

政府公务员 诚信体系建设研究

陈尤文 袁建村等 著

STUDIES ON THE CONSTRUCTION OF THE SYSTEM FOR GOVERNMENT CIVIL SERVANTS' CREDIT



上海三联书店

政府公务员诚信体系建设研究

陈尤文 袁建村等 著

上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

政府公务员诚信体系建设研究 / 陈尤文, 袁建村等著. —上海:
上海三联书店, 2008. 1

ISBN 978-7-5426-2689-9

I. 政… II. ①陈… ②袁… III. 国家行政机关—公务员—精神文明
建设—研究—中国 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 196595 号

政府公务员诚信体系建设研究

著 者/陈尤文 袁建村等

责任编辑/戴 俊

装帧设计/王 梅

监 制/研 发

责任校对/叶 庆

出版发行/上海三联书店

(200031) 中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷/上海展强印刷有限公司

版 次/2008 年 1 月第 1 版

印 次/2008 年 1 月第 1 次印刷

开 本/787×1092 1/16

字 数/280 千字

印 张/17

ISBN 978-7-5426-2689-9

D·118 定价 32.00 元

绪 论

诚信是一种价值标准,同时也是评价标准。政府公务员是专门行使公共权力、提供公共产品和公共服务的工作人员,诚信作为一种调控机制是公共权力正确运作的重要保障,是政府体现责任价值对社会的一种宣言;公务员诚信是社会组织 and 公民对政府公务员信誉的一种主观价值评判,它是公务员实施行政行为时的形象和所产生的信誉在社会公众和组织中形成的心理反应,信用资源的丰富程度,直接影响到政府及其工作人员在民众心目中的形象。公务员诚信就是这种价值标准与评价标准的统一。

诚信建设和信用问题一直是中国政府非常重视的问题,特别是对政府自身诚信的建设应该说始终予以了关注,各种思想政治教育、检查考评一直没有间断。20世纪后半叶以来,很多国家政府的信用都遭受了严重的危机,“在公众的心目中,政府的形象已经变得越来越糟糕,以致撇开机构臃肿、人浮于事、办事拖拉、不负责任、官僚主义、贪污腐化这些词汇,似乎就无法真切地描绘政府和政府官员的形象”。^①中国正处于社会转型期,“在转型期的中国社会,几乎没有哪一个社会生活领域没有发生过严重的信任和信用危机”^②这就对中国各级政府提出严重挑战,即不仅要能够有效解决社会诚信缺失问题,更要拿出切实可行的行动方案转变政府信用危机问题。政府信用建设包涵的内容非常广泛,其中抓紧对公务员诚信体系的建设显得尤为急迫,因为政府的信用状况最终要通过公务员来体现,要具体地落实在公务员的诚信行政上。

一、研究的动力与起因

世界贸易组织前总干事穆尔在热情欢迎中国成为世贸组织新成员的同时,提出了真诚的告诫:中国加入世贸组织后,从长远看,缺的不是资金、技术和人才,而是诚信或者说是信用,以及建立信用体系的机制。穆尔的忠告,点中了制约我国社会经济发展和进步的软肋,点中了我们能否抓住发展战略机遇期的薄弱环节。因此我们认为,在中国加大改革开放力度和加入世贸组织的大背景下,公务员的诚信

^{①②} 何显明,信用政府的逻辑:转型期地方政府信用缺失现象的制度分析[M]. 上海:学林出版社,2007.1;7.

建设应该走在社会的前列,为全社会的诚信建设树立榜样;也为打造诚信政府奠定重要的基础。政府诚信与否,一是体现在公务员的行政态度、各种行政能力和行为上;二是体现在行政系统所进行的行政内容上。以上这两个方面的内容其实都与公务员有关。公务员是政府组成的重要因素,公务员如果有能力、有远见决定正确的事项,能忠实地履行自己的职责,坚守公正信用的原则,就能够有效遏制各种失信于民行为的产生,使其所服务的政府机构更具有权威性,就能够成为构成维系社会稳定和秩序的力量,就能够提高在国际和国内公众心目中的诚信度,这将直接影响到对外开放大计和市场经济体制的运行状况。

