

公共管理

# 转型期我国诚信政府建构现状及对策分析

洪伟

(厦门大学,福建 厦门 361000)

**[摘要]** 本文认为市场经济是法治经济,也是信用经济,诚信是市场经济的基石。社会信用体系包括政府信用、企业信用和个人信用三部分,其中政府信用是社会信用体系的保障,而目前我国政府的信用状况却令人堪忧,这是多种原因导致的,其中制度不完善是一个重要原因。本文认为,建设诚信政府,需要多管齐下,长抓不懈。

**[关键词]** 诚信政府;现状;对策

**[中图分类号]** D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-4053(2006)03-0007-02

改革开放 20 多年来,我国发生了翻天覆地的变化。一分为二的看,有喜也有忧。喜的是综合国力大大增强,人民生活水平大大提高,社会发展日新月异,国际地位日益提高;忧的是也出现了一系列与经济发展相伴随的问题,其中尤为严重的是信用的缺失:合同履约率下降,合同违法行为增多,银行还贷率不高,银行呆帐有增无减,假冒伪劣商品盛行,致使守法企业步履维艰。失信行为的泛滥破坏了市场的有序性、公正性和公平性,使竞争失衡,规则混乱,进入市场的所有主体都可能面临不可预测的重大风险及灾难,造成整体信誉破坏,社会风气恶化,道德水准下滑,大量不安定因素潜伏,甚至违法犯罪滋生,进而影响到民众的生活,可以想象任信用继续缺失的严重后果。据中国企业联合会理事长张平宁透露,中国每年因不讲诚信而造成的损失约 5855 亿元,其中因产品质量低劣和制假售假造成的各种损失至少有 2000 亿元,因逃废债务造成的直接损失约 1800 亿元,因合同欺诈而造成的直接损失约 55 亿元,因“三角债”和现金交易增加的财务费用约 2000 亿元。<sup>[1]</sup>在这种情况下,就需要政府力挽狂澜,重树社会诚信。要做到这一点,首先政府本身要诚实守信,所谓“其身正,不令而行;其身不正,虽令不从”。

## 一、政府诚信的重要性:问题的提出

诚信的重要性历来为古圣贤所重视。孔子曾经多次谈到诚信的极端重要性。他说:“人而无信,不知其可也。”《论语·为政》。又说“言忠信,行笃敬,虽蛮貊之邦行矣。言不忠信,行不笃敬,虽州里行乎哉?”《论语·为政》这是对个人而言的。对政府而言,诚信就更为重要。正如有学者指出的那样,“人类为了自己的生存和发展结成社会,为了特殊的利益和信仰建立国家,形成了不同于私人领域的社会政治关系,一个国家和一种政治秩序的维系,一般说来要靠两个方面,一是道德,二是法律。前者是软的一手,后者是硬的一手。在这两者的背后还有一个更基础性的东西,这就是诚信。”<sup>[2]</sup>

信用是一个国家经济繁荣和社会发展的基础,也是市场经济秩序的基本内容。市场经济是信用经济,诚信是市场经济的基石。中国体制改革研究会会长高尚全说,诚信主要有三个方面:政府诚信、企业诚信和个人诚信。其中,政府诚信是保障,企业诚信是重点,个人诚信是基础。根据国外的经验,发展中国家在建设国家信用管理体系的初期,政府常常发挥着主导作用。政府是否真正依法行政,加强监督,提供服务,是否真正是诚信政府,直接决定着其所在地区的信用,直接对企业、个人信用以及所在地区诚信风气的形成产生着巨大的影响。政府是否诚实守信至关重要,对社会有四两拨千斤的作用。政府不诚实守信,上行下效,企业和个人也不会把诚信当回事儿。检讨当前的信用危机,笔者认为,深层的根子在于政府官员失信于民,有法不依,执法不严的。《吕氏春秋》中有这样一段话:“处官不信,则士不畏长,贵贱相轻;赏罚不信,则民易犯法,不可使令。”当领导的不守信,其威信必然不高,必然受群众轻视;赏罚不分明,不执行,老百姓当然会有令不行,有禁不止。

“信为政基”是中华民族的古训之一。随着人民民主意识的普及和提高,民不可欺,无信不立也更加真切地成为执政党的立国之基、执政之本。孔子早就说过:“政者,正也。子率以正,孰敢不正?”(《论语·颜渊》)。倘若为政者自身

