

【法学研究】

守信激励的类型化規制研究^{*}

——兼论我国社会信用法的规则设计

王 伟 杨 慧 鑫

摘 要:我国当前的社会信用体系建设采取激励和惩戒的双向思路,对信用主体实施守信激励和失信惩戒。对诚实守信的行为进行激励和褒奖,已成为信用治理的重要手段之一。守信激励包括私权利主体之间的守信激励和公权力主体实施的守信激励。前者主要由私法调整,属于意思自治的范畴;后者以公权力为基础,对行政相对人和社会公共利益产生直接影响,有必要将其纳入法治轨道。社会信用法是我国社会信用建设领域的基本法,应当对守信激励进行类型化規制。这既是对信用建设实践经验的法治化提升,也是信用法治的重要内容。

关键词:守信激励;类型化;社会信用法

中图分类号:D922.11

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)05-0043-08

陟罚臧否,是传统的国家治理、社会治理的重要措施。在现代社会,法律作为实现有效治理的重要手段,也应当重视奖赏、惩罚两方面措施的运用,通过奖赏性规则激励好的行为,通过惩罚性规则约束坏的行为。2022年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》,提出要加快推动出台社会信用方面的综合性、基础性法律,建立健全信用承诺、信用评价、信用分级分类监管、信用激励惩戒、信用修复等制度。社会信用法作为我国开展社会信用建设的基本法,应当对守信激励的原则和规则作出明确规定。这既是对信用建设实践经验的法治化提升,也是信用法治的重要内容。

一、社会信用建设中守信激励的实践及类型

对诚实守信的行为进行激励和褒奖,是从实践中产生的一种信任增进机制。其与失信惩戒一起,

成为社会信用体系建设一体两面的重要内容。当前,我国在运用守信激励推进信用治理方面已有丰富的实践,基于此可对守信激励进行类型化分析。

(一)守信激励的相关政策与立法状况

在政策层面,一系列政策性文件对守信激励进行了部署。2016年国务院颁布的《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》对信用奖惩制度作出专门安排,明确了行政审批中的绿色通道、容缺受理、财政资金项目优先安排、公共资源交易信用加分等信用激励措施。2017年国家发展改革委、中国人民银行发布的《关于加强和规范守信联合激励和失信联合惩戒对象名单管理工作的指导意见》以红、黑名单管理为切入点,进一步完善了守法诚信褒奖的联动机制。截至2019年6月底,国务院有关部委已联合签署51个联合奖惩备忘录,其中联合激励备忘录5个,既包括联合激励又包括联合惩戒的备忘录3个,联

收稿日期:2022-04-07

^{*} 基金项目:国家社会科学基金重大研究专项“社会主义核心价值观视角下的信用立法研究”(19VHJ001)。

作者简介:王伟,男,中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授、博士生导师(北京 100091)。

杨慧鑫,女,中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部博士生(北京 100091)。

合惩戒备忘录 43 个。^①这些备忘录中的激励内容涉及优秀青年志愿者、A 级纳税人以及安全生产、交通运输工程建设、慈善捐赠、出入境检验检疫等主体和领域。

社会信用的样态可从履约和守法两个维度考量。履约维度的经济信用机制在市场经济条件下普遍存在,守法维度的公共信用机制是我国的特色。在我国,国家层面的立法中关于守信激励的内容较少。如我国《公务员法》《统计法》等法律规定,对于工作较为突出的公务员,可以给予相应的荣誉或名誉方面的奖励;对于诚实守信的主体,可以通过公告等形式予以褒扬等。地方层面的社会信用立法普遍规定了守信激励制度,并往往将失信惩戒与守信激励单独成章,为实践中实施守信激励提供了具有实操性的立法依据。

(二) 守信激励的类型

将守信激励纳入法治轨道使其规范运行,是社会信用法的重要使命,而类型化规制是社会信用法治的一个极为重要的方法。守信激励的类型可从两个方面认识:其一,实施主体的类型。从我国现有的守信激励措施来看,守信激励包括市场性激励、社会性激励、行业性激励、行政性激励等,实施主体包括公权力主体、民商事主体、行业协会(商会)、社会组织等。也有学者将守信行为分为经济交易中的守信行为、非经济交易中的守信行为,进而区分出性质不同的实施主体。^②按照实施主体的不同,守信激励可分为私权利主体之间的守信激励和公权力主体实施的守信激励。其二,实施方式类型。在传统的金融信用等经济信用制度中,守信激励更多体现为交易主体之间的信任关系,本质上是在“信息—声誉”机制作用下产生的一种良好信用获得机制,旨在促使交易主体更好地履行合同义务。公权力主体实施的守信激励主要体现于政府管理领域,旨在推动社会成员更好地履行法定义务。

