

## 话题嘉宾



王丛虎：中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，公共管理学院教授，博士生导师，法学博士，同时任中国人民大学公共资源交易研究中心执行主任



陈少华：厦门大学管理学院会计系教授，博士生导师，教育部人文社会科学重点研究中心厦门大学会计发展研究中心副主任，研究领域：公司财务报告及其分析，企业内部控制与治理等



胡春艳：中南大学行政管理系教授、博士生导师，兼中南大学地方治理研究院副院长等，主要研究兴趣为问责制、公务员制度、政府管理改革



张明：西南财经大学财政税务学院教授，主要研究领域为财政、税收、预算管理、财务管理、项目管理与预算控制技术、政府会计准则及制度



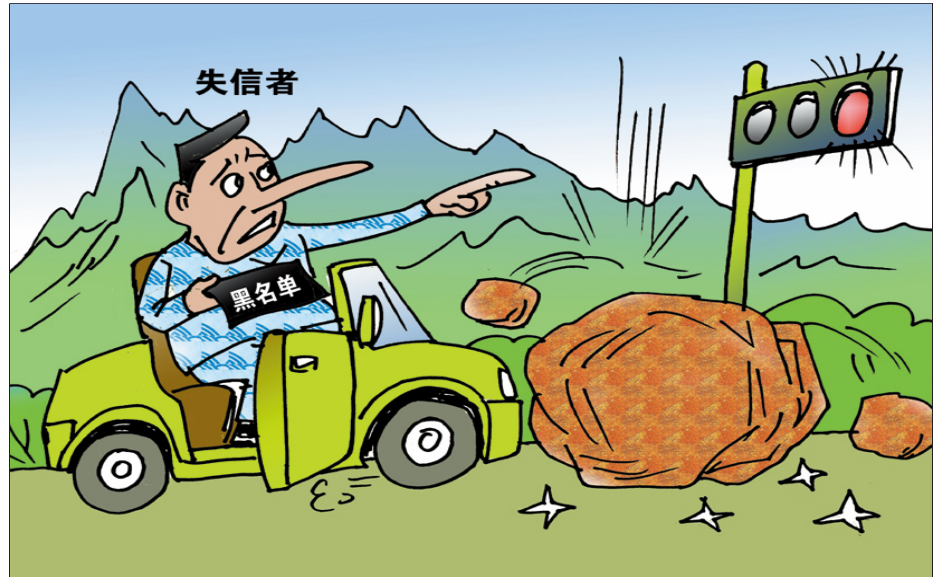
樊子君：东北财经大学会计学院副教授，管理学博士，日本一桥大学商学研究科客员研究员，中国内部控制研究中心咨询部部长，主要研究领域为内部控制、职业道德与法律责任



章琳一：江西财经大学会计学院讲师，管理学博士，硕士生导师，主要从事审计和公司治理方面的研究

## 主持人

王光俊：《财政监督》杂志编辑



## 以信用监管为核心 打造新型监管机制

### 背景材料：

近年来，以信用监管为核心的新型监管制度在各个领域被广泛运用。5月15日，《司法部关于印发开展证明事项告知承诺制试点工作方案的通知》确定在13个省（市）和5个国务院部门开展试点，强调转变监管方式，加强信用监管，切实减少繁琐证明。今年3月，国务院办公厅印发《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》也明确提出，进一步转变监管理念，完善事中事后监管体系，统一规范事中事后监管模式，建立以“双随机、一公开”监管为基本手段，以重点监管为补充，以信用监管为基础的新型监管机制，严肃查处违法违规行为。

自《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》发布以来，我国信用监管相关规范层出不穷，不少部门、地方联合建立了“红黑名单”制度，推动跨部门、跨领域的联合奖惩，使“守信者一路绿灯，失信者处处受限”。信用中国数据显示，截至2019年4月底，各部门共签署51个联合奖惩合作备忘录。其中，联合惩戒备忘录43个，联合激励备忘录5个，既包括联合激励又包括联合惩戒的备忘录3个。

国家发展改革委副秘书长周晓飞近期表示，信用监管是提升社会监管能力和水平、进一步规范市场秩序、优化营商环境、推动政府治理体系和治理能力现代化的重要手段。信用监管的基本思路，就是按照信用状况对监管对象进行分级分类，并实施差别化管理措施。对信用等级较高的主体减少监管频次，提供便利服务，而对信用等级较低的主体则从严监管、协同监管。而作为信用建设牵头部门，下一步，国家发展改革委将着力从顶层设计、基础保障、创新推广等方面推进信用监管工作。

党中央、国务院高度重视社会信用体系建设。习近平总书记要求，对突出的诚信缺失问题，既要抓紧建立覆盖全社会的征信系统，又要完善守法诚信褒奖机制和违法失

信惩戒机制,使人不敢失信、不能失信。社会信用体系建设有何意义?如何理解信用监管的基础性作用及其在市场监管体系中的核心地位?如何建立科学规范的信用评价体系?本期监督沙龙聚焦信用监管,围绕相关话题展开探讨。

## “守信者一路绿灯 失信者处处受限”

主持人:2014年6月,国务院印发《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》,自此我国社会信用体系建设迎来全面发力、组合推动的新阶段。信用中国数据显示,截至2019年4月底,各部门共签署51个联合奖惩合作备忘录,守信联合激励和失信联合惩戒机制正在逐步形成。社会信用体系建设有何意义?您如何看待当前各领域信用建设“遍地开花”现象?

王丛虎:诚实守信是我国历来弘扬的优秀文化传统,2000多年前的孔子就说过:“人无信,不知其可也。”为此,加强社会信用体系建设不仅是让市场在资源配置中发挥决定性作用的基础,也是更好地发挥政府作用的条件,更是实现国家治理体系和治理能力现代化的基本保障。

当前各领域的“遍地开花”对于我国刚刚开启的社会信用体系建设而言,应该说是积极信号。这是因为,一方面说明中央出台的相关指导性政策文件发挥了作用;另一方面也说明了各个地方充分认识到信用体系建设对促进“放管服”改革和社会经济发展的重要作用。当然,这种“遍地开花”也是一种积极探索和创新的表现。毕竟统一的法律政策制定需要各地实践的不断创新与扩散,并成熟稳定后才能通过法律制度给予固化。

陈少华:“人无信不立,业无信难兴”。诚信是中华民族的传统美德,不管是对于个人、企业,及至一个国家,诚信是市场经济活动中的一项基本道德准则,是维护社会秩序的一项重要保证。然而,由于在经济发展中存在的信息不对称,加上我国信用法律法规体系的不完善,信用管理和监督机制的缺失,导致社会诚信缺失成为制约经济发展的突出因素。从恶意拖欠账款、合同欺诈、财务造假、虚假广告、偷税漏税,到毒奶粉、毒大米、毒玩具、假疫苗等等,各类信用失范现象层出不穷。企业的失信行为,看似给企业带

来高利润,却导致整个企业声誉受损,甚至整个行业出现信任危机。另外,“政绩工程”“萝卜招聘”等政务失信行为,也给政府的公信力带来损害。因此,加强社会信用体系建设,其意义包括:(1)通过信用法律法规体系建设,有助于完善社会信用法制体系,构筑诚信法制底线,使得诚信经营得到法律保护,做到有法可依、违法必惩;(2)通过社会信用体系建设,有助于改善经济运行环境,规范市场经济秩序,推动经济良性发展;(3)通过个人、企业、政府三个层面信用体系的完善,有助于凝聚社会共识,营造良好的社会氛围,构建和谐社会。

当前各领域信用建设“遍地开花”现象,说明社会各界在信用建设上予以了高度重视,对于推动我国信用体系建设走向良性发展起到重要作用。比如,建立信用数据库,对失信行为纳入“诚信黑名单”,对于“老赖”行为予以社会曝光,等等。既对失信行为予以惩戒,使得失信者寸步难行,又让守信者能够得到“无形”的信用激励,个人诚信、企业诚信和政务诚信形成有机统一。当然,在各领域信用建设中,也需要考虑以下因素:(1)信用主体数据的互联互通;(2)避免信用平台的重复建设;(3)避免过度征信;(4)考虑适当的纠错机制。

胡春艳:社会信用体系对于打击市场参与主体失信行为,防范和化解市场经济风险,推进公共部门更好地进行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务具有极其重要

的意义,有助于营造诚实守信的社会氛围,降低社会生活交易成本和减少生活矛盾,实现社会善治。此外,新型社会信用体系能够提高社会主义市场经济在世界经济舞台上的话语权和竞争力,加速我国社会主义市场经济国际化、进一步与世界经济接轨。

当前信用建设在我国社会各领域呈现“遍地开花”式发展,各地在信用建设方面展开了积极探索,如上海市设计了商品质量考核评价指标体系、开展诚信商圈创建活动,结合建设国际贸易中心举办商务诚信讲堂、诚信活动周、诚信知识竞赛等活动;青海设立省公共信用信息中心,形成政务、商务、社会和司法四大领域基本制度框架;湖南益阳构建了信用信息交换系统,将守信和失信行为通过“信用益阳”网站发布,公开“诚信红黑榜”;江苏省建立快递行业诚信体系,打造平台,与公安、工商等部门实现信息共享,将与违法违规行为相关的企业、个人,列入平台“黑名单”,倒逼行业自律。一方面实践出真知,地方信用建设探索为全国信用体系建设提供地方范本和地方经验,利于提高中央与地方信用建设协同程度。另一方面能够为未来信用体系建设提供基本思路和方向参考,有助于未来全国性信用体系与地方信用建设实践结合,推动信用体系的全面建设。同时,地方信用建设实践活动,能够在潜移默化中唤醒社会守信意识,营造诚实守信社会氛围,长期来看也有助于实现我国诚信社会的构建和生长。

张明:社会信用体系建设意义,首先体现于“仁义礼智信”的中华优秀传统文化及美德,是做人的基本道德准则和处理人与关系和组建社会的伦理原则。社会信用体系建设是基础、深远而厚重的,但同时又是非常艰难的。因为,社会信用体系建设首先是个价值认同问题,即在“言”层面说说、写写可以,而现实中的“言必行、行必果”则通常是逐利(无利不起早)的,此其一。其二,现实中不少人所言通常是对人不对己,只用所言利己或扩大利己度。其三,现实中不少人因

困难而不愿或放弃践行所言。其四,因不可抗力导致确实难以或无法践行所言。其次,社会信用体系建设意义体现于党的十八大之后广泛倡导的社会主义核心价值观。党的十八大从全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴高度,将诚信作为社会主义核心价值观要求。既符合弘扬中华民族优秀传统文化,增加文化自信战略的需要;又有助于丰富发展社会核心价值体系及导向,树立系统性的积极向上的社会价值体系,构造和谐社会;还助力于“一带一路”对外发展,推进实现强国战略目标。

当前各领域信用建设“遍地开花”,体现了社会信用体系建设是系统、立体、全面的社会工程。按党的十八大、十八届三中全会和“十二五”规划纲要精神,全面推动社会信用体系建设,是以健全信用法律法规和标准体系、形成覆盖全社会的征信系统为基础,以推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设为主要内容,以推进诚信文化建设、建立守信激励和失信惩戒机制为重点,以推进行业信用建设、地方信用建设和信用服务市场发展为支撑,以提高全社会诚信意识和信用水平、改善经济社会运行环境为目的,以人为本,在全社会形成守信光荣、失信可耻浓厚氛围,使诚实守信成为全民自觉行为规范。

樊子君:社会信用体系建设能够:一是降低“交易成本”,提高经济效益,促进经济发展;二是提供良好的文化风尚引领、道德支撑和正确的价值导向,促进文化建设健康发展;三是增强社会自我调节功能,健全权益保障和矛盾化解机制,加强和创新社会治理。

章琳一:随着市场经济的发展,商业经济越发复杂,交易量急剧膨胀,交易方式日趋繁琐,加强社会信用体系建设是社会主义市场经济在新形势下的必然要求。社会信用体系建设的意义体现在以下几个方面:第一,社会信用体系是新时代下市场经济运行的基础。市场经济下,日益频发的买卖双方



