



公务员

法律责任认定

◎胡正旭 著

图书在版编目(CIP)数据

公务员法律责任认定/胡正旭著. —兰州:兰州大学出版社, 2008. 8

ISBN 978-7-311-03101-5

I. 公... II. 胡... III. 公务员—法律责任—认定—中国—教材 IV. D922. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 120957 号

策划编辑 陈红升
责任编辑 高燕平 陈红升
封面设计 汤翠萍

书 名 公务员法律责任认定
编 著 胡正旭
出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)
网 址 <http://www.onbook.com.cn>
电子信箱 press@onbook.com.cn
印 刷 兰州残联福利印刷厂
开 本 880×1230 1/32
印 张 7.375
字 数 210 千字
版 次 2008 年 8 月第 1 版
印 次 2008 年 8 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-311-03101-5
定 价 26.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)

目 录

(32) 第二章
 (36) 第三章
 (39) 第四章
 (42) 第五章

(42) 第一章
 (47) 第二章
 (48) 第三章
 (49) 第四章

第一编 公务员法律责任的概述

第一章 公务员法律责任 (1)
 第一节 公务员法律责任的含义和特征 (1)
 第二节 公务员法律责任的功能 (2)
 第二章 法律责任主体——国家公务员 (5)
 第一节 国家公务员概述 (5)
 第二节 国家公务员的范围 (6)
 第三节 国家公务员的义务和权利 (8)
 第四节 国家公务员的法律地位 (17)

第二编 公务员行政法律责任的认定

第三章 公务员行政法律责任的认定 (22)
 第一节 行政法律责任的概念和特征 (22)
 第二节 行政法律责任的构成要件 (23)
 第三节 行政法律责任形式的分类 (23)
 第四章 行政法律责任的原因——行政违法 (34)
 第一节 行政违法的概念和特征 (34)

第二节	行政违法的构成	(35)
第三节	行政违法的内容	(36)
第四节	违法行政应当依法承担法律责任	(39)
第五章	违法设定和实施行政许可的法律责任认定	(42)
第一节	违法设定行政许可的法律责任	(42)
第二节	违法实施行政许可的法律责任	(47)
第三节	违法授予行政许可的法律责任	(48)
第四节	行政许可违法收取和处理费用的法律责任	(49)
(1) 第五节	违法实施行政许可的赔偿责任	(50)
(1) 第六节	行政许可监督职责违法的法律责任	(51)
第六章	行政复议的法律责任认定	(52)
(2) 第一节	行政复议机关的法律责任	(52)
(2) 第二节	被申请人的法律责任	(56)
第七章	违法设定和实施行政处罚的法律责任认定	(59)
(8) 第一节	设定和实施行政处罚概述	(59)
(71) 第二节	违法设定和实施行政处罚的法律责任分类	(66)

第三编 国家赔偿法律责任的认定

第八章	国家赔偿法律责任	(75)
(55) 第一节	国家赔偿责任的特征和概念	(75)
(53) 第二节	国家赔偿与相关制度的区别	(76)
(53) 第三节	国家赔偿责任的要件	(78)
(43) 第四节	国家行政赔偿的责任范围	(80)
(43) 第五节	国家行政赔偿的义务机关	(85)

第六节 国家行政追偿责任	(86)
第四编 公务员刑事法律责任的认定	
第九章 公务员刑事法律责任	(88)
第一节 公务员犯罪承担刑事法律责任的形式种类	(89)
第二节 非刑罚处理方法	(100)
第三节 公务员滥用职权犯罪的法律责任概述	(104)
第四节 公务员滥用职权犯罪的司法认定	(109)
第五节 公务员滥用职权犯罪的刑事法律责任	(115)
第十章 公务员贪污贿赂犯罪的刑事法律责任认定	(119)
第一节 贪污罪的刑事法律责任概述	(119)
第二节 挪用公款罪的刑事法律责任	(122)
第三节 受贿罪的刑事法律责任	(123)
第四节 行贿罪的刑事法律责任	(125)
第五节 巨额财产来源不明罪的刑事法律责任	(127)
第六节 隐瞒境外存款罪的刑事法律责任	(128)
第七节 私分国有资产罪的刑事法律责任	(130)
第八节 私分罚没财物罪的刑事法律责任	(131)
第九节 单位受贿罪的刑事法律责任	(132)
第十节 单位行贿罪的刑事法律责任	(135)
第十一章 公务员渎职犯罪的刑事法律责任认定	(136)
第一节 渎职罪的概述	(136)
第二节 玩忽职守罪的刑事法律责任	(137)
第三节 故意泄露国家秘密罪的刑事法律责任	(139)

