

企业信用体系建设的法治化思考

李东侠, 郝磊

(天津师范大学, 天津 300387)

[摘要] 企业信用体系建设的法治化体现于立法、执法、司法、守法的全过程, 深化市场经济改革、国家治理体系现代化及建设中国特色社会主义法治体系的必然要求。我国已将企业信用体系建设纳入法治化的轨道, 进行了卓有成效的探索。但是, 企业信用体系建设在立法、执法、司法、守法诸方面仍存在着亟待解决的问题, 需要采取合理的对策加以完善。

[关键词] 企业信用体系; 立法; 法律实施

[中图分类号] D922. 29 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-9314 (2015) 03-0050-05

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2015.03.006

党的十八届四中全会作出了全面推进依法治国的战略部署, 对我国企业信用体系建设提出了新要求。如何推进企业信用体系建设的法治化将成为今后我国社会经济发展中一项十分重要的任务。

一、企业信用体系建设法治化的必要性

(一) 企业信用体系建设法治化的内涵诠释

企业信用体系是社会信用体系的重要内容之一, 具体是指由企业信用观念与文化以及企业信用评价与激励、企业信用信息搜集、公示与使用、企业失信行为约束与惩戒等方面机制共同构成的一个完整的社会机制系统。

企业信用体系建设的法治化, 意指在企业信用体系建设过程中, 充分运用法治的方式和手段, 确保其顺利、有效得以实施。企业信用体系建设的法治化, 体现于立法、执法、司法与守法的全过程。不仅要不断加强与企业信用相关法律法规的制定、修改与完善, 使与企业信用相关的各项活动均有法可依; 而且要求严格执法, 使信用良好的企业获得积极的评价和切实的优惠, 让失信企业受到应有的约束与惩戒。同

时, 还要充分发挥司法的功能与作用: 一方面通过诉讼程序确保诚实守信的企业及经营者获得公正对待, 使其合法权益得到及时、全面、高效的保护; 另一方面则应严格追究失信企业的法律责任, 使其为自己的失信行为付出沉重代价。通过上述种种措施, 逐步引导每一个企业树立诚实守信的经营理念, 形成全社会崇信践诺的良好氛围。

(二) 企业信用体系建设法治化的重要意义

1. 企业信用体系建设的法治化是我国市场经济改革深化的必然要求。《中共中央关于全面深化改革若干问题的决定》提出, 要“使市场在资源配置中起决定性作用”。与此相适应, 我国立法机关对于既有的企业法律制度进行了深刻的调整。企业进入市场的条件逐步放宽, 企业登记的程序要求也趋于宽松, 企业设立的门槛大大降低; 企业经营过程中则更加凸显章程的自治功能, 企业的经营自主权得到进一步增强。应该说, 上述的改革极大地提升了企业与投资者的自由, 充分激发了市场的活力。但是, 如果我国企业制度的改革仅局限于此, 而不依法推进企业信用体系建设, 将会导致改革过程中不同主体利益的严重失衡, 企业债权人的利益和整体的经济秩序将很难得到

[收稿日期] 2015-04-02

[作者简介] 李东侠, 天津师范大学管理学院讲师; 郝磊, 天津师范大学法学院教授。

合理维护。只有在更大程度上赋予企业自治权的同时,积极推进企业信用体系建设的法治化,才能均衡保护各方利益,促进市场经济的健康有序发展。

2. 企业信用体系建设的法治化是国家治理体系现代化的必然要求。国家治理体系现代化,就是要使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务的制度化、规范化、程序化。而要实现这一目标,法治手段和方式作用的发挥是不可或缺的。法治本身所具有的规范性、强制性、稳定性特征能够确保国家、社会各项事务的有序、合理运行。正因如此,习近平总书记强调,要“努力建设法治中国,以更好地发挥法治在国家治理和社会管理中的作用。”^[1]惟有全方位推进包括企业信用体系在内的各项事务的法治化,才能逐步提升国家治理的水平,促进国家治理体系的现代化。

