

阮博著



当前中国政务诚信 问题研究

On the Political Integrity
—A Study with the Background of
Current China

上海人民出版社



On the Political Integrity

—A Study with the Background of Current China

当前中国政务诚信 问题研究

阮 博 著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

当前中国政务诚信问题研究/阮博著.—上海:
上海人民出版社,2017

ISBN 978-7-208-14873-4

I. ①当… II. ①阮… III. ①国家机构工作人员-职
业道德-研究-中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 267163 号

责任编辑 黄玉婷

装帧设计 范昊如 夏 雪

当前中国政务诚信问题研究

阮 博 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 启东市人民印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 18 插页 2 字数 242,000

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14873-4/D·3129

定价 56.00 元

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题缘起与研究意义	1
一、问题缘起	1
二、研究意义	5
第二节 相关研究进展述评	8
一、国内相关研究述评	8
二、国外相关研究述评	15
第三节 核心概念界定	23
一、政务	23
二、诚信	24
三、政务诚信	27
四、政务失信	29
五、治理	30
第四节 逻辑框架和研究方法	31
一、逻辑框架	31
二、研究方法	33
第五节 创新与不足	35
一、可能创新点	35
二、不足之处	36
第二章 政务诚信的理论确证	38
第一节 政务诚信的思想渊源	38
一、中国古代先贤的政务诚信思想	38
二、西方古典思想家的政务诚信思想	42

三、马克思主义经典作家的政务诚信思想	47
四、中国共产党的政务诚信思想	52
第二节 政务诚信的理论根据	58
一、社会公仆理论与政务诚信	58
二、社会契约理论与政务诚信	63
三、政治德性理论与政务诚信	68
四、政治合法性理论与政务诚信	72
第三节 政务诚信的多重功能	78
一、政务诚信的政治功能	78
二、政务诚信的经济功能	84
三、政务诚信的社会功能	88
本章小结	91
第三章 中国政务失信问题的现实表征	92
第一节 政务失信问题的现状评判	92
一、“存在”抑或“不存在”:政务失信问题的有无评判	92
二、“主流”抑或“支流”:政务失信问题的地位评判	96
三、“轻微”抑或“严重”:政务失信问题的程度评判	101
第二节 政务失信问题的基本样态	108
一、政务失“真”	108
二、政务失“诚”	111
三、政务失“信”	113
第三节 政务失信问题的可能风险	115
一、政务失信与政治冷漠	116
二、政务失信与群体性事件	118
三、政务失信与“塔西佗陷阱”	121
四、政务失信与社会诚信危机	123
本章小结	126

第四章 中国政务失信问题的制度逻辑	128
第一节 制度缺位与政务失信问题	129
一、制度缺位与政务失信问题:一个总体性分析	129
二、政务诚信档案制度的缺位与政务失信问题的衍生 ...	132
三、政务诚信考核制度的缺位与政务失信问题的衍生 ...	136
第二节 制度走样与政务失信问题	139
一、制度走样与政务失信问题:一个总体性分析	139
二、政务公开制度的走样与政务失信问题的衍生	141
三、政务晋升制度的走样与政务失信问题的衍生	144
第三节 制度软化与政务失信问题	147
一、制度软化与政务失信问题:一个总体性分析	147
二、政务监督制度的软化与政务失信问题的衍生	150
三、政务问责制度的软化与政务失信问题的衍生	153
本章小结	155
第五章 中国政务失信问题的文化探源	157
第一节 官本位文化与政务失信问题	158
一、官本位文化的价值内涵	158
二、官本位文化的现实表现	161
三、官本位文化对政务诚信的消解	164
第二节 人治文化与政务失信问题	167
一、人治文化的价值内涵	167
二、人治文化的现实表现	170
三、人治文化对政务诚信的消解	172
第三节 臣民文化与政务失信问题	175
一、臣民文化的价值内涵	175
二、臣民文化的现实表现	178
三、臣民文化对政务诚信的消解	180

