

# 研究报告

2020 年第 17 期

2020.06.30

执笔人：姚天宇

tianyu.yao@icbc.com.cn

## 优化信用评价体系研究 ——《民法典》系列研究之三

### 要点

- 为加强社会信用建设，信用评价体系越来越受到社会各界的重视，“一处失信、处处受限”是当前我国信用社会建设的基本目标。
- 失信联合惩戒产生了巨大的威慑力，逐渐成为公权力机关管理社会的抓手，公权力机关“跃进式”推动地方信用评价体系建设，全国范围内出现了上百种类征信制度。
- 信用评价体系建设要坚持以失信行为社会危害性为制定标准，以比例原则确定惩罚限度，避免泛道德化倾向。
- 《民法典》对信用信息处理者与民事主体之间的关系纳入个人信息保护范畴，适用人格权编的有关规定。
- 要构建守信激励和失信惩戒并举的信用评价体系，采取精细化管理模式，畅通民事主体查询和更正个人信用信息渠道，强化信息公开力度。

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行现代金融研究院所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

## 优化信用评价体系研究

### ——《民法典》系列研究之三

近年来，加强社会信用体系建设成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，信用评价体系作为社会信用建设的具体制度逐渐受到社会各界的重视。2019年7月，国务院办公厅印发《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），有力地推动了地方信用立法立规工作进程。知情权和修复权是信用评价体系的合法性基石。《民法典》将信用纠纷作为人格权编调整对象，赋予民事主体查询自身信用评价的权利，有权对不当评价应用修复和更正。因此，必须审慎确定信用评价体系关涉领域，准确理解信用评价的社会意义和社会价值，避免信用评价成为当代“髡刑”。

#### 一、信用评价体系的基本原则

（一）信用评价体系的制定原则：以失信行为的社会危害性为标准

诚信是现代社会契约精神的集中体现。商品经济条件下，大量交易在陌生人间展开，诚信可以极大地降低交易成本，平衡交易双方的信息不对称现象。信用评价体系涉及的范畴和领域十分广泛，“一处失信、处处受限”是当前我国信用社会建设的基本目标，为此，必须以失信行为的社会危害

害性作为科学制定信用评价体系的基本原则，大幅提升失信联合惩戒机制具有针对性和精准性。

失信行为会对不同社会领域造成危害，信用评价体系也由此具有高度的开放性。从信用评价体系涉及领域来看，主要包括金融借贷信用、司法履行信用、商业合作信用等领域；从惩戒方式来看，主要包括禁止性手段、限制性手段、公示性手段等；从实施主体来看，主要包括公权力主体（即政府机构、监管部门、行业自律性组织等）和私人主体（即企业联合体、企业自身、行业协会）。具体采用何种方式制定信用评价体系需要综合考量失信行为的社会危害性。

## （二）信用评价体系的惩戒原则：以比例原则确定恰当惩戒方式手段

惩戒属性和惩戒手段是信用评价体系得以正常运转的强制力基础。比例原则最早起源于行政法领域，是公法思潮下的产物。德国行政法体系对比例原则有着精准界定：“行政权力对人民的侵权必须符合目的性，采行最小侵害以及追求公益应有凌越私益的优越性”。信用评价体系不仅要保护守信人的合法权益，还要保护失信人的合法权益。因此，在对失信人进行惩戒时，要充分衡量失信行为对社会造成的损失与失信人人格权损失之间的关系，在发挥惩戒震慑作用的同时，以鼓励激励方式促使失信人修正自身行为，避免出现由于失信惩戒突破比例限度而导致失信人“破罐破摔”。如某市将闯红灯行为纳入该市信用建设实施细则，并影响相关

