

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2017.04.016

中美新三国个人信用报告样本比较分析

周 雨

(中共厦门市委党校,福建 厦门 361027)

摘要:个人信用报告是个人的经济身份证。以美国益博睿Experian个人信用报告、新西兰威达Veda个人信用报告以及中国人民银行征信中心的个人信用报告为样本,比较研究信息安全与隐私保护、解读知情权、法律救济途径等内容。借鉴国外优势经验,保障信息主体的合法权益,完善我国个人信用法律及救济机制,对实践具有理论的指导意义。

关键词:个人信用报告;信息;知情权;隐私保护;救济机制

中图分类号:D912.19

文献标识码:A

文章编号:1672-626X(2017)04-0111-06

信用报告,即个人金融活动的一种记录,正变成经济生活的“第二身份证”^[1]。个人信用报告犹如识别个人信用的二维码。中国人民银行建立的个人征信系统自2006年正式运行以来,在扩大信贷、降低金融机构信贷风险和提高了社会公众的信用意识方面发挥了越来越重要的作用,社会公众对个人信用报告的认知程度不断提高^[2]。个人信用报告虽然不如企业信用报告那样被广泛应用,但个人用户数量庞大,交易频次高,适用的范围宽广,涉及个人保险、信贷、医疗、信用卡消费等各个领域,截至2015年4月30日,征信中心信用报告单日查询量最高达到248万笔,个人信用报告的作用在社会生活中的作用由此可见一斑。然而,当前我国个人信用报告与发达国家的个人信用信息报告相比仍有一定差距,我国个人信用报告存在知情权保护力度不足、信息安全及隐私法律规范滞后以及机构职责不清三大问题。运用比较法的方法,围绕美国益博睿Experian(以下简称美国报告)、新西兰威达Veda(以下简称新西兰报告)以及我国的个人信用报告(以下简称中国报告)展开解读,借鉴国外的优势经验,完善我国个人信用信息的保护与救济机制。

一、个人信用报告样本比较

个人信用报告的主要内容是知情权的书面表达。个人有权从自己的信用报告中知悉何种内容、获取何种信息以及如何解读信用报告,这是分析个人信用报告样本的第一步。中美新三国个人信用报告内容比较,见表1。

比较三个报告样本的主要内容有助于明确知情权获取的途径,厘清知情权的范畴。从表1可知,三国对个人信用报告中基本信息、交易信息、查询记录、知情权保障、公共信息都有类似陈述。我国主要通过现场查询和网上查询两种方式获取中国人民银行征信中心出具的个人信用报告,其中以现场查询为主,网上查询为辅。囿于某些地方互联网的缺失,我国存在信息孤岛现象,网上查询方式起步晚,因此查询方式受限。自2013年10月28日起,继江苏、四川、重庆3省市试点之后,央行个人信用报告网上查询服务试点扩至9省份,增加北京、山东、辽宁、湖南、广西、广东6个试点省份(直辖市)^[3]。全国范围内的网上查询平台直至2014年才开通。美国益博睿Experian和新西兰威达Veda提供的个人信用报告主要通过官网申请或电子邮件申请,经由填表或在线申请、发送邮件实现。美、新两国的查询方式

收稿日期:2017-05-21

基金项目:厦门市社会科学院科研基金项目(厦社科研[2017]D07)

