诚信的公私类型分析

周荣华

摘　要： 诚信的公私类型问题是我国社会信用体系建设提出的重要理论问题。将诚信分为公信与私信两种类型,需要建构诚信的公私结构分析方法。这一方法,以诚信主体的权力、权利差别为主线分析诚信关系,划分公信私信类型。公信是指公共权力主体行使权力、履行职责所表现的信用状况。私信是指私权利主体处理私权利所表现的信用状况。公信包括立法公信、政务公信和司法公信,公共服务公信是政务公信的组成部分。私信主要包括民营企业、个体工商户等私权利主体在经济活动中所表现的信用。公信与私信在依托领域、契约形式、价值渊源、主体地位和影响力等方面都存在差别,这些差别是公信私信相区别的主要特征,也是它们分类的重要依据。

关键词： 诚信;公信;私信;公私类型

中图分类号:F121　**文献标识码:**A　**文章编号:**1004-9142(2023)05-0065-09

2011 年 10 月召开的党的十七届六中全会标志着我国社会信用体系建设迈入以政务、商务、社会和司法四大重点领域诚信为主体内容的新阶段。会议提出的大力推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信(下称“四大诚信”)建设的新要求,[①]不仅明确了社会信用体系建设的方向、目标和任务,同时也意味着给信用理论界提出了一系列亟待研究的新课题。例如,为什么司法领域的诚信称为公信?政务诚信、商务诚信和社会诚信是同类或同性质的诚信吗?它们与司法公信完全不同吗?按照事物是对立统一的哲学原理,有公信必有私信。那么哪些是私信呢?公信与私信划分的依据或标准是什么?这些问题实质上是诚信的公私类型问题。我国信用理论界对这类问题的回答、阐述甚少。基于此,本文试图对诚信的公私类型进行分析,以期形成关于诚信公私类型的清晰认知。诚信的公私类型分析,实际上是运用特定的公私概念对诚信进行结构分析,因此需要建构诚信的公私结构分析方法。诚信的公私类型是指将诚信分为公信与私信两种类型。只有借助于诚信的公私结构分析方法,分析诚信主体、诚信关系、公信私信等相关概念以及公信私信相区别的主要特征,才能获得这种分类的依据。

作者简介:周荣华,江苏省经济体制改革研究会研究员。

① 《中共中央关于深化文化体制改革 推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》(2011 年 10 月 18 日中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议通过),《求是》2011 年第 21 期。

一、诚信公私结构分析方法的建构

公信与私信的划分,从理论上说是运用诚信的公私结构分析方法对诚信进行分析的结果。截至目前,我国信用理论并没有这一分析方法。要建构这一方法,需要对公私结构分析方法,特别是其中的法律公私结构分析方法进行分析认知,寻找参照点。

(一)公私结构分析方法的基本内涵

公私结构分析方法是结构分析方法的一种特殊形式,而结构分析方法则是科学研究的一个常用方法,尤其是社会科学研究,大量使用这一方法。例如,经济学的供需结构分析、产业结构分析、城乡结构分析、消费结构分析等;社会学的社会阶层结构分析、社会组织结构分析、家庭结构分析等;法学的法律行为结构分析、法律意识结构分析、法律规范结构分析等。结构分析是指将某一事物或某一系统分解成各个组成部分,并揭示这些组成部分的属性及其相互关系的研究活动。公私结构分析是指将研究对象分解成公与私两种性质的结构要素或类型,并揭示它们各自的属性从而把握对象总体特征的研究活动。公私结构分析方法概念是对从公私维度针对特定对象进行结构性分析之方法的一般概括,其中的"公""私"只是两个抽象的概念,在具体的社会科学研究场景中才拥有或被赋予特定内涵,从而才成为某个学科的研究方法。例如,经济学中的所有制结构分析方法、法学中的公私法结构分析方法就是如此。

公与私是西方传统文化的一个经典话题,也是中国传统文化持续论及的一对重要概念。"公",最初和最稳定的内涵是官家、政府,含有关乎国家利益和民众幸福的普遍关怀,与平分、天道、公心等理想价值相通;"私"则意指民间或私人,与"私利""人欲"相关联。① 在公私结构分析方法中,不同学科其公私概念的内涵是不同的。我国经济研究中的所有制结构分析实质是对资产公私性质的结构分析。这里的"公"是指投入企业进行生产的公有资本(资产),包括国家和集体所有资本(资产);"私"是指投入企业进行生产的私有资本(资产),包括公民个人资本(资产)和外商投资等。通过这种公私结构分析可以把握所有制的结构状况和性质,揭示不同经济成分对国民经济的贡献额。法律的公私结构分析是指将法律类型化为公法和私法,并揭示它们各自的特征和相互差别。作为法律公私结构分析的"公"和"私"概念,是拥有特定内涵的,是划分公法和私法的依据。本文拟以法律的公私结构分析方法为参照,建构诚信的公私结构分析方法。

