

个人信用评分制度的实践问题与完善

——以首批12个社会信用体系建设示范城市为研究对象

李启萱

四川大学法学院，四川 成都

收稿日期：2023年4月27日；录用日期：2023年6月12日；发布日期：2023年6月21日

摘要

首批社会信用体系建设示范城市建立以来，个人信用评分制度的发展正当其时。从价值看，其具有实现社会信用体系愿景与诚信社会基本价值的功能，有助于提高地方政府发挥公共服务效用的精准度并促进法治政府建设。以行政过程论下的阶段性构造分析，将个人信用评分制度纳入个人信用信息“归集-评分-公布-应用”的复合型行政活动考察视野，其在基层实践中仍存在信用信息归集边界不清晰规范、评分计算不协同透明、公布程序不健全共享、应用奖惩联动与监管欠缺等问题，具有违反行政法基本原则、侵犯公民合法权益的法律风险。对此，应当遵循行政法治的基本原则，健全法治约束；注重信用主体的博弈平衡，保障信息安全；构建协同理性的评分机制，强化信用监管。

关键词

个人信用评分，基层实践，价值再探，行政过程论，法律规制

Practical Problems and Perfection of Personal Credit Scoring System

—Taking the First 12 Demonstration Cities of Social Credit System as the Research Object

Qixuan Li

Law School, Sichuan University, Chengdu Sichuan

Received: Apr. 27th, 2023; accepted: Jun. 12th, 2023; published: Jun. 21st, 2023

Abstract

Since the establishment of the first batch of model cities for the construction of social credit sys-

tem, the development of personal credit scoring system is at the right time. From the point of view of value, it has the function of realizing the vision of social credit system and the basic function of honest society, which is helpful to improve the precision of local government to give full play to the utility of public service and to promote the construction of government ruled by law. Based on the stage structure analysis under the theory of administrative process, this paper brings the personal credit scoring system into the field of vision of compound administrative activities of personal credit information “collect, score, publicize and apply”. In the practice of grass-roots level, there are still some problems, such as unclear and nonstandard boundary of credit information collection, uncoordinated and opaque score calculation, imperfect sharing of disclosure procedures, lack of application reward punishment linkage and supervision, and so on. It has the legal risk of violating the basic principles of administrative law and infringing the legitimate rights and interests of citizens. In this regard, we should follow the basic principles of administrative rule of law, improve the constraints of the rule of law; pay attention to the game balance of credit subjects, ensure information security; construct a coordinated scoring mechanism to strengthen credit supervision.

Keywords

Personal Credit Score, Grass-Roots Practice, Value Re-Exploration, Administrative Process Theory, Legal Regulation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

近年来,随着党中央对社会信用体系建设的愈加重视,用户画像等数字技术与法治建设的深度融合趋势进一步加强,数字法治政府建设等政策有效促进了个人信用评分制度的基层实践。2018年,国家发展改革委、人民银行公布首批12个社会信用体系建设示范城市名单,分别是杭州市、南京市、厦门市、成都市、苏州市、宿迁市、惠州市、温州市、威海市、潍坊市、义乌市、荣成市。部分示范城市创新个人信用评分制度,推出城市个人信用分,如苏州“桂花分”、厦门“白鹭分”,通过不断拓宽应用场景、更新评价机制、完善数据画像等方式优化个人信用评分制度,力求促进政府内部公共信息数据的整合,更加精准地发挥公共服务的效用,在满足公众需求的同时,激励公众对信用的遵守,使社会信用体系建设持续升级,促进社会公共事务管理更加科学有效。但实践过程中也出现了公众隐私权保护欠缺等问题,引发社会关注。

目前国内研究主要集中在数字时代与社会信用体系建设政策下个人信用评分的内涵与意义、个人信用评分的制度结构与法律属性分析、其在实践中的发展困境与法律风险、以及规制与完善路径上。然而,对于数字法治背景下个人信用评分制度,尤其是地方城市个人信用评分的实证研究较少,更少见以跟踪首批社会信用体系建设示范城市发展现状为视角、对个人评分制度基层实践的深入研究,基本上只存在于以宏观视角对该制度进行问题分析与路径探索。事实上,个人信用评分评级建设是社会信用建设的基础性工程,构建符合新时代新特点、适应新发展新形势需求的社会信用体系,认真总结已有经验,找准当前突出问题短板,进而寻找优化改进路径,完善个人信用评分制度,极具现实意义。本文以地方行政机关为评分主体的个人评分制度为例进行研究,尤其关注首批示范城市中的“城市个人信用分”,以期补足研究空缺。

