论政务诚信作为第一诚信

谢新水

摘 要: 政务诚信作为第一诚信的命题可以从人性和社会发展视角来充分阐释。[①]从人性视角看,政府是平衡人性张力最重要的组织体系,既需要平衡“类”的同一性和个体差异性,又需要约束亲戚选择和互惠利他。为了达成这一目的,政府要制定非人格化的制度,运用强烈惩罚来消除行政人员的自利行为,还必须制定各种制度来激励社会大众各尽所能,才能保障人类的可持续发展。在这个意义上,所有政府的诚信都是第一诚信。从社会治理角度看,我国农业社会的王朝政府诚信可以视为第一诚信,乃是因为它既是维系家国同构治理结构的总体力量,又是平衡亲亲与尊贤原则的决定性力量,还是保护家产均分制不可或缺的公正力量。工业现代化过程中,从保障社会安全的视角看,政务诚信之所以能成为第一诚信有三方面的缘由:一是因为政务诚信是商务诚信的引导,社会诚信是政务诚信的补充,而司法公信是政务诚信的延伸;二是政务失信会削弱商务诚信、社会诚信和司法公信,最终瓦解社会信用体系;三是政务严重失信引发社会安全问题。进入数字时代后,数字文明成为一种新型文明。在新时代,我国政府将政务诚信作为第一诚信,既是数字时代的要求,又是推动中华民族伟大复兴的要求。在社会信用体系建设过程中,我国通过政策动力、媒体动力和治理动力推动第一诚信建设,目的在于引导、督促社会信用体系快速发展与充分完善,建设诚信中国,进而推动经济社会高质量发展,实现中华民族伟大复兴。

关键词: 政务诚信;第一诚信;信用;人性;亲戚选择;互惠利他
中图分类号:F20 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)01-0092-14

引言

政务失信事件无疑都是舆情表中最有热度的主题。在网络平台时代,政务失信最容易被各类媒体

作者简介:谢新水,首都师范大学管理学院教授,管理学博士,北京市总体国家安全观研究中心研究员。

基金项目:本文是国家发改委委托北京信用学会的课题“中国特色社会主义信用体系研究”(中央深改委布置的题目)的研究成果。

① 政务诚信的概念是在社会历史发展过程中形成的。本文根据不同的社会类型使用了政府诚信、王朝政府诚信和政务诚信等概念。

关注、转发甚至于有预谋地翻炒。在“炒作”政务失信事件过程中,无论是了解实情还是不了解实情的人都希望发出自己的声音。一些人甘愿做“吃瓜”群众,一些人自愿成为谣言传播者,另一些人则是附和者,还有一些人无视事实直接对政府展开道德谴责……这些复杂的舆情事件最容易吸引不正当的舆论力量,甚至于敌对力量参与。从结果上看,政务失信最可能损伤政府公信力、毁坏政府形象。有时候,即使行政相对人把政务失信归结为是否公平、公正的问题,然而一些社会个体却视其为政府故意失信。作为强大的权力组织,所有政府特别是现代政府都被不断赋予并承担着越来越复杂而庞大的社会功能,一个政府一旦被认为不道德、不公正、不负责任、缺乏效率、不能维护公共利益,就会被界定为“危险”的政府。防止政府失信是现代社会的集体记忆,亦是现代政治学、公共行政学、公共管理学等理论所培育的普遍情感。

从历史发展来看,我国传统文化认为所有人在道德层面是平等的,所有人都要讲诚信;在日常生活中,我们对不诚信的人心里有数,然而,基于面子观念,我们却很少公开不诚信的人,也很少对不同的诚信主体分类排序。改革开放后,在建设和发展市场经济的过程中,信用成为重要的关键的要素,信用缺失成为市场经济建设过程中最重要的问题。进入新时代后,信用成为新的社会治理工具,社会信用体系建设成为我国各级政府的重点工作之一。就政策制定而言,《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》是重要的、里程碑式的政策;这一政策将政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信视为社会信用体系中的四个重点领域①。此后,众多政策文件和媒体陆续将政务诚信界定为第一诚信,但截至目前,学界却少有文献对这一论断展开严谨、深入的论证。为了顺利推进社会信用体系,我们不能将“政务诚信是第一诚信”视为理所当然的结论,或是仅仅将其视为政策口号。如果不能对这一命题进行严谨深入的学理分析,仅仅将政务诚信定位为社会信用体系建设的先导、表率、导向、标杆、第一要务、领头羊;那么,我们只是给出了政务诚信建设的目标,而不能说已经充分证明了政务诚信是第一诚信的命题。

为了深入阐述政务诚信是第一诚信的命题,我们从四个层面展开论证:一是人性层面,即聚焦人性的三个特点,即“类”的同一性、个体差异性和社交性来证明诚信政府在平衡人性张力中的底线功能,从一般意义上阐释了第一诚信问题。二是立足于农业社会的场景,剖析我国传统社会家国同构治理体系中,王朝政府诚信在维系家国良好关系中的基础性作用,证明王朝政府诚信在传统社会发展中的首要地位。三是立足工业社会的场景,结合现代政府以及我国政府的特殊情况,从政务诚信的特殊性、政务失信的后果、政务诚信在我国社会治理中的特殊地位这三个方面来证明第一诚信问题。四是基于数字社会的场景,关注新时代政府诚信建设的基本任务,从政策动力、媒体动力和治理动力三个角度,阐述新时代我国将政务诚信作为第一诚信的使命。

一、平衡人性张力:诚信政府的底线功能

政府是社会治理最重要、最有力量的复杂组织体系。关于政府的起源,众多学科从演化论、治水论、战争论、权利论、罪恶论、阶级论等视角做出了丰富而有力的阐释。从公共管理学视野看,人们设计、运行并持久地发展和完善政府这一复杂的组织体系,其基本目的是促进每个人的生存和发展,进而促进人类的可持续发展。这是政府的底线功能。具体而言,政府是由人组成的,政策是由人来制定和执行的,所有政府的功能都是统治人、管理人或服务人。所以,人性必然影响政府组织及其制度功能的发挥。或者说,所有社会治理问题最终都与人性有关,人性也是政府发挥底线功能的“底座”。所以,阐述政务诚信是第一诚信问题,必须从人类的生存与发展角度来分析并从人性中寻找答案。因此,我们聚焦人性的三个层面即“类”的同一性、个体差异性和社交性来证明政府诚信在平衡人性张力中的底线功能,完成从人性视角来论证政务诚信是第一诚信的任务。

① 需要注意的是,目前我国社会信用体系建设有四个重点领域,而不是说社会信用体系建设只有这四个领域。严格意义上说来,相关政策文件对社会信用体系建设这四个分类标准是否严谨,值得商榷。

（一）人性中的张力维度："类"的同一性与个体差异性

在社会生活中，人既作为"类"，又作为个体；相应地，人性中就存在两个有张力的维度："类"的同一性和个体差异性。"类"的同一性指任何个体的人作为人类的一员或组成部分都自然地被赋予了生存权与发展权。其中，维护人的生存权是任何政府的底线功能；维护人的发展权则是政府提升合法性、获得认可度的重要方式。在社会、政治、经济乃至文化生活中，"类"的同一性是分层次、分范围呈现出来的，具体包括种群与族群层次、民族与国家层次、家族与家庭层次、社会与个体层次等。启蒙思想家提出的"天赋人权"中的"人"是指"类"的人，但"人权"包括了生存权和发展权两种权利。我们很容易从社会生活中感知，个体差异性既来源于先天秉赋又来源于后天努力，个体差异性的呈现是两者不断集聚和不断积累的结果。个体差异性是个体在社会交往中表现出来的，所有个体的能力差异都是社会关系建构过程的产物，本质上是一种能力差异。从历史视野看，无论社会发展到什么程度，在组织设计和制度设计中个体差异性，特别是能力差异，都不容忽视。