(二)法律的公私结构分析及其方法论意义

将法律划分为公法和私法这一做法,起始于罗马法。首次提出公法与私法划分的是罗马法学家乌尔比安。在他看来,公法是有关国家的法,私法是涉及个人利益的法。划分公法与私法的依据是法律调整对象的差别。公法是规定国家公务,包括规范神事、神官和政务官的法律;私法是规定个人利益,包括规范所有权、债权、婚姻家庭和继承方面的法律。罗马法学家还从法律的性质、适用原则和效力等方面区分公法与私法。公法的规定是强制性的,它的规范不得由个人之间的协议而变更,当事人必须无条件遵从;私法规范是任意性的,可以由当事人的意志而更改,它的原则是对当事人来说"协议就是法律"。②

虽然古罗马已对公法和私法作出了明确的划分,但长期以来对这种划分的依据颇有争议。在日本宪法学家、行政法学家美浓部达吉看来,主体差别是公法与私法相区别的基本依据(标准),法的成立根据、规范性质和规范内容的差异是公法和私法相区别的"附加的副标准"。③ 对公私法分类的依据,国内学者也进行了多方面的研究。例如,王继军认为公法与私法有五个方面的区别:公法是规范政治国家生

① 曹延莉:《中国文化传统中的"公""私"观念:演变、关系特征及其现代转化》,《马克思主义哲学论丛》2019 年第 3 期。

② 叶秋华、洪荠:《论公法与私法划分理论的历史发展》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2008 年第 1 期。

③ 朱炎生:《私法和公法:二分法的坚强与脆弱——关于〈公法与私法〉的两个支点》,《厦门大学法律评论》2006 年第 2 期。

活秩序的法,私法是规范市民社会生活秩序的法;公法的本质是控制权力,私法的本质是保障权利;公法是社会本位法,私法是个人本位法;公法的精神是国家干预,私法的精神是意思自治;公法主体的利益是一致的,私法主体的利益是对立的。① 公私法的划分不是绝对的,而是随着经济社会的发展和法律实践的变化有所调整的,特别是公法的私法化和私法的公法化发展,使两者的边界发生移动。公法私法化是指传统的私法原则、方式被引入公法领域,导致某些传统的公法关系向私法关系发展。② 私法公法化主要表现为原本由私法调整的一些社会关系,由于市场失灵等原因,国家介入干预,变为公法调整的对象。③ 虽然随着公法私法化和私法公法化的发展,公法私法的界限日益模糊,但这种划分的基本类别是清晰的,功能价值无论在理论上还是在实践中仍然是显著的。

公私法分类不仅是一种法学理论、一种法律实践,也是一种研究视角、分析方法,具有方法论意义。运用公私概念对法律现象进行结构分析,划分出公法私法类型,并将其作为整个法律体系的内在结构,④有利于创新法律理论,建立清晰的法律体系;有利于理清公权力与私权利的关系,规范行使公权力,保障好私权利,更好地实现法律的社会功能。⑤ 法律的公私分类方法,即法律的公私结构分析方法,可为诚信的公私结构分析方法提供借鉴。

(三)诚信公私结构分析方法的基本理路

诚信的公私结构分析方法是公私结构分析方法在诚信研究中的运用,是诚信的公私类型化方法,是对法律公私分类方法的借鉴。在这一方法中,“公”是指公共权力,“私”是指私权利。因此,诚信的公私结构分析方法是这样一种方法,它以诚信主体的权力、权利差别为主线,分析诚信关系,将诚信划分为公信与私信两种类型并阐明它们的内涵、外延和主要特征,以此获得公信私信分类的依据,从而形成公信私信类型划分及公信私信的基本认知。公信是涉及公共权力的诚信,是公共权力运行中表现的信用状况;私信是涉及私权利的诚信,是处理私权利时所表现的信用状况。它们作为诚信的内在结构类型共同构成诚信整体。统合社会信用体系建设中的各类诚信,从公私维度进行结构分析,解释相关诚信现象,解构“四大诚信”,这是诚信的公私结构分析面向现实的基本要求。

