

互联网发展背景下个人征信体系建设管窥

——以嘉兴市为例

张榕薇¹

(上海交通大学国际与公共事务学院, 上海 200030)

【摘要】:通过对《征信业管理条例》等相关政策、法规的分析,结合嘉兴市目前个人征信体系发展的现状,从个人信息主体权益保护、互联网征信运行机制、完善个人征信系统等方面,对互联网发展背景下的个人征信体系建设进行研究探讨,剖析了信息处理特点可能导致实务操作中涉嫌违规、个人信息安全保护存在隐患、信息真实性和可持续性值得商榷、法制不完善、缺乏有力的异议解决途径、传统监管思维遭遇瓶颈和传统监管队伍遭遇挑战的问题,提出了依法完善制度、探索符合互联网征信特点的监管方式和技术手段、遵循市场规律和保障信息真实、建立互联网征信行业自律机制、探索建立信息共享标准化体系的个人征信体系建设策略。

【关键词】:互联网征信 个人征信体系 建设策略

【中图分类号】:D912.280 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1671-3079(2019)02-0038-06

在互联网迅速发展的大时代背景下,互联网金融快速兴起。随着互联网金融的快速发展,传统征信业也逐步向互联网转型,并逐渐成为中国征信体系的重要组成部分。要保证互联网金融的健康发展,就必须考量其中重要的一环——个人征信体系建设。从2015年1月中国人民银行印发《关于做好个人征信业务准备工作的通知》,要求芝麻信用管理有限公司、腾讯征信有限公司等8家机构做好个人征信业务的准备工作,到2017年年底,“百行征信有限公司”(以下简称“百行征信”)正式筹建,再到2018年2月22日,百行征信拿下央行个人征信业务经营许可证,政府法规的出台,央行个人征信服务市场的放开,为互联网征信的发展营造了良好的生态圈。^[1]个人征信市场不再是中国人民银行征信中心“一家独大”,征信体系建设进入到了“互联网金融信用体系建设”的发展阶段。

如何建立健康、稳定、高效的个人征信体系,如何达到信息开放共享和个人隐私保护的平衡,从而保障社会信用体系的稳健运行,都是亟待解决的基础性问题。

¹收稿日期:2019-01-15

作者简介:张榕薇(1989-),女,浙江嘉兴人,经济师,上海交通大学国际与公共事务学院公共管理专业在读硕士研究生。

网络出版时间:2019-03-08 10:57:36 网络出版地址:<http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20190308.0926.008.html>

一、互联网背景下个人征信体系建设现状

2015年被誉为互联网征信的“元年”，一些电商企业例如腾讯、阿里巴巴或科技公司等，试图通过搜集互联网上个人的大量碎片化信息(除传统的基本信息外，还包括日常消费信息、社交信息等)，形成对个体的信用状况的描绘，成为个人征信市场民间力量的一大亮点，促进个人征信市场的发展。

从全国来看，中国人民银行征信中心开发了“互联网个人信用信息服务平台”，推出了“征信小助手”微信公众号，以“非现场”的方式为社会公众提供征信服务。2014年，中国人民银行征信中心允许符合条件的两类机构(小额贷款公司和融资性担保公司)有序地接入金融信用信息基础数据库，为央行征信系统向互联网领域发展迈出了坚定步伐。2018年2月22日，百行征信拿下央行个人征信业务经营许可证。

(一) 嘉兴市互联网背景下的个人征信体系建设现状

1. 传统征信方式在互联网领域的探索

从嘉兴市来看，截至2018年10月末，全市共有1家小贷公司、7家融资性担保公司通过省级互联网平台接入金融信用信息基础数据库。根据2017年底一项对嘉兴市征信机构摸排调查显示，嘉兴市当时尚无备案通过的征信机构。同年末一项对嘉兴市30家金融机构征信业务获取方式的调查结果显示，金融机构接入金融信用信息基础数据库最大的动力源于能够实现“信息共享”。在与征信机构合作过程中，金融机构最关注的两个问题是征信机构提供服务的正规性及专业性、征信机构的服务成本，且超过60%的调查对象认为上述问题极大地影响了他们与征信机构开展合作的意愿。

