DOI:10.19709/j.cnki.11-3199/f.2018.12.010

构建多元信用监管模式的思考

○陈丽君　杨　宇

摘要：作为一种新的市场监管工具，多元信用监管有助于整合多部门、多层次、多主体的信用监管力量，适应新形势下的政府监管需求。运用心理学的期望理论，从学理上可将社会信用监管体系的功能结构解构为信用行为侦察机制、信用法律制度与信用奖惩机制三大部分，并有助于厘清其与社会信用体系间的区别与联系。建议通过提供制度供给、搭建初始平台、培育市场-社会主体，为社会信用监管体系运转提供一个初始运行框架，待市场、社会主体发育成熟后，再逐步退出生产与服务领域，实现社会信用监管体系的协同共治格局。

关键词：多元信用监管模式 社会信用体系建设

一、社会信用监管理论与实践

2018年，长春长生疫苗事件与滴滴顺风车事件再次为我国严峻的市场监管形势敲响了警钟。市场准入前置审批放宽导致的市场主体数量“井喷式”增长，技术革新带来的工农业产品与监管者、消费者之间的信息鸿沟，使监管任务异常艰巨。如何在“执法负荷繁重与公共执法资源不足的双重约束”[1]下有效整合多元主体的监管力量，充分发挥行业自律与社会共治作用，实现从“严进宽管”到“宽进严管”的转变，是政府面临的新考验。

市场经济是信用经济。“健全社会信用体系，加快构建以信用为核心的新型市场监管体制”[2]，让声誉机制的威慑作用真正生效，是应对当前监管挑战的可行之策。近年来，我国采取“中央规划、地方试点”的模式，将信用监管作为一种新型治理工具，在上海、深圳、杭州等地积极开展多元信用监管创新实践，有效整合了政府各部门、中央与地方、以及政府与市场、社会等多元主体的力量，极大提高了信用监管效率，但这些监管模式仍存在信用信息共享困难，多元主体间信用监管职责界分不清，行业组织监管力量薄弱，政府介入信用监管微观领域等问题，影响了社会内生性信用秩序的生成。

以管制经济学为基础的传统监管理论仍然将政府部门预设为唯一的监管主体，将行业协会、企业组织等视为监管对象，忽视其在信用监管领域的重要作用。对此，学界相继引入回应型监管、合作监管、后设监管、智慧监管等新一代监管理论，试图将行业组织、第三方评价机构、企业等政府以外的机构纳入分析框架，以“构建政府与非政府合作型监管新范式”。[3]这些理论为探索我国信用监管体系的多方合作机制提供了有益的思路，但总体而言，倡导意蕴大于实践意蕴，对于政府－市场－社会究竟如何达成合作，职责应如何界分，按照什么原则划分，权力与责任如何分担等操作性问题尚未给出清晰的答案，也没有勾勒出政府各部门间以及中央与地方间的复杂互动关系。

同时，目前关于我国信用监管体系构建的实证研究也较为缺乏。已有研究更多的是借鉴梳理国外的社会信用体系建设模式，简单对比我国地方政府信用监管实践，继而提出改善性建议，没有清晰界定社会信用监管体系的内涵与结构，因而没有厘清社会信用监管体系与社会信用体系之间的区别与联系，缺乏对多元信用监管创新实践背后的政府－市场－社会三者关系的深层次分析，也无法回答地方政府信用监管创

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

新实践中的越位缺位问题。

在此背景下，可以探索运用心理学的期望理论，从学理上厘清社会信用监管体系与社会信用体系的区别与联系，并在此基础上，根据信用监管的内容属性，分析多元信用监管中政府－市场－社会、政府内部各部门及中央政府与地方政府的职责界分与实施机制，以对我国信用监管实践提供优化路径，并在一定程度上弥补以往缺陷。

二、我国社会信用监管体系的内涵与结构

（一）社会信用体系与社会信用监管体系

根据《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020 年）》对社会信用体系的定义，我国“社会信用体系是社会主义市场经济体制和社会治理体制的重要组成部分。它以法律、法规、标准和契约为依据，以健全覆盖社会成员的信用记录和信用基础设施网络为基础，以信用信息合规应用和信用服务体系为支撑，以树立诚信文化理念、弘扬诚信传统美德为内在要求，以守信激励和失信约束为奖惩机制，目的是提高全社会的诚信意识和信用水平”[4]。

按此定义，社会信用体系由信用投放体系、信用服务体系、信用监管体系与信用文化体系四大部分构成。其中，信用投放体系指信用信息的合规应用，如银行、投资机构等市场主体利用征信信息开展放贷或投资等用信行为，城市生活中的“信用出行”“免押金入住”“先诊疗后付款”等信用支付行为。信用服务体系是社会信用体系的实体支持机构，是信用投放体系的基础，承担着信用信息采集、加工、处理、传播的功能，并提供相应信用产品和服务，具体包括征信行业、资信评级业、信用保险及担保业、商账追收业、信用管理咨询业等。信用监管体系是保障体系，包括上述定义中的制定或完善法律、法规、标准和契约，健全覆盖社会成员的信用记录和信用基础设施网络以及确保激励奖惩机制的有效实施三方面内容①。信用文化体系则是指为树立诚信文化理念、弘扬诚信传统美德的相关组织机制与机构的总和，包括媒介宣传、学校教育等内容，是社会信用体系建设的最高阶段，也是最终目标。

可见，社会信用监管体系是社会信用体系建设的一项重要内容，是社会信用体系良性运行的保障，与信用投放体系、信用服务体系与信用文化体系一同构成我国的社会信用完整体系（见图 1）。

目前，学界还没有就社会信用监管体系形成共识。从词源学意义上理解，“监管”一词“源自英文 regulation，是指某主体为使某事物正常运转，基于规则，对其进行的控制或调节”。[5] 从该定义可以看出，监管的核心要素包括监管主体、监管对象与监管手段，其具体外延随不同的经济社会文化环境而有所不同。就信用监管而言，与西方国家侧重于经济交易领域的狭义监管不同的是，我国的信用监管从一开始便暗含着重建社会治理秩序的内涵，是广义的。