都不愿忠实践行诚信准则,其行为势必直接向市场领域渗透,乃至官商勾结,市场寻租,有的甚至直接为某些市场主体的不诚信行为保驾护航,从而不仅使诚信行为所应付出的成本和代价得到化解,而且使不诚信行为能获得更大的利益。因此,在建立社会主义市场经济的过程中,构建对社会的诚信供给机制,必然包含着对政府和政府官员在诚信方面提出种种要求和限制。政府作为规则的制定者和市场竞争的裁判员,对于维护诚实守信的社会风气有着不可推卸的责任。政府手中的行政权如果用好了,它就是诚信行为的忠实卫士;如果用得不好,它就可能成为失信行为的保护伞。

“人无信不立,国无信则衰”。政府缺乏诚信,政策朝令夕改,制度形同虚设,法律成为具文,老百姓无所适从,就会对政府失去信任,从而导致政府颁布的政令,设立的制度失去权威性。“言而无信,言无信也;令而不从,令无诚也。不信之言,无诚之令,为上则败德,为下则危身。”(《贞观政要·诚信》)缺乏诚信的政府是不可能得到民众的拥护和支持的,而不受民众拥护和支持的政府也是难以长久存在下去的。孔子认为,民众对于统治阶层的信任,比强大的军备和充足的粮草都更为重要。战国时期,商鞅为了变法而立木取信,使变法措施得以推行。三国时期,虽在用人之际,诸葛亮仍挥泪斩马谡,为的是让众将士相信军法的权威,真正做到令行禁止,提高军队的战斗力。

“一个国家的诚信状况,主动权在上层管理者。上层管理者不以诚信对待公民,公民也将不以诚信对待上层管理者。因此,上层管理者应该慎言敏行,言出必践,有功必赏,有过必罚有法必依,执法必严,违法必究,使制度有信,使法规有信,使讲话有信,总之要取信于民。民信则立,民无信则不立;民信则安,民无信则危;民信则昌,民无信则亡。这是历史和现实生活实践告诉我们的真理。”<sup>[3]</sup>《礼记·礼运》中所描画的“大道之行,天下为公,选贤与能,讲信修睦”,为我们展现了守信是社会和谐稳定的重要条件。

## 二、我国政府目前的诚信状况及原因分析

诚实守信是中华民族的传统美德,而今天我们却遭到前所未有的信任危机。经济领域的造假现象蔓延到了政治司法领域,“官出数字,数字出官”是老百姓对这种现象的形象概括。1958年的“浮夸风”又死灰复燃。一段时期以来,外国媒体都在质疑我国的国民经济增长率。统计方法不同是一个客观原因,但是根据一般的经济规律,国民经济增长率达到 5%,各行业就会欣欣向荣,而我国目前却是另一番景象,没有几个行业蒸蒸日上,大学生就业难,大多数工厂企业开工不足,产品大量积压,物价水平持续低迷,股市跌多涨少,这一切都表明我国的国民经济增长率有水分,有多少水分没有人知道。

政府政策朝令夕改的现象也比较严重。前一段时间,中央政府在北京、上海、杭州、深圳四地推出个性化车牌,由车主自己设计车牌,后来因为出现始料不及的问题,该政策仅执行 10 天便告夭折。全球 500 强排名第一的沃尔玛连锁超市在世界各地有近 6000 家分店,但在中国却不到百家,且长期以来局限于闽粤两地。就是怕政策红灯,红头文件比法律都管用,政策说变就变,没有稳定性。

政府乱承诺的现象也比较严重。“拍脑袋,拍胸脯”决策,不管在不在自己的权限范围内,不管办到办不到,都随随

[收稿日期] 2006-02-11

[作者简介] 洪伟(1970-),男,厦门大学公共事务学院公共管理专业。

便便承诺。某市政府发布文件规定能引来多少外资,按比例给予奖励。某市民在引来外资若干后,却拿不到奖励,一气之下将政府告上法庭。一些地方政府鼓励农民生产某种农作物,信誓旦旦许诺保证销路,有的还与农民签定了收购合同,但农民真正找到他们的时候,政府却以市场变化快,要有风险意识为借口,拒不兑现诺言和履行义务。这些问题严重影响了我国社会经济的健康发展,不讲诚信,已经影响到党和政府的形象,影响到政策形成的科学性和正确性,影响到施政的效果。

