论社会信用法的法律定位、立法依据和价值目标

——兼评《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第一条

杨福忠

摘　要： 法律部门是一个开放的系统,可以随着经济社会的发展、立法工作的变化以及人们认识的深入进行相应调整。社会信用法的调整对象、调整方法,与七大法律部门有所不同,因而将其视为新的法律部门具有客观必然性。社会信用法是以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系中的一部法律,其制定必须以宪法为依据。立法目的是一部法律预期实现的价值目标,它对法律的制定、修改、解释和适用都具有指导作用。社会信用法的立法目的包括培育和弘扬社会主义诚信价值观、维护社会和市场经济秩序、创新社会治理、加强征信管理以及保障信用主体的合法权利。

关键词： 社会信用法;法律部门;立法目的;立法依据

中图分类号:F275　**文献标识码:**A　**文章编号:**1004-9142(2024)04-0085-08

党的二十大报告提出了“健全诚信建设长效机制”的要求。健全诚信建设长效机制的一项重要举措就是进行社会信用立法,将诚信价值观的要求入法入规,以法治推动诚信体系建设。目前,各地方对以法治推进诚信体系建设表现出了前所未有的热情,纷纷出台了信用方面的地方性法规或政府规章。在中央层面,全国人大常委会已经连续三次将社会信用法列入五年立法规划,并且在 2023 年公布的立法规划中明确把其列入“需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案”的第二类立法项目。2022 年 11 月,由国家发改委、中国人民银行牵头起草的《中华人民共和国社会信用体系建设法(向社会公开征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)向社会公开征求意见,引发了学界的关注。事实上,近年来学界针对社会信用法的立法问题展开了大量相关研究。[①]此次针对《征求意见稿》涉及到的一些具体问题,又

作者简介:杨福忠,中共河北省委党校政法部教授,法学博士,博士生导师。

基金项目:本文是杨福忠教授主持的国家社会科学基金项目“中国式现代化的法治保障机制研究”(23BKS069)的阶段性研究成果。

① 如杨福忠:《诚信价值观法律化视野下社会信用立法研究》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2018 第 5 期以及王伟:《论社会信用法的立法模式选择》,《中国法学》2021 年第 1 期。

有一些学者针对性地进行了探讨,[①]取得了一些有价值的研究成果。但社会信用法的制定仍然有一些需要进一步深入思考的问题,比如社会信用法在中国特色社会主义法律体系中究竟应处于怎样的地位、其制定有无上位法的依据、其制定要解决哪些问题?厘清这些问题有助于提高社会信用法的立法质量。本文拟结合《征求意见稿》第一条[②]对上述问题展开讨论,以期起到抛砖引玉的作用。

一、作为独立法律部门的社会信用法

截至2023年12月底,我国现行有效的法律300件,行政法规602件,地方性法规13000余件,中国特色社会主义法律体系更加科学完备。上述这些法律法规并不是随意地被汇聚在一起,而是将每部法律都贴上一定的标签,在中国特色社会主义法律体系中给它找到一个恰当的位置。人们给每部法律找到恰当位置的技术,是根据法律的调整对象和调整方法不同,设置不同的法律部门。调整对象和调整方法相同的,归到同一法律部门。在每个法律部门内部,再根据制定机关不同,确定不同立法的位阶和效力等级。这样每一部法律在法律体系当中都有类的归属,有属于自己的位置。正如福柯曾指出的:"分类的主要目标乃是找出个体与种类之间的共同特征,并将之归入某一总类之下,使此一种类有别于其他种类。然后将这些种类排列成一个总表,在此表中,每一个体或群体,不论已知或未知,都能各就其位。"[③]确定某部法律属于某个法律部门的意义,不仅仅在于能够为法学研究提供便利,更在于能够为国家构建系统完备、科学规范、运行有效的法律规范体系提供明确指引,进而有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

