

被追究行政责任的公务员救济途径的扩大

唐秋玲¹, 王丽梅²

(1 湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412008 2 湘潭大学 法学院, 湖南 湘潭 411105)

摘 要:被追究行政责任的公务员应该享有救济的权利, 但我国现有的救济机关缺乏中立性, 救济渠道单一, 使得公务员的权利得不到有效的保障。应该通过赋予公务员诉讼的权利, 完善行政机关救济途径, 建立行政处分听证制度等方式扩大公务员的救济途径。

关键词:公务员行政责任; 权利保障; 救济途径

公务员行政责任, 是公务员在行政过程中, 因行政违法或行政不当所应当依法承担的行政法律责任。公务员的行政责任形式主要有: 通报批评、行政处分、赔偿损失。通报批评是一种精神的惩罚, 虽然不直接涉及被惩罚人的实体权利或义务, 但对引起行为人的警觉, 以防下次再犯错误起了很大的作用。行政处分是行政机关对违反纪律规定的国家公务员, 按照法定条件, 经过法定程序, 给予国家公务员的行政性制裁措施。根据 5 中华人民共和国公务员法 6 (以下简称 5 公务员法 6) 的规定, 行政处分分为: 警告、记过、记大过、降级、撤职、开除六种。赔偿损失这一形式体现在行政追偿制度中。5 中华人民共和国行政诉讼法 6 第 68 条规定, 行政机关或者行政机关工作人员作出的具体行政行为侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益造成损害的, 由该行政机关或该行政机关工作人员所在的行政机关负责赔偿。行政机关赔偿损失后, 应当责令有故意或者重大过失的行政机关工作人员承担部分。对公务员行政责任的追究不仅是加强社会主义法制建设和有效维护公民、法人和其他组织的合法权益的需要, 而且对于保障行政责任制度的顺利推行和实施具有决定性的意义。但是一个完整的责任追究机制应该包括事后的救济途径。笔者拟从域外的相关规定中借鉴一些适合我国国情的作法, 以探讨如何扩大被追究行政责任公务员的救济途径。

一 被追究行政责任的公务员救济途径之现状

我国法律制度中规定了公务员被追究行政责任

之后, 可以通过申诉、控告、信访的途径进行权利救济。这是保障公务员权利的体现, 是公务员制度中的重要内容, 但是由于过分倚重于行政性救济, 这一救济方式中又存在不少弊端, 被追究行政责任的公务员救济途径亟待扩大。

(一) 现有的救济途径

1. 申诉。公务员申诉, 是指公务员对国家行政机关做出的涉及本人权益的人事处理决定不服, 依据公务员法律规定, 向原处理机关、政府人事部门或行政监察部门提出重新处理意见和要求的行为。^[1]根据申诉机关的不同, 申诉又可以分为行政申诉和监察申诉。第一, 行政申诉是指公务员对涉及本人的人事处理决定不服, 有权向原处理机关申请复核, 或向同级公务员主管部门或者人事处理决定机关的上级机关申请理由, 要求重新处理, 受理机关必须按照有关规定作出处理的制度。^[2]与 5 国家公务员申诉控告暂行规定 6 有关公务员申诉制度的法律规定不同的是, 5 公务员法 6 第 90 条第二款规定了再申诉这一程序, 即公务员对省级以下机关作出的申诉处理决定不服的, 可以向作出处理决定的上一级机关提出再申诉。那么有关公务员行政申诉的法律规定可以概括为 (复核) 申诉) 再申诉 0。但是, 再申诉是有条件的, 公务员对省级以下机关作出的申诉处理决定不服的, 才可以再申诉。而对省政府、国务院组成部门等机关作出的申诉决定不服的, 不能再申诉。第二, 监察申诉是指公务员对涉及本人的人事处理决定不服, 向行政监察机关提出的申诉。监

¹ 收稿日期: 2008- 10- 07

作者简介:唐秋玲, 女, 湖南邵阳人, 湖南工业大学法学院教师, 法学硕士, 研究方向为行政法学、行政诉讼法学; 王丽梅, 女, 河北沧州人, 湘潭大学法学院硕士研究生。

