

引 言

2004 年国务院《政府工作报告》把法治政府作为政府自身建设目标，这既是对党的十六大报告有关“政治文明”表述的积极回应，也是对“依法治国，建设法治国家”的宪法原则之法治精神之深层体认，表明建设法治政府已由理论探讨转变为实践选择。这种实践选择的显著表征是政府工作报告之后出台的《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称为《纲要》）。《纲要》提出了建设法治政府的 7 大目标：转变政府职能，深化行政体制改革，提高制度建设质量；建立健全科学民主决策机制；规范行政执法行为，加快行政程序建设，理顺行政执法体制；强化对行政行为的监督，完善行政监督制度和机制；积极探索高效便捷和成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制；全面提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力等。同时，首次提出 10 年内全面实现上述目标的法治建设时间表。伴随着法治实践演进而凸显出来的法治建设目标，要求回应实践的理论必然走向如何建设法治政府，而不是为何建设法治政府。

法治政府理论思想源远流长，可追溯到古希腊时期，著名的古希腊思想家亚里士多德摒弃柏拉图的人治政府观念，明确提出法治政府优于人治政府，“凡是不凭感情因素治事的统治者总比感情用事的人们较为优良。法律恰恰正是全没有感情的；人类的本性便是谁都难免有感情”。^① 随后，无论是在中世纪还是在近

^① [古希腊]亚里士多德著，吴寿彭译：《政治学》，商务印书馆 1983 年版，第 163 页。

代，西方思想家们都致力于法治政府的理论探讨，对法治政府的重要性和必要性进行阐释，并形成了诸多论证为何建设法治政府的理论和代表人物。^❶到了现代，西方的思想家们将法治政府理论推进到了如何建设层面。从政府价值取向、运作方式、运行机制、运作依据等方面提出了如何建设法治政府，并形成了对法治政府的美国模式、英国模式和法国模式等最具代表性的模式之理论。而我国古代法治政府思想只不过是朦胧，^❷并且这种朦胧由于儒家思想一统天下而没有最终出现明媚阳光。中国缺乏法治政府思想传统，以致思想家们在探讨法治政府时理论研究的视角也多侧重于为何建设法治政府，^❸以及法治政府的理论界定。当然在这种一般性理论探析中，也并不排斥偶有如何建设法治政府的思想火花和理论观点，但并没能形成系统、全面论述法治政府的理论。

西方建设法治政府的理论因为国情之差异而不能完全予以移植来指导我们的实践，而我国建设法治政府的思想火花也不能为实践提供有力支撑，这样以《纲要》^❹为范本，立足中国国情，高度重视吸纳现有理论资源，深入系统探讨法治政府建设的现实基础和实现途径，就成了理论回应实践的应有逻辑。

❶ 代表人物有哈林顿、洛克、孟德斯鸠、卢梭、潘恩等。

❷ 古代的法家等学派也提出过一些法治政府思想。

❸ 在探讨依法治国的进程中，我国有不少思想家对法治政府进行了理论探讨，并形成了一些代表性成果，如程燎原的《法律人之治：法治政府的主体性诠释》、高秦伟的《法治政府及其模式演进》、文正邦的《法治政府建构论——依法行政理论与实践》、文显平的《法治政府论》、康宗基的《当代中国法治政府论》、杜新华的《论法治政府的道德维护》、沈荣华的《现代法治政府论》等。

❹ 法治政府中的政府有广义和狭义之分，广义的政府是指依照宪法和各种组织法产生和运作的国家机关体系；狭义的政府是指行政机关。本书《纲要》为范本则意味着在狭义上使用法治政府一词，因为《纲要》是国务院颁布的规划行政机关依法行政目标的指导性文件。

第一章 法治政府的一般理论

法治政府是人类政府治理模式演进的必然逻辑，是我国依法治国推进的必然结果，是现代社会政治文明的重要标志。我国已致力于走向法治政府，理论必须对这一实践问题予以回应，要回应这一实践问题，其逻辑起点则是对当今中国要走向的法治政府之内涵、外在规定性、逻辑必然等基本问题予以探讨。