2. 信息总量庞大

截至2017年12月，中国人民银行征信中心建立的金融信用信息基础数据库共收录自然人8.9亿以上，其中嘉兴市14.16万人、账户14.54万户。个人信用报告查询量5年间成倍增长，仅以嘉兴市人民银行系统柜台查询量为例，2017年末，为全市个人提供信用报告39.58万份。从2013年至2017年嘉兴市年查询情况看(见表1)，5年间，个人信用报告查询已增加了近3倍。

表1 2013-2017年嘉兴市人民银行系统柜台查询量

年份	2013	2014	2015	2016	2017
查询量/万人次	2.45	2.89	3.32	5.10	9.58
同比上涨/%	115.66	17.92	14.73	53.67	87.87

3. 信息保护加强

2013年以前，我国征信业在个人权益保护方面的法律规范极少，仅有《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》，且法律地位较低，在信息采集范围、信息查询条件、个人权益保护等方面都未有深入涉及。2013年3月，《征信业管理条例》(以下简称《条例》)正式颁布实施，对查询的条件、用途的约定、信息的安全、违规处罚等作了规定，同年11月，中国人民银行印发《征信机构管理办法》；2017年，个人信息权益在法律上得到进一步保护：最高人民法院、最高人民检察院发布《最高人民法院、最高人民检察院关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》；浙江省正式颁布《浙江省公共信用信息管理条例》等。中国人民银行先后印发《中国人民银行关于加强征信合规管理工作的通知》(银发〔2016〕300号)、《中国人民银行办公厅关于加强征信系

统查询用户信息管理的通知》(银办发〔2017〕164号)和《中国人民银行关于进一步加强征信信息安全管理的通知》(银发〔2018〕102号,以下简称102号文),从内控与问责制度、责任报告制度、技术防范措施、巡查与检查、合规教育培训和从严考核评级等方面入手,在金融信用信息基础数据库运行机构、接入机构和人民银行分支机构建立起较为全面、分工明确、责任清晰的征信信息安全防控机制。

4. 信息应用范围的扩大

近年来,中国人民银行嘉兴市中心支行系统加强与政府部门间的合作,目前人行嘉兴市中心支行已与市法院、生态环境、人社、电力、燃气、市场监管、食品安全监管、科技、税务等10多个部门形成了联系紧密、运转顺畅的合作机制。依托金融信用信息基础数据库、应收账款融资服务平台、浙江省农户信息管理系统等平台,扩大个人信用信息的应用范围。例如嘉善县以农村“信用用户”评定为依据,结合农村“三权”抵押改革、金融支农创新工作,为“信用用户”提供更加良好的融资环境;平湖市把提交个人信用报告作为公民改名的必备条件;桐乡市将凡是政府投资单项合同估算价在200万元以上、进入市公共资源交易中心的民生工程项目,必须提供潜在投标人及其法定代表人的个人信用报告。

(二) 互联网征信机构的法律规范

2015年,央行联合十部委下发《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》,特别提出,推动信用信息基础设施建设,培育互联网金融配套服务体系,鼓励从业机构依法建立信用信息共享平台。但我国尚未出台专门针对互联网征信机构的法律法规,只能参照《条例》《征信机构管理办法》(以下简称《管理办法》)《征信机构监管指引》(以下简称《指引》)中的相关规定对互联网征信机构进行管理。

《条例》第六条和《管理办法》第六条对个人征信机构设立均提出了相关要求,特别是在《指引》中,要求个人征信机构需按照注册资本总额的10%提取保证金,这对现阶段正在接受验收或正在申请个人征信牌照的芝麻信用、腾讯、前海征信等背靠强大的互联网集团,拥有雄厚的资金和技术力量的公司来说,具有实现的条件,但普通的互联网企业想要进入这一领域,则困难重重。

