

信用惩戒的行政法規制

汪 博

南京工业大学 江苏南京

【摘要】信用主体违反诚实信用原则，对失信行为给予惩戒，是推动建设社会信用体系的应有之义。随着国家一系列关于信用惩戒的规范性文件出台，相关部门对信用体系建设积极开展了探索，人们也对信用愈加重视。与此背景相对应，信用惩戒作为惩戒失信的管理手段在实践中得到广泛应用，在提升执法效率，降低执法成本方面效果显著，但也出现了许多问题，不少地方甚至将一些不文明行为均纳入信用惩戒的规制范畴。使得信用过度渗透人们的生活，有悖现代法治精神。

【关键词】信用惩戒；信用体系；法治精神

【收稿日期】2025 年 6 月 14 日

【出刊日期】2025 年 7 月 15 日

【DOI】10.12208/j.sdr.20250122

Administrative regulation of credit punishment

Bo Wang

Nanjing University of Technology, Nanjing, Jiangsu

【Abstract】 When credit subjects violate the principle of good faith, punishing such acts is an essential part of building a social credit system. With the introduction of a series of normative documents on credit punishment by the state, relevant departments have actively explored the construction of the credit system, and public awareness of credit has increased. In this context, credit punishment, as a management tool for punishing dishonesty, has been widely applied in practice, significantly improving law enforcement efficiency and reducing costs. However, numerous issues have emerged, with some places even including uncivilized behaviors within the scope of credit punishment. This has led to credit becoming overly pervasive in people's lives, contradicting the spirit of modern rule of law.

【Keywords】 Credit punishment; Credit system; Rule of law spirit

1 信用惩戒概述

1.1 信用惩戒产生的社会背景

(1) 信用体系建设的需要

在现代社会中，信用已成为个人、企业及社会运行的重要基石。随着我国市场经济的快速发展，信用体系的建设显得愈发重要。信用惩戒制度作为信用体系的重要组成部分，其发展与完善是基于建设健全信用体系的迫切需要。信用惩戒制度通过对失信行为的惩罚，强化了信用的约束力。因此，通过建立信用惩戒制度，对失信行为进行严厉打击，是维护市场经济秩序、保障交易公平的必要手段。同时，信用惩戒制度的发展也是社会信用体系建设的内在要求。一个完善的信用体系应当具备对失信行

为的预防、发现、惩处和修复功能。信用惩戒制度作为惩处环节的重要组成部分，其有效实施能够提升整个信用体系的效能，促进社会信用环境的改善。

(2) 服务型政府建设的需要

近几年，政府一直在推动自身简政放权，建设服务型政府。所谓简政是解决政府部门职权交叉，减政则是针对解决市场经济中审批过多，审批程序复杂，效率低下的问题。其中最重要的是政府要少管自己领域范围外的，而政府少管的前提则是市场主体要遵纪守法，诚实守信。只有这样，政府才能放心的，大胆的放权于市场。

1.2 信用惩戒的制度目的

(1) 督促失信人及时履行义务

作者简介：汪博（2000-）男，河南许昌，汉族，硕士，研究方向：行政法学。

随着经济社会的高速发展,中国社会逐渐从传统的熟人社会向陌生人社会转变,市场活动中利益的驱使造就了诸如频繁的食品安全事故,恶意欠薪等不诚信现象。失信现象综合反映出市场主体违法成本低,法治意识不强,有约不践,有法不守。信用惩戒制度即通过在管理中建立主体有关的守信记录和失信记录,从而向不特定的人展示失信者和诚信模范,同时对守信者实施守信激励,有利于督促市场主体积极履行义务。同时给予其他主体警戒,从而营造诚信的社会氛围。

(2) 推动建设社会信用体系

社会信用体系是以相对完备的法律、法规为基础;以共享市场主体的信用状态为核心;同时以政府监管部门的监管为支撑保障的国家治理机制。如前所述,基于市场的自发性,不可避免的会产生失信现象,反过来又会限制市场经济的发展。信用惩戒正是通过发布失信信息供交易对象查询,充分发挥信用约束的作用,是市场主体不敢失信,不想失信,推动构建社会信用体系。

1.3 信用惩戒法律属性

(1) 行政强制说

行政强制是指行政机关在进行行政管理的过程中,为了实现行政目的而对行政相对人的财产或者人身实施的暂时性限制。强制性是失信惩戒机制的核心特征,这一特征源于其作为政府机构管理社会公共事务的行政性质。^[1]行政强制说的支持者认为信用惩戒通过限制失信人消费,限制某种资格等方式,迫使其履行义务。从法律效果上看,信用惩戒具有行政强制的某些特征。

