

# 论政务诚信

吕耀怀 肖瑞兰\*

〔摘要〕 政务诚信对于其他方面的诚信有着既广泛又重大的影响,在全社会的诚信建设中,我们必须以政务诚信建设作为突破口,通过大力提升政务诚信来引领和推动全社会的诚信建设。以政务诚信作为全社会诚信建设的突破口,就是抓住了当前我国诚信建设的主要矛盾。在这个问题上,首先必须切实完善并加强有助于政务诚信的制度和相关机制;其次必须大力提升政府官员的诚信道德。

〔关键词〕 政务 诚信 道德

〔中图分类号〕 B82-051 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1007-1539(2013)05-0118-05

## 一、政务诚信是全社会诚信建设的突破口

中国共产党第十八次全国代表大会的政治报告,明确提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标,对社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设做出了全面部署,具有很强的理论性、战略性、指导性和实践性,是一篇极其重要的纲领性文献。十八大政治报告的内容十分丰富,需要人们从不同角度对之予以深入研究和深刻解读。而作为伦理学研究者,我们特别关注十八大政治报告中关于诚信建设尤其是政务诚信建设的内容。从这些内容中,可以梳理并引申出政务诚信建设与全社会诚信建设的关系,为人们对于诚信问题的思考提供新的启示。

十八大政治报告中关于诚信的说法,主要见于三处。一是第六部分(扎实推进社会主义文化强国建设)论及“加强社会主义核心价值体系建设”时指出:“倡导富强、民主、文明、和谐,倡导自由、平等、公正、法治,倡导爱国、敬业、诚信、友善,积极培育和践行社会主义核心价值观。”<sup>〔1〕</sup>显然,诚信是社会主义核心价值观中的重要内容之一。二是第六部分论及“全面提高公民道德素质”时指出:“深入开展道德领域突出问题专项教育和治理,加强政务诚

信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设。”<sup>〔1〕〔32〕</sup>此处提到四个方面的诚信建设,而政务诚信被置于首位。三是第十二部分(全面提高党的建设科学化水平)论及“坚定理想信念,坚守共产党人精神追求”时指出:“抓好道德建设这个基础,教育引导党员、干部模范践行社会主义荣辱观,讲党性、重品行、作表率,做社会主义道德的示范者、诚信风尚的引领者、公平正义的维护者,以实际行动彰显共产党人的人格力量。”<sup>〔1〕〔50〕</sup>

这三处说诚信分别有各自的意义:第一处所说诚信是社会主义核心价值观的重要内容,我国公民无论从事何种职业、处于何种领域都应普遍遵守。第二处列出了诚信建设的四个重要方面:政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信。这四个方面的排列顺序不是偶然的,而是有其内在原因的。人们可以猜测,之所以将政务诚信建设排在最前面,一定是由于政务诚信建设有着其他方面的诚信建设所难有的特殊意义。第三处指出要教育党员、干部“做诚信风尚的引领者”。因为中国共产党是执政党,所以此处干部必定是指行政领域中担任公职的党员,即政务干部。政务干部应当成为“诚信风尚的引领者”,这在某种程度上解释了前述“政务诚

\* 作者简介:吕耀怀,苏州科技学院公共管理学院教授,中南大学公共管理学院博士生导师(江苏苏州 215009);肖瑞兰,中南大学公共管理学院博士生(湖南长沙 410083)。

信建设有着其他方面的诚信建设所难有的特殊意义”。然而,为什么政务诚信如此重要以致政务诚信建设可以引领其他方面的诚信建设呢?我们又应当如何进行政务诚信建设呢?诸如此类的问题,需要我们在理论上作进一步的探讨。

传统上,政务指的是行政事务。据《后汉书》四十上《班彪传》所附《班固》:“京兆督邮郭基,孝行著于州里,经学称于师门,政务之绩,有绝异之效。”此处之“政务”,即为所谓“行政事务”。从现代的观点来看,行政既包括公共组织对公共生活的管理活动,又包括私人机构对各自事务的管理活动。但在通常情况下,“政务”所指谓的“行政事务”,其实往往专指公权力部门或公共机构利用公共权力来管理公共生活的各自活动。政府是执掌公共权力的重要主体,是国家公共权力的代表,是按照一定规则建立起来的组织机构体系<sup>[2]</sup>。这样看来,所谓政务诚信,主要就是指政府行政行为中所蕴含的诚信,是诚实守信原则体现于政府各种公共管理活动中的具体要求。政务诚信属于政治道德的范畴,而政治道德“规范从政人员的政治行为”<sup>[3]</sup>。政务诚信对于其他方面的诚信有着既广泛又重大的影响。

