

当前我国政府诚信缺失的表现 及其原因分析

汤俪瑾

(中国科学技术大学, 安徽 合肥 230052)

内容提要 当前,我国政府诚信状况从总体上和主流上看是好的,但是仍然存在着政府诚信缺失的现象,在某些方面还十分严重。解决这个问题,必须全面认识当前我国政府诚信缺失的表现,从我国传统诚信观的特征出发,分析当前我国政府诚信缺失的社会历史根源和现实缘由。

关键词 政府诚信 传统诚信

【中图分类号】D630.9

【文献标识码】A

【文章编号】1008-6323(2008)05-0042-04

一、当前我国政府诚信缺失的表现

(一)行政决策中的政府诚信缺失决策是行政行为的首要环节,科学民主的行政决策,能够确保决策事项的必要性、决策依据的客观性和决策结果的科学性,从而确保行政行为的顺利实施;相反,如果行政决策不客观、不科学,必将导致行政行为不切实际、变化多端、互相冲突,极大地破坏政府诚信。

第一,行政决策缺乏广泛的参与性,盲目性较大。行政决策是行政机关的职权行为,但这并不意味着完全由行政机关做主。相反,行政决策应当是公众参与、专家论证和政府决定相结合的过程。十七大报告指出,“推进决策科学化、民主化,完善决策信息和智力支持系统,增强决策透明度和公众参与度,制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。”然而在实践中,一些行政机关将其当作不得不走的“过场”,还有一些听证会中,存在着比较明显的政府立场主导甚至“操纵”的情形。

第二,行政决策缺乏必要的责任追究制度,轻率随意。行政决策应当包括对决策的执行情况的跟踪与反

馈,评价决策的效果并据此对决策做出相应的调整和完善。尤其重要的是,应该按照“谁决策,谁负责”的原则,建立决策责任追究制度,通过一定的方式对那些缺乏客观性、科学性、可行性的决策,追究决策者相应的决策责任,实现决策权和决策责任相统一。然而在实践中,往往是“只决策,不负责”,即便决策失误,行政机关也无须承担任何决策责任,决策失误造成的损失以“交学费”的名义由社会承担,造成了社会资源的严重浪费,延缓甚至阻滞了经济建设和社会发展。

(二)行政立法中的政府诚信缺失

行政立法一词常在不同的含义上加以运用,这里的行政立法是指行政机关制定行政法规、规章以及其它规范性文件的活动。行政立法的存在极大地弥补了立法的不足,使行政活动有章可循,在促进经济展、稳定社会秩序、调节利益关系等方面,发挥着非常重要的作用。但是同时,行政立法中存在着立法效力冲突、立法质量不高等问题,造成了行政立法中的政府诚信缺失。

第一,行政立法效力冲突。立法效力冲突产生的原因之一,在于立法主体权限上的冲突,与行政立法有关的表现在于国务院制定行政法规与全国人大制定法

【作者简介】汤俪瑾(1977—),女,中国科学技术大学人文学院讲师,中国政法大学宪法与行政专业在读博士生。

【收稿日期】2008—09—10

律的立法权限界定模糊,国务院各部门制定部门规章与地方政府制定地方政府规章的权限划分不清,地方政府各部门各自制定规范性文件的权限相互冲突等等,以至于出现某些领域各级行政立法主体争相行使立法权而某些领域各级行政立法主体互相推托立法权的极端现象。立法效力冲突产生的另一个原因,在于不同效力的规范性文件之间缺乏协调,以至于针对同一领域、解决同一问题时的规定相互矛盾、相互抵触。行政立法效力冲突的存在,使公众和相对人无所适从,严重影响了法律的权威和政府的诚信。

第二,行政立法质量不高。行政立法应该遵循并反映经济和社会发展的规律,内容具体、明确,逻辑严密,语言规范、简洁、准确,能够解决实际问题。然而实践中,大量存在着行政立法质量不高的问题,具体表现在,有的行政机关不是立足于如何保障和促进经济和社会的发展,而是从本机关、本部门的利益角度出发,在权利(力)义务上配置不平衡,甚至出现部门垄断、行业垄断、地方垄断;有的行政机关立法时机把握不准,在尚不具备立法条件时仓促立法,过度干预经济和社会的发展;有的行政机关立法依据不客观,导致立法内容脱离经济和社会发展的实际,难以执行,或者执行成本高、社会效益低。