改革开放 20 多年来,政府职能已经发生了很大的变化,政府管理社会和经济的方式正在向宏观调控等间接手段转变。面对政府的职能转变,对公务员的履职能力、政策水平、行为规范、廉洁守正等诚信方面的内容会提出更高的要求。所以,政府在转变对社会和经济管理职能的同时,对管理自身的职能必须要加强。这些年来各级政府在对公务员职业道德教育,在提高公务员的行政能力和依法行政等方面做出很多努力,在诚信建设方面取得了一定的成绩。但是,由于没有相应的机制和机构对诚信进行管理,使诚信的各管理要素,无论是教育、预防、考核还是奖惩,都处在非常规化状态。如对诚信的教育问题,就没有完整的计划 and 有针对性,而经常是随着某一新的指导理论的提出,经认真学习讨论后,随时间推移而被慢慢淡化,接着又被新的精神学习取代,如此这样地循环往复。在这种情况下诚信建设就不可能有规划、有步骤、永久性地得到推进发展,这也是公务员失信问题严重的症结所在。而本书的研究就是想系统地回答这样一些问题,给各政府机关的诚信建设提供理论和框架。

本书研究与写作的直接动机,是在承担上海市人事局公开招标课题:上海人才强市战略咨询研究重大课题“上海公务员诚信体系建设研究”的基础上形成的。2005 年 11 月我们带领课题组成员完成了“上海公务员诚信体系建设研究”的研究报告,研究的成果受到有关专家的高度评价,被专家审评委员会评审 A 级通过,并获得国家人事部优秀研究成果三等奖。设计出的公务员诚信指标体系和考核标准,引起有关部门领导的高度重视,并被有些区政府应用于对公务员诚信建设的试点之中。而此时我们却意犹未尽,觉得完全可以在此基础上形成更全面的研究成果,撰写成著作。这一感觉主要是来自有了对报告研究比较丰富的研究经验,以及前期积累起来的比较丰富的研究资料;特别是因为对该课题研究重要性的认知,而对这些重要性的论述观点或系统内容的展开,都因为受研究报告篇幅字数有限性的局限,难以达到作者所期望的境地和效果,于是在研究报告完成后我们就开始了新的、更高层次的系统研究。相信本书的研究在原来的基础上,推出的成果能够适

应更广泛的实践范围。

二、研究的价值与建设目标

公务员诚信体系建设对于构建和谐社会具有重大而紧迫的意义。但是当前公务员诚信状况离社会主义和谐社会的建设目标还有很大的距离,还有很多不尽如人意的地方。构建公务员诚信体系,提升政府诚信度和社会公信力,从而推动和谐社会发展的进程是公务员诚信体系建设的重要目标。

其一、推进公务员诚信制度化、法制法建设,努力打造法治政府。制度不完善、法治不健全是造成相当一部分公务员诚信缺失的重要原因。加强公务员诚信体系建设就是要促进行政伦理的制度化与法制化建设,使公务员的行政行为受到内外各种规则的控制与监督,真正自觉地做到“权为民所用,情为民所系,利为民所谋。”严密的法律法规体系监督是公务员诚信行为的重要因素,法治政府的本质就在于政府公务员每个行政行为都能够符合法的规范,杜绝随意性和违规行为。2006年1月1日开始实施的《中华人民共和国公务员法》,是我国五十多年来公务员管理第一部总章程性质的法律,在公务员管理上具有里程碑的意义。对于立法的意义,马克思这样说:“立法者应该把自己看做一个自然科学家。他不是在制造法律,不是发明法律,而仅仅是在表述法律,它把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律之中。”^①公务员法就是公务员必须运用人民赋予的权力来为人民谋利益的内在规律的表现,是公务员必须具有的精神面貌的具体体现。公务员诚信体系建设就是要以公务员法为指导,以公务员“诚信”为核心,巩固法的成果、拓展法的内容、实践法的精神,细化规则行为,探索公务员道德法、伦理法建设的重要性和必要性,为夯实公务员诚信建设的法理基础,为打造法治政府奠定基础。

其二、促进政府职能转变,准确政府职能定位,提高政府行为诚信度和公信力,努力打造有限政府。公务员诚信度方面的诸多问题,一个重要原因是政府管了太多不该管也管不好的事,而许多该管的政府却没有管或者没有管好。政府职能严重膨胀,政府机构及其规模日益扩张。在机构膨胀规模扩张的同时,政府内部机构间职责不清,相互扯皮推诿之事时有发生。一方面,政府职能扩张必然伴随着组织的膨胀,从而整个社会财富中更大比重用于维持政府组织自身的存在和运行,降低了民间资源的活力和民众能够用于自身发展的资源,造成了民众对于政府的失信和不满;另一方面,由于资源和组织自身的有限性,试图将社会方方面面事情都纳入管辖的领域,这在扼杀社会活力和民众积极进取精神的同时,也导致整个社会资

^① 马克思恩格斯全集第1卷[M]. 北京:人民出版社,1956,183.

