

# 我国政府信用建设研究： 基于法制视角

于新循, 刘琳

(四川师范大学 法学院, 成都 610066)

**摘要:**作为“第一信用”的政府信用是社会信用体系的基石,也是法治政府的必然要求——政府信用建设意义重大。目前,政府失信行为在国内引发了信用危机,导致了一系列政府和民众之间的矛盾与冲突。政府信用缺失的分析揭示,法制建设乃关键所在,亟待因应改观。当务之急应当完善政府信用立法,注重在所确立的立法基本原则基础上,对政府信用进行系统化规制,形成立法上配套完整的运行机制,有效保障行政活动得以在阳光下运行。

**关键词:**政府信用;信用缺失;法理基础;立法原则

**中图分类号:**DF3 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2013)02-0005-08

众所周知,政府信用、企业信用和个人信用共同构筑了社会信用体系。完善社会信用体系,关键是完善三者的制度建设。当前,关于企业信用及个人信用的制度建设,理论界和实务界已经有了较大的成效且处于不断完善之中。然而,处于社会信用体系基础、导向和核心地位的政府信用乃“第一信用”,其制度建设却仍处于起步阶段。在政府与民众之间的“委托—代理”关系中,鉴于现有的相关配套体制尚不健全,既在制度层面对政府信用行为的约束力度不够,再加上长期以来人们在政治道德层面上的认识存在偏差等因素,致使政府信用缺失(政府信用失范)现象较为普遍,政府失信所招致的政府信用危机日益严重。中共中央机关刊物《求是》子刊《小康》杂志2009年对我国“信用小康”进行的调查显示:相对人际信用和公司信用,公众更担心政府的信用。

有49%的人对政府、人际、公司三类的信用危机表示“都非常担心”,37.8%的人则更担心“政府”的信用危机。2009年公众对政府的信任度急剧降低,如对“您相信政府公布的各种社会经济调查数据吗?”的调查中,认为“仅作参考,掺假的成分很多”或“绝对是假的,从来都不信”的比例竟高达91.1%,而在2007年的调查中,这个比例是79.3%,公众对政府行为的信任度直降10个百分点<sup>[1]</sup>。鉴于此,作为我国社会信用体系建设的重中之重、关键所在的政府信用建设意义重大,尤其是法制应对方面更是迫在眉睫,亟待我们研究探寻,以求因应改观之策。

## 一 政府信用的基本认识

### (一) 政府信用的内涵确立与概念给出

对于政府信用内涵之确立,首先要明确“政府”一词的涵义所在。一般说来,政府有广义和狭义之

**收稿日期:**2012-12-28

**基金项目:**本文系教育部人文社会科学研究项目“我国政府信用法制基础及立法对策研究”(09XJA820016)、四川师范大学科技创新基金项目“政府信用法律问题及立法规制研究”的阶段性研究成果。

**作者简介:**于新循(1966—),男,四川南充人,四川师范大学法学院教授、硕士生导师,研究方向为民商法学、社会法学以及宪政与私权保护研究;

刘琳(1987—),女,四川宜宾人,四川师范大学法学院硕士研究生,研究方向为宪政与私权保护研究。

分。广义的政府乃是指包括立法、司法、行政在内的全部国家机关的统称,而狭义的政府则仅指国家的行政机关。关于政府信用的内涵,学术界至今未达成一致,各学者的学说呈百花齐放之状。比如,有学者认为:“政府信用是指政府及其职能部门作为公权力机构或公权力的代理者信守规则、遵守诺言、实践践约。就政府的客体或对象来说,政府信用是社会组织、民众对政府信誉的一种主观评价或价值判断。它是政府行政行为所产生的信誉和形象在社会组织和民众中所形成的一种心理反映。”<sup>[2]</sup>也有学者认为:“政府信用就是国内外各社会主体对一个政府守约重诺的意愿、能力和行为的信任。”<sup>[3]</sup><sup>16</sup>还有学者认为政府信用是:“在以立法机关、司法机关、行政机关和法律法规授权行使行政权力的事业单位和组织(统称政府)为一方主体的交互行为中,政府行为具有不确定性,隐含着对另一方造成不利影响的风险,另一方有选择相信与不相信政府不会作出损害自己利益行为的自由,并可以根据相信与不相信作出与政府合作和不合作的选择。而另一方的合作能给政府带来利益,另一方相信并选择合作的,则政府取得了信用。”<sup>[4]</sup><sup>44</sup>这些观点表述虽不尽相同,但也存在着以下相通之处: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诺的评价。

