

地方信用立法的样本分析

胡秦尉

宁波大学, 浙江 宁波

收稿日期: 2022年5月5日; 录用日期: 2022年5月19日; 发布日期: 2022年5月27日

摘要

信用是市场经济繁荣发展的重要基础, 社会信用体系建设的成熟将为市场经济提供运作的保障, 而信用立法是信用体系建设的关键一环。近年来, 社会信用地方立法数量不断增加且呈现出加快趋势。通过社会信用立法章节汇总分析, “社会信用”一词宜定性为履行义务的状态。36部地方信用立法文件中反映出了促进性立法的定位。随着地方信用立法进程的不断推进, 社会信用体系建设从管理型向服务型、治理型转变, 信用主体的权益保障受到越来越多的关注。

关键词

社会信用, 权益保障, 立法定位, 社会治理

Sample Analysis of Local Credit Legislation

Qinwei Hu

Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: May 5th, 2022; accepted: May 19th, 2022; published: May 27th, 2022

Abstract

Credit is an important basis for the prosperous development of market economy. The maturity of social credit system construction will provide the guarantee for the operation of market economy, and credit legislation is a key part of the construction of credit system. In recent years, the number of local legislation of social credit is increasing and showing a trend of acceleration. Through the summary and analysis of the social credit legislation chapter, the term “social credit” should be defined as the state of fulfilling obligations. The position of promoting legislation is reflected in 36 local credit legislation documents. With the continuous progress of local credit legislation, the construction of social credit system has changed from management to service and governance, and the protection of the rights and interests of credit subjects has received more and more attention.

Keywords

Social Credit, Rights and Interests Protection, Legislative Orientation, Social Governance

Copyright © 2022 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

社会信用体系的建设对于社会主义市场经济的繁荣发展有着行稳致远的保障作用，也是国家治理能力现代化不可或缺的重要组成部分。党的十八大报告曾指出，面对社会公共道德领域下的显著问题应当注重教育和治理的双项合治，在政务、商务、社会、司法层面有序开展诚信建设。党的十九大报告中又进一步强调要推进诚信建设，把社会责任意识摆在重要位置上，将规则感、奉献感作为诚信意识的重点培养方向。近年来，在中央政策文件的呼吁下，地方信用立法正如雨后春笋般涌现出来，目前共计出台 36 部与社会信用相关的地方性法规及政府规章。

2. 地方社会信用立法概况

党的十八大以来，党中央、国务院在顶层制度设计层面，出台了《征信业管理条例》以及针对社会信用体系建设的规划文件等一系列的政策性文件或者中央立法文件。其中，信用法律法规体系以及信用标准体系的适应性建成，是社会信用体系建设的关键环节^[1]。现阶段，虽然中央层面统一的社会信用立法规范尚未得以铺展，但地方信用立法实践的开展正进入一个热潮期，地方立法实践正在以一种积极尝试的态度面对构建诚信社会的大方向、大目标。从目前已出台的地方信用立法文件来看，地方信用立法多由地方人大及其常委会制定，回应了中央的政策性文件的立法指引，充分助力地方信用体系建设，为早日实现全国社会信用层面的立法提供了良好的素材。

有关地方信用立法文件的数量，笔者在北大法宝法律法规数据库中，对现行有效的地方立法文件进行了汇总和统计，一共为 36 部地方性法规或者政府规章¹ (见表 1)。

Table 1. Summary of the promulgation of local social credit normative documents (As of March 25, 2022)

表 1. 地方性社会信用规范性文件颁布情况汇总(截至 2022 年 3 月 25 日)

序号	标题	效力级别	发布日期
1	陕西省社会信用条例	省级地方性法规	2021.11.26
2	辽宁省社会信用条例		2021.11.26
3	甘肃省社会信用条例		2021.11.26
4	江西省社会信用条例		2021.11.19
5	海南自由贸易港社会信用条例		2021.09.30
6	吉林省社会信用条例		2021.09.28
7	江苏省社会信用条例		2021.07.29
8	重庆市社会信用条例		2021.05.27

