# 政务诚信的结构维度、发展测度及优化路径

陈新明　胡俊超

**摘　要：** 在新的制度情境和学术指向下,如何从实然层面探讨政务诚信发展水平已成为政务诚信建设中无法回避的关键议题。文章通过文本计量刻画和挖掘当前我国政务诚信建设的政策情境和注意力配置,确定政务诚信的依法行政、政务公开、勤政高效、守信践诺和失信惩戒等五维结构;在此基础上,构建政务诚信发展评价指数,并对 2016-2021 年我国政务诚信发展水平进行测度,发现我国政务诚信建设按法治、德治、效能三条逻辑进路推进,政务诚信发展水平逐年提升,治理属性日益凸显;不过仍存在政策力度待加强、应用场景待扩展、监测体系待完善等问题。因此,我们应进一步将政务诚信纳入法治化轨道,并积极融入数字政府建设蓝图,推进政务诚信监测体系建设和加强公务员教育。

**关键词：** 政务诚信;结构维度;发展指数;实际测度
**中图分类号:**D922　**文献标识码:**A　**文章编号:**1004-9142(2024)03-0090-13

## 一、文献回顾与问题提出

目前,我国学界对政务诚信问题的研究比较丰富。一是从价值视角探讨政务诚信的内涵[①]、价值取向[②]、文化基础[③]、伦理解释与建构[④]等;二是从工具视角研究政务诚信与区块链等数字技术的应用场

作者简介:陈新明,首都师范大学管理学院讲师,经济学博士;
胡俊超,新华社中国经济信息社信用领域首席分析师,统计学博士,新华社高级编辑。

基金项目:本文是作者主持的北京信用学会 2024 年度信用研究课题“基层政府政务诚信建设水平评估研究”(BJCS24C002)的阶段性研究成果。

① 张丽丽、章政:《政府信用内涵与我国政务诚信建设的路径选择》,《征信》2020 年第 3 期。

② 范根平:《新时代政务诚信的价值意蕴及实现路径》,《广西社会科学》2020 年第 11 期。

③ 余玉花:《诚信文化建设的方法论思考》,《伦理学研究》2018 年第 6 期。

④ 孟庆国、崔萌、吴晶妹、张楠:《政府公信力的伦理解释与建构——数字治理价值实现的基础理论》,《中国行政管理》2021 年第 2 期。

景①,运用政务诚信进行合规管理②,通过政务诚信体系建设促使信任资源再生③等;三是聚焦于政务诚信的信用立法问题,尝试从法律视角寻找政务诚信建设的路径,包括政务诚信的法治化构建框架④、立法模式选择⑤、信用专法的设计⑥等。这些研究大多停留在应然层面的理论探讨,针对诸如政务诚信发展水平评价等实然层面的实证研究尚不系统。部分文献在评价其他信用主体或信用环境时涉及到评价政府信用,如构建城市商业环境评价指标时包含政府信用监管维度⑦;检测基层治理信用环境体系中涵盖基层政务诚信评价⑧;在企业信用双模块评价体系中纳入政府职能检测的指标⑨等。在定量测度层面,一些文献使用政府信用概念对地方政府的信用能力、政府善心和政府诚信进行了实际测度⑩,或借鉴经济合作与发展组织公共部门诚信评价框架设计政府信用评价体系⑪。不过,在这些研究中,政务诚信多被视为评价其他范畴的一个维度,导致政务诚信的评价指标颗粒度较粗、评价聚焦度不够,很难客观呈现我国政务诚信的总体状况;而且这些研究多发布在《国务院关于加强政务诚信建设的指导意见》(下文简称《指导意见》)颁布之前,对当下的现实问题缺乏回应性。

2020 年 5 月,中共中央、国务院印发《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》,强调建立政务诚信监测治理体系。因此,如何评价政务诚信发展水平成为政务诚信建设中无法回避的议题。在治理实践中,各地政务诚信建设力度明显增大,开始对政务诚信建设状况进行监测和评估。2020 年,山东省颁布了《关于开展政务诚信建设第三方监测分析的通知》;安徽省开展信用优化营商环境(政务诚信)评估,形成了市级和县级分类评估指标体系,并发布了自查自评清单。2020 年和 2021 年,江苏省连续发布政务诚信建设第三方评价实施方案等。此外,2022 年发布的《中国政务诚信发展报告》对我国政务诚信总体发展情况进行了评估⑫。

相较于商务诚信、社会诚信等,我国政务诚信实然层面的相关研究亟需跟进和深化。⑬⑭ 在新的制度情境和学术指向下,如何对政务诚信进行系统地审视?事实进展如何?制度运行中的关键症结和实践进路有哪些?围绕这些问题,本研究按照“是什么-怎么样-如何办”的逻辑思路,首先,通过分析政务诚信发展制度环境及其政策实践,探索政务诚信的结构维度;其次,按此结构构建政务诚信发展指数,对 2016—2021 年我国政务诚信发展水平进行综合评估;最后,根据实际测度结果,总结政务诚信建设成果,分析当前政务诚信发展中的问题,为建设政务诚信监测治理体系提供实证参考和政策依据。

## 二、政务诚信的结构维度探索

政府信用集中体现了一国政权和主权的可信度,由社会制度、政权基础、国家意志所决定,是其他主体信用的源头。政务诚信是政务主体可信度的凭证和依据,外现于政务主体履职时的行为之中。公共政策是政务主体行为的指南和政府注意力的信息载体。在 VUCA 时代,多变性(volatile)、不确定性

① 钱再见:《“政务上链”:应用场景、风险挑战与治理对策》,《人民论坛》2021 年第 1 期。
② 李思艺、白宇哲、黄兰兰:《政务诚信建设与文件管理关系探析》,《档案学通讯》2019 年第 4 期。
③ 程倩:《以政务诚信体系建设再生信任资源》,《中国行政管理》2016 年第 3 期。
④ 周佑勇:《论政务诚信的法治化构建》,《江海学刊》2014 年第 1 期。
⑤ 王伟:《论社会信用法的立法模式选择》,《中国法学》2021 年第 1 期。
⑥ 吴晶妹:《信用立法思考:我国未来三大信用法》,《法学杂志》2022 年第 3 期。
⑦ 林钧跃:《中国城市商业信用环境指数研制与分析》,《财贸经济》2012 年第 2 期。
⑧ 顾洲一、楼裕胜、毛通:《基层治理中的信用环境监测研》,《征信》2022 年第 2 期。
⑨ 楼裕胜:《公共信用信息环境下的企业信用评价研究》,《统计与信息论坛》2021 年第 2 期。
⑩ 张鸣、范柏乃:《地方政府信用的内涵、结构要素及实际测度》,《探索》2013 年第 4 期。
⑪ 杨秋菊:《政府诚信评价:基于国际组织比较的视角》,《行政论坛》2015 年第 5 期。
⑫ 该报告由新华社中国经济信息分社、首都师范大学管理学院和北京信用学会共同编写,2022 年 8 月发布。
⑬ 阮德信:《论习近平诚信观》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2022 年第 3 期。
⑭ 余凌云:《诚信政府理论的本土化构建——诚实信用、信赖保护与合法预期的引入和发展》,《清华法学》2022 年第 4 期。

