



大公国际：构建新时代社会信用体系：政策突破、面临挑战与评级机构使命

技术研究部（业务风险控制部） 涂文婕

2025 年 4 月 9 日

摘要： 近日，两办联合印发了《关于健全社会信用体系的意见》（以下简称《意见》），这是指导我国社会信用体系建设迈向更高层次、更高质量发展的纲领性文件。相较于既往社会信用体系建设的顶层设计，《意见》以六大核心举措为牵引，着力构建现代化社会信用体系新格局，突出了覆盖范围更具全面性、制度建设更趋系统化、数字化赋能更为显著、市场化导向更加明确等特点。尤为重要的是，文件提出要大力培育信用服务市场和推动国内信用评级机构国际化发展，为构建高标准市场信用体系提供了更为清晰的实施路径和发展方向。当前，在全球经济金融格局深度重构的背景下，我国评级机构仍面临多重发展困境。在此形势下，国内评级机构必须突破传统业务模式，在服务范围、技术创新、数字化赋能、国际信用合作等关键领域实现质的飞跃，加力培育具备全球竞争力和国际公信力的民族评级品牌，有效支撑实体经济高质量发展，助力我国金融业高水平对外开放，并在全球信用经济格局中占据更加主动的战略地位。

一、社会信用体系建设进入新发展阶段，突出更高水平的总体要求

社会信用体系的建立和完善是我国社会主义市场经济不断走向成熟的重要标志之一，它既是现代化经济体系的基础保障，也是国家治理能力现代化的重要体现。当前，我国正处于经济转型升级的关键时期，国内外发展环境面临深刻变化。从国际看，全球经济复苏乏力，单边主义和保护主义不断蔓延，国际经贸规则面临重构；从国内看，经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，供给侧结构性改革深入推进，但市场信用体系不完善、信用信息不对称等问题仍然制约着经济效率的提升。在此背景下，《意见》的出台具有重要的现实意义，不仅有助于降低市场交易成本、优化营商环境，更能为构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局提供坚实的信用支撑。

回顾改革开放以来我国社会信用体系建设的历程，呈现出鲜明的中国特色发展路径。2003 年至 2013 年为初创探索期，这一阶段以征信系统建设为重点，初步搭建了信用基础设施，为后续发展奠定了基础。在此期间，人民银行牵头建立



的“金融信用信息基础数据库”投入运行，工商、税务、海关等部门相继建立行业信用信息系统，标志着我国信用体系建设迈出关键第一步。2014年至2021年进入快速发展期，以《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》为引领，我国实现了社会信用体系制度框架的基本成型，推动了信用体系的全面发展。2022年至今，我国社会信用体系进入高质量发展期，以服务新发展格局为目标，推动信用体系全面升级，加强信用信息共享，提升信用监管水平，促进信用体系与经济社会发展的深度融合。

相较于既往社会信用体系建设的顶层设计文件，本次《意见》提出了新的总体方向：一是坚持政府引导与市场驱动、社会共建相结合；二是坚持弘扬诚信文化；三是坚持公共信用信息与市场信用信息有机融合；四是坚持信用奖惩合理合法。这些原则既体现了中国特色社会主义信用体系建设的制度优势，又遵循了市场经济发展的客观规律。其核心目标是构建覆盖全面、标准统一、多方参与的社会信用体系，为完善社会主义市场经济体制、推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。这一系列重要原则和目标的提出，为我国社会信用体系建设指明了发展方向，也将对经济社会高质量发展产生深远影响。

二、打造现代化社会信用体系新格局，释放更多“信用红利”

为全面提升社会信用体系建设水平，本次《意见》系统部署了二十三项具体举措，着力构建与高质量发展相适应的新型信用治理格局。这些措施既着眼于当前信用体系建设的重点难点问题，又为未来信用经济发展提供了制度保障和实施路径。