首先,政府管理的范围决定政务诚信对其他方面的诚信有广泛影响。政府是公共管理的重要主体,政府的行政行为涉及公共事务的各个方面,如经济、文化、教育、科技、社会保障、人口控制、环境保护等,因而与各个不同社会领域的人们(各种不同事务的行为主体)都有关系。由于政府作为公共管理的重要主体,其公共行政行为的影响面远远大于其他行为主体(如商务主体等),因此,政府及政府官员之政务诚信的影响也较之其他主体之诚信的影响更为广泛。其他行为主体之不诚信的影响,受其行为范围的限制而具有一定的有限性,但政府及政府官员作为政务行为主体之不诚信的影响则因其涉及范围的广泛而具有无限扩散的可能性。

其次,政府的权威地位决定政务诚信对其他方面的诚信有重大影响。政府因执掌公共权力而在社会上处于无可置疑的权威地位,政府主体的这种权威地位远非其他主体所能及。政务诚信的影响,也因作为政务主体的政府拥有公共权力的支配权而远大于其他不具有公共权力支配权的主体诚信的影响。事实上,政府本身也因拥有公共权力而应

成为全社会诚信建设的倡导者和领导者,应是社会信用体系的科学规划者和制定者。如果具备这种身份的政府连自身的政务诚信都成问题,又怎么可能资格倡导并推动全社会的诚信建设呢?政府的权威地位,也注定要求政府有义务作为全社会其他方面诚信的表率 and 榜样。孔子说:“政者,正也,子帅以正,孰敢不正。”(《论语·颜渊》)政府以及作为政府代表的政府官员在政务活动中做出诚信的榜样,率先垂范,作为普通公民的百姓“孰敢”不诚信?在中国这样的社会中,长期形成的“村看村、户看户,群众看干部”的社会心理,使得由政府及政府官员所践履的政务诚信比其他方面的诚信,对于全社会的诚信建设来说,能够产生更为重大的影响。

由于政务诚信对全社会的诚信建设有着广泛且重大的影响,因此,在全社会的诚信建设中,我们就必须以政务诚信建设作为突破口,通过大力提升政务诚信来引领和推动全社会的诚信建设。

从矛盾论的角度来分析,以政务诚信作为全社会诚信建设的突破口,就是抓住了当前我国诚信建设的主要矛盾。主要矛盾具有规定、影响、制约其他矛盾发展的作用。对于社会其他方面的诚信问题来说,政务诚信问题正好就具有这样的作用。一旦在政务诚信建设方面取得突破,其他方面的诚信建设问题就可以迎刃而解。“上行下效,捷于影响”(《四书章句集注·大学章句》)。政府及政府官员带头遵守诚信的原则,就会很快影响普通公众也行诚信之道。而如果政务诚信问题不能得到解决,那么,即使在解决其他方面的诚信问题时下再大的功夫、用再多的气力也可能收效甚微甚至无济于事。多年来,尽管一直在强调诚信建设,但诚信问题并没有从根本上得到缓解,诚信建设并没有取得显著进展,究其原因,可能就在于诚信建设中的主要矛盾还未引起人们的高度重视,政务诚信还未得到应有的提升甚至还出现了某些滑坡现象<sup>[4]</sup>。而如果我们明确将解决政务诚信问题作为全社会诚信建设的主攻方向,努力实现政务诚信的实质性突破,那么,全社会的诚信建设就可能因之而得到有力的推动。政府及政府官员在诚信方面的表率 and 示范,可以收到“不令而行”、“不劳而治”的功效。与其颁发大批文件和指令来指导其他方面的诚信建设,不如从政府及政府官员做起,不如首先扎扎实实地搞

好政务诚信建设。

## 二、政务诚信的具体要求

诚信是政务诚信的母体,政务诚信是由一般诚信衍生出来的亚种。诚信的一般要求包括诚与信两个方面。诚,是指真诚、真实,即真心实意、诚心诚意、不虚不假。信,则包含重然诺、守信用的意思。同时,信又表征着信任。而信任与守信是分不开的。守信则能获得信任,不守信则无法使人信任。所谓诚信,就是内心诚实而又外讲信用。内在之“诚”与外在之“信”密切相关。“诚”是“信”的基础,无“诚”则无“信”。“信”是“诚”的表现,诚心诚意就会讲信用,不讲信用通常也缘于内心不诚。作为诚信之特殊类别的政务诚信,结合政务活动的内容和特点,其具体要求至少包括以下几个方面。