本文认为,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、信守承诺的能力、意愿及行为的评价。具体而言,可在法学上将政府信用界定为:公民、法人或其他组织以及政府系统内部对政府及其部门在制定规范性文件、行政决策、行政执法、作出其他与行使行政职权相关的行为以及从事民事活动时,对其信誉状态的一种客观评价。或者,在立法意义上,政府信用是指各级行政机关在制定规范性文件、作出行政决策、行政执法以及其他与行使行政职权相关的行为时,应当依法行政,诚实守信,非经法定程序或具备法定事由,不得随意变更、撤销或废止对公民、法人或其他组织作出的各种职务承诺,在民事活动中不得违反依法应当承担的民事义务<sup>[5]</sup>。对于这一概念,本文主张可直接应用于我们建议制定的《政府信用管理条例》之中。而一旦将政府信用的概念界定下来,政府信

用立法的基本内容也就可以大致确定下来了。

## (二)政府信用的理论基础

### 1. 中国古代诚信理论

中国传统文化由来已久,而“诚信”的相关理论则早在《尚书》、《周礼》中就有所论述,而在中国封建时代儒家著作中的表述更是不胜枚举。《论语·为政》中说“人而无信,不知其可也”;《论语·学而》中有“与朋友交,言而有信”;《孟子·离娄上》中讲“诚者,天之道也;思诚者,人之道也。至诚而不动者,未之有也;不诚,未有能动物者也”;《礼记·大学》中“诚意”是“八条目”之一,是连接“格物”、“致知”与“正心”、“修身”、“齐家”、“治国”、“平天下”的重要环节,成为道德内养与外成的关节点<sup>[6]</sup>。在中国的传统道德观念中,“信”被认为是做人的根本,也是人际交往必须遵守的规则,同时还是统治阶级维持社会秩序、治理国家的重要保障。它被看作是一切道德行为的根本和基础,也是道德修养的关键<sup>[7]</sup>。几千年来来的传统文化积淀,使得“诚信”二字在中国传统文化中有着不可动摇的深厚思想根基。

### 2. 社会契约理论

中国传统文化中,往往强调个人应当守信,有信于朋友,忠心于君主,但对于政府守信却鲜有提及。政府应当守信的思想来源于社会契约论。卢梭认为,公众和政府之间存在着契约关系,公众自愿让渡出自己的权利委托给政府进行社会管理而使政府获得行政权,但是政府应当满足公众的利益期待,即更好地保障公众的合法权益不受非法侵害<sup>[8]</sup><sup>18-21</sup>。那么,如果政府无法实现公众的利益期待,契约就面临失效或解除的危险。社会契约论认为,若政府无法履行契约中的承诺,即不守信,那么公众就有权取消委托或另行委托,政府是否守信关系着国家和政权的存续和更替。

### 3. 信赖保护原则

源于私法诚实信用原则、伴随国家职能从“干预行政”向“给付行政”转变下而推及公法领域的现代行政法之信赖保护原则,是指若公众对行政机关的行政行为已经产生信赖利益,进行了财产和生活的处分和安排,且这种信赖利益具有正当性,那么行政机关不得随意变动该行政行为,如果变动行政行为而对相对人造成了损失则必须进行补偿。信赖保护原则起源于20世纪50年代的德国,德国1976年即以信赖保护原则限制授益行政行为的可撤销性,从

