

试论海事监管领域信用体系建设的八组关系

On the Eight Relationships in the Construction of Credit System in the Field of Maritime Supervision

郭 峰^[1]

摘要：近年来，党中央、国务院高度重视社会信用体系建设，出台了一系列政策文件。在此总体框架内，海事监管领域信用体系建设需要妥善把握好依法依规和创新探索、海事监管和共建共治、全面推进和重点突破、统筹部署和具体实施之间的关系，并正确处理好信用监管和传统监管、权益保护、信用服务、智慧监管之间的关系。

关键词：海事监管，信用管理，社会信用体系

Abstract: In recent years, the Party Central Committee and the State Council have paid increasing attention to the establishment of social credit system and issued a series of policy documents. Within this overall framework, the construction of credit system in the field of maritime regulation needs to grasp well the relationships between administration by law and innovative exploration, between maritime supervision and joint governance, between comprehensive advancement and key breakthroughs, between overall coordination and specific implementation, and correctly handle the relationships between credit management and traditional management, rights protection, credit services, and smart supervision.

Keywords: Maritime supervision, Credit Management, Social Credit System

^[1] 郭峰，江苏海事局法规规范处四级调研员，博士研究生，中国海事仲裁委员会仲裁员，公职律师。

《论语·为政》有言：“人而无信，不知其可也。”人无信不立，业无信不兴，国无信不强。信用是人际交往、事业发展、国家强盛的基石。习近平总书记 2016 年 12 月在中央政治局集体学习时指出：“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。”党的十八大以来，党中央高度重视社会信用体系建设，将其作为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手，十八大、十九大报告以及历次全会公告都对社会信用体系建设提出要求，国务院先后出台了《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》（国发〔2016〕33 号，以下简称国务院 2016 年指导意见）《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》（国办发〔2019〕35 号，以下简称国办 2019 年指导意见）《关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49 号，以下简称国办 2020 年指导意见）等政策性文件。

2017 年交通运输部海事局印发了《海事信用信息管理办法》，对海事管理活动中产生的信用信息的采集、评价、发布等管理活动进行规范。2018 年交通运输部印发了《交通运输守信联合激励和失信联合惩戒对象名单管理办法（试行）》（交政研发〔2018〕181 号，以下简称交通部 2018 年试行办法），对在交通运输领域开展守信联合激励和失信联合惩戒对象名单的认定、发布、奖惩、修复和移除等管理活动予以规范。2019 年中共中央、国务院印发了《交通强国建设纲要》，其中明确提出，要“构建以信用为基础的新型监管机制”。自 2020 年初以来，江苏海事局全力推进海事监管领域信用体系建设，发布了《江苏海事监管领域信用管理规定（试行）》，在近一年的实施过程中，笔者根据自身的实践和思考，认为需要认真把握好以下八组关系：

一、把握好依法依规和创新探索之间的关系

从现有的社会信用体系建设所规范的关系来看,信用监管属于行政法制范畴,应遵循依法行政原则。国办 2020 年指导意见中明确指出,社会信用体系建设要坚持依法依规原则,失信行为记录、严重失信主体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,必须严格在法治轨道内运行。

笔者对现行有效的法律文件进行了检索,发现共有 35 部法律、42 部行政法规提及信用监管,但均没有进行系统规定,多是规定了相关从业主体要诚实守信,以及主管机关要将相关违法信息记入信用记录之类的碎片化条款。据了解《社会信用法》已经被全国人大列入三类立法规划,正在制定过程中,但正式出台尚需时日。

近年来,党中央、国务院十分重视信用体系建设,出台了一系列政策性文件,对信用管理工作做了总体部署,各部委也进行了相关安排。但如有学者指出的,政策性文件往往只负责指引方向,其语言的精确性、规范性与可操作性较弱,无法据此做出具有法律约束力的行为。^[2]国家层面信用管理统一立法的付之阙如,以及政策性文件的规范性不足,导致了对信用管理中的部分基础性问题尚未形成实质性的统一认识,其中尤以针对失信惩戒法律属性的讨论最为激烈。

