

核心价值观“诚信”融入法治政府建设的几个问题

杨登峰*

[摘要] 在社会主义核心价值观体系中,诚信是作为公民个人层面的价值观来安排的。但并不意味着诚信不应融入法治政府建设,或者与法治政府建设无关。诚信融入法治政府建设,不只是融入公民个人诚信,更重要的是融入公务员诚信和政府诚信。诚信具有价值追求和行为准则的双重属性,可通过融入行为准则的方式实现价值目标的融入。在宣传和解读诚信价值观概念时,不仅要立足于我国传统文化中的诚信观念,还应充分融入市场经济契约和现代法治赋予诚信的新内涵。从我国诚信建设的实际看,诚信融入法治政府建设,需切实建立政府诚信评估制度和公务员诚信档案制度等机制。

[关键词] 诚信;核心价值观;法治政府建设

一、引言

诚信是社会主义核心价值观(以下简称核心价值观)之一。中共十八大总共提出了12个核心价值观。这12个核心价值观可分为“国家层面的价值目标”“社会层面的价值取向”和“公民个人层面的价值准则”三个层次。^①其中,国家层面的核心价值观是国家的建设目标,属于核心价值观中的最高层次,对其他层次的价值理念具有统领作用;社会层面的核心价值观是人民对美好社会的生动表述,是全社会的价值取向,反映了中国特色社会主义的基本属性;公民个人层面的核心价值观是公民必须恪守的基本道德准则,也是评价公民道德行为的基本价值标准。在整个核心价值观谱系中,诚信属于个人层面的核心价值观。

2013年中办印发的《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》(以下简称2013年《意见》)指出:“要把社会主义核心价值观贯彻到依法治国、依法执政、依法行政实践中,落实到立法、执法、司法、普法和依法治理各个方面。”2016年中办和国办共同印发的《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》(以下简称2016年《指导意见》)更是明确指出,要把核心价值观融入法治建设,“把社会主义核心价值观融入法治建设,是坚持依法治国和以德治国相结合的必然要求,是加强

*法学博士,南京师范大学法学院教授、博士生导师,南京师范大学中国法治现代化研究院和江苏法治发展研究院研究员,210023。本文为2014年江苏省哲学社会科学规划办公室研究基地项目“地方城府诚信评估机制研究”(14JD020)的研究成果。

^①其中,“富强、民主、文明、和谐是国家层面的价值目标,自由、平等、公正、法治是社会层面的价值取向,爱国、敬业、诚信、友善是公民个人层面的价值准则”2013年中央办公厅印发的《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》(中办发[2013]24号)。

社会主义核心价值观建设的重要途径。”而对于法治建设,中共中央十八届四中全会作出的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出,必须“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”,从而把法治建设分为“依法治国、依法执政、依法行政”以及与之相对应的“法治国家、法治政府、法治社会”三个层次。当把核心价值观分为国家、社会和个人三个层面,并把法治建设分为三个层次之后,核心价值观融入法治建设就面临选择融入对象、融入渠道、融入机制等基本问题。这些问题不解决,核心价值观融入法治建设或者会沦为一句空话,或者会在无序中加以推进。

不过,每一种核心价值观都具有丰富内涵和多重面相,欲在一篇论文中全面论述12个核心价值观的融入对象、融入渠道和融入机制等问题,力不从心。为此,本文仅就其中的诚信价值观融入法治政府建设的实践问题进行初步的探讨。这个问题是:作为公民个人层面核心价值观的诚信应否融入法治政府建设之中。如何融入法治政府建设之中。在回答这个实践问题之前,首先需要回答以下三个基本理论问题:第一,公民个人诚信、公务员诚信与政府诚信之间是什么关系;第二,作为核心价值观的诚信与作为行为准则的诚信是什么关系;第三,我国传统文化中的诚信与现代核心价值观中的诚信是什么关系。这三个基本理论问题不解决,回答前面的实践问题就无从下手,至少会回答得不清楚。基于此,本文将先着力研讨三个基本理论问题,然后再在此基础上简要地回答一个实践层面的问题。

