从信用监管迈向信用治理：机制、类型与边界

闫志刚

[摘　要] 信用机制广泛存在于在商品经济领域。从本质上讲，它是一种声誉机制，具有不平等属性，在社会不同领域信用评价的重点不同。信用机制有信用自治、信用监管和信用管理三种类型，其特征和适用领域有所不同。当前，我国信用体系以信用监管机制为主导，存在施行领域过宽，挤压信用自治机制发育空间，治理简单化等问题。有必要从信用监管转向信用治理，使各种信用机制在其适当领域发挥作用。为此，要适当厘定不同机制的相对边界和重心，并借鉴有益的监管理念引领信用监管发展方向。

[关键词] 信用监管机制；信用自治机制；类型；边界
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2023）10-0051-13

一、问题提出

近些年，我国在社会经济、行政、司法等各领域全面推进社会信用体系建设。在公共管理领域，信用监管成为社会信用体系建设的核心内容和重要应用场景，在金融、商务、市场、工程、工信等经济领域和与经济管理密切相关的统计、财税、审计、资源、安全生产、消防等相关领域，以及在环保、科研、卫生、体育、社保、职业资质、社会组织等社会领域，相关部门都在推行信用监管制度，可以说，信用监管受到了几乎所有具有对外行政管理职能的政府部门的青睐。但从实践来看，信用监管与法治的关系还不够顺畅，其定位还不够合理，从目前学术界的研究来看，普遍对信用监管有不同看法，甚至存在一些质疑的声音：刘双周等认为信用黑名单的设定较为随意，缺乏上位法依据和正当程序，[1] 使信用监管呈现立法“悬空”特征；[2] 沈岿认为信用监管的目的其实是有意解决普遍存在的违法违规行为得不到

[作者简介] 闫志刚，首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院副教授，硕士生导师。

有力追究或屡禁不止的问题，[3] 从而将公共信用立法聚焦于相关主体履行法定义务的状况，亦使公共信用立法实质上沦为行政执法促进法；[4] 傅蔚岗、周海源认为违法不等于失信，将违法行为纳入失信范围，会将使法律道德化；[5] 陈慧娟、孙日华等认为信用惩戒的边界模糊，已泛化成为“超级警察”，[6] 与立法法、行政处罚法、民事诉讼法、行政许可法等法律相冲突；[7] 张牧遥认为信用监管实践中大多数只看到或只重视信用监管约束功能，较缺乏对信用监管激励功能的认知和利用，[8] 陈小君、肖楚钢观察到不少地方政府依赖黑名单等惩戒机制处理行政管理事务，容易引发惩戒部门的权力滥用或利益集团的寻租行为；[9] 王锡锌、黄智杰将信用监管的推行归结为“管理型体制”路径依赖，是将“数治”技术作为公权力对市场和社会单向管理控制的手段，认为这种定位与导向不仅难以有效提升治理能力，还会加剧政府与社会之间的紧张。[10]

信用监管作为社会信用体系建设的一个重要领域，对其正当性与合法性等定位问题的探讨，对社会信用体系建设的整体走向与进程都将产生重要影响，也对社会治理的方向具有重要意义。不仅理论界在寻找解决方案，实务界也放慢了脚步，正在寻求对相关问题的回应。但从目前来看，问题远未解决，从当前的理论研究来讲，关于信用监管正当性的疑问主要来自法学领域，众多法学专家基于不同的学术背景从行政法学、经济法学、概念法学、新公法学等视角作了研究并试图找寻问题解决之道，但整体上学界对信用监管制度法学本体的认定仍不够清晰，对失信约束制度的不同阶段行为的类型和性质存在较大争议，为解决其正当性和合法性所进行的各种理论支持研究各有其特定的适用范围和条件，都无法全然为失信联合惩戒提供理论正当性基础。[11]

从客观上讲，信用监管泛化所带来的正当性问题突破了正常的行政秩序和法律秩序，跨越了多个维度，具有相当的复杂性，单从调整当前的法律体系或者发展新的法律体系来赋予其合法性是不太现实的。问题的症结在于信用监管制度的定位，我们从一开始没有明确这种监管制度在整个社会信用体系建设中的精确定位，或者说整个社会信用体系还没有清晰的图谱，信用监管也没有明确相应概念的内涵与边界，不清楚其功能定位与其他信用机制的区别，只是出于实用主义的考虑营造出泛化的信用治理话语体系和一种综合执法机制。其结果是混淆了不同领域不同信用治理路径的基本思路、手段和实现机制，造成更大范围的治理难题，如将社会信用体系定位于道德提升工程还是社会治理与规制改革工程就具有明显的路径与手段差异。[12] 遗憾的是，社会信用体系建设强力推进十余年，我们在这方面的实践探索和理论研究亦十分薄弱。本文旨在从公共管理的角度分析不同的信用治理机制的发展、特征与功能定位的基础上，探讨对信用监管在不同信用机制中的恰当定位，寻找不同信用机制各得其所、相得益彰的优化路径。

