

公职人员二元处分并行的制度逻辑与调适路径

——以无缝隙监督体系的构建为取向

朱智毅

摘要:公职人员处分制度的完善与否直接影响权力监督的效能与反腐工作的权威。《政务处分法》确立的“政务处分”与任免机关、单位“处分”并行的双轨惩戒制度,并非只是一种基于立法技术考量作出的概念调适及处理,须从构建更加丰富且立体化的公职人员惩戒体系、提炼构造出功能互补的惩戒法体系结构和实现精准监督三个层面去认识双轨惩戒制度的构造优势与生成逻辑。同时,虽然二元处分并行的制度在强化外部监督、促进监督全覆盖等方面取得了突出成效,但从制度的执行情况看,并行的两套处分体系并未真正实现“无缝衔接”,双轨惩戒制度仍面临两类处分适用失衡与监察机关对任免机关、单位实施处分的行为“再监督”乏力等问题。可通过借鉴“无缝隙组织”理论,从实现内外部惩戒的无缝衔接、权限划分的无缝闭合以及惩戒实施后的无缝隙管理三方面入手对双轨惩戒制度进行“再造”,使两类处分从相对割裂、各自为战的状态向“无缝隙”的惩戒监督体系转变。

关键词:政务处分;双轨惩戒制度;“无缝隙组织”理论

[中图分类号] D922.1 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180(2024)02-0121-21

引言

受权力天然的扩张性影响,要防止权力滥用,保证权力运行的公正、廉洁,仅仅依靠警示、教育和道德约束等手段,并不能真正实现遏制腐败的目的,故在众多的反腐败机制中,惩戒机制具有不可替代的作用。构建“不敢腐、不能腐、不想腐”的体制机制,是党的十八大以来党和国家在推进全面从严治党和深化反腐败斗争中确立的一项战略举措,党的二十大报告亦明确提出要“坚持不敢腐、不能腐、不想腐一体推进,同时发力、同向发力、综合发力”。^{〔1〕}其中,“不敢腐”

〔作者简介〕朱智毅,法学博士,中国农业大学人文与发展学院副教授。

〔基金项目〕国家社会科学基金青年项目“国家监察权与其他监督权协调衔接法律制度研究”(项目批准号:18CFX012)。

〔1〕习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2022年10月17日,第4版。

是“三不”机制发挥综合效用的前提，其核心在于通过严厉的惩治手段提高腐败成本，震慑意图违法犯罪的权力行使者，而针对公职人员的处分恰是实现“不敢腐”的重要制度工具和实践入口。作为惩治腐败的有力手段，处分制度的完善与否直接影响权力监督的效能与反腐工作的权威。

2018年，《中华人民共和国监察法》（下称《监察法》）首次采用“政务处分”概念，用于取代先前适用范围较窄的“政纪处分”，以满足监察全覆盖的改革需求，标志着公职人员惩戒法律制度的又一次革新。2020年，《中华人民共和国公职人员政务处分法》（下称《政务处分法》）的颁布实施将《监察法》的有关规定进一步具体化，丰富并完善了反腐败的惩治法体系。同时，为了解决“法法衔接”问题，明确政务处分作为监察机关惩戒措施的独特属性，《政务处分法》第2条、第3条将“政务处分”与任免机关、单位的“处分”区分开来，设置了公职人员两类处分并行的双轨惩戒制度。《政务处分法》的这一制度设计对于明晰两类惩戒主体的职责定位，“提高监督、管理的针对性和实效性”⁽²⁾具有突出意义。但从实践来看，《政务处分法》的现有规定更多只是解决了立法技术层面上的“法法衔接”问题，为区分监察机关与公职人员任免机关、单位的处分权能提供了更加明确的指引，并大致构建起了一个相互间既有联系又分别适用的多元处分制度体系。而在法律适用衔接层面，《政务处分法》对于两类处分的具体关系以及不同处分决定主体的案件管辖范围和监督责任划分等尚无细致、明晰的规定，以至于监察机关与任免机关、单位在监督配合、协调及程序适用等方面都可能面临制度空白和衔接不畅的问题。因此，要充分保证双轨惩戒制度的实施效果，在理论上和实务中都亟须对两类处分并行适用与衔接的标准、程序和规则作出系统建构。

一、公职人员二元处分并行的基本构造与制度溯源

从《监察法》提出“政务处分”概念，将监察机关与任免机关、单位的监督管理权限加以区分后，针对公职人员的“处分”概念在立法上就出现了二元并行的情况。由于《监察法》的规定较为原则，并未对这两类在适用对象和类型上高度相似的“处分”之间可能产生的竞合冲突和协调、衔接等问题作出回应，由此引发了理论界对于政务处分性质（即究竟属于内部惩戒还是外部监督）、两类处分间如何调适以及制度未来发展趋势（如政务处分是否会完全取代相关概念）的讨论。⁽³⁾

随后，在《政务处分法》的制定过程中，立法机关在有关“政务处分”概念是否应当整合、取代原有机关、单位内部处分的问题上也曾出现过摇摆。2019年8月，《政务处分法（草案）》初

(2) 陈三坤：《正确理解和适用政务处分与处分》，载《中国纪检监察》2020年第13期，第18页。

(3) 有关政务处分性质的研究，可参见朱福惠：《国家监察法对公职人员纪律处分体制的重构》，载《行政法学研究》2018年第4期；徐继敏：《监察委员会政务处分行为探究》，载《河南社会科学》2018年第10期。有关两类处分关系以及并行适用和发展趋势等问题的研究，可参见秦前红、刘怡达：《制定〈政务处分法〉应处理好的七对关系》，载《法治现代化研究》2019年第1期；任巧：《论对行政公务员的行政处分和政务处分双轨机制之间的调适》，载《重庆社会科学》2019年第12期。

次提请全国人大常委会审议时，即按照“整合规范政务处分法律制度”的思路，规定了监察机关和公职人员的任免机关、单位均有权作出“政务处分”决定，同时明确了两类主体在“政务处分工作中的作用和责任”，并尝试通过设置统一的处分事由及规则，达到“保证处分适用统一规范”的目的。^[4]该草案一审稿的制度设计显然具有整合概念的意图，试图将所有有关公职人员的处分统一纳入“政务处分”的概念下。但《政务处分法（草案）》二审稿却对上述规定作出重大调整，将两类主体实施的处分在称谓上明确区分开来：政务处分作为一个专有法律概念，被定位为监察机关监督责任的重要组成部分；而任免机关、单位实施的处分则是其履行对公职人员进行教育、管理等主体责任的体现。对于将两类处分概念明确分离的原因，立法机关的解释是由于一些常委会组成人员、有关部门、专家和公众提出了“建议做好法律之间的衔接”的意见。^[5]由此可见，保证法律规范体系的整体协调，尽可能降低制造概念冲突和矛盾的风险，是《政务处分法（草案）》二审稿对有关处分权之规定作出调整时首要考虑的因素。从立法技术的角度看，这样改动的好处在于：一是能够较为妥善地处理《政务处分法》作为“专门法”与监察领域“基本法”即《监察法》之间的关系，避免因监察机关以外的机关、单位均有权作出政务处分决定，可能导致权力泛化以及可能有违《监察法》创设政务处分制度初衷等一系列问题。二是能够降低《政务处分法》与其他同位阶“单行法”如《中华人民共和国公务员法》（下称《公务员法》）等之间的协调成本。在“政务处分”概念出现后，有关“处分”的用语及表述仍旧大量存在于不同的法规范性文件，特别是对于行政、司法、国有企事业单位和部分社会组织中的公职人员，均有单行法律、法规规定了相应的内部“处分”制度。^[6]同时，《公务员法》与《中华人民共和国法官法》（下称《法官法》）、《中华人民共和国检察官法》（下称《检察官法》）等法律在《政务处分法》出台前都曾刚刚经历过大修，针对特定人员的惩戒制度亦是其修法的重要内容。为了“避免新规范与已经相对稳定的既有规则体系产生冲突”^[7]，在其他立法无须再作出调整的前提下，后制定的《政务处分法》将“政务处分”概念专门化，并与任免机关、单位的“处分”区分开来，无疑是一种以简单方式保证法体系统一的较优选择。

[4] 《政务处分法（草案）》一审稿第2条规定：“公职人员有违法行为，需要给予政务处分的，由处分决定机关、单位依照本法给予政务处分……处分决定机关、单位包括任免机关、单位和监察机关。”该规定的起草理由和思路，参见吴玉良：《关于〈中华人民共和国公职人员政务处分法（草案）〉的说明——2019年8月22日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上》，载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第3期，第529页。

