



北京市哲学社会科学规划项目
北京市教育委员会专项资助

下

北京市哲学社会科学 研究基地成果选编 2012

beijingshizhexueshehuikexue
yanjiujidichengguoxuanbian

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
北京市哲学社会科学研究基地

编



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

C14
2013/0

2



北京市哲学社会科学规划项目
北京市教育委员会专项资助

阅 览

下

北京市哲学社会科学 研究基地成果选编 2012

beijingshizhexueshehuikexue
yanjiujidichengguoxuanbian

北京市哲学社会科学规划办公室
北京市教育委员会
北京市哲学社会科学研究基地

编



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

北京市哲学社会科学研究基地成果选编. 2012/北京市哲学社会科学规划办公室, 北京市教育委员会, 北京市哲学社会科学研究基地编. —北京: 首都师范大学出版社, 2012. 6

ISBN 978-7-5656-0793-6

I. ①北… II. ①北… ②北… ③北… III. ①哲学社会科学—科技成果—汇编—北京市—2012 IV. ①C121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 121730 号

BEIJINGSHI ZHAXUE SHEHUI KEXUE YANJIU JIDI CHENGGUO XUANBIAN
2012(XIA)

北京市哲学社会科学研究基地成果选编 2012(下)

北京市哲学社会科学规划办公室

北京市教育委员会

编

北京市哲学社会科学研究基地

责任编辑 马 岩

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100048

电 话 68418523(总编室) 68982468(发行部)

网 址 www.cnupn.com.cn

北京集惠印刷有限责任公司印刷

全国新华书店发行

版 次 2012 年 8 月第 1 版

印 次 2012 年 8 月第 1 次印刷

开 本 787mm × 1092mm 1/16

印 张 32

字 数 587 千

定 价 136.00 元(全二册)

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

目 录

法治政府研究基地（中国政法大学）

职业生涯再造理论与应用 ——法国法的启示	3
药品监管权的运行特征与监督机制完善	9

北京社区研究基地（北京市社会科学院）

北京市文明社区的特征与作用	21
社区公共生活衰落的根源研究	29

北京市基层思想文化建设研究基地

（北京市思想政治工作研究会）

新时期基层思想政治工作的特点、规律和原则	41
北京市加强传统节日文化建设调研报告	49

北京决策研究基地（首都社会经济发展研究所）

继承奥运健康遗产 努力把北京建设成健康城市	61
北京市建设节水型城市对策研究	71

北京人口发展研究中心（中共北京市委党校）

北京城市贫困人口就业扶持存在的问题与对策	87
精神残疾老年人养老服务研究	104

北京马克思主义理论研究与传播基地

（北京市社会科学院）

合作共赢是中国政党关系的本质属性	119
------------------------	-----

“北京精神”：首都文化建设的动力之源 125

北京经济社会数据分析与监测评价研究基地

(北京市统计局、国家统计局北京调查总队)

日本、美国居民收入与经济协调增长演变规律及其对北京的启示 ... 135

马克思主义研究基地 (中国人民大学)

必须坚持以经济建设为中心 153
民主革命时期中国共产党如何认识和对待马克思主义的历史考察 ... 160

北京能源发展研究基地 (华北电力大学)

北京市“十二五”能源规划重大问题研究 173
北京能源消费布局复杂系统调控模型 188

北京新农村建设研究基地 (北京农学院)

北京土地规模经营调研报告 211
北京密云县穆家峪镇华润希望小镇建设模式研究 221

北京市知识管理研究基地 (北京信息科技大学)

废弃电器电子产品回收多轮谈判机制中的贝叶斯学习模型 235
政府参与下的废旧资源回收再利用优化仿真模型 247

北京市经济社会发展政策研究基地

(北京市经济社会发展研究中心)

北京建设世界城市的指标体系和努力方向研究 261
新建居住区公共服务资源优化配置的体制机制研究 275

北京社会建设研究基地 (中国人民大学)