二、个人、公务员与政府诚信之关联

诚信在核心价值观体系中是作为公民个人层面的价值准则安排的。2013年《意见》明确指出:“爱国、敬业、诚信、友善是公民个人层面的价值准则。”且可以肯定的是,在我国传统道德规范体系中,诚信首先是个人必须坚守的道德准则。早在先秦时期,孔子就讲:“人而无信,不知其可也。”^①“与朋友交,言而有信。”^②“先行其言而后从之。”^③如此等等。在我国现行道德规范体系中,诚信依然是个人必不可少的道德行为准则,且在我国民事法律文本中得到明确规定。1986年制定的《民法通则》^④第4条就规定:“民事活动应当遵循自愿、公平、等价有偿、诚实信用的原则。”1999年制定的《合同法》^⑤第6条规定:“当事人行使权利、履行义务应当遵循诚实信用原则。”2017年制定的《民法总则》^⑥第7条再次规定:“民事主体从事民事活动,应当遵循诚信原则,秉持诚实,恪守承诺。”除了这些法律文本在总则中作为原则加以规定外,有些法律文本还在制度层面做了更为具体的规定。例如,《合同法》第60条规定:“当事人应当按照约定全面履行自己的义务。当事人应当遵循诚实信用原则,根据合同的性质、目的和交易习惯履行通知、协助、保密等义务。”这些规定均表明,这一个人道德准则已经上升为法律准则,受到法律的保护和约束。

不过,在我国,诚信自古至今不只是公民个人的行为准则,同时也是政府及其公务人员的行为准则。《论语》记载:“子贡问政。子曰:‘足食,足兵,民信之矣。’子贡又问:‘必不得已而去,于斯三者何先?’曰:‘去兵。’子贡曰:‘必不得已而去。于斯二者何先?’曰:‘去食。自古皆有死,民无信不

①《论语·为政》2.22.

②《论语·学而》1.7.

③《论语·为政》2.13.

④1986年4月12日第六届全国人民代表大会第四次会议通过,1986年4月12日中华人民共和国主席令第三十七号公布,根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》修正。

⑤1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过,1999年3月15日中华人民共和国主席令第十五号公布,自1999年10月1日起施行。

⑥2017年3月15日第十二届全国人民代表大会第五次会议通过,主席令第六十六号公布,自2017年10月1日起施行。

立。”^①这段话清楚地表明,民富国强不及取信于民重要。《论语》还记载:“子曰:上好礼,则民莫敢不敬;上好义,则民莫敢不服;上好信,则民莫敢不用情。夫如是,则四方之民襁负其子而至。”^②这句话则强调了政府诚信对于民心向背的重要性。“夫信者,人君之大宝也。国保于民,民保于信;非信无以使民,非民无以守国。”“上不信下,下不信上,上下离心,以至于败。”^③除此之外,古人也深刻认识到政府诚信对推行改革的重要性。商鞅变法时辕门立木的故事即为其例。

当前,政府及其公务人员的诚信同样是我国法治政府建设的基本要求之一。2004年国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)把诚实守信与合法行政、合理行政、程序正当、高效便民一道作为依法行政的基本要求。《决定》就“深入推进依法行政,加快建设法治政府”提出的总目标是:“建立权责统一、权威高效的依法行政体制,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。”在这里,诚信仍然是法治政府建设的基本目标之一。同年,中共中央和国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》进一步提出:“发挥政府诚信建设示范作用,加快政府守信践诺机制建设。加强公务员诚信管理,建立公务员诚信档案。”

这里先分析公务员诚信与个人诚信之间的关系。政府公务人员作为自然人具有双重身份,一是政府公务人员,二是社会普通公民。政府公务人员是其代表政府行使行政权力、履行行政义务时的法律身份;社会普通公民是其不代表政府行使行政权力、履行行政职责时的法律身份。在这两种不同身份下,其行为所追求的价值目标和遵循的道德规范是不同的。作为社会普通公民,他追求的是个人利益,遵守的是社会一般道德规范;作为政府公务人员,他追求的是公共利益,遵守的是与其身份相适应的职业道德规范。这种差异不仅导致个人诚信与公务员诚信的内容差异,也导致个人诚信与公务员诚信的要求标准不同。

