

“十四五”信用助推上海高效能治理的 思考与建议

汤昌岚¹

（上海市公共信用信息服务中心 200003）

【摘要】：“十四五”时期，发挥信用手段助推上海高效能治理具有重要意义。本文通过挖掘信用助推上海高效能治理的需求空间，并针对现阶段信用监管、信用基础、信用应用等方面面临的挑战，提出“十四五”信用助推上海高效能治理的思考建议。

【关键词】：“十四五” 信用 高效能治理

习近平总书记在上海考察时强调，上海要“不断提高社会主义现代化国际大都市治理能力和治理水平”，在浦东开发开放30周年庆祝大会上提出“探索具有中国特色、体现时代特征、彰显我国社会主义制度优势的超大城市发展之路”。上海实现高效能治理关乎人民城市建设，关系城市软实力提升，关切具有国际影响力的社会主义现代化国际大都市建设。社会信用体系是一套保证经济社会良性运行的机制，是市场经济秩序和社会和谐稳定的重要基础和保证，为提升治理能力和治理体系现代化水平提供了重要手段和支撑。

一、“十四五”信用助推上海高效能治理的重要意义

上海实现高效能治理，需要构建经济治理、社会治理、城市治理统筹推进和有机衔接的治理体系，把制度优势转化为治理效能，走出一条符合超大城市特点和规律的治理新路子。基于信用大数据的归集、整合、应用，通过运用可视化分析、人工智能算法等技术，实现从事中干预、事后响应向事前预警、超前预判转变，助推治理手段、治理模式、治理理念创新。

（一）加快社会信用体系建设，有利于支持规范市场秩序

习近平总书记指出：“社会主义市场经济是信用经济、法治经济，法治意识、契约精神、守约观念是现代经济活动的重要意识规范，也是信用经济、法治经济的重要要求。”一方面，通过社会信用体系建设，为诚实守信的企业树“金字招牌”，对不守法、不诚信行为“广而告之”，营造公平诚信的市场环境，助力提升城市软实力和核心竞争力。

另一方面，通过信用信息的多元共享和深化应用，缓解银企信息不对称，降低市场交易成本，从而纾解中小企业融资难题。“十四五”时期，上海将持续优化市场领域治理方式，进一步构建体系完备、成熟稳定的市场经济体制，激发市场主体活力，在这个过程中，社会信用体系建设无疑将迎来蓬勃发展的契机。

（二）加快社会信用体系建设，有利于支撑优化营商环境

作者简介：汤昌岚，经济师，上海市公共信用信息服务中心事务协调部副主任。

《上海优化营商环境条例》明确提出包括告知承诺、信用监管等政务服务、监管执法要求。一方面，依托信用体系支撑，降低企业准入、经营以及退出的制度性交易成本，提升政务服务效率，进而激发市场主体活力。

另一方面，将信用手段融入政府监管服务流程中，可以对存在信用风险的主体实现“精准滴灌”，对于信用良好的主体实现“润物细无声”。“十四五”时期，上海将持续深化国际一流营商环境建设，通过社会信用体系的加持可以让各级行政监管部门“放”得安心、“管”得省心、“服”得贴心，从而有效助力优化城市的营商环境。

（三）加快社会信用体系建设，有利于助推城市数字化转型

信用天然就是大数据、云计算、区块链等新技术最佳试验田。无论是信用信息跨部门跨领域的归集共享，还是信用应用在政府、市场、社会领域的深化推进，无疑都可以发挥数字技术、智能技术的引领性作用。

上海市大数据中心以建立主题库的形式推动数据应用，信用主题库率先建成，发挥了示范带动作用。“十四五”时期，上海将聚焦经济、生活、治理重点领域，充分运用数字技术加快全流程再造，全面激发全社会各类主体的数字化转型活力和动力，社会信用体系建设也必将在同步推进过程中实现新的跨越。

