



“公法时代”丛书

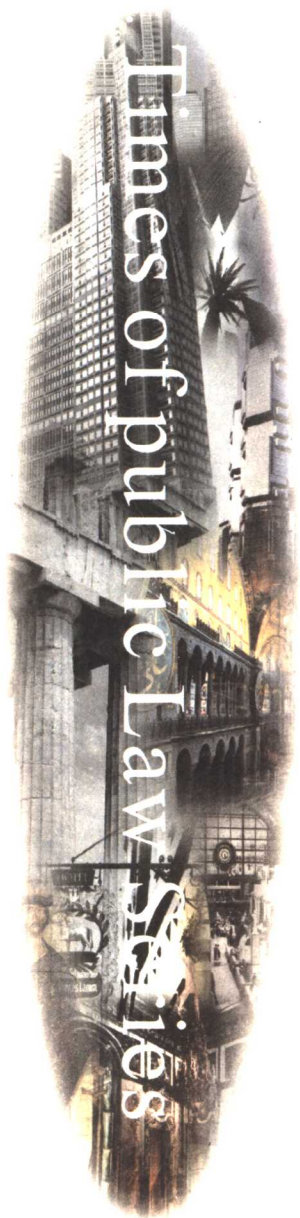
领导人

行政责任问题研究



胡建淼等 著

Research on Administrative Duties of Political Leaders



浙江大学出版社

D912. 104
H474-2

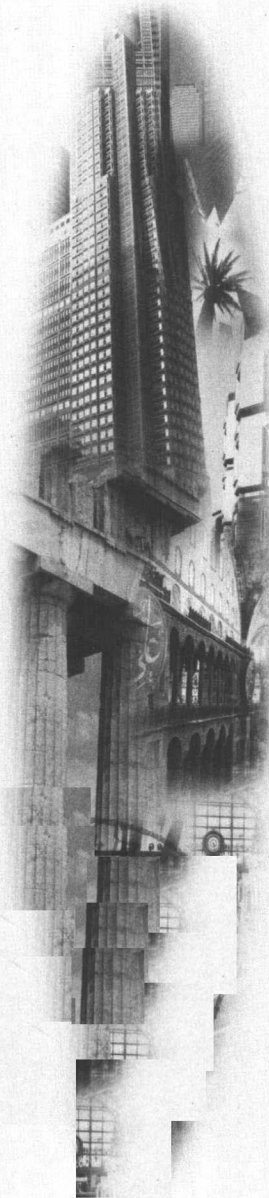
“公法时代”丛书

领导人 行政责任问题研究



胡建淼 郑春燕
张艺耀 著

Research on Administrative Duties of Political Leaders



浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

领导人行政责任问题研究 / 胡建森等著. —杭州: 浙江大学出版社, 2005.8

(“公法时代”丛书)

ISBN 7-308-04307-X

I. 领... II. 胡... III. 行政执法 - 责任制 - 案例 - 分析 - 世界 IV. D912.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 071622 号

责任编辑 周卫群

封面设计 俞亚彤

出版发行 浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 德清县第二印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 21

字 数 377 千

版 印 次 2005 年 8 月第 1 版 2005 年 8 月第 1 次印刷

印 数 0001—2000

书 号 ISBN 7-308-04307-X/D·223

定 价 32.00 元

目 录

I 理论篇

第 1 章 领导人身份与责任的界定	3
§ 1.1 领导人与非领导人	3
§ 1.2 领导人的多重身份	8
§ 1.3 身份与责任	13
第 2 章 领导人行政责任模式的历史变迁	20
§ 2.1 概述	20
§ 2.2 中国领导人行政责任模式的历史变迁	21
§ 2.3 国外领导人行政责任模式的历史变迁	28
§ 2.4 一种简单的比较	31
第 3 章 领导人行政责任认定与追究的原则	34
§ 3.1 认定与追究的基础:权责一致原则	34
§ 3.2 认定与追究的过程:公开原则	38
§ 3.3 认定与追究的结果:说明理由原则	43
§ 3.4 公正的保障:参与原则	47
第 4 章 领导人行政责任认定与追究的制度架构	52
§ 4.1 行政责任分解制度	52
§ 4.2 绩效评估制度	59
§ 4.3 离任审计制度	63
第 5 章 领导人行政责任的构成要件	67
§ 5.1 责任主体	67

