

信用体系建设研究

（一）当前我国信用服务体系建设的概况

1、有关政策法规

信用服务包括个人征信、企业征信、有关对象的资信评级、信用担保等诸多方面的内容，各种信用服务活动、有关信用服务的法规、信用中介机构等共同构成了信用服务体系。目前，建立信用服务体系已得到国家领导和国家有关管理部门的高度重视，国家和部分省市已出台了一些政策和规章，部分省市已开始进入实施阶段。

截止目前，国家和地方已经发布了一系列关于建立信用服务体系的政策、法规和规章，主要内容如下：

（1）《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出，资本市场要积极稳妥地发展债券、股票融资。建立发债机构和债券信用评级制度，促进债券市场健康发展；

（2）《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》中提出，大力倡导诚实守信的职业道德，加快建立健全社会信用制度；

（3）2001 年全国整顿和规范市场经济秩序工作会议提出，要切实加强德治的宣传教育，大力提高全社会的商业道德水平，增强全民信用观念。要通过计算机技术和网络技术，逐步建立企业信用档案，使有违法违规和严重违约行为记录的企业和经营者在社会上无立足之地；

（4）《证券法》中对证券资信评级作出了明确规定；

（5）经贸委、工商总局、人行总行等 10 部委联合下发的国经贸中小企（2001）368 号文《关于加强中小企业信用管理工作的若干意见》中提出了我国中小企业信用体系建设的指导意见；

（6）国务院颁布的《企业债券管理条例》中提出，发行企业债券，可以向经认可的评信机构申请评估；

（7）中国人民银行《贷款通则》中提出，应当根据贷款人的领导者素质、经济实力、资金结构、履约情况、经营效率和发展前景等因素，评定借款人的信用等级，评估可由贷款方独立进行，内部掌握，也可由有关部门批准的评估机构进行；

（8）中国人民银行《贷款证管理办法》中提出，评估机构对企业作出的信用等级评定结论，可作为金融机构向企业提供贷款的参考依据；

（9）中国证监会《可转债实施办法》中提出，申请发行可转债的公司可以经有资格的公司评级；

（10）财政部财金（2001）77 号文要求对中小企业融资担保公司进行资信评级；

（11）中国人民银行正在研究《新巴塞尔资本协议》中的贷款企业资信评级体制；

（12）经国务院领导的批示，1999 年中国人民银行决定在上海开始进行个人信用联合征信试点，上海市信息办和人行上海市分行联合下发了《上海市个人信用联合征信试点办法》；

（13）2001 年北京市政府率先在中关村科技园区开展企业信用制度建设试点，并制定了《中关村科技园区企业信用制度试点方案》；

（14）国经贸中小企业（2001）1091 号文总结了中小企业社会化信用体系建设的状况，并提出了下一步开展中小企业社会化信用体系建设的建议；

(15) 人总行正在制定《征信管理条例》。

2、目前已开展的信用服务活动

目前我国已开展的信用服务活动概括起来主要有六个方面：

(1) 个人征信。个人征信一般是按地域开展，开展此项业务或准备开展此项业务的地区主要有上海、北京、深圳等地。

(2) 企业征信。企业征信一般不受地域限制，目前业务开展较好的公司主要集中的北京和上海。

(3) 资信评级。资信评级业务部分按地域开展，大部分在全国开展，目前的业务种类主要包括企业债券、可转换债券、银行信贷登记企业、担保企业、保险公司、其他企业等资信评级，今后随着市场经济的发展，还可能包括其他金融机构、金融机构债券、长短期存款等资信评级。

(4) 政府有关部门对部分个人、企业信用信息的公开披露，如北京市工商局、中关村科技园管委会对部分企业信用信息的公开披露。

(5) 部门或系统内使用的信用信息系统，如中国人民银行的信贷登记信息咨询系统；各商业银行对贷款企业进行的内部评级信息。

(6) 信用担保体系，如目前全国试点的 300 多家中小企业信用担保机构。

3、信用中介机构

按市场化程度划分，信用中介机构可划分成三类：

(1) 完全市场化机构。这类机构是按市场规则建立和运作的。

(2) 政府支持机构。这类机构是在政府的支持下建立和运作的。

(3) 政府机构。如工商局、信息中心等。

按业务划分，信用中介机构可划分成 3 类：

(1) 征信类机构，如新华信、华夏国际信用等。

(2) 资信评级类机构，如联合资信、大公国际资信等。

(3) 信用提升机构，如担保公司等。

4、资格认定、政府支持及市场化运作

(1) 资格认定。在资信评级方面，1997 年人总行已认可了 9 家具有企业债券资信评级资格的机构，1999 年债券管理体制发生变化后，预计会重新认可机构；目前上海、南京、武汉、沈阳、福州、深圳等地的人行大区分行或中心支行认可了开展银行信贷登记企业资信评级业务的机构资格；人总行、证监会等部门对其他被评对象评级的资格认定问题已进行了多次研究。在征信方面，如上海的个人征信、北京中关村科技园的企业信用服务合作单位制度等，也是一种资格认定。

(2) 政府支持。目前大规模开展个人征信活动的征信机构都是在政府支持下运作的，如全国企业征信系统、上海的个人征信以及即将启动的深圳个人征信、全国个人征信系统等；近年来快速发展起来的大部分中小企业担保公司也是在政府的支持下设立的。

我国信用服务业起步晚，与国际水平相比存在很大差别，为了加快市场经济发展，特别是在加入 WTO 后的过度期，政府给予该行业一定支持，促使其快速发展，是十分必要的。

(3) 市场化运作。目前部分资信评级业务、征信业务、担保业务是市场化运作的。

5、存在的主要问题

(1) 在政府推动信用服务体系建设中应做什么、怎样做等方面需要进一步探索。

(2) 尽管政府、专家、业内人士等对加快信用服务体系建设重要性的认识和呼声很高，但如果市场对信用服务的需求不足，信用服务体系建设还是快不起来。

(3) 应充分重视信用体系建设的大环境，如信用意识宣传、企业改革、政府管理经济方式的转变等。

(4) 将政府有关部门掌握的个人或企业信用信息集中委托给一个市场化的公司开展市场化征信服务的做法，存在较大问题。

(5) 信用中介机构在发展中应强化自我约束，按市场规则运行。

(二) 对现阶段我国信用服务体系建设中若干问题的看法

1、政府在信用服务体系建设中的作用

(1) 制定有关规章。目前主要是政府有关部门对个人、企业信用信息的公开披露制度，政府认可或使用信用服务机构或结果的规章等。

(2) 加强和规范政府有关部门对个人、企业信用信息的披露工作。目前个人、企业的信用信息主要由政府有关部门分别集中掌握，政府有关部门应按照建立社会化信用体系的要求，根据所承担管理工作的特点和所制定的信用信息公开披露规定，定期或不定期向全社会披露这些信息。这些信息的披露不应看成对个人或企业的征信结果或评估结果，或看成“黑名单”或“红名单”，而是为社会公众、市场化运作的征信公司或评估公司等提供部分基础信用资料。

(3) 加强政府有关监管部门使用信用服务产品的力度。政府有关监管部门在经济管理中（如银行风险资产评价、社保基金投资风险控制等）采用中介机构的评估结果，是国际上的通行做法，这不仅可转变政府管理经济的方式，而且将大大拉动信用服务的市场需求，有力地推动信用服务体系的发展。

(4) 按市场经济规则，培育信用服务中介机构，其中包括担保公司、征信公司、资信评级公司等，使其在较短的时间内发展壮大。根据其他发展中国家的经验，在特定时期，按市场规则，政府扶持部分发展快、知名度较高的信用中介机构快速发展是十分必要的。

(5) 注重促进信用体系发展的大环境建设，如加快企业产权制度改革、转变政府职能、完善个人和企业对信用风险防范与承担的机制等，从而提高个人、企业的信用意识、营造良好的信用体系建设环境。

(6) 在信用体系建设中，政府应首先做到讲信誉，如建立有关信息的披露法规和程序，规范管理行为，增加政策的透明度和连续性，做到言必行，行必果等，为企业讲信誉、讲信用，起到示范和促进作用。

2、关于信用服务中介机构

(1) 信用中介机构（不包括政策性的担保机构、风险投资公司等）的主要职责是调查、收集、分析有关信用信息，对外提供有价值的信用分析报告（观点）。为了保证机构的独立、公正性，避免因对外提供信用分析报告而带来的风险，政府有关部门、有关机构（如银行）等不应成为这类信用中介机构。

(2) 取得政府支持或认可，是信用中介机构快速发展的一个有利条件，但从长远看，信用中介机构必须时刻牢记市场化运作的重要性。信用中介机构只有不断加强自身建设，取得社会的信任，才能对信用体系建设做出贡献。

(3) 在信用服务产品质量市场检验机制完善的环境中，追求信用报告的独立、客观、公正和准确，取得市场广泛认可的权威性，是信用中介机构的经营理念和目标，也是对信用中介机构的内在约束。

目前我国信用服务产品质量市场检验机制不完善，在这种情况下，特别是在政府培育信用服务市场阶段，政府加强对合作机构提供的信用服务产品质量的监管十分必要。

根据上海等地开展贷款企业信用评级的经验，在政府确定被评估对象后或在政府号召下自愿参加评估的对象汇总后，按合作信用服务中介机构的能力和表现，把被评估对象划分给各信用服务中介机构，可以把信用服务中介机构之间在客户、价格等方面的竞争引导到信用服务产品质量的竞争上，为信用服务中介机构提高服务质量创造外部条件。

3、征信与信用评级的不同

征信类机构和信用评级类机构都属于信用服务机构，是信用服务体系的组成部分，但征信业务和信用评级业务是两个不同的信用服务领域。

(1) 征信一般指特定的 1 个（或多个）征信产品需求者要求征信机构提供被征信企业（或个人）商业信用（或消费信用）状况的活动，基本是一对一的，取得被征信对象的信用信息是首要的，由征信产品需求者付费。

