

聚焦“信用+执法”融合

白淑琴

乌兰察布市智慧城市运行服务中心，内蒙古乌兰察布，012000；

摘要：基层治理中执法刚性大于柔性、信用管理虚化弱化的现象一直存在。把信用体系融入到行政执法的全部过程中，创建起“信用+执法”的融合模式，这是提高基层治理效能的一种重要革新。本文从融合逻辑、实践探索、运行机制、优化路径四个方面进行论述，选取多地基层执法部门在市场监管、城市管理、安全生产等领域改革的案例为支撑，论证信用和执法的双向赋能怎样达到惩戒一户、警示一片、规范一域的治理效果，给出进一步深化融合的建议。

关键词：信用监管；行政执法；基层治理；融合机制

DOI：10.69979/3029-2700.26.02.085

基层执法是行政管理的末端环节，是直接面对市场主体、人民群众的。长期以来基层执法陷入“猫鼠游戏”的困局之中，执法力量薄弱，违法成本低廉，部分市场主体采取了你来我停、你走我开的方式来逃避监管。传统的执法模式是以行政处罚为主，重惩罚轻预防、重个案轻长效的执法方式，不能形成持续的震慑力。信用监管属于一种新的治理手段，它把市场主体的信用信息记录下来并加以评价，进而把一次性的执法成果变成长久的信用约束。但是实践中信用管理和行政执法分别属于不同的部门，信息壁垒、协同不足造成信用悬空、执法孤立。信用+执法模式就是打破部门壁垒，把信用评价融入到执法的全过程之中，使执法结果成为信用，信用信息成为执法，从而形成一个“一处失信、处处受限”的治理闭环。本文主要研究基层治理一线融合模式的实践逻辑和创新案例，为基层治理现代化提供一定的参考。

1 “信用+执法”融合的内在逻辑与时代价值

1.1 从“管行为”到“管身份”：信用嵌入执法的范式转换

传统的执法基本逻辑是“管行为”，发现违法行为后，依法给予处罚，处罚执行完毕就告终结。该种模式的不足之处是违法行为的后果没有延续性，违法主体换个地方、换个行业又可以重新开始。对于小作坊、流动摊贩、无证经营等高频违法主体来说，违法成本几乎是为零的。信用和执法的结合把执法逻辑由原来的管行为变成了管身份。每一次执法的结果都会被记入市场主体的信用档案。行政处罚不再只是个孤立事件，它会成为影响主体以后能否获得贷款、参与招投标、享受优惠政策、办理行政许可的信用依据。该种转变是执法信息由碎片化变为集成化、执法效力由一次变为持续的、执法

对象由“不怕罚”变为“不敢失信”的三重转变^[1]。

1.2 双向赋能：信用与执法的互促关系

信用加执法不是物理叠加，是化学反应式的双向赋能。一方面执法给信用提供真实的、权威的数据来源。相比于市场主体自行申报的信用信息而言，执法部门经由检查、处罚、强制等手段所形成的信用信息属于强制性且具有公信力的数据，是信用评定的主要参照。信用给执法提供准确高效的决策支持。信用风险分类之后，执法部门就可以把有限的监管资源集中到高风险、低信用的市场主体上，实现对守信者“无事不扰”，对失信者“利剑高悬”。该市市场监管局实践证明，实行信用风险分类监管之后，A类企业检查频次减少60%，D类企业检查频次增加120%，问题发现率由原来的15%提高到现在的42%。于是形成了执法效能与信用约束的双促进^[2]。

2 “信用+执法”融合的基层实践与创新案例

2.1 市场监管领域：“双随机、一公开”与信用风险分类结合

市场监管部门属于信用和执法相结合的先行领域。国家企业信用信息公示系统收集了各类市场主体的登记、备案、年报、行政处罚、抽查检查等信息，然后实行信用风险分类管理。该市市场监管局将辖区企业分为A、B、C、D四个类别，对A类企业每年抽查比例不超过1%，对D类企业抽查比例不低于50%。2023年该局实行信用风险分类指导双随机抽查，问题发现率比上一年度高23个百分点，检查户次比上一年度少18%。基层执法人员认为以前的抽查大海捞针式检查已经消失，系统自动推送出了高风险企业名单，携带问题去查大大提高了工作效率。

信用修复属于另一种创新。由于该餐饮企业的操作间卫生不合格而被罚款,并且被列入了信用档案中,从而使得银行贷款受到影响。企业主动进行整改并接受复查合格之后,市场监管部门帮助企业完成信用修复工作,使得企业又回到了正常的经营轨道之中。该种执法加修复的闭环设计既保障了法律权威,又给市场主体留出了出路。