目前我国有七大法律部门,即宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法,这七大法律部门的划分是九届全国人大常委会"综合研究各方面的意见,根据立法调整的对象和调整方法的不同,根据立法工作的实际情况和需要提出的。"[④]这表明,七大法律部门的划分代表了官方和学界的普遍共识。值得注意的是,法律部门的数量并非一成不变的,法律部门需要随着经济社会的发展、新兴领域法律的出现而不断做出调整。如王伟教授所说,"法律部门的划分要反映经济社会发展的客观现实和基本规律,这是立法的客观性基础。"[⑤]改革开放之初,由于诸多原因,我国的法律很不完备,刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律都没有制定出来,因此当时不存在相关的法律部门。之后随着各种必要的法律的制定、新兴领域法律的出台而出现了新的法律部门。比如,随着1996年《行政处罚法》、2003年《行政许可法》的陆续出台,出现了行政法部门。未来随着中国特色社会主义法律体系的日益完善,特别是重点领域、新兴领域、涉外领域立法不断涌现,我国的法律部门将不局限于目前的七类。因此,法律部门是一个开放的系统,目前的这种划分"可以随着经济社会的发展、立法工作的变化以及人们认识的深入进行相应调整,以体现与时俱进的精神。"[⑥]

然而,一个新的法律部门的出现往往是人们共识的结果。正如有学者所说:"如果包括立法者、司法者、法律专家、法学者等多种角色的法律复合体共同承认特定部门法存在,那么该部门法就是存在的。"[⑦]换言之,一部新法,其能否作为一个法律部门而存在在很大程度上取决于"法律复合体"的承认,

---

① 如蒋都都、唐志勇:《社会信用立法定位的多维透视及其立法模式选择——以〈社会信用法〉的草拟问题为核心展开》,《法治社会》2022年第6期。

② 《征求意见稿》第一条:为了完善社会信用体系,创新社会治理机制,优化营商环境,规范社会主义市场经济秩序,提升全社会诚信意识,弘扬社会主义核心价值观,健全覆盖全社会的征信体系,制定本法。

③ 转引王治河:《后现代哲学思潮研究》(增补本),北京大学出版社2006年版,第16页。

④ 信春鹰:《不断完善中国特色社会主义法律体系 以良法促进发展 保障善治》,参见中国人大网,http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202304/71c12f63f2eb47e68ec25126b8aef259.shtml,2023年4月28日。

⑤ 王伟:《论社会信用法的立法模式选择》,《中国法学》2021年第1期。

⑥ 法言:《符合实际需要的法律部门——话说中国特色社会主义法律体系的形成(九)》,《中国人大》2011年第19期。

⑦ 陈景辉:《数字法学与部门法划分:一个旧题新问?》,《法制与社会发展》2023年第3期。

而非其本身多么重要。这种说法尽管听起来不是特别顺耳,但却也是客观事实。比如,七大法律部门的划分确定之后,有学者建议把环境资源法、国防军事法,甚至教育法等作为新的法律部门,但迄今因未形成普遍共识而未能如愿。在人们形成普遍共识之前,学者的任务就是讲好一部新法作为新的法律部门的故事,对其正当性加以证明,使人们普遍认识到将其作为新的法律部门的价值,而不是消极地等待人们观念的转变,特别是对将新法作为新的法律部门来对待有话语权的立法者观念的转变。

法律部门的开放性以及人们观念的可转变性为社会信用法作为新的法律部门存在提供了可能性。我们欣喜地看到,今天学界有少数学者已经提出社会信用法是独立部门法的观点,比如有学者在讨论社会信用法的学科性质时指出,社会信用法与民法、行政法和个人信息保护法关系密切,但是"从其调整对象、调整手段、调整方法来看,不能简单划归任何现有法律部门中。"①本文基本同意上述观点,认为"法律复合体"对一部新法作为独立法律部门存在的承认,在很多程度上是由于新法的调整对象或调整方法与现有的七大法律部门有所不同。一些新兴领域、重要领域的立法,尽管其很重要,但是如果其调整对象、调整方法与现有的法律部门相同,则完全没有必要将其作为新的法律部门来对待。在这个问题上,我们不要低估"法律复合体"的认知能力和判断力。