而将行政程序法形式进行了法典化,其后逐渐得到他国立法承认并成为大陆法系行政法的重要原则。该原则的适用要件,最具代表性的观点是台湾学者吴坤诚从行政法特性出发而在尽量区别于民法基础上归纳总结出的信赖基础、信赖表现和信赖值得保护这三个基本条件<sup>[9]238-242</sup>。就我国而言,虽然并未将其直接规定为行政法的基本原则,但在相关立法中也有所体现。如2003年颁布的《行政许可法》第八条规定:“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护,行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止,或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的,为了公共利益的需要,行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,行政机关应当依法给予补偿。”此外,最高人民法院相关司法解释也对该原则有所涉及<sup>①</sup>。

### (三)政府信用在法治国家建设中的重要作用

#### 1. 政府信用是社会信用体系的核心和基石

由政府信用、企业信用和个人信用三者组成的社会信用体系之中,政府既是社会信用规则的制定者、执行者和维护者,又是公共信用的示范者。政府的公共管理职能使得其始终在公众之上,接受着公众的仰望,也成了公众的“指路明灯”。这种定位决定了政府信用是社会的“第一信用”,它处于整个社会信用体系中的核心和基础位置。如果政府信用遭到破坏,公众便失去这盏“指路明灯”,企业信用、个人信用也就无从谈起。一方面,政府信用对社会的影响相较于个人信用和企业信用显得更为广泛、深远。个人信用与企业信用对社会的影响主要表现在经济方面,即使丧失,其影响也是有限的。因为企业和个人的相对方有限,其行为波及范围只能及于行为的相对方,并且人们在经济交往中有判断和选择的余地。而政府信用则不同,其影响表现在政治、经济、文化等社会生活各个方面,它在整个社会信用体系中起着决定性作用,尤其是其相对方是公众。由于政府行为有国家强制力作为后盾,公众一般没有选择余地。另一方面,政府信用一旦遭到破坏,其涉及范围之广,影响之深远,会直接关系到国家稳定、社会发展甚至政权的兴亡更替。

2. 政府信用决定着政府权力存在的合法性和正当性

政府信用是表征政权合法性和正当性的基础。按照卢梭社会契约理论,公众与政府之间的关系是基于行政权的运行而达成的政治委托—代理关系。公众是行政权的委托人,政府是行政权的代理人。委托—代理关系的成立是基于公众对政府的信任。公众自愿将自己的权利让渡给政府,政府通过公众让渡的权利而获得了行政权,从而实现对社会的管理。对公众而言,则期望通过政府对行政权的合法与正当行使,使自身权利得到更大的保障,亦即公众自信其利益期待可以通过政府对行政权的代理得到实现。那么,如果政府无法胜任公众的这种利益期待,公众便有权进行新的委托,建立新的政治委托—代理关系。政府信用关乎国计民生,当前社会矛盾比较严重,一些政府部门特别是地方基层政府失信于民的例子屡见不鲜,以致出现不少公众对政府不再信任与合作甚至对抗政府等情况。由此可以看到,基于政府权力存在合法性和正当性的基本要求,面对政府公信力严重透支的严峻形势,政府信用建设必须先行、势在必行。

#### 3. 政府信用是法治政府建设的基本要求

1999年《宪法》第十三条修正案明确规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,以根本大法形式把依法治国的治国方略提升为一项基本的法律原则。建设法治国家关键在于建设法治政府,建设法治政府本就是建设法治国家的应有之义,而诚实信用又恰是现代法治的内在品质。法治政府要求政府从决策到执行到监督的整个过程都纳入法制轨道,要求政府严格依法行政,并基于信赖保护原则不得随意改变或撤销已作出的行政行为。所以,法治政府首先必须是一个恪守信用的政府(亦即信用政府或者说诚信政府),建设政府信用也就成为依法行政、建设法治政府的基本要求——国务院《全面推进依法行政实施纲要》提出依法行政的基本要求之一便包括政府诚实守信<sup>②</sup>。可见,建设法治政府必然要求恪守政府信用,而建构政府信用又必然推动法治政府建设,二者是关联互动的。一方面,法治政府和政府信用是内涵相通、目标统一的。法治政府是政府信用的基本保障,建设政府信用、提高政府公信力是法治政府建设的一个基本方面和有机部分。另一方面,政府信用则是法治政府建设的必要延展和深化<sup>[10]</sup>。其实,守信本身就是法治政府的特征,也是法治政府的标准,更是法治政府

