

# 推动我国信用服务机构发展的对策研究

曾光辉 骆立

(厦门国信信用大数据创新研究院, 福建 厦门 361004)

**摘要** 信用服务机构是社会信用体系建设的重要主体。近几年随着社会信用体系建设全面推进,我国信用服务机构数量迅速增加,而信用立法不足、信用信息融合力度不够、信用服务创新缓慢、信用人才匮乏、行业多头监管等问题也突显出来。本文通过对国内外信用服务机构的对比研究,提出影响信用服务机构发展的“五要素”分析框架,即法律保障、数据归集、产品服务、人才培养和行业监管,在梳理我国信用服务机构的现状及问题基础上,提出了推动我国信用服务机构发展的一揽子对策建议。

**关键词** 信用服务机构;信用立法;信用数据;信用产品;信用人才

中图分类号:F203

文献标志码:A

文章编号:1673-5684(2019)06-0062-06

市场经济是信用经济,随着市场经济的迅速发展,社会信用体系建设的重要性日益突出,而社会信用体系建设离不开信用服务机构的发展壮大。当前我国社会诸如假冒伪劣、商业欺诈、违法侵权等失信行为屡有发生,已严重阻碍了市场经济的正常发展,培育专业、中立的信用服务机构有利于提高社会诚信意识,提升社会信用水平。

## 一、国外信用服务机构发展概况及启示

### (一)美国信用服务机构发展概况

美国的征信业是以商业性征信公司为主体,由民间资本投资建立和经营。它们独立于政府和金融机构,根据市场经济法规,为社会提供有偿商业信用服务。政府只负责对其进行依法监管,属于

市场主导型运作模式。<sup>[1]</sup>

当前美国征信行业高度集中,建立了成熟完善的信用体系,市场划分得十分明确。在企业征信方面,形成“三足鼎立”局面:美国标准普尔公司(Standard and Pooks)、穆迪投资服务公司(Moody's Investors Service)和惠誉国际信用评级有限公司(Fitch Ratings)的客户已遍布全世界,主要从事国家、银行、大型上市企业等方面的信用评级;此外,同样具有全球影响力的邓白氏公司主要从事企业资信调查评级。在个人征信方面,全联公司(Trans Union)、艾克飞公司(Equifax)等主要从事消费者信用评级。美国信用服务机构的主要业务包括数据采集、数据处理、产品形成和产品应用四个环节,

收稿日期 2019-10-08

基金项目 2017年度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:曾光辉(1982)男,江西崇仁人,厦门国信信用大数据创新研究院执行院长,厦门市发展研究中心高级经济师,研究方向:社会信用体系建设;

骆立(1990)男,上海人,厦门国信信用大数据创新研究院信用基础研究室研究员,研究方向:信用服务机构发展。

其中,数据处理和产品形成是关键环节。鉴于信用服务机构业务的开展,美国颁布了《公平信用报告法》《信息自由法》《平等信用机会法》《信用修复机构法》等16项法律法规。<sup>[2]</sup>在美国,根据有关规定,调用个人信用资料,需要得到被调用人的同意或者司法部门的授权,以防止滥用个人信用资料。

另外,美国非常注重信用管理教育,一些大学开设了信用管理课程,如国家信用管理协会(NACM)针对各大中型企业的信用管理经理开设信用管理研究生课程,这与信用管理经理人员的执照考试密切相关。美国也非常重视在职培训,建立了若干信用培训机构,许多大型信用管理公司和专业协会也开设了信用管理函授课程。

### (二)欧洲国家信用服务机构发展概况

欧洲大多数国家的信用服务机构是由政府部门组织和经营的,遵循政府主导的模式。如欧洲各国中央银行,不仅负责公共信用信息登记制度的建设,还负责监管全国信用服务市场的运行。它们设立了专业的监管机构,负责信用服务机构的数据保护和监督。中央银行建设的公共征信系统,为银行、央行和银行监管机构提供关于整个银行系统的企业和个人负债信息。商业银行等金融机构都被强制接入公共征信系统,强制使用固定频率,随时提交信息,企业和个人的相关信用信息数据被转移到中央银行。此外,所有参与机构之间的信息共享也是强制性的。另外,联邦政府和州政府均设立了个人数据保护监督局,以监测和指导政府机构和信用服务机构提供个人资料。欧洲的征信立法是基于对数据和隐私的保护,因此欧洲个人数据保护比美国更为严格。

