

〈論 説〉

当代中国诚信法治之制度供给

陈 上海*・何 春**

摘要：处于现代化转型期的中国社会正承受着诚信失范所带来的种种伤害和尴尬。诚信是法治的价值所在和内在要求，法治是诚信的规范基准和有力保障。良好的制度可以为诚信法治的形成奠定坚实的基础。传统诚信制度业已退场、现代诚信制度尚未完善，此为中国弱诚信场域的重要根源之一。中国的供给侧改革必须回应诚信法治的制度诉求，要紧紧围绕政务、商务、社会和司法等领域来完善诚信的法律体系，通过良法善治推动中国的现代化建设迈上新台阶。

关键词：中国；诚信；法治；制度；革新

現代中国における法律による誠信構築制度の供給

要旨：現代化転換期にある中国社会は誠実や信用の失うことで、傷害され、気まずくなる場合がある。誠信は法律管理の価値や内在要求である。法律管理は誠信の規範基準や有力な保証である。良い制度は誠信法律管理の形成に堅実な基礎を定める。伝統的な誠信制度はもう退場した。現代の誠信制度はまだ完善していない。それは中国における誠信が強くない重要な原因となっている。中国における供給側改革は必ず誠信法律管理制度の訴求に応えなければならない。政務、商務、社会及び司法などの領域をめぐり、誠信に関する法律システムを完善し、法律の完善、管理の改善を通じ、新しい階段まで中国現代化建設を推進すべきである。

キーワード：中国；誠信；法律管理；制度；革新

中国自古以来便被称为“衣冠上国、礼仪之邦”，诚信更是引以为自豪的传统美德。然而今天，处于现代化转型期的中国社会正承受着由于诚信失范所带来的种种伤害和尴尬。中国共产党的十八大报告明确提出：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。当然，如果仅仅局限于道德思维去规范诚信的考究已显得不合时宜，在法治国家建设进入全面推进的阶段，诚信已成为法治建设所必须关注和解决的问题，这不仅是时代的要求，也是诚信本身的诉求。作为法治国家的引擎与动力，诚信法治旨在以契约精神为价值导引，通过法治保障诚信、构建诚信的法律体系，塑造诚信的良好秩序。在中国现有体制下，如何从法治视角寻求治理诚信失范的路径，为诚信法治的制度供给提供一种理路，是本文探讨的着力点。

一、诚信缺失的法治困境

诚信是政治、经济、社会和谐运行与发展的重要条件，是社会交往、为人处世以及政治生活的基本行为准则之一。当前，在中国开展供给侧改革、全面建设小康社会的进程中，诚信缺失已成为不争的事实，这不仅成为经济社会发展的“瓶颈”，而且侵蚀着法治建设的内在价值。

（一）诚信缺失的现实表征

在政务诚信领域，我们不能忽视部分政府部门存在着政策朝令夕改、弄虚作假、欺上瞒下、选择性地忽视或滥用法律等不诚信现象。同时，政府官员学历造假、年龄造假、政绩造假事件也时有发生。《民主与法制时报》报道了在武汉务工的傅小姐到公安机关办理居住证，花费了6个月共办理了10次才领取到证件，凸显了政府官员缺乏诚信意识、罔顾办事流程、无端刁难民众的问题。¹山东省聊城市于欢刺死辱母者案件中，警察在处警过程中，对案发现场未能有效控制、对现场冲突双方人员未能分开隔离，最终没能防止刑事案件致人伤亡后果的发生。²民众在人身自由受到限制、人格尊严受

到侮辱时报警求助，警察赶到后却无济于事，显然存在失职渎职行为。公务人员不能严格执法，政府失信，败坏了社会风气，也容易丧失民众对政府的信任。当政府部门失去公信力时，无论政府说的是真话还是假话，做的是好事还是坏事，都可能被认为是在说假话、做坏事，民众宁可听信“谣传”、“小道消息”等民间流言，却不会相信政府对有关事件的辟谣、澄清、声明，从而落入“塔西陀陷阱”的恶性循环中。

在商务诚信领域，企业等市场主体不守信用的情况时有发生，体现在：一是不履行劳动合同，拖欠员工工资，侵犯员工权益；二是生产销售假冒伪劣产品、进行虚假广告宣传、商品价格欺诈等侵犯消费者权益。三是企业之间不讲商业信誉，有恶意违约、商标侵权等行为。四是公开披露的财务信息失真，骗取政府的优惠政策、污染环境、偷逃税款等。2013年1月，浙江省工商局公布了该省鱼翅市场抽查送检鉴定结果，82个样本中有79个为“人造假鱼翅”。³这些行为严重影响着市场经济的健康有序发展。

社会诚信领域，网络谣言、“枪手”替考、“职业医闹”、虚假诉讼、伪造和盗用证件等社会陋习的出现，极大扰乱了社会诚信秩序。于欢刺死辱母者案件中，高利贷者并不寻求司法机构以诉讼方式追索欠款，而是有恃无恐地暴力逼债，多人结伙闯入欠债者公司办公场所扰乱经营秩序，非法限制欠债者人身自由，当众侮辱、殴打欠债者，被暴力逼债者不得不自力救济以反击暴力逼债行为，种种反文明行为让人感叹“世风日下”，也有人惊呼“社会溃败”。

