

论生态行政中的引咎辞职制度*

黄爱宝

(南京工业大学 政治教育学院 江苏 南京 211816)

摘要:“引咎辞职制度”是一个具有中国特色的概念,其性质应当只能定位为一种面向后工业社会的道德制度,而这又更应当属于具有中国特色的理论创新之举。目前我国引咎辞职制度及其在生态行政中的实施表现在引咎辞职的动因、主体、内容、对象、程序、后果以及保障条件等多方面的界定与规定之中。引咎辞职制度的功能既包括引咎辞职行为的主要作用,也体现道德制度的特有功效,而这些作用与功效在生态行政领域又必然具有一些特殊内容和特殊意义。在生态行政中,引咎辞职制度创新方向也应当是面向后工业社会的道德制度,而构建作为道德制度的引咎辞职制度也必然需要具有新的理念和新的思路。

关键词:引咎辞职制度;法律制度;道德制度;生态行政

【中图分类号】D630.8 【文献标识码】A 【文章编号】1671-7287(2014)01-0031-08

20世纪末,我国从西方国家引进了作为惯例做法或不成文规定的“引咎辞职”,并将之上升为制度化规定,进而提出“引咎辞职制度”概念,应该说这是具有中国特色的理论创新成果。笔者认为,如果能够同时将“引咎辞职制度”作为一种基于超越工业社会的法律制度之上和面向后工业社会的道德制度来进行界定和阐释的话,那么就更应当属于具有中国特色的理论创新之举。但非常遗憾的是,目前我国学界、政界对于引咎辞职能否制度化以及能否法制化、如何理解引咎辞职制度的性质和功能以及如何进一步创新与完善等问题的研讨与解读仍然聚讼纷纭、莫衷一是。本文试图结合我国对于引咎辞职制度的理论研究与实践操作现状,特别是结合我国生态行政管理领域中的引咎辞职制度特点、要求和实践行为,重点剖析与阐明生态行政中的引咎辞职制度的具体表现、特有性质与应有功能以及创新方向和主要思路,以服务于中国特色的行政问责制度进而服务于生态行政问责制度的理论体系构建以及这一制度改

革创新的实践需要。

一、引咎辞职制度的兴起及其在生态行政中的表现

“引咎”一词在我国历史上早有记载,《北史·周武帝纪》中就有“公卿各引咎自责”之说。在现代西方国家,引咎辞职行为也较为常见,也有关于“公务员”或“文官”辞职辞退的具体规定或制度设计,但就是没有出现直接与“引咎辞职”相关的条款。20世纪末,我国政府明确地提出了引咎辞职制度问题,并早在1995年的中共中央5号文件《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》中就提出了“建立领导干部引咎辞职制度”。自1999年开始,我国部分地区还专门出台并实施了党政领导干部引咎辞职制度,2006年施行的《中华人民共和国公务员法》更是首次将引咎辞职正式纳入法制化轨道。在这些法律和制度文件的推动下,我国已经出现众多的不同层级的党政领导干部引咎辞职的案例。

* 【收稿日期】2014-02-21

【作者简介】黄爱宝(1964-)男,安徽和县人,南京工业大学政治教育学院教授,公共管理博士后,研究方向:生态政治与生态行政。

【基金项目】国家社会科学基金项目(13BZZ044)

在生态行政管理领域中,2004年,中共中央批准实施的《党政领导干部辞职暂行规定》列举了九种应当引咎辞职的情形,其中第五种情形也包括环境保护方面的管理监督严重失职,连续或者多次发生重大事故、重大案件,造成损失或者恶劣影响负主要领导责任的情形。2008年,河北省30个重点县(市、区)长在第十一届人民代表大会上庄严承诺:三年时间完不成节能减排目标,他们自动引咎辞职。2009年,贵州省贵阳市出台的《贵阳市促进生态文明建设条例(草案)》也指出,擅自作出废止、中止或变更生态文明建设发展目标决定的人民政府首长应当引咎辞职。同时,也发生了一些引咎辞职的典型案例,如2004年四川省高台县委书记王邦兴、县长吴建华因对该县仁爱乡退耕还林政策未能落实负有重要领导责任而双双引咎辞职;国有企业川化集团有限责任公司董事长、总裁谢木喜因对沱江特大污染事故负有重要领导责任而引咎辞职;2005年,国家环保总局局长解振华因黑龙江省松花江污染事件而引咎辞职。

