

失信惩戒泛化下的信用修复困境如何破解

肖伟志

2025年3月21日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于健全社会信用体系的意见》，就覆盖各类主体、夯实数据基础、健全守信激励和失信惩戒机制、健全信用监管和治理机制、提高社会化市场化水平提出了一系列明确的要求。其中，“健全守信激励和失信惩戒机制”强调两个方面的重点工作，一是依法依规开展失信惩戒；二是完善统一的信用修复制度。

失信惩戒泛化引发信用修复困境

社会信用制度是构建统一大市场、实现高质量发展的基础制度。社会信用体系已然成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。作为一种系统专业化治理工具体系和社会控制工程，社会信用体系建设的功能指向，已经从政治、经济、社会领域扩展到道德、文化领域。但是，随着社会信用体系建设的横向扩张和纵深推进，失信惩戒泛化现象以及由此引发的信用修复难题越来越成为人们关注的焦点。

社会信用体系建设以信用信息生产和传播的规模化、集约化为基础，叠加信用评价输出的符号化和信用奖惩机制的协同化，在越来越多的信用资源和治理资源的配置场景中产生了越来越明显的激励和约束效果。比如，信用承诺制在简化管理流程的同时，降低交易成本；信用报告不仅成为获取信贷资源的重要依据，还具有替代无违法记录记录的简化功能。

然而，“信用无处不在”“信用无所不能”的印象，可能只是“信用泛化”的一种心理表征。失信惩戒泛化是“信用泛化”的主要表现，包括两个方面。其一，不良行为记录、失信行为信息等认定范围有扩张的趋势，比如一些城市出台的“文明促进条例”将不文明行为纳入失信记录，越来越多看似与信用无关的行为被贴上“失信”的标签。其二，异常名录、重点关注名单、严重违法失信名单、失信联合惩戒等管理措施的适用情形有扩大的趋势。《全国失信惩戒措施基础清单（2025年版）》列举的“依法依规实施市场或行业禁入（退出）”类措施，多达79项，而2022年版只有61项；“依法依规实施职业禁入或从业限制”类措施也从2022年版的51项增加至67项；“依法依规限制任职”类25项，比2022年版多了4项。这种扩张趋势，从侧面反映出，信用约束工具确实能够带来管理效能上的提升，根据国家市场监督管理总局2024年发布的《中国企业信用指数》，2024年1—6月整体高于2023年度水平，移出经营异常名录企业数量增多，全国信用风险低企业占比稳步上升。2025年2月发布的指数表明，中国企业信用指数为160.73，较1月上升0.25点，较2024年第四季度的159.84点也有提升。但编织得越来越细密的社会信用体系，也无形中放大了人们的“信用焦虑”。

社会信用体系是一个信用交易促进

- 失信惩戒泛化是“信用泛化”的主要表现为：不良行为记录、失信行为信息等认定范围有扩张的趋势；异常名录、重点关注名单、严重违法失信名单、失信联合惩戒等管理措施的适用情形有扩大的趋势。
- 因缺乏统一信用修复制度，信用主体想修复信用面临着“何处着手”“处处碰壁”的困境。《关于进一步完善信用修复制度的实施方案》为破解失信认定和修复工作部门化、碎片化带来的修复难题，迈出了扎实且坚定的一步。
- 未来在社会信用建设专项立法中设置统一的失信信息认定标准和程序、明确失信惩戒的措施类型和适用情形、构建统一的信用修复制度，方能从根本上解决失信惩戒泛化带来的信用修复难题。

机制，即通过促进信用信息传播推动信用风险管理技术的广泛应用，减少信用交易成本，扩大信用交易规模。同时，它更是一个诚信意识唤醒机制，即通过制度化信用治理手段和工具的运用，营造诚信文化氛围，提升信用意识，内化诚信价值。信用修复正是信用意识和诚信价值“内化”的必经过程。

但是，由于我国社会信用体系建设处于部门化、地方化阶段，信用主体失信后面临诸多信用修复难题。《全国公共信用信息目录（2025年）》纳入的13类信息中，行政处罚信息作为主要失信信息类型，涵盖范围已经十分广泛，此外，还包括5种经营异常名录信息、41种严重违法失信主体名单信息、4种合同履行违约信息，在16种信用承诺及履行信息中也涉及失信信息。这些失信信息涉及的部门几乎涵盖所有公共管理部门。由于大多数失信信息属于公示或共享信息，一处失信记录，几乎全网可查。在缺乏统一信用修复制度的情形下，信用主体想修复信用，既面临失信记录主体多元带来的“何处着手”困惑，还可能处于“处处碰壁”的困境。

信用修复制度建设的部门探索及其局限性

失信信息记录是失信惩戒的触发机制。修复失信信息是解除失信惩戒措施的重要前提。失信信息主要表现为公共管理领域中的失信信息。因此，公共管理领域的失信信息修复是目前我国信用修复制度建设的重点关切之所在。