从近几年各地推行的公务员诚信管理与诚信档案制度来看,公务员诚信主要考察公务员个人档案填写登记与个人事项报告的真实性以及廉政、遵纪守法和践行承诺等方面的内容。除了这两点,在要求标准方面,由于公务员从事政府管理、公共治理和公共服务等方面的工作,其诚信水平的高低,直接决定着其履行公职、提供服务的质量和效能,因此,国家与社会对公务员诚信的要求总体要高于社会一般标准,对普通社会成员来说可以从宽要求的,对公务员则须从严要求。

从理论上讲,公务员作为一般社会成员的个人诚信与作为公务人员的职业诚信应当区别开来。前者遵循一般的社会诚信标准,后者遵循严格的职业诚信标准。但从实践情况看,实际上是以职业诚信标准替代个人诚信标准的。换言之,对于公务员而言,即便在其私人社会交往活动中发生失信行为,与其公务员身份没有关系,对这些失信行为的道德和法律评价也往往比对普通社会成员的要求高、标准严,相应的谴责和惩罚力度大。^④我们可将它称为就高不就低的从严要求现象。其实,这种以职业诚信替代个人诚信的高标准、严要求,不仅存在于行政公务人员之中,还存在于供职于立法机关、司法机关、党务机关的其他公务人员以及人民教师、人大代表、政协委员和其他公众人物之中。社会精英是社会道德或者社会核心价值观的引领者、风向标,对其从严要求也不无道理。不过这一现象并不能表明,一般公民的个人诚信与公务员的职业诚信没有区别或者不应加以区别。

公务员诚信不仅不同于社会个人诚信,也不同于政府诚信。这种差别,首先体现在二者各自所规范的社会关系方面。公务员诚信是针对公务员个人与其供职的行政机关以及其他社会成员之间关系的,政府诚信则是针对行政机关对于其管理和服务的民众、上级政府与下级政府、平级政府之间关系

①《论语·颜渊篇》12·7.

②《论语·子路》13·4

③《资治通鉴·周记》。

④潘洪其:《公务员诚信档案应成社会信用导向标》,《嘉兴日报》2017年8月18日第2版。

的。此外,这种差别还体现在诚信的内容方面。公务员诚信,除了真诚不欺、信守承诺等要求外,还包括恪尽职守、廉洁奉公这样一些要求,而这些则是政府诚信中所不包含的。关于政府诚信的内容,2004年国务院《纲要》主要从三个方面提出要求:一是“公布的信息应当全面、准确、真实;”二是“非因法定事由并经法定程序,行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定;”三是“因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的,应当……依法予以补偿。”可见,政府诚信主要包括行政的公开性与行政的安定性两个方面。近年来,学界在此基础上进一步提出,在行政法层面,除了诚实和守信两个基本内涵之外,善意和信任也应当成为政府诚信的基本内涵和要求。所谓善意,即政府在处理涉及民众利益的行政事务时,要尽可能地站在他们立场上,设身处地地为他们着想,善意从事;所谓信任,即政府在处理涉及公民的事务时,必须设定他们的言行是真实可信的;如果对相对人言行的真实性有所怀疑,要自己承担证明责任。^①不论是《纲要》对政府诚信的要求,还是学界对政府诚信的解读,都可以看出,公务员诚信与政府诚信在内容与要求标准上并不完全相同。

上述公民个人、公务员、政府三种诚信之间的差别表明,在诚信这一核心价值观融入法治政府建设过程中,不能用普通公民的诚信价值观代替公务员的诚信价值观,也不能用公务员的诚信价值观代替政府诚信价值观。公务员诚信和政府诚信虽然不完全属于公民个人层面的行为准则,但要真正建成法治政府从而全面建成法治国家,诚信价值观中必须融入公务员诚信和政府诚信,诚信价值观融入法治政府建设也必须包含公务员诚信和政府诚信融入法治政府建设的内容。

三、作为价值观的诚信与作为行为准则的诚信

在社会主义核心价值观体系中,诚信是作为一种价值观来看待的。但我们必须注意到,个人层面的价值观与国家、社会层面的价值观在性质上有一定差别。2013年《意见》指出:“富强、民主、文明、和谐是国家层面的价值目标,自由、平等、公正、法治是社会层面的价值取向,爱国、敬业、诚信、友善是公民个人层面的价值准则。”据此可见,国家层面的价值观是一种价值目标,社会层面的价值观是一种价值取向,但公民个人层面的价值观是一种价值准则。我们不能清晰地界分这里的“价值目标”“价值取向”与“价值准则”之间的精准差别。但单就“价值准则”而言,粗略地理解,应当指行为的价值判断准则,实际上也就是行为准则。这种情形下,就必须搞清楚,作为核心价值观的诚信与作为行为准则的诚信之间的关系。这个问题的解决对于探讨诚信核心价值观融入法治政府建设的路径与机制同样具有基础性作用。

