

美欧征信的制度框架与我国个人征信制度的选择*

熊学萍^{1,2}

(1. 华中农业大学 经济管理学院, 湖北 武汉 430070; 2. 湖北农村发展研究中心, 湖北 武汉 430070)

摘要 征信制度作为金融部门发展的基本要素之一, 世界上几乎所有的发达国家和绝大部分发展中国家都建立了征信制度。运用新制度经济学的分析框架, 从制度的主体和客体、制度的载体和相应的规制 3 个方面比较了美国和欧洲国家不同征信模式, 并结合我国征信实践, 提出了我国个人征信制度应选择公私并存, 并最终市场化的征信制度。

关键词 征信制度; 公共征信; 私营征信; 个人征信; 制度选择

中图分类号: F832.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2011)03-0084-05

美国和欧洲绝大部分国家是信用体系比较完备、征信制度较为健全的征信发达国家, 其中, 美国的征信制度是当今私营征信的代表, 欧洲绝大部分国家的征信制度则是公共征信的典范, 这 2 种模式都为我国征信制度的建立提供了成功的案例。我国是一个非征信国家, 征信制度的建设起步较晚, 相关制度安排尚处于探索阶段。国内外经验证明, 完善的征信制度对缓解信息不对称、提高信贷透明度和效率, 以及规避银行信贷风险, 解决低收入者贷款难的问题具有非常重要的现实意义。

本文在新制度经济学的分析框架内, 运用文献研究法、归纳演绎法, 研究分析美国和欧洲国家不同征信模式的选择与发展, 总结其成功的制度框架, 并结合我国个人征信制度实施中存在的问题, 尝试性提出了我国个人征信制度选择必须遵循的基本原则, 这对我国当前的征信制度建设无疑有着十分重要的借鉴意义。

一、美国和欧洲的征信制度框架

新制度经济学认为, 一个完整的制度应包括制度的主体和客体、制度的载体和相应的规制。按照以上分析范式, 征信制度应该包括 3 个方面: 征信活动的主体和客体、征信制度的载体、征信业务规制。本文从这 3 个方面介评美国和欧洲的征信制度。

1. 美国的征信制度——私营征信的代表

美国是典型的私营征信非常成熟的国家, 经过

160 多年的发展, 征信业已经成为美国金融体系的一个非常重要的组成部分, 征信产品及征信制度的供给与需求市场非常发达, 既有完善的信用管理体系, 又有基于市场化运作的征信产品的供给者与需求者, 其征信制度的基本框架如下。

(1) 征信活动的主体和客体。征信活动的主体即参与征信的双方或多方, 征信制度的客体即交易的标的物——信息及信用产品。美国的征信是市场主导下的私营征信, 其征信活动的主体是各类征信公司及授信方和受信方, 各类征信机构与授信主体和消费者紧密联系, 形成了良好的互动机制。以个人征信为例, 美国最大的 3 家消费者信用评估机构, 建立了几乎涵盖所有美国成年人的信用信息数据库, 授信主体在接受消费者受信申请时, 先从征信公司获取消费者的信用报告, 作为授信决策依据。授信后, 消费者以后的信用信息, 又被及时反馈到征信公司。通过信用报告这一征信客体, 形成了评信、授信、受信之间的良性互动。

(2) 征信制度的载体。征信制度的载体即市场化运作的各类征信公司。美国的征信公司经过 100 多年的竞争与发展, 目前形成了分工比较明确的 3 类征信公司: 资本市场上的信用评估机构、商业市场上的信用评估机构和消费者信用评估机构(信用局)。资本市场上的信用评估机构主要对国家、银行、证券公司、基金、债券及上市大企业的信用进行评级; 商业市场上的信用评估机构主要对各类大中

收稿日期: 2011-03-12

* 国家社会科学基金项目“农户征信制度设计与信用评判模型研究”(08CJY045)。

作者简介: 熊学萍(1971-), 女, 副教授, 博士; 研究方向: 农村金融。E-mail: xxp@mail.hzau.edu.cn

小企业进行信用调查评级;消费者信用评估机构主要是收集消费者个人的信用记录,合法地制作消费者个人信用报告,并向法律规定的合格使用者有偿传播信用报告。以美国的消费者信用评估机构为例。目前美国有3大消费者评估信用机构,分别是全联公司(Trans Union)、艾奎法克斯公司(Equifax)和益百利公司(Experian)。这些评估机构提供的信用报告主要包括如下内容:消费者信用交易的记录,即记录消费者借款和还款的情况,既包括正面信息也包括负面信息;公共信用记录,即政府公开档案类的负面信息,如刑事处罚记录、欠税记录、交通违章记录等;就业信息记录,即消费者的职业状况、收入水平、工作变动情况等;人口统计信息记录,即消费者的基本个人信息,包括年龄、家庭成员、家庭住址、社会安全号等;信用局查询记录,即信用局向所有使用者提供信用报告的记录。