在司法公信领域，存在少数案件办案程序不合法、处理不公正、纠错机制不健全，以及办案人数不足、效率低下等问题，司法正义前进之路步履维艰。林语堂曾指出中国社会存在的一个事实：“一个中国人被捕了，或许是错捕，他的亲戚本能的反应不是去寻求法律的保护，在法庭上见个高低，而是去找长官的熟人，去求他的‘恩典’。由于中国人非常重视个人关系，重视‘情面’，这个去求恩典的人如果‘面子’足够‘大’，他的说情往往能够成功。这样，事情总是很容易，比耽搁时日的官司花钱要少得多。”⁴即使在今天，“人情交涉”仍然像血脉一样渗透到当下中国人的生存方式之中，在社会实践中悄

无声息地对司法公信力构成不当影响，使法治进程举步维艰。一直以来，有些案件的司法处理结论，不被社会民众所认同，如河北贾敬龙案、内蒙古王力军非法经营玉米案、天津气枪大妈赵春华非法持有枪支案。山东聊城刺死辱母者的于欢案更是被舆论推上风口浪尖，民意裹挟司法判决，都在为于欢喊冤。于欢作为一个22岁的男性年轻人，面对暴力逼债者对其母亲的极端欺侮时，愤起反击是人的本能、人性使然，一审法院即山东聊城中院判决于欢无期徒刑显得过于严苛，在很大程度上超出了民众基于情理与伦理所能接受的度，而且一审判决在事实认定和法律适用方面确实存在错误，民众对此类案件的谴责和错愕也是合理的、正常的。

中国有句古训：人无信而不立，国无信则不强。在功利目的的驱动下，诚信的缺失如同瘟疫蔓延，带来的危害甚大，人们的信任 and 安全感降低，增加了交易成本，撕裂了社会，也抹黑了国家在国际社会的声誉。中国经济学家厉以宁在痛斥失信行为时曾疾呼：一个国家诚信体系的崩溃不仅会给国民经济和国民消费带来损害，还将对整个社会体系形成深远的影响；它必将造成人情的淡漠，人性的扭曲，道德的沦丧！⁵生活在一个没有欺诈、没有假冒伪劣、真诚相待、信用良好的社会环境中是人们所迫切期待的。

（二）诚信与法治的学理逻辑

众所周知，诚信从古代的“身份伦理”发展为近代的“契约伦理”之后，就与法律制度更加紧密相连，是以法律形式存在的道德原则。在民法中，诚信原则被学者称为“帝王条款”，是现代民法的最高指导原则，《中华人民共和国民法总则》第七条规定：“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。”当然，诚信原则的法律化不仅体现在民商法等私法领域，还扩展到行政法、诉讼法等公法的场域，从实体法延伸到程序法。有学者甚至提出，诚信不仅是普通法律原则，也应成法治社会的制度逻辑，并且理性构建为一个宪法原则。⁶也有学者提出“诚信法治”是一种新型的法治模式，是解决失信问题的现实选择。⁷当然，制度第一性要求实现诚信法治必须要有明确的制度保证。

1. 诚信是法治的灵魂和内在价值

世间万物都有其本然的目的，一切关系都内蕴着合理的秩序，诚信就是人们社会交往关系以及人与自身关系中内蕴的应有条理和顺序的“本性之规律”的客观要求，中国称之为“天道法则”，西方称之为“自然法”。诚信要求人们做到诚实守信，言行举止要言行一致、表里如一、诚实无欺、信守诺言。从字面意义上理解，诚信显然属于道德范畴或伦理问题，是市场经济的基本道德准则，更是做人做事的根本道德底线，似乎与法治、法律没有直接的关联性。但实际上它却是一个非常重要的法律问题，与法治的要求有着密不可分的联系。因为，我们不能、也无法想象，一个法治的国家或一个法治的社会充斥着不诚实、不守信用的乱象。事实上却恰恰相反，一个法治的国家或社会的良好秩序必然包括诚实守信和对法律的忠诚⁸。同时，任何法律都不是建筑在空中楼阁之上的，它总是与宗教、道德、伦理有着千丝万缕的联系。可以说，法律、法治与道德密不可分，法律是最低限度的道德，是义务的道德，通过义务性或禁止性法律规范表现出来，如公民必须依法纳税、政府必须依法行政，或厂商不许生产伪劣假冒产品等。一个法治国家的公民不仅要模范地遵守诚实信用等最低限度的道德，更要遵守崇高的道德即愿望的道德，⁹从而引领良好的社会风尚。因此，诚信不仅仅是最基本的道德要求与约束，更是法律与法治的基本要求，它在促进社会的和谐、稳定和社会个体的人格健全发展方面起着重要的作用。

