

文章编号: 1674—5566(2009)03—0359—06

论渔政公务人员

刘新山, 高媛媛, 柳岩

(大连水产学院海洋工程学院, 辽宁 大连 116023)

摘要: 由于历史的、现实的原因, 目前许多渔政人员的文化水平偏低, 未能依法纳入公务员管理, 未能依法享受国家公务员待遇, 部分渔政部门一直依靠差额拨款或自收自支维持运转。基于《中华人民共和国公务员法》和相关渔业法规, 阐述了渔政公务人员的概念, 分析了他们依法应享有的权利和应履行的义务, 探讨了他们可能承担的法律风险。为了实现渔业行政管理的公正和有效, 应严格依照公务员法录用渔政公务人员, 保障其依法应享有的各项权利; 对违反渔业法规及公务员法规的渔政公务人员, 应依法追究其相应的法律责任。建设一支学习型、服务型、责任型、由公共财政予以充分保障的渔业行政执法队伍, 是真正实现依法治渔和依法兴渔的前提条件。

关键词: 渔政公务人员; 渔政管理; 公务员; 公务员制度

中图分类号: S 937.0 **文献标识码:** A

On the administrative officers of fisheries

LIU Xin-shan, GAO Yuan-yuan, LIU Yan

(School of Marine Engineering, Dalian Fisheries University, Dalian 116023, China)

Abstract: Due to a variety of historical and current reasons, many administrative officers of fisheries are not well-educated, not admitted as civil servants and do not enjoy the legal rights of civil servants, and some fisheries administrations are not run totally by the public finance. Based on the “Law of Civil Servants” and the related fisheries law and regulations, the paper expounds concept of fisheries civil servants, analyzes their legal rights and duties, and explores the possible legal liabilities. To achieve fairness and efficiency in fisheries administration, recruitment of fisheries officers should be performed strictly in accordance with the law of civil servant, their legal rights should be protected, and those fisheries officers who break the law and regulations of fisheries and civil servants should be punished. On the condition that a learning-oriented, service-oriented, responsibility-oriented and public finance supported crew of fisheries officers, the principle “Regulate and promote fisheries in a legal way” may be followed strictly.

Key words: administrative officers of fisheries; public administration of fisheries; civil servant; institution of civil servant

依法治渔、依法兴渔是渔政管理活动的基本原则, 而依法纳入渔政机关或机构编制、具有履行渔政管理职责, 并依法享受国家公务员待遇的渔政公务人员应是主要实践者。目前, 我国大约有渔业执法机构 2 800 余个, 渔业执法人员近 30 000 人, 渔业执法船艇 2 000 余艘^[1]。然而, 许多事实上从事着渔业

收稿日期: 2008-05-23

作者简介: 刘新山 (1968—), 男, 满族, 河北承德人, 副教授, 主要从事渔业法规与政策、国际海洋法及环境资源法研究。E-mail:

Liuxin2003@dlfu.edu.cn

行政执法任务的渔政工作人员未能纳入公务员管理,未能依法享受国家公务员待遇,文化水平整体偏低,一些渔政部门一直依靠差额拨款或自收自支维持运转^[2]。这是渔政部门乱罚款、乱收费、以罚代管现象得不到有效根治的主要原因之一,严重影响了渔业公共行政的公正性和效率,影响了渔政管理目标的实现。《中华人民共和国公务员法》已于2006年1月1日开始施行。这为规范渔政公务人员管理,保护他们的合法权益,将其全部纳入公务员管理提供了契机。本文将探讨渔政公务人员的概念,阐述其依法应享有的权利、应履行的义务以及可能承担的法律 responsibility,并对加强渔政公务人员队伍建设提出一些建议。

