

档案管理视角下 个人信用信息有效性保障研究

DANGAN GUANLI SHIJIAO XIA
GEREN XINYONG XINXI
YOUXIAOXING BAOZHANG YANJIU

冯湘君 著



中国出版集团



世界图书出版公司

本书获得中国优秀博士论文文库出版项目资助

档案管理视角下 个人信用信息有效性保障研究

冯湘君 著

世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州

图书在版编目(CIP)数据

档案管理视角下个人信用信息有效性保障研究/
冯湘君著. —上海: 上海世界图书出版公司, 2010. 12
ISBN 978-7-5100-3065-9

I. ①档… II. ①冯… III. ①个人—信用—信息管理—研究 IV. ①F830.589

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 226921 号

档案管理视角下个人信用信息有效性保障研究

冯湘君

上海世界图书出版公司出版发行

上海市广中路 88 号

邮政编码 200083

南京展望文化发展有限公司排版

上海竟成印刷有限公司印刷

如发现印刷质量问题, 请与印刷厂联系

(质检科电话: 021-55391771)

各地新华书店经销

开本: 787×1092 1/16 印张: 9 字数: 220 000

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-3065-9/G·252

定价: 28.00 元

<http://www.wpcsh.com.cn>

<http://www.wpcsh.com>

序

几年前天津师范大学的刘新安教授让我与他搭帮申报一个项目,由于在申报手续上需要中国人民大学对我“验明正身”,所以就派了他的两位硕士研究生到北京找我。事情的结果大家不用费太多心思也可以猜到,那就是同我参与申报的大部分项目一样,这个项目也“泥牛入海”没有了声息,可是我却从此认识了刘新安教授的两们学生。更为难能可贵的是,其中的一位日后还成了我的学生,她就是本书的作者冯湘君博士。

如果有人发一个问卷,让大家填一填当今社会最缺失的是什么?我想最有可能出现的结果是“信用”;如果再让大家说一说最需要的是什么?我想大多数人会选择“诚信”——恐怕就连上幼儿园的小朋友都知道不要撒谎,欺骗别人是不对的。有句老话说得好,那就是缺“什么补什么,没有什么惦记什么”。既然现在我们大家都惦记着一个诚实守信的社会,都在期盼着公平合理的未来,那么是否多少也应该为自己理想做点什么呢?

其实当我刚刚萌发了上述想法的时候,那些头脑灵光的人已经在大讲特讲信用问题了。尽管大家对那些口若悬河的“公共知识分子”表示怀疑,但是却不能不认为他们的议论,特别是关于诚实信用的言论多少有些道理。然而,不知道人们有没有想过,包括自己一瞬间的闪念,社会上会出现一本书、一本由一位大家几乎没有听说过的档案学者写的有关信用问题的书?我要告诉大家的是,我们自己没有想过的事情不但已经出现了,而且就摆在你的面前。

这本叫做《档案管理视角下个人信息信用有效性保障研究》的书共分5章。作者总体的研究思路表现为,首先从信用信息的特点和社会需求出发,揭示信用信息有效性的实质意涵和基本要素,提出信用信息有效性的保障途径。然后,重点分析档案管理的核心思想——历史主义与过程管理,在保证信息凭证价值和信息管理高效率上表现出来的一系列具体原则、程序和方法,从而论证信用信息有效性保障途径的合理性。最后,借鉴档案管理核心思想及其保障信息凭证价值与信息管理高效率的具体原则、程序和方法,构建起个人信息信用有效性的保障体系。

我个人以为,本书的一个没有落入俗套的地方在于,充分挖掘了档案管理核心思想的实践功能,深化了对档案管理本质的认识。在宏观层面,分析了历史主义与过程管理在档案管理中的核

心地位;在微观层面,分析、归纳了两者在保障信息凭证价值与信息管理高效率上的具体原则、方法与模式,并且合理地移植了档案管理理论,借鉴历史主义和过程管理思想,具体阐述了个人信用信息有效性的保障途径,既比较完整地构建起个人信用信息有效性的保障体系,又为档案管理理论的输出进行了有意的尝试。

如果在若干年之后,人们在总结各种社会诚实信用理论学说的时候,还能提起档案学者做出的贡献,那么一定会听到来自遥远天际的笑声!

