

论信用立法的概念谱系

王瑞雪

摘要：《社会信用体系建设法（征求意见稿）》共下定义 19 次，充分彰显信用立法概念谱系的复杂性。相关概念大体可以划分为“信用”“公共信用信息”与“征信”概念集群，不同概念均面临各自的界定难题与规范进路。“信用”与“失信”是信用立法的核心概念，其内涵与外延奠定了信用立法的基调，须分别予以明确。“公共信用信息”的流转过程覆盖“信用监管”的全部环节，在相关章节中是优于后者的制度落脚点，具有更高位阶的概念禀赋。“征信”概念集群在《征信业管理条例》及相关规范中多数已被清晰阐明，无须在信用立法中赘述。

关键词：信用；失信；公共信用信息；征信

[中图分类号] D922.1 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2023) 06-0040-13

引言

2022 年 11 月 14 日，国家发展和改革委员会发布《中华人民共和国社会信用体系建设法（向社会公开征求意见稿）》（下称《社会信用体系建设法（征求意见稿）》）。^{〔1〕}《社会信用体系建设法（征求意见稿）》共使用了 19 次“本法所称”“是指”等界定概念的立法表达形式，其下定义的频次显著多于其他既有法律。例如，相较于《社会信用体系建设法（征求意见稿）》的条文数量十倍有余的《中华人民共和国民法典》（下称《民法典》）仅使用 7 次“所称”的立法表达形式。与信用领域其他位阶的规范相比，该频次亦远远多于业已颁行的行政法规或地方性法规，例如《征信业管理条例》（国务院令 第 631 号）和《上海市社会信用条例》均分别只有 5 个概念条款。如表 1 所示。

〔作者简介〕王瑞雪，法学博士，南开大学法学院、南开大学人权研究中心副教授。

〔基金项目〕国家社会科学基金青年项目“声誉制裁在行政法中的体系定位与法治完善研究”（项目批准号：21CFX066）。

〔1〕《关于〈中华人民共和国社会信用体系建设法（向社会公开征求意见稿）〉公开征求意见情况的通告》，载中华人民共和国国家发展和改革委员会官网，https://www.ndrc.gov.cn/hdjl/yjqz/yjfk/xytxjsf/202212/t20221230_1344924.html?state=123。

表1 《社会信用体系建设法（征求意见稿）》与两部相关法规的概念对比

《社会信用体系建设法（征求意见稿）》	《征信业管理条例》	《上海市社会信用条例》
社会信用体系建设、信用信息、失信、信用承诺、信用监管、严重失信主体名单、基础信息、公共信用信息、公共信用报告、公共信用评价、征信体系、征信业务、征信机构、征信业务范围、信用报告、信用评分、信用评级、信用调查、信用咨询	征信业务、征信机构、信息提供者、信息使用者、不良信息	社会信用、社会信用信息、公共信用信息、市场信用信息、信用服务机构

概念是思维的重要工具，法律概念是法律规范的基础，也是进行法律思维和推理的根本环节。⁽²⁾ 在社会信用体系建设领域，法律概念不清晰始终是制度建立发展的一大困扰。例如在信用监管的制度安排中，行政主体归集相对人行为记录时将“合法行为/违法行为”重新贴上“守信信息/失信信息”标签，形成叠加于合法性评价之上的信用评价，可能存在“重复评价”之嫌，引发了实务界与学术界的普遍困惑与争论。⁽³⁾ 在这样的背景下，厘定信用相关概念、澄清相关争议应当是信用立法的核心任务之一。然而，这一任务却颇为艰巨。从以往的讨论来看，信用立法的核心范畴之所以难以界定，主要是由于以下两个存在递进关系的难题。其一，经济学上已有成熟理解方案、可以被客观记录评价的偿付信用，与公共行政管理领域基于相对人既往表现选择规制工具的信用监管方式，是否可以在同一逻辑链条下归于同一部立法调整？其二，更进一步，如果二者冲破领域的藩篱，基于通过既往表现评价可以预测未来风险的共通性而由同一部法律调整，那么“信用”“失信”等概念是否可以与“合法”“违法”等概念界限分明，从而支撑起一整套区别于行政奖励与行政处罚体系的信用联合奖惩制度？⁽⁴⁾ 正因为概念繁杂、争议极大，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》呈现出概念占比过高的现象。只有中央层面的信用立法实现基本概念清晰、逻辑自洽，才能有效规范蔚为大观的部门、地方信用规范。

本文即聚焦于信用立法中的概念谱系，尝试评价《社会信用体系建设法（征求意见稿）》所下的诸多定义，评价这 19 个概念是否应当界定、如何界定。为更有体系性地完成这项工作，笔者将对“信用”“公共信用信息”“征信”这三个概念集群分别展开探讨；同时基于针对概念的观察，思考信用立法的核心意旨与线索脉络。基于晚近社会信用体系建设实践，与信用立法有关的概念大体可以建立“整体信用体系=公共信用体系+征信体系”的种属关系，亦即信用制度为前述经济信用与公共行政领域信用的总和。因此，这三个概念集群分别是总括性概念、相对人公共生活领域信用制度的核心概念以及个体经济活动领域信用制度的核心概念，具有一定程度的代表性和统摄能力，并构成整个社会信用体系的核心与基础。概念的厘定并非只是文义的阐明，而是具有

