

信用监管为江苏数字经济发展保驾护航

李鑫

【摘要】：“十四五”时期，数字经济转向规范发展新阶段。应对新模式新业态带来的监管挑战，信用监管契合数字经济监管和治理的新需求，是促进规范保护数字经济发展的必然选择。江苏省也迫切希望通过强化信用监管来为数字经济发展保驾护航。

【关键词】：数字经济 信用监管 治理

国务院发布的《“十四五”数字经济发展规划》提出“健全完善数字经济治理体系，强化以信用为基础的数字经济市场监管，建立完善信用档案，推进政企联动、行业联动的信用共享共治”“探索建立新业态企业信用评价、守信激励和失信惩戒等制度”。全国各省市都在抢先布局数字技术、数字经济，加快数字经济强省建设。江苏也迫切需要提高数字经济治理体系和治理能力现代化水平，全面构建适应数字时代的信用监管体系，进一步巩固和放大江苏在国家现代化建设全局中的先行优势。

一、数字经济信用监管的必要性

（一）信用监管是数字经济下市场监管现代化的内在要求

信用是数字经济运行的前提和基础，数字经济的发展要求构建与之相适应的多元主体合作监管机制，信用监管成为数字经济市场监管的必然选择和重要抓手。《市场监管总局关于加强重点领域信用监管的实施意见》（国市监信发[2021]28号）提出，以信用赋能市场监管，通过信用监管有效举措着力解决重点领域监管的突出问题；《“十四五”市场监管现代化规划》提出，进一步发挥信用监管基础性作用，健全与现代市场相适应的监管机制；《国务院办公厅关于印发要素市场化配置综合改革试点总体方案的通知》明确，加强要素市场信用体系建设，将交易主体违法违规行为纳入信用记录管理。江苏在“十四五”数字经济发展规划中提出建立健全以信用为基础的数字经济市场监管；在“十四五”社会信用体系建设规划中明确推动“信用+数字经济”发展新模式等，实施信用监管是数字经济下市场监管现代化的重要体现，有助于引导市场主体形成自觉守信、守法的社会氛围。

（二）强化信用监管是完善数字经济治理体系的重要内容

社会信用体系是社会主义市场经济体制和社会治理体制的重要组成部分，信用监管作为社会信用体系的核心机制，更是实现数字经济治理体系和治理能力现代化的重要内容。从微观来看，数据要素治理是关键，既需要打破“数据壁垒”发挥数据要素价值，又要避免信息滥用和加强信息安全保护；从宏观来看，结构失衡、恶性竞争、高能耗低能效等都是数字经济中不容忽视的治理问题，这些都对政府治理理念、体制、方式提出了更高的挑战。习近平总书记强调“要改进提高监管技术和手段，把监管和治理贯穿创新、生产、经营、投资全过程”“建立健全以信用为基础的新型监管机制”。加强和完善以信用为基础的新型监管机制，通过信息广泛公示共享、科学分级分类和有效信用约束，搭建数字信用体系，有利于提高数字经济治理的精准化、协同化和个性化水平，有效保障社会共享数字经济发展红利。

（三）强化信用监管是促进数字经济高质量发展的迫切需要

数字经济信用监管的重点是通过消除阻碍数字经济创新发展的障碍，构建安全宽松发展环境，最大化释放数字经济增长潜能。《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》明确提出，以加强信用监管

为着力点，创新监管理念、监管制度和监管方式，推动高质量发展。近年来，我国通过出台《关于全面加强电子商务领域诚信建设的指导意见》《加强信用信息共享应用促进中小微企业融资实施方案》《关于推进企业信用风险分类管理进一步提升监管效能的意见》等一系列信用监管制度，为数字经济持续健康规范发展奠定了监管基础，提供了信用保障。与此同时，江苏将数字经济写入《江苏省社会信用条例》，规定“建立适应数字经济、平台经济、共享经济、普惠金融发展的信用管理机制”；在“十四五”数字经济发展规划和社会信用体系建设规划中，提出以信用监管包容、审慎促进数字经济健康规范发展；并出台《江苏省重点领域信用监管示范工程实施方案》，在通讯、互联网金融、现代物流等 20 个行业领域实施信用监管示范工程，为全省数字经济高质量发展注入强大动力。

（四）数字经济信用监管可以推动江苏现代化经济体系建设

“十四五”时期，江苏数字经济将继续快速发展，新型数字基础设施加速升级、数字产业化加速领跑、产业数字化加速转型、产业生态加速优化、数据价值化加速探索、新业态新模式加速培育，数字经济发展成为江苏现代化建设的重要路径。但就目前情况来看，江苏新技术应用覆盖面不足、关键领域发展不成熟、区域间发展不平衡、数字人才结构性短缺等成为数字经济发展重要短板，由数字商业引发的数据安全、网络安全、隐私保护等诸多新的监管问题，迫切需要强化以信用为基础的新型监管机制，通过事前信用承诺、事中信用监管、事后联合奖惩，构建一个完善高效、安全信任、开放共享的数据要素市场和数字产品市场，推动数字经济向“实”发展，筑牢现代化经济体系的坚实基础。

二、江苏数字经济监管现状

（一）监管法律规制滞后于数字经济实践

数字经济的渗透速度取决于政策制度的变革快慢。2021 年 7 月，江苏省人大常委会将制定《江苏省数字经济促进条例》从立法计划预备项目调整为正式项目，而浙江和广东省的条例分别于 2021 年 3 月和 9 月正式施行，法规滞后缺位直接阻碍了数据共享流动和数字产业创新发展。此外，不同层级和部门法规如何衔接、规范监管和促进发展如何平衡、政企关系和治理权责如何划分等问题仍然突出，亟待建立行之有效的法律规范。

（二）监管体制转型滞后于新兴产业发展

目前，条块分割的监管体制与数字经济网络化模式具有较大的体制冲突，特别是由一个部门负责牵头协调组织多个部门分工协作进行监管的“1+X”体制，以及跨地区、跨层级分权监管体制等，容易造成监管职责不清、协调成本较高、监管失灵问题，如在江苏注册的数字商务企业在全国范围内开展业务，“由谁监管、如何监管”成为监管难题。

（三）监管技术创新滞后于数字技术迭代

一方面，江苏已建设“互联网+监管”系统，但数字技术更迭远快于监管技术升级，成为制约监管力量发挥的瓶颈，技术监管对于数字经济监管尚不能实现全覆盖。另一方面，省内行业监管缺乏对数字技术的充分利用，主要通过举报、专项行动等方式来履行监管职能，江苏制定“两反两保”行动方案，开展网络市场监管专项行动，聚焦大数据“杀熟”、直播带货虚假宣传等新型网络不正当竞争行为加强专项执法，仅在局部实现了在线监测，监管效能达不到预期。

（四）数据信息共享滞后于监管服务需求

当前“信息孤岛”“数据壁垒”现象依然比较严重，“不愿共享”“不敢共享”“不能共享”的思维给数据采集、共享、开发、使用带来困扰，更给数字经济监管带来信息瓶颈。针对江苏公共数据共享开放度低、个人信息非法采集和利用、数据交易模

式不健全等问题，亟待树立互联网共享的大数据思维，强调数据要素价值化，通过信用数据牵线提升监管服务水平。

三、强化数字经济信用监管的对策建议

（一）坚持法治引领，增强监管力度

强化数字经济信用监管应从“规则之治”入手，建立健全信用监管制度规则。从形式上看，数字经济信用监管制度包括法律法规及相关政策文件；从内容上看，包括信用基本元素制度（电子商务信用、个人信用、企业信用、政务信用等）与信用监管运行制度（如信用信息记录、信用承诺、信用信息公示、信用评价、守信激励和失信约束、信用主体权益保护等）两大系统。近年来，江苏高度重视信用制度建设，相继出台《江苏省关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度的实施意见》（2018年）、《省政府办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的实施意见》（2020年）、《江苏省社会信用条例》（2022年）等一系列法规制度，对信用监管实施和信用主体权益保障进行了明确规定。但是，数字经济以技术化的方式确定交易中的信用关系，就需要更严格的法律制度安排和监管来保护信用主体权益，在吸收各部门原有监管制度功效基础上，加强数字经济信用监管顶层制度设计，形成完整的、不冲突的体系架构，切实加大监管力度。当务之急，在《江苏省数字经济促进条例（草案）》中明确规定建立健全以信用为基础的数字经济市场监管，推进以数据管数据，把信用分级分类监管贯穿创新、生产、经营、投资全过程。