一是覆盖范围更具全面性。《意见》在第一部分对政务信用、经营主体信用、社会组织信用、自然人信用、司法执法体系信用等多领域的信用建设进行了系统安排和部署。在推动中国式现代化的进程中，社会信用体系建设必须实现广覆盖，构建一个涵盖政务、经营主体、社会组织、自然人、司法执法体系等各类主体的全方位治理格局，有利于充分凝聚各方力量，推动社会诚信建设，形成高效、科学的国家治理体系，显著提升国家信用治理能力。

二是制度建设更趋系统化。党的二十届三中全会将“坚持以制度建设为主线”作为全面深化改革的重大原则，制度化、规范化、法治化是社会信用体系建设的重要方向。《意见》的基本目标是构建“制度规则统一”的社会信用体系，其内容均以制度建设为基础，推动信用规则纳入相关专项法律法规。正在制定的民营经济促进法也对民营企业的信用融资、失信惩戒、信用修复、守信激励等事宜进



行了规定，与《意见》相互呼应，共同构成有效的信用治理机制，将有效推动形成“守信受益、失信受限”的市场运行机制。

三是数字化赋能更为显著。信息是信用的前提，而数字技术的广泛应用为信用信息的高效传递和声誉机制的发挥提供了强大支撑。随着数字时代的到来，社会信用体系建设呈现出高度的数字化、智能化、协同化特征。《意见》在第三部分部署了社会信用体系的数据基础建设，明确提出要系统规范社会信用信息从采集记录、整合共享、公开公示到开放应用的全流程管理，同时强化信用信息安全保障，体现了对数字经济背景下信用体系建设规律的深刻把握，充分顺应了数字经济时代的发展要求。

四是市场化导向更加明确。市场是资源配置的决定性力量，在社会信用体系建设中，应注重发挥市场和社会的力量，形成政府、市场、社会的良性互动。当前，我国社会信用体系建设在行政管理方面较为成熟，但在经济金融等领域的运用还相对薄弱，信用在解决小微企业融资难融资贵、发展信用经济、促进消费等方面的功能尚未充分发挥，市场化社会化的信用建设潜力巨大。

五是大力培育信用服务市场。信用服务市场的培育是《意见》的一大亮点。文件明确提出要大力发展征信、评级、信用咨询等专业服务机构，支持符合条件的机构开展跨境业务。特别是在信用评级领域，提出的“推动国内信用评级机构国际化发展”。这反映出决策层对提升我国在国际信用评级领域话语权的高度重视。当前，国际评级市场被三大评级机构垄断的局面尚未改变，我国评级机构的国际影响力与我国经济地位不相匹配。《意见》的出台，为我国评级机构“走出去”提供政策保障。

六是积极开展国际信用合作。在国际合作方面，《意见》立足“一带一路”建设，提出要深化与沿线国家的信用合作，这一战略部署具有深刻的时代意义和实践价值。当前，随着共建“一带一路”进入高质量发展新阶段，加强信用领域的国际合作显得尤为重要。通过建立跨国信用信息共享机制、完善跨境信用监管协作，不仅能够有效降低国际贸易和投资中的信用风险，更能为“一带一路”建设提供坚实的信用支撑。

三、信用评级行业发展面临多重挑战，结构化数字化转型压力较为突出

中国信用评级行业是伴随社会信用体系建设而产生，并伴随债券市场跨越式发展而逐步发展壮大的，历经三十余载的探索与实践，取得了长足的进步，发挥了缓解信息不对称、揭示信用风险、促进债券市场健康发展的功能和作用，但也



