

DOI:10.16459/j.cnki.15-1370/f.2024.03.005

# 中外公共征信系统运行与监管对比研究<sup>①</sup>

杨杜玉冰 李志勇

(西南财经大学 四川 成都 610000)

**内容摘要:**我国公共征信系统发展起步晚基础低,有必要对政府主导公共征信、私营征信和会员制模式进行详细分析,就公共征信系统的建设、运行和监管情况进行研究,探索出值得借鉴的适合我国发展的路径和思维,分层次立法推进征信业发展。论文通过对国内外公共征信系统运行模式、特征、监管模式进行对比分析,指出目前国内公共征信系统运行监管还存在法律法规需要继续完善、征信行业市场监管亟待深化和征信体系重复建设、信息共享不全等问题。最后提出做好制度建设,完善法律法规,严格征信数据管理;优化运行模式,拓展征信系统覆盖面;打好综合宣传组合拳,提升全民征信意识;灵活监管机制,提升行业监管质量和服务质量;强化多方合作联动机制,提升“公民监管”成效;破解二元信用结构,强化服务职能等建议。

**关键词:**公共征信;运行;监管;对比研究

**中图分类号:**F832 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-8501(2024)03-0036-05

公共征信系统从欧洲萌芽,逐步推广发展至今接近百年时间,无论是产生背景、服务对象、收集范围、整理方式、加工应用、共建共享还是运营模式、发展阶段、监管模式、机构体制机制等,在不同国家和地区、不同意识形态、不同经济发展程度下都各不相同。我国公共征信系统发展起步晚基础差,正在逐步摸索完善中前行,如何向欧盟、英美、日本等国家和地区相对比较先进的模式学习,对政府主导公共征信模式、私营征信模式和会员制模式进行详细分析,就公共征信系统的建设、运行和监管情况进行研究,探索出值得借鉴的适合我国发展的路径和思维,分层次立法推进征信业发展,意义重大。

## 一、公共征信系统研究背景

从国外视角来看,当前金融界热闹非凡,特别是事关金融业发展命脉的诚信机制受到冲击,对全球公共征信系统运行和监管影响较深。在俄乌冲突中,美欧几个西方国家直接扣押俄罗斯金融资产,擅自处置,将金融机构运行武器

化、政治化,显失公允;全球金融界举足轻重的瑞士银行放弃中立扣押俄罗斯金融资产,诚信全失;在面临美国债务危机时,美国银行持续爆雷,因信息不对称造成部分储户血本无归;美国财政部部长耶伦不止一次直接表示或间接暗示不保证偿还美国国债。类似诸多现象让人不禁怀疑国外金融机构引以为傲的征信体系会不会已经从根本上受到冲击,甚至深度破坏。

从国内视角来看,经过多年建设,我国公共征信系统逐渐走上正轨,法律法规正在逐步完善,各类征信机构也在强化宣传,目前国内整体征信意识进步明显,但是依然存在很多不足,亟待通过向外学习向内深度挖掘,才能让各种有效措施在公共征信系统建设中有的放矢,最终建设具有中国特色适合自己国情的运行监督体系。

