健全本市信用体系 加强信用监管

# 一、前言

“政府推动、社会共建”是我国社会信用体系建设的基本原则，尤其现阶段，政府在社会信用体系建设中发挥着不可替代的作用。北京市社会信用体系建设起步较早，各部门纷纷探索开展信用监管工作，取得了一定的成效。在我市深化行政管理体制改革的背景下，构建以信用为核心的新型市场监管体制很有必要。本课题通过研究信用监管基本理论，梳理有关政策、法律法规及制度，分析国内外信用监管的相关实践，分析我国信用监管存在的问题，调研本市行政机关信用监管工作现状，对健全本市信用体系、加强信用监管提出对策思考，该体系是社会信用体系建设的重要内容之一。2016年12月北京市委编办和北京信用协会共同研究此领域，完成报告。

# 二、研究背景和研究目的

自2008年以来，中共中央、国务院陆续在《关于深化行政管理体制改革的意见》（中发〔2008〕5号）、《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）的通知》（国发〔2014〕21号）和《关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》等文件中，分别提出了要深化行政管理体制改革，强调了社会信用体系建设的重要性，要求构建以信息归集共享为基础，以信息公示为手段，以信用监管为核心的监管制度。

为贯彻落实党中央、国务院的总体部署，中共北京市委、北京市人民政府在2009年中共北京市委、北京市人民政府印发的《关于深化北京市行政管理体制改革的实施意见》（京发〔2009〕2号），以及2015年1月，北京市人民政府印发《北京市人民政府关于加快社会信用体系建设的实施意见》（京政发〔2015〕4号）中均提出了相应的工作要求。

目前，我国已进入以信用监管体系建设为核心的社会信用体系建设中期阶段，应不断加强信用监管体系建设，在行政管理、公共服务事项中建立信用监管制度，这既是对传统行政管理的创新，也是进一步加大简政放权力度，加强事中事后监管，推进行政管理体制改革的具体抓手。

为全面了解我市各部门在行政管理、公共服务中开展信用监管工作现状，分析存在的主要问题，为健全本市社会信用体系，加强信用监管的政策建议，中共北京市委机构编制委员会办公室委托北京信用协会开展本课题研究。

# 三、信用与信用监管基本理论

信用是市场经济运行的前提与基础，现代市场经济是信用经济。我国社会信用体系建设已经启动并取得一些成果，诚信意识和信用理念日益深入人心，建立完善的信用制度、加强信用管理已为社会必需。政府建立信用监管体制、发挥信用监管作用责无旁贷。

## （一）信用的内涵与构成

信用是获得信任的资本。信用是其拥有者社会关系与经济交易活动的价值体现。信用由意愿、能力与行为结果构成，最终通过社会关系的声誉、经济交易的授信额度、行为记录与评价等表现出来。

信用是三维的：一维是诚信度，二维是合规度，三维是践约度。信用主体的信用就由其诚信度、合规度和践约度三个方面综合构成。

一维信用诚信度（Integrity）[[1]](#footnote-2)，是信用主体获得社会公众信任的基础资本，表现为信用主体的基本诚信素质。

二维信用合规度（Compliance）[[2]](#footnote-3)，是信用主体获得管理者信任的社会资本，表现为信用主体在社会活动中遵守社会行政管理规定、行业规则、民间惯例、内部管理规定的意愿、能力与行为结果。

三维信用践约度（Performance）[[3]](#footnote-4)，是获得交易对手信任的经济资本，表现为信用主体在信用交易活动中遵守交易规则的能力，主要是成交能力与履约能力。

## （二）社会信用体系的概念与基本构成

2014年6月，我国首部国家级信用规划《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》由国务院正式发布，提出并界定了社会信用体系及其概念：社会信用体系“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。”

社会信用体系综合管理的核心内容包括信用立法、信用交易、信用监管、信用服务、失信惩罚机制、信用文化与教育。社会信用体系由五个系列子体系构成，包括：信用立法子体系、信用交易子体系、信用监管子体系、信用服务子体系和信用文化与教育子体系。

## （三）我国社会信用体系建设的路径选择

信用监管需要依托社会信用体系建设的大背景进行。美国市场主导型的模式和欧洲政府主导型的模式各有利弊，与欧美国家的建设模式相比，我国信用法律体系不健全、信用服务市场不发达，仅依靠政府的力量或市场自发性解决是不现实的，现阶段客观的经济模式和市场经济发展状态决定我国社会信用体系建设不能照搬西方经验，应当依据国情，建设有中国特色的社会信用体系。

## （四）政府在社会信用体系建设中的作用

社会信用体系是一个国家政治经济管理体系与制度及运行机制的有效组成部分，必须有一个长时间的、强制性的、制度性的建设过程。在社会信用体系建设中，政府主要在六大方面充分发挥作用，这六大方面包括：对全国信用活动实行全面规划；组织法律法规修缮和立新法；维护国家信息和经济安全；推动数据开放和共享；推动信用管理行业发展；推动信用管理教育与社会诚信宣传。

## （五）信用监管的内涵

目前学术界对信用监管的概念未进行统一界定。课题组认为，信用监管是政府部门在依法履职过程中，根据所掌握和获取的行政管理相对人的信用信息，以一定的标准和方法建立信用分类标准，对行政管理相对人进行信用分类分级，对不同信用等级的行政管理相对人采取不同的管理和服务措施。目的是发挥信用评价所特有的风险预警作用，对行政管理相对人在未来一个时期可能发生的违法违规等失信行为，及时做出预判。

信用监管与政府传统的监管方式并不冲突，其实质是在传统体系的基础上，对监管手段、制度和某些相关机构的改革。信用监管既是行政监管的有机组成部分，又是在传统行政监管基础上的创新，是基于互联网和大数据条件下所产生的新型监管方式，是新形势下行政监管的核心。

## （六）信用监管的主要内容

根据中国人民大学吴晶妹教授的理论，所有的信用活动都是三维的，每个部门的监管都涉及信用三维的监管，包括对管理相对人的诚信度管理、社会关系的合规管理和经济交易下的合同管理。

信用监管的主要内容如下图所示。

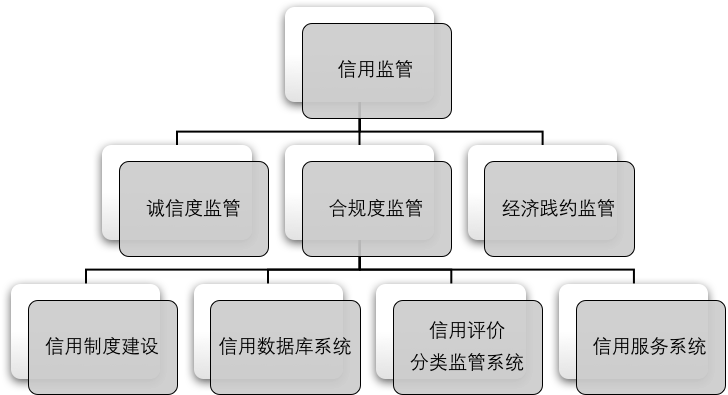


图1吴氏理论-信用监管内容示意图

诚信度监管主要涉及道德、文化、心理范畴。监管部门要制定道德规范标准，以此为依据来监督管理相对人的道德水平。同时，诚信度监管还需要发挥社会大众的自觉性和舆论监督的导向性力量。

合规监管主要涉及政策、准则、制度范畴。监管部门要制定合规标准，以此为依据来监督管理相对人的合规情况。合规监管的行使主体为政府部门，监管依据为各类法律法规、部门规章、行业规范等。合规信用监管体系的建设的总体框架应由四大部分构成：即信用制度建设、信用数据库系统、信用评价分类监管系统和信用服务系统。

经济践约监管主要涉及经济交易范畴，对企业的经济践约情况进行必要的规范和管理。监管部门要制定践约标准，以此为依据来监督企业的践约情况。经济践约监管的行使主体主要是政府部门和行业协会、商会等自律组织，监管的依据主要是部门规章和行业自律公约等。

