

积极推进外汇领域信用体系建设

随着涉外经济的发展和对外交往的扩大，我国涉汇经济主体越来越多，外汇市场作为社会主义市场经济体系的重要组成部分，在整个市场体系中的地位日益重要，是国内经济与国际经济相互联系的重要纽带，为促进我国对外贸易发展、外商直接投资和国际经济往来发挥着积极作用。

规范外汇领域市场秩序，营造“诚实守信，合规经营”的外汇生态环境，是实现经济平稳健康发展的重要基础。一直以来，国家外汇管理局积极贯彻和落实党中央、国务院关于社会信用体系建设的战略部署，大胆开拓，勇于创新，积极推进外汇领域信用体系建设，促进外汇市场健康有序运行。

一、外汇局积极有为，外汇领域信用体系建设成效显著

近年来，外汇局将外汇领域信用体系建设与外汇管理实际工作紧密结合，在建设规划、制度完善、管理手段以及宣传教育等方面大力开展相关工作，切实将外汇领域信用体系建设作为一项重要的日常工作，长抓不懈。

一是高度重视，加强规划和研究。近年来，党中央、国务院一直高度重视社会信用体系建设工作。党的十六大提出“健全现代市场经济的社会信用体系”，十六届三中全会强调要“形成以

道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度”，“十一五”规划提出要“加快建设社会信用体系”，十七大对健全社会信用体系提出了明确要求。2007年，国务院办公厅印发了《关于社会信用体系建设的若干意见》，提出社会信用体系建设的指导思想、目标和基本原则，并牵头成立了社会信用体系建设部际联席会议。2012年党的十七届六中全会和国务院第176次常务会议对社会信用体系建设工作又提出了新的要求，将社会信用体系建设由过去专注于信贷征信领域，进一步扩展至“政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”四个方面，使社会信用体系建设内容更加全面、丰富。在党的十八大报告中，社会信用体系建设工作又得到进一步的强调。

在这一背景下，外汇局高度重视外汇领域信用体系建设的规划和研究工作，并进行了一些有益的尝试和探索。2003年，制定了《外汇市场信用体系建设五年工作方案（2003-2008年）》，确定了当时外汇市场信用体系建设的总体目标、主要内容和实施步骤，为外汇市场信用体系建设勾画了基本框架。2011年，按照《社会信用体系建设规划（2011-2015年）》的要求，结合外汇管理理念的转变与实践发展，对外汇信用体系建设规划进行了进一步完善，明确了“十二五”期间外汇信用体系建设的目标、原则与主要任务。同时，外汇局积极加强外汇信用体系建设理论研究，2008年与中国人民大学联合开展了“外汇监管与信用体系建设”课题研究，积极探索如何充分发挥信用关系的基础纽带

作用，来规范外汇市场参与主体的市场行为，以降低市场参与主体为追求利益最大化而给市场带来的系统性风险。2012年，外汇局开展“外汇信用体系建设与主体监管”课题研究，对整合外汇管理行政许可、业务审批、交易行为监管等监管资源，对外汇交易主体进行信用分级，并以信用分级为基础对交易主体实施宽严程度不同的监管，构建按主体监管的分级管理体系等问题进行了积极探索。这些课题研究为下一步建设外汇领域信用体系奠定了良好的理论基础。

二是实施差别管理，市场主体诚信合规经营意识普遍增强。

外汇局在如何通过改革外汇管理、促进信用体系建设方面进行大胆探索和积极实践。2008年，为激励银行贯彻执行外汇管理规定，促进银行依法合规经营，外汇局按年度对银行执行外汇管理规定情况进行考核，对银行进行区别监管。2012年，外汇局又在货物贸易外汇管理方面实行企业分类制度，根据企业贸易外汇收支的合规性及其与货物进出口的一致性，将企业分为A、B、C三类，并分别适用宽严相济的管理措施。这些措施既提高了监管效率，又极大地提高了市场主体自我约束、自律管理的水平。

三是完善外汇违规信息披露机制，构建失信惩戒机制。

近年来，外汇局在坚持严厉打击外汇违法违规行为的同时，加大对违规信息的披露力度，大幅提高市场主体失信成本。2012年以来，外汇局对外汇违规信息披露制度进行修订，进一步完善了信息披露机制，外汇违规信息不仅在外汇局政府网站定期披露，还进一

步扩大披露渠道和范围，向外汇交易主体的监管机构，以及交易主体的总部（总行）定期或不定期共享外汇违规信息，外汇领域守信激励和失信惩戒机制初步建立，取得积极成效。截至 2014 年第三季度，外汇局共披露企事业单位外汇违规信息 16817 条，逃逸类企业信息 1147 条。通过公开披露外汇违规信息，有力震慑了外汇交易主体违法违规行为。

