

# 信用规制中的企业信用修复路径

孙南申

(复旦大学法学院, 上海 200433)

**摘要:**我国市场经济发展中诚信严重缺失,为此政府近年来大力推进社会诚信体系建设,以遏制违法失信行为的蔓延。在以失信公示与联合惩戒为重点的信用规制中,也存在“处罚过当”与“矫枉过正”等问题,需要通过设立推行信用修复机制对信用规制加以改进完善,达到既能解决信用缺失与违法失信问题,又能保护市场主体合法权益与经营机会之目的。本文旨在探讨解决以上两者冲突的信用修复途径及依据,首先阐述信用规制的内容构成与运行机制,然后分析该机制存在的问题及对市场主体的影响,并阐明信用修复与信用规制的关系及其必要性,最后对信用修复的运行机制、存在问题、实施路径及完善措施予以论证分析。

**关键词:**信用规制;失信公示;信用修复;整改措施;修复路径

**中图分类号:** D922.29

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1006-1894 (2020) 06-0005-14

长期以来,市场交易中的商业欺诈、制假售假、债务违约、限制竞争等现象司空见惯,失信行为屡禁不止。有学者分析认为:当代的“社会信用缺失”或“信任缺乏”,是由于在市场改革、城市化、社会结构从熟人社会向陌生人社会转变的大背景下,基于原有社会关系结构的信用信息机制不再有效,信用环境遭到瓦解。<sup>①</sup>对于市场经济中存在的失信违法现象,政府近年来正通过推进社会诚信体系建设及其信用规制措施,对市场主体的各种失信行为进行公示与惩戒,但同时也面临如何处理信用规制中的“处罚过当”或“矫枉过正”等问题,正在探索信用修复对信用规制的作用关系及其适用途径,以解决信用缺失与违法失信问题,保护市场主体合法权益与经营活力。

## 一、信用规制的法律关系与内容构成

由于企业生产经营所提供的产品与服务面向社会公众,失信企业的行为不仅针对特定交易方,也会损害不特定消费者,因此企业的市场信用涉及社会公共利益。对企业而言,信用规制多以“食品药品、生态环境、工程质量、安全生产、金融安全、产品认证”等领域的企业为主要规制对象。信用规制法律关系与内容构成涉及所规

---

**作者简介:** 孙南申,复旦大学法学院教授,博士生导师,澳门科技大学特聘教授,研究方向:国际投资法、经济法、国际私法。

① 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).

制的客体范围、相关主体、政策依据、规制工具和重点措施等方面。

### （一）社会诚信的范围、主体与类型

在社会经济活动一般语义中，信用是“参与经济和社会活动的当事人之间所建立的一种信任关系”，是“建立在授信人对受信人偿付承诺的信任基础上，使受信人不用立即付款就可获得商品、服务或货币的能力”。<sup>①</sup>从来源或依据看，信用可分为人格信用和制度信用。前者以特定社会关系为基础，主要通过所信任的人际关系而建立，是一种人格化的信用，依据的是信任和道德。后者主要以契约、法律规则为基础，依赖合约与规则的约束力作为担保而建立信用关系。<sup>②</sup>作为市场主体，企业信用应为商业或市场信用，属于制度信用，在社会经济发展中具有特定地位和作用。

在企业信用与社会信用的关系上，市场经济越发达，社会对企业的信用期待越高，越容易发生信用危机，因此更需建立信用机制。合同制度在一定程度上可制约失信行为，主要是通过合同责任条款约定防止违约失信，但更为重要的是通过法律约束力遏制失信违法行为。社会诚信体系应由商务诚信、政务诚信、社会诚信、司法公信等4个方面构成，主体关系涉及政府机关、行业组织和市场主体。其中，商务诚信因事关社会与经济生存之根本而居核心地位，涵盖市场经济的各个构成要素，涉及生产经营、商务流通、金融税收、交通运输、工程建设、中介服务和电子商务等领域与行业。以企业为主体的商务诚信，实际上体现了社会信用体系的基本来源，因为“征信最初主要是为了解决商业（金融）交易中由于交易双方的信息不对称而带来的信用风险”。<sup>③</sup>可见，征信首先是第三方机构（银行）为企业建立的信用档案。

### （二）失信违规行为的性质与范畴

关于失信行为的含义，国务院《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制的指导意见》<sup>④</sup>（简称《国务院指导意见》）并未作出明确界定，但其中列举了多种严重失信行为，重点为市场主体的3类严重失信行为：（1）严重危害人民群众身体健康和生命安全的行为；（2）破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序的行为；（3）拒不履行法定义务，影响司法、行政机关公信力的行为。

《上海市社会信用条例》第2条将社会信用界定为个体或组织在社会活动中履行法定义务或者遵守约定义务的状态。这表明，社会信用所适用的范围涵盖了法定义务与合同义务的双重内容，并兼具经济治理与社会治理两方面功能，前者适用于商事交易，后者着眼于公共利益。与此相关，违反信用的失信行为的范围广，涵盖了违反相关约定与相关法规的各类行为。因此，尽管欺诈、弄虚作假、以次充好、

① 陈新年.信用论[M].北京:经济科学出版社,2017:20~21.

