



研究报告

(2022年 第15期 总第119期)

2022年 12月 10日

“征信新规”下的信用数据分享问题研究

金融发展与监管科技研究中心

【摘要】近年来，随着数字经济迅速发展，传统信贷数据之外的大量替代数据在信贷业务营销及风险评估方面得到了广泛应用，一方面有利于提升普惠金融覆盖面、增强中小银行和消费金融公司的数字化风控能力；另一方面也加剧了个人信息保护与数据安全等潜在风险。2021年9月，中国人民银行依据《个人信息保护法》等上位法，出台《征信业务管理办法》（以下简称《办法》），为规范个人信用信息分享和应用、促进市场有序、合规、健康发展指明了方向。清华大学五道口金融学院金融发展与监管科技中心成立课题组，就《办法》落地实施的有关问题，对多家金融机构和数据服务公司进行走访调研，并邀请学界和业界专家参与访谈。本报告基于大量一手调研信息，重点分析了征信新规



下信用数据分享面临的机遇与挑战，并梳理了外国信用数据分享典型模式和监管经验。根据研究结论，本报告从制度构建、数据治理、机构设立和服务定价的角度，对完善征信新规、推动信用评估行业稳健发展提出了相关政策建议。

PBCSF

Research report

2022-11-28 Edition

Study on Credit Data Sharing under the “New Credit Regulation”

Center for Financial Development and Regtech Research, CFDRR

Abstract:

In recent years, with the rapid development of the digital economy, a large amount of alternative data beyond traditional credit data has been widely used in credit business marketing and risk assessment, which on the one hand is conducive to improving the coverage of inclusive finance and enhancing the digital risk control capabilities of small and medium-sized banks and consumer finance companies; on the other hand, it also increases the potential risks such as personal information protection and data security. In September 2021, the People's Bank of China(PBOC), based on the Personal Information Protection Law and other superior laws, issued the Measures for the Administration of Credit Business (the "Measures"), which pointed out the direction for regulating the sharing and application of personal credit information and promoting the orderly, compliant and healthy development of the market. CFDRR of PBCSF, Tsinghua University, set up a research group to visit and investigate a number of financial institutions and data service companies on issues related to the implementation of the Measures, and invited experts from academia and industry to

participate in interviews. Based on extensive first-hand research information, this report focuses on the opportunities and challenges of credit data sharing under the “new credit regulation”, and compares the typical models and regulatory experiences of foreign credit data sharing. In response to the findings of the study, this report puts forward relevant policy recommendations for improving the “new credit regulation” and promoting the stable development of the credit assessment industry from the perspectives of system construction, data governance, institution establishment and service pricing.

PBCSSE

目录

1 “征信新规”下信用数据分享问题的研究背景	1
1.1 金融机构数字化转型以数据为关键要素	1
1.2 商业银行风险定价需要外源信用类数据支持	2
1.3 《办法》出台，“断直连”改变信用数据分享合作流程	3
2 “征信新规”下信用数据分享面临的问题	5
2.1 《办法》部分内容有待进一步补充说明	6
2.2 从政策时间来看，市场真实反响显现于过渡期之后	8
2.3 从行业发展来看，市场各参与主体面临不同机遇与挑战	12
3 外国信用评估体系及监管实践	18
3.1 美国信用评估体系及监管实践	18
3.2 欧洲国家信用评估体系与监管实践	33
3.3 日本信用评估体系与监管实践	39
3.4 韩国信用评估体系与监管实践	42
4 研究结论与政策建议	45
4.1 研究结论	45
4.2 政策建议	48
附件	51
附表 1 美国代表性专业征信报告机构	51
附表 2 美国信用管理相关法律	53
附表 3 欧洲主要国家信用评估法律法规及监管机构	57

“征信新规”下的信用数据分享问题研究

张健华 张伟 朱诗怡 李昱彤 庞鑫

(金融发展与监管科技研究中心)

1 “征信新规”下信用数据分享问题的研究背景

1.1 金融机构数字化转型以数据为关键要素

《“十四五”数字经济发展规划》提出，数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态，是全要素的数字化转型。从工业经济到数字经济的演变带来的是经济范式的革命性转变，没有任何行业、任何机构能够摆脱数字化浪潮而“独善其身”。金融业一直处于我国科技应用实践的前沿，在进入数字时代后积极开展数字技术的创新应用，促使我国的融资结构出现显著变化，而以商业银行为主的金融机构仍是我国整个融资体系的主渠道，其数字化转型在很大程度上影响甚至决定了整个中国金融业的高质量发展。

金融机构以新冠疫情为契机纷纷加快数字化进程，金融管理部门也陆续出台相关政策以铺就制度框架。其中，《金融科技发展规划（2022-2025年）》（银发〔2021〕335号）明确了金融数字化转型的总体思路、发展目标、重点任务和实施保障，并提出将数字元素注入金融服务全流程，充分释放数据要素潜能，体现了数据要素市场对于推动金融机构数字化转型的重要意义。各商业银行在科技的支撑下，开始以数字化场景为切口，构建消费者

画像，同时打造自身数字化的营销能力、风险定价能力和消费者保护能力，这要求商业银行不仅要深入挖掘行内数据以最大化自有数据资产价值，还要注重获取多元的外源数据支持。

1.2 商业银行风险定价需要外源信用类数据支持

风险定价是信贷业务中最重要的一环，商业银行自身构建数字风险定价能力有限，在大数据时代中需要与征信机构、数据经纪商、金融科技公司等广泛合作，获取包括信贷数据和替代数据在内的信用类外源数据支持，从而实现互利共赢。其中，替代数据在现代化信用评估体系中具有巨大潜力，能帮助改善信贷白户获取金融服务的信信息不对称问题，是传统信贷信息的有益补充。

征信数据，也即传统信贷数据，是指国家和地区主流征信机构提供的个人征信报告中所涉及的信贷额度、还款、违约等数据信息。相对应地，替代数据则代表尚未纳入个人征信报告的、在金融消费者信贷数据缺失情况下具备信用补充性质的数据信息，具体可以分为以下几类：一是公用事业数据，主要是水、电、气、通信、房租等缴费信息，这是应用较为广泛的替代数据；二是政府和司法部门数据，包括纳税、法院判决、学历、就业等信息，这部分替代数据因为具有公开属性，所以也被广泛应用；三是场景数据，包括社交信息、电子商务信息、支付结算流水信息等，这部分替代数据一般需要与传统信贷数据结合使用，目前人们对其在金融行业的分享和应用有一定争议；四是调查性数据，这部

分替代数据指有关消费者品性、一般名誉、个人消费者特点或生活方式的信息，这些信息可以通过对该消费者进行心理测验，或者访问对他有所了解的人而获得。

近年来，随着数字经济的快速发展，互联网和大数据等新技术在信用评估领域被广泛应用，商业银行和消费金融公司等金融机构通过金融科技公司、数据经纪商等间接使用大量有效替代数据信息，颠覆了传统金融机构的信贷经营，使信贷服务快速渗透到传统征信体系外的金融白户，例如，新市民群体申请贷款和还款记录等信息相对较少，但其丰富的社交网络动态和电商消费习惯等信息，能够充分反映其收入水平和理性程度，可用于判断其信用水平，这表明替代数据为普惠型贷款落地提供了一个解决方案。此外，替代数据应用在优化信贷定价、提升风控管理水平等方面也取得了正向效用。

1.3 《办法》出台，“断直连”改变信用数据分享合作流程

替代数据应用带来机遇的同时也存在一定风险。首先，市面上大量来自于小公司的外源替代数据几乎是无成本的，具有来源杂、授权链路模糊、加工过程不透明等特点，虽然真实性不高，但愿意用的人很多，给监管带来了许多难题。其次，替代数据中很大一部分采集于非金融场景，包含了大量多维度的个人信息。在利益驱动下，部分个人或者机构通过网络爬虫等技术获取个人隐私等信息进行兜售，更有甚者，利用替代数据从事非法引流变

现、黑客勒索、金融诈骗等“黑灰产”，不断游走在法律监管的边缘地带。因此，市场迫切需要规范替代数据在金融行业的分享与应用。此外，金融机构围绕长尾客户普惠金融服务的信用评估需求不断提升，人民群众对高质量征信服务也提出了更高的要求。

2021年4月，人民银行、银保监会、证监会、外管局等金融监管部门就金融业务持牌经营、依法合规开展个人征信业务、强化金融消费者保护机制等议题联合约谈腾讯、京东金融、360数科和字节跳动等13家网络平台机构，并由人民银行征信管理局于2021年7月下发通知，要求13家网络平台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（业界称为征信“断直连”），此通知要求可视为人民银行对13家网络平台机构的窗口指导。

为了完善法制框架以覆盖信用评估新需求、新业态和新特征，人民银行出台《办法》，自此从法规层面将个人信用信息“断直连”升级成为面向整体金融业的政策要求。数据经纪商、互联网企业与金融机构的合作模式将被重塑，“数据平台——征信公司——金融机构”成为替代数据分享的新发展方向。征信机构作为中间环节介入将切断金融机构与科技平台等的原有直接信用数据联系，有利于从数据采集端廓清市场上的“黑数据”和“灰

色产业”，真正做到正本清源、合规致远，降低金融机构经营的合规监管风险，然而，这个过程中部分关联方的运营成本会被推高，导致产生短期阵痛。

2 “征信新规”下信用数据分享面临的问题

《办法》第三、四条规定，“征信业务是指对企业 and 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，而从事个人征信业务应当依法取得中国人民银行个人征信机构许可”，这意味着以“信用信息服务、信用评分、信用评级、信用修复”等名义实质对外提供征信功能服务也将纳入管理范围，当前市场上部分机构的“擦边球”行为将得到更有力的监管。因此，按照《办法》，数据经纪商、数据分析服务机构以及助贷机构，不能和商业银行等金融机构直接开展数据合作，只能通过个人征信公司透传信用数据和分析结果（如图 2.1 所示），或者自己申请持有“征信牌照”。

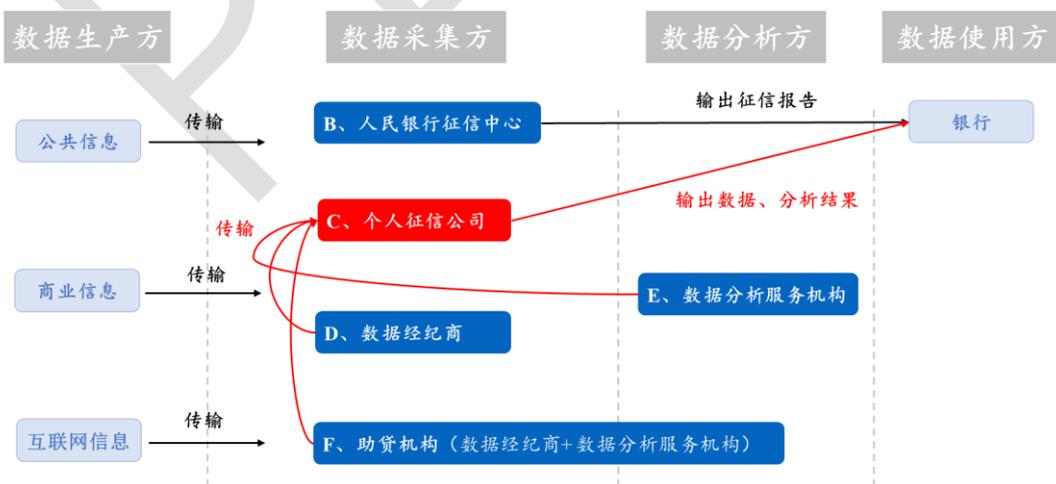


图 2.1 “征信新规”之后中国信用数据产业格局

《办法》的初心在于推动信用数据应用行业健康有序发展。一方面，从个人信息保护的角度来看，个人征信服务未来的严监管肯定是一个共识，即持牌征信机构与金融机构依法依规地开展个人征信业务，且市场专业分工会越来越明确，例如，数据经纪商和数据分析服务机构负责提供数据、构建风控模型，而拿到牌照的征信公司对外输出数据和分析结果；另一方面，从数据要素效用发挥来看，在数字经济时代，数据融合才会实现更大价值，各方汇聚的数据通过一些政府参股的合法持牌机构去流通，不仅更具权威性，也能在此数据的基础上打造属于官方的信用评分和模型。因此，长期来看，市场整体将进入一个有序、合规、健康的新发展轨道。然而，数字金融监管在全球范围内都是新生事物，《办法》落地实施同样会面临一些需要进一步细化的问题。从目前来看，个人信用信息“断直连”的要求对市场现有业务模式和竞争格局影响较大。

