容性,明确了党纪处分、政务处分与刑事处罚之间的关系,塑造了党纪法治化运用的方式,其对于清除“纪法衔接”过程中的三大法治障碍具有重要意义,进一步推动了国家监察体制改革的法治化进程。

1. 证立党纪与国法的相容性

在依法治国与从严治党的背景下,党纪与国法之间本来就具有一定的相容性。而监察体制改革,尤其是在《监察法》及其相关配套措施出台之后,党纪与国法之间的矛盾进一步减少。党纪与国法的相容性在我国的政治权力架构下具有天然的形成优势,甚至具有相当程度的必然性。党纪与国

法对应党内法规与国家法这一命题,而执政党在对这一命题的实际论证和处理中,带有很强的实用主义特质。^① 对此,二者之间的相容性并不存在政治层面的障碍,因为党纪与国法的相容性同样体现为依规治党与依法治国的有机统一。由于我国的特殊政治架构,中国共产党又是执政党,依法治国与依规治党不可偏颇。政党主导下的法治模式本质上由法治的政治性所决定,它要求后发法治国家在法治秩序建构中存在权威作为动力机制和保障装置。在保障权威的前提下实现权威守法,首先需要从执政党内部严格依规治党做起,依规治党是依法治国的关键。^② 也就是说,党纪与国法均是依法治国不可或缺的组成部分。在此基础上,应当实现二者之间的体系协调,进而构建完整而高效的法治反腐规范体系。

党纪与国法具有不同的规范属性与功能期待,党纪与国法之间不存在孰高孰低的问题。而党规严于国法,是指其行为标准要求更高,而不是谁更重要的问题。党纪在适当的时候可以通过法定的立法程序上升为国法,而党纪自身的制定与实施自然也不能与国法之间存在冲突,而且可以借鉴国法制定的经验,并主动与国法保持体系衔接与功能协同,增强规范制定的科学性。为促使依法治国与依规治党相统一,需要增强党内法规制度的科学性,在党内法规与国家法律制定修改时充分考虑二者之间的关系。^③ 作为国法的《政务处分法》就反复强调党纪与国法之间的衔接关系。例如,第五条明确将“党管干部”与“依法依规”并列为公职人员政务处分的基本原则;再如,第十三条指出,对“党员干部”的政务处分,“一般应当与党纪处分相匹配”,这意味着,党纪与国法是可以同时适用的。这一系列规定,既从规范层面增加了党纪与国法的衔接度,又从事实层面彰显了两者之间的不可比较性。

2. 明确党纪处分、政务处分与刑事处罚之间的关系

政务处分匹配党纪处分、衔接刑事处罚是《政务处分法》完善法治监督体系的重要方面。而且立法对“纪法衔接”也予以了一定体现。例如,《政务处分法》第十三条对党纪处分与政务处分之间的衔接作出相应规定,要求对给予具有党员身份的公职人员政务处分,一般应当与党纪处分相匹配。而党纪处分与政务处分明显存在显著区别。二者在适用对象、适用依据、适用程序、权利救济、处分主体、处分种类、处分执行等方面均有所不同。^④ 由于党纪处分与政务处分的显著不同,二者之间也就存在如何具体适用的问题。《政务处分法》第十三条明确“纪法衔接”的一般适用问题,对党的纪律责任与职务违法责任之间的归咎顺序与一般原则作出规定。为了避免不同处分的畸轻畸重,一方面,《政务处分法》参考了《公务员法》《中国共产党纪律处分条例》的处分幅度,根据行为的轻重程度规定了相应的处分档次,政务处分种类在与《公务员法》第六十二条保持一致的同时,在处分种类与处分幅度方面也与《纪律处分条例》保持协调。例如,《中国共产党纪律处分条例》第八条规定了五种纪律处分种类,分别是警告、严重警告、撤销党内职务、留党察看和开除党籍。而像政务处分中的警告、记过、记大过就可以对应党纪处分中的警告、严重警告、撤销党内职务。撤职、开除就可以对应党纪处分中的留党察看和开除党籍。另一方面,《政务处分法》第十三条第三款规定:“公职人员同时受到政务处分和党纪处分、组织处理的,按照最长的期限执行。”这就在协调一致的基础上杜绝了不同处分之间予以合并适用的方式,而是按照不同处分中的最长期限执行。2018年8月修订后的《纪律处分条例》第二十九条规定:“党组织在纪律审查中发现党员严重违纪涉嫌违法犯罪的,原则上先

