

# “社会信用体系建设法”规范体系构造探讨 ——基于《社会信用体系建设法（征求意见稿）》之分析

李晓安

---

**摘要：**《社会信用体系建设法（征求意见稿）》将一种社会机制直接转述为法律制度，将具有普遍性的道德规范塑造为具有特殊意义的法律规范，必然导致以法律概念为基石的法律规范形式构造与以法律一致性价值判断为目标的法律规范内部构造之间出现融贯性、逻辑性、规范性问题。规范体系背后的经验冲突、价值冲突、逻辑冲突的更深层原因在于庞大的社会信用建设体系与“社会信用体系建设法”立法目标的多重性以及治理逻辑与信用逻辑、法律逻辑的混淆，使“社会信用体系建设法”的规范体系自身逻辑难以自洽。立法者应以立法科学性为视角重新审视“社会信用体系建设法”的规范本质，通过对规范概念、规范语境、规范意义和规范逻辑的审慎论证，实现规范体系严谨贯通，使其实际功效与立法目的之间达到和谐统一。

**关键词：**社会信用体系建设法（征求意见稿）；规范体系；逻辑体系

【中图分类号】D922.1 【文献标识码】A 【文章编号】2096-6180（2023）06-0001-17

---

## 引言

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视社会信用的制度建设，通过印发一系列文件指导、推进我国社会信用制度建设向全面、系统、纵深发展。2014年6月发布了《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）的通知》（国发〔2014〕21号），将健全法制、发展规范、逐步建立健全信用法律法规体系和信用标准体系作为社会信用制度建设目标。根据党的二十大报告精神，将社会信用与产权保护、市场准入、公平竞争共同作为优化营商环境重要且须不断予以完善的市场经济基础制度；将提高政府公信力作为推进法治中国建设的重点领域；将弘扬诚信文化，健全诚信建设长效机制，作为提高全社会文明程度的重要抓手。

---

【作者简介】李晓安，经济学博士，首都经济贸易大学法学院教授。

2022年11月,国家发展和改革委员会、中国人民银行会同社会信用体系建设部际联席会议成员单位和其他有关部门(单位)研究起草《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)》),并面向全国征求意见。毫无疑问,拟议的“社会信用体系建设法”力图将上述文件的政策精神向法律规范转变,将以传统信任机制为基础的社会信用建设向以法律约束为基础的制度建设转变。该法如能顺利出台,必然会将我国社会信用体系建设推向新高度。

“社会信用体系建设法”承袭了《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》的基本精神和社会信用的基本范畴。按照《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》的界定,“社会信用体系”是一种社会机制,是一个广义的系统范畴,它不仅包括人们通常所说的信用服务行业体系,也包括支撑这一服务体系的法律、道德、教育、文化制度,还包括对失信行为及信息进行记录、公开、传播的基本制度。<sup>(1)</sup>《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第2条对社会信用体系建设的解释,将《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》中广义的社会信用体系范畴作为“社会信用体系建设法”中的法律规范指向,将一种社会机制直接转述为了法律规范。由于该条涉及信用、诚信、征信三个不同面向和领域的概念,杂糅式的处理必然导致《社会信用体系建设法(征求意见稿)》中以法律概念为基石的法律规范形式构造与以法律一致性价值判断为目标的法律规范内部构造即该法的外部体系、内在体系之间的融贯性、逻辑性、规范性出现一定问题。因此,本文聚焦于《社会信用体系建设法(征求意见稿)》规范体系内外关系的探讨,通过对深源于治理逻辑与信用逻辑、法律逻辑混淆的经验冲突、价值冲突进行深入分析,以期能够对《社会信用体系建设法(征求意见稿)》的修改有所裨益。

## 一、《社会信用体系建设法(征求意见稿)》规范体系外部构造问题分析

《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第2条是对社会信用体系建设的意义构造。该条使社会信用体系涵盖了“政务诚信”“商务诚信”“社会诚信”“司法公信”建设以及“征信体系”五大方向,同时将“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”作为社会信用体系建设的目标。同时,《社会信用体系建设法(征求意见稿)》以专章形式对上述每个方向的若干领域展开规范约束的建设要求。从立法技术的角度,该条是整部法律规范体系外部构造的凝练与立法指引。因此,有必要依据法律体系的形式构造要求,审视该体系的外部关系是否存在因体系规范与实践经验相冲突所导致的体系融贯性不畅问题。

### (一)“政务诚信”建设与“征信体系”“诚信奖惩制度”之关系分析

《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第二章第12条明确政务诚信建设总要求是“建设诚信政府,加快政府守信践诺机制建设,加强公务员诚信管理和教育”。第71条规定的征信体系,即

(1) 全国整顿与规范市场经济秩序领导小组办公室、北京大学中国信用研究中心:《中国信用发展报告》,中国经济出版社2006年版,第21页。

“基于征信业务的相关机构、制度及监管的安排”。第 87 条规定了褒扬诚信与惩戒失信的主要导向。由于政务诚信建设与征信体系、诚信奖惩制度的法律规范指向具有明显不同，使得三者之间虽有关联，但关联性不强。

第一，三者法律规范指向存在差异。一是规范调整的主体不同。政务诚信建设的主体是各级政府和公务人员；征信体系建设的主体是专业征信机构；褒扬诚信与惩戒失信制度建设的主体是国家机关、其他组织和个人。二是规范调整的对象不同。政务诚信建设对象集中于政府的政策承诺、合同兑现；政府在招商引资、政采、工程、招投标、与社会资本合作等领域践行责任承诺；积极查处违法违规举债；加强公务员诚信建设与监督等内容。征信体系建设对象集中于对自然人、法人参与经济活动的信息进行采集、整理、保存、加工、使用活动的规范管理。褒扬诚信与惩戒失信制度建设的制度功能是对信用状况良好的信用信息主体提供便利和优惠措施，对失信主体实施惩戒措施。三是征信体系不存在对公务员履职中诚信信息的调查、收集、整理、评价和使用的内容。当然，如果公务人员以自然人身份参与经济活动，则属于征信体系中对自然人信用信息的征信范围，但其个人的不信用行为对其经济活动产生直接约束和影响，对公务履职的升迁有隐性影响。也即，公务人员的诚信管理受《中华人民共和国公务员法》（下称《公务员法》）及行政绩效考核机制约束，诚信评价对其职业升迁产生重要影响；而《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中的褒扬诚信与惩戒失信制度并不适用于政务诚信约束特别是公务员诚信管理。

