



公务员行为规范中的 责任机制建构

——迈向公务员行为的规则之治

Construction on Liability System in the Regulations
of the Civil Servants' Behaviors
To Match towards Management of Civil Servants' Behaviors by Rules

刘福元 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



公务员行为规范中的 责任机制建构

——迈向公务员行为的规则之治

Construction on Liability System in the Regulations
of the Civil Servants' Behaviors
To Match towards Management of Civil Servants' Behaviors by Rules

刘福元 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

公务员行为规范中的责任机制建构:迈向公务员行为的规则之治 / 刘福元著. —北京:法律出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8688 - 0

I. ①公… II. ①刘… III. ①公务员—道德规范—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 265834 号

公务员行为规范中的责任机制建构
——迈向公务员行为的规则之治

刘福元 著

责任编辑 易明群 黄倩倩
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2015 年 11 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 11.625 字数 290 千

印次 2015 年 11 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8688 - 0

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

教育部人文社会科学研究青年基金项目
“公务员内部行为规范中的责任机制建构”
(12YJC820062) 研究成果

辽宁省教育厅科学研究一般项目
“行政自制视野下的公务员行为规范研究”
(W2013227) 研究成果

中央高校基本科研业务费专项资金资助项目
“当代社会管理创新中的政府柔性执法研究”
(HIT.HSS.201228) 研究成果

目 录

导言 1

第一章 公务员行为规范的理论基础 17

第一节 公务员行为规范的基本定位 17

- 一、公务员行为规范的概念解析 17
- 二、作为行政自制实践机制的公务员行为规范 20

第二节 公务员行为规范的设置原理 31

- 一、公共选择理论下的公务员自利行为 32
- 二、为公务员的自利行为施加规范约束 38
- 三、作为公务员职业属性的服务意识 44
- 四、为公务员的服务意识提供施展空间 49