的责任。只有加强政府信用建设,我国才有可能实现法治政府的目标。反之,如果种种政府失信问题无法得到有效解决,政府无法获得民众信任和认可,那么建设法治政府便只能是“镜花水月”了。

#### 4. 政府信用决定着国家与民众之间互动的质量

政府信用是社会公众对政府守约重诺的意愿、能力及行为的评价,反映了公众对政府的信任度。这种信任度是在政府和公民的长期互动关系中累积起来的,它的好坏直接决定着国家和民众之间互动的质量。政府的行为、政府官员的言行都体现着政府的形象,体现着政府的信用观,并且可能潜移默化地对个人的信用观产生影响<sup>[11]</sup>。大多数人认为,若是企业和个人不守信,可以通过法律途径或者行政途径使其受到制裁,而面对政府不守信则只能无可奈何。虽然我国有行政诉讼等救济机制,但由于受“民不与官斗”等传统思想的影响,很多人不敢寻求救济,或者认为寻求救济也无济于事。因此,若是政府信用受损,于国于民都将是莫大的伤害。信用良好的政府,会得到民众的信任,其所推行的方针政策必然会得到公众的支持,制定的规则也更容易被认可和遵循。这样,在信用政府的领导下,民众必然更加积极地参与政治生活,为国家发展建言献策。反之,信用受损的政府得不到公众的信任,并且可能使民众对政府行为产生抵触情绪甚至对抗政府,使政府难以实行社会管理。

## 二 政府信用缺失的表现与成因

### (一)政府信用缺失的集中表现

#### 1. 政府作为的信用缺失

(1)政策缺乏稳定和承续。实践中,不仅出现“上有政策、下有对策”的公共政策扭曲现象,甚至出现某些政策的朝令夕改现象,使得社会公众无所适从,政府公信力在公众心目中大打折扣。在地方上表现最为突出的是“新官不理旧事”,以致于“换一个领导换一种思路”、“换一届政府换一套政策”。正因一些政府上下届官员之间对政策缺乏承续性,新一届往往不再执行上届制定的政策,如此易变性最终使得公众对于政策预期、政府信任度大大降低,从而导致政府信用受损,以低信任度运行的公共政策也难以发挥应有作用。

(2)政府决策缺乏科学与规范。政府决策是政府进行行政管理的起点,只有决策的科学合理才谈得上执行问题,否则一切都是枉然。但我国一些地

方政府在决策时往往盲目短视、缺乏前瞻(“现任不顾后任”以致有的地方甚至在财政上“寅吃卯粮”或超财力举债),也未充分考虑前后决策是否关联或矛盾。同时,某些决策制定不规范,缺乏可操作性,为执行带来诸多困难。目前来看,现行政府决策机制还未做到应有的科学与规范。尽管近些年我国政府部门的决策机制已经得到一些相应改善,比如引入了专家及群众听证等,但是仍然存在不少问题。主要表现为决策程序流于形式,“一把手决策”之类的任性决策大行其道,加之政府决策之前必须进行的调研分析不多,而且尤其缺乏多元有效的过程监督和问责机制,所以,科学合理、严谨规范的决策程序亟待建立起来。

(3)政府对行政裁量权的恣意滥用。行政主体作出行政行为时,应本着公平正义的法律精神,符合立法目的和宗旨,并兼顾正当行政目标和动机的实现以及保护相对人的合法权益,严格依法行政,同等对待、前后一致,遵守比例原则。但是,仍有一些政府部门在行政执法过程中滥用自由裁量权,使行政管理的目标和所采用的执法手段不成比例,对行政相对人无法一视同仁,使行政相对人对政府产生不满,极大地降低了政府的信任度,损害了政府信用<sup>[5]</sup>。

#### 2. 政府不作为的信用缺失

(1)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,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。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极不情愿。令人遗憾的是,如就2008年《政府信息公开条例》的实施情况来看,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。”

(2)政府拒绝兑现行政承诺,任意违反行政合同。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授益性行为的承诺。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而又无可奈何,极大地损害了政府信用。