¹数据来源为截至 2022 年 3 月 25 日通过北大法宝能够检索到的所有与社会信用及公共信用直接相关的地方性法规及政府规章。

Continued

9	广东省社会信用条例		2021.03.18
10	天津市社会信用条例		2020.12.01
11	山东省社会信用条例		2020.07.24
12	河南省社会信用条例		2019.11.29
13	河北省社会信用信息条例		2017.09.28
14	上海市社会信用条例	省级地方性法规	2017.06.23
15	湖北省社会信用信息管理条例		2017.03.30
16	内蒙古自治区公共信用信息管理条例		2021.03.30
17	浙江省公共信用信息管理条例		2017.09.30
18	陕西省公共信用信息条例		2011.11.24
19	青海省公共信用信息条例		2021.03.31
20	宿迁市社会信用条例(2021 修订)		2021.12.13
21	四平市社会信用条例		2021.05.31
22	大连市社会信用条例		2021.04.09
23	哈尔滨市社会信用体系建设促进条例	设区的市地方性法规	2020.12.25
24	南京市社会信用条例		2020.01.16
25	厦门经济特区社会信用条例		2019.04.26
26	泰州市公共信用信息条例		2016.07.29
27	湖南省社会信用信息管理办法		2021.01.18
28	北京市公共信用信息管理办法		2018.03.08
29	上海市公共信用信息归集和使用管理办法	省级政府规章	2018.01.04
30	福建省公共信用信息管理暂行办法		2015.06.24
31	福州市社会信用管理办法		2019.06.28
32	广州市公共信用信息管理规定		2019.05.23
33	汕头经济特区公共信用信息管理办法		2018.12.18
34	福州市公共信用信息管理暂行办法	设区的市政府规章	2017.11.17
35	深圳市公共信用信息管理办法		2017.08.10
36	杭州市公共信用信息管理办法		2016.08.28

从立法文件的名称来看,上述法规规章的名称并不一致,有以“社会信用”来命名的,也有以“社会信用信息(管理)”来命名的,还有以“公共信用信息(管理)条例”命名的,由此可见地方信用立法的定位和功能有所不同。若采用“社会信用条例”进行命名,则该立法文件适用范围较广,高屋建瓴般规范了地方之信用体系构建。其内容除了包含本应存在的信用信息的归集与使用流程、信用主体权益的保护、信用主体联合奖惩部分外,还规定了信用服务机构监管以及社会信用环境营造,如上海市人大常委会于2017年制定的地方性法规对以上提到的内容进行专门章节的形式规定。规范界定方面,公共信用信息的范围狭于社会信用信息的范围,社会信用信息的任务除规定市场信用信息的范围、收集主体外,还需提供对于信用信息使用的规范完善策略,对于处理市场信用服务机构的监管问题的策略,制度功能的承载

较多使得制度设计较难。从整体来看，立法名称以及规范语义的范围的不同，是地方人大或政府根据本地不同社会发展实况的考量，其实施效果应当在具体适用环境下进行评价[2]。

从地方立法的效力层级来看，现行有效的地方立法文件中，过半数省份采用颁布省级地方性法规的方式来规范社会信用管理活动(见图 1)。省级地方性法规由省级行政区内的最高权力机关制定，在国家层面的信用立法尚未确立基本规则的情形下，省级地方性法规为该地区的社会信用体系建设实践提供了宏观考量的基础，为下属设区的市制定地方性法规及规章提供了范本支持。

