

● 国际法

论西方国家公务员的宪法地位^{*}

邝 少 明

(中山大学 政治与行政学系, 广东 广州 510275)

[作者简介] 邝少明(1958-), 男, 湖南临武人, 中山大学政治与行政学系副教授, 法学博士, 主要从事宪法学研究。

[摘 要] 公务员的宪法地位是公务员在宪法关系中所享有的权利和义务的综合表现。西方国家公务员宪法地位的确立经历了一个较长的历史时期, 是西方社会发展的内在要求与必然结果。它具有政治中立, 职能独立, 职务常任等共同特征。

[关键词] 西方国家; 公务员; 宪法地位

[中图分类号] D921 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)03-0354-05

在西方各国, 公务员宪法地位的形成有其必然性和合理性: 一是近代工业社会化大生产的发达, 生产力的高速发展, 对现代行政提出了更高的要求, 提高行政效率就是摆在资产阶级面前的首要任务。现代公务员制度的建立就是确保行政效率的一条重要途径, 而公务员制度的建立本身就包含了公务员法律地位的形成。二是伴随着近代工业的发展, 公务员的数量也急剧增加, 逐渐形成了一个庞大的队伍, 统治者就要从各个方面来进行管理和规范, 宪法就是其中一个重要方面。从宪法的角度授予其权利, 规定其义务。三是近代西方资产阶级的“政党分肥制”导致公务员录用上缺乏民主因素, 导致机会上的不平等, 迫切需要由宪法和法律来规范; 由于政党的反复更迭, 导致公务员在职务上随着政党的起伏而起伏, 缺乏法律上的保障。因此, 用宪法来保障公务员的地位就成为必然。

—

西方各国宪法对公务员宪法地位的规定主要集中在以下几个方面:

(一) 公务员管理机关的规定

宪法上规定旨在保障公务员法定权利的管理机关, 对于保证其相对独立的权威、突出公务员制度作为基本政治制度的宪法地位, 具有重要意义。在宪法中明确规定设立公务员管理机关, 并对其地位、与其他机关的相互关系以及职权做了规定。如法国宪法第 34 条规定: “公务员制度立法除议会立法外其它事项属于行政范围。”

(二) 公务员必须遵守国家宪法的规定

由于公务员承担政府职能, 执行公务的过程, 主要是宪法及宪法性法律的适用过程, 因此, 宪法的直接法律效力, 主要表现为对公务员执行公务的直接约束力。公务员是否遵守宪法, 对于保障宪法的有效实施具有重大影响, 所以, 许多国家宪法都从不同角度, 明确将遵守、拥护宪法作为公务员的义务予以规

定。如日本宪法第99条:“天皇或摄政以及国务大臣、国会议员、法官以及其他公务员均负有尊重和拥护本宪法的义务。”美国宪法第6条第3款规定:“前述的参议员与众议员,各州州议会议员及合众国与各州所有行政官员与司法官应宣誓或宣言拥护本宪法。但不得以宗教之宣誓为受任合众国政府下任何官职或公务职务的必要条件。”

(三)公务员性质的规定

许多国家宪法都明确规定了公务员是全体公民的服务者而不为一党派专有。这一规定,集中体现了公务员制度的中立原则。如日本国宪法第15条第2款规定:“一切公务员均为全体国民之报务者,非一部分国民之服务者。”韩国宪法第27条第1款规定:“公务员为享有主权之国民的受托者,任何时候都要对国民负责。”此外,明确对公务员政治活动加以限制规定的还有葡萄牙宪法、意大利宪法等。

(四)公务员任免的规定

对公务员的任命,各国宪法做了不同的规定,具体来说有以下几种形式:1. 依法任命。这种规定的特点是不明确规定任命的资格,只强调任命行为的合法性。如丹麦王国宪法第27条第1款规定:“公务员任命规则由制定法律规定。”此外,土耳其、印度、泰国等国家宪法也有类似规定。2. 考试任用。如意大利共和国宪法第97条第3款规定:“公共行政就职者,除法律规定者外,概由考试选任。”3. 委托人事委员会任命。宪法只对人事委员会的任命权限作出规定。属于这种任命方式的有印度、斯里兰卡等国。4. 明确将任命权赋予特定的法律主体。南非联邦宪法第15条将公务员任命权赋予行政院总督;卢森堡将此权力赋予大公等。