(uncertain)、复杂性(complex)、模糊性(ambiguous)日益明显[①],注意力日益成为公共组织的稀缺资源,把握组织战略、反映政策注意力的配置逻辑,可以更好地了解组织行为。[②] 基于此,选择从政府注意力视角分析当前我国政务诚信建设的政策情境,旨在把握政务诚信发展的脉络和政务主体的行动逻辑,从而在政策注意力配置中挖掘评价政务诚信发展的结构维度,既是对政务诚信是什么的回答,也为接下来政务诚信发展的观测选择和校准评价指标奠定了基础。

(一)政策情境:政务诚信的使命逐期明确

本研究采用文本分析法来明确政务诚信发展的政策情境。首先以"北大法律信息网"(北大法宝V6)为政策文本数据库,分别使用检索词"政务诚信""政府信用""政府诚信""政府公信力"等主题词进行精确检索;随后对匹配搜索出的政策文本进行筛选,剔除失效政策、会议通知、重复政策、提案答复、批复函、多批次的目录类政策、项目申报通知等,形成政策文本分析目标对象。其次,检索政府网站补充核验政策文本。再次,为进一步确保样本的相关性和准确性,邀请政务诚信领域学者和相关政府部门实务工作者核验政策文本。经过这些筛选步骤,最终得到182份政策样本,建立了政务诚信政策文本库。最后,借助QSR Nvivo12和Ucinet软件对政策文本进行内容分析(Content Analysis)发现,当前政务诚信政策整体呈现出三个方面的特征。

根据政务诚信相关政策出台时间(如图1),我国政务诚信发展的历程大致可分为三个阶段,即法治语境中的初步探索阶段(2002—2011年)、融入德治的渐进推广阶段(2012—2015年)、引领社会信用体系建设的全面发展阶段(2016年至今)。

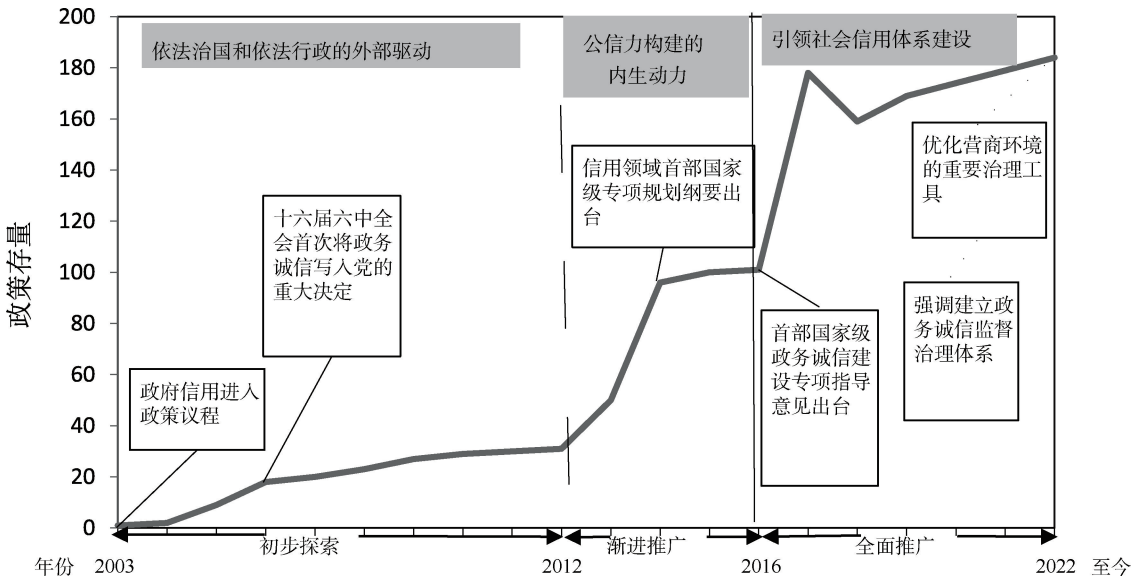



**图1　政务诚信发展历程图**

第一阶段,法治语境中的初步探索。这一阶段的主要特点是政务诚信建设融入于法治语境中。2002年十六大报告提出"健全现代市场经济的社会信用体系",社会信用建设从金融领域拓展出来;2003年重庆市印发《关于政府信用建设工作方案的通知》,政府信用开始进入地方政府的政策议题;2005年辽宁省辽阳市印发《政务诚信建设考核评比办法的通知》,政务诚信建设考评成为政策叙事的重要主题词之一。在初步探索阶段,政府信用是依法治国的行为特征之一,政务公开是依法行政的重要内

① Bennett N and Lemoine J.,"What VUCA really means for you", *Harvard Business Review*, vol. 92, no. 6, 2014, pp. 27—28.

② 陈新明、刘一弘:《应急领导力:应急管理能力现代化的关键环节》,《天津行政学院学报》2023年第4期。

容。政府信用、政府诚信、政务诚信、政府公信力等概念被视为与政府信用建设同义的政策主题词,被置于法治政府建设的整体叙事中。2004 年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,提出建设法治政府的目标。从逻辑上而言,如果法治主导者的政府屡屡失信,政务行为将失去合法性,所以,政务诚信必然是法治政府的题中应有之义。在这一阶段,政务诚信建设和评估被纳入依法治国或依法行政等法治化建设进程中。

