

# 中共中央办公厅 国务院办公厅印发 《关于推进社会信用体系建设高质量发展 促进形成新发展格局 的意见》

完善的社会信用体系是供需有效衔接的重要保障，是资源优化配置的坚实基础，是良好营商环境的重要组成部分，对促进国民经济循环高效畅通、构建新发展格局具有重要意义。为推进社会信用体系建设高质量发展，促进形成新发展格局，现提出如下意见。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持系统观念，统筹发展和安全，培育和践行社会主义核心价值观，扎实推进信用理念、信用制度、信用手段与国民经济体系各方面各环节深度融合，进一步发挥信用对提高资源配置效率、降低制度性交易成本、防范化解风险的重要作用，为提升国民经济体系整体效能、促进形成新发展格局提供支撑保障。

（二）工作要求。立足经济社会发展全局，整体布局、突出重点，有序推进各地区各行业各领域信用建设。积极探索创新，运用信用理念和方式解决制约经济社会运行的难点、堵点、痛点问题。推动社会信用体系建设全面纳入法治轨道，规范完善各领域各环节信用措施，切实保护各类主体合法权益。充分调动各类

主体积极性创造性，发挥征信市场积极作用，更好发挥政府组织协调、示范引领、监督管理作用，形成推进社会信用体系建设高质量发展合力。

## **二、以健全的信用机制畅通国内大循环**

**（三）强化科研诚信建设和知识产权保护。**全面推行科研诚信承诺制，加强对科研活动全过程诚信审核，提升科研机构和科研人员诚信意识。依法查处抄袭、剽窃、伪造、篡改等违背科研诚信要求的行为，打击论文买卖“黑色产业链”。健全知识产权保护运用体制，鼓励建立知识产权保护自律机制，探索开展知识产权领域信用评价。健全知识产权侵权惩罚性赔偿制度，加大对商标抢注、非正常专利申请等违法失信行为的惩戒力度，净化知识产权交易市场。

**（四）推进质量和品牌信用建设。**深入实施质量提升行动，强化计量、标准、认证认可、检验检测等方面诚信要求，扩大国内市场优质产品和服务供给，提升产业链供应链安全可控水平。开展中国品牌创建行动，推动企业将守法诚信要求落实到生产经营各环节，加强中华老字号和地理标志保护，培育一大批诚信经营、守信践诺的标杆企业。

**（五）完善流通分配等环节信用制度。**准确评判信用状况，提升资源配置使用效率。加快建设覆盖线上线下的重要产品追溯体系。健全市场主体信誉机制，提升企业合同履行水平。实行纳税申报信用承诺制，提升纳税人诚信意识。依法打击骗取最低生活保障金、社会保险待遇、保障性住房等行为。建立社会保险领

域严重失信主体名单制度。推进慈善组织信息公开，建立慈善组织活动异常名录，防治诈捐、骗捐，提升慈善组织公信力。依法惩戒拖欠农民工工资等失信行为，维护农民工合法权益。

（六）打造诚信消费投资环境。鼓励探索运用信用手段释放消费潜力，在医疗、养老、家政、旅游、购物等领域实施“信用+”工程。依法打击制假售假、违法广告、虚假宣传等行为，加强预付费消费监管，对侵害消费者权益的违法行为依法进行失信联合惩戒；对屡禁不止、屡罚不改的，依法实施市场禁入。加强法治政府、诚信政府建设，在政府和社会资本合作、招商引资等活动中依法诚信履约，增强投资者信心。建立健全政府失信责任追究制度，完善治理拖欠账款等行为长效机制。推广涉企审批告知承诺制。加强司法公信建设，加大推动被执行人积极履行义务力度，依法惩治虚假诉讼。

（七）完善生态环保信用制度。全面实施环保、水土保持等领域信用评价，强化信用评价结果共享运用。深化环境信息依法披露制度改革，推动相关企事业单位依法披露环境信息。聚焦实现碳达峰碳中和要求，完善全国碳排放权交易市场制度体系，加强登记、交易、结算、核查等环节信用监管。发挥政府监管和行业自律作用，建立健全对排放单位弄虚作假、中介机构出具虚假报告等违法违规行的有效管理和约束机制。

（八）加强各类主体信用建设。围绕市场经济运行各领域各环节，对参与市场活动的企业、个体工商户、社会组织、机关事业单位以及自然人等各类主体，依法加强信用建设。不断完善信

用记录，强化信用约束，建立健全不敢失信、不能失信、不想失信长效机制，使诚实守信成为市场运行的价值导向和各类主体的自觉追求。

### 三、以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进

（九）优化进出口信用管理。引导外贸企业深耕国际市场，加强品牌、质量建设。高水平推进“经认证的经营者”（AEO）国际互认合作；高质量推进海关信用制度建设，推动差别化监管措施落实，提升高级认证企业“获得感”；建立进出口海关监管领域信用修复和严重失信主体名单制度，打造诚实守信的进出口营商环境。用足用好出口退税、出口信用保险等外贸政策工具，适度放宽承保和理赔条件。

（十）加强国际双向投资及对外合作信用建设。贯彻实施外商投资法及其实施条例，健全外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，保护外商投资合法权益，加大知识产权保护国际合作力度，保持和提升对外商投资的吸引力。加强对外投资、对外承包工程、对外援助等领域信用建设，加强信用信息采集、共享、应用，推广应用电子证照，完善守信激励和失信惩戒措施，进一步规范市场秩序。完善境外投资备案核准制度，优化真实性合规性审核，完善对外投资报告制度，完善对外承包工程项目备案报告管理和特定项目立项管理，将违法违规行为列入信用记录，加强事前事中事后全链条监管。

（十一）积极参与信用领域国际治理。积极履行同各国达成的多边和双边经贸协议，按照扩大开放要求和我国需要推进修订

法律法规。在信用领域稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放，服务高质量共建“一带一路”，为推动构建更加公正合理的国际治理体系贡献中国智慧、提供中国方案。

#### **四、以坚实的信用基础促进金融服务实体经济**

**（十二）创新信用融资服务和产品。**发展普惠金融，扩大信用贷款规模，解决中小微企业和个体工商户融资难题。加强公共信用信息同金融信息共享整合，推广基于信息共享和大数据开发利用的“信易贷”模式，深化“银税互动”、“银商合作”机制建设。鼓励银行创新服务制造业、战略性新兴产业、“三农”、生态环保、外贸等专项领域信贷产品，发展订单、仓单、保单、存货、应收账款融资和知识产权质押融资。规范发展消费信贷。

**（十三）加强资本市场诚信建设。**进一步夯实资本市场法治和诚信基础，健全资本市场诚信档案，增强信用意识和契约精神。压实相关主体信息披露责任，提升市场透明度。建立资本市场行政许可信用承诺制度，提高办理效率。督促中介服务机构勤勉尽责，提升从业人员职业操守。严格执行强制退市制度，建立上市公司优胜劣汰的良性循环机制。加强投资者权益保护，打造诚实守信的金融生态环境。

**（十四）强化市场信用约束。**充分发挥信用在金融风险识别、监测、管理、处置等环节的作用，建立健全“早发现、早预警、早处置”的风险防范化解机制。支持金融机构和征信、评级等机构运用大数据等技术加强跟踪监测预警，健全市场化的风险分担、缓释、补偿机制。坚持“严监管、零容忍”，依法从严从快从重

查处欺诈发行、虚假陈述、操纵市场、内幕交易等重大违法案件，加大对侵占挪用基金财产行为的刑事打击力度。健全债务违约处置机制，依法严惩逃废债行为。加强网络借贷领域失信惩戒。完善市场退出机制，对资不抵债失去清偿能力的企业可依法破产重整或清算，探索建立企业强制退出制度。

## **五、以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信**

（十五）健全信用基础设施。统筹推进公共信用信息系统建设。加快信用信息共享步伐，构建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，建立标准统一、权威准确的信用档案。充分发挥“信用中国”网站、国家企业信用信息公示系统、事业单位登记管理网站、社会组织信用信息公示平台的信息公开作用。进一步完善金融信用信息基础数据库，提高数据覆盖面和质量。

（十六）创新信用监管。加快健全以信用为基础的新型监管机制。建立健全信用承诺制度。全面建立企业信用状况综合评价体系，以信用风险为导向优化配置监管资源，在食品药品、工程建设、招标投标、安全生产、消防安全、医疗卫生、生态环保、价格、统计、财政性资金使用等重点领域推进信用分级分类监管，提升监管精准性和有效性。深入开展专项治理，着力解决群众反映强烈的重点领域诚信缺失问题。