二、“十四五”信用助推上海高效能治理的需求空间

（一）从总体看，信用建设从夯实基础向深化应用转变，用信需求从碎片化探索向多样化、广覆盖转变

1. 信用建设从夯实基础向深化应用转变。

“十三五”时期，社会信用体系建设是促进“诚信上海”建设的重要任务，是推动上海改革开放和经济社会全面发展的重要支撑，是完善社会主义市场经济和创新社会治理体制的重要基础。“十三五”规划纲要主要侧重基本信息归集、信用平台建设、失信惩戒、信用法制保障等信用基础环境建设。

随着形势的发展和信用工作的不断推进，“十四五”社会信用体系建设将不断与高质量发展相适应，与提升上海城市能级和核心竞争力相匹配，成为上海品牌的一张靓丽名片，成为推动治理体系和治理能力现代化的基础和支撑。“十四五”规划纲要则更多着墨在信用监管完善、具体领域推进、重点区域应用等信用深化应用的方方面面。

2. 用信需求从碎片化探索向多样化、广覆盖转变。

随着社会信用体系建设的深入推进，信用对于社会各方的价值也日益凸显，监管者借助信用手段提升监管效率和能力的效用在扩大、社会公众和市场主体基于自身信用带来的正向价值和负向成本在增加。在此基础上，全社会对信用的关注程度、接受程度、重视程度越来越高。对比“十三五”时期，“十四五”规划纲要在市场监管、生态环保、交通管理、养老服务、住房保障等领域均有涉及。

（二）从应用方式看，更加注重软性环境建设，重点聚焦构建以信用为基础的新型监管模式

1. 更加注重软性环境建设。

软性的信用环境建设如信用监管、信用服务、信用文化等在“十四五”专项规划中提出了新的要求，例如注重农民群众诚信意识和道德建设；推进与制造业相关的信用等专业服务发展；助力国际金融中心建设的信用评级等专业服务等。

2. 重点聚焦构建以信用为基础的新型监管模式。

截至今年 8 月，已出台的 20 个提及信用工作的专项规划中，涉及信用监管的有 16 个。通过对这些专项规划内容的分析，可以得到较为相近的以信用为基础的新型监管方式脉络，即以本市社会信用体系建设为基础，通过主管行业的信用体系建设实现信用信息归集共享，并以此进行信用评价，再根据信用评价的结果进行分级分类监管或采取联合奖惩措施，以及信用修复的相关工作，最后将上述过程的结果反馈后形成应用闭环。

具体来看，既有强化安全生产、消防安全领域信用监管机制；也有全面实施企业环境信用评价制度和动态调整机制，依据评价结果，实施分级分类监管；还有在海关特殊监管区域，探索通过信用监管等集成化制度安排，完善智慧智能、高效便捷的海关综合监管模式，提升货物和资金流动效率。

（三）从应用领域看，基本形成政府、市场、社会全方位推进格局，深度嵌入重大发展战略

1. 基本形成政府、市场、社会全方位推进格局。

在政府应用方面，重点聚焦优化公共资源配置、提升政府监管效率。如，在生态环境保护“十四五”规划中，要求推行企业环境信用与政府采购、财税补贴、评先创优、保险费率厘定、水电价、信贷等挂钩机制；在基本公共服务“十四五”规划中，提出通过加强行业信用体系建设，健全基本公共服务合格供应商制度。

在市场应用方面，信用融资是“十四五”时期产生的信用领域新需求。“十四五”专项规划中提出的信用融资，是综合了金融信用信息、公共信用信息等数据、着力为中小企业提供优质融资服务的新型融资模式。在社会应用方面，嵌入超大城市治理的方方面面。信用相关内容既涉及环保、交通、应急管理社会关注度高的领域，也覆盖家政、养老、就业、物业等民生服务重点领域。