二、信用治理机制的发展及其一般特征

当前社会信用体系建设中关于信用机制的探索与运用实践融合了不同维度的内容，各个维度形态各异却又相互交错，既有共同特征，也有独特个性。其中，以人民银行为主导推动建设的征信系统为金融领域的信用机制，其在改革开放后的金融市场化实践中，为其他领域开展信用监管打下基础；以原工商行政管理总局（现为市场监管总局）为主导开始推动建设的企业信用公示系统为市场监管领域的信用机制；以国家发改委为主导的“信用中国”系统为涵盖经济社会各领域的全面信用机制，其从最初的信用平台建设演化为全面的以联合信用惩戒为特征的信用监管

制度；以最高人民法院为主导建设的失信被执行人名单制度为司法领域的信用机制，其实施背景主要为解决生效法律文书的执行难问题①。上述实践代表了公共部门利用信用机制推动社会治理的努力。

实际上，信用机制更广泛地存在于市场领域且拥有较久的历史。信用机制源于人类经济社会活动中的信息不对称，为了避免对方机会主义行为，从古到今，人类社会都存在一定的信用机制来规避风险降低交易成本，只是随着人类经济社会行为的规模与性质以及技术条件的变化而演进。在传统熟人社会与自然经济条件下，人们经济社会交往的范围有限，个体的信用主要保存于邻里乡亲的印象和口碑中，借助于家长里短在人际和代际之间传播，使得人与人之间的经济社会行为可以实现一定的信用评价，使得重复交往与交易行为能够获得更强的预期性和低成本性。随着从自然经济转向商品市场经济，人们之间的区域性联系开始向全国范围甚至世界范围转变，社会结构从熟人社会转变为陌生人社会，信息不对称现象大为增强，原来的信用环境随之遭到瓦解，专业化的信用机构应运而生。这是一个自然演进的过程，西方社会当前以市场化信用机构为主要特征的社会信用体系即是在此逻辑下发生发展。中国在20世纪30年代初也发展出专业化的信用调查机构——中国征信所，接受企业等委托独立开展信用调查与评价。[13]

新中国成立后，随着经济体制和社会结构的转型，信用环境发生又一次大的变化。一方面经济活动开始依靠计划指令进行统一的生产、分配和消费，另一方面城乡的社会结构整合为单位制和公社制，人们的经济社会活动以公共组织式的信用背书为主导，这都在客观上消弭了社会对自主式的信用机制的需求，使得自然演进的信用发展进程中断。改革开放后，随着向社会主义市场经济过渡，市场化和城市化，以及政治的、经济的、文化的、日常的变化，都意味着人与人之间的稳定性在下降，[14]机会主义的空间急剧扩张，社会对信用机制的需求与日俱增。正是在这种背景下，决策者作出当代“社会信用缺失”或“信任缺乏”的基本判断，[15]并越来越倾向于以政府为主导制度化地推进社会信用体系建设。

在当代，随着计算机、互联网、大数据等信息与通讯技术不断发展，信用机制发展进入新的阶段。以新技术、新产业、新业态、新模式为代表的“数字经济”开始崛起，其发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有，信息不对称的规模也空前扩展，对信用机制的内在需求相比传统经济更加强烈。同时，信息技术也为信用发展提供了更强的技术可能性，借助于对市场主体在网络上产生的海量数据信息，信用评价主体可以更加方便、快捷、低成本地获取、评估与监测。在此背景下，一些平台企业建立了不同算法模型的信用机制，相较于传统信用机制，这些信用机制实现了更高的飞跃，一是其信用评价维度更广、数据规模更大，一些数据直接来源于买卖双方的互动评价，信用刻画更加真实。二是其信用评分机制的监督效力源自于“凝视”，来自一种不断观察的系统与不断被观察的自我意识的结合。三是信用算法在自身运转过程中还产生了新的价值系统，看起来是平台基于现有的价值系统

①2013年7月19日，最高人民法院举行新闻发布会，通报《最高人民法院关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》有关情况，新闻发言人孙军工在介绍该规定出台的背景时对执行难问题进行了解释，其中提到一个统计数据：全国法院2008年至2012年执结的被执行人有财产的案件中，70%以上的被执行人存在逃避、规避甚至暴力抗拒执行的行为，自动履行的不到30%。

来识别与纠正用户行为，实则是数据控制者将原则转化为算法，通过算法的分析和决策产生评估结果。[16]

从理论上讲，无论技术发生了多大变革，信用机制发挥作用的空间增加了多少规模，信用机制的本质并未发生质的改变。整体上，信用机制具有以下几个特征：

第一，信用机制本质上是一种声誉机制。信用机制既不同于刚性的法律惩戒手段，也不同于柔性的道德约束机制，而是介于二者之间，具有自身独立的规则与作用机制。其本质在于创设声誉机制，借助市场主体和社会主体趋利避害的理性，通过显著影响未来的交易机会来发挥功效。信用声誉实际上是信号功能机制，在市场经济条件下，如果存在信息准确的声誉机制，消费者更倾向于将它作为解决信息不完备和不对称的工具，并进一步借助无数消费者的“用脚投票”深入作用于企业利益结构的核心部分。一个发达的市场交易体制足以凭借“抵制购买”警示其他企业，产生相当的威慑效果，使讲求信用的商业主体获得更多的交易机会，而信用不好的商业主体会丧失更多的交易机会，进而激发其遵法守信，不断提高市场信誉。[17]

