

SIKAO YU TANSUO
GUOJIAJINGMAOWEI KETIYANJIU
CHENGGUO JICUI

思考与探索

国家经贸委课题研究成果集萃

国家经贸委研究室 / 编



中国经济出版社
www.economyph.com

图书在版编目 (CIP) 数据

思考与探索：国家经贸委课题研究成果集萃 / 国家经贸委研究室编. - 北京：中国经济出版社，2003.4

ISBN 7-5017-5901-4

I. 思… II. 国… III. 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 019111 号

思考与探索 国家经贸委课题研究成果集萃

国家经贸委研究室 编

出版发行：中国经济出版社（100037·北京市西城区百万庄北街 3 号）

网 址：WWW.economyph.com

责任编辑：孙 岩 新 馨（电话：010-68359418）

责任印刷：石星岳

封面设计：白长江

经 销：各地新华书店

印 刷：三河市欣欣印刷有限公司印刷

开 本：A5 1/32

印 张：12.375 字 数：320 千字

版 次：2003 年 4 月第 1 版

印 次：2003 年 4 月第 1 次印刷

印 数：0001 - 3000 册

书 号：ISBN 7-5017-5901-4/F·4751

定 价：30.00 元

版权所有 盗版必究

加强对经济工作中重大问题的研究和思考 (序)

加强对经济工作中重大问题的研究,深刻认识和努力把握新形势下经济发展的规律性,是提高我们领导经济工作能力和水平的必然要求,也是提高干部队伍研究分析问题的能力和整体素质的重要途径。江泽民同志多次要求我们“必须适应新形势,学习新知识,研究新问题,积累新经验”。胡锦涛同志在中共中央政治局第二次集体学习时强调,要“注重分析世界经济形势,抓住机遇推动经济发展”。我国的改革开放和现代化建设是在经济全球化步伐加快和科学技术日新月异的大背景下进行的,发展社会主义市场经济必然会遇到这样那样的新情况新问题,加入世界贸易组织也使我们面临许多新的情况和问题,要在复杂多变的国际经济环境和深刻变动的国内发展环境下做好经济工作和各项工作,完成好党中央、国务院赋予我们的各项任务,更好地适应生产力特别是先进生产力发展的要求,我们必须勤于思考,善于研究,真正在探索、认识、把握经济发展和经济工作的规律上下一番功夫。

近年来,在财政部的支持下,国家经贸委每年选择确定一批事关经贸工作全局性、战略性、前瞻性的重大课题,组织委内外力量进行专题研究。研究课题涉及扩大对外开放条件下的政府宏观经济调控和预警预测分析、企业改革和

发展、工业化和企业技术进步、产业政策制定和实施、行业管理和发展、高新技术发展的体制环境和政策因素、流通体制改革和流通方式现代化、资源节约和综合利用、政府职能转变和管理方式创新等若干方面,内容涵盖国家经贸委职能的主要方面。承担课题研究任务的都是国家经贸委机关各司局的干部,不少课题是司局领导亲自挂帅。他们精心安排工作,在处理繁忙的日常业务之际,紧密结合实际,进行课题研究。为了能够获得一批高质量、高水平的课题研究成果,各司局在充分发挥自身比较优势的基础上,十分注重发挥社会研究资源的作用,把政府部门熟悉实际情况与专家学者擅长理论研究更好地结合起来,使课题研究成果更多了一些理性思考和实证分析。

一份耕耘,一份收获。必要的投入和辛勤研究换来了一批具有一定理论和实践价值的研究成果。其中,一些研究成果已被国务院采纳并转化为相应的政策法规,一些研究成果已运用到我们的工作实践中并收到了良好效果,一些研究成果受到了有关部委领导的充分肯定和好评。事实证明,政府部门围绕中心工作选择一批重大课题进行深入研究,对提高决策的科学性,增强工作的主动性,当好党中央、国务院的参谋助手,都具有十分积极的作用。当然,我委的研究成果有些还是阶段性的,有些还需作深入探索,有些还要接受实践的检验并不断修正、完善。

为了让社会各界更好地分享我委的研究成果,使研究成果更多地在实践中得到运用,我委研究室从第一批研究课题中精心挑选了一部分研究成果,摘要汇编成《思考与探索——国家经贸委课题研究成果集萃》一书。希望本书的

