

彭秀坤 著

*R*esearch on the International Community's  
Regulation and Reformation of Credit Rating Agencies

# 国际社会信用评级机构 规制及其改革研究



中国民主法制出版社  
全国百佳图书出版单位

# 国际社会信用评级机构规制 及其改革研究

Research on the International Community's  
Regulation and Reformation of  
Credit Rating Agencies

彭秀坤 著

中国民主法制出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

国际社会信用评级机构规制及其改革研究/彭秀坤著.  
—北京:中国民主法制出版社,2014.7

ISBN 978-7-5162-0544-0

I. ①国… II. ①彭… III. ①信用评级—监管制度—  
研究—中国 IV. ①F832.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 128463 号

图书出品人:肖启明

出版统筹:赵卜慧

责任编辑:庞从容 唐仲江

责任校对:常高峰

---

书名/国际社会信用评级机构规制及其改革研究

作者/彭秀坤 著

---

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/(010)63292534 63057714(发行部) 63055259(总编室)

传真/(010)63056975 63292520

http://www.npcpub.com

E-mail:flxs2011@163.com

经销/新华书店

开本/16开 710毫米×1000毫米

印张/16 字数/293千字

版本/2014年7月第1版 2014年7月第1次印刷

印刷/

---

书号/ISBN 978-7-5162-0544-0

定价/36.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

---

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

教育部人文社会科学研究西部和边疆地区项目

---

(项目批准号:13XJC820001)

## 中文提要

随着信用交易的日益普遍以及资本市场的快速发展,信用评级机构逐渐成为现代国际资本市场的“通行证”和“看门人”,其掌控信用资本的价格决定权,并成为规制资本市场的“准监管机构”,对国际货币金融体系具有至关重要的影响。肇始于美国次贷危机的这场全球金融危机,充分暴露出世界主要评级机构在结构金融产品评级方面存在的问题及危害,其不当评级行为是引发、加速和扩大金融危机的一个重要根源。金融危机之后,美国、欧盟以及国际社会的其他一些成员纷纷展开对评级机构的重大改革。由于此轮改革是以在全球范围内加强对评级机构的规制和监管为基调,故称为评级机构规制改革。在我国,尽管目前还没有正式发起对评级机构的全面规制和监管改革,但是,危机后评级机构对于货币金融系统的重要性,已引起政府相关主管部门的高度关注。2012年开年之际,中国信用评级机构规制体系建设被提上日程,有关主管部门将针对信用评级出台一系列的规范并进行制度建构。而在此之前,学界对国际社会评级机构以及国内评级机构的规制改革研究已经开始并取得了一定的研究成果。

具体到法学领域,采用法学研究方法和论据对国际社会信用评级机构规制及其改革的研究,主要应解决下列相关问题群:评级机构在传统缺乏规制的情况下为何能够快速发展?评级机构的自律发展具有哪些有效性和不足?金融危机暴露了评级机构的哪些重要问题?危机后国际社会为何要对评级机构展开强化规制的法律改革?美国倾向于加强市场约束的改革是否充分?欧盟以严格监管为目标的改革实施存在哪些困难?我国评级机构的规制和监管又存在哪些缺陷?国际社会在危机后推行的信用评级机构规制改革对我国评级机构改革的经验和教训是什么?我国未来评级机构到底需要多少来自于政府的规制和监管?我国评级机构的规制体系和具体制度如何建构?对上述围绕评级机构规制改革而引发的诸多问题的研究显然具有重要的现实意义和理论价值,但目前法学界对上述诸多问题的研究并不系统和深入,这是本书选题的源起,也是本书关注和试

图回答的问题所在。全书立足于学界对信用评级、评级机构、法律监管和規制改革等领域的研究,主要运用历史、比较和实证分析的方法,突出研究的“系统性”、“理论性”、“实证性”和“本土性”特色,以历史发展、现实考察、理论反思、比较分析和问题总结为文章架构,基本反映从“理论分析”、“制度变革”到“社会实践”的逻辑进路。

全书共分为五章:

第一章是“信用评级机构的历史发展轨迹与机制”。在对信用评级的含义、评级机构的法律特性和作用予以界定和澄清的基础上,主要对信用评级机构进行历史考察,发现评级机构在传统上主要依靠自律发展,而信誉机制对机构的自律发挥了重要的激励约束作用。但由于信誉机制自身的缺陷以及法律和金融环境的变化,信誉机制的有效性不断受到蛀蚀,从而造成对评级机构自律发展的市场约束日渐削弱。

第二章是“信用评级机构信誉机制的失灵”。21 世纪初的这场全球金融危机验证了评级机构信誉机制的失灵,在结构金融产品评级方面信誉机制对评级机构的激励约束功能丧失。通过现实考察,主要发现利益冲突影响严重、评级体系存在缺陷、内控机制不健全、信息披露过于粗劣等机构内部原因以及全球金融体系的高度依赖、对评级机构有效制约的缺失、世界信用评级市场竞争受限、法律责任缺乏等外部原因共同造成了评级机构信誉机制在危机中的失灵或失效。

第三章是“国际社会评级机构規制改革的主要内容”。主要对美国、欧盟和国际社会其他成员的评级机构規制改革进行系统而深入的研究和分析。就美国而言,从危机前美国对评级机构的規制情况到危机后美国证券交易委员会紧急出台的修改议案再到《多德法案》后規制改革的最新发展,对美国评级机构規制改革的相关法律及主要内容进行阐述和归纳。就欧盟来说,围绕欧盟评级机构改革及其最新的《欧盟信用评级机构监管指令》,从对非欧盟机构建立的签署和认证程序、公司治理和利益冲突、信用评级的方法和质量、信息披露和透明度以及结构金融工具评级五个方面对其改革框架和内容详加考察。除欧美改革外,还将域外考察的视野拓展到国际组织以及日本等国进行的评级机构改革之上,从而能够更加清晰地了解国际社会评级机构規制改革的背景、原因、目标、方案、措施和机制等,为下文欧美等国际社会评级机构規制改革的比较研究提供充分的实证分析。

第四章是“信用评级机构规制改革的比较分析”。虽然美国与欧盟的改革都以加强规制为目标并在改革的主要内容上具有一定的共性,但由于二者在有关信誉机制的认识根源、监管模式对评级机构的依赖以及规制评级机构的理论基础等方面存在显著差异,尤其是美国和其他国家在评级市场上的地位不同,美国此次对评级机构的法律变革试图通过信誉机制的恢复运行从而沿循评级机构自律发展的传统路径,其改革仍倾向于以市场约束为主,再辅之以宽松监管,以达到维持评级行业领导者的目的。欧盟的改革则明显倾向于加强对评级机构的有效规制,借助“政府之手”,对世界主要评级机构施加严厉的、最高标准的法律监管,尽力预防和避免欧盟金融和经济受到评级机构不当评级的危害。对危机后国际社会评级机构规制改革比较分析的结论是:欧盟以建立严格监管制度为目标的改革要比美国以恢复信誉机制为目标的改革更为充分。

第五章是“我国评级机构规制及其改革的制度构建”。在搞清楚信誉机制从有效—遭受蛀蚀而不足—失灵并难以恢复等一系列的发展演变过程,同时认识到评级机构未来发展不能再以自律为主,而应以法律规制为主、自律为辅等基本问题后,结合我国的现实国情和域外经验,从行政法角度对我国评级机构规制和监管存在的问题及缘由进行反思,分析危机前后我国评级机构法律规制的转变,从而主张我国未来评级机构的改革也应以加强规制为目标,重点对评级机构利益冲突、信用评级产品质量以及相应法律责任的法律制度进行构建,最终建立并完善我国统一协调、强而有力的信用评级机构规制体系。

