

市场主体信用建设初探

上海市工商局徐汇分局 全开明

现代市场经济的本质是信用经济。信用是市场经济的生命和灵魂。国务院印发的《社会信用体系建设规划纲要(2014-2020年)》提出,力争在2020年实现信用基础性法律法规和标准体系、征信系统和监管机制基本建立。随后,中央文明办、高法、工商总局等八部委和市场主体签订了《“构建诚信、惩戒失信”合作备忘录》(以下简称《备忘录》),拉开了第一轮联合惩戒失信被执行人的序幕。《备忘录》的实施,必将极大打压失信被执行人的生存空间,并教育和引导其他被执行人守诚信,推动“守信光荣、失信可耻”社会风尚的形成。国家工商总局早在2003年就在全系统推进市场主体信用分类监管,加大对失信市场主体的监管力度。但是建设社会信用体系是长期、艰巨的系统工程,需用改革创新的理念积极推进。

一、当前市场主体信用建设的主要问题

(一)信用差异有待体现

市场主体的范围非常宽泛,如何对市场主体进行定性和规制非常重要。如何差异化评价市场主体的信用现状,是值得研究的重点问题。在当前体制下,信用结果都是一刀切式地简单表示,无法体现市场主体经营信用的差异性。市场主体经营情况是否与实际一致,是否具有相应的经营能力等,都无从评判。信用差异是社会对市场主体进行评判的基础,从市场信用建设的角度来讲,是基本核心范畴,理应在制度建设的初期进行系统规划,但是现行的各项信用建设都没有体现。

(二)信用监督有待推进

市场主体信用差异的缺失,直接导致信用监督无从着手。即使是处于同一信用级别的市场主体,其生产经营的各项指标也存在很大差异,对上述市场主体的信用监督应该有所区别,尤其是对屡次发生违法行

为的市场主体更应体现监管的差异性。同样,在行政执法过程中,基于行政执法的信用监督更有待商榷。同一行为可能处罚结果不一,而且可能因行政处理的方式、内容以及程序的不规范,使信用监督的实施更具有必要性。此外,信用监督的系统体系推进过于缓慢。部门各自为政思想存在,行政、司法等部门信息系统信用数据半秘密化、半公开化,无法为信用监督系统推进提供肥沃土壤,加之市场主体信用数据缺乏系统化规划,无法为信用监督提供数据支撑。

(三)信用发布有待完善

从社会主体来看,能否有效获得市场主体的信用信息非常重要。但是在现有的信用信息发布体系中,存在以下诸多问题:一是违法信息或者行政处理结果不透明、不公开,为执法不严、违法不究提供了土壤;二是信用信息发布渠道单一,难以获取有效及时的市场主体信用信息;三是信用信息发布内容单一或者不及时更新,而且包含市场主体信用信息量较少,无法满足社会、相关经营者的信息需求;四是缺乏统一全面的信用信息平台,各类信用信息繁杂,一般交易对象很难通过专业渠道对市场主体信用等级进行系统评价。

(四)信用公平有待提升

公平是实现市场经济有序发展的基石。信用公平的建立能够为市场经济的快速发展提供重要保障。信用公平建立的核心是建立公平有效合理的市场主体信用信息评价体系,通过评价体系对市场主体进行有效区分,对市场信用信息市场主体信用度的系统进行评价。但是当前我国社会缺乏系统性信用公平运营规则,缺少评判市场主体信用手段及标准,对于不同类型的市场主体,评价参差不齐。在涉及市场主体信用信息采集过程中,更是困难重重。各类信用信息系统缺乏内外勾联,无法实现信用评价。对内,注册、监