第一节 法治政府内涵的理论解读

法治政府是 2004 年的国务院《政府工作报告》所确定的政府自身建设的目标，它是政府自我认识的法律思维化的显著表征，是对学界多年鼓与呼的有限政府、有效政府、诚信政府、信用政府、理性政府、责任政府等诸多命题的一次较为科学、完整而成功的统摄与整合，有着深厚的理论内涵，其内在的理论逻辑表现为有限政府是法治政府扬弃对立物的外在形式，诚信政府是法治政府自我反思的内在升华，责任政府是法治政府理性统合的至高灵魂。

一、法治政府扬弃对立物的外在形式——有限政府

法治相对人治而言，法治政府的对立物是人治政府，而人治政府就是无限政府。无限政府（unlimited government）是指一个政府自身在规模、职能、权力和行为方式上具有无限扩张、不受有

效法律和社会制约的倾向。● 从表层看，无限政府的无限性表现在以下几个方面：第一，政府的权力不受来自下级和独立的权力机构的约束，而只受上级主管的约束，权力是自上而下的，而不是相反；第二，政府职能无限扩张，政府越来越多地承担本来完全可以由社会或市场自己去履行和完成的事情，或是把政府权力深入到纯粹属于个人生活的私人领域；第三，政府规模无限扩张，政府机构膨胀，官员越来越多。“生之者众，食之者寡”的人浮于事的现象普遍存在。

从深层看，第一，无限政府的合法性是基于建构唯理主义的理论假设。建构唯理主义假定，人生来就具有智识和道德的秉赋，这使人能够根据审慎思考而形构文明。● 建构唯理主义是一种理性万能论，这种理论假定导致了对统治者的神化，滋生了人治集权。其实，从哲学的角度看，形而上学是有边界的，人类的认知活动由于历史的局限性总存在未知领域，这个未知领域就是作为人类认识高级阶段的理性的限度。因此，实际上并不存在一个休谟所谓的有理性、公平的理想的观察者，他的赞成意味着正当，他的反对意味着不正当。● 第二，假定理性是万能的，这仍然不能成为论证无限政府合法性的理由。因为哲学上讲的理性万能一般指的是人类理性相对人类感性的至上性、无穷性和彻底性，而不是特定时空范围内某个具体的个人的理性认识没有边界。无限政府的理论假设偷换了哲学概念。无限政府是人治政府，其品格体现为统治者个人好恶秉性，而不是人类的理性品格。因此，无限政府实际上是建立在人性善而不是理性的基础上。它假定政府一直怀有良好的目的，并且能够把大家的事做

● 刘军宁：“市场经济与有限政府”，<http://intellectual.members.easyspace.com/jnliu/marketeconomyandlimitedgovernment.htm>

● [英] 弗里德利希·冯·哈耶克著，邓正来译：《自由秩序原理》，三联书店 1997 年版，第 68 页。

● 请参看罗尔斯对休谟观点的批判，[美] 罗尔斯著，何怀宏等译：《正义论》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 182 ~ 190 页。

好。在此，有必要扼要地说明人性与理性的关系。人性是指人类通过实践获得自身存在的意义的过程中所体现的性质和属性，即真、善、美、假、恶、丑的集合体。理性是人类认识客观世界的一种方式，是人类认知方式的一种。人性的实质是指人的存在方式，或者就是“being”本身，而理性是人性的某一方面的展示。厘清人性与理性的关系，将明白我们在下文采用“责任政府”而弃用“理性政府”称谓的用意。

无限政府的理念在总体实践效果上或陷入“治”与“乱”的恶性循环，如在中国古代“兴，百姓苦；亡，百姓苦”是谓也；或产生政府规模膨胀的不虞效应，根源在于它假定人性本善，以至推及君主必善。因此，无限政府应当得以克服。有限政府则是对无限政府的扬弃。所谓扬弃，不等于全部否定，而是包含肯定的否定。肯定的是无限政府寄希望于未来开明的政治和盛世社会，否定的是无限政府运作的路径依赖、政治架构和人的极端恶性。法学视角中的有限政府是直接针对人性的制度设计，是“最适合人的本性的政府”，“它能够压制人性中最坏的可能，调动鼓励人性中最好的东西”。● 有限政府合法性与有效性的理据是从人性善恶的关系中寻求切入点并以制度的办法在两者之间建立隔离墙，达到了维持均衡的效果。