(一) 作为核心价值观的诚信

价值观是人们对政治、经济、道德、金钱等客观事物之价值所持有的总体看法,代表一个人对周围事物的是非、善恶及其重要性的评价。人们对各种事物的是非、善恶及其重要性的评价,如对自由、幸福、自尊、诚实、服从、平等等,在心中有轻重主次之分。这种轻重主次的排列,构成了个人的价值体系。价值观和价值体系是决定人们期望、态度和行为的心理基础,对于人们行为具有导引作用。在同一客观条件下,对于同样的事情,不同价值观的人会作出不同的选择,作出不同的决定。

在提出核心价值观概念之后,价值观体系可以分为核心价值观和普通价值观两个层面。“核心价值观是社会主义核心价值观体系的内核,体现社会主义核心价值观体系的根本性质和基本特征,反映社会

^①杨登峰:《行政法诚信原则的基本要求与适用》,《江海学刊》2017年第1期。

主义核心价值体系的丰富内涵和实践要求,是社会主义核心价值体系的高度凝练和集中表达。”^①与此相对应,核心价值观之外、不具有上述特征的其他价值观便属于普通价值观。从上述分类和界定可以看出,核心价值观的功能可以在两个层面上来观察:第一,核心价值观对于普通价值观具有统领作用。也就是说,核心价值观处于基础地位,普通价值观的培育、发展、践行及其导向功能应当总体上符合核心价值观的形成、发展、践行以及导向功能的发挥。第二,核心价值观对于人们行为具有总体导引功能,是全国人民共同的和最终的追求。核心价值观体现了社会主义核心价值体系的根本性质和基本特征,自然是全国人民特别是政党、国家、政府和公职人员从事各种活动时应当追求的基本价值。

既然核心价值观具备上述功能和地位,当把诚信纳入核心价值观之后,那就意味着诚信是各个政党、国家、政府及其公职人员从事公职活动时必须坚守和追求的一个价值目标,也是普通民众从事民事活动时必须坚守和追求的一种价值目标。与此相适应,其他普通价值观应当让位于诚信价值观,所有公法与私法制度及其行为规范都不得与这一价值目标相抵触。

（二）作为行为准则的诚信

行为准则实际上也就是行为规范。诚信作为行为规范可以从两个方面来观察:一是作为道德规范,二是作为法律规范。应该说,诚信首先是作为道德规范存在的。我国传统儒学反复提倡的诚信,不论是针对普通百姓的还是针对王公大臣的,基本上都是道德规范。即便在现代社会中,诚信依然为道德规范中不可或缺的要素。但是,在现代社会中,诚信已经上升为法律规范。在现代法律规范体系中,诚信作为法律行为准则也可分两个方面:一是民事行为规范,二是公法行为规范。作为民事行为规范的立法例在前文已经列举。作为公法行为规范,由于我国还没有制定统一的行政程序法典,除了前述《纲要》和《决定》的政策性规定外,主要体现在一些地方政府制定的“行政程序规定”(地方政府规章)中。在这些“行政程序规定”中,有些是作为整个行政的基本原则加以规定的。例如,《浙江省行政程序办法》第8条规定:“行政机关应当诚实守信;非因法定事由并经法定程序,不得擅自撤销、撤回、变更已经生效的行政行为。”有些是作为特定行政行为的一般原则加以规定的。《西安市行政程序规定》第94条规定:“行政机关签订和履行行政合同,应当严格遵循诚实信用原则、信赖保护原则。”《江苏省行政程序规定》第84条规定:“实施行政指导应当遵循平等、公开、诚实信用、及时灵活、自愿选择等原则。”