## （七）加强信用监管的作用及意义

加强信用监管有利于促进市场经济健康发展。信用监管可以通过约束市场主体违规违约行为，规范市场经济秩序、营造良好的市场交易环境，有利于市场更加充分地发挥作用。

加强信用监管有利于深化商事制度改革。企业信用监管是加强事中事后监管的重要举措，有助于政府监管重心向在公开透明的信息平台、分类机制与信用奖惩制度下进行企业监管转化，创新政府监管方式、加快政府职能转变。

信用监管有利于推动社会信用体系建设。信用监管实质是建立一种信用制度和规则，能够推动市场主体以信用资本参与社会资源配置，有利于促进社会公平与社会和谐，有利于在整个社会形成信用价值观念和形成信用行为规范，不断深入推动社会信用体系建设。

信用监管有利于提升社会治理水平。信用监管与行政监管的结合，使得对市场主体违规违约行为的约束力度加大，监管效果得到加强。同时，市场主体信用信息的共享及公示有利于公众及社会组织参与监督，促进社会共治。

# 四、有关政策、法规、制度

我国社会信用体系建设萌芽于20世纪90年代初，在早期发布的相关政策文件中，使用较多的说法有“信用分类监管”和“信用分级分类监管”两种，但表达的意思基本是一样的，即行政部门通过其在履职过程中掌握或获取的信用信息，制定相关标准对市场主体进行分类分级，针对不同信用等级的市场主体实施不同的监管措施。

从近几年国家相关政策文件的内容来看，“信用监管”已成为构建新型市场监管制度的核心内容，而且已从最初的侧重于对市场主体进行信用分类分级以及制定不同监管措施，扩大到包括褒扬和宣传诚信典型、信用信息归集和公示、信用分类监管、黑名单制度、失信联合惩戒机制等内容，“信用监管”的内涵更加丰富了。

## （一）党中央有关政策

1、党的十八届四中全会决定有关内容。2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，“要加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度”，同时在加强社会诚信建设，完善守诚褒奖和违法失信惩戒机制等方面提出要求。

2、《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》。2016年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》，要求加强失信被执行人信息公开与共享工作，坚持政府主导、社会联动原则，建立“以联合惩戒为核心的失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制”。

3、《中央文明委关于推进诚信制度化的意见》。2014年7月，中央文明委印发《中央文明委关于推进诚信制度化的意见》，指出：要充分认识诚信建设制度化的重要意义，加快征信系统建设，建立信用信息共享机制，建立诚信发布制度，完善诚信监督体系，坚持行政监管、行业管理、社会监督相结合，构建多层面、全过程、广覆盖的监督体系，对各类社会信用主体实施有效监管，从源头上遏制失信行为。

## （二）国务院有关政策

1、《2004年全国整顿和规范市场经济秩序工作要点》。根据课题组的查找，“信用分级分类监管”的提法，最早见诸用于国务院文件是在2004年5月。当月，国务院办公厅印发的《2004年全国整顿和规范市场经济秩序工作要点》（国办发〔2004〕42号）提出，要“继续推进信用等级分类管理，开展行业和企业诚信建设试点，建立和完善信用惩戒机制”。此后，2005年和2007年，在国务院办公厅印发的当年全国整顿和规范市场经济秩序工作要点中，均提出了信用分类监管要求。

2、《质量发展纲要（2011-2020年）》。2012年2月国务院印发的《质量发展纲要（2011-2020年）》（国发〔2012〕9号），以及国务院办公厅于2012年4月、2013年2月、2014年4月和2015年3月先后印发的《贯彻实施质量发展纲要2012年行动计划》（国办发〔2012〕27号）、《贯彻实施质量发展纲要2013年行动计划》（国办发〔2013〕18号）、《贯彻实施质量发展纲要2014年行动计划》（国办发〔2014〕18号）和《贯彻实施质量发展纲要2015年行动计划》（国办发〔2015〕19号），均提出了“实施质量信用分级分类监管”要求。

3、《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》。2014年6月，国务院印发《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》（国发〔2014〕20号），提出要“根据市场主体信用状况实行分类分级、动态监管，建立健全经营异常名录制度，对违背市场竞争原则和侵犯消费者、劳动者合法权益的市场主体建立‘黑名单’制度”。

4、《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》。2014年6月，国务院印发《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）的通知》（国发〔2014〕21号），要求“到2020年，社会信用基础性法律法规和标准体系基本建立，以信用信息资源共享为基础的覆盖全社会的征信系统基本建成，信用监管体制基本健全，信用服务市场体系比较完善，守信激励和失信惩戒机制全面发挥作用。”

5、《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》。2015年6月，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》（国办发〔2015〕51号，以下简称《若干意见》），对建立统一的信用信息共享交换平台、建立健全守信激励机制和失信联合惩戒机制提出了工作要求。同时，《若干意见》要求在市场监管和公共服务过程中，同等条件下，对诚实守信者实行激励政策；要求各级人民政府应将使用信用信息和信用报告嵌入行政管理和公共服务的各领域、各环节，作为必要条件或重要参考依据；建立各行业“黑名单”制度和市场退出机制；推动将申请人良好的信用状况作为各类行政许可的必备条件。

6、《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》。2015年7月，国务院印发《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》（国发〔2015〕40号），要求“加强信用记录、风险预警、违法失信行为等信息资源在线披露和共享，为经营者提供信用信息查询、企业网上身份认证等服务。”

7、《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》。2015年7月，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》（国办发〔2015〕58号），要求在随机抽查工作中，依托全国企业信用信息公示系统，整合形成统一的市场监管信息平台，及时公开监管信息，形成监管合力。建立健全市场主体诚信档案、失信联合惩戒和“黑名单”制度。根据市场主体的信用情况，采取针对性强的监督检查方式，将随机抽查结果纳入市场主体的社会信用记录，让失信者一处违规、处处受限。

8、《国务院办公厅关于印发整合建立统一的公共资源交易平台工作方案的通知》。2015年8月，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于印发整合建立统一的公共资源交易平台工作方案的通知》（国办发〔2015〕63号），要求在建立统一的公共资源交易平台工作中，建立健全公共资源交易信息和信用信息公开共享制度，依法公开交易公告、资格审查结果、成交信息、履约信息以及有关变更信息等。并且，依托统一的社会信用代码，建立公共资源交易市场主体信用信息库，并将相关信息纳入国家统一的信用信息平台，实现市场主体信用信息交换共享。同时要求各级行政主管部门要运用大数据等手段，实施电子化行政监督，强化对交易活动的动态监督和预警，将市场主体信用信息和公共资源交易活动信息作为实施监管的重要依据，健全守信激励和失信惩戒机制。对诚实守信主体参与公共资源交易活动要依法给予奖励，对失信主体参与公共资源交易活动要依法予以限制，对严重违法失信主体实行市场禁入。

9、《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》。2015年10月，国务院印发《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》（国发〔2015〕62号），提出“构建以信息归集共享为基础，以信息公示为手段，以信用监管为核心的监管制度”，并要求各地区各部门“在推进政府职能转变、深化商事制度改革中积极探索，创新市场监管体制机制，加强信息互联共享，完善信用监管机制，提高监管效能。”

10、《国务院批转国家发改委关于2016年深化经济体制改革重点工作意见的通知》。2016年3月，国务院印发《国务院批转国家发改委关于2016年深化经济体制改革重点工作意见的通知》（国发〔2016〕21号），要求“推进国家企业信用信息公示系统建设，与全国信用信息共享平台实现有机对接和信息共享，完善经营异常名录等信用监管制度”。

11、《2016年全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作要点》。2016年4月，国务院办公厅印发《2016年全国打击侵犯知识产权和制售假冒伪劣商品工作要点》，提出“加快推进国家企业信用信息公示系统建设，构建新型监管制度，强化事中事后监管。”

12、《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5月，国务院印发《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，以下简称《指导意见》），提出要“落实加强和创新社会治理要求，加快推进社会信用体系建设，加强信用信息公开和共享，依法依规运用信用激励和约束手段，构建政府、社会共同参与的跨地区、跨部门、跨领域的守信联合激励和失信联合惩戒机制，促进市场主体依法诚信经营，维护市场正常秩序，营造诚信社会环境”。同时，《指导意见》分别在守信激励、失信惩戒和构建守信联合激励和失信联合惩戒协同机制方面均作出了具体要求。