1. 政府要诚心诚意地“执政为民”,以群众满意的实事取信于民。政府是执掌公共权力的机构或组织。政府之所以能够执掌公共权力,归根结底源于人民的授权。而人民之所以授权于政府,是相信政府能够运用被授予的公共权力为人民的利益服务。因此,“执政为民”就应当成为执掌公共权力的政府的行为宗旨。而政府若要“执政为民”,就必须诚心诚意地为人民群众办实事。为人民办实事,必须以政府的诚心诚意为基础,只有诚心诚意,政府才能真正做好有利于人民群众的实事。而政府若无诚心诚意,则只可能大搞形象工程,浮夸、虚构“政绩”,表面上冠以为群众办实事的美名,实则出于少数人的私利追求。如此“政绩”,不可能增加人民群众的实际利益。只热衷于打造如此“政绩”的政府,辜负了人民群众对之寄予的厚望,最终不可能得到人民群众的拥护和支持。因此,“执政为民”不能只是一句漂亮、动听的口号,而是应当出自政府的诚意,应当诚心诚意地落实到有利于人民群众的各种实事之中去。人民群众的支持和拥护,是政府合法性的基础。政府诚心诚意地为人民群众办实事,就会让人民群众感到满意,就能继续赢得人民群众的支持和拥护;而如果政府不能诚心诚意地为人民群众办实事,政府就无法得到人民群众的信赖,政府的合法性基础也就被消解。由此可见,是否能诚心诚意地为人民群众办实事,不仅是一个政务诚信问题,而且还可能由政务诚信问题导致政府自身存在的危机。

2. 政府要信守承诺,政府的政策要具有稳定性和连续性,以维护政府的信用。是否履行承诺以及承诺履行到何种程度,是测量信用的最重要指标。政府如能忠实地、负责地、一丝不苟地履行自己向公众做出的承诺,就可以在公众心目中树立起很高的信誉。而若政府不能或不愿履行自己做出的承诺,则势必导致政府信用的降低。为了在公众中树立良好的信誉以及维护政府的信用,政府必须坚定不移地履行自己的承诺。承诺之所以未能履行,既可能是由于政府缺乏履行承诺的能力,也可能是因为之前的承诺本身不真实,属于虚假承诺。因此,为了确保承诺得到履行,政府一方面必须提高兑现承诺的相关能力,在承诺时必须考虑承诺兑现的可能性和现实条件;另一方面,政府的承诺必须是出于诚心诚意,在任何情况下都不应向公众作虚假承诺。政府制定的各项政策,是其为实现一定的公共目标而提出的行为准则,也是面向公众做出的公开承诺。如果政府的政策不稳定或不连续,朝令夕改,或“一届政府一套政策”,则意味着政府以政策形式向公众做出的承诺变化太快、难以落实,这就必然会造成政府信用的损失。政策之所以会不稳定或不连续,其原因大致有两方面:一是原来制定的政策本身就缺乏合理性,二是制定的政策虽然合理但政府基于自身利益或少数人利益的考虑,而不愿落实原本合理的政策。因此,为了避免政策的不稳定或不连续,政府在制定或修订政策时,应当经过必要的科学论证;政府的政策应有充分的民主基础,广泛征求和听取公众的意见和建议,以真正反映大多数人的利益。

3. 政府的行政行为要有透明性,敢于开诚布公,及时发布有关公共事务的真实信息。政府的行政行为,是处理公共问题、办理公共事务的行为,这些行为涉及公众利益,而公众对涉及自己利益的事情完全有知情权。因此,政府有义务让公众充分了解政府是如何处理公共问题、如何办理公共事务的,必须及时地公开这方面的真实信息。政府的信息公开和公众对于公共事务、公共信息的知情权,是对政府行为进行公共监督的前提条件。如果因政府行为不透明、公共信息被封锁或被隐瞒而导致公众的知情权无法实现,那么,政府的行政过程就得不到来自公众的有效监督。而如果公众无法监

