

论市场监管领域信用监管措施的种类及其设定

李 一

苏州大学王健法学院，江苏 苏州

收稿日期：2025年12月23日；录用日期：2026年1月26日；发布日期：2026年2月4日

摘 要

信用监管是市场监管的一种创新监管手段，采取了许多不同于传统监管的措施。以市场监管后果对市场主体是否有利为标准，信用监管措施可以划分为激励性信用监管措施、惩戒性信用监管措施和中性信用监管措施。信用监管措施的实施并非一帆风顺，究其根源在于其设定权配置的制度缺失。通过提升立法规范层级、调整市场信用体系建设的总体思路和完善多元协同监管制度，可以有效解决信用监管措施目前存在的问题，从而优化市场信用监管制度，不断推进社会信用体系建设。

关键词

市场监管，信用，监管措施

On the Types and Establishment of Credit-Based Regulatory Measures in Market Supervision

Yi Li

Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou Jiangsu

Received: December 23, 2025; accepted: January 26, 2026; published: February 4, 2026

Abstract

Credit-based regulation represents an innovative approach to market supervision, employing numerous measures distinct from traditional regulatory practices. Based on whether market outcomes benefit market entities, credit-based regulatory measures can be categorized into incentive-based, punitive, and neutral credit-based regulatory measures. The implementation of credit-based regulatory measures has not been entirely smooth, primarily due to institutional deficiencies in the allocation of regulatory authority. By elevating the level of legislative norms, adjusting the overall

approach to building market credit systems, and improving multi-stakeholder collaborative regulatory mechanisms, current challenges in credit-based regulation can be effectively addressed. This will optimize market credit supervision systems and continuously advance the development of the social credit system.

Keywords

Market Supervision, Credit, Regulatory Measures

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

改革开放以来,为适应社会主义现代化建设与市场经济体制不断完善的需要,我国先后进行了多次大规模的机构与行政体制改革,我国政府“放管服”改革不断向纵深发展^[1]。

商事制度改革是深化“放管服”改革的先手棋。2013年《国务院机构改革和职能转变方案》首次提出要改革工商登记制度、降低市场准入门槛、进一步激发市场活力。2013年12月,《公司法(修正案)》在法律层面正式确立了公司成立的“宽进”制度。但“宽进”闸门放开后市场主体变得数量庞大、良莠不齐,一味放任市场可能会使“宽进”制度走向歧途^[2], p. 44)。

构建以信用为基础的新型市场监管机制,可以有效应对“宽进”制度带来的监管难题。市场主体信用监管制度建设注重对信用主体权益的全过程保护,包括对市场主体信用信息的归集、评价、公示、共享,以及信用奖惩、信用修复等环节。目前信用监管制度建设已取得明显成效,但监管实践也暴露出一些问题。本文围绕信用监管措施的种类及其设定¹,归纳当下监管存在的问题并提出完善建议。

2. 市场监管领域信用监管措施的种类

基于信用分级分类监管制度,本文以市场监管后果对市场主体是否有利为标准,将信用监管措施划分为激励性信用监管措施、惩戒性信用监管措施和中性信用监管措施三类²。

2.1. 激励性信用监管措施

激励性信用监管措施,是指监管主体对遵守行政管理法律法规的市场主体所采取的,使其获得社会认可、生产经营便利等有利后果的监管措施。

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》明确提出要“健全褒扬和激励诚信行为机制”,并列出了六类激励措施³。综合相关政策立法的具体情况,这六类措施可以作进一步整合:一是在行政审批、许可、核准等“事前”监管事项中提供便利;二是优化诚信市场主体的“事中事后”行政监管安排;三是在政府优惠政策和公共资源交易等公共服务领域中提

¹本文语境下市场监管领域的“信用监管措施”,是指监管主体以公共信用综合评价结果、行业信用评价结果等为依据,对市场主体进行分级分类,根据信用等级高低所采取的差异化监管措施。

²本文对“信用监管措施”的种类划分,借鉴了胡建淼《行政法学》(第5版)第575页中对“行政行为”的种类划分:“从行政行为的结果对相对人权利与义务的影响关系做分类考察,行政行为不外乎三种,即授益行政行为、负担行政行为和中性行政行为”。

³这六类激励措施包括:多渠道选树诚信典型、探索建立行政审批“绿色通道”、优先提供公共服务便利、优化诚信市场主体行政监管安排、降低市场交易成本、大力推介诚信市场主体。