第二阶段,融入德治的渐进推广。在这一阶段,政务诚信建设成为道德建设的核心内容。2012 年党的十八大报告提出“全面提高公民道德素质”的任务,政务诚信是“深入开展道德领域突出问题专项教育和治理”的内容之一。政务诚信不只被视为依法治国的内容,开始被赋予道德价值,成为德治的一部分。政府被视为道德行为的主体,需要建设、提升自身公信力,进而通过保障公众知情权、参与权与监督权来提升公共服务质量。2013 年国务院办公厅印发《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》。随后,各地出台了几十部关于政府公信力为主题的政策文件。2014 年我国信用领域首部国家级专项规划纲要出台,社会信用体系建设作为以德治国和信用社会的建设路径①,引起了国内外的广泛关注。② 与此同时,政务诚信被纳入社会信用体系建设之中,并要求它对其他社会主体的诚信建设发挥“表率和导向作用”。

第三阶段,引领社会信用体系建设全面发展。在这一阶段,政务诚信建设进入全面发展时期,承担着引领社会信用体系建设的任务。2016 年国务院出台首部国家层面的政务诚信专项指导意见,明确了政务诚信建设的基本方向和重点任务。政务诚信成为政府领域信用建设中具有代表性的政策叙事词,中央层级行政机关的部门规章中多有提及。如交通运输部《关于推进交通运输治理体系和治理能力现代化若干问题的意见》中强调“加强政务诚信建设,建立政务诚信监测治理体系”;自然资源部《关于加强自然资源法治建设的通知》中提出“健全自然资源系统守信践诺机制,建立政务诚信监测治理机制。”地方政府纷纷出台工作文件和规范性文件。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2022 修正)明确规定,地方各级人民政府应“加强政务诚信建设”。截至 2022 年,28 个省(直辖市、自治区)、140 多个地级市颁布了以政务诚信为核心主题词的专项政策。

(二)战略校准:顶层设计描绘政务诚信建设蓝图

2014 年,《社会信用体系建设规划纲要(2014-2020 年)》发布后,政务诚信成为诚信建设的四大重点领域之一。在此以前,诸多政策文件中关于政务诚信的表述,多作为依法行政等法治政府建设的一项要求,缺乏系统性,没有形成具象化的政策。2016 年国务院印发《指导意见》,明确了政务诚信建设的“四梁八柱”,清晰描绘出政务诚信建设的蓝图。各地相关政策制定均以五项原则为基础、三大体系为支撑、若干领域为重点治理场域展开(见下页图 2)。其中,五项基本原则是推进政务诚信建设的基础;政务诚信监督体系、政务信用管理体系、体制机制保障体系等三大支撑体系,组成了政务诚信建设的治理机制和政策工具;重点建设领域包括政府采购、政务和社会资本合作、政府招标投标、招商引资、地方政府债务、街道和乡镇政务诚信等。

(三)五维结构:政务诚信建设的注意力分布

2016 年国务院印发《指导意见》之后,在贯彻《指导意见》基本原则的基础上,地方政府在诚信监督体系、信用管理体系以及重点建设领域方面进行自主探索,各级地方政府相继出台 140 多部政务诚信建设专项文件,政策异质性显现(见下页表 1)。这充分体现出地方政府战略和发展诉求的差异性。比如,上海市将政务诚信视为推进智慧城市建设和进行超大城市精细化管理的重要工具,并将建设领域扩展到“互联网+政务”、城市综合管理等 16 个领域,位居全国地方政府之首。山西省、河北省等煤炭资源和

① Xiaodong Ding and Dale Yuhao Zhong, “Rethinking China’s Social Credit System: A Long Road to Establishing Trust in Chinese Society”, *Journal of Contemporary China*, vol. 12, no. 4, 2020, pp. 111-134.

② Jonathan Bach, “The Red and the Black: China’s Social Credit System as a Total Test Environment”, *The British Journal of Sociology*, Vol. 72, no. 3, 2020, pp. 345-360.

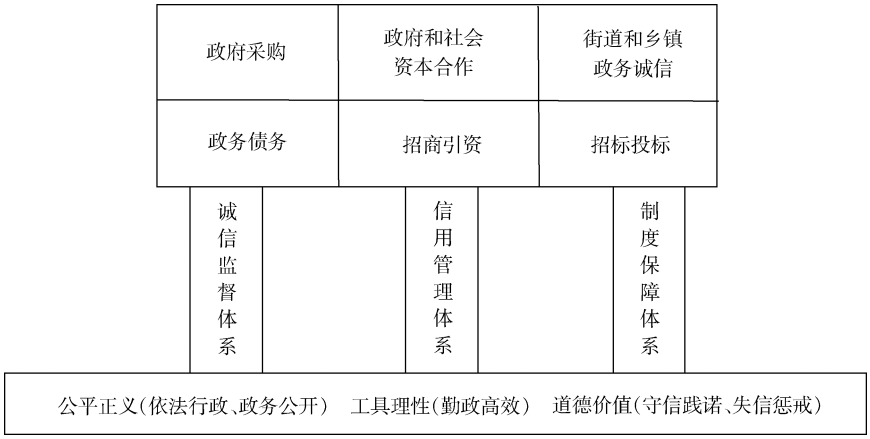



**图 2　政务诚信建设蓝图**

钢铁工业大省,将政务诚信扩展到安全生产、环境保护领域。较早实施大数据行动战略的贵州省则以政务诚信为着力点,提出“推进社会信用体系与大数据融合发展试点省建设”。

**表 1　部分省级政府政务诚信建设自主探索示例**

| 政府名称 | 时间 | 治理工具 | 治理机制 | 重点领域 |
|---|---|---|---|---|
| 河南省 | 2017. 6 | 政务诚信示范创建活动 | 多方参与政务失信违约事件协调处理机制 | 政府统计 |
| 甘肃省 | 2017. 6 | 政务失信记录公示 | | 公共资源交易 |
| 浙江省 | 2017. 7 | 政府公共信用评价体系 | 公务员招聘录用信用审查机制 | 安全生产领域 |
| 河北省 | 2017. 7 | | 政务信用评价制度 | 环境保护 |
| 贵州省 | 2017. 8 | 社会信用体系与大数据融合发展 | 信用信息公示机制 | 政府机构失信问题专项治理 |
| 青海省 | 2017. 8 | 政务诚信整体状况排序 | 政务领域信用信息共享使用机制 | |
| 天津市 | 2017. 8 | 政务诚信数据系统 | 政务诚信督查问责机制 | |
| 上海市 | 2017. 12 | 政务诚信数据、行为和应用清单 | 政务信用联动奖惩与反馈机制 | 河道治理、环境保护、城市综合管理、交通、互联网+政务等 |
| 江苏省 | 2018. 1 | 政府部门和公务员信用信息系统 | 守信联合激励和失信联合惩戒制度 | 政府统计 |
| 新疆维吾尔自治区 | 2018. 1 | 社会信用信息共享平台 | 各部门各地区先行先试 | |
| 四川省 | 2018. 2 | 完善公务员诚信档案 | 在相关方面限制严重失信地方政府 | |
| 山西省 | 2018. 2 | | 政务诚信考评结果与财政资金挂钩 | 安全生产、环境保护、政府统计 |
| 山东省 | 2018. 3 | 职务晋升中查询信用记录和信用档案 | 健全政务公开新闻发布制度 | 公共资源交易 |

