



北京大学个人信贷丛书

信用征信 法律框架研究

◎李清池 郭雳 著

A Study of the Legal Frameworks for Credit Reporting

2



经济日报出版社



北京大学个人信用信息丛书

D922.282/8

2008

信用征信 法律框架研究

◎李清池 郭雳 著

A Study of the Legal Frameworks for Credit Reporting



经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

信用征信法律框架研究/李清池,郭雳著.—北京:经济日报出版社,2008.6

ISBN 978-7-80180-873-8

I.信… II.①李…②郭… III.信用制度-法律-研究-中国 IV.D922.282.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 076103 号

信用征信法律框架研究

主 编	李清池 郭 雳
责任编辑	汤雪梅
责任校对	韩会凡 刘 涛
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮政编码:100054)
电 话	010-63567690 63567691 (编辑部) 63567683 (发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E - mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	北京市朝阳区小红门印刷厂
开 本	889×1194mm 1/32
印 张	6.75
字 数	160 千字
版 次	2008 年 6 月第一版
印 次	2008 年 6 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-80180-873-8
定 价	34.00 元

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

总 序

所谓个人信贷，是指商业银行等金融机构向个人客户发放信贷资金，满足其资金需求，个人客户在约定期限内还本付息的信贷行为。它是银行信贷业务的一部分，即面向个人客户的信贷业务，贷款发放则以收取利息为盈利方式。

放到经济运行的大环境中，个人信贷是经济主体融资方式的一部分，是间接融资中对个人主体的融资行为，它是在人类经济发展过程中为满足市场需求而产生的经济行为，并在现代经济体系中起到必不可少的作用。换一个角度来说，个人信贷是个人信用行为的主要表现，是借款人凭借自身及担保方的信用水平获得融资的行为。

个人信贷的发放主体以商业银行为主，还包括专业的金融公司、财务公司等非银行金融机构。广义的个人信贷还包括商业生产或流通企业向个人客户提供的分期付款、授信消费等促进其商品周转流通的便利消费方式。

个人信贷是消费信用在现代社会的主要实现形式。长期以来，国内外消费信用范畴有多种不同的定义方法，形成了消费信贷、消费贷款、个人贷款等多种概念，在英文中有 Consumer Credit, Consumer Finance, Personal Credit, Personal Loan 等相关词汇。在不同的国家、不同的经济主体中对这些概念有不同的界定方式，尚未形成统一的定义。非严格意义上，这些概念不作区别地被通用。

本世纪头 20 年，中国社会转型的目标就是全面建设小康社会，目前中国正处于深刻的社会转型之中，集中表现为从计



划经济向市场经济转变、从农业社会向工业社会以及后工业社会的转型，具体表现为农村富余劳动力向城镇转移、城市化进程加快、劳动者素质迅速提高、居民生活水平大幅度提高。由于居民消费能力与意识的提高，在信用卡、住房贷款、汽车贷款、个人助学贷款等个人信贷领域取得了长足的发展，贷款形式层出不穷，贷款机构百舸争流，这是我国经济繁荣发展的体现，也是我国经济领域深化改革的内在要求与必然结果。

个人信贷发展的基石是个人信用。在金融市场中的信用是基于个人对还款能力和还款意愿的信用，这有别于社会生活中传统的基于人品的诚信概念。随着我国社会经济生活发生的巨大变化，新的市场道德秩序必然重构。从现在来看，我国与市场经济相适应的、以信用为核心的个人金融市场秩序远未形成。国际上比较成功的实践经验是构建一个相对完善的个人征信体系。

一个完整的征信体系，必须要由以下几个要素构成：

1. 征信体系的法律框架；2. 征信体系的监管环境；3. 征信机构；4. 征信服务市场。

个人征信体系的收益包括：第一，贷款渗透经济社会的较低阶层，各收入阶层的人群都可以得到种类繁多的贷款；第二，在扩大贷款的同时，降低贷款的损失；第三，对贷款账户进行持续监测，放贷机构利用行为评分调整信贷额度，采取预防性措施防止消费者出现过度借贷现象；第四，鼓励新的竞争者进入信贷市场，包括非银行金融机构，它们会刺激价格竞争，提供更为方便的产品；第五，使个人信贷应收款的证券化成为可能；第六，由于消费者解除了与银行或其他存款机构的捆绑共享，其他金融产品的价格也相应下降；第七，全面的征信体系降低了维持现有关系和寻求更好机会的成本，提高了消费者和劳动人口的流动性。

