

## 依法管理公务员过度“规范”要不得

中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

近期，全国各地为了加强对公务员队伍的管理，相继出台了一些约束公务员行为的“道德准则”或“纪律规范”，这些关于公务员行为的职业规范、道德准则，对于规范公务员的行为，提升公务员的道德境界，进一步提高公务员队伍的业务素质、政治素质和服务水平，具有一定的积极意义。但是，在贯彻“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略的过程中，如何依法管理和规范公务员队伍，做到既要高标准、严要求管理队伍，同时又要注重对公务员自身的各项宪法和法律权利的有效保护，这是值得探讨的问题。

从目前全国各地对公务员队伍的管理状况来看，存在“重管理、轻保障”，“重服从、轻尊重”等过度“规范”的问题，这些问题既体现在一些关于公务员行为的道德准则和职业操守中，也在公务员队伍的管理实践中有所反映。

从法律角色的特征来看，公务员首先是普通公民。因此，作为普通公民的公务员，应当依据宪法和法律的规定，与非公务员的公民平等地享有宪法和法律所赋予的权利，同时也必须平等地履行宪法和法律所规定的各项义务。作为公务员的公民个人，首先应当依法做合格的公民，这是对公务员的基本法律要求。其次，作为一名公务员，应当依法行使宪法和法律所赋予公务员的法律职责，在这个过程中，具有区别于普通公民的地方，即公务员履行职责的行为其法律性质并不代表个人，而是代表政府。这就决定了公务员在履行自身法律职责时，不能充分和有效地行使作为一名公民所享有的宪法和法律权利，必须受到职务行为的限制。这种因为履行公务行为而对自身权利加以抑制的职务要求，很显然需要担任公务员的公民具有更高的道德水准。所以，对担任公务员的公民提出职业操守和道德准则上的高要求本身是无可厚非的。

不过，从法理上来看，毕竟公务员只是法律上设定的特定职务，担任公务员的公民并不是始终在履行公务。在公务员日常生活中，公务员仍然是一名普通公民。公务员在公务活动之外，应当享有一名普通公民所具有的各项宪法和法律权利，只要不违法，就不能用公务员在履行公务时的道德标准来要求公务员作为一名普通人的日常行为。所以，像南通出台的公务员道德准则中规定的“观看、收藏、传播黄色影视和书刊，拨打色情电话”以及“罔顾群众安危，见义勇为”等事项，很显然，已经对作为公务员的公民施加了超越宪法和法律规定的“义务限制”，这样的限制虽然表面上看有利于提高公务员自身的综合素质，但如果制度规范过于严格超越了常人所能达到的范围，在实践中其实施效果也就会大打折扣，甚至会落空。

### 事件

南通：公务员见义勇为将影响年度考核

今年初，江苏省南通市委组织部、市人力资源和社会保障局联合出台《南通市公务员思想道德和社会诚信行为规范》，对公务员应具备的社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德等作出了明确规定。

该规范中有40种有违职业道德和社会公德的行为被明令禁止，其中包括“观看、收藏、传播黄色影视和书刊，拨打色情电话”、“罔顾群众安危，见义勇为”等行为。同时，该规范还规定，公务员凡有违反这些禁止性规定的，“年度考核时有一例扣2分。年度考核扣2分的，不得评为优秀等次；扣4—6分的，年度考核定为基本称职；扣8分及以上的，年度考核定为不称职等次”。

（李润达）