作者简介:周雨(1988-),女,山东泗水人,中共厦门市委党校讲师,法学博士,主要从事宪法学与行政法学、信用立法研究。

表1 中美新三国个人信用报告内容比较

报告内容	基本信息	贷款记录	交易信息	公共信息	贷款者声明	查询记录	知情权保障	备注
中国个人信用报告	基本信息:身份等(包括配偶信息)	信息概要(个贷记录、授信及负债信息概要以及贷记卡)	信贷交易信息明细(贷款、贷记卡等先消费后付款形成的信息)	公共信息明细(包含近5年内的欠税信息、民事判决记录、强制执行记录、行政处罚记录、社保信息、住房公积金参缴记录等)	本人声明	查询记录(过去2年内个人查询和机构查询的具体明细)	报告说明和编制说明	异议标注
美国益博睿Experian个人信用报告	个人标识信息:姓名、性别、住址、出生年月和手机号		表现良好的账户正面信息(信用卡还款记录、抵押贷款记录等)	潜在负面信息	消费者的个人陈述说明	查询记录(过去2年内曾经查询过信用记录的个人及机构的具体名单)	知情权保障	重要提示
新西兰威达Veda个人信用报告	个人信息:姓名、出生年月及地址	消费信用调查(通常是消费者申请的信用卡账户类型及额度或最高限额)	过去2年还款记录(包括信用卡账户、手机账户、贷款和房产抵押贷款记录)	违约付款记录		查询记录(记录了过去5年谁查询过此信用报告的具体明细)	解读和使用个人信用报告的法律说明及样本	

得益于各自完善的征信体系,两国征信业发展起步早,具有较高的市场化程度,加之征信机构的私营属性,两国对信息主体获取信用报告的途径更加依赖互联网,信息化程度相当高。与美、新两国不同,我国收集的基本信息比较详细,包括职业信息、配偶信息等个人信息,职业信息涉及职务、工作单位、行业职称等,直接关系到个人的社会地位与收入,配偶姓名及配偶工作单位等信息不仅关乎个人名誉与隐私,也关系到个人社会地位。上述信息能否作为衡量一个人信用状况的标准之一,是否与信用强关联,是否必须全盘纳入信用之中,都值得深究。再加上信息收集的目的指向不明,越来越多的信息打着信用的幌子被囊括在信用体系中,信用被泛化的现象与日俱增,不但扩大了信用信息的外延,而且容易产生对信用概念的错误认知。

此外,在公共信息的收集方面,中国与新西兰主要收集负面信息,美国报告中除了有负面信息,还收集潜在负面信息。潜在负面信息专门针对需要对个人进行信用评估的雇佣者或房东,是指曾经有欠缴记录的人在一定期限内补正欠缴记录的负面信息。按时还款只是证明一个人信用能力的第

一步,但更为重要的是,个人信用报告要给需求方展现个人是否具备在未来某个时段继续按时还款的能力。这体现出美国具有较高的风险防范意识。潜在的负面信息意味着哪怕有一次小小的过失,即便事后补正或更正,也会使个人信用大打折扣。对过去的补救、修正的行为就是评价信用的潜在转好因素。通过这些潜在信息,个人消费者更加注意保护信用细节。

二、个人信用报告的信息安全

如果说个人信用报告的主要内容只是形式表达,那么,如何保护个人隐私与信息安全则是实质内核。近年来,个人信息被泄露、盗用、非法买卖事件屡见报端,个人信用报告被滥用、违规查询问题频频曝光。信息安全关乎隐私权、他人知情权以及信息泄露与盗取三个向度。

(一) 隐私权保护

隐私权通常是指自然人拥有的私人生活安宁和私人信息秘密不被他人非法侵扰、知悉、收集、利用和公开的基本人权^[4]。隐私权的保护与个人信用报告的信息安全密切相关。然而,我国个人信用报告对如何保护个人信息安全的规则和依据没有可