首先,就调整对象而言,任何法律都是调整人们行为的社会规范,其调整对象是人们的行为,社会信用法也不例外。在我国,诚信是对所有组织(包括公权力机关)和个人提出的要求,因此所有组织和个人践行诚信价值观的行为都属于社会信用法的调整对象。具体来说,社会信用法的调整对象包括三类:一是公权力主体和公务人员在公务活动中践行诚信价值观的行为;二是社会性的组织和个人在社会和经济活动中践行诚信价值观的行为;三是信用信息的归集、管理、使用等征信行为。虽然社会信用法的调整对象和其他部门法一样都调整人们的行为,但是具有特殊性。其他部门法是针对组织和个人实施的某一特定行为是否构成违法、违约进行认定、评价,而社会信用法则是针对组织和个人一段时间内的所有行为(包括合法行为、守约行为,违法行为、违约行为,执行或不执行生效法律决定的行为等)进行评价,按照信用评价指标体系,综合考量。这种评价"本质上是基于既往合法性评价的二次评价"。②

其次,就调整方法而言,法律一般通过权利、义务模式对人们的行为进行调整,社会信用法也是如此。不同之处在于法律后果方面,其他部门法对法律后果的关注侧重点在法律责任,即在对违法行为进行认定的基础上,给予否定性评价,并根据具体情况,要求其承担民事、行政或者刑事方面的责任。而社会信用法通过对一段时间内组织和个人的行为进行信用评价,会产生奖励、惩戒两个方面的法律后果。对被认定为守信者给予激励,激励措施包括在实施行政许可中给予优先办理、简化程序等的便利服务;在财政性资金和项目支持中,在同等条件下列为优先选择对象;在公共资源交易中,给予信用加分、提升信用等次;在日常监管中,优化检查频次,等等。对被认定为失信者给予惩戒,惩戒的强度根据失信程度有所不同,对严重失信者采取更为严厉的惩戒措施,比如限制进入相关市场、行业,开展相关业务;限制相关任职资格;限制享受相关公共政策;限制获得相关荣誉称号,等等。③ 从性质上看,无论是对守信激励还是对失信惩戒都是以其他部门法的调整为基础的,因而可以看做是"法律进行二次调整的结果。"④

由于社会信用法的调整对象和调整方法与七大法律部门有所不同,因而将其视为新的法律部门具有客观必然性。社会信用法作为法律部门,有许多家庭成员。全国人大制定的《社会信用法》是基本法律,以其为核心,全国人大常委会可以考虑制定《失信行为惩戒法》《个人信用修复法》等作为配套法律。除此以外,国务院的《征信业管理条例》以及国务院各部委制定的有关信用方面的规章都可以作为配套立法纳入该法律部门中来。本文基于研究的需要,重点研究未来作为基本法律的《社会信用法》的立法依据和价值目标问题。

① 顾敏康:《试论社会信用法的学科性质》,《中国信用》2020 年第 4 期。
② 王瑞雪:《公法视野下的信用联合奖惩措施》,《行政法学研究》2020 年第 3 期。
③ 参见《上海市社会信用条例》,第 30 条、第 31 条。
④ 王伟:《论社会信用法的立法模式选择》,《中国法学》2021 年第 1 期。

二、社会信用法的立法依据

“根据宪法,制定本法”在今天全国人大及其常委会的法律中几乎成了标配,但《征求意见稿》第一条却没有“根据宪法”这一鲜明的用来表明该法与宪法关系的用语,这一做法究竟是有意还是无意为之,本文不打算进行动机上的考量,只是从学理上讨论应不应该写上制定社会信用法的宪法根据。