督政府的行政行为,则政府利用手中掌握的公共权力为自己或少数人牟取私利的可能性就势必大大增加。政府行为不透明,习惯于暗箱操作,不敢发布公众需要了解的公共信息,只能引起公众对政府行为的怀疑,公众对政府的不信任就会随之而生。政府发布的公共信息必须具有真实性。如果信息不真实,可能蒙蔽公众一时,但不可能蒙蔽公众一世。一旦公众最终了解到事情的真相,就必然会严重损害政府的信誉。而且,发布虚假信息的行为,也表明信息发布者并非出于诚意。既无“诚”可言,则必定会无“信”可得。一个一心一意为公众服务的政府,一个真正对公众负责的政府,是不惧怕让政府的行政行为透明化、敢于让真实的公共信息充分公开的政府。因此,所谓“服务政府”、“责任政府”也必然要求是“诚信政府”。没有诚信,就既不能很好地为公众服务,也无法切实承担起对公众的责任。

4. 政府官员要始终坚持廉洁奉公,以不辜负公众的信托。政府官员是政府的代表,政府官员在行政活动中的一言一行,在公众看来就是政府形象的注脚。各种具体的政务活动,是通过各级政府官员的行政行为而展开的。这样看来,政府官员是否诚信,直接影响到政府的诚信度,直接关系到政务诚信是否能得到公众的认可。政府官员在诚信方面最大的问题,就是贪污腐败、权力寻租。正是因为贪得无厌、想方设法以权谋私,才使得某些政府官员把诚信的基本要求置于脑后,完全没有出于公心的诚意,肆意辜负公众对自己的信托。因此,政务诚信落实到个体层面,就必须要求政府官员坚持廉洁奉公。不廉洁、不奉公,就一定不会讲诚信。而一旦政府官员真正树立了公心廉德,则没有必要弄虚作假,就不会以最终的信誉损害作为以权谋私的代价。政务诚信建设不能仅满足于单一的诚信意识的强调,而尤其要注重政府官员之公心廉德的养成。私心的膨胀、私欲的泛滥,是不守诚信的最大诱因。政府官员具备了公心廉德,才可以自觉地抵制一切有损于政务诚信的不法利益诱惑,从而筑起维护政务诚信的个体心理防线,也才能通过不辜负公众对自己的信托而维护政府的诚信形象。

### 三、政务诚信的他律与自律

引领和带动全社会诚信建设的政务诚信建设,

需要同时做好以下两个方面的工作。

首先,必须切实完善并加强有助于政务诚信的制度和相关机制,包括有助于政务诚信建设的法律、法规、纪律、规章及相应的激励机制。政务诚信能否得以确立,与是否存在有效的制度约束有着密切的关系。制度约束是一种硬约束。由于违反制度规定就会受到相应制度的惩处,因此,即使行为主体并非自愿也不得不遵循制度要求。建立和完善促进政务诚信的相关制度,以制度全面约束所有的政务行为,可以为政务诚信提供完整的制度保障。

在我国当前的政务系统中,虽然仍然存在着政务诚信方面的制度欠缺、规范不够或不尽完善的问题,但更多的似乎是制度不力的问题,即虽然有制度但却形同虚设或制度未得到有效执行的问题。例如,政府部门实行信息公开制度是提升政府公信力的重要手段,也是社会公众得以监督政府官员是否诚信的重要途径。早在2007年,国务院就已通过《中华人民共和国政府信息公开条例》,并宣布于2008年5月1日起实行。但据2010年和2011年发布的《中国行政透明度年度报告》显示,被调查的30个省级行政单位的行政信息公开六成不及格,国务院下设的43个机构及格率也仅为20.9%<sup>[5]</sup>。为什么会出现这样的问题,其中一个重要原因,很可能是现行的信息公开制度缺乏相应的、有足够力度的惩处机制。虽然有若干关于政务诚信的制度,但如果违反这种制度的行为得不到惩处或惩处力度不够,则仍然会助长不诚信的政务行为。因此,需要加大对于违反相关政务诚信制度的政务行为的惩处力度,使得违背相关诚信制度要求的政务行为所受惩处造成的利益损失明显超出不诚信的政务行为给行为主体带来的利益。

此外,还需要完善考核、评价政府绩效的相关激励机制,改变那种主要以经济指标评价政府行为的激励机制,将诚信作为一个重要因素纳入政府或政府部门甚至政府官员的考核、评价体系,使得恪守诚信的政府部门比不诚信的政府部门更有可能受到表彰或奖励,使得恪守诚信的政府官员比不诚信的政府官员更有可能得到升迁,以此激励政务主体始终按照诚信要求约束自己的行为。

