

论作为新型国家治理工具的失信惩戒

方鹤

海南大学, 海南 海口 570100

DOI:10.61369/SE.2026010009

摘 要 : 失信惩戒机制是社会信用体系建设的重要组成部分, 与社会治理联系密切。现代治理体系中, 社会信用体系建设已成为社会治理的组成部分, 失信惩戒机制亦成为社会信用体系建设的着力点。然而, 实践中失信联合惩戒制度存在法律概念不清、法律依据缺失和设定权、实施权的不规范、法律性质莫衷一是等诸多问题。本文尝试从形式合法性、体系合法性、实质合法性三个维度对现行失信联合惩戒制度进行合法性矫正。

关 键 词 : 失信惩戒; 社会治理; 合法性矫正

On Credit Sanctions as a New Tool for National Governance

Fang He

Hainan University, Haikou, Hainan 570100

Abstract : The mechanism for punishing dishonesty is a crucial component of the social credit system and is closely linked to social governance. Within modern governance systems, the development of the social credit system has become an integral part of social governance, and the mechanism for punishing dishonesty has also become a focal point in the construction of the social credit system. However, in practice, the joint punishment system for dishonesty faces numerous issues, including unclear legal concepts, lack of legal basis, irregularities in the authority to establish and implement the system, and conflicting views on its legal nature. This paper attempts to correct the legitimacy of the current joint punishment system for dishonesty from three dimensions: formal legitimacy, systemic legitimacy, and substantive legitimacy.

Keywords : disciplinary measures for dishonesty; social governance; legitimacy correction

一、问题的提出

“人无信不立, 业无信不兴, 国无信则衰。”在我国社会诚信缺失广泛存在以及有些违法违规行为得不到追究的情况下, 社会信用体系建设的探索昭示我们, 通过加大对违法违规行为的惩戒力度, 来减少某些领域的违法违规行为。在此背景下, 失信惩戒机制应运而生。失信惩戒机制是社会信用体系建设的重点。随着社会治理工作的全面展开, 特别是进入完善社会治理体制、深化社会治理变革、加强社会诚信建设的新时代新征程, 对于如何建立健全社会信用体系、深化信用体系领域改革、推动社会信用再上新台阶、加强社会信用体系建设等提出了新的更高要求。

二、失信惩戒制度的社会治理意义

作为社会信用体系的核心规制工具, 失信惩戒机制在我国社会治理现代化进程中承载着三重制度功能:

第一, 奠定信用规制基石, 实现制度性保障。自“十二五”规划提出加快社会信用体系建设, 至十九大强调推进诚信建设制度化, 构建中国特色的信用治理体系已成为国家战略需求。失信

惩戒机制通过对失信行为的系统性规制, 填补了传统法律惩戒体系的结构性空白, 形成了具有中国特色的信用约束制度架构。

第二, 创新社会治理范式, 提升治理效能。面对社会治理复杂化的挑战, 党的十九大明确提出要加强和创新社会治理。失信惩戒机制通过跨部门协同、大数据监管等创新方式, 实现了从单一管制向多元共治的模式转型, 显著提升了信用治理的系统性与实效性, 体现了治理现代化的内在要求。

第三, 完善信用体系架构, 推动法治化进程。2014年《社会信用体系建设规划纲要》的实施标志着我国信用建设进入规范化阶段。该纲要明确指出要健全失信惩戒机制, 解决“失信成本偏低”等问题。失信惩戒通过创新规制手段、整合平台资源、强化部门协作, 既构建了信用体系的核心运行机制, 也推动了信用立法与法治建设的深度融合, 被誉为具有“第二行政法”意义的制度创新, 标志着信用治理时代的到来。