(三) 互联网征信机构的信息处理

1. 互联网信息的采集

在采集的范围上,互联网征信机构收集的信息非常广泛:传统征信数据,主要来源于信贷领域,以中国人民银行征信中心建立的金融信用信息基础数据库数据为主,主要采集的是个人在金融机构的借贷行为数据。互联网征信在人群覆盖和数据采集范围上做了延伸,包括个人的社交网络、移动终端、交易及其他行为的线上数据,将个人的行为偏好、行动轨迹等都纳入到数据采集和加工当中,更真实细腻地体现了一个人的各个侧面,可以为以后的履约能力做出推测。^[2]

2. 互联网信息的处理

互联网企业例如阿里巴巴、腾讯等,利用数据挖掘技术,对采集到的碎片化信息进行系统处理,从而对个人信用历史、人脉关系、行为偏好、身份特质、履约能力等维度进行细致的分析,并得出关于个人的信用评分。但评价体系具有隐秘性,例如芝麻分,只知其评价的维度,但不知其评价模型及方法。

3. 互联网征信产品应用

传统的征信产品主要是为个人与金融机构间产生的经济活动服务,例如个人在购买住房、汽车时申请贷款,或申请信用卡等。

互联网征信产品不仅拓宽了产品的类型,也不断开拓应用场景。例如目前信用住宿、信用出行、信用租车租房、信用就医等,大大拓展了个人信用的应用领域,使个人信用更加“财富化”,营造了“失信惩戒、守信激励”的氛围。

二、互联网金融背景下个人征信体系建设存在的问题

(一) 互联网征信自身存在的问题

1. 信息处理特点可能导致实务操作中涉嫌违规

第一,信息主体的“事先同意”。《条例》中规定,个人信息采集需事先得到信息主体的同意。但在互联网环境下,与传统纸质授权不同,授权一般仅为电子形式的授权,受制于信息采集技术和信息不对称,大多数信息主体无法得知自身信息采集的情况,互联网公司利用大数据抓取的方式获得数据,会自动记录用户在互联网环境下的各类数据,无法真正做到“事先同意”。

第二,信息采集的“禁区”。《条例》中对禁止采集的信息作了规定,但在实际操作中,由于互联网环境的开放性,难免会包括这些禁止采集的信息,同时包含尚未列入法律的“新信息”,在“法无禁止即可为”的观念下,征信机构采集各类信息的合法性值得商榷。

第三,数据处理的“标准化”。目前所公布的征信行业的标准,针对个人征信方面的仅有《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》,对于新兴的征信方式,国家尚未出台具体的、量化的、标准化的行业规范,许多互联网公司只能按照自身的数据情况对数据进行加工、处理,而这些信息其实并不完全反映个人的信用状况,其准确性、权威性均值得商榷。

2. 个人信息安全保护存在隐患

在互联网背景下发展的征信,更具开放性,技术手段更为新颖,但同时存在一定的信息安全隐患。

第一,技术层面。在开放的互联网环境下,征信数据从抓取、传输、存储等各个环节都极易受到黑客攻击、病毒入侵等,极易造成数据泄露,危害个人隐私及公共安全。

第二,业务管理方面。我国的大数据技术目前基础薄弱,专业人才储备不足,许多互联网公司想在个人征信市场分一杯羹的目的仅仅在于其带来的收益和盈利,更多的是在技术层面进行挖掘和监控,但在事前、事中、事后管理等方面缺乏必要的支撑,^[3]同时,由于互联网数据的隐秘性,互联网公司对信息主体的数据如何处理,是否秘密与其他平台进行交换或泄露,信息主体均无法准确得知。

据中国人民银行嘉兴市中心支行的抽样统计,在柜面查询个人信用报告的信息主体中,要将个人信用报告提供给P2P网贷的占绝大多数,通过对平安易贷嘉兴网点、宜信嘉兴网点做的现场调查,上述公司主要将客户的个人信用报告用于网上申请贷款的事前审核,但对客户个人信用报告的管理,则没有明确的制度规范。