2. 深度嵌入重大发展战略。

“十四五”信用赋能重大发展战略呈现出多头并进，各有千秋的趋势。如，“十四五”规划纲要提出着眼于加快建设信用长三角，强化长三角公共信用信息共享，建立重点领域行业分级分类监管机制，打造一批区域性信用服务产业基地。在临港新片区“十四五”规划中提出着力在构建信用分级分类管理体系，完善信用评价基本规则和标准，按照“守信激励”原则，把信用评价作为企业享受优惠政策和制度便利的重要依据；加强重点领域的风险监管和信用监管，全面推行跨领域的“双随机、一公开”监管，探索建立行业综合监管机制，对新技术、新产业、新业态、新模式实施包容审慎监管。在虹桥国际开放枢纽建设总体方案提出着重探索建立公共信用信息和金融信用信息互补机制。

三、“十四五”信用助推上海高效能治理的主要挑战

“十三五”时期，上海社会信用体系建设取得了积极进展，基本形成了联通共享的系统架构，基本实现了法人和自然人全覆盖的数据基础，基本形成了事前、事中、事后全过程信用监管体系，基本实现了服务各类主体的智能化枢纽功能，基本构建了有效助推上海高效能治理的基础环境。

但是，面对“十四五”的新形势、新要求，以大数据、人工智能为代表的新技术快速发展，政府、市场、社会甚至重大战略等信用应用场景全面开花，善治城市典范全力打造，信用监管效能发挥、信用基础引擎升级、信用应用路径突破等方面仍具有一定的挑战。

（一）新形势新趋势下信用监管亟待提升新能级

目前，信用监管的效能有待进一步发挥，仅在市场监管、海关、税收、交通运输、建设等少数领域得到较好应用。“十四五”时期，信用监管将形成全面铺开、各领域并进的局面。目前上海已发布 36 个领域信用分类监管工作安排，这对信用工作的支撑能级带来了巨大挑战。“十四五”专项规划中涌现了不少监管手段创新，如云监管、“沙盒”监管等，更加强调对数据的深度加工、规范使用和业务流程嵌入，以信用为基础的新型监管模式如何与新形势相结合将是“十四五”时期的重要课题。

1. 推进信用承诺制，面临信用支撑业务变革的挑战

信用承诺制不是简单地缩减了外部审批流程，关键在于针对采用信用承诺制的事项，将信用核查嵌入办事流程，并将申请人承诺和履约信息计入信用系统，形成闭环。上海正在全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制，着力推进投资承诺制、鼓励行业内信用承诺制。全市已先后对 240 余项行政审批事项实施告知承诺。

2021 年全市已列明实行告知承诺制的事项清单共计 72 项，涉及 19 个系统的 50 类政务服务事项，涵盖 30 余类出证单位，并将于 2022 年 6 月底前全部实施。但是，在诸多行政管理事项已形成了一套业务流程和业务系统的前提下，如何快速、低成本嵌入信用承诺功能，面临着通过信用支撑业务变革的挑战。

2. 推广信用评价，面临信用专业化产品和人才紧缺的挑战。

信用评价是分级分类监管的前提。尽管全市已在 19 个领域建立分级分类标准和差异化信用监管措施，但如何通过来自本业务部门、相关业务部门、公共信用平台等多元化底层数据，采用科学合理的算法模型，得出公正客观的评价结果，则需要各领域主管部门与信用工作者共同协作推进。要提高评价精准度，则势必经历较长的模型设计、校验、实践、修正等一系列螺旋式上升的过程。这对信用评价基础产品功能、专业化人才质量和规模都提出了更高的要求。

3. 规范联合奖惩，面临加强信用制度约束的挑战。

联合奖惩是信用治理的有效利器。上海市依托市信用平台建成信用联合奖惩系统，支持跨部门跨领域联合奖惩，取得了积极的成果，例如 2020 年列入失信被执行人名单 9.01 万例，2.85 万名履行义务后移出失信名单。然而，目前在部分领域，存在着联合奖惩特别是失信惩戒泛化的情况，引起社会的争议和质疑。

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）要求依法依规开展失信惩戒。因此如何确保守信激励和失信惩戒等信用措施始终在法治的轨道上运行，对相关制度建设提出了新要求。

