

论我国政府信用面临的困境及其完善

刘琳¹, 杨丽²

(1.广元市委党校,四川 广元 628000;2.四川师范大学 法学院,成都 610068)

摘要:2013年初发表的《社会心态蓝皮书》显示,中国社会总体信任水平低于及格线,政府信用作为社会第一信用自然首当其冲。目前,政府信用失范现象在现实中普遍存在,究其因由,规范性与制度化缺失是关键。政府信用关系到国家的和谐稳定、政府的自身发展、广大人民群众切身利益,是整个社会信用体系的核心与支柱。因此,目前的当务之急应当加强政府信用的规范性和制度化,以期缓解日益尖锐的社会矛盾,重塑官民关系。建议通过完善监督制度、建立信用评级及激励机制等途径构建我国的政府信用体系。

关键词:政府信用;现实困境;信用建设;信用评级;信用监督

中图分类号:DF3

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2013)02-0038-04

一、问题的提出

2013年初,中国社会科学院社会学研究所发布了中国社会心态研究报告——《社会心态蓝皮书》,对2012年中国社会的心理健康、生活满意度、社会公平感、尊重和认同、社会信任和社会情绪等方面进行了研究。经社科院调查研究得出的社会心态报告显示,目前中国社会的总体信任度进一步下降,人际之间的不信任度进一步扩大。只有不到五成的人认为社会上的大多数人都是可信的,两到三成的人信任陌生人。群体间的不信任感被加深和固化。具体表现为:官民、警民、医患、民商等社会关系的不信任以及不同阶层、群体之间的不信任。社会信用体系畸化导致社会冲突增加。而社会冲突的增加又会导致不信任的加剧,中国的社会信用体系陷入恶性循环之中^[1]。政府信用作为社会信用体系中的“第一信用”,政府既是社会信用的制定者、执行者和维护者,又是公共信用的示范者,该定位决定了政府信用是社会的“第一信用”。如果第一信用不复存在,企业诚信、个人诚信便都无从谈起^[2]。然而,由于我国长期以来的政治委托——代理关系中存在着体制不健

全、制度约束跟进不足等问题,同时囿于政治道德层面的习惯性认识存在偏差等因素,一些政府部门特别是基层政府失信亦即信用失范现象较为普遍,公众对政府信任度也不断降低令人忧虑。党的十八大报告中对国家的行政体制改革提出了诸多要求,其中也要求政府应当创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力等。因此,对政府信用问题进行深入研究,探索应对机制是符合我国现实需要的。

二、政府信用的内涵

“政府信用”是一个近年才兴起的词汇,迄今为止,政府信用的内涵尚无定论,各学者的学说呈百花齐放之势。何显明认为,政府信用是“政府认真恪守并有效地履行其法定职责及其对公众的承诺而赢得公众信任的状况”^[3]。王淑芹认为,“政府信用就是政府履行职能的情状、为社会提供服务的质量及其取得的民众信任”^[4]。张旭霞认为,“政治委托——代理关系中的政府信用,一方面是指政府是否具有值得公众信任的因素及其履行契约的能力在客观上能为信任方所信任的程度,即来自信任方的评价;另一方面是政府对信任方的责任

收稿日期:2013-02-28

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(09XJA820016)

作者简介:刘琳(1987-),女,四川宜宾人,研究方向:宪政与私权保护。

网络出版时间:013-03-26 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130326.0943.006.html>

感以及实际上对公众的期待和信任的回应”^[9]。上述学者观点各有千秋,表述虽不尽相同,但也存在以下共通之处:其一是政府信用主体涉及政府和公众两方面;二是政府信用是公众对政府履行法定职责和守信重约的评价。笔者认为,政府信用不仅应存在于政府和公众之间,而且还应存在于政府之间,政府与部门之间,甚至政府部门之间。因此,政府信用是社会公众和政府系统内部对政府及其部门履行法定职责、守约重诺的能力、意愿及行为的评价。