本章小结	182
第六章 中国政务失信问题的治理探索	184
第一节 政务失信问题的制度治理	185
一、建立政务诚信清单制度	186
二、建立政务诚信考评制度	189
三、建立政务诚信激励制度	192
第二节 政务失信问题的教育治理	196
一、政务诚信价值观的确立:政务失信问题的内部 约束机制	197
二、政务诚信教育:政务诚信价值观确立的有效手段	201
三、政务诚信教育的有效性探索	207
第三节 政务失信问题的社会治理	214
一、夯实政务诚信的民众支持	215
二、夯实政务诚信的社会组织支持	219
三、夯实政务诚信的大众传媒支持	222
本章小结	226
结语	227
附录一 近年来学术界关于政治诚信研究述评	230
附录二 论公共政策的社会支持系统及其优化	242
附录三 危机情态下公共政策执行的困境及其破解	253
参考文献	267
后记	278

第一章 导论

第一节 问题缘起与研究意义

一、问题缘起

(一) 当前中国社会诚信状况堪忧的逻辑指向

改革开放以来,我国在经济建设上取得了卓著成就的同时,思想文化领域的一些情况却不尽如人意。其中一个突出的表现就是社会诚信状况一直令人担忧。近年来发生的“欺实码事件”、“冒名顶替事件”、“学历造假事件”、“毒奶粉事件”、“瘦肉精事件”、“染色馒头事件”、“萝卜招聘事件”、“华南虎事件”等都表征着社会诚信的缺失。党和政府对于我国的社会诚信问题也一直积极予以关注和高度重视。早在1985年,邓小平就明确指出:“一切事业单位,一切经济活动和行政司法活动,都必须实行信誉高于一切,严格禁止坑害勒索群众”^①。1996年颁布的《中共中央关于加强社会主义精神文明建设若干重要问题的决议》指出:“假冒伪劣、欺诈活动成为社会公害”^②。2001年《公民道德建设实施纲要》指出:“社会的一些领域和一些地方道德失范……不讲信用、欺骗欺诈成为社会公害”^③。2011年党的十七届六中全会强调:“一些领域道德失范、诚信缺失”^④。2012年闭幕的党的十八

① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第145页。

② 《十四大以来重要文献选编》(下),人民出版社1999年版,第2047页。

③ 《十五大以来重要文献选编》(下),人民出版社2003年版,第1981页。

④ 胡锦涛:《坚定不移走中国特色社会主义文化发展道路 努力建设社会主义文化强国》,《求是》2012年第1期。

大又一次强调“一些领域道德失范、诚信缺失”^①。2015年10月,党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》强调:“加强思想道德建设和社会诚信建设”^②。

为什么党和国家一直如此高度重视社会诚信建设,而社会诚信状况却没有得到根本改善呢?这需要通过探讨政治与社会的关系来求解。政治作为一种上层建筑,是社会的骨架。政治的运作以公共权力为轴心,会对社会生活产生剧烈的影响。很多时候,政治生活中有点细微的风吹草动,社会生活中往往就会掀起狂风巨浪。政治生活和社会生活的这种独特的互动模式,在诚信问题上也同样适用。政务诚信建设是社会诚信建设的先导和标杆,政务人员的诚信状况会对整个社会的诚信风气产生极其重要的示范性影响和引领性作用。这正如孔子在几千年前就指出的:“政者,正也。子帅以正,孰敢不正。”^③俗语也有云:“上梁不正下梁歪。”如果每个政务人员能够切实有效地履行自己的职责,诚信行政,树立起自身良好的诚信形象,那么社会诚信的状况肯定不会糟糕。然而,现阶段我国的政务诚信状况并不乐观,一些政务人员在政务活动中存在着弄虚作假、暗箱操作、朝令夕改、形式主义、官僚主义等各种政务失信行为。也就是说,社会诚信之所以“感了冒”,乃在于政务诚信“打了个喷嚏”。所以,从这个意义上说,政务诚信建设就是社会诚信建设的突破口。要想有效改善社会的诚信风气,首要的就是加强政务诚信建设,治理各种政务失信问题。在中国,要有效解决各种政务失信问题,首先需要在理论上回答这些问题:中国的政务失信状况具体达到何种程度?中国政务失信问题发生的内在逻辑是什么?中国政务失信问题的治理如何可能?