## 二、国外公共征信系统总体情况

### (一)国外公共征信系统运行模式

欧洲是公共征信系统的发源地,公共征信机构最早在1934年萌芽于德国,机构运行模式

<sup>①</sup> 本文获西南财经大学国家级大学生创新创业训练计划项目《中外公共征信系统运行与监管对比研究》支持(项目编号:202310651059)。

包括公共和私营两类,总体而言以公共征信系统为主,发达国家以德国、法国等欧洲国家为主要代表,而发展中国家以东南亚、拉美国家为代表。

基于不同经济发展程度不同,发达国家和发展中国家公共征信系统运行存在明显差异。比如:从服务对象看,欧洲国家更关注大型借款人,更担心此类人群对系统性风险的影响。发展中国家由于整体信用基础薄弱、信用意识不足,更重视普通公众,重点推动公众共同塑造鼓励守信、惩戒失信的良好社会信用环境。从信息收集与加工看,发达国家在信息类型、搜索渠道等方面更支持留给私营机构较多市场空间,对公共征信系统则比较重视降低运营成本、保证数据质量。发展中国家则更看重公共征信机构的引导、扶持职能,本身门槛灵活、信息类型多、信息内容丰富、信息加工应用范围更广。从信息分享来看,发达国家更注重保护隐私,避免数据共享过多引起过度竞争。发展中国家在信息共享方面政策相对宽松,查询范围更广,搜集信息内容更宽泛。从营运方式看,发达国家和发展中国家没有截然不同的界限。比较典型的几种方式,欧洲多数国家由本国央行或金融监管部门投资、运营。芬兰由央行建立数据库,委托私营征信公司运营。印度采用公私合营模式运营,新加坡采用国内外合作,技术共享共同持股。非洲等部分国家或地区由于技术和经济原因采用外包模式建立和运营公共征信系统。

## (二)国外公共征信系统运行特征

1. 信息采集具有强制性。公共征信机构由政府官方投资建立,不以营利为目的,由中央银行或金融监管当局负责运作和监管,依照各国法律规定,处于中央银行监管之下的所有金融机构必须按要求无条件提供数据。部分国家要求强制采集信息的范围更广,德国、奥地利包含保险公司,法国、葡萄牙和西班牙等包含财务公司,葡萄牙则包含信用卡公司。

2. 数据采集具有门槛性。公共征信系统在采集数据时会设置一定的“门槛”,不同国家针对不同国情、不同征信市场结构设置的“门槛”不同,只有超过底线门槛才纳入信息采集范畴。德国、奥地利等国家公共征信机构主要针对负

债总额超过 300 万欧元的大型借款人,低于此“门槛”的信息数据市场由私营征信机构负责完成。类似法国、葡萄牙、比利时等国家主要靠公共征信机构提供服务,私营征信机构只占有极小额的市场,汇报数据的底线甚至会降低到一万欧元。

3. 服务对象具有特定性。一般情况下,并非所有个人或机构都能获得公共征信机构的服务,更多情况是报送数据信息的金融机构建立双向数据流,或纳入征信机构会员,才能成为公共征信机构的服务对象和公共征信系统数据的使用者。

4. 信息保留具有时效性。不同国家公共征信机构对数据保留时间不相同,多数国家在征信系统保留数据特别是负面信息不超过 5 年,德国按照《联邦数据保护法》规定,保留期限不超过 3 年,特殊情况最多保留 6 年。拉丁美洲地区一半左右国家保留数据达 10 年,征信机构会删除超过时限的不良信息。

5. 征信内容具有安全性。不同国家在注重立法保护征信数据安全,以及个人隐私保护与信息采集、披露之间寻求平衡形成共识。典型的国家如:美国通过《公平信用报告法》保护消费者免受流通中不准确信息影响,保护消费者名誉;英国通过《数据保护法》规定在采集消费者信息数据时将采集的信息内容、目的、潜在用户等及时通知数据提供者;法国征信机构规定在采集、录入和使用信用时必须获得数据主体书面同意。

## 三、国外公共征信系统建设及运行监管情况

### (一)国外公共征信系统建设情况

国外公共征信系统建设覆盖面越来越广泛,运行管理和监管也越来越细致规范,受益人群越来越多。但是在互联网信息化时代,存在的问题也不少。首先是征信主体信息安全问题。据统计美国每年数据泄露事件数百起,造成数以亿计的征信主体信用记录泄露。IBM 在 2019 年发布的全球数据泄露成本报告显示,近 3 年全球有超过一百亿条征信数据被泄露,平均每次信息泄露事件会造成直接或间接损失近 400 万美元。仅南卡罗来纳数据库信息在 2012 年遭攻击,一次性曝光 380 万个纳税人征信数据,三百

多万个银行账户信息失窃窃取；其次是征信从业人员素养良莠不齐，操作失误、职业道德缺失现象频发。互联网时代征信机构在数据采集、加工、处理和存储等过程中，可能由于工作失误，或为了利益故意造成数据丢失、随意拷贝、数据处理不及时等情况，使公众个人信息遭到泄露；最后是信息主体安全保护意识不强。大数据、人工智能、云计算等新技术出现，以及社交媒体泛滥，越来越多地将个人数据留存在网络上，为不法分子窃取个人信息提供了便利条件。身份证、银行卡等丢失而没有及时挂失补办，浏览不良网站、点击违规平台短信链接、非官方网站下载应用软件等行为都有可能导致个人信息泄露。

