



对《公务员法》第五十四条的分析与思考

作者简介: 黄梅兰 (1963—), 女, 甘肃行政学院法学教研部副教授。研究方向: 经济法与行政法。《甘肃行政学院学报》2006年第2期 ● 研究与交流 《甘肃行政学院学报》2006年第2期 ● 研究与交流中图分类号: D922 11 文献标识码: A 文章编号: 1009-4997 (2006) 02-0085-04

(甘肃行政学院, 甘肃兰州730010)

内容摘要: 本文从公务员如何执行上级决定和命令入手, 通过执行上级的决定命令和承担法律责任相统一的规则比较分析, 探讨公务员应具备高度的健康的责任意识, 思考在实践中如何贯彻五十四条所确立的科学理念和规则, 以期完善配套的行政管理制度与措施, 使公务员法能够得到有效的实施。

关键词: 公务员; 权利; 义务; 比较分析

一、公务员如何执行上级决定和命令

公务员是特殊的利益群体, 根据公务员法的规定: 依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。根据上述三个特征, 公务员包括我国七类机关的工作人员, 即中国共产党机关的工作人员; 人大机关的工作人员; 行政机关的工作人员; 政协机关的工作人员; 审判机关的工作人员; 检察机关的工作人员; 各民主党派机关的工作人员。作为公务员, 其享有法律规定的公务员的权利和义务。拥有法律赋予的获得履行职责应具备的工作条件, 有权对从和执行上级依法作出的决定和命令; 按照规定的权限和程序认真履行职责, 努力提高工作效率。

服从和执行上级依法作出的决定和命令是公务员应当遵守的义务, 不得拒绝执行上级依法作出的决定和命令, 是公务员的纪律。但是如果上级的决定是错误的, 公务员是否应该予以执行呢? 为防止执行上级违法或者错误的决定或者命令, 而对公共利益或者公民的合法权益造成重大的不可挽回的损失, 以及政府和公务员形象的消极影响, 公务员有权利提出纠正意见; 对于执行明显违法或者错误的决定和命令, 公务员本人应当承担相应的责任。《中华人民共和国公务员法》(以下简称公务员法)第五十四条明确规定: “公务员执行公务时, 认为上级的决定或者命令有错误的, 可以向上级提出改正或者撤销该决定或者命令的意见。上级不改变该决定或者命令, 或者要求立即执行的, 公务员应当执行该决定或者命令, 执行的后果由上级负责, 公务员不承担责任。但是, 公务员执行明显违法的决定或者命令的, 应当依法承担相应的责任。” 这条规定, 实际上也是赋予了公务员对错误命令和决定提出异议的权利, 既为公务员在实际工作过程中履行职责提供了法律准绳, 也对公务员执行公务出现的不良后果有了明确的责任区分, 从法律上保障了公务员的合法权益。

二、执行上级的决定命令和承担法律责任相统一的规则的比较分析

首先, 公务员执行上级的决定命令和承担法律责任相统一的规则在我国的公务员制度中填补了空白。它在公务员法第五十四条中具体表现为以下几个方面:

- 1、公务员应当执行上级的决定和命令, 这是一个基本原则。也就是说, 公务员原则上应当服从上级的命令, 除非有法定的情形。法定的情形就是, 公务员法第五十四条规定的情形。法官、检察官是比较特殊的公务员。法官、检察官履行公职, 也是依照法律办事, 法官法、检察官法对其履行职责、从事审判和检察工作的权利、义务、管理都做了规定。除此以外, 在履行其他职责、公职要适用《公务员法》。
- 2、如果公务员认为上级的决定或者命令是违法的、错误的, 公务员可以向上级提出改正或撤销该决定或者命令的意见。这是公务员法赋予公务员的权利, 只要其认为上级的命令和决定错误, 就可以提出意见。如果上级不改变该决定或者命令, 或者明确要求立即执行的, 公务员应当执行该决定或者命令。这又是上级的权力, 上级对公务员的意见没有处理, 仍然要求执行原决定或命令的, 公务员要按照上级的命令或决定来执行。
- 3、如果公务员提出了意见, 执行的后果就由上级负责。在公务员对上级的命令提出意见后, 而上级仍然要求执行的, 由此而造成的后果, 就由上级负责。面对上级的错误决定或命令, 提意见和不提意见其后果是截然不同的。责任区分对“好好先生”的工作作风, 将会产生极大的触动。
- 4、如果上级决定或者命令明显违法, 下级不得执行。如果下级执行该决定或命令, 必须承担相应的责任。只要上级命令或决定是属于明显的违法行为, 公务员就可以不执行上级的命令与决定, 而应当执行法律。公务员不同于一般的公民, 他应当履行模范遵守宪法和法律的义务, 忠于职守, 勤勉尽责, 服从和执行上级依法作出的决定和命令的义务。法律是公务员所有活动的最高准则, 上级也没有超越法律的权力。
- 5、如果公务员执行了明显违法的上级决定和命令, 不管公务员是否向上级提出意见都应当依法承担相应的责任。《公务员法》第九条规定, “公务员依法履行职务的行为受法律的保护。” 不依法履行职务, 而依照上级错误的决定来履行职务, 那么就不受法律保护。所以, 如果公务员执行了明显违法的上级决定和命令, 不管公务员是否向上级提出意见都应当依法承担相应的责任。

