

江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 38 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 11 月 2 日

加强公共信用体系法治建设 打造诚信江苏靓丽名片

摘要：南京审计大学刘文凯研究认为，近年来，江苏信用立法加快推进、制度体系日益完善、奖惩机制有效运行，信用法治建设取得显著成效。但在公共信用体系法治建设方面，仍然存在公共信用奖励法治问题被忽视、公共信用惩戒法律程序不健全、公共信用分散评价模式有缺陷等问题。对此，建议推进公共信用奖励法治建设，完善公共信用惩戒法律程序，建立公共信用综合评价体系，加强江苏公共信用体系法治建设。

伴随社会信用体系建设的不断推进，信用法治建设逐渐被提上日程。党的十九届四中全会《决定》明确指出，要“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”。为提升社会信用体系建设的法治化、规范化水平，近年来，江苏推出一系列举措，取得显著成效，但在公共信用体系法治建设方面仍然有待加强。南京审计大学刘文凯承担的江苏省社会科学基金项目“信用行政惩戒行为的法治化研究”，通过分析江苏信用法治建设现状和存在的问题，提出进一步加强江苏公共信用体系法治建设的对策建议。

一、江苏信用法治建设取得的显著成效

1. 信用立法加快推进。自党的十八大提出全面建设社会信用体系以来，江苏就积极开展地方信用立法工作，不断提升信用建设的法治化、规范化水平。早在2013年5月，江苏省政府就出台了《江苏省社会法人失信惩戒办法（试行）》和《江苏省自然人失信惩戒办法（试行）》两项地方政府规章。为适应新时代全面推进社会信用体系建设、完善诚信建设长效机制的需要，2021年7月29日江苏省第十三届人大常委会第二十四次会议审议通过了《江苏省社会信用条例》。该《条例》作为规范社会信用体系建设的综合性、基础性地方性法规，标志着江苏信用立法进入快车道。在此期间，南京、无锡、泰州、宿迁等市也先行先试，颁布实施了本地方的信用条例。

2. 制度体系日益完善。截至目前，江苏已经建立起较为完善的信用承诺、信用评价、分级分类管理、信用奖惩、信用修复等一系列信用管理与服务制度，构建了覆盖各类信用主体、涵盖行政管理各环节的制度体系。同时，还建立了公共信用信息目录、失信行为分类指导目录和信用奖惩措施清单等信用信息管理制度，参与编制了《公共信用信息交换方式及接口规范》等国家工程技术标准，制定发布了公共信用信息服务规范地方标准，大幅提升了江苏公共信用信息管理的规范化和标准化水平。

3. 奖惩机制有效运行。经过长期实践探索，江苏已经形成以行政性奖惩为主导，市场性、社会性奖惩相协调的信用奖惩格局。在守信激励方面，江苏积极推进通过优化检查方式、减少检查频次、提供优惠政策等，对守信主体给予行政性激励；大力推广“信易贷”，加大对守信主体的市场性激励；创新一系列“信易+”应用场景，扩大对守信主体的社会性激励。在失信惩戒方面，则是根据失信主体信用状况和风险程度，在行政管理过程中规范实施失信约束措施，推行差异化监管；严重失信的，依法依规实施多行业、多领域联合惩戒。

二、江苏公共信用体系法治建设存在的不足

公共信用体系既是我国社会信用体系建设的特色，也是我国社会信用体系建设的难点。江苏虽然在公共信用体系法治建

设方面走在全国前列，但也仍然存在一定的不足。

1. 公共信用奖励法治问题被忽视。传统法治理念认为，授益行政行为不会对相对人的合法权益造成侵害，应减少其法治约束。受这一理念影响，公共信用奖励作为一种典型的授益行政行为，其法治问题也处于一种被忽视的状态。例如，无论是全国还是江苏公共信用信息目录，大量涉及的都是不良信息，关于良好信息则规定得比较笼统。又如，江苏已经印发失信行为分类指导目录，但尚未制定守信行为分类指导目录。再如，《江苏省社会信用条例》对失信惩戒措施实行的是严格的清单管理制度，但对守信激励措施则是鼓励实行清单管理制度。然而，与传统以生存保障为目的的授益行政行为不同，公共信用奖励作为一种普遍性、常态化的分级分类治理手段，某种程度上就是一种公共资源配置机制，因此其合法性、公平性和关联性也应受到充分重视。