三、政府信用面临的困境及其法制化路径探析

(一)我国政府信用现状

党的十六大提出了“整顿和规范市场秩序,健全现代化市场经济的社会信用体系”的号召。信用问题越来越受到社会各界的关注,政府信用问题也受到了国家和学界的重视和热议。我国社会总体信用状况不容乐观,2013年发布的《社会心态蓝皮书》显示,中国社会总体信任水平低于及格线。其中,作为“第一信用”的政府信用情势异常严峻。比较突出的诸如政府在关于招商引资允诺方面与相对人发生争议被相对人告上法庭的例子就屡见不鲜。如2008年姜大成诉宿迁市沭阳县政府案等案件是由政府拒绝履行行政承诺引起的:2002年,姜大成到江苏省沭阳县投资办厂,受沭阳县招商局局长杨金国之邀为沭阳县进行招商引资活动。根据《沭阳县招商引资项目引进人奖励办法》,姜大成应该得到400万元的奖励,但是沭阳县政府却只履行了30万的奖金,姜大成将沭阳县政府告上法庭^[9]。又如,武汉“外滩花园”、浙江“华冠花园”两个竣工不久既被强行爆破拆除的楼盘,事件的行政相对人均以合法手段取得了行政许可,最后却因妨碍公共利益遭到强行拆除。另外,行政机关对行政裁量权的滥用也屡屡遭人诟病。如此种种,不仅行政相对人会心怀不满和怨怼,普通民众对政府的行为也不会认同。

无疑,政府信用缺失已经成为社会发展、建设法治国家的绊脚石,它可能使政府脱离人民,甚至与人民利益背道而驰——这显然是不符合党和国家基本路线和宗旨的。如今,政府信用失范现象已经较为普遍,可以说已危及到国家的长治久安,我们应引起足够的警惕。

(二)我国政府信用面临的困境

1.政府政策缺乏连续性和稳定性

某些政府部门决策机制无法做到科学合理,缺乏

前瞻性,也未充分考虑前后政策是否关联或矛盾,甚至出现朝令夕改现象,使社会公众无所适从。某些政策制定不规范,缺乏可操作性,为执行带来困难^[7]。个别政府上下届官员对政策缺乏承接性,新的组成人员不再执行上届制定的政策,政策的易变性使民众对政府决策缺乏信心,导致政府信用受损^[8]。

2.政府决策缺乏科学性和程序性

政府决策是政府进行行政管理的起点,想要顺利的进行社会管理,政府决策须先行。只有决策正确合理,才谈得上执行问题,否则一切都是枉然^[9]。近年来,我国政府部门的决策机制已经得到一些改善,比如引入了专家及群众听证等,但是仍然存在一些问题,主要表现为决策程序流于形式,缺乏监督和问责机制等,政府决策之前进行调查分析得较少,科学、严谨的决策程序还未完全建立起来^[9]。

3.政府对行政裁量权的滥用

行政主体作出行政行为时应兼顾行政目标的实现和保护相对人的权益,严格依法行政,遵守比例原则。但仍有一些政府部门在进行行政执法的过程中滥用行政裁量权。如行政许可的审批不合理、对行政处罚无法一视同仁、行政征收标准不一等。诸如此类的情况使行政相对人及利害关系人对政府不满,极大降低了政府的信任度,损害政府信用^[10]。

4.政府信息缺乏公开性,政府行为缺乏透明性

当今的社会是法治社会,我国正走在建设社会主义法治国家的道路上,政府及相关部门应当保障公民的知情权。公民有权了解和知悉国家的法律、政策及其他与自身密切相关的信息,如此才能提高对自身行为的预见性,更有利于保护自己的合法权益^[11]。政府信息公开是对公民权利的保护,也是政府应当履行的义务。但一些政府部门特别是地方政府部门并未对此有明确的认识,只强调法人甚至自然人的信息公开,而对自身的信息公开却显得不如人意。如就2008年《政府信息公开条例》实施情况来看,作为国内最早研究政府信息公开的学者之一、在学界被称为该条例起草第一人的周汉华研究员在接受《法制日报》记者采访时就表示:“整体实施状况不尽如人意。”

5.政府拒绝兑现行政承诺,怠于履行行政合同

行政承诺是指行政主体作出的待条件成就时对特定人员或者事项履行的受益性行为的承诺。行政承诺是政府为自己设定的规则,待条件成就时理应兑现,这样才能取信于民。但现实中政府拒绝兑现行政承诺的例子却比比皆是。更有甚者,某些政府凭借自身的行政主体地位,漠视在合同活动中应当遵循的诚实信用原