第二，信用机制具有天然的不平等属性。信用工具是致力于通过简单符号概括复杂信息，旨在通过精巧披露告知公众相关信息，而非将大量空泛、琐碎、专业、复杂的信息直接向公众披露[18]，因此信用信息的评价与分级就非常重要。信用画像基础上的等级划分，可以发挥更精确地风险指导作用，消费者或者公众则出于规避风险的需要会根据不同的信用等级对信用主体进行区别对待。从这种意义上讲，信用机制天然包含了对信用主体进行区别对待的蕴涵，具有一定的不平等性属性，因此应控制不同信用机制的适用范围，在要求一视同仁、平等对待相对人的公共领域，信用机制应该限制其作用范围。

第三，不同领域的信用机制信用评价的重点不同。信用评价本质上是基于既往行为的二次评价，通过考量信用主体过去在各方面不同程度的合规或违规、履约或失约等行为，建立新的肯定性或否定性体系。人的行为具有高度复杂性，人类自身道德的不完备性是常态，而且有时一次或几次偶然的违规或违约行为发生的条件具有一定偶然性和客观性，信用画像不能也不应是囊括信用主体所有行为的超级画像。在不同行业和不同领域，信用维度各有差异。信用分级分类由信用主体依据信用场景，运用不同的算法自主确定，是唯一科学的做法。[19][20]

三、信用机制的类型分析

上述信用机制的特征是社会信用治理机制的一般特征，不同领域的信用机制具有不同的特点，功能定位也不同。要解决当前信用监管泛化、定位模糊的问题，既要了解信用机制本身的一般特点，明晰其与法律、道德机制的区别，亦需要了解信用机制的类型，明确信用监管机制和其他类型信用机制的不同与各自适应限度。笔者按照领域与主体不同将信用机制划分为三种类型，分别称之为“信用自治机制”“信用监管机制”和“信用管理机制”。

（一）信用自治机制

中西方的共同经验表明，一旦条件具备，经济社会的不同领域即会自发地孕育出一定信用机制，这些信用机制和刚性的法律机制、柔性的道德机制一起规范着人们的行为，对经济的繁荣和社会的健康发展都有重要作用。信用自治机制主要发生在市场领域，比如市场化的信用中介公司提供多种多样的信用报告、信用评级、信用衍生品、信用咨询等服务，使得市

场主体更加理性开展经济活动，避免违约、资金和财产损失等风险；行业组织运用信用机制开展的独立、中性、客观的信用评价与风险预警等。信用自治机制既有针对市场主体应用于市场交易行为的，如德国的 BURGEL 公司，其数据库涵盖全德 460 万家企业中的 400 万家企业的信息，其数据库信息 20% 左右来源于政府机构网站的公示信息，80% 左右则是其员工通过各种渠道收集而来；[21] 也有针对公民个人应用于社会生活的，如美国个人消费信用评估公司开发出的个人信用评级系统（FICO），个人信用报告会被作为个人求职、租房、社会救助等的必要参考 [22]。

信用自治机制强调的是社会治理的自发秩序，其在有效解决供需双方的信息不对称性的同时，还具有特定场景针对性、适用的非强制性等特点，比政府的刚性规制具有更强的韧性。特别是进入数字时代，平台企业将信用机制全面嵌入到商业模式的创新和商业秩序的治理，一方面，商业平台权力的行使以一种更为动态和精细化的方式实施；另一方面，它也激发消费者本身参与规范执行的意愿，使得消费者不必受制于行动成本就可以完成对不良商家的制裁。通过降低信用信息的成本，信用评价的威慑力得到了极大的增强，平台治理的效率和效果也大幅度提高，从而在整体上减少相关司法纠纷，减少了国家权力的介入，实现了商业平台的“自治”。[23] 因而有学者不无乐观地预测：信息条件下公共治理将向“更少监管、更多信用”的形态过渡，由公共部门集中供给的直接管控完全可以压缩，让位于各领域自发形成的信用机制，由此系统性地降低管理成本，提高管理效率。[24]

（二）信用监管机制

信用监管机制是公共管理主体通过建立信用信息的采集、评价、公开和使用反馈的信用机制对行政相对人进行监管，从而达到社会治理目标的过程。信用监管强调监管主体的公权性，将主体限定为政府行政机关或法律、法规授权的具有公共管理职能的组织，体现其强制性和公共性。具体来看，信用监管行为可以从以下两个视角审视：一是从行政法视角将信用监管视为一种行政行为，属于行政处罚的声誉罚或资格罚，[25] 具备法律效力；二是从行政管理视角，强调信用监管作为管理制度和规范，属于政府的行政职能，是政府主体为履行其职能实施的信用监督管理活动。本质上，信用监管机制是一种公权力主体为实现监管目标实施的监管行为。在监管方式上，信用监管机制是面向风险的、分类的精细化监管，是预警监管，与采取“无差别待遇”策略的传统监管手段不同，[26] 对不同信用水平的监管对象会实施不同监管手段和强度。在监管性质上，信用监管机制不同于柔性的信用自治机制，有“硬”监管特点，监管机构一旦作出信用惩戒决定，监管对象即面临受到强制性处罚的境地。

