

# 地方社会信用体系法治化建设路径研究

王 涵

上海政法学院政府管理学院, 上海

收稿日期: 2023年8月4日; 录用日期: 2023年8月18日; 发布日期: 2023年10月25日

## 摘 要

社会信用体系是中国国家治理体系的重要组成部分。在社会信用体系法治化建设新阶段,我国不断强化顶层制度安排,各级地方政府也在推进信用立法、创新信用制度和信用应用场景等方面积极探索、接续发展,推动信用治理法治化水平整体提升,但地方社会信用体系法治化建设仍存在薄弱环节,与国家治理现代化要求尚有差距。基于此,各地应持续优化社会信用法治体系,加强信用协同治理,深度激发公众参与的内生动力,多措并举推动信用法治建设扩面提质,为中国式现代化建设注入强劲动能。

## 关键词

社会信用, 法治, 治理现代化

# Research on Path of the Legalization Construction of Local Social Credit System

Han Wang

School of Government, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Aug. 4<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 18<sup>th</sup>, 2023; published: Oct. 25<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

The social credit system is an important part of China's national governance system. In the new stage of the rule of law construction of the social credit system, our country continues to strengthen the top-level institutional arrangements, and local governments at all levels are actively exploring and continuing development in the aspects of credit legislation, innovative credit systems and credit application scenarios, and promoting the overall improvement of the rule of law of credit governance. However, there are still weak links in the rule of law construction of local social

credit systems. There is still a gap with the requirements of national governance modernization. Based on this, local governments should continue to optimize the social credit legal system, strengthen credit collaborative governance, deeply stimulate the internal driving force of public participation, and take multiple measures to promote the expansion and quality of the construction of social credit rule of law, so as to inject strong momentum into the Chinese-style modernization.

## Keywords

Social Credit, Rule of Law, Modernization of Governance

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. 引言

中国社会信用体系建设自 20 世纪 90 年代末起步[1]以来，在维护公平竞争市场秩序、促进社会和谐发展等方面发挥着不可或缺的作用。当前，我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，社会信用制度作为市场经济基础制度的重要性愈益凸显。2022 年 1 月，国务院办公厅印发《要素市场化配置综合改革试点总体方案》，要求加强要素市场信用体系建设，推动要素市场化配置改革向纵深发展，党的二十大也明确提出“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”，以及“完善产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等市场经济基础制度”等要求。在此背景下，充分发挥信用要素禀赋和信用治理效能，已成为构建全国统一大市场、服务中国式法治现代化的基础支撑和内在要求。对于地方政府而言，锻造法治内核赋能社会信用体系建设，亦成为其持续深化“放管服”改革、加速推进地方治理现代化的重要内容和必由之路。

## 2. 以法治引领地方社会信用体系建设的创新探索

长期以来，我国以公民道德建设为主线，有序推进各地区各行业各领域信用建设工作。中国特色社会主义进入新时代后，将“诚信”纳入社会主义核心价值观体系，并颁布《新时代公民道德建设实施纲要》，对深化公民道德建设提出了新的更高要求。各级地方政府纷纷以诚信建设引领社会管理创新，开启“重合同守信用”、“公民道德建设月”、“公民道德宣传日”、“诚信建设万里行”等宣传教育活动和惠民服务举措，引导企业和公民提升诚信守法意识，广泛促进了社会主义精神文明建设。当前，在全面推进依法治国总目标的引领下，各级地方政府围绕社会信用体系法治化建设开展了诸多探索和实践，为激发社会治理新活力、拓宽社会发展新局面作出了积极贡献。

### 2.1. 开展先行先试探索为国家信用立法积累经验

2020 年 12 月国务院办公厅印发的《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》，标志着社会信用法治化成为我国社会信用体系建设的关键性工程。

推进社会信用法治化要坚持立法先行，虽然当前全国社会信用立法尚未出台，但是由国家发展改革委、人民银行牵头起草的《中华人民共和国社会信用体系建设法》已处于向社会公开征求意见阶段，社会信用法治化建设的框架体系日趋完善，政务诚信建设、商务诚信建设、社会诚信建设、司法公信建设四大重点领域的目标任务业已明确，“自上而下”为地方信用立法工作指明了方向。

在国家顶层设计的推动下，近年来，一些地方政府聚焦“应用导向，立法先行”要求和试点目标任务，积极迈出先行先试步伐，开展了一系列信用立法改革探索并取得重要进展。自2017年全国首部综合性社会信用立法《上海社会信用条例》出台以来，据“源点信用”统计，截至2023年7月，已有25个地方出台省级社会信用相关地方性法规，14个市出台市级社会信用相关条例，另有10多个省市已提请审议或列入立法计划。地方社会信用立法探索已从最初的“星星之火”发展成如今的“燎原之势”，“自下而上”为全国社会信用立法实践提供了重要支撑。