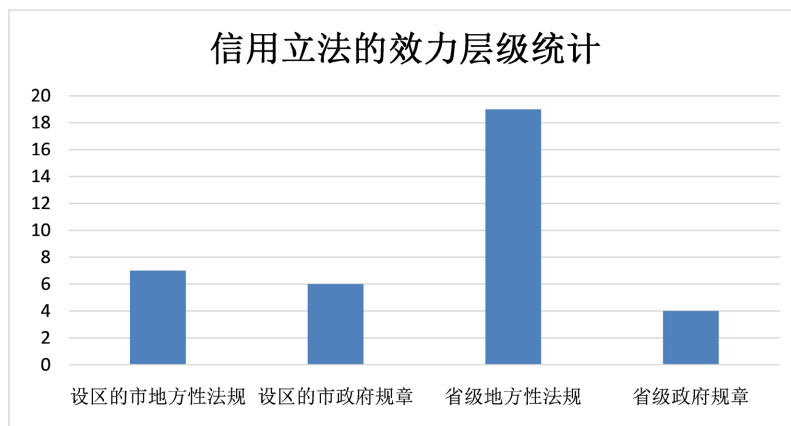


Figure 1. Statistics on the level of effectiveness of credit legislation
图 1. 信用立法的效力层级统计

3. 社会信用立法章节汇总分析

各地信用立法实践中对于社会信用体系建设的理解，可以在立法文件中的章节设计中反映出来。分析当前社会信用立法的章节设计，可以发现除了开始部分的总则以及结尾部分的法律责任依照立法惯例以外，中间主体部分略有不同，统计各立法章节异同如下表 2 所示。

Table 2. Summary analysis table of social credit legislation chapters

表 2. 社会信用立法章节汇总分析表

章节名称	出现频次	其他表述
总则	36	
社会信用体系建设	3	
信用环境建设	12	
社会信用信息	30	社会信用信息归集(采集)、披露、查询
信用应用	4	信用评价; 信用信息应用
信用主体权益保护	27	信用主体权益保护; 权益保障; 权益保护
守信激励与失信惩戒	19	激励与惩戒; 激励与约束
信用服务行业发展	20	规范与发展; 信用服务机构; 社会信用行业
社会信用监管	6	监管; 监督
信用状况认定	1	
法律责任	36	
附则	36	

3.1. “社会信用”一词的规范化勾勒

从上表中可以看出, 各省市信用立法中均存在专门规定的“社会信用信息”。信息是信用的基础, 因此这次各个立法文件对此内容都做了保留, 不同之处在于有的地方将信用信息收集、采集、披露、查询、使用分流程进行了规范。

“社会信用”是信用立法的核心术语, 是制定地方立法文件需明确的首要问题, 关系到社会信用立法的调整对象、调整范围甚至立法定位^[3]。各地在法律制度的建设过程中, 都采取不同方式对社会信用概念进行界定。界定“社会信用”紧扣三个要素: 主体、行为、性质。当前各地立法对社会信用的界定有如下分歧: 一是主体, 大多数立法文件表述为“具有完全民事行为能力的自然人、法人和非法人组织”, 广东省立法文件直接表述为“信用主体”; 二是行为, 多界定为履行法定义务和约定义务, 也有的表述为履行法定义务和法定职责; 三是性质, 多数文件界定为“状态”或者“状况”, 也有文件界定为“行为和状态”。

在社会信用信息的分类上, 一种有三种形式: 一是公共信用信息和非公共信用信息, 北京市、山西省采取了该分类方法; 二是公共信用信息和除公共信用信息以外的其他信息, 深圳立法采用了此种说法; 三是公共信用信息和市场信用信息, 比如上海市人大常委会于 2017 年制定地方性法规时采用了该种界定方式。

另外, “社会信用应用”的规定为社会信用体系的建立创造了应用实践的可行性。“信用应用”是我国信用制度的核心, 是信用手段在各个领域的应用。我国信用信息制度供给, 是在行政权力牵头主导下的、以各类规范性文件为保障的制度供给, 具备一种强制性, 信息数据库搭建好之后, 信用产品应用于社会生活服务与社会监管才是整个信用制度构建的目标。“信用应用”在立法文件中体现为日常生活中的信用查询、信用积分、信用报告; 证券领域的信用评级和证券监管领域的信用评级引用; 工商监管领域的信用评价等。

