

“汉坤金融科技视点（十七）：中国征信体系全景扫描”

作者：宛俊 | 权威 | 郑博

2020年1月17日，中国人民银行（“人行”）征信中心（“人行征信中心”）正式启动了二代征信系统的切换和上线工作，自2020年1月19日起，征信中心将面向社会公众和金融机构提供二代格式的信用报告（“人行征信报告”）查询服务。二代征信系统上线，对于每一个自然人个体和企业而言都有着深远的影响，无论是按揭买房、办理信用卡等金融借贷类的活动，还是租房、求职、招投标以及办理各类政府手续，信息主体的征信信息都发挥着十分重要的参考作用。

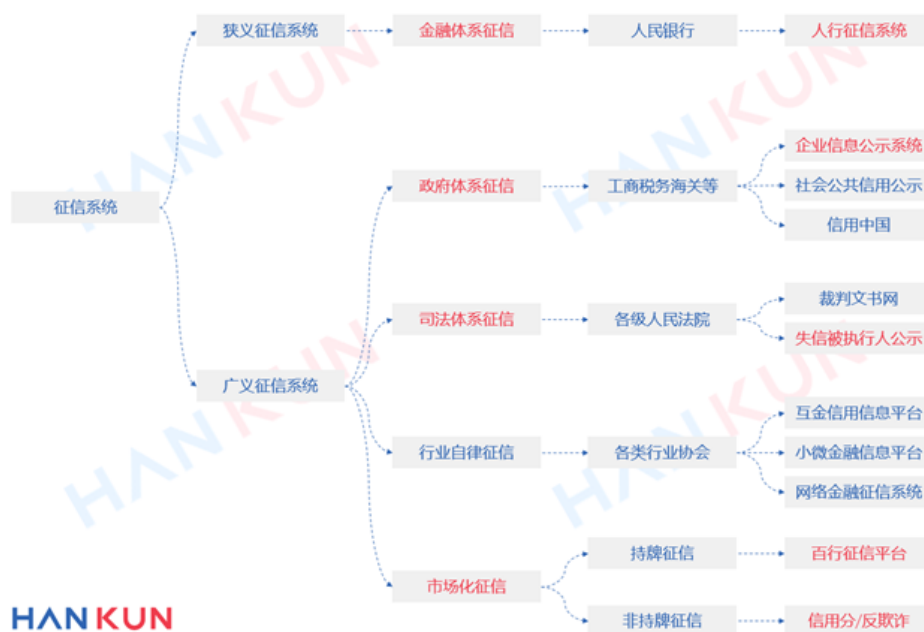
说到“征信”，除了上面提到的人行征信报告外，由各类网络平台推出的各式各样的“信用分”也一样是大家耳熟能详的名词。除此之外，大家肯定有接触过关于“限制消费人员”以及“失信被执行人”的概念。如此看来，“征信”与我们的生活和工作息息相关，藉由本次人行上线二代征信报告的机会，我们将在本文中我国的征信体系进行一次全景式的介绍，以期各位读者在阅读本文后能够对我国征信系统的全貌有所了解。

一、我国征信系统概述

我国目前的征信系统可以做“狭义”和“广义”之分。

“狭义”的征信系统仅指由人行征信中心基于其运营和管理的金融信用信息基础数据库所提供的征信服务，也就是前面提到的“人行征信”（“人行征信”）。人行征信也是我国目前收集的个人信息主体数量最多，泛用性最广的征信系统。日常生活中通常我们所说的“个人征信报告”一般都指的是人行征信系统针对自然人或企业主体的信用情况出具的“信用报告”。

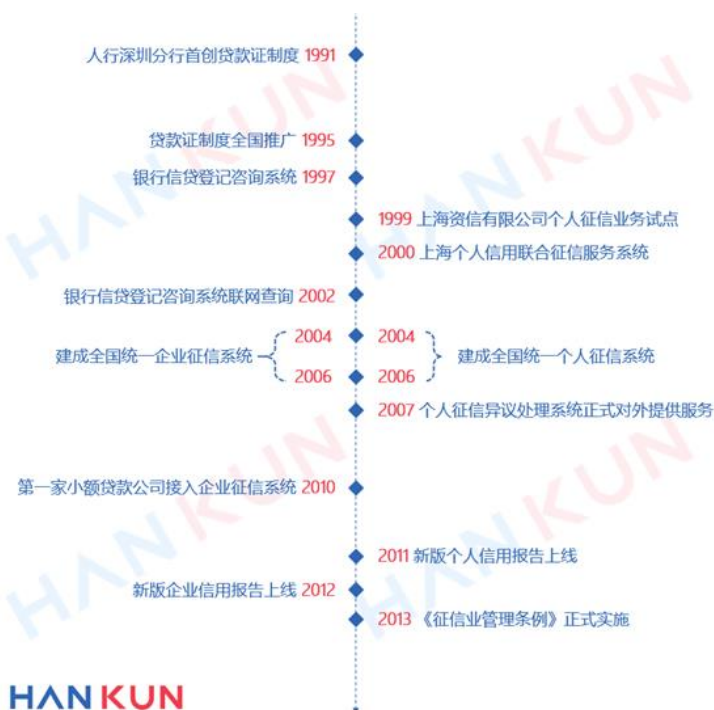
“广义”的征信系统除包括狭义的人行征信之外，还包括由其他政府部门或社会机构运营和管理的提供个人信息公示和查询的相关系统，相关的参与主体主要包括由司法机关、工商机关、税务机关、互联网金融相关行业协会、目前唯一持有个人征信牌照的“百行征信”，以及各类未持有个人征信牌照，但是提供类征信服务的机构。



二、狭义的征信系统——人行征信

(一) 基本介绍

人行征信是由政府官方主导的主要服务于各类金融业务的征信系统，同时也是我国起步最早的征信系统，其历史沿革发展如下图。



根据人行征信中心于 2020 年初最新公布的数据，截至 2019 年底，人行征信系统已收录 10.2 亿自然人、2,834.1 万户企业和其他组织的信息，规模已位居世界前列；个人和企业征信系统分别接入机构 3,737 家和 3,613 家，基本覆盖各类正规放贷机构；2019 年，个人和企业征信系统累计查询量分别为 24

亿次和 1.1 亿次，日均查询量分别为 657 万次和 29.6 万次。

（二）征信信息来源

以个人征信为例（企业征信的信息类型及信息来源大致相同），根据人行征信中心的官方说明，人行征信系统采集的信息覆盖个人贷款、信用卡、担保等信贷信息，以及个人住房公积金缴存信息、社会保险缴存和发放信息、车辆交易和抵押信息、法院判决和执行信息、税务信息、电信信息、个人低保救助信息、执业资格和奖惩信息共计 8 类公共信息，涉及的数据项超过 80 项。

信息类型	信息内容	信息来源
个人基本信息	<ul style="list-style-type: none"> ■ 标识信息：姓名、证件类型、证件号码 ■ 身份信息：性别、配偶、联系方式 ■ 职业信息：单位名称、地址 ■ 居住信息：居住地址、居住状况 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 社会保险经办机构、住房公积金管理中心 ■ 商业银行（开展业务时采集）
个人信贷信息	<ul style="list-style-type: none"> ■ 贷款信息：贷款发放及还款情况 ■ 信用卡信息：信用卡发卡及还款信息 ■ 担保信息：为其他主体提供担保的情况 ■ 特殊交易信息 ■ 特别记录信息 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 各类金融机构及类金融机构
反映信用状况的其他信息	<ul style="list-style-type: none"> ■ 履行相关义务的信息：社保参保缴费信息、住房公积金缴存信息、车辆抵押交易信息 ■ 后付费非金融负债信息：电信等公用事业部门缴费信息 ■ 公共部门相关信息：获得资质信息、行政许可信息、行政处罚信息、获得奖励信息、执业资格信息、法院判决和执行信息、欠税信息、低保救助信息、上市公司监管信息 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 各类国家机关 ■ 公用事业单位

在 2020 年正式上线的第二代人行征信报告中，除继续保留了之前的各项内容外，还增加了就业信息、国籍信息、电子邮件信息等基本个人信息。此外，新版报告中还加入了以下几项对征信评价有较大实质性影响的变化：(i)对个人手机号码的收集和展示由此前的“仅披露最新的手机号码”调整为“同时披露当前及过往的手机号码”；(ii)增加了循环贷款账户信息（即授信信息）的展示；(iii)增加了对共同贷款信息（如配偶作为参贷人申请的按揭贷款）的展示；(iv)增加了对于“账单分期”信息的展示；以及(v)所展示的信用信息的时间跨度由此前的 2 年延长到 5 年。

有趣的是，人行征信中心的信息收集渠道虽然覆盖面极广，接入的机构类型也十分多样，但截至 2019 年底，人行征信中心并没有与市场上任何一家 P2P 平台实现数据的对接。借款人在 P2P 平台的借款及逾期记录并不会被同步到人行征信中心的系统当中，相应地，此前市场中的 P2P 平台也无法直接接入人行征信中心的系统查询借款人的征信报告。这一信息的不对称，一定程度上为网贷平台提供了开展次级人群业务的空间，另一方面也间接地推动了中国互联网金融协会相关征信系统的诞生。令人欣喜的是，自 2020 年初开始，已经有 P2P 平台开始陆续接入人行征信系统，人行征信系统采集信息的全面性也得到了进一步的提升。

另外，有别于更为市场化的征信服务提供主体，人行征信系统在采集信息时的一个显著特征是其不会通过公开渠道进行任何主动的信息抓取，人行征信中心所获取的信息全部来源于接入机构的报送。就这一点而言，人行征信系统收集和整合信息的能力存在一定的局限性，这也使得市场化的征信主体有机会提供差异化的服务。

（三）失信惩戒

人行征信报告对于信息主体最直接的影响体现在信息主体开展的各类金融信贷活动中。除前文提到的 P2P 平台等少数并未接入人行征信系统的“放贷类机构”外，目前市场中绝大多数具备放贷资质的金融机构和类金融机构均已和人行征信系统建立了直连，在进行风控及信贷审核时，都会调取信息主体的人行征信报告并以此作为资信评估和风险定价的重要参考依据。

就具体的“惩戒效果”而言，人行征信呈现两大特点：

- 无强制性。人行征信并未对信息主体设定强制性的惩戒后果，金融机构在调取信息主体的征信报告后，仅会以征信报告中的信息作为参考，是否授予信贷额度，以及具体如何进行风险定价仍属于金融机构自由进行商业判断的事项，因此理论上完全可能出现信息主体基于相同的人行征信信息在 A 银行无法获得贷款额度而在 B 银行能够完成贷款申请的情形。
- 无处罚性。如前所述，人行征信的“惩戒”效果主要体现在信息主体在申请贷款时是否能够获得相应的额度以及优惠的利率价格。除此之外，人行征信并不会根据信息主体的信用情况设定诸如禁止高消费、禁止乘坐高铁或飞机等额外的联动惩戒措施。

三、广义的征信系统——多主体参与的征信系统

（一）体系介绍

广义的征信系统主要包括：(i)由各类政府部门设立的和运营的各类信息公示和查询系统（如国家企业信用信息公示系统、社会公共信用信息公示系统、信用中国等）；(ii)由最高人民法院主导运营的“执行信息公开网”（提供被执行人、失信被执行人信息查询）；(iii)由中国互联网金融协会、中国支付清算协会等具有行业自律属性的组织主导运营的金融信息风险共享平台；(iv)由中国互联网金融协会牵头 8 家个人征信业务试点机构共同设立的百行征信；以及由大量未持牌市场参与主体提供的各类征信类服务。

从目前的市场现状来看，各类征信服务提供主体之间的信息互通程度有限，信息种类和信息来源也各有不同，因此其判断信息主体资信状况的价值也相应会有所区别。以下篇幅中将对以上第(ii)、(iii)、(iv)类征信主体进行简要介绍。

（二）执行信息公开网/失信被执行人名单

失信被执行人名单是根据 2013 年出台的《最高人民法院关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》项下的要求，由最高人民法院主导运营并向社会公开发布的一项司法信息公示措施。

失信被执行人名单项下主要公布的内容是**有履行能力而拒不履行生效法律文书的被执行人的基本信息及涉诉信息**。其主要目的是通过对外公示以及与其他政府部门进行联合惩戒的方式，促使相应的失信被执行人及时履行司法判决。

根据最高人民法院官方公布的数据，截至 2019 年年中，全国法院已经累计发布失信被执行人名单

1,450 万例，通过信用惩戒系统累计限制 2,740 万人次购买机票，600 万人次购买动车、高铁票。根据最高人民法院实时披露的数据，截至 2020 年 2 月 4 日，正处于失信状态中的被执行人为 5,691,902 人。

（三）行业自律类信息平台

目前此类平台主要包括：(i)由中国互联网金融协会在 2016 年 9 月 9 日牵头设立的**互联网金融行业信用信息共享平台**；(ii)中国支付清算协会 2015 年 8 月上线的**小微金融风险信息共享平台**；以及(iii)由上海资信有限公司于 2013 年 7 月 1 日上线运营的**网络金融征信系统 NFCS**。

此类平台的设立与过去几年中互联网金融行业的迅猛发展有着很大的关联。在 2019 年之前，网贷行业的快速发展催生了极大的征信业务市场，但是由于人行征信系统并不允许网贷平台接入，便相应导致了网贷平台（及其他类金融机构）之间产生了共享信息、获取信息的迫切需求。正是在这一背景下，前述的几家信息共享平台先后设立，接入此类平台的主体也主要以各类网贷平台为主。

根据公开渠道查询的信息，截至 2019 年 6 月，中互金信用信息共享平台已有 172 家从业机构接入，收录自然人借款客户 4,000 多万个，借款账户 9,000 多万个。截至 2019 年 12 月 31 日，上海资信有限公司运营的网络金融征信系统（NFCS）累计签约接入机构 1,392 家，共收录自然人 10,025 万、企业和其他组织 2,837 万，其中借款人数量 3,822 万，借款申请人数量 8,061 万，借贷金额 19,070 亿元。

（四）百行征信

1. 概况

百行征信全称为百行征信有限公司，是中国互联网金融协会牵头 8 家个人征信业务试点机构（即腾讯信用、芝麻信用、前海征信、鹏远征信、中诚征信、考拉征信、中智诚征信、北京华道征信）共同设立的市场化征信服务提供主体，同时也是目前我国唯一一家依据《征信业管理条例》取得“个人征信业务”展业资质的征信服务商。

在百行征信诞生之前，我国的监管机关即围绕个人征信业务的市场化做过很多积极的尝试。2015 年初，前述的 8 家个人征信业务试点机构即获准开始个人征信业务准备工作，但直至 2017 年 4 月，监管机关仍表示 8 家拟开展个人征信业务的机构在试点期间无一家合格，“个人征信”业务的牌照发放也因此迟迟未能尘埃落定。直到 2018 年 1 月 4 日，央行正式对外发布了“百行征信有限公司”的相关情况公示，此前传言已久的“信联”也就此落地。

百行征信与央行征信系统的业务有所不同，可以理解为是互补关系，人行征信系统更为侧重于传统金融机构提供的数据，而百行征信则弥补了人行征信系统在互联网金融领域（尤其是网贷领域）数据的缺失，将更多的互联网金融机构的数据纳入征信系统。

根据百行征信官方 2019 年 11 月公布的数据，百行征信自 2019 年 5 月正式开放查询以来，个人信用报告累计使用量突破 3,500 万笔，特别关注名单和信息核实核验产品累计使用量突破 1,500 万笔。

2. 数据来源

如前所述，百行征信数据来源的一大特征是其涵盖了大量来自互联网金融企业的信用数据，但却不仅限于此。截至 2019 年 10 月，百行征信拓展机构数已经超过 1,200 家，涵盖互联网金融、消费金融、中小金融和新金融等 4 大类 18 小类金融机构。其中，750 家机构已与百行征信签订信息共享协议，500 家机构已开发 API 接口。截至 2019 年底，百行征信已收录个人信息主体 1.4 亿人，去重后 6,500 万人，信贷账户 1.75 亿个，信贷记录 18 亿条。

3. 失信惩戒

与人行征信系统类似，百行征信的“惩戒”效果同样体现在信息主体开展的各项金融信贷活动中，尤其是通过互联网渠道开展的金融信贷活动。

具体到“惩戒方式”上，百行征信也同样呈现出类似人行征信系统的“无强制后果”和“无惩戒措施”的特点，即接入机构在获取相应的征信信息后，仅会将该信息作为其信贷审核工作的一项参考，而不会产生确定的“惩戒”效果。

四、市场化征信服务机构以及征信行业的监管

（一）基本情况

在我国目前的征信系统中，除了前述提到的具有官方背景的人行征信系统、失信被执行人名单、以及持有个人征信业务牌照的百行征信等征信行业的“国家队”以外，还活跃着大量的“社会化”的提供征信相关服务的主体，主要包括：(i)完成企业征信备案的企业征信服务商；(ii)资本市场信用评估服务商；以及(iii)未取得个人征信业务资质但提供相关征信服务或类似数据服务的服务商。

1. 企业征信行业概况

目前，我国企业征信行业实行“备案制”。主要监管规定包括国务院于2013年1月21日发布、2013年3月15日起施行的《征信业管理条例》、中国人民银行于2013年11月15日发布、2013年12月20日施行的《征信机构管理办法》、中国人民银行于2016年9月20日发布的《企业征信机构备案管理办法》等。

从整体的申请难度来看，企业征信备案属于相对而言较为容易取得的经营资质。除在2016年至2018年年底由于互联网金融行业的整改而有过3年的“发牌暂停期”以外，其他时间均稳定地有新发牌照的实例。根据人行2020年初公布的官方数据，截至2019年年底，全国共有22个省（市）的128家企业征信机构在人民银行分支行完成了现行有效的备案。

企业征信服务的被征信对象主要为中小企业，向客户提供的产品形态主要是针对企业信用状况的基本信息、工商、税务、知识产权等各类资产和经营信息。整体而言，虽然国内目前已经有上百家的企业征信服务提供商，但是各家提供的产品目前呈现出较大的同质性，无论是数据来源还是呈现形式都很难有实质性的区分度。

2. 资本市场征信行业概况

资本市场征信即信用评级机构进行的征信活动。2006年5月，中国证监会发布《上市公司证券发行管理办法》，明确上市公司发行可转债公司债券和分离交易的可转换债券应当委托具有资格的资信评级机构进行信用评级和跟踪评级；2007年8月24日，证监会发布《证券市场资信评级业务管理暂行办法》，从业务许可、业务规则、监督管理、法律责任等方面对资信评级机构及其业务行为进行了严格规范。2019年11月26日，人行、发改委、财政部以及证监会联合发布了《信用评级业管理暂行办法》，针对提供评级服务的主体设定了“备案制”的基本要求，并进一步从内控合规、信息披露等角度对信用评级机构的管理提出规范要求。

我国的第一家社会化专业资信评估机构是1988年3月设立的“上海远东资信评估有限公司”。经

过数年发展，目前国内从事资本市场评级业务的机构已有联合资信评估有限公司、联合信用评级有限公司、中诚信国际信用评级有限责任公司、中诚信证券评估有限公司、大公国际资信评估有限公司、上海新世纪资信评估投资服务有限公司、鹏元资信评估有限公司、东方金诚国际信用评级有限公司等 10 余家机构。有别于企业征信更侧重于对于主体自身信用状况的评估，信用评级机构的评级对象更侧重于对某个“债务融资工具”的偿付能力进行评估（当然这其中也必然涉及到对主体信用情况的评估）。

3. 个人征信相关服务提供商

随着过去几年中互联网金融的迅猛发展，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类似个人征信相关的服务。目前，个人征信业务相关的监管规定主要包括国务院于 2013 年 1 月 21 日发布、2013 年 3 月 15 日起施行的《征信业管理条例》、中国人民银行于 2013 年 11 月 15 日发布、2013 年 12 月 20 日施行的《征信机构管理办法》。在前述法规中，针对我国个人征信业务的管理设立了“审批制”的基本监管框架。但如前所述，截至目前除百行征信取得了个人征信业务的资质外，其他各类提供个人征信相关服务的机构（包括此前的 8 家试点个人征信机构）均未正式取得开展个人征信业务的资质。

（二）究竟什么样的业务需要取得征信牌照？

究竟什么样的业务需要以取得征信牌照作为展业的前提？目前市场中数量繁多的数据服务到底是不是征信服务？在没有取得牌照的前提下开展现有的业务到底有没有合规瑕疵？

上述这些问题，相信是数据相关行业的从业人员都会好奇或困扰的问题。然而些许遗憾的是，在现有的监管体系下，无论是立法还是执法都还处在发展和完善的初期阶段，针对上述问题很难找到边界清晰的确切回答。

1. 征信业务在法规层面的界定：“信用信息”+“整理加工”

根据《征信业管理条例》第 2 条的规定，“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”。从上述定义中，我们可以提炼出两个有助于界定“征信业务”的关键词：“信用信息”和“整理加工”。

2. “信用信息”存在“狭义”和“广义”之分

既然“信用信息”对于判断是否落入征信业务至关重要，那么现行法中是否给出了界定“信用信息”的明确标准呢？很遗憾，并没有。《征信业管理条例》中对于“信用信息”这一概念没有进行进一步的界定，我们需要借助其他的法规来判断“信用信息”可能的的外延范围。

综合参考《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》、《信用 基本术语（GB/T 22117-2018）》等相关文件中对“信用”或“信用信息”的定义，我们可以发现“信用信息”一词视其语境和服务目的的不同，同样存在广义和狭义的区别：



基于上述分类，对于“信用信息”的界定，我们可以推断出两项基本的结论：



- “个人基本信息”不应被认定为信用信息。虽然在《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》将个人基本信息（即姓名、证件号、银行卡号、手机号）同样界定为“信用信息”的一个子项，但从此类信息的实际价值来看，基本信息对于判断信息主体的信用情况并不能起到任何直接的作用（反欺诈虽然是信贷风控中的重要环节，但其本身只是核实主体身份的过程，而非判断主体信用的过程），因此我们认为将个人基本信息归入“信用信息”的范畴是有待商榷的。
- 除“个人基本信息”外的所有个人相关信息都可以属于“信用信息”。从上面的分析我们可以看出，对于一项信息是否属于“信用信息”，我们很难去做“是”或者“否”的判断，即使是一项再不起眼的信息，在现今的大数据时代，仍然可以在判断信息主体的信用情况时起到作用，因此与其做“是/否”的判断，我们认为判断一项信息属于“狭义信用信息”还是“广义信用信息”将更有价值。

3. “整理加工”存在不同的形态区别

与对“信用信息”的分类相似，就“整理加工”这一特征的判断，在实践中也有着不同程度的区分。以个人信息为例，视对信息加工程度的不同，我们认为可以把目前市场中的征信相关产品大致分为三类，即：(i)无加工的原始信息（如四要素鉴权）；(ii)仅整理而不加工的原始信息（如仅归纳信贷记录的征信报告）；以及(iii)整理并加工的新个人信息（如信用分产品）。

虽然同为“整理加工”，但是目前市场中的相关征信产品的“整理加工”程度其实并不完全相同。

特别地，对于大多数提供“数据服务”的主体而言，基本都具备根据用户的需求选择性地向其提供前述一种或多种服务的能力。

4. 双维度的征信业务形态判断

基于前面的分析，我们可以看到用以判断一项业务是否构成征信业务的两个核心要素，即“信用信息”和“整理加工”都在实践中有着不同程度的区分。基于这两个维度，我们可以对一项数据服务具体在多大程度上会构成一项征信业务做一个相对量化的判断。在监管机关就征信业务的外延给出确切的标准之前，我们可以以此作为对业务合规性进行分析的基础。

我们整体的结论是，当一项数据或征信相关业务所涉及的数据越偏向“狭义信用信息”，并且其“整理加工”的程度越深时，我们就认为其就越具有“征信业务”的特征。相应地，开展此类业务取得牌照的必要性就越大。而如果是不涉及信贷信息的基础查询和鉴权服务，则我们认为被认定为“征信业务”的可能性则相对较低。

5. 资质瑕疵的实践风险尚在可控范围，有待持续观察

基于前述分析，目前实践中大量数据服务商提供的服务其实从业务形态上来看都可能属于征信服务的范畴，但是由于个人征信业务资质取得十分困难，因此绝大多数提供此类服务的机构其实都存在一定的资质瑕疵。

根据《征信业管理条例》第36条：“未经国务院征信业监督管理部门批准，擅自设立经营个人征信业务的征信机构或者从事个人征信业务活动的，由国务院征信业监督管理部门予以取缔，没收违法所得，并处5万元以上50万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”由此来看缺乏征信牌照而开展相关业务的潜在理论法律风险并不低。

但就实践情况而言，我们认为目前相关的合规风险尚处于相对可控的范围，监管机关对于征信行业付诸实践的监管措施还相对有限，也暂时没有看到因缺乏征信业务资质而遭受处罚的实例。从整体的监管思路上来看，目前对于整个数据行业的监管更多的是从数据保护的角度入手，而对于征信牌照的管控目前还没有成为监管关注的重点领域。因此在确保数据保护义务充分履行且没有明显从事类似人行征信或百行征信业务模式的情况下，目前总体合规风险尚在可控范围，但针对此点未来的监管方向仍有待进一步观察。

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