(三)行政执法中的政府诚信缺失

执法是行政机关的最主要的职能。行政执法应当实现对法律、法规、规章的全面、正确实施,对公民、法人和其他社会组织的合法权益的切实保护,对违法行为的及时纠正和制裁,对社会秩序的有效维护。行政执法中的诚信缺失,严重危及行政执法目标的实现。

第一,滥用行政执法权。法律对行政执法权的分配,包括行政执法权在不同部门的机关间的横向分配和在同一部门的上下级机关间的纵向分配。行政机关必须遵守行政执法权的分配,“为好其所应为,不为其所不为”,不得滥用行政执法权。然而实践中,有的行政机关超越本部门或者本级别的权限,导致不同部门、不同级别的行政机关对同一领域甚至是同一事件争相行使执法权的“多头执法”;有的行政机关怠于行使甚至不行使自己的行政执法权,导致不同部门、不同级别的行政机关对同一领域甚至是同一事件相互推诿的行政不作为。

第二,滥用自由裁量权。自由裁量权的行使,并不是自由无边、任意而为的,行政机关必须做到合法、合理、公平、公正。然而实践中,有的行政机关没有统一

的裁量标准,根据不同的对象办关系案;有的行政机关假以执法的名义,将自己的主观意志或者个人的偏见、同情、反感等感情因素带入执法,严重地甚至利用自由裁量权泄私愤、谋私利。

第三,行政执法方式简单粗暴。法律为了规范行政权的行使,明确规定了行政机关的执法方式。然而实践中,一些行政机关擅自创设执法手段、抬高或降低执法幅度;一些行政机关不注重长效、动态执法,平时疏于履行职权,一旦领导指示了或者舆论批评了,动辄采用运动式的方法,“集中力量打歼灭战”,试图一蹴而就,结果反而引起人民对其执法能力、诚信状况的怀疑。

(四)行政司法中的政府诚信缺失

行政司法是指行政机关依照准司法程序,处理行政纠纷和特定的民事纠纷的活动。行政司法应当遵循公开、公正、公平的原则,依法及时解决矛盾、处理纠纷。行政司法中的诚信缺失,不仅不能发挥行政机关在纠纷解决方面的作用,反而可能激化纠纷以至酿成严重的社会矛盾。

第一,滥用行政调解。我国的非讼意识非常浓厚,纠纷发生后,人们倾向于寻求和解的处理方式。行政调解就是由行政机关主持和促成当事人之间的和解来处理矛盾,“化干戈为玉帛”。然而实践中,有的行政机关对当事人的调解要求置之不理;有的行政机关对没有调解基础的当事人强制调解;有的行政机关偏袒某一方当事人,强制甚至压服对方当事人接受明显不公的调解协议。

第二,对信访和举报反映的问题解决不力。信访是公民行使批评、建议权,控告、检举权,申诉权的途径之一。行政机关应当及时办理信访事项,切实保障信访人、举报人的权利和人身安全。然而实践中,有的行政机关以“维护社会稳定”、“维护地方形象”等各种理由压制信访和举报,有的行政机关对信访和举报人员施加打击报复,有的行政机关甚至把信访、举报材料及有关情况透露或者转送给被举报人,以至恶化了国家机关和人民群众之间的关系,酿成了信访人和举报人受到人身伤害的恶劣社会事件。

(五)行政程序中的政府诚信缺失

程序正义是真正看得见的正义。正当的行政程序是行政机关规范行使行政权力、顺利实现行政目的的内在要求和必要保证,否则,依法行政、诚信行政只能建立在纸面上、停留于口号中。

第一,行政机关违背法定程序,擅自省略甚至自行创设行政程序。行政机关必须严格遵循法定程序,除非有法律的授权,否则绝无权力对法定程序做出任意的“修改”。然而实践中,有的行政机关在没有授权的情况下,以“结合本地客观情况,根据本部门的工作实际”为理由,违背法定程序,擅自省略甚至自行创设行政程序,给人民留下了政府蔑视、破坏法律的印象,严重损害了政府的公信力。

第二,行政行为缺乏透明度,暗箱操作过多。行政公开是正当程序的基本内涵,它要求行政机关及时公布信息,行政机关公布的信息应当全面、准确、真实;它还要求行政机关应当向相对人公布行政行为的依据和结果。然而实践中,有的行政机关信息公开程度低,造成行政机关与公众间的信息不对称,客观、权威的正面信息的匮乏导致片面的甚至虚假的“小道消息”不径而走;有的行政机关不向相对人公布行政行为的依据和结果,认为“神秘性”可以体现行政权力的权威,恰恰相反,这样的“权威”即使有也只是源于人民因行政权力的强大而产生的恐惧,而与人民对政府的信任绝无关。