（二）坚持信用共治，挖掘监管深度

数字经济时代要逐步形成以政府监管为核心、行业自律、平台治理和社会监督广泛参与的全方位、多层次、立体化治理体系，以实现市场主体全生命周期、全产业链条、全域全景式信用监管。第一，政府负责数字经济信用监管制度措施的制定和执行。放松事前监管。清理和调整不适合数字经济发展的行政许可、资质资格等事项，采用信用承诺和负面清单的方式，制定差异化信用监管政策，为数字经济创新发展营造宽松环境。创新事中监管。融合数字化手段，推进“互联网+信用”监管，平衡各类参与主体的数据权益，全面建立数字经济市场主体完整、准确、动态的信用档案，构建针对数字经济活动的标准化、可追溯监管流程，推动监管链与供应链、产业链融合对接，推进行业信用评价和公共信用综合评价，提高分级分类信用监管效能。加强事后监管。建立健全跨部门、跨层级、跨行业奖惩联动响应机制，深入推进数字经济平台、数据、算法、产权、税收、环境等方面失信专项治理，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。第二，行业平台负责管控数字经济进入门槛和信用风险。在数字经济信用监管机制中，应该考虑“政府管平台、平台管参与者”模式的可能性，平台掌握采集市场信息的主动权，能够平衡准入效率和监测信用风险，通过灵活多样的价格机制、支付机制、声誉机制等实施奖惩措施，鼓励和督促参与主体诚信经营。第三，社会监督要充分运用新技术形成常态长效的运作机制。通过信用门户网站、微信、公众号等数字化方式，拓宽信用信息传播的广度和深度，使失信反映和表达更加真实、便捷、及时。积极利用社会资源，通过标准准入方式壮大信用服务机构等社会监管力量，确保实质参与、共同行动和高效协同。

（三）坚持数字赋能，提升监管精度

以“数字+信用”的方式将监管由人力密集型转变为技术密集型，实现线上线下一体化、精准化监管，是解决数字经济监管问题的重要途径。第一，深化信用大数据共享应用，提高信用监管精细度。不断完善信用信息共享平台，持续推进与部门行业系统互联互通，优化跨网、跨地域信息共享。建立全省数字经济信用信息资源目录体系，打造规模大、价值高、颗粒度细的信用大数据，高效发挥数据要素驱动作用。第二，加强信用大数据深度分析，提高信用监管精准度。加强数字化产业海量数据存储清洗、分析挖掘、安全隐私保护等关键技术攻关。综合运用信用大数据资源和信息技术手段，深度挖掘数据背后隐藏和关联的风险信息，建立科学的信用风险分类模型，根据信用风险分类结果采取差异化精准监管。在智慧教育、数字健康、数字养老等重点民生领域设置信用预警和风险提示，实现失信触发式监管和靶向性治理。第三，构建信用联合奖惩大格局，提高监管执法精确度。完善全省统一的信用联合奖惩系统，嵌入“互联网+监管”、政务服务、公共资源交易以及部门业务系统，实现自动推送信用核查

信息、自动匹配奖惩名单、自动嵌入奖惩措施、自动反馈实施情况，确保数字经济领域失信应查必查、惩戒到位。

（四）坚持信用修复，保持监管温度

数字经济发展应持包容审慎监管理念，失信惩戒只是手段，教育激励才是目的。江苏建设数字经济强省，需要构建放管结合、宽严相济、进退有序的数字经济信用监管新格局。一方面，在江苏省数字经济地方立法中明确建立信用修复机制，设置强有力的激励保障措施，鼓励大胆试错，推进数字经济健康发展。广东、浙江等地的数字经济促进条例中均提到建立容错免责机制，对新技术、新产业、新业态、新模式的监管既有力度也有温度。另一方面，要健全信用修复机制，细化修复条件，规范修复程序。规范完备的操作程序与法律核心内容具有同等重要的地位。数字经济高创新性、强渗透性、广覆盖性等特点给修复认定和实施带来困难，需要进一步探索创新与数字经济相适应的修复制度、技术、流程和限度，不断增强信用修复的弹性，使惩戒和修复相得益彰。

参考文献：

- [1]唐要家. 数字经济监管体制创新的导向与路径[J]. 长白学刊, 2021(01):109.
- [2]戚聿东, 李颖. 新经济与规制改革[J]. 中国工业经济, 2018(03):11.
- [3]胡仙芝, 马长俊. 市场信用监管的政府责任及其实现机制[J]. 中国行政管理, 2020(03):40-44.