目前,我国关于引咎辞职制度及其实施主要表现在引咎辞职的动因、主体、内容、对象、程序、后果以及作为这一制度实施的保障条件等多方面的规定与阐明之中,并在认识与实践呈现出多元化和复杂化的发展趋势。当然,这些规定与趋势也在生态行政领域中表现出来。

1. 引咎辞职的动因

引咎辞职的原因在于“咎”,内在动因在于“引咎”,外在动因在于社会舆论压力与政治系统内部信任压力。目前,我国相关规定对于作为引咎辞职原因的“咎”的规定就是失误、失职,而失误、失职的所在领域为党政领导干部的工作,失误、失职所造成的后果是重大损失、恶劣社会影响或者重大责任事故,失误、失职所负有的责任是领导责任。作为引咎辞职内在动因的“引咎”在现有规定中一般没有明确规定,但在学界、政界已形成主动引咎辞职、责令引咎辞职或强制引咎辞职等多种想法和做法。作为引咎辞职外在动因的社会舆论压力就是指造成“恶劣社会影响”或者政治系统内部的不信任反应,具体可表现为包括大众传媒在内的各种社会舆论监督以及政治系统内部的质

询、听证、不信任案表决、弹劾动议等等。当然,上述生态行政领域中引咎辞职的动因也基本上是与相关党政领导干部的工作出现了严重失误或重大事故,已经造成恶劣社会影响或社会舆论压力,并负有领导责任,也是属于主动自愿辞职。但笔者认为,在理论上,引咎辞职中的“咎”即失误、失职的所在领域应当既可以是工作,也可以是私生活不检点等属于工作之外的领域;失误、失职所造成的后果既可以是重大事故的性质特别严重的问题,也可以是政绩平庸的一般问题;失误、失职所负有的责任既可以是政治责任、道德责任(道义责任)也可以是行政责任、法律责任,既可以是间接责任也可以是直接责任,而我国现实中的“领导责任”一般只是强调政治责任、道德责任和间接责任,而不是法律责任、行政责任和直接责任。“引咎”本义也应当是指主动“把过失归在自己身上”或“由自己承担错误的责任”,是自省、自查、自究、自责行为,是缘于引咎主体的道德责任心、良心、羞耻心的行为,引咎辞职就是指特定主体因为主动自愿承担失误、失职所负的责任而提出辞职。如果是被动依赖组织安排的所谓责令引咎辞职或强制引咎辞职,那么就是从根本上背离了“引咎”的原本意义。易言之,从责任类型来说,“引咎”不仅需要辞职主体承担作为责任类型之一的道德责任,而且是强调辞职主体首先需要承担道德责任,强调其他的政治责任、行政责任、法律责任都应当首先表现为或内化为一种道德责任,即体现为辞职者主动自愿地承担自身所负的各种类型的责任。如在2006年河北省保定市水污染导致的白洋淀死鱼事件处理中,保定市责令新市区环保局局长王义恒引咎辞职,责令满城县环保局局长刘春喜引咎辞职。这种动因缘于组织“责令”的引咎辞职就是背离了“引咎”的本来意义,也没有体现出辞职者道德责任担当的先行性和基础性。

2. 引咎辞职的主体

在西方国家,作为宪法通例,引咎辞职的主体一般是指民选或政治任命的政务类官员,现实中的辞职者一般是处于比较高位的官员,如首相、部长、党主席等。而目前我国相关规定是将引咎辞职的主体定位为党政领导干部,实际中的辞职者