由此，可将我国的社会信用监管体系定义为，为构建良好的社会信用秩序，政府部门及其相关组织，以信息技术为支撑，综合运用行政、经济、法律、社会手段对个人、企业、社会组织、政府等主体的社会信用行为进行监督管理的一整套机制和组织机构的总和。从监管内容看，主要包含由谁对社会信用进行监管、监管什么、按照何种方式监管以及由谁对监管效果负责、如何负责等几个问题。从监管过程看，

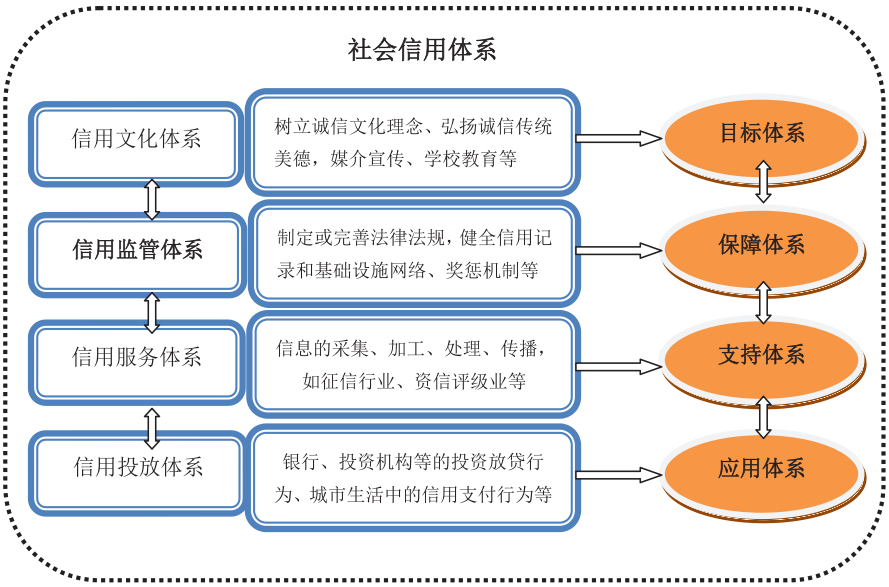

图 1　我国社会信用体系的结构

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

主要包括事前的相关法律法规制定、事中的信用行为动态监测与事后的激励惩戒及预警几方面内容。从监管特征看，它是“事中事后监管、有限监管、分类监管、精准监管与综合监管”的结合[6]。多元信用监管正是社会信用监管内涵由狭义迈向广义、由小监管走向大监管的产物。它不仅指监管主体由政府部门扩展到非政府的行业组织、第三方信用服务机构等主体，而且指中央政府与地方政府间的多层次协调监管以及政府各部门之间的多部门合作监管，所追求的是建立一个多层次、多部门与多主体的立体化全方位信用监管体系，以实现监管效率的最大化。

（二）我国社会信用监管体系的功能结构

美国心理学家维克多·弗鲁姆的期望理论认为，个体行为取决于期望值、媒介和效价 3 个变量。其中，期望值代表行为与绩效之间的联系，指向个体对实现预期成果的概率的知觉，媒介代表绩效与奖赏之间的联系，指向个体对达到预期成果后得到报酬或奖赏的概率的知觉，效价则代表奖赏的吸引力，指向奖赏给个体带来的满足程度。用公式可以表示为：激励力 = 期望值 × 效价 × 媒介知觉。一项制度只有同时满足以上 3 个条件时，才能达到较好的激励效果[7]。

如果说弗鲁姆的期望理论主要侧重于正面激励，我国战国时期法家思想的集大成者韩非提出的“信赏必罚”思想，则从激励与惩戒正反两方面论述了激励制度的必要条件。他以“吴起置辕”与“丽水盗金”两个案例，说明了制度有效性不仅取决于激励或惩戒措施本身的强度，而且取决于人们感知到的相关行为被侦察到的概率，以及相关行为被侦察后得到激励或惩戒的概率。

就社会信用监管领域而言，严密的信用行为侦察机制提高了守信或失信行为被发现概率的知觉，将显著影响市场主体的“期望值”；完备的、以强制力为基础的法律制度是相关行为被侦察后激励惩戒制度得以实现的有力保障，将深刻影响市场主体的“媒介知觉”；而对失信行为的行政性、市场性、行业性或社会性约束和惩戒，对守信行为的褒扬和激励等机制对市场主体的生产生活将会产生较大的实际影响，成为制约市场主体行为选择的“效价”因素。

因此，社会信用监管体系是否行之有效，需包含以下三方面内容：第一，监管主体能否克服信息不对称，准确及时地获取市场主体信用信息，从而增强市场主体失信行为被侦察概率的感知，以形成强大的威慑效应；第二，信用行为被侦察到之后，对市场主体的激励惩罚概率是否足够高；第三，如果被激励或惩罚，相关的激励惩戒措施对市场主体的生产生活影响程度是否足够大。

这样，便可以借鉴期望理论的思想精髓，从守信失信行为能否被发现，被发现之后被激励或惩戒的概率有多高，以及激励或惩戒的强度有多大三个方面，围绕信用行为侦察机制、信用法律制度及信用激励惩戒机制三大内核构建我国的社会信用监管体系的功能结构（见图 2）。