(2) 雷磊：《法律概念是重要的吗》，载《法学研究》2017年第4期，第96页。

(3) 彭鐔：《失信联合惩戒制度的法治困境及出路——基于对41份中央级失信惩戒备忘录的分析》，载《法商研究》2021年第5期，第58页；王瑞雪：《公法视野下的信用联合奖惩措施》，载《行政法学研究》2020年第3期，第81页。

(4) 林钧跃：《社会信用体系“分”与“合”之利弊析》，载《中国信用》2019年第2期，第121-122页。

框定立法调整范畴的重要功能，有助于对逻辑线并不清晰的章节条款予以整合，回应社会对该部立法的核心关切。

一、“信用”概念集群

“信用”是信用立法中最为关键的概念，由其衍生而来的“失信”概念亦在整个规范中占据举足轻重的地位。它们决定着社会信用体系与其他监管制度的差异，也是失信惩戒有别于行政处罚、行政强制执行、刑罚等既有制度的根源。然而，“信用”与“失信”并非传统法律概念，在社会信用体系建设兴起之前较少进入法学学术视野，下定义的难度极大。基于既往表现判断未来违法风险的信用监管逻辑不同于以往常规的行政行为方式，由此生发的奖惩效果也不完全为任何其他一般立法所容纳，在这样的背景下，明确厘定“信用”概念已经成为民众对于中央统一立法的普遍期待。

（一）“信用”概念界定

1. “信用”的内涵

在既有立法中，出现“信用”语词但并未对其进行解释的情形十分常见。近年来，相当多法律法规设定了将违法信息记入信用记录或记入社会信用档案的条款，例如《中华人民共和国野生动物保护法》第47条、《中华人民共和国农产品质量安全法》第54条、《中华人民共和国反电信网络诈骗法》第31条、《中华人民共和国反垄断法》第64条等。这些法律并非专门的信用立法，仅通过个别条款对信用监管方案进行授权，因此不存在对“信用”下定义的情况。

在地方性法规、规章等地方信用立法中，单独对“信用”下定义的情况亦十分鲜见。绝大多数地方立法均选择针对“社会信用”概念下定义，例如《上海市社会信用条例》第2条第1款将“社会信用”界定为“具有完全民事行为能力的自然人、法人和非法人组织（以下统称信息主体），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”。^{（5）}虽然这一概念针对的是“社会信用”，但与直接界定“信用”并不存在过多出入。因为在地方立法所搭建的概念体系下，“社会信用”是含义甚广的上位概念，其定义代表着整个信用制度的涵摄范畴。

然而，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》既没有直接界定“信用”概念，也没有采取地方立法通行的对“社会信用”下定义的方案，而是选择整体界定“社会信用体系建设”。它将“社会信用体系建设”定义为“国家动员和引导政府、市场和社会各方面力量，推动政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，完善征信体系，规范信用信息处理，加强信用监管，健全褒扬诚信、惩戒失信的制度机制，推进诚信文化建设”。该解释相当于对国务院印发的《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》（国发〔2014〕21号）以及后续若干中央文件所欲达成的制度目标之全面重述。换言之，相较于关键概念的释明，它更类似于立法目的的列举，难以为明晰

（5）关于对这一概念界定方式的讨论，参见罗培新：《论社会信用立法的基本范畴》，载《中国应用法学》2023年第2期，第30页。

“信用”内涵提供规范支持。

从正本清源的角度出发，只有厘定“信用”概念，才能消解目前《社会信用体系建设法（征求意见稿）》所存在的定义过多的问题。因为在“信用”概念明晰准确的基础上，附属于“信用”的其他概念只需要按照通常的文义解释方法进行理解即可，无须再进行反复地澄清与说明。

界定何谓“信用”，可以充分借鉴地方立法中的“社会信用”概念。“社会信用”概念被定位于“法定义务”与“约定义务”，将刑事、行政、民事法律责任体系中与“信用”的交集部分进行了较为清晰的描绘，同时实现了排除道德义务、限缩信用责任范围的立法目标。

不过，地方立法中的“社会信用”概念最终落脚于“状态”，在可取之外亦有值得商榷之处。一方面，它揭示了“信用”不同于传统法律概念体系中的“行为”，进而判断相对人的“信用”亦不同于判断相对人某一“行为”的合法性。“状态”一词充分说明个人或企业的信用不仅有可能是一次行为“单一”决定的，也有可能是数次行为“量化”决定的。^{〔6〕}但另一方面，“状态”也并不是一个清晰的法律概念，其描述性很强，定性却依然十分模糊。

