

信用监管领域分级分类机制的异化与矫正

陆世彬

(苏州大学, 江苏 苏州 215000)

摘要:我国社会信用体系深化建设以来,信用监管的分级分类机制本有明确的政策逻辑:以差异化配置监管资源的方式提高治理效能,但是毋庸讳言,实践中出现惩戒泛化、标签固化、标准合法性存疑诸种异化现象,其根本原因可十分清楚、有层次地厘清:(1)异化源于“违法即失信”的重大认知偏差,故而惩戒措施突破领域关联性限制(交通违法影响信贷审批);(2)静态信用评价没有充分考虑主体整改的可能性,因此出现“一次失信、终身受限”的不合理后果;(3)行政主导的惩戒标准制定程序缺乏充分的法治约束,自然容易滋生权力滥用风险。因此宜在实体上构建“事实—价值—比例”关联标准,实现惩戒精准化,继而在《社会信用体系建设法》立法中明确分级分类的法定边界,以比例原则及动态治理重构信用监管的法治逻辑,真正平衡监管效能与权利保障。

关键词:信用监管; 分级分类; 领域相关性; 比例原则; 动态治理

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v2i5.482

一、前言

由于社会信用体系建设正在稳步推进,故信用监管作为新兴的监管方式已经对市场秩序、社会治理都产生了实质性、系统性的重塑。^[1]因此,信用监管中所采用的分级分类机制本来就应该以市场主体的信用状况为基础,科学合理地配置监管资源,达成精准监管、高效监管之目的。但毋庸讳言,实践中该机制已出现种种异化现象,偏离制度设计初衷。

徐国栋教授十分清楚、有层次地指出了信用监管中跨领域惩戒措施与失信行为关联性不足的问题:交通违法限制融资的例子很自然地引出结论,即交通违法的失信行为与融资领域从常理及专业角度都无直接、明确的逻辑联系,故而跨领域惩戒存在随意扩张之虞,也因此让信用监管的边界变得模糊不清。更值得重视的是,目前不少地方把交通违章与企业贷款、个人出行、职业准入诸种事项都挂钩,但其并未就此种关联性给出充分的理论论证或实践必要性说明,故信用惩戒措施在不同领域间盲目蔓延,既不能切实提高监管实效,也必然招致公众对信用监管合理性的合理质疑。

从目前某些地区的做法可以很清楚、妥帖地看到婚姻登记失信被与政府采购诸事项挂钩,限制失信者参与政府采购活动。但毋庸讳言,婚姻登记中的失信行为,诸如隐瞒重大疾病登记结婚、提供虚假婚姻证明材料等,实质上属于个人情感、婚姻关系领域的不诚信行为,与政府采购中所涉的商业信誉、履约能力等信用要件没有直接、明确的内在联系。因此,将婚姻登记失信过度延伸到政府采购领域的“泛道德化”惩戒,是对信用监管分级分类机制的根本误读,也使信用惩戒措施偏离理性轨道,造成监管资源的极大浪费,更让失信主体承担了与其过错完全不成比例的不必要负担。

打破“违法即失信”的简单关联有利于做到信用监管的精准化、有效化,因为只有准确识别真正高风险的市场主体,方能将监管资源集中、有力地投放到相关主体,故而能提高监管效率,降低监管成本,又能让诚信守法的市场主体获得更宽松、更自由的发展环境,减少不必要的行政干预,切实激发市场活力。更重要的是,合理的信用监管容易增强市场主体对信用监管制度的信任感、尊重感,由此自然提高其遵守法律法规、诚信经营的自觉性,社会整体信用环境因此优化,市场经济也因而更健康、更有序地发展。