以上信息主要通过3个渠道获取:一是从银行、信用卡公司、公用事业公司和零售商等渠道了解消费者的付款记录;二是同雇主接触,了解消费者职业变化情况;三是从政府的公开政务信息中获取消费者的特定信息。

(3)征信业务规制。征信业务规制是保持征信活动正常、有效进行和延续的业务规制,它是征信制度的核心,一般以法律条文的形式出现。美国征信业务规制有以下特点:①完备的法律规制。美国信用管理的立法主要集中在20世纪60—80年代,目前已经形成了较完善的征信法律规制和法律框架。主要有《公平信用报告法》《公平信用机会法》《公平债务催收作业法》《公平信用结账法》《诚实租借法》《信用卡发行法》《公平信用和贷记卡揭露法》等,以上法律集中针对征信过程和授信业务。在征信过程方面,着重针对信用信息公开、负面信息修复与个人隐私权的保护等问题;在授信业务方面,则突出体现了平等授信、维护消费者权益和市场公平竞争的原则。除以上全国性的法律外,各州还有许多配套的法规,对信用体系的维护起补充作用。《公平信用报告法》为美国信用法律体系的核心。该法集中体现了美国征信效率优先的原则,信息采集采取自愿报告的方式,即由市场决定哪些信息应向信用局提交。该法律的基本原则是:保密性,即获得信用报告必须有“可允许目的”,法律规定,一般情况下不需要消费者同意;准确性,准确性是信用局和信息提供者的职责,并且消费者有权了解信用报告和有权对不实负

面信息提出申诉。②奖惩分明的信用维护制度。在美国,消费者的信用度是通过信用评分来评价的,一般从300—950分不等,信用得分越高,授信方对消费者给予的信贷条件越优惠,反之则授信待遇低,甚至无法获得授信。这一制度对消费者产生了强大的约束力,激励消费者自觉维护、提高自己的信用水平,进一步促进了征信制度的健康发展。③效率优先的信息采集制度。在信息采集与隐私权的保护方面,美国主张信息公开,注重征信效率。美国国会“减少并保护政府秘密委员会”认为,只有减少了政府秘密的数量,才能有效保护真正的政府秘密。美国的信息公开有以下特点:一是通过立法保证信息公开,使得大大小小的征信机构在法律框架下,依法获取消费者信息;二是有偿开放政府基础数据。除免费向公众公开的数据外,对于不向外公开的特定数据,政府采取收费的方式向征信公司提供,如工商注册、税收、统计、商务活动、FDA提供的药品与食品等方面的数据资料。三是在不违背法律的前提下,完全开放政府信息以外的其它信息,如公用事业、行业组织、劳资、雇主、房管、信用卡等信息^[1-2]。事实证明,对消费者信息的广泛采集大大提高了信贷与交易效率,使金融机构作出信贷决策所需的时间以小时或分钟来计算,前美国联邦贸易委员会主席认为,“因为有了信用报告体系,才能够有这样快速信用服务的奇迹”。不仅如此,信用交易成本也因此而降低,美国抵押贷款的利率比欧洲低2%^[3]。

2. 欧洲的征信制度——公共征信的代表

德国、法国、意大利、西班牙是世界上最早建立公共征信系统的国家,一些发展中国家往往是在借鉴这些国家征信经验的基础上建立本国的公共征信系统的。

(1)征信活动的主体和客体。与私营征信形成鲜明对比的是,中央银行是公共征信的非常重要的主体之一,另外,各类授信和受信机构也是参与公共征信的主体,如银行、财务公司、保险公司等。而征信的客体与私营征信一样,是各类过滤后的信息及经过加工后的信用报告等信用产品。

(2)征信制度的载体与征信业务规制。公共征信是依据国家和政府的力量组建并由相应职能部门负责运行管理的征信制度,一般由中央银行垄断建立全国统一的信用信息数据库(信用登记系统),除履行征信职能外,这一信用登记系统还为中央银行实施监管提供重要参考。该制度的主要特征如下:

①强制性和全体参加。这是公共征信和私营征信的关键差别。在欧洲的大部分国家,处于中央银行监管之下的所有金融机构必须强制性参加公共征信系统,不仅如此,一些国家除银行外,一些非银行金融机构也必须加入到该系统中来,如奥地利、法国、葡萄牙、西班牙等国的参加机构扩展到财务公司,其中葡萄牙还扩展到信用卡公司,德国的参加机构扩展到保险公司,法国的参加机构还扩展到租赁与险公司。②信息获取采用固定频率并可随时索取的方式。德国、法国、意大利、奥地利、比利时、葡萄牙、西班牙等国的参加机构均采用固定频率并可随时索取的方式获得信息,但信息来源相对较窄,参加机构之间的信息共享是强制性的。③个人隐私保护优先的信息采集与使用制度。受不同的社会、政治、文化、历史等多方面的影响,世界各国对“隐私”的价值有不同的感受与理解,因此也就形成了对隐私保护的不同要求。欧洲人认为,个人隐私是一项基本权利,欧洲大部分国家都有严格的隐私保护法律,如欧洲议会 1995 年通过了《欧盟数据保护法》,该法令旨在为欧盟各国制定一个关于隐私保护和数据库运营的基本框架;欧盟 1995 年制定、1998 年实施的《隐私法令》对公共和私营数据库的运营规定了严格的标准。与此相适应,欧洲大部分国家的征信系统也非常注重征信参加机构及单个消费者的隐私,比如,参加机构提供的数据仅以加总的形式公布,只提供为信贷审批的其他信贷机构,消费者个人有权检查并更新其在公共征信系统的档案等等。在信用数据的使用方面,许多国家对公共信用登记系统的数据有较严格的使用限制,仅对监管当局提供有关大的借款人或银行风险暴露的详细信息,其他则不予提供^[4-5]。

3. 美欧征信制度安排的基本规律与启示

美国、欧洲及众多征信国家的经验事实表明,公共征信与私营征信并不是相互替代的,而是相互补充的,且私营征信与公共征信对信贷市场的绩效亦无明显差异。并且,各国之间的征信制度安排即便存在差异,但亦存在一定的规律。

(1) 经济发达不是征信发达的必要条件,而征信发达则是经济发达的充分条件之一。世界银行 2002 年对全球征信调查结果表明,凡是经济发达的国家,其信用和征信制度必然比较完善和发达,如美国、英国等若干欧洲国家。这些国家的经济发展与征信发展已经形成了良好的互动:一方面,经济的发

展对征信提出了更高的要求,另一方面,发达的征信制度又反过来促进了经济的健康、高效运行,征信业的发达已成为经济顺利运行的必要条件。而在一些发展中国家,征信制度也处于迅速的发展和完善阶段,如智利、阿根廷等国,这说明即便在发展中国家,征信制度不仅有需求,而且也有供给能力,随着征信供需层次的逐步提高,征信必将与经济形成互为促进的关系。

(2) 好的制度生态系统是征信制度赖以生存的必备条件。征信制度的健康运行与相关制度环境状况密切相关,如宏观经济环境、法律环境等,每一制度各施其职又互相影响和促进,交互形成一个良好的制度生态系统。以法律环境为例,美国和欧洲征信国家都建立了完善的征信法律规制和法律框架,各征信主体和客体在法律的监管和保护下各司其职,从而最大限度地避免纠纷,提高征信效率。

(3) 征信制度的产生和发展有着一定的演进规律。征信发达国家的制度不是一蹴而就的,而是遵循着一定的演进规律:由非正式渐变为正式制度,或者在政府强制安排下突变为正式制度。渐进式的变迁一般为:初始阶段,由民间自发形成,自我管理,在收益大于成本的示范效应下,国家通过权威将其正式化、合法化、制度化;突变式的往往发生在经济市场化程度较低的国家,由于没有经过试错阶段,因此在制度运行的初始阶段其交易成本往往较高。无论是渐变式的还是突变式的征信制度演进,都有成功的典范,前者如美国、英国,后者如智利等一些拉美国家,但经验事实表明,渐进式的征信制度更具生命力和稳固性,政府出面维护的成本更低。

