

■ 政治研究

政务诚信的四个来源

李芬芬, 陈建斌

(湘潭大学 公共管理学院 湖南 湘潭 411105)

摘 要: 政务诚信是指政务活动中各级政务机构和政务人员对公民真实不欺的一种行为表现,要求做到“内诚于心”和“外信于行”。政务诚信包括4个来源:一是政务人员的德性追求;二是政务活动的职业道德规范;三是政务活动相关者的利益博弈;四是法治政务的底线伦理。

关键词: 政务诚信; 德性诚信; 责任诚信; 工具诚信; 义务诚信

中图分类号: D64

文献标志码: A

文章编号: 1672-7835(2014)01-0092-05

Four Sources to Government Affairs' Honesty

LI Fen-fen & CHEN Jian-bin

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: Government affairs' honesty represents that all governmental institutions and its employees shall have a good faith inside and honest behavior outside to the citizens. There are four sources to such honesty: individual's virtuous pursuits of good quality, professional ethnic standardization in government affairs, benefit game on government affairs, and bottom line ethics in legal government affair.

Key words: government affairs' honesty; morality honesty; responsibility honesty; instrument honesty; obligation honesty

政务诚信是提升政府公信力和建设诚信社会的关键。对政务诚信来源进行分析,能从根源上寻找到政务诚信缺失的原因,为实现政务诚信提供有效途径。在中国古代,“诚信”一词最早分开使用。“诚”一般是指内心的真实无妄,真实不欺。《中庸》中的“诚者,天之道也;诚之者,人之道也。”朱熹提到“诚者,真实无妄之谓,天理之本然也。”那么,“诚”是指“内诚于心”。“信”一般是指信守承诺。《尔雅·释话》中,“信,诚也。”东汉班固的《白虎通·情性·论五性六情》:“信者,诚也,专一不移也。”“信,诚也,从人从言。”那么,“信”实际上是对“诚”的一种践行,指“外信于行”。应该说,“诚”是“信”的体,“信”是“诚”的形,“诚”给道德主体加上了主观的内在限制和要求,而“信”给予了“诚”客观的外在形式和载体。因此,“信”与“诚”是相统一的,但“诚”主要指“诚于心”,是对道德个体的内在精神要求,是一种主观意识,要求做到内心情感和思想的真实性。“信”主要指“信于人”,是道德主体向社会群体或个体行动做出承诺的具体实现,也是对所应承担责任和义务的履行,这一过程是“内诚外化”的表现。所以,

① 收稿日期: 2013-04-04

基金项目: 湖南省高校哲学社会科学重点研究基地开放基金项目(13K047); 湖南省研究生科研创新项目(CX2012B234); 湖南省学位与研究生教改项目(JG2012A010)

作者简介: 李芬芬(1982-),女,湖南邵东人,博士研究生,讲师,主要从事行政管理理论与实践研究。

“诚”与“信”的合二为一,表述的是人们诚实无妄、信守诺言。具体包括二个层面。“诚信”是一种自我德性的修养,“诚信”是一种社会规范。政务诚信是政务与诚信的复合概念,是指各级政务机构和政务人员在具体活动中对公民真实不欺的一种行为表现,要求做到“内诚于心”和“外信于行”。依据对政务诚信内涵的分析,政务诚信的实现既包括内在的道德规范,又包括外在的制度规范。具体来看,政务诚信包括四个来源:一是政务人员的德性追求;二是政务活动的职业道德规范;三是政务活动相关者的利益博弈;四是法治政务的底线伦理。

