

## 中国传统法律文化与基层政府诚信之重塑

陈 上 海<sup>\*</sup>

**摘要：**政府诚信乃为政之本，中国传统法律文化历来重视诚信在治国理政中的重要作用，强调公务人员要做诚信表率，有法必依，赏罚必信，采取制民以恒产等多种措施取信于民，引导良好的社会诚信。当前，部分基层政府部门及公务人员诚信意识不强，听从于领导指示而选择性地忽视或滥用法律，公务人员失德，政府失信，败坏了社会风气。应在继承传统法律文化中政府诚信思想正能量的基础上，结合民主法治的实践，牢固树立“守法即诚信、诚信须守法”的观念，运用法治思维、法治方式建设法治政府，使公务人员道德法制化，完善服务型政府建设，强化社会公众的公民意识，加强监督力度，重塑基层政府诚信。

**关键词：**法律文化；基层政府；诚信；重塑；进路

### 中国の伝統法律文化と地方政府信用の再構築

**要旨：**信用は政府活動の基本である。中国の伝統法律文化は、従来から特に政府活動における信用の役割を重視し、役人の信用模倣作用を強調し、また法律厳守や信賞必罰などの措置をとることによって、社会における信用構築を誘導してきた。現在、一部の地方政府部門およびその役人は信用に対する意識が低く、上の指示だけを聞いて法律を守らず、あるいは法律を乱用していることがあり、これは社会の風潮に悪影響を及ぼしている。筆者は、中国の伝統法律文化における政府の信用の思想を継承しつつも、

民衆法治の実践と結合し、「守法即誠信、誠信須守法」の理念をまず確立しなければならないと考えている。具体的に、法治の考え方に従って、政府活動や役人道德を法律化し、また、国民の民衆意識を高めることによって、監督機能を強化し、政府信用を再構築することを主張したい。

キーワード：法律文化、地方政府、信用、再構築、進路

从字面意义上理解，诚信指诚实守信，即言行举止要做到言行一致、表里如一、诚实无欺、信守诺言。春秋时期法家思想的代表人物管仲首次将“诚”、“信”二字连用：“先王贵诚信。诚信者，天下之结也。”从法律意义上解释，诚即真诚，指行为主体意思表示要客观真实。信，即信用，指行为主体要及时准确地兑现承诺。诚信有利于良好社会秩序的建立，使社会生活处于和谐有序的良性状态。诚实守信属于最低限度的道德，它不仅是伦理道德的基本原则，也是最基本的法律原则，是以法律形式存在的道德原则，具体包括善良的动机、真实的信息、公平合理、履行契约、责任承担等。

中国自古以来便被称为“衣冠上国、礼仪之邦”，诚信更是引以为自豪的传统美德。然而今天，处于现代化转型期的中国社会正承受着由于诚信失范所带来的种种伤害和尴尬。中国共产党的十八大报告明确提出：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。笔者认为，在众多的诚信建设领域中最需要重视的是基层政府诚信<sup>1</sup>的重塑，这是由基层政府的特殊角色和地位所决定的。基层政府处在政府工作的第一线，是国家政权的基础，承担着经济、政治、文化、社会等各方面的管理职责，直接面对并服务于群众，直面各种利益关系和社会矛盾，其良好的诚信形象在整个社会诚信体系中起着基础性、主导性作用，政府诚信对社会诚信有引领作用，当然前提是政府自身也要诚信。当今社会生活中一些不诚信现象的存在从一定意义上说与部分政府及公务人员的不良行为有关。俗话说：“人无信不立，业无信难兴，政无信易颓。”一个不守诚信、没有契约精神的政府将直接成为公众道德水准普遍降低的加速器，也将成为

整个社会诚信滑坡的根本因素。基层政府的诚信缺失，不是一个人性品格的问题，而是一个涉及到国家稳定、民族和谐、社会安康、人民乐业的大是大非、大善大恶的问题。<sup>2</sup>基于此，笔者拟从对中国传统法律文化中政府诚信思想的借鉴与传承角度来阐述当代基层政府诚信之重塑进路。

## 一、中国传统法律文化中政府诚信之思想和实践

诚信是政治、经济、社会和谐运行与发展的重要条件，是社会交往、为人处世以及政治生活的基本行为准则之一。《中庸》把诚信视为天道，曰：“诚者，天之道也”。中国古代的圣贤们一直把诚信作为崇高的美德加以颂扬，并将诚信作为为政之本，不仅儒家强调诚信在治国理政中的重要作用，法家、道家、墨家等也都肯定了诚信在治国治世中的作用，具体有以下几种思想和做法：

（一）认为政府诚信在治理国家和维护社会秩序中有重要作用。在中国传统法律文化发展中，治理国家应当讲求诚信的思想由来已久。商汤在伐桀的誓词中说：“尔无不信，朕不食言。”<sup>3</sup>意思是商汤请人们相信，他会信守诺言。西周著名的政治家周公首倡“取信于民”的诚信思想，在许多诰词中，他都在提醒为政者要以诚信获得民心。他说：“天忱辞，其考我民”、“天畏忱，民情大可见”，<sup>4</sup>就是说，老天爷对讲诚信的为政者的帮助，在民情上完全体现出来，为政者只有对民众诚实守信，才能获得民众信任，进而得民心，得天下。孔子认为，“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？”<sup>5</sup>就是说，民众是否信任政府，取决于政府是否取信于民。“上好信，则民莫敢不用情”，<sup>6</sup>为政者对民众讲信用，群众才会诚心诚意地予以回馈。孔子把诚信摆在治理国家的最重要位置，在国家“足食、足兵、民信”三者中，宁肯“去兵、去食”，也要坚持保留“民信”，如果为政者失去了诚信而导致民众不信任，国家朝政则无法立足。战国后期的荀子是先秦儒家关于政府诚信思想的集大成者，他用历史上正反两方面的经验论证了国家治理者是否讲诚信与社会治乱及国家政权兴衰存亡的关系。他说：“古者禹、汤

