

## N 本期聚焦

## 信用治理别用“大炮打蚊子”

罗培新

最近,某地出台《企业信用分级分类管理办法》,规定政府部门每年对企业实行信用积分管理,默认分值100分,并以此为基础减等或者加等。发生经营行为不规范、安全工作不到位、环境卫生不达标、传播封建迷信等恶劣情形的,酌情扣减2至10分。捐款超过1万元(累加计算)、组织和参加志愿服务时间超过100小时(需经过有关部门认可)……酌情增加5至10分。

近年来,伴随信用社会的建设,信用治理日益受到关注。但由于最高层面的统一立法付诸阙如,各地往往自行其是,甚至出现信用泛化趋势。纵观各种做法,主要存在三种误区:

## 误区之一:政府为市场主体信用“背书”

信用就是财富,在很大程度上影响着企业的运营成本。在不同行业、不同领域,信用维度各有差异。例如,商业银行最在意借款人偿付欠款的能力,这就成了征信的重点;建筑工程发包商则非常注重施工方的现场安全管控能力,故对后者的工伤事故记录尤为看重……谁用信、谁评信,信用的分级分类由用信主体依据信用场景自主确定,是科学的路径。

即便对政府而言,不同部门的用信需求也是不尽相同的。例如,市场监管关注被监管对象的违法记录,以增强执法的精准度;发改委、科委等运用财政资金较多的部门,则看重行政相对人虚报骗领财政资金的过往历史。故根据比例原则,法律应当要求行政部门根据自身管理实际,制定与自身管理领域相关联的信用信息范围,并且向社会公布。这份清单,绝不是统一适用于所有政府部门。差异,体现的是合理行政,更是合法行政。

如果企业发生重大违法行为,政府依法将其列入严重违法名单,并采取联动惩戒措施,固无可。但政府不宜“一刀切”式直接确定信用评级的统一标准,更不应直接将企业或者个人分为三六九等。党的十八届三中全会明确要求,让市场在资源配置中起决定性作用。这也就是说,凡是能由市场形成价格的都

应交给市场。政府要保持定力,不为市场主体站台,更不为其进行信用“背书”或信用加持。而地方政府如果以信用的名义,对市场主体进行普遍性的信用等级评定,难免会遇上信用“黑洞”,轻则自我打脸,重则有可能引发行政诉讼,既不科学,又有悖法理,当予以纠正。

## 误区之二:捐款万元可以增加信用分

开头的例子中提到,捐款1万元以上,可酌情增加信用分。此种做法颇值得商榷。人们不禁要问:难道信用低下的人或企业,出点钱就可以修补自己的信用吗?

一般认为,捐赠是一种道德行为。由于道德标准不确定,对道德事件进行法律评价,落实到权利与义务的具体分配,不仅缺乏可操作性,而且还于法理不合。当然,道德要素并非没有机会进入信用立法的视野,但必须满足“以德入法”的路径。也就是说,必须以产生法定或者约定义务为前提。

举例而言,慈善捐赠本身并非市场主体的法定义务,不能以“有能力捐赠而没有捐赠”为由记入信用档案。但如果承诺捐赠而拒不履行捐赠义务,则会变为“诈捐”问题,从而因“以德入法”而带来信用问题。根据合同法,救灾、扶贫等社会公益性质的捐赠属于不可撤销的法律行为,赠予人在赠予财产的权利转移之前不能撤销赠与。换言之,在公益捐赠中,赠予人“一诺千金”。如不履行这一约定义务,将陷入“诈捐”的境地,经查实后可以记为不良信用信息。

也就是说,由捐赠引发的信用问题,更多的是负面信用。如果相关地方愿意将正面的捐赠信息纳入平台,也不宜对其赋予正面的分值,而可以考虑纳入其他信息。是否能够增强信用,应由用信主体来判断。

## 误区之三:欠缴水电费计入信用平台

有些地方在推进信用治理时,将所有的违法违约行为直接记入信用平台。例如,闯红灯、吐痰被城管处罚、水电燃气费欠



新华社发 薛红伟 作

缴、不慎闯入公交专用车道被拍等,都要被记下来。这样难免雷区遍布,人人自危。

比例原则是行政法的重要原则,是指行政主体实施行政行为应兼顾行政目标的实现和保护相对人的权益。这一思想最早可追溯至英国大宪章的规定:人们不得因为轻罪而受重罚。20世纪初,德国行政法学者弗莱纳在《德国行政法体系》一书中用“不可用大炮打小鸟”的名言,比喻权力行使的限度。鉴于纳入信用平台会对信息主体的权益带来重大影响,无论国家还是地方立法,对于信用信息的内容均须考虑比例原则。

其一,充分考虑违法违约行为的性质及其后果,避免过罚失当。纳入信用管理的违法违约行为,应限于比较严重的行为,避免对无心之失课以重罚。例如,《上海市公共信用信息归集和使用管理办法》规定,拖欠水、电、燃气等公用事业费经催告后拖欠6个月以上的信息才会被记录下来。因为一时疏忽而忘记缴纳公用事业费,并不会被记入平台。再如,交通违法行为林林总总,但根据《上海市道路交通安全管理条例》规定,只有由他人替代记分、替代他人记分或者介绍替代记分等违法行为才会被记入平台。被电子警察抓拍的非法变道、违法停车等适用简易程序作出的行政处罚,不会被记入平台。

其二,遵循最小干预与最小侵害原则,兼顾行政目标的实现

和保护相对人的合法权益。例如,《上海市公共信用信息归集和使用管理办法》规定,被监管部门责令限期拆除违法建筑但拒不拆除或者逾期不拆除的信息,以及乘坐公共交通工具时冒用他人证件、使用伪造证件乘车等逃票信息,在旅游活动中无正当理由滞留公共交通工具、影响其正常行驶等行为信息,符合出院或者转诊标准无正当理由由滞留医疗机构、影响正常医疗秩序等信息,会被记入平台。这是因为抗拒拆违、霸机、霸船、医闹、逃票等素来是城市治理中的顽疾,其主观恶意明显,亟须通过信用立法来解决。

其三,对记入信用平台的违法违约行为进行目录管理,以遏制行政滥权与恣意,确立市场预期。违法违约行为纷繁芜杂、数量众多,社会信用立法不可能逐一列举,但可从权限、程序等途径提出规范:法律、法规规定要纳入平台的违法违约信息应当纳入;法律、法规未规定但行政机关根据管理实际认为应当记入平台的信息,应当通过执法裁量基准等方式予以明确并予公示后予以纳入目录;纳入目录的须为“某一类”违法违约行为,而非“某一次”违法违约行为,以杜绝随意性和选择性;纳入行为必须履行正当程序,必要的时候须经有关信用的联席会议甚至人大审议通过。

(作者为上海市法制办副主任、法学教授)  
来源:解放日报

## N 有此一说

## 中国文化的最大优点:不立教、不传教,人文精神强

李零

关于传统文化,我想讲一句话,中国文化并不等于道德文化,更不等于宗教文化。有人说,外国技术好,中国道德高,这话经不起推敲。道德是一堆好词。好词,全世界的讲法都差不多。古希腊的色诺芬说,波斯贵族,从小只学三件事,骑马、射箭、说真话。你讲忠信,人家就不讲吗?那么,中国特色到底在哪里?于是有人说了,咱们讲孝。《二十四孝图》,他们有什么?我们把它推广为师生关系、君臣关系(现在是领导和被领导、老板和打工人的关系),他们有什么?

我觉得,拿《二十四孝图》当中国文化的核心价值,这不是中国文化的光荣,而是中国文化的耻辱。现在的公益广告,很多都是酸菜坛子,如“妈妈有福了”,表面看是儿女孝敬父母,其实是父母孝敬儿女。现在,什么不要钱?生孩子花钱,养孩子花钱,孩子大了,上学、结婚、买房、买车,花钱的事多了去,没完没了。等你把这些都孝敬完了,你就有福了。

我认为,中国传统最大特点是国家大一统,宗教多元化,世俗性强。中国文化的最大优点是不立教,不传教,人文精神强。

很多人拿《论语》当道德课本。《论语》有很多道德格言。比如“吾日三省吾身:为人谋而不忠乎?与朋友交而不信乎?传不习乎?”孔子思想的核心是仁,仁是什么?就是拿人当人,为人谋事要讲一个忠字,与朋友交往要讲一个信字,老师费劲巴拉教你半天,你得学而时习之,别不当回事。简单说吧,就是说话算话,拿人当人。

## 观点集粹

## 贯彻执行“一国两制”要处理好三对基本关系

武汉大学马克思主义学院孙来斌、温林博在光明网刊文提出,“一国两制”的成功实践维护了香港的繁荣稳定与核心价值,成为香港迎难而上、铸就辉煌的根本动力,同时“一国两制”事业已成为中国特色社会主义的重要组成部分。在新的历史条件下,面向新的未来,必须坚持全面准确地理解和贯彻执行“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针,坚持严格按照基本法办事,需要处理好以下

对基本关系:  
一是“一国”与“两制”的关系,既要坚持“两制”,更要强调“一国”;二是法治与创新的关系,弘扬法治精神,强调依法依规办事的同时,又要鼓励创新思维、激发社会活力;三是发展与稳定的关系,既要实现发展,也要强调稳定,保持社会政治稳定,不折腾,不动摇,是香港过去能成功吸引世界各地投资者、实现腾飞的重要因素,也是香港将来可以实现更大发展的基本前提。

(作者为北京大学中文系教授)  
来源:北京日报

## 真专家也不能给药品、保健品代言

最近,一名以多个不同身份活跃在多家地方电视台养生节目的“老专家”刘洪斌火了。日前,国家工商行政管理总局针对“医药广告表演专家”事件,部署全国工商和市场监管部门依法查处。刘洪斌以“苗医传承人”“北大专家”“蒙医后人”等假冒专家身份推荐多种药品、保健品被处罚,那么,真专家可以为药品、保健品代言吗?

中央财经大学法学教授刘双舟在接受《人民日报》采访时表示,无论专家真假,无论是否标明“广告”、高度自治的方针,坚持严格按照基本法办事,需要处理好以下

消费者看到养生节目里推荐药品或保健品,就应提高警惕。2015年实施的新《广告法》的一大亮点就是对广告代言做了具体规定。医疗、药品、医疗器械、保健食品广告不得利用广告代言人作推荐、证明。也就是说真专家也不能给药品、保健品代言,冒充的专家就更离谱了。违法代言将面临处罚,依据《广告法》,由工商行政管理部门没收违法所得,并处违法所得一倍以上两倍以下的罚款。一些专家冒充某机构成员进行代言,也侵犯了该机构的名誉,同样要承担相应的法律责任。

## 推进“弹性工作制”有效化解就业困境

中国社科院财经战略研究院魏翔在《经济参考报》刊文说,我国大中城市城镇失业率基本保持在5.1%左右,但是下一阶段就业形势不容乐观。抑制就业增长的老问题依然存在,如城镇化带来的农村富余劳动力转移、宏观经济回调中劳动力需求企稳的基础不牢、产能过剩和“机器换人”带来的制造业就业问题的新抓手,要通过推进、完善“弹性工作制”,能有效化解这些困境。“弹性工作制”是经过各国尤其是发达国家多年验证的成熟就业

体系。随着西方发达国家相继进入服务业和高技术为主的现代经济社会,“弹性工作制”对提高技术人才就业、缓解男女收入差距和拉升服务业生产效率起到了其他就业政策难以企及的效果。“弹性工作制”理应成为解决我国就业问题的新抓手,国家要引导和鼓励多种形式的“灵活用工制度”;遴选合适产业,试点和完善中国情境下的“弹性工作制”;完善“弹性工作制”的就业保障制度;推广“家庭-工作平衡”理念,为“弹性工作制”创造思想基础。

## 正视人工智能对城市治理的挑战

清华大学张成岗在《中国社会科学院》撰文提出,人工智能技术的跨越式发展给社会、文化等领域带来了全程式变革,城市治理面临着如何合理利用人工智能的挑战。人工智能的广泛使用将重构城市人群就业结构,继而为人们的生活带来挑战。

在全球范围内,技术创新迅速与经济增长缓慢之间存在矛盾,社会老

龄化和人口爆发性增长并存,由此产生的就业困境对社会经济增长也将造成巨大影响。面向未来的城市治理需要在正视这些问题的基础上,推进城市健康、协同和可持续发展。城镇化应将顶层设计与实际行动相结合,着力解决发展失衡、治理困境、数字鸿沟及分配差距等问题。城镇化还应服务于包容性增长和可持续发展目标,促进网络空间与现实空间的深度融合。

## N 学者观察

## 人口新红利正在形成

宋书杰

一个时期以来,有人认为我国人口红利正在消失。单纯就劳动年龄人口占总人口的比重以及人口抚养比等指标来看,我国人口红利确实在消减。但是,如果我们能以发展的眼光看,又会发现我国人口新红利正在形成。

传统观点认为,人口红利指的是一个国家劳动年龄人口占总人口比重较大、人口抚养比较低,因而储蓄率较高,可以促进高投资,保持较高经济增长率。因此,衡量人口红利常用的两个指标是劳动年龄人口数量和人口抚养比。国家统计局的数据显示,我国2014年15周岁以上至65周岁以下(不含65周岁)的劳动年龄人口为100469万人,比上年减少113万人,占总人口的比重为73.4%;2015年我国劳动年龄人口继续下降为100361万人,比上年减少108万,占总人口的比重进一步下降为73%。从2011年起,我国人口抚养比开始逐步上升,说明我国面临传统人口红利消减和老龄化加速的双重压力。有些人据此认为,人口红利的消失将大大削弱未来中国经济增长潜力。然而,只从人口数量的角度来看人口红利是片面的。在经济发展新常态下,我们需要用“人口新红利”的观点来看待人口对经济增长的贡献。

## 一、我国形成人口新红利的潜力巨大

人口新红利是指受劳动力素质

## 二、多措并举释放人口新红利

当前,面对经济发展新常态,

我们应多措并举释放人口新红利,保持我国经济平稳健康发展。为此,应着力做好以下三方面工作。

1、优化人口政策,夯实形成人口新红利的基础。2015年我国人均国内生产总值为49992元,65周岁及以上人口占总人口的比重为10.5%,这意味着我国在还没有进入发达国家行列的时候就已提前进入了比较严重的老龄化社会,面临“未富先老”的问题。应对这一问题,我们需要优化人口政策。首先,要保持人口集约型增长。从西方发达国家的发展历程来看,随着经济增长,人口首先表现为数量上的高速增长,但到工业化基本完成后,人口增长速度会逐渐放缓,甚至会出现负增长。人口红利要从数量上的红利转向质量上的新红利,就必须改变过去那种单纯依靠人口数量增加提高人口红利的方式,更多依靠人口质量提升来形成人口新红利。其次,要实行渐进式延迟退休政策。随着我国医疗卫生事业的发展与人民生活水平的提高,人口寿命不断延长,而退休年龄却已相当长时间没有改变。逐步提高法定退休年龄是一个世界性趋势,一些西方发达国家在经济发展过程中都曾适时延迟退休年龄以应对老龄化加剧的问题。我国应根据人口寿命的现实情况制定延迟退休政策,这是西方发达国家充分利用劳动力的基本经验,也是我国的现实需求。

2、提高人口素质,尤其是提升农民工的人力资本。虽然我国的人口数量红利减少,但可以通过人

口素质的提高和人力资本的积累来促进经济增长。首先,应在全社会树立终身学习理念,持续打造学习型社会,努力建设学习型社区、学习型政府、学习型企业等,不断提高劳动者综合素质和工作技能。其次,大力培训农民工,做好提升农民工人力资本的工作。最后,提高义务教育水平。

3、加快产业结构转型升级,通过扩大对高素质人才的需求带动劳动者素质的提高。形成人口新红利,需要通过产业转型升级对高素质人才开辟干事创业的广阔舞台。近年来,随着我国高校招生规模的扩大和职业培训的蓬勃发展,我国劳动力的整体素质在不断提高。如果在劳动力素质得到提高的同时,产业结构不能及时转型升级进而吸纳高素质劳动力,那就无法获得人口新红利。这反过来又会对劳动力提升自身人力资本产生巨大负面作用,陷入“产业结构层次低一对高素质劳动力需求不足一劳动者忽视人力资本提升”的恶性循环。近年来,我国产业结构转型升级取得明显进展,新形势下要继续加快产业结构转型升级,为高素质劳动力提供越来越多的就业机会,同时也激励越来越多的劳动者不断提高自身素质,从而形成产业结构转型升级和劳动力素质提高相互促进的良性循环,不断释放人口新红利。

(作者单位:西北大学经济管理学院)  
来源:人民日报