

其他地区信用监管实践经验对厦门的启示

曾光辉^{1,3} 姜呈凯² 张碧峰³

(1.东北大学 工商管理学院, 辽宁 沈阳 110167;

2.国家公共信用信息中心, 北京 100872;

3.厦门国信信用大数据创新研究院, 福建 厦门 361013)

摘要:信用监管体系建设是创新社会治理模式的一项举措,是推进国家治理能力现代化、打造良好营商环境的内在要求。江苏、浙江、上海、北京等地在健全信用监管制度体系、推广信用承诺、完善信用评价、打造智慧监管等方面积极探索,形成可供借鉴的经验做法。结合厦门市信用监管体系建设现状,提出完善配套制度、强化数据治理、完善风险预警机制、创新应用场景、优化信息系统支撑等一揽子对策建议。

关键词:信用监管;信用法规;信用信息;信用应用

中图分类号:F203

文献标志码:A

文章编号:1673-5684(2021)05-0020-06

随着商事登记制度改革的纵深推进以及创业创新效应的进一步突显,全国市场主体数量保持良好增长势头,“十三五”期间我国年均净增市场主体1247.7万户。^[1]在“放管服”改革的大背景下,面对庞大的市场主体数量,我国亟需创新市场监管理念。2019年政府工作报告正式提出“信用监管”概念。2019—2020年,国务院办公厅先后印发《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》《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》、中共中央印发《法治中国建设规划(2020—2025年)》,明确信用监管在健全社会信用体系、完善法治建设方面的具体措施。加快构建以信用为基础的新型监管体系,是提升社会治理能力的重要手段,是推进国家治理能力现代化、打造良好营商环境的内在要求。

一、信用监管的内涵及特征

(一)信用监管的内涵

学者们对信用监管的核心要义开展了一系列的研究。袁文瀚认为,信用监管是行政机关或法律

收稿日期:2021-08-23

基金项目:2021年度厦门市社科联、厦门市社科院资助的厦门市社会科学调研课题项目“厦门全面加快社会信用体系建设研究”(厦社科研[2021]B04号)。

作者简介:曾光辉(1982-),男,江西崇仁人,东北大学工商管理学院2020级经济学博士研究生,厦门国信信用大数据创新研究院院长、高级经济师,研究方向:社会信用体系、数字经济;

姜呈凯(1986-),男,山西太原人,国家公共信用信息中心经济师,研究方向:社会信用体系;

张碧峰(1990-),女,福建莆田人,厦门国信信用大数据创新研究院工程师,研究方向:信用大数据应用。

法规授权的公共组织为实现政府规制的目的,对相对人的公共信用信息进行记录、归集、评价、评级、分类、使用的行为。^[2]胡仙芝和马长俊认为,市场信用监管体系的构成特征是以信用信息为基础的一系列制度安排的集合,是实现全方位、全过程、精准化监管的集合。^[3]韩家平分析了信用监管的演进过程,认为信用监管是以现代社会治理和信用管理理论为指导,以法律法规标准规范为依据,以数据为基础,以数字技术为支撑,以信息共享、分级分类和精准智能监管为手段,由多元主体参与的协同共治制度。^[4]陈丽君和杨宇则认为,信用监管是政府部门及相关组织利用行政、经济、法律、社会手段,在信息技术的支撑下,为监督和管理个人、企业、社会组织、政府等主体的信用行为而设置的一系列机制和组织机构的集合。^[5]

可见,学者们对于信用监管的概念虽表述各异,但对其内涵基本达成共识,即信用监管就是政府及相关部门以相应的法律法规为依据,综合运用信用信息,对信用主体进行监督与管理的一系列活动的集合。

(二) 信用监管的主要特征

1. 以信用信息为基础。信用监管突出了信用信息在监管中的基础性作用。从信息角度看,信用监管过程涉及信用信息的产生、归集、共享、评价、应用和修复等过程;^[6]从信用角度看,信用监管是充分运用征信、评信、用信等信用管理工具的过程。^[4]