^①张立伟:《中国共产党党内法规的正当性论证——基于党内法规与国家法的关系视角》,《中国法律评论》2018年第1期。

^②王若磊:《依规治党与依法治国的关系》,《法学研究》2016年第6期。

^③许丽英:《坚持依法治国和依规治党的有机统一》,《人民论坛》2019年第7期。

^④宋尚华、王多:《党纪处分和政务处分有什么区别——适用对象、依据、程序及权利救济不同》,《中国纪检监察》2018年第22期。

作出党纪处分决定,并按照规定给予政务处分后,再移送有关国家机关依法处理。”由此,《政务处分法》的规定与之也是一致的。一方面,党规党纪挺在前面,先于政务处分。另一方面,公职人员涉嫌犯罪的,一般应先给予政务处分,再移送有关机关追究刑事责任。

此外,《政务处分法》对于“纪法衔接”方面的立法表述目前也存在一定的完善空间。例如,一方面其规定对具有党员身份的公职人员予以政务处分的时候,一般应当与党纪处分相匹配,另一方面又规定政务处分与组织处理可以单独适用,也可以同时适用,这样就会存在理解方面的歧义。从解释的意义上看,这里的立法表述是指对给予政务处分的违法公职人员应当给予党纪处分,此时就属于政务处分与组织处理同时适用的情形。而对于不构成职务违法行为或者有职务违法行为但情节较轻的,可以不给予政务处分,但不排除给予党纪处分的可能,此时就属于单独予以组织处理的情形。一般而言,党纪的要求严于国法的规定,将党纪挺在国法之前,有助于起到预防公职人员违法犯罪的作用。^① 因此,即使在不构成职务违法的情形下,也会存在单独予以党纪处分的情形。但为了减少理解适用上的歧义,此处对于“纪法衔接”的立法表述应当进一步予以明确或者以其它方式作出说明,进而明确规定应当配套给予党纪处分的情形以及可以或者应当单独给予党纪处分的情形,进一步在立法上加强“纪法衔接”的体系适用。

总之,尽管《政务处分法》具有一些需要完善的地方,但其功能意义在于,既承接好前端的党纪规范,避免“以纪代法”,又衔接好后端的刑法规范,防止“以罚代刑”。为此,要摆正党纪处分、政务处分和刑事处罚各自的位置,亦即,将党纪处分置于前端,通过政治思想建设、组织纪律建设、日常监督建设等措施全面防范党员干部的腐败行为,实现管住大多数的目标;将政务处分置于中端,构筑严密的违法公职人员惩戒法网;将刑事处罚置于末端,避免过度犯罪化。为此,应当做到:其一,对于一般违纪行为,给予党纪处分即可。其二,对于职务违法行为,同时给予党纪处分和政务处分,并且党纪处分与政务处分的轻重程度应保持相当。其目的在于防止处分适用上的畸轻畸重或者以一种处分代替另一种处分,保障党内监督与监察监督的衔接贯通。^② 其三,对于职务犯罪行为,同时给予党纪处分、政务处分和刑事处罚,就职务犯罪部分而言,其调查的依据是《监察法》、审查起诉依据是《刑事诉讼法》、犯罪事实认定依据是《刑法》,但对犯罪情节轻微不需要判处刑罚的行为,可以仅给予政务处分与党纪处分,对于不符合政务处分的情形或者违法情节显著轻微的行为,可以只给予党纪处分。

3. 塑造党纪法治化运用的方式

党纪的适用必须遵循法治化的方式,这既是党纪合理问责的自身要求,也是服务于依法治国战略的重要体现。依规治党的法治化是依法治国的重要组成部分。党规党纪严于国法,能够有效发挥党内法规对社会主义法治建设的引领作用。^③ 党纪问责应当遵循党纪国法作为规范的基本框架体系与适用逻辑,在此基础上再追求问责的实质合理。法律的规则性、客观性、体系性、统一性、普遍性等基本而重要的形式特征,保证了法律的正义、公平等抽象的、主观的实质合理性的透明性。^④ 党纪适用同样应当遵循从形式合法到实质合理的过程。不能随意对党纪规定作出解释,应当追求解释的合法、合纪、合理。对于党纪国法未予规定的行为,不能予以类推,进而扩大问责范围,侵犯行为人的权利。对此,党纪应当朝着国法一样的法治化运用方式予以塑造,这在法治一般属性的意义上也有利于推动“纪法衔接”的发展与完善。