4. 保护用户权益，面临不断优化服务

流程的挑战。权益保护是信用监管得以有效落地实施的重要保障。目前上海率先上线信用修复“一件事”，办理流程实现“一次申请一网办理一体反馈”。半年内，就受理了各类修复申请超 8 千件，平均办理时长缩短了近 70%。但仍然还存在流程优化的空间。

一是目前各领域修复细则和对应的失信信息，依赖于人工判断是否符合修复标准，难以实现全自动化。二是修复过程中，纸质材料准备、盖章等环节仍需花费大量的时间，尚未完全实现全程无纸化操作。三是修复工作知晓度还不够高，存在利用企业不了解信用修复流程大肆牟利、损害公众利益的漏洞。

（二）新技术新条件下信用基础亟待

升级新引擎“十四五”期间，随着物联网、大数据、人工智能、5G 等新技术手段的快速发展和各类科技产品的加速迭代，以上海市公共信用信息服务平台为代表的信用基础设施功能面临着迫切的提升需求。

1. 数据层亟需加快提高信用数据质量。

全国和本市公共信用信息归集机制已基本建立，根据 2021 年公共信用数据清单，全市 82 家单位向市信用平台提供信息，涉及 9127 项信息事项，实现全市政府部门、法人自然人全覆盖。然而，提供信用基础服务时，仍面临数据不落地、数据质量参差不齐的问题。

一是通过调用方式，无法获知信用平台的数据全貌；二是部分数据提供单位的数据准确性、及时性和标准化程度不足，影响了信用服务的可靠性。上述问题制约着各类深度数据加工能力，影响信用服务水平。如何通过有效的数据治理发挥信用支撑作用，是迫切需要解决的问题。此外，以信易贷平台为代表的信用融资取得了积极成效，但在实现金融信用信息与公共信用信息融合、形成应用闭环等方面仍存在较大的困难。

2. 技术层亟需加快提升信用基础设施服务能级。

“十三五”时期，上海在全市构建了 1 个市级平台、16 个区子平台、多个行业领域子平台，形成“1+16+N”互通共享的平台体系，并与全国信用信息共享平台实现互联互通。但是，随着各领域信用监管等信用应用的全面推进，可以预见的是这必将带来信用查询等基础服务频次的几何级倍增，这对信用平台服务承载能力、响应速度等提出了更高的要求。同时，随着各类信用应用的推进，诸如对新应用场景下的高效部署实施与有限的底层资源间的矛盾、核心数据隐私保护与深度挖掘应用间的矛盾、信息安全保护与开放便捷应用需求间的矛盾都日益凸显。

3. 产品层亟待加快迭代信用基础产品。

“十三五”时期，上海市以公共信用报告为代表的信用基础产品已经逐步成熟。目前，上海市公共信用报告已实现多渠道便捷查询，还提供药品监督、文化执法、劳动监察等领域专版信用报告替代无违法违规证明，并逐步开发综合性信用评价、信用图谱、信用名片、信用指数、信用风险热力图等信用产品。

目前，上海市信用平台的日均查询量近 7 万次。但是，随着信用应用的不断深化，对诸如个性化、定制化的信用报告，综合性信用评价和各领域信用画像、自动化信用监测预警等信用产品需求日益迫切，这对不断丰富信用产品维度提出了新的挑战。

（三）新要求新场景下信用应用亟待突破新路径

“十三五”时期，上海围绕政府、市场、社会展开了一定的应用探索，政府应用方面，围绕信用监管、政府采购、招标投标、表彰评优等方面，2020 年实现信用应用事项约 1500 项。市场应用方面，通过推进上海市商务诚信公众服务平台建设，在全国率先实现公共信用信息与市场信用信息交互共享，从而支持平台型企业对商户自治管理，支持消费环境优化和“上海购物”品牌打造。社会应用方面，实施信用惠民便企“信易+”工程，在企业管理、住房租赁、交通出行等方面为守信主体提供优惠便利，累计超过 160 项措施。

