

河南省哲学社会科学
“九五”规划项目

项目类别 自筹经费项目
批准号 95CFX05006

河南省公务员法律责任实施状况研究

(调研报告)

主持人：冯 举

单 位：河南省政法管理干部学院

二〇〇〇年九月

课题组成员

项目负责人

冯 举 河南省政法管理干部学院 副教授

主要完成人

随庆军	河南省公安高等专科学校	讲师
黄玉东	河南省政法管理干部学院	副教授
刘栓柱	河南省公安高等专科学校	讲师
冯朝阳	泌阳教师进修学院	
赵松凌	郑州烟草中专学校	讲师
王兰玉	河南省政法管理干部学院	讲师
何 志	南阳市中级法院	审判员
汪中山	河南省监察厅	副处长

内 容 提 要

公务员是行政执法的具体承担者，在法律实施过程中发挥着极为重要的作用。公务员的行为尤其是公务行为如果不受约束，带来的后果不堪设想。以往，我们对公民、法人等的违法行为的追究无论在立法方面，还是在具体实施过程中都很得力，但却忽视了公务员违法行为的严重危害性。这不仅体现在立法上不够完善，而且在现有制度的具体实施中由于各个方面的原因也让人大失所望。在一些社会消极腐败现象的严重影响下，公务员违法违纪现象屡禁不止，少数公务员犯罪的案件也时有发生。基于此，把公务员法律责任作为一个重要问题加以研究极具现实意义。本课题组为掌握我省法律责任体系建设和实施状况，研究其中的问题并提出相应的对策，对我省十多个地市及二、三十个执法部门进行了抽样调查，收集了大量、丰富的材料，在此基础上我们又结合法律、法规和有关政策，对公务员法律责任问题进行了研究和分析。

首先，公务员法律责任是指公务员基于其身份而实施违法行为应承受的制裁性法律后果。根据法律规定，引起公务员法律责任的违法行为很多。根据现行法律、法规的规定，公务员法律责任可以分为纪律性责任、执法性责任和刑事法律责任。公务员之所以应当承担法律责任，是因为其行为具有违法性，也就是说公务员承担法律责任的违

法行为应当根据法律的规定来确定。国家我国法律规定，我们可以把公务员的违法行为分为违反纪律的行为、执法违法行为和犯罪行为。在追究公务员法律责任时间，应当遵循一定的原则。由于我国法律性质性质的不同，法律所规定的归责原则也就有所差异。公务员执法中的法律责任的归责原则是复杂的，并不像民事责任和赔偿的归责原则那样简单。根据现行法律规定，公务员实施的行为不同，其法律责任的归责原则也就不同。一般而言，这些原则包括违法原则、过错原则和违法过错原则。

其次，我省公务员法律责任体系与国家公务员法律责任体系紧密相联，国家公务员法律责任体系的健全和完善对我省公务员法律责任体系的建设有着重要的促进作用，同时国家公务员法律责任体系的内容也是我省公务员法律责任体系建设的重要内容和依据。当然，根据我省执法人员管理和监督的需要，并结合我省实际我省也建立了具有自身特色的执法责任体系。如执法责任制度较为完善，符合我省实际；严格落实执法责任，整肃执法人员队伍。

再次，近几年来，我省通过采取各种有效措施，在公务员法律责任体系建设方面取得了可喜的成绩，充分发挥了对执法工作的监督作用。但同时也应当看到，我们在公务员法律责任体系建设方面还存在着不足之处。大的方面的原因可以归结为：一是我们缺乏公务员法律责任体系的整体观念，并没有把公务员法律责任体系的各个环节有机地结合起来，尽管我们在一些方面建立了相应的制度，但是这些制度的

建立并没有一个统一的指导思想，带有很大的自发色彩；二是公务员法律责任体系方面的理论研究尚未深入开展起来，许多属于理论方面的问题没有很好的解决，这在一定程度上也影响了我们公务员法律责任体系的建设；三是整个国家的监督机制尚处于建立和完善过程之中，许多方面还存在着不足，在这种环境之下，我省的公务员法律责任体系必然受到一定的影响。通过调查，我们可以将我省公务员法律责任建设中的问题归纳为三个大的方面：1、公务员法律责任制度不够完善，缺陷较大；2、监控不力，有些监督机制运转不灵；3、执法责任追究力度不够，一些违法违纪行为未受到制裁。