欧洲也有一些民间信用服务机构,如德国的厦华公司(SCHUFA)、英国的益百利公司(Experian)、意大利的科瑞福公司(CRIF)等开展个人征信业务,与政府主导的信用服务机构一样,大部分都是提供信用报告制作和分发、信用评分、信用风险管理等常见产品,信用申请、投资监测、欺诈预防、身份识别等逐渐成为机构提供的共同服务。

### (三)日本信用服务机构发展概况

日本行业协会对日本经济影响巨大,故日本的征信体系采用会员制模式,且由行业协会为主建立信用信息中心,为协会会员提供个人和企业

的信用信息交换平台,通过内部信用信息共享机制,实现收集和利用的目的。当前日本各行业协会共同出资建立了个人信用信息中心,为会员单位提供各类信息查询服务。由于日本的隐私保护机制较为完善,个人信用信息只能由行业协会单位使用,导致了日本个人信用信息的披露程度较低。

当前日本信用服务机构已有相当规模,如“全国银行个人信用信息中心”系统、邮购系统的“CIC”、消费金融系统的“全国信用信息联合会”和跨越各行业的横向个人征信机构CCB、株式会社等。随着日本征信行业的发展,日本信用服务机构所提供的服务产品也逐渐多样化。早期的服务产品主要是简单的企业信用调查,而后提供了更深入、更高附加值的征信产品。

另外,日本向来十分重视人才培养,培养信用管理人才也不例外,与美国一样,日本在一些大学开设了信用管理课程,同时也培训在职人员。

### (四)美欧日信用服务机构发展带来的启示

美国、欧洲及日本的信用服务机构的发展模式和现状各不相同,但信用服务机构发展都离不开法律保障、数据归集、产品服务、人才培养和行业监管这五大关键要素。

#### 1. 法律保障

信用法律法规是信用服务机构发展的基石。信用服务机构的业务涉及企业商业秘密、个人隐私保护,需要有法律作支撑。此外,对于恶意篡改信用信息或者提供虚假报告的信用服务机构,要实施法律制裁,以确保征信行业健康发展。

#### 2. 数据归集

信用数据是信用服务机构发展的基础要素。信用服务业是处理信用信息的行业,信用信息归集是信用服务机构开展业务的基本工作。

#### 3. 产品服务

信用产品创新是信用服务机构发展的动力。信用服务是通过信用信息处理与分析,最终形成相关产品来实现服务。信用服务机构在提供服务过程中应注意拓展传统信用产品市场,积极进行产品研发和创新。按照信用产品和信用交易一样多的原则,提供更加本土化、专业化和深层次的信用产品,以满足大多数消费者的需求。

#### 4. 人才培养

信用人才是信用服务机构发展的根本因素。

信用服务行业作为一个新兴产业,知识覆盖面广、应用场景多,对从业人员的综合素质要求越来越高,所需掌握的专业知识包括法律、计算机、会计、金融、数学等。因此,所有的信用服务机构都应十分重视相关高素质复合型人才的培养。

### 5. 行业监管

行业监管是信用服务机构发展的保障。建设合格的信用行业体系离不开有效的行业监管,完善的监管机构对整个信贷市场和所有参与者,包括贷款机构、信用服务机构进行监督和管理,确保信用市场的稳定。

### 二、我国信用服务机构的状况分析

从法律保障、数据归集、产品服务、人才培养和行业监管五大关键要素,反观我国信用服务机构发展现状,成果与挑战并存。

(一)地方信用立法积极探索,国家信用立法相对滞后

在国家层面:2014年6月,国务院发布了《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》提出要大力发展信用服务机构,并制定实施相关发展规划;2018年10月29日,国家发改委印发了《关于推动开展综合信用服务机构试点工作的通知》;2019年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强金融服务民营企业的若干意见的通知》,提出发展各类信用服务机构,鼓励信用服务产品开发和创新。