2.1 《办法》部分内容有待进一步细化

2.1.1 信用数据界定泛化，需要纳入征信监管的替代数据范围稍显模糊

根据《办法》第三条，信用信息是指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基本信息、借贷信息、其他相关信息，以及基于前述信息形成的分析、评价类信息。这样的定义过于宽泛，如将“其他相关信息”理解为所有对评估个人信

用有价值的信息，则这一范围显然过大，将其全部纳入监管既无必要也做不到；如果是有选择纳入征信监管，须对“其他相关信息”作进一步分类明确。同时《办法》规定个人信息采集应遵循“最少、必要”原则，信用信息定义过于宽泛与此原则也似有冲突。

替代数据中除了电信、公共事业缴费等非信贷的信用类数据之外，还包括学历背景、工资收入等用于评估信用风险的非信用类数据，这部分数据是否纳入征信监管还需进一步明确和审慎论证。替代数据“一刀切”地纳入征信监管不仅会在数据管理方面造成压力，还会极大地挫伤信用评估行业数据分享积极性。因此，对于征信数据（传统信贷数据）、替代数据中的非信贷信用类数据、非信用类数据的应用，不妨采取不同的方式和强度进行监管。

2.1.2 “断直连”适用的行业和场景范围有待进一步明晰

2021年8月20日，全国人大常委会通过《个人信息保护法》，标志着我国个人信息保护正式进入有法可依的新时代。作为征信行业主管部门，人民银行按照上位法《个人信息保护法》的要求，在《征信业管理条例》的基础上，恰逢其时地出台与之相衔接的《办法》，使得个人信息保护法在征信领域的应用得以细化。然而，目前《办法》的适用范围不够清晰，导致市场对于部分场景和行业领域是否受信用数据“断直连”政策的约束，出现了差异

化的解读。首先，一些有政府背景的机构，如金保信¹、银保信²并不受管理办法约束，具体哪些范围的公共数据可直接提供给金融机构尚无确切说明，以及这些政府类数据采用什么方式进行分享和监管，仍有待进一步补充明确。其次，信贷领域的风控征信环节必然适用于“断直连”的规定，然而，精准营销、运营环节是否纳入征信新规的“断直连”范围稍显模糊，给市场留下了“自行解读”的空间，对政策的顺利有效执行有所损害；再次，《办法》第三条关于信用信息的描述有“为金融等活动提供服务”，而目前个人征信业务规范仅涉及贷款领域，保险、证券等其他金融服务，以及租房、租车、招聘等众多非金融服务，也涉及个人征信，如何规范也有待明确。

2.2 从政策时间来看，市场真实反响显现于过渡期之后

《办法》自 2022 年 1 月 1 日起实施，但考虑到信用数据“断直连”将给互联网平台、数据公司等与金融机构的业务合作模式带来较大的调整压力，因而该办法设置了一个过渡期，允许暂未取得征信业务资质但实质从事征信业务的市场机构在 2023 年 6 月底前完成整改。

经过大量机构调研，发现信用数据“断直连”发布以来，数

¹ 金保信社保卡科技有限公司：成立于 2018 年，由政府部门和社会资本合作组建的、提供以全国社保卡线上身份认证与支付结算平台服务为核心业务的互联网科技公司，人社部占股 20%，剩下是平安、阿里巴巴、腾讯和中金佳成共同出资 5 个亿成立。

² 中国银行保险信息技术管理有限公司：成立于 2013 年，经国务院批准，由中国银行保险监督管理委员会直接管理的金融基础设施运营管理单位，注册资本 20 亿元，总部设在北京。

据经纪商、互联网平台等数据服务机构与金融机构的业务合作经营状态没有显著变化，只有个别上市数据服务公司的股价因为市场预期有所下降，原因在于数据服务机构、个人征信公司与金融机构三方之间的博弈分为政策实施前、政策过渡期和政策执行期三个阶段（如表 2.1 所示），三大市场参与主体的行为决策在不同阶段有所差异。

信用数据“断直连”政策实施以前，数据服务机构和征信公司分别与金融机构直接开展业务联系，或者共同合作开发数据产品供给金融机构使用。

表 2.1 市场主体在“断直连”政策不同阶段的行为决策

	政策实施前	政策过渡期	政策执行期
时间	2022 年 1 月 1 日之前	2022 年 1 月 1 日至 2023 年 6 月 30 日	2023 年 6 月 30 日之后
个人征信机构	1. 征信公司自己采集数据形成产品，对外提供； 2. 与平台机构合作开发数据产品，对外提供。	1. 征信公司自己采集数据形成产品，对外提供； 2. 与平台机构合作开发数据产品，对外提供； 3. 少数平台和助贷机构响应“断直连”整改，将数据报送给个人征信公司，金融机构进行调用。	1. 征信公司自己采集数据形成产品，对外提供； 2. “断直连”成为主要经营模式，数据服务机构把个人信息报送给征信机构，或者合作开发数据产品，最终通过持牌征信机构向外传输。
数据服务机构	与金融机构直接开展业务联系，根据合同内容提供数据和建模服务。	1. 存量合同中，若客户有明确要求的情况下，则与客户指定的征信公司进行“换签”，反之则保持直连模式；	全面采用“断直连”模式开展信用评估业务合作。根据目前行业实践摸索，主要分为“间连通道模式”和“直连导流模式”两种

		2. 针对新增金融机构客户，会采用“断直连”模式，综合考虑多项因素（价格、服务能力等）选择合作征信公司。	合作方案 ³ 。
金融机 构	根据信贷业务需求跟数据服务机构和征信公司直接签署协议，获取数据和相关技术服务。	1. 考虑到“换签”成本和服务效率，大部分保持与数据服务公司直连的合作模式； 2. 与新的数据提供方开展合作时，会通过个人征信公司获取数据和技术服务。	所有从外部机构获取的信用数据和相关服务都通过个人征信公司的审查、加工和传输。
业务合 作流 程 图			

信用数据“断直连”政策过渡期内，数据服务机构与金融机构之间新的数据合作会通过个人征信机构来进行，存量服务合同则进入“换签”流程，即把原来数据源和客户直接签的合同，更换成数据源和征信机构、征信机构和金融机构的两两协议或三方协议，但据接触主流机构的业内人士称，目前真正完成“换签”，正式启用“断直连”模式的比例不足 10%⁴。大部分机构维持直

³ 资料来源：“高声谈：助贷断直连模式已定”，新浪财经，2022-06-20，网址：

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1736118342501043405&wfr=spider&for=pc>

⁴ 资料来源：“互联网贷款整改关键点：个人信息断直连进展几何？”，中国经营报，2022-08-20，网址：

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1741622610768721310&wfr=spider&for=pc>

连模式的原因如下：1) 从数据服务机构的角度来看，考虑到数据合规成本上升、利润空间压缩、与金融机构客户交流减少等原因，在过渡期结束以前倾向于保持既有的直连金融机构的业务状态，以期获得最大的收益；2) 从金融机构的角度来看，更改业务合作模式需要换签合同、重置数据接口，导致时间成本和经济成本上升，主观上也希望尽可能延迟与征信机构连接的时间。

信用数据“断直连”政策执行期到来之后，数据服务机构不得再将自生或外来数据以任何形式直接向金融机构提供，而需经由个人征信机构传输以满足合规要求。受此影响，数据服务机构和金融机构只要还继续经营《办法》所称的征信业务，则会主动寻求与持牌征信机构合作，合作不成的情况下，部分数据服务机构可能会进行业务转型，更多地向外输出技术、提供增值服务，还有部分小型数据服务机构最终可能被市场淘汰出局，而金融机构对继续使用替代数据的态度各异，具体在下文会有详细分析。

个人征信公司在信用数据“断直连”政策过渡期内预期压力上升，工作量逐渐增加，例如，2022年上半年，百行征信累计调用量超过38亿笔，同比增长351%⁵；朴道征信累计上线个人和企业征信产品共47大类、412款，实现调用19亿次⁶。然而，个人征信公司实际上面临的考验，要等到政策执行期到来之后才会真正显现，届时全行业巨大规模的信用数据交互工作都必须通

⁵ 资料来源：百行征信官网，

<https://www.baihangcredit.com/main/detailpage?articleId=b9d40a9e2fbb413cb6d9eb67b9a2a847>

⁶ 资料来源：2022全球数字经济大会的数据要素峰会，朴道征信有限公司董事长赵以邗讲话，网址：

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1739855685493888239&wfr=spider&for=pc>

过两家成立年限尚短的征信公司完成，对其数据治理能力要求甚高。目前，大部分学界专家和业界资深人员对两家征信公司实质性审查整个市场信用数据的能力持怀疑态度，并且判断征信公司短期之内很难提供数据再加工的增值服务，需要一定时间进行数据积累和产品验证⁷。

2.3 从行业发展来看，市场各参与主体面临不同机遇与挑战

2.3.1 数据服务机构原有商业模式难以维持，数据分享意愿降低

所有市场参与主体中，数据服务机构受信用数据“断直连”政策的冲击最大。

营业收入方面，数据服务机构（包括数据经纪商、助贷机构、金融科技服务商等）通过个人征信公司向金融机构提供数据及相关增值服务，这个过程中由个人征信公司向金融机构进行收费，具体根据数据交付形式区分定价（详见表 2.2），随后再与数据源机构进行利润结算。个人征信机构与每家数据服务机构的分润比例采取“一家一议”的方案，总体在 5%~30% 之间，其中，数据质量高、贡献大的强势数据源机构在与个人征信机构合作中能商务谈判相对更高的利润分成比重⁸。总体来看，数据服务商利润空间较信用数据“断直连”以前受到较大程度压缩，此外，数据

⁷ 资料来源：此处非报告撰写单位观点，乃大量访谈、搜集业内人士关于征信行业未来展望所得。

⁸ 资料来源：“互联网贷款整改关键点：个人信息断直连进展几何？”，中国经营报，2022-08-20，网址：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1741622610768721310&wfr=spider&for=pc>

服务机构在与客户交流的时候要与个人征信公司一起，原本只需要维护与商业银行等金融机构的关系，现在还需要额外维护与个人征信公司之间的关系，沟通成本与商务成本也有所增加，最终导致数据服务机构开展信贷业务合作的积极性降低。