3. 企业信用体系建设的法治化是中国特色社会主义法治体系建设的必然要求。全面推进依法治国涉及很多方面,在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手,这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。^[2]就其内容而言,中国特色社会主义法治体系涵盖社会、经济、政治、文化等各个不同的领域,每一领域事务的全面法治化才能最终确保中国特色社会主义法治体系的真正建立。企业信用体系建设作为我国市场经济发展中至关重要的一项基本内容,其能否法治化直接关乎我国市场经济能否得以健康发展,也必然直接影响着中国特色社会主义法治体系的能否顺利建设。

二、企业信用体系建设法治化面临的主要问题

(一) 企业信用体系建设法治化的实践探索

近年来,在企业信用体系的建设上,我国已沿着法治化的轨道进行了有益探索。以下从几个方面分而述之。

1. 在企业信用立法方面,与企业信用诸环节相关的法律规范相继制定,为企业信用体系的构建奠定了必要的规则基础。主要包括:(1) 2014年国务院发布了《社会信用体系建设规划纲要》(2014-2020),勾画了未来一段时期我国社会信用体系的建设思路,并从推进重点领域诚信建设、加强诚信教育和诚信文化建设、加快推进信用信息系统建设和应用、完善以奖

惩制度为重点的社会信用运行机制、建立实施支撑体系等五个方面明确了我国社会信用信息体系建设的方向和任务。这一纲领性文件无疑为作为社会信用体系主要分支之一的企业信用体系的建设提供了基本依据和具体指导;(2) 2013年国务院颁布了《征信业管理条例》,对于征信机构设置、终止的条件及其运营的要求、征信机构征集企业信用信息的渠道、信息主体对错误、遗漏信息的异议及投诉、金融信用信息基础数据库建设、监管机构对征信机构的监督与管理、征信违法行为的法律责任等问题做了系统的规范,从而为企业信用信息的征集、披露及使用提供了必要的规则依据。(3) 2014年2月,国务院发布了《关于废止和修改部分行政法规的决定》,对于原有的《企业法人登记管理条例》、《公司登记管理条例》、《合伙企业登记管理条例》等法规均进行了修改。其中最显著的变化,即是对上述各类企业信用信息公示系统的建立与使用问题作了明确规定,对于公司、合伙企业等各类企业均要求登记主管机关依法将企业登记、备案信息通过企业信用信息公示系统向社会公示;同时还要求企业自身应当于每年1月1日至6月30日,通过企业信用信息公示系统向登记主管机关报送上一年度的财务会计报告,并向社会公示。此后,国务院又于2014年10月颁布了《企业信息公示暂行条例》,该条例对于企业信息的内涵及公示原则、信息公示的领导与组织、企业信息的公示主体及具体范围、不实公示信息的更正与处理、企业公示信息的抽查与核查、经营异常名录的列入、移除及约束机制、企业信息公示法律责任等均做了较为详尽的规定,从而使得企业信用信息的公示有了更为明确、具体的操作依据;(4) 关于企业失信行为的惩戒与追究方面的规定则散见于各种不同的部门法中。《合同法》中关于违约责任的规定、《侵权责任法》中关于侵权责任的规定、《公司法》中对于失信企业发行债券、发行新股、证券上市等所设置的限制性或禁止性规定、《反不正当竞争法》中关于反不正当竞争行为法律责任的规定及其他法律法规中的相关规范,均从不同的角度对企业失信行为作了必要的约束和规制,为惩戒失信企业、强化对失信行为的责任追究提供了明确的法律依据。

2. 在执法方面,执法机关通过多种不同的手段,积极推动企业信用体系的建设。一方面,执法机关按

照法律规定,积极做好企业信用平台的建设。国家工商总局依据法律的要求建立了全国信用信息公示系统,为公司、合伙企业、农民专业合作社、个体工商户等市场主体信用信息的填报、公示和查询提供了重要的服务平台;北京、上海、广州、浙江、深圳等地的工商机关还单独或联合税务、质监等其他部门建立了本区域的企业信用信息网站,极大地方便了企业信用信息的公示与查询。另一方面,执法机关加强对市场活动的监督与管理,对于执法过程中所发现的诸如环境污染、生产假冒伪劣产品、偷税漏税、拖欠员工工资等严重失信行为实施严厉的处罚,同时采取媒体曝光、通知限期整改、信用档案记载等多种不同的方式对失信企业进行警示,有助于有效规制企业的失信行为,维护市场经济的合理秩序。

