## 新中国成立以来我国社会信用体系建设的 历程、经验与展望

#### 蔡 旭

(中共厦门市委党校 政治学教研部,福建 厦门 361027)

摘 要:社会信用体系是一个国家社会制度建设的重要组成部分,是国家治理体系现代化的重要标志。新中国成立以来我国的社会信用体系发展经历了计划信用、萌芽、起步、加速发展四个阶段。经过多年实践,我国在信用立法、征信体系和互联网金融等领域的信用体系建设中取得了一定成就。新时代,我国完善社会信用体系的重点是继续加强这三个领域的建设。

关键词:社会信用体系;信用立法;征信体系;互联网金融

中图分类号: F2 文献标识码:A 文章编号:1006-6365(2020)02-0032-07

社会信用体系的发展是社会制度建设的重 要方面,社会信用水平是一个国家治理体系现 代化的重要标志。新中国成立以来,特别是改 革开放以来,我国的社会信用体系经历了从无 到有、逐步发展的过程,在信用立法、征信体系 和信息数据库建设方面取得了显著成就,建立 了较为完备的信用立法体系、全国统一的信用 信息交换平台和金融信用信息基础数据库。 以信用评级、信用中介、信息服务为主要业务 的征信业蓬勃发展,政务信用、企业信用、个人 信用得到良好的维护,这些都是国家治理体系 现代化的标志和表现。本文立足社会信用体 系建设的基本理论, 回顾我国社会信用体系 的发展历程,总结我国社会信用体系建设和 社会信用治理方面的发展规律、主要成绩和独 特经验,并对我国信用体系建设未来发展作出 展望,以期对社会信用体系的建设者、研究者 有所启示。

### 一、我国社会信用体系发展历程回顾

"诚实守信"是中华民族的传统美德,诚信在传统中国人的道德观和社会伦理中一直都占有重要地位。据统计,"信"字在《论语》中出现38次,在《孟子》中出现30次。"信"是儒家伦理"三纲五常"中五常"仁、义、礼、智、信"中的一个重要规范,也是四教和五德"恭、宽、信、敏、惠"的其中之一。□尽管古代典籍关于"诚信"的含义和现代社会有许多区别,但传统文化对诚信的重视,为我国社会信用建设奠定了宝贵的基础。新中国成立以来我国社会信用体系的建设与发展就是在传统文化基础和现代社会治理观念的双重作用下的蝶变过程,归纳起来大致分为以下四个历史阶段。

(一)国家计划信用体系阶段(1949—1978) 新中国成立后,我国借鉴前苏联高度集中 的计划经济体制,在国家计划主导下快速建立 了现代国民经济体系。在这一体制下经济主体

收稿日期:2019-10-24

基金项目:福建省社会科学规划项目"共享经济模式下个人信用的法律规制"(FJ2017B008)。

作者简介: 蔡旭, 男, 福建厦门人, 中共厦门市委党校政治学教研部副教授, 中国(海南) 改革发展研究院博士后。

之间的经济联系依靠政府信用加以维持, 具体 体现在国家各种指令性计划中。这一时期我国 基本没有现代意义上的社会信用制度与信用体 系,除了传统文化的"诚信"观念在调节社会关 系时发挥作用外, 商品交易和资金流通都不通 过信用关系来维系。各经济单位及各种经济活 动都要符合国家的整体计划和经济政策, 以实 现指标和政策要求为经济活动准则。公民在国 家计划和国家经济政策的约束下行动,即使签 订了形式上的商品交易合同和借款合同, 也会 因"国家计划"和"政策变化"而无条件改变合同 要约。但与此同时这种体制下国家计划和行政 的约束力很强, 企人和企业既没有必要也没有 动力采取赖债废债行为,企业和个人间的经济 活动效率虽然较低,但整个国家的经济秩序相 对较好。②

这种以国家计划为主导、由国家信誉为社 会经济活动提供最终保证的国家计划信用体系 适合了国情,对当时经济体系的完善起到了一 定的积极作用。但是,随着经济发展和计划经济 体制的僵化和效率低下越来越影响国民经济发 展,这一制度的作用必然随着经济体制的改革 而发生变革。