(二) 当前中国推进政风建设的题中之义

风气是指某个阶段社会上或某个群体中流行的价值观、风尚和习气。

^① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,《求是》2012年第22期。

^② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,《人民日报》,2015年11月4日。

^③ 《论语·颜渊》。

政风,即政治风气。“政治风气指政治领域盛行的政治规则、政治观念、政治作风和政治行为,政治风气包含着极为强烈的价值观和道德倾向。”^①政风的道德属性,意味着政风有好坏之分。好的政风能够建立起政府与群众的和谐关系,提高政府公信力和减少行政运行成本,促进政治清明和社会繁荣安定。坏的政风则会使政府与群众之间出现隔阂,降低群众对政府的信任度和催生腐败问题,加剧资源浪费和增加社会不稳定因素,甚至会使得政权的合法性逐步瓦解。所以,加强政风建设,促进好的政风形成和抑制坏的政风蔓延,是民主政治建设中的一项重要内容。

新中国成立后,党和国家历届领导人都十分重视政风建设。近年来,我国的政风建设又掀起了一轮新的高潮。有几个典型事件可以很好地说明这一点。2012年12月4日,中央政治局审议通过了关于党员干部改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”。“八项规定”对于政务人员的调查研究、会议活动、文件简报、出访活动、警卫工作、新闻报道、稿件发表、住房车辆等多个方面作出了明确具体的规定。“八项规定”有利于促使广大党员干部务实工作作风和端正工作态度,密切保持与群众的血肉联系。2013年3月17日,十二届全国人大一次会议闭幕后,国务院总理李克强在人民大会堂回答记者提问时提出了现代版的“约法三章”,即要求不得新建政府的楼堂馆所、“吃财政饭”的人员只减不增、“三公经费”只减不增。对于这三条内容,李克强还要求中央政府带头示范,各级政府一级做给一级看。2013年6月18日,习近平在北京召开的中国共产党的群众路线教育实践活动工作会议上强调,要集中解决政务人员的形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”问题。解决形式主义就要着重解决工作不实的问题;解决官僚主义就要着重解决在人民群众利益上不维护、不作为的问题;解决享乐主义就要着重克服及时行乐思想和特权现象;解决奢靡之风就要着重狠刹挥霍享乐和骄奢淫逸的不良风气。2013年6月和2014年1月,全党开展了两批群众路线教育实践活动,活动紧紧围绕保持和发展党的先进性和纯洁性,以塑造

^① 余玉花:《论政风治理的伦理向度》,《毛泽东邓小平理论研究》2013年第11期。

“为民、务实、清廉”的政治风气为主要内容,按照“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求,以县处级以上领导机关、领导班子和领导干部为重点对象。2014年3月9日,习近平在十二届全国人大二次会议安徽代表团参加审议时,在关于推进作风建设的讲话中,提到了“既严以修身、严以用权、严以律己,又谋事要实、创业要实、做人要实”的重要论述。习近平提出的“三严三实”是对政风建设的进一步升华。2015年4月,中共中央办公厅印发《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》,对2015年在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育作出安排。2016年2月,中共中央办公厅印发《关于在全体党员中开展“学党章党规、学系列讲话,做合格党员”学习教育方案》,并发出通知,要求各地区各部门认真贯彻执行。开展“两学一做”学习教育,既是面向全体党员深化党内教育的重要实践,也是政风建设的重要举措。从“八项规定”、“约法三章”,到“反‘四风’”、“群众路线教育实践活动”,再到“三严三实”、“两学一做”,充分反映了近年来我国政风建设的有效推进和良好开展。

当前中国对政风建设的推进,内在地蕴含着对政务失信问题的治理。因为政务诚信作为政务人员在政务活动中表现出来的诚信品格,也鲜明地反映着政风,是良好政风的基本内容和重要标准。有效治理政务活动中的失信现象,使得政务诚信成为政治生活中的主导风气,理所当然也是政风建设的题中之义。同时,政风建设是一个涉及范围比较广的系统工程,需要细化和具体化。也就是说,政风建设的各项任务需要分解完成。虽然当前政风建设的不少内容直接与政务失信问题治理有关,例如反形式主义、反官僚主义等,但若要使政风建设不断走向全面深入和政务失信问题治理更具针对性和实效性,就需要将政务失信问题治理当作政风建设的一个专项内容来进行。将政务失信问题治理当作政风建设的一项专项内容来进行,就需要大力加强对政务失信问题的研究。加强对政务失信问题的研究,明晰中国政务失信问题的现状,揭示中国政务失信问题的内在逻辑,探索中国政务失信问题的治理路径,是中国政务失信问题之治理取得实践突破的理论

