



反思与重构： 构建公务员复出机制的路径探讨

杨 蕾

摘要：公务员复出机制是公务员问责制的延续。我国公务员复出机制的外部法律政策体系不完善，公务员复出的主体机制不完备，公务员复出的程序机制缺乏刚性与公众参与。必须重视公务员无序复出带来的负面影响，弥补公务员复出机制的制度缺陷。首先，需要进行公务员复出的顶层设计，这包括构建公务员复出的基本原则，以及完善公务员的分类追责制度。其次，要完善公务员复出的运行机制。最后要加强并落实公务员复出的监督机制。只有实现公务员复出机制运行的透明度、规范化和法治化，才能真正鞭策公务员恪守职责，落实问责制。

关键词：公务员；问责制；复出机制

一、问题的提出

行政问责制度不断推进，初步形成了从中央到地方层层问责的制度架构（任建明、杜治洲，2010：26）。行政问责制的实施对于规范和制约政府权力，加强法治政府和责任政府建设，切实提高政府公信力发挥了重要作用。但是，一些曾被“高调问责”的官员纷纷“低调”复出、“异地”复出，甚至复出“升迁”。问责公务员的无序复出使得尚处于萌芽阶段、被公众寄予厚望的行政问责制面临极大的舆论压力，其制度刚性和威慑力备受质疑，更引发了学界对于公务员复出机制的热议。

（一）公务员复出和复出制度之概念界定

“公务员复出”的概念可以从两个不同的角度来进行界定。广义的公务员复出是指受过党纪或者法律处分的公务员，仍能够在国家公权力机关重新任职。而规范意义上的“公务员复出”，则仅仅包括因行政问责而主动辞职以及被撤职或者免职的公务员（黄凤兰，2010：19）。因此，公务员的复出机制实质上是被行政问责承担责任后的公务员，在符合和具备法定条件后，通过法定程序，由主管机关重新提拔和安排担任领导职务的一种特别的选拔任用制度。公务员复出机制需要解决三大核心问题，即哪些公务员能够复出，如何复出以及复出如何监督。

（二）公务员复出机制的现实维度

根据我国目前的公务员管理制度的规定，在公务员被问责并承担责任后，均规定了解除处分或者重新任职等规定。可以说，给予被问责公务员复出任职的机会既符合我国传统文化“惩前毖后”的人文情怀，也蕴含了一定的制度理性。公务员复出之所以备受争议，根本原因在于公务员复出制度缺乏公开与透明，难以真正承载社会和公众对公正性、公平性和公信度的期盼。

首先,公务员被高调问责后,低调甚至秘密复出。公务员被问责时万众瞩目。但是当社会关注点逐渐转移或者舆论恢复平静后,被问责的公务员再复出重新担任新职务。其次,公务员被问责与复出之间的间隔时间短。第三,被问责的公务员少数是降职或降级任用,有些是复出后职务和级别不受影响,有些甚至在受处分期间升迁更高职位。2009年任国家质检总局食品生产监管司副司长的鲍俊凯,因“三鹿奶粉”事件受到记大过的行政处分,但受处分不满两个月,调任该局科技司的副司长(罗岩岩,2010:34)。第四,公务员复出未能实现条件和程序的公开透明,缺乏有效的监督和制约。党委和政府的组织人事部门负责公务员复出的考察、任用和公示,但整个程序主要是在系统内部,一般不会向社会和公众公开。这是公务员复出引发社会质疑的关键原因。全国政协委员杨海坤教授认为,公务员的复出缺乏制度构建,具有虚化和架空行政问责制、损害政府公信力、助长“唯上不唯下”三大危害(周斌,2012:第6版)。

