

论政府诚信的建构

谭万霞

(广西师范大学 法学院, 桂林, 541004)

摘 要: 政府诚信建设是建立和完善中国整个社会诚信体系的核心, 尤其对处于社会转型时期的中国来说, 政府诚信的建构已迫在眉睫。本文从政府诚信的涵义出发, 通过对现阶段政府诚信缺失的分析, 提出政府诚信建构的相应对策, 以期能对中国政府的诚信建设尽一点微薄之力。

关键词: 诚信; 政府诚信; 建构

中图分类号: D625 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0681(2007)02-0031-04

作者简介: 谭万霞, 女, 广西师范大学法学院讲师, 主要从事法理学、宪政法学的研究。

我国传统思想文化中, 对“诚信”投入较多思索的主要是儒家, 事实上也是儒家诚信观对历史影响最大。在儒家的观点中, “诚信”本为二事。诚是与天道相联系的, 《中庸》载: “诚者, 天之道也; 诚之者, 人之道也。诚者不勉其中, 不思而得, 从中而道, 圣人也。诚之者, 择善而固之者也。”南宋朱熹这样解释: “诚者, 真实无妄之谓, 天理本然也。”[1]又说: “诚, 实也。”[2]“诚”不仅指个人的修养, 而且涉及家国天下的社会伦理和政治伦理, 在《礼记·大学》中就明确地指出了“诚”对于自然人事的重要意义: “物格而后知至, 知至而后意诚, 意诚而后心正, 心正而后身修, 身修而后家齐, 家齐而后国治, 国治而后天下平。”对“信”一词, 则包含了内外两个方面的要求: 一方面, 包含了内在的诚, 《尔雅》中解释道, “信, 诚也”。《说文》中写道: “信, 诚也, 从人, 从言。”另一方面, 包含了外在的行为表现, 《辞海》对“信”解释为“诚实; 不欺”, 又指“信用”。

可见, “诚”与“信”二者密切相连, 前者为内在, 后者为表象; “诚”是“信”的根基, “信”是“诚”的外在; 诚信一词包含了诚实和守信两个方面。诚实强调的是行为主体主观方面, 要求真实, 与谎言、欺诈等相对立; 守信则要求行为人信守承诺和严格履行诺言, 即言必信, 行必果, 与失信相对立。诚信作为中华民族的传统美德, 一直为古代中国所推崇。到现代, 诚信已从一种文化传统内化为中华民族的一种精神特质, 渗透到经济生活、社会生活的各个方面, 是现代文明的一项基本要求和表现。尤其是随着改革开放的深化和市场经济体制的建立, 市场对信用提出了愈来愈高的要

求, 要求将这美好的道德观念法律技术化, 以立法的形式确定下来。

而所谓诚信政府, 则是指政府机关及其工作人员依诚信原则从事其行政活动, 以善意的方式行使权力、履行其义务, 不滥用权力及规避法律或合同规定的义务。现代社会中, 政府诚信贯穿于政府与公众的整个互动关系中, 要建立起良好的市场制度和经济秩序, 建构整个社会信用体系, 政府诚信是其核心。

一、政府诚信缺失的主要表现

一方面, 政府机构内部缺乏诚信。在纵向机构和人员之间, 朝令夕改、滥发指示、虚报浮夸、隐瞒欺骗的现象严重。一些地方政府工作人员为了向上级显示自己执政以来对当地经济发展和社会进步所做出的“伟大贡献”, 提高身价, 采取说假话、办假事、造假账、编假政绩的方法虚报。个别政府工作人员甚至隐瞒事实, 掩盖失职, 欺骗上级, 蒙蔽群众, 明明矿山爆炸死了37人, 上报时却只是“两死四伤, 34人安全撤离”, [3]置人民群众生命于不顾。在横向机构和人员之间, 存在相互争权夺利、人身依附、互相倾轧、推卸责任的现象。一些政府工作人员不认真学习, 不埋头工作, 一张报纸一杯茶, 东游西逛东拉西扯, 不深入实际为群众办事, 但是对虚名却十分注重, 为了扬名可以不择手段、弄虚作假, 相互间明争暗斗、争权夺利、互相攻击。一些地方制定的政策缺乏严肃性和连续性, 前任栽花后任拔, 后任又有后任“挖”, 正如群众所说“书记一动, 各事重弄”, 不同任的政府工作人员为了彰显自己的才干和政绩, 往往对前任的政策进行大刀阔斧的“改革”。