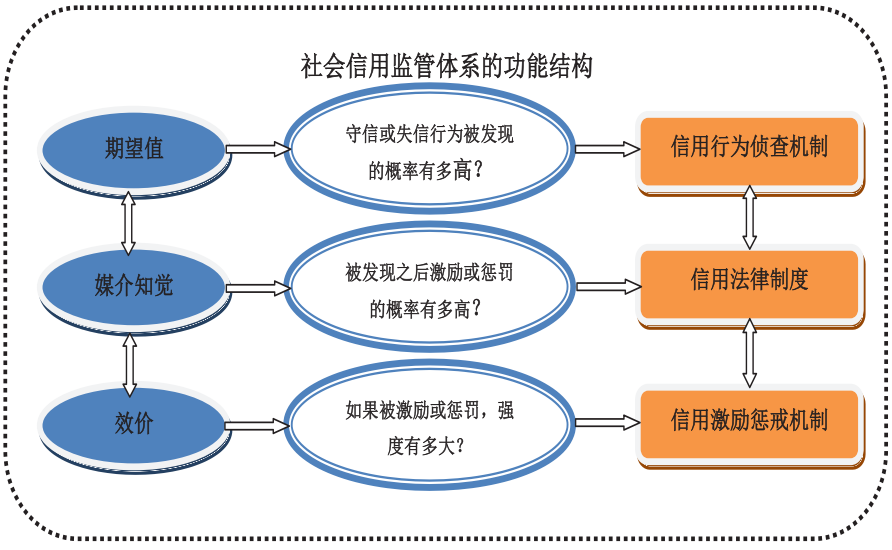

图 2　我国社会信用监管体系的功能结构

三、基于事务属性的政府－市场－社会多元信用的监管职责界分

基于监管负荷繁重与监管资源不足的双重约束，社会信用监管体系的制度设计“应根据不同市场主体的边际成本有针对性的选择威慑工具”。[1] 围绕社会信用监管的信用行为侦察、信用法律制度构建、信用激励惩戒实施三大内核，充分利用非政府部门的信息与专业优势，政府部门的权力及合法性优势，构建中央政

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

府与地方政府间，政府部门间，政府部门与行业协会、第三方信用服务机构及企业间的多层次、多部门、多主体的多元信用监管格局便是我国信用监管体系发展的新方向。

这其中的关键点在于明晰政府－市场－社会关于社会信用监管的职责边界。但是，三者各自究竟应该承担什么职能，是一个历史性的难题。从新自由主义到新公共治理，从“守夜人”到“合作者”，理论界及实务界在一个连续统一体的两端不断摇摆，至今仍未有定论。“管理因事务而产生、因属性而立足、因事务和属性的统一而发展”[8]。高效管理的一个基本要求就是根据事务属性各司其责，协同推进，形成合力。社会信用监管体系的产出——信用秩序，无疑是社会中所有人都受益的公共产品。而构建社会信用监管体系，从法律制度构建、行业规范制定到信用产品的生产，不同层次的监管内容具有不同程度的公共物品属性，决定了其应由不同主体提供。这为信用监管体系的职责界分提供了理论依据。这里，借用韦伯的“理想类型”②概念，运用公共产品理论，从效率角度出发，根据监管内容出的具体属性提出政府－市场－社会信用监管职责界分模型。

公共产品理论是萨缪尔森在论述政府经济职能时提出来的概念。他认为，公共物品是指“将该商品的效用扩展于他人的成本为零，因而也无法排除他人共享”（即具有非竞争性与非排他性的物品），是一种具有正外部性的物品。因此，“私人生产公共品势必导致供应不足”，需要“政府介入以鼓励公共品生产”。[9]鉴于纯粹的公共物品在现实中并不多见，布坎南与奥斯特罗姆又相继提出了具有准公共物品性质的俱乐部物品理论与公共池塘资源理论，并指出了不同物品的有效供给机制，从而将公共物品的分类从两分法走向四分法，使其运用范围更加广泛。

在信用监管领域，也可根据其内容属性是否具有消费上的排他性和竞争性，将其划分为具有非排他性和非竞争性、非排他性和竞争性、排他性和非竞争性及排他性和竞争性属性四大类。第一类监管内容属于纯公共产品，具有明显的外部性，这类产品应该全部由政府部门③提供，如信用监管立法及制度建设、信用主体权益保护等宏观调控职责。第二类与第三类都属于准公共物品，其中，第二类属于公共池塘资源，但由于信用信息具有明显的可共享、可再生特点，因而几乎不存在这一类属性公共产品，可暂时忽略。第三类属于俱乐部产品，一人对于资源的享用并不减少其他人享用，且可通过收费等方式

表 1　　政府－市场－社会信用监管职责界分表

治理主体	角色定位	监管范围	监管内容属性	监管职责
中央政府部门（工商部门、人民银行、发展改革委等部门）	调控者	宏观	非排他性、非竞争性	信用法律制度与信用惩戒机制：制定全国性信用法律制度、保障信用激励惩戒措施执行、保护信用主体权益等”。
地方政府部门（工商部门、人民银行、发展改革委等部门）	执行者			“信用法律制度与信用惩戒机制：制定地方性信用法律法规、保障信用激励惩戒措施执行、保护信用主体权益等”。
社会（行业协会、媒体机构等）	服务者	中观	排他性、非竞争性	信用行为侦查及信用行为激励惩戒：制定行业标准规范、建立行业档案、开展行业自律、提供政策建议，及对失信会员实行行业内通报批评、不予接纳、劝退等惩戒措施；建立失信举报制度，媒体曝光、舆论监管常态化
市场（从事征信、信用评级、信用担保等信用服务及信用产品生产的企业、第三方机构）	生产者	微观	排他性、竞争性	信用行为侦查及信用行为激励惩戒：开展认证、审计等信用监管工作，及时采集严重失信行为信息，纳入信用记录和信用报告，开发信用产品满足社会需求；对失信主体实施消费或市场交易约束等