[5] 刘季幸：《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国公职人员政务处分法（草案）〉修改情况的汇报——2020年4月26日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》，载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020年第3期，第531页。

[6] 例如，《公务员法》《法官法》《检察官法》《中华人民共和国村民委员会组织法》与《事业单位人事管理条例》（国务院令第652号）、《事业单位工作人员处分暂行规定》（已废止）以及中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》（中办发〔2009〕26号）、《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》（中办发〔2011〕21号）等法律、法规、规章专门规定了针对公务员、法官、检察官、国有企事业单位人员和村委会成员等特定对象的内部处分措施及相关带有惩戒性的措施（如罢免、调离领导岗位等）。

[7] 杨解君：《新时代监察法与既存法律体系和谐关系的确立》，载《江海学刊》2021年第2期，第157页。

最终，2020年6月，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议审议通过的《政务处分法》延续了《政务处分法（草案）》二审稿的思路，在立法上正式确立了“政务处分”与任免机关、单位“处分”并行的双轨惩戒制度。根据《政务处分法》第2条、第3条之规定，双轨惩戒模式具有如下特点：第一，虽然两类处分的适用主体和名义不同，但在处分种类、适用的一般规则和违法情形等方面高度重合。《政务处分法》第二章、第三章有关政务处分种类及适用的规定同样适用于任免机关、单位作出的处分，《政务处分法》为两类处分的适用提供了统一的类型、标准及事由。其他单行法中有关处分种类的规定也与《政务处分法》基本保持一致，在处分事由方面虽然可能涉及某一具体领域的违法行为，但大多也都与《政务处分法》第三章的规定存在对应关系。^{〔8〕}故正如实务部门的专家所言，“二者在处分的种类、规则、情形方面具有共通性”，可以一体适用《政务处分法》。^{〔9〕}第二，两类处分的适用主体对彼此作出的处分在结果及效力上相互认可，对同一公职人员的处分遵从“一事不二罚”原则。监察机关和任免机关、单位在《政务处分法》第三章规定的处分事由范围内均有权依照“管理权限”对公职人员施以惩戒，但针对同一违法行为，两类处分不得重复适用，任何一方都必须尊重另一方先作出的处分结果的效力，对于已经受惩的公职人员不得再作出另一种处分。第三，两类处分分别适用不同的法定程序及救济制度。有关政务处分的程序及救济方式适用《监察法》与《政务处分法》的规定，而有关任免机关、单位作出处分的程序及申诉机制等则仍旧适用各自领域的单行法规定。^{〔10〕}第四，监察机关对任免机关、单位的处分权亦享有监督权。对于任免机关、单位在处分权行使方面的不作为、乱作为，《政务处分法》第3条明确了监察机关同样负有监督职能，对于任免机关、单位存在的应处分而未处分或违法、不当处分等情形，应当及时提出监察建议，但并不能直接代替任免机关、单位作出处分或变更相应处分。

二、对公职人员惩戒双轨制生成逻辑的法理阐释

从《政务处分法》的最终规定来看，两类处分并行的双轨惩戒制度似乎更多是一种基于立法技术考量作出的概念调适及处理。但如果仅仅只是从操作技术层面去理解这样的制度安排，显然并不能为“政务处分”与“处分”二分体制的持续存在提供强有力的正当性基础和依据。要想真正厘清这两类处分的关系，充分认识双轨惩戒制度存在的必要性及其实际价值，保证这一制度安排能够真正发挥“构筑严密法网”的作用，则需要对立法制度设计背后的初始逻辑、构造优势以及与之相关的一些争议性问题作更进一步的研究和探讨。

〔8〕 如《法官法》第46条、《检察官法》第47条。

〔9〕 王伟：《如何理解政务处分和处分并行体制以及本法适用范围的规定？》，载《中国纪检监察》2020年第13期，第25页。

〔10〕 例如，行政机关的公务员在受到“政务处分”或本机关的“处分”时，可以寻求的救济途径及方式是不同的，前者应适用《监察法》和《政务处分法》有关“复审、复核”程序的规定，后者则应适用《公务员法》有关“复核、申诉”程序的规定。

（一）处分权的分化与监督体制的重构是实施双轨惩戒制度的基础

认可两类处分之间具有本质性区别，政务处分是为了强化外部监督而设置的一种新的公职人员惩戒方式，是保证两类处分能够适当分工、协作的前提。由于“政务处分”主要脱胎于国家监察体制改革前的“政纪处分”概念，在原先的行政监察体制下，无论是任免机关、单位还是行政监察机关对国家工作人员实施的政纪处分，都“没有完全摆脱内部惩戒的定位”。^{〔11〕}因而，在“政务处分”概念出现后，其在法律性质上是否发生转变，是否与任免机关、单位实施的内部处分具有“质”的不同，成为学者们争议的焦点。对于政务处分的性质及其与任免机关、单位处分的关系，现有研究大致形成了两种不同的观点：一种观点认为，两类处分的法律属性相同，都属于国家机关对公职人员的“内部纪律惩戒措施”^{〔12〕}，甚至有学者主张监察机关与公职人员之间的监督关系构成“特别权力关系”，“监察委员会作为特别权力人，有权对公职人员进行内部惩戒”。^{〔13〕}持这一观点的主要理由有三：一是两类处分主体与处分对象之间形成的监督关系仍发生在党和国家机关“体制内”，其基础是组织体系内部的权力支配关系；二是两类处分所追求的目标和价值取向相一致，在使用中也存在可以相互替代的情形，彼此间“具有融通性”^{〔14〕}；三是两类处分都主要针对公职人员的身份和职权，影响的并非是一般法律意义上的权利义务，由此引发的纠纷都只能通过处分适用主体的内部程序加以救济和解决。另一种观点则认为，伴随国家监察体制改革，监察权以一种新型国家权力的形态出现，作为监察权重要表现形式之一的“政务处分”与任免机关、单位的“处分”在约束力来源与责任性质等方面有了“质”的不同，政务处分不再是一种内部措施，“而是外部行为”。^{〔15〕}

显然，上述争论都围绕政务处分是否具有独特性展开，而不同主体作出的处分是否属于不同性质的处分，又在一定程度上决定了将这两类处分权是否分离开来的合理性，因为从构造的科学性上讲，只有不同责任才有区分处分权限的必要。为此，笔者赞同第二种观点，即政务处分的出现改变了原有的监督体系，政务处分作为监察机关的专属职责，是基于监察权而产生的新型处分类型，是监察机关对处分对象实施的外部性制约，不宜将其纳入“内部惩戒权”的范畴。具体原因在于：第一，改革后的监察监督属于典型的“异体监督”，监察机关实施政务处分的首要目的是惩治腐败，而非单纯为了维系某一国家机关、单位内部秩序的良好运转。故从权力分工原则的角度看，如果仍笼统地将“政务处分”概括为一种“国家机关体系内部”的管理关系，容易模糊监

〔11〕 王军仁：《论政务处分制度对传统政纪处分制度的扬弃与超越》，载《安徽师范大学学报（人文社会科学版）》2020年第6期，第99页。

〔12〕 朱福惠：《国家监察法对公职人员纪律处分体制的重构》，载《行政法学研究》2018年第4期，第32页；朱福惠：《论监察法上政务处分之适用及其法理》，载《法学杂志》2019年第9期，第47页。

〔13〕 郭文涛：《论政务处分的不可诉性——基于特别权力关系理论的视角》，载《西部法学评论》2020年第4期，第15-19页。

〔14〕 朱福惠：《论监察法上政务处分之适用及其法理》，载《法学杂志》2019年第9期，第48页。

〔15〕 徐继敏：《监察委员会政务处分行为探究》，载《河南社会科学》2018年第10期，第70页；秦前红、刘怡达：《制定〈政务处分法〉应处理好的七对关系》，载《法治现代化研究》2019年第1期，第15页；熊波：《政务处分“法法衔接”的教义学分析》，载《湖北社会科学》2022年第2期，第128页。