2. 公共信用惩戒法律程序不健全。伴随公共信用惩戒损益性的显现，通过正当法律程序控制信用惩戒权的行使日益受到重视。目前，绝大多数地方信用立法均规定了将信用主体列入严重失信黑名单、对其进行联合惩戒时的告知、说明理由和陈述申辩等程序。但是，由于公共信用惩戒是一种从信用信息归集到信用信息评价，再到作出惩戒决定的多阶段行政行为，其由多个行政主体作出，并有多意思表示，每个阶段性行为既

是相对独立的行政行为，也是行为整体的一部分，因此仅针对作出惩戒决定阶段且只规定对严重失信者进行惩戒的法律程序，显然不够周全。而且，从失信联合惩戒对信用主体造成的严重影响来看，对其适用一般法律程序，实际并不符合程序正义的内在要求。

3. 公共信用分散评价模式有缺陷。社会信用体系建设初期，因有关体制机制不健全，公共信用奖惩大多仰赖于行业领域信用管理部门对单个或部分信用信息进行认定、评价，即作出奖惩决定。这种做法虽然务实，但实际已经脱离社会信用体系，致使公共信用奖惩沦为一种与传统行政方式无异的行政管理手段。更何况，由各行业领域信用管理部门分散地对其所掌握的部分信用信息分别进行评价，不仅容易产生信用评价结论冲突，而且还容易忽视对信用主体的良好信息进行整体评价。有鉴于此，《江苏省社会信用条例》第三十三条对公共信用综合评价模式作出明确规定，但同时也保留了行业领域信用评价模式。从目前的实践状况来看，江苏仍实行的是以行业领域信用评价为主的公共信用评价模式。

三、加强江苏公共信用体系法治建设的对策建议

1. 推进公共信用奖励法治建设。公共信用奖励法治建设作为一个普遍被忽视的领域，江苏可率先开展有关法律制度建构工作。一是在对《全国公共信用信息基础目录》进行细化和动

态调整《江苏公共信用信息补充目录》时，应详细列明“诚实守信相关荣誉信息”的具体内容，从源头上杜绝与信用无关的信息成为认定信用主体守信的依据。二是参照《江苏省级部门和单位失信行为分类指导目录》，制定《江苏省级部门和单位守信行为分类指导目录》，明确守信行为的认定和分类标准，保障公共信用奖励权合法、公平、关联行使。三是严格实施守信激励措施清单管理制度，实行公共信用奖励决定公开制度，加强对公共信用奖励裁量权行使的控制和监督，防止公共信用奖励权被滥用。

2. 完善公共信用惩戒法律程序。由于公共信用惩戒是一种真正意义上的多阶段行政行为，因此在制定《江苏省社会信用条例》有关实施细则时应根据其多阶段特性完善各阶段行为的法律程序。一是完善公共信用信息归集法律程序，明确公共信用信息提供单位在认定和提供信用信息时，应对信用主体履行告知、说明理由、听取陈述申辩的程序义务。二是完善公共信用评价法律程序，信用评价结论为一般失信时，应当告知、说明理由、听取陈述申辩；信用评价结论为严重失信时，应赋予信用主体申请听证的权利。三是完善公共信用惩戒决定法律程序，对一般失信者进行惩戒，可适用一般法律程序；但对严重失信者进行惩戒，则应赋予信用主体申请听证的权利。

3. 建立公共信用综合评价体系。鉴于公共信用分散评价模

式存在缺陷，江苏在公共信用体系建设过程中应积极贯彻落实《江苏省社会信用条例》第三十三条关于开展公共信用综合评价的规定，建立公共信用综合评价体系。一是明确全面掌握信用主体各类信用信息的社会信用综合管理部门为公共信用综合评价的法定主体。二是根据各领域信用主体的守信、失信行为类型以及守信、失信程度分类，制定专业规范的公共信用评价指标体系，建立科学合理的公共信用综合评分制度。三是综合运用大数据处理和人工智能技术实现公共信用综合评价的自动化，提高公共信用综合评价的效率，保障公共信用综合评价的客观性和公正性。

（作者刘文凯，系南京审计大学法学院讲师）

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志
本部各部领导、各处室

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号