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

排除搭便车者。这类监管职责适合信用行业协会等非营利组织履行，如制定行业标准规范、开展行业自律、为会员企业提供信用信息服务、开展宣传培训等。第四类属于私人物品，这类物品具有竞争性，且能够通过收费机制有效排除搭便车者，因此，适合市场机制提供，如第三方信用服务机构“利用大数据等技术开发具有自主知识产权的信用产品，开拓用信领域，满足社会应用和行政应用需求”[10]，开展认证、审计等收费性质的信用监管工作等。

在此过程中，政府部门主要利用其权力及合法性优势承担构建法律制度、保障信用行为激励惩戒措施实施的职责，行业协会、媒体机构、第三方信用服务机构等非政府部门则利用信息与专业优势承担信用行为侦查及信用行为激励惩戒职责。

在清晰界定政府－市场－社会三者职责基础上，还应根据信用监管内容的范围属性与行业属性，进一步界定中央政府与地方政府以及政府各部门的信用监管职责。信用监管内容的范围属性决定了信用监管职责在央地之间的划分，全国性信用监管内容由中央政府承担，如法律层次的信用立法属于中央政府职责，地方性规章则属于地方政府职责。而行业属性则决定其职责在政府各部门间的划分，如发展改革委负责建章立制、统筹协调，人民银行负责管理信贷征信业，市场监管部门负责企业信用监管等（见表 1）。

依照公共产品理论，政府行动渗透至本应属于市场或是社会的职能领域，会由于信息的不对称，造成监管效率低下，增加政府监管成本，加重政府负担；政府的过度介入还会影响行业自律，无法高效地根据市场需求提供相应的信用产品，从而阻碍社会内生型信用秩序的生成。但是，在现阶段，由于我国社会信用服务体系与服务市场尚不成熟和发达，政府除了构建社会信用体系运转的制度环境外，还需承担培育市场与社会主体的职责，并且做好信用表率。待市场与社会主体逐步发育成熟，政府也应随之逐步调整弱化其扶持职能，并将具体的监管职能通过合作或外包等形式向行业协会或相关企业转移。社会领域的信用行业协会、行业中介结构等组织除做好会员服务工作外，还应完善法人治理结构，强化机构内部控制，努力提升信用服务质量。作为市场与政府之间的桥梁，行业协会还需要代表市场对政府进行反向监管，形成社会对政府的制约。信用服务企业也应坚持公正性和独立性，加强规范管理，恪守自律，做好自身信用管理并对政府信用行为进行监督（见图 3）。

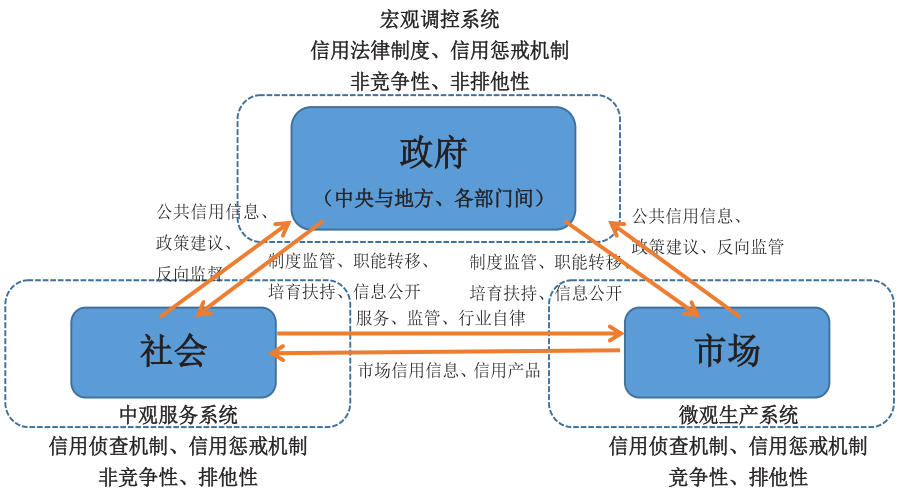

图 3　政府信用监管模式的理想模型

三、我国多元信用监管模式的实施机制：“中央规划与地方试点”[11]

构建多元信用监管模式的关键在于理顺政府、市场与社会三者间的关系，但“理想类型”只是用来分析现实的一组“概念框架”，现实往往与其存在不符的情况，而应然与实然之间的差距则为寻找问题症结提供了分析线索。由于社会信用监管体系是一个庞大而复杂的工程，不仅涉及政府与非政府部门的协调与合作，而且涉及政府内部各部门间，中央政府与地方政府间的协调与联动，其实施过程大致可分为中央规划与地方试点两个方面。

（一）中央规划：做好顶层设计

中央规划旨在建立适用于全国范围的社会信用监管体系总体框架。相关机制包括：建立组织机制，成立社会信用体系建设部际联席会议作为统筹协调主体；做好顶层设计，编制《社会信用

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

体系建设规划纲要》，明确未来发展的重大任务和目标；推动法律法规和制度建设，如颁布实施《征信业管理条例》，出台《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》等规章制度；推动信用信息共建共享工作，利用签署备案录等形式建立多个部门参与的信用信息共建共享机制，建立国家统一的信用信息平台信用中国网等[12]。

（二）地方试点：探索政府＋市场＋社会多元信用监管模式

“作为渐进性转型路径和‘摸着石头过河’思维的具体实现形式，‘试点－推广’式改革在中国治理实践中的普遍性和重要性有目共睹”。[13]我国多元信用监管体系建设也采取了先在地方试点再逐步铺开的实践策略。