(二)社会信用体系建设的萌芽阶段(1979—1992)

改革开放以来,我国经济体制越来越重视 商品经济的客观规律,越来越重视发挥市场在 经济生活中的调节作用。尤其是市场经济体制 的改革目标明确以后,计划体制下的信用制度 渐渐不能适应经济活动的需要,成为市场经济 发展的严重阻碍。国有、集体、私营、中外合营等 多种所有制经济之间的复杂经济往来,不可能 由统一的国家计划信用提供支撑。市场机制在 社会资源配置中发挥越来越重要的作用,国家 计划信用不能给市场活动的参与者提供足够的 信用信息。投资主体多元化、社会化、分散化,国 家计划信用不能给投资主体提供足够的投资信息。社会储蓄结构也从"藏富于国"转变为"藏富于民",国家计划信用不能提供居民消费所需的信用信息。对外贸易迅速增长,国外资金大量注入,国家计划信用不能给外向型经济提供足够的信用支撑。所有这些变化都从客观上产生了变革信用制度的内在要求。

1984年,辽宁省抚顺市工商局为了解决市场交易中越来越突出的企业信用问题,在当地企业中开展"重合同守信用"活动,全国各地纷纷学习,积极开展了"重合同守信用"活动。到1986年年底,全国已有20个省、自治区、直辖市开展了这项活动。这是我国社会信用体系建设最早的尝试。

随着经济活动对诚实守信的要求越来越高,信用立法的要求也逐渐提上日程。1986年4月,第六届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国民法通则》将诚实信用确定为民法的基本原则之一。与此同时,国家也开始重视信用征集和信用应用体系建设。1987年3月,国务院发布《企业债券管理暂行条例》,从这时起资信评级机构在全国多个省份先后出现,但这时的评级机构多数是以中国人民银行下属的公司名义出现,靠着把行政权力直接转化成评级机构收入的形式,产生了中国首批信用征集和应用机构。

社会信用体系建设在对外经济交往中显得 尤为迫切。1987年前国内数百家被授予外贸经 营权的企业参与国际市场竞争,但国际市场的 在查找这些公司背景和资信情况时,完全找不 到有关中国公司的资信信息,连可以提供信息 的机构都没有。直到 1987年7月外经贸部计算 中心与美国邓百氏商业资料有限公司合作成立 了我国第一家资信调查机构。

1990年,国务院下发了《关于在全国范围 内开展清理"三角债"工作的通知》,这是新中国 政府文件中第一次涉及到社会信用问题。1991年原国务院生产办组织开展清理企业"三角债"专项整治工作和"质量、品种效益年活动",其根本目标就是解决当时的社会信用问题,促进企业发展。

这些工作可以称之为我国社会信用体系建设的萌芽。在萌芽阶段,我国社会信用体系建设尚存在许多突出的问题:一是资信调查机构信息渠道单一,金融机构信息闭塞;二是我国企业普遍没有资信调查概念和信用管理的观念,信用风险意识淡薄;三是会计制度还存在着严重的漏洞,需要从根本上建立现代会计制度,才能展开规范科学的审计和统计工作;四是当时经济体制改革也处在起步阶段,法制体系建设尚未到位,市场经济目标尚未明确,市场活动缺乏法律规范。总之,这一阶段我国信用制度和信用管理体系远远滞后于经济的发展进程。

(三)社会信用体系建设的起步阶段(1993-2003)