行为人办理银行贷款，可能与“一事不再罚”的处罚原则相背离，存在超过必要限度的倾向。

### （三）纠正信用评价体系泛道德化倾向

信用评价体系与道德建设具有密切联系，二者是相互依存、相互支撑、相互补充的关系。目前，我国部分地方政府“跟风式”“跃进式”推动信用立法<sup>①</sup>，将信用评价体系作为管理社会的全新手段，信用评价体系逐渐从金融信贷领域扩展到民众日常生活。这种信用评价体系构建模式普遍将道德标准作为该体系的基本内容，如员工频繁跳槽、乘客霸座、乘车逃票和冒用优惠卡、未进行垃圾分类、未按时探望老人，等等。这种将原本属于道德规范调整的领域纳入信用评价体系，变相加重了违反道德行为人的处罚和惩戒力度。因此，有必要以国家立法形式划定信用评价体系界限，将其仅圈定在经济领域或社会治理领域<sup>②</sup>。

## 二、我国现行信用评价体系

一是以法律、行政法规形式设立的信用评价体系。如根据《征信业管理条例》设立的中国人民银行征信中心征信系统，芝麻信用、腾讯征信、前海征信、鹏元征信等依法设立的征信公司。

<sup>①</sup> 有学者统计，2015-2018年三年间设区的市信用立法逐年呈现上升趋势，共计有207项立法。参见张学文：《罪错记录附随失信惩戒的泛化及校正》，载《征信》2020年第3期。

<sup>②</sup> 如《上海市社会信用条例》第二条规定，社会信用是指具有完全民事行为能力的自然人、法人、非法人组织等主体在社会和经济活动中遵守法定义务或者履行约定义务的状态。并在第九条明确了列入目录的失信信息，大体上仅关涉公共事务。

二是以地方性法规和规章形式设立的信用评级体系。该类信用评价主要由国务院部委和地方政府主导，如国家发改委等部门制定的《失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录》，《天津市轨道交通票务管理规定》（草案），《上市公司收购管理办法》<sup>①</sup>等。

三是以司法机关在案件裁判和执行中设立的信用评价体系，如最高人民法院发布的《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》，将拒不履行生效裁判的被执行人纳入失信被执行人名单，并以适当方式向社会公布。

四是企业之间或企业内部设立的信用评价体系，如员工工作表现名录、员工频繁跳槽“黑名单”、采购供货商“黑名单”或准入名录等。

此外，我国目前已经搭建起中国人民银行征信系统、全国信用信息共享平台（信用中国）、国家企业信用信息公示平台等信用系统、失信被执行人信息查询平台（中国执行信息公开网）、拖欠农民工工资黑名单查询系统等。

### 三、构建守信激励和失信惩戒并举的信用评价体系

守信激励和失信惩戒是信用评价体系发挥现实效能的方式和手段。目前，世界主流的信用评价体系均采用名单制的管理模式：行政机关、社会组织、大型企业通过收集、分析、整合民事主体的信用信息，将其作为内部评价的主要依据或者外部展示的主要内容。名单制分为“黑名单”和“白

<sup>①</sup> 该《办法》中，规定近三年有严重的证券市场失信行为人不得收购上市公司。

名单”两类，“黑名单”可以有效遏制严重失信行为，“白名单”旨在提高对守信行为的保护和鼓励力度。为有效提升名单制管理的科学性和针对性：**一**是要采用精细化管理模式取代对失信行为“一刀切”惩戒。部分公权力机关模糊了自身责任意识，重惩戒轻激励，过度使用自身自由裁量权限，采取“一刀切”的管理方式，不分类别的将失信人统一纳入惩戒体系，认为通过严格管理可以在短期内提升社会信用水平。这种惩戒模式不利于向社会释放合理惩戒的信号。因此，有必要合理区分失信行为所属领域和危害限度，精细化分类失信行为，做到惩之有据。**二**是要畅通民事主体信用查询和修复渠道。以央行征信系统为例，民事主体仅需提供个人身份信息就可以通过现场、网络等渠道查询信用报告，对其中错误记载可以提出申辩、更正、声明等权利。《民法典》同样赋予了民事主体依法查询自己的信用评价的权利和提出更正、删除相关信息的权利。有鉴于此，信用信息处理者需要搭建信用查询平台，将自身服务内容和权限公之于众，保障民事主体知情权。**三**是要加强信息公开力度，使信用评价在社会和公众监督下进行。

（执笔：姚天宇）