

信用建设数字化赋能社会治理的 浙江实践与问题对策

陈海盛¹

(浙江省信用中心 杭州 310006)

【摘要】: 浙江积极探索信用赋能社会治理模式，在行政执法平台应用信用数据、建设企业环境信用评价管理系统、将政府信用评价纳入法治政府考核、以智治构建“信用+治理”融合体系等领域收获诸多经验。信用赋能社会治理需从前瞻性、创新性的角度，以区域为单位进行系统谋划，在管理、服务中寻找信用与区域建设的契合点，挖掘有实效、有价值的应用场景；重视信用激励和约束的双向作用，营造信用自律的良好氛围。

【关键词】: 数字化 信用赋能 社会治理 浙江实践

【中图分类号】: D63. 39 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2021)03-0089-006

一、主要实践

(一) 行政执法平台应用信用数据，助推信用分类监管

浙江省市场监管部门以省公共信用信息平台公共信用评价结果、信用红黑名单、处罚记录、经营异常名录等信用信息为基础，结合企业主体信息，构建企业信用风险监测预警模型，按信用风险水平推行信用分类监管，实行失信联合惩戒机制，构建以双随机抽查为基本手段、以重点监管为补充、以信用为基础、以“互联网+监管”系统为载体的“信用+风险+监管”新型监管方式。

1. 主要做法

一是打通平台，共享信息，力求精准“画像”。省行政执法监管平台通过对接省公共信用信息平台、投诉举报平台、基层治理四平台等，归集登记注册、年报公示、检验检测、行政检查、行政处罚等信用信息数据，结合对投诉举报、关联关系、经营状态等动态信用信息的分析利用，不断提高企业信用信息的及时性、准确性、全面性，形成全省企业主体信用“画像”。

二是监测风险，分类管理，强化重点监管。省市场监管局在省行政执法监管平台上开发企业信用监测预警功能，通过对企业信用风险的识别，发现风险事项，按照业务分析与算法分析相结合的方式构建涵盖企业发展全生命周期成熟度的企业信用风险指标体系。指标体系以公共信用信息平台的信用信息为基础，从商务信用、合规信用、社会责任等维度构建，并持续优化完善。运用大数据分析、机器学习等现代信息技术，基于企业信用风险指标体系与企业信用数据构建企业信用风险监测预警模型，

¹作者简介：陈海盛，浙江省信用中心经济师。

基金项目：浙江省软科学研究计划项目“浙江省打造国际一流信用环境研究”（2019C35078）；浙江省哲学社会科学规划课题“推动浙江省第三方信用服务业发展的建议”（19NDYD43YB）

实现对企业信用风险水平的自动分类。同时，市场监管部门将省公共信用信息平台的信用等级、企业信用风险预警监测模型在“双随机、一公开”监管中应用，按照信用等级、信用风险水平的不同实施差异化监管，信用不良的多查，信用良好的少查。对于失信企业对象或重点监管对象，检查比例、频次根据实际需要确定，不控制比例、不规定频次。企业信用风险预警监测模型作为省行政执法监管平台风险监测系统中的“通用”模型，将与各专业领域的“专业”风险模型有机结合，形成“通用+专用”风险监测预警模式，提高监管靶向性，提升“信用+执法监管”的监管效能。

三是信息回流，信用反哺，完善信用体系。省市场监管局通过省行政执法监管平台，将企业的年检年报情况、抽查检查情况、检测检验情况、告知承诺履行情况等执法监管过程中产生的再生性信用信息，如双随机检查、专项检查等相关检查结果自动共享到省大数据局，以接口方式反馈至省公共信用信息平台，实现信用信息“归根”、信用资源“反哺”。

四是联合惩戒，横向联动，完善信用机制。省行政执法监管平台专门开发了失信联合惩戒功能，对列入失信被执行人黑名单的对象实行重点专项管理。首先，形成信用惩戒提示信息，提醒各执法部门相关人员关注；其次，根据法律法规规定和部门职责分工，把依法应当采取执法监管措施的惩戒事项，自动形成信用惩戒工作任务，推送给相关部门，明确任务要求、时间节点，相关部门的执行处理情况录入平台，同步反馈至省公共信用信息平台；最后，设置“信用惩戒执行率”指标，对各地各部门执行落实重点监管、联合惩戒情况进行考核。