公务员罢免的规定。由于公务员以特定身份承担政府职能,它应有基本的身份保障,宪法对公务员罢免的明确规定,保障公务员执行公务的基本权利的有效手段。概括地说,各国宪法对公务员罢免的规定,采用了以下形式:1. 依法罢免。宪法只原则规定公务员的罢免必须依法进行。如丹麦王国宪法第27条第2款规定:“公务员的罢免、转任及薪俸由制定法规定。”2. 应该罢免的特定条件。葡萄牙共和国宪法第26条规定:“停止执行公务或公益计划者,除承担其他法律责任外应同时罢免。”比利时宪法第189条,将公务员免职的条件限定为依法判决,行政处分两项。3. 非依法定事由不受罢免。宪法以否定陈述限定罢免的法定根据。虽然只是原则规定,但对日常公务员立法、保障公务员权利,具有积极意义。如卢森堡宪法第31条规定:“除政府阁员外,不问地位如何,所有公务员的官职、荣誉、年金,非依法定程序不得剥夺。”

(五)公务员的损害行为及国家损害赔偿责任的規定

这是从社会监督的角度加强公务员的责任与义务,从而保证公务员按照法定权限、公民共同意志执行公务,并在造成实际损害后给予适当的赔偿。对此各国宪法主要有以下两种规定:1. 公务员执行职务所造成的合法损害,由国家直接负赔偿责任,这是宪法关于国家赔偿制度的规定,通常公务员个人不负损害赔偿赔偿责任。日本宪法、南朝鲜宪法、澳大利亚宪法、比利时宪法、西德《基本法》等对国家赔偿制度的规定均属此类。2. 公务员执行公务中,民事责任一般由国家承担,但过失民事责任及刑事责任则由公务员本人承担。属此种规定的有意大利宪法、芬兰宪法等。

以上是当代西方主要国家宪法关于公务员宪法地位的规定。从这些规定中可以看出,公务员制度作为一项基本政治制度已受到世界性的普遍重视,而且作为一项宪法制度在多数国家确立起来。从战后公务员制度的发展来看,宪法的这些规定,从根本大法的高度确定的一系列公务员制度的基本原则,为公务员制度的日常立法及其实践,提供了强大的法律基础。在宪法规定基础上建立起来的公务员制度,对于战后政府职能从战时体制转换为适应科学技术的飞速发展、社会公共服务的迅速扩张、经济发展的日益国际化等当代政府管理,对于政府在职业日趋分化,就业取向不断多元化的人才分流背景下选拔优秀的行政管理人才、稳定职员队伍、提高管理效率、节省政府运转的交易费用、抑制和减少官僚主义、防止和反对腐败等等,都起到十分重要的积极作用。

二

由于各国对公务员宪法地位的规定不尽相同,因此,在探讨西方国家公务员宪法地位的共同特征时,应综合考虑各国的情况,并结合各国公务员宪法地位的实际立法来加以把握,主要有以下几个方面:

(一)政治中立

由于公务员在国家机关中所发挥的作用对民主宪政产生重要的影响,所以,公务员的政治地位是其宪法地位的基础。

虽然各国宪法对公务员的范围以及公务员的权力作出了不同的规定,但从民主制国家的宪法规定来看,政治中立是宪法对公务员的基本要求。早在公务员制度建立之前人们就认为,政府公职人员的政治中立是有效而民主的政府所不可缺少的。政治中立的概念是美国总统杰弗逊提出来的,当时他发布了一个通告,希望联邦雇员不要企图去影响其他人的投票,或者参加拉选票活动。他说:“我们认为,那是与宪法精神及雇员对宪法的义务不相容的。”^[1](第 182 页)但事实上直到实施公务员改革时,才真正对公务员的政治活动实行限制。公务员要么是出于自己自愿,要么是由于强制,都深深地介入了党派政治。尽管他们的工资出自国库,但他们有时并不履行公职,却只是执行党派的任务^[1](第 183—184 页)。政府成了党派性质的政府,雇员不得不投执政党的票,因为他们的工资是由政党“确定”的。因此,与党派偏见有关的腐败和人事调整,就成了严重的问题。为解决这些问题,各国宪法都确定了政治中立的原则。所谓政治中立,是指公务员以超个人超阶级的社会立场图谋全体人民的利益与社会幸福不能为自身或社会中某一部分人的利益而牺牲其他一部分人的利益,其根本立场为公平中立,不得偏私歧视,不得因政治利益而影响其工作。如日本国宪法第 15 条第 2 款规定:“所有的公务员,都是全体国民的公务员,而不是一部分国民的公务员。”韩国宪法第 27 条第 1 款规定“公务员为享有主权之国民的受托者,任何时候都要对国民负责。”许多国家宪法都明确规定了公务员是全体公民的服务者而不是为某一党派所专有。