“法者，国家所以布大信于天下。”¹⁰就价值取向而言，诚信是法治的精神追求，是国家践行法治的旨向之一。人类社会发展的历史证明，诚信是维护社会公平正义和弘扬社会优良风气的重要一环，能够有效增加社会主体之间的信任，促进彼此之间的交流与沟通，减少摩擦和冲突，使人与人之间的关系更加紧密，社会更加和谐，从而减轻国家法的负荷，避免法治资源的浪费，形成良性的公民自治空间。在法治运行中，诚信不仅在婚姻家庭、物权、合同、侵权等领域确立了行为准则，而且还能在立法、执法、司法、守法等领域起到填补法律漏洞和衡平法律的功能，无形的诚信资本会提高法治效率，并转化为法律实施的社会效果。

2. 法治是诚信的有力保障

诚信缺失会造成秩序的混乱，而法治不仅能承担建构诚信的义务，更应使诚信成为各类主体的基本行为准则。法治的前提是要有制定得良好的法律，这些制定法应该符合伦理道德等自然法的要求。可以说，法律是最低限度的诚信，遵守法律就是一种诚信行为，恪守诚信者必能守法，守法者必能恪守诚信。也因此可以说法律是诚信的基本底线，是对各类主体恪守诚信的最低要求，规定着违反诚信的临界点。现行法律有相当多的内容是对社会共同认可和共同遵守的诚信的适度表达。立法者甄别社会基本道德规范，用立法的方式、法律的语言把诚信的内容进行合理表述并予以固化，以法条的形式赋予其权威，上升为必须遵守的基本法律规范，使人人遵守法律，遵守诚信，从而避免法治运行过程中对失信行为的放纵。

有效的执法和司法机制也是诚信的有力保障。严格执法能够保障诚信内容的有效实施，这就要切实提高执法者的素质，丰富执法的方式，从而切实维护法律权威与信誉。公平高效的司法机制则能给予诚信受损者以及时有效的救济，挽回损失的同时也能弥补诚信受损的创伤。这样，上升为法律规范的诚信内容，可以通过国家公权力的强制性措施来保障其实施。对于违反诚信法律的行为，将会通过限制人身自由、责令停产停业、罚款、记入诚信档案等方式予以制裁，失信者将承担相应的法律责任，从而切实保障诚信规范的有序实施。讲诚信必须以遵守法律为依托，背离诚信就应当受到法律制裁，这样才会具有强制力，才能维护社会长治久安，保持社会和谐稳定。

综上，诚信法治包含诚信的法治与法治的诚信两个维度，诚信为内在品质，法治为规范保障，诚信以道德规范、价值追求之义内含于法治之中，¹¹诚信与法治是水乳交融的关系，二者有机统一。可以说，有什么样的诚信秩序就有什么样的法治环境，稳定、和谐、有序的法治环境必然会有良性发展、良性竞争的诚信秩序。现实生活中虚假广告、生产销售假冒伪劣产品等欺诈行为的出现，与其说是人与人之间不和谐、生产者或者经营者的不诚信问题，不如说是在违反法律更为确切。因此，在诚信建设中应当充分发挥法治对诚信的导向作用，首要的便是制定良好的法律制度来保障诚信的有效实施。

二、供给侧改革与诚信法治之制度诉求

诚信法治首先是一种制度诚信，行之有效的制度设计是形成良好的诚信法治秩序的基础。一方面，加强诚信立法可以对主体行为进行细致有效的诚信规范提供充足的依据，防止惩治失信行为时无法可依、无据可查的情况；另一方面，强化诚信法治的执法机制和司法机制，使恪守诚信者能够获得法律和社会的认可，使背信弃义者能够得到法律的严惩和社会的唾弃，通过提高违约成本来使人们恪守诺言，形成互相信任的和谐局面。

（一）传统诚信制度的退场

传统的中国社会主要依托“礼法”维持诚信的秩序。按照黄仁宇先生的说法，即“以‘四书’中的伦理作为主宰，这些原则为天下所普遍承认，我们的帝国才在精神上有一套共同的纲领，才可以上下一心，臻于长治久安”¹²。在传统的熟人社会，一个人有失信行为后，可能会失去在社会生活中与其他人交往的机会，不但会被排斥在主流社会之外，甚至还可能丧失赖以谋生的手段。在未来可能付出沉重代价的情况下，坚持诚信便成为自然的选择。“礼法”实际上就是在熟人社会中形成的一种自我行为约束的“制度”。当然，在律令法中也有众多诚信制度。比如《唐律疏议》卷第二十六《杂律》中的“物勒工名”制度，“物勒工名，以考其诚，功有不当，必行其罪”¹³，疏议的说法则是引自先秦的儒家典籍《礼记·月令》。该制度是针对惩治出卖伪劣及不合格产品之行为而设，要求加工之器物须刻写工匠姓名，以考察其诚信，工件有不合格的，必须给予处罚。凡是制造器物及绢布之类，有不牢固不真实、短狭等而出卖的，都处杖打六十，所制卖的不牢不真之货物没收归官府，尺寸短狭的物品退还给物主。从这里也可以看出中国礼法制度对“诚信”的重视。

但是，以礼法传统为依托的诚信制度未能在中国得以延续下来，而是在历次的历史事件中被不断地解构。某种程度上可以说，1840年以来的历史就是各种传统制度退场的历史，法制近代化过程中移植的西方法律制度逐渐