信用监管机制与信用自治机制存在一定竞合关系，既能相互补充共同组成有机的社会信用体系，也可以相互排斥挤压对方的作用空间。在理想条件下，信用自治机制可以自然发育直至覆盖民众经济和社会生活的基本方面，信用监管机制作为补充可实现对市场信用机构进行信息补贴、对监管对象进行分类化的精准监管等功能。但各国的国情不一，信用自治机制与信用监管机制的作用范围划分没有放之四海皆准的标准。如在同样以信用自治机制为主的西方国家，美国和欧洲在信贷领域即存在差异，美国的信贷信用主要通过市场信用机构来实现，而欧洲在信贷信用领域则有 41 个国家和地区建立了公共信用信息系统来实现对行业的监管与信用引导，[27] 信用监管机制发挥着一定作用。但从整体上看，市场经济愈发达信用自

治机制作用范围愈广泛是一个总体趋势。这两种信用机制分属公共领域、市场领域，信用机制所需的全面、精准、灵活的环境特点更适合在私领域得以实现，而在公领域容易与法律机制产生冲突。当然，我们利用后发优势制度化地推进社会信用体系建设无可厚非，但需注意到不同信用机制的区别，在精心培育信用自治机制的同时，有步骤、有限度地推进信用监管机制，防止过度推行信用监管机制导致挤压信用自治机制发育空间的情形。

（三）信用管理机制

信用管理主要是指社会组织在内部管理上通过信用机制对组织成员所进行的管理，如有的企业建立了信用财务报账制度，依据员工在报账上的表现划分为A、B、C三个信用等级并对他们区别对待；[28]有学校根据在校学生有无早退、吸烟、打架、作弊等行为将他们划分A、B、C三个信用等级并颁发“诚信证”。[29]

信用管理在性质上属于内部管理行为，属于组织自主管理范畴。比如企业与员工属于契约关系，其内部管理只要没有违反劳动法等规定，可以自主选择管理模式，如果员工对信用管理方式有异议，可以选择“用脚投票”到其他企业工作。不同于信用监管机制由监管机构和监管对象的外部关系构成，信用管理机制则是内部行为，因而二者之间不存在竞争或排斥关系，因此对于信用管理机制的研究对信用监管定位研究的意义不大。本文主要基于信用机制逻辑完整性的考虑提出信用管理机制，至于信用管理机制本身的分析不是本文研究重点。但应当注意到，社会公众很少能认识到二者区别，一些具有公共属性的组织如果采用信用管理制度，则具有较强的社会影响，一些社会公众会误认为信用监管机制存在问题。比如前例中的学校，其信用管理制度就不仅仅是一个内部管理行为，社会争议就很大。因此，具有公共属性的社会组织应该审慎稳妥地推行信用管理制度，防止给信用监管制度带来不良影响。

四、当前信用监管制度存在的主要问题

作为近十年来兴起的信用监管机制，由于在推行中没有明晰其在社会治理机制中的定位，其与其他信用机制的关系还不够清晰、顺畅，制约了它的进一步发展，需要进行认真分析与厘定。

（一）信用监管的施行领域过宽

当前，以“一处失信、处处受限”为口号、以联合惩戒为特征的信用监管治理领域既包括经济领域对市场主体进行的监管行为，如经营异常名录和严重违法失信企业名单制度；也包括社会领域对社会成员进行的监管行为，如对社会组织、社会就业、欠薪、科研、社会保障等领域开展的监管行为；还包括对传统上有道德机制规范的领域，如各个地方政府制定的“文明行为促进条例”。既包括对企业、法人等社会组织开展的信用监管，也包括对公民个人开展的信用监管。[30]简而言之，信用监管成为覆盖社会各个领域的信用治理机制。信用监管领域过宽短期内似乎会提升社会整体信用水平，但从长期看会造成一定的治理难题。

首先，信用监管全面扩张会减少社会有机体的健康发展空间。信用机制一般和道德机制一样主要在私领域发挥作用，它们适应不同的场景，在行为评价和执行方面具有一定的灵活性和细致性。公权力一旦介入信用机制并成为实施主体，信用机制就被赋予刚性特征，在性质上就与具有强制性的法律规制无异。经济社会的健康发展需要一定自主空间，一旦各个领域都被密集的刚性治理机制所主导，就会抑制社会的活力，导致过犹不及的后果。人们动辄得咎、失去体面，一些偶然的、轻微的错误即

被信用制裁，遭受广泛歧视。如果数量众多的相对人因轻微的违法行为被信用制裁，就会造成广泛的社会公众对某项标签不以为意，在一定领域放弃对声誉的维护。[31] 某些偶然情况下，还会导致某些人以负面标签为荣，甚至产生被社会孤立后的反社会倾向。[32]

其次，信用监管在市场领域具有一定不适性。法律、行政等公共管理活动是普遍施加于社会的公共行为，要求按照公平、公正的原则实施，平等地对待每一个相对人。而信用机制具有天然的不平等属性，客观上要求将信用主体进行等级分类、区别对待，如果在社会生活领域实施具有公共属性的信用监管，就需根据公民社会活动表现进行等级划分，对社会公平造成较大伤害。[33] 公众可以接受将一些道德行为纳入法律调节的范畴，也可以接受具有韧性的信用自治机制，但却较难接受将其纳入信用监管的范围，因为法治具有一视同仁的平等属性，如以法治著称的新加坡的“垃圾虫劳改法令”就将传统上属于道德调节的乱丢垃圾行为纳入法律规范的范畴取得较好成效；而信用自治机制则具有适应场景的灵活性和一定的隐私性，如发达国家的法律普遍严格规定了信用资料的披露制度，信用机构收集公民个人数据，但这些数据被严格保密，只有本人或法律规定的合法身份的机构和个人，根据法律许可的目的，一般需要得到消费者本人的书面同意，才可以向信用机构索取信用报告。如果信用报告被决策人用作对当事人不利的依据，决策人必须向当事人提供该报告的信用机构名称和联系方式，信用机构接到当事人申请，必须向当事人提供信用报告的内容和性质，当事人可以进行核实和申诉。比如参考信用报告来用工，雇主必须提前 3 天通知应聘者，并得到应聘者的书面同意才能向信用公司索取信用报告。[34] 信用自治机制虽也有不平等属性，但由于隐私等保护机制，使其不像信用监管机制那样让公众感受那么强烈。