北京市老年人异地养老意愿分析 297
民工荒：是刘易斯拐点还是伊斯特林人口波谷？ 305

首都国际文化研究基地（北京语言大学）

中国诗画交融若干焦点问题的美学思考	321
2011 年春季境外主流媒体关于中东北非的舆情报告	331

北京知识产权研究基地（北京化工大学）

专利相同侵权下现有技术抗辩制度反思	339
中美高校科技成果转化收益分配比较研究	347

北京世界城市研究基地（北京市社会科学院）

北京建设世界城市的几个重要问题	357
建设中国特色世界城市需要战略思维	362

首都高校党建研究基地（北京航空航天大学）

在为民服务中创先争优，增强首都高校基层党组织认同研究	369
浅析马克思主义学习型政党与高校学习型学生党支部建设途径	378

首都大学生思想政治教育研究基地（北京交通大学）

媒体传播中思想政治教育的难题与破解研究	389
由大学生刑事案件引发的对大学生思想政治教育的思考	395

北京产业安全与发展研究基地（北京交通大学）

2010 年中国产业安全状况评估	403
北京物业管理业发展现状及对策研究	413

北京民族音乐研究与传播基地（中国音乐学院）

我国少数民族音乐资源的现状调查	425
达斡尔族传统民歌的调查与研究报告	435

北京建筑文化研究基地（北京建筑工程学院）

我国城市空间正义缺失的伦理镜像及现实路径	449
----------------------------	-----

论名人故居的人文价值与保护原则
——以北京名人故居为例 457

北京中医药文化研究基地（北京中医药大学）

现代北京中医群体养生文化研究 471
中医认知思维方式内涵研究 481

马克思主义大众化研究基地（中共北京市委讲师团）

要重视对中国特色社会主义时代特色的研究 495
国家认同视阈中的社会主义核心价值体系 499



法治政府研究基地

(中国政法大学)

基地名称：法治政府研究基地

依托单位：中国政法大学

项目类别：教育部留学回国人员科研启动资金资助项目

职业生涯再造理论与应用^① ——法国法的启示

最近一段时间，我国有关公务员被违法开除公职后无法及时恢复职位和相关待遇的报道时常见诸报端。^②面对这些侵害公务员合法权益的做法，法学界应当予以重视，并从理论上加以分析，进而提出制度性的补救措施。“他山之石，可以攻玉”，法国在20世纪20年代首创的“公务员职业生涯再造”理论或许可以为我们所学习和借鉴。

该理论在充分肯定法院针对违法行为作出的撤销判决具有溯及力的基础上，通过职位复得、晋升利益保障和损害赔偿等多种措施，力图全面地保障受违法不利行政决定影响的公务员的权益。下面，我们就通过1925年的“罗迪埃案”(arrêt Rodière)^③及后续相关案例逐一考察法国公务员职业生涯再造理论的缘起、性质和内容。

一、职业生涯再造理论的源起——1925年的“罗迪埃案”

法国虽然从法制传统的角度看属于成文法系国家，其行政法却由于历史原因而在相当长的历史时期内以行政法院的判例为主要法律渊源形式。有关公务员管理的许多重要原则和法律技术都是通过最高行政法院(Conseil d'Etat)的经典判例逐步加以确立的。该法院在1925年12月26日作出的“罗迪埃案”判决中确立了“法院在公务员管理领域作出的行政行为撤销判决具有溯及既往的效力”的原则，从而奠定了公务员“职业生涯再造理论”的基础。

该案的基本案情如下：

1917年，尚处于一战期间的法国在中央政府内部设立了“解放区部”，

① 本文是《法国行政诉讼制度研究》项目的阶段成果，曾发表于《中国政法大学学报》2011年第4期。

② 如《法治周末》2010年9月9日至9月15日第35期第A4版报道《无罪警察讨要警衔为何这样难》。

③ CE 26 décembre 1925, Rodière, Rec. 1065.