在一部具体的法律中是否应该明确其制定的宪法依据以及如何明确,全国人大并没有出台相关规定,这导致全国人大及其常委会立法实务中的做法并不一致。有学者统计了截至 2021 年 10 月 23 日中国人大网公布的 288 部法律,发现其中有 97 部法律明确了根据宪法而制定。① 在这些法律中,表述宪法依据的方式多种多样,使用最多的表述方式是“根据宪法,制定本法”。也许正由于有相当部分法律没有明确规定立法的宪法依据,因而对一部法律中到底应不应该明确宪法依据成为学界关注的学术问题而引发争论。这一争论在《物权法(草案)》起草过程中以及后来《民法典》编纂过程中集中暴露出来,当时关于民事法律中是否应该写入“根据宪法,制定本法”成为民法学者和宪法学者争论的焦点。有民法学者明确指出《物权法》第 1 条无需写上“根据宪法,制定本法”这样的表述②,还有民法学者提醒民法典编纂要警惕“宪法依据”陷阱。③ 但宪法学者和部分民法学者都主张在民事法律中应该写明该法的宪法根据。比如韩大元教授认为:“在我国,所有的法律、法规都必须以宪法为依据”,有些法律之所以不写“根据宪法”,“可能的一种解释是立法者也许不认为这是一个需要特别强调的问题。也就是说‘根据宪法’是无庸置疑的共识和前提,是一种事实状态,无须进行价值上的判断。”④这场争论的结果是,参与《物权法》起草以及后来《民法典》编纂的民法学者接受了民法应该明确宪法依据的主张,在《物权法》和《民法典》中直接写明“根据宪法,制定本法”。对此,王利明教授这样评论道:“这并不是要避免不必要的争议,也不仅仅是出于政治宣示的需要,更重要的原因在于,此种规定有利于维护整个法律体系的和谐、保障民法典的制定符合宪法的精神”⑤。经过这场争论,今天在具体法律中明确宪法依据已经成了人们的普遍共识。

中国特色社会主义法律体系是以宪法为核心构建起来的,宪法是所有法律制定的基础和依据。社会信用法是中国特色社会主义法律体系中的一部法律,其地位决定了其不能脱离宪法而存在,必须以宪法为制定依据。在该法的第 1 条明确以宪法为根据能够表明该法与宪法的关系,从而使其本身获得一种正当性。具体来说,在社会信用法中明确“根据宪法”而制定,有以下理由:

(一)宪法为社会信用法提供规范依据

宪法是一个国家的总章程,一个国家若想实现有效治理,必须更好发挥宪法的根本法作用。然而由最高法的地位所决定,宪法规范具有高度抽象、高度概括的特点,原则性较强,一般不能作为人们直接的行为规则。宪法在现实生活中的有效实施,有赖于一部部具体的法律将其规范内容具体化。“根据宪法”,表明了宪法为法律的制定提供了规范依据。宪法为法律制定提供规范依据有如下情形:

1. 宪法规则为法律制定提供依据。宪法规则是宪法规范的主要表现形式,宪法在国家治理中发生作用主要是通过宪法规则来实现的。在宪法文本中,宪法规则有时以显而易见的条文形式存在着。比如现行《宪法》第 25 条规定:“国家推行计划生育,使人口的增长同经济和社会发展计划相适应。”该条是全国人大常委会制定《人口与计划生育法》的直接依据。

---

① 张震:《“根据宪法,制定本法”的规范蕴涵与立法表达》,《政治与法律》2022 年第 3 期。

② 梁慧星:《不宜规定“根据宪法,制定本法”》,《社会科学报》2006 年 11 月 16 日,第 1 版。

③ 龙卫球:《民法典编纂要警惕“宪法依据”陷阱》,其个人博客《龙卫球的军都拾零》2015 年 4 月 21 日博文,http://longweqiu.fyfz.cn/b/849193,2016 年 2 月 26 日访问。