对于失信惩戒行为的定性,有学者归纳,目前在学术和实践层面至少存在四种不同的认识,分别是:行政处罚说,行政确认说,主动信息公开说,行政事实行为说。^[3]其中认为失信惩戒构成行政处罚的观点居多,主要理由在于其认为失信惩戒具有行政处罚的“制裁性”。在《行政处罚法》修订过程中,不乏有学者建议将“列入失信名单”作为处罚的一种予以明确。2021 年 1 月 22 日,修订后的《行政处罚法》公布,将于同年 7 月 15 日实施。笔者注意到在处罚种类中没有明确将包括“列入失信名单”

^[2] 罗培新. 社会信用立法,如何让历史照进现实[N]. 文汇报,2016-12-23(W02).

^[3] 张运昊.论信用行政评价的属性及其司法控制——一种后果取向的分析视角[J].政治与法律,2020(02):76-89.

在内的失信惩戒列为行政处罚。但同时，本次修订首次明确了行政处罚的法定概念：行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为，均属行政处罚之列。此外，本次修订新增了包括“限制从业”“限制开展生产经营活动”等处罚种类，这与现有政策文件中有关失信惩戒措施在内容上可能存在一定重叠。基于此，笔者认为失信惩戒是否属于行政处罚依然是一个存在争议的问题。

那么是否因为对失信惩戒法律属性不明确，就在推进信用体系建设道路上裹足不前了呢？答案显然为否。正如有学者指出的那样，历史经验表明，政府管理和社会治理模式的创新，往往发轫于地方，在反复试错、累积经验后，再上升为国家法律。信用体系建设即为典型适例。^[4]国务院 2016 年指导意见和国办 2019 年指导意见均明确提出，要围绕信用承诺、信用修复、失信联合惩戒、信用大数据开发利用等重点工作，组织开展信用建设和信用监管试点示范。在各地各部门探索创新的基础上，及时总结、提炼、交流开展信用建设和信用监管的好经验、好做法，在更大范围复制推广。

因此，在海事监管领域开展信用体系建设也要坚持依法依规和创新探索的统一，既要勇于探索，善于创新，积累经验，也要遵守依法行政的框架要求。具体而言，在实体内容方面，尤其是已有明确法律规定的处罚、强制、许可方面，恪守“法无授权不可为”，比如不能借信用监管之名，变相设置行政处罚，也不能以信用惩戒之名，随意增加法律法规要求之外的审批条件。而在程序内容方面，则需要履行正当程序，切实保障信用主体的各项权利行使。

二、把握好海事监管和共建共治之间的关系

信用管理的关键在于联合奖惩，在于形成合力。为了要达到让“守信者一路畅通，

^[4] 罗培新.遏制公权与保护私益:社会信用立法论略[J].政法论坛,2018,36(06):170-180.

失信者寸步难行”，和相关部门、单位、组织的共建共治并非可有可无的锦上添花，而是建设信用体系的必要组成部分和应有之义。仅凭海事部门一家单位开展的不叫信用管理，这也是信用管理区别于诚信管理的特征所在。

2003 年起，海事系统在全国范围内开展了安全诚信船舶、船长、公司评选，拉开了海事诚信管理的序幕。到目前为止，以《安全诚信船舶、安全诚信船长评选规定》《安全诚信航运公司管理办法》《重点跟踪航运公司安全监督管理规定》《重点跟踪船舶监督管理规定》等文件为依托，构建起了涵盖航运公司、船舶、船长的诚信管理架构，对维护水上交通安全发挥了积极作用。但其覆盖主体不够广泛，除了船长以外的广大船员以及其他从业人员，除了航运公司外的其他涉水企业均不在诚信管理之列。同时，其奖惩措施比较单一，比如对于重点跟踪船舶，主要惩戒手段就是到港必查，而对于安全诚信船舶的激励，也主要限于海事监管措施的便利和减免。

信用管理突破了海事部门一家“单打独斗”的局限，以共建共治共享共赢为基本理念，通过打破部门之间、政企之间的“信息孤岛”，在法律法规框架内，实现对信用主体的守信或者失信行为予以联合奖惩。正如交通运输部海事局曹德胜局长指出的，要完善共享共治信用管理模式，深入挖掘海事信用管理在航运、金融、保险等领域的应用潜力，从源头加强管控，推进部门联动和多元共治，全方位提高失信者的成本，推动海事信用管理工作从“独奏曲”向“交响乐”转变。^[5]