## 2.2. 构建具有地方特色的信用制度服务新发展格局

从2014年6月我国出台《社会信用体系建设规划纲要(2014-2020)》，到2020年正式实施《优化营商环境条例》，再到2022年3月印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》，国家层面一系列纲领性重磅文件的密集出台，为推动社会信用体系建设全面纳入法治轨道奠定了坚实基础，也为加快构建具有地方特色的信用制度作出了战略指引。

在社会信用法治化建设的新形势下，各级地方政府聚焦重点领域、新兴领域和民生领域强化制度供给，以解决人民群众普遍关心的社会问题为着力点，把握信用评价、信用奖惩、信用承诺、信用监管等关键环节，努力构建独具特色的信用制度框架，让社会信用体系得到有效应用实施，助推全面体现新发展理念的城市建设。如通过颁布实施社会信用条例，深圳经济特区首次明确破产重整信用修复的相关事项，河南首次建立了滥用职权认定“黑名单”的惩罚机制，杭州首创信用重点关注对象警示制度等。地方政府制度创新具有因地制宜的优势，也是增加有效制度供给的重要路径，不仅可以在一定程度上保障地方社会信用体系建设有法可依、有章可循，而且也为国家信用体系现代化建设提供了宝贵的创制经验。

## 2.3. 深化信用应用创新助推基层社会治理现代化

近年来，在各地发布的政府工作报告中“信用”一词被频频提及，打造高质量社会信用环境已成为地方发展核心竞争力的共性抓手。各地以法治政府建设为统领，聚焦“谁来组织领导”、“谁来落实工作”、“谁来监督考核”等关键问题，设立社会信用体系建设工作领导小组，厘清相关部门的职责分工和履职边界，构建横向联动、纵向贯通的工作体系，发挥政府主导作用为信用建设立柱架梁。同时，适应建设全国统一大市场新要求，积极统筹协调政府、市场和社会等各方力量，建立健全城市守信长效机制，持续深化信用体系建设战略合作和跨区域联动共治。

此外，在全国社会信用体系建设示范城市、示范区等创建活动的推动下，各级地方政府对社会信用体系作为基层治理创新工具的认识不断趋于深化，建设重心逐步向信用场景创新转变，将“诚信+法治”理念融入行政审批政务服务全过程，并积极拓展“信用+”助企惠民应用场景，推进基层社会治理共建共治共享。与此同时，社会信用行业的重要性被提到了新高度，多地开始着力夯实法治基础培育发展现代信用服务业，如上海、南京等地在社会信用条例中提出鼓励在创新示范园区、产业园区引入信用服务机构，为园区管理、入驻企业提供定制化信用产品和服务等；厦门在社会信用条例中要求市区政府制定信用服务业发展政策，安排社会信用服务行业发展资金，加强信用服务机构培育等。各类信用应用创新举措在法治轨道上持续发力，为支持市场主体健康发展、提升社会治理总体效能注入了新动能。

## 3. 地方社会信用体系法治化建设存在的主要问题

在国家的统一部署下，社会信用体系建设在“政府、市场、社会、司法”全方位覆盖推进，初步形成了具有中国特色的社会信用制度体系，在提升公民对道德诚信的社会认同、强化法律实施以及控制违法行为等方面都发挥了重要作用[2]。但不容回避的是，失信行为仍是当前社会治理的重点和难点，各地社会信用体系法治化建设虽然初见成效，但依然存在短板和薄弱环节，与现代化治理需求尚有差距。

### 3.1. 配套法规制度跟进调整滞后

现阶段各级地方政府加快推进信用法治建设的热情空前高涨，虽然多省市已制定出台社会信用条例等综合性地方法规，但一些地方政府受制于立法权限不清晰或制度创新动力不足等原因，仍主要沿用政府令等行政规范性文件推动该项工作。与综合性法律法规相比，此类行政规范性文件虽然承赋了地方性法规强制执行力的优势，但往往适用对象单一、适用范围狭窄，无论形式还是内容都呈现出明显的滞后性，导致对社会信用体系法治化建设的支持不足或落实不力。与之相应，地方职能部门在多数情况下也只能依据部门规章和规范性文件推进信用管理工作，同样存在法律效力较低、规范范围较窄以及反映信用法治建设最新要求的程度不够等问题。另外，各个部门的职能交叉、管理重叠也会导致其出台的规章制度出现条款交叉重叠甚至相矛盾或相冲突的现象。