察机关受理公务员的申诉是行政监察机关的一项重要工作,它对于及时处理不服行政处分的申诉,维护国家法律、法规 and 政策的严肃性,保障国家行政公务员的合法权益,具有重要的意义。5公务员法 6第 90 条第三款规定行政机关公务员对处分不服向行政监察机关申诉的,按照 5中华人民共和国行政监察法 6 的规定办理。由此可见,公务员向监察机关申诉的范围是不服对其行政处分的处理决定。

2. 控告。公务员的控告,是指公务员对行政机关及其领导人侵害其合法权益的行为,向上级机关或者有关专门机关告发,要求其进行处理的活动和制度。控告权是我国宪法赋予公务员的一项政治权利。公务员法规定了公务员的控告权是这一宪法权利的具体化,是公务员保护自己不受他人非法侵害的有效手段。

公务员控告与申诉是有区别的,主要表现在:

第一,对象不同。控告针对的是机关及其领导人侵害公务员合法权益的行为。申诉的对象是公务员的人事处理机关对其作出的人事处理决定。

第二,目的不同。控告的目的除了维护公务员的合法权益外,还要求对责任人进行惩处,具有监督的功能。申诉的目的仅在于对受到行政处理的公务员合法权益进行补救。

第三,受理机关不同。受理控告的机关是上级机关或专门机关。受理申诉的机关是原处理机关、同级公务员主管部门或上级机关、行政监察机关。

3. 信访。根据 5信访条例 6第 2 条的规定,信访是指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式,向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况,提出建议、意见或者投诉请求,依法由有关行政机关处理的活动。信访案件具体由县级以上各级人民政府设立的信访工作机构负责处理。5信访条例 6第 14 条规定,公民、法人或者其他组织对下列组织、人员的职务行为不服的,可以向有关行政机关提出信访事项:行政机关及其工作人员;法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织及其工作人员;提供公共服务的企业、事业单位及其工作人员;社会团体或者其他企业、事业单位中由国家行政机关任命、派出的人员;村民委员会、居民委员会及其成员。据此,公务员如果认为对其行政责任的追究侵害了自己的合法权益,可以向有关行政机关提出信访事项。

(二)现有救济途径的弊端

1. 救济机关缺乏中立性。我国的处理公务员申诉、控告的机关缺乏中立性,难以保证其裁决的公正

性。纠纷解决的公正性与纠纷解决机构自身的独立性和权威性是息息相关的。从西方各国公务员申诉控告制度来看,一般都有专门的机构来受理和审议公务员的申诉和控告。具体有三种不同模式:一是由专门的人事机关受理和审议,如日本的人事院、美国的文官委员会;二是由国家行政法院负责受理和审议,如德国公务员除可向联邦或州人事委员会申诉外,还可向行政法院,甚至向议会机构提出申诉。三是可在多个机关提出上诉,如加拿大就有公务员委员会、人权委员会、公务员关系委员会、安全情报审查委员会,这些机构可以接受包括人员作用、人身骚扰、歧视、开除等各种内容的上诉。^[3]而从我国的相关规定来看,复核机关就是原来对公务员作出处理决定的机关,这是一种典型的/自己做自己案件的法官 0。即便原处理机关重新组成复核小组,原机关也很难有勇气自我否定,当事人心中也还是会/存疑 0而难以信任。而申诉控告处理机关虽然也包括上一级行政机关,但仍然局限于行政系统内的处理,很难不受一些人事关系的左右和干扰,难以达到公正裁决之目的。

