

公务员体制内的诚实问题

梁菁

随着美国全国经济研究所（NBER）的一篇工作论文指称，新加坡公务员在地铁站选址公布前“不成比例地”在附近购买私宅，新加坡公务员体制内的诚实问题，近期再次成为备受瞩目的焦点。

10月6日（星期二），公共服务统筹部长陈振声透露，有八名公务员已交由警方作进一步调查。他补充说，这并不意味着已确定他们有不当行为；警方将审查事实，并按照正当程序办理。

早前，公共服务署曾表明严正对待论文中的指称，并指出“论文中报告的统计模式令人担忧”。然而它也指出：“单凭统计模式本身，无法确定任何个别公务员在相关时间，是否确实掌握关于地铁站位置的非公开信息，也无法断定此类信息是否影响购房决定。”

在政策研究中，公务员的动机长期以来一直是研究与理论构建的主题。但要通过实证实验来测试诚实度极其困难。

正如希格斯—玻色子（Higgs-Boson）一样，要在实验环境中观察到诚实行为，几乎是不可能的。关于公务员是否诚实的实证证据，主要来自替代样本——例如有意加入公共服务的学生、警察申请者 and 柜台人员。这些研究结果参差不齐，也就是说，我们无从确知他们是否真的更加诚实。

然而，得益于我们针对普通大众进行的另一项不相关实验，我们最近找到一种简单的测试方法。

公共生活中的诚实

人是否天生诚实，是一个古老的问题。我们的许多公共生活都建立在“善意”的假设之上，即我们在人际交往以及与政府的互动中都会诚实守信。然而，从逃税到虚假申报，人们的表现往往事与愿违；在政策设计层面，审计和惩罚是发现和惩处此类行为的昂贵手段。

为了寻找一种低成本且有效的干预措施，我和新加坡国立大学的同事，对美洲、亚洲和欧洲九个国家的3万4543名成年人进行一项实地实验。我们设计三种实验条件。

第一种是“私下现金”（private cash）。参与者私下掷骰子并报告结果，现金奖励与报告的点数成正比。规则很简单：若掷出1，拿不到钱；若掷出6，可得5元。因此，机制诱使人们尽可能报告较高的点数。如果大样本中的所有参与者都完全诚实，我们预期的平均点数应为3.5。任何高于平均数值的结果，都说明存在一定程度的不诚实。

第二种是“私下抽奖”（private lottery），机制类似，但引入运气成分。我们想观察，如果获得现金奖励的机会由虚拟抽奖决定，人们是否更可能不诚实。报告的点数越高，中奖概率越大。同样，这也会诱使人们报告高点数。

第三种是“公开现金”（public cash）。参与者可选择私下掷骰子，或在一个研究人员可看到的平台上掷。在这组中，他们可以选择是否“被观察”。关键在于，无论他们是否诚实，都能根据报告的点数获得相应的奖金。

我们发现，大多数人确实是不诚实的。

在完全私下（第一种实验条件）的情况下，平均报告的点数从中国的3.76到墨西哥的4.43不等。但大多数人并没有将不诚实发挥到极致。他们没有在掷出1时，抱持“一不做，二不休”的心态谎报成6，而是对真相稍作掩饰。他们是“部分不诚实”——或者，正如他们可能自我安慰的那样，是“部分诚实”。

在第二种条件中加入运气成分，结果相差无几。

最令人惊讶的结果来自第三种条件。我原以为大多数人不会选择在“可能被研究人员观察到”的国大服务器上掷骰子。然而，竟有85%的人选择这个选项，结果他们表现得完全或几乎完全诚实，平均报告的点数从德国的3.46到印度尼西亚的3.61不等。

