本版编辑：兰文飞
E-mail：t6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

制定社会信用法刻不容缓

□王伟

鉴于我国社会信用立法缺失所引发的各种突出问题，制定一部社会信用基本法，系统构建信用建设的基本法律规则，已是当务之急。

鉴于我国社会信用立法缺失所引发的各种突出问题，制定一部中国的社会信用基本法（暂名社会信用法），系统构建信用建设的基本法律规则，已是当务之急。笔者认为，制定社会信用法，需要在充分借鉴国际信用立法经验，总结中国信用建设实践的基础上，在立法目标、法治体系、制度框架等方面形成系统化的立法思路，才能为社会信用立法打下坚实的基础。

立法目标：以法治建构社会信任体系

信用建设需要顶层设计。我国未来制定的社会信用法，应当定位为信用领域的基本法。同时，这部法律既应是引领信用建设实践的基本法，更是重构社会信任、实现国家治理体系和治理能力现代化的基础法。

社会信用法的长远目标是构建社会信任机制，国家必须通过制度化的信用机制维系和构建社会共同体，社会信任的建立不能仅仅依靠社会伦理和道德教化，更需要依靠制度化的机制。这种机制主要是两个方面，一是信息机制，二是信任机制。可以说，信用立法是构建社会信任关系的重要基础。建立和完善社会信用立法，已经成为我们重构社会信任，迈向现代化国家的重要一步。

社会信用法的直接目标是实现信用领域的法治化。目前，我国市场运行的基础性法律已经基本完备，合同法、物权法、破产法、票据法及各类金融法律等制度的建立，从微观交易的角度为构建社会诚信奠定了基础。目前，我国出台了较多的信用建设方面的政策，如《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》《关于建立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的指导意见》等。但是，我国信用建设领域的专门法律规则却较为薄弱。除国务院《征信业管理条例》《企业信息公示暂行条例》《政府信息公开条例》等部分行政立法外，系统化且层级较高的法律法规比较匮乏，现有的信用规则比较零散，呈现显著的碎片化特点，不能形成体系化的信用法律规则。目前，我国的社会信用体系建设主要依靠政策和行政主导的方式去推动，我们搭建了较多的信用信息平台，实施对失信行为的联合惩戒，“一处失信，处处受限”的局面正在形成。尤其自商事制度改革以来，我们提出构建以信息为基础，以信用为核心的新型市场监管体制，信用工具在市场监管中正在发挥更加重要的作用，对企业的信用约束也更加强大有力。当前，信用建设不断向纵深发展，涉及社会生活的各个方面，信用与人们社会生活的联系更加紧密，亟需信用法治的支撑和保障，并对信用权利、义务、责任及具体规则进行法律配置和制度安排。因此，社会信用法的基本定位，就是要确立信用法治的基本原则，形成相应的信用法律规则，引领信用法治建设。

法治体系：确立分层信用规制体系

从发达市场经济国家和地区情况来看，由于社会诚信机制比较成熟，国家和社会治理的法治化程度较高，以意思自治原则为法律基础，借助于社会的力量以及市场声誉机制，能够对失信行为人构成强有力的约束，因此其信用体系的运行是个体、社会和政府互动的结果。考察发达国家和地区的信用立法经验，结合我国当前的信用建设实践，我国的社会信用法应当着眼于从整体上构建国家的信用法治体系，重点规制个体、社会和国家三个层面的信用关系，并形成不同层面的信用法律。

个体层面：信用是市场主体之间的商事信用。个体层面的信用法治问题，应当围绕着个体的信用权利和信用义务而展开。这个层面的信用应该被更多地理解为平等主体之间的商事信用，而信用约束实质上是商事主体之间的信用约束，本质上属于私法的范畴。因此，在构建这个层面的信用立法时，必须注重保护市场主体在信用领域的信用保有权、信用维护权、知情权、异议权、救济权等信用权利，防止滥用惩戒措施或者惩戒与行为不相当的问题。

社会层面：信用是社会评价的重要内容。在现代社会，信用已经超越了交易主体之间狭隘的商事信用范畴，形成了整个社会运行所必需的信用机制。以伦理规范、声誉褒损、信息公开、商业征信以及声誉评价等制度为基础，构成了一种市场化、社会化的声誉机制。这个层面的信用机制，构成了社会共治、社会监督的重要内容。借助于现代社会的信息公开机制、信用评级机制、失信记录公开和保留等机制，众多的社会成员可以较为准确地识别失信行为人，并进而采取拒绝交易、提高交易条件等防御性机制，从而使失信行为人付出惨重的失信成本；或者，交易对手可以采取积极进行交易、给予优厚的交易条件等认可对方信用状况的行动，形成良好的信用激励。

国家层面：信用是政府监管的重要内容。社会信用需要国家进行监管。单单凭借私人之间的信用惩罚，其力度是远远不够的， 所以这时候国家应当加入进来， 帮助建立私人间的惩处不讲信用的制度，以达到整个社会的和谐。笔者认为，信用环境净化是政府实施信用监管的重要目标。所谓信用监管，就是以构建良好的信用秩序为目标，而由监管部门根据相关信用立法，强制市场主体履行信用义务的行为。这个层面的信用法治，主要是国家为信用建设提供基本的法律根据，惩戒扰乱信用秩序的行为，并在社会成员存在严重违法失信等行为时，实施行政甚至刑事法律制裁，前者如对公司不及时公示其年报信息给予行政制裁，后者如对犯虚假广告罪、虚假诉讼罪、虚开增值税发票罪等行为的刑事制裁。通过国家的信用监管，可以有效惩罚失信行为人，净化社会诚信环境。

制度框架：确立五大法律规则体系

社会信用法应当围绕前述三个层级的信用法治体系，构建信用基本法律规则，并将其贯穿于整个社会信用立法体系，引领社会信用立法体系的协同发展和立法逻辑的内在统一。笔者认为，社会信用法应重点确立五个方面的法律规则体系。

其一，关于信用信息公开的法律规则。现代社会的信用机制，本质上是将个体之间的交易信息转化为公共信息的过程。原则上，除法律法规所规定的不能公开的信息以及企业的商业秘密、个人隐私信息之外，其他信用信息应当通过公开的方式为社会所利用。从国际经验来看，这种公开更多地体现为社会可以利用专门的信用数据库进行必要的查询，并自主决定采取交易或拒绝交易的决策。政府在对信用信息进行公开时，应采取中立的立场，主要限于履行基本公共服务，重在提供基础信息。通过信息公开的法律规则，为公共信息的社会利用和社会监督奠定信息基础。

其二，关于商业秘密和隐私权保护的法律规则。保护企业的商业秘密，尤其是保护个人隐私，是现代社会运行的法律底线。域外信用立法较为注重个人隐私权的保护。美国现行关于信用方面的十余部立法，重点是对信用机构的管理，要求信用服务、信用修复等机构公平对待客户，承担对消费者及个人隐私的保护责任。因此，保护个人信息（尤其是个人数据信息），是构建社会信用法的重中之重。原则上，凡是涉及企业商业秘密及个人隐私的信息，都应采取最为严格的保护机制，而不能通过公开的方式为社会公众所知悉。

其三，关于信用信息形成和利用的法律规则。依照法律规定，可以转化为公共信息的个体交易信息如何利用，也需要相应的法律规则，包括信息采集、信息记录、信息共享、信息公开、信息利用等规则。由此，信用信息机制的运行才能纳入有效的法律规制范畴。

其四，关于信用修复的法律规则。古人云，人非圣贤，孰能无过。企业或个人在失信之后，应允许其借助于相应的机制，改过自新，恢复其受到良好社会评价的状态，重建其社会信誉。因此，修复信用是社会个体的基本权利。对于行为人的失信等信息，域外的信用立法都规定了相应的保存和记录年限。如《美国公平信用报告革新法》规定：自被裁定破产救济之日起或法庭宣判之日起满10年，民事诉讼、民事仲裁或逮捕记录自执行日期起满7年，自拖欠税款被缴清之日起满7年，相关记录均不得列入消费者信用报告等。构建相应的信用修复规则，是维护公平正义的需要，也是我国社会信用法的重点内容。

其五，信用激励与信用约束的法律规则。在发达国家和地区，形式上没有联合惩戒的实践，但是基于完善的信用体系，其在实质上却有着强大有效的联合惩戒。这种联合惩戒，不仅仅来自于政府，更重要的是来自于强大的社会监督和社会信用约束。由于我国市场经济发展阶段的特点，我国的联合激励和联合惩戒还带有强烈的行政主导，来自于交易对手和社会的约束机制则较为薄弱。因此，对于公权力介入传统上属于意思自治领域的信用激励和信用约束，防止过罚不相当和对个体权利的不合理限制，需要以严密的制度、严格的法治为保障，这是我国社会信用法的重要使命和任务。

依法治国

互联网治理的基本维度

概括而言，互联网治理一靠法律（治理依据），二靠体制（治理主体），三靠技术（治理手段）。

□林　华

2016年7月，国家工商行政管理总局公布《互联网广告管理暂行办法》，其中关于互联网广告的范围界定、医疗药品等特殊互联网广告的事前审批等内容受到社会的广泛关注。面对海量的互联网广告，政府有无能力进行事前审批？如何进行有效的治理？其实，不单单在互联网广告领域，网络约租车、网络出版、电子商务等领域也存在着政府如何实现真监管、巧监管、严监管，政府如何与互联网市场主体进行合作治理等问题。

互联网本质上是信息传播的平台，互联网的即时性、互动性、虚拟性、无国界性和匿名性使得传统的媒体规制模式无法被直接复制到互联网领域。有效的互联网治理需要有新思维、新模式，更需要有新做法、新技术。从宏观层面来看，互联网治理可以从法律、体制和技术三个维度进行分析，概括而言，一靠法律（治理依据），二靠体制（治理主体），三靠技术（治理手段）。

互联网治理的法律维度

党的十八届四中全会决定指出，“加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为”。习近平总书记在网络安全和信息化座谈会上强调，“要加快网络立法进程，完善依法监管措施，化解网络风险”。推进网络空间的法治化是实现互联网有效治理的基础。

如果说在互联网产生之初，互联网技术规范就是互联网王国的法律，网络空间的无政府状态还有存在的可能，那么，随着互联网技术的进一步发展以及互联网问题的不断涌现，网络社会的原始架构和运作逻辑已不再固守不变，政府和法律开始介入互联网社会，并发挥越来越大的作用。在承认互联网技术性的前提下，互联网的法律品格在不断增强，互联网不能成为法外之地、实现网络空间的法治化是当今各国政府的普遍共识与不懈追求。没有法律在场的互联网社会可能带来现代社会中“精神生活的沉沦和价值基础的崩溃”。激进的技术伴随的可能是伦理道德的滑坡和公共责任的蜕化，稳定的法律却能重新赋予我们生活的意义以及生存的责任。法治是一种制度，是一种秩序，是一种生活方式；互联网也是一种制度，也是一种秩序，也是一种生活方式。互联网与法治的融合，代表着法律与科技的一种新型关系，是互联网未来发展的必由之路，也是传统法治的现代升华。

然而，在强调以法律治理互联网的同时，我们也需要关注法律的内在品性，即作为互联网治理的依据必须是良法。如果法律自身不合理，越是严格执法越将导致更大的不公正。在互联网领域，更是如此。当前很多部门对互联网运行逻辑的理解并非深刻，仍然习惯于用传统的监管手段规制互联网，缺乏对实际情况的掌握，于是法律所规定的措施在实践中无法真正实施。因此，为了实现互联网的法律治理，要推进法律规范制定过程中的公众参与和专家论证，对拟出台的法律规范进行科学的成本收益分析，加强对法律规范内容的合法性审查，以确保法律规范的合法性、合理性和可操作性。

互联网治理的体制维度

与现实社会一样，互联网社会也是人的社会，存在这样那样的问题，有不断的权利冲突和利益纠纷，也需要问题的应对和纠纷的解决。从国家和社会的二元划分以及治理的手段来看，政府和市场是两种最重要的机制。互联网治理也大致包括两种手段，一种是“有形的手”，即互联网治理的政府机制；另一种是“无形的手”，即互联网治理的市场机制。政府机制和市场机制的组成及其相互关系就构成了互联网治理的体制。

在互联网领域，网络治理更像是一个竞技场，政府机制和市场机制存在着比其他领域更加明显的相互竞争和此消彼长的关系，一种机制的力量强些，另一种机制的力量就相对弱些。互联网是依据一定的技术标准和技术规范而运行的体系，从互联网发展的纵向历史维度看，互联网治理是政府机制不断强化、市场机制逐渐弱化的过程。互联网成长的过程是不断接受政府规制并获得法律“限度感”的过程。原先处于无政府状态、不需要法律规制的互联网空间已经一去不复还了。在互联网发展初期，由于网络用户非常稀少，再加上网络使用者一般也是互联网的设计者或互联网技术规范的创立者，于是，在面对互联网这一人类的新兴事物以及高科技产物时，国家法律选择了沉默，互联网的技术规范和技术标准就成为网络社会中的法律，“代码就是法律”，此时的市场机制几乎完全主导着互联网的发展和网络空间的秩序。然而，随着web 1.0、web 2.0和网络自媒体时代的到来，互联网开始日益普及并进入普通家庭，网络安全、网络隐私、网络谣言等问题就成为亟需解决的社会问题，网络空间的“可规制性”日益凸显。

然而，单纯的政府和市场都无法应对互联网治理的难题，两者需要在法治框架下推进合作规制和协同治理。市场是互联网治理的基础和决定性力量，在日常阶段发挥着主要作用，政府是互联网治理的保障和网络空间秩序的维护者，在市场失灵或突发事件状态下才宜强势介入。不区分治理时间的完全由政府主导的互联网治理体制，是低效的，也不符合互联网的运行规律。

互联网治理的技术维度

互联网是技术的产物，互联网治理也是基于技术的治理。互联网治理需要依赖于互联网技术，是通过技术的约束与规范。由于互联网技术而产生的社会问题，最终仍然依赖于互联网技术去解决。正如习近平总书记所说：“要以技术对技术，以技术管技术，做到魔高一尺、道高一丈。”以互联网广告为例，互联网广告的复杂性在于，它是基于互联网技术而产生的社会问题，互联网颠覆了以往的广告模式，放大了虚假广告的社会危害并模糊了虚假广告的责任分担。但是就实质而言，互联网是一种技术协议，由于互联网而带来的虚假广告、网络谣言、网络诈骗、网络赌博等难题，是一种依附于互联网技术的社会问题，基于技术所产生的问题，最终还是得依靠技术的进一步发展来解决和应对。脱离了互联网技术，网络空间中的法律规范和政府规制就失去了具体的实施载体，从这个意义上讲，互联网技术带有一定的工具性，是其他互联网治理措施实施的手段和载体。

此外，由于互联网技术的复杂性，任何一家互联网公司都无法掌握所有的互联网技术，于是，不同的互联网公司强强联合、协同合作，充分发挥技术的协同效应就至关重要。

参考与借鉴

让税收法定原则真正落地



□王文婷

2004年，我国对宪法进行了重要修改，两个最为引人关注的变化是：宪法明确规定“公民的合法的私有财产不受侵犯”“国家尊重和保障人权”。税收，是国家对公民私有财产权的依法“剥夺”。税收法定原则要求国家“剥夺”公民私有财产时严格依据法律规范进行。这既限制了征税机关的活动范围，又能保障公民合法私有财产权不受侵犯。本质上看，税收法定体现了保障纳税人权利的要求，是对宪法“尊重和保障人权”条款的落实。宪法是一国的根本大法，在社会生活中具有最高权威。在税收领域，要体现这两项宪法原则，就必须坚持税收法定原则。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“落实税收法定原则”。这是“税收法定原则”第一次写入党的重要纲领性文件中。四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》也将“财政税收”作为“加强重点领域立法”的任务。这一原则逐渐从法学界内部的呼吁发展为社会普遍关心的热点，并得到了国家机关的积极回应。

在建设法治中国的历史进程中，必须以法治方式处理好国家与纳税人、立法与行政、中央与地方等多维度的关系，而税收同时涉及这些方面，因而更加需要以高位阶的法律确认各方关系，从而实现纳税人依法纳税、征税机关依法征税、国家依法取得财政收入。新《立法法》迈出关键步伐。2015年3月15日，十二届全国人大三次会议通过新修订的《立法法》，将第8条原先规定实行法律保留的“税收基本制度”细化为“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”，且单列为一项，位次居于公民财产权保护相关事项的首位。这堪称我国税收法治乃至整个依法治国进程中的里程碑事件。

税收法定原则应处理好与税制改革的关系。目前，税制改革的任务十分艰巨。对于税制这样一项涉及社会方方面面、事关千家万户切身利益的改革，其决策、实施过程应严格遵循税收法定原则的要求，全面纳入法治轨道。落实税收法定原则与深化财税体制改革是相辅相成的，税制改革必须严格按照税收法定原则推进，税收立法也要主动适应改革需要，起到引领规范作用。落实税收法定原则，将促进和保障税制改革规范、平稳、顺利开展。

当然，落实税收法定原则需要一个循序渐进的过程。要求短时间内将所有税种都制定法律，可能并不现实，更为理性的选择是分清轻重缓急，将条件相对成熟、社会关注度最高的税种先行立法。结合本轮税制改革，“营改增”和房产税改革是主要推进方向。相比之下，房产税立法又更显重要。房产税是直接税，纳税人对增税的反应最为敏感、直接，因而必须通过立法来推进改革，以程序正当性保障目的正当性。

而日前，由财政部、税务总局、环境保护部三部门共同起草的环境保护税法草案在十二届全国人大常委会第二十二次会议审议。草案提出在我国开征环境保护税，这也是自十八届三中全会提出落实税收法定原则要求、《立法法》对税收法定作出明确规定之后，全国人大常委会审议的首部单行税法。在税收法定原则取得突破性进展的背景下，环保税法的制定具有标志性意义，其对于税收法定原则的落实可以为其他税法的制定提供范本。

立法是一项综合性很强的工作，历经立项、起草、审议、修改等多个环节，需要各相关方面共同配合，也不可避免地会受到各方利益的影响。税收法定原则在很多国家被叫作法律保留事项或议会保留事项。在中国，立法是人大的专有权力，应该由其行使，十八届四中全会中进一步明确要发挥人大主导立法的作用。涉及税收的立法也应当在人大的主导下进行，以保证税收法定原则真正落地。

议政论法