## (二)政府信用缺失的成因分析

### 1. 思想层面

(1)中国传统观念认为守信属于道德范畴,缺乏契约精神。中国传统的信用观认为守信属于道德自律范畴,强调人主观的心理品格,并未将其上升到法律的高度。中国古代看重忠于君、忠于友,尽管也包含商业交往中的商业信用,但其显然只是前两者的陪衬。“官守信于民”这一观念更是中国传统观念中所缺少的,它只是随着西方民主思想的传播和我国法治国家建设过程才逐步被熟悉和接受的。必须承认的是,中国传统文化缺少契约精神的积淀,政府信用思想缺乏牢固的文化根基。

(2)政府和官员受“官本位”思想的束缚,缺少服务意识。所谓“官本位”是指国家和社会的价值观以“官”来定位,认为官大社会价值便高、官小价值便低,认为“官”高于其他任何职业<sup>[12]</sup>。几千年来,儒家思想在中国占据着统治地位,而其中的官本位思想长期影响着中国人的价值观。儒家认为“学而优则仕”,认为“万般皆下品,唯有读书高”,对仕途极为推崇。儒家还强调官应当治理社会和驯化民众,宣扬人治即官治。“为人民服务”这样的民主思想,在缺乏相应历史思想基础的现实中国有凝心聚力的特殊意义。

### 2. 制度层面

(1)政府信用法制不健全,缺少惩戒机制。法律制度是防止政府信用缺失的重要手段,应当具备完整性、稳定性及规范性。而我国政府信用立法还不健全,法律空白多。除了较为直接的2008年《政府信息公开条例》,以及显有关联、作为我国社会信用体系建设首部法规、历经10年之久才制定出来的《征信业管理条例》外,有关规定主要散见于《行政许可法》、《行政强制法》等相关法律条文中,最高人民法院和最高人民检察院出台的个别司法解释,以及地方政府在制定地方规章时所作出的某些承诺条款。在制定相关规范性文件中,存在着明显漏洞、冲突和重复,缺乏可操作性和权威性。有学者尖锐指

出:政府不守信用的成本低、失信代价过小是我国政府信用缺失的重要原因,缺乏有效的惩戒机制使受害者对于政府的失信行为无法追究责任,失信的政府也无法得到应有惩罚<sup>[13]10</sup>。

(2)政府信用监督乏力,缺乏有力的监督机制。随着行政权的扩张,对行政权的监督开始弱化。首先是权力机关的监督弱化,尤其在基层,权力机关对行政机关的监督约等于无<sup>[14]16</sup>。其次是公众的监督弱化。囿于行政机关的行政主体地位和社会管理职能,若政府不自觉重视和接受,公众的监督便无法着力。再次是司法机关的监督弱化。我国司法独立有待加强,加之公众心中对行政机关的畏惧,导致法院的行政案件偏少且撤诉率高。最后是行政机关的自我监督弱化。目前国内的情况是行政复议案的维持率居高不下,行政复议的公正遭到质疑。

## 三 我国政府信用建设的法制应对——制定专门性法规

通过上文分析可以看到,我国的政府信用缺失主要有思想和制度两方面的原因。我们知道,思想观念的形成是一个长期而循序渐进的过程,改变一个国家、一个民族的思想观念是极其艰难的,需要成百上千年的积淀。如果等到思想观念成熟了再来进行制度建设则显然是不智的。因此,摆在我们面前的应对之路只有一条:从制度建设着手,带动思想观念的转变。所以,制度建设成了政府信用建设的重中之重和当务之急。鉴于以上种种原因和制度缺憾,我们主张制定一部统一规制政府信用的行政法规——《政府信用管理条例》,以填补立法空白。

### (一)立法应对的必要性

1. 从政府自身角度看,仅依靠道德自律无法进行有效约束

有权力的存在就应当有对应的制约机制,否则权力就有被滥用的危险。“历史经验表明,在一个法制并不十分完备的国度,如果一个政府具有诚信、善良等诸多良好品质,那么即使粗疏的法制也会因为政府由衷的实践而变得丰满和健全,从而获得实质意义上的法治;而相反,在一个即使形式上法制相当完备的国度,政府如果没有真诚执法的动机和信仰,所谓宪法和法律不仅会被束之高阁,而且极有可能遭到来自政府自身的破坏,法治和基本的社会公正根本不能实现”<sup>[15]337-338</sup>。事实上,我们无法天真地期待政府具有这些“诚信”、“善良”的良好品质,必须