§ 5.2 责任行为·····	72
§ 5.3 责任结果·····	78
§ 5.4 因果关系·····	80
第 6 章 上下级领导行政责任的分配 ·····	83
§ 6.1 概述 ·····	83
§ 6.2 影响上下级责任分配的因素·····	85
§ 6.3 上下级责任的具体划分·····	91
第 7 章 领导人的行政制裁 ·····	99
§ 7.1 概述·····	99
§ 7.2 领导人行政制裁的构成要件 ·····	104
§ 7.3 领导人行政制裁的种类 ·····	110
第 8 章 领导人行政责任认定与追究的程序 ·····	118
§ 8.1 领导人行政责任认定与追究的事前程序 ·····	118
§ 8.2 领导人行政责任认定与追究的事中程序 ·····	122
§ 8.3 领导人行政责任认定与追究的事后程序 ·····	126
第 9 章 领导人行政制裁的救济 ·····	130
§ 9.1 概述 ·····	130
§ 9.2 领导人行政制裁的司法救济 ·····	133
§ 9.3 领导人行政制裁的行政救济 ·····	135
§ 9.4 领导人行政制裁的权力机关救济 ·····	142
第 10 章 领导人行政制裁的执行 ·····	145
§ 10.1 概述·····	145
§ 10.2 领导人行政制裁执行的原则·····	147
§ 10.3 领导人行政制裁执行的条件·····	149
§ 10.4 领导人行政制裁执行的后果·····	156
§ 10.5 领导人行政制裁执行的结束·····	157
§ 10.6 领导人行政制裁的执行与其他法律责任·····	158

II 资料篇

第 11 章 中国部分地区领导人行政责任之认定和追究的调查报告	163
§ 11.1 引 言	163
§ 11.2 实证调查	165
§ 11.3 实证分析	169
第 12 章 我国现行领导行政责任追究制度剖析	
——以《深圳市行政机关工作人员行政过错责任追究暂行办法》为模版	180
第 13 章 中国有关行政领导人之行政责任的法规与文件(节选)	187
§ 13.1 中华人民共和国宪法(节选)	187
§ 13.2 中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法(节选)	188
§ 13.3 中华人民共和国公务员法	189
§ 13.4 中华人民共和国行政监察法(节选)	203
§ 13.5 中华人民共和国安全生产法(节选)	205
§ 13.6 中华人民共和国统计法(节选)	206
§ 13.7 中华人民共和国会计法(节选)	207
§ 13.8 医疗废物管理条例(节选)	208
§ 13.9 突发公共卫生事件应急条例(节选)	209
§ 13.10 国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定(节选)	211
§ 13.11 矿山安全条例(节选)	215
§ 13.12 质量监督检验检疫行政执法监督与行政执法过错责任追究办法(节选)	215
§ 13.13 关于违反森林资源管理规定造成森林资源破坏的责任追究制度的规定(节选)	216
§ 13.14 税收执法过错责任追究办法(试行)(节选)	218
§ 13.15 国家广播电影电视总局关于特大安全事故行政责任追究的规定(节选)	220
§ 13.16 关于造林质量事故行政责任追究制度的规定(节选)	220