（十七）培育专业信用服务机构。加快建立公共信用服务机构和市场化信用服务机构相互补充、信用信息基础服务与增值服务相辅相成的信用服务体系。在确保安全前提下，各级有关部门

以及公共信用服务机构依法开放数据，支持征信、评级、担保、保理、信用管理咨询等市场化信用服务机构发展。加快征信业市场化改革步伐，培育具有国际竞争力的信用评级机构。加强信用服务市场监管和行业自律，促进有序竞争，提升行业诚信水平。

（十八）加强诚信文化建设。大力弘扬社会主义核心价值观，推动形成崇尚诚信、践行诚信的良好风尚。引导行业协会商会加强诚信自律，支持新闻媒体开展诚信宣传和舆论监督，鼓励社会公众积极参与诚信建设活动。深化互联网诚信建设。依法推进个人诚信建设，着力开展青少年、企业家以及专业服务机构与中介服务机构从业人员、婚姻登记当事人等群体诚信教育，加强定向医学生、师范生等就业履约管理。强化信用学科建设和人才培养。

## **六、加强组织实施**

（十九）加强党的领导。坚持和加强党对社会信用体系建设工作的领导。按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的总体要求，建立健全统筹协调机制，将社会信用体系建设纳入高质量发展综合绩效评价，确保各项任务落实到位。国家发展改革委、中国人民银行要加强统筹协调，各有关部门和单位要切实履行责任，形成工作合力。

（二十）强化制度保障。加快推动出台社会信用方面的综合性、基础性法律，修订《企业信息公示暂行条例》等行政法规。鼓励各地结合实际在立法权限内制定社会信用相关地方性法规。建立健全信用承诺、信用评价、信用分级分类监管、信用激励惩戒、信用修复等制度。完善信用标准体系。

（二十一）坚持稳慎适度。编制全国统一的公共信用信息基础目录和失信惩戒措施基础清单，准确界定信用信息记录、归集、共享、公开范围和失信惩戒措施适用范围。根据失信行为性质和严重程度，采取轻重适度的惩戒措施，确保过惩相当。

（二十二）推进试点示范。统筹抓好社会信用体系建设示范区创建工作，重点在构建以信用为基础的新型监管机制、信用促进金融服务实体经济、完善信用法治等方面开展实践探索。鼓励各地区各有关部门先行先试，及时总结推广典型做法和成功经验。

（二十三）加强安全保护。严格落实信息安全保护责任，规范信用信息查询使用权限和程序，加强信用领域信息基础设施安全管理。依法保护国家秘密、商业秘密。贯彻实施个人信息保护法等法律法规，维护个人信息合法权益。依法监管信用信息跨境流动，防止信息外流损害国家安全。



# 社会信用体系建设服务新发展格局的 重要行动指南

——专家解读之一

近期，中办、国办发布了《关于推进社会信用体系建设高质量发展 促进形成新发展格局的意见》（以下简称《意见》）。这是在新的时代背景下，特别是继国务院发布《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》之后，对社会信用体系建设进行全面系统安排的一部重要政策性文件。这为社会信用体系建设高质量发展，促进形成新发展格局提供了重要指导思想和行动指南。《意见》对信用的重要功能和作用进行了高度概括和肯定。在第一部分“总体要求”中，《意见》提出要“扎实推进信用理念、信用制度、信用手段与国民经济体系各方面各环节深度融合，进一步发挥信用对提高资源配置效率、降低制度性交易成本、防范化解风险的重要作用”。《意见》还提出要运用信用理念和方式解决制约经济社会运行的难点堵点和痛点，推动社会信用体系建设法治化等工作要求。在提出总体要求的基础上，意见分五大方面展开，对社会信用建设高质量发展进行了周密的安排和部署。由此，信用理念、信用制度、信用手段、信用方式等关键词，将与新时期社会信用体系建设相伴随行，并为之注入新的能量、新的活力。总体来看，《意见》内容全面系统，重点突出，导向鲜明，措施具体，阐述了一系列崭新的观念，是新时期社会信用建设高质量发展、服务新发展格局的重要行动指南。

## 一、信用建设要服务于国家总体战略

在新的时代背景下，经济社会的发展面临着诸多新形势，新情况、新问题，为此党和国家提出了一系列的发展目标、发展战略。信用建设是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和重要环节，同样也要服从于国家经济社会发展的宏大战略。《意见》对社会信用体系建设的总体安排，体现了信用服务于国家总体发展战略的作用和功能。

一是立足于“以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进”的新发展格局。国内大循环、国内国际双循环，是近年来党和国家提出的一项重要发展战略。《意见》围绕这一重大战略，在第二部分明确提出要“以健全的信用机制畅通国内大循环”，在第三部分明确提出“以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进”，凸显了信用建设服务国家重大发展战略的重要功能。

二是注重发挥信用在经济社会发展重点领域的作用。《意见》反映了信用服务经济社会发展重点领域的新要求。如第四部分“以坚实的信用基础促进金融服务实体经济”，突出了金融在现代市场经济发展中的核心地位，提出了夯实金融信用基础、服务实体经济的若干重要举措。第五部分“以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信水平”，从信用监管、信用服务、诚信文化建设等重大问题出发，对信用发挥作用的领域进行相应的安排和部署。

三是注重社会信用体系建设的全面协同推进。党和国家提出的“五位一体”总体布局，要求经济、政治、文化、社会、生态

文明等各个方面统筹协调发展。我国社会信用体系建设的过程中，我们既传承了传统市场经济体制下的经济（金融）信用制度，也构建了涵盖政务、商务、社会、司法各领域的广义信用机制，形成了以政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信等为重点的社会信用体系建设格局。《意见》在不同部分对广义信用格局进行了肯定，也对政务、商务、社会、司法等各领域的广义信用建设进行了安排和部署。

顺应新时代构建新发展格局的要求，诚信文化建设也是本次《意见》的重要内容。诚信和信任是个体的道德品质，是社会的伦理资源，在经济社会发展中起着重要的支撑和聚拢作用。《意见》专门部署了加强诚信文化建设工作，提出要弘扬社会主义核心价值观，推动形成崇尚诚信、践行诚信的良好风尚，加强行业协会、社会公众、互联网、个人的诚信建设等。这些措施将有助于实现伦理信用和制度信用的相互促进、高度融合，夯实经济社会发展的诚信基础，助推国家治理体系和治理能力现代化。

《意见》对社会信用体系建设的这些安排和部署，放在国家发展大局、发展战略中来谋划，彰显了信用在服务国家战略方面的重要功能，具有鲜明的问题导向和时代特征，为社会信用体系建设提供了巨大的作为空间。

## **二、信用建设服务于经济发展的新要求**

市场是资源配置的决定性力量，信用要服务于市场经济发展需要。“十四五”规划将诚信守法确立为高标准市场体系建设的基本原则，提出“实施高标准市场体系建设行动，健全市场体系

基础制度，坚持平等准入、公正监管、开放有序、诚信守法，形成高效规范、公平竞争的国内统一市场”，体现出加强信用建设在市场经济治理中的重要作用。本次出台的《意见》用了较大篇幅部署信用服务经济发展的相关工作。将信用作为促进经济发展的重要基础，是本次《意见》的鲜明特色。

在《意见》第二部分“以健全的信用机制畅通国内大循环”中，对相关重点领域进行了部署，包括：强化科研诚信建设和知识产权保护，推进质量和品牌信用建设，完善流通分配等环节信用制度，打造诚信消费投资环境，完善生态环保信用制度，加强各类市场主体信用建设等方面等。这些安排和部署，突出了经济领域的信用建设要求。

在《意见》第三部分“以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进”中，指出在对外发展方面要进一步强化信用环境的支撑作用，优化进出口信用管理，加强国际双向投资及对外合作的信用建设，积极参与信用领域的国际治理。这些举措将中国经济社会的发展放在国际大背景之下，形成信用共识，主动融入全球经济发展体系。

在《意见》第四部分“以坚实的信用基础促进金融服务实体经济”中，突出金融在现代市场经济中的核心地位，将信用作为金融发展的基础，强调要运用信用功能解决融资难、融资贵等问题，推广信易贷、银税互动、银商合作等模式，加强资本市场诚信建设，强化市场信用约束等。

此外，在《意见》第六部分“以有效的信用监管和信用服务

提升全社会诚信水平”中，对夯实信用专业服务基础，推动征信、评级担保、保理、信用管理咨询等市场化信用服务机构发展也提出了相应的要求，对于促进信用服务市场乃至于市场经济的发展，都具有重要的指导意义。

