

【特 稿】

未来中国征信：三大数据体系

吴晶妹^{1 2}

(1. 中国人民大学 财政金融学院 北京 100872;

2. 中国财政金融政策研究中心 北京 100872)

摘 要:在不远的将来,我国征信将形成三大数据体系:金融征信体系、行政管理征信体系和商业征信体系。金融征信体系是以金融业主管部门为主导进行建设,行政管理征信体系是以政府及其主要职能部门为主导进行建设,商业征信体系是以行业协会组织及其会员为主导进行建设。金融征信体系、行政管理征信体系是整个征信体系的基础供应商。在它们周围将会存在并逐渐发展出一批专业的、有一定规模的征信中介机构。这些机构以金融征信和行政管理征信开放的信息为基础,进行综合或深加工,制作出满足终端市场需求的专项征信产品和综合征信产品。这三大数据体系在征信体系中应呈现“三足鼎立”的局面,它们之间不是竞争关系,而是相互补充的,每个体系都有自己的侧重点,目的都是为整个社会服务,都是征信体系不可或缺的重要组成部分。我们要正确认识政府在征信体系建设中的功能与作用。从目前情况看,中国征信体系建设的模式应是公共征信与市场征信同时起步,共同发展。当前政府行政征信管理最主要的问题是数据库的互联互通,因此有必要建立国家级和省部级交换平台。政府信用信息应在市场成熟的情况下,在政府信用信息合理分类并实现分类管理的基础上,有条件地、有序地开放。

关键词:征信体系;三大数据体系;公共征信;市场征信;信用信息整合;征信模式;数据库;征信平台

中图分类号:F832.4

文献标志码:A

文章编号:1674-747X(2013)01-0004-09

征信体系建设改善了我国社会与经济的发展环境,为经济发展提供了必要的保障,为社会主义市场经济的运行建立了新规则。征信体系建设是我国社会与经济发展的必然要求,是我国市场经济的最新组成部分,是我国创新社会管理的重要内容之一。

一、我国未来三大征信体系

所谓征信体系,主要是指在相关牵头部门的推动和组织下,按照一定的数据采集标准,对信用主体的信用信息进行采集、加工、核实和更新,以实现信用信息在体系内互联互通的一种信用管理运行机制。中国的征信体系建设历经十几年的探索,已经初见成效,在政府部门、行业组织和地方政府层面均以不同形式建设着、存在着,发挥着不同程度的作

用。在不远的将来,我国征信将形成三大数据体系:金融征信体系、行政管理征信体系和商业征信体系。

(一) 金融征信体系

金融征信体系是以金融业主管部门为主导进行建设,以金融机构为主要用户,以授信申请人为主要征信对象,以信用信息在金融业内互通互联、共同防范信用交易风险为主要目的的金融业征信系统及信用管理运行机制的总称。

我国金融征信体系有两个基本特点:行业征信,准公共征信。我国金融征信体系主要采集的是金融机构传递的信用信息,主要的服务对象也是金融机构。这样的情况就是行业征信,即征信是在行业内部进行的,征信的结果也主要是为本行业服务。作为一个行业信用体系,金融征信体系首先要在金融

收稿日期:2012-12-07

基金项目:教育部人文社会科学重点研究项目(10JJD790012)

作者简介:吴晶妹(1964-),女,黑龙江黑河人,教授,博士,博士生导师,中国财政金融政策研究中心研究员,中国人民大学财政金融学院学术委员会副主任,中国市场信用学术委员会副主任,国际信用管理认证专家,北京大学信用研究中心客座教授,主要研究方向为信用管理理论与实务、货币银行理论与实务。

业内进行信息的共享,其次才是有选择地以有偿或者无偿的方式对外公开一些数据与信息,而公开这些信息的前提是不影响金融行业的安全。目前,我国金融体系主要以银行业为主导,而银行业主要以国有控股为主导。整个金融征信涉及银行、证券、保险、信托等,表现出多层次与多元化的复杂性,集国有经济与市场化之大全,使得金融征信体系具有了准公共征信的特点,一方面要秉承银行为广大社会公众服务的公共性,保护投资者的利益,保护国家金融安全;另一方面也要考虑到股东的利益以及信用信息的市场需求与价值。

金融征信中心是这个体系的核心,是信用信息采集、加工、传播的专业机构,主要以金融机构为采集对象,获取企业和个人的正面与负面授信信息,用于金融机构的授信信用风险管理,并在金融体系内信息共享,以降低交易风险,促进金融业的健康发展,保障金融安全。