1 渔政公务人员的概念与法律地位

1.1 公务员的概念

一般讲,公务员是指国家任用的依法从事社会公共事务管理、行使国家行政权力、执行国家公务的人员^[3]。由于各国的历史发展情况不同以及政治、经济、法律和文化方面的诸多差异,公务员在各国所指的范围和管理体制各不相同。根据《公务员法》第2条,我国的公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。因此,国家公务员应同时符合依法履行公职、纳入国家行政编制和由国家财政负担工资福利的3个条件。主要包括7类机关中的工作人员,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和民主党派机关的工作人员。但是,在上述机关中工作的工勤人员不属于公务员的范围。如此确定国家公务员的范围,是由我国的政治制度和干部人事管理现实情况所决定的。此外,法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除了工勤人员以外的工作人员,经过批准,参照公务员制度管理^[4]。

1.2 公务员制度

公务员在国家的政治生活和社会生活中发挥着至关重要的作用,是实现国家机关良性、高效、协调运转的决定性因素。为了规范对公务员的科学管理,保证国家行政机关的正常有效运行,国家制定了一系列的法律、法规、规章和其他规范性文件,使公务员管理事务日趋法治化,形成了公务员制度。这涉及公务员的职位分类与录用、权利与义务、考核与培训、职务任免与升降、奖励、惩戒与申诉、交流与回避、工资福利保险、辞职、辞退、退休等各个方面。我国现行的国家公务员制度是从战争年代党、政、军融为一体的管理体制发展、调整、改革而来的。1993年,国务院颁布了《国家公务员暂行条例》,初步建立了具有中国特色的国家公务员制度,促进了人事管理的科学化、制度化和民主化^[5]。《公务员法》的实施标志着我国公务员制度的进一步发展、完善和成熟。

1.3 渔政公务人员的概念

根据《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国渔业法实施细则》、《中华人民共和国渔业船舶检验条例》、《渔业无线电管理规定》、《中华人民共和国野生动物保护法》、《中华人民共和国自然保护区条例》、《水生动植物自然保护区管理办法》等法律和法规的相关规定,我国目前设有各类规模、级别和职责不一的渔业行政管理机关和机构,即渔政、渔港监督、渔船检验、渔业无线电管理机构、水生动植物自然保护区管理机构。根据决策权力、所管理渔政事务的地域范围及综合程度等,这些渔政管理部门可分为中央渔政管理机关、地方渔政管理机关、由法律或法规授权的渔业行政管理机构。中央渔政管理机关和机构包括国务院、农业部及其所属渔业行政管理机构;地方渔政管理机关和机构包括地方各级人民政府及其渔业行政主管部门和所属机构。建设一支业务上合格、财政上有保障的渔政管理队伍,是保证这些渔政机关及机构高效运转,依法有效地行使渔政管理权的前提条件。

基于《公务员法》对公务员的定义,并结合渔政工作人员的实际构成情况,渔政公务人员应是依法履行渔业行政管理职能、纳入渔业行政机关或机构编制、由国家财政负担工资福利的工作人员以及经由渔业法律、法规授权,具有渔业行政管理职能的事业单位中除了工勤人员以外,并经过权力机关批准可

以参照公务员管理的工作人员。

1.4 渔政公务人员的公务员地位

从公共行政理论的角度看,《公务员法》规定了保持公务员身份的3个要素,即“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”。这3个要素之间是存在内在联系的,基础是依法履行公职。公职来自法律授权,且是依法所设职位的固定公职,由此则产生了该公职职位与国家行政机关之间的一种固定的法律关系。由于行政机关代表国家,公职本质上意味着与国家间的固定关系,所以需要纳入行政编制,而且需要由国家财政负担其工资福利。

