

信用惩戒泛化乱象调查:

## 失信行为“箩筐化”之忧

继去年“献血加信用分”引起热议后,今年疫情防控期间,信用管理话题再刷一波存在感。记者梳理“信用中国”网站发现,多地出台规定,将隐瞒疫病史、接触史等列为失信行为,并将失信信息归集至全国信用信息平台。南京、厦门等地,还将拒不执行小区封闭式管理、公共场所故意不佩戴口罩等,认定为失信行为。

近年来,社会信用管理的触角,已经延伸至居民生活的方方面面。在细化社会治理的同时,也引发人们对信用惩戒泛化的担忧。记者了解到,随着社会信用创新按下“快进键”,也不同程度的出现惩戒过头、信用滥用等乱象。一些地方的信用建设,仅靠文件驱动,用“文件落实文件”;还有些地方将上访、招商纳入信用评价,造成了较大负面影响。

信用边界在哪里?信用如何被滥用?征信和信用为何分不清?当前信用体系建设短板是什么?记者就此进行了深入调查。



## ◆ 征信渐成“大箩筐”

信用,这一最先出现在经济领域的概念,如今已与日常生活关系密切。

据记者统计梳理,2019年以来,浙江、江苏、陕西、深圳、北京等多地发布信用新规。一些地方还推出了各具特色的“地方信用分”,比如宿迁的“西楚分”,杭州的“惠信分”,福州的“茉莉分”,厦门的“白鹭分”等。

这些五花八门的信用分,更将各种社会表现纳入统计,直接与入学、就业、社会救助等挂钩。可以说,普通人社会生活的方方面面,都已经被笼罩在信用这张大网之下。

不断扩张的信用边界,引发人们的担忧和质疑。去年11月,国家卫健委、央行、银保监会等接连下文,将无偿献血和ETC欠费,分别作为“加减分项”纳入征信。

“无偿献血纳入征信系统”“无偿献血成为个人信用加分项”“ETC欠费超期将上报征信”等多个话题,轮番登上微博热搜,浏览量达数亿人次。

由多家媒体发起的网络投票显示,超七成网民认为,信用概念有被泛化、甚至滥用之嫌。记者在上海、江苏、安徽等地采访发现,多数人不赞同失信惩戒泛化。有市民直言,社会信用管理不应变成啥都能装的“大箩筐”。

中央党校(国家行政学院)教授王伟认为,要解决当前“泛信用化”问题,必须解决“往里装”以及“如何装”的问题。

对失信行为认定的“泛化”,即哪些违法行为应当被认定为失信行为?法律根据是什么?现行立法还不够明确,边界不够清晰。“对于一些轻微的违法行为,采取较为严厉的惩戒措施,不符合过罚相当、不得连带惩罚等法治原则。”王伟说。

## ◆ 缺乏规制受诟病

记者调查发现,随着信用体系建设不断加快,信用管理缺乏规制的弊病逐渐暴露。

一方面,明显不适合信用管理的行为,也用信用机制调整,引发公众热议。南京市人大法制委主任委员姚正陆介绍,失信惩戒机制作为社会信用的“核心部件”之一,可以达到“立竿见影”的实施效果,这让地方政府看到了强有力的“抓手”。

一些地方推动失信惩戒创新的积极性很高,实际上,不少地方的“政策创新”不够慎重,解读社会信用建设存在随意性。

个别地方在信用评分体系里,甚至设置了“招商引资加分”“闹访、缠访扣分”的条款。信访人的行为,一旦被评定为严重失信,将处

处受限,如限制评优、评先,缓评职称,限制参加政府招标等,严厉程度不下于惩治违法。

另一方面,为创新而创新,信用管理成为“特大型工具箱”。记者注意到,一些地方、行业信用建设工作强力推进,政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信等各个体系如雨后春笋。特别是一些地方政府,争先恐后地要成为“试点”“示范”,有“独出心裁”做出点信用制度创新的冲动。

## ◆ 层层文件难落实

跨部门、跨行业的交叉地带,本应是信用管理最该发力之处,但恰恰是这些领域,信用政策往往没有推进,多停留在纸面上。

在信用单位内部,也流传着“最该管的三不管”“文件内部流转、落实不过三级”的说法。

由于政府运行多按部委、条线划分,部门交叉领域成了“纸上建设”高发区。以科研诚信管理为例,从1980年至今,中央和各部委发布的科研诚信政策多达百余个。

2019年9月,科技部牵头印发《科研诚信案件调查处理规则(试行)》,其中明确:科技部和社科院分别统筹自然科学和哲学社会科学领域的科研诚信案件调查处理工作。

地方科技部门迅速出台相应的“省级文件”,设立专门的“科研诚信建设办公室”,作为对中央文件的“落实”。

记者在南京多所高校和科研机构了解到,论文抄袭、学术不端的主体多为个人,而基层单位对这些科研失信人的处置,往往仅限于单位内部,甚至不知道需向上级部门通报信息。

“这样的情况并非个案。信用建设如火如荼,但以文件传达文件、发文就算落实的情况也比较普遍。一些部门涉及信用主题的‘红头文件’,甚至只在内部流转,还有些政策以‘保密文件’为由,老百姓根本看不见,传达层级基本不过三级,政策效力最多不过三年。”姚正陆说。

