**《深圳经济特区社会信用条例**

**（征求意见稿）》的起草说明**

为推动社会信用体系建设，规范与信用信息相关的活动，保护信用主体合法权益，弘扬社会主义核心价值观，推进区域治理体系和治理能力现代化，促进信用经济高质量发展，打造国际一流营商环境。深圳市人大常委会、深圳市人民政府将《深圳经济特区社会信用条例》列为2021年度立法计划（当年提请审议项目），由深圳市市场监督管理局牵头起草。责任起草单位在调研访谈、征求意见、专家论证、多次召开座谈会和研讨会的基础上，形成了《深圳经济特区社会信用条例（征求意见稿）》（以下简称《条例》），现将《条例》有关情况说明如下：

一、背景和必要性

**（一）贯彻落实中共中央、国务院战略决策的需要**

《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》指出，健全的信用法律法规体系，是社会信用体系建设的基础之一。在中共中央2018年5月7日印发的《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》中，“加强道德领域突出问题专项立法”包括“探索完善社会信用体系相关法律制度，研究制定信用方面的法律，健全守法诚信褒奖机制和违法失信行为联合惩戒机制。社会信用方面的立法，就是专门为诚信建设提供法律基础和运行框架的立法，是完善诚信建设长效机制不可忽视的前提性、基础性工作。2020年5月19日，中共中央、国务院发布 《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，进一步明确要求“推动社会信用法律建设”，以“完善社会主义市场经济法律制度，强化法治保障”。

党和国家对健全的信用法律法规体系的认识不断深化，提出一系列立法建设规划要求。2018年6月6日国务院常务会议在研究部署社会信用体系建设工作时亦指出，要坚持应用导向、立法先行，全国社会信用法立法也已经列入十三届全国人大常委会立法规划，在此背景下，深圳作为中国特色社会主义先行示范区，应当肩负经济特区和改革示范区所应有的创新精神的历史使命。立足深圳实践，制定并实施本地区的社会信用条例。这样不仅可以促进深圳市社会信用体系的建设，而且可以为大湾区乃至全国社会信用立法提供有益借鉴。

**（二）服务深圳经济特区信用体系发展实践的需要**

深圳市社会信用体系建设起步早，已经先后出台了《[深圳市个人信用征信及信用评级管理办法](https://www.pkulaw.com/lar/b48f38d649375e8b9eedf1fa10e14b90bdfb.html?keyword=%E6%B7%B1%E5%9C%B3%E4%BF%A1%E7%94%A8%20" \t "https://www.pkulaw.com/_blank)》《深圳市企业信用征信和评估管理办法》《深圳市公共信用信息管理办法》等政策法规，初步形成了全市社会信用体系建设的规划制度体系。但现有的政府规章位阶较低、适用范围有限，公共信用信息管理立法的相对滞后已成为制约深圳市社会信用体系建设工作的主要因素，迫切需要通过将现有的政府规章进一步修改完善上升为特区法规，以更高法律层级的制度对公共信用信息等各项管理活动进行规范和约束。

**（三）促进深圳经济社会高质量发展打造国际一流营商环境的必然要求。**信用是市场经济运行的基础条件，社会信用体系是现代市场经济的一项基本制度。法治是最好的营商环境，通过特区信用条例立法，打造良好的市场信用环境，有利于形成便捷高效、诚实守信的国际一流营商环境。通过立法形式确保以信用为核心的新型市场监管体制顺利建成和有效实施，发挥信用体系推动经济发展转型升级的作用。同时深入推进“放管服”改革和实现社会治理现代化，也需要进一步发挥信用在创新监管机制、提高监管能力和治理水平方面的基础性作用，更好优化资源配置，激发市场主体活力。

**（四）有利于凝聚各方共识推进社会信用体系建设工作。**社会信用体系建设工作涉及领域广、部门多，需要我局积极发挥市社会信用体系建设统筹小组的统筹协调作用，引领社会各方力量共同参与。推动深圳社会信用立法可以引导政府各部门、各类组织和市场主体参与立法过程并表达利益诉求，从而形成基于合意的立法均衡，使各方主体广泛参与社会信用体系的建设与实施。

二、《条例》基本结构和章节

《条例》的调整范围包括国家机关、企业事业单位、社会团体以及其他组织在深圳经济特区内开展社会信用体系建设相关活动，或者以深圳经济特区内的自然人、法人和非法人组织为信用服务对象从事相关活动。《条例》共八章、八十二条，包括总则、信用信息管理、信用监管机制建设、信用服务业管理与发展、信用主体权益保护、社会信用环境建设、法律责任以及附则。

三、《条例》拟解决的主要问题

**（一）解决信用主体基本权益保护问题。**信用主体权益保护是目前社会信用体系建设过程中亟需解决的首要和突出问题之一：一方面，由于信用信息归集、使用范围的模糊和信息处理技术的欠缺，海量社会信用信息的开发和利用，不可避免地加大了信用主体信息被超量采集、错误记录、过分使用、不当披露的风险，甚至导致私密信息的泄露，存在侵害信用主体权利的可能。另一方面，对失信主体实施的惩戒，亦存在错误惩戒、处罚过当的问题，而侵害信用主体人身权、财产权。在这种权利极其容易受到侵害的情况下，信用权利保护条文的设计对于权利的捍卫和诚信长效机制的建设均尤为重要，也必然受到社会广泛的关注。

《条例》拟解决如下问题：一是针对公共管理主体，采取限权为主、授权为辅的基本定位，通过明确公共管理主体的职责范围和程序规范，防止“权力越位”；通过设置新的信息管理职责和信用管理职责，来解决“权力缺位”的问题。二是针对自律社团和信用服务机构等社会力量和市场力量，采取设置底线、明确导向的基本定位，通过规定基本底线规则，防止社会力量和市场力量侵犯信息主体和信用主体的基本权益。具体包括：（1）建立安全性保障机制，明确相关机构的安全保障义务；（2）单设信用主体权益保护章，将信用主体的知情权、查询权、删除权、修复权以及司法救济权等权益予以明确；（3）依托国家基础目录，编制全市《公共信用信息补充目录》，明确应当纳入的公共信用信息范围；（4）采集非公共信用信息应当同信用主体有约定或者经其授权、同意；（5）针对不可抗力或者其他客观原因所导致的信用信息可以提出声明，由信用信息采集单位将该声明附注于信用信息记录上，降低此类信用信息对信用主体的负面影响。

**（二）解决信用信息管理权责不清晰的问题。**目前深圳市关于信用信息和数据的管理机构主要包括深圳市市场监督管理局信用监管处（市信用办）、深圳市市场监督管理局公共信用信息中心（简称市信用信息中心）以及深圳市政务服务数据管理局电子政务数据中心（简称市数据中心），同时各部门、各区都负有推动信用体系建设的职责。《条例》拟单设“工作职责”一章予以专门解决。一是明确设立统筹机构和市社会信用主管机构。由市、区人民政府设立社会信用体系建设议事协调机构（以下称“社会信用协调机构”），统筹推动社会信用体系建设，监督实体标准和程序机制的运行。二是由社会信用协调机构确定的协调机构成员单位，具体负责本行业、本系统社会信用体系建设和信息安全管理工作的职责。三是明确市政务服务数据管理局在加强信用信息安全基础设施和安全防护能力建设，强化数据加密和智能终端加固等技术手段，保障信用信息安全的职责。四是明确公共信用信息中心的枢纽地位，作为基础设施，负责管理和维护市公共信用信息管理系统，以及履行信用信息管理、披露和应用等具体职能。

**（三）解决信用信息归集、共享的运行的问题。**社会信用体系建设的核心是形成覆盖全社会的征信系统，征信的核心是信用信息的归集与共享。由于信用信息来源上的广泛性、内容上的复杂性，给信用信息的归集和共享提出了大量难题，主要包括：（1）信用信息的范围和分类问题；（2）信用信息的归集主体和归集程序问题；（3）信用信息的共享和平台建设问题；（4）信息的安全性和真实性保证问题。

《条例》拟解决上述问题，一是明确信用信息的类型、采集主体和原则以及管理方式，将信用信息分为公共信用信息和非公共信用信息。其中公共信用信息实行目录管理，非公共信用信息则依据采集主体的不同（为信用服务机构或其他组织）而分别规定。二是建立信用信息披露和共享机制。明确信用信息披露的主体、原则、方式、期限以及责任，规定市公共信用中心、信用服务机构、企事业单位和其他社会组织可以与信用主体书面约定共享的信用信息，将市信用中心做为全市信用信息的枢纽。三是确保信息的准确性和信用主体权利的保护，建立相关的信息安全保障制度和机制。

**（四）解决信用监管规制的问题。**信用监管，是传统市场监管与新型市场监管的重要分界点，是现在国家治理能力现代化的重要环节。“十三五”市场监管规划单列一个专题，对信用监管进行了部署，凸显信用监管在整个监管体系中的重要性。《条例》重点考虑以下问题：一是监管措施的尺度把握在各个相关部门履行行政职能的自由裁量权范围内，为防止社会依赖政府的信用评价，减少政府信用评价结果的多样化，明确规定了政府部门的分级分类结果不披露，只可以在政府部门内部共享。二是建立信用承诺制度，对违反承诺的信用主体根据书面承诺中的约定实施管理。三是由社会信用协调机构组织成员单位建立相应工作机制，编制违法惩戒清单。通过信用监管落实法律法规中已有的相关惩戒措施，从而避免了“二次惩罚”的问题。四是信用主体有权申请信用修复。信用修复后，不再公示相关违法行为信息。已修复的违法行为信息不再作为违法惩戒的依据。

**（五）解决信用服务市场体系培育与规制的问题。**我国整体信用意识水平较低，信用产品和服务的应用场景受到了很大的局限，国内信用服务市场存在着供需两缺的结构性问题。部分信用服务供给质量不高、需求不旺，服务机构行为不够规范、公信力不足，例如企业征信和诚信评价市场，导致多数企业征信和信用评价机构生存困难；又有大量的信用市场需求无法得到满足，如中小企业融资难融资贵问题长期得不到解决。深圳经济特区信用服务市场的发展在全国处于领先的地位，如何保持信用服务市场在国内的领先地位，在国际上扩大影响，又是深圳社会信用条例的制定所面临的挑战。

《条例》明确了如下内容：一是市、区人民政府和有关部门应当培育、规范和扶持信用服务业的发展，提供政策和资金的支持。二是增加信用服务机构备案程序的规定，明确由信用社会组织来进行备案管理。充分考虑信用行业自律和市场化管理运作。三是加强对信用服务机构监管、行业自律和机构自治；四是鼓励信用服务机构开展信用产品或者服务创新。建立互为补充的信用服务体系，加大信用产品或者服务在社会治理中的应用。五是鼓励深港、大湾区以及国际间信用服务机构的合作。

**（六）解决信用信息的跨境转移与信用国际合作的问题。**深圳作为“开放之城 创新之都”，对外经贸往来十分频繁。随着经贸合作的持续深入，跨境投资、贸易往来的企业对交易对手信用信息掌握要求更高，所需求的境外企业和个人的信用信息量巨大。但目前深圳所获取包括香港在内的境外信用信息还特别困难且十分敏感，信息来源渠道不统一且相对单一，无法满足市场的需求。为此，《条例》还规定了：一是加强信用信息跨境合作。市人民政府应当积极探索、推动建立合法、合理、有效的信用信息跨境转移机制，建设信用信息跨境流通自由港。二是积极推动深港、大湾区以及国际信用合作。建立健全相应的信用服务市场、信用管理规范、信用服务业培育与发展、信用技术标准制定和完善、信用人才培养等方面的合作。三是建立跨境信用合作风险防控机制。