地位也相对低下,包括了省部级干部及其以下的各级党政领导干部,且主要是行政机关的领导成员。在上述生态行政领域的引咎辞职案例中,解振华是第一个部长级行政官员,原四川省高县县委书记王邦兴是我国第一个县处级中共党务官员。但笔者认为,在理论上,除引咎辞职可能会损害公共利益或不利于公共利益最大化的特定主体之外,引咎辞职的主体应当可以包括公共财政供养的所有公职人员,在我国不仅可以是具有领导职务的党政公务员,也可以是全体普通的党政公职人员。同样,在生态行政问责制度安排中,所有生态环境保护失职失责的党政领导干部和普通公务员都可以提出引咎辞职,即都可以成为引咎辞职的主体。

3. 引咎辞职的内容

引咎辞职的内容就是其中“职”的指称,它包括职务和公职,职务又可分为领导职务和非领导职务,领导职务又可分为党内领导职务、行政领导职务等。目前我国引咎辞职相关规定和实际执行中,辞职一般只是指辞去领导职务而不是公职,又主要是指辞去行政领导职务而不是党内领导职务。其实,笔者认为,引咎辞职的内容也可以包括各种职务甚至公职,也可以同时辞去党内职务与行政职务等。

4. 引咎辞职的对象

目前我国相关制度还没有就引咎辞职的对象进行专门规定,但就一般辞职规定而言,辞职的对象应包括对辞职者有任命、决定和监督关系的特定机关和部门,按照我国相关法律,可以是同级人大及其常委会、上级机关、党委组织部门^[1]。在我国现行的宪政体制架构下,政府首长与人民法院院长、检察院检察长应当向同级人民代表大会或其常务委员会提出辞职。但在现实中,一些政府首长引咎辞职就没有向人大提出,而是往往被要求事后按法定程序罢免其职务,这在一定程度上存在着侵犯人大的法定权力之嫌。如原国家环保总局局长解振华就是首先向党中央和国务院提出引咎辞职的。

5. 引咎辞职的程序

按照一般自愿辞职的流程规定,辞职者首先

向特定组织提交辞职报告,由特定组织进行审核,在审核期间也可以听取辞职申请人的意见,然后做出同意或不同意的决定,最后进行公告。笔者认为,如果一定要从法律上严格追求引咎辞职程序的规范性和确定性,应当既不符合引咎辞职者自愿自律的主观性、自由性之特性要求,也难以适应引咎辞职审核中存在的各种复杂性、模糊性和不确定性的实践需要。

6. 引咎辞职的后果

提出引咎辞职的后果无非是同意或不同意辞职。需要强调的是,如果同意辞职,但引咎辞职的原因不仅在于辞职者需要承担相应的政治责任和道德责任,还需要承担一定的党政纪律以及行政、民事或刑事方面的法律责任,那么就不能一辞了之,还需要继续追究辞职者去除职务职位之外的其他方面责任,追加其他相应的政纪处分和法律处罚,即不能以引咎辞职作为逃避其他责任和处罚的借口。

7. 引咎辞职的保障条件

引咎辞职首先需要辞职者具有较高的道德自觉自律意识和勇气,这就需要通过加强政治伦理和行政伦理教育与道德修养,需要通过一种新型的道德制度建设来培育和我国党政领导干部以及所有公务员的道德自律意识,保护与激励他们的各种道德行为。引咎辞职还需要一定的社会舆论压力和政治系统内部信任压力,这又取决于充分的政务信息公开和广大公民的政治参与,取决于政治系统内部的民主建设。因此,需要加强政府信息公开制度建设与实施,提高公民政治参与意识和能力,提供更多更好的公民政治参与机制与平台,提升政治体制机制民主化品质与水平。此外,目前引咎辞职还需要解决好辞职者的善后问题。因为对于获准的辞职者,西方国家一般都重操旧业或从事其他职业,且无后顾之忧。但我国引咎辞职者基本上都是职业公务员,担任职务和公职是其生活保障与自我价值实现的唯一途径,且他们辞去的只是领导职务而不是公务员身份。所以,我国对于党政领导干部辞职后的有关现行规定是:可根据辞职原因、个人条件、工作需要等情况予以适当安排。而对于安排后在新的工