第三节 公务员行为规范的功能阐释 56

- 一、为公务员的职务行为提供指引 56
- 二、为复杂的行政情景提供处理方案 60
- 三、为行政效率的提高提供协作机制 64

第二章 公务员行为规范的立法状况 69

第一节 制定主体 69

第二节 规范系统 73

第三节 规范载体 79

第四节 规范事项 83

第三章 公务员行为规范中的伦理规范 88

第一节 构建行政伦理规范的必要性阐释 89

- 一、作为公务员职业伦理的制度体现 89
- 二、为公务员树立明确的行政价值观 92
- 三、借助制度文本强化伦理约束力 96

第二节 行政伦理规范的构成事项解析 102

- 一、公务员应当具备的道德品质 103
- 二、公务员应当遵守的执法原则 107
- 三、公务员应当执行的廉政要求 110

第三节 行政伦理规范中的“抵抗权”两难 117

- 一、行政伦理两难中的抵抗权问题 117
- 二、现行行为规范中的抵抗权条款 123
- 三、摆脱抵抗权困局的结构性出路 126

第四章 公务员行为规范中的责任机制 131

第一节 公务员责任机制中的实效考量 132

- 一、规则实效问题的成因及表现 132
- 二、作为实效支撑的规则约束力 137

第二节 公务员责任机制中的模式设定 139

- 一、公务员违规责任的基本属性 139
- 二、公务员违规责任的承担方式 141

第三节 公务员责任机制中的监督体系 152

- 一、公务员监督体系的设置动因 152
- 二、监督公务员行为的主体及效力 155
- 三、公务员行为的监督密度权衡 174

第五章 公务员行为规范中的奖励规范 178

第一节 公务员奖励规范的功能阐释 179

- 一、作为责任机制的激励性环节 179
- 二、通过奖励引导公务员实施正确行为 181
- 三、通过奖励提高公务员的工作绩效 187

第二节 公务员奖励规范的方式选择 190

- 一、奖励方式中的物质奖励 195
- 二、奖励方式中的精神奖励 198
- 三、奖励方式中的待遇奖励 201

第六章 公务员行为规范中的考核规范 205

第一节 公务员考核规范的指标体系 207

- 一、公务员考核的宏观指标 207
- 二、公务员考核的微观指标 211
- 三、考核指标设置的注意事项 224

第二节 公务员考核规范的实施程序 244

- 一、公务员考核的机构设置 245
- 二、公务员考核的内部程序 248
- 三、公务员考核的外部程序 260

第三节 公务员考核规范的结果应用 269

- 一、考核结果的形式化问题 269
- 二、考核结果与公务员奖惩实施 270
- 三、考核结果与公务员职务升降 277
- 四、考核结果的申诉程序 285

第七章 公务员行为规范中的投诉规范 291

第一节 投诉规范设置的成因与现状 291

一、设置投诉规范的实践合理性 291

二、现行投诉规范的立法状况 292

第二节 投诉公务员的途径分析 299

一、网上投诉的现状考察 300

二、实地投诉的现状考察 308

第三节 投诉公务员的程序分析 311

一、投诉公务员的受理程序 316

二、投诉公务员的办理程序 317

三、投诉公务员的救济程序 320

第四节 投诉公务员的实效分析 321

一、被投诉公务员的责任设置 321

二、投诉案件的处理结果 323

三、相对人不当投诉的限制 332

结语 337

参考文献 342

从一个终点,到另一个终点(代后记) 356

导 言

一、问题的提出

2013年11月12日,中共十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,要求行政机关“完善行政执法程序,规范执法自由裁量权,加强对行政执法的监督,全面落实行政执法责任制”,“做到严格规范公正文明执法”。而实践中,行政执法质量的提高涉及多元化主体和复合型规范:(1)作为社会管理创新的首要主体,^[1]行政机关的管理对象不仅包括广义的相对人,而且包括其所属公务员——公务员的管理方式科学与否、制度规范严格与否,很大程度上影响到其执法的作风与态度,乃至其公共服务职责的履行程度;因此,行政机关若要创新对于相对人的管理方式,首先需要优化对于所属公务员的管理方

[1] 详见崔卓兰、刘福元:《社会管理创新过程中的行政机关及其行为》,载《社会科学辑刊》2012年第3期,第75~76页;刘福元:《政府柔性执法的制度规范建构——当代社会管理创新视野下的非强制行政研究》,法律出版社2012年版,第55~63页。

式。(2)构建周延的行政责任体系是规范执法权力行使、防止侵权行为发生的最为重要的途径之一,^[1]而这一体系又可以依据规范对象的不同划分为针对行政机关的规范和针对公务员的规范,前者主要是由《行政复议法》《行政诉讼法》和《国家赔偿法》等全国性法律及各部门、地区的实施细则、最高人民法院的司法解释构成;后者则是由《公务员法》《行政机关公务员处分条例》,以及作为公务员执法评价的考核、绩效规定,作为责任或评价结果的奖励、惩罚规定和作为责任触发机制的投诉、举报规定等构成。然而不论是执法过程中的有法不依、执法不严,还是渎职失职、执法腐败,其预防、制止和追究责任,都不能单纯地依靠《公务员法》《国家赔偿法》《刑法》等全国性法律,而更应借助距离公务员更近、规定更为细致的行为规范来具体实现;正如奥斯本(David Osborne)教授将行为规范视为行政体制DNA一个最为关键的要素那样,^[2]行为规范对于公务员职务行为的实施状况具有十分重要的影响。

案例 1: 尽管每天都有人在对我们强化那些政府行政人员的负面形象,但当我们在日常生活中接触这些行政人员时,他们的举动却和我们原先因受到引导而预计的有着很大的不同。不管是税务人员、