表 2.2 个人征信机构向数据使用方提供服务的定价模式

数据交付形式	服务定价
标签形式	价格为每次 1~4 元, 商业银行通常采取这种形式查询数据。
评分形式	价格为每次 5 元。
报告形式	这种形式需要金融机构首先给征信公司报送数据, 然后才允许查询。一定周期内 (通常一年), 在查报比 (报 10 次查 1 次) 内, 可免费查询; 超过查报比后每次收费 10 元。

注: 1. 该表内容来自于“百行征信”访谈;

2. 个人征信机构与数据使用方合作时, 整体上是一家一价;

3. 百行征信有限公司的营业收入绝大部分来自于数据查询, 因此这里没有涉及数据增值服务定价。

合作协议签署方面, 存量数据服务合同换签有两种形式供选择, 即“两两协议”⁹或“三方协议”¹⁰。“三方协议”下, 数据服务商输出科技服务, 个人征信公司输出数据, 签约和付款是分开的, 当合作出现问题时, 能比较清晰地区分到底是数据服务商、征信公司还是客户方出了问题, 避免出现法律责任纠缠不清的情况。目前, 个人征信公司和大部分数据使用方都倾向于“两两协议”, 因为分开付款增加了他们的业务成本和工作量。“两两协议”下, 个人征信机构成为与数据需求方签约的主体, 则数据服务机

⁹ “两两协议”: 个人征信公司分别与数据服务机构和金融机构签署合作协议, 数据服务机构与金融机构之间不存在直接权责关联。

¹⁰ “三方协议”: 数据服务机构、个人征信公司和金融机构三方签署服务合同, 数据服务机构将数据报送给个人征信公司, 再由个人征信公司负责向金融机构传输数据信息, 此外, 数据服务机构为金融机构提供附加技术服务。金融机构分别向个人征信公司和数据服务机构独立付款。

构无法直接触及数据需求方，与客户的交流沟通减少，致使难以及时了解市场需求并根据市场需求调整经营策略，导致客户粘度和信任度降低，长此以往，金融行业整体风控迭代速度亦会受到影响。

数据分享方面，数据作为生产要素具有产权属性，各信息提供商生产和收集、整理、加工数据均投入巨大，若通过征信机构传输数据，其底层数据和模型具有被个人征信公司留存和转出售的潜在可能性，此举长期可能会挫伤数据服务机构的市场竞争优势，且征信公司和一些数据服务机构本身就有同业竞争的关系，因而数据服务机构向个人征信公司分享数据的主观意愿不足。

综上，从营业收入、协议签署和数据分享三方面分析，信用数据“断直连”政策颁布之后，数据服务机构相比个人征信公司在市场中处于弱势地位，大多会主动寻求合作机会，在商务谈判中争取自身权益最大化。此外，不排除部分第三方数据公司会削减纯数据业务，转而向技术服务商转型，其中，根据不同服务商的实力，转型难度不一，部分有国企背景或对风险控制把握较好的企业转型会更顺利，而规模较小或者曾经打“擦边球”的数据服务商转型难度较大。

2.3.2 征信机构凭借持牌在市场竞争中处于优势地位，信用数据管理压力较大

在征信强监管的趋势下，个人征信公司凭借持牌在市场竞争

中处于优势地位，但同时也存在较大数据管理压力。

从市场竞争层面来看，原本数据经纪商等数据服务机构和个人征信公司都能直接为金融机构提供信用数据服务，处于平等竞争地位，但信用数据“断直连”政策颁布之后，竞争形势对个人征信公司客观上更有利，所有提供给金融机构的个人信用信息都必须首先通过征信公司审核。一方面，个人征信公司目前主要负责数据服务机构资格审查和数据合规性审查，但预计今后会越来越地去对接原始数据源，可能不仅做征信业务，也会基于多个数据源拓展新业务、开辟新市场，从而逐渐占据主要市场份额，对其他非持牌数据服务机构产生挤出效应；另一方面，数据经纪商和金融机构应该根据定价情况、科技能力和其他因素来选择达成合作的个人征信公司，但目前市场上只有百行和朴道两家征信公司，客户几乎不存在自主选择性，在与征信公司合作时也很难处于平等议价的地位。综合来看，个人征信公司凭借“牌照”这一尚方宝剑，已然获得较大竞争优势，若市场还长期保持仅有极少数个人征信公司的状态，则必然会形成寡头垄断，这对于整体信用评估行业的经营效率和创新能力的具有不利影响。

从数据管理角度来看，目前两家持牌征信公司在人员、设备、技术等方面相比头部数据服务机构有不小差距，其数据存储、分析和治理能力不足以覆盖全行业的信用数据交易需求。替代数据与传统信贷记录是全然不同的两个概念，具有海量、高频、信贷关联度低、采集于丰富场景等特点，且更新迭代的速度极快，以

个人行程数据为例，位置信息服务商不可能向征信机构汇报个人消费者的实时行踪，只能提供相对稳定的静态地址信息。这不是单纯的数据服务公司不愿意共享底层数据的问题，而是短期之内持牌征信机构难以建立存储、管理如此大体量数据的能力，且长期来看具有成本不经济性。此外，平台机构将用户数据传输给征信公司，再转提供给数据使用机构，这种数据的二次、三次传输行为是否完全符合数据采集及使用的法律标准有待进一步确认。综上，个人征信公司仅根据各平台机构提供的衍生信息很难形成完整的客户“画像”，则各类数据的真正价值难以深入挖掘。然而，若数据服务商向目前仅有的两家持牌征信公司提供全部底层数据，则数据的传输效率和安全性难以保证，一旦发生数据风险，金融业生态乃至宏观经济会遭到严重损害。

2.3.3 数据获取难度增加，合规性要求导致商业银行替代数据使用态度各异

从长远来看，信用数据“断直连”下的信用数据来源更加清晰合规、价格更加透明，对商业银行获取信用数据服务是有益处的。然而，短期之中，商业银行获取信用数据的成本增加，并且随着征信相关法律的实施，很多市面上的第三方数据将无法继续使用，意味着信贷市场对商业银行自主风控管理能力要求提高了，其中，中小银行科技水平相对更低，有关专业人才稀缺，基本不具备利用自身数据精准筛查风险的能力，因而压力更甚。

这种情况下，1) 一部分商业银行不排除暂停使用替代数据的可能性，转而挖掘银行内部数据价值以应对个人信息“断直连”，充分利用内部大量的个人账户、交易信息和历史借贷信息，盘活行内数据资产，为行内风控审批提供补充数据来源。暂停使用外源替代数据，要求商业银行在短期内提升独立风控能力，带来不小压力。此外，平台正逐步覆盖各业务场景，将成为经济社会的普遍运行模式，则银行自身数据来源渠道长期来看过于狭窄，暂停使用替代数据不利于其提升市场竞争力，最终限制经营扩张；2) 另一部分商业银行由于自身流量或者数据挖掘技术能力的不足，主要依靠多元的外部数据辅助信贷决策，因而会继续使用替代数据，但是使用成本会进一步提高，数据使用范围会缩小。此外，有了征信公司在银行替代数据获取流程中的加入，将致使商业银行更加疏于对平台客户的洞察，不利于银行获取更多的底层数据以驱动自身风控能力建设；3) 还有一部分中小型商业银行，基本不具备独立风控能力，贷款管理“空心化”严重，但同时又难以承受，或者不愿意承受上涨的数据服务获取成本，因而只能选择压降个人信贷业务，导致重回“不敢贷、不愿贷、不能贷、不会贷”的窘境，最终在金融市场竞争中进一步处于弱势地位。

2.3.4 金融消费者融资成本增加，信用白户等弱势群体贷款可得性降低

“断直连”政策下，信贷业务定价、风控、催收等系列流程中，信用数据使用均增加了一个环节——征信公司，也就增加了利益主体、责任主体和权力主体，相应地也会增加经济成本、业务时间、风控难度等。一方面，金融机构和数据服务机构增加的经营成本最终都会或多或少地转嫁给金融消费者，导致其融资成本提升；另一方面，数据服务机构为金融信贷活动提供数据服务的动力降低，金融机构考虑到成本和风险两大因素，也倾向于减少为缺乏信贷记录或只有少量借贷记录的弱势群体提供金融服务，导致其贷款可得性降低，不利于普惠金融发展。

3 外国信用评估体系及监管实践

3.1 美国信用评估体系及监管实践

3.1.1 美国信用评估体系的基本情况

3.1.1.1 美国信用数据分享相关机构分类

美国金融市场数据机构大体可以划分为五类，分别是数据使用机构、金融征信报告机构、专业征信报告机构、数据经纪商和数据分析服务公司，它们在数据使用、经营和服务方面都有自己的特征，如图 3.1 所示：

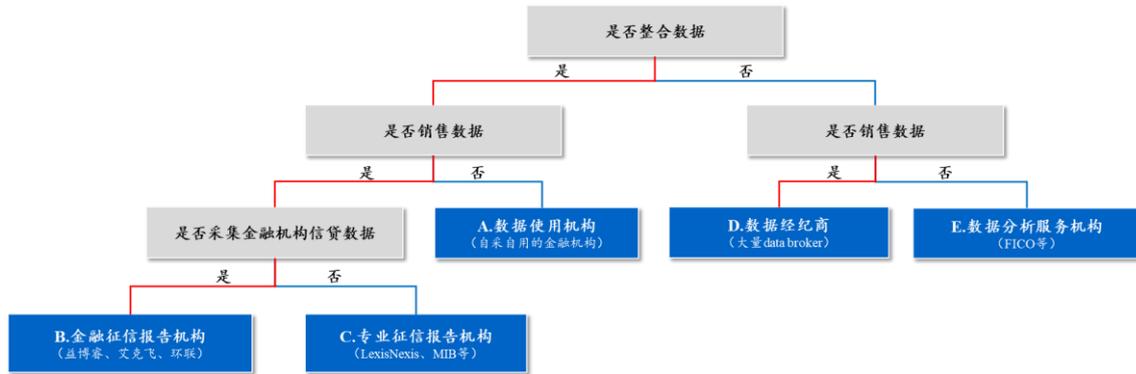


图 3.1 美国数据机构分类图¹¹

第一类是数据使用机构。这类机构整合数据用于经营自身信贷业务，并不对外销售数据，反而向外获取信用数据支持，是数据使用方，具体包括商业银行、消费金融公司等金融机构。

第二类是金融征信报告机构。这类机构持有金融信贷信息，以采集信贷信息、编撰并销售征信报告为主营业务，通常具有一定行业集中度。美国早期的征信机构是由各个地区的商家分别发起设立的非营利性组织，随着消费信贷业务的不断扩张，以及信用卡的出现及推广，地区性的私营征信机构无法适应全国性的客户数据要求，信息收集成本较高、没有足够竞争实力的部分小型地区性私营征信机构逐渐被收购、兼并，最终经过几十年的充分竞争，在 21 世纪初形成了 Equifax、Experian 和 Trans Union 三家全国性大型信用公司垄断的局面¹²。

三家个人征信机构 95% 的数据源是相同的，拥有的信贷信息大约覆盖了 90% 的美国人，出具的个人征信报告大致包括四类信

¹¹ 资料来源：《征信行业应分类监管——从美国征信行业的有无谈起》，李铭，北京大数据研究院专家、原央行征信中心顾问。

¹² 资料来源：“美国个人征信行业发展研究”，方正证券，网址：

http://pg.irj.com.cn/acc/Res/CN_RES/INDUS/2014/6/22/6ec31da1-55b3-4c08-af6d-be0907dae653.pdf