另一方面, 政府机构对公众缺乏诚信。对此,

济南市副市长、经济学博士王天义总结为六个方面：一是在维护市场秩序方面有失公正，存在地方保护、市场混乱、默许甚至纵容盗版走私、制假贩假、骗税套汇等违法违规活动。而这些地方政府形象和公信力也在无序无信的市场中丢失殆尽；二是在行政决策方面有失科学，拍脑袋决策，一人随意决策，失误频频，学费交个不停；三是工作缺乏稳定性和连续性，政策多变，甚至朝令夕改，政出多门，不同部门之间有时还要“依法打架”，而政府成员特别是主要负责人工作变动，往往给工作的连续性带来很大的破坏；四是工作缺乏公开性，透明度不高，暗箱操作过多；五是轻诺寡信、不负责任，给外商上当受骗的感觉；六是胡乱干预企业经营决策。〔4〕例如湖北省浠水县洗马镇政府自1998年以来，为支付工程建设费用而开具大量的“欠款凭证”，还以开白条形式给乡镇干部和教师发放工资。从2000年开始，这些白条在私下作为货币流通开来，由于政府长期不能兑现，白条开始打折，从开始的9折、8折，一直降到现在的5折。媒体评价，随着白条打折，镇政府信用也随之“打折”。〔5〕再如，某市政府发布文件规定能引来外资多少者，按比例给予奖励，某市民在引来外资若干后拿不到奖励，一气之下将市政府告上法庭；某私营企业主在政府的劝说下，放弃原先正在经营的业务，投资若干开办花卉市场，后因市政府拟将土地作他用被指令停工，前期投资全部化为乌有，未获分文赔偿，〔6〕等等。权利随意介入资源的分配，使政府患上了“信用缺失综合症”。

政府诚信的缺失给人民、给社会以及政府自身带来的影响是不容忽视的。政府诚信的缺失很大程度上损害了它在人们心目中的形象，同时降低了人们对它的信任度。比如老百姓对统计数字已经大大地怀疑了，形象地将其总结为：干部出数字，数字出干部。政府诚信的缺失在许多时候还会损害到公众的利益，从而导致政府公信力下降，官民矛盾较为突出。其次，政府诚信的缺失破坏了中国传统美德。政府既是构筑社会诚信的重要平台，同时又是建立社会信用体系的基石和重要推动力量。与守信的政府带动守信的社会一样，失信的政府也会给企业、公民树立反面的参照系，从而造成社会诚信的削弱，行政文化的异化，个人道德的沦丧，破坏社会主义良好的精神风貌和我国的传统美德。再次，政府诚信的缺失阻碍经济投资。在投资环境诸要素中，政府诚信是其中一个极其重要的因素，同时也是衡量投资环境好坏的重要标准。政府诚信的缺失会影响一国或一地在国内外的声誉，直接地破坏其经济发展的外部环境，阻碍国内外资本的流入，影响经济的发展，这也是现在的一些政府（如宁波市政府）极力强化“政府信誉”的原因所在。最后，政府诚信的缺失会降低其自身管理活动的效率。当政府诚信缺失时，民众对政府的信赖感降低，由此产生的抵触心理和情绪直接衍生出对政府行政执行的抵触行为，这必然给政府政务的展开设置障碍，降低政府行政活动的效率。对于政府组

织和政府内部成员之间，诚信的缺失会导致政务遮掩、欺瞒，管理活动的暗箱操作，同时也会助长某些腐败现象的滋生，给行政执行带来更多的阻力。

现阶段政府诚信缺失的现象较为严重，对此问题的提出与关注表明了公众对诚信回归政府的期盼，这同时深刻地表明：政府诚信的建设势在必行。

二、政府诚信建设势在必行

1. 政府诚信的建立是民主政治的必然要求

民主的基本原则是主权在民，人民是终极的统治者，权力的归属者。但是，现实中权力的行使者——政府和权力归属者之间是分离的，这时，“只有当受治者的关系遵循国家服务于公民而不是公民服务于国家，政府为人民而存在而不是相反这样的原则时，才有民主制度存在”。〔7〕因此，只有政府诚信，并由此直接表现为公众对政府行政行为的满意，才是民主政治的真正体现。

