

政府诚信评价与建设

杨秋菊 著



清华大学出版社



政府诚信评价与建设

杨秋菊 著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

诚信是我国社会主义核心价值观。政府诚信是政府公信力的重要来源,也是政府赢得民众信任的基础。本书在对政府与诚信进行历史与逻辑的分析之后,认为建设政府诚信的前提是了解政府诚信存在的问题。而要更加客观地了解政府诚信的现状,需要进行实证调查,开展政府诚信评价。作者在参考借鉴国内外已有研究的基础上,设计指标,在全国样本城市进行了调查。基于对调查数据的分析,探讨了政府诚信存在的不足,并从政府自身建设和社会推动建设两个维度对如何促进政府诚信做了思考。

本书由上海立信会计金融学院资助出版。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

政府诚信评价与建设/杨秋菊著. —北京:清华大学出版社,2017
ISBN 978-7-302-48930-6

I. ①政… II. ①杨… III. ①国家行政机关—精神文明建设—研究—中国
IV. ①D630

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 281318 号

责任编辑:贾斌 薛阳
封面设计:何凤霞
责任校对:李建庄
责任印制:杨艳

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

课件下载: <http://www.tup.com.cn>, 010-62795954

印 装 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:170mm×230mm 印 张:18.5 字 数:313千字

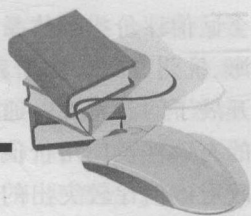
版 次:2017年11月第1版 印 次:2017年11月第1次印刷

印 数:1~500

定 价:69.80元

产品编号:073829-01

序



诚信是一个人类社会与生俱来并与其共始终的日久而弥新的话题，是人类社会井然有序生活的规律使然。从发生学视角考察，诚信先于或先在于作为国家机构的政府的产生和存续，并且与作为国家机构的政府诚信互动，由此推进人类社会诚信建设与社会文明的健康发展。

中共十七届六中全会强调了“把诚信建设放在突出位置，大力推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，抓紧建立健全覆盖全社会的诚信系统，加大对失信行为的惩戒力度，在全社会广泛形成守信光荣、失信可耻的氛围”。习近平同志强调，“人而无信，不知其可”；企业无信，则难求发展；社会无信，则人人自危；政府无信，则权威不立。政务诚信是“三大诚信”体系建设的核心，政府言而有信，才能为企业经营做出良好示范，更有利于推进社会诚信建设 with 提高。由是观之，本书特为此而作。

诚信及社会诚信是一个自然历史过程，在其历史进程中，作为国家机构的政府在社会生活中占据不可或缺的主导地位，政府是否诚信及其政府诚信的主导程度如何，直接影响社会诚信及其社会诚信程度。然而，由于人性的弱点及制度的缺陷所致，政府失信往往是一种常态。建设政府诚信，是世界各国都面临的任务，而这一任务在当下的中国显得尤为紧迫。当前，社会上普遍认为我国存在着比较严重的诚信危机，但究竟多严重，还缺乏度的测量。哪些是诚信最为缺失的领域，什么原因导致了诚信的缺失，也需要实证研究进一步验证。此外，政府诚信和社会诚信之间是一种什么关系？影响政府诚信建设的社会诚信因素有哪些？如何通过着力于社会诚信进而推动政府诚信建设？反过来，影响社会诚信建设的政府诚信因素有哪些？如何通过着力于政府诚信进而推动社会诚信建设？

带着对这些问题的思考，我们在参考世界经合组织、透明国际和全球诚信关于政府诚信评价指标的基础上，设计了符合我国国情的政府诚信和社

会诚信评价指标体系。为了运用和检验这个指标体系,我们于2013年在上海、杭州、广州、武汉、贵阳、哈尔滨6个样本城市,2014年在上海和美国图森开展了问卷调查。通过问卷调查资料的整理,我们设计的指标体系所具有的有效性及使用价值得到了检验和证明。通过分析调查数据,我们发现了政府诚信比较突出的问题。在文献述评的基础上,我们提出了政府诚信与社会诚信正相关关系的理论模型。利用调查数据进行结构方程分析,得到了以下结论:政府越诚信,社会也越诚信;社会越诚信,政府也越诚信。