供便利；四是引导市场服务机构对诚信市场主体给予优惠和便利；五是多渠道选树诚信典型和大力推介诚信市场主体([2], p. 269)。

此外，笔者认为，为落实市场主体信用修复制度所采取的各种措施也可以被纳入激励性信用监管措施之中。不同于上文所提激励措施，此处的激励措施针对的是失信市场主体，是一种“被动”型激励，通过信用修复，失信市场主体有望重新返回正常经济社会生活、公平参与市场竞争并获得交易机会。

目前激励性信用监管措施的制定并不完善，尽管在《联合奖惩指导意见》的指引下，有关中央部门和地方政府作出了具体的制度安排，但它们对于激励措施的规定总体上仍较为原则，像“提供便捷服务”“给予优惠措施”等规定要如何具体落实仍未尽可知。此外，激励措施的实施主体多为政府部门，市场化、社会化的激励措施规定不足。最后，作为特殊激励性信用监管措施的信用修复措施也存在信用修复标准模糊、结果不清等问题。

2.2. 惩戒性信用监管措施

惩戒性信用监管措施，是指监管主体对违反行政管理法律法规的市场主体所采取的，使其承受社会谴责、生产经营活动不便或经济损失等不利后果的监管措施。

从中央和全国各地地方政府发布的文件规定来看，惩戒性信用监管的具体措施十分庞杂，理论界不断尝试对其进行分类梳理。有学者根据措施的功能，将惩戒性信用监管措施分为参考性惩戒措施和决定类惩戒措施[3]，但伴随整体监管政策的波动，二者在实践中很难进行明确区分。还有学者从法律性质的角度，将惩戒性信用监管措施分为行为监控型惩戒措施、资格条件型惩戒措施和行政指导型惩戒措施[4]。

惩戒性信用监管措施能够对社会主体产生重大影响，有必要在法治框架内对其进行严格控制。实践中我国惩戒性信用监管措施与市场主体失信行为并不完全匹配，部分惩戒措施打击力度不够，部分惩戒措施则过度限制公民的自由与权利，例如有些地方的公积金管理机构会限制其职工申请公积金贷款([2], pp. 316-319)，这将企业的失信行为后果扩大到普通员工身上，有违比例原则。

2.3. 中性信用监管措施

本文语境下的“中性信用监管措施”，是指由监管主体利用市场主体信用信息作出的、其监管后果对市场主体并无显性影响的措施；或这些措施虽会对市场主体造成影响，但该影响是否有利具有不确定性，既可能有利也可能不利。

前类措施如风险预警。监管主体发布信用风险警示，提醒行业主管部门、有关行业协会和社会公众关注、预防和及时处置监管风险[5]。例如，安徽省人民政府办公厅发布的《关于进一步加强食品药品安全社会共治的若干措施》明确“对信用风险高的企业，综合采取提醒、警示、约谈、检查等方式，依法防范和处置企业风险隐患”。由于市场主体尚未出现失信行为，只是存在失信风险，故此类措施本身不会对市场主体进行谴责或阻碍其生产经营活动。后类措施如信用信息公示、信用信息共享。监管主体利用这些措施扩大市场主体信用信息的流通，对于信用良好的市场主体而言，这些措施会增加其信用影响力，在市场竞争中获得更多优势地位；但对于信用不良的市场主体而言，这些措施却加剧了它们在市场竞争中的劣势处境，例如消费者口碑下跌、相关领域市场活动受限等。

实践中这类措施也存在不少问题，例如具体措施(尤其是信用信息公示措施)的法律定性不明、信用信息的公示共享范围不清、信用信息的真实性难以保证等。此外，由于此类措施与前两类信用监管措施，尤其是与惩戒性信用监管措施紧密相连，若不对其加以完善，必将影响前两类措施的实施。

3. 市场监管领域信用监管措施的设定

如上文所述，市场监管领域的信用监管措施种类丰富，但存在诸多问题，究其根源，在于其设定权

配置的制度缺失。

3.1. 市场监管领域信用监管措施设定的含义

我国现行市场信用监管立法具有多层次特点，一方面，市场领域信用监管的政策与法律并存，部分地区甚至主要依赖政策推动监管的实施；另一方面，立法层级涵盖行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章和规范性文件。2019年8月30日，国家发展改革委组织召开的社会信用立法座谈会指出，“目前已有三分之二以上的省区市出台或正在研究出台地方信用法规，已有26部法律、28部行政法规中包含信用条款”。信用监管涵盖国务院、国务院组成部门、省级人大、省级政府、设区的市人大、设区的市政府等各类立法主体。但是，立法主体不同于设定主体，立法主体不一定都能成为设定主体。