二、公务员复出机制是公务员问责制的制度延伸

对于公务员复出机制的社会讨论折射出人们对责任政府的期待。公务员复出机制是公务员问责制的制度延伸,是责任政府的表现形式之一。问责制已经成为现代民主社会中公共生活的一个重要组成部分。我国学者蒋劲松认为,责任政府有三个主要内容,即行政机关内部决策权的配置,权力和责任相一致,以及问责制度(蒋劲松,2005:36)。公务员问责制意味着只要是涉及公众关注的问题,公务员有责任向公民和公民社会提供公共政策和职权行为的详细信息,解释他们的行为。问责制也意味着一系列正式和非正式的程序制度,通过该程序对公务员的行为追究责任。

责任政府与“主权在民”思想和代议民主制的产生密切相关。代议民主制度确立了人民和政府之间一种新型契约关系即委托和代理关系。委托代理关系意味着复杂的信息不对称和权力差异,但所有权力的源头仍来自人民。政府作为人民的代理人,应当谨慎和勤勉地履行代理职责,向人民负责(周亚越,2006:12)。否则人民有权力罢免或者撤销这种委托。正如卢梭所说的那样,公权力的行使者只是人民的代理人,不能够僭越成为主人。取得代理人的地位来自于人民的委托。对于国家公权力的行使者而言,只能服从于委托人,在履行国家职权时,“只不过是在履行自己的公民义务,而并没有以任何方式来争论条件的权利”(卢梭,1982:132),因此,公务员行使职责的整个过程中,有义务向公众交待行使职务的原因和理由。在履行职责过程中,要严格按照法律规定的程序完成职责。在完成职责后,如果出现错误或导致公共利益或者私人利益的损失,应按照法律的规定承担责任,做到罚当其责。因此,建立公务员问责制的目的,最关键的不是对相关官员撤职查办以平息民愤,而是在于如何通过恰当的制度安排、权力架构和机制运行,使政府的公众责任得以实现,使公众利益得以合理保护(耿相魁、高猛,2012:18)。

公务员的问责与复出在行政问责体系中是一个连续的制度体系。问责后的复出不仅是问责的延续,更是问责后公务员是否承担责任的检验环节。因此,公务员复出机制的规范性和科学性,不仅影响到问责制的落实和官员责任感的增强,更直接关系到责任政府和有效政府的构建。公务员复出机制首先要强化问责制对公务员进行惩戒的警示效果,确保不符合复出任职条件的公务员不能重新任职。同时,被问责的公务员获得重新任职的机会,必须经过严格的条件审查,通过公开和透明的程序,以及科学甚至苛刻的考核与监督。因此,公务员的复出机制能够震慑所有的公务员在任何时候都要加强责任心和风险意识。因为“公共管理机关和人员所秉持的价值如平等、责任和权力有限,对人类社会来说至关重要,良好地履行这些价值观能够激发人类最大和创造性和能动性,否则将诱发人性的最根本缺陷,甚至是滔天罪行”(Samier,2005:59)。

三、我国公务员复出机制的制度软肋

当前公务员复出机制的制度设计存在三个严重缺陷。首先,复出机制的外部法律政策体系效力位阶低,可操作性不强。其次,公务员复出机制的主体机制不完备,存在复出主体规定不清晰以及复出公务员责任种类不清等漏洞。三是公务员复出的程序机制缺乏透明度,难以有效容纳公众参与。这些制度的缺陷导致公务员复出机制的实际效果大打折扣。

(一) 公务员复出的外部法律政策体系不完备

公务员复出机制的设定、实施和监督救济必须依法而行,遵循法治化轨迹。从现行法律法规的内容上来看,公务员复出机制分散规定在不同的法律规范中,制度尚未统一。公务员复出机制的法律渊源主要包括两个层次:第一层次为法律,主要包括《公务员法》和《行政监察法》;第二层次是以党的政策性规定占主要内容,如《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法(试行)》等。