源配置的低效和无效状态,其间接后果也就使民众对政府及其公务员的信用度大打折扣。由此,加快政府职能转变进程,矫正政府职能越位、缺位、错位种种行为,做到政企分开,政社分开,政事分开,政资分开,将政府致力于真正需要服务和管理介入的领域并以经济的、有效率、有效果、公平的方式做好,才能重新使民众恢复并增加对政府和公务员的信任感和认同度,才能提升政府公信力。所以,打造有限政府是和谐社会构建中的公务员诚信体系建设的重要目标。

其三、通过公务员诚信体系建设,促进政府及其公务员行为的公开化透明化,努力打造阳光政府。阳光政府是政务公开和透明度高的政府,为此政府应着手制定政务公开方面的法律,原则、标准、方式、适用机关、例外条款、处理程序,以及对获得的费用和救济制度等方面做出明确的界定。原则上除了国家秘密、商业秘密和有关个人隐私外,政府信息得一律公开。同时,政务公开不仅包括实体信息的公开,同样重要的是落实程序的公开,正如西方有句经典所言“正义不但要得以实现,还要以看得见的方式实现。”政府行为正应该如此,不但要以正当的方式得到行使,还要以看的见的透明方式进行。经济成熟国家的法律都将行政公开确定为行政机关的义务,原则上行政机关应该将其掌握的文件资料向公众公开,只有特殊情形才能免除公开,因而行政公开已成为原则,不公开是例外;只有在法律明确规定免除公开时,行政机关才能不予公开。我国目前应加强政府信息公开立法,加强政府信息公开的力度和范围,同时应建立和完善政府新闻发言人制度、政府公报制度、人民群众会议旁听制度等一系列深化健全政府信息公开的举措。目前,有些地方的民众对于政府及其公务员认同度不高的一个重要方面是政府的决策不透明,政策的执行存在着“暗箱操作”,这种不公开的幕后运作必然一定程度上伴随着权力寻租、权钱交易乃至腐败现象的发生。因此,增加民众的知情权,打造阳光政府,努力让公共权力的主体对委托出去的权力运作像透明鱼缸中的金鱼一般尽收于人民的眼中,这是增加民众对政府行为的认同感,提升政府自身形象和公务员诚信度的重要方面。

公务员诚信体系建设就是公民共同参与和监督的过程。公务员诚信与否的评价权在社会的广大民众,公民在对公务员诚信与否的行政行为进行评价时,其实就是对政府行政权力的行使和行政机关相应的责任和义务的监督,这个过程能够促进政府及其公务员提高公共服务的水平和品质,增加政府公务员的责任意识,极大地增强民众的主体地位和实际政治行政参与的积极性,同时也是政府行政活动进一步公开、透明的过程。所以,在推进公务员诚信体系建设中,充分发挥公民积极参与的精神,对强化政府及其公务员的责任,规范行政行为方式,培育公务员的奉献精神、服务意识和爱岗敬业理念,提供优质的公共服务,提高政府效能和净化政

风等阳光政府建设无疑具有重要的、积极的促进作用。

其四、确立全心全意为人民服务的思想,提升为人民群众服务的质量,努力打造服务型政府。服务型政府是以提供民众服务为本位,政府致力于提供公共产品和服务,促进公共福祉的增长和公益总量的扩大,提升政府绩效和公共服务品质。它是在公民本位、社会本位理念的指导下,在整个社会民主秩序的框架中,把政府定位于服务者的角色,并通过法定程序,按照公民意志组建起来的以“为人民服务”为宗旨,以公正执法为标志,并承担着相应责任的政府。不同于以往的统治型、管理型政府,服务型政府更多地强调政府的服务职能定位,以民众需求为导向,十分注重服务性和回应性定位。

公务员诚信体系建设,提高民众对于政府及其公务员诚信度的认可,是打造服务型政府的重要举措之一。正是从传统的统治型政府向近现代的管理型政府乃至当代的服务型政府转变,更加突出了人民群众的主体性价值和地位。人民是政府产生的基础和存在运行的根本原因,政府的存在和维持是为了提升在其治理辖域范围内人民的福祉和公益,政府必须以民众的需求为依归,重视对于人民诉求的回应性并及时提供多样化的服务,从而整体上提高整个社会福祉,提升民众对于政府及其公务员行政行为的满意度,增加对于其诚信的认同度。公务员诚信体系建设就是要通过对公务员诚信行政的教育、诚信度的提升,主动回应民众的需求和愿望、为公民提供切实的、有效的服务。在实践中,随着服务意识的崛起以及公仆角色的树立,公务员诚信修养、诚信建设水平也必定会更上一个新台阶,这是相互促进的过程。

