

行政评级制度风险的分析与规避

张佳微

(河北工业大学 人文与法律学院, 天津 300401)

摘要: 社会信用体系建设背景下, 政府、消费者及其他第三方主体共同参与市场主体的信用评价, 其中行政评价以其掌握的丰富信息广受社会公众的信赖。以行政评级制度为例, 它是确认市场主体诚信状况、依法实施守信激励与失信惩戒的重要依据。事实上, 行政评级在预估市场风险、发挥示警作用的同时, 也存在一定的制度风险和固有弊端。对此, 针对行政评级制度的基本模式和功能作用切入分析, 利用其制度逻辑自身特点进行系统优化, 以法治思维为指引, 方能实现制度机会主义的有效遏制。

关键词: 行政评级 社会信用 风险分析 法律规制

中图分类号: D9 **文献标识码:** A

2022年3月25日, 中共中央、国务院发布《关于加快建设全国统一大市场的意见》, 明确提出“强化市场基础制度规制统一”、“健全统一的社会信用制度”。在当下国际形势不明朗、疫情危机尚未完全解除的情况下, 加快国内市场建设、促进内部循环无疑是解决供需平衡、拉动经济增长的利民之举。社会主义市场经济的有序运行离不开法治, 而法治的有效性来自于社会的参与和认同。社会认同的基础就是信用, 社会信用体系是一切社会行为取得有效性甚至合法性认同的根本支撑。⁽¹⁾

在社会信用体系构建过程中, 为促进市场经济发展、保护消费者利益和更好地促进市场主体发展, 我国多地试行了企业信用评级制度, 由政府组织对市场主体的信用行为进行评估, 根据不同的信用等级分别实施守信激励和失信惩戒。通过这种方式为当地企业背书以增强其产品与服务可信度和市场竞争力, 助其赢得市场青睐, 扩大发展空间。在一定程度上, 行政评级也使消费者享受到更可靠的保障, 大大降低了自身消费风险。然而风险并不会凭空消失, 政府在插手市场提供信用背书的同时, 事实上也将公信力与企业经济状况绑定, 共同置于市场风险之中。因此, 在欧美国家大行其道的信用评级制度是否能在我国成功实现本土化改造与适应、找到其适用空间与规制边界仍然是值得思考的问题。

一、社会转型与信用评级

随着传统熟人社会向陌生人社会过渡, 乡土社会的差序格局分崩离析, 人格信用与财产信用的互动逐渐构成商事信用最基本的理论框架。⁽²⁾ 近年来, 为谋取利益最大化, 机会主义在法律与道德的边界不断游离, 为挽救失信造成的损失, 政府参与信用管理、把控风险, 从保护市场参与者合法权益出发, 制定了一系列信用管理政策方针。政府以其对市场主体详

(1) 唐清利:《社会信用体系建设中的自律异化与合作治理》, 载《中国法学》2012年第5期, 第38-45页。

(2) 汪公文, 陶舒亚:《商事信用的基本理论框架: 人格信用与财产信用的同质与异步》, 载《浙江师范大学学报》2003年第6期, 第57-60页。

细信息的掌握，其主导实施的信用评价往往具有更高的参考意义和价值，行政评级更是公权力干预信用管理的典型体现，此举不仅为其他市场参与者在选择交易对象上提供了宝贵建议，也在一定程度上对兼顾效率与安全大有裨益。

与此同时，必须看到政府主导下的行政评级还具有不被期待的另一特征，即政府行为虽然以更加充分的信息为依据，但在会计舞弊手段高超的现代社会也难以确保可靠，而一旦行政评级失实，盲目以行政评级结果为唯一行为指南的市场参与者则会面临极大的风险，在此过程中，以政府背书为内在逻辑的行政评级则难逃其咎，因此，必须审慎对待行政评级的实施，做好其制度风险的分析与规避。