《公务员法》规定公务员的引咎辞职制度。引咎辞职的公务员能否在符合一定条件下复出,复出需要经过什么程序,以及复出的法律后果如何,《公务员法》却只字未提。公务员复出制度的依据主要是党的政策性规定,层次较低,政策性较强,而且用语模糊,在实践中的操作性较差。英国思想家洛克认为,法律的目的就是通过公正地实施法律,从而“保护和救济无辜者”(洛克,1964:15)。法律的重要特征之一,是其能够作为行为规则,规范人们的行为。因此,法律规范的可操作性或者规范性非常重要。例如,《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》第十条规定了公务员复出的时间限制为“一年”。但是,如果公务员复出担任的职务低于原职务,就可以在任何时间内复出任职。由于用语上的不严谨,“一年”的时间限制形同虚设。

(二) 公务员复出的主体机制不完备

首先,公务员复出机制中复出主体界定不清晰。

公共权力组织存在三种承担责任的方式。第一种是集体问责制。在法律程序上,公共权力组织往往是作为一个整体来承担责任。这可以被称为集体问责制。第二种是分层问责制。政治问责的大多数情况下,由处于组织顶部的负责人或者领导人来负责,这可以被称为分层问责制。第三种情况是个人责任制。在需要追究个人责任的情况下,公务员根据他在问责事由中的实际作用,而不是根据他在公共权力组织中的地位承担责任。在西方国家,占主导地位的公众问责是纵向的垂直问责关系。选民将主权委托给代表,代表随后将权力委托给公权力机关,公权力机关再将大部分的权力委托给公务员或独立行政机构行使。这样形成了直线性的委托代理关系,即选民—代表—公权力机关—部长(Barberis,1998:453)。该垂直结构的反方向,即是问责制度。随着问责制度的发展,等级严格的问责机制慢慢地让位于更加多元化的问责机制。其中一个突出的改变就是采纳了单独问责策略。单独问责策略不满足于只问责公权力机关或其公权力机关的首长。公务员不能总是隐藏在其机关或上级的背后,应当对其不当行为承担责任。例如,许多欧洲国家的调查委员会可以直接召唤某个公务员来进行听证,并要求其承担相应的责任(Fisher,2004:515)。

在我国,担任领导职务的公务员才是公务员复出机制的主体。从被问责的“党政领导干部”来看,不仅包括行政机关的负责人,也包括党委的负责人,以及政协机关的负责人,都属于《公务员法》规范和管理的公务员。与之相一致,复出任职的主体也应当界定为“公务员”,而不是“官员”或者“干部”。“公务员”这一规范的法律用语更符合目前我国公务员管理法治化和规范化的要求。同时,担任领导职务的公务员担负着党的各级组织和各级行政机关、权力机关以及司法机关的管理职责,具有组织、决策、指挥职能,负责或参与重大政治决策。他们掌握着法律所赋予的公共权力,是社会公共事务的管理者和领导者,因此承担着领导的义务和责任。

其次,公务员的责任种类和职责权限划分不清。

公务员承担的责任不同导致的法律后果不同。学者毛寿龙认为,公务员承担的责任形式包括法律责任、政治责任和道德责任(毛寿龙,2005:46)。从严厉程度来看,三种主要责任类型中追究法律责任最为严厉,其法律后果最为严重,涉及公务员基本权利的剥夺和限制,如承担刑事责任,意味着人身权利和政治权利被剥夺等。而政治责任和道德责任,主要涉及公务员的职务、待遇,同时也关系到公务员的队伍建设和清廉形象。但是,公务员被问责后,承担责任的种类不尽相同。《公务员法》明确规定受过刑事处罚的人,丧失公务员身份。承担其他的责任类型的公务员是否能复出任职尚缺乏具体的规定。这就导致在我国公务员问责的制度运行中,被问责的公务员在承担责任时,择其利者取之。对于承担不同的责任种类的公务员而言,能否复出以及复出需要具备什么条件亟须更加细致的制度设计。

同时,在我国目前问责制中,公务员之间职责权限划分不清。责任追究与问责事由之间的因果关系难以清晰地界定,问责制未能真正基于“责任—失职—问责”的制度驱动机制。被问责的公务员可能来自不同性质的国家机关,可能属于国家机关的不同层级,也可能属于不同的领导岗位。应当根据公务员所任职的公权力部门的性质,将公务员的职责进行区分。根据与被问责事项的联系程度,分为直接责任和间接责任;根据公务员在被问责事项中处的地位不同,分为执行责任和领导责任的分类。

