
“十四五”时期深化社会信用体系建设若干问题的思考

余文凯¹

(上海市经济信息中心 200040)

【摘要】：“十四五”时期，社会信用体系建设需要从打基础、建框架、促应用向深化应用创新、彰显信用价值、融入发展战略转变。在数据基础方面，更加注重质的提高；在信用应用方面，更加注重拓展深化；在联合奖惩方面，更加注重精细规范；在平台框架模式方面，更加注重功能实现；在发展战略方面，更加注重主动对接；在认识基础方面，切实厘清信息应用的便捷性和安全性等几对重要关系。

【关键词】：社会信用体系 公共信用 市场信用 大数据

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2021)01-0021-007

社会信用体系建设是加快完善社会主义市场经济体制的重要基础，是弘扬社会主义核心价值观的重要内涵，是提升治理能力和治理体系现代化水平的重要支撑。党的十八大以来，国家大力推进社会信用体系建设，制定了《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020 年）》，出台一系列高规格的文件，形成了政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信的顶层设计。随着各省市公共信用信息平台建设的推进，并与国家平台实现贯通，社会信用体系建设形成了加快发展的格局。“十四五”时期，社会信用体系建设需要从打基础、建框架、促应用向深化应用创新、彰显信用价值、融入发展战略转变。

一、在数据基础方面，更加注重质的提高

数据归集是社会信用体系建设的重要基石。在信用建设初期，数据归集工作重点关注数量规模。随着数据归集工作进入常态化，在继续关注数据“多不多”的同时，要更加注重在“好不好”上下功夫。

（一）拓展范围，扎实推动具有增信功能的正面信息归集

在信用体系建设起步阶段，比较强调失信惩戒，归集信息多为失信信息。不少地方信用立法将公共信用信息划分为基本信息、负面信息和其他信息，大体就体现了这一思想。以上海为例，其公共信用平台归集的信用信息事项超过 3 万项，而监管类负面信息超过 80%。¹但随着市场应用的不断拓展，市场机构对依法按时缴纳税收、社保公积金、水电燃气费等信息事项需求强烈。同时信用主管部门推进“信易+”系列守信联合激励工作，以及开展以信用为基础的分类监管，都需要正面信息的支撑。为此，需要进一步扩展公共信用信息的归集范围，结合立法，明确将正面信息作为一个分类纳入归集范围；依托部门协同的工作机制，逐一推进正面信息的归集。

（二）聚焦重点，有效突破信息条块分割的瓶颈障碍

作者简介：余文凯，上海市经济信息中心主任。

随着各地信用平台的建设,省域范围内数据实现共享的同时,国家与地方信息条块分割的问题凸显出来。这有系统拉条管理的原因,有数据较为敏感的因素,也有主观认识问题。例如,人民银行征信系统归集的信贷类信用信息与商业银行通过“总对总”开接口方式实现交换共享,但其与政府部门交换共享却很难推动。2019年6月,人民银行在苏州设立小微企业数字征信试验区,为人民银行征信系统与地方政府数据共享合作打开了探索空间。应加强沟通协调,结合改革创新,推进重点应用事项、重点区域率先突破。同时,可在应用端先行整合,积累经验后再向系统端、数据端延伸。

(三)加强治理,全面形成比较清晰规范的数据单元

信用平台数据治理对高效应用十分关键。不同数据来源单位数据标准往往不统一,无法直接入库与信息主体档案进行关联,比如关于时间的写法就超过40种(如xxxx年xx月xx日、xx/xx/xxxx、xxxx-xx-xx等)。有的由于缺乏应用经验,标签化处理的合理性、精确性尚不到位。针对多源异构海量数据,运用人工智能、大数据挖掘等新技术手段,开展数据治理,让原本混沌的数据实现系统化、标准化、规范化,提高数据可用性,满足多样动态的应用场景需求,这是“十四五”期间必须解决的问题。要制定统一的转换标准,采用主题识别与挖掘等智能化技术,对不同来源、不同格式数据进行清洗和转换;加强对新数据和已存储数据比对,检测和消除重复冗余数据;借助标签化处理和可量化判断,建立信用信息识别库。

(四)促进融合,探索公共信用信息和市场信用信息互通共享的有效形式

公共信用信息是公权力机关或具有公共服务职能的单位在履职过程中,产生或获取的社会信用信息。市场信用信息是市场主体基于平等地位在民事活动中所获取的信息。两种信用信息的叠加,会补全信息链,增加信息维度,由此放大信用赋能的成效。从上海实践看,结合商务诚信平台的建设,^①以互联网平台型企业为联结点,探索了两类信息的融合,涉及22万家市场主体,带动14个行业。“十四五”时期,应加大融合力度。用好商务诚信平台载体,实现更广泛地行业引领带动;积极解决评价规则、数据交换标准、数据安全控制问题;推动公开数据的批量使用,探索数据输出的有效途径,加强在应用场景发掘方面的联动。

(五)实现协同,支撑要素资源跨地域配置需求

目前,虽然各省市信用平台已与国家信用信息共享平台实现互联互通,但彼此之间信用数据格式、目录规范等还不尽相同,协同机制尚未形成。“十四五”期间,区域经济一体化和城市群发展战略将进一步深化,信用信息需要更加规范、更加便捷地实现共享。建议国家层面推动全国公共信用平台“一张网”,支持长三角地区等有条件的区域开展信用信息跨省流动试点,探索形成一套行之有效、可复制推广的信用信息共享标准体系。同时,通过高效办成一件事,或者聚焦招投标、政府采购等这些区域高频联系的事项,率先推进信用信息共享,建立常态化、高效率的协同机制,并逐步拓展应用场景。

二、在信用应用方面,更加注重拓展深化

信用信息通过信息系统和数字技术,直接参与资源配置或为资源配置提供支撑,实现信用赋能,提高经济社会运行效率。“十四五”时期,信用应用更进一步拓展,要从政府带头应用向政府、市场、社会应用多层次推进;从以查询为主的初级应用向形成模式的深度应用延伸;一些相对碎片化的应用探索要逐步被覆盖政府、市场和社会的多样化、体系化应用所替代。

(一)政府应用要围绕放管服改革,不断探索更加成熟稳定的模式

“十三五”时期,信用手段的政府应用已有不少探索,涉及资金支持、行政审批、人员录用等许多方面,但总体不够平衡,尚未形成一套有制度支撑的模式。

——要更为广泛地建立以信用为基础的新型分类监管机制。事前,发挥数据共享和信用报告应用功能,开展信用核查,对失信

主体严把入口关,对守信主体提高办事效率;事中,将区域、行业信用评价用于日常检查、专项检查中,确定监管频次和强度;事后,完善联合奖惩系统的发起、推送、响应、反馈应用流程,加大部门协同力度,降低合规成本、提高违规成本。

——要加强政府应用的精准化和制度化。政府的应用事项与信用信息之间的精准度要更进一步提高。上海在新能源汽车和文明单位的评选中进行了一些探索,有的精准选取相关信用信息,有的探索了评分模型。^②“十四五”时期,政府的信用应用应在信用信息的选择上严守相关性要求;力求在各种失信信息的评价上有相对科学的尺度。同时,结合重点任务和相关领域,推动各部门在总的政策框架下,调整优化相关工作流程,出台本部门相应的配套管理办法和实施细则。

(二) 市场应用要推动有影响力突破,形成对实体经济的有力支撑

市场应用是衡量信用赋能成效的关键领域,但由于数据基础、机构能力、数据安全等因素,服务市场经济发展的重大应用场景还比较少。为此,需要在引导诚信经营、支持金融服务实体经济发展等方面,开展进一步创新探索。

——要抓好商务领域集成应用。上海在商务诚信平台建设上已取得积极进展,仍需继续发力,以平台为抓手,切实抓好系列集成应用。进一步加大政府公共信用数据与市场信用数据的融合、市级综合数据与区级个性化数据的联动互补;推进重点商圈应用、推出重点信用产品应用;扩大行业平台型企业的应用,形成全领域、全行业的广泛带动;积极探索信用应用嵌入政府监管的流程环节,支撑政府决策的预警预判,打造新型监管方式,不断推进平台的运行模式和功能创新。

——要赋能小微企业融资。融资服务是信用应用的传统领域和重点领域。公共信用尤其要赋能小微企业。从政策推动看,信易贷平台的建设是一个重大抓手。^③信易贷平台具有供给需求联动、多元数据融合、综合政策支持、各类服务一站式的功能。“十四五”期间,平台在实现融资服务方面必将发挥更大作用。要持续加强信用数据归集、治理和动态更新,形成多源多层数据集成,吸纳各类支持应用的特色数据;要积极协调推动相关产品和服务嵌入“一网通办”总门户、市民办事 App 等,逐步形成统一渠道;要加强各级政府部门支持,实现政府政策支持措施在平台的汇集;要带动信用服务机构发展,营造良好生态,切实扩大影响,发挥更大作用。

(三) 打造群众得实惠的社会应用场景

社会发展领域要形成党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。其中,以数字化、网络化、智能化为特征的现代科技对城市社会治理赋能具有重要意义,而信用是其发挥作用的重要抓手和体现。

——通过信用大数据支持构建社会治理新格局。基于信用大数据的统一归集和有效整合,运用可视化分析、人工智能算法等技术,更加直观、及时、有效地发现社会治理中诸多问题及其背后规律,提升社会治理的科学化、精准化水平。要充分总结“十三五”经验,进一步拓展信用信息来源,加强同其他数据的整合、联动,夯实数据基础,优化算法模型;要选择人口流动、敏感场所治理等社会关注度高的领域创新重点应用;进一步推动数据嵌入工作流程,实现社会治理的资源合理配置和事项精准处置。

——聚焦民生重点领域,打造信用产品。民生服务领域是信用贴近群众的重要领域,“十三五”期间总体应用不多,需要更多作为。围绕家政、租房、就业等民生重点领域打造“查保姆”“查房东”“找工作”等便捷应用,推动应用功能模块更为便捷地为市民所触达;加强同行业协会、行业龙头企业的合作,丰富数据来源、拓展行业影响力,营造守信激励、失信惩戒的社会氛围。

三、在联合奖惩方面,更加注重精细规范

构建联合奖惩机制是消除守信失信行为的正负外部效应的制度安排。国家在推动联合奖惩方面作了很多探索,取得了明显成效,60多个部委累计签署50多个联合奖惩备忘录,出台100多项奖惩措施;建立联合奖惩系统,形成了发起、推送、响应和反馈全

流程数据应用机制。“十四五”时期,推进联合奖惩应更加注重科学奖惩、精准奖惩。

(一)把握奖惩措施的相关性

联合惩戒措施应与失信行为具有内在的相关性。联合奖惩的泛化和争议很大程度上是相关性方面把握失度问题。如果因为交通违章而限制当事人设立创业公司,以及因计划生育方面的违法行为而限制其子女就学,则存在罚不相关、失信行为与惩戒措施不成比例问题。“十四五”时期,要按照合法、关联、比例原则,把握工作导向,建立科学规范的联合惩戒措施清单,并形成制度规定。一方面给行为人以指引,向其明示行为后果而非“不教而诛”;另一方面增强信用惩戒的“透明度”,约束行政主管部门和信息掌握机构的惩戒裁量权,使责任延展有据可依、有序可循。

(二)把握认定标准的协同性

同一处罚结果在不同行业、领域所构成的失信程度是不一样的。在缺乏必要协同机制的情况下,易产生过罚失衡。比如,同样是罚款10万元,在环境管理部门可能并非十分严重,然而在政府采购管理部门要记为严重失信行为并取消招投标资格。“十四五”时期,应在过罚相当的原则指导下,进一步完善信用信息的分类标识,由各部门根据本部门制度规范,对惩戒结果的程度予以标识;要建立以数据源部门为基础与联动惩戒部门相互协同的机制,保证评价程度的一致性;要结合区域发展战略实施,选择重点领域,加强联合奖惩建设。

(三)把握奖惩依据的规制性

联合奖惩的内在依据是主体行为的外部性,外在依据是制度规范。在没有制度依据的情况下,联合奖惩有时虽有合理性,但存在泛化风险,有悖法治精神。“十四五”时期,要加快推进各部门信用应用的法治化进程,在信用立法和国家联合奖惩备忘录基础上,支持地方和部门出台相应信用联合奖惩操作规范、联合奖惩工作考核办法等政策措施。要本着消除行为外部性的内在机理,在相关性的原则下,梳理有关部门可以采取的失信约束和惩戒措施,合理确定裁量范围;加强部门之间的协同,以及联合奖惩的事后评估。

(四)把握失信信息的修复性

信用修复是信用惩戒的社会目的所决定的,背后的因素则是过罚相当。失信惩戒力度加大之后,信用修复的制度建设提到了一个十分突出和紧迫的位置。为此,要抓紧制定信用修复规范。明确范围,哪些失信行为可以修复、哪些不能修复;明确措施,是缩短期限,还是完全删除记录;明确实施主体,是做出具体处罚决定的部门,还是对应提供信息的上级主管部门。同时,建立协同联动的信用修复工作机制,理顺信息主体申请—地方网站审核—信用中国网站撤销公示—信用报告修复标注的工作流程,提高信用修复工作效率。

四、在平台框架模式方面,更加注重功能实现

信用平台是社会信用体系建设的基础和重要抓手。“十三五”时期,全国信用信息共享平台成为信用信息归集共享的总枢纽,省级平台成为本区域的基础枢纽。从上海情况看,全市构建了1个市级平台、16个区级子平台、多个行业领域子平台,形成“1+16+N”互通共享的平台体系。“十四五”时期,信用平台建设要更加注重功能发挥,成为支撑应用的功能集成载体。

(一)理清同大数据平台的关系

“十三五”期间,各省结合机构改革,大多建立了大数据管理服务机构。有的是行政建制,有的是事业单位建制,但多被寄予

数据归集、使用、服务的“全能选手”厚望。从实际操作看,政府职能各有所所,一些应用专业性很强,需要发挥各自比较优势,调动各方积极性。要形成大数据中心负责归集包括公共信用信息在内的公共管理服务数据、信用中心加强数据治理和信用应用的工作框架。大数据中心重在归集各部门公共管理服务数据。信用中心补充跨区域公共信用数据及市场信用数据;同时重在归集的各类信用数据开展清洗比对、打标签、建识别库等数据治理工作,推动信用应用。

(二)理清同市场信用服务机构关系

要坚持中立、公益定位,开展市场机构不能或不宜进行的基础性、政策性服务。信用中心需要立足中立性定位,重点提供信息主体信用信息的客观记录,不宜在市场应用中对信息主体的信用情况进行“好”或“坏”的评价;而应让出空间,交由市场化、专业化的信用服务机构作出评价和判断。要立足公益性定位,面向市场机构批量提供公共信用数据,为市场机构发展提供便捷条件;还可联合优质信用服务机构,支持其利用模型开发等优势,更加积极地推进信用应用创新。

(三)深化信用平台建设运营模式探索

信用平台的建设和运营,在理论上可有纯市场化模式,即由企业主体建设、运行、维护;亦可有公益性模式,即由政府部门成立事业单位运作。从实践经验看,市场化模式难以解决数据归集的难题,公益性模式应成为主导。“十四五”期间,平台的建设运营模式在坚持公益性的前提下,要有一定的弹性。一方面,一些市场应用是商业目的,由此产生的成本理应由获益主体平衡;另一方面,传统上以自建为主的电子政务建设模式,逐渐与新技术快速迭代更新、应用层出不穷拓展的情况不相适应,需要更加有效的激励约束机制来吸引高水平的运营管理技术人员,要进一步探索运营模式创新,以有效的激励机制促进信用应用不断迭代发展。

(四)推动现有应用终端融合共生

信用应用的各类终端在起步阶段多是独立布局的。随着一网通办类终端和移动互联网的快速发展,依托更加强大整合功能的终端,推动信用信息在更广范围、更深层次共享共用十分必要。“十四五”时期,应打破门户之见,互相借力促进发展。推动纯信用 App 与政务服务 App、市场机构 App 联动,实现信用与相关应用类 App 的双向融入。推进纯信用 App 嵌入政务服务,进一步扩大影响,更好落实审批、监管、服务在线联动,更好发挥信用信息价值;探索纯信用 App 与市场化机构依法依规开展合作,支持市场化机构基于公共信用数据开展信用评价和产品创新,共同营造激励守信、约束失信的良好氛围。

五、在发展战略方面,更加注重主动对接

社会信用体系建设初期,工作重心在建框架、打基础、推试点。随着社会信用体系建设的深入推进,信用应用要更加主动融入发展战略。从上海实际看,在改革开放发展的许多重大战略中,都明确提出了信用体系建设的任务和要求。要围绕战略,聚焦重点,探索应用创新。

(一)服务深化改革,支撑并融入自贸试验区制度创新

自贸试验区的关键是制度创新,社会信用体系建设顺应自贸试验区发展战略,重点应在制度创新方面加大推进力度。要继续深化全过程分类监管模式,将信用制度创新作为自贸试验区的重要抓手,推广“事前告知承诺、事中评估分类、事后联动奖惩”的全过程信用管理模式,完善数据清单、应用清单、行为清单“三清单”编制指南的地方标准,在全国复制推广。要结合自贸试验区重大改革创新项目,嵌入信用管理服务模式,尤其在领域开放、风险压力测试的关键事项上加大应用力度,在自贸试验区新片区特殊经济功能区的打造上发挥作用;要重点突破信用数据共享,在金融、公共数据共享,地方、中央条块分割突破等方面,加大改革力度,当好全国信用体系建设的先行者、排头兵。

(二)服务创新发展,加大科创中心建设的场景应用

创新在国家发展全局中处于核心地位,科创中心是上海发展的重要目标。信用应用要在为实体经济发展和创新赋能方面加大力度。要结合实际,推进科技创新服务的系统功能模块建设;加大信用信息在专项资金、人才引进等方面的全面应用,实现精准评价,帮助优质企业脱颖而出,助力科创企业更好对接科创板;加大信用信息与其他信息的融合,服务科创项目选择、创新集群打造和营商环境提升。

(三)服务区域发展战略,赋予长三角一体化战略新内涵

信用应用要重点在长三角一体化和高质量方面发挥作用。推动信用信息归集标准、公共信用报告标准“两统一”,加快两个标准尽快落地和不断完善。围绕建设工程招投标、政府采购、生态环境保护等,形成跨区域信用应用示范;建立跨区域的常态化协同机制,改变一事一议做法,加强重大问题研判,促进重大应用。

六、在认识基础方面,切实厘清几对关系

社会信用体系建设涉及面广,不同部门、不同主体基于不同的角度有不同的理解。随着“十四五”时期各项工作的深化,一些基本认识仍须厘清,社会信用体系的建设才能行稳致远,经得起检验。

(一)信用信息范围的宽与窄问题

在这个问题上,有的认为应宽一些,有利于对主体“画像”;有的认为应该窄一点,并非所有的信息都是信用信息。实际上,这里把数据、信息、应用纠缠在一起了。数据是客观的,它只有应用于一定的场景才能成为信息。因此,从理论上说,所有的数据都可以成为信用信息,都可以予以汇集处理。从实践操作看,目前信用信息的归集大多是有限的,且通过数据目录这种正面清单的方式归集。这主要是由于两方面原因:一方面是法律保护信息主体的信息安全导向,另一方面是由于我们应用方式还比较粗放,无法实现非常精准的应用,要避免无关信息关联和滥用。约翰·M. 贝隆和迈克尔·斯坦顿曾对美国益百利公司得到的数据进行研究,表明限制数据采集范围会降低征信所能实现的功效,降低信用报告的预测能力。⁽⁴⁾但是,过多的信息,尤其是与信用应用不大相关的信息会导致信息的失真;同时,如果信息安全保护不到位,泄露和滥用的风险上升,将严重侵犯信息主体的合法权益,进而影响社会稳定。因此,信用信息的宽与窄更多不是由数据本身的特性决定的,而是由价值导向、发展阶段、应用需求决定的。

(二)信用应用的便捷性与安全性

这是需要统筹平衡的一对矛盾,底线在于不能违反法律法规。目前,有关各方对信息安全的要求越来越高、约束越来越严。《民法典》《刑法》《网络安全法》《最高人民法院最高人民检察院关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》等多部法律法规,都对个人信息保护作了严格规定。与此同时,银行和信用服务机构对信用应用的要求和期待也越来越高。在此背景下,亟须探索公共信用信息合规合理应用的新模式,兼顾信息安全底线要求和市场用信需求。其一,要结合立法规定信息使用的合理例外,如以非营利为目的的学术研究、政府执法等。其二,区别信息主体授权使用和政府部门之间信息共享的不同情形,主题授权查询应更便捷,政府共享查询应更规范,按应用清单规范政府部门合理的共享需求,规范查询结果交付方式。其三,适应新技术发展,推出模型输出方式、电子授权等。

(三)平台服务的中立性和参与度问题

公共信用平台是政府公共服务的主体,应秉持中立性原则,各类服务应是不违背中立原则下的有限、有度服务。首先,信用信息本身应是中立、中性的,信用平台负责如实地记录信息,不对信息主体的信用情况进行“好”或“坏”的评价。某一信息是否

对信用主体的评价产生影响,产生何种程度影响,应由市场主体自行判断。其次,在具体应用中应立足基础性、政策性范围,注重为市场信用服务机构创造条件或让渡空间。政府部门牵头建立的信用平台更多的是发挥信用信息枢纽作用,加大公开数据便捷查询力度,主动释放更多应用需求,为信用服务机构赋能,支持信用服务机构发挥其贴近市场、专业服务优势。同时,公共信用平台可以基于弥补成本限度,开展公益性服务。总体上,要形成相得益彰、促进发展的格局。

注释:

1 数据来源:《上海市公共信用信息目录(2020版)》。

2 2015、2016年,财政部、商务部、原质检总局印发《关于2015年商务诚信体系建设工作的通知》《关于做好2016年商务诚信体系建设试点工作的通知》等文件,支持上海、江苏、广东、浙江等4个地方开展商务诚信体系建设首批试点工作。主要任务是:打造商务诚信公共服务平台,促进市场信用机制发展,健全商务诚信体系的制度规范等。

3 上海市文明办依托上海市信用中心,对第19届“上海市文明单位”近4000家预申报单位,开展信用核查和信用评价,从基础信息、履约能力、运行合规、关联主体、增信附加等5个维度构建评价指标体系,试点探索将信用状况作为评选的重要依据。对存在严重失信行为的单位,要求区级政府部门初审不予通过;对公共信用评分较低的,提示初审部门重点把关。对照单位自查和初审部门核查情况,418家单位因为信用问题被要求重点审核和重新评估。

4 在国家总体框架下,由上海市发展改革委指导,人民银行上海总部、上海银保监局、上海市地方金融监管局等相关部门支持,上海市信用中心牵头,建设上海信易贷平台。2020年5月,平台启动上线。平台开通以来,优选超过150款信贷产品上线,涵盖企业经营类、个人经营类和消费类等多个类型,具有纯信用、纯线上、秒批秒贷等多个特色;累计注册用户近50万个,授信金额累计超68亿元,平均利率低于5%;获贷企业平均就业人数和交金水平上升显著。

5 李正波、高杰:《征信体系与中国经济发展——评世行〈征信体系与国际经济〉》,原载《管理世界》2005年第7期,第166—168页。