④ 韩大元:《由〈物权法(草案)〉的争论想到的若干宪法问题》,《法学》2006 年第 3 期。

⑤ 王利明:《何谓根据宪法制定民法?》,《法治现代化研究》2017 年第 1 期。

多数情况下,宪法规则分散规定在不同的条文中,需要用宪法解释的方法找到宪法依据。社会信用法的宪法依据就属于此种情形。现行《宪法》中多个条文涉及诚信,比如2018年全国人大第五次修宪时把“国家倡导社会主义核心价值观”写入宪法,而诚信是社会主义核心价值观的内容之一。再如《宪法》第41条规定公民“对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利,但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”这里“捏造”、“歪曲事实”都涉及诚信问题。总之,从宪法多个条文中都可以解释出诚信的要求,这些都是社会信用法制定的宪法依据。

2. 宪法基本原则作为法律制定的依据。宪法基本原则为宪法规则的制定、实施提供价值基础和行为准则,是一个国家宪法精神的集中体现。宪法基本原则既是宪法规则制定时应遵循的准则,更是法律制定时的依据。比如人民主权原则是我国现行《宪法》第2条确立的一项基本原则,根据该原则,国家的一切权力属于人民。但人民并不直接行使这些权力,而是通过宪法把一些重要权力授予由人民选举产生的各级人民代表大会。各级人民代表大会作为代表人民行使国家权力的机关,必须依据宪法的规定行使权力。因此在人民主权原则之下,人民与各级人大之间实际上是委托-代理关系,而宪法可以被视为约束这种委托-代理关系的契约。在委托-代理关系中,无论是委托人还是代理人都必须忠诚地履行宪法规定的义务或职责。在这种意义上,人民主权原则为社会信用法的制定提供了根本法上的依据,“法律在制定过程、运行过程和具体实践中都受宪法原则的控制,始终接受合宪性的检验。”①

(二)宪法为社会信用法提供效力依据

在成文宪法国家,宪法代表了一种统一的价值,②往往被赋予最高地位、最高权威、最高效力,立宪者通过构建一套价值秩序以维持宪法的最高性。以我国宪法为例。现行《宪法》在序言中明确宣称自身“具有最高的法律效力”。为了使宪法得到实施,立宪者创设了法律、行政法规、地方性法规等不同位阶的法律规范,并把其分别授权给不同层级的立法机关来行使。宪法与不同层级立法机关制定的法律规范之间的效力位阶关系是:宪法>法律>行政法规>地方性法规。宪法还规定一切法律、行政法规和地方性法规都不得与宪法相抵触。通过这样的机制,宪法就构建了统一的价值秩序,即所有法律规范的效力都直接或间接地来源于宪法,所有法律规范的内容都必须在宪法的统摄之下。

在各种不同效力位阶的法律规范中,法律距离宪法最近,其效力低于宪法而高于行政法规和地方性法规。但全国人大及其常委会制定的法律并不因这种位置而天然地具有法律效力。奥地利学者凯尔森曾指出:“一个命令是否有约束力要依命令人是否已‘被授权’发出命令为根据。”因而“命令的约束力并不‘来’自命令本身,而却来自发出命令的条件。”③换言之,法律之所以有效力,即有约束力,是因为其是全国人大及其常委会根据宪法的授权在权限范围内制定出来的。如果法律的内容突破宪法的规定而同宪法相抵触,就不具有效力。在这种意义上说,社会信用法作为全国人大制定的法律,在第1条明确写上“根据宪法”,不仅可以表明其效力来源于宪法,因而自身存在具有正当性,而且更主要地是,立法者在法律制定过程中要进行合宪性审查,使法律内容不能超越宪法规定,以维持宪法构建的法制统一的价值秩序。

三、社会信用法的价值目标

法律是立法者为了实现一定的价值目标,在一定的思想、价值观指导下审慎地制定出来的。立法的价值目标是一部法律的灵魂。它对法律的制定、修改、解释和适用都具有指导作用。在立法技术层面,立法目的在一部具体的法律中是在第1条以“为了……,制定本法”的形式表达出来的。“为了……”即表明该法在特定问题上要实现的价值目标。