(三) 公务员复出的程序机制不符合程序正义

程序正义源于英美法系的古老的法律传统。正如丹宁勋爵曾经引用了法官休厄特的一句名言所说的那样:“正义不仅要实现,而且要人们明确无误地、毫不怀疑地看到是在主持正义。”(丹宁勋爵,1999:98)自然正义的核心思想被凝练为两句法律箴言:任何人都不得做自己案件的法官;任何人在受到不利影响之前都要被听取意见。公务员复出机制的程序应当符合行政程序正义的最低要求。缺乏透明的程序和公众的有效监督,公务员随意复出的情况难以得到有效遏制。根据我国“下管一级”的干部管理权限的规定,上一级党委或者政府享有公务员问责与复出的决定权,具有管辖权的纪检监察机关和组织人事部门则享有问责与复出的启动建议权。而这几个部门既是公务员的考察、任命机关,同时又是公务员日常行政工作的领导机关,相互之间联系非常密切,是否能够做到毫无偏私、保持中立值得人们深思。

四、公务员复出机制的制度走向:透明与规范

解决公务员复出机制在立法和实践中的种种问题,需要通过在理论层面研究公务员复出的法律原则、公务员的分类管理制度。同时,完善公务员复出机制的制度设计,具体而言包括明确公务员复出的时限条件,在具体的制度设计上应细化公务员的复出条件,确保只有符合法定条件的公务员才能复出任职;完善公务员复出的程序,保证公务员复出程序的公开和透明;加强公务员复出的考核监督,确保被问责公务员胜任新的工作岗位。

(一) 明确规定公务员复出的基本原则

1. 依法复出原则。公务员复出条件必须根据法律法规的规定设定,复出制度的实施依法行使。若公务员违法复出,则主管机关和主管责任人对其违法行为的后果承担相应的责任。

2. 合理复出原则。问责公务员是否能够复出,需针对个案的不同情况,具体分析问责公务员德、能、才、绩等综合表现,同时结合其在问责事件中的过错程度、对新岗位的胜任能力等情形而定。

3. 公开复出原则。问责公务员的复出,实质上是一次新的任职,坚持任职的透明性,有助于其履行新的岗位职责,消解公众的敌意(周燕军、束顺民,2010:9)。公开透明是公务员问责和复出任职的题中之意,这包括开放的运行机制和信息公开。

(二) 构建扁平化的问责系统,实现公务员复出决定和参与主体的多元化

构建内部问责系统和外部问责系统合作协调的扁平化的问责系统。扁平化的问责系统除了包括党组织和行政机关的内部问责系统,同时重视发挥外部问责系统的重要作用。内部问责系统是指我国传统的问责系统,即由党组织和政府进行的问责。外部问责系统,是党组织和行政机关之外的组织或者个人进行的问责。内部问责系统存在并作为控制系统运行,能够限制部分人的投机行为,确保公众利益得到尊重。但与此同时,内部问责系统与被问责的公务员存在密切的利益联系,地位难以保持中立。外部问责系统的问责主体既包括了行政机关之外的公权力组织,如立法机关、司法机关等;也包括公权力组织之外的其他社会组织以及个人(刘晓伟、宋晓梅,2007:12)。发挥外部问责系统在公务员问责和复出制度中的重要作用,对于落实问责制度具有重要意义(周亚越,2006:36)。随着人大质询、网民问政等新的问责方式不断涌现,内部问责系统与外部问责系统互相结合、相互依存的,扁平化问责系统正在逐渐形成。