1. 私权利主体之间的守信激励

传统的经济信用制度主要针对履约问题,相关的失信惩戒和守信激励均围绕这一核心问题展开。经济交往中的守信主要表现为,交易双方按照合同要求,完全或更好地履行约定义务、兑现承诺,如按时足额偿还贷款、保质保量交货、及时支付工资等。我国信用政策和相关立法的基本立场是,鼓励私权利主体在民商事活动中基于对方的信用状况而给予

相应的激励,集中表现为鼓励金融机构、市场主体对诚实守信的交易对方采取降低交易条件(如给予贷款利率、保险费率优惠)、优先合作(如优先获得融资)、长期合作等激励措施。这些措施在行为导向上与拒绝交易、提高交易条件等市场性惩戒措施,形成了鲜明的对比。

2. 公权力主体实施的守信激励

公共信用制度是我国的一项特色制度,是进行社会信用建设的基础性制度。我国信用政策和立法借鉴经济信用制度的运行逻辑,构建了一套完整的涵盖组织体系、公共信用标准等方面内容的公共信用制度,作为推动良性社会治理的重要手段。在公共信用制度中,由公权力主体实施的守信激励制度占据重要地位。^③公权力主体实施的守信激励,主要是指国家机关、法律法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位和社会组织,针对具有良好信用状况的社会主体,依法在行政许可、市场监管、公共服务等方面采取相应的给予行政便利、资金支持、授予荣誉称号等激励性措施。公权力主体实施守信激励的形式多样,典型的有 4 种:列入守信联合激励名单(即红名单);公共服务(如政府采购、财政税收支持等使用公共资金的领域)优先对待;给予行政管理便利(绿色通道、降低监管频次、减少日常检查等);给予荣誉奖励(授予荣誉称号、提高信用等级、守信情况被政府宣传推介等)。

从广义上讲,由公权力主体实施的守信激励可进一步细分为两类:隐性激励和显性激励。所谓隐性激励,主要是指基于失信惩戒而派生出来的激励。在特定的市场准入、市场交易、市场监管、公共服务等领域,有违法失信行为的主体往往处于一种不受信任的不利地位,可能受到来自交易对手、社会公众或者公权力机关的相应限制。这相当于对守法守信的主体起到了正向激励作用,可视作一种隐性激励。^④所谓显性激励,是指公权力主体对诚实守信主体给予的信用激励。我国现行政策和立法中的行政审批优先、行政审批程序简化、财政支持、享受行政便利、公共资源交易资格优先等措施,都属于显性激励。本文将研究范畴定位于能够让相关主体从其诚实守信行为中直接受益的显性激励,故对间接作用于守信主体的隐性激励不作探讨。

二、私权利主体之间守信激励的法治逻辑

具有平等法律地位的私权利主体之间一方因信

任对方而进行交往或者交易,最终实现各自的利益需求,实质上是一种基于守信的利益激励。正如马克思所言,在商品经济社会,人们奋斗的一切都与他们的利益有关。^⑤私权利主体在商业往来中会根据市场信息以及合作结果,作出交易对方是否值得信任的判断。私权利主体之间的守信激励,在经济学上属于声誉激励。市场能够对资源配置发挥决定性作用,离不开市场信息与市场主体声誉之间的互动关系。市场主体在交易中的守信情况是由交易对方等外部主体评价的,相关信息的传播会直接影响其声誉尤其是商誉。随着经济社会的发展,“信息一声誉”机制逐渐制度化。围绕市场主体的信用效应发展出来的征信、信用评级、信用保理、信用保险等制度,以数字或分级符号的形式将信任度予以量化或标识,使得信用从道德信任发展为信用资产,为私权利主体判断交易对方是否诚实守信提供了比较理性的工具。在一定意义上,私权利主体之间的守信激励就是市场交易中一方对守信的另一方所给予的某些交易便利或经济利益。比如:贷款交易中借款人及时足额还贷的,金融机构对其提升信用等级和可借贷额度,降低贷款利息或延长贷款期限;货物买卖中双方履约情况良好时,买方可被允许更长的偿付贷款期限,卖方可以有更多的交易机会;保险合同中投保人、被保险人自发降低出险风险的,商业保险公司给予其保险费率等方面优惠。