2. 覆盖全主体全流程。信用监管强调了贯穿事前、事中、事后全环节的衔接性动态监管。事前环节,推广信用承诺,开展诚信教育,拓展信用报告应用,实施舆论监测;事中环节,建立信用记录,推进信息自愿注册,实施信用评价,进行分级分类监管;事后环节,督促失信整改,跟踪监测失信行为,实施奖惩,开展信用修复。

3. 差异化精准化监管。信用监管集中体现了分级分类监管的特点,即根据信用等级制定分类监管措施。对信用良好的市场主体,降低抽查比例和频次;对违法失信的市场主体,适当提高抽查比例和频次。通过将有限的监管资源集中到风险较大的市场主体身上,提升了监管的精细程度。

二、其他地区信用监管体系建设实践与经验

我国信用监管体系建设主要采取“试点-推广”模式,即先在地方试点成功后再逐步铺开。在中央的统一部署下,江苏、浙江、上海、北京等省市率先示范、积极探索,在创新信用监管模式上积累了丰富的实践经验。整体来看,新型信用监管机制的构建模式如图1所示。

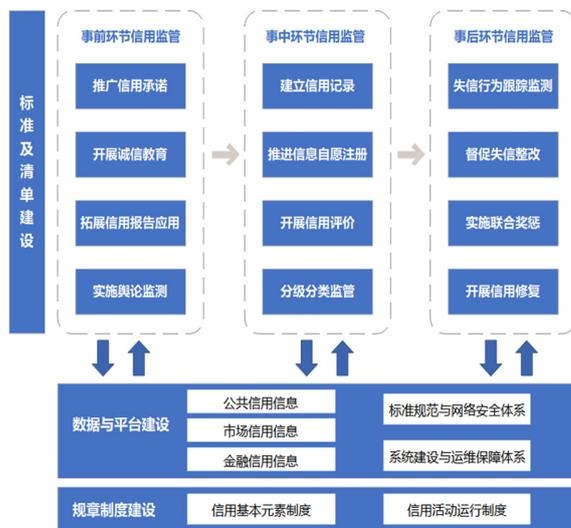


图1 信用监管模式图

(一) 出台信用监管法律法规,健全相关制度体系。信用监管制度体系是由信用基本元素(即政府、企业、银行、个人)与信用活动运行^[7]相关的法律法规及制度构成,涉及面广。

一是出台信用监管相关法律法规。2017年,上海出台全国首部信用地方性法规《上海市社会信用条例》^[8]。同年,浙江也制定出台了《浙江省公共信用信息管理条例》。2021年江苏省出台《江苏省社会信用条例》,无锡、泰州、宿迁、南京等地市也已出台市级信用法规,为开展信用监管提供法律保障。

二是健全信用监管运行制度。信用监管的运行涉及信用信息归集、公开、评价及利用,信用修复等过程。浙江省先后制定了《浙江省公共信用信息目录》《浙江省五类主体公共信用评价指引》《浙江省公共信用修复管理暂行办法》《关于加快推进信用“531X”工程 构建以信用为基础的新型监管机制的实施意见》等规范性文件,严格实施信用监管活动。江苏发布《江苏省重点领域信用

监管示范工程实施方案》，选定 20 家省级部门，共同编制“1+20”实施方案，围绕信用承诺、信用应用、信用修复等工作，打造行业信用监管示范工程，全面构建多领域、全流程的信用监管新机制。健全的信用监管制度为信用监管体系的有效运转提供了基础保障。

（二）大力推广信用承诺制度并实现闭环管理

建立信用承诺制度是推动市场主体自我约束、诚信经营的重要手段。从事前创新信用承诺应用领域，到事中践诺情况审查、事后违诺处理，以达到简化事前审批环节、优化事中事后监管的目的。

