

# 创新构建社会信用监管体系相关问题的研究<sup>※</sup>

田天<sup>1</sup>, 刘青<sup>2</sup>

(辽宁师范大学会计系, 辽宁大连 116029)

**摘要:** 该文研究了培育诚信、建设信用经济的渊源及必要性问题;阐述了创新性地在中国全社会探索构筑和建设社会信用监管体系的重要性问题;并提出了相关的具体实施措施和对策。

**关键词:** 诚信与信用经济;构建信用监管体系;实施措施与对策

著名经济学家吴敬琏曾说过“市场经济就是信用经济”,说明了信用在市场经济建设中的地位和作用。一个信用缺失的社会或国家无论如何是不能建立起完善的市场经济体制的。因此创造诚信守约的信用环境,既是规范市场经济秩序的治本之策,又是构建和谐社会的根本内容,更是发展先进生产力的必然要求。

## 1 培育诚信、建设信用经济的渊源及必要性

近些年来,在西方发达或较发达的市场经济国家,无论是学界还是工商界都非常重视信用的建设问题,视信用为无形财富甚至是人格的至高荣誉。而目前根据有关资料显示,中国80%以上企业长期受“三角债”及其他债权债务结算等问题的困扰,企业、个人间逾期、呆账、坏账的应收账款等债权债务纠葛约占交易总额的7%以上,而这一比率在发达的市场经济国家约为0.25%-0.5%。一般而言,从经济体制的发展轨迹来看,提升单位和个人的信用理念和水准是十分必要的。由于中国市场经济实施的时间短,信用基础、信用观念、信用监管、信用法规、信用惩处等建设和管理都比较脆弱。特别是中国加入WTO五年后,更应该着力培育、建设成一个讲规则、重操守、遵信用的社会主义市场经济模式。

这也是国家构建和谐社会并可持续发展的必由之路。

首先,十六届三中全会通过的中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定,要求把建立健全社会信用体系作为完善市场体系、规范市场秩序的一项重要任务,形成以道德为支撑,“八耻八荣”为规范,产权、物权为基础,法律为保障的社会信用体系,强调了这是建设现代市场体系的必要条件。而构建全社会信用体系正是十六届六中全会关于建设和谐社会的根本要求和任务之所在。

其次,从发展生产力角度讲,诚实信用也是生产力,据有关资料统计和表明,中国市场由于交易缺乏信用体系制约和监管,使得国内生产总值的10%至20%为高耗低效及无为成本。每年因失信、欺诈等原因带来的经济损失总量达五千亿元左右。而从团体法人和个人失信的代价来说,失信要付出巨大的重置成本(如上个世纪末温州假鞋事件的冲击波)。有的表现为其经营成本或管理费用增加,市场风险加大;有的贷款难,融资难,利用商业信用交易难等等;制约了其发展;有的直接表现为遭受破产或受到相关法规的制裁,可谓“无信不立”。

有专家测算,“中国从上世纪90年代以来,每年由于腐败、渎职、失去监督制约控制等造成的直接经济损失大约在9875亿-12570亿元之间;大体相当于GDP的13.2%-16.8%之间。而1999年全年挽救回来的经济损失只有15亿元”。这还不包括在查处追缴中投入的大量人力、物力和财力支出;据推算“查处追缴100万元的腐败、渎职、失去监督制约控制等造成的损失要花费150万元的各类费用”。这样,构架预防、制约、监管、处置的社会信用监管体系就显得尤为重要,并通过上述所说的外部制约钳制力来得以实现。假设增加15亿元的社会

收稿日期:2007-01-19

作者简介:田天(1959-),副教授,主要从事财务会计和金融理论与实践方面的研究。

E-mail:tiantianyuhan@163.com

<sup>※</sup>本文系辽宁省社会科学规划基金“政府主导和推动的辽宁信用监管体系建设研究”项目分项成果。

信用监察、警示、预防成本,能够遏制或减少 5 000 亿元的损失;就能够相应增加 GDP 总额的 7.5%。即通过少投入带来多产出的效用,能够实现中国年 GDP 增长率的双倍增长目标。这同时论证了社会信用监督也是生产力的科学论断。

第三,虽然社会信用侧重于监督、控制和警示,但是一切腐败、渎职、触犯刑律、权力失去制约等都能够从经济的各类指数量化而表现出来,这就为我们找到了预防、遏制、约束、查处各类失信、腐败和经济犯罪的源头。这也就为加强社会信用监管体系建设的必要性进行了诠释。

