

征信体系仍需多维度完善

持续推动征信体系的完善，离不开生态与模式、新技术应用等要素，同时也需关注中央与地方的双层征信发展体系。

文 | 杨涛



近日，中国人民银行发布《征信业务管理办法（征求意见稿）》（以下简称《办法》），引起了各方热议。事实上，在前期六部门联合发布的《统筹监管金融基础设施工作方案》中，除了支付清算设施之外，也包括了基础征信系统及其运营机构。事实上，现代征信体系已经成为支撑经济金融健康运行的重要保障。

征信市场作用重大

具体而言，在当前国内外新形势下，推进我国征信市场高质量发展，具有以下几方面的重要作用。

一是对金融效率与金融功能优化有重要价值。作为广义的金融基础设施之一，征信就如同金融体系的道路运行规则与标准，对提升金融运行效率有重要影响。具体来看，征信可以包括企业征信和个人征信，前者对于企业融资活动影响极大，后者则对个人消费金融等影响深远。尤其是对于提升普惠金融服务能力来说，征信体系更是不可或缺。众所周知，大量个体及小微企业缺少抵押物和规范的财务报表，金融机构很难通过获取传统资信信息对它们进行风险评估，而征信服务的创新有助于缓解成本高、效率低的难题。

二是对于金融安全有重要影响。征信是保障金融机构安全运行的重要因素，从微观层面来看，在金融机构放贷业务中，始终贯穿着各类信用风险、欺诈风险等，这些风险如果过度积累，特定情况下有可能产生系统性影响和冲击。对于实体部门来看，无论是企业还是居民，征信评价也是一种纪律约束，避免过度借贷带来高杠杆风险。

三是对于促进经济高质量发展有意义。例如可以倒逼企业不断重视管理与信用体系建设，尤其是诸多中小民营企业还处于从“朋友圈融资”“亲情融资”文化向现代融资文化的过渡

阶段。也能够适应电商等新经济模式的发展，促使新经济、新金融、新征信更加匹配。

四是有利于整个社会信用体系建设。虽然征信与信用的边界既有区别又有交叉，但征信体系的完善，对于整个社会信用体系建设来说显然也具有积极作用。

应当看到，当前我们的征信体系建设进展令人瞩目。二代征信系统2020年正式上线运行，据统计，截至2020年12月底，征信系统共收录11亿自然人、6092万户企业及其他组织。而2015年年末，当时只收录了8.8亿自然人、2120万户企业及其他组织。同时，二代征信系统能够解决循环贷、信用卡大额专项分期、共同借款人、企业为个人担保、个人为企业担保、逾期后还款信息等一代征信无法覆盖的信息，有效应对“离婚式购房”“信用卡0账单套利”等政策套利，提高了业务可拓展性，也实现了企业和个人的信用数据共享。

生态、技术、地方征信体系待完善

下一步，要持续推动征信体系的完善，离不开生态与模式、新技术应用等要素，同时也需关注中央与地方的双层征信发展体系。

就行业生态而言，我国征信体系的完善仍然在路上。

虽然现代规则逐渐“补位”，但在顶层设计与法律制度方面还有所不足。可以借鉴的是，美国征信体系尽管是市场化运作，但行业规范与制度建设成效显著。通过《公平信用报告法》《公平债务催收法》《金融服务现代化法》《银行保密法》《信息自由法》《金融隐私权法》《平等信用机会法》《诚实借贷法》《公平信用账单法》《信用卡发行法》《公平信用和借记卡披露法》《房屋抵押披露法》等众多部法律，共同形成较全面的征信法律体系。

数据与业务层面的规范性还需深入探讨。

二代征信系统2020年正式上线运行，据统计，截至2020年12月底，征信系统共收录11亿自然人、6092万户企业及其他组织。

美国征信业发展历程

1920~1960年	1960~1980年	1980~2000年	2000年至今
快速发展期	法律完善期	并购整合期	成熟拓展期
征信体系基本建立	征信法律体系基本完善	行业整合，征信公司数量减少	三大征信机构形成垄断，行业规模达百亿美元
1. 大众消费文化盛行，催生信贷需求； 2. 经济大萧条，造成个人违约率上升，社会开始关注征信； 3. 征信市场快速发展，逐步形成体系。信用卡诞生后拓展信用应用场景	1. 17 部法律相继出台，奠定征信市场法律基础； 2. V I S A 、MasterCard 等银行信用卡联盟建立，信用卡应用进入快速发展通道； 3. 个人征信市场随之蓬勃发展	1. 银行跨区域经营，大举并购整合，全国性征信需求诞生； 2. 信息技术的发展使征信机构全国性经营成为可能； 3. 征信市场进入整合期，机构数量从 2000 多家减至 500 家左右	1. 征信市场逐步进入成熟稳定期； 2. 国内市场趋于饱和，主要机构开始拓展海外市场，并致力于开发更多征信市场； 3. 征信市场呈现专业化、全球化态势

> 资料来源：根据公开资料整理

如美国征信监管部门与行业协会就共同制定了标准的征信数据采集格式 Metro2，使得跨行业共享数据成为可能。同时，关于金融数据与非金融数据、核心征信数据与替代数据的边界，也需要进一步深入考量。世界银行把借贷信息以外的征信数据定义为替代数据，利用替代数据刻画企业和个人的信用状况，是近年来兴起的新趋势，个人和企业的身份、地址、交通、通信、债务、财产、支付、消费、生产经营等大多属于替代数据。在我国，以企业为例，相关替代数据已经有包括工商登记信息、涉税信息、用电数据、用水数据、海关数据、环保数据、