① 韩大元:《由〈物权法(草案)〉的争论想到的若干宪法问题》,《法学》2006年第3期。
② E. Stein, Staatrsrecht 8th, J. C. B. Mohr(Paul Siebeck), 1982, pp. 50—251.
③ 凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,中国大百科全书出版社1996年版,第32—33页。

一部法律立法目的的设定一般遵循有限、直接的原则。有限目标是指把立法要解决的主要问题设定为立法目的;直接目标是指预期实现的直接目的,而不包括该目的实现后所产生的反射效果。我国现行法律大多遵循了有限、直接的原则,立法目的一般不超过 5 个。比如《刑法》有 452 条,立法目的只有两个:一是“惩罚犯罪”;二是“保护人民”。在《征求意见稿》的第 1 条,我们看到总共有 7 个立法目的,即“完善社会信用体系”、“创新社会治理机制”、“优化营商环境”、“规范社会主义市场经济秩序”、“提升全社会诚信意识”、“弘扬社会主义核心价值观”、“健全覆盖全社会的征信体系”。按照有限、直接的标准来衡量,不难发现,《征求意见稿》的立法目的设定得过多,其中夹杂了没有直接关系的立法目的,比如“优化营商环境”,其可能是今天需要解决的社会问题,但是不是通过一部社会信用法就能解决的,《征求意见稿》赋予了社会信用法过多的使命。这里有必要对社会信用法的立法目的在学理上进行分析。

(一)培育和弘扬社会主义诚信价值观

“诚信”是社会主义核心价值观的重要内容。党的十八大报告提出了“积极培育和践行社会主义核心价值观”的任务,并在报告的“文化强国建设”部分作出了“加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”的决策部署。十八大之后,培育和弘扬诚信价值观、加强信用体系建设被列入各级各部门的议程。在中央层面,这一工作主要沿着三条路径展开:一是发挥道德教化作用,通过教育引导、舆论宣传、文化熏陶、实践养成等方式,逐渐使诚信价值观内化为人们的精神追求。二是政策推动。国务院为推动信用体系建设先后出台了《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020 年)》(国发[2014]21 号)、《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)、《关于加强政务诚信建设的指导意见》(国发[2016]76 号)、《关于加强个人诚信体系建设的指导意见》(国办发[2016]98 号)以及国务院办公厅《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》(国办发[2019]35 号)等。这些都是专门针对诚信体系建设的政策性文件。三是法治推动,即将诚信价值观的要求入法入规,发挥法律的刚性约束作用,以法治保障人们践行诚信价值观。比如《民法典》等法律中有相关的诚信条款,以及《征信业管理条例》《海关企业信用管理办法》《社会组织信用信息管理办法》等行政立法专门对诚信进行规范。

在将诚信价值观的要求予以法律化并以法治推动诚信体系建设方面,发达国家积累了丰富的经验。归纳起来主要有两种做法:一是将诚信价值观的要求转化为某些单行法律中的诚信法律原则、诚信法律规则;二是制定专门的信用立法。我国在将诚信价值观法律化方面也采取这两种做法:一方面在《民法典》等法律中将诚实守信确立为法律原则或法律规则;另一方面出台专门的信用立法,推进诚信体系建设。正是在这一背景之下,全国人大常委会将社会信用法列入立法规划。通过上述分析,不难看出,社会信用法的首要目的是培育和弘扬社会主义诚信价值观,推进信用体系建设。