社会主义市场经济体制的改革目标确定 后,我国从事信用征集和信用服务活动的信用 评级机构、担保机构开始出现,这标志着我国 社会信用体系建设进入起步阶段。上世纪90 年代,随着现代企业发展和我国资本市场的发 展,中国诚信、大公国际、上海远东等信用评估 机构相继出现。上海出台规定企业申领贷款证 必须进行信用评级,这有力推动了企业对信用 征集和信用评级的重视。这一时期专业的担 保、信用调查、讨债追债等信用中介机构也开 始发挥作用。1999年,原国家经贸委发布《关 于建立中小企业信用担保体系试点的指导意 见》(国经贸中小企[1999540号]),我国的中小 企业信用担保体系开始启动,这一体系最初是 为了扶持中小企业发展。原国家经贸委、财政 部和中国人民银行等部门联合推动山西、河 南、重庆、深圳、镇江、济南等地试点推出面向 中小企业服务的信用担保机构。中投保、深科投等一批专业担保公司也开始探索开展中小企业的担保服务。2000年,国务院办公厅印发《关于鼓励和促进中小企业发展的若干政策意见》(国办发[200059号]),提出要加强我国中小企业信用担保体系制度建设。到2001年,我国近30个省、自治区、直辖市的300个地市都已有了各类信用担保机构的覆盖,全国信用担保机构总数约360家。

在信用立法方面,1990年正式出台实施了《合同法》,1993年实施了《企业财务通则》和《企业会计准则》,1994年实施了《公司法》,1995年施行了《商业银行法》《担保法》《仲裁法》。这些重要法律的实施标志着我国社会主义市场经济法律体系初步形成,我国社会大量经济活动和企业行为逐步走向有序竞争,企业的信用行为得以记录,这为企业失信行为的惩戒提供了法律保障。

进入 21 世纪后,我国社会信用体系出现了融合发展的趋势,政府信用信息服务系统和社会信用联合征集体系不断发展完善。2003 年全国金融工作会议指出,今后的工作重点之一是要大力加强社会信用制度建设,要尽快建立全国企业和个人征信体系。在思想意识方面,社会各界对市场经济必须是信用经济的认识达到高度统一,各级政府部门也普遍开始重视社会信用体系建设。

在此阶段,一些部门、行业开始着手信用建设,如完善规章制度、加强管理和执法、增加违法违规以及不诚信的成本。国家工商总局、海关总署、国家质检总局等部门的信用信息系统的建设不断推进。全社会纳税诚信、产品质量诚信和合同履约诚信的水平不断提高。质检、海关等部门建立信用信息共享机制、信息比对和交叉稽核机制,各部门联合信用监管逐步完善。

(四) 社会信用体系建设的加速发展阶段 (2004年至今)

在这一阶段,信用征集体系和信用服务体系建设取得了突破性进展。在人民银行的统一部署下,我国企业和个人信用信息基础数据库于2006年建成并联网运行,个人信用信息和企业组织机构信用信息都可以在线核查。这是我国征信体系发展的里程碑,在此后各类经济活动特别是金融活动中信用风险的防范方面发挥了重要作用。

在这一阶段,社会信用体系建设改变了之前 点上突破、单兵作战的局面,呈现系统推进的态 势。2007年,国务院办公厅下发《关于社会信用体 系建设的若干意见》,主要针对信息集中共享、 金融业统一征信平台建设、信用服务市场的培 育和推动政府信息公开提出了计划和要求,提 出了系统推进社会信用体系建设的要求,并针 对指导和推动社会信用体系建设提出建立中央 政府部际联席会议工作机制。国务院下发的《关 于社会信用体系建设的若干意见》标志着我国 社会信用体系进入系统推进的加速发展阶段。

2008年5月、《中华人民共和国政府信息公开条例》实施,为政府信用信息的保存与传播提供了保障。2008年8月、《中华人民共和国政府反垄断法》实施,为信用行业的公平竞争、防止政府对信用行业进行行政垄断提供了重要法律依据。

2013年1月,我国首部《征信业管理条例》 出台,解决了征信业发展中无法可依的问题。在 新的法规条例规范下,我国征信业快速发展。经 过几年的努力,中国人民银行征信中心迅速发 展成为世界上主要的信用登记类机构。一批评 级机构具备了从事企业主体信用评级和企业 债、金融债、结构融资债等长、短期债券信用评 级能力,并在国内具有一定的公信力。同时,邓 白氏、惠誉、科法斯等国外信用机构也积极发展 中国市场。