管与处罚信息不能有效互通;对外,横向部门数据无法匹配,各省市数据无法对接。在这种情况下,信用公平的提升与否直接影响市场经济的快速发展。

二、市场主体信用建设的关键是建立信用平台

市场主体信用信息平台的建立是社会信用体系的重要组成部分。在信用信息平台建设过程中,应着重把握以下四个基本原则,实现长效发展。

(一)信用平台建设应上下统一

信用平台建设的首要条件是制定全国统一的信用信息采集和分类管理标准,通过制定长期规划,实现前瞻性和现实性的平衡,此外还应结合地区实际,制定地方平台建设标准,进行差异化管理。目前国家已经授权建立国家层面的法人库,由工商和市场监管部门及民政部门牵头,通过对市场主体基本信息的有效采集,建立市场主体信用信息的初步框架,为后期平台积极推进提供前期保障。

(二)信用平台建设应内外兼修

建立行政部门之间市场主体信用信息内部流转的统一平台,尤其是在司法、行政、民政以及社会服务等关键领域实现市场主体信用信息的系统匹配,使形成于上述各大平台的监管数据能够活跃起来,为评价单一市场主体提供数据支撑。同时,建立信用信息公共服务平台,将形成于社会的市场主体相关信息通过梳理转变成该市场主体的信用信息,扩宽信用信息的来源面。

(三)信用平台建设应重点突出

解决当前信用建设的突出问题就是关注经济领域,尤其是关注事关群众生命安全和身体健康等重点行业、领域,如食品药品安全、产品质量、社会保障、环境保护、合同履行、价格管理、工程建设、纳税管理等。因为上述领域是社会关注的重点也是影响市场经济健康发展的关键所在。上述领域信用信息的真实性、及时性以及整体性,通过信用平台,使社会能够及时全面了解上述市场主体的经营状况,更能够为行政监管提供数据支撑,从而对上述主体实现零距离监管。

(四)信用平台建设应力求实效

信用平台建设是信用建设的关键。在平台运营过

程中,应强化信用平台运营维护的监督考核。在平台日常运营过程中,应保障平台的独立性,避免出现不必要的行政、司法等干扰;保证平台数据采集的专业性,避免非关键数据影响市场主体的信用评价;保证平台的稳定性,从技术等领域保障信用平台不受各类病毒攻击,建立安全机制;保护市场主体的信用申辩权,使市场主体能够对自己的负面评价进行有力辩解。

三、市场主体信用平台建设的具体措施

(一)以对象规范为根本,杜绝监管漏洞,实现闭环控制

市场主体是指在市场上从事经济活动,享有权利和承担义务的个人和组织体。具体来说,就是具有独立经济利益和资产,享有民事权利和承担民事责任的可从事市场交易活动的法人或自然人。市场主体的范围非常宽泛,如何对市场主体进行定性和规制显得非常重要。

1.明确主体范围以及管理方式。包括组织和自然人,既包括法人组织,也包括自然人;既包括市场主体法人,也包括社团法人;既包括有限公司,也包括个人独资市场主体、个体工商户等。完善市场主体组织结构,落实层级管理,尤其是实现市场主体的统一和差异管理,实现动态平衡。

2.完善“黑名单”制度。将各部门相关的“黑名单”进行汇总,并进行公示。工商和市场监管机关汇总全国被吊销营业执照的市场主体信息,形成“黑名单”库,并在全国范围内对相关人员进行任职限制的措施。

3.强化股东治理。让公司股东、高管等承担公司经营信用风险。《公司法》第三条规定,股东以其认缴的出资额和认购的股份承担责任,而这个责任也应该包括信用责任。一般意义上,“黑名单”对象主要针对公司法规下的公司及其法定代表人。公司尤其是有限公司自身承担有限责任的作用日渐减弱,需要在现有公司经营的传统模式下将法定代表人、主要负责人、影响债务履行的直接责任人(含公司股东、高管等)纳入信用体系。在美国,任何公司的违法行为的记录都与其经营者包括法定代表人、股东、高管等有关联,都将其作为信用记录载于其自身的信用档案。公