其次, 综观国外公务员制度中关于下级支持和服从上级的义务, 建议和服从的义务及相关制度来看, 执行上级的决定命令和承担法律责任相统一的规则, 已经成为较为普遍的一项原则。

比如法国公务员总法, 第九条规定: 无论哪一等级的公务员有责任执行委托给他的任务。承担一项公职的公务员, 应对主管部门的行政长官的行政长官负责, 应保证执行行政长官交给他的旨令。公务员不能推卸他对下属所犯的责任事故的责任。法国关于公务员权利和义务法, 第二十八条规定, 所有的公务员, 无论其级别如何, 都要对赋予他的任务执行情况负责。他应当与上级的旨意保持一致, 除非级别明显不合法或对公利有严重损害的情况。他不能摆脱由于他的部下的责任而落到他肩上的责任。

德国官法, 第五十五条规定, 官员应当向他的上级提出建议并支持他的上级, 官员有义务执行由他的上级颁布的规定和贯彻他们的一般性的方针。第五十六条第一款规定: 官员对他的公务活动的合法性承担全部的责任。第二款: 如果官员对公务上的命令的合法性有怀疑, 应当立即向他的直接的上级提出。如果命令维持不变, 而官员对上级的命令的合法性仍然抱有怀疑, 那就应该请示更高一级的领导。如果更高一级的领导肯定这个命令, 那么, 只要官员受委托执行命令的行为不会受到法律上的刑事威胁, 或者不会与秩序背道而驰, 并且对他来讲, 还没有认识是犯罪的, 或者只要受委托执行命令的行为不损害人的尊严, 他就必须执行命令。

日本的国家公务员法第九十八条也规定, 政府官员都应该服从各部门长官的命令, 但对其命令可提出意见。瑞士联邦第二十五条规定公务员法也规定, 公务员用该认真而合理地执行上级命令。上级对它发布的命令负责。

综上所述, 不难看出, 执行上级命令是公务员的一般义务, 上级对它发布的命令负责是公务员的特殊义务。法国、德国、日本和瑞士都把支持和服从上级作为公务员的一项义务(共同义务)而加以规定, 同时在这方面也有一些特定义务的规定。法国法的相关规定体现了首长责任制的原则, 即公务员不能推卸他对下属所犯的责任事故的责任。他不能摆脱由于他的部下的责任而落到他肩上的责任。瑞士的相关规定也反映了上级要对发布的命令承担领导责任。日本的国家公务员法也赋予了公务员有上级命令和决定提出意见的权利。德国官法, 强调的是公务员有质疑上级命令合法性的义务(同时也是权利), 并且结果如果只要官员受委托执行命令的行为不会受到法律上的刑事威胁, 或者不会与秩序背道而驰, 并且对他来讲, 还没有认识是犯罪的, 或者只要受委托执行命令的行为不损害人的尊严, 他就必须执行命令。可见, 德国法不仅着眼于下级执行上级命令的合法性的要求和公务员执行命令的限制性的条件的规定, 更在于保证政令的畅通执行。其规定更符合现代行政管理的要求。

可以看出我国的公务员法第五十四条的规定, 既借鉴了法国、德国、日本、瑞士等国的共同做法, 但也在一定意义上吸收了日本、法国的特有做法, 同时又具有鲜明的中国特色。这就是公务员应当执行上级的命令和决定是基本原则; 公务员认为上级的决定或者命令是违法的、错误的公务员可以向上级提出改正或撤销该决定或者命令的意见这是公务员的特有的权利和义务; 公务员提出了意见, 上级仍然要求执行的由此造成的后果由上级负责, 公务员执行了明显违法的上级决定和命令依法承担相应的责任, 这是公务员责任意识的具体要求。虽然我国的公务员法起步比较晚, 但在下级支持和服从上级的义务的具体制度规范方面, 我国可谓最为完善。可以看出, 第五十四条的规定不仅体现了执行上级决定的必然性, 也体现了执行上级决定的责任性。可以肯定地说, 公务员法执行上级的决定命令和承担法律责任相统一的规则的制定将大大加强各级公务员的责任意识, 公务员都应当自己所履行的公职承担责任, 甚至包括提意见和建议的责任。

