

# 中国社会信用体系建设与改革 40 年

(2019 年 3 月 8 日版)

中国诚信研究院<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup>本文写作成员：

张英杰，中国诚信信用管理股份有限公司副总裁，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员

何亚斌，中国诚信信用管理股份有限公司高级顾问，中国诚信中南分公司总经理

刘茜，中国诚信信用管理股份有限公司社会信用大数据事业部业务总监，高级信用分析师

陈亮，中国诚信信用管理股份有限公司社会信用大数据事业部副总经理，高级信用分析师

刘兵，中诚信国际信用评级有限责任公司市场总监，中国诚信中南分公司副总经理

## 目 录

一、 社会信用体系建设发展历程.....	4
(一) 起步阶段（20 世纪八十年代末～1999 年） .....	4
(二) 初步发展阶段（2000～2007 年） .....	7
(三) 加速发展阶段（2007～2014 年 5 月） .....	9
(四) 全面推进阶段（2014 年 6 月至今） .....	11
二、 社会信用体系建设的成就与问题 .....	14
(一) 社会信用体系建设的成就与经验 .....	14
1. 政务诚信：以双公示为抓手推动政务公开，辅以专项治理让政务失信清零 .....	14
2. 商务诚信：形成红黑名单和联合奖惩治理的条线信用监管模式 .....	15
3. 社会诚信：通过重点领域和重点人群信用建设加快提升 .....	17
4. 司法公信：公检法齐动手，推进社会诚信正义 .....	19
5. 建设信用立体网络 and 平台，信用城市建设取得明显成效 .....	21
6. 初步形成第三方参与协同治理模式 .....	22
(二) 发展面临的主要问题 .....	23
1. 区域信用体系建设发展不均衡 .....	23
2. 政府失信问题依然不同程度存在 .....	24
3. 法律法规不完善，《信用法》没有出台 .....	24
4. 联合惩戒工作机制没有完善 .....	25
5. 公民社会诚信意识有待加强 .....	25
三、 社会信用体系建设的政策建议与展望 .....	25
(一) 政策建议 .....	26
1. 跨域建设与协同推进 .....	26
2. 强化政务诚信，提升政府公信力 .....	26
3. 继续推进信用立法工作 .....	27
4. 下真功夫推行信用监管改革 .....	27
5. 加强诚信教育和营造诚信文化 .....	30
6. 创新性推进专项治理 .....	30
(二) 未来展望 .....	31
1. 构建开放信用秩序，让信用成为社会运行的新规则 .....	31
2. 建设以新技术和数字时代相适应的社会信用体系 .....	31
3. 形成“政府推动、社会共建、信息共享、行业自律、智能普惠”的新格局 .....	32

改革开放 40 年来，加快社会信用体系建设，成为国家完善社会主义市场经济体制、提升和创新国家治理体系和治理能力现代化的重要手段。

《国务院关于印发社会信用体系规划纲要（2014-2020）的通知》（国发[2014]21 号）（下简称《纲要》）开篇指出，

“社会信用体系建设是社会主义市场经济体制和社会治理体制的重要组成部分。它以法律、法规、标准和契约为依据，以健全覆盖社会成员的信用记录和信用基础设施网络为基础，以信用合规应用和信用服务体系为支撑，以树立诚信文化理念、弘扬诚信传统美德为内在要求，以守信激励和失信约束为奖惩机制。”<sup>①</sup>可见，加快推进社会信用体系建设，对于改善和优化市场诚信环境，降低交易成本，促进经济健康平稳运行，提升公众获得感具有十分重要的意义。

社会信用体系建设的主体包括公共信用体系、企业信用体系和个人信用体系。近年来，在党中央、国务院领导下，社会信用体系建设取得了具有里程碑意义的重要成果：《纲要》这一专项规划出台并实施，建立了统一的社会信用代码制度，建设了全国信用信息共享平台，开通了“信用中国”网站，创建了信用城市，多行业开展了守信联合激励、失信联合惩戒工作，大力培育和规范信用服务市场。各部门各地区信用体系建设积极探索和创新，诚实守信理念不断深入人心。

---

<sup>①</sup> 《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年）的通知》国发〔2014〕21 号

[http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content\\_8913.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm)

## 一、 社会信用体系建设发展历程

根据国家对社会信用体系建设顶层设计陆续出台情况，同时考虑各部委、地方政府在条线和区域上具体实施规章、细则的陆续出台与落实情况，我国社会信用体系建设的历程大致分为起步、初步发展、快速发展和全面推进等四个阶段。

### (一) 起步阶段（20 世纪八十年代末～1999 年）

改革开放以前，中国实行计划经济体制，一切经济活动都是在指令性计划下进行，信用管理服务市场几乎不存在。<sup>①</sup>基本上是以国家信用替代市场信用。新中国的信用建设起源于金融领域，起步于信贷征信。<sup>②</sup>信用评级业务最早开始于债券评级。

1986 年国家允许地方企业发行债券。为加强统一管理，1987 年 3 月 27 日国务院颁布了《企业债券管理暂行条例》，要求发债企业公布债券还本付息方式及风险责任。1988 年 2 月 15 日，上海远东资信评估公司<sup>③</sup>成立，是中国第一家社会化专业资信评估公司。<sup>④</sup>随后，一些省市相继建立了信用评级机构，最多时曾有 90 多家，但这些机构多为中国人民银行各地分行的下属公司。1988 年北京召开信用评级问题研讨会之后<sup>⑤</sup>，中国工商银行调查信息

<sup>①</sup>任兴洲.建立市场体系——30 年市场化改革进程[M].北京：中国发展出版社：2008，314

<sup>②</sup> 中国人民银行征信管理局.现代征信学[M]. 北京：中国金融出版社：2015,394

<sup>③</sup> 1988 年 1 月 14 日，人行上海分行致上海社科院《关于同意上海资信评估公司更名为远东资信评估公司的函》（沪银金管(88)5084 号文）。

<sup>④</sup>远东资信评估有限公司官网 [http://www.sfecr.com/ydgk/index\\_13.aspx](http://www.sfecr.com/ydgk/index_13.aspx)

<sup>⑤</sup> 中国人民银行金融研究所 1988 年 3 月 13 至 16 日，在北京召开了信用评级问题研讨会，参加会议的有山西太原市工商银行信用评级公司、辽宁省评信公司、沈阳市信托投资公司、武汉企业信誉评级委员会、无锡市工商银行调研信息部、重庆市工商银行及黑龙江省农业银行信息咨询部门的相关人员。中国人民银行条法

部和中国农业银行信息部等单位制定了《企业信用评估试行办法》和《企业信用等级评定试行办法》。<sup>①</sup>

不久，各地评估机构开始被清理整顿，评级业务处于维持甚至萎缩状态。<sup>②</sup>1989年9月中国人民银行总行下发了《关于撤销人民银行设立的证券公司、信誉评级公司的通知》（银发

〔1989〕272号），明确“人民银行分行出资设立的证券公司和信誉评级公司一律撤销，各地专业银行设立的信誉评级公司也一律撤销。信誉评级公司撤销后，信誉评级业务交由信誉评级委员会办理。”1990年8月，中国人民银行下发了《关于设立信誉评级委员会有关问题的通知》（银发〔1990〕211号），对银行内部信用评级的组织体系进行了规定<sup>③</sup>。

