Globethics Repository



政府信用解析[Government credit analysis]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	王, 淑芹
Publisher	北京市邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心；北京市社会科学界联合会；北京市科学社会主义学会
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-02 04:23:42
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182207

王淑芹：政府信用解析

王淑芹

政府信用解析

王淑芹

[内容提要] 本文在梳理与条陈政府信用内涵的基础上，对政府信用的构成要素进行了二级分解和阐释。政府信用的一级构成要素是制度信用、程序信用、权力信用、效率信用，各个一级构成要素又细分为多个二级要素。制度性质的正义性、制定的及时性和贯彻的实效性是制度信用的分解因；程序信用包括行政决策的科学化、政务信息的公开化、行政责任监督的民主化；权力信用分解为政府权限的 正位 、权力约束的法制化、权力威力的内化；服务和法治的行政管理理念、机构设置的合理化、办事规程的简化、承诺服务的细化是效率信用的构成要素。

关键词：政府信用 制度信用 程序信用 权力信用 效率信用

政府作为国家的权力机关，是运用公共权力对社会事务进行管理，所以，政府信用，实际上就是政府履行职能的情状及其为社会所提供的服务质量，它标示着政府在社会管理中，所具有的效能及其取得民众信任的状态，其构成要素包括制度信用、程序信用、权力信用、效率信用。

一、制度信用

按照现代经济发展理论的学说， 20世纪 90年代以后，影响经济发展的至关因素，既不是 40-60年代流行的物质资本，也不是引领 70-80年代的人力资本，而是制度。因为在现代社会中，制度的性质以及由制度创设的环境，对市场各种要素的有效配置、运行秩序及经济的增长具有举足轻重的作用。因之，世界各国政府越愈重视制度的合理性及其制度的完备性，以期为经济发展提供良好的环境。而市场经济的法治社会治理结构，也使得政府的管理方式由计划经济的行政命令转为制度安排。所以，政府的信用首先就表现为制度信用。制度信用有三大要素要求，即制度性质的正义性、制定的及时性和贯彻的实效性。

制度作为人类围绕一定的目标而形成的具有普遍意义的、比较稳定和正式的社会规范体系，是大家共同遵守的办事规程或行动准则，包括国家的方针、路线、政策、法律以及各种政令纪律和规章条例等。无论是何种形式的制度，它们都是对人们之间关联方式的一种确认，是协调人们之间利益冲突和矛盾的一种平和方式，所以，制度从功能上讲，构建的是人们利益关系的稳定结构，形塑的是人们的品行。而制度所规划的利益格局的合理性，则取决于制度的正义性。制度不是一个干瘪的原则，而是由一定的理念和思想凝结而成的，因而，它天然地蕴含着某种价值理念，体现着一定的思想原则。只有规定和支持特定制度存在和发展的理念合乎正义精神，才能创建出合理的制度。合理的制度安排，不仅会使社会形成良好的利益格局，避免一些不必要的利益冲突或减弱人们利益摩擦的尖锐

性，而且会使社会大多数成员成为利益的受体，体现执政为民的政治文明，同时也易于人们对制度的接受、认同和遵守，形成社会所要求的价值意识和行为类型。一旦制度不合乎公正的原则，利益的受体偏向社会上的少数人，导致权利和义务的非对应关系，就会积聚消解力，对社会的稳定构成极大的威胁和破坏。

另外，在经济市场化和政治民主化的当代社会，政府依靠制度供给的间接引导的管理方式，使得政府对社会成员的权威影响力，由过去的单纯强制性服从到现在的基于制度的正义性、正确性的认同和信服，这一变化趋势更强化了对政府制度的正义性的诉求。当前，我国的改革已进入攻坚阶段，面临的是社会利益的再分配和各种社会关系的调整和重新布局，因而利益分配的正义性、分配方案的合理性，直接关系着改革的成败。一旦涉及利益变动的有关制度有背正义精神，产生制度的 利益蚕食 现象或利益受体特殊化现象，就会直接消解政府的信用。因此，政府的信用首先表现为制度的正义性，以深得人们的感情认同和理智接受。