3.2. 信用主体权益的保障

在目前的地方信用立法文件中, 有较多的文件单独设立章节对信用主体权益的保护进行规范。最初的地方信用立法中, 往往侧重于“信息主体”, 而非“信用主体”, 陕西省人大常委会于 2011 年颁布的地方性法规中规定, 公共信用信息工作机构若发生不应当披露或者披露的公共信用信息与事实不符的情形, 信用主体可以以书面异议的形式向公共信用信息工作机构提出申请。此为信息主体的异议权, 而非信用主体的权利, 二者还存在一定差距。不同地方社会信用立法关于信用主体权利体系的内容还存在差异, 但多数涵盖了信用主体的知情权、异议权、删除权和修复权。信用主体的权益保护主要体现在立法目的和信用主体权利体系两个方面。设立“信用主体权益保障”专章的地方立法文件对于信用主体权利体系的保护规定大体一致^[4]。

4. 地方信用立法的定位

立法定位解决的是立法与立法目的实现的关系问题。地方信用立法是采取强制性立法还是促进性立法? 侧重于社会管理还是社会治理? 从目前已经颁布并生效的 36 部地方性法规和规章中, 可窥探一二。

4.1. 促进性立法定位的形成

2014 年国务院颁布了《社会信用体系规划纲要》(以下简称《纲要》), 《纲要》对于全社会信用体系的建设具有纲举目张、提纲挈领的作用, 其提供的总体思路, 为之后的地方信用立法提供立法定位上的宏观指导。社会信用体系的构建和塑造离不开法律规则意识的树立与道德感的柔性约束: 规范层面的

法律、法规、标准和契约是诚信建设的重要依据和衡量合法与否的标尺，道德层面的诚信理念与诚信文化的塑造是守信行为形成的长期精神源泉。规范层面的硬性指标的实现，需要法定条件的满足方可发动；道德层面的自觉行动，需要规范层面的正向激励与积极引导。《纲要》指明信用立法的作用表现为社会整体信用建设水平的提升以及诚信文化的促进。由此可知，弘扬诚实守信的传统美德可以通过法律法规的促进，而不是主要通过惩罚性措施或者强制性措施。

在当前的地方社会信用立法中，守信激励措施是主要的诚信推进手段，只有针对一般失信主体和严重失信主体方能在符合法定条件下采取部分强制性措施，体现的是因事制宜的灵活规范策略[5]。对于个人信用的爱惜，法律的强制无法完全约束行为人的内心，且“失信”一词本来是一个道德语境下行为人为人失去信用的状态词，如何与法律规范语境下的“失信”进行逻辑自洽是一个值得长足思考的问题，故当前地方信用立法主要呈现促进性立法定位的特征。

4.2. 由管理型转向治理、服务型

从表 1 中可以发现，地方信用立法刚起步的几年中立法文件采用的命名是“信用信息管理”居多，而后几年随着信用体系建设的逐步成熟和立法技术的提高，命名多用为“社会信用”“公共信用信息”。从立法文件的形式上可以发现，各地的社会信用体系建设正在从以政府为主导的管理型向三方共建的治理型转变。

信用信息的采集与使用在社会运行中体现的是一种公共物品的特性。按照经济学原理，公共物品的非排他性和非竞争性，不同于私人物品的属性，类似于“公地悲剧”的发生，公共物品的利用容易面临使用度低和资源浪费的处境。可以发现，倘若在信用信息体系之中仅有市场调节，那么市场就无法完全起到资源调配的作用，因此行政权力的介入就具有充足的正当性和合理性。但是，行政权力在社会信用体系中介入过深也会产生需要制度完善的空间。因为政府权力的过度不规范扩张在某种程度上会影响市场要素和社会要素的创造活力发挥，地方信用立法实践首先应当准确把握立法定位，厘清政府、市场、公众社会在信用信息管理制度建设中的比重，其次注重行政权力在法治轨道上运行，以此充分发挥市场的资源配置活力。当前立法文件所体现的治理、服务型定位是信用体系建设逐步完善的记号点。