[1] “公务员行为规范的责任机制”这一课题在行政法学的研究中具有交叉性:一方面,“公务员行为规范”的制定属于广义的行政立法范畴,是行政机关为规范所属公务员的行为而制定行政规范性文件的活动;另一方面,“责任机制”的设定又属于行政责任的研究范畴,是行政机关对违法或不当行使职权的公务员追究责任的过程。单就这两个方面而言,国内外都有着较为系统的研究,但是很少有研究者能将二者联系起来;在公务员行为规范的研究中,大多偏重于政治性和伦理性的研究,很少有人试图厘清违反这些规范的行政责任;而在行政责任的研究中,大多又偏重于位阶较高的法律和行政法规,很少有人注意到位阶较低的行为规范。如果不在现有的基础上将这两个范畴統合到一起,将难以发挥公务员行为规范的制度约束力,也难以将行政责任的追究从宏观落到实处。

[2] 参见[美]戴维·奥斯本、彼德·普拉斯特里克:《摒弃官僚制——政府再造的五项战略》,谭功荣、刘霞译,中国人民大学出版社2002年版,第44~45页。

警察、海关官员,还是农业部的检查人员,都表明我们很可能会遇到一些辛勤工作并为大众的利益着想的行政人员,他们一点儿也不炫耀权势,反而表现得彬彬有礼并且幽默诙谐,他们会竭尽全力来帮助我们。然而这些人的薪水并不高。他们每天做着枯燥、困难,甚至是危险的工作。在我们的私有企业文化下,他们会因为“为政府工作”而被他人开玩笑,如果这还算不上是嘲笑的话。〔1〕

案例 2:11月9日下班经过市政府前中山路,由于市政建设修地铁道路临时隔道,下雨天没有看清误入了慢行道。执勤民警 028365 处事粗鲁,执法不文明,先是很重敲打车窗,等我打开窗户他手指指着人大声训吼,我说我不对,你可以处罚我,但你态度也太差了,训孙子一样在训人,无法接受!他还理直气壮地说,我就是这样天生爆脾气,还拿走我驾驶证让我在路边停了 20 多分钟不来处理,人也找不到——什么态度。我认为像这样的交警还没有培训好就上岗了,严重损害了人民警察的光辉形象,建议加强公安队伍综合素质的教育。〔2〕

上述案例能够说明两方面问题:一方面,公务员的执法方式是否合理、文明抑或粗暴程度直接影响到行政机关的执法形象及效果,因此公务员自身的素质、动机、行为在整个执法体系中处于十分关键的地位。在现代行政国家,公务员的工作涉及政治、经济、文化、社会等各个领域,他们检查食品、药品,管理或影响交通、住房、教育、医疗、银行、薪水、工作时限和许许多多其他日常生活方面,以至于“我们实

〔1〕 该案例参见〔美〕查尔斯·T. 葛德塞尔:《为官僚制正名——一场公共行政的辩论》,张怡译,复旦大学出版社 2007 年版,第 3 页。

〔2〕 该案例来源于“宁波公安交管信息网”,“互动交流”的“处理结果”栏目。载 <http://www.nbjj.gov.cn/cksl.aspx?letterId=3976>,最后访问日期:2012 年 8 月 26 日。

在很难找到一项社会活动和行政行为是没有关联的”。〔1〕在影响公众的广泛性和深入性上,公务员——特别是在各种服务和管制领域直接与公众打交道的基层公务员——无疑在诸多社会主体中居于首位。〔2〕可以说,公务员的“一举一动”都伴随相应的社会影响,而行政伦理和价值观念又是这“一举一动”究竟为何的决定因素之一。举例而言,警察作为最重要的公务员之一,其很大一部分职能是司理对当事人的正义:什么时候他们可以逮捕但不应逮捕?什么时候可以盘查和搜身?什么时候应该说“散开”?他们可以调停甚或裁决哪种较轻微的纠纷?这些混合了正义和政策的问题很少由警察局局长决定,而主要是由个别警察裁量。〔3〕而能够支持这些裁量、选择或判断的,相当程度上是来源于伦理和价值上的积淀——公务员“必须让宪法法律和价值进入他们的思想和实践”,这不仅是为了避免“补救性法律诉讼的追究”,〔4〕更关系到行政目的的实现及相对人的认同等一系列内容。