对此，《民法典》提供了一个可能的界定方案。《民法典》第1024条第2款规定，“名誉是对民事主体的品德、声望、才能、信用等的社会评价”。由此可知，信用本质上是名誉的一部分，是一种“社会评价”。而“社会评价”其实和“状态”一样，亦可传达“信用”并非单一的“行为”的意涵；同时又指出了“信用”的法律性质，是更加适宜的落脚点。与此同时，即便信用评价的应用场域从经济金融扩展至行政管理，信用本质上为名誉的论断仍然得到了部分民法学者的认同。^{〔7〕}基于针对“信用权”的既有认识，信用兼具人格权与财产权属性。^{〔8〕}这一特质也与诸多信用监管措施可以通过公开评价相对人信用而对相对人产生精神与财产双重影响的效果相统一。

综上，笔者认为，“信用”概念的界定可以接续《民法典》的既有方案，被界定为“具有完全民事行为能力自然人、法人和非法人组织，在社会和经济活动中遵守法定义务或者履行约定义务的社会评价”。

2. “信用”的外延

在地方立法中，几乎没有任何一部地方性法规直接建构“社会信用=公共信用+市场信用”的逻辑体系，但它们纷纷以更为具象的“信息”为抓手，将整部立法以“社会信用信息=公共信用信息+市场信用信息”的逻辑铺陈开来。例如《上海市社会信用条例》第8条第1款规定，“本条例所称社会信用信息分为公共信用信息和市场信用信息”。

在《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中，可以明显看出修正这一等式的决心。在《社会

〔6〕 王锡铤、黄智杰：《论失信约束制度的法治约束》，载《中国法律评论》2021年第1期，第100-101页。

〔7〕 徐国栋：《“失信联合惩戒机制”中“信”的含义之澄清》，载《中国法律评论》2021年第1期，第93页。

〔8〕 吴汉东教授将信用权看作是无形财产权。参见吴汉东：《论信用权》，载《法学》2001年第1期，第44页。杨立新教授指出“信用权虽是人格权，为非财产权，但是关系到主体经济能力评价的权利，因而信用利益包括两部分，一部分是精神利益，另一部分是财产利益。”参见杨立新、尹艳：《论信用权及其损害的民法救济》，载《法律科学》1995年第4期，第50页。

信用体系建设法（征求意见稿）》中，通篇没有出现“市场信用”表述，而是回归了“征信”概念。换言之，它采用的是“社会信用=公共信用+征信”的信用外延理解方案。笔者认为，这一方案是可取的。因为相较于“征信”而言，“市场信用”是地方信用立法在近十年社会信用体系建设规则制定过程中创生的概念。鉴于征信业务在规范、实践、学术层面均存在极大积累，与“征信”概念并没有核心区别的“市场信用”概念不宜成为中央立法选择。

虽然《社会信用体系建设法（征求意见稿）》尝试在“信用”外延上进行矫正，但鉴于其事实上是以“社会信用体系建设”概念为核心展开全部条文的，于是呈现出两条线索。其中一条线索是与上文理解一脉相承的“社会信用体系建设=公共信用信息处理+征信业务”线索；另外一条线索则是在“社会信用体系建设”界定时即已彰显的“社会信用体系建设=政务诚信+商务诚信+社会诚信+司法公信”线索。

《社会信用体系建设法（征求意见稿）》的条文设置充分体现了它意欲兼顾这两条线索的努力。但一部法律如果有两条议题相对分离的线索，那么结构的散乱几乎是难以避免的。于是在“社会信用体系建设=政务诚信+商务诚信+社会诚信+司法公信”的外延偏好影响下，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第二章“政务诚信建设”和第五章“司法公信建设”成为必然需要设列的章节，却难以产生具有实际约束力的规则。现有法律体系中的组织法、行为法和救济法，尤其是《中华人民共和国公务员法》《中华人民共和国法官法》《中华人民共和国检察官法》等均规定有相较于《社会信用体系建设法（征求意见稿）》更为深入、具体的法律约束方案，这使得《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中多达两个章节的规定只发挥倡导性条款的作用。

综上，笔者认为，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》基于“信用”外延的理解而选取政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设分立章节的方案有待商榷；吸收地方立法经验，采“社会信用体系建设=公共信用信息处理+征信业务”的展开方式，仍然是最有效触及近十年社会信用体系建设主旨内容的立法模式。

（二）“失信”概念界定

1. “失信”的内涵

“失信”概念为何，它与“违法”之间是什么关系，是社会信用体系建设带给学术界与实务界的共同难题。现有地方立法鲜少直接对“失信”内涵进行明确界定，这显著增加了民众在面对诸多失信惩戒措施时的疑虑。在这样的情况下，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》尝试对其释明，是面对学术界与实务界广泛争议的有益回应。然而其将“失信”界定为“国家机关依法认定并确认的信用信息主体诚信失范的行为”，却颇为值得商榷。

其一，“国家机关依法认定并确认”是适用于公共信用信息管理领域的前提条件，但在征信领域无法适用。由于“失信”作为横跨公私法域的总括性概念，统合了征信机构认定信用主体信用的情况，因此不宜将“国家机关依法认定并确认”作为所有“失信”行为的条件。