交易构成了错综复杂的市场交换关系。随着市场交换关系的确立,交易双方就会产生信用和利用信用进行市场交易。在新时代,社会主义市场经济越发蓬勃发展,生产活动越发活跃,市场交易越发频繁。要实现市场交易的频繁、流畅,必须要有一个良好的社会信用体系,否则市场交易活动可能会中断、停滞,甚至倒退。第二,良好的社会信用体系是经济发展和成熟的标志。西方国家在经济发展的过程中,认识到了社会信用在市场经济活动中的重要性,逐步建立起社会信用管理体系,通过社会信用实现了市场交易,扩大了市场需求,促进了经济发展。当前,发达国家均存在良好的社会信用体系,社会信用制度成为发达国家市场经济的标准配置。我国已经进入了社会主义市场经济阶段,但我们的市场经济体系还需要发展和成熟,建设适合我国国情的社会主义社会信用体系,是社会主义市场经济发展和成熟的必然要求。第三,良好的社会信用体系是扩大内需、实现增长的重要途径。当前国际形势多变,贸易冲突导致中国经济发展的“三驾马车”之一出口受到影响,缓解贸易冲突对我国经济影响的重要手段就是扩大内需,将我国经济发展模式从依赖出口转为依靠内需。为此,需要建立起完善的社会信用体系,居民可以通过良好的信用进行消费,企业可以通过信用积分、信用评级进行贷款,从而刺激消费和生产,最终实现我国经济增长模式转为内需增长型,通过消费带动经济结构转型和升

级,实现经济的高质量发展。

当前各领域信用建设“遍地开花”,主要可以说明以下几个问题:首先,各领域信用建设如火如荼地开展,体现了各级政府部门、监管机构充分认识到信用制度的重要性。自上个世纪以来,我国经济建设的重点是硬件的建设,包括道路桥梁、铁路、港口等,对于软件建设关注不够,信用体系就是软件。各级政府、各个监管机构开始关注信用体系建设,建立跨部门、跨领域的信用违规惩戒体系,有助于堵住制度上的漏洞,是全面深化改革的重要体现。其次,“遍地开花”现象说明信用体系建设涉及很多方面、很多部门,需要大家同心协力,建立起完善的信用制度和信用体系。而不同主体的信用,其作用的发挥不同,对不同的主体影响也不同。信用也有地域、行业差异,不同省市、行业对信用关注重点也存在差异。例如在边疆、海疆地区,企业有责任和义务落实民兵组织建设,履行国防义务情况纳入社会信用体系是必然要求;在食品药品行业,建立食品药品安全信用体系,强化食品药品信息追溯,是加强食品安全建设的重要内容。最后,“遍地开花”现象意味着可能需要一个机构,来主导协调各个层次、各个方面的信用体系建设。国家发改委、市场监管总局、司法部、人民银行等各个部门均涉及了信用建设、信用管理领域,但是如果没有一个机构最终来协调,构建完善的信用体系的目标就比较难实现。

主持人:今年以来,多个新出台的文件将转变监管理念、构建以信用监管为基础的新型监管机制作为重点内容。国家发展改革委副秘书长周晓飞表示,信用监管是提升社会监管能力和水平、进一步规范市场秩序、优化营商环境、推动政府治理体系和治理能力现代化的重要手段。如何理解信用监管的基础性作用及其在市场监管体系中的核心地位?

王丛虎:如前所述,信用是建设有中国特色社会主义市场经济的基石;而信用监管则是确保信用法律政策得以实施、信用秩序得以维护的基本保证。信用监管的基础性作用体现在每一个个体和组织都能够自觉遵

守信用理念和伦理、信用法律和规则体系,以建立起信用社会的良好秩序。

信用监管目的在于遏制不诚信行为、减少失信者对市场秩序的不利影响,并尊重市场经济发展的基本规律,充分发挥市场在资

源配置中的决定性作用。信用监管作为市场监管的重要领域,要顺应国家简政放权的改革趋势,要不断创新监管方式,积极发挥信用监管在市场监管体系中的核心作用,并强化事中和事后监管过程中作用的发挥。

陈少华:信用监管通过信息的归集、共享、公示披露等,有助于降低信息不对称,形成事前告知与事前信用监管,起到市场风险防范的作用;通过信用信息的分类管理、分析预警和信用评估,有助于优化市场监管的过程监督;对失信主体的信用信息公开、黑名单机制等,有助于约束市场主体的失信行为,起到主动制约与失信联合惩戒。

胡春艳:党的十八大报告指出“要使市场在资源配置中起决定性作用”,肯定了市场在经济发展中的作用。在市场经济发展过程中,信用是联系市场交易、市场投资和政府监管的基本桥梁和中介,是市场交易和投资发生的基础。承认市场在资源分配中的决定性作用,意味着有限地放松市场管制,充分发挥市场调节能动性和优越性。同时也暗含了这样一种假设:市场经济中的每一个参与者能够自觉依照自我行为规范要求和制约自我行为,独立且合理合法地从事市场活动。不仅对自己负责,同时对其他市场参与者负责。也就是说,信用成为了保障市场经济健康运行和约束市场参与主体行为的基础。然而,现实中,由于市场主体间信息不对称、自利行为等系列阻碍市场良性发展的障碍存在,致使原生性基于市场自身的信用机制难以有效发挥作用。换言之,必须构建起相应的市场信息披露和信息公开机制,降低市场交易的信息成本,最大限度地消除社会对市场交易主体诚信状况的不信任情况,进而提高交易成功率和交易安全性。因此,在政府放松市场管制和信用社会建设不断推进的背景下,信用监管将会在市场经济发展过程中发挥重要的基础性监管作用,并逐步成长为市场经济监管体系的核心组成部分,发挥不可替代的作用。

张明:理解信用监管的基础性作用,一

是从“仁义礼智信”的中华优秀传统文化及道德层面出发。“人立天地间,诚信为本”,“人无信不立”。从这一层面讲,信用监管能规范约束每个社会成员的一般行为,形成相应的一般社会行为范式,发挥治理社会和国家,构建和谐社会的基础性作用。二是从信用监管是以行为人的信用分类为基础的差别化监管的角度切入。行为人的信用分类,按国务院《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》明确的政务、商务、社会、司法四大诚信建设具体的34领域划分,覆盖全部经济社会领域,基于上述分类的信用监管基础性作用十分明确,此其一。其二,信用监管是从建立契约到履行契约的监管,或说是对承诺与践行的监管,是原来不曾有过的政府监管业务内容。因此,信用监管是政府履行经济社会管理职能的一项创新型监管制度,是传统行政监管的制度创新,是实现国家治理能力现代化的一种创新形式。

