

關於內地公務員權利救濟和法援問題

任進*

一、公務員的權利和責任

在中國大陸，公務員是指依法履行公職，納入國家行政編制，由國家財政負擔工資福利的工作人員。公務員範圍，包括中國共產黨各級機關、各級人大及其常委會機關、各級行政機關、各級政協機關、各級審判機關、各級檢察機關、各民主黨派各級機關和各級工商聯機關的工作人員。另外，法律、法規授權的具有公共事務管理職能的事業單位、使用行政編制的人民團體或群眾團體機關中除工勤人員以外的工作人員，經批准參照《公務員法》進行管理。

公務員具有雙重身份，作為公民享有憲法、法律規定的權利；作為公務員，其依法履行職務的行為受法律保護，《公務員法》還規定了公務員有權獲得履行職責應當具有的工作條件，非因法定事由、非經法定程序不被免職、降職、辭退或處分，有權獲得工資報酬並享受福利、保險待遇，有權參加培訓，有權對機關工作和領導人員提出批評和建議，有權提出申訴、控告和申請辭職，並享有法律規定的其他權利。

《公務員法》規定了公務員應當履行的九項義務和不得違反的十六項紀律。公務員除了承擔一般公民的行政責任（行政處罰）、刑事責任和民事責任外，作為公務員，承擔的責任主要有：

（一）政紀責任。如公務員個人違法違紀尚未構成犯罪的，對公務員本人，或是機關違法違紀尚未構成犯罪的，對直接負責的主管人員，依法給予處分。《公務員法》和《行政機關公務員處分條例》規定的處分種類有警告、記過、記大過、降級、撤職和開除六種。

* 國家行政學院法學部教授。

(二) 刑事責任。公務員違法違紀且構成犯罪的，依法追究刑事責任。《刑法》規定的主刑有死刑、無期徒刑、有期徒刑、管制和拘役；從刑（也叫附加刑）有罰金、剝奪政治權利和沒收財產。

(三) 國家賠償責任中的追償。根據《國家賠償法》，賠償義務機關賠償損失後，應當責令有故意或重大過失的工作人員承擔部分或全部賠償費用。

(四) 黨紀責任。是對中國共產黨員公務員的黨紀處分，有警告、嚴重警告、撤銷黨內職務、留黨察看和開除黨籍。

(五) 問責。性質上主要是領導責任和政治責任，而不是法律責任，是對領導成員或擔任領導職務公務員決策嚴重失誤、工作失職、管理或監督不力，在行政活動中濫用職權和實施違法行政行為，對群體性或突發性事件處置失當，用人失察或失誤，造成惡劣影響或重大損失等行為，給予責令公開道歉、停職檢查、引咎辭職、責令辭職和免職。

二、公務員的權利救濟

作為公民，公務員可以獲得一般的權利救濟，包括法律方面的援助；公務員作為依法履行公職人員，可以獲得公務員權利救濟。公務員權利救濟方式主要有以下幾種：

(一) 申訴。公務員對涉及本人的處分、辭退或取消錄用、降職、定期考核定為不稱職、免職、申請辭職或提前退休未予批准、未按規定確定或扣減工資福利保險待遇等處理不服的，可以向原處理機關申請覆核或向同級公務員主管部門或作出該人事處理的機關的上一級機關提出申訴和再申訴。行政機關公務員對處分不服還可以向行政監察機關申訴。被問責的黨政領導幹部對問責決定不服的，可以向問責決定機關提出書面申訴。

(二) 控告。公務員認為機關及其領導人員侵犯其合法權益的，可以依法向上級機關或有關的專門機關提出控告。

(三) 申請仲裁或訴訟。聘任制公務員與所在機關之間因履行聘任合同發生爭議的，可以向人事爭議仲裁委員會申請仲裁；當事人對

仲裁裁決不服的，可以向法院提起訴訟。仲裁裁決生效後，一方當事人不履行的，另一方當事人可以申請法院執行。

（四）接受賠禮道歉、恢復名譽、消除影響並獲得賠償。公務員對機關因錯誤的具體人事處理致使其名譽損害的，應當接受賠禮道歉、恢復名譽、消除影響；受到經濟損失的，應當依法獲得賠償。

（五）工資福利損失補償。行政機關公務員被撤銷處分或被減輕處分，工資福利受到損失的，應當獲得補償。

（六）提出申辯意見。縣級以上的地方各級人大有權罷免各級人大常委會組成人員、政府組成人員、法院院長、檢察院檢察長，被提出罷免的人員有權提出申辯意見，或書面提出申辯意見。縣級以上地方各級人大常委會，可以決定撤銷本級政府個別副職、由它任命的本級政府其他組成人員和法院副院長以下、檢察院副檢察長以下人員的職務，被提出撤職的人員有權在常委會會議上提出申辯意見，或書面提出申辯意見。