但是，从信用支撑各类主体信用服务的情况看，还存在“三多三少”的问题：即为单一部门提供信用支撑的应用多，而跨领域提供综合信用服务的应用少；面向行政管理领域的信用应用多，而服务社会主体的信用项目少；提供基础数据服务的应用多，

而提供深度加工服务的信用应用少。如何变“少”为“多”，对下一阶段的信用应用路径提出了新挑战。

四、“十四五”信用助推上海高效能治理的思考建议

“十四五”时期，上海需要牢牢把握新发展阶段社会信用体系建设的新形势新要求，以完善信用监管模式为支撑、提升信用设施能级为基础、全面推进用信场景为关键，统筹推进和有效衔接经济治理、社会治理、城市治理，助推实现高效能治理。

（一）完善信用监管，提升信用支撑能力水平

通过信用承诺、信用评价、信用分级分类管理、信用联合奖惩等手段，形成统摄性强、集成度高的新型行政监管方式，支撑加快推进“放管服”改革，助力规范市场秩序、优化营商环境。

1. 推动信用承诺嵌入政府部门业务流程。

一方面通过构建信用承诺应用标准化服务，采用易开发、易对接的组件嵌入业务系统，另一方面通过业务流程改造，将自动化核查、动态监测等信用功能嵌入流程，降低承诺制带来的“放”的风险。

2. 建立科学、精准的信用评价体系。

科学的信用评价体系既包括构建公共信用综合评价体系，也包括建设行业信用评价标准，精准体现在分级分类和行业特征。依托信用平台，多渠道数据采集、多手段信息融合和多模型挖掘分析技术，实现跨领域、跨行业构建信用主体的综合信用档案；在此基础上，打造高度可配置功能，根据业务特征生成特定领域信用画像，助力分级分类管理的精准施策。

3. 规范信用联合奖惩机制。

按照相关法律法规、党中央和国务院政策文件要求，加快健全失信惩戒对象名单管理和惩戒措施清单机制，依法依规明确认定标准、程序、退出机制及惩戒措施。同时，推进联合奖惩系统嵌入综合性政务服务审批系统、为民办事系统、日常监管系统、决策辅助系统和部门业务系统应用，实现联合惩戒对象名单自动比对、实施措施自动提示、惩戒结果自动反馈。

4. 优化在线信用修复流程。

一是需要行政管理部门增加行政处罚数据的相关维度，特别是失信严重程度等关键信息事项，提高修复细则的精准度。二是修复系统应尽快实现待修复事项一键勾选、电子签章等功能，优化信用修复流程缩短书面文件、用户申请材料等签发时间，提高修复便利化程度。三是还需要做好信用修复工作的宣传普及，让每一个需要信用修复的企业都有渠道获知修复材料、修复流程的基本知识，不给投机分子利用信息不对称而牟利的空间。

5. 跃升信用支撑服务能级。

新型监管需求亟需立体、动态、前瞻性的信用体系作为基础支撑，更为强调对信用信息的深度加工、监测预警、风险评价等功能的动态性、实时性和预见性，并提升系统支持能级，从而实现支撑远程监管、移动监管、预警防控等非现场监管模式，以及集动态监测、智能预警、快速处置、跟踪反馈与一体的“互联网+监管”模式，支撑“沙盒”监管等容错创新监管机制。

（二）加强科技赋能，提升信用基础设施服务能级

大数据时代的今天，数据资源无疑是首要资源，而可用、好用的数据资源更是尤为珍贵。通过技术赋能，让数据在实现隐私保护的前提下，得以“数”尽其用，为城市数字化转型提供高质量的信用数字底座。

1. 提升信用数据数量与质量。

“十四五”期间，可通过依托大数据中心归集渠道，与市信用平台数据治理手段，把信用数据资源“点清楚”，从“手中有物”到“心中有数”转变；通过有效的数据清洗比对等技术，把海量数据“洗干净”，从“资源导向”到“功能导向”转变；通过智能应用层的搭建，促数据资源“动起来”，从“单兵作战”到“集团作战”转变。在应用实践中不断提升数据能级，真正实现信用价值。