作者简介:陆世彬(2002—),男,硕士研究生,研究方向为宪法与行政法。

二、“信用监管”制度的理论基础

信用监管的底层逻辑十分清楚、明确地体现为“征信—授信—守信”的动态循环，且与市场信用制度有十分自然、妥帖的内在联结。具体而言，在市场信用制度中，征信是基础环节，授信方先收集、分析受信方各方面的信息，据此客观、审慎地判断受信方未来履约的可能性。从监管主体来看，信用监管兼具政府监管、自我监管和社会监管三重面向。政府监管指行政机关对社会市场主体实施监管；自我监管指引导被监管主体建立完善内部管理体系以实现守法；社会监管指动员社会力量提供同侪压力（peer pressure）促使被监管主体合规。其二，从监管技术来看，信用监管覆盖事前、事中、事后多种手段。事前信用监管指被监管主体进入市场前申领行政许可过程中的先照后证、信用承诺、容缺受理等措施；^[2]授信环节是授信方根据征信所得的信用评价结果确定授信额度、授信条件，并据此作出是否授信的正式决策。守信环节则要求授信方主动、及时地监控受信方履约情况，凡遇逾期等违约情形，即按逾期提醒、信用展期、降低或暂停授信额度、公告催收、起诉追讨诸种方式予以妥善处置，切实保护应收账款安全。

信用监管有十分清晰、可资推广的逻辑：监管者可以自然地看作授信方，被监管者相当于受信方，因此监管者先对被监管者“授信”，即从一定信任基础出发采取相对合作、宽松的监管措施，同时主动、系统地开展“征信”工作，客观、充分地收集被监管者行为及信用信息。若发现被监管者有背信风险或已经发生失信行为，监管者即按逻辑顺理成章地采取“守信”措施，诸如强化监管、予以惩戒等。更难得的是，此种模式自觉、妥帖地避开了监管的两大陷阱：既不会因为对所有被监管者都采取严格、高压的监管方式而让市场主体失去活力，也绝不会因为监管过于宽松而出现“一放就乱”的局面，故而能真正做到监管的科学性与有效性的完美平衡。

（一）法理边界

信用监管分级分类机制必然要受到比例原则及平等原则的严格、明确的约束，而比例原则又可以自然、妥帖地划分为适当性、必要性、均衡性三个子原则。具体而言，适当性原则要求所采取的监管措施必须有利于实现其预定的监管目的，即针对市场主体失信行为所采取的信用惩戒措施，必须真正有利于纠正失信行为、维护市场秩序、保护社会公共利益。因此，对企业轻微的产品质量瑕疵失信行为采取限制市场准入的严厉惩戒措施，显然不符合适当性原则，因为此种措施不利于企业改进产品质量，甚至会导致企业经营困难、濒临倒闭。必要性原则要求在若干能实现监管目的的手段中，挑选对市场主体权益损害最小的手段。换言之，对于企业一般性违规经营行为，若责令限期整改、予以警告即可达到纠正违规行为之目的，就无正当理由再采取罚款、吊销营业执照等更严厉的措施。此外，监管资源的有限性、监管措施的干扰性、监管对象的差异性，对均质化的单一监管模式提出了挑战。在此背景下，与监管效能相关的规制理论逐渐兴起，为分级分类监管提供了原理支撑。^[3]均衡性原则则从实质效果的角度作了极其清楚而有力的补充：监管措施所带来的收益应当与其所造成的市场主体损害成比例，绝不可为微不足道的监管收益而让市场主体承受重大权益损害。

平等原则在信用监管中有十分明确、逻辑严密的要求：对相同情况的市场主体要给予同等对待，对不同情况的市场主体要依其不同之处予以合理、审慎的区别对待，因此在确定信用分级分类标准、采取信用惩戒措施时，都必须以客观、公正的法定因素作为依据，严格排除市场主体所有制性质、规模大小、地域等与监管事项无关的因素。具体而言，对不同所有制企业的信用评价及监管，绝不可因企业系国有企业或民营企业而适用不同标准，而宜统一从企业的实际信用行为及风险状况加以评判。由此也自然、妥帖地引出平等原则的根本价值：维护市场主体公平竞争的环境，也因而更有利于增强市场主体对信用监管制度的认同感和信任度。