取代了传统的礼法制度。1905年科举制度被废除，儒家伦理作为一种政治伦理就此失去了依托；1911年辛亥革命推翻帝制，传统诚信规则丧失了政治支柱；1919年五四新文化运动摧毁了精英层面的儒家伦理。新文化运动高举民主与科学的两面大旗，而“《新青年》所代表的五四时期的民主诉求，是外铄的、激进的、批判的、观念突进的。与此相联系，其民主诉求还是精英式的，大体限于新知识界圈子之内，尚未真正深入到大众实际生活层面，转化为国民生活方式”¹⁴。改革开放前高度集中的计划经济解体了传统的自然经济，也就摧毁了传统诚信场域的经济基础；反击右倾、大跃进和文化大革命等系统地摧毁了儒教伦理特别是大众层面的儒家伦理。可以说，传统诚信场域中的各种规则、制度在市场经济建设之前已经被摧毁。

（二）现代诚信制度的空疏

不破不立，破而后立，传统诚信制度的退场对现代诚信制度的建立应该说是良好的机遇。因为传统诚信规则的趋于瓦解，痕迹的磨灭，使人们完全不受其约束，在现代诚信制度建立时，传统制度的影响接近于空白，可以很好很快地建立起新的诚信规则，形成新的诚信场域，更有利于人们对现代诚信制度的及时接受和执行。所以，传统诚信制度的退场虽然有可能引发短时间的诚信规则的缺失从而导致失信行为的集中爆发。但是，也为现代诚信制度的建立提供了必要的条件。让人遗憾的是，到目前为止，中国并没有及时建立起适应现代市场经济发展的诚信制度，失信行为也没有得到很好的规范和约束，造成了一定程度的秩序混乱。

应该说，改革开放以来中国在经济、社会、文化等各方面都取得了巨大的成就，基本上形成了一套有中国特色的法律体系。但是，专门针对诚信领域的立法还较少，尤其是比起西方的诚信立法来说更是十分薄弱的。¹⁵在大多数情况下，人们往往会认为诚信属于道德调整的范围，不属法律调整范畴，不应该用强制性的手段来加以约束，主要还是提倡加强道德品行教育来应对诚信失范，对诚信立法关注不够。即使是已经出台的诚信规章或政府红头文件，往往规定得不够十分全面，实际运作也是困难重重，当然最大的问题还

是在强制措施方面力度太弱。另外，在1949年至1978年这个时间段，中国的法律体系被破坏殆尽。改革开放后虽然立法需求呈井喷态势，但是由于对法治的认识浅薄，对立法的重视也不够，同时对改革开放的规律尚未完全摸准，社会意见不统一，从而导致在诚信领域的立法在较长的一段时间内处于真空状态，没有及时有效地规范各种失信行为，给社会秩序造成冲击。

造成中国弱诚信场域的原因有很多，立法不完备只是其中一个，执法不严、司法应对不足也是重要原因。归根到底，诚信道德舆论场的压力与个人的诚信意识和信念，无不与社会诚信体系对失信或守信者的奖惩机制有关。由于必要的诚信制度缺位，一旦失信者未受到法律的惩处和社会的排挤，守信者未受到社会应有的尊重与褒奖，诚信的正义信念就会受到挑战。诚信正义性的弱化与诚信无用论的盛行，会在不同程度上消解诚信文化的引导力，表现为诚信教育规劝的“空洞无力”、规范压力“纠错”功能失灵，失信者难于产生道德焦虑的自我反省，守信者难于产生道德荣誉的自我欣慰。一言以蔽之，诚信文化不能离开诚信的制度体系对失信者严厉惩处的社会支持——因为惩恶是扬善的基础。

（三）中国供给侧改革对诚信法治的回应

“十三五”时期，中国经济正在经历着深刻的转型过程，针对经济发展新常态的形势，中国政府不失时机地作出加快推进供给侧结构性改革的战略决策。2016年5月，习近平主席在中央全面深化改革领导小组会议上强调：“供给侧结构性改革本质是一场改革，要用改革的办法推进结构调整，为提高供给质量激发内生动力、营造外部环境。各地区各部门要把依靠全面深化改革推进供给侧结构性改革摆上重要位置，坚定改革信心，突出问题导向，加强分类指导，注重精准施策，提高改革效应，放大制度优势。”¹⁶该讲话深刻阐述了供给侧结构性改革与全面深化改革之间的关系，具有重要的实践指导意义。供给侧结构性改革和全面深化改革本质相通，核心都是体制机制创新，用改革的办法推进结构调整，提高改革效应，放大制度优势，引导经济朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向发展。笔者认为，