则,任意违反行政合同,使合同相对方怨忿不已又无可奈何,极大损害了政府信用。

(三)政府信用建构的法制化路径探析

政府信用建设关系到国家的长治久安、社会和谐以及人民大众的普遍利益,政府信用失范于国于民无疑都是极大的伤害。从上文分析可以看出,我国政府信用表现出的诸多问题都是其规范性、法制化程度不足之故。因此,要使我国政府迈上信用政府之道,加强其规范性和制度性建设是关键。

1.完善监督制度,使权力运行进入法治化轨道

近年来,行政权呈扩张趋势,越权、滥权现象时有发生。政府政策的朝令夕改、行政执法自由裁量权的滥用等现象无疑是社会矛盾的催化剂,严重阻碍了法治民主国家的建设进程以及社会主义和谐社会的建设。政府信用缺失不仅可能对社会的政治、经济发展造成破坏,同时也会使人民的权益得不到有效保障,进而使政府失去民心。鉴于此,我们建议应尽快完善政府权力运行的监督体系,以保障政府的各项工作在完备的监督制度中得到有效制衡及合理合法的贯彻实施。具体可从以下途径着手:(1)法律监督。完善政府权力运行的监督机制,形成制度化、体系化的法律监督制度。“法律制度越健全,不讲信誉的成本就越大,人们就越讲信誉;反过来,只有在一个比较重视信誉的社会里,法律才能真正发挥作用^[2]。”(2)司法机关的监督。人民检察院应切实履行职责,严厉打击国家机关的违法乱纪行为,对人民群众的检举、揭发行为及时调查取证,避免官官相护。实现权力对权力的制约作用。(3)舆论监督。近年来随着网络信息化时代资源共享带来的便利,为舆论监督开辟出一条新的路径,使得舆论监督的积极作用得到了充分彰显。可通过教育手段提高公众的政治参与;拓宽舆论表达和反馈的渠道;充分利用网络的及时性、便捷性、广泛性、灵活性等特征保障网络监督的合理化运行。

2.建立信用评级及激励机制,建设以民为本的公务员队伍

政府工作人员作为行政行为以及政策法规的具体执行者,在政府信用建构中扮演着至关重要的角色。政府组织是由许多成员构成的,社会公众并非直接与一个整体的政府打交道,而是与个体政府成员进行日常交往,这样,事实上每个政府成员都代表着政府与社会公众发生关系^[3]。外界对政府信用的评价首先取决于政府工作人员的行为。因此,规范引导人的行为就成为政府信用建构中必不可少的环节。我们建议应该在政府系统内部建立政府工作人员信用评级以及激励机

制。首先,建立已办事项信用评级制度,由行政相对人完成评级。根据合理的政绩考核确定信用的高低,给予适当的精神奖励和物质奖励,而对于信用评级最低的进行惩处。同时还可根据信用级别高低确定公务员的升迁及加薪等职务奖励。其次,完善政府机关人员准入机制,保障政府信用建设中的人为因素。公务员招录过程中严把质量关,道德品质以及诚信调查应作为考核项目。最后,加强政府工作人员的道德及素质培养,形成以民为本、服务群众、执政为民的公务员队伍。公务员队伍建设是政府信用建设的重要环节,无论法律和制度如何完善,最终需要依靠人来具体执行和遵守,因此,保障和加强政府信用人的因素是至关重要的。

3.完善行政程序制度

公民基本权利是在实体方面对政府权力行使的限制。为了保护公民的合法利益免受政府和行政人的侵犯,还必须在程序方面对政府权力的行使加以必要的限制。程序控权要求行政程序的制定及实施必须追求公正、合法、合理的理念,保障人民权利的充分实现。具体涉及以下几个方面的内容:首先,一部行政程序法的制定及颁布实施是至关重要的,在政府活动中程序的缺失是权力运行失范、失控以至于腐败现象滋生蔓延的重要原因。美国联邦早在1946年就制定了《行政程序法》,通过统一行政机关中的行政程序来规制政府的权力运行。而我国至今为止,行政程序法还在酝酿之中。这也是我国行政工作脱离法治并失信于民的关键。其次,完善现有的行政程序制度,我国目前行政程序的基本制度有行政回避制度、行政听证制度、行政信息公开制度以及说明理由制度。然而这些基本制度在实际操作中依然存在问题,行政回避种类及范围狭窄,而回避申请程序繁多;行政信息公开制度依然存在信息不透明,公开途径狭隘,公开内容有限,使得人民群众对政府信息知之甚少;这一系列问题有待公权机关完善行政程序制度,使行政程序的各项制度进一步规范、制度化。