上海是我国最早开展信用体系建设试点的城市之一。在信用监管法律法规制度建设方面，在我国首先制定社会信用地方性法规④，并率先推出完整、系统的事中事后监管体系。基于数据、行为、应用清单“三清单”，已建成覆盖事前告知承诺、事中评估分类、事后联动奖惩“三阶段”的全过程信用管理模式。在信用行为监测及信用联动奖惩方面，上海注重信用数据的开放共享，并实行“互联网＋监管”模式，实现在线即时监督监测与政企“联防、联控、联打”机制。2016年5月24日，上海自贸区市场监管部门与蚂蚁金服旗下独立第三方征信机构芝麻信用签署合作协议，向其提供行政处罚、经营异常名录等失信信息。这些信息将被披露给相关合作商户，使失信者受到消费与交易限制。2017年，上海率先打通政府公共信用信息与市场信用信息之间的壁垒，建立起以公共与市场信息交互共享为特色的上海商务诚信公众服务平台。该平台上线以后，将“拆除”政府数据和市场数据之间的“壁垒”，更全面反映市场主体的信用状况，“从而编织起一张从政府监管、行业自律、企业自治到社会监督的社会共治网和一条从征信、评信到用信的完整生态链”。[14]2018年，上海食药监局会同公安局与阿里巴巴集团共同签署《打击网络无证食品经营违法行为合作备忘录》，[15]将抽检信息、行政处罚、监督检查等政府信息向第三方订餐平台开放。同时，第三方平台在服务中形成的信用评价、投诉举报等信息也将同步流向政府部门，从而实现政企“联防、联控、联打”机制。

作为全国首批信用示范创建城市，杭州的信用监管体系的特点为多领域监管、多部门联动、多举措并施，发挥社会监管的作用，将信用监管融入到社会生活的方方面面。在信用监管制度建设方面，杭州市制定《公共信用信息管理办法》《社会法人守信激励和失信惩戒管理办法》《信用红黑名单发布制度》《在行政管理中使用信用记录和信用报告的事项清单》等规章制度，引导杭州市各行政管理部门在履职过程中查询和使用信用信息，形成了“多领域监管、多部门联动、多举措并施”的联动监管格局。在信用行为监测方面，杭州市2008年便启动联合征信系统项目建设，2013年更名为杭州市公共信用信息平台。2016年，依托政务云服务，杭州市在公共信用信息平台基础上建成“一网三库三系统”⑤，全面归集相关信用信息。另外，借助公共信用信息平台，杭州逐步推广行政许可和处罚“7天双公示”，并在建委招标代理、房产企业预售等8家部门17个事项建立了信用承诺机制，将承诺书对外公示，接受社会监督。[16]实现红黑名单发布，明确每年两次集中向社会公布信用红黑名单。“实行线上线下联动监管创新应用，利用公共信用信息和阿里巴巴中小微企业信用信息的双向互动，一方面将线上失信记录纳入公共信用信息平台，加大线上失信商家的监管力度；另一方面，将线下良好信用记录纳入阿里巴巴信用评价体系，提升本地电商的信用评价和信用资产”[17]。在信用行为联动奖惩方面，杭州注重拓展信用惠民惠企的应用场景，让信用奖惩机制发挥实效。如在投资审批领域，将信用记录作为其重要参考；在城市生活中，打造信用免押金城市，并陆续推出信用图书馆、信用借还、“医信付”等信用应用服务，让“信”真正用起来。

作为改革开放的排头兵，深圳市信用监管体系的特征表现为：以较为完善的征信系统为基础，以商事登记制度改革为契机，将市场监管体系建设与社会信用体系建设结合起来，注重信用监管的多领域应用。在信用监管制度建设方面，深圳在已出台的个人和企业信用管理办法的基础上，先后印发实施《深圳市市场和质量监督管理委员会商事主体信用监管暂行规定》（以下简称暂行规定）、《深圳市公共信用信息

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

管理办法》等制度，“形成覆盖登记监管、广告、市场规范、商标、电子商务、质量、特设、商品交易市场规范管理等各项职能监管制度的信用信息归集、共享和联合惩戒机制”。[18] 在信用行为监测方面，深圳已基本建立起覆盖企业、社会组织、事业单位及个人的信用信息数据库和全市统一的公共信用信息管理系统。[19]2016 年 5 月，深圳企业信用应用创新项目“企信惠”客户端上线，利用手机微信“摇一摇”功能，可将商家、产品质量、信用记录、消费评价等信息推送给消费者，使“监管领域由线下实地检查发展到线上动态跟踪，实现市民、商家、政府三方互惠互动，推动社会共治”。[20]2016 年 7 月 20 日，深圳商事主体信用监管公示平台正式上线，“该公示平台是目前国内首个以信用监管为主题的地方性公示平台，与其他主要展示登记及许可准入等信息平台不同，主要特色是突出监管公开、信用公示，包括商事登记簿、年报公示信息、抽查检查结果、经营异常名录、行政处罚信息和严重违法失信企业名单六大板块，基本涵盖了涉及深圳市场监管委各部门与监管有关的信用信息”，[21] 从而有助于多维度反映商事主体的信用状况，是客观评价商事主体信用指数的一个重要参考数据。在信用联动奖惩方面，深圳市政府部门充分发挥示范带动作用，从行政管理、市场服务和社会监督等多个层次广泛推进信用信息应用。如在人才引进积分落户中，率先应用个人征信报告；在市场服务领域，以“深圳信用网”为中轴，多领域、多层次地延伸信用信息查询应用渠道，并重点针对税务、市场监管、进出口管理等关键领域签署了一批联合奖惩的合作备忘录，实施联合奖惩；在社会监督领域，以行业协会、商会诚信自律建设为抓手，倡议制定行业诚信自律公约，带动大量会员企业主动作出信用承诺，自觉接受社会监督。[19]

（三）我国多元信用监管中存在的问题

1.国家层面的信用立法缺失。我国“试点先行”的制度创新策略致使全国性的制度创新滞后于地方层面的创新，制约着地方创新的广度与深度。在信用监管领域体现为目前尚无一部全国性的信用法律法规和一个完整且全面的国家信用信息标准对信用信息的归集和管理等进行明确规定。尽管我国在《民法总则》《合同法》《反不正当竞争法》等法律法规中规定了诚实信用相关的法律原则，但由于缺少与信用制度直接相关的立法，各地对于守信行为的判定标准、程序、依据并不统一，对于失信行为的部分联合惩戒措施缺乏法律依据，极易产生失德行为与信用行为之间的不当关联以及信用行为与惩戒措施之间的不当关联，造成泛信用化与泛惩戒化的后果，侵害市场主体与公民个人的正当权益。上海等地的地方性立法尽管为国家层面的法制建设作出有益探索，但地方性立法限于层级，[22]“无法独立支撑和建设一个完整的信用立法、管理和实施体系”。[23]