先导。

二、研究意义

(一) 理论意义

政务失信问题是个很值得探讨的理论问题。关于中国政务失信问题的研究,有着重要的理论意义。

首先,有利于开阔诚信问题的研究视野。诚信是一个古老而常新的话题,古今中外众多思想家对其进行了深入的理论思索,形成了丰富深刻的理论成果。但认真分析这些成果就会发现,这些成果主要聚焦的是人类社会生活领域和经济生活领域中的诚信问题,关注人类政治生活领域中诚信问题的成果还不多。实际上,诚信作为人类社会的一种特殊精神现象,同时存在于社会公共领域和私人生活领域,广泛渗透在人们的政治、经济、文化和社会生活中。因此,关于中国政务失信问题的研究能够开阔诚信理论的研究视野,带来新的认识突破和学术景象。

其次,有利于充实政务理论的认识框架。将政务作为相对独立的研究对象而形成的理性认识成果,就是政务理论。政务理论是政治学和行政学的重要内容,是分析社会政治生活的重要思想工具。政务理论主要探讨政务的起源、政务的本质、政务的功能、政务的组织、政务的运行和政务的发展等问题,这些问题从根本上折射的都是政治行为体之间的关系状态。政务诚信作为政务人员^①在政务活动中所表现出来的品格,实际上也是政务人员与公众之间的一种良性互动关系。因为任何政务都必然通过内部的政务人员才得以运转,政务人员就是政务的血液。政务人员在政务活动中对待民众的态度和作风,能够反映出政务架构中的许多问题。毫无疑问,政务诚信理论是政务理论的重要组成部分,关于中国政务失信问题的研究对于丰富和充实政务理论具有重要意义。

第三,有利于丰富国家治理的理论内容。国家治理理论就是着力于回答“为什么要进行国家治理”、“进行什么样的国家治理”和“如何进行国家治

^① 政务人员,即从事政治事务的人员,在本书中特指政府工作人员和政党工作人员。

理”等问题的思想理论体系。国家治理理论经过多年来中外学者的研究积淀,无疑已经成长为理论园地里的一棵“参天大树”。但是,在国家治理理论中,还鲜有将政务诚信建设看作一种国家治理内容的相关论述,更极少有探索政务失信治理在国家治理中的地位和作用及其实现的观点。因此,关于中国政务失信问题的研究探讨,无疑能够丰富国家治理的理论内容,拓宽国家治理的理论边界。

第四,有利于拓宽政治伦理的学术空间。政治伦理作为一个新兴的学术研究领域,已经受到很多学者的重视,甚至出现一门新兴的交叉学科,即政治伦理学。所谓政治伦理,就是从伦理的角度审视政治和探寻政治的伦理意蕴,它关注的主要是政治价值问题。政治伦理研究中,主要关注的政治价值是权利、平等、公平、正义、自由、民主、法治等。诚信作为一个基本的政治价值取向,长期以来却没有得到学者的高度重视,将政务诚信视为一种政治伦理进行研究的成果还较少。因此,关于中国政务失信问题的研究能够拓宽政治伦理的学术空间,为政治伦理研究提供新的生长点。

(二) 现实意义

政务失信是一个需要着力解决的现实问题。关于中国政务失信问题的研究,有着重要的现实价值。

首先,有利于更好地实现公民权利。公民的权利资格是先天赋予的,但是公民的权利实现却是后天建构的。也就是说,虽然每个公民都先天地具有享有各种权利的权利,但是在现实中,这些权利未必都能够得到保障和实现。公民权利能否得到保有和实现,与政务人员的所作所为直接相关。如果政务人员的行为比较规范合理,他们以真诚的态度对待每一个公民,并且在政务活动中信守承诺,那么,一般来说,在政务活动中公民的权利就能较好地得到实现。反正,如果政务人员傲慢无礼、不讲信用,不以真诚的态度对待每一个公民,甚至假公济私、贪污腐化,那么在政务活动中公民的权利就会受到侵蚀。政务失信作为政务人员的一种恶行,会严重侵害到公民权利。因此,为了保障公民权利,就要加强政务诚信建设,治理政务失信行为。

加强现阶段我国政务失信问题的研究,目标是探寻我国政务失信问题的发生逻辑和寻找现阶段我国政务失信问题的治理策略。可见,加强对中国政务失信问题的研究,是政务失信问题治理的前导性工作,也是政务活动中更好地实现公民权利的前导性工作。