制度不仅是某种价值理念的凝结，也是对某种利益调节需要的客观反映，所以，制度信用内涵了制度供给及时性和健全性的要求，即政府要能够根据社会利益关系的变化、特点，及时制定出相关的周密制度，为人们利益关系的联结形式和矛盾的解决方式提供行为模式。市场经济社会，政府管理的方式不是凸显权力的 行政审批 ，而是以 规则导向 为主的宏观调控，因而，适时地制定出相关的方针、政策、法规等制度，就成为政府 到位 的信用表现。为此，我国推行市场经济后，政府在方针、政策、法律等方面进行了系列的调整，如为了建立公平竞争的市场环境，确立了国有企业在竞争性领域有进有退的方针；为了满足人们的利益欲求，繁荣经济，提出了 致富 政策；为了形成公平贸易的法制环境，制定了一套市场主体的法律制度体系等。而伴随着市场的深化，十六届三中全会又在方针和政策方面进行了调整，如为了扭转我国过去片面的非均衡的经济增长，提出了 五统筹 （统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济与社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展与对外开放）的经济发展方针；确立了要 使股份制成为公有制的主要实现形式 的政策导向；提出了 同等待遇 的鼓励民间投资、开放非公有制经济经营领域、依法保护产权等政策倾向；日前，我国政府又签署了《联合国反腐败公约》，为追究外逃腐败官员的贪污、受贿的法律责任及追还贪官转移出境的赃款，提供了法律支持。可见，一个强势的、有责任的信用政府，就应该顺应国内外的发展情势，既能够对宏观政策体系中的滞障因素进行快速的纠偏和全面调整，扫清制度性障碍，又能够及时地供应新的制度，为处理和协调社会矛盾提供化解的方法。

相反，如果政府的制度供给滞后，不能满足不断变化的社会发展和多样的利益关系的制度需求，就是政府 缺信 的一种表现，如我国目前缺乏与多种经济形式发展政策相配套的资本供给的市场制度；缺乏统一的社会信用信息的搜集、评级、披露制度；缺乏政府的政务信息公开的相关法律 。政府不能及时给予制度供给，会使仗义抑恶出现无奈和尴尬。据报道，成都的工、农、中、建等几家银行，为了截断信用卡恶意透支的 黑手 ，建立了信用卡 黑名单 的信息共享机制。但他们对信用卡不良客户信息的披露，又将会遭遇缺乏法律依据的尴尬，并有泄露个人隐私之嫌及被追究法律责任之恐。

制度信用，不止是制度的正义性和有效制订，更在于制度贯彻的实效性。制度作为一种显形和刚性的调节原则，是一种相关人员必须遵守的硬性规范。因为国家权力机关对制度执

行的保障，彰显了制度的遵守和惩戒的必行性，在这个意义上，制度信用的重要载体与其说是各种方针、政策、法规的条款规定，毋宁说是这些制度落实的实效性。近年来，我国的政策调整和补空是富有成效的，立法的速度也是惊人的，但制度的实施却存在着乏力之征，表现为一些地方政府、部门，对国家政策，采取地方利益保护主义、部门利益优先主义的选择偏好，游刃于 上有政策，下有对策 的 权变 ，使得政令执行走样；在法律的执行过程中，践踏法律的尊严， 以言代法 、 以权凌法 、 徇私枉法 ，以致出现法律 变异 、法律 无力 、法律 偏私 等，导致政府凭借制度管理社会的能力下降，威信降低。可以说，制度执行的成效性，是影响当前政府信用极具挑战的实践问题。就此，世贸组织总干事素帕猜曾对我国加入WTO后的表现有过这样的评述： 去年我们给了中国一个还不错的及格分数，但是我想中国不能低估它今后面临的任务的艰巨性，今后中国面临的任务不仅是要制定法律，更重要的是要把它们付诸实施。