其二，“诚信失范”是过于宽泛的表述，容易引发不必要的误解。诚信失范并不是第一次出现

在规范文本中，例如已经失效的《司法部关于加快建立律师诚信制度的通知》（司发通〔2002〕30号）中就出现了诚信失范的表述。此外，其他规范也有师德失范、道德失范、行为失范等提法。但晚近关于社会信用体系建设的规范，从顶层设计到地方性立法极少采取类似的说法。因此，将失信界定为诚信失范行为，应当是《社会信用体系建设法（征求意见稿）》的一种原创性表述。

然而，这样的表述并没有弥补现有立法未对失信概念进行明确界定的问题，没有满足学术界与实务界对这部立法正本清源的期待。^{〔9〕}尤其值得注意的是，它非常容易让人产生道德法律化的误解^{〔10〕}，而这实质上与近年来社会信用体系建设的大方向明显背离。^{〔11〕}社会信用体系建设中的失信不能是简单的、道德意义上的没有或者丧失诚信，而是客观的、有依据的具有未来交易或交往风险。^{〔12〕}

其三，无论“信用”的本质是一种状态抑或社会评价，“失信”的本质均不可能是一种“行为”。虽然在信用立法中大量存在“失信行为”的说法^{〔13〕}，但“失信”本身并不是一种“行为”，只是对行为的一种评价。失信作为一种对企业或个人的社会评价判断，需要其违法行为或者违约行为的程度达到与其市场活动身份不匹配的地步。换言之，基于既有表现而判断未来风险的信用制度，不可避免地必须依赖于针对相对人行为的合法性与合规性评价，但失信评价必须与违法、违约行为的严重程度之间建立恰当的法律联结。^{〔14〕}一方面，那些违法、违约行为之外的违纪、违反道德要求的行为不应在信用监管的制度安排中被界定为“失信”，因为那些行为不具有被公共记录和披露的合法理据；另一方面，那些需要显著提醒交易交往对象注意的违法、违约行为则应当被审慎记录和披露，在信用话语体系中被重新标记。

综上，笔者认为，“失信”概念可以顺承“信用”概念的落脚点，吸收地方立法经验，被界定为“具有完全民事行为能力的自然人、法人和非法人组织，基于其违法行为或者违约行为而被国家机关或征信机构依法认定为具有交易或交往风险的负面社会评价”。

2. “失信”的外延

“失信”的外延在地方立法中往往并不采用直接规定的方式，而是在“失信信息”的范畴列举中加以确定。在信用立法的语境下，被详细规定的“失信信息”是“失信”与“公共信用信息”共同的子概念；征信机构所认定的“失信信息”则通常不会在相关立法中被详细列举。虽然《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第58条对于包括失信信息在内的全部信用信息进行了列举，

〔9〕 谭冰霖：《处罚法定视野下失信惩戒的规范进路》，载《法学》2022年第1期，第39页。

〔10〕 杨杰：《论失信联合惩戒中“失信”之含义》，载《天府新论》2022年第1期，第118页。

〔11〕 例如《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号）明确指出，“失信行为记录、严重失信主体名单认定和失信惩戒等事关个人、企业等各类主体切身利益，必须严格在法治轨道内运行”。

〔12〕 陈国栋：《缔约资格排除类信用惩戒的法治化路径》，载《现代法学》2021年第1期，第105-114页。

〔13〕 例如《上海市社会信用条例》第24条规定，“市人民政府及其部门可以根据履行市场监管、社会治理和公共服务等职责的需要，按照规定的程序确定严重失信行为的认定标准，并应当征求社会公众意见”。

〔14〕 沈岷：《社会信用惩戒的禁止不当联结》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2021年第11期，第12-13页。

但对于失信与违法、违约的关系仍旧只进行了非常模糊地表述。

鉴于此,《社会信用体系建设法(征求意见稿)》宜吸收地方信用立法经验,对于“失信信息”的外延进行明确列举。^[15]虽然在地方立法中,关于“失信”外延的颇多表述值得商榷,例如是否“适用一般程序作出的行政处罚信息”就能够与降低社会评价的“失信”相适配,存在相当大的争议。^[16]但这样的立法模式是可取的,信用立法不能将“失信”外延的规定全然交由行政机关编制的目录来呈现,必须对其基本类别、标准进行相对明确的界定,以直面“失信”与“违法”概念范畴之间的分殊。

值得关注的是,在“失信”之外,《社会信用体系建设法(征求意见稿)》与地方立法均提到了“严重失信”一词。《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第8条第3款选择对“严重失信主体名单”进行解释,将其定义为“将存在严重违法失信行为的信用信息主体纳入名单管理”,而没有直接针对“严重失信”进行界定。^[17]这样的立法选择与地方立法存在较大不同,绝大多数地方立法均对“严重失信”的外延予以相对明确的列举。^[18]笔者认为,虽然《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第92条对于严重失信主体名单的设立规则和程序性要求进行了明确规定,但仍然应当对何谓“严重失信”进行界定,从而厘定关键问题、充分发挥信用立法“一般法”的作用。如果信用立法将何谓“严重失信”的判断完全交由各领域法,那么其信用领域“一般法”的影响将大打折扣,甚至有被架空的风险,不利于信用法治建设的展开。