相比管理，治理是多方主体(政府、市场、公众)共同对社会事务的规范化管理，是一种融入多种要素的立体型社会治理，这一过程中全体社会成员的生活幸福感和满足感更易获得。社会管理所展现的生态是在行政权力的主导控制下，施行强制性措施管理社会事务。2017 年以前的地方信用立法中，地方性法规和地方政府规章主要以信息管理者为视角，侧重公共信用信息管理的角度去规范信用信息的采集与利用，体现一种管理型的立法定位。而后的地方信用立法趋势中，则更多地站在信用主体(公民、法人、其他组织)的视角，更着重于具有紧密联系的多方主体之间的密切关系，并充分发挥政府主导作用，社会信用体系建设逐渐向三方共建的治理、服务型定位转变。通过促进性立法对公共事务进行引导，市场因素的积极功能也得以发挥。比如 2019 年出台的《厦门经济特区社会信用条例》中，第五章和第六章对社会信用服务行业和信用环境建设进行了规定，鼓励和支持社会信用服务机构发挥市场活力。

5. 地方信用立法的趋势

5.1. 地方先行先试立法加快

从时间维度看，陕西省人大常委会于 2011 年率先开启地方信用立法的工作，进入 2017 年后地方信用立法掀起了一个小热潮(详见图 2)，先后有湖北省、上海市、河北省、浙江省等省级行政区出台了各自地方的信用立法文件。随后在 2021 年达到了一个小高峰，当年各地出台了有 15 部法规及规章，为其他地区社会信用立法工作提供了较为全面的参照素材。

地方信用立法进程的不断推进，反映的是地方经济建设水平的不断提升带来的对社会信用体系构建的需求。2021年是地方信用立法的大年，吉林、江苏、重庆、广东、内蒙古等一批省(市)开始有了有关社会信用的规范性立法文件。社会信用体系的建设是一个系统化的重点工程，信用立法的起步也使得地方原本分散的零碎的信用信息管理制度整合起来，给地方信用建设实践带来一定程度上的宏观指导和微观操作指引。

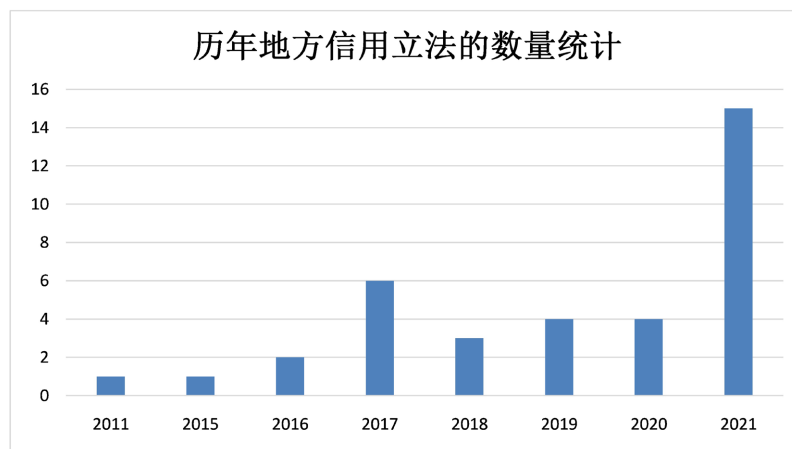


Figure 2. Statistics on the number of local credit legislation over the years
图 2. 历年地方信用立法的数量统计

5.2. 立法名称从“公共信用信息”转向“社会信用”