目前我国金融征信体系初具规模,尚待完善。中国人民银行征信中心是我国金融征信体系的数据核心。中国人民银行征信中心设立的目的之一是建设、运行和管理全国统一的企业和个人信用信息基础数据库和动产融资登记系统,但目前实际上只是以金融信贷的信用信息为主,未来应扩展到证券、保险、信托等各种金融信用交易信息,甚至还应包括金融机构与上市公司高管人员的个人信用信息、上市公司信息披露与诚信监管信息、企业与个人骗保诈骗等信用信息。

(二) 行政管理征信体系

行政管理征信体系是以政府及其主要职能部门为主导进行建设,以政府及其各职能部门为主要用户,以企业和个人为征信对象,以信用信息在政府及其各部门间互通互联、实现统一的信用惩戒与预警监管为主要目的的政府行政管理征信系统及运行机制的总称。

行政管理征信体系的最大特点是公共性,为政府综合信用监管服务。行政管理征信体系事实上是以电子政务为基础,以信用信息整合为切入点,实现政府及其职能部门之间信用信息共享,形成反映企业和个人综合信用状况的基础数据,实现综合的、有针对性的、预先的监督与管理,以促进社会成员遵纪守法、诚信经营。

行政管理征信体系中的信用信息系统建设,是政府的内部工作,只要符合有关行政管理规定即可,只为政府服务,不需市场化,也不参与市场。该征信体系主要用于政府部门对市场的监管与预警,其中有些数据只能在政府内部共享,不能被服务中介所利用。而有一些基础数据或者具有结论性的数据可以对外公布,主要是对失信者实行惩戒的,比如信用公示、警告、行政处罚、取消市场准入资格等,应建立由政府部门、授信管理机构、公共服务机构共同参加的联控联防机制。

目前,我国尚未建立完整统一的行政管理征信体系。主要政府职能部门、地方政府,特别是与经济活动相关的政府职能部门,都已经建立了自己的行政监管征信数据库,数据多少、质量优劣等各不相同,但都在对自己的行政管理职能发挥一定程度的作用。在社会实践中,这些政府职能部门的数据互联互通,实现统一的失信惩戒、守信奖励是非常必要的。未来一定会在国家层面新成立一个主管机构或由一个政府职能部门出面牵头,建立能够互联互通的国家级行政管理征信体系。特别值得注意的是,国家级行政管理征信体系建设的主要目的是要把各政府职能部门、地方政府的数据库联起来,实现信用信息共享。能够达到这个目的的手段有很多种,其中最经济、最有效率的就是建立信用信息交换平台,而不是建立大型的、全国的、实体的综合数据库。

(三) 商业征信体系

商业征信体系是以行业协会组织及其会员为主导进行建设,以政府、企业、个人为主要用户,以企业和个人为征信对象,以信用信息在组织内部及相应市场范围内互联互通、共同防范信用交易与管理风险为主要目的的商业征信系统及信用管理运行机制的总称。

商业征信体系的最大特征是市场化,它由独立于政府之外的民营机构构成并按市场方式运作。其信息特点是来源较为广泛,一般是交易性交换或有偿性提供的。商业征信体系主要由征信机构、信用评级机构等信用服务中介机构对企业的信用信息进行采集、筛选和评估等。企业的信用信息包括企业市场交易的信息,也包括企业在商业银行贷款的基本记录,这些信息主要用于企业之间的交易活动。

未来的征信服务行业既可以有公共征信机构,

也可以有私营征信机构,具体有做企业征信的,也有做个人征信的,但不论做什么,都应遵守市场原则,公平竞争,优胜劣汰。征信服务中介机构是市场经济发展、社会分工深化的产物,是征信体系的有效组成部分。它们按照现代企业制度建立,依据市场化原则运作,以独立、客观、公正的原则为市场提供产品与服务,为企业授信、雇主用工、投资合作、贸易融资等商业活动提供决策信息,是市场所需要的新兴现代服务业。

我国商业征信体系的建设和发展将取决于我国经济体制改革与深化的发展程度,即取决于市场化水平,具体地将取决于三大因素:一是授信机构是否真正承担风险、享受收益。这是我国商业征信体系生存的前提。在成熟的市场经济中,授信机构必须是独立的经济主体,必须按市场规则运作,独立承担风险并获取收益。二是受信人守信有益、失信受罚。这是我国商业征信体系发展的保障。只有这样才能做到赏罚分明,坚持正确的价值导向,保证市场交易与社会管理进入到一个良性循环。三是中介机构以信息商品与服务为业务能维持经营,其收益的大小取决于信用交易商品提供与服务需求的活跃程度。这是我国商业征信体系茁壮成长的条件。

我国商业征信体系将受到较多经济与社会因素限制,例如法律法规的保障程度、社会公众的信用意识,并且以信用交易活跃程度为基础。一个行业的发展,要有足够的社会交易活动支撑。在美国等发达国家,信用交易在全部市场交易活动中已占相当大的比重。只有信用交易得到发展,市场才可能对征信报告产生较大需求,才能促进征信行业的发展。