如果进一步进行考察，我们发现，《意见》实际上强调了市场主体的信用建设以及经济活动两个方面的信用要求，从而肯定了信用在资源和要素配置中的基础性作用。如：企业的质量和品牌建设，市场主体信誉机制，企业诚实纳税，慈善组织依法开展活动，企事业单位依法披露环境信息，市场主体信用建设，完善企业信用记录和信用约束等。这些举措将诚信价值观进一步转化和落实到各项制度中去，是诚信价值观走向制度化、规范化、法治化的集中体现，这为进一步引领市场诚信建设，夯实经济领域的信用基础，实现经济高质量发展提供了强大的信用支撑。

### **三、信用建设要服务于民生保障的新要求**

民生问题，是党执政之本、人民幸福之基、社会和谐之源，是最大的政治。“坚持以人民为中心”是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容。习近平总书记要求“必须坚持人民至上、紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民”。

保障和改善民生，一直是党和国家的重要工作要求。本次出台的《意见》，将信用建设对于民生保障和改善方面的功能放在了重要位置。《意见》强调，要打造诚信消费的投资环境，鼓励探索运用信用手段释放消费潜力，在医疗、养老、家政、旅游购物等领域实施“信用+”工程，对侵害消费者权益的违法行为进

行失信联合惩戒乃至市场禁入，加强投资者权益保护，打造诚实守信的金融生态环境，从严查处各类资本市场的违法行为。

《意见》对诸多重大民生问题的关切，彰显了“以人民为中心”的发展理念，诠释了信用服务于民生保障和改善方面的重要功能。

#### **四、信用建设要服务于政府治理的新要求**

构建一套现代化的政府治理体系，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要方向。信用机制在推动完善政府治理体系建设方面，同样发挥着重要作用。

一是公权力机关要诚实守信，依法行权。在现代诚信观念中，政府诚信被称为是“第一诚信”。依法行权、政务公开、勤政高效、守信践诺等，都是对政府诚信建设的重要要求。政府、司法等公权力机关作为社会公共利益的代表，承担着宏观调控、市场监管、环境保护、公共服务、维护社会公平正义等重要职能。诚实守信、依法行权，是建设法治政府，构建新发展格局的内在要求。《意见》对政务诚信和司法公信建设问题进行了安排部署，集中体现在第二部分“以健全的信用机制畅通国内大循环”的第6条中，即：加强法治政府、诚信政府建设，在政府和社会资本合作、招商引资等活动中依法诚信履约，增强投资者信心。建立健全政府失信责任追究制度，完善治理拖欠账款等行为长效机制。加强司法公信建设，加大推动被执行人积极履行义务力度，依法惩治虚假诉讼。这些要求，对于提升公权力主体诚信意识，打造诚信政府，强化司法公信，具有重要的指导意义。

二是公权力机关要依法推进信用建设，提高政府治理效能。

《意见》第五部分“以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信水平”中，要求政府运用信用手段，不断提升政府治理效能。集中体现在两个方面。其一，健全信用基础设施。《意见》要求政府推进公共信用信息系统建设，加快信用信息共享步伐，构建全面覆盖的信用信息网络，建完善信用档案制度，发挥“信用中国”网站、国家企业信用信息公示系统等各类信用信息公示平台的作用，进一步完善金融信用信息基础数据库等。其二，创新信用监管。《意见》要求政府加快健全以信用为基础的新型监管机制，建立健全信用承诺制度，建立企业信用状况综合评价体系，在食品药品、工程建设等重点领域推进信用分级分类监管，着力解决群众反映强烈的重点领域诚信缺失问题等。

总体来看，《意见》在总结和凝练我国社会信用体系建设实践经验的基础上，对新时期社会信用体系建设工作进行了全面系统的安排和部署，是新时期开展社会信用体系建设的重要政策根据，更是引领社会信用体系建设高质量发展，促进形成新发展格局的重要行动指南。

（中央党校（国家行政学院）政法部民商经济法室主任，教授、博导 王伟）

# 畅通内循环 支撑双循环 信用高质量发展 全新启航

——专家解读之二

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》（以下简称《意见》），在迎接党的二十大胜利召开的重要时刻，为社会信用体系建设工作定义了全新的高度，指明了清晰的方向，给予了更高的期望，也提出了更高的要求。可以预见，《意见》的实施将成为我国“十四五”时期推进社会信用体系建设高质量发展的纲领性文件，其战略意义可见一斑。

回顾我国社会信用体系建设发展历程，社会信用体系作为现代市场经济的重要基础，对市场经济的健康发展有着深刻的影响。随着我国进入新发展阶段，发展条件深刻变化，进一步发展面临新的机遇和挑战，在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局背景下，本次出台的《意见》以推动高质量发展为主题，有利于进一步发挥信用对提高资源配置效率、降低制度性交易成本、防范化解风险的重要作用，为提升国民经济体系整体效能、促进形成新发展格局提供支撑保障。

## 一、承上启下的双循环战略迭新

从落实党的十八大提出的“加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”，到2014年国务院印发《社会信用体系建设



设规划纲要（2014—2020 年）》，以及《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出“加快社会信用体系建设”的总体要求至今，我国社会信用体系建设在一些基础领域和关键环节取得了重要进展。从全面宏观提升全社会诚信意识和信用水平，到充分结合国内外政治经济形势，针对我国经济发展中存在的突出问题与矛盾，将信用作为有效供需衔接的保障、优化配置资源的基础、营商环境的重要组成部分，畅通国内大循环、促进国内国际双循环，加快培育参与国际合作和竞争新优势。

在“十四五”时期推动高质量发展的背景下，社会信用体系迎来了前所未有的战略选择。一方面，依托强大国内市场，以健全的信用机制畅通国内大循环。《意见》坚持扩大内需这个战略基点，重点聚焦生产、分配、流通、消费等环节信用体系建设，瞄准经济社会发展中的梗阻顽疾有的放矢、精准治理，增强了培育完整内需体系的内在动力。另一方面，以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进，促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展。《意见》坚持引进来和走出去并重，提出优化进出口信用管理，加强国际双向投资及信用领域国际治理。其中提及的推动与共建“一带一路”国家贸易投资合作优化升级，更是体现了推动高水平对外开放、开拓合作共赢新局面、贡献“信用中国”智慧的深层次考虑。

## **二、多层次的信用理念认知革新**

我国于 2000 年左右就提出了社会信用体系的概念，并将其

作为规范市场经济秩序的重要抓手，在二十余年的发展过程中，历经了从市场体系、信用体系，到如今高质量社会信用体系建设的阶段。但总体上，我国社会信用体系建设发展仍不平衡，个别地方、个别领域受到认识不统一、缺乏制度创新和应用场景等多种因素影响，突出问题和薄弱环节依然制约着社会信用体系建设的高质量发展。《意见》以法治导向、问题导向、目标导向和实践导向为引领，着力推进信用理念、信用制度、信用手段与国民经济体系各方面各环节深度融合，对于进一步构建诚信建设长效机制，推动信用建设行稳致远，具有重要的指导意义。

社会信用体系在传统信用的资产属性基础上，其特有的工具属性被社会达成广泛共识。在以构建和谐社会为重要基础，加强和创新社会治理的重要手段的基础前提下，一方面，内涵外延丰富拓展、方向路径更加明晰，以健全的信用机制、良好的信用环境、坚实的信用基础、有效的信用监管和信用服务为核心，培育出中国特色并不断自我完善的沃土，擘画出社会信用体系建设高质量发展的新路径。另一方面，回应社会诉求和期盼，明确了当前及今后一个时期社会信用体系建设中解决突出问题的有效对策。《意见》立足于运用信用理念和方式解决制约经济社会运行的难点、堵点、痛点问题，聚焦信用信息共享应用、信用基础设施建设、信用监管、信用服务机构培育、诚信文化建设、权益保护等主攻方向聚力发力。

### 三、重点领域突破的体系创新

当前，我国社会信用体系建设已经取得显著成就，但诚信缺失问题依然是社会的主要矛盾之一，立足于新时代的发展要求，“十四五”时期，我国社会信用建设将迎来高质量发展的新阶段，因此加快解决重点领域、关键环节信用传导问题，有序推进各地区各行业各领域信用建设，是推动我国社会主义市场经济走向成熟的一个重要标志。

面向更大范围、更宽领域、更深层次上的高质量社会信用体系建设，《意见》坚持重点突破，从加快促进形成新发展格局的急迫需要和长远需求出发，着力补齐弱势短板，全力突破重点领域，努力营造良好信用环境。一方面，是应对当前疫情冲击，持续做好“六稳”“六保”工作的重要举措。市场经济既是法治经济也是信用经济，充分发挥信用在金融风险识别、监测、管理、处置等环节的作用，以方方面面信用要素的嵌入和信用环境的改善来促进金融服务实体经济。另一方面，是治理诚信缺失，规范市场秩序和优化营商环境的重要动力。通过信用体系和制度的完善，进一步发挥信用在创新监管机制、提高监管能力和服务水平方面的基础性作用，更好平衡个体利益与社会整体利益的诉求，构建起多主体、多向度的社会治理共建共治共享新体系，推动高质量发展。

