

推动信用建设进入法治化规范化新阶段

——《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度 构建诚信建设长效机制的指导意见》解读

党中央、国务院高度重视社会信用体系建设。党的十九届四中全会提出“完善诚信建设长效机制，健全覆盖全社会的征信体系，加强失信惩戒”。党的十九届五中全会提出“推进诚信建设”。2020年5月18日，《中共中央 国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出，以一流营商环境建设为牵引持续优化政府服务，构建适应高质量发展要求的社会信用体系和新型监管机制。2020年9月9日，习近平总书记在中央财经委员会第八次会议研究畅通国民经济循环和现代流通体系建设问题时指出，要完善社会信用体系，加快建设重要产品追溯体系，建立健全以信用为基础的新型监管机制。“十四五”时期，要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，必将对信用建设提出了新的更高的要求。

2020年是我国实施《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》（以下简称《规划纲要》）的收官之年，也是全面谋划“十四五”和未来更长时期信用建设蓝图的重要节点。近年来，我国社会信用体系建设在一些基础领域和关键环节取

得重要进展，为深化“放管服”改革、优化营商环境、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力支撑。与此同时，我国社会信用建设总体仍处于起步探索阶段，各方面的进展很不平衡，个别地方、个别领域出现了信用泛化倾向，引发了一些批评和质疑的声音。在此背景下，近期国务院办公厅印发了《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（以下简称《指导意见》），非常必要、非常及时。《指导意见》对于系统总结我国信用建设取得的宝贵经验，查找存在的主要问题，尤其是进一步规范和完善失信约束制度，构建诚信建设长效机制，推动信用建设行稳致远具有重要的指导意义。

一、信用建设为深化“放管服”改革和优化营商环境提供了有力支撑

我国于2000年左右就提出了社会信用体系的概念，并将其作为整顿和规范市场经济秩序的治本之策，但受到认识不统一、缺乏制度创新和应用场景等多种因素影响，在长达15年的时间内信用建设都进展缓慢。信用建设真正进入快车道是在《规划纲要》发布实施以后，尤其是2015年以后，国家将信用建设与“放管服”改革和优化营商环境的实践充分结合，并逐步探索建立以信用为基础的新型监管机制，才使得信用建设找到了最重要的应用场景和不断自我完善的土壤。

《规划纲要》根据现阶段我国社会信用问题的主要矛盾：即同时存在社会诚信缺失（违法违规）问题和信用经济交易风

险问题，将我国社会信用体系定位为社会主义市场经济体制的重要组成部分，是有效的经济社会治理手段。这一定位与西方国家将社会信用体系定位为狭义的信用交易风险管理体系有明显区别，这也是引起部分西方国家和少数法律学者对我国社会信用体系建设存在误解的根本原因。

根据这个定位，我国社会信用体系实际包括了社会诚信体系（可视为全民守法合规促进和保障体系）和经济信用风险管理体系两个子体系，包含了政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信等四大领域，涉及政府等公共部门、行业组织、企业和个人等四大类主体。应用场景至少涵盖了政府等公共部门的政务诚信、司法公信和信用监管，行业组织等开展的信用自律，第三方信用服务机构等开展的信用监督和信用服务，以及企业等市场主体开展的信用管理（合规诚信管理和交易风险管理）等活动。

近年来，各地区各部门按照党中央、国务院决策部署，扎实推进社会信用体系建设，在全面推广统一社会信用代码、加强重点领域信用记录归集共享公开、促进中小微企业信用融资、开展信用分级分类监管、治理群众反映强烈的突出失信问题等方面进行了一系列有力有效的探索实践，为深化“放管服”改革、优化营商环境、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力支撑保障。

到目前为止，我国信用建设最重要的制度性成果是探索建

立了以信用为基础的新型监管机制。2019年7月，国务院办公厅印发《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》（国办发〔2019〕35号），提出要建立健全贯穿市场主体全生命周期，衔接事前、事中、事后全监管环节的新型监管机制，不断提升监管能力和水平，进一步规范市场秩序，优化营商环境，推动高质量发展，标志着我国信用监管机制顶层设计的完成。

从本质上讲，信用监管是根据市场主体信用状况实施差异化的监管手段，实现对守信者“无事不扰”，对失信者“利剑高悬”，从而提高监管效率，提升社会治理能力和水平。信用监管是我国顺应数字经济发展需要，充分利用大数据等现代信息技术和信用管理的思维和方法进行的监管创新。在信息高度透明的互联网时代，基于大数据技术的信用监管是未来政府监管的重要趋势。

以我国海关对进出口企业开展的信用分类监管为例。2014年海关总署发布第225号海关总署令，颁布《中华人民共和国海关企业信用管理暂行办法》，2018年又进一步修订完善形成《海关企业信用管理办法》，根据企业经营管理、内控规范、守法守信等客观情况，科学、公平、公正的将企业划分为高级认证企业、一般认证企业、一般信用企业和失信企业。截至2020年5月底，全国海关共认定3236家高级认证企业，25624家一般认证企业，142.44万家一般信用企业，6788家失信企业。2019

年，高级认证企业进出口平均查验率为 0.57%，而失信企业的查验率则高达 84.76%。高级认证企业的查验率分别比一般认证企业（1.69%）和一般信用企业（2.44%）低 66.27%和 76.64%。目前，中国海关已经签署了 15 个 AEO（指 Authorized Economic Operator，经认证的经营者）互认安排，覆盖 42 个国家和地区。中国与 AEO 互认国家和地区进出口总值已经超过中国进出口总值的 50%。大部分 AEO 企业在境外的通关查验率有明显降低。AEO 认证和信用分类监管机制的建立，大大提升了高信用企业的贸易便利化程度，有效地改善了跨境贸易的营商环境。