2. 兼顾隐私保护与“数”尽其用。

要推动高价值的市场信用数据、金融信用数据，以及纳税、社保、公积金、用电量等增信信息的归集，就需要破解隐私保护与数据使用间的天然矛盾。积极探索数据资源所有者、管理者、使用者分级赋权，积极发展基于区块链技术、联邦学习等技术的运用，在不“共享”原始数据的情况下，有效挖掘“共享”数据结果的最大价值。

3. 创新满足多元需求的公共信用产品。

通过大数据技术对多源数据实现更深层次的融合，通过决策树、神经网络、人工智能等技术对信息实现更深度的加工，形成信用标签、信用报告、信用评价、信用模型、解决方案等不同深度的信用产品。同时，为信用服务机构赋能，依法合规支持信用服务机构发挥其贴近市场、专业服务优势，打造信用产品服务创新生态。

（三）推进信用应用，提升快速应用实施能力

“十四五”时期，信用应用需求覆盖政府、市场、社会等方方面面，并深度融入重大战略，传统的点对点、改造系统的信用应用拓展方式、理念已不相适应，需要充分发挥协同效应、灵活快速响应、丰富人才梯度，保障信用场景拓展中的快速实施能力。

1. 搭建立体、联通、分级的信用应用“立交网络”。

“十四五”时期，需要着力延伸信用服务网络体系。推动政府、社会、市场各个业务场景与信用平台广泛联通，形成协同效应。加强信用基础设施与新网络、新平台、新终端结合，在各综合性平台系统、行业业务系统中嵌入信用应用功能，延伸服务载体，搭建立体、联通、分级的信用应用“高速立交网络”，推进信用服务广泛融合到各个生活场景、触手可及。

2. 创新封装化、可配置、即插即用的信用应用“开发组件”。

提供封装化、可配置化的信用应用基础模块，为灵活高效地嵌入各类政府、社会、市场领域应用做好技术支撑。近年来，业界提出低代码开发的新模式，即基于可视化和模型驱动理念，结合云原生与多端体验技术，支持在多数业务场景下实现大幅度的提效降本。

可以说为专业开发者提供了一种全新的高生产力开发范式。简单而言，低代码开发能够让不懂代码的人，通过“拖拉拽”开发组件，就能完成应用搭建，从而可以弥补日益扩大的信用专业人才需求与人才缺口的矛盾，同时促成应用深度定制与技术深度协作的敏捷高效实施。

3. 形成数字技术、信用专业、专家学者的信用应用“人才梯度”。

加强人才建设，发挥研究院校、专业机构等积极作用。“十四五”期间，随着信用应用的全面推进，必将面临巨大的信用人才缺口，积极做好人才储备，才能有条不紊地按照规划稳步推进。一是加强物联网、云计算、大数据、人工智能、5G 等数字技术人才的培养；二是加强信用评价、模型设计、算法设计等信用专业人才的培养；三是构建复合型、多层次、高质量的专家、学者和从业人员等专家库建设。

参考文献：

- [1]谭咏卉. 上海自贸区信用监管法律问题研究[N]. 宁波开放大学学报, 2021 (6).
- [2]韩家平. 信用监管的演进、界定、主要挑战及政策建议[J]. 征信, 2021 (5).
- [3]何洪全. 论告知承诺制的性质——基于信用担保的简易程序[N]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2021 (5).
- [4]张贞, 程海翔. 扬州“智慧云脑”的建设思路[J]. 中国信息化, 2021 (6).
- [5]余文凯. “十四五”时期深化社会信用体系建设若干问题的思考[J]. 科学发展, 2021 (1).
- [6]沈方. 社会信用体系建设的法治之道[J]. 中国法学, 2019 (5).
- [7]王强. 市场监管领域信用标准体系建设初探. 中国质量与标准导报, 2021 (6).
- [8]上海市人民政府. 上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[EB/OL], 2021 (1).