个人信贷与个人征信对我国经济发展来说已经是一个非常紧迫和非常重要的课题，但是到 2004 年底为止，我国还没有专门从事这方面研究的机构。北京大学于 2005 年 7 月批准成立了北京大学 ACOM 金融信息化研究中心（以下简称“PAFIRC”），该中心旨在发挥北京大学在金融、经济、法律和信息科学等多学科交叉的综合优势，运用现代科学方法来探究中国改革开放和经济发展中的热点、难点问题，致力于推动我国个人信贷和个人征信的发展。我们希望 PAFIRC 能够为中国个人信贷的发展和信用经济体制的建设提供有效的学术见解和信息化技术支撑。我们认为经济理论的发展与变化是和经济金融实践紧密联系的，在我国继续向社会主义市场经济体制过渡的今天，实践在呼唤理论发展的同时，也为理论的发展创造着条件。

自 PAFIRC 成立以来，在 PAFIRC 专家委员会主任委员杨芙清院士的亲切指导下，中心的研究人员通过对经济、金融、信息领域的研究，了解个人信贷和个人征信的国内外现状，研究现代金融手段，提供宏观经济分析和金融业务建议；通过对法律、法规领域的研究，分析个人信贷和个人信用体系中的法律保护和法律支持问题，提供立法建议；通过对信息化领域的研究，调查国内外信用数据系统的现状和发展趋势，研究信用数据系统建设中的问题，提供个人信贷业务的系统方案 and 核心模型技术。

我们近年来还公开招标了一些研究项目，使得一些关注个人信贷和个人征信的学者有机会深入研究我国的现实情况，他们注重实践，遍访北京、上海、深圳、太原、武汉、长沙、厦门等地的金融机构，深入基层进行调研。

到今天，我们取得了一定的研究成果，希望这些成果能对我国的个人信贷和个人征信发展起到积极作用。基于此，我们



决定在这些学者的研究报告基础上陆续整理成册，同时挑选一些国外比较有影响的相关著作进行翻译，一并付梓成书，作为《北京大学个人信贷丛书》出版，主要目的是为了鼓励学者的创新和探索精神，继续推动中国金融业的进步和繁荣。期望本套丛书成为国内外读者了解与研究中国个人信贷和个人征信发展的参考。

作为 PAFIRC 主任，我相信，这套丛书的出版将为金融市场的参与者、特别是与个人信贷及征信相关领域的研究者和实践者，提供有价值的参考资料，对关注此领域前沿动态的读者有所裨益。同时，我也希望，这些研究成果能够丰富我国消费金融与个人信用领域的理论研究、继续推动理论创新，促进我国个人信贷乃至整个金融行业的业务发展和法制完善。

在此丛书出版之际，感谢北京大学校领导的大力支持，感谢 PAFIRC 专家委员会成员的亲切指导，感谢各位同仁和研究项目参与人员的共同努力。

2007 年 8 月

序 言

本书探讨信用征信体系建设中面临的主要法律问题。通过比较法视角，结合经济学研究的成果，我们认为，征信立法和监管应当在促进征信机构发展、最大化信用征信覆盖面、降低信贷市场中信息不对称的同时，注意保护信息主体享有的隐私权利、确保信用信息的准确性以及信息使用符合正当目的。需要强调的是，在我国处理好信息分享与个人隐私权保护之间的利益平衡，不仅仅是矛盾调节、长短取舍的问题，更是一个两者都必须同时强化的复杂工程。由于中国在信用征信数据的开放与使用方面尚无明确的法律规定，一方面是数据开放程度低，大量信息相对分散和封闭存在于政府的各个部门和机构中，信用信息缺乏透明度；另一方面，金融消费者个人信息的采集和共享也缺乏相关的法律规范。在两方面齐抓并举的过程中，如何实现动态平衡，是摆在面前的最大难题。