其五、培育高尚的公务员精神,努力打造一支善于治国理政的高素质公务员队伍。公务员精神是政府向社会展现的一面旗帜,是为全社会成员树立起的表率与榜样,是最高层次的典型示范。曾庆红同志对公务员精神的内涵作了较为全面的阐述,提出“努力在实践中培育具有时代特征、中国特色的公务员精神,这就是:热爱祖国、忠于人民、求真务实、开拓创新、顾全大局、团结协作、恪尽职守、廉洁奉公。”^①这32字的内容,包涵着公务员对国家、对人民应有的立场与态度;反映出对发展、对变革应有理念与视角;体现出对工作、对事业应有的能力与水平;折射出对权力、对职位应有的责任与操行。公务员如果能够在各方面处处发扬这种高尚的精神,就能凝聚民心、增强民众的认同感,赢得公众的支持和信任;就能使公众从公务员精神及为人民谋利益的行为中受到感召,并自觉效仿,从而形成良好的社会风尚。公务员精神是有利于维护人民群众的根本利益,是执政为民的重要体现。这

① 曾庆红,在全国实施公务员法工作会议上的讲话[J].北京:中办通报,2005(18)

样一种利国、利民、利社会、利工作,高标准严要求精神的确立和弘扬,决不是自觉或自然形成的。公务员是人民行政权力的受托者,掌握着重要的、服务于社会的各种人财物资源。权力对人具有诱惑力,所以如果没有严格的教育培养与有效的体制机制建设推进,精神就会缺失、行为就会偏轨、权力就会变异。弘扬起反映时代特征、人民所期望的公务员精神,就必须构建起严密的内约与外治体系,在内外体系的长期熏陶与锤炼中,坚守道德自律、坚持依法行政,只有这样才能形成在任何时候都能竭尽全力为民服务、对人民负责的精神。

当然不能奢望通过这样一个课题的研究和一本书的写作,或者说通过公务员诚信体系建设就能够达到以上所提出一系列目标的实现。但这是一个重要的视角,而且是非常关键的基础性工作。无论是打造阳光政府、有限政府,还是培育责任型政府,服务型政府,一是靠科学的制度,二就是靠行政主体,即每位公务员的素质、精神及具体行为表现。从公务员诚信行政的主体研究出发,推进诚信体系建设,进而为和谐社会的构建作贡献应该说是极其重要的。

三、研究的基础与发展

市场经济全面建设以来,要求政府在法律、规范和诚信方面为社会提供服务的呼声日益广泛和强烈,各地方政府为此陆续提出了“关于建立服务和责任型政府的工作意见”。体现政府精神的关键要素——公务员的诚信问题,也就愈益受到社会各界的广泛关注。但目前有关公务员诚信方面的研究成果还非常欠缺,从中国期刊网专题全文数据库的检索结果显示,从1995年至今,含“政府诚信”篇名的论文有156篇,而含“公务员诚信”篇名的论文不到10篇。当然有的论文虽然没有贯以“公务员诚信”的字样,但内容与精神反映的是对公务员诚信的关注,如王云萍的《公共行政人员的个人价值观及其重要性探讨》、陆桂芹的《制度创新与国家公务员职业道德建设》、张海飞《论当前我国公务员职业道德法律化建设的不足》等,都从不同角度研究了公务员的诚信建设问题。

无论是专门研究公务员诚信问题的,还是从行政或政府诚信的角度出发研究这一问题的,国内以下三个角度的研究成果,为我们对公务员诚信问题的研究提供了重要的基础和借鉴:

意义与作用研究。张康之在其著作《公共行政中的哲学与伦理》、《寻找公共行政的伦理视角》中,从伦理和道德的角度,对公务员的职业角色、行为准则以及行政人员的职业人格特质的基本问题等,提出一个健全的公共行政体系所应包含的伦理价值因素;并从公共行政的制度、程序、行政人员的行为等方面提出伦理化的方案,认为不注意提高行政人员的道德素质,公共行政权力的运行就没有正确的道德

价值导向,就不可能真正超越传统的官僚制,也就无法建立起现代化的、科学的行政体制。

现状与原因研究。如范柏乃在《我国地方政府信用缺失的实证调查》中,借用统计工具的实证研究方法,对公务员不诚信行为的表现形式作了深入的分析,分析中数据透视的结果具有极强的客观性。龙静云在《论行政伦理视域中的官员诚信》,朱慧涛《行政不作为的根源探究》和曾鲲《论行政权责不对等》中,都对公务员失信问题产生的原因,从文化因素、法制因素和人文因素方面进行了综合分析。