另一方面,不论是案例1中的正面行为,还是案例2中的负面行为,其实都难以通过现行的(全国性)法律来规制,因为“很重敲打车

〔1〕 [美]戴维·H. 罗森布鲁姆、罗伯特·S. 克拉夫丘克:《公共行政学——管理、政治和法律的途径》,张成福等译,中国人民大学出版社2002年版,第64页。

〔2〕 公务员之所以经常能够给予公众超过“公仆”角色的影响,乃是因为:(1)法律本身提供了某些由行政机关执行的关键职能,也赋予了公务员个人代表行政机关做出决定的自由裁量权。(2)行政机关拥有获取物质资源的不对称权力,以达到组织的甚至是个人的目标。(3)行政机关是一个广泛的技能、知识和资源的聚集地。(4)现代行政机关有权接触到社会不同方面的大量信息。(5)公务员的长期任职使其能够掌握更多的信息和资源并发挥较大的影响力。参见[英]迈克尔·豪利特、M. 拉米什:《公共政策研究——政策循环与政策子系统》,庞诗等译,生活·读书·新知三联书店2006年版,第98~99页。

〔3〕 参见[美]肯尼斯·卡尔普·戴维斯:《裁量正义——一项初步的研究》,毕洪海译,商务印书馆2009年版,第7~8页。

〔4〕 [美]罗森布鲁姆、奥立里:《公共管理与法律》,张梦中等译,中山大学出版社2007年版,第42页。

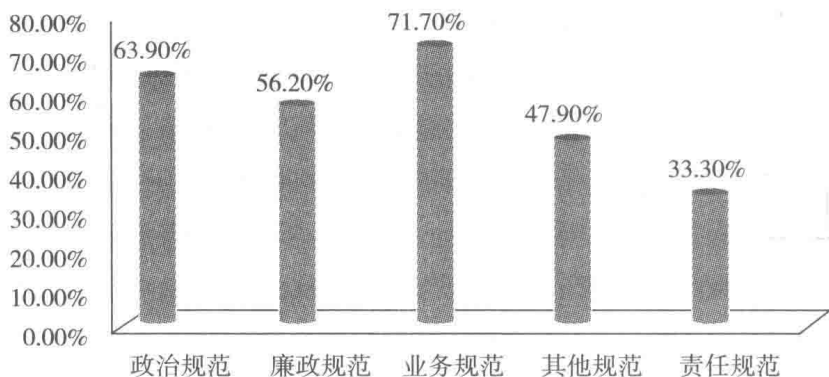
窗”“大声训吼”“20 多分钟不来处理”等行为并不违法,或者说,公务员不会因为此类行为而承受法律上的不利后果——《刑法》《国家赔偿法》自不待言,即便是专门针对公务员的《公务员法》,也只是在第十二、三十三、五十三条进行了笼统的规定,并且未能对应到作为“法律责任”的第十七章中。其实,除执法之外,公务员工作的很多内容——如廉政、节俭、协作、效能、公德、预警等,都属于(全国性)法律乃至行政法规中尚无规定或者不适合规定,但又十分重要以至于明显需要相应制度规范的事项。“廉政节俭”“文明执法”“首办责任制”“一次性告知制”“限时办结制”“办事指南制”以及“服务承诺制”等不是也不应当是“法律不入之地”。就如鲍利特(Christopher Pollitt)教授所言,如果我们希望公务员能以良心发现的方式行事,那就必须创建能够让他们那样做的组织规则和途径;比如,可以设定一些精心架构的一般性条例,可以开办向高级官员或某些独立仲裁人告状的“揭发热线”,等等。^[1]而对于这些事项,现实中比较常见的也是较为合理的做法,就是通过“公务员行为规范”加以规定。