五是培育典型，示范引领，激励企业守信。近年来，省市场监管局会同省发展改革委等部门指导浙江省企业信用促进会在全省范围内开展企业信用管理示范培育活动，通过典型样板带动推进企业信用自治自律建设，其中信用管理示范企业的信用等级必须是优秀等次，3年内无处罚失信记录，发现有违法失信情形的“一票否决”，已获取的予以撤销。

2. 应用成效

一是实现信用数据“一网共享”。通过应用浙江省行政执法监管平台“一张网”，联通省公共信用信息平台，全面归集各部门的信用数据和监管数据，以统一社会信用代码为通用标识“一码关联”，实现了跨部门、跨层级、跨地区信用数据的共享互用，提升了监管的整体性和协同性水平，基本形成了纵向省市县三级贯通、横向所有执法部门联通的数字化协同网格，为实现数字监管、信用监管打下坚实基础。

二是实现精准监管、有效监管。传统的全覆盖式执法监管需要耗费大量监管资源，应用企业信用风险监测模型后，有效改变了原来的撒大网式管理模式，监管重点聚焦到低信用、高风险对象上，实现了精准监管。针对存在的问题的事项进行靶向式核查，较好地解决了执法力量不足、执法效能不高的问题。

(二)建设企业环境信用评价管理系统，完善生态环境行业信用监管机制

浙江省企业环境信用评价管理系统自动获取环境管理大数据以及省公共信用信息平台数据，及时对企业信用进行评分，实现环境信用的动态评价。在此基础上，评价结果对内推送至环评审批系统、排污许可证管理系统、辐射安全数据库系统等领域，为本系统业务监管提供决策参考；对外推送至省公共信用信息平台、省行政执法监管平台等部门，由各部门根据企业信用评价等级自动匹配监管措施，实现信用评价结果跨部门综合运用。

1. 主要做法

一是建设“一个系统”。信用系统选取生态环境领域监管的五类重点企业作为评价对象，主要包括：年度重点排污单位，列入重点环境风险源名录管理的单位，实施排污许可重点管理的排污单位，环境影响评价、环境监测、污染源自动监控运维、环境污染第三方治理等领域的环境服务机构，列入生态环境严重失信名单管理的单位和其他生产经营者。

二是构建“一个体系”。生态环境信用评价在省公共信用评价的统一框架下进行，设置环境守法、环境管理、生态保护、社会责任等4个一级指标，一级指标下各设置若干二级指标。

三是推进多项应用。分别推送至省行政执法监管平台、省公共信用信息平台和环评审批系统、排污许可管理系统、辐射安全数据库系统等生态环境管理系统，实现跨部门信息共享。在环保专项资金发放、环保科技项目立项、各类评优评奖事项中，对信用评价优秀企业予以优先安排或考虑，对信用不良企业，从严把关其有关申请。

四是实现“一个闭环”。通过“数据采集—评价结果—结果应用—应用后反馈”这一闭环流程，构成了环境信用从评价—运用—再评价的完整过程，科学设置生态环境信用行业监管业务流程。

2. 应用成效

一是实施模型验证。浙江省生态环境厅利用系统定期对企业环境信用进行评价，评价结果与往年信用评价结果分布基本一致。

二是推进扶优限劣。2019年以来，对信用良好企业在建设项目环评审批中提供便利或实行容缺受理，对信用较差企业在建设项目环评审批中予以从严审查，对信用差企业的建设项目环评审批中不予办理。由于企业环境信用对信贷融资、税率优惠等方面有较大影响，企业积极整改环境问题，通过开展信用修复提升自身信用。

三是实现精准监管。环境信用评价结果能够客观反映企业环境管理状况，双随机抽查时对信用良好企业降低抽查频次、信用差的企业提高抽查频次，更容易发现环境问题，实现精准打击，提升执法效能。

(三)将政府信用评价纳入法治政府考核，推动政府诚信建设

诚信政府建设的重点是把依法行政、阳光行政作为基本要求，治理危害群众利益、损害市场公平交易等政务失信行为，不断提升各级政府诚信行政水平。浙江省司法厅根据法治政府建设实施标准组织开展法治政府建设考核评价，“政府诚信”作为实施标准之一，成为衡量各地各部门信用建设内容考核的重要参考，进而推动地方政府或政府部门重视自身信用建设。