四、结语

全面推进依法治国、健全权力运行制约和监督体系是胡锦涛同志在党的十八大报告中对中国行政体制的未来提出的重要要求和殷切期望。我国政府信用现状堪虞,不论是站在依法治国的角度还是健全权力运行制约和监督体系的角度,完善政府信用法制都是必要的。政府信用建设是一个长期的循序渐进的过程,要构建良好的政府信用环境、补救政府信用失范行为带来的不良后果、充分保护民众的合法权益,就必须针对

现有规制体系的完善积极开展工作,建立政府信用保障机制。政府信用关乎国计民生,目前政府所面临的信用危机,亟待国家和政府出台相关规范、政策加以缓解和解决。政府机关应积极采取措施,把政府信用问题作为政府工作的一项重要任务,转变传统的“官尊民卑”观念,构建以民为本、服务群众的政府工作理念,完善行政救济途径,保障公民权利的有效行使。政府信用建构是一个系统工程,需要社会各界广泛参与,积极行动,以期重塑政府公信力,构建和谐的官民及社会关系。

参考文献:

- [1] 社会心态蓝皮书:社会总体信任度下降,社会冲突增加[EB/OL].(2013-01-07)[2013-01-15].http://news.xinhuanet.com/yzyd/local/20130107/c_114279738.htm.
- [2] 练洪洋.政府应成为诚信“带头大哥”[EB/OL].(2011-10-21)[2013-01-16].http://news.xinhuanet.com/comments/2011-10/21/c_122183557.htm.
- [3] 何显明.信用政府的逻辑——转型期地方政府信用缺失现

象的制度分析[M].上海:学林出版社,2007:46.

- [4] 王淑芹.政府信用解析[J].中国特色社会主义研究,2006,(5):71.
- [5] 张旭霞.现代政府信用及其构建的对策性选择[J].南京社会科学,2002,(11):60.
- [6] 江苏沐阳政府重赏招商引资,400万奖金只发30万成被告[EB/OL].(2011-10-24)[2013-01-18].http://news.xinhuanet.com/legal/2011-10/24/c_122188867.htm.
- [7] 范柏乃,张鸣.政府信用与绩效[M].北京:知识产权出版社,2012:51.
- [8] 鄂振辉.我国政府诚信问题探究[J].法学论坛,2005,(6):92.
- [9] 张春.我国政府诚信建设的法律途径探讨[D].苏州大学,2010:7-8.
- [10] 于新循,付贤禹.从自律走向他律:我国政府信用的法制化探径[J].科学社会研究,2011,(2):76-81.
- [11] 周军-虎,林沈节.行政法视野下的政府诚信及其构建[J].沙洋师范高等专科学校学报,2006,(6):18-20.
- [12] 王和平.论政府信用建设[J].政治学研究,2003,(3):73-77.
- [13] 章延杰.政府信用论[M].上海:上海人民出版社,2007:112.

责任编辑:万东升

The Crisis of Government Credit and Its Perfection

LIU Lin¹, YANG Li²

(1. The Party School of Municipal Party Committee, Guangyuan 628000; 2. Law School, Sichuan Normal University, Chengdu 610068, China)

Abstract: The “Social Mentality Blue Book” in early 2013 displayed the society overall trust in China is below the level of cut-off score. Government credit, as the first social credit, is on the focus. Currently, absence of government credit exists commonly. The cause is the absence of normalization and institutionalization. The government credit is related to the harmony and stability of the country, the government’s development, and the vital interests of the broad masses of the people, which is the core of the social credit system. Therefore, the current priority should be to strengthen the government credit normalization and institutionalization to ease the increasingly acute social conflicts and reshape the relationship between the government and the people. The paper proposes to build a credit system of China’s government to improve the supervision system and establish a credit rating and incentive mechanism pathway.

Key words: government credit; crisis; credit construction; credit rating; credit supervision