三、失信惩戒制度的实践问题

(一) 法律概念模糊不清

在我国社会信用立法体系中, “失信惩戒”作为核心规制概

念，本质上是一个源于实践的操作性用语而非规范法律术语，其概念边界存在显著的不确定性。这种模糊性集中体现在“失信行为”的界定困境：现行立法虽在《公务员法》《人民陪审员法》及部分行政法规中使用了“失信”表述，但均未对其作出明确定义。实践中往往通过非穷尽列举方式，将失信行为与违法行为、违纪行为、违约行为乃至违反职业道德等情形相混同，导致概念外延不断扩张。这种以行政规范性文件替代立法定义的做法，不仅模糊了失信与违法之间的规范界限，更在实质上重构了法律规则体系，对传统法律话语系统形成了结构性挑战。

（二）法律性质说纷纭

当前学界对失信惩戒机制的法律属性存在显著分歧。有学者主张其整体或部分措施应被定性为行政处罚，例如胡建森教授认为，失信联合惩戒措施符合《行政处罚法》第9条关于“法律、行政法规规定的其它行政处罚”的界定。然而这一观点尚未形成共识，亦有研究指出需区分惩戒措施的类型——如限制市场准入、从业资格等措施可能构成行政处罚，而增加检查频次、从严审核行政许可等行为则明显不具备行政处罚的属性。

这一争议在规范层面亦可找到依据。国务院2014年印发的《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》明确提出“在现有行政处罚措施基础上，健全失信惩戒机制”，该表述至少表明政策制定层面将失信惩戒制度与既有的行政处罚措施作了区分对待，暗示其可能具有独立于传统行政处罚体系的法律地位。

综上，失信惩戒机制的法律性质仍处于理论争议与规范探索阶段，其是否完全纳入行政处罚框架，需待未来立法进一步明确界定。

（三）设定文件位阶低、数量庞大

当前我国失信联合惩戒制度在规范层面存在显著的体系性困境。中央层面由51个部委联合签署的《合作备忘录》均以国家发改委财政金融与信用建设司（司局级机构）名义发布，文号统一为“发改财金发”。该司作为内设机构不具备独立行政主体资格，其所制定的文件本质上属于内部规范性文件。然而，这些备忘录却实际承担着规范全国性失信惩戒措施的功能，涉及亿万公民的基本权利。

这一制度安排与社会信用体系建设部际联席会议制度密切相关。该联席会议自2007年经国务院批准设立，各备忘录均由其成员单位协商制定。尽管这些文件在实践中发挥着准依据作用，但其法律位阶与规制范围严重不匹配。有学者指出，这些文件仅应被视为对现有法律法规中惩戒措施的“梳理与衔接”，而非创设新的权利义务。

目前，国家层面缺乏统一的社会信用立法，仅存在《征信管理条例》（2013年）和《企业信息公示暂行条例》（2014年）两部专门法规。效力最高的规范文件仅为2016年《国务院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》及2020年国办发布的相关指导意见。在此立法缺位状态下，各部委和地方政府不得不通过备忘录、地方立法及规范性文件自行探索，导致规制体系高度碎片化。

地方立法活动尤为活跃。以北京为例，自2001年启动信用体

系建设，2008年建立联席会议制度，2014年拓展至53家成员单位。而《体育市场黑名单管理办法》等文件虽将惩戒主体限定于“省级行政机关”，但由于缺乏法律层面的权限规制，失信惩戒措施呈现井喷态势。据统计，各类涉及失信联合惩戒的地方规范性文件已逾千件，且数量持续增长，反映出立法缺位背景下规制实践的失控风险。

四、失信惩戒制度的法治化矫正

（一）法律性质之厘清

在当前社会信用体系建设实践中，失信惩戒措施呈现多样化的特点，其法律性质不宜一概而论。有观点主张，若行政机关以相对人存在违法行为为前提，将其列入“黑名单”并实施导致其声誉、人身或财产权益受到实质限制的措施，则该类惩戒具备行政处罚的本质特征。然而，行政机关参与的联合惩戒涵盖多种行为类型，虽具“惩戒”之名，却未必均符合行政处罚的法定要件。