笔者认为，这里所说的“交响乐”不仅包括海事部门和其他公权力机关之间的配合，也包括海事部门和市场主体、公共机构、社会组织之间的协作。由于社会事务复杂多变，传统的由政府垄断公共事务管理模式已出现诸多弊端，由私人参与履行行政任务的合作治理模式逐渐兴起，并成为当今行政法发展的鲜明特色。信用惩戒正是需

^[5] 曹德胜. 以海事信用监管助推交通强国行稳致远[N]. 中国交通报,2019-10-29(001).

要运用公私合作治理的典型领域。^[6]国务院 2016 年指导意见即已明确提出，除了对失信行为予以行政性约束和惩戒外，还要加强对失信行为的市场性、行业性、社会性约束。但同时也需要把握，共建共治绝不意味着，公权力机关可以信用体系建设为由，强制要求相关单位、组织对行政相对人实施奖惩。这点在国办 2020 年指导意见中已经明确：任何部门（单位）不得强制要求金融机构、信用服务机构、行业协会商会、新闻媒体等惩戒失信主体。

三、把握好全面推进和重点突破之间的关系

海事监管领域信用体系是社会信用体系的有机组成部分，对于社会信用体系建设的总体框架和原则要求要予以遵循，对于其他监管领域或者商务、社会领域信用体系建设的经验做法要借鉴吸收。为此，海事部门应当主动对接，积极融入社会信用体系建设，通过当地信用主管部门和交通运输部相关部门，将海事监管领域信用信息汇入信用中国平台，达到百川汇海的效果。但同时也要注意海事监管领域的特殊性，始终把解决实际问题作为导向，用成效检验成果，在实践中完善做法，有的放矢地进行重点突破。

首先，海事部门的监管对象主要为船舶、船员和航运企业，其也构成了海事监管领域信用体系中的主要信用主体。这些主体，尤其是船舶和船员，具有较强的流动性，这种流动性一方面体现在这些信用主体会和多个涉水管理部门打交道，发生业务关系；另一方面也体现在这些信用主体的活动范围具有流域性，而不仅局限在某个管理部门管辖范围。因此需要加强各涉水管理部门之间的联动协作，并根据实际情况，适当突破行政区划限制，形成区域性信用体系共建格局。以江苏海事局的实践为例，在过去的一年里，该局先后与当地交通、海关、边防、海事法院等涉水部门形成信用合

^[6] 付小彦.行政性信用惩戒制度建构[J].行政与法,2020(06):69-80.

作机制，并联合长三角区域共 10 家海事部门签署《长三角海事监管领域信用管理合作备忘录》，收到良好成效。

其次，海事监管以船舶为重要管理标的，从船舶建造开始到船舶拆解结束，海事部门对其进行全生命周期的监管。在建立前述信用合作机制的基础上，可以通过信用名单互认、信用信息共享等方式，对于严重失信主体，在对涉及船舶的登记过户、营运证年审、船舶检验等业务办理中予以重点关注。同时，考虑到一方面船舶价值相对较大，船方多为贷款购买船舶进行营运；另一方面船舶碰撞损失往往巨大，保险对于船港货各方均具有重要意义。因此在涉水部门之外，还需要注重和金融监督、市场监管等部门的协作，通过签订信用合作协议或者备忘录，由相关部门引导商业银行、保险公司等金融机构按照风险定价原则，对严重失信主体提高贷款利率和财产保险费率，或者限制向其提供贷款、保险等服务。

第三，海事监管领域中的行政相对人不仅包括传统意义上的船方，也涉及货方、以及港口码头方，信用体系建设中需要发挥船港货各方的积极性和主动性。1967 年 TORREY CANYON 轮在英吉利海峡触礁沉没，溢油 11.9 万吨。事故发生后，BP、EXXON、SHELL 等国际主要石油公司货主发起成立了 OCIMF（石油公司国际海事论坛），OCIMF 成员对所有租用的船舶、停靠本公司码头、或运载与本公司利益有关货物的船舶进行检查。国内的扬子巴斯夫、中石化、中海油等单位也早已采用了货主选船机制，对承运本单位货物的船舶进行评估，评估不合格的船舶将不予以安排承运本单位的货物。自 2012 年起，江苏海事局即在辖区倡导推进液货船货主码头选船机制，该机制的基本原理和信用监管相契合，有利于调动船港货各方的主观能动性，发挥市场竞争机制效能，促进共建共治共赢。