私权利主体之间往往缺乏有效的惩戒手段,故激励对交易活动的正常开展起着重要作用。基于信任而产生的激励有利于信用主体获得广泛信任和更多交易机会等便利,进而增进社会信任,营造良好的诚信环境。正如有学者所言,在有良好的法律制度保障的背景下,经济人以诚信的方式追求个人利益最大化,能显著增进社会公共利益。^⑥以实践中私权利主体之间的守信激励为例,交易双方良好的信用记录和信用积分会降低磋商成本和交易条件,良好的商业互动又可以减少对合约履行的监督成本和对违约行为的维权成本。在这个过程中,信用主体所提供的高质量产品和服务能满足社会公众的需求,增进社会福利,减少社会资源浪费,促进良性竞争,最终促进社会整体效益提升。市场经济的一个显著特点是,“以市场为基础的声誉维持着活动的诚实”^⑦。因此,私权利主体之间的守信激励,既是市场主体之间朴素的道德互动,也是利益驱动下的市

场行为。

从信用法治的角度看,私权利主体之间的守信激励本质上是一种私法行为,主要由合同法、金融交易法等私法调整。其中,以意思自治、鼓励交易等为特征的合同制度,允许当事人通过对利益关系的衡量,选择值得信赖的交易伙伴,确定交易内容,并通过可靠、安全的交易活动实现其利益。在这个意义上,合同具有增进交易双方信任的激励功能,合同法具有鲜明的激励法特征。此外,征信、评级等方面的专门立法,有助于推动信用信息向社会传递,实现守信激励、失信惩戒。值得关注的是,《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》用较大篇幅部署信用体系服务经济发展的相关工作,强调要健全市场主体信誉机制,以健全的信用机制推动国内大循环和国内国际双循环。私权利主体之间的守信激励不仅是实现这些政策目标的关键措施,更是新时代信用法治建设的重要内容。

三、公权力主体实施守信激励的法治逻辑

(一) 公权力主体实施守信激励的正当性

行为学家斯金纳提出,人的行为取决于环境和强化,令人愉快的后果会强化该行为,令人厌恶的后果会削弱该行为,强化路径分为正向的强化和负向的惩罚。^⑧作为社会治理的两种重要手段,赏与罚实则是一体两面的关系,具有对立统一性,在社会治理过程中不可偏废其一。传统的政府监管以消极的惩罚、约束为主,公权力主体实施的守信激励则主要表现为一种正向激励。建构公权力主体实施守信激励的法律制度,亟须突破传统重惩罚、轻激励的倾向,从学理上厘清此种激励的正当性。

1. 引领诚信价值观念

公权力主体实施的守信激励是推动道德法律化的重要工具,具有较强的价值引领作用。公权力主体作为构建社会共识的引导者,对守信行为的认可和褒奖能对市场主体的行为形成正向刺激,从而影响行为主体的偏好。如哈贝马斯所述,一种建立在人格结构基础之上的道德,需要通过法律在行动效果方面对其理性建制化。^⑨将价值引领功能体现于法律制定和实施的过程,有助于改善法律的纯粹工具功能,满足人民群众对创造更美好社会秩序的需要,也对潜在的失信者形成环境压力,促进实现良法善治,强化公平正义等法治理念。

如前所述,经济层面的信用是一种资本。借助于市场经济条件下的“信息—声誉”机制,诚实守信的主体会得到正面的社会评价和较高的商业声誉。在社会层面,以诚信价值观为基础的声誉机制能发挥同样的治理功效。来自社会公众和政府的信任,会给诚实守信者带来较低的社会交往成本、更大的信用利益以及便利的行政服务。有学者针对我国的纳税信用激励制度指出,一个奖惩分明、“两手抓,两手硬”的纳税信用制度的形成,会对纳税人产生强大的激励和威慑作用。^⑩例如,通过红、黑名单制度,将相关主体的信用状况予以公示,能够减少消费者、监管机构与企业之间的信息不对称现象,使信誉良好的主体声名远扬。公权力主体通过设定和实施守信激励措施,可以促进经济效益和社会效益相协调:一方面,公权力主体对激励措施的设定本身就有一定的价值导向性,彰显了公权力部门的价值偏好和观念引导,有助于社会成员确立诚信价值观;另一方面,公权力主体实施守信激励的内容有利于调动行政相对人的积极性和创造性,使其以诚信价值观为引领形成更好的行为模式,促进社会交往和经济交易持续健康发展。

综上,公权力主体认可的守信激励会引导社会形成一种诚信规则,而高诚信度的社会有助于降低市场交易、社会交往的不确定性和复杂性,进而有效降低社会运行成本,推动经济社会繁荣稳定、可持续发展。无论从哪个角度看,构建守信激励制度都可使守信者获得更大收益,从而继续选择诚信行为,形成诚实守信的行为观念和行为习惯。

