中西比较视域下引咎辞职本土化及实现

曾　婧　婧
(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

[摘　要] 构建责任政府和委托代理信息不对称成为“引咎辞职”的法理基石。根植于西方公务员的“引咎辞职”, 对于我国来说是个“舶来品”。通过行为动力、责任承担方式、接受程度、适用范围等方面的中西比较发现, 西方国家“引咎辞职”长期以来都是依据“价值理性”状态在运作的, 为了实现“引咎辞职”本土化, 以便适应中国的国情, 从而实现“价值理性”和“工具理性”的辩证互动, 可以从: “引咎辞职”程序化、完善绩效考评制度、正确定位官员责任、加强培养责任意识、完善追踪保障制度等角度出发加以落实。

[关键词] 引咎辞职;　责任政府;　委托代理;　本土化;　路径选择
[中图分类号] D630.3　[文献标识码] A　[文章编号] 1673-0755(2010)01-0042-04

现实社会中的任何一项规则或制度的建立都有其存在的理论依据, 换个角度说, 一项规则或制度基石的深厚与否, 也就是该规则或制度是否完善、成熟的标志。探寻“引咎辞职”的法理基石是我们进行“引咎辞职”研究所必须首先解决的关键性问题。

一　中西方“引咎辞职”法理基石

近年来, 随着现代民主的发展, “引咎辞职”实践进一步深入, 相应地对政府机关及其行政人员的道德责任提出更高的要求, 行政人员又是政府工作的领导核心, 构建责任政府也就成了顺应形势的必然选择, 委托代理理论也成了中西方“引咎辞职”应用的交叉点。

(一)责任政府

虽然世界各国政府在政治体制、运行方式和职能范围等方面的选择各有千秋, 但在当前世界范围内掀起的行政改革热潮中, 却不谋而合地出现了一些趋同一致的行为和价值追求, 即构建责任政府。责任政府, 既是现代民主发展的必然趋势, 又是实现责任价值诉求的有效途径。构建责任政府所追求的政府负责任的理想状态与政府改革领域追求政府多维责任的“引咎辞职”有着内在逻辑的统一性。具体体现在责任政府的价值内涵; 责任政府构建的逻辑起点; 责任政府与“引咎辞职”的辩证统一。

首先, 尽管公共行政学界对政府责任的关注由来已久, 但对其内涵的界定至今没有形成统一的认识。“责任政府是对现代化政府的一种定性或政府行政所要达到的一种负责任的理想状态, 是国家行政机关负责地行使权力、向国家立法机关和执政党负责的同时, 积极回应并满足公民的各种社会诉求、真正实现为人民服务的根本宗旨, 并内在包含着对不负责任的各种行为进行制裁和控制的一套机制。”[1]现代政府的责任其内涵包括伦理学、法理学、政治学和行政学等多学科的价值诉求, 相应层面上应承担道德责任、法律责任、政治责任和行政责任。伦理责任表现在行政人员在不违法不违规的境况下, 就其行为与社会普遍认可的道德准则相悖的情况下, 主动承担道德责任。政治与法律上的责任是消极意义上的责任, 具有不可违背和强制性的特点, 是指政府要依法行政, 政府的行为要合乎宪法和法律的规定, 而不能借口维护公共利益随意侵害公民的合法权益, 如果由于政府行为的不当而使公民的合法利益受到侵害, 政府要依法予以赔偿[2]。行政责任即政府系统内部上下级行政机关、领导及公务员间的法定权限的规定, 上下级间的权利与义务的相对性。“引咎辞职”所蕴含的积极责任、消极责任本质上与责任政府的四责任有内在对应性。

其次, 行政权力的两面性是构建责任政府的逻辑起点, 引发对实现政府官员自身素质的“引咎辞职”的诉求。随着政府规模的扩大, 处理事务的繁杂, 面临问题复杂性的增大, 需要更多的行政权力予以解决难题, 但权利具有诱惑性、膨胀性和扩张性等“反效应”作用, 极易为一些政府官员谋求私人利益, “一切有权力的人都容易滥用权力, 这是万古不易的一条经验。有权利的人们使用权利一直遇到界限的地方才休止”[3]。强化对权力的监督控制必要, 但并不是绝对, “引咎辞职”内在的强调政府官员的道德责任的重要性, 提升遏制腐败的软约束。最后“引咎辞职”与责任政府内在的同构性为构建责任政府提供“反作用力”, 体现在“引咎辞职”为责任政府的确立提供理论依据, 为责任政府的实现提

