

法眼观

“一处失信,处处受限”——

信用惩戒的边界在哪里

本报记者 陈慧娟

诚信“红黑名单”、信用分、联合奖惩等信用工具日益在我们的生活中产生作用,人人都将拥有信用档案的图景逐渐成为现实。但同时,我们对社会信用又所知甚少。

作为市场经济的产物,信用系统最初主要应用于金融领域,用来衡量个人或者企业、组织是否能够遵守承诺、及时还款,也就是我们最为熟悉的“征信”。我国征信体系从2006年设立央行征信中心起步,已走过了14年历程。

但信用的意义不局限于金融领域。信用体系为处理复杂且充满风险的社会关系提供了重要参考。在我国社会信用体系建设中,“信用”的外延与内涵都在扩大,超出了国际通用的金融范畴。

对外经济贸易大学数字经济与法律创新研究中心执行主任张欣认为,社会信用虽然包含了“信用”二字,但更重要的是其前置词“社会”二字——这表明信用已经不再局限于商业和金融领域,而是逐步扩展到社会治理领域。在我国现代化与城市化进程高速发展的大背景下,社会结构从“熟人社会”转变为“陌生人社会”,但长期以来信用治理结构有所滞后,社会信用体系建设正是对这一现实背景的制度回应。

党的十八大以来,社会信用体系明确为政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信四个部分。2014年,《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》发布,一系列信用奖惩措施在此基础上展开:2014年3月,中央文明办、最高人民法院等八部委联合签署《“构建诚信、惩戒失信”合作备忘录》;2016年9月,中办、国办印发《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》,要求建立健全跨部门协同监管和联合惩戒机制建设,构建“一处失信、处处受限”的信用监督、警示和惩戒体系……

在各地探索推动下,社会信用体系建设不断结出硕果,诚信社会建设加快推进。然而,个别地方推出的信用惩戒措施却呈现出层层加码的趋势,引发诸多争议。

信用惩戒应保持谦抑性

案例

苏州高新区某企业法人代表小华爸爸(化名),因在苏州市区投资设立企业和累计缴纳税款,可以得到至少30分加分。按照苏州市流动人口随迁子女积分入学相关政策,小华可以获得入学资格。

2016年3月,当小华爸爸到街道便民服务中心递交材料时,却被告知因其公司没有按时报送年报,被工商部门列入“经营异常名录”,无法获得相应加分。最终小华爸爸补报年报后,才得到儿子入学名额。

上述案例并非孤例。多地出台的信用惩戒举措,将失信的评判范围广泛应用于交通违章、上访、食品药品、生态环境等领域。信用惩戒措施从日常监管、市场准入到投融资、从业、考核、消费,涉及声誉、资格乃至人身自由。

比如,2019年3月杭州地铁规定,逃票三次纳入个人信用信息档案。同年,北京地铁“禁令”正式生效。除婴儿、病人外,在列车车厢内进食将被记入个人信用信息不良信息。部分地方政府还将未尽赡养义务、频繁跳槽等纳入个人征信。

在张欣看来,我国社会信用体系的设计逻辑是希望建构一种横跨法治领域与德治领域的综合性信用治理体系。

“将违反法律的行为列为失信行为,主要是为了加强执法的威慑性。比如,有的企业违反了环境保护法,受到行政处罚,有可能在缴纳罚款之后继续制造污染。但如果被列入失信名单,就会导致企业无法在银行贷款,进而避免排污。”北京政法学院教授沈涛说,一些领域违法现象较多且屡禁不止,执法成本较高。通过各部门的联合惩戒,确实一定程度上能够改善法律实施效果,减少违法现象的发生。

“但不能为了提高法律实施的效率而忽略泛化失信和失信惩戒带来的不利后果。”沈涛指出,从前文所述的案例中也可以看出,一些地方政策不仅将违法与失信划等号,还将公德与之挂钩。但在依法行政前提下,目前的部分失信惩戒措施已经偏离了法治的航道,“这是很危险的”。

沈涛认为,应遵循信用惩戒谦抑性原则,从法定性、关联性、合比例性以及程序性上对失信惩戒,尤其是联合惩戒进行法治控制,“一处失信,处处受限”作为一个口号非常形象,但是不能把它当作一种法律原则来用。否则,会导致对合法权益的保障不足”。

北京师范大学法学院数字经济研究所所长穆长春此前在接受采访时也认为,信用不是“超级警察”,也不是为了评鉴道德楷模;信用系统直接影响了社会大众的隐私保护、信贷公平性等公共利益,应该本着“最少、必要”原则进行信息采集、保存和加工。

