

征信国家失信惩罚机制建设对中国的启示*

何 淑 明

(重庆工商大学 管理学院,重庆 400067)

摘 要:失信惩罚机制建设是国家信用体系建设的一个重要组成部分和有力保障。中国失信惩罚机制建设可以借鉴发达国家的成功经验,重点在信用法律体系、政府监管力度、征信机构作用发挥、社会信用文化培育等方面加强建设力度,使失信惩罚机制具有相当的威慑力和影响力,以尽快遏制当前严重的信用危机。

关键词:失信惩罚机制;征信;信用文化;征信国家

中图分类号:F064.2;F062.6

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)01-0085-04

Enlightenment of punishment mechanism construction of credit countries losing credit on China

HE Shu-ming

(Management School, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: Punishment mechanism construction for losing credit is an important part and guarantee of credit system construction of a country. China's punishment mechanism construction for losing credit may learn the successful experience of advanced countries, consolidate the construction in the aspects of credit and law system, governmental supervision, credit mechanism implementation, social credit culture cultivation and so on to make punishment mechanism for losing credit have deterrent force and influencing force and to prevent the current crisis of credit-losing as soon as possible.

Key words: punishment mechanism for losing credit; credit; credit culture; credit country

所谓征信国家是指那些市场信用交易健康增长和信用管理运转良好的国家。到目前为止,堪称征信国家的主要是美、英、德、法等欧美国家,其中又以美国为典范。美国在信用法律体系建设、信用行业管理、信用意识教育普及等方面都相当的完备,信用意识已深入人心。难怪有美国人曾经戏言,“宁愿抢劫银行,也不愿自己有失信的记录”。一个征信国家失信惩罚机制的影响力由此可见一斑。反观中国的信用状况:商业欺诈、制假售假、银行呆坏帐、虚假报告、虚假数据等无一不与失信行为有直接联系。深入分析,可以发现这些失信者之所以不怕失信,源于失信本身并没有给他们带来工作、生活的不便,也没有使他们付出昂贵的失信代价,相反,还有可能带来巨大的风险收益。在进行收益与成本的比较后,选择失信自然是“明智之举”。由此,我们认为,中国信用建设的当务之急是加强失信惩罚机制建设,并使

其具有相当的威慑力和影响力,才有可能尽快遏制目前的信用危机。

征信国家在失信惩罚机制建设方面的成功经验,给中国的失信惩罚机制建设提供了以下有益的启示:

一. 必须建设完备的信用法律体系

市场经济是信用经济,也是法制经济。法律建设滞后,缺乏有效的法律环境的配合,已成为建设中国信用制度的一大障碍。目前,中国法律体系中,虽在一些法律法规中散见一些信用方面的规定,如《民法》、《合同法》、《反不正当竞争法》中有诚实守信的法律原则,但并没有形成一套有关信用交易、信用管理的法律体系。现有法律对契约关系的维护、对债权人的保护不够,对失信行为惩处力度不够,信用机制缺少保障。当失信行为发生后,往往很难找到准确的法律依据对其进行适当的处罚。

* 收稿日期:2006-04-22

作者简介:何淑明(1972-),女,四川夹江人,重庆工商大学管理学院,副教授。

综观征信国家的失信惩罚机制建设,多以完备的法律体系作为基础。美国在20世纪60~80年代,在信用管理立法方面集中制定了《公平信用报告法》(规定消费者个人对资信报告的权利并规范了资信调查机构对信用报告的传播)、《平等信用机会法》(规定不得因种族、宗教信仰、年龄、性别等因素作出歧视性授信决定)、《公平债务催收作业法》(规范追账机构对非工商企业的自然债务人的追账实践)、《诚实租借法》(规定一切信用交易条款都必须向消费者公开,使其充分了解内容和效果,并可与其它信用条款比较)、《公平结账法》(保护消费者,反对信用卡公司和其它任何开放终端信用交易的授信方在事前提供给消费者以不精确的解释和不公平的信用条款)和与银行有关的《信用卡发行法》(禁止信用卡机构不经本人许可即发卡以及规定了信用卡盗失所产生损失的最多负担额等)、《电子资金转账法》(规定对通过电子转账的收据、通知、定期对账、公开信息等要求,给收款人进行安全保障,并包括惩罚条例)等法律。这些规定对稳定美国经济、保护消费者隐私权、规范信用交易秩序、明确惩罚机制和解决一些特殊的社会问题起到了积极的作用。在这些法律中,最为重要的是《公平信用报告法》,它明确了失信的法律边界是什么,失信到什么程度将给予何种程度和形式的制裁。例如,它规定对失信行为除了罚款和勒令停业以外,对消费者个人的不良记录允许保留7年,而不是简单地随着公司和个人的破产、停业而消失。

在其它国家,如德国、英国也非常注重与信用管理相关的立法。其中德国的《通用商业总则》、《个人数据保护法》以及英国的《消费信贷法》较为著名。尤其是在欧盟成员国生效的主要法律《欧盟数据保护法》,对数据开放范围进行了严格界定,明确规定对提供不真实数据行为进行惩罚。

为了创造一个信用开放和公平享有、使用信息的环境,中国的当务之急是加快立法进程,形成一套完整、系统的规范信用活动的法律体系,使失信惩罚机制有充分的法律依据和法律基础。具体而言,中国可以尽快出台诸如《信用信息公开法》、《商业信用保护法》、《商业秘密法》、《隐私权法》、《消费信用保护法》、《个人破产法》等信用法律法规。

二. 必须加大政府监管力度

到目前为止,国家信用管理模式主要是两种模式:民营主导型的“美国式”和政府主导型的“欧洲式”。由于两种信用管理模式的具体运作方式不同,政府在信用管理方面发挥的作用亦有差异。

美国的信用管理行业已经具有160多年的发展

历史,具有世界最大的信用市场规模和最先进的信用管理技术。美国的信用模式可以概括为:以信用中介机构为主导,完全依靠市场经济的法则和信用管理行业的自我约束机制来运作,政府仅发挥法律支持和信用监管的作用。美国政府信用管理的主要监督和执法机构分为两类:一类是银行系统的机构,包括财政部货币监管局(OCC)、联邦储备系统和联邦储蓄保险公司;一类是非银行系统的机构,包括联邦贸易委员会、国家信用联盟办公室和储蓄监督局。这些政府机构的最大作用在于对信用管理相关法律法规的监督、解释和执法。银行系统监督机构主要任务在于商业银行的授信相关业务,而非银行系统监督机构主要任务在于对征信和商账追收业者的规范。在美国,最重要的执法机关是联邦贸易委员会、联邦储备委员会、财政部。执法在形式上不同于对法院判决的执行,除罚款和勒令停业以外,惩罚一般先体现为政府行为,随后转为民间行为。政府执行机构的作用是将对被判定有不良信用记录的责任人和处罚决定公告给某一行业的全体成员,让他们根据处罚通知一致拒绝同被处罚者进行交易。无论是企业还是纯粹个人的不讲信用行为,处罚基本上都是针对个人的。一旦在该责任人名下的个人信用调查报告中出现该人的不良信用记录,将在较长时间内不能被消除(如美国“公平信用报告法”规定消费者个人的不良信用记录允许保留7年)。这些不良信用记录对应地载入不讲信用责任人在信用局的消费者个人信用档案之中。信用档案是用这些人的个人社会安全卡号码、护照号码、指纹等主要个人身份证明进行检验的。有不良信用记录者在一定的时间内不能取得工商注册、银行贷款、个人信用卡等,如果构成商业欺诈,还要受到更严厉的处罚直至刑事制裁。总体而言,美国政府在失信惩罚机制建设中主要发挥了以下功能:(1)根据法律对不讲信用的责任人进行惩处;(2)教育全民在失信责任人的惩罚期内,不要对其进行任何形式的授信;(3)在法定期限内,政府工商注册部门不允许有严重违约记录的企业法人和主要责任人注册新企业;(4)允许信用服务公司在法定的期限内,长期保存并传播失信人的原始不良信用记录;(5)对有违规行为的信用服务公司进行监督和处罚;(6)制定执行相关法案的具体规则等。

欧盟国家基本上都是征信国家,具有较为完备的社会信用体系。与美国情况不同的是,政府和中央银行在社会信用体系中发挥了更重要的作用。政府通过立法强迫性地要求企业和个人向公共征信机构提供征信数据,并通过立法保证征信数据的真实性。例如,在意大利,不论企业是否是上市公司,企

业的“资产负债表”必须能够公开被索取。相关法案规定各行各业都有义务向“国家数据库”贡献某些数据，征信数据公开在一定程度上已经成为“全民义务”或者“文化传统”。以企业资质调查为例，各国都要求上市公司必须向社会公众公开其财务报表。在英国、意大利或者荷兰，法律可能要求非上市的工商企业必须公开其财务报表，或者由相关政府管理部门开放所有企业财务报表。而且在征信数据库中，这些国家的企业财务报表一般是每3个月更新一次。但在美国，没有上市的普通公司可以拒绝征信公司对其提供财务报表的请求。在美国的信用管理相关法规中，并没有特别针对个人、企业和政府进行数据开放的要求，美国企业和个人有权选择向征信公司提供征信数据或不提供。

从征信国家的经验来看，失信惩罚机制作用的对象通常是法人或个人，而执行单位可以是政府机构，也可以是法律或有关机构委托的民间机构。对于中国来讲，信用制度框架下的惩罚机制必须由中央人民政府和各级人民政府的相应机构作为执行机构，才具有最大的震慑力和权威性。中国政府在失信惩罚机制建设中的作用，重点应是监督管理和政策支持：一方面，政府应积极促成与失信惩罚相关的法律法规的修改和制定，并为此保证必要的资金投入，使失信惩罚“有法可依”。另一方面，政府还应该在某些政策上予以更多支持，例如不允许公民有多个身份证明、不允许公民随便更名、保留公民的个人指纹记录，以及工商行政管理局不准有不良信用记录、公民或外国人注册成为一个新公司的股东或获取最高管理职位等。

三、必须充分发挥征信机构的作用

对失信者的惩戒，除了政府的作用外，主要依靠征信机构生产的信用产品的大量销售对失信者产生约束力和威慑力；靠对失信者信用产品负面信息的传播和一定期限内的行为限制，使失信者必须付出昂贵的失信成本。其产生的结果，一是让不讲信用的人不能自在地、方便地生活在社会上；二是不能让不讲信用的人有机会把生意扩大。通过征信机构的作用，将失信行为带来的矛盾由信用交易双方扩大到失信者与整个社会的矛盾，这才是对失信者最大的惩罚和最严厉的打击。

在美国，征信行业的发展已有100多年的历史。目前已形成以EXPERIAN、TRANSUNION和EQUIFAX三大信用局为核心的相当成熟的个人信用体系，其数据库于20世纪80年代实现了覆盖全美所有消费者的全部信用活动记录，包含有超过1.7亿消费者的相关信息，每年有超过10亿份信用报告

发布，每月进行20多亿份信用数据的处理工作，是美国私营部门中数据处理最密集的行业，每年的营业额超过百亿。美国征信行业成熟的显著标志：一是征信数据的公开化和商业化。如典型的巨型企业资质数据库邓白氏公司(Dun & Bradstreet Corp.)的“世界数据库”是世界上最大的企业信用数据库，其总部设在美国东部，在全球有37个分数据库，有数千员工从事“世界数据库”的数据收集和加工。邓白氏的“世界数据库”包含有来自世界各国的近5700万家企业的企业信用档案。通过邓白氏世界数据库联机服务，可以从网上订购邓白氏公司出品的任何征信产品。二是具有发达的征信产品。征信公司将征信数据进行加工，从事信用调查、评级等服务项目，形成具有极高商业价值的文本，被称为“征信产品”。主要征信产品包括：信用记录制度、信用评级制度、企业资质报告制度、个人资信调查制度。其中，信用评级制度由专门机构对企业和个人进行信用评级，包括证券评级、企业信誉评级和个人信用评级等。通常根据信用水平的高低将企业的信用分为九级，从“三A”到“三C”的不同等级。评级高的企业向银行贷款就容易，而且利息也低；评级低的企业则相反。金融机构也被评定为不同等级，据此，客户可以选择不同的银行开展业务，央行也据此发放再贷款。而对于个人，银行可根据其不同的信用评级，授予其不同的信用贷款。

可以说，征信数据的采集及评估是信用制度建立的核心。在征信国家，主要是通过征信数据的传播和使用达到对失信者进行惩戒的目的。其一般的运作方式是：由征信机构制作企业和个人的“黑名单”，并以合法的形式向合法用户传播失信者的不良信用记录。一般情况下，征信机构会将所有企业的失信记录，按照时间顺序或额度进行排序，在企业征信数据库中运行一个“黑名单”、“红名单”和“灰名单”系统。其中，“黑名单”和“红名单”会被登在各种“公示牌”和专业网站上，便于传播和使用查询。这就使得公众能够轻而易举、方便快捷地获得失信者的信息，减少了因信息不对称带来的错误授信和交易失败等。“灰名单”是征信数据库中的一种预警系统，也是失信者向“黑名单”或信用修复系统的过渡。同时，征信机构还通过有偿的方式向用户提供各种信用产品，如信用评级报告、信用调查报告等，更直接地、有针对性地对失信行为予以惩罚。

对于制作企业“黑名单”，存在两种不同的理念和做法。以美国为代表的征信机制，在对失信数据和信息进行处理时，其做法是“基于事实，而且仅基于事实”。很显然，这种做法的优点是证据充分，没

有法律障碍；而缺点则是将评价失信行为的“任务”推给了信用调查记录的使用者，是否与失信者交易，完全取决于使用者个人的判断和决定。另一种做法，则是由政府部门或政府授予的声誉卓著的征信机构来制作黑名单。在一个失信企业或个人被登录黑名单之前，都要经过一系列信息处理和信用评分过程，以力图“科学”地解释被登上黑名单的理由。

目前，中国失信惩罚机制建设的一个前提，就是要尽快使公众能方便地获取相关的信用数据和信息，这就要求加快征信机构和征信数据库的建设。借鉴西方征信制度发展的经验，中国征信机构组织模式较适合采用政府特许经营模式，即由政府主导建立全国统一的征信数据平台，然后由指定的征信机构进行商业化运作。在失信惩罚机制建设过程中，可以积极促进征信数据的开放，也可以运行“黑名单”系统。当然，对于企业“黑名单”的制作和发布，必须有政府职能部门的参与，才具有较强的威慑力和权威性。而且“黑名单”的制作，必须经过一系列的数据信息处理，以体现它的科学性、合理性，增强失信惩罚机制的说服力。

四、必须培育公民的信用意识和社会信用文化

信用文化是现代经济社会一种整体的生活方式，指在社会经济生活中，企业和个人对信用产品与信用交易引发的债权债务和信用风险等问题的态度和解决方式，其中也包括对违约债务人的惩罚等。良好的社会信用文化，实际上起到一种社会联防的作用，使失信者无处逃遁，无立足之地，从而更加主动和彻底地惩罚了失信者。在欧美征信国家对不讲信用行为的惩罚已经渗透到社会的日常生活之中。例如某人一旦因拖欠电话费而被列入“欠债不还者名单”，其结果是市场上的其他电话公司都将不为其提供安装电话的服务。如果一个公司雇佣一个有着不良信用记录的人担任高级管理职位，它将冒很多公司不敢同其交易的风险；同样，一个有着不良信用记录的人也无法开办自己的公司，因为全社会都可以购得该人的个人资信记录和信用评分。整个社会都具有对失信行为的防范和惩罚机制，它足以让不讲信用者难以谋职，甚至日常生活都会困难重重。

信用意识的培养和信用文化的形成，是在信用经济的发展过程中，通过信用教育和信用产品的使用以及社会信用知识的普及宣传，经过一定时间的协调磨合后形成的。国外公众信用意识的培养主要

有三条途径：一是征信管理机构和征信行业协会对公众的教育。如经常向公众做征信法律条文的解释，传播信用管理知识，举办针对交易活动中欺诈、欺骗等方面的讲座，提供有关的信用教育等。二是通过征信机构的征信产品的大量销售和使用来教育公众。失信者的负面信息在经济活动中的广泛传播，使其因为不能开展正常的经济活动而付出昂贵的失信成本；而守信者正面信息的传播，使其事业和生活更加顺利。这样就形成了社会的良性循环，通过对失信者的惩罚和对守信者的鼓励，增强了公众的信用意识，使他们关心自己的信用状况，注意建立和维护自己的信用，并能自觉的抵制各种失信行为。三是通过征信从业人员对公众进行教育和指导。很多大型征信机构都提供对外的征信业务咨询服务，向企业和个人进行征信和信用知识传播，如教育消费者如何对个人信用记录进行维护和修复等。

如果说法律、政府、征信机构提供了失信惩罚机制建设的客观基础的话，那么公民的信用意识和社会信用文化则是它的主观基础，也是最为重要的前提条件。然而，中国公民的信用意识和社会信用文化恰恰是失信惩罚机制建设的根本性难点。在违约失信已成风气的社会环境下，要纠正人们的信用意识，培育“诚实守信”、“履约践诺”的信用文化，并非一朝一夕之事，需要全社会长期地、经常性地对公民信用意识的教育和信用知识的普及。对于失信行为，除了经常采用的道德谴责外，还应该配合使用经济制裁、行政处罚、刑事审判等手段，严厉打击失信者，要足以使其对自己的一次失信行为留下终生的教训。对于公众的信用意识的培养，最重要的是要让其知晓失信行为可能付出的昂贵失信成本，以及因为自己的错误授信而带来的风险和严重后果，使公众首先从维护个人利益出发而不去违约失信，并且能自觉地抵制失信行为。倘若如此，社会信用文化就会逐渐培育起来，违约失信之风将有望遏制。

参考文献：

- [1]潘金生，等. 中国信用制度建设[M]. 北京：经济科学出版社，2003.
- [2]杜金富，等. 征信理论与实践[M]. 北京：中国金融出版社，2004.
- [3]张维迎. 产权、政府与信誉[M]. 三联书店，2001.

(责任编辑：夏冬)