2. 个人信用评分的价值再探

厘清个人信用评分的内涵是深入研究个人信用评级制度的重要前提。借助行政过程论下的阶段性构造分析，个人信用评级是以信用信息归集、个人信用分评分、个人信用分公布、个人信用评级应用四阶段行为为子行为的新型复合型行政活动方式[1]。结合经济学的视角，信用评分的实质是以符号揭示信用风险，具有将信用与信息融合、现实与未来连接、定量与定性统一、复杂与简明转化[2]的现实特征。深入我国新发展格局与数字法治政府建设的新背景，个人信用评级制度的价值值得进一步探讨：

2.1. 有助于实现社会信用体系愿景与诚信社会的基本价值

首先，以物质文明与精神文明二分社会信用体系远景，一方面，在物质文明层面，个人信用评级制度既有助于推进以信用工具发展、信用风险控制、政府信用监管为核心的市场治理，从而改善营商环境，也有助于促进以公德失范联防、信用资本配置、社会资本形成为核心的社会治理，推进新发展格局构建；另一方面，在精神文明层面，个人信用评级制度深入民生发展领域，是诚信社会建设的微元，更是诚信教育普及、诚信文化弘扬、诚信行政伦理建设的重要基础，有助于进一步推进我国社会道德与商业伦理，发展中国特色制度性文化与社会性文化，巩固政务诚信与司法公信的建设成果。此外，新发展阶段下的我国社会既仍然保存着中国特色的“熟人社会”特征，但也具有部分社会学视域下“陌生人社会”的色彩。科学地量化个人信用，并予以适当的守信激励措施，具有引导社会公民积极向善的现实效益，以信用画像评价公民的守信与失信行为，一定程度上有助于与他人建立更高效的联系，保障诚信社会良好秩序等基本价值的实现。

2.2. 有助于提高地方政府发挥公共服务效用的精准度并促进法治政府建设

2021年8月，《法治政府建设实施纲要(2021~2025)》发布，强调建立健全“以信用监管为基础的新型监管机制”，信用监管的前提即为信用评价，个人信用评分的推进落实亦是信用评价与信用监管的基础性工程。“土扶可城墙，积德为厚地”，故积极创新个人信用评级制度有利于增强地方政府管理社会公共事务的有效度、促进法治政府与社会信用体系建设。事实上，以用户画像为技术支撑的个人信用评级制度也契合了“数字法治政府建设”的政策要求，这种数字法治的深度融合，体现出法治中国建设新时期对新型政府管理模式更科学与公共服务效用更高效的探索。应当说，地方示范城市陆续推出的城市个人信用分，充分契合数字法治政府治理数字化、信息共享化、评价类别化的发展新要求，以个人信用建设工程为镜像彰显法治政府建设的新需求与新成果。

3. 个人信用评级制度的基层实践考察

3.1. 个人信用评级制度基层实践的全景展现

自入选首批全国社会信用体系建设示范城市以来，12个城市在信用建设方面普遍取得一定成效，除陆续推出各自的城市个人信用分产品，还结合自身情况制定了相应的地方性法规、政策性文件等，并以个人信用分为依据，不断推进在守信激励与失信惩戒上的应用，如表1所示。

首批示范城市所推出的城市“个人信用分”在近年的发展中大多已经初具成效，并在交通出行、文化旅游、医疗卫生等领域进行有益探索。在合法性基础层面，部分城市已经陆续制定了针对本市的个人信用积分管理办法，如《宿迁市关于自然人信用积分体系建设与积分等级评价试行规定》《威海市个人信用积分计算标准》《义乌市个人信用管理办法(试行)》；同时，在应用场景层面，各城市也注重深入民生领域，以守信激励的探索为主，推进建设信用示范城市深入发展。

Table 1. Construction of the first batch of 12 social credit systems construction of personal credit scoring system in demonstration cities**表 1.** 首批 12 个社会信用体系建设示范城市个人信用评分制度建设情况

