

强化企业信用约束 实现有效事中事后监管

赵旭东

国务院近日印发了《关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》(以下简称《意见》)。《意见》确立了职责法定、信用约束、协同监管、社会共治四项基本原则,并在此基础上进一步提出了严格行政审批事项管理、厘清市场监管职责、完善协同监管体制、构建社会共治格局、加强组织实施等具体意见,是当前和今后一个时期各级政府组织市场秩序监管工作指导性、操作性很强的一个文件。

值得关注的是,《意见》首次将信用约束机制列为企业事中事后监管的四项基本原则之一,并围绕该原则明确了加快推进全国统一的信用信息共享交换平台和企业信用信息公示系统建设,加强对企业信息采用、共享和使用的分类管理的监管思路;构建了以信息归集共享为基础,以信息公示为手段,以信用监管为核心的监管制度;提出了“让失信者寸步难行、让守信者一路畅通”的严管目标。市场经济是信用经济,加强信用约束是规范市场秩序的治本之策,是监管信息化的重要体现,也是创新监管方式方法、加强事中事后监管的重要形式和手段,更是对此前颁布的《企业信息公示暂行条例》(以下简称《条例》)的高度回应。

一、以信息归集共享为基础,完善协同监管机制

《意见》指出,工商部门应通过企业信用信息公示系统,督促市场主体履行公示信息义务;地方政府应归集履职过程中产生的行政许可、行政处罚以及其他依法应当公示的企业信息;各部门之间应建立信息共享机制,依法实施对企业信息在采集、共享、使用等环节的分类管理,并通过构建双向告知机制、数据对比机制等方式把握风险点,将证照衔接、监管联动、执法协作等方面的措施有效贯通,有效形成工作合力,为事中事后监管制度提供有效支撑。

此前《条例》颁布后,监管部门通过建立企业信息公示制度、企业经营异常名录制度、严重违法企业名单制度等监管手段,加强了对企业的信用管理,取得了一定的工作成效。但也应看到,各部门在信息采集上分工欠明、在信息互联共享上进展缓慢,企业信用信息体系建设存在碎片化现象,影响了改革的整体效果,而此次《意见》的出台,再次重申了各部门之间的职责和分工,强调了协同监管机制的建立,为进一步强化信用约束体制奠定了基础。

本次《意见》对于信用约束机制的强化作用主要体现在以下两个方面:

一是明确了工商行政管理部门与政府部门在信用归集方面的职能分工。根据《条例》的相关规定,工商行政管理部门应通过企业信用信息公示系统就注册登记、备案信息;动产抵押登记信息、股权出质登记信息、行政处罚信息等信息进行归集、公示;而其他政府部门应当就行政许可准予、变更、延续信息、行政处罚信息等内容进行归集、公示。本次《意见》的颁布对上述职能划分进行了重申,指出工商行政管理部门履行对企业主体信息的归集职能;而其他政府部门履行对企业行政许可、行政处罚信息的归集职能,进一步明确了两者的职能分工,有效缓解了因职能分工不明而导致的归集不足或归集重复现象的出现,扩大了信用信息公示的范围和效应。

二是强调了各部门之间的信息共享机制。《意见》改变了以往监管部门各自归集、分别公示的传统工作模式,要求各部门对企业注册登记备案信息、企业年报和自主公示信息、行政许可信息、行政处罚信息,以及其他应当依法公示的信息进行全国集中、关联整合和统一公示,一方面减少了企业因配合政府部门信息归集、公示工作而耗费的时间、人力、财力成本,促进

作者:赵旭东,中国政法大学教授、博士生导师、中国政法大学民商经济法学院副院长。

了商业化时代背景下企业经营效率的提高;另一方面通过大数据、互联网等信息化工作方式促进了政府监管方式的优化升级,实现了诚信体系从碎片化到完整统一的过渡,提高了事中事后监管的效率和张力。