第三,行政机关侵害相对人的程序权利。行政机关必须依法保障相对人的知情权、参与权和救济权,这既是相对人的程序权利,也是行政机关的程序义务。然而实践中,有的行政机关不听取相对人的意见,不给相对人申辩的机会,不告知甚至无理剥夺相对人其法定的程序权利,破坏了行政行为的效力。

第四,行政机关不遵守法定时限。行政机关行使行政权力,应当遵守法定时限,以实现行政权力的效率。这既是正当程序的要求,也是正当程序的目的。然而实践中,有的行政机关缺乏效率意识,手续繁琐,办事拖拉,甚至置法定时限于不顾,怠于行使法定职责,引起了人民的极大不满。

(六) 地方政府滥用职权

个别地方政府或者政府的职能部门滥用职权,可能动摇甚至丧失人民对政府的信任。

第一,有的地方政府包揽“天下”,不恰当地介入经济活动,任意侵犯企业的合法经营权利,甚至不惜以公共财政资金为企业担保,这样的担保往往使这些地方政府成为企业债权债务关系中的连带债务人,而这个特殊的连带债务人又无法履行债务甚至令法院的判决难以执行,以至于形成一个无法化解的“恶债”循环。

第二,有的地方政府为了创造“政绩”,虚报、瞒报

统计数据,使得本应反映国民经济和社会发展状况的重要指标严重失实,这样虚假浮夸的工作作风,恶化了政府形象;有的地方政府不考虑地方财力,牺牲人民利益,兴建“形象工程”、“面子工程”,结果劳民伤财。

第三,有的地方政府轻言寡信,滥用政府信誉,招商引资时热情周到,开出许多优惠条件,一旦投资者注入了资金,建立了企业,开始正常运营,就会找各种理由不承认合作协议,甚至搞起吃、拿、卡、要的恶劣行径。

第四,有的地方政府不顾大局,大搞地方保护,或者滥用行政权力,限制竞争,或者放任制假售假、走私贩私、偷税漏税,结果不讲信誉、不守承诺之风蔓延,滋长了用不法手段牟取暴利的投机心理,影响了地方经济发展,败坏了政府信誉。

二、当前我国政府诚信缺失的社会历史根源

导致当前我国政府诚信缺失的原因有很多,既有几千年的传统中积淀下来的社会历史根源,也有当前经济建设和社会发展过程中的现实因素。

第一,我国传统诚信观中,诚信建立在家族血缘基础上,很难超越家族血缘的局限而建立更广泛的“信任圈”,即便有所超越,这种超越也只指向家族血缘关系扩展与延伸到的人。不仅如此,甚至形成一种以这样的“信任圈”为界限的内外有别的道德准则和道德实践:在“信任圈”内部,人们一诺千金,互相帮助,充分享受着诚信的惠泽;如果轻言承诺,食言而肥,就会遭到所属群体的谴责甚至排斥,无法立身。也就是说,诚信是“信任圈”内部普遍的道德准则和道德实践。反之,在“信任圈”之外,诚信不再被坚持,哄骗欺诈、以假乱真、以次充好等行为不仅不被禁止反倒因为给群体谋利而获得赞赏和褒扬。这种内外有别的道德准则和道德实践,至今在我国社会中还发挥着影响,并与我国某些地方政府所奉行地方保护主义有着天然的联系。

第二,我国传统诚信观中,诚信基本是一种人身信任,而契约信任观念缺乏。这一方面是由于在我国封建社会,自给自足的自然经济占主导地位,商品经济很不发达,简单的物物交换不需要契约信任的约束;另一方面,以家族血缘为核心的社会关系和“家天下”的社会结构,使得诚信以道德为支撑,根植于人与人之间相互信任的土壤之中。同时,社会生活范围的相对固定,