通过立法对政府的行为进行严格规制。

2. 从现实角度看,进行政府信用立法是现实的需要

政府信用是社会信用体系的基础,它与政治、经济、文化等社会生活各方面息息相关。在社会信用体系中,个人信用与企业信用制度建设都取得了一定成就,而处于基础核心地位的政府信用制度建设却显得滞后许多。当前,政府信用问题重重,诸如政策稳定性的缺乏、裁量权的滥用以及政府怠于履行行政合同等,实践证明,政府信用问题无法单纯期待政府通过道德自律来解决<sup>[16]</sup>。因此,对政府信用进行制度建设是非常适应现实需要的。

## (二)立法应对的可行性

### 1. 全国性有关政府信用立法的经验

目前,我国涉及政府信用的相关法规《政府信息公开条例》、《征信业管理条例》等规范性文件,本身虽然并不直接调整政府信用缺失行为,但它们就政府信用信息的公开及责任、信息征集与管理等方面的规定以及在实践中适用所取得的成绩,值得充分肯定。从这些法规当中吸取有益经验,将有利于政府信用法律制度的完善,可为政府信用的专门立法——《政府信用管理条例》提供直接素材,并确保在今后得以有效实施及适用。

### 2. 地方有关政府信用规范性文件制定的经验

我国地方政府正逐渐意识到政府信用制度建设的重要性,有些地方已经积极行动起来,展开了相关的立法活动。以重庆市为例,2003年12月,重庆市人民政府下发了《重庆市政府信用建设工作方案》,从决策、执行、监督、服务和商务等五个方面加强政府信用建设。2007年,重庆市计划制定《重庆市政府信用管理办法》,拟就政府信用信息记录、政府信用考核、政府失信责任机制等作出系统化规定。地方性立法虽然约束范围有限,但这些法规或规章在地方适用过程中积累的有效经验对今后更高位阶的政府信用立法将有十分重要的参考价值。

## (三)立法应恪守的基本原则

### 1. 政府信用管理应当遵循客观、公正、公开原则

第一,政府信用管理的客观原则,要求政府信用管理机关就政府信用记录进行如实记载,不进行虚假、偏颇记录,必须真实反映政府及相关部门行政活动过程中的信用情况。

第二,公平正义作为政府的基本目的之一,要求

其提供制度产品、维持社会秩序。政府进行决策及作出行政行为,是履行其创造制度产品、维持社会秩序的职责,在此过程中公正自然成了政府信用的题中之义。公众利益具有多元化特征,因此,公正原则要求政府综合平衡眼前利益与长远利益、全局利益与局部利益。

第三,公开原则要求政府信用管理过程及结果及时向公众公开。为防止政府失信行为,必须大力推进政府信用信息管理公开,使政府信用管理程序公开而透明地运作,便于民众预测和监督,保障民众的知情权。

### 2. 政府信用立法应当遵循分级负责原则

在我国,政府层级从纵向可划分为中央及地方两个层级,但地方政府包含的层级更多,也就是说政府层级是相对较多的。由于各级政府的行政管辖范围及履行职责的对象不尽相同,因此行政决策及行政行为所寄予的信用要求也不一样。相应地,对于政府信用法制化管理也需采用分级负责制。

所谓分级负责原则,即各级政府及其部门对本级政府及其部门的信用问题,建立和完善相应运行机制、考核监督机制以及依法承担相应的失信责任。政府信用管理遵循分级负责制,一方面可以使行政相对人在因行政主体的失信行为导致损失时可依法得到及时有效的赔偿或补偿;另一方面,对于行政机关内部而言,有利于督促行政机关工作人员严格依法履行职责,增加行政主体失信成本,进一步促进其提高政府信用度,进而提高以后依法履行职责的威信。