察机关与其他国家机关间的职能边界，混淆两类处分实施的权力来源。第二，由于政务处分对象与监察机关之间不存在隶属或勤务关系，不宜将这种不具有从属性特征、未建立在组织人事关系基础上的横向监督关系当然视为一种公权力的支配关系，以“特别权力关系”解释监察机关对公职人员的惩戒权也还存在诸多不契合的地方。例如，在传统的特别权力关系中，相对人与特别权力间的关系更多被定位为一种“力”的关系，而非“法”的关系^{〔16〕}，特别权力主体“对相对人一方拥有概括性的命令权与惩戒权”^{〔17〕}，行使这些权力可以依照其自行制定的规则（如机关内部指令或特别命令等），而无需法律依据。显然，这些特点并不符合政务处分作为一种法律监督措施的定位，相对于监察机关而言，政务处分对象亦不存在一种无须法律授权的“特别服从义务”。加上近年来特别权力关系理论因在平衡公权力行使与权利保障间存在的不足而日渐式微、面临修正，过于强调“特别权力关系”也容易弱化监察机关政务处分的法律性、规范性。第三，尽管《监察法》与《政务处分法》都只设定了针对政务处分的内部救济途径，但这更多是基于纪检监察机关合署合设体制以及监察权具有涉政治性的双重法权结构而作出的现实考量，并不能以此否定政务处分措施具有监督“外部化”的特点。事实上，有关政务处分对象能否寻求外部救济的讨论在理论研究中一直未有中断，不少学者都提出了未来应考虑增加外部救济程序的设想及建议。^{〔18〕}

可见，只有充分认识到政务处分作为一种外部监督机制的独特属性，从“增设”一种新型责任追究方式的角度去理解两类处分并行的制度安排，才能真正凸显双轨惩戒制度的价值与功能。一方面，通过处分权的进一步分离与细化，构建起了更加丰富且立体化的公职人员惩戒体系。任免机关、单位的处分与政务处分各自运行，内部的管理性处分与外部的反腐性处分相互不能替代，共同形成合力。前者属于处分体系中的“组织分支”，主要发挥维系组织运转与督促公职人员履职的功能；后者则属于处分体系中的“廉政分支”，旨在规范权力运行与保证公职人员队伍的廉洁奉公。另一方面，只有通过将内部惩戒与外部监督相结合，充分发挥政务处分作为异体监督的效能及优势，才能克服单纯依靠机关内部处分容易出现的监督积极性不高、易受人情因素干扰等现象，真正破解同体监督“下不去手”，监督弱化、低效乏力等问题。

（二）两类处分在作用机制上的相互配合是实施双轨惩戒制度的保障

在有关两类处分的功能衔接方面，有学者主张，鉴于二者在惩戒结果上的相互认可，即一旦一方作出了处分处理，“则不能再由另一机关作出处分”，表明两类处分在功能上具有一致性，

〔16〕 吴庚：《行政法之理论与实用》（增订8版），中国人民大学出版社2005年版，第146页。

〔17〕 胡建淼：《“特别权力关系”理论与中国的行政立法——以〈行政诉讼法〉、〈国家公务员法〉为例》，载《中国法学》2005年第5期，第59页。

〔18〕 相关研究可参见王锴、王心阳：《如何监督监督者——兼谈对监察委员会的诉讼监督问题》，载《浙江社会科学》2017年第8期；姜明安：《加强和推进政务处分的法治化、规范化——对〈公职人员政务处分法（草案）〉的修改建议》，载《中国法律评论》2020年第1期；许柯、张莹心：《监察诉讼的逻辑证成》，载《廉政学研究》2022年第2辑。

“不具有互补功能”。⁽¹⁹⁾ 这样的理解并没有对双轨惩戒制度创设的意义和价值进行深度挖掘，简单以处分运作机制上的一种立法安排来否定两类处分并行的实际功能与作用也略显偏颇。事实上，《政务处分法》明确两类处分并行的制度，首先体现了一种类型化的立法思维，即从不同的监督法律关系中依据某些共性特征概括出不尽相同的两类处分类型。正如德国法学家卡尔·拉伦茨指出，类型化是一种较之于概念更为具体的思维方式，当某种法律生活现象呈现出多种表现形态时，建构类型能够更加清晰地展现某类事物的个别特征（即“事物的本质”），帮助人们认识不同整体“内在”有意义的脉络关系。⁽²⁰⁾ 因此，在立法层面对两类处分进行类型化概括，不仅是为了区分内外部监督所呈现的不同法律事实，更重要的是要提炼、构造出更为理想的惩戒法体系结构，促进法律规范间的动态、系统性联系，从而增强两类处分类型在实际适用层面上的互补性。

政务处分与任免机关、单位处分的互补性主要体现在如下两个方面。

第一，处分对象及权限上的贯通、协作与配合。政务处分作为由监察权所衍生出的一种专门责任，在适用对象和范围上具有较为清晰的边界，监察机关只能在法定的“管理权限”范围内实施。对于政务处分不能涉及的领域，则需要由任免机关、单位的内部惩戒制度发挥兜底、补足的功能，避免出现监督盲区或者制度“缝隙”。首先，从适用对象上看，政务处分的对象仅限于“行使公权力的公职人员”，具有公职身份或负有公共管理与服务职责是识别其适用对象的核心标准。只有符合《监察法》第15条规定的人员才能成为政务处分的对象，但显然并非所有在国家机关、公共组织或国有企事业单位中任职和工作的人员都属于“公职人员”的范畴。例如，公办高校中非从事管理工作的普通教师、行政机关中部分从事辅助性工作岗位的人员等，通常都不构成政务处分的对象，只能由任免机关、单位对其违纪、违法行为作出处分。其次，从适用范围和惩戒手段上看，虽然《政务处分法》笼统设定了监察委员会对于“违法”公职人员的惩戒管辖权，并未特别强调“职务违法”与“非职务违法”的界分。实践中，对于不涉及职责履行或利用职权腐败的非职务违法行为（如酒驾、吸毒等交通、治安管理领域的违法行为），监察机关在对有关人员实施政务处分的过程中，往往会面临线索不易获取、调查追责相对不便、不宜过度介入机关内部管理秩序等问题。故正如有的监察人员指出，“由于管辖分工不同，监察机关不可能对职务违法之外的其他违法行为大包大揽”⁽²¹⁾；就中央和地方通报或发布的典型案例与统计数据来看，绝大多数的政务处分都是针对职务违法行为作出的，大都集中在监察机关查处以权谋私、不作为乱作为等腐败滥权现象和消除官僚主义、形式主义等“四风”问题上。⁽²²⁾ 可见，在有关非职务违法行为的

〔19〕 陈辉：《〈政务处分法〉双轨惩戒体制下处分主体之间的关系定位》，载《甘肃政法大学学报》2021年第3期，第122页。

〔20〕 [德] 卡尔·拉伦茨：《法学方法论》，陈爱娥译，商务印书馆2003年版，第337、347页。

〔21〕 李丁涛：《如何理解和把握监察机关调查处置公职人员特定非职务违法行为的规定 准确把握三种情形 确保权力规范行使》，载《中国纪检监察》2022年第4期，第51页。

〔22〕 参见中央纪委国家监委网站有关违反中央八项规定精神、形式主义、官僚主义典型问题的通报，<https://www.ccdi.gov.cn/jdjbnew/index.html>，2023年12月1日访问。

处分权行使方面，监察机关并不总是最优的实施者，其往往需要与任免机关、单位和相关主管部门（如公安机关）积极配合，在各自的管理权限内各展所长，才能确保对公职人员“违法”行为的全面、有效监督。

第二，监督力度的提升与公职人员责任制的拓展。任何制裁惩戒措施的实施都是为了保证规则、秩序能够得以遵守和执行，其效果的产生通常都建立在惩戒对象所应承担的各类“责任”基础上。通过建立责任制，将责任与要求细化并明确，是实现监督、惩戒和问责的前提。在实施双轨惩戒制度以前，有权对违法公职人员作出处分的主体均隶属于同一组织体系内部，在性质上都可以归属于职能自治或自我监督的范畴，由此产生的效果大多表现为内部纪律责任或法律责任，如对公务员之处分所表现出的“公务员之身份及因此而生之公法上金钱给付请求权（如薪俸等）之不利”^{〔23〕}等，都属于行政法律责任的一种。而政务处分制度因其与公职人员群体的政治要求相关联而具有涉政治性，在“坚持党管干部”原则的引领下，监察机关“能够充分利用其政治机关的定位，代表人民实现对公权力运行的全程监督”。^{〔24〕}政务处分不仅有督促公职人员依法履职、规范公权力运行的法治保障作用，更蕴含着改进公职人员作风、惩治损害群众利益的腐败现象、确保党和国家事业始终沿着回应民意的正确方向前进的政治监督功能。故从这个意义上讲，政务处分不仅评价公职人员用权、履职的合法性，也关注公职人员的政治执行力、判断力，以及人民对于公权力行使的满意程度等。

与传统“基于管理要求的内控纪律责任”^{〔25〕}和一般法律责任相比，政务处分丰富并强化了公职人员在行政伦理与政治维度上的责任，在惩戒力度、内容和效果等方面均有一定程度的拓展。同时，将政治责任与法律责任相结合的政务处分制度至少能在以下方面弥补单一“内控型”处分机制的不足。