对策与措施研究。董石桃在《公务员诚信建设意义现状与对策》、石本蕙的《现代政府信用建设研究》和李玉琴《加强政府诚信建设研究的制度探讨》等,都对公务员诚信建设的途径提出了对策建议,包括确立法治政府、责任政府和阳光政府理念,建立诚信监督机制、建立诚信档案等。

除理论研究成果外,目前公务员的诚信建设实践也正在不断发展,如上海徐汇区政府正在推进的痕迹管理和 ISO9001 行政质量体系认证制度、金山区建立的公务员诚信考核制度、杨浦区建立公务员个人信用报告制度;重庆市将建立公务员诚信档案的思路和方法;太原已出台的公务员诚信守则;大连的公务员诚信宣誓等。丰厚的理论和实践的经验都是本课题研究的扎实基础和良好环境。

世界各国都非常注重对公务员诚信体系的建设,很多发达国家都将公务员的诚信建设,作为国家的职能予以推进,所以长期以来形成了广泛而深厚的理论基础。

现代西方社会的诚信是建立在市场经济和契约关系的基础上,是一种契约信任。文艺复兴之后,以霍布斯、洛克和卢梭为代表的哲家用契约论来构建国家政治理论,并阐明了政府必须守信于民的重要思想,明确表明政府的权力实际上是人民所赋予的,公务员在代表政府行使行政权力时实际上与人民形成了委托代理关系,构成了一种默认的委托代理合同关系。由于“诚信原则”是西方契约制度中的“帝王条款”,根据契约主体双方地位平等、权利义务对等的原则,公务员有义务对契约相对人即人民依据诚实守信的原则来行使行政权力。同时现代西方发达国家行政伦理法制化已成为一种大趋势,美国的《政府行为道德法》、《官员道德标准法案》,法国的《关于政治生活财产透明度的 88—226 号法》、《关于公务员的权利与义务的第 83—634 号法》,韩国和日本分别颁布了《韩国公职人员道德法》和《日本国家公务员伦理法》等,都在公务员诚信的建设方面起到了重大的推进作用,是公务员诚信体系建设中不可或缺的重要组成部分。严密的法律、法规体系成为公务员遵守诚信伦理的有效的外部制约机制。

国外的理论研究成果,还有理念教育、立法监督、奖惩分明、机制保障等公务员

诚信体系建设的实践措施,都为本书的研究和写作提供了重要的借鉴

既有的研究成果和实践为本书的研究提供了依托。但是专门系统研究公务员诚信体系建设的成果,还未能见诸于学术领域;公务员诚信建设的三大体系,以及体系之间的逻辑结构还缺乏相关的研究;公务员诚信与政府诚信的内在关系,还缺乏深入的系统思考和挖掘;特别是如何将公务员诚信建设纳入到政府职能之中,对公务员诚信与否进行确实可行的考评,还没有相应整体性的、可操作性的研究成果。本书研究的视角就是立足于诚信政府的建设目标,针对公务员队伍中存在着的比较严重的失信问题,对深层次的制度、理念和运作问题进行审视与分析,所以本书的研究极具重要的理论与现实意义。

从发展行政学的角度,本书的研究积极应对了建设“服务型、责任型”政府,打造诚信政府建设目标的需要。政府公务员是这一目标的推动者和实践者,是建设诚信政府的主体,公务员地位的特殊性,表明了公务员诚信状况如何直接影响着政府建设目标的实现。从政府对自身建设目标发展的客观性出发,研究政府构成的关键要素公务员诚信行政必须建立的系统框架,将理想的愿景转化为现实的行为,正是本书研究的意义所在。从公务员管理的角度,本书的研究是对当前公务员诚信还没有引起各级政府足够重视,公务员考核中还缺乏诚信评估内容的焦虑呼吁。这种现象的存在既有观念上的认识问题,也有诚信信息采集困难、难以量化,以及没有解决诚信管理的机制和组织问题。本书的研究就是要根据现实情况,设计出符合实际需要的公务员诚信衡量标准,解决信息采集的途径,提出诚信考核的奖惩措施,为各级政府将公务员的诚信管理落到实处,提供可操作和实施的具体思路和方法。

四、研究的框架与结构

公务员诚信体系建设是一项系统工程,它不仅涉及到宏观的政府管理体制、行政职能转变、规范的法治环境建设等;也包括中观的公务员诚信教育、考核、奖惩措施的建设等;而且还有相对微观的公务员道德、能力、作风的自我修炼等。这样一项综合治理的系统工程,它的建设必然是长期的和艰巨的,但只要各级政府能够常抓不懈,坚持在体制机制的改革上不断完善,坚持对公务员诚信教育、考核、奖惩上实现系统推进,才能真正造就出一支高效廉洁,诚实守信的公务员队伍。