### 3. 政府信用监督应当遵循内外结合原则

政府信用法律制度建设要求政府严格依法行政,信守承诺。当然,政府在行政活动过程中仍需有相关监督机制与之匹配。政府信用监督机制应当遵循内部监督与外部监督相结合的原则。其中,内部监督,即政府纵向的上下级之间的监督,上级政府部门对下级政府部门的监督,还包括同级政府对其所属部门的监督;外部监督是指除政府之外的国家机关、企事业单位、其他组织以及自然人等,均可对政府在履行职责过程中的行为加以监督。政府信用监督需要政府自律与他律的共同保证,政府信用立法更要求政府信用监督机制遵循内外相结合的基本原则。

## (四)立法应形成的基本运行机制

### 1. 信用信息采集管理机制

对政府信用形成评价,首先需要建立对政府信用信息的采集和整理。因此,有必要建立政府信用信息的采集管理制度,在各级人民政府建立专门的政府信用管理办公室,行使收集和管理政府信用信息的权力。它通过向本级政府收集相关部门行政行为信息,并结合行政相对人、新闻媒体、党纪监督、法院裁判以及其他社会舆论的反映,对政府信用信息进行分析整理,定期通过政府信息公开渠道向公众公开发布。政府信用信息管理制度意义重大。令人欣喜的是,为实现此项制度的法制建设,中国人民银行副行长杜金富表示国家从2012年开始研究制订《政务信用信息管理条例》,这值得期待。

### 2. 失信行为分类管理机制

对于应当纳入政府信用立法范畴的政府信用失范行为,通过专门的政府信用主管机构负责记录,分类整理之后作为特定的政府信用信息依法予以报告和公开,并责令相关失信主体承担相应的法律责任。政府失信行为基本上可分为八类:(1)非经法定程序和具备法定事由任意变更、撤销、废止所作出的行政决策的;(2)不依法公开规范性文件、不依法报送登记审查及备案审查规范性文件、不具备法定理由和遵循法定程序停止执行或撤销规范性文件而对公民、法人或其他组织合法权益造成损失的;(3)未按照《政府信息公开条例》等有关规定及时、真实、准确、完整、充分公开政府信息的;(4)行政行为作出后不依法采取措施予以实现、违反“一事不再罚原则”、擅自变更或废止生效行政决定而给公民、法人或其他组织合法权益造成损失的;(5)滥用行政裁量权的;(6)不具备法定事由、不遵循法定程序变更或撤销行政承诺而对公民、法人或其他组织合法权益造成损失的;(7)直接采取或变相采取强制措施迫使公民、法人或其他组织接受行政指导的;(8)行政部门擅自单方变更、终止行政合同而给合同相对方带来

损失的<sup>[5]</sup>。

### 3. 信用监督与考核机制

“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”<sup>[17]154</sup>。政府信用是权力运行的产物,自然不能缺少监督机制。政府信用立法应明确政府信用监督机制,并结合信用记录纳入政府及其部门工作人员的工作考核体系。监督主体可就政府失信行为进行考核。对于因政府失信行为引起社会强烈反响的倾向性问题,行政机关可以组织专项调查,在全面收集信息之后如实写出反映情况的调查报告,并予以公开。考核主体应当定期进行政府信用考核,并根据考核结果所反映的信用状况进行汇总、评价以及向社会公开。

### 4. 信用激励与问责机制

政府信用考核的目的在于在一定时期内监督和反映政府信用情况,而根据考核结果所采取的应对措施,主要为激励措施及问责措施。根据考核结果作出的评价结论,应作为执法机关及其公务人员的年度考核、岗位津贴及福利发放、晋职晋级的重要依据。对考核结果或评价比较优秀的部门及公务人员采取相应的激励措施,尤其是在评奖评优、提拔干部时予以优先考虑,并给予物质奖励、精神奖励;反之,对考核不合格或不理想的部门及公务人员则予以相应的警示或处罚。