2014年1月,李克强主持召开国务院常务会议,会议原则通过《社会信用体系建设规划纲要(2014-2020年)》(以下简称《纲要》),这是我国第一部国家层面社会信用体系建设专项规划,成为新时代我国在社会信用体系建设上的行动指南,标志着我国社会信用体系发展进入崭新阶段。

#### 二、我国社会信用体系建设主要经验

建国以来经过四个阶段的快速发展,我国的社会信用体系几十年走过了发达国家上百年的历程,取得了显著成就,建立了与社会主义市场经济体制基本适应的信用立法体系、征信体系,社会信用治理水平显著提升,未出现系统性的社会信用危机。最重要的经验就在于我们注重信用立法体系的建设,建立了相对完备的信用法律法规;注重征信体系建设,发展了与市场经济体制和社会治理体系相适应的现代征信业;注重互联网金融等新兴领域的信用建设,把新兴领域的危机消弭在萌芽状态。

(一)建设问题导向、点面结合的信用法律 体系

健全的法律法规是正常信用关系得以维持的保障,信用立法是社会信用体系建设的基础工程,信用征集、信用服务、守信激励和失信惩戒都需要法律法规来规范。我国针对经济社会发展中不断出现的信用契约问题,坚持问题导向,坚持国家立法和地方探索相结合的信用立法体系建设路径,形成了以《合同法》《公司法》《物权法》《破产法》等一系列法律为支柱的信用法律体系框架,制定了大量部门规章,基本解决了社会信用领域无法可依的问题。[3]

在政府信用法律方面,我国建立了以《预算法》《担保法》《政府信息公开条例》等为核心的 法律法规,对政府在经济活动、信息公开等领域 的活动进行针对性的规范制约;在银行信用法 律方面,我国制定了《商业银行法》《企业债券管理条例》《贷款通则》《商业银行中间业务暂行规定》等有关信用方面的法律法规,法律供应较为充足;在企业信用法律方面,我们出台了《企业财务通则》和《企业会计准则》,专门针对企业间资金财务往来作出详细规定,统一了全国企业间债务信用的规范标准;《公司法》《担保法》《仲裁法》《合同法》等,为企业间的信用记录和失信惩戒提供了一个基础的法律规范和法律体系。在个人信用法律方面,我们出台了《关于开展个人消费信贷指导意见》《个人存款账户实名制规定》。在地方立法层面,深圳、汕头、北京等地先后出台了地方信用信息管理办法,这些都是我国地方信用立法的重要成果。<sup>[4]</sup>

(二)建设国家主导、市场引领的征信体系

广义的征信体系是指依法收集、整理、保存、加工信用信息并对外提供信用报告、信用评估、信用服务以及进行信用管理等活动的机构制度体系。由于我国征信体系从计划经济体制脱胎而来,建设初始阶段必须由政府特别是处在现代经济核心的金融主管机构主导进行。从实践上看,由中国人民银行所主导的信息采集和信息使用构成了我国征信体系的主体。征信体系是整个社会信用体系特别是商业经济信用的最核心内容,征信体系的发展路径也必须由市场决定。我国抓住征信服务这个信用体系建设的核心,经过十几年的发展形成了以中国人民银行的企业和个人信用信息基础数据库为核心、商业征信体系为辅助的征信体系框架。

在个人征信体系方面,中国人民银行从 2004年开始个人征信系统的建设,已经建成信息进出严格管控、信息查询便捷易行、报告异议 高效处理的个人信用信息数据库。在企业征信 体系方面,我国已经建成了服务范围广泛、信息 采集较全面、数据相对准确及时的企业信用信息数据库,发展出门类齐全、服务规范的市场化 征信服务企业。我国征信体系在短短十几年间 取得了西方发达国家几十年上百年才有的成就。目前,中国人民银行的征信系统已经是世界 规模最大、收录人数最多、覆盖范围最广的信用 信息数据库。