出版,能对从事经济工作的同志思考新问题,探索新实践,起到积极的参考和借鉴作用。

对我国来说,本世纪头 20 年是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。实现党的十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标,需要我们付出更多地精力和汗水。我们要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下,紧密联系本部门的工作实际,深入研究事关全局的重大问题,进一步提高做好经济工作和各项工作的能力和水平,使我们在工作中更好地体现时代性,把握规律性,富于创造性。

李荣融

2003 年 3 月 4 日

目 录

加强对经济工作中重大问题的研究和思考(序)	李荣融
“三个代表”有关重大经济问题的理论与实践研究	
国家经贸委青年理论研究会	(1)
加入世贸组织对我国工贸领域的影响与宏观调控对策研究	
国家经贸委综合司	(51)
公共财政引导和鼓励技术创新政策研究	
国家经贸委技术进步与装备司	(65)
公共财政支持企业技术改造政策研究	
国家经贸委投资与规划司	(84)
国有大中型企业产权多元化改革研究	
国家经贸委研究室	(94)
以中心城市为依托配套推进建立现代企业制度研究	
国家经贸委企业改革司	(109)
宏观经济监测预测预警系统的方法与应用	
国家经贸委综合司	(120)
工交行业经济运行监测分析系统研究	
国家经贸委经济运行局	(131)
我国现代产销体系建设研究	
国家经贸委研究室	(141)

运用法律手段打破地区封锁和行业垄断维护公平竞争	
国家经贸委经济法规司	(158)
社会主义市场经济体制下的行业管理模式初探	
国家经贸委经济运行局	(169)
发展产业投资基金与产业结构调整研究	
国家经贸委投资与规划司	(192)
加快西部地区工业化进程研究	
国家经贸委行业规划司	(202)
提高企业核心竞争力研究	
国家经贸委行业规划司	(208)
中小企业标准研究	
国务院发展研究中心中小企业标准研究课题组	(223)
企业国有资产权益保护研究	
国家经贸委企业监督局	(233)
我国连锁经营现状、问题及趋势研究	
国家经贸委贸易市场局	(245)
产业损害的认定及倾销与损害因果关系的模型研究	
国家经贸委产业损害调查局	(258)
市场经济条件下政府推动节能的管理模式研究	
国家经贸委资源节约与综合利用司	(273)
生物技术及其产业发展研究	
国家经贸委产业政策司	(286)
利用外资改组国有企业政策研究	
国家经贸委对外经济协调司	(295)
电力需求侧管理研究	
国家经贸委电力司	(300)

企业经营者素质指标体系研究	
国家经贸委培训司	(309)
矿业企业发展问题研究	
国家经贸委研究室	(318)
构建网上行政审批系统、改进行政审批方式研究	
国家经贸委办公厅	(331)
稳定专业技术人才队伍充分调动发挥专业技术人员积极性研究	
国家经贸委人事司	(349)
进一步加强和改进国家经贸委直属机关党的组织建设的研究与探索	
国家经贸委直属机关党委	(361)
转型时期国家经济运行管理部门构建源头防腐工作机制研究	
驻国家经贸委纪检组监察局	(371)

“三个代表”有关重大经济问题的理论与实践研究

国家经贸委青年理论研究会

- 子课题一 我国社会信用建设的回顾、问题、展望
- 子课题二 有关竞争政策研究
- 子课题三 关于经贸系统依法行政观念、制度及重点的思考
- 子课题四 中国大型企业集团国际竞争力问题研究
- 子课题五 以信息化带动工业化有关问题研究
- 子课题六 我国工商领域行业协会改革与发展问题的研究

课题组成员名单

- 顾问：曹延安 国家经贸委直属机关党委原常务副书记
冯爱勤 国家经贸委直属机关党委常务副书记
总负责人：张德霖 国家经贸委经济法规司司长、青年理论研究会理事
陆志军 国家经贸委直属机关党委副书记
课题协调：闪伟强 国家经贸委直属机关团委书记、青年理论研究会秘书长
刘新伟 国家经贸委直属机关团委副书记、青年理论研究会副秘书长
课题主要参加人：陈洪隽 中小企业司处长
吴振国 经济法规司处长
梁彦 办公厅处长
尹义省 企业改革司副处长
张铭 经济信息中心总经济师
徐敏 贸易市场局副局长
王绪君 经济信息中心主任助理
张勇 产业损害调查局副局长