而政府对此将负有主要责任。问题的出现总是伴随着一定的原因,具体总结起来,主要有以下几点:

1. 我国目前的政治体制存在弊端。改革开放二十多年来,我国的经济体制改革开展的轰轰烈烈,而政治体制改革基本上是原地踏步,没有大刀阔斧的改革,因为操刀者一般不会拿自己开刀。政府官员的任命和提拔都取决于上级领导的意见,直接导致一方面行贿买官现象屡禁不止,另一方面造假之风盛行。官员的仕途很大程度上与地方经济发展指标联系在一起,在这种动力机制作用下,一些地方政府及官员虚拟目标,不惜将经济发展目标和政策实用化、随意化,致使浮夸、欺骗、不诚实等现象愈演愈烈。

2. 我国的制度设计存在问题。首先《行政诉讼法》规定不能就政府的抽象行政行为提起诉讼,也就是说政府今天发个规范性文件说要这样做,明天又发个文件要那样做,这样变化无常即使对公民或法人造成损害,公民或法人也无法通过诉讼程序追究政府的责任。其次,即使是政府的具体行政行为对公民或法人造成损害,一般也仅承担赔偿责任,而赔偿是对国家赔偿,由财政出钱,不要责任人自己掏腰包,又不追究行政责任,在这种制度下,政府不诚实守信的成本很小,几乎没有成本,自然无法遏制政府的失信行为。

3. 我国很多政府官员的素质较低。不可否认,我国的广大基层干部特别是农村地区的干部受过高等教育的很少,传统思想观念在他们头脑中根深蒂固。而我国两千多年的封建统治说到底就是人治,一切都是领导说了算,以领导的主观好恶喜怒哀乐为转移,而人的情感又是变化无常不可捉摸的,政府官员言而无信自然不可避免。

三、转型期构建我国诚信政府的路径选择  
政府诚信缺失的出现是我国从传统计划经济向市场经济转型过程中不可避免的问题或现象。然而,建立诚信政府又是市场经济条件下的必然选择。转型期,面临各种因素的影响与制约,建立诚信政府,不能仅靠一种措施或制度,而是要“软硬兼施”,多管齐下。具体来讲:

1. 首先要对政府官员进行道德教育,让他们树立平等观念和诚实守信的观念。官员是一切行政活动的实施者,他们直接影响着依法行政的进程和政府形象的建立。在这一点上,笔者同意下述观点:“官员道德比公民道德表现出更强烈的政治色彩,即官员道德的好坏,直接关系到国家的长治久安。从官员在社会生活中的地位来看,他们处于领导地位,地位突出,角色特殊。他们代表人民掌握和行使各种权力,代表党和国家管理政治、经济、文化等各种事务,制定和贯彻执行各项方针政策,他们的道德素质关系到党和国家的前途和命运,对国家的稳定和现代化建设事业的发展具有十分重要的作用。所以说,官员道德具有很强的政治性,它体现着党和国家在政治上的价值追求,体现着人民的利益。”<sup>[4]</sup>因此,政府官员要改变那种高高在上的观念,树立平等的思想。在市场经济条件下,政府在日常的经济生活和行政管理中,和公民应当处于平等的地位,这也正是信用制度得以建立的基础。领导干部要带头,开展讲诚信的自我道德教育和修养教育,把党的实事求是的思想路线真正落实在日常工作和生活中。同时,还要形成强大的社会舆论,形成广泛的社会评价风气,使人人都真正感受到诚信光荣可敬,弄虚作假可耻的社会氛围。

2. 完善制度,充分发挥人大对政府的监督作用。政府是由人大选举产生的,人大当然有权力监督它选举产生的政府是否诚实守信。在政府信用降低的过程中,人大不能只做无声的看客,或者只是当政府的信用降低到一个低点的时候,才采取措施。人大要制止政府信用的降低,当无法制止的时候,人大应主动采取措施以确保政府在公众心目中的良好形象。要做到这一点,重要的是要完善制度来保证人大代表权力的行使。我国的权力机关是人民代表大会,但代表大会每年只召开一次,很难及时监督政府的行为。并且平时人大代表都较为分散,难以联合起来行使权力。虽然法律赋予人大代表监督政府的权力,但这种权力不能行使就等同于没有赋予这种权力,所以要采取措施,保证人大代表充分行使