在法律规范层面,诚信还可以从法律原则和法律规则两个层面来分析。可以说,诚信首先是作为法律原则显性存在的,不论是在民法还是在行政法中,都是如此。不过,在法律规则层面,诚信则大多是隐性地存在或者体现于一系列规则之中。在民法中,诚信主要隐性地存在于前合同义务、合同履行义务以及后合同义务中。在行政法中,诚信主要存在于政府信息公开制度、行政许可和行政给付效力制度以及行政合同制度中。诚信的这两类法律形态决定着它们各自的功能。这种功能又受制于法律原则与法律规则之间的内在关系。法律原则与法律规则之间的关系可以从法律位阶与法律功能两个角度来分析。从法律位阶关系来看,法律原则的位阶高于法律规则。这就意味着法律原则对于法律规则具有统领作用,法律规则的设定和适用必须依据法律原则并符合法律原则。从法律功能关系来看,法律原则对于法律规则具有解释和补充功能。所谓解释功能,即在解释法律规则时,法律原则是解释基准。以法律原则为解释基准意味着,法律解释者作出的解释必须符合法律原则。所谓补充功能,即在法律存在漏洞时,法律原则为法律漏洞填补提供资源。法律原则为法律漏洞填补提供资源意味着,

^①2013年中办印发的《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》。

法律适用者以法律原则之要求作为补充法律漏洞的依据。^①

上述对诚信作为行为准则的内部结构关系——道德规范与法律规范关系,以及法律原则与法律规则之间关系——的分析表明了两点:其一,诚信作为道德规范已经上升为法律规范,在法律文本中得到规定;其二,诚信作为法律行为准则,主要是法律原则(基本原则或者一般原则),对与其相关的法律规则具有统领和解释功能。

(三) 诚信之两种面向的矛盾统一性

上文论述表明,诚信作为核心价值观与作为行为准则在性质上是有一定差异的。价值观是一种主体追求或者行为目的,着眼于行为结果,是对行为结果的评价。行为准则,不论是道德的还是法律的,则是一种行为方式,着眼于行为过程,是对行为方式的指引。这种情形下,这两种性质之间有无统一性、能否融合在一起便是问题。回答这个问题,需要对整个核心价值观做一个总体观察。

12个核心价值观的功能属性是复杂的和有差异的。有些核心价值观,如富强、和谐、自由等,只能是一种行为的目标或者行为的结果。它们都不能作为行为规范而存在。我们可以说,国家要富强,社会要和谐,人民要自由,但不能说或者不能要求人们行为要富强、行为要和谐或者行为要自由。但有些核心价值观则不然,它们既可以看作追求的目标或者行为的结果,也可以看作行为的准则或行为的方式。平等、公正、法治等属于这一类型。我们说平等待人、公正裁判、依法治国,便是指一种行为方式;我们说社会平等、裁判公正、实现法治,便是一种追求和结果。从这些比较分析可以看出,诚信应当属于第二类。它既可以是行为的追求和目标,也可以是行为的方式。

对于诚信的这一特征已为人们所认知,他们指出,诚信具有两个方面的要素:“其一,诚信本身就是道德高尚的人所应具有的品质,也是人们参与社会生活的道德资格。”^②即人作为人,诚信是其内在品格。古代先贤提出的“人无信不立”以及“人而无信,不知其可也”的命题都是这一意义上的。“其二,诚信也是人们提高道德认知、提升道德境界的重要方式。”^③他们认为,诚信虽然是人的内在品格,但会被私欲等遮蔽。要发现人的诚信品格或者使其具备诚信的品格,就要遵从善的原则,就必须去除内心的遮蔽,让内心的诚信彰显出来。这种情形下,诚信就是去弊返真、依理而行的行为方式。^④

诚信的二元性之所以能够统一起来,根源在于行为规则本身往往包含了一定的价值目的,或者说行为规则本身是为实现特定的价值目的而设定的。德国学者欧特曼说:“立法目的之探求是启开疑义之钥匙。”^⑤耶林指出:“目的是整个法律的创造者。”^⑥这就说明,不论从目的意义上还是从行为规范意义上,设定核心价值观都是可能的。