综上所述，《意见》是未来一段时间我国在经济、社会、政治、法治、文化等各个领域加强信用建设的基本理念和实践路径，

是社会信用体系建设的一次具有里程碑意义的转折点。按照习近平新时代中国特色社会主义思想的指引，各地各部门应积极贯彻落实，提高社会信用体系建设的法治化、规范化、数字化水平，努力推动社会信用体系建设高质量发展，让信用能够更好服务于经济社会发展需要。

（源点信用总编、高级研究员 张子方）

# 新发展格局下社会信用体系建设的新使命

——专家解读之三

在我国加快构建新发展格局的高质量发展阶段，社会信用体系建设肩负着怎样的新使命，其自身的高质量发展又该如何推进？近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进社会信用体系建设高质量发展 促进形成新发展格局的意见》（以下简称《意见》）给出了明确的方向指引和路径安排。《意见》是在《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》成功收官后的关键节点发布的，是指导“十四五”乃至更长时期社会信用体系建设的重要顶层设计，对于畅通国民经济循环、促进形成新发展格局具有重要意义。

## 一、社会信用体系建设进入了高质量发展的新阶段

有中国特色的社会信用体系建设迄今已经走过了 23 年的发展历程。经过前 15 年的实践探索，2014 年 6 月，我国社会信用体系建设首个重要顶层设计——《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》发布实施，推动我国社会信用体系建设进入了快速发展阶段。在此期间，我们在一些基础领域和关键环节取得了重要进展，不仅全面推行了统一社会信用代码，建成了一大批信用基础设施，实现了全国范围内公共信用信息的归集共享，而且在运用信用理念、方法和工具创新经济社会治理方面取得了巨大成就。譬如，通过建立失信联合惩戒机制等措施成功解决了“法院判决执行难”问题，市场监管、海关、税收等领域探索出了以

信用为基础的新型监管机制等。此外，各地区各部门还在信用便民惠企、信用服务实体经济等方面进行了大量有益探索，开展了一系列的“信易+”“信易贷”等创新实践。总体而言，这个阶段的社会信用体系建设取得了重大进展，为深化“放管服”改革、优化营商环境、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力支撑。

当然，毋庸讳言，社会信用体系建设也存在着法治建设滞后和发展不平衡不充分等问题。以《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号）发布为标志，我国社会信用体系进入到了高质量发展的新阶段。2021年底，为加强涉企信用信息归集共享、缓解中小微企业融资难题，《国务院办公厅关于印发加强信用信息共享应用促进中小微企业融资实施方案的通知》（国办发〔2021〕52号），标志着社会信用体系下一步的应用重点将向金融和经济领域倾斜。刚刚发布的《意见》进一步把社会信用体系建设置于经济社会发展全局来考虑，强调信用要与国民经济体系各方面各环节深度融合，发挥信用在畅通国民经济循环、构建新发展格局中的基础和保障作用。这既是对我国社会信用体系建设过往成功经验的充分肯定，也为未来一个时期更好地推进社会信用体系建设指明了方向。

## **二、以完善的社会信用体系促进国民经济循环高效畅通**

正如《意见》开篇所言，完善的社会信用体系是供需有效衔接的重要保障，是资源优化配置的坚实基础，是良好营商环境的

重要组成部分，对促进国民经济循环高效畅通、构建新发展格局具有重要意义。当前制约国民经济运行的难点、堵点、痛点问题基本都可以找到其背后信用缺失的原因，也都可以找到其对应的信用解决方案。

在国内国际双循环相互促进的新发展格局中，国内大循环是主体，因此，《意见》第二部分“以健全的信用机制畅通国内大循环”是文件着墨最多的内容。按照从研发、生产、流通、分配到消费的经济循环逻辑，文件分别从科研诚信和知识产权保护、质量和品牌信用、流通分配信用、诚信消费和投资环境、生态环保信用和各类主体信用等六个方面，提出了明确要求和具体措施。应该说，目前我们在国内大循环中面临的问题相对较多，其中一些问题带有典型的发展阶段特色。如科研诚信和知识产权保护问题直接关系到我国创新发展战略的实施，没有完善的信用机制保障，就不可能有高水平的科研成果；没有有效的知识产权保护，市场主体创新的积极性就会受到影响，也很难吸引高水平的企业、技术和人才。

《意见》第三部分围绕“以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进”展开，分别从进出口、国际双向投资和对外合作，以及参与信用领域的国际治理等三个方面提出了具体要求和措施。2021年我国货物进出口总额39.1万亿元人民币，5年蝉联全球货物贸易第一大国，但我国多数出口产品附加值不高，部分企业品牌质量意识不强，低价同质化竞争严重，外贸企业合规经营面临较大挑战。加强信用建设可以营造更好的国际贸易环境，助

力外贸企业转型升级和合规经营，加快向产业链价值链的高端迈进。

《意见》第四部分“以坚实的信用基础促进金融服务实体经济”对当前稳增长、防风险具有重要的现实意义。服务实体经济是金融的天职，然而长期以来，由于信息不对称普遍存在，我国中小微市场主体普遍存在融资难、融资贵问题，资本市场不发达也与诚信建设滞后有直接关系。与此同时，金融是信用交易最活跃、信用风险最大的领域，如何充分发挥信用在金融风险识别、监测、管理、处置等环节的作用，建立健全“早发现、早预警、早处置”的风险防范化解机制非常关键。

《意见》第五部分围绕“以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信水平”，强调了健全信用基础设施、创新信用监管、培育专业信用服务机构和加强诚信文化建设等方面内容。这既是对已有信用建设的成功做法在更多领域加以推广规划了路径，也是对之前信用建设存在的短板提出了明确要求，同时还对信用基础设施建设和诚信文化建设提出了更高的标准。

### **三、以高质量的信用建设赋能国民经济、促进形成新发展格局**

当前，百年变局和世纪疫情交织叠加，全球经济复苏前景面临较大不确定性。我国虽然实现了“十四五”良好开局，继续保持经济稳定增长，但同时也面临着供给冲击、需求收缩和预期转弱三重压力。在此背景下，理应大力释放信用红利，让社会信用体系为稳增长、促改革和防风险作出应有的贡献。《意见》坚持



问题导向和目标导向相统一，要求积极探索创新，进一步发挥信用对提高资源配置效率、降低制度性交易成本、防范化解风险的重要作用，为提升国民经济体系整体效能、促进形成新发展格局提供支撑保障。

信用是市场经济的基石，一切市场交易行为都是建立在信任和信用基础上的，没有信用就没有交易，也就没有经济发展。完善的社会信用体系可以有效降低市场交易风险、提升交易效率、降低交易成本、扩大交易规模，从而促进经济持续稳定增长。

随着经济全球化和数字经济的快速发展，当前全球国际贸易结算中信用交易比例已达到 90%以上，我国企业信用销售的比例也在 80%左右，即使在消费领域，信用交易的比例也越来越高。但是，信用交易是把双刃剑，它不仅可以扩大交易规模，也会带来信用风险。近年来，我国企业应收账款规模持续增长，账款回收期不断延长，对企业的资金周转形成了巨大压力，疫情发生后使得问题变得更加突出。根据国家统计局发布的数据，2011 年底全国规模以上工业企业应收账款余额为 6.99 万亿元，到 2021 年末增长到 18.87 万亿元，相较 2011 年末增长了 170%；从账款回收期看，2011 年为 29.8 天，到 2021 年延长到了 49.5 天，净增加了 19.7 天。相较于大企业，中小企业在供应链体系内处于弱势地位，缺乏话语权，存在着较为严重的应收账款被拖欠情况。目前我们已经进入到信用经济时代，类似中小企业融资难和账款拖欠这样的经济循环堵点、难点和痛点问题，迫切需要完善的社会信用体系来破解，也惟其如此，新发展格局才能加快形成。

可以预见，随着《意见》的贯彻落实，我国社会信用体系建设将在自身高质量发展中取得更加突出的成就，从而为畅通国民经济循环，提升国民经济体系整体效能、促进形成新发展格局提供强大动力。

（商务部国际贸易经济合作研究院信用研究所所长、研究员  
中国服务贸易协会商业保理专业委员会主任 韩家平）

# 以高质量的社会信用体系建设支撑 新发展格局构建

——专家解读之四

社会信用体系是社会主义市场经济的基础性制度安排，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。日前，中办、国办印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》（以下简称《意见》），紧扣构建新发展格局需要，及时、科学、系统部署了社会信用体系建设高质量发展的相关工作。简单概括，《意见》主要部署了三方面工作，实际上也是社会信用体系建设高质量发展的三个表现：