第二，三者之间的关联性分析。一是政务诚信建设与征信体系有弱关联，具体体现在征信体系中存在对政府信用的评价。实践中，无论是我国征信体系还是域外征信体系，都有针对主权信用和地方政府信用的评价或评级，并主要体现为对主权债券和地方政府债券的评级。从信用学的角度，政府信用（通俗说是政府财政信用）= 中央政府负债 + 地方政府负债 + 政府职能部门负债 = 债券 + 应付账款 + 向银行的借款及透支等政府财政状况。<sup>(2)</sup> 纵观《社会信用体系建设法（征求意见稿）》“政务诚信建设”专章的 10 个条文中，有 9 个条文体现的是政务诚信建设的主旨，即建设政府对外的信任机制，仅有 1 个条文与政府财政信用相关。其第 19 条规定：“行政机关应当加强地方政府债务领域政务诚信建设，强化地方政府债务预算约束，提高透明度。省级党委和政府对本地区债务风险负总责，保证地方政府债务诚信履约，坚决查处违法违规举债行为。”但准确地说，此条规定与征信体系中针对政府财政信用的资信调查和评价无关。因此，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中政务诚信建设与征信体系建设之间具有弱相关性。二是受到政府、社会组织诚信褒奖或惩戒的市场主体及自然人个体的信用信息一定是征信体系中征信业务的重要内容，并体现为对市场主体及自然人的信用评价或评级。因此，征信体系与诚信奖惩制度具有较强的关联性。

---

(2) 吴晶妹：《现代信用学》，中国金融出版社 2002 年版，第 67 页。

## （二）“商务诚信”建设与“征信体系”“诚信奖惩制度”之关系分析

从实践经验的角度，三者之间具有密切的关联性。

第一，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第22条、第23条规定的商务诚信建设总要求是“诚信经营”“履约践诺”。征信是对法人、非法人组织、个体工商户等商事主体进行的信用信息的收集和资信评价，评价指标主要集中于商事主体的偿债能力、盈利能力、运营能力、成长能力、基本信用、商业信誉、外部宏观条件、违约状态等。因此，恪守诚信原则，依法诚信经营，尊重契约精神，履行商业合同，既是商务诚信建设的总要求，亦是征信体系对商业信用评价的重要指标。同时，在《社会信用体系建设法（征求意见稿）》守信激励与失信惩戒制度中，市场主体亦是守信激励与失信惩戒的重要主体。

第二，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》用14个条文将“诚信经营”“履约践诺”明确在生产、流通、统计、市场主体登记管理、会计、金融、税务、价格、工程建设、交通运输、广告、中介服务业、无线电、海关的14个建设重点领域。此处的商务诚信建设，既包括信用学所定义的企业之间赊销商品、代销、预付定金、分期付款、延期付款等商业信用销售、个人信用消费、信用评价与评级等征信体系内容，更主要的是针对14个领域商事主体、政府主管部门的诚信建设，并以守信激励与失信惩戒的具体制度规范予以约束。因此，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》规范文本将商务诚信建设与征信体系、诚信奖惩制度紧密联系在一起。

## （三）“社会诚信”建设、“司法公信”建设与“征信体系”“诚信奖惩制度”之关系分析

从实践的视角分析，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中的社会诚信建设、司法公信建设与现行征信体系具有较少的关联而与诚信奖惩制度则具有一定的相关性。

第一，虽然《社会信用体系建设法（征求意见稿）》将社会诚信建设规定在第39条至第49条的11个领域，但是此处的“社会诚信”不是覆盖全社会的广义范畴的社会诚信，而是与政务诚信、商务诚信、司法公信并列的社会信用体系建设的组成部分，是狭义范畴的“社会诚信”。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第38条明确了社会诚信建设总要求，即“健全公共服务体系、完善共建共享共治的社会治理制度的各个环节”，“提高公共服务质量，提升社会治理水平”，并专章将“社会诚信建设”限定于具有公共属性的11个领域。因此，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中社会诚信建设主体是具有公共属性的社会性机构或公共服务机构。在这些领域中，无论是劳动保障、社会服务和社会保障、医药卫生、教育和人事人才、科研、文化旅游、知识产权、生态环境与互联网领域的主管部门、单位，抑或是民政部门 and 电信主管部门，其公共属性或社会性的身份决定了它们与实践中的征信体系有较少的关联。而根据社会诚信建设的总目标，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》在11个领域中设定了对违法失信行为实施惩戒的法律约束，表明社会诚信建设与诚信奖惩制度有较强的关联性。

第二,《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第五章第 51 条明确了司法公信建设总要求是“各级司法机关应当加强司法公信建设,优化司法职权配置,依法独立公正行使权力”。纵览该章的 7 个条文,无论是建设规范指向的主体即司法机关,还是建设规范指向对象的司法职权与权力行使,都与现行征信业务和《社会信用体系建设法(征求意见稿)》中的“征信业”有较少的关联。虽然司法公信建设的主体即司法机关及其公职人员的守信激励与失信惩戒归属于公务员系列奖惩制度和行政绩效考核机制,与诚信奖惩制度具有较少的关联性,但是《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第 52 条第 1 款规定,“审判机关应当发挥审判职能作用,鼓励诚信交易、倡导互信合作,制裁商业欺诈和恣意违约毁约等失信行为,引导诚实守信风尚”,而司法裁判结果与诚信奖惩制度具有极大的相关性。此外,“司法公信建设”专章对司法服务机关及其人员诚信建设的规范要求与诚信奖惩制度直接关联。(司法服务机构不属于司法公信范畴,本文将在后文论述。)

#### (四)“征信体系”与“信用信息管理”“诚信奖惩制度”之关系分析

《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第六章用 13 个条文规定了“信用信息管理”;第七章用 16 个条文规范了“征信业发展与监管”;第八章用 6 个条文规定了“褒扬诚信与惩戒失信”。这三章的法律规范之间具有较强的相关性。

第一,第六章第 58 条规定的信用信息包括基础信息和能够反映信用信息主体信用的信息,与征信机构主营业务所收集、整理、加工、使用的信息,无论其内涵还是外延均具有一致性。同时,该条中的金融债权债务及相关信息、资质等级、信用评价等规定与实践中的征信业务及《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第七章“征信业发展与监管”的相关管理规定亦具有一致性。特别是第六章对“信用信息的收集、加工、提供和保存”“信用信息的处理”的若干规定,以及“对市场主体开展行业信用评价”“对信用信息主体信用状况进行评议,并以适宜的等级划分或量化标准”的相关规定,不仅与征信体系中规定的征信业务、信用评级、评分等要求具有同一性,而且在一定程度上将部分征信业务活动纳入了信用信息管理的范围。