城市	信用产品	该市典型法律依据	评分维度	应用场景
厦门	白鹭分	《厦门经济特区社会信用条例》《厦门市公共信用信息管理办法》	基础信息、守信正向、失信违约、信用修复、用信行为	对 11 类行为采取惩戒, 4 类行为获守信激励, 在公共服务等方面提供免押、先享后付、资费减免等服务
苏州	桂花分	《苏州市行政管理中使用信用产品实施办法》《苏州市自然人失信惩戒办法》	基础信息、稳定信息、品德信息、资产信息、其他信息	公共交通、日常消费、医疗服务、审批管理、休闲旅游、文化惠民、体育惠民、个人信贷、住宿服务等
宿迁	西楚分	《宿迁市关于自然人信用积分体系建设与积分等级评价试行规定》	个人信用信息数据, 如社会管理信用信息、商务信用信息等	交通出行、医疗服务、旅游消费、居民养老等公共服务和社会生活
杭州	钱江分	《杭州市社会信用条例》《杭州市公共信用信息管理办法》	基本信息、遵纪守法、社会用信、商业用信、亲社会行为	医疗卫生、交通出行、住房租赁、旅游生活等
南京	个人信用档案、市民诚信卡	《南京市社会信用条例》《南京市公共信用信息归集和使用暂行办法》	——	文化、旅游、出行、金融、医疗、租赁等
惠州	惠信码	《惠州市公共信用信息管理办法》	荣誉信息	信易批、信易贷、信易游、信易购、信易医、信易学等
温州	瓯江分、百家信	《温州市失信黑名单管理办法》	身份特质、遵纪守法、商业用信、生活用信、社会贡献	在图书借阅、文化旅游、体育健身等民生服务领域提供景点门票减免等激励措施
威海	海贝分	《威海市个人信用积分计算标准》《威海市公共信用信息数据归集清单、应用清单、联合奖惩措施清单(2020 年)》	表彰奖励、志愿服务、见义勇为、义务献血、慈善捐助、党纪政纪、行政处罚、司法失信等	守信激励方面, 涵盖评先选优、政府补助等领域; 失信惩戒方面, 健全联合惩戒应用系统, 将恶意违约等行为纳入信用积分管理范畴, 对严重失信主体限制高消费等
潍坊	个人信用“V 积分”	《潍坊市市民信用建设管理办法》	常住人口、机动车、公积金、纳税、社保、治安及违法处罚、社会公益、参军入伍、社会公德等	“信易购”“信易盟”“信易批”等信用创新应用场景
义乌	信用积分银行	《义乌市公共信用评分办法》《义乌市在行政管理事项中使用信用记录和信用产品实施办法》《义乌市个人信用管理办法(试行)》	同心向党、诚信经营、转型发展、遵循规则、奉献社会	信用出行、信用生活、信用就医等
荣成	荣诚分	《荣成市个人诚信积分管理办法》《荣成市社会成员信用积分和信用评价管理办法》	基本信息、商务领域、社会管理、政务领域、司法领域	将信用管理与行政处罚协同, 并推出守信激励产品
成都	—	《成都市加强个人诚信体系建设实施方案》	——	——

3.2. 行政过程论下个人信用评分制度的实践问题

3.2.1. 信用信息归集边界不清晰、不规范

第一，信息归集的协调统一不足。由于我国信用专项立法尚在研讨阶段，部分示范城市虽自行探索建立了针对本市城市个人信用分的地方性法规或政策性文件，但由于区域协同仍待发展，地方保护主义与立法保守主义的问题仍不容忽视，由此，基层对于个人信用信息的归集范围与程度存在较为明显的差异，也往往集中于市民在本市的行为。第二，过度归集与公众合法权益存在冲突。由于基层实务与学界理论的衔接有待加强，个人信用信息的归集内涵边界仍相对模糊，实务中过度收集公民个人信息的风险一度引发热议，公民个人信息的合法权益，隐私权、知情权等合法权利都存在进一步规范的空间。第三，评分归集内容不全面。现行包括个人信用评分制度在内的诚信评价体系聚焦法治层面的多、善治层面的少，依法依规的多、道德层面的少，行政部门的多、村社治理的少，导致群众认同感差、参与率低，支持率、获得感不够。