一是推动体系自身进一步健全完善。党的十八大以来，在《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》的总体设计指引下，在各地方、各部门、各行业领域的努力推进下，社会信用体系的基本框架初步搭建起来，在统一信用代码、信息归集共享、信用产品开发应用、联合奖惩机制、信用市场培育、城市信用建设、诚信宣传教育等环节取得积极进展。针对推进实践中暴露出的法律法规依据不足、规范性不够等问题，2020年国办印发《关于进一步完善失信约束制度 构建诚信建设长效机制的指导意见》，推动社会信用体系法治化、规范化建设，进而拉开了社会信用体系高质量发展的大幕。此次《意见》继续对信用体系基础性建设作出部署，要求健全信用基础设施、培育专业信用服务机构、强化信用法律法规和制度保障、有序推进各地区各行业各领域信用建

设、加强诚信文化建设等；也进一步强化了规范发展理念，要求推动社会信用体系建设全面纳入法治轨道，规范完善各领域各环节信用措施。如，提出坚持稳慎适度，编制清单、准确界定适用范围，确保过惩相当。

二是推动服务国家战略大局。构建新发展格局，是以习近平同志为核心的党中央立足新发展阶段，根据我国环境、条件变化提出来的，是重塑我国国际合作和竞争新优势的战略抉择。社会信用体系在提高资源配置效率、降低制度性交易成本、防范化解风险等方面发挥着重要作用，是促进形成新发展格局的重要抓手。当前，各方面对如何以社会信用体系建设来促进形成新发展格局的认识还不够深刻，对下一步推动工作的思路 and 重点还不够清晰，也缺少切实可行的工作抓手。《意见》将社会信用体系建设放在构建新发展格局的大框架下，围绕畅通国内大循环，对科研诚信、质量和品牌信用、流通分配等环节信用、诚信消费投资环境、生态环保信用、各类主体信用建设等领域作出部署，将信用建设贯穿到生产-分配-流通-消费的经济循环中，充分发挥信用机制在畅通国民经济循环中的基础性、关键性作用；围绕支撑国内国际双循环相互促进，瞄准我国对外双向开放中的重点难点问题，部署推动进出口信用、双向投资及对外合作信用以及参与信用领域国际治理等工作。可以说，《意见》直接回答了社会信用体系如何支撑新发展格局这一重要问题，有利于统一认识、理顺思路、明确重点、凝聚合力。

三是推动与经济社会发展深度融合应用。建设社会信用体系

不是为建而建，而是为了用。在社会信用体系初步框架搭建后，必须进一步强化应用、以用促建，这是促进其高质量发展的重要方式和重要表现。《意见》明确提出，要扎实推进信用理念、信用制度、信用手段与国民经济体系各方面各环节深度融合，运用信用理念和方式解决制约经济社会运行的难点、堵点、痛点问题。《意见》将运用社会信用体系促进中小微企业融资、强化资本市场信用约束、推动信用监管等作为工作重点，很好契合了当前经济社会发展实际需要，也是信用体系能够更好发挥作用的突破口。

总的看，《意见》立意高远、导向清晰、部署周密，构成了下一阶段推动社会信用体系建设的行动指南。各地区、各部门要深入领会《意见》精神，贯彻落实工作部署，持之以恒深入推动社会信用体系建设高质量发展，为提升国民经济体系整体效能、促进形成新发展格局提供支撑保障，助力经济社会高质量发展。

（中国宏观经济研究院研究员 李清彬）

# 以高质量信用体系建设，营造高水平营商环境

——专家解读之五

日前，中办、国办印发了《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》（以下简称《意见》），这是继国务院发布《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》之后，时隔多年，我国又一次发出的信用体系建设最强音。

有目共睹的是，近年来，我国信用体系建设成就斐然：标准规范相继出台，制度规则日趋细密，应用场景极大丰富，有力提升了我国治理体系与治理能力的现代化水平。

此番《意见》站高望远，开宗明义：“完善的社会信用体系，是良好营商环境的重要组成部分，对促进国民经济循环高效畅通、构建新发展格局具有重要意义”。毫无疑问，将社会信用体系建设视为良好营商环境的重要组成部分，显然是这部纲领性文件的创造性表述。

细细揣摩，社会信用体系与优化营商环境之间，之所以关系紧密，是因为两者均以降低制度性成本为价值追求。

在“指导思想”部分，《意见》称，“进一步发挥信用对提高资源配置效率、降低制度性交易成本”。发端于2003年的世界银行营商环境评估，是全球最具影响力的评估体系，也是主权信用评级、国际发展资金分配的重要政策影响因素，实质上影响着全球资本流向的重要风向标。降低制度性交易成本，正是世界银行

营商环境评估亘古不变的主线。

何谓制度性交易成本？20 世纪 30 年代，诺贝尔经济学奖得主科斯率先在“生产成本”之外提出“交易成本”的概念。他发现，运用价格机制来配置资源，并非毫无成本，产权保护、谈判签订合同、监督合同执行等都存在着交易成本。沉寂多年之后，“交易成本”终于引发了高度关注，并获得了进一步的阐释。后来获得诺贝尔经济学奖的阿罗提出，科斯提出的交易成本实际上就是“一个经济体系运行的成本”，而不是单纯的商业成本。说得直白点，制度性成本是指与个人无关、而与制度及其执行息息相关的成本。

与科斯同时代、当时也很年轻的中国经济学家张培刚在 20 世纪 30 年代研究时发现，当时湖南、江西等地的中国农民很穷，生产粮食的成本极低，但在沿海城市的粮食市场上，他们的大米却竞争不过远道而来的泰国大米。经过调查，张培刚发现，地方割据、关卡敲诈等大大降低了内地大米的竞争力。这种成本即世行所称的制度性成本，即无论市场主体如何努力，怎样聪慧，都必须承担的成本，这也正是世行评估着力于削减的。

而无论是科斯还是张培刚，他们描述的影响合同履行、关卡敲诈等种种违法违约行为，都构成了失信行为，因为，信用记载的，就是相关主体遵守法律规定与合同约定的状态。而《意见》所强调的正是减少失信行为，进而降低交易成本。例如，《意见》指出，围绕市场经济运行各领域各环节，对参与市场活动的企业、个体工商户、社会组织、机关事业单位以及自然人等各类主体，

依法加强信用建设。不断完善信用记录，强化信用约束，建立健全不敢失信、不能失信、不想失信长效机制，使诚实守信成为市场运行的价值导向和各类主体的自觉追求。

2022年2月8日，世行发布了全球营商环境新评估体系概念书。2023年1月将正式启动新一轮评估。特别值得关注的是，《意见》所关注的诸多维度，与世行营商环境的方法论高度契合。

《意见》的实施，将全面推进我国营商环境的优化。

其一，《意见》的实施，将进一步提升我国企业的“办事便利度”水平。企业办事便利度，即减环节、压时间、降费用，是世行营商环境评估的三大维度之一。《意见》强调，要健全信用基础设施。统筹推进公共信用信息系统建设。加快信用信息共享步伐，构建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，建立标准统一、权威准确的信用档案。充分发挥“信用中国”网站、国家企业信用信息公示系统、事业单位登记管理网站、社会组织信用信息公示平台的信息公开作用。进一步完善金融信用信息基础数据库，提高数据覆盖面和质量。也就是说，那些守法践诺的诚信主体，将获得良好的信用档案，在获取政府的公共服务方面，将更为迅速便捷。举例来说，以前经常被要求开具的无犯罪记录证明，以及企业申请上市的无重大违法记录证明，也终将被信用记录所替代。

其二，《意见》的实施，将进一步提升政府的“公共服务水平”。世行新的营商环境评估体系，增加了评估政府在促进良好的营商环境中的积极功能的指标。《意见》强调创新信用监管，



加快健全以信用为基础的新型监管机制。建立健全信用承诺制度。全面建立企业信用状况综合评价体系，以信用风险为导向优化配置监管资源，在食品药品、工程建设、招标投标、安全生产、消防安全、医疗卫生、生态环保、价格、统计、财政性资金使用等重点领域推进信用分级分类监管，提升监管精准性和有效性。深入开展专项治理，着力解决群众反映强烈的重点领域诚信缺失问题。可以想见，以上措施的贯彻落实，将持续优化我国政府的监管框架，提升公共服务水平，力促营商环境优化。