从学理上说,由于公务员行为规范在法律位阶中地位较低,因此很少被纳入行政法学的研究视野中,但这绝不意味着其在公务员制度体系中缺乏重要性:现实中行为规范的大量存在已是不争的事实,很多行政机关都专门制定了“非常多的部内(或准部内)或执行机构的工作细则”,^[2]而其数量往往超过上位的法律、行政法规和规章,甚至使公务员不得不工作在规则的海洋中。在我国,大致从 2003 年以来,各地方政府及其部门制定公务员行为规范的数量和质量都呈

[1] 参见[英]克里斯托夫·鲍利特:《重要的公共管理者》,孙迎春译,北京大学出版社 2011 年版,第 102 页。

[2] [英]特伦斯·丹提斯、阿兰·佩兹:《宪制中的行政机关——结构、自治与内部控制》,刘刚等译,高等教育出版社 2006 年版,第 321 页。

现出较高的增长态势。就规范内容而言,其一般包括政治规范、廉政规范和业务规范三类(每类还包含各自的细目);此外还有礼仪规范、公德规范等其他规范,以及本书着重研究的责任规范。根据对 24 部已经生效实施的行为规范进行统计,^[1]这五类规范的条文比例构成如下:



24 部现行公务员行为规范构成事项图示

由此可见,在规范内容上,业务规范和政治规范在各地方的文件中较为普遍和充实,而责任规范所占比例最小,很多地方的相关规定尚不够完整。

就立法质量而言,有些规范还比较粗糙,或者存在与上位法或其他机关立法相重复的现象,这一方面可能是地方机关受到人力、物力等限制,其立法水平难以达到和中央立法相一致的程度;另一方面则可能是部分地方机关对于行为规范尚未给予足够的重视,规范的制定可能仅仅是为了完成上级任务或完善规范体系而不得已为之的。可以说,质量低下的行为规范立法难以起到对公务员进行科学管理的作用。中共十八届三中全会在《决定》中要求各地方“完善规范性

[1] 这 24 部行为规范的具体所指,请参见本书第二章第四节表 4。

文件、重大决策合法性审查机制”，“健全法规、规章、规范性文件备案审查制度”等，都是提高立法质量的重要举措。

就实施效力而言，由于行为规范的位阶较低，如果没有明确的责任机制与之对应、没有实体机构负责将之转化为对于公务员的不利后果，则很容易沦为一纸空文。我们看到，从2007年以后，很多地方通过建立并完善公务员的责任机制来赋之以实效；而包括监督、奖惩、考核、投诉等在内的规范设置，尽管随着时间的推移已经有了明显的改观，但仍然存在着公正性、客观性、畅通性等各种问题。比如，案例2中行政机关对于投诉人所做出的答复就很难让其信服：

当日由于北大岗轨道交通建设交通组织重新调整，加之雨天晚高峰，民警忙于疏导，在指出车主的违法行为，可能当事人没有听到的情况下，故而民警过来敲窗提醒。同时由于外界比较嘈杂，可能民警的讲话声音有点大，但绝对不是态度不好。针对您提出的加强公安队伍综合素质的教育的建议，我大队会进一步加强民警的“理性、平和、文明、规范”执法教育，做到管理与服务有机融合。

这也意味着，行为规范的责任机制再全面，如果不能发挥真正的作用，或者无法改善公务员执法的方式和态度、提升相对人的满意度和可接受度，最终都会沦为无谓耗费行政成本的“形象工程”。就此而言，本书的研究重点不仅包括公务员行为规范的形式、功能、设定机理和价值导向，而且包括监督、奖惩、考核、投诉等责任机制，以及这些机制如何设置才能使公务员行为规范发生实际效力。