(2) 行政处罚说

有学者认为信用惩戒措施属于行政处罚法处罚种类的兜底条款中法律、行政法规规定的其他行政处罚。然而有些信用惩戒手段虽然并没有行政处罚之名,但部分惩戒却拥有行政处罚相同的法律效果,诸如名誉减损,资格限制,更有地方文件规定的惩戒手段对人身自由进行了一定的限制,如限制失信人旅游,脱离了比例原则的约束。修改后的行政处罚法明确行政处罚定义,揭示了识别行政处罚的3个核心标准:违法性,制裁性,行政性。^[2]其一行政处罚的对象是违法行为;其二,行政处罚的后果是制裁和惩戒而非受益;其三,行政处罚作出主体是

行政机关而非立法和司法机关。同行政强制说相比,信用惩戒具有制裁性,行政强制虽然也对行政相对人的权利进行了限制,但不具有惩戒性,制裁性。因此,行政机关所实施的信用惩戒在性质上更贴近行政处罚。

2 信用惩戒实施现状

2.1 信用惩戒边界过于宽泛

信用惩戒边界宽泛主要源于失信的概念过于模糊。法治的基本要求即要求法律应当具有明确性,而非神秘莫测。当前对于何谓失信尚未有明确定义,这也导致信用惩戒领域呈现不断扩张的趋势。甚至简单的将违法等同于失信。对于违法和失信的界限应当予以明确。首先违法是因为违反了现有的法律规范,致使法律保护的利益受到破坏,相关主体的权益受到损失,进而应当承担相应的法律责任。违法是法律对相关主体的违法行为进行了否定性评价。失信是违背契约或承诺,丧失信用。其次两者的认定标准不同,违法的认定标准是其没有遵守现有法律的规定,实施了与现有法律规定相反的行为。失信的认定标准是违背约定。

2.2 惩罚方式过当有违比例原则

比例原则解决的是手段与目的之间的关系,具体由适当性,必要性,衡量性三个子原则构成。适当性指行政行为的作出至少要有助于行政目的的达成。必要性是从手段上对行政行为提出的要求,指行政行为不能超越实现目的的必要限度,如果行政机关面对多种可以选择的手段,应当选择对行政相对人利益影响最小的手段。衡量性也称狭义比例原则,对于手段的选择应当按照目的加以衡量,两者之间保持适当的比例,不至于为实现行政目的而造成相对人权益的过度损害。^[4]信用惩戒过程中遵循比例原则应当包括两点。首先,关于哪些领域可以用信用手段予以惩戒,多地出台的相关信用惩戒举措,将失信的评判范围广泛应用于交通违法、群体上访等。信用惩戒措施从市场监管、市场准入到行业考核、生活消费,呈现出“一处失信,处处受限”的现象。诚然信用惩戒作为新型的行政管理手段,在推进社会信用体系建设过程,提升公民诚信意识方面具有良好的效果。但法治社会下的政府权力不能仅以目的正当性来支撑其合法性。^[5]有些地方甚至规定“在广场等公共场所开展活动音量超过规定的环

境噪声标准的”，将被列入轻微失信行为，其合目的性值得推敲。其次，对于信用惩戒的手段也应当按照实目的加以衡量，如果可以通过相对温和，对相对人权益伤害最小的手段，则不能通过过激的手段。如在《南宁市城市管理领域信用惩戒办法（试行）》中甚至将广场舞，随地吐痰等行为纳入信用惩戒的范围，其手段有违反比例原则的嫌疑。

2.3 惩罚依据繁杂

由于缺乏专门的法规和制度，部分省市在开展信用分类监管和信用联合惩戒工作中遇到的首要问题就是“无法可依”。^[6]目前信用惩戒的依据主要是党中央、国务院发布的一些政策及指导意见，以及国务院各部委分别或联合发布的信用联合惩戒备忘录。尤其是在对一些尚未制定法律的领域，政策对经济生活的调整发挥着重要的作用。然而与法律相比，政策依旧存在着许多缺陷。关于信用惩戒的诸多政策，并没有法律的强制性、权威性等特点难以对社会信用建设中诸多弊端有效规制。比如失信领域过于宽泛，失信黑名单有滥用之嫌，关于隐私的保护缺失，违反不当联接原则等问题，均表现出政策调整的局限性。

3 信用惩戒的行政法规制

3.1 推动出台社会信用法

要解决当前社会信用建设脱离法治轨道的问题，归根到底需要依靠法治的保障，在未来我们就需要制定一部社会信用法，社会信用立法应当建立异议解决和失信修复机制，赋予信用主体以错误修正、瑕疵补足、司法救济等权利。^[7]为社会信用体系的建设提供一个较高位阶的法律依据。关于社会信用立法应当包括以下几个方面，首先，设定公共信用信息的适用范围以及程序，信用信息带有一定的隐私属性，法律应当严格设定行政机关将掌握的信用信息纳入公共信用信息的范围，同时在对信用信息公开上应当做好与政府信息公开制度的衔接，充分保护行政相对人的隐私，防止信用惩戒的滥用。其次，对于何为失信，应当明确界定，实践中广泛的将失信等同于违法违纪以及违反道德，概念的不明确将会增加实践中执法的随意性，不利于树立法律的权威。第三，对于失信行为可以区分为一般的失信行为，较重的失信行为以及严重的失信行为，并且分别设定相关的区分标准，并且完善相关的认定程序