② 刘肖原等.我国社会信用体系建设问题研究[M].北京:知识产权出版社,2016:28.

③ 刘新海.征信与大数据:移动互联网时代如何重塑“信用体系”[M].北京:中信出版集团,2016:14.

④ 国发[2016]33号,2016年5月30日发布实施。

逃废银行债务等的确有失诚信,但“失信”与“违法”毕竟是两个不同概念。前者偏重于不诚实、违反自己的承诺;后者偏重于违反国家制定的规则。<sup>①</sup>

显然,不宜将“失信”与“违法”两者等同,虽然两者之间存在交叉重合之处。应当明确“失信行为”与“违法行为”的关系与边界,尤其是区分违约行为与违法行为、一般违约与严重违约以及一般违法与严重违法的界限,并在惩戒程度与适用范围上加以区别,而不应扩大混同,虽然两者之间存在互相转换关系。此外,反映市场主体的相关信用信息必然涉及企业的经营信息与公民的个人信息,因而事关私权主体的重要利益,尤其是信息数据的个人隐私与商业秘密的保护问题。在这点上,以《上海市社会信用条例》为代表的地方社会信用立法已率先作出相关规定。

就信用规制的主体关系而言,社会信用体系需要政府的介入与管控。在一些市场信用缺失领域,政府如指望借助企业或行业自律来解决信用机制问题,多半会落空。不少部门运用信用机制的常见做法是要求交易、考试等行为的相对人签署向社会公开的“诚信责任书”。<sup>②</sup>然而,该机制的形式意义大于实际效果,实践中多半流于形式。可见,商业信用的维系确实需要政府的信用规制予以保障。

在信用体系建设中,政府需要借助网络信息收集与查询系统,并通过互联网的覆盖率对市场主体行为进行评价,以实现对市场交易秩序与社会公共利益更广泛而有效的管控。在社会规范与市场规则“失灵”的情况下,社会信用体系建设更加需要国家介入与政府管控。信用行为不局限于道德规范,也适用于商业交易中的合法与合规行为,故需通过合同制度加以保障。现代市场经济是信用经济与法制经济,企业失信行为并不限于违反商业道德,实践中更多的是违法与违规行为,因此商业信用中的道德规范就会转化为法律规范。在依法行政原则下,政府通过法定程序的介入与管控具有合理性与正当性。

### (三) 信用体系规制的构成与依据

根据国务院2014年6月发布的《社会信用体系建设规划纲要(2014~2020年)》(简称《规划纲要》),社会信用体系建设的基本内容与主要目标包括:社会信用基础法律与标准体系的建立;信用信息资源共享的社会征信系统的建成;健全信用监管体制与信用服务体系;有效的守信激励和失信惩戒机制;政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信的进展。这都体现了我国信用规制的基本结构与政策依据。

《规划纲要》中反复提及的诚信原则不仅是社会信用体系中的基本原则,也是一项重要的法律原则,并体现于我国经济立法、民事立法等一系列重要法律所规定的基本原则中,如《中华人民共和国民法典》第7条明确规定了诚信原则。

<sup>①</sup> 沈岍.社会信用体系建设的法治之道[J].中国法学,2019,(5).

<sup>②</sup> 戴昕.理解社会信用体系建设的整体视角[J].中外法学,2019,(6).

## 1. 信用规制与市场机制的关系

商务信用规制的建立并不能理解为政府对市场经济的干预。对此,《规划纲要》已明确,“建立健全社会信用体系是整顿和规范市场经济秩序、防范经济风险的重要举措,是减少政府对经济的行政干预、完善社会主义市场经济体制的迫切要求”。因此,在明确“市场在资源配置中起决定性作用”的原则下,推进信用体系建设是政府对经济发展发挥更好作用的体现,通过建设公共信用信息基础设施,建立和发布市场主体信用状况的红黑名单制度,其实质就是政府对社会信用信息的信誉公示制度。

为此,国家发改委在2018年《关于发挥信用服务机构作用推进社会信用体系建设的通知》中明确提出,应“授权信用服务机构参与红黑名单的认定,根据行业信用建设的需要收集各有关部门(单位)认定的红黑名单,经核实后与自身服务过程中形成的有关名单进行整合并向社会发布”。这里的“红黑名单”反映的是企业法人的信用信息,企业法人的信用能力或声誉是其能否在市场竞争中持续经营与发展的一项重要条件。政府部门与服务机构则是将企业的市场信用信息作为市场规制中的信用工具加以运用,主要体现为对市场或交易信用的确定机制。