信用监管在市场监管体系中的核心地位,主要表现为市场经济就是信用经济,信用监管就是市场监管的核心监管。因为,信用是依附在市场主体间所有交易活动的一种相互信任的生产社会关系,这是市场经济最基础和最基本、最普遍的关系。在市场经济中仍然存在“人无信不立”的不二法则,不过这里的“人”是各类市场经济主体。正所谓“商道酬信”。因此,2018年6月李克强总理连续在6日的国务院第11次常务会和28日全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会上,强调信用监管的重要性,提出市场经济是信用经济,信用监管是规范市场秩序的“金钥匙”,要围绕优化营商环境加快构建以信用为核心的监管机制,推广告知承诺制。

樊子君:信用建设是由政府主推的一项社会公共基础资源建设,信用监管在社会信用体系建设中具有基础性作用。因为如果是由企业或者其他组织主导信用建设,则势必难以摆脱逐利的动机,并可能牺牲社会大众利益。而政府作为社会管理和服务机构,既

有能力又有资源主导社会信用体系建设,政府的信用监管在市场监管体系中必须居于核心地位。

章琳一:构建信用监管为基础的新型监管机制,说明我国政府转变了监管思路,是我国信用体系建设的巨大进步。以信用作为监管的基础,建立其在市场监管体系中的核心地位,给我们的启示包括以下几条:第一,以信用监管为基础,意味着之前的重审核、轻管理的监管模式的终结。重前期审核、轻后期管理的监管模式,是存在问题的。它只看企业前期的表现,忽视审核后的企业行为可能异化,甚至扭曲。信用监管则是关注企业的日常行为,将企业的日常行为折算成信用分数,最终记入信用信息系统,供公众查询和使用。这种对企业日常行为的关注,让信用记录伴随企业一生,最终迫使企业不敢违法违规,进而提高市场经济信用水平,促进经济发展。第二,以信用监管为基础,说明政府认识到信用、信用披露在市场经济中的积极作用。信用的存在,有助于企业销售产品和提供劳务,也有助于企业赊购;有助于

个人履行约定的责任,例如个人借款的偿还等,进而有助于提升经济发展水平。

强调信用在市场监管中的核心地位,可以从以下几个方面理解:第一,它表明之前中国经济、社会等各个方面信用建设不够,信用体系发挥的作用不够。最近几年“老赖”频出,极大地损害了社会主义精神文明,让很多企业、个人认为原来信用差并不会有很大的负面影响,这最终会影响社会经济秩序。如果信用体系建设得到完善的话,“老赖”行为就能够得到约束,拒绝履行责任最终会得到惩罚。所以,强调信用在市场监管中的核心地位,从侧面反映出以前我国在信用体系建设中的不足。第二,它表明未来政府治理体系会发生巨大变化。当前政府治理中,主要通过直接的干预,实现一定的经济目标和政治目标。强调信用的核心地位,表明政府会改变传统的直接干预式的治理模式,转而通过信用监管实现治理。国家逐步建立起的信用惩戒制度,限制信用低的人高消费,逐步会改变信用缺失对企业、个人的影响,最终实现建立现代化的政府治理体系。

主持人:贯彻落实党中央、国务院决策部署,加快构建以信用为核心的新型市场监管机制,关键在加强对失信主体的信用监管。习近平总书记要求,构建“一处失信、处处受限”的信用惩戒大格局,让失信者寸步难行。而有些学者提出,应对失信程度不同、违法违规情形不同的市场主体,以“过罚相当”为原则实施有差别化的惩戒措施,对此您怎么看?对失信主体的信用监管应重点关注哪些方面?

王丛虎:“过罚相当”是我国司法和执法实践领域中的基本原则,具体表现在刑法中“罪责刑相适应”原则,行政法中的“过罚相当”原则等,也是中国特色社会主义法治精神的基本体现。实施有差别化的惩戒措施则是在法治原则的基础上,更加注重精细化、精准化的惩戒,也是“回应性管制”的具体体现。

对失信主体的信用监管的重点在于:一是进一步加大对失信主体的惩戒力度,真正做到在全社会范围内“使失信者寸步难行”;二是应认识到对失信者的惩罚不应是制度的目的,而是手段。惩戒的同时更应保障失

信主体的救济权利,畅通促进失信主体及时转变为守信主体的渠道。

陈少华:习近平总书记要求,构建“一处失信、处处受限”的信用惩戒大格局,让失信者寸步难行。在对失信主体的信用监管中应重点关注:(1)信用标准,即界定何为失信,失信行为包括哪些;(2)失信类别,对于任何失信行为,都需要予以惩戒,但惩戒的力度可以依失信程度而有所差别;(3)防胜于罚,对于社会运行机制而言,信用监管不仅仅是事后的惩戒,更重要的是通过文化宣贯与引导,通过信息公开透明与联动机制,让信用主体不想失信、不敢失信、不能失信。

胡春艳:我国正处于信用社会发展起步和信用体系构建的关键时期,构建“一处失信、处处受限”的信用惩戒大格局是必然的选择。社会主义市场经济正处于发展转型期,因转型升级带来的市场震动、市场资源流动加剧和市场自利投机行为等问题的存在,恶意欺诈、掺假制假、违约躲债等失信行为滋生蔓延,对社会信用意识觉醒和信用体系建设带来了阻碍。这就意味着,必须通过科学立法、完善制度,将大到拒绝履行民事判决,小到逃票等失信行为纳入信用体系之中,使失信行为者既无法逃避失信处罚,又能够保障惩戒规范力度合理。换言之,失信行为不分大小,要坚持通过立法和制度建设来确保失信必惩处,惩处必到位。借助“一处失信、处处受限”失信惩戒格局让失信者举步维艰、寸步难行,推动全社会形成守信重诺、诚信待人的社会氛围。

对于失信主体的信用监管,一方面要不断加强和关注失信主体信用修复情况,支持失信主体通过公开信用承诺、参加信用修复专题培训、提交信用报告、参与社会公益服务等方式修复信用。另一方面,强化对失信主体的信用监督。不断创新对失信主体和相关行为者的监管,如鼓励以信用承诺助行政审批,以信息公示助行政监督,以协同备案登记助信息归集,以深度介入合同签约履约促守信践诺等,形成以信用承诺、信息公示、协同注册、合同监督为核心运行机制的信用监管体系,支撑和推动全国“放管服”改革。