## （二）国外公共征信系统运行监管情况

国外不同地区和国家由于经济发达程度、征信文化、意识形态以及体制机制不同，选择混合型、市场主导型和政府主导型等模式也不尽相同，对公共征信系统运行和监管也具有明显区别，其中欧盟国家统一受到《数据保护指令》《消费者信用指令》《资本要求指令》等法律法规约束。本文选择部分具有代表性的国家，主要从

法律监管、行政监管、自律监管等方面简要列表分析如表 1。

## 四、国内公共征信系统运行监管情况

我国自 2005 年起实施《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》，2013 年开始实施《征信业管理条例》《征信机构管理办法》，国内征信系统现已建成收录信息全面、覆盖范围广泛、使用频率较高、全球规模最大的信用信息数据库，通过专业的运行、维护和管理，国内只要有信用活动的单位或个人基本上均建立了信用档案，通过征信系统信息共享机制，企业和个人信用得到有效利用，着力解决用户在金融交易中存在的不对称问题，助力放贷机构防范和化解信贷风险，帮助企业和个人获得融资，立足金融、服务社会，使社会声誉逐步提高。为助力中小微企业在转型升级过程中更好更快获得动产融资，公共征信系统从 2013 年开始创建应收账款融资服务平台，2021 年正式提供七大类动产和权利担保统一登记和查询服务，对改善营商环境、提振经济高质量发展做出积极贡献。

由于和发达国家及地区相比国内征信系统

表 1 国外公共征信系统运行监管情况

国家	类型	法律监管	行政监管	自律监管	特征
美国	没有统一机构，多层次多类型运行监管模式	《公平信用报告法》《公平债务催收作业法》《平等信用机会法》《信息自由法》《隐私权法》《消费者信用报告改革法》《公平和准确信用交易法》《金融服务业现代法案》等明确权利义务	联邦贸易委员会、消费者金融保护局、国家信用联盟管理办公室、储蓄监督办公室、货币监督局、美国联邦储备系统、联邦储蓄保险公司等 7 大行政监管机构各司其职	全国信用管理协会、消费者信用协会和国际信用收账协会等行业组织和征信协会行使行业监管职能	法律法规完善。征信市场监管以行业自律为主，行政监管为辅
英国	市场主导型	《消费信贷法》《数据保护法》《追债合规性审查指南》作为监管依据	通过英格兰银行、英国金融行为监管局和信息委员办公室进行监管	行业监管相对弱化	强调隐私保护、信息安全、消除歧视、明确范围
德国	混合型征信体系	《联邦数据保护法》《商法典》《信贷法》等多部法律。根据市场变化 2 年修改规范一次	联邦金融服务监管局 + 联邦银行“信贷登记中心”+ 各州政府个人数据保护监管局等三个层级，负责监督和指导	行业监管相对弱化	涵盖三种征信模式：以中央银行为主体的公共模式；以私营征信机构为主体的市场模式；以行业协会为主体的会员制模式
法国	政府主导型征信体系	《数据处理、数据文件及个人信息自由法》侧重保护个人数据	来自国民议会、参议院和最高法院的 17 位成员组成“国家信息技术与自由委员会”，行使监管职能	行业监管相对弱化	所有企业和个人信用信息都由公共征信系统采集
日本	会员制模式公共征信系统	《商业兴信所事业指南》《贷款业规制法》《个人信息保护法》《政府信息公开法》《分期付款销售法》有效规范征信市场	行政监管弱化，以协会为主	日本银行业协会、日本信用局联合会和日本消费者信用行业协会引领行业监管	银行业协会、信贷业协会和信用产业协会组建三大信用信息中心，不以盈利为目的，只收取成本费用



发展时间相对较短,目前还存在一些短板需要补齐。

1. 法律法规还需继续完善。尽管《征信业管理条例》已经运行了十余年,但是仍有“征信信息搜集边界和使用范围的明确、大数据时代信息主体权益的保护、个体隐私与公开之间的平衡、健全市场监管与行业自律、全面规范信用评级业务规则、合理合规推进新型征信业务、信用资源配置公有垄断和民营机构发展、信用信息共建共享与合法合规使用”等问题需要进一步解决。此外,针对长期存在国有和民营经济二元信用结构、信用资源配置不公平问题,应从立法视角降低对民营经济现实存在的歧视,减少信用产品和服务的垄断。