3. 信息真实性和可持续性值得商榷

互联网环境下,信息提供者为了自身利益的最大化,往往提供难以辨别真假的虚假信息或无用信息。同时,信息交易各方为了自身利益,隐瞒或散布错误信息,在互联网环境下也会更加严重。电商平台中许多卖家为了自身信誉的提高,想方设法找托“刷单”,就是例证。另外,信息的持续性也是判断个人信息的重要依据,互联网征信的进入门槛较低,退出门槛也较低,这都会对征信业产生负面影响。

4. 有效信息难以实现共享

现有的征信体系呈现高度分割和封闭的特点。第一,我国政府主导的征信模式下,央行建立的金融信用信息基础数据库起到了巨大的作用,但其目前的信息来源主要为金融数据和一部分政府部门的数据,信息来源较为狭窄。一项针对嘉兴市金融机构授信审查时需要登录多少个系统的快速调查显示,90%以上的金融机构在进行贷款审批时,要登录7~9个不同类型的系统查询客户的信用状况,极大地影响了审批效率。同时,允许接入金融信用信息基础数据库的机构相对有限,系统相对封闭;政府部门间的信息互相割裂,分散管理。第二,个人征信机构目前的准入门槛较高,只有少数几家互联网公司可以达到要求,就嘉兴地区而言,尚无一家符合条件的机构具备申报资格。这种情况无形中会促使这些公司形成垄断,不利于征信产品的丰富和征信服务的提高,不利于市场化发展。

(二) 互联网征信体系建设中信息主体权益的保护问题

1. 法制不完善

总体而言,我国个人征信信息权益保护立法比较滞后,缺乏顶层设计,对个人隐私、个人权益保护没有明确的法律界限,对于互联网征信机构在运营中采集的大量个人信息如何规范、对于侵犯个人信息权益问题如何承担法律责任等,都没有翔实的规定。信息共享与个人隐私权保护平衡问题有待立法规范。

2. 缺乏有力的异议解决途径

《条例》第四章对信息主体出现异议情况进行了规定。征信机构出现错误和遗漏的,信息主体享有异议和投诉的权利。但实际情况中,大部分互联网征信机构未对个人异议和投诉情况提供解决途径。在嘉兴市2018年处理的异议案例中,超过50%的异议是针对互联网金融公司的错误提出的,但此类公司大多在嘉兴无网点,当地监管机构若想及时为客户处理异议,则需要通过上级部门进行沟通协调,异议处理渠道并不顺畅。

(三) 互联网征信监管存在的问题

1. 传统监管思维遭遇瓶颈

第一,传统监管手段不适应互联网环境。随着信息技术的发展,传统征信业的监管手段必然遭遇极大的挑战。根据《条例》第六章的要求,国务院征信业监督管理部门及其派出机构履行对征信业和金融信用信息基础数据库运行机构的监督管理职责,开展现场检查及非现场检查。但是,现场检查手段要求信息的准确、完整、及时,面对海量虚拟信息的搜索和整合,显得力不从心;非现场检查重在对报送文件和数据的形式或实质审查,缺乏时效性和连续性,监管难度较大。

第二,未定性机构监管难度大。互联网企业层出不穷,而现有的监管框架只针对“既定机构”进行检查,即已介入征信系统的信息提供者和信息使用者、已备案的、已拿到牌照的征信机构,对那些实际从事征信业务、但法律层面未定性为征信机构的企业,缺乏有效的监管措施,监管难度极大。

2. 传统监管队伍遭遇挑战

互联网征信依赖于互联网信息技术,对传统监管队伍的人才结构和技术水平提出了更高的要求,以嘉兴市为例,目前中国人民银行嘉兴市中心支行的征信监管队伍中,缺少计算机、网络通信专业的相关人才,在遇到技术难题时,只能向相关科技部门求助。虽然嘉兴市目前尚无互联网征信机构,但仍对互联网征信监管的复合型人才有长远的需求。