2. 政府诚信建设是建构良好社会信用体系的关键

市场经济条件下的诚信社会是人与人之间充满责任感和信赖感的社会，它包括公民诚信、企业诚信和政府诚信，三者的统一则构成一个健全的社会信用体系。在这三者中，以政府诚信尤为重要，它在社会信用体系中处于定心盘的位置。

3. 政府诚信的建立是发展和完善社会主义市场经济的要求

随着社会主义市场经济在我国的确立，我国政府必须彻底摒弃计划经济时代“大包大揽、统购包销”的旧思想、旧观念，树立市场经济就是诚信经济，市场主体交易过程遵循平等、公平、公正等原则的观念。因此，政府必须将其职能转变到社会管理、公共服务上，为市场主体创造一个公平竞争的良好环境。

另外，需要指出的是，中国加入世贸组织是社会主义市场经济发展和完善过程中极为重要的一环，而建立诚信政府也是适应中国入世的需要。在我国加入WTO后，必然要求政府部门在行政执法中转变指导思想，改变过去发号施令、无所不能的旧方式，虚心学会向社会提供更多公共服务的方式方法，并且主动把行政事务中涉民事项、涉商事项公之于众，接受群众的监督，加快我国政府信用制度的建设，建构真正的诚信政府，从而为社会主义市场经济的建设提供符合国际要求的投资环境，提高国家的竞争力，保证国家的可持续发展。

4. 政府诚信的建立是规范政府行政执法的客观要求

政府在行政执法过程中必须认真、严格地遵循诚信原则，只有这样才能保证其执法的有效性。具体说来，政府诚信的建立能够更好地保护公民权利，限制政府的自由裁量权的滥用。因为政府滥用自由裁量权的不诚信行为在侵害公民的权利的同时破坏了民众对政府的信赖，使民众对政府行政权力的掌握产生动摇和怀疑。因此，必须建立政府诚信，用诚信对行政行为进行规范，严格限制自由裁

量权的使用，维护公民的合法权益，使公民看到一个值得信赖的政府。

三、建构诚信政府，重塑政府美好形象

1. 转变政府职能，提高工作效率

政府职能转变是指以行政权力为基础的政府职责、功能的变化、转换与发展，它意味着政府行政权力运行机制的变化，行政管理方式的转变以及导致的政府行政管理能力和行政效率的提高。在传统的计划经济体制和行政权力高度集中的政治体制条件下，行政权力渗透到社会生活的方方面面。表现尤其突出的是政企不分。行政权力对企业自主权进行控制和排斥，行政主管部门通过人事任免权、物资调拨权、资金分配权等直接指挥和操纵企业，使企业成为行政机关的附属物。在如今的社会主义市场经济体制下，市场经济本质上是权利经济，要求社会权利本位取代行政权力本位，要求对行政权力进行限制。正如马克斯·韦伯对政府权力所作的论述那样：“政府应受到法的准则的约束，并且受到（个人）获得的某些主观的权利的限制，对于法律和个人权利所带来行动上的限制，政府只有逆来顺受。”〔9〕因此，政府的行政权力应当从宪法和法律规定的公民基本权利和社会组织的自治权力领域淡出，政府只按法定职责集中精力于本职工作，即宏观调控、社会管理和公共服务。政府在经济领域的干预仅限于维护公共利益和公共秩序，只承担调控者、服务者、管理者、仲裁者和制裁者的职责。权利行使方式上应从行政手段为主转变为以法律和经济的手段为主，同时还必须重视社会权利对行政权力的制约和监督，从而完成从无限制政府向有限制政府的转变。在政府职能相对弱化情况下，必然能够减少行政权力对经济生活的主观干预，减弱政府的自利性倾向，减少政策的随意性，增加政策的稳定性，客观上增强政府的诚信度。

此外，诚信政府应该是服务型政府，因此在转变政府职能、建构诚信政府过程中，还要实现从管制政府向服务政府的转变，这是社会对政府的要求，也是政府理应负的义务。众所周知，政府的产生是因为公众需要一个公正的组织来维护社会的公平，政府管理的本质在于维护公共利益，为公众提供良好的服务。这种服务包括提供有效的制度规则，建立和维护良好的市场秩序，为企业提供服务 and 监督、公平竞争的生存和发展环境，为公民提供心情愉快的生活环境。同时，政府的这种服务必须是高质量、高效率、多样化的服务。如果服务不好、效率不高，则意味着工作失职，而没有实际工作成绩支撑的政府，在公众的心目中自然是信誉度不高的政府。