二、公信私信的划分及概念界定

诚信的公私结构分析,其逻辑起点是科学界定诚信等基础概念。通过诚信等概念与诚信主体、诚信关系的分析,将诚信划分为公信私信两种类型,并通过公信私信概念内涵的把握和外延的梳理进一步理解这种分类的确定性。

(一)诚信的公信私信划分

本文对诚信等概念的界定是基于社会信用科学或信用学的。“诚信”“信用”是多学科概念,可以从哲学、经济学、法学、社会学等多学科进行释义界定。⑥ 研究这些概念,不确定特定的学科研究视角,极易出现在不同的频道上论述同一问题,造成理论混乱。

从语义上说,诚信是指诚实、信用,即诚实无欺、信守诺言,主观上诚实、诚心承诺、真心践诺,客观上真实,并达成履约效用。⑦ 诚信作为伦理学、法学等不同学科的概念,含义或取义重点不尽相同。作为我国信用理论一个重要范畴的诚信,虽然以诚信道德为其伦理基础,但它主要不是指主体的诚信品德,不是道德规范,而是指通过制度安排促使人们选择慎诺履约的行为方式及履约守信的结果状态。如果

① 王继军:《论公法私法的划分与区别》,《山西大学学报(哲学社会科学版)》2006 年第 4 期。
② 叶秋华、洪荞:《论公法与私法划分理论的历史发展》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》2008 年第 1 期。
③ 田喜清:《私法公法化问题研究》,《政治与法律》2011 年第 11 期。
④ 汪习根:《公法法治论——公、私法定位的反思》,《中国法学》2002 年第 5 期。
⑤ 曾云燕:《我国公法实施中的私法化问题研究》,《山东社会科学》2012 第 7 期。
⑥ 焦国成:《中国社会信用体系建设的理论与实践》,中国人民大学出版社 2009 年版,第 7—10 页。
⑦ 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。

将依靠主体人格保障的诚信称之为人格诚信的话,那么依靠制度维系的诚信则是制度诚信。作为制度蕴含的诚信,它是主体处理信用关系的行为准则,体现在主体交往关系之中。主体在交往关系中体现诚信,则使诚信成为主体的行为方式,这种行为方式总会形成特定的结果,在这个意义上,诚信就是主体对待许诺履约的行为方式以及这种行为方式的结果状态,它是信任的基础。这种诚信与广义信用的含义相近。因为在我国社会信用体系建设的语境下,信用是主体遵守诺言、实践成约的状态。① 它包括诚实不欺骗、履约取得实际效果等内涵,体现特定的社会关系。我国社会信用体系建设将“四大诚信”作为主体内容,意味着诚信就是信用。“四大诚信”中的政务诚信实质就是政府信用,商务诚信也就是商务信用,社会(狭义的)诚信是社会各领域主体的信用,司法公信就是司法信用。在这里,诚信与信用的关系已经突破了“诚信属于道德范畴,信用属于经济范畴”②的分界定位,在新的平台上实现了高度交融。诚信相较于信用,更加凸显主体性,强调主体的心态地位,强调信用的实在基础,这表明诚信比信用具有更为丰富的内涵,也表明我国社会信用体系建设的目标,不仅注重客观现象上的信用效果,同时也注重人们信用意识的增强、诚信素质的提升。③

信用之所以为信用,其本质特征是承诺与履约,这与诚信的内涵是一致的。无论是承诺还是履约,都是在特定的社会交往关系中存在的,当诚信主体类别、诚信关系性质不同时,诚信便可划分为不同类型。如果从公权力主体(公权力组织及其公务人员)和私权利主体的维度看待诚信关系,那么诚信关系便可分解成三个基本关系:公权力主体之间的诚信关系,例如政府组织与政府组织之间的诚信关系;公权力主体与私权利主体之间的诚信关系,例如政府组织与民营企业之间的诚信关系;私权利主体之间的诚信关系,例如,自然人与自然人之间的诚信关系等。公权力主体之间的诚信关系、公权力主体与私权利主体之间的诚信关系,体现的是国家意志和公权力行使的信用状况,这种信用具有公权力的属性,因而称之为公信。私权利主体之间的诚信关系,是为处理私权利而形成的社会关系,这种关系是私权利主体之间的约定,它的产生、发展与终结所表现的信用为私信。诚信的公权力主体与私权利主体的类别差异、诚信关系的公权力和私权利性质差异决定了诚信的公信私信类型差别。以公权力主体身份参与并行使公权力而形成的社会(诚信)关系,其行为过程和结果所表现的信用状况,则是公信;私权利主体处理私权利所形成的社会(诚信)关系,其行为过程和结果所表现的信用状况为私信。