二、程序信用

政府对社会的维系，离不开有效的程序控制，并由此衍生出了政府办事程序的信用问题，它包括行政决策的科学化、政务信息的公开化、行政责任监督的民主化。

依靠各种制度实施社会管理是现代政府的时代特征，也是衡量一个国家法治进程的标志，因而，政府的政策、法规等制度的正确性则成为政府工作能力的重要体现，质言之，政府的决策能力与政府的执政能力具有正比例关系。而政府的决策能力与执政能力的这种共振关联，就使得政府行政决策的科学化尤显重要。无论是国家的方针、政策，还是法律、规章，作为一种制度安排，常常要关涉社会成员、利益集团、阶层的利益划分和分配问题，因此，政府对制度的酝酿、形成，要避免纯粹的 上脑思维 （单边的个别领导决定）的单向方式，而要建立科学的决策程序，包括由下而上与由上而下有机统一的对话制；专家咨询、论证制；领导集体协商讨论制；重大决策失误的责任追溯制；决策权限约束制；听证制度；汇报和质询制度；决策信息搜集与处理的时效制等。通过科学化的规程机制，避免决策的主观臆断、官僚专横、利益偏向和社会成员的逆反、对抗，为社会提供能平衡多种利益关系、有效解决复杂利益冲突的高质量的制度方案。目前，在我国社会转型和市场秩序的建立期，更要注意行政决策的科学化。因为政府出台的政策、法规，都是对原有社会利益关系的一种调整，并预制了一种新的社会利益格局，所以，政府要学会 问政于民 ，新的政策和法规的出台和修改，一定要建基于综合考察、科学论证、广泛征求意见的基础上，而不能背离市场经济规律和社会合理利益欲求的要求，随意更改政策方向或师出无名地改变法规，以免招致社会反弹。

政府本来就是管理众人之事，因此，政府的行政管理过程要透明，政务信息要公开。公开国家或地方政府的政策、法规，阐明制定政策以及调整社会利益关系的法律依据；公开政府的中长期和短期发展规划，包括社会治理的目标、公共设施的建设计划、城镇的危改区域等；公开借助民间力量进行公共设施建设的招投标项目；公开干部的选拔和任用的实况信息；公开政府机关的目标计划执行的结果，尤其是对公职人员的决策失误、违法违纪行经的处理结果要公示；公开公共财政的使用情况，使纳税人具有对税收使用去向的知情权；接受民众的质询等。

程序信用的另一个要件就是对行政责任能够实行民主的监督。政府不仅具有对社会的管理权，也担负着由此产生的行政责任。而对政府行政责任的制约，除了相关法律制度的

授权权限和违规处罚外，还有社会成员的民主监督，即政府行政权力的运作不能封闭在含银的玻璃缸里，逃脱民众的视线和评价，而应在政务信息公开的基础上，实行广泛的社会监督，以遏止政府的渎职、失职、推诿、拖延等行政不作为行为。为此，政府需要搭设监督信息的投诉渠道，建立信息反馈的规避机制、限时回应机制，设立投诉信息的奖励机制，制定投诉人的人身安全的保证机制和法律援助制度，建立投诉信息处理的追踪制度等，以架设政府与百姓之间信息互流的通道，树立民主政府的形象。

值得注意的是，目前在我国的程序信用中，不仅存在着程序机制的建立和完善问题，更存在程序制度形式化的现象，把程序规制做摆设，视其为应付上级检查和堵封民众嘴巴的挡箭牌，如一些地方或部门开听证会，不是为尊重民意，而是要 程序 的形式，走过场。