一 政务人员的德性追求:德性诚信

“德”的本义为“得”,是行为主体的内在规范,要求行为主体为顺应自然、社会 and 人类客观需要去做事。所谓德性诚信,就是指道德主体把诚信当作个人信仰和理想去追求,顺应自然并不求回报努力实现的行为。“这种意义上的诚信要求道德主体:一是要有追求诚信、做一个诚信之人的强烈愿望;二是主体将这种愿望化为一种实际的行为,终身追求;三是追求诚信的过程使其感受到无比的快乐。”^[1]诚信作为道德体系中最基础、最核心的概念,是人的伦理基点和社会生活准则,也是任何美德范畴的基础。所以,诚信是人作为人的基本德性要求,表现为一种自我德性修养,属于道德自律的范畴。那么,政务人员具有德性诚信的品质,表现出以下特征:(1)积极主动追求,是一种自觉行为;(2)具有稳定性和持久性;(3)具有超功利性。从政务诚信的内涵来看,德性诚信属于“内诚于心”的层面,要求政务人员的思想、精神意识上是真诚的,它不需要外在道德规范或制度约束,完全是一种自发、自觉的,超功利、不求回报的行为。

政务诚信的主体包括各级政务机构和政务人员,但政务活动最终还是依靠政务人员的具体实施来完成。因此,如果不考虑政务人员的德性诚信,也就失去研究政务诚信的基点。而且,政务人员的德性素养也是实现政务诚信能力的体现。可以说,德性诚信是政务人员作为人,一个优秀道德品质的人所具有的必备、基本条件。诚信是一种人格特质和美德,从根本上说,造就了诚信的德性,也就造就了优秀的人。因为“一切德性,只要某物以它为德性,就不但要使这东西状况良好,并且要给予它优秀的功能。”^[2]所以,诚信是人之所以为人的品质和使人优秀的美德。在亚里士多德的哲学理论中,诚信成为正义的主观美德,它是对一个公正的人的内在的德性要求^[3]。那么,在具有德性诚信品质的政务人员看来,拥有诚信是人之所以为人的根本,体现在人的发展、人的存在价值以及人的尊严,甚至一切生活当中。政务人员在实施诚信行为时,并不把其当成一种负担或客观约束,而是当作自我德性修养的提升,并且愉快地享受这一行为过程。这是一种严格的自律行为,是政务人员实现自我价值和理想的途径。

当然,德性诚信作为政务诚信的首要来源,也是最难实现的。因为德性诚信是政务人员作为一个优秀的人所具有的道德品质,是政务人员进入政务活动之前就形成的优良习惯和具有的德性素养。而且,作为德性的诚信并不是虚妄的,凭空产生的,是针对具体对象和特定关系所产生的心理状态和践行方式。它的形成与经济发展、制度环境、历史文化、风俗习惯以及家庭教育有关,是一个隐性的、缓慢的过程,表现出稳定性和超功利性。正因为这样,才使得德性诚信不易受到外界的干扰,也很难在短时间内形成。所以,德性诚信只能被倡导为政务人员追求的美好愿望,很难被推行为一种普遍的道德规范。

二 政务活动的职业规范:责任诚信

政务是一门特殊职业,除具有一般社会道德、职业道德的共有属性外,还具有明显的政治性、强制性以及社会示范性等特征。所以,“对于行政官员来说,这就意味着了解自己的职责,并且履行自己的职责——诚实并且正直地行动。就其精髓而言,责任是一个道德的问题,而且,行政官员的角色应该被视为一个有道德的行动主体。正如德怀维迪所言:不道德的行政官员是责任行政的对立面。”^[4]在官

僚制体系中,作为具有职业特征的政务主体一旦经法定程序进入政务组织就必须履行职责,行使职权,并对公民负责。对责任的理解包含两层含义:一是指分内应做的事;二是指没有做好自己工作,所应承担的不利后果。那么,责任诚信是指政务主体在具体政务活动中,行应当诚信之事,并为不诚信行为承担后果。具体可以分为3个层次:第一,要认真履行好诚信行为,把诚信当作一种应当之事完成;第二,对在政务活动中产生的失信行为要自觉接受惩罚和制裁;第三,以实现公共利益为最大目标。所以,责任诚信是从事政务活动的主体,经过长时间的工作本能产生的应当诚信的行为或不应当失信的职业责任,是调整政务机构、政务人员和公民之间内外部关系的特殊的道德要求和行为规范。那么,责任诚信作为政务活动的职业道德,是政务诚信的第二个来源。