(二)公信私信概念的内涵

公信与私信作为一对关联的信用学范畴,在我国信用理论研究成果中极为少见。王静在其博士论文中运用并规定了这两个概念:公信是指政府(国家)信用,它与政府权力相联系,有宏观的强制威慑力;私信是指私人信用。在现代市场经济环境下,一种完整的社会信用体系至少应该由公信和私信两部分构成,两种信用相互支持,各自发挥着自身的作用。④ 虽然这是在金融信用的意义上使用这两个概念,但作者将公信私信作为信用的两个组成部分的提法,具有将公信私信作为两种类型信用或诚信的含义。此外,公信私信概念还在其他学科意义上相对使用。例如,在伦理意义上将公信视为对组织、集体的信义,将私信视为私人之间的信义。⑤

关于公信的概念,并无深远的渊源。按照李振勇的研究,纵观近代的用词,并无“政府公信”或是“司法公信”的说法,而有的是“政府信用”“法庭信用”。而公信力一词的使用,最早见于近代的日本私法研究,后被我国引进。但这种“公信力”概念与我国当前“司法公信力”中的“公信力”概念,涵义相去

① 周荣华、张明:《社会信用科学的发生逻辑与建构进路》,《东吴学术》2021 年第 2 期。

② 龚培兴、陈洪生:《政府公信力:理念、行为与效率的研究视角——以“非典型性肺炎”防治为例》,《中共中央党校学报》2003 年第 3 期。

③ 周荣华、韩磊:《社会信用体系的多体系融合性研究》,《征信》2022 年第 7 期。

④ 王静:《中国投资银行的金融功能与效率研究》,浙江大学博士学位论文 2006 年,第 52—53 页。

⑤ 焦国成:《中国社会信用体系建设的理论与实践》,中国人民大学出版社 2009 年版,第 122 页。

较远,与其相近的应是“法庭信用”。①

我国理论界对公信的研究大多与公信力的研究紧密联系在一起,要么是作为公信力概念的基础概念专门定义,要么是在对公信力的界定中显现对公信的理解。从研究的视角看,这些研究是基于多学科的,主要包括政治学、行政学、法学、新闻传播学、社会学等,涉及政府、司法、媒体、社会组织与学校、医院等事业单位以及企业等主体或领域。虽然对公信力的研究较多,但并没有公认的权威定义。公信力一般是指社会公众对一定组织的信任程度,涉及特定主体与社会公众的信任关系。严格意义上,特定主体应具有公共权力,能够影响相对人利益,其行为能够吸引社会公众的关注。② 在不同的领域,公信力的具体内涵虽然不同,但形式上多为社会公众对特定主体行动的信任程度,这种信任程度是信用主体获得社会公众认同能力的体现。例如,政府公信力是政府依靠自身信用所获得的社会公众的信任程度;③司法公信力是司法机关依靠自身信用所获得的社会公众的信任程度。④ 因此,一般认为,公信就是公众的信任,⑤就是社会公众对公权力组织履行职责的信任。

基于上述分析,本文认为公信是指公权力主体行使权力、履行职责所表现的信用状况。公权力关系是公信的基础,行使公权力的组织及其公务人员是公信的主体,公权力行使的依据和行使的状态决定公信的格局。公信在观念上表现为特定组织承诺履约的态度或价值观,在制度上表现为他们行使公共权力的信用准则,在客观现实上表现为他们依法行事的信用效果。公信不同于公信力。公信作为一种类型的诚信,表达的是公共权力主体的信用状况,它是既定的社会事实。公信力则是社会公众对公信的认可形态、认可程度,是一种主观评价。社会公众对公信的认可形态有认可与不认可之分,认可程度有高与低之分。认可与不认可、认可程度的高与低,其基本要素虽然是公信状况,但公众的认知能力和舆论环境等也是左右因素。公信力是公共权力主体公信与社会公众认知相互作用的产物。