张明:构建“一处失信、处处受限”的信用惩戒大格局,让失信者寸步难行,与根据失信程度、违法违规情形不同,以“过罚相当”原则实施差别惩戒并不矛盾。这与治理腐败的“零容忍”“高震慑”与根据具体腐败量刑惩罚一样。“一处失信、处处受限”的信用惩戒大格局,相当于“零容忍”和“高震慑”,对失信者“天网恢恢、疏而不漏”,失信“虎蝇”一网收。从而有效构建以信用监管为核心的新型市场监管机制,提升社会监管能力和水平,进一步规范市场秩序,优化营商

环境,推动政府治理体系和治理能力现代化。而对失信者具体惩戒,则必须根据失信程度、违法违规情形不同,以“过罚相当”原则差别处置,区别失信度大小、轻重予以惩处,这样既公正公允又能服众。

信用监管对失信主体的重点关注方面,《国家发展改革委办公厅 人民银行办公厅关于对失信主体加强信用监管的通知》(发改办财金[2018]893号)已明确规定,具体包括:督促限期整改、开展失信提示和警示约谈、失信信息公示、失信信息广泛共享和定向推送、联合惩戒、单位负责人追责、失信主体公开信用承诺、开展信用修复专题培训、建立失信主体提交信用报告制度、失信主体信用管理咨询、信用修复、行业信用监管、行业协会商会自律性监管、信用服务机构协同监管、创新失信主体信用监管等17项。

樊子君:过罚相当原则是判定行政处罚行为是否不当的实质标准之一。但是,由于裁量基准的拘束力和司法审查的合理限度等问题,过罚相当原则执行中也存在一定难度。因此,行政机关在实施行政处罚时,既要遵循合法性原则,保证行政管理目标的实现,又要遵循“过罚相当”原则,兼顾保护相对人的权益,以达到行政执法目的和目标为限,尽可能使相对人的权益遭受最小的损害(比例原则)。以执法的审慎包容,向市场释放温情与善意,着力优化营商环境。

章琳一:实施差别化的惩戒措施,是考虑不同失信情形、不同失信行为的惩戒思路。毕竟,每种失信行为,每个失信主体,它的失信发生的原因是不一样的。因而实施差别化的惩戒措施,是合理的。但是,以“过罚相当”为原则是值得商榷的。建立社会信用体系的目的是什么?它是针对目前我国经济、社会发展中出现比较严重、普遍的失信问题,实施的重要举措。随着经济发展,我国市场经济活动越发频繁;随着城乡二元结构的打破,人员的流动性越来越大。这些现实情况,导致了失信人越来越多,造成的损害也越来越大。而且,随着信息网络、社交媒体



的发展,失信事件造成的影响也越来越坏。如果失信主体的失信原因是主观的,“过罚相当”意味着其造成的损失是赔偿的上限,这实际上是鼓励了企业、个人当“老赖”。因此对于主观原因失信的,我们应该加大处罚力度,提高失信成本,这才是可取的。如果失信主体的失信原因是客观的,实施“过罚相当”的惩处措施则是合理的。

对失信主体的信用监管,应该重点关注以下几个方面:第一,建立统一、有机的失信查询系统。现在市场监管局有自己的失信查询系统,食品药品监督管理局有自己的失信系

统,但多个系统不能互联互通,不利于公众查询和了解情况,可能还是会造成老赖现象的出现。第二,信用监管的法律法规还需要完善。我国社会仍然处于转型期,市场经济发展迅速,互联网催生了大量新业态出现,导致大量法律空白地带的存在。与此同时,我国信用监管的具体规定大多数分散于《合同法》《民法通则》等法律,没有统一的法律规则制度来对失信行为形成强有力的约束和规范。因而,我国仍需加强法律法规建设,堵上制度的漏洞,才能提高社会的信用水平,促进经济发展。

## 积极构建以信用监管为核心的新型监管机制

主持人:如背景材料所述,信用监管的基本思路,就是按照信用状况对监管对象进行分级分类,并实施差别化管理措施。对信用等级较高的主体减少监管频次,提供便利服务,而对信用等级较低的主体则从严监管、协同监管。因此,科学合理的信用评价分类机制尤为重要。我国信用评价现状如何?怎样构建科学规范的信用评价体系?

王丛虎:我国当前缺乏国家层面统一的信用评价法律制度体系,各个行业的信用评价状况发展比较不均衡。信用评价机构集中于金融行业,而在公共管理领域,如资源交易、社会生活等领域的信用评价较为滞后。

构建科学规范的信用评价体系需要考虑以下几点:一是做到信用评价体系的规范性。在全国范围构建科学规范的信用评价体系,需要在总结地方探索经验的基础上形成适合国家层面的统一法律法规。二是实现信用评价体系的科学性。行业的信用评价体系需要尊重各行业发展的实际,做到评价先分类,制定科学合理的评价标准,做到评价有理有据。三是保证评价体系数据来源的真实性和全面性。这需要结合大数据等前沿技术,实现社会主体全覆盖、全流程数据收集和实时动态更新。

陈少华:目前我国的信用评价还处于起步阶段,信用评价主要包括对上市公司和大型企业的债券信用评级和中小企业的征信评级,评级机构相对分散,信用评级的权威

性还有待提升。构建科学规范的信用评价体系,可以从以下几个层次进行考虑:(1)信用主体的基础信息:包括主体资格、税务信息、工商信息、法人信息、高管信息等,以此评价信用主体存在的真实性;(2)业务信息:包括信用主体的资产数据、负债数据、银行流水、供应商数据、客户数据、员工数据等,以此评价信用主体交易的真实性;(3)媒体信息:包括各类媒体对信用主体的正面报道、负面报道、用户评价等,以此评价信用主体的口碑。

胡春艳:随着国家政策支持力度的逐步加大,我国信用评价近几年发展较为迅速,评估机构数量大大增加,评估技术和方法持续优化,信用评价市场逐步稳定,目前已形成了以大公国际、联合和上海新世纪等评级机构为主的信用评价体系。此外,近年来我国信用评价机构逐步壮大并积极拓展海外市场,如2013年大公国际成功获得ESMA批准,成为中国首个进入欧盟市场的评级机构,标志着我国信用评价向国际化道路迈进关键一步。

要构建科学规范的信用评价体系,首先



要出台专门《信用评价管理办法》。当前,一方面我国缺乏专门性质的信用评价法,正式的法律文本较少。另一方面,规范信用评价以行政规章和部门规章为主,法律位阶和效力影响有限。其次,建设信用信息共享平台,畅通信用信息共享。信用信息共享是信用评价的基本前提,对于保障信用评价质量和公平性至关重要。同时也有助于提高信用评价透明度,强化对市场主体的信用监管。再次,鼓励发展信用评价教育,培育专业人才。习总书记强调“人才资源是第一资源”,亟待培养一批高素质、专业信用评价人才来推动信用评价体系发展。最后,要注重加强与国内外知名信用评价机构合作沟通。通过合作学习知名信用评价机构组织管理、市场拓展、市场运营和技术创新等方面科学经验,进而结合自身实际推动我国信用评价规范发展。