第二,第六章中“遵守行政管理和公共服务有关规定、履行合同约定义务、依法或自主作出承诺及履行承诺的信息”之规定,无疑既是征信体系中征信评价的重要内容,亦是诚信奖惩制度中对行为主体实施奖惩所依据的主要内容。同时,依据实践经验的判断,我们更应该确信的是,守信激励与失信惩戒措施的规范指向均与征信中的信用评价具有相关性,并是信用调查、信用评级、信用评分和信用报告的主要方向和依据。《社会信用体系建设法(征求意见稿)》同样延续了三者之间上述的相关性。

#### (五)小结:“社会信用体系建设法”外部体系存在融贯不畅的问题

根据上述分析可见,在《社会信用体系建设法(征求意见稿)》外部体系关系构建中,“政务诚信”“商务诚信”“社会诚信”“司法公信”代表着不同方向的建设领域,第 2 条既构建了“四大”诚信建设平行的规范体系,但同时亦使“四大”诚信建设与征信体系、“信用信息管理”及“褒扬诚信、惩戒失信”之间、“征信体系”与“信用信息管理”及“褒扬诚信、惩戒失信”

之间、“信用信息管理”与“褒扬诚信、惩戒失信”之间的关系存在着经验冲突和体系构成的融贯性问题。

第一，征信体系与“四大”诚信建设难以构成涵摄体系关系。该问题提出的理由在于，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第71条第1款所指称的征信体系是“覆盖全社会的征信体系”，由此规定可以推断，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》的征信体系当然能够覆盖“四大”诚信建设体系，但依据前文的论述可知，政务诚信、社会诚信及司法公信与实践中的征信体系具有较少的相关性。同时，依据《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中关于金融信用信息基础数据库、信用评分、信用评级的相关规定，可以明确的是，其中征信业务的规定仍然延续了实践中征信业务范围，即基于主体信用评价的征信本质并没有作出实质性改变。仅基于此，便可从体系构造的视角得出结论，征信体系不具有对“四大”诚信建设体系的涵摄关系。

第二，征信体系与“四大”诚信建设难以构成并行的规范体系关系。该问题提出的理由在于，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第71条第2款所指称的征信体系是“基于征信业务的相关机构、制度及监管的安排”，并在第73条明确“本法所称征信机构，是指依法设立，主要经营征信业务的机构”，而“四大”诚信建设涉及众多领域和行业。那么，一个显而易见的问题是，征信体系的建设，即一个行业的机构诚信又如何能够与“四大”诚信建设构成并行的体系关系呢？更进一步分析，如果征信行业或机构的诚信建设重要，那么金融业或金融机构的诚信建设对国家金融安全的重要性似乎更胜于征信机构，是否也应该在《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中将金融业诚信建设单列成为与“四大”建设并列的规范体系？如此等等还可以继续推论至其他重要行业机构。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》之所以将“征信业发展与监管”作为“四大”诚信建设规范体系的前提是该征信体系能够覆盖全社会，而这个前提则意味着将现行征信体系的内涵和外延扩大化了。但是，这种扩大化是否具有法律体系的可接受性和实质正当性，尚需要进一步探讨。因此，就现行征信业的体系内涵而言，其不应具有与“四大”诚信建设并行的规范体系地位。

第三，“征信业发展与监管”与“信用信息管理”之间的规范体系存在重度交叉关系。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第六章用13个条文规定了“信用信息管理”，第七章用16个条文规范了“征信业发展与监管”。从体系建构形式看，这样的结构设计应该在法律规范构造的情理之中。但是，如果对两章具体规范进行实质审视即会发现，信用信息是两章规范之重点，所有规范意旨均围绕信用信息展开。但同时，“信用信息管理”中的信用信息与“征信业发展与监管”中的信用信息具有相同内涵；“征信业发展与监管”中对征信业信息处理、信息安全等管理要求与“信用信息管理”中的规定具有一致性。但由于两章规范体系在核心规范要旨上是一种同等内涵、相同意义规范的重复性规定，属于重度交叉，不属于规范体系可以存在的相互诠释的意义联

接，层级上的依赖性以及“法律体系的自我指涉”。<sup>(3)</sup>因此，这种规范体系关系不具有应然的形式合理性。

第四，“褒扬诚信与惩戒失信”与“征信业发展与监管”的规范体系之间存在覆盖吸收关系。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第七章和第八章分别规定了“征信业发展与监管”与“褒扬诚信与惩戒失信”，在整部立法的体系构建中属于并行的体系关系。但是，第八章守信激励与失信惩戒措施的相关规定事实上覆盖了征信业的基本功能，例如，第89条“守信激励措施之二”规定的“在信用服务、融资授信、招标投标、商务合作等方面，依法依规向信用状况良好的信用信息主体提供便利和优惠措施”。该条也正是征信业存在的理由，“信用”是自然人的“第二身份证”，法人、个体工商户等的社会信用代码就是其身份角色。<sup>(4)</sup>征信是通过对信息主体的信用描述从而对其生产、经营或生活产生影响，良好的信用评级或评分能为其在经济活动或社会生活中获得益处、带来便利，而无信用的主体在现实生活中将寸步难行。由于“褒扬诚信与惩戒失信”中的诚信、失信在《社会信用体系建设法（征求意见稿）》与实践中并没有准确的定义及限定，因此除了信用的奖罚外，“声誉罚”作为“失信惩戒措施”在实践中被广泛运用。由于“声誉罚”的行政奖罚记录亦作为社会信用信息进入国家征信系统<sup>(5)</sup>，因而存在征信业吸收“褒扬诚信与惩戒失信”的关系；由于失信惩戒措施的惩罚会导致“一处失信、处处受罚”<sup>(6)</sup>以及“失信惩戒泛化”，又存在“褒扬诚信与惩戒失信”机制吸收征信体系的可能性。实践中无论两者最终发展成何种关系，“社会信用体系建设法”中这两种规范体系之间实难构成并行关系。

综上，由于“法律体系的效力不能由法律体系本身证明，它的效力基础在体系外部”<sup>(7)</sup>，因此，法律外部体系构造的法律形式是否顺畅，决定了这个法律体系的可接受性。而依据实践经验之判断，“社会信用体系建设法”的外部体系构造因体系规范与经验事实之间存在较大差异而凸显出体系融贯不畅的问题。同时，“社会信用体系建设法”之体系形式的表达是由其内部体系的规范正当性所决定的，因此，有必要对“社会信用体系建设法”内部体系的规范性语境与规范正当性作进一步的分析。

## 二、“社会信用体系建设法”内部体系规范性语境问题分析

一部法律出台的意义在于，通过规范性确认使社会各种利益的需要被满足；语言概念的清晰表达使调整对象可接受性期待依其规定行为得以实现。因此，法条的规范意义在于指引社会实践。由于法条表达的法律语言是由其内部体系规范性语境和规范价值判断所决定，如果法律语言模糊，