对此，不宜采取整体定性或简单以“限制效果”作为判断标准，而应进行精细化类型化分析。具体而言，应依据“基础失信行为信息界定（采信）—失信行政评价（评信）—失信惩戒措施（用信）”的规范结构，结合具体规范文本及措施功能加以辨析。唯有通过结构化的规范分析，才能准确识别各类措施的法律属性，明确其是否应纳入《行政处罚法》的规制框架，进而实现法治原则下惩戒效能与权利保障的平衡。

（二）遵循形式合法性

失信惩戒制度的建构首先必须遵循“于法有据”这一法治基本原则，即相关规范须符合权限合法性与形式合法性的最低要求。具体而言，作为制度依据的“法”应满足宪法层面的“依据原则”与“不抵触原则”：下位规范的制定须具备上位法授权，且不得与上位法的内容或精神相抵触。

以公共信用信息目录的编制为例，其合法性须从两方面考量：一方面，地方目录的制定及失信行为认定应以地方性法规为授权依据，避免规范层级过度下沉，否则可能违反《立法法》第82条关于地方政府规章不得擅自设定减损权利或增加义务的规定；另一方面，若特定领域法律、法规已明确将某些违法行为纳入目录，则不得擅自扩展范围，否则构成与上位法的抵触。此外，当前实践中广泛存在的失信联合惩戒备忘录，虽实际发挥规范作用，但因效力层级较低，亟需依据惩戒措施的性质与权限要求，逐步提升其规范位阶。

其次，若惩戒措施涉及对基本权利的限制，须严格适用“法律保留”原则。例如，铁路部门对逃票行为采取限购车票的措施，因涉及人身自由与财产权的限制，本质上属于行政强制执行，必须由法律设定。而在给付行政领域（如限制获取补贴、优惠政策等），虽可适当放宽法律保留的严格程度，但仍应恪守信赖保护与平等原则，确保公共利益与个体权益的合理平衡。

（三）维护体系合法性

构建失信惩戒制度必须遵循体系合法性原则，即确保法律体

系内部协调统一，避免规范冲突与制度张力。当前，我国社会信用立法已呈现多层规范并存的格局：中央层面有35部法律、42部行政法规设立信用条款；地方层面，80%以上的省市区已出台或正在制定信用地方性法规，辅以大量规章和规范性文件作为实际操作依据。然而，若缺乏系统性统筹，可能导致规则层级错乱、区域分割甚至法制统一性受损，进而诱发寻租与道德风险。

面对这一挑战，需在“全国统一性”与“地方差异性”之间寻求理性平衡。一方面，应避免过度强调地方特色而破坏法制统一，另一方面也需承认地区发展水平与文化差异的客观存在，不宜采取“一刀切”模式。可行的路径是：由国家制定失信行为界定、严重失信名单认定及惩戒措施的全国性基准，明确底线要求与核心规范；同时允许地方在法定权限内，通过地方性法规形式进行细化与拓展，形成既符合国家框架又适应地方需求的地方性实施标准。

此外，未来《社会信用法》需明确央地立法权限的划分。对于跨区域信用信息共享、区域信用合作等超越地方管辖范围的事项，应划归中央统一立法规范，以维护全国信用体系的整体性与协同性。唯有通过中央统筹与地方灵活相结合的立法架构，才能在保障法制统一的前提下，实现社会信用治理的有效性与适应性。

（四）符合实质合法性

失信惩戒立法的实质合法性核心在于遵循理性关联与比例原则，以确保惩戒措施的正当性与适度性。理性关联原则要求失信惩戒必须严格围绕“信用”本质展开，避免将泛化的社会治理问题简单纳入信用规制。在定性层面，需确保失信行为与惩戒措施之间具备合理关联，禁止不当联结——例如《公务员法》一概禁止录用所有失信联合惩戒对象的规定便缺乏行为性质与职位要求之间的针对性，反映出立法应进一步精准化、避免公权力以“信用”之名泛化干预。在定量层面，信用评价模型的指标设置与算法运算须科学合理，防止行政恣意。如某些地方信用评分体系将性质迥异的行为等同扣分，却未提供充分理由说明，违背理性量化要求。国家应保持克制，避免对个人进行综合性信用评级，尤其须防止通过“数治”手段塑造“完美公民”。值得借鉴的是，浙江等地将个人信用分严格限定于便民场景应用，不扩展至惩戒领