私信作为诚信的一种类型,理论界对它的关注甚少。但理论界关于诚信、信用的研究成果,大多属于私信范畴。按照本文对公信与私信的划分,私信是指私权利主体处理私权利所表现的信用状况。私权利的处理包括私权利的维持、保护、增加、让渡等,私权利主体在这些活动及相关活动中与同类主体之间、与公共权力主体之间会形成一定的社会关系,在这些关系中内含私权利主体的信用,私信正是这种信用的外在表现。

(三)公信私信概念的外延

按照公信与私信的内涵,那么各类诚信、信用中哪些属于公信、哪些属于私信呢?这是公信私信的外延问题,即它们各自的对象范围问题。

如果对政府作狭义理解,那么政府信用就是国家行政机关在各类活动中所表现的信用。如果将政府的活动分为行政管理活动和市场活动,那么政府信用可分为政务诚信和政府商务诚信两个方面。这里的政务泛指政府的行政管理事务,包括政府的内部行政管理事务和公共行政管理事务。政府公共行政管理是政府行使行政管理权的活动,在这类活动中表现的信用被称为政务诚信,属于公信类型,“四大诚信”中指称的政务诚信主要应是政府在这个方面的诚信。这是对政务诚信的狭义理解。政府内部行政管理,其目的是为了保障公共行政管理的顺利有效进行,是行使公共权力的组成部分,因此政府内部行政管理所表现的信用也是公信。其实,国家立法机关、司法机关也具有一定的行政权力,如果从广义上将政务诚信看成是行使行政权力所表现的信用的话,那么严格地说,政务诚信应该包括立法机关、行政机关和司法机关行使行政权力所表现的信用,或者说政务诚信是公共权力主体行使行政权力所表

① 李振勇:《司法公信力概念的沿革、辨析与实践》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2018 年第 3 期。

② 周治伟:《公信力的概念辨析》,《攀登》2007 年第 1 期。

③ 龚培兴、陈洪生:《政府公信力:理念、行为与效率的研究视角——以“非典型性肺炎”防治为例》,《中共中央党校学报》2003 年第 3 期。

④ 季金华:《司法公信力的意义阐释》,《法学论坛》2012 年 5 期。

⑤ 郝玲玲:《政府公信力若干问题研究》,吉林大学博士学位论文 2010 年,第 24 页。

现的信用。政府常常也会以市场主体的身份出现,购买服务、与社会资本合作、招商引资、经营国有资产等,这类市场活动中表现的信用属于私信,是商务诚信的组成部分。有的政府文件将此类诚信也归入政务诚信,其实是不甚恰当的。

司法是行使司法权的活动,所以司法诚信即司法公信。根据对司法权定义的差别,可以将司法公信分为狭义和广义两种理解。如果将司法权理解为是审判权、检察权、侦查权和执行权的总称[①],那么狭义的司法公信是指行使这些司法权所表现的信用。广义的司法公信除狭义司法公信外,还包括行使司法行政权(除与执行权重合的部分外)所表现的信用。虽然司法行政权是一种介于司法权和行政权之间的权力,但它具有司法属性,我国社会信用体系建设将相关司法行政权的行使所表现的信用是归入司法公信的,《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020 年)》[②](以下简称《纲要》)正是这样安排的。《纲要》在部署司法公信建设时,明确的范围是法院公信、检察公信、司法行政系统公信等。司法行政系统公信包括司法行政机关行使职权和司法服务机构开展专业服务所表现的信用。但《纲要》也将公共安全领域的公信建设归入司法公信之下,将属于行政权的"执法办案"纳入"司法",扩张了司法权。

从国家权力来说,除行政权和司法权外,还有立法权。立法权在行使过程中所表现的信用,即为立法信用或立法诚信,属于公信。立法公信也具有狭义、广义之分。狭义的立法公信是指立法机关及具有相关立法权的机构行使立法权时所表现的信用。在我国行使国家立法权的机关是全国人民代表大会及其常务委员会。省级和较大市(级)等人民代表大会及其常务委员会具有相应的地方立法权,行政机关具有立法参与权和委任立法权,最高国家行政机关可以制定行政法规、规章等,省级行政机关可以制定地方政府规章等,行使这些立法权所表现的信用属于立法公信。事实上,国家,尤其是政府用以调整社会关系、提供公共服务的制度规范远远超出法的范畴,大量的法外制度、公共政策都蕴含着信用,由此可将立法公信广义理解为公共权力机构的立制公信,不仅包括立法中表现的信用,还包括制定各种法范畴之外制度、公共政策等规范过程中表现的信用。