---

(3) 舒国滢：《法哲学沉思录》，广西师范大学出版社2021年版，第273页。

(4) 李晓安：《〈民法典〉之“信用”的规范性分析》，载《理论探索》2020年第4期，第105页。

(5) 中国人民银行征信管理局编著：《现代征信学》，中国金融出版社2015年版，第3页。

(6) 史莉莉、程彬：《城管执法领域“失信行为”的认定与惩戒——以上海市为例》，载《上海城市管理》2019年第2期，第92页。

(7) 舒国滢：《法哲学沉思录》，广西师范大学出版社2021年版，第280页。

必将导致规范的冲突。而信用“可能是人类认识中最为复杂、最难以捉摸的概念之一”<sup>(8)</sup>，正因如此，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中“信用”与“诚信”的不同的规范语境及其背后蕴含的经济信用、社会信用之间的关系，极易引起规范价值的冲突。

### （一）“信用”与“诚信”的规范语境

“信用”与“诚信”是“社会信用体系建设法”规范体系的核心概念，但在该法中却存在信用与诚信的混淆使用。从语言学的视角，《辞海》将“信用”解释为“以诚信任用人”“信任使用”“遵守诺言，实践成约，从而获得的信任”。<sup>(9)</sup>从经济学的视角，信用被定义为借贷双方彼此达成一致的延期支付契约或承诺，是“以偿还为条件的价值运动的特殊形式”。<sup>(10)</sup>从法学的视角，《牛津法律大辞典》对“信用”的解释是，“在作为回报而得到或提供货物或服务时，并非立即进行偿付，而是允诺在将来进行偿付的作法”；“一方当事人是否通过信用与另一方进行交易，取决于其对债务人的人格、偿还能力和所提供的担保的评估”。<sup>(11)</sup>2018年6月，国家市场监督管理总局、中国国家标准化管理委员会联合发布《信用 基本术语》（GB/T 22117—2018），将“信用”定义为“个人或组织履行承诺的意愿和能力”，并在注2中明确，“在经济领域，信用的含义等同于交易信用，是指交易各方在信任基础上，不用立即付款或担保就可获得资金、物质或服务的能力。这种能力以在约定期限内履约为条件，并可以使用货币单位直接度量”。由此，经济领域的“信用”，其本源意义是授信主体对受信主体履约能力、履约意愿的信用交易行为进行考察的两个基本面向，并据此构成对受信主体是否诚信的道德评价，即信用=创意+债务（Credit=Creative+Debt），反映的是信用与物质、货币、资本的对物关系，同时蕴含着相信与使用。<sup>(12)</sup>而在社会领域，“人之所助者信也”<sup>(13)</sup>，是诚实之信和不欺不疑之信，反映的是人与人的关系，即信任谁，相信谁。<sup>(14)</sup>因此，“信与不信，在东方文明里变成了一种道德，在西方则变为了一个宗教”。<sup>(15)</sup>综观《社会信用体系建设法（征求意见稿）》110个条文，“信用”与“诚信”在不同语境中的出现，对其价值判断就成为对“社会信用体系建设法”内部体系规范正当性理解的首要问题。

第一，依据《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第1条提出“提升全社会诚信意识”，第2条提出“推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”和“健全褒扬诚信、惩戒失信的制度机制，推进诚信文化建设”的规范性语境，很容易将社会信用体系建设限定在“诚信意识”和“诚信文化”的范畴内。但通过对《社会信用体系建设法（征求意见稿）》全文的仔细分析，对

(8) 刘乐平主编：《信用评级原理》，中国金融出版社2012年版，第1页。

(9) 《辞海》（第六版彩图本），上海辞书出版社2009年版，第2557页。

(10) 李晓安：《信用之路——我国信用治理的经济学研究》，经济管理出版社2008年版，第13页。

(11) [英]戴维·M.沃克：《牛津法律大辞典》，李双元等译，法律出版社2003年版，第282页。

(12) 郭生祥：《信用中国：中国如何定价世界和自己》，东方出版社2007年版，第115页。

(13) 《易传·系辞传上·第十二章》。

(14) 郭生祥：《信用是什么》，东方出版社2007年版，第77页。

(15) 郭生祥：《信用中国：中国如何定价世界和自己》，东方出版社2007年版，第83页。

“诚信”的这种理解显然不是“社会信用体系建设法”的立法意图所在。

第二,《社会信用体系建设法(征求意见稿)》第12条“政务诚信建设总要求”中明确规定“建设诚信政府”。毋庸置疑,“诚信政府”的内涵是社会公众基于对政府的信任所产生的声誉机制,诚信政府的建设应当体现为政府行为的公共性、非商业性和社会服务性等方面。但在《社会信用体系建设法(征求意见稿)》中,政府诚信建设主要指“各级行政机关应当发挥在信用建设中的表率作用”,并具体明确政府签订各类合同、工程项目的守信履约的诚信建设规定,即政务的“诚信”建设与政府经济活动相关,是政府参与经济活动中的守信行为约束,而将政府诚信建设限缩于与经济活动相关的“信用建设”,并不能准确概括诚信政府建设的全部意义。

第三,《社会信用体系建设法(征求意见稿)》“商务诚信建设”一章的第23条第一句规定,“市场主体在各类商务活动中应当履行依法签订合同中约定的义务,遵守依法作出的信用承诺”。此条中的“信用承诺”与经济领域的“信用”具有一致性,且商务诚信本应该与经济活动中的信用具有极大的相关性。但是第23条第二、三句规定,“大企业不得滥用市场优势地位订立包含不合理付款条件、时限的合同,不得违约拖欠中小企业的货物、工程、服务等账款。对于严重违反合同约定或信用承诺内容的行为,有关部门和单位依法记入信用记录”。同时,《社会信用体系建设法(征求意见稿)》将金融欺诈、恶意逃废银行债务、内幕交易、制售假保单、骗保骗赔、披露虚假信息、非法集资、逃套骗汇、电信网络诈骗、价格欺诈、价格垄断、发生重大工程质量与安全事故或有其他重大失信行为、肢解发包、转包、违法分包、拖欠工程款和农民工工资等如此广泛的内容全部列入“商务诚信建设”专章中。显然,在此规范语境下的“信用记录”和“失信行为”已经大大超出了经济领域关于“信用”的内涵和外延。