存在服务主体结构失衡、评级业务模式单一、数字基础建设落后、公信力有待提升等问题。

第一，主体服务范围方面存在结构性失衡问题。从服务对象来看，主要存在三方面局限：**一是**行业覆盖不均衡，评级业务大多集中于金融、城投等传统领域，对科技创新、绿色经济等新兴产业的覆盖不足，难以满足经济转型升级的评估需求。**二是**企业规模覆盖存在断层，评级服务主要面向大型国企和平台公司，对中小微企业的信用评估体系尚未有效建立，导致普惠金融服务缺乏可靠的信用支撑。**三是**区域服务能力分化，评级资源较为集中在东部发达地区，中西部地区和县域经济的信用服务供给明显不足。这种服务范围的结构性缺陷，既制约了评级行业的市场空间拓展，也难以全面反映我国经济发展的多样性特征。

第二，市场机制方面存在若干亟待完善的短板。现行的“发行人付费”模式是形成利益冲突的重要根源，当企业面临激烈的行业竞争时，评级机构收入与发行人捆绑，往往容易产生评级膨胀的冲动。中国证监会 2021 年印发《证券市场资信评级业务管理办法》中明确规定了严格禁止的若干不正当竞争行为，但办法的发布并未彻底解决评级行业存在的级别竞争、低价竞争等乱象，这也影响了资本市场对于评级行业的认可度，最终影响了评级行业的公信力。此外，在跨境评级业务方面，与国际监管规则的衔接机制尚未健全，制约着中资评级机构的国际化发展。

第三、数字化建设方面迎接 AI 新技术挑战。在技术应用层面，AI 时代已经到来，多数机构仍沿用传统评级模型，大数据、人工智能等新技术应用深度不足，难以实现动态风险监测和前瞻性预警。在数据治理方面，缺乏统一的数据标准和采集规范，内部数据孤岛现象严重，外部数据获取渠道有限，制约了评级分析的全面性和时效性。在人才储备方面，数字化转型人才明显不足，既懂评级业务又掌握数字技术的复合型人才缺口较大。数字化评级方法尚未形成行业标准，监管框架也缺乏针对性指引，可能导致创新应用面临合规不确定性。

第四，盈利模式面临业务模式单一化风险。从发展现状来看，国内评级机构 95%以上的收入来源于评级业务，经营业态过于单一，创新能力不足，受债券市场环境变化的影响很大，抗风险能力不强。从业务需求来看，2021 年监管取消强制评级要求后，评级机构债券业务发展面临较大挑战，债项评级需求降幅明显。尤其是对于包括短期融资券、中期票据等在内的传统信用债来说，其无债项评级占比已从 2021 年的 19%大幅提升至目前的 40%以上。评级行业收入增速整体呈现



放缓趋势，盈利能力有所弱化。从发展空间来看，我国目前评级行业的市场规模，较全球评级行业市场规模而言，仍明显较小；不同于我国债券市场规模的持续增长，我国评级行业的市场规模长期保持稳定未有大的突破，信用评级行业整体发展空间有限。

第五，公信力建设方面存在深层次问题。一方面，国内评级区分度较低，尚未形成体现多层次信用风险的评级体系。目前债券市场的信用等级主要集中在AA~AAA之间，发行人信用评级的信用等级分布范围小，存在评级过度集中等问题；另一方面，从评级质量检验结果来看，信用评级集中在高等级，级别区分度不足，违约率倒挂、级差倒挂的情况时有发生，利差分析也会出现检验不显著的情况。且信用评级表现出一定的迟滞性，对信用风险的事前、事中揭示不够。这些问题一定程度制约了评级机构的风险揭示能力，影响了市场参与者的决策效率，进而削弱了信用评级行业的公信力。

四、信用评级机构在新时代下的转型与发展策略

在当前全球政治格局重构、中美战略博弈深化、金融波动加剧的复杂背景下，信用评级机构既要直面困难，又要着眼于机遇，主动适应变局、开拓创新，通过深化行业改革、强化科技赋能、完善治理机制等系统性举措，加快构建具有中国特色、国际影响力的现代信用评级体系，在危机中育新机，于变局中开新局。