（二）惩戒的正当性

失信行为与惩戒之间必然要有“领域相关性”，方能保证信用惩戒的正当性。而失信惩戒机制中的“信”指的是民事名誉。按照罗马法学家伽里斯特拉杜斯在其《论审理》中表达的见解，民事名誉是一种由法律和习俗认可的尊严的身份，它可以因为我们的不法行为根据法律的权威被减少或消灭。罗马人认为，每个人都在其同胞中拥有通常的名誉。这种名誉本身是一种权利，同时它又是其他权利的基础，因而构成一种身份。^[4]具体而言，“领域相关性”是指失信行为所涉领域与对其进行惩戒的领域之间必须有明确、可辨识的内在逻辑联系。^[5]因此，企业在食品安全领域的失信行为，即生产销售不符合食品安全标准的食品，由于直接危及消费者身体健康、生命安全，又极大破坏食品市场秩序，故对其在食品生产经营许可、食品行业从业资格等食品领域实施惩戒措施，诸如吊销食品生产许可证、禁止从事食品行业若干年等，都具有充分的正当性。理由十分清楚：惩戒措施直接针对企业在食品领域的失信行为，因而最有利于遏制企业重犯同类违法行为，也最易于对其他食品生产经营企业形成明确、有力的警示效果，故而自然有利于维护食品市场整体的信用环境。

若把企业食品安全领域的失信行为与金融信贷、建筑工程招投标等不相关领域简单挂钩，继而采取限制贷款、

禁止参与建筑工程招投标等惩戒措施，因各领域与食品安全领域之间没有直接、明确的内在联系，故此类跨领域惩戒措施缺乏正当性基础。更重要的是，缺乏“领域相关性”的惩戒既不能从根本上解决食品安全领域的失信问题，又会对企业其他正常经营领域造成不合理的冲击，损害其生存发展的基础，甚至会扰乱市场秩序、加剧市场不安。因此，厘清、贯彻失信行为与惩戒领域之间的“领域相关性”，乃是信用监管分级分类机制合理、合法运行的根本前提。^[6]

三、实践异化表现

信用监管分级分类机制在实践中存在着十分明显、系统的无关联扩张现象，最典型、最突出的就是“泛道德化”惩戒的泛滥。除前文所论的婚姻登记失信限制政府采购的情形外，现实中类似不合理的跨领域惩戒情形甚多，诸如把个人公共场合的不文明行为（随地吐痰、乱扔垃圾等）与个人信贷审批、就业机会直接挂钩。更值得重视的是，公共场合的不文明行为本质属于社会公德范畴的问题，其主要影响范围为公共环境卫生及社会文明风尚，与金融机构就个人还款能力、信用风险所做的评估，以及用人单位就员工工作能力、职业操守所作的考察，均没有直接、明确的逻辑关联。但毋庸讳言，目前不少地方的信用监管实践刻意将二者强行联结，因此给个人生活、职业发展带来了不应有的重大不利影响。就“黑名单”等类型的声誉制裁而言，声誉本身的主观建构性和社会结构的复杂性使得声誉制裁的后果极不确定，从而导致“过惩相当”难以实现。例如，一些较为轻微的违法行为，在被认定为失信行为记录并公开后，经社交媒体的放大和聚合，可能会在不同的领域发酵并形成“二次伤害”，对市场主体的权益造成过度影响。^[7]

从目前所论的“泛道德化”惩戒中可以十分自然、妥帖地看到信用监管实践中对失信行为及惩戒关系的根本性误解：监管部门简单认为凡不道德、不诚信的行为都宜纳入信用监管范畴，并据此随意将其他领域的权益予以限制。但此种思路忽略了不同领域的专业性及独立性，因而模糊了信用监管的边界，也直接导致信用惩戒措施的滥用。更严重的是，此种做法不能真正提高社会整体的信用水平，反而极易引起公众对信用监管制度的不满和抵触，最终实质上弱化了信用监管制度的权威性及公信力。