孙鸿杰

自序

档案学有对文件与档案统一管理的历史。我国近代档案学就是从研究文件、档案的“连锁”管理中产生的,而西方档案学家素有参与文件管理的传统,这从其文件生命运动周期理论和文件连续体理论等研究成果中便可见一斑。到了电子文件时代,档案学者更有实施电子文件全程管理、前端控制的气魄与胆量,在对电子文件管理流程进行重新分析的基础上提出了具体的全程管理模式。

个人信用信息的相当一部分内容是来自当事人人事档案中有关个人基本身份信息、奖惩信息,其运动的归宿是形成当事人的信用档案。可见,信用信息与档案之间存在着多种关联,其内容既有来自档案的成分,又最终转化为档案。由于信用信息具有极强的时效性,因此,自20世纪60年代电子计算机和网络在世界范围内普遍应用以来,信用信息便都存储于数据库中,以电子数据的形式积累和运转,其形式无异于我们所研究的电子文件。此时,如果用电子文件全程管理的思想来审视信用信息与信用档案的关系,那么,对信用信息的管理就是信用档案管理过程的前端控制环节,当然也属于档案学的研究范畴。

但是,可能有人不禁会问,对于电子文件全程管理的研究,在已有的研究成果中已存在针对行政文件、文书档案,以及其他业务活动文件提出的具体管理模式,难道不能将其直接运用于信用信息的管理实践中来?难道一定要做专门的研究,再提出一套不同于以往的管理方法与模式?一如“包治百病的药是假药”的道理,笔者认为,这种“拿来主义”的做法仍需慎行,至少其科学性值得商榷。

在我国,建设社会信用体系是党中央、国务院提出的一项重大战略决策。党的“十六大”报告提出“整顿和规范市场经济秩序,健全现代市场经济的社会信用体系”的战略任务。党的十六届三中全会进一步明确指出:“建立健全社会信用体系。形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度,是建设现代市场体系的必要条件,也是规范市场经济秩序的治本之策。”2003年4月召开的全国整顿工作会议提出,用5年左右的时间建立起与国家经济发展水平相适应的社会信用体系的框架和运行机制。

信用信息管理是一个新兴的管理领域,是伴随着我国社会信用体系建设热潮提上研究日程的。对信用的研究要涉及经济学、法律、信息技术、管理学等多门学科的专业知识,这足以证明,信用信息管理是一个专业性很强的信息管理领域,至少需要对该领域有一个常识性的认识,才能提出有针对性的管理策略。这正是笔者展开研究的初衷。

本书将信用信息管理专业知识与档案管理的思想精髓有机地结合在一起,提出了符合信用信息特色的管理方法与整体模式。具体而言,全书以研究信用信息有效性及其保障途径的必要性和重要性开篇,提出信用信息有效性及其保障途径的核心观点,并在论证核心观点合理性的基础上,借鉴档案管理的核心思想,即档案管理中确保信息凭证价值与提高信息管理效率的具体模式、原则与方法,构建起实现个人信用信息信用凭证功能和个人信用信息管理高效率的保障体系。这既是对档案管理理论输出的一次尝试,为档案学研究开辟了一个新的领域,同时又为信用信息管理的研究提供了一个新的视角。

作为一名年轻的档案学者,笔者想借这次对新领域的探索,以实际行动践行我国档案学者一直以来所保持并不懈追求的求真、务实、严谨的治学态度,为一个新的专门档案的管理活动提出有针对性的管理方法与模式。但由于笔者初涉信用管理领域,学识有限,一些观点与见解难免存在不严谨、考虑不全面之处,恳请读者批评、指正!

目 录

引 言	(1)
1 导 论	(3)
1.1 研究背景	(3)
1.1.1 信用问题的根本是信息问题	(3)
1.1.2 我国个人信用信息供给不足的现状	(4)
1.2 国内外研究现状与评述	(7)
1.2.1 对国内外信息质量研究的评述	(7)
1.2.2 对国内外信用信息有效性研究的评述	(12)
1.2.3 对国内外信用信息有效性保障研究的评述	(14)
1.3 研究意义	(17)
1.4 研究问题界定	(17)
1.4.1 信用的内涵	(17)
1.4.2 征信的内涵与特征	(18)
1.4.3 个人征信	(19)
1.5 研究思路	(21)
1.5.1 论文的总体思路	(21)
1.5.2 论文逻辑框架	(21)
1.5.3 主要研究方法	(22)
1.6 主要创新点	(23)
2 信用信息有效性的界定与保障途径	(24)
2.1 信用信息的特征与社会需求	(24)
2.1.1 信用信息的特征	(24)
2.1.2 信用信息的社会需求	(30)
2.2 信用信息有效性的界定	(34)
2.2.1 信用信息有效性的实质意涵	(34)