## 2. 信息规制工具及其依据

信息规制工具大致包括3个方面:一是市场信用工具,即中央银行或第三方机构评判市场主体经济偿付能力,这是作为企业经济偿付能力的信用在制度层面的反映;二是政府规制信用工具,即行政主体通过记录、评价、公开和使用公民、法人的信用信息达到监管目的;三是司法信用工具,即法院发布“失信被执行人名单”,通过多部门联合使被执行人履行义务。<sup>①</sup>

进而言之,信用工具的实质是通过信息公示对市场主体的商业行为进行信用约束。信息公示是以信息为基础的一种治理工具,其作用就是通过声誉影响与社会监督来制约企业行为,达到激励企业自我合规约束和承担应有社会责任的目的。政府网站是信息公示的主要途径与载体,披露内容具有简明扼要、易于查询的特点,其服务功能在于使市场主体、社会公众与行业部门获得所需信息,以提示与预防市场风险;同时为失信主体提供整改激励,即通过所施加的“声誉风险”,达到对失信者“市场惩戒”的效果。

通过信用公示予以信用约束的政策依据主要见于《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》对市场经营主体通过推行信息规制加强事中与事后监管的基本原则,其要点为“信用约束”“职责法定”“协同监管”和“社会共治”,基本内容为:加快推进政府部门、行业协会、社会组织信用信息共享共用,强化信用对市场主体的约束作用,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市场监管制度,让失信主体“一处违法,处处受限”。后者即信用

---

<sup>①</sup> 王瑞雪.政府规制中的信用工具研究[J].中国法学,2017,(4).

监管制度中的“联合惩戒机制”。

关于联合惩戒机制，尽管我国目前尚未颁布全国性的信用立法，但在中央部委层面已出台了一系列有关信用治理的规范性文件，即由国家发改委联合人民银行、工商总局等部委局发布了14个部委局联合惩戒备忘录，涉及与市场经济有关的食物安全、药品安全、环境保护、纳税信用等诸多公共领域，如食品药品领域的合作备忘录、环境保护领域的合作备忘录。

### 3. 信用规制的重点

行政主体通过记录、评价、公开和使用相对人的信用信息进行市场规制和社会治理的实践，不仅通过“声誉机制”发挥作用，还会通过一系列后续奖惩措施产生实际效果。<sup>①</sup>信用规制的重点首先是直接对企业的失信行为开出“红黑名单”，加强信用信息平台数据库建设，形成数据归集和共享机制，为及时识别违法违规行为和失信者提供充分信息基础；其次是“联合惩戒”措施，即综合行政执法机制系统化，促进政府各部门执法资源的联合共享，解决单个部门监管执法无力、难以奏效的问题。

以上信用规制措施均需公共信用信息基础设施的支持。目前，全国信用信息共享平台已联通44个部委、所有省区市和70家市场机构，并与国家法人库建立了信息核查机制。截至2019年底“信用中国”网站累计公示行政许可、行政处罚及红黑名单等信用信息超过2.45亿条。在对企业的信用评级方面，国家公共信用信息中心已完成涉及天然气、煤炭、旅行社、商业保险、医疗机构、交通运输和盐业等7个领域近10万家主体的信用评价工作。<sup>②</sup>

### 4. 类型化惩戒措施

目前国内对失信行为的各类惩戒措施大体上由行业性惩戒（各行业自律规则）、社会性惩戒（舆论监督与公益诉讼）、市场性惩戒（防御措施与民事救济）、行政性惩戒（政府部门联合执法）、司法性惩戒（法院公布执行信息）构成。在以上各类型化的惩戒措施中，通常以属于直接性惩戒措施的行政性联合惩戒为重点，以属于间接性惩戒措施的其他类型惩戒为补充。其中行政性惩戒的依据为公法性规范，而行业性、社会性、市场性惩戒的依据则以私法性规范为主。前者应为公法性措施，后者则为私法性措施。行政性措施的依据并非当事人的约定，而是经济行政法的强制性规定，其地位与司法性措施大致平行，但后者行使的原则是“不告不理”，其依据为当事人约定及私法性规定，虽然前者的行使可能受制于后者的司法审查。

不过，市场性的惩戒机制也受反垄断法的规制。因为具有市场优势或支配地位的交易主体，其行为必须符合《反垄断法》与《反不正当竞争法》的要求与规定。这时市场惩戒措施的依据则为公法性规范，通常由主管机关依法行使行政性措施（如

① 王瑞雪.政府规制中的信用工具研究[J].中国法学,2017,(4).

② 韩家平.关于加快社会信用立法的思考与建议[J].征信,2019,(5).