作岗位工作一年以上,实绩突出,符合提拔任用条件的,可以按照有关规定,重新担任或者提拔担任领导职务。如原国家环保总局局长解振华就是在因黑龙江省松花江污染而引咎辞职的一年后又重新担任了国家发改委副主任。但笔者认为,从长远来看,引咎辞职者辞职后工作安排应从所谓“适当安排”逐步走向和其他同级公务员一样平等竞争上岗或晋升之路。

二、引咎辞职制度的性质及其在生态行政中的功能

从本义上说,引咎辞职是辞职主体的自觉自愿的自责自律行为,是一种道德自律行为。虽然这种行为也存在一定的外在于行为主体的社会舆论压力或政治系统内部信任压力,但这是一种外在的非强制性软约束力,而不是外在的强制性硬约束力。同样,从字面上说,引咎辞职制度(不是引咎辞职行为)也可以定义为“制度安排与道德自律的统一”^[2],甚至可以定义为一种“自律与他律相结合的监控机制,是道义标准与法律标准的统一”^[3]。但是,这里的“制度安排”、“他律”和“法律标准”只能指称为一种外在的约束力量,如果是被简单地理解为一种外在的强制性制度或力量,或者将引咎辞职区分为主动引咎辞职(自律)和强制引咎辞职(他律)两种类型,将引咎辞职制度仅仅理解为引咎辞职强制制度,那么,这里的强制引咎辞职或引咎辞职制度都显然背离了“引咎”或“引咎辞职”的本来意义,而引咎辞职制度概念也无法真正实现上述的“制度安排与道德自律的统一”的基本内涵要求。

因此,笔者认为,将引咎辞职制度化或道德自律制度化,从而所提出的“引咎辞职制度”已不是一种传统意义上的制度形态,而是一种全新性质的“道德制度”形态。这种新型的道德制度观最早由我国学者张康之教授提出,他从人类社会历史发展的大视野中,将人类社会治理模式区分为农业社会的统治型、工业社会的管理型和后工业社会的服务型三种历史模式,并认为相应地存在着三种典型制度形态即权力制度、法律制度和道德制度。其中,道德制度是一种超越工业社会法律

制度历史局限性的制度形态,是面向后工业社会的全新制度形态^[4]。这种道德制度的本质是以伦理精神统摄权力、法律和道德规范的制度,是实现权治、法治与德治相统一的制度,是所有的道德规范都需要形成制度规范的制度,也是所有的制度内容都需要具有道德价值的制度。这种道德制度就是指外在于特定行为主体的道德规范体系以及相应的社会伦理保障体制和机制^[5]。但是,无论是作为它的常规内容的道德规范和道德原则,还是作为它的外部保障条件的社会舆论或政治信任压力体制机制,都是一种引导性规范或引导性约束力,而不是一种类似权力或法律作用的强制性规范或强制性压力。这种面向后工业社会的道德制度最终是以特定行为主体自愿自律为主要特征,是依靠行为主体内在的自觉自愿和外在的引导性约束力的有机统一而发挥作用;而法律制度最终是以特定行为主体的外在被动强制为主要特征,主要依靠外在于行为主体的强制力量得以实施。

引咎辞职的本义就是强调辞职主体的自主自愿,本质就是道德自省自律行为;而制度的本义就是强调外在于特定行为主体的规范、原则、组织、体制、机制等。引咎辞职与制度的真正统一或有机结合所形成的引咎辞职制度,其性质就应当只能定位为一种面向后工业社会的道德制度。它可以被理解为是内在与外在、自愿与约束、自律与他律相统一与结合的制度,但这里的外在的约束或外在的他律不能被理解为是强制性约束或硬性约束,否则,引咎辞职制度就会演变为“强制性自愿”或“被动性主动”辞职等包含着内在冲突或自相矛盾规定的虚假统一体,就会导致难以自圆其说的理论尴尬。