与失信惩戒一体两面的是,多个城市推出了各具特色的“信用分”。据不完全统计,目前全国范围内已有约20个城市推出了市民信用评价产品,如苏州的“桂花分”、宿迁的“西楚分”、杭州的“钱江分”、威海的“海贝分”、厦门的“白鹭分”等。

在这类评分机制下,分数高的人群能够获得政策优惠、教育、就业、社会保障等多方面的便利。这容易被质疑是根据信用分数将人分为“三六九等”,将使本平等享受的公共服务受到限制。多位专家提醒,这容易成为一种新的寻租方式。评分如何设计、如何做到公平、如何严格程序,应加以具体规范,将自由操作空间压缩到最低。



7月21日,在国家税务总局福州市台江区税务局办税服务厅,工作人员受理企业提交的纳税信用修复申请。

新华社发

信用不该是个“筐”,应用边界亟待划定

案例

2013年5月,江苏省政府办公厅发布《江苏省自然人失信惩戒办法(试行)》。该办法第20条对较重失信行为人规定三年内禁止报考公务员,第23条对严重失信行为人规定禁止报考公务员。

该办法发布之际的公务员法第24条规定,不得录用为公务员的人员是曾因犯罪受过刑事处罚的、曾被开除公职的以及有法律规定不得录用为公务员的其他情形的。可见,上述办法超越了公务员法规定的情形,违反了公务员录用限制的法律保留原则。

“信用是个筐,什么都往里装。”定义“信用”、划定应用边界是当前亟待解决的难题。

根据立法法,凡设区的市都有制定地方性法规的权力,这就导致信用立法存在层级偏低的问题,立法质量参差不齐。学者普遍认为,重要原因在于缺少专门上位法对信用体系建设进行统一规范。

近日,国家发改委、人民银行联合发布《关于进一步规范公共信用信息范围和失信惩戒和信用修复构建诚信建设长效机制的指导意见(征求意见稿)》,规定没有法律、法规或者国务院决定和命令依据,任何部门(单位)不得擅自增加或扩展列入严重失信名单的领域。作为行政规范性文件,由于法律效力层级较低,其在实施后的效果如何还需检验。

2019年3月,全国人大常委会工作报告指出,社会信用方面的立法项目属于第三类项目,即立法条件尚不完全具备,需要继续研究论证。

十余年的探索之后,为何立法条件仍然“不完全具备”?沈涛认为,要对社会信用体系进行规范难度较大。对于已经实施的失信惩戒,需要一一甄别

建立高效的信用主体法律救济途径

案例

在一起借贷案件中,武汉光谷激光公司未按期履行生效判决书确定的义务,一审法院对该公司发出限制消费令。陈某系武汉光谷激光公司的法定代表人,被限制高消费活动。

陈某不服,向武汉市中级人民法院申请复议,称大学毕业后应聘进入武汉光谷激光公司,于2016年8月29日成为公司法定代表人并成为该公司名义股东。实际上,其本人既不是公司股东,也不是公司高管、负责人,担任公司法定代表人及名义股东并非其主观意愿。

在目前上位法迟迟无法到位、各地立法质量参差不齐的情况下,汪庆华认为,社会信用立法应当建立异议解决和失信修复机制,赋予信用主体以错误修正、瑕疵补足、司法救济等权利。

2019年全国两会期间,江苏、广东等代表团也提交了关于加快信用立法、推进诚信建设的议案,提出应充分保障信用主体的信用信息权、信息异议权、信息修复权、信息遗忘权及复议诉讼权。

目前,一些部委发布的指导意见和部分地方法规对当事人的法律救济渠道进行了规定。如国家发改委下发的《关于落实在失信惩戒中适当限制特定严重失信人乘坐火车、民用航空器有关工作的通知》中明确,法人、公民或其他组织对被列入失信被执行人名单有异议的,应当向执行法院提出书面纠正申请,执行法院应当自收到书面纠正申请之日起十五日内审查,理由成立的,应当在三个工作日内纠正。

除了错误纠正外,另一种情况是信用修复,即当事人列入失信名单后,一段时间内做到了合法合规,按照规定可以将其从名单里移除出去。

这些都是有利于当事人的法律救济途径。值得注意的是,因认为自己被列入失信名单有悖而提起诉讼的案件,至今没有进入公众视野的胜诉案例。

“上述案件是比较有代表性的,在众多类似案件中,都可以看到当事人对被采取限制消费措施有异议的均在诉讼中提出了执行异议。但法院认为对被列入失信惩戒的行为不属于人民法院执行异议案件的受案范围,因此对于当事人的异议申请都基本以驳回请求处理。”张欣说。

“救济渠道的确存在,但时效性值得商榷。如果只有一种救济途径,那么一旦被不当惩戒,维权所花的时间成本是相当高的。这种情况下,我们应当建立更有效率的救济方式。”张欣表示。

