

江苏、浙江社会信用体系建设经验 对福建的启示

●曾光辉

内容提要 社会信用体系建设是完善市场经济体制、加强和创新社会治理的内在要求,是政府加强事中事后监管、提升服务水平的手段。因国家立法和顶层设计不足,地方社会信用体系建设存在诸多困难。江苏、浙江在健全信用法律法规、建立信用标准体系、建设信用共享平台、应用公共信用信息、培育信用服务市场等方面积极探索,取得显著成效,积累了丰富的可借鉴的实践经验。结合福建社会信用体系建设现状,本文提出健全信用联动工作机制、建立信用为核心的监管和服务体系、推行“市民诚信卡”、加快信用试点示范等一揽子启示性对策建议。

关键词 社会信用体系 信用法规 数据归集 共享平台 联合奖惩

中图分类号: F323

文献标识码: A

文章编号: 1003-0670(2016)08-0089-06

人无信不立,业无信不兴,国无信则衰,诚信是社会和谐和市场经济的基石。近年来,苏丹红、三聚氰胺、地沟油、瘦肉精、塑化剂等食品安全问题频繁曝光,医闹、醉驾、偷税漏税、老赖、环境污染等现象时有报道,天价虾、天价蟹等消费欺诈层出不穷,老人摔倒要不要扶引起社会热议,贪污腐败、以权谋私屡禁不绝,诚信缺失已严重影响社会稳定和市场经济秩序。加快社会信用体系建设是政府加强事中事后监管,推动简政放权、放管结合、优化服务的关键手段,是完善市场经济体制、加强和创新社会治理、提升社会文明进步水平的内在要求。

一、江苏、浙江社会信用体系建设经验

2015年8月,国家发改委和中国人民银行联合公布首批全国创建社会信用体系建设示范城市11个,其中江浙地区就占有6席,包括江苏的南京、无锡、宿迁和浙江的杭州、

温州、宁波。相比其他地区,江苏、浙江社会信用体系建设起步早、法规全、数据多、应用广、社会感知强,各项工作均走在全国前列,积累了丰富的实践经验。

(一) 在组织架构方面,省、市主要领导亲自挂帅,健全社会信用组织机构,打造专业的工作团队

江苏、浙江均在2004年、2005年成立了社会信用体系建设工作领导小组,江苏省从2007年开始每年由省委书记、省长共同召开一次工作大会,并由常务副省长亲自抓社会信用工作,形成省、市、县三级信用体系建设组织网络;浙江42个省级部门、11个设区市均建立了信用建设的组织领导机制。各地市领导高度重视社会信用体系建设工作,成立领导小组,如杭州由常务副市长任组长,南京、无锡由市长任组长,宿迁由市委书记任组长。加强组织建设,均在发改委或经信委下设信用处或信用建设办等实体机

构,行政编制3-6人;另在信息中心加挂“信用服务中心”,事业单位编制6-15人,承担统一信用平台建设、维护和应用职能。高层领导的重视,专业且稳定的工作团队,为社会信用体系建设提供了组织保障。

(二)在工作机制方面,实行联席会议制度和联络员制度,建立社会信用工作考核机制,并纳入各部门年度绩效

由省、市领导定期不定期召开社会信用工作联席会议,进行工作协调和统筹部署。各成员单位设工作联络员,由信用办定期开展社会信用业务培训。各地均将社会信用建设情况纳入部门年度绩效考核,每年设定不同的考核指标,年底进行综合考评,考评结果与年度绩效工资直接挂钩。如杭州市社会信用综合考评设优胜、优秀、良好、合格、基本合格五档,被评定为合格的部门扣0.3分,被评定为基本合格的部门扣0.5分,每一档的绩效工资相差1万元左右。无锡市社会信用体系建设指标占部门年度绩效总分的2%,即高达2分。工作考核机制为信用主管部门提供了很好的工具,高效推动各责任部门将年度工作计划落到实处。