2.信用信息的合作共享难题。社会信用监管体系建设涉及不同区域、不同部门、不同行业之间的协同合作，但由于区域、部门、行业利益不同，缺乏信息共享的统一标准、平台发展滞后等原因，大部分地区部门间、行业间信用信息，公共信用信息与市场信用信息之间并没有很好地整合起来。“政府部门之间的信息并没有形成真正共享的机制，而信用信息的社会共享机制更无从谈起”，[23]“导致完整统一的社会服务需求和数据分散、行业垄断和地方割据的供给格局之间的矛盾”。[22] 接连发生的网络售假、电信诈骗以及滴滴车司机侵犯乘客等事件，表明这几者间的信用信息共享机制仍未充分建立起来。

3.信用服务机构的监管地位模糊。在从计划经济迈向市场经济的转轨过程中，我国国家与社会的权力边界并不清晰。国家与社会不是分离，更不是对立，应该是相互融合。有学者将此称为“行政吸纳社会”体制。[24] 在现行体制下，我国信用服务机构的监管地位存在模糊性。如，从事个人征信业务的上海资信公司是在上海市人民银行的支持下成立的，名义上是市场化运作，但实际上有强烈的官方背景，得到政府部门财政和政策方面的支持。该公司 2009 年已被上海市人民银行征信中心控股，行政色彩更加浓厚。“深圳是最类似于市场化运作模式的，政府不投资、不经营、不干预，但该市最大的征信机构——鹏元公司原属于银行系统，是经深圳市政府特许，在人民银行总行的支持下成立的。政府除了向其提供解决个人征信的法律依据外，还免费提供信用信息，鹏元公司 80% 的信息来自于政府部门的提供”[25]。政府驱动型信用体系的“优势是能在较短

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的时间内建立起信用体系框架，弊端是从信用信息的采集到加工都有着很强的政府行为色彩，信用市场的效率、公平和权威性难以保证”。[26]

与此同时，允许私营企业（如与芝麻信用的合作）试验非强制性信用评级方案的商业试点，通常极具创新力和先进性，但监管地位不清晰。“商业试点信用评级方案中的计算方法不透明，而且运用用户在线行为数据包括他们的社交网络来生成分数评定信用度，将可能成为全面监控民众的工具”。[27] 出于此种担忧，在中国人民银行监管指导下，由中国互联网金融协会与芝麻信用、腾讯征信、前海征信、考拉征信、鹏元征信、中诚信征信、中智诚征信、华道征信等8家市场机构共同发起组建的，主要面向互联网金融领域的市场化个人征信机构百行征信有限公司可以说是一个折衷的选择。但其后续运营中如何盈利、与其他进行数据共享的市场机构之间如何进行利益分配仍然面临挑战。这个难有定论的重大问题，关乎政府与私营商业主体的未来关系。

4.行业协会的监管能力薄弱。与信用服务机构相比，我国信用行业协会发展更为滞后。上述三地行业协会发展已走在全国前列，但仍然存在由于政府职能部门及金融部门掌握大量有价值的信用信息，而没有官方背景的行业协会很难获取权威性信息的问题。这些机构难以准确建立信用服务机构及从业人员的信用档案，继而开展信用评级等工作，且由于信用专业人才的缺乏，也难以有效开展行业基本行为准则和业务规范制定等工作，影响了行业自律作用的发挥，制约了内生性社会信用秩序的生成。尽管政府方面三令五申“要依托信用行业协会，加强行业自律”，但对于如何加强行业协会的建设，哪些职能该转移给行业协会来履行，却语焉不详。

四、优化我国多元信用监管模式的路径分析

构建“体系完整、分工明确、运行高效、监管有力的社会信用体系基本框架和运行机制”[28] 的关键在于明晰政府－市场－社会的职责边界。而在我国“行政吸纳社会”体制下的信用监管实践表明，如果按“理想模型”构建社会信用监管体系并不现实，应采取分步推进的方式。近期，应发挥政府的推动作用，完善制度供给，搭建初始平台，培育市场－社会主体。待这些工作基本完成后，再逐步退出具体的生产和服务领域，专注于宏观调控，实现社会共治的格局。

（一）完善制度供给

完备的制度是社会信用监管体系良性运转的根本保障。从形式上看，社会信用监管制度包括法律法规及相关政策文件。从内容上看，包括社会信用基本元素制度（个人信用、企业信用、银行信用及政府信用）与社会信用运行制度[29]（如信用信息形成、公开及利用，信用监管与失信惩戒，信用主体权益保护，信用修复等）两大系统。近年来，我国非常重视信用制度建设。国家层面，相继出台了《征信业管理条例》（2013年）、《征信机构管理办法》（2013 年）《企业信息公示暂行条例》（2014年）、《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》（2014年）、《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》（2016年）等一系列法律法规与政策文件。地方层面，社会信用制度建设也如火如荼。目前，湖北、上海、河北、浙江4省市已制定了社会信用地方性法规，对社会信用信息的归集、披露、应用及权益保障等进行了详细规定。

但是，由于国家层面缺乏一部统领性的信用立法，地方信用法律制度建设缺乏基本的法律依据，且各部门法律制度之间如何形成一个完整的、不冲突的体系架构仍处于探索阶段。因此，当务之急是尽快制定《社会信用法》，“从整体上构建国家的信用法治体系，重点规制个体、社会和国家三个层面的信用关系，并形成不同层面的信用法律”。[30] 地方在进行立法实践时，应注意“避免信用法律泛道德化，注重保护个人信息自决权，在立法权限范围内实现联动奖惩的价值目标”。[31]