一是能够提升惩戒的严肃性，避免同体监督软化、无力等问题。受内部科层体制和人情因素的影响，同体监督常常因缺乏中立性较强的监督主体而面临下级监督上级乏力，同级监督“拉不下脸、放不开手脚”、流于形式等问题，在处分的适用和执行方面也存在较大的随意性、被动性，致使惩戒的约束力与权威性大打折扣。政务处分作为外部监督机制，本就蕴含着以监察权监督、制约其他权力的优势，监督主体不易受被监督者的干预和影响，其惩戒也往往具有更强的威慑力，从权力配置层面上克服了同体监督难以实现“刀刃向内”的弊端。

二是能够强化对公职人员履行政治性职责情况的监督，防止对腐败、滥权行为的政治危害以及其他政治性问题的失察。任免机关、单位往往更关注公职人员的工作业绩和命令执行情况，对政治问责的积极性不强、敏感度不高，如果单纯依靠任免机关、单位履行主体责任，容易出现疏于纠正和管理、政治责任监督不到位等问题。例如，对于公职人员未严格执行请示报告制度、选

〔23〕 翁岳生：《行政法》（上册），中国法制出版社2009年版，第408页。

〔24〕 曹鉴：《论监察问责的基本法律问题：概念澄清与构成要件解析》，载《中外法学》2020年第4期，第1110页。

〔25〕 王若磊：《论重大事故中的政治问责》，载《法学》2015年第10期，第58页。

择性申报个人有关事项或超标准进行公务接待等行为，都涉及政治纪律和要求，是公职人员在工作中应当避免的政治“红线”，但在机关、单位的日常管理和纪律惩戒中却常常容易被忽视。而上述行为都是《政务处分法》明确规定的应当施以惩戒的行为（第29条、第35条），监察机关可以通过实施政务处分或提出监察建议的方式确保相关政治责任的落实，强化对违法公职人员的刚性约束。

三是能够形成针对“关键少数”特别是“一把手”的刚性、长效监督机制，填补传统惩戒措施在领导干部监督领域的短板与不足，破解“一把手”的监督难题。从近年来查处的腐败案件来看，由于制度漏洞、权力过于集中、暗箱操作不易发现、严格监督环境缺失等原因，各级党政机关、国有企事业单位的领导班子成员利用职权贪腐的现象时有发生⁽²⁶⁾，党政领导干部尤其是“一把手”在组织人事、行政审批、重大行政决策、资金利用和个人收入等方面存在较多的腐败风险点，对其监督仍是当前腐败治理的薄弱环节。已有的经验表明，在权力高度集中的状态下，仅仅依靠机关、单位内部的监督机制来实现对“一把手”的追责、惩戒，往往作用甚微，甚至一些派驻机构的监督也时常处于“虚监”状态，“不敢”“不愿”或“无力”监督的问题突出。若不能有效“隔断监督者与被监督者的利益联系”⁽²⁷⁾，消除被监督者对监督者的权力影响，针对“一把手”实施监督、惩戒的效能及威慑力也无从保证。因而，只有将内部监督与外部的专门机关监督、群众监督等结合起来，形成监督合力，才能真正填堵监督漏洞，构筑起真正“长牙”、敢于较真碰硬的长效监督体系。而监察监督作为专门机关监督的重要组成部分，本就具有“监督之再监督”的功能，与任免机关、单位相比，往往能够更加客观、公正地分析、研判腐败状况，深挖隐藏的腐败问题，克服因内部利益一致性而可能导致的监督空白与漏洞。同时，通过强化政治维度的责任要求，监察监督更多关注公职人员更高层次的责任类型（如政治责任、间接责任等），这些责任通常应由位于科层结构顶端的领导层（特别是“一把手”）承担。故由监察机关按照突出重点、聚焦“关键少数”的原则实施政务处分（或提出处分建议），不仅能强化对一般履行公共管理职责活动的监督，还能在更为宽泛的意义上根据执政效果及其廉洁性追究处于关键位置的“一把手”或第一责任人的政治责任，从而达到整肃吏治、遏止腐败的目的。

（三）提升监督的精准化水平是实施双轨惩戒制度的核心目标

对于公职人员而言，惩戒措施作为一种担责形式，其实施的尺度应当与被惩戒对象的实际权力、主观过错、行为后果以及履职、决策的“可宽容性”等相匹配。但长期以来，受“严字

(26) 党的十八大以来，在中央纪委国家监委持续“打虎”的案件中，因严重违纪违法被查处的不乏某些国务院部门、省人民政府、市人大常委会、央企国企的主要负责人。另据2022年十九届中纪委六次全体会议上的工作报告，仅2021年全国纪检监察机关就约谈领导班子成员、重点岗位人员94.3万人次，处分县处级以上“一把手”7581人，同比增长近三成。参见赵乐际：《运用党的百年奋斗历史经验，推动纪检监察工作高质量发展，迎接党的二十大胜利召开——在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的工作报告》，载《中国纪检监察》2022年第5期。

(27) 刘宗洪：《“一把手”监督的难点及其应对——基于上海的调研分析》，载《中共中央党校学报》2015年第4期，第93页。

当头”“不求有功，但求无过”等思维的影响，许多机关和部门习惯于以“从严从快”的思路来解决监督、问责、惩戒等事宜，动辄“顶格处分”“一人拍板”“一票否决”⁽²⁸⁾，惩戒的尺度宽严不一，监督问责泛化、简单化的现象突出。事实上，只注重惩戒的严厉性并不能让公职人员真正树立起对规则与法治的敬畏，也很难使其发自内心地认同相关监督措施的权威。一味强调“从严”，不仅容易导致处分执行的偏差，无法实现实质的公平正义，还可能因惩戒泛化破坏制度应有的安定性，甚至侵犯公职人员的合法权益，使惩戒结果背离制度设计的初衷。为此，由“粗放式”监督向“精准化”监督转变，成为近年来深化权力监督体制改革的重要方向。党的十九大报告关于“坚持严管和厚爱结合、激励和约束并重”与“坚持惩前毖后、治病救人”等原则的确立⁽²⁹⁾，以及党的十九届四中全会决定有关“完善发现问题、纠正偏差、精准问责有效机制”的要求⁽³⁰⁾，都体现了要着力提升监督、惩戒精细化水平的改革目标及趋势。党的二十大报告进一步明确了要“健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系”，“推进政治监督具体化、精准化、常态化”⁽³¹⁾，亦表明强化权力监督的精准度与有效性已成为新时代党风廉政建设的一项重要任务。

如果说“从严”监督靠的是制度执行的刚性，那么“精准”监督则更多考验的是制度执行的科学性。就公职人员的惩戒制度而言，监督的精准化至少应符合以下条件：一是清晰划分不同主体的责任。按照“权责统一，惩合其责”的标准，对相关公职人员在其职责范围内所应承担的责任进行分别处理，区分集体责任与个人责任、领导责任与一般管理责任、直接责任与间接责任，防止出现权责不匹配、责任向下级转嫁、“看人下菜式”惩戒等现象。二是准确认定惩戒的事由及幅度。仔细评判应受监督行为的性质和内容，继而确定惩戒的事由及依据，应当追究何种责任就追究何种责任，对于不该惩戒或属于应从轻、减轻惩戒的情形，亦不能盲目扩大惩戒的范围。三是合理选取惩戒的方式及手段。惩戒不是目的，依靠惩戒措施达到纠正、警示、教育的作用，提升公职人员秉公用权的意识，实现腐败的标本兼治才是目的。因此，在惩戒手段的运用上应当综合考虑公职人员的主观意图以及情节、后果的严重性，根据实际情况合理施惩、分类施治，使惩戒措施的选取与违纪违法行为的严重程度相匹配，做到不纵不枉，避免畸轻畸重。四是健全惩戒决定作出的程序。通过细化证据认定规则，引入并完善报告批准、说明理由、听证等程序，增强惩戒措施启动、宣布、执行的正当性，保障公职人员的陈述、申辩权。

(28) 中央纪委国家监委法规室：《着力提高问责工作的政治性精准性实效性》，载《求是》2019年第24期。

(29) 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2017年10月19日，第4版。

(30) 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过），载《人民日报》2019年11月6日，第6版。

(31) 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2022年10月17日，第4版。

在实行双轨惩戒制度后,《政务处分法》对惩戒适用的事由、规则、幅度及程序作出详细规定,同时结合政务处分制度的特点,两类处分并行至少从两个方面提升了责任区分以及惩戒机制的精准度。