（二）信用监管机制抑制信用自治机制的发育空间

信用监管机制与信用自治机制有其各自相对适应的领域。当前，基于对“社会信任缺失”的整体判断，以公权力为主导的信用监管模式受到青睐，但却在一定程度上抑制了信用自治机制的自然发育空间。

在经济社会诸领域，政府干预的正当理由一般为市场或社会自治机制失灵，存在负外部性。我国信用自治机制发育迟缓，在经济社会领域存在一定的信用缺失、投机等现象，政府干预有其一定正当性，但是是否一定采取用信用监管机制代替信用自治机制则值得商榷。如果通过制度性支持可以促进信用自治发育发展，就不需要采取刚性的信用监管模式，因为它毕竟存在于当前的法律体系之外，容易造成制度紊乱。从现实来看，信用自治机制亦表现出可在短期内快速发展的势头，而其中的关键在于政府创造必要的制度性条件，比如当前在政府大幅开放企业信息数据后，企查查、天眼查、启信宝、爱企查等一大批第三方信用机构如雨后春笋般涌现，如果加以引导，可向更完善的信用自治机制发展。这些在公共信用平台公示的企业信息，正是2007年国务院颁布的《中华人民共和国政府信息公开条例》定义的“行政机关在履行行政管理职能过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息”的政府信息。因此，需要为信用自治机制发展创造足够条件。

当然，信用监管机制所营造的社会氛围大大压缩了机会主义空间，短期内对改变社会风气具有明显作用。但从长远来看，相比于信用自治机制，信用监管机制具有一定不足：一是弹性不足。行政管理活动要求一定的裁量空间，

要根据相对人违法违规的危害程度和具体情节作出处罚，做到罚过相当，中间还需给相对人一定的申述机会。而信用监管机制则以自动化、普遍性的形式实施，整个惩戒过程如同流水线作业，一旦被认定违法事实，“黑名单”和相应的联合惩戒即会自动作出。实践中，就出现了一些不知情且有较大错误或过罚失衡的例子。[35]二是成本较大。除了前述对社会整体活力的抑制外，在具体环节上也存在较大制度成本，比如信用修复环节难度较大，信用主体的负面信息不是集中于某个部门，而是散布于整个体系，即使一个部门进行了修复，其他部门也未必可以及时更新，即使在公共部门更新，市场主体也未必及时更新，而市场经济的效率则要求快速、灵敏，否则信用主体很可能在疲于奔波于各部门的修复期间丧失了市场机会。

从初衷上看，我们这些年持续地转变政府职能，实施“放管服”改革，不断地厘定政府与市场的关系，更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用。从信用体系建设上看，决策者也并非要将刚性的信用监管模式推向所有领域，在《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》《国务院办公厅关于加强个人诚信体系建设的指导意见》《国务院办公厅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》等文件中都有“培养和规范信用服务市场”“建立公共信用服务机构和社会信用服务机构互为补充、信用信息基础服务和增值服务相辅相成的多层次、全方位的信用服务组织体系”“推动形成市场性、社会性约束和惩戒”等内容。但是信用监管和信用自治机制在实践中存在一定的交织甚至排斥关系，信用监管机制的过度发展会挤压信用自治机制的发展空间，比如政府公布各类的“红黑名单”，本来是可以用开放政府信息的形式对市场信用主体进行信息补贴，但现实中政府经常在公布“红黑名单”时，指定市场主体以联合惩戒的方式对相关信息作特定使用，而这种具体指令并未考虑被指定主体对相关信息的真实需要，而这恰恰是信用治理机制可以发挥真实效用的地方。此外，各领域弥漫着以违法违规行为信息为信用信息的话语时，真正的违约信息的信用机制考虑反倒被忽略了。

（三）信用监管的执法倾向造成治理简单化

信用机制科学发挥效用在于对信用主体过去一定时期累积行为的二次评价，其信用信息搜集要全面反映信用主体的整体特征，既不能用单个指标反映其整体信用，更不能用偶然的单次行为反映其信用本质，否则会由于过于简单的适用造成“信用失灵”。当前信用监管饱受争议的一个问题即是其简单的执法倾向，被纳入各类“黑名单”进行惩戒的通常是违法行为，并且惩戒决定常常与单次的违法行为直接关联。不少学者认为这违反了“一事不再罚”的原则。笔者认为，问题不在于机械地理解这一原则，而在于对法治制度逻辑的背离。按照法治逻辑，如果相对人不守法，首先应检视法律法规是否公正，如果是公正的，则需要检讨是不是法律设定的违法成本过低或者执法环节出了问题，从而有针对性地改善，比如之前的酒驾陋习在纳入刑法并严厉执行后得到明显改善，“开车不喝酒、喝酒不开车”观念深入人心。[36]