2.2.2 信用信息有效性的基本要素	(34)
2.3 信用信息有效性的保障途径	(36)
2.4 本章小结	(37)
3 档案管理核心思想与实践功能分析	(38)
3.1 档案管理的核心思想	(38)
3.1.1 档案管理的核心思想——历史主义	(38)
3.1.2 档案管理的核心思想——过程管理	(39)
3.2 档案凭证价值的实现	(40)
3.2.1 档案管理使档案能够完整地再现历史	(41)
3.2.2 档案管理使档案能够真实地反映历史	(44)
3.3 文档管理效率的提高	(47)
3.3.1 简化文档管理程序	(47)
3.3.2 拓展档案管理人员的管理职能	(50)
3.3.3 建立文档一体化管理组织	(53)
3.4 本章小结	(56)
4 个人信用信息信用凭证功能的保障	(57)
4.1 个人信用信息完整性保障	(57)
4.1.1 个人信用信息完整性的衡量标准	(57)
4.1.2 个人信用信息完整性保障的实施策略	(59)
4.1.3 前提: 信息采集方式对个人信用信息完整性的保障	(60)
4.1.4 核心: 信息采集范围对个人信用信息完整性的保障	(64)
4.1.5 条件: 采集限制原则对个人信用信息完整性的保障	(81)
4.1.6 小结	(85)
4.2 个人信用信息真实性保障	(86)
4.2.1 信息来源原始性对个人信用信息真实性的保障	(87)
4.2.2 信息处理程序合理性对个人信用信息真实性的保障	(88)
4.2.3 征信主体权威性对个人信用信息真实性的保障	(88)
4.2.4 小结	(101)
4.3 本章小结	(101)
5 个人信用信息管理高效率的保障	(103)
5.1 个人信用信息全程管理的理论依据	(103)
5.1.1 目的特定化原则	(103)
5.1.2 合理程序原则	(105)

5.1.3 登记制度	(106)
5.2 个人信用信息全程管理模式的提出与实现	(107)
5.2.1 个人信用信息全程管理模式的整体描述	(108)
5.2.2 个人信用信息全程管理的主要环节	(108)
5.2.3 个人信用信息全程管理模式的实现途径	(110)
5.3 个人信用信息采集环节与当事人监督过程的整合	(111)
5.3.1 个人信用信息采集“征得当事人同意”的弊端	(111)
5.3.2 整合个人信用信息采集环节与当事人监督过程的国际经验	(113)
5.3.3 我国个人信用信息采集环节与当事人监督过程的整合	(115)
5.4 简化查询利用个人信用信息的审核手续	(117)
5.4.1 简化查询利用个人信用信息审核手续的必要性	(118)
5.4.2 “审核简化机制”的实现	(118)
5.5 统一个人信用信息采集模式	(119)
5.5.1 国外个人信用信息采集标准与特点	(120)
5.5.2 我国个人信用信息采集标准	(122)
5.5.3 我国个人信用信息采集标准实施路径选择	(123)
5.6 本章小结	(125)
参考文献	(127)
后 记	(133)

图 表 目 录

图 1-1	网络信息资源评价体系的层次结构模型	(8)
图 1-2	信息系统中信息质量评价指标体系	(9)
图 1-3	信息质量指标体系	(9)
图 1-4	个人信用信息征信过程	(20)
图 1-5	论文逻辑架构	(22)
图 2-1	信用信息的征信过程	(29)
图 2-2	信用信息流动过程与表现形式	(30)
图 2-3	征信机构及其类型	(33)
图 2-4	信用信息有效性的基本要素	(35)
图 2-5	信用信息有效性的保障途径	(36)
图 4-1	同业征信方式原理示意图	(60)
图 4-2	联合征信方式原理示意图	(61)
图 4-3	个人信用报告样本(19 世纪 50 年代)	(69)
图 5-1	个人信用信息全程管理模式	(107)
图 5-2	个人信用原始数据的采集与转换流程	(121)
表 1-1	1989—1999 年的信息质量的研究应用领域	(10)
表 1-2	信用信息系统内数据质量问题分类	(13)
表 3-1	档案馆文件管理职能状况	(51)
表 4-1	借款人性格特征总结	(68)
表 4-2	两种运作模式下不同种类征信机构的特征比较	(93)