第一，评级机构应扩展传统业务边界，构建立体化服务体系。聚焦三个核心维度：**在产业覆盖上**，突破传统债券评级局限，针对战略性新兴产业、“五篇大文章”领域开发特色评估框架，实现从泛化评估到精准画像的升级。**在规模分层上**，建立中小微企业信用系统，整合税务、电力等替代数据，破解“财务信息黑洞”难题，同步开发中小企业专属评级模型。**在区域拓展上**，针对地方特色产业和经济发展需求，协助构建区域性信用评价模型和指标体系，同时深耕县域市场，挖掘乡村振兴债、县城新型城镇化债等发行机会。通过构建“产业-规模-区域”多维评估网络，既能提升对科创企业、民营经济等薄弱环节的服务能力，又能为多层次资本市场提供精准信用基础设施，这种区域化、精准化的服务模式，能有效提升信用服务的适配性和价值创造能力。

第二，评级机构应提升市场化水平，走特色化差异化发展道路。评级机构应该及时转变发展理念，不断创新管理方式、业务发展模式与客户服务方式，以创新驱动发展。深入调研探索市场需求，转变市场竞争策略，结合自身特点选择细分领域精耕细作，向差异化竞争和特色化发展的方向前进，避免机构之间的同质



化竞争，提升信用服务能力。在商业模式革新上，进一步探索“双轨并行”付费模式，基础层保留发行人付费机制，确保评级覆盖广度；创新层推出投资者付费的增值服务，按资产管理规模阶梯收费，提供压力测试、行业对标等深度分析，通过服务分层实现商业价值与公信力的平衡。

第三，评级机构应加快 AI 布局，构建完善的数据生态系统。Deepseek 等 AI 产品的出现，标志着人工智能技术在金融领域的应用进入新阶段，对评级机构而言，需要牢牢把握这一机遇。一是利用 AI 技术能够高效处理海量数据的特点，从中挖掘出潜在规律，改变传统评级模式，推动评级行业向智能化、自动化方向发展。二是 AI 模型的训练和应用依赖于高质量的数据，评级机构需加强数据收集、清洗、整合和分析能力，构建完善的数据生态系统。评级机构可积极探索 AI 技术在数据挖掘、风险预警、信用评分等方面的应用，提升评级效率和准确性。评级机构需积极拥抱变化，加强技术投入和人才培养，不断提升自身竞争力，才能在 AI 时代立于不败之地。

第四，评级机构应实现从“市场跟随者”向“风险定价引领者”的转型。首先，建立以违约率为核心的评级质量验证体系，深化包括评级调整回溯测试、违约案例深度分析在内的全流程质量管控机制，确保评级结果的准确性和稳定性。其次，推动传统评级方法论革新，研发基于企业主体信用特质的评级体系，通过引入机器学习算法和大数据分析技术，提升评级的区分度和预测能力。最后，构建多维度、动态化的风险监测网络，整合宏观经济、行业景气、企业经营等实时数据流，实现信用风险的早期识别和预警，显著提升跟踪评级的时效性和前瞻性。这一系列措施将从根本上提升评级机构的风险定价能力，重塑其在金融市场中的专业权威。

第五，评级机构应直面外部压力和挑战，为“走出去”创造机遇。近年来，陆续发生了国际三大评级机构调降我国主权信用评级的情況，充分说明评级已成为大国博弈的工具，本土评级机构必须直面外部压力和挑战。在国际化发展方面，当前我国评级机构的国际话语权与经济体量尚不匹配。面对国际三大评级机构的先发优势，国内机构需要加快评级标准与国际接轨，同时保持中国特色。特别是在“一带一路”建设中，沿线国家对专业评级服务的需求与日俱增，这为我国评级机构“走出去”创造了有利条件。通过建立区域性评级联盟、推动标准互认、设立海外分支机构等举措，逐步提升国际影响力。同时，开发适应新兴市场特点的国别风险评估模型，为跨境投融资提供专业支撑。这些举措将有效助力我国评



级机构在国际评级体系中争取更大话语权。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。