(142)	第四节	过失泄露国家秘密罪的刑事法律责任	(142)
	第五节	徇私枉法罪的刑事法律责任	(142)
	第六节	私放在押人员罪的刑事法律责任	(144)
	第七节	徇私舞弊不移交刑事案件罪的刑事法律责任	(146)
(148)	第八节	国家机关工作人员签订、履行合同失职被骗罪的刑事法律责任	(147)
(100)	第九节	放纵走私罪的刑事法律责任	(149)
(104)	第十节	帮助犯罪分子逃避处罚罪的刑事法律责任	(150)
(109)	第十一节	违法发放林木采伐许可证罪的刑事法律责任	(151)
(111)	第十二节	非法批准征用、占用土地罪、非法低价出让国有土地使用权罪的刑事法律责任	(154)
(119)	第十三节	动植物检疫徇私舞弊罪的刑事法律责任	(156)
(153)	第十四节	办理偷越国(边)境人员出入境证件罪、放行偷越国(边)境人员罪的刑事法律责任	(158)
(157)	第十五节	招收公务员、学生徇私舞弊罪的刑事法律责任	(161)
(158)	第十六节	失职造成珍贵文物损毁、流失罪的刑事法律责任	(163)
(130)	第十七节	虐待被监管人罪的刑事法律责任	(164)
(132)	第十八节	枉法裁判罪的刑事法律责任	(167)
(137)	第十九节	徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行罪的刑事法律责任	(169)
(139)	第二十节	失职致使在押人员脱逃罪的刑事法律责任	(173)
(131)	第二十一节	滥用管理公司、证券职权罪的刑事法律责任	

(055)	.....	(174)
(255)	第二十二节 徇私舞弊不征、少征税款罪的刑事法律责任	(177)
(355)	.....	(177)
	第二十三节 徇私舞弊发售发票、抵扣税款、出口退税罪的刑事法律责任	(180)
	第二十四节 违法提供出口退税凭证罪的刑事法律责任	(183)
	.....	(183)
	第二十五节 商检徇私舞弊罪的刑事法律责任	(185)
	第二十六节 放纵制售伪劣商品犯罪行为罪的刑事法律责任	(187)
	.....	(187)
	第二十七节 环境监管失职罪的刑事法律责任	(191)
	第二十八节 传染病防治失职罪的刑事法律责任	(193)
	第二十九节 不解救被拐卖、绑架妇女、儿童罪的刑事法律责任	(194)
	.....	(194)
第十二章 公务员侵犯公民人身权利、民主权利犯罪的刑事法律责任认定		
	.....	(198)
	第一节 公务员侵犯公民人身权利、民主权利犯罪的概念和构成特征	(198)
	.....	(198)
	第二节 非法拘禁罪的刑事法律责任	(198)
	.....	(198)
	第三节 非法搜查罪的刑事法律责任	(202)
	.....	(202)
	第四节 非法剥夺公民宗教信仰自由罪的刑事法律责任	(208)
	.....	(208)
	第五节 侵犯少数民族风俗习惯罪的刑事法律责任	(211)
	.....	(211)
	第六节 报复陷害罪的刑事法律责任	(214)
	.....	(214)
	第七节 打击报复会计、统计人员罪的刑事法律责任	(218)
	.....	(218)

(174)	第八节 暴力取证罪的刑事法律责任	(220)
(175)	第九节 刑讯逼供罪的刑事法律责任	(223)
(177)	第十节 破坏选举罪的刑事法律责任	(227)
(180)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章三十二第
(181)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章四十二第
(182)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章五十二第
(187)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章六十二第
(191)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章七十二第
(193)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章八十二第
(194)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章九十二第
(198)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章二十第
(198)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章一第
(198)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章二第
(205)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章三第
(205)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章四第
(211)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章五第
(214)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章六第
(218)	刑讯逼供罪出口出, 强制取证, 票袋书袋等罪	章七第