最后，执法作为社会主义法制的重要组成部分，担负着法律、法规和规章贯彻执行的重任，对社会主义市场经济的发展和社会稳定起着重要作用。作为地方的国家机关及其工作人员有责任全面彻底地贯彻、实施法律、法规和规章的规定，保证本地方经济发展和社会良好的秩序。我们认为，我省在建立执法责任体系方面应考虑以下几个问题：1、全面、准确理解公务员法律责任体系的内容和范围。2、制定公务员法律责任体系的基本制度。3、研究和完善公务员法律责任监控机制。4、坚持违法必究，全面落实公务员法律责任。

目 录

第一部分 公务员法律责任的理论分析	(2)
一、公务员法律责任的基本涵义	(2)
二、公务员法律责任的分类	(2)
三、公务员承担法律责任的违法行为	(6)
四、公务员承担法律责任的归责原则	(10)
五、公务员承担法律责任的形式	(12)
第二部分 我省公务员法律责任体系的基本状况	(13)
一、我国公务员法律责任体系的建设	(14)
(一) 法律责任制度已经形成, 内容全面	(14)
(二) 执法责任监控	(15)
(三) 执法责任追究机制运行正常, 效果明显	(16)
二、我省公务员法律责任体系的建设	(17)
(一) 执法责任制度较为完善, 符合我省实际	(18)
(二) 严格落实执法责任, 整肃执法人员队伍	(20)
第三部分 我省公务员法律责任体系的问题及原因	(20)
一、公务员法律责任制度不够完善, 缺陷较大	(21)
二、监控不力, 有些监督机制运转不灵	(22)
三、执法责任追究力度不够, 一些违法违纪行为未受到制裁	(23)
第四部分 建立完善、科学的法律责任体系, 提高执法质量, 保证执法公正	(24)
一、全面、准确理解公务员法律责任体系的内容和范围	(24)
二、制定公务员法律责任体系的基本制度	(25)
三、研究和完善公务员法律责任监控机制	(28)
四、坚持违法必究, 全面落实公务员法律责任	(29)

河南省公务员法律责任实施状况研究

公务员是行政执法的具体承担者，在法律实施过程中发挥着极为重要的作用。公务员的行为尤其是公务行为如果不受约束，带来的后果不堪设想。正因为如此，江泽民同志明确指出：“要坚持标本兼治，教育是基础，法制是保证，监督是关键”。而监督作用的发挥，最根本的就是体现在对公务员法律责任的落实上。然而，实践中公务员法律责任的落实存在的问题极为严重。以往，我们对公民、法人等的违法行为的追究无论在立法方面，还是在具体实施过程中都很得力，但却忽视了公务员违法行为的严重危害性。这不仅体现在立法上不够完善，而且在现有制度的具体实施中由于各个方面的原因也让人大失所望。在一些社会消极腐败现象的严重影响下，公务员违法违纪现象屡禁不止，少数公务员犯罪的案件也时有发生。1990年《行政诉讼法》实施以来，行政机关参加行政诉讼的败诉率均在30%左右，全省在1991年一年内受理行政诉讼案件两千多起，行政机关败诉的案件达400多起，败诉率近20%，到1997年全省受理行政诉讼案件两万多起，案件数量增加近十倍，败诉率增加十个百分点。1997年仅公安系统因侵犯公民、法人或者其他组织合法权益而支付的赔偿费用达25万之多，居全国公安系统前三名。近年来，我省为提高执法质量，防止违法违纪现象的发生，采取了许多有效的措施，加强了对执法的监督力度，并且收到良好的效果。但是，在法律责任体系的建设及落实法律责任方面却存在许多不尽如人意的地方，需要进一步加强和完善。基于此，把公务员法律责任作为一个重要问题加以研