二、“公共信用信息”概念集群

“公共信用信息”概念集群服务于规范整个公共信用信息制度。在目前的实务运行中,它排除了由人民银行征信中心负责运行的“金融信用信息基础数据库”信息,主要包括记录于国家信用信息中心负责的“全国信用信息共享平台”信息以及国家市场监督管理总局负责的“国家企业信用信息公示系统”信息。这些记录于政府平台的信息以接近自动化的流转方式成为信用监管的核心载体,构成新的行政活动样态的重要基础。^[19]因此,对于相关信息概念与范畴的界定,不仅关

[15] 例如《上海市社会信用条例》第9条第2款规定:“列入目录的失信信息包括下列事项:(一)欠缴依法应当缴纳的税款、社会保险费、行政事业性收费、政府性基金的;(二)提供虚假材料、隐瞒真实情况,侵害社会管理秩序和社会公共利益的;(三)拒不执行生效法律文书的;(四)适用一般程序作出的行政处罚信息,但违法行为轻微或者主动消除、减轻违法行为危害后果的除外;(五)被监管部门处以市场禁入或者行业禁入的;(六)法律、法规和国家规定的其他事项。”

[16] 王瑞雪:《论行政处罚决定有限公开规则》,载《环球法律评论》2023年第3期,第114-128页。

[17] 在这一定义中,概念本身使用了“失信”的表述,解释却使用了“违法失信”的表述。此处强调“违法”,或许是考虑到列入严重失信主体名单须以生效法律文书作为认定依据。换言之,严重失信的范畴小于违法,是违法范畴的子集。笔者认为,这样的理解在现有制度安排下是恰当的,“严重失信”的范畴不应过度放大。但“失信”与“违法”合并使用的表述容易令人产生不必要的误解,此意涵的强调可以通过对“严重失信主体名单”的设列条件来实现,不宜使用“违法失信”这一具有歧义的概念。

[18] 例如《上海市社会信用条例》第25条第2款规定:“信息主体有以下行为之一的,应当将其列入严重失信主体名单:(一)严重损害自然人身体健康和生命安全的行为;(二)严重破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序的行为;(三)有履行能力但拒不履行、逃避执行法定义务,情节严重的行为;(四)拒不履行国防义务,危害国防利益,破坏国防设施的行为。”

[19] 刘晗、叶开儒:《平台视角中的社会信用治理及其法律规制》,载《法学论坛》2020年第2期,第64页。

涉相对人的信息权利，还与其是否将被信用奖惩直接相关，是其“数字人格”的基础。^{〔20〕}

（一）“信用监管”与“公共信用信息”的概念选择

“信用”与“失信”概念是奠定整部信用立法基调的重要概念。在此基础上，与晚近社会信用体系建设相关的顶层设计与地方立法，核心关切均在于为“公共信用信息”的流转与规范提供依据。例如，《上海市社会信用条例》中一共出现了49次“公共信用信息”，对公共信用信息的归集、共享和使用均予以清晰规定，整个信用监管制度嵌入其中。

而《社会信用体系建设法（征求意见稿）》在针对由政府主导的信用体系进行规定时，同时使用了“信用监管”和“公共信用信息”的概念。从条文出现的位置来看，“信用监管”出现于总则的第8条，而“公共信用信息”出现于第六章“信用信息管理”，显然“信用监管”处于更加总括性的地位。

不过，“信用监管”概念显然不具有统摄整部立法的能力。“信用监管”此前已经在多部行政法规中出现过，例如《互联网上网服务营业场所管理条例》（国务院令 第752号）第28条和《优化营商环境条例》（国务院令 第722号）第53条。将“信用监管”作为信用立法的重心，大概主要源于《国务院办公厅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）的影响。但是“信用监管”在规范条文中发挥核心角色的概念能力并不因其本身的重要性而得以提升，它勾连一系列新型公法现象的概念组织能力非常有限。事实上，在妥善界定“信用”概念后，“信用监管”概念属于典型的基于文义解释即可得出无歧义理解的概念。观察《社会信用体系建设法（征求意见稿）》可以发现，第24、33、34、35、36、39、40、42、44、45条均为各个领域加强信用监管条款，授权不同领域的主管部门记录被监管主体的信用情况并据此调整监管方案。这般将相似的内容在不同领域尝试穷尽列举的立法模式颇显冗余。换言之，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》仅通过第8条第1款针对各行业主管部门实施信用监管进行概括式规定，就已经可以达到授权效果，前述条款均无必要列举。“信用监管”作为一种监管方案的描述与总结，过于粗疏以至于不具有作为“信用”“失信”下位概念统摄相关篇章的概念禀赋，强行令其扮演核心的概念角色只会造成大量规范的重复闲置。