新中国建立以来渔业行政机关和机构的历史沿革、承担的工作任务,都已经表明全国数万名渔政工作人员从事的工作一直是在依法履行公共职责,并且其公职源自渔业、环境保护、海事等法律法规的明确授权,渔业行政当然属于国家行政管理的范畴。因此,渔政工作人员与国家之间存在着固定的法律关系,完全具备了公务员身份的基础要素——依法履行公职,据此将事实上一直从事渔业公共行政管理的工作人员纳入公务员管理完全具有法律上的正当性,因为他们享有的权利和履行的义务都是通过法律、法规明确的,而不是通过自主签署的劳动合同约定的。各级人民政府及其有关部门应保障他们根据《公务员法》享有的权利,渔政公务人员也应依法履行义务,否则应承担相应的法律责任。

2 渔政公务人员的权利

渔政公务人员作为国家公务员的权利,主要是指以其身份为前提、因管理渔业公共事务的需要由法律法规保障的基本权利,不包括在非履行公务情况下的公民权利。根据《公务员法》第13条以及渔政管理工作的内容,渔政公务人员应享有以下几方面的权利。

2.1 享有与所承担的渔政管理工作相适应的工作条件

各级政府和渔政部门为渔政公务人员提供适当的工作条件是确保其正常而有效地履行渔政管理职责的前提。这些条件应和承担的具体职责相适应,包括渔政执法船艇以及车辆和器材、渔政专用码头、办公场所、办公设备和用品、劳动保护用品、通讯工具、医疗卫生条件、渔政工作信息资料等。但是,目前许多基层渔政公务人员享有的工作条件与其承担的渔政管理工作需要之间存在着很大差距。

2.2 非因法定事由、非经法定程序,不被免职、降职、辞退或者处分

这项权利是保证渔政公务人员队伍稳定和渔政管理工作连续性的需要,也是保证渔政公务人员公正履行法律义务的需要,是渔政管理工作专业化的客观要求。法定事由,一般指法律、法规、规章和行政纪律明确规定的渔政公务人员可以被免职、降职、辞退或者处分情形;非法定程序,是指渔政部门或者其他权力机关在对渔政公务人员作出免职、降职、辞退或者处分决定时应当依照法律、法规、规章以及其他规范性文件设定的程序进行。目前,我国公务员队伍建设正向法制化、规范化转型,各级政府和渔政部门在贯彻《公务员法》的过程中应充分考虑新中国建立以来渔业行政机关和机构的历史沿革、所承担的职责和党中央国务院的政策演变,公平对待各类渔政工作人员,积极稳妥地将渔政工作人员纳入公务员编制或参照公务员管理。

2.3 获得工资报酬、福利和保险待遇的权利

获得劳动报酬和享受福利及保险待遇是保证渔政公务人员及其赡养人口生存的需要,是渔政公务人员的基本权利。但是,与国家公务员以外的劳动者有所区别,渔政公务人员一般没有权利就工资报酬标准与渔政部门讨价还价。根据《公务员法》的有关规定,我国实行职务与级别相结合的工资制度,并考虑工作职责、工作能力、工作实绩和资历等因素。工资包括基本工资、津贴、补贴和奖金;福利待遇,主要是指国家在解决公务员生活困难、探亲、取暖、交通、休假等方面采取的优惠措施或给予的补贴;保险,是指国家对因生育、年老、致病、伤残或死亡等原因,暂时或永久丧失劳动能力的公务员给予物质保障的制度。我国许多渔政工作人员常年工作在海上、农村基层和边境海岛地区,条件艰苦,遭受伤害的风险远超过主要在陆地上工作的国家公务员。各级政府应依法编列财政预算,渔政工作人员的工资报酬、福