资料来源:作者自制

运用 Ucinet 软件对政务诚信政策文本库中的政策文本进行语义网络分析，提取前 300 个高频词构建语义网络，对政务诚信建设情况进行分类、对比、梳理；进行中心度分析和 K-core 分析，可以发现，政策注意力围绕政府、政务、诚信三个中心度最高的关键词，聚焦于三个层面。一是与“政府”关联密切。体现公平、正义、法治的高频词，如“行政”“依法”“公务员”“惩戒”等成为核心词。这说明符合法治政府建设要求的依法行政、政务公开，应贯穿于政务诚信发展全过程。二是与“政务”关联密切。“职责”“考核”成为高频词，这说明政务诚信建设要追求勤政高效的目标，要诉诸效能，体现出了政务诚信发展中的工具理性。三是与“诚信”关联密切。包括“守信”“公开”“践诺”等成为高度关联的高频词。这类高频词具有诚实守信、守信践诺等朴素的道德色彩，是政务诚信运行的价值基础。

由主题词中心度和高频词分布网络分析可见（见图 3[①]），我国政府诚信发展围绕法治、效能和道德三个层面展开。虽然地方政府的治理工具、治理机制和应用领域有所差异，但政策注意力大致聚焦于依法行政、政务公开、勤政高效、守信践诺和失信惩戒等五个方面，很好地体现了我国建设政务诚信的基本原则。一是依法行政：要求各级人民政府和公务员始终坚持依法治国、依法行政。二是政务公开：要求各级人民政府和公务员阳光行政，坚持“以公开为常态，不公开为例外”原则，在保护国家信息安全、国家秘密、商业秘密和个人隐私的前提下，通过各地区各部门政府网站、政务微博微信、政务客户端等途径依法公开政务信息，保证权力在阳光下运行。三是勤政高效：要求进一步优化行政流程，继续清理、削减和调整行政审批事项，推行网上服务、并联服务和服务质量公开承诺等措施，不断提高行政效率和水平。四是守信践诺：要求各级人民政府和公务员要清正廉洁，恪尽职守，敢于担当。五是失信惩戒：要对各级人民政府和公务员失信行为进行惩处和曝光，追究责任，惩戒到人。

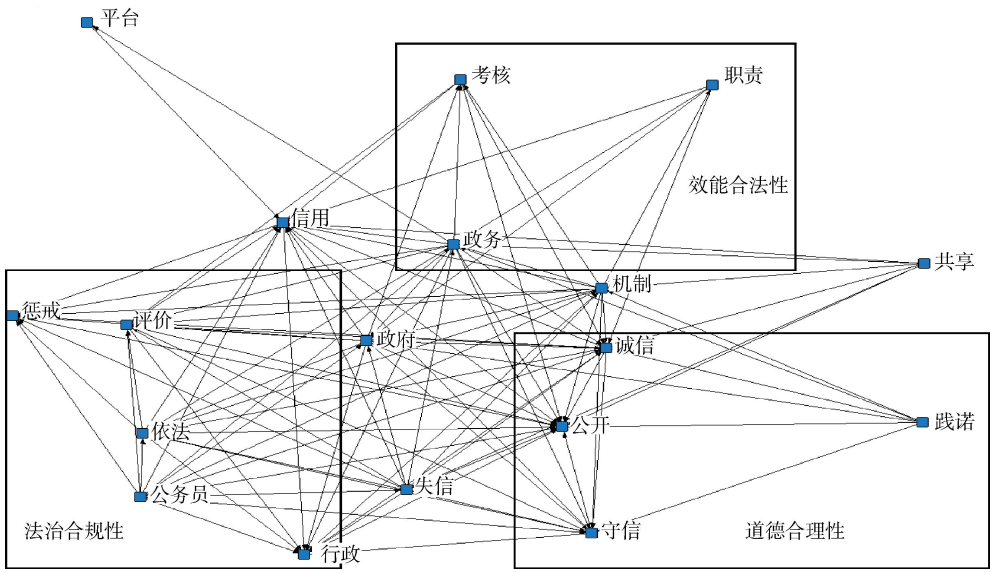



**图 3　政务诚信政策文本语义网络图**

## 三、政务诚信发展的指数构建与实际测度

从政策注意力配置考察结构维度可以发现，我国政务诚信发展主要按照三个方面的逻辑展开，即依法治贯彻公平正义、以人民为中心求效能、遵循道德价值讲诚信，政务诚信发展主要聚焦在依法行政、政

① 图中仅显示 K 核值大于 2 的词。

务公开、勤政高效、守信践诺、失信惩戒五个方面，以此为基础，通过常见的政策文本扎根分析范式[①]，对结构维度的要素进行选择，最终实现政务诚信发展的指数构建和实际测度。

（一）政务诚信的结构要素选择

根据政务诚信五维结构，首先将已建立的政务诚信文本库按编码顺序，提取每个文本中有关五个评价维度的主题词；其次，在类开放式编码的基础上，将主题词按照评价维度的内涵和特点进行类选择性编码；最后，在此基础上进行类理论性编码。采用德尔菲法（Delphi Method），邀请 21 名政务诚信领域学者和相关实务工作者并分成 3 组，对范畴依据和形成的编码规则进行同步判断，对出现歧义的范畴判断依据以及主题词和范畴对应关系（一致性判断低于 80%）进行协商调整，形成评价指标集合，并根据领导人讲话、政策法规内容、已有文献以及当前发展实践和统计数据的可信性、有效性、公开性、可得性和持续性，确定了政务诚信的结构要素，即发展指数的 12 个二级指标（见表 2）。指标选择的政策依据、文献支撑、数据来源以及具体指标释义如下：