参照的上位法规定,对相应主体所应承担的法律责任鲜有提及。美国益博睿 Experian 个人信用报告列明了《美国公平信用报告法》(The Fair Credit Reporting Act,以下简称《美国信用报告法》)中保护隐私的相关规定,这是一部保护消费者的隐私权不受侵犯、促进消费者个人信用报告的准确性和公平性的联邦法律。根据该规定,美国报告中不包含种族、宗教信仰、个人生活方式、政治倾向、病史或任何其他与个人信用无关的信息。新西兰威达 Veda 个人信用报告也有专门保护个人隐私的《2004年征信报告隐私法》(Credit Reporting Privacy Code 2004,以下简称《新西兰隐私法》),换言之,美国和新西兰均在各自的个人信用报告中明确了隐私权保护的法律依据。譬如,美国报告中有一项重要提示使用了《美国信用报告法》的禁止性规定,指出不得透露与个人有关的特定的医疗信息,即涉及个人生理、心理、行为健康或身体状况的特定信息;消费者信用报告机构不得收集上述特定的医疗信息,即便收集了上述信息,也只能在信用报告中采用较为保守的标题“医疗支付的历史数据”标注,并只能在个人信用报告中显示与医疗缴费记录有关的信息。出于对隐私权的保护,还规定此类涉及支付及缴费记录医疗信息的个人信用报告不能通过在线申请,确有需要的话,应当以其他方式获取。一份包含有个人医疗信息记录的个人信用报告不得透露给其他非利害关系人。在新西兰报告中也有类似的隐私保护规定。中国传统上没有注意个人隐私权的保护的的习惯。中国报告尽管没有明确排除某些涉及个人隐私的特定信息,但在报告中有一项说明:“本报告内容涉及个人隐私,查询者应依法使用、妥善保管。因使用不当造成个人隐私泄露的,征信中心将不承担相关责任。”为了不与现代法律尊重个人隐私权理念冲突,又为了避免责任风险,征信中心通过这样的免责声明笼统而又简单粗暴地将个人隐私问题搁置,试图以模棱两可的陈述语句表态。这种方式表明能减轻甚至规避可能面临的风险与责任,却留下更多倒卖个人隐私信息的真空地带。

(二)他人知情权

本人知悉信用报告的主要内容是知情权的体现。知悉他人信用报告内容也是一种知情权的反映。他人知情权是指个人信用报告被其他利益相关方获取或使用的权利。这就有必要追问何种主

体在何种情况下有权知悉非本人的个人信用报告。我国的个人信用报告没有明文规定获取他人个人信用报告的具体规范,一般而言,查询他人信用报告经本人授权或同意即可,他人的知情权能完整地体现在个人信用报告的“查询记录”一栏。授权或同意是一项约定俗成的惯例,并未以法定程序和方式固定下来,在实际操作层面容易产生问题。美国和新西兰的个人信用报告就分别以列举方式明确个人信用报告的查询与获取的主体,查询与获取的主体有法律依据和明文规定。

美国报告强调查询与获取主体的有效需求(Valid Need)。有效需求源于《美国信用报告法》中“获得信用报告的有效需求”条款,美国报告将上述条款嵌入其中,以列举方式明确了有效需求的五类主体:消费者的授信机构、保险公司、雇主、房东或其他商业机构,并规定上述主体经由申请才可获取。上述主体是合法的使用者,均为个人信用报告中消费者的交易相对方。此外,美国还特别规定,对雇主或潜在雇主,申请是必须的,同时应当出具个人书面同意的授权书。但此种书面同意授权书不适用于卡车运输业务的雇佣关系中。同时,《美国信用报告法》还明确了个人信用报告的用途:用于法院判决;消费者本人书面要求;用于信用交易、保险、基于财务责任或状况的政府福利资格评定,以及潜在投资人用于判断信用风险;合理的商业需求(由消费者本人发起的,用于审查消费者账户,确保能按时还款及符合条款要求)^[9]。这就为规避人为隐私权的滥用,也为保护隐私权提供法律保护。

新西兰报告规定个人信用报告通常不得公之于众。根据《新西兰隐私法》第二部分规则6规定,已经签订合同的合同签署方在特定条件下有权获得个人信用报告,上述合同签署方有以下八类:信用提供者、公共事业机构、签订合同的房东、签订合同的雇主、签订合同的保险公司、债权人、涉及法庭诉讼的利益相关人以及其他按照《新西兰隐私法》的特定公共机构。我国的个人信用报告被他人查询与获取主要围绕在贷款问题上,出于贷款审批、信用卡审批、担保资格审查、贷后管理、本人查询和异议查询等原因,他人知情权的主体主要集中在银行金融机构、授信部、担保公司等。故我国没有明确以法律方式列举他人知情权的具体范畴,很可能导致不相关主体轻而易举地查询、获取个人信用报