首先,构筑内部问责体系和外部问责体系之间的联络和互通。在立法机关、纪委机关、审计机关和审判机关等问责机构之间建立联动机制,一旦问责事由发生,不同机构之间能够协同配合。其次,强化共享专业知识和凝聚共识。内部问责系统和外部问责系统对于问责的具体方法不同,内部问责系统具备专业的问责手段以及严密的组织体系。而外部问责体系的构成复杂多样,灵活程度更高。如果两者

之间能够共享专业知识和信息,就能更好地实现问责精神和主旨的一致,最终实现对问责这一共同的目标的执行和实现。建立两个系统之间的特定案件的信息共享制度,尤其是要重视平行查询的潜力。这将提供充足的信息,以便获得全部的法律手段来进行认真的审查,从而判断谁来负责任,以及被问责的公务员能否适当地履行职责。

其次,保障和发挥人大、司法机关和公众的启动权、参与权、决定权和监督评价权,并设计具体的制度增强操作性。一是要增强人大和人大常委会在公务员复出机制中的重要作用。立法机关由公众选举产生,本身就是民意的代表者,同时享有对公务员的监督和罢免权。正如英国思想家密尔所说的那样,现代民主制度中议会的适当职能不是管理而是“监督和控制政府,把政府的行为公开出来,迫使其对让人们认为有问题的一切行为作出充分的说明和辩解”(密尔,1982:80)。二是要加强公众和大众传媒在公务员复出程序中的参与权和监督权。大众传媒通过他们的报道,让公众得以知晓政府和公务员的表现。这一信息传递功能在公务员复出制度中发挥着重要功能。媒体传达的不仅是公务员复出后行为的真实情况,而且也会传递其他政治人物、利益集团领袖、学者和普通公民对复出公务员的评估。要加强公众在公务员复出制度中的参与权。公众在公务员复出制中的参与状况,直接决定着公务员复出制度的实施效果,同时也是一个社会的政治民主状况的直接体现。公民通过政府提供和自己获得的信息,从而实现了对复出公务员的监督。公众在复出机制中的参与,提供了一个常规机制,从而能够汇集政府和公务员行为的信息,迫使他们面对自己的行为,对过去政策和失败行为作出反应(Ziller,2001:102)。丰富而且有效的信息环境是评估公务员行为的重要基础。如果公众对于公务员承担责任的方式或者复出后的工作表现不满意,应当有权决定公务员不能复出或者不能继续担任新职务。媒体或公众等外部问责系统在公务员复出机制中的参与,并非全程代替内部问责系统的民主控制,因为媒体或者公众不具备广泛的代表性,只能行使非正式的或间接的制裁。但是对于传统的主要依靠官僚体系的问责系统而言,这是一个非常重要的补充。三是建立独立的外部评估机构。独立评估机构依靠专业的审计人员和审计专业技能,对于增强公务员复出评估的专业性相当有价值。

(三) 构建我国公务员的分类管理制度

在现代政治中,公共政策的制定和执行是相对分离的,“政治与政策与国家意志的表达相关,行政则与政策的执行相关”(古德诺,1987:12)。负责决策和执行的公务员应当按管理方式进行区分,同时在责任追究上实行不同的责任承担方式和责任种类。我国担任领导职务的公务员通常身兼政策制定和执行两种角色,其与普通公务员一样,同属公务员范畴,也按照《公务员法》进行管理。这些担任领导职务的公务员在管理方式、承担责任方式以及复出条件上都应当进行细致的区分,应当借鉴吸收西方的文官制度,建立责任与职责密切联系、责任明确、利于量化考核的分类管理制度。

(四) 完善公务员的复出条件

由于我国对公务员复出机制的法律规定未成体系,且不同规定相互之间存在矛盾和冲突,因此,学者们强调必须将现有的公务员复出任职的规定集中,并提升效力层级。最好是由全国人大或者全国人大常委会统一制定法律。同时在立法的内容里,建立公务员复出的运行机制,明确规定问责公务员复出任职的各种条件,以确保公务员复出能够在合法合理的轨道上运行(黄凤兰,2010:20)。