四、把握好统筹部署和具体实施之间的关系

随着全社会对社会信用体系建设的越来越重视，越来越多的地方及其部门将信用措施运用到社会治理的多个方面。但是个别地方在缺少政策和法规依据的情况下，仅通过地方规范性文件甚至是地方部门的文件，确定信用信息纳入范围、失信惩戒措施运用和严重失信主体名单的纳入，一些地方出现了信用措施运用范围的泛化和扩大化。基于此，国办 2020 年指导意见明确要求，公共信用信息必须严格以法律、法规或者党中央、国务院政策文件为依据，并实行目录制管理。同时明确，在全国范围内实施的严重失信主体名单制度，其名单认定标准应当以法律、行政法规或者党中央、国务院政策文件形式确定，暂不具备条件的可由该领域主管（监管）部门以部门规章形式确定，仅在地方范围内实施的严重失信主体名单制度，其名单认定标准应当由地方性法规规定。

笔者注意到，上述要求比之 2017 年《国家发展改革委 人民银行关于加强和规范守信联合激励和失信联合惩戒对象名单管理工作的指导意见》要严格很多。按照后者，各领域的红黑名单认定原则上实行全国统一标准，标准由社会信用体系建设部际联席会议成员单位或者国家其他行业主管部门按照市场监管、社会治理和公共服务职责研究制定。各省级有关部门可根据需要制定地方标准，经上级主管部门和省级人民政府审定后实施。

根据目前国家要求，所有的信用措施运用，包括纳入信用记录、列入“黑名单”，或者实施失信联合惩戒，必须要有党中央、国务院文件依据，或者有国家层面和地方有立法权的机构出台的法律法规作为依据。在海事监管领域推进信用体系建设，也必须服从这样的统筹部署。但同时，如前所述，目前国家层面尚没有出台信用管理专门法律，国务院文件也以政策指导为主，具体实施细节需要在执行层面予以明确。

以严重失信主体名单设列领域范围为例，国办 2020 年指导意见重申了国务院

2016 年指导意见的要求，将其限制为严重危害人民群众身体健康和生命安全、严重破坏市场公平竞争秩序和社会正常秩序、拒不履行法定义务严重影响司法机关和行政机关公信力、拒不履行国防义务等严重违法失信行为的责任主体。但上述四类领域的具体哪些行为，应当列为海事监管领域的严重失信行为，目前并没有明确。从一项新制度的产生发展来看，具体标准的细化明确，往往都是来源于实践，应用于实践，需要各地在具体实施中不断总结和积累经验，进而提炼形成统一的细化标准。交通部 2018 年试行办法即规定了，在未出台全国统一标准的交通运输行业领域，省级交通运输主管部门可根据需要制定地方标准，经省级人民政府审定，并报交通运输部备案后实施。

此外，信用管理是一个具有系统性的行政管理过程，其涵盖内容不仅包括前述信用信息纳入范围、失信惩戒措施运用和严重失信主体名单的纳入等事项，也包含信用承诺、信用修复等内容。这些都和相对人的切身利益息息相关，因此涉及信用管理的规定，应属于行政规范性文件，根据《海事行政规范性文件制定和管理办法》规定，除了国家海事管理机构外，直属海事局、省级地方海事管理机构可以为实施海事法律、法规、规章或者上级规范性文件而制定仅涉及本辖区海事监管事项的规范性文件。亦即，各分支、派出海事管理机构无权发布涉及信用管理实质内容的行政规范性文件。这样的制度设计，可以保证海事监管领域信用体系建设，在诸如信用“黑”名单认定、失信惩戒措施等方面按照国家要求进行统一规制，同时在其他方面，在省级海事管理机构辖区内实现标准一致。

五、把握好信用监管和传统监管之间的关系

信用监管和传统监管之间的关系之要在于，如何把握失信惩戒和一般行政管理措施之间的关系。有学者指出，当前信用惩戒存在的乱象，突出表现就是一些地方把信用惩戒当成了“筐”，以“文明”“道德”“诚信”等名义，把很多社会问题都纳入社

会信用治理,甚至把一些已有专门法规规范的问题,也都加上了信用之锁。^[7]事实上,一些不良现象、越界行为,本身就有相关的法律法规制约,只要依法予以处罚即可,没必要再纳入社会信用里。将太多无谓的东西塞入社会信用体系里,导致信用边界模糊,并存在表述错误、概念打架等问题,造成社会大众的认知混乱,部分政府部门的滥权惩戒,不利于社会信用体系建设和发展。^[8]

在海事监管领域信用体系建设中,也需要注意不能将信用监管当做一个无所不包的“筐”,并以此完全替代传统监管。如果需要类比,信用监管更像一把“利剑”,根据市场主体信用状况实施差异化的监管手段,实现对守信者“无事不扰”,对失信者“利剑高悬”,提高监管效能,让监管力量“好钢用在刀刃上”。江苏海事局朱汝明局长提出,信用监管犹如一把“达摩克利斯之剑”,既能让监管对象始终感到利剑高悬的无形压力,收获“上工治未病”的成效,又能通过发挥信用的基础性作用,重塑监管服务流程,为海事治理体系和治理能力现代化建设开辟全新境界。^[9]

首先,海事管理机构认定失信行为必须以具有法律效力的文书为依据,亦即只有在按照现有法律法规对相关行为进行了依法处理,形成了具有法律效力文书后,才能对该行为是否构成失信行为进行认定。

其次,在认定过程中,并不是所有领域的责任主体都可以纳入黑名单,根据国务院2016年指导意见的要求,只有四类领域的责任主体可以纳入联合惩戒名单。对于海事部门而言,主要是针对严重危害人民群众身体健康和生命安全、拒不履行法定义务严重影响行政机关公信力的违法失信行为主体。而具体的认定标准,根据国办2020年指导意见的要求,需要部门规章或地方性法规层级以上的法律文件予以明确,并非只要是违法行为就可以认定是失信行为。事实上,假如所有的政府机构都在其管辖范

^[7] 凌锋. 信用惩戒这把锁不能乱加[N]. 法制日报,2020-07-15(001).

^[8] 江德斌. “负面清单”抑制信用管理扩张冲动[N]. 中华工商时报,2020-07-16(003).

^[9] 朱汝明. 奋力建设全国交通海事信用监管先导区[N]. 中国交通报,2020-10-27(001).

围内将私货塞入公共信息平台，那么最后的结果很可能是将政府公共信息平台变成了行政处罚的集合地。^[10]

第三，在予以联合惩戒之外，海事部门需要在充分掌握信用信息、综合研判信用状况的基础上，以公共信用综合评价结果、行业信用评价结果等为依据，对监管对象进行分级分类，根据信用等级高低，在传统管理中采取差异化的监管措施。

质言之，按照国家要求，海事部门要建立的是以信用为基础的新型监管机制，而不是以信用为替代的监管机制。不能将所有海事业务都往信用监管这个“框”里面装，更不能以为有了信用监管，就可以放松对传统监管手段的应用。从一定意义来说，信用监管是用于保障传统监管有效实施的，如果相对人基于联合惩戒的威慑力，而自觉遵守法，履行法定和约定义务，表面上看似乎没有进入到信用监管范畴，但实质上这正是信用发挥基础作用的体现。

六、把握好信用监管和权益保护之间的关系

2021年1月1日起，《民法典》正式施行，该法典将对民事主体的信用评价纳入其名誉权范畴，在第四编人格权中的第一千零二十四条明确“名誉是对民事主体的品德、声望、才能、信用等的社会评价。”该条同时明确“民事主体享有名誉权。任何组织或者个人不得以侮辱、诽谤等方式侵害他人的名誉权。”如前所述，海事监管领域信用体系建设需要在依法依规框架内开展，践行依法行政的基本原则，其中的重要一环就是要保障信用主体的各项权利得到充分、有效行使。

一是，要保障信用主体的知情权。2018年12月国务院办公厅发布《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》（国办发〔2018〕118号）以来，行政执法三项制度得到普遍贯彻执行，经修订的《行

^[10] 傅蔚冈. “征信”扩大化，或变身“道德档案”[N]. 华夏时报, 2016-04-18(033).

政处罚法》在新增的第三十九条即明确规定：“行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示。”信用监管作为一种新型行政行为，也应当遵守行政执法公示制度，将信用监管的依据、程序、结果、救济途径等信息向社会公开，并在行政执法中做好事前、事中和事后的告知，切实保障相对人的知情权。

二是，要保障信用主体的异议权。在保障知情权的基础上，需要明确对记入信用记录的信用主体赋予异议权利。在对异议核查的具体设计上，有学者提出对公共信用信息准确性应当采取“举证责任倒置”的做法，即在相对人提出信息异议时，行政机关在规定期限内无法证明该信息准确性的，则应当删除该记录。^[11]笔者对此表示赞同，信用监管也属于行政行为，行政机关在获取、加工信用信息方面天然地具有优势地位，由行政机关负举证责任为应有之义。

三是，要保障信用主体的消除权和修复权。失信惩戒作为治理手段，其目的仍然在于督促失信主体履行相关义务，形成自我纠错、主动自新的社会鼓励与关爱机制。失信主体按要求纠正失信行为、消除不良影响的，均可申请信用修复。符合修复条件的，要按照有关规定及时将其移出严重失信主体名单，终止共享公开相关失信信息，或者对相关失信信息进行标注、屏蔽或删除。需要注意的是，根据被列入严重失信主体名单的事由不同，对其是否符合信用修复条件需要进行审慎判断。比如，对于拒不履行行政处罚决定的失信主体，履行处罚决定是其纠正失信行为的必然方式。但对于存在其他违法失信行为的严重失信主体，需要明确其完成怎样的整改措施，可以视为是纠正了失信行为，并消除了不良影响。

四是，要保障信用主体的救济权。如前所述，目前对于失信惩戒行为的法律属性尚未形成统一认识，但笔者认为，对于行为属性的争议并不必然导致对可诉性的不确

^[11] 崔凯.上海社会信用立法:促进与路径[J].地方立法研究,2019,4(02):36-49.

定。越来越多的学者已经提出，某项行政行为对相对人权利义务是否产生实际影响，已渐渐成为受案范围判断的实质和首要标准，而行政行为的类型等因素则成为次要因素。^[12]只要对当事人权利义务产生了实际影响，无论何种行为类型，都应当具有可诉性。^[13]比如在“图符（北京）航空遥感信息技术有限公司诉国家测绘地理信息公布违法行为案”中，法院明确否定了被诉行为的处罚属性，认为被告对原告违法失信信息评价后以通报方式向社会公开行为“仅为对违法行为的一种确认”，“考虑到这一确认行为客观上对原告造成了不利影响，宜将其纳入行政诉讼的审查范围。”^[14]而国务院 2016 年指导意见更是明确提出，“支持有关主体通过行政复议、行政诉讼等方式维护自身合法权益。”

七、把握好信用监管和信用服务之间的关系

任何政府管理行为都蕴含有效监管和优质服务两方面，二者互为补充，并相互促进。信用管理也不例外，既有对重点关注对象的强化监管、对严重失信主体的约束惩戒，也有对守信主体的优惠便利和联合激励。在笔者看来，信用承诺制就是架起信用监管和信用服务的桥梁。一方面，信用主体通过作出信用承诺，可以享受“容缺办理”等服务便利。另一方面，信用主体如果违反了作出的信用承诺，将根据情况可能被纳入失信主体名单，受到重点监管，甚至联合惩戒。

和失信惩戒一样，信用承诺的法律属性也尚未有定论。有学者提出，信用承诺属于合作式的管理，相当于在政府部门和行政相对人之间缔结了合同关系，是一种较为柔性的管理手段，双方地位相对平等，容易获得被监管对象的认同。^[15]近年来信用承诺的应用日益广泛，并不断扩展外延，尤其是在政务事项办理过程中，其内涵已经从

^[12] 于立深.行政诉讼受案范围的权利义务实际影响条款研究[J].当代法学,2013(6):52.

^[13] 王学辉.行政法意思表示理论的建构[J].载当代法学,2018(5):41.

^[14] 北京市第一中级人民法院（2017）京 01 行初 377 号行政判决书

^[15] 王砾尧.信用承诺进行时——全社会创新实施信用承诺制度扫描[J].中国信用,2019(09):16-23.

原先的“容缺受理”扩展为“容缺办理”。^[16]

根据国务院要求部署，2019年5月司法部发布了《关于印发开展证明事项告知承诺制试点工作方案的通知》（司发通〔2019〕54号），确定在13个省（市）和交通运输部等5个国务院部门开展证明事项告知承诺制试点。2019年6月交通运输部办公厅发布《关于印发开展证明事项告知承诺制试点实施方案的通知》，明确上海海事局为试点单位，开展证明事项告知承诺制试点工作。经过一年多的试点，2020年10月国务院办公厅印发了《关于全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制的指导意见》（国办发〔2020〕42号），要求在各地区、各部门全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制。同月，交通运输部海事局发布《长三角海事证明事项告知承诺制管理办法》，在长三角海事政务服务中推行证明事项告知承诺制。

笔者认为在信用承诺制推行过程中需要注意以下几个方面：

一是，要明确信用承诺的自愿性。国办发〔2020〕42号文件中明确指出，申请人可自主选择是否采用告知承诺制方式办理。申请人不愿承诺或者无法承诺的，应当提交法律法规或者国务院决定要求的证明，或者按照一般程序办理涉企经营许可事项。因此海事管理机构对于不愿做出信用承诺的相对人，不应给予差别对待，应当按照既定要求进行政务办理和现场查验。

二是，要明确信用承诺的范围。采用信用承诺制不仅便利了相对人，也简化了政务办理流程，但同时也增加了行政审批的风险。有学者表达了对此的担心，认为在涉及公众健康和安全等重要领域不能仅凭“一纸承诺”就给予相关许可，否则一旦产生

^[16] 国务院2016年指导意见明确：在办理行政许可过程中，对诚信典型和连续三年无不良信用记录的行政相对人，可根据实际情况实施“绿色通道”和“容缺受理”等便利服务措施。对符合条件的行政相对人，除法律法规要求提供的材料外，部分申报材料不齐全的，如其书面承诺在规定期限内提供，应先行受理，加快办理进度。国办发〔2020〕42号文件明确：证明事项告知承诺制，是指公民、法人和其他组织在向行政机关申请办理行政事项时，行政机关以书面形式（含电子文本，下同）将证明义务、证明内容以及不实承诺的法律责任一次性告知申请人，申请人书面承诺已经符合告知的相关要求并愿意承担不实承诺的法律责任，行政机关不再索要有关证明并依据书面承诺办理相关行政事项的工作机制。

失信，对社会负面影响太大。^[17]国办发〔2020〕42号文件中明确了不适用信用承诺制的情形，一方面申请人有较严重的不良信用记录或者存在曾作出虚假承诺等情形的，在信用修复前不适用告知承诺制；另一方面直接涉及国家安全、国家秘密、公共安全、金融业审慎监管、生态环境保护，直接关系人身健康、生命财产安全，以及重要涉外等风险较大、纠错成本较高、损害难以挽回的证明事项不适用告知承诺制。对于海事管理机构而言，主要职责即包括维护航行安全和保护水域环境，诸多政务事项办理也都涉及前述内容，如何平衡便利服务和有效监管需要，如何把握好信用承诺和风险防控需要予以认真斟酌。

三是，要明确信用承诺的内容。国办发〔2020〕42号文件明确指出，信用承诺书中的相关要求要可量化、易操作，不含模糊表述或兜底条款。笔者认为，一方面，信用承诺的内容，不应当是大而化之、空泛其辞的，而应当是可以量化验证的，可以供海事管理机构在事中事后监管中进行核查的，不能让信用承诺成为中看不中用的“花架子”。另一方面，信用承诺的内容也不应该是简单罗列现行所有规章制度的各项要求，将一份承诺书变成了一部小法规，成为承诺者不会细看的“格式条款”。笔者认为，信用承诺的内容应当来源于法规规定，又不完全等同于规定原文，其主要内容应当包括重点问题领域的注意事项，以及现有规定中含糊或者需要细化的内容。通过信用承诺，将法律规则转化为更具有可执行性的承诺条款，有效地解决立法条文不完备以及法律实施偏软的问题。^[18]