"类"的同一性和个体差异性是分析所有组织及其制度的关键要素，要促进社会顺利、快速、稳定的发展，就不能否认这一基本事实。在公共领域，公共组织及其制度要成功运行，既要保护"类"的同一性，又要注重体现个体差异性；最重要的是，要达成两者的平衡。社会发展过程中出现的平等激情和优越激情①与"类"的同一性和个体差异性密切相关。毫无例外，不保护"类"的同一性的制度最终都可能会发展为反国家、反社会甚至是反人类的制度。比如，种族歧视、地域歧视和阶级歧视制度的最终结果都是如此。不体现个体差异性的制度，最终都会沦落为盲目的平均主义。

（二）政府诚信的底线功能：平衡"类"的同一性和个体差异性

人类要可持续发展，必须平衡"类"的同一性和个体差异性之间的张力，那么，在人类社会发展过程中，人们如何来平衡"类"的同一性与个体差异性间的张力呢？

在原始社会，部落内部设计、实践和坚持的习俗大都是为了均分或共享食物，这些习俗的基本功能是保证部落内每个个体大都能得以生存，本质上，是为了保护"类"的同一性。毫无疑问，设计、形成这样的制度体现了原始部落的巨大智慧，亦是一种原始的理性选择。否则，这个部落就会因为不合作、不关注"类"的共存而逐渐衰亡。从食物和道德的关系看，在食物缺乏、环境严苛的原始社会，道德是食物分配的补丁，道德的形成既可以在一定程度上防止人的自私，也是部落可持续发展的一种保障②。我国儒家文化将"类的"同一性归纳为"食色，性也"，也提出了一个非常深刻的社会发展命题。福山指出，在人类社会漫长的发展过程中，随着时间推移，对平等承认的范围在数量上和性质上都得到了扩展。在数量上，接受应有权利的公民人数增加了；在质量上，对承认的理解不再只是形式上的权利，而是实质上的自尊。③福山所说的"对平等的承认"是指人作为"类"的生存权，而自尊则更多地体现为发展权。

差异是一种比较，只有在社会关系中，个体差异才能呈现出来。个体差异一般表现为社会能力的差异。个体差异性是设计组织、制度的人性基础。在政治学理论中，霍布斯的"丛林法则"是承认个体差异性的比较典型的理论证据之一。在国家形成，特别是官僚制国家形成后，"类"的同一性主要由政府来保护，政府如此行动的目的是基于"类"的同一性来保证臣民或者公民的生存权和发展权。其中，现代政府典型的做法是基于公权力，利用行政人员，采用政策法律与公共服务来保障儿童、少年、青年和老年等不同类型人的权利。诚然，不同国家的组织制度都需要保护和激励个体差异性，这是非常重要的。

从社会发展视角看，所有组织及其制度的设计都要坚持两者的辩证统一：忽视个体差异性会带来盲目的平均主义，太注重个体差异性会带来优越论甚至歧视论，这些行为理念都会破坏"类"的同一性。

①③　弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2014 年版，第 94 页，第 103 页。

②　周华洛：《货币起源》，上海财经大学出版社 2019 年版，第 90 页。

当人们面对自然灾害、社会秩序混乱特别是政府诚信缺失时,以“类”的同一性号召人们起来革命,反对不诚信、不道德的政府,是非常契合人性的,也是一个很好的“引燃点”。我国传统社会“替天行道”的起义文化、“王侯将相宁有种乎”的起义誓词、“迎闯王不纳粮”的起义口号、“打土豪分田地”的标语等,都是利用“类”的同一性去激发群体效应、集结起义或革命的同盟者。

在一般意义上,关注个体差异性的基本目的是追求和实现社会公正,以此来促进个体能力与组织能力的提升。不同的民族、国家、组织、家庭和社会个体之所以发展程度、发展速度和发展水平存在差异也与其对个体差异性的重视、激励相关。所以,在政府统治、管理或服务社会的过程中,既要注重“类”的同一性,又不能忽视个体差异性。为了实现这一目标,前者大都用非人格化的组织体制、机制与制度来维护,后者则体现在差异化、个性化的岗位职责、薪酬待遇及其荣誉分配中。例如,在教育、医疗和养老等方面,政府提供了不同模式、不同层次的公共服务,其基本目的是承认、保护和实现来自于不同发展时期、发展阶段和发展地域的个体的差异性。同样,根据考试来遴选行政人员、通过授予各类荣誉来为杰出人才提供社会认可或名垂青史的机会,其目的也是激励个体实现多样化、差异性的能力。

在社会发展过程中,官僚制组织的非人格化制度都无法完全解决个体差异性问题;市场之所以出现、发展并不断拓展到全球,就是因为能够对政府功能的不足进行补充。进一步而言,为了平衡个体差异性和“类”的同一性,现代社会设计了市场和政府两条实现路径。其中,设计市场的主要目的是保护个体差异性,以实现个人利益;而设计政府的目的是实现“类”的同一性,以最大限度地维护公共利益。市场是“丛林法则”在私人领域的体现,现代市场承认个体差异性并为个体差异性的实现提供了重要场域。在市场竞争过程中,有能力的组织或个体以技术、商品、资本和能力为资源合法地淘汰对手,进而获得市场地位和市场收益。作为维护个体差异性存基本手段的市场行为必然带来贫富差距。从政府和市场的复杂关系看,政府监管市场的目的是保护公平竞争,保护能力强的主体获得更多资本、技术、人力资源、市场地位或市场利益。所以,政府就成为了社会治理最重要、最有力量、认可度最高的组织,政府之所以重要乃是因为具有维护公共利益与私人利益平衡的功能,相应地,也就平衡了“类”的同一性和个体差异性。

无论是农业社会、工业社会还是数字社会中的政府都要坚持“类”的同一性,这是任何政府统治、管理或者服务社会过程中获得合法性的基础。在全球化过程中,恰恰是因为对“类”的同一性认识的增强,而使可持续发展能成为全球治理的重要议题。当然,只有诚信的政府能够很好地实现这样的功能,在这个意义上,政府诚信是人类可持续发展的基础。

(三)政府合法性的诚信基础:约束亲戚选择和互惠利他

亚里士多德将人视为天生的政治动物,强调的是社会发展中人的群体性;霍布斯将人视为“暴虐人”即人对人是狼,强调的是人性的恶。与之不同,福山指出了社会交往中的两个行动原则:亲戚选择和互惠利他。现在看来,他的发现更能拓展社会科学特别是公共管理学的研究范围。亲戚选择是根据共享基因比例对跟自己有遗传关系的亲属做出利他行为;互惠利他则是相互之间长期互动形成的基于信任的利他行为。在非人格化制度出现衰败后,人类社会的交往就要回到这个原则。[①] 福山坚持认为,人类的社交性,不是因为历史或文化而取得的,而是人类天生的,即人的社交性是人性之一,具体表现为所有的人都倾向于照顾亲戚和互换恩惠的朋友,除非遇上强烈的惩罚。[②]托马塞洛对社交世界的认知有助于对人的社交性做出进一步的解释。他指出,从生物学的角度看,灵长类关于社交世界的认知,主要是从群体中争夺食物、配偶以及其他有价值的资源而产生的竞争性环境中演化而来,因此,它主要服务