以制度规制政府的理论与实践在西方历时已久。启蒙时期，思想家们就有了有限政府的观念。戴顺祥和匡自明两君通过对《政府论》的解读，挖掘了洛克有限政府的理论资源。● 自由资本主义时期，“小政府，大社会”的有限政府的观念和实践尤盛，政府行为受到法律特别是宪法的严格限制。即便是在福利国家时代，由于西方法治的日益健全和成熟，政府干预市场的行为也受到了法律较为明确的规制。从 20 世纪 70 年代开始，西方产生了

① 刘军宁：《保守主义》，中国社会科学出版社 1998 年版，第 103 页。

② 戴顺祥、匡自明：“论洛克有限政府理论及启示”，载《学术探索》2001 年第 3 期。

限制政府的众多学派和理论。货币理论、供应学派、新制度学派和公共选择理论均认为古典经济学那只看不见的手的原理仍然是正确的，大政府是坏政府，因为坏政府往往趋向于扩张自己，强制性地干预市场，而政府对经济生活的任何干预都是一件坏事，市场失灵是干预的结果。[●] 这些理论均在不同程度上对凯恩斯主义牵引下的福利国家的实践作了纠偏。

以制度规制政府的理论和实践在中国也已生长或正在萌生。时常为我们引为经典的是小平同志的那段话：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”[●] 制度是决定性因素，带有根本性、全局性、稳定性和长期性，关系到党和国家是否改变颜色。正是有了这种认识，中国拉开了民主法制建设的序幕，开始依法治国、建设社会主义法治国家的伟大征程，依法治国从理论探讨演变为实践选择。

在人类文明的征程上，以制度规制政府的理论供给不是供过于求，而是供不应求，所以对有限政府理论的探索总是正在进行。为政府规制提供的一种最令人启迪的理论是新公共管理理论。这种理论值得称道之处在于为限制政府提供了一种宪政标准。

新公共管理理论认为，政府的主要职能是向社会提供服务，但这并不意味着所有公共服务都应由政府直接提供。政府应根据服务内容和性质的不同，采取相应的供给方式：（1）此项服务活动是由宪法明文规定的属政府职责范围之内，同时也没有其他竞争者，如国防，应由政府承担。（2）虽属宪法规定的政府职责，但

● 张康之：“限制政府规模的理念”，载《人文杂志》2001年第3期，第56页。

● 邓小平：“党和国家领导制度的改革”，载《邓小平文选（第2卷）》，人民出版社1983年版，第333页。

同时有其他竞争者的存在，即其他非政府部门也在从事此项活动，如医院，在这种情况下，政府并非一定要亲自提供此项服务，而大可通过招标、合同出租等方式，将其出租给其他公营或私营部门，政府只要对其绩效目标进行测定和评估，并提供相应的报酬，便不失为一种提高服务质量和效率的有效途径。（3）宪法没有规定是政府的职责，而又存在着市场竞争者，如影视业，这时政府就完全可以不从事此项活动，而完全由私营部门承担。（4）宪法既没有规定是政府的职责，同时又没有或缺乏从事此项活动的竞争者，如高等院校，这时政府就应积极培育市场，鼓励人们参与此项活动，以提高此项服务的效率、质量和有效性。●

新公共管理理论所要构建的有限政府的直接目标是使政府走出财政危机、管理危机和信用危机的困境。● 新公共管理理论试图通过降低行政管理的成本，减少行政费用开支，提高政府的效率。可以说，有限政府的最高目标就是效率。●

新公共管理理论在当下中国的实践是具备客观条件的。首先，中国已初步建立了社会主义市场经济体制，强调效率优先，发展生产，这为该理论的实践提供了必要的物质条件；其次，我国已制定了一部反映社会主义发展规律、市场经济发展法则以及体现广大人民群众意志的与时俱进的好宪法，有了宪政的静态标准。最后，新一届政府在《纲要》● 多处采用“高效”、“成本”、“成本效益分析制度”等措词。这种考虑立法、执法和社会成本的做法与新公共管理理论所谓的经济（economy）、效率（efficiency）和效果（effect）有契合之处。