为了保证公务员保持政治中立,宪法和法律对公务员的公务行为和政治活动作出的规定,主要有:

1. 禁止公务员参与党务及选举活动。公务员是执行政策的公职人员,这一特点决定了公务员不是一般的选民,他们的行为影响政府权力的运行,所以,对公务员的政治活动进行限制是十分必要的。美国 1883 年制定的《彭德尔顿法》规定:公务员不得缴纳党费并不得积极参与政治活动。1939 年制定的海奇法也明确规定,联邦行政部门的公务员,除决策者外,可以对政治问题和候选人表示其个人意见,但不得参与党务及与政治相关的活动,或利用职权影响和干预选举;该法还规定,凡受联邦财政补助的州或者地方政府人员,也不得参与党务及选举活动、缴纳政党基金或参加其他政治活动^[2](第 98—99 页)。
2. 不得强迫公务员为政党的政治目的而从事某种活动。具体为:作为某个政党会议的代表或代理人;征集或操纵政治募捐;担任政治团体的官职或组织者;参与拉选票活动;领导党派的政治性的会议或集会,或者对其发表讲话。

宪法对公务员政治中立的规定主要基于下列考虑:1. 如果不在政党政治与公务员之间划分出明显的界限,势必导致政务类公务员和事务类公务员职能上的混淆。政务类公务员制定政策可以有明显的政治党派的属性,而执行政策的公务员不能具有这一属性,公务员的政治中立,可以保证制定政策与执行政策在职能上的适当分离,以实现管理公共事务的连续性。2. 政治中立可以保障公务员的稳定,从而提高行政效率。房纳认为此举做到国会、内阁和总统是统而不治的;公务员是治而不统的。公务员不介入政党之争,不随政党在竞选中的胜败和政府的更迭而更换,既有利于适应政府工作专业化的要求,又可以提高行政效率。3. 政党在选举中的成功与否不会影响到公务员地位的变化,从而避免“政党分赃制”产生的弊病。公务员在执行公务的过程中保持不偏不倚的态度,不以政党的利益为本位,保持公务员的稳定和公正办事的角色,有利于民主制度的发展。

(二) 职能独立

在民主宪政条件下,国家职能通过分权与制衡的方式由不同的国家机关来行使,职能不同说明行使该项职能的国家机关具有相对独立性,这是防止国家权力集中的制度设置。一般来说,行使国家立法权的机关由民选的代表组成,为保障代表机关能够履行职责,宪法和法律规定立法机关必须限期选举以反映民意,代表在会议期间有法律保障的言论免责、不受逮捕等特权。对于司法机关,由于其职能在于公正处理各类案件,宪法和法律保障其职位的终身制和高薪制。而对于行政机关而言,行政权的行使方式与立法权和司法权的行使有较大的区别,因此宪法除规定行政机关独立行使行政权外,还在权力配置上制定了执行政策的公务员职能相对独立的规定。

公务员职能的相对独立表现在:

1. 公务员是执行政策的行政人员。国家的政治受到政党政策的影响,因此随着政党执政地位的改变而经常发生变化,这是社会发展在政治方面的表现,是一种正常的情形。然而,政党的政策可以通过法律和其他规范性文件的方式来体现,也可以通过行政命令的方式来体现,但不论是何种方式都必须由公务员在具体的行政事务中来实现。政务类公务员可以受到各种政治因素的影响而离职,但他们的离职若引起政策的全面改变,必然产生社会事务管理的中断,造成法律秩序的崩溃。公务员执行政策不因政务类公务员的离职而改变,表明公务员的职责具有相对的独立性。

2. 公务员处理经常性的行政事务。在国家的行政事务中有相当一部分属于经常性的行政事务,这些行政事务或者是法律规定属于执行国家法律方面的事务,如办理外交文书、进行工商管理、处理财产等。这些事务与政务类公务员制定的行政政策没有直接的关系,属于行政部门的经常性工作。所以,它由职业稳定的公务员来处理是比较恰当的,这些事务既不能由政务类公务员代替,也不能由其他国家机关来取代,而是公务员的专门工作,是公务员的义务。