在正式模型中，我们计算出一个显示人们能从“被视为诚实”中获得效用（utility）的系数。

这是个耐人寻味的发现。

这不仅本身很有趣，还为解答那个古老的问题提供基础：公务员会比一般大众更诚实吗？我对美国近3000名公共部门员工进行同样的实验。

经验显示，正式的制裁是有效的威慑手段，但即便社会规范被证明能实现相同的行为结果（尽管这极不可能），这种执法机制也绝不能被取代。

公务员有所不同吗？

在私下掷骰子时，公务员报告的平均点数为3.87，而在针对普通大众的研究中，美国人的这一数字为4.02。

当无人监督时，公务员显然比其他人更诚实（即便并非完美无瑕）。在可以选择被观察时，高达91%的公务员选择这个选项，平均点数也降至3.69。

在这个数值上，他们与获得相同选择的普通大众之间的差距消失了。即使是少数拒绝被观察的人，也几乎和选择被观察的人一样诚实。单是提供“被观察”这个选项，似乎就已经足够了。

简而言之，当无人监督时，公务员似乎确实能够唤起心中的“善良天使”。为什么会这样？

在NBER的论文中，作者认为他们的数据显示，社会规范的持久性有限；若无正式的执法机制，单靠社会规范不足以维持低腐败的稳定状态。

我的研究并没有将执法机制与社会规范进行比较，但它对公务员的内在信念和外在行为，提出两点有趣的观察。研究显示，人们越是相信同侪是诚实的，他们自己报告时就越诚实。他们也始终认为同事比自己更诚实。

其次，关于公务员的一个普遍假设是，他们的内在价值观（或公共服务动机）与更高的道德行为标准相关。在这项研究中，我并未发现这种联系——也就是说，一个人对公共服务的向往，对公共价值观的承诺，同情心及自我牺牲精神，并不能用来预测他是否诚实。

展现诚实的重要性

在行为公共政策领域，“助推”（nudge）是一种作用于潜意识的轻微干预，以促成特定行为。一些行为学家现在正致力于推行一个名为“升级版助推”（nudge plus）的新概念：这是一种激发反思的干预措施，而不再仅作用于无意识层面。

被询问是否希望被看到（或被监督），或许就能激发这种反思。大多数参与者都希望被视为诚实的人，只要有机会，他们就会表现得诚实。

这一洞见在实践中是怎样的？首先，它就像新加坡1960年《防止贪污法令》第8节条文——“特定情况下的贪污推定”。

律政部兼交通部高级政务部长穆仁理，在2024年一场关于反贪污的演讲中，冷静地解释这种推定在新加坡法律中的运作方式。

他说：“如果政府或公共机构雇员，从与政府或公共机构有业务往来者那里收受好处，除非证明情况并非如此，否则给予者和接受者都被视为出于贪污目的，将该好处作为诱因或报酬授受。”

这是一个极高的门槛。

正如新加坡最高法院在2014年所解释的，一旦一名公务员被证明收受与政府有业务往来者的礼物，“举证责任便转移到收受者”，他必须提出合理的解释来反驳存在腐败行为的推定。

简言之，就是要展现出自己是诚实的。

这正是我们在公共服务署的审查和警方的调查中所看到的情况。

因此，无论公共服务署的审查结果如何，它带来的更广泛启示只有一个：不能仅仅根据公务员的身份（即他们的公共部门动机，这可能与具体行为无关），来想当然地假定他们具备诚信，也不能仅仅从社会规范（例如相信他人是诚实的，而这确实与诚实行为相关）中推断出诚信。相反，必须在制度和规则的设计中纳入监督机制，并为他们创造展现诚实的机会。

其次，我认为更重要的是正式执法机制的作用。经验显示，正式的制裁是有效的威慑手段，但即便社会规范被证明能实现相同的行为结果（尽管这极不可能），这种执法机制也绝不能被取代。惩罚不仅仅是日常的行为干预，它更是由正义理论和基于契约论的公共政策理解所支撑的道德要求。

一支清廉的公务员队伍，并不要求所有人都永远不受诱惑，而是要求那些屈服于诱惑者受到可预见的惩罚，同时让诚实的公务员有充分的机会展现出他们的诚实。

作者是新加坡国立大学国大协会行为公共政策讲座教授
黄金顺译