一是拓展信用承诺应用领域。以江苏省为例，依托信用承诺替代审批制度改革、证明事项告知承诺制试点等工作，目前已在人力资源和社会保障、市场监管、工程建设、民政等领域的近 400 个行政管理事项中实行信用承诺，包括：省人社厅以信用承诺取消各类证明材料 104 项；全省市场监管部门办理简易注销信用承诺超 17 万件，住所登记信用承诺超 37 万件，前置改后置信用承诺超 203 万件，远离非法集资活动信用承诺超 2 万件；工程建设招投标中累计提交了 4 万多份信用承诺书；省民政厅在个人申请低保等各类社会救助中全面实行信用承诺，共签订信用承诺书 104.33 万份。^[9]信用承诺的广泛应用是事前环节信用监管不断走向成熟的重要标志之一。

二是实现信用承诺闭环管理。浙江省以交通运输领域为试点，探索实施信用告知承诺制，在事前审批环节采用“自愿承诺，先批后核”的方式予以行政许可，在事后执法监管环节采用“自愿承诺，首错免罚”的方式针对轻微违法行为开展柔性执法。目前全省统一实施交通运输行政许可告知承诺事项 10 项，轻微违法行为告知承诺事项 23 项，^[10]有效推动形成全省交通运输信用承诺监管执法检查闭环链。

（三）构建多元信用评价体系，实施分级分类

科学合理的信用评价体系是实施信用分级分类监管的基本依据。目前监管领域的信用评价主要包括通用型的公共信用评价和专业型的行业信用评价两大类。

一是标准化开展公共信用评价。浙江省基于

企业、自然人、社会组织、事业单位和政府机构的信用特征，从五个维度分类建立公共信用评价体系。北京市制定了《北京市开展信用分级分类监管工作的实施意见》和实施指南，将公共信用评价划分为四等九级标准。^[11]构建标准化的通用型公共信用评价，通过评价结果推送，支撑交通、税务、水务、住建、人社等部门建立基于信用的分类监管体系。

二是针对性开展行业信用评价。江苏省以行业信用示范为抓手，在住建、自然资源交易、公共卫生、医疗卫生、交通等 20 多个行业建立了信息支撑、模型评价、分级分类、动态调整的行业信用评价机制。住建领域，各市针对从事建筑、市政工程施工的企业均已出台相应的细则，明确适时浮动调整信用分值，同时省级层面累计开展综合信用评价 2.89 万余次；自然资源交易领域，试点开展土地市场信用评价工作，探索综合评分、直接判定等形式的土地市场信用评价办法，制定评价标准体系和评价规则；公共卫生与医疗卫生领域，开展全行业的管理相对人信用评价，累计对 1 万多家法人和非法人组织实施五级评价。综合行业特性的专业型行业信用评价，有助于行业风险防范与精准监管。

（四）丰富数据维度，强化数字化智能监管

新型信用监管体系充分强调了数据的基础性作用，这决定了其必然具有极强的数字技术依赖性。以北京市为例，主要依靠“市场监管风险洞察平台”开展信用监管：一是平台数据维度丰富，包括市场监管数据（注册登记、行政执法案件、消费维权、商标等信息）、企业信用相关数据（来自交通、环保、公安等部门业务系统）、互联网数据（网络消费、舆情等）。二是构建企业经营行为关系网络。平台为企业建立 220 余项关联数据，同时搭建涉及企业、投资人、管理人员等关联关系的企业族谱，其中关联关系节点 32.4 亿个，关联关系数据共计 65.8 亿条。^[11]三是支撑信用监管工作。平台建立了涉及 18 个监管部门、71 项监管事项的风险台账，依托平台开展重点检查 200 多次。^[11]通过搭建企业大数据可视化平台，为实时监测企业风险、开展跨部门联合监管提供有力支撑。

（五）全面拓展信用分级分类结果应用场景

新型信用监管机制注重信用信息在事前事中

事后全监管环节的运用,诸如事前信用审查、事中风险预警、事后联合奖惩等应用场景,有力促进了新型信用监管体系的完善。

一是在行政管理中推广信用审查。江苏省各级政府部门在财政资金奖补、评优评先等事项中开展市场主体信用审查,截至2019年10月底,累计出具信用审查报告6574份,涉及企业46.15万家,查得失信占比5.34%。^[12]北京市在专家资质审查、企业缓交社保费用及申请项目支持等环节开展信用核验,总计为人力资源和社会保障局、商务局、中关村管委会、科委等部门提供信用核验近5万次。