(二)维护社会和市场经济秩序

在任何时代,社会经济活动的有序开展都离不开诚信规范的作用。美国学者弗朗西斯·福山曾设想一个社会如果没有诚信将是什么样子。他指出:“如果我们在签订每一份合同时都认为合作者只要有可能就会企图行骗,那么我们势必要花大量时间使文件无懈可击,从而没有法律漏洞让对方有机可乘。这样,合同将无限长而且详细,列出所有可能的意外事件,定义每一条能想到的责任。……更为甚者,尽管在谈判时我们尽了最大努力,但是我们仍然猜测对手会要花招或不履行他们的责任。”[①]福山由此得出的结论是,无论古代还是现代,经济活动中没有最低限度的诚信是不堪设想的。

研究发现,不同时代,人们基于诚信价值观建立起来的信任机制是不同的。古代社会,诚信主要是以道德规范形式存在着,那时人们经济交往主要是面对面进行的,交易安全主要是基于道德诚信建立起来的信任机制。现代社会,随着经济全球化,人们交往范围日益扩大、流动性不断增加,经济交往活动多

① 弗朗西斯·福山:《信任——社会美德与创造经济繁荣》,彭志华译,海南出版社 2001 年版,第 153 页。

发生在陌生人之间,尤其是网络购物,交易双方彼此并不清楚对方是谁。这种情况下,完全基于道德诚信并不能确保人们的交易安全,因而必须基于法律诚信建立起一种新的信任机制,促使交易双方不得不按照对方当事人预期的那样行事。荷兰学者 Bart Nooteboom 认为,透明的法治可以在陌生人之间创造信任的基础,从而将信任扩大到家庭和朋友这一自然的圈子之外。① 正由于这个原因,市场经济较为发达的西方国家普遍建立了完善的信用法律制度。

今天,我国市场经济的发展,特别是电子商务的发展,对诚信提出了较高要求。为了满足人们日益增长的对法律诚信的要求,各级立法机关已经有意识地将诚信价值观的要求融入立法。但是基于法律诚信建立信任机制仅仅依靠这些单行法律是不够的,国家必须制定专门的社会信用法,提供有力的法治保障。因此,维护社会秩序和市场经济秩序是社会信用法的重要立法目的。

(三)创新社会治理

社会信用体系建设从一开始就承载着创新社会治理的功能。国务院出台的《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020 年)》明确指出:"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","加快社会信用体系建设……是完善社会主义市场经济体制、加强和创新社会治理的重要手段。"作为社会治理手段,信用相对于道德、法律而言是一种创新。道德和法律都是通过规范人们行为的方式来实施社会治理的,"二者在调整人们行为时各有优点和不足:道德规范的适用范围比较广,但是执行力却远不及法律规范。反过来,法律规范虽然执行力比较强,但却需要动用较多的国家资源,且有些领域法律规范又不宜介入调整。"②如何弥补二者的不足?传统的思路是把道德和法律作为社会治理不可或缺的手段,取长补短,使二者相辅相成、相得益彰。今天人们探索的一种新的思路是用信用手段补强道德和法律在社会治理中的不足。由前所述,信用治理不仅针对组织和个人的某一个特定行为进行评价,而且针对组织和个人在一段时间内的所有行为进行评价;信用惩戒对组织和个人的"社会声誉和公共形象的影响更加巨大",对其"商业机会和社会评价的影响更为直接。"③这种治理手段更能适应多元社会有效治理的需求。正因为如此,近年来,中央和地方越来越重视运用信用手段进行社会治理。2019 年国务院办公厅曾下发文件明确要求以加强信用监管为着力点,"建立健全贯穿市场主体全生命周期,衔接事前、事中、事后全监管环节的新型监管机制。"④各地方各部门对运用信用手段进行治理更是表现出前所未有的热情,纷纷出台信用方面的规范性文件,对失信行为人纳入"黑名单"进行管理。社会信用法出台的一个重要目的就是创新社会治理机制,将信用治理纳入法治轨道。