**关键词:** 信用评级 信用评级机构 信誉机制 规制 改革

## Abstract

Along with credit transaction's increasingly universal and capital market's rapidly expanding, credit rating agency (CRA) becomes more and more important for the modern international financial system. CRA is deemed "a license" to the capital market, "a controller" of the price of credit capital, "a gatekeeper", and also "a quasi-regulator" over the market. In the global financial crisis starting from American Subprime mortgage crisis, however, all of the main credit rating agencies in the world rated the structured financial products improperly, which had triggered, quickened and broadened the crisis with other important factors. After the crisis, America, European Union and other members of the international community have carried out the significant reforms of credit rating agencies one after another. Those reforms are called regulation reform to CRA because the keynote of the reforms is strengthening the regulation to credit rating agencies worldwide. Although China's comprehensive regulation and reformation of CRA are not formally embarked on, some competent authorities in our government have attached high attention to the key role of CRA in the financial system. Furthermore, formulating regulation system of CRA in China has been already put into agenda at the beginning of 2012. We will formulate and promulgate supporting laws and regulations, fulfill the regulation reform, and construct the system governing credit rating agencies. Moreover before then, there exists the study on regulation and reform of CRA already.

In the domain of the law, researches on the regulation and reform of CRA in international community should mainly study the following problems. Why did CRA develop so rapidly in the history without any efficient regulation? What are the validity and the defect of self-regulation by CRA? What problems of credit rating agencies were exposed in this financial crisis? Why did the international community launch the reformations of CRA to strengthen the regulation



worldwide after the crisis? Is it efficient for America to strengthen the market constraints? What are the difficulties of the European reformation that devotes to have the strongest regulation in the world? What are the flaws that exist in Chinese regulation and reform of CRA? What enlightenments can we gain from the international community's regulation and reformation of CRA? To what extent is the government regulation suitable for the development of domestic credit rating market? How to construct effective regulation system of CRA? Obviously it is very important and significant to study these problems. But nowadays the study of these problems is not sufficient and systematic. It is the reason why the author selects the topic. The analysis and solutions regarding these problems constitute the theme of this book. Based on the precedent researches and so on, using historical, comparative and empirical method, the author would study the topic from its theory to its system and practice. Following the research paradigm of administrative law, the book is structured from inspecting the history and current status, reconsidering the theory, comparing the regulation reforms and summarizing the research regarding the problems. "Systematic", "theoretical", "empirical" and "localization" is the characteristics of the paper.

The book is composed of five chapters.

The first chapter is "the historical development and mechanism of credit rating agencies". The author firstly makes the statement defining the concept of credit rating, the legal features and functions of credit rating agency, which is the basic of the paper. This chapter focuses on the research of the history and mechanism of CRA. Then the author discovers that CRA mainly depended on self-regulation in its history and the reputation mechanism is traditionally appropriate for CRA to inspire and constrain itself. However, due to the faulty reputation mechanism and changed financial and legal environment, the effectiveness of reputation mechanism has decayed day by day. It also made the incentive and restraint of market gradually weakened.

The second chapter is "the ineffectiveness of credit rating agencies' reputation mechanism". The global financial crisis in the early 21st century is a verification of the ineffectiveness of reputation mechanism. It failed to encour-

age and constrain CRA in the field of rating structured financial products. The major causes of ineffectiveness in the crisis are due to the internal causes of CRA and external environmental reasons. The mainly internal causes were the serious impact of interest conflicts, the defects of rating system itself, the imperfections in credit rating agencies' internal controlling mechanism and the poor and inaccurate disclosure. The mainly external reasons were the unreasonable reliance on ratings by the investors, the absence of strong regulation and supervision on CRA, the limited competence of the credit rating market and the lack of legal liability.

The third chapter is "major contents of the international community's regulation reforms of credit rating agencies". The author expounds and analyzes the regulation reforms of CRA applied by America, European Union and other members of international community. As far as American reformation is concerned, the paper discusses the SEC amendments and final rules in 2009, as well as "Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act" which was passed by Congress in 2010. In European reformation case, "European credit rating regulation" includes endorsement and certification, corporate governance and conflicts of interest, methodologies and quality of credit ratings, disclosure and transparency, structured financial instruments and so on. In order to have a thorough knowledge of international community's regulation reform of CRA, the paper also inspects the reforms of International Organization of Securities Commissions, Japan, Australia and Mexico.