①② 弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,广西师范大学出版社 2014 年版,第 397 页,第 45 页。

于竞争性社会互动。[①] 从竞争主体之间的关系看,在社会发展过程中种族、民族、国家等大群体的竞争能力非常强。为了消解过分激烈的团体间竞争可能对社会整体发展造成危害,人类采用并选择了小团体内和小团体间的合作来缓冲过分激烈竞争带来的损伤;或者说,大群体间的激烈竞争需要小团体用亲戚选择和互惠利他来消解。

福山指出,从历代王朝乃至一些所谓的现代国家的发展中可以发现,人类天生的社交性根植于亲戚选择和互惠利他,对亲友的偏爱是导致政治衰败的重要原因。[②] 在公共领域、私人领域或社会生活领域,缘于人性的亲戚选择和互惠利他一直在起作用,只是在不同的时期其作用程度不同而已。农业社会的家族制国家经常采用亲戚选择和互惠利他原则,这类国家的政府官员不是统治者的亲友,就是控制社会的精英的亲友[③];这也是农业社会王朝政府获得合法性和维护合法性的重要方式。我国传统社会基于亲戚选择的血缘宗法组织亦有很长的发展史,即使在工业化、城市化、市场化转型的过程中,政府都要极力去消除公共领域的亲戚选择和互惠利他行为,但各类拟亲戚选择及互惠利他情形依然不断,表现为一些政府官员和利益集团依然相互勾结、输送利益,等等。人性是社会发展过程中不可剥离的特性。为了维护政府的合法性,防止政治衰败,绝大多数政府都根据亲戚选择和互惠利他来设计反腐败的制度。即使有非人格化制度的保护,一些公权力所有者因为局限于亲戚选择和互惠利他,还是会选择利用各类资源来惠及亲友。在系统性腐败的社会里,政客和官僚会把公共资源转移给自己的族群、地区、部落、家族、政党……[④]不可否认,历史周期率的出现与人类社交性原则的缺陷也密切相关。

为了保护"类"的同一性、抵御或者消解亲戚选择和互惠利的危害性,人类才设计了政府这一维护公共利益的组织,采用非人格化的制度、强烈的惩罚来消除人性局限。不是所有政府都可以消除这些危害,不诚信的、腐败的、恶的政府必然张扬这一社会性,只有政府诚信是抵制亲戚选择和互惠利他的利器。因为好的、诚信的政府——公共服务效率高、腐败程度低——靠的是国家官员将公共利益置于其他狭隘的自我利益和团体利益之上。

总之,如果政府不关注"类"的同一性,不抵制亲戚选择和互惠利他,那么这样的政府就非常危险;如果在政府治理中忽略社会交往中的人性,只转向知识层次去设计制度,这样的政府及其制度便走在危险的路上。理论上而言,所有政府都可以采用非人格化制度和强烈惩罚来制约亲戚选择和互惠利他行为,但不诚信政府及其行政人员却利用非人格化制度和强烈惩罚来达到自利的目的。不诚信且暴戾的政府对人民的尊严、健康、生命、财产、人身安全都会带来极大的危害。政府诚信可以弥补法治和道德的缺陷,是政府获得合法性、保持合法性和提升合法性的重要方式之一。基于人性来考虑,必然要将政府诚信放在第一的位置。

二、平衡家国张力:传统社会治理中王朝政府诚信的基础价值

在我国的农业社会,家国是一体的、同构的,国是家的延伸、拓展和扩大。尽管如此,为了维持王朝统治和社会稳定,王朝政府必须平衡家与国、亲亲与尊贤以及代际发展这三重关系。这三重关系是王朝政府政权是否稳定的底线。王朝政府底线功能失守必然在极大程度上损害家国一体结构,最终导致农民起义或王朝内部分裂,直至王朝灭亡。如果将我国传统社会治理的三个基本原则归纳为家国同构治理结构、亲亲与尊贤的用人原则、家产均分制,那么,王朝政府诚信是其中不可缺失的、核心的维

① 迈克尔·托马塞洛:《人类思维的自然史:从人猿到社会人的心智进化之路》,苏彦捷译,北京师范大学出版社2017版,第25页。

② 弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,毛俊杰译,广西师范大学出版社2015年版,第23页。

③④ 弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,广西师范大学出版社2014年版,第198页,第125—126页。

系力量。

(一)王朝政府诚信:维系家国同构治理结构的总体性力量

在社会发展过程中,家的概念比国的概念要早很多。亚里士多德认为,城邦发展有一个从部落、村坊到城邦的演化过程。福山认为,国家的形成有一个经族团层次、部落层次最后演变成国的过程。我国传统社会建立的基本治理原则与儒家文化对人性的认知有关。“家”和“国”是我国传统社会典型的层级式的组织结构,这两个不同的场域载负着维护我国传统社会秩序的重要功能,也是促进社会发展、民族兴盛与文化繁荣的重要力量。我国农业社会的家族结构和国家结构是一对同构体①,我国传统社会治理可称之为家国同构治理,这一社会治理模式有三个重要特征。

一是我国传统社会的治理模式中包含了“民顺、臣忠、君仁的国家社会关系”②。儒家文化在“君-臣-民”三者之间建构了“仁-忠-孝”的伦理关系,其中,君是否仁、臣是否忠、父是否慈、子是否孝是判断家国同构治理效果的重要因素。二是我国传统社会的治理模式通过儒生来组织国家官僚机器及基层社会自治,从而实现国家治理③。在这一治理结构中,天子是至高无上的首领,所有儒生为皆天子门生,所有人都是天子的臣民,天子以金言玉律来统治国家并有对臣民的强控制权,即生杀大权。三是宗族是传统社会治理的基本组织④,家国同构治理结构的细分形态是“国-宗族-家”。我国传统社会的上层组织是以皇权为中心的高度中央集权的官僚机构;中层是县以下的地主乡绅自治,他们帮助王朝政府执行管理农村的功能,如征收税赋、调解民事纠纷、承办公共工程等;社会基层组织则是宗法和家庭,在这里,族长和家长拥有支配财产、执行族规家法、决定同族人公共事务的大权。这种控制比中上层的控制更严格,甚至有“国法不如家法,乡评严于斧钺”的谚语。⑤

由于我国各个王朝对社会实行强控制,没有足够多的官吏是不行的⑥;家国同构可以很好地解决这个问题。具体而言,就是宗族成为了我国传统社会治理中重要的自治性力量。可以看到,在我国社会发展的不同时期,宗族作为非正式组织其影响力此起彼伏。即使在新中国成立后,从土改到人民公社建立的过程中,宗族权力同样得以延续;大跃进时期宗族领袖权断裂,但之后又得以恢复;直到改革开放,宗族权力问题才得以历史性解决⑦;在当下,我国农村的家族力量在乡村民主治理中还发挥着相当重要的作用。

所以,我国传统社会通过上层国家机器——大一统官僚机构达到每一个县,再以乡绅自治为中介,最后由基层宗法家族达到每个家庭,实现了一个超级农业社会之整合。⑧为了实现稳固的社会统治,王朝政府建立了强大的官僚网络、制定严格的户籍、土地调查和管理制度来全面控制社会,这是一种高度行政化、控制化的治理。从中央到地方直至县城,官僚机构像巨大的神经网络一样延伸开来。⑨在我国传统社会中,相比之下,国的力量非常强大,家的力量非常薄弱。所以,我国传统社会形成的是“国大家轻”的治理局面,这种结构可称为“弱家国同构结构”。在这一特殊的社会治理结构中,如何保护家庭即我国农业社会自给自足的农民,是维护家国同构治理结构有效的重要一环。毕竟,家国同构结构一旦失去了“家”的支持,王朝统治就缺乏维系统治的经济基础,传统社会就面临解体威胁。