究极具现实意义。本课题组为掌握我省法律责任体系建设和实施状况，研究其中的问题并提出相应的对策，对我省十多个地市及二、三十个执法部门进行了抽样调查，收集了大量、丰富的材料，在此基础上我们又结合法律、法规和有关政策，对公务员法律责任问题进行了研究和分析，现归纳如下。

一、公务员法律责任的理论分析

（一）公务员法律责任的基本涵义

法律责任，是指法律所确定的违法行为者所应承受的制裁性法律后果。根据违法行为性质不同，法律责任可以分为宪法责任、刑事法律责任、民事法律责任和行政法律责任四大类。在行政法律责任之下，又可以根据责任主体的不同，将行政法律责任分为行政主体的法律责任、公务员的法律责任和行政相对人的法律责任。行政主体的法律责任是由于行政主体或者其工作人员因行使行政职权而引起的制裁性法律后果。如对违法行政行为的撤销、对不当行政行为的变更以及因为行政行为的违法或者不当给公民、法人或者其他组织合法权益造成损害所应承担的赔偿等。行政相对人的法律责任是由于行政相对人违反行政管理法律规范所引起的制裁性法律后果，主要是行政处罚。如对违法占用土地建房的行政相对人所给予的拆除房屋的处罚；对违法经营的行政相对人所给予的吊销营业执照、没收违法所得等的处罚。

（二）公务员法律责任的分类

公务员的法律责任是指公务员基于其身份而实施违法行为应承受的制裁性法律后果。根据法律规定，引起公务员法律责任的违法行为很多。根据现行法律、法规的规定，公务员法律责任可

以分为纪律性责任、执法性责任和刑事法律责任。现分述如下：

1、纪律性法律责任。纪律性法律责任是指公务员因违反公务员纪律所承担的相应的制裁性法律后果。如公务员散布有损政府声誉的言论，组织或者参加非法组织，组织或者参加旨在反对政府的集会、游行、示威等活动，组织或者参加罢工，针对公务员的上述行为行政机关可以给公务员相应的行政处分。公务员纪律性法律责任有如下几个方面的特征：

首先，纪律性法律责任是基于公务员职务关系而产生的。凡是通过法定程序和法定方式而产生的公务员，在其进入行政机关以后便和行政机关构成职务关系，形成一定职务关系的公务员要服从行政机关的管理，遵守公务员应当遵守的纪律。当公务员因法定事如退休、辞职和辞退等离开公务员队伍以后，公务员不再受行政机关纪律的约束（在特殊岗位上工作的公务员，由于法律的特别规定，在其离开行政机关以后的一段时间内仍然受公务员纪律的约束，但这只是例外），因此就失去了承担纪律性法律责任的理由。

其次，公务员违反的纪律是法律明确规定或者行政机关根据法律授权制定的。在法律没有明确规定或者没有行政机关根据法律授权制定纪律的前提下，公务员不得被追究纪律性法律责任。至于哪些规范性文件可以制定公务员纪律，法律没有明确规定，但一般情况下我们认为法律、法规和规章可以制定公务员的纪律；此外，行政机关根据法律的授权可以在自己职权范围内制定本机关公务员应当遵守的纪律。

再次，引起公务员承担纪律性法律责任的行为具有广泛性。

这种行为既可以由公务员的个人行为引起，如赌博行为、斗殴行为等，也可以由公务员执行公务行为引起，如玩忽职守，贻误工作的行为。

2、执法性法律责任。执法性法律责任是公务员因执法违法而引起的制裁性法律后果。公务员执法中的法律责任仅是公务员法律责任的一部分内容。这种法律责任一般应当具有如下基本特征：

第一、法律责任主体是负有执法职责的公务员。行政执法中相应的法律责任有两部分，一是行政机关的法律责任；二是公务员的法律责任。行政机关在执法中的法律责任主要是因行政执法行为违法而对行政相对人所承担的法律责任。当然引起行政机关承担法律责任的行为是公务员的违法执法行为，但这并不排除公务员个人应当承担相应的法律责任。因此，我们所研究的执法中的法律责任也仅限于以公务员为主体的法律责任。