The fourth chapter is "comparison and analysis on regulation reforms of credit rating agencies". Although the American reform and the European reform have the same purpose to strengthen the regulation of CRA and some measures in common, there is significant difference in the two. That is due to the difference in understanding of reputation mechanism, the degree of depending on CRA, the basic of the regulation theory and the market status of CRA in different countries. For the benefit of maintaining the leading position of American credit rating agencies in the global market, American reform mainly observing the traditional self-regulation by restoring the reputation system. It is supple-

mented for America to compliance the loose regulation. Yet the European Union makes an effort to avoid its economic and financial damage caused by improper ratings. As a result, European reform intended to construct the strongest regulation system on CRA with the aid of “the hand of government”. Finally, the paper has a conclusion that the regulation reform of CRA in European Union is more efficient than in America.

The fifth chapter is “construction of regulation and reform system of Chinese credit rating agencies”. Allowing for the ineffectiveness of the reputation mechanism of CRA and the inefficiency of American reform, the author believes that the reform of CRA in China should give priority to strong regulation combining with the self-regulation. Firstly, the paper discusses the existing problems and the reasons about CRA in China from the perspective of administrative law. Then the paper analyses the transformation of domestic regulation regarding CRA around the global financial crisis. Further, on purpose of strengthening our regulation and supervision on CRA, it is very important for China to establish the regulation system of removing the interest conflict, promoting the quality of rating products and clearing the legal liability of CRA and other supporting systems. Finally, the unified, coordinated and strong regulation system of credit rating agencies should be constructed in China.

**Keywords:** credit rating; credit rating agency; reputation mechanism; regulation; reform

• 引 言	001
• 第一章 信用评级机构的历史发展轨迹与机制	023
第一节 信用评级机构概述	025
一、信用评级含义的界定	025
二、评级机构的法律特性	027
三、评级机构在金融市场中的作用	030
第二节 评级机构自律发展的传统路径	033
一、评级机构历史上缺乏规制	033
二、评级机构自律的主要方式	036
第三节 信誉机制与自律的关系辨析	039
一、信誉机制的基本内涵	039
二、信誉机制的功能	041
三、评级机构自律与信誉机制的关系	046
四、信誉机制的有效性与不足	050

• 第二章 信用评级机构信誉机制的失灵	057
第一节 金融危机验证信誉机制的失灵	059
一、关于结构性金融产品的信用评级	059
二、不当评级结构性金融产品的表现及危害	063
三、金融危机中信誉机制失灵的表现	069
第二节 信誉机制失灵的内部原因	073
一、利益冲突的严重影响	073
二、评级体系存在缺陷	077
三、内控机制不健全	083
四、信息披露过于粗劣	086
第三节 信誉机制失灵的外部原因	090
一、全球金融体系对信用评级的高度依赖	090
二、监管体系对评级机构有效制约的缺失	091
三、世界信用评级市场竞争受限	092
四、评级机构缺乏严格法律责任的约束	095
• 第三章 国际社会评级机构规制改革的主要内容	103
第一节 美国评级机构规制改革的相关法律及规章	105
一、危机前美国缺乏对评级机构的有效规制	105
二、危机后 SEC 紧急出台的修改议案	108
三、《多德法案》后美国评级机构改革的新发展	116
第二节 欧盟评级机构改革及《信用评级机构监管指令》	128
一、对非欧盟的评级机构建立签署和认证程序	130
二、公司治理和利益冲突	133
三、信用评级的方法和质量	136
四、信息披露和透明度	139
五、结构金融工具评级	141
第三节 国际社会其他成员的评级机构规制改革	144
一、国际证监会的评级机构改革工作与成果	144
二、日本、澳大利亚和墨西哥关于评级机构改革的新方案	147