§ 13.17	国土资源执法监察错案责任追究制度(节选)	221
§ 13.18	财政部行政执法过错责任追究暂行办法(节选)	222
§ 13.19	文化市场行政执法错案责任追究暂行办法(节选)	223
§ 13.20	公安机关人民警察内务条令(节选)	224
§ 13.21	公安机关人民警察执法过错责任追究规定(节选)	225
§ 13.22	铁路行车事故处理规则(节选)	226
§ 13.23	公安机关追究领导责任暂行规定(节选)	226
§ 13.24	铁路重大职工死亡事故责任领导人行政处分办法(节选)	228
§ 13.25	中国共产党纪律处分条例(节选)	229
§ 13.26	党政领导干部选拔任用工作条例(节选)	235
§ 13.27	中国有关行政领导人之行政责任的地方规范性文件目录	247
第 14 章	外国有关行政领导人之行政责任的法规(节选)	251
§ 14.1	[德国]1953 年官员法(节选)	251
§ 14.2	[日本]1947 年国家公务员法(节选)	253
§ 14.3	[日本]1950 年地方公务员法(节选)	255
§ 14.4	[法国]1983 年关于公务员权利和义务法(节选)	255
§ 14.5	[法国]1978 年公务员总法(节选)	255
§ 14.6	[法国]1984 年关于国家公职的法律条款(节选)	256
§ 14.7	[瑞士]1979 年联邦公务员法(节选)	256
第 15 章	中国有关行政领导人行政责任追究的案例选	259
§ 15.1	渤海 2 号钻井船翻沉事故(1979 年)	259
§ 15.2	綦江彩虹桥整体垮塌事故(1999 年)	260
§ 15.3	烟台“11·24”特大海难(1999 年)	261
§ 15.4	广东江门“6·30”特大烟花爆炸事故(2000 年)	265
§ 15.5	江西萍乡重大烟花爆竹爆炸事故(2000 年)	266
§ 15.6	陕西华阴市特大伤亡事故(2001 年)	266
§ 15.7	广西南丹矿难(2001 年)	269
§ 15.8	南昌执业药师考试大规模舞弊事件(2001 年)	270
§ 15.9	孙志刚案件(2003 年)	271
§ 15.10	山西吕梁特大瓦斯爆炸事故(2003 年)	272

§ 15.11	辽宁海城学生豆奶中毒事件(2003 年)	272
§ 15.12	中石油川东井喷事故(2003 年)	273
§ 15.13	北京密云灯会踩踏事故(2004 年)	274
§ 15.14	浙江海宁特大火灾事故(2004 年)	275
§ 15.15	吉林市中百商厦特大火灾事故(2004 年)	276
§ 15.16	阜阳劣质奶粉事件(2004 年)	277
§ 15.17	江苏违规建设钢铁项目事件(2004 年)	278
第 16 章 外国有关行政领导人之行政责任追究的案例选		280
§ 16.1	英国克里切尔高地事件(1953 年)	280
§ 16.2	英国铁路交通事故(2002 年)	281
§ 16.3	俄罗斯人民友谊大学火灾事故(2003 年)	281
§ 16.4	韩国外长引咎辞职事件(2004 年)	281
§ 16.5	挪威奥委会官员引咎辞职事件(2004 年)	282
§ 16.6	日本养老金丑闻(2004 年)	282
Ⅲ 附录篇		
论文一:论行政领导人行政责任的准确认定		285
论文二:论行政领导在执行上级命令中的行政责任认定		302
参考书目		321
参考论文目录		326



理 论 篇

第 1 章

领导人身份与责任的界定

§ 1.1 领导人与非领导人

一、政府组织中的人

《孟子·离娄篇》有语：“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”意指良好的统治秩序的建构，须辅之以“惟仁者宜在高位”的权力体系。中国从秦以后直到现代化开始的清朝，虽经历两千余年的长期岁月，但通过科举选拔官吏、以儒家思想教化人心的传统却未曾有过大的变迁。“谭复生所谓‘二千年之政，秦政也，皆大盗也’。二千年之政，如何皆是‘大盗’，这里且不忙分释，二千年之政，皆是沿袭秦代专制政治而来，却是一个事实。”^①何以专制政治历千年而不违时？君主统治之“正当性”的渊源何在？由于没有西方贵族政治秩序中显而易见的自然血统背景，历代君主便假手于不可见亦不可知的冥冥主宰，以杜绝野心者的非法觊觎。所谓“天佑下民，作之君，作之师，惟其克相上帝，宠绥四方”^②。然替天行道非一人可为之，需贤人相助，于是广纳天下贤良之士，并形成严格的科层制。“一岁之中有四时，一时之中有三长，天之节也。人生于天而体天之节，故亦有大小厚薄之变，人之气也。先天因人之气而分其变，以为四选。是故三公之位，圣王之选也；三卿之位，君子之选也；三大夫之位，善人之选也；三士之位，正直之选也。分人之变，以为四选，选立三臣，如天之分岁之变以为四时，时有三节也。天以四时之选，与十二节相和而成岁，王以四位之选与十二臣相砥砺而致极。”^③深受四书五经熏陶、恪守礼仪教化的“士大夫”阶层由此便成为中国封建官