三、互联网金融背景下的个人征信体系建设策略

(一) 依法完善制度

关于个人征信行业相关条例我国仅有2部,与美国有17部法律相去甚远,而专门针对个人信息保护的专项立法仍处真空。第一,建议从法律层面出台互联网征信的管理办法,明确互联网征信定位、互联网征信机构设立标准、权利与义务、管理及处罚等,从法律层面明确互联网征信机构采集信息的授权方式、采集范围等。第二,积极探索个人信息隐私权保护的制度规范。进一步明确个人隐私的范围,^[4]详细列明个人信息主体受到不法侵害时的法律保护措施以及违法主体应当承担的责任等。第三,建立互联网异议处理机制。由于信息杂糅和技术失误,个人信用信息难免会出现错误或遗漏,给信息主体带来不便,由于大多数互联网征信机构尚未建立有效的异议处理机制,让开展异议处理工作变得尤为困难。^[5]应当敦促互联网征信机构增加对信息采集、处理等业务流程的透明化,加强事前不利信息的提醒,打通事后异议处理的通道,提升异议处理的效率。

(二) 探索符合互联网征信特点的监管方式和技术手段

第一,国务院征信业监督管理部门及其派出机构应当切实履行监管职能,重点加强对个人征信机构的监管,必要时可以建立专门的个人信息保护机构,将监管个人征信体系建设的职能具体化、规范化。

第二,加强行为监管。动态监测互联网征信机构的数据采集、处理和应用行为,谨防个人信息泄露,对以“征信”为名实施的非法采集、处理和应用个人信息的行为予以严厉打击。^[6]

第三,加强征信队伍建设。在征信领域引进具有计算机、网络通信、金融和法律背景的复合型人才,结合实际情况来看,可行的方案是在征信监管部门充实一定的科技人员力量,提升监管的效率。

(三) 遵循市场规律,保障信息真实

互联网征信成长于市场,必须遵循市场规律,依托开放自由的环境,以市场为导向、以客户为导向,通过有序竞争,形成互联网征信的发展格局。在保障信息真实方面,应进一步提升数据质量。第一,继续深化实名制。参与互联网征信的各方都按照实名制进行管理,通过技术认定参与者的身份,可与公安部进行联网核查。第二,实现信息持续性更新。通过信息使用让双方的多次博弈达到均衡,缓解信息失真的问题。第三,建立信息甄别机制。线上线下齐抓共管,加强审核,提升信息的真实性。^[7]

(四) 建立互联网征信行业自律机制

行业协会的自律监管也应成为我国个人征信监管体系中的重要力量,可以借鉴发达国家的经验,充分发挥市场自律组织的积极作用,通过制定行业章程、技术标准,对征信从业人员开展教育、培训和资格考试等行业自律管理,加强与政府部门的协调配合,促进征信业健康发展。

(五) 探索建立信息共享标准化体系

第一,研究互联网背景下征信业发展的业态特点,建立统一的征信业信息安全规范标准,统一的信息主体标识规范、征信基本术语规范。^[8]提高征信规范化、标准化工作的实用性与科学性。

第二,健全信用信息共建共享合作机制。统筹利用现有的金融信用信息基础数据库,依法推进各政府部门间的信息互联互通和交换共享,逐步改变各行政部门之间数据高度分割的现状。

第三,适时逐步地将符合条件的互联网征信机构接入到现有的数据平台当中,可以将部分信息实现交换和共享。

参考文献:

- [1]方增平,叶文辉.互联网金融背景下发展新型征信机构的思考[J].征信,2015(5):37-40.
- [2]刘忠姣.个人征信数据应用的现状、问题与建议[J].特区经济,2015(12):109-110.
- [3]曾德昊,刘泽一.互联网金融个人信息安全问题及其治理[J].上海金融,2018(1):91-95.
- [4]龙济波,刘红熠,杨妮妮.互联网征信背景下个人信息主体权利保护问题研究[C].中国金融论坛工作论文,2016:33.
- [5]征信专家组.征信合规管理[M].北京:中国金融出版社,2018:97.
- [6]刘新海.征信与大数据[M].北京:中信出版集团,2016:3-40.
- [7]夏志琼.互联网金融信用体系建设的难点与对策[J].国际金融,2014(10):72-75.
- [8]中国人民银行杭州中心支行课题组.个人征信信息主体权益保护问题研究[J].征信,2018(4):26-31.