在未来我国征信体系发展到一定阶段、征信市场逐步成熟后,可以考虑以市场化的方式,多种投资主体投资建设一家或几家全国性商业征信中心,使其成为商业信用交易支付记录基础数据供应商。现在这种商业性征信基础数据供应商在全国还没有出现,国有企业没有进入这个领域,民营企业还不够规模,不能覆盖到地区,更覆盖不了全国。从征信市场结构来看,商业性信用交易支付结算记录,例如企业与企业之间的信用销售、企业与个人之间的赊销、供应商与代理商的信用结算等,在征信市场中将占很大比重,也是市场经济商业贸易活动中不可或缺的产品与服务。这个巨大的需求是潜在的,但供给还

没有形成,原因是多方面的。但是只要我们发展市场经济,只要我们的社会信用环境、法律体系、社会管理、人们的意识等不断改善,商业征信就一定会不断发展壮大,一定会出现全国性的商业征信中心。

金融征信体系、行政管理征信体系和商业征信体系这三大数据体系在征信体系中应呈现“三足鼎立”的局面。这三大体系之间不是竞争关系,而是相互补充的,每个体系都有自己的侧重点,目的都是为整个社会服务,都是征信体系不可或缺的重要组成部分。

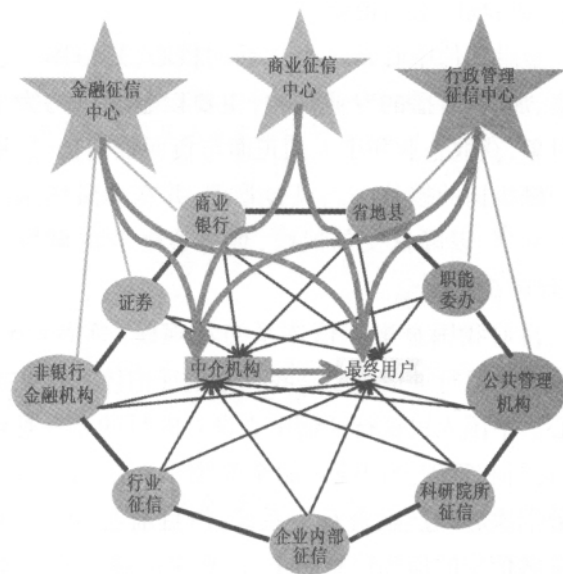


图1 中国未来征信三大体系示意图

事实上,金融征信体系、行政管理征信体系是整个征信体系的基础供应商。在它们周围将会存在并逐渐发展出一批专业的、有一定规模的征信中介机构。这些机构以金融征信和行政管理征信开放的信息为基础,进行综合或深加工,制作出满足终端市场需求的专项征信产品和综合征信产品。

二、正确认识政府在征信体系建设中的功能与作用

政府在征信体系建设中应发挥积极的启动作用。目前有一个非常不科学的观点就是“市场万能论”,仿佛不管遇到什么问题,只要政府退出,把问题交给市场,任何问题就会迎刃而解。实际上西方成熟的市场经济理论与实践以及我国社会主义市场经济建设成就早已证明,市场并不万能,政府的作用不能替代或忽略。征信问题也是如此。

(一) 信用文化与政府的导向

我国征信是从诚信缺失、社会对诚信意识与文化需求强烈、呼唤诚信、提升社会信用环境开始的。我国的征信体系建设是道德文化建设与信用交易活动的经济制度安排,是有浓厚中国特色的、复杂的社会系统工程。信用的基础是“诚信”,涉及文化、道德等社会多个方面;信用的本质是一种契约关系,涉及法律、管理等社会问题。

作为一个社会问题,征信体系的建设首先要从信用文化做起。在市场经济中,一切经济活动都是由交易活动具体实现的。企业和个人是各种交易的主体,必须遵守公认的、共同的交易规则,也就是诚信原则。所以在市场经济中,一般社会关系中的诚实守信道德规范和行为原则与经济活动的交易规则要紧密地统一起来,这就是市场经济的信用文化。这正是像我国这样的由计划经济向市场经济转型的国家所缺失的,也是发展市场经济所必须的。正因如此,在建设我国市场经济的过程中,要大力确立与宣传诚信原则,并且以诚信为本建立市场经济下的各种交易规则,以诚信为本进行各种交易活动。具体而言,就是要营造全面的信用文化,包括人们的信用意识与信用观念,以及信用行为规范、信用交易规则和信用交易方式等。