（七）對上級錯誤決定或命令的有限對抗權。公務員執行公務時，認為上級的決定或命令有錯誤的，可以向上級提出改正或撤銷該決定或命令的意見；對明顯違法的決定或命令，公務員可以拒絕執行，否則公務員應當依法承擔相應的責任。

當然，公務員如符合條件（如經濟困難），也可以像其他公民一樣依法獲得法律諮詢、代理、刑事辯護等無償法律援助。此外，黨和國家還特別重視公務員的法律學習，這有助於公務員法律知識水準的提高。

大陸公務員權利救濟，具有如下的特點：

（一）對大多數公務員追究的主要是紀律責任或問責，包括政紀責任、黨紀責任或領導責任；個別公務員構成犯罪的，由司法機關查辦和追究刑事責任。

（二）對公務員的權利救濟通過公務員主管機關、任免機關或司法途徑進行，而不僅僅是司法途徑，甚至主要不是通過司法途徑進行救濟。

(三) 中國大陸法律對公務員的規範和對普通公民的規範通常是分開的。公務員可以獲得普通公民的法律援助，但沒有針對公務員司法援助的專門規定。

(四) 對黨員公務員的黨紀責任追究和問責制及權利救濟具有中國特色。

三、建立健全公務員的權利救濟和法律援助制度

公務員的權利救濟制度，作為維護公務員權利的一項法律機制，具有重要意義，而在我國大陸，公務員權利救濟制度建立的時間較短，缺乏權利救濟基本原則和具體程序的規定、公務員申訴範圍較窄、司法救濟程序和法律援助機制缺失；實踐中，公務員權利有時得不到及時救濟、公務員對上級錯誤決定或命令的有限對抗權難以落實等。中國與其他國家和地區不同，公務員是我國幹部的最重要組成部分，而不是特殊的利益集團，公務員沒有建立獨立的工會組織。因此，要在符合我國基本政治制度和幹部人事管理原則基礎上，建立健全公務員的權利救濟和法律援助制度。

(一) 完善救濟基本原則和程序。應當確立“公務員合法權利受法律保護”的原則；此外，應在完善《公務員申訴規定（試行）》（如提高公務員申訴公正委員會的公正性、明確其組成人員中應當有公務員代表等）基礎上，及時制定《公務員控告規定（試行）》、《聘任制公務員人事爭議仲裁程序規則》，並就公務員對因機關錯誤的具體人事處理致使其經濟損失的賠償程序、工資福利損失補償等程序作出規定。

(二) 擴大公務員申訴範圍。建議適當擴大可以受理的公務員申訴的情形，如增加規定對公務員違法違紀取得的財物的沒收、追繳或責令退賠不服，對被責令引咎辭職、責令辭職等問責不服，對違反申報個人事項規定被調整工作崗位不服等情形，也可以提出覆核或申訴。

(三) 研究建立公務員懲戒司法救濟制度。目前，《行政訴訟法》將行政機關對行政機關工作人員的懲戒決定排除在法院受理的案

件之外，《公務員法》也沒有規定對公務員的懲戒決定不服的可以訴諸法院，但公務員權利案件訴諸法院已是許多國家或地區的普遍做法。因此，可以考慮在修改《行政訴訟法》時，規定公務員如不服懲戒決定，可以先提出申訴；對申訴處理決定不服的，可以向法院起訴，即以公務員的申訴這一行政救濟作為前置程序。

（四）建立健全公務員的法律援助制度。按照有關法律規定和《法律援助條例》，經濟困難的公民可以獲得法律諮詢、代理、刑事辯護等法律援助，公務員作為公民可以獲得類似的法律援助；實踐中，公務員除可能被判處死刑而沒有委託辯護人、法院為其指定辯護時可以獲得法律援助外，一般案件中公務員獲得法律援助的不多。為了維護公務員的合法權益，應明確作為公務員權利救濟的法律援助方式，並在實踐中積累經驗，逐步建立健全公務員的法律援助制度。

（五）加大對侵犯公務員權利的責任追究。除明確不按規定受理和處理公務員申訴、控告要依法處理以外，還應規定如對公務員打擊報復的（包括對公務員拒不執行上級錯誤的決定或命令打擊報復的），應責令糾正，對負有責任的領導人員和直接責任人員，給予批評教育或處分，構成犯罪的，依法追究刑事責任。對妨礙公務員依法履職的違法行為，也要依法嚴肅處理。

（六）發揮法制工作機構在公務員權利救濟和法律援助中的作用。政府法制工作機構的人員法律素質較高，其主要職能中，包括負責政府和各部門的行政覆議、應訴、理賠工作以及對各級政府、各部門的法制工作進行指導等內容。應當發揮法制工作機構在公務員權利救濟中的作用，為公務員提供法律諮詢等法律援助。