第一编 公务员法律责任的概述

第一章 公务员法律责任

第一节 公务员法律责任的含义和特征

一、公务员法律责任的含义

公务员法律责任有广义和狭义之分。广义的法律责任是指公务员在实施法律行为时,损害公民、法人、其他组织及其国家机关等合法权益所应承担的法律后果,即因违法行为而在法律上受到的制裁。狭义的法律责任,按公务员法规定,其责任主体是行政机关的“领导人员”和“直接责任人”违反公务员法而应承担的法律責任。作者认为,公务员的法律责任应该是指国家机关工作人员在履行职责中实施了违法或不当行为所必须承担的法律后果,即因违法行为而在法律上受到相应的制裁。

法律责任是法律、行政法规的重要组成部分,是法律规范和法律义务得以履行的保障机制和矫正机制。在法律规范构成三要素(适用条件、行为模式及违法行为)的法律责任中,法律责任的规定是体现国家强制力的核心部分。如果在一部法律规范中缺少或存在着不完整的法律责任设定,就很难保证法律规定的权利义务的實現,那么,法律就是一纸空文。

二、公务员法律责任的特征

法律责任一般较为公认的有四方面的特征:

1. 承担法律责任的主体必须是国家机关工作人员,即国家机关的

主管领导人员以及直接责任人。

2. 法律责任以法律、法律规范设定的责任形式为前提,是因违反法律、法规设定的义务而形成的责任关系。法律、法规没有设定某项义务的,就无所谓责任。

3. 承担法律责任的行为必须具有违法性,是一种违法行为,而且这种违法行为与制裁后果之间存在着内在的因果关系,即包含两层含义:一是引起违法行为发生的必须是公务员在行使职权过程中的行为,包括具体行政行为和事实行为。二是违法行为与制裁后果存在着内在的因果关系。如《中华人民共和国公务员法》(以下简称《公务员法》)第82条第3款规定:“领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的,或者对重大事故负有领导责任的,应当引咎辞去领导职务。”引咎辞职的制裁后果是一种必然,必然的后果是因实际上发生了工作严重失误、失职,并造成了重大损失或恶劣影响。二者之间存在着内在的因果关系。

4. 法律责任表现为违法主体所应当承担的一种责任方式,即承担否定性、不利性后果,主要有补偿和制裁两种。不论是补偿或是制裁,其法律责任的追究和执行都是以国家强制力作为保证的。

公务员法律责任不同于道义责任或其他社会责任,它是由法律、法规规定,由一定国家机关依法追究,并以国家强制力保证实施的法律制度,因而具有刚性或不容自由处分的性质。

第二节 公务员法律责任的功能

公务员法律责任的功能,是指法律责任对公务员具有什么样的效用,在行政管理行为、调整社会政治关系、经济社会和文化关系中发挥哪些作用。一般来说,公务员法律责任具有以下四种功能:

一、预防功能

公务员法律责任的预防功能是直接针对国家所有公务员的。因法律责任所固有的惩罚性、强制性特性,它能够促使公务员充分意识到法律责任对自己的不利影响后果,从而在意识上、行为态度上重视依法行

使职权所承担的法律义务,在行使职权过程中从一开始就树立起依法行使职权、履行法律义务的意识,尽量避免发生引发法律责任的行为和事实。

二、惩戒功能

法律责任通过对公务员违法行为的否定性评价、降低和剥夺职务、资格、身份、限制人身自由甚至剥夺生命等方式对其违法行为给予惩罚。通过惩罚,使公务员为违法行为付出相应的代价,从而使其切身体验到违法行使职权所要承担法律后果的严厉性,认识到违法行为的社会危害性。惩罚功能是法律责任的一项重要功能,在行政管理的依法行政过程中具有保障国家权力合法、正当实施的意义。但在发挥这一功能作用的程度上,并不是惩罚越严厉就越好,法律责任的惩戒功能也是有限度的,这个限度的根据就是行政法和刑法的规定。设定适当而又理性的法律责任标准才能产生良好的行政功效。