(三)在法规建设方面,建立从信用信息记录、归集、共享、发布、应用、惩戒以及修复的一条龙、闭环式的信用管理法规及制度体系

重视顶层设计,制定社会信用建设五年专项规划、年度工作要点,出台各类信用管理办法、规范性文件。浙江制定出台了《浙江省企业信用联合奖惩实施办法(试行)》、《浙江省失信黑名单制度建设工作方案》等制度性文件。杭州市从2005年开始制定“十一五”、“十二五”社会信用体系建设专项规划,近年出台的各类信用制度、规范性文件达40多个。宁波出台的与信用建设和信用应用相关的政策文件几十个,涉及工程建设、公共资源交易、安全质量、税收、司法等领域。江苏省在建设规划、组织体系建设、工作方案与工作考核、信用信息应用、信用服务机构管理、信用奖惩等方面出台了300多项相关制度规范。无锡市2015年出台了《无锡市公共信用信息条例》,将社会信用体系上

升到地方立法层面,做到有法可依。制度设计时注重信用的教育修复,如江苏出台了自然人及法人失信惩戒办法,明确一般失信行为信息保留3年,严重失信行为信息保留5年,对失信主体首先是约谈教育,后提出整改要求,对于整改达到条件的,予以信用修复。健全的法规体系为社会信用体系建设奠定坚实的基础。

(四)在数据归集方面,通过多渠道归集工作机制,建立法人信用数据库和自然人信用数据库,对信用信息实行分类管理

江苏、浙江从省到地层面均出台了公共信用信息归集和使用管理办法,根据“权力清单”和“责任清单”分批次梳理和发布信用信息目录,通过数据交换、内网平台报送和人工Excel报送等多种方式归集信用数据。截至2015年,江苏省归集法人信用信息1.77亿条、覆盖199万户企业和376万个体工商户;个人信用信息8400万条、覆盖1700万个人。南京市归集企业信用信息341万条、个人信用信息1.21亿条;无锡市归集信用信息906万条;苏州归集了企业信用信息1942万条、个人信用信息2986万条。浙江省归集法人信息项目275万项、涵盖法人249万家;个人信用信息6031万条。杭州市归集信用信息625项超15亿条;宁波市归集了企业信用信息6000多万条、自然人信用信息1600多万条。各地还对信用信息进行分级分类管理,如杭州将信用信息分为社会公开、授权公开和政府共享三类,信用信息采取CA证书认证和查看痕迹追踪管理,确保信息安全。

(五)在平台建设方面,外网、内网结合,线上、线下互动

江浙各地社会信用体系均建成“两网两库”,两网即开通信用户外网,同时建成内部数据交换平台,内网支撑外网数据,外网又将需求反馈给内网;线上开通信用查询、信用公示、信用报告等功能,线下进行诚信宣传和数据归集,线上线下进行联动。“两库”即自然人信用数据库和法人信用数据库。江苏省13个省辖市均建成公共信用信息

系统并实现两级信息交换互补。南京市建成企业信用信息系统、个人信用信息系统、志愿者管理和“南京好人”管理专题库系统。无锡市建成启用市企业信用基础评价系统、企业信用数据网络智能搜索系统、无锡诚信网和企业法人信用基础数据库。浙江省建成涵盖公民、企业、行政机关、事业单位、社会组织“五位一体”的统一公共信用信息服务平台。杭州市线上有信用杭州网站,线下培育第三方征信机构,征集网店、电商、跨境电商等信用信息,并且向社会评级机构开放信用数据。宁波建成公众服务系统、政务服务系统和平台管理系统三大应用系统,实现信用信息归集、查询、公示、共享、异议处理以及数据追溯审计六大功能。温州建成公共信用信息平台、人行征信系统、民间借贷登记备案管理系统“三位一体”的信用信息平台,并实现与企业信息公示平台、金融非现金监管系统、网上行政审批系统及编委办系统的互联互通。