息：第一类是个人基本信息，包括姓名、生日、电话号码、社会安全号、雇主信息以及地址等个人信息；第二类是交易数据，也就是信贷数据。基本上进入 20 世纪以后，信贷数据逐渐从零散采集的方式转为从金融机构的借款合同和总账里去批量采集数据，信贷数据就变得更为精准。因为信贷数据和信贷行为最为相关，所以信贷数据是征信报告数据的主体；第三类是极端负面信息，包括催收、破产、与钱有关的税务及司法判决信息（包括税务留置）；第四类是查询记录，即金融机构查询征信报告的次数。值得一提的是，除了上述进入征信报告的数据之外，金融征信报告机构也持有部分非信贷替代数据（主要是公用事业数据和司法部门数据），因此也会从事一定比例的数据经纪业务。

第三类是专业征信报告机构。这类机构的业务模式也是整合、编撰信息并销售征信报告，但与金融征信报告机构不同的是，这些专业征信机构并不是主要服务信贷行业和金融机构，他们一般面向某一个行业，某一种服务或某一种人群，聚焦于特定市场或消费者细分领域，提供定制化的分析工具或信用报告，所提供的数据不是传统信贷信息，而是非信贷信用数据和非信用数据，也即通常所说的“替代数据”¹³。在美国，约有 400 多家规模不等的专业征信报告机构，截至 2022 年 1 月，年营业收入在 700 万美元以上的大型专业征信报告机构有 57 家¹⁴。

¹³ 资料来源：《Robert Hunt. A century of consumer credit reporting in America》，FRB Philadelphia Working Paper No. 05-13, 2005.网址：https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=757929

¹⁴ 资料来源：《List of Consumer Reporting Companies》，美国消费者金融保护局，网址：<https://www.consumerfinance.gov/consumer-tools/credit-reports-and-scores/consumer-reporting-companies/compa>

专业征信报告机构往往围绕征信中的某一个局部市场开展经营，规模较小，无法和全国性金融征信报告机构竞争，其信用报告一般是满足对消费者信息更深度的查询需要。美国代表性的专业征信机构（详见附件表 1），具体可分为雇佣背景筛查、租房审查、个人财产保险、银行账户和支票审查、面向低收入和次级贷款人群的机构、替代信用报告公司、医疗服务（例如，美容和补牙）、电信公共事业、零售和博彩业等。

专业征信报告中的数据信息根据所服务的行业领域有明显侧重，例如，LexisNexis C.L.U.E.为个人保险业务流程的各个阶段决策提供信息服务，而且还提供专门的保险信用评分，在美国车险市场的份额达到近 99%，在房屋险方面的份额超过了 95%，其数据来源于保险公司的自有数据、保险行业数据以及行业外部数据；ChexSystems 是对消费者的银行账户和支票（包括借记卡和现金交易）审查的专业征信机构，是一个会员制的公司，由一系列金融机构组成，定期报送支票和储蓄账户的信息，在成员机构之间共享数据，帮助它们评估新开一个账户的风险，其提供的征信服务包括给消费者每年提供免费的信用报告，允许消费者在自己的信用报告上设置身份被盗窃以及安全冻结的标示，提供自己开发的消费者评分，每份评分价格为 10.5 美元；MicroBilt 是商业替代数据的领先者，主要用于信用比较薄（历史信用记录缺失）、没有信用或基于现金基础或应急资金类型的消费者信贷申

请，通过公司的网站或者网络服务整合很多针对欺诈预防、消费者金融、债务催收、背景调查的数据产品，可以给小微金融机构提供简单、低成本的风险解决方案；**Innovis** 作为美国第四大消费者征信机构，给借贷者提供补充信用报告，提供身份验证数据来帮助欺诈监测和预防，相当于新型的征信服务；**MIB** 是一个面向医疗的专业征信机构，属会员制的征信机构，提供寿险、健康险、重大疾病保险、长期护理保险等方面的信息；**Milliman IntelliScript** 作为另外一个面向医疗的专业征信公司，收集消费者处方药预购历史的相关信息；**NCTUE** 收集与电信、电视和水电煤气等公共事业服务相关的新的连接申请，包括账户和支付历史、逾期信息、欺诈账户的信息，每 12 个月提供一个免费的报告，其数据库由个人征信机构 **Equifax** 托管；**The Retail Equation** 向零售商提供监测并报告退货欺诈和滥用的征信服务，美国前 50 大零售商中的 12 家、财富 500 强中的 6 家零售商、超过 34000 家商店都与其签订了合同，超过 10% 的一般商品零售商的销售交易通过其提供的《退货优化解决方案》来处理，这些零售商包括女装、鞋类、耐用品、房间用品、箱子、汽车用品等方面；**VIP Preferred** 帮助赌场和其他博彩机构客户（如赛马场）做出是否扩张博彩人员的信用的决策，给美国几个赌场提供现金服务、支票验证、支票现金兑换、支票审查和支票现金服务¹⁵。

¹⁵ 资料来源：《专业征信机构：未来中国征信业的方向》，刘新海，《征信》，2019 年第 7 期；美国消费者金融保护局官网。

第四类是数据经纪商。这类机构并不自行整合数据，不对外销售征信报告，其商业模式主要是从政府来源、商业来源和其他公开可用来源三个渠道搜集、购买消费者个人信息，并对这些原始信息及衍生信息进行整理、分析和加工后，向金融机构输出该信息用于产品营销、验证个人身份或检测欺诈行为等目的，进而获取相应收益。数据经纪商是替代数据市场的重要组成部分，很多长尾、小众的替代数据的提供者就是数据经纪商，它们不仅向征信机构和终端金融机构客户提供数据，彼此之间也相互分享、交易数据，因此几乎可以综合所有的数据形成消费者完整的生活细节。

第五类是数据分析服务机构。这类机构不整合、售卖数据，而是根据外购的数据和征信报告等信息资源进行相关分析，向外输出数据分析产品和服务，包括信用风险评分、信贷决策、信贷反欺诈、信贷催收、消费者信用咨询、信贷产品引流等。美国著名的传统金融评分公司有 FICO 和 Vantage Score 等。

3.1.1.2 信用数据在美国不同数据机构间的流动情况

美国信用数据应用于金融行业的产业链如图 3.2 所示，涉及数据生产方、数据采集方、数据分析方和数据使用方四类参与主体，此部分将重点描述用于信用评估的替代数据的流动情况。

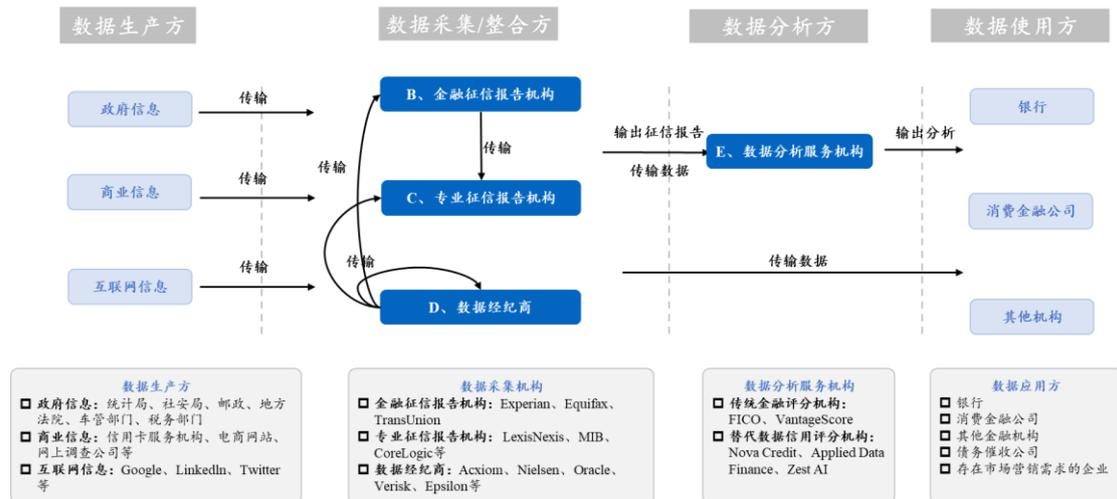


图 3.2 信用数据在不同数据机构间的流动情况

数据生产方包括政府机关、商业机构和互联网平台等，其中，不同政府部门分别掌握着人口、税务、财产、司法等公共数据，信用卡服务机构和电商平台等商业机构在业务经营过程中积累了大量的用户行为数据，而搜索引擎和社交媒体等互联网机构获取个人的联系方式、网页浏览与相关留言，故用于信用评估的替代数据主要由公共数据、商业数据和互联网数据构成。

数据采集/整合方包括全国性金融征信报告机构、专业征信报告机构和数据经纪商，这些机构通过网络公开检索、有偿购买等方式从数据生产方获取数据，且相互之间也传输数据资源，之后再将数据进行打包整理，输送给数据分析服务机构和数据使用方。其中，全国性金融征信报告机构和专业征信报告机构会出售征信报告，而数据经纪商单纯只输出数据包。

数据分析方在数据信息流通至使用方之前，根据不同使用目的会对数据进行二次加工与分析、输出更具指导意义的分析结果。数据分析机构中，信用评分机构是与征信行业联系最为紧密

的一类主体，其基于各类数据对消费者个人信用水平进行量化分析并打分，而这一分数被金融机构广泛用于信贷审批与风险控制等业务中。

数据使用方期望运用替代数据更好地判断客户信用水平，从而降低主营业务经营风险的机构群体，包括银行、消费金融公司、债务催收公司等。

3.1.2 美国信用评估行业的监管实践

3.1.2.1 美国信用评估行业以市场为主导，呈现“先发展后规范”的监管历程。

美国的个人征信机构应市场信用交易需求而产生，是独立于政府、中央银行和金融机构的第三方，以营利为目的收集、加工个人的信用信息，为商业银行、保险公司、雇主、税收征管机构、法律实施机构和其他联邦机构以及本地政府机构等服务，相关机构的设立、经营、退出均按照市场化方式和原则运作，政府对信用评估行业并没有设置市场准入方面的特别管制。在1860-1960年的百年时期里，美国没有相关金融信用立法，征信业在联邦层面基本上不受法律和政府的规制，主要处于市场自主发展的状态，直到20世纪70年代才开始制定各种信用相关的法规，逐渐形成以《公平信用报告法案》（Fair Credit Report Act, FCRA）为核心的法律框架。

3.1.2.2 美国以消费者权益保护为重点，形成了多头、多层次的监管体系。

美国信用评估行业监管以金融消费者权益保护为基本原则，分别从信用报告的规定、平等授信的规定、债务催收的规定、信贷和租赁的规定等方面建立了十几部信用管理相关法律（详见附件表 2），其中，1971 年实施的《公平信用报告法案》，以及后期两部革新法案《金融服务现代化法案》（Gramm-leach-Bliley Act, GLBA）和《公平与准确信用交易法案》（Fair and Accurate Credit Transaction Act, FACTA），对个人信用信息的采集、分享和使用做出了明确规定，因此对信用评估机构监管的影响尤为重大。

监管机构设立方面，美国多个部门共同行使对信用评估机构监管的权力，形成了多头、多层次的监管格局。美国联邦贸易委员会（Federal Trade Commission, FTC）是主要的信用评估业监管执法和法律权威解释单位，直接受理金融消费者的投诉，或者根据国会的询问展开调查，辅助执法单位有联邦储备委员会（The Federal Reserve Board, FRB）、财政部的货币监理局（Office of Comptroller of the Currency, OCC）、联邦存款保险公司（Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC）、国家信用联盟（The National Credit Union Administration, NCUA）和储蓄机构监理局（Office of Thrift Supervision, OTS）¹⁶，这些机构在各自监管范围内对被监管机构的征信行为进行规制。