13、《国务院办公厅关于政府部门涉企信息统一归集公示工作实施方案的复函》。2016年8月，国务院办公厅印发《国务院办公厅关于政府部门涉企信息统一归集公示工作实施方案的复函》（国办函〔2016〕74号），鼓励支持各地区、各部门全量使用国家企业信用信息公示系统中企业名下信息，并充分挖掘数据价值，促进协同监管和信用约束。

14、《国务院办公厅关于加强个人诚信体系建设的指导意见》。2016年12月，国务院印发《国务院办公厅关于加强个人诚信体系建设的指导意见》（国办发〔2016〕98号），提出“加快个人诚信记录建设，完善个人信息安全、隐私保护与信用修复机制，健全守信激励与失信惩戒机制，使守信者受益、失信者受限”。要求对具有优良信用记录的个人提供更多便利服务；对重点领域严重失信个人实施联合惩戒。

## （三）有关法规内容

1、《中华人民共和国政府信息公开条例》。2007年4月，国务院发布《中华人民共和国政府信息公开条例》（国务院令第492号），要求政府部门按照主动公开和依申请公开等方式，向社会公开政府部门在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。

2008年4月，国务院印发《国务院办公厅关于施行<中华人民共和国政府信息公开条例>若干问题的意见》（国办发〔2008〕36号），要求各级政府部门特别是国务院各部门（单位）、各省（区、市）人民政府及其部门（单位）要建立健全政府信息主动公开机制，增强工作的主动性和实效性。要充分利用政府网站、政府公报等各种便于公众知晓的方式，及时公开政府信息，并逐步完善政府信息公开目录及网上查询功能，为公众提供优质服务。

2、《企业信息公示暂行条例》。2014年8月，国务院发布《企业信息公示暂行条例》（国务院令第654号，以下简称《暂行条例》），建立了企业信息公示制度、企业公示信息抽查制度、经营异常名录制度、严重违法企业名单制度和信用联动惩戒等制度。通过一系列有针对性的制度设计，构建统一的企业信息公示体系，为全社会对企业信用状况进行评价和监督提供了制度保障，对加快社会诚信体系建设，促进企业诚信自律，营造公平竞争市场环境具有积极作用。同时，这也是推进政府简政放权、放管结合的重大举措，是建设服务型政府的内在要求，充分体现了信用监管的理念，是中国社会信用监管体系的重要组成部分，将成为我国社会信用体系建设的里程碑。

## （四）国家有关部门政策、制度

1、国家发改委、人民银行、中央编办《关于在行政管理事项中使用信用记录和信用报告的若干意见的通知》。2013年5月，国家发改委、人民银行、中央编办联合印发《关于在行政管理事项中使用信用记录和信用报告的若干意见的通知》（发改财金〔2013〕920号），指出：在行政管理事项中使用信用记录和信用报告是提高政府行政管理规范化、科学化水平的重要手段。要求各级政府、各相关部门应结合地方和部门实际，在政府采购、招标投标、行政审批、市场准入、资质审核等行政管理事项中依法要求相关市场主体提供由第三方信用服务机构出具的信用记录或信用报告，并且要加强协同配合，推动形成信用记录和信用报告跨部门、跨区域应用的联动机制。要通过信用记录和信用报告在行政管理事项中的联合应用，逐步建立健全全社会守信激励和失信惩戒联动机制。

2、财政部《关于在政府采购活动中查询及使用信用记录有关问题的通知》。2016年8月，财政部印发《关于在政府采购活动中查询及使用信用记录有关问题的通知》（财库[2016]125号），指出：在政府采购活动中查询及使用信用记录，对参与政府采购活动的供应商、采购代理机构及评审专家进行守信激励、失信约束，是政府相关部门开展协同监管和联合惩戒的重要举措，要求各地区各部门推动建立政府采购活动信用记录查询及使用工作机制，加快建立政府采购信用评价制度，有效应用信用信息和信用报告，积极推进政府采购领域联合惩戒工作。

3、国家有关部门系列联合惩戒合作备忘录。自2014年起，为贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，落实《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》确定的任务分工，以及国务院有关文件关于“褒扬诚信、惩戒失信”的总体要求，建立健全守信激励和失信惩戒机制，推动形成“褒扬诚信，惩戒失信”的合力，国家发改委先后会同国家税务总局、工商总局、中国证监会、高法、安监总局、环保部、食药监总局等部门，以合作备忘录的形式，印发了对重大税收违法案件当事人、失信企业、违法失信上市公司相关责任主体、失信被执行人、安全生产领域失信生产经营单位及其有关人员、环境保护领域失信生产经营单位及其有关人员和食品药品生产经营严重失信者开展联合惩戒的合作备忘录，要求各有关部门依据现行有关法律法规，对上述各领域违法失信市场主体实施联合惩戒。

4、国家有关部门系列联合激励备忘录。2016年7月8日，由国家发改委、国家税务总局联合中国人民银行、中央文明办等29个部门发布《关于对纳税信用A级纳税人实施联合激励措施的合作备忘录》，对纳税信用A级纳税人在项目管理、税收服务、融资授信、进出口等18个领域实施41项守信联合激励措施。这是在对严重失信主体实施联合惩戒的基础上，国务院有关部门针对守信主体推出的第一个多部门联合激励措施，是落实国务院《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》的首个重大举措。2016年10月19日，由国家发改委、人民银行和海关总署牵头, 中央宣传部、中央文明办、商务部等40个中央部门联合签署的《关于对海关高级认证企业实施联合激励的合作备忘录》（简称《合作备忘录》）印发实施。作为国家首批守信联合激励试点之一，海关高级认证企业联合激励项目将对海关加强进出口信用体系建设，构建以信用为核心的新型海关监管体制具有里程碑意义。

# 五、国外信用监管的主要实践

社会信用体系是中国创新的社会综合管理机制，信用监管制度是符合中国国情、具有中国特色的、创新的制度安排。国外没有“信用监管”的提法，欧美国家对企业行为的约束和管理主要体现在信用信息公开、信用信息应用和失信惩戒等方面。

## （一）欧洲企业信用监管的主要实践

欧洲国家的社会信用体系建设主要是“政府和中央银行主导”的模式，对企业的监管主要有以下三个方面的特征：一是信用信息收集主要依靠中央银行，并且具有强制性；二是注重数据安全和隐私权保护，并制定了多部法律作为支撑；三是虽然没有形式上的联合惩戒，但对失信行为的惩戒效果显著。

## （二）美国企业信用监管的主要实践

美国的社会信用体系是一种“市场主导、政府引导”的运作模式，主要依靠市场经济的法则和信用管理行业的自我管理来运作，政府仅负责提供立法支持和信用管理体系的监管。美国对企业的信用监管具体来说包括三方面：一是政府对信用服务行业的监督和管理作用有限，但对政府信息公开和隐私权保护要求很高；二是信用管理服务机构按照市场规则进行商业化运作，主要通过民间机构进行自律管理；三是依靠国家及信用行业的支持，美国建立起完善的联合惩戒机制。

# 六、国内信用监管实践

## （一）国家发改委建立信用协同监管机制

1、推动信用信息归集共享

国家发改委通过牵头建设全国信用信息共享平台和“信用中国”网站，实现各地区、各部门信息共享，整合各地区、各部门信用信息，大力推动行政许可、行政处罚信息上网公示，

2、完善守信联合激励和失信联合惩戒机制

2015年以来，国家发改委会同税务总局、工商总局、证监会、最高人民法院、安监总局等，先后与40多个部门联合签署了16个联合惩戒合作备忘录，其惩戒的对象包括重大税收违法案件当事人、失信企业等，有关部门在乘坐飞机、乘坐列车、申请贷款等方面对惩戒对象进行限制。

3、与信用服务机构合作建立信用协同监管机制

国家发改委采取“以信息资源换无偿服务”的模式，在煤炭、盐、电力、企业债券、石油天然气、运输物流、股权投资和创业投资，以及电子商务等八个领域引入第三方机构，参与行业信用建设。