我国社会信用建设的回顾、问题、展望

——社会信用体系建设研究课题报告

国家经贸委青年理论研究会

一、我国社会信用建设的十年回顾

我国社会信用问题第一次提出是在 20 世纪 90 年代的初期。当时,国务院下发了《关于在全国范围内开展清理“三角债”工作的通知》,在中国第一次以国务院文件方式提出了社会信用问题。1991 年原国务院生产办在国务院领导同志的直接领导下,组织进行了清理企业“三角债”和“质量、品种、效益年活动”,其目的就是力图解决制约企业发展的经营行为和经济秩序问题(实质就是社会信用问题)。当时,各级政府按照国务院的统一部署采取了一系列措施解决国有企业拖欠债务、产品质量低下等问题,不仅在一定程度上缓解了债务链对国有企业资金短缺的困扰,也触动了计划经济体制向市场经济体制转轨中的一些敏感问题。

由于当时经济体制改革特别是法制建设尚未到位,清理“三角债”工作虽然没有能够从根本上触动信用观念、信用制度和信用体系,但是,上述工作的逐步深入却充分暴露了企业制度和经济体制存在的深层次问题。随后,工作重点转移到经济法制的健全和完善方面,为此,1993 年出台了“两则”、1994 年实施了《公司法》、1995 年施行了《商业银行法》、《担保法》和《仲裁法》、1999 年并出台了《合同法》,我国社会主义市场经济体制的法律体系初步形成,使市场经济由无序竞争走向有序竞争有了可能,为信用行为的记录和失信行为的惩戒提供了一个基本的法律规范。

国务院提出清理“三角债”并首次提出社会信用问题,这是我们国家社会信用体系建设的萌芽阶段。之后,我国社会信用体系建设经历了三个发展阶段:

第一个阶段始于 90 年代初期的起步阶段。其标志就是以信用评价为代表的信用中介机构的出现和发展。20 世纪 90 年代初期,中国涌现出中国诚信、上海远东等一批与企业发债和资本市场发展相适应的信用评估机构。从此,信用意识开始逐步被企业和投资者所接受。特别是银行为控制企业贷款风险,引入贷款证管理模式,这些措施拉动了企业信用需求。与此同时,专业担保、信用调查、讨债追债等信用中介机构也开始出现。有关政府部门也针对国家重点大型企业、中小企业等不同对象进行了企业信用和业绩评价的积极探索,商业银行也积极开展了以控制自身信贷风险为目的的贷款企业信用等级评定工作。

第二个阶段始于 90 年代末期的发展阶段。其标志就是以信用担保为代表的信用中介机构的快速发展。20 世纪 90 年代末期,在国家经贸委、财政部和中国人民银行等部门的大力推动下,我国涌现出济南、镇江、铜陵、深圳、重庆、山西、河南等一大批信用担保机构。民间资本也开始涉足信用担保行业,如深圳的中科智、甘肃的银泰、山西的阳泉等。信用担保机构的发展不仅缓解了中小企业贷款难状况,也为企业特别是中小企业信用能力的提高创造了基础。截止 2001 年底,全国已有各类信用担保机构约 360 家,覆盖了全国近 30 个省、自治区、直辖市的 300 个地(市)州盟区,拥有的担保资金已达 100 亿元,其中 50% 为民间投资,担保公司中注册资本超过 10 亿元的全国已有 3 家。

第三个阶段始于 2000 年代初期的完善阶段。其标志就是以政府部门为主体的信用信息披露系统和社会中介为主体的信用联合征集体系的起步和推进,特别是在思想意识方面,随着总理政府工作报告和全国政协调研报告的发表,社会各界对市场经济必须是信用经

济的认识达到高度统一。在地方,上海、北京、甘肃、浙江、广东等省市加快社会信用体系建设的实践步伐,2002年3月28日,上海和北京在同一天开通了各自的城市企业信用信息系统,甘肃和广东省分别于2001年9月和2002年4月下发了社会信用建设的省级人民政府文件。在中央,2001年4月十部委联合下发信用管理指导意见,2002年3月国务院开始启动企业和个人征信立法与实施方案起草工作,2002年4月财政部、国家经贸委和中国人民银行联合进行全国信用担保机构全面调查,2002年6月中国人民银行企业信贷登记咨询系统将实现全国跨省市联网,中国商业联合会已经开始组建商业信用中心,工商、证券、保险、税务、旅游以及注册会计师等领域信用体系建设步伐也大大加快。在民间,中国诚信等社会信用中介机构也积极开拓业务领域,邓白氏、TU等国外信用机构也积极发展中国市场。起步于上海、北京、浙江等地的政府部门之间信用披露系统互联互通和信息共享正在由地方试点向全国发展。