三、权力信用

权力信用源于政府对行政权力的运作，表现为政府权限的 正位 、权力约束的法制化、权力威力的内化。

我国由计划经济向市场经济的转型，是政府权能和管理方式的一场革命。这种革命的历程是政府的地位、职能、权力边界和作用形式的定位过程。由于政府在过去计划经济体制下，几乎包揽了社会中的一切事务，大到社会的产业结构的规划、分配和交换原则的制定，小到企业的生产项目、生产规模的具体指令，无不以政府的意志为转移，所以，进入市场经济社会，政府首先要与市场、社会、公民进行合理的分权和划界，从市场和社会中 退位 ，即政府要依照WTO规则和市场经济发展的客观规律，退出不属于自己作为的领域，如经济领域中竞争性、交换性产品的生产。政府的权限要由 无所不为 到 有限作为 。 退位 的目的是为了 正位 。 正位 就是政府在市场经济体制下应当且必须要做的事情，如提供政策、法规等公共产品的生产与供给；做好市场配置不到但却是社会发展所必须的国防、社会治安、公共设施等领域的建设；行使国家权力的公正裁决权等。在政府的 正位 过程中，要纠正政府的 越位 现象。 越位 是政府在管理社会事务过程中，不坚守自己的权限而扩展权力、滥用权力甚至侵犯他人权力的现象，如对企业和个人的信用评价，政府应该是提供信用信息的搜集、公开、披露、使用的规则，而不是直接进行评定，这类具体的工作应该交给信用管理公司和行业协会。所以，政府信用，首先来自政府的归位，即主动放权、让位市场、做好裁判。目前，政府从宏观层面的退位已取得了显著的成效，但微观领域的一些具体部门仍没有完全归位。

在市场经济社会，政府的权力不仅是有限的，而且是有约束的。这种约束不仅仅是党政机关的党纪、行政规范的自我要求，更是一种法律约制，即政府的权力法制化。祥解之，政府权力的法制化包括如下要素：其一，法律平等。政府与公民或社会组织都是法律所规定和干涉的对象，政府的行为与公众的行为都同样负有法律的义务和责任，因此，政府行政权力的行使权限、职责及其可能承担的责任具有明文的法律规定，即法律明确规定了政府能做什么、不能做什么以及违规后要负怎样的责任，如新近颁布的《行政许可法》，就对政府的各种行政审批行为进行了明令规定。其二，依法行政。政府要在法定权限内履行职责，按照法律规程办事，不能越权行政，如行政不许干预司法。目前，我国在法院的审理、判决和执行过程中，法院遭遇了大量的行政干预，如一些部门的行政领导或

出于私情或出于部门利益找法院院长、法官说情、批条子、打招呼等。其三，依法负责。对政府机关及其公职人员未能依法有效地行使权力所引起的财产、人身等损失，要追究其渎职、失职等行政不作为、行为过错的责任，如对政府投资的重大建设项目，政府机关在立项审批、规划设计、工程公开招投标、质量监督、工程验收等法定环节上，因没有依法行政所导致的 豆腐渣 工程，要追究相关人员的法律责任。

政府的权力信用，不仅外显于政府权力的归位和正位、政府权责的法制化，而且内表于公众对政府权力的信任所形成的威力内化。

权力产生威力，是其自然的本性。但威力的生成路径有两种不同的形式：一是由国家机器为后盾而形成的强制力，它具有对人们的不法行为进行制裁和处罚的至上权力，即对相关人员的财产、自由、人身权利乃至生命具有控制权和剥夺权，由此会形成政府的威势和威慑；另一个是由政府权力的合法性、正义性、效力性而形成的社会确认与信任，这种社会成员对政府作为的一种肯定性评价和人心归服，标示着公众对政府的高度信任，并奠基了政府公信力的指数。作为一个有为的、强势的政府，不仅需要由权力自身而生成的威力，更需要由权力的威望而生成的威力，而权力的威望是政府在国际、国内的各项社会事务中，能够较好地履行职责自然渗透出的衍生物，这种衍生物是政府合理、合法用权深得公众拥护与信服的结晶，是威力的内化。这种内化的威力是一种无形的社会资本。它所合成的力量，既具有扩张力又有消解力。从节约经济成本来看，它能够节省执法成本和政务费用，如民众由对政府权力的信服而对政令的自觉服膺，在很大程度上就会节约政府的维法执令的督行成本，使政府不用配置大量的人力和财力进行督办；从减少内耗来看，它可以促进集体性行为和提高合作行为的效率，在一定程度上，避免机关、组织、个人之间在办事中的推诿、扯皮等不良互动现象。质言之，人们由对政府权力信任而内化的威力，具有超出权力自身力量的能量，它在社会活动中的扩散力和感染力，会整合社会资源，消解权力运行过程中的摩擦力和排斥力。对于一个政府而言，社会成员对权力信服的程度直接关涉其形象和权威。如果一个政府的权力仅仅停留在外在的威力上，普遍缺乏社会成员的内心信任，或社会成员对政府权力的合理运作心存疑虑，就会造成民众对政府产生社会疏离感、排斥乃至对抗，从而对政府的领导力构成威胁。