政务活动是国家事务的具体开展,其职业道德是指“政府公职人员在行使公共权力和从事公务活动的过程中,通过内在的价值观念和善恶标准,理性地调节个人与个人之间,个人与国家之间,个人与社会之间多种利益关系的职业行为规范。”^[5]这就要求政务主体严格遵循职业道德,承担因公共权力和公职身份对公众所应承担的职责。无疑,在政务活动的道德谱系中,诚信是最起码的道德规范。《论语》中“子贡问政。子曰‘足食,足兵,民信之矣。’子贡曰‘必不得已而去,于斯三者何先?’曰‘去兵。’子贡曰‘必不得已而去,于斯二者何先?’曰‘去食。自古皆有死,民无信不立。’”在《大学》中“古之欲明明德于天下者,先治其国;欲治其国者,先齐其家;欲治其家者,先修其身;欲修其身者,先正其心;欲正其身者,先诚其意。”这表明,在我国古代政务活动中,诚信就作为职业道德规范存在和要求,是政务活动的根本和发展依据。美国行政伦理把诚实和正义看作是个人价值理念的两块基石;英国诺兰委员会规定公职人员履行公务7项基本原则中其中一条就是诚信;菲律宾各国官员与雇员品性和道德标准中规定,公共官员或雇员应对人民真诚^{[6]188-189}。依据社会契约论的基本观点,国家的产生是人们与统治者之间共同协议的产物,它是人民把自己的权力通过契约的形式委托给国家而形成的相互之间的一种契约关系。而这种契约关系是以一种内在的、隐形的方式存在,本身就诚信作为基点。可以说,没有诚信的契约是必将破裂的,一个失去诚信的政府将成为一个名存实亡的虚壳,严重影响其存在的合法性。而且,“政府公信力在很大程度上是由政府的诚信度来表征的。政府的道德形象,首先取决于政府的诚信形象。”^[7]所以,在政务活动的道德谱系中,诚信是最起码的道德规范,也是这个特殊职业赋予政务主体的责任,具有明显的职业特性。

从政务诚信的内涵来看,责任诚信也属于“内诚于心”的层面,是依靠政务主体的自我约束并经过长期职业活动形成的道德规范。比较德性诚信,责任诚信会让政务主体变得理性,具有强大的道德力量,约束其行为,是政务诚信提升的有效途径。那么,要提升责任诚信,一是可以通过道德教育培养政务主体的诚信意识;二是可以通过政务职业道德规范约束政务主体的行为。

三 政务活动相关者的利益博弈:工具诚信

政务活动主体作为公众权力的委托代理人,本质上要求具有完全利他性,以实现公共利益最大化为目标。但从某种意义上说,要求政务机构或政务人员完全抛开个人或组织利益,仅按照公民的意愿将公共利益的最大化作为其行为的唯一目标,可以说,这在任何制度条件下都只是一种美好的愿望。卢梭在《社会契约论》中提出“在行政官员个人身上,首先是个人固有的意志,它仅只倾向于个人的特殊利益。”^{[8]83}布坎南也提到“人是自利的、效用的最大化,在市场中如此,在公共领域中也是如此。”^{[9]347}应该说,政务主体本身就是一个复杂的目标函数,既包括政府本身应当追求的公共利益,也包括政府各级组织和个体利益,是一个利他性和自利性的结合体。所以,政务活动也是一个复杂的、多主体的、重复的利益博弈过程。政务活动各主体作为博弈中的局中人,具有不同的目标和渴望,从而使利益冲突不可避免地发生。那么,为了政务活动能正常有序地进行,必须使这些不同目标和渴望之间达到平衡,而诚信

就是在协调博弈均衡处的一个隐性约定。这里体现的是政务诚信的第三个来源——工具诚信,具体是指政务各主体在博弈过程中为实现利益最大化所表现出的诚实守信的一种行为。那么,对政务主体而言,这里所指的“诚信”既不是道德规范,也不是职业责任,只是政务主体为获得利益的一种工具或手段,其目的是为了实现在利益均衡,达到彼此双赢。但正因为政务主体是把诚信当作实现利益的一种工具和手段,所以表现出功利性、短期性和自利性等特征。