3.2.2. 信用信息评分的计算不协同、不透明

首先，信息壁垒与信息孤岛现象出现。地方各城市创新性推出的“个人信用分”等信用产品，其所依托的信用评分模型与算法设计并不普适，评分指标与计算规则也存在一定差异，故在个人信用信息的计算过程中信息壁垒和信息“孤岛”现象不免发生；其次，评分计算透明度待加强。以威海市为例，其对于评分计算标准的形成、制定、修改等并未明确规定，也未明确赋予公众参与前述程序的权利。个人信用评分也存在“算法黑箱”，缺乏透明度与问责制，难以保障公众的算法解释权^[3]、知情权等问题；再次，指标评估计算标准不合理。以苏州“桂花分”为例，个人信用评分的计算标准存在不合理性的问题，如未根据信用分级的不同结果分类适用失信处罚，换言之，未严格把握失信行为严重程度与处罚轻重程度之间的正向关系，对“受到刑事案件判决”的自然人采取一致的降级处理措施，不符合比例原则与成本效益原则。

3.2.3. 信用信息公布的程序不健全、不共享

一方面，信用信息公布程序不健全。各地对个人信用评价后信用信息公布的主体、内容、渠道、期限认定存在差异，对充分说明和听取陈述、申辩两类重要程序仍有待加强与补足，尤其是该阶段在公开范围上，个人信用信息泄露与隐私权保护的问题突出，如何在政府信息公开与公众合法信用信息保护之间建立平衡，是下阶段需要重点关注并解决的问题；另一方面，公布后的共享机制未有效配置。伴随信用信息公布的信息共享问题也值得进一步完善，需要注意的是，我国目前信用信息管理板块总体上仍然分割较多，以至于信用信息公开的及时性、共享性、利用率、完整性与精准性难以充分保证。

3.2.4. 信用信息应用的奖惩联动与监管欠缺

个人信用信息的应用是与公众接触最为直接的阶段，该阶段主要可以分为失信惩戒与守信激励两个层面。从二者的应用比例上来说，失信惩戒的应用要普遍广泛于守信激励。在地方实践中，尤其表现在评分计算前的信用信息归集阶段的占比，即地方城市的个人信用分评估仍然会将公众的失信或违约信息作为重要指标，在此基础上进行赋分计算。换言之，目前以城市个人信用分为载体的个人信用评分制度大多表现为因失信惩戒而评分低，而因评分低而失信惩戒则相对较少，但信用评价却作为信用监管的重要基础存在，这也是基于地方政府在探索时期希望通过城市个人信用分激励引导市民守信、建设诚信社会的考量。

纵观首批 12 个示范城市的现行实践，主要存在以下问题：一方面，区域间奖惩联动与互通互认欠缺。以长三角地区为例，南京、苏州、宿迁、杭州、义乌、温州均属于首批示范城市中长三角地区城市，也

都陆续发展形成各自的城市个人信用分，但城市信用分建设尚未互通互认发展，无法站在推进长三角区域一体化发展的战略高度，统筹协调城市信用分的建设与发展。同时，在对个人信用评分的奖惩应用场景的拓展广度上，惠民生活领域还有较大探索空间。另一方面，惩戒措施存在侵蚀合法权益的风险，而信用监管不到位。部分城市的惩戒措施广泛涉猎于交通出行、食品药品、生态环境等，涵盖市民声誉、资格甚至人身自由，极可能造成重执法效率而轻失信泛化的局面，侵蚀公民合法权益，而以信用为核心的监管机制还处于探索阶段，尚不能满足个人信用评分整个生命周期的全过程监管。

3.3. 个人信用评分制度的主要法律风险

一是基本原则的可能违反。个人信用评分制度运行过程中存在合法性基础不充分、不协调、过度归集、缺乏足够约束等问题，一定程度上有违比例原则、依法行政原则；同时，利用算法设计个人信用评分指标，但随之出现的“算法黑箱”、算法解释说明与申辩程序缺位等问题，难以保证个人信用评分的准确与公正，对社会公平与行政正当程序原则造成威胁。

二是合法私权的可能侵犯。个人信用评分制度下为失信惩戒的应用创造了新的条件，但也产生了惩戒范围泛化和惩戒力度扩张等问题，与公民合法权利产生冲突。更确切地说，个人信用信息归集过程中的知情权与隐私权保障、通过信用评分模型进行数据处理加工并计算过程中的同意权保障、信用评分公布后的访问权与异议权保障、应用个人信用评分过程中的平等权保障都是个人信用评分制度运行过程中需要关注的重点，乃至信用信息共享时的可携带权与利用收益权都应当进一步重视。