需要说明的是,在引咎辞职制度安排与实施中,引咎辞职主体未必只是违反了道德规范和需要承担道德责任,也可能是违反了法律规范和应当承担法律责任,但只要辞职主体的违法性在被特定组织确认并被追究相关法律责任之前,能主动将法律规范内化为道德规范,将法律责任内化为道德责任,自觉自愿地辞去相应职务职位,并主动接受法律规定的其他制裁,那么,这应是属于法

律制度向道德制度转化的一种趋向,属于道德制度建设的一种初步路径。因此,从这个意义上说,这种行为也是在一定程度上反映出了引咎辞职制度以及道德制度的性质要求。当然,如果辞职主体是在组织责令或强制力量作用下而辞职,或者以主动辞职作为减轻或逃避其他法律责任的借口,那么就显然不符合引咎辞职制度以及道德制度的性质要求或其发挥作用的领域或范围。

引咎辞职制度无论是作为一种制度形态提出,还是作为一种先进制度即面向后工业社会的道德制度建设,都是具有鲜明中国特色的理论创新与制度创新。作为一种道德制度,引咎辞职制度的功能既包括引咎辞职行为的主要作用,也体现道德制度的特有功效。而这些作用与功效在生态行政领域又必然具有一些特殊内容和特殊意义。

1. 权力监督功能

引咎辞职本质就是一种公共责任的自我追究行为,也是一种公共权力的自我监督和外在监督相统一的行为。因此,引咎辞职制度也就是一种权力自我监督和外在监督相统一的制度,它的直接功能就是表现为一种特殊的权力监督作用。这种权力监督体现了我国民主政治、以法治国和以德治国相统一的政治策略,也是塑造我国政府良好形象和提升政府公信力、执行力与合法性的重要途径。在生态行政领域,我国生态环境问题的根子在很大程度上就是政府权力滥用以及政府责任缺失问题,而引咎辞职制度就是强化政府生态环境权力监督的生态行政问责制度,从而也是建设中国特色的生态民主政治的重要路径,是提升政府生态责任心、生态公信力和生态执行力的重要保障。

2. 道德教育功能

引咎辞职本身就是一种道德自律和道德自行为,触发它的基本动因就是道德觉醒,它需要依赖辞职主体高度的道德自觉或道德自律意识。而这种道德意识的获得不能仅仅依靠教育机构的道德知识教育和社会舆论的道德引导,更需要在很大程度上依靠制度建设和制度教育。强制性的法律制度虽然也能在一定程度上促使人们由他律意

识向自律意识转化,由法律规范意识转化为道德规范意识,但这种转化的内容范围和作用效果也是非常有限的。引咎辞职制度作为一种道德制度,其本质就是促进公务员道德觉醒与道德自律的制度,它的作用范围和功能发挥是法律制度所不能比拟的。因为,在这种道德制度的框架下,制度即师,人们可以获得一种客观化的必然教育,人的行为也会自然而然地具有道德特征,从而可以使整个引咎辞职行为能够稳定持续地坚持下去。同样,在生态行政中,引咎辞职制度也能在提升公务员生态道德意识和生态责任自律意识方面发挥独特的教育功能。

3. 制度周延功能

在引咎辞职制度安排中,虽然引咎辞职主体归根到底是需要承担道德责任或以道德责任为基础,但在形式上既可以是行政责任和法律责任,也可以是政治责任和道德责任,而且往往在很大程度上需要承担不违纪不违法的政治责任和道德责任。因此,与道德制度相比,法律制度不可能规范公务员工作与生活的所有领域和全部问题,它只能规范他们的基本行为和底线行为,它具有内在的不充分性或不周延性。而引咎辞职制度作为一种道德制度,它能最大程度地规范公务员工作与生活的领域和问题,它具有明显的制度周延功能。同样,在生态行政中,政府公务员所承担的生态责任也是复杂多样和变化多端的,但它在法律制度规定中的内容也总是有限的,在不违纪不违法的情形下,法律制度对于政府生态责任的追究也必然会存在不完善和不周延问题,而引咎辞职制度则应当可以弥补这个不足。