本书研究和写作就是根据以上观点和思路设计的。全书的具体安排,以我国市场经济建设和加入世界贸易组织,迫切需要建立完备的信用体系为背景,针对公务员诚信方面存在的问题和应达到的目标,提出构建公务员诚信体系的意义与框架,对公务员诚信的指标体系、内约体系、外治体系构建进行深入分析;针对公务员

诚信难以评估的问题,提出建立公务员诚信管理的组织载体,通过信息采集、诚信信息管理、诚信状况评比等一系列诚信管理的措施,为公务员诚信的长效机制建设提出政策性建议。

全书共分四部分,每一部分的主要内容如下:

第一部分,公务员诚信体系建设基本状况研究。主要研究公务员诚信的涵义与特征,政府诚信与公务员诚信的关系,公务员诚信体系建设的社会价值等。意在表明公务员若能严格遵守诚实信用的行为原则,必会对整个社会产生极大的影响,才能引导、推进和营造全社会的诚信环境,市场经济才能走向成熟和完善。同时对公务员诚信现实状况进行分析;揭示公务员诚信缺失的主要根源;以及分析各地政府正在进行的、不同形式的诚信建设,阐明其经验与欠缺对进一步系统推进的价值。这一部分主要体现在第一、二、三章。

第二部分,国外公务员诚信体系建设经验研究。主要分析国外公务员诚信体系建设的理论体系,重在阐述行政伦理法制化精神在公务员诚信建设中的作用;公务员诚信实践的四大特征分析:理念教育、立法监督、奖惩分明、机制保障在公务员诚信建设的推动力量;国外公务员诚信体系建设对中国公务员诚信建设的借鉴意义分析等。集中在第四、五、六章论述。

第三部分,公务员诚信体系建设总体思路研究。重点研究设计三方面的体系结构:一是公务员诚信的指标体系设计。根据公务员诚信方面存在的问题和应该达到的标准,提出公务员履职诚信和社会生活诚信等12项指标,这是公务员诚信行为的指南和考核依据;二是公务员诚信的内约体系设计。包括职业道德教育、履职能力培养、求真务实作风确立、道德自省行为推进、公务员诚信日记制度建立等;三是公务员诚信的外治体系设计。包括失信的惩戒制度、行政过错责任追究制度、有效的公务员绩效评估制度、行政行为 and 权力的制约机制、以及探索ISO9001行政质量认证体系在培育公务员诚信中的作用等。主要在第七、八、九章进行分析论述。

第四部分,公务员诚信管理的体制与机制研究。这部分是本书研究的难点。长期以来公务员诚信状况之所以难以把握,其中重要的原因之一就是信息分散、采集困难。目前有关公务员诚信信息分散在7个方面,出现的问题是谁都管,又谁都不管。本书研究提出如下思路予以解决:其一,建立公务员诚信管理的组织载体,由各政府人事部门(局、处、科)担负起“公务员诚信教育和信息采集”的职能,并由此延伸出由各部门负责的“诚信管理网络”系统,从组织和机制上保证诚信体系的长效运行;其二,确立一套完整的公务员诚信评价和考核量化标准;其三,制定出公务员诚信与失信的奖励、惩罚措施和制度。主要通过第十、十一、十二章得以反映。

不能说,本书这样的结构和布局就是最合理的。但是采用这样一种结构的理由是,紧紧围绕“公务员诚信体系”的核心命题,所要回答的是“为什么要建设”、“怎样建设”、“谁来建设”等“诚信实践”所必须具有的实实在在的行为而展开的。当然回答这样的问题还可以有别的结构,可以与其他学人共切磋互补。

五、研究的队伍与分工

本书成员主要有两部分人组成:即研究行政学理论的学者和从事公务员管理的行政人员。上海市徐汇区人事局是我们实证研究的基地,这一条件为我们对公务员诚信考评与信息采集制度和途径的研究提供了保证。对实际运作的研究,就是要在实践的基础上予以总结、提炼和提出政策性措施。所以,今天呈现在广大公务员和读者面前的这本著作是集体智慧的结晶。本书的每一位作者,他们不仅对本课题的研究给予了高度的认同和支持,而且用他们的知识、观点和行政工作的实践经验与能力丰富着本书的理论、提升着著作的水平。