其三，《意见》的实施，将直接提升若干营商环境指标的水平。新的世行营商环境评估体系，将原来的“保护中小投资者”与“获得信贷”指标，合并为“获取金融服务”指标。对此，《意见》着墨尤多，在“以坚实的信用基础促进金融服务实体经济”部分，从创新信用融资服务和产品、加强资本市场诚信建设、强化市场信用约束等三个方面，进行了细致的阐述。例如，《意见》提及，发展普惠金融，扩大信用贷款规模，解决中小微企业和个体工商户融资难题。加强公共信用信息同金融信息共享整合，推广基于信息共享和大数据开发利用的“信易贷”模式，深化“银税互动”、“银商合作”机制建设。发展订单、仓单、保单、存货、应收账款融资和知识产权质押融资。这些以信用为基础的金融产品的推出，有利于我国中小企业获得银行间接的融资。

在直接融资方面，《意见》指出，进一步夯实资本市场法治和诚信基础，健全资本市场诚信档案，增强信用意识和契约精神。压实相关主体信息披露责任，提升市场透明度。建立资本市场行

政许可信用承诺制度，提高办理效率。督促中介服务机构勤勉尽责，提升从业人员职业操守。加强投资者权益保护，打造诚实守信的金融生态环境。这些表述，与近期我国司法部门加大对独立董事、中介机构等履职行为的问责，可谓一脉相承。

最后，《意见》与世界营商环境评估方法论的契合之处还在于，世界银行新的评估体系，更加注重考察现实世界，而不仅仅是法理规则，同时改变以往基于“假设案例”进行评估的方法，引入大量的企业调查。《意见》强调的正是提升全社会的信用水平，建立以守法与履约实际状况为基础的信用机制，也就是说，以结果为基础、全面客观、真实真诚。

徒法不足以自行。《意见》擘画的宏伟蓝图，还有待于我们共同努力，以谦卑务实的作风，将目标要求转变为良善而精微的制度规则，切实践行，久久为功，必有大成！

（华东政法大学 教授 罗培新）

# 社会信用体系建设的新里程碑

——专家解读之六

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》（以下简称《意见》），是继《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》收官后、在“十四五”开局乃至更长时期社会信用体系建设的又一重要顶层设计，是我国社会信用体系建设的新里程碑。

《意见》开宗明义，对社会信用体系做了高定位，从三个方面指出“完善的社会信用体系是供需有效衔接的重要保障，是资源优化配置的坚实基础，是良好营商环境的重要组成部分，对促进国民经济循环高效畅通、构建新发展格局具有重要意义”。为推进社会信用体系建设高质量发展，促进形成新发展格局，《意见》从总体要求、以健全的信用机制畅通国内大循环、以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进、以坚实的信用基础促进金融服务实体经济、以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信水平、加强组织实施等六大部分提出了二十三点意见，构建了社会信用体系建设的新格局，体现了系统性、整体性、创新性、融合性、法治性等五大特点。

## 一、系统性：坚持系统观念，统筹发展和安全

首先，《意见》的指导思想明确，即以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，坚持系统观念，统筹发展和安全，培育和践行社会主义核

心价值观。

其次，完善信用系统制度、兼顾发展和安全理念，贯穿于《意见》始终。第二、三、四部分，覆盖了国内国际双循环系统，并内在地形成了征信与信用信息共享、加强公共信用信息同金融信息共享整合；实施各行业、各领域的信用评价，强化信用评价结果共享运用；建立健全信用承诺、信用分级分类监管、信用激励惩戒、信用修复等制度；完善信用标准体系；加强诚信文化建设，打造诚实守信的营商环境等信用系统。以健全的信用机制畅通国内大循环、以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进、以坚实的信用基础促进金融服务实体经济的发展和安全。

再次，第二十三项专门加强安全保护。严格落实信息安全保护责任，规范信用信息查询使用权限和程序，加强信用领域信息基础设施安全管理。依法保护国家秘密、商业秘密。贯彻实施个人信息保护法等法律法规，维护个人信息合法权益。依法监管信用信息跨境流动，防止信息外流损害国家安全。

## **二、整体性：立足整体布局，提升整体效能**

《意见》在总体要求中即提出，立足经济社会发展全局，整体布局、突出重点，有序推进各地区各行业各领域信用建设。为提升国民经济体系整体效能、促进形成新发展格局提供支撑保障。

第二部分“以健全的信用机制畅通国内大循环”与第三部分“以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进”全局展开，按照国内、国际经济循环的逻辑，分别从科研诚信和知识产权保护、质量和品牌信用、流通分配信用、诚信消费和投资环境、生

态环保信用、各类主体信用、进出口、国际双向投资和对外合作，以及参与信用领域的国际治理等九个方面，提出了明确要求和具体措施。几乎囊括了所有的经济社会发展各领域的信用建设。第四部分突出重点“以坚实的信用基础促进金融服务实体经济”对当前稳增长、防风险具有重要的现实意义。

### **三、创新性：科研诚信领先，不断探索创新**

创新是引领发展的第一动力，保护知识产权就是保护创新。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要对加强知识产权保护工作提出明确要求。科研诚信是科技创新的基石。加快建设创新型国家，离不开科研人员的潜心探索。而科研人员最基础、最重要的品质就是诚实守信。我国科研诚信建设在工作机制、制度规范、教育引导、监督惩戒等方面取得了显著成效，但不可否认，违背科研诚信要求的行为也时有发生，如抄袭他人研究成果、伪造研究数据、代写代发研究论文等。

知识产权信用是科研诚信制度化、体系化的依托；科研诚信是知识产权信用的基础和动力。知识产权信用体系建设是实施知识产权和品牌战略，推进新时代科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略的一项不可或缺的任务。

《信用建设新格局意见》第三项强化科研诚信建设和知识产权保护。全面推行科研诚信承诺制，加强对科研活动全过程诚信审核，提升科研机构和科研人员诚信意识。依法查处抄袭、剽窃、伪造、篡改等违背科研诚信要求的行为，打击论文买卖“黑色产业链”。健全知识产权保护运用体制，鼓励建立知识产权保护自

律机制，探索开展知识产权领域信用评价。健全知识产权侵权惩罚性赔偿制度，加大对商标抢注、非正常专利申请等违法失信行为的惩戒力度，净化知识产权交易市场。

第二部分“以健全的信用机制畅通国内大循环”将“强化科研诚信建设和知识产权保护”放在首位，凸显了科技创新对我国经济发展的基础性作用和在社会主义现代化建设的核心地位。其中围绕推进质量和品牌信用建设，加强法治政府、诚信政府建设，完善生态环保信用制度，优化进出口信用管理，创新信用融资服务和产品，强化市场信用约束，创新信用监管等各项均提出了创新要求和具体措施，不断探索创新。

#### **四、融合性：扎实推进信用理念，发挥信用融合作用**

《信用建设新格局意见》在指导思想即明确，扎实推进信用理念、信用制度、信用手段与国民经济体系各方面各环节深度融合，进一步发挥信用对提高资源配置效率、降低制度性交易成本、防范化解风险的重要作用。

“信用融天下”。当前制约国民经济运行的难点、堵点、痛点问题基本都可以找到其背后信用缺失的原因，也都可以找到其对应的信用解决方案。《意见》围绕打造诚信消费投资环境、强化市场信用约束、加强诚信文化建设等方面作出的部署都充分体现了信用系统长效机制的融合作用。

#### **五、法治性：强化制度保障，全面纳入法治轨道**

《意见》在总体要求中提出，推动社会信用体系建设全面纳入法治轨道，规范完善各领域各环节信用措施，切实保护各类主

体合法权益。充分调动各类主体积极性创造性，发挥征信市场积极作用，更好发挥政府组织协调、示范引领、监督管理作用，形成推进社会信用体系建设高质量发展合力。

在“加强组织实施”部分中，《意见》还提出加快推动出台社会信用方面的综合性、基础性法律，坚持失信惩戒稳慎适度等要求。

总之，《意见》坚持系统观念，统筹发展和安全；立足整体布局，提升整体效能；科研诚信领先，不断探索创新；扎实推进信用理念，发挥信用融合作用；强化制度保障，全面纳入法治轨道，是我国社会信用体系建设的新里程碑，必将全面推进社会信用体系建设高质量发展、促进形成新发展格局，打造市场化、法治化、国际化营商环境。

（中国政法大学 教授 刘瑛）

# 立足高质量发展 推动社会信用体系建设 迈入新阶段

——专家解读之七

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》（以下简称《意见》），对新时期社会信用体系建设高质量发展作出了全面系统安排，为各地区各部门推进信用建设提供了重要行动指南。