相反，在地方信用立法中扮演重要角色的“公共信用信息”概念，能够更好地支撑起“信用”“失信”概念所承载的制度建构。其归集、记录、评价、互联互通、共享公示以及修复的全过程，实质上就是信用监管的整个流程。鉴于“公共信用信息”更为具象的概念特质有助于清晰抓住社会信用体系“数据治理”的重要属性，笔者认为《社会信用体系建设法（征求意见稿）》宜扩充第六章“信用信息管理”的规定，减少第二章至第五章赋权具体领域的列举。与此同时，在信用监管已经被拆解为公共信用信息流转的各个环节，且“信用”定义已然明确界定的情形下，“信用监管”概念无须在立法中进行单独解释。即便在立法中不对其下定义，法律适用者亦可比较轻易地

〔20〕 林彦：《信用惩戒制度对行政法治秩序的结构影响》，载《交大法学》2020年第4期，第95页；虞青松：《算法行政：社会信用体系治理范式及其法治化》，载《法学论坛》2020年第2期，第42-44页。

通过文义来理解该词语。与此一脉相承，“信用承诺”“公共信用报告”“公共信用评价”概念亦无须进行概念界定。它们均属于信用监管的组成部分，在定义方面并无争议，法规范仅须径自在公共信用制度中对其核心内容提出法律要求即可。⁽²¹⁾

（二）“公共信用信息”的内涵

“公共信用信息”是“信用信息”的下位概念，同时承载了近年来社会信用体系建设的核心增量。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第65条第4款规定：“本法所称公共信用信息，是指国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织在履行法定职责、提供公共服务过程中产生和获取的信用信息。”这一表述与地方立法基本一致，例如《上海市社会信用条例》第8条第2款规定，“公共信用信息是指行政机关、司法机关、公共企事业单位等公共信用信息提供单位，在履行职责、提供服务过程中产生或者获取的社会信用信息”。

然而不同的是，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》在“社会信用体系建设”概念之下只阐发了“信用信息”的外延，没有阐明其内涵，致使作为“信用信息”下位概念的“公共信用信息”较为虚浮。其第58条第1款将信用信息的外延落脚于基础信息和能够反映信用信息主体信用的信息，缺少关于内涵的界定。

事实上，“公共信用信息”本身即具有双重属性，既与公权力运行直接相连，又与相对人公共生活形象密切相连，因此对其内涵进行概括非常困难。这也导致立法在其概念的“两面”很难找寻更加适宜的规范模式。

一方面，正如《社会信用体系建设法（征求意见稿）》与地方立法所定义的，公共信用信息从产生与归集主体角度具有源自国家公权力机关的公共性。由于相关信息本身即为各个行政机关所掌握，故而公共信用信息的归集与流转体系更加趋近于国家文牍档案系统的整合与联通。在这样的维度下，基于目录设置公共信用信息类别，进而以接近自动化的方式完成打破“数据孤岛”的任务，具有通顺的逻辑。也正因为如此，地方立法往往将“公共信用信息”定位为“客观数据和资料”，强调其并未主动僭越“禁止重复评价”原则。然而另一方面，公共信用信息同时是显著反映相对人在公共生活空间社会评价的信息。如果一项违法信息与公共利益无涉，只是源自轻微的、偶然的、易改正的过错，不构成提示他人谨慎交易交往的显著标记，那么它实际上与相对人公共生活评价不具有任何关联性，不应具有公共信用信息属性。⁽²²⁾而那些可以反映相对人公共生活评价的信息被汇聚起来，则不仅具有文牍档案整理的功能，还可以被看作政府为确保安全秩序而建构信用基础设施。⁽²³⁾鉴于此，立法中如果只强调公权力形成的“客观数据和资料”属性是不足的，因为数据虽然是客观的，不过其是否反映相对人在公共生活领域中的信用评价，应当是需要行政

(21) 例如信用承诺作为信用监管前端的制度，其法律属性虽存在争议，但概念界定并无歧义。参见卢超：《行政许可承诺制：程序再造与规制创新》，载《中国法学》2021年第6期，第83页。

(22) 王锡铤：《行政处罚决定的公开及其限度》，载《中国司法》2021年第8期，第71页。

(23) 胡凌：《个人信息处理的法律制度结构》，载《中国应用法学》2023年第2期，第37页。

裁量进行审慎判断的。也就是说，信用基础设施与政府信息基础设施具有不同的制度目标，不能完全混同。

综上，笔者认为，“公共信用信息”中“公共”含义的理解可以取上述两方面信息的交集，同时满足政府信息与个人公共生活信息的属性；其可以被界定为“国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织在履行法定职责、提供公共服务过程中产生和获取的反映相对人信用状况的客观数据和资料”。信用立法应当兼顾公共信用信息的双重属性，不能因为该信息产生、保有自行政机关而自动成为信用制度可以径自加工、处理的信息。只有将需要进行公共信用风险预警的失信信息从浩如烟海的违法信息中有效区隔出来，将失信信息公示的制度定位于公共警告而非行政制裁之上，才能从根本上解决失信惩戒的泛化问题，真正实现既防控市场交易交往风险又尊重相对人合法权益的法治目标。