信用监管的执法倾向还会导致对社会治理的简单化。研究表明，人们违法的原因非常复杂，受到威慑、同伴压力、违法机会、法律表达等诸多因素的影响。[37]如果仅仅依靠信用威慑织就一个半强制性的执法网络，则会掩盖许多治理的问题，比如法律自身的缺陷，监管体制机制上的不科学、不完善等。特别是我们当前还存在一些社会治理的热点、难点问题，涉及不同的利益群体，如物业、信访等，相关的制度还不够完善，需要不断地探索改进。如果仅靠信用监管将其限制，

实际并不利于问题的解决，可能更需要在建立健全社会矛盾调和、利益表达和释放机制的“社会安全阀”制度上下功夫，不然可能会导致社会矛盾以更激烈的形式爆发。简言之，信用监管和法治是两种不同的制度逻辑，在各自适合的领域可以相互合作共同促进社会治理，如果要在同一领域运用两种方式则可能造成相互排斥掩盖社会矛盾的后果，特别是在法治领域应保持信用监管的谦抑性。

五、从信用监管转向信用治理

信用自治、信用监管和信用管理是三种适应于不同领域，由不同的主体实施的信用机制，应该保持各自的限度，使三种信用机制都能在自己合适的领域发挥作用，达到一种共同治理的作用。基于上述分析，当前信用治理状态不佳的主要原因是由于没有处理好信用监管机制与信用自治机制、法治等关系造成的，需要有针对性地进行调整，确定各自的恰当定位与边界。

（一）恰当厘定公私领域的信用治理边界

信用监管本质上是一种公共治理行为，应在公共领域发挥作用，在契约和公民道德等私领域，应更多地由信用自治机制和道德进行调节。契约需要在大力提升司法执行力的同时，鼓励信用主体根据个体的不同情况采取灵活的信用约束或激励措施。政府应为信用自治机制的作用创造基础条件，如提供基本的信用法制基础；培育信用服务市场；全方位地开放在公共管理过程中获得的信息数据，为社会信用机构获取信息提供必要的信息支持；对信用机构的经营或运作行为进行必要的监管；对隐私性的个人信息数据进行严格保护等。

在公民道德领域，信用监管不宜过多介入。对于利用信用监管机制出台的文明促进措施，需要进行全方面的审视和清理。对包容个体差异且非必要强制执行的公民道德行为不宜由信用监管机制调节，特别是无偿献血等具有鼓励性的道德行为，更应禁止信用监管机制的介入，防止其沦为强迫性的“道德提升工程”。对于随地吐痰等负向性的公民道德行为，如果政府认为存在较大或普遍的问题，可以通过制定法律来进行调节，其中的关键是要保证执法到位。

（二）恰当确定经济社会领域的信用治理重心

在经济领域，信用监管机制可以和信用自治机制一样发挥作用，对具有信用差异的市场个体既可以赋予不同的市场机会，也可以给予不同的监管措施。当然，信用监管作为公共性较强的信用机制，在经济领域施行中应注重程序的公开、公平和公正，并且尽量为信用机制发挥作用提供条件，能用信用自治机制调节的就不用信用监管机制代替。在社会领域，由于涉及普遍性的公众社会权利，一旦实施信用监管，势必增加公民义务或减损公民权益，引发公众对于社会公正的质疑。同时，不同群众对同一行为的认识差异较大（如频繁跳槽、信访等），这就要求政府要站在中立的立场看待问题，不宜随意将信用监管机制介入其中。总体上，在经济社会领域，政府应更多强化企业的信用意识来促进信用经济的发展，并使信用自治机制等自发向社会领域扩展。

（三）恰当选择合适的信用治理信息来源

信用机制评价的目标不同，信用信息的来源应有所区别。私营部门实施的信用自治机制通常为了评价和预测信用主体的契约履行意愿和能力，会广泛搜集信用主体的信用信息，守法和违法行为信息常常只是其中一小部分信息来源，其选择有一定灵活性和自主性。作为与法治相异甚至排斥的治理机制，信用监管不宜将违法行为作为其主要信用信息来源。具体来说，行政机关不宜将相对人的违法行为直接作为信用惩戒的依据，不宜对相对人的某次违法行为在法律制裁的