1990年3月26日国务院发布的《关于在全国范围内开展清理“三角债”工作的通知》（国发〔1990〕19号）提出，“由于

---

司、金融行政管理司、中国国际经济咨询公司也参加了会议。会议就信用评级理论、制度、政策、机构、程序和立法等问题，进行了较为广泛而认真的讨论，这是就中国建立信用评级制度问题第一次举行的较大范围的研讨会。秦池江，强化信用观念，提供信用透明度——建立中国信用评级制度问题研讨会综述[M]中国金融 1988（5）。

<sup>①</sup>上海财经大学信用研究中心、上海国际金融中心研究院 《2015 中国金融发展报告——社会信用体系建设的理论、探索与实践》第五篇第 15 章节[M]，上海财经大学出版社 2016 年 4 月版。

<sup>②</sup> 同上

<sup>③</sup>一、各地在评信公司、咨询公司等类似机构撤销后，可由当地人民银行牵头组建信誉评级委员会，委员会应由经济、金融、财政、科技、学术界的权威人士组成。其业务活动归口人民银行领导。二、信誉评级委员会下设办公室负责办理日常工作。办公室为独立事业法人，行政上挂靠人民银行。三、信誉评级委员会不以盈利为目的，为维持业务的正常开展可对被评单位收到一定服务费用。具体收费标准由各地评委会根据不同情况制定，报当地物价部门批准后执行。四、原则上具备条件的省、自治区、直辖市只能成立一家信誉评级委员会，不具备条件的地区可暂不成立。五、信誉评级委员会的业务以对企业债券进行评级为主，同时可适当开展一些与评信工作有关的咨询业务。六、成立信誉评级委员会由人民银行各省、自治区、直辖市分行负责审批，报总行备案。

市场疲软，产成品积压，工业生产中流动资金不足的矛盾很尖锐，企业、单位之间互相拖欠贷款和前清后欠的情况十分严重，已成为影响当前生产正常进行的突出问题，也损害了社会信用。”这是第一次在国务院文件中出现“社会信用”一词，但这并不是指“社会信用建设”。

上海新世纪资信评估投资服务有限公司(1992年7月)、中国诚信证券评估有限公司(1992年10月)<sup>①</sup>等为代表的独立、专业的信用评级机构先后设立并很快成为资信评级市场的主体。

1993年8月2日，国务院对1987年出台的《企业债券管理暂行条例》作出修订，去掉“暂行”二字，以第121号令发布施行了《企业债券管理条例》，规定“企业发行企业债券，可以向经认可的债券评信机构申请信用评级。”1996年4月1日，中国人民银行制定的《贷款证管理办法》正式开始实施，该办法将企业资信等级记录作为贷款证的内容之一，并规定“资信评估机构对企业所作资信评定结论，可作为金额机构向企业提供贷款的参考依据”。1996年5月，上海和深圳证券交易所各自发布《企业债券上市管理规则》，规定申请债券上市的公司(企业)须经过交易所认可的信用评估机构评估，且债券信用等级不低于A<sup>②</sup>。

1999年中国人民银行开始建设个人信用信息基础数据库。

---

<sup>①</sup>中国诚信证券评估有限公司是中国人民银行总行批准的第一家全国性评级公司。

<sup>②</sup> 根据中国人民银行2006年3月29日发布的“银发(2006)95号”文《中国人民银行信用评级管理指导意见》，以及2006年11月21日发布的《信贷市场和银行间债券市场信用评级规范》等文件的有关规定，银行间债券市场中长期债券信用评级等级划分为三等九级，符号表示为：AAA、AA、A、BBB、BB、B、CCC、CC、C。除AAA级，CCC级(含)以下等级外，每一个信用等级可用“+”、“-”符号进行微调，表示略高或略低于本等级。

这一阶段社会信用建设主要以国家层面的制度建设为发端，并集中在金融领域。对“社会信用建设”没有形成系统的法规制度安排，<sup>①</sup>其推进呈现“两端点状”模式，信用服务市场主体多是根据自身的需求开展信用活动和业务，呈现社会信用体系建设起步阶段的特征。

## （二）初步发展阶段（2000～2007 年）

以 2000 年 8 月 24 日《国务院办公厅转发国家经贸委关于鼓励和促进中小企业发展若干政策意见的通知》（国办发〔2000〕59 号）为标志，社会信用体系建设进入初步发展阶段。该文明确“建立和完善担保机构的准入制度、资金资助制度、信用评估和风险控制制度、行业协调与自律制度”。信用评估制度被特别提出。

2001 年 3 月《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》提到广泛应用信息技术“加快电子认证体系、现代支付系统和信用制度建设，大力发展电子商务。”2001 年 4 月国家经贸委、工商总局等十部委<sup>②</sup>联合下发了《关于加强中小企业信用管理工作的若干意见》（国经贸中小企〔2001〕368 号）提出，“信用是市场经济的重要基础，规范有序的市场经济活动需要建立一个能够

---

<sup>①</sup> 1993 年《企业财务通则》和《企业会计准则》，1994 年《公司法》，1995 年《商业银行法》、《担保法》和《仲裁法》，1999 年的《合同法》对信用问题从侧面进行了规定。

<sup>②</sup> 十部委为：国家经贸委、工商总局、公安部、财政部、人民银行、海关总署、税务总局、证监会、质检总局、外汇局

有效调动社会资源和规范市场交易的信用制度。”这是国家部委级机关首次对信用和信用制度的地位做出很高表述。

2002 年 11 月，党的十六大提出了“整顿和规范市场经济秩序，建立健全现代市场经济的社会信用体系”的目标。这是党中央第一次提出“社会信用体系”这个概念。

2003 年 10 月党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》权威地解读了这个概念，提出：“建立健全社会信用体系。形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度，是建设现代化市场体制的必要条件，也是规范市场经济秩序的治本之策。”

个人信用建设方面，2005 年 8 月 18 日中国人民银行出台《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》（中国人民银行令〔2005〕第 3 号），同年 10 月 1 日起实施。该令第二条规定：“中国人民银行负责组织商业银行建立个人信用信息基础数据库（以下简称个人信用数据库），并负责设立征信服务中心，承担个人信用数据库的日常运行和管理。”第四条明确：“本办法所称个人信用信息包括个人基本信息、个人信贷交易信息以及反映个人信用状况的其他信息。”

行业信用建设方面，2005 年 12 月，全国整顿和规范市场经济秩序领导小组办公室（下简称整规办）会同国资委联合发布了《商会协会行业信用建设工作指导意见》（整规办发〔2005〕29 号），对全国范围内行业信用建设的原则、目标和工作任务提出了明确要求。2006 年 5 月，又先后发布了《开展行业信用评