引 言

美国安然公司(Enron)曾经是叱咤风云的“能源帝国”,1985年由两家天然气公司合并而成,在短短16年内一路飞腾,2000年总收入高达1000亿美元,名列《财富》杂志“美国500强”中的第七。在很长一段时间里,它一直是美国乃至世界最大的能源交易商。在其最辉煌的年代,掌控着美国20%的电能、天然气交易。安然公司不仅是天然气、电力行业的巨擘,而且还是涉足电信、投资、纸业、木材和保险业的大户。而2001年岁末,安然公司正式向法院申请破产保护,资产规模达498亿美元的安然公司宣告破产,成为当时美国历史上最大的破产企业。

实际上,安然公司的造假行为始于1997年,而直到2001年底,安然申请破产保护的前几天,标准普尔信用评级机构才将安然公司的评级降低至“投资级别”以下,使信用评级成了“马后炮”。

安然事件的爆发对美国及其整个世界产生极大的震动,一时被舆论称为经济界的“9·11”。

安然事件的影响是巨大的:在安然破产事件中,损失最惨重的无疑是那些市场投资者,尤其是仍然掌握大量安然股票的普通投资者。由于信息披露不及时、不真实,信用评级不客观、不准确,虚假信息严重误导了投资者,给他们造成了巨大的经济损失。

据统计,在安然破产案中,仅美国银行界的损失就在200亿美元左右,损失比较惨重的是J.P.摩根和花旗集团,仅J.P.摩根对安然的无担保贷款就高达5亿美元,据称花旗集团的损失也基本与此相当。此外,安然的债主还包括德意志银行、日本三家大银行等。由于安然推行员工持股计划,安然员工的退休金全部投入本企业股票中,数以千计的雇员养老金损失殆尽。

更为重要的是,安然事件沉重打击了人们对市场诚信的信心。由安然事件引发的信用危机,沉重地打击了投资者信心和美国经济的复苏势头。甚至于美国资本市场的基础也由于信用危机而受到威胁……美国最新的官方数据显示,消费者信心已跌至九年以来的最低水平,连续数周内经济数字的疲软状况有增无减,显示美国经济复苏乏力。

这次信用危机,引起全世界的广泛关注和思考,美国作为公认的信用经济发达的典型代表,经过一百多年的发展,有着一套完整的社会信用体系和较为完善的法律制度以及有效的行业法规、完整的征信数据库、发达的信用管理教育和人力资源,但却发生了如此严重的财务欺诈丑闻。这与虚假信息充斥信用市场,信息披露不及时、不真实,信用中介服务机构的信用评级结果不客观、不准确密切相关。

可见,提高信用信息质量,保障信用信息的真实性、完整性、及时性等特征,与一国信用经济的快速、稳定发展关系重大。

市场经济是信用经济,其正常运行主要依赖于高质量的信用信息以及各种规范的信用关系。然而,目前我国社会信用体系的建设严重滞后,经济主体失信行为的广泛发生和蔓延,给全社会的投资、融资、交易、消费等各项经济活动带来了不便,严重制约着社会主义市场经济的健康发展。商务部、中国外经贸企业协会信用评估部在 2002 年 10 月组织专家对全国上万家企业做的一次调查发现:信用问题使中国的国民生产总值每年至少减少 2 个百分点,经济损失高达 5 855 亿元人民币,相当于当年中国政府财政收入的 37%。^①可见,加快建立完善的社会信用体系已经迫在眉睫。

在社会经济生活中,个人是最基本的行为主体,企业、政府等都可以看作是建立在某种契约基础上由个人构成的组织,其各种行为活动都是通过个人的行为来实现。因此,个人信用体系是整个社会信用体系的基础,而建立健全个人信用体系的关键环节是提高个人信用信息的质量,使其能够客观反映经济主体的信用状况,并以信用报告等形式向全社会公开,从而实现降低甚至打破市场信息不对称的状况,以信息的及时公开来督促经济主体自觉提高信用水平,进而维护市场秩序和公平竞争,保证社会主义市场经济的健康运行。

那么,在我国社会信用体系建设初期,如何提高个人信用信息质量,如何保证个人信用信息的真实、完整与及时提供,提高个人信用信息的有效性,尽量避免发生上述类似的信用危机?除了加强技术与立法投入,完善个人信用信息数据库和制定相应的法律法规外,能不能通过一定的管理方法与手段使个人信用信息得到全面的保护和及时的提供?

^① 见林毅夫《信用体系、金融改革与中国经济发展》。http://www.ccn86.com/news/research/20041022/13586_3.shtml(检索日期 2010 年 8 月 20 日)。

1 导 论

1.1 研究背景

1.1.1 信用问题的根本是信息问题

社会信用问题是由多种因素造成的,从内部而言,它是由人们守信意识的缺失产生失信行为所引发的,这来自人们的道德意识层面;从外部而言,则是由信用信息管理上的缺陷导致的。本书主要是从引发社会信用问题的外部因素出发,展开论述的。

在社会信用体系建设初期,信息对于社会信用体系的建设是非常重要的,其作用十分突出,在社会信用问题的产生过程中影响重大。例如,由于信息管理不善,会导致诸如信息的不对称、不准确、不完整等多种问题,这些信息管理中存在的问题又会引发诸多失信行为,如逆向选择和道德风险等。从这种意义上来说,信用问题的根本就是信息问题。

首先,信用与信息已融为一体,信息是表达信用的工具。有学者提出,信用由信息构成,并以信息的形式在社会经济生活中发挥日益重要的作用;信用制度在许多情况下也往往表现为有关信息提供、信息获取、信息评估和信息责任的法律制度。^①斯托尼尔甚至提出“商业交易的结果是信用信息的转让,而不是黄金或现金的实际转让”。^②因而可以说,信用是可以量化的信息。信用的量化有两个方面的含义:一是它作为一种财产在价值上的量化;二是作为信息的量化,即用一定的符号来表示信用的好坏程度、高低水平等状况。信用的评估和量化同时也是对市场主体风险信息的公示化,要求参与市场活动者都必须公开自己的有关信用情况的重要资料和信息,如资产负债率、欠税、银行呆账、担保、法院判决待执行等情况。

其次,市场信用的管理是围绕信用信息的流转而展开的^③。在市场经济体制下,信息既是一种交易的支持物,也是一种交易的对象。^④信息之所以能被交易,是因为信息具有内在价值和稀缺性,交易信息能够给信息的生产者和使用者带来效益。信息对现代信用管理的意义非常重大,一方面,客观记录的信息是了解市场主体信用状况的依据;另一方面,信息是对市场主体进行信

① 见谈李荣《信用信息披露的法律制度研究》,《财经科学》2004年第4期,第21—24页。

② [美] 汤姆·斯托尼尔《信息财富——简论后工业经济》,吴建民、刘钟仁译,中国对外翻译出版社2000年版,第17页。

③ 见刘骁、顾锋、王方华《我国信用信息基础建设问题研究》,《情报科学》2005年第8期,第88页。

④ 见应飞虎《信息如何影响法律——对法律基于信息视角的阐释》,《法学》2002年第6期,第10—15页。

用评级的根据;此外,信息也是对市场主体进行有效管理的基础,没有足够的信息,失信惩罚机制也就难以运行;而且,信息既是征信行业提供服务所需的原材料,也是征信行业向社会提供的产品。

再次,社会失信现象是由信息的不对称引发的。信用是市场经济的基础,是市场经济运行的前提。市场信用问题已经引起社会各界的广泛关注。现代经济学中比较适合分析信用问题的是信息经济学^①,信息经济学研究的是信息不充分或信息不对称条件下经济主体之间的博弈问题。按照信息经济学的研究,市场中信用相关利益主体所掌握的信息资源是不同的,获得信用的受信主体处于信息优势,发放信用的授信主体处于信息劣势。如果信息对交易各方都是对称的,则交易各方可以通过签订完备合约(complete contract),减少甚至杜绝失信现象发生的可能性。在许多学者对信用问题的研究中,对市场信用缺失的原因已有多种解释,从信息经济学角度看,不对称信息可分为两类,并由此产生两类“失信”:

第一类是“私人信息(private information)”或“隐藏知识(hidden knowledge)”,即有些信息只有一方当事人知道,另一方不知道。隐藏知识就是“说谎(lying)”。在信息经济学中,将此现象称为“逆向选择(adverse selection)”,亦称“签约前机会主义(pre-contractual opportunism)”。