本义务信而天下治，桀、纣弃义背信而天下乱。故为人上者，必将慎礼义、务忠信，然后可。”<sup>7</sup>

墨子在总结历史经验的基础上认为，讲诚信是古代明君圣贤统一天下的原因之一。他说：“古者明王圣人所以王天下、正诸侯者，彼其爱民谨忠，利民谨后，忠信相连……”<sup>8</sup>法家代表人物韩非子认为，明主治国必取信于人，取信于百姓，“小信成则大信立，故明主积于信。”<sup>9</sup>《左传》说：“信，国之宝也”<sup>10</sup>，即诚信是治理国家的根本法宝。唐代魏征在《谏太宗十思疏》写道：“臣闻求木之长者，必固其根本；欲流之远者，必浚其泉源；思国之安者，必积其德义。”治国之道，在于贵德崇义，而德义的主要内容则是诚信。

（二）强调治理国家的关键在于人，为政者要做诚信表率。治理国家的君主和公务人员等为政者们往往是公众关注的中心，能起到道德表率 and 示范作用，从而处在诚信体系的重要位置。古人云：“其身正，不令而行，其身不正，虽令不从。”只有为政者身正行直，作出表率，民众才会信服，才能做到“顺风而呼，应者云集。”儒家一贯主张，国家治理，关键在人，孔子说，“政者，正也，子帅以正，孰敢不正”<sup>11</sup>，所谓正人先要正己就是这个道理。孟子也在《孟子·离娄上》说：“唯仁者宜在高位。不仁而在高位，是播其恶于众也。”荀子在《君道》篇中提出“有治人，无治法”的观点。这些观点无非都是强调治理国家的明君贤相们要有高尚的道德人格，“君仁，莫不仁；君义，莫不义”<sup>12</sup>，君主讲诚信，臣民自然会讲诚信。墨子特别强调使用贤人为官，选拔贤人，必须以是否具有忠诚守信的品质为标准，他把用人制度上存在的“所信者不忠，所忠者不信”的现象称为“国有七患”<sup>13</sup>之一。道家认为诚信存在于“道”之中，是道派生出来的一种德性，讲诚信是圣人应该具有的品格。如老子认为，为政者要带头讲诚信，否则就不会取得民众的信任。“信不足焉，有不信焉。悠兮其贵言。”<sup>14</sup>就是说，为政者对民众诚信不足，民众也不会相信为政者，作为为政者应该对自己的话要深思熟虑，要诚心诚意，讲实实在在、中用的话；不要随随便便发号施令，要带头讲诚信，不然就得不到民众的信任。为政者如何才能做到信呢，老子认为，“信言不美，美言不信。”<sup>15</sup>即诚实的话不动听，而动听的话不一定诚实可信。因此为政

者要少讲冠冕堂皇的漂亮话，多讲实实在在、诚心诚意的话。

（三）认为政府和为政者只有坚持政令、法令的严肃性，有法必依，赏罚必信，才能政令畅达，取信于民，从而树立威信。中国自古以来就有政府应当诚心于民、取信于民、政无信难兴的施政理念。孔子的弟子子夏把取信于民看成是“劳其民”的前提和保护，“君子信而后劳其民，未信则以为厉己也”。<sup>16</sup>墨子说：“古者圣王之为刑政赏誉也，甚明察以审信。”<sup>17</sup>意思是古时圣王制定刑罚赏誉，都必须详细地明察，以做到赏罚有信。商鞅把“信”、“法”、“权”并称为治理国家的三个要素。他极其重视国家政策、法令的信用，认为讲信用是立国之基。他说：“国之所以治者三：一曰法，二曰信，三曰权……信者，君臣之所共立也”，“民信其赏则事功成，信其刑则奸无端。”<sup>18</sup>战国时期，秦国的政治、经济、文化落后于中原各诸侯国，诚信匮乏。秦孝公任用商鞅变法图强、励精图治。商鞅通过“南门立木”奖赏五十两黄金，让秦国的政府诚信深入人心，威信倍增，建立起了强大的国家信用，使政令畅通，经济繁荣，成为战国七雄之一，最终将天下一统于秦。北宋改革家王安石在推行变法时赋诗《商鞅》予以赞叹，“自古驱民在信诚，一言为重百金轻，今人未可非商鞅，商鞅能令政必行”。

在历史上，也有失信于民而亡国丧身的记载，如周幽王“烽火戏诸侯”，把诚信当作儿戏导致国家的灭亡。春秋时齐襄公命连称、管至父戍边，许诺明年“瓜熟而替”，结果襄公失信，导致二人起兵造反，杀了襄公。由此可见，治国者诚实守信，一言九鼎，才能在民众心中树立诚信政府的良好形象，才能保持政权的稳定，并在此基础上建功立业，开盛世之太平。

（四）认为政府和为政者要以德化民、以信化民，引导良好的社会诚信。儒家历来认为，在上位者既是政治为政者，也是道德教化者，政府诚信本身就是重要的社会教化资源。此即孔子所言“上好信，则民莫敢不用情”。为政者只有做诚信表率，通过自身的人格力量和情感互动的方式，才能以自己的诚信换来民众对君主、对国家的诚信，才能通过上行下效、“君子之德风，小人之德草”式的道德感召模式，实现道德教化的目的，才能以政府诚信影响社会诚信，从而在全社会形成良好的诚信风气。荀子认为为政者是否

讲诚信对整个社会风气将产生巨大影响，为政者以身作则是实现社会诚信的关键。他说：“故上者，下之本也。上宣明则下治辩矣；上端诚则下愿恣矣，上公正则下易直矣。”<sup>19</sup>意思是说为政者是普通百姓的典范，为政者实事求是，无所隐瞒，则普通民众就会理解、明确政策的治理方向；在上层的为政者诚实守信，则民众也愿意诚实谨慎，为政者公平端正，则民众也平易正直。他认为，讲诚信是称霸天下的重要条件。他说：“故用国者，义立而王，信立而霸”、“上下相信，而天下莫之敢当”。<sup>20</sup>在治理国家和领导民众的问题上，为政者诚实守信是为政之道，只有政令不失信于民，盟约不失信于盟国，才能得到民众的拥护和支持，做到上下团结一心，使国家富强。“政令信则强，政令不信者弱”，“制号政令，欲严以威，庆赏罚罚，欲必以信”，“假今之势，益地不如益信之务也”。<sup>21</sup>意思是说，在今天的情况看来，努力增加土地，不如努力增加信用更为迫切。

（五）强调政府和为政者要仁义忠信、采取制民以恒产等多种措施以取信于民。由于古人看到了政府诚信对社会秩序稳定和国家长治久安的重要作用，因此他们对诚信道德的提倡可以说是不遗余力，如子贡向孔子请教治国之道，孔子曰：“足食，足兵，民信之矣”。当子贡再问这三者中必须去掉一项并请问先去哪一项时，孔子毫不犹豫地答道：“去兵”。子贡又问，在“足食”与“民信之”两项中还必须去掉一项，应该先去哪一项，孔子答道“去食。自古皆有死，民无信不立。”<sup>22</sup>所以，在孔子看来，没有民众对为政者的信任，再多的粮食和军备都阻挡不了为政者垮台的命运。为政者与人民的信任关系，是政府凝聚力形成的前提和关键，它在相当大的程度上决定了某一政权的创立、巩固和发展。话说回来，为政者怎样才能赢得民众的信任呢？孔子说：“宽则得众，信则民任焉”。<sup>23</sup>就是说，为政者对民众宽容，百姓自然会拥护，为政者以诚信之心对待百姓，百姓自然会信任为政者。

孟子继承了孔子“民无信不立”的思想，希望为政者施行仁政，从而取信于民。孟子把仁心作为仁政的来源，要以不忍人之心，行不忍人之政。而通过什么样的政治措施能做到取信于民呢？孟子提出了“制民之产”的主张。孟子说：“民之为道也，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。苟无恒心，放



僻邪侈，无不为也。”<sup>24</sup>孟子又说：“明君制民之产，必使仰足以事父母，俯足以事妻子，乐岁终身饱，凶年免于死亡；然后驱而之善，故民之从之也轻。”<sup>25</sup>孟子认为，只有为政者为民产提供有效的保护，使民众富裕了，才能讲仁义忠信，君主也能够赢得民众的信任，从而称王于天下。可见，孟子从经济制度上思考了政府应该如何取信于民。

司马光在《资治通鉴》中这样阐述政府的诚信之德，“夫信者，人君之大宝也。国保于民，民保于信；非信无以使民，非民无以守国。是故古之王者不欺四海，霸者不欺四邻，善为国者不欺其民，善为家者不欺其亲。不善者反之，欺其邻国，欺其百姓，甚者欺其兄弟，欺其父子，上不信下，下不信上，上下离心。以致于败。”<sup>26</sup>诚信是治理国家的基本准则，诚信构成国德，支配国运，没有诚信的国德就不能拥有长久而向上的国运。应该指出的是，在中国历史上，由于“家天下”的社会结构和君主专制的政治制度，古人所强调的政府诚信被深深地打上了人治的印记。在建设社会主义法治国家的今天，我们完全可以在将人治思维转换为法治思维的基础上，对古人的诚信思想进行借鉴和承继。1988年1月，在巴黎举办了诺贝尔奖获得者会议，讨论如何应对21世纪即将到来的世界性精神危机，会议宣言开门见山地指出：“如果人类社会要在21世纪继续生存下去，必须回首2500年前，到孔子那里去寻找智慧”<sup>27</sup>。虽然这种观点有点夸张，但是表明了中国的传统文化蕴含着极高的智慧。毫无疑问，政府诚信就是众多智慧中的一种，需要继续发扬光大。

## 二、当前基层政府诚信缺失之现实表征

当代社会，民主政治已经成为一种潮流和趋势，更要求把诚信作为治理国家的基本原则。众所周知，政治的核心是权力，政治权力的历史形态是私权和集权，而民主政治下的权力是公权。公权意味着权力归人民所有，本质上是为人民服务的。权力的合法性来自人民的信任，失去了人民的信任便失去了权力合法性的依据。这也是现代国家如此大力提倡政府诚信的原因所在。改革开放30多年来，中国的经济社会文化建设等已经取得了巨大成就。但是，

瑕不掩瑜，我们不能忽视部分基层政府仍然存在着严重的诚信缺失的现象，并已经引起人们越来越多的关注。

（一）部分政府公务人员的诚信意识不强。据《南方都市报》报道，1994年8月，47岁的村民吴兴民向广东省湛江市徐闻县和安镇政府认购了一块宅基地。14年过去，坚信“政府不会赖帐、地早晚会有”的吴兴民已去世，地还没拿到。又一个8年过去，时间到了2016年，他的儿子吴育盛也已经51岁了，认购的地仍没有到手。记者调查发现，从1993年开始，该镇政府向社会出售过一批300余宗宅基地，其中71宗收了钱却至今没有交到购地农民手中。这20多年时间里，和安镇历经7任镇委书记、8任镇长，而每任镇政府在村民申诉后都承诺帮助解决问题却始终未解决。<sup>28</sup>镇政府卖地后却长达23年不予交付，基层政府不履行契约而成为老赖，虽然是比较少见的个案，但这严重损害了基层政府的公信力和政府在当地民众心中的声誉。

现实中，某些政府公务人员呈现出一副高高在上的姿态，特别是在单位内部，领导指示高于法律规则，领导可以随意改变规则，政府公务人员行政决策、行政行为脱离实际，主观性、随意性较强，仍然有基层政府存在着门难进、脸难看、事难办的现象。笔者经历的一起汽车和行人相撞的道路交通事故案件，处理事故的交通警察无视案件证据和行政程序，态度粗暴，以欲长时期扣押汽车等措施相威胁，强行要求汽车驾驶员自愿承担事故全部责任。法律在基层政府的土政策或者是领导的指示面前是无力的，这种现象显然与建设法治社会、诚信政府格格不入的，必须予以根除。

（二）法律经常被选择性地忽视或滥用。法律是维护政府诚信的最后一道防线，但在中国，法律的权威性没有真正树立，以至于法律经常被选择性地忽视或滥用，具体表现在：第一，法律赋予的自由裁量权过大，容易被滥用。如笔者社会调查的一则事例，某犯罪嫌疑人涉嫌酒后寻衅滋事致受害人轻伤被刑事拘留，事后该嫌疑人真诚悔过，积极超额赔偿受害人并和受害人达成和解协议，受害人表示谅解并请求对嫌疑人免于处罚，但公安机关对嫌疑人的书面取保候审申请不予接受，对口头申请予以推脱，理由总是领导还没开会讨论。本案按法律规定属于可以取保候审情形，而公安机关采取的办法不



是从法律上告知是否可以取保候审，而是拖延、敷衍的办法处理，这不仅削弱了法律的权威性，而且淡化了法律的尊严。第二，法治意识缺乏，腐败现象突出。有些政府公务人员把自己手中的权力看作牟利的工具，特权思想严重，认为权大于法，凌驾于法律之上，知法犯法、执法犯法的现象时有发生，这给公众造成的感觉是领导的批示管用，法律不管用，致使社会上充斥着浓重的不信任法律的情绪。第三，基层政府存在着有法不依、执法不严的现象。有些政府公务人员本着多一事不如少一事、办案多麻烦也多的心态从事政府管理工作，只关心与自身利益相关的事，对与自身利益无关的事则漠不关心，甚至相互“推诿”、“扯皮”，造成有令不行、有禁不止，违法行为得不到应有的法律制裁。就拿中国市场中存在假冒伪劣商品的现象来说，其原因固然有企业主谋取暴利的冲动与冒险，但是基层政府保护主义也是重要原因，这些基层政府为了增加财政税收，会纵容本地区的企业造假，实际上起到了保护伞的作用，当然本地的执法部门也通常是睁只眼闭只眼而不予以查处。当毒大米、毒猪肉、三聚氰胺、地沟油大行其道的时候，政府诚信度不得不大打折扣。

（三）政府公务人员道德失范，弄虚作假、瞒上欺下。《中国城市报》报道了由刑事犯罪案件所揭露的基层政府“招商作假”事件，江苏省淮安市一些乡镇政府在招商引资过程中为完成上级指令的任务，借用香港和澳门特区商人的身份，注册纯粹的空壳公司，从中介机构那里借来“外资”，注资完毕后，再以支付工程款、设备款的名义把资金转回去。按约定，每用这种方式完成“招商引资”100万美元，中介机构可收取12.5万至18万人民币作为手续费。有的基层政府还向中介出具履约承诺书。此案涉及金额近30亿元人民币，给政府造成损失至少六七千万人民币！<sup>29</sup>基层政府不惜花巨款造假引入外资，完成了上级政府下达的任务，对官员来说也是政绩的表现，然而这不仅是诚信的弄虚作假作为，而且是触犯刑律的犯罪行为。公务人员道德失范问题一直是近年来民众关注的热点，如公务人员强奸事件、情妇反腐事件、娱乐会所挂横幅欢迎公务人员等道德失范丑闻经常被报道，这些都说明部分政府公务人员贪污腐化、官商勾结、生活作风糜烂等问题一直存在。

在农村征地拆迁领域，有些公务人员为了追求政绩和经济利益，伙同或雇佣社会闲散人员强行征地的现象仍然存在，笔者的舅舅就因不同意政府违法征地而被镇、村干部等人强行关押并殴打。中国老话，上行下效，上梁不正下梁歪。公务人员失德，政府失信，败坏了社会风气和道德。

以上现象都说明了基层政府不诚信的问题是真实存在的，随着网络媒体的介入，不少事件被炒得沸沸扬扬<sup>30</sup>，不仅对基层政府，也对整体政府的形象产生了极坏的影响，严重影响了政府公信力。诚信一旦丢失，如想重新获取公众的信任，其难度是无法想像的，正如因郭美美事件而面临尴尬处境的中国红十字会。当政府部门失去公信力时，无论政府说的是真话还是假话，做的是好事还是坏事，都可能被认为是在说假话、做坏事，民众宁可听信“谣传”、“小道消息”等民间流言，却不会相信政府对有关事件的辟谣、澄清、声明，从而落入“塔西陀陷阱”的恶性循环中。政府诚信，作为影响国家社会进步和经济发展的关键支点，是整个社会诚信的阀门，对社会诚信起着不可推卸的表率作用。同时，只有一个诚信的政府才能够在具体的管理实践中凝聚强大的号召力，树立神圣不可侵犯的权威性，从而形成宝贵的政府公信力，进一步形成政府和公众的良性互动关系，为构建和谐社会奠定稳固基础。

### 三、传承传统法律文化之正能量，重塑基层政府诚信之进路

诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·M·布坎南（James McGill Buchanan）曾经说过：“从传统社会向市场经济转型的过渡时期，最容易发生的是道德的无政府状态。这时候人之间既不讲忠诚，也不讲信任，因为以忠诚为核心的传统社会的基础已经动摇了，而以信任作为核心的市场经济道德大厦还远远没有建立起来，忠诚准则失去作用，守信的准则还没有树立，人之间在道德上只讲什么呢？讲放纵，行使个人的权力，推卸个人的责任。”<sup>31</sup>这在某种程度上形象地概括了当今中国基层政府公信力不断削弱的主要原因。处于现代化转型期的中国，部分基层政府诚信的缺失现象对经济和社会的健康发展产生了巨大的负面影响，阻碍了全面建设小康社会的进程。政府诚信

直接关系到民心向背，必须认真对待，我们应在继承传统法律文化中政府诚信思想正能量的基础上，结合当今民主法治的实践，采取切实有效的措施来重塑基层政府诚信。

### （一）牢固树立“守法即诚信、诚信须守法”的观念

治国理政，无信不立。政府诚信从表面看，似乎是一个伦理问题或道德问题，与法治、法律没有直接的关联性。但实际上它却是一个非常重要的法律问题，与法治的要求有着密不可分的联系。因为，我们不能、也无法想象，一个法治的国家或一个法治的社会，它的政府是不诚实、不守信用的。恰恰相反，一个法治的国家或社会，其政府必然是诚实守信、忠诚于法律的。如果一个国家或政府制定了法律，却不打算去执行、实施，这是很危险的，同时又是与法治相背道而驰的。

政府诚信与法治有着天然的“血缘”联系。从某种意义上说，法律、法治与道德密不可分，法律是最低限度的道德，是义务的道德，这种义务的道德通过法律的义务性规范、禁止性规范表现出来，如政府必须依法行政、公民必须依法纳税，或厂商不许生产伪劣假冒产品、政府不能越权行使职权等。一个具有法治思维的政府及公务人员，不仅要模范地遵守诚实信用等最低限度的道德<sup>32</sup>，更要遵守崇高的道德即愿望的道德<sup>33</sup>，从而引领良好的社会风尚。诚实守信不仅属于义务的道德范畴，也当然属于法律的基本原则，它是最基本的社会规范。西方社会很早就把诚信作为法律的主要精神，早在古罗马时期就区分了主观诚信和客观诚信，如今诚信条款早已成为覆盖全法域的重要条款。中国民法中也明确规定了诚信条款，如《民法通则》第四条规定：“民事活动应当遵循自愿、公平、等价有偿、诚实信用的原则。”中国《合同法》第六条规定：“当事人行使权利、履行义务应当遵循诚实信用原则。”诚实信用原则不仅是私法的基本原则，也是行政法等公法的基本原则。如果像诚实信用这样的基本规范都得不到遵守，人们就不可能组成一个有秩序的社会，政府及其公务人员当然要率先垂范这些基本的规范。因此，对政府来说，诚信不仅仅是道义上的要求，更是法律与法治的基本要求。政府公务人员必须意识到遵守法律就是一种诚信行为，自觉尊重法律、遵守法律，杜绝以领

导指示或土政策取代法律、不拿法律当回事的现象，摒弃诸如“律师法只约束律师，看守所的警察不受律师法约束”的错误观念。

## （二）运用法治思维、法治方式建设法治政府，构筑政府诚信的保障

现代民主社会中，政治的目标是法治。中国共产党的十八大报告明确提出了“全面推进依法治国”的奋斗目标，报告同时强调，提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。法治思维强调思想转变，突出对法治的理念态度，在思想层面提出了明确要求。法治思维作为法治社会公民的理性品质，理应成为政府公务人员基本的精神品格，即“法律必须被信仰，否则它将形同虚设”<sup>34</sup>。

基层政府处于执法的最前沿，处于中央政府、省市政府与民众的中间地带，是最主要的行政执法主体，也被称为“桥梁政府”或者“前沿政府”。基层政府法治的成功与否关系着整个法治政府目标实现的程度，其在建设法治政府中的作用是无可替代的。中国共产党十八届四中全会明确指出：“全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。”将法治政府确立为政府自身建设的目标，这是中国政府自我认识的法治思维化之显著表征，是对学界多年鼓与呼的有限政府、有效政府、诚信政府、理性政府、责任政府等诸多命题的较为科学完整而成功的统摄与整合。<sup>35</sup>法治方式是行为准则，在操作执行层面对法治政府的建设有如下具体要求：

1、坚持法律面前一律平等。政府机关及其公务人员不能享有任何凌驾于法律之上的特权，更不能享有专横的自由裁量权，要在法治的轨道上运行，自觉接受法律、法规和规章的规范约束。在一般情况下，政府机关和公民同样履行义务和法律责任；恪守程序上的自然公正原则，即任何人不能成为自己的法官；任何人之辩护必须被公平地听取。

2、依法行政、严格执法。法治国家的重点和难点在于依法行政，其原因是，法律的生命力不在于制定，而在于社会生活中的具体应用，故严格执法极为重要。政府在行使职权过程中必须严格依照法律法规执法，具体体现就是严格按照公正的程序行使行政权。行政程序具有抑制恣意行政和保证理性行政的特点，是实现行政行为合法的精良工具。在政府管理过程中出现的许多问