在供给侧改革的外部环境和制度创新方面，必须以“壮士断腕”的改革方式及时治理诚信问题，以诚信法治的制度供给为龙头，为供给侧改革提供良性健康的社会环境。

诚信的失范、缺失与式微是任何处于社会转型期的国家都要面临的挑战，因此诚信问题是转型国家现代化推进过程中必须要完成的一项重要的社会治理任务。按照德国政治经济学家韦伯的说法，作为一个国家或者民族的政治主导力量，必须要有足够的政治远见和政治意志去塑造一种新的政治机制，以适应社会结构的巨大变动。¹⁷转型期中国的诚信话语，不但和古代中国、近代中国的诚信话语有着本质的不同，更表明了在新的历史起点下中国人民对个人的全面发展、社会的和谐有序、民族的伟大复兴的渴望，它寄托着一个曾走过五千年文明历史、走出近代救亡图存大潮、已解决14亿人的温饱问题，并开始追求成为一个更具国际影响力的政治国家和文明共同体的美好愿望。而作为置身于这一特定社会历史背景之下的当代中国供给侧改革，有责任，也有义务对当代中国的诚信话语这一特定的社会、政治需求做出自己的回应。

诚信法治不但是一种条文式、程序化的理论成果或社会规则，也是一种有效的社会实践，通过权利和义务关系，规范和约束人们的行为，所以当人们对一种情况或一种行为有诉求时，法律必须予以回应，从而体现权威性、约束性。目前阶段的中国诚信状况，以及法律对诚信活动的规范和约束状况，都不能满足人们对全面建设和谐小康社会以及建设具有国际竞争力的大国风范的需求。当前中国的供给侧改革应当针对当前中国诚信实际作出回应，加快现代诚信法治的建设，用诚信法治解决一些社会深层次的矛盾和问题，丰富国家治理的手段和方法，用诚信制度来弥补法律的短板，最大限度地消除社会不和谐因素，实现社会稳定、和谐发展。

三、诚信法治之制度供给进路

博弈论学者罗布·博厄德（Rob Boyd）认为：“大型群体间成功协作的策略要求个体对哪怕是偶然出现的欺骗行为都要严惩不贷，否则那些不劳而

获，即一味欺骗而从不施恩惠予他人的人，将迅速横行于世，善良的公民从此就要受他们的欺凌了；而如果一种机制既能惩罚欺骗者又能惩罚放任欺骗的人，那么互惠协作就一定能够得到发展。尤其是，随着诚信的下降，人们将越来越不愿意承担风险，而会实施更多的自我保护行为以应付别人可能的背叛，但是相互之间的提防往往会导致交易成本的上升。因而，要改变信任他人可能出现的风险，就必须有一种社会机制对违反诚信原则的人进行制裁。”¹⁸ 诚信规则特别是失信责任的规定是诚信场域的重要构件，是作用于行为人的力量束。诚信规则的重建也是学界对于解决诚信危机的共同药方，这是建立诚信法治大厦的前提，因而探索诚信法治之制度供给进路也是时代的必然选择。

（一）政务诚信制度的完善

治国理政，无信不立，诚信是法治政府的根基，法治是保障诚信政府建设的约束条件。一个不守诚信、没有契约精神的政府将直接成为公众道德水准普遍降低的加速器，也将成为整个诚信秩序滑坡的根本因素。因此，政务诚信在诚信体系中起着基础性、导向性作用，是商务诚信、社会诚信的表率。政务诚信本质上是政府获得社会公众信任的资本，主要表现在三个方面：政府人员的基本综合素质即诚信度、在社会管理中的自身信用水平即合规度、在经济活动中承诺践约的能力与结果即践约度。

近年来中国政府把政务诚信建设放到较高的位置，通过制定规划、印发意见、出台措施等方法来规范政府部门的诚信制度建设。比如2014年出台的《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》就明确把“政务诚信”作为社会信用建设四大领域之首，要求政府率先垂范、以身作则，带头履行政府诚信，言必行、行必果，让权力在阳光下运行，凡是不涉及国家秘密、商业秘密的可以公开的信息都应该公开。2015年12月，中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》提出了“到2020年基本建成职能科学、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”的法治思想，针对政府存在的诚信失范问题，建立起政府行政决策终身

责任追究制度及责任倒查机制。2016年12月22日，国务院印发《关于加强政务诚信建设的指导意见》，对加强政务诚信建设作出部署，要求进一步提升政府公信力，推进国家治理体系和治理能力现代化，其中在坚持守信践诺原则中明确指出，各级政府在债务融资、政府采购、招标投标等市场交易领域应诚实守信，严格履行各项约定义务，为全社会作出表率。这些文件大多属于政府机关内部监督的一种方式，从宏观角度把保障和改善诚信作为履行政府职责、实现政府绩效的评价标准，也成为衡量评价政府能力的一项指标。但很显然法律效力还不够，特别是对于政务不诚信行为的外部监督和责任方面无法真正落实，有必要将其内容上升到国家专门立法角度，以法律的强制性和权威性保证政务诚信的实际效果。

诚信法治，首先要求政府机关严格依法行政。现实法律世界中的各项执法工作，大多涉及到民众最关心、最直接、最现实的利益问题，不能严格执法就是失职、渎职或不作为。如果执法不严、违法不究，放任自流的话，无从维护良好的诚信秩序。一旦政府机关有行政不作为或滥用职权等行为，应鼓励行政相对人通过行政诉讼、行政复议等法律手段积极进行救济，同时应当由失信的政府部门承担相应的律师费用，从而维持真正把权力关到笼子里的法治秩序。另外，作为行政执法的重要依据，中国还应及早颁布《行政程序法》，进一步将政府机关的行为纳入到法律程序予以规范。