司可以不断更替,但高管、股东等不可能在物理上和法理上进行更替,以此促进经营者诸如高管、股东等为自身利益而谨慎经营。

4.规范对象标准。对象规范的落脚点就是标准化,按照目前的总体规划应该从技术上推进,对自然人以个人身份证信息和市场主体、事业单位和社会团体以代码标识为唯一代码,配套建立相关制度,从而实现对自然人以及社会组织从出生(设立)至死亡(终止)的全流程管理。

(二)以内容限定为重点,实现分类治理,做到有序推进

1.完善奖惩机制。全方位提高失信成本,让守信者处处受益、失信者寸步难行,可以推行诸如信用信息“红黑榜”发布制度。以高管为例,如果公司存在违法记录,那么诸如其自身的信用权利就会受到限制,包括贷款、出国、荣誉评定等,或者不能享受诚信人的优惠政策,实现“一处违法,处处受限”。中央文明办、高法、工商总局等八部委联合发布的《备忘录》中规定了首批推出的惩戒措施有三项,包括禁止部分高消费行为,如禁止乘坐飞机、列车软卧;实施其他信用惩戒,如限制在金融机构贷款或办理信用卡;失信被执行人为自然人的,不得担任市场主体的法定代表人、董事、监事、高级管理人员等。

2.实现分类治理。针对不同的失信行为分类治理。

(1)对违法(规)类失信行为的惩戒。在市场经济条件下,此类失信行为的信息可以在一定程度上反映失信主体的信用状况或信用意愿。譬如,与诚信纳税的经济主体相比,偷税漏税的经济主体在市场信用交易中违约的概率可能会更高,将违法(规)类失信记录信息向社会公开或提供给专业的征信机构,有助于帮助其他经济主体更好地防范信用风险,并通过市场机制对违法(规)行为主体实施相应的市场惩戒。

(2)对违约类失信行为的惩戒。违约类失信行为是建立在平等的市场交易基础之上的民事行为。一旦发生违约,理想的状态是通过法律途径,政府站在公平、中立的立场上依法要求违约方给另一方相应的利益赔偿或补偿。但应该看到政府保护是有成本的,尤其对于数量众多、违约金额较小的失信行为,现实生

活中的法律诉讼很有可能得不偿失。如果将违约行为记录信息通过专业化的征信机构加工、整理并提供给市场交易主体作为评判交易对手信用风险的依据,在很大程度上能通过市场惩戒机制约束这类失信行为的发生。

(3)对违法(规)兼违约行为的惩戒。这类行为既违反了国家法律制度,也违背了市场约定。因此,首先应依法通过行政处罚、法律制裁使此类行为得到应有的惩处,让失信主体的违法(规)行为得不偿失;其次,通过市场惩戒,让失信主体在今后的信用交易活动中“寸步难行”。

3.勾联信用数据。针对目前违反行政法律法规的有关行为进行规制,建立完整信用数据体系。依托目前行政部门的数据基础,采集信用数据,明确信用信息发布的范围、时限、发布审核、异议处理等工作流程,依法将涉及市场主体及自然人的正面信用信息和严重失信信息向社会发布(如下表)。

上海市各行政部门发布的数据名单

行政主体	信用数据项
法院	发布失信被执行人名单
人社局	发布区劳动关系和谐市场主体名单;发布欠缴社会保险金市场主体名单
环保局	发布环保违法市场主体名单
文化局	发布印制非法出版物的单位名单
工商分局	发布获得“上海市著名商标”市场主体名单;发布“守合同、重信用”市场主体名单;发布历年营业执照吊销市场主体名单
税务分局	发布市场主体纳税信用等级名单;发布欠缴税款市场主体名单
质监局	发布获得“上海名牌”市场主体名单;发布被质量行政处罚市场主体名单
食药监局	发布食品、药品行政处罚结果;发布食品药品虚假广告市场主体名单