价试点工作实施办法》（整规办发〔2006〕12号）和《关于开展首批行业信用评价试点工作的通知》（2006〕22号），对行业信用评价工作进行了全面部署。

这个阶段，各部门开始推动信用信息系统的建设，归集行业信用信息。财政部、国家工商总局、海关总署、国家质检总局等部门，依托“金财工程”、“金信工程”、“金关工程”、“金质工程”<sup>①</sup>等建设，加大建设本部门信用信息系统的建设力度，推动纳税诚信、产品质量诚信、企业信用监管的建设。

在此阶段社会信用建设呈现了“条线体系”推进特征：

（1）在制度层面，提出了企业信用体系建设的专项规划；（2）以政府部门为主体的信用信息披露体系和市场第三方中介为主体的联合征信体系开始起步并不断推进；（3）社会信用建设从“两 endpoint 状”的模式发展为从中央、地方到行业的“条线体系”建设治理模式。

### （三）加速发展阶段（2007~2014年5月）

以国办发[2007]17号文出台为标志，社会信用体系建设进入加速发展阶段。2007年3月23日，国务院办公厅为落实十六届三中全会精神，出台了《关于社会信用体系建设的若干意见》

---

<sup>①</sup> 1993年12月，为适应全球建设信息高速公路的潮流，我国正式启动了国民经济信息化的起步工程——“三金工程”，即金桥工程、金关工程和金卡工程。“三金工程”的启动，标志着我国“金”字工程全面铺开。经过多年的持续发展，以“金”字头为代表的多项工程取得了突破性进展。

2002年8月5日，中办发17号文件转发了《国家信息化领导小组关于我国电子政务建设的指导意见》，明确表示，要加快十二个重要业务系统建设：继续完善已取得初步成效的办公业务资源系统、金关、金税和金融监督（含金卡）四个工程，促进业务协同、资源整合；启动和加快建设宏观经济管理、金财、金盾、金审、社会保障、金农、金质和金水等八个业务系统工程建设。相应构建标准化体系 and 安全保障体系，进一步推进电子政务的发展。业务系统建设要统一规划，分工负责，分阶段推进。业界把这十二个重要业务系统建设统称为“十二金”工程。

（国办发〔2017〕17号），比较系统地提出了社会信用体系建设的指导思想、目标、基本原则和推进的重要内容，这是我国政府第一个关于社会信用体系建设的专门文件。该文的标题是关于“社会信用体系建设”，但内容讲的四个方面：推进行业信用建设，加快信贷征信体系建设，培育信用服务市场，完善（信用）法律法规，并没有就“社会信用体系”建设的三大主体即政府信用建设、企业信用建设和个人信用建设做出部署。

为了执行这个文件，同年4月，国务院办公厅发出《关于建立国务院社会信用体系建设部际联席会议制度的通知》（国办函〔2007〕43号），明确建立国务院社会信用体系建设部际联席会议制度，其职责为负责统筹协调社会信用体系建设工作，研究拟订重大政策措施；协调解决推进社会信用体系建设工作中的重大问题；指导、督促、检查有关政策措施的落实。这标志着我国社会信用体系建设从前期部分地区、部分行业单兵突进阶段进入多部门、多领域整体协调推进加速发展阶段。

2011年10月18日，党的十七届六中全会提出，“把诚信建设摆在突出位置，大力推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，抓紧建立健全覆盖全社会的征信系统，加大对失信行为惩戒力度，在全社会广泛形成守信光荣、失信可耻的氛围”。这是首次提出上述四大领域诚信建设任务。会议强调，“十二五”期间要以社会成员信用信息的记录、整合和应用为重点，建立健全覆盖全社会的征信系统。

另一方面，完善了社会信用体系建设的推进机制部际联席会议制度。2012年7月17日国务院以国函〔2012〕88号批复，同意调整社会信用体系建设部际联席会议成员单位和主要职责，明确发展改革委、人民银行“双牵头”，成员单位从18家增加到35家。

国务院《征信业管理条例》（国务院令 第631号）于2013年3月15日起施行。

由此，这一阶段，我国社会信用体系建设呈现出“条线协调”推进的特征：（1）部级联席会议明确由国家发改委、中国人民银行双牵头，构建了金融领域信用与非金融领域信用体系框架，协同推进能力加强。（2）在制度层面上，社会信用体系建设的法律框架初步建立，失信惩戒机制逐渐形成。（3）信用服务机构不断发展壮大，信用市场逐渐规范。

#### **（四）全面推进阶段（2014年6月至今）**

2014年6月14日《国务院关于印发〈社会信用体系将设纲要（2014-2020）〉的通知》（国发〔2014〕21号）出台，以此为标志，我国社会信用体系建设工作进入全面推进阶段。这是我国第一个关于整个社会信用体系建设的顶层设计，是国家级专项规划。《纲要》第一次就全面推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信四大领域的信用建设做出顶层设计，就政府信用建设、企业信用建设和个人信用建设工作任务做了全面安排。

在国家信用政策建设方面：（1）国家社会信用体系建设制度已具雏形。尤其是2016年，习近平总书记主持中央深化改革

领导小组办公室先后通过了 6 个对信用建设具有顶层设计意义的改革性文件<sup>①</sup>，分别以国务院，中办和国办，国家发改委和人民银行的名义出台执行。（2）联合奖惩政策体系填补了空白。

<sup>②</sup>2016 年出台的《国务院关于建立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的指导意见》（国发〔2016〕33 号）为联合惩戒确定基本方向。2017 年以来，《国家发展改革委人民银行关于加强和规范守信联合激励和失信联合惩戒对象名单管理工作的指导意见》（发改财金规〔2017〕1798 号）、国家发展改革委办公厅出台《关于加强和规范守信联合激励和失信联合惩戒对象名单管理工作的指导意见》（发改办财金〔2018〕87 号）、《关于对失信主体加强信用监管的通知》（发改办财金〔2018〕893 号）3 个文件出台。（3）信用约束优化营商环境<sup>③</sup>。

2018 年 6 月 6 日，国务院会议确定进一步建设和完善社会信用体系建措施，一是围绕优化营商环境加快构建以信用为核心的监管机制，推广告知承诺制。二是建立黑名单制度，强化信用约束，对侵权假冒、坑蒙拐骗、虚假广告等违法违规行为要公开曝光、坚决整治，让失信者受到惩戒和震慑。三是坚决守住信息安全底线，保护商业秘密和个人隐私。四是加快推进重点民生领域信用

---

<sup>①</sup> 《国务院关于建立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的指导意见》（国发〔2016〕33 号）、《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》（中办发〔2016〕64 号）、《关于加强政务诚信建设的指导意见》（国发〔2016〕76 号）、《关于加强个人诚信体系建设的指导意见》（国办发〔2016〕98 号）、《关于全面加强电子商务领域诚信建设的指导意见》（发改财金〔2016〕2794 号）、《关于进一步健全相关领域实名登记制度的总体方案》

<sup>②</sup>据《信用中国》2019 年 2 月 1 日公开发布，截至 2019 年 1 月底，各部门共签署 43 个联合奖惩合作备忘录。其中，联合惩戒备忘录 35 个，联合激励备忘录 5 个，既包括联合激励又包括联合惩戒的备忘录 3 个。  
[https://www.creditchina.gov.cn/lianhejiangcheng/lianhejiangchenganliguiji/lianhejiangchengbuwei/201902/t20190202\\_146129.html](https://www.creditchina.gov.cn/lianhejiangcheng/lianhejiangchenganliguiji/lianhejiangchengbuwei/201902/t20190202_146129.html) 联合惩戒备忘录数量增加为工作推进进一步打下基础。

