



信用赋能行业监管路径研究

——基于浙江实践案例

杨 然 陈海盛

随着信用体系的不断健全与完善，以信用为基础的新型监管机制构建为社会有效治理提供了线索。本文基于浙江在科学研究、文化旅游和中介服务等重点行业形成的信用监管实践案例，总结了信用赋能应用方面面临的挑战并提出相应解决方案，从政策角度为信用监管机制构建提供浙江经验。

一、信用赋能行业监管的浙江经验

(一) 加强科研诚信信息系统建设，构建科研活动全流程信用监管机制

浙江省科技厅建设的科研诚信公共信息平台，基于省公共信用信息平台信用评价数

据、科研诚信数据建立分析评价模型，对从事科研活动的企业、事业单位和个人科研诚信状况进行记录和评价，为科技业务系统提供监控和预警服务，为科技活动监管提供决策参考依据。

从主要做法看，一是科学设计科研诚信应用流程。科研诚信信息系统基于省公共信用信息平台信用评价数据、科研诚信数据，从科研合规度、科研履约度、科研成效度等方面构建科研诚信评价体系，并将评价应用结果反馈至省公共信用信息平台，形成信息闭环。二是优化科研诚信评价模型指标体系。针对从事科研诚信的人员、企业、事业单位三类主体分别建立指标体系。评价指标分为两级，一级指标由公共信用和科研信用组成，公共信用数据来源于省公共信用信息平台。科研信用包括科研合规度、科研履约度、科研成效度三部分，以此为逻辑关联二级指标和诚信行为。三是合理设置应用场景。从监管应用上，科研诚信评价结果主要在省内科研诚信审核、科技业务（准入应用）等科技活动中开展应用。设置信用查询栏目，为各类科技活动的科研诚信审核提供决策参考。在计划项目、企业培育、科技奖励等各类科技业务（准入应用）中，设置信用数据共享接口，实现科技事项审批事前预警。从监测分析上，主要对科技活动的领域分布、诚信主体、类别分布、重点关注企业、地区分布、数据来源等进行统计分析和动态监测。

从成效经验看，一是规范科研诚信信息管理。参照《浙江省公共信用信息管理条例》，同步制订《浙江省科研诚信信息管理办法》，规定科研诚信信息的采（归）集、评价、使用、披露等管理流程，明确红名单、严重失信名单（黑名单）认定、科研诚信等级评价标准、科研诚信评价等级的结果运用等内容，规范信息的使用、管理和运用，实现省内科研诚信日常管理的信息化。科研诚信信息数据主要来源于省科技项目管理系统。科研诚信系统平台可对重点科研人员、企业和事业单位进行信用评价。二是强化科研活动全流程诚信管理。将诚信管理纳入科技与人才计划实施、项目与经费管理、创新平台基地建设、科技奖励评审、企业认定备案等科研活动管理全过程。省科技厅加强科研诚信审核，设立科研诚信门槛，利用科研诚信信息系统对申报单位和申请人的科研诚信状况进行查询，将具备良好科研诚信状况作为参与各类科技活动的必备条件。科研诚信信息系统建成后，为省重点实验室申报、省

重点研发计划项目申报等科技活动提供了科研诚信信息查询。三是严厉打击违背科研诚信要求的行为。科研诚信信息系统除查询功能外，还具备信用榜单、科技业务预警等功能。按照相关规定，将严重违背科研诚信要求行为的信用主体列入黑名单，起到激励警示作用。根据《浙江省科技计划（专项、基金）项目验收管理办法》等有关规定：在规定期限内未提交验收申请或完成验收工作的，2年内暂停项目申请人申报省级科技计划项目。系统会在科技项目申报时自动预警，对有不良信用记录的拒绝申报。

（二）建设文化和旅游行业信用监管平台，努力打造旅行社信用评价的“浙江模式”