（三）“公共信用信息”的外延

“公共信用信息”概念的外延，在现有规范中体现于静态和动态两个维度。一方面，从静态的角度而言，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》将其区分为基础信息和能够反映信用信息主体信用的信息；而地方信用立法往往将其细分为基础信息、守信信息（良好信息）、失信信息（不良信息）和其他信息。^{〔24〕}另一方面，从动态的角度而言，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》在不同条款建立了归集、记录、信息互联互通、共享应用的机制；地方信用立法则通常在总则中梳理出公共信用信息流转的过程，大体包括归集、共享、披露、查询和使用等环节。^{〔25〕}

这两个维度均有必要成为信用立法的重要线索，二者不能偏废。如果法规范仅从一个维度展开，那么将产生围绕公共信用信息的大量监管手段无法被有效约束的情况。一方面，如前所述，信用立法中至关重要的“失信信息”概念既是“失信”概念的下位概念，同时也是“公共信用信息”概念的子集。信用立法应当对何谓表征相对人公共信用的概念圈定相对明确的范畴。另一方面，公共信用信息的流转过程同时也是信用监管的展开过程，其总体要求与每一环节所须遵循的实体与实体约束构成了信用监管合法化的法治框架。

综上，笔者认为，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》应当对于“公共信用信息”的外延予以明确，厘定基础信息、失信信息、守信信息和其他信息的范畴。只有兼顾“公共信用信息”概念的动态过程和静态子集，对于“公共信用信息”概念集群予以妥善安排，才能真正实现对信用监管的赋能与约束。在这样的背景下，“信用”“失信”概念妥善界定的重要性进一步凸显，其周延性直接对相关信息的范围认定具有直接影响。

〔24〕 例如《南京市社会信用条例》第20条第3款规定：“公共信用信息分类包括基础信息、良好信息、失信信息和其他信息。”

〔25〕 例如《河南省社会信用条例》第2条第1款规定：“本省行政区域内社会信用信息的记录、采集、归集、共享、披露、查询和使用，守信激励与失信惩戒，信用主体的权益保护，信用服务行业的规范发展以及信用环境建设等活动，适用本条例。”

三、“征信”概念集群

在《社会信用体系建设法（征求意见稿）》的19个下定义条款中，与“征信”相关的概念达到9个之多，分别是“征信体系”“征信业务”“征信机构”“征信业务范围”“信用报告”“信用评分”“信用评级”“信用调查”“信用咨询”。事实上，为实现对征信业务的全面规范，《征信业管理条例》对于“征信业务”“征信机构”的概念已经进行了清晰表述；《征信业管理办法》（中国人民银行令〔2021〕第4号）对“征信业务”概念进行了重述；《信用评级业管理暂行办法》（中国人民银行、国家发展改革委、财政部、证监会令〔2019〕第5号）则对“信用评级”概念进行了界定。“信用信息服务”“信用服务”“信用评分”“信用评级”“信用修复”等词语均在相关法规、规章和规范性文件中出现过。^{〔26〕}

相较于前述“信用”“失信”与“公共信用信息”概念集群，“征信”概念集群在信用统一立法中的界定必要性是最低的。这并不是因为征信业务不重要，相反，征信业务是信用制度的最初立意所在，是现代信用制度的基石。尤其值得一提的，虽然我国在20世纪80年代就启动了征信体系建设，但中国的金融信用市场建设仍未正式完成。^{〔27〕}不过，制度建设的难题并不聚焦于核心概念的阐释与厘定上，而是在于数字时代征信业务功能的实现与边界的厘定等方面。^{〔28〕}

已经达成共识的是，征信信息主要反映信用主体的偿付信用，与以行政处罚决定信息为主体的公共信用信息具有比较明显的区隔。况且基于征信业务的相对独立性，以《征信业管理条例》为基础的相关规范已然成型，并与失信惩戒制度相对分离。

出台于2012年的《征信业管理条例》已经意识到当时初步兴起的信用监管制度与其虽均属于社会信用体系的一部分，但约束对象、约束方案却均存在显著差异。因此，其第2条第4款明确指出，“国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法律、行政法规和国务院的规定，为履行职责进行的企业和个人信息的采集、整理、保存、加工和公布，不适用本条例”。在《征信业管理条例》等业已在征信领域发挥稳定的规范供给功能的前提下，信用领域的中央统一立法主要着墨于公共信用制度而并非征信制度是更优选择。另一个可以观察的坐标系为地方信用立法，即便以《上海市社会信用条例》为代表的地方性法规均对市场信用进行了专门规定，但相关条款几乎没有供给《征信业管理条例》之外的任何新规范。地方信用立法中与市场信用相关的条款几乎全部是重述或宣示性条款，规则成分过度相似。^{〔29〕}有鉴于此，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》对征信领域的概念着墨如此之多的意义非常有限。很容易可以发现，《社会信用体