① 王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社 1981 年版，第 39 页。

② 《书经·秦誓》。

③ 《春秋繁露·官制象天》。

僚政治的中坚力量,他们集政策制定、行政管理、司法审判三种职能于一身,以效忠天子为己任,以期实现“明君、贤臣、顺民”的美好政治理想。

如果说现代市场经济的发展是打破西方封建社会专制主义政体的根本原因,那么中国传统君臣制度的废弃则应归功于无数次改革与革命,以及在这无数次改革与革命过程中日益深入人心的统治合法性观念。在寻求合理制度架构的过程中,中国与西方国家一样,都面对着一个不能逾越却也无可回避的隘口——民主法治体系的建立——“一种能够保证公正的资源分配的新型权力结构”,而“维系制度的目标、理念的延续和演进的专业化团体”则是制度化进程中最重要的因素之一。^① 相对于传统中国集诸权于一身的官僚体制,在法治社会权力分立与制衡的内在要求下,立法权、行政权、司法权分属于不同的机关,由不同的部门按照不同的程序操作运行,政府则是分权体制下制定公共政策、实施社会管理、行使行政权的最主要组织。^② 当然,作为一种组织,政府无法与个人一样通过形成意念指挥身体器官活动,政府的行为始终要通过在政府中工作的人员来实施。鉴于我国人民民主专政的国体性质,政府中的工作人员无非是在代表人民行使国家主权中的行政权,他们不再是封建社会下君主的奴仆,也不是资产阶级社会中少数人的“发音器”。但是,不论是在封建社会、资产阶级社会,还是在社会主义中国,由于行使行政职权中客观管理的需要,工作人员(除勤杂人员外)中的科层制依然存在。区分工作人员中的领导人与非领导人,对于责任的划分、效率的提高、秩序的维护乃至整个政府权威的树立,意义依然重大。

二、领导人

马克斯·韦伯认为,世界上的统治类型莫过于三种:(1)传统型统治:某种一向如此的神圣传统和由这种传统赋予统治者以发号施令的合法权力,它依靠的是“人们对古老传统的神圣性以及实施权威者的合法地位的牢固

① 季卫东:《法治秩序的建构》,中国政法大学出版社1999年版,第197页。

② 当然,分权原则并非教条,历史告诉我们三权之间的博弈从未使权力分立的界限固定与僵化。“当孟德斯鸠说:‘当立法权和行政权集中在同一个人或同一机构之手’,或者说‘司法权如果不同立法权和行政权分立,自由就不存在了’。他说这些话时,他的意思并不是说这些部门不应部分参与或支配彼此的行动。他的意思就像他所说的那样,尤其像用他心目中的事例作出更明确的说明那样,只能是在一个部门的全部权力由掌握另一部门的全部权力的同一些人行使的地方,自由宪法的基本原则就会遭到破坏。”[美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著,程逢如、在汉、舒逊译:《联邦党人文集》,商务印书馆1997年版,第247页。

信念”^①；(2)魅力型统治：“天将降大任于斯人也”的领袖人物，由于其非凡的个人魅力以及某种神秘性力量牵引，使被统治者都相信其默认或建立的制度的合法性，并自觉服从之；(3)合理型统治（也有学者翻译为法理型统治）：统治者的神圣权威来自于既定规则的规定，他们是经由制度的合法授权进行统治的。也许是为了顺应中国法治社会进程的特殊要求，也许是为了防止与人治观念划分界限的努力功亏一篑，在韦伯的“魅力型统治”提法前，我们或保持沉默，或予以回避，而将韦伯关于统治类型的理解定位于“合理型统治”（“法理型统治”）之上。但是，纯粹的“合理型统治”（“法理型统治”）并非韦伯所追求的终极目标，参与制定魏玛宪法的韦伯同样担心，议会民主制度的官僚化会使得已经崩溃的德国陷入混乱，自由主义的技术理性试图通过抽象的法律体系本身建立“权威”的努力，由于忽视了法律规范自身的正当性问题而必然遭遇失败。因此，韦伯强烈主张由人民直选产生的政治领袖实行总统专政，以克制官僚化议会政治的弊端，达到“政治成熟”状态所要求的把握“本民族长远的经济和政治权力的利益”，而且能“在任何情况下把这一利益置于任何其他考虑之上”^②。为何韦伯会如此推崇“魅力型统治”与“合理型统治”的完美结合？英国作家雷金纳德·希伯的著名赞美诗中有很好的回答：^③