(4) 征信制度的设计要密切考虑既有的金融文化基础。金融文化是人类在金融或投资活动中的价值观,主要通过人们在金融活动中的行为展示出来,这种文化具有一定的地域性、传承性等特征。与法律相比,金融文化是一种成本更低的维护征信制度运行的非正式制度。金融文化能将外在的法律制度内化为一个具体心理结构中的认知和尺度,并自觉地运用这些尺度进行自我约束和监控,与法律规制交互影响,共同维护正式的金融制度。欧洲国家和美国普遍有着良好的金融文化——恪守信用,征信法律的颁布使得这种“天然”的行为得到进一步强化。再如征信法律中的隐私保护,欧洲国家和美国由于受不同宗教信仰的影响,形成了对隐私的不同态度,征信法律的设计顺应了这一现实,使得

人们在遵守法律的同时,也兼顾了固有的金融文化。

二、我国个人征信存在的问题

1. 个人信用信息来源渠道单一,信息质量不高

个人的信用信息包括银行信息和非银行信息,我国的个人信息来源渠道主要为金融机构,个人的银行信用信息采集制度处于逐步规范和完善阶段,但个人的非银行信用信息难以获得。目前,个人的入库信息只有基本识别信息和借还款信息,但个人的完税信息、守法信息、财务管理信息和个人违约情况等方面则没有完整采集,不能提供查询服务,信息采集范围相对狭窄,信息质量不高。

2. 金融机构缺乏征信产品创新的动力机制

目前,个人征信主要是由金融机构来承担,由于人力、物力、财力的限制,很难有动力去进行征信产品的设计与创新。在绝大多数地区,虽然已采用了农户征信的小额贷款信用评分表,但在实际操作中基本流于形式,信贷员在发放贷款时仍然是凭自己的主观判断。

3. 个人信用征信的法律建设缓慢

征信的法律建设主要是为了解决征信数据的开放、个人隐私权、消费者的知情权、个人信用资产的受益权问题、个人数据的真实性问题,以及数据的收集程序、数据的使用范围、对象的确定等法律问题。这些法律上的问题如果不得到解决,必将影响个人征信的健康发展。目前,我国还没有一部专门的法律来规范征信活动,有关规定散见于《民法通则》《合同法》《担保法》,专门针对征信的仅是一些部门规章,如人民银行制定的《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》,以及一些经济发达地区出台的地方性法规,规范公民个人信用管理,保护个人信用利益等专门的信用管理法律还是一片空白。由于全国性法规的缺失,使得征信机构在具体业务操作中面临法律依据不足等困难。

4. 个人主动参与征信的意识不强

目前,我国采用的是被动征信的方式,即不管个人愿意与否,只要与金融机构发生过借贷交易,其信息就会被采集。由于征信在当前尚属新生事物,受文化程度、信用意识等方面的影响,个人对征信的认知水平不高,主动参与意识不强,金融机构与个人之间还没有形成良好的征信与被征信的关系。

三、我国个人征信制度设计的核心与选择

1. 个人征信制度设计的核心

国内外多年的实践证明,单靠法律来维护个人信用是远远不够的,如刑法、合同法、民法、反不正当竞争法等都明文规定了诚实守信的信用原则,但信用失范现象却仍然广泛存在。西方征信国家的经验表明,只有将信用赋予明确的价值,让守信者得到奖励,失信者支付代价,征信制度才能健康运行。从我国信用体系运行现状来看,对守(失)信者的奖(惩)不够,信用没有体现其应有的价值。因此本文认为,信用商品化的制度设计是我国农户征信制度设计的核心,而要将信用商品化,则必须达到以下要求:①信用有价格。即信用能得到公正的市场评价,这要求评估体系和评估制度的健全。②信用能代替实物资产。即信用能作为可抵押品,这要求转变信贷理念和信贷文化,亦即新的信贷制度的设计。③信用能流通。即信用能随身携带,这要求建立完备的信息共享制度,使流动人口性在异地也能接受信贷服务。

2. 我国个人征信制度的选择

从全球范围来看,一些国家只有私营的征信机构(如美国),而一些国家则只有公共的征信机构(如法国),但大多数发展中国家选择的是公共征信模式或者以公共征信为主。就我国个人征信制度而言,究竟应该选择公共征信还是私营征信?本文基本赞同何运信、谈儒勇等^[6-7]的观点,即选择公私并存的征信制度,但最终的目标是市场化的征信制度。