张明:信用评价作为社会信用体系建设组成部分,在党中央、国务院高度重视和各地区、部门和单位探索推进下,已在原有基础上取得较快发展。如国务院通过部际联席会制度统筹推进信用体系建设,公布实施《征信业管理条例》,一批信用体系建设的规章和标准相继出台。同时,信用评价也受到社会信用体系建设与经济社会发展水平不匹配、不协调、不适应的影响,存在以下问题:一是信用信息分散,评价比较缺乏整体系统性。如各部门均有大量职责范围内的信用信息,但信息相互封闭,互动性和共享率不高;各行业信用评价形式相互独立、内容互有交叉,评价权威性、商业化和社会化综合管理服务度不高。二是信用评价信息披露利用范围较窄。目前信用评价普遍按百分制划分信用等级,得分较高等级较高,许多地方或领域通常只公告信用评价高者,暂未公告的信用状况则无法知晓,甚至一些金融失信、旅行失信行为,也只是相关管理部门掌握并不向社会公开,信用评价信息的社会作用和利用度较低。三是信用评价等级不同地区不完全一致,信用评价信息难以跨地区共

享,有相当程度的信息资源浪费。四是信息质量和信息整合集成度不高,信用评价水平相对较低。如许多领域评价指标体系欠缺或不完善,评价指标标准较笼统、操作性不强,主观判断评价较多而客观直接评价偏少,反映评价信誉或失信度的表征质量有待提高,行业、产业评价专业性、针对性、准确性不高等。

构建科学规范的信用评价体系:一是加快推进信用立法进程,建立健全信用评价指标体系。如制定信用信息采集管理法,根据信用信息的特殊性、敏感性,明确各类主体信用信息采集管理权责,制定规范各类主体信用信息的社会开放程度、信用信息平台建设及管理、信用开放方式及范围、查询信用信息收费等有关法律法规,创造信用信息公平享有的使用环境;同时,明确各项工作运作程序和要求,规定有关部门职责权限,确保信用管理客观、公正和有效。从而解决信用信息采集难度大、成本高、不公开等问题,实现信用信息资源共享。二是拓宽信用评价信息披露和利用范围。从现有信用评价看,目前仅对外公布信用评价结果好的单位,这主要是以正面引导为主,鼓励各单位积极主动地配合评价机构,接受评价和申报。但同时也应公示信用限制的个人与集体,建立信用评价体系的奖与惩、促进与遏制的相向作用机制,提高评价体系建设与作用效率。三是建立信息化信用评价体系。信息技术和大数据是与社会经济活动密切联系的现代技术,国家发改委可利用信息网络技术,基于各行各业信用信息系统建立集成综合应用的信用评价体系,形成“一处失信、处处受限”的信用监管格局。

樊子君:目前,我国信用法规和标准研究正在加快推进。信用法、公共信用信息管理条例、统一社会信用代码管理办法已在制定中,企业信用评价指标、企业诚信管理体系等信用领域国家标准陆续发布。但是,近年来主要是围绕公共信用评价体系建设展开,整体上对市场信用评价体系建设和

引导不够。表现在相关信用法规标准不健全,信息孤岛和信息滥用问题突出,线上线下发展不平衡,信用评价和信用服务市场秩序问题凸显,甚至出现网上虚假交易、恶意差评和炒信等现象。

为构建科学规范的信用评价体系,一是推进信用评价立法工作;二是大力推动公共信用评价体系与市场信用评价体系协同发展;三是建立守信激励机制,推进公共信用评价信息的应用;四是建设与数字时代相适应的社会信用评价体系。

章琳一:信用评价,又称信用评级,目前我国还处于不够成熟的阶段。其现状如下:第一,信用评级运用范围狭窄。当前信用评级主要运用于金融行业,主要是针对信贷资产证券化、企业资产证券化的评级工作。对于企业的信用评级,只是针对企业的证券等标的,如可转换债券进行评级,没有针对单个企业主体进行信用评级。关于个人的信用评级,目前也比较匮乏,仅有人民银行的征信报告可以作为信用证据予以利用。而且,人民银行的征信报告是反映个人过去是否存在贷款违约的报告,没有根据个人行为对个人的信用进行打分和评估。第二,信用

评级的法律法规分散,监管主体不明。通过查阅相关法律法规,我发现信用评级的法律法规主要分散于人民银行、证券业协会、证监会和财政部,这不利于统一制定信用评级法律法规。第三,信用评级的独立性还不够。如大公国际在2017年11月至2018年3月间,为相关发行人提供评级服务的同时,直接提供咨询服务,故意提高企业债券级别,导致多家AAA级企业债违约。

构建科学规范的信用评价体系,要从以下几个方面入手:首先,加大信用评价运用,扩大信用评价的市场。现在信用评价仅限于金融业,市场规模小,国内的评级机构生存困难。其次,明确统一的信用评价法律法规制定和监管机构。责任主体明确,有助于全面制定相关法律法规,避免制度性的漏洞出现。再次,积极发展信用评价技术,突破西方在信用评级技术上的垄断。我国信用评级机构的信用评价技术,基本上是从国外直接借鉴过来的,这种拿来主义迅速提高了我国信用评级机构的技术水平,但由于我国国情与西方国家存在差异,完全照搬可能导致信用评级的结果偏离实际值,降低了信用评级的有效性。

主持人:近期,征信系统的升级优化工作引发社会各界广泛关注。作为我国重要的金融基础设施,信用报告已成为反映企业和个人信用行为的“经济身份证”。据中国人民银行征信中心有关负责人介绍,目前,个人和企业征信系统已采集9.9亿自然人、2591.8万户企业和其他组织的信息,分别接入机构3564家和3465家,年度查询量分别达到17.6亿次和1.1亿次。而这仅为金融领域信用信息,由此可见一斑。面对如此纷繁的信用采集对象、复杂的信用监管任务,您认为在信用信息采集和应用方面可能会遇到哪些挑战?