信用监管中存在着十分明显、值得重视的标签化效应：目前信用分级分类实践中单次违法就会导致企业或者个人被永久性地贴上低信用等级的标签。具体而言，某企业在一次偶然的检查中，由于工作人员的疏忽，某批次产品的标签标注不符合有关规定，故被认定违法并受到行政处罚。^[8]更重要的是，该企业此前从来都是诚实守信，在被查处之后即主动、彻底地采取措施予以整改：完善内部管理制度，组织系统培训，切实防范类似问题重演。但毋庸讳言，正因为此次违法记录，该企业在之后的信用评级中被大幅度降级，且在相当长的一段时间内，甚至可以说永久性地，被当作信用风险极高的企业来对待。

市场主体的信用是一个动态变化的过程，受到多种因素的影响，一次偶然的违法事件并不能完全代表其整体的信用水平和经营状况，这对于企业的生存与发展来说，可能是毁灭性的打击，也不利于营造公平、包容的市场竞争环境。

由于目前大量信用惩戒标准不是由有较高法律效力层级的法律法规直接规定，而是由行政文件予以制定，因此可以很自然、妥帖地看到，不少行政文件在制定时没有充分征求公众意见。^[9]具体而言，各地政府部门出台企业信用分级分类行政文件时很少主动征求企业、行业协会、专家学者及一般公众的意见建议，故而信用惩戒标准在制定过程中容易忽视各方利益诉求及现实具体情况，也由此直接导致所制定标准的科学性、合理性存疑。

由于行政文件的法律效力层级相对较低，稳定性、权威性都弱于法律法规，而行政文件又容易受行政部门主观意志及政策变化的影响，又没有严格的立法程序予以约束，因此行政文件所确定的信用惩戒标准在实施中必然带有随意性及不确定性，市场主体极难据此可靠、充分地预测自己行为的法律后果。更严重的是，不少行政文件中所列的信用惩戒措施超出了法律授权的范围，实质上侵犯了市场主体的合法权益。^[10]故此，此种标准合法性不足的问题直接动摇了信用监管分级分类机制的法治基础，也直接危及市场主体的权利保障。

四、异化成因分析

（一）认知差异

由于监管者在信用监管过程中有十分明显、系统的认知偏差，因此这也是信用监管分级分类机制异化的根本原因：不少监管者把某一领域的失信行为简单、武断地泛化为市场主体的“全面失信”。具体而言，某企业在环保领域有违规排放污染物的失信行为，监管者便据此片面地推定该企业在所有经营领域都存在不诚信的可能性，故而在市场准入、税收优惠、政府采购诸种不相关领域都对该企业施以全面限制、严厉惩戒，而完全忽略该企业在其他领域可能长期守信、表现良好的事实。

本文对认知偏差的成因作了十分清楚、有层次的剖析：首先，它是监管者对信用概念片面理解的结果，即把

信用简单等同于不违法、不违规，因而没有看到信用的多维性及动态性，也忽视了信用实质上是对市场主体未来履约能力及意愿的综合评估。其次，监管者在信息获取、信息分析两方面都存在明显的局限，大数据时代市场主体的信息爆炸式增长，但是监管者又缺乏能真正过滤、挖掘有效信息的工具，故难以准确、充分地掌握市场主体各领域的实际信用状况。风险预防措施虽然旨在保障重要法益、确保安全，却是以限制自由、侵害权利为代价的，故而，应当遵循正当程序要求。同时，风险预防措施是决策于未知之时，应当将风险预防措施作为整个学习过程中的一环，藉由程序的展开收集更多的信息，提升预防措施的有效性，并及时调整措施。^[11]因此，当发现市场主体在某一领域的失信行为时，监管者很容易根据简单的经验作出扩大化、泛化的信用评价，进而导致信用惩戒的过度扩张。