• 第四章 信用评级机构规制改革的比较分析	155
第一节 国际社会评级机构规制改革的异同	157
一、改革的共同之处	157
二、改革的差异所在	163
第二节 评级机构规制改革的成效与不足	171
一、美国以恢复信誉机制为目标的改革之评价	171
二、欧盟以建立严格监管制度为目标的改革之评价	180
三、结论	183
• 第五章 我国评级机构规制及其改革的制度建构	187
第一节 我国评级机构的历史发展与现状概述	189
一、我国评级机构的发展历程	189
二、我国评级机构的现状分析	194
三、我国评级机构的信誉状况及形成原因	198
第二节 危机前后我国评级机构法律规制的转变	202
一、危机前我国评级机构的规制概况	202
二、我国评级机构法律规制存在的问题	204
三、危机后我国评级机构规制理念的转变	211
四、国际社会评级机构规制改革对我国的启示	213
第三节 我国评级机构制度建构的行政法思考	216
一、建构规制评级机构利益冲突的法律制度	218
二、建构规制信用评级质量的法律制度	220
三、建构评级机构的法律责任制度	222
四、建构辅助配套的评级机构规制制度	224
• 结 语	226
• 参考文献	228

# 引言

“金融危机之于信用评级机构,好比安然事件之于会计师事务所”,美国前财政部长劳伦斯·萨默斯(Lawrence Summers)曾如是譬喻,并广泛流传。我们至少可从以下三方面进行理解:第一,虽然金融危机之前,信用评级机构的外部评级早已对资本市场发挥至关重要的作用,但直到危机爆发,才使信用评级机构引起大众瞩目,亦如会计师事务所成为安然事件的焦点。第二,世界主要信用评级机构在危机之后,损失最为惨重的便是其公正、独立、客观、准确评级的信誉,投资者普遍对机构的诚信丧失信心。这就像世界大型会计师事务所安达信,在安然事件之后名誉扫地并瞬间倒闭。第三,信用评级机构在此次危机中的角色与作用,充分暴露出当前世界主要评级机构存在的发行人付费的利益冲突,评级方法与程序的不透明,有效监管以及法律责任的缺失等众多问题,导致以美国、欧盟为首的诸多国际社会成员纷纷开展针对信用评级机构的规制改革,其如火如荼之程度不亚于当年世界范围内关于会计师事务所在法律规则、监管措施、职业道德以及行业做法等各方面实施的变革。时光流转,全球金融危机已退去三年有余,美国、欧盟、日本等关于评级机构的首轮规制改革已基本完成。继欧美之后,我国评级机构的规制变革也即将展开。为此,本书选取危机后国际社会评级机构规制改革为主题,沿着“理论分析—制度变革—社会实践”的逻辑展开研究,希望能够从法学视阈为我国信用评级的规制改革作出贡献。

## 一、研究意义

### (一) 美国“评级霸权”对全球货币金融体系的影响

从全球情况来看,信用评级行业在很大程度上是一种美国现象。从20世纪70年代开始随着资本市场的全球化,美国信用评级机构走向了全球,在很大程度上垄断了世界市场。据美国证券交易委员会(Securities and Exchange Commission, SEC) 2003年估计,从1999年到2002年期间,全球有130—150个评级机构,这些评级机构大部分专注于特定区域的特定

行业。而美国的穆迪投资者服务公司(Moody's Investor Service,以下简称穆迪)、标准普尔(Standard & Poor's,以下简称标普)和惠誉评级公司(Fitch Ratings,以下简称惠誉)三大评级机构却在全球超过70个国家和地区开展业务,三大评级机构占有所有类别的评级数量的99%。据国际清算银行报告,在世界所有参加信用评级的机构中,穆迪涵盖了80%的银行和78%的公司,标普涵盖了37%的银行和66%的公司,惠誉涵盖了27%的银行和8%的公司。<sup>①</sup>金融危机之后,虽然美国SEC为增加信用评级市场的竞争,采取了一些变革措施,但是短期内三大评级机构的垄断地位仍难以撼动。根据2011年美国SEC的最新年度报告,10家获美国全国认可的统计评级机构(Nationally Recognized Statistical Rating Organizations, NRSRO)资质的评级机构在2009年一年内给出的评级中,标普占33.71%,穆迪占32.59%,惠誉占23.61%,三家合计仍高达89.91%。<sup>②</sup>在对政府债券、地方债券、主权债券的评级中三大评级机构的垄断程度最高,三家合计超过99.00%。总之,美国三大评级机构对于国际信用评级市场的垄断,使国际资本市场的“评级霸权”牢牢掌握在美国手中。