<sup>③</sup> 2018 年 3 月 22 日由中诚信研发的首个具有知识产权的营商环境评价系统在广东珠海金湾上线。

体系建设，增进群众福祉。五是引导社会力量参与信用建设，发展第三方征信服务。强化政府部门诚信建设，依法依规处理“新官不理旧账”问题。

第三方信用市场在社会信用体系建设中发挥越来越重要作用。2018年2月2日国家发改委办公厅发出《关于充分发挥信用服务机构作用 加快推进社会信用体系建设的通知》（发改办财金〔2018〕190号），要求各地充分认识引入有征信和评级资质的第三方信用服务机构的重要性，在7大项工作中发挥其作用。3月19，在央行主导下，由芝麻信用、腾讯征信、前海征信、考拉征信、鹏元征信、中诚信征信、中智诚征信、华道征信等8家市场机构与中国互联网金融协会共同发起组建的市场化首家个人征信机构百行征信公司，在深圳正式挂牌。

在此阶段，在制度层面信用体系相关政策在各行业部门、各地区加速落地和应用；政府与第三方信用机构之间的联系更为紧密，以联合奖惩和行业专项治理为主的条线信用监管，和以信用示范城市、区域合作示范区等为主的区域应用创新，共同推进的条块治理模式已经形成，信用体系建设的重心正在从数据归集、平台搭建的“硬件”管理，向联合奖惩、行业治理、区域应用与创新的“软件”管理转变。

## 二、 社会信用体系建设的成就与问题

### (一) 社会信用体系建设的成就与经验

#### 1. 政务诚信：以双公示为抓手推动政务公开，辅以专项治理让政务失信清零

在政务诚信方面，为提高行政管理透明度和政府公信力，国家以行政许可决定公示和行政处罚决定公示即“双公示”为抓手推动政务公开，并辅以对政府机构失信问题专项治理，成效显著。

##### (1) 建立“双公示”评估机制。

自 2015 年《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》（国办发〔2015〕51 号）印发以来，国家建立了“双公示评估制度”，规定将行政许可、行政处罚这两项信息自作出行政决定之日起 7 个工作日内上网公示，以推动政务公开。2017 年，国家发改委引入 13 家信用服务机构开展双公示评估工作。2018 年每季度开展一次。<sup>①</sup>工作已经进入常态化阶段效果显著。据“信用中国”网站后台统计，2017 年初，“双公示”数据归集量约 2000 万条。截至 2018 年 5 月，“双公示”数据归集量已逾 8000 万条，增幅约 300%。<sup>②</sup>

##### (2) 政务失信专项治理。

2017 年 5 月 19 日，国家发改委、最高法院开展政府机构失信问题专项治理，对未在规定时限内履行法定义务的政府机构，将采

---

<sup>①</sup>评估内容涉及“双公示”目录编制和公开情况，建立“双公示”专栏情况，累计数据量占比，季度上传数据覆盖范围，季度数据更新情况，季度数据质量等。

<sup>②</sup>《国家发展改革委办公厅关于通报 2017 年行政许可和行政处罚等信用信息公示工作第三方评估结果暨启动 2018 年评估工作的通知》  
[http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201805/t20180518\\_886561.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201805/t20180518_886561.html)

取约谈相关负责人、限制发放贷款、降低城市信用级别、纳入政务失信记录等惩戒措施。同年7月28日，国务院常务会议明确开展政务失信专项治理。9月，国务院办公厅发布《关于进一步激发民间有效投资活力促进经济持续健康发展的指导意见》，明确对造成政府严重失信违约行为的主要负责人和直接责任人要依法依规追究责任，惩戒到人。是年11月，在国家发改委召开“省区市社会信用体系座谈会”上公布的数据显示，被列入失信被执行人的各级地方政府整改率达到99.68%。<sup>①</sup>2018年以来集中部署推动了19个领域的失信专项治理，通过加大失信曝光和失信联合惩戒力度，大量的失信行为得到纠正。根据第三方机构的监测，专项治理实施以来，19个专项治理领域失信案件的发生率大幅下降60%以上。<sup>②</sup>

## 2. 商务诚信：形成红黑名单和联合奖惩治理的条线信用监管模式

商务诚信方面，主要通过联合奖惩制度和行业红黑名单专项治理为主线进行信用监管，近年来联合奖惩范围不断扩大、力度增强。

（1）联合奖惩政策体系填补了空白。目前国家已经形成了“3+43+N”联合奖惩监管体系，并继续扩展。<sup>③</sup>“3”是指国家的3份顶层设计文件，即《国务院关于建立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的指导意见》（国发〔2016〕33

---

<sup>①</sup>东湖信促会，武汉东湖示范区2017年社会信用体系建设总报告

<sup>②</sup>连维良.从根本上扭转失信问题高发态势需要标本兼治.新华网.

<http://xhpfmapi.zhongguowangshi.com/vh512/share/5819601?from=groupmessage&isappinstalled=0>

<sup>③</sup>截至2019年1月底，国家公共信用信息系统在《信用中国》网站于2019年2月1日公布情况。

号)、国家发改委办公厅出台的《关于加强和规范守信联合激励、和失信联合惩戒对象名单管理工作的指导意见》(发改办财金〔2018〕87号)和《关于对失信主体加强信用监管的通知》(发改办财金〔2018〕893号),这3份文件从红黑名单确定、联合奖惩实施、异议申请、信用修复以及红黑名单退出等方面都明确了相关原则,为各地区抓工作落实指明依据。“43”是指有43个国家部委签署联合奖惩合作备忘录<sup>①</sup>。“N”是指各地方各协会(团体组织)等制定了联合奖惩依据。“3+43+N”联合奖惩监管体系是实现“一处失信,处处受限”,深入推进社会信用体系建设的基础。

(2)通过专项治理公示失信黑名单,实现重点行业领域突破。目前,国家发改委会同有关部委,在政务、涉金融、电子商务、农民工工资以及知识产权等领域,通过集中收集失信行为,公示失信黑名单,<sup>②</sup>分别开展专项治理行动。根据国家公共信用信息中心提供的数据,截至2018年5月,全国信用信息共享平台累计归集失信黑名单信息1295万条,涉及840万失信主体。截止2019年1月份,相关部门向全国信用信息共享平台推送失信黑名单信息新增215,582条,涉及失信主体190,531个,其中法人及其他组织54,484家,自然人136,047人。1月份退出失信黑名单主体98,511

---

<sup>①</sup> 目前这43个联合奖惩备忘录共涉及到38个行业、领域或群体,超过40个部门参与联合执法和执行奖惩措施,但需要指出的是其中在食品药品、环境保护、优秀青年志愿者等领域属于社会诚信范畴。