二是拓展信用信息在市场风险预警中的应用。浙江省将公共信用评价结果与金融风险监测防控系统对接,将信用信息纳入金融风险预警模型,有效降低了主体金融风险,提升了监管措施干预的及时性。宿迁市探索开展沿街商铺“信用承诺+契约管理”模式,通过建立沿街商铺信用评价标准、搭建城市管理信用信息系统,实施沿街商户信用管理。

三是加强守信激励。江苏省人社、交通运输、生态环境、民政、医疗保障、商务等领域均出台了针对市场主体的联合奖惩制度,例如将3A级以上省级社会组织列为守信激励对象,在年度检查、资金支持、承接政府转移职能等方面予以激励。

(六)充分发挥社会作用,构建政企联动监管机制

利用第三方机构所掌握的相关信息,丰富政府监管数据,或者将政府部门的监管数据共享给第三方机构,开展联合奖惩,从而实现政企联动监管。^[14]上海市食药监局、市公安局与大数据平台签署《打击网络无证食品经营违法行为合作备忘录》,政府部门将抽检信息、监督检查等信息披露给第三方平台,使相关失信主体受到交易限制;同时第三方平台收集的服务评价、投诉举报等信息也共享给相关监管部门,从而实现政企联合监管。杭州基于公共信用信息与电商平台中小微企业信用信息的联动,一方面将线下守信信息纳入电商平台信用信息体系,帮助提升电商的信用资产;另一方面将线上不良信息纳入公共信用评价体系,强化对失信行为的监管。^[15]线上线下联动模式为

政企合作开展信用监管提供了新思路。

三、对厦门市信用监管体系建设的启示

厦门市社会信用体系建设起步早、发展快。早在2004年,厦门就开始着手工商等领域的企业信用体系建设试点工作。^[16]2014年初正式实行《厦门市商事主体登记及信用信息公示办法》,将商事主体注册登记、许可审批、监督检查、行政处罚、司法信息等18类信用信息分门别类划入相关市场主体名下,为73.7万家市场主体建立信用档案,并建立食品、药品、特种设备、金融、港口等756个监管对象库。2019年底,制定《关于在市场监管领域全面推行“双随机、一公开”跨部门联合监管的实施方案》。2020年以来,市、区两级186个监管执法部门依托“双随机事中事后监管综合执法平台”制定并实施抽查计划1973批次,抽查企业26251家,其中跨部门联合抽查企业10532家。2020年,制定《厦门市市场监管领域轻微违法行为不予处罚实施办法》,对登记备案、商标专利、广告、食品药品、医疗器械、产品质量、特种设备、价格等15个领域78项轻微违法行为不予处罚,引导企业通过履行信用公示义务、作出信用承诺等方式修复信用。以信用信息分类应用赋能市场监管的厦门做法,获国务院办公厅通报表扬。^[17]

为加快打造厦门一流营商环境,建议从以下几个方面构建符合厦门经济社会发展需求的特色新型信用监管体系。

(一)着眼顶层设计,完善信用监管配套制度

信用监管必须遵循依法行政原则。《法治中国建设规划(2020—2025年)》在“构建职责明确、依法行政的政府治理体系”当中提出“探索信用监管、大数据监管、包容审慎监管等新型监管方式”。为避免行政机关侵害市场主体的合法权益,信用监管必须遵循合法原则,应当以法律、法规或国务院决定和命令等为依据,依法依规予以规制。^[14]

一是制定规范政府部门、企事业单位、社会组织等相关主体在信用信息加工处理等方面相关行为的法律法规及规章制度,依法依规加强对信用信息主体合法权益的保护。二是《厦门经济特区社会信用条例》已正式实施2年,明确了纳入公共信用目录的六类信息,涉及信用信息的归集、信用产业发展、社会信用环境建设等重点领域。建议加快