市场主体在生产经营中发生的商务关系,属于私权利关系,由此发生的商务诚信属于私信。

作为"四大诚信"组成部分之一的社会诚信,覆盖范围广,具体构成复杂,既包含公信,也包含私信。关于社会领域的诚信建设,《纲要》重点安排了医药卫生和计划生育、社会保障、劳动用工、教育科研、环保节能、互联网应用及服务等领域的诚信建设与社会组织和自然人的诚信建设。社会领域的诚信大量是公共服务领域的诚信。其中,由政府机关、公共企业等组织构成的公共部门,使用公共权力提供公共服务所表现的信用属于公信,这种公信可称之为公共服务公信。医疗卫生、教育科研、文化体育等事业单位以及提供水电气、交通与通讯基础设施的国有企业等组织,它们提供公共服务所表现的信用就是这种公信。由非政府组织和民营企业提供公共服务所表现的信用是私信。此外,非政府组织、民营企业和个人参加社会文化活动、参与不涉及公共权力关系的社会自治等活动所表现的信用,属于私信范畴。

通过分析公信私信的对象范围,可以明晰公信私信的构成。就国家对内权力关系而言,公信包括立法公信、政务公信和司法公信,此外还包括公共服务公信。由于提供公共服务是政府的职能之一,涉及公共权力的公共服务是政府行使行政权力的活动,因此可以将公共服务公信看作是政务公信的组成部分。私信主要包括民营企业、个体工商户等私权利主体在经济活动中所表现的信用。公信私信分类的理论分析,使我们对诚信的认知获得了另类视角,丰富了诚信理论;通过公信私信对象范围的梳理而明确的"四大诚信"的公私归类,对社会信用体系主体内容的分类建设及其路径选择具有现实操作意义。

① 童兆洪:《司法权概念解读及功能探析》,《中共中央党校学报》2004 年第 2 期。

② 《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要(2014—2020 年)的通知》,《辽宁省人民政府公报》2014 年第 15 期。

三、公信私信的主要特征

诚信之所以可以划分为公信私信两种类型，根本原因是诚信主体存在两种类别、诚信关系存在两种性质的分野。这种分野使公信私信存在诸多差别，这些差别构成了公信私信相区别的主要特征。两类诚信主体、两种诚信关系的存在以及公信私信相区别的主要特征，共同构成诚信公私分类的依据。

（一）依托领域的差别

正像公法依托于政治国家、私法依托于市民社会一样，公信也依托于政治国家，私信也依托于市民社会。政治国家和市民社会是一对社会政治分析概念，体现两种社会关系，形成两个社会领域。政治国家是指由经济上占统治地位的阶级基于一定的疆域而建立的公共权力机构，它兼具阶级统治、社会管理与公共服务等职能，以政治性为基本特征。市民社会是一个存在于“国家”和“个人”之间的社会自主领域。[①] 政治国家以权力为重心，以制度体系保障国家、社会正常运行，对公共利益的维护奉行国家干预理念，根据法律调节、控制、处罚相应行为。市民社会是一个具有高度自由的社会空间。对于这个空间国家设置相应制度后，正常情况下并不干预它的运行，它以权利为核心，主体追求自身利益遵从意思自治原则，在追求和实现自身合法利益的同时促进社会进步和经济发展。在政治国家中，公共权力主体与其他作为服务管理对象的主体之间是不平等的。而市民社会中的主体，人格是独立的，地位是平等的。[②] 由此可见，政治国家和市民社会是两种不同的社会关系领域，政治国家所体现的公共权力关系是公信之所依，市民社会所体现的私权利关系是私信之所依。尽管私信并不完全依存于市民社会领域，但它是以依托于市民社会为主流的。

