

浅论政府在诚信建设中的作用

梁绮惠

(佛山大学 政法学院, 广东 佛山 528000)

【摘 要】 政府诚信是建立完善社会诚信体系的必要前提, 政府诚信是社会信用体系的基石, 没有政府诚信就没有社会诚信。政府要在全社会建立起良好信用氛围, 首先必须自己是一个信用的政府。

【关键词】 政府; 诚信; 作用

【中图分类号】 F062.6 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1009-4148 (2007) 02-0135-02

一、政府在诚信建设中起着引导和示范作用

政府是否做到诚实守信, 对整个社会信用价值观的塑造具有规范、引导与示范作用。从理论上讲, 政府不讲诚信与社会经济领域的企业不讲诚信、公民个人不讲诚信有本质区别: 政府的不讲诚信是提供公共产品的不讲诚信, 而企业、公民不讲诚信只是提供私产品的不讲诚信。就我国目前而言, 公共产品的提供虽然有一部分由社会公共团体提供, 但很大部分与公民关系最紧密的公共产品是由政府供给的。因为公共产品的提供受权威性、唯一性的制约, 公民并不像在私领域中可以拥有选择供给者的自由。另外, 基于政府的优势地位, 对政府不讲诚信行为的确认、公民因政府不讲诚信行政获得赔偿等都不是易事。因此, 就产生的危害性而言, 政府不讲诚信比企业、公民不讲诚信其危害性更大。

西方学者托克维尔认为, 政府不诚信对公众道德影响是巨大的。他认为政府不诚信首先对公众道德直接产生恶劣影响的是学坏的官员。为了说明这种官员的学坏对公众道德产生的毒害。托克维尔以一个“无名小卒”的突然“步入仕途”对公众造成的反面影响进行了生动论证。“在民主制度下, 一些普通公民看到他们当中的一个人没有几年就从无名小卒爬到有钱有势的地位后, 必定吃惊和眼红, 并在心理琢磨昨天还与自己一样的人为什么今天有权领导他们了。要把这个人的发迹归因于他的才德, 那是令人不愉快的, 因为这等于承认自己的才德不如人家。因此, 他们便到这个人的某一劣行中去找主要原因, 并且经常认为这样做是对的。结果, 在卑鄙和权势之间、在下贱和成功之间, 在丢脸和实惠之间, 便出现了可悲的概念混乱”^[1]。一个无名小卒突然变得有钱有势, 都会引起普通公民从其劣行中寻找原因并效仿其行, 都会在卑鄙和权

势之间, 下贱和成功之间, 丢脸和实惠之间出现可悲的概念混乱, 而一个政府或者政府官员若是对公众出尔反尔、背信弃义、巧取豪夺、甚至违法犯罪, 那么它给公众带来的毒害又何止千倍万倍于一个小人得势呢? 政府的权力很大, 权威很高, 如果一个政府在公众面前的行为不诚信, 不能为公众树立典范, 而反过来却要求公众彼此诚信, 要求公众遵守道德规范, 则无异于天方夜谭。

一个以信为本的政府, 将带动全社会的诚信重建, 以及社会与经济秩序的良性发展; 而一个不讲信用的政府, 将使整个社会丧失信心, 从而不可避免地陷入信用危机的恶性循环中。政府作为社会公众观念与行为的指导者, 作为国家管理的实体存在, 其言行对于全社会来说有着重要的指导意义和符号意义, 政府守信程度影响公众的守信程度, 政府信用是社会信用的主要量标, 因此, 树立政府信用是重建诚信的首要之举。

二、政府为公民诚信建设提供制度支持

在构建社会诚信体系的过程中, 制度保障不可或缺。因为制度作为博弈的规则, 是供给和维持人们之间诚信关系的关键。如果制度安排使得当事人履行契约比不履行契约更有利可图, 使得人们明智地为了交易带来的长远利益而抵挡短期机会主义行为的诱惑, 人们之间的诚信关系就可以建立起来。诚信是一个制度问题。就拿会计信息的虚假来说, 由于我国大部分上市公司是由国有企业改制而成, 企业所有者缺位现象严重, 公司治理结构不完善, 企业重要的股东(董事会成员)常常又是企业经营者。这就造成企业的所有者愿意聘任做假账的注册会计师、审计师。从而造成我国目前对高质量审计服务的需求的不足。会计师事务所所作为一个以赢利为目的的服务性行业, 客户永远是他们的衣食父母。由于对高质量审计服务的需求缺

乏,那些通过做假账来讨好和吸引顾客的会计师事务所得以发展,而那些不做假账的因此而失去顾客,久而久之也就都做起假账来了。这就是审计市场的“劣币驱逐良币”。对于这种情况,德国学者霍尔斯特·斯泰因曼和阿尔伯特·勒尔认为,这是由于制度建设存在的空白以及缺陷对于遵守诚信的企业在竞争中造成压力所造成的。市场竞争驱使企业不得不放弃伦理原则来确立竞争优势^[2]。按照这种说法,如果所有其他的竞争者都严格遵守一定的道德标准,那么一些行事相对不道德、而又没有受到制裁的人就会在竞争中建立优势。由此,竞争造成了一种压力,使人因竞争之故而逐步地适应较低的道德标准。如果法律或某些具有制裁力的行业准则不能阻止这一过程,不讲诚信也就在所难免了。由于我国的市场经济体制远未最终形成,市场经济机制、规则、秩序尚在摸索和完善之中,随着实践的发展,新的政策法令和规章制度会不断出台,以取代旧的、不适应市场经济发展的政策法令和规章制度,因此,政府在诚信建设中要抓好以下三个机制的建设工作:

1、信用信息公开机制。信息不对称是导致信息弱势方上当受骗,失信者能频频得逞的客观基础。目前我国信息不对称的问题非常突出,信用信息数据的市场开放度低,缺乏规范的信息发布和收集渠道,对征信数据的开放与使用没有明确的法律规定,政府部门和一些专业机构掌握的可以公开的企业、个人资讯没有合法开放,增加了企业和征信机构信息获取的难度。有关数据显示,目前中国信用信息分散在银行、工商、税务、海关、公安、司法、财政、审计、证券监管、质检、环保等政府部门手中,这些部门占有八成左右的信用信息资源,是最大的信用信息拥有者。因此,政府应当在保护国家秘密、企业的商业秘密和个人隐私的基础上,制定各种法律、法规,公开各个主体在行政管理和业务活动中掌握的信用信息。

2、信用产品供求机制。信用服务机构利用公开的信用信息,加工信用产品,提供信用服务,形成信用市场的供给。通过政府鼓励示范,增强社会信用意识,引导企业重视实行防范机制等措施,培育和形成信用产品的需求。市场主体通过应用信用产品辅助决策,规避市场交易中的信用风险,降低交易成本,提高经济效益。从而扩大信用产品的需求,刺激信用产品的供给,使信用市场良性发展,社会信用机制得以正常运转。

3、信用的惩戒和褒扬机制。对失信者的惩戒是美国信用制度的重要组成部分。美国建立失信惩戒机制主要围绕三方面发挥作用。一是把交易双方失信者或经济生活中发生的失信行为,扩大为失信方与全社会的矛盾。对失信行为的惩罚,不需要对失信者进行任何思想道德教育,法律支持信用服务公司向当事人的交易双方、授信人、雇主和政府机构有偿提供信用调查报告,让失信记录方便地社会传播,把失信者对交易对方的失信转化为对全社会的失信。而且失信行为依照法律要保留多年,使失信者在一定期限内付出惨痛代价,如在破产记录保留的7-10年内,消费者个人不可能得到新的贷款。三是司法配合。对失信严重行为能根据对应的法律进行量裁,使触犯法律的

失信者留下蹲监狱的终身记忆。而且,美国还设立了少年法庭,对少年失信行为也不放过司法处理。使孩子从小就明白,有失信行为就要付出代价。由于我国的相关法律体系不完善,社会失信惩罚机制不健全,使尚未达到刑事犯罪程度的大量失信行为得不到相应的惩罚,失信成本过低,导致失信活动一再发生。失信惩罚机制的欠缺助长了失信者的气焰,间接地打击了守信者的信心,搞乱了社会信用道德的评价标准。因此,学习美国对失信者的惩戒机制,形成社会约束机制,使失信者在生产经营中会减少交易机会、提高其交易成本,最大限度地压缩失信者生存空间,有利于诚信的形成。

三、政府是诚信教育的推动者和引导者

在市场经济中,仅有法制,并不能保证市场经济始的正常运行。美国是一个市场经济发育相当成熟,法制相当健全的国家,但是,近期接连发生的“安然”和“世通”等巨型跨国公司的欺诈事件,极大地动摇了美国经济的精神支柱和伦理基础。美国专家指出,这些事件所造成的信用或诚信危机对美国经济的打击是根本性的,其危害甚至超过了“9·11”事件。健康的经济发展,离不开诚信制度的建设,也离不开诚信道德。诚信道德是法制的伦理和精神基础,法律是诚信的外在强制性力量的体现,二者相辅相成,相互促进。缺失了诚信,法律就失去了精神支柱;离开了法制,诚信的作用也难以充分发挥。诚信制度作为规则制定出来,不应该只是条文,不仅仅是纸上的东西,制度要进入人心,与国民精神相结合,才能真正进入实践,政府必须把讲诚信作为公民道德教育的主要内容,通过各种宣传舆论工具,采取灵活多样的教育方式,使人们认识到信用的经济价值和伦理价值,从而使诚实守信的理念深入人心,并逐步转化为每一个公民的自觉行动。结合公民道德建设,要对公民进行现代诚信的文化教育。一方面是从责任伦理的角度,以市场公平、社会公正、权利与义务一致、守法诚信等这样一个责任伦理思想的整体去对公民进行教育。另一方面要克服长期以来我国进行道德教育更多关注于信仰伦理的教育,总是想培养具有崇高思想境界、无私奉献的道德人格,不太理解责任伦理在社会主义市场经济发展中的重要作用的思想偏向,同时,纠正政府空洞的宣传和表彰,引起泡沫道德泛滥,徒增市民社会对诚信的反感现象,更多地应该加强责任伦理的基础性教育,使公民能够在责任伦理意识支配下去认识功利性的民事活动,在民事活动中自觉地遵守各种“游戏规则”,保持科学态度,学会理性思考,正确处理目的与手段、动机与后果、权利与义务的关系,从而培养出公民法人应具备的基本道德素质。

(编辑:朱恒;校对:胡舜)

【参考文献】

- [1] [法]托克维尔(著);董良果(译).论美国的民主(上卷)[M].上海:商务印书馆,1997.252.
- [2] (德)霍尔斯特·斯泰因曼,阿尔伯特·勒尔(著);李兆雄(译).企业伦理学基础[M].上海:上海社会科学出版社,2001.25.