[收稿日期] 2009-10-15
[作者简介] 曾婧婧(1986-), 女, 福建福州人, 福建师范大学公共管理学院硕士研究生。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

供道德支撑，为责任政府的运行提供伦理约束等。因此，“引咎辞职”与构建责任政府有不可分割的内在联系。

(二)委托代理

“委托人和代理人的经济理论也是一个运用于公关部门—特别是责任制—的引人注目的理论。”[4]14典型的委托代理是针对私营部门中非对称信息交易的问题而建构起来的。私人企业中，代理人是理性的“经济人”，代理人与委托人的利益并非完全一致，当目标利益一致时，代理人可能尽最大努力，花最小成本，以期取得最大收益；当目标利益有所悖离之后，代理人会利用自身相对委托人来说的信息优势，并通过委托人授予的权力，追求自身利益最大化，将委托人的意志排除在受益范围之外，甚至以牺牲或损害委托人的利益作为交换补偿。委托代理关系中存在信息不对称困扰问题和道德风险，“如果说私营部门中也存在着代理问题，在公关部门中则更加严重”[4]15。“公共行政人员作为一种代理人角色，包括了复杂的责任内容，即对各种委托人负责，这些委托人包括组织的上级、政府官员、职业性协会和公民”[5]。在政府与公民的目标不一致，掌握信息优势以及所处的等级条件下，受到利益诱惑的政府代理人在某些时候会策略性的机会行事，运用信息增加私利，因此在制度安排和结构设计中急需一种解决此困境的程序设计。“引咎辞职”正好迎合了此契机，通过监督约束，提升政府官员的违规违法成本，减少政府官员与公民的偏差，激励政府官员为公共利益去做好工作。因为在代理过程中，产生代理成本。代理成本包括“在与委托人利益冲突的代理人中构造、监督和实施一系列契约的成本，加上由于完全实施契约的成本超过收益而产生的剩余损失”[6]。实际中的代理成本主要是与监督和激励代理人的成本有关，要让官员负责任意味着两种情况：其一，委托人增加监督激励成本投入，代理成本的上升意味代理人收益成本的上升，那么代理人在行事时会权衡考虑代理收益得失。其二，提升违法违宪违规的处罚成本，“引咎辞职”无形中提高官员承担的多维责任，包括政治、法律、道德和行政等方面，既有物质的，又有精神上的，如“仕途、升迁、薪酬、荣誉等”，相对以往只有在违背宪法和法律的情况下才被辞职而言，一系列有形无形的成本，促使官员在代理中审视，是否应忠实地完成公民交付的任务，还是滥用职权，玩忽职守。

二　“引咎辞职”本土化：“价值理性”向“工具理性”演变

相对我国来说，“引咎辞职”作为国外惯用的一种公务员退出机制，具有较长的历史，是一门“外来科学”。“引咎辞职”在欧美国家长期以来依据“价值理性”状态运转，而在中国的推行出现了“工具理性”状态的特征，要以“拿来主义”的态度正视它，即在认清其现实困惑的基础上，借鉴国外长期实践的成功经验，要将其“本土化”，以适应中国的发展国情，以便更好地服务于现代政府改革。

(一)从行为动力看客观存在的习惯或不成文的规定与“引咎辞职”制度

从法律渊源看，英、美、澳大利亚等西方国家的法律制度均属于英美法系。其法律渊源以判例法为主，判例法就是以判例的形式表现出的法律规范，法院先前的某一判决先例对其后的案件，具有法律效力，可为日后法官审判类似案件提供基本准则。判例法能够保证法规的相对稳定性，不会因为制定法的变化而导致法律出现真空地带。判例法有其生存的肥沃土壤和赖以存在的文化背景，近十个世纪的文化历史积淀判例法，形成了对先例的忠诚，对崇高职业道德法官的信赖和对民主法治的向往。德国、法国等大陆法体系的国家，其《公务员总章程》(1978年)、《联邦德国官员法》(1980年)也都仅仅规定了公务员的辞职、辞退制度，但均没有与“引咎辞职”相关的条款。较之西方国家，我国疆域辽阔、民族众多、政治经济发展不平衡、不同的风俗习惯、长期的人治传统，难以形成判例法成长的气候，固只能明文确定各种法律制度，将“引咎辞职”的内容、程序和限制条件等，以文件的形式将这个制度明示各级、各地党和政府部门，要求严格依据制度规定推行“引咎辞职”。从《党政干部选拔任用条例》、《党政领导干部辞职暂行规定》以及《中华人民共和国公务员法》的有关规定看，“引咎辞职”已成为一种成文的规定，并逐渐的走向制度化。

(二)从责任承担方式看道德自律行为与行政、党政处之“咎”

“引咎辞职”的“咎”一般而言应该具备三个特征：其一，责任非直接性。其二，责任类别应是非刑事类、非党纪处分类的责任。其三，“咎”所指称的仅仅是一种政治过失[7]。行政官员的责任包括行政责任、法律责任、道德责任。“引咎辞职”恰恰是够不上行政处分，刑事处分的责任缺失或由于主观愿望的合理性，或不可预见的因素的干扰造成的政治过失。而从中国发布的文件来看，“引咎辞职”已发生了实质的变化，不仅包括政治责任，民事法律责任，还包括行政法律责任，刑事法律责任。按照权责一致的原则，责任已与所承担的职位相统一，依附于职位应遵守的各项规章义务。责任的追究已从责任非直接性向责任的非直接和责任的直接性统一方向延伸，不仅是过失的非直接领导要负责任，就连直接领导者也要追究其责任。

(三)从接受程度看辞职者个人的自觉与强制性

“引咎辞职”是一种责任追究制度，是制度设计与道德自律的统一，与自愿辞职和责令辞职所不同之处在于，行为主体更多的是承担道义上的责任，内在包含着道德自觉因素。制度安排对应的是客观道德责任，因为违背职位所应附带的客观道德责任而受到谴责和惩罚。与道德自律相应的是自觉道德责任，是指行为主体能自觉意识到自己的缺失，良心、意志受到内心的谴责，而主动做出辞职行为。这与职位义务无关，是对内心信仰和准则的忠诚，体现行为主体的道德自律性，与行为主体的自主性相关，这是责任和义务相区别的地方。西方国家有强烈的职位主义定位和职位道德，在责任意识基础上听从职位召唤，为社会公众服务。“引咎辞职”依据的是政治责任而不是外在的客观标准，更多的是出于个人的自愿，而不是组织命令，强烈的道德意识促使其为其行为负责。而中国的政府官员在事故发生后都想极力保留自己的职位，并通过一些其他手段掩盖，在现实中往往迟迟不愿辞职，并没有多少自觉，最后只有在“不引咎辞职就

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

要被责令辞职”的组织强制下才实施其行为。在康德看来,合乎责任的行为严格来讲不具有道德性质,只有出于责任的行为才具有道德价值。也就是说,履行这些责任是行为主体的意志自由,当政府官员是在自觉意志前提下做出的引咎辞职,才是道德的行为,才是中国引进“引咎辞职”所要达到的理想效果。

(四)从适用范围看政务类、民选官的限制与普适性

中西方分别采取“议行合一”和“三权分立”的不同政体,故行使的治吏方针也不一。欧美国家的政务类官员(一般指选任类、委任类官员),在面临“引咎辞职”压力时,通常具有较强的政治责任感和道德觉悟,自愿“引咎辞职”的可能性大。因为西方国家的权利保障制度较为健全,退下来后依然有良好的发展机会,辞职后仍然拥有广阔的事业回旋空间。再者,西方国家有拥有较强的社会基础作保证,如立法机关的不信任案,或国民的强大舆论压力,为政府官员“引咎辞职”提供了更进一步的可能。但事务类官员通常随政党进退,最好还是采用辞退、免职等手段管理。中国缺乏相应的权利保障机制和社会基础,在“引咎辞职”的力度和惩罚范围上有所不同。如果固守“价值理性”,期望政府自觉做出责任行为,将达不到预期的效果。因此将它推广为一项整肃当前吏治的普适性广、功能强效的重要举措,不但可加强执法力度,又使得“引咎辞职”的功能预期明显提高,起到立竿见影的作用。它的推广范围包括党政部门,甚至推广至法院院长头上,一些高级干部要求“引咎辞职”,连一些科级干部也要求“引咎辞职”。在中国“引咎辞职”应限制为公务员个人所拥有的一项权利,也使其成为一项义务。