（二）契约形式的差别

公信的契约形式是公共权力主体的单方承诺，私信的契约形式是私权利主体的相互承诺。一种社会关系是不是信用关系，关键是看这种关系是不是承诺践诺的关系，契约是信用关系的基本要素，是信用的基础。公信私信所依托的社会关系内含信用，具有承诺践诺的具体形态。然而，公信私信在其契约形式上是不同的。公权力的行使之所以是信用活动，具有诚信意义，是因为国家法律等制度向社会公布，就是向社会、向公众承诺，立法机关依法立法、行政机关依法行政、司法机关依法司法就是在履行承诺，所以公权力的行使过程就是国家机关的许诺履约过程。如果不能依法行权，那就违背了自己的承诺，这种公权力主体的失信，会使社会公众对其失去信任，相关机构就会缺乏公信力。公信所运用的承诺是国家通过法律法规以及其他规范性文件等形式向社会公众所作的承诺，这种承诺是单方面的。国家信用是国家对社会公众所作的承诺及其履行程度的判断。[③] 不管这种作为承诺载体的规范性文件是通过多少民众征求意见制定而成的，它一旦公开发布，不论规范对象赞同还是不赞同都是普遍有效的。这种规范性文件的规范内容就是国家向社会公众承诺的具体内容，相关权力机构实施这些规范，就是践行承诺。不论这些规范是调节社会公众行为的，还是调节公共权力主体行为的。私信的契约形式大多是主体双方（或多方）的，是经过双方（或多方）同意的契约，是双方（或多方）彼此所作的承诺。这种“信用关系是一种双边或者多边交易者之间相互承诺及其履行关系。”[④]尽管私信的承诺也有诸如企业通过广告等形式向社会公众（消费者）所作的单方公开承诺、私权利主体作为行政相对人对行政机关所作的信用承诺等，但私信是以其主体的双向彼此承诺为特征的。

（三）价值渊源的差别

公信私信不仅契约形式不同，而且它们的信用价值渊源也不尽相同。公信的信用价值来源于公共权力的合法性、制度的公正性、行权的依法性和公务人员的正派性等。公信行为表面上仅仅是权力行

① 伍俊斌：《市民社会与政治国家的限度和互动分析》，《理论与改革》2013 年第 5 期。
② 郭义：《市民社会与政治国家关系的法理研究》，《社会科学辑刊》2011 年第 4 期。
③④ 毛道维：《中国社会信用制度体系建设及其次序研究》，中国金融出版社 2015 年版，第 79 页，第 8 页。

为,其实同时也是信用行为,在各种权力现象背后存在着信用价值。

第一,权力及其组织的合法性。权力及其组织的合法性是指这样一种性质,即权力来源是正当、正统的,是人民赋予的,权力组织是代表并保障普遍利益或民众利益的。① 这样的权力才能是人民支持的,行使这样的权力才能形成国家信用。信用关系的结成,其主体一般需要对相对方进行信用资格审查、认可,合法的权力组织容易得到相对信用主体(私权利主体)的认同、信任。权力及其组织具有合法性,则统治阶层(或阶级)利益与人民利益根本一致,公务人员行权就能诚实,实事求是,言行一致,信守承诺。因此合法性意味着公共权力主体的可信性,意味着公共权力主体讲究诚信的可能性。

第二,制度的公正性。法律和其他制度及政策是公权力行使的依据,而这些制度(这里将政策包含在制度里)是多种价值的综合体,其中公正是核心价值。罗尔斯认为,"正义是社会制度的首要价值……某些法律和制度,不管它们如何有效率和有条理,只要它们不正义,就必须加以改造或废除。"②而制度体现正义才能是公正的。③ 法律等制度是否蕴含相应的公正价值,决定着国家信用的现实状况。如果作为公权力行使依据和规范公权力自身的法律等制度蕴含着公正,实施这些制度必然体现公正。实施制度、体现公正同时也兑现着国家的承诺,这是在建构信用、形成公信。如果制度缺乏公正,实施这种制度只是表面上兑现承诺,实现形式上的"公信",但却不能达到实质公信。实施公正的制度才能形成实质公信——真正的公信,因为公正(正义)是诚信的前提,也是公信的源泉。公正,特别是正义,是诚信的上位价值。一个人,一个国家,判断他(它)是否诚信,不能仅看他(它)是否说到做到,还要看他(它)说的是不是正义的。如果说的东西是不正义的,那么即使做到了,也不是真正的诚信(公信)。公正不仅是诚信的前提,而且内含诚信。公正就是按照正义原则公平做事,平等待人。④ 这意味着公正即奉行正义、公平正直,尊重事实,无偏无私,诚实信用。"公正的基础是信诚,亦即对承诺和契约的遵行和守信。"⑤如果不公正,就不能公平、平等,做事必然偏袒某人或某方,损害他人或他方,违背正义,罔顾事实,这就是不诚实,缺乏诚信。因此在这个意义上法律等制度的公正是公信的渊源。