完善社会信用条例的相关配套办法。完善社会信用承诺制度,明确信用承诺事项和工作细则;进一步扩大信用分级分类监管覆盖面,明确各级行政主体的权责义务;出台信用修复管理办法,明确信用修复条件和流程。三是强化信用信息安全。制定信息安全管理规范,健全信息安全审查机制,完善数据安全防护策略;制定信息安全应急处置制度,完善信息安全应急预案。

(二) 强化数据治理,夯实信用监管体系的数据基础

市场主体每天产生的数据量呈指数级增长,由此导致劣质数据的问题也愈发严重。据统计,美国企业信息系统中,1%—30%的数据存在偏差。^[18]大量劣质数据的存在对数据挖掘的质量造成了极大的困扰。

数据已经成为各行业、各领域重要的战略资产。可以预见,公共信用数据未来可能变成一种最有价值的无形资产,而管理数据资产需要解决好数据保护、增值、维护、营利等系列问题。^[19]因此,亟需建立一套从数据归集、数据处理到数据应用的全流程管控机制,从而实现数据价值最大化。一是完善信用数据归集,将水、电、燃气、仓储物流等信息纳入公共信用信息目录,建立常态化数据报送机制,确保数据的完整性、及时性、准确性,不断完善公共信用信息数据库。二是规范信用数据管理,按专题、领域、区域等维度,对信用数据进行标签化管理,以适应不同信用应用场景需求。三是依法开展信用数据交易,依托国家信用大数据创新中心(厦门基地)、厦门市大数据安全开放平台的技术力量,探索建立集信用数据合规审核、信用数据确权出版(认定)、信用数据资源交易、信用数据流通登记(对信用数据处理主体、信用数据流通过程、购买信用数据用途等进行审核及登记认证)等服务为一体^[20]的“厦门市信用数据交易服务中心”。

(三) 立足事前预防,持续完善分类分级风险预警机制

随着“放管服”改革的持续深化,如何实现从“重审批轻监管”向“轻审批重监管”转变,充分激发市场活力,成为各地政府面临的重要课题。为此,应当充分发挥信用信息在提高监管效率方面

的积极作用。^[21]一是利用国家“互联网+监管”、市公共信用信息平台等系统,以公共信用信息、市场信用信息、投诉举报信息、互联网以及第三方相关信息为基础,建立全市统一的市场主体信用分级分类指标体系。同时,各区可基于本地区的实际情况,调整指标赋值权重,建立具体评价模型,并根据市场主体的信用状况开展风险提醒工作。二是综合研判登记许可、经营业态、投诉举报、执法办案等信息,将相关信息与地理信息、可视化等新技术相结合,开发市场主体整体状况剖析、信用风险指数、巡查监管情况分析等相关产品。^[22]三是建立跨部门风险预警信息的联动机制,构建登记事项、投诉举报、社会舆情等风险分析模型,提升异常风险识别与预警的效度;研究发布信用风险指数,科学量化市场主体的信用风险;开展信用风险联动防控行动,提高风险隐患协调处置能力,提前做好风险防范。

(四) 创新应用场景,提高信用监管的正向激励效应

通过建立市场监管数据回流回用机制,打造监管数据应用产品,提高失信成本或守信收益,有利于促进市场主体自觉守信。一是引进有资质、有技术的第三方机构,鼓励其参与监管数据的挖掘与开发,强化信用在优化资源配置方面的作用。二是创新开发“信易贷”产品,依托“全国中小企业融资综合信用服务示范平台(厦门站)”,与金融机构合作,开发能源、交通、物流、税收、贸易、电商、建筑工程、家政服务垂直领域行业“信易贷”产品;基于招标投标、政府采购、供应链、特色商圈、履约保证、特定人群等应用场景,归集供应链全链条数据,开发服务于不同场景主体的“信易贷”产品。三是探索推出低于市场价的“信易保”产品,对接保险机构,针对不同信用等级企业开发定制化产品,让诚信企业在承保、核保、核赔时优先享受便利和优惠。以创新应用场景为抓手,建立多元参与共治的信用监管新格局。在提升市场监管效能的同时,更加注重加强对市场主体的服务。