第二、法律责任形成于执法过程之中。由于公务员在不同场合所体现出的身份不同，其行为的性质也就不同。当公务员以个人名义活动时，其行为为个人行为，在此过程中所形成的法律责任应由公务员个人承担，与公务员的执法行为无关。当公务员代表行政机关行使行政职权进行执法活动时，公务员的行为为公务行为，所产生的法律责任由行政机关和公务员分别承担。因此，公务员执法中的法律责任只能产生于执法过程之中。

第三、这种法律责任由公务员的执法行为以及与执法行为紧密联系的行为引起的。如公务员违反法定程序实施行政处罚的行为，或者公务员违反公务回避的规定进行执法的行为。而有些行为虽然也能引起公务员的法律责任，但这些行为不是执法行为或

者与执法行为无关的行为引起的。如违反社会公德，造成不良影响的行为；违反规定经商、办企业以及参与其他营利性经营活动的行为等。

第四、公务员承担此种法律责任以职务关系存在为基础。公务员取得公务员身份的标志就是与某一行政机关形成职务关系，职务关系形成以后，公务员即获得了进行执法活动的职权，并因此承担相应的职责。所以，当职务关系尚未形成或者已经消灭，公务员就没有进行行政执法的资格，承担法律责任也就无从谈起。

3、刑事法律责任。公务员所应当承担的刑事法律责任是指公务员因实施了与其职务有关的犯罪行为所给予的制裁。我国《刑法》关于公务员因职务行为违法构成犯罪而应承担的刑事法律责任，规定的较为完善。我们所说的这部分法律责任是指与公务员职务活动有关的法律责任，如公务员利用职权为他人谋取不正当利益，而收受贿赂的行为；公务员徇私有舞弊、滥用职权的行为等等。公务员与行使职权无关的行为，如公务员杀人的行为，公务员进行的走私活动等等，不属于我们所要研究的范围。刑事责任一般有以下特点：

第一、承担刑事责任的根据是严重的职务违法行为，是由犯罪行为所引起的法律后果。公务员的一般职务违法行为，不触犯刑法的行为，不承担刑事责任，而是承担相应的行政责任，如行政处分。如贪污行为，如果公务员贪污数额较小，而不构成犯罪的，就给予行政处分；同样，当公务员的玩忽职守行为轻微，没有造成严重的社会后果的，也可以不追究刑事责任。

第二、刑事责任是公务员法律责任中最严厉的一种法律责任。

公务员所承担的纪律责任和执法违法责任也只不过是警告、记过、记大过、降级、撤职和开除。而刑事责任的形式则要严厉的多，如有死刑、无期徒刑、有期徒刑等。

第三、刑事责任具有不可替代性和法定性。刑事责任只能由犯罪的公务员自己承担，不能由他人代替承担刑事责任，即便是没收财产也只能是没收其本人的财产的一部分或者全部。刑事责任的法定性表现为，一方面，犯什么罪，承担什么样的、多大的刑事责任，应当依法而确定，即要按照罪刑法定原则进行。

（三）公务员承担法律责任的违法行为

公务员之所以应当承担法律责任，是因为其行为具有违法性，也就是说公务员承担法律责任的违法行为应当根据法律的规定来确定。当然，在实践中随着社会生活和社会形势的变化，我们还要研究哪些行为应当制定法律加以禁止，以维护国家行政机关工作的正常进行。与公务员的法律责任分类相对应，公务员的违法行为也可以分为三大类：

1、违反纪律的行为。具体表现为：

（1）散布有损政府声誉的言论，组织或者参加非法组织，组织或者参加旨在反对政府的集会、游行、示威等活动，组织或者参加罢工。公务员是具有特殊身份的人员，他不同于一般公民，不能享有一般公民所享有的权利。公务员作为政府的工作人员，其行为应当与行政机关保持一致，支持政府的一切决定和政策。