在传统社会家国同构的治理结构中,国和宗族既是支持家庭的外部要素,又是压迫家庭的巨大外部力量。如果没有一种力量的维持,国家和宗族的力量很容易将家庭毁灭。所以,我国儒家文化

①②③⑤⑥⑧⑨　金观涛、刘青峰:《兴盛与危机:论中国社会超稳定结构》,法律出版社 2010 年版,第 53 页,第 52 页,第 52—57 页,第 7—11 页,第 72 页,第 11 页,第 61 页。

④　宋平:《传统宗族与跨国社会实践》,《文史哲》2005 年第 5 期。

⑦　王溯柏、陈意新:《从血缘群到公民化:共和国时代安徽农村宗族变迁研究》,《中国社会科学》2004 年第 1 期。

对家十分重视,儒家伦理将家庭神圣化为所有社会关系中的最高者[①];家庭是中国的唯一安全的避风港。[②]恰恰是儒家文化对家的重视所形成的社会影响力平衡了国对家的压迫,保护了家国同构结构功能的发挥,平衡了这种"弱家国同构结构"。从社会生活来看,我国传统社会的春节就是为了保护这种"弱家国同构结构"而设计的。即使在今天,我们都可以感觉到,春节是对家庭和亲情最好的回应,即使在城镇化高度发展、家庭分散、细化的当下,具有悠久传统的春节依然具有巨大号召力——因为春节能让分散在全国各地的家人克服困难聚集起来,成为父子兄妹乃至远亲团聚重温血脉及各类亲情的最大节日,从而对家庭关系进行精心的修复。从社会治理来看,春节具有营造祥和社会氛围、保护甚至于重塑社会秩序的文化治理功能。

从我国传统社会家国同构的治理结构中可以看到:中国古代社会不仅国家是官僚形态,而且连社会本身也是官僚化的[③];这就带来了官僚机构自身的膨胀和腐化[④],也因此带了家国之间的紧张与冲突。福山指出,虽然正统的儒家学说强调尊君,但是家庭宛若一道坚实的堤岸,保护着私有自治权不受国家控制。[⑤]作为国外学者,福山提出这样的观点是因为体会不到皇权对家庭的巨大毁灭力——金言玉律的皇权、"灭绝九族"的封建法律在任何时候都有权力、有实力将任何一个家族全部摧毁。我们认为,我国传统社会之所以能够维系这么长时间的统治,我国的传统文化之所以能够有这么大的调节能力,并使中华文明得到了持续发展,乃是因为王朝政府诚信在消除我国传统社会治理结构矛盾中发挥了非常重要的平衡作用。或者说,我国传统社会漫长的王权统治是依靠政府诚信来维持的,政府诚信是保护王权持久性的核心要素。从历史发展过程中可以看出,如果遇上了暴力、腐化、缺乏诚信、无法制约的皇帝、贪官污吏或残酷的宗族,那么他们对脆弱家庭的打击是毁灭性的,这样的王朝灭亡得也比较快。当然,我国传统社会中王朝政府对诚信的认识、坚持和应用,也是外力制约的结果,不是一种主动的选择,其根本目的在于保护王朝的稳定和王权的稳固。

(二)王朝政府诚信:平衡亲亲与尊贤的决定性力量

任何国家都需要人才才能治理好社会,国家治理成功与否与这个国家选任人才的原则密切有关。从历史上看,家产制国家是按照血缘关系来任命官员的,现代国家则根据功绩、学问和技术知识来招聘行政人员。[⑥] 在我国,自秦始皇统一中国之始就形成了家产制式的官僚制国家,与之相随,亲亲与尊贤是与家国同构治理结构相适应的任用原则。其中,亲亲是一种选用人才的倾向,是指在人才遴选、任用等政治活动中首先关注或考虑的是亲属成员,尤其是具有亲密血缘关系的近亲。尊贤是将才能与道德方面优于他人者推举为统治人才。[⑦] 在我国不同时期的王朝政府中,王位继承采用的是亲亲原则,即世袭制。对皇室贵族而言,亲亲是重要原则;任用阉割的宦官参政则是亲亲原则的僭越与歪曲,这也是传统社会治理中选用统治人才的重要现象之一。与此同时,我国传统社会的各级官员大多采用尊贤原则来选用,特别是以儒家文化为主的科举制是维持我国众多王朝政府稳定和社会发展的重要制度利器。科举制是一种亲贤的制度,是利用意识形态而不是血缘身份、财富等级标准来选官,这一制度有效防止了官僚世袭蜕变,保持了官僚机构人员的开放性[⑧],缺乏这种开放性的王朝是不能长期持续的。

在我国传统社会治理中,如何平衡亲亲与尊贤的任用原则,对国家稳定和社会发展都十分关键。在血缘观念特别重视的传统社会,依然要求封建帝王克服亲戚选择、亲亲倾向来选拔贤能人士。相应

①②⑤　弗朗西斯·福山:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,郭华译,广西师范大学出版社 2016 年版,第 83 页,第 91 页,第 168 页。

③④⑧　金观涛、刘青峰:《兴盛与危机:论中国社会超稳定结构》,法律出版社 2010 年版,第 65—66 页,第 70—71 页,第 8—9 页。

⑥　弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,广西师范大学出版社 2014 年版,第 7 页。

⑦　晁天义:《"亲亲"与"尊贤":前国家时代的政治遗产》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2013 年第 6 期。

地,也要求封建帝王以对天下苍生负责的态度,以促进社会稳定、国家发展和臣民幸福的理性态度去平衡“类”的同一性与个体差异性,即平衡亲亲与尊贤的选用倾向,而且,这种倾向要体现为一种政府诚信才能获得国人认可。如果昏君选奸臣,奸臣选贪官,贪官选污吏,这样的王朝政府很快就会面临危机。因为上一级政府的不诚信、是否腐化必然会对下一级政府产生重要调节作用。一旦整个系统腐化到一定程度,无组织力量增长的不可逆性和自繁殖性就表现得十分突出①。这样一来,王朝政府的诚信就彻底被伤害,整个社会就失去了调节机制,王朝国家选人用人就会失去法度、失去臣民信任,这种失信慢慢积累就会给社会治理带来巨大伤害。同样,作为自治权的族权也要以公正的、诚信的态度对家庭负责、对社会发展负责;如果族权压制家庭也会导致社会动荡,冲击皇权甚至导致王权坍塌。可以看到,在我国传统社会发展过程中,几乎每个王朝末期都有全国性农民大起义爆发,在动乱中三分之一到一半的人口丧失,几百年发展中积累起来的进步(财富)连同腐败(无组织力量)一起被扫荡。②