法律制度建设是法治建设的基础，相关配套法规制度的跟进调整滞后会成为制约地方社会信用体系法治化建设的关键“瓶颈”，亟需在更高层次加强统筹协调，强化法治统一底线思维，健全信用法律法规和标准体系，提升地方社会信用立法创新实效。

### 3.2. 社会信用协同治理壁垒有待突破

2014年6月国务院印发《社会信用体系建设规划纲要(2014-2020年)》，部署加快推进全国信用信息共享平台一体化建设和信用门户网站一体化建设，2015年6月1日“信用中国”网站正式上线，各地紧密跟进，相继开发并持续优化地方信用门户网站，为实现数据对接直联提供了统一平台支撑。当前，随着大数据、人工智能、云计算等信息技术的发展应用，以及智慧城市建设的整体推进，社会信用的数据源愈益丰富，但数据信息收集和运用中的横向、纵向壁垒也日趋复杂。

虽然国家连续出台政策推动全国一体化政务大数据体系建设，多地也以政务信息系统整合共享为抓手，创新“一站式”模式统一收录涉及工商、税务、质监、食药、公安、海关、银监、证监等职能部门有关的企业信用信息，但制约社会信用大数据深度融合的显性和隐性壁垒短期内仍难以破除，成为各地社会信用体系建设乃至全国统一大市场建设面临的主要障碍。如部分市场主体存在重大的遗漏或瞒报行为，政府部门基于信息不对称或缺乏法律授权等原因，难以对相关信用信息采取强制征集措施；再如某些分散在多个部门的市场主体信息，仍存在重复传递数据、即时信息公示延迟、信用信息披露质量不高等问题。各类数据壁垒造成地方政府信用信息资源使用效率低下，不仅为本地信用监管服务带来了严峻挑战，而且也严重制约了社会信用体系法治化建设的跨域协作。

### 3.3. 信用法治建设的社会影响力不足

提升全民信用素养是各地深化信用法治建设中的重要课题和首要任务。近年来，各地建设推广地方信用门户网站，通过启用“双公示”平台、政务服务网上超市、联合奖惩平台等举措促进公民网络参与，增进“政民互动”。但浏览部分市级政府信用门户网站会发现，访问量最大的通常是办理信用核查、出具信用报告、开展信用修复等业务的“信用服务窗口”板块，而在某些信用政策、诚信宣传板块中，数年前推出的文章展现至今累计阅读量仍不过千，这不仅反映出网站存在信息更新慢、栏目内容阅读量低等问题，也反映出该渠道无法满足受众深层次信息需求，自然促进公众认知的效果也并不理想。

另外，为加强个人诚信体系建设，各地积极创新个人诚信评价体系，多地已推出个人信用积分管理办法，如杭州“钱江分”、苏州“桂花分”、厦门“白鹭分”、宿迁“西楚分”等，从自然人履约能力、信用历史等多维度对个人信用分进行综合评定，并着重采用“志愿服务+信用积分”模式，以信用为主题，以志愿服务为载体，通过信用分兑换商品和公共服务等奖励制度，促进市民参与志愿服务、积累信用行为。需要指出的是，诚然近年来我国志愿服务取得了长足的进步，截至2022年底，注册志愿者已逾

2.3 亿人[3], 但与 14 亿人口基数相比, 未参与志愿服务和公益活动的市民所占比例仍较高, 这部分群体对信用分赋分及应用规则的知晓度和关注度相对较低, 自发参与信用法治建设的积极性也尚待进一步调动和激发。

## 4. 地方社会信用体系法治化建设的推进路径

以法治方式推动社会信用体系建设高质量发展, 是完善社会主义市场经济体制的基础和前提, 也是实现治理现代化的必由之路。对于地方政府而言, 构建适应高质量发展要求的社会信用体系, 并在社会信用体系从“建”到“用”的过程中, 不断提升信用治理法治化水平, 才能助推基层社会治理和区域协调发展向更高水平迈进。

