

重诺守信，一直是中国传统文化的基本要求，也是中华民族的美德之一。新中国的相关立法活动既沿袭了传统文化的精髓，又有自己鲜明的时代特色，经历了不同的发展阶段。从时间上，大致可以将新中国的信用管理立法划分为如下四个阶段（它们之间其实存在一定的交叉或重叠），每个阶段的立法活动都有不同的特征。

第一阶段：革命成果巩固阶段的立法活动

中华人民共和国成立后，为巩固刚刚建立的人民政权，新中国的信用管理立法带有非常明显的时代烙印。1951年颁布的《妨害国家货币治罪暂行条例》是新中国立法对信用的最早规定，第五条规定，“散布流言或用其他方法破坏国家货币信用者，处5年以下徒刑或罚金”。1953年颁布的《中央人民政府一九五四年国家经济建设公债条例》第九条规定，“如有伪造本公债或损害本公债的信用行为者依法惩处之”。另外，由于信用合作是建国初期的一种主要合作经济形式，因此，一些立法都鼓励、促进信用合作的发展，比如，1954年宪法第八条明确规定，“国家指导和帮助个体农民增加生产，并且鼓励他们根据自愿的原则组织生产合作、供销合作和信用合作”。

可以看到，这一时期的法律规定有两个特点：一是集中维护国家（公债）信用的权威；二是对信用合作形式予以法律化。

第二阶段：信用范围扩大阶段的立法活动

在熟人社会与计划经济体制下，信用的作用范围其实是非常有限的。对信用的大量需要，必然是市场经济、金融活动与社会流动性发展到一

定阶段的产物。可以看到，在我国，信用法律规定的增多，是改革开放以后才出现的现象，并且，信用立法随着社会的进步不断在扩大其调整范围。

例如，1980年颁布的《关于管理外国企业常驻代表机构的暂行规定》第三条要求外国企业设立常驻代表机构必须提供“金融机构出具的资本信用证明书”；1980年颁布的《外汇管理暂行条例》涉及到对旅行信用证的管理；1981年国务院颁布的《关于切实加强信贷管理严格控制货币发行的决定》重申了“信用集中于银行的原则”；1982年国务院批转的《关于加强企业流动资金管理的报告》提出了引导和管理商业信用的原则；1983年颁布的《财产保险合同条例》明确将信用保险作为一种保险品种予以明确；1984年颁布的《农副产品购销合同条例》第五条明确规定“农副产品购销合同依法订立后，即具有法律约束力，当事人双方必须恪守信用，严格履行，任何一方不得擅自变更或解除”；1986年颁布的《民法通则》第四条规定，“民事活动应当遵循自愿、公平、等价有偿、诚实信用的原则”，这一原则后来又为一系列的立法，如《科技进步法》、《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》、《广告法》、《票据法》、《担保法》、《外汇管理条例》、《拍卖法》、《合伙企业法》、《证券法》、《合同法》、《认证认可条例》、《证券投资基金法》等所确立。

随着包括证券市场在内的资本市场的出现和发展，诸如信用评级等规定也开始出现在法律规定中，如1992年国务院颁布的《关于进一步加强证券市场宏观管理的通知》，1993年国务院颁布的《关于坚决制止乱集资和加强债券发行管理的通知》、《企业债券管理条例》等，都涉及到信用评级问题，使信用管理的范围出现了明显的扩张；信用卡的出现，更使信用成为社会的热点话题，也使众多的立法活动必须做出及时的回应。

我国信用信息管理的立法现状与未来

周汉华

从改革开放以来直至今日，信用的作用范围在不断扩大，立法也在不断做出回应，出现了大量的信用立法规定。但是，这一时期，并没有出现专门的信用管理法律规定。通常，信用管理的规定大多包含在相关法律规定之中，停留在一般法律原则层面，不具有太多的可操作性。

第三阶段：专门信用信息管理立法阶段的立法活动

改革开放发展到一定阶段以后，不断出现的市场经济秩序混乱现象，尤其是发生于上世纪90年代末的亚洲金融危机，直接启动了我国的专门信用信息管理立法进程，推动我国的信用信息管理立法迈上了一个新的台阶。