首先,整合现有的制度规定,明确公务员复出的时限条件。《公务员法》只规定了公务员处分解除的时限条件。从逻辑上推断,行政处分解除的时限条件也可以看作是公务员重新复出任职的时限条件,但需在以后的立法中加以明确。可以对《公务员法》的规定进行立法解释或者司法解释,将公务员行政处分的解除时限界定为复出任职的时限条件。同时,整合党的政策性规定,修改与《公务员法》冲突的部分。待《公务员法》修改时再正式增加“公务员的复出制度”,其中详细规定公务员复出的时限条件。

其次,细化公务员复出的业绩要求。公务员能够复出任职,必须在充分承担责任的基础上,在工作岗位上表现突出。在当今的学术和政治话语中,“责任”作为一种规范的概念,主要是一组评价公共行为的行为标准。责任被看作是一种政治上的美德,是公共组织或公务员的积极品质。因此,“责任”更是一个评价性而非分析性的概念,它用于评价公共组织或公务员行为状态。总体而言,责任的含义与透明、

公正、公平的行为方式很接近。但是将责任细化为一个可以量化的标准,仍然是比较困难的。管理学中的绩效管理的手段和作用,已经逐渐成为公众期望的考核工具。美国政府就使用绩效管理的方法,考核行政机关和公务员的日常工作表现,同时用于问责制中的考核。通过审核、实地考察和其他工作任务的监测,从而区分不同级别负责的内容,以及采取何种流程来承担法律责任(Peters,2000:48)。我国的法律法规中,对公务员复出任职的条件是“实绩突出”。但是,实绩突出是个非常模糊的标准,考核的具体标准和考核的手段应当借鉴绩效管理进行明确和量化,以增强规定的可操作性。

再次,明确规定公务员复出任职的级别要求。实践中有的公务员复出时,担任的职位和原职位级别相当甚至高于原职位,因此引发人们对问责效力和复出制度的质疑。因此,应当完善现有的制度规定,根据被问责公务员受到处分的不同情况,来规定新职位的级别要求。如果公务员引咎辞职或者被撤职等较严重的法律处分,即使能够复出任职,新职位也不得高于原职位。

(五) 设计公务员复出的准司法程序

公务员复出的程序设计应当借鉴政治问责的经典方法,采取准司法程序,包括复出的提名考察程序,公众查询程序,复出决定程序和复出公示程序。其中,复出决定程序采取裁决形式,由具有独立地位的主体来主持,并由被问责公务员进行陈述申辩,最后由决定主体做出能否复出任职的决定。同时要根据复出公开原则的要求,整个程序要在任职单位通报,并以报纸、电视、网络等形式进行公布。公布被问责公务员复出任职的事实依据和法律依据,以接受民众和媒体的监督。对于人民的质疑和询问,应当及时公开解释。流畅而且有效的官民信息交流渠道是消除公众质疑的重要保障。

(六) 健全公务员复出任职的考核监督程序

公务员复出考核机制应当设计严格的考核程序,建立针对复出任职公务员工作性质和岗位特点的分级分类考核标准,健全考核监督程序。在具体考核中,应采用科学的考核方法,以定量和定性相结合的双重考核标准对拟复出官员的德、能、勤、绩、廉进行综合的考核,并得出最后的考核成绩。对于复出任职的公务员应当采用更严格的考核方式,尤其是要加强平时考核,重点考核复出任职的公务员是否履行日常工作岗位职责和任务,对阶段工作目标以及重点工作的执行情况。

同时,对于问责官员复出的绩效评估、任期考核、成绩鉴定等,需要增加公众测评程序。对于被问责的公务员和公众而言,公众测评是一个关键的民主程序。通过该程序的运行,公众才能在获得足够信息的基础上,评价被问责公务员行为的适当性和工作效率,以判断被问责的公务员是否具备复出任职的条件。被问责的公务员应当以自己符合道德的行为来证明符合重新任职的条件,复出任职的目的是为公众谋求公共利益(James,1988:11)。同时,对被问责的公务员来说,公众测评能够巩固和提高其重新任职的公众支持度。