社会交往空间的相对局限,也使得伦理道德、风俗习惯、社会舆论等可以很好地发挥作用,而不需要契约信任的约束甚至以此为耻。然而,在当前的我国社会,虽然血缘关系在一定范围、一定程度上还在发生作用,但是人们交往的对象日益复杂,交往的范围日益宽广,在社会生活的主要领域,契约关系已经或正在代替身份关系,传统的、依靠血缘亲情与伦理道德维系的人身信任,显得越来越脆弱,必须以契约信任的理念赋予其新的时代内涵。第三,我国长期的封建专制强调以君主利益为中心的所谓“整体利益”。对“整体利益”的重视、对个体利益的漠视,使得传统的政府诚信更多地要求下对上、臣对君的绝对忠诚守信,至于上对下、君对臣的诚信则更多地停留在希望和企盼之中。这种被打上人治烙印的政府诚信观即使在当今的法治社会仍有迹可循。无论学术界或行政实务界对政府诚信都存在一种功利化的理解:主要把政府诚信当作一种行政手段,更多地从效果的角度关注政府诚信与否的利弊,追溯上去,这种理解与人治背景下的政府诚信观大有关联;另外,那种把政府的诚信当作政府赐予的额外的“恩惠”,一些普通百姓对兢兢业业、恪尽职守的“青天”的颂扬和期盼,对庸庸碌碌、懈怠职责的公务员的无奈和容忍,不能说与人治背景下的政府诚信观毫无关联。

第四,传统诚信观以道德为支撑,诚信的遵守主要依靠自律,因而缺少有效的制度保证。在政府诚信的问题上,这种重自律而轻他律的倾向尤为明显。在我国封建社会的人治背景下,为政者的诚信就是君主个人的诚信,其实现完全寄希望于君主的个人自律,而绝不敢以任何有形的具有强制性的制度来对君主的诚信加以约束,君主也绝少会主动以这样那样的制度来约束自己。君权的至高无上性和以君主为核心的封建统治集团的“整体利益”,又往往使为政者的诚信之德显得曲高和寡,以德治君不过是制衡于君权的最高梦想罢了。这种重自律而轻他律的政府诚信观,至今仍然潜移默化地影响着我国社会:有观点认为政府诚信是纯粹的道德问题,是精神层面的事,谈政府诚信是与推进依法行政相冲突的;还有观点认为把政府诚信落实到制度层面尤其是法律制度层面是对诚信的曲解,是诚信道德的堕落。这些观点与传统的政府诚信观的重自律而轻他律的倾向有着深厚的历史渊源。

三、当前我国政府诚信缺失的现实缘由

第一,主观上,科学的、全面的政府诚信观尚未完全建立。对于政府诚信,在主观上仍然有把它当作政治运作的权术、当作树立政府形象的手段观点,既然只是手段,那么就可以选择是否坚守诚信,这种对政府诚信的曲解是导致当前政府诚信缺失的重要思想根源。事实上,社会主义民主的实质就是人民当家作主。一切权力属于人民,政府的行政权力也来源于人民,当然要受人民监督、向人民负责。政府诚信绝不只是政府形象的自我标榜或政治运作的权宜之计,而是基于行政权力的来源的必然要求,是人民当家作主的内在需要。

第二,客观上,对行政权力缺乏健全的制度约束。首先,对行政权力的界限和政府职能的定位缺乏明确的法律规范,从而出现行政权力的越位、错位和缺位,腐败也在没有制约的权力中孳生。其次,对行政权力的运作缺乏严格的制度规范,无论是实体或是程序,都存在着或轻或重的体制僵化、制度不健全、管理方式落后等问题,导致行政权力的运作缺乏公正性、公开性,透明度不高,随意性很大。最后,对行政权力的监督不力,尽管我国设立了很多监督行政权力的制度,但是有些监督制度本身缺乏可操作性,有些监督制度又常常做不到位,从而导致对行政权力监督不力,政府失信违约甚至腐败违法的行为就无可避免。

第三,政府公务员的个体道德因素。我国正处于社会转型时期,与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律规范相协调、与中华民族的传统美德相承接的社会主义思想道德体系尚未完全建立,一些腐朽、落后的思想观念趁机沉渣泛起,一些政府公务员对道德规范的理解与认同也出现了偏差,孳生了官僚主义的作风,以权谋私、假公济私甚至贪污腐化堕落为犯罪分子。他们的行为败坏了党风、政风和社会风气,破坏了党和政府的形象,严重降低了政府的公信力。

法治政府必然是诚信政府。在建设法治政府的过程中,如何提高政府的公信力是一个必须解决的基本问题。全面认识当前我国政府诚信缺失的表现,从我国传统诚信观的特征出发,分析当前我国政府诚信缺失的社会历史根源和现实缘由。这是建设政府诚信、提高政府公信力的前提和基础。

责任编辑:李翔