因此，本书重点研究这两个紧密相关的法律问题，即政府应当扮演的角色，以及征信法律规则的设计。一是如何建立有效的信用征信体系，包括征信机构的模式选择、政府在信用征信体系建设中的角色以及如何对征信业进行监管；二是信用征信立法如何保护信息主体的权利，包括国际上信用征信立法的经验以及我国已有信用征信法规的检讨与改进。本书结尾提出我国信用征信法律建设的可行模式和应当加以重视的法律问题。我们希望通过提供关于征信立法框架的政策建议，建立有效的法律与监管架构，发扬征信制度的优点，强化个人隐私权的保护，实现信息共享，借助政府的参与促进征信体系的发



展。为此，我们还特别重译了美国、欧盟的相关核心法律，作为本书重要的组成部分和研究参照。

本书的写作源于我们与北京大学 ACOM 金融信息化研究中心的课题合作。该中心敏锐地关注到消费金融和金融信息化这一发展趋势，并致力于该领域的跨学科研究。除了研究支持，中心陈钟主任、周伟民副主任、夏平、王俊红研究员还积极参与了我们的讨论，更提供了附件内俄罗斯法律的中文译本，拓展了本书的研究视野。北京大学法学院研究生沈朝晖、李凤凤同学贡献了出色的研究助理工作。中国人民银行的李斌处长和我们分享了她的宝贵见解，并提供了诸多帮助。金融信息化研究中心的李楠、马庆胜等曾为几易其稿后的本书付梓辛苦努力。

本书同时也是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“金融市场全球化下的中国金融监管体系研究”（项目批准号：07JZD0010）的成果之一。

一如继往，吴志攀教授及其领导的北京大学金融法研究中心、曹凤岐教授及其领导的北京大学金融与证券研究中心、北京大学教育基金会等给予我们指导和支持。此外，我们还应感谢各自的家人。当然，对于书中的错误和不足，我们诚挚地期待读者的批评与指正。

李清池 郭 雳
丁亥岁末

目 录

总 序	1
序 言	1
导 言	1
第一章 分析框架与研究要点	4
一、分析框架	4
二、研究要点	11
第二章 征信法律关系与基本原则	16
一、信用征信法律关系	16
二、征信立法的基本原则	19
第三章 政府在征信体系建立中的角色	30
一、征信机构模式的选择	30
二、发挥政府的积极角色	39
三、征信业的监管	44
第四章 征信立法比较研究	49
一、美国的征信立法	50
二、欧盟的征信立法	59
三、比较法的经验总结	66

第五章 我国征信法律程序的完善	72
一、征信的范围	72
二、信息主体的选择权	78
三、异议信息的更正程序	80
四、信息的使用规则	83
五、侵权救济	86
第六章 企业征信法律问题	91
一、企业征信的特点	92
二、企业征信规制	94
第七章 立法建议	100
结 语	105
参考文献	106
附件 1 欧洲议会与欧盟理事会 1995 年 10 月 24 日关于 个人数据处理的个人权利保护及此类数据自由 流动的指令	115
附件 2 公平信用报告法	146

导 言

信用征信是采集、传输、存储、加工、披露与使用个人和企业信用信息的活动，在金融系统的运作乃至国民经济的发展中发挥着重要的作用。信用征信的主要功能在于克服金融交易中由于信息不对称而引发的道德风险和逆向选择问题，进而影响个体行为和社会交往的模式。在我国，征信业的发展更是被提到重塑社会诚信文化的高度。最近几年来，我国的金融征信业取得了长足的进展，建立了一个囊括数亿人的数据系统，并且还在迅速地扩张发展。然而与此不相适应的是，我国信用征信法律框架的建设却仍处于相当初始的阶段。无论是实务界还是学术界，对于如何规范金融征信业的发展以及个人信息的采集与使用，都尚未达成广泛一致的共识。

世界各国的经验表明，信用信息的采集、加工和使用首先是一个法律问题。我国在信用征信方面尚无完善的法律规定，一方面是个人信息开放程度低，许多信息相对封闭和分散于社会上的各个部门与机构中，信用信息缺乏透明度；另一方面，个人信息的采集、处理和共享又没有相关的法律约束，容易造成对个人权利的侵犯。征信立法的滞后严重地制约着我国信用征信体系的发展。本书试图从理论解释与法律比较这两个视角出发，结合我国的现实状况和已有的法律规范来研究信用征信体系建立过程中面临的重要法律问题，为构建我国的信用征信法律框架提供立法建议。