3. 在司法方面,则从两个方面着手推动企业信用状况的改善。其一、通过公正司法,对失信企业应承担的民事责任、行政责任及刑事责任依法进行追究,确保诚实守信者的利益得到切实维护和保障。尤其是对涉及企业诚信的典型案件、重大案件的公正裁判,能够对企业的诚信经营产生良好的示范效果。其二、通过对司法程序中所涉及的失信企业的相关信息及时披露,有助于更好约束企业的违法失信行为,营造良好的信用环境。最高人民法院于2013年11月开设了“中国裁判文书网”,要求各级法院全面、真实、及时地在互联网公布自己的裁判文书。该平台的建立,使得企业的失信行为均曝光于公众的视野之下,对于约束与规制企业的失信行为无疑将产生良好的效果。此外,最高人民法院还于2013年开通了“全国法院失信被执行人名单公布及查询系统”,社会公众通过该系统可查询2007年1月1日之后新收和此前未结的执行实施案件的被执行人信息。其公开的信息十分详细,不仅涉及被执行企业的名称、组织机构代码、法定代表人姓名,而且涉及被执行人履行义务的情况和被执行人失信行为的具体情形,从而让公众能够便捷地了解失信企业,在与其交易时谨慎为之。

4. 在守法方面,相关国家机关及各类组织通过对企业开展法制教育和诚信观念教育,有助于引导企业树立良好的诚信意识和法治观念,逐步养成尊重规则、信守承诺的社会风尚;同时,执法机关和司法机关在法律执行和适用的过程中公正、合理地维护守信

者权益,严格惩戒失信者,能够对企业及社会公众起到良好的示范和警戒作用,亦有助于社会成员诚信观念的塑造。

(二) 企业信用体系建设法治化的现存问题分析

通过以上分析可以看出,我国企业信用体系建设已逐步被纳入法治化的轨道,并取得了初步成效。但是,从目前的整体情况看,我国企业信用体系建设的法治化尚存在着诸多亟待完善的问题。

1. 立法方面的问题包括以下几个方面:(1)我国企业信用体系建设尚缺乏专门的规划。应当说,国务院已颁布的《社会信用体系建设规划纲要》对于包括政府信用体系、企业信用体系、个人信用体系在内的社会信用体系建设均具有重大的指导意义,但是由于企业信用体系本身所具有的特殊性,制定专门的企业信用体系建设纲要无疑有助于更好地指导企业信用体系的建设,统一适用社会信用体系建设规划纲要缺乏直接的针对性和操作性。(2)关于企业信用信息的征集与使用,国务院已颁布了《征信业管理条例》,但是立法的位阶偏低;内容上更侧重于对于征信机构的管理,关于信用信息征集、使用的规定比较粗略;由中国人民银行作为征信机构的监管机构在实施监管上存在一定的局限性。(3)关于企业信用信息的公示,各类型企业的登记管理条例均对工商机关应建立统一的企业信用信息公示系统提出了明确的要求。然而,企业信用信息公示系统虽由工商部门负责建立、维护,但企业的信用信息并非仅仅由工商部门掌握,各类信息散落在质监、税务、财政等不同部门及各行业协会,这些部门之间往往缺乏信息的共享与交流,使得信用信息的全面公示面临极大障碍。如何打破部门之间的界限,实现企业信息的互联互通是急需通过立法解决的问题。(4)为更好体现对于企业失信行为的约束及对于诚实守信者的激励,《企业信息公示暂行条例》第18条规定:县级以上地方人民政府及其有关部门应当建立健全信用约束机制,在政府采购、工程招投标、国有土地出让、授予荣誉称号等工作中,将企业信用信息作为重要考量因素,对被列入经营异常名录或者严重违法企业名单的企业依法予以限制或者禁入。但是,由于现有规范没有对限制或者禁入的具体条件、适用程序等进行明确的规定,使得此种约束机制在实践中的运行很难产生预期的效