力。

3. 建立政府信誉等级评定制度,设立相关评定机构使政府的信誉建设做到有章可循。参照发达国家经验,政府信誉等级评定标准包括政府部门设置,职能情况,政府依法行政情况,政府决策和管理的科学性,政府信息公开程度,政府工作效率,公务员知识化和专业化程度,政府支出和负债程度,人民群众对政府服务的认可度等。确保相关信誉数据的获取和社会共享,是建立政府信誉等级评定制度的前提和基础。社会舆论、新闻媒体应该密切关注政府的信用问题。因为信用问题,归根结底是个社会评价的问题,有效的社会监督可以给政府的信用提供一个导向的作用,用社会压力促使政府诚实守信。

目前,我国的一些地方已经有了这方面的实验,石家庄市新华区的做法比较有代表性,相对而言,可操作性效果都较好。其具体做法是石家庄市新华区正式启用社区信用档案。这是全国第一家记载社区信用信息的档案库。社区信用档案的登记对象为执法执纪部门、企业、中介机构、市场经营户、社区年满18周岁的公民等五类主体。目前已录入各类信息2.4万余条。社区信用档案向全社会开放,任何单位和个人均给免费查询。在社区信用档案登记的五类主体中,执法执纪部门被放到了第一位。档案中既有这些部门在政务公开、依法行政、执法透明度的方面的记录,也有它们在履行社会承诺、制定执行政策连续性方面的登记,同时把这些部门获得的区级以上诚信方面的荣誉称号登记在册。<sup>[5]</sup>

4. 改革我国的政治体制。“官出数字,数字出官”之风之所以愈演愈烈,就是因为现行的政治体制有弊端。要改革官员的选拔和任命制度,不能一切都由上级领导说了算,应该尽量扩大选举制适用的范围,创造公平竞争的平台,让优秀人才脱颖而出,能者上,平者让,庸者下,同时,要增强审计部门的独立性。统计数据尽量让会计师事务所和审计师事务所去做,尽量避免“官出数字”,也要采取措施保障会计师事务所和审计师事务所的独立性,加强对政府的审计监督。

5. 改革法律制度,明确政府的责任。我国现行的行政管理立法只重视设定公民、法人和其他组织的义务,而不重视设定政府的责任。一些规范政府行为的综合性重要法律法规难以出台,除《国家赔偿法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》、《监察法》、《错案追究办法》外,一些行政管理法律法规中对于政府责任的规定要么过于笼统原则,无法追究,要么力度过软,没有威慑力。行政执法往往只重视行政权力的行使而不重视行政责任的承担。我国《民法通则》和《合同法》虽然都规定了诚实信用原则,但诚实信用原则还不能作为一项法律原则适用于行政机关,只能是在将来制定行政程序法典时将诚信原则和行政信赖保护原则作为基本原则规定在其中。不但将诚实信用作为基本原则确定下来,而且要在“法律责任”中规定具体的行政责任。政府朝令夕改,言而无信对公民或企业造成损害,不但要承担赔偿责任,还要“刺破官员的面纱”,追究具体责任人的行政责任。信用建设,政府为先。◇

注释

- [1] 龙青云.《诚信:市场经济健康发展的灵魂》[J].载于《哲学研究》2000年第8期
- [2] 焦国成.《关于诚信的伦理学思考》[J].载于《中国人民大学学报》2002年第5期
- [3] 焦国成.《关于诚信的伦理学思考》[J].载于《中国人民大学学报》2002年第5期
- [4] 叶祖森.《官员道德与公民道德的关系》[J].载于《精神文明导刊》2002年第9期
- [5] 陈国琦,武卫政.《为诚信社会奠基——石家庄市新华区建设社区信用档案记事》[J].载于《人民日报》,2002年10月4日

参考文献

- 1 吴敬琏.《信用是现代市场经济的生命》[M].载于《学习时报》,2001.12.10
- 2 谢庆奎等著.《中国政府体制分析》[M].中国广播电视出版社,1995
- 3 张维迎.《产权、政府与信誉》[M].生活·读书·新知三联书店,2001
- 4 陈国权著.《政治监督论》[M].学林出版社,2000
- 5 张贤明著.《论政治责任——民主理论的一个视角》[M].吉林大学出版社,2002

[责任编辑:文哲]