第四,《社会信用体系建设法(征求意见稿)》中关于“社会诚信建设”专章中的规范性语境最难厘定。首先,社会诚信建设总要求是不断提高公共服务质量。公共服务诚信建设应该隶属于政务诚信建设范畴,但该章指向却是政府对信用的管理,更确切的是公共服务各个领域的主管部门对所属公共服务机构的诚信建设采取信用评价、违法违规失信惩戒等手段,加强公共服务机构诚信守法建设的规范要求。但这种关系在“社会诚信建设总要求”中表述得并不清晰。其次,此章中的“信用”与“诚信”因其规范性语境不同使其含义愈加难以概括和理解,如信用记录、信用监管、信用评价、信用应用场景、信用管理、失信行为、失信惩戒、诚信执业、诚信采购、诚信诊疗、诚信收费、诚信医保、诚信工伤保险理念、科研诚信、知识产权领域信用体系、环保信用体系、诚信用网理念、诚信自律机制等。在一部法律的一个专章规定中,存在如此之多内涵各异且不属于法律规范意义的“规范性”语言实属罕见。

第五,《社会信用体系建设法(征求意见稿)》中“司法公信建设”章,明确将审判机关、法官、检察机关、检察官、公安机关等履职行为均作为公信建设内容,无形中将公信建设内涵从道德层面无限扩大至司法机构运行的方方面面。而该章最大的规范性语境问题是将不属于司法公信范畴的公安机关、司法行政机关、司法服务机构的公信建设及司法服务人员的诚信建设纳入本章

的法律规定中。

## （二）“经济信用”与“社会信用”的规范价值

《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中“信用”与“诚信”在不同规范语境中的使用，引申出其蕴含的经济信用与社会信用的规范价值问题，而从学术规范的视角，经济信用、社会信用并不是学术界公认的学术概念，不具有学术意义的规范内涵，因对二者认识和理解的不同，必然对“社会信用体系建设法”的规范价值产生影响。

第一，关于“经济信用”的理解。经济学定义中的信用是借贷活动的总称，一般指企业、个人作为借贷主体的彼此之间（企业—企业、个人—个人、企业—个人）基于商品或货币达成一致的延期支付契约或承诺。因此，经济领域中的信用活动均归属于“经济信用”范畴。依据信用学的分类标准，经济领域的信用划分为商业信用、银行信用、政府信用、消费信用。<sup>〔16〕</sup>商业信用是企业之间以赊销商品、委托代销、预付定金、分期付款、延期付款等赊购或融资的能力。银行信用（亦称为货币信用）是银行以信贷、信用创造和信用担保为社会各界提供资金融通的间接信用。政府信用是政府以债务人身份，借助于债券等信用工具向社会各界筹集资金的一种信用方式。消费信用是营销商与金融机构对消费者提供消费贷款、生活资料消费的赊购、赊销、分期付款、延期付款等信用形式。虽然“经济信用”的范畴很广，但范畴内的信用类型决定了“经济信用”所具有的借贷关系的共性内涵和信用本质。因此，无论是内涵还是外延，“信用”的普遍意义主要是指经济领域与经济活动相关的“经济信用”，“信用”等同于“经济信用”。

第二，从风险管理学的视角，对“经济信用”的价值判断在于其风险评价。评价目的决定评价方法，评价指标之间有强相关性影响因素。场景不同、目的不同，则指标不同、因果导向不同、评价方法和形式结果亦不同。商业信用、银行信用、政府信用、消费信用因信用形式不同，其风险评价的方法亦不同。首先，对商业信用的评价一般是对企业信用管理系统和企业信用评价系统的信用要素进行评价，具体评价指标和考核标准包括企业经营者素质、经济实力、偿债能力、营运能力、经营效益、发展前景等；同时，不同行业、不同地区、不同规模、不同所有制企业的信用特征亦不同。其次，对银行信用的评价则涉及对银行信誉度的分析，其中包括银行历史业绩、现状以及发展前景、金融指标、比率、高级管理层能力、资产质量、银行信用文化、信用评估程序效力的定性分析和定量分析。再次，对政府信用的评价分为主权信用（国家信用）与地方政府信用，一般是基于中央政府发行的国家主权债券（公债）和地方政府发行的债券。在主权信用评级制度标准中，主要将主权国经济实力与增长率水平、体制框架与法治水平、政府财政政策与财务稳健性、对风险事件的敏感程度作为考察主权信用风险的主要指标<sup>〔17〕</sup>，对地方政府信用风险评估的重点是地方政府信用风险水平和地方政府债务限额两个核心问题。最后，消费信用的种类繁多，一般集中于对住房、住房装修、汽车、旅游、耐用品等消费信用使用主体的还款能力和抵押品价值的评估。

〔16〕 吴晶妹：《现代信用学》，中国金融出版社2002年版，第16页。

〔17〕 李晓安：《现行主权信用评级困境及我国应对的制度路径》，载《法学杂志》2018年第6期，第36页。

第三，对于“社会信用”的理解和认知存在较大差异。首先，社会学中的“信用”是调节社会资源再分配的媒介，信用在资金短缺者和闲置者之间搭建起一座桥梁，社会总信用的水平反映了需求双方的平衡点。<sup>(18)</sup>在此定义下，社会信用即为社会总信用，是个人信用、企业信用、银行信用及政府信用的总和。其次，经济学范畴的“社会信用”可以理解为社会信用总规模，即一国范围内一定时期的全部信用交易，总信用是“国内各个部门，包括政府部门、金融部门、非金融企业部门和居民信用规模的总和”。在这个定义下，个体信用+公共信用=社会信用。公共信用等同于政府信用，个体信用等同于企业信用与个人消费信用。<sup>(19)</sup>再次，《信用 基本术语》中将经济领域信用与社会领域信用作了区分。《信用 基本术语》将政府信用、企业信用、个人信用定义为履行承诺的意愿和能力，但同时明确“在经济领域”，指其“等同于交易信用”，其“信用”的注3“在社会领域，信用难以用货币度量”说明，《信用 基本术语》中的信用区别于“经济信用”，具有“社会信用”的内涵。最后，地方条例对“社会信用”的定义不同。《上海市社会信用条例》第2条定义的“社会信用”以及《广东省社会信用条例》第3条定义的“社会信用”，一个是指“信息”主体，一个是指“信用”主体，两个主体是否具有同一属性必然关涉对“社会信用”的解读。因为内涵不同，其所涵摄的主体亦不同，经济领域内的社会信用主体是存在信用交易关系的特定主体；而社会领域内的社会信用主体是不特定的，是全社会范围内的信息主体。

第四，“经济信用”与“社会信用”的评价体系和方法存在较大差异。经济领域的“社会信用”评价体系是采用经济学的统计分析方法确定社会信用交易总规模，并通过供求分析，采取信用供给的宏观经济政策分析和微观信用服务手段平衡社会信用的供给与需求。社会领域的“社会信用”评价体系是通过对失信行为的记录披露、传播、预警等功能，解决经济和社会生活中信用信息不对称的矛盾，从而惩戒失信行为，褒扬诚实守信，维护经济活动和社会生活的正常秩序。由此可见，“经济信用”与“社会信用”的价值评判存在较大差异。

