

关于资信评级机构监管及资信评级资格认定

（一）历史回顾

1、资信评级机构的设立监管

截止目前，涉及资信评级机构设立监管的内容主要有如下 3 个方面：

（1）根据银发（1990）211、银函（1993）408 号等文件（如银函（1993）408 号文规定：“鉴于企业资信、证券评估机构属金融服务性机构，其业务涉及金融活动，因此这类机构应由中国人民银行负责审批管理。凡未经中国人民银行批准设立的上述机构，不具备合法的营业资格，不得予以注册。”），资信评级机构的设立须经中国人民银行审批，但自 1993 年以来，中国人民银行几乎没有审批设立资信评级机构，目前已表示不管资信评级机构的设立审批。

（2）根据 1999 年 7 月 1 日实行的《中华人民共和国证券法》（如该法第八章第一百五十七条规定：“根据证券投资和证券交易业务的需要，可以设立专业的证券投资咨询机构、资信评估机构。证券投资咨询机构、资信评估机构的设立条件、审批程序和业务规则，由国务院证券监督管理机构规定。”），资信评级机构的设立审批规定应由国务院证券监督管理机构制定，但截止目前还没有这样的规定颁布。

（3）2000 年人总行、国务院体改办、国家计委、证监会、保监会和工商总局曾会签意见，建议把资信评级机构作为一般企业设立注册，但该建议最终没得到批准。

在此期间，已有的资信评级机构改组或新设立资信评级机构，因设立或改组审批制度不明确，在工商注册时遇到较大困难，主要通过人总行核准业务范围、其他部门审批、变通公司名称或业务范围等非正常渠道获准改组或新设立。

2、资信评级业务的资格认定

截止目前，涉及资信评级业务资格认定的内容主要有如下 3 个方面：

（1）根据 1996 年 4 月 1 日施行的《贷款证管理办法》（其中第三章第六条第（八）款“企业资信等级记录”中规定：“在实行贷款证管理制度的城市，经发证机关认可的资信评估机构对企业评定的资信等级，可在此部分登记。”）和 1996 年 8 月 1 日施行的《贷款通则》（其中第六章第二十六条“对借款人的信用等级评估”中规定：“应当根据借款人的领导者素质、经济实力、资金结构、履约情况、经营效益和发展前景等因素，评定借款人的信用等级。评级可由借款人独立进行，内部掌握，也可由有权部门批准的评估机构进行。”），外部资信评级机构开展贷款企业资信评级须经资格认定。截止目前，人总行还没有对外部资信评级机构开展贷款企业资信评级进行资格认定，部分大区行（如上海、南京、武汉、沈阳）和部分中心支行（如福州、深圳、宁波、厦门、海口、杭州等）制定了一系列贷款企业资信评级管理办法，认定了一些资信评级机构开展贷款企业资信评级的资格。

（2）根据 1993 年 8 月 2 日施行的《企业债券管理条例》（其中第十五条中规定：“企业发行企业债券，可以向经认可的债券评信机构申请信用评级。”）。在 1997 年 12 月 26 日之前，人总行没有认定债券评级机构资格，原被批准成立评级机构都有债券评级资格。1997 年 12 月 26 日银发（1997）547 号文认定了 9 家资信评级机构的企业债券评级资格。1999 年我国企业债券管理体制开始发生变化，企业债券由人总行和国家计委共管，变成主要由国家计委管理，在此期间，还没有重新认定企

业债券资信评级资格，企业债券资信评级仍由 547 号文认定的资信评级机构（原机构或在原机构基础上改组后的机构）承担。

（3）近几年，在证监会、人行总行等主管部门的组织下，对《证券评级业务管理办法》、《金融机构评级管理办法》等进行了多次讨论，其中涉及评级业务资格认可制度，但目前还没有这方面的管理办法颁布；在 2000 年人行总行、国务院体改办、国家计委、证监会、保监会和工商总局会签的意见中，曾把资信评级业务划分成 4 类，分别归一个主管部门认定资格，但因资信评级机构设立注册问题，这些建议最终没得到批准。2001 年财金（2001）77 号文提出了对中小企业融资担保公司进行资信评级和资格认定的要求，但除个别省份外，财政部和大多数省市还没有进行资格认定。

总结我国资信评级资格认定制度的历史，其特点如下：

- （1）从同时批准机构和业务资格，转变成不审批机构只认定资格。
- （2）不是从监管部门使用评级结果的角度认可资格，而是从许可开展业务的角度认定资格。
- （3）我国的评级业务资格认定制度还处于探索阶段。
- （4）不需要资格认定，开始按市场需求开展评级业务。

（二）国际经验

1、资信评级机构的设立监管

资信评级业的发展与资本市场发展密切相关，资信评级主要是为资本市场上筹资者、投资者和监管部门服务的，资本市场越发达，资信评级业就越发达，世界上几家著名评级公司都产生于美国，其中一个主要原因是美国的资本市场高度发达。