(2) 信用评级一般是指信用评级机构对特定评级对象（如债券、可转债、贷款企业、担保企业、担保公司等）的偿债能力（或支付能力、整体信用状况等）的评价，服务对象是公众投资者、机构投资者（如银行、担保机构等）、监管部门等，取得投资者的信任是首要的，由被评对象付费。

由于征信与信用评级存在上述不同，政府对两者的政策应存在差异。

4、关于中小企业信用评级

目前大型企业的直接和间接融资渠道比较畅通，大型企业的信用评级也比较频繁，如债券信用评级、贷款余额较大企业的信用评级等。相比之下，中小企业融资难的问题一直存在，获得信用评级的机会也少。当前增加中小企业信用评级可从如下两方面入手。

(1) 对中小担保企业信用评级

国办发（2000）59 号、国经贸中小企（2001）198 号、国经贸中小企（2001）368 号等对中小企业特别是中小担保企业信用评级提出了要求；对担保企业信用评级是国际惯例，可作为担保公司担保决策、担保费率确定的参考。

(2) 对中小信贷企业信用评级

对有贷款意愿的中小企业信用评级。信贷登记企业资信评级在中国人民银行颁布的《贷款通则》和《贷款证管理办法》中已有相应规定，上海等地区从 1998 年已开展贷款余额较大企业的信用评级；中小企业信用评级，可为企业改善融资环境、解决融资难的问题提供手段，为银行给众多中小企业贷款提供便利，节约成本，协助银行防范风险，形成银行对中小企业贷款的良性循环。

(3) 关于企业家信用

从个人行为看，企业家信用属于一般个人信用，两者的区别只是信用内容的多少不同。

从企业行为看，企业家信用是企业信用的一个组成部分，是企业信用分析的重点之一。

我们认为，企业家对中小企业信用的影响更大，单独考察中小企业家信用是十分有意义的。在这种情况下，企业家信用考察的指标至少应包括：基础素质，其中包括年龄、学历、工作履历及业绩、历任职务（含社会职务）、职称、公共关系、特殊的个人资源、遵纪守法记录等；技术能力；经营管理能力；风险偏好；与创办企业投资等相对应的支付能力；依法合规经营意识等。

(三) 政府推动是产生信用服务市场需求的一项必要措施

2001 年我国有关资信评级的政策法规主要有：国家计委要求企业债券评级；部分大区行或中心支行要求银行贷款余额较大的银行信贷登记企业评级；财政部要求对担保公司评级；经贸委对担保企业、担保公司评级提出了指导意见；证监会鼓励可转换公司债券评级；部分省市等对开展担保公司、中小企业评级提出了要求；人行总行对《新巴塞尔资本协议》中的资信评级问题组织了两次讨论；证监会对《证券资信评估暂行管理办法》组织了一次讨论。

从国外资本市场看，包括美国在内的许多国家的监管当局不断增加对评级结果的使用，通过监管当局不断扩大评级结果的使用范围，大大地推进了这些国家评级业的发展；国际上在这方面成功的例子是 1975 年美国实施的 NRSROs(Nationally Recognized Statistical Rating Organization) 认可制度（参见 Role of Credit Rating Agencies in Asian and Latin American Emerging Securities Markets, By Terry M. Chuppe, Emerging Markets Institute(USA), 1997.），1975 年首先认可了 MOODY'S、S&P、FICHI 等 3 家公司。

（四）现阶段中小企业信用体系建设的突破口

1、对担保公司信用评级

财政部财金（2001）77 号文《中小企业融资担保机构风险管理暂行办法》要求对中小企业融资担保公司进行资信评级；担保公司信用评级是国际惯例，可有效防范和控制担保风险，展示担保公司的担保能力。

2、对担保企业评级

国办发（2000）59 号、国经贸中小企（2001）198 号、国经贸中小企（2001）368 号等对中小企业特别是中小担保企业信用评级提出了要求；对担保企业信用评级是国际惯例，可作为担保公司担保决策、担保费率确定的参考。

3、对中小信贷企业信用评级

对信贷登记企业资信评级在中国人民银行颁布的《贷款通则》和《贷款证管理办法》中已有相应规定，上海等地区从 1998 年已开展贷款余额较大企业的信用评级；开展中小企业信用评级，可为企业改善融资环境、解决融资难的问题提供手段，为银行给众多中小企业贷款提供便利，节约成本，协助银行防范风险，形成银行对中小企业贷款的良性循环。

4、每年开展一次信用良好企业评选活动

目前政府有关部门集中公布企业不良信用记录，对于营造良好信用环境具有积极意义，但不良信用记录仅是企业信用的一个组成部分，对于企业的其他信用，特别是整体信用良好企业，政府则不便于评价和公布，而评价和公布信用良好企业，对于促进企业的融资、商业往来，营造良好信用环境更具有积极意义。

（编辑：李信宏）