四、传统文化中的诚信与现代社会的诚信

当前的核心价值观宣讲者大多都以我国古代文献关于诚信的言论或者传统文化中流传的诚信故事为例来进行阐述。这种情形下,要将诚信核心价值观融入法治政府建设,就必须搞清楚,作为核心价值观的诚信是指我国传统文化中的诚信还是现代社会中的诚信,二者在内涵上有无区别,有何区别。否则,核心价值观诚信融入法治建设同样会出现偏差,达不到预期的目的。

①周佑勇:《行政法基本原则》,武汉:武汉大学出版社,2005年,第295—300页。

②周谨平:《社会主义核心价值观的政治伦理内涵》,长沙:湖南大学出版社,2016年,第136页。

③周谨平:《社会主义核心价值观的政治伦理内涵》,第136页。

④周谨平:《社会主义核心价值观的政治伦理内涵》,第136页。

⑤转引自梁慧星:《民法解释学》,北京:中国政法大学出版社,1997年,第244页。

⑥转引自[德]伯恩·魏德士:《法理学》,丁小春译,北京:法律出版社,2003年,第239页。

从相关研究来看,我国传统文化中的诚信具有三个基本的特点:第一,我国传统文化中的诚信观立足于天人合一的哲学思想,忠实于天地、顺应于自然是传统诚信观最深层次的思想根源。“中国古典文化与西方基督教文化的一个基本区别,就是中国人没有宗教传统……中国人不是将自己的意义归结为上帝,而是归结于自己的家庭和种族,用近乎无限的血缘和民族的延续,以及与之相应的文明传统来彰显自己有限生命的价值所在。”^①而家庭和种族又“来自于自然和天道。于是,忠实于天地、顺应于自然,便成了中国人安身立命的价值支撑之一。而正是这种价值支撑,将‘诚’的品性植入了中国人的生命意义。……在古代中国人看来,天地万物皆有其道,不人为力所变,而人作为自然的产物,也应该保存天道自然的这一特征,从而将外在的自然特征转化为内在的德性品格。”^②因此之故,孟子讲:“诚者,天之道也。”^③朱熹注解这句话时说:“诚者,真实无妄之谓,天理之本然也。”王立群教授认为,我国传统文化中的“诚实不欺”包括不欺人、不欺天和不欺心三个层面。所谓不欺天,即人之所为,即便人不知鬼不觉,但天知地知,不可瞒天过海。所谓不欺心,即必须忠实于自己的心愿,季札挂剑的故事即为其例。^④

第二,我国传统文化中的诚与信是一体两面,内诚外信,紧密结合在一起的。有学者指出,诚是中国传统文化的基点。但诚作为中国传统文化的基点,不是由于类似于契约之信那样的外在原因进入了伦理系统,而是由于人的价值需要而内化于人性本质。“既然诚是人的基本特征和内化了的德性,诚就必然要通过人的言行表现出来。如果一个人是诚的,那么他必然也是信的;反过来,一个人是信的,他必然也是诚的。”^⑤他们认为,孔子的“今吾于人也,听其言而观其行”便是沿着这一思路展开的结果。“这种内诚外信并达到诚信统一的传统,向我们提出了诚信对于一个人的内在价值。只有诚信,一个人才能获得顺应自然的真诚无妄的德性,才获得了与天地一致的安宁,才获得了身心内外契合的统一。这便是中国公民诚信品德的第一个传统,即内诚外信传统。”^⑥

第三,我国传统文化中的诚信受制于义,认为不义之信不可守。在儒家思想中,诚信作为处世原则,也有其限度,这个限度就是“义”。《论语》记载,有子说:“信近于义,言可复也。恭近于礼,远耻辱也。”^⑦用现在的话讲就是:“所守的约言符合义,说的话就能兑现。态度容貌的庄矜合于礼,就不致遭受侮辱。”^⑧孔子本人虽没有讲过类似的话,但有过类似的行为。有一次,孔子与弟子行游至一处,因被误作季氏家的阳虎而发生争斗。相持之下,对方提出:孔子及其弟子若不入城,便可休战。孔子答应了对方的条件。但待对方离开,孔子依然率其门徒进入城中。弟子问其由,答曰:“要盟也,神不听。”^⑨后来,孟子讲:“大人者,言不必信,行不必果,唯义所在。”^⑩这句话被广泛引用。按照这句话的意思,只有合乎义的承诺才值得信守和实践。有学者就此解释说,在儒家文化中,真正有见识的人说出的话,不一定要照着做;“答应了就做”只是一种“小信”;坚守这种“小信”的行为被称作“谅”。换言之,中国文化强调的信,要有两个因素的支撑:“第一,这种守信应该是正义的,‘义’也是‘唯一所在’;第二,这种守信必须真的是源于一种内心的力量,这就是‘诚’。”^⑪