国外对信用评级制度的研究起步较早，且主要聚焦于信贷金融等领域。Esmacil Alinejad (2013) 通过对银行客户信用评级模型进行数据化分析，认为信用评级确为风险预测与控制做出了杰出的贡献，即便其无法对每一笔交易都进行精准的预测，然而这种情况带来的机会错失后果比违约轻得多，属于可以接受的制度风险，从而肯定了信用评级的制度价值。Anton S. Selivanovsky (2016) 认为对信用评级系统 (CRA) 的过度依赖已经使投资者遭受损失而丧失信心，尽管评级机构本身没有评估完全准确的义务，但是投资者的信赖使之承担了额外的责任，信用评级必须更加透明，同时应当对其进行进一步的法律监管。21 世纪初期美国遭遇的几起信用危机在世界范围内敲响了警钟，基于社会政治经济制度上的差异，大多数域外国家所采用的以第三方机构评价为主、行政机关委托合作和独立评价为辅的信用评级模式面临更大的市场风险，虽然我国并没有广泛实施第三方信用评价方式，但在信用体系建设中对效率与安全的法治衡平思路同样值得参考和借鉴。

行政评级制度引入以来，在我国也得到了十分广泛的应用。2017 年以来，各地陆续开启地方社会信用立法工作，其中上海市、厦门市、宿州市等地在其社会信用条例中明确提出“采取信用积分、信用评级等方式”“开展信用等级分类和信用评价”等举措，鼓励以市场主体信用为依据进行类型化治理。但是学界对此制度的施行同样喜忧参半。方述发 (2017) 综合信用评级制度的域外发展经验认为，虽然中介型信用信息强制供给模式不适于我国国情，但将行政机关作为信用评级主体未免不是一条创新发展思路，他认为，行政机关以其公共性、中立性、专业性、强制性在担任信用评级主体方面具有天然优势。而王敏 (2022) 却对信用评级制度的光明前景持保留意见，通过对融资市场的实证分析，她认为评级活动虽然能够在衡量、监测、预警和制约风险方面发挥特殊功效，但这目前只是建立在市场完备和监管得力基础上的一种理想状态，从制度设计到实际实施之间还有更多更复杂的沟壑需要跨越。与此同时，也有部分学者提倡辩证地看待，即“取其精华，去其糟粕”，通过明确行政评级在行政法体系中的定位，在规范依据、适用范围、程序设置、救济机制等方面进行严格的法律控制，以达成行政评级制度绩效的最优化。王瑞雪 (2018) 认为行政评级在发挥增强监管公平与效率、降低监管成本的功能同时，在激励相对人遵守义务、承担社会责任方面具有独特意义，针对其标准确定困难和实施效果的固有缺陷，可以通过法律界定进行限制与约

束，对行政评级施加程序性控制，以保证权力运行的合法合规，提高制度绩效。

基于学界对行政评级制度已有的探讨，笔者认为，行政评级制度固然具有风险预估与防控、市场主体层次化高效管理的优越性，但在对其潜在风险的分析中，其内在逻辑中政府背书的性质给第三方市场行为的影响却常为人所忽略，本文将从行政评级的基本模式和行为逻辑入手，抽丝剥茧，进一步完善行政评级适用空间与法律规制的理论探讨。

二、行政评级的基本模式和功能

行政信用评级与其他主体信用评级在运行程序上没有根本区别，都是通过制定一定的评价标准对评价客体进行差别对待，但鉴于行政机关的公权力属性，其行为模式和效果与其他主体存在明显的区分。

首先，行政评级在市场准入过程中体现为对主体资格的审批。该评定中，市场参与者被简单的分为两级，即“合格”与“不合格”，尚未涉及对质量优劣的详细分层。市场监督管理部门对不同行业的经营者进行主体资质和产品的初步检查，确保流入市场的商品或者服务安全合规，这是行政主体对市场主体信用最基础的评定，以通过与否的方式呈现评价，对下限以外的主体、商品或者服务进行了初步排除。营业资格证书、检验检疫标志等都在本层评定模式之内。

其次，行政评级在市场监管过程中依据市场行为对主体等级进行动态调整，充当监督者的角色。行政部门或者行政部门委托其他机构对市场参与者进行常态化检查，并以符号性等级评价告知检查结果，同时补充完善建议。与此同时，其他市场参与者有权对违背诚实信用原则的主体进行监督检举，由行政机关发布整改通知或进行信用等级调整，在某种程度上，市场主体因失信而陷入诉讼同样会形成商誉受损、可信用降低的状况。在这种模式下，行政机关同时处在主动评级和被动补救、更改等级评定两种地位，而且后者可能对行政主体本身造成消极的影响，该问题有待下文详述。