从历史和现实的考证来看，在一般的情况之下，政府权力信用的表现形态与一个国家市场经济发展的程度和法治化的进程无不具有一定的关联。对于发展中的市场经济国家，由于政府的角色和职能正处于调整和转变期，因而政府权力的信用更多是表现在政府权力的归位和正位上；而较发达的市场经济国家，由于其法制环境业已形成，就使得政府权责的法制化成为政府权力信用的主要表现形式；成熟的市场经济国家，其法治的社会治理结构，政府权力的规范化，民主和公民社会的形成，就使得政府权力越愈成为社会公众的政治代理，反映民意，顺应民心，服务民利，赢得民信，政府威力的内化就成为一种普遍的社会现实。

四、效率信用

政府的效率信用，有四个结构要素，即服务和法治的行政管理理念、机构设置的合理化、办事规程的简化、承诺服务的细化。

按照《2003年中国市场经济发展报告》所确立的市场经济的认定标准，即政府行为规范化、经济主体自由化、生产要素市场化、贸易环境公平化和金融参数合理化，以及WTO

的规则要求，政府的效率信用就首先表现为树立服务和法治的行政管理理念。

人对一般物类的超越，是其行为的选择性和意识性，即人们行为的方式、方向受其心理、思想、观念的支配。无疑，人们的理念和思想与行为的类型具有一定的对应性。由于政府在计划经济体制和市场经济体制中，具有不同的地位、职能、作用方式和行政理念，因此，建立市场经济社会的政府，就不只是政府结构层面的调整，更是观念层面的嬗变，而且对于我国而言，行政理念的变革，不仅有制度性的障碍，也有社会心理和文化的惰性力。中国两千多年的中央集权的社会管理模式，推崇的是国家政权的威力和权力的至上性，形成的是 官本位 、 权御民 的社会心理；计划经济体制的全能政府管理结构，玉成的是社会成员对政府权力的服从和崇拜的社会意识，因此，对社会成员，尤其是公职人员的 洗脑 ，使他们树立行政为民、依法行政的管理理念，就成为政府信用的内在要求。

服务和法治的行政理念，凸显的是公权力和私权力的平等性、相互制约性。公权力作为人民授予的管理权，其天职是维护秩序，保护公民的合法权益。所以，公权力对公民权不具有凌驾于上的特权或专权。另则，公民不仅享有公权力的服务权利，也负有服从公权力合理管理的义务。所以，在公权力与公民权的关系上，要树立法律义务与权利平等的观念，扭转一些公务员的特权、滥权和权力源上的思想。法治的行政理念是要求政府机关及其公职人员，要具有依法行政的法律精神，不能逾越法律的权限自我扩展权力，要依法用权。为此，要改变我国在行政理念上长期形成的对法治的片面理解，以为法律制度就是管手中无权的百姓，而国家权力机关及其公职人员则是公权力的 主人 ，可以不受约束；以为守法是百姓的事而不是权力机关的事。

建立高效的政府，光有行政理念的变革是不够的，政府机构设置的合理化和办事规程的简化也是不可或缺的支撑平台，因之，政府要在市场经济规律要求的框架下，进行政府机构的调整和规划。具言之，政府要立足于服务市场、社会的宗旨，对现有的机构进行职能界定，在取缔、重组、创建的机构改革中，精简机构和人员，避免人浮于事、相互扯皮、盖章蹭油等现象，减少对市场干预的不必要的环节，降低行政的运行成本和提高办事效率。政府机构设置的合理化，不仅表现在体制运行的消解机构臃肿和重叠上，也表现在地理位置设置的一条龙便利服务上，即把相关的服务项目和审批机构安排在一起办公，使人们在同一办公楼完成一系列的手续要求，真正做到便民为民。