在我国农业社会,能系统性地破坏“官僚机构—乡绅—宗法家庭”一体化的力量是两个无组织力量:官僚机构膨胀与吏治腐败以及严重的土地兼并。③在这两种结果中,前一种是亲戚选择的后果,后一种则破坏了个体差异性与“类”的同一性的平衡。在我国一些王朝统治的后期,土地兼并过度直接破坏了以乡村为中心的经济结构,整个社会饿殍满地、民不聊生。因此,历次农民起义的过程,都是杀死贪官污吏,均分田产,恢复儒家君仁、臣忠、民顺的意识形态。所以,在我国古代,“家”“国”关联的实质内涵是族权与王权二者之间的纽带,二者之间的紧张与衔接影响传统中国社会结构的动荡及稳定走向。④ 从诚信角度看,要保持皇权、族权和家庭的平衡而不至于过度紧张取决于王朝政府对臣民的“仁爱”及其伦理诚信。一旦王朝统治失去仁爱与诚信,就无法平衡亲亲与尊贤,外加自然灾害带来社会生活动荡,人心必定思变,王朝统治必然走向衰落。

(三)王朝政府诚信:保护家产均分制的公正力量

人具有必死性,一些人离世后会留下遗产,如何分配遗产是一个关乎社会秩序发展与社会发展的重要问题。遗产继承原则设计与人们对人性的认识有关。我国传统社会形成的遗产继承原则是家产均分制,或称之为诸子均分制。日本学者井上徹称之为“析产”,即将祖宗家产进行平均分配的继承原理⑤。家产均分制是我国农业社会家国同构结构中极具中国特色的分配秩序⑥,是中国古代社会长期实行的基本制度⑦,其核心机制是“平”和“均”,即公平地均分;即使在数智化时代,家产均分依然是我国重要的遗产分配理念。可以看到,对于任何一个家庭而言,如果没有将遗产公平分配,将导致家庭极大的不和睦,甚至于翻脸上法庭,从而带来家庭持久的不合。

福山指出,西欧等国家在农业社会流行的“长子继承制”明确承认子女在家庭中地位不平等。这一制度有利于家庭财产的集聚发展和家庭其他子女外出开拓业务。只有充分理解中国文化中家庭的角色,我们才能看清中国经济社会以及今天世界其他家庭式社会的本质。⑧ 在日本学者看来,在资源不丰富的农业社会,家产均分制存在薄弱环节——家产均分引起“家”的不断分裂,遂使得家系的延

① 金观涛、刘青峰:《兴盛与危机:论中国社会超稳定结构》,法律出版社 2010 年版,第 91 页。
②③ 金观涛、刘青峰:《开放中的变迁:再论中国社会超稳定结构》,法律出版社 2011 年版,第 6 页,第 16 页。
④ 沈毅:《“家”“国”关联的历史社会学分析:兼论“差序格局”的宏观建构》,《社会学研究》2008 年第 6 期。
⑤ 井上徹:《中国的宗族与国家礼制》,钱杭译,上海书店出版社 2008 年版,第 136 页。
⑥ 陈新明、高小平:《 中国古代治理思想中的共同富裕》,《东南学术》2023 年第 3 期。
⑦ 栾成显:《诸子均分制与家庭经济变动:〈乾隆黟县胡氏阄书汇录〉研究》,《中国史研究》2006 年第 4 期。
⑧ 弗朗西斯·福山:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,郭华译,广西师范大学出版社 2016 年版,第 83 页。

续变得十分困难[①];不实行长子继承(家产均分)而出现财富的日渐分散化,就会导致家系的没落。[②]中西方遗产分配是一种适用不同生产方式的经济制度。问题在于:我国传统社会为什么形成了家产均分制?

在设计原理上,我国传统社会的家产均分制与同时期西方的长子继承制有巨大差异,前者承认"类"的同一性,后者则应用于个体差异性。西方遗产继承的原则是长子继承制,这一遗产继承制度考虑的是家庭财产的集聚,其主要目的是保全资源不分散;从另一个方面来说,这是对个体差异性的高度重视,即对长子特殊身份的认可。我国传统社会设计的家产均分制与儒教文化所坚持的人性观紧密相关。在根本意义上,儒教支持家产均分制的重要原因是对"类"的同一性的认可。在儒家文化看来,"现实是一切可能的世界中最好的世界,人性本善,人与人之间在一切事情上只有程度的差异,原则上则都是平等的,无论如何都能遵守道德规则,而且有能力做到尽善尽美。"[③]根据笔者在农村生活的经验,家产均分制中蕴含着一个促进后代繁衍的朴素理念:行行发达。行行发达的繁衍理念认为,同一个祖先的后代中,每一行都要发达昌盛,从而每一行都要获得祖先保佑,为此就需要获得遗产。此外,我国传统社会形成的家产均分制是中国自给自足农业经济和血缘、拟血缘群体共有制共同规定的独特的财产继承制度;该制度的本质是"保根合族"与"群生共长",不在于图谋发展而在于保证生存。[④] 本质上,我国的家产均分制旨在实现"类"的同一性。从功能上而言,家产均分制培养和传承了家庭乃至家族的平等意识和团结意识,进而培育了各民族的平等意识和团结意识。所以,家产均分制是促进中华民族融合、中华文明长久延绵的重要制度。

从我国传统社会家国同构的治理结构看,家产均分制的设计、应用与传承,凸显的是政府的重要性。毕竟,最终能够保证家产均分制实现的只有公权力。也就是说,在传统社会,王朝政府的诚信是保障这一制度可以有效实施的最终力量。在我国传统社会,政府官员一惯有"父母官"的说法,对这种称谓,我们可以从三个方面说明:一方面,"父母官"的隐喻意味着在家国同构的治理结构中,家与国的关系十分紧密;另一方面,"父母官"的隐喻要求官员们如同父母一样充满爱心,公正、平等、真诚地对待每个子民;此外,"父母官"隐喻要求"官如父母",成为保障家产均分、促进家族行行发达的最后屏障。

在我国传统社会治理中,王朝政府的诚信是维系其合法性的关键,官僚、乡绅、族老和百姓是通过"信"联系起来的。因为"乡绅信官、民信绅士,如此则上下通而政令可行。"[⑤]乡绅地主的地方领袖地位之所以被百姓承认,乃基于他们是知书达礼的君子,"君子治人,小人治于人"。[⑥]从道德意义上而言,君子治人的根本是诚信。在广大农村中农民服从乡绅统治,是因为乡绅有文化,是道德精英分子[⑦],能够维护公平、公正。一旦王朝政府及其各级治理者不诚信,家产均分制的制度设计就会受损,进而损害家庭团结、家族团结,最终会影响民族和谐和社会团结。所以,王朝政府诚信是儒家文化的重要内容,是传统社会治理意识形态的一部分,是规范君臣民的重要尺度,一旦君不仁、臣不忠、民不顺、子不孝则表明王朝政府已经彻底丧失了诚信,就会得民怨、遭天谴,王朝政府就面临各种不服从力量的冲击。

尽管我国传统社会治理的基础是王朝暴力,但君主立法和诚信伦理相结合是传统社会治理不可或缺的两种重要力量。从根本上而言,只有诚信才是王朝政府获得合法性的基础。同样,在我国传统社会治理中,亲戚选择与互惠利他对应了亲亲与尊贤的任用原则。王朝政府诚信也就成为了平衡公利与私利的唯一基础。一旦诚信缺乏,传统王权就削弱了指导、管理国家的合法性,进而王权治理的组织价值