果。与此同时,基于该条例在内容上的局限性,并未规定信用良好的企业应适用的守信受益机制,亟待在其他相关立法中予以必要的补充完善。

2. 在执法方面,问题主要有:(1)对于企业失信行为的制裁力度尚显不足,执法机关选择性执法的情形较为普遍,很多企业的失信行为得不到及时、全面的制裁;对于失信的企业有时处罚过轻,使得一些企业的损人利己行为无法得到现有制度的惩罚或惩罚不力,产生了“劣币驱逐良币”的效应,引发更多的人违背信用,致使道德持续滑坡。^[3](2)执法人员面临着一些新的挑战,需要其转变观念,及时应对。随着我国法律的不完善,一些新兴的法律机制不断建立。如,在公司资本制度放宽、准入门槛降低的背景下我国立法中建立了企业信用信息的抽检与核查制度;再如,为有效规制企业失信行为,我国建立了企业经营异常名录及以此为基础的信用约束机制。对于这些机制在实践中的运行,执法者尚缺乏足够的准备,使得上述机制的实施效果难尽人意。

3. 在司法方面,尚存在着一些亟待解决的问题。首先,司法活动中的一些观念误区,直接影响着对于企业失信行为实施规制的法律效果,同时也影响着诚实守信者的权益实现。比如,在处理民商事纠纷的过程中,当遇到某些纠纷法律没有明文规定时,有的法院往往以缺乏法律依据拒绝受理相关的诉讼,将当事人的争议拒斥于司法程序之外。这样的做法十分不利于及时有效地处理纠纷,无法合理维护守信当事人的合法权益,使得司法程序对于企业信用实现的保障功能难以得到切实有效的发挥;再比如,我国长期以来,在司法领域中过分追求调解率,在很大程度上导致一些案件久拖不决,使得诚实守信者的利益难以得到及时、充分的维护。其次,裁判文书的执行本身难尽人意,诚信当事人的合法权益虽然在裁决中获得维护,但是由于裁判文书执行本身不到位,导致在实践中“法律白条”的现象大量存在,这无疑在影响司法公信力的同时,恶化了企业的信用环境。

4. 在守法方面,尽管社会公众的规则意识和诚信观念有所提升,但是长期以来企业及其经营者对于“潜规则”的信奉与遵循,往往会消解人们对于法律本身的尊重与信仰;在执法和司法过程中部分案件处罚的力度不够,无法使不诚信的企业因失信而付出应

有的代价,无疑会对其他企业和社会公众产生反向的激励,同时也会助长失信企业的侥幸心理。

三、企业信用体系建设法治化的 目标厘清及对策建议

(一) 增强企业信用立法的科学性

首先,制定《企业信用体系建设规划纲要》,对企业信用体系建设的总体思路、不同类型企业的信用体系建设、企业信用观念与信用文化、企业信用信息公示系统建设、守信与失信企业奖惩机制完善、企业信用体系配套机制完善等问题进行详细规范,从而为企业信用体系建设提供更具针对性和操作性的规则指引。

其次,制定《企业信用法》,对于企业信用法的基本原则、企业信用信息的范围、企业信用信息的征集机构与征集方式、企业信用信息的披露、企业信用信息的异议与更正、企业信用信息的使用、企业信用信息征集、披露与使用的监督管理、企业信用的评价与激励、失信企业的约束与控制、违法行为的法律责任等方面的内容作出明确而细致的规定。同时,为提升监管本身的中立性和有效性,立法应对企业信用信息征集、披露、使用的监管机构进行必要的调整和改革,从原来的由中国人民银行直接实施监管改为设置专门的监管机构进行统一监管。

再次,建立企业信用信息公示的分享与协作机制,有效避免“信息孤岛”现象的发生。可借鉴北京等地的做法,充分发挥工商部门拥有市场主体数据资源的优势,以经济户籍数据库为基础,建立动态信用信息归集机制,将分散于各行政部门的企业信用信息汇总整合、分类存储,形成信用信息资源库,集中进行信息公示。同时,进一步推进政府机构改革,亦有利于企业信用信息的整合与集中公示。在此方面,天津市的做法值得借鉴。2014年7月30日,由原工商局、食药监局、质监局三个部门整合成立的天津市市场和质量管理委员会正式挂牌,在全国率先建立了大市场大部门监管新体制,从而为整合、公示、利用企业信用信息创造了更便利的条件。

最后,逐步完善失信企业的约束机制和守信者的受益机制。一方面,明确规范对失信企业在政府采

购、工程招投标、国有土地出让等活动中限制与禁入的条件,将失信行为的严重程度作为是否限制与禁入的判断标准,同时逐步完善限制与禁入的程序机制。另一方面,对于信用记录良好的企业,政府有关部门在市场监管、政府采购、税收缴纳、土地出让等方面给予适当鼓励,金融、商业和社会服务机构可在授信额度、付款方式等方面给予其必要的优惠和便利。