三、补偿功能

任何违法行为(包括行政违法行为)都在不同程度上破坏现存的社会秩序,给他人、社会和国家的利益造成损害。但当违法行为一旦造成损害后果或既成事实时,仅仅被动地惩戒违法行为责任人是达不到法治目的的;还必须积极建立一种能够减少损失、提供公平正义的保障意义的补偿制度,通过对违法行为追究法律责任,强制责任人履行一定的行为、交付一定的财产或国家承担行政赔偿的责任方式,补偿损害行为所造成的损失:一是对受损害的社会关系的补偿。目的是使被破坏的社会关系、社会秩序得以恢复,这是对社会的补偿。例如,对公务员录用考试中的违法行为追究责任,则意味着公务员录用考试制度的严肃性和不可侵害性。一旦因违法行为造成社会对该制度声誉、公平、认同等危机和损害影响时,责任追究主体在作出惩戒责任人决定的同时,还必须作出恢复公务员考试制度正常进行的保障措施,以进一步挽回公务员考试录用制度在社会和人们心目中的信任、公平和认可感,恢复公务员考试录用制度的声誉。这种补偿功能既是行为的(即保证该制度被继续遵守,仍然是人们从事这项活动的行为规范),在某种程度上也是精神的。补偿可以使社会的人们对该制度规范予以认可。二是对受

违法行为侵害的人给予财产上、精神上的补偿,使受损人被侵害的权益得到全部或部分的补救,从而伸张法律的权威性、公平正义性。

四、引导功能

引导功能主要表现在四个社会层面:首先,对公务员个人来说,法律责任的引导功能主要是通过追究违法行为人的法律责任,使其从思想、意识上对其违法行为有一个深刻的认识,对其违法行为的社会危害性和破坏性或给国家、社会 and 他人造成的损失严重性进行反省,从而主动接受国家和社会对其违法行为否定性地评判和谴责,积极吸取教训,提高法律意识。其次,对其他公务员来说,法律责任的引导功能主要是通过对他人承受法律责任的感知,而产生的自我警戒作用,即从他人违法行为所受到的利益损失的惩罚中吸取教训,从而提高法律责任意识,加强自我行为的正确调整,避免产生招致法律制裁的事实。再次,是对社会而言,法律责任的引导功能还表现在通过对行为人的惩罚向社会所有成员宣示了国家制度的严肃性、权威性立场,教育人们对法律的认知和自我行为的约束。而且还可以起到对法律公平性的宣传,使人们认识到公务员违法同样要受到制裁,在法律面前没有特殊的个人和集团,从而教育人们自觉地遵法、守法。最后,引导功能还有教育人们树立起拒绝违法行政行为的勇气,学会运用法律维护自己的合法权益不受侵害,有利于开展对行政行为的民主监督。

第二章 法律责任主体 ——国家公务员

第一节 国家公务员概述

根据《公务员法》规定,我国公务员“是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资编制的工作人员”。^① 该概念其实质就是公务员的三个条件,三个条件必须同时具备,缺一不可。否则,就不具有公务员的身份,也不构成职务责任。

一、依法履行公职

“公职一般是指公共职权、职责、国家公务”。^② 依法履行公职,这是从职能上对公务员规定的条件。按照这个条件,公务员必须是依法行使职权、执行国家公务,即依法承担国家和社会管理事务的职能,履行法律职责的国家工作人员。公职是公务员最本质的特征,以此不仅把公务员与社会其他工作人员区别开来,而且也划清了国家机关工作人员中公务员与非公务员的界限。就是说,国家公务员虽然是在国家机关中工作的人员,但是在国家机关中工作的人员并不都是国家公务员,只有在国家机关中依法行使职权、执行国家公务、履行公职职责的工作人员才是国家公务员。国家公务员不包括国家机关中的事业编制人员、工勤人员,因为其没有履行公职、从事公务活动的职责,因而也就不能成为行政责任的主体。

二、纳入行政编制

“行政编制是指其活动经费由国家行政费开支的人员编制”。^③ 行

① 《中华人民共和国公务员法》,中国人事出版社、党建读物出版社 2005 年版,第 4 页。

② 张柏林主编《〈中华人民共和国公务员法〉教程》,中国人事出版社、党建读物出版社,2005 年 5 月第 1 版,第 25 页。

③ 同上,第 25 页。

政编制与国家政治体制、行政体制等机构设置密切相关,与国家的国民经济状况和行政预算有直接关系。国家公务员作为国家机器正常运转的载体,依法履行管理国家社会事务的职能,纳入国家行政编制,是各国通行的制度。