从中央与地方的关系看，以宪法为框架，《立法法》从肯定性和否定性两个方面对地方的立法权限进行了规定。肯定性方面，《立法法》第八十条至第八十二条、第九十一条至第九十三条具体规定了地方性法规和地方政府规章享有创制权的情形。否定性方面，《立法法》第十一条和第十二条分别规定了法律绝对保留事项和法律相对保留事项，这些事项只能由法律或行政法规规定，主要采用“重要程度”标准^[6]，涉及国家主权等重要问题。此外，根据《立法法》第九十一条和第九十二条的规定，部门规章、地方政府规章及其他规范性文件不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。

从部门法的规定看，《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》等行政行为法也对监管措施的设定作出了限制。以《行政许可法》为例，激励性信用监管措施与惩戒性信用监管措施都可能影响市场主体的市场准入，信用监管措施在设定时除了要遵循《立法法》的规定，还要遵循《行政许可法》的设定要求。《行政许可法》第十五条规定，“尚未制定法律、行政法规和地方性法规的，因行政管理的需要，确需立即实施行政许可的，省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可”。在上位法未发生调整、变化，也未明确授权的情况下，地方人民政府不得直接以地方政府规章形式设定相关信用监管措施，如不得为了激励守信主体，例外为其增设行政许可；也不得为了惩戒失信主体，额外对其增加获得行政许可的条件。

3.2. 市场监管领域信用监管措施设定的问题

3.2.1. 立法效力层级低

从近年市场监管，以及市场信用监管的政策、法制发展进程来看，市场信用监管“越过”“立法”，规范载体多为政策文件或行政规定，呈现出从国家政策直接到通知、文件的“立法”悬空态势^[7]。除了《社会信用体系建设法(征求意见稿)》，目前我国尚未出台市场信用监管方面的法律。地方层面虽然陆续开展了“补位”立法，但统一性不足。例如，当前各地、各部门在确立守信联合激励对象时差异较大，有些地方过于放低标准，将道德行为简单等同于信用行为；有些地方则明显提高要求严格限定守信的标准，认为守信应符合法律、等级、荣誉等一系列条件。激励对象不一容易引发“红名单”管理混乱，尤其是当同一领域不同地区的红名单列入标准不一时，将直接影响跨区域流动市场主体的信用判断，阻滞守信激励“联合”目标的实现^[8]。此外，立法效力层级低还会动摇制度的稳定性和权威性。规范性文件往往只有3~5年的有效期，难以适应企业信用监管具有长期性的特点。如果规范性文件失效，新的立法没有出台，企业信用监管的合法性将受到挑战^[9], p. 199)。

3.2.2. 主要措施发展不平衡

从规范数量上看，惩戒性信用监管措施远多于激励性信用监管措施。以守信联合激励和失信联合惩戒备忘录制定为例，将“信”“备忘录”作为关键词在北大法宝数据库进行检索，截至检索日期2024年7月3日，共检索到失信联合惩戒备忘录34个，而守信联合激励备忘录只有6个。

从规范内容上看,惩戒性信用监管措施具体多样,而激励性信用监管措施则规定原则。守信激励措施中,省级信息信用管理立法的规定最为原则和简单,省级市场主体信用奖惩规范性文件和中央有关部门签署的守信联合激励备忘录也只能说在某些方面规定得稍微具体些。事实上,即便是市级市场主体信用奖惩规范性文件,其有关守信激励措施的规定在总体上也算不上具体。例如,就提供行政审批等方面的便利措施,《衢州细则》只是原则规定:“简化审批、审核程序,开通‘绿色通道’等,在办理行政许可过程中,实施‘绿色通道’和‘容缺受理’等便利服务措施。”([2], pp. 282-283),并未对便利措施的细节作进一步规定。

3.2.3. 多元化监管和部门协同机制不完善

当前,无论是市场监管还是社会信用体系建设,都强调“共治”。例如,《联合奖惩指导意见》提出的四项基本原则之一便是“部门联动,社会协同”,其核心是“通过信用信息公开和共享,建立跨地区、跨部门、跨领域的联合激励与惩戒机制,形成政府部门协同联动、行业组织自律管理、信用服务机构积极参与、社会舆论广泛监督的共治治理格局”。