二、社会信用体系建设各方面的进展很不平衡

总体来讲，我国社会信用体系建设仍处于起步探索阶段，社会信用体系建设各方面的进展很不平衡，突出表现在：实践探索快于理论研究、公共信用领域快于市场信用领域、信息平台建设快于制度建设、东部地区普遍快于西部地区、垂直管理领域快于其他行业领域等。与任何改革创新一样，由于没有现成的经验和做法可资借鉴，个别地区和领域在快速推进信用建设的过程中，也出现了一些制度建设滞后和偏离正常轨道的情况。尤其是个别地方、个别领域出现了公共信用信息记录、失信名单认定、失信联合惩戒范围随意扩大、泛化倾向，以及信用修复较难、权益保护不到位等问题，对企业和个人合法权益造成了一定影响。

信用体系的核心机制是信用的发现机制和惩戒机制。信用

建设具有较强的外部性，尤其是负面信息公开共享和联动惩戒威力巨大，可以极大地加大失信成本，甚至可以快速地压缩失信主体的生存空间。正是基于这一特点，近年来，各地各部门在信用建设中借助信息公开共享和失信约束机制，使得一些常年难以解决的“社会治理顽瘴痼疾”（比如法院判决执行难等）问题得到有效解决，取得了比行政处罚和司法判决更好的治理效果，引发各部门纷纷效仿。因此，实践中出现了所谓“信用箩筐化”“过罚不相当”和“连坐惩戒”等现象，以及过度依赖信用约束的“懒政行为”。比如，一些地方有的失信惩戒措施缺乏充分的法律依据，企业列入失信名单容易，信用修复难。有的地方未经立法程序将信访、拆迁、闯红灯、不文明养犬、欠缴物业费、未执行垃圾分类等行为纳入信用记录。

近年来，针对上述现象，国家发改委、人民银行等部门多次发文要求各地各部门在信用建设中要防范信用泛化现象，并采取一系列措施予以规范，取得了一定的效果。在部分地方信用立法中也已经加入了相关条款，如2020年5月1日起施行的《河南省社会信用条例》首次建立了滥用职权认定“黑名单”的惩罚机制。南京市在地方信用立法中引入信用奖惩必须遵循“关联原则”“比例原则”和“责任自负原则”：即奖惩范围与直接行为须有明确联系，奖惩程度与行为轻重程度一致，信用奖惩责任人严格界定，不转移。此外，还规定了失信信息查询期限，引入失信主动修复权，鼓励失信人改过向善。

很多信用和法律学者也纷纷发表文章，呼吁鉴于公共信用（有公共部门介入）领域的部分失信惩戒措施，已经造成市场主体权益的减损和义务的增加，构成了新的行政处罚行为，必须加快信用立法，将信用建设纳入法治轨道，否则将违背公共部门“法无授权不可为”原则和全面依法治国的精神，也有悖社会信用体系建设的初衷。

三、进一步完善失信约束制度，构建诚信建设长效机制

在2020年7月公开征求意见稿的基础上，此次正式发布的《指导意见》除文件名称做了调整外，还采纳了公众和专家意见，将总体思路修改为“坚持依法合规、保护权益、审慎适度、清单管理”。其中将征求意见稿中的“全国统一”改成了“清单管理”，一方面是根据《立法法》精神，地方有权通过立法对信用信息目录、失信惩戒措施清单、严重失信主体名单标准等作出规定，另一方面也考虑到相关法规的多元性和复杂性，通过清单方式更便于管理和使用。

《指导意见》按照信用信息从产生到应用的逻辑顺序，分别对公共信用信息纳入范围和程序，共享公开范围和程序，严重失信主体名单（“黑名单”）认定标准，依法依规开展失信惩戒、确保过惩相当，建立有利于自我纠错的信用修复机制等全流程提出了规范要求。

《指导意见》特别强调所有上述工作必须严格以法律、法规和党中央、国务院政策文件为依据，并实行目录管理，向社

会公开。在严重失信主体名单（“黑名单”）认定标准方面，明确必须按照有关规定严格限定为严重危害人民群众身体健康和生命安全、严重破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序等方面的责任主体，不得擅自增加或扩展。具体认定要严格履行程序。在依法依规开展失信惩戒方面，要求必须确保过惩相当。对失信主体采取减损权益或增加义务的惩戒措施，必须基于失信事实、于法于规有据，做到轻重适度，不得随意增设或加重惩戒，不得强制要求金融机构、信用服务机构、行业协会商会、新闻媒体等惩戒失信主体。在建立信用修复机制方面，明确除法律法规等另有规定外，失信主体按要求纠正失信行为、消除不良影响的均可申请信用修复。对符合修复条件的，相关部门和单位要按规定及时移出失信名单。

此外，《指导意见》还提出要加强信息安全和隐私保护，严格信用信息查询使用权限和程序，严肃查处泄露、篡改、毁损、窃取信用信息或利用信用信息谋私，严厉打击非法收集、买卖信用信息等违法行为。要求各地各有关部门要抓紧清理已出台的失信行为认定、记录、公开、惩戒等措施，不符合要求的要及时规范。

信用制度是社会主义市场经济体系的重要基础。在加快构建新发展格局的新形势下，完善的社会信用体系可以在畅通国内国际双循环，降低经济社会运行成本，提高经济社会治理水平，建设高标准的市场经济体系方面发挥重要作用。随着《指

导意见》的贯彻落实，相信我国信用建设将进入更加法治化、规范化和高质量发展的新阶段，支撑我国“放管服”改革和营商环境的进一步优化，更好地服务于经济发展新格局。

https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fgzy/xmtjd/202012/t20201224_1260254_ext.html

（韩家平 商务部国际贸易经济合作研究院信用研究所所长、研究员）