2. 顺应监管改革方向

传统的政府管理主要采用纵向的“命令—服从”方式,而在现代社会,采用行政奖励等措施对社会公众和行政相对人给予激励,已经成为政府治理的重要方式。由公权力主体实施的守信激励,就是在这样的背景下产生的。有学者指出,现代行政法机制是制约机制、激励机制的整合体,如此才能有效提高行政效率,更好地实现行政目的。^⑪

公权力主体严格依法设定守信激励措施,有助于实现政府管理、市场自律、社会自治等方面良性互动。守信激励作为公权力主体塑造诚信环境的重要工具,一旦转化为正式的治理规则,就能更好地发挥以信用配置资源、增进公共利益等正向激励功能。只有以法治方式对公权力主体实施的守信激励进行

规范,才能使政府的激励措施符合法治逻辑和法治要求,从而借助于良好的制度设计最大限度抑制失信之恶,引导人们更加诚信向善。^⑫与失信惩戒一样,守信激励也是对社会关系和社会利益的二次调整,也需要以一般法的规范为基础。^⑬我国当前的信用治理承担着促进法治国家建设、政府职能转型、监管体制改革、社会诚信建设等多种职能。公权力主体实施的守信激励作为调节个体利益和公共利益的一种重要治理工具,是道德法律化的直接体现,更是监管体制改革中激励监管的一种有益尝试。作为一种新型法律制度的守信激励,与失信惩戒相比,其作用更为正面、积极、可持续,能产生显著的良性行为驱动效果。

(二) 公权力主体实施守信激励的法律特征

行政奖励是一种符合经济社会发展需要、体现公平正义法治理念的重要管理制度。在推进政府治理现代化的背景下,这种温和、高效、民主的柔性行政手段与行政强制、行政处罚等硬性的管理手段形成了互补关系。行政奖励作为激励性监管的一种手段,为构建守信激励制度提供了重要的法理基础。笔者认为,由公权力主体实施的守信激励具有行政奖励的法律特征,体现出公权力机关对特定行政主体的一种公开褒奖和激励。^⑭

1. 公权力主体实施的守信激励是一种具体行政行为

公权力主体实施的守信激励是其依法针对特定对象实施的具体职权行为,符合具体行政行为的要素。从目前的实践来看,实施守信激励的公权力主体包括行政机关以及法律法规授权的具有公共事务管理职能的组织;守信激励中作为行政相对人的信用主体也是特定的,即已经积极履行法定义务或其他诚信义务,并能由此享受行政便利服务或财政支持等激励措施的主体。

2. 公权力主体实施的守信激励是一种授益性行政行为

根据行政行为对行政相对人是否产生有利的结果,可将行政行为分为负担性行政行为和授益性行政行为。所谓授益性行政行为,是指行政相对人创设、确认权利或法律上利益的行政行为,如行政奖励、行政许可、行政救助。守信激励中的行政行为主要表现为快捷审批、政府交易优待、财政支持优先等,具有给予信用主体某种法定的好处或利益的特

征。作为一种授益性行政行为,守信激励的实施不会对具体相对人产生权利减损或义务加重的后果。

3.公权力主体实施的守信激励是一种非强制性行政行为

不同于传统的“命令—控制”型行政管理,守信激励是一种新的政府管理手段,具有非强制性的特征。所谓激励,是指通过一定的刺激和强化,使相应的行为主体产生一定的内在动力,进而引导人们的行为,实现特定的目的。公权力主体实施的守信激励试图通过肯定和表彰那些诚实守信的主体,鼓励先进,鞭策后进,从而充分调动和激发人们诚实守信的积极性,以便更好地融合德治与法治,实现官民合作治理,进一步提升全民诚信意识。

(三)公权力主体实施的守信激励必须法治化

公权力主体实施的守信激励是以公权力为支撑的,必须遵循公权力运行的法治原则,尤其要贯彻职权法定、比例原则等法治要求。有学者质疑,行政奖励可能会产生滥用职权的问题。^⑮行政奖励标准模糊会使行政主体在实施奖励的权力范围内有相当大的自由裁量空间,缺乏相应的规则约束会使行政主体作出一些违反立法目的的奖励行为,从而造成行政权力的滥用。这将严重破坏行政奖励制度运行秩序,一方面会造成民众不再愿意为赢得激励而努力,有损社会公共利益;另一方面会导致政府信任危机,损害政府权威。因此,应将公权力主体实施的守信激励纳入法治轨道。