<sup>②</sup> 2017年以来,据中国诚信集团信用研究院不完全统计,包括国家发改委、交通运输部、最高法院、中国银行业协会、国家质检总局(现归海关总署)、国家税务总局、中国证监会、应急管理部、国家民航局、生态环境部、国家安全监管总局、民政部等多家部级行业管理部门,均分发布或者分批次发布了行业管理黑名单。仅国家发改委一个部门,在2016年11月-2018年1月,就在电子商务、涉金融两大领域,先后分10批次发布失信黑名单。



个，其中法人及其他组织 26,883 家，自然人 71,628 人。<sup>①</sup>涵盖慈善捐助领域、金融专项治理领域、社会组织、失信被执行人、重大税收违法案件当事人、违法失信上市公司等领域。据统计，359 万名失信被执行人，慑于联合惩戒履行了还款义务，各类案件的执行金额超过 4.4 万亿元，清理各类欠税 100 亿元。<sup>②</sup>

国家发改委已将信用信息嵌入行政审批，建立了“逢报必查、逢办必查”新机制，在有关资金和企业债券申报过程中，多家“黑名单”企业受到限制。

### 3. 社会诚信：通过重点领域和重点人群信用建设加快提升

在医药卫生和计划生育、劳动用工、科研、环保等领域，主要做法包括：建立健全市场主体诚信档案，通过行业黑名单制度和市场退出机制，建立信用联动机制，以此加快联合激励与惩戒机制的建立。通过完善跨地域、跨部门、跨行业的失信联合惩戒机制，让违法经营者付出高昂代价。

在医药卫生和计划生育领域，通过建立健全部分医疗机构及从业人员信用记录，并纳入全国信用信息共享平台和企业信用信息公示系统，形成监管信息常态化披露制度。2017 年 7 月医师执业信用系统上线，系统通过“红名单”、“白名单”、“黑名单”和信用积分管理对医师进行奖惩，促进行业自律。

---

<sup>①</sup> 信用中国.《1 月份新增失信联合惩戒对象公示及公告情况说明》.

[https://www.creditchina.gov.cn/lianhejiangcheng/lianhejiangchenganliguiji/lianhejiangchengbuwei/201902/t20190202\\_146129.html](https://www.creditchina.gov.cn/lianhejiangcheng/lianhejiangchenganliguiji/lianhejiangchengbuwei/201902/t20190202_146129.html)

<sup>②</sup> 连维良.从根本上扭转失信问题高发态势需要标本兼治.新华网.

<http://xhpfmapi.zhongguowangshi.com/vh512/share/5819601?from=groupmessage&isappinstalled=0>

在劳动用工领域，2016年7月25日，人力资源和社会保障部印发《企业劳动保障守法诚信等级评价办法》，各地对企业劳动用工行为信用等级进行评价并实行信用管理。

在科研诚信方面，加强科研活动全流程诚信管理，推进科研诚信制度化建设、净化科研生态环境。2016年3月25日，科技部印发《国家科技计划（专项基金等）严重失信行为记录暂行规定》，对参与科技项目计划、项目管理和实施的相关承担人员、咨询评审专家等自然人，按照信用机制进行分类分级管理<sup>①</sup>。2018年5月30日中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强科研诚信建设的若干意见》，7月初两办又印发《关于深化项目评审、人才评价、机构评估改革的意见》（中办发〔2018〕37号），明确要通过改革“三评”，加强科研诚信建。7月18日国务院印发《关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》（国发〔2018〕25号），提出“开展基于绩效、诚信和能力的科研管理改革试点”。

教育领域，在学术诚信、招生考试和师德建设方面出台了系列措施<sup>②</sup>开展教师诚信承诺活动，发挥教师诚信执教、为人师表的影响作用；探索建立教育机构及其从业人员、教师和学生的信用评价制度，将信用评价与考试招生、学籍管理、学历学位授

---

<sup>①</sup>中国诚信集团信用研究院于2015年承接科技部发展规划司项目《科技信用评价理论与方法》，提出建立完善、健全的科技信用评级体系。科技信用评级是指由独立客观的第三方信用评级机构或人员或由专门独立的信用评级机构根据一定程序、运用公认的指标和特定的评估方法，对参与科技项目开发、科技成果产业化的执行者以及科技成果验收和成果绩效的评估、评审专家或评估机构在各阶段执行国家相关法律法规及政策、遵守科技界公认行为、履行相关合同的能力和意愿进行的综合评价，并用专用的符号或简短的文字表述其信用行为风险的大小的过程。最终将根据科技项目参与主体的违约概率以及违约后的预期损失，评定预期损失率，从而确定主体的信用等级。科技信用管理的核心机制是以提高失信成本为基本出发点，保证诚实守信者的合法权益，让失信者受到应有的惩罚，承担相应的责任、付出高昂的失信代价。

<sup>②</sup>《教育部关于切实加强和改进高等学校学风建设的实施意见》（教技〔2011〕1号）、《学位论文作假行为处理办法》（教育部令第34号）、《关于进一步加强国家教育考试诚信档案管理工作的通知》（教试中心函〔2010〕209号）、《关于建立健全中小学师德长效机制的意见》教师〔2013〕10号、《关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》教师〔2014〕10号等。

予、科研项目立项、专业技术职务评聘、岗位聘用、评选表彰等挂钩；强化诚信教育，将信用管理专业纳入了课程。据统计，有 26 所高校开设信用管理本科专业<sup>①</sup>

在环保信用方面，2017 年继续深化改革，重点提出健全环保信用评价和加强环保信息强制性披露制度，各地在环保信用管理工作中进行了有益探索。

在社会组织诚信建设方面，民政部完善了社会组织登记管理信息，开通了“中国社会组织公共服务平台”，该平台提供了全国社会组织查询、社会组织活动异常名录查询、严重违法失信名单查询、涉嫌非法社会组织名单查询等服务功能，健全了社会组织信息公开制度。

#### 4. 司法公信：公检法齐动手，推进社会诚信正义

司法公信是社会信用体系建设的重要内容，是树立司法权威的前提，是社会正义的底线。

在法院公信建设方面，通过健全制度机制，加大惩戒力度，提高恶意逃债者的失信成本，着力根治“执行难”的顽疾，促使被执行人主动履行债务、回归诚信。最高人民法院先后出台《最高人民法院关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》（法释〔2015〕17 号）<sup>②</sup>和《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》

---

<sup>①</sup> 以诚筑教，稳步推进教育行业信用体系建设——访教育部有关负责人，中国改革报。<http://www.creditsd.gov.cn/21/2476.html>

<sup>②</sup> 2010 年 5 月，最高人民法院公布《最高人民法院关于限制被执行人高消费的若干规定》（法释〔2010〕8 号），2015 年 7 月 6 日最高人民法院审判委员会第 1657 次会议通过的《最高人民法院关于修改〈最高人民法院关于限制被执行人高消费的若干规定〉的决定》修正，将《最高人民法院关于限制被执行人高消费的若干