究竟哪些是需要纳入社会信用制度体系加以规范的,哪些是不需要的。其次,对于社会信用体系的边界在哪里,目前还没有形成共识。

“各地的社会信用实践是不一样的,这就使得制定一部涉及到一体化、标准化和个性化平衡问题的综合性法律变得困难。”张欣进一步说明。

“即便在顶层立法时机尚不成熟的情况下,也不能一味等待。”沈涛认为,应当按照信用惩戒应有法律依据、禁止不当关联、保证过罚相当等理念,展开对当前社会信用体系规范的清理。与此同时,在与社会信用相关的现行法律法规的修订中,需要对如何规范失信惩戒、守信激励问题加以重视。

行政处罚法修订草案首次对行政处罚的定义进行了规定。“严格意义上,可以把失信惩戒纳入行政处罚范畴,对其进行规范。”沈涛说:“在目前大力推行社会信用体系建设的政策导向下,更应持一种谨慎的态度。”

社会信用体系建设是适应新时代市场治理和公共服务管理的迫切需要。市场经济本质上是信用经济,将信用工具与市场管理、公共服务、营商环境建设深度融合,可以让政府部门更好地了解不同地区、行业和企业失信和守信情况,抓住失信重点领域,鼓励信用优质的守信主体,有的放矢地合理分配监管资源,提高监管效率。

当前我国社会信用制度体系已经初步建立,但由于缺乏统一的上位法规范,社会信用立法的基本法和具体规则都没有形成共识,整体呈现出“纵横交错”“九龙治水”的局面,导致问题频现。

横向来看,包括金融、税务、交通、环保、教育等领域在内的管理部门大力推进社会信用体系建设,几乎社会经济生活相关的各个行业都开始出现社会信用规范;纵向来看,社会信用规范的制定主体囊括了从中央到地方各级政府及其组成部门。有些地方过于依赖信用工具,出现了滥用和泛化现象。部分社会信用规范的创新缺乏审慎思考,各种地方“土政策”随意加码,暴露出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、一事多罚等问题。

社会信用体系具有重要的现实意义,但是同样需要接受法治精神的形塑,明确制度的边界和效用,夯实合法性基础,实现社会信用体系建设的规范化和法治化。

社会信用立法应科学布局、合理规划

制定统一的信用法是最高的立法活动,有利于增强信用立法的权威性和体系性,从根本上解决各种乱象。当前,在无法不能即刻出台的情况下,基于法治原则的要求,需要统筹考虑立法资源和立法成本,按照统筹安排、循序渐进、先易后难、急后缓、各个击破的思路,根据立法条件和立法时机综合运用单独立法、补充立法、部门立制等多种方式。

社会信用立法需要合理配置立法权力。信用立法在社会信用立法中表现出较高的积极性和创造性,但也存在立法标准不同、立法质量参差不齐等问题。社会信用立法权力的配置需要统筹考虑不同地区的差异性、不同行业的特殊性、地方创制的积极性等因素,对于涉及社会信用基本理念、重要制度、核心规则以及法律保留事项等内容,仍然需要通过中央立法守住“底线”;对于其他部分可以结合具体事项,或是通过国务院决定和命令进行授权,或是将创新空间留给地方立法,放开“上线”。

社会信用立法需要协调与其他法律之间的关系。第一,处理好与行政处罚法之间的关系。行政处罚法修订草案已不得申请行政复议

资政场

党的十九届四中全会强调,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。在一系列政策文件的指导下,上海、浙江、江苏、湖北等地纷纷出台社会信用地方性法规,呈现出以政府为主导、以失信惩戒为特色、以监管治理为功能的社会信用管理格局。近日,国家发改委、人民银行发布《关于进一步规范公共信用信息纳入范围、失信惩戒和信用修复构建诚信建设长效机制的指导意见(征求意见稿)》,旨在进一步推动社会信用的规范化发展。社会信用体系建设是一项庞大工程,只有规范化和法治化,才能使建设中的难点和痛点迎刃而解,实现良法善治。

社会信用体系建设的现实意义和制度痛点

社会信用体系建设是弘扬社会主义核心价值观、构建诚信社会的重要途径。诚信是中华民族的传统美德,也是社会主义核心价值观的重要内容之一。通过信用体系建设,能够在全社会推动树立正确的诚信观、构建诚信社会。

社会信用体系建设是优化营商环境、营造良好社会生态、实现市场经济良性发展的内在需要。随着市场经济快速发展,全社会对于信用以及信用工具的需求愈发强烈,社会信用体系可以为市场提供一种可信赖的“软环境”。