中国《公务员法》关于政务诚信的规定都还比较抽象，有必要加以细化，特别是应该建立公职人员的诚信档案制度，包括信用评定、信用监管、失信惩戒等一整套完善的信用机制，把它作为考察提拔官员的重要依据。一旦有不诚信行为必须启动纠错问责机制，包括责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。一个具有法治思维的政府及公务人员，要模范地遵守诚实信用等最低限度的道德，同时必须要意识到遵守法律就是一种诚信行为，自觉尊重法律、遵守法律，杜绝以领导指示或土政策取代法律、不拿法律当回事的现象。2016年中国政府制定的《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》，其中明确对于在职公职人员一旦被相关部门确定为失信被执行人，失信情况较严重的将取消其

评先评优、晋职晋级的资格，笔者认为惩戒力度还应加大。

政务诚信，作为影响国家社会进步和经济发展的关键支点，是整个诚信秩序的阀门。只有一个诚信的政府才能够在具体的管理实践中凝聚强大的号召力，树立神圣不可侵犯的权威性，从而形成宝贵的政府公信力，形成政府和公众的良性互动关系，为构建和谐社会奠定稳固基础。

（二）商务诚信制度的完善

诚信是立业之基，是现代企业和市场经济必须奉行的不二法则。诚信有助于规范市场经济行为，形成诚实不欺、公平交易的道德氛围和社会环境。只有企业都讲诚信，中国整体的市场经营环境才能从根本上得到净化。目前中国正在不断完善与诚信相关的法律，如《刑法修正案八》加大了对食品安全犯罪刑罚力度，并将“恶意欠薪”入刑；《刑法修正案九》增加了惩治失信背信行为的规定；《消费者权益保护法》在修订后加大了经营者欺诈性行为的惩罚性赔偿力度。2016年颁布的《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》不仅规定对失信者给予法律惩罚，而且实行特定行业或项目限制、企业高管和事业单位法人等任职资格限制、准入资格限制、荣誉和授信限制等等，利用信用体系和“黑名单”制度，违规者禁止再从业，从而管住行业的“痛点”。笔者认为还应加大法律条款的执行力度，加强行业诚信自律的制度约束，提高行业准入的诚信标准，特别是加强在重要领域实行“一次性死亡”的诚信否决制，对于在食品、医药等行业中对危及人们生命安全的制假、贩假行为，一次违规就终生罚出该领域，禁止再次从事相关领域的生产经营活动。另外，对于一些中介机构也要加强诚信规范，比如对于会计事务所虚报上市公司业绩欺骗股民、资产评估公司故意高估或低估资产等行为都实行“一次性死亡”的否决制。

（三）社会诚信制度的完善

现代社会中，“陌生人社会”已经取代了“熟人社会”，比人情信任更重要的是契约信任。如果诚信法律法规不健全，加之在诚信方面的道德失范、

奖惩不力、界定模糊、制度缺失等原因，势必严重妨碍良好的社会秩序。因此，围绕社会诚信体系建构相关的规则，是市场经济社会不可或缺的制度安排。中国刑法修正案（九）将网络造谣、“枪手”替考、“职业医闹”、虚假诉讼、伪造和盗用证件等民众深恶痛绝的失信行为纳入刑法进行严厉打击，可谓是重典治乱，有利于打击歪风邪气，维护社会诚信。与此同时，中国国务院2016年密集出台了相关指导意见，如《关于建立完善守信激励和失信联合惩戒制度 加快社会诚信建设的指导意见》、《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》、《关于加强个人诚信体系建设的指导意见》等，旨在建立和完善守信联合激励和失信联合惩戒制度，打击失信者、褒扬守信者，遏制虚假失信投机行为的蔓延，破解现实生活中“诚信无用”的悖论。另外，中国政府于2015年1月5日正式开放了民间个人征信市场，首批允许8家机构进行个人征信业务工作，个人征信体系向商业机构开放，腾讯征信、芝麻信用等位列其中。芝麻信用作为蚂蚁金服旗下独立的第三方征信机构，通过云计算、机器学习等技术客观呈现个人的信用状况，已经在信用卡、消费金融、融资租赁、酒店、租房、出行、婚恋、分类信息、学生服务、公共事业服务等上百个场景为用户、商户提供信用服务。个人征信体系借助法律、信用记录、信用评价等对失信者可以实行直接与间接的双重制裁：一方面，便于通过征信体系对失信主体进行民事、行政或刑事责任的直接处罚；另一方面，利用征信信息的公开与传播可以对失信者进行间接的社会制裁。直接处罚是对失信者的当下惩治，惩罚力度与法律威慑具有正相关性；间接处罚是社会对失信者的长久惩治。两种制裁有机结合，构成对失信者的联合惩戒。