〔26〕 例如《征信业管理办法》第50条规定：“以‘信用信息服务’、‘信用服务’、‘信用评分’、‘信用评级’、‘信用修复’等名义对外实质提供征信服务的，适用本办法。”

〔27〕 戴昕：《理解社会信用体系建设的整体视角：法治分散、德治集中与规制强化》，载《中外法学》2019年第6期，第1472页。

〔28〕 冉克平：《数字时代企业信用权的结构与实现机制》，载《法制与社会发展》2023年第3期，第101页。

〔29〕 关于规则成分的讨论，可参见俞祺：《论与上位法相抵触》，载《法学家》2021年第5期，第59-60页。

系建设法（征求意见稿）》规定的信用评级概念，与《信用评级业管理暂行办法》的规定只有文字的细微差别，并没有任何实质不同。

概言之，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》的核心立法目标应当是总结、归纳这十年的社会信用体系建设实践并对核心争议作出一锤定音的回应，重点关注的应当是失信惩戒的法治约束。它的立法目标不应当是将《征信业管理条例》已经解决的问题通过提高位阶的方式予以重述。因此，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》细节性地深入所有征信领域的概念是不可取的。

更进一步，这也说明在同一部立法中，“信用”“失信”等基础性概念的统摄能力不易妥善配置兼顾公法与私法信用规制体系的相关条款。即便在公共管理领域和经济金融领域，信用评价均具有基于既往表现预判未来风险的意涵，但相关数据的渊源、评价应用的情境以及法律责任的安排等制度核心要素均具有较大区隔。为避免前后“两张皮”的立法效果，征信问题沿用在先条例及相关配套规范即可，大幅度进入信用统一立法的必要性明显不足。

当然，笔者绝非主张征信业的相关问题在中央统一立法中一概予以回避。事实上，中央信用统一立法在不对征信领域既有法律概念、制度进行重述的情形下，仍有相当多的工作可为。例如，征信企业对国家机关公开的公共信用信息再利用的法律边界、合法方式、法定程序^{〔30〕}；又如，公共信用信息与征信信息是否可以有条件的互联互通。^{〔31〕} 这些问题横跨公私法领域，在贯通公共信用与征信业务的统一立法中予以回应更为适宜。

四、结语

与“信用”相关的概念蔚为大观，且相互之间的逻辑关系格外繁复。“信用”作为从经济规制中引入法学视野的重要概念，不仅自身难以被精准界定，且具有庞大的衍生概念子集。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中出现多达 19 次的概念界定条款，侧面反映了信用概念体系的复杂性。笔者将相关概念并不周延地分为“信用”“公共信用信息”“征信”概念集群，并对相关概念的内涵、外延以及衍生概念进行界分；希冀通过对概念的梳理，进一步厘清信用立法的核心意旨与规范结构，回应信用法治领域的疑难问题。

长期以来，围绕社会信用体系建设产生了一系列争议，例如行政机关是否有权对相对人尤其是自然人进行信用评价，又如失信惩戒措施所对应的失信行为是否等同于违法行为等。这些争议归根结底源自公共信用制度的推进，着眼于公共信用信息的流转，是在信用监管过程中产生的问题。因此笔者认为，统一的信用立法在试图兼顾经济信用的同时，仍然应当将规范的重点置于公

〔30〕 关于征信机构利用网络爬虫技术收集企业公共信用信息的讨论，可参见冉克平：《数字时代企业信用权的结构与实现机制》，载《法制与社会发展》2023年第3期，第99—117页。

〔31〕 关于信用信息联通问题的讨论，可参见戴昕：《理解社会信用体系建设的整体视角：法治分散、德治集中与规制强化》，载《中外法学》2019年第6期，第1473页；王瑞雪：《论横跨公私法域的个人信用评价制度》，载《暨南学报（哲学社会科学版）》2022年第1期，第66—78页。

共信用信息之上，突出核心问题、回应核心争议。由此，在法律概念的厘定上，立法更宜在“信用”“失信”“公共信用信息”等概念上投注更多的精力，减少对于“征信”概念集群的重述性阐发，直面民众对于规范公共信用制度的强烈需求，为公共信用制度与征信制度的联结提供法律依据。

On the Concept Genealogy of Credit Legislation

WANG Ruixue

Abstract: The *Social Credit System Construction Law (Draft for Soliciting Opinions)* defined concepts 19 times, reflecting the complexity of the concept system of credit legislation. The related concepts can be roughly divided into clusters of “credit”, “public credit information” and “credit reporting”, each facing different challenges. “Credit” and “dishonesty” are the core concepts of credit legislation, and their connotation and extension lay the foundation for credit legislation, requiring clear definition in the legislation. The process of circulation of “public credit information” covers the entire process of “credit regulation” and serves as the fundamental concept for relevant regulations on public credit. The concept cluster of “credit reporting” has already been specified in the *Administrative Regulations on Credit Investigation Industry* and related regulations, and the most concepts need not be repeated in the credit legislation.

Keywords: Credit; Dishonesty; Public Credit Information; Credit Reporting

(责任编辑：孔祥稳 汪友年)