（二）制度诱因

信用惩戒有时被明显、系统地异化为“运动式治理”的工具。^[12]故先厘清何为“运动式治理”：即政府在短期内集中资源、集中力量就某一问题开展大规模、高强度的整治行动。因此在信用监管中，当社会对某类失信问题关注度极高时，政府为求短期治理实效，便有可能仓促出台若干严格的信用惩戒措施，对有关失信主体予以严厉惩戒。

例如，当食品安全问题引起社会高度关注时，政府很自然会出台针对食品生产经营企业的种种信用惩戒措施，诸如提高失信认定标准、扩大惩戒范围、加重惩戒力度，故而此类措施在短期内对食品安全问题确有极强的震慑作用。但是毋庸讳言，由于缺乏系统性、持续性，因此很容易出现“一阵风”现象。更根本的问题在于“运动式治理”模式下信用惩戒措施的制定和实施往往跳过了充分论证、审慎设计的规范程序，故而过度惩戒、不公惩戒的风险极大增加：不少企业只是处在整治的风口浪尖，便被不合理地纳入失信名单，受到严厉惩戒，而其实际所涉之失信行为并不严重，甚至已经主动、充分地采取了整改措施。因此，将信用惩戒作为“运动式治理”的工具使用，实质上破坏了信用监管分级分类机制的科学性、公正性，也让信用监管异化为一种短期的、应急性的政策手段，而非长久、稳定的制度安排。

五、完善路径

由于要矫正信用监管分级分类机制的异化，因此首先要确立科学合理的实体标准，把失信行为与惩戒领域二者自然、妥帖地联结起来，宜从事实、价值、比例三方面予以考察。^[13]

从事实关联的角度可以十分清楚、妥帖地提出要求：失信行为与惩戒领域必须有客观、真实的联系，故而企业产品质量领域的失信行为，即生产假冒伪劣产品，与限制其产品质量相关认证、禁止其参与质量奖项评选诸种惩戒措施之间有直接、明确的事实关联。因为惩戒措施直接针对企业的产品质量失信行为，因此能切实遏制企业再从事同类违法行为，也更有利于维护市场中产品质量的良好秩序。换言之，事实关联要求惩戒措施严格依据失信行为本身的事实，绝不可无中生有或扩大惩戒范围。

从价值关联的角度可以十分自然、妥帖地分析失信行为及惩戒领域应有的价值一致性：失信行为本身即违背惩戒所针对的价值取向，故而企业在环境保护中的失信行为，即违规排放污染物，直接违背社会对环境保护、可持续发展的一般价值追求，因此对其环保项目招投标、环保专项资金申请等行为予以惩戒，从价值层面看是完全合理的。更重要的是，此种惩戒实质上有利于引导企业树立正确的环保价值观，主动、充分地承担环保责任，与社会所提倡的环保价值取向形成良性呼应。故而信用惩戒措施在道德及伦理层面有明确的正当性，也更易于获得社会公众的认可。

比例关联原理要求惩戒措施的强度与失信行为的危害性、社会影响、主体整改意愿都呈明确、妥帖的正相关关系，故而自然要避免“过罚不当”。与此逻辑一脉相承的是，监管标准的严苛程度应当与监管必要性相当：对轻微违规行为（企业未及时公示年报），宜先采取警告、约谈等柔性措施，绝不宜直接限制招投标资格，而对重大失信行为（食品生产企业故意添加有毒物质），则宜对应吊销许可、市场禁入等高强度惩戒，措施强度与风险等级严格匹配。因此信用惩戒也宜据此设计：对环保领域偶发超标排放的情形，可设“观察期”予以督促整改，对长期恶意排污且屡次不改的企业，方予跨领域联合惩戒。