与经济信用不同,社会信用覆盖面广泛而复杂,在为管理者提供新“抓手”的同时,也存在巨大挑战。一旦社会信用被泛化滥用,不仅有懒政之弊,还会削弱信用制度的严肃性。

## ◆ 公众为何厘不清

为何一些意在褒奖诚信、约束失信的探索,却难以得到公众认同?记者调查发现,解决信用认同难题,需破除三方面障碍:

——两套信用体系相互混淆。据了解,国

内存在两套信用体系,一套是央行金融信用信息基础数据库,即通俗的“征信”,与人们的信用卡逾期等经济行为相关;另一套是国家发改委主导的社会信用系统,与社会生活各方面关联,如将霸座、献血等纳入信用。

事实上,很多人对“信用”存有疑惑,误把社会信用理解成银行征信。姚正陆介绍,社会信用与征信的界限、区别,对公众普及力度不够。实践中,两套体系确实存在掺杂不清的问题。

目前,各地区和部门对信用内涵的界定各不相同,公众无从知晓其中的区别,更难以接受和执行。

——概念错乱、表述不清。记者以“信用”“征信”为关键词检索发现,从1949年至今,中央和地方颁布的相关法律和规章多达4400份。多数与信用相关的条款,以零星表述的方式,存在于合同、消防、物业等各种管理规定之中。

有的文件表述过于笼统,甚至针对同一行为规定不一。诸如,各地探索将出租房屋不登记信息记入征信,将无偿献血纳入社会征信体系等,是想表达相关失信行为与社会信用关联,实际却表述成了“纳入征信系统”。此外,也存在地区间的表述差异。比如,对于拒不履行垃圾分类规定的,常州、贵阳等地纳入社会信用平台,而深圳则纳入征信系统。

——信用边界模糊。原央行征信中心副主任汪路曾表示,“社会信用体系不健全”成了吸纳问题、推卸责任的一个“大筐”。往上一说起问题来,就是“信用缺失”“社会诚信出了问题”。把纠正一切不诚信、市场违规,甚至打击违法犯罪的希望,都寄托在建立“社会信用体系”上,期待“毕其功于一役”。

## ◆ 理解才能有共识

我国信用体系建设和改革要取得实效,必须加强宣传引导,做到概念清晰、区分明确。公众只有了解、理解,才可能支持、遵循,尽快形成社会共识。

姚正陆认为,加强信用普及宣传,需集中力量做好三个层面的准备工作:首先,理论准备,改变社会信用实践远快于理论现状的现状,形成统一的概念认知体系;其次,学科准备,打破行政法学、经济学等相关研究的壁垒,鼓励院校多学科融合研究,并将设定社会信用边界、确立基本原则等作为重要目标;还有宣传准备,向公众宣传中国社会信用体系的重要性,及时吸纳并反馈公众的意见。

王伟认为,当前的社会信用体系建设,集中体现为金融领域的经济信用体系,以及社

会领域的公共信用体系。通过立法的严格界定,要让公众搞得清它们分别干什么、管什么。

同时,我国的社会信用体系,可以采用“公共信用”等有明显区分度的表述,发挥概念引领作用,避免与金融领域的信用体系混淆。对于需要记入信用记录的违法行为,可以表述为记入公共信用档案,并进行公示等。

信用市场机构专家认为,各类地方和行业的信用法规、文件,是具体信用实践的最终依据,其中表述错误、概念打架等问题必须尽快解决,对混乱不清的信用概念应明确统一。

专家建议由国家主管部门负责,对涉及信用条款的文件用语,进行统一和规范,对已经发布的信用文件,由原发布部门尽快向公众解释说明。

## ◆ 亟待出台上位法

今年5月1日,《河南省社会信用条例》开始施行。这是继上海之后,全国第二部省级社会信用方面的综合性法规。

与其他省份现有条例相比,这个条例在全国首次建立了滥用职权认定黑名单的惩罚机制。受访专家还认为,目前社会信用普遍存在“乱、散、杂”弊病,重要原因是顶层法规缺位。

虽然多地已“试水”信用立法,但在国家层面,除2013年颁布的《征信业管理条例》、2014年颁布的《企业信息公示暂行条例》外,新法规一直未出台。

具体来讲,国家层面的社会信用立法,应发挥两方面指引作用:

一方面,以“负面清单”形式明确不该管什么,严格框定信用边界。

王伟、姚正陆等表示,在加强社会信用理论研究的基础上,社会、学界对社会信用治理边界的共识,应该以法律形式明确。

另一方面,阐明信用奖惩措施的实施原则,让信用治理不出格、不失当。

南京市人大常委会新闻发言人王利民说,信用联合激励和惩戒作为信用立法里的“执行条款”,与公众利益直接关联,其合理性和可操作性对各地信用法规具有示范效应。

王利民建议针对信用奖惩明确“关联原则”“比例原则”和“责任自负原则”:即奖惩范围与直接行为须有明确联系,奖惩程度与行为轻重程度一致,信用奖惩责任人严格界定,不转移。此外,建议规定失信信息查询期限,引入失信主动修复权,鼓励失信人改过向善。(王珏玲 潘晔)