

社会信用体系建设通讯

(2016年4月21日 第014期)

大公集团宣传中心 主办

目录

信用动态.....	2
习近平：建立和完善守信联合激励和失信联合惩戒制度.....	2
证监会：严查中介机构恶意造假等失信行为.....	2
陕西：建立企业违法失信“黑名单”.....	3
贵州：失信企业 禁止参与招投标.....	3
上海：机关事业单位将启用统一社会信用代码.....	4
信用观察.....	5
谈信用信息在信用体系建设的基础作用.....	5
谈信用体系构建中政府和信用专业评级机构的定位.....	8
实践创新.....	11
陕西推进食药领域诚信体系建设.....	11
理论前沿.....	12
信用的经济学分析.....	13
国际视野.....	14
欧洲社会信用体系建设启示.....	14

信用动态

习近平：建立和完善守信联合激励和失信联合惩戒制度

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革领导小组组长习近平 4 月 18 日上午主持召开中央全面深化改革领导小组第二十三次会议。会议指出，建立和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，要充分运用信用激励和约束手段，建立跨地区、跨部门、跨领域联合激励与惩戒机制，推动信用信息公开和共享，着力解决当前危害公共利益和公共安全、群众反映强烈、对经济社会发展造成重大负面影响的重点领域失信问题，加大对诚实守信主体激励和对严重失信主体惩戒力度，形成褒扬诚信、惩戒失信的制度机制和社会风尚。（新华网）

（点评：社会信用体系建设成功与否，顶层设计是关键。）

证监会：严查中介机构恶意造假等失信行为

4 月 20 日，证监会表示，监管部门将高度关注包括证券评级机构在内的各类证券中介机构及其从业人员的诚信问题，对恶意造假、严重不尽责等失信行为将严肃查处，并追究直接责任人和负有责任的公司高级管理人员的责任，净化市场环境。同时，将继续加强证券评级业务监管，督促证券评级机构遵守业务规范，完善质量控制，提高服务资本市场的能力。（证券日报）

（点评：评级中介机构的重要职能之一，就是消除市场中融资方和投资方的不对称信息。如果中介机构出现诚信问题，无疑将加大市场的融资成本。监管部门除了严肃处理失信行为外，更

应考虑需要什么样的机制设计，才能保证评级中介机构的评级公正性。)

陕西：建立企业违法失信“黑名单”

今后，陕西的违法企业只要上了“黑名单”，将“一朝失信，处处受限”，还将会受到多个部门的联合惩戒。《陕西省违法失信“黑名单”信息共享和联合惩戒办法》即将出台，法人及其他组织被列入“黑名单”的，将在获得荣誉、政策扶持、政府资金支持、进口关税配额、上市融资、发行企业债券、新增项目和用地审批、项目招投标、政府采购、受让收费公路权益等方面受到限制。自然人被列入“黑名单”的，将在获得荣誉、注册新公司、国家机关或事业单位工作人员录用、政府资金支持、评审专家聘请等方面受到限制。（三秦都市报）

（点评：赏罚分明方可调动企业守信的能动性。“黑名单”本质上也是一种信用产品。）

贵州：失信企业 禁止参与招投标

《贵州省招标投标条例》将于5月1日起施行。今后，严重违法失信的企业，将禁止参与招标投标活动。《条例》进一步加强招标投标领域信用建设，明确建立信用奖惩机制，将信用记录或者信用报告作为实施监管的重要依据，健全失信惩戒机制，对失信主体参与招标投标活动依法予以限制，对严重违法失信主体参与招标投标活动实行市场禁入。