题,如行政专横、强行征地拆迁、强制签订行政合同、索贿受贿等,都可以通过执行完善的行政程序加以避免。所以坚持依法行政,严格执行行政程序的规定,就是政府践诺,此乃政府诚信之体现。

3、不擅自越权。政府作出行政行为必须遵守法律,不得僭越。同时,任何行政权只能在法律法规授权范围内行使,越权无效。

4、建立政府失信惩戒和责任追偿机制。承担责任是现代法治政府的要义之一。密尔指出:“当任何人都不知道谁应该负责的时候责任就等于零。甚至当责任真正存在时,如加以分割就不能不被削弱。要保持高度的责任,就必须一个人承担全部的毁誉褒贬。”<sup>36</sup>政府机关及其工作人员如有违法行政行为,侵害公民,法人和其他组织的合法权益,应依法承担赔偿责任。对公众来说,这是一种获得侵权救济保护自身权益的盾牌,为促进政府诚信提供了一种事后评价和保障手段。

5、程序保护。通过程序保护推动政府行为的透明度,有利于在公众与政府之间建立信任关系,而信任关系能从根本上消除抵触与冲突,增进支持与合作。行政程序本身必须全面体现诚信,必须是诚实观念的法律化和具体化,否则只会导致相互掣肘、提防和磨擦。

必须指出,法治不仅要以法律为基础,而且要以体现着法治精神的法律为基础。<sup>37</sup>只有确立法律至上的法权原则等法治理念,只有法律文化深入人心,才能从根本上制约政府权力,政府诚信才能真正实现。因此,必须根据法治思维实行全面法治化,方能建设法治政府,实现依法治国。

### (三) 公务人员诚信道德法制化,剔除基层政府诚信的障碍

公务人员不仅是人民的公仆,也是政府代言人,其执行公务行为的一举一动、一言一行,都代表着政府的形象,影响着政府的公信力。在中国法律文化史上,精选官吏和贤良执法的思想早已有之。先秦儒家从伦理主义思想出发,极力提倡贤人治国,认为只有道德高尚的德人当政,才能行仁政于天下。儒家文化中的“君子”实际上就是一个理性的社会成员包括政府公务人员应有的行为标杆,“君子喻于义,小人喻于利”就是指做人做事应以诚信为原则,



而不应该只贪图眼前的蝇头小利。如果人们都能秉承“己所不欲、勿施于人”和“己欲立而立人、己欲达而达人”的“忠恕之道”，社会信用包括政府诚信都可迎刃而解。但是，我们也应注意到贤良的公务人员也有在权力面前迷失的时候，通过法制保鲜公务人员道德即公务人员道德法制化已成为现代法治社会的一种普遍做法，如美国1978年就出台了《从政道德法》，对从总统到最低一级的公务员的行为在道德上都做了规定和限制，通过明确从政道德规范，可以让公务人员在道德实践中有“德”可依，民众在监督公务人员时也有“德”可依。德国前国防部长古滕贝格被指博士论文涉嫌抄袭而被迫辞职，是因为整个德国都不能容许一个有严重道德瑕疵的人担任那么重要的一个职务。<sup>38</sup>这种做法非常值得中国政府学习和借鉴。

从新制度经济学的视角看，政府及公务人员失信的根本原因在于缺乏有效的制度安排来对其进行有效地激励与监督，从而使得其选择机会主义的失信行为并有利可图。中国法律并未直接介入公务人员私生活领域，对公务人员的道德缺失问题几乎都是“民不举官不究”。这是导致对公务人员生活腐化堕落监督乏力，公务人员生活丑闻频出的重要原因之一。因此要加快公务人员诚信道德建设法制化步伐，尽快制定出适用于中国社会的相关法规，用法律形式将诚信等基本的政治伦理和从政道德进行规范和明确，使官德建设做到有法可依、有法必依。除完善法制外，还要创造条件欢迎监督，力促为官者真正做到“权力慎独”。一方面，纪检、监察部门要加强对公务人员工作圈、生活圈、社交圈、娱乐圈的监督。美国不仅设立了联邦道德规范办公室，而且各级政府相应成立了道德办公室或道德委员会以加强内部监督。另一方面，完善政务公开制度，公开是最好的监督。英美等国都特别注重通过政府信息公开来发挥民众和新闻媒体的监督作用。美国要求保存并公开每位公务人员的道德品行档案。此外，建立公务人员诚信道德评价和奖惩机制，把道德作为考核公务人员政绩的重要指标和任职、升降的必要条件，树立正确的为官思路。山东省济南市已经在尝试施行该制度，比如《济南市社会信用体系建设规划（2016-2020年）》一大亮点就是为公务人员建立“诚信档案”，将诚信记录作为干部考核、任（聘）用和奖惩的重要依据。公务人员若有撒



谎等诚信污点将会影响职务晋升等处分，同时该规划将政务履约、承诺兑现情况纳入政府绩效考评指标体系，作为评价政府诚信水平的重要内容。<sup>39</sup>当然，好的制度还需要有好的执行力，如果公务人员诚信规则不严，失信行为没有受到应有的处罚，诚信行为也没有得到应有的回报，那么失信与诚信行为对于公务人员来说是没有本质的区别的，而失信却往往能给行为人带来利益，这样失信的可能性就会大大增加。