1. 主要做法

一是将政府诚信纳入法治政府建设实施标准。《浙江省人民政府关于印发浙江省法治政府建设实施标准的通知》（以下简称《实施标准》）明确将“维护公共利益和政府诚信”纳入法治政府建设实施标准。要求省全面推进依法行政工作领导小组办公室要对照《实施标准》，按年度牵头组织开展法治政府建设考核评价的具体工作，推动各地各部门加快法治政府建设进程。二是建立法治政府信用建设考核评价模型。省发展改革委通过查询省公共信用信息平台政府信用评价分，并结合法治政府建设考核内容中的各项工作完成情况，构建法治政府有关信用建设内容考核评价模型。一方面，公开政府信用评价指标体系。省发展改革委公开政府信用评价指标体系，让各地各部门掌握政府信用评价具体内容，并对照指标体系逐项完善改进，主动采取有效措施提升政府信用评价得分。另一方面，严格政府信用考核评价程序。根据法治政府考核有关工作方案，省发展改革委严格执行初评、复核、审定环节。三是通报法治政府建设考核结果。经省政府同意，对法治政府建设考核先进的市县政府，省级政府部门予以通报鼓励，并将法治政府建设考核结果反馈到省公共信用信息平台。

2. 应用成效

自2014年政府诚信纳入法治政府考核后，各地各部门对信用建设重视程度逐年上升，政府诚信引领社会信用体系建设全面

发展。在 2019 年城市信用监测有关统计排名中，杭州和宁波进入省会及副省级以上城市组的城市信用监测综合排名前 10 城市名单，衢州进入地级城市组的城市信用监测综合排名前 10 城市名单。浦江县开展政府主动承诺，建立“政府承诺+社会监督+失信问责”机制，用政府部门的“责任指数”“担当指数”，换企业的“信心指数”“发展指数”。

(四)以智治构建“信用+治理”融合体系

按照“数字赋能、整体智治”理念，创新“即时感知、深度分析、智慧决策、智能监管”的信用智治模式，着力构建“信用+治理”融合体系，有效破解部门行业领域信用评价、信用应用工作机制不健全的局面。

衢州市衢江区以“信用智治”为目标，涵盖农户、商户、企业 3 类主体(覆盖乡村、商圈、园区 3 类集群)，以信用监管、社会治理、金融服务、便民惠企四大模块为基础，提供民生、信用、金融等 N 项服务场景，链接云智衢江、村情通、政企通等系统，推动集群信用建设、优化整体营商环境、扩大金融服务范围。

1. 主要做法

一是商圈智治。在杜泽老街率先推出商圈总码和商户信用码，将旅游、消费与信用相结合，通过智慧商圈商户信用码，实时展示街区特色旅游信息、商户证照信息、商户承诺书、信用等级等。同步设计消费者评价赋分模块，消费者通过扫码线上评价投诉，相关评价记录纳入商户评价指标体系，极大提升商户诚信经营自律性及消费者体验满意度。

二是乡村智治。以农户为信用评价单位，以村情通、智慧门牌为载体，在莲花国际未来社区、峡川镇东坪村、大洲镇东岳村试点的基础上，深入链接“村情通”“云智衢江”等数字化平台，在村社网格层面进行信用体系融合。指导乡镇引用信用评分，结合当地社会治理情况，探索形成地方特色治理体系。例如，莲花镇推出“莲花指数—莲花币”基层治理体系，发放莲花币，可在积分银行兑换实物，增强村民获得感；大洲镇推出“映山红”指数，高分者优先入党参军、直播带货，助力乡村从“自治”走向“智治”。

三是园区智治。以廿里工业园区为试点，链接政企通及浙里办开设信用智治板块，首页包括园区公告、衢江园区一览以及优信企业展示等功能，便于企业及时了解园区动态、企业政策、信用状况等。同时，在智慧园区建设中，致力构建信用化、智慧化、可视化、生态化的园区企业信用体系，在“优信企业”评选、信用分级分类监管、企业政策扶持、金融信贷服务等方面，充分发挥“园区智治”分析研判、精准推荐、自动匹配的信用支撑作用。目前，“互联网+监管”掌上执法平台优信企业标记已完成，这将深化推进信用分级分类监管模式，降低执法部门日常检查、抽检频次。