征信数据库的建设要以文化为支撑,并满足我国的国情。目前我国已经开始形成行业性和区域性两大信用信息体系互相补充的格局,同时也存在信息相互封闭、交流不畅的实际问题。目前大部分部委都在建设自己的数据库,但是由于目前缺少相关的法律以及由于部门利益的存在,这些数据库并没有相互连接起来,其数据也不对外公布。目前各部委中比较有影响力的数据库有中央银行贷款登记结算系统、商务部建立的外贸企业数据库、工商总局建立的企业注册信息数据库等。这些数据库的完善必须以信用文化为基础,满足我国的基本国情。

征信体系的建立需要时间与过程。作为一个社会问题,征信体系的建立涉及社会的多个层面,需要面对不同社会主体的利益博弈。征信体系的建立是一个长期过程,远不是作为一个经济问题能又快又简单地解决的。信用问题说到底涉及的是社会各界在社会活动中的信用关系。信用的好坏、信用关系的优劣,说到底也是要靠参加信用活动的主体自己

去建立与维护的,而不是靠法规的强制、政府的管制来建立与实现的。良好的社会信用关系是建立在社会各界因信用而带来的利益平衡基础上的,这个平衡过程是市场自发调整实现的,需要相当长的一段时间。大体估算,征信体系框架的建立可以用大约5年的时间来完成,而信用文化体系的有效运行则需要更长时间。

(二) 征信体系建设基本目的与政府需求

政府为什么要搞征信建设? 征信建设怎么搞? 是不是各职能委办都要搞信用数据库? 如果都搞,是不是就是重复建设? ……回答这些问题,要从我国征信体系建设的基本目的与政府的现实需求谈起。

征信体系建设从根本上讲是适应我国现阶段市场经济建设与发展需要的,是整顿市场秩序、改善社会信用环境、保障信用交易健康发展、建设信用经济的根本举措。健全有效的征信体系可以促进一个国家或地区的市场经济交易方式与手段走向成熟,扩大并创造市场需求,促进市场繁荣,保持经济持续增长,是市场经济健康有序发展的制度性安排。完善的征信体系将为改革开放的中国增强国际经济竞争力提供有力的制度保障。

从国外的情况以及我国征信建设的社会实践来看,有两个具体的阶段性答案可供选择:一是为政府管理服务,二是为市场交易服务。经济学关于市场失灵的理论解释了政府管理的必要性。我国市场经济发展到现在,市场失灵现象时有显现,市场还不能自发形成市场交易的管理制度。

市场失灵的经济环境下,公共产品不能自发、有效提供。长期来看,建立征信体系就是为未来市场经济提供一个公共产品。不过短期来看,解决市场失灵问题就必须先解决政府监管问题,把征信数据库作为监管的平台。当然,成熟的市场经济应该同时具有公共产品和私人产品,即使是将来信用信息作为私人产品由私有部门生产制作,政府仍然可以提供公共产品。

我国征信体系建设从本质上来说,应该是社会管理制度建设的发展与完善,是在新的市场经济条件下,政府对社会信用环境、社会信用秩序等新型社会性问题管理水平的改善与提高。我国社会信用问题是在市场化程度加深、相关法制管理空白、行政监

管缺乏的情况下充分暴露的,我们要解决的问题就是在市场逐渐发展的情况下,建设配套的信用管理法律和具体的行政监管手段,而这一切决定了我国征信体系建设首先要解决政府管理问题。所以现阶段我国征信建设的首要目的是为政府管理服务。

当然,从理论上说,市场经济条件下一切社会活动的核心都应该是为市场交易服务,而市场交易是有充分的需求与供给的提供。这种市场交易应该都是内生的,至少是由内在需求决定的,外部因素只起到推动或者约束作用。明确地说,征信需求与供给的出现都是自发的,不是政府指定就能成形的。正如最基本的经济学理论所界定的那样:需求决定供给。我们现在没有足够有效的对征信产品与服务的需求,当然也不能形成合理的供给。

所以现阶段我国征信市场建设离为我国市场交易服务还有一定距离。一方面是因为市场交易需求动力不足,另一方面是因为政府监管需求强烈。

值得注意的是,目前对我国征信体系的认识与理解还存在很大差异,现在很多人把征信建设归结为建设一个数据库、一个信息平台,或者是归集一个黑名单。这种理解是有一定局限性的,我们应该认识到征信体系建设是我国深化市场经济建设过程中完善社会管理制度的一个重要工作,是在构建一种新型的社会运行规则。

(三) 转轨经济与政府职能转变

现阶段,我国正处于转轨经济环境中,政府正在从计划经济体制下的职能定位向市场经济体制下的职能定位转变,扮演的角色也发生了很大变化,很多职能都在发生调整。

在经济转轨与政府职能转变的过程中,各职能部门都在建立自己的信用信息数据库,有不少人提出了“重复建设”的问题。我认为这个问题的提出本身就带有明显的计划经济色彩。所谓“重复建设”,其实是一个计划经济概念,而各职能部门的信用信息数据库建设都是以市场为导向的,政府职能调整的导向都是市场和社会的需要,都是为社会服务的。在这个过程中,信用问题成为社会性问题,信用管理自然成为了国家各职能部委管理职能的一个重要组成部分,只是各个职能部门管理的侧重点不同。信用管理的基本前提就是拥有信用信息,从这个角度说,目前各职能委办着手建立为自己管理服务