2. 完善政府的决策机制

完善政府的决策机制是建构诚信政府的必要条件。一般说来，政府决策机制的完善化能够打造一个稳定的决策环境，方便人们形成稳定的预期，增加人们对政府的信任度。政府决策机制的完善，首先必须保证决策民主科学。只有民主科学的决策才能有效地提高行政效率和行政质量。因此，政府决

策过程中要完善重大决策的规则和程序，建立一系列的重要制度，如十六大报告所指出的社情民意反映制度、社会公示制度、社会听证制度、决策的论证制度和责任制、专家咨询制度等。以此防止政策的随意性，从而广泛地吸纳民意，倾听公众的呼声，将公众的愿望和智慧纳入政府决策过程中，真切地反映和代表公众的利益，全面提高政府的公信度。

其次，必须保持政府决策的连续性。政府制定的社会政策是发展经济的指导方针，它应具有最基本的稳定性和长久性。只有这样，企业才会有相应的投资计划和生产计划，一切有章可循、有据可查，确保企业生产的发展和规模的扩大。对广大人民群众而言，作为被管理者的人们才能不折不扣地按照政府的政策行事，从而实现社会秩序正常、和谐的运转。

最后，必须拓宽决策听证制度的使用空间。实践证明，决策听证制度有助于增加民众的参与性，提高决策的效益，同时极大地降低执行决策的成本。因此，一方面要通过制定相关的法律规范听证行为；另一方面要通过给予决策听证制度的推广以充足的物资保障，进一步完善和拓宽该项制度。

3. 政府信息的公开

政府通过公开相关信息，将对行政权力运行的依据、过程和结果向公众公开，满足公众知悉的权利，增强行政的透明度和可信任度，体现行政的民主。诚所谓阳光是最好的消毒剂，一切见不得人的事都是在阴暗角落里干出来的。为了彻底根治腐败，揭开蒙在政府身上的神秘面纱，清除政府与民众之间的隔阂，增强民众对政府的了解和信任，政府信息公开制度（或者说是行政公开制度）已成为现代法治国家普遍确立的一项制度，不少国家制定了专门的政府信息公开法。如美国的《阳光下的政府法》、日本的《公正、透明之行政程序委员会报告》等。

政府信息公开不仅是现代法治国家普遍确立的一项制度，同时也是现代社会行政活动所应遵循的一项基本原则。因为政府信息公开既能实现公民的知情权，体现人民当家作主的地位，又有利于对政府监督的加强，防止行政权力的滥用。更为重要的是，政府信息公开，是现代民主政府取信于民的重要途径，也是政府诚信建构中不可或缺的一环。目前，我国行政法律对此已有一定的表现，最具代表性的《行政处罚法》中规定“行政处罚遵循公开、公正原则”，“对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的不得作为行政处罚的依据”；在《价格法》中规定：“政府指导价、政府定价制定后，由制定价格的部门向消费者、经营者公布。”在具体操作上，目前一些行政执法部门普遍推行行政执法公示制，实质就是该制度的实践。如山东省莱州市公安局在全国率先采用交通事故责任公开认定的方式认定交通事故责任。〔10〕再如2000年深圳市政府秘书长在广东省行政执法检查交流会上表示将取消“红头”文件，同时明确表

示以后政府的政策性文件将一律通过政府政刊予以公布。这些都是我国政府信息公开制度建设中所取得的可喜成绩。但是，不可否认，就现状而言，在政府信息公开方面仍存在着明显的缺陷。许多政府部门把手中掌握的信息当成一种权力，愿意公开就公开，不愿意公开就不公开，没有意识到向公众提供权威性和指导性信息服务是其自身的一项义务和责任；在行政管理活动中习惯于暗箱操作，将其工作程序蒙上神秘的色彩；各种政府信息仍然是“国家秘密”，公众有保守“国家秘密”的义务，却极少分享“国家秘密”的权利，等等。

4. 加强行政执法责任制的建设

实施行政执法责任制，就是把责任和行政执法联系起来，使行政执法主体对自己的行政执法行为及其后果负责，从而规范行政执法行为，强化行政执法监督，提高行政执法水平。这是我们建构诚信政府过程中一个重要的步骤，因为只有勇于承担后果、承担责任的政府才是值得信赖的政府，因此：