1.将公权力主体实施的守信激励法治化,有利于维护利益相关者的合法权益和保障公共利益

目前的公共信用制度存在法治化程度不高、合法性不足等问题,加强对相关权力的规制是实现公共信用法治化的重要路径。^⑯由公权力主体实施的守信激励对行政相对人的权益及社会公共利益都可能产生直接影响,相关措施一经采取,会涉及三方面利益:被奖励主体的可期待利益,相关主体的市场竞争利益,以及公共利益。此种激励作为一种授益性的行政行为,使行政相对人享有一种可期待利益(实际利益或相应的行政便利),这会成为信用主体具有良好市场声誉和社会声誉的重要标志,产生公众效应。与其他行政行为一样,公权力主体实施的守信激励如果不合法或者不合理,不仅会对守信主体的权益产生实际影响,还可能对社会公共利益产生负面效应。以行政管理中的红名单制度为例,其

实质是以政府的权威和公信力为相关主体的信用背书,如果没有严格的法律制度予以规制,就可能在激励过程中出现裁量权滥用等问题,造成对社会成员的不公平对待,甚至误导公众判断,不利于营造公正平等的市场竞争和社会交往环境。^⑰因此,公权力主体实施守信激励应当贯彻形式法治与实质法治的要求,以体现法的基本价值和行政职能的要求为基本原则。^⑱公权力主体应当按照法定的标准和程序,在职权范围内实施守信激励措施,并接受社会公众监督,从而达到维护所涉私主体的合法权益和保障公共利益的目的。

2.将公权力主体实施的守信激励法治化,有利于规制政府权力

公权力主体实施的守信激励具有行政奖励的性质,基于此,对其进行法治化规制既是政府行为法治化的内在要求,更是守信激励制度稳定、有效运行的重要保障。没有强有力的法律制度,社会便缺乏确定和实现共同利益的手段。^⑲公开透明的规则能赋予制度公信力。就公权力主体实施的守信激励而言,如果被激励对象不是经由一套社会认可的规则被选择出来的,那么公众以及利益相关者都会对这种激励产生怀疑和不信任,这种激励的权威性便难以保证。

对政府权力进行规制应当有明确的规则。正式规则能够增强非正规制约的有效性,降低信息、监督和实施等方面的成本。^⑳公权力主体实施的守信激励只有被纳入有效的法律规制范围,才能最大限度发挥其促进良善治理的作用,由此进一步协调公共利益与个人利益,获得民众认同,促进经济社会发展。就公权力主体实施的守信激励而言,有关规则应当从程序和实体两个方面对政府权力进行限定。一方面,要求公权力主体实施的激励措施规范化、制度化,遵循法定程序;另一方面,要求公权力主体实施的激励措施内容合法、合理。此外,应当对政府权力的运用进行适当的监督,包括法律监督、公众监督、社会监督等多渠道的监督。

四、社会信用法中守信激励规则的构建

十二届、十三届全国人大常委会均将社会信用法的制定纳入立法规划。近年来,笔者牵头起草了国家层面及一些地方的信用立法专家建议稿,其中对守信激励规则进行了学理设计。笔者认为,我国

将来出台的社会信用法应当对守信激励制度进行专门规定,以便该制度能够和失信惩戒制度一道,共同促进社会信用体系完善,为信用中国建设奠定坚实的法治基础。

(一) 社会信用法调整守信激励的总体思路

在现代立法观念中,公私融合、对事调整已成为一种立法潮流。立法形式上的对事调整是指,对法律事实和现实场景进行整合、同构,从而避免立法烦琐。^①社会信用法对守信激励的整体调整及规则建构,应当基于守信激励实践,进行类型化的规则设计。作为一部综合性的社会信用领域的基本法,社会信用法应当秉持公私融合、对事调整的立法观念,设定守信激励的法律规则。总体思路是:第一,专设“守信激励和失信惩戒”一章,对守信激励制度和失信惩戒制度进行统一规定。守信激励与失信惩戒是社会信用治理中一体两面的措施,借鉴既有的对失信惩戒的规制经验对守信激励进行类型化规制,有助于优化社会信用法的结构和规则,使守信激励与失信惩戒协同发力。从地方信用立法的实践来看,普遍将守信激励和失信惩戒规定于一章^②,从整体上调整奖与惩的内在逻辑关系,使这两类制度协调发挥作用。第二,在“守信激励”部分,根据守信激励的法律性质,分别针对公、私主体实施的守信激励进行类型化规制。^③应当按照这两类激励措施的法律逻辑及制度属性,设立相应的调整规则。其中,对私权利主体实施的守信激励重在鼓励和引导私法上相关权利的行使,对公权力主体实施的守信激励重在规范权力的运行。