本书是在陈尤文和袁建村切磋讨论和起草的写作大纲基础上,由各位作者共同合作而成。具体写作分工如下:陈尤文(中共上海市委党校教授),绪论、第一、二、十一章;袁建村(上海徐汇区人事局局长、中共徐汇区委党校常务副校长)、童荣兵(中共闵行区政策研究室副主任),第三章;王丹(中国浦东干部学院讲师)、聂元军(上海徐汇区人事局),第四、五、六章;赵建平(中共上海市委党校副教授),第七章;童荣兵、黄嵘(中共上海市委党校研究生),第八章;陈尤文、张宇钟(中共上海市委党校副教授),第九章;于萌苗(中共上海普陀区委党校讲师)、陈尤文,第十章;张一鸣(中共上海市委党校研究生)、陈尤文,第十二章。江玉颖(上海徐汇区人事局)和王良伟(中共上海市委党校研究生)对全书的注释和参考书目进行全面的查阅核对,十分认真与辛苦;黄嵘和张一鸣在本书的某些章节写作中帮助查找资料、整理出一些很有价值的观点;李申(上海社会科学院)和于萌苗为部分章节的写作贡献了智慧。初稿完成后,由陈尤文对全书进行统稿修改,在此基础上由陈尤文、袁建村审核定稿。

在书稿付梓之际,要感谢在本书写作过程中曾给予我们热忱支持与帮助的领导和朋友:

中共上海市委办公室主任丁薛强,是最早提出这一研究课题的领导。在他担任组织部副部长、市人事局局长期间,上海市人事局的公开招标课题“上海公务员诚信体系建设研究”,就是在他的直接倡导下推进的。2006年1月在研究报告完成后不久,他请课题组负责人向人事局副处以上的领导干部作了汇报,意在引起大家对此问题的关注,并为思考06年的工作做准备、打基础,对公务员诚信建设的重

视程度可见一斑。

中共上海市委政策研究室副主任、我国著名的行政学专家李琪教授,以及华东理工大学城市管理学院院长鲍宗豪教授,在对该课题研究中起到了积极重要的推动作用。他们不仅关心课题的研究进程,而且提供了一些重要的思想观点,没有他们的信任举荐和帮助,就不可能有今天展现在社会和读者面前的这一研究成果。

中共上海市委党校常务副校长吕贵、副校长王国平、王丽丽、杨俊一,校委委员张玉田、吕会霖、黄振忠、教育长陈熙春,科研处处长郭庆松和公共管理教研部主任陈奇星教授,给予了很多宏观上的思想与制度推进,以及微观上的具体鼓励与支持,构建一个积极向上的学术氛围是对教学科研工作的最大激励。

上海市人事局公务员管理处处长徐锦林、中共上海市委党史研究室袁志平处长、徐汇区教育局党委书记王纪远、区政协秘书长戴志伟,长宁区卫生局党委书记薛玲玲,他们敏锐地观察问题和善于思考、解决问题的能力,以及对本研究提出的积极建议是书中很多观点得以确立的基础。

上海市徐汇区委、区政府在打造信用政府、培育诚信公务员队伍过程中的各种思想教育、制度建设给予我们的写作以现实意义的启迪。2004年8月徐汇区政府推出的“徐汇区诚信体系建设实施意见”和在政府部门试行ISO9001质量管理体系的实践,对我们研究政府公务员诚信体系建设提供了很多实际和理论的思考,这对研究更具有实践运用价值、防止空泛具有重要的作用。徐汇区人事局的同志们对这一课题的研究给予了积极的支持和指导:副局长何爱兴、办公室主任戴礼浩、苏文德不仅提出了很多宝贵的思想观点和建议,而且提供了有价值的参考资料;公务员管理科的沈建华、朱琴琴、童俊,编办的金翠芳、陈嘉凌、潘瑾,人才开发科的袁岑、黄观华、朱晓飞,工资科的王慧,办公室的唐晓等都给我们的研究提供了种种帮助和便利。

在此,我们对以上所有帮助、支持和鼓励过我们的领导、同事和朋友们,致以深深的谢意!

