

附件 2

《关于进一步规范公共信用信息纳入范围、失信惩戒和信用修复 构建诚信建设长效机制的指导意见（征求意见稿）》起草说明

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，进一步规范公共信用信息纳入范围、失信惩戒和信用修复等相关工作，提高社会信用体系建设法治化、规范化水平，构建诚信建设长效机制，全面推动社会信用体系建设高质量发展，更好发挥对深化“放管服”改革、优化营商环境、推进国家治理体系和治理能力现代化的支撑保障作用，国家发展改革委、人民银行会同社会信用体系建设部际联席会议（以下简称部际联席会议）成员单位研究起草了《关于进一步规范公共信用信息纳入范围、失信惩戒和信用修复 构建诚信建设长效机制的指导意见（征求意见稿）》（以下简称《指导意见》）。现将有关情况说明如下：

一、起草背景

（一）制定《指导意见》是贯彻落实党中央、国务院关于加强社会信用体系建设决策部署的必然要求。习近平总书记指出，建立和完善守信联合激励和失信联合惩戒制度，加快推进社会诚信建设，要充分运用信用激励和约束手段，建立跨地区、跨部门、跨领域联合激励与惩戒机制；对突出的诚信缺失问题，既要

抓紧建立覆盖全社会的征信系统，又要完善守法诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制，使人不敢失信、不能失信。李克强总理强调，用好失信联合惩戒这把“利剑”，规范认定并设立市场主体信用“黑名单”，强化跨行业、跨领域、跨部门联合惩戒，对失信主体要坚决依法依规惩治直至逐出市场。2019年10月，党的十九届四中全会要求“完善诚信建设长效机制，健全覆盖全社会的征信体系，加强失信惩戒”，2020年政府工作报告也对完善社会信用体系工作作出了具体部署。《指导意见》深入贯彻党中央、国务院决策部署，进一步明确工作思路和工作重点，推动社会信用体系建设始终沿着法治化轨道不断引向深入，为推动经济高质量发展、推进国家治理体系和治理能力现代化发挥更大作用。

（二）制定《指导意见》是总结推广各地区各部门社会信用体系建设经验做法的重要举措。近年来，各地区各部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照党中央、国务院决策部署，扎实推进社会信用体系建设，在全面推广统一社会信用代码、加强重点领域信用记录归集共享公开、促进中小微企业信用融资、开展信用分级分类监管、治理群众反映强烈的突出失信问题等方面进行了一系列有力有效的探索实践，为深化“放管服”改革、优化营商环境、推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力支撑保障，特别是在信用信息记录、失信惩戒和信用修复等方面初步形成了较为完整有效的机制。《指导意见》力求总结提炼各地区各部门好的做法和经验在更大范围复制推广，为逐步形

成成熟的制度规范奠定更加坚实的基础。

(三) 制定《指导意见》是破解当前社会信用体系建设突出问题的迫切需要。当前，社会信用体系建设总体仍处于起步探索阶段，在工作推进过程中，个别地方、个别领域出现信用信息记录、失信名单认定、失信联合惩戒范围随意扩大、泛化倾向，以及信用修复较难、权益保护不到位等问题，对企业和个人合法权益造成影响。要解决这些问题，根本途径是加快建立健全相关法律法规体系。目前，《公务员法》《保障农民工工资支付条例》《保障中小企业款项支付条例》等一批法律法规已经明确了信用建设条款，上海等7个省（市）已出台专门的信用建设地方性法规，社会信用体系综合立法也正在加快研究推进。在工作调研和听取意见过程中，社会各界普遍反映，鉴于立法还需要一个较长过程，建议在相关法律出台之前，进一步加强制度建设，严格规范相关工作，切实保护信用主体合法权益。《指导意见》针对当前社会各界反映比较集中的问题，在广泛听取意见建议的基础上提出了相应的解决措施，推动社会信用体系建设规范有序进行。

二、基本思路

(一) 指导思想。《指导意见》的指导思想是，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，按照依法依规、全国统一、审慎适度、保护权益的总体思路，进一步规范 and 健全失信行为认定、记录、归集、共享、公开、惩戒