务的信用信息数据库是合理的,无所谓“重复建设”。这个问题不是一个需要讨论的是与否的问题,我个人认为各信用信息数据库应加快建立,因为这直接决定了政府各职能部门在现阶段管理能否迅速到位。信用管理的最大特点就是突出的数据化、电子化、系统化、信息化。从某种程度上讲,以加强信用管理为契机,提高政府的现代化管理水平,是有社会现实意义的。

随着市场经济的不断发展,政府职能会不断随着市场经济发展的需要而不断转变和重新定位。也许有些政府职能部门的信用管理会在市场要求下不断强化,有的则会不断弱化,这其实也是一个优胜劣汰的过程。换句话说,有些政府部门的信用管理职能及其拥有的信用信息不再被需要,退出这个领域是理所当然的,届时信用信息将相对有限地集中于几个相关的政府重要管理部门。但是究竟集中于哪几个部门,不是靠政府计划的,而是市场与社会选择的结果。这是一个必然的过程,不能用所谓的“重复建设”概念来简单归置和理解。现在有人提出的“不要重复建设,计划指定几个相关部门统一建设”,未必是将来市场和社会的选择。这种做法的后果可能比所谓的“重复建设”的后果更可怕,资源浪费更严重,效率更低下。

当转轨经济基本完成,市场经济基本成熟的时候,政府职能将进行变革性调整与重新定位,而部分职能会更加相对弱化,其中政府各相关部门信用管理职能的调整和转变可能会尤为突出。届时曾经拥有大量信用信息的重要政府职能部门或是深化本部门的信用管理职能,或是逐渐退出信用管理领域。与此同时,市场化运作的社会中介机构会迅速发展,逐渐接替原来由政府发挥的信用管理职能,从而为信用管理行业导入竞争机制。市场化中介机构的信用管理职能更加全面,涉及的领域更广,运作的效率也更高。届时完善的市场化竞争机制还会进一步引导政府信用管理职能向社会中介机构转移。

(四) 征信建设中的因地制宜和区域协调作用

现在有些人认为,没有必要搞区域征信建设,市场经济条件下个人和企业活动大多为跨区域活动,在一定区域性范围内建立征信体系并无太大意义。

我认为恰恰相反。其理论依据还要从征信活动的实质谈起。从根本上讲,征信活动就是要解决社

会管理和市场交易中的问题,至于解决的形式和手段在某种程度上并不重要。目前之所以会产生征信体系的区域建设,是因为很多地方在经济发展和会管理中已经面临社会信用管理问题,信用管理已经成为区域建设的重要问题,迫在眉睫。所以从服务于区域经济发展的角度讲,建设区域性征信体系是符合市场和社会需要的,也是符合转轨经济时期政府管理职能改革与发展的需要的。至于未来,转轨经济结束后,则一切由市场经济决定。

其实,从实际出发、实事求是地来看,我国市场经济运行并不充分,绝大部分个人和企业,特别是中小企业的经济活动还主要在本区域进行,跨区域经济交易也还受到种种行政管理的限制。从现在各地进展的情况来看,在区域性征信体系的建设中,政府主要起推动作用。政府在很大程度上只是投入少量资金启动具体的建设项目,后续工作以及征信建设的全面发展事实上都逐渐交给了社会,基本上按照中央的“政府推动,市场化运作”原则操作。我认为发展形势是良性的,是应该肯定并且支持的,各区域、各部门之间应相互交流经验。可以肯定,在区域性征信体系建设中,政府投资并不多,但是创造的社会效益明显。

在国家层面上,征信体系建设的总体方案迟迟未推出,各地根据经济与社会发展的需要先行开展信用体系建设是必要且合理的。征信体系建设是个庞大的社会工程,由于各地区、各行业发展不平衡,统一框架模式在中国很难开展。征信体系建设应充分考虑到各地区之间经济发展不平衡、信用基础状况不尽相同的实际情况,应注重统筹协调,不能以统一模式一步到位。因此,只有在地方先行建设区域性征信体系,才能为今后进一步建设全国性征信体系提供实践依据。目前个人征信建设应该首先从大城市起步,中小城市和欠发达地区不急于推展;企业征信建设应以中小企业为主,大企业则选择财务相对较透明的。

我国征信体系的建设要想有效率就必须由政府推动,全国统筹规划,同时要坚持实事求是的原则,允许部分地区、部分领域先走一步。我国各地区经济发展水平及民风民俗差别较大,因此治理和整顿市场经济秩序、发展信用交易、加强信用管理必须照顾到各地区的不同发展情况,不能“一刀切”。条件好

的地区与领域可先做,带动其他地区慢慢跟上。但各地区不能各自为政,须在国家统一规划、统一部署下,在法律法规的指导下开展建设。

(五) 保护公共利益与发展现代征信服务业

在我国征信体系建设的全过程中,特别是建设过程后期,政府作用的重心要放到保护企业和个人利益不受侵犯和保护隐私权上,同时要发展现代信用服务业。

保护公共利益主要是保护我国的国家信息安全,保护我国征信企业健康发展,保护我国公民的个人信息和隐私安全等。保护国家信息安全,要增强国家信息安全保障能力,建设和完善信息安全监控体系,掌握核心信息安全技术,完善信息安全的基础支撑和法律保障等。保护我国征信企业健康发展,要给企业营造良好的市场环境,为企业提供优质高效的服务环境、规范的法律环境、平等的竞争环境,还要合理抵御国外企业对我国征信企业的冲击。

发展现代征信服务业主要是推动我国征信服务业市场化发展,鼓励竞争,积极培育征信企业和征信产品,并适度对外开放。我国信用交易发展很快,企业和个人的信用信息正在随着信用交易在社会中传递与散播,发展健全、规范的现代征信服务业有利于合理、规范地加工与报告企业和个人的信用信息,有利于保护合理、适度的信用交易,有利于促进消费与投资的健康发展,稳定与繁荣市场经济。

在征信市场国际化和竞争激烈化的趋势下,政府将面临的一项重要课题是妥善解决保护国家信息安全、抵御外国征信企业对我国征信行业冲击和征信国际化背景下我国征信领域必须对外开放的矛盾。要积极通过竞争来培育我国征信企业发展壮大,以此使本国征信企业能够抵御外国企业的冲击,同时要稳妥地根据我国加入世贸组织的承诺,根据信用信息采集、加工、使用等环节的不同特点,有重点、有步骤地推进对外开放。对信用信息基础数据领域的经营开放应加以一定限制。征信产品设计、评级评分模型开发等信用信息加工领域,可适时对外开放,形成有效竞争的格局,促进服务水平的提高,帮助我国征信企业的技术进步。

三、我国征信体系建设模式:公共征信与市场征信并进

这几年,我国的征信体系建设工作在方方面面

都取得了重要进展,正在逐步形成征信体系的“中国模式”。从目前情况看,中国征信模式是公共征信与市场征信同时起步,共同发展。公共征信主要表现在政府职能部门、地方政府的相关征信活动上,市场征信主要表现在出现和成长出一批民营征信机构,以资信调查、信用信息整合、加工整理报告为主要征信活动。未来应该保持这个模式,不能出现公共征信挤出市场征信的局面,这不符合市场经济规则,将影响市场效率;也不能出现市场征信完全替代公共征信的情况,这不符合中国社会主义市场经济的国情,将影响社会公平。

市场化征信模式需要法律、社会环境、文化与意识、行为约束、社会管理、信用交易、信用产品与服务需求等多种条件。从目前情况看,我国采取市场化征信模式并不具备条件,征信中介机构、征信活动、产品与服务、征信管理等相关的基本法律问题尚未明晰,征信机构在进行信用信息采集时还有很多法律障碍,使得征信业务开展缓慢。同时,我国社会信用体系发展较为缓慢,信用交易发展滞后,社会对征信报告的需求仅限于特定行业和部门,远不能满足征信机构正常运作的需要,征信产品与服务的业务收入不能支撑征信机构的正常开支与经营运转。中国的征信体系建设模式不能按发达国家的成熟市场模式发展。

综观改革开放 30 多年的历史,我国几乎所有的改革都是在当时历史潮流的决定下、在综合考虑各方面因素后,由政府积极推动的。在这个过程中,往往是最容易成功的、最不浪费社会资源的、最集合大众利益的改革模式被大家认可。因此,对于征信体系建设这一全新的改革而言,也只能走这条路,即在起步阶段必须要以政府推动进行公共征信,同时政府以足够的发展空间和扶持政策鼓励市场征信。未来在征信业本身已有较大发展、征信市场供给与需求完全市场化时,政府可以逐渐淡出。

任何经济体制和制度的选择都要顺应历史潮流,要符合所在国家的具体国情。因此征信体系的建设不仅是征信数据库公营与私营层面上的问题,而且是应上升到与国家经济模式和状态相适应的层面上的问题。如果仅仅要求征信体系市场化、政府行政征信信用信息共享和开放,而没有考虑我国的宏观环境与社会管理状况,那就仅仅是一个纯理论