政府诚信不应当是抽象的,而应当是十分具体的。政府诚信是社会诚信的表率 and 示范。解决政府诚信面临的问题,建设政府诚信,首先和主要的是靠政府自觉的行为。主要包括三个层面:第一层面是政府基本政治制度建设;第二层面是政府诚信管理机制建设;第三层面是政府大厦里政府人——各级公务员的建设。政府诚信制度和政府诚信管理机制只有内化为政府人——每一个公务员日常的诚信行为,才能真正实现政府诚信。由是观之,政府诚信说到底或归根结底是政府人的诚信。亦即政府诚信的责任和使命应该内化为每一个政府人的责任和使命。

政府除了自觉建设自身的诚信外,还需要主动引导和帮助社会建设诚信。因为社会诚信是政府诚信的基础,社会诚信孕育政府诚信。政府公务员在成为公务员之前要经历较长的社会化过程,家庭的诚信教育和学校的诚信教育会对政府公务人员诚信观念养成发挥很大的影响。政府成员身边人的诚信行为会成为他们相互之间直接或间接学习效仿的对象。社会的诚信道德风貌也会对他们的成长产生潜移默化的作用。如果一个人在社会化的过程中能一直与诚实相伴,与守信为伍,在成为政府的一员之后,诚信履职的可能性也较高。

从国际经验看,社会诚信建设有欧洲模式和美国模式。欧洲模式由政府主导,美国模式重视市场。考虑到我国国情,我国的社会诚信建设初期选择了欧洲模式。但从未来发展趋势看,政府监管、企业自由经营的市场模式日益成为主流。因此,未来我国政府应将推动社会诚信建设的重心放在完善制度、信息公开和加强监管层面上。

社会诚信文化的繁荣需要政府加强正式制度建设,也需要家庭、学校和社区发挥积极作用。社会个人之间、组织之间充分竞争和重复博弈机制也是培育诚信文化的有效途径。官办垄断常常和欺骗虚伪联系在一起。和轰轰烈烈的“运动”相比,社会成员在春风化雨,润物细无声的微观践行中更能实现诚信意识的不断增强。而且,组织化的社会和原子化的社会相比,前者

是促进政府诚信更为强大的力量。因此,培育强大健康的公民社会,鼓励更多的社会主体参与到社会诚信的建设中来,对于政府诚信建设而言具有特别重要的意义。在实证考察的基础上,我们还探讨了作为社会诚信和政府诚信的“中介”或“媒介”、“桥梁”作用的非政府组织(NGO)对于社会诚信和政府诚信建设的积极作用,并对如何推动我国非政府组织发展做了进一步思考。

科学评价政府诚信,根本目的在于有效推进政府诚信建设。如同人不能完全自我证明一样,政府诚信也不能完全由政府自我证明。本书的侧重点在于以评价政府诚信为切入点,探讨了政府诚信与社会诚信及其相互关系,在此基础上,分析了诚信建设中政府与社会的互动机制与作用,进而就如何加强我国政府诚信建设提出了相应的对策性建议。

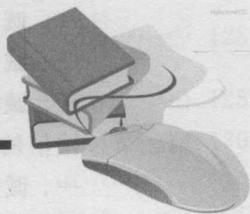
本书的基本结论是:政府诚信是社会诚信的典范,社会诚信是政府诚信的基础。政府诚信建设有自上而下和自下而上两条路径。政府要通过完善政府诚信制度,健全政府诚信管理机制来促进自身诚信,为社会做好表率。政府要通过完善社会诚信法律法规,推动信息公开和加强监管来促进社会诚信,为政府诚信营造良好的社会制度、文化环境。政府还要培育、发展健康强大的公民社会,使之成为帮助政府提供优质公共服务,同时制约政府,防范政府失信的强大力量,在政府与社会、政府与公民的良性互动中实现政府诚信存量的不断增加。正因为如此,政府诚信建设永远在路上!