**表 2　政务诚信发展评价指标说明**

| 一级指标 | 二级指标 | 指标性质 | 指标选择政策依据 | 指标确立文献支撑 | 指标测算数据来源 |
|---|---|---|---|---|---|
| 依法行政 | 依法行政复议案件直接纠错率 | 负向 | 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》《法治中国建设规划（2020—2025年）》《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》 | 徐运凯 2020[②] | 司法部《全国行政复议行政应诉案件统计数据》 |
| | 政府行政诉讼案件一审败诉率 | 负向 | | 王敬波 2017[③] | 司法部《全国行政复议行政应诉案件统计数据》 |
| 政务公开 | 涉政务信息公开行政复议案件总量 | 负向 | 《国务院〈关于全面推进政务公开工作的意见〉实施细则》《最高人民法院关于审理政府信息公开行政案件若干问题的规定》《司法部关于审理政府信息公开行政复议案件若干问题的指导意见》 | 张鸣等 2013[④] | 省（自治区、直辖市）《政府信息公开工作年度报告》 |
| | 政务信息公开行政诉讼涉案总量 | 负向 | | 高小平等 2019[⑤] | 省（自治区、直辖市）《政府信息公开工作年度报告》 |
| 勤政高效 | 省级政府网上政务服务能力指数平均值 | 正向 | 2016 年政府工作报告、2018 年政府工作报告、《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设指导意见》《国务院关于加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》 | 李欢欢等 2020[⑥] | 《省级政府和重点城市网上政务服务能力调查评估报告》 |
| | 在线政务服务用户规模 | 正向 | | 丁依霞等 2020[⑦] | 《中国互联网发展状况统计报告》 |
| | 在线政务服务用户占总体网民比例 | 正向 | | 曲甜等 2018[⑧] | 《中国互联网发展状况统计报告》 |

① 陈新明、张睿超、亓靖：《“双碳”治理视角下中国绿色低碳政策文本量化研究》，《经济体制改革》2022 年第 4 期。

② 徐运凯：《政府信息公开行政复议案件的实证解析与制度重构》，《中国行政管理》2020 年第 3 期。

③ 王敬波：《我国法治政府建设地区差异的定量分析》，《法学研究》2017 年第 5 期。

④ 张鸣、范柏乃：《地方政府信用的内涵、结构要素及实际测度》，《探索》2013 年第 4 期。

⑤ 高小平、陈新明：《政府绩效管理视角下深化“放管服”改革研究》，《理论与改革》2019 年第 2 期。

⑥ 李欢欢、顾丽梅：《技术理性、政治理性与网上政务服务能力建设——基于中国地级市政府互联网服务能力建设的实证研究》，《电子政务》2020 年第 6 期。

⑦ 丁依霞、徐倪妮、郭俊华：《基于 TOE 框架的政府电子服务能力影响因素实证研究》，《电子政务》2020 年第 1 期。

⑧ 曲甜、田华：《政府治理视域下的互联网政治参与：基于省级政府门户网站的评估》，《电子政务》2018 年第 10 期。

续表2

| 一级指标 | 二级指标 | 指标性质 | 指标选择政策依据 | 指标确立文献支撑 | 指标测算数据来源 |
|---|---|---|---|---|---|
| 守信践诺 | GDP 增速完成率 | 正向 | 《国务院关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》、历年政府工作报告 | 鄢一龙等2013① | 《政府工作报告》《国民经济和社会发展统计公报》 |
| | 城镇新增就业人数完成率 | 正向 | | 王佃利等2022② | |
| | 单位 GDP 能耗下降完成率 | 正向 | | 陈新明等2022③ | |
| 失信惩戒 | 人民检察院审查批捕、决定逮捕和决定起诉贪污受贿案件总数 | 负向 | 《社会信用体系建设规划纲要(2014-2020 年)》《国务院关于加强政务诚信建设的指导意见》 | 过勇等2016④ 杨柳2021⑤ | 《中国统计年鉴》 |
| | 人民检察院审查批捕、决定逮捕和决定起诉渎职侵权案件总数 | 负向 | | | |

资料来源:作者自制

第一,依法行政的二级评价指标 2 个。政府行政复议案件直接纠错率是指行政复议审结案件中审结结果为撤销、确认违法和责令履行法定职责等案件数量占比;政府行政诉讼案件一审败诉率是指法院一审审结行政诉讼案件中,判决行政机关败诉的案件数量占比。第二,政务公开的二级评价指标 2 个。涉政务信息公开行政复议案件总量是指公民、法人或者其他组织认为,行政机关在政府信息公开工作中侵犯其合法权益的,依法申请行政复议案件的数量;涉政务信息公开行政诉讼案件总量是指公民、法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中侵犯其合法权益的,依法申请行政诉讼案件的数量。第三,勤政高效的二级评价指标 3 个。其中,省级政府网上政务服务能力指数平均值是指 31 个省(自治区、直辖市)网上政务服务能力第三方评估指数平均值;在线政务服务用户规模是指互联网政务服务用户总数量;在线政务服务用户占总体网民比例是指,互联网政务服务用户总数量占总体网民数量比例。第四,守信践诺二级评价指标 3 个。其中,GDP 增速完成率是指当年实际 GDP 增长率与当年预期 GDP 增长率的比值;城镇新增就业人数完成率是指当年实际城镇新增就业人数与当年预期城镇新增就业人数比值;单位 GDP 能耗下降完成率是指当年实际单位 GDP 能耗下降值与当年预期单位 GDP 能耗下降值的比值。第五,失信惩戒的二级评价指标 2 个,包括人民检察院审查批捕、决定逮捕和决定起诉贪污受贿案件总数和人民检察院审查批捕、决定逮捕和决定起诉渎职侵权案件总数。

① 鄢一龙、王洪川、杨竺松:《“十二五”时期经济与社会发展主要指标中期评估》,《经济参考研究》2013 年第 10 期。

② 王佃利、万筠:《平台驱动的政务服务创新》,山东人民出版社 2022 年版,第 74 页。

③ 陈新明、张睿超、亓靖:《“双碳”治理视角下中国绿色低碳政策文本量化研究》,《经济体制改革》2022 年第 4 期。

④ 过勇、宋伟:《腐败测量:基于腐败、反腐败与风险的视角》,《公共行政评论》2016 年第 3 期。

⑤ 杨柳:《战略管理视角下我国地方政府官员腐败治理研究》,中央财经大学大学 2021 年博士学位论文,第 95 页。

(二)政务诚信发展指数构建

依据政务诚信的结构要素,设计评估指标,收集相关数据并进行标准化处理,构建政务诚信发展指数(Government Integrity Development Index,下文简称 GIDI),GIDI 构建过程如下。