按照宪政标准、法治原则和效率原则，有限政府应包括 5 层含义。

● 金太军：“新公共管理：当代西方公共行政的新趋势”，载《国外社会科学》1997年第5期，第22页。

● 张康之：“论‘新公共管理’”，载《新华文摘》2000年第10期。

● 黄晓慧：“论有限政府”，载《江西行政学院学报》2001年第3期。

● 《纲要》全文参见《法制日报》2004年4月21日，第1、4版。

（一）功能的有限

根据经济基础决定上层建筑的原理，在社会主义市场经济条件下，政府应正确协调好自身作为市场参与者和调节者双重角色的关系，应坚持有所为有所不为的原则，坚决摒弃政府万能论。二千多年前的老子就告诫政府“治大国如烹小鲜”，^① 治大国好比煎小鱼，不能常常去搅拌它。他还讲：“其正闵闵，其民屯屯。其正察察，其民缺缺。”^② 讲的是，治国宜宽不宜严。政治上宽厚，百姓就淳朴；政治上严厉，百姓就狡猾。对此，小平同志曾有过精辟的论述：“我们的各级领导机关，都管了很多不该管，管不好，管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政机关，拿到中央部门来，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。”^③ 而对于政府该管什么，不该管什么的问题必须由制度和法律来回答。法律给出了政府权力运行的明确边界。法律至上性原则认为，对于国家、政府来说，法律未授予的权力，属于非法权力，不能享有和行使，即法律至上性要求权力在法律授予的基础上依法行使。否则，便是对法律权威的莫大侵害，也是对公民权利、自由的莫大威胁。^④ 这实际上是运用法律对政府的功能完成了宏观界定，并且法律对政府功能的界定在技术层面可以参照上述新公共管理理论所提供的宪政标准。

（二）结构的有限

结构的有限是功能的有限在逻辑上的自然延伸和拓展。俗话说“有多大的脚穿多大的鞋”，讲的就是功能与结构的关系道理。

① 《道德经》第六十章。

② 《道德经》第五十八章。

③ 邓小平：“党和国家领导制度的改革”，载《邓小平文选（第2卷）》，人民出版社1983年版，第328页。

④ 王人博、程燎原：《法治论》，山东人民出版社1998年版，第175页。

结构随功能的调整，或收缩或放大，结构的有限要求给政府瘦身，形塑“比较苗条的国家”或“苗条的行政”，特别是要求一个能更有效地、更经济地和在更大的程度上以合作和机构分工及对社会政策共同负责面对社会的国家机构。^①在政府退缩，向市场价值回归的阶段，政府全能的神话破灭，政府在结构上要精简机构，裁减冗员，节约财政开支，核算立法成本。《纲要》首次提出要“积极探索对政府立法项目尤其是经济立法项目的成本效益分析制度”，是政府用好“钱袋子”的一项重要举措。此举与正在深化的政府机构改革两相配合，有望实现政府瘦身的目的。

（三）职能的有限

职能是功能的下阶位范畴，职能是为实现特定的功能而设置的。政府的职能主要分为统治职能和社会公共管理职能。政府职能的有限性意味着统治职能的有限和社会公共管理职能的有限。我国宪法规定“一府两院”的制度设计本身就表明政府的统治职能的有限；党对军队的绝对领导原则同样也证成了政治统治职能的有限。至于社会公共管理职能的有限，《纲要》要求：“依法界定和规范经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能。推进政企分开、政事分开，实行政府公共管理职能与政府履行出资人职能分开，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的，市场竞争机制能够调节的，行业组织或中介机构通过自律能够解决的事项，除法律另有规定的外，行政机关不要通过行政管理去解决。”根据新公共管理的理论设计，政府虽然还是专门的公共管理机构，但却不是惟一的机构，在政府之外，也应当有一些准自治的、半自治的和自治的机构去承担公共管理的职能。^②