4. 制度前瞻功能

引咎辞职制度作为一种道德制度,它的常规内容应当是一些引导性的公务员的基本道德规范和道德准则,有关公务员何事、何时和何种职位条件下进行引咎辞职应当具有一定的灵活性、便宜性以及前瞻性。而法律制度都是具有客观性和确定性的法则,具有明显的僵化性和滞后性。不可否认,在目前我国有关引咎辞职制度的设计中,已经开始将辞职原因、程序和后果等规定得越来越细致具体,越来越被纳入严密的法制化轨道,这必

然会在很大程度上消解了引咎辞职制度的灵活性和前瞻性功能。同时,在引咎辞职制度安排和实施中,基本上都是将发生重大责任事故作为引咎辞职的重要前提,这显然不利于有关公务员自我追究重大责任事故发生之前的失职失责行为,也必然加剧引咎辞职制度前瞻功能的消解。在生态行政中,发挥引咎辞职制度的前瞻功能应当更为重要。因为当代生态环境问题越来越表现出高度复杂性和不确定性,表现为其影响的长期性和不可逆性,从而也迫切需要政府担当“生态优先”、“预防为主”的引导性、前瞻性生态责任。而引咎辞职制度应当能够赋予政府公务员的生态道德责任和生态行政道德责任自我追究的灵活性和前瞻性,能够克服只有发生重大生态责任事故才能追究相关人责任的僵化性和滞后性,从而有利于促进和保障政府担当引导性、前瞻性生态责任。

5. 制度高效功能

法律制度实施需要国家惩罚性强制力来保证,在实施过程中也需要社会付出较高的物质成本和效率成本,而获得的却是一种极其有限的秩序。而引咎辞职制度本质上不是强制性制度,也不应当依靠国家强制力来加以实施。因此,引咎辞职制度作为一种道德制度,它可以免去法律制度实施过程中的诸多繁琐程序,有着法律制度所不能比拟的高效功能。这种高效功能就表现在引咎辞职制度启动与实施过程中的简便性和快捷性,表现在引咎辞职非强制性所带来的低成本性和高效率性。

三、生态行政中的引咎辞职制度 创新方向与思路

目前,我国学界政界对于引咎辞职制度的定位主要有两种观点:一是认为引咎辞职不应制度化;二是认为引咎辞职应当法制化。笔者认为,这两种观点都不应是引咎辞职制度的正确定位与创新方向。

第一种观点认为,因为国外并没有将引咎辞职作为一项正式制度予以规定,而非正式、不成文就是引咎辞职的本质特征,所以,“按逻辑,引咎辞职不可规范、不可强制、天然地不具制度相”。“引

咎辞职的本质,决定了它只能被倡导,不能被规定”。如果“‘引咎辞职’牵手‘制度’,将与严肃的追究解职制度搅混不清。强行的结果,只会导致互伤,既使引咎辞职的道德自觉难以发展起来,又消解了制度的严肃性”^[6]。其实,引咎辞职制度是一种全新的制度形式,是传统的制度形式所不能包容的。如果继续囿于传统的制度形式观,不能在理论创新中进行大胆的阐释,那么,引咎辞职就可能不具制度相,引咎辞职制度概念就可能存在着明显的内在悖论。

