

关于加强中介机构信用建设管理的思考

杭州市发展和改革委员会课题组

紧抓当前国家深入推进营商环境和社会信用体系建设的战略机遇，以规范中介机构从业行为、维护中介服务市场秩序为宗旨，营造诚信、高效的社会中介服务市场环境

中介机构对促使社会交易顺利进行，维护社会活动正常开展，降低社会交易成本，减少摩擦和矛盾，维护各方利益，促进社会经济活动在公平、公正条件下顺利进行等方面，起到了积极的作用。

建设管理形势与存在问题

（一）中介机构信用建设管理进入良好发展阶段

近些年，国家越来越重视中介机构发展以及其信用建设管理，出台了众多有关中介机构信用建设管理方面的政策文件，指导全国中介机构信用建设工作开展。2014年6月，国务院印发《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》，要求建立完善中介服务机构及其从业人员的信用记录和披露制度。2015年4月，国务院办公厅《关于清理规范国务院部门行政审批中介服务的通知》（国办发〔2015〕31号）提出，要加强中介服务监管。完善中介服务机构信用体系和考核评价机制，相关信用状况和考评结果定期向社会公示。2016年12月，国务院办公厅《关于加强个人诚信体系建设的指导意见》（国办发〔2016〕98号）提出，要建立重点领域个人诚信记录，其中大部分都属于中介机构人员。

（二）当前中介机构信用建设管理存在的问题与不足

中介机构自身信用不强。一些中介机构与买方、卖方勾结作假，进行合谋和腐败交易。一些中介组织由于受利益的驱动，往往弄虚作假，为业主提供虚假信息、资料以及出具虚假报告，等等。还有一些中介机构仍与政府部门关系若即若离，始终没有摆脱不是完全独立市场主体的角色，带来中介市场竞争的不公平性。

中介行业自律不够。随着中介市场的逐步发展和放开，大多数中介行业都成立了协会、商会等自发行业组织，但其发挥的作用也不明显，没有建立起有效的沟通、协调以及解决实质问题、促进行业发展的作用。一些领域仍未组建行业组织的中介领域，机构之间不健康竞争情况更加普遍。一些中介机构为在竞争上立足，降低收费标准，导致服务质量下降；有的中介机构恶意低价竞争，更是严重扰乱市场秩序，损害中介行业健康发展。

政府管理制度不健全。在中介机构迅速发展的情况下，有些地方政府职能部门未能及时健全制度，加强引导，统一规划，导致应有的监督缺位、管理滞后。国家层面至今还没有一部统一的规范中介机构的专门法律，一些地方政府虽然出台了有关规范中介市场的规则、规定，但在很多领域仍然是空白，造成有些问题无法可依、无规可施的局面。

加强建设管理的总体设想

加强中介机构信用建设管理的总体思路是：充分抓住当前国家深入推进营商环境和社会信用体系建设的战略机遇，以规范中介机构从业行为、维护中介服务市场秩序为宗旨，加强中介机构及其从业人员信用信息归集，实施中介服务全过程信用管理，强化中介机构多维度信用评价，开展中介机构全社会联合奖惩，全面构筑系统共建、平台共联、数据共享、奖惩共施的中介机构信用管理格局，营造诚信、高效的社会中介服务市场环境，促进中介服务业规范、健康发展。

管理机制与举措创新

（一）完善中介机构人员信用信息归集

一是关于归集对象。中介服务业是人才密集型的行业，因此中介机构信用管理要兼顾机构组织和从业人员这两者，且重点在人，机构负责人、业务骨干、注册资质者是重中之重。二是关于归集内容，通常情况下应该包括信用行为信息、信用加工产品、信用奖惩信息三方面内容。其中，信用行为信息是开展信用管理的基础，属于事前管理的范畴，主要涉及信用主体三方面内容，即基本信息、守信信息和失信信息。信用加工产品是指基于信用主体基础信用信息及其他相关信息，通过一定方法手段进行加工后，形成对信用主体整体或某方面信用的综合性判断结果，属于事中管理的范畴。典型的如信用主体的信用红黑名单、单项信用评价，或整体信用报告等。信用奖惩信息主要是信用管理者、市场交易主体等基于信用主体或交易对象的前两项信息，而相对应采取的信用管理举措或市场交易处置行为，属于事后管理的范畴。三是关于涉及事项，应该包括诸如中介机构及个人从业者的执业资质许可、执业行为质量水平和一般行政管理等全方位信息事项。

（二）推行中介机构信用承诺制度

中介机构可以在两阶段作出承诺，首先是中介机构在登记备案和加入行业组织时，向行业组织作出践行信用倡议和遵守行业规范的承诺；其次是在作出单次服务时向客户作出履行服务合同的承诺。承诺内容可以包含服务标准、服务期限、服务态度、服务质量和违约责任等事项。承诺随时提醒中介机构及其从业人员要严格执行国家有关法律法规、行业规范标准，一旦违反，相关失信信息将记入主体信用档案，并且要接受主管部门、行业组织的惩戒。中介机构的承诺主体，可以是中介机构法人，也可以是中介机构的从业人员；中介机构的承诺对象，既可以是行业组织或主管部门，也可以是社会公众或某个具体服务对象。

（三）全面开展中介机构信用评价

信用评价包括针对中介服务个人评价、中介机构评价和整个中介行业评价三种形式。中介机构信用评价主要从中介机构的从业资格、从业业绩、执业道德、客户满意度等多个方面进行综合评价，重点关注中介机构是否遵纪守法、是否守信重道等个体执业行为。中介机构行业信用评价主要从整个中介行业的行业标准、执业规范、行业组织建设、行业会员遵纪守法、社会公众舆论及服务对象满意度等方面进行评价，强调的是行业管理制度、行业从业规范的完备性、行业市场的规范性等行业建设发展情况。信用评价的结论可以是定量的赋分制，如 0 至 100 分之间进行分段；也可以是定性的等级制，如信用良好、信用一般、信用较差、信用极差等。

（四）加强中介机构信用红黑名单管理

一是关于红黑名单的进出标准，不同行业部门要相对统一，以便于各部门针对红黑名单实施联合奖惩时，红黑名单主体的信用尺度具有可比性。包括纳入红黑名单的标准、移出或修复标准，以及红黑名单的

有效时间等都应规范统一。二是基于中介行业的服务属性，除了发布中介机构红黑名单外，某些重点中介职业人群，也应发布相应的从业者红黑名单，突出对中介服务中关键从业人群的信用管理。如国务院办公厅《关于加强个人诚信体系建设的指导意见》（国办发〔2016〕98号）中提到的律师、评估师、税务师、注册消防工程师、会计审计人员、房地产中介从业人员、认证人员、金融从业人员、导游等人群。

（五）完善中介机构服务投诉举报机制

要进一步细化完善投诉举报机制，明确投诉举报渠道、流程、处理期限与结果利用、奖励与恶意举报惩戒等，以达到扩大社会参与面和提高处理效率的效果。可借鉴美国联邦贸易委员会（FTC）经验，建立征信投诉数据库，实现消费者的在线投诉功能，同时定期对信用投诉情况进行分析，监督政府信用管理机构和中介机构的合规运行情况，积极保护信息主体的合法权益。

（六）加大信用中介机构政府采购

信用中介机构可以在以下几个方面参与政府信用建设：一是参与中介机构信用信息采集。如根据行业管理需要，长期采集行业中介机构有关商业信用信息，以对公共信用信息形成补充。或者基于某项具体管理目的，指定信用中介机构采集有关中介机构的特定信用信息，供政府部门所用。二是参与中介行业信用红黑名单的认定。中介机构行业管理部门根据需要，可以授权信用服务机构按照统一标准，协助其做好行业中介机构有关红名单、黑名单、重点关注名单等的认定和梳理。三是参与中介机构日常监管。如行业主管部门基于加强监管目的，委托信用服务机构配合开展中介机构的备案、评估、公示监督与社会告知，以及协助开展对行业严重失信主体的信用调查、信用修复培训等工作。四是参与信用大数据分析应用。支持行业中介机构管理部门基于行业管理需要，委托信用服务机构针对特定区域、行业、领域进行信用风险的分析、监测和预警，作为部门加强事中事后监管依据。