## （二）国家工商总局推动企业信用监管工作

1、完善法规制度建设

根据课题组的资料调研，国内最早、最为系统地开展企业信用分类监管的是国家工商总局。早在2003年10月，国家工商总局就在相关文件中提出要根据信用标准对企业实施分类分级监管。经过十几年的探索和实践，工商部门企业信用监管已由最初的侧重于工商部门独立的监管，逐渐向更加关注部门间信息共享和监管联动发展。

为贯彻落实《企业信息公示暂行条例》，国家工商总局先后印发了《企业公示信息抽查暂行办法》、《企业经营异常名录管理暂行办法》等6部配套规章，对相关主体的信息公示进行具体规定。

2、加强企业信用信息公示

2014年，全国工商、市场监管部门在已有信息化建设基础上进行改造，建立过渡性的全国企业信用信息公示系统，面向全国提供公共服务。为贯彻国务院关于建设“全国一张网”的要求，2016年12月22日，国家企业信用信息公示系统正式上线运行。目前，该系统运行平稳，应用越来越广泛，为中介机构从事相关业务提供了大量企业信息，政府部门在履职过程中也开始使用企业公示信息开展部门联动。

3、开展企业公示信息抽查

2016年2月，国家工商总局印发《关于做好2016年企业公示信息抽查工作的通知》，对2016年企业公示信息抽查工作进行全面部署，首次提出地市级工商、市场监管部门也可自行组织抽查。

4、实行企业经营异常名录制度

根据《企业信息公示暂行条例》、《企业经营异常名录管理暂行办法》，国家工商总局明确了未按期公示年度报告的、未在规定责令的期限内公示有关企业信息等四种列入企业经营异常名录的情形，并对企业移出经营异常名录的程序、列入严重违法企业名单的条件、相关异议处理等内容进行了规定。

5、建立严重违法失信企业名单制度

2015年12月，国家工商总局公布《严重违法失信企业名单管理暂行办法》（国家工商行政管理总局令第83号），这是国务院部委第一部关于“黑名单”管理的部门规章。

2016年3月31日工商总局办公厅发出通知，要求明确严重违法失信企业列入和移出程序，加强信息化技术保障，开发管理系统或模块，建立严重违法失信企业名单数据库，完善执法办案系统，完善公示系统，完善登记注册系统。

6、加强信用联合惩戒

2015年9月，由国家发改委和国家工商总局牵头，中央文明办、最高人民法院、教育部、工业和信息化部、公安部、司法部、财政部等38个部门联合签署的《失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录》，该文件共整合形成了三大类90项具体措施，明确了联合惩戒的范围、对象、惩戒措施、责任部门，规定了协同监管和联合惩戒的具施实施方式和信息反馈通报机制。

## （三）部分省市信用监管实践

国内一些省市开展信用监管探索较早，已经取得了一些成果，尤其是地方工商、市场监管部门。本部分重点就天津市和江西省开展企业信用监管工作的相关实践进行了总结和分析。

1、天津市企业信用监管的主要实践

2014年7月，天津市市场和质量监督管理委员会挂牌成立，该委员会是由原天津市工商行政管理局、食品药品监督管理局、质量技术监督局三个部门“三合一”整合而成，整合后实行“一个窗口办事、一个窗口投诉、一支队伍执法”的服务和监管新模式，实现一个部门全过程监管。这是天津市在全国省级层面率先建立的大市场大部门监管新体制。

天津市在大部门监管体制的基础上，由分段监管变为全过程链条式监管，由分块监管变为跨领域、跨区域的综合监管。同时，建立“信息公示、风险分类、随机联查、结果告知、联合惩戒”的“五环相扣”链条式监管体系，形成全面覆盖、紧密衔接、实时监管的大网络，推动跨区域、跨部门、多部门联合监管，推动企业信息公示、“双随机”抽查、协同监管联合惩戒等工作，提升监管效率[[4]](#footnote-5)。

2、江西省企业信用监管的主要实践

2015年10月，江西省企业监管警示系统上线试运行。2015年11月，江西省人民政府印发《江西省企业信用监管警示系统数据管理和运用试行办法》（赣府发〔2015〕56号），推进江西省企业信用监管警示系统有序运行，按照“建设一个中心，搭建两个平台，完善三项机制”要求，其中一个中心即企业监管大数据中心，两个平台即面向公众的“公示平台”和面向监管部门的“业务平台”，三项机制即企业信息公示机制、协同联动监管机制和联合激励与惩戒机制，归集全省各级工商和市场监管部门依法注册登记企业的各类信用数据，对企业进行分类监管、重点监管、联动监管和精准监管[[5]](#footnote-6)。

3、其他省市信用监管实践

根据课题组的网上调研，目前，国内如上海、广东、山东、武汉、厦门、浙江等省市的有关政府部门，在不同的监管领域均已开展了信用监管工作。

如，上海市食品药品监督管理局将给超市划分信用等级，对涉及更改保质期，换新包装等问题的将上信用“黑名单”；深圳市将在“十三五”期间建设统一的食品安全监管与服务信息系统；青岛市中院集中公布失信被执行人名单信息；威海市住建局对工程监理企业实施信用分级监管；合肥市房产局对房企实行信用考评，38家开发商被信用减分；江苏省江阴出入境检验检疫局对辖区内违法违规出口企业实施行政约谈与信用分值扣分处理，警示企业诚信守法经营；四川省资阳市11名人大代表政协委员因被列入失信被执行人名单，将丧失任职资格；辽宁省本溪市的12家商户凭诚信获专属贷款7400万元（各地信用监管工作案例详见附件三）。

## （四）经验借鉴

从国内部分地区企业信用监管的实践来看，政府实施企业信用监管，以相关制度作为保障，形成各部门之间的联动监管机制，以信用信息公开、信用分类监管、失信“黑名单”、守信激励与失信惩戒等作为主要手段，发挥行业组织的自律作用，引导企业自觉恪守诚信原则、遵守法律法规、关于加强市场监管体系建设的意见依法合规经营、重合同守信用讲信誉，促进良好市场经济环境的形成。

随着互联网、大数据等技术的快速发展，政府部门信用监管的手段也应与时俱进、不断提升，在信用监管中尝试运用大数据等技术，加强信用监管预警，提高信用监管的针对性和智能性，同时注意提升信用信息系统的安全性，防止信用信息泄漏，加强信用信息主体的权益保护，发挥行业组织、信用中介机构、社会大众的作用，形成市场主体自治、行业自律、社会监督、政府监管的信用监管格局。

# 七、我国信用监管存在的问题

## （一）关于信用监管的概念和内容有待统一

目前，对于“信用监管”的概念和内容尚未形成统一的界定，造成这种情况的原因主要在于我国信用监管工作虽然经过十几年的发展，但信用监管仍属于新生事物，中央和地方层面都在积极探索，在形成完善成熟的经验之前就贸然下定义，会束缚实践的手脚，不利于丰富信用监管工作的内容和内涵。

## （二）法律法规建设尚需完善

在依法治国、依法行政的大背景下，信用监管的相关上位法仍然是空白，亟需加强信用监管领域法律法规的制定，将信用监管所涉及得信用信息的归集与共享、信用信息主体权益保护、信用分类监管、信用服务、守信激励与失信惩戒、监管联动“黑名单”等方面，以法律的形式予以固化，为政府部门提供强有力的法律依据。

## （三）信息主体权益保护力度不够

构建以信用为核心的监管制度，加强事中事后监管，应不断完善相关法律法规，进一步加强对信用市场的监管，加强对信用信息主体合法权益的保护。从我国目前颁布的关于信用信息使用的法律法规来看，大部分法规对信用信息主体权益的保护仍略显不足，在信用信息归集、披露、使用以及异议处理程序等内容上的规定不够明确。

与个人隐私、商业秘密、国家机密相关的法律法规较多出现在民法和刑法中，并且内容较为分散。并没有专门的法律法规对信息主体的权益进行保护，在政府行政管理相关的法律法规中，大都只是将“不得侵犯个人隐私，泄露商业秘密和国家机密”作为原则，并未将内容进行细化，在实际工作中可操作性较弱。

## （四）“黑名单”制度缺少法律依据

根据社会信用体系理论，“黑名单”的主要功能是惩罚，具体到行政行为，其法律性质应当是行政处罚。但是，不论是从《中华人民共和国行政处罚法》中对行政处罚的种类划分，还是在行政法学理论上对行政处罚的归类，都无法准确地将“黑名单”列入其中。“黑名单”应属于一种新型的行政处罚行为，在法律上的规定仍是空白。