为了获取王冠，
基督出发征战。
他的鲜红的旗帜卷向远方。
谁追随在他的后面？
谁能克服苦痛，
体验他的忧患，
谁耐心地背着他的十字架，
谁就追随在他的后面。

对权力的爱好是人性最根本的特征之一，但并非每一个人都有获得并行使最高权力的能力，于是他们将希望寄托在一个智勇双全足以成就丰功伟绩的人身上，并通过选举或法律规定的其他方式使其成为他们的领导人，

① 转引自[英]约翰逊著，南开大学社会学系译：《社会学理论》，国际文化出版社1988年版，第282页。

② 刘小枫：《施密特论政治的正当性》，载舒炜编：《施密特：政治的剩余价值》，上海人民出版社2002年版，第38页。

③ [英]伯特兰·罗素著，吴友三译：《权力论——新社会分析》，商务印书馆1998年版，第7页。

以期依仗领导人的行为争取更多的权利和资源。“选民们认识到,即使在民主国家里也需要强有力的领导。他们渴望一位具有远见卓识及个人力量的领导。而且,人民需要这样一个人,他会精简政治,象征国家的保护角色,而看起来还算关心他们。我们需要精明强干,但还需要公正。”^①

这就是领导人存在的制度根基,人们对领导人的信任与服从是一个社会正常运作,尤其是集体事业顺利完成的另一个重要因素。

在追问韦伯所指“精英”的内涵与外延前,我们先来看一下几个主要西方国家对领导人一词的称谓。美国用 leadership 概括领导人,“法文中就没有与 leadership 完全相当的词(法文中的领导人是 chef)。在官方反对法语过分受英语影响的法国文化中,表达领导这个概念要用 le leadership 这个词。德语和意大利语中领导人一词有某种令人尴尬的法西斯味道——德语是 führer(元首),意大利语是 duce(领袖)——或许这可以理解为什么他们在学术上不愿深谈领导问题”^②。不论采用何种称谓,框定领导行为始终成为定义领导人内涵的关键所在。那么,何谓领导行为?对此,并没有一成不变的固定内涵。在上世纪 20 年代,占主流的领导定义强调的是权威、控制和集权;在 30 年代,占主导地位的领导定义往往既强调个人特性,也强调群体特征;40 年代,出现了明显背离依靠人格和品质主宰他人的领导思想,领导的定义转而强调团体的作用;与 40 年代的主要差别在于,(50 年代的)学者们把领导视为推动团体向共同目标前进的影响过程,对领导的分析则主要强调微观层次的民主,爱仍在领导的定义中占据一席之地,但完成工作的能力也受到了关注。^③ 尽管领导行为的定义与时变迁,但某些特征却沉淀下来,成为领导人概念的基本内涵:权力、能力、责任、信仰。于是,一定的行政级别转变为领导人的外在特征:级别意味着权力的等级,级别意味着不同的智识,级别意味着更多的责任,级别意味着凡人的敬仰。与此内涵相应的,我国现行行政体制中的领导人则包括各级人民政府及其各个职能部门的正职与副职负责人。

三、非领导人

与领导人范畴相对应的工作人员,是非领导人。正如雷金纳德·希伯的

① [美]詹姆斯·M. 伯恩斯、杰克·W. 佩尔塔森、托马斯·E. 克罗宁著,陆震纶等译,陆震纶等校:《民治政府》,中国社会科学出版社 1996 年版,第 600—601 页。