乔耀章

2017年10月

于苏州东吴园

目 录



绪论	1
第一节 国外政府诚信研究现状	1
一、如何理解政府诚信	1
二、公务员诚信意识和能力	3
三、政府诚信管理	5
四、政府诚信制度	8
五、政府诚信环境	9
六、评价政府诚信	11
第二节 国内政府诚信研究现状	14
一、研究成果概况	14
二、研究视角多元	15
三、主要研究内容	16
第三节 国内外研究比较和国内研究展望	19
一、国内外研究比较	19
二、国内研究的展望	20
第四节 研究的意义、内容、方法和主要概念界定	22
一、研究的意义	22
二、主要研究内容	22
三、主要研究方法	23
四、主要概念界定	24
第一章 政府与诚信：逻辑与历史	26
第一节 “诚信”界说	26

一、诚信的基本内涵	27
二、诚信在伦理体系中的地位	29
三、诚信的价值表现	31
第二节 诚信的起源及其秩序调节功能的有限性	32
一、诚信的起源及其秩序调节功能	33
二、自发性秩序的局限	36
第三节 政府伦理职能的历史产生及理论探究	37
一、诚信道德的法律化	38
二、中国传统的政府伦理职能思想	41
三、西方政府伦理职能思想的流变	43
第四节 中西方政府诚信思想和理论	51
一、中国先秦时期的政府诚信思想	51
二、西方的政府诚信理论	56
第二章 政府诚信评价：指标设计与实践应用	64
第一节 政府诚信评价：国外研究和实践	64
一、世界经合组织(OECD)的公共部门诚信框架及评价	65
二、透明国际的国家诚信系统	70
三、全球诚信开展的诚信评价	72
四、对中国政府诚信评价的思考	73
第二节 我国政府诚信评价指标设计	74
第三节 2013年我国6个城市政府诚信实证调查	77
一、问卷发放和回收的基本情况	77
二、政府诚信评价结果描述性统计分析	78
第四节 2014年中国上海和美国图森政府诚信实证调查	108
一、调查基本情况	108
二、政府诚信评价结果数据描述性统计分析	108
第五节 我国政府诚信存在的主要问题	111
一、意识层面	111
二、组织层面	114
三、制度层面	114
四、行为层面	118

第三章 政府诚信与社会诚信的关系	128
第一节 政府诚信与社会诚信关系的理论假设	128
第二节 社会诚信现状的实证调查	130
一、2012年国内样本城市实证调查	130
二、2014年中国上海与美国图森社会诚信实证调查	131
第三节 政府诚信与社会诚信关系的结构方程模型	134
一、潜变量与观测变量	134
二、数据处理与可靠性分析	136
三、模型1:验证政府越诚信,社会越诚信	137
四、模型2:验证社会越诚信,政府越诚信	143
五、结果分析与讨论	148
第四章 政府自觉:完善政府诚信制度,健全政府诚信管理机制	154
第一节 西方国家政府诚信制度的构建与演变	155
一、宪政制度	155
二、政府首脑和议员的选举制度	156
三、公共财政制度	157
四、政府审计制度	158
五、政府采购制度	159
六、政府信息公开制度	161
七、政治监督制度与社会监督制度	163
第二节 完善我国政府诚信制度的路径	164
一、树立宪法权威,推动法治进程	164
二、强化立法机关的制约监督权力	166
三、增强司法机关(法院)的独立性	168
四、扩大竞争性选举的范围	170
五、增强审计机关的权威性	171
第三节 政府诚信管理机制:国际经验和我国实践	173
一、诚信管理模式和OECD(世界经合组织)的诚信管理 原则	174
二、政府诚信管理的结构	177
三、政府诚信管理的工具	179