二、研究主题的价值导向

1. 迈向公务员行为的规则之治

毋庸置疑，对于公务员行为依靠法律进行管理，是当代法治国家和行政法治建设的题中应有之义。因为，社会成员对于规范这一“允

许、命令、禁止或调整人的行为与行动的概括性声明或指令”^{〔1〕}的遵守,是社会秩序得以维持、公平正义得以声张所不可或缺的构成要素;而作为国家公职人员以及法律执行者的公务员,由于其职务行为表征着国家权力的运行状况,并且可能会影响到公民的合法权益,因此,对其行为施以规则之治,便在依法治国的视域中居于突出位置——公务员的行为能否受到法律控制以及受到何种程度的控制,是衡量一个国家法治程度的重要标志。

然而,其中一个较易忽视的问题,即是管理公务员的“法”或“规则”的具体所指。尽管从概念上说,“法”或“规则”一般并不受到载体或形式的限制,但研究者往往聚焦于全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规,以及各部委发布的具有重要影响力的行政规章,并围绕其设定、实施和修改展开讨论。但我们认为,管理公务员的“法”或“规则”应当是广义的,我们在关注中央发布的“外部规范”的同时,更应注重其“内部规范”。因为,从身份特殊性来说,公务员不仅代表本机关行使国家权力,而且作为一个劳动者在机关内从事工作;其不仅要面对外部的相对人,而且要面对内部的领导和同事;针对其与相对人发生的外部关系,全国人大及国务院的立法已有所涉及,但针对其与所在机关发生的内部关系,则更多地由内部规范进行管理,而这种内部规范却容易被研究者忽视。作为类比,全国人大制定的《公司法》对公司的整体事项进行了规定,而对于公司员工而言,其还要受到公司章程以及公司内部文件的约束;全国人大制定的《合伙企业法》对合伙企业的整体事项进行了规定,而对于企业合伙人而言,其还要受到合伙协议以及企业内部文件的约束;同理,全国人大制定的《公务员法》、国务院制定的《行政机关公务员处

〔1〕. [美]E. 博登海默:《法理学——法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第246~247页。

分条例》对公务员的整体事项进行了规定,而作为国家公职人员,其还要受到所在机关发布的伦理规范、奖惩规范、考核规范、投诉规范等一系列内部规范的约束。可以说,内部规范与外部规范的总和构成了公务员规则之治的载体,忽视任何一方都无法看清这一体系的全貌;若要迈向公务员行为的规则之治,在确保外部规范效力的同时,进一步借助于内部规范的功能,改善其规范内容、强化其规范效力,则会对这一目标的实现起到更为有效的推动作用。

2. 以公务员行为切入政府质量提高

政府质量(*quality of government*)是现代国家中衡量行政机关在推动社会进步、促进经济发展、提供公共服务等方面所具有的综合能力的重要标志,其很大程度上体现在行政机关的“输出面”上,即在与相对人发生接触的执法过程中能否做到廉洁、文明、公开、公正,增进相对人权益并提高相对人满意度。罗斯坦(Bo Rothstein)教授指出,与政府的“输入面”相比,公民与作为输出面的行政执法部门打交道的频率更高、时间更长,而且其“在输出面的遭遇时常会对他们的生活产生关键影响”^[1]。而在行政执法部门中,与相对人直接进行面对面接触的是其所属公务员——无论是政策法规,还是规章制度,都要借助公务员之手加以实施,并为相对人带来最为直观的感受。“公务员对日常事务的管理,公务的处理,社会问题的解决,法律、法规的执行,政策、决策的运筹和制定,各项事业的规划,大量信息的分析处理,都直接关系到政府的形象。一般情况下,人们接触、了解、认识政府,首先是通过公务员进行的,公务员的作风、效率和形象,代表的

[1] [瑞典]博·罗斯坦:《政府质量——执政能力与腐败、社会信任和不平等》,蒋小虎译,新华出版社2012年版,第109页。