综上，“信用”与“诚信”在不同语境中运用的实质是规范概念与价值概念的混淆，其结果导致“经济信用”与“社会信用”的规范构成并不准确，会对“社会信用体系建设法”的规范价值产生一定的影响。而“社会信用体系建设法”内外体系规范存在的融贯不畅与规范价值定位不准确的根本原因则源于“社会信用体系建设法”规范逻辑的混淆。

### 三、“社会信用体系建设法”治理逻辑与信用逻辑、法律逻辑的混淆

逻辑是“系统而有效地述说世界的前提和检验手段，逻辑的研究就是对一切规律性的研究，所有的理论争论，若不能退守到逻辑层面，则没有归路”。<sup>(20)</sup>虽然“社会信用体系建设法”属于条文较多的单行法，但是其征求意见稿110个条文仍难以实现政务诚信、商务诚信、社会诚信、

(18) 李晓安、阮俊杰：《信用规制论》，北京大学出版社2004年版，第1页。

(19) 吴晶妹：《现代信用学》，中国金融出版社2002年版，第65页。

(20) 舒国滢：《法哲学沉思录》，广西师范大学出版社2021年版，第20、18页。

司法公信、征信体系的对象整序及规范体系的完整精确。其更深层的原因在于社会信用建设体系的庞大以及“社会信用体系建设法”立法目标的多重性所导致的治理逻辑与信用逻辑、法律逻辑的混淆，使“社会信用体系建设法”的规范体系自身逻辑难以自治。

### （一）“诚信入法”的逻辑间冲突

根据《信用 基本术语》，“诚信”是指“在社会领域中，个人或组织对外表述的真实主观想法或观点，与其对应行为相符合”。同时，《信用 基本术语》中广义的信用指诚信原则在社会上的广泛应用。毫无疑问，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中的诚信与《信用 基本术语》的广义信用保持一致，将“诚信入法”，并以政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信、信用信息管理、征信业发展与监管、褒扬诚信与惩戒失信等专章构建了社会信用体系建设的规范体系。“诚信入法”以治理逻辑为出发点，将“提升全社会诚信意识”“推进诚信文化建设”的政策指导思想与道德规范直接塑造为法律概念、法律规范，是治理逻辑与信用逻辑、法律逻辑的混淆。

第一，信用主体。由于市场型的社会信用体系是世界各国通用的规范领域和认知标准，因此在最广泛和最普遍的意义上，信用主体指市场主体。依据《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第7条第2款关于“信用承诺”是“对自身信用状况或未来诚信履行义务，向有关部门（单位）或向社会公众作出的承诺”的信用信息主体之规定，再结合“商务诚信建设”专章的规范分析可明晰，我国“社会信用体系建设法”中的信用主体不局限于市场主体，而是覆盖“社会领域”的信息主体。因此，“社会信用体系建设法”体系规范调整的信用主体既包括以债权债务为基础的信贷主体，也包括以契约关系为基础的市场信用主体，同时还包括以信息对称为基础“向社会公众”作出承诺的社会信用主体。显然，将规范主体定义为覆盖全社会的信息主体遵循的是治理逻辑。而“社会信用体系建设法”将信用主体由债权债务主体向契约关系主体再向信息主体的拓展，将全社会成员均纳入该法规范体系，其正当性与合理性尚须充分论证。同时，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第4条规定了国家发展和改革委员会、中国人民银行为社会信用建设体系的主管部门（管理主体），而根据国家机构设置职能，上述两机构是市场信用管理机构，它们很难对政务诚信和司法公信所涉及的政府机构具有管理职能。因此，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》对信用主体的拓展及不同信用规范语境的混乱使用，体现出治理逻辑与信用逻辑、法律逻辑的混淆。

第二，信用行为。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》诚信建设涵摄的行为极其广泛，如“商务诚信建设”专章将非法集资、逃套骗汇、发生重大工程质量与安全事故或有其他重大失信行为、肢解发包、转包、违法分包、拖欠工程款和农民工工资等行为悉数纳入规范体系。而“褒扬诚信与惩戒失信”专章中，虽然没有列举失信行为，但现实中“失信惩戒泛化”现象必然使“社会信用体系建设法”对信用行为的规范范围有无限扩大的趋势。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》将不同领域、不同性质行为全部纳入“社会信用体系建设法”的规范约束体系中，亦是治理逻辑与信用逻辑、法律逻辑的混淆。

第三，信用范畴。首先，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》“信用信息管理”专章对信用

信息的扩展。2022年出台的《中共中央、国务院关于进一步加快建设全国统一大市场的意见》（2022年3月25日发布，下称《全国统一大市场意见》）中提出，健全统一的社会信用制度，编制出台全国公共信用信息基础目录，完善信用信息标准，建立公共信用信息同金融信息共享整合机制，形成覆盖全部信用主体、所有信用信息类别、全国所有区域的信用信息网络。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》“信用信息管理”专章既有对经济信用信息的规定，也有对公共信用信息的管理规定，而且在总计13个条文中，有6个条文是针对公共信用信息管理的规定，引发学者对“社会信用体系建设法”主旨“是市场型社会信用建设体系还是公共型社会信用建设体系”的疑问。但显然《社会信用体系建设法（征求意见稿）》吸收了《全国统一大市场意见》的规定，将信用信息从经济领域扩张至全国覆盖全部信用主体、所有信用信息类别、所有区域的信用信息。如果将以市场为基础的经济信用信息上升为覆盖全社会主体的所有信用信息并统之为公共信用信息，亦存在正当性问题。其次，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中“商务诚信建设”的14个领域显然已经超出市场信用范畴，而社会诚信对社会培训、仲裁欺诈、定点医院药店、诚信诊疗、学历造假、考试作弊、违规办学、科研诚信、文化旅游、知识产权的诚信建设范围以及政务诚信与司法公信的建设领域，说明《社会信用体系建设法（征求意见稿）》将“诚信”建设从我国传统意义的道德规范上升至法律规范，将经济范畴的信用扩张至全社会主体所涉的无所不包的行的社会信用范畴，遵循的是治理逻辑而不是法律逻辑。最后，基于经济信用的征信体系如何覆盖全社会？建立覆盖全社会征信体系是否意味着征信体系及征信业务由信用向诚信全面转化，扩大了征信的基本范畴，将征信与诚信奖惩的边界等同，而奖惩边界的难以界定意味着征信范围的无限性及公权对私权领域的无限介入。显然，治理逻辑不应该成为法律逻辑。