（二）搭建初始平台

建设社会信用体系首先需要健全社会成员的信用记录，“加快推进信用信息系统建设，完善信用信息的记录、整合和应用，是形成守信激励和失信惩戒机制的基础和前提”。[32] 建设全国统一的信用信息系统投入巨大，还需要整合多个部门的信用信息，这项工作单独靠市场与社会的力量难以在短时间内建成，初期需要政府介入完成。目前，我国已经建成全国统一的公共信用信息平台、国家企业信用信息公示系

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

统，信用中国网站也于2015年上线，使分散在各行业、部门及地方的信用信息实现全国范围内的整合并在全国各地均能查询，在初始平台建设方面取得较好效果。

接下来，还需进一步加快行业与地方信用信息系统、征信系统及金融业统一征信平台建设，推进信用信息的交换和共享。我国大量的信用信息分散在政府各部门、各地方，造成信息的孤岛效应，政府可通过建立备忘录等形式，逐步实现数据库之间的互联互通，打破信用数据的条块分割，使信用信息资源得到有效配置。

（三）培育市场 - 社会主体

信用监管只是社会治理的一种工具，最终目的是为了社会信用秩序的生成，社会信用秩序的持续性供给需要政府－市场－社会三方协同共治，强政府、弱社会的模式会极大地影响社会内生性信用秩序的生成。目前，我国市场－社会主体在履行“生产者”及“服务者”职能时，遇到的最大困境就是身份约束与信息瓶颈。因此，当务之急是尽快从制度上明晰行业组织、信用服务机构、商业公司的监管地位。这涉及到体制上的政府与市场、社会关系重塑。在保障国家安全、商业机密及个人隐私的前提下，应“明确政务信用信息的开放分类和基本目录，有序扩大政务信用信息对社会的开放，优化信用调查、信用评级和信用管理等行业的发展环境”[4]。在数据库运营稳定后，“政府公共信用信息平台可将颗粒度小而细的原始信用数据对外开放，让不同的数据加工者各取所需，生产出各种信用产品，供信用产品需求方选择应用，培育信用产品供需方力量”，[32]从而打通公共信用信息与市场信用信息的壁垒，使信用服务市场逐渐发展壮大，更好地满足社会信用需求。□

参考文献：

[1] 吴元元 . 信息基础、声誉机制与执法优化——食品安全治理的新视野 [J]. 中国社会科学，2012（6）：115-133.

[2] 国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见（国发〔2016〕33号）[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/12/content_5081222.htm，2016-06-12.

[3] 杨炳霖 . 监管治理体系建设理论范式与实施路径研究——回应性监管理论的启示 [J]. 中国行政管理，2014（6）：47-54.

[4]《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》（国发〔2014〕21号）[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm,2014-06-14.

[5] 马英娟 . 监管的语言辨析 [J]. 法学杂志 ,2005(5):111-114.

[6] 王宁江 . 对信用监管的再理解 [J]. 浙江经济 ,2018(5):38.

[7] 斯蒂芬•P• 罗宾斯 , 玛丽 • 库尔特 . 管理学 [M]. 北京 : 中国人民大学出版社 ,2004.

[8] 石亚军 , 高红 . 政府在转变职能中向市场和社会转移的究竟应该是什么 [J]. 中国行政管理 ,2015(4):32-36.

[9] 萨缪尔森 . 微观经济学 (第十六版)[M]. 北京 : 华夏出版社 ,1999.

[10] 上海市社会信用条例 [EB/OL].http://www.saic.gov.cn:9080/fgs/zcfg/201707/t20170706_267361.html,2017-07-06.

[11]MareikeOhlberg,ShazedaAhmed,BertramLang.Centralplanning,localExperiments:ThecompleximplementationofChina’sSocialCreditSystem[J].Chinamonitor,2017(12):1-15.

[12] 加快社会信用体系建设——国家发展改革委、中国人民银行联合举行新闻发布会实录 [J]. 征信 ,2014(11):5-11.

[13] 周望 . 如何“由点到面”?—“试点一推广”的发生机制与过程模式 [J]. 中国行政管理 ,2016(10):111-115.

[14 王晓易 . 上海首推事中事后监管体系用“芝麻信用”做精准监管 [N]. 第一财经日报 ,2016-08-15.

[15] 上海市食药监局、上海市公安局与阿里巴巴签署打击网络无证食品经营违法行为合作备忘录 [EB/OL].http://www.shfda.gov.cn/gb/node2/yjj/n5100/u1ai55620.html,2018-04-24.

[16] 戴冕 .“信用杭州”调研报告 [J]. 杭州 ,2018(1):48-51.

[17]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.

[18] 加强事中事后监管着力构建信用监管体系 [N]. 深圳商报 ,2017-03-05.

[19] 深圳 : 打造“特区”社会信用建设体系 [EB/OL].

http://www.jncredit.gov.cn/81/11634.html,2018-03-19.

[20] 市市场和质量监管委紧抓后续监管制度建设创新构建信用监管体系 [EB/OL].http://sztqb.sznews.com/html/2016-07/20/content_3575099.htm,2016-07-20.

[21] 信用公开多多益善深圳市场和质量监管委正式启用商事主体信用监管公示平台 [EB/OL].http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/ywxx/cpzl/201608/t20160802_471384.htm,2016-08-02.

[22] 阮传胜 . 上海社会信用立法“破冰”带来的思考与启示 [J]. 检查风云 ,2017

(10):14-16.

[23] 齐萌 . 社会信用体系建设顶层设计的问题与出路 [J]. 现代管理科学 ,2016(10):76-78.