第二种观点认为,虽然引咎辞职是官员的一种自纠、自律行为,强调的是官员的主观责任,在理论上应尽可能让有关当事人去自由裁量,不应由法律硬性规定,然而,我国处于引咎辞职制度建设的初步阶段,还不成熟和完善,所以,必须以法律形式予以规范^[7]。在实践中,我国部分地区和公共职能部门也以政府令发布形式开始了实质意义上的引咎辞职法制化,特别是2006年实施的《中华人民共和国公务员法》更是明确地将引咎辞职制度纳入其中。然而,引咎辞职法制化的认识与做法也一直颇受质疑,其中最为主要的理由还是在于引咎辞职的本质是一种道德自律行为,它从根本上表现出来的是道德意义上的责任,而不是法律责任。所以,“在我国引咎辞职属于基于法律的强制和他律,这无疑是在引咎辞职道德和法律的错位”^[1]。即通过立法对于引咎辞职进行调整应当是一种制度错位,在实践中也势必导致诸多难以克服的矛盾与困境。

因此,引咎辞职制度创新的方向应当是构建面向后工业社会的道德制度,这是一种重大的理论创新之举,也是中国特色的理论自信和制度自信表现。当然,道德制度不是将道德规范法律化,变成强制性的法律规范;引咎辞职制度也不是将引咎辞职内含的道德规范、道德准则和道德保障体制机制法律化,变成强制性的法律规定和法律强制。作为道德制度的引咎辞职制度应是一种全新的制度形态,它超越工业社会的法律制度而不同于法律制度,它也不同于西方新制度主义理论中的非正式制度。因为,非正式制度将制度所渗透的理念、信仰、道德价值等观念性存在也直接作

为一种制度形式;而道德制度是要将这些理念、信仰和道德价值等加以制度化,故而从这个意义上说,它应当既有正式性也有非正式性,是正式制度与非正式制度的内在统一。非正式制度都具有自然演进的特性,而道德制度是需要自觉地加以构建的。此外,新制度主义理论是基于人总是谋求自身利益最大化的“理性人”假设之上,对于正式制度与非正式制度的功能及关系的说明主要是表征现代社会制度客观现象和立足于历史横向层面分析的结论;而道德制度理论是基于人不仅是物质存在和精神存在的同构体,也是一种道德存在的人性观之上,对于法律制度与道德制度的功能及关系的阐释主要是反映制度发展历史趋势和立足于历史纵向层面分析的结果^[8]。

当然,在生态行政中,引咎辞职制度创新方向也应当是面向后工业社会的道德制度,而且,构建作为道德制度的引咎辞职制度也必然需要具有新的理念和新的思路。

第一,需要变革传统的道德观和制度观。它既需要我们破除传统的道德非正式化、非制度化观点,也需要我们打破传统的制度强制性、硬性认识。也就是说,在生态行政中的引咎辞职制度设计中,各种生态环境道德规范、行政道德规范以及各种社会舆论监督机制和政治系统内部信任监督机制等都可以成为制度内容,都可以作为“内心的法”的制度和外在约束的制度。

第二,需要处理好道德制度与法律制度的关系。道德制度是超越法律制度的制度,但其并不排斥和否定法律制度,相反,它承认在道德判断存在争议或道德制度调节失效的情况下,仍然需要求助于法律制度,只是要求法律制度必须能够体现公平公正的伦理价值。目前,在我国工业化与后工业化并行的特定历史条件下,法律制度仍然发挥着主导作用。但必须指出的是,如果引咎辞职制度不能实现责任追究目标,不能实现公共利益最大化目标,那么就需要构建与加强相关责任追究的法律制度,但这种法律制度并不是要将引咎辞职制度法制化,将之转化为一种法律制度,即这种法律制度已经不再是引咎辞职制度,而应当是罢免或撤职等其他的辞职或辞退制度。所以,

在生态行政中,我们也不能轻易地否定与拒绝在生态行政问责中的法律制度建设,相反,应当在倡导和加强引咎辞职制度建设的同时,从引咎辞职制度实施条件和效果的实际出发,进一步完善与加强其他辞职或辞退的生态行政问责制度。