但目前信用监管措施绝大多数由官方(甚至限缩于行政部门)负责实施,市场化、社会化的措施较少。此外,在各领域、各地区以及各部门按职责分别负责的多头监管模式之下,一家企业需要同时面对多个信用监管部门的监管。这些信用监管部门的监管依据是各自领域相应的法律规范,而这些法律规范的立法目的、监管方式并不相同,加之出台时间跨度较大,难免存在监管交叉乃至冲突的情形[10]。

4. 市场监管领域信用监管措施的完善

4.1. 提升立法规范层级

首先,中央层面应尽快出台《社会信用体系建设法》等法律或行政法规,建立起全国统一的市场主体信用信息公开、评价和应用制度。其次,地方层面要提高法规和规章的比例。市场信用监管是多环相扣的复杂系统,需要稳定的制度支撑。相对于规范性文件的短期性,法规和规章的稳定性和权威性更强,在全国性立法尚未出台之前,它们可以满足当前市场主体信用监管实践的法律需求([9], pp. 204-205)。最后,对于目前已经存在的大量规范性文件,有关部门要及时对其进行修改或废止,与未来颁布的上位法做好衔接,避免出现上下位法有关监管措施规定相冲突的现象。

4.2. 调整市场信用体系建设的总体思路

目前我国信用法治建设总体“重惩戒,轻激励”,惩戒性信用监管措施固然能带来高效快捷的监管结果,但过分依赖惩戒措施难以为诚信市场的建成提供持续性支撑力量。从长远来看,社会诚信意识的真正树立仍须建立在公民内在价值认同基础之上,而能够激发内在守信驱动力的联合激励行为无疑是一种有效方式。在失信联合惩戒已能够让失信主体警醒,倒逼其逐步树立守信意识的背景下,激励相对人自愿守法,守信联合激励措施的及时跟进能起到较好的引导、巩固作用,为建成诚信社会打牢基础[8]。因此,要充分重视激励性信用监管措施的规范制定,细化措施内容,发挥其正向引导功能。

4.3. 完善多元协同监管制度

首先,要建立健全政府引导市场服务机构对诚信市场主体给予优惠和便利的保障制度,并大力推介市场诚信主体及其事例,以此补强市场化、社会化激励,更好实现多元共治([2], p. 287)。其次,要从规则和技术两个层面完善协同监管制度。规则方面,由市场监管部门牵头起草市场信用监管立法,完善市场主体信用评价标准,配置好不同部门的监管职权,推动协同立法。技术方面,要实现市场主体信用信息部门共享,打破传统监管模式下不同部门或者机构之间的“信息孤岛”状态。为实现信息共享,需要做到以下三点:第一,建立公共信用信息共享规则,协调现有信息与数据立法;第二,在共享信息时,注重

对信息主体权利的保护,实现公共信用数据利用与保护的平衡;第三,建立起公共信用信息共享的监管机制,规范信息中心对市场主体信用信息的储存与使用。

5. 结语

我国市场监管正处于从传统监管向信用监管的演进过程中,明确守信失信行为的认定标准并制定合法合理的信用监管措施是构建市场信用监管制度的重要任务。本文借鉴行政行为的划分标准,将分级分类信用监管制度下各环节的信用监管措施进行整合,就其种类与设定提出完善建议。但由于研究视角的关系,本文更关注宏观层面信用监管措施的共性特征与问题,未就中观层面各类措施以及微观层面单项措施的设定、细化分类和具体实施进行深入观察与论证,后续研究可在此基础上继续推进。

参考文献

- [1] 李军鹏. 改革开放 40 年: 我国放管服改革的进程、经验与趋势[J]. 学习与实践, 2018(2): 29-36.
- [2] 卢代富, 等. 宽进严管背景下市场主体信用监管制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2023.
- [3] 李烁. 论失信联合惩戒的合法性及其补强——以《对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录》为样本的分析[J]. 中国法律评论, 2021(1): 141-160.
- [4] 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(3): 95-108.
- [5] 周莉, 崔迎琪, 赵燕, 等. 深化市场监管信用体系建设问题探讨[J]. 征信, 2022, 40(8): 49-54.
- [6] 沈广明. 论中央与地方立法权限的划分标准——基于公共服务理论的研究[J]. 河北法学, 2020, 38(4): 88-102.
- [7] 张牧遥. 市场信用监管权设定问题探究[J]. 征信, 2022, 40(7): 21-31.
- [8] 张鲁萍. 守信联合激励的基本面向、实施困境及法治应对[J]. 征信, 2023, 41(9): 29-36.
- [9] 范水兰. 企业信用监管法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2019.
- [10] 吴高臣. 企业信用监管制度研究[J]. 法学杂志, 2023, 44(5): 125-138.