用工数据奖惩数据、司法诉讼数据等。

在业务层面，推动征信运行的高效安全，离不开以下几方面的优化：拓宽和规范信用信息数据的采集机制、改善信用信息管理与评估评价模式、推动信用产品与服务的创新和完善。

就新技术应用而言，近年来，人工智能、区块链、云计算、大数据等新技术快速发展和应用，也给征信服务带来深刻影响。对此也需理性看待，应该根据征信业务的痛点，选择新技术的应用。因为新技术并非万能，也不一定能够给现有体系带来“颠覆性”影响。同时，需重视综合技术解决方案，实现不同技术的协调配合。应该说，技术应用的真正价值，是完善原有征信体系的功能不足。例如，可以运用 AI 更准确地评估用户信用，AI 可以查看消费者信用记录中的某些数据点，计算其即将偿还的概率，或者考虑那些过去一年基于特定原因没有还款、但是在某个数据点却偿还所有款项的人群。

此外，人民银行还表示会抓住战略机遇，推动地方征信平台建设，完善“全国+地方”双层发展体系。对此，地方征信平台和全国性征信系统完全可以相辅相成、统筹协调，充分发挥各自优势。目前诸多城市都在积极进行地方征信平台的改革探索，通过把握公共信用信息的归集、使用与共享，不断总结公共信用信息管理经验，对于完善我国社会信用体系、提高全社会诚信水平、补充央行征信服务都有重要的价值。当然，要更好地发挥“央地互补”功能，还需注意几方面的问题。一是需要进一步明确地方征信发展中的规则与边界。目前也有许多地方“一哄而上”，尝试地方征信平台，然而在实践中，地方公共信用信息管理没有统一的标准，定义混乱模糊，不同部门的信息归集与公开程度不一，制定公共信用信息目录的随意性较大，也是目前存在的突出问题。二是

在系统层面，是否需要，以及能否实现人民银行数据库与各地方信用数据库的对接与共享，最大限度地发挥各地多层次信用数据体系的规模效应，也值得商榷和探讨。三是要实现功能的差异与互补，真正满足不同层次需求与地方特色。例如，有的城市具有特定优势产业，包括科技、绿色、海洋、农业等，也有的城市民间资本丰富、民营企业发达，那么其地方征信平台就应着重服务于地方优势领域，起到助推与引领作用。也有的地方经济金融发展相对落后，迫切需要补征信短板，则可以充分运用新技术、大数据，重点弥补现有征信系统难以覆盖的领域。

最后，值得探讨的是我国征信市场还有许多不完善的地方，存在非法从事征信业务、侵害信息主体权益等问题，对此监管与制度建设也需要与时俱进，规范征信市场发展。一是从体制机制上，不断完善不同层面的法律、法规、规则，持续优化多层次的监管协调机制；二是从监管程序上，注重梳理和完善事先、事中监督，事后惩戒与救济；三是强调征信不能滥用，尤其不能替代信用与道德判断；四是要有效甄别非法征信活动的边界，因为有的确实是“坏分子”，有的则是改革探索期、制度模糊期的有效创新尝试。前者包括监管者所关注的、提供征信服务中的诸多违法违规行，如以欺骗、胁迫、诱导的方式，以向被采集的个人或企业收费的方式，从非法渠道采集，以其他侵害信息主体合法权益的方式等。后者则需更加谨慎的分析。

还需注意的问题

进一步来看，结合现有《征信业务管理办法（征求意见稿）》，我们认为起码需注意以下几方面的问题。

一是在《办法》里把“为金融经济活动提

供服务、用于判断个人和企业信用状况的各类信息”均认定为信用信息，这也值得探讨。因为可用于征信服务的替代数据也需要有更加清晰的界定，如果内涵和外延过于扩大和模糊，也不一定有利于准确把握征信活动的实质。

二是办法把“利用信用信息对个人和企业作出画像、评价等活动”均认定为征信业务，那么则需考虑，如果是一般性的数据服务商，利用替代数据对客户进行评价，也并非基于金融服务目的，但其评价结果有可能被其他机构用来做信用判断，那是否需纳入征信监管范畴？这其实也是各国面临的难题，因为一方面海外征信服务产业链比较长，数据收集、模型分析、服务提供可能由不同主体完成；另一方面，有大量的数据服务商不断涌现，提供营销、反欺诈、个人信息搜索等服务，因此监管者往往只着重关注征信服务提供商，对于其他主体则观察和研究监管责任。我国目前是对征信服务机构进行“大一统”归纳，但不能简单地把各类数据服务商都纳入征信服务机构，这也不利于合理、有效监管。

三是探索推动征信行业自律机制建设。可借鉴的是，在美国由多个部门从行政和司法方面监管征信行业，再加上民间行业协会组织自律，最终形成多头监管的格局。如全国信用管理协会（NACM）、消费者信用协会（CDIA）和美国国际信用收账协会（ACA International）都发挥了主导作用。我国由人民银行统一监管符合国情与行业内在特点，但还缺乏有效的自律机制发挥作用，对此应加快推动国家级的征信行业协会建设，与行政监管形成有效互补。□

（作者系中国社科院金融所研究员、北京立言金融与发展研究院院长）

我国目前是对征信服务机构进行“大一统”归纳，但不能简单地把各类数据服务商都纳入征信服务机构，这也不利于合理、有效监管。