第四，“诚信入法”的“司法化”难题。诚信“司法化”指“社会信用体系建设法”中关于政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信以及其他专章规定与司法裁判衔接，进入法律适用环节，因为“一个法律体系，只有被法院所适用时，才是真正有效的”。<sup>(21)</sup>但是，“诚信入法”却面临诚信“司法化”难题。首先，在我国历史文化中，诚信一直是对人品德、声望评判的道德规范。孔子曰：“人而无信，不知其可也。”<sup>(22)</sup>孟子曰：“诚身有道，不明乎善，不诚其身矣。是故诚者，天之道也；思诚者，人之道也。”<sup>(23)</sup>董仲舒将“信”与仁、义、礼、智并列为儒家道德规范的“五常”。其次，2001年中共中央印发《公民道德建设实施纲要》（中发〔2001〕15号）将“诚信”列入二十字基本道德规范；2019年《中共中央、国务院印发新时代公民道德建设实施纲要》主旨是推进“诚信”建设。两个顶层文件均将“诚信”界定于道德范畴。最后，“社会信用体系建设法”立法的应然目的在于指引法律实践，即该法被法律执行、法律适用、法律遵守以及能够起到法律监督和被监督的作用。该法实际面临的难题恐怕在“法律适用”环节，“法院的‘程序性确定’实际取代了（同时也代表了）个

(21) 舒国滢：《法哲学沉思录》，广西师范大学出版社2021年版，第305页。

(22) 《论语·为政》。

(23) 《孟子·离娄上》。

人的效力承认，而成为一个国家法律体系外部效力赋予之正式确认的制度性标志”，有可能通过增加“应当”“允许”“禁止”等词，构建可能具有真值性还具有合理性的逻辑系统，在现实的行为世界与理想的可能行为世界之间建立起逻辑关系。<sup>〔24〕</sup>那么“社会信用体系建设法”涉及政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信等诚信建设相关领域如何司法化，确实是实践难题。如果科研诚信、诚信文化宣传、违反信用承诺、资历造假、考试舞弊、过度诊疗等规范在实践中难以司法化，“社会信用体系建设法”的规范意义又何在？

综上，“社会信用体系建设法”的“诚信入法”，打破了近代社会以来“道德归道德，法律归法律”的道德与法律的边界，将具有普遍性的道德规范塑造为具有特殊意义的法律规范时，必然存在道德的无边际性与法律规范的严格边界的冲突。而道德过度法律化，必然限缩自然人（公法中的“公民”）、市场主体的基本权利，对社会主体的经济活动和社会生活产生重大影响。因此，“社会信用体系建设法”规范设计体现的是治理逻辑而不是信用逻辑与法律逻辑。

## （二）“社会信用体系建设法”与体系外规范逻辑关系

由于“社会信用体系建设法”立法目标具有多重性，诚信建设涉及领域广泛，向下延伸至经济犯罪领域，向上至诚信文化建设，同时规范约束众多行业的政府主管部门，出现如何与“社会信用体系建设法”规范体系外其他法律相衔接的法律规范逻辑问题，如不能理顺，将导致“社会信用体系建设法”规范形式合理性欠缺与法律适用实效的折扣。

第一，“社会信用体系建设法”与《中华人民共和国民法典》（下称《民法典》）之关系。我国《民法典》是面向21世纪的民法典，用1260条规范编织出了对平等主体权利保障体系。“社会信用体系建设法”中的诚信建设与《民法典》存在诸多交集之处，如何衔接是必须重视的问题。首先，“社会信用体系建设法”中的诚信建设与《民法典》中的“社会主义核心价值观”“诚信原则”“公序良俗”之间的关系。“社会主义核心价值观”位于《民法典》第1条，是统领《民法典》的原则性规定，同时以“诚实信用”与“公序良俗”原则相配合，构成民法体系基础性、纲领性的指导原则。由于《民法典》涵盖的范围极为广泛，其原则涉及的范围与“社会信用体系建设法”规范存在交叉。在民法领域发生的有悖社会主义核心价值观、不诚信的问题都能通过《民法典》的适用予以解决，那么“社会信用体系建设法”中相关规定的意义何在？其次，“社会信用体系建设法”的履约践诺与《民法典》合同编对合同承诺的规范约束之间如何衔接和定位。《民法典》合同编的总则规定及其19种有名合同的规范范本几乎全面解决了合同履行中的诸多问题，而践约承诺也是合同规范关注的重点。在此，“社会信用体系建设法”的履约践诺与《民法典》合同编的规定有何不同？两法相关规范如何在“社会信用体系建设法”中衔接并无规定。再次，“社会信用体系建设法”中信用信息管理规定与《民法典》信息保护规定及《中华人民共和国个人信息保护法》之间的规范如何衔接也没有相应的规定。最后，“社会信用体系建设法”与《民法典》的规范关系还反映在商业秘密、个人隐私等公法与私法、

〔24〕 舒国滢：《法哲学沉思录》，广西师范大学出版社2021年版，第306、135页。

公权与私权的关系问题上。“社会信用体系建设法”的诸多条文是对政府行业主管部门的管理规定，决定了该法的公法性质，而“社会信用体系建设法”诚信建设涉及的领域触及抑或介入私权领域，大有“私权公法化”的趋势，而这种趋势在法治社会则是需要极力避免的。