¹⁶ 2011 年，美国储蓄机构监理局（OTS）并入货币监理局（OCC）。

2011 年,《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, DFA)颁布之后,美国设立消费者金融保护局(Consumer Financial Protection Bureau, CFPB),由美联储提供经费,隶属于美国财政部,承接了 FTC 的金融消费者保护职能,负责金融信用业务的总体监管,执行美国国会制定的一系列消费者保护法以及由 FTC 制定的一些法规,以制止金融活动中的欺骗或误导行为、保障消费者权益,其监管对象包括个人征信机构、信息报送机构以及信息使用者等。2012 年,CFPB 发布了对个人征信机构监管的规则,主要将年收入 700 万美元以上的个人征信机构纳入监管,涵盖了出售消费者信用报告的大型机构、信用报告转销商、专业性消费者信用报告机构¹⁷。值得一提的是,尽管 FTC、FRB 等审慎监管职能被移交给了 CFPB,但这些机构并未完全丧失在消费者金融保护方面的作用,在对被监管对象采取行动时需相互协调。

美国的行业协会是立法规范、行政监管的有力补充,为规范个人征信行业起到了良好促进作用。例如,1896 年成立的全国信用管理协会(NACM),主要从事商业信用拓展业务,开发了信用管理指数(CMI)用于衡量美国经济的整体信用状况;1906 年成立的消费者数据行业协会(CDIA),在确保原始数据的真实

¹⁷ 资料来源:《Defining Larger Participants of the Consumer Reporting Market》,美国消费者金融保护局,网址:
<https://www.consumerfinance.gov/rules-policy/final-rules/defining-larger-participants-consumer-reporting-market/>

性与一致性、有效促进信息流动和共享、提高信用评价的科学性和可比性等方面发挥了重要作用；美国国际收账协会（ACCP）则是商业债务催收行业的自律组织，在法律框架内进行行业自律管理、维护本行业的稳定与公允，此外也会受理消费者对会员的投诉¹⁸。

3.1.2.3 美国以“功能性监管”为基础，对不同信用数据相关机构采取差异化监管方案。

经过多年充分的市场竞争，美国形成了如今的信用评估市场体系，不同数据机构在金融消费者信用评估中提供有差异的服务，然而不同机构间的业务分配并不是泾渭分明的，例如，金融征信报告机构主要对外输出征信报告，但为了提高收入水平，也会扮演“数据经纪商”和“数据分析服务商”的角色，向外售卖基础数据或提供数据分析类增值服务。基于此，美国对数据机构采取功能性监管方案，不直接针对特定数据机构监管，而是关注不同类型数据机构开展的业务进行标准统一或相对统一的监管，以数据产品和服务所实现的基本效用为依据，确定相应的监管策略、监管规则和监管方法¹⁹。

不同数据机构业务的侧重点和形态不一样，潜在风险也有差异，因而监管的角度、重点与力度都不太一致。

① 商业银行等金融机构采集替代数据自用，不对外销售，则

¹⁸ 资料来源：《个人信用修复机制：美国案例》，网址：<http://www.aaacredit-cn.org.cn/policies/167.html>

¹⁹ “功能监管”（Functional Approach）由哈佛大学商学院罗伯特·默顿（Robert Merton）在1993年提出。

会受到个人数据保护和金融服务消费者保护相关法规的监管，但并不受征信综合性法规 **FCRA** 监管影响。

②全国性金融征信报告机构系统掌握着持牌金融机构的个人借贷数据，出具的征信报告以强因果性的传统信贷数据为基础，因而受到最严格的监管。三大征信局不仅会受到个人数据保护相关法规的监管，还主要受到两大征信体系法规的监管，一是 **FCRA**，二是侧重个人金融信息保护的 **GLBA**。

③专业征信报告机构的金融属性相对较弱、涉众面小、对于用户潜在的危害小，故受到的监管次之。美国依据个人数据保护法、**FCRA** 和其他信用评估监管条例，仅对大型专业征信报告机构（年营业收入超过 700 万美元）进行监管，重点关注信用数据质量和数据主体权益保护，不会对合法数据的种类加以过多的规范和限制。

④数据经纪商仅进行规模有限的消费者数据搜集和存储活动，其违规风险较低，故一般采用注册制加以管理，未获注册机构不得经营此项业务，同时监管机构可以在机构违规时冻结或取消机构资质。美国数据经纪行业的监管体系主要包括联邦与地方州两个层面，主要是以地方州为监管实操主体。当前，美国尚无一部法案在全国范围内对数据经纪行业进行统一监管，只有 **FCRA** 等对特定类型的数据搜集、使用与交易进行规范，但没有覆盖数据经纪商，此外，虽然联邦贸易委员会可以受理消费者针对数据经纪商的投诉，但并无实质管辖权。在地方州层面，佛蒙

特州与加州走在全美前列，是当前美国唯一立法规范数据经纪业务的两个州，其中佛蒙特州在 2018 年发布了《数据经纪商与消费者保护法》²⁰，加州则在 2020 年生效了《数据经纪商法》，此外，特拉华州、马萨诸塞州、俄勒冈州等地方州也在积极推进相关法案的出台。具体来看，以加州为例，其对数据经纪商的定义为“收集与企业没有直接关系的消费者个人信息，并向第三方出售的企业”，州总检察长主要负责监管，需要数据经纪商提供公司名称、位置、邮箱、网页信息与信息收集细节，上缴 400 美元注册费用，并每年进行一次更新登记，这一监管机制与金融牌照监管不同，仅仅要求数据经纪商进行信息披露²¹。

⑤数据分析服务机构不采集用户数据，损害数据主体权益的潜在风险较低，与数据经纪商类似，一般进行注册制管理。

3.1.2.4 美国替代数据监管以《公平信用报告法案》为核心依据

美国对金融行业使用替代数据持积极态度，认为放贷机构可以使用替代数据作为放贷的依据，但必须注意由此带来潜在风险²²。为此，美国政府问责局（Government Accountability Office，GAO）建议 CFPB、联邦银行监管机构分别与金融科技贷款机构、银行就如何正确使用替代数据进行了沟通，加快放贷的速度和准

²⁰ 资料来源：“State Activity on Privacy: Vermont Is First to Regulate Data Brokers”，网址：<https://datamatters.sidley.com/state-activity-on-privacy-vermont-is-first-to-regulate-data-brokers>

²¹ 资料来源：《金融行业替代数据应用情况的研究——基于海外机构分类与监管的分析》，蚂蚁集团研究院，《金融科技观察》，2022 年第 18 期。

²² 资料来源：《FINANCIAL TECHNOLOGY: Agencies Should Provide Clarification on Lenders' Use of Alternative Data》，美国政府问责局，2018 年 12 月，网址：<https://www.gao.gov/products/gao-19-694t>

确率。如表 3.1 所示，截至 2020 年末，美国使用经过验证的替代数据提供解决方案的公司总数为 31 个，较 2010 年提升了 181%；其中利用经消费者许可数据的机构数量增速最高，由 3 家增至 19 家²³。

表 3.1 美国使用替代数据提供解决方案的公司数量

机构类别	2010	2020	
	数量	机构名称	数量
消费者数据储存机构	5	TALX, LexisNexis, Experian, TransUnion, NCTUE	5
信用数据分析机构	3	Zest Finance, Are, Upstart 等	7
利用经许可数据机构	3	Rent Bureau, YODLEE, Finicity, Urjanet 等	19
共计	11		31

美国征信替代数据适用 FCRA 的监管。

在数据范围和采集规范方面，该法案所规定消费者报告包含的信息范围较大，包括任何有关消费者信用度、信用状况、信用能力、性格、一般声誉、个人特征或生活方式的书面的、口头的或其他途径获得的信息，很少有消费者信息不属于该定义的范围²⁴。对于消费者信用报告收集的信息，FCRA 没有进行过多限制，只是要求消费者信用报告机构必须采取合理的程序收集和公开消费者的有关信息，以最大可能保证报告内容的准确性，避免提供不准确的或过失的信息²⁵，同时，规定了不被包含在消费者报

²³ 资料来源：《美国征信替代数据的应用与启示》，尚博文，《征信》，2021 年第 10 期。

²⁴ 详见《公平信用报告法案》第 603 条（d）款。

²⁵ 详见《公平信用报告法案》第 607 条（b）款。

告中的“负面清单”信息，将仅仅在征信报告机构与消费者之间存在，或者是属于不构成对消费者信用评价的信息排除在消费者报告之外²⁶。此外，美国政治经济研究理事会针对征信数据采集提出了“3C”标准，认为覆盖度、集中度和信用性质是选取替代数据源的最相关标准，并且鉴于数据收集的可行性与效率，覆盖度 90% 以上是其认为纳入数据源考虑的前提条件。

在信用报告披露方面，制定了“让消费者了解信用报告内容”的程序，即信用报告机构必须公开涉及到该消费者的信用报告的内容及其最新收到的有关信息的名称，包括消费者报告和调查性消费者报告²⁷。此外，消费者报告机构仅能在有限的情形中披露个人信用报告，除此之外不得用于其他任何民事、行政或刑事诉讼程序或者其他目的²⁸。

在消费者异议权方面，要求允许消费者对错误信息提出异议，且因与消费者发生争议导致某些负面信贷信息被删除的，需在五日之内书面通知消费者²⁹。此外，FCRA 针对以下两种危害性较为严重的行为，规定了刑事责任：第一是以欺诈方式获取他人信用信息的，任何人明知或故意地借欺诈手段从征信机构获得有关消费者的信息，应被单处或并处罚金或两年以下的监禁；第二是征信机构的职员或雇员未经授权而故意对他人信用信息进

²⁶ 详见《公平信用报告法案》第 603 条 (d) 款。

²⁷ 详见《公平信用报告法案》第 609 条 (a) 款。

²⁸ 详见《公平信用报告法案》第 604 条。

²⁹ 详见《公平信用报告法案》第 604 条和第 606 条。

行披露的，应被单处或并处罚款或两年监禁³⁰。

除 FCRA 之外，其他信用评估相关法律法规也从各方面对替代数据的使用提出了监管要求。美国的个人信息保护和消费者权益保护方面的法律较为全面，规范传统信贷数据的法律法规同样适用于替代数据。然而，FCRA 并未对征信替代数据的信息类型进行限制和细化，这使得在庞大数据量与非透明算法下，个人征信报告高透明度与准确评估的目标难以实现。

3.2 欧洲国家信用评估体系与监管实践

3.2.1 欧洲信用评估体系的基本情况

欧洲市场中，依据数据类型，信用评估体系可以细分为征信数据（传统信贷数据）体系和替代数据体系。

征信数据分享方面，由于各国征信市场成熟程度、法律框架、文化差异以及金融需求在内的一系列因素影响，使得欧洲出现了公共征信模式、私人征信模式和混合征信模式三种类型³¹。①**公共征信模式**，即征信市场中只有公共征信机构，由政府监管部门出资设立，各国法律要求有关机构必须将与借款人有关的征信数据向公共征信机构报告，公共征信机构的主管机构有权要求相关机构在征信数据失真和传输缺失的情况下改正，违反其命令的相关机构将会受到处罚，代表国家有法国、比利时、希腊和土耳其。

³⁰ 资料来源：《个人征信法律制度研究》，艾茜，第 174 页，法律出版社 2008 年版。

³¹ 资料来源：“欧洲征信机构情况”，网址：https://credit.lanzhou.gov.cn/133.news.detail.dhtml?news_id=5616

具体以法国为例，从事企业信用调查和个人信用调查的机构是作为中央银行的两个部门建立的。企业信用登记系统是以每月为间隔，向所有金融机构采集他们向公司发放超过一定额度的贷款信息，采集的范围既包括正面信息，也包括负面信息，而个人信用登记系统只采集负面信息，所有的信用金融机构都必须每月向该系统报告个人在租赁、贷款和透支方面的不良行为信息。②**私人征信模式**，即征信市场中只存在私营征信机构，由私人部门以营利性目的组建和拥有，政府不投资、不对征信行业实施准营许可，在各国数据保护法的范围内基于消费信贷、按揭信贷、商业贷款、信用卡等申请过程中借款人的征信信息向客户提供各种类型的征信报告，既包括借款人历史违约或者迟延的负面信息，也包括借款人资产和负债情况、担保情况、债务期限结构、付款模式等详细的正面信息，此外还提供额外的多样化、个性化的征信数据和服务，代表国家有英国、瑞士、瑞典。③**混合征信模式**，即公共征信机构和私人征信机构并存于市场中，代表国家有德国、意大利、西班牙。以德国为例，其在 1934 年建立了世界上第一家公共征信机构，按金融法案的规定，德国所有的信用机构及国外分支机构都要按季向德意志银行上报三年中借款在一定额度以上的企业的负债数据。德国最大的私营征信局成立于 1927 年，它是一个由贷款人协会组建的会员制形式的机构，该机构的会员之间通过互惠方式实现信息共享，允许提供信贷数据的成员访问与它所提供的数据同级的数据。换言之，只提供了负面数据的机

构从征信局也只能得到负面的数据，而提供了正面与负面信息的机构则可以从征信局获得正面与负面信息。

替代数据分享方面，欧洲国家的个人与企业信用评估体系均以市场化机构为主，包括征信机构、金融科技公司、数据提供商和信用评级机构。相较于公共征信机构而言，市场化机构所采集的数据种类更多，数据来源和覆盖面更广，数据更新的速度更快，对消费者投诉反应更快，并有更好的处理机制，在替代数据的信息采集、共享和服务机制上更为灵活多样。

3.2.2 欧洲国家信用评估行业的监管实践

3.2.2.1 欧洲国家征信数据体系的监管框架

欧洲国家对征信数据分享和应用的规制大体由欧盟指令、各国法律和征信行业准则三个维度构成。

欧盟指令方面，1995 年颁布了《数据保护指令》(Directive on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of such Data, EU 95/46/EC, 简称 Data Protection Directive, DPD)，该指令成为欧盟征信机构存在和运行的前提和基础，要求各成员国采取统一标准进行个人数据保护，赋予了借款人在其个人征信信息数据被使用时享有的一系列权利，对公共征信机构和私人征信机构使用个人征信数据做出了严格限制，此外，在监管层面上，该指令倡导欧盟各成员国成立相应的征信机构监管部门和欧盟层面的个人

数据保护工作组，以确保该指令落实。2008 年颁布了《消费者信用指令》(Consumer Credit Directive, 2008/48/EC, CCD)，该指令强调了征信机构获取充分征信信息以进行信用评估的重要性，同时对个人获取征信数据库信用信息的适当性进行了说明，确保数据主体可以无歧视地获取征信机构数据库的个人信用信息。2013 年颁布了《资本要求指令 IV》(Capital Requirements Directive IV, 2013/36/EU, CRD)，该指令对用于信用风险模型评估的征信数据规则做了明确要求，并且规定个人信用评价必须出于谨慎目的。2018 年颁布了《通用数据保护条例》(General Data Protection Regulation, GDPR)，强化了个人对自身数据的充分控制权(个人数据可携权、数据分享授权管理、数据删除及转移机制等)，并构建了个人信息行政管理机制，为个人数据处理主体的合规和风控提供更为明晰的行为指南，同时对数据安全保护能力提出了更高要求。

各国法律方面，大多数欧洲国家没有明确的针对征信机构的监管法规，更多是监管数据收集、处理、流转流程，即这些国家通常以平衡信用信息分享和个人隐私权保护为宗旨，构建相关数据保护和金融信用监管法规，并设立相关部门来监督法律法规的执行情况(详见附件表 3)。例如，英国于 1998 年颁布了《数据保护法案》(Data Protection Act, DPA)，明确规定，公民拥有获得与自身相关的全部信息、数据的合法权利，授予个人数据可携权、删除权、反对权等，并积极帮助组织正确保护和管理数据，

健全数据保护规则；德国于 1977 年推出了《联邦数据保护法》（**Bundesdatenschutzgesetz, BDSG**），并根据市场的发展以及欧盟的建议指令对该法案进行了数次修改，尤其在 2000 年以后，修改的频率保持在平均两年一次，为规范和监管个人数据信息的使用做出了重要贡献；法国于 1978 年通过了《数据处理、数据文件及个人自由法》（**Data Processing, Data Files and Individual Liberties**），并于 2004 年根据欧盟数据保护指令进行修改，该法案规定任何征信机构对个人数据信息的采集必须告知数据主体，并得到其书面同意，这样的监管体系有效的保护了民众的个人隐私，但也因为低效和限制较多，减缓了信贷和消费金融的发展。

行业准则方面，意大利、波兰等欧洲国家除了信用评估的相关法律法规之外，还针对征信机构发布了相关行为准则，对数据报送机构、报送数据种类、数据的收集和保存、数据信息用途、提供给信息主体的信息、信息主体的权利等都做出了详细规定，有利于降低数据分享等信用评估过程中的合规风险。

3.2.2.2 欧洲国家替代数据体系的监管框架

欧洲国家目前并没有颁布特定的法律去规制替代数据在信用评估领域的分享和使用，市场主体的数据信息获取、处理、储存和利用等征信行为受到欧盟有关指令和成员国数据保护法的限制。

以信用评估信息范围为例，欧洲各国对于什么信息可以收集，什么信息不能收集的规定不完全相同，但欧盟《数据保护指

令》及贯彻该指令的成员国数据保护法律规定，包括征信机构在内的数据机构采集征信信息必须符合特定、明确、合法的目的，并且这些数据的采集是适当、相关、适量的³²。此外，为了保护个人隐私、确保信息主体的信贷机会平等，以及排除潜在非属信用评估参考范围的歧视行为，欧洲各国原则上严格禁止征信机构收集和储存相关个人敏感数据（涉及借款人的种族或者民族、政治主张、宗教或哲学信仰、工会会员身份以及与健康或性生活相关的个人信息）³³。

总体来看，欧洲国家在征信监管方面拥有较为完善的法制框架，着重突出个人隐私保护，有效地平衡了征信信息的获取、交换与数据安全。然而，随着科技迅速发展、互联网广泛应用和大数据时代的到来，个人线上活动产生的海量信息在互联网上沉淀，私人征信机构等很有可能在商业利益驱动下利用大数据、云计算等数据挖掘和数据分析技术从网上获取各种个人替代数据信息，并在未获取数据主体同意的情况下，用于信用补充或者信用评价之外的其他目的。这种行为实质上构成个人隐私侵犯，而欧盟《数据保护指令》近 20 年来都没有进行修订，显然无法对这一情形进行规制，故欧洲国家征信监管法律体系应当进一步完善以适应市场新形势和新需求。

³² 详见《数据保护指令》第 7 条。

³³ 详见《数据保护指令》第 8 条。

3.3 日本信用评估体系与监管实践

3.3.1 日本信用评估体系的基本情况

日本信用评估体系与法国等欧洲国家的公共征信模式不同，也有别于美国完全市场化的运作模式，是行业协会主导与市场化运作并存的混合业态。

日本的个人征信体系划分为三个类别，即银行体系、消费信贷体系和销售信用体系，分别对应银行业、信贷业和信用产业三大行业协会。如图 3.3 所示，三大行业协会分别建立信用信息中心的会员制模式，为协会会员提供个人和企业的信用信息互换平台，要求协会成员（银行、信用卡公司、保证公司、其他金融机构、商业公司以及零售店等）免费提供信息，并向成员提供单一金融信用查询服务，从而实现征集和使用信用信息的目的。日本主要有三家个人征信机构，分别是株式会社日本信息中心（JICC）、银行业个人信用信息中心（BIC）和株式会社信用信息中心（CIC），三家个人信用信息中心之间，也会进行信息共享以提升整体信用控制水平，但会收取一定费用以维持中心的运行与发展。

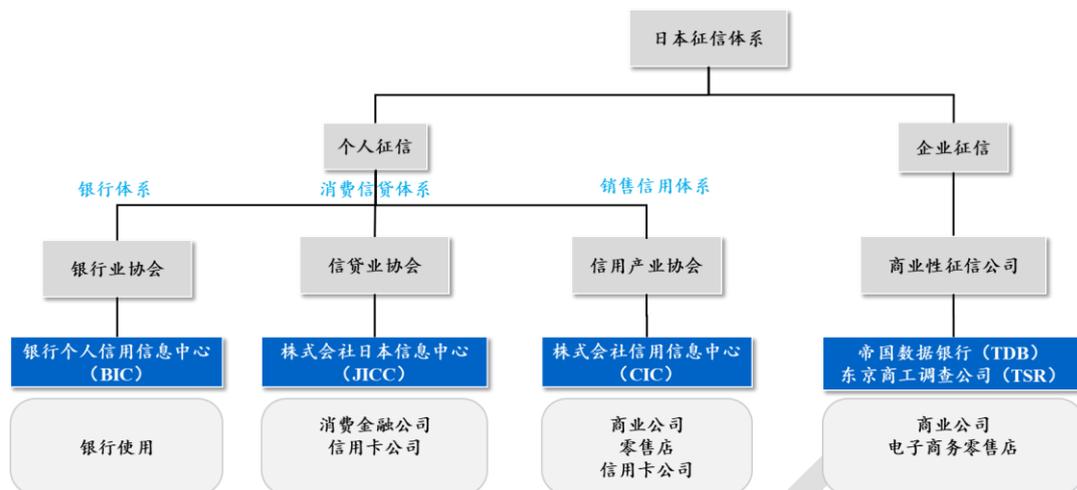


图 3.3 日本征信机构体系

日本企业信用评估采取市场化模式，商业征信机构自主经营。市场主要由东京商工调查公司（Tokyo Shoko Research, TSR）和帝国数据银行（Teikoku Databank, TDB）两家企业征信机构垄断，其中，TDB 拥有亚洲最大的企业资信数据库，有 4000 户上市公司和 230 万户非上市企业资料，占领 70% 以上的日本企业征信市场份额，不仅对外提供信用信息、催收账款、市场调查及行业分析报告等服务，还可为委托人以“现地现时”的方式进行信用调查服务³⁴。

3.3.2 日本信用评估行业的监管实践

信用评估监管方面，日本并没有专门的监管机构，政府将自身的管理作用逐步弱化，以法律完善为政府监管的主要目标。

日本信用评估管理相关法律主要有：1983 年《贷款业规制法》和《分期付款销售法》对于个人信用信息的收集和使用等做

³⁴ 资料来源：“列国征信志：为什么日本是亚洲征信最发达的国家？”，网址：<https://mp.weixin.qq.com/s/pMKd0dEUDSzVY4CXtIsFCQ>