党的十八大以来，在党中央、国务院高度重视下，在各部门各地区积极推动下，社会信用体系建设取得了显著成效。跨部门跨地区的信用信息共享体系基本建成，信用信息基础设施建设不断夯实，各行业各地区积极推进信用创新实践，在加强社会治理、创新监管机制、服务实体经济发展等多个层面不断探索形成了切实有效的创新方法和实施路径。

当下，我国经济社会发展面临新的形势、新的使命和新的要求，加快构建完善适应新时期高质量发展要求的社会信用体系制度体系和运行机制，是建设高水平社会主义市场经济体制、推动经济社会高质量发展的内在要求。《意见》立足我国经济社会新发展阶段和新时代特征，着眼推动构建新发展格局的战略布局，以全局的角度、系统的观念对社会信用体系建设进行了整体规划和全面部署，强调要从经济社会发展全局出发，运用信用理念、信用机制和信用手段，推动国民经济体系整体效能提升，为促进形成新发展格局提供支撑保障。



《意见》重点围绕健全的信用机制、良好的信用环境、坚实的信用基础、有效的信用监管和信用服务等方面，规划了社会信用体系高质量发展的框架；并突出强调了信用对于畅通国内大循环、支撑国内国际双循环相互促进的能效作用、具体路径，提出了以更大力度推进信用助力金融服务实体经济、提升全社会诚信水平的具体举措。深刻理解把握社会信用体系建设高质量发展的要求，贯彻落实《意见》精神，尤其要重视以下四方面内容要求。

一是强化信用机制在促进国民经济循环高效畅通方面的功能作用。信用是社会主义市场经济的重要基础，完善的信用制度、良好的信用关系，是维护市场经济秩序、促进经济健康发展的重要保障。《意见》提出将信用与国民经济各方面各环节深度融合，推进质量和品牌信用建设，完善流通分配环节信用制度，夯实信用基础支撑金融服务实体经济发展，促进诚信消费投资环境建设等方面的系列切实举措，旨在通过信用机制促进资源的优化配置，提升市场主体诚信意识和履约能力，促使企业将守法诚信要求落实到生产经营各个环节，提供更加优质的产品和服务；建立良好的信用链条，降低交易成本；通过信用激励机制提振消费、促进市场主体活力释放，以良好的信用环境增强投资者信心；创新信用融资服务和产品，更好解决中小微企业融资难问题。同时，提出推进对外经济活动和国际合作相关领域信用建设，积极参与信用领域国际治理，服务高质量共建“一带一路”等，系列举措对于营造更加良好的市场环境、强大国内市场，畅通国内大循环、推动国内国际双循环相互促进具有重要意义。

二是强化运用信用手段在提升治理能力、解决社会发展难点堵点痛点方面的功能作用。《意见》提出推进重点行业领域信用建设，健全以信用为基础的新型监管机制，推进信用承诺、信用评价、信用监管等重点工作，旨在进一步提升监管效率和精准治理能力。针对部分行业领域仍然存在的诚信缺失问题、违法违规现象、危害社会正常秩序和侵犯人民群众合法权益等行为，提出了一系列重点措施，通过严加监管、实施失信惩戒、开展专项治理等，依法进行整治约束。同时，强调加强法治政府、诚信政府和司法公信建设，对政府失信要建立责任追究制度等，体现了对政务、司法领域诚信建设的高度重视、严格要求和强力约束。此外，还提出要统筹推进信用基础设施建设，加快信用信息共享，建立完善信用服务体系等，旨在进一步夯实信用信息基础，以更好的信用服务推动行业信用建设和全社会信用水平的提升。

三是强化信用法治建设，推动社会信用体系规范化、高质量发展。信用法治建设是社会信用体系建设的基础性工程。推动构建信用法治格局，是实现社会信用体系高质量发展的重要保障。2020年国务院办公厅印发《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》，2021年国家发展改革委、人民银行印发《全国公共信用信息基础目录（2021年版）》和《全国失信惩戒措施基础清单（2021年版）》，对规范开展信用信息记录及其共享公开、失信行为认定和惩戒等进行了制度性设计，标志着信用建设法治化进入了崭新阶段。《意见》在此基础上，进一步强调推动社会信用体系建设全面纳入法治轨道；加快推动出台社

会信用方面的综合性、基础性法律，建立健全信用承诺、信用评价、信用分级分类监管、信用激励惩戒、信用修复等制度，表明国家层面进一步加快信用法治建设步伐，对信用法治体系进行全面布局。

四是强化增进信用理念和弘扬诚信文化，践行社会主义核心价值观、提升全社会诚信水平。诚信是社会主义核心价值观的重要内容，诚实守信的良好风尚和社会环境是实现高质量发展的必要条件。《意见》强调要加强诚信文化建设，开展诚信宣传和舆论监督，加强各类主体信用建设，建立健全不敢失信、不能失信、不想失信长效机制，使诚实守信成为各类主体的自觉追求和价值导向。社会信用体系建设是一项系统工程，需要在文化、制度、法律等各个层面协同推进，多举措促进个人、法人等各类信用主体形成共同认知和自觉遵循，在全社会营造崇尚诚信、践行诚信的良好氛围。

（国家公共信用信息中心高级工程师 郭歌）

# 统筹七大关系，推动社会信用体系建设高质量发展

——专家解读之八

2022年3月20日，中办、国办联合印发了《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》。《意见》基于国内大循环、国内国际双循环新发展格局，坚持全局意识和系统思维，坚持问题、目标和结果导向，紧扣当前经济社会发展各领域各环节的难点、痛点、堵点，从信用理念、信用制度、信用手段、信用监管和创新应用等方面全面系统地提出了高质量推进社会信用体系建设的具体措施和实施路径，对于夯实信用基础、激活数据要素、降低交易成本、优化资源配置、创新社会治理、优化营商环境具有重要意义，彰显信用建设的中国智慧。笔者认为，社会信用体系赋能经济社会高质量发展，需要以系统思维统筹七大关系。

## 一、国内和国际的关系

构建以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进的新发展格局赋予我国参与国际领域信用合作与治理新使命。《意见》的出台为全面推动社会信用体系建设高质量发展提供了指引。在国内方面，在需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力下，如何以信用赋能经济结构性增长潜力，需多维协同发力。一是激活需求，以信用赋能消费主导型经济发展，规范发展消费信贷，释放超大规模内需潜力和市场优势；二是优化供给，打通供需梗阻，

以信用赋能产业链和供应链安全管理及金融创新，扩大国内市场优质产品和服务供给；三是稳定预期，充分发挥信用对提高资源配置效率、降低制度性交易成本、防范化解风险的重要作用，推动财政、税收、金融、社会保障、科技、贸易、交通物流等领域畅通循环，稳定持续向好预期。在国际方面，世界加速进入动荡变革期，国际关系亟需强化信任和信用。一是国际经济往来，以信用手段推动外贸企业深耕国际市场，引导企业用足用好出口信用保险等外贸政策工具，加强国际双向投资及对外合作信用建设；二是在信用领域稳步拓展规则、规制、管理、标准等制度型开放，为推动构建更加公正合理的国际治理体系贡献中国智慧，提供中国方案。

## 二、理念和制度的关系

制度是信用之基，理念是信用之本。《意见》指出，大力培育和践行社会主义核心价值观，以信用理念解决制约经济社会运行的难点、痛点、堵点，着力推进诚信建设制度化。在理念方面，一是坚持法治理念，培养社会大众在法律框架下“知信、守信、用信、护信”的诚信理念；二是坚持规则意识，以规则意识促进诚信守信成为市场运行的价值导向和各类主体的自觉追求；三是坚持契约精神，健全市场主体信誉机制，完善信用承诺制度，增强“勇于承诺、执于践诺、羞于违诺”的守约意识。在制度方面，一是法治化，推动国家层面出台社会信用方面的综合性、基础性法律，并鼓励地方根据立法权限制定地方性法规；二是规范化，建立健全信用承诺、信用评价、信用分级分类监管、信用激励惩

戒、信用修复等相关配套制度；三是标准化，完善信用标准化体系，推动产品质量信用标准、国际流通信用标准、信用档案标准等细分领域标准建设。

### 三、政府和市场的关系

构建政府和市场多元协同治理机制是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要举措。《意见》的出台为政府和市场统筹协调推动形成社会信用体系建设高质量发展合力奠定了基础。在政府方面，一是组织协调，信用体系建设是一项复杂的系统工程，地方政府在破除信用数据孤岛、体制机制障碍等方面要发挥应有的组织协调作用；二是示范引领，要全面加强法治政府、诚信政府建设，建立健全政府失信责任追究制度，发挥政府诚信建设“领头羊”作用；三是监督管理，既要加强对市场主体的信用分级分类监管，也要加强对信用服务机构、信用服务市场的监管。在市场方面，一是信用服务机构发展，培育专业信用服务机构，充分发挥信用服务机构作用，推动公共信用服务机构和市场化信用服务机构相互补充、信用信息基础服务与增值服务相辅相成的信用服务体系；二是行业协会商会信用建设，引导行业协会商会加强诚信自律，充分发挥行业协会商会对行业信用建设的示范带动效应。