### 4.1. 优化社会信用法治体系, 激发基层治理创新优势

立法是信用法治建设的首要环节。《中华人民共和国立法法》赋予设区的市地方立法权, 明确其可以规定执行性、地方性和先行先试性的事项。因此, 对于具有地方立法权的地方政府而言, 当前应紧扣社会诚信建设与基层治理需求, 聚焦人民群众关注的城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面, 积极开展重点领域、新兴领域立法实践探索, 充分发挥地方立法的补充性、实施性功能, 促进信用立法和依法治国的深度融合, 为破解基层治理中的现实难题提供法律支撑。同时也要看到, 虽然多地社会信用立法工作已驶入“快车道”, 先后颁布及实施了一系列法律法规, 但地方立法仍存在质与量不均衡的情况, 且立法滞后现象逐渐显现。信用立法是信息时代社会文明发展的产物, 其所面对的社会管理情形瞬息万变, 各级地方政府应密切关注最新的立法需求和立法动态, 建立健全地方性法规动态维护机制, 适时开展立法后评估工作和地方性法规修订工作, 使地方信用立法实现“质”与“量”的双向平衡, 能够适应把握引领经济发展新常态。

对于不具备地方立法权的地方政府而言, 则应当严格以上位法为依据, 坚持顶层设计建机制, 强化信用管理与信用服务制度供给。当下在政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信建设等重点领域, 仍面临信用评价体系有待优化、智慧监管模式亟待创新以及信用联合奖惩机制“落地难”等系统性、深层次问题, 必须坚持问题导向, 加快完善以信用为特色的综合治理体系, 推进跨部门、跨领域、跨地区信用制度集成创新, 切实增强信用服务地方和区域经济发展的能力。

### 4.2. 以“政府 + 市场”双轮驱动促进信用协同治理

如何正确处理市场竞争、创新风险和法治监管之间的关系, 是各地在以信用赋能社会治理创新的过程中面临的共性问题。对此, 各级地方政府要自觉主动纠正不当市场干预行为, 使“有效市场”和“有为政府”各就其位、各展其长[4], 为整体性信用治理网络和联动机制的形成提供坚实合力, 加快推进信用数据共享共用以及区域信用服务共建共享, 进而才能为各类市场主体创新发展提供公平竞争的法治环境。

与此同时, 各级地方政府应持续深化法治领域改革创新, 不仅要努力打造具有辨识度和时代感的信用法律法规及标准体系, 更要积极稳妥推进信用协同治理探索与试点工作。目前, 多地在信用技术标准制定、信用管理规范等领域已开展了有益探索, 如从已出台的地方性信用法规中可以看到, 上海、厦门和深圳等地明确鼓励社会信用服务机构积极参与区域和国际(境外)合作, 杭州在社会信用条例中对“参与长三角地区社会信用合作示范区建设以及与其他城市开展信用合作, 加强信用产品互认信用经济发展信用管理规范等方面的交流, 推进信用信息共享信用标准统一和信用联合奖惩”作出明确规定, 并提出“社会信用主管部门行业领域信用管理部门应当根据监测结果开展治理, 防范和化解社会信用风险和其他区域性系统性风险”等要求。但也必须看到, 在跨区域、跨部门、跨领域的交叉地带, 仍需各级地方政府

为信用治理创新提供强大法治保障，全力推进“信用中国”建设迈上更高台阶。

### 4.3. “多点发力”推动信用法治建设扩面提质

长期以来我国主要致力于从道德范畴加强公民的诚信教育，近些年社会信用体系建设才开始作为一种制度信用<sup>[5]</sup>进入法治视野，但大部分普通民众对“信用”的认知仍更多地停留在道德层面上，在实践中也存在着诸多德治与法治的碰撞与困惑，如关于失信行为应属于道德约束还是法律约束的问题就一直争议不断。因此，立足新发展阶段，各级地方政府应自觉践行以人民为中心的发展思想，以加强自身建设为根本保证，多点发力激发人民群众参与的内生动力，切实提升信用法治建设的实效性。

首先，应大力宣传信用法治建设的重大意义和作用，努力将地方信用门户网站平台打造成为家喻户晓的宣传载体，并结合报纸、电视、城市公益广告位以及公众号、政务短视频等多种媒介途径和形式，拓宽信用政策法规宣传的深度和广度，使公众充分认识到，一些市场主体的反复失信行为和严重失信行为破坏了市场竞争秩序和社会公共秩序，仅靠诚信道德约束已无法对其形成足够的威慑力，只有对特定失信行为给予严厉制裁和制约，才能有效倒逼信用道德水平的提升。通过信用法治建设提升社会治理水平、增强人民幸福是政府工作的根本目的，也是推动高质量发展的最终目的。