第三，五十四条的精神实质，就在于公务员不管是上级还是下级，无论哪一级的公务员都应当对自己所履行的公职承担责任，这是畅通政令、提高行政效率的关键。从理论上讲，由于行政人员是知识化了了的，因而便形成了一个特殊的行政阶层。一个人之所以能够担任公职，就是自己具有知识和才能的一种表现，由于有履行管理职能的专业知识，因而可以进入行政系统管理行政事务。黑格尔提出了行政系统是一个有序的等级结构并从上至下形成的一个完整的权利运转实体。并提出一系列的制控措施，如建立上下级之间的制约机制，使上对下负责，下对上负责，这是内部措施；外部则可以通过立法机构向行政系统灌输公共意志，通过公众同业公会等类似于公民、法人等这样的社会因素向其施加影响，以保证行政系统与社会的一致。马克思在《黑格尔法哲学批判》中，认为黑格尔所设想的行政体制的等级是极其错误的。他指出，行政体系的等级是知识和权威的等级制，由于存在森严的等级，故此，上级不得不在一些细小的问题上依赖下级，而下级则不得不在一些原则问题上仰赖上级，结果双方都使对方陷入了迷途。马克思进一步认为，随着社会的发展，行政事务将越来越成为社会的事情，每个社会成员都应当对行政事务负起责任。对与行政事务的管理不应当建立等级结构。马克思的理论具有强烈的政治色彩，而且是对未来社会行政体的一种巧妙的设计。然而，今天的社会发展距马克思所设想的理想状态还有较大的距离。但是有一点是肯定的，即不论何种类型的政权组织形式，现代社会中的行政体系都有了明显的层级制，此层级制的行政体制被不少学者称之为科层制。科层有着独立的活动的规律，科层的各个层次之间的联系比科层整体与社会之间的联系要密切。这里权且不论科层成本的增加问题，单就现代科层制的效率方面，区分责任，厘清责任就成为建立高效政府要解决的关键问题所在。正如马克思所认为的那样，上级不得不在一些细小的问题上依赖下级，而下级则不得不在一些原则问题上仰赖上级，结果双方都使对方陷入了迷途的问题如何解决。随着社会的发展，行政事务将越来越成为社会的事情，每个社会成员都应当对行政事务负起责任。所以笔者认为，五十四条的精神实质，不仅体现了马克思的科层理论，同时，对建设行政高效、运转协调的行政管理体制具有十分重要的现实意义。

从我国的实践中来看，1993年的《国家公务员暂行条例》有关公务员支持和服从上级的义务主要体现在：忠于职守，勤奋工作，尽职尽责，服从命令；公正廉洁，克己奉公；……对公务员服从和执行上级错误的命令和决定责任由谁负，公务员什么情况下能够免责，什么情况下必须承担责任都没有作出明确的规定，在具体实践中的责任不清、互相推委也就屡见不鲜。结果不但损害了政府和公务员的形象，同样也损害了执行对象的权益和利益。正是如此，所以，公务员法第五十四条关于对上级决定或命令如何执行的规定，从一个角度明确了上下级之间的职责关系，既体现了机关首长负责制的原则，又为下级提出意见和建议，避免由于上级的决定和命令造成损失提供了渠道。它所反映的不仅是对现代科层制的内部制控措施的发展，也是对科层制官员责任界定的进一步的诠释。公务员法第五十四条的规定无论从公务员队伍建设，还建设高效政府、责任政府，进而建设法治政府都具有重要的意义。

三、实践中如何贯彻五十四条所确立的科学理念和规则。

1、公务员应具备高度的健康的责任意识

首先，高度的健康的责任意识，来自于对工作的高度责任精神。知道上级的决定或命令有错误而不提出改正的意见，不论出于何种原因，这都是对上级，也是对自己的不负责任的行为，是另外一种失职。公务行为，从决定到执行，再到结果，是一个完整的过程，执行者在其中起连接前后两个环节的作用，一个有高度责任的公务员，如果作用发挥得好，既可以堵住前一个环节的错误，也可以避免后一个环节出现不良后果。

其次，高度的健康的责任意识，也意味着公务员也应当具有敢于拒绝执行错误决定或命令的勇气。“绝对服从”、“与上级保持高度一致”的传统观念，在特殊情况下，如重大突发事件发生时是应当具备的。但在日常工作中，因为有比较充分的考虑时间，公务员则完全可以拒绝执行错误的决定或命令，但拒绝执行必须以提出自己的改正意见为前提，是有理由的拒绝。这也是向上级发出的一个信号，重新审视自己所作的决定或命令。