利和保险待遇等应完全由公共财政预算予以保障,改变渔政部门靠自收、自支、罚款收费运转的方式。只有如此,才能解决其后顾之忧,才有可能做到依法行政。

2.4 参加培训的權利

根据《宪法》第27条、《公务员法》第60~62条,参加业务培训是渔政公务人员应享有的一项基本权利。渔政部门可以建立专门的培训机构,也可以委托其他机构承担培训任务。培训的种类可分为初任培训、任职培训、专业技术培训、更新知识培训、后备领导人员培训等。为了对渔政公务人员实施培训,保障其权利,农业部于1993年2月在上海成立了农业部渔政干部上海培训中心,挂靠农业部东海区渔政渔港监督管理局,由中华人民共和国渔政渔港监督管理局管理。但是,许多基层渔政公务人员由于历史的原因既没有受到良好的文化教育,又限于地方财政紧张等原因无法获得培训机会。这严重影响了渔政执法的公正和效率。因此,财政预算相对比较宽裕的国家渔业行政主管部门和省级渔业行政主管部门应尽可能地为基层渔政人员提供参加培训的机会,保障其享有的培训权利,使其具备与所承担的渔政管理工作相适应的知识水平和能力。

此外,渔政公务人员还享有对渔政部门负责人和渔政部门的工作提出批评和建议的权利、提出复核和申诉以及控告的权利、辞职的权利。这些权利是受《宪法》和《公务员法》保障的,依法保障渔政公务人员有效地行使这些权利,对于克服渔政部门的官僚主义,保证决策的科学性、维护其合法权益、纠正渔政部门及其负责人的工作失误、防止严重违法违纪行为的发生、实现渔政部门内外管理活动的民主化和科学化等具有重要意义。

3 渔政公务人员的义务

根据《公务员法》以及渔政管理工作的内容,渔政公务人员应当遵守的义务可以被简要地概括为3点。

3.1 模范地遵守法律和法规

遵守法律法规是每个公民的义务。由于渔政公务人员能够以渔业行政机关或机构的名义活动,其行为直接关系到政府的声誉、政府的公信力,所以渔政公务人员不但要象普通公民一样遵守法律法规,而且还应成为遵守法律法规的模范。这些法律法规不但包括渔业法规,也包括其他法律法规。渔政公务人员违反法律法规,情节严重的,将会受到开除处分,失去渔政公务人员的身份。

3.2 按照规定的权限和程序依法认真履行渔政管理职责

从事渔政管理是渔政公务人员本职工作,是其法律义务。在履行职责的过程中,渔政公务人员应当依照渔业法律法规以及其他相关法律法规规定的权限和程序尽职尽责,努力提高工作效率。

3.3 遵守行政纪律、恪守职业道德、模范遵守社会公德

除了模范地遵守法律法规外,渔政公务人员还应遵守行政纪律、恪守职业道德和模范地遵守社会公德。行政纪律,主要是指渔政部门为了加强渔政队伍建设和管理,维护渔政队伍的形象和荣誉,保证依法且有序、协调、高效地开展渔政管理工作,发生违法行政案件等而制定的、要求所有渔政公务人员必须遵守的行为守则。例如,农业部于2004年7月发布了《渔业行政执法六条禁令》,以规范渔政执法行为。职业道德,主要是指渔政公务人员在工作中一般都认同的职业价值观和遵守的职业行为准则,包括对渔政工作的情感、事业心、与同事及部门之间的关系、与渔政管理对象之间的关系、工作能力、技能培训和学习风气、工作态度、工作作风、工作纪律等方面。渔政管理是政府提供给人民的一种公共物品,渔政公务人员应恪守爱岗敬业、勤政廉政、团结互助、诚实守信、办事公道、服务群众的职业道德。社会公德,是人们在社会交往和公共生活中应该遵循的行为准则,涵盖了人与人、人与社会、人与自然之间的关系。社会公德在维护公众利益、公共秩序,保持社会稳定方面的作用尤为突出,是公民个人道德修养和社会文明程度的重要表现。渔政公务人员应加强个人的道德修养,模范遵守以热爱祖国和人民、崇尚科学、文明礼貌、敬老爱幼、助人为乐、奉献社会、爱护公物、保护环境等为基本内容的社会公德。