社会信用体系建设是适应新时代市场治理和公共服务管理的迫切需要。市场经济本质上是信用经济,将信用工具与市场管理、公共服务、营商环境建设深度融合,可以让政府部门更好地了解不同地区、行业和企业失信和守信情况,抓住失信重点领域,鼓励信用优质的守信主体,有的放矢地合理分配监管资源,提高监管效率。

当前我国社会信用制度体系已经初步建立,但由于缺乏统一的上位法规范,社会信用立法的基本法和具体规则都没有形成共识,整体呈现出“纵横交错”“九龙治水”的局面,导致问题频现。

横向来看,包括金融、税务、交通、环保、教育等领域在内的管理部门大力推进社会信用体系建设,几乎社会经济生活相关的各个行业都开始出现社会信用规范;纵向来看,社会信用规范的制定主体囊括了从中央到地方各级政府及其组成部门。有些地方过于依赖信用工具,出现了滥用和泛化现象。部分社会信用规范的创新缺乏审慎思考,各种地方“土政策”随意加码,暴露出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、一事多罚等问题。

社会信用体系具有重要的现实意义,但是同样需要接受法治精神的形塑,明确制度的边界和效用,夯实合法性基础,实现社会信用体系建设的规范化和法治化。

社会信用立法应科学布局、合理规划

制定统一的信用法是最高的立法活动,有利于增强信用立法的权威性和体系性,从根本上解决各种乱象。当前,在无法不能即刻出台的情况下,基于法治原则的要求,需要统筹考虑立法资源和立法成本,按照统筹安排、循序渐进、先易后难、急后缓、各个击破的思路,根据立法条件和立法时机综合运用单独立法、补充立法、部门立制等多种方式。

社会信用立法需要合理配置立法权力。信用立法在社会信用立法中表现出较高的积极性和创造性,但也存在立法标准不同、立法质量参差不齐等问题。社会信用立法权力的配置需要统筹考虑不同地区的差异性、不同行业的特殊性、地方创制的积极性等因素,对于涉及社会信用基本理念、重要制度、核心规则以及法律保留事项等内容,仍然需要通过中央立法守住“底线”;对于其他部分可以结合具体事项,或是通过国务院决定和命令进行授权,或是将创新空间留给地方立法,放开“上线”。

社会信用立法需要协调与其他法律之间的关系。第一,处理好与行政处罚法之间的关系。行政处罚法修订草案已不得申请行政复议

可、限制从业、通报批评三种常见的失信惩戒措施纳入该法。未来,其他失信惩戒措施究竟是在社会信用法中进行统一规范,还是参照适用行政处罚法的原则和精神,都需要在法律制度之间形成协调与配合。第二,处理好与个人信息保护法之间的关系。民法典明确保护自然人的个人信息,对于自然人信用信息的收集、披露、使用、管理等都需要与民法典以及未来个人信息保护法相衔接,保护相对人的知情权、异议权、更正权、复议权和诉讼权等权利。

社会信用立法需要确立以人民为中心的价值理念

党的十八大提出加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设。因此,社会信用体系建设既要面向市场构建商务诚信和社会诚信,又要面向公权力构建政务诚信和司法公信,两者需要并重推进。社会信用立法的功能定位呈现为管理法、促进法、保障法三位一体,通过社会信用体系实现社会治理,促进社会信用工具的合理应用,保障相对人的合法权益。

法治建设必须坚持为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。社会信用体系建设的内在动力源于人民,需要重视立法过程中的公众参与,将社会信用体系建设纳入全民守法的法治建设基础工程之中,避免社会信用立法出现“拍脑袋”式立法,避免社会信用立法与社会形成良性的促进与互动,提高社会公众参与社会信用法治建设的积极性。

社会信用立法需要坚定法治理念

社会信用应当避免成为一种功能主义的“工具抓手”,谨防信用惩戒“一处违法,处处受限”所带来的高效和便捷,“哪里需要往哪里搬”。社会信用体系建设不能停留于形式合法,需要回归实质合法的基本要求,遵循法律保留、法律优先、一事不再罚、正当程序等基本法治原则。

立法过程中,应着重关注失信、信用信息、信用黑名单、信用奖励、信用惩戒等基本法律概念的辨析,对信用的产生、记录、申诉、异议、删除、救济等环节进行全过程的制度考量。确立社会信用信息归集、公示及退出的基本法律制度、信息主体的权益保护制度、信用黑名单退出制度、信用的激励和失信惩戒机制、信用服务行业行政处罚法之间的关系。行政处罚法修订草案已不得申请行政复议

(执笔:徐玖政)

推动社会信用体系建设迈向良法善治

中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心



为加快旅游领域信用体系建设,《山西省旅游市场黑名单管理工作细则(试行)》今年8月实施。图为8月10日,游客在山西壶口瀑布景区欣赏壮美景色。

新华社发

本期学术指导:北京大学法学院教授沈涛