最后,社会信用监督应该服务于审计、信贷、税收、交易、纪检、监察、司法等活动的监督、制约、控制和惩罚,并相辅相成。结合党内纪检、监察制度、司法鉴审等,形成全社会、全方位、各领域的:源头预防—过程制约—各类监管—过错查处—依法惩治的国家信用监管、审计、监察、司法处置体系,为社会主义现代化的建设保驾护航。

2003 年,国家工商行政管理总局(工商企字[2003]第 131 号文件)发出了:“关于对企业实行信用分类监管的意见”。该文件指出:“诚实信用是市场经济的基本准则,加强企业信用建设是我国社会信用体系建设的重要组成部分,是整顿和规范市场经济秩序的治本之策,是建立诚信国家的基础。”为加强企业信用分类监管,提高管理效能。意见中提出了如下内容:1. 建立企业信用监管指标体系,包括:市场准入指标;经营行为指标;市场退出指标;参照指标。2. 建立企业信用分类标准:结合企业行为本身与信用关系的密切程度,依据企业信用指标所反映的信用状况,将企业信用标准分为守信标准、警示标准、失信标准和严重失信标准。3. 实施企业分类管理的措施:即根据企业信用标准将企业相应地分为不同的管理类别 A、B、C、D 四级。A 级为守信企业,用绿牌表示;B 级为警示企业,用蓝牌表示;C 级为失信企业,用黄牌表示;D 级为严重失信企业,用黑牌表示。4. 实行企业信用信息记录制度:及时、准确、完整地记录企业的各种信用信息,加强与税务、银行、海关、质检、劳动监察等有关部门的信息沟通和信息交换;及时采集有关部门对企业实施许可证和资质管理的信息、行政处罚信息,以及与信用有关的其他信息,进一步充实企业信用信息。5. 实行企业信息披露制度:包括:公开企业身份

记录;公开违法行为记录;公示典型违法企业。6. 加快企业信用监管体系建设。

目前为止,全国部分地区为了改善投资和信用环境,正在积极探索和构架信用监管体系的建设。全国已有二十七个省市建立了信用监管体系建设推进机制;北京市、天津市、上海市、浙江省、河北省、湖南省(部分地区)、深圳市、汕头市、太原市等建立了统一的信用信息共享平台。而国家工商总局、人民银行、国家税务总局、财政部、建设部、质监总局等部门也分别以各种不同的形式或模式对企业及个人的信用实施分类监管。在不久的将来,中国的信用监管体系将初步形成并使之相互对接,实现信息资源共享。

对全国而言,社会信用监管体系的建设还处在起步和积极地探索研究阶段。信用监管的法律、法规还不十分健全;全国范围内信用信息的公开、共享服务机制还没有完全建立;社会的信用意识特别是公民的意识还有待继续加强。在经济领域中,商业欺诈、逃税、骗税、毁约、恶意欠债、拖欠民工工资、骗贷、骗保、侵犯知识产权等违法、违规、违纪现象还存在着一定的空间,有些问题在一定的层面上还较为普遍。这样,创新性地探索在全国范围内社会信用监管体系的培育和建设就显得十分迫切和重要。

## 2 创新性构建中国社会信用监管体系的措施与对策

全国部分省市在信用体系的建设及推进过程中,一般都是以工商行政管理部门作为信用监督和管理机关;而且仅单纯针对企业单位。而本文提出应创新性地探索以政府垂直领导下设立独立的机构——社会信用监管办公室,作为信用监督和管理部门。核心点是——不应仅针对企业单位;其他行政、事业、团体法人单位,个体工商户法人、“关键自然人”、发生个人信贷和交易失信行为的普通公民都应该是信用监管体系内的主体和对象。并提出了对会计师事务所等中介服务机构的再监督与对信用服务行业的监管问题。并将信用监管体系作为一项社会系统工程问题来加以建设。具体对策主要表现在以下几个方面:

(一)建立团体法人信用监管体系。具体内容为:1. 建立团体法人信用监管指标体系,包括:进入监管指标、经营或管理行为指标、清理退出指标;参

照指标。2. 建立团体法人信用分类标准:依据其信用指标所反映的信用状况分为守信标准、警示标准、失信标准和严重失信标准。3. 实施团体法人分类管理的措施:即根据信用标准将团体法人相应地分为不同的管理类别 A、B、C、D 四级。A 级为守信单位,用绿牌表示;B 级为警示单位,用蓝牌表示;C 级为失信单位,用黄牌表示;D 级为严重失信单位,用黑牌表示。4. 实行团体法人信用信息记录制度:及时、准确、完整地记录团体法人的各种信用信息,形成工商、税务、银行、审计、海关、质检、外汇管理、劳动监察、医保、环保、司法、行政监察、新闻监督等部门的信息沟通、交换和互动机制。5. 实行团体法人信用信息披露制度:包括:公开团体法人身份记录、公开违法行为记录、公示典型违法法人团体。

(二)建立全国“关键自然人”的信用守法监管体系。1. 建立全国“关键自然人”的信用守法监管指标体系。2. 确认“关键自然人”的内涵,具体包括:公务员系列(行政正科级以上);单位团体法人和重要管理者系列;个体工商户法人;发生个人信贷和交易失信行为的公民。均按身份证登记录入信用守法监管系统。实施经济行为、道德操守和遵纪守法的公示和监督管理。并从某一时点开始实施,采取既往不咎的办法,造成全社会的全新的监管环境和势态;并不背离隐私权保护的法律范畴。

(三)信用监督管理机构的设置及信用监管组织的职能职责内容。建议在各级政府垂直领导下设立独立的机构——社会信用监管办公室;建制上可比照目前各级政府已设立的金融管理办公室的模式,独立建制;可按公务员系列或全额事业单位编

制。同时业务上接受上级别社会信用监管办公室的指导;体现双重领导职能制。它具有信用行政监督和管理职能,对违约、违纪、违法等失信行为实施公示处罚、经济处罚和移交司法处置。它能够把真实的信息在不受外界干扰下进行收集、汇总、评定并做到随时向社会公开,确保信息的权威性。其机构构架和业务连接图示如下:

社会信用监管办公室各业务处室的业务范围是:1. 信用信息管理处:与税务、银行、审计、海关、质检、劳动监察、环保、司法、行政检查、新闻监督等部门的相关业务部门信息对接;发布考评指标,接受、审核、确认录入信用信息;独立采集和委托信用中介机构采集信用信息;形成信息文档库。

2. 信用信息设计与技术开发处:负责信用信息采集的样本制作,指标设计,开发信用评价软件,建立信用评价指标体系及其考评数学模型;建立计算机信用数据库,设立社会信用网站。

3. 信用信息公示中心:负责信用信息的反馈,并向社会公开信用信息;定期向社会公示失信名单,通过网站长期公示;通过电视、报纸等媒体公示信用信息。

4. 信用监管处:负责监督信用奖惩机制的实施;对相关各社会信用监控单位的信用信息管理和信息来源提供,实施再监管。

5. 信用法规处:负责调研、制订、修改信用监督管理办法;并不断调研新的监管方法和完善立法;负责开展信用教育和宣传工程的实施。各级政府直接下设(见图1):

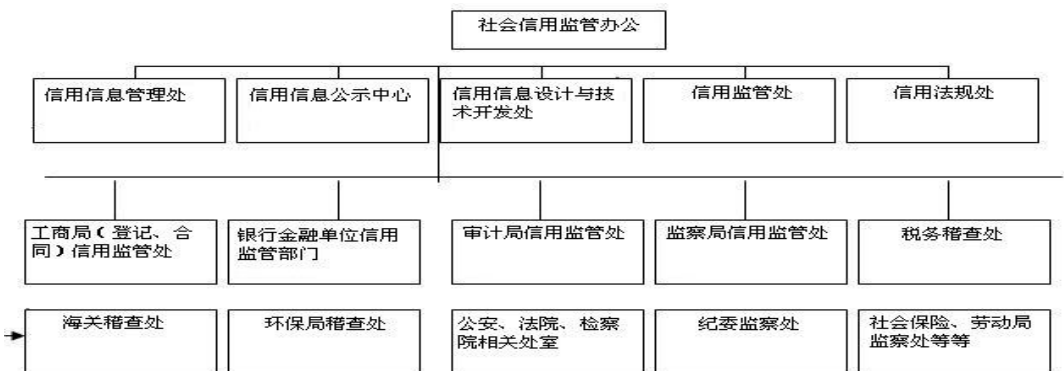


图1 社会信用监管办公室职能、业务构架图

总之,社会信用监管办公室的主要职能、职责是:①负责各级政府职能部门、税务机关、金融机构等信用采集主体的信用信息汇总和对接工作。②负责信用信息采集的样本制作、软件开发,建立计算机信用数据库。③负责信用信息的反馈,向社会公开信用信息。④负责对信用信息的真实性进行校核。通过这一功能防止个别别有用心信用主体恶意毁损其它主体信誉度行为发生。⑤负责监督信用奖惩机制的实施。信用奖惩机制的最后执行者是与信用关联的主体,如工程履约等,再如对借款信用好的主体,按信用奖惩机制的规定奖励其可以在一定数额上免于抵押就可以采用信用贷款等。⑥负责调研、制订、修改信用监督管理办法。并必须不断调研新的监管方法和完善立法。⑦负责团体法人信用监管指标体系和“关键自然人”的信用守法监管指标体系的制定工作。⑧负责信用主体的信用评定标准和具体信用评定工作。

(四)社会信用监管体系作为一项社会系统工程的建设思路。1. 应该以社会信用监管办公室为核心,与原工商行政管理部门的“金信工程”建设成果对接;并通过建立统一的信用监管平台——社会信用监管办公室,具体通过联网录入和联网查询等实现资源汇集和资源共享。有效发挥以信用监管办公室为主体的,工商、税务、银行、审计、海关、质检、劳动监察、环保、司法、行政检查、新闻监督等部门的相互协调、相互联动、密切配合、运转高效的管理机制;实现全过程、全方位、全社会的信用监管目标。2. 开展全民诚信教育,结合“八耻八荣”的教育内容,从娃娃抓起,形成全民的诚信教育氛围。通过媒体、新闻监督,弘扬诚信光荣、失信可耻,形成全社会的信用操守和监督环境。3. 将企业单位,行政、事业、团体法人单位,个体工商户法人、“关键自然人”、发生个人信贷和交易失信行为公民的信用信息,上网公开,接受全社会诚信监督。

### 3 对社会审计的再监督与对信用服务行业的监管问题

目前,中国仍处在社会主义的初级阶段。尽管已初步形成了以《注册会计师法》为主体,以《公司法》、《证券法》、《刑法》、《违反注册会计师法处罚暂行办法》等法律、法规相结合的法规体系,但是法

制化的程度还不是很高;对中国会计师事务所等从事中介服务的社会审计机构的监管体系还存在着一定的问题和漏洞。具体表现在:一是监管力度不够,行业准入审查往往流于形式。二是存在多头监管的弊端,财政部、证监会、审计署、建设部、税务总局等部门多头监管;部门之间相互协调困难,权责界定不清。三是监管手段不完善,事前、事中监控机制尚不健全;大部分还没有实现电子化,其监管效率低下。

这样,加强对社会审计的再监督问题应作为社会信用监管的重中之重。退出机制、公示机制、奖励机制、司法惩治机制等,应该与之相匹配;并纳入社会信用监管办公室的职能管理体系内。应该说社会审计处于社会信用监督的第一线,是构筑社会信用本源的第一道坝栏;而对其监管是社会信用监管的核心问题。这就要求我们一是应加强行业执业质量的监管,具体包括:实施定期、例行检查制;实施严格的处罚制;建立、健全揭发机制等。二是应加强行业内职业道德的规范、监督、奖惩管理等。

特别指出,本文对以信用服务业为主体来构筑建设中国的信用监管体系,持一种谨慎的态度。尽管目前中国的信用服务行业已成为一个新型的服务行业,目前已有各类信用调查机构一百多家,资信评级机构近五百家,信用担保机构二千多家;同时,劳动和社会保障部已将信用管理师定为新职业,并颁布了《信用管理师的行业标准》。但我们还是强调应以政府主导、推动并进行监管;这是政府职能和中国目前的国情之所在。否则,信用服务行业的天然利益取向和信用监管源头的多元化博弈竞争格局,必将导致社会信用的进一步的深层次危机,其后果将更为可怕。信用服务行业只能作为政府信用监管体系的补充部分,辅助信用监管相关业务;接受社会信用监管办公室的行业监管及领导;并实施上述相关监管办法。

#### 参考文献

- [1] 李海涛. 论大连信用体系的建设 [J]. 金融导向. 2001年,6.
- [2] 田天. 推进法制建设、加速改革我国政府审计模式 [J]. 中国发展. 2006,1.
- [3] 刘青. 会计信息失真的成因及其控制的思考 [J]. 东北财经大学学报. 2003,5.

# Discussion on Issues Related to Innovative Construction of Social Credit Supervision and Management System

Tian Tian, Liu Qing

(Accounting Department, Liaoning Normal University, Dalian 116029, China)

**Abstract:** In this article the author has researched the origin and necessity with respect to cultivating credibility and constructing credit economy in our society; has elaborated the impendence and importance on exploring innovatively to construct social credit supervision and management system; also raises the relevant substantial measures and strategies.

**Key words:** credibility and credit economy; construction of credit supervision and management system; measure and strategy