四是、要明确信用承诺的违反后果。目前无论是国家文件或是海事监管领域规定，都已经明确对在核查中发现承诺人违反承诺的，海事管理机构应当依法终止办理、责令限期整改、撤销行政决定或者予以行政处罚，并纳入信用记录。涉嫌犯罪的，依法

^[17] 余里彪.精准用好信用监管“八个手段” 高质量推动“放管服”改革[J].中国信用,2020(01):118-121.

^[18] 王砾尧.信用承诺进行时——全社会创新实施信用承诺制度扫描[J].中国信用,2019(09):16-23.

移送司法机关。但这里的“纳入信用记录”，是否意味着列入严重失信主体名单，并进行联合惩戒？根据国办发〔2020〕42号文件要求，需要根据虚假承诺造成的社会影响进行失信程度分级，区分不同失信情形实施相应惩戒措施。因此，在实际工作中，不能简单因为相对人违反信用承诺，就对其进行信用惩戒，而应当区分实际情形进行处置。具体而言，要看违反承诺的行为是否符合国务院2016年指导意见明确的四类设列领域，以及是否符合部门规章、地方性法规及以上文件明确的认定标准而定。

八、把握好信用监管和智慧监管之间的关系

信用监管和智慧监管从本质上来说是一体两面的事物。一方面，智慧监管并不是简单的数据位移，单纯将数据信息汇总起来，那不叫“大数据”，而只是“数据大”。另一方面，信用监管也不能只依靠人工，而要依托数据系统，实现信息规范抓取和汇集、信息智能分析和加工、信息有效应用和共享。要通过在原有的监管信息化建设上植入信用管理模式，让信息具有信用，让信用产生价值。正如曹德胜局长指出的，信用建设必须强化创新驱动。要利用大数据、云计算等技术手段，加快推进“互联网+”信用监管，为企业信用精准“画像”，做到提前预警、重点监控、精准监管，与部、国家层面乃至全社会信用体系融合，协同多方力量形成合力。^[19]

2020年8月，交通运输部印发《关于加强和规范事中事后监管的指导意见》（交法发〔2020〕79号），明确提出要“构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信息化监管为支撑、以信用监管为基础的新型监管体系”。通过构建这样的新型监管机制，首先，可以依靠算力释放人力，通过大数据分析计算的结果运用，实现基于信用画像的精准监管；其次，可以将行为主体的守信、失信行为进行全生命周期记录，综合汇总、综合使用，实现基于信用记录的周期监管；第三，可

^[19] 曹德胜. 以海事信用监管助推交通强国行稳致远[N]. 中国交通报,2019-10-29(001).

以畅通各公权力部门之间、政企之间数据流通机制，推动跨部门、跨区域、跨政企的基础信用信息共享，实现基于信用奖惩的联合监管。

回顾信用发展历史可以看出，信用伴随着人类社会的发展而不断演化。农业社会出现以声誉为基石的关系信用，工业社会出现以制度为基石的契约信用。智慧社会将产生以数学算法为基石的系统信用，进而催生新型社会信用体系。^[20]

2017年7月，国务院印发了《新一代人工智能发展规划》，要求“促进区块链技术与人工智能的融合，建立新型社会信用体系。”有学者提出，凭借当前的区块链技术，有助于实现“公开透明，系统背书”，“全程追溯，不可篡改”，“智能合约，自动执行”。^[21]笔者认为，以此技术为支撑，或将引领信用体系建设实现从政府部门主导的社会管理，向多元主体参与的社会治理的跃迁，值得做更深一步和系统的研究。

^[20] 张毅.基于区块链技术的新型社会信用体系[J].人民论坛·学术前沿,2020(05):6-14.

^[21] 张毅.基于区块链技术的新型社会信用体系[J].人民论坛·学术前沿,2020(05):6-14.