国务院在2001年颁布的《关于整顿和规范市场经济秩序的决定》中首次明确将建立健全符合市场经济体制要求的社会信用制度作为一项重要部

署予以明确,并提出要逐步建立企业经济档案制度和个人信用体系,防止商业欺诈、恶意拖欠及逃废债务等不法行为的发生。《国务院办公厅关于成立贯彻落实全国金融工作会议专题工作小组的通知》(国办发[2002]22号)决定成立六个专题工作小组,其中就包括建立企业和个人征信体系专题工作小组。2002年3月,由中国人民银行牵头,16个部委参加,成立了建立企业和个人征信体系专题工作小组,由人民银行行长戴相龙任组长、人民银行副行长肖钢、国家经贸委副主任蒋黔贵、国务院信息办副主任刘鹤任副组长。专题工作小组的主要任务之一,是代表国务院起草征信管理的行政法规,为建立征信体系奠定法律基础。自2002年4月起,专题工作小组对欧美国家相关立法资料进行了认真研究,邀请国内外信用管理方面的专家进行了座谈,并赴上海、汕头、深圳对其征信试点工作做了实地调研,在此基础上,形成了《征信管理条例》(初稿)。2002年7月,形成了征求意见稿和起草说明,2002年11月最终形成了代拟稿及其起草说明。

本世纪初以后,国务院在一系列的文件中反复强调了建立信用体系的重要性,促进了地方、部门信用信息管理立法活动的开展。比如,国务院在2004年发布的《关于进一步加强食品安全工作的决定》中,要求建立食品安全信用体系和失信惩戒机制,引导企业诚信守法;2005年印发的《国务院工作规则》明确要求建立健全社会信用体系,实行信用监督和失信惩戒制度,整顿和规范市场经济秩序,建设统一、开放、竞争、有序的现代市场体系;2006年国务院发布的《关于进一步加强消防工作的意见》要求将单位消防安全信息纳入社会信用体系,推动建立行业、系统消防安全自律机制;2006年发布的《国务院关于保险业改革发展的若干意见》要求加快建立保险信

用体系,推动诚信建设,营造良好发展环境;2006年发布的《国务院关于落实<中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要>主要目标和任务工作分工的通知》明确由国办牵头建设社会信用体系,健全失信惩戒制度;2006年发布的《国务院关于深化改革加强基层农业技术推广体系建设的意见》要求建立农业技术推广服务的信用制度,完善信用自律机制;《国务院关于印发2007年工作要点的通知》要求深入整顿和规范市场经济秩序,坚持标本兼治,完善市场管理,强化市场监管,加快社会信用体系建设。与之相适应,诸如工商、税收、房地产管理、科技、交通、商务、食品安全、质量监督、发展改革等部门,纷纷制定了信用管理方面的专门规定。其中,尤为重要的是,国务院办公厅于2007年3月发布了《关于社会信用体系建设的若干意见》,明确了信用体系建设的一系列重大原则与制度,并提出“要按照信息共享,公平竞争,有利于公共服务和监管,维护国家信息安全的要求,制定有关法律法规”。

由于各个方面的高度重视,这一时期的立法数量众多,特点非常突出:一是出现了专门的信用信息管理规定,具有较强的可操作性。比如,中国人民银行于2005年制定的《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》对于个人信用信息的采集、整理、保存、查询、异议处理、用户管理、安全管理等作了非常全面的规定。再如,全国整规办、国务院国资委为推动商会协会开展行业信用体系建设工作,专门印发了《商会协会行业信用建设工作指导意见》、《行业信用评价试点工作实施办法》,明确了信用评价的基本原则与制度。二是一些地方充分利用改革试点的机会,在一些领域率先立法,带动了整个国家的立法进程。比如,深圳市在全国率先于

2001年制定了《深圳市个人信用征信及信用评级管理办法》,于2002年制定了《深圳市企业信用征信和评估管理办法》;上海也充分利用中国人民银行提供的开展个人银行消费信用信息服务业务的试点机会,制定了《上海市个人信用征信管理试行办法》。深圳、上海的这些规定,为其他地方乃至全国制定相应的规定,进行了有益的探索,带动了一大批地方的立法工作。三是这一时期的立法活动以风险防范、惩戒失信为主要目标,将社会信用体系建设作为整顿和规范市场经济秩序的治本之策与主要手段。

由于这一阶段采用的是专门立法形式,目标比较单一,因此,立法过程中存在的弊端也比较明显,如立法层级较低,不同立法之间缺乏协调,行为规范模糊,资源整合困难,部门分割,缺乏执法保障等。

第四阶段:全面信息化立法阶段的立法活动

发达国家的市场化进程大多经历了长时期的自然演变,其信用体系建设与信用管理立法也经历过一个相对长时间的发育,然后才面临信息社会的挑战,因此,两阶段发展特征比较明显。相反,我国的市场化改革是最近二十多年的事情,采取的是一种政府推动的路径,没有那么长时间的渐进过程来发育信用管理相关的制度或者规则;同时,我国的市场化改革与信息化浪潮几乎是同步发生的两个过程,发达国家在两个历史阶段所面临的问题在我国同时都出现了。这样,我国制定专门信用信息管理法律的时间并不会太充裕,或者换句话说,我国的信用信息管理立法从一开始就必须与信息化立法相互配合,相互促进,要在信息化的大背景下来通盘加以考虑。