六、结论

信用监管分级分类机制的异化实质上就是对“信用逻辑”的偏离，即把“违法记录”简单等同于“信用风险”，没有充分考虑失信行为的领域相关性、危害梯度及主体纠错的可能性，因此矫正路径应当回归风险预防、比例原则的法理基础，以实体标准科学化、动态机制制度化、技术框架透明化诸种方式，系统、妥帖地重构“以风险为导向、以矫正为目标”的监管逻辑。这是对徐国栋所论“黑名单制度”理性化观点极自然、极有力的呼应，也恰是落实“精准监管”的必然要求。故而今后在《社会信用体系建设法》立法中宜明确分级分类的法定标准，杜绝行政文件任

意扩张，方能真正实现监管效能与权利保障的平衡。

参考文献：

- [1]杨金亮.5月新增失信黑名单27.68万条[J].中国招标,2019,(26):6-7.
- [2]彭箴.论信用监管的制度逻辑及其合法性与有效性[J].华东政法大学学报,2024,27(03):39-54.
- [3]石肖雪.分级分类原则下监管标准的建构与运用[J].法学研究,2025,47(02):38-54.
- [4]徐国栋.“失信联合惩戒机制”中“信”的含义之澄清[J].中国法律评论,2021,(01):88-95.
- [5]宋华琳.论行政规则对司法的规范效应——以技术标准为中心的初步观察[J].中国法学,2006,(06):122-134.
- [6]卢超.包容审慎监管的行政法理与中国实践[J].中外法学,2024,36(01):143-160.
- [7]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(国家行政学院)学报,2022,26(01):143-150.
- [8]彭箴.论信用监管的制度逻辑及其合法性与有效性[J].华东政法大学学报,2024,27(03):39-54.
- [9]徐国栋.“失信联合惩戒机制”中“信”的含义之澄清[J].中国法律评论,2021,(01):88-95.
- [10]于安.我国行政法的体系建构和结构调整[J].中国法律评论,2023,(01):80-90.
- [11]王贵松.风险行政的预防原则[J].比较法研究,2021,(01):49-61.
- [12]陈伟.作为规范的技术标准及其与法律的关系[J].法学研究,2022,44(05):84-100.
- [13]朱维究,刘永林.论行政检查与行政法实施——以确保行政规范性文件得到真正落实为视角[J].政治与法律,2012,(07):2-8.

The Alienation and Correction of the Grading and Classification Mechanism in Credit Regulation

Lu Shibin

(Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou, Jiangsu, China)

Abstract: Given the current deepening development of China's social credit system, the grading and classification mechanism in credit regulation was originally designed to improve governance efficacy by allocating regulatory resources differently according to different grades. But in reality, because of the lack of domain correlation, it has given rise to several alienation phenomena: overgeneralization of disciplinary actions, solidification of negative labels, and regulatory standards lacking sufficient legitimacy. The findings are as follows: (1) The core of this alienation lies in the cognitive bias equating "illegality" with "untrustworthiness," which causes disciplinary measures to breach the limits of domain relevance (e.g., traffic violations affecting credit loan approvals). (2) Static credit evaluations overlook the possibility of rectification by the subjects, leading to the unreasonable consequence of "once discredited, restricted for life." (3) The administratively dominated procedures for formulating disciplinary standards lack the constraints of the rule of law, thereby exacerbating the risk of the abuse of power. In response to these issues, a correlation standard integrating "fact, value, and proportionality" should be substantively established to achieve precision in disciplinary actions. Ultimately, it is necessary to clarify the statutory boundaries of grading and classification in the forthcoming *Social Credit System Construction Law*, reconstruct the rule-of-law logic of credit regulation guided by the principle of proportionality and dynamic governance, and strike a balance between regulatory efficacy and the protection of rights.

Keywords: Credit Regulation; Grading and Classification; Domain Relevance; Principle of Proportionality; Dynamic Governance