比之于传统文化中的诚信,现代社会的诚信则可能具有以下特点:第一,现代诚信观与市场经济

①马国祥:《培育和践行社会主义核心价值观》,成都:西南交通大学出版社,2016年,第128页。

②马国祥:《培育和践行社会主义核心价值观》,第128页。

③《孟子·离娄章句上》。

④参见中央电视台百家讲坛之“社会主义核心价值观系列讲座”之诚信。

⑤马国祥:《培育和践行社会主义核心价值观》,第128页。

⑥马国祥:《培育和践行社会主义核心价值观》,第128页。

⑦《论语·学而》1.13。

⑧杨伯峻:《论语译注》,北京:中华书局,2009年,第8页。

⑨金海峰:《核心价值观十二讲》,长春:吉林人民出版社,2014年,第108—109页。

⑩《孟子·离娄章句下》。

⑪金海峰:《核心价值观十二讲》,第109页。

发展需要相连接,很大程度上立基于契约诚信。市场经济中的契约立基于两个前提:一是人与人之间的互相独立,二是人与人之间的互相依赖。就人与人之互相独立而言,每个人都有自己的利益,并将与他人的交往视为自己收益最大化的手段,他没有义务、也没有必要将其他人的福利考虑进自己的选择之内。就人与人之间的互相依赖而言,契约当事人之间不是通过血缘宗法关系,而是通过商品交换关系来满足自己需求的。契约当事人实际上比任何时候都更依赖于社会,依赖于其他人。调节这种既互相对立又互相依赖的办法只能是预先规定各自的权利与义务,签订契约。但签订契约并不能保证双方履行契约。只要一方发现违约比守约更加有利,就有可能违约。此时,人们发现除了建立违约赔偿制度之外,更为基础的是引入诚信的道德维度,以诚信维护市场经济的运转。^①故有学者讲:“诚信是现代社会中,特别是在经济社会中大力提倡的一种商业道德、一种做人品格、一种为人处世的标准。”^②

第二,我国现代法律文化中的诚信受西方法律思想的影响,内涵较我国传统文化中的诚信更为丰富。我国民法学者认为,诚信从道德原则发展为法律原则始自古罗马法,很大程度上是古罗马道德原则的法律化。在古罗马道德伦理文化中,与诚实信用紧密相关的是“善良家父”概念。这一概念意味着,每一个具有独立行为能力的人,都应当以公正善良之心待人处世,都应该勤劳劳作,与人为善,处他人之事如处自己之事,待人如待己。后来,在法律实践中,罗马裁判官基于“善良家父”之“善意”观念逐渐引申发展出诚实信用原则。正因为如此,古罗马法之诚实信用原则的内涵与“善意”有着紧密关联性,甚至成为诚实信用的首要要求,即:“一个有为自己利用和收益之意图的人,也应该以同样的心思为他人着想;同时,还应以良心上的公正理解来信守自己诺言。所以,他又可以简单地理解为遵守诺言,能使他人信赖,同时也要相信他人。”^③可见,在古罗马法中,诚信至少具有“善意”“守信”“诚实”“信任”四重含义和要求,且“善意”占据着基础性地位。^④相较之下,在我国传统道德中的诚信观念中,鲜见有关于善意与信任的论说。司马光虽然有“上不信下,下不信上,上下离心,以至于败”^⑤之说,但这只是在强调失信的危害性,而不是强调彼此信任应当成为一种美德。此外,我国还有“用人不疑、疑人不用”之说,但这也只是一种用人策略,而不是作为诚信道德规范的必要内涵。