#### （四）以人为本，完善服务型政府建设

中国传统法律文化有两大特点：一是人本主义；二是伦理主义。人本主义是中国传统法律文化的哲学基础。《管子》说：“政之所兴，在顺民心；政之所废，在逆民心。”孔子说：“君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟。”孟子说：“民为贵，社稷次之，君为轻。”儒家正是从这种民本主义思想出发，重视民心对于政府的重要作用的。当前，中国政府必须继续强化以人为本的群众意识，坚持群众利益无小事的原则，完善服务型政府建设，处处维护好、发展好广大人民群众的根本利益。首先应立足于完善电子政务，为公众提供完善的政府服务，同时做到信息公开透明，因为阳光是最好的防腐剂。比如在法治非常完善的日本，也存在着类似中国信访的行政相谈（咨询）制度，该制度依然发挥着极其重要的作用，民众可以通过直接访问行政评价事务所及行政咨询委员，也可以通过电话、书信、网络等轻松愉快地对相关事项进行咨询。日本经验显示了政府部门的信息公开和传达作用非常重要，按照这种模式，一切矛盾、纠纷都应当处理于基层。无论是什么问题，无论采取什么形式，对政府的意见、建议和要求、希望都能够最终送达相关部门，并得到相应的处理和答复，当然有利于各种不平、不忿以及纠纷的消解。在这里，法律制度起到了支撑作用，而全心全意为人民服务的公务人员则是该制度发挥作用的“软件”保障。<sup>40</sup>其次应建立健全各种预警和应急机制，提高政府应对突发事件和风险的能力；三是健全经济运行监测体系；四是加强宏观经济调控部门的功能互补。这些都被证明是保障政府诚信的有效途径。

#### （五）强化社会公众的公民意识，加强对基层政府诚信的监督力度

政府在诚信方面有率先垂范的作用，政府诚信对社会诚信起着示范和促进作用，政府取信于民，无疑为企业、商业、银行以及公民个人等诚实守信树立榜样。然而，政府仅仅依靠自己的力量，依靠自己的主观能动性和自我规约机制，能否就能实现自身诚信呢？其实，政府诚信的实现，同样离不开社会力量的监督制约，离不开社会的推动。因此，要强化社会公众的公民意识，壮大公民社会力量，让公民敢于同政府的不诚信行为相抗争。从社会资本的视域出发，公民社会拥有一定的诚信维护和建设功能，同时公民社会能有效地制衡监督政府，因此是实现政府诚信的一支重要力量。中国应当完善各项民主制度，营造宽松的政治氛围，使公众能够通过网络等有效便捷的途径监督政府不诚信的行为，各种社会力量都能够积极、有序地参与国家民主法治生活，在不断参与中学会积极地表达利益诉求，学会同政府进行博弈直至达成更多的共识。长此以往，社会力量对政府的影响力甚至压力才会提高，政府的诚信也才能得到有效的监督。

#### 四、结语：诚信决定未来，法治引领道路

中国正处在现代化的转型时期，在过去的30多年间，以国家规制宽松为基本特征的社会和市场经济转型，使民众获得了前所未有的选择自由，经济、社会迅速发展，取得了举世瞩目的成绩。中国不仅解决了亿万人民的温饱问题，而且越来越多的城乡居民过上了富裕的生活，整个社会呈现出人人获利的帕累托改进式的进步，这当然与基层政府的努力是分不开的。但与此相伴随的是各种社会矛盾的凸显，基层政府的职能“越位”、“错位”和“缺位”现象并存，导致政府、社会、个人乃至政府机关相互之间存在诸多利害冲突，基层政府的公信力也在滑落，亟需重新找回。诚信在中国古代是内修、言行、持国的通则，是天人和谐之道义，在中国现代化的进程中，诚信场域也要与时俱进，紧跟时代发展的步伐，彰显规则意识和契约精神的法治内核。诚信

不仅是基层政府的道义责任,更是政治责任和法律责任。张维迎教授说:“今天,在中国重建信任不仅是一个法治问题,更是一个中华文化的复兴问题。”<sup>41</sup>有什么样的诚信,就有什么样的未来。对于全面建设小康社会的中国来说,重塑基层政府诚信任重而道远,它是一个伴随社会主义民主法治的建设而必须要完成的伟大使命。

## 注

\* 作者系淮阴师范学院法政学院教师、日本爱知大学和中国南开大学联合培养博士研究生,主要研究方向:法律史、法学理论与制度经济学。

1 广义上的政府诚信包括立法诚信、司法诚信和行政诚信。狭义上的政府诚信仅指行政诚信,也称为政务诚信。本文使用的是狭义上的政府诚信。根据《中华人民共和国宪法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的相关规定,基层政府就是基层国家行政机关,一般是指市、县、乡(镇)三级国家行政机关。基于研究的需要,本文以县、自治县、不设区的市、市辖区和乡镇等基层政府及部门为研究对象。基层政府诚信主要是指基层政府机关及公务人员对权力和职责的正确履行程度,包括行政决策的科学民主程度、依法行政程度、作为公共权力代表的公正程度以及可信赖性等。

2 阎刚:《试论国家政府的诚信建设问题》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2004年第1期。