化的问题。征信模式的选择应该是由我国现阶段客观的经济模式和市场经济发展状态所决定的,而不是照搬某个国家或地区的发展模式所能完成的。

我国已走向市场经济,社会各界与各经济利益主体正逐渐走向成熟,社会信用关系与其带来的利益正在调整与平衡,新的信用文化正在形成。制度层面的信用建设说到底还是信用行业的建设与发展问题。既然我国信用管理行业已应运而生,说明市场对其产生了需求,这种市场需求会引导供给,并且影响和决定供给。我国信用管理行业既然已经是市场运行的组成部分,那么该行业的发展以及信用体系建设的模式与路径就只能由市场决定,别无选择。

我国征信体系的建设要想有活力就必须坚持平等原则,允许公共征信与市场征信并存、并进,在法治环境中公平竞争,在相关制度下合理运行,不允许有任何超越制度的群体和行为存在。平等、竞争是市场经济运行的基本规则之一。征信体系建设必须给征信体系的参与者以平等的地位和竞争中发展的机遇;最大限度地提高信用产品与服务供给的充足度,反对任何形式的垄断,防止变相市场分割,减少直接或间接的行政干预,维护制度的权威和尊严,强化制度本身的约束力,提高各经济主体在制度框架内的自主性和自觉性。

我国的市场经济建设已取得举世瞩目的成就,国民经济已从“卖方市场”转向“买方市场”,人民生活水平已从温饱走向小康,市场经济交易手段已从现金方式向信用方式转变。随着市场的迅速扩大以及国内外经济活动的交融,信用交易理念已深入人心,信用交易方式日渐多样化,赊购赊销、消费信贷、信用卡消费等各种信用交易蓬勃发展,信用活动与信用交易已经形成一定的规模,经济活动正日趋信用化,信用经济初见端倪。根据国际市场变化与很多国家的发展经验判断,在未来几年里,中国的信用活动将适应经济发展的要求,进入快速发展阶段,中国征信业将蓬勃壮大,为中国经济保驾护航。

四、信用信息整合方式:数据库与平台

怎样对信用信息资源进行整合?这是一个复杂而重要的问题。社会上一直存在着一些困惑和争论,即要不要由某一个政府职能部门出面在全国搞统一的大型信用数据库,信用信息的整合究竟应该

自上而下还是自下而上,整合方式是国家强制还是自愿联合。

其实,这些问题只在政府行政管理征信活动中存在,是政府管理的范畴。总体上看,每一个管理部门,无论是职能委办还是地方政府,都应该从自己的职能出发,建立自己的征信管理数据库,对被管理对象根据信用管理状况进行分类管理。各个管理部门之间应该建立交换平台,实现信用信息交换共享,不用再建数据库。比如省地县各级政府,都应该建立并使用自己的信用信息数据库,然后实现全省交换共享、互联互通。

征信数据库并不是规模越大、数据越多越好。信息是有自己的特点的。征信信用信息有四个特点。

一是专属性。由于信用自身的特点,目前信用信息分散在很多部门,商务部、海关、税务、工商局等都集中了一部分信用相关信息。这些信用信息都从不同侧面反映了信用主体的一些专属情况,所以都有征集与管理的必要。在一定程度上这些专属信用信息就能够满足专属职能部门对信用主体管理的需要,没有必要把这些信息用物理的方式集合起来。如果要把这些庞大、分散、有特点的信息在短时间内集合到一个指定的大型数据库里,在集合的过程中很容易出现信用信息失效、丢失、遗漏、匹配错误等各种问题。

二是可复制性。信息可以跨越空间和时间进行传递,以低成本进行复制。因此,针对当前各部门已存在的、有需求的信息共享即可,即复制和传递信用信息,而没有必要建一个物理上的超大型统一数据库。

三是不对称和不完全性。信息不可能完整刻画目标对象的全部情况,信息的作用恰恰是要尽可能地减轻信息不完全性的影响。因此,从理论上讲,无论是多么完整的、大型的信用数据库都不可能完全解决信用信息不对称、不完全的问题。信用数据库规模过大、信息项分类庞杂反而会降低信息的传递速度,影响信息价值。

四是有序管理性。信息浩如烟海,杂乱无章,需要将信息按一定目的集中起来,为管理服务。没有目的的集中、没有管理与应用,信息集中再多也没用。信用信息管理好才是信息,管理不好就是垃圾。

我个人的看法是,目前政府行政征信管理最主要的问题是互联互通,因此有必要建立国家级和省部级交换平台,并出台国家级和省部级征信交换平台管理条例及相关文件,有计划、有步骤、强制性地要求各个职能委办与地方政府的征信数据在平台上进行交换,实现以征信信息为基础的失信惩戒、守信奖励的具体管理,以此具体引导社会公众提高信用意识,注意自己的信用行为,最终改善社会信用环境。