反垄断审查),虽然理论上竞争主体也可对垄断行为提出民事救济请求。

“黑名单”措施是行政性惩戒中的重要组成部分,该措施会产生降低市场影响力和社会声誉的结果。“黑名单”一经公布,就会对失信主体的信誉和舆论形象产生现实的减损效果,对其生产经营等方面产生极大影响和实质性限制。行政机关公布“黑名单”以后,通常会对列入“黑名单”者附加更为严厉的监管或惩戒措施。<sup>①</sup>

社会诚信体系建设中最引人注目的是对市场主体的失信公示与联合惩戒机制。截至2019年2月,已有60个部门签署了51个信用联合奖惩合作备忘录,推出联合奖惩措施100多项;并在26个领域出台红黑名单管理办法,累计归集红名单243万条、黑名单1,392万条;已经限制100万户主体参与招投标,限制1.19万户参加政府采购活动,限制3.5万户获得政府供应土地、公共资金支持和商品进出口关税配额,并限制1.13万户发行企业债券,禁止469户进入证券市场。

### 5. 信用规制的意义

对于失信行为,现有信用规制中的治理政策特点反映为“一处失信,处处受限”,通常针对比较典型的交易欺诈、假冒伪劣、限制竞争、违规排污、逃废债务、拒不履行合约及生效判决等失信行为。现有相关制度规定之所以未能对失信行为有效约束,主要与信息共享资源不足、无法有效监控和及时发现失信行为或者失信违法成本过低有关。对失信行为加以规制的有效途径是通过政府主导的信息资源加以治理,运用官方信用网对其进行失信公示,通过信息共享将失信行为法律责任的范围扩大,以加大失信者违法成本,使其得不偿失。

多年的实践表明,虽然绝大多数情况下的“失信行为”也构成对现有法规的违反,但往往执行难以落实且维权成本过高。这从另一角度说明,社会信用体系建设正是政府改进治理失信行为执法状况的必要有效措施。从我国社会信用体系建设的实际现状看,失信惩戒机制的作用是运用法律手段、经济手段和道德谴责,惩罚市场活动中的失信者,将有严重失信行为的企业从主流市场排除出去。<sup>②</sup>

## 二、信用修复的必要性及与信用规制关系

### (一) 信用修复的含义

企业信用修复系指失信企业在一定期限内按照规定的条件和程序,主动纠正失信行为,获准消除违法失信记录对其信用监管评价等级影响的过程。信用修复可作广义与狭义的解释,广义的信用修复一般应指失信行为的修复和失信记录的修复,狭义的信用修复仅指失信记录修复或失信行为修复。失信记录修复是指失信记录发布者按特定程序对失信记录进行删除或修改的行为。失信行为修复是指失信主体在一

<sup>①②</sup> 王伟.失信惩戒的类型化规制研究[J].中州学刊,2019,(5).

定期限内纠正其失信行为的过程,如主动赔偿失信损失、主动整改失信行为。从实践意义看,广义的信用修复还应包括信用主体对失信记录提出行政异议或救济程序,以更正或撤销其失信记录与状态的行为。根据我国《信用基本术语》中的专项标准,“信用修复(credit repairing)”被界定为“依法改善对受信方的负面记录和评价,允许受信方对其失信行为的客观原因进行解释的技术手段”。由此可见,广义的信用修复中应当包括信用主体对其失信行为提出异议与更正的权利。

信用规制可定位为行政权与司法权行使中的一个特殊方式,但其对商业交易的影响却是全面性的,其中也涉及信用规制与信用修复的关系,如《上海市社会信用条例》第36条的规定就涉及市场主体的“信用修复”与“信用权”问题。

为何要对企业失信行为及信用进行修复?首先,不同企业间的信用度存在较大差异,企业失信行为对市场秩序与消费者造成不利影响,因而需要政府部门的监管与惩戒,以维护消费者正当权益与市场经营秩序。其次,企业的失信行为又会对经营者效益产生不良影响,客观上需要进行纠正与修复,以有利于市场经济的稳定与发展。由于市场主体的授信与失信公示的声誉与限制会对商业交易和经济发展带来双重与长远影响,因而自然催生新的相应配套规范要求,即信用修复机制。

## (二) 信用修复的必要性

应该看到,市场经济现实中的失信企业不在少数,经营交易中违法失信行为比较常见。虽然联合惩戒措施对遏制市场中违法失信行为的效果明显,但对失信企业的“杀伤力”也有增无减。企业失信信息一旦公示,往往导致其他市场主体避免与其交易的后果。不仅如此,对失信企业的不利影响还体现在其经营中面临的行政审批、政府补贴、招标投标、银行贷款等方面。虽然失信公示本身并不增加失信企业法律义务,但信息化的公开会影响其声誉而导致今后经济利益受损。而且,失信公示只是联合惩戒措施的前置程序,后续的惩戒措施则是对失信企业获得公共资源、公共服务及特定行业市场准入的资格限制或剥夺。

对于严重失信主体,《国务院指导意见》中就列出以下行政性的惩戒措施:(1)行政许可方面的限制,包括行政许可项目审批、生产许可证发放等;(2)证券融资与信息服务的限制,包括股票上市融资或发行债券、限制从事互联网信息服务等;(3)财政性资金项目的限制,包括公共资源交易活动、基础设施和公用事业特许经营等。

社会信用规范的制定与实施不可避免会发生争议,也可能会违反法律规定或政策原则而造成特定相对方的权益受损。最后的方案是确保社会信用规范本身及其实施是具有可审查性、可救济性的,<sup>①</sup>这就涉及信用修复方面的行政救济问题。对于公权力主体制定社会信用规范而言,需要根据规范所涉及的内容,遵循相应法定权限,

① 沈岍.社会信用体系建设的法治之道[J].中国法学,2019,(5).

保证内容符合依法行政、公平合理、比例适当、正当程序等法治原则。

在“一处失信，处处受限”政策下对失信行为的泛化处理必然会产生弱化市场主体隐私保护权的问题。可见，实践中出现的过度或滥用惩戒措施的现象，在法律关系上则体现为执法权与信用权的冲突，有必要通过信用修复机制来减少与化解两者的冲突。“一处失信，处处受限”政策的实施也容易产生惩戒范围与边界的模糊问题，实施中应首先考虑惩戒内容与失信行为的关联性，如无内在关联，则不应联动适用，否则不符合适当性原则；对于惩戒适用中的不当连结，则应予以信用修复。

为使失信企业有机会“改过自新”而不至于“一蹶不振”，有必要探索与设立信用修复机制，为其提供整改机会与救济渠道，以有利于市场经济整体的良性发展。因此，建立和完善信用修复制度，有利于推动信用体系建设规范化、规范市场经济秩序与发展、释放市场主体的活力、激励失信主体守信合规、保障失信主体的合法权利，这对于提升政府公信力、弘扬诚信文化、改善诚信环境都具有现实意义与实践价值。

### （三）信用修复与信用规制的关系

如前所述，信用规制中存在着适用过度或处罚过当问题，主要反映在失信公示与联合惩戒的实施过程中。为抵消该规制所产生的负面影响，信用修复机制应运而生。因此，信用规制与信用修复的关系主要体现在两方面：一是联合惩戒措施实行后的问题或争议的处理；二是通过信用修复机制完善信用规制。

联合惩戒机制中的“一处失信，处处受限”实际上是失信记录作为“一票否决”的条件，即根据联合惩戒目录内容对失信企业实施行政检查与行政处罚等措施，难免过于严苛。这种惩戒措施除非针对的是严重失信与违法行为（如制假售假）或者直接符合《行政处罚法》的规定，否则可能因缺乏法律依据而构成越权行为，应通过信用修复予以纠正。

“一处失信，处处受限”的效果在于扩大惩戒措施的适用范围，实施中仍需限定其适用范围与内容，否则难免越权甚至滥用。为避免行政越权，应注意失信行为及惩戒措施与失信行为之间的关联性与合理性，以符合“关联原则”与“比例原则”，即适用的惩戒措施应与失信行为的性质相关联或相匹配，且确有必要而不宜过度规制，如《上海市社会信用条例》第30条和第31条中有关分别采取不同层级类型的惩戒措施的规定，则体现了“关联原则”与“比例原则”要求。

由于企业在市场的信用行为涉及社会公共利益因素的考量，特别是严重失信行为会损害不特定消费者的利益，因而行政机关对其采取的联合惩戒措施具有适用面广、约束面宽的原则，体现为跨部门、跨地区、跨领域的特点以及信息共享、评价互认、联动实施的效果。国内学界有观点认为，“失信惩戒措施会减损个人或组织的合法权益，若没有明确的法律规范依据，行政机关采取措施是违反依法行政原则的”。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 沈岍：社会信用体系建设的法治之道[J].中国法学,2019,(5).

这确是一个有争议的问题。对于严重失信行为的治理,联合惩戒措施有其积极意义,但也存在有效性边界的问题。不过,根据《立法法》第71条和第72条所规定的原则,行政规范性文件的规定亦可作为行政执法的依据,只要其内容与法律和行政法规不相抵触,并在制定部门的权限范围内。

对于失信惩戒机制,也有观点认为,将已因违法行为而受过实体处罚的主体再次列入黑名单,违反了“一事不再罚”原则,另一种批评是信用监管对失信惩戒的使用过于“泛滥”。<sup>①</sup>对于失信行为的联合惩戒措施是否违反“一事不再罚”原则,尚需作具体分析。首先要明确该原则的法律依据。由于联合惩戒措施属于行政性处罚行为,故应以《行政处罚法》的相关规定为依据。其次应分析该原则的内容,以确定联合惩戒措施是否违反该原则。《行政处罚法》有关该原则的内容见于该法第24条的规定,即“对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚”。从文义解释角度,该原则所规定的适用范围仅限于“罚款”这一行政处罚种类,而针对其他种类的行政处罚则不适用,因此后者本身并不构成“二次处罚”。

### 三、信用修复模式及其存在问题

国家发改委2019年4月发布关于失信记录信用修复的第527号文,内容为针对失信行为行政处罚的信用修复机制,即“信用中国”模式,并在全国推行,主要通过失信主体主动参加信用修复专题培训、提交信用报告和信用网站核实审查的模式,进行信用修复。

#### (一) 失信记录信用修复模式

##### 1. “信用中国”网站体系

“信用中国”网站由国家公共信用信息中心主办,为国家发改委的直属事业单位,该网站成立至今已运行近6年。在由国家发改委牵头的部级联席会议安排下,全国各级行政部门会定期向“信用中国”反馈行政处罚信息。在国家级的“信用中国”网站下,还设有省一级的“信用中国”官网,如“信用中国(北京)”“信用中国(广东)”等,以保持数据互通与一致性,并解决信息孤岛问题。

##### 2. 失信行为行政处罚信息

根据第527号文的规定,企业失信行为的行政处罚信息按其行为的不同性质分为3类:(1)一般失信行为的行政处罚信息,主要适用于性质或情节轻微、社会危害程度较小的违法失信行为。(2)严重失信行为的行政处罚信息,适用于性质恶劣、情节严重、社会危害程度较大的违法失信行为,主要针对严重损害身体健康和生命安全、严重破坏市场公平竞争秩序、拒不履行或逃避执行法院判决或行政决定等行为。

<sup>①</sup> 戴昕.理解社会信用体系建设的整体视角[J].中外法学,2019,(6).

(3) 特定严重失信行为的行政处罚信息, 主要适用于食品药品、生态环境、工程质量、强制性产品认证等领域被处以责令停产或吊销执照, 因逃税骗税、恶意逃废债务、恶意拖欠货款、恶意欠薪、非法集资、合同欺诈、无照经营、制售假冒伪劣产品、围标串标等严重违法失信行为。

### 3. 行政处罚失信公示期限

对于以上3类行政处罚信息在信用网站的失信公示, 第527号文按其性质分别规定了不同的公示期限。涉及一般失信行为的失信公示, 自行政处罚决定之日起, 最短公示期为3个月, 最长公示期为1年; 涉及严重失信行为的失信公示自行政处罚决定之日起, 最短公示期为6个月, 最长公示期为3年; 涉及特定严重失信行为的行政处罚信息, 按最长公示期限予以公示。

对于以上最后一类处罚信息的公示期限, 仅规定适用3年最长公示期而未规定其最短公示期, 以示“特定严重失信行为”与“严重失信行为”在惩戒程度上的不同。至于最短公示期与最长公示期的区别与联系, 则与最长公示期届满之前的信用修复及信息撤除有关, 且主要针对严重失信行为的处罚信息。

### 4. 对失信记录的信用修复

根据第527号文的规定, 企业的严重失信行为受到行政处罚而被公示后, 可有机会及早进行信用修复, 即主动参加信用修复专题培训, 并向信用网站提交信用报告, 经信用网站核实后, 在最短公示期限期满后撤下相关公示信息。根据该文的规定, 即使企业未能主动参加信用修复, 至最长公示期(3年)届满时, 信用网站将撤下相关信息, 不再对外公示。<sup>①</sup>换言之, 失信主体被行政惩戒后, 既可等待最长公示期限届满后由“信用中国”自动撤下失信公示信息, 也可主动进行信用修复。但两者对于失信企业的影响仍有区别, 毕竟前者属于“主动修复”而后者属于“自然修复”。

根据第527号文规定, 一般失信行为的信用修复程序相对简单, 有别于对严重失信行为的修复要求, 其特点是公开作出修复承诺而无需参加培训与出具信用报告, 这实际上是一种“承诺修复”。当然, 如果一般失信企业不提出信用修复申请, 则要等到其最长公示期满(1年)后, 才会被信用网站撤下其不良信息。但对于特定严重失信行为的行政处罚信息严格按最长公示期限予以公示, 且公示期间不予修复。按此原则, 特定严重失信行为的修复要到公示期满后才可进行, 最长公示期届满后不会自动撤除, 这也是其在信用修复方面不同于严重失信行为之处。

## (二) 修复模式的内容与问题

### 1. 信用修复机构及服务内容

“信用中国”模式下的信用服务机构主要指可以承担信用修复专题培训任务和

<sup>①</sup> 这种情况可视为失信行为期满后的自动修复, 亦可视为失信主体“遗忘权”的体现。

出具信用报告的信用服务公司，由国家公共信用信息中心经审查后以公告形式发布入围名单。2019年7月，已有13家信用服务公司入围信用修复专题培训业务的公司名单，62家信用服务公司入围出具信用报告的公司名单。这些公司所提供的信用服务都有明确的收费报价，各家公司的培训内容大同小异，包括社会信用体系建设、行业政策解读、企业风险防范等与信用相关的内容，有的机构还要求考试。<sup>①</sup>从专业性与针对性看，这种模式具有一定市场化服务的特点，但“信用中国”网站也同时提供公益性服务，即免费提供信用培训与信用报告，由失信企业自行选择。

## 2. 信用修复的形式与问题

失信者参加信用体系建设培训班，课程内容主要为社会信用体系建设的政策文件解读，通过考试后由主办方开具信用修复报告，经审核完成后可从“信用中国”网站上撤除行政处罚公示。可见，“信用中国”网站是以删除行政处罚信息作为信用修复的主要形式。这种信用修复形式反映出的问题是：信用修复的形式以信用培训为主，并未包括整改措施等实质内容而以承诺书替代，虽然多数信用修复机构要求参加培训、必须通过考试，但通过培训及考试的本身尚难以证明企业会通过整改完成修复。因此，失信企业的修复至少应补充相应的整改措施。毕竟信用培训性质上属于教育学习，如无整改措施，即使完成专题培训，仍可能再次违约失信，这种情况下的信用修复存在一定“道德风险”。因此，信用修复不能“仅走形式”或“容易搞定”，否则之前进行的联合惩戒措施就会失去既定的“震慑力”。国内也有专家对“信用中国”以信用培训为主的信用修复模式持有疑问，认为“很难看出专题培训、信用报告与修复信用之间的关系”。<sup>②</sup>

# 四、信用修复的路径与完善

我国当前信用修复机制仍处于初步设立与探索阶段，尚存在修复方式较单一、修复路径不明确等问题。从政府部门发布的专项政策文件和相关法律原则看，企业信用修复路径可大致归纳为自然修复、主动修复、救济修复等3种类型。

## （一）信用的自然修复

所谓自然修复系指失信企业受到行政处罚后，只需在失信公示期内保持守信遵法，公示期届满后可移除不良信息而被视为修复信用。其基本原理或逻辑是，应当承认失信主体具有相应的被遗忘权。所谓不良记录的遗忘权，主要是指不良记录的自动消除。关于失信行为公示后对失信企业自身所产生不利影响的修复问题，国内也有学者认为，行政机关须公布信用修复的条件与程序，对相对人在一定期限内纠

① 周秦来、张宇哲等.信用修复如何“过罚相当”[N].财新周刊,2020-05-11.

② 罗培新.信用修复务必与信用惩戒的法律依据相衔接[N].中国市场监管报,2019-12-10.

正失信行为提供机会。与此相关,信用记录的被遗忘权也是信用主体的一项重要权利,可通过信用记录的有效期条款和自动删除程序得以实现。<sup>①</sup>

## (二) 信用的主动修复

主动修复应为企业信用修复路径中的最重要类型,主要指企业通过纠正失信行为,在公示期届满前终止其失信公示的信用修复方式。前述的“信用中国”模式在性质上亦属主动修复,但主要是对失信记录的修复,即以删除行政处罚信息作为修复方式。由于这种模式以参加信用培训与提供信用报告为主,并未包括实质性整改措施,因而也受到一定质疑或诟病。

实际上,以上主动修复中包括了履行修复与整改修复两种形式。前者主要针对违约失信行为,即不履行约定义务的行为,失信主体可以通过偿还债务或提供担保等方式纠正其失信行为;后者则是针对违法失信行为,即违反法定义务的行为。在符合信用修复条件的情况下,可由失信主体向“信用中国”申请信用修复,但同时应作出遵守法律的承诺并实施相应整改措施。在确认以上整改修复行为已实施后,信用修复的完成体现于修复公示程序。也有专家学者建议:“相关部门经审查认为符合信用修复条件的,作出信用修复决定修复公示。失信行为人纠正其失信行为时,可以请求信息提供者出具信用修复证明或请求债权人出具谅解声明。有关机关和组织可以依法采取删除失信信息、对信用信息进行注释等方式,为失信主体修复信用。”<sup>②</sup>

为探索建立信用修复机制、完善事后环节信用监管,国务院于2019年7月发文(第35号文)对主动修复的内容作出调整与完善要求,具体内容与政策安排体现为:(1)信用修复的条件:失信市场主体应在规定期限内纠正失信行为,并消除相关不良影响;(2)信用修复的方式:作出信用承诺,完成信用整改,通过信用核查,接受专题培训,提交信用报告,参加公益慈善活动;(3)信用修复程序:修复完成后,各部门按程序及时停止公示其失信记录,终止实施联合惩戒措施;(4)信用修复服务:建立完善协同联动、一网通办机制,为失信市场主体提供高效便捷的信用修复服务。

## (三) 信用的救济修复

救济修复途径针对的是在信用规制中发生错误的情况下,如公示信息不实、滥用行政权力、惩戒措施不当、损害合法权益等,市场失信主体通过行政复议或诉讼提出信用修复要求,以更正或撤销有误信息,恢复信誉或消除影响。信用的救济修复涉及的法律原则与权利主要包括依法行政原则、正当程序原则、市场主体信用权、市场主体信息保护。这些相关的法律原则与政策依据也是市场主体在救济修复中提出异议与救济的依据与理由。

<sup>①</sup> 王瑞雪.政府规制中的信用工具研究[J].中国法学,2017,(4).