二、以信息公示为手段,完善社会共治制度

《意见》指出,应大力建设企业信用信息公示“全国一张网”。工商行政管理部门及其他政府工作部门应将所归集采纳的企业主体信息、企业行政许可信息、企业行政处罚信息等内容全面归于企业名下,并尽快通过企业信用信息公示系统、“信用中国”网站就上述内容向社会公开。

在传统的事前监管模式中,政府的职能和责任被过分强调,而市场主体、行业组织和社会组织的作用发挥显著不足。然而,政府的履职能力和信息获取能力均是有限的,在高速发展的商业社会,其难以对纷繁复杂的企业信息进行全面、细致的甄别和审查,更难以在问题出现的早期发现或解决问题,实践中政府监管不足或选择性监管的现象也屡有发生。此外,现代商业体制下,政府角色逐渐由市场经济的主导者向商业发展的服务者转变,其应当在合理范围内保持谦抑性,将“好企业”的判断权归于市场,真正做到简政放权、放管结合。

此次《意见》的出台,着力强调了企业信用信息公示系统、“信用中国”网站等信息公示平台的建设,对企业从设立到运营到退出市场的全过程信息进行了全面公示,为促进政府职能转变、完善社会共治制度提供了有力支撑。

首先,企业信用信息公示系统的建设有效实现了企业信用信息在社会范围内的透明、公开、共享,其将政府部门履职和企业经营活动中产生的各类信用信息充分公开,有利于充分调动包括市场主体、行业组织、社会组织在内的各方力量,以信用评价为中心,对企业生产经营中的各项活动进行全面的监督,进而全面完善了社会共治制度的构建与完善。

其次,企业信用信息公示系统将企业生产经营活动产生的奖惩信息均暴露于社会的监督之下,在一定程度上为企业提高生产、优化管理、规范经营提供了动力,有利于加强企业对自身信用的社会评价的重视,促进企业自律。

最后,企业信用信息公示系统的建设将政府从市场自身能够解决的领域中撤出,转而依靠社会承担对市场中的不诚信等行为的主要发现、监管责任,促进政府由监管性政府和领导性政府向回应性政府和服务性政府的职能转变,有效地减轻了政府事前监管的压力和成本,而提高了事中、事后监管的效率和执行力。

三、以信用监管为中心,建立联合奖惩机制

《意见》指出,对于违法市场主体要加大行政处罚和信用约束的力度,可以处以吊销营业执照、吊销注销撤销许可证、列入经营异常名录和黑名单等惩罚措施,同时建立跨部门的联动机制与惩戒机制,在招投标、政府采购等各个需要政府许可或批准的领域的审核中将信用信息作为重要考量,对在经营中存在失信行为的主体予以限制,使得失信行为的惩戒实现强制力。

这种依托信息网络的联动式信用惩戒机制能够有效弥补传统监管模式的不足。传统的监管虽然也强调对于失信行为的惩戒,但惩戒力度有限,且更多表现为个案性的惩戒,企业刚惩戒完、整改完,又将原有的违法行为改头换脸后故技重施,而其他市场主体对此并不知情而蒙受损失的现象时有发生,破坏了市场秩序。在《意见》执行后,这一现象将出现明显的改观,企业受到的惩戒将通过政府部门间的联动网络而被所有与企业打交道的政府部门所知,并将在企业进行经营活动中受到限制,惩戒将对企业造成持续性影响,“老赖”企业的违法成本大大提高,形成“一处违法,处处受限”的机制,逼迫违法企业积极整改不再重犯。

此外,在旧有的惩戒机制中,罚款和暂停、吊销执照是最常使用的行政处罚手段,但罚款的惩罚力度不具有持续性,而且其度量难以掌握,容易过松,而暂停吊销执照又直接停止企业的营业,又过于严厉,虽然以前也有黑名单等信用约束机制,但由于信息传播的有限,对于违法主体惩戒又过松,无法形成一个宽严有序的惩罚体系,新机制建立后大大加强了信用约束的力度,使得存在不影响经营的罚款,限制经营的信用约束,终止/中止经营的营业执照类资格罚能形成一套相互衔接,违法与惩罚相适应,符合比例原则的惩戒体系。

责任编辑 汪晓婷