2019年，国家税务总局发布《关于纳税信用修复有关事项的公告》，并配套出台《纳税信用修复范围及标准》，纳税人补办相关手续，缴纳或补缴相应税款、滞纳金和罚款，依法解除非正常户状态的，可以申请信用修复。2021年出台的《国家税务总局关于纳税信用评价与修复有关事项的公告》，进一步明确了重整或和解程序中破产企业或其管理人、纳税信用D级纳税人申请信用修复的条件和程序。2025年，国家税务总局将前述规则全部整合进《纳税缴费信用管理办法》。根据国家市场监督管理总局2021年印发的《市场监督管理信用修复管理办法》，市场监督管理部门按照规定的程序，将符合条件的当事人依法移出经营异常名录、恢复个体工商户正常记载状态、提前移出严重违法失信名单、提前停止通过国家企业信用信息公示系统公示行政处罚等相关信

息，并依法解除相关管理措施。2023年，国家发展改革委出台《失信行为纠正后的信用信息修复管理办法（试行）》，据此，信用主体在纠正失信行为、履行相关义务后，可以向认定失信行为的单位或者归集失信信息的信用平台的运行机构提出申请，由认定单位或者归集机构按照有关规定，移除或终止公示失信信息。

2025年6月22日，国务院办公厅发布《关于进一步完善信用修复制度的实施方案》（以下简称“《实施方案》”），提出了十点任务要求，通过一体化工作机制、规范化操作流程，细化破解信用修复难题的具体举措。针对“何处着手”的困惑，《实施方案》构建了统一受理平台、压实办理责任工作机制。除市场监管领域信用修复依托国家企业信用信息公示系统按照国家统一规则办理外，“信用中国”网站作为集中的信息公示与信用修复受理平台，按照“谁认定、谁修复”原则，推送行业主管部门办理修复。为避免“处处碰壁”的困境，《实施方案》明确要求，各主管部门应当与“信用中国”网站建立深度联通，实现信息共通共享。信用修复后，行业主管部门、“信用中国”网站应及时停止公示相关失信信息、更新信用评价结果、解除失信惩戒措施。“信用中国”网站与征信机构建立信用修复结果共享机制，实现信用修复结果在征信机构同步更新。

为破解失信认定和修复工作部门化、碎片化带来的修复难题，《实施方案》迈出了扎实且坚定的一步。但是，涉及众多主管部门，如何统一职责、标准与程序？《实施方案》的法律位阶显然难以支撑防止失信惩戒泛化、统一信用修复制度的使命与担当。

以社会信用建设专项立法破解当前难题

2022年12月，国家发展改革委、人民银行牵头起草的《中华人民共和国社会信用体系建设法（向社会公开征求意见稿）》发布。2023年9月，“社会信用建设法”被列入十四届全国人大常委会立法规划“需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案”项目类别。2024年5月，国家发展改革委办公厅发布《2024—2025年社会信用体系建设行动计划》提出“加快推动出台《社会信用建设法》”。2025年《关于健全社会信用体系的意见》提出“推动出台

社会信用建设法，推动将信用规则纳入相关专项法律法规”。因此，未来在社会信用建设专项立法中设置统一的失信信息认定标准和程序、明确失信惩戒的措施类型和适用情形、构建统一的信用修复制度，方能从根本上解决失信惩戒泛化带来的信用修复难题。

首先，无论“社会信用体系建设法”，还是“社会信用建设法”，法律的制定都能够切实回应社会信用体系建设及其法治化这一时代之问、中国之问。“建设法”的表述具有概念上的创新，充分反映构建中国自己的话语体系、概念体系的努力，而且也非常契合我国社会信用体系建设法治化的实际需要，符合党和国家为解决人类面临的共同问题提供更多更好的“中国智慧、中国方案、中国力量”的政治方向。社会信用建设专项立法将“社会信用建设”这一独特的行动领域与信用交易、信用活动、信用服务等区分出来，不再纠缠于“信用”“社会信用”的概念之争，而是以“信用主体”权益保护为基底，以明确“建设主体”的范围及其相应职责、职权、程序为重心，以“信息—评价—奖惩—修复”为主线，形成具有中国特色的专项立法。

其次，党的十八大以来，在全国人大立法修法活动中，已有60余部立法纳入信用管理条款，涵盖信用信息记录与公示、信用管理措施、信用联合奖惩等内容。以全覆盖为目标的地方社会信用立法也在积极推进之中，27个省、自治区、直辖市出台了“社会信用条例”或“社会信用信息管理条例”。这些立法活动为全国性社会信用建设专项立法积攒了有益经验的同时，也为全国性立法与行业立法、地方立法的协调衔接制造了难题。但是，从社会信用体系建设自身的内在逻辑与系统特征出发，“社会信用建设法”可以作为“终极性”法律依据，在失信信息认定标准和程序、失信惩戒措施类型与适用范围等问题上建立“底线规则”，并明确全国性立法与行业立法、地方立法的适用关系，从根本上清理“泛化”的土壤。

最后，只有通过社会信用建设专项立法的方式，才能真正确立“信用修复制度”作为社会信用体系必要组成部分的地位。社会信用体系建设的根本目的是“提升全民信用水平和诚信意识”，不仅“治病”，更在“救人”！信用主体通过信用修复重塑自身信用形象的过程，就是信用主体真正感受“信用能量”“诚信力量”的情感体验过程。只有通过社会信用建设专项立法的方式，构建统一的信用修复制度，才能真正体现和落实社会信用体系“治病救人”的理念。

（作者系湘潭大学法学学部教授、博士生导师，湖南省法学会社会信用体系法治保障研究会会长）



扫码关注