3. 公务员是专职的行政人员。民主政治对国家机关公职人员有许多要求,其中有两项要求是一切公职人员所必须遵守的,其一是依法行使职权;其二是权力分立和相互制约。这两项要求有某些对应性,因为依法行使职权以权力分立为前提,如果没有权力分立,越权行使权力将不可避免,同时,权力的分立还能够阻止权力的交叉,使国家机关职能的独立性得到保护。公务员作为专职的行政工作人员,宪法规定不能担任其他机关的职务,这样既保障公务员有足够的精力处理职权范围内的事务,又能防止其他机关及其公务员侵犯其职能上的独立性。美国宪法第1条第6项规定:“任何参议员或众议员,在其当选的任期内,均不得受任合众国政府下业已设立的或在此期间已经增加薪俸的任何公务员职位。凡在合众国政府下供职的人员,在其继续任职期间不得为国会任何一院的议员。”

三

公务员政治中立和职能独立以职务常任为保障,所以,公务员的职位保障是其宪法地位的重要组成部分。

所谓职务常任是指公务员在凭借其能力获得职位后,即得到宪法和法律的保障而成为终身职业,非因违法失职,不得任意更换。公务员职位的这一特点说明现代公务员的任期有法律保障,属于永久性性质并具有独立的人格的职业。其内容包括:

1. 非依法定程序不得罢免。公务员执行公务有可能对他人产生不利的法律后果,为保证公务员依法公正履行职责,宪法和法律规定对公务员的免职必须严格遵守法定的程序,不仅如此,在上级行政主管对下属的处分也必须遵守法定的程序,对不当免职和处分,公务员有依照法律的规定提出申诉和控告的权利。如卢森堡宪法第31条规定:“除政府阁员外,不问地位如何,所有公务员的职位、荣誉、年金,非依法定程序不得剥夺。”丹麦宪法第27条第2款规定:“公务员的罢免、转任及薪俸,由制定法规定”。

2. 非依法定条件不得免职。公务员处理的行政事务涉及到政治、经济和社会生活的诸多方面,具

有专业性、连续性的特点,即使最有能力和经验的公务员也难免出现某些错误,如果不能对公务员的工作作出合理的规定,公务员的职务行为将受到严重的影响,所以,宪法和法律规定公务员在职务行为中的责任。只有当公务员有违法行为或者存在与其职务明显不符合的事由才承担被免职的法律责任。如哥斯达黎加宪法第 192 条规定:“除了宪法及公务员法规规定外,公务员依其能力任命,只有当劳动法规定的正当事由成立时、以及资金不足或机构改组裁员时,才能免职”。葡萄牙共和国宪法规定:“停止执行公务或公益计划者,除承担其他法律责任外应同时被罢免。”

公务员职务常任是基于以下考虑:1. 保持政府行政的连续性和一贯性,担任政府行政职务的公务员不宜常有调动或非自然代谢,以免发生前后不相关连或矛盾。2. 通过法律对公务员职位的保障来实现公务的效率。具体来讲,公务员的永久性将使公务员视其职位为终身职业,一定会将毕生精力都投入进去。因为公务员所需的专门知识和技能需要政府长期的训练和教育才能掌握,若公务员不能保障其职位的终身性,对国家来说是一种巨大的浪费,对个人来说也是一种浪费。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 谢夫利兹,等. 政府人事管理[M]. 彭加平,等译. 北京:中共中央党校出版社,1997.
- [2] 荆知仁. 美国宪法与宪政[M]. 台北:三民书局,1984.

(责任编辑 车 英)

Constitutional Status of Public Servants in Western Countries

KUANG Shao-ming

(Department of Politics & Administration, Zhongshan University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Biography: KUANG Shao-ming (1958-), Associate professor & Doctor, Department of Politics & Administration, Zhongshan University, majoring in constitution.

Abstract: The Constitutional status of public servants is the comprehensive manifestation of their rights and obligations as stipulated in the Constitution. The establishing of the Constitutional status of public servants in Western countries, which was an internal requirement and inevitable result of the development of the Western societies, underwent a rather long period of time and process in history, and share some similar characteristics such as being politically neutral, functionally independent and enjoying long tenure.

Key Words: western countries; public servants; constitutional status