在地方层面:2018年11月12日,河南省发改委印发了《关于培育发展信用服务机构加快推进社会信用体系与大数据融合发展的通知》;江苏、上海等地的社会信用体系牵头部门备案信用服务机构已多年;福建自贸区开展了第三方信用服务机构征选入库工作;江西省发函邀请第三方参与社会信用体系建设工作;2019年3月5日宿迁市正式施行了《宿迁市社会信用条例》。截至2019年8月30日,已有三分之二以上的省区市出台或正在研究出台地方信用法规,已有26部法律、28部行政法规中包含信用条款。<sup>[3]</sup>

虽然我国为保障信用服务机构健康发展出台了一系列的法律保障措施,但是《国家信用法》《公共信用信息管理条例》和《统一社会信用代码条例》的推进进展较为缓慢,一些问题还亟待解决。例如《国家信用法》在适用范围、监管主体、可

操作性、立法原则等方面都还存在争议。这些管理法规的缺失导致了信用行业标准没有国标可供参考,信用服务机构的信息质量和权威性无法保障,信用信息共享存在壁垒。

(二)信用数据多渠道加快归集,孤岛现象仍然存在

2004年,中国人民银行开始组建全国统一的个人信用信息基础数据库,并于2006年1月1日在全国正式联网运行。目前该数据库累计收录了9.9亿自然人、2591万户企业和其他组织的有关信息<sup>[4]</sup>,在个人信贷风险防范中发挥着重要作用。2015年,国家发改委牵头建设的全国信用信息共享平台正式投入运行,截至2019年5月底,累计归集各类信用信息368.83亿条。“信用中国”网站公示行政许可和行政处罚等信用信息1.59亿条,其中行政许可信息1.2亿条,行政处罚信息3921万条<sup>[5]</sup>实现了信用查询、红黑名单、异议投诉、守信联合激励和失信联合惩戒等功能。

然而当前散布在各行业和地方信用管理部门的信用信息仍处于相互垄断和闲置状态,不能很好地加以聚合和利用。政府部门之间的信息仍不能共享,社会信息不够透明,信用服务机构很难获得相关信用数据。另外,我国至今还未出台统一的信用信息采集、归集和分类管理标准,导致信用平台建设标准的不统一,给信用服务机构之间的信用信息互联互通带来不便。

(三)信用服务场景不断探索,信用产品质量有待提升

目前全国已有30多个省市建立了地方信用网站,开展信用产品、信用调查、信用评估、信用培训等在线服务,同时吸收工商局、物价局、人民法院、国税局、地税局、质量监督局为成员单位,提高了信用网站的真实性与可用性。此外,随着市场上产生越来越多的信用服务机构,这些机构开发了一系列符合自身特色的信用产品与服务,例如信用基因图谱、信用动态监测预警工具、风控模型构建、平台型信用量化分析技术等,为全社会的企业或个人提供全面、准确、权威的信用信息和预警信息。

我国信用产品质量、服务还存在着较多的问题。首先,我国信用评估尽管开展较早,但数据来源、评估指标、报告格式、资信认证、信用管理软件

开发等方面都存在标准不统一问题。各信用服务机构的评估自成体系,做出的评估结果大相径庭。其次,我国整体信用数据处理技术水平较低。例如不少地方的信用数据还依赖于人工输入和比对,导致信用数据质量较低。又如许多信用服务机构规模小,没有完善的信用数据库,或信用信息难以及时更新,以致很难开展正常服务,也谈不上自身发展。另外,我国社会信用体系建设尚处初级阶段,信用服务意识仍未被重视,市场缺乏对服务产品的需求,有实力提供高质量信用产品的机构寥寥无几,并且我国的信用产品主要应用于金融信贷服务,在其他领域的应用较少。

(四)信用人才加快培养,但需求缺口仍然较大

目前我国缺少对信用学科的重视,教育部在信用学科方面也还没有明确的定位。截至2019年虽然有二十七所高校开设信用管理专业<sup>[6]</sup>,但是专业设置相对较晚,数量也少,招生层次和培养计划参差不齐,且不少院校教学专业课程针对性不强。而在职培训方面,目前更多地倾向金融市场信用人才的培育,公共信用管理人才的培育目前基本处于自我摸索阶段。