(四)加强征信管理

制定专门的社会信用法,对信用信息的归集、管理和使用等行为进行规范,对失信行为予以惩戒,是以法治推动诚信体系建设的一条重要举措。在全国人大及其常委会尚未制定法律的情况下,我国采取的是法规、规章先行先试的做法。在中央立法层面,2012 年国务院制定了《征信业管理条例》,对征信机构从事征信业务进行规范。此外,中国人民银行、海关总署等国务院部门根据行政管理的需要制定了所主管行业、领域信用信息方面的部门规章。在地方立法层面,近年来,地方立法机关纷纷出台信用方面的立法。据统计,截至目前,地方人大制定的有关信用方面的地方性法规就有 43 部,省级信用立法基本实现全覆盖。但综观现有地方信用立法,不难发现,各地对信用信息的归集、管理、使用等方面的规定存在很大差别。比如在信用信息的归集方面,某省地方性法规除了要求把反映信用主体基本情况的登记类信息纳入目录外,还要求把失信类与奖励类信息一并纳入公共信用信息目录;而某直辖市地方性法规却只规定将信用主体的失信信息纳入公共信用信息目录。各地规定的不一致,带来的问题是法制的不

① Bart Nooteboom:Social Capital, Institutions and Trust. *Review of Social Economy*,2007(1):pp. 29—53.

② 杨福忠:《社会主义核心价值观融入法治建设研究》,法律出版社 2021 年版,第 28 页。

③ 王瑞雪:《公法视野下的信用联合奖惩措施》,《行政法学研究》2020 年第 3 期。

④ 参见《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》(国办发〔2019〕35 号)。

统一。同样的情况,在一个地方不被认定为失信行为,但到另外一个地方却可能被认定为失信行为,进而影响到组织和个人的信用状况。这种情况人为地构建了地区差异,影响了诚信建设,也不利于全国统一大市场的形成。社会信用法的一个重要目的就是在国家层面建立统一的失信行为认定标准,规范信用信息的归集、管理和使用,改变目前各地各自为政的局面,推动诚信体系建设。

(五)保障信用主体的合法权利

组织和个人经过信用评价,一旦被认定为失信行为人,则将面临行政性的、行业性的、市场性、社会性的等各种惩戒。比如限制一定期限内市场和行业禁入,限制享受税收优惠、招标投标、申请财政性资金项目,限制乘坐飞机、乘坐高铁、获得授信,给予通报批评、公开谴责等。这些措施有些规定在国务院和国务院办公厅的规范性文件中,有些规定在地方性法规、地方政府规章,甚至地方政府和政府部门的规范性文件中。就性质而言,失信惩戒措施是对信用主体权利的减损或者义务的加重。在这种情况下,全国人大制定专门的社会信用法,对失信惩戒措施统一进行设定,为下位的法规、规章提供法律依据,保障信用主体的合法权利,便是一项重要的立法目的。

四、结语

2015 年十二届全国人大常委会将社会信用法作为“立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目”列入立法规划。“继续研究论证”的表述在一定程度上表达了立法机关对学者围绕该法涉及的相关问题展开理论研究的期待。经过八年多的研究论证,学者在一些基本问题上已经达成共识,比如在立法模式上,普遍认为应把公权力主体的信用问题纳入社会信用法进行调整;[①]在基本范畴上,普遍认为应建立对“失信行为”的认定标准,[②]避免将其泛化,应审慎地认定失信行为。[③] 除此以外,仍有些理论问题有待深入研究,比如本文讨论的社会信用法在中国特色社会主义法律体系中的定位、立法依据以及价值目标等就属于其中的一些问题。本文试图通过这些问题的讨论,深化人们对社会信用法的认识,引起人们的共鸣,以期对制定一部良好的社会信用法起到推动作用。

(责任编辑:新中)

① 王伟:《论社会信用法的立法模式选择》,《中国法学》2021 年第 1 期。
② 杨福忠:《诚信价值观法律化视野下社会信用立法研究》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2018 年第 5 期。
③ 王瑞雪:《公法视野下的信用联合奖惩措施》,《行政法学研究》2020 年第 3 期。