第四节	健全我国政府诚信管理机制的思考	220
一、	整合机构, 职能更加集中统一	220
二、	强化力度, 从道德自律向法律约束转变	221
三、	重视培训, 加强学习的多样化和常态化	222
四、	防控风险, 重在权力制衡和利益冲突管理	223
五、	设置诚信年金, 竖起经济利益防腐墙	225
六、	完善诚信档案, 奠定公平选拔基础	225
七、	保护举报, 加强线索管理和平台建设	227
第五章	社会诚信建设中的政府作用: 国际经验和国内探索	229
第一节	国际经验: 政府主导抑或自由市场	230
一、	政府和中央银行为主导的欧洲模式	230
二、	美国模式	231
第二节	从无到有: 中央政府致力于宏观指导和规则制定	231
第三节	历史回眸: 地方政府的实践与探索	234
一、	成立社会信用建设的领导机构和日常执行机构, 为社会信用建设有序推进提供组织保障	234
二、	制定建设规划, 明确阶段性目标和任务, 有序推进社会信用建设工作	235
三、	制定信用行业的地方性法规, 规范信用行业 健康发展	236
四、	推动成立有关行业组织、社会组织, 促进行业自律, 促进诚信教育和信用文化传播, 鼓励社会自我服务、 自我管理	237
五、	推动数据库平台和相关网站建设, 促进信息公开	237
六、	政府带头使用信用产品和服务	238
七、	推进市场建设和信用服务行业发展	239
八、	推动公民诚信伦理建设, 培育社会诚信文化	240
第四节	不足与展望: 政府继续推动社会诚信建设的职能定位	241
一、	完善信用相关的法规体系	241
二、	加强监管	241
三、	加强政府信息公开	243

第六章 社会推动：非政府组织在诚信建设中的作用	246
第一节 重复博弈：非政府组织促进社会诚信	246
一、指导规约，警示评价	248
二、理念倡导，互动交往	249
第二节 自我监管：非政府组织加强自身诚信	249
一、美国慈善信息局	250
二、慈善导航员网站	250
第三节 合作制衡：非政府组织推动政府诚信	251
一、支持华盛顿责任和伦理公民联盟	252
二、反对政府浪费公民联合会	254
三、有效政府中心	255
四、政府责任计划	255
五、真相核查	255
六、Janaagraha 公民与民主中心	256
第四节 美国非政府组织的发展经验	257
一、美国政府对非政府组织的管理经验	257
二、非政府组织内部治理的经验	259
第五节 管促平衡：我国非政府组织的发展策略	260
一、我国非政府组织的发展现状	261
二、非政府组织发展策略	266
第六节 公民社会发展与政府诚信建设的未来展望	268
结论	271
参考文献	275
后记	282



绪 论

诚信,作为人们政治生活、社会活动与经济交往中必须遵循的最基本行为准则,它是一个社会正常运行的重要基础。诚信是做人的基本品质,也是对政府的基本要求。诚信是政府合法性的前提条件,是政府善治的基石,是政府获得民众信任的来源(OECD,2008)。然而,由于制度的缺陷和人性的弱点,政府失信在各个国家不同程度地存在。如何加强政府诚信,减少政府中的欺骗、浪费和腐败,让政府赢得民众更多的信任?这一问题一直受到实务界和理论界的广泛关注。鉴于目前国内缺乏对国外政府诚信研究现状翔实的介绍,我们对近年来国外政府诚信研究情况进行认真梳理,同时也对国内政府诚信研究现状做一评述,为本研究的开展奠定一定的文献基础,随后,对该研究的研究意义、内容和方法做一介绍。

第一节 国外政府诚信研究现状

一、如何理解政府诚信

要理解政府诚信的内涵,首先需要看看西方文化对诚信的理解。

诚信,英语是 integrity。在西方文化中,诚信的内涵非常丰富,至少可以

从三种视角加以理解：第一种视角是将诚信视为个体的个性特质，包括诚实性、可信赖性、责任意识等。^① 第二种视角认为诚信是一种伦理行为，涉及对规则的认可和承诺，与伦理维度关联。诚信要求个体不要背叛个体在活动中的道德信念，遵循合乎伦理判断的规则。^② 第三种视角是从对人员实施诚信管理的角度提出的。认为诚信体现在与他人的关系中，有历史和文化的差异，任何个体的诚信行为后果都表现为组织的结果和问题。^③

雷蒙德·考克斯(Raymond W. Cox)分析了诚信(integrity)和伦理(ethics)的差异，他认为相比美国学者而言，欧洲的学者更喜欢用诚信(integrity)。诚信包含推理，包含行为，包含正当和能力，与如何做正确的事相关，是政府运作的中心价值。美国学者更倾向用伦理(ethics)，他们把伦理和伦理决定看作好的管理的中心，是组织领导的基础。^④ 需要指出的是，在国外许多研究文献中，政府诚信与政府伦理常常交替使用。