<sup>②</sup> 王伟.失信惩戒的类型化规制研究[J].中州学刊,2019,(5).

正当程序原则主要体现为透明度原则与当事人知情权。根据该原则,行政机关对企业的失信行为作出失信公示及采取惩戒措施前,应当事先告知相关企业与此有关的程序事项,包括失信记录的评价标准、事实依据及相应后果,同时还应告知事后的信用修复与救济程序。对于现实中普遍存在的先纳入信用系统。再根据相对人申请进行异议审核的做法,有学者认为违反了事先告知的程序性要求。<sup>①</sup>

信用权是市场主体的一项与其经济利益密切相关的重要民事权利,尤其在当前的社会信用体系建设中更有重要意义。我国《反不正当竞争法》第14条规定:“经营者不得捏造、散布虚伪事实,损害竞争对手的商业信誉、商品声誉”。该条规定实际上是早期对信用权的间接规定,在一定程度上起到保护信用权的作用。

我国《民法典》第1029条明确规定:“民事主体可以依法查询自己的信用评价;发现信用评价不当的,有权提出异议并请求采取更正、删除等必要措施。信用评价人应当及时核查,经核查属实的,应当及时采取必要措施”。该规定实际上明确了信用权的基本内容,对信用权保护与信用经济发展具有重要意义。在我国《民法典》条文中,信用权被定位为人格权中的名誉权。作为一种人格权,信用权是一种具有经营资格、经营信誉和信用能力的资信利益。信用是民事主体参与市场竞争的准入资格,亦是民事主体的一项无形财产利益。同时,信用权也被纳入司法保护的范畴。对于侵害信用权的行为,权利人有权请求法院保护。

信用权还涉及市场主体的信息保护问题,包括与其经营活动相关的市场信用信息。虽然市场信用信息性质上不具备公共属性,但与公共利益有关的市场信息也属于公共信用信息的范围。这种情况下,市场信用信息就并非仅属于私有财产。例如,政府在履行涉及食品安全、药品管理、环境保护、工程建设、交通运输等市场管理领域的行政职能时,除需查询公共信用信息外,也需查询与此相关的市场信用信息,对此相关市场主体亦有配合提供的义务。

在救济修复中有关市场主体的权益保护机制方面,2016年5月发布的《国务院指导意见》已明确作出了建立信用信息异议、投诉制度的政策性指引,并确立了支持市场主体通过行政复议、行政诉讼等方式维护自身合法权益的原则。而且,为切实加大信用信息安全 and 市场主体权益保护力度,国务院又在2019年7月发布的第35号文中再次重申并特别强调了《国务院指导意见》中所明确的以上原则。

## 五、结语

社会信用体系建设中信用规制往往与公共利益密切相关,尤其体现在涉及安全生产经营、食品药品安全、环境资源保护等重要领域,以及对商业欺诈、制假售假、

<sup>①</sup> 周佳宥.行政法基本原则[M].台北:台湾三民书局,2016:161.

逃废债务等严重损害公众群体利益的违法失信行为的惩治与限制。

信用修复作为对失信主体的善后处理机制，性质上属于矫正机制及整改机制，其机理具有“惩前毖后，治病救人”的作用与“过罚相当，激励整改”的功能。针对联合惩戒措施中的公示不实或处罚有误问题，可以通过信用修复中的异议或救济途径予以解决。

由此可见，联合惩戒与信用修复具有相辅相成关系：联合惩戒之目的是促使失信企业不再违规，而信用修复之目的主要是给予失信企业整改机会。

## The Channel of Enterprise Credit Repairing under Credit Regulation

SUN Nanshen

**Abstract:** Under the situation of existing serious discredit phenomenon in the development of Chinese market economy, the Government greatly promotes social credit system construction in recent years, so as to stop the extension of illegal and discredit conducts. There also exist problems of excessive punishment and overdue correction in credit regulation with main points of discredit publicity and joint punishment with warning, which requires improving and perfecting credit regulation through establishment of credit repairing mechanism for the purposes of protecting legal rights and operation chance of market subjects as well as resolving lack of credit problem and illegal discredit. This article aims to probe the channel and gist of credit repairing to resolve conflict between the above two purposes, which includes the three parts as follows: firstly demonstrating contents structure and operation mechanism of credit repairing, then making analysis of problems in such mechanism and influence on market subjects, and clarifying the relation between credit repairing and credit regulation and its necessity, and finally making discussion and analysis of operation mechanism, existing problems, enforcement channel and perfecting measures for credit repairing.

**Keywords:** credit regulation; discredit publicity; credit repairing; adjustment and correction; channel of credit repairing

(责任编辑：金孝柏)