第三，高度的健康的责任意识，是建设法治政府的需要，也是建立和谐执法环境的需要。如果每个公务员都能顶住压力对法律负责这无疑是对建设法治政府的巨大推动力。实践中摒弃下级无条件“绝对服从”上级的传统理念，客观上弱化了权力的绝对性强化了权力的相对性，减少了下级对上级权力的依附和盲目服从、绝对服从、“惟上级命是听”的现象，减少了“长官意志”。这种理念的确立将使机关系统更加开放，更加充满活力，能最大限度抑制官僚主义作风和特权意识的生长，使法治政府的建设成为可能。

2、完善、配套的行政管理制度与措施，

“徒法不能自行”。有了好的法律制度，关键还在于如何实施贯彻。从具体的方面来讲，在具体的公务执行的层级上，在行政级别层次上，除了最上层和最下层，中间层次的是可以根据公务行为的传递来变换的。某一级别对上级来说，他是下级，对下级来说他就是上级。因此，《公务员法》第九章第五十四条对中间层级的任何一级都适用。但这还不够，《公务员法》第九章第五十四条只是对责任区分确定了一个基本的框架。为了更准确地区分责任，或者说为了不触犯法律规定，相关机关需要制定与之配套的制度或措施。行政各部门可以在《公务员法》的总框架下，借鉴国际上先进的做法，根据本单位的特点和实际情况，制定自己的“责任追究制度”、“公务行为中不同意见的反映及处理程序”、“公务行为执行情况备案制度”等。假设上级下达给下级执法部门一项决定，执法人员调查后发现该“决定”是错误的，如果继续执行“决定”，就会损害执行对象的合法权益，应当改正或撤销。在这一环节上，执法人员可以用“公务行为中不同意见的反映的处理程序”来向上级反映和保护自己。如果上级不改变决定或者命令，要求执法人员立即执行，在这一环节上，“公务执行情况备案制度”仍然可以为执法人员提供保护。最后，如果公务员执行了明显违法的决定或命令，应当依法承担相应的责任。在以上的两个环节上，可以比较明确地厘清不同的法律责任。因此完善、配套的相应的行政管理制度与措施，就显得十分必要和紧迫。

参考文献：

- <1>胡建淼主编：《中外行政法规分解与比较》 法律出版社2004年5月版
 - <2>张柏林主编：《中华人民共和国公务员法释义》 中国人事出版社、党建读物出版社2005年5月第1版
 - <3>李春燕主编：《中华人民共和国公务员法教程》 中国法制出版社2005年5月第1版
 - <4>宋世明：《中国公务员立法之路》 国家行政学院出版社2004年10月第1版
 - <5>关保英：《行政法的价值定位》 中国政法大学出版社1997年8月第1版。
- （责任编辑史国珍） 收稿日期：2006-04-25

网络维护：甘肃行政学院网络中心 电话：0931-8555319 地址：甘肃省兰州市城关区雁滩路2926号

相关资料：仙三修改器 仙剑奇侠传三修改器 仙剑奇侠传4修改器 qq英雄岛外挂 校内刷人气工具 校内网开心农场助手 qq开心农场外挂 qq堂外挂网 热血三国刷元宝外挂 弹弹堂刷箱子外挂 qq丝路英雄外挂 商业大亨免费外挂 英雄之城免费外挂 qq音速无限加速外挂 彩虹岛小草下载 舞街区最新免费外挂 流星蝴蝶剑无敌外挂 天书奇谈刷钱外挂 dnf免费无毒外挂 天堂2免费外挂 特种部队外挂网 qq自由幻想刷钱外挂 fifa online2刷钱 qq华夏刷钱外挂 兽血沸腾刷钱外挂 梦幻龙族外挂 泡泡堂刷分外挂 qq三国刷钱外挂 劲舞团私服免费外挂 彩虹岛天天外挂 成吉思汗刷钱外挂 新武林外传外挂 神鬼传奇加速外挂 冒险岛私服秒杀外挂 天龙八部物品修改器 qq飞车刷车外挂 qq炫舞免费版外挂 穿越火线加速外挂 穿越火线无敌外挂 真三国无双5修改器 猫游记刷钱外挂 帝国争霸外挂 三国争霸刷钱外挂 口袋精灵2官网外挂 乐土免费外挂 雄霸三国外挂 热舞街在线小游戏 封神无敌免费外挂 哪牛七龙纪外挂 江湖风云外挂