了初步规定，规定对信用信息机构保有的信息只能用于调查消费者的偿债能力或支付能力；1988年12月颁布了《行政机关保有的电子计算机处理的个人信息保护法》，对行政机关保有的由计算机进行处理的个人信息提供了法律保护；1993年日本行政改革委员会提出《行政改革委员会行政信息公开法纲要》，对征信机构收集政府部门保有的信用信息提供法律依据；2001年颁布了《政府信息公开法》，自此日本政府将其掌握的大量信息免费向社会公开，如企业登记、土地和房屋状况、纳税信息、破产申请等资料；2009年颁布了《金融工具和交易法案（修订案）》，首次以法律形式明确由日本金融服务局对信用评级业务进行监管。

由于政府在监管中的逐步弱化，行业协会的自律管理显得更加突出，对日本信用评估管理活动发挥着重要作用。首先，日本三大行业协会制定了各自的会员章程，依据会员章程对会员的准入、退出等行为进行管理。所有会员享有平等的权利，承担同等的义务。其次，会员间信用信息的共享一般采用“查询+数据报送”并行的方式，这样可以有效地避免会员查询的随意性，加强提供共享信息的及时性。最后，各信用信息中心会根据行业信贷业务的特点和风险控制技术的要求，对信息数据进行针对性的采集和处理，并按照统一的数据规范为行业会员提供共享和查询等服务。对于任何违反法律或者协会规章的会员，协会将对其进行处罚，包括通报批评以及取消会员资格等。

3.4 韩国信用评估体系与监管实践

3.4.1 韩国信用评估体系的基本情况

韩国信用评估行业采取了公共部门与私人部门并存的混合发展模式。

公共机构包括管理综合性信用信息数据库的韩国信用信息服务公司（Korea Credit Information Service, KCIS），以及管理专业性信用信息数据库的金融业授信协会、生命保险协会、财产损害保险协会、韩国信息通信振兴协会、金融投资协会等行业协会。KCIS 的主要职能包括以下几方面：一是集中收集个人与企业三种类型的信用信息，分为一般信用信息、技术信用信息和保险信用信息。二是对外提供信用信息查询服务。KCIS 将收集的信用信息汇总形成信息数据库，根据需要向金融机构等提供不同类型的信用信息，用于评估贷款者的债务偿还能力、计算个人信用等级、开发信用评级及风险管理技术、对拥有优秀技术能力但资金不足的企业提供资金支持、预防保险诈骗、防止重复投保及保险亏损等方面。三是进行信用信息大数据分析及提供信息支持服务。KCIS 将收集到的一般、技术、保险信用信息融合在一起进行大数据分析，并向金融、公共、研究机构等提供其分析结果，为加强韩国金融产业的竞争力和保护金融消费者权益提供基础性支持³⁵。

³⁵ 资料来源：“韩国征信体系运作模式及借鉴”，网址：

韩国以营利为目的的私营征信公司是 **KCIS** 的会员，它们从 **KCIS** 数据库中采集信息，同时通过其他渠道收集相关信用信息，对外提供信用评级和征信报告等服务，代表性私营征信机构为韩国国家信息与信用评估公司（**National Information & Credit Evaluation, NICE**），成立于 1986 年，1989 年率先在韩国提供线上征信信息服务，2004 年在首尔股票交易所公开上市，公司核心业务领域已经扩展至个人征信、企业征信、信用评级、债券评级、**ATM** 服务等所有征信服务领域。

3.4.2 韩国信用评估行业的监管实践

信用评估监管方面，韩国进行了专门立法。1995 年，韩国颁布实施《信用信息使用与保护法》（**Credit Information Use and Protection Act**，简称 **Credit Information Act, CIA**），至今历经几十次修订完善，其实施细则专门对个人和企业信用信息的收集、使用与保护进行了全面和具体的规范，以确保能够持续满足市场主体需求，对征信业发展起到了积极的促进作用，是韩国征信业的基本法律。此外，韩国十分重视个人基本信息保护，《个人信息保护法》（**Personal Information Protection Act, PIPA**）经过 8 年的立法过程，最终于 2011 年 9 月正式颁布实施，主要内容包括个人信息使用、收集和公开的基本原则，以及全方位个人信息保护体系的构建。

3.4.3 个人数据管理（MyData）模式在韩国的应用实践

“MyData”是基于个人信息可携带权的个人主动管理数据的模式，个人可以一次性地把分散在各个机构和企业的个人数据进行整合管理，并通过向企业提供自己的信息，享受各种商品和服务，以及个人数据的变现。MyData 模式符合个人消费者“数权”日渐高涨的趋势，是未来的发展方向。

“MyData”概念来源于欧美，但是真正落地、立法、发牌照、形成行业是在韩国，且推进速度很快。韩国 MyData 模式的推进由政府部门主导，金融作为首先实行的领域，同时也在向健康等领域推广。在金融领域的 MyData 模式主要由韩国金融服务委员会（Financial Services Commission, FSC）推进：2018 年，FSC 发布《金融领域 MyData 产业导入方案》；2019 年，《金融清算基建革新方案》发布；2020 年，FSC 公布了 MyData 业务的计划，将会根据公司以安全可靠方式处理数据的能力进行整体评估以授予许可证，且原则上许可数量没有限制；2022 年，MyData 金融数据服务正式投入使用。针对 MyData 的推行，韩国发布了《金融领域 MyData 服务指南》和《金融领域 MyData 技术指南》以规范数据提供者、运营商、数据接收者的行为。

MyData 模式的主要优势是赋予个人可分享数据的红利，且理论上可以解决数据孤岛问题，实现真正意义上的信息共享。然而，与数据经纪商、开放银行等数据分享模式相比，MyData 是中心化的数据库，存在跨场景、跨行业协作困难、个人隐私保护

担忧等问题，近期在韩国的市场反应较为平淡。对于中国这种因为金融空白和金融普惠而形成的、金融机构对于替代数据有较大需求的大市场，MyData 模式释放个人金融数据商业价值的实际效果有待论证。

4 研究结论与政策建议

4.1 研究结论

4.1.1 “征信新规”强化了金融数据监管，有利于规范信用数据分享应用

我国监管机构一再强调所有金融业务都要纳入金融监管，而且信用数据“断直连”政策明确了个人征信业务要持牌经营，将推动金融行业对于各类信用数据的应用进入更为规范的时代。一是通过持牌机构监管金融信用数据上游，有利于降低各参与方的合规风险和合规成本；二是促进金融机构和信用数据机构的专业化分工与协作，提升信用行业效率和信用活动市场主体的合规管理水平；三是一定程度上能够限制黑灰产数据，强化信息主体权益保护的同时净化市场环境。

4.1.2 替代数据纳入征信监管标准、采集原则和监管方式亟待明确

第一，《办法》中关于信用数据的定义较为宽泛，同时，征

信业务范围不仅仅对应海外“金融征信报告机构”与“专业征信报告机构”的业务范围，而是囊括了数据经纪商、数据分析服务机构以及助贷机构的业务范畴，由于替代数据包括非信贷信用数据和非信用数据，则具体哪些替代数据纳入征信监管的标准不够清晰。第二，信用信息范围扩大目标与数据“最少、必要”的采集原则相矛盾，替代数据的采集、搜寻原则有待重新明确，或者进一步补充说明。第三，《办法》下的征信牌照具有了金融征信报告业务、专业征信报告业务、数据经纪业务、数据分析服务业务四项业务监管功能，使得原本非牌照化、只需要通过注册备案管理的业务，也一律受到重牌照监管，“一刀切”式的管理过于粗犷，政策实际效果有待考评。

4.1.3 “征信新规”在金融行业和数据应用场景的执行范围需要进一步明晰

《办法》中阐明，为金融等活动提供信用信息服务属于征信业务范畴，需要受到“断直连”政策约束，则金融信贷业务的信用数据分享须经由个人征信公司传输是毋庸置疑的，但对于保险和证券行业的信用数据分享是否也适用于“断直连”政策，市场存在一定理解偏差和争议。“征信”场景通常被狭义地理解为金融机构发放信贷前对消费者的信用评价，事实上，在保险和证券业务的经营中，也需要判断个人和企业的信用状况，若“断直连”政策仅约束金融信贷业务，是有失公允的。此外，考虑到个人信

息保护和数据要素价值的平衡，建议暂时不将信用数据在精准营销、运营等非风控环节的分享和应用纳入“断直连”范围，这样不仅能避免因过度约束数据流通而导致信用数据分享行业整体萎缩，一定程度上还能促进“断直连”政策顺利执行，确保个人信息保护在征信领域得到有效落实。

4.1.4 “征信新规”推高市场参与主体成本，导致行业整体分享、应用替代数据意愿降低

信用数据“断直连”下，商业银行、数据经纪商、数据分析服务公司的经营成本均被推高，对行业整体数据使用、数据分享的积极性造成了打击。其中，数据经纪商和数据分析服务公司受到的冲击相对更大，一方面，持续缺乏牌照的情况下，市场化机构的生存空间会越来越小；另一方面，直接与银行合作变得更加困难，导致对于银行客户的业务理解能力会不断下滑，客户粘性与新产品创新、推荐能力都会被削弱。最终促使金融信贷行业整体效率降低、经营成本逐渐转嫁给终端银行和金融消费者，不利于下沉人群、小微企业等弱势部门获取金融服务。

4.1.5 “征信新规”是对个人征信公司数据处理能力和经营自律的重大考验

不同于单一支付数据，替代数据是海量的、非结构性的数据，故支付“断直连”的成功经验对于信用数据“断直连”的参考价

值有限。目前，市场上只有两家持牌个人征信机构，从全行业角度来看，在各环节参与者数量充足的情况下，面对众多数据经纪商争相接入业务，百行与朴道的工作效率与能力将经受极大考验，可能成为全产业链的堵点，导致信用数据分享效率降低。此外，在间连通道模式中，对于个人征信机构是否会留存数据、是否会产生新的数据安全隐患、是否会通过合谋导致市场形成寡头垄断竞争态势、是否会违反《个人信息保护法》的要求等一系列问题有待进一步论证。

4.2 政策建议

4.2.1 制度层面，加速优化顶层设计，进一步完善信用评估行业相关法律法规

首先，进一步补充细化《办法》中有关信用数据内涵、信用信息采集原则、征信业务范围等内容，编制《征信业务管理办法实施细则》，对金融机构使用替代数据范围、数据种类、使用频率、使用期限、失效条件用法律形式固定下来。其次，信用信息保护方面的法律法规还未单独颁布，不妨以《数据安全法》和《个人信息保护法》为基准，构建征信对象（数据主体）权益保护配套措施。最后，我国征信业管理还未上升到国家法律层面，央行作为国务院征信行业主管部门，仅靠《办法》这一部门规章，对于征信这一涉及几乎全部个人和企业的业务进行规范，权威性不足，因此不妨将现有管理办法、部门规章、地方先进经验总结吸

收上升为法律。

4.2.2 数据层面，科学且细致地划分信用评估相关数据类别，并进行差异化管理

信用数据主要包括传统征信数据（信贷数据）和替代数据两类，而替代数据具体又可以划分为非信贷信用数据和非信用数据两种，应细化不同类别信用数据监管措施，不“一刀切”地阻断金融机构与市场服务商的数据连接。传统征信数据是信用评估的核心内容，应该继续严格监管。替代数据中的非信贷信用数据是信用评估的重要补充，根据国外经验，可以按照不同的业务模式或者市场规模，给予不同强度的监管。其余数据安全、数字化营销、运营管理、身份核实、反欺诈等用途的非信用数据，不妨以鼓励分享为主，更多地从数据授权应用、数据安全及个人信息保护等方面提出管理要求并进行行为监管，或者采取报备机制等弱相关的管理方式。