政务领域中有利于诚信的制度和机制一旦发

挥实际的作用,也会影响到其他领域,为其他方面的诚信建设所效仿或借鉴。这不仅是由于有关诚信的制度和机制存在着某些共通性或普遍性,而且是因为在诚信建设问题上,其他方面做不做,要先看政府做不做,其他方面怎么做,也往往要看政府怎么做。

其次,必须大力提升政府官员的诚信道德,夯实政务诚信的内在保障。政府官员是政府的代表,政务诚信最终由政府官员的诚信来落实。虽然制度约束有助于抑制政府官员的不诚信行为,但制度并非万能,制度无论怎样完善、无论怎样有力都不可能没有漏洞或缺陷。因此,在制度鞭长莫及、制度尚不完善或制度一时滞后的情况下,强调政府官员的诚信道德就显得尤为重要。

政府官员的诚信道德,是其诚信行为的内在根据。政府官员有了诚信道德,就能够自觉地在政务活动中恪守诚信原则,就会自觉地以自己的行为维护政府的诚信形象。尽管好的制度有利于诚信问题的解决,但具有道德性质的诚信问题,其解决最终还得诉诸道德的特有方式。道德的特有方式是自律。康德说:“道德就是行为对意志自律性的关系。”<sup>[6]</sup>内在于政府官员自身的、以其自己的意志主宰其行为的诚信道德,就是一种道德意义上的自律。自律就是自己约束自己,即使在没有外在约束的情况下,道德自我也能凭借自己的意志实现对自己行为的约束。自律因其自主性、自觉性而比他律具有更为积极的意义。与制度的他律相比较,政府官员内化的诚信道德,作为一种政务活动中的道德自律,可以构成政务诚信更为可靠的保障。

具备诚信道德品质的政府官员,有资格成为社会其他方面诚信的榜样。所谓政务诚信,最终要由政府官员的诚信行为体现出来,而政府官员的诚信行为,又应当是其诚信品质的真实呈现或外化。在公务活动中不能表现出诚信行为的政府官员,当然不可能成为社会其他方面诚信的榜样。但如果仅有某些诚信行为表现,而缺乏相应的道德品质,也没有资格作为诚信的榜样。没有内在的诚信品质,就意味着没有政务诚信行为的内在根源,而如果缺乏这样的内在根源,某些政府官员即使做出表面的诚信行为,也最终不会得到人民的认可,因为缺乏

相应道德品质的行为,不是真正的道德行为,而是伪善行为。伪善行为迟早会被人们识破,行伪善者的真实面目总有一天会暴露出来,之后只能被人们鄙夷和唾弃,而不是崇敬和模仿。

政府官员之诚信道德的形成,主要通过教育和自我修养的途径。就现在的情况而论,不是没有这方面的教育,也不是说所有政府官员都没有进行这方面的修养,而是这方面的教育和修养都还远远不够,还需要进一步强化和提升。强化和提升这样的表述往往容易落空。为了避免落空,必须将政府官员之诚信道德的强化和提升与前述之制度措施结合起来,通过制度发力、机制配合,塑造政府及政府官员对于政务诚信的刚性需求,以抵御不诚信的利益诱因,并为政务诚信道德的内化创造适宜的外部环境。而一旦政府官员实现了政务诚信的内化,即形成了相应的道德品质,则不但会提高其遵守、执行相关制度的自觉性,而且也因其自觉地减少甚至杜绝了政务领域的不诚信行为,而使得制度成本或相关机制的运行成本得以降低。

抓好上述两个方面的工作并在上述二者之间努力形成相互促进、协同共生的关系,政务诚信建设就可能有明显进展;而一旦政务诚信建设有了突破,政府就可以理直气壮地推进全社会的诚信建设,全社会其他方面的诚信建设也会在政务诚信的引领下得到全面推动。

#### 参考文献

- [1] 胡锦涛. 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R]. 北京:人民出版社,2012:31-32.
- [2] 桑玉成. 政府角色——关于市场经济条件下政府作为与不作为的探讨[M]. 上海:上海社会科学院出版社,2000:4.
- [3] 李承. 论政治道德的价值功用[J]. 学习与探索,2011,(5).
- [4] 刘艺. 互联网时代背景下的政府信任建设及其路径[J]. 湘潮论坛,2012,(2).
- [5] 余超文. 透明政府:现代政府信任关系中的核心问题[J]. 天府新论,2012,(3).
- [6] [德]康德. 道德形而上学原理[M]. 苗力田,译. 上海:上海人民出版社,1986:72.

责任编辑:冯书生