(1)指标数据处理

GIDI 各个指标的计量单位之间存在差异,在进行指数计算之前,应当进行标准化处理。政务诚信发展指数数据标准化处理采用相对法进行计算。具体而言,选择《指导意见》发布年份的数据为初始监测数值,即 2016 年指标数据作为基准值,各年度指标数值都与基准值对比,基于这个基准,计算出相关数值,实现标准化。

设原始指标数据为 $x_{i,j,t}$,其中 $i$ 表示一级指标序号,$i = 1,2,3\cdots\cdots$;$j$ 表示二级指标序号,$j = 1,2,3\cdots\cdots$;$t$ 表示年份,$t = 2016,2017,2018\cdots\cdots$,将 $x_{i,j,2016}$ 作为基期数据。当 $x_{i,j,t}$ 为正向指标数据,处理后标准化指标值为 $y_{i,j,t} = \frac{x_{i,j,t}}{x_{i,j,2016}} * 100$;当 $x_{i,j,t}$ 为负向指标数据,处理后标准化指标值为 $y_{i,j,t} = \left(1 - \frac{x_{i,j,t} - x_{i,j,2016}}{x_{i,j,2016}}\right) * 100$。

经过处理后的标准化指标值可理解为:基期指标水平为 100。若该年指标值大于 100,说明该项指标表征水平在基期基础上有所发展和提升;若该年指标值小于 100,说明该项指标所表征水平在基期基础上有所衰退甚至回落。

(2)权重体系设计

政务诚信发展指数权重体系设定方法为专家打分法。该方法由项目专家委员会通过权重打分形式,定量评估各级指标的相对重要性,从而得出初步权重,计算方法如下:

设 $\alpha_{i,j,l}$ 表示第 $l$ 位专家对指标 $y_{i,j}$ 的主观分数,根据专家打分结果得到二级指标权数 $p_{i,j}$,见式 1:

$$p_{i,j} = \frac{\sum_{l=1}^{L} \alpha_{i,j,l}}{\sum_{j=1}^{m_i} \sum_{l=1}^{L} \alpha_{i,j,l}} \tag{1}$$

设 $\beta_{i,l}$ 表示第 $l$ 位专家对指标 $y_i$ 的主观分数,则得到一级指标 $q_i$,见式 2:

$$q_i = \frac{\sum_{l=1}^{L} \beta_{i,l}}{\sum_{i=1}^{I} \sum_{l=1}^{L} \beta_{i,l}} \tag{2}$$

最终得到二级指标 $y_{i,j}$ 的权重系数 $\omega_{i,j} = q_i * p_{i,j}$。

(3)指数结果计算

指数采取逐级指数计算,引入权重系数可得,二级指标指数为 $Y_{i,j,t} = y_{i,j,t} * \omega_{i,j}$,一级指标指数为 $Y_{i,t} = \sum_{j=1}^{m_i} Y_{i,j,t}$,总指数为 $Y_t = \sum_{i=1}^{I} Y_{i,t}$。

(三)政务诚信发展水平实际测度

选择 2016-2021 年数据进行测度,GIDI 测度结果如下。

(1)政务诚信发展指数总体情况

GIDI 结果及其年增长率指数特征呈现逐年上升趋势(如下页图 4),但增长是起伏的。首先,以 2016 年为基期(100),6 年间 GIDI 总体呈不断上升趋势。2021 年,GIDI 值达到 140.02,显示出中国政务诚信建设的良好发展态势。其次,指数年度增长率差异显著。2017 年、2020 年 GIDI 显著提升,增长率超过 15%,其余年份增长较为平缓。究其原因,2016 年 12 月 22 日,国务院颁布政务诚信领域首个国

家级顶层设计文件，对中国政务诚信发展指数产生了重要且正面的影响。此外，2020 年初，在新冠肺炎疫情防控中，互联网政务服务发挥了有力支撑，在线政务服务用户规模显著提升，社会认知度和群众认同度越来越强，成为拉升 GIDI 的主要力量。

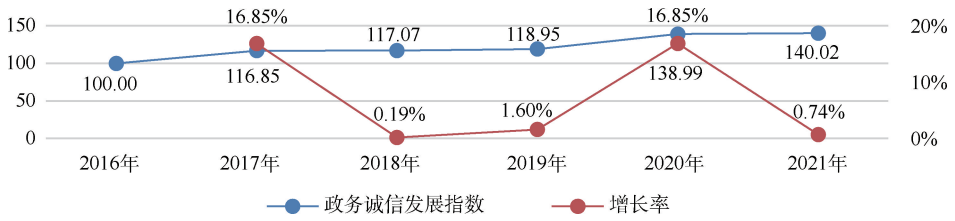



**图 4　政务诚信发展指数走势及增长率**

（2）政务诚信发展指数分项指标情况

从 2016-2021 年 GIDI 分项雷达图来看，我国政务诚信建设在勤政高效、失信惩戒两方面大幅提升，成为政务诚信指数增长的主要驱动力（见图 5）。2021 年勤政高效指标达到最高值，较基期增长 98.47%。勤政高效发展的积极成果主要得益于两个方面的建设：

其一，得益于政务服务的推进。近年来我国持续推进政务服务网上化、便利化、高效化。2016 年 9 月国务院印发《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》，2017 年 1 月 12 日，国务院办公厅出台《关于印发“互联网+政务服务”技术体系建设指南的通知》，指导我国“互联网+政务服务”工作加速推进。2020 年初的新冠肺炎疫情加快了政府治理模式的转型，“互联网+政务服务”得到广泛应用，用户规模显著提升。

其二，得益于行政体制改革和创新。近年来随着“放管服”改革、“最多跑一次”等行政体制改革和创新不断推进，政府的部门协同、业务整合、流程再造、精简材料、统一标准、规范服务等能力持续提升，带动了勤政高效指标得分的提高。此外，失信惩戒指标的测度结果明显受到近年来全面从严治党的影响。党的十八大以来，我党勇于自我革命，全面从严治党取得历史性成就，反腐败斗争取得压倒性胜利，持之以恒整饬作风，有效解决了一批群众反映强烈的突出问题。2018 年失信惩戒指标达到最高值，较基期增长 57.49%。法治政府、法治国家、法治社会不断推进，依法行政指标和政务公开指标较基期有所上涨，涨幅最高达 14.64%、23.66%，守信践诺指标围绕基期呈现小幅波动。