浙江省文化和旅游厅通过深入应用涉文旅主体公共信用评价结果和行业信用数据，对全省旅行社进行精准“画像”，探索信用监管分类管理，打造旅行社信用评价的“浙江模式”。从主要做法看，一是构建行业信用评价体系。省文化和旅游厅以省公共信用评价结果为基础，叠加旅行社规模、运营能力、服务质量、行政处罚和旅游安全等5个行业维度的旅行社信用评价模型，涵盖22个二级指标和47个数据项。二是构建行业信用分类监管体系。全省各级文旅部门根据旅行社信用评价结果等级对旅行社进行专项执法检查，及时发现问题，采取相关措施，极大地提升了监管精度、降低了监管成本。同时，省文化和旅游厅进一步优化文旅部门行业信用监管业务流程，完善分级分类监管措施，并通过将旅行社信用评价结果接入“浙江省行政执法监管（‘互联网+监管’）平台”的形式实现评价结果自动输出以及应用结果自动反馈，打造文化和旅游行业精准监管体系。三是构建行业信用应用体系。一方面，大力推动“信用+社会服务”应用。将旅行社信用评价结果等级同时输送到行业自建（如“浙里好玩”）和第三方建立（如“阿里飞猪”）的OTA平台，同时社会公众的查询应用情况定期反馈至省文化和旅游行业信用监管平台，初步实现行业信用评价的社会化应用。另一方面，积极探索“信用+金融”应用。探索建立以行业为切入点的“信易贷”模式，从行业管理角度甄选出信用好、经营好的主体，以文化和旅游行业信用

监管平台的“信易贷”子平台为载体对接金融机构,扩大“信用+金融”的服务范围。倡导金融机构以行业信用评价结果为依据,推出“旅易贷”“信用特约旅行社”等金融产品,促进旅游消费。

从成效经验看,一是贯通“公共+行业”信用评价。省文化和旅游厅在旅行社行业信用评价体系中,充分结合了省信用“531X”工程中的企业公共信用评价结果,率先实现了省级公共信用评价结果在行业信用评价中的落地应用,使行业信用评价兼具广度和深度,为行业监管效率的提升创造了有利条件。评价结果分布两头小、中间大,呈“纺锤形”,符合正态分布。二是建立“前端+后台”信用系统,率先建成行业信用监管平台。省文化和旅游行业信用监管平台的建成,首先通过网站、App等渠道为社会公众提供了完整、全面的文旅行业主体信用信息查询服务,解决了主体信用信息不对称的问题;其次通过完备的后台管理系统,为信用档案、评价模型和应用模块的运行管理提供了载体,为下阶段对平台各功能的优化迭代提供了技术支撑;最后通过贯穿流程的大屏展示系统,为系统运行和业务流转的监控提供了动态程度高、专业性强的展示界面。三是打造“信用+监管”应用体系,创新文旅行业“精准监管”模式。以开展信用评价为抓手,探索建立行业“精准监管”和“精准服务”模式。首先,建立健全分类监管制度,明确不同信用等级对应的监管措施,有效降低监管成本、提升监管精度;其次,加强信用业务协同探索,推动评价结果、监管结果广泛应用到其他行业领域的招标投标、政府采购、行政审批、市场准入、资质审核、评优评奖等事项中,实现应用全覆盖;最后,针对守信主体,在多方面给予优惠和便利,如简化审批流程、提供“信用+金融”服务等,引导全行业自觉践行诚信经营承诺,营造文旅市场良好的诚信经营环境。

如宁波市奉化区作为省文化和旅游行业监管体系建设试点地,率先开展旅行社信用评价,建立配套监管措施,取得了很好的成效。对行业信用评价等级A级及以上的机构,加强了信

用激励;而评价为B级的机构,则在行政审批、评优评先等行政管理事项中会受到更多限制,并在日常监管中被列入重点名单强化治理。

(三)构建投资项目审批中介服务机构信用评价体系,探索建立中介服务机构信用监管机制

中介服务机构信用评价是对在浙从事投资项目审批服务的所有中介机构进行信用评价,评价结果主要是为行业监管和中介交易提供参考。

从主要做法看,一是科学构建评价模型,精准中介服务机构信用“画像”。模型总分1000分,由“基础信息”“履约服务评价”“公共信用信息”三个方面构成。在构建时,有三个“注重”:注重突出信用的支撑作用,选用全国性公共信用信息;注重行业的差异性,主要的行业指标由各部门自己制定扣分规则;注重体现项目业主的口碑评价,将其评价结果纳入模型,倒逼中介机构提升服务质量。二是实施信用分级分类监管,提高监管针对性。通过信用评价,对浙江省从事投资项目审批服务的所有中介机构进行分级分类。各有关部门可以依托浙江省投资项目审批中介服务平台,打破过去信息不共享、监管各自为战的不利局面,统一根据信用等级高低采取差异化的监管措施,真正形成监管合力,实现监管有的放矢,进一步提高监管的针对性、精准性。三是为中介交易提供参考,提高交易成功率。中介服务机构信用评价分通过浙江省投资项目行政审批中介服务平台,向项目业主、政府部门和社会公众公示,并仅限在该平台上,为项目业主快速识别查找符合条件的、优质的中介机构开展交易提供重要参考,这有利于规范中介机构行为,提高中介交易的便利性和成功率。四是应用结果反馈至省信用信息平台,建立公共信用与行业信用数据互动机制。中介服务机构信用评价结果、评价数据和执法检查结果等信息,将通过省大数据平台反馈到省公共信用信息平台,符合条件的信息纳入公共信用评价,建立起公共信用支撑行业监管再反哺公共信用的完整闭环,实现公共信用评价与行业信用评价互动融