第三,需要自觉创造引咎辞职制度实施的各种保障条件。道德制度是人类社会历史发展的必然选择,也是人类自觉构建与实施的过程,而且,与农业社会的权力制度和工业社会的法律制度相比,道德制度更需要凸显人类变革与构建制度的自觉性。同时,道德制度是适应后工业社会高度复杂性和高度不确定性不断增长之需要的,其实施也就需要依赖各种比工业社会更加优越的社会历史条件。因此,作为面向后工业社会道德制度的引咎辞职制度,我们也应当不断自觉地创造其建设与实施的各种保障条件。其中,在生态行政中,引咎辞职制度建设就需要我们不断树立生态文明价值观、服务行政价值观,培育先进的生态政治文化,建立健全生态环境道德规范、服务行政道德规范以及政府生态环境信息公开制度、生态听证环境制度、生态环境信访制度、行政道德监督体制机制,建立健全生态环境资源资产负债表、官员生态环境绩效评估考核体系、引咎辞职官员善后机制以及生态环境监测技术体系等等,从而不断创造激励与强化行政系统以及整个社会的道德自律意识与行为稳定持续发展下去的各种理念、规范和技术保障条件。

第四,需要明确引咎辞职制度推行是一个长期历史过程。从工业社会到后工业社会,法律制度与道德制度的地位与功能将发生一个中心与边缘位置的历史转化过程,即道德制度的生成与实施将是一个长期的历史过程。同样,作为道德制度的引咎辞职制度也不可能从一开始就占据中心地位和发挥主导作用。目前,我国仍处于工业化加快发展时期,加强法律制度建设也仍是我国现阶段政治文明的主导话语和主要行动。因此,公务员制度建设还必须加强包括法律制度在内的各类辞职制度以及责任追究制度的建设与实施,而引咎辞职制度作为一种道德制度建设也具有一定的现实历史必然性和可行性,且具有明显的重要

实践功能。但是,我们也要看到,由于受各种现有条件的制约,引咎辞职制度的普及以及功能或效应的发挥还是比较有限的,对引咎辞职的动因、主体、内容、对象与作用等范围在制度设计中还会给予不同程度的限定。如果我们不顾条件限制,盲目地过多过快地推行实施引咎辞职制度,就极有可能引发类似权力的放纵、成为政府文过饰非的工具以及导致行政权力的低效行使等负面效应^[3]。因此,引咎辞职制度也要从现有条件出发,有序有度地加以推行与普及。

参考文献:

- [1]王世涛.引咎辞职法律化探析[J].社会科学辑刊 2010(6):77-80.
- [2]王能昌.论作为道德自律的“引咎辞职”[J].南昌大学学报:人文社会科学版,2005(4):34-39.
- [3]金太军,金乐.引咎辞职的双重效应分析[J].学术研究 2004(1):67-70.
- [4]张康之.公共管理伦理学[M].北京:中国人民大学出版社 2003:84.
- [5]黄爱宝.论面向后工业社会的道德制度[J].江苏社会科学 2013(2):135-140.
- [6]祝俊初.“引咎辞职”的内在悖论[N].深圳商报 2004-04-07.
- [7]吕建华.我国领导干部“引咎辞职”后续管理问题刍议[J].云南行政学院学报,2010(6):134-136.
- [8]黄爱宝.建设资源节约型和环境友好型政府研究[M].北京:人民出版社 2011:210-211.

On "Resignation for Taking the Blame" in Eco-administration System

HUANG Aibao

(College of Political Education , Nanjing Tech University , Nanjing 211816 ,China)

Abstract: "Resignation for taking the blame" is a concept with typical Chinese characteristics , which should be positioned as a moral system for post-industrial society and a China-featured theoretical innovation. Currently , the implementation of "resignation for taking the blame "is reflected by the definition and the provision of its motive subject , content , object , procedure , consequence and safeguard. The functions of this system include both the effect of resignation behavior and the effect of morality , which should develop with some special contents and ecological significance in the field of ecological administration. In ecological administration , innovation of the resignation mechanism should be oriented to post-industrial moral system , while the construction of the mechanism should inevitably welcome new ideas.

Keywords: resignation for taking the blame; legal system; moral system; ecological administration

【责任编辑:章诚】