2. 救济渠道单一化。虽然行政机关的内部救济以其专业性、高效性和尊重行政机关行政权的特点,为现代行政救济制度所广泛采用。^[4]但作为公务员权利救济的唯一渠道,仅依靠行政机关救济制度的局限性是显而易见的。一方面,上文中阐述了行政救济机关的裁决缺乏公正性,另一方面监察申诉中的救济缺乏救济力度。我国 5行政监察法 6第 23 条和第 38 条规定,监察机关根据调查结果,认为公务员的行政处分决定明显不适当,应予以纠正的,大多数只能以监察建议的方式,建议原决定机关变更和撤消处分,实际的决定权仍旧掌握在原决定机关的手中。因此,不论是向哪个部门的救济都走不出行政机关的范围,救济渠道缺乏层次性和体系化,当公务员寻求了单一的救济方式之后就穷尽了救济渠道。而国外很多国家除了行政机关的救济途径之外还规定了司法救济方式。如美国公务员行政责任的救济包括了行政救济和司法救济两种形式。在司法审查过程中,考绩制度保护委员会或对作出行政处分有责任的机关是指定被告。美国司法审查制度的确立,保证了/正当法律程序 0对公务员权益的保障;法国的法律规定,公务员不服行政机关的行政处分,可向行政法院提起撤销之诉和损害赔偿之诉;5日本国家公务员法 6第 92 条规定,公务员如果对人事院作出的不服申诉的判定不服,可向法院提起行政案件诉讼。

二 扩大被追究行政责任的公务员救济途径

/权利受到侵害若得不到救济,不管权利的法律多么美妙动人都毫无价值^[5]。因此,针对我国被追究行政责任的公务员权利救济制度存在的问题,需要从多方面多途径扩大权利的救济。

(一)赋予公务员诉讼的权利

国家公务员不服行政处分决定时,赋予其提起诉讼的权利。这个问题涉及到内部行政行为是否具有可诉性。内部行政行为是相对于外部行政行为而言的,我们这里作狭义的理解,特指行政机关内部人事管理关系,如行政机关对所属工作人员的任命、奖励、转任、处分等行为,而不包括行政机关对自身事务的处理行为。我国行政诉讼法将内部行政行为排除在行政诉讼的受案范围之外。这种受德、日等国特别权力关系影响的/内部行政不受司法审查^[6]的指导思想对我国内部行政管理产生了消极的影响,导致了行政管理不公开、透明度不够,无法接受来自外部有效的司法监督,容易滋生腐败,直接影响了行政效率的提高。

随着社会法治的发展,德、日等国对特别权力关系理论进行了修正:在教育领域、行政组织和行政程序领域不服行政机关的纪律处分或待遇保障决定,可以向行政法院提起诉讼。由此可见,特别权力关系范围在缩小,部分内部行政行为可以获得司法救济已经是公务员基本人权得到保障的重要内容。司法最终救济原则体现了对公民权利较高度度的保护,反映了一国行政救济制度的完善程度。为保障公务员的合法权益,实行司法最终解决纠纷制度是完善我国当前内部行政行为行政救济机制的必经之路。应修改5行政诉讼法6、5行政复议法6的有关受案范围,将/对行政处分不服的0、/对申诉控告的处理决定不服的0内部行政行为直接纳入行政诉讼和行政复议的受案范围。这样既有利于维护行政机关的权威,给予其自我纠错的机会,避免司法资源的浪费,又可以保障公务员权利充分有效救济的实现

(二)完善行政机关救济途径

第一,设立专门的申诉机关,保障该机关的中立、权威的法律地位。根据我国申诉制度的规定,申诉机关有行政机关和监察机关两种。从理论上讲,这种国家职能的重复容易导致国家机关之间相互争夺权力或者相互推诿而怠于行使权力。因此,设立一个专门的申诉机关势在必行。我们可以借鉴外国的经验:如新加坡的公共服务委员会、公共服务署和纪律法庭等机构分别负责公务员的人事处理决定程序或者指令的制定、对公务员人事处理决定进行审

查认定、对公务员人事处理决定的建议、决定和执行等。由于这类机构地位超然,一般由总统领导,因此,在公务员人事处理决定程序中不仅做到中立,而且具有较高的权威。^[3]因此,可以将我国监察机关的申诉权分离出来,与人事行政机关的申诉权进行合并,在市级以上人事行政机关设置一个专门的申诉部门。在人员遴选上严格要求,在待遇、法律地位等方面给予较多的优惠,使申诉发挥其应有的作用。

第二,完善申诉的具体法律程序,赋予公务员程序性权利。这里可以参照行政复议程序,具体设立立案程序、调查程序、处理决定程序等步骤,并且明确各阶段申诉机关和公务员各自的权利义务等。^[6]必须赋予公务员申诉过程中的程序性权利,如委托权、回避申请权、陈述申辩权、查阅行政机关答辩书及相关证据内容权、提供证据权等,以切实保障公务员的权利。