针对招投标工作中监管缺位的问题，《条例》明确，县级以上经济和信息化委、住房城乡建设、交通运输、水利、商务、财

政、国土资源、卫生计生、林业、农业、能源等行政主管部门，按照职责对本行业和产业的招标投标活动实施监督，依法查处招标投标活动中的违法行为。（信用安徽网）

（点评：在社会信用体系建立初期，由于信用市场对信用产品供需尚不旺盛，有必要通过行政之手“创造”出对信用产品的需求，以培育信用市场的发展。）

上海：机关事业单位将启用统一社会信用代码

上海市机关事业单位将启动统一社会信用代码工作。今后，机关事业单位将以此为信息链，构建跨部门的信息资源共享平台，推动相关政务信息“一次采集、多方利用”，进一步提升该市行政管理和服务效能。从2016年4月1日至2017年9月30日，上海市各级党委机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、各民主党派机关，各类事业单位、国家事业单位登记管理局授权登记管理的事业单位，以及该市各级机构编制部门直接管理机构编制的群众团体，将分两个梯次向本级登记管理机关申请代码转换。各级机构编制部门所属登记管理机关，通过上海市事业单位登记管理网赋码平台统一受理赋码申请。新设的机关事业单位则将在机构成立时实时赋码。赋码后，机关使用《统一社会信用代码证书》，事业单位使用标有统一社会信用代码的新版《事业单位法人证书》。即日起至2017年12月31日的过渡期内，统一社会信用代码与现有各类机构代码并存；过渡期后，一律使用以统一社会信用代码为编码的证书。（新华网）

（点评：建立并统一社会信用代码，是建立全国性社会信用体系一张网的必要条件。国家层面应该制定统一的代码标准，作为指引地方和信用服务机构设立信用代码的“国标”，避免未来

不同地区信用代码标准衔接冲突的问题。)

信用观察

谈信用信息在信用体系建设的基础作用

社会信用体系建设是一项覆盖全社会的诚信系统工程。它以法律法规为依据，以信用活动的参与者为主体，以信用活动者的信用记录为基础，以信用专业机构的信用评价和报告输出为抓手，旨在规范信用数据的收集和使用，形成激励守信、惩戒失信的机制。可以看出，信用体系建设最基础的内容就是信用信息。

1. 信用信息是信用体系建设的基础要素

建设社会信用体系，就是要对参与经济社会活动的每个人和每个机构的信用状况进行记录，并提供给信用记录的使用者，使有不良信用记录者受到惩戒，使有良好信用记录者得到激励。这种制度安排和机制的形成，可以使参与经济社会活动的每个人和每个机构都珍重自己的信用行为和信用记录，从而推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信等各领域的信用建设，在全社会形成守信光荣、失信可耻的氛围和环境。

社会信用体系建设的基础是信用记录，它是个人和机构在社会经济活动中信用状况的记载，即信用信息。它是经济社会主体了解利益相关方诚信和信用状况、并在此基础上采取激励或惩罚措施的前提。

2. 信用信息的分类

信用信息可以从不同角度进行分类。从记录对象来看，可分

为个人信用记录和机构信用记录两大类。从记录的内容来看，可分为经济信用记录和社会信用记录两大类，经济信用记录包括履约、产品质量、纳税、偿还贷款等信用记录；社会信用记录包括教育、治安、科技、司法等信用记录。从信用记录收集渠道来看，可分为政务信用记录和非政务信用记录，政务信用记录是行政、司法等国家机关执行公务活动中的信用信息记录；非政务信用记录是指企业和个人交易活动中的信用信息记录。

3. 信用信息的标准化

记载着个人和机构信用信息的信用记录分散于各类机构之中，其信用信息的内容各不相同，而信用信息的使用者及需求的内容也不尽相同。比如个人可能关心某企业的产品质量，银行可能关心企业或个人的信用风险，国家行政机关可能关心其履职过程中涉及主体的信用状况等。把不同的信用信息的收集者、使用者及信用信息内容在制度或机制上做一安排，使三者统一起来，是社会信用体系建设的关键所在。

为实现这一目标，应该设立社会广泛认可的信用信息标准和信息主体信用代码，这是实现信息跨部门、跨地区流动的前提。

一是要制定国家信用标准规划，包括信用信息目录，从总体上把握信用信息标准化的目标和技术路径，建立国家层面的开放式的信用信息基础标准。

二是鼓励各部门以国家标准为准则，制定部门信息标准。使成熟的部门标准通过相应程序上升为行业标准或国家标准，以实践方式推动国家标准体系的完善。对各部门可公开或可与其他部门共享的信用记录，要制定统一的信用记录目录、数据内容和格