三 “引咎辞职”实现本土化的路径选择

苏力说过:“制度以及制度的有效性总是同条件或语境相联系的;在一个地方有效的制度在另一个地方并不必定有效(当然也不必定无效),反之亦然。因此,重要的不是要不要追求事物的普遍性和统一性,而在于首先要发现事物本身是否真的具备普遍性”。因此,对于具有浓厚文化氛围与社会背景的西方“引咎辞职”制度,我们应该在语境中对其进行详细的考察,考察我国的实际基础上,加速“引咎辞职”本土化的实践。

(一)行政性“引咎辞职”向程序性“引咎辞职”转化

目前我国行政官员的绝大多数行政责任与法律责任都可以找到作为其依据的法律或法规。但作为其承担道德责任和领导责任的重要问责手段——引咎辞职,从中共中央于2004年4月批准实施的《党政领导干部辞职暂行规定》以及各地出台的一些规范文件来看,只能作为初步的行政性依据,缺乏程序性的规定,即多数引咎辞职取决于上级领导的意志,在其意志的促使下“成功”运转,而非依据固定的法律法规。我国学者毛寿龙认为,行政性问责一般以行政性文件或者行政首长的临时性决策作为依据,根据领导人的意愿和意志做出,官员责任也缺乏明确的法律依据,使得下级在问责过程中处于消极被动的地位。与行政性问责相反的程序性问责:(1)问责的依据都是法律性的,官员的责任明确。(2)责任面前人人平等,官员根据具体的情况,基于自愿原则,衡量应承担的责任,做出是否“引咎辞职”的举措。(3)由行政官员自己确定是否承担需要引咎辞职的责任,其他外在的责任则通过一定的程序来确定。(4)问责过程中给问责双方以平等发言机会,确保被问责官员的权利,为其开辟救济途径[8]。引咎辞职作为行政问责的一种后果,要使得发挥积极作用,不仅在技术还要在制度安排上加以完善,即行政性引咎辞职向程序性引咎辞职转化,即制定明确的法律依据、明确职位的职能义务、责任划分细化、确保救济途径等,才能保障“引咎辞职”制度的稳定性和长效性。

(二)完善绩效考评制度,正确定位官员责任

政府官员“引咎辞职”的责任,不仅包括出现重大事故,损失等明显的过失行为,也包括影响行政活动正常运转、行政效能、行政效率、政府形象以及行政不作为、政绩平平等行为,因此需进一步完善绩效考评制度:(1)实行竞争一激励的考评制度,若光强调责任,忽视激励价值,难免会出现“无为而治”。(2)引咎辞职的标准尽可能量化,遇到无法量化的困难时,尽可能以刚性的认定程序即多数人同意为原则,对所有人一视同仁,以示公平。(3)研究制定一套以德、能、勤、绩、廉为主要内容,以权责一致为考核标准,扩大考核年限范围,岗前考核,培训期考核,任期考核等存档入库作为参考依据。(4)运用现代科学方法和先进技术,研究官员的综合能力,分析其个性心理特征。(5)新闻媒体的据实报道以及对公众调查问卷等都可列入绩效考评范围,拓宽考评渠道。责成人大成立专门机构或独立机构或自发于政府和社会的第三部门实施根据官员绩效评估档案,本着公平、公正、公开的原则调查“引咎辞职”的原因、性质、责任。杜绝以“引咎辞职”逃避法律责任或行政责任,而造成法律法规效力“贬值”,背离了法律面前人人平等法治原则的初衷。也应防止不论责任大小均以“引咎辞职”为结局的“悲惨”命运,而付出过高的代价。