(1)公私并存的国家和有先例。根据世界银行的调查,在个人征信领域,许多国家既有民营征信机构,也有公共征信系统。一些欧洲国家,虽然以公共模式为主,如德国、奥地利、西班牙等国,在90年代后也增加了一些新的民营征信公司。实践表明,公共征信和私营征信在业务活动范围内能取长补短,形成合力,互相竞争,共同发展。

(2)我国不可能在短期内生出众多的私营征信机构。征信是一项耗资大的投入,由于我国信用基础比较薄弱,个人征信的信息主要来自于金融机构,尤其在广大中西部地区,由于金融发展水平相对滞后,对征信的商品化需求尚待供给推动,因此,在短期内,私营征信机构不可能大量内生。因此,公共信贷登记系统在金融系统内部开展同业征信、防范风

险方面还会在较长时期内发挥更大的作用。

(3) 公共征信模式和私营征信模式各自具有不同的比较优势。就公共征信而言,其优势主要体现在:政府在宏观经济调控中具有极大的公信力,可以利用行政手段从各信息供给部门获取个人基本信息数据,能较好地协调征信各方的利益;人民银行公共征信系统已经初具规模并渗透到大部分经济较发达的地方基层,得到了农村信用社等金融机构的积极响应;政府财力雄厚,可以在期内建立起覆盖面广泛的基础数据库。而私营征信机构的比较优势则主要体现在征信的增值服务,即私营征信机构可以直接从公共征信部门购买数据,根据市场需求,开发出适合各微观经济主体的信用产品,从而起到公共征信和私营征信互相配合,共同发展的效果。

四、结 语

公共征信模式与私营征信模式都有成功的案例,但征信模式的选择亦存在一定的规律。2 种模式在征信机构组成、信息来源、信息内容、信息披露规则、业务范围等方面都有明显的区别。公共征信与私营征信并不是相互替代的,而是相互补充的,且私营征信与公共征信对信贷市场的绩效亦无明显差异。选择公共征信模式的国家主要以欧洲国家为代表,如德国、法国、意大利以及一些拉美国家,这种模

式的主要特点是:一般由政府出资建立数据库系统,由中央银行监管其业务活动,不以盈利为目的,其信息主要来源于金融机构,相应地,服务对象也仅限于金融机构。选择私营征信模式的国家主要有美国、英国、加拿大等国,这种模式的主要特点是:征信机构一般由民间投资,独立于政府与大型金融机构之外,其信息来源比较广泛,为法律允许范围内的所有市场主体提供市场化得信用调查服务。基于我国个人征信的现实与基本的政策导向,应选择公私并存的征信制度,但最终的目标必然是市场化的征信制度。

参 考 文 献

- [1] 陈文玲. 美国信用体系的构架及特点——关于美国信用体系考察的报告(一)[J]. 南京经济学院学报, 2003(1):1-8.
- [2] [美]玛格丽特·米勒. 征信体系和国际经济[M]. 王晓蕾,译. 北京:中国金融出版社, 2004.
- [3] 徐宪平. 关于美国信用体系的研究与思考[J]. 管理世界, 2006(5):1-9.
- [4] 李清池,郭雳. 信用征信法律框架研究[M]. 北京:经济日报出版社, 2008.
- [5] 郭熙保,徐淑芳. 全球征信体系的制度安排及其影响因素[J]. 学术研究, 2005(11):31-37.
- [6] 何运信. 我国多层次征信体系的生成机理与演化路径[J]. 宏观经济研究, 2009(1):67-72.
- [7] 谈儒勇,金晨珂. 我国个人征信体系建设的模式探讨[J]. 征信, 2010(1):43-46.

Credit Reporting System Framework in U. S. and Europe and Choice of Personal Credit Information System in China

XIONG xue-ping^{1,2}

(1. College of Economics & Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei, 430070;

2. Center for Hubei Rural Development Research, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract As the basic element of development in financial department, credit reporting system has been established in almost all developed countries and the majority of developing countries. This paper, using analytical framework of New Institutional Economics, compares the different credit reporting systems between USA and European countries from the following three aspects: institutional subjects and objects, institutional carriers and corresponding regulations. In combination with China's credit reporting practice, this paper points out that China's personal credit reporting system should select ultimate marketized credit reporting system in which the public and private credit reporting system co-exist.

Key words credit reporting system; public credit reporting; private credit reporting; personal credit; systematic choice

(责任编辑:金会平)