第三,除了上述两点外,还有学者指出,现代诚信是平等、开放的公共制度诚信。这一点也不容忽视。所谓诚信的平等,即现代诚信不再仅是对普通民众的道德和法律要求,同时也是对国家、政府及其公务人员的道德和法律要求。他们认为,在我国宪法下,公民、法人与国家、政府的权利与义务是平等的,实际上,一个国家的宪法就是公民、法人与国家间的一种契约,因此,要公民、法人诚信,首先国家、政府要诚信。可以说,国家与政府诚信是整个社会诚信的基础,如果国家、政府不讲诚信,失信于民,就很难要求个人做到诚信,也就不能形成社会诚信。所谓诚信的开放性,是指建立诚信关系的开放性和信息交流渠道的开放性。他们认为,现代诚信关系是开放的,既包括个人之间的诚信,也包括各种组织之间的诚信关系,远远超出了个人的范围。另外,随着社会的快速发展,人们之间的交往模式变得越来越抽象,面对面的交往不再是主要的交往方式。这使得人们更加重视信息的公开,只有开放的信息渠道才能够让交易双方站在更加公平对称的立场上完成交易。^⑥

可以看出,现代社会的诚信观继承了传统诚信观念的一些成分,但并没有完全拘泥于传统社会的诚信观念之中。这也是诚信核心价值观融入法治建设应当关注的。

① 马国祥主编:《培育和践行社会主义核心价值观》,第129页。

② 金海峰:《核心价值观十二讲》,第104页。

③ 炎白:《“善良家父”与“诚实信用”》,《比较法研究》2001年第1期。

④ 杨登峰:《行政法诚信原则的基本要求与适用》,《江海学刊》2017年第1期。

⑤ 《资治通鉴·周记》。

⑥ 许静:《现代诚信的特点分析》,《辽宁行政学院学报》2007年第11期。

五、结语

作为个人层面核心价值观的诚信应否融入法治政府建设之中,如何融入法治政府建设之中。本文的基本看法是,诚信融入法治政府建设是必须的。否则,诚信政府、法治政府建设难以实现。不过,诚信融入法治政府建设,不只是融入公民个人诚信,更重要的是融入公务员诚信和政府诚信。在路径上,既然诚信具有价值追求和行为准则的双重属性,就可以通过在法律中融入诚信行为规范的方式实现诚信的价值目标。换言之,可以在相关行政法律文本中,如在“行政程序法”总则中将其作为基本原则加以规定,或者在相关分则中将其作为一般法律原则加以规定,还可以在相关部门行政法中(如政府信息公开法、行政许可法、行政合同法等)通过设定更为具体的法律制度加以体现。当这些法律文本中规定了诚信原则,且这些原则得到切实实施,诚信价值观也就得到了体现和实现。另外,在宣传和解读诚信价值观概念时,不仅应充分继承我国传统文化中诚信观念的有益成分,还应充分融入市场经济契约和现代法治赋予诚信的新内涵,否则不能适应新时代市场经济和法治政府建设对于诚信的新需要;融入法治的诚信也就不成其为社会主义的核心价值观了。最后,从我国诚信建设的实际看,诚信融入法治政府建设,还需要切实建立相应的融入机制,如政府诚信评估制度和公务员诚信档案制度,将中共中央和国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》提出的“加快政府守信践诺机制建设”和“建立公务员诚信档案”的要求落到实处。

(责任编辑:程天君)

Several Issues concerning Incorporating Credibility as a Component of Core Values into Building a Law-Based Government

YANG Deng-feng

Abstract: In the system of core socialist values, credibility is regarded as a key component concerning a citizen's personality. This, however, does not mean that credibility should not be integrated into the construction of a law-based government or has little bearing on this great cause. The incorporation of credibility into building a law-based government requires the enhancement of citizens' personal integrity but more importantly has to improve the credibility of the government as well as the personal integrity of public servants. Credibility is of great axiological value and at the same time is an essential part of the code governing our conduct. That is to say, when credibility as a code of conduct is incorporated into the construction of a law-based government, its incorporation as a component of values system will consequently be achieved. In promoting and explaining the idea of credibility, we not only have to base it on the notion of credibility in the traditional Chinese culture but also should take into consideration the new qualities it has gained from the operation of contract-based market economy and the rule of law in the modern society. With a view to the enhancement of credibility in China, the successful incorporation of this value into building a law-based government depends on the establishment of such effective mechanisms as assessing the governmental credibility and filing the credibility records of public servants.

Key words: credibility; core values; building a law-based government