4. 个人信用评分制度的法律规制建议

4.1. 遵循行政法治的基本原则，健全法治约束

对个人信用评分制度的法治保障，一方面，需要增强各阶段行为的合法性基础，建议更高位阶、更为针对的专项法规提上日程，构建全面系统的法律保障体系，进一步健全信用评分各阶段的正当程序，并规范个人信用评分制度的平稳运行，从而尽可能地避免地方行政机关行权依据欠缺、评分结果权威性不足、异地规范效力冲突、社会认可度低等问题；另一方面，地方行政机关也要严格遵守比例原则、正当程序原则、依法行政原则等行政法治基本原则，严格按照现行地方性法规、政策性文件等合法依据开展个人信用评分工作，注重信用治理的正当性、合法性、适当性、必要性与均衡性，在权限范围内谨慎行使公权力与自由裁量权，保障被评分主体的合法权益，促进个人信用评分制度目标与社会信用体系建设宗旨实现。

4.2. 注重信用主体的博弈平衡，保障信息安全

社会信用法律关系主体由多方利益主体构成，各地方城市应当不断增强个人信用评分制度各阶段的信息透明度与公众参与度，确立行政主体的信用告知说明制度，完善个人信用信息纠错与修复机制，建立健全个人信息保护配套制度，保障被评分主体的知情权、隐私权、同意权、选择权、异议权等合法权益，避免“权利主体把持、相对方无法介入的一个封闭的利益衡量过程，这种利益衡量是否理性、适当，几乎不需要利害关系人的意见”[4]。应当容许个人信用评分制度中的以被评分人为主的利益主体参与制度建设并表达合理建议或诉求，从而形成一种合意的均衡[5]，尤其注意把握在信用评分结构中的“法律生成与依附关系”与“法律反馈与利益提升关系”[6]两对关系的良性互动，加强对行政机关自身的监督约束，提高个人信用建设的认同基础与信息安全保障。

4.3. 构建协同理性的评分机制，强化信用监管

第一，应当以“协同”“共享”作为个人信用评分制度运行中的重要原则，针对评分主体，应明确

合法评分主体并明晰其职责分工范围,避免权限重叠交叉,并建立健全部门协同,打破信息壁垒;同时,对于城市间的评分机制,积极畅通信息共享与社会联动,推动信用联合奖惩,并持续推进跨城市、跨区域信用信息一体化建设与数据协同治理;第二,应当进一步完善个人信用评分指标构建,促进个人信用评分与城市管理工作深度融合,健全城市各行业各领域信用分级分类监管制度,扩大守信激励惠民重点领域范围,加强创新民生领域信用激励场景建设;第三,需重点推进以信用为基础,覆盖个人信用评分制度全生命周期的新型监管机制,深化“放管服”,实现个人信用评分结果和监管措施的自动推送、自动匹配与自动反馈,推动各领域形成信用修复制度规范,细化各领域失信行为认定标准和修复条件,并实施信用分级分类监管,加强信用承诺闭环管理。

基金项目

本文系四川大学“国家级大学生创新创业训练计划”项目“个人信用评分制度的实证研究——以首批12个社会信用体系建设示范城市为研究对象”(项目编号:202310610061,负责人:李启萱)研究成果、四川大学青年研究课题项目“青年大学生科研信用精神培养模式与提升路径研究——以四川大学为例”(项目批准号:2022scuqnkt59,负责人:李启萱)支持研究。

参考文献

- [1] 张涛. 个人信用评分的地方实践与法律控制——以福州等7个城市为分析样本[J]. 行政法学研究, 2020(1): 116-129.
- [2] 封红梅. 信用评级法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2014: 39.
- [3] 李亚茹. 个人信用算法评分存在的问题与法律对策[J]. 环渤海经济瞭望, 2020(12): 165-166.
- [4] 宋功德. 行政法的均衡之约[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 70.
- [5] [德]哈贝马斯. 交往行动理论[M]//宋功德. 行政法的均衡之约[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 59.
- [6] 李晓安, 等. 社会信用法律制度体系研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 52.