其一,《政务处分法》统合了可以普遍适用的、应予惩戒的违法事由,为大多数情况下政务处分和任免机关、单位处分的实施提供了一般性的规则指引。在《政务处分法》出台前,由于公职人员的身份、类别繁多,有关惩戒事由的规定也散见在各行业领域的专门立法中,对于公职人员应受处分事由的规定不统一,处分事由往往因“公职人员的身份、工作性质”而异(即不同身份、类别的公职人员分别受不同法律、法规调整),进而导致惩戒事由的设定面临规定过于庞杂、“法出多门”等问题。《政务处分法》实施后,其第三章有关违法事由的规定同样适用于任免机关、单位作出的处分,这就对许多具有共通性的应予惩戒行为进行了明确概括和列举,并细化了不同情节应当施以惩戒的种类及要求,在充分兼顾各类公职人员共性的基础上,为同类违法行为处分的精准适用提供了统一的规则及标准。

其二,《政务处分法》细化并明确了有关从重、从轻、减轻和免于惩戒的适用情形及规则,为不同实施主体在惩戒“轻重”方面的裁量权行使提供了统一标准。在惩戒中对公职人员的主观状态及行为后果进行客观评价,进而根据情节轻重的不同加以区别处理,将直接决定惩戒活动实施的效果和责任追究的公正性。但在以往的法律制度中,在评价公职人员用权履职的行为及其合法性问题上基本只关注公职人员的职权、职责等客观因素,对公职人员的主观状态以及“反映其主观状态和活动作成机制的内部运作过程”缺乏足够的重视⁽³²⁾,容易导致相关监督机制实施的机械、刻板与冷漠,具体到处分领域,则主要表现为对不同违法情形适用惩戒的规则过于粗略,对公职人员过错“轻重”与责任大小的区分不明。例如,《公务员法》《法官法》《检察官法》均未明确规定应当从重、从轻或减轻惩戒的情形,仅有个别条款提及需要对违法违纪行为的情节和相关人员的过失进行审查后再给予相应处理(如免于处分)的规定;除《行政机关公务员处分条例》(国务院令 第 495 号)和原先的《事业单位工作人员处分暂行规定》外,其他法规、规章(如《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》等)鲜有关于处分适用规则和处分幅度的具体规定,这就意味着对于行政机关以外的其他国家机关公务员,以及国有企业、基层群众性自治组织等非事业单位组织中的公职人员,在区分主客观情节施以惩戒或分配、认定责任方面缺乏清晰、明确的依据,相关主体在惩戒幅度上具有较大的裁量空间。随着《政务处分法》的出台,该法第二章按照“宽严相济”的原则明确了在充分考虑公职人员主观状态、区分不同情节基础上作出差异化处理的规定,相关规定同时适用于政务处分和任免机关、单位实施的处分,从而为两类主体适当处置不同性质的违纪违法行,实现不同个案中的精细化责任区分提供了统一、规范的指引,也在很大程度上减少了不同类型处分在从重、从轻、减轻或免于适用等方面的随意性。

(32) 解志勇:《行政法上的善意履职原则研究》,载《中外法学》2021年第5期,第1266-1267页。

三、公职人员惩戒双轨制面临的困境与挑战

如前所述，政务处分与任免机关、单位处分并行体制的确立，不仅是一种立法技术上的调适与创新，更代表着公职人员法律责任与监督体系的重塑及发展。理论界与实务界都对这项制度功能的发挥寄予厚望。譬如，有学者指出，这一新型体制是为顺应监察体制改革的需要而出现的，从结构上构建了监察机关监督责任与任免机关、单位主体责任的融贯关系，有利于解决“长期以来纪律处分对象模糊不清、适用法律法规混乱的问题”⁽³³⁾；不少实务工作者则认为，两类处分并行是“健全党和国家监督体系，推动各类监督有机贯通、相互协调”的重要制度创新，只要两类处分的实施主体各自“坚守职能定位”，严格依法、积极、有序作为，便能实现将制度优势转化为治理效能的良好效果。⁽³⁴⁾

（一）两类处分并行在实际执行中存在的主要问题

自《政务处分法》实施以来，尽管政务处分工作在强化监察监督，促进监督全覆盖的具体化和提升对公职人员惩戒的严肃性、有效性等方面取得了突出成效，但双轨惩戒制度在法律适用层面仍面临诸多挑战，在执行层面也暴露出一些短板与不足。

首先，并行的两套处分体系并未真正实现“无缝衔接”，双轨惩戒在适用上仍处于相对割裂的状态，处分执行“各自为政”的现象仍旧突出。从权能角度看，针对公职人员实施的惩戒活动通常包括查证、立案、处理、决定、执行和事后救济等多个环节，与之相对应的处分权亦可以被分解为调查、提议、决定、执行和监督等多项权能。显然，无论是监察机关，还是任免机关、单位，都各自具有相对完整的处分权能。故在绝大多数情况下，二者的惩戒权均可以在各自权限范围内自由行使，二者的关系更像是一种“共享”处分权能的关系。实践中，对于既可以适用“政务处分”也可以适用“处分”的违法情形，两类处分机关均有可能处理，惩戒机制启动的开放性并没有实质改变处理主体和处理结果的单向性（即基本仍是按照“处置在先”的原则由某一类机关单独实施），而这种强调双重监督又各自运行的体制也内在地蕴含着一些结构性缺陷。例如，在职能重叠的情况下，两类处分实施主体既可能因争夺管辖权而出现“大包大揽”或“越俎代庖”的现象，如有的国有企事业单位基于偏袒、保护的目的是对本单位违法的公职人员抢先作出较轻处分，以规避监察机关的监督⁽³⁵⁾；也可能因竞相放任而导致“小贪”终成“巨腐”，如有的机关、单位与派驻监察机构均存在“虚监”“弱监”的状况，从而令监督叠加的效应无法实现。

其次，在并行体制下，任免机关、单位在惩戒权行使的积极性、规范性等方面与监察机关存

(33) 朱福惠：《〈政务处分法〉上纪律处分双轨制的形成机理与衔接适用》，载《河北法学》2021年第9期，第47页。

(34) 邹开红：《完善党和国家监督体系，推进政务处分工作规范化法治化》，载《中国纪检监察》2020年第13期，第16页；陈三坤：《正确理解和适用政务处分与处分》，载《中国纪检监察》2020年第13期，第17-18页。

(35) 郭文涛：《〈政务处分法〉双轨惩戒制度之间的衔接协调》，载《法学》2020年第12期，第153页。

在较大差距，一些机关、单位不愿、不敢或拖延行使处分权，也使得本应“互补长短、同向发力”的双轨机制变得有些失衡，内部惩戒机制的作用尚有待提升。这个主要表现在：一方面，与监察机关在严厉惩处失职违法公职人员方面取得的突出成效相比，由任免机关、单位（尤其是国家机关）直接施以处分的情况相对较少，自我纠错及惩处常常处于缺位或“休眠”的状态。例如，将被问责、惩戒人员的处理情况加以曝光，是增强监督机制威慑力的有效手段，对于提高公职人员秉公用权的自觉性具有重要的警示作用。因而，以通报方式将因严重违法、违纪或影响恶劣而被处分的案例向社会公开，是党和国家在反腐领域积极推进的一项工作机制。但从当前的通报情况来看，有关公职人员惩戒的通报信息基本均由监察机关发布，只有极少数的处分决定源自任免机关、单位的公开，悬殊的案例曝光比例其实也是两类主体实施惩戒权频次差异的缩影。对此，正如学者评价道，对违法公职人员的处理基本仅依靠监察机关政务处分这一监督途径的现象值得警惕，若任免机关、单位长期缺位，不仅双轨惩戒制度的设计初衷难见成效，“对公职人员的日常性教育、管理和监督一体化的制度也势必被弱化，最终影响‘三不’治理的综合效能”。^{〔36〕}另一方面，一些任免机关、单位作出处分时，主要依据的是各自专业领域规范公职人员履职行为的法律、法规、规章和内部管理程序，处理过程不注重程序的正当性，致使处分实施的规范化水平较低，处分“宽松软”现象时有发生，严重影响了内部惩戒的权威性。例如，有不少调查表明，有的机关、单位出于“好好先生”“丑事不外扬”的心理，或碍于情面、部门利益等，不在法定期限、范围内送达、宣布处分决定，或没有及时办理案件的归档手续，将处分材料归入相关人员的人事档案。^{〔37〕}而这些“秘而不宣”“送而不达”“拖而不办”“归而不全”等现象，都是违反正当程序原则的做法。