就现有的理论和实证研究来看，信用征信业的立法与政府监管必须注意平衡信息分享与个人隐私权保护这两个方面的利



益，才能达到信用征信社会效益的最大化。征信立法和监管应当在推动征信机构的发展、促进信用征信覆盖面最大化、缓解信贷市场中信息不对称的同时，注重保护信息主体享有的隐私权、确保信用信息的完整与准确、信息的使用符合正当目的。信用征信法律体系建设的目标是，在为个人隐私提供恰当保护的同时，尽可能地促成信用信息的有效供给。因此，本书将重点研究两个方面的问题：一是如何建立有效的信用征信体系，包括征信机构的模式选择、政府在信用征信体系建设中的角色、以及如何对征信业进行监管，二是信用征信立法如何保护信息主体的权利，包括国际上信用征信立法的经验、以及我国已有信用征信法规的检讨与改进，并在结尾讨论我国信用征信法律建设的可行模式与应当加以重视的法律问题。

本书贯彻了经济学逻辑与比较法视角。从我国与国际上的历史经验来看，信用征信体系的发展主要是为了满足市场经济与金融系统的需求，而信息技术的变革也推动着信用征信体系的发展。过去十多年来，经济学理论与实证研究表明，信用信息分享对于信贷市场的发展和金融体系的良好运作有重要的作用。这为本书明确征信立法首先要平衡信息共享与隐私权保护这一问题提供了确实的依据。同时，美国和欧洲等先行的发达国家和地区在信用征信立法方面积累了重要的经验，总结国际上关于征信立法的实践，可以为我国的信用征信立法提供有用的借鉴。而且，随着经济与金融的全球一体化，信用信息的跨国界流动日益增多，不可避免会牵涉到不同国家地区个人信息法律的协调与合作，重视国外的立法与实践，有助于强化对信用信息的合理利用，实现信用征信法律框架建设的目标。

本书的结构如下：第一章“分析框架与研究要点”提出了本书的分析框架，即征信立法和监管必须平衡信息共享与隐私权保护这两方面的利益，以达到社会效益的最大化；并确定

了研究的重点，即征信法律规则的设计，以及政府应当扮演的角色。第二章“征信法律关系与基本原则”，围绕个人与企业信用征信而产生的法律关系展开，归纳了信用征信立法应当确立的基本原则。第三章“政府在征信体系建立中的角色”，重点讨论政府在征信体系建设中的角色，特别是在中国背景下征信机构的模式选择、政府如何发挥积极的角色与对征信业的监管。第四章“征信立法比较研究”，主要从美国和欧盟的经验来讨论征信立法的模式与金融隐私权保护措施，为我国的征信立法提供借鉴。第五章“我国征信法律程序的完善”，结合国际上的征信立法经验，检讨我国目前现有的地方性法规和部委规章，提出进一步完善的意见。第六章“企业征信法律问题”，侧重讨论企业征信的特征和法律监管。第七章“立法建议”，总结前文的讨论，提出个人信用征信体系建设的法律框架。最后则是简要的结语。

第一章 分析框架与研究要点

本章从信用征信制度的经济学理论与实证研究出发，提出了本书的分析框架，即信用征信立法与政府监管必须平衡信息共享与个人隐私权保护这两方面的利益，才能达到社会效益的最大化。在此基础上，本书提出重点研究两个紧密相关的法律问题，即信用征信法律规则的设计，以及政府在其中应当扮演的角色。

一、分析框架

信息的供给对于信贷市场的运行与发展具有重要的影响。从现有文献来看，针对信贷市场中信息不对称与信贷供给关系的研究是一个起步较晚但发展迅速的领域。^① 对信息不对称与逆向选择问题的研究做出首要贡献的是经济学家乔治·阿克罗夫，他通过二手车交易市场的研究，说明改善信息有助于促进商业交易和市场的发展。^② 随后，另一位经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨将信息不对称模型引入了保险和信贷市场。^③ 他与合作者证明，由于信贷市场中的交易要跨越时空，接受信用一方对提供信用一方的价值回报存在滞后性，两者之间的信息不对

① 对于有关消费者信用征信机构研究文献的全面回顾，可参见 Federico Ferretti, *Consumer Credit Information Systems: A Critical Review of the Literature. Too little attention paid by Lawyers?*, *European Journal of Law and Economics*, 23 (1): 71-88 (2007) .