其次,有利于提高政府公信力。政府公信力指的是公众对政府的认同程度和信任水平,它是政府存在和运转的合法性根基。近年来,政府公信力问题受到高度重视。党的十八大报告强调:“创新行政管理方式,提高政府公信力和执行力。”^①在影响政府公信力的诸多变量中,政务诚信是无法撇开的常变量。实际上,政务诚信与政府公信力呈现明显的正相关关系。在一个政治体系中,政务诚信度较高,政府公信力自然就会上升;政府公信力下降,往往就是由于政务人员的失信行为引起的。由此可见,如果绕开政务诚信去探讨政府公信力的提升路径,很可能缘木求鱼。因此,加强中国政务失信问题的研究,寻找中国政务失信问题的发生机理,探索中国政务失信问题治理的“妙计”,是提升政府公信力的重要一环。

第三,有利于改善社会诚信风气。政务诚信是社会诚信的先导,政务诚信状况和水平对整个社会诚信风气具有引领性和诱导性影响。政务人员的诚信品格能够对民众产生巨大的示范效应。如果政务人员能够切实做到诚实守信,有效履行自己的职责,那么社会上即使存在一些诚信缺失现象,也会很快得以好转。反之,如果政务失信问题频发,政务人员大量地不讲诚信,就会严重恶化社会环境,助长社会不道德风气。近年来,我国社会诚信状况面临窘境,一些政务人员存在的政务失信行为难辞其咎。可见,社会诚信体系建设的重点和突破口就是政务诚信建设。因此,加强现阶段我国政务失信问题的研究,既是政务诚信建设的重要方面,又是社会诚信建设的基础性工程。这是因为关于中国政务失信问题的研究有利于推进我国的政务诚信建设,而政务诚信建设又有利于提高政府的诚信度,政府诚信度的提高

^① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,《求是》2012年第22期。

必然带来社会诚信风气的改善。

第四,有利于促进市场经济的有序运行。市场经济是诚信经济,诚信作为重要的社会资本能为市场经济的有效运转提供不可或缺的润滑剂。政府既是重要的市场主体,又是良好市场体系的推动者、建设者和维护者,具有双重属性。如果政府的组成人员拥有良好的诚信水平,充分发挥其作为中立的富有权威的第三方的作用,就能使人们对市场经济运行形成稳定的合理的预期,增强人们对市场经济体系的信任,从而促使市场经济向良性方向发展。加强对当前中国政务失信问题的研究,最终目的在于提升政务人员的诚信水平,塑造诚信政府。诚信政府的塑造,能够为市场经济提供良好的制度供给,并能树立诚信榜样引导市场主体,是市场经济良性运行和有序发展的重要保障。

第二节 相关研究进展述评

一、国内相关研究述评

尽管早在2006年,“政务诚信”就出现在党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中,但是直到目前,国内学术界还没有出现以“政务诚信”或“政务失信”为题名的专著。但是,与之直接相关的政府信用和政府诚信等方面的专著已经有数本,它们是:何显明著《信用政府的逻辑》(学林出版社2007年版),章延杰著《政府信用论》(上海人民出版社2007年版),赵爱玲著《当代中国政府诚信建设》(山东人民出版社2007年版),刘莘等人合著《诚信政府研究》(北京大学出版社2007年版),陈尤文、袁建村等人著《政府公务员诚信体系建设研究》(上海三联书店2008年版),杨秋菊著《政府诚信建设研究》(上海财经大学出版社2009年版),周伟贤著《转轨时期地方政府信用问题分析》(经济管理出版社2010年版),范柏乃和张鸣合著《政府信用与绩效》(知识产权出版社2011年版),张宇钟著《行政诚信研究》(上海人民出版社2012年版)等。这些专著对

于政府诚信、政府信用、行政诚信的相关研究及其所采用的研究方法,对于当前中国政务失信问题的研究有着一定的参考价值。

从学术界来看,关于政务诚信和政务失信的直接研究成果主要集中在学者们发表的学术论文中。实际上,伴随着2011年召开的党的十七届六中全会上提出“大力推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法诚信建设”^①和2012年召开的党的十八大上提出“加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法诚信建设”^②,关于政务诚信和政务失信的研究成果才大量增加。目前,学术界关于政务诚信问题和政务失信问题的研究主要聚焦在以下几个方面:

其一,关于政务诚信的内涵界定。何谓政务诚信?这是研究政务诚信问题的逻辑起点。当前学术界关于政务诚信的内涵还没有形成共识,学者们基于不同的学术背景、研究需要和理论旨趣,从不同的视角对政务诚信的内涵进行界定。有的学者侧重从政务主体的角度进行界定,认为所谓政务诚信,就是指政府诚信,“与社会诚信针对民众百姓、商务诚信针对工商业主不同,政务诚信是针对‘治人者’,即针对政府”^③。政务诚信“就是指政府行政行为中所蕴含的诚信,是诚实守信原则体现于政府各种公共管理活动中的具体要求”^④。有的学者侧重从政务规范的视角进行界定,认为所谓政务诚信,就是指官员在公务活动中真实而不虚假,履行以口头或书面形式与社会公众约定的事情而不失信用。就其具体内涵来说,主要涵盖:一是政务诚信发生的领域是在政府或者公务员在执行公务过程中出现的;二是政府或者公务员在具体的执行公务过程中,应当真实不虚假,言行一致,不撒谎,不欺人;三是政府或者公务员严格践行契约,严格按照与公众达成的契约来行事,不毁约,讲究信用;四是政府或者公务员在行为上要严格遵守法律规范,

① 胡锦涛:《坚定不移走中国特色社会主义文化发展道路 努力建设社会主义文化强国》,《求是》2012年第1期。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,《求是》2012年第22期。

③ 袁刚:《政务诚信的关键在于“公开性”》,《同舟共进》2012年第1期。

④ 吕耀怀、肖瑞兰:《论政务诚信》,《道德与文明》2013年第5期。

严格依法办事,不超越法律的限度。^①也有的学者侧重从政务文化的视角进行界定,认为政务诚信作为重要的政治道德体系,“它是政治理念和政治制度所具有的诚信品格,是行政主体在行使国家行政权力和实施社会公共管理职能过程中形成的履约践诺、言行一致、忠诚于人民利益的一种世界观、信念、觉悟、情操等因素的总和”^②。还有的学者侧重从政务结果的视角进行界定,认为政务诚信反映的是公共权力与人民群众之间的关系,判断政务诚信与否就看政务活动的结果——人民对政府是否信任。“政务诚信就其本质而言是公权力取信于民的问题。所谓‘不诚信’主要指政府或其他政治行为主体对群众许诺不兑现,而非对上级不兑现承诺(尽管也存在上有政策下有对策现象)或对上不完成任务。”^③

其二,关于政务诚信的基本功能。为什么需要政务诚信?这涉及政务诚信存在的必要性和合法性,因而也是学者们讨论的重点问题。综合当前学者们的观点,政务诚信的功能主要体现在以下几个方面:第一,政务诚信是引领社会诚信的有益标杆。政府是社会的管理者、执法者,也是整个社会的领头羊,它的行为对整个社会起导向作用,政府权力具有示范作用。在政务诚信、商务诚信和个人诚信构成的社会诚信体系中,政务诚信具有表率、引领和标杆作用,政府部门及其公务员不讲诚信,就会导致整个社会诚信体系的崩溃。作为管理者、执法者的政府不讲诚信,如何有脸面要求被管理者讲诚信,没有政务诚信,又何谈商务诚信和个人诚信。^④第二,政务诚信是提升国家形象的重要手段。国家形象是人们对于一个国家的综合印象,是一个国家整体实力的表现。在全球化背景下,中国正在成为一个世界大国,建立怎样的“国家形象”,已经成为我们必须面对的一个现实问题。一个诚信的政府传递给外界的信息是正面积分的。推进政务诚信体系建设可以有效提升国家形象,有利于国家更加容易地融入全球经济贸易

① 张鹏、黄爱教:《政务诚信:政府的道德底线》,《理论月刊》2007年第11期。

② 涂永珍:《诚信文化视角下我国政务诚信建设的法理思考》,《征信》2012年第3期。

③ 高新民:《加强政务诚信是一项系统工程》,《学习时报》,2011年10月17日。

④ 夏良田:《诚信建设探讨》,《中华文化论坛》2012年第6期。