造成信用服务机构所需的信用人才匮乏,除去教育问题还有其他不可忽视的原因:一是信用服务机构平均收入不高难以吸引优秀人才;二是具有较高福利的银行、保险等金融机构也在追逐具有金融、管理等多学科背景的优秀信用管理人才,导致信用服务机构人才流失;三是激烈的市场竞争迫使信用服务机构更注重对市场的占有,而忽视自身人才队伍的规划与培养。

(五)信用行业监管趋紧,但存在多头监管现象

为规范信用服务机构的管理,我国出台了《征信业管理条例》《征信机构管理办法》《企业征信机构备案管理办法》《征信投诉办法规程》等监管法规。近两年,国家相关部门对信用服务行业和征信机构的监管越来越规范,截至2019年6月累积注销企业征信机构20家<sup>[7]</sup>,通过中国人民银行备案的企业征信机构130家<sup>[8]</sup>,由国家发展改革委公示首批试点的综合信用服务机构27家<sup>[9]</sup>,信用修复机构62家<sup>[10]</sup>,信用评级机构97家<sup>[11]</sup>。

相比美国多部法律的联合监管,目前我国信

用服务的相关法律不够完备,监管规则不够明确,无法有效地对信用市场进行监管。除企业和个人征信、信用保险的监管部门由法律法规明确外,大部分行业监管只由部门规章或部门监管文件决定,容易导致重复监管或监管缺位。信用服务机构也没有明确的监管主体,且主要是业务的监管,如公司债券评级业务由证监会监管,企业债券评级业务由发改委监管,短期融资券、中期票据、金融债券和资产支持证券等银行间债券市场评级业务由人民银行监管,等等。这种多头监管不仅增加了监管成本,还会引起机构正常运转的时候谁都想管,机构出问题的时候谁都不管的局面。而信用服务机构适应不同部门监管标准会带来各种不利因素,如成本提高、效率低下等。

三、推动信用服务机构发展的相应对策

围绕我国信用服务机构在五大关键要素方面存在的问题,本文提出了以下对应的对策建议,希望能够对推动我国信用服务机构发展有所参考。

(一)加快国家信用立法进程

1. 建立完善的社会信用体系,发挥信用服务机构的作用,必须制定全国统一的专业法规和制度。建议组织专家尽快对已出台信用立法的省市进行立法后评估,总结立法经验,形成立法共识,针对立法争议点,进行深入调研,推动国家立法的建立。调研的内容首先是理清信用、诚信、征信等几个基础概念及信用立法的适用范围;其次是明确信用信息如何归集共享的问题及归集共享中可能带来的法律问题;再次是明确信用信息监管的主体和权限;复次是如何保护信用主体的合法权益;最后是如何对信用服务行业的从业人员、信用信息的采集使用、评级评价经营行为、行业自律等进行原则性规定。

2. 尽快建立全国统一的失信惩戒制度,采取记录、警告、处罚、取消市场准入,甚至依法追究法律责任等多种措施,依法加大对失信行为的惩戒力度。同时,信用服务机构应借鉴美国的经验,通过实现信用信息共享,促进信用产品的广泛使用,把个体失信认定为对全社会的失信,逐步形成社会性惩戒机制,使失信者一处失信,处处制约。

(二)加快信用大数据共享与开放应用力度

1. 大力扶持行业信用数据库建设。首先,政府要综合利用财政政策和产业政策,加大对信用

数据库建设的支持力度,鼓励信用服务机构与互联网平台合作,促进信用数据建设。其次,建议政府部门开放核心业务系统接口,中小企业信用系统的大数据平台应积极使用接口程序掌握数据,以避免人为因素对数据质量的影响。信息融合与共享能有效降低各职能部门的行政成本、社会个体间的交易成本、整体社会运行成本。