二、推动我国社会信用体系建设中必须澄清和解决的几个重要问题

(一)关于失信行为与信用体系之间关系的认识问题

2001年以来,我国连续爆发“月饼失信事件”、“上市公司失信事件”、“注册会计师帮助造假事件”等失信事件,信用体系与失信行为问题越来越成为社会各界普遍关注的问题,政府、企业和各界人士对树立信用观念、加快社会信用体系建设、营造信用环境等达成了高度共识。同时,去年底,号称市场经济最发达和信用体系最健全的美国也爆发了“安然”、“安达信”等失信事件。于是,在认识信用问题中出现了两个极端问题。一个是:过去讲,中国是失信行为比较严重的国家,于是就有人认为中国是非信用国家、非诚信国家、非征信国家。另一个是:去年底在美国爆发了信用危机,出现了“安然”、“安达信”等失信事件,于是就有人认为美国人比中国人还不讲信用。两个极端认识引出一个问题:失信行为与信用体系之间的关系问题。

一个国家会不会发生失信行为？可以讲，一个有着最严格和最健全社会信用体系的国家，也会不可避免地发生失信现象。中国在发生失信现象，美国也在发生失信现象，这两个国家的失信问题有什么特点和不同呢？最大的区别在于美国发生失信行为以后，整个社会信用体系会迅速的加以反映，及时地披露和揭露失信问题，然后通过法律制裁失信行为。美国司法部之所以起诉失信者，不是说失信者做错了，而是失信者违法了。如果是因为客观原因做错而成为失信者（如经营失败而申请破产），社会是会原谅这种失信者的，但是对于违法的失信者，社会和法律是不会原谅的。

在信用方面，中国目前存在的最大问题是还没有建立起完善的社会信用体系，当市场主体发生失信行为的时候，政府、中介机构和社会各界往往不能够马上加以反映和揭露。比如说一个知名的上市公司，那么多的银行、那么多的社会中介机构和那么多的投资者，都没有迅速地做出判断并披露失信问题，反而让一个大学老师在进行案例分析的时候发现了这个问题。可以说这个失信现象充分反映出中国的社会信用体系需要加快建设速度，需要尽快完善。

（二）制约我国社会信用体系建设的几个实践问题

一是统一信用代码问题。统一信用代码有两个方案可以选择，一是政府强制的政务代码（如个人身份证代码、组织机构代码等）；二是社会自愿的商务代码（如银行贷款证号码、邓白氏企业编码、中诚信编码等）。在推动社会信用体系建设中，是采用政府强制的政务代码，还是采用社会认可的商务代码，或者两者结合起来使用，对此，各界认识很不一致。我想首先要界定社会信用活动是政务行为，还是商务行为，然后，可以在总结我国实践和借鉴国外信用体系经验的基础上加以考虑。

二是严格失信惩戒问题。现在社会上之所以有很多失信行为，是因为没有受到及时的、严厉的惩罚，所以，造成投机取巧、谋取暴利行为屡禁不止。严格失信惩戒可以发挥两个机制的作用，一是政府

部门要依法行使对失信行为的行政处罚；二是运用市场机制发挥惩戒作用。如果我们的政府和市场建立起严格的惩罚机制，这些失信行为就会大大降低。因此，要加快法制建设，并且严格执法。同时，全社会要形成一股风气，当一个人在市场上失信以后，就没人跟他做生意。

三是信息依法披露问题。在社会生活和市场交易中，信用信息的披露与其主体的法律地位密不可分：政府机关是公民选举产生的公共管理者，所以，必须强制要求政府部门依法公开披露所掌握的信用记录；市场主体（个人和企业等）是市场交易的当事人，应按照自愿签定的合约依法进行信用记录的披露；信用中介机构是特殊的市场主体，其从事的信用调查、信用征集、信用评价、信用担保、信用咨询等经营活动是特殊的信用行为，所以，应按照国家特殊规定和商务合约依法提供信用服务。不论是政府部门、市场主体，还是信用中介机构，在披露信用记录时，既要提高透明度，又要注意保护商业秘密。

四是倡导信用观念问题。公民、企业、各种组织特别是政府的信用观念，是决定一个国家能否建立起适应市场经济体制和世贸组织规则要求的社会信用体系的基础和前提。倡导信用观念和加强信用教育必须从娃娃抓起，全社会成年人特别是各级公务员必须首先“从我做起”，必须把讲信用作为每一个人最起码的社会道德。倡导信用观念，必须要首先形成社会风尚，同时要把信用观念作为一个道德价值，作为一个商品价值，或者资本价值来看待。