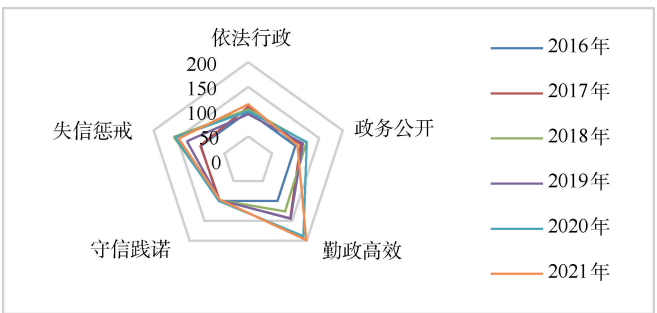



**图 5　政务诚信发展指数分项雷达图**

## 四、政务诚信发展的现实审视、关键症结与优化路径

构建政务诚信发展评价指数，并对 2016-2021 年我国政务诚信发展水平进行测度，可以观测当前我国政务诚信建设和发展的特征，发现政务诚信建设存在的问题，并提出政策建议。

（一）政务诚信发展的现实审视

一方面，法治德治数治并举，政务诚信发展水平逐年提升。分析 GIDI 测度结果和政策情境发现，我国政务诚信沿三条逻辑进路发展，水平稳步提高。一是始终强调法治精神。我国政务诚信建设伊始便作为全面依法治国基本方略的一项基本内容，发展过程中始终贯彻法治化思想，强调依法行政和政务公开。GIDI 分项测度显示，我国法治化水平的不断提升同样促进了政务诚信水平提升。二是积极融入道德价值。守诚信、崇正义是中华文明精神特质。随着政务诚信建设发展，政务诚信的叙事范畴开始纳入道德价值，守信践诺等内容符合社会主义道德价值观和传统文化理念。此外，在以德治国基本方略推进以及德才兼备、以德为先的选贤任能模式运行中，失信惩戒等成为 GIDI 指数中上升最快的分项指标，从而促进政务诚信发展水平不断提升。三是以价值理性追求效能。我国开展人民满意的服务型政府建设，始终以人民为中心，把群众满不满意、高不高兴、答不答应作为出发点和落脚点。勤政高效是我国政府对人民群众的承诺，也是政务诚信的核心内容之一。通过 GIDI 指数测算可知，勤政高效是当前政务诚信发展的主要驱动力。在价值理性的指导下，政府服务效能是群众体验获得感的关键[①]。党的十八大以来，我国围绕网络强国战略、大数据战略等作出了一系列重大部署，各级政府业务信息系统建设和应用成效显著，数字政府建设不断提速，推动了法治政府、廉洁政府和服务型政府建设，极大带动了政务诚信的发展。

另一方面，政务诚信成为政府提升治理能力的关键要素，治理属性日益凸显。2016 年《指导意见》出台之后，各地在信用监督体系、诚信管理体系、制度保障体系等方面深入探索，积极创新政务诚信的治理工具，在不同治理场域持续拓展政务诚信的治理机制。政务诚信不只是政府治理的价值性叙事主题，其治理属性不断显现。比如，山西省施行政务诚信考核评价，考评结果作为上级政府对下级政府、各级政府对其部门绩效考核的重要参考，并与重大项目审核申报、财政资金安排挂钩。四川省对严重失信的地方政府给予相应限制，包括项目申报、资金安排、政府融资、示范创建等方面，并对政府主要领导及相关公务员启动问责程序。可以看到，多地政府将公务员诚信档案运用于晋升考察和考核之中。政务诚信应用场景从《指导意见》中六项重点领域扩展到环境保护、安全生产、公共资源交易、政府统计、河道治理、城市综合管理、交通、互联网+政务等。同时，利用信息化数字化技术，赋能政务诚信治理工具，提升社会治理效能。四川省推出“区块链+公务员信用查询”，基于区块链建成“川数信链”存证平台，开发上线了四川省公务员信用记录查询系统，为全省各级机关组织人事部门履行查询程序提供服务保障。

（二）当前政务诚信发展中的关键症结

在全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的新征程中，党的二十大报告提出了扎实推进依法行政，转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，提高行政效率和公信力，全面推进严格规范公正文明执法的重大任务。在新时代，社会信用体系对促进国民经济循环高效畅通、构建新发展格局具有重要意义[②]。当前，我国政务诚信建设还存在一些问题。

首先，政务诚信的表率作用需进一步加强。各级政府特别是地方政府应真正发挥政务诚信的表率作用。在信用标准制定、信用信息披露、信用监管等环节，政府这一信用主体的定位和职能需进一步明晰，不能既做“裁判员”又做“运动员”。遇到诸如政府和国有企业欠薪、欠债、拖欠工程款等问题时不能有模糊空间。与企业信用代码或个人征信系统不同，当前政务主体的诚信信息分散在不同平台上，增加了全程记录、公开、追溯、评价、反馈政务诚信活动的难度，因此，政务诚信管理机制和平台建设应有更多政策支持。

其次，政务诚信应用场景仍需拓展。当前，建设政务诚信的场景多集中于省级政府和地市级政府，

① 高小平、刘一弘：《论行政管理制度创新》，《江苏行政学院学报》2021 年第 2 期。

② 中共中央办公厅国务院办公厅印发《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》，见 http://www.gov.cn/zhengce/2022-03/29/content_5682283.htm.

地方乡镇、街道等基层治理组织多属实践空白区①。《指导意见》明确指出，街道和乡镇是政务诚信建设的重点领域之一，但当前各县级以下政务诚信建设实践不多，因此，政务诚信治理层级需向下纵向扩展。同时，政务诚信应用场景应进一步横向扩散，比如就业、物业、养老、助残、扶贫、医保、住房、防火防盗、拥军优属、便民服务等公共服务领域，真正让政务诚信建设惠及更多社会公众。

再次，政府诚信的监测体系亟需完善。当前，各地政务诚信建设还缺少实质性政策工具，实践中存在“高起低放”问题②。一个重要原因是缺乏科学系统的监测和反馈，治理链条还未形成闭环。要加快政务诚信监测体系建设，其中，评价主体谁为主、监测数据如何获取、评估过程如何更加透明，评价应用如何加强等问题，都亟需解决。公务员是政务运转的直接推动者，公务员失信将直接影响政府形象。然而，当前仍缺乏针对公务员工作实践的守信底线、失信范围和标准，缺少守信激励和失信惩戒机制、信用保护和修复机制、公务员信息的归集化系统等，特别是公务员诚信教育亟待推进。