（法释〔2017〕7号）<sup>①</sup>，针对有能力履行而拒不履行人民法院生效法律文书的被执行人，确立公布失信被执行人名单信息制度。同时，最高法院开通了“中国执行信息公开网”，公众可以在网上查询全国法院失信被执行人名单信息、被执行人信息、执行案件流程信息和执行裁判文书。截至截至2018年末，全国法院累计发布失信被执行人名单1277万人次，累计限制购买飞机票1704万人次，限制购买动车高铁票544万人次，346万失信被执行人慑于信用惩戒主动履行法律义务，有效地推动了社会诚信建设<sup>②</sup>。

在检察公信建设方面，充分发挥法律监督职能作用，进一步加大对破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为提起检察公益诉讼的力度。完善行贿犯罪档案查询制度，规范和加强查询工作管理，建立健全行贿犯罪档案查询与应用的社会联动机制。

在公共安全方面，公民交通安全违法情况纳入了诚信档案。定期向社会公开火灾高危单位消防安全评估结果，并作为单位信用等级的重要参考依据。将社会单位遵守消防安全法律法规情况纳入诚信管理，强化社会单位消防安全主体责任。

---

规定》修改为《最高人民法院关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》（法释〔2015〕17号），并提出13条修改意见。

<sup>①</sup> 2013年7月，最高人民法院公布《最高人民法院关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》（法释〔2013〕17号），2017年1月16日最高人民法院审判委员会第1707次会议审议又通过最高人民法院关于修改《最高人民法院关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》的决定（法释〔2017〕7号），针对形势发展，在吸收各地实践经验的基础上，提出了12条修改意见。

<sup>②</sup> 数据来源于国家发改委《宏观经济运行情况并回答记者提问》  
[http://sh.qihoo.com/pc/9cb4b89f19e7c5f4b?cota=3&refer\\_scene=so\\_1&sign=360\\_e39369d1](http://sh.qihoo.com/pc/9cb4b89f19e7c5f4b?cota=3&refer_scene=so_1&sign=360_e39369d1)

在司法执法和从业人员信用建设方面，建立各级公安、司法行政等工作人员信用档案，依法依规将徇私枉法以及不作为等不良记录纳入档案，并作为考核评价和奖惩依据。推进律师、公证员、基层法律服务工作者、法律援助人员、司法鉴定人员等诚信规范执业。

## 5. 建设信用立体网络 and 平台，信用城市建设取得明显成效

### （1）信用信息共享共用的全国“大动脉”已经贯通

以全国信用信息共享平台、“信用中国”网以及各级政府的门户网站为载体，形成国家部委到地方立体的信用建设网络，全国信用信息共享平台成为信用信息归集共享的总枢纽，“信用中国”网站成为面向社会公众，弘扬诚信惩戒失信的总窗口。

各地方在国务院社会信用体系建设《纲要》的指导下，搭建了地方性的线上信用信息共享交换平台，对区域内的信用信息进行归集整理。截至 2018 年 12 月底，全国信用信息共享平台已连接 44 个部门和全国 32 个省级信用平台，全国信用信息共享平台归集总量持续增长，联通范围不断扩大，累计归集各类信用信息突破 300 亿条。<sup>①</sup>并与所有接入部门和地方平台实现了核心数据机制化共享，每周定时向各部门和地方推送行政许可和行政处罚、各类红黑名单、企业经营异常名录等信息。又据中国诚信集团信用研究院不完全统计，到 2018 年 6 月底全国已经有 170 多个城市完成了信用信息共享平台建设。

<sup>①</sup> 数据来源同上

## （2）实现了企业基础信用信息的全覆盖

中国人民银行于 1997 年开始建设企业信用信息基础数据库，2006 年 7 月实现全国联网查询，截止 2018 年 6 月底，已收录 2500 余万户企业和其他组织的相关信息。2014 年 2 月，由国家工商总局建设的国家企业信用信息公示系统上线，该系统全面提供了全国企业、农民专业合作社、个体工商户等市场主体信用信息的填报、公示、查询和异议等功能，是我国企业基础信用信息最全的系统平台。

## （3）个人征信系统极大满足金融服务需求

2005 年 8 月底中国人民银行完成与全国所有商业银行和部分有条件的农信社的联网运行，2006 年 1 月，个人信用信息基础数据库正式运行。目前，中国人民银行开发的国家金融信用信息基础数据库系统已成为全球最大的个人征信系统，截止 2018 年 6 月底，已收录 9.6 亿自然人信息，个人信用信息报告日均查询达 530 万次。

## （4）城市信用体系建设取得突破。

国家发展改革委、人民银行鼓励地方开展试点示范、积极探索实践，自 2015 年起分两批共同同意 43 个城市（城区）创建社会信用体系建设示范城市。到 2018 年 1 月，国家发改委、人民银行公布首批有 12 个城市为信用示范城市。

## 6. 初步形成第三方参与协同治理模式

2016 年 4 月，国家发改委出台了《国家发展改革委与信用服务机构合作开展行业信用体系建设暂行办法》，2017 年 10 月 16 日国家发

改委发布了《关于引入第三方信用服务机构协同参与 34 个行业的信用建设和信用监管工作的函》。2018 年 2 月，《国家发展改革委办公厅关于充分发挥信用服务机构作用加快推进社会信用体系建设的通知》（发改办财金〔2018〕190 号），要求各地发改委充分认识各类信用服务机构在社会信用体系建设中的重要作用，从七个方面发挥它们的积极作用：参与重点领域信用记录采集；参与红黑名单的认定；加强与信用服务机构信用信息的共享；在行业特定领域协助参与备案工作；协同开展联合奖惩与失信专项治理工作；定期编制行业信用监测分析报告；探索信用大数据分析应用。

## (二) 发展面临的主要问题

党的十八大报告在揭示存在的问题部分，坦诚指出，“一些领域存在道德失范、诚信缺失现象”。十八大以来，我国社会信用体系建设取得的成就是显著的，但同时要看到，我们的工作还存在不足和问题，有些问题还很严重。

### 1. 区域信用体系建设发展不均衡

一方面，各地信用体系建设的牵头单位不一，从事该项工作的具体机构职能还未完善，全国大部分省、地市政府还未建立区域信用信息平台。在已建系统中，受当地部门信息化水平限制和我国部门设置条块分割、信息采集和交换标准不同，各个地区信用信息归集质量及应用情况有差别。近年来，长三角、珠三角和京津冀等区域开始探索区域信用建设，但还未形成稳定和制度化的过程。其他跨域建设和交流很少。

另一方面，信用体系建设的成效很大程度上取决于政府部门的推进力度，因工作力度、重视程度不同，各地方信用建设发展程度不一。先行先试经验又推广不足，示范性效应不够。这导致社会信用体系建设在总体上呈现出不平衡。

## 2. 政府失信问题依然不同程度存在

我国一直高度重视政府诚信建设，但政府失信、法治缺失、监管失位等现象不同程度存在，在局部领域、个别地方甚至还比较突出。主要表现少数地方政府数据造假、政府施政过程不透明、不诚信、政府监管不力导致政府公信力下降等，在政务领域失信问题专项治理中，被列入全国法院失信被执行人名单的政府机构共 5006 家。<sup>①</sup>2018 年 7 月长春长生生物科技有限责任公司严重违法生产假疫苗重大案件事发，情节严重，性质恶劣，造成严重不良影响，8 月中央政治局常委会决定严肃问责。

## 3. 法律法规不完善，《信用法》没有出台

美国有信用专门法律 16 部，我国尚未通过专门《信用法》，仅陕西、湖北、上海、浙江、河北、江苏、北京和山东等省市出台地方性相关条例。另外，在现存的一些法律法规中，虽然或多或少的涉及到有关信用管理的内容，但不够深入和全面，与信用管理和信用市场发展需求还有差距。

---

<sup>①</sup>连维良.创造性地做好新形势下的社会信用建设工作[J].信用中国，2018（10）



#### 4. 联合惩戒工作机制没有完善

在联合惩戒制度执行落实方面，有些地方政府和行业“下不了手”，担心影响小微企业的生存，造成失业；联合惩戒机制的系统性、协同性和规范性还有待进一步提升：联合惩戒工作还处于探索阶段，工作的常态化运行还没有健全；惩戒的领域范围需要进一步拓展；惩戒的具体措施的实现方式也需要进一步完善。

#### 5. 公民社会诚信意识有待加强

虽然我国社会信用体系建设取得了重要进展，但只是在部分领域形成了“不敢失信”的初步氛围，从整个社会来看，规则意识、契约精神和诚信修养欠缺，传统道德的支持力有弱化的现象，信用交易风险问题仍较突出。违背法律法规、不执行合同契约、不兑现承诺和不遵守公共道德现象依然严峻。比如考试作弊、学历造假、食品安全问题、商业欺诈、偷税漏税、公共部门数据造假、以权谋私等问题的存在就是社会诚信意识滑坡的表现。这些失信现象已超出经济交易范畴，涉及社会交往、商务交易、政务诚信和司法公信等领域。

### 三、社会信用体系建设的政策建议与展望

在今后的工作中，我们要继续坚持上述四条主要成熟经验，同时要以问题为导向，切实“补短板”，认真解决存在的主要问题。

## (一) 政策建议

### 1. 跨域建设与协同推进

社会信用体系建设是一项系统工程，需要高度敏锐性认识信用建设的重要性。①一方面，需要在制度上理顺跨域建设和协同推进机制，统一信用体系建设的牵头单位，重视信用建设工作，明确机构职责，在技术上统一信息采集和交换的标准；另一方面，鼓励地方政府探索区域合作、促进“信用”治理模式转变和创新，大力推进先试先行经验的交流和推广，社会信用产品和服务应用在各地能有效应用和落地。

### 2. 强化政务诚信，提升政府公信力

政务诚信的根本抓手是将《国务院关于加强政务诚信建设的指导意见》执行到位。各级政务机构和政务人员在执政过程中，需“内诚于心”和“外信于行”，坚持依法行政、坚持政务公开、坚持勤政高效、坚持守信践诺、坚持失信惩戒”的要求。政务诚信的关键在于能严格执法、依法办事；在法律框架下“加快推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开和结果公开”，保障公共资源使用的公开、公平、公正，实现公众利益的最优化，取信于民。勤政高效是政务诚信的实现途径。守信践诺是政务诚信的内在要求。对于政务人员来说，履行职责，行使职权，应当行诚信之事并对公民负责，由此来提升政府公信力。加强诚信立法，夯实诚信体系建设的法治根基

党的十九大报告指出，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。《纲要》指出，社会信用体系要“以法律、法规、标

①连维良.创造性地做好新形势下的社会信用建设工作[J].信用中国，2018（10）

准和契约为依据”。可见，“法律先行”是社会信用体系建设的基本原则，是规范诚信行为的法律保障，关键在于制定专门《信用法》以及信用部门法。全国人大常委会为信用立法，已是迫在眉睫的任务。

### 3. 继续推进信用立法工作

2018 年信用立法纳入全国人大常委会立法规划。但在十三届全国人大常委会公布的立法规划显示，社会信用方面的立法项目，属于第三类项目，因立法条件尚不完全具备，需要继续研究论证。但推进诚信建设，要不断采取各类措施推进社会信用体系建设，而加快推进信用立法、完善信用法律法规体系作为社会信用体系建设的基础工程，具有重大而深远的意义。因此，我们应该从以下几方面着手：（1）推进信用立法，把法律的规范性和引领性结合起来，通过设定相应的权利义务，使其转化为具有权威性、引导性、激励性、约束性的刚性规定。（2）信用立法既涉及公权力与私权利之平衡，也涉及法律与道德之交叉；既需要国家的顶层设计，也需要社会主体的通力合作；既要立足本土资源，也要具有国际视野，总结参考地方立法和国外立法的先进经验，平衡把握信用主体信用信息的利用和保护。<sup>①</sup>

### 4. 下真功夫推行信用监管改革

以联合奖惩为主的信用监管已经成为社会治理的核心手段，

---

<sup>①</sup>廖永安、谭曼.以信用立法推进社会信用体系建设[J]光明日报

<http://theory.people.com.cn/n1/2018/0219/c40531-29826153.html>

李克强总理在 2019 年 3 月 5 日第十三届全国人民代表大会第二次会议的《2019 政府工作报告》中强调，加强和创新社会治理，要健全社会信用体系；为激发市场主体活力，着力优化营商环境，需要以公正监管促进公平竞争。“推进“双随机、一公开”跨部门联合监管，推行信用监管和“互联网+监管”改革，优化环保、消防、税务、市场监管等执法方式，对违法者依法严惩、对守法者无事不扰。”因此，这项系统的工程我们需要整体推进：

（1）从根本上扭转失信问题高发态势需要标本兼治，突出三个着力：着力加大失信联合惩戒力度；着力拓展守信联合激励；着力构建以信用为核心的新型监管机制。<sup>①</sup>加强联合奖惩机制的系统性、协同性和规范性。通过加快信用法规制度建设，建立较为健全的法律体系，形成规范，以此来威慑和惩戒失信者，使法律真正成为维护信用关系的有力武器；鼓励政府、行业协会、专业信用服务机构和社会公众共同参与，形成监督协同合力，约束各失信主体行为。

（2）建立常态化的工作机制，鼓励各地方和城市试点开展联合惩戒工作，创造性地做好“四个功夫”：一是扩围联合奖惩领域。各地方可结合实际在本辖区内，针对重点领域建立区域性联合奖惩机制。二是升级联合惩戒措施。在合法、合规和社会可接受程度内不断升级联合惩戒措施，将限制乘坐火车和民用航

---

<sup>①</sup>连维良.从根本上扭转失信问题高发态势需要标本兼治.新华网.2019 年 3 月 6 日 22: 19

<http://xhpfmapi.zhongguowangshi.com/vh512/share/5819601?from=groupmessage&isappinstalled=0>