主理解放区的战后恢复重建事务。罗迪埃先生(M. Rodière)作为该部的一名公务员,认为该部制作的1921年职务晋升人员名单违法,请求法院撤销之。最高行政法院在1925年3月13日的一份判决中,满足其诉讼请求,撤销了该晋升名单和按照该名单作出的人员升迁决定。为了执行法院的撤销判决,“解放区部”部长以作出新决定的方式对该名单所涉及的人员进行了“职业生涯再造”:他没有让当初违法获得升迁机会的人员简单地恢复到1921年升迁前的职位,而是用他们在1921年—1925年间本该享受的正常升迁代替了这次被法院撤销的特别升迁。

罗迪埃先生认为由败诉行政机关作出的上述新的人事处理决定没有忠实地履行法院判决所确定的义务,尤其是不应当为当初错误升迁的公务员进行所谓的“职业生涯再造”。于是,他再次向法院提起诉讼。然而,这次,最高行政法院驳回了他的诉讼请求。

在法院看来,虽然行政规范与行政决定不得溯及既往、只能向未来发生效力是行政法的基本原则之一,但这项原则明显地存在着一个例外。即当行政机关按照法院判决的要求重新作出行政决定时,由于法院的撤销判决使受诉行政行为“自始不存在”,行政机关为采取事后补救措施而作出的新决定就必然带有溯及既往的效力。因此,法院认为,在本案中,“解放区部部长为被取消晋升机会的公职人员‘再造’职业生涯的做法正确地执行了法院的撤销判决,不存在着原告所主张的违法情形。”

二、职业生涯再造的法律性质及效力——撤销判决溯及力的体现

作为法律上一种带有溯及力的职业过程拟制技术,职业生涯再造是“撤销判决具有溯及力”原则在公职人员管理领域的具体应用,它是行政机关在相关人事管理决定被有权机关撤销后应当切实履行的一项附随性义务。

按照行政法治原则的要求,行政机关应当同普通社会成员一样遵守法律。在其行为违法时,行政相对人可以请求有权机关加以撤销。这里的有权机关首先包括法院,它们通过受理行政行为合法性审查之诉审查受争议行政行为的合法性,对于其中违法的行为予以撤销。法国法上的行政行为合法性审查之诉传统上被称为“越权之诉”,它是旨在请求法院撤销受诉行政行为的撤销之诉的一种,甚至是其中最重要的一种。

在法国,公务员虽然是在公职系统任职的工作人员,却不因此丧失作为劳动者所应当享有的职业权益司法救济权利。对于行政机关作出的有关其职业生涯的不利行政决定,他们有权向法院提起诉讼。实践中,几乎所有有关公务员的人事管理决定都可以成为越权之诉的标的。这不仅包括奖、惩、任、免等重大事项,还包括考评、升迁与培训等日常管理行为。不仅

如此，法院对此类案件作出的撤销判决不会因为适用于公职领域而有所差异，全面地具有撤销判决的法律效力。

首先，受诉的公务员人事管理决定一旦被法院撤销，将被视为自始不存在。一方面，相关公务员有权据此要求恢复到在该行政决定作出前所享有的任职状态；另一方面，败诉的行政机关有义务及时地为其恢复原有职位与待遇。这一点是撤销判决必然带有的法律后果，无需法官在判决中特别注明，更无需法官代替行政机关宣布被违法惩戒的公务员该取得何种职位。

在行政机关不履行此项撤销判决所要求的义务时，法官可以运用司法命令权，以收取超期罚款相威胁，督促其及时履行该义务。

其次，为了全面执行法院的撤销判决，行政机关不仅应当消除被撤销行政行为所产生的法律后果，还应当因受诉行政行为被视为自始不存在而溯及既往地采取补救性措施。毕竟所有的公务员都有职业生涯获得正常发展的权利，一个客观上受到违法决定影响的公务员也不例外，他应当享受一个公务员在正常情况下所应当享受的所有待遇。

因此，当撤销判决在争议行为作出后的几个月、甚至几年后作出时，败诉的行政机关必须以受诉行为作出之时为时间原点，全面考察从行为作出到被撤销之间的全过程法律后果，利益受损的公务员回溯性再造职业生涯。职业生涯再造补救措施也因此而必然带有溯及既往的效力。

三、职业生涯再造的具体内容

如前所述，职业生涯再造是行政机关在其对公务员的职业生涯管理行为被有权机关撤销后所应当承担的一项义务。该机制的存在使得利益受损的公务员处于他本该享有的职业等级、职位与待遇，俨然当初对其作出的不利决定不曾存在，从而保持其职业生涯的连贯性和正常发展。在进行职业生涯再造时，行政机关通常应当考虑如下几方面因素：