在 2017 年以前的地方信用立法中，“第一个吃螃蟹”的一批信用立法先从公共信用信息的角度进行规范，比如开地方信用立法之先河的陕西省，在 2011 年颁布的条例中将公共信用信息定位为一种数据和资料，具体而言是指行政机关、司法机关以及其他组织，在履行公共管理职责过程中形成的反映企业和个人信用状况的数据和资料。接下来该条例对公共信用信息的征集、披露、使用的过程性环节进行规定，侧重于对公共信用信息的管理，即使其在命名立法文件时没有以“公共信用信息管理条例”命名。这种对于公共信用信息的定位方式以及对于公共信用信息使用流程的规定，为其他地区的立法推进提供了良好的参照。2015 年福建省出台的对于公共信用信息的规定以及 2016 年杭州市的规定(立法文件名称详见表 1)均能反映出最早一批地方信用立法文件的制定思路：在未明确社会信用以及社会信用信息的具体内涵之前，采用先规范公共信用信息后通过逐步研判再行制定有关社会信用的规范。

形式上的立法名称变化反映的是我国地方信用立法逐渐从粗略化到精细化整体化方向的转变。以我国西北省份为例，陕西省的第一部公共信用领域的条例出台于 2011 年，而后出台于 2021 年的条例正式以“社会信用”的大视角展现，该条例将社会信用与社会信用信息的概念具体规定于规范条文之中，并以信息是否涉足公共领域为标准，界定清晰“社会信用信息”下位概念及具体分类。社会信用信息作为一种客观数据和资料，可以用来识辨信用主体的社会信用状况。随着立法条件的成熟，条例开始出现了“信用主体”的界定与定义，从最初的公共信用信息利用层面进展到社会信用信息整体性的处理与应用，并关注权益保障[6]。2011 年的条例由于可供参考的地方信用规范性文件有限，规范对象难免存在局限性，而 2021 年的条例扩展了规范对象，并开始注重社会信用服务的规范建设。

5.3. 信用主体权益保障的重视度不断提高

从信用立法的历史可以看出，刚开始的信用立法多命名为“信用信息管理”、“征信管理”，其内

容中的信息收集、报送、披露的有关规范占了很大比重,毕竟信息是信用的基础,信用体系的搭建一定从表征信用的信息积累和信息数据平台的搭建开始的。但是随着信息数据平台的搭建和规范,各个信息平台之间不断融合,信用的应用和监管变得越来越重要。由信用的应用和监管所引发的信用主体权益保障的问题也越来越受到重视。

2016年之前的立法文件中尚未有信用主体的概念,陕西省、福建省、杭州市、泰州市的立法文件中均重点规范了公共信用信息的采集、使用、披露的过程性环节,从2017年的立法小热潮起,各地开始有了以专章的形式对社会信用主体进行规定的先例。比如,《河北省社会信用信息条例》第六章“权益保障”属于地方立法中首次专章以信用主体权益保护为重点而设立,体现着社会信用体系建设的阶段性成果,也标志着信用信息与社会发展相适应的精准化、人性化。

6. 结语

各地的社会信用立法实践正在进行之中,从目前的立法成果来看,信用主体权益的保障以及社会信用体系建设已经得到了逐步地优化调整。在未来的一段时间里,伴随着立法经验的不断丰富,社会信用管理体制、联合奖惩机制方面存在的实践问题将得到解决,实现社会信用建设的规范化制度化。

参考文献

- [1] 吴高臣.《民法典》视野下的社会信用地方立法实践研究[J].首都师范大学学报(社会科学版),2021(4):43-49.
- [2] 郭秉贵.社会信用地方立法精细化问题研究——以18部地方性法规为考察对象[J].河南财经政法大学学报,2021,36(4):17-27.
- [3] 秦前红,陈芳瑾.地方信用立法的探索模式研究[J].法治社会,2021(4):81-90.
- [4] 叶明,石晗晗.我国地方社会信用立法实证研究[J].征信,2021,39(2):39-46.
- [5] 周雨.社会信用立法的地方立法实践与路径选择[J].征信,2020,38(12):7-16.
- [6] 刘宇飞.地方先行立法的基本原则与规制路径——基于社会信用地方立法的实证研究[J].山西省政法管理干部学院学报,2020,33(2):20-23.