## （五）信用监管的协同联动机制有待完善

守信激励与失信惩戒机制直接作用于各个市场主体信用行为，是社会信用体系运行的核心机制。依法行政是政府行使权力的基本要求。对于国家公权力存在“法无规定不可为”的约束，政府部门对市场主体进行守信激励尤其是在进行失信惩戒时必须做到有法可依，在进行守信联合激励及失信联合惩戒时更是如此。

目前，我国社会信用体系建设以国家发改委牵头制定的一系列备忘录为抓手建立守信联合激励与失信联合惩戒机制，但根据课题组的调研，一些政府部门反映在实施守信激励与失信惩戒过程中一方面缺少法律法规依据，另一方面缺少具体操作层面的机制性建设，尤其是涉及到跨部门、跨地域、跨层级的信用联合奖惩，很多工作无从做起。由此可见，构建协同监管、协同共治的信用监管新机制，实现对失信主体跨部门、跨地域、跨层级的联合惩戒还任重而道远。

## （六）公共信用信息价值未实现充分挖掘并发挥作用

目前，公共信用信息的归集、公示、共享工作取得了较好的成果，但信用信息的使用仍停留在查询使用层面，基于公共信用信息开发的信用产品还很少，例如缺少通过构建相关模型掌握失信企业特征，进而开发信用风险预警类产品，从而协助政府部门针对不同行业、不同类别的市场主体进行分类监管和重点监管等。公共信用信息的巨大价值仍有待进一步深入挖掘。

# 八、北京市行政机关信用监管工作现状

“十二五”时期，我市市场监管工作取得了显著的成效。在推进商事制度改革过程中，实行了注册资本认缴登记制，改革企业年检制度为年报公示制度，稳步推进“先照后证”改革和“三证合一”改革，激发了市场活力。在市场秩序社会治理格局建设中，包括工商、税务、食药监等30多个行业主管部门就服务产业发展、加强市场监管、矛盾纠纷化解、数据信息共享等加强交流合作，建立了工作协调、执法联动和数据共享机制。在企业信用体系建设过程中，对“北京市企业信用信息系统”进行了升级改造，纳入55个政府部门及部分行业协会的信用信息，归集企业各类信用信息6000万条，网站实现社会查询总量达7.4亿次，日均查询量达75万户次。优化消费环境、构建大消保工作格局实现了新突破，市政府出台了《关于进一步优化市场消费环境意见》，消费维权工作上升为全市的消费环境建设战略。建立了具有首都特色的食品安全监管体制机制，完成了食品安全监管体制改革，实现了“分级+垂直”监管体制，组建了市、区、街乡三级食品药品安全委员会和监管机构，每年食品抽样监测10万个样本以上，药品以及医疗器械、化妆品抽验1.2万个样本以上，全市65大类食品统一监测抽检合格率97.6%，重点食品合格率98.4%，药品抽验合格率为99.7%，基本药物和社区零差率，药物抽验合格率连续5年达100%。另外，在政府管理与行业协会的合作、数据分析利用等方面也取得了长足的进步[[6]](#footnote-7)。

为进一步了解全市信用监管工作推进情况，2016年10月下旬至11月，课题组对本市41个行政机关和16个区的编办、法制办发放了调研问卷。截至11月16日，共有34个行政机关和15个区填写并反馈了问卷，反馈率分别约为82.93%和93.75%（调研问卷、调研范围及反馈情况见附件四和附件五）。

## （一）已开展信用监管工作的部门

在34个部门中，已开展信用监管工作的有29个，占比约为85.29%，未开展信用监管工作的5个，占比约为14.71%（详见附件六，表8-1）。

## （二）行政机关信用监管政策制度制定情况

在29个已开展信用监管工作的部门中，制定了信用监管方面的政策制度的有22个，占比约75.86%（各部门制定的相关政策制度详见附件一），未制定政策的7个，占比约为24.14%（详见附件六，表8-2）。

## （三）用于支撑信用监管工作的信息系统建设情况

在29个开展了信用监管工作的部门中，建立了可用于支撑信用监管工作信息系统的有22个，占比约为75.86%（详见附件六，表8-3-1）。

各行政机关所建立的信息系统，其功能主要集中在信用信息分类、信用信息记录、信用信息发布、信用信息查询和统计分析等方面，其中，信息系统具有信用信息分类、信用信息记录、信用信息查询功能的单位均超过了90%（详见附件六，表8-3-2）。

## （四）信用监管主要方向

本次调研从合规行为和践约行为两个方向对行政机关信用监管工作的主要方向进行了了解。

从反馈情况看，29个部门中，有16个部门仅针对管理相对人的合规行为进行信用监管，占比约55.17%；有1个部门仅针对管理相对人践约行为进行信用监管，占比约3.45%；合规与践约行为兼有的有11个部门，占比约37.93%（详见附件六，表8-4）。

## （五）管理相对人信用等级制定情况

据统计，包括市安监局、市地税局、市工商局、市交通委、市粮食局、市科委、市商务委、市食药监局、市农业局、市水务局、市住建委在内的11个部门在工作中制定了管理相对人信用等级，根据信用等级对管理相对人采取相应的奖惩措施（详见附件六，表8-5）。

## （六）信用奖惩措施实施情况

根据各行政机关提供的相关资料，目前，市安监局、市地税局、市工商局等部门，依据管理相对人信用信息或信用等级，对其实施了信用奖惩措施。

1、安全生产领域信用奖惩措施

根据北京市安全生产委员会印发的《北京市安全生产信用体系建设管理办法（试行）》，北京市安全生产领域信用等级为一级的企业，可享受的激励政策主要包括：日常监管以企业自主管理为主，对检查发现的安全生产违法行为，应当责令限期改正，可以并处处罚的，适用整改优先、免于处罚，或在自由裁量的标准范围内实施低限处罚；企业安全生产责任保险费率下浮10%，已达费率下限的，不再下浮，浮动期限为一年。浮动期间，对未能保持一级信用等级的，在次年度恢复至基准费率；在本市安全生产领域评选先进单位时，同等条件下优先推荐。

凡我市安全生产领域信用等级为四级的企业，为失信企业，安全生产主管部门可对其实施的约束措施主要包括：提请区安全生产监督管理部门，加大日常监管力度，每年检查不少于2次；对检查发现的安全生产违法行为，应当责令限期改正，可以并处处罚的，适用整改、处罚并处，并在自由裁量的标准范围内实施高限处罚；在办理安全生产“三同时”、安全生产行政许可延续等相关业务时，予以重点审查；启动安全生产约谈制度，对企业主要负责人进行安全生产约谈；责令企业主要负责人、安全管理人员进行安全生产培训；不授予该企业及法定代表人、主要负责人在安全生产领域的有关荣誉或称号。

2、税收领域信用奖惩措施

根据国家税务总局发布的《纳税信用管理办法（试行）》，我市地税部门对纳税信用评价为Ａ级的纳税人采取的激励措施主要包括：主动向社会公告年度A级纳税人名单；一般纳税人可单次领取3个月的增值税发票用量，需要调整增值税发票用量时即时办理；连续3年被评为A级信用级别的纳税人，除享受以上措施外，还可以由税务机关提供绿色通道或专门人员帮助办理涉税事项。

对纳税信用评价为D级的纳税人，税务部门采取的惩戒措施主要包括：公开D级纳税人及其直接责任人员名单，对直接责任人员注册登记或者负责经营的其他纳税人纳税信用直接判为D级；增值税专用发票领用按辅导期一般纳税人政策办理，普通发票的领用实行交（验）旧供新、严格限量供应；加强出口退税审核；加强纳税评估，严格审核其报送的各种资料；列入重点监控对象，提高监督检查频次，发现税收违法违规行为的，不得适用规定处罚幅度内的最低标准；将纳税信用评价结果通报相关部门，建议在经营、投融资、取得政府供应土地、进出口、出入境、注册新公司、工程招投标、政府采购、获得荣誉、安全许可、生产许可、从业任职资格、资质审核等方面予以限制或禁止；D级评价保留2年，第三年纳税信用不得评价为A级。