（一）职位复得

当违法的行政人事管理决定被有关机关撤销后，因该决定而错误离开原岗位的公务员有权主张再次取得相应的职位。根据原有职位性质的不同，职位复得遵循“以恢复原职为原则、以获得同等职位为例外”的原则。

一方面，当原有职位具有唯一性或独一无二属性时，如法兰西歌剧院总经理一职^①，行政机关有义务为其恢复原职。在这种情况下，为了让当初错误离开职位的公务员恢复原职，行政机关在必要时甚至可以撤回对其继

^① CE 1^{er} déc. 1961, Bréart de Boisanger, Rec. 676.

任者的任命^①。

在对个别公务员进行职业生涯再造时，可能会影响到其他公务员的权益，尤其是当被撤销决定涉及多名存在竞争关系的公务员时，如年度晋升名单等。在这种情况下，法院要求行政机关必须对该撤销判决所直接或间接涉及的全体人员的职业生涯进行通盘考虑，根据被撤销决定对每个人授益或侵益的具体情况来做出整体性重新安排。

另一方面，当原有职位不具有唯一性时，行政机关可以采取“职位调剂”的手段为胜诉的公务员提供与原职位相同或相当的职位。法国最高行政法院在1959年10月16日的“Guille案”中判决认为：由于教育总监一职不具有全国唯一性，为数众多的教育总监可以在全国各地任职，故本案中被违法开除公职的某一前教育总监无权主张行政机关必然为其恢复原有岗位；对于败诉的行政机关而言，为了履行判决内容，只要为其提供同一职系、同一职级的相同岗位即可。^②

实践中，为了督促行政机关忠实履行法院判决，法官还负责核实行政机关所提供的新职位与原有职位间是否存在着明显的不相称性。换言之，只有当新提供的岗位与原职位间明显具有不相称性时，法官才予以干涉。

（二）升迁利益

对于被错误降级、降职、强制退休、开除公职的公务员而言，他不仅有权恢复原有职位或者取得与原有职位相当的职位，还有权享受不利行政决定存续期间的晋升利益，毕竟所有的公务员都有享受升迁的权利，一个被错误惩戒的公务员也不应例外。

根据升迁机制的不同，公务员晋升可分为常规的年资晋升（又称正常升迁）和非常规的竞争性晋升（又称特别升迁）。对于前者来说，被不利行政决定影响期间应当被计算在服务年资内。因此，凡符合法定年资晋升条件的人，都应当适用当时的法律逐级晋升。而对于竞争性升迁而言，行政机关在进行职业生涯再造时要以当初与受惩戒公务员地位相当的人员为参照系，取其平均晋升速度为参考基准，充分考虑其获得竞争性升迁的可能性。

上述规定不仅对虽然受到不公正待遇但仍然留在行政系统工作的公务员适用，对于被错误开除公职的人员也适用。例如，为了纠正二战期间行政机关对持有某些政见的公务员违法开除公职的错误，法国于1944年11月29日颁布法令，统一采用职业生涯再造技术为其提供事后补救。在升迁利益问题上，该法律第8条特别规定，行政机关应当以留在公职系统内、当初与被错误开除公职公务员处于相同职等、职级、年资的公务员此后的平均

^① CE Ass. 27 mai 1949, Véron - Réville, Rec. 246.

^② CE Sect. 16 octobre 1959, Guille, Rec. 516.

升迁速度为参照系，为其恢复职位。

(三) 损害赔偿

以被撤销行政决定作出之时为时间起点重塑公务员职业生涯固然可以起到弥补公务员职业损害的作用，但是，面对本人因违法人事管理行为而遭受的物质损失和精神损害，当事人更有权提起金钱给付之诉^①。

根据“有劳才有得”的原则，被违法开除公职或解职的公务员无权主张补发薪金，原因是他并没有实际履行公职，而只能基于因违法不利行政决定所实际遭受的损害主张赔偿^②。然而，在确定损害赔偿金数额时，法官通常会考虑公务员没有领取的薪金数额，并在此基础之上，在必要时，加入“生存条件受扰”损害及公务员声誉损害赔偿金额。因此，在法国法上，即便是在公务员损害赔偿之诉中，可赔偿的损害事项也不限于物质损害，还包括了精神损害。