### 四、惩戒和激励的关系

守信激励和失信惩戒机制是社会信用体系运行的重要抓手，在社会主义市场经济建设中发挥着重要作用。《意见》的出台进一步厘清惩戒和激励的制度边界，使惩戒和激励机制更好地发挥

其对经济建设与社会发展的促进作用。在惩戒方面，一是依法依规，完善信用惩戒制度，编制全国统一的失信惩戒措施基础清单，依法依规稳慎适度开展惩戒工作；二是过惩相当，严格依法采取轻重适度的惩戒措施，切实保护信用主体合法权益；三是分类惩戒，充分考虑失信行为发生的领域、行业、情节轻重、影响程度等，依法采取联合惩戒、退出机制、市场禁入等强制措施，对于重大违法案件必须坚持“严监管、零容忍”原则。在激励方面，一是行政激励，深入推进“放管服”改革，全面推行信用承诺制度，降低制度性交易成本，激发市场主体活力，提升国民经济体系整体效能；二是金融激励，创新信用融资服务和产品，以信用赋能中小企业融资贷款，解决中小微企业和个体工商户融资难题；三是市场激励，以信用大数据评判市场主体信用状况，提升资源配置使用效率。

## 五、规范和创新的关系

规范化推动社会信用体系建设是保护各类主体合法权益的基本要求，而社会信用体系建设必须要紧扣时代发展脉搏，要有求新求变的发展精神。《意见》的出台为规范化和创新性推进社会信用体系建设作出了相应安排和部署。在规范方面，市场主体合法权益的保障，需要规范信用措施。一是厘清信息边界，编制全国统一的公共信用信息基础目录，准确界定信用信息记录、归集、共享、公开范围；二是统一标准规范，逐步建立数据交换共享、技术对接、信用安全、评价体系等标准规范；三是强化重点建设，以健全的信用机制推动知识产权保护、产品流通、社会保

险、慈善组织等领域规范化发展；四是规范市场应用，充分发挥信用在市场风险识别、监测、管理、处置等环节的作用，健全市场化的风险分担、缓释、补偿机制。在创新方面，新时代社会信用体系建设要以新思想、新理念为统领。一是数据融合创新，加快信用信息共享步伐，推动公共信用信息同金融信息共享整合，创新“信易贷”服务和产品；二是技术创新，充分运用大数据技术，加强对企业信用状况的跟踪监测，加强对金融机构和征信、评级等机构的跟踪监测预警；三是应用场景创新，不断丰富信用惠民便企措施，深入实施“信易+”工程，推进个人诚信建设，加强定向医学生、师范生等就业履约管理。

## 六、监管和服务的关系

坚持信用监管和信用服务双轮驱动，大力提升信用信息系统应用服务水平，深入推进以信用为基础的新型监管机制建设，为提升信用监管的信用服务效能提供重要制度保障。《意见》的出台明确以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信水平。在监管方面，一是分级分类监管，基于信用大数据推进重点领域信用分级分类监管，加强事前事中事后全链条监管，提升监管效能和精准性；二是联动监管，建立“政府+市场+行业”的多方协同监管机制，推动协同联动监管，提升监管精准性和有效性；三是智能监管，运用大数据技术建立健全“早发现、早预警、早处置”的风险防范化解机制和跟踪监测预警机制，提升智能化监管水平。在服务方面，一是健全信用基础设施，统筹推进公共信用信息系统建设，完善金融信用信息基础数据库，提高数据覆盖面和质量；



二是加大数据开放力度，加快信用信息共享步伐，依法依规向征信、评级、担保、保理、信用管理咨询等市场化信用服务机构开放数据；三是创新公共信用产品，积极推动信用报告查询应用，试点推广以信用报告代替行政合规、无违法违规等证明，全面提升政府服务效能。

## 七、发展和安全的关系

社会信用体系建设的健康有序高效发展应以保障好信用信息安全、维护好信用主体权益为前提。《意见》的出台明确在保护国家秘密、商业秘密基础上推进社会信用体系建设高质量发展。在发展方面，一是发展普惠金融，鼓励消费金融创新，规范发展消费信贷，有序推进信用消费；二是培养标杆品牌，支持市场化信用服务机构发展，打造具有国际竞争力的信用评级机构品牌；三是强化人才保障，加强信用学科建设和人才培养，满足社会信用建设对人才的需求。在安全方面，一是数据信息安全，严格落实信息安全保护责任，加强信用信息跨境流动监管，维护国家公共安全；二是主体权益保护，切实保护市场主体合法权益，加强个人信息隐私保护；三是金融安全，强化金融风险防范意识，筑牢金融安全屏障，打造诚实守信的金融生态环境。

处理好以上七大关系，既是新时代经济社会发展的内在要求，也是推进社会信用体系建设高质量发展，促进形成新发展格局的基础和关键。

（国家公共信用信息中心副研究员 杨柳）

## 夯实高质量发展的“信用基石”

市场经济是法治经济、信用经济，信用制度是社会主义市场经济体制的重要基础。

夯实信用基础，关键要靠制度使人不敢失信、不能失信，完善守法诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制。

不久前，中办国办印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》，围绕以健全的信用机制畅通国内大循环、以良好的信用环境支撑国内国际双循环相互促进、以坚实的信用基础促进金融服务实体经济、以有效的信用监管和信用服务提升全社会诚信水平等方面作出了部署。有序推进各地区各行业各领域信用建设，《意见》将进一步发挥信用对提高资源配置效率、降低制度性交易成本、防范化解风险的重要作用，为提升国民经济体系整体效能、促进形成新发展格局提供支撑和保障。

市场经济是法治经济、信用经济，信用制度是社会主义市场经济体制的重要基础。近年来，我国社会信用体系建设取得了积极成效，信用法规制度有序推进，信用信息共享水平显著提高，统一社会信用代码基本实现全覆盖，信用承诺和告知承诺制广泛应用，信用贷款支撑中小微企业融资服务，全社会信用建设意识明显增强。充分发挥信用在社会治理和经济调控中的作用，一方面要构建诚信建设长效机制，提高法治化规范化水平，支撑“放管服”改革、改善全社会信用环境；另一方面要通过信用体系建

设高质量发展，推动经济社会高质量发展，营造良好营商环境，促进国民经济循环高效畅通、加快构建新发展格局。

夯实信用基础，关键要靠制度使人不敢失信、不能失信，并尽快将行之有效的办法固定下来，完善守法诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制，抓紧贯彻到经济社会发展的方方面面，真正实现“守信获益，失信受罚；一处失信，处处受限”。为此，《意见》给出了明确的方向指引和实施路径，强调不断完善信用记录，强化信用约束，健全信用基础设施、创新信用监管等，重点优化进出口信用管理、完善流通分配等环节信用制度；加强各类主体信用建设，加强诚信文化建设，使诚实守信成为市场运行的价值导向和各类主体的自觉追求。同时对组织实施也提出坚持稳慎适度，要求根据失信行为性质和严重程度，采取轻重适度的惩戒措施，确保过罚相当。这些信用机制的健全完善，将会依法依规、准确适度强化社会信用体系建设质量。

目前，我国经济发展正面临需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，一些中小微企业、个体工商户生产经营困难。着力稳市场主体保就业，亟待助企纾困政策再出实招。对此，今年的《政府工作报告》提出加强金融对实体经济的有效支持，推进涉企信用信息整合共享，健全社会信用体系。在信用手段和政策运用上，《意见》做出了落实落细的安排。比如，在家政、旅游、购物等领域实施“信用+”工程，旨在运用信用手段释放消费潜力；惩戒商标抢注，打击违法广告、虚假宣传等，能够有效遏制不正当竞争；创新信用融资服务和产品，有利于破解企业融资难题。政

策意义上,《意见》是对通过信用手段服务经济高质量发展、顶住新的下行压力的具体和深化。

诚实守信,是中华民族的传统美德,是安身立命的根本准则,也是市场经济的坚实基础、社会良序的运转基石,更是推动高质量发展的重要保障。努力在全社会倡导和培养诚实守信价值取向和行为规范,扎实推进信用理念、信用制度、信用手段与国民经济体系各方面各环节深度融合,一定能形成社会信用体系建设高质量发展合力,营造出公平诚信的市场和社会环境,助力构建新发展格局。

《人民日报》(2022 年 04 月 12 日 05 版)