② George A. Akerlof, *The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84 (3): 488-500 (1970) .

③ Joseph E. Stiglitz & Andrew Weiss, *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*, *American Economic Review*, Vol. 71 (3): 393-410 (1981) .

称会导致逆向选择和道德风险。借款人对自己的信用状况和还款风险等方面有更清楚的认识，而贷款人则较难获得这方面的真实信息，这就是彼此的信息不对称；在这种情况下，信息不对称程度越高，导致逆向选择与道德风险问题的可能性也就越大。如果贷款人之间能够分享借款人的信用信息，将有助于提高信贷市场的效率。随后的研究者开始强调从信息的角度来解释金融机构的性质。例如，有学者认为，银行等金融中介机构擅长于信息——其客户偿还贷款与其他交易的数据——的收集与使用，由此发挥了配置市场资源的作用。^④ 基于其在信息不对称领域的开创性研究，阿克罗夫和斯蒂格利茨在 2001 年被授予了诺贝尔经济学奖。

不过，经济学界真正深入地研究在金融信贷市场中发挥着克服信息不对称的功能的信用征信机构，则不过十多年的时间。Pagano 与 Jappelli 首先对征信机构的角色进行了实证考察与分析。^⑤ 其研究的结论表明，解决信贷市场中信息不对称问题的一个有效手段就是建立贷款人之间有关债务人的信用信息分享（Information Sharing）制度，即征信体系。由于信息不对称，信贷市场中的金融交易实际上是一个博弈的过程，在一次性博弈或次数有限的博弈中，欺诈发生的可能性较大。但是，如果把个体之间的有限博弈转换成个体与整个社会的博弈，博弈的次数会成倍地放大，市场经济中的行为主体将会重视自身的可信程度，更加自觉地塑造自身的信用形象，防范失信的行为。通过贷款人之间的信息分享可产生有关单个借款人的信用历史报告，即是将个体间的博弈转化成个体与整个社会的博

^④ Douglas Diamond, Financial Intermediation and Delegated Monitoring, Review of Economic Studies, Vol. 51 (3): 393 - 414 (1984) .

^⑤ Marco Pagano & Tullio Jappelli, Information Sharing in Credit Markets, Journal of Finance, Vol. 48 (5): 1693 - 1718 (1993) .



弈。信用报告的核心是个人偿还借款的历史记录，正面的历史记录意味着借款人有良好的信用，将赋予表现良好的借款人更大的借款能力——这被称为“声誉担保”（Reputation Collateral），而负面的支付记录将激励债务人偿还债务的心理。这说明信用报告可以减少信贷市场中的信息不对称问题，即逆向选择和道德风险。Pagano 与 Jappelli 在另一项对大约 40 个国家与地区的信用征信机构的实证研究表明，信用报告机构的出现通常伴随着更多的信贷业务与更低的信贷风险。^⑥ 而且，征信体系越发达，即信息共享程度越高，信贷的数额就越大、地区流动（Geographical Mobility）程度越高、征信系统的运营成本越低、参与者的数量也就越多。

随后的其他实证性研究为理解信用征信制度的重要性提供了更多的证据。Barron 与 Staten 证明，征信覆盖面越广泛，征信机构越有助于降级银行贷款的坏账比率，增加信贷规模。^⑦ Kallberg 与 Udell 针对企业征信机构的案例研究表明，在许多方面，征信机构提供的数据可以比企业自身的财务报表有更强的预测能力。^⑧ 在很大程度上，征信机构收集与提供的数据是衡量贷款是否能够做到及时还款的最佳判断标准。^⑨ Galindo 与

⑥ Marco Pagano & Tullio Jappelli, Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence, *Journal of Banking and Finance*, Vol. 26 (10): 2017 - 2045 (2002) .

⑦ John M. Barron & Michael Staten, The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from the U. S. Experience, Draft Paper, www.privacyalliance.org/resources/staten.pdf (2000) .

⑧ Jarl Kallberg & Gregory Udell, The Value of Private Sector Credit Information Sharing: The U. S. Case, Kelley School of Business Indiana University Working Paper (2001) .

⑨ Margaret Miller, Credit Reporting Systems around the Globe: the State of the Art in Public Credit Registries and Private Credit Reporting Firms, in *Credit Reporting Systems and the International Economy*. MIT Press: 25 - 79 (2003) .