② [美]尼古拉斯·亨利著,项龙译:《公共行政学》,华夏出版社 2002 年版,第 120 页。

③ 参见[美]尼古拉斯·亨利著,项龙译:《公共行政学》,华夏出版社 2002 年版,第 121—123 页。

诗中所描述的,他们是追随在领导人身后的、服从领导人指挥的人。由于机遇、才能、自信等多种不同的因素,同样是在行政机关从事工作的人员却拥有不同的地位,也因此享有不同的待遇并承担不同的责任。根据米勒定律(Miles's Law)“你的立场取决于你的地位”^①,非领导人的地位决定了领导人与其之间一般只是命令与服从、决策与执行的关系。

非领导人散布于决策核心外围的状况并不意味着在行政体制中他们是可有可无、不足轻重的成员,相反,他们与整个行政体制能否正常运作、社会事务是否得到良好管理关系密切。首先,领导行为的性质决定了领导人所从事的只能是“牵一发而动全身”的工作,他们发挥的是提纲挈领的作用。领导人意志的贯彻、决策的实施、文件的落实,是与领导行为性质相异的具体工作,它们应该由另外一批工作人员负责,从而最大程度地实现人力资源优化配置的目的。其次,在整个行政机关中,领导人只占据了工作人员人数的极小部分比例,而行政事务纷繁复杂、与时变迁。“行政的作用在于形成社会生活、实现国家目的,特别是在福利国家或社会国家中,国家的任务更是庞杂而繁重,行政往往必须积极介入社会、经济、文化、教育、交通等各种关系人民生活的领域,成为一只处处都看得见的手,如此方能满足人民与社会的需要。”^② 尽管领导人具备了不同于普通工作人员的特殊才能,但个人有限的时间与精力也无法应对工作中的每一个环节。因此,非领导人的协助是整个工作流程的顺利进行必不可少的因素。再次,非领导人的工作并非总是细枝末节、琐碎不堪的,有时非领导人的意志会通过一种特殊的方式,转而影响领导人的决策或直接成为领导人的决策内容。“在直接权力的每个房间前面,都形成了一个间接影响和权杖的前厅,一条权力耳目的通道,一个掌权者灵魂的走廊地带。没有这间前厅,没有这条走廊,就没有人类的权力。”^③

值得注意的是,领导人与非领导人的身份不是一成不变的,在一定场合下为领导人的行政官员有可能是另一些场合中的非领导人,反之亦然。如市政府的正职与副职行政官员,在市政府的行政辖区内是领导人,但对省政府的正职与副职领导人而言,就是非领导人;市政府各职能部门正职与副职领导人,对该职能部门的其他工作人员来说是领导人,相对于市政府正职

① [美]詹姆斯·W. 费斯勒、唐纳德·F. 凯特尔著,陈振明、朱芳芳等译校:《行政过程的政治——公共行政学新论》,中国人民大学出版社2002年版,第88页。

② 翁岳生:《行政的概念与种类》,载翁岳生编:《行政法》,中国法制出版社2002年版,第16页。

③ 吴增定译:《关于权力的对话——对卡尔·施密特的一个访谈》,载舒炜编:《施密特:政治的剩余价值》,上海人民出版社2002年版,第314页。

与副职领导人、以及其直属上级部门的正职与副职领导人,又只能归属于非领导人的群体。领导人或非领导人身份的认定,只能是结合实际情况作具体的分析,切忌作简单的“一刀切”。