3、工商企业监管信用奖惩措施

根据市工商局2013年印发的《关于深化企业监管方式改革的若干意见》，市工商局将我市市场主体从“风险度”和“信用度”两个方面分为“三类四级”，即风险度A类、B类和C类，信用度Ⅰ级、Ⅱ级、Ⅲ级、Ⅳ级，信用度逐级递增。在分级分类的基础上，按照“违法失信严查，守法诚信宽待”的原则实施监督检查。如，将A类Ⅰ级市场主体列为重点一级监控对象，除专项整治外，随时进行巡查，年检时重点审查； A类Ⅳ级和B类Ⅲ级的市场主体，属于一般监控对象，除专项整治外，适时巡查，年检时免于审查；而对于C类Ⅳ级的市场主体，则给予免检、免于日常巡查和免于年检审查的措施（各部门信用奖惩措施详见附件七）。

## （七）信用“黑名单”制度

根据问卷反馈，部分行政机关在信用监管工作中，建立了管理相对人“黑名单”制度，对列入“黑名单”的企业和个人实施进一步的失信惩戒措施。

1、企业安全生产“黑名单”制度

根据北京市安全生产委员会印发的《北京市安全生产信用体系建设管理办法（试行）》，北京市企业安全生产信用管理实行“黑名单”制度，即以企业不良信用信息为主要判定依据，将存在严重非法违法行为、发生较大及以上生产安全责任事故等严重失信的企业纳入“黑名单”，在一定范围内进行通报，纳入重点监管对象，实施严格监管的制度。

2、食品药品安全监管信用“黑名单”制度

根据北京市食品药品监督管理局印发的《北京市食品药品安全监管信用体系建设管理办法（试行）》，在一个信用周期（3年）内，食品药品生产经营主体信用扣分累积满12分后，视为严重失信主体，将被锁入“黑名单”系统，锁入期限为3年。被锁入“黑名单”系统的主体或从业人员，将被处以不予办理食品药品生产经营许可申请业务、发布监管公告并向社会公开曝光、在执行行政处罚时从重处罚等严重惩戒措施。

## （八）信用监管结果信息使用情况

在信用监管结果信息使用方面，调研问卷设计了三个使用方向，即内部使用、政府部门共享和社会公示。经统计，各种使用情况如下：

1、仅供内部使用

根据问卷反馈，在29个部门中，市国土资源委，市粮食局，市住建委，市农业局4个部门的信用监管信息仅在内部使用，既不与其他部门共享，也不向社会公示，占比约为13.79%（详见附件六，表8-8-1）。

2、信用监管信息共享情况

根据反馈，在29个部门中，有24个部门将信用监管信息与其他政府部门共享，占比约82.76%；市公安局，市国土资源委，市粮食局，市水务局，市住建委5个部门未实现共享，占比约17.24%（详见附件六，表8-8-2）。

在共享方式方面，通过北京市企业信用信息公示系统和北京市政务信息资源共享交换平台实现信用监管信息共享，是各行政机关实现信息共享的主要方式，部门占比分别达到79.17%和45.83%，此外，有个别部门通过部门点对点、“信用北京”网站等方式实现信息共享（详见附件六，表8-8-3）。

3、向社会公示情况

根据问卷反馈，在29个部门中，有24个部门将信用监管信息向社会公示，占比约82.76%，未向社会公示的有5个部门，分别是市国土资源委，市科委，市粮食局，市水务局，市住建委，占比约17.24%（详见附件六，表8-8-4）。

在公示渠道方面，本单位网站和北京市企业信用信息公示系统是各部门向社会公示信用监管结果信息的主要渠道，部门占比均达到79%左右（详见附件六，表8-8-5）。

## （九）开展守信联合激励和失信联合惩戒情况

据统计，在29个部门中，有12个部门与其他政府部门建立了协同联动机制，依据管理相对人信用行为，对其实施了守信联合激励和失信联合惩戒，占比约为41.38%（详见附件六，表8-9-1）。

从具体信用奖惩措施看，涉及城市管理、税收、广告发布、食品药品监管等领域（详见附件六，表8-9-2）。

## （十）与社会机构合作建立信用协同监管机制情况

据统计，在29个部门中，有8个部门与有关行业协会或信用服务机构建立了信用协同监管合作机制，包括市安监局、市工商局、市国土资源委、市经信委、市科委、市人力社保局、市财政局、市水务局，占比约为27.59%（详见附件六，表8-10）。

# 九、市工商、地税部门信用监管工作实践

## （一）市工商部门的企业信用监管实践

1、信用监管制度建设

2002年，北京市政府颁布《北京市行政机关归集和公布企业信用信息管理办法》（北京市人民政府令第106号），这是我国第一部关于企业信用信息管理方面的地方政府规章，对企业信用信息的概念与分类，北京市政府部门归集、应用和公布相关信息的权利和义务等做出了具体规定。

2005年，北京市政府办公厅印发了《北京市社会信用体系建设方案》（京政办发〔2005〕68号），提出“由市工商局牵头，会同有关部门研究制定北京市企业信用体系建设工作方案。

2012年，北京市人民政府印发了《关于进一步加强企业信用监管推进企业信用体系建设的意见》（京政发〔2012〕42号），要求在“十二五”期间，建设体系完整、职责明确、运行规范、监管有力、公开透明的企业信用体系基本框架和运行机制，并要求将企业信用信息网建设成全市统一的信用监管和综合服务平台。

2、信用信息公开和应用

从2001年北京市工商局探索建设了市场主体“不良行为警示记录管理系统”起，在北京市市委、市政府的领导下，由市工商局牵头，逐步开展北京市企业信用信息系统建设。目前，北京市企业信用信息系统逐步形成了“一个数据库、三大信息平台、五项业务功能”的系统建设框架。

北京市企业信用信息网开通以来，已累计向社会公众提供查询12.02亿户次，已实现向银行等金融机构、互联网平台提供信用信息查询服务，纳入多家行业协会企业信用记录及信用评定结果。市工商局配合市地税局、市商务委、市环保局、市国家安全局等部门完成相关工作，加强了信用信息的互联互通，实现了跨部门、跨领域联动。

3、失信惩戒机制

北京市工商局通过与市高级人民法院、北京海关、市国税、地税部门、财政、发改委等部门及证券监管部门开展合作，加强信用信息在犯罪人员任职限制、海关企业分类监管、纳税非正常企业和纳税失效企业管理、政府采购和上市公司资格审查等方面的应用，在不断推进企业信用信息网建设，夯实企业信用体系基础的同时，制定企业信用约束各项措施，推动对市场主体的协同监管和联合惩戒，探索构建以信用监管为核心的市场监管长效机制。

4、风险预警机制

北京市工商局与市纳税部门加强合作，通过工商、税务数据对比，建立风险预警机制，在纳税户管理、入库税额统计、未登记户识别、无照户监管等领域，加强税收征管后续管理。

北京市工商局与市金融局、证监局、公安局等单位展开深入研讨，初步确定了涉嫌非法集资企业的身份特征和违法行为特征。在此基础上，市工商局与专业信息化公司合作，以北京市企业信用信息为基础，汇集其他领域的相关信息，根据涉嫌非法集资企业的特征值，筛选出具有较高风险特征的投资类企业，并根据企业投资关系等工商基础数据，绘制部分投资理财类企业的族谱，加强对该类企业监管的针对性。

## （二）市地税部门信用监管实践

为全面贯彻《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）的通知》、《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》等文件精神，落实“褒扬诚信、惩戒失信”的总体要求，北京市地方税务局按照文件要求，创新方式方法，协调相关部门，积极开展信用监管工作，取得了显著成效。

1、基本情况

国家及北京市信用监管系列文件出台后，市地税局结合本地实际，制定了《北京市地方税务局社会信用体系建设（2015-2017）工作具体实施方案》、《北京市地方税务局贯彻落实<关于对重大税收违法案件当事人实施联合惩戒措施的合作备忘录>工作方案》，明确了工作目标，确定了责任分工和具体内容。通过各部门的协调配合，市地税局在开展纳税信用评价、联合激励A级纳税人、联合惩戒重大税收违法案件当事人等方面取得了积极成效。