第二，“社会信用体系建设法”与相关行政法之关系。首先，“社会信用体系建设法”与《公务员法》的关系。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》政务诚信建设总要求提出“建设诚信政府”“加强公务员诚信管理和教育”，并具体规定“建立政务诚信监测和失信问责机制，实施政务诚信考核评价，将政务诚信状况纳入政府绩效评价体系”“建立公务员诚信档案，在公务员考核考察中注意运用”。这些规定与《公务员法》的“公务员义务”“考核”“奖励”“监督与惩戒”存在重度交叉，而《公务员法》是全国人大常委会制定的，“社会信用体系建设法”的立法层级应该与之相同，如此，必然存在两法之间的规范关系问题。此外，鉴于我国的国家治理结构，“社会信用体系建设法”中有关政务诚信的法律规定存在与中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》（中办发〔2009〕25号）及2020年7月1日施行的《中华人民共和国公职人员政务处分法》的关系处理问题。其次，“社会信用体系建设法”与2013年国务院《征信业管理条例》（国务院令 第631号）的关系。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》用16个条文对“征信业发展与监督”予以专章规定，使征信业管理成为“社会信用体系建设法”重点关注的行业领域。从法律位阶的角度，“社会信用体系建设法”的法律位阶及效力显然要高于《征信业管理条例》，但是“社会信用体系建设法”不是征信法，“社会信用体系建设法”的专章并不能完全吸收《征信业管理条例》的所有规定，《征信业管理条例》仍然具有行政法规的效力，因此必然存在两者之间规范关系问题。再次，“社会信用体系建设法”奖惩专章与行政机关联合惩戒相关规定的关系。针对社会信用体系建设，我国行政机关连续出台多部联合惩戒相关规定，按照法律层级所赋予的法律效力分析，“社会信用体系建设法”的专章规定应该吸收现行的行政管理规定。但事实却是，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第八章仅6个条文难以涵盖诚信褒扬与惩戒失信的实践要求，因此在诚信褒扬惩戒规范适用中需要与其他规定效力联动。但是，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》规范并没有规范体系外链接指引。即使“社会信用体系建设法”的惩戒与多部门联合签署的“合作备忘录”联动，仍然存在高位阶的“社会信用体系建设法”与低位阶的政府文件作为惩戒依据的规范冲突。更何况有关“失信惩戒”的政府规定碎片化，政府和机构的惩戒主体不明确、机构权限不清晰等都将导致现行失信惩戒措施难以成为“社会信用体系建设法”的规范依据。再其次，“社会信用体系建设法”与《中华人民共和国政府采购法》（下称《政府采购法》）、《政府采购法实施条例》的关系。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》“政务诚信建设”专章中明确建设诚信政府，加快政府守信践诺机制建设，加强政府采购领域政务诚信建设，将签订的各类合同要认真履约和兑现以及在招商引资、政府采购、工程领域等经济活动中的信用作为建设的基本目标。这些规定存在与《政府采购法》《政府采购法实施条例》等相关法律法规的位阶、效力、规范指引、规范联动的关系问题。同时，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第

五章“司法公信建设”章将不属于司法主体的公安机关、司法行政机关、司法服务机构均纳入规定之中，显然存在法律规范的逻辑冲突。最后，投诉和申诉的区别界定不清晰。例如《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第97条和第99条的“投诉”规定，事实上应当有所区别。根据《工商行政管理机关受理消费者申诉暂行办法》（1998年12月3日国家工商管理总局令第86号修订，已废止）第2条和《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》（根据2022年9月29日国家市场监督管理总局令第61号第二次修正）第11条的规定<sup>〔25〕</sup>，将“投诉”与“申诉”进行对比之后发现，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》中两个“投诉”规定的适用主体和适用情形是不同的，应该有所区别。

第三，“社会信用体系建设法”与其他法律之关系。首先，“社会信用体系建设法”与经济法的关系。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》“商务诚信建设”专章对市场混淆行为、虚假宣传、商业欺诈、商业诋毁、商业贿赂等违法行为查处力度的规定直接与《中华人民共和国反不正当竞争法》的规范重复交叉；对金融欺诈、恶意逃废银行债务、内幕交易、制售假保单、骗保骗赔、披露虚假信息、非法集资、逃套骗汇、电信网络诈骗及关联违法犯罪等违法失信行为惩戒力度的规定与《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国保险法》交叉；第31条价格领域中对依法查处捏造和散布涨价信息、价格欺诈、价格垄断的规定明显与《中华人民共和国价格法》的规定交叉。其次，“社会信用体系建设法”与《中华人民共和国刑法》的关系。《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第28条对于会计领域的规定与刑事犯罪进行了衔接，而第29条有关金融犯罪的表述没有明确与《中华人民共和国刑法》的关系，存在体系内不统一的情形。再次，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》“社会诚信建设”章不同领域的建设规定与这些领域的相关法律规范之间以及如何在整个法律体系中进行有效衔接都缺乏严谨论证。最后，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》第98条关于信用修复和信用修复措施的规定与《中华人民共和国破产法》的信用修复机制产生关联，如何权衡作出精确的规定亦应该在修改考虑范围内。

综上，“社会信用体系建设法”与体系外其他法律规范存在指示链接不清、位阶效力冲突，折射出“社会信用体系建设法”的立法主旨、规范意旨并不清晰明确，同时其自身体系规范中还存在诸如缺乏法律原则、规范主体不清、主体之间权利/权力与义务不对等、规范涵摄不符合逻辑、规则结构混乱、指向不明等问题。

#### 四、结语

内在化的道德规范外化为法律规范时，必须遵循法律规范的逻辑。但《社会信用体系建设法（征求意见稿）》的规范语言多体现为政策文件精神 and 治理逻辑，并没有完全转化为法律语言和法律规范逻辑。因此，对《社会信用体系建设法（征求意见稿）》的讨论应该回归到该法的规范概念

---

〔25〕《工商行政管理机关受理消费者申诉暂行办法》第2条规定，消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务，与经营者发生消费者权益争议的申诉，适用本办法。《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》第11条第1款规定，投诉人为两人以上，基于同一消费者权益争议投诉同一经营者的，经投诉人同意，市场监督管理部门可以按共同投诉处理。

和规范本质层面，通过对规范语境、规范意义、规范逻辑的分析，引起立法者对“社会信用体系建设法”是“管理法”“诚信法”还是“治理法”的本源意义思考。同时，“社会信用体系建设法”中的管理性规范、强制性规范还是任意性规范的性质甄别对该法的法律适用与实践意义重大，因此，立法者必须审慎对待。作为一部法律，“社会信用体系建设法”的法律规范应该是明确的、可适用的，且在指导社会信用体系建设中能够起到巨大的推进作用。显然，《社会信用体系建设法（征求意见稿）》的规范设计仍有进一步的改进空间。

## An Analysis of the Construction and System of Social Credit System Construction Law

—Based on the *Social Credit System Construction Law (Draft for Soliciting Opinions)*

LI Xiaoan

**Abstract:** When the *Social Credit System Construction Law (Draft for Soliciting Opinions)* directly translates a social mechanism into a legal system and moulds the universal moral code into a legal norm of special significance, it will inevitably leads to the formal construction of legal norms based on the legal concept and the internal construction of legal norms aiming at the value judgment of legal consistency. That is, there are problems of coherence, logic and standardization between the external norm system and the internal norm system of the law. The deeper reasons for the conflict of experience, value and logic behind the construction and system lie in the vastness of social credit construction system and the multiplicity of legislative goals of and the *Social Credit System Construction Law*, as well as the confusion of governance logic with credit logic and legal logic, which makes the logic of the normative system of the *Social Credit System Construction Law* difficult to be consistent. Lawmakers should re-examine the normative nature of the *Social Credit System Construction Law* from the perspective of the science of legislation, and through careful argumentation of normative concept, normative context, normative meaning and normative logic, the normative system can be rigorously connected, so as to achieve harmony and unity between actual effect and legislative purpose.

**Keywords:** Social Credit System Construction Law (Draft for Soliciting Opinions); Normative System; Logic System

（责任编辑：孔祥稳 汪友年）