告,容易导致个人信息泄露。

据此,美国和新西兰个人信用报告中对知情权的保护力度与我国有明显差异,我国未明确界定出个人信用报告他人知情权的主体范畴,较为模糊地要求非经授权或同意不得擅自获取个人信用报告。倘若遇到虚假授权或以恶意、欺诈、隐瞒等方式获取的授权,则极易将个人信用信息置于无法律保护的真空地带。显然,我国对知情权保护的力度十分薄弱,是否有必要在个人信用报告中列明利益相关主体,亟待进一步考量。

(三)防范个人信息泄露与盗取

个人信用信息时刻面临盗用或窃取的风险。除了盗用、窃取个人信用报告骗取金融机构的贷款外,个人信用信息也容易经多渠道泄露。比如,一些金融机构在使用、查询个人信用报告或者在办理其他业务的过程中,很可能因使用不当或疏忽大意导致个人信息的不正常公开,甚至出现“人为”倒卖,造成个人姓名和电话号码、住址的泄露。这就能解释为何人们在无缘由的情况下,常常备受各种促销信件、宣传广告册及匿名电话的困扰。我国个人信用报告对于信息安全的保护与规定语焉不详。反之,《美国信用报告法》第619条专章规定“通过欺诈手段获取信息”的处罚。在美国报告中,对于信息被窃的受害者和现役军人还享有额外权利,这些额外权利可以在联邦贸易委员会网站中查找完整的法律文件。此外,按照美国各州的州法规定,不同受害者还享有其他附加权利。在新西兰报告中也有类似规定,报告中直接采纳《新西兰隐私法》的欺诈规定,即个人信息被窃取的受害者一旦发现信息欺诈,有权要求该信用报告机构中止个人信用信息的收集,中止时限为10个工作日。为了防范个人信息泄露与盗取,新西兰报告还鼓励个人定期向信用报告机构提出申请,定期查阅个人信用报告。

诚如前述,个人信用报告中,隐私权、知情权和泄露盗取问题成为了判断信息是否安全的命门。任何面上的丝毫疏忽、闪失都会给信息安全带来隐患和严峻挑战。

三、信用报告机构的职责

(一)核实、通知义务与管理职责

美国益博睿 Experian 和 新西兰威达 Veda 是两家主营个人征信的征信机构,相较于中国人民银行征信中心的公共属性,这两家征信机构地位独立,

职责明晰。作为征信机构或信用报告出具机构,两者均在各自的信用报告中明确所应承担的核实信息准确与否的义务和职责,体现出两国对个人信用信息准确性和真实性负责。与之相比,我国个人信用报告对此态度暧昧不清,在“报告说明”规定:“本报告由中国人民银行征信中心出具,依据截至报告时间个人征信系统记录的信息生成。除查询记录外,其他信息均由相关机构提供,征信中心不保证其真实性和准确性,但承诺在信息汇总、加工、整合的全过程中保持客观、中立的地位。”人民银行征信中心作为我国提供个人信用报告的机构,是处理异议的主要部门,理应是保障信息主体权益的机构。然而,试图保持客观中立的态度,无疑为自己留下脱卸责任的暗门。如果想要撇清征信中心本应履行的职责,征信中心处理异议的职责何在?导致征信中心缺失理应行使的职权的最大原因是主管部门的角色一直在不断变化,分工始终不甚明朗。最早源于2003年初,在商务部下设的全国整顿和规范市场经济秩序工作领导小组办公室(简称整规办),到2003年经国务院获批的中国人民银行建立起来的征信管理局,主管部门到底谁来挂帅似乎在国家层面上就已摇摆不定,到2007年,又以国务院办公厅牵头建设部际联席会议制度,发展到2008年人民银行牵头,直至2012年国家发改委作为牵头单位。2014年国务院印发《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》(以下简称《纲要》),似乎意味着国家试图打破分工不明之僵局,《纲要》的任务分工明确,要求这项任务由发改委与人民银行牵头负责。虽然中央政策层面已明确发改委与人民银行的分工,但无论从政策层面还是实践层面来看,十几年的发展表明,政府的定位、职责与功能划分不清,始终无法完全剥离与人民银行的联系。囿于人民银行的封闭性与权威性,发改委不能撼动人民银行一头独大的地位。政府能否合力推进信用体系建设、实现信息共享依旧是一个难题。