王丛虎:总体上看,我国在信息采集方面遇到的挑战可概括为:一是我国缺乏对信用信息进行分类的统一标准。标准是信息采集的基础,标准不统一,对采集到的信息就难以做到有效的分类和整合。二是难以实现对社会信用主体信用数据的动态及时的收集分析。这主要是因为我国目前信用信息的共享共用、适时共通尚没有实现。

为此,对信用信息的应用,首先,应该注

重保障所采集信息的及时有效性。信息必须如实反映信用主体的真实信用状况,并对信用主体的行为持续跟踪并作出实时的动态调整。其次,所收集到的信用信息应该确保安全。保障信用信息数据库的绝对安全是基础,信息绝不允许被恶意篡改。最后,信用信息应该对全社会公开。应该允许信用主体有权利查询自己的信用信息,根据信息调整行为从而及时改善自己的信用状况。

陈少华:在信用信息采集和应用上需要考虑的挑战包括:一是数据的标准化问题。不同来源的信息可能存在数据定义不一致、数据口径不一致,由此可能带来信息采集与应用的困难。二是数据隐私问题。个人和企业征信系统采集了海量的信息,这些信息可能涉及个人与企业的私有信息,需要考虑对数据所有权的界定,以及对数据应用权限的规范管理。三是数据安全问题。系统中的海量信息不仅需要考虑数据丢失和泄密问题,还需要考虑别有用心者通过窃取数据危害社会安全。

胡春艳:面对纷繁复杂的信用信息采集和应用工作,未来可能遇到的挑战主要有以下几点:一是信用信息采集标准问题。美国等发达国家制定了标准的数据报告格式和标准数据采集格式,将信用数据标准化,便于征信数据在机构间共享。然而,囿于我国市场经济体量和市场主体规模,采取何种标准收集个人、企业和组织信用信息将会成为未来信用信息采集的关键问题。二是采集技术和采集系统问题。相比于发达国家,我国信用信息采集技术和信息平台搭建相对滞后。面对日益膨胀的信用信息采集和应用需求,升级采集技术和信息采集数据平台是一条必经之路。三是数据分析能力。数据分析能力强弱直接决定了信用信息的应用质量。我国目前信用信息数据分析起步晚,分析效率、精准度均有待强化。四是信息安全问题。信息安全是信息采集和应用的关键环节。信用信息安全一方面要依赖于新型信息安全技术开发和应用,另一方面可由政府出台信息安全法,规范信用信息采集和使用,从法律层面保障信用信息安全采集和应用。五是信息孤岛问题。我国信用主体规模和类型异质性强,如何消除信用信息间高度异质性和复杂性所带来的信息孤岛问题将会成为未来信用信息采集和应用的难点之一。

张明:信用信息采集和应用可能会遇到的挑战,一是各行业及领域信用信息采集、分类、界定、应用的挑战;二是在各行业及领

域信用信息分类、界定、采集、应用基础上,建立健全交换共享、集成综合社会信用评价及监管体系的挑战。目前航空、铁路、金融等行业信用信息采集和应用已基本建成,但主要是针对客户方的信用信誉采集应用,缺少供方失信的信用信誉信息采集和应用处理等内容,从信用监管进一步规范市场秩序、优化营商环境的主要目标来讲,缺少维护消费者相关权益的制度及内容,这有待进一步完善,此其一。其二,医疗、教育、社保、科研、监测检测、鉴证等社会服务类行业及领域,利用服务、消费、交易、收付等网络信息,采集受供双方信用信息,并用以分类界定、表征受供双方行为及可追溯记录的信用或信誉,在此基础上开展评价过程中每一步骤的信用信息化建设及应用。其三,行政管理领域也要利用管理、履职、服务等网络信息,采集、整理行政执法双方的行为信息,用以分类界定、表征行政执法双方行为及可追溯记录的信用及信誉,在此基础上开展行政执法过程中每一步骤的信用信誉信息化建设并推开应用。

樊子君:我国目前信用信息资源主要由三部分构成:一是储存在政府部门的信用信息资源,二是人民银行的银行信贷登记咨询系统,三是工商登记年检系统。然而这三大系统都是建立在自身业务范围基础之上的,相对独立,缺乏统一标准,具有局限性。同时,三大信息源只对内交流,相互屏蔽,不能互通交换、资源共享。这些均不利于信用信息的征集,也阻碍了国家信用信息数据库的建立。另外,涉及国家安全、经济安全、企业无形资产、个人隐私等信息的采集和公开,也需要有相应的法律法规来界定和规范。

章琳一:信用采集方面遇到的挑战可能包括以下几个方面:首先,信用采集可能遇到协调难。由于法律法规不完善,信用数据的提供单位和部门担心可能会引发法律侵权,尤其是涉及企业商业机密或者个人隐私时,单位和部门贸然提供信用数据可能会导致诉讼事件的发生,所以拒绝提供信息。同



时,提供信用对于一些单位和部门而言,没有收益只有成本,而且潜在的成本较高,可能导致其不愿意提供数据。其次,信息的不对称性可能会引发被征信人在信息保护上的弱势地位。随着征信的范围日益扩大,越来越多企业、个人的相关信息被纳入信用系统,如企业的认证信息、许可信息、环保信息甚至欠税信息等,个人的如电信费用信息、水电燃气费信息、交通违法信息等,这些信息被纳入信用系统,可能被征信人自己都不知情,这是未来可能的法律困境,可能引发被征信人的反对甚至抵制。最后,信息采集的数据格式兼容问题。由于目前的征信体系建设存在着“遍地开花”现象,各个政府部门

均有自己的一套信用体系和信用信息系统,这些信用系统的兼容是一个需要关注的问题。如果各个信用系统采用的编码手段、系统架构不一致,如何实现信用系统的互联互通是一个需要考虑的大问题。

在信用信息应用上,主要存在两个问题:一个是信用信息应用过程的保密问题。最近几年,出现了多起个人信息大规模泄露事件,造成了很坏的社会影响。另一个是不同信用系统得到的信用状况冲突解决问题。当前征信体系建设“遍地开花”,各种信用系统并存,有没有一个协调机制,如何确定一个权威标准来对某个企业、某个人进行信用综合评价,是未来需要解决的重大课题。

主持人:为实现信用监管和传统监管手段的有机结合,进而形成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,您对未来的信用监管工作有何构想建议?