第三,行权的依法性。公共权力主体行使权力是依照法律等制度进行的,是对法律等制度的实施。一方面按照法律等制度规定处理各种具体权力关系或事项,立法机关、行政机关和司法机关依据相关实体法分别进行立法、行政和司法活动。另一方面按照相关程序法规范行权行为和行权过程,这样才能保障实体法的实施,保障法律等制度实施的公正规范。公共权力的依法行使是公信的重要来源。如果公共权力主体能够严格依法行使权力,履行承诺,就会形成良好公信;如果不能严格依法行使,就是违背承诺,就会给自身的信用带来极大损害,特别是权力使用不当、出现错误而不能及时纠正,例如司法中的冤假错案,长时间不能纠错,良好的公信声誉就难以形成。现实中政府信用存在问题,很大程度上是因为政府不能依法依规行使权力。⑥

第四,公务人员的正派性。公务人员代表公共权力组织行使权力,他们的素质和价值取向直接决定权力行使的质量和效果。公信直接通过公务人员的行为予以体现。公务人员过硬的业务能力,特别是敬业、负责、廉洁等正派品性、作风,可使他们更好地实施、执行法律等制度,体现制度的承诺信用,而且能够形成作为公共权力组织代表的人格信用,丰富、增强公信。反之,如果有法不依、执法不严,甚至贪脏枉法,不仅不能实施、执行好法律等制度,实现承诺,而且会严重影响社会公众对相关公共权力组织的诚信认同。

私信的价值渊源与公信的价值渊源具有相同的一面,也有不同之处。相同之处在于,私信行为也以

① 焦国成:《中国社会信用体系建设的理论与实践》,中国人民大学出版社 2009 年版,第 262—272 页。
② 约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏、何包钢、廖申白译,中国社会科学出版社 1988 年版,第 1 页。
③ 许超:《正义与公正、公平、平等之关系辨析》,《社会科学战线》2010 年第 2 期。
④ 史瑞杰:《公平、正义、公正及其关系辨析》,《红旗文稿》2013 年第 22 期。
⑤ 西塞罗:《论义务》,王焕生译,中国政法大学出版社 1999 年版,第 23 页。
⑥ 若地:《"社会诚信体系建设研讨会"综述》,《社会科学研究》2004 年第 1 期。

国家法律等制度为规范,私信也是国家法律等制度信用在私权利主体行为中的表现;不同之处在于,私信除法律等制度的强制信用外,更多来自于私权利主体的契约精神等主体理性,大多内容体现在私权利主体的约定中,通过自己的意思表示予以明确。国家强制的制度信用通过私权利主体的多次或反复博弈,逐步内化,成为主体的精神自觉,从而成为私信的主体资源。

(四)主体地位的差别

公信形成于公共权力关系,而公共权力是依靠国家强制力实施的,施行方与被施行方在地位上自然是不平等的。因此在公共权力主体与私权利主体形成的公信关系中,前者处于优势地位,后者处于相对弱势地位。而且他们在结成公共权力关系时,私权利主体对公共权力主体的选择空间也极为有限。信任是结成信用关系的前提,但私权利主体对公共权力主体的选择,在多数场景中即使不信任也得选择结成信用关系。而在私权利主体之间的私信关系中,他们地位平等,主体选择具有较大的空间,可以选择不同的主体结成信用关系,或者选择不结成信用关系。

(五)影响力的差别

诚信是一种主观与客观相结合的社会现象。公信是通过其价值源头的制度安排而发生的,是通过制度的内在价值和公权力主体的行为等形式表现的,因而公信是客观的,尽管其中内含主观意志。但公信必须通过社会公众的认可、通过这种认可的积累形成公信力,才能变为可广泛使用的社会资源。由于公权力主体社会地位独特,加之立法公开、政务公开和司法公开以及媒体的发达,公信状况极易为社会公众所感知,良好的公信容易产生较强的积极社会影响,反之,如果频频出现失信,或出现严重失信,公信就会受到严重损害,不良社会影响就会很大。私信关系的达成以及价值的实现,更多依赖交易方的相互认可。私信一般扩展较慢,大多影响较小,主要是在信用关系相关方之间传播,在一定范围内扩散。因此在经济社会信用交往中,有关主体常常需要交往对方提供信用中介机构制作的信用产品,以知晓对方的信用状况,决定是否与其结成信用关系。

(责任编辑:新中)