米埃尔·科尔索夫(Emile Kolthoff)、雷蒙德·考克斯(Raymond W. Cox III)和特伦斯·约翰逊(Terrance Johnson)等人认为公共伦理是价值、规范、伦理标准和原则的集合，这些构成了政府诚信的基础。政府诚信不只是反对欺骗、反对浪费、反对滥用权力，政府诚信是政府中的个人和机构根据组织成员和社会认同的伦理价值、规范、标准和原则采取行为的一种品质。诚信冒犯是对这些伦理价值和标准的冒犯。^⑤ 政府中的诚信冒犯主要表现为贿赂、裙带关系、庇护、欺诈和盗窃、利益冲突、使用不当权威、滥用和操纵信息、私人时间的不当行为。^⑥

阿兰·胡克斯特拉(Alain Hoekstra)和米埃尔·卡波坦(Muel Kaptein)

① Sackett, P R and Callahan, C. Integrity Testing for Personnel Selection: An Update, Personnel Psychology, 1989: 491-529.

② Becker, T E. Integrity in Organizations: Beyond Honesty and Conscientiousness. Academy of Management Review, 1998: 154-161.

③ Kaptein, Muel. Integrity Management. Eisevier Science Ltd, 1999.

④ Raymond W Cox. Ethics and integrity in public administration: concepts and cases. M. E. Sharpe, Inc, 2009.

⑤ Emile Kolthoff, Raymond W Cox III, Terrance Johnson. Measuring integrity A Dutch-American Comparative Project. M. E. Sharpe, Inc, 2009: 197-211.

⑥ Frédérique Six, Marianne van der Veen, and Niels Kruihof. Conceptualizing Integrity Systems in Governments and Banking. Public Integrity, Vol. 14, No. 4, 2012, p. 361-382.

等人认为政府诚信可以从微观、中观和宏观三个层面加以理解。^① 微观层面的政府诚信,中心问题是个人伦理行为和成为好公务员的能力。具体来说,就是解决伦理困境,避免诚信风险,抵制不当诱惑。中观层面的政府诚信是政府内部组织的诚信,中心问题是通过组织结构安排、正式程序设计、标准规范明确来支持组织成员诚信的主动性和组织内关键角色的诚信行为,这一般被理解为诚信管理。宏观层面的政府诚信是要发展地方政府、国家甚至国际层面的诚信制度体系,中心问题是中央和地方政府制定的诚信法规以及诚信机构的角色、任务和权力。一些国际组织如联合国、世界银行、透明国际、世界经合组织、世界货币基金组织也通过设计国家和国际层面的制度安排来促进诚信。

从以上分析可以看出,西方文化中政府诚信内涵比较丰富,不仅要求政府机构和人员要说真话、办实事,而且涉及对伦理价值、规则的认同和遵守。不仅弄虚作假、有诺不践是不诚信行为,贿赂、利益冲突、操纵信息、裙带关系等都属于诚信冒犯。如何实现政府诚信,需要从微观、中观和宏观三个方面加以努力。微观上,要培养公务员的诚信意识,增强公务员解决伦理困境的能力。中观上,要完善组织的结构程序设计,明确行为规范标准,加强组织日常诚信管理。宏观上,要通过完善基本政治制度,健全法制来为政府诚信提供根本保障。

二、公务员诚信意识和能力

政府公务员的诚信品质如何体现? 保罗·斯帕克斯(Paul Sparks)和汤姆·法尔赛滋(Tom Farsides)运用定量研究的方法,分析作为政府公职人员诚信品格的内涵。^② 他的研究分为两个环节。研究一要求110个参与者写出自己认为最诚信的三个人,并且列出他们所具备的品质。研究二在这些被写出的人中选出得票最多的8位政府公职人员以及他们所具备的14种品质,每一种品质至少被三个参与者提到。然后从这些品质里选出最能体现诚信的。最后发现,排在第一位的是真诚(真正和诚实),排在第二位的是保持本质,第三位是能力。

^① Alain Hoekstra and Muel Kaptein. The Institutionalization of Integrity in Local Government. *Public Integrity*, 2012, 15(1): 5-27.