[24] 康晓光 , 韩恒 . 行政吸纳社会—当前中国大陆国家与社会关系再研究 [J].SOCIALSCIENCESINCHINA,2007(2):116-128.

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[25] 黄晓晔 . 社会信用建设的逻辑及其路径选择——基于国外模式及国内经验的比较与思考 [J]. 贵州社会科学 ,2014(5):46-49.

[26] 刘建洲 . 社会信用体系建设 : 内涵、模式与路径选择 [J]. 中共中央党校学报 ,2011(6):50-53.

[27] 马晓月 . 中国社会信用体系的舆情与实践 [J]. 国外社会科学 ,2018(2)153-154.

[28] 国务院办公厅关于社会信用体系建设的若干意见 [EB/OL].http://www.gov.cn/zwgk/2007-04/02/content_569314.htm,2007-04-02.

[29] 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.

[30] 王伟 . 制定社会信用法刻不容缓 [J]. 领导科学 ,2016(10):20.

[31] 罗培新 . 善治须用良法 : 社会信用立法论略 [J]. 法学 ,2016(12):104-112.

[32] 章政 , 张丽丽 . 中国公共信用体系建设 : 特性、问题与对策 [J]. 新视野 ,2017(2):59-65.

注释：

①需要注意的是 , 在实践中 , 信用监管体系与信用服务体系并不能截然分开 , 如在信息采集领域 , 在服务过程中与在监管过程中 , 都可能进行信息采集 , 呈现出在服务中监管、在监管中服务的关系。

②理想类型是由韦伯提出的 , 指研究者为了研究社会现象 , 根据抽象的概念构建的一种逻辑自洽的理论框架 , 因而它不是对实际社会存在的概括 , 也就不需要穷尽现实事物的全部特征 , 也必然会出现与现实不合的情况。

③这里的政府部门指广义上的政府部门 , 也包括人民代表大会、法院等立法与司法机构。

④《上海市社会信用条例》于 2017 年 6 月 23 日上海市第十四届人民代表大会常务委员会第三十八次会议通过 , 是我国首部社会信用体系建设方面的地方性法规。

⑤指信用杭州门户网站 , 法人信用信息数据库、自然人信用信息数据库、综合管理与应用数据库 , 城市服务信用辅助管理系统、城市治理信用支撑系统和信用大数据分析应用系统。

【基金项目 : 国家社科基金重点项目“社会信用体系建设成效测评及参与式信用监管体系构建研究”(编号 :12AZD063)】

作者简介：

陈丽君 (1967-), 女 , 浙江丽水人 , 浙江大学公共管理学院教授 , 博导。研究方向 : 政府信用、政府信任、公私部门人力资源管理。

杨宇 (1985-), 通讯作者 , 女 , 重庆荣昌人 , 广西民族大学教育科学学院教师 , 浙江大学公共管理学院行政管理专业博士研究生。研究方向 : 政府信用、基层社会治理。

（上接第 39 页）

[2] 焦露，杨睿，郭琳 . 国家级新区资源环境承载力评估研究——以贵安新区为例 [J]. 四川理工学院学报 (社会科学版), 2017（5）.

[3] 王佳宁 . 国家级新区管理体制与功能区实态及其战略取向 [J]. 改革，2012（3）.

[4] 贾滨洋 , 杨钉 , 张平淡 , 王玉梅 . 国家级新区的环境挑战与出路——以天府新区为例 [J]. 环境保护，2016（24）.

[5] 赵越，杨文杰，姚瑞华，马乐宽 . 我国水环境补偿的实践、问题与对策 [J]. 宏观经济管理，2015（8）.

[6] 中国环境科学研究院 . 天府新区总体规划环境影响评价报告书 [R].2017.

[7] 中国环境科学研究院 . 兰州新区总体规划环境影响评价报告书 [R].2015.

[8] 方创琳，马海涛 . 新型城镇化背景下中国的新区建设与土地集约利用 [J]. 中国土地科学，2013（7）.

[9] 刘继华，苟春兵 . 国家级新区 : 实践与目标的偏差及政策反思 [J]. 城市发展研究，2017（1）.

[10] 曾刚，倪外 . 上海浦东发展路径研究 [J]. 地域研究与开发，2009（8）.

[11] 汪耘西 . 基于资源环境承载力的区域经济协调发展研究 [D]. 杭州 : 浙江大学，2015.

[12] 郑宣宣 . 西安市资源环境承载力研究 [D]. 西安 : 长安大学，2015.

[13] 生态环境部环境工程评估中心 . 两江新区战略环境影响评估报告书 [R].2017.

[14] 郭天配 . 中国环境质量评价方法及实证研究 [D]. 大连 : 东北财经大学，2010.

[15] 赵东方，武春友，商华 . 国家级新区绿色增长能力建设影响因素分析 [J]. 科技进步与对策，2018（12）.

[16] 薄文广，殷广卫 . 国家级新区发展困境分析与可持续发展思考 [J]. 南京社会科学，2017（11）.

[17] 曹云 . 国家级新区建设隐忧 [J]. 决策，2014（12）.

[18] 刘华 . 我国国家级新区建设机制的缺陷及对策探讨——以兰州新区为例 [J]. 甘肃社会科学，2016（2）。

[19] 齐元静，金凤君，刘涛等 . 国家节点战略的实施路径及其经济效应评价 [J]. 地理学报，2016（12）.

[20] 徐静，汤爽爽，黄贤金 . 我国国家级城市新区的规划导向及启示 [J]. 现代城市研究，2015（2）.

[21] 谢广靖，石郁萌 . 国家级新区发展的再认识 [J]. 城市规划，2016（5）.

[22] 贾若祥 . 促进国家级新区健康发展的思路与对策 [J]. 中国发展观察，2016（17）.

作者简介：

刘洋（1966-），男，辽宁辽阳人，国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所，副研究员。研究方向：区域发展、城市规划、环境政策。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net