此外,美国报告有规定“应当通知义务”,要求征信机构在向信息使用者提供被征信人信用信息报告前,必须第一时间通知被征信人,并且征信机构必须且只能以法律规定的目的向信息使用者提供个人信用报告,否则便是违法行为。美国报告还明确规定,如果使用消费者信用报告中的信息,采取了不利于消费者的行动,必须通知消费者本人;

任何人如果使用个人征信局提供的信息,采取不利消费者的行为,如拒绝某项信贷、保险、应聘职位的申请,必须书面通知消费者,并告知消费者提供此信用报告的个人征信局的名称、地址及电话号码^[6]。新西兰报告也有类似规定。而我国没有这类通知义务,只有经个人授权和同意的约定俗成惯例,尚未上升为违法行为。由此可见,美国和新西兰对核实义务、应当通知义务在各自的个人信用报告中列明,并作为信用报告机构的一项法定职责,更加有力地保护信息主体的合法权益。

(二) 纠错职责

针对个人信用报告中信息缺漏或有误的问题,中美新三国的个人信用报告有不同的规定。比如,美国报告规定了异议权:如果消费者个人信用报告中存在不实信息,消费者可以向益博睿提出异议,如果消费者告诉益博睿其报告中包含了不准确的信息,除非消费者的异议毫无依据,否则益博睿必须对此条信息在30天内重新调查,同时要求信息的来源机构出示所有相关证据。此外,对于不准确的信息,益博睿必须纠正或删除。通常在个人提出异议30天之内,益博睿必须从个人信用报告中删除或纠正不准确或未经证实的信息。美国报告对异议申请程序还需区分恶意与非恶意违约行为,这也是我国和新西兰的个人信用报告中没有的。

对不良信息的处理三国也有所不同。三国对不良信息的界定主要有违约信息、欠税信息、法院和行政处罚信息。美国报告要求,过期的不良信息不得报告,对不良信息的披露不得超过7年,对破产信息不得超过10年。新西兰的不良信息也规定了5年时效。中国报告对不良信息规定了5年时效,即征信机构对个人不良信息的保存期限有严格规定,不得超过5年,超过了应该予以删除。由于有关部门并没有对负面记录的时效进行明确规定,在旧版的个人征信报告中,逾期记录无论是几年前的都会显示。新版信用报告只展示消费者5年内的逾期记录。5年期限的起点应从逾期还款者还款完毕那天起,如果一直不还,说明逾期还在发生,就不受5年期限限制。可见我国新版信用报告的上线,对于曾经发生过逾期且已经还清欠款的个人消费者而言,相当于给予一次改过的机会,重新建立和积累个人的信用记录。这也是我国个人信用报告不断发展的一大亮点。

综上所述,美国建立起了以《美国信用报告法》为核心的17部监管法律,从被征信对象的信息安全到信用信息使用的途径都做了较为详细的规定,对个人信用信息保护是全方位的。美国各州在严格执行联邦层面的《美国信用报告法》的同时,各州也有自己的《消费者信用报告法》,在某些情况下,根据州的法律规定,消费者有时会享受更多的权利,具体的保护权益需要参考各州或州地方消费者保护机构或各州的州检察长的有关规定。对于触犯征信监管法规的行为,如种族歧视、信息泄露等情况,监管机构可据此给予征信企业高达数百万美元的重罚。美国监管机构化身为一个“大社会”角色,划定底线让征信机构之间充分竞争,着重保护被征信人权利,如用户信息安全、制定被征信人申诉机制等。相比之下,监管机构化身为一个“小政府”角色,我国个人信用报告的覆盖面不广,部分异议事项经过完整流程的处理之后甚至还可能得不到彻底解决。我国现有的异议处理机制除了对个人信用报告上加注异议标注或者提出个人声明之外,没有更有效的办法进行处理。这样就可能影响个人经济金融活动,并对消费者造成一定的经济损失。