“纪法衔接”应当以现有的整体规范体系为基础,实现“纪法衔接”,不仅要改变“纪法分离”时代

^①刘艳红:《〈监察法〉与其他规范衔接的基本问题研究》。

^②朱福惠:《论监察法上政务处分之适用及其法理》。

^③许丽英:《坚持依法治国和依规治党的有机统一》。

^④刘艳红:《实质刑法观》,北京:中国人民大学出版社,2019年,第51页。

的思维误区,还要形成党纪理解和运用的法治思维,提升党纪与国法的衔接度。它至少有两点基本要求:其一,将党纪作为法治反腐规则的一部分,着力推进法治反腐规则的体系化构建。《政务处分法》的制定就是为了实现党纪和国法的有效衔接,推进政务处分的法治化和规范化,其明显有党纪与国法两种话语相互衔接交融的现象,如该法第四十九条前三款分别规定刑事处罚、行政处罚、纪律处分以及政务处分之间的适用关系,这种处分(罚)的衔接配合,是法治反腐规则体系化最鲜明的体现。由于党规党纪是国法的先导,依规治党是全面依法治国的重要组成部分。^①将党纪融入到法治反腐规则体系中,不仅为党纪反腐的正当性找到依据,同时,党纪与国法之间的无缝配合也使反腐的功能性大大提升。其二,要确立无过错推定的理念,禁止对党员干部随意问责。政务处分、刑事处罚都要建立在证据明确的基础上,在证据不明之时,应推定为不违法或者无罪。坚持非法证据排除的原则,对此,《政务处分法》第四十六条也规定了以非法方法收集的证据应当依法予以排除,不得作为定案的依据。诚然,法治反腐既要注重合法性,也要注重合理性,党纪问责也要有理有据。党纪的理解和运用,必须遵守法治思维,在未经严格调查,无确凿证据证明党员干部有过错或失职之前,应推定其无过错,禁止随意问责。

四、结论

《政务处分法》的制定有利于国家监察体制改革的法治化推进,其在我国的法治监督体系中具有重要地位,其前承党规党纪后接刑事法律,着力推进政务处分的法治化和规范化。《政务处分法》对国家监察体制的法治化推进主要体现在对“法法衔接”与“纪法衔接”的推动。在“法法衔接”方面,职务违法的惩戒法网一直有待完善,这主要体现为“法法衔接”适用的逻辑不畅,政务处分与政纪处分的概念时常混同,监察建议的效力有待具体,政务处分主体与处分对象的范围相对较窄与不够明确等。而《政务处分法》进一步构筑了惩戒职务违法的法网,体现了“法法衔接”的适用逻辑,对政务处分的主体与对象范围等予以扩大和明确,以政务处分代替政纪处分,明确监察建议的执行效力,有利于塑造自洽的法治反腐体系。在“纪法衔接”方面,一直存在着三大法治障碍。一是将党纪与国法相比较,误解两者之间的关系。二是在党纪与国法适用过程中经常出现“以纪代法”“以罚代刑”的现象。三是存在党纪理解和运用中的非法治思维。而《政务处分法》对政务处分过程中的“纪法衔接”适用问题予以了规定,这有利于贯通党内监督与国家机关的监督,证立党纪与国法的相容性,明确党纪处分、政务处分与刑事处罚之间的关系,塑造党纪法治化运用的方式。此外,应当正确处理好“纪法衔接”与“纪法分离”的关系,国家监察体制改革的新阶段则主要是在“法法衔接”的基础上,围绕着“纪法衔接”的问题而展开。对此,应当遵循监察体制改革的法治理念,在党纪问责的过程中同样需要遵循法治的基本原则,杜绝随意问责的现象,进而将监察法治的原则予以全面体现。

(责任编辑:程天君)

^①白广磊:《把执纪和执法贯通起来》,《中国纪检监察》2018年第17期。

Law on Governmental Sanctions for Public Employees: Promotion of Rule of Law in Supervision System Reform

LIU Yanhong, LIU Hao

Abstract: The legislation of administrative sanctions for public employees is an important link in promoting the “coherence between discipline and law” and the “coherence between different laws” and in achieving the goal of comprehensively deepening the supervision system reform. The Law on Governmental Sanctions for Public Employees has the function of connecting party discipline and criminal law, and its formulation has thus greatly promoted the legalization and standardization of administrative punishment. On the one hand, this law reduces the difficulties in achieving the “coherence between different laws” by building a strict net of justice for duty violation and a well-run anti-corruption legal system. On the other hand, it helps to further clarify the relationship between discipline and law. Besides, it will effectively promote the “coherence between discipline and law” by applying the “four forms” of disciplinary supervision to the practice of anti-corruption.

Key words: administrative punishment; supervision system reform; penalty for duty violation; coherence between different laws; coherence between discipline and law

About the authors: LIU Yanhong, Distinguished Professor of the Yangtze River Scholars Award Program, is Professor at School of Law and Director of the Anti-Corruption Rule of Law Research Center, Southeast University(Nanjing 211189); LIU Hao is PhD Candidate at School of Law and Research Fellow at the Anti-Corruption Law Research Center, Southeast University(Nanjing 211189).