(三)建立行政处分听证制度

行政听证制度通过当事人的参与和介入,发表自己的意见,提出证据、质证和辩论,并依靠一系列保障程序、公正的措施如裁决中立、决定说明理由等防止行政自由裁量权专横恣意地行使,使行政决定接近实质正义。行政听证制度是一种有效的程序抗辩机制,它是/协调形式合理性与实质合理性的重要机制^[7]。作为一种事先的权利防卫机制,行政听证制度是行政复议和行政诉讼等事后救济制度所不可替代的。它使行政决定客观公正,减少侵权行为的发生;使当事人口服心服,增加行政行为的可接受性;避免相对人把行政救济的希望寄托于复议机关和法院,因而减轻复议机关和法院的工作负担、行政被告的精力投入、诉讼费用等成本。

我国的行政处罚法将听证制度作为行政处罚程序的一部分加以确立,突出了行政程序现代化和民主化的新标志。理论和实践表明,行政听证制度完善了行政处罚法,体现了民主公平的法律价值,保障了行政相对人的合法权益。笔者认为,作为关系行政公务员权利和前途的行政处分制度也应该引入听证程序,扩大公务员权利救济途径。美国和日本行政听证制度规定了/不利益处分^[8]实行听证,不利益处分是指在行政机关做出的处分中,将特定者作为接受人增加义务或限制其权利的处分。^[8]

考虑到行政处分是内部具体行政行为,有其特殊性,在具体涉及听证程序时,笔者认为应该处理好以下几个问题:第一,以效率行政为基础,并不是六种行政处分都要进行听证。对于较严重的降级、撤职和开除可以实行听证程序,而属于精神惩罚的警

告、记过、记大过则按照一般行政处分的程序执行。第二,关于听证主持人。源于西方普通法自然公正原则的听证制度有一个基本要素,即职能分离,就是指当事人不能作为自己案件的法官。我国行政处罚法有关听证程序的条款中明确规定:听证由行政机关指定的非本案调查人员主持,这初步体现了职能分离原则。和行政处罚相比,行政处分的相对人是公务员,这就更要求主持人的公正公平性。笔者建议,可以让负有监察职能的行政监察机关工作人员来完成这个工作。随着听证制度的日益发展,还可以建立一支高素质、高水平、具有独立地位的行政听证官队伍。

参考文献:

[1] 湛中乐. 现代行政过程论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 224

[2] 杨景宇,李 飞. 中华人民共和国公务员法释义 [M]. 北京: 法律出版社, 2005 230
[3] 赵 风. 对我国公务员权利救济制度相关问题的研究 [J]. 行政与法, 2007(1).
[4] 崔 静. 公务员权利救济制度探讨 [J]. 黔南民族师范学院学报, 2006(1).
[5] 程燎原,王人博. 权利及其救济 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2002 334
[6] 章志远. 行政法基本理论研究 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2004 227
[7] 孙笑侠. 法的现象与观念 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2001 191
[8] 邹东升. 美日行政听证制度之比较 [J]. 中央政法管理干部学院学报. 1997(2).

(责任编辑: 黄声波)

(上接第 8 页)
将理论付诸实践,去改造客观世界。

参考文献:

[1] 列宁选集: 第 4 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1976 11.
[2] 马克思恩格斯全集: 第 2 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1976 118
[3] [美]麦金太尔. 德性之后 [M]. 龚 群, 戴扬毅, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1995: 241.
[4] [德]马克斯 # 韦伯. 学术与政治 [M]. 冯克利, 译. 北京: 生活 # 读书 # 新知. 三联书店, 2005: 102

[5] [德]施路赫特. 信念与责任: 第 1 辑 [M]. 李 康, 译. 上海: 上海人民出版社, 2001 272
[6] [美]詹姆斯 # 麦格雷戈 # 伯恩斯. 领袖论 [M]. 刘李胜, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1996 534
[7] 马克思恩格斯选集: 第 4 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1976 343.
[8] 列宁选集: 第 2 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1976 627-628

(责任编辑: 黄声波)