在确定应当赔偿的物质事项时，法官通常不会将公务员在职或依然享受的种种实物利益纳入考虑范畴。因此，在1987年的“Sola案”判决中，法官认为，与“青年中心”主任职务相关的住房及食物利益不当被看做是因违法开除公职所实际遭受的薪金损失的补充，因而不属于可赔偿的损害范围。^③

另外，公务员在停职期间若从事其他有偿劳动或领取失业金，按照“损益相抵”的原则，应当在公务员应得的损害赔偿金中扣除这部分收入。虽然，这部分收入系公务员劳动所得，但法律禁止公务员兼职的规定不允许其在领取公务员薪金、补贴的同时获得第二份职业收入，况且赔偿因违法行政人事管理造成损害的宗旨是为了保证公务员收入水平，以维持其原有正常生活标准。最高行政法院在2000年的“Gonon案”^④中甚至认为，原告固然因被开除公职而被迫领取失业救济金，但由于其领取的失业金连同其后来进入私营部门所获得的高收入总额高于国家在收入赔偿问题上应向其支付的债务数额，他没有理由基于失业这一事实主张行政赔偿。但法院同时认为，国家应当为扰乱了当事人的生存条件而向其支付3万法郎（约合4500欧元），理由是原告为了接受新职业所要求的培训而不断地举家搬迁，家庭生活处于一种颠沛流离的状态。

在决定应予赔偿和确定赔偿金数额时，法官通常会考虑行政机关及公务员在违法决定作出中的作用和过错程度。首先，法院会根据被撤销行政

① CE 8 mars 1912, Lafage, Rec. 348.

② CE 7 avril 1933, Deberles, Rec. 439.

③ CE 6 mars 1987, Sola, n° 40905.

④ CE 31 janvier 2000, Gonon, n° 191800.

决定违法事由的严重程度来决定是否赔偿。在单纯因为程序瑕疵而导致决定违法的情况下，法官甚至会拒绝作出赔偿决定^①。另外，在公务员对于损害发生负有过错的情况下，在确定赔偿金数额时，法院认为应当适用过错相抵的原则，适当降低行政机关的赔偿数额。

四、结 语

公务员虽然在公权机关履行职务，但其作为公民、作为劳动者的合法权益不应当因此而被缩减。在其因违法的人事管理行为而受到不公正待遇时，应当赋予其寻求司法救济的权利。不仅如此，在对公务员作出违法的不利行政决定时，如不能通过职业生涯再造及时为其在权益上“恢复原状”，一定会使其遭受“二次损害”，从而极大地挫伤其进入公职系统工作、服务社会的积极性，也将使公务员队伍内部失去起码的平等与公正。这就是法国公务员职业生涯再造理论及应用给我们的启示。

（作者：张 莉 法治政府研究基地研究人员 副教授）

^① CE Sect. 14 juin 1946, Ville Marseille, Rec. 164 ; CE 10 janvier 2000, Potin, n° 189125.