从国际资信评级业的发展历史看，资信评级业的发展模式大体上可划分成两种：一是“市场驱动的发展模式”，代表国家或地区主要有美国、欧洲、日本等；二是“政策法规驱动的发展模式”，20 世纪 70 年代末至 80 年代初发展资信评级业的国家或地区基本属于这一类。

在“市场驱动的发展模式”下，资信评级机构的设立与业务发展主要取决于市场因素，监管部门不直接对资信评级机构的设立、业务范围、评级操作过程等进行监管，资信评估机构的生存与发展主要由市场决定。在“政策法规驱动的发展模式”下，政策支持或政府培育因素在资信评级机构的设立与业务发展中起到决定性作用。

2、资信评级业务的资格认定

国际上在资信评级业务资格认定方面成功的例子是 1975 年美国实施的 NRSROs(Nationally Recognized Statistical Rating Organization)认可制度。1975 年标准普尔、穆迪和惠誉公司的评级结果被认定，1982 年、1991 年和 1992 年 IBCA、Duff and Phelps、Bank Watch 的评级结果分别被认定。该制度认定评级结果的原则是：评级机构的评级结果被全美评级结果的主要使用者认为是可信任的可靠评级(参见 Role of Credit Rating Agencies in Asian and Latin American Emerging Securities Markets, By Terry M.Chuppe, Emerging Markets Institute(USA), 1997.)。

NRSROs 认可制度有如下两个显著特点：

（1）根据评级机构的市场表现，从监管部门使用评级结果的角度，认定评级结果，而不是从许可评级机构开展某项评级业务的角度，认定评级机构开展这项业务的资格（从而，不具歧视性派他性。当然，监管部门是最具权威的评级结果使用者，没被认定的评级机构很难开展业务）。

（2）评级结果被认可的机构很少，开始只有 3 家。尽管后来又陆续认可 3 家，但后 3 家自 1997 年陆续被惠誉合并或收购，目前仍只有 3 家。

（三）政策建议

经过十几年的发展与探索，目前我国资信评级业正处于建立监管体制的关键时期。根据我国资

信评级十几年来发展的历史经验、现状以及国际资信评级业的成功经验，对建立我国资信评级业监管体制和认可制度，提出如下建议：

1、资信评级机构作为一般企业设立注册是可行的

资信评级机构可作为一般企业设立注册的理由主要有如下几个方面：

（1）资信评级机构属于半研究性机构，其评级结果是建立在客观基础上的定性判断，是一种供投资人参考的分析观点，按照国际惯例，资信评级机构不承担投资人使用评级结果的责任；资信评级是一种市场行为，资信评级机构生存与发展的基础是其评级结果经过市场的检验是合理的（稳定、合理的违约率统计）。单从资信评级机构的上述两方面特点看，资信评级业的进出应由市场规则决定，这样做既符合国际惯例，也是我国资信评级业十几年发展经验的总结。

（2）《证券法》已经对资信评级机构的监管做出了基本规定，资信评级机构作为一般企业设立注册的最大障碍是与《证券法》中规定不符。由于我国资信评级的对象或潜在对象分别由不同的监管部门监管，如企业债券由国家计委监管，金融机构由人行总行监管、证券由证监会监管、保险公司由保监会监管等，如果按被评估对象的不同管理部门分别建立监管体制，即把资信评级机构按评估对象分成不同的类别，然后由不同的主管部门批准设立或核准业务范围、认可资格，那么可想而知，这样做无论对主管部门还是资信评级机构，都没有可操作性。

2、根据市场表现，从监管部门使用评级结果的角度，建立认可制度

对资信评级机构评级结果的认可主要有 3 个方面：

（1）投资者在判断投资对象的信用风险时对评级结果的认可程度。

（2）评级对象的监管部门在把评级结果作为保护投资者、信用风险披露、促进市场健康发展等手段时，对评级结果的认可。

（3）有关监管部门把评级结果作为对监管对象的监管手段时，对评级结果的认可。从监管部门使用评级结果的角度建立认可制度主要指上述第二、第三种情况。

在我国现行体制下，对上述第二、第三种情况认可评级结果，存在由哪个监管部门认可的问题。以企业债券评级结果认可为例，国家计委作为企业债券的监管部门、证监会作为企业债券上市的监管部门、保监会作为保险资金购买企业债券的监管部门等，都需要对企业债券评级结果进行认可。考虑各种因素，目前以评级对象的直接监管部门认可评级结果较好。

根据资信评级的业务特性及国际资信评级业的经验，资信评级机构的数量不应太多，少数资信评级机构只有达到一定的规模，经过长期的努力，才能建立起信誉，在资本市场中发挥作用。

（编辑：李信宏）