由于信息化带来了社会、政治、经济与文化等方面的全面变化,因此,

信息化立法的目标一定是多元、全面的,以实现信息化带来的无限可能。诸如信息管理、信息安全、信息资源开发利用、信息服务业发展、信息共享、个人信息保护、政府信息公开、信用信息管理、公共信息资源管理、信息化管理体制、信息化与个人权利实现等,都是信息化立法必须考虑、解决的前沿问题,也是我国信息化立法的重点领域。相反,作为市场体制组成部分的信用信息管理立法,目标更为有限、具体,主要是降低市场风险和市场主体的交易成本,维护公平竞争的市场秩序。这样,当信息化立法与专门信用信息管理立法相互交织在一起时,必然会面临如何整合、协调的难题,以实现不同的立法目标。在这个交集点上,我国的信用信息管理立法已经并将会继续面临一系列深刻的挑战。现阶段的信用信息管理立法不仅仅要防范市场风险,也要能够有助于构建信用经济,推动信息社会,实现个人权利。实际上,在一些已经出台的信用信息管理的专门法律规定中,这种趋势已经表现得非常明显,都包含了许多个人权利保护、信息共享、公平竞争等方面的内容。下一步,我国的信用信息管理立法亟需继续调整立法目标,实现从单一目标向多元目标的转变;亟需提升立法层级,实现从专门立法向综合立法的转变;亟需实现体制变革,从各自为政向体制融合、从资源分割向资源共享转变。

现代化进程的特殊性使我国的信用信息管理立法既面临前所未有的机会,也面临空前严峻的挑战。能不能实现信用信息管理立法与信息化立法的有机衔接,把信用信息管理立法纳入到整个信息化立法的全局之中,直接决定着信用信息管理立法的成败,也会对我国的信息化立法产生举足轻重的重要影响。

作者单位:中国社科院法学所

借鉴英美等国经验 促进我国慈善事业发展

林广华

与美国、英国等一些发达国家比较,我国慈善事业目前仍处于起步阶段,慈善组织每年募集到的款物相当于GDP的0.05%,而美国为2.17%,英国为0.88%,加拿大为0.77%。另外,我国内地工商登记注册的企业超过1000万家,有过捐献记录的不超过10万家,即不到1%,与西方发达国家相比,相差甚远。因此,我国的慈善事业还任重道远。

英国的慈善组织,即民间公益性组织,是英国社会中影响广泛的民间非营利组织的重要组成部分。目前,英国各种各样的民间非营利组织大约有50万个,它们的活动使3/4的英国人直接或间接地受益。英国是世界上最早出现民办社会公益性事业的国家。历史文献表明,至少在13世纪就存在由教会主理的公益性事业。女王伊丽莎白一世统治期间(1558-1603),英国掌握了海上霸权,民间财富显著增加,兴办民间公益性事业的个人和团体渐多,客观上产生了由国家立法进行管理的需要。1601年,世界上第一个规范民间公益性事业的法律《1601年慈善用途法》,也称《伊丽莎白一世法》诞生。

这部在今天看来相当简单的法律不仅是英国整个慈善法体系的生长原

点,也是公共权力首次介入民间公益性事业的标志,从而预示着国家要在这个长期由教会和个人意愿统治的领域扮演一个重要的角色。工业革命开始后,英国在不到100年的时间里发生了翻天覆地的变化。伴随着大机器工业、交通和商业的迅猛扩张,大批农村人口向大中城市集中,成为马克思所说的“产业后备军”。工业化和城市化进程导致了许多新的社会问题,阶级矛盾空前尖锐。这个时期的英国政府在许多公共服务领域还处于“缺位”状态,所以众多社会问题的解决主要依靠民间力量。19世纪中叶以后,由于经济高速增长,中产阶级成为社会主流,乐施好善之举渐成风气,使各种民间公益事业有了长足发展。民间公益性组织不仅在扶贫济困、发展教育、促进宗教、修缮维护各种公共设施等传统项目的范围内继续发挥重要作用,还把善举扩展到更广泛的领域。例如:提供公共卫生和医疗服务,照料城市贫民和孤儿等弱势群体,促进科学研究,开设博物馆和图书馆,赞助音乐、美术和其它艺术活动,保护文化遗产和自然风景,维护动物权益等等。所有这些民间公益事业对于缓和阶级矛盾、营造社会和谐、提升公民素质和丰富民