构建规范和透明的公务员复出机制是落实公务员问责制不可或缺的关键环节。公务员复出机制的路径选择,关键是统一公务员复出的立法并体系化,重点环节是明确公务员复出的条件和标准,保障是复出机制的运行增加规范化和透明化。公务员复出机制的完善,能够保证公务员为政策的制定和执行承担全面责任,切实提升政府公信力和执行力,满足公众对责任政府和法治政府的期望。

参考文献:

- [1] [英]丹宁勋爵(1999). 法律的训诫. 杨百揆、刘庸安译. 北京:法律出版社.
- [2] 耿相魁、高猛(2012). 我国问责官员复出机制的构建问题研究. 中国行政管理,(5).
- [3] [美] F. J. 古德诺(1987). 政治与行政. 王元译. 北京:华夏出版社.
- [4] 黄凤兰(2010). 问责官员复出机制研究. 中州学刊,(1).
- [5] 蒋劲松(2005). 责任政府新论. 北京:社会科学文献出版社.
- [6] 刘晓伟、宋晓梅(2007). 对以责任为核心的官员问责制的反思. 行政与法,(6).
- [7] [法]卢梭(1982). 社会契约论. 何兆武译. 北京:商务印书馆.
- [8] 罗岩岩(2010). 行政问责视角下我国问责官员复出现象研究. 云南财经大学硕士论文.

- [9] [英]洛克(1964)政府论:下篇.叶启芳等译.北京:商务印书馆.
- [10] 毛寿龙(2005).引咎辞职、问责制与治道变革.浙江学刊,(1).
- [11] [英]约翰·密尔(1982).代议制政府.汪植译.北京:商务印书馆.
- [12] 任建明、杜治洲(2010).问责制如何避免“问而无责”.人民论坛,(14).
- [13] 周 斌(2012).问责官员复出公众应有知情权参与权.法制日报,3月8日.
- [14] 周亚越(2006).行政问责制研究.北京:中国检察出版社.
- [15] 周燕军、束顺民(2010).问责官员复出机制的设计原则及模型构建.领导科学,(5).
- [16] P. Barberis(1998). The New Public Management and A New Accountability. *Public Administration*, 76.
- [17] E. Fisher(2004). The European Union in the Age of Accountability. *Oxford Journal of Legal Studies*, 24(1).
- [18] Stever A. James(1988). *The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post-Progressive Era*. New York: Transnational Publishers.
- [19] B. Guy Peters(2000). Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1).
- [20] Eugenie Samier (2005). Toward Public Administration as a Humanities Discipline: A Humanistic Manifesto. *Halduskultuur*, (6).
- [21] J. Ziller(2001). European Models of Government: Towards A Patchwork with Missing Pieces. *Parliamentary Affairs*, 54.

On the Path of the Legal System of Regulating the Civil Servants' Comeback-mechanism

Yang Lei (Shandong University)

Abstract: A Range of central and local civil servants resurface silently or in different places, even with promotion. The disorder phenomena of led to a variety of arguments, frequently exposed by the media. Civil servants comeback mechanism with the accountability system gains increasing attentions. In this paper, with the specification of the case demonstrates the deficiencies in the mechanism of civil servants' comeback system. Civil servants comeback legal system is a continuation of the administrative accountability system, it is a test of the actual effect of the accountability system. Therefore, building a transparent and standardized legal system about the civil servants' comeback is key factor to improve the accountability of civil servants system and development of responsible government.

Key words: civil servants; Accountability; comeback-mechanism

■作者地址:杨 蕾,山东大学法学院,山东建筑大学法政学院;山东 济南 250101。Email: yanglei_law@sdjzu.edu.cn。

■基金项目:司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目(05SFB5005);山东省社会科学规划研究项目(13CFXJ06; 14CZXJ11);山东省信息化战略研究专题项目(2013EI156)

■责任编辑:叶娟丽