（四）职权的有限

职权是依据职能的需要设置的，职能是从政府对社会的功能

① 罗豪才、宋功德：“现代行政法与制约、激励机制”，载《中国法学》2000年第3期，第78～79页。

② 张康之：“论‘新公共管理’”，载《新华文摘》2000年第10期。

中具体分化出来的，职权是依照宪法、法律和明文规定对符合条件的主体授予的人民权力。从逻辑的视角看，职能的有限决定了职权的有限。职能的主体是政府或政府的某一部门，但职权必须是属于某一部门或具体行政职位。职权的有限是行政法越权无效原则的鲜明体现。越权无效原则的基本涵义，是行政机关必须在法定权限范围内行为，一切超越法定权限的行为无效，不具有公定力、确定力、约束力和执行力。● 因此，《纲要》明确规定：“行政执法由行政机关在其法定职权范围内实施，非行政机关的组织未经法律、法规授权或者行政机关的合法委托，不得行使行政执法权，要清理、确认并向社会公告行政执法主体，实行行政执法人员资格制度，没有取得执法资格的不得从事行政执法工作。”

（五）职责的有限

只有在功能、结构、职能、职权均有限时，职责的承担才是具体的和现实的。职责的有限包括法律规定的对象范围有限和主体范围有限。对象范围有限指的是对什么事负责，主体范围有限是指什么人对这件事负责。这里指的主体不包括政府，而是指政府的行政机关及其行政人员。这也是有限政府和责任政府的区别之一，责任政府的责任是政府成立的目的所赋予的，有限政府的职责虽然与政府的目的有间接关系，但它主要还是由法律明确授权的。温家宝总理的政府工作报告提到的决策责任制度、执法责任制度、执法过错追究责任和政府投资责任追究制度，从严格的学理上讲均指政府的职责。《纲要》的“权责统一”、“有权必有责”中的“责”也指的是职责。

有限政府意味着政府有限。在有限的前提下，一方面，政府在以法律为核心的制度规制下逐渐淡出市场角逐，市场价值得以回归，效率原则得到强调。当效率原则实现时，有限政府成为有

● 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社 1999 年版，第 41 页。

效政府，因此有效政府是有限政府逻辑演进的结果。另一方面，有限政府的概念涵盖了制度形塑和规制政府的整个过程，以制度特别是宪政标准和效率目标（例如 GDP 的政绩考核指标）规约和制导的有限政府克服了无限政府诸多积弊与不足，同时作为政府的一种外在约束力量又在不断地挤压政府的存在空间，以致于“有限政府在处理自身与市场的关系时，必须遵守市场优先的原则，市场先于政府是有限政府的基础，作为扩展秩序的市场延伸到哪里，政府的范围就应该收缩到哪里”[●]。政府在制度的维度内是变动的，政府须“摘去装饰在锁链上的那些虚幻的花朵”，扔掉锁链，“伸手摘取真实的花朵”。[●]

政府要从内在里唤起自我约束的“道德律”。由此，政府开始从外在裹覆中“破壳”，自我意识崛起，诚信政府终于孵化。

二、法治政府自我反思的内在升华——诚信政府

诚信政府是法治政府超越外在限制的自我反思过程中形成的一种思维的具体形态，诚信政府是政府自觉的产物。所谓政府自觉，是指政府有目的、有计划的行政意识、行政活动或行政作为，是政府认识并掌握行政规律并熟悉公众现实和社会实践，能预见其行为后果的意识状态和行为过程。[●]政府自觉的最初意识状态是诚信，它完成了这样的一种直白宣告：我自己管自己。在法治政府逻辑演进的更深阶段的经验活动中，诚信的思想要素分布到政府行为的各个层面，直至完成诚信政府的塑造。

诚信政府是法治政府内在维度的思维具象，它不同于外在维度的有限政府。康德讲过这样一段话：“就这些自由法则仅仅涉及外在的行为和这些行为的合法性而言，它们被称为法律的法则。可是，如果它们作为法则，还要求它们本身成为决定我们行