最后，行政评级对市场主体违规行为进行规制，向消费者或者投资方发起风险预告，充当保护者的角色。行政评级可以依据掌握的详细信息，对市场主体经营风险进行科学评估，及时为消费者或者及时亮起红灯，保护其合法权益不受损害。在对违规主体的惩戒上，行政评级具有双重作用：一、公示的信用等级本身的降低会对主体对市场份额的抢占产生竞争劣势；二、在守信激励与失信惩戒并行的行政管理模式下，失信主体将会面临更加严苛的审查和程序繁琐。

全国统一大市场趋势下，市场主体迫切地要求打造全面开放流通的国内市场，以占领更多的市场份额，增强自身市场竞争力。然而各类主体发展水平良莠不齐，其后续发展潜力也难以有效评估，逐年降低的市场准入门槛对市场监管提出了更高的要求。为进一步加强自律，有关社会信用体系建设的问题被推上风口浪尖，多地纷纷出台信用管理条例，通过守信激励与失信惩戒分层管理的方式促进市场主体自觉遵守法律法规，公平竞争，维护和谐的市场秩序。就此而言，行政评级的信用治理方式有其自身合理性。

行政信用评级作为分层管理的前提和基础，其主要发挥两方面的作用：第一，行政主体作为构建社会共识的引导者，对守信行为的认可和褒奖能对市场主体的行为形成正向刺激，从而影响行为主体的偏好；同样地，对失信行为的公示与惩戒能降低其商誉，并对其磋商等一系列行为产生抑制作用。^{〔3〕}通过信用公示使其他市场参与者自觉调整交易行为，既减少了行政主体对市场的直接干预，促进自由发展，同时规避了可能的风险，兼顾经济安全与效率。第二，行政评级体现了法律父爱主义下对消费者、投资人等弱势群体的强制保护。随着经济社会的发展，各领域市场主体技术程度、专业化水平的要求进一步提高，普通消费者、投资人在进行决策时一方面需要了解目标主体的实际情况进行择优，一方面无法对各方面的技术知识进行全面掌握，这时候就需要政府进行初步把关，通过对市场主体信息的披露，增强消费者、投资人等群众的知情权，以弥补普通公民承担风险能力较弱的缺点，维护公共秩序与安全。

三、行政评级的潜在风险及原因分析

为确保行政评级参考信息的可信度，对违规的市场行为进行及时有效的揭露，行政机关必须自行在审批过程中严格把关，同时尽量从更多的角度考查市场主体的真实实力，这种多审、严批的价值取向又与降低市场准入、促进要素流通的发展指导规划背道而驰。虽然行政信用评级可以简化行政机关的管理程序，加强对消费者、投资人等的保障，但是一味地压缩市场主体的生存空间，无疑是体制机制的封闭与倒退，违背了市场发展规律。此外，还应当认识到另一个关乎评级参考信息可信度的因素，即行政执法人员的主观判断。虽然行政机关在市场中常常处于中立地位，然而必须认识到，实务中行政执法人员经常同时具有经济人和社会人的属性，行政评级标准的确定以及具体实施的过程无法避免地附带相关人员的主观意识色彩，如何保证信用评级的公允性与实际可信度都是需要另行斟酌的问题。

行政评级发挥作用的前提条件在于预估风险，为信息提取人提供可靠的参考材料。首先，就其预先性而言，行政主体所获得的材料一般是由市场主体依据法律主动提供，部分金融、证券领域的企业根据公示义务也会将相关信息披露给社会公众，在某种程度上，由于行政主体并没有直接接触具体的市场行为，其获取信息的途径单一，更多重要的负面资讯可能是从“受害者”通过投诉渠道汇聚补充完善，具有滞后性，无法照顾到所有信息使用者的利益。其次，行政评级制度具有政府背书的性质。行政机关发布企业信用等级，一方面作为行政体系内部的行为指导，针对具有良好信用状况的社会主体，依法在行政许可、市场监管、公共服务等方面采取相应的给予行政便利、资金支持、授予荣誉称号等激励性措施；^{〔4〕}另一方面，其他市场主体会对该评级信息产生信赖并将其作为依据调整自身的市场交易行为，这种

〔3〕 王伟：《失信惩戒的类型化规制研究——兼论社会信用法的规则设计》，载《中州学刊》2019年第5期，第43-50页。

〔4〕 王伟，杨慧鑫：《守信激励的类型化规制研究——兼论我国社会信用法的规则设计》，载《中州学刊》2022年第5期，第43-50页。

信赖往往并不以行政主体披露的信息为依据,而是建立在对政府担保风险的错误认识和公权力的依赖之上,因而一旦评级信息与实际情况发生分歧,政府的公信力极有可能受到损害。

(5)

造成该种后果的原因还与我国经济发展的历史特点有关,由于我国曾长期处于计划经济时期,当时的许多制度体系在经济发展过程中烙印颇深,传统“小监管”模式下,集中化的国家权力倾向于规划、分配和管理一切,造成国家包揽社会、权力侵吞权利的“全能型政府”状态,既侵蚀和消解了社会自主权,也助长了民众对政府的依赖感。⁽⁶⁾普通公民风险自负意识、负担能力薄弱,加之社会保障体系尚未完全建立,都要求政府背下行行政信用评级为商事风险买单。

四、行政评级的法律规制

虽然行政评级本身并无授益或负担的目标属性,但其评价结果的分殊能够对相对人的财产权产生较大影响。因而行政评级的设计与施行都应当遵循正确的价值导向,兼顾各方市场参与者的利益,将行政评级限制在法治的框架下进行。第一,必须树立以行政检查和市场行为引导为中心的执法理念。行政信用评级一般由行政机关对行政相对人进行等级评定,并依据等级评定结果确定未来行政检查的对象和频度。⁽⁷⁾在此需要注意的是,检查和处罚本身并非是信用评级的目的,而仅应作为行政评级的依据和处置方法。改变以往“以处罚为中心”的执法思维方式,应当使受评价者对信用评级本身保有稳定的心理预期,以促使其实时关注和维持正当的市场行为,促进市场秩序稳定和诚信建设。第二,应当认清行政评级的底层逻辑,采用合适方法确保行政行为的准确合规。信用评级是以相对人的市场行为记录为依据,对其行为性质进行分类整理,总结评级其整体信用水平的过程,其实质是归纳推理。在此可以将上述过程用一段简单的推理展现出来。

A公司向B公司借款,并在合同约定期限内偿清;

A公司向C公司借款,并在合同约定期限内偿清;

.....

A公司向Z公司借款,并在合同约定期限内偿清;

所以,A向任何公司借款,都会在合同约定期限内偿清。

归纳推理的结果需要充足的样本例证,以提高准确性,而信用的形成也需要市场主体的合法行为记录的叠加和累积,因此行政机关作为评价主体,应当在信息搜集和整理方面投入更大的努力,以更加全面地掌握社会信息,进行综合评定。与此同时,由于归纳推理是非必然性推理,任何子项的例外都会直接导致推理结果为假,市场信誉的脆弱性要求否定信用评

(5) 罗培新:《遏制公权与保护私益:社会信用立法论略》,载《政法论坛》2018年第6期,第170-180页。

(6) 王湘军:《商事登记制度改革背景下我国市场监管根本转型探论》,载《政法论坛》2018年第2期,第141-149页。

(7) 方述发:《行政信用评级执法模式研究》,西南政法大学2017年硕士学位论文。

价必须审慎施予，为维护相对人的合法权益，行政评级应当设置一定的异议机制为被评价主体预留救济途径。

行政评级在市场监管过程中往往不是孤立的，其结果可能成为行政处理的要件、行政裁量的因素、行政指导的依据以及信用联合奖惩措施的前提，其法律效果应当得到充分重视。

⁽⁸⁾ 针对行政评级在实务应用中可能出现的各种风险，应当及时加以规制，避免损害市场参与者个体私益和公共秩序稳定情况的产生。

首先，依法制定评价标准，综合考量信誉水平。适当的信用评价标准是行政机关进行正确评级的关键环节，在进行信用评价时，行政机关应当充分利用自身掌握的行业信息，同时与相关行业协会积极展开沟通合作，听取专业意见，提高标准制定的技术性。此外，行政机关应当分别考虑信用评级相对主体的形式代表和组成人员，不可混淆、一概而论，应当针对市场行为本身对相对主体进行独立评价，不得因主体内部非实际控制人的个别失信记录进行歧视和区别对待。