笔者认为，应该制定《社会诚信法》，一是加强对社会诚信体系建设的统一推进和管理，避免出现无头管理问题；二是继续建立和完善对个人的征信体系、诚信资本的记录与查询体系；三是扩大失信惩戒对象范围。失信惩戒的对象不应仅局限于违反合同约定、不履行相关债务等情形，还应将诸如税费欠缴、不履行公益承诺、骗取低保待遇等也包括在内，分类实施惩治，做到只要是失信行为就有惩罚措施，实现全覆盖；四是进一步加强对失信行

为的惩罚力度，民间征信机构与法院、交通、民政、市场监管、公安等公权力机构全面协同联动、共同打击，真正使失信被执行人处处受限，寸步难行。还有一个可行的方法是把个人的诚信记录身份证化，即建立一个全国统一的个人诚信记录数据库，只要输入行为人的身份证号码就可以查询其诚信状况。在此基础上，制定相应的奖惩规范，比如在贷款、升学、就业、社保等领域制定与行为人诚信度挂钩的政策。对失信者实行的各种资格限制及其消费限制等社会排挤力，使失信者“逃不了、赖不掉”，会在不同程度上削弱失信者在社会中的生存力和发展力。这种“一处失信、处处难行”的社会生活现实，会产生积极的社会辐射效应，有利于形成“守信光荣、失信可耻”的良好诚信文化氛围。相反，如果诚信文化建设缺乏社会信用体系制恶的支撑，“失信必罚”、“失信亏利”、“失信可耻”的教化就会成为缺乏说服力和信服力的空洞说教，“知信而不守信”的知行背离现象就会沉渣泛起。

虽然社会诚信体系形成的利益奖罚机制能够为社会成员行为选择提供外源驱动力，但需要清楚的是，社会诚信体系说到底是一种利导型奖罚制度设计，即它是基于人们的自利本性和利益最大化的追求，驱使或迫使人们在各种惩罚的利益权衡中能够诚实守信。它把人们的当下诚信行为与法律风险以及未来利益挂钩，进而构成对人性自利性与市场经济利己性的约束条件。因此，对失信投机行为的钳制是有条件的，即法律和社会对失信者惩罚力度及其社会排挤力足以构成“成本与收益”博弈的利益制衡，否则，将难以阻遏失信牟利的机会主义行径。

（四）司法公信制度的完善

“无救济则无权利”，“一次司法不公的危害，其恶果要超过十次犯罪”，这些经典的法学谚语，无不说明司法救济的重要地位。诚信法治，要求司法给予公民权利以及时、有效的救济，从而维护权利、实现诚信。如果公民的权利很难得到及时、有效的救济，再美妙的权利设置也将流于形式，司法公信力也将无从谈起。在一定程度上，司法既是正义的最后防线，也是民众对法治信赖与否的一个重要标尺。当今中国，司法公正性、透明性、效率性等，

都是司法诚信制度应该积极完善的。笔者认为，首先应对司法相关人员设置严格的从业资格限制。法院、检察院、公安机关、政法委、监察委的法律岗位从业人员特别是法院院长、检察院检察长等部门负责人必须是法学专业出身而且具有一定的理论基础和专业能力。面对案多人少的困境，很多法官戏称自己为“司法民工”，这种现状必须改变。一个称职的司法从业者，必定是一个受过多年法学教育并有着丰富社会经验的智者，他们应当坚守对法治的信仰和敬畏，秉持着对公平正义的追求，在此基础上认定案件事实并适用法律。其次，要去除司法行政化和司法地方化。司法行政化是指在法院系统内部，行政管理权与司法裁判权不分，法官、合议庭在裁判案件的时候会受到行政管理者的强烈干扰的状态。比如法官对案件作出的判决，如果副庭长、庭长、副院长、院长、审委会，乃至上级法院有不同意见，即使后者没有实际参与庭审，承办法官也要无条件地执行相关指令，并据此作出裁判。所谓的司法地方化，就是法院在外部不能保持独立属性，其人、财、物或意识形态，要受到地方同级政府或党委的干预、控制，法官不能根据自己的意志独立作出裁判的情况。比如地方政法委在大案要案中协调本地公检法机关联合办理刑事案件等等。结果，法官在行使审判权方面，不仅要受到系统内的行政控制，也会受到系统外的各种“合法”干扰，所谓的“独立审判”如同一句空话。虽然司法体制改革文件中建立起了“让审理者裁判”的改革目标，但实践中并未得到完全落实。因此，要增强司法公信力，必须建构独立审判的制度保障，让人们真正在司法案件中不仅感受到正义、良知，还有人性、情感！再次，切实解决执行难问题。法院生效判决难于执行的困境一直存在，且越来越严重，严重影响了司法公信力，当然这也是当前失信泛滥的后果之一。

四、结语

在转型中国的特定语境之下，通过诚信法治的秩序建构实现社会转型，是一个正在发生的事实。诚信在中国古代是内修、言行、持国的通则，是天人和谐之道义，在中国现代化的进程中，诚信场域也要与时俱进，紧跟时代