第二类是“隐藏行动(hidden action)”,即签约时双方都了解有关信息,但签约后有一方可以利用对方不了解的签约后信息,采取“偷懒”或“不尽力”行为,给对方带来损失。简单地说,隐藏行动就是“欺骗(cheating)”。信息经济学称此类失信为“道德风险(moral hazard)”,或称“签约后机会主义(post-contractual opportunism)”。相应的解决机制有:

(1) 针对“隐藏知识或逆向选择”产生的失信需要设计出“信号传递机制”;

(2) 针对“隐藏行动或道德风险”的失信,设计“信用激励机制”,即使守信者得到奖励,使失信者受到惩罚;

(3) 两类失信并存时,采取“应变机制(contingent mechanism contract)”。

可见,无论是隐藏知识,还是隐藏行动的失信行为的产生,最根本的是签约前信息和签约后信息的不对称问题。

总之,信用问题的根本是信息问题。更严格地说,信用问题产生的根本原因就是信息的不准确、不对称、不完全。^②而信用信息的不完全、不准确和不对称又会使信用的性质发生一定程度的扭曲,进而影响到市场信用的整体状态和效率。

1.1.2 我国个人信用信息供给不足的现状

截至 2008 年底,中国人民银行个人征信系统(个人信用信息数据库)收录自然人数达 6.4 亿人,其中有信贷记录的 1.4 亿人。^③ 个人信用信息采集和服务的范围也日益扩大,除采集在银行

^① Lan Molho, The Economics of Information: Lying and Cheating in Markets and Organization. Blackwell Publishers, 1997, p. 35.

^② 见王方华《市场信用管理的核心流程与技术手段》,出自《国家自然科学基金 2001—2003 年项目报告》。

^③ 见新华社《央行征信系统为 6 亿多人建信用档案》。http://news.xinhuanet.com/mrdx/2009-03/17/content_11023617.htm(检索日期 2010 年 8 月 20 日)。

的信贷信息外,个人参保和缴费信息、个人住房公积金信息、电信用户缴费信息等已开始纳入个人信用信息基础数据库,产品质量、欠税、法院执行案件等信息也即将纳入。^①

在面对我国个人信用信息基础数据库建设在短期内所取得的成绩的同时,也应看到目前我国社会信用信息总体上存在的问题,主要集中在以下几个方面:分布不均衡,流通不畅,取得成本高,加工程度低,使用率低等。概括而言,我国个人信用信息的供给存在数量上与质量上的双重缺陷与不足。

1. 个人信用信息公开数量不足

目前,我国有关个人的社会信息、商业信息、道德信息及个人与家庭的财务状况、金融资产拥有状况等能够反映个人信用状况的信息绝大部分由政府部门掌握着。这里的“政府部门”泛指从事公共管理事务的各类各级机构,包括各级行政机关、司法机关以及依法授权或者委托承担公共管理职能的组织。如财政、公安、法院、工商、海关、国税、技术监督、劳动和社会保障、外经贸委、统计、审计、人事等多个政府部门以及商业银行、公用事业、邮政、电信、移动通讯、保险等非政府机构手中,极其分散。从上海试点的实际情况看,上海市仅仅实现了银行、电信、公共事业等少数部门的联合征信体系。

在个人信用数据的开放方面,发展过于缓慢,并没有像发达国家那样开放个人征信数据,也不能实现信息资源共享。目前,我国仅实现了部分地区银行、电信、公用事业等少数部门的联合征信,其他政府部门和机构拥有的相关个人信息还没有对征信公司开放。所以,总体上来说,我国个人信用数据基本上处于相对封闭的状态,个人信用数据征集困难,成本高,成为个人征信业发展的瓶颈。^②据中国人民银行征信局主管人员透露,信用信息数据库亟待扩充的内容还包括:个人基本身份信息、民事案件强制执行信息、监察部党纪政纪处分记录、缴纳各类社会保障费用和住房公积金信息、已公告的欠税信息、缴纳电信等公共事业费用信息、个人学历信息以及会计师(律师)事务所、注册会计师(律师)等对公众利益影响较大的特殊职业从业人员的基本职业信息。这些信息因分散在各个不同部门,无法集中与共享,必然会影响到个人信用数据的完整性。

2. 个人信用信息供给质量不高

(1) 个人信用信息缺乏时效性

随着政府和公共机构的公共记录的开放,征信机构可以通过政府政务信息公开渠道,直接采集个人的公共记录,这是信用征信系统产生和发展的必要条件,可以使信息的开放、传输和保护处于一个相对平衡的状态。其中,信息的开放是建立信用征信系统的前提。在信息公开程度比较高的美国,无论是立法、司法、行政机构及金融机构,还是公民,都将有关的个人信息,包括部分相对秘密的信息及时向征信机构公开,并实行有限披露,在公开的同时确保信用信息的时效性,以供他人出于合理目的进行查询。如任何公民侵犯社会公共利益或经司法部门裁定、判决的不法行为均可进行及时、有限的传播,向社会提供知悉负面信息的方便。

^① 见中国人民银行《2003年以来中国人民银行工作主要情况》。<http://www.pbc.gov.cn/>(检索日期2010年8月20日)。

^② 见张玉纯《我国个人信用征信业发展问题探讨》,《当代经济研究》2003年第1期,第68—70页。

我国信用信息时效性不足主要是由信用信息开放度不够和开放不及时造成的。目前,由于政府部门所掌握的信用信息的社会开放度有限,或根本不对社会开放,而政府内部各部门之间又没有实现信息共享,主要局限于内部使用,因此,信息的使用率非常低。而当征信机构需要这些数据信息时,要么无从获得,要么获得时由于时间久远而丧失时效,失去使用价值。

(2) 个人信用信息缺乏真实性

个人信用制度作为一种信息机制,最为关键的问题就是信息的真实性问题。由于信用信息采集的范围广、数量大、跨度长、征集制度不完善及采集方法的不科学等原因,致使我国目前在实践中信用信息不真实的问题较为普遍。

我国政府各部门由于信息割据局面严重,信息共享能力差,在建立相关信息数据库时,一般都会要求个人填报基本信息,如个人姓名、住所等。而不从户籍管理中心调取个人基本信息,也不及时与这些部门核对信息。这样做的后果,一是重复劳动,浪费大量人力、物力、财力;二是容易出错,难保信息的真实性和准确性,由于不同部门都独立地让个人填报这些信息,部门之间又不相互核对,在建立数据库时,就有可能因为工作人员的失误在输入数据时出错,也有可能因为个人错报或瞒报而使某些部门数据库中的信息失真,从而影响到个人信用信息的真实性。

(3) 个人信用报告质量不高

信用中介服务机构是信用制度的微观基础。虽然我国相继建立了信用服务中介机构,但总体来看,目前,我国信用服务机构市场规模很小,经营分散,行业整体水平不高,市场基本上处于无序状态,没有建立起一套完整科学的信用调查和评价体系,从而难于向社会提供高质量的信用报告。例如,信用报告项目不够完备,信用报告格式不统一,信用评估模型不完善,缺乏专业评估标准等。国家发改委经济所信用研究中心主任陈新年就曾指出:从信用服务的供给来看,国内有实力提供高质量信用产品的机构还很少。^①由此导致个人信用信息的加工程度普遍较低,信用中介服务机构一般只能提供载有个人基本信息或经粗加工的信用报告,缺少科学、权威、标准的深层次的信用服务产品。

以上个人信用信息在总体上分布不均,流通不畅,取得成本高,加工程度低,使用率低。尤其是政府部门掌握的大量信息,开放不充分,有的部门甚至不向社会、信用中介机构开放;政府部门之间信息不能互联共享,使信息呈现条块分割的现象;各部门各自为政开发建立标准各异的信用信息数据库,技术上进一步形成了信息壁垒;由于不开放、不共享,很多部门的信用信息实际上处于闲置状态,加上本身不擅长处理信息,使得大量数据陈旧落后,严重的几乎没有实际使用价值。这些状况集中反映了我国个人信用信息供给的质量问题,从而使我国信用市场的性质发生一定程度的扭曲,进而影响到市场信用交易活动的整体状态和效率。

上述关于个人信用信息在数量上和质量上的问题,归结起来,实际上就是个人信用信息的有效性問題。只有在数量上和质量上都有所保障的个人信用信息才能够真正反映个人的信用状况,才能够为信用信息的利用主体提供科学的决策参考,从而实现其利用目的。因此,如何扭转

^① 见新华网《发改委专家说“我国信用业呈供需双重不足局面”》。http://www.xinhuanet.com/chinanews/2006-03/21/content_6521207.htm(检索日期 2010 年 8 月 20 日)。