表1：澳大利亚医疗产品广告的信用监管等级与监管措施表

违法行为的性质	风险水平	可采取的监管行动
广泛的或有针对性的广告可能针对弱势群体，如果相信广告声称可能导致伤害或损伤的广告。不符合规定的广告引起公众健康关注或破坏公认的公共卫生信息。不符合规定的广告引起公众健康关注或破坏公认的公共卫生信息。 行动：尽快联系相关负责人。指示立即处理有关问题。使用最适当和及时的监管工具。	危险	✓刑事调查或民事诉讼 ✓给广告客户发注意通知 ✓ 向联邦法院申请强制令 ✓ 发布公开警告 ✓ 合规承诺 ✓ 取消或暂停产品 KPI：在10个工作日内处理所有案例
继续涉嫌违规的广告行为或严重违规的广告行为，例如被禁止或限制的陈述或广告，可能会影响消费者安全或适当使用商品以符合其预期用途的能力。大众广告或潜在地影响行业内的其他人，致使损害消费者的利益。 行动：需要通过电子邮件或电话联系立即采取行动。	高	✓向广告客户发出侵权通知 ✓ 发出核查通知书，提供有关广告或散播一般资料的资料或文件 ✓ 给广告客户发注意通知 ✓ 取消或暂停产品 KPI：在20个工作天内处理95%的个案
广告客户已知悉其义务，并继续投放不符合规定的广告的持续违规行为。也涉及不被认为是严重的违约，因为广告不太可能导致不适当或过度使用产品。 行动：关于违规的正式警告通知和可用于处理进一步违规的监管工具。该通知要求在14天内作出答复。	中	✓ 致广告客户的警告信，要求在14天内答复 ✓ 发出注意通知 ✓ 发出侵权通知 ✓ 指导材料 ✓ 教育与培训 KPI：在40个工作日内完成95%
在货物的正确内容、标识或使用方面存在误导，一次性的或单独的违反被认为是不严重的。 不是公然的违规行为或广告商持续的漠视。 行动：向广告商发一份义务通知。该通知指出被指控的违规行为以及可用于处理进一步违规的监管工具，并包含了帮助未来合规的信息和指导，但不需要做出回应。可以与TGA联系并提出异议。	低	✓指导材料 ✓ 教育与培训 KPI：14个工作日内行动95% 如无回应个案结案，广告客户和商品的详细信息不列入合规审查信息(对外公布)。 被归类为低级别的案例被继续审查，以监控当前或正在进行的广告合规性。

资料来源：https://www.tga.gov.au/publication/complaints-handling-advertising-therapeutic-goods-australian-public

基础上，进行二次惩罚，更不宜将之作为与其没有直接联系的惩戒措施的依据。但是这并不意味着相对人的违法行为不具有监管层面上的意义，相反，它们是行政机关对相对人进行信用画像，进而实施精准监管的重要依据，前提是监管机构在广泛搜集相对人各种守法与违法行为信息的基础上科学设置信用等级标准与对应的监管措施。总体上讲，违法行为的治理属于法治框架，遵循不同的治理逻辑，对相对人违法行为的治理应从加大法律处罚力度、重新审视法律的合理性、加大法律宣传与教育、完善利益表达机制等多方面进行综合治理。

（四）恰当借鉴有益的监管理念与工具

就信用监管而言，作为一种新型的信用治理机制，其定位还不够十分清晰，目前情况下勾勒出完整的轮廓还有一定的困难。但是，其与其他信用机制的差异以及不宜过多介入的领域却是可以明确的。同时，目前政府监管研究领域关于监管理念与监管现代化的探讨可为信用监管提供两个有益的概念进行借鉴：即风险管理与回应性监管，与信用监管存在较大的交集和共通之处，可以作为信用监管发展的主要方向。

第一，风险管理。现代政府监管不同与传统人海战术式的监管，更强调在监管对象不同风险分析与区分的基础上来分配监管资源。其中的关键在于科学而详细的风险评估，需要根据监管对象的行业、产品、自身管理等多个方面进行综合评估，从而划分不同的风险等级，实施相应的监管措施。

与风险管理一样，信用监管是面向风险的、分类的精细化监管。在信用记录与评价的过程中，政府即完成了大量的信息收集、选择、验证和分类工作，信用评价以简明的符号或评分的形式呈现，为提示风险和交流共享提供极大便宜。针对不同的信用评级和潜在风险，尤其是针对高风险的低信用评级企业，增加检查频次，重点关注，开展针对性执法等。总体上，信用监管是面向风险的预警监管，主要通过信用评价的风险提示功能，而非对已发生的违法行为的处罚或纠正。

第二，回应性监管。传统监管手段是“无差别待遇”策略，[38] 而根据回应性监管理论，监管的回应性要求基于监管对象不同的动机、不同性质的违法违规行为采取不同方式和强度的措施。以澳大利亚治疗产品广告监管为例，澳大利亚治疗产品管理局（Therapeutic Goods Administration）根据《竞争与消费者法》《2018 年治疗产品广告规范》（2018 Therapeutic Goods Advertising Code）等法律法规开展合规活动，处理与不合规广告相关的投诉。对初次、持续或严重不守法的情况，实施从教育指导到监禁、刑法等不同程度的处罚（见表 1）。[39] 可见，回应性监管是具有一定弹性的监管理念和工具，在适应现实复杂性的同时，避免了对社会活力的束缚。

信用监管是分类的精细化监管，也应是回应性的监管。不应对每个违法违规行为归入大致一致的信用惩戒体系，而应通过分析每一个不同性质的违法违规行为，采取不同强度的监管措施。区别不同目的和风险的行为，可以避免将一些无意的、偶然发生的违规行为归入严厉惩戒的范畴，具有自由裁量和弹性的属性。同时，这些不同性质的违法违规行为及其后续的整改表现等都是其信用信息的日常积累，通过短期的回应性监管和长期的信用风险监管，信用监管最终实现一种科学、精准、公平、有效的监管。

[参考文献]

[1]刘双周,马婷婷.国家治理语境下市场监管领域“黑名单”制度的优化[J],行政管理改革,2020（7）.

[2]林钧跃.论政府市场信用监管的创新方向,中国信用,2019（5）.

[3]沈岿.社会信用体系建设的法治之道,中国法学,2019（5）.

