

## 信用建设目录清单专家解读文章之四|健全机制 于法 有据推动社会信用体系建设行稳致远

近日，国家发展改革委、人民银行印发《全国公共信用信息基础目录（2021年版）》和《全国失信惩戒措施基础清单（2021年版）》，进一步明确公共信用信息纳入范围，规范失信惩戒措施，标志着我国社会信用体系建设进入了法治化、规范化建设、高质量发展的新阶段，为保护信用主体合法权益，推动我国社会信用体系建设行稳致远提供重要保障。

### 一、目录和清单具有重要意义

（一）建立目录和清单是贯彻落实党中央、国务院关于加强社会信用体系建设各项决策部署的具体举措。习近平总书记高度重视社会信用体系建设，多次主持中央深改委会议、中央财经委会议研究信用建设有关议题，涉及政务、商务、社会、司法等各个领域，涵盖诚信文化、守信激励和失信惩戒等重要环节，为新时代社会信用体系建设高质量发展提供了根本遵循。2020年，国务院办公厅印发《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），明确要求按照清单管理原则，建立公共信用信息目录制和失信惩戒措施清单制的制度体系。目录和清单作为信用体系建设顶层设计的重要内容，既是贯彻落实党中央、国务院决策部署的具体行动，又是依法依规推进信用体系建设的基础支撑。

（二）建立目录和清单是提升社会信用体系建设法治化、规范化水平的有力支撑。目录明确了公共信用信息纳入范围，

同时明确了地方编制公共信用信息补充目录的有关要求；清单明确了3类14项失信惩戒措施，同时明确了地方编制失信惩戒措施补充清单的具体要求，既强调了信用法治化建设的统一性和权威性，又赋予了地方根据立法权限，制定与地方经济社会发展水平相适应的信用制度的自主权，为各地各部门在法治框架内制定信用制度、开展信用建设立明了规矩、划清了边界，为探索建立央地衔接联动的信用法规制度体系蹚出了一条新路径，为“十四五”时期地方信用体系法治化、规范化建设奠定了坚实的基础。

（三）建立目录和清单是解决当前社会信用体系建设存在突出问题的关键手段。2014年，国务院印发《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》以来，我国社会信用体系建设在提升社会诚信意识，优化营商环境，推动国家治理体系和治理能力现代化等方面取得了一系列显著成效。但是，随着社会信用体系建设的地位和作用越来越突显，在国家层面社会信用基础性法律尚未出台的背景下，一些地方社会信用体系建设的法治化水平与实践要求不相适应，个别地方在没有法律、法规和党中央、国务院政策文件为依据的情况下，擅自扩大公共信用信息纳入范围，在法定惩戒标准之上随意加重惩戒。对此，目录和清单直击“痛点”，及时回应了社会和群众关切，保障了信用主体合法权益。

## 二、目录和清单具有鲜明特征

（一）目录和清单体现了“厉行法治”的坚定决心。习近平总书记强调：“法治是一种基本的思维方式和工作方式”

“我们提出全面推进依法治国，坚定不移厉行法治，一个重要意图就是为子孙万代计、为长远发展谋。”当前，我们党依法执政水平不断提高，法治政府建设持续推进，法治理念越来越深入人心。实践证明，中国之“稳”并非凭空而来，而是我们党带领人民坚定不移走中国特色社会主义法治道路、在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的结果。信用体系建设的长远发展，行稳致远同样离不开法治建设。目录和清单，反复强调“严格以法律、行政法规和党中央、国务院政策文件为依据”，逐条逐项列明法规政策依据，并且与之前的政策规定相比，要求更高、规定更严，突显了信用体系建设所有制度安排都要“于法有据、于规有据”的基本遵循和要求，将信用体系建设严格纳入法治轨道的决心和力度前所未有。

（二）目录和清单体现了“过惩相当”的法治要求。目录明确规定各地各部门应遵循合法、正当、必要和最小化原则，严格按照目录或条目归集公共信用信息；清单明确要求，国家机关应当遵循合法、关联、比例原则，严格依法依规实施清单内的失信惩戒措施，任何部门（单位）不得以现行规定对失信行为惩戒力度不足为由，在法律、法规或者党中央、国务院政策文件规定外增设惩戒措施，擅自扩大清单内惩戒对象范围，在法定惩戒标准上加重惩戒。目录和清单，将信用体系建设的公权力装进了制度的笼子，规定了无论是纳入公共信用信息还是实施失信惩戒措施，必须以失信事实为依据，与失信行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相适

应，严格做到“过惩相当”。

（三）目录和清单体现了“保护权益”的基本原则。目录和清单针对公共信用信息界定、归集、公示和失信惩戒措施的界定、实施中可能偏离法治轨道的情形，作出了明确的禁止性规定，特别是目录专门明确了4类须严格依法依规审慎纳入的自然人、法人和非法人组织相关信息，为信用主体信息安全、隐私保护等合法权益设置了坚实的“防火墙”。

### 三、认真贯彻落实目录和清单要求

目录和清单将法治思维贯穿始终，处处体现了“依法依规、保护权益、审慎适度、清单管理”的法治要求。下一步，我们省市县各级信用体系建设主管部门要将贯彻落实目录和清单各项要求作为近期信用体系建设的重点工作，着力抓好以下几个方面：

（一）抓紧制定地方补充目录和补充清单。目录和清单对地方制定补充目录和补充清单提供了具体指导。我们要严格对照目录，对《河南省公共信用信息目录》进行“体检”“瘦身”，对没有法律、法规和党中央、国务院政策文件作为纳入依据的信息，一律不予纳入；根据“必要”和“最小化”原则，对不能有效识别、分析、判断信用主体信用状况的信息，一律不予归集；对没有明确具体行为、公开属性、共享范围、归集来源、更新频次的信用信息，一律予以完善。严格对照清单，根据惩戒内容、惩戒对象、实施主体优化调整河南省联合奖惩系统功能和应用流程，运用技术手段规范、约束全省各级各部门实施失信惩戒措施。同时，严格以《河

南省社会信用条例》为依据，编制适用于我省的失信措施补充清单。

（二）抓紧完善目录和清单配套制度体系。按照目录和清单的要求，对我省在公共信用信息归集管理和实施失信惩戒措施等方面现行的政策文件进行全面梳理，及时清理与目录和清单不衔接、不适用的政策文件。同时，制定与目录和清单相适应的配套制度，将目录和清单的使用和落实情况纳入法治政府建设考核和营商环境评价，建立横向到边、纵向到底的督导考核机制和保障措施，推动全省各级各部门将目录和清单的各项要求尽快落到实处。

（三）全面提升地方信用建设法治化水平。河南省第十一次党代会明确提出加快推进“信用河南”建设，信用法治化建设是“信用河南”建设的基本前提。省发展改革委将更好地发挥社会信用工作主管部门牵头作用，在加强信用体系法治化建设的同时，着力提高全省信用体系建设干部队伍的法治思维和法治能力，推动全省各级各部门将法治要求作为一条主线、红线和高压线，贯穿到信用体系建设的各领域、各环节，依法依规开展公共信用信息记录、归集、公示、共享；建立健全贯穿市场主体全生命周期，衔接事前、事中、事后全监管环节的信用监管机制，审慎适度实施失信惩戒措施；贯彻落实《河南省社会信用条例》，加快建立信用主体信用权益保护机制，切实保障各类信用主体的合法权益。（河南省发展改革委党组书记、主任何雄）