移出条件以及救济程序，同时给予信用主体信用修复的机会。具体到信用惩戒领域，则是通过信用修复机制来完成的。信用修复机制可以由以下几方面构成，第一，对于失信行为，失信主体可以通过债务偿还，与债权人达成谅解等方式纠正其失信行为。第二，可以参考民法典中关于监护制度的规范，对于一般可以修复的失信行为可以由信用主体申请修复并作出相关承诺，有关部门经审查认为符合修复条件的可以作出有关决定，并且该决定应当是公开自觉接受社会的监督，对于以极其严重的失信行为则不能修复。

3.2 完善惩戒程序

第一对于信用信息的采集应当对信用主体予以告知。行政机关出于履行职责的需要，在行政管理过程中需要向信用主体收集信用信息。而信用主体并不知道自己的信用信息会被传送至相关的信用平台进行有关的信用评价。所以行政机关在采取信用信息时，应当如实的告知信息主体。第二提供异议程序。行政机关在采取信用信息，难免会发生错误。尽管行政机关会自行改正这些错误，但是信用信息直接关系到信用主体的利益，会对信用主体的生活工作产生重大影响，信用主体最有动力去发现并监督改正这些错误。

3.3 禁止不当联结

禁止不当联结原则是由禁止株连、责任自负法律原则演化而来的，它的基本要求是公权力行为与人民的付出之间，若无实质的内在关联，不得互相结合，禁止“与事件无关之考虑”。^[8]典型如古代的连坐制度，它的目的是利用残酷的刑罚手段来震慑百姓，使得人人自危，通过牵连无辜清白者，将犯人亲属的性命作为附加码，面对如此昂贵的代价，使人们不敢以身试法，进一步提高了施行违法犯罪行为的门槛，从而警告潜在的犯罪者。随着时代的发展，连坐制度逐渐被人们所摒弃，责任自负的法律原则和精神广泛传播和适用。而信用惩戒中一些措施有连坐之嫌，不符合现代法治精神。信用惩戒领域的不当连结主要有以下两个方面，第一，对失信主体的惩戒方式存在不当关联，如禁止失信人的子女就读高收费学校，这种方式虽然有利于督促失信人及时履行义务，但确实对失信主体的子女权益的一种牺牲和剥夺，不符合现代法治精神。二对失信

主体的失信行为存在不当联结,实践中甚至将一些不符合道德层面上的行为纳入信用惩戒,从而对其他资格权益进行限制,甚至一处失信,处处受限。信用惩戒措施应当和惩戒行为具有关联,否则则违反不当联结原则。

结语:通过深入探讨信用惩戒的性质、适用范围、实施程序以及权益保障等问题,完善的信用惩戒制度设计对于促进社会信用体系建设具有不可替代的作用。然而,任何权力的行使都必须受到法治的约束,信用惩戒亦不例外。在推进信用惩戒制度的同时,必须始终坚守法治的底线,确保信用惩戒在法治的轨道上运行,既要有效惩戒失信行为,又要充分保障相对人的合法权益。展望未来,随着社会信用体系的不断完善和法治建设的深入推进,信用惩戒必将在维护市场秩序、保障社会诚信方面发挥更加积极的作用,为经济社会的高质量发展提供有力的信用支撑。

参考文献

- [1] 马龙,钟晓玲.论失信惩戒建设机制控制的对策——以社会信用体系建设安全为视角[J].山西开放大学学报,2025,30(02).27-33.

- [2] 谭冰霖.处罚法定视野下失信惩戒的规范进路[J].法学,2022(01).35-49.
- [3] 沈岷.社会信用体系建设的法治之道[J].中国法学,2019(05).25-46.
- [4] 应松年等.行政法与行政诉讼法[M].北京:高等教育出版社,2017.32.
- [5] 史玉琼.关于建立失信惩戒机制的研究[J].征信,2018,36(09).18-23.
- [6] 陈国栋.论违法行为的信用惩戒[J].法学评论,2021,39(06).40-50.
- [7] 陈慧娟.信用惩戒,不能没边! [N].光明日报,2020-09-12(09).
- [8] 沈岷.社会信用惩戒的禁止不当联结[J].暨南学报(哲学社会科学版),2021,43(11).1-21.

版权声明: ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS