

## 银行金融法律

### 汉坤金融科技视点（二十三）：边界 — 征信业务管理办法要点评述

作者：宛俊 | 权威 | 郑博 | 李路路<sup>1</sup>

2021年9月30日，中国人民银行（以下简称“人行”）通过其官方网站正式发布了《征信业务管理办法》（以下简称“《征信业务办法》”或“新规”）并将自2022年1月1日起施行，宣告着我国金融数据治理领域的又一项核心监管规则正式落地。新规共设八个章节五十三条，涵盖了征信业务的边界界定、展业原则、信用信息的采集、提供、使用、安全保障的全流程合规要求以及相应的监督管理模式和法律责任，对征信机构开展征信业务的要求及合规边界做了系统性的规制。

实际上，自2016年起，监管机关便已开始尝试针对征信行业的具体业务活动制定对应的监管细则。2016年中人行曾发布《征信业务管理办法（草稿）》，并以此为基础向征信机构、金融机构进行过广泛的意见征询。2021年1月11日，人行发布了《征信业务办法》的征求意见稿（下称“征求意见稿”），在市场中造成了极大的反响。在此后的9个月中，虽然征求意见稿尚未正式生效，但人行及其他监管机关已经采取了一系列的执法活动，特别是通过对部分开展金融相关业务的互联网平台约谈的形式下达了有关征信业务整改的最新监管要求。本次《征信业务办法》的正式出台，也正是在这一强监管趋势之下，进一步落地和明确相关的监管细则要求，为企业开展对应的合规工作提供明确的指引。

#### 一、征信行业监管的历史背景

我国关于征信行业的监管框架自2013年起便已经确立。2013年3月15日，我国首部征信业法规《征信业管理条例》（以下简称“《条例》”）正式实施，其对个人及企业征信机构的设立条件和程序、征信业务的基本规则、征信信息主体的权益进行了规定，并对国家金融信用信息基础数据库的法律地位及运营规则、征信业的监管体制和法律责任等内容予以规定。

截至目前，我国现已出台的有关市场化征信机构监管的核心文件主要包括：

<sup>1</sup> 实习生朱纯烨对本文的写作亦有贡献。

生效时间	法规名称	发文机关	主要内容
2013/03/15	《征信业管理条例》	国务院	明确了我国征信业务管理的基本框架； 个人征信机构的设立需经人行批准； 设立企业征信机构应当在当地人行办理备案； 设定了征信业务开展的基本规则和红线； 明确了金融信用信息基础数据库的法律地位。
2013/12/20	《征信机构管理办法》	中国人民银行	规定个人征信机构和企业征信机构的设立、变更、终止等条件，高级任职人员管理以及其他监管措施； 设立企业征信机构，应当向所在地的中国人民银行省会（首府）城市中心支行以上分支机构办理备案。
2014/11/17	《征信机构信息安全规范》	中国人民银行	规定了不同安全保护等级征信系统的安全要求，包括安全管理、安全技术和业务运作三个方面； 适用于征信机构信息系统的建设、运行和维护，也可作为各单位开展安全检查和内部审计的安全性依据，接入征信机构信息系统的信息提供者、信息使用者也可参照与本机构有关的条款执行，还可作为专业检测机构开展检测、认证的依据。
2016/10/14	《企业征信机构备案管理办法》	中国人民银行	规定了企业征信备案的受理、审核以及备案管理的具体流程。
2016/11/24	《中国人民银行关于加强征信合规管理工作的通知》	中国人民银行	征信机构应提高合规运营意识，建立合规管理制度、风险监测和报告制度、责任追究制度、自查自纠制度等； 征信机构应对操作系统进行完善，防范个人征信信息的泄露。
2022/1/1	《征信业务管理办法》	中国人民银行	就征信业务的边界划定以及征信机构的展业合规设置全面的规则。

在前述监管文件中，明确了个人征信机构的“审批制”监管框架，即根据《条例》第7条：“申请设立经营个人征信业务的征信机构，应当向国务院征信业监督管理部门提交申请书……国务院征信业监督管理部门应当依法进行审查，自受理申请之日起60日内作出批准或者不予批准的决定……未经国务院征信业监督管理部门批准，任何单位和个人不得经营个人征信业务。”

有别于个人征信机构，企业征信结构则选择了“备案制”的管理思路。根据《条例》第10条：“设立经营企业征信业务的征信机构……应当自公司登记机关准予登记之日起30日内向所在地的国务院征信业监督管理部门派出机构办理备案”。

而就截至目前的监管实践情况来看，人行对于个人征信和企业征信的监管尺度有着十分显著的差异。就

企业征信而言，由于其相对而言涉及的个人信息及个人敏感信息较少，因此在业务资质的发放上人行整体的尺度相对宽松，如果申请主体能够满足基本的资质条件，原则上均有可能获得相应的牌照。根据人行官网披露的数据，截至 2020 年 12 月末，全国共有 23 个省（市）的 131 家企业征信机构在人民银行分支行完成备案<sup>2</sup>。

在对个人征信机构的监管上，人行表现出了十分审慎的监管态度，对牌照的发放把控极为严格。《条例》虽然早在 2013 年便已发布，但在后续的两年中，人行并未发放任何一张个人征信牌照。2015 年初，人行曾在市场中遴选了业务及产品相对较为成熟的 8 家机构作为个人征信业务的试点机构，为牌照发放工作进行相应的准备，但是令人遗憾的是，在经过两年的试点后，2017 年 4 月人行认为 8 家拟开展个人征信业务的机构均无法达到获得个人征信牌照的标准，相应的牌照发放安排也就此搁置。直到 2018 年 1 月 4 日，人行正式对外发布了批设“百行征信有限公司”的情况公示，我国首个市场化的个人征信牌照才得以正式落地。截至目前，除百行征信外，人行还在 2020 年 12 月 25 日批设了“朴道征信有限公司”，百行征信和朴道征信也是我国目前仅有的两家持牌的市场化个人征信机构。

## 二、征信行业的当前监管环境

受限于人行对牌照发放极为谨慎的态度以及对征信行业监管较为宽松的实际情况，我国自 2013 年至今形成了一个参与主体数量众多的“类征信业务”市场，根据互联网渠道的不完全统计，目前我国有超过 2,000 家以上的企业在从事与个人征信相关的服务。这一市场的繁荣，一定程度上也与过去几年中互联网金融行业的迅猛发展有着直接的关联。大量的即时、线上化的信贷活动促使了相应的资金提供方需要对借款人的资信情况作出快速、准确的分析和判断，进而对即时的征信服务有了更大的需求。除信贷活动外，此类业务还涉及伴随着 O2O、共享经济等新兴商业模式的发展而拓展出的诸如租租房免押金、业务快速办理等更为多样化的需求和用途。

对于此类业务的合规边界，监管机关自 2013 年至 2020 年以来长期抱以十分缓和包容的态度，为市场保留了一定的成长和试错空间。但自 2020 年 12 月开始，随着监管机关对于头部金融理财类互联网平台业务合规关注程度的不断提高，监管机关在近期已通过多种渠道频繁表达了将对征信行业（尤其是个人征信行业）加强监管的态度。其中值得关注的近期事件主要包括：

- **利用替代数据提供信用管理服务应纳入征信监管。**人行在 2020 年 12 月 15 日召开的“长三角征信一体化”工作会议中公开表态，“替代数据在现代化征信体系中发挥重要作用，是借贷信息的有益补充。市场化的替代数据征信信息互联互通是当前构建全覆盖社会征信体系的重要步骤。利用替代数据为金融和经济活动提供信用管理服务，在本质上属于征信活动，需要纳入征信监管”。
- **金融经济活动中判断企业和个人信用状况的信息需纳入征信监管。**2020 年 12 月 25 日，在国务院政策例行吹风会上，人行副行长陈雨露在答记者问时提出，“根据《民法典》和《征信业管理条例》等法律法规的要求，人民银行将会继续完善征信业务管理办法，将所有为金融经济活动提供服务的，用于判断企业和个人信用状况的信息，全部纳入征信监管，实行持牌经营。对非法从事征信业务的行为，依法依规严肃查处”。
- **征信业务必须持牌经营。**在 2020 年 12 月 26 日，人行等多个金融管理部门联合约谈某互联网金融综合平台时，明确要求该互联网金融综合平台对重点业务领域进行整改，其中包括“依法持牌、合

<sup>2</sup> <http://www.pbc.gov.cn/zhengxinguanliju/128332/128352/2875623/index.html>。

法合规经营个人征信业务，保护个人隐私”。

- **个人征信业务领域首张罚单。**2020年12月30日，人行以“未经批准擅自从事个人征信业务活动”为原因开出了首张个人征信领域的罚单，正式宣告个人征信业务领域“有法规无监管”的时代终结。
- **征信“断直连”。**2021年7月7日，人民银行征信管理局以窗口指导的形式向部分开展金融相关业务的互联网平台提出了“征信断直连”的要求，即要求平台机构在与金融机构开展引流、助贷、联合贷等业务合作中，不得将个人主动提交的信息、平台内产生的信息或从外部获取的信息以申请信息、身份信息、基础信息、个人画像评分信息等名义直接向金融机构提供，并要求各平台基于此要求相应制定整改计划。

在监管机关释放大量“征信行业将收紧监管”的政策信号的同时，亦释放出了“增加征信的有效供给，推进个人征信机构的准入”的讯号。2020年11月25日，国务院总理李克强主持召开的国务院常务会议中明确提及，应“积极稳妥推进个人征信机构准入，加大征信业开放力度”；后于2020年12月25日召开的国务院政策例行吹风会也同样提及了推进个人征信牌照发放的事宜。自2021年以来，市场中也出现了越来越多的市场主体积极参与到征信牌照（尤其是个人征信牌照）的申请中来。

### 三、《征信业务办法》的宏观影响评述

#### （一）监管边界划定，金融大数据行业格局或将重塑

《征信业务办法》的正式出台宣告着我国金融大数据行业的核心上位立法已经基本全部落地。随着2021年年内《个人信息保护法》（以下简称“《个保法》”）、《数据安全法》的相继出台，在过去近10年中长期处于“自由生长”状态的金融大数据行业将正式告别“无法可依”的时代。

综合《征信业务办法》下对于征信业务边界的宽泛界定以及《个保法》下对于个人信息的收集和对外提供所设置的严格的“告知”+“单独同意”合规标准，目前市场中数量众多的金融大数据服务商都将面临极为严苛的合规挑战。

客观地说，如果《个保法》和《征信业务办法》项下的要求严格执行，整个金融大数据行业所面临的合规压力将绝不仅仅是通过微调业务模式、规范展业细节便能得以解决。相反，在新规严格的管控之下，唯有根本性地调整商业模式或补强牌照资源才有可能在本轮行业大洗牌中得以生还。

#### （二）确立以“服务金融活动”为核心的征信业务监管边界，但仍保留对“非金融场景”的监管权限

长期以来，“征信业务的边界模糊”一直是困扰市场参与主体开展相关合规工作的难点之一。在《征信业务办法》出台前，仅凭《条例》第2条中对于征信业务的宽泛定义（即“本条例所称征信业务，是指对企业、事业单位等组织（以下统称企业）的信用信息和个人的信用信息进行采集、整理、保存、加工，并向信息使用者提供的活动”），并不能清晰地判断一项信息类服务是否存在涉及征信业务的可能。

本次出台的《征信业务办法》正式将“为金融等活动提供服务”列为判断征信业务的三大核心维度之一，明确了征信活动以金融场景为核心，但不应仅限于金融场景的基本思路。这一思路也与征求意见稿的表述以及此前监管机关通过公开渠道表达的监管思路保持一致。在征求意见稿中，征信业务被界定为“为金融经济提供服务”。类似地，在2020年12月15日召开的“长三角征信一体化”工作会议中，人民银行也表态“利用替代数据为金融和经济活动提供信用管理服务，在本质上属于征信活动，需要纳

入征信监管”。

但就实际的监管意图而言，结合《征信业务办法》的整体条文设置以及“答记者问”中监管机关所披露的态度，我们认为短期内“运用于金融场景”的相关征信活动仍然会是监管机关的工作重点。对于非金融领域的具有征信特征的活动而言，监管机关更多地是保留在理论上的监管和执法权限，以备在需要时可针对未来的各类创新业态开展相应的执法活动。

### （三）有所缓和的金融机构征信断直连要求

《征信业务办法》在对于征信服务从业主体提出牌照要求的同时，对于金融机构也一并设置了对信息来源渠道的管控义务。根据《征信业务办法》第5条：“金融机构不得与未取得合法征信业务资质的市场机构开展商业合作获取征信服务”。在“金融机构”的具体范围上，《征信业务办法》明确除“一行两会”所监管的金融机构外，也包括地方金融监管部门负责监督管理的地方金融组织（即小额贷款公司、融资担保公司、融资租赁公司等）。

本项要求与此前以窗口指导的形式下发的“征信断直连”要求在思路整体上保持一致，即严格管控金融机构的信息来源。但在细节监管口径上《征信业务办法》则有所缓和。在此前的“征信断直连”政策中，监管机关要求互联网平台不得向金融机构提供包括“申请信息、身份信息、基础信息、个人画像评分信息”在内的任何信息，需要实现个人信息的“全面”断直连。而在《征信业务办法》，则仅要求金融机构不得“与无资质主体开展商业合作获取征信服务”。鉴于并非所有的信息共享均构成征信服务，可以看出在新规下监管机关对于金融机构从外部渠道获取信息的态度有所缓和，在不涉及征信业务的前提下，仍允许金融机构通过外部渠道合理地采集个人信息。

### （四）持牌征信机构“通道类”业务的合规性进一步明确

《征信业务办法》正式明确了市场主体与征信机构合作开展“通道类”征信业务的合法性基础。具体而言，《征信业务办法》第14条规定：“个人征信机构应当将其合作，进行个人信用信息采集、整理、加工和分析的信息提供者，向中国人民银行报告。个人征信机构应当规范与信息提供者的合作协议内容。信息提供者应当就个人信用信息处理事项接受个人征信机构的风险评估和中国人民银行的情况核实”。

基于前述规定，无资质主体通过与持牌征信机构合作，在满足签署协议、接受征信机构评估及人行核实等要求的前提下，能够间接地参与到征信服务的提供中来。在目前的实践中，持牌的市场化征信机构已在此方面进行了积极尝试，未来可能会成为无资质业务主体优化调整业务模式的重要方式之一。

需要注意的是，此类“通道类业务”是否可能会受到《征信业务办法》第21条设置的公平性原则的影响而强制向全部市场主体开放有待进一步观察。第21条要求征信机构对外提供的产品或服务不得设置不合理的商业条件限制不同的信息使用者使用，也不得利用优势地位提供歧视性或者排他性的产品或服务。如果严格按照本条执行，则此类通道类业务下的产品需要向市场主体公平开放，并不能作为特定金融机构专享的信息资源。

### （五）征信机构业务合规要求全面升级，各类持牌机构需对应优化整改

针对已经持牌的机构，包括个人征信机构及企业征信机构，《征信业务办法》从“信用信息的采集”“信用信息的整理、保存、加工”“信用信息的提供、使用”“信用信息安全”四大维度为持牌机构的展业设定了全方位的合规要求。其中不乏“将个人信息采集方案向人行报告（新规第11条）”“征信产品向人行报告（新规第31条）”“征信信息使用者审查（新规第22条）”“征信产品核心要素公开披露（新

规第 42 条) ”等较为创新的监管要求和监管抓手。对于目前的持牌机构而言, 有必要对照相关要求, 对内控合规工作尽快整改完善, 以便在新规正式生效后可以及时满足合规要求。

#### (六) 全面对接《个保法》等相关规则, 征信机构并无特权

针对征信活动中涉及的个人信息的收集和处理活动, 《征信业务办法》也与《个保法》项下的各项要求全面接轨, 即应当以“最小必要”“正当合法”以及“告知同意”作为征信机构采集个人信息的前提条件。

同时, 对于征信信息使用者向征信机构查询征信信息的环节, 《征信业务办法》第 23 条同样要求征信信息使用者需就该查询行为取得个人信息主体的同意, 该等规则亦与《个保法》项下的要求相吻合。由此可见, 在《征信业务办法》项下, 征信机构对于个人信息的收集和处理应全面满足“个人信息保护”所涉及的合规要求, 且仅能适用《个保法》第 13 条第 1 款的“主体同意”的单一合法性基础, 即征信机构就此而言并不享受特殊的优待或适用特殊的规则。

值得进一步思考的是单一且严格的“主体同意”要求是否会对征信机构的业务开展造成影响。根据《个保法》, 无论是市场主体向征信机构报送信息亦或查询信息, 均属于个人信息的“对外提供”, 需要取得用户的“单独同意”, 这意味着该同意不得成为发放贷款的前提, 不得与其他协议内容捆绑或通过用户在用户协议、贷款协议中增设条款获取同意, 而必须以单独的提示或文件作为获取“单独同意”的基础。在这一前提下, 如果严格保障用户的自由选择权, 我们认为在实践中用户并无任何主观意愿同意市场主体向征信机构报送信息, 征信机构对个人信息的采集可能由此而受到影响。

#### (七) 值得玩味的过渡期

《征信业务办法》充分考虑到了市场现状与监管要求的落差, 设定了自新规生效时起算的为期 18 个月的过渡期, 即针对未取得个人征信业务经营许可或者未进行企业征信机构备案但实质从事征信业务的机构, 监管机关允许其至迟于 2023 年 6 月 30 日之前完成整改。

根据金融监管规则的制定惯例, 过渡期的时间长短往往能够直观地反映出新规对于市场现状的影响和颠覆程度。横向比较来看, 在《征信业务办法》之前上一个长度大致匹配的过渡期则出自“大资管新规”, 《征信业务办法》对市场的影响由此可见一斑。

此外值得注意的是, 《征信业务办法》虽然就无资质主体的优化整改设定了相对宽松的 18 个月的过渡期, 但仅从字义来看, 《征信业务办法》针对金融机构所提出的关停无资质征信渠道的要求并不适用该过渡期, 因此原则上金融机构自 2022 年 1 月 1 日起即有必要关停相应的渠道, 其一定程度上也将倒逼无资质主体尽快完成合规整改。

## 四、《征信业务办法》细节合规要点

### (一) 到底什么是征信——“用于识别判断信用状况”是核心

根据《征信业务办法》第三条以及“答记者问”的内容, 《征信业务办法》确立了以“依法采集”“为金融等活动提供服务”“用于识别判断企业和个人信用状况”这三大维度作为判断“信用信息”边界的标准, 并在此基础上沿用《条例》项下的定义, 将针对“信用信息”开展的采集、整理、保存、加工, 并向信息使用者提供的活动界定为“征信业务”。

从前述三大维度入手, 我们认为对于“征信业务”的边界判断应当把握以下要点:

## 1. “替代数据”全面纳入监管，基础数据类型无法作为判别征信业务边界的依据

根据《征信业务办法》以及对应的“答记者问”中监管机关透露的态度，除“借贷信息”外的其他信息，即所谓的“替代数据”（通常指地址、交通、通信、债务、财产、支付、消费、生产经营、履行法定义务等信息）将全面纳入征信行业的监管。据此，无论数据服务商是否涉及对信息主体“借贷信息”的收集，均不足以判定其提供的服务是否落入征信业务的监管边界。

## 2. 服务场景以“金融活动”为核心，但不应以此为限

如前述，《征信业务办法》将征信业务的服务场景界定为“金融等活动”，由此可见“金融活动”相关的征信服务将成为监管机关关注和整改的重点。但从保留监管权限的角度，监管机关并未选择“自缚手脚”将征信活动的监管半径限于金融领域，而是通过一个“等”字，对非金融领域中具有征信特征的活动仍保留了理论上的监管权限。

据此，具有征信特征的产品所服务的具体场景和领域也不足以作为判别“征信业务边界”的核心标准。对于“非金融领域”的运用场景，我们认为其实际受到监管质疑的风险较低，但在现阶段尚不足以完全排除其被认定为“征信业务”的可能性。

## 3. 是否将信息“用于识别判断信用状况”应作为识别征信业务边界的核心标准

根据《征信业务办法》界定的三大维度，我们认为判断征信业务与普通的信息服务或信息共享的区别主要在于是否存在将信息“用于判断识别信用状况”的特征。具体而言：

### (1) “信用状况”应采狭义标准

就此处的“信用状况”，我们认为应当采相对狭义的理解，即仅指在“金融借贷”和“信用交易”中信息主体“还款”或“支付对价”的意愿和能力，即信息主体在双务合同中作为后给付金钱的一方，对按双方约定履行金钱给付义务的意愿和能力，其通常会由债权人量化为一个相对确切的金额数值，其大致可理解为英文中的“credit”一词。

与此相对应的，《征信业务办法》项下的“信用状况”不应包括更广义的“信用”或“诚信”概念（大致对应英文中的“Integrity”），即信用主体的“品行是否正直”“产品和服务口碑如何”“是否遵纪守法”等等。

以此为分界，诸如社交网站、婚恋网站对于个人信息主体信息的收集、展示和排名、商家点评类网站对于商户服务信息的收集、展示和排名、以及一些提供“涉赌人员名单、反洗钱高风险人员名单”查询功能的服务，均不应被认定为“征信业务”。

### (2) 应以信息处理者的主观目的为标准

进一步地，对于是否存在“用于判断识别信用状况”的特征，应以信息处理者的主观目的作为判断标准，而不应以信息接收者的实际用途作为判断标准。仍以商家点评类的网站为例，在银行发放小微企业贷时，此类信息往往能够为银行提供重要的信息风控参考，但不应由此认为此类商家点评服务属于征信服务。

与此类似的，对于贷款业务嵌入前端场景平台并由此而伴生的场景平台和金融机构之间的信息交互，如果仅涉及基础信息的共享而不包括前端场景平台对用户信用情况的评估判断，也不宜认定为征信

业务。在“答记者问”中，监管机关也明确表明“汽车经销商、房产营销中介等市场机构依法代金融机构收集客户信息但并不对客户信息分析处理营利”，不应视为征信业务。

据此，我们认为在银行与电商平台、教育机构、医疗美容机构合作的“消费分期”“培训贷”“医美贷”等业务中，在充分履行了向信息主体的“告知+同意”的义务后，即使存在电商平台、教育机构、医疗美容机构向银行提供用户基本身份信息、消费/购物记录信息，仍不宜认定此类机构涉及开展征信业务。

### **(3) 无其他合作或服务基础**

对于“信用状况的判断”应当是信息处理者输出的核心服务内容，即对于存在其他正当业务合作基础并由此伴生的信息共享，亦不宜被认定为“征信业务”。此类情形较为典型的包括：(i) 联合贷合作下，流量行向资金行提供部分评估结果作为参考；(ii) 融资担保公司在与银行的合作中基于对借款人担保额度的初评，向银行提供部分评估结果（如是否提供担保、担保额度等）。

## **(二) 信用信息采集要点概述**

整体上，《征信业务办法》对征信机构采集个人信用信息设定了较为严格的合规要求，相关规定符合个人信息保护相关的规则，与现有《个保法》接轨；但对企业征信业务而言，鉴于我国立法对企业信用信息的采集和保护仍处于相对空白的状态，因此《征信业务办法》对征信机构采集企业信用信息设定的合规要求也相对较低。具体而言，征信机构采集个人和企业信用信息的主要要求如下：

### **1. 征信机构应视信用信息类型遵循对应的采集原则**

《征信业务办法》对征信机构采集个人信用信息及企业信用信息提出了不同的原则性要求，具体而言：《征信业务办法》第7条要求征信机构采集个人信用信息时采取合法、正当的方式，遵循最小、必要的原则，不得过度采集；《征信业务办法》第15条要求征信机构采集企业信用信息时基于合法的目的，不得侵犯商业秘密。

### **2. 确保采集方式和渠道正当合法**

无论是自行向信息主体直接采集信用信息，还是通过其他渠道（如信息提供者处）间接采集信用信息，征信机构应当确保其采集信用信息的方式和渠道正当合法。具体而言，《征信业务办法》第8条要求征信机构不得以下列方式采集信用信息：（1）欺骗、胁迫、诱导；（2）向信息主体收费；（3）从非法渠道采集；（4）以其他侵害信息主体合法权益的方式。

针对间接采集信用信息的情况，《征信业务办法》第9条要求征信机构制定相关制度，对信息提供者的信息来源、信息质量、信息安全、信息主体授权等进行必要的审查；同时，《征信业务办法》第10条要求征信机构与信息提供者在开办业务及合作中应当遵守《个保法》等法律法规并通过协议等形式明确信息采集的原则以及各自在获得客户同意、信息采集、加工处理、信息更正、异议处理、信息安全等方面的权利义务和责任。

### **3. 采集个人信用信息应当制定采集个人信用信息方案并向中国人民银行报告**

为从严管理个人信用信息采集及处理相关事宜，《征信业务办法》第11条要求经营个人征信业务的征信机构制定采集个人信用信息的方案，并就采集的数据项、信息来源、采集方式、信息主体合法权益保护制度等事项及其变化向中国人民银行报告。

#### 4. 采集个人信用信息应向个人履行告知义务并取得个人的授权同意

《征信业务办法》对标《个保法》确定的收集个人信息的合规标准，要求征信机构采集个人信用信息时向个人履行告知义务并取得个人的授权同意，具体而言：《征信业务办法》第 12 条要求征信机构采集个人信用信息时，应当经信息主体本人同意并明确告知信息主体采集信用信息的目的，但依照法律法规公开的信息除外；此外，由于《征信业务办法》第 12 条字面上并未明确其仅适用于直接采集的场景，我们理解上述授权同意和告知义务将同等适用于间接采集的场景，《征信业务办法》第 13 条的规定亦印证了前述要求，第 13 条规定如征信机构通过信息提供者间接取得个人同意的，信息提供者应当向信息主体履行告知义务。

##### （三）信用信息整理、保存、加工要点概述

针对持牌机构对信用信息的整理、保存和加工，《征信业务办法》也相应设定了一系列的合规要求，具体包括：

##### 1. 遵循客观性原则，完善内部纠错及处理机制

征信业务的客观性原则是征信机构在从事信息处理活动过程中需要全程遵循的原则之一。在信用信息整理、保存、加工阶段，《征信业务办法》第 16 条要求征信机构应当遵循客观性原则，不得篡改原始数据；第 18 条则要求征信机构在这一阶段发现因内部处理导致信息错误的，应当及时更正并优化信用信息内部处理流程；因信息提供者报送错误的，则应及时通知其更正。

此外，《征信业务办法》还要求征信机构采取适当措施提高信用信息的质量，包括但不限于该法第 17 条要求征信机构采取适当措施，提高征信系统信息的准确性，保障信息质量；该法第 19 条要求征信机构对来自不同信息提供者的信息进行比对，并在发现信息不一致时及时核查处理。

##### 2. 按规定期限和方式保存个人信用信息

《征信业务办法》对于个人信用信息设定了专有的保存要求。针对个人不良信息的保存，《征信业务办法》第 20 条要求其保存期限应当为自不良行为或事件终止之日起 5 年，并规定个人不良信息保存期限届满，征信机构应当将个人不良信息在对外服务和应用中删除；作为样本数据的，应当进行匿名化处理。

##### 3. 征信业务相关信息原则上应于中国境内存放

《征信业务办法》第 39 条要求，征信机构在中国境内开展征信业务及其相关活动，采集的企业信用信息和个人信用信息应当存储在中华人民共和国境内。前述“境内存放”要求在我国关于信息数据的法规中一脉相承，《网络安全法》及《个保法》中均规定在我国境内采集和产生的个人信息及重要数据应当在境内存储，而《征信业务办法》则进一步明确了该等规定在征信行业的适用性，即凡中国境内开展征信业务及相关活动所采集的信用信息，包括企业信用信息及个人信用信息均需存储在境内。

##### （四）信用信息提供、使用要点概述

在信用信息提供、使用方面，《征信业务办法》主要提出了如下的监管要求：

##### 1. 提供征信产品、服务应当遵循公平性原则

《征信业务办法》第 21 条要求征信机构对外提供征信产品和服务应当遵循公平性原则，不得设置不合理的商业条件限制不同的信息使用者使用，亦不得利用优势地位提供歧视性或者排他性的产品和

服务。“公平性原则”兼顾发展市场化征信机构与促进征信供给公平正义，是深化征信业供给侧结构性改革思路在《征信业务办法》中的体现；这一规定亦有利于打破市场竞争导致的征信业“数据孤岛”，扩展信用信息共享覆盖范围，以构建形成多层次、全方位、宽领域的征信体系。

## 2. 信息使用者审查、评估与监测

《征信业务办法》第 22 条要求征信机构应当对信息使用者进行“事前审查”“接入评估”及“事中监测”。就“事前审查”而言，征信机构应当采取适当的措施，对信息使用者的身份、业务资质及使用目的进行必要审查；针对信息使用者接入征信系统的网络和系统安全、合规性管理措施，征信机构则应当就该等事项履行评估义务；此外，征信机构还应当履行“事中监测”义务，对信息使用者的查询行为进行监测。如征信机构发现安全隐患或异常行为的，应当及时进行核查；如征信机构发现违法违规行，则应当停止向该等信息使用者提供服务。

## 3. 信用信息查询同意与按约使用

《征信业务办法》第 23 条要求，信息使用者查询个人信用信息，应当取得信息主体的同意；使用个人信用信息，则应按照与信息主体约定的用途进行使用。信息使用者应当采取必要的措施保障前述义务的履行。

## 4. 信用信息使用应正当合法、目的明确

《征信业务办法》第 24 条要求，信息使用者使用征信机构提供的个人信用信息和企业信用信息，均应基于合法、正当的目的，不得滥用。该等要求与《个保法》中的个人信息使用规则一致。

## 5. 响应信息主体查询、异议处理需求

根据《征信业务办法》第 25 条、第 26 条和第 27 条的要求，个人信息主体有权每年两次免费获取本人的信用报告，征信机构提供查询服务时可以采用互联网查询、营业场所查询等多种方式。信息主体认为信息存在错误、遗漏的，有权向征信机构或者信息提供者提出异议；认为侵害自身合法权益的，可以向所在地中国人民银行分支机构投诉，受理机构根据《征信业管理条例》规定的方式处理该等投诉，自受理之日起 30 日内书面答复投诉人；同时，征信机构不得以删除不良信息或不采集不良信息为由，向信息主体收取费用。

## 6. 各类典型产品的管控要求

针对征信机构通常所提供的信用信息查询产品服务、信用评价类产品服务、反欺诈产品服务等产品，《征信业务办法》在第 28 条、第 29 条和第 30 条中均对服务和产品提供提出一定的要求。具体而言：

- **信用报告等信用信息查询产品服务：**征信机构应当客观展示查询的信用信息内容，并对查询的信用信息内容及专业名词进行解释说明；同时，信息主体有权要求征信机构在信用报告中添加异议标注和声明。
- **画像、评分、评级等评价类产品服务：**征信机构应当建立评价标准，不得将与信息主体信用无关的要素作为评价标准，并应在提供该类产品和服务前，履行必要的内部测试和评估验证程序，使评价规则可解释、信息来源可追溯。提供经济主体或者债务融资工具信用评级产品和服务的，征信机构应当按照《信用评级业管理暂行办法》等相关规定开展业务。

- **反欺诈产品服务：**征信机构应当建立欺诈信用信息的认定标准。

## 7. 产品报告

针对提供信用信息查询、信用评价类、反欺诈服务的征信机构，《征信业务办法》第 31 条要求征信机构应当向中国人民银行或其省会（首府）城市中心支行以上分支机构报告，内容包括信用报告的模板及内容，信用评价类产品和服务的评价方法、模型、主要维度要素，以及反欺诈产品和服务的数据来源、欺诈信用信息认定标准。

## 8. 展业禁止行为

《征信业务办法》第 32 条规定了征信机构在展业过程中禁止从事的活动，具体包括：（1）对信用评价结果进行承诺；（2）使用对信用评价结果有暗示性的内容宣传产品和服务；（3）未经政府部门或者行业协会同意，假借其名义进行市场推广；（4）以胁迫、欺骗、诱导的方式向信息主体或者信息使用者提供征信产品和服务；（5）对征信产品和服务进行虚假宣传；（6）提供其他影响征信业务客观公正性的征信产品和服务。前述要求体现了维护征信业务客观、公正的思路和导向，以促进征信业规范有序发展，监督征信机构严格依法合规经营。

### （五）信用信息安全要求概述

针对信用信息的安全管理，《征信业务办法》主要提出了如下的监管要求：

#### 1. 制定安全管理制度

《征信业务办法》第 33 条要求，征信机构应当落实网络安全等级保护制度，制定涉及业务活动和设备设施的安全管理制度，采取有效保护措施，保障征信系统的安全。这一要求与《网络安全法》提出的网络安全等级保护制度有效衔接，同时体现了业务活动和设备设施的安全性均是征信机构应当关注的重点。

#### 2. 差异化的机构信息安全标准设置

《征信业务办法》针对个人征信以及规模较大的企业征信的系统安全能力及组织构架设置了差异化的保护要求。根据《征信业务办法》第 34 条对于个人征信机构以及保存或处理 100 万户以上企业信用信息的企业征信机构额外设置了安全建设要求，包括（1）核心业务信息系统网络安全保护等级具备三级或者三级以上安全保护能力；（2）设立信息安全负责人和个人信息保护负责人，由公司章程规定的高级管理人员担任；以及（3）设立专职部门，负责信息安全和个人信息保护工作，定期检查征信业务、系统安全、个人信息保护制度措施执行情况。这一规定在提出具体要求的同时，也体现了监管部门对于业务、系统安全及个人信息保护的关注。

#### 3. 日常管理安全义务

作为基于系统数据开展业务活动的主体，征信机构在日常管理过程中针对各类设备、终端及系统管理应当是其履行信息安全义务的主要手段之一。《征信业务办法》第 35 条规定，征信机构应当保障征信系统运行设施设备、安全控制设施设备以及互联网应用程序的安全，做好征信系统日常运维管理，保障系统物理安全、通信网络安全、区域边界安全、计算环境安全、管理中心安全等，防范征信系统受到非法入侵和破坏。

#### 4. 加强机构内外部人员管理

征信机构的人员管理也是其保证信用信息安全过程中的重要环节之一，包括机构内部人员安全管理、履职管理和外部人员访问管理。就征信机构内部人员而言，根据《征信业务办法》第 36 条、第 37 条，征信机构应当从人员录用、离岗、考核、安全教育、培训等方面做好人员安全管理工作；同时，征信机构应当严格限定公司内部查询和获取信用信息的工作人员的权限和范围，并通过留存工作人员查询、获取信用信息的操作记录，明确记载工作人员查询和获取信用信息的时间、方式、内容及用途的方式，加强内部人员履职管理工作。针对外部人员，征信机构则应当加强外部人员访问管理工作。

#### 5. 建立应急处置制度

《征信业务办法》第 38 条要求征信机构应当建立应急处置制度，包括：（1）设置应急处置措施，在发生或者有可能发生重大信用信息泄露等事件时，立即采取必要措施降低危害；（2）建立报告制度，在前述事件发生时，及时向中国人民银行及其省会（首府）城市中心支行以上分支机构报告。

#### 6. 信用信息跨境传输的相关要求

如我们在上文所述，《征信业务办法》第 39 条要求，征信机构在中华人民共和国境内开展征信业务及其相关活动，采集的企业信用信息和个人信用信息应当存储在中华人民共和国境内。而根据《征信业务办法》第 40 条，征信机构向境外提供个人信用信息，应当符合法律法规的规定；如征信机构向境外信息使用者提供企业信用信息查询产品和服务，应当对信息使用者的身份、信用信息用途进行必要的审查，确保信用信息用于跨境贸易、投融资等合理用途，不得危害国家安全。

#### 7. 征信机构跨境合作应当履行事前报告义务

《征信业务办法》第 41 条要求，如征信机构与境外征信机构合作的，应当在合作协议签署后、业务开展前将合作协议报告中国人民银行，即履行“事前”报告义务。

### （六）监督管理要求与法律责任概述

#### 1. 特定事项社会公示

为加强社会监督，增加信息透明度，《征信业务办法》第 42 条要求征信机构将如下特定事项向社会公开，具体包括：（1）采集的信用信息类别；（2）信用报告的基本格式内容；（3）异议处理流程；（4）中国人民银行认为需要公开的其他事项。

#### 2. 个人征信机构定期合规审计

《征信业务办法》第 43 条规定，个人征信机构应当每年对自身个人征信业务遵守《个保法》《征信业管理条例》的情况进行合规审计，并将合规审计报告及时报告中国人民银行。这一规定对个人征信机构提出了更高的合规建设要求。

#### 3. 监督检查重点事项

根据《征信业务办法》第 44 条，中国人民银行及其省会（首府）城市中心支行以上分支机构对征信机构监督检查的重点关注事项主要包括：（1）征信内控制度建设，包括各项制度和相关规程的齐备性、合规性和可操作性等；（2）征信业务合规经营情况，包括采集信用信息、对外提供和使用信用信息、异议与投诉处理、用户管理、其他事项合规性等；（3）征信系统安全情况，包括信息技术制度、安全管理、系统开发等；（4）与征信业务活动相关的其他事项。该规定间接重申了《征信业务办法》对于征信机构

业务活动、内控建设、系统安全等提出的相关要求，也为征信机构未来的合规建设重点提供了标准和依据。

## 五、结语

《征信业务办法》的发布很大程度上宣告了征信行业“弱监管、弱执法”的时代的结束。随着规则的逐步清晰以及牌照发放的进一步放开，我国的征信行业也将走上更为规范化的发展道路。

就现阶段而言，我们建议涉及相关“类征信”业务的企业以及接入类征信数据源的金融机构尽早对自身产品或服务的合规风险进行自评并优化调整。此外，对于“类征信”从业主体而言，也建议同步对未来业务发展布局进行规划，如计划深耕该业务领域的，则建议尽早启动牌照申请准备工作或与持牌征信机构的合作沟通。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 宛俊

电话： +86 21 6080 0995

Email: [jun.wan@hankunlaw.com](mailto:jun.wan@hankunlaw.com)

### 权威

电话： +86 21 6080 0946

Email: [wei.quan@hankunlaw.com](mailto:wei.quan@hankunlaw.com)