4 渔政公务人员的法律责任

4.1 渔政公务人员的 3种法律关系

渔政公务人员常处于 3种不同的法律关系中,即与渔政机关或机构的法律关系、与行政监察机关的法律关系以及与渔政管理相对人的行政法律关系。在这 3种法律关系中,渔政公务人员的法律地位是不同的。

在与渔政机关或机构的法律关系中,渔政公务人员是一方当事人,渔政机关或机构是另一方当事人。渔政机关或机构有权依照法律、法规和行政纪律对渔政公务人员进行职位安排、考核、奖励、惩戒、职务晋升、培训、交流回避、决定其工资福利保险待遇;渔政公务人员,有权依法享有适当的工作条件、工资福利保险待遇和接受培训等,对于渔政机关或机构作出的不利的人事处理有权向作出该人事处理的渔政部门申请复核;对复核结果不服的,还可以向上一级渔政部门、公务员主管部门或者行政监察机关提出申诉;也可以不经过复核程序,直接提出申诉。处理机关对于其错误的具体处理承担行政责任,如停止违法行为、履行职务或法定义务、恢复原状、返还原物、赔偿损失、赔礼道歉、恢复名誉、消除影响等。但是,根据《行政诉讼法》第 12条渔政机关或机构与渔政公务人员之间的人事处理纠纷不属于行政诉讼法的受案范围。

为了保证政令畅通,维护行政纪律,促进廉政建设,提高公共行政效能,我国法律创设了行政监察制度。它是由政府的行政监察机关依照法律、法规、规章、决定、命令、政策和行政纪律对其他行政机关和公务员实行的专职监督活动。这种监督与立法机关的监督、司法机关的司法监督、渔政部门的内部监督以及社会监督不同。根据《行政监察法》,行政监察机关对渔政公务人员享有执法检查权、违法违纪调查权、监察建议权和行政处分权。对行政监察机关的监察决定不服的,渔政公务人员可以提出复审;对复审决定依然不服的,可以提请本级人民政府或上级行政监察机关裁决。渔政公务人员和行政监察机关之间的争议也不属于《行政诉讼法》的受案范围。

在与渔政管理相对人的行政法律关系中,渔政公务人员依法以渔政部门的名义活动,体现渔政部门的意志,其行为的结果归属于渔政部门。由此引起的法律争议可以通过行政复议和行政诉讼解决。但是,渔政公务人员不是一方当事人。只有作出具体行政行为的渔政部门或通过行政复议改变原具体行政行为的渔政部门才是诉讼当事人,是行政诉讼的被告。

4.2 渔政公务人员的相关法律责任

在履行渔政管理职责的过程中,渔政公务人员虽然是以渔政部门的名义活动,在可能引起的渔业行政诉讼中也是由有关的渔政部门依法应诉,但是渔政公务人员依然有可能为其违反渔业法规和相关法规的行为而承担法律责任,受到法律制裁。此外,如果渔政公务人员违反有关公务员管理的法规、行政纪律、职业道德和社会公德,也有可能被追究相应的法律责任。

判定渔政公务人员是否应当承担法律责任,应遵循一些基本的原则,即是否有法定的依据;是否有主观故意或者过失;是否造成了损害事实;是否渔政公务人员的行为和损害事实之间有因果关系等。例如,《渔业法》第 49条规定,“渔业行政主管部门和其所属的渔政监督管理机构及其工作人员违反本法规定核发许可证、分配捕捞限额或者从事渔业生产经营活动的,或者有其他玩忽职守不履行法定义务、滥用职权、徇私舞弊的行为的,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”这为渔政公务人员承担法律责任提供了明确的法律依据。

渔政公务人员承担的法律责任分为行政法律责任和刑事法律责任。另外,根据《国家赔偿法》第 24条,在渔政机关或机构履行国家赔偿义务后,有权向承担违法责任的渔政公务人员追偿部分或者全部赔偿费用。根据《公务员法》第 56条、《行政机关公务员处分条例》第 6条以及《行政监察法》第 44条,行政法律责任,即行政处分,包括警告、记过、记大过、降级、撤职和开除六类,也可责令纠正或改正、给予批评教育、通报批评。根据有关法律法规的规定,县级以上渔业行政管理部门、公务员主管部门(即人事