3 《尚书·汤誓》。

4 中华经典普及文库:《四书五经》,中华书局2009年版,第256、259页。

5 《论语》,张燕婴译注,中华书局2006年版,第174页。

6 同5,第188页。

7 《荀子校译》,王天海校译,上海古籍出版社2005年版,第671页。

8 《墨子今注今译》,谭家健、孙中厚译注,商务印书馆2009年版,第127页。

9 《韩非子·外储说左上》。

10 《左传·文公》。

11 《论语·颜渊》。

12 《孟子·离娄上》。

- 13 《墨子·七患》。
- 14 陈鼓应：《老子译注及评介》，中华书局1984年版，第130页。
- 15 《老子·第六十八章》。
- 16 《论语·子张》。
- 17 《墨子·尚同中》。
- 18 《商君书》，石磊译注，中华书局2009年版，第121页。
- 19 同7，第702页。
- 20 《荀子·王霸》。
- 21 同7，第607页。
- 22 同5，第174页。
- 23 同5，第304页。
- 24 《孟子·滕文公上》。
- 25 同24。
- 26 司马光：《资治通鉴》（一），黄山书社1997年版，第13-14页。
- 27 何晓清：《儒家人文教育思想与中国伦理教育现代化》，《中共福建省委党校学报》2001年第6期。
- 28 周松柏：《湛江和安镇政府卖地23年不交付》，《南方都市报》2016年8月20第AA01版。
- 29 赵争铮：《招商作假“大戏”本不该上演》，《中国城市报》2016年9月19日第010版。
- 30 如钱云会案，2010年12月钱云会因交通事故死于某自卸货车左前轮下，由于钱云会生前曾是浙江省乐清市蒲岐镇寨桥村村长，有因征地补偿问题带领村民多年上访的经历，被盛传为因不识时务得罪政府利益集团而被蓄意谋杀，网民及当地村民对政府关于普通交通事故案的说明根本不相信，网络上要求中央政府派工作组调查公开真相的呼声经久不息。
- 31 [美]詹姆斯·M·布坎南：《自由、市场与国家》，吴良健译，北京经济学院出版社1988年版，第128页。
- 32 在政府的道德谱系中，诚信无疑处于基础地位，影响乃至决定着其他道德和整个政府权力的性质。“正是诚实使一切道德行为和德性真正成其为道德，所以它不能不是一项基本义务……忽视了诚信作为基本义务的地位，就可能在道德体系中撕开一个缺口，影响到整个道德的真诚信。”参见何怀宏：《良心论》，三联书店1998年版，第154页。
- 33 富勒在《法律的道德性》一书中，首先阐述了与法律有关的两种道德，即义务的道德和愿望的道德，愿望的道德是人们对理想的追求，是人类生活的最高目标。而义务的道德则是有序社会的一种最基本的要求，它所设立的是一些最基本的规范。正如《圣经》中所提出的摩西十诫，即不许杀人、不许奸淫、不许偷盗等，这些是一个良好社会中的人们所必须遵守的社会生活的基本准则。
- 34 [美]伯尔曼：《法律与宗教》，梁治平译，上海三联书店出版社1991年版，第15页。
- 35 肖北庚：《法治政府之理论解读》，《湖南师范大学社会科学学报》2005年第2期。
- 36 [英]J·S·密尔：《代议制政府》，汪暄译，商务印书馆1997年版，第28页。

- 37 钟哲辉：《转型时期的行政信用》，《新东方》2001年第6期。
- 38 朱继东：《好官变坏视角下的公务人员道德失范问题》，[http://www.wenming.cn/djw/djzx/mqgcy/201206/t20120614\\_708510.shtml](http://www.wenming.cn/djw/djzx/mqgcy/201206/t20120614_708510.shtml)。（2016年9月30日访问）
- 39 秦川：《跳出“塔西佗陷阱”重建政府诚信》，《济南日报》2016年7月13日第F02版。
- 40 杨建顺：《论基层政府法治建设的定位及其发展方向》，《南阳师范学院学报》（社会科学版）2015年第11期。
- 41 张维迎：《信息、信任与法律》，三联书店2006年版，第24页。

## 参考文献

- [1] 刘丽：《基层政府法治建设中的难点问题及对策研究》，《北华大学学报》（社科版）2011年第4期。
- [2] 邓琦：《中国传统法文化对现代法治建设的影响》，《黑河学院学报》2011年第1期。
- [3] 许玉镇、刘小楠：《试析行政法上的政府诚信原则》，《长白学刊》2008年第3期。
- [4] 吴建伟：《政府诚信问题的经济学分析》，《征信》2013年第3期。
- [5] 王建新：《转型期我国政务诚信研究》，《创新》2012年第6期。
- [6] 贺荣：《我国转型社会中服务型政府法治化研究》，《行政法学研究》2010年第4期。
- [7] 刘松山：《论政府诚信》，《中国法学》2003年第3期。
- [8] 陈建斌、李芬芳：《政务诚信的三重境界》，《云南社会科学》2014年第2期。
- [9] 周佑勇：《论政务诚信的法治化构建》，《江海学刊》2014年第1期。
- [10] 黄丽云：《诚信建设的困境与法治化对策》，《集美大学学报》（哲社版）2015年第2期。
- [11] 李艳：《政务诚信建设的本质、价值取向及其实现路径》，《求索》2014年第5期。
- [12] 丁芳：《政府诚信的法治化解读》，《前沿》2013年第9期。
- [13] 于语和、吕姝洁：《中国传统法律文化与当今的法治认同》，《北京理工大学学报》（社科版）2016年第4期。
- [14] 段芳：《政务诚信制度建设研究》，《兰州教育学院学报》2016年第6期。
- [15] 程倩：《论行动主义路径中的政务诚信建设》，《探索》2016年第1期。
- [16] 陈洪连：《政务诚信缺失问题及其矫治》，《中州学刊》2016年第2期。
- [17] 杨秋菊：《政府诚信建设研究》，上海财经大学出版社2009年版。
- [18] [美]伯纳德·巴伯：《信任：信任的逻辑和局限》，福建人民出版社1989年版。
- [19] 弗朗西斯·福山：《信任：社会美德与创造经济繁荣》，海南出版社2001年版。
- [20] 张维迎：《产权、政府与信誉》，三联书店2001年版。
- [21] 王孝伟：《政府信用》，国家行政学院出版社2013年版。