2. 应用成效

一是网格托底，基层治理精细化。联合市场监管部门，按照“网格覆盖、服务为先、多元联动、协同作战”的思路，构建以红色党建为引领、各类组织积极协同、广大商户广泛参与的“信用+网格化”治理体系。一方面，网格日常巡查录入的违规事件经管理员审核入库后，刷新主体评价结果。信用评价下降的主体，作为重点监管对象，纳入网格重点巡查和部门清单化管理；另一方面，将核实后的违规事件实时接入“云智衢江”平台，经大数据分析研判，交办至责任主体单位，信用评价、应用情况定期反馈至省、市信用信息平台，实现“监管结果—信用评价—监管措施”的数据全周期闭环。

二是分级分类，信用监管精准化。系统生成信用主体“可视化”电子地图，动态展示区域信用分布、风险预警及发展趋势。重点标记信用蓝码和红码商户，基层执法人员分级分类确定日常巡查频次和抽查比例，有效提高基层管理人员对重点行业、重点领域的监管效率和风险监测水平。构建双向互评机制，增加商户、商户共治协会对执法人员的评价模块，实现商户、商会、执法人员三方评价，一码集成，推进“执法结果—信用评价—监管措施”的全周期管理场景应用，同时商户的评分也将作为执

法人员年终四维考核的重要依据。

三是一键放贷，金融服务便利化。将金融风控模型嵌入信用评价维度，金融机构根据信用评价结果，进行无感授信。信用主体线上查看信用额度，实现一键放贷。根据信用等级，金融机构提供授信额度的同时，给予相应利率优惠，有力降低融资成本，提升融资便利度。

四是信用旅游，放心消费智能化。商圈总码实时展示街区信用商户、特色旅游和诚信档案等信息，在信用智治一商圈治理实践中，区营商办和区市场监管联合推出东方商圈“信用+阳光餐饮”试点建设方案，完善“信用+放心消费”应用体系，实现扫码亮信、后厨直播全覆盖，进一步促进餐饮行业自律，打造“放心消费在衢江”城市品牌升级版，极大提升商户诚信经营自律性及消费者体验满意度。

二、主要问题

（一）社会治理与信用的结合点须进一步明确

基层对“信用+基层治理”的明确含义、所应达到的目标、所能解决的问题、与实际工作的结合，概念还不是十分清晰，意见不统一，对社会治理的痛点、难点问题也不够清楚，对工作的开展造成了一定影响。需浙江省级信用建设综合部门与省委政法委等社会治理部门共商共研，共同探讨、摸索两者的有效结合点，明确信用支撑社会治理的主要方式及各部门责任划分等问题。

（二）地方与省市业务平台数据对接存在困难

地方信用平台难以获取全面的信用数据，以衢州市衢江区为例，主要数据来源为县级各部门的数据共享及乡镇综合执法、网格巡查时的信息录入，而信用智治综合管理系统尚未实现与基层治理四平台等省市业务平台的对接。此外，基层治理四平台的数据为事件处理信息，缺乏对应的自然人或者企业字段，实际难以运用。例如，诸暨的“信用+基层治理”方案设计，建立信用评价模型、信用积分的计算需要信用主体基础信息、公共信用评价信息、红名单信息、荣誉奖励信息及各种不良信息等公共信用信息和诚信守诺信息、动态监管信息，但相当部分数据如公安信用主体基本情况等掌握在省级部门手里，要想完全取得有难度。作为这项改革工作的基础，诸暨市枫桥镇“四平台”日常执法、监管、服务产生的信息也存在较大问题。

（三）实施主体失信约束措施的合法性、规范性有待进一步完善

当前国家层面正在开展失信约束措施清理规范，基层信用应用推广存在较多矛盾。基层信用应用缺少相关法律法规依据，难以确保实际应用合法合规。在推进基层治理实践中，基层迫切需要对“法律管不到，道德约束不了”的行为运用信用进行约束，但失信行为界定要求有法律效力文书为依据，失信惩戒必须依法依规。例如，在信用与农民建房服务监管“一件事”融合过程中，乡镇有强烈意愿将农民违建、工匠评价等纳入信用评价体系；又如与乡村自治融合过程中，乡镇希望将地方治理体系评分折算纳入信用评价“社会治理”模块，因为缺乏法规依据被迫搁置。各地对失信惩戒措施要求将地方规章上升为人大立法，但立法工作不仅涉及层面众多，且时间周期漫长，各部门推进阻力较大，导致目前信用创新工作陷入被动受限的局面。