（2）玩忽职守，贻误工作。公务员是代表国家行政机关行使国家行政职权的工作人员，他必须正确、及时、合法地履行职务，对自己所享有的职权不得放弃。

(3) 对抗上级决议和命令。公务员有服从上级行政机关和上级领导决议和命令的义务，公务员与上级行政机关和领导是服从和被服从的关系，对于上级行政机关和领导的决议和命令，认为有错误之处或者违法之处，不能抗拒，只能通过法律规定的途径和方式解决。

(4) 压制批评，打击报复。公务员的行为不仅受行政机关内部的监督，也要受到来自行政机关外部的监督，如人民群众的监督、舆论的监督、各民主党派的监督等，对这些监督公务员有接受的义务，对实施监督的机关和个人不得压制和报复。

(5) 弄虚作假，欺骗领导和群众。诚实是法律对公务员职业道德的基本要求。在行政管理活动中，一名公务员应当言行一致，踏踏实实，敬业爱岗，保持良好的工作作风。

(6) 贪污、盗窃、行贿、受贿或者利用职权为自己和他人谋取私利。贪污、盗窃、行贿、受贿或者利用职权为自己和他人谋取私利，破坏了行政执法的公正性，损害了政府形象以及与人民群众的关系，因此，这种行为是法律严格禁止的。

(7) 挥霍公款，浪费国家资财。国家财产是国家机关运行的基础，是国家建设顺利进行的基本条件，任何国家机关的财政开支都应有明确的法律规定和计划，挥霍公款，浪费国家资财是严重的违法行为。

(8) 滥用职权侵犯群众利益，损害政府和人民群众的关系。公务员是代表行政机关行使行政职权的工作人员，他们经常与人民群众接触，其行为如果违法或者不当就会侵犯人民群众的利益，而对这种行为不加约束或者制裁，就损害了政府与人民群众的关系。

系。

(9) 泄露国家秘密。公务员是从事国家公务的人员，因此他会更多地接触国家秘密，泄露国家秘密的情况也会时有发生，对这类情况的制裁，也是维护国家安全所必需的。

(10) 在外事活动中有损国家荣誉和利益。外事活动是公务员公务活动的内容之一，由于公务员代表政府参与活动，因此其一举一动关系到国家荣誉和利益，对公务员在外事活动中有损国家荣誉和利益的行为我们不能视而不见。

(11) 参与或者支持色情、吸毒、迷信、赌博等活动。公务员由于代表行政机关从事管理活动，他有许多便利条件为不法活动提供机会，参与或者支持色情、吸毒、迷信、赌博等活动就是其中之一，为了维护良好的社会秩序，维护政府的形象对这类行为应当予以禁止。

(12) 违反社会公德，造成不良影响。

(13) 经商、办企业以及参与其他营利性的经营活动。

(14) 其他违反纪律的行为。

2、执法违法行为。由于行政机关及其工作人员的执法行为有多种多样的表现形式，如行政处罚行为、行政许可行为、行政复议行为等，所以行政机关工作人员的执法违法行为也有多种多样的表现。如在行政复议法规定，行政机关工作人员的违法行为就有：无正当理由不予受理依法提出的行政复议申请；不按照规定转送行政复议申请的；在法定期限内不作出行政复议决定的；阻挠、变相阻挠公民、法人或者其他组织依法申请行政复议的等等。行政处罚法规定的行政机关工作人员违法行为有：实施行政处罚

没有法定的行政处罚依据的；擅自改变行政处罚种类、幅度实施行政处罚的；违反法定的行政处罚程序的；违反法律规定委托实施行政处罚的；对当事人进行处罚不使用罚款、没收财物单据或者使用非法定部门制发的罚款、没收财物单据的；违法实行检查措施或者执行措施，给公民人身或者财产造成损害、给法人或者其他组织造成损失的等等。概括而言，公务员执法违法行为大致有：

（1）没有充分证据而实施行政行为的。行政行为在实施之前，必须有充分确凿证据给予支持，没有或者缺乏证据，公务员不得实施行政行为。根据我国行政诉讼法规定，对主要证据不足的具体行政行为应当予以撤销。当然，对实施该行为的公务员也应当给予行政处分。