充分挖掘信用信息。调整统计视角,转“常规应用”为“深度开掘”。延展分析广度,转“单向研判”为“综合比对”。采掘数据价值,转“平面铺叙”为“立体聚合”。

4.落实奖惩措施。针对守信、失信行为的奖惩措施,关系到信用建设成本的关键。因此,奖惩措施的落实与否直接关系到信用体系建设的成败。

(1)落实当前措施。八部委发布的《备忘录》中规定的措施主要包括三个方面,即禁止乘坐飞机、列车软卧;限制在金融机构贷款或办理信用卡;失信被执行人为自然人的,不得担任市场主体的法定代表人、董事、监事、高级管理人员等。

(2)拓宽新型渠道。经营异常名录管理功能,对未按规定期限公示年度报告的市场主体,工商和市场监管机关在市场主体信用信息系统上将其载入经营异常名录。信用约束功能,进一步推进“黑名单”管理应用,完善以市场主体法人法定代表人、负责人任职限制为主要内容的失信惩戒机制。境外追偿保障功能,建立健全境外追偿保障机制,将违反认缴义务、有欺诈和违规行为的境外投资者及其实际控制人列入“重点监控名单”,并严格审查或限制其未来可能采取的各种方式的对华投资。

(三)以综合管理为手段,调动各方力量,推动信用体系建设

1.加强政府自身信用。政府以身作则,带头推进政务公开,依法公开在行政管理中掌握的信用信息,提高决策透明度,以政务诚信示范引领全社会诚信建设。深化政府信息公开,着重公开关系社会民生、百姓关注度高的政府信息。加大财政性资金、行政审批、保障性住房、环境保护、动拆迁、安全生产等领域的信息公开力度。加强对政府部门诚信履职情况的监督。

2.完善信用管理机制。推动重点领域社会信用体系建设,健全市场主体信用分类监管工作机制,发挥信用分类监管的综合效应,针对不同类别的市场主体,制定不同的细化管理措施。对信用良好市场主体给予优惠措施,对信用不佳的市场主体给予相应惩戒。在事关群众生命安全和身体健康等重点行业领域

如食品药品安全、产品质量、社会保障、环境保护、合同履行、价格管理、工程建设、纳税管理等,建立并完善“失信黑名单”制度。完善联席会议制度,结合区域工作实际,充实调整联席会议组成人员,健全联席会议议事规则,将目标责任分解落实到位。

3.推动信用信息公开。进一步推进各重点领域信用信息档案的完善及应用。不断推进市场主体信用信息共享数据库建设,重点将事关民生的行业领域如食品安全的监管处罚、人社、工商、税务等政府部门的市场主体信誉评定、行政审批单位的资质许可等市场主体信用信息纳入共享平台,提升服务效能,完善政府内部信用信息共享机制。

4.明确信用惩戒方式。规定了信用惩戒的动态管理,在信用信息记录过程中,信用违法记录的类型、内容、时间以及救济手段必须有法可依并加以规范。但是目前缺乏记录主体、记录方法、时间等规范性文件,这些内容亟待政府有关部门去完善。相关部门收到名单后,可在其管理系统中记载包含相应惩戒措施等内容的名单信息,或者要求受监管的市场主体或单位实时监控,进行信用惩戒。

5.建立信用数据模型。强化管理预测,做好现有数据的记录和提升,扩充数据项,建立市场主体信用的数据基础。通过信用信息分类汇总,利用大数据分析,结合关联度预测,实现对市场主体信用信息的提前预测,为政府提前决策提供数据基础。建立主体关联数据模型,明确各市场经营主体的各种关系,包括股东关系、职务关系、股权结构与出资比例等。建立市场活跃度数据模型,根据市场主体的监管信息建立不同维度的市场主体生命周期分析的数据模型,客观反映细分市场的经济秩序,协助决策者准确把握影响区域市场经济秩序的主要因素。建立主体违法状况数据模型,根据市场主体监管信息进行主体违法分析。

责任编辑 王琳