(五) 突出智能管理,优化信用监管的信息系统支撑

深入推进“互联网+信用监管”模式,依托厦门市信用信息共享平台,基于区块链、人工智能、

联邦学习、隐私安全计算等新兴技术,全面构建“信息融合、纵横联动、智慧高效”的立体化信用监管体系。一是在已有的“一张表、一支撑、一保障、两网、两库、两窗口、N应用”的基础上,建立市、区公共信用信息平台一体化建设运营模式,实现市、区公共信用信息工作平台和信用门户网站融合建设运营试点,提高公共信用信息“一站式”管理与服务水平。二是搭建厦门市综合监管服务平台,全面布局市、区、街道三级监管网,为跨区域、跨部门协同监管提供基础保障。同时,构建适合各部门实际工作情况的信用信息应用功能模块,实现执法监管全流程的自动跟踪与记录,为基层执法人员减负。

参考文献:

- [1] “十三五”期间我国年均净增市场主体 1247.7 万户[EB/OL].(2021-01-19).http://www.gov.cn/suju/2021-01/19/content_5580924.htm.
- [2] 袁文瀚.信用监管的行政法解读[J].行政法学研究,2019,113(1):18-31.
- [3] 胡仙芝,马长俊.市场信用监管的政府责任及其实现机制[J].中国行政管理,2020(3):40-44.
- [4] 韩家平.信用监管的演进、界定、主要挑战及政策建议[J].征信,2021,39(5):1-8.
- [5] 陈丽君,杨宇.构建多元信用监管模式的思考[J].宏观经济管理,2018(12):45-54.
- [6] 杨鹏,张丽.信用监管的背景及建议[J].中国国情国力,2020(9):4-6.
- [7] 李晓安.我国社会信用法律体系结构缺陷及演进路径[J].法学,2012(3):143-154.
- [8] 上海市人民政府关于加强和规范事中事后监管的实施意见[EB/OL].(2020-10-12).<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20201023/49f9a47b53044ed89e42885497a40fb0.html>.
- [9] 汪育明.社会信用管理:中国社会信用体系建设理论与实践[M].北京:中国市场出版社,2020.
- [10] 信用承诺制助力行业治理现代化守信重诺[EB/OL].(2020-10-19).https://www.zgjt.com/2020-10/19/content_250614.htm.
- [11] 陈曲.北京建设风险洞察平台 提升市场监管智慧化水平[J].中国信息化周报,2019(8).
- [12] 我省公共信用信息“一体化”服务进县区 打通便民服务“最后一公里”[EB/OL].(2019-03-05).http://www.jiangsu.gov.cn/art/2019/3/5/art_60085_8254302.html.
- [13] 北京:累计纳入失信被执行人名单 38 万人次 限制其乘坐飞机 267 万人次[EB/OL].(2021-02-03).<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1690604224927669325&wfr=spider&for=pc>.
- [14] 蔡旭.大数据背景下市场监管方式创新[J].厦门特区党校学报,2016(1):46-50.
- [15] 2015 中国城市商业信用环境指数(CEI)蓝皮书[M].北京:北京燕山出版社,2016.
- [16] 曾光辉.厦门市社会信用体系建设现状及对策研究[J].厦门特区党校学报,2015(4):18-23.
- [17] 厦门信用监管工作获国务院办公厅通报表扬[EB/OL].(2021-05-13).<http://www.thecover.cn/news/7427969>.
- [18] REDMAN TC.The impact of poor data quality on the typical enterprise[J].Communications of the ACM,1998,41(2):79-82.
- [19] KEMP R.Legal aspects of managing big data[J].Computer Law & Security Review,2014(5):482-491.
- [20] 汪育明.基于数据安全法的信用数据治理构想[EB/OL].(2021-06-24).<http://www.thecover.cn/news/7427969>.
- [21] 石珍,杨海军.构建商事信用监管体系的若干思考[J].特区实践与理论,2020(5):104-112.
- [22] 王刘丽,张健康.成都:构建全生命周期信用监管新体系 实现精准监管[J].中国市场监管研究,2020(9):73-75.

(责任编辑:袁 绚)