2、主要做法

（1）全面开展纳税信用评价工作

2014年，国家税务总局《纳税信用管理办法（试行）》和《纳税信用评价指标和评价方式（试行）》出台以来，市地税局认真贯彻执行，组织实施年度纳税信用评价。2015年，2016年连续两年分别对北京地区38.37万户和61.80万户符合条件的纳税人作出了纳税信用等级评价。目前，市地税局正在进行金税三期系统优化版中纳税信用管理模块的开发完善工作。

（2）创新激励纳税信用A级纳税人

市地税局积极探索、大胆创新服务纳税信用A级企业的激励措施，采取了如主动向社会公告年度A级纳税人名单；为纳税信用A级企业提供电话预约、专人办理、定制服务等“绿色通道”；减少对纳税信用A级企业实地税务稽查等措施，激励成效显著。同时，市地税局注重加强与市国税局、市银监局的合作，建立了三方合作联席会议机制，稳步推进“银税互动”工作开展。截止目前，北京地税系统共有13个区（分）局通过各种形式开展了“银税互动”试点，已有279户纳税信用A级企业，61户纳税信用B级企业在“银税互动”工作中与商业银行对接成功，已贷款总额达到14.59亿元。

（3）联合惩戒重大税收违法案件当事人

为切实发挥协同监管和联合惩戒的强大威力，市地税局按照工作方案部署，采取多种措施，，分别与市国税局、出入境管理机关、市财政局合作，积极实施联合惩戒。今年，市地税局先后对152户欠税企业的法定代表人进行续控，对21户存在征管或稽查欠税的企业法定代表人已采取阻止出境措施，有3户企业结清全部税款、滞纳金，市地税局已为其法定代表人办理了撤控手续。

# 十、我市信用监管工作中的主要问题

## （一）我市信用监管工作中的主要问题

根据各部门问卷反馈，在我市当前信用监管工作中，“缺乏相应的法律、法规、政策依据”、“缺乏全市统一的守信联合激励和失信联合惩戒机制”和“缺乏对管理相对人信用信息的全面掌握”，是各部门遇到的主要问题，反映存在该问题的部门占比均超过了65%（详见附件六，表10-1）。

## （二）各部门的意见和建议

针对我市当前信用监管工作现状，各部门认为应当进一步完善政策法规制度、组织领导机制、信用信息共享等。如，市安监局、市城管委、市工商局等16个部门认为应进一步完善我市信用监管方面的政策法规制度；市工商局、市经信委、市旅游委等15个部门认为应进一步加强全市层面的信用监管工作组织领导机制建设；市工商局，市公安局，市交通委等13个部门认为应进一步加强我市信用信息共享工作（详见附件六，表10-2）。

各部门对建立健全我市信用监管工作提出了具体的意见和建议。如，在政策法规制度建设方面，市食药监局建议制定全市统一的信用信息归集、评定、使用以及“黑名单”制度方面的规范性文件，尤其是对评定等级、期限、基本内容作出统一规定，以免各部门信用制度五花八门，截然不同，这样不利于建立统一的信用信息平台，实现联合信用惩戒；市旅游委建议出台北京市信用监管工作整体方案，对信用分类和等级实行统一划定，明确政府多部门联合监管的标准。

在组织领导机制建设方面，市人力社保局建议加强全市统一协调机制；市旅游委建议明确全市信用监管的牵头部门，建立领导工作小组，形成全市联动的守信联合激励和失信联合惩戒的信用监管机制。

在信用信息共享方面，市工商局提出，应提高信用信息归集效率和信用信息质量；市旅游委提出，一是政府部门应当充分共享行政许可、行政处罚及市级行政奖励信息，并将其广泛的应用于政府管理部门对管理相对人的奖惩参考中，二是建议逐步探索京津冀信用信息共享机制（各部门具体意见和建议详见附件八）。

# 十一、健全本市信用体系加强信用监管对策与建议

## （一）设立我市社会信用体系建设领导小组

建议在我市社会信用体系建设联席会议的基础上，设立我市社会信用体系建设领导小组，加强全市社会信用体系建设组织领导和推进力度。

各行政机关依据各自职责，推动本部门职能范围内的信用分类监管和信用联合惩戒工作，同时做好与其他部门的信用协同监管。

## （二）强化监督考核

建立社会信用体系建设工作考核评估机制，制定考核评价指标体系，将各部门信用监管工作纳入考核范围，对各行政机关开展信用监管工作情况进行考核，考核结果在政府内部进行通报。

## （三）完善信用监管制度

我市应加强顶层设计，尽快出台针对性强、便于操作的相关法规和规范性文件、制度，将信用分类监管和信用联合奖惩工作纳入法制化轨道。一方面，加强顶层设计，贯彻落实国家相关政策及我市行政管理体制改革要求，出台推动市场监管方式改革创新、构建信用监管体系的指导意见，使其成为我市全面推动信用监管工作的纲领性文件；另一方面，针对信用监管包含的各项主要工作，分别制定相应的工作方案及配套文件，并向社会发布。

## （四）加强信用信息采集、共享与公示

建议制定涵盖各类市场主体在内的全市统一的市场主体公共信用信息目录并向社会发布，作为本市各行政机关归集和共享各类市场主体公共信用信息的依据。

依托电子政务网络，以我市已经建立的企业信用信息公示系统、个人公共信用信息系统、事业单位法人信用信息系统和社会组织信用信息系统为基础，建设全市统一的公共信用信息服务平台（以下简称市信用平台），同时与本市各行政机关的业务系统和全国统一信用信息共享交换平台对接，实现本市行政机关信息实施归集、互联共享和信用信息的跨地区共享。

在保护国家秘密、商业秘密和个人隐私的前提下，坚持以“公开为常态、不公开为例外”为原则，通过市信用平台、行政机关政务网站、行政办公大厅、手机APP等渠道，将凡是可公开的信息及时向社会公开，并且向社会提供“一站式”查询服务，便于公众及时了解相关信息。

## （五）建设信用评价分类监管系统

建议依托市信用平台开发信用评价分类监管系统，进行信用分类评定。研究和开发适合监管要求的信用评价指标体系，对管理相对人实行信用等级分类和评定，对不同信用级别管理相对人规定不同的监管措施和力度，奖优罚劣，提高监管效率。

建议依托市信用平台开发风险预警系统，建立健全风险监测研判机制，利用大数据、物联网等现代信息技术，整合各方信息，对不同类型的市场主体、市场活动的风险加以评估和分析研判，对轻微违法或有失信倾向的企业，及时发出预警信息，提高发现问题和防范化解区域性、行业性及系统性风险的能力。

## （六）研究制定普遍适用的管理相对人信用评价标准

参考国内其他地区的实践经验，在我市公共信用信息服务平台建成完善的基础上，发挥数据优势，进一步探索建立普遍适用、快速运算、直观展示的管理相对人信用评价标准。让基于多个部门行政管理事项综合所得的管理相对人等级能够在所有部门公认，为政府监管部门明确监管重点、合理配置监管资源，实现分类监管、精准监管提供决策支持。

## （七）建立完善守信激励与失信惩戒机制

探索起草建立联合奖惩制度的管理办法，从法规层面明确我市联合奖惩的总体要求、组织机制、措施落实等内容。

推进各行政机关之间联合奖惩备忘录会签，切实在工作中落实联合奖惩的相关措施。

依托市信用平台开展信用联合奖惩。一方面，各行政机关及时、准确地将本部门市场主体的信用信息以及形成的“黑名单”归集至平台，并实现部门间信息共享；另一方面，基于市信用平台与各行政机关业务系统的对接和信息提示，实现行政机关在行政审批、日常监管等事项中的联合奖惩。

## （八）依法完善“黑名单”制度

在目前国家没有相应上位法的现状下，我市可出台相关政策文件或法规制度对本市范围内“黑名单”的管理进行规范。其一，规范“黑名单”管理流程；其二，为“黑名单”内的主体提供救济渠道；其三，提高“黑名单”在社会公众中的知晓度；其四，主动将“黑名单”信息推送给有关部门，实现信息共享、协同监管和失信联合惩戒。