§ 1.2 领导人的多重身份

一、身份的多元化

现代社会中的个人身份认定日趋复杂,人们不再将自己视为单纯的某一身份的充当者,而是整个社会复杂角色网络中的枢纽之一。“我就是我”的个性化口号,在今天越来越受到除“自我”之外存在多个“宾我”现象的质疑与挑战。萨曼·拉什迪(Salman Rushdie)已将这种现代性角色现象做了如下描述:“在现代社会,我们倾向于将自己理解成各种角色的混合体系,然而,常常矛盾的是:这些角色本身却并不相容。我们将自己理解成许多不同的人,年轻的自我异于年老的自我;在陪伴情人时无拘无束而在雇主面前态度谦卑;教育孩子要坚持原则而自己私下面临诱惑时就变得堕落;我们既严肃又活泼、既喧闹又安静、既富有进取心又很容易受挫。19 世纪的整体自我概念已被这种庞杂的‘主物’取代了。不过,只有没有遭受伤害或神志错乱,我们通常对自己是谁还是有一个比较清楚的认识的。所以我同意将许多不同的自己叫做‘宾我’。”^① 尽管不同的身份会引发矛盾与分歧,但在推崇普遍理性主义的时期,不论是立法者还是普通民众,大都相信先验的实质性(标准的)立足点的存在。因此,他们相信争议可以通过规定、协商等方式予以排除,从而形成“包容”的理性共识。然而,多元化背景下掀起的后现代主义思潮,击碎了人们关于普世真理的信仰。“把自由主义的伦理原则看得很重要也就等于断言:个人应该可以按照自己的意愿来安排他们的生活,可以选择他们自己的目标,并且可以用他们认为是最好的方式实现这些目标。换言之,这也就是承认多元主义是现代民主的组成成分。因此,必须放弃那种存在着一种完美一致或一种和谐的群体性意志的理念。”^② 没有特定价值序列的社会中,人们被置于一种充满疑虑的状态:在一系列对抗性身份中,怎样合理分配我们的关注点? 何时扮演何种角色是恰当的? 多重身

① [美]特里·L.库珀著,张秀琴译,音正权校:《行政伦理学:实现行政责任的关键》,中国人民大学出版社 2001 年版,第 36-37 页。

② [美]查特爾·墨菲著,王恒、臧佩洪译:《政治的回归》,江苏人民出版社 2001 年版,第 119 页。

份之间的冲突与竞争该如何解决?

这样的矛盾也充分体现在领导人身上。领导人并非活在真空的行政体制内部,他也是这个社会庞大的角色网络中的组成部分。领导人在担任行政职务的同时,也拥有自身的政党信仰,从而有不同的价值理念。作为社会存在的最基本单位,领导人与普通人一样,有自己的家庭和朋友,有物质生活与精神生活的基本需求。诸多角色集于一身的领导人,在开展行政工作时,不可避免地要打上其他身份的烙印,从而左右着行政工作的思路。

二、作为政党成员的领导人

考察在西方国家发展完善的文官制度,我们会发现,政务官与事务官的分离是该制度的一大特色。所谓的政务官,是指负责政策的制定,并因政策实施的效果或者任命者的需要决定去留的官员。“政治任命者主要向上负责,即对任命他们的民选官员负责,如果他们忘记了这一点,他们就有麻烦了。功绩制准则附属于政治上的许可证,或者说,在同样合格的工作候选人中,政治忠诚将成为决定性因素。政治性职位的任职者,重视对政治观念或民选官员或党派的忠诚,并且他们通常不熟悉他们要任职机构的结构和运转情况,虽然他们有很深的政治资历、经验以及坚实的民营企业工作的背景。”^① 事务官,或称文官,则恰恰相反,他们有严格的资格限制,相关考试或考核是进入事务官队伍的前提条件之一。为保障行政事务连续稳定地运作,事务官的任期往往是终身制,且要求保持政治上的中立。事务官的任职与升迁以功绩制等类似制度为基础,他们是职业的政府雇员。为提高行政管理职能,1978年美国进行了文官制度改革,其中一个重要措施就是创设一种高级行政职位。“行政机关对担任高级行政职位的高级行政职员的作用、调迁、薪俸、考绩、辞退有较大的灵活性,不受一般文官法的束缚。……高级行政职员是联邦政府中职员的一种,包括在文官范围以内,但不是竞争考试的文官。”^②

我国的领导人与西方国家的政务官或事务官有所差异。虽然党的十三大报告提出我国也要采取政务类公务员与业务类公务员分开管理的措施:政务类公务员,必须严格依照宪法和组织法进行管理,实行任期制,并接受社会的公开监督;业务类公务员按照国家公务员法进行管理,实行常任制。

① [美]罗纳德·克林格勒、约翰·纳尔班迪著,孙柏瑛、潘娜、游祥斌译,孙柏瑛校:《公共部门人力资源管理:系统与战略》,中国人民大学出版社2001年版,第269页。

② 王名扬:《美国行政法》,中国法制出版社1999年版,第212-213页。