● 毛寿龙：《有限政府的经济分析》，三联书店 2000 年版，第 12 页。

● 马克思：“黑格尔法哲学批判·导言”，载《马克思恩格斯全集（第 1 卷）》，人民出版社 1956 年版，第 453 页。

● 陈潭：“政府信用与政府自觉”，载《伦理学研究》2003 年 7 月（总第 6 期），第 97 页。

为的原则，那么，它们又称为伦理的法则。如果一种行为与法律的法则一致就是它的合法性；如果一种行为与伦理的法则一致就是道德性。前一种法则所说的自由，仅仅是外在实践的自由；后一种法则所说的自由，指的是内在的自由，它和意志活动的外部运用一样，都是为理性的法则所决定的。”^① 比照康德的话，有限政府遵守的是法律的法则，即要求政府符合一定的宪政标准和效率目标，它所追求的是政府外在实践的自由；诚信政府须符合伦理的法则，秉持道德性，实现内在的自由。责任政府则统合外在的自由与内在的自由，达至理性的法则的观照。具体地讲，有限政府是受动的，诚信政府是主动的。有限政府的受动性表现为政府拘泥于既定的条条框框，政府只有制约机制，而无激励机制，而现代行政法机制是制约、激励机制的整合体。^②有限政府同时也无法深度挖掘和自觉运用现代行政法所要求的“政府创新与政府自觉”^③，更不能培育出政治意识文明的精髓——宽容。^④诚信政府的主动性表现为它怀抱“人无信不立”^⑤的信念努力挣脱外在束缚寻求自立自觉的历史出场。我们之所以以“诚信”一词来概括法治政府内在维度产生的思维具象是因为该词本身所特有的秉性以及诚信与政治文明的亲缘关系。

诚信最初是一种人内心修炼的标尺，是一个道德范畴。《礼记·大学》：“所谓诚其意者，毋自欺也。”讲的是人在品格上的自操自守，真实可信。又《礼记·大学》：“此谓诚于中，形于外。”诚与人

① [德]康德著，沈叔平译：“道德形而上学总导言”，载《法的形而上学原理：权利的科学》，商务印书馆1991年版，第14页。

② 罗豪才、宋功德：“现代行政法与制约、激励机制”，载《中国法学》2000年第3期，第83页。

③ 乔耀章、芮国强：“政府创新与政府自觉”，载《学术界》（双月刊）2002年4月（总第95期，第52页）。

④ 李建华、刘激扬：“政治文明的伦理分析”，载《伦理学研究》2003年第6期。

⑤ 《论语·颜渊》

的内心发生关联。《说文》所言“信，诚也”；“诚，信也”。两者通用，联用起来诚信一词最主要的含义是真实，且指人内心世界的真实。诚信政府之谓，表明政府从内在维度反思自身。

不过，诚与信二词有严格意义上的差别。诚是一个上阶位的范畴，信是一个下阶位的范畴，类似道与德的关系。“诚者，天之道也；诚之者，人之道也”^①。诚被赋予了形而上的本体意义。“至诚之道，可以前知”，“惟天下至诚为能化”的话语均出自《礼记·中庸》，这均突出了诚的至高地位。而信要服从义的要求，信还不是目的意义上的道德价值，只是工具价值。^②对诚与信作出区分的目的在于，一则说明诚信比信用（工具意义上的概念）这个用词更具语言张力和思维的攀爬度。另外，有学者对信用与诚信作了细致比较，认为信用本质上是一个经济范畴，它反映的是一种经济关系，并体现为规章制度，具有规范性和强制性；而诚信是道德范畴，体现的是人的道德品质，是经济信用的道德基础和前提。^③这是我们采用“诚信政府”而弃用“信用政府”说法的理由；二则指明诚信作为一个本体论的范畴，不惟独局限于道德领域，而且它如同其他一些哲学本体范畴如道、太极、理性、理念、绝对命令、绝对精神等一样可以惠泽天下，“故至诚无息，不息则久，久则征，征则悠远，悠远则博厚，博厚则高明。博厚所以载物也，高明所以覆物也，悠远所以成物也”^④。诚信从道德领域进入政治领域亦能发挥社会功效。诚信是为国之道，“国有道，其言足以兴，国无道，其默足以容”^⑤。