政务各主体在相互博弈的过程中,既包括对公共利益的追求,也包括对政务主体自身利益的获得,比如政务组织的集体利益、政务人员的职位升迁、荣誉获得、工资福利提高等。所以,在政务活动中,各利益相关主体进行博弈都希望对方讲诚信,而自己则不愿意讲诚信,这是典型的“囚徒困境”。那么合理的结果必然是:都选择不诚信策略。这种互不信任、不合作的策略均衡,被称作“纳什均衡”,那么,政务活动也就失去了完成的可能性。但政务活动是一个长期的、多次的、复杂的博弈过程,“如果一个社会的成员具有‘经济人’的自我利益动机,他们就会在生存博弈中通过协调达均衡。”^{[10]404}也就是说,博弈各方为了政务工作开展的持续性和稳定性,必须相互之间遵守承诺。所以,为了使自己在政务工作中既得利益的长期化和最大化,就会寻找各种手段和工具实现利益之间的均衡,而诚信就是他们在生存博弈中为了实现自身利益,达到均衡的工具和手段。他们把诚信看作是一种理性选择行为,产生的动机来自于利益各主体对未来获利的计算,是减少获利成本的有效途径。这样,就可以促使政务各利益主体在一定的“游戏规则”下选择诚信策略,达到新的“纳什均衡”,实现公共利益与政务主体利益的共赢。

正因为政务主体具有“经济人”的特性,在具体政务活动中就必须考虑政务主体合理的集体利益或个人利益,才能激励政务主体更好地实现公共利益,而工具诚信的存在就是提升政务诚信的重要要素。从政务诚信的内涵来看,工具诚信属于“外信于人”的层面,是对“信”的践行,主要依靠外在制度约束政务主体行为,不同于德性诚信和责任诚信的内在自律。所以,提升政务诚信具体可以通过健全诚信监督机制、加大对政务主体诚信失范的惩罚和诚信奖励的力度,进一步推进行政信息公开、逐步完善行政信息公开制度,建立政务主体的诚信评价机制、提供政务主体诚信驱动力等途径,以控制政务主体的失信行为。

四 法治政务的底线伦理:义务诚信

所谓义务诚信,就是把诚信当作一种义务,而且是一种法律义务来遵循,具体是指政务主体因害怕触犯法律而遭受制裁而表现出诚实守信的一种行为。简单地说,义务诚信是一种必须履行的法律职责。当然,这也是一种以遵循法律的普遍意义上的底线诚信和客观诚信。那么,政务主体作为政务活动的具体执行者,诚信是其必须履行的法律义务,这是一种被动的、强制性的行为规范。在法律制约下的政务诚信,是维持行政人员与公民外在秩序的最基本道德要求,也是基于维护社会秩序向政务主体提出的最起码必须做什么、不应该做什么的要求。如果政务主体没有诚信的实施政务活动,就会受到法律或相关法规的制裁或惩罚。所以,政务主体并不是出于自愿的,而是一种被约束、被迫的客观意义上的行为,表现出强制性、明确性、普遍性等特征。

诚信是法律要求社会个体最起码的义务,是他们社会交往过程中必须做的,也是一定能做到的。马林诺夫斯基说,“法律最基本的作用就在于约束人类某些自然的偏好,限制和制约人类的本能,强化一种非出自于本能的义务性行为。”^{[11]40-41}“诚信”原则作为司法领域的“帝王条款”,是行使权利和履行义务的最高原则。所以,诚信不仅仅是道德责任,更是一种法律上的义务,要求行为主体诚信做事和做诚信的事,并且禁止不诚信地做事和做不诚信的事。在约翰·罗尔斯看来,“法治的准则是‘应当意味着能够’,而‘应当意味着能够’的观念可以表达这样一种观念:那些制定法律和给出命令的人是真诚地这样做的。”^{[12]235}这就要求法律的制定和执行者都是诚信的。也就是说,在一定程度上,诚信是实现法治