4.2.3 机构层面，适当增加征信公司数量，建立健全多层次信用市场组织体系

一方面，根据信用评估市场需求适当增加持牌个人征信公司数量，在它们之间营造良好市场竞争氛围，从而促使个人征信机构提升数据服务能力、强化科技输出实力。另一方面，建立健全囊括丰富数据机构的多层次信用市场组织体系，对不同数据机构

业务采取清晰的分类分级监管。1) 就数据经纪商而言，根据美国的经验，不妨对达到一定市场规模的数据经纪公司进行注册制监管，或者设置白名单以进行监管，此外，对政府背景数据经纪商进一步明确其豁免标准。2) 国内助贷机构同时从事数据经纪业务和数据分析服务业务，其替代数据需要留在非借贷场景里进行迭代才能焕发生命力，不妨考虑允许其替代数据留在场景里，对合作金融机构按需开放合作，不必须通过持牌征信机构。3) 纯粹的数据分析服务机构并不采集、销售数据，侵害用户权益的风险较低，可以考虑进行注册制管理。对于大型的数据分析服务机构，可以考虑让其持牌或者备案，主要从消费者保护的维度监管其评估模型公正性。

4.2.4 定价层面，规范信用数据收费标准，为不同数据机构保留合理利润空间

如果不再增加持牌个人征信机构数量，则目前市场上仅有的两家个人征信公司容易形成“寡头垄断”，那么理应按照垄断企业的标准对其进行管理。数据产品和服务定价方面，应该由政府部门出面统一限定个人征信机构业务营收比例，为市场上的其他数据服务机构保留合理利润空间，也确保金融机构使用信用数据的成本不会过高，从而推动信用评估行业稳健发展。

附件：

附表 1 美国代表性专业征信报告机构

行业类型	代表机构	报告的消费者信息
雇用背景筛查	First Advantage; HireRight; Sterling Backcheck; Accurate Background	征信报告、破产（公共记录）、住址变更历史（征信报告中的基础信息部分和公共记录）、犯罪记录（公共记录）先前的就业记录、教育信息
租房审查	AmRent; AppFolio; SafeRent Solutions; Experian RentBureau	正面和负面的交房租信息
个人财产保险	LexisNexis C.L.U.E.; A-PLUS Property; Drivers History	征信报告、地址确认、之前的保险索赔记录、驾驶历史（公共记录）、换汽车的记录、财产登记记录
银行账户和支票审查	ChexSystems; Telecheck Services; Certegey Payment Solutions; Early Warning Services	征信报告、身份确认信息、账户确认信息、账户余额、账户变动历史、支票存款、支票存款金额不足（报数银行）、账户申请（报数银行）、账户销户记录（报数银行）
面向低收入和次贷人群的机构	Clarity Service; MicroBilt; FactorTrust; TeleTrack	身份核实（征信报告中的基础信息部分和公共记录）、住址变更历史（征信报告中的基础信息部分和公共记录）、汽车和财产所有权（特定信源数据）、账户核实（报数银行）、账户余额（报数银行）、账户历史（报数银行）、支票存款金额不足（报数银行）账户申请（报数银行）和账户销户（报数银行）

替代信用报告 公司	Innovis; CoreLogic Credco; LexisNexis Risk Solutions; SageSteam	财产拥有、家庭贷款债务记录、与财产相关的法律文件、缴税状态、租房申请和收款账户、消费者破产、质押、判决和儿童抚养记录等
医疗服务	Medical Information Bureau (MIB); Milliman IntelliScript	寿险、健康险、重大疾病、长期护理保险
电信公共事业	National Consumer Telecom & Utilities Exchange Center (NCTUE)	电信和水电煤气等与公共事业服务相关的新的申请、账户和支付历史，逾期、欺诈账户的信息
零售	The Retail Equation	退货活动的相关数据、退货所在的商店、每次退货的时间、日期、是否有收据以及金额
博彩业	VIP Preferred; National Cred-A-Chek	现金服务、支票验证、支票现金兑换、支票审查和支票现金服务

资料来源：美国消费者金融保护局（CFPB）

附表 2 美国信用管理相关法律

法律名称	有效日期	主要内容
《联邦贸易委员会法案》 (Federal Trade Commission Act)	1914 年颁布	授权建立联邦贸易委员会 (FTC)，作为负责执行各项反托拉斯法律的行政机构。其职责范围包括：搜集和编纂情报资料、对商业组织和商业活动进行调查、对不正当的商业活动发布命令阻止不公平竞争。
《诚实租借法案》 (Truth in Lending Act)	1967 年 7 月	要求授信机构以货币单位描述发放信用的额度，并以信息公开的形式予以披露；提供贷款成本信息，使借款人对特定类型的贷款进行比较；赋予贷款人反悔权。
《信用卡发行法案》 (Credit Issuance Act)	1970 年 10 月	禁止信用卡发行机构向没有提出书面申请的人发卡，但这不包括到期更换新卡的情况；以及在信用卡被盗刷后合法持卡人对所产生损失的最多负担额等。
《公平信用报告法案》 (Fair Credit Report Act)	1971 年 4 月	对个人征信机构的行为及信用报告做出规定。
《公平信贷机会法案》 (Equal Credit Opportunity Act)	1975 年 10 月	禁止债权人在信用交易中考虑种族、肤色、宗教、国家来源、性别、婚姻状况、年龄、信用申请者收入的全部或部分收入来源于公共资助等因素，与之有关的规章 B 的规定则扩展了对债权人的要求，规定债权人可以要求信用申请人提供信息的类型，对于信用申请人配偶或婚姻状况相关的问题做了一些特别限制，规定了评价信用的方式、提供信用的方式以及拒绝申请时的通知程序等。

<p>《公平信用结账法案》 (Fair Credit Billing Act)</p>	<p>1975 年 10 月</p>	<p>对《诚实租借法案》的修订；反对信用卡公司和其他任何开放式信用交易的授信方在事前提供给消费者不精确的收费解释和不公平的信用条款；为信用卡和借记卡等开放式的账户中可能出现的账单错误提供救济；债权人只有在没有账单错误、债务无争议的情形下才都能将债务人拖欠债务的负面信息报告给第三方机构。</p>
<p>《住房抵押披露法案》 (Home Mortgage Disclosure Act)</p>	<p>1975 年生效 2011 年修改</p>	<p>要求金融机构维护、报告及公开披露有关抵押贷款的信息。</p>
<p>《社区再投资法案》 (Community Reinvestment Act)</p>	<p>1977 年</p>	<p>鼓励存贷款金融机构满足社区的存贷款需求；要求联邦金融监管机构对银行的记录每年进行检查，公众可以对银行进行评价。</p>
<p>《公平债务催收作业法案》 (Fair Debt Collection Act)</p>	<p>1978 年 3 月</p>	<p>规范了替债权方追账的第三方机构向自然人进行追债的活动。</p>
<p>《电子资金转账法案》 (Electronic Fund Transfer Act)</p>	<p>1978 年 10 月颁布</p>	<p>规范金融机构的电子转账活动；规定对通过电子转账的授权、收据、通知、定期对账、公开信息、未授权交易的责任分配等的要求，为账户持有人提供安全保障；禁止金融机构及其它授信机构要求顾客设立电子转账账户或以电子转账方式偿还贷款作为授信的条件。</p>
<p>《储蓄机构解除管制和现金控制法案》 (Depository Institutions Deregulation and Monetary</p>	<p>1980 年 3 月</p>	<p>将个人存款的保险额度从 4 万美元提升至 10 万美元；允许借贷机构自行制定贷款利息；可转让提款指令账户可以在全国范围内发出支付指令；允许信用合作社提供支</p>

Control Act)		票存款服务。
《甘恩—圣哲曼储蓄机构法案》 (Garn-St.Germain Depository Institution Act)	1982年10月	通过加强房屋抵押贷款机构的金融稳定性以及确保房屋抵押贷款的供应来振兴房地产行业。
《公平信用和贷记卡披露法案》 (Fair Credit and Charge Card Disclosure Act)	1988年11月颁布	是对《诚实租借法案》的修订，规范信用卡领用和使用业务操作，并规定了贷记卡和信用卡发行机构在特定情形下的信息披露义务。
《房屋贷款人保护法案》 (Home Equity Loan Consumer Protection Act)	1988年	是对《诚实租借法案》的修订，在申请个人住房贷款的初期，金融机构必须对消费者揭示更广泛的信息；金融机构需要向消费者详细解释诸如年利率、信用额度、申请费用、结束费用、贷款成本、年参加费用等术语；限制了债权人终止或改变贷款期限的情形。
《信用修复机构法案》 (Credit Repair Organization Act)	1996年	在信用修复服务中禁止不实或误导性陈述，并且要求提供积极的信息披露；禁止信用修复公司提前收费，要求“信用修复”合同必须是书面形式，同时赋予消费者一定的合同解除权。
《金融服务现代化法案》 (Gramm-leach-Bliley Act)	1999年颁布	是对《公平报告信用法案》的修订，标志着美国金融业混业经营时代的到来，强调个人非公开金融数据的权益保护：金融机构必须明确地告知消费者有关其向联营机构和非联营第三方披露非公开个人信息的具体政策和程序；消费者有权拒绝金融机构将其非公开个人信息与非联营第三方分

		享；禁止金融机构将客户的存款、交易及信用卡账号披露给非联营第三方用于营销活动。
《公平与准确信用交易法》 (Fair and Accurate Credit Transaction Act)	2003 年颁布	是对《公平报告信用法案》的修订，关注了身份盗窃行为，该法案的出台为预防消费者身份遭非法盗用提供了新的法律武器，旨在打击欺诈消费者的行为和身份盗窃行为，向受害者提供法律援助。
《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》 (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)	2010 年 7 月	被认为是“大萧条”以来最全面、最严厉的金融改革法案，核心内容就是在金融系统当中保护消费者。此外，设立新的消费者金融保护局（CFPB），赋予其超越监管机构的权力，全面保护消费者合法权益。

资料来源：根据网络公开信息手动整理。

附表 3 欧洲主要国家信用评估法律法规及监管机构

国家名称	核心监管机构	适用法律
英国	数据保护专员	数据保护法（1998）；消费者信贷法；SCOR 互惠原则
法国	国家信息与自由委员会 (CNIL)	法国数据处理、数据文件及个人自由法
德国	联邦数据保护局	德国联邦数据保护法（BDSG）
奥地利	奥地利数据保护委员会	奥地利数据保护法（DSG2000）
比利时	财政部；经济事务部	中央个人征信登记法（2001 年 10 月）
捷克	数据保护办公室	数据保护法；商法典
丹麦	丹麦数据保护局	个人数据保护法
芬兰	数据保护监察员；司法部	信用数据法；个人数据法
希腊	数据保护局（DPA）；国会	个人数据保护法等
克罗地亚	无	克罗地亚登记法
匈牙利	国会	征信机构和金融企业法
爱尔兰	数据保护局	数据保护局规章
意大利	数据保护局	数据保护法；行为准则（Code of Conduct）
挪威	数据保护局	个人数据法
荷兰	荷兰数据保护局	个人数据保护法
波兰	经济部；个人数据保护总视察员	银行法；个人数据保护法
瑞典	司法部；数据保护委员会	征信机构法
罗马尼亚	数据保护局	677/2001 号个人数据处理法
西班牙	西班牙数据保护局	个人数据保护法等
斯洛文尼亚	数据保护办公室	银行法
斯洛伐克	数据保护局	个人数据保护法；银行法；商法典

资料来源：The European credit information landscape. An analysis of a survey of credit bureaus in Europe. ECRl Research Report, January 2011.