诚信与政治文明有不解之缘，诚信是政治文明的应有之义，这是由政治文明的本质所决定的。我国的政治文明实质是民主政

① 《礼记·中庸》

② 余玉花：“诚信与当代社会文明”，载《伦理学研究》2003年第6期。

③ 李建平、石淑华：“试析‘诚信’与‘信用’的联系与区别——再论信用本质是一个经济问题”，载《东南学术》2003年第1期。

④ 《礼记·中庸》

⑤ 同上。

治，我国政治体制改革的目的是，建设有中国特色的社会主义民主政治，健全社会主义法制，切实保障人民群众当家作主的权利。政治的核心是权力。政治权力的历史形态是私权或集权，而民主政治下的权力是公权。公权有两大特点：一是权力授自于公众，二是权力运作程序的公开性。这两者都关系到权力的合法性，而合法性的基础是民众的可信度。根据合法性的价值原则，现代政治应当建立在可信的基础上。因为这与民选制度密切相关，无论是国家的权力机构（人大）或是行政管理机构（政府）都由民主选举产生。民众因信任并投下庄严的一票，首先来自被选举者的可信，其次取决于公众对公权机构的信赖。所谓“取信于民”，即是以信取信，前者是公权机构及其组成人员的知识能力、情操人品皆可信，而后才有民众之信。可见公权机构的诚信是最为关键的，民众据此才能赋予其信任和权力。而民众的信任正是权力合法性的本质象征。失去民众的信任可以说就是失去了权力合法性的依据。现代社会出现的某种政治危机和政府危机，其实质是信任危机，而信任危机则意味着权力的合法性遭到了质疑。诚信对权力合法性的意义不仅在于权力建立之初，也包括对政治权力有效期全过程的维系。换句话说，现代民主政治要求公权机构合法存在的整个过程都应坚持诚信原则。●

主动以诚信为自律原则的政府是诚信政府。诚信政府的目的是敦促政府以仿佛自己的利益的态度悉心照料行政相对人和公众的事务。政府遵循诚信原则完全是出于执政主体的自愿，不是被迫的，也不是为了政府的脸面或官员的位子，而是一种政治道义，是执政党“执政为民”宗旨的体现，因而是真心诚意的、完全彻底的。● 这种诚信政府的自我觉醒与自我意识，主要表现在：第一，政府的执政理念发生了重大撰变，表现为政府意识到，政府本质上是社会公立，代表的是社会公益。循此而观，社会公立的政府必须服从社会

● 余玉花：“诚信与当代社会文明”，载《伦理学研究》 2003 年第 6 期。

● 同上。

公约的法律，其代理社会公益不能凌驾于社会公意之上，即政府是社会公约的缔造者，并非社会公约外的特立独行者，其义务履行与权力运用的边界和程序由法律给定。● 与有限政府相比，诚信政府不仅意识到政府应该是积极有为且有效的，而且政府的主动不是为政府的私利，而是为公益，利为民所谋。这就使政府避免落入“理性人”的假设，即政府并不是自身利益最大化的追求者和自己利益的最佳判断者。这体现了柏拉图所谓的正义：“一个真正的治国者追求的不是他自己利益，而是老百姓的利益。”● 第二，执政理念的转变要求在权力具体分配和使用的过程中正确权力观的树立。正确的权力观是对人民忠诚，取信于民的具体要求。正确的权力观包含的核心内容是权为民所用。特别是每个领导干部都应懂得权力双重作用这个铁的规律，防微杜渐，警钟长鸣，做到常思贪欲之祸、常怀律己之心、常除非分之想、常修为官之德，永葆人民公仆的本色。● 正确的权力观不仅要求权为民所用，还要求情为公民所系。在法治条件下，正确的权力观要求树立遵宪守法观念，党员和干部特别是领导干部要成为遵守宪法和法律的模范，政府应该为社会作诚信的表率，因为政府行政管理的诚信是社会信用制度建立的基础。第三，诚信政府对内“应做遵宪守法的表率”●、对外应保持“中国政府历来重友谊、负责任、讲信义”●的传统，加强与世界上一切国家的互信与合作，积极参与维护世界和平，促进共同发展的人类事业，遵守我国业已缔造或者参与的国际公约和条约，特别是在入世后，要