（2）违反法定程序的。根据依法行政原则的基本要求，行政行为必须符合法定程序，公务员不按照法定程序实施行政行为就是违法行为。我国行政处罚法、行政诉讼法和国家赔偿法均规定这种行为是违法行为，应当给予制裁。

（3）适用法律、法规错误的。实施行政行为适用法律、法规错误的情形很多，如没有法律依据而实施行政行为的；在实施行政行为时，适用了未生效的法律或者已经失效的法律的；引用法律错误的等等。对于这种情况实施行政行为的公务员也应当承担法律责任。

（4）超越职权或者滥用职权的。公务员对不属于自己或者自己所在行政机关管辖范围的事务进行管理，如超越地域实施行政行为，或者超越管理职能实施行政行为的。

(5) 应当实施行政行为而不实施的。应当实施行政行为而不实施的，是公务员的失职行为，这种失职行为不仅会给公民、法人或者其他组织带来损失，也会损害国家利益，破坏社会秩序。

(6) 违反法律规定实施委托的行为。行政职权的委托不同于民事权利的委托，行政职权的委托必须有明确的法律依据，否则即是违法的。为了维护国家行政职权的正常行使，对行政职权的委托进行严格规定是非常必要的，每一个公务员都应当严格按照法律的规定来办理。

(7) 非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由的。保护公民的人身权，是每一个行政机关的法定职责，行政机关不允许任何公务员有侵犯公民人身权的行为发生。

(8) 以殴打等暴力行为或者唆使他人以殴打等暴力行为造成公民身体伤害或者死亡的。

(9) 违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的。

(10) 法律规定的其他违法行为。

3、刑事犯罪行为。根据我国现行刑法规定，公务员行使行政职权和与行使行政职权有关的犯罪有23种之多。如贪污罪、徇私舞弊罪、滥用职权罪、玩忽职守罪等。由于我国刑法有关公务员犯罪行为规定的比较具体、明确，在此我们不再一一列举。

(四) 公务员承担法律责任的归责原则

归责原则是确认法律责任的基本准则。归责原则所要解决的核心问题是责任依据问题，即为什么要追究某人或者组织的法律责任。由于我国法律责任性质的不同，法律所规定的归责原则也就有所差异。公务员执法中的法律责任的归责原则是复杂的，并

不像民事责任和赔偿的归责原则那样简单。根据现行法律规定，公务员实施的行为不同，其法律责任的归责原则也就不同。概括而言，公务员执法中的法律责任的归责原则有三种情况。

1、违法原则。所谓违法原则，是指以公务员执法行为是否违法为标准确定法律责任的原则。如《行政处罚法》第五十五条规定，行政机关实施行政处罚，有下列情形之一的可以对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予行政处分：没有法定的行政处罚依据；擅自改变行政处罚种类、幅度的；违反法定的行政处罚程序的；违法委托实施行政处罚的。主要适用于公务员直接实施执法行为而发生违法的情形。根据违法原则确认公务员的法律责任，以公务员执法行为是否违法为依据，不考虑公务员实施的违法行为在主观上是否存在过错的问题。如某公务员因为过失没有法定的处罚程序实施行政处罚，我们在是否追究其责任时不考虑他是否属于过失行为，只要他没有按照法定程序实施行政处罚，我们就可以给予行政处分。当然，在进行行政处分时，我们也考虑其行为属于过失，可以从轻处分。

2、过错原则。过错原则，是指以公务员实施的行为有无过错为标准确定法律责任的原则。公务员的过错有两种情况：一是故意。即明知自己的行为会发生危害社会的结果，并且希望或者放任这种结果的心理状态。二是过失。即公务员应当预见自己的行为可能发生危害社会的结果，因为疏忽大意而没有预见，或者已经预见而轻信能够避免，以致发生这种结果的心理状态。像对公务员的玩忽职守，贻误工作的行为，泄露国家秘密和工作秘密的行为等，确认其法律责任的归责原则均以过错原则为准。如玩忽