[4]沈毅龙.公共信用立法的合宪性考察与调整,行政法学研究,2019(1).
[5]周海源.失信联合惩戒的泛道德化倾向及其矫正：以法教义学为视角的分析[J],行政法学研究,2020(3).
[6]陈慧娟.信用惩戒的边界在哪里[N],光明日报,2020-09-12.
[7]孙日华.信用联合惩戒的检视与制度优化[J],河北法学,2020(3).
[8]张牧遥.市场信用监管设定问题探究[J],征信,2022(7).
[9]陈小君,肖楚钢.失信惩戒法律规则的缺失与完善[J],中南民族大学学报(人文社会科学版),2021(2).
[10]王锡锌,黄智杰.论失信约束制度的法治约束[J],中国法律评论,2021(1).
[11]门中敬.失信联合惩戒的正当性拷问与理论解决方案[J],法学杂志,2021(6).
[12]孔祥稳.作为新型监管机制的信用监管：效能提升与合法性控制[J],中共中央党校学报(国家行政学院),2022(1).
[13]谢冬慧.民国时期社会诚信机制及其当代启示[J],学术论坛,2011(11).
[14]翟学伟.从社会流动看中国信任结构的变迁[J],探索与争鸣.2019(6).
[15]戴昕.理解社会信用体系的整体视角:法治分散、德治集中与规制强化[J],中外法学,2019(6).
[16]肖梦黎.平台信用评分机制的规制功能及其法治化实现[J],2022(2).
[17]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).
[18]Ho D E . Fudging the Nudge: Information Disclosure and Restaurant Grading[J]. The Yale Law Journal, 2012, 122(3):574-688.
[19]罗培新.社会信用法:原理.规则.案例,北京大学出版社,2019:43.
[20]江东瑜.意大利黑社会发债融资,其“信用”是如何炼成的?[EB/OL].今日头条南方周末公众号.https://www.infzm.com/contents/188196.2020-07-22.
[21]冯春晓.关于德国社会信用体系建设模式的若干思考[J],北方经济,2014(8).
[22]管克江等.国外“老赖”的非典型生存样本[J],中国信用,2017(5).
[23]刘晗,叶开儒.平台视角中的社会信用治理及其法律规制[J],法学论坛,2020(2).
[24]Lior Jacob Strahilevitz. Less Regulation, more Reputation[A]// Hassan Masum, Mark Tovey.the Reputation Society: How Online Opinions are Reshaping the Offline World. Cambridge: the MIT Press. 2012:72.
[25]袁文瀚.信用监管的行政法解读[J],行政法学研究,2019(1).
[26]王湘军,刘莉.冲击与重构:社会变迁背景下我国市场监管手段探论[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(2).
[27]玛格里特·米勒.征信体系和国际经济[M],中国金融出版社,2004:13.
[28]张丽燕.企业员工信用报账问题研究[J],现代商业,2015(6).
[29]张鹏,丁贵春.这个“学生诚信证”可以有[N],中国青年报,2012-05-07.
[30]王瑞雪.论横跨公私法域的个人信用评价制度[J],暨南学报(哲学社会科学版),2022(1).
[31]王瑞雪.声誉制裁的当代图景与法治建构[J],中外法学,2021(2).
[32]伍德志.黑社会、游民阶层与信任对于一种“非正当性”本土资源的社会人类学分析[J],人大法律评论,2011(2).
[33]潘洪其.“良民证”思维要不得[N],经济观察报,2012-04-30.
[34]李新庚.信用理论与制度建设研究[M],中国书籍出版社,2019:161-162.
[35]张家宇.经济法语境下黑名单制度滥用的法律规制——基于案例的整理与研究[J], 中南大学学报(社会科学版),2016(4).
[36]康淼等,中国治理酒驾成效明显：传统陋习可通过

法治破解[EB/OL],人民网.http://politics.people.com.cn/n/2014/1019/c70731-25863158.html.2014-10-19.
[37]肖慧娜.人们为什么不守法?——守法理论述评[J],中国法律评论,2022(2).
[38]王湘军,刘莉.冲击与重构:社会变迁背景下我国市场监管手段探论[J],中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(2).
[39]Australian Therapeutic Goods Administration. Regulatory compliance framework[EB/OL], https://www.tga.gov.au/publication/complaints-handling-advertising-therapeutic-goods-australian-public.2019-10-16.

责任编辑:陈 偲

From Credit Supervision to Credit Governance: Mechanism, Type and Boundary

Yan Zhigang

[**Abstract**] Credit mechanism develops in the process of commodity economy. In essence, it is a reputation mechanism with unequal attributes, and the emphasis of credit evaluation is different in different fields of society. There are three types of credit mechanism: credit autonomy, credit regulation and credit managementmechanism, which have different characteristics and applicable fields. At present, China's credit system is dominated by credit regulation mechanism, and there are some problems such as too wide implementation field, squeezing the development space of credit autonomy mechanism, and simplifying governance. It is necessary to shift from credit regulation to credit governance so that various credit mechanisms can function in their appropriate areas. Therefore, the relative boundary and focus of different mechanisms should be properly determined, and the beneficial regulation concept should be used to guide the development direction of credit regulationmechanism.

[**Key Words**] Credit regulation mechanism; Credit autonomy mechanism; Type; Boundary