一方面，加强行政执法队伍建设。政府要搞好行政执法，首先要有一支高素质的执法队伍。由于执法人员手中握有很大的权力，这就决定了对他们的素质要求应高于对一般公民的要求。因此应提高他们的专业素质，加大对现有行政执法人员的专业技能培训力度；提高行政执法人员的道德素质、诚信意识，使其明确政府的权力来自人民的信用和委托，随意行政则是对人民的极大的不负责任、极大的不忠诚，与道德和诚信的要求相背离。

另一方面，通过加强具体制度的建设切实保证行政执法责任制的落实。如加强评议考核制度的建设，通过对每一位工作人员具体工作的监督，将考核结果纳入其年度考核，作为奖励、惩罚的重要依据；加强行政执法错案责任追究制度的建设，从而强化行政执法监督，规范行政执法行为，使政府对错误不隐瞒、不包庇，并有错必纠，不失信于民。

5. 对政府权力进行法律限制，保障政府依法行政

实践证明，无论任何一种国家政府体制，权力过于集中，权力过于广泛，都容易产生法治真空和德治真空，也最容易产生诚信缺失。因此必须强调用法律对政府权力进行规范，使其真正地在法制的轨道上有限度地运行。做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

建构政府诚信，用法律限制政府权力，首先必须从立法上保证政府及其工作人员遵守诚信原则，用法律制度来保证行政诚信的实现。因为政府的社会事务管理是通过行政机关的行政行为实施的，政府的诚信在很大程度上就是行政诚信。而行政诚信立法应从行政机关从事经济活动和行政管理、公务

员个人行为 and 公务行为等方面进行，对违反诚信原则的行为规定严格的法律责任。

其次必须削减行政审批。我国虽已步入了市场经济的轨道，但不少政府部门习惯于用审批直接干预企业的经济活动。而现行的行政审批制度存在着许多弊端：审批事项太多，范围太广，缺乏法律依据，超越规定的审批权限，甚至与收费相联系。在审批之下产生了许多重复建设、无效工程、“豆腐渣”工程等，滋生了腐败和不正之风。为此，必须对审批进行根本性的收缩和改革，并重新规定其合理范围和数量，这是建设诚信政府所必须进行的选择。

6. 进一步完善民主监督机制 [11]

权力一旦失去控制和制约，就会产生权力异化和腐败，严重侵犯公民权益和社会公共利益。权力异化和腐败，意味着利用对公共权力的控制获取私人的非正当政治或经济利益。它的存在会扰乱市场秩序的正常运行，破坏经济运作的有序性、公正性、竞争性，降低群众对政府动机、政府决策甚至国家法律的认同，削弱政府的诚信度。中国正处于转型期，原有的管理体制已被打破，新的管理体制正在初步建立，此过渡阶段必然导致制度上的缺陷和漏洞比较多，权力被滥用的情况更易于发生。针对这种情况，必须强化有效的制度建设，完善我国的民主监督机制，才能对权力予以控制和约束，防止政府公共权力的异化和腐败的发生。因而应该加强我国各种主体对政府的监督，如全国及地方各级人民代表大会、中国共产党、国家司法机关、各种新闻媒体以及人民群众，强化政府诚信建设，为中国社会主义的政治文明建设提供保障。

参考文献：

- [1] 四书章句集注·中庸 [Z].
- [2] 大学章句 [Z].
- [3] 胡伟. 公民的知情权不可剥夺 [N]. 文汇报, 2003-04-18.
- [4] 吴亮, 李江. 重建信用中国 [J]. 新华文摘, 2002, (3).
- [5] 镇政府信用打五折 [N]. 中国青年报, 2002-04-08.
- [6] 张桂芝. 构建诚信政府须立法先行 [J]. 兰州商学院学报, 2002, (5).
- [7] 严小庆, 何鹏程. 政府诚信: 社会信用体系的核心 [J]. 哈尔滨学院学报, 2003, (3).
- [8] [美] 弗朗西斯·福山. 信任: 社会美德与创造经济繁荣 [M]. 彭志华译. 海南出版社, 2001.
- [9] 马克斯·韦伯. 经济与社会 (下) [M]. 林荣远译. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [10] 莱州公开认定交通事故责任事故 [N]. 法制日报, 1998-06-08.

(责任编辑 刘兰凯)