最后，监察机关对任免机关、单位实施处分的行为缺乏强有力的监督措施和机制，对单位不当实施处分和政务处分的衔接、落地等问题多发环节实施“再监督”的效果不明显。例如，虽然《政务处分法》第3条规定了监察机关可以采用监察建议的方式纠正任免机关、单位在处分实施方面的不作为、乱作为，但从实际情况来看，在各级监察机关作出的监察建议中，涉及对“应处未处”、处分执行不力等人事管理关系予以督促和纠错的建议只占极少数。^{〔38〕}同时，这类监察建议通常只能发挥间接治理效能，即对于监察机关已不宜再直接接触的内部自治层面事务，“通过建议

〔36〕 吴琼华：《缺位与防范：任免机关、单位实施〈政务处分法〉问题研究》，载《中国行政管理》2022年第6期，第154页。

〔37〕 韩亚栋：《防止处分执行“打折扣”》，载《中国纪检监察报》2022年7月13日，第4版；安徽省砀山县纪委监委课题组：《党纪政务处分决定执行情况的调研》，载《中国纪检监察报》2018年11月8日，第7版。

〔38〕 如有学者在统计了自《监察法》实施之日起近三年时间内、31个省级监察委员会官方网站上公布的996份监察建议书后发现，绝大部分监察建议都是针对执法不规范行为或廉政制度漏洞提出，仅有极少数“人事性”建议（共有46份，占总数的4.62%）在发挥纠错与处置功能。参见周维栋、汪进元：《监察建议的双重功能及其宪法边界》，载《法学评论》2021年第5期，第139-140页。

的形式间接实现监察机关之意志”⁽³⁹⁾，在监察建议提出后，以任免机关、单位的自行整改为主。然而，实践中，一些机关、单位对监察建议的重视程度不足，“只阅不改”、敷衍应付、变通落实等情况依旧存在；而有的监察机关习惯了将监察决定（如政务处分决定）或监察建议送达后即认为“案结事了”的做法，忽视对执行情况的后续跟踪、监督⁽⁴⁰⁾，这也在一定程度上助长了监察建议工作落实不到位、政务处分决定执行“打折扣”等现象的发生。

（二）从体系构建维度对问题成因的反思

责任体系构建的不完善是造成上述问题的主要原因。

第一，从权力配置的角度看，现有的权力配置模式还难以满足两类处分主体全部实现其监督、惩戒职能的现实需求。众所周知，任何公权力组织职能的发挥都需要以满足其职能目标实现的权力配置为前提。权力配置是职权分配与权能的具体安排，如果权力配置不合理，其“运行就失去了理性的前提”⁽⁴¹⁾；只有科学、合理地配置权力，“其功能才能有效发挥”⁽⁴²⁾，权力运行才不会与其所承载的职能目标的实现南辕北辙。如前所述，虽然两类处分主体都具有多项处分权能，但在权力的具体配置上仍有诸多不充分之处，制约了各自惩戒权的行使，也在客观上决定了若仅仅依靠其中某一类主体可能导致惩戒效能降低、责任追究不畅等问题。例如，在违纪违法线索发现方面，任免机关、单位对其所管理的公职人员的工作作风、履职情况等最为熟悉和了解，通过工作报告、人事任免、考核等方式往往能在第一时间发现公职人员失职、腐败的苗头性问题，因而在调查轻微违纪违法方面具有天然优势，但任免机关、单位在对较为复杂、严重的违纪违法事实进行调查时，则可能会面临缺乏必要调查手段的窘境，诸如搜查身体（住所）、调取电子数据、查封扣押财物和开展技术调查等，相关单行法均未授权任免机关、单位予以实施。故任免机关、单位虽有调查权能，但并不具备充分行使调查权的全部要件，在许多违法线索的发现和证据收集等方面还需要借助监察机关的力量。又如，监察机关只具有作出政务处分决定和送达、宣布该决定的权力，但政务处分的生效和执行均涉及被处分者所在机关、单位的内部管理事务，监察机关不具有直接干预或调整相关事务的权能（即不具有实际的执行权）。因而，与政务处分相关的岗位、职务、职级调整，年度考核评定，工资、奖金待遇变更等具体事务的执行仍须交由任免机关、单位来完成。由此可见，无论是监察机关，还是任免机关、单位，立法都并未赋予其从调查到执行处分的全部权能，而考虑到两类处分性质和功能的不同，一股脑地将所有惩戒权能及措施集中于某一类主体的做法既不现实，也不合理。故若任由两类处分主体在各自管理权限内独自实施监督、惩戒，则相应处分在功能发挥与目标实现等方面都存在明显的局限性，要确保双轨惩戒制度的有

(39) 秦前红、石泽华：《基于监察机关法定职权的监察建议：功能、定位及其法治化》，载《行政法学研究》2019年第2期，第41页。

(40) 宋冀峰：《〈中华人民共和国监察法实施条例〉适用要点解析》，中国方正出版社2023年版，第437页。

(41) 石佑启、陈咏梅：《论法治社会下行政权力的配置与运行》，载《江海学刊》2014年第2期，第133页。

(42) 周佑勇：《监察委员会权力配置的模式选择与边界》，载《政治与法律》2017年第11期，第55页。

效运行，仍须对当前平行且略显“割裂”的两类惩戒权系统作出适当调适。

第二，《政务处分法》在规定监察机关与任免机关、单位各自的职责分工时采用了相对模糊化的表述方式，即两类处分均是由实施机关（或单位）按照“管理权限”作出，但两类处分的实施主体究竟具有什么样的“管理权限”，在《政务处分法》中却缺乏更加清晰、明确的指引。实务部门在对《政务处分法》的上述规定进行解读时，则是以“监督责任”和“主体责任”作为区分两类处分主体职能定位的标准^{〔43〕}，但这一解读仍旧难以厘清两类主体在惩戒权限划分与处分适用范围上的不同。事实上，“主体责任”与“监督责任”本是党的有关决议和党内法规对党内监督责任形式的一种构造，用以明晰党组织与纪检部门在党风廉政建设和反腐败工作中的关系^{〔44〕}；通过强化党组织的责任担当，突出党组织在治党管党工作中的主体地位和主导作用，同时强调纪检部门担负的专门监督职责，以改变以往纪检部门监督责任过重（如代替党委监督）、职能泛化（如承担拆迁、维稳等本应由其他职能部门负责的工作）等问题，从而形成“上下贯通、层层负责”^{〔45〕}的监督工作格局。“两个责任”的确立重在健全监督体系，而非划定职权边界，故在公职人员惩戒领域强调“两个责任”，也主要是为了提升监察机关与任免机关、单位依法履职的积极性，并不能据此得出两类处分主体应当负责或偏重的管辖范围。

四、一种可行的调适路径：公职人员“无缝隙”惩戒监督体系的构建

虽然双轨制的确立为实现两类处分的功能互补创造了有利条件，特别是政务处分的引入能够有效克服传统单一组织内部惩戒之积弊，但现有规定的不完善，使得两类处分在分工配合和程序衔接等方面仍面临着不少障碍。处分主体的多元化在丰富了公职人员惩戒体系的同时，也人为构造出不同主体间的职能壁垒，在无形中加剧了处分监督的碎片化、分散化。为此，要解决两类处分并行可能导致的处分权适用混乱、某类处分虚化弱化或者泛化过度化等问题，确保双轨惩戒制度的良性运转及效能实现，则必须着眼于二者协同性的增强和运行模式的优化。其中，通过借鉴“无缝隙组织”（seamless organization）理论，对双轨惩戒制度进行“再造”，使两类处分由部门分割、各自为战的状态向“无缝隙”的监督闭环转变，无疑是一种较为可行的进路。

〔43〕 中共中央纪律检查委员会、中央纪委国家监察委员会法规室编写：《〈中华人民共和国公职人员政务处分法〉释义》，中国方正出版社 2021 年版，第 38 页。

〔44〕 2013 年，党的十八届三中全会决定首次明确了“两个责任”，提出要“落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任，制定实施切实可行的责任追究制度”。2016 年，党中央制定的《中国共产党问责条例》（2019 年修订）对监督党组织在全面从严治党中的“主体责任”作了原则性规定。2020 年，中共中央办公厅印发的《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》对各级党组织落实主体责任的原则、内容、方式和监督机制等作出了具体规定。2022 年，党的二十大报告也将“落实各级党委（党组）主体责任，提高各级党组织和党员干部政治判断力、政治领悟力、政治执行力”明确列为推进全面从严治党工作的一项重要部署。