依托市信用平台实现“黑名单”监管联动。其一，梳理我市各行政机关审批事项，建设全市统一的行政审批系统，并与市信用平台实现对接；其二，市信用平台为行政审批系统自动推送“黑名单”信息，在各行政机关进行行政审批、备案登记等行政事项中，实现“黑名单”主体的自动提示，各行政机关可根据联合惩戒相关规定依法依规限制其办理相关行政事项。

## （九）建立健全信用协同监管机制

鼓励、引导社会力量共同参与，充分运用社会力量和社会资源以及社会机构掌握的信息，加强协调配合形成合力，构建以信息公示为基础、以信用监管为核心的新型监管体系。其一，引导企业主动公开其自身信用信息，自觉接受政府监管和社会监督；其二，推动建立全市统一的公共信用信息系统与行业组织信用信息系统之间的交换与共享机制，鼓励行业组织参与监管风险监测研判；其三，发挥信用服务机构的专业优势，配合政府部门开展信用协同监管；其四，建立违法经营等失信行为举报机制，建立畅通的社会公众意见反馈渠道等。

## （十）注重信用信息主体权益保护

建议我市梳理国家层面关于商业秘密和个人隐私保护相关的法律法规，探索在市级层面出台专门的权益保护制度或者将相关内容纳入信用监管工作方案中，明确不能公示的涉及个人隐私、商业秘密和国家安全的信息范围；明确不可用于交换与共享的信息项；建立政府部门进行信息交换、共享与查询的权限制度；确定信用信息主体异议申请和处理流程；对于因违规公示或使用信用信息造成信息主体权益受到侵害的责任追究等。

## （十一）建设信用服务系统

在确保信息安全的基础上，建议开发信用服务系统。信用服务系统的主要用户为符合条件的信用服务机构，机构认定标准可由我市信用监管主管部门制定。

信用服务系统与市信用平台进行对接，便于信用服务机构与市信用平台间的数据交换。信用服务机构在获取公共信用信息后，可结合其掌握的市场主体信用信息，利用其大数据技术等开发统计分析、监测预警等合规监管产品，通过市信用平台供行政机关参考使用。

# 十二、结语

党的十八大以来，我国社会信用体系建设工作快速推进，行政管理体制改革作为政治体制改革的重要内容不断深入，使得信用体系建设与市场监管创新互相辉映，为新形势下市场监管创新开辟了广阔空间。社会信用体系建设一方面要以信用作为资源配置的依据，充分发挥市场作用，另一方面要以信用管理为手段，转变政府职能，加强事中事后监管。我市应不断健全信用体系建设、加强信用监管，为深化我市行政管理体制改革提供工作抓手。

# 参考文献

【1】 曹兴权. 企业信用监管中行业自律的嵌入[J]. 法学论坛，2014

【2】 陈鹏飞. 社会信用管理法律制度研究——基于需要国家干预的视角[D]. 西南政法大学，2009

【3】 董才生. 美国社会信用体系建设的经验教训对我国的启示[J]. 东北亚论坛，2008

【4】 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

【5】 福建省工商局课题组，黄培惠. 市场主体“宽进严管”视角下的企业信用监管研究[J]. 中国工商管理研究，2015

【6】 工商总局出台进一步加强企业信用分类监管的意见，

http://www.gov.cn/gzdt/2011-10/12/content\_1967337.htm

【7】 工商总局统计数据显示：市场准入更为便捷改革效应持续释放，

http://www.saic.gov.cn/ywdt/gsyw/zjyw/xxb/201607/t20160725\_170005.html

【8】 郭娜，胡佳琪，李嘉怡. 国外社会信用体系建设经验及借鉴[J]. 华北金融，2013

【9】 洪隽. 商事登记制度改革后的市场主体信用监管[J]. 中国工商管理研究，2014，08

【10】 河北省工商局企业监管处处长段晓军. 实施信用监管才能实现公平竞争[N]. 中国工商报，2016

【11】 河南省市场主体信用评价体系构建及应用研究课题组，雷生云，邹丽，田文才，温荣斌，陆诗秦，史娟，谢海宝，孟祥斌. 国内外市场主体信用监管的主要模式研究[J]. 中国市场监管研究，2016

【12】 江西省工商局企业监管处处长王小庆. 市场主体信用监管探索和实践[N]. 中国工商报，2016

【13】 江西企业信用监管警示系统受欢迎，

http://www.cqn.com.cn/zgzlb/content/2016-03/02/content\_2654884.htm

【14】 李宸. 大数据背景下苏州市工商监管改革研究[D].西北农林科技大学，2015

【15】 廖勇刚. 德国社会信用体系建设对我国的启示[J]. 青岛金融，2009

【16】 童军辉. 强化信用监管推进商事制度改革——兼论基于“大数据”背景的企业诚信制度构建[J]. 中国工商管理研究，2015

【17】 天津市市场和质量监督管理委员会正式挂牌成立，

http://www.ceh.com.cn/shpd/2014/07/638375.shtml

【18】 天津“放管结合”:放而有序，管而有度，

http://www.tjmqa.gov.cn/xwzx/gzdt/8561.html

【19】 推进“放管服”提供新动力——六省区市推进商事制度改革加强事中事后监管综述，http://www.tjmqa.gov.cn/xwzx/gzdt/8916.html

【20】 吴晶妹. 我国社会信用体系建设五大现状[J]. 征信，2015

【21】 吴晶妹，王欣妍. 信用评级业:创新、升级、信用监管[J]. 农村金融研究，2011

【22】 吴晶妹. 现代信用学[M]. 中国人民大学出版社，2009

【23】 吴晶妹. 三维信用论[M]. 当代中国出版社，2013

【24】 吴晶妹. 三维信用论[M]. 清华大学出版社，2016

【25】 汪基强. 工商行政管理企业信用监管的理论分析框架[J]. 中国工商管理研究，2015

【26】 新闻发布会：江西省企业监管警示系统上线试运行，

http://jx.ifeng.com/news/jj/detail\_2015\_10/09/4426464\_0.shtml

【27】 严重违法失信企业名单管理暂行办法，

http://www.saic.gov.cn/zwgk/zyfb/zjl/xxzx/201512/t20151231\_165565.html

【28】 张朝君. 企业信用监管体系现状分析及建设研究[D].天津大学，2014

【29】 张茅. 深化商事制度改革激发经济发展活力[J]. 行政管理改革，2015

【30】 张茅在全国工商和市场监管部门工作座谈会上的讲话(全文)，http://www.saic.gov.cn/ywdt/gsyw/zjyw/xxb/201607/t20160717\_169839.html

【31】 张宋莉. 社会信用监管与社会信用水平的关系[D].浙江大学，2014

【32】 章政，张丽丽. 商事制度改革与企业信用体系建设[J]. 中国工商管理研究，2015

【33】 5规章落实“宽进严管”，

http://finance.ifeng.com/a/20140829/13023202\_0.shtml

【34】《市场主体准入与监管》，国家工商行政管理总局.中国工商出版社，2012年

# 附件一：相关法律法规政策制度汇编

# 附件二：全国32个地区已发布的信用监管相关文件汇总表

# 附件三：各地信用监管案例汇编

# 附件四：本课题调研函

# 附件五：本课题调研范围及反馈情况汇总表

# 附件六：本课题调研结果汇总

# 附件七：各部门信用奖惩措施

# 附件八：各部门意见和建议汇总

1. 吴晶妹. 三维信用论[M]. 北京：清华大学出版社，2016 [↑](#footnote-ref-2)
2. 吴晶妹. 三维信用论[M]. 北京：清华大学出版社，2016 [↑](#footnote-ref-3)
3. 吴晶妹. 三维信用论[M]. 北京：清华大学出版社，2016 [↑](#footnote-ref-4)
4. 推进“放管服”提供新动力——六省区市推进商事制度改革加强事中事后监管综述，http://www.tjmqa.gov.cn/xwzx/gzdt/8916.html [↑](#footnote-ref-5)
5. 江西企业信用监管警示系统受欢迎，http://www.cqn.com.cn/zgzlb/content/2016-03/02/content\_2654884.htm [↑](#footnote-ref-6)
6. 《北京市“十三五”时期市场监管体系建设规划》（京工商发〔2016〕62号） [↑](#footnote-ref-7)