^② Paul Sparks and Tom Farside. Social dimensions of judgments of integrity in public figures. *British Journal of Social Psychology*, 2011, 50: 170-179.

帕特里克·多比尔(J. Patrick Dobel)认为公务员诚信包含三个方面:第一,公务员信念和行动之间一致;第二,公务员具有反应能力去做出一个承诺,理解承诺的内涵并努力实践它;第三,公务员通过调整他们的公共角色去适应他们的中心价值体系,使其能够在他们的角色和承诺之间保持一致。^①

劳拉·贝克(Laura Beck)、安德烈·万·蒙特福特(André Van Montfort)、特詹斯(Twijns)等人认为,公务人员要满足以下三个条件才被认为是诚信的。第一,意识到具体情况下存在的伦理问题;第二,具备在具体情况下判断做什么决定的能力;第三,行动应和一定的标准和规则一致。简单而言,就是具备伦理感知,伦理推理和伦理行为的能力。^②

围绕公务员的伦理感知、伦理推理和伦理行为所做的研究,构成了公务员诚信意识和能力研究的主要内容。该内容是目的论和义务论的中心,同时也是科尔伯格伦理教育理论的中心。国外越来越多的学者以这些理论为框架,开展实证研究,验证相关假设。

威特默(Wittmer)运用科尔伯格的理论和限定问题测试探索伦理决策。他关注以下问题,伦理敏感导致更伦理的决策吗?什么是让一个人伦理更敏感的原因,公共部门和私人部门之间在伦理决策上有显著的差异吗?在对来自两个大学公共行政、工商管理 and 工程专业的156名学生进行测试之后,Wittmer发现更多的敏感能促进更伦理的决策,更个人化的信息能增强个人的伦理敏感。Wittmer发现公共行政的学生更重视忠诚、信任、尊重和对团队的义务等价值。最后他认为,公务员要比普通的美国公民具有更多的伦理敏感。^③

斯图尔特(Stewart)等人的研究从1990年开始,最初的经验研究对象是美国学生和市政的工作人员,到1999年,扩展到了波兰和俄罗斯。研究者希望找到是什么样的伦理推理偏好让地方政府官员做出伦理决定。在调查了波兰两省485名政府官员后,他们发现波兰和美国政府官员的伦理推理非常

① J Patrick Dobel. Public Integrity. The Johns Hopkins University Press, 1999.

② Laura Beck, André van Montfort, and Anneke Twijnstra. Valt integriteit teleren? De effectiviteit van integriteitstrainingen voor gemeentebtenaren (Can Integrity Be Learned? The Effectiveness of Integrity-Training Programs for Municipal Officials), Amsterdam, VU University Press, 2010.

③ Wittmer, Dennis. Individual Moral Development: An Empirical Exploration of Public-sector and Private-Sector Differences. Public Integrity, 2000, 2: 181-194.

相似。让研究人员感到惊奇的是,性别差异表现出很大的不同,女性在伦理推理上要优于男性,这一发现在俄罗斯的研究中也得到了证实。^①

尤尔凯维奇(Jurkiewicz)和布朗(Brown)研究了积极的领导力与伦理推理能力之间的关系。^②怀特(White)研究了性别对伦理发展的影响。^③弗雷德里克森(Frederickson)和纽曼(Newman)通过问卷调查和案例研究探讨了政府官员的伦理推理和伦理发展。^④

公务员具备较强的伦理感知和伦理推理,才能做出更伦理的决定和行为。建设政府诚信,客观要求每一位公务员都能敏锐地意识到特定环境下存在的伦理问题,能在面对这样的环境和问题时进行正确的推理、正确的判断、正确的决定。上述研究考察了影响公务员伦理感知和伦理推理的因素,为公务员诚信意识培养和伦理决策能力提升提供了较为系统的指导。