五是培育信用需求问题。我国社会信用问题从1990年随着清理“三角债”工作开始萌芽，在经历了信用评价、信用担保两个发展阶段并进入社会信用体系建设阶段的时候，社会信用中介机构仍然处于步履艰难的窘境。究其根源在于全社会缺乏信用观念与政府缺乏信用法制而伴生的整个市场的信用需求严重不足。特别是在结束计划经济体制之后，我们还是习惯于操作政府信用需求，不自觉地导致政府信用需求挤出企业特别是个人信用需求。其表现就是企业离不

开银行贷款,银行个人储蓄居高不下和几乎没有真正的信用卡(借记卡)。因此,如何淡化政府信用需求,稳定企业信用需求,启动个人信用需求,就成为建设社会信用体系的一个重要关键。

六是加强信用管理问题。企业是国民经济的细胞和最重要的市场主体,企业自身的信用管理不仅是企业生存与发展的基础,也关系着整个社会的信用状况。企业有效的授信管理不仅有利于开拓市场和扩大需求,更有利于控制自身的信用风险。企业严格的获信管理不仅可以获得供应商的信任和信用额度,也有利于企业最大限度地降低财务费用开支。加强信用管理是企业自身的管理活动,但是,政府有责任引导企业特别是中小企业加强信用管理,帮助企业不断提升自身的信用能力。目前,各地政府大力推动的中小企业信用担保体系,对于提升中小企业信用能力发挥了重要作用。

七是发展信用中介问题。社会信用体系的主体是社会信用中介机构,包括信用调查公司、信用征集公司、信用评价公司、信用担保公司、信用咨询公司等。社会信用中介机构立业的根本是以自身的信用和必要的资本承担经营责任,独立、公正、客观、平等地以第三者身份为社会各界提供信用产品或服务。所以,决定了社会信用中介机构的举办者不应是执法者身份的政府机构或在市场中居垄断地位的利益团体,应由民间投资者联合出资组建。各类社会信用中介机构由于各自的业务属性不同,所以,也必须明确各自的服务对象、服务内容和服务定位。

八是形成信用体系问题。在上述七个方面工作基础上,必须首先将政府在社会信用体系建设中的作用定位于:健全信用法制、培育信用需求和提高政务信用信息透明度,并推动四个信用体系的建设步伐:一是以各级政府为主体和电子政务为基础的政务信息公共披露体系;二是以行业协会为主体和会员单位为基础的自律维权同业信用体系;三是以企业自身为主体和风险管理为基础的自我内控独立信用体系;四是以信用中介为主体和市场运行为基础的社会商务

服务信用体系。只有政府、协会、企业、中介同步发展各自信用体系,才能最终形成我们国家的“实现互联互通、信息共享”的社会信用体系。

三、稳步推进我国社会信用体系建设的政策建议

(一)加快信用制度建设,严格失信惩戒力度

要建立全国统一的企业和个人信用代码、信用征集、信用评价、信用担保、失信惩戒等一系列信用制度,有效发挥法律和市场对失信行为的双重惩罚机制,切实保护守信企业的合法权益,为社会化信用体系建设奠定法律基础。

(二)推动部门互联互通,依法进行信用披露

要尽快实现银行企业信贷登记咨询系统、工商登记信誉管理系统以及税务、质检、公安、司法、海关、证监等部门和各类行业自律组织(行业协会、商会等)之间的信用信息系统的互联互通、信用信息资源共享和依法向社会(特别是社会信用中介机构)的公开披露。

(三)完善自律维权功能,建立行业信用体系

行业协会可以利用会员资料设立行业信用数据库,依法公布行业内失信者的“黑名单”,通过组建行业信用服务机构,建立行业协会信用平台,形成行业、企业和个人(主要经营者和职业从业人员)信用体系,营造良好发展的行业信用环境,为社会化的商业性联合征信体系的健康发展创造条件。

(四)分类组建信用平台,实现信用联合征集

全面客观借鉴北美、欧洲和日本等不同的信用征集模式,依照世贸组织的基本规则和国际通行惯例,在政府部门信用信息系统互联互通和依法公开披露的基础上,形成包括各级政府组织的公益性征信体系、社会化的商业性联合征信体系、市场主体的自我服务性信用体系和同业互助的行业协会征信体系在内的我国社会信用体系,实现企业和个人信用信息的合法征集与使用。