空器等措施的适用领域延伸到税收违法、财政性资金管理失信、保险失信以及证券、期货违法等领域，并鼓励各地方依照这种做法。三是丰富联合激励措施。鼓励各地方推出具有地方特色的个人信用分和市民诚信卡，创新联合激励场景，通过优先办理、降低门槛、简化程序、免交押金等形式激励群众的守信行为。比如，让守信者享受乘坐公交地铁优惠，享受信贷服务“绿色通道”待遇，享受先诊疗后付费服务，享受参观文博场馆费用减免，享受图书借阅免押金服务，享受公益奖励和社会福利等。四是在形成自动启动奖惩机制上下功夫。按照党中央、国务院关于推进审批服务便民化有关要求，各地方要加快构建以全国信用信息共享平台为枢纽、以网上政务服务平台为基础的全流程一体化在线联合惩戒平台，形成自动启动惩戒机制。依托全国信用信息共享平台联合奖惩子系统，为各地方网上政务服务提供公共入口、公共通道和公共支撑，实现惩戒名单即时更新、惩戒措施即时显现、惩戒反馈即时推送。<sup>①</sup>

（3）建议在卫生大健康领域突破性开展信用联合惩戒。中共中央、国务院 2016 年 10 月印发《“健康中国 2030”规划纲要》，提出了今后 15 年我国推进“健康中国”建设的行动纲领。《纲要》确立了“以促进健康为中心”的“大健康观”“大卫生观”，提出将这一理念融入公共政策制定实施的全过程，将健康纳入经济社会发展全局，对于推动经济社会发展方式转变、改善百姓生活具有重要意义。可是，近年来违背诚信原则、危害

<sup>①</sup>连维良.创造性地做好新形势下的社会信用建设工作[J].信用中国，2018（10）

人民健康的恶性事件如“长春长生生物公司假疫苗事件”不断发生，如果不在这一领域开展信用体系建设实施信用联合奖惩，必将后患无穷。

## 5. 加强诚信教育和营造诚信文化

美国制度经济学家埃里克·佛鲁博顿说过“诚信是具有社会心理学意义上的准宗教式的信念。”诚实守信的理念是社会信用体系运行的支撑。家庭、市场和政府是现代市场经济中信用主体的组织载体，要从三个层面来营造信用文化：（1）普及诚信教育，推进公民道德建设工程，加强社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德教育。（2）树立诚信典型，深入开展诚信主题互动。（3）从制度层面加强对信用文化的培育，遵守制度、法律、契约和承诺。

## 6. 创新性推进专项治理

信用建设工作要与时俱进，要创新手段、创新举措、创新领域。重点包括七个创造性：创造性专项治理、创造性信用惠民、创造性信用监管、创新性运用红黑名单、创造性联合奖惩、创造性信用评价、创造性信用修复。<sup>①</sup>我们要通过一系列制度安排，运用信用监管手段，加强事中事后监管，加快化解存量失信行为的社会影响，建立防范和减少增量失信行为发生的长效机制，实现标本兼治，全面增强市场监管能力，增进各类主体诚信意识，提升全社会诚信水平。

---

<sup>①</sup> 连维良.创造性地做好新形势下的社会信用建设工作[J].信用中国, 2018 (10)

## (二) 未来展望

### 1. 构建开放信用秩序，让信用成为社会运行的新规则

针对我国信用现状，李克强总理 2019 年 3 月 5 日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上的政府报告中特别强调，要“推进信用监管改革”；要“健全社会信用体系”。而这一目标，需要信用市场的发展作为保障，对信用市场也提出了更高的要求，不仅要培育和完善中国信用服务市场，形成多层次信用服务体系，同时，社会信用体系建设是营商环境优化的基础和抓手，未来要进一步加大社会信用体系建设，激发市场主体活力，着力优化营商环境，推行信用监管改革，构建以信用为秩序的规则。此外，要加快放开金融服务市场，加强国际交流合作，以推进“一带一路”倡议、适应国际国内市场不断融合的趋势，做好国别信用工作和外商信用工作，不断提升我国在国际信用评级领域的话语权，构建开放信用秩序，让信用成为社会运行的新规则。

### 2. 建设以新技术和数字时代相适应的社会信用体系体系

现代信息技术的应用，是社会信用体系建设的有效加速器，让信息的获取手段变得更为丰富，获取信息的成本也大大降低，信息的流动性加速，信息传递的半径扩大。全国建立的大小公共信用信息平台，数据在质和量上都有了提升和保障，我们应该人工智能、云计算、区块链等技术，发挥和创新平台经济和数字经济的商业模式，让社会信用产品和服务朝着更智能、更普惠的方向发展，推进

社会信用体系建设从制度设计、平台建设到业务流程都更为成熟和完善。

### 3. 形成“政府推动、社会共建、信息共享、行业自律、智能普惠”的新格局

在市场经济成熟国家，社会信用体系建设主要靠政府、法律，靠第三方专业信用服务机构征信、评信，靠整个社会用信，靠公民守信。在未来的建设中，社会信用体系建设的大发展离不开信用服务机构和信用服务市场的大发展，通过政府推动，社会共建，形成行业自律、智能普惠的新格局。

参考文献：

[1] 任兴洲. 建立市场体系——30 年市场化改革进程[M]. 北京：中国发展出版社：2008

[2] 连维良. 创造性地做好新形势下的社会信用建设工作[J]. 信用中国，2018（10） [3] 中国人民银行征信管理局, 现代征信学[M]. 北京：中国金融出版社：2015, 394

[3] 吴晶妹，三维信用论[M] 北京：中国当代出版社：2013

[4] 秦池江, 强化信用观念，提供信用透明度——建立中国信用评级制度问题研讨会综述[J] 中国金融 1988（5）

[5] 上海财经大学信用研究中心、上海国际金融中心研究院，《2015 中国金融发展报告——社会信用体系建设的理论、探索与实践》 [M]. 上海：上海财经大学出版社：2016



[6]东湖信促会，武汉东湖示范区 2017 年社会信用体系建设总报告

[7]以诚筑教稳步推进教育行业信用体系建设——访教育部负责人，中国改革报.<http://www.creditsd.gov.cn/21/2476.html>

[8]刘梦雨、王砾尧，《第三方力量》[J].信用中国，2017（12）

[9]李可、张子谏，大数据为诚信体系建设提供新契机. 2018 年 01 月 29 日 08:12 光明日报  
<http://theory.people.com.cn/n1/2018/0129/c40531-29791760.html>

[10]王丽媛，中央文明委组织有关部门开展诚信缺失突出问题集中治理，着力提升全社会诚信水平. 光明日报，2018 年 8 月 7 日 01 版

[11]毛振华、闫衍、袁海霞、李诗. 中国债券市场信用风险与违约案例研究[M]. 北京：中国社会科学出版社：2017

[12]何亚斌：《论产权市场信用风险防范》，见《中国产权市场发展报告（2009～2010）》，社会科学文献出版社，第 175～185

[13]张英杰、刘茜，六步走打造信用闭环，建立多层级社会信用治理模式[J]. 信用中国 2018（1）

---

[14] 《2019 政府工作报告》新华网

[http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/2019-03/05/c\\_1124194454.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/2019-03/05/c_1124194454.htm)

[15] 连维良. 从根本上扭转失信问题高发态势需要标本兼治.  
新华网. 2019 年 3 月 6 日 22: 19

[http://xhpfmapi.zhongguowangshi.com/vh512/share/5819601?  
from=groupmessage&isappinstalled=0](http://xhpfmapi.zhongguowangshi.com/vh512/share/5819601?from=groupmessage&isappinstalled=0)