和党务部门)和行政监察机构都有权追究渔政公务人员的行政法律责任。给予渔政公务人员行政处分,应遵循监督检查与改进工作相结合、教育与惩处相结合的原则,并且应当事实清楚、证据确凿、定性准确、处理恰当、程序合法、应当与其违法违规行为的性质、情节、危害程度相适应。如果违法行为的情节严重,构成犯罪,应根据《刑法》的有关规定由司法机关追究渔政公务人员的刑事责任。

5 结论与讨论

无论是从渔政部门产生的历史角度看,还是从依法治国的现实要求看,长期从事渔政管理的工作人员都是代表国家根据渔业和相关的环境保护及海事法律、法规行使公共权力的一类国家工作人员,与渔政机关或机构之间存在着一种特殊的法律关系。这种特殊性之一就在于他们的权利和义务主要是通过法律、法规明确的。这意味着将一直从事渔业行政执法工作的渔政人员全部纳入国家公务员管理是具有法律上的正当性的。

然而,做为渔业活动公共管理者的渔政工作人员却一直未能完全纳入公务员管理,未能完全地享受到公务员待遇。究其原因主要有3点:一是新中国自成立以来,我国的财政状况一直处于紧张拮据状态,有限的财政资源更多地被用于经济建设和保障重要的政府部门,渔业管理部门在政府机构序列里实际上一直处于相对边缘化的地位;二是我国长期处于政企不分、政事不分的计划经济时期,未能依法建立公开的公共财政预算体制;三是由于历史文化的的原因,人治思想在我国人事管理领域根深蒂固,这严重迟滞了国家公务员制度建设。

经过30年的改革开放,无论是中央公共财政和各级地方公共财政都在日益充裕,而随着依法治国这一宪法原则的确立与深入,特别是《公务员法》的实施,渔政公务人员的录用、聘任、选任、调任、职务任免与升降、辞职、辞退、退休等正在日益法制化、科学化和民主化。这为各级政府依法科学决策,将渔政工作人员完全纳入公务员管理提供了契机。

从渔政部门的历史沿革和《渔业法》等法律法规规定的法定职责看,渔政人员与税务、工商、公安等机关的工作人员一样,是代表政府履行公共管理职能的国家公务人员。因此,各级政府应依法将所有承担渔业行政管理职责的渔政工作人员纳入国家公务员编制,规范渔政公务人员的考试录用制度,保障其合法权益和行政办公经费。各级渔政部门应依法加强对渔政公务人员的业务培训,适应市场经济的发展,积极转变职能,建设一支学习型、服务型、责任型的渔业行政执法队伍;对于违反渔业法规以及公务员法规的渔政公务人员,则应依照公务员法规和相关法规,追究其相应的法律责任。只有建立一支业务上合格、财政上有保障的渔政公务员队伍,才能实现渔业行政执法的公正和有效,解决乱收费、以罚代管等问题,维护政府的公信力,真正做到依法治渔和依法兴渔。

参考文献:

- [1] 李彦亮. 加强渔业行政执法队伍建设 全面提升渔业行政执法能力 [J]. 中国渔业经济, 2006, 13(1): 9-11.
- [2] 郭文路, 黄硕琳. 我国渔业行政执法队伍纳入国家公务员管理的研究 [J]. 上海水产大学学报, 2004, 13(3): 235-239.
- [3] 竺乾威. 公共管理 MPA 简明读本 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003: 185.
- [4] 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: 5-9.
- [5] 张康之, 李传军, 张樟. 公共行政学 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2002: 140-143.
- [6] 张文显. 法理学 [M]. 北京: 法律出版社, 2004: 117-120.