其次，行政评级应当设置合理的容错机制，谨防过于严苛的行政监管干预过度，抑制市场灵活调整。当行政评级相对人发生失信行为时，不能“一棍子打死”将其拉入黑名单，应当具体查明造成失信结果的主观要件，给予部分主体调整改正的机会，充分发挥市场规律调节作用，维护社会主义市场经济秩序的稳定。

最后，合理定位政府角色，降低行政依赖。行政评级通过对市场主体进行类型化治理，降低对守信相对人的检查频率，简化相关程序，为其经营和管理提供了便利；对失信主体的公示与处罚同样也敦促相关人员进行合规整改，保证了消费者、投资人等第三方的利益。虽然行政评级减轻了其他市场参与者进行信息调查和搜集的负担，为其实施目的行为提供了参照依据，但其行使权利进行信息披露的行为也为之对信用评级信息错误的责任承担埋下了伏笔。一旦在评级公示中信誉良好的相对人背叛市场，实施违法行为侵害第三方的利益，则作为评级主体的行政机关也将面临市场的质疑。为避免政府公信力受到损害，在信用评级过程中应当尽量对失信黑名单进行公示，避免出现以守信白名单的形式对企业进行政府背书，从而危害到行政主体自身的权威性。

全国统一大市场趋势下，社会信用体系建设呼声愈渐高涨。本文以行政评级制度的风险规避为研究起点，在信息不对称的约束条件下系统研究了行政评级的基本模式、功能效益和潜在风险，并通过对制度背后的价值理念和实施逻辑进行分析，得出了行政评级风险规避的基本路径。然而，尽管行政评级能简化行政监管程序，有效衡量和监测可能发生的市场风险，其制度实施也仅仅是社会信用体系建设中的一个监督环节，机会主义的作用下，法律虽然从正面提供了行为的规范，并制定了配套的监督管理措施，机会主义却仍能从反面找到发挥的可能场域。⁽⁹⁾ 信用的建设不仅依赖体制机制的配合，还需要更多的主体自律。

(8) 王瑞雪：《论行政评级及其法律控制》，载《法商研究》2018年第3期，第27-37页。

(9) 唐清利：《社会信用体系建设中的自律异化与合作治理》，载《中国法学》2012年第5期，第38-45页。

参考文献

- [1] 唐清利.社会信用体系建设中的自律异化与合作治理[J].中国法学,2012(05):38-45.
- [2] 王瑞雪.论行政评级及其法律控制[J].法商研究,2018,35(03):27-37.
- [3] 汪公文,陶舒亚.商事信用的基本理论框架:人格信用与财产信用的同质与异步[J].浙江师范大学学报,2003(06):57-60.
- [4] 王伟.失信惩戒的类型化规制研究(下)——兼论社会信用法的规则设计[J].中国信用,2019(09):118-120.
- [5] 王伟,杨慧鑫.守信激励的类型化规制研究——兼论我国社会信用法的规则设计[J].中州学刊,2022(05):43-50.
- [6] 罗培新.遏制公权与保护私益:社会信用立法论略[J].中国信用,2018(12):126.
- [7] 王湘军.商事登记制度改革背景下我国市场监管根本转型探论[J].政法论坛,2018,36(02):141-149.
- [8] 方述发.行政信用评级执法模式研究[D].西南政法大学,2017.

Analysis and avoidance of administrative rating system risk

Zhang Jiawei

(Humanity and Law School, Hebei University of Technology, Tianjin 300401, China)

Abstract: Under the background of the construction of social credit system, the government, consumers and other third parties participate in the credit evaluation of market players, among which the administrative evaluation is widely trusted by the public for its rich information. Taking the administrative rating system as an example, it is an important basis for confirming the honesty status of the market subject, and implementing the incentive and punishment of trust-breaking in accordance with the law. As a matter of fact, administrative rating also has some system risks and inherent drawbacks while it plays a warning role in predicting market risks. In this regard, the basic mode and function of the administrative rating system are analyzed, and the characteristics of the system logic are used to optimize the system, guided by the rule of law thinking, so as to effectively curb the system opportunism.

Keywords: Administrative rating; Social credibility system; Venture analysis; Law stipulate

作者简介 (可选):张佳微, 河北工业大学法学专业本科生。