（三）政务诚信发展的优化路径

当前，政务诚信成为引领社会信用体系建设、推动国家治理能力与治理体系现代化的重要内容。针对政策力度应加强、应用场景待扩展、监测体系需完善等问题，结合 GIDI 测度结果和政务诚信发展特征，沿法治、效能和诚信的逻辑进路，本研究提出以下优化路径：

其一，推进“立法+重点制度”，提升政务诚信建设力度。加快推进“立法+重点制度”建设，将政务诚信发展纳入法治化和制度化轨道。政务诚信建设离不开法治政府主体，法治政府是政务诚信建设的必然要求，二者相辅相成，共同发挥作用。通过立法推动政务诚信建设，更有利于政府部门信守承诺、“新官理旧账”。在立法方面，总结各地的信用立法经验，出台全国范围的《信用促进法》十分必要。例如，根据《上海市社会信用条例》《陕西省公共信用信息条例》《浙江公共信用信息管理条例》《湖北省社会信用信息管理条例》《河北省社会信用信息条例》《广东省社会信用条例》等地方的实践，推进中央层级的立法。此外，根据我国政务诚信发展特点，借鉴美国《行政部门雇员道德行为准则》《政府道德法》、韩国《公职人员道德法》、日本《国家公务员伦理法》等，在社会信用相关法规制定中将政务诚信建设纳入立法范围，也具有重要价值。在重点制度建设方面，可以进一步明晰政务诚信建设的边界和内容。比如，推进公示制、负责制、承诺制、公务员诚信档案制、程序告知制、责任追究制等，建立多方参与的政务失信违约事件协调处理机制，将诚信原则融入政府治理、公共服务、监督管理全过程。在政务诚信建设监督方面，为了推进政务诚信制度化的效果，拓宽公众参与渠道，监督政务诚信相关法律法规和制度的落实，不可或缺。比如，在明确法律地位、职能和工作范围的基础上，成立由类似人民陪审员组成的政务诚信监督机构，观察、评议与协调政务诚信活动；完善网络征求意见系统，采纳公众有价值的建议，对不予采纳的意见同样积极答复、做出解释。

其二，积极融入数字政府建设，拓展政务诚信应用场景。政务诚信建设的基本目的是提升政府公信力和行政效率。这些任务的实现需要借助经济、技术和社会发展场景。目前，信息化、数字化和智能化是国家治理及行政管理改革的新场景，从而，运用政府网站、公共资源交易、政府采购、招投标、招商引资等平台共享的政务数据进行信用分析、评价和监测，是进一步推进政务诚信建设的必经之路。一是将政务诚信发展纳入数字政府建设蓝图之中，包括构建动态、智能、高度可信的智慧信用监管体系、诚信管理体系和制度保障体系；激活政务诚信建设的需求侧，在“放管服”改革、优化营商环境、降低市场交易成本和新时代干部能力建设等方面，充分发挥政务诚信的效能，激发政务诚信建设供给侧的内生动力，形成良性循环。二是将新技术运用于政务诚信建设之中，包括借助区块链推进数据调配和融合，赋能“马上就办”“最多跑一次”“一站式服务”等行政体制改革；建立公共数据共享机制，推进公共部门数据驱动

① 2022 年 3 月 9 日，《沈阳市街道和乡镇政务诚信评价指标与规范》通过专家评审，成为国内首例街道和乡镇政务诚信评价地方标准。

② 阮德信：《论习近平诚信观》，《首都师范大学学报（社会科学版）》2022 年第 3 期。

的循证式决策转型，切实提高各级政府的运行质量和效率，最大程度促进公共数据要素的价值释放。三是完善各级互联网督查平台建设。借助政府网站、政务热线、政务智能机器人等，推进信用信息公示机制，提高政务公开时效和质量，切实践行“以人民为中心”的理念。

其三，完善政务诚信监测体系，形成政府诚信治理闭环。明确政务诚信建设方向，出台政务诚信评价办法，将评价指标、数据来源、评价流程等内容加以固化，设立统一、科学的评价标准，充分发挥政务诚信的示范和引领作用。明确评价主体，不仅要有上级政府对下级政府的政务诚信评价以及各行政机关的自我评价，还可以将公众参与作为政务诚信的评价主体。非常重要的是，建立政务诚信评价数据共享平台与报送制度，即建立政务诚信监测数据共享平台，设置涵盖平台数据上传、安全管理、数据分析与使用等环节在内的一整套规章制度，规范平台准入条件与运行程序。在这个平台体系中，加入平台的政府机关或者企业可以获得搜索或使用平台数据的权利。有了平台的支持，上级政府可以了解下级政府的政务诚信建设情况，为守信联合激励和失信联合惩戒等提供依据；有利于政务领域信用信息共享使用机制的建设，同级政府间也可以相互比较、促进发展。再者，企业可以借助政务诚信发展水平这一营商环境重要因素，进行投资决策。此外，还要对政务诚信建设进行监管，可以尝试探索事前信用承诺、事中分类监管、事后依法惩戒全链条信用监管模式。根据政务诚信监测结果，对严重失信的地方政府采取相应限制措施，比如将政务诚信考评结果与项目审批、财政资金安排挂钩等。

其四，重视公务员诚信教育，引领全社会诚信建设。推进政务诚信建设，行政机关工作人员是全社会的诚信示范者。一是要明确公务员的政治、政务、社交和个人诚信的具体准则。《公务员法》明确指出“带头践行社会主义核心价值观”“模范遵守社会公德”是公务员应当履行的义务。《关于推进公务员职业道德建设工程的意见》明确指出，公务员应为“诚信风尚的引领者”。结合新时代好干部标准、能力和执政本领的要求，进一步明确公务员在行政决策、行政指导、行政收费、行政处罚、公私合作等具体工作中的守信底线、失信范围和标准，非常重要。二是要建立健全公务员失信记录和信用公开机制。按照《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》，完善公务员招聘录用信用审查机制，实现公务员信用信息归集全覆盖和交换共享，并将公务员信用运用于公务员选拔、晋升、考核之中。三是结合公务员容错机制建立健全信用修复机制。对失信人员进行培训、约谈、惩戒、辅导咨询，结合容错免责负面清单或者例外条款等，坚持适度容错与科学纠错并行，完善失信监督提醒机制和失信补救方案。四是探索多元化公务员诚信教育。将信用建设纳入公务员培训和领导干部进修课程之中，树立“信用无价”理念，使信用成为广大干部新时代新担当新作为的重要精神力量。

（责任编辑：新中）