的一项指标,也是行为主体在法制社会下的基本义务。而法治政务是实现法制社会的重要组成部分,同样要求政务主体是诚信的。行政法诚实信用原则也表明,“国家以实现社会公共利益和保障公民的正当权益为目的,权力(利)主体须以诚实之心理善意地行使权力(利),履行义务。”^[13]¹⁴那么,实现法治政务,就是要强调法律对政务活动的指导作用、规范作用和监督作用,目的都是为了制约政务主体的不诚信行为。

从政务诚信的内涵分析,义务诚信也属于“外信于人”的层面,侧重于对“信”的践行。把政务诚信纳入到法治的轨道,有助于约束政务主体的不诚信行为,增强政务组织内部的信任。政务诚信立法对于政务主体的权力具有优先的、至上的权威,是行政执法部门对行政人员不诚信行为进行惩罚的依据^[14]。而且,在有法可依的情况下,要进一步加强行政执法部门的建设,增强其自身的诚信意识。这就要求行政执法部门做到执法严格、违法必究,树立诚信立法在行政人员行政活动中的权威,真正做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”^[15]。那么,义务诚信作为政务诚信的第4个来源,从对政务主体约束的强弱来说,它是国家强制性保障实施的行为规范,相比德性诚信、责任诚信和工具诚信更容易实现。因此,在提升政务诚信建设上,加强政务诚信法治化建设是关键。

总的来说,政务诚信的4个来源是根据诚信内涵的不同层次进行划分的,分别是“内诚于心”和“外信于人”的具体化,表现出政务主体的自律性和他律性。同时,这4个来源也分别是从伦理、政治、经济、法律等视角进行剖析的。所以,政务主体做出诚信行为可能不是归于某一个来源,而是多个来源的综合结果,但不管政务诚信在何种程度实现,都不外乎这4个来源。德性诚信与责任诚信属于道德规范研究范畴,是主观道德意义上的诚信,属于“内诚于心”的层面,要求政务主体在思想上、道义上做到真实不欺,依靠道德自律规范其行为;工具诚信与义务诚信属于制度规范研究范畴,是客观意义上的诚信,属于“外信于行”的层面,具体是对“诚”的践行,依靠制度他律规范政务主体的行为。所以,从政务诚信的来源分析,政务诚信的实现要根据政务诚信不同来源的具体内容、特点、形成过程等提出对策,既要发挥好“内诚于心”的软约束,也要构建好“外信于行”的硬规范,做到软硬结合。

参考文献:

- [1] 沈慧芳. 作为义务的诚信与诚信义务的豁免[J]. 道德与文明, 2010(1): 61-64.
- [2] 陈绪新. 信用伦理及其道德哲学传统研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008.
- [3] 亚里士多德. 尼各马可伦理学[M]. 苗力田, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [4] (美) 登哈特. 新公共服务: 服务, 而不是掌舵[M]. 丁 煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [5] 罗国杰. 马克思主义伦理学[M]. 北京: 人民出版社, 1982.
- [6] 刘 华. 诚信政府研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [7] 吕耀怀. 信任重建的关键环节: 政府公信力的提升[J]. 湖湘论坛, 2012(2): 10-14.
- [8] 卢 梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [9] (美) 布坎南. 自由、市场与国家[M]. 平乔新, 莫扶民, 译. 上海: 上海三联书店, 1989.
- [10] (英) 肯·宾默尔. 博弈论与社会契约第1卷(公平博弈)[M]. 王小卫, 钱 勇, 译. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.
- [11] (美) 马林诺夫斯基. 原始社会的犯罪与习俗[M]. 原 江, 译. 昆明: 云南人民出版社, 2002.
- [12] (美) 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 等, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- [13] 赵小芹. 行政法诚实信用原则研究[D]. 长春: 吉林大学, 2008.
- [14] 喻 中. 作为政治的法治: 社会主义法治理念的政治解释[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2012(3): 7-13.
- [15] 尹素琴, 高静文. 行政民主与中国民主发展[J]. 江西社会科学, 2012(7): 207-211.

(责任校对 晏小敏)