



与

领导干部公信力提升

CHENGXIN ZHENGFU

YU LINGDAO GANBU GONGXINLI TISHENG

傅思明 钱刚◎主编

——诚信政府是社会诚信的维护者、倡导者和管理者

——领导干部公信力昭示形象、示范社会和引领公众

人民东方出版传媒

东方出版社



领导干部公信力提升

CHENGXIN ZHENGFU

YU LINGDAO GANBU GONGXINLI TISHENG

傅思明 钱 刚◎主编

人民东方出版传媒

 东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

诚信政府与领导干部公信力提升 / 傅思明, 钱刚主编. —北京: 东方出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5060 - 6255 - 8

I. ①诚… II. ①傅… ②钱… III. ①国家行政机关 - 行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 082644 号

诚信政府与领导干部公信力提升

CHENGXIN ZHENGFU YU LINGDAO GANBU GONGXINLI TISHENG

傅思明 钱 刚 主编

责任编辑: 张 芬

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 192 号

邮政编码: 100010

印 刷: 北京佳顺印务有限公司

版 次: 2013 年 5 月第 1 版

印 次: 2013 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 14.5

字 数: 180 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5060 - 6255 - 8

定 价: 35.00 元

发行电话: (010) 65210059 65210060 65210062 65210063

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 65210012

“诚信”是千百年来人们一直广泛关注和追求的精神价值，也是古人留给后人最珍贵的精神文化遗产之一。社会的每一个进步与人类的每一个发展都离不开诚信力量的推动，特别是我国当下社会主义各项事业所取得的重大成就更是离不开诚信精神的支持。人类社会未来的更好发展依然不能缺失诚信，诚信建设只能予以加强而不能弱化，因此，党的十八大报告把“诚信”列入社会主义核心价值观体系之中，并且明确提出要“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”。我国全面建成小康社会的宏伟目标需要有一个良好诚信氛围的社会环境，社会要成为一个诚信的社会。社会的诚信是由政府信用、企业信用与个人信用共同构建的，其中，政府信用对社会信用体系建设具有导向性、全局性作用。所谓政府诚信（诚信政府）是以政府及其工作人员为主体的诚信，指政府必须履行其对公众承诺的责任，它是现代民主社会中责任政府的重要标志，对社会诚信体系的构建具有重要的示范效应和推动作用。不仅如此，政府诚信也是

社会诚信的基石和灵魂，在构建和谐社会与全面建成小康社会的进程中，同样发挥着示范和表率作用，成为社会诚信的典范。如果说个人信用是个人道德修养的首要价值，那么政府诚信就是服务型社会建设的首要价值。

所谓政府的公信力，是政府通过自身行为获取社会公众信任、拥护和支持的一种能力。政府公信力是一切社会公信力的基础。在现代社会，政府所面临的公共问题的复杂性和多元性环境，常常会导致政府治理难度的增加，易于引发政府的信任危机。在这样的背景下，政府任何时候都必须意识到：没有公信力一切都无从谈起。判断政府公信力的标准主要有以下四个方面：

第一，政府应是负责任的政府。无论是否出现公共危机，政府都应当履行职责，言而有信，政策要相对稳定。在发生公共危机时，政府更应当果断、及时地回应公民的要求。

第二，政府应是以公民为本位的服务型政府。政府必须以公共利益最大化为追求目标，努力提高政府部门服务质量和效率，自觉高效地为公民提供公共物品和公共服务。

第三，政府应是依法行政的政府。在任何政府行为中，政府都应当根据宪法、法律、法规以及法律精神来为人民服务，避免文件和领导讲话大于法的现象，使人们形成对法律和制度的信仰，通过法律和制度来体现政府的诚信。

第四，政府应是透明的政府。人们的利益需求创造了政府，

政府的存在价值就在于满足社会成员的需求。而政府满足社会成员需求的措施、过程、方式等都应当为成员们所了解。政府的行政法规、行政规章与规范性文件、政府机构职能、人员配置、行政程序、行政开支、执法依据、会议活动及文件资料等信息都应当公开和便于公众查询，政府的决策过程因此也应当让公民知晓和参与。

一个政府是否具有公信力，不仅关系到其影响力和权威性，也直接决定着其执行力的强弱。政府公信力是政府执行力的前提。任何政府决策，如果得到公众高度认同，推行起来就很顺利，反之就很难推进。全方位重塑政府公信力，归根到底是要塑造对人民负责的政府、让人民满意的服务型政府、经得起人民问责的透明政府和诚信政府。

改革开放以来，我国经济长期稳定增长，人民生活水平不断提高，随着行政体制改革的深化，政府社会管理与公共服务水平的不断提高，政府诚信度也在不断增强。当前，在我国诚信道德建设仍然存在诚信缺失问题的大环境下，政府及其公务人员（尤其是领导干部）公信力不足的问题也在不断暴露。政府公信力不足的原因和表现是多方面的，例如政府运行不够公开透明，公众权益得不到保障落实，社会公平公正尚有欠缺；有的官员以权谋私，贪污腐败；行政行为 and 决策缺少法治化、民主化，一些政府人员在工作中言行蛮横，等等。政府诚信的缺失与领导干部公信力的丧失，不仅降低了社会公众对政府的信任度，增

加了政府的运作成本，阻碍了整个社会诚信体系的建立，而且严重影响我国的国际竞争力和国际形象，不利于社会主义和谐社会的构建。因此，我国政府应该把加强诚信建设、提升政府及其公务人员（尤其是领导干部）公信力作为提高政府行政能力、建设服务型政府的重要内容，作为政府管理创新的重要任务和紧迫任务。正如十八大报告所指出的那样，要“创新行政管理方式，提高政府公信力和执行力”，“加强政务诚信”。此外，对于那些影响政府诚信建设的因素应当认真地进行研究，并提出有效的措施加以解决。唯有此，政府才能全面树立其“言必行、行必果”的威望，领导干部才能取信于民，取信于世，坚定做人民公仆的信念，我们的政府才能真正成为服务型政府，我们的国家才能真正成为让人民生活得更加幸福的国家。

编者

2013年5月

前 言	001
第一章 政府诚信的本质和意义	001
一、诚信与政府诚信	002
（一）什么是诚信	002
（二）什么是政府诚信	011
二、政府诚信的本质及特征	017
（一）政府诚信的本质	017
（二）政府诚信的特点	019
三、政府诚信的价值	024
（一）政府诚信的道德价值	025
（二）政府诚信的政治价值	026
（三）政府诚信的经济价值	030
（四）政府诚信的社会价值	032

第二章 政府诚信缺失的表现和危害 035

一、政府诚信建设面临的挑战 036

二、政府诚信缺失的主要表现 043

（一）理论层面的政府诚信缺失 043

（二）现实层面的政府诚信缺失 049

三、政府诚信缺失的危害 061

（一）政府诚信缺失关系国家的存亡 062

（二）政府诚信缺失削弱了法律、政策的稳定性 ... 064

（三）政府诚信缺失引发社会群体性事件 065

（四）政府诚信缺失将会影响国际形象 066

（五）政府诚信缺失不利于和谐社会的建立 067

第三章 政府诚信缺失的原因和政府诚信重构 069

一、政府诚信究竟是怎么“丢失”的 070

（一）传统“官本位”思想的影响 071

（二）政府过于注重对自身利益的追求 073

（三）政府诚信制度建设仍不完善 078

（四）政府诚信监督制约机制不健全 079

（五）政府信息的不对称、不透明 080

（六）政府公职人员诚信意识不强 082

二、挽回政府诚信，树立诚信政府形象	083
（一）构建政府诚信的法治环境	086
（二）加强政府诚信的道德建设	088
（三）健全政府信息公开制度	090
（四）完善政府诚信的监督机制	092
 第四章 领导干部公信力提升的价值	095
一、领导干部的公信力	096
（一）什么是领导干部的公信力	097
（二）领导干部公信力的特征	100
二、提升领导干部公信力的社会价值	107
（一）推动社会主义市场经济的发展	107
（二）有利于服务型政府的建设	109
（三）推动社会主义和谐社会的构建	111
（四）成就世界大国地位的重要基础	112
三、领导干部公信力与政府诚信的关系	114
（一）领导干部公信力是政府诚信的重要表现	115
（二）领导干部公信力是推进政府诚信建设的 重要支点	116
 第五章 领导干部公信力缺失的形式、原因和危害 ...	119

一、领导干部公信力缺失的主要表现形式	120
(一) 权大于法, 实行“人治”	121
(二) 权力腐败, 以权谋私	122
(三) 言行不一, 失信于民	125
二、领导干部公信力缺失的原因	127
(一) 领导干部自身的意识因素	127
(二) 权力制约机制存在缺陷	131
(三) 社会因素的影响	133
三、领导干部公信力缺失的负面效应	135
(一) 政府信用流失、效能下降	136
(二) 损害党群干群关系	139
(三) 影响法治社会的建设进程	141
第六章 领导干部公信力缺失的治理	145
一、建构领导干部公信力的基本原则	146
(一) 合法合理性原则	146
(二) 善意的诚实无欺原则	148
(三) 德法并行原则	150
(四) 为民服务的原则	152
二、建构领导干部公信力的途径	154

(一) 完善领导干部诚信责任机制	155
(二) 加强领导干部的诚信道德教育	157
(三) 健全领导干部诚信监督机制	159
(四) 建立健全领导干部诚信考核机制	161
(五) 完善领导干部的诚信奖惩制度	163
第七章 互联网时代的政府诚信建设	167
一、建立政府诚信全民网络监督机制	169
(一) 坚持以人为本	172
(二) 坚持权利与义务相统一	174
(三) 拓宽网络监督的形式	175
二、加强政府的信息化建设	177
(一) 加快电子政务的建设	178
(二) 掌握信息公开的主动权	180
(三) 加强公众的参与度	181
三、完善网络政府诚信问责机制	183
(一) 转变政府观念	185
(二) 增强政府工作人员的网络应对能力	186
(三) 加强对网民的网络素质教育与培养	188
第八章 互联网时代的领导干部公信力提升	191

一、提高领导干部善用网络的素质	192
(一) 网络时代领导干部所遇到的挑战	193
(二) 提高领导干部善用网络素质的途径	196
二、完善领导干部网络诚信学习机制	198
(一) 积极面对网络诚信监督	199
(二) 善于同网民沟通交流	200
(三) 善用网络社交平台增强自身公信力	202
三、建立和维护领导干部良好的网络形象	204
(一) 善用网络提升执政为民的能力	206
(二) 提高领导干部应对网络媒体的能力	208
(三) 提高领导干部拒腐防变的能力	209
结束语	213

政府诚信的本质和意义

“平日诚以治民，而民信之，则凡有事于民，无不应矣。”

——《格言联璧·从政》

“信者，行之基也。”诚信作为最基本的社会道德规范和价值观念之一，不仅是每个社会主体立身处事之本，而且也是任何社会进步发展之基。作为人类社会至善的精神财富，诚信以其独有的魅力成为人类至今还在追逐不放弃的道德灵魂。在社会不间断地追逐、倡导、推广诚信的过程中，诚信自身也在社会的不同领域发挥其不同的地位价值。由于政府在社会管理创新与和谐社会构建的实践中具有领导、表率与示范的作用，因此，政府诚信应是社会诚信体系的基石。正如诚信是社会公众道德评价体系的首要价值一样，政府诚信也是评价政府依法行政、合理行政的首要道德价值。信为政基，政府只有在社会行政管

理与服务中确实信守政府的承诺、践行政府的承诺，才能使社会民众信服于政府。

一、诚信与政府诚信

（一）什么是诚信

诚信是每个社会都熟知并推崇的一种道德观念与道德精神。尽管在社会变迁的过程中，每个年代的人们有着自己独特的精神生活，每个国度的人们也有着不同于他国的精神信仰，但每个时代的人们、每个国度的人们都知悉诚信所具有的价值，都把诚信作为立身、立国的根本。诚信以其独有的精神价值穿越了时空的阻隔、打破了地域的限制，从古沿袭至今，从大洋的此岸传至彼岸。古今中外对诚信内涵有各种解释，诚信自身的含义就在这些释义中逐渐丰富发展。

诚信也是我们中华民族的传统美德，有着悠久的历史渊源。“诚信”一词在我国古代早有记载，最开始“诚”与“信”是分开的，两者相比较而言，“‘诚’之观念的最早出现，据考证来自周公‘诚惶诚恐’、‘战战兢兢’，但其并不是表示害怕惶恐的意思，而是

说明人们在为人处事方面应该具备认真谨慎的道德态度”。^①随后,古代的先哲们都对“诚”有过不同的描述,如《中庸》中对“诚”有这样的论述,“诚者,天之道也;诚之者,人之道也”。《中庸》把“诚”当作是天之道,人之道。也即“诚”是世间万物运行所遵循的一定轨迹,是宇宙天体存在、运行的价值之所在,是社会天理存在的根本属性。同时,古代认为人的本质、人的精神、人的属性与天道在本质上是一致的。因此,“诚”也是人类道德伦理的价值渊源,是人类社会活动行为的根本属性。《孟子·离娄上》中也有类似的阐述:“诚身有道,不明乎善,不诚其身矣。是故诚者,天之道也;思诚者,人之道也。”把“诚”直接看作是“天理之本”的是宋代大儒朱熹,他在《四书章句集注·中庸》中认为“诚者,真实无妄之谓,天理之本然也。”《张子正蒙注·诚明篇》也阐述了“诚者,天理之实然,无人为之伪也”。而把“诚”突出到作为社会个体做人的基本原则、作为立身安命之本的意义,是宋代大儒周敦颐,他在《通书·诚下第二》中认为“圣,诚而已矣。诚,五常之本,百行之源”。因此,“诚”在我国古代既是天道,又是人道,也即强调了“诚”的天道之源价值与人性之本意义。

“‘诚’作为最高的价值本体,付诸道德实践便表现为‘信’。”^② 仅从字源上来看,“信”字左旁是“人”,右边为“言”,

① 刘莘:《诚信政府研究》,北京大学出版社2007年版,第3页。

② 林兴岚:《诚信教育论》,吉林人民出版社2005年版,第39页。

即“人言为信”，表明作为社会个体的人要说话算数，遵守诺言、兑现承诺，言行一致，表里如一。孔子对“信”的论述甚多，他把“信”作为“四教”（文、行、忠、信）的科目之一，把“信”明确为人们立身处世的根本，要求人们做到言行均“信”。在《论语》中，孔子的“信”论颇为精辟，如他强调：“言忠信，行笃敬，虽蛮貊之邦，行也。言不忠信，行不笃敬，虽州里，行乎哉？”“人而无信，不知其可也。”孔子还把“信”比作车之辘轳，“人而无信，不知其可也。大车无辘，小车无轳，其何以行之哉？”车的辘轳均是古代车乘的关键部件，缺失两者大车不行，小车不走，把“信”喻作车之辘轳，以表明人无信则不可立于世。《左传·成公十七年》也提到：“人所以立，信、知、勇也。”也把信作为个人立身处世的准则之一。古代民间也重视“君子一言，驷马难追”的信义观。对不“信”之人、不“信”之事，古代社会对此批评是非常严重的。如王安石就曾说过“人无信不立”。朱熹更为明确：“人道惟在忠信……人若不忠信，如木之无本，水之无源，更有甚的，一身都空了。”陆九渊在《陆九渊集·主忠信》中则更严厉地痛斥无信的危害，甚至把无信的人比作禽兽，“人而不忠信，何以异于禽兽者乎？”因此，中国古之“信”义就要求和提倡人与人在相互交往中应做到讲信用、保持人与人之间的信义，避免出现相互欺骗、相互猜忌、言行不一。只有这样才能维护人际关系的友好发展，才能维护社会的稳定。