感谢上海三联书店出版社黄韬副总编、叶庆编辑,他们专注于事业的高度责任心和对学术研究一丝不苟的严谨精神,是本书质量得以提高的重要前提。

本书的研究还刚起步,提出的理论观点和建设性运作模式也是初步的。任何指教和建议都会受到最热烈的欢迎。

目 录

绪论

第一篇 政府公务员诚信体系建设基本现状分析

第1章 公务员诚信的特征与社会价值

一、公务员诚信的涵义与特征	3
1. 公务员诚信的涵义	5
2. 公务员诚信的特征	8
3. 公务员诚信的重要意义	10
二、公务员诚信与政府诚信的关系	12
1. 政府诚信主要通过公务员诚信行政表现出来	12
2. 建设科学合理的行政体制是公务员诚信的重要保证	13
3. 公务员的诚信建设是落实和推进政府诚信的最佳支点	14
三、公务员诚信体系建设的社会价值	16
1. 公务员诚信体系建设是确立市场诚信原则的重要前提	16
2. 公务员诚信体系建设是参与国际竞争最基本和必要的条件	19
3. 公务员诚信体系建设是推行政务搞好服务的社会资本	21
4. 公务员诚信体系建设是构建社会主义和谐社会的重要内容	24

第2章 公务员诚信缺失的主要表现与根源

一、公务员诚信缺失的主要表现形式	26
1. 以行政行为不规范为形式的诚信缺失现象	27
2. 以行政能力不济为形式的诚信缺失现象	29
3. 以逾期性和无须性为形式的诚信缺失现象	30
4. 以言行不一为形式的诚信缺失现象	32
5. 以自利与争利为形式的诚信缺失现象	34
二、公务员诚信缺失的主要原因	36
1. 政府职能转变不到位, 职责不清或政出多门	36
2. 管理制度法规不健全, 产生行政漏洞或随意性	37

3. 公务员素质能力不适应,官本位和缺乏公民意识	38
4. 公务员考核体系不科学,缺少诚信考核的标准和制度	39
5. 惩戒与奖励措施不配套,诚信缺失无人管或无教育	40
三、公务员诚信缺失的负面效应与危害	41
1. 政治上:导致政治形象与道德形象的分离	41
2. 经济上:难以解决经济交往中的失信毒瘤	43
3. 社会上:相互效仿产生任意践踏诚信的风气	44
4. 自身影响上:使公务员产生错误的路径依赖	46

第3章 公务员诚信建设的基本现状

一、公务员诚信建设的主要方式与成效	48
1. 诚信教育与考核:公务员诚信理念教育制度建设探索	49
2. 诚信记录与档案:公务员诚信奖惩制度建设探索	50
3. 诚信痕迹与监督:公务员诚信全程监督制度建设探索	50
4. 个人信用与报告:公务员个人信用制度建设探索	51
二、公务员诚信建设的基本经验与建设中的问题	53
三、深化公务员诚信建设的思考	58
1. 从文化层面审视公务员诚信建设	59
2. 从个人信用层面审视公务员诚信建设	60
3. 从完善制度层面审视公务员诚信建设	61
4. 从教育层面审视公务员诚信建设	61
5. 从目标价值层面审视公务员诚信建设	62

第二篇 国外政府公务员诚信体系建设经验分析

第4章 国外公务员诚信体系建设的理论基础

一、行政行为契约化	66
二、行政伦理法制化	68
三、行政法律执行强制化	72
四、行政质量评价的公众化	73

第5章 国外公务员诚信体系建设的实践经验

一、公务员诚信建设的国际组织和国际公约	76
1. 《联合国反腐公约》及其特点	76

2. “透明国际”的建立与清廉指数	81
3. 经合组织行政伦理法制建设	90
4. 其他地区性反腐公约	91
二、国外公务员诚信体系建设经验分析	92
1. 以芬兰为代表的北欧国家	92
2. 以美国为代表的北美国家	96
3. 以英国为代表的欧洲国家	101
4. 以新加坡、韩国为代表的亚洲国家	103
第6章 国外公务员诚信体系建设对我国的启示	
一、公务员诚信体系建设的思路启示	107
1. “伦理”与“制度”相结合	107
2. 激励机制与惩罚机制相结合	108
3. 程序控制与过程反馈相结合	109
4. 内部控制与外部监督相结合	109
二、公务员诚信体系建设的方法启示	109
1. 严格依照国际公约构建国内法律体系	110
2. 加强公务员依法行政的力度	110
3. 转变政府职能,构建“有限政府”与“责任政府”	111
4. 增强政府透明度,强化社会公众监督	112
5. 加强对公务员的诚信道德培养	113
第三篇 政府公务员诚信体系建设总体思路分析	
第7章 诚信指标:公务员诚信体系的主要内容标准	
一、建立公务员诚信指标体系的依据	117
1. 实践依据	118
2. 法律依据	120
3. 道德依据	122
4. 科学依据	123
二、公务员履行职责方面的诚信标准	126
1. 确立诚实守信品格	126
2. 有承诺必须要践诺	128
3. 遵循用权理念上的道德准则	130