四是推进信息共享，促进监管部门协作。维护市场经济秩序是一项需要多部门齐抓共管、多环节相互配合的综合系统工程，外汇局作为监管部门之一，十分重视与其他监管部门的监管配合，不断推进信息共享。一是努力推进异常外汇资金流动监管协调机制的工作，围绕当前我国外汇收支形势中的监管问题和突出矛盾，推动各监管部门之间加强沟通和协调，达成共识，形成监管合力。二是加强与人民银行信息共享，积极推进将企事业单位外汇违规信息纳入人民银行“金融业统一征信平台”，进一步丰富征信系统信用信息内容。三是加强与中国电子口岸办信息共享，将外汇违规信息纳入“中国进出口企业综合资信库”。这些监管资源和信息的共享，有力促进了监管部门之间的协作沟通，市场主体一旦有违规行为，相关监管部门能及时获知，从而对其采取相应的防范或限制措施，既提高了监管效率，又更好地实现了失信惩戒作用。

五是加强宣传教育，培育诚信经营之风。2005 年以来，外汇局每年都积极参与商务部联合多部门开展的“诚信兴商宣传月”

活动，针对外汇市场主体、外汇从业人员及广大社会公众开展形式灵活、内容丰富的宣传教育活动，积极普及外汇管理政策法规，活动影响范围广，公众参与度高，普法效果好，得到了地方政府、银行、企业和社会公众的肯定和支持。2013 年以来，外汇局进一步将诚信宣传教育活动贯穿到全年的外汇管理工作中，活动时间更长，宣传范围更广，效果更明显，外汇管理中心工作与诚信兴商宣传活动得到更好地结合。

二、外汇领域信用体系建设有待进一步提升

我国社会信用体系建设的时间短，还存在信用立法滞后、社会诚信意识淡漠、统一的信用信息系统还未建成以及信用服务市场发展缓慢等问题。在这个大环境下，外汇领域信用体系建设也刚刚起步，在探索和实践不可避免存在一些问题和难点，需要逐步完善和提升。

一是外汇信用体系建设法规不完善，不系统，信用体系建设工作相对分散和滞后。由于我国市场经济体制建立时间短，对信用体系建设认识不够，各项信用法律法规不健全，严重滞后于经济的发展。同样，外汇领域也缺乏相应的系统性信用法律法规体系，信用体系建设法规根据业务类别和主体的不同，体现在不同的法律法规中，如货物贸易分类管理属于按业务类别和主体管理，对银行的年度考核则是按主体管理，存在普遍性不强、适用范围有限、法规之间衔接不够等问题。

二是外汇领域信息资源与其他监管部门之间的交流尚未搭

建起一条统一、制度化的共享渠道。信息资源的共享使信息资源的价值不断提升，最终使所有的共享参与者都能从中得到最大的收益。但目前外汇监管信息与其他监管部门的共享还停留在分散建立的初级阶段。如前所述，外汇违规信息通过不同渠道和方式与人民银行、电子口岸办等多个部门分别进行，经济金融领域监管部门的信息资源共享不充分，大多仅限于小范围、不定期的相互交流，没有形成多部门的制度化信息共享平台和机制，各类监管信息数据特别是信用信息数据的利用率较低。这与国家尚未建成统一的信用信息共享平台不无关系。

三是外汇主体信用评级体系尚未建立，外汇信用信息系统建设还未起步。外汇信用体系建设刚刚起步，虽然集中了大量的监管信息、交易记录、分类信息、违规记录等，但是对外汇主体的外汇信用评级体系尚未建立，虽然开展了一些课题研究，但还处于研究探索阶段，评级要素、评级指标、评级等级和标准、权重设置等都还没有客观、统一的认识，信用评级体系还有待建立。另一方面，由于各个部门相对独立，没有实现监管资源和信息共享，大规模的商业数据库尚未形成，在一定程度上制约了外汇信用信息系统的建设。

三、2020年前外汇领域信用体系建设基本规划

外汇局作为社会信用体系建设的主要部门之一，一直以来积极探索研究外汇信用体系建设的基本规划，也在不同时期提出外汇领域信用体系建设目标和工作方案，并取得了一些成绩。下一

步，外汇领域信用体系建设如何继续开展，进一步完善，还需要外汇局的不懈努力和相关部门的支持与配合。随着《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》（以下简称《规划纲要》）的发布实施，结合外汇管理理念的转变与实践发展，外汇局对外汇领域信用体系建设有了明确的目标。