(三)责任意识培养

为了进一步发挥“引咎辞职”的积极作用,保证领导责任和道德责任的实现,只有加强官员的责任意识。“有的人只是忍受着义务的吩咐,把它当作一种沉重的枷锁,当作‘道德负担’。这样的人,看来不能把他们称为真正有道德的人。而有的人注意把义务的要求和自己内在本质的要求结合起来,努力通过自我意识和自我发展的内在过程把义务的要求内化为自己的血肉使这些要求不仅成为本能的需要,而且带来内心的享受,这样的人才能成为有道德的人”[9],只有在责任意识的引导下才能做出合乎责任的行为。一是道德素质的培养,帮助官员树立正确的价值观和取向,理解社会主导责任理念,塑造道德理想和道德习惯,形成良好的行为习惯。二是加大责任宣传力度,利用典型人物教育激励,营造负责任的氛围。三是岗前教育,对新进官员进行培训,明确划分责任,树立良好的职业道德水平。四是系统化学习。依据循序渐进原则,从理念上不断升华职业道德和服务意识,再向内转化为内心的道德责任追求。五是持续化教育。对官员进行经常性的思想教育,使他们头脑里时刻绷住责任这根弦,不断的规范自己行为,增强自律性。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

(四) 完善追踪保障制度

“引咎辞职”是西方国家常见的政治生活现象,其引入为我国行政改革注入了新的生命力,但在实践中并未达到预期的效果,政府官员在一些重大事件发生后,总是试图隐瞒,迟迟不愿“引咎辞职”,只有在万不得已时才为之,因为我国政府官员是从公务员队伍中挑选出来的,他们将政治生涯作为其终生职业和谋生手段,由于缺乏相应的追踪保障制度,很难使“引咎辞职”制度完全发挥其积极作用。必须加强受处理干部的“行政救济”,给予其有效的途径进行申述,提供证据,为自己的行为辩护,保障其能与其他公民享有同等的行政救济,保障其合法权益。其次对于引咎辞职或免职官员应根据损失大小、责任轻重、觉悟意识、个人素质等,进行综合考虑理性的分析其过失。

[参考文献]

[1] 陈国权.论责任政府及其实现过程中的监督作用[J].浙江大学学报,2001(2):28-26-29.

[2] 王行宇.我国实现责任政府的理念转变与制度保证[J].云南社会科学,2004(1):26-29.

[3] [法]孟德斯鸠.论法的精神[M].张雁深译.北京:商务印书馆,1961:154

[4] [澳]欧文.E.休斯.公共管理导论[M].彭和平等译.北京:中国人民大学出版社,2001:14.

[5] [英]特里.L.库伯.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].张秀琴译.北京:中国人民大学出版社,2001:64

[6] [美]戴维.L.韦默.制度设计[M].费方域等译.上海:上海财经大学出版社,2004:26.

[7] 高国舫.“引咎辞职”:现状、问题与对策[J].中州学刊,2005(5):5.

[8] 毛寿龙.引咎辞职、问责制与治道变革[J].浙江学刊,2005(1):45.

[9] 张康之.寻找公共行政的伦理视角[M].北京:中国人民大学出版社,2002:283.

On the Localization and Realization of Duty Dereliction Resignation under a Comparison Between China and the West

ZENG Jing-jing

(Fujian normal university, Fuzhou 350007, China)

Abstract Duty Dereliction Resignation, whose jurisprudential cornerstone is buildling responsible government and the asymmetrical information from the principal-agent, is a kind of exotics to China, but takes root in the system of west civil servant. We can easily find that in western countries, Duty Dereliction Resignation is based on Value Rationality over years by comparing the differences between China and the west in the aspects of behavior dynamics, accountability means, acceptability, sphere of application and so on. In order to make Duty Dereliction Resignation suit the real condition of China and realize the dialectical interactivity between Value Rationality and Instrumental Rationality, we can implement it from the angles of its operation specimen, perfecting merit system, clearing officers' responsibility, cultivating responsible consciousness, consummating safeguard system, and so on.

Key words Duty Dereliction Resignation; responsible government; principal-agent; localization; route selection

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net