①② 井上徹:《中国的宗族与国家礼制》,钱杭译,上海书店出版社 2008 年版,第 51 页,第 134 页。

③ 马克斯·韦伯:《儒教与道教》,王容芬译,商务印书馆 1995 年版,第 280 页。

④ 汪兵:《诸子均分与遗产继承:中西古代家产继承制起源与性质比较》,《天津师范大学学报(社会科学版)》2005 年第 6 期。

⑤⑥⑦ 金观涛、刘青峰:《开放中的变迁:再论中国社会超稳定结构》,法律出版社 2011 年版,第 10 页,第 34—35 页,第 37 页。

链就会逐渐断裂甚或崩溃,最终带来王朝灭亡,社会失序。所以,对我国传统社会治理而言,王朝政府诚信具有基础价值。

在我国社会生活中,血缘、地缘与学缘等亲戚与拟亲戚关系,是人们建构社会交往的基础,也是每个人社会情感和生活道德不可或缺的一部分。福山指出,在中国,个体间的信用在直系血亲中比较浓、比较稳固;旁系次之;学缘、地缘等关系则逐渐降低。即使在同一家族中,随着基因的疏散,信用的程度也是不一样的。① 新中国成立后,伴随着改革开放的扩大、家庭联产承包责任制的实施、城市化和市场化的逐渐加快,外加上多年实施的独生子女政策,我国家庭、社会和国家的结构链发生了很大改变——家庭在逐渐变小、社会组织取得了发展,但就三者的关系而言,政府发挥着非常重要的调节与控制作用;相比之下,家庭和社会组织作为缓冲带的功能还是相对脆弱,两者都需要政府支持。如果没有很好地解决政务诚信的问题,就很难保证政府公平、公正、高效、平等地提供公共产品和公共服务,与此同时,亲戚选择和互惠利他的社会交往原则就可能随时兴起。

三、保障社会安全:政务诚信的核心价值

随着工业社会的发展,政府的地位和价值越来越重要。西方行政学理论中流行的行政国家概念,揭示的是现代政府职能的日益扩张与人们对政府日益依赖的情形。在行政国家中,行政部门占有极为重要的地位,承担着极其重要的社会功能。对工业化过程中的所有国家而言,政务诚信十分重要。目前,我国政府承担着五大职能:宏观调控、市场监管、公共服务、社会管理、环境保护,政府的行政能力和社会动员能力都十分强,政府对市场、社会的影响广泛而明显。因此,政务诚信在国家、政府和社会发展中都处于核心地位,起着第一诚信的作用。政务失信将削弱整个社会信用体系,政务严重失信将影响国家和社会的安全。

(一)政务诚信的"基座"地位

在社会信用体系建设过程中,政务诚信的核心价值及其"基座"地位源于以下四个方面:

一是政务行为具有普遍性强制。拥有公权力、具有强制性的政府是不可替代的社会治理主体,政务行为同样具有不可替代性。一方面,在政府、市场、社会和公众所构成的社会关系中,只有政府的行政行为具有普遍强制性,它要求行政相对人认同和遵守行政行为的指导或者调节,否则,行政相对人就要接受相应的处罚。另一方面,在社会治理中,现代政府承担着不可替代的角色,政府的公共政策和公共服务与公众利益密切相关,行政国家直接为公民提供"从摇篮到坟墓"的服务。无论是禁止性政策还是激励性政策、无论是福利还是税收、无论是激励还是惩罚,都直接影响社会主体的利益,作为公民的社会个体无法逃避。此外,政府的公共政策和公共服务与人们的尊严和幸福密切相关。由此而言,政务行为不可替代的普遍强制性,说明政务诚信处于首要地位。

二是政务诚信引导商务诚信发展。在社会运行过程中,自利推动了社会群体的合作,也鼓励了欺瞒行骗和其他破坏社会团结的行为。②在私人领域,作为自利者的市场以获得最大效益为取向,与此相关,政府和市场构成的是监管和被监管的关系。具体而言,市场监管是我国政府的重要职能,政府代表公权力监督市场,也是市场监管最重要的主体,政府要促进市场有序、公平、公正地开展竞争,不断开拓创新。市场主体是商务诚信的主体,政府是政务诚信的主体,所以,政务诚信必然是商务诚信的引导者、推进者和督导者。根据"上梁不正下梁歪"的原理,如果政府是诚实守信的,商务诚信就会更普遍;如果政务失信,必然会导致商务失信扩大。

三是社会诚信是政务诚信的重要补充。在我国,社会诚信是社会发展和建设过程所需要的诚信,包

①② 弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,广西师范大学出版社 2014 年版,第 45 页,第 37 页。

括医疗卫生、社会保障、劳动、教育、科研、知识产权、环保等领域的诚信。从概念层面来看,社会是一个复杂而宏大的概念,社会发展中的各个领域也是宏大的、复杂的,所以社会诚信概念同样是宏大的、复杂的。从理论上而言,社会诚信作为一个信用类型过于复杂,也不太好界定。① 需要说明的是,社会保障、知识产权、科研等领域中的一些社会诚信问题,也可以归入到商务诚信中。当然,社会诚信建设的主体是多样化的,社会诚信建设的任务也是非常繁重的。在我国,国有企事业单位是教育、医疗卫生、环保、知识产权等领域的重要承担主体。从我国独特的社会建设和发展路径来看,政府是社会建设和发展的重要主体,也是社会发展重要的宏观调控主体,所以,宏观的意义上的社会诚信可以视为政务诚信的重要补充。

四是司法公信是政务诚信的延伸。在我国,司法权是广义上的政府权力,更是国家公权力不可或缺的部分,司法行为是公务行为的一部分。就权力性质来看,司法权是裁判权,也是维护权和救济权。司法公信是司法机构公平公正处理案件进而获得信任的能力。之所以说司法公信是政务诚信的延伸,有两个重要的原因:一方面,在我国传统文化中,老百姓尽量通过调解而不通过司法途径解决争端,这是一种常见思维;另一方面,在我国,无论是社会不诚信、商务不诚信还是司法公信缺乏等社会问题都需要党和政府出面解决,否则,所有后果都会折射到政务失信上。所以,在老百姓看来,由于司法部门代表政府,司法公信有问题,就是政府有问题,司法失信就是政府失信,司法没有公信力就是政府没有公信力。由此可见,司法公信可以视为政务诚信的延伸。

(二)政务失信削弱社会信用体系

政务失信是政府作为诚信主体减损、破坏、失去社会信用的不良状态,这种不良状态会削弱各类主体的诚信,以量的积累进而可以达到瓦解社会信用体系的地步。

一是政务失信削弱商务诚信。在现代社会,一切市场交易行为都建立在信用的基础上,没有信用就没有交易,信用是市场经济健康、规范、高效、有序运行的基石。② 市场经济是信用经济,商务失信的市场经济注定难以持续、高效和高质量发展。市场经济对信用的需求形成了政府和市场的特殊关系。“对于任何一个产业政策而言,都面临着可能导致公共部门官员腐败这一重大问题,腐败则可能导致政策失效。”③在社会发展过程中,诚信、高效的公务员体制将促进政策的顺利执行,提升政策执行成效。只有加强政府诚信履约机制建设,才能着力解决朝令夕改、新官不理旧账、损害市场公平交易、危害企业利益等政务失信行为,才能促进营商环境优化,提升企事业单位的投资信心、经营信心和发展信心。与之相反,政务失信必然带来公务行为失效,导致社会失序,损害市场监管,进而影响市场主体的行为,致使市场投机者有机可乘,带来垄断、投机倒把、低质高价、强买强卖、破坏市场公平竞争与创新,进而削弱商务诚信。④

二是政务失信削弱社会诚信。在现代社会,政府是社会的核心,社会诚信是政府诚信的补充。在政务失信状态下,人们对政府持怀疑态度……由此,人们尽量避免交税,因为他们视政府为腐败和非法的。如果政府清廉、诚实并有能力,人们就会予以信任并追随其领导。对政府的不信任会演变成对每个人的不信任。⑤ 然而,不可忽视的是,由于政府掌握了国家暴力机器,拥有强大的组织机构,社会个体很多时候都不得不屈服于政府,不得不忍受政府失信。一旦政府经常失信,人们为了自保就会相互提防和戒备,会提醒自己要提防那些不诚信的行政人员。从人性而言,面对一个没有诚信的政府,老百姓的最优策略就是亲戚选择和互惠利他;或者去选择投机,讨好行政人员,获得寻租空间。与之相关,虽然公务员的任务是代表政府、依据公共政策、利用公共资金和公共权力来提供公共服务,维护和实现公共利益,但

① 孙久文、胡恒松:《社会信用体系的完善与经济发展——基于国内大循环视角的思考》,《甘肃社会科学》2021 年第 1 期。

② 孙成龙、王青:《结合中国实际推动信用经济理论创新(学苑论衡)》,《人民日报》2023 年 10 月 9 日第 13 版。.