和修复等机制，推动社会信用体系迈入高质量发展的新阶段，更好发挥社会信用体系在支撑“放管服”改革和政府职能转变、营造公平诚信的市场环境和社会环境等方面的积极作用。

（二）基本原则。一是严格依法依规，失信行为记录、严重失信名单认定和失信惩戒等事关个人、企业等各类主体切身利益，必须严格以法律、法规或者国务院决定和命令为依据。二是准确界定范围，准确界定信用信息和严重失信名单认定范围，合理把握失信惩戒措施，坚决防止不合适的泛用乃至滥用。三是确保过惩相当，按照失信行为发生的领域、情节轻重、影响程度等，严格依法分别实施不同类型、不同力度的惩戒措施，切实保护信用主体合法权益。四是注重借鉴国际经验，既立足我国国情，又充分参考国际惯例，在社会关注度高、认识尚不统一的领域要慎重推进信用体系建设，推动相关措施与国际接轨。

（三）总体考虑。一方面，立足当前，坚持问题导向。《指导意见》旨在对行政机关记录归集共享公开信用信息、认定严重失信名单、开展失信惩戒和信用修复等行为加强约束和规范，明确提出一系列具体要求，特别是严格把住信用信息记录、严重失信名单认定和失信惩戒“三个关口”，有针对性地解决随意扩大、泛化倾向等突出问题。另一方面，着眼长远，衔接立法导向。《指导意见》与正在研究起草的社会信用体系相关法律草案稿进行了充分衔接，在方向、原则、思路等方面力求保持一致，为将来通过立法从根本上解决相关问题奠定基础。

三、主要内容

《指导意见》主体内容包括 7 个部分，按照信用信息从产生到应用的逻辑顺序，分别对信用信息纳入、共享公开、严重失信名单认定、失信惩戒、信用修复等全流程提出了阶段性规范要求。

一是科学界定信用信息纳入范围和程序。在充分征求社会公众意见基础上，由部际联席会议组织编制全国统一的公共信用信息目录，各地区各部门遵照执行。行政机关将其掌握的信息纳入公共信用信息时必须严格以法律、法规或者国务院决定和命令为依据，从入口管住信用信息的范围。

二是依法依规规范信用信息共享公开范围和程序。公共信用信息是否可公开、是否可共享及在何种范围内共享，将根据合法、必要的原则确定，并在编制信用信息目录时一并明确，避免信用信息共享公开的随意性，防止侵犯企业商业秘密和个人隐私。

三是依法依规规范严重失信名单认定标准和程序。严重失信名单的认定从依据、标准到程序，都明确了严格的制度规范。规定只能对严重危害人民群众身体健康和生命安全等 4 类行为设列严重失信名单，任何部门（单位）不得擅自增加或扩展领域。相关领域严重失信名单认定实行全国统一标准，认定标准应当充分征求社会公众意见，以法律、法规形式确定，暂不具备条件的可以部门规章形式确定。认定严重失信名单应当事先告知，当事人

有权提出异议。

四是依法依规开展失信惩戒。在充分征求社会公众意见基础上，由部际联席会议组织编制全国统一的措施清单，各地区各部门遵照执行。对失信主体采取减损权益或增加义务的惩戒措施，必须基于具体的失信行为事实，并直接援引法律、法规或者国务院决定和命令的既有条款为依据。惩戒措施要轻重适度，防止侵犯信用主体合法权益。

五是健全和完善失信行为的信用修复机制。凡符合修复条件的，将按照有关规定及时将其移出严重失信名单、终止共享公开失信信息或删除失信信息，充分保障失信主体的信用修复权利，鼓励自我纠错、重塑信用。

六是依法依规加强信息安全和隐私保护。明确信息查询使用权限和程序，建立完善信息查询使用登记和审查制度，防止信息泄露。特别强调加大个人隐私保护力度，禁止未经授权、强制授权或一次授权终身收集使用个人信用信息，严格守住底线红线。

七是着力加强信用法治建设。加快研究推进社会信用方面的法律法规立法进程，确保社会信用体系建设各项工作在法治化轨道运行。

此外，《指导意见》还从落实主体责任、强化追责问责、加强宣传解读、把握时间节点等方面提出了保障措施，推动各项政策措施落实到位。