合、集成发展。

二、信用赋能行业监管面临的挑战

首先，信用信息归集难度高。一是获取信息渠道缺乏。如水利工程建设领域，因涉及的市场主体不仅有省内企业还有省外企业，而对省外企业的信用信息获取缺乏渠道。再如政府采购行业涉及个体工商户不在五类主体评价范围中。二是信息化水平较低。有的行业信息化水平较低，评价信息的获取还依赖于部门层层手工填报，难以保证信用信息有效性。三是数据质量需继续提升。公共信用数据涉及的部门多、主体多、覆盖面广，建立信用档案和开展公共信用评价均需要融合多方面信息，而数源部门数据“三性”的好坏直接影响上述公共信用产品客观性，实际中存在部门数据更新不及时、统一社会信用代码覆盖率偏低，关键字段错误或缺失等情形。

其次，信用评价科学性有待提升。一是将公共信用评价分纳入行业信用监管评价的领域中，对公共信用评价分所给予的权重差异较大。如公共信用评价分占比在6%和60%之间，权重跨度较大。二是部分部门行业监管支撑系统建设滞后，影响信用的实时有效评价。如浙江省药监局的建模系统尚未开始建设，而建模是行业信用监管评价得以实现的关键环节。三是信用产品的丰富程度不足。目前从平台的产品构成看，仍以基础信用产品为主，缺乏满足多层次需求的信用产品和数据挖掘类产品，数据价值链较短，信用产品整体创新程度不足。

最后，信用应用有效性不足。一是信用深化拓展应用不够。信用应用覆盖的领域、涉及的主体仍有限，应用的自发性不足，当前仍需继续探索信用与市场和社会领域的最优契合点，需要进一步扩展应用范围。二是信用联合惩戒进入深水区。对于信用联合惩戒，由于缺乏上位法支持，导致诸多领域运用受到限制。对于信用联合激励，由于场景有限且力度较弱，对社会公众的影响力有待提升。三是信用应用长效机制尚未完成建立。作为创新实践，基于信用的新型监管机制建立时间较短，行政主体和客体的认知程度有待加深，与机制配套的制度体系也较为薄弱，以上情况在短时期内难以彻底改观。

三、构建以信用为基础的新型监管方式着力点

首先，持续提升数据质量。一是优化公共信用数据归集和共享。进一步加强数据标准化建设，提高统一社会信用代码等关键字段覆盖率，逐步实现新增数据关键字段全覆盖。不断扩大数据归集范围，加大简易程序行政处罚数据归集力度，探索建立公共信用数据开放共享机制，为金融机构、信用服务机构等各类主体提供信用信息服务。二是加强部门联动。在信用数据分析基础上，加强与发改委、大数据局等部门的沟通对接，加强公共信用信息归集报送考核机制和数据联络机制，及时将数据情况反馈给相关数源部门，形成协同有效的数据质量提升和管理方式。

其次，提升集成平台功能，优化信用评价。一是优化完善公共信用评价体系。坚持以满足行政管理需要为目的和出发点，按照“开门搞评价”原则，在行业信用监管指标细则和权重设置方面广泛听取社会各界意见建议，不断细化评价颗粒度，提高评价的科学性、准确性、权威性，同时加强舆情监控，确保评价经得起质疑、经得起诉讼、风险可控。二是进一步优化完善平台功能，开发上线市场主体自愿注册信息等功能模块。打造信用大脑，全面提升信用感知、分析和预判能力，谋划建设和优化适应部门需求的产品，对数据开展多维分析挖掘，完善信用产品体系。

最后，不断深化信用应用，推进信用综合监管机制。建立健全行业信用监管配套的制度体系，规范信用评价的数据采（归）集、评价、应用、披露等管理流程，推进以信用为基础的新型监管机制建立并有效运行，实现行业监管由粗放向精准转变。加强公共信用信息平台与部门平台、行业系统之间的互联互通，加强功能、数据、业务、模式等的整合，形成信用协同应用的大格局，信用评价大集成。推进地方和部门在行政、社会、市场等领域拓展应用场景，探索开展各类经济园区信用建设，推进“信用分”“信用码”互认及应用，运用信用手段惠民便企。

（作者单位：浙江省信用中心，浙江农林大学经济管理学院）