美国拥有的“评级霸权”对国际货币金融体系具有至关重要的影响,我国学者向松祚将信用评级称为“整个国际货币金融体系的命门和枢纽”<sup>③</sup>。具体而言,主要体现在以下三个方面:

首先,信用评级成为证券发行人进入国际资本市场的“通行证”。任何国家的融资人想要进入美国、欧盟、日本等成熟经济体的资本市场或国际市场发行证券,都必须从评级机构手中取得相应的信用等级,因此人们将评级机构称为资本市场的“看门人”或“通行证”。如果信用评级达不到投资级别,那么债券发行人即使能够勉强发行债券,也将付出极高的代价(一般只能发行收益率极高的垃圾债券)。换言之,当今世界,任何政府、企业和金融机构要想在主流国际金融市场有一席之地,就必须维持投资级别以上的信用评级。

---

① 参见李国民《美国金融危机的成因与教训——基于估值、保证金、杠杆和流动性角度分析》,中国经济出版社2010年版,第120—122页。

② 参见陈虹《国际信用评级改革任重道远》,《中国金融家》2011年第10期,第138—139页。

③ 参见向松祚《美国信用评级机构如何影响国际货币金融体系》,《价格与市场》2010年第6期,第12页。



其次,信用评级的实质是资本定价。<sup>①</sup>从传统理念看来,信用评级是对发行人或其发行的某种证券的信用风险进行评估,预测违约的可能性及最大损失,并以信用等级符号来表达评级机构对企业信用行为以及可能结果的观点。但从现代信用资本的角度来看,信用资本是一种虚拟资本,是由信用主体持有,社会授信形成的、非实物的资本。与实物资本相比,信用资本带给人们的利益更强大、更多样化。信用评级就是针对信用资本的价值提供的一种定价服务,评价那些需要资源的经济主体的虚拟资本的多少,引导市场按照评级结果去分配资源。因此,在现代市场经济条件下,评级机构提供的不再是简单的中介服务,而是作为社会的综合代表参与了对经济主体的信用资本定价,因而对经济主体甚至包括政府的信用资本评价就有了话语权。在以信用资本高低决定配置资源多少的市场上,如果评级机构与活动是垄断性的,那么这种话语权就具有决定性。

最后,信用评级成为“监管许可证”或“监管标准”。虽然评级机构坚称,其所发布的信用评级仅为有关信用风险的观点和意见,与其他金融信息或商业言论实属同类,但是某些实质领域的监管者已将评级融入其监管框架,作为对这些领域的受监管主体的“监管许可”、“监管牌照”或某种程度上的“监管标准”。这种现象在美国的证券监管中尤为突出,许多重要的金融监管规则使用 NRSRO 的评级作为基准。现在,在实质监管中引入评级的做法已远远超出了 SEC 和联储的范围,信用评级还用于对不动产以及保险业的监管,由此,很多市场参与者依据评级机构所处的“特权地位”,将其称为“准监管者”。

综上所述,评级机构不仅是进入现代金融市场的“看门人”和“通行证”,它还掌控信用资本的定价权,并同时拥有“市场参与者”和“准监管者”的双重身份。美国三大评级机构对国际信用评级市场的垄断,即美国的“评级霸权”,不仅在一定程度上使美国能够拥有全球金融市场准入的话语权和主导权,还使其享有全球金融市场和战略资源的价格决定权,以及某种意义上的监督管理权。换言之,美国对信用评级机构的掌控,对其统治国际货币金融体系具有关键作用。

---

<sup>①</sup> 参见吴晶妹、王欣妍《信用评级业:创新、升级、信用监管》,《农村金融研究》2011年第2期,第24页。