● 祝俊初：“法治政府 社会公约的缔造者”载《法制日报》2004年4月27日，第8版。

● [古希腊]柏拉图著，郭斌和、张竹明译：《理想国》，商务印书馆2002年版，第31页。

● 杨正午：“论权力观与权力运作中的制约监督”载《当代思潮》2003年第4期，又载《新华文摘》2003年第11期。

● 盛大林：“政府应做遵宪守法的表率”，载《法制日报》2004年5月27日，第A3版。

● 温家宝：“为减少全球贫困而携手行动——在世界银行全球扶贫大会上的讲话”载《光明日报》2004年5月27日，第A3版。

按入世协议履行自己的承诺。政府在维护国家利益和主权原则的前提下，应按照“条约必须信守”的原则行事，做好国际社会的“公民”，树立诚信形象，维护中华礼仪之邦的美誉。

诚信政府的自我意识丰满后，接下来需要用一种固定的形式把其确定——诚信政府的自我塑成浮出思维的界面。诚信政府的自我塑成包括政府以主动的姿态，宽容的意识，公平的理念所建构的一系列自我约束机制。这些机制是围绕权力的运行过程展开的，包括科学民主立法决策机制、执法政务公开制度、行政救济程序正当制度。

在立法决策过程中，政府要实行依法决策、科学决策、民主决策；建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制；改进政府立法工作方法，扩大政府立法工作的公民参与程度。在罗尔斯看来，参与原则是平等的自由原则被运用到由宪法所规定的政治程序的体现。所有的公民都应有平等的权利来参与制定公民将要服从的法律的立宪过程和决定其结果。^①政治正义层面的参与原则无疑适用于行政立法决策领域。政府鼓励并保障公民参与的意义在于：（1）政府开放、宽容与务实的姿态得以显现；（2）可以提高公民政治参与的积极性，培育公民的政治美德；（3）能够对同一立法决策事件从不同的侧面听取不同的意见，有利于扩大民主和顾及少数人的权利；（4）政治平衡的艺术将得到运用，并且会日显成熟。

行政执法过程中要推行政府信息公开制度，行政机关公布的信息应当及时、全面、准确和真实。政府公开的信息，公民有权查阅。政府信息公开的益处有：（1）保证了公民的知情权，使公众熟悉政府的办事程序，防止政府腐败，容易增强公众对政府的信任；（2）必要的信息公开，使公众与政府打交道更方便，办事成本会更低；（3）“阳光下的政府”要求政府信息公开，在很多

① [美] 罗尔斯著，何怀宏等译：《正义论》，中国社会科学出版社 1998 年版，第 214 页。

方面能够保证公平、公正。

在行政执法过程中，除政务公开以外，还有一种“言而有信”，那就是维护行政权的确定力，保护行政相对人的信赖利益。行政权的确定力是指已生效的行政行为对行政主体和行政相对人所具有的不受任意改变的法律效力，●即非经法定事由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定。行政权的确定力是行政信赖保护原则的要求。所谓行政信赖原则，是指当个人对行政机关作出的行政处分已产生信赖利益，并且这种信赖利益因其具有正当性而应得到保护时，行政机关不得撤销这种信赖利益，或者，如果撤销必须补偿其信赖损失。●《行政许可法》在我国首次以法律的形式确立了行政领域的诚实信用、信赖保护原则。●《纲要》中也体现了这种精神，它规定：“因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的，应当依照法定权限和程序进行，并对行政相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。”补偿就是对已破坏的公平进行修补，体现出亚里士多德所谓的衡平正义。

没有救济，就没有权利。行政救济是保护行政相对人权益和公众利益的一条重要途径。在诚信政府的建设过程中，对行政救济的一个根本性要求是救济程序正当。在一个既定的社会形态下，社会权力总量是不变的，国家权力与公民权利成反比关系，而正当程序制度对于维护国家权力和公民权利的平衡发挥着重要作用。●程序正当是程序公开的逻辑使然，也是参与原则价值深

● 姜明安主编：《行政法与行政诉讼法》 北京大学出版社、高等教育出版社 1999 年版，第 155 页。

● 费丽芳：“依法行政过程中政府诚信缺失问题探析”，载《行政与法》2003 年第 9 期。

● 刘东生：“政府行政管理理念的创新”，载《法制日报》2004 年 5 月 27 日，第 9 版。

● 肖北庚：《宪政法律秩序论》，中国人民公安大学出版社 2002 年版，第 167 页。