2. 征信行业市场监管亟待深化。经过多年发展,征信机构监管难的问题依然比较明显,主要表现为:征信体系法律法规具体化、科学化、时效性建设显得滞后,导致专业机构监管存在刚性难;现行的金融、行政管理和商业三大征信体系由于归口管理、发展沿革等原因各自为政,导致市场监管的尺度统一难;公共征信体系对监管对象边界和使用范围不明,导致市场监管全面实施难;征信行业机构不少,但实力悬殊太大,导致市场监管存在公正难;征信机构从业人员素质良莠不齐,行业协会自律机制作用弱化,导致市场监管规范难。

3. 征信体系重复建设、信息共享不全问题。除人民银行专设征信处(科)建立征信信息数据库外,各省市也在建立地方信用数据库,直接造成数据征集重复且分散,地方信息数据库受限于人口、经济、地域等因素,影响使用效果,造成投资浪费。《中华人民共和国政府信息公开条例》对信息共享没有明确的支持,《中华人民共和国个人信息保护法》又强化对个人信息的保护,再加上各地区不同行业不同部门的信息化程度差异较大,信息存储没有统一标准,这些都造成信息共建技术难度大,信息共享不全面。

## 五、我国公共征信系统运行与监管建议

1. 做好制度建设,完善法律法规,严格征信数据管理。首先,要严格执行涉及个人信息、数据库建设与管理、征信行业机构管理的现行法律法规,在维护好消费者消费权、投诉权的同

时,寻求信息采集、披露与个人隐私权和知情权的平衡。其次,尽可能扩展信息采集面,提高体现消费者信用状况信息的全面性、时效性。再次及时升级、完善现有法律法规。特别是在数字经济新形势下,更需要依据中华人民共和国《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》等相关条款,应对信息时代发展需求,升级、更新《中国征信管理法》条款;根据市场变化新增信用评级等业务规则,全面规范征信市场发展。

2. 优化运行模式,拓展征信系统覆盖面。第一,要统筹好征信监管和商业价值关系。既要强化企业、个人信息保护和数据安全,完善信息主体告知程序、授权规则、服务流程等,又要开发、创新征信搜集整理的各类数据要素,发挥数据要素流转对于金融数字化的基础性作用,考虑商业成本,提升征信信息商业价值。第二,要做好民营征信机构规范管理。培育打造“头部”征信机构,激活、提升征信机构活跃度,至少超过目前136家备案企业征信机构的半数,让海量数据通过分享和流动发挥应有价值。第三,要提升征信机构质量,填充公共征信机构剩余空间。用好用活互联网,增加金融、企业、管理部门信息共享度,增加信息收录容量。第四,要鼓励中东西部征信机构布局均衡,适度向中西部倾斜。第五,做好公共征信机构和民营征信机构之间的合作。各类型征信机构建立统一代码,让信用信息记录实现全覆盖、全流通,发挥“失信者寸步难行、守信者处处受益”的约束、激励作用。第六,顺应国家战略发展趋势,推动跨境征信合作成效。在“一带一路”倡议和“构建人类命运共同体”两大战略指导下,让征信机构、员工、业务走出去,满足更多征信数据跨境流动的市场需求,支持邓白氏、益博睿等外资征信机构以及标普、惠誉等信用评级机构在国内备案和开展业务。

3. 打好综合宣传组合拳,提升全民征信意识。首先,强化宣传主体职责。人民银行、商业银行等金融机构专人负责制定年度征信宣传计划,优化考核机制,确保新的征信条例、案例及时传达到位。其次,要强化宣传客体征信意识。将整个教育体系、司法体系、企业管理、职能部门、监管部门等各层次各行业都纳入征信系统

全覆盖无死角的宣传范畴。第三,要强化征信宣传渠道。将征信知识和防诈骗宣传结合,除传统“定时、定点、定对象”宣传外,还要多利用官方融媒体,鼓励优质自媒体用喜闻乐见的形式做好宣传,增强意识,防患于未然。