〔45〕 蒯正明、刘忠露：《新征程上进一步加强“两个责任”制度建设的现实意义及推进路径》，载《理论与评论》2022 年第 1 期，第 78 页。

“无缝隙组织”是20世纪90年代以来，为适应公共行政变迁及角色、定位变化，包括政府在内的各类公权力组织所呈现出的一种新兴变革趋势。美国管理学家林登（Russell M. Linden）率先提出这一概念，并将创建“无缝隙政府”视为“政府再造”的重要内容。在重点考察了多个典型实例的基础上，林登将实现“无缝隙组织”形态变革的重要原则及工具概括为三个方面：一是通过合作、协商等新机制破除旧的职能壁垒，将分散化的组织、部门进行重新整合，从而能“以一种整体的而不是各自为政的方式提供服务”；二是创建必要的基础结构，用以支持无缝隙管理流程的再造；三是强调以结果为导向，围绕工作的实际结果（如政府绩效）进行组织，包括对组织成员进行管理和促进组织间协作等。^{〔46〕}协调与整合构成无缝隙组织运作的核心^{〔47〕}，其强调整体性、回应性与权力无缝衔接的思维理念和组织原则不仅适用于政府的职能结构调整，也同样适用于其他公权领域的体制机制创新与改革。

将“无缝隙组织”理论运用于公职人员双轨惩戒制度的完善，就是要保证两类处分在惩戒启动、权限划分、监督覆盖以及后续的制约与权利保障等各个环节能够形成相互衔接且有效配合、具备整体性的责任追究体系。因此，如何使二者的衔接、配合更顺畅，如何使两类处分主体的管辖范围和权能配置更合理，如何保证两类处分实施的结果更公正，以及对于错误或不当行使的惩戒权应当如何予以矫正等，都是对现行双轨惩戒制度进行“无缝隙”流程与体系再造必须回应的核心问题。要构建起两类处分并行背景下的无缝隙惩戒监督体系，可以从以下三个方面入手。

（一）破除“职能壁垒”：内外部惩戒的无缝衔接

第一，完善部分共通性程序，增强政务处分与任免机关、单位处分在程序性事项方面的一致性，促进二者间的程序对接。虽然两类处分在监督对象及内容上存在重叠，却分别适用不同的监督程序。这样的制度设计虽然考虑到了监察监督与任免机关、单位自我监督的差异性，但两类处分在一些共通性程序事项上缺乏一致性，还是容易影响二者在程序衔接上的配合，甚至可能导致某类处分行使的恣意。例如，《政务处分法》明确规定了监察机关收集调取证据的类型、证明标准以及非法证据排除等规则，类似的调查取证制度在《公务员法》《行政机关公务员处分条例》等有关内部惩戒的专门法中却并未作出规定。两类处分对于证据的具体要求不统一，不仅可能影响任免机关、单位处分的公正性，也会产生当存在涉嫌职务犯罪案件任免机关、单位移交监察机关处置时，证据能否转化等实操层面的问题。因而，有必要参照《政务处分法》的规定，进一步细化、统一任免机关、单位的证据规则。又如，《行政机关公务员处分条例》等专门法规、规章对任免机关、单位从立案到作出处分决定的总期限

〔46〕〔美〕拉塞尔·M. 林登：《无缝隙政府：公共部门再造指南》，汪大海、吴群芳等译，中国人民大学出版社2013年版，第4、190-201页。

〔47〕竺乾威：《公共服务的流程再造：从“无缝隙政府”到“网格化管理”》，载《公共行政评论》2012年第2期，第3页。

作了明确规定^{〔48〕}，但《政务处分法》并未涉及此类期限，由此可能导致监察机关拖延办理处分案件，进而使公职人员的行为定性长期处于不确定状态。^{〔49〕}因此，在未来立法中也宜对不同处分主体作出处理决定的一般性期限加以统一规定。

第二，构建两类处分的双向衔接机制，避免两类处分互相脱节、各自为战，形成能够强有力配合的“无缝隙”协作体制。一是健全案件移送机制。两类处分主体在面临不适宜本机关办理的处分案件时，应当将案件及时移送另一处分主体，交由其来实施惩戒。例如，有学者提出，可以按照“繁简分流”的原则在监察机关与任免机关、单位之间建立案件的双向移送制度，监察机关可以“将简单案件交由任免机关、单位处理”，而任免机关、单位认为涉嫌处分的案件疑难复杂或社会影响较大时，也可以将案件移送给监察机关处理。^{〔50〕}二是健全信息共享机制。一方面，可以探索建立任免机关、单位对于其所管辖人员涉嫌职务违法犯罪行为的定期通报制度。这样既便于监察机关及时介入，对相应公职人员实施政务处分，也能保证监察机关对于不宜处理的案件可以与任免机关、单位保持沟通，督促任免机关、单位及时行使处分权。另一方面，可以尝试建立任免机关、单位将其作出的处分决定报送监察机关备案审查的制度，以强化监察机关对任免机关、单位作出处分的外部制约。^{〔51〕}三是完善沟通协作机制。通过相关机制的建立，两类处分主体可以对案件的具体管辖、协助调查取证，以及任免机关、单位对监察建议提出异议或整改涉及的难点问题等进行及时沟通，这样既能使双方恪守各自的职责边界，又能相互协助、配合。例如，有学者提出，在同时涉及学术不端和学术腐败案件的调查中，“一般应由监察机关作为主调查，高校等其他单位加以协助”，但鉴于学术委员会在学术不端行为认定方面的专业性和权威性，对于学术不端行为的调查，仍由高校学术委员会主导，监察机关可以指派工作人员参加，从而实现两类处分主体在高校学术惩戒工作中的联动协作。^{〔52〕}

（二）构建“基础结构”：权限划分的无缝闭合

责任配置的合理是保证公职人员双轨惩戒制度效能的前提。要实现两类处分在责任追究上的无缝衔接，必须对二者的适用范围进行更加清晰、合理的界定。如前所述，对于公职人员的处分不仅可能关涉某一单一机关（组织）的内部秩序和单位利益，还可能关系到国家的廉政秩序和社会公共利益。但在现行的双轨惩戒体制下，监察机关与任免机关、单位“共享”处分权能。当两类处分在监督范围上存在重合时，究竟应当由监察机关的“他律”还是由任免机关、单位的“自律”来完成惩戒；对于此类案件的处理，两类处分主体的管辖权究竟谁主谁次，是两类处分在职能竞合层面面临的主要冲突。

〔48〕《行政机关公务员处分条例》第44条规定：“给予行政机关公务员处分，应当自批准立案之日起6个月内作出决定；案情复杂或者遇有其他特殊情形的，办案期限可以延长，但是最长不得超过12个月。”

〔49〕熊波：《政务处分“法法衔接”的教义学分析》，载《湖北社会科学》2022年第2期，第127页。

〔50〕陈辉：《〈政务处分法〉双轨惩戒体制下处分主体之间的关系定位》，载《甘肃政法大学学报》2021年第3期，第126-127页。

〔51〕郭文涛：《〈政务处分法〉双轨惩戒制度之间的衔接协调》，载《法学》2020年第12期，第157页。

〔52〕石泽华：《监察体制改革背景下高校学术惩戒制度研究》，载《政法论坛》2023年第2期，第189页。

不少学者提出，可以将违法行为的性质作为划分监察机关与任免机关、单位处分惩戒管辖权的标准，监察机关对于职务违法行为应当具有“专属”惩戒权，与公权力行使无关的非职务违法行为则不应纳入政务处分的范畴。⁽⁵³⁾笔者认为，这种划分方式所体现出的“权力配置的功能主义进路”是值得肯定的。功能主义的权力配置指向“国家功能的最优化实现”，这种进路的最终着眼点“在于国家权力行使的高效能和理性化”，即必须将权力分配给最高效、最适合的国家机关来行使。⁽⁵⁴⁾但仅以行为性质作为权限划分标准并不全面，现实生活中腐败案件的复杂性也可能导致类型化的理论模型无法有效适用。为了使两类处分主体在监督责任的分配上更加趋于高效、合理，确保监察机关与任免机关、单位在行使针对公职人员的惩戒权时都能处于“最佳监督者”的位置，进而实现监督的闭环与无缝隙覆盖，则应当从监督内容、监督对象、拟采取惩戒措施的性质等多个维度入手，对“应通过何种处分施以惩戒”“应当由哪类主体主要管辖”等问题进行综合考量。