(三)建设世界领先、适合国情的互联网金融领域信用体系

互联网技术的发展对整个社会信用体系的 运行产生了深远影响, 尤其是互联网和传统金 融行业的融合产生的互联网金融领域近年来发 展迅猛。我国的互联网应用后发先至,发展出世 界上最大的互联网商业和互联网金融平台。我 国互联网金融领域的信用体系建设也及时跟 进,走在了世界前列。具体来说,我国互联网金 融领域信用体系建设主要呈现出以下特点:一 是互联网金融的快速发展和征信困难并存。近 年来包括第三方支付、P2P 小额信贷、众筹融 资、新型数字货币等新兴领域互联网金融发展 迅速,人民对于第三方支付、融资等互联网金融 的信用信心不断提高,互联网金融领域的信用 体系建设取得阶段性成果。但因为互联网金融 行业是一个新兴领域,许多新生事物和新生现 象没有现成的信用法规或征信机构提供约束和 服务,这一领域的金融风险也逐渐积累,2018 年 P2P 行业的频繁暴雷就是前期积累的信用 风险的集中爆发。二是互联网金融业务模式多 样发展与高信用保障的要求并存。传统金融行 业在互联网技术呈现多样化、个性化的创新发 展,在互联网支付快速发展的同时,互联网保 险、互联网基金、互联网直接投资业务规模不断 增大。互联网金融是基于信息技术开展的金融 服务,拥有大量交易数据,其面临的安全风险和 信息泄露风险也将更加突出, 对信息安全提出 了更高要求。三是互联网金融创新性强与立法 监管体系不到位并存。『互联网金融服务涵盖 支付、信贷、保险、理财等多种业态,在金融模式 上具有创新性。我国在原有的基于分业经营模式的金融监管体系基础上针对互联网金融混业经营模式不断探索新的金融监管体系,并在这一领域走在了全世界前列。不过,目前我国针对互联网金融的信用立法还相对滞后,这是随着新兴经济发展出现的新问题,需要我们在社会信用体系的进一步发展中加以解决。<sup>[6]</sup>

#### 三、新时代我国社会信用体系建设前瞻

进入新时代,我国社会信用体系建设重点 仍应放在信用立法、征信体系和互联网金融三 个领域。发展世界领先水平、适合中国国情的社 会信用体系将是我国社会信用领域未来发展的 必由之路。

#### (一)信用立法体系的建设前瞻

《纲要》要求,我国信用立法建设应尽快开 展社会信用法的立法调研和起草工作, 切实加 快信用立法步伐。针对我国缺少核心信用法律 的问题,接下来应加强信用上位法的立法研究, 制定出涵盖信用征集、查询、应用、互联互通、信 用信息安全和信用主体权益保护以及守信激励 和失信惩戒等领域统一的社会信用领域核心上 位法,为下位法和地方立法提供基本法律支撑。 在政府信用法律体系方面,应进一步加强政务 诚信立法和政府投融资及债务活动的法律规 范;在银行信用法律体系方面应加强对银行贷 款机会平等、债务催收、信用信息披露进行规范 的法律法规建设;在企业信用法律体系方面.应 针对企业信用报告、信用纪律、信用交易制定具 体的法规制度: 在个人信用法律体系方面应注 意个人信用信息保护和信用征集过程中个人信 息采集范围、采集方式和个人隐私的保护等法 律法规的健全,同时应完善个人失信惩戒机制 的制度安排。四

#### (二)征信体系建设前瞻

针对我国征信体系中存在的信用数据分隔 屏蔽、互不联通的现状,建议开创一条"以中国

人民银行征信系统为支撑,依托数据处理技术,多元化征信主体并存,个人征信与企业征信协同发展"的中国特色征信体系发展模式。在这种模式下,央行负责信用基础设施和基础数据库的建设维护,发布征信指标评价体系,指导征信业的规范发展;第三方征信机构和信用评级机构进行专业化的信用征集和信用评估,自主开展风险控制和信用服务,弥补当前个人与企业信息征集严重不足的缺陷;技术上依托大数据、云计算等先进的数字处理能力,为信用征集和整理发布使用提供更为精准的服务,解决信用信息数据库开放不够的问题。[8]