域，体现了对个人权利的尊重。

比例原则则要求惩戒强度必须与行为的社会危害性相匹配，并尽可能减少对当事人权益的损害。现实中，一些规范未能区分行为情节而直接认定“严重失信”，或对已受刑事处罚者一律叠加列入黑名单，均可能违反必要性和最小侵害要求。此外，如“霸座”行为同时受到行政处罚和失信惩戒，形成双重处罚，实质上突破了一事不再罚原则，反映出当前失信惩戒在制度整合上的不足。因此，实质合法性要求失信惩戒立法必须注重行为与责任相称，防止信用制度的泛化与滥用，从而在治理效能与权利保障之间求得平衡。

五、结语

社会信用立法与失信联合惩戒机制作为一项深植于中国治理语境的制度创新，被公法学界称为“第二行政法”，其发展不仅重构了传统行政法的规范体系，也拓展了国家治理的技术边界，标志着信用治理作为一种新范式的兴起。然而，在这一“新行政法”架构迅猛发展的同时，也必须警惕其从“精致治理”理想滑向“粗粝现实”的风险——即因规则泛化、权限模糊而导致的制度无序扩张。

当前，学界与实务界已形成基本共识：社会信用体系建设必须坚持法治原则，防止惩戒范围的泛化与滥用，恪守权力运行的法定边界。其核心挑战在于，如何在立法与规则设计中平衡自由与限制、效率与公正、秩序与权利。这不仅关乎治理技术的提升，更涉及立法顶层设计中对个人信息保护、异议申诉、信用修复等权利机制的周密安排。

社会信用体系的良性发展，不能仅满足于形式上的“合法性”，更应追求实质上的“正当性”。它既需依托高位阶立法的明确授权与程序约束，也需通过司法审查、公众参与和权利救济机制实现全程合法性控制。这项具有宏大抱负的制度实践，正与法治国家建设同步推进、相互塑造。在喧嚣与摸索中，能否走出一条兼具规范性与有效性、权力制约与治理效能并重的道路，将是对中国法治成熟度的一场深刻考验。

参考文献

[1] 沈岍. 社会信用体系建设的法治之道 [J]. 中国法学, 2019, (05): 25-46.
[2] 张晓莹. 行政处罚视域下的失信惩戒规制 [J]. 行政法学研究, 2019, (05): 130-144.
[3] 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 [J]. 中州学刊, 2019, (05): 43-52.
[4] 沈毅龙. 论失信的行政联合惩戒及其法律控制 [J]. 法学家, 2019, (04): 120-131+195.
[5] 袁文瀚. 信用监管的行政法解读 [J]. 行政法学研究, 2019, (01): 18-31.
[6] 贾茵. 失信联合惩戒制度的法理分析与合宪性建议 [J]. 行政法学研究, 2020, (03): 95-108.
[7] 王贵松. 论行政处罚的制裁性 [J]. 法商研究, 2020, 37(06): 19-32.
[8] 王锡锌, 黄智杰. 论失信约束制度的法治约束 [J]. 中国法律评论, 2021, (01): 96-112.
[9] 王伟. 论社会信用法的立法模式选择 [J]. 中国法学, 2021, (01): 228-247.
[10] 彭臻. 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 [J]. 法商研究, 2021, 38(05): 47-60.
[11] 谭冰霖. 处罚法定视野下失信惩戒的规范进路 [J]. 法学, 2022, (01): 35-49.