式标准。

三是制定和推广信息主体信用代码。信息主体分为个人和机构两大类，制定和推广个人和机构信用代码，是为了归集信用信息。个人信用代码以居民身份证为基础，而机构信用代码应在现有各种机构代码的基础上设计一个“桥梁”代码。

四是完善信用信息记录和数据系统。完善的信用信息记录和数据库系统可以推动信用信息记录系统建设，在社会信用信息目录规划基础上，明确各部门、各地方信用信息记录的基本分工。这样既可以避免信用信息重复记录，又可避免出现信用信息记录的盲点。

4. 信用信息的使用

收集信用信息并提供给使用者，称为信用信息服务。信用信息服务根据其实现方式不同，可分为信用信息共享和征信两个部分。信用信息共享是指收集信用信息并提供给多个使用者的制度安排。征信是指收集信用信息并加工整理，提供给使用者，帮助客户判断和控制活动的风险。二者的区别，首先从信用信息收集来看，信用信息共享可能只涉及信用主体某一方面的信用信息；而征信收集的信用信息较全面，因为它要对征信主体做出信用评价。其次，从信用信息使用者来看，信用信息共享提供使用的对象是群体；而征信提供的服务是一对一的。再次，从提交使用的内容看，信用信息共享提供的信用信息主要强调真实，可能并不都强调加工整理；而征信提供给使用者的是经加工整理过的信用信息产品。明确信用信息服务的实现方式，也是划分政府公共服务属性和评级机构专业服务属性的关键。

信用信息要发挥其在信用体系建设中作用，关键在于使用。信用信息使用范围愈大、使用愈合理，对失信惩戒愈严厉，失信成本愈高，对信用主体的约束愈大，信用信息发挥的作用愈大。
(大公集团宣传中心)

谈信用体系构建中政府和信用专业评级机构的定位

纵观世界主要社会信用体系的发展模式，如果按照信用体系的运作主体来划分，大致形成了三种较为成熟的模式，即民营模式、公共管理模式和会员制模式，三种模式中政府和信用专业机构发挥的作用是不同的。民营模式以美国、英国、加拿大等国为代表，强调征信机构的市场化运作，信用服务完全商业化，政府除了制定相关的信用管理法律并监督法规执行外，并不参与征信活动。公共管理模式下的信用服务机构则是由政府出资组建并直接管理的，如法国、德国、比利时等欧洲国家，强调信用服务的公共属性，信息的采集也带有一定的强制性。会员制模式以日本为代表，通过行业协会建立征信机构，信用信息主要在会员间共享。不同模式的选择，是同当地的经济水平和社会制度等密切相关的。

具体到我国的情况，一个典型的、不同于西方国家的特征是，我们是行政驱动型社会，但同时又是处于向市场经济转轨的阶段，这些特色决定了我们信用体系建设的模式，具体来说，当前社会信用体系的构建应该分步推进，初期应该实行政府推进+信用专业评级机构运作的方式；中长期而言，可以逐步建立政府退出机制，逐步建立起市场化主导的信用市场。

1. 政府的责任主体作用

在信用体系建设的初期，政府应该作为信用体系建设的责任主体，推进体系建设。

首先，政府权威是信用体系得以构建和发展的“原动力”。在我国现行的政治体制下，没有任何机构能够具有与政府相同的号召力。在社会信用体系的发展初期，需要政府发挥三方面的功效：一是制度供给；二是政策推动；三是权益保护。只有这样才能为社会信用体系的构建创造良好的发展平台，并且依靠行政权威使其实现初期运转。例如，当前由于信用需求和信用产品供给的双重缺失，很多地方对社会信用体系的需求严重不足，需求的来源很大程度上依赖于地方政府的强制性政策创建，例如前段时间上海市规定个人办理信用卡必须出具信用报告，这在很大程度上对信用需求做了强制性提升。因此，在信用体系建立初期，有必要通过行政力量“创造”对信用产品的需求。现阶段，由于信用信息产品市场的供需关系尚未建立，引入以信用机构竞争为特征的民营模式显然条件不成熟。

其次，政府的公信力是社会信用体系得以发展的基础。政府诚信是社会信用体系构建的重要主体之一，但它又是社会信用体系建设的基础。在信用信息采集和使用中会涉及到个人的隐私、企业的商业秘密等一系列的问题，会给其信息采集和应用等具体工作带来很多的阻力。这时，只有依靠政府才能够协调和强制性地要求有关部门和组织将其拥有的征信数据无偿地贡献出来，并且利用其公信力保障个人隐私不受非法侵害。

再次，社会信用的“准公共品”属性决定政府必须在构建过程中担负起其相应的责任。社会信用是一种特殊的公共物品，就

现阶段来看，它的消费主体具有特定性，主要是金融机构和政府，所以在建设过程中政府理应担负起供给责任，尤其是在运作初期，没有政府的大力扶持，社会不会自然形成完善的信用信息供给机制。

2. 信用专业评级机构的服务主体作用

2008 年肇始于美国华尔街的全球金融危机对信用评级专业机构是一个考验，也是全球范围内对信用专业评级机构定位再认识的一个过程。美国前财长劳伦斯·萨默斯曾说，“金融危机之于信用评级机构，犹如安然事件之于会计师事务所¹。”大公集团关建中在其所著《论信用危机》一书中也指出，“现存国际评级体系是世界信用危机的制造者。”因此，金融危机的经验表明，至少在目前的阶段，完全由市场化主导的信用评级体系难以满足社会信用体系建设的要求。政府加评级机构的模式，一定程度上可以克服纯市场主导下评级市场的道德风险，使得评级机构在追求自身经济利益和维持评级中立客观性上保持一定的平衡。

就中国目前的情况而言，把专业机构作为信用体系建设的服务主体具备一定的基础。首先从社会信用的本身属性来看，信用产品具有“消费的中间品”特征，具有增值性。因此这种消费主体有能力也愿意向供给方付费，供给方也有条件很方便地向这些

¹ 2002 年 3 月，美国司法部以妨碍司法公正对安达信提起刑事诉讼，理由是该公司在安然丑闻事发后毁掉了相关文件和电脑记录，从而开创了美国历史上第一起大型会计行受到刑事调查的案例。同年 6 月，安达信被美国法院认定犯有阻碍政府调查安然破产案的罪行。安达信就此宣告倒闭，正式遁迹于其从事了近 90 年的会计审计业。安达信在其于 2002 年倒闭前，是和普华永道、毕马威、安永、德勤比肩的全球五大会计师事务所之一。

特定消费者收费，因此征信产品的这种特殊属性决定了它可以逐步引入市场机制或者专业评级机构来进行管理，这从机制上保障了专业评级机构作为服务主体参与体系建设的能动性。

其次，如我们在前面那篇文章所述，信用信息是信用体系建设的基础。而信用信息真正发挥作用，需要专业机构参与协同整合。从行业上讲，当前我国的征信过程涉及过多的部门，基本上处于分口径管理的状态。这种部门条块儿化信用信息管理虽然有助于信用信息管理的专业化，但是不加整合、形成各自部门壁垒的信息对社会信用体系建设是不利的。从长远来看，社会信用体系建设有赖于统一的信用数据库，而非各行业、各部门垄断控制的信息资源。这就需要政府和专业机构两方面的努力。一方面需要政府力量实现部门信息壁垒的拆除，另一方面需要专业信用机构对信用信息进行采集、标准化以及后续的基于信用信息记录的信用产品开发和使用的。综合上述因素，政府+专业机构的模式是今后一段时期内比较契合中国现实特点的社会信用体系建设架构。（大公集团宣传中心）

实践创新

陕西推进食药领域诚信体系建设

陕西省食品药品监督管理局日前在官网公开发布了 460 家药品和医疗器械生产企业信用等级评定结果，明确要求各级监管部门加大对这些企业的监管力度。此举在业界引起强烈反响，是陕西全面推进食品药品领域诚信体系建设的一个缩影。

该省食药监局从 2014 年全面启动食品药品领域安全诚信体

系建设，从加强企业诚信分级管理和建立诚信档案管理着手，对有关企业产品质量按守信（A）、基本守信（B）、失信（C）、严重失信（D）进行信用等级划分，按诚信等级对企业实行分类管理。A等信用企业依法在政府采购、政府购买服务、公共资源交易、项目招投标等领域获得优先支持，失信企业在获得荣誉、政策扶持、项目招投标、政府采购等方面受到限制。（陕西政府网）

（点评：陕西的信用体系建设实践透露出两层信息。第一层是地方信用体系建设已经从过去的概念性体系搭建，逐步过渡到具体实践上来。陕西省食药监局的做法开辟了当地食品医疗领域“信用化”管理的新模式，以代替传统的行政命令式的管理，这是大公首创的“社会管理信用化”的一个现实版本。

第二层是对信用专业机构而言，表明市场上存在众多待开发的信用（信誉）评级方面的商机。具体到该省对企业A、B、C、D的评级划分是如何界定的，我们不得而知，但专业机构在这方面应该能做得更好。推广开来，随着信用体系进入实质性建设阶段，其他省份、其他类似食品药品监管领域的信用评级市场需求十分巨大，值得信用评级专业机构去深度挖掘和开拓。）

理论前沿

（按：本期和下期讨论信用的经济学分析。首先我们厘清关于信用的几个常见概念之间的内涵与外延。在虚拟经济与实体经济的辩证关系中，信用作为一种不同于传统上的生产资料、技术、资金和劳动力的“资本”要素，在信用经济时代的作用日益显现。下期讨论信用的“资本属性”在经济发展中的作用。）

信用的经济学分析

1. 信用与诚信、信任、信誉、资信

诚信、信任、信誉、资信这几个词语在社会生活中经常出现,甚者有时相互代替。从经济学层面来看,它们的含义是有区别的,因此,需要对它们的内涵加以准确界定。

(1) 诚信

即诚实守信,指的是做人做事的基本道德原则和价值观,泛指一种道德和社会文化,强调行为主体的自觉性和主动性,它是一切信用行为的基础。诚信文化同时具有宏观和微观意义:一方面,诚信原则在社会经济生活中具体体现为银行信用、企业信用、消费信用等,离开诚信,就没有各种信用交易;另一方面,信用的发展会促进整个社会诚信水平的提高,讲诚信的个人或企业会获得更好的发展机会,从而形成良性循环。因此,诚信是信用的外部环境,信用是诚信的具体表现。

(2) 信任

美国管理学会评论关于信任的描述是:信任是一种心理状态。在这种心理状态下,第一,信任者愿意处于一种脆弱地位,这种地位有可能导致被信任者伤害自己;第二,信任者对被信任者抱有正面期待,认为被信任者不会伤害自己。信任往往具有传递性,如果 A 信任 B, B 又信任 C, 则 A 也信任 C。一个人信用良好则容易获得别人的信任,信任可以促进信用的发展;如果人们之间信任度下降,则会使交易成本增加,从而导致社会信用状况恶化。

信任与信用有明显的区别:信任是一种心理状态,偏重于对交易主体的认知层面,信用则偏重于交易的客体层面,是一种能力的体现;信任意味着交易一方要承担对方违约的风险,信用则

是双方力图通过契约等方式降低交易风险。

(3) 信誉

信誉通常指个人或集体在社会经济活动中因遵守诺言和履行契约而得到另一方的信任和称誉。它是人们长期诚实履行诺言,从而广泛得到他人和社会肯定性评价的结果,是以信用为基础的抽象价值和社会声誉。在市场经济中,具有商业价值,是企业的无形资产。

信用和信誉的区别在于:信誉是外生的,是一种社会评价,信用是互生的,取决于受信方和授信方;信誉不存在链条关系,一个人信誉高,和他有关的另一人信誉不一定高,信用可以形成链条关系,比如企业之间的三角债,可以相互传递。

(4) 资信

指与信用活动相关的各类经济主体及其金融工具自主履行相关经济承诺的能力和可信任程度。资信是对信用风险的预期,资信等级是对未来履约能力强弱的判断,信用等级则是对偿还债务程度的判断。一般来说,资信等级高的债务人信用等级也较高,而信用等级高的债务人资信等级不一定高,因为他可以通过借新债还旧债的方式来维持较高的履约记录。

综上所述,可以看出,信用相对于四者具有较普遍的意义,诚信、信任、资信是因,是信用的支持和保障,信誉、信用是果,是前三者的必然发展趋势和落脚点。

国际视野

欧洲社会信用体系建设启示

目前,欧洲大陆国家的社会信用体系建设模式属于政府主导

模式，即以中央银行建立的消费信贷登记系统为主体形成的社会信用体系。这种模式是由政府与中央银行携手深度介入，以中央银行建立的信贷登记系统为主体建立的社会信用体系。在机构组成和主要职能方面，公共信用调查机构主要由各国中央银行或银行监管机构开设，并由央行负责运行管理。建立公共信用调查系统的主要目的是为中央银行的监管职能服务，并提供发放信贷的信息，包括金融机构对个人发放的贷款、贷款评级和贷款附属担保品的价值信息等，而不是为社会提供个人或企业的信用报告。这就决定了该机构不可能采取市场化的运作模式。在信息数据获得方面，公共信用调查系统通过法律或决议的形式，强制性要求所监管的金融机构必须参加公共信用登记系统。这种强制性的征信方式，使公共登记系统几乎能覆盖一国的全部金融机构。在收集信息数据的范围方面，公共信用登记系统的信用数据既包括企业贷款信息，也包括消费者借贷信息；既包括正面信息，也包括负面信息。公共信用机构的信用信息来源相对较窄，它不包括来自法院、公共租赁公司、资产登记系统和税务机关等其他非金融机构的信息，也很少搜集贸易（商业零售机构）信贷信息，只有不到 1/3 的公共调查机构掌握信用卡债务信息。在信用数据使用方面，许多国家对公共信用登记系统的数据使用有较严格的限制。

启示一：政府主导模式下的信用信息服务机构被作为中央银行的一个部门建立。以比利时、德国和法国为代表的一些欧洲国家，由于信用信息局被作为中央银行的一部分，因而对信用信息局的监管通常主要由中央银行承担，有关信息的搜集与使用等方面的管制制度也由中央银行制定并执行。

启示二：政府主导模式下的地方信用体系需要银行依法向信用信息局提供相关信用信息。欧洲各国都通过法律或法规的形式对信用数据的采集和使用做出明确规定。通常情况下，采集和共享的信息包括银行内的借贷信息和政府有关机构的公开记录等。由于信用信息包括正面数据和负面数据两部分，各国对共享信息的类型通常都有规定，一些国家限制正面信息的共享，比如在西班牙，信用信息局不能共享正面数据。

启示三：政府主导模式下的地方信用体系正面临着难以满足市场对信用产品各种需求的挑战。政府主导模式的优点在于，在公共数据比较分散的条件下，可以由政府协调社会各方面，强制性地让局部主体提供各种数据，以便在较短的时间内建立起覆盖全国范围的征信数据库。这种模式的缺点在于，由于政府不是市场经济中的商业主体，其建立数据库的目的不在于生产征信产品参与市场竞争，而是出于其他非赢利目的。政府也难以具有信用管理理论所要求征信机构具有的“独立”、“高效”和“客观”报告事实的特性。更为重要的是，由于征信系统建设工程巨大，庞大的建设费用和维护费用对政府的财政支出也产生了较大的影响。因此，征信数据库的商业化和信用产品市场的竞争机制难以形成，其在向客户提供所需的各种报告产品时难以真正满足市场的各种需求。

启示四：政府主导模式下的地方信用体系建设发展趋势正朝着由政府主导逐渐向市场化运作转变。在业务范围方面，欧洲的企业征信与个人征信制度发展结合程度较为紧密。由于欧洲征信模式以政府驱动为主，因此欧洲的公共信用信息登记系统从一开始就是将企业征信与个人征信结合在一起的，在此基础上的欧洲

私营征信机构也参照了这种发展模式。随着并购浪潮的开始，美国三大征信公司在 20 世纪 90 年代早期在欧洲进行广泛收购，因此欧洲的征信系统在当前也越来越具备美国征信体系的特点。由于经济效益和服务质量等方面要求的不断提高，目前国际上普遍朝着以商业征信公司为主体形成的社会信用体系模式发展。（鹤山信用网）

总编：宋红光

责任编辑：刘金贺