总而言之,政府信用立法建构是我国政府信用法制这一较新领域颇具挑战性的系统工程,需要我们在前述立法基本原则指引下,通过联动性信息采集管理机制、失信行为分类管理机制、监督与考核机制以及激励与问责机制等基本面的有效集成,横向一体并纵向展开,集中体现于《政府信用管理条例》等专门立法,藉此构筑起能切实保障我国行政活动得以在阳光下运行的“与时俱进并与世俱进”之政府信用法律制度。

#### 注释:

①2000年最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十九条规定:“根据《行政诉讼法》第五十四条第(2)项规定判决撤销违法的被诉具体行政行为,将会给国家利益、公共利益或者他人的合法权益造成损失的,人民法院在判决撤销的同时,可以分别采取下列方式处理:(一)责令被告重新作出具体行政行为;(二)责令被诉行政机关采取相应的补救措施;(三)向被告和有关司法机关提出司法建议;(四)发现违法犯罪行为的,建议有关机关依法处理。”

②依法行政与政府信用的关系可作这样概括:一方面,依法行政是提高政府信用的基本路径,依法行政作为政府信用的核心要求,最有利于建立政府信用,政府信用建设应当从依法行政开始;另一方面,完善的政府信用是依法行政的最可靠保证,政府信用从法律层面上要求政府必须依法行政,依法行政的有效运作有赖于政府信用的基础性保障。所以,二者关系恰如

有学者所给出的判断那样:依法行政和政府信用之间既有替代性的一面又有互补性的一面。参见:齐美东《依法行政的政府信用基础》,《生产力研究》2008年第6期。

### 参考文献:

- [1]《小康》研究中心. 信用最差和最好的时代[J]. 小康, 2009, (8).
- [2]王和平. 论政府信用建设[J]. 政治学研究, 2003, (1).
- [3]章延杰. 政府信用论[M]. 上海:上海人民出版社, 2007.
- [4]王新红. 转型时期宏观调控中的政府信用及其法治保障研究[M]. 北京:人民出版社, 2011.
- [5]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).
- [6]夏澍耘. 中国古代诚信源流考[J]. 党建, 2002, (6).
- [7]徐红军, 苏毕松. 试论行政诚信原则确立的基础[J]. 甘肃农业, 2006, (2).
- [8](法)卢梭. 社会契约论[M]. 李平沅译. 北京:商务印书馆, 2012.
- [9]吴坤诚. 公法上信赖保护原则初探[A]. 城仲模. 行政法之一般法律原则(二)[C]. 台北:三民书局, 1997.
- [10]石东坡. 法治政府与诚信政府的关系[EB/OL]. 中国政府法制网, <http://www.chinalaw.gov.cn/article/dfxx/dfzxx/hb/200801/20080100032258.shtml>.
- [11]顾莹莹. 中国政府信用缺失问题研究[D]. 郑州:郑州大学, 2005.
- [12]鄂振辉. 我国政府诚信问题探究[J]. 法学论坛, 2005, (6).
- [13]张春. 我国政府诚信建设的法律途径探讨[D]. 苏州:苏州大学, 2010.
- [14]谭泽林. 政府信用法律保障制度研究[D]. 长沙:中南大学, 2004.
- [15](美)亚历山大·汉密尔顿, 约翰·杰伊, 詹姆斯·麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 程逢如等译. 北京:商务印书馆, 1980.
- [16]冉艳辉, 于新循. 在宪政道德与法律责任之间——论政府信用立法的可行性[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2010, (4).
- [17]孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 张雁深译. 北京:商务印书馆, 1961.

## On the Construction of Government Credit in China: A Legal Way

YU Xin-xun, LIU Lin

(School of Law, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610066, China)

**Abstract:** Government credit, known as “the first credit”, is the basis of social credit system and a necessity for a legal government so that the construction of government credit is of great significance. At present, government dishonest acts have led to the domestic credit crisis as well as a series of contradiction and conflict between the government and the public. The analysis of defect of government credit reveals that the key lies in the legal construction which also asks for perfection. The highest priority now is to perfect the legislation of government credit, regulate government credit systematically based on the basic principles of legislation, set up an operation mechanism with a complete package of legislation and guarantee the administrative activities operate under the sunshine.

**Key words:** government credit; defect of credit; legal principle foundation; legislative principles

[责任编辑:苏雪梅]