(六) 在信用应用方面,率先在行政管理中应用信用报告或开展信用审查,建立以信用为核心的监管体系,加强事中事后监管

主要在安排财政资金、政府采购、招投标、评奖评优、融资发债等方面要求提供信用记录,并实行信用承诺制度。2015年,杭州在财政资金安排方面应用信用信息,涉及相关企业5000家、资金18亿元。南京市在货物招投标等行政管理中使用第三方信用报告796份;出具信用审查报告409份;在财政资金安排、食药监、质监管理领域对14122家企业进行批量信用审查。无锡市针对规上企业出具的企业基准评价报告2077份,覆盖率达50%以上;在申请专项资金项目等方面出具核查报告3802份。苏州将信用承诺、审查、报告逐步融入行政执法、日常监管、资质管理等行政管理环节,出具信用核查报告5744份,使用企业信用报告1400多份。优化服务方便群众,增强各级公共信用信息平台服务功能,实现各级政务大厅联网查询服务,让“信息多跑路,百姓少跑腿”,方便群众办事创业。

(七) 在法人诚信建设方面,守信激励和失信惩戒并

重,开展部门联动监管,企业感知度高

杭州同时推出黑名单和红名单制度,实行奖惩并重,目前37个部门均已建立失信行为曝光制度。每年在市场监督管理、环境保护、食品药品安全、生产安全、消防安全、中小微企业等重点领域选择1-2个方面推动部门间的联合监管。江苏省出台了红名单管理办法,省和无锡、苏州、徐州、扬州等市国地税部门与相关金融机构构建“小微企业税银互动服务平台”,开发“无担保纯信用”信贷产品,2015年下半年就为近6000家小微客户发放逾32亿元纯信用贷款。南京一方面开展“百企示范、万企贯标”行动对企业进行正向激励,将志愿者服务和“南京好人”纳入良好信用予以激励;另一方面在工商、食品、药品、质检、财政、建筑、招投标等方面开展联动惩戒,2015年6家失信渣土运输企业纳入黑名单予以公示,3家企业申报市级信用示范单位,4家申报“市长质量奖”,14家申报“南京名牌企业”因存在信用问题被取消资格,彰显了信用管理与联动奖惩工作效力。

(八) 在自然人诚信建设方面,通过“市民诚信卡”加载和应用个人信用信息,社会反响强烈

“市民诚信卡”是在市民卡的基础上全面加载个人信用信息,是运用大数据推动自然人信用信息应用的重要载体。杭州在全国率先推行市民诚信卡,具有社保卡、公积金、小额支付、公交、地铁、公园、图书借阅、校园健身、出租车、部分超市消费、电子钱包等多种功能,实行信用积分制度,信用积分高的能在图书借阅、公共园林、金融保险、学校体育设施课后使用、先看病后结算等公共服务方面享受更多优惠,引导市民守信,在社会上反响较好,已发行1000多万张。2014年被市民评选为杭州市精神文明建设十件大事之一。2015年,南京市在图书馆系统和公共汽车乘坐等领域也率先使用市民诚信卡,在信用卡中加载个人信息查询、维护与应用功能,方便、激励市民广泛使用个人信用信息,使市民卡成为标识市民信用状况的“诚信卡”、便民利民的“通行证”,已发行800万张。

(九) 在市场培育方面,注重发展本土信用服务机构,

打造大数据征信产业链

信用服务业是新兴产业,业务范围涵盖企业信用信息咨询、企业信用评级、个人信用评估、信用培训、信用担保、信用调查等,具有较大发展潜力。江苏、浙江均支持发展本土信用服务机构,并依法将可公开的信用信息向第三方信用服务机构开放。江苏省备案的信用服务机构数由2009年的10家发展到2015年的150多家;浙江省备案的信用服务机构达37家,行业年营业收入超过3亿元,从业人员1000余人,形成了以商业征信、信用评级、信用管理为主的信用服务机构集群。2015年,杭州、南京、无锡、苏州备案的信用服务机构分别为38家、25家、11家、35家,发展迅速,对促进当地经济有重要作用。如杭州,本地金融机构和阿里蚂蚁金服公司将公共信用信息纳入各自信用评价体系后,已为5万多家中小微企业办理了贷款。苏州市财政设立了700万元专项资金,扶持引导信用产业发展,鼓励信用中介服务机构参与企业信用贯标验收、示范辅导等工作,建设大数据征信产业园,培育打造大数据征信产业链。

(十)在信用文化方面,注重信用人才培育和诚信文化宣传

各地均设专门经费开展诚信宣传,在媒体、电视台等开辟专栏,开展信用知识竞赛、信用教育等活动,营造了良好的社会诚信范围。江苏重视信用人才的培育,2011年至2015年,组织了培训班41个,培养了助理信用管理师2478人和中级信用管理师105人。扬州推出诚信宣传进机关、进学校、进企业、进街道“四进”活动。浙江以应用为导向,强化诚信文化宣传,不断拓宽信用记录查询渠道,社会公众可通过浙江政务服务网、“信用浙江”网、“信用浙江”App以及线下查询窗口等渠道依法查询信用记录,信用信息工作日均查询量达10万次,累计查询量突破8000万次。温州在门户网站开辟信用宣传专栏,创办《信用温州》内刊杂志,加大利用微博、微信等新媒体进行传播的力度。加强信用教育和人才培育,举办专题研究会和培训班,推进温

州大学、温州职业技术学院等高校加强信用管理学科建设,推动企业高管、信用从业人员加强信用管理职能培训和专业。

(十一)在信用推广方面,重视信用试点示范和区域信用合作

江苏注重鼓励各地各部门先行先试、创新发展,推进实施10个省级部门应用信用信息和信用产品示范工程、4个县级地区信用建设试点、企业信用管理“百企示范、万企贯标”工程,积极探索区域试点和部门示范有机结合。常州、无锡、仪征分别被认定为中小企业、小微企业、农村信用体系建设试验区。浙江信用试点工作特色鲜明:宁波市开展“道德银行”信贷探索;嘉兴市在重点领域建立“红黑榜”制度;湖州市在政府投资建设项目中实行投标人廉洁守信承诺制度;金华市试行在工程建设招标投标领域应用企业信用报告;舟山市开展诚信企业认定工作;台州市在服务业重点企业认定中查询省公共信用信息服务平台;丽水市推进农村信用体系建设;温州积极开展综合性试点示范,在金融信贷、食品药品安全等社会关注度高、诚信问题比较突出的重要领域深化试点示范,动员和指导民间组织开展“信用联盟”“医药价格诚信单位”等创建活动。此外,江苏、浙江联合上海、安徽建立长三角“三省一市”信用体系建设区域合作机制,签署了信用平台共建共享合作协议,实行信用信息共享和互认。

二、对福建省社会信用体系建设的启示

福建省历来重视社会诚信建设。早在2004年,福建省就成立了省社会信用体系建设工作领导小组,出台了《关于加强社会信用体系建设的实施意见(试行)》(闽政[2004]10号),提出公共信用建设、企业信用建设和个人信用建设三大建设内容。2013年,出台《福建省社会信用体系建设工作方案》,明确公共信用信息征集指导目录,制定《福建省公共信用信息管理暂行办法》、《福建省守信激励失信惩戒暂行规定》等3个法规。2014年出台《福建省公共信用信息系统建设总体方案》,2015年省政府工作报告

明确将“加快建设全省统一的信用信息公示系统”列入2015年重点领域改革任务,开通信用福建网站,全省信用信息共享平台一期已从法人信用信息入手接入41个部门的信用信息数据共计628万条。2016年4月,国家发改委、中国人民银行联合公布全国创建社会信用体系建设示范城市(城区)32个,福建省有三个城市即福州市、厦门市、莆田市入围示范城市名单。

对比江苏、浙江,福建省社会信用体系建设步伐相对缓慢,主要表现在联动工作机制还不够完善、信用信息标准体系尚未建立、共享平台互联互通水平不高、信用信息数据较少且应用不足、信用服务市场尚不成熟等。为加快推动全省形成“处处守信、事事方便”“一处失信、处处受限”的良好诚信氛围、打造一流营商环境,可从如下方面推动社会信用体系建设。

(一) 加强组织建设,完善“省-市-区县”信用联动工作机制

一是争取各地市设立信用科(处)室和信用服务中心。全省9个地级市和平潭综合试验区,仅莆田市发改委设立了信用科,其他地市的社会信用工作均挂靠在地方发改委的其他科(处)室。省信用办应统筹协调,完善各地市信用机构,建设专业、稳定的工作团队。二是建立联席会议制度和联络员制度,加强省级各部门之间、省与地市之间、地市与区县之间的工作联系和沟通,形成部门协同、上下联动、共建共享的信用工作机制。三是将社会信用体系建设工作纳入各地、各部门年度绩效考核指标,明确具体考核任务、评分依据及标准和考核结果应用,推动落实年度工作计划。

(二) 建立全省统一的信用标准体系,健全信用相关法律法规

一是加快实施统一的社会信用代码,尤其是对存量法人、社会组织等,加快赋码转码。二是建立全省统一的公共信用信息目录标准、系统建设标准、信息安全技术标准和信用行业服务标准。三是加快制定规范政府、企业、事

业单位、社会组织和个人在信用信息记录、整合、披露、使用和管理等行为的法规、规章和规范性文件,明确信息提供主体的权利义务,保护信用信息主体权益。四是健全守信激励失信惩戒制度。出台法人和自然人守信激励失信惩戒管理办法,对守信和失信行为进行分级分类管理,强化跨部门、跨行业、跨地区的联合奖惩。五是完善信用信息安全管理制度。制定信用信息安全管理办法,明确信用信息安全管理规范。健全信用信息安全管理审查和评估制度,完善安全防护策略。制定信用信息安全应急预案,完善信息安全事件的应急处置和责任追究制度。

(三) 运用大数据加大信用信息归集力度,推动各地信用信息共享平台实现互联互通

一是推动信用信息共享平台与部门或行业信息平台“横向”交换共享。如各地行政服务中心的信息平台拥有各部门的行政审批信息,法制局信息平台拥有各部门的行政处罚信息等,首先将信用信息平台与各行业部门的信息平台打通,可以实现信用信息批量归集,节省人力物力。二是推动省级信用信息平台与市级、区县级平台“纵向”互联互通。理论上,先建设省级平台,各地市、区县参照省级平台进行建设即可。但厦门市信用信息平台的建设早于省级平台建设,功能架构和技术标准存在一定差异,因此需要省里统筹协调,做好平台技术上的衔接。对其他各地的平台建设,省里也需要加强技术指导,最终实现信用信息的跨区互联互通。三是建立信用信息常态化、实时化的归集机制。不断优化信用数据来源和结构,对标杭州,引进先进的数据处理技术和模型,实现信用数据的自动化、批量化归集,对数据进行智能化、精准化比对、清洗和更新。

(四) 推动政府、法人和自然人等诚信主体建设,建立以信用为核心的监管和服务体系

一是推动政府自身的诚信建设。加强政府部门诚信建设,明确各部门“权力清单”、“责任清单”和“信用清单”,并向社会公示,接受社会监督,推动行政许可和行政处罚信息7个工作日内双公开,对于不作为、乱作为、政策不予

兑现的政府部门,建立失信惩戒机制。建立公务员诚信档案,将信用情况作为公务员考核、晋升、评奖评优的重要依据。二是以“信用为核心的新型监管和服务体系”推动法人诚信建设。2015年,国家出台了《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》,明确建立以信用为核心的新型监管和服务体系。实施企业信用承诺制度,建立企业黑名单和红名单,除以信用为手段强化事中事后监管外,政府更应该基于大数据,通过信用数据分析市场主体的行为特征,挖掘市场主体的政策需求,从而针对性地制定各类扶持政策,提高市场服务效率。三是以“市民诚信卡”推动自然人诚信建设。参照江苏、浙江做法,推动多卡合一、一卡多用通用,在卡上全面加载个人信用信息,发行“市民诚信卡”,实行信用积分制度,记录各级劳模、见义勇为、诚实守信、尊老爱幼、各类“十佳”等先进典型和“好人”,弘扬社会正能量,引导社会各方守信、用信、促信,形成崇尚诚信、践行诚信的社会风尚。

(五) 以信用信息应用为导向,多措并举大力发展信用服务业

一是推动政府率先用信,在政府采购、招投标、财政补助、资质认定、评奖评优等方面积极开展信用审查。二是推动公共信用信息数据有序向社会开放,积极培育第三方信用服务机构。向社会提供信用基准报告查询服务,探索信用信息的市场化运营机制。整合建立从信用数据的挖掘、分析、建模到信用咨询、评价、评级、信用保险等的信用产业链条。三是加强信用服务机构管理规范。参照江浙做法,信用主管部门对信用服务机构实行备案管理,建立行业服务规范,强化监管,尤其对信用评级机构采取报告编码制度和抽审制度,提高评级结果的一致性和公信力。四是制定相关政策引导市场主体在原料采购、签订销售合同、业务合作等方面采用第三方信用报告,推动个人在求职、晋升、享受公共服务等方面应用个人信用报告。五是加强信用人才培育。一方面省信用办可从各地信用主管部门抽调专门人员,建立信用体系建设讲师团,对全省机关、企事业单位进行信用培训;另一方面组织企业信用管理师职业资格认证培训,培养一支具有国际视野、业务过

硬、熟悉市场的专业化信用人才队伍。

(六) 积极开展信用试点示范,以点促面推动信用体系建设

一是推动福州、厦门、平潭开展自贸区信用体系示范建设,建立统一的以信用为核心的自贸区综合监管平台。二是推动各地在重点领域开展信用建设试点。如在漳州、三明、南平、龙岩、宁德开展农村信用体系建设试点,在厦门、泉州、福州、莆田开展中小企业信用体系建设试点。三是推动两岸信用互认制度创新。利用对台地缘优势,以投资、贸易、旅游为重点,开展与台企业和自然人信用信息交换共享,争取试点建立两岸征信信息互换共享及联合惩戒机制,试点设立两岸联合征信机构。四是推动厦漳泉率先建立区域信用合作机制。借鉴江苏、上海、浙江和安徽“三省一市”开展“信用长三角”共建活动的经验,推动闽南金三角的厦门、漳州、泉州三市建立区域信用合作、区域信用监管、信用一体化的联动工作机制,满足跨区域政府、企业、个人信用信息查询和应用需求,促进厦漳泉同城化。

参考文献

- [1] 吴晶妹. 我国社会信用体系建设五大现状 [J]. 征信, 2015(9): 8-11.
- [2] 宋雄伟. 社会信用体系建设中的难点问题及应对措施 [J]. 光明日报, 2015-11-23 第011版.
- [3] 温州市发改委、浙江省经济信息中心课题组. 着力推进温州社会信用体系建设 [J]. 浙江经济, 2015年第19期.
- [4] 吴小雁. 让国家信用建设新部署在江苏落地生根 [N]. 中国改革报, 2015年8月7日第001版.
- [5] 徐祖贤. 浙江社会信用体系建设领先全国 [N]. 中国经济时报, 2015年7月14日第007版.
- [6] 杜金富. 社会信用体系建设的若干思考 [J]. 中国金融, 2012(8): 10-12.
- [7] 曾光辉. 厦门市社会信用体系建设现状及对策研究 [J]. 厦门特区党校学报, 2015(4): 18-23.
- [8] 马国建. 构建区域一体化社会信用体系研究——以长三角地区为例 [M]. 上海: 上海三联书店, 2014. 6.

[作者单位:厦门市发展研究中心]

(责任编辑:陈晓波)