2.2 城市管理领域:“门前三包”积分制与执法联动

城市管理中出现的“门前三包”责任落实难的情况比较普遍。某区城管局推行了“信用+执法”的模式,把沿街商户的“门前三包”履行情况列入信用积分管理。每一个商户的初始信用分为100分,巡查中出现出店经营扣2分、门前脏乱扣1分、乱贴乱挂扣3分。按照积分评定信用等级,连续三个月积满90分以上的商户颁发诚信经营户牌匾,享受垃圾清运费减免等优惠,积分少于60分的商户列为重点监管对象,增加巡查次数,在政务公开栏上公布。实施一年后,该区出店经营投诉量下降56%,商户主动履行“门前三包”责任的比例由原来的42%提高到现在的89%。

执法方式的柔性化也不能忽略。某街道城管中队对于首次轻微违法的流动摊贩不做直接处罚,只做记录、口头警告,并把违法信息录入信用系统。如果该摊贩再次出现,系统就会自动发出执法人员的提醒信号,执法人员在接到提醒后才能依法进行处罚。改变了“一罚了之”的简单粗暴,执法既有力度又有温度^[3]。

2.3 安全生产领域:失信联合惩戒倒逼责任落实

安全生产领域“信用+执法”融合主要依靠失信联合惩戒。某县应急管理局把存在重大安全隐患拒不整改、发生亡人事故、瞒报谎报事故等情形的企业列入安全生产“黑名单”。被列入黑名单的企业,在政府采购、工程招投标、银行贷款、评优评先等各方面依法予以限制。由于该化工企业瞒报轻微事故而被列入黑名单,从而导致其参加的三个招投标项目均被拒绝,银行贷款申请也被拒绝。企业负责人主动向应急管理局申请信用修复,作出全部整改的承诺。

2.4 交通运输领域:信用治超破解执法难题

货运车辆超限超载属于基层执法的“硬骨头”。某县交通运输局把治超和信用管理结合起来,对查处的超限超载车辆除了依法处罚之外,还将违法信息记入运输企业和驾驶员信用档案。一年内违法超限运输三次以上的货运车辆吊销车辆营运证,三次以上的驾驶员责令停

止从事营业性运输。同时把严重违法失信名单推送至发改、银行、保险等有关部门,实行联合惩戒。实行信用治超之后,该县超限率由原来的8.7%降低到现在的2.1%。执法人员认为过去查扣车辆后车主的抵触情绪非常强烈,但是现在告知车主违法记录会对他的信用造成影响时,车主的态度明显好转,有的车主还主动提出要参加培训^[4]。

3 “信用+执法”融合的运行机制与保障条件

3.1 信息归集共享机制

信用信息为融合打下了基础。基层实践中的执法信息分散在不同的部门、不同的系统中,有保存在纸质台账里的,也有保存在条线业务系统里的,不能互通共享。某市发生过这样一件事情,企业因虚假宣传被市场监管部门处罚,但是在应急管理部的安全生产检查中仍然被评为A级,因为两个部门的信息没有打通。解决信息孤岛问题,就要创建起统一的基层信用信息平台。该平台横向整合市场监管、城管、应急、环保、交通等各方面的执法信息,纵向对接国家企业信用信息公示系统和地方公共信用信息平台。信息采集实行“谁产生、谁录入、谁负责”原则,行政处罚决定书下达后24小时内录入信用系统。该区创建的智慧执法和信用监管一体化平台,可以实现执法数据自动归集、信用评价自动生成、预警信息自动推送,执法人员通过移动终端就可以查看监管对象的信用档案,给现场执法提供决策支持^[5]。

3.2 信用评价与分类监管机制

信用评价要科学、客观、可操作。基层实践当中,评价指标不能太繁杂。某市市场监管局信用评价模型有三个维度,分别是守法状况(行政处罚次数、违法严重程度)、履约状况(年报公示、承诺履行)、社会评价(投诉举报、表彰奖励)。每个维度有不同的权重,用算法自动计算出信用分,分为A、B、C、D四个等级。评价结果每季度更新一次,同执法监管直接挂钩,A类企业触发式监管即没有接到投诉举报的情况下一般不进行检查,B类企业按常规比例抽查,C类企业提高抽查比例列为专项检查对象,D类企业实行全项体检,每季度至少检查一次。分类监管既能保证监管的全面性,又能防止出现一刀切的情况。

3.3 失信惩戒与信用修复平衡机制

失信惩戒是手段而不是目的。基层实践中存在过多的惩戒、惩戒泛化问题。由于货架上有过期面包而被处罚,信用记录受影响之后不能办理烟草证的延续,从而

造成经营困难。这一个案例表明,惩戒手段要同违法行为的性质、情节以及社会危害程度相对应。应当建立失信行为等级划分标准,一般失信行为主要采取约谈、警示、增加检查频次等方式,严重失信行为才实行联合惩戒。信用修复机制不能缺少。市场主体在行政处罚决定执行完毕并且消除不良影响之后,可以向有关政府部门提出信用修复申请。该省出台了关于信用修复的管理办法,一般失信信息公示满三个月、严重失信信息公示满六个月的,完成整改并作出承诺的可以申请修复。修复完成之后,相关的信息就不再被用作惩戒的依据。宽严相济设计既可以使信用监管保持严肃性,又为企业改正留有余地。

4 “信用+执法”融合的现实困境与优化路径

4.1 当前面临的主要困难

信用+执法的融合在基层还存在着诸多阻力。一是部门壁垒很难彻底打破。信用信息跨部门共享会遇到数据安全、部门利益、系统兼容等各方面的难题,一些部门因为“数据保密”的理由而不愿意共享,造成信息孤岛仍然存在。二是缺少法律制度的支撑。信用惩戒属于什么性质的法律制度?行政处罚法、行政强制法对于信用监管的规定比较原则,缺少具体的规范。实践中被列入“黑名单”的企业提起诉讼,法院对于信用惩戒的合法性认定标准不一。第三种,基层资源匮乏。信用信息平台的创建需要资金投入,信用修复需要专门人员来受理审核,但是很多基层单位的经费不足、人手短缺,不能支撑起融合模式的深度运转。四就是市场主体认识偏差。很多小微企业和个体工商户对于信用管理的认识不清,把信用当成不重要的因素,存在“小本经营不需要信用”的认识误区。

4.2 深化融合的对策建议

解决上述问题要从制度、技术、资源、文化四个方面共同发力。制度上加快信用立法速度,确定信用信息归集范围、信用惩戒界限、信用修复条件等,给“信用+执法”融合赋予法律支撑。推进地方立法先行先试,支持基层探索适合本地实际的融合模式。从技术上讲,创建统一的基层治理信用信息平台,制订数据接口标准,达成跨部门、跨层级、跨区域的信息共享。使用区块链技术保证信用信息的真实性、不可篡改性,使用隐私计

算技术在保护商业秘密的基础上实现数据可用不可见。从资源上加大基层信用监管的财政支持力度,把信用平台建设作为地方政府信息化建设的组成部分纳入财政预算。利用政府购买服务的方式引入第三方机构进行信用评价、信用修复审核,缓解基层人手不足的情况。文化上加强信用宣传,以典型案例、信用讲堂、诚信商户评选等形式来提高市场主体对于信用管理的认识与认同。把信用教育纳入到普法宣传、职业技能培训当中去,营造出“守信光荣、失信可耻”的社会氛围。

5 结束语

信用和执法的融合属于基层治理现代化的一项重大革新。由原来的“管行为”变为现在的“管身份”,使得执法不再只是孤立的惩罚行为,而成了市场主体全生命周期的信用约束。基层实践证明,该模式在市场监管、城市管理、安全生产、交通运输等各个领域都取得了较好的效果,执法效能提高,违法行为减少,市场主体由原来的被动应付转变为现在的主动合规。融合模式不断加深要冲破信息壁垒,健全法律制度,加强基层保障,培育信用文化。信用是市场经济的根基,执法是法治政府的抓手,两者有机融合会促使基层治理由“运动式”向“常态化”、由“粗放式”向“精准化”转变,给创建新型监管机制、改善营商环境、加强治理能力赋予有力支持。

参考文献

- [1] 吴鑫矾. 信用成了发展的“硬通货”[N]. 长沙晚报, 2025-12-26(003).
- [2] 马贵涛. “一体化+智慧执法+信用监管”的交通综合执法新模式[J]. 中国公路, 2025, (23): 76-77.
- [3] 张洪亮. 行政执法体制数字化转型及其实践进路[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2025, 53(06): 89-101.
- [4] 史丹, 薛钦源. 破除全国统一大市场监管堵点: 信用治理机制赋能视角[J]. 经济体制改革, 2025, (06): 3-14.
- [5] 赵子军. 规范信用承诺优化营商环境提升监管效能——GB/T 46277—2025《经营主体信用承诺实施指南》国家标准解读[J]. 中国标准化, 2025, (22): 24-33.