③ 弗朗西斯·福山:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,郭华译,广西师范大学出版社 2016 年版,第 85 页。

④ 详见国家发展改革委 2023 年 8 月《关于完善政府诚信履约机制优化民营经济发展环境的通知》。

⑤ 弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,毛俊杰译,广西师范大学出版社 2015 年版,第 111—112 页。

是如果没有法的约束与惩罚,他们就可以不诚信、不道德、不依法执行公务,那么依据亲戚选择或互惠利他的社交性原则,将这些服务给“自己人”是符合人性的。福山指出,只有配备了司法和强制执法能力的国家,才能迫使精英遵守任何他人都必须遵守的规则。① 一旦政府失信严重,一些行政精英就会改变行政心态,利用手中的权力去干不诚信的事情,谋取私利,损害公共利益。在我国社会发展过程中,一些不诚信的行政人员无法抵御亲戚选择和互惠利他的人性弱点,有时候干一些假公济私、贪赃枉法、贪污腐化的行为,既影响了政府形象,又阻碍了社会发展。所以,政务失信必然削弱社会诚信,甚至深度破坏社会建设和社会发展。

三是政务失信削弱司法公信。政务失信会损害商务诚信和社会诚信,会破坏经济秩序和社会秩序。一旦商务诚信、社会诚信被破坏,进而影响经济秩序和社会秩序被破坏,社会不公平问题就越来越突出,司法诉讼就会越来越多,进而就加大了考验司法公信的力度。如前所述,在老百姓眼中,所有的司法机构、法官都代表政府,都是政府的一部分,司法公信是政府信用的分支,只是两者的功能不同而已。无论是社会失信、市场不诚信还是司法失信最终都需要党和政府出面解决,这些失信行为的结果都会折射到政务失信上。当政府的公信力被破坏,司法缺乏公信同样会受到质疑。无论是什么样的政府,一旦政府系统腐败到一定程度,政府不诚信就具有不可逆性,就会自我繁殖,加剧政府失信,同样会削弱司法公信。

总之,政府处于社会治理的核心,政务诚信是商务诚信的引导,社会诚信是政务诚信的补充,司法公信是政务诚信的延伸,政务诚信缺失必将导致整个社会信任的瓦解②。在更严格意义上而言,政务失信最终会瓦解社会信用体系。

(三)政务严重失信损害社会安全

在政务行为过程中,拥有公权力、具有强制性的政府与公众之间形成了不平等的指导关系,不诚信的公务人员有可能借用公权力打击、报复行政相对人,政务失信可以对公众形成巨大精神压力和负担,可能产生巨大威胁。所以,严重政务失信将带来政务失信恐惧。政务失信恐惧是指政府公信力严重破坏后瓦解政府的公共性、影响社会安全和政府合法性,从而使社会陷入整体性失望甚至整体性恐惧的不良状态。政务严重失信所引发的失信恐惧最终会损害社会安全。

一是政务严重失信将瓦解政府的公共性。政府使用公共资源服务社会,公共政策的制定和公共服务的提供都以社会效益为主要目标,而不是以经济效益为主要目标。由于社会效益难以评估,一旦没有法律的强制性惩罚,拥有行政权力、使用公共资源的行政人员,就会出现亲戚选择与互惠利他;或者说,将公共服务通过不同方式互惠亲戚、朋友及其他利益相关者最有可能成为首选。通俗一点来表达就是——如果给谁都一样,那么给亲戚朋友并获得人情,就成为其首选。进一步而言,严重失信的政府缺乏组织理性和公共理性,促使行政人员更坚定地实施亲戚选择和互惠利他。这样一来,贪污腐败、滥用权力就可能成为行政人员的基本标签。严重失信、丧失公共性的政府很有可能变成反对人民的恶的力量。

二是政务严重失信带来社会恐惧。一般意义上而言,政府最容易失信且失信成本很低。如果没有公仆角色,没有非人格化的、强制性惩罚制度的约束,政府最容易不依法行政而对公众失信。相对政府而言,公众是弱势群体,促使政府修复信用的成本非常高,这是政府失信与其他主体失信不同的地方。如前所述,政府是公权力主体,政务行为具有强制性,一个强大却不被信任的政府,必然不断抬高社会交往的成本,也会不断提升市场交易的成本。卢曼观察到,信任是社会生活的基本事实,是自明事态的“本性”。信任可以缓解、平息模糊的恐惧感折磨的苦恼。③ 作为一种社会经验真实,绝大多数人有这样的生活体验与感受:只有信任才能平息社会交往中的苦恼、不安和恐惧。一个不依法行政、政务不公开、不践诺守信,不能高效、公平公正地提供公共服务,甚至于腐败的政府,必然给社会生活带来恐惧感、不

① 弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,毛俊杰译,广西师范大学出版社 2015 年版,第 50 页。

② 郝宇青:《当下中国政务诚信缺失原因的政治学分析》,《社会科学研究》2014 年第 4 期。

③ 尼克拉斯·卢曼:《信任:一个社会复杂性的简化机制》,翟铁鹏、李强译,上海人民出版社 2005 年版,第 3 页。

安全感,进而导致人们内心紧张、焦虑和不安。一旦人们长期面对这样的政府,绝大多数人都会产生无可奈何的苦恼、失望甚至于带来深层的内心恐惧。所以,政务失信直接损减了人们的获得感、幸福感,严重的政务失信不可避免地会带来社会苦恼、失望与恐惧,影响社会安全。

三是政务严重失信导致政府合法性流失。面对一个庞大、拥有暴力的组织,人们很难保持诚实并不断变得怯懦,不敢监督政府。一旦政务诚信崩塌,社会大众对社会秩序的预期就变小,不再相信政府具有维持社会秩序、发展社会和促进社会幸福的能力和意愿,这样一来,社会大众就会普遍感觉到愤怒、害怕甚至恐惧,并提醒自己加大力度提防行政行为对自身的危害。在这样的背景下,社会个体的自利性必然快速提升,他们会采取最有利于维护自我利益和家庭利益的措施,同时会最大限度地提防他人。与之相随,在行政实践中,行政人员的亲戚选择和利益互惠的社会性就会快速涌现,他们需要形成小团体以提升组织力量,应对各种不测,同样,政府任人唯亲的家族化治理很难避免。长此以往,政府形象就会受损、合法性就会快速流失,人心就会改变。一旦合法性流失,即使政府可以颁布各种强制的、非人格化的制度来约束社会,或者用强硬的法律法规来惩罚违法行为,但是,这类法律制度也会形同虚设,政府就陷入了"塔西佗陷阱"。

总之,政府是制定公共政策、提供公共服务、建构社会秩序的关键力量,政务诚信可以提升商务诚信、治理社会不诚信,政务诚信也可以提升司法公信力。然而,政务失信一旦严重,就是不可逆的,很难在短时间内修复,并且会污染、扭曲、破坏甚至瓦解整个社会信用体系。在这个意义上,我们提出政务失信扩大论。政务失信扩大论主张:一旦政务严重诚信,就意味着整个国家的激励机制出了问题,社会就成为了"道德漏斗",带来道德沦丧……如果这样,难道不是一种非常可怕的社会走向吗?