发展的步伐，彰显规则意识和契约精神的法治内核。诚信法治的制度建构是一项系统工程，迫在眉睫而又急之不得，要通过法治的具体制度设计来消解、排除转型期众多影响社会发展、危及社会和谐和诚信难题。诚信法治与其说是一个概念范畴，毋宁说是一种研究立场。它所强调的是法治的实践性，即法治必须回应当代社会的诚信诉求，它所彰显的是法治在解决当代中国诚信难题中的意义和独特优势。

注

* 作者系中国淮阴师范学院政法学院教师、日本爱知大学和中国南开大学联合培养博士研究生，主要研究方向：法律史、法学理论与制度经济学。

** 作者系中国江苏食品药品职业技术学院副教授，主要从事制度经济学方向研究。

- 1 张玉胜：《“跑9趟没办下居住证”病在诚信缺失》，《民主与法制时报》2017年5月4日第5版。
- 2 高鑫：《警方破获于欢母亲非法吸存案》，《京华时报》2017年5月2日第8版。
- 3 沈雁：《央视曝光假鱼翅：送检82样本 79个“人造鱼翅”》，《钱江晚报》2013年1月14日第A13版。
- 4 林语堂：《中国人》，译林出版社2007年版，第149-150页。
- 5 逸闻、雨潇：《影响你一生的名人名言》，四川文艺出版社2010年版，第272页。
- 6 张慧平：《诚实信用原则与法治的契合——作为宪法原则的诚实信用》，《河北法学》2004年第7期。
- 7 付子堂、类延村：《诚信的自由诠释与法治规训》，《法学杂志》2003年第1期。
- 8 [德]马克思·韦伯：《新教伦理与资本主义精神》，康乐、简惠美译，广西人民出版社2010年版，第256页。
- 9 美国法学家朗·富勒在《法律的道德性》一书中，首先阐述了与法律有关的两种道德，即义务的道德和愿望的道德，愿望的道德是人们对理想的追求，是人类生活的最高目标。而义务的道德则是有秩序社会的一种最基本的要求，它所设立的是一些最基本的规范。若没有这些基本规范，人们就不可能组成一个有秩序的社会。正如《圣经》中所提出的摩西十诫，即不许杀人、不许奸淫、不许偷盗等，这些是一个良好社会中的人们所必须遵守的社会生活的基本准则。
- 10 《旧唐书·戴胄传》。
- 11 同7。
- 12 [美]黄仁宇：《万历十五年》，生活·读书·新知三联书店2015年版，第101页。
- 13 岳纯之点校：《唐律疏议》，上海古籍出版社2013年版，第425页。
- 14 周佑勇：《论政务诚信的法治化构建》，《江海学刊》2014年第1期。

- 15 同14。
- 16 南方日报评论员：《用改革的办法推进供给侧改革》，《南方日报》2016年5月22日第2版。
- 17 同8。
- 18 朱富强：《博弈论》，经济管理出版社2013年版，第291页。

参考文献

- [1] 岑娥、熊琼：《论现代诚信制度的法律构建》，《河南师范大学学报》2012年第5期。
- [2] 邓琦：《中国传统法文化对现代法治建设的影响》，《黑河学院学报》2011年第1期。
- [3] 林卫斌、苏剑：《供给侧改革的性质及其实现方式》，《价格理论与实践》2016年第3期。
- [4] 赵丽涛：《当代中国商务诚信价值观培育的演进历程与范式建构》，《中州学刊》2016年第9期。
- [5] 付子堂、类延村：《诚信的自由诠释与法治规训》，《法学杂志》2003年第1期。
- [6] 贺荣：《我国转型社会中服务型政府法治化研究》，《行政法学研究》2010年第4期。
- [7] 胡铭：《司法公信力的理性解释与建构》，《中国社会科学》2015年第4期。
- [8] 王青斌：《社会诚信危机的治理：行政法视角的分析》，《中国法学》2012年第5期。
- [9] 周佑勇：《论政务诚信的法治化构建》，《江海学刊》2014年第1期。
- [10] 黄丽云：《诚信建设的困境与法治化对策》，《集美大学学报》（哲社版）2015年第2期。
- [11] 于语和、吕姝洁：《中国传统法律文化与当今的法治认同》，《北京理工大学学报》（社科版）2016年第4期。
- [12] 程倩：《论行动主义路径中的政务诚信建设》，《探索》2016年第1期。
- [13] 江必新：《法治社会的制度逻辑与理性构建》，中国法制出版社2014年版。
- [14] 林语堂：《中国人》，译林出版社2007年版，第149-150页。
- [15] [德]马克思·韦伯：《新教伦理与资本主义精神》，康乐、简惠美译，广西人民出版社2010年版。
- [16] 岳纯之点校：《唐律疏议》，上海古籍出版社2013年版
- [17] 杨秋菊：《政府诚信建设研究》，上海财经大学出版社2009版。
- [18] [美]伯纳德·巴伯：《信任：信任的逻辑和局限》，福建人民出版社1989年版。
- [19] 王孝伟：《政府信用》，国家行政学院出版社2013年版。
- [20] 张维迎：《产权、政府与信誉》，生活·读书·新知三联书店2001年版。
- [21] [美]黄仁宇：《万历十五年》，生活·读书·新知三联书店2015年版。