在机构合理设置的基础上，还需简化办事规程。市场经济社会，政府管理方式由原有的权力干预型到规则导向型的变革，就预制了办事规程简化的必然性，它要求政府首先依照WTO的规则和市场效率的要求，从制度保证和程序安排上提高办事效率。表现为对现有的各种法律制度、审批制度、政令规定等进行清理、筛选、压缩和废止，尽快废除那些压制、不利于市场经济发展的规制；去掉带有管制性的、繁琐的办事程序；禁止政府部门擅自设立审批机构；简化办事的要件要求；所须填写的表格要简单明了，语言不能晦涩多意。目前，许多行业和领域的审批程序已步入宏观指导型，如国家电监会对电源建设项目不再逐项审批，而只从规划、环保评价和资质审查等方面进行调控，由原来的行政审批为主向许可证监管和规则监管相结合的方式转变；在投资体制上，将以核准制代替审批制；对企业经营行为的监管，由 入口把关筛选 到 出口违规追责 ，分清守法主体与违法主体，以实现合法者存、违法者灭的市场公正原则。

政府的工作效率，除了得益于行政服务理念的树立、机构设置的合理化及办事程序的简化外，还有政府服务承诺的细化。政府的服务承诺，源于现代市场经济对服务型政府的客观要求，是法律制度以外的一种契约制度的供给，它是政府各机关根据自己的职责要求和工作目标，把工作的内容、程序、标准、责任等公开向社会作出公示和保障的承诺，并给予了公众的责任追究权。这种社会承诺制度，把政府各部门、机关应该承办的职责公开化、制度化，把服务的质量和效率明确化，不仅会避免政府原则性管理的抽象化和笼统性，使人们易于操作和检查，而且便于社会的监督，从制度安排上割断了官官相护、内部护短的掩盖行为。在某种程度上，社会的有效监督是政府保持清正、廉洁的防腐剂。因此，政府为服务好公众，要以民众的需要和满意为依归，把服务承诺细化，即从服务态度、工作用语、工作时限、服务范围、监督渠道等方面进行具体、详尽的规定，真正从制度上保证政府的工作效率，把为人民服务的原则落到实处。

参考资料：

[1]［美］托马斯·唐纳森等：《有约束力的关系》，上海社会科学院出版社 2001年版。
[2]胡鞍钢：《中国：挑战腐败》，浙江人民出版社 2001年版。
[3]［美］苏珊·罗斯·艾克曼：《腐败与政府》，新花出版社 2000年版。
[4]沈海军：《WTO规则下发展中国家政府信用重建的比较研究》，《江汉论坛》，2003年第 9期。
[5]童中贤：《政府信用状况与建设思路》，《广东行政学院学报》，2003年第 1期。

作者：王淑芹，首都师范大学政法学院教授，博士生导师
邮编：100089
电话：（010）88542006 13601290631
Email: shuqinwang@126.com

An analysis of the Government Credit

Wang Shu qin

(The Institute of Political Science and Law, Capital Normal University, Beijing 100089)

Abstract: Based on the explanation of the implication of government credit, this paper makes a second-degree analysis on the constituent elements of government credit. The first-degree elements of government credit are institution credit, procedure credit, power credit, efficiency credit, and each element having several branches. Institution credit covers the righteousness of character, timeliness of making and the substantial results of performance; Procedure credit includes the scientificity of administration decision making, information openness of government affairs, the supervising democratization of administration obligation; Power credit consists of the rectification of government power, the codification of power constraint, the inner assimilation

of power influence; Efficiency credit comprises the concept of service and legislative administration management, the rationalization of organization installing, the simplification of working procedure, the concretion of promissory service.

Keywords: Government credit; Institution credit; Procedure credit; Power credit; Efficiency credit

发表于《中国特色社会主义研究》，2006年5期。

/