(二) 社会信用法关于私权利主体之间守信激励的规则

民法典等私法体系中对私权利主体之间开展交往、交易等活动的规则已有规定,为构建私权利主体之间的信任机制奠定了法律基础。社会信用法作为社会信用建设领域的基本法,应当在私法调整的基础上,从专门法的调整逻辑出发,对信用主体进行指引。社会信用法关于私权利主体之间守信激励的条文,在总体上应是任意性、指引性规范。

社会信用法应当鼓励市场交易双方基于市场声誉开展守信激励,将此作为一项规则,作为规制私权利主体之间守信激励的重要内容。在这方面,地方信用立法实践给社会信用法提供了可资借鉴的样本。例如,《上海市社会信用条例》第 26 条规定:鼓

励市场主体根据信息主体的信用状况,对守信主体采取优惠便利、增加交易机会等降低市场交易成本的措施;鼓励金融机构对守信主体在融资授信、利率费率、还款方式等方面给予优惠或者便利。我国在制定社会信用法的过程中,应当专门规定类似的守信激励条款,在意思自治的范围内鼓励市场主体创设守信激励措施。社会信用法就私权利主体之间的守信激励制度作出相关规定,将为其开展守信激励提供重要的法治指引,凸显和放大“信息—声誉”机制的作用,从而促进私权利主体的整体信用增长。

(三) 社会信用法关于公权力主体实施守信激励的规则

公权力主体实施的守信激励是社会信用法规制的重点,相关规则设计的基本思路可考虑以下四个方面。

1. 守信激励标准法定化

公权力主体实施的守信激励对社会公共利益和行政相对人权益具有较大影响,相关标准应当法定化,明确应当或者可以给予激励的法定要件,以防止出现滥用激励、不当激励的问题。在社会信用法中明确规定公权力主体实施守信激励的标准,是防止公权力主体作出偏私性的授益行为、维护社会公益的重要机制。公权力主体实施守信激励的范围,应当限于守信行为可对公共利益有所增进的范围内,而非任何履约守法行为。这种增益性的行为存在于广泛的领域,如:主动从事公共事务、公益事务;纳税承诺达标或纳税记录良好;海关进出口记录良好;在环境保护方面表现突出;企业产品质量优异、大力参与慈善捐助等。确定公权力主体实施守信激励的标准,应当广泛征求社会公众、行业协会、信用管理机构、专家学者等方面意见,确保标准制定程序和内容的合法性、公信力、有效性。

2. 守信激励主体、激励措施、激励程序法定化

守信激励对信用主体而言是一种预期利益。就公权力主体实施的守信激励而言,实施主体和实施方式的法定化,意味着对公权力主体的行为形成法治约束,能够有效保护行政相对人的信赖利益。这就要求公权力主体依照职权法定的原则,按照法定的程序和方式对守信主体实施恰当的激励。第一,激励主体法定。行政机关以及法律法规授权的具有公共事务管理职能的组织,在其法定职权范围内可以实施守信激励。如此要求,一方面可以推动多元

主体灵活运用各种激励措施参与共建诚信社会,另一方面能对激励主体进行有力的社会监督。第二,激励措施法定。实践中,由公权力部门主导实施守信激励的具体形式和类型已经相对稳定,可以在此基础上,借鉴近年来我国行政管理中实行的目录清单制,以制定目录清单的方式明确相关激励措施。例如,《广东省社会信用条例》第28条规定了守信激励措施清单的制定程序,第29条要求守信激励措施在法定范围内确定,包括:在行政许可等工作中,予以容缺受理、优先办理等便利;在公共资源交易中,予以信用加分、提升信用等;参与政府投资或者政府与社会资本合作的建设项目,予以减免保证金;在行政检查中,优化检查方式、检查频次等。借鉴地方立法经验,我国社会信用法可以专门规定守信激励措施清单制度,以规范行政主体的自由裁量权,也使信用主体能对守信的效益有合理的预期。第三,激励程序法定。对程序的漠视会导致实体权利义务紊乱,失去正当程序保障的行政行为势必导致裁量权的滥用、行政资源的不合理倾斜等问题。^④程序具有工具和目的的双重属性,正当程序有助于规范行政行为的作出,有效约束自由裁量权的行使。公权力主体实施的守信激励应当以完善的程序机制作保障,通过申请、推荐、评审、审核、反馈、复核、决定、告知、公示等认定或列入程序,以及相应的诚信记录检索、信用承诺、异议、退出、救济等程序,使守信主体的认定和激励措施的适用公开、公正、透明并接受公众监督。

3. 守信激励的救济机制法定化

鉴于公权力主体实施的守信激励措施对行政相对人和社会公众均有直接影响,社会信用法应当对其强化公众监督,同时构建相应的异议申诉、行政复议、行政诉讼等救济机制。

守信激励的合法有效运行有赖于强有力的公众监督。广泛的公众监督可以放大守信者的声誉效应,加大失信者的违法成本。公权力主体实施的守信激励尤其应接受公众监督,监督的范围包括两个方面:对激励主体的监督和对被激励对象的监督。行政机关对守信主体实施激励有相当大的自由裁量权,公众监督会对其自由裁量权的行使产生一定的制约效果。基于守信激励的授益性,相应的救济应从奖与罚两个维度展开。对于利益相关者提起的行政诉讼或者行政复议,行政机关必须接受,并按照行

政诉讼法和行政复议法的相关规定处理;对于非利益相关者的监督举报,经查实行政机关确有徇私舞弊的情况或者被激励对象并不符合予以激励的法定条件的,可对监督举报者进行相应的奖励。基于守信激励措施本身的褒奖意义,经查实不符合激励条件的受激励者,应当通过法定的惩戒程序,使其承担相应的法律后果,包括但不限于取消优待资格、向公众道歉等。

公权力主体实施的守信激励措施类型多样,不同措施的实施方式、面向主体、影响范围不同,对行政相对人和社会公众的影响也不同,因而在异议申诉、行政复议和行政诉讼的适用上也应有所区别。第一,异议申诉类救济。目前,异议申诉的适用程序由行政机关根据行政法治的相关原则灵活掌握。基于此,异议申诉可以适用于任何守信激励措施,即利益相关者对守信激励主体的认定、激励措施的确定和实施有异议的,可以将异议及相关证据以书面形式提交作出具体行政行为的公权力主体。具体而言,异议申诉可以适用于三种情形:认为公示的相关信息有误并请求更正;对具体行政行为不服,但未在法定期限内提起复议或诉讼;对行政复议决定不服,但未在法定期限内提起诉讼。申请人提出申诉的,有关行政主体应当受理,并根据实事求是、有错必究的原则,在一定期限内作出处理决定。第二,行政复议类救济。对于公权力主体实施的给予行政便利、授予荣誉称号等守信激励措施,因其一般仅涉及一定时间段内对特定主体的奖励,对其他竞争主体和社会公众并不直接产生影响,故相关异议可在行政复议的框架内予以救济,不必纳入司法监督的范围。第三,行政诉讼类救济。对于能够直接影响行政相对人实质权益的行政行为,原则上是可诉的。因此,就公权力主体实施的守信激励措施而言,对行政相对人有直接利益影响或有较大社会影响的,应当纳入行政诉讼的适用范围。比如,同等条件下的资格优待、财政补贴、税收优惠、红名单的列入以及特定市场准入类的激励措施,因涉及直接、具体的经济利益且有显而易见的社会影响力,故可根据行政诉讼法的规定列入司法监督的范围。

五、结语

激励与惩戒是两个重要的社会治理工具,法律应从褒奖和威慑两个方面对社会个体的行为进行引

导和规制。守信激励制度将极大地激发信用主体的主动性和创造力,促进社会诚信意识提升和公共利益增长。守信激励具有较强的社会认同感,应当同失信惩戒一样在法治建设中受到重视。依靠法治的保障,失信惩戒与守信激励双管齐下,才能最终建成“不肖者犹知忌惮,而贤者有所依归”的诚信社会。

注释

①《2019 年 6 月新增失信联合惩戒对象公示及说明》,中央人民政府网,http://www.gov.cn/fuwu/2019-07/04/content_5405879.htm,2019 年 7 月 4 日。②参见卢盛羽:《论守信激励与失信惩戒:基于信用权的视角》,《法制与经济》2016 年第 7 期。③我国尚无统一的社会信用法,现有国家层面的立法或政策文件中关于守信激励的很多措施都在守信激励备忘录中有集中体现,因此,下文对公权力主体实施的守信激励的梳理,重点围绕守信激励备忘录及地方信用立法展开。④例如,国家税务总局发布的《纳税信用管理办法(试行)》第 32 条规定,对于纳税信用评价为 D 级的纳税人,税务机关将在税收检查等方面采取更为严格的管理措施,并建议相关部门在其进出口、出入境等资格审查方面进行限制或禁止。这对于纳税信用评价为 A 级的纳税人,相当于一种守信激励。又如,我国有关政府采购、金融支持的法律制度要求相关主体 3 年内没有重大违法行为,这可以反向理解为一种守信激励。⑤《马克思恩格斯全集》第 1 卷,人民出版社,1995 年,第 82 页。⑥参见杨春学:《经济人与社会秩序分析》,上海三联书店出版社,1998 年,第 23 页。⑦参见张维迎:《市场的逻辑》,上海人民出版社,2010 年,第 67 页。⑧参见[美]B.F.斯金纳:《超越自由与尊严》,王映桥、栗爱平译,贵州人民出版社,1988 年,第 5—14 页。⑨参见[德]哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论》,童世骏译,生活·读书·新知三联书店出版社,2003 年,第 139 页。⑩参见刘剑文、耿颖:《正向激励与反向约束:让纳税人守信守法——评国家税务总局两个〈办法〉》,《中国税务报》2014 年 8 月 13 日。⑪参见罗豪才、宋功德:《现代行政法学与制约、激励机制》,《中国法学》2000 年第 3 期。⑫参见[美]弗朗西斯·福山:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,郭华译,广西师范大

学出版社,2016 年,第 6 页。⑬参见王伟:《失信惩戒的类型化规制研究——兼论社会信用法的规则设计》,《中州学刊》2019 年第 5 期。⑭所谓行政奖励,是指行政主体为了表彰先进、鞭策后进,充分调动和激发人们的积极性和创造性,依照法定条件和程序,对为国家、人民和社会作出突出贡献或者模范地遵纪守法的行政相对人,给予物质的或精神的奖励的具体行政行为。参见姜明安:《行政法与行政诉讼法》,北京大学出版社,2011 年,第 245—246 页。⑮参见傅红伟:《行政奖励研究》,北京大学出版社,2003 年,第 207 页。⑯参见王伟:《公共信用的正当性基础与合法性补强——兼论社会信用法的规则设计》,《环球法律评论》2021 年第 5 期。⑰参见倪正茂:《激励法学探析》,上海社会科学院出版社,2012 年,第 153 页。⑱在形式法治的视域下,行政机关必须严格以制定法为依据实施奖励,在没有相应的法律规定的情况下不得实施奖励。与此不同,实质法治要求行政机关在有制定法的情况下遵守制定法的规定,没有制定法或者制定法明显违背法的公平正义价值的情况下可以根据法的基本价值以及行政职能的要求作出行政奖励行为。参见姬亚平:《依法行政原则在行政奖励中的运用》,《求索》2007 年第 3 期。⑲参见[美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社,2008 年,第 19 页。⑳参见[美]道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海三联书店出版社,1994 年,第 63—64 页。㉑参见王伟:《论社会信用法的立法模式选择》,《中国法学》2021 年第 1 期。㉒《上海市社会信用条例》第 3 章“信用激励与约束”集中规定了守信激励和失信惩戒的内容,借鉴这一体例,其他一些地方的信用立法也以专章规定了“守信激励和失信约束”“社会信用信息应用”。尽管各地信用立法关于守信激励的立法体例略有不同,但对相关内容的实质性制度安排是一致的。㉓例如:《广东省社会信用条例》第 4 章专门规定了守信激励与失信惩戒,但在守信激励部分仅规定了公权力主体可以实施的激励措施,没有对私权利主体之间的市场激励进行引导。不过,基于私法自治的法治原则,这种立法安排并不妨碍社会成员之间在生产和生活过程中开展守信激励实践。㉔参见[美]欧内斯特·盖尔霍恩、罗纳德·M.利文:《行政法与行政程序概要》,黄列译,中国社会科学出版社,1996 年,第 121 页。

责任编辑:邓 林

Study on the Classification Regulation of Incentives for Trustworthiness — Further on the Legislative Proposal for Social Credit Law of China

Wang Wei Yang Huixin

Abstract: China's current social credit system construction adopts the two-way approach of incentive and punishment, namely implements trustworthy incentive and dishonest punishment for credit subjects. Encouraging and rewarding honest and trustworthy behavior has become one of the important means of credit governance. Trustworthiness incentives can be classified as the following two types: incentives among subject of private right and incentives from public authorities. The former is mainly regulated by private law and belongs to the category of autonomy of will. While the latter is based on public powers and has a direct impact on the administrative counterparts and social public interests, and should be bound by law strictly. Social credit law is the basic law in the field of social credit construction in China. The Law shall carry out type-based regulation of incentives for trustworthiness, which is an important step to realize the legalization in the field of social credit construction.

Key words: incentives for trustworthiness; classification; social credit law