三、政府诚信管理

无论是明确政府公务人员行为的伦理价值、伦理原则和伦理标准,还是提高他们的伦理敏感性,增强他们的伦理判断和伦理行为能力,都离不开诚信管理。万·比利斯基维基科(Van Blijswijk)研究了荷兰的税务部门和海关部门后,认为诚信管理必须超越只是建立伦理准则。它应该包含以下内容:①训练新录用的和在职的公务员如何处理两难困境;②任命诚信顾问调查一线公务员的诚信问题;③在诚信顾问里建立反思小组讨论现实生活的案例并思考应该采取怎样的行为;④为公务人员提供组织内部小组讨论的机会。^⑤

韦斯特(West)和伯曼(Berman)2004年对美国338个城市的城市经理开展了问卷调查。问卷主要围绕三个问题:①伦理训练的目的是什么?

① Stewart, Debra W, Sprinthall, Norman A, Kem Jackie D. Moral Reasoning in the Context of Reform: A Study of Russian Officials. *Public Administration Review*, 2002, Vol. 62, p. 282-297.

② Jurkiewicz, Carole L And Roger G Brown. Power Does Not Corrupt Absolutely: An Empirical Study. *Public Integrity*, 2000, 2: 195-210.

③ White, Richard. Are Women More Ethical? Recent Findings on the Effects of Gender Upon Moral Development. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1999, 9: 459-471.

④ Frederickson, H G and Meredith A Newman. The Patriotism of Exit and Voice: The Case of Gloria Flora. *Public Integrity*, 2001, 3: 347-362.

⑤ Van Blijswijk, Jacques A M, Ricahrd C J van Breukelen, Aimee L Franklin, Jos C N Raadschelders, and Pier Slump. Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration, *Public Administration Review*, 2004, 64: 718-727.

②主要包含什么议题,训练方法是什么?③哪些问题与伦理训练相关?为什么有些部门训练多,有些部门训练少?对伦理训练投入多的城市是不是组织效率高一些?经过研究,West和Berman发现,就训练的深度和广度而言,中等程度最好。训练的方法应基于现实和实践,情景假设、案例分析、角色扮演等方法效果较佳。为什么有些城市训练多,原因在于资源充足和领导偏好。总之,West和Berman认为伦理训练能够显著提高组织文化,营造积极的上下级关系。^①

André van Montfort和Laura Beck等认为诚信训练是促进公务员诚信重要的工具。但效果究竟如何,却鲜有人开展这方面的研究。在这种情况下,André van Montfort和他的同事在荷兰以问卷调查的形式,调查了公务员参加训练和没有参加训练,参加训练前、参加训练后短期(训练结束后立刻填写问卷)、长期(半年到9个月再次填写问卷)的变化,获得了一些重大发现。发现一:参加训练的两组公务员只有一组公务员短期的伦理意识和行为能力明显提高。究其原因,研究者认为与训练的时间长短有关。有效的小组训练时间为一天,另一组只训练了半天,半天时间要消化吸收基本的诚信知识、技巧比较困难。发现二:对训练项目的长期效果而言,两组都是无效的。为什么有效的小组过了半年之后也无效了呢?研究者认为,原因在于培训结束后,没有安排一些讨论来交流所授课程,没有巩固和强化。此外,研究者还发现个人原因会影响培训的效果。最后研究者提出了几点建议:①应该对受教育程度低的公务员提供训练项目,从长期来看,他们比受教育程度高的公务员获益更多。②对于伦理风气较差、诚信度较低的个人和部门应该提供训练项目,项目可以为他们带来持续的进步。^②

当然,组织的诚信管理不只局限于诚信训练,还需要一系列配套管理措施。博特(Boht)和迈尔(Meier)在对公共部门进行研究后发现,欺骗行为发生的原因主要是不充分的绩效测量、稀缺的资源、过重的工作负担和责任意识的缺乏。如果没有采取有效的措施进行诚信管理,就会导致伦理的失

^① West, Jonathan P and Evan M Berman. Ethics Training in U. S. Cities: Content, Pedagogy, and Impact. *Public Integrity*, 2004, 6: 189-206.

^② André van Montfort, Laura Beck, and Anneke Twijnstra. Can Integrity Be Taught in Public Organizations? The Effectiveness of Integrity-Training Programs for Municipal Officials, *Public Integrity*, 2013, 15(2): 117-132.