4. 灵活监管机制,提升行业监管质量和服务质量。要强化征信组织、行业协会的自律监管职能。敦促征信行业协会成员做好内部监督,强化与官方监管机构交流沟通;组织论坛、座谈会、沙龙研究征信业发展趋势,分析存在的不足,提高从业人员征信技能水平;发挥龙头和官方公共征信机构的带动作用,促进行业内部信息交流,共同制定征信行业信息采集、数据分类加工整理、运行技术、信用报告等行业标准;做好建章立制甚至协助立法工作,建立行业自律机制,认真规范征信机构的服务行为,并逐步建立健全管理制度,避免恶性竞争;通过信用教育、从业人员资格的认定工作,提高征信行业的人员素质。

5. 强化多方合作联动机制,提升“公民监管”成效。人民银行征信管理中心应尽快联合国家网信、发改委、商务、市场监督等职能部门,研究建立在数字时代关于征信信息的搜集、处理、保存、共享机制,明确各部门的权利义务,齐抓共管。按照《中华人民共和国个人信息保护法》《金融信用信息基础数据库管理条例》相关条款,加大全媒体宣传力度,增强个人和机构保护意识,形成“法律监管+行业监管+公民监管”多方合作联动机制。

6. 破解二元信用结构,强化服务职能。首先要改善小微企业征信“准白户”状态。公共征信机构主动协调并鼓励民营征信机构在所在的行业领域深耕形成差异化,打磨精细化征信产品,综合运用从地方部门采集的小微企业数据,对其信用状况做出全面评价,真正服务到产业链上下游的小微企业,改善小微企业征信“准白户”现状。其次,要深化征信数据监管内涵,拓展替代数据应用。2022年1月1日起正式实施的《征信业务管理办法》明确将替代数据纳入征信监管,有效地推动了信贷市场的创新发展。后续要从数据的采集、应用、监管等环节入手对替代数据纳入监管进行深入研究。最后,要适度放开

公共征信与商务市场征信监管。对于现行的金融征信体系、公共征信体系和市场征信体系(商业征信体系),可参照欧盟操作方式,在完善法律法规的基础上,在成立征信公司的时候向国家数据保护机构申请登记做好背景调查,根据服务对象、性质、运作模式的不同做好个性化监管,而非严格、僵化的“统一化”管制。

#### 参考文献

- [1]李建华.公共征信机构及其运行模式研究[J].征信,2009(04):18-21.
- [2]张尧.公共征信系统职能定位的国际比较与启示[J].黑龙江金融,2012(12):49-53.
- [3]郭长平,杜若华.国外公共征信模式研究及对我国的借鉴与启示[J].甘肃金融,2008(05):13-15.
- [4]王晓红.个人信用征信隐私权法律保护问题探讨[J].华北金融,2008(09):23-25.
- [5]冯巍威,甘瀛,刘荣.西班牙征信体系建设的实践和启示[J].征信,2011(04):67-69.
- [6]何珊,马小林,李昕儒.美国征信信息泄露事件对中国个人征信信息保护的启示[J].辽东学院学报:社会科学版,2022(01):74-79.
- [7]平一.个人征信纠纷及商业银行风险防控[J].中国城市金融,2009(05):47-49.
- [8]张子红.应收账款融资服务平台赋能动产融资[J].中国金融,2023(01):43-44.
- [9]陈建华.征信立法应完善六方面内容[J].中国信用,2021(03):110-111.
- [10]吴晶妹.展望“十四五”:征信建设需要“征信法”[J].征信,2021(01):1-9.
- [11]吴晶妹.未来中国征信:三大数据体系[J].征信,2013(01):4-12.
- [12]杨晖,卢昊.中国特色征信体系模式研究[J].新金融,2022(08):59-63.
- [13]朱晓磊,姚佳.国外征信机构运作模式的比较及借鉴[J].理论月刊,2008(12):120-123.
- [14]王新军,赵竹青,刘昭伯,等.跨境征信合作:实践、评析与启示[J].金融发展研究,2022(03):89-92.
- [15]吴晶妹.我国征信业的现状、问题和进路[J].团结讲坛,2019(03):25-28.