四、动力与使命:以第一诚信推动中华民族伟大复兴

在我国近几十年的发展过程中,改革开放、工业化、城市化、数字化、智能化发展逐步向前,经济发展、社会发展和国家建设都取得了重要进展,但是,带来的是一个连接紧密却越来越陌生的新社会——这个陌生的社会既不同于农业社会,也不同于工业社会;既不同于农业文明,也不同于工业文明。我们正在走入数智社会,正在建构数字文明,即将进入数字文明时代。在建构数字文明的进程中,正在快速发展的平台经济、数字经济要求我国拥有日益完善的社会信用体系。在新时代,我国将政务诚信建设成为"第一诚信"主要有三方面的推动力,包括政策动力、媒体动力和治理动力。在这三者的关系中,政策动力是抓手,媒体动力是表征,治理动力是基础。

一是政策动力。2012 年以来,我国坚持将政务诚信建设放在社会信用体系建设的首位。2012 年 11 月,党的十八大报告指出,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。2014 年 6 月,《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020 年)》将加快政务诚信放在重点领域诚信建设的首位。2016 年 11 月,中央全面深化改革领导小组第 29 次会议强调,要充分发挥政务诚信对其他社会主体诚信建设的重要表率和导向作用。2016 年 12 月,《关于加强政务诚信建设的指导意见》再次强调了政务诚信在社会信用体系建设中的表率作用。2020 年 1 月,《优化营商环境条例》再次指出,"国家加强社会信用体系建设,持续推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设,提高全社会诚信意识和信用水平"。2022 年 3 月,《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》要求,"充分调动各类主体积极性创造性,发挥征信市场积极作用,更好发挥政府组织协调、示范引领、监督管理作用,形成推进社会信用体系建设高质量发展合力。"这些政策已经成为推动政务诚信成为第一诚信的重要动力。

二是媒体动力。在我国,权威媒体代表了政府、执政党和社会的心声。媒体是推动政务诚信成为第一诚信的重要舆论动力之一。2012 年 5 月《光明日报》指出,应全面加强政务诚信,使之真正成为社会其他领域诚信建设的先导。[①] 2013 年 1 月《新华日报》指出,要以风清气正的党风政风带出明理诚信的

① 梁捷:《政务诚信应成为其他领域诚信的先导》,《光明日报》2012 年 5 月 14 日第 10 版。

民风社风,让政务诚信成为商务诚信和社会诚信建设的标杆。[①]《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》(以下简称《纲要》)发布后,有媒体提出:在推进四大重点领域诚信建设方面,加快推进政务诚信建设为第一要务。[②] 2014年8月,人民网指出:社会诚信首先要政府诚信;政府诚信首先要官员诚信。《纲要》将政务诚信放在最前面,既用心良苦,又契合诚信的演绎逻辑。[③] 2016年6月,《经济日报》指出:只有政务诚信率先垂范,社会诚信才能蔚然成风。[④] 2016年11月,有媒体提出,将政务诚信作为"第一诚信",以此带动整个社会诚信风气根本好转,是促进市场经济健康发展、构建和谐社会不可或缺的重要精神力量。[⑤] 至此,媒体明确将政务诚信视为第一诚信的论断已经形成。2021年,天津市在发布"政务诚信建设评价结果时"指出,政务诚信是"第一诚信",是社会信用体系建设的"领头羊",对商务诚信、社会诚信和司法公信建设具有重要的引领示范作用。[⑥] 可见,将政务诚信视为第一诚信的观念一直在持续宣传、逐步推广,因此,第一诚信的观念将慢慢深入人心并融入到社会发展的各个行业之中。

三是治理动力。我国是人民当家作主的社会主义国家,那么,如何才能让行政人员认真履行职责、实现人民意志、全心全意为人民服务,维护公共利益呢?要达成这个目标,既可以选择法律机制又可以选择信用机制;相应地,我国将全面依法治国和建设社会信用体系作为规范行政行为的两条重要路径,具体而言,就是要求公务人员依法行政和守信践诺。政务诚信建设是信用治理的重要组成部分,是社会治理机制的重要组成部分,更是规范公务行为的重要举措。政务诚信建设的目的是激励守信主体、惩戒失信主体,从而促进政府及其行政人员诚实守信、高效行政。目前,推动我国政务诚信建设的动力表现在以下四个方面:从时代层面分析,全面依法治国战略为推动社会信用体系建设提供了法治环境和法治动力,同时也为政务诚信建设提供了法治环境和法治动力。从行政体制改革来看,建设以人民为中心、人民满意的服务型政府,成为政务诚信建设的重要推动力。从治理工具来看,信用监管成为我国社会新的治理工具[⑦],这就要求政府扎实推进政务诚信建设。从社会治理效果看,政务失信行为成为治理对象就意味着实现了对行政权力主体的守信激励和失信惩戒,当政务诚信嵌入社会信用体系后,可以整体推动政府、市场、社会和个体的信用法治化,促使每个主体都讲诚信,进而提升整个社会实现公平公正的信心。

总之,诚信是人性的追求,但失信绝不是社会常态。政务诚信主体的特殊性决定了政务诚信处于第一诚信的位置;现代行政体系把政务诚信视为第一诚信是理性而智慧的选择。目前,在我国社会信用体系建设中,政务诚信与司法公信建设相对比较慢[⑧],政务诚信作为第一诚信依然需要政府、社会和个人共同努力来推动。放眼未来,在全面推进中华民族伟大复兴的过程中,将政务诚信作为第一诚信,既是政治使命又是社会要求。

(责任编辑:新中)

---

① 《政务诚信:商务诚信和社会诚信建设的标杆》,见:http://credit.shaanxi.gov.cn/393.news.detail.dhtml?news_id=96672.

② 王辛夷:《信用体系建设:推政务诚信为第一要务》,见:Https://m.nbd.com.cn/articles/2014-06-30/844979.html.[2014-06-30].

③ 秦川:《政府诚信是社会信用的"定盘星"——聚焦"社会信用体系建设规划纲要"系列评论六》,见:http://opinion.people.com.cn/n/2014/0815/c1003-25470205.html[2014-08-15].

④ 林火灿:《政务诚信是全社会信用建设关键》,《经济日报》2016年6月18日。

⑤ 吴学安:《政务诚信应成为"第一诚信"》,《民主与法制时报》2016年11月26日第2版。

⑥ 《天津市发布2021年度16个区 政务诚信建设评价结果》,见:https://credit.tjbc.gov.cn/news/My4qLjI.[2022-05-06]

⑦ 谢新水:《论作为新型治理工具的信用规制》,《江苏行政学院学报》2021年第2期。

⑧ 谢新水、吴芸:《新时代社会信用体系建设:从政府赋能走向法的赋能》,《中国行政管理》2019年第7期。