(二) 通过严格执法提升企业诚信水平

首先,加大对失信企业的惩戒力度。我国的失信惩戒机制,由市场性惩戒、行政监管性惩戒、行业性惩戒、司法性惩戒和社会性惩戒机制五个方面构成。^[5]行政机关在执法过程中所实施的惩戒属于这里的行政监管性惩戒。针对目前存在的制裁力度不足的问题,今后行政机关对于企业失信尤其是严重失信的行为应当予以严厉处罚,对违反行政监管法规的行为作出记录、警告、经济处罚、取消市场准入等监管性惩戒。

其次,伴随着法律的修改与完善,执法者应尽快转变观念,严格按照法律的要求去理解与掌握新的法律制度,及时应对制度的变化,努力做好实施的准备工作,不折不扣地将新制度落实到位。

(三) 推进公正司法营造良好信用环境

诚实信用原则作为制度化的信任最终应依赖于司法公正。^[6]

首先,进一步澄清司法机关在观念上的误区,为改善信用环境创造必要的条件。一方面,实践中所存在的动辄以法无明文规定为由拒绝受理民商事纠纷的做法不利于诚实守信者合法权益的维护。依据我国的《侵权责任法》,并非只有法律明确规定的权利受到侵害才应给予保护,受害人的权益受损时亦应给予充分的救济;同时,从国外的法律实践看,亦不允许法官以没有法律规定为由拒绝裁判案件,许多国家的立法如《法国民法典》甚至对于法官拒绝裁判的行为追究刑事责任。在司法实践中,应当基于充分保护受害人利益的目的,积极、及时地受理相关案件,并结合法律的基本原则、参照援引相关的具体制度对争议作出合理的裁决,切实维护良好的社会信用环境。另一方面,对于实践中过分追求调解率的倾向,应给予准确认识。正如最高人民法院奚晓明副院长所指出的,应当“注重判决与调解在商事审判中的不同

功能,对于事实清楚,责任明确,违法失信者试图以调解方式逃避和减轻责任的商事案件,要依法及时判决,严格追究违法失信者的法律责任,充分保障诚实守信方的合法权益。避免以拖压调、以判压调,以牺牲权利人的权利为代价来刻意追求调解率。”^[7]

其次,采取合理的措施,逐步化解实践中长期存在的裁判文书执行难问题。对于因通过行政权力、司法权力不当干预案件形成的执行难问题,应当通过落实与完善领导干部干预司法活动记录、通报、责任追究制度、司法机关内部人员过问案件制度及司法人员履行法定职责保护机制予以逐步解决;对于因裁判文书本身存在违法或不当所存在的执行难,应当通过完善枉法裁判审判人员的责任追究机制、逐步提升裁判文书的制作质量等具体措施努力加以解决;对于因履行人法律意识淡薄、拒不履行生效裁判文书所导致的执行难,则应通过加强教育提升其法治观念、追究其拒不履行裁判文书的法律责任等多种不同的手段综合加以解决。

(四) 引导企业及经营者自觉守法

通过深入开展法治宣传教育,引导企业及经营者自觉守法、遇事找法,解决问题靠法,^[8]有助于逐渐改变其长期以来倚重“潜规则”办事的行为习惯;对涉及企业信用的相关案件进行严格执法和公正司法,则有助于形成“守法诚信者受褒奖、违法失信者受限制”的社会风气,使尊法守法成为企业及其经营者的自觉行动。

[参 考 文 献]

- [1] 习近平总书记系列重要讲话读本 [M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2014. 80.
- [2] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明.
- [3] 陶雄华. 区域信用体系建设与风险管理 [M]. 北京: 人民出版社, 2011. 44.
- [4] 颜少君. 我国失信惩戒机制构建研究 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2013. 143.
- [5] 董慧凝. 靠诚信, 还要靠制度 [N]. 光明日报, 2011-07-26.
- [6] 不断拓展商事审判服务经济社会发展的广度和深度 [N]. 人民法院报, 2013-09-18.
- [7] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(第五部分).

责任编辑 刘 锐