三、对策建议

信用赋能社会治理需以前瞻性、创新性的角度，以区域为单位进行系统谋划，在管理、服务中寻找信用与区域建设的契合点，挖掘有实效、有价值的应用场景；重视信用激励和约束的双向作用，营造信用自律的良好氛围。

(一)加快完善信用智治规范化、法制化支撑体系建设

在全面清理规范失信约束措施工作的基础上,结合“县乡一体、条抓块统”改革,进一步梳理基层治理中涉及的信用激励惩戒需求,统筹考虑将基层自治措施通过立法途径予以规范。省级层面需结合各地实际,在推进信用与治理融合方面完善顶层设计,确保基层信用应用有法可依、有据可参,有效避免基层信用泛用、滥用的问题。

(二)加快推动农村信用体系建设

一是迭代升级农村示范主体评价方式。出台信用示范主体评价办法及实施方案,依托信用智治综合管理系统开展信用示范乡镇(街道)、信用示范村(社)、信用示范户自动评选活动,各基层管理部门结合本地实际,拓展守信激励应用场景,进一步深厚乡村诚实守信社会氛围,打造一批信用生态小镇。二是合法合规推动村级自治体系落地。通过政府主导、基层参与、社会共管,全面梳理基层治理中急需破解的难点、堵点、痛点问题,加强与省、市信用主管部门的沟通交流,争取重点指导协调,特别是针对政策界限把握、部门职责边界划分、信用融合应用等方面做好村级自治的系统设计。

(三)创新基层治理监管服务

重点聚焦乡镇反映强烈、涉及部门多、协调难度大、群众最期盼的事项,如农民建房服务监管、校外培训机构监管等“一件事”。按照“谁审批、谁监管,谁主管、谁监管”的监管原则,根据“乡镇(街道)综合信息指挥室+区大联动中心+1个牵头部门+N个联动部门”的组织架构,厘清各部门职责边界,由牵头部门制定监管规则,信用办作为配合部门之一,主要对行业领域涉信问题主体行为特征、失信分布状况、影响因素等开展深入分析,将公共信用信息(评价结果)推送至行业监管部门,有效促进信用在基层治理“一件事”集成改革中的支撑服务、分析研判作用。

(四)打造数智园区

协同经信部门,迭代升级“园区智治”信用应用。一是完善园区信用风险监测机制。建立“企业、行业、融资、舆情、涉诉”多维度实时监控体系,构建定制化风险模型,做到事前、事中、事后的全流程信用风险监测和预警,实现政府部门监管的精准化、智能化、高效化。二是建立园区金融服务体系。对接“政企通”等平台,为园区企业提供精准匹配的金融服务及政府优惠政策,实现企业需求智能发现、政策服务智能推荐。依据企业的不同需求,推动各金融机构、符合条件的企业入驻,定制特色“信易贷”服务产品,实现线上融资需求对接,基于需求进行精准推荐,提高金融服务及对接效率。三是建立园区营商环境评价体系。利用统计学模型、文本挖掘、大数据等技术,将海量园区、周边数据转化为简洁、量化的指标群,动态生成园区产业地图、风险舆情监控数据分析报告、产业经济分析研判,实现对园区营商环境多维度评价分析,应用于园区规划、决策辅助,助力营商环境优化。

参考文献:

[1]汪锦军.政社良性互动的生成机制:中央政府、地方政府与社会自治的互动演进逻辑[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2017,47(6):45-57.

[2]陈海盛.基于 SNA 的浙江省信用服务业空间联系及网络结构研究[J].金融理论与实践,2020(5):53-61.

[3]陈海盛.宗族文化、信用环境与融资约束[J].南大商学评论,2020(4):1-23.

[4]陈海盛,白小虎,郭文波,吴淑君.大数据背景下信用监管机制构建研究[J].征信,2019,37(5):11-16.

[5]陈海盛. 以信用体系建设深化“最多跑一次”改革[J]. 科学发展, 2021(1):28-32.