王丛虎:未来我国的信用监管应该注重以下方面:第一,信用监管需要借助大数据、互联网、人工智能等前沿的信息技术手段,实现信用信息采集的“数据化”和“标准化”;第二,对信用监管需要进行统一立法,使未来的信用监管工作有法可依,做到信用监管的“法治化”和“规范化”;第三,创新信用监管工具,提高信用监管执法人员的专业素质,实现信用监管的“专业化”和“动态化”;第四,在政府信用监管之外,鼓励促进社会征信机构发展,培育全民信用主体基本意识,形成较为健全的信用监管体系。

陈少华:构想建议:一是加强信用监管的社会宣传,使得诚信为人、诚信经营、诚信政务深入人心,构筑良好的社会信用文化;二是规范信用监管立法,完善法律、法规体系建设,使得信用监管工作有法可依;三是充分借助现有的大数据、云计算等信息技术,以更好地构建信用监管信息平台,通过信息互联互通,使得失信行为无处可寻。

胡春艳:构建事前、事中、事后全生命周期新型监管机制可从以下几个方面着手:一是优化和创新传统监管手段。市场经济发展

和放管服改革背景下,政府应逐步放松行政干预、强制监管等传统监管手段,适度调整和优化监管手段,给予市场更多自主性和灵活性,如利用新型信息技术辅助监管来提高监管精准性和效率。二是加快信用信息采集技术开发和数据分析能力建设。数据收集和分析是信用信息应用的基础和前提,数据采集技术先进程度和数据分析与应用能力强弱直接决定了信用信息应用质量和效果。信用信息采集技术和数据应用也是构建市场主体全生命周期监管机制的必要基础。只有具备相当程度的信用信息采集技术和数据分析能力,才能为我国信用监管提供基本技术和数据分析保障。三是注重结合传统监管和信用监管,构建大数据监管平台。毫无疑问,信用监管将成为未来市场监管的重要组成部分。但由于现阶段我国信用监管体系建设不健全和社会信用意识不足等问题,信用监管无法保障市场监管的有效性和效率,还需要借助传统监管手段为信用监管提供协助和服务,如借助行政干预手段或传统数据收集渠道为信用信息采集提供协助。此外,大数据监管平台不仅利于提高信用监管效

率和质量,也能够破除信用信息孤岛问题,促进信用信息共享,增加信用监管协同性。

张明:国务院《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》已明确未来信用监管工作的基本逻辑,一是紧扣信用监管本质,二是明确未来信用监管工作任务及目标,三是以问题为导向推动未来信用监管工作。

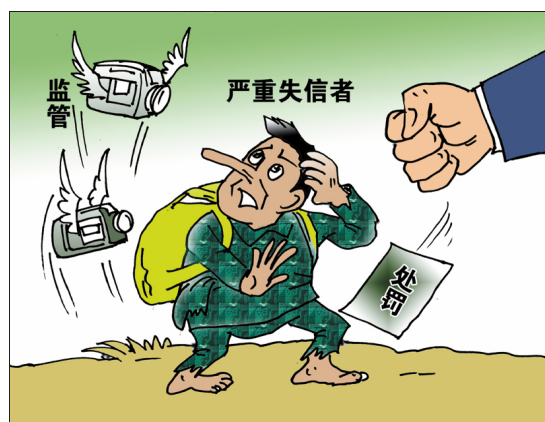
对于未来的信用监管工作:一是加强诚信文化建设。开展日常性的“诚信活动周”“诚信兴商宣传月”等诚信主题活动,常抓不懈地突出诚信主题,营造诚信和谐的社会氛围。使全社会关注诚信,关注社会信用体系建设,关注政府的信用监管工作,培植社会信用体系建设和信用监管工作的文化土壤。

二是推进诚信制度建设。建立健全社会信用法律制度体系,是未来信用监管工作在树立观念、营造文化氛围后的重要基础工作和前提。三是推进信用信息系统建设应用。具体业务上,信用监管是一种信用信息采集、整理、分类、应用(限制惩戒)的监管。在观念树立和法律制度建设后,以“互联网+人工智能+”为核心的信用信息系统建设应用,就成为未来信用监管工作的具体业务。国务院已规划

业务内容包括行业信用信息系统建设、地方信用信息系统建设、征信系统建设、金融业统一征信平台建设、信用信息交换共享等,未来需要在现有管理信息系统基础上,实现交换共享和集成综合应用。目前金融领域失信的“老赖”已在金融活动和旅行方面受限,进一步期待纳税、教育、医疗、社保、其他服务(如各类办证、检测、出租车等)等民生信用信息的交换共享,以及国务院已规划的其他重点领域信用信息的交换共享,那时我国的社会信用及监管体系才算基本建成。

樊子君:部门协同统筹推进,形成信用监管合力;加强宣传,提升信用监管社会认识和支持;借助大数据、人工智能、云技术等,进一步深化信用评价结果的应用;加快完善信用约束机制,加大失信惩戒强度;进一步完善“双随机”抽查制度。

章琳一:对于未来的信用监管工作,我认为需要考虑以下几个要点:首先,信用监管工作体系要统一,具有一致性。要做好信用监管的顶层设计工作,宁可速度慢些,也要质量高些,不留制度漏洞。顶层设计意味着要理念统一、结构统一、功能协调、资源共享、系统标准化和模块化。其次,加大信用监管的应用创新工作力度。信用监管的目的是建立一个信用社会,降低社会交易成本,实现社会资源的优化配置。当前信用监管工作一般涉及企业和个人两个方面,是碎片化的。要加大对信用评价的运用,将企业和个人的信用评价结果应用于多个方面,如企业的税收减免、贷款金额和利率制定,个人创



业帮扶等。只有扩大信用评价结果的应用范围,创新信用评级运用领域,信用体系建设的目的才能达到。再次,加大失信行为的惩处力度,让失信行为成为企业、个人的禁区。目前,企业失信的约束主要体现在企业参与招投标、获取银行贷款领域,对失信企业的惩处力度还不够。与此同时,企业失信,其实际经营者也是有责任的,如何确定企业的实际经营者在失信过程中的连带责任,是未来信用监管工作需要考虑的重点内容。最后,信用监管工作应该强化事后的监管、处罚,弱化市前的准入和审核。弱化市前,强化事后,能够降低信用监管的工作量,提高信用监管的效率。同时,这并没有弱化监管,企业、个人的行为仍然处于各个政府部门的强力监管中。■

(本栏目责任编辑:王光俊)