其次，要努力探索有效路径提升公众参与信用法治建设的积极性。当前暴露出的信用信息收集和利用失控失序、失信联合惩戒范围随意扩大、信用主体权益保障不到位等问题，制约了公众参与的积极性与主动性，上述问题的出现往往与社会信用规范的创新审慎性不足、各种地方保护“土政策”随意加码<sup>[6]</sup>，以及地方政府在适用失信约束制度过程中出现的法律规范层面“越界”<sup>[7]</sup>等做法有关，因此，要用法治为政府职责划界立规，夯实信用建设的合法性基础。在此基础上，地方政府要着力处理好“信用信息分享与保护、征信效率与信息安全、业务创新与合规管理”<sup>[8]</sup>之间的关系，以及联合激励和惩戒制度实施层面的正当性及合理性问题，并通过组织听证、论证、评估等活动以及履行公示等法定程序，强化对信用主体基本权利的法治保障，持续拓展人民群众参与信用法治建设的渠道和覆盖面。

此外，需要特别指出的是，信用法治在本质上应是“激励之治”<sup>[9]</sup>，在推进信用惩戒制度改革时，要强化相关监督制约制度设计，规范信用治理手段，在没有法律法规依据的情况下，地方政府及其部门不能擅自减损公民权利或随意增加公民义务，更要杜绝以“信用分”进行人格分等现象的出现。与此同时，地方政府应着力健全正向激励机制，推动出台传递“守信受益、信用有价”价值导向的管理办法，并发挥行业组织、企业和公民的共治作用，探索打通并深化应用各类信用积分激励体系，扩展信用红利便民利企的广度和深度，提升守信典型的“显性受益度”和“显性获得感”，促进信用激励得到最大限度的发挥，以现代化的信用法治环境为保障推动经济社会高质量发展。

## 5. 结论

社会信用体系法治化建设是一项整体性系统工程。《中华人民共和国社会信用体系建设法(征求意见稿)》在总则中规定，“国务院统筹推进全国社会信用体系建设，县级以上地方人民政府统筹推进本行政区域内社会信用体系建设”，并且把政务诚信建设放在分则之首，要求“各级行政机关应当发挥在信用建设中的表率作用，依法履行法定职责，建设诚信政府，加快政府守信践诺机制建设，加强公务员诚信管理和教育”，不仅明确了地方政府在社会信用体系建设中的主导作用，也进一步凸显出政务诚信建设是信用法治建设中极为重要的一环。

地方政府既是社会信用体系建设的组织者、管理者和服务者，也是信用活动的参与者和征信法律关系的主体，如果自身失信于民就会失去惩戒其它社会失信行为的底气和基础。因此，地方政府不仅要着力加强和规范地方信用立法工作，建立健全信用管理体制和政策体系，加快建设信用信息基础设施和高

标准信用服务市场，为信用体法治建设“夯基筑台”、“立柱架梁”；更要着力发挥示范引领作用带动改革深化，在政府采购、招商引资、招标投标、政府性债务等重点领域，健全完善“政府承诺 + 社会监督 + 失信问责”机制，使政府机构及相关人员切实履行公平竞争信用立法和信用监管职责，并充分发挥政务服务平台“信息互通、资源共享、信用互认”功能，赋能各类市场主体创新发展，使社会信用法治化建设贯穿到政府履职各方面和社会治理全过程，为中国式现代化建设注入强大动力。

## 参考文献

- [1] 林钧跃. 中国社会信用体系建设十五年成就回溯[EB/OL]. [http://www.zgxyw.org.cn/newsdetail\\_1696034.html](http://www.zgxyw.org.cn/newsdetail_1696034.html), 2017-08-13.
- [2] 门中敬. 信誉及社会责任: 社会信用的概念重构[J]. 东方法学, 2021(2): 135-144.
- [3] 新华社. 权威快报|我国注册志愿者逾 2.3 亿人[EB/OL]. <http://m.gmw.cn/baijia/2022-12/30/1303239154.html>, 2022-12-30.
- [4] 封丽霞. 用法治推动有效市场和有为政府更好结合[N]. 人民日报, 2023-06-19(009).
- [5] 沈焜. 社会信用体系建设的法治之道[J]. 中国法学, 2019(5): 25-46.
- [6] 徐玖玖. 推动社会信用体系建设迈向良法善治[N]. 光明日报, 2020-09-12(007).
- [7] 王少祥. 失信约束制度适用范围的实践扩张与立法限缩[J]. 征信, 2022(11): 32-38.
- [8] 郑瑜. 推进征信发展与监管实现更高水平的动态平衡[N]. 中国经营报, 2022-03-21(B10).
- [9] 类延村. 以法治方式提升城市信用治理水平[N]. 中国社会科学报, 2023-02-14(008).