(三)互联网金融领域的信用体系建设前瞻 互联网金融在我国的发展方兴未艾,结合 我国国情和其他国家经验, 我们认为未来互联 网领域信用体系发展有三种模式可以选择:"以 中国人民银行为代表的政府主导模式、以企业 征信机构为代表的市场主导模式和以互联网金 融协会信用信息中心为代表的会员制模式"。我 们建议在互联网领域信用体系建设第一阶段, 可以充分利用中国人民银行的征信系统,推动 互联网金融的信息征集、信用评级、信用使用发 展,快速建立互联网金融信用信息数据库。在互 联网金融信息体系有了初步发展之后, 在互联 网领域信用体系建设第二阶段逐步引导进入市 场主导模式,鼓励电商平台、金融机构独立开展 征信业务, 为各自服务对象提供本领域的征信 服务。第三阶段,待互联网领域信用立法进一步 完善后,可以充分发挥互联网金融协会的作用, 逐步确立统一的互联网金融行业征信标准,建 立协会会员的信用信息共享机制,逐步实现国 家法律规范下行业协会主导的高效透明全面的 互联网金融领域信用征集服务体系。由于互联 网金融对技术的要求比较高, 在推动互联网金 融领域信用体系建设过程中尤其要注重信息收

集、数据处理、数据开发等新技术的运用,确保

信用体系的建设与互联网技术的革新同步发展,应用人工智能等先进的数据分析处理技术进行信用管理,是社会信用体系深入发展的必然方向。在互联网金融等新兴领域的信用体系建设中同时要注重信用立法的跟进和完善,针对新兴领域信用活动制定切实可行的法律法规,落实执法监管责任,将新兴领域的信用失范行为消灭在萌芽状态。

综合前述,我国的社会信用体系经过几十年的发展,已经取得了显著成效,推动了社会主义市场经济体制不断完善和社会主义国家治理体系的现代化,对我国的经济发展和社会进步产生了巨大深远的影响。这主要得益于我们坚持了问题导向、点面结合的信用法律体系建设,坚持了国家主导、市场引领的征信体系建设,建立了世界领先、适合国情的互联网金融领域信用体系。同时,我国社会信用体系的发展仍面临许多的矛盾挑战,政务信用、企业信用、个人信

用离社会的期待还有差距。如何推动我国社会 信用体系沿着正确的路径发展,仍然是需要理 论研究者和实际工作者继续思考的问题。

#### 参考文献:

- [1]翟学伟.中国社会信用[M].北京:中国社会科学出版社, 2017:49.
- [2]刘肖原.我国社会信用体系建设问题研究[M].北京:知识产权出版社,2016.
- [3]王雨本.论中国市场信用立法的模式选择[J].首都师范大 学学报,2009(6).
- [4]罗培新.善治须用良法:社会信用立法论略[J].法学,2016 (12).
- [5]张郁.当前互联网金融征信发展的探讨[J].现代商贸工业, 2019(14).
- [6]王智东.我国互联网金融发展的特征、现状、问题及措施 [J].商业经济研究,2019(6).
- [7]肖卫兵. 我国社会信用立法若干问题探析[J].电子政务, 2017(6).
- [8]刘赛英.浅谈征信系统建设的问题与对策[J].武汉金融, 2011(2).

[责任编辑 杨 捷]

# On Development, Experience and Prediction of Social Credit System Construction Since the Founding of PRC

#### CAI Xu

(Party School of Xiamen Committee of CPC, Xiamen 361027, China)

Abstract: The social credit system is an important component of the country's social system construction and an important indicator of the modernization of the national governance system. Since the founding of People Republic of China (PRC), China's social credit system has gone through four stages. Through years of practice, China has accumulated experience in the field of credit legislation, credit investigation system, and internet finance. In the new era, the focus of perfecting the social credit system is to continually strengthen the construction of those three fields.

Key words: social credit system; credit legislation; credit collection system; Internet finance