五、政府信用信息开放:分类与有序

目前征信领域最容易被大家提及的、关键词出现频率最高的就是“开放”,主要是指政府信用信息开放,似乎“开放”是必须的、全部的、迫在眉睫的。其实这个问题涉及好几个层面,不能一概而论。总体上说,我认为政府信用信息开放应该是在市场成熟的情况下、在政府信用信息合理分类并实现分类管理的基础上,有条件地、有序地开放。关于政府信用信息合理分类及管理问题,辽宁省发展和改革委员会已委托我开展专项课题研究,已有部分成果,将另文讨论。在此简单介绍三种基本情况:

关于政府拥有的基础信用信息。我认为这类信息的“开放”问题不存在,无需讨论。因为政府职能部门拥有的信用信息多数是由监管职能产生的,是自然形成的,主要服务于监管,无需向市场开放,也不是一个要在全社会范围内讨论的社会性问题,而是政府内部的事情。

至于各政府职能部门之间信用信息的交换与共享问题,是在政府管理体系内部信息互连互通的问题,也是一个政府内部管理问题,不涉及社会征信建设。目前我国政府的信用信息绝大多数还属于基础信用信息,暂时没有必要向社会开放,不应把这个问题社会化。

关于政府加工整理的信用信息。这类信息的“开放”问题我认为有必要讨论。这类信息可以有针对性地向具体的社会需求方开放。当然“开放”是要在哪些信息可被公开已界定的前提下,在公开方式、公开范围、公开渠道已具体化的条件下。如果这些问题都没有被界定和具体化,那么公开将带来恶果。

从理论上讲,由于信用信息具有人工性,即信息

是客观存在的但人要主观的感知;由于信用信息具有有序性,即信息本身是杂乱无章的,要按照人的主观目的去采集和整理出来,所以政府职能部门在监管过程中必然要对信用信息进行加工整理,要付出超过监管职能需求的信用信息加工劳动,相关部门及其工作人员由此会付出超额劳动,产生成本,也会产生系列信用信息深加工产品,这是政府信用管理工作的附加值,而这正是社会所需要的,会满足来自于社会的某一种具体需求。在这种情况下,这类信用信息深加工产品就应该开放,可以有偿转让以实现其附加值,使得政府相关职能部门的成本和收益平衡。

现阶段我国还尚未具备信用信息大量开放的条件,因为法律条件和社会环境还都不允许。信用信

息的开放应该是循序渐进的、有秩序的,应该以不被滥用并且稳定发展为基本前提。

关于其他部门的信用信息。这里的“其他部门”主要指非政府职能部门,即公益事业部门、行政单位、事业单位、社会团体等。这些部门的信用信息开放问题很明确,完全由市场决定,无所谓开放或不开放。在市场有需求的情况下,这些部门可以自主决定是否开放各自的信用信息,是否采取有偿方式出售信用信息;在没有需求的情况下,这些部门的信用信息即使是无偿的,也不会有人要。实际上,这类信息的“开放”问题应交给市场,以需求为导向,由市场运行做出选择,同时法律上应鼓励把这些部门的信用信息开放且有偿开放。

(责任编辑:王银枝)

Future Credit Reference in China: Three Data Systems

WU Jingmei^{1 2}

(1. School of Finance of Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. Fiscal and Financial Policy Research Center, Beijing 100872, China)

Abstract: In the foreseeable future, credit reference in China will form three data systems, i. e. financial, administrative and commercial credit reference systems. Construction of financial credit reference system is oriented towards the financial industry; construction of administrative credit reference system is oriented to the government and its main functional departments; and construction of commercial credit reference system is oriented towards industry associations and their members. Financial credit reference system and administrative credit reference system are the basic suppliers for the whole credit reference system. A number of professional credit reference intermediary agencies with certain scale will be formed and gradually grow around these systems. Based on the open information from financial credit reference and administrative management, these agencies make special and syndrome credit reference products to meet terminal market demand through integrating or deep processing. Three data systems should be the “three pillars” for the situation of credit reference in China, and they are not competitive but complementary, each of which has its own focuses with the purpose of serving the entire society, and they are all indispensable components of the credit reference system in China. A correct understanding of the function and role of the government in the credit reference system should be in place. From the current situation, it's necessary for the construction pattern of China's credit reference system to start with the public credit reference and market credit reference simultaneously, and make mutual development of them. The major problem for current government administrative credit reference management is the interoperability of the database. It is necessary to establish an exchange platform on the national and provincial level. Government credit information should be opened in a conditional and orderly manner under the circumstance of a matured market, based on reasonable classification of government credit information and realizing classified management.

Key words: credit reference system; financial, administrative and commercial credit reference systems; public credit reference; market credit reference; credit information integration; the credit reference pattern; database; credit reference platform