2. 鼓励征信数据有偿开放使用。当前我国大量信用信息数据分散在政府部门、机构或国有商业银行,普遍不向社会披露,造成信息资源浪费,增加了信用服务机构获取信用信息的难度。因此建议政府积极支持信用数据库的建设,规范以法律形式获取和使用公共信息和信用数据的程序,逐步全面公开有关部门持有的包括工商、税务等信用信息。地市级以上城市,应积极整合政府部门掌握的信息,建立统一的信用信息检索平台。建议考虑建立一个国家数据交换中心,包括所有相关部门和地区的信用信息系统,该中心为非营利性机构,为了保障数据库的可持续发展,中心可根据数据具体情况分别采取免费或有偿地向信用服务机构开放的措施。

3. 建立特色的征信数据库。信用服务机构可以开展市场需求调研,研究当前我国迫切需要的信用数据,特别是遗漏了哪些国家发展战略所急需的数据,以及目前企业发展所需的信用数据,建立有特色的专业征信数据库。

4. 加大信息化建设力度。在美国,人工智能和区块链等先进技术被一流的信用服务机构广泛使用,他们在线答复信用查询的时间不超过几秒钟。我国信用服务机构应把握大数据时代的特点,充分发挥我国5G优势,加强信息网络基础设施建设,利用成熟的计算机网络互联技术,建立统一的信息齐全、更新及时、大数据量的信用信息数据库。

5. 信用服务机构要加强重点领域和“一带一路”沿线国家的信用记录建设。以工商、税收、价格、进出口、生产消费、环境保护、医疗卫生、知识产权、合同履行、人力资源和社会保障、教育科研等领域为重点,完善海内外相关行业信用记录和从业人员信用档案。

### (三)多措并举鼓励信用服务产品创新

#### 1. 信用服务机构在参与地方信用体系建设

时,要根据当地社会经济发展状况、信用基础条件和社会、政府部门对信用体系建设的具体需求,进行信用体系建设和服务,而不是简单地重复统一模式和各地的一般产品和服务。

2. 信用服务机构应积极拓展信用服务应用场景,向政府部门、市场主体、社会组织和个人提供多样化定制的信用产品与服务。例如积极参与城市信用建设,与政府联合开展信用服务示范工程,推动大数据产品和服务在行政管理、公共服务场景中的应用。同时,鼓励信用服务机构举办全国大数据信用产业高峰会议和国际论坛,为信用产品和服务的创新和发展营造良好的氛围。此外,鼓励信用服务机构与互联网金融、电子商务、创新示范园区、特色城镇等企业合作,为行业信用风险管理提供多样化、个性化的信用产品和服务。

3. 建议政府部门在监管与服务、政策支持、业务外包等环节主动接受企业信用评级,率先成为信用产品的使用者,促进信用服务业和信用市场发展。鼓励企业以自己的信用作为提升市场竞争力的重要手段,引导全社会营造诚信、自律、互信的良好社会环境。如在政府采购、财政支持等方面,申报企业必须提供企业信用报告。在双A类企业评级方面,通过政府购买服务方式,要求信用服务机构对部分指标进行信用评级,并接受信用服务机构的信用产品。

4. 政府需要加快各地个人信用分平台建设,全面覆盖18岁以上人口,法人和其他组织的公共信用信息。建立信用信息与“红黑名单”、行政审批相结合的联合奖惩机制,实现联合监管与服务优化的有机结合。人们可以在交通、教育、医疗、政务服务、信用支付、公园景点等场景中,享受信用建设带来的生活便利。

5. 信用服务机构的信用产品市场培育可以从以下方面入手:一是培育金融领域的信用产品市场需求,建立商业银行信贷活动内外评级相结合的体系,将担保机构、小额贷款公司的信用评级作为必要的监管手段之一,拓宽信贷产品在资本市场中的使用范围。二是完善政府信用产品使用机制,促进政府经济项目信用产品的使用,如建筑工程的招标项目,政府集中采购项目,政府部门组织的各种评估、资格认定、享受优惠政策的项目等。三是不断开发“一带一路”建设配套的信用服务产

品,紧跟国家“走出去”发展的战略。

#### (四)完善信用服务人才评价和培养机制

1. 完善高层次复合型人才培养机制。建立并完善信用服务人才评价机制。目前我国高校的信用管理课程只是在财务、会计或金融专业设置基础上的简单改变,应与信用服务机构密切配合,深入了解他们对人才的需求,有针对性地加强培养,同时加快培养高素质人才,特别是信用管理专业的博士、博士后的培养工作。

2. 建立灵活机动的项目团队,通过项目演练提高人员水平,落实绩效考核奖励制度,稳定人才队伍。作为信用服务机构,也应承担起培养信用管理人才的责任,通过一个个项目培养优秀的信用管理人才。同时机构要建立完善的内部培训体系和人才发展规划,制定和切实执行绩效考核制度,形成能够吸引外部优秀人才和稳定内部队伍的人才管理机制。

#### (五)加强对信用服务机构、人才及业务的全面监管

1. 加强对信用服务机构的监管。诚信是信用服务机构的重要组成部分,因此必须要推动信用服务机构监管相关法律制度的制定,建立严格的机构准入和退出制度,尤其是在准入方面,更应有严格的信用评估资格、经验、人员等软硬件要求。要建立和完善信用服务机构的分类管理和惩戒机制,通过以质量规范为核心的评价体系对信用服务机构实行分类管理,加强对信用服务机构的常规监管,不符合标准反复告诫不改的机构,通过公示退出市场。

2. 加强对信用服务机构从业人员的监管。首先,建立信用服务人员专业准入注册制度,专业注册制度由政府监管部门进行管理,信用服务从业人员注册合格后,才有权签署信用报告,并承担信用评级责任。其次,建立信用服务机构部门的年检跟踪教育制度,明确规定信用服务机构从业人员的年度培训和跟踪教育内容、签发报告的数量和质量。

3. 加强对评级业务的监管。信用评级业务需要确保有一套完整、严格的评级程序,如果信用服务机构不严格按照规定的程序操作,就会对信用评级质量产生很大的影响,所以监管部门要加强对机构的业务程序及操作监管。

#### 参考文献:

- [1] 苏志伟,李小林.世界主要国家和地区征信体系发展模式与实践:对中国征信体系建设的反思[M].北京:经济科学出版社,2014:41.
- [2] 卢盛羽,刘洪波.我国信用服务行业监管机制问题探析[J].甘肃金融,2015(10):27.
- [3] 国家发展改革委组织召开社会信用立法座谈会[EB/OL].(2019-09-02).[http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201909/t20190902\\_946668.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201909/t20190902_946668.html).
- [4] 央行征信已累计收录自然人9.9亿企业和其他组织2591万户[EB/OL].(2019-06-14).[http://www.sohu.com/a/320479709\\_255783](http://www.sohu.com/a/320479709_255783).
- [5] 国家发改委:将持续开展家政、养老、托幼等重点领域公共信用评价[EB/OL].(2019-06-18).<https://creditcity.creditchina.gov.cn/public/detail.aspx?id=54869467&articleKey=050FAB208BA3F2A6E4B9380058943A2F809EE0BFF8025004>.
- [6] 2019 哪些大学开设有信用管理专业[EB/OL].(2019-04-10).<https://www.dxsbb.com/news/9542.html>.
- [7] 央行沈阳分行注销两家企业征信机构备案[EB/OL].(2019-06-11).<http://www.bbtnews.com.cn/2019/0611/305831.shtml>.
- [8] 官宣:全国企业征信机构备案数量130家[EB/OL].(2019-06-28).[http://www.sohu.com/a/323680909\\_777813](http://www.sohu.com/a/323680909_777813).
- [9] 重磅!首批27家试点综合信用服务机构背景、实力全解析[EB/OL].(2018-10-28).<http://www.zhengxinbao.com/6890.html>.
- [10] 官方认可的62家信用修复机构名单出炉,“征信修复”将不再是骗子的天下[EB/OL].(2019-07-09).[https://www.creditchina.gov.cn/home/zhuantizhuanlan/aWeek/xinyongdongtai/201907/t20190709\\_161192.html](https://www.creditchina.gov.cn/home/zhuantizhuanlan/aWeek/xinyongdongtai/201907/t20190709_161192.html).
- [11] 关于征信,你感兴趣的都在这里[EB/OL].(2019-08-25).<http://www.yunhongtz.com/bx/7330.html>.

(责任编辑:袁 绚)