首先，从监督内容来看，鉴于政务处分的政治监督功能，公职人员的行为与违反政治纪律和腐败滥权的关联度越高，其行为所侵害的法益越是关乎公共利益和国家的廉政秩序，原则上须由监察机关通过政务处分施以惩戒。相反，对于一些仅损害机关、单位内部管理秩序，属于一般工作范畴或私人行为的非职务违法行为，则原则上应交由任免机关、单位处分。例如，有学者以宪法中规定的“权力责任制”和“工作责任制”作为标准划分两类处分主体的管理权限，认为监察机关是“落实权力责任制的首要机关”，而任免机关、单位则是“落实工作责任制的第一主体”，前者主要关注公务的廉洁性和“为人民服务”的政治要求，后者则更侧重于工作质量和工作效率的提高。⁽⁵⁵⁾其次，从监督对象来看，涉及领导人员和机构、部门主要负责人的惩戒应当由监察机关通过政务处分来实施，从而防止相关人员因其在组织中身份和级别的特殊性，可能导致任免机关、单位内部惩戒虚置弱化的风险。最后，从拟采取措施的性质来看，为保证监督的及时、有效，避免监察机关在非反腐败的其他工作上牵扯过多精力，导致监督资源的浪费，可以根据处分的轻重之别对两类处分主体的管辖权进行划分。如有学者建议，在任免机关、单位启动的处分案件中，宜坚持“重处分移交”的原则，对须给予记大过以上处分的案件，应交由监察机关处理；而在监察机关启动的处分案件中，则宜遵循“轻处分建议”的原则，对于只需要给予记大过及以下处分的案件，可由监察机关行使监察建议权，原则上应由任免机关、单位给予轻处分。⁽⁵⁶⁾此外，考虑到权力运行的谦抑性，监察机关在适用政务处分的过程中，也应当遵循“法律保留”的理念，原则上只能对《监察法》《政务处分法》有明确责任依据的违法事项施以政务处分；就行业管理类法

(53) 郭文涛：《〈政务处分法〉双轨惩戒制度之间的衔接协调》，载《法学》2020年第12期，第154-155页；张洪亮：《法官惩戒双轨制中监察委员会与法院的关系调适》，载《法学论坛》2023年第6期，第144-145页。

(54) 张翔：《我国国家权力配置原则的功能主义解释》，载《中外法学》2018年第2期，第293页。

(55) 屠凯：《公职人员双轨惩戒制度的宪法基础》，载《法学家》2022年第1期，第21、25页。

(56) 王宏哲：《公务员“二元并行处分体制”反思与重构》，载《前沿》2021年第6期，第78页。

律法规对公职人员依法履职作出具体要求的情形⁽⁵⁷⁾，应当主要交由任免机关、单位实施处分。因为这些规定更多是基于公职人员的特定行业身份而给予的特殊约束，应将其纳入任免机关、单位的“专属”处分权。

（三）坚持“结果取向”：惩戒实施后的无缝隙管理

第一，对处分的惩戒效果进行有效评估。处分监督效果的实现，离不开对处分决定的规范高效执行。只有将惩戒落实到位，两类处分在规范公职人员用权履职、敲响“不敢腐”警钟、形成“不想腐”自觉等方面的警示、震慑作用才能得到充分发挥。因此，通过对两类处分主体实施惩戒的实际效果进行评估，并以此强化对处分主体的监督，不仅有助于提升处分效能，也是实现无缝隙监督的必要保障。将绩效评估贯穿于处分执行环节的做法包括：一方面，可以由上级监察机关对下级监察机关，上级主管部门对下级任免、机关单位作出政务处分或处分决定的情况定期开展内部评估。对两类处分实施的合规性、公正性以及进展和完成情况等进行抽检、核查，对发现的问题及时予以纠正并责令下级部门整改。另一方面，监察机关也可以通过建立监督信息平台，加强与任免机关、单位的合作，实时提醒任免机关、单位严格按照《政务处分法》的时限、程序要求落实政务处分决定，实现对政务处分执行的跟踪督办和外部综合评估。

第二，优化对两类处分尤其是政务处分的权利救济制度，避免惩戒权的行使背离法治和监督旨在追求的目标，从而提升双轨惩戒制度“无缝隙”运行的实际效果。尽管《政务处分法》《公务员法》等法律法规为不服政务处分或处分决定的人员提供了“复审、复核”或“复核、申诉”等内部救济路径，但这类建立在“自决自审”基础上的自我纠错机制也存在一定的局限性。因而，适当引入外部监督，构建多元化的权利救济途径就显得尤为必要。特别是对政务处分而言，不少学者都提出了将其纳入司法监督与救济范围的构想。⁽⁵⁸⁾笔者亦赞同通过适当引入外部诉讼机制，为受政务处分影响的公职人员提供更加客观、多元、充分的权利救济途径。虽然从受惩戒对象的人事变动情况来看，监察机关作出的政务处分决定与任免机关、单位的内部惩戒具有相似效果，但不能因此混淆政务处分决定的权力来源和监察机关与公职人员之间形成的外部监督关系，因而，传统的“特别权力关系”理论与“内部行政行为”理论都不能成为排除政务处分司法救济的充分理由。若允许相对客观、中立的司法审判权监督监察权的运行，以匡正不当之处分、修补受损之权利，也符合我国宪法有关“国家尊重和保障人权”原则的要求。此外，《监察法》《政务处分法》并未规定监察系统内部的复审、复核具有最终决定效力，这些都为司法最终裁决预留了可能。

【57】例如，《中华人民共和国食品安全法》第145条规定：“违反本法规定，县级以上人民政府食品安全监督管理、卫生行政、农业行政等部门有下列行为之一，造成不良后果的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：（一）在获知有关食品安全信息后，未按规定向上级主管部门和本级人民政府报告，或者未按规定相互通报；（二）未按规定公布食品安全信息；（三）不履行法定职责，对查处食品安全违法行为不配合，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊。”

【58】姜明安：《加强和推进政务处分的法治化、规范化——对〈公职人员政务处分法（草案）〉的修改建议》，载《中国法律评论》2020年第1期，第176页。

五、结语

诚然，虽然《监察法》与《政务处分法》设定了政务处分与任免机关、单位处分双轨惩戒的基本制度框架，并在一定程度上构建起了两类处分主体既共享部分权能，又相互不可替代的理想化模型。但实践中，两类处分在具体运行和实际执行层面上的关系错综复杂，现行立法在保证两类处分有效衔接与形成合力等方面的制度供给仍显不足。此时，若仅依循“非此即彼”的线性思维，从监督主体、责任形式或名义等操作层面对两类处分进行简单界分，并不能破解当前双轨制运行所面临的困境。要想使并行的两类处分能够在监督的积极性、协调性与规范性等方面均有所提升，必须从体系化的角度反思两者间的关系，以及双轨惩戒制度设置的基础和这项制度所蕴含的价值，运用整体性思维解决如何使二者更好地衔接、配合的问题。笔者以构建“无缝隙”的惩戒监督体系为取向，即是基于以上思路进行的初步探索。通过借鉴“无缝隙组织”理论，完善两类处分协调、配合的体制机制，使二者在“因何惩戒”“如何惩戒”以及“惩戒后续”等各个环节有机衔接起来，从而形成更加全面、合理、权威、高效的公职人员惩戒监督体系。

The Institutional Logic and Adjustment Path of the Dual-Track Disciplinary System for Public Officials

—with a Focus on Constructing a Seamless Supervision System

ZHU Zhiyi

Abstract: The effectiveness of power supervision and the authority of anti-corruption efforts are directly impacted by the perfection of the public official disciplinary system. The dual-track disciplinary system established by the *Administrative Sanction Law*, where “administrative sanctions” and sanctions from appointment and removal authorities or units run in parallel, is not merely a concept adjustment and handling based on legislative technical considerations. We need to understand the advantages and generation logic of the dual-track disciplinary system from three aspects: constructing a more diverse and three-dimensional disciplinary system for public officials, refining a functional complementary structure of disciplinary laws, and achieving precise supervision. While the dual-track parallel disciplinary system has achieved outstanding results in strengthening external supervision and promoting full coverage of supervision, it has not truly achieved a “seamless connection” in practice. The system still faces issues such as imbalance in the application of two types of disciplinary measures and weak “re-supervision” by supervisory

agencies over the disciplinary actions of appointment and removal authorities or units. By drawing lessons from the “seamless organization” theory, efforts can be made to “reconstruct” the dual-track disciplinary system from three aspects: achieving seamless connection of internal and external punitive measures, seamless closure of authority division, and seamless management after punitive implementation. This transformation aims to shift the two types of disciplinary measures from a relatively fragmented and independent state to a seamless punitive supervision system.

Keywords: Administrative Sanctions; Dual-Track Disciplinary System; “Seamless Organization” Theory

(责任编辑: 孔祥稳 汪友年)