三、由国家财政负担工资福利

“通俗地讲,就是由国家财政供养”。^① 公务员履行公职,管理国家社会事务,都是为了国家利益而工作,是人民的公仆,国家以财政形式负担其工资福利,保障其生活,是世界各国的一贯做法。

第二节 国家公务员的范围

根据公务员的定义,在我国各类机关中的工作人员,只有一部分是公务员,具体包括七大类:

一、中国共产党机关的工作人员

包括:

(一)中国共产党中央组织的工作人员,包括:中国共产党全国代表大会、中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会、纪律检查委员会的组成人员及其办事机构和职能部门中的工作人员。

(二)中国共产党地方组织中的工作人员,包括:省、自治区、直辖市,设区的市、自治州,县(旗)、自治县,不设区的市和市辖区的代表大会、委员会、常务委员会、纪律检查委员会的组成人员及其办事机构和职能部门的工作人员。

(三)街道、乡镇党委的组成人员及其工作人员。

企业、学校、科研院所、社会团体、社会中介组织、人民解放军连队、农村村级党的基层组织的工作人员,不列入公务员范围。

二、全国和地方各级人大机关的工作人员

包括:

^① 张柏林主编《〈中华人民共和国公务员法〉教程》,中国人事出版社、党建读物出版社,2005年5月第1版,第25~26页。

(一)全国和地方各级人大常务委员会的组成人员。

(二)全国和地方各级人大常务委员会工作机构:办公厅(室)、法制工作委员会、各专门委员会的领导人员。

(三)全国和地方各级人大专门委员会(如财经委员会、环境和资源保护委员会等)的办事机构的工作人员。

三、行政机关的工作人员

包括:

(一)国务院和地方各级人民政府的组成人员。

(二)县级以上各级人民政府工作部门、派出机关、派出机构的工作人员。

(三)乡镇人民政府机关的工作人员。

四、政协机关的工作人员

包括:

(一)中国人民政治协商会议全国委员会和地方各级委员会的组成人员。

(二)政协各级委员会工作机构的工作人员。

(三)政协各级专门委员会办事机构的工作人员。

五、审判机关的工作人员

包括:

最高人民法院、高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院、军事法院和各专门人民法院的正副院长、法官、审判辅助人员和行政管理人員。

六、检察机关的工作人员

包括:

最高人民检察院、地方各级人民检察院、军事检察院和专门人民检察院和检察长、检察官、检察辅助人员和行政管理人員。

七、民主党派机关的工作人员

包括:

中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟

等八个民主党的中央和地方各级委员会的领导人员、职能部门和办事机构的工作人员。

需要说明的是,(1)以上七类是以机关类型进行列举的,对有些国家机构因其涉及人数少,人人皆知,尽管是国家法定的一类机构,也没有必要作为一类机关类型单独列举出来,如国家正副主席,人人皆知属于公务员,故没有做单独列举。(2)以上七类机关中的工作人员,因所在部门和单位的性质、职务归类不同,尽管在其机关工作,但不列入公务员序列。主要有三种情况:①人大、政协、民主党派各级委员会的领导人员,如果不驻会,则不列入公务员范围。②中国共产党、人大、政协、民主党的各级代表大会的代表、委员会的委员,整体上不列入公务员范围,按其所在部门和单位的人事制度进行管理。如中国共产党全国代表大会的代表、全国人大的代表、政协委员等,如若所在部门和单位属于国家机关,使用行政编制,则可确定为国家公务员;如若所在单位和部门是科研院校、医院、企业、农村组织中的人员,不使用行政编制,则不列入公务员范围。③机关是国家机关,而该机关所属的科研机构、信息机构、部分协会等使用事业编制的工作人员,也不列入公务员范围。④机关中的工勤人员,因不履行行政公职,其工作属于后勤服务性质,不适用于公务员管理制度,因而这些人员也不列入公务员范围。

以上仅依据《公务员法》的相关文件进行原理性的理解。实际机关人事管理中对公务员身份的确定,要比以上情况复杂的多,对公务员范围的确定或者具体到哪个个体工作人员是否是公务员,应以法规、政策文件和相关人事管理机关确认的名册为准。

第三节 国家公务员的义务和权利

一、公务员的义务

公务员的义务,是指国家法律对公务员必须作出一定行为或不得作出一定行为的约束和责任。不履行这些义务,将承担法律责任。根据公务员法规定,国家公务员应当履行以下义务: