

DIANZI ZHENGWU YU

SHEHUI XINYONG TIXI JIANSHE

电子政务与

社会信用体系建设

■ 刘焕成 著



黄河水利出版社

**DIANZI ZHENGWU YU
SHEHUI XINYONG TIXI JIANSHE**

责任编辑 高军彦
封面设计 何 颖
责任校对 杨丽峰
责任监制 常红昕

ISBN 978-7-80734-988-4



9 787807 349884 >

定价：20.00元

电子政务与社会信用体系建设

刘焕成 著

黄河水利出版社

· 郑州 ·

内 容 提 要

我国电子政务建设取得了巨大成就,而电子政务的重要领域之一,就是利用电子政务的成果,把分散在各地区、各部门的个人信用与企业信用信息资源连在一起,真正实现共享,提高信用信息资源的利用效率。本书以电子政务为基础,探讨了电子政务与社会信用体系的互动关系、基于电子政务信息资源共享的社会信用体系的模式选择、以电子政务信息资源共享为基础构建社会信用体系、信用信息档案建设、社会信用体系建设的典型案例等问题,最后对电子政务、电子商务与社会信用体系的关系,我国社会信用体系建设的现状、存在问题及对策进行了分析。

本书可供经济类、管理类专业的高校师生以及相关企业管理人员和工作人员、信用工作者、电子政务工作者等人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

电子政务与社会信用体系建设/刘焕成著. —郑州:黄河水利出版社,2011.1

ISBN 978-7-80734-988-4

I. ①电… II. ①刘… III. ①电子政务-研究-中国②信用-建设-研究-中国 IV. ①D630.1-39
②F832.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第012855号

出版社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼14层 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371-66026940、66020550、66028024、66022620(传真)

E-mail: hslcbs@126.com

承印单位:河南地质彩色印刷厂

开本:890mm×1240mm 1/32

印张:6.5

字数:185千字

印数:1—1500

版次:2011年1月第1版

印次:2011年1月第1次印刷

定价:20.00元

前 言

中华民族有五千年文明史,创造了举世瞩目、独一无二的灿烂文化。除中国之外,其他三大文明古国,只留下了一些历史遗迹,而消失在人类历史的长河中,只有中国文明和文化一直延续到现在,至今仍深深影响着中国和其他国家。在中国文明社会发展过程中,形成了高尚的道德准则、完整的礼仪规范,被世人称为“文明古国,礼仪之邦”,整个东亚及东南亚文化的精华均传承于华夏文明。诚信文明是华夏五千年文化的重要组成部分,古代讲与人为善,就是与人相处,为善当先,而这个“善”,应是出自内心的诚意,是诚于中而形于外,而不是巧言令色。诚信是中国人为人、做事、从政、经商等的基本行为准则。孔子曰:“民无信不立。”孟子也说:“诚者,天之道也;思诚者,人之道也。”过去,中国人说话做事讲究“一诺千金”,或者说“一言既出,驷马难追”。这些都说明,做人做事要以信义为本,这也是中国古代文明最核心的价值体系之一。

然而,这种朴素的从道德层面上要求人们诚实守信的文化,在市场经济的冲击之下,发生了根本性的颠覆。在经济利益的诱惑下,许多人见利忘义,一些政府、企业、个人的不守信行为屡屡发生,令世人触目惊心:一些政府部门弄虚作假,强行违约,强行拆迁,随意许诺,盲目干预,政策朝令夕改,赖账不还,管理失职,地方保护主义盛行;一些企业不守信守合同、贷款或货款诈骗、偷税漏税、非法交易、恶意侵权;一些个人制假贩假、逃避债务、制作假证、坑蒙拐骗、考试作弊等。在消费领域,虚假广告满天飞,各种假证件和假文凭到处泛滥,等等。造成这种现象的一个重要原因,就是我国社会缺乏一整套与市场经济相适应的现代社会信用体系。信用混乱和信用体系滞后,已经成为我国市场经济发展

的严重障碍,信用体系缺失每年使国家蒙受巨大的经济损失。在这种形势下,政府、企业、理论界、社会组织等都认识到,政府要采取措施,整顿信用秩序,建立完善的社会信用体系,为创造诚实守信的市场环境提供强有力的支持。

世界上一些发达国家如美国、法国、德国、日本等,从社会信用体系建立发展到今天,经历了 100 多年,已成为完善的适应市场经济的现代社会信用体系。显然,我国要借鉴欧美模式建立我国的信用体系,不现实,也不可能。因为我国经济社会对社会信用体系的迫切需要,显然不可能让我们花费那么多时间来慢慢建立适合中国国情的社会信用体系,时不我待,急需我们寻找一个有效的途径在短时间内建立起中国特色的信用体系。

近 10 多年来,我国快速发展的电子政务及其广泛的应用,为快速建立一个相对完善的信用体系提供了有利条件,与此同时,社会信用体系的建立,也会促进提升电子政务的应用水平和效率。为了对电子政务与社会信用体系的关系进行深入、系统的研究,特撰写此书,以期能对电子政务与社会信用体系的更深入研究奠定一些基础。

本书以电子政务信息资源共享为主线,首先,对世界上主要的三种征信模式进行了深入分析,提出了适宜我国的征信模式;其次,对以电子政务为基础的社会信用体系进行了阐述,从信用信息共享平台、信用信息管理过程、信用体系保障机制、信用体系环境建设四个方面进行了深入而详细的分析;再次,信用信息档案是信用体系的关键基础,对信用信息档案建设概况、存在的问题、加快开发利用的策略进行了研究;最后,深入浅出地剖析了我国社会信用体系建设的典型案例,对电子政务、电子商务与社会信用体系的关系进行了分析。

本书理论性与实践性、实践性与应用性相结合,笔者创新性地把电子政务信息资源管理的理论应用到社会信用体系建设中,融入了笔者的最新研究成果,对我国社会信用体系建设具有一定的参考作用。

在本书的撰写过程中,温芳芳同学做了大量的工作,在此表示感

谢。同时,感谢出版社编校人员的辛勤劳动!

由于笔者水平有限,书中难免存在不妥之处,恳请读者指正。

作 者

2010 年 11 月

目 录

前 言

绪 论 (1)

第1章 电子政务与社会信用体系的互动关系 (3)

1.1 电子政务为社会信用体系建设带来良机 (3)

1.2 社会信用体系有利于推动电子政务发展 (9)

第2章 基于电子政务信息资源共享的社会信用体系的模式选择 (14)

2.1 各国信用体系模式的分析与比较 (15)

2.2 适宜我国采用的征信模式 (34)

第3章 以电子政务信息资源共享为基础构建社会信用体系 (41)

3.1 基于电子政务的信用信息管理 (42)

3.2 信用信息管理过程 (50)

3.3 社会信用体系的保障机制 (66)

3.4 社会信用体系的环境建设 (80)

第4章 信用信息档案建设 (101)

4.1 我国信用信息档案建设概况 (102)

4.2 我国信用档案建设中存在的问题 (108)

4.3 加快和发展国内信用档案利用的策略 (123)

第5章 社会信用体系建设的典型案例 (147)

5.1 中央银行信用信息基础数据库 (147)

5.2 上海资信有限公司 (153)

5.3 湖南省电子政务外网平台及信用信息系统 (157)

第 6 章 电子政务、电子商务与社会信用体系建设	(163)
6.1 许多地方政府都认识到电子政务是社会信用 体系发展的基础	(164)
6.2 电子商务的核心基础是信用体系	(166)
6.3 电子政务、电子商务与社会信用体系	(171)
第 7 章 我国社会信用体系建设的现状、存在问题及对策	(177)
7.1 我国社会信用体系的建设现状	(177)
7.2 存在的问题	(181)
7.3 我国社会信用体系建设的改进策略	(185)
结束语	(191)
参考文献	(195)

绪 论

市场经济是信用经济,随着我国市场经济的发展,信用问题受到社会各界的广泛关注。中国曾以“五千年文明礼仪之邦”而骄傲,但近几十年来也饱尝失信之苦。近 20 年来,因为信用缺失(含个人信用缺失和企业信用缺失)而使国家遭受直接和间接的经济损失高达 5 855 亿元,相当于中国年财政收入的 37%,这意味着中国国民生产总值每年因此至少减少 2 个百分点。每年逃避银行债务造成的直接损失约 1 800 亿元,合同欺诈造成的损失约 55 亿元,产品质量低劣或制假售假造成的各种损失约 2 000 亿元^①。由于新中国成立以后经历了较长时期的计划经济,经济建设和社会秩序都是由行政命令来约束和规范的,信用体系建设问题一直被忽略。在我国由计划经济向市场经济转型的过程中,信用对市场经济的调控作用凸显,而此时失信问题却已波及各行各业:经济欺诈、偷税漏税、虚假广告、贪污受贿、学术抄袭乃至文凭造假。信用问题已经严重阻碍了我国市场经济的发展和精神文明的建设,也使中国背负着失信的罪名,难以立足于世界。

在 2000 年召开的全国“两会”上,十多位全国政协委员联名递交“关于建立国家信用体系”的提案。2002 年 3 月 5 日第九届全国人民代表大会第五次会议上,朱镕基总理在《政府工作报告》中指出:“切实加强社会信用建设,逐步在全社会形成诚信为本、操守为重的良好风尚。加快建立企业、中介机构和个人信用档案,使有不良行为记录者付出代价、名誉扫地,直至绳之以法。”中共十六大提出要“健全现代市场经济的社会信用体系”,中共十六届三中全会进一步明确“按照完善法规、特许经营、商业运作、专业服务的方向,加快建设企业和个人信用服

① 周汉华.起草《政府信息公开条例》(专家建议稿)的基本考虑[J].法学研究,2002(6):75-97.

务体系。建立信用监督和失信惩戒制度”。温家宝总理在 2004 年银行、证券、保险工作会议上明确强调,要加快全国统一的企业和个人基础数据库建设,抓紧制定有关征信法规,规范社会征信机构业务经营和征信市场管理。

由此我们看到,我国的社会信用体系建设已经受到政府和社会各界的高度重视。但由于起步较晚以及历史欠债太多,我国的社会信用体系建设不仅与发达征信国家存在较大差距,而且在起步之初就面临着重重的困境。西方国家用了 100 多年才建立起了完善的社会信用体系,而目前,我国市场经济的发展迫切需要相对完善的社会信用体系,根本不允许我国再走英美国家的老路,耗用百余年的时间构建社会信用体系。近 20 年来,我国电子政务的建设成果恰恰为社会信用体系的建设提供了必要的发展环境和前提条件。电子政务是互联网发展与政府改革相结合的产物,互联网为政府提供了能够更好地为居民和企业服务的平台。电子政务网络的建立,政府管理中信息技术、办公自动化以及网络技术的普遍应用,可以把一定区域乃至全国的行政机关连接在一起,使知识、信息、人力等各种资源真正实现共享,提高信息资源的利用效率,并使行政机关具有更大的开放性,从而打破条块分割、互相封闭的局面。如果信用管理机构、信用中介机构和政府网络相连,那么在全国就形成了一个各种信息资源都能共享的信用网络,就为国家信用体系的建立提供了软硬件保证。

第 1 章 电子政务与社会信用体系的互动关系

与英美发达国家相比,我国的电子政务建设有两大显著特征:第一,政府是信息的最大生产者、保存者和使用者,我国 80% 的社会信用信息分散在海关、质检、公安、司法、财政、审计、银行、工商、税务、证券监管、环保等部门^①。第二,我国的社会信用体系建设起步之时,电子政务发展已初具规模,电子政务网络无疑提供了一条最为快捷和低成本信用信息采集与传递渠道,也提供了一个最为广泛和便捷的信用服务平台。因此,依据我国的现实国情,以电子政务信息资源共享为基础建立社会信用体系具有较高的必要性和可行性,并且能够实现跨越式发展,在短时期内即可组建覆盖全国的个人信用体系,而无须再像英美国家那样经历百余年的渐进式发展。同时,社会信用体系也会成为继几个“金字工程”之后电子政务建设的又一硕果,它不仅能够促进政府各部门实现互联互通和资源共享,而且能够进一步推动我国电子政务的深入和快速发展。因此,社会信用体系与电子政务是相互促进、共同发展的互惠关系,以电子政务信息资源共享为基础建设社会信用体系是一种符合我国现实国情的共赢发展模式。

1.1 电子政务为社会信用体系建设带来良机

自 20 世纪 90 年代以来,我国政府一直十分重视电子政务的建设,

① 电子政府工程服务网. 北京电子政务借社会信用体系促信息资源共享[EB/OL]. [2009-03-30]. <http://www.dl.gov.cn/dlgov/cn/zwpd/xxhdt/gnxxhdt/gnxxhdtmr/2224/20060307/44429.html>.

特别是在“十五”时期,电子政务各项工作有序推进,成效显著,已经基本形成了覆盖全国的网络基础平台,一些重点业务应用系统已经投入使用。《中国信息化发展报告 2006》显示:到 2005 年年底,我国政府网站达到 11 995 个,县级以上部门网站拥有率达到 81.1%;金盾、金关、金水、金审等一批重点业务系统投入使用,并且成效显著;立法、标准化、信息安全等电子政务环境建设工作也稳步展开,为社会信用体系建设提供了软硬件保障。

1.1.1 电子政务为社会信用体系提供网络平台

近年来,我国信息化建设稳步推进,尤其是电子政务发展迅速,网络基础设施建设已经初具规模,初步形成了连接中央、省、市、县四级政府的覆盖全国的电子政务网络,为社会信用体系建设打下了坚实的基础。2009 年 1 月 13 日,中国互联网络信息中心(CNNIC)在北京发布了《第 23 次中国互联网络发展状况统计报告》。报告显示,截至 2008 年年底,我国互联网普及率为 22.6%,首次超过 21.9% 的全球平均水平。同时,我国网民数达到 2.98 亿人,宽带网民数达到 2.7 亿人,国家 CN 域名数达 1 357.2 万个,三项指标继续稳居世界第一。中国的域名总量达到 16 826 198 个,较 2007 年增长了 41%,其中 gov.cn 域名数达 45 555 个,占域名总数的 0.34%^①。电子政务作为信息化的龙头尤其呈现出强劲的发展势头,“十五”期间国家重点进行了电子政务基础设施建设,北京、上海等地更是提出基于电子政务平台建设数字城市的发展构想。电子政务网络连接政府内外,各个政府部门以及广大企事业单位和社会团体可以通过电子政务网络传递和共享信用信息资源。电子政务为社会信用体系建设提供了一个网络平台,不仅政府部门、企事业单位、信用中介机构等可以通过政务网络加强交流与合作,而且信用信息的采集、加工、传递和查询都可以借助于电子政务网络完成。

① 中国互联网络信息中心. 第 23 次中国互联网络发展状况统计报告[R]. 北京:中国互联网络信息中心,2009.

1.1.2 电子政务拓宽了信用信息的采集渠道

在我国,政府是最大的信息生产者、保管者和使用者,掌握着大约80%的社会信息,尤其是信用信息严重分散和屏蔽于工商、公安、税务等政府部门。在政府信息公开之前,政府部门条块分割、各自为政,通常以“保密”等理由拒绝征信机构采集信息,甚至会利用所垄断的信用信息进行权利寻租。征信机构采集信用信息难度大、成本高,而且很难实现较为全面的或者大规模的信息采集,征信机构难以维系其生存,更谈不上发展和壮大。电子政务的实施,可以促使政府机构开放各自业务范围内的信用信息库,通过政府网络形成共享的通道,为信用信息采集提供了可靠的渠道。目前,各机构应该开放的信息为:工商局开放企业注册信息、年检信息、资本构成及变动情况、产品投诉信息、企业领导人团队信息;国税局开放纳税信息和不良信息;地税局开放资产负债表、损益表、所得税纳税表、欠税偷税信息;房管局开放房产信息、房屋产权人信息;人民银行开放开户信息、贷款信息、还债付息的不良信息、个人相关信息;技术监督局开放产品抽检信息;海关开放企业报关纳税、年审、企业违规、海关评级等信息;统计局开放行业统计、企业统计信息;劳动保障部门开放企业和个人社会保障信息;公安局开放个人的基本信息、可以公开的家庭信息、企业和个人的不良信息;抵押质押物登记机关(如公安局、国土局、房管局、工商局等)开放抵押质押信息;商业银行开放企业和个人信贷信息;经委开放行业经济信息、重点企业和行业调整信息;证券公司开放股票投资信息;保险公司开放投保信息;环保局开放企业在环保方面的信息;药品监督部门开放企业药监信息;检验检疫部门开放相关检验检疫信息;公用事业单位开放相关收费信息;消费者协会开放产品投诉信息;街道开放个人的相关信息;单位开放个人的收入等方面信息,等等。电子政务不仅拓宽了信用信息采集渠道,而且使得信息采集更为高效和快捷。

1.1.3 电子政务为社会信用体系提供政策保障

电子政务建设中,我国政府颁布了《中华人民共和国政府信息公

开条例》、《中华人民共和国电子签名法》、《信息网络传播权保护条例》等法律规范,为个人信用信息的共享提供了初步的政策保障。特别是2007年我国正式颁布《中华人民共和国政府信息公开条例》(简称《条例》),《条例》要求自2008年5月起各类政府部门必须对其掌握的非保密信息予以公开,公众可以平等、方便地获取各类政府信息,其中包括企业和个人的信用信息。该《条例》的颁布实施将激活海量的政府信息,大量的信用信息向社会开放,政府部门、企事业单位、社会团体和广大公众可以平等地获取和使用。这样一来,征信机构可以以极低的成本,通过公开和正常的渠道取得可公开的政务信息。在法律规定的框架之下,任何政府部门不得以任何借口拒绝公开非涉密信息,征信机构可以合理合法地从政府部门获取大量信用信息,使用政府部门的信用数据库,并利用这些基本信息制作成增值的信用信息产品。在政策保障之下,困扰我国信用发展的“征信难”的问题有望得到缓解,越来越多的征信机构会介入征信行业,由此将推动信用市场走向稳定和繁荣。《中华人民共和国电子签名法》和《信息网络传播权保护条例》的颁布有助于规范信用信息的传播和使用,为信用信息安全和隐私权保护提供了初步的保障。电子政务标准体系建设一期工程基本完成,截至2005年12月底,我国已正式发布《电子政务主题词表编制规则》(GB/T 19486—2004)、《电子政务业务流程设计方法通用规范》(GB/T 19487—2004)等7项国家标准,完成了《电子政务标准化总体规划及实施方案》等9份研究报告,形成了《电子政务系统总体设计要求》等25份国家标准草案,开发了4套标准辅助工具^①。

当然,我国的电子政务政策法规建设基础薄弱,目前仍然处于初级阶段,已经颁布实施的几项法律法规不仅不能满足社会信用体系建设的需要,就连电子政务自身的发展都难以保障。因此,电子政务为社会信用体系建设所提供的政策保障是极其有限的,根本无法满足其发展需求。我国的社会信用体系建设不能仅仅依靠这几项法律法规,还要制定出系统全面和更有针对性的相关政策。

① 国务院信息化工作办公室. 中国信息化发展报告[R]. 2006:105-106.

1.1.4 电子政务为社会信用体系提供了环境支持

社会信用体系是社会发展到一定阶段的产物,建立社会信用体系要求整个国家或地区具备一定的支撑环境。近年来,中国的信息化建设尤其是电子政务发展为社会信用体系建设提供了支撑环境。从《第23次中国互联网络发展状况统计报告》中可以看到,我国的互联网络发展迅速,互联网普及率持续提高,网民总数不断攀升,越来越多的政府、企业、团体及个人接入和使用互联网。这在一定程度上促进了这两个方面的进步。

1.1.4.1 提高了公务员的信息公开意识和计算机技能

随着社会信息化的发展和电子政务的普及,我国大部分的政府部门引入计算机及网络技术,使用先进的办公软件和系统处理政务。尤其是经过政府办公自动化和政府上网工程之后,不少部门还开发出专门的数据库和信息系统,不仅实现了本部门内部的办公自动化,还通过政府网站与其他部门和广大公众实现了互动交流和在线办公。电子政务的发展及先进信息技术的普及极大地提高了公务员的计算机技能,目前计算机及网络技术已经成为公务员的基本技能和素质要求。另外,在电子政务发展过程中,我国政府一直强调政府职能转换和信息公开,公务员的信息公开意识也在一定程度上有所提高,政务网络的出现更是让各部门逐渐打破部门界限和信息垄断,不断加强交流合作与信息共享,许多公务员已经树立了服务意识和公开意识,利用政府网站主动向广大公众公开政务信息、积极地提高服务水平。

1.1.4.2 提高了公众的信息公开意识和计算机技能

由于受到封建社会“愚民”思想的影响,我国公民对知情权的认识普遍较低。人们通常会把政府信息看做是与自己无关的或是不能公开的政府内部资料,甚至还人为地赋予政府信息某些神秘色彩。长期以来,很少有人真正重视政府信息的知情权。而随着社会信息化及电子政务的发展,公民的信息公开意识已经开始觉醒并逐渐得以加强。电子政务鼓励公众利用网络获取更多的政务信息、监督政府工作、参与民主建设。经过政府上网工程、企业上网工程、家庭上网工程之后,我国

不仅网民总数一跃成为世界第一,而且公众的信息公开意识和计算机技能都得到较大的提高。另外,在电子政务发展中,我国政府还采取一系列措施弥补“数字鸿沟”,加大了贫困地区的网络基础设施建设,向贫困地区普及计算机及网络知识,使得信息弱势群体的信息意识和计算机技能也在一定程度上得以提高。

1.1.5 电子政务网站成为信用公示平台

我国失信行为泛滥的一个重要原因是信用信息传播的不对称,失信行为不能得到及时披露和曝光,如王骗了张,别人不知道,王还可以继续骗李、赵,一骗十,十骗百,造成信用恶性循环,越来越严重。电子政务网络联网以后,可以遍及全国各地,其传递信息速度快而且范围广,可以借助这个优势在政府网站上开辟发布社会失信行为信息专栏,对于企事业单位和个人的任何失信行为,均在电子政务网站上发布,并且保留一定的时间。一旦失信,其失信记录就能通过电子政务网络瞬间传遍全国,企业或个人在任何一个地方发生了失信行为,其他地方的个人和单位都可以通过电子政务网络知悉,这将打破时空的限制,一个组织或个人失信的信息会很快被他人知晓,这种信用信息的公开将失信者对于交易对方的失信转化为对全社会的失信。俗话说“好事不出门,坏事传千里”,无论你到任何地方,这个坏名声都会伴随着你。个人有了不好的名声,就会寸步难行,工作单位会不信任你,他人与之打交道时都会退避三舍或小心提防,与银行、保险公司等来往时会付出比常人更大的代价。负面信用信息的广泛传播就成为约束失信者行为的极强震慑力。

目前,我国银行、海关、税务、外汇管理部门都在建立记录企业不良行为的“黑名单”制度。北京、上海、深圳等地的工商行政管理部门建立了“企业不良行为记录管理系统”,把有违法违规行为的经营者记录在案。广州市工商局将开展为全市企业建立户籍式信用档案的活动,为企业的信用评出 A、B、C 三个等级,并在广州市整顿和规范市场经济秩序信息网页上公布。上海和北京还建立了对个人信用的评估体系。北京市律师协会通过网站向社会公布律师的诚信状况。