基地名称：法治政府研究基地

依托单位：中国政法大学

项目类别：国家食品药品监督管理局委托课题

药品监管权的运行特征与监督机制完善^①

一、引言

近年来不断曝光的药品监管系统腐败案件使我们有理由要去深入思考并完善药品监管权的制约与监督机制这一亟待解决的现实问题。如果说2002年原浙江省药监局局长周航案、2007年原辽宁省药监局局长张树森案等省级药监系统的腐败案件已经使人们隐隐约约感觉到药品监管权腐败可怕性的话，那么2006年原国家药典委员会常务副秘书长王国荣案、2006年原中国药学会副秘书长刘永久案以及2007年举国瞩目的原国家药监局局长郑筱萸窝案则让人们实实在在感受到了权力堕落与腐败后的胆战心惊^②。特别是面对一个国家药品监管部门最高领导——国家药监局局长郑筱萸的沦陷及其精心构筑的原国家药监局医疗器械司司长郝和平、原国家药监局药品注册司司长曹文庄等人腐败网络的瓦解，人们还有什么理由相信和期待自己的生命与身体健康会得到有效保障？！而且“食品药品监管人员职务犯罪经常是涉及范围广，涉案人员多，体现‘窝串案’的特点。往往一个案子带出多案。串案相连，多人相牵，涉及横向的、纵向的多个岗位部门。”^③虽然党中央和国务院意识到了药监系统问题的严重性，也作出了积极回应——在2008年机构改革中，打破1998年建立的国家药监局直属于国务院的制度安排，将其划归为卫生部管理，同时取消药监系统省以下垂直管理，改为地方政府分级管理，然而，药监系统的权力腐败并未就此终结，2010年先是出现了国家药监局系统的卫良窝案，接着又是原国家药监局副局长张敬礼落马，这一切预示着药品监管权的监督这一话题似乎还远未结束。在这些药监系统腐败案件的背后则是近年来不断涌现的药品安全事件，如

① 本文是《药品监管者的权力监督机制之完善》项目的阶段成果。

② 在这些案件，我们看到的不仅仅是权力代表者——行政官员一方的沦陷，还有资本代表者——医药公司的沦陷和知识代表者——医药专家的沦陷，而“权力—资本—知识”这三者的结合式集体沦陷所带来的则是药品市场的极度混乱和人们生命与身体健康的无法保障。

③ 黄宇信：《食品药品监管职务犯罪的主要特点》，《中国食品药品监管》，2009年第7期。

2006年齐齐哈尔第二制药有限公司假药事件、2006年“鱼腥草”事件、2006年“欣弗”事件、2009年哈药集团“双黄连”致死事件等，人们的生命与健康受到极大威胁。

改革开放三十余年来，社会主义市场经济体制已经基本确立，市场作为资源配置的基础性手段基本得以发挥。然而，在药品市场领域，似乎还存在着计划经济的若干“影子堡垒”。诚然，药品作为与人们息息相关的产品，需要国家更为强有力的监管，但是那些国家权力本来应该退出或应该逐步弱化的药品市场领域，却依然存在着行政权力的过度控制。如果说加强药品监管构成硬币一面的话，在硬币的另一面则是：对药品进行监管的监管者本身更需要被监督。药品监管者本身所无法避免与克服的人性弱点，药品市场所蕴涵的丰富权力寻租资源以及目前对药品监管者有效监督制度的缺乏，这一切使得药品监管者容易以权谋私，滥用权力，极易成为监管权的牺牲品。需要我们更深刻理解的是，对权力行使者而言，其实监督也是一种保护。“有效的可持续发展的监管体系不仅意味着法律法规体系的健全以及依法监管职责的落实，而且更重要的是存在着对监管者的监管机制，以杜绝任何寻租行为。”^①

二、药品监管权分配、运行的基本特征

只有全面、客观地分析现行药品监管权分配、运行的基本特征，才能为进一步探究如何完善药品监管权的监督机制做好铺垫。根据《药品管理法》的现行规定，并结合药品监管权在实践中运作的现实，我国药品监管权分配和运行至少呈现如下几项基本特征：

（一）药品监管领域权力集中度高，权力分配失衡

这表现在两个方面：一方面，就横向来看，《药品管理法》赋予药品监管者以药品管理方方面面的权力，涉及药品上市前研究、药品上市许可、药品企业生产与经营许可、药品检验、药品认证、药品检验收费、药品处罚、药品行政强制等一系列权力，除了药品使用环节外，已经涵盖了药品研究、生产、经营、流通等各方面，中国似乎还没有哪个行业能够有如此集中的监督管理权，既有药品监管的行政权力，也有药品检验、药品认证等技术性权力；第二个方面是，就纵向来看，《药品管理法》赋予药品监管者的权力主要集中在国务院药品监管部门和省级药品监管部门。据笔者统计，《药品管理法》总共赋予药品监管者41项药品监管权力，在这些权力中，属于单独授予国务院药品监管部门的有19项，属于授予国务院药品监

^① 蒋虹丽、陈文等：《我国药品监管体系存在的问题及其对策》，《中国卫生经济》，2009年第8期。