（一）外汇信用体系建设的总体目标与基本原则

外汇信用体系建设要以《规划纲要》为指导，深入贯彻落实十八届三中全会精神，建立健全外汇市场信用体系。**总体目标是：**在完善经常项目外汇管理，稳步推进资本项目可兑换的外汇管理改革总体目标指导下，切实转变管理方式，加大对金融机构的监管力度，逐步实现事后监管、间接管理和主体监管为主的管理模式，疏堵并举、标本兼治，分阶段有步骤地构建外汇市场信用体系框架和运行机制，从而促进外汇金融体系的和谐运行。**基本原则是：**坚持与全国社会信用体系建设相一致、服务于整体信用体系建设；坚持外汇管理理念“五个转变”、促进外汇领域市场发展；坚持资源整合、信息共享；坚持总体规划、有序推进、分步实施。因此，外汇信用体系建设要有阶段、有步骤地稳步推进，在不同的建设阶段，重点和目标会有所不同，要在实践中不断总结，进一步提高和统一认识。

（二）外汇信用体系建设的主要任务

一是以银行为切入点，建立外汇交易主体和个人的信用管理制度。银行既是外汇业务的经营者，又是外汇管理政策的具体实

施者，在外汇监管中的地位和作用日益重要。因此，当前形势下必须重点突出对银行的监管，不断丰富和完善金融外汇监管的内涵和外延。外汇局在现有银行执行外汇管理规定考核的基础上，进一步丰富考核标准和评价体系，并将考核对象扩大到证券、保险及财务公司等其他金融机构，建立金融机构信用评价体系。在金融机构信用评价体系得到健全和完善的基础上，进一步推动对企业个人的外汇信用评级和分类管理，从而建立全方位的外汇交易主体信用评级和分类管理体系。

二是加强对外汇交易活动的监督管理，加大对逃套骗汇等外汇违规行为的打击和惩戒力度，规范外汇市场秩序。密切关注国际和国内经济金融及外汇收支形势的变化，围绕外汇管理中心工作，加大对逃套骗汇等外汇违法违规行为的打击和失信惩戒力度，为规范外汇领域市场经济秩序、维护国家涉外金融安全以及宏观经济政策调整服务。一是加强对银行等金融机构外汇业务的检查，通过分级管理确定重点监管对象，对重点监管对象的外汇交易行为实行严格监管，如加大检查频率、突出检查重点项目等，防止逃套骗汇等违法违规活动通过金融机构这一重要渠道进行。二是要加强对虚假交易、构造交易等无真实性交易背景资金流入及结汇的监测和检查，通过非现场监测和现场检查等手段和方式，及时、准确地发现违规或异常交易，并及时进行查处。三是要联合公安机关和人民银行反洗钱部门、海关、税务、工商等部门，对地下钱庄、非法网络炒汇、非法买卖外汇等外汇领域违法犯罪行

为实施严厉打击，坚决维护外汇市场健康有序运行，维护我国经济金融安全。

三是整合外汇管理监管资源，建设外汇市场信用信息管理系统，并建立外汇信用评级体系。外汇局在外汇管理工作中集中了大量的主体信息、交易信息和合规交易记录，监管资源丰富，数据量达到相当的规模，独具特色的外汇管理信息资源体系已经形成，具有建立外汇信用信息管理系统的良好基础。在遵守国家相关法律法规及符合保密规定的前提下，如何使这些信息资源形成有效的信用信息资源，还亟待我们大力开发利用，完成数据整合，提高外汇数据库的完整性、准确性和时效性，为建设外汇信用信息管理系统做好准备，从而为下一步建立外汇信用评级体系、实现按主体及其信用评级结果分类监管的目标奠定基础。

四是继续加强宣传教育，营造外汇市场诚信经营的良好氛围。随着涉外经济在社会各个领域的普遍渗透，社会公众对外汇管理政策中的基础和热点问题关注度不断提高。外汇局将抓住社会公众政策需求及舆论焦点，在调整管理政策、改革管理方式的同时，广泛宣传外汇管理政策，普及与公众密切相关的外汇业务知识。同时，充分利用平面、通讯、电台和电视媒体，集中宣传打击外汇违法犯罪行为的成效，震慑不法分子，及时向社会公众提示风险，减少无意违规行为的发生。

总之，在当前国内外经济金融形势错综复杂的重要时期，在国内经济矛盾凸显、宏观调控任务艰巨的关键阶段，外汇局将在

过去信用体系建设工作的基础上，继续深入贯彻落实十八届三中全会精神，以《规划纲要》为指导，进一步完善外汇管理法规制度，采取多方面措施，更加积极的推动外汇领域信用体系建设。

（国家外汇管理局副局长 邓先宏）