四、总结及对策

2016年《国务院办公厅关于加强个人诚信体系建设的指导意见》强调,必须加快完善个人信息安全、隐私保护与信用修复机制,这有助于进一步推进社会信用体系建设。然而,目前我国缺少一部针对个人信息安全及个人隐私权保护的法律法规,因此,完善我国个人信用报告法律与救济机制,以下几点亟待解决。

第一,明确界定个人信息的内涵及外延,加快制定《个人信息保护法》或《个人信息安全保护与隐私法》。与信用有关的配偶个人信息应当纳入个人信用报告中还是作为一种隐私加以保护,这需要明确界定。对时下互联网催生了大数据新王者,关于社交记录、在互联网上留下的痕迹与印记是否作为个人信用纳入信用报告之中也需要相当谨慎。为此,有必要加快国家层面个人信用信息的专门立法,完善国家层面的法律体系。日本于2015年8月通过的《个人信息保护法》就针对性地结合大数据的交易对个人信息保护作了新规定。我国可以结合自身特征尽快颁布个人信用信息保护的法律法规。

第二,细化个人信用报告统一使用的指南与法规,针对恶意与非恶意违约行为区别对待。尽管目前征信中心对于如何解读个人信用报告有明确说明和阐释样本,但于2015年正式公布的该样本性质上不是一部具有强制力的法规,只是一份解读个人信用报告的文件。目前,我国有《关于加强网络信息保护的決定》、《信息安全技术公共及商用服务信息系统个人信息保护指南》、《电信和互联网用户个人信息保护规定》等规范性文件,为此,针对个人信用信息,国家层面缺少上位法,没有专门性、针对性强的指南和法律保护,尽管个人信用报告之中明确了异议处理和救济途径,但也只是一个指引性的简要说明,异议申请在实践中面临着缺乏统一的解读和执行标准、异议申请量激增而无法快速有效解决、“失信惩戒”大于“守信激励”的作用等问题。另一方面,恶意与非恶意违约行为不得一刀切。在实践中有许多不良信息,有些客户并不是恶意拖延拒不还款或骗取贷款,仅仅是一些客观原因没及时还款,如果不区分这些情况实行“一刀切”的信贷政策,会将某些潜在客户拒之门外。信息提供方提供个人信用信息时应当审慎,征信中心也要善于区分善意违约和恶意违约,避免不必要的争议和风险。因此,建议人民银行总行颁布相应规定,对于一定金额和一定期限的逾期记录可以有条件甚至免报征信系统,对逾期产生的信用记录应综合考量,全面分析,给予必要的解释和申辩的权利。学习美国和新西兰的经验,以法律的方式明确个人信用报告的使用途径、查询和使用主体,使实操层面有法可

依,得到更加完善的法律保障。

第三,完善信用信息异议处理流程,引入第三方评价机构。提高异议处理环节的时效,减少不必要的环节,争取事前事中事后都能把关。首先,金融机构作为收集信用信息的第一道屏障,就要提前、明确告知借款人个人征信系统的存在,以及不良个人信用记录可能产生的后果,定期提醒客户注重个人信用财富的积累和保护。同时,应及时关注借款人还款动态,到期前几日可采取短信、电话等方式提醒借款人按时按约还款,避免逾期行为发生,更高效地做到事前把关。其次,人民银行征信中心可以下设第三方评价机构或第三方平台或者设一个专门的行业协会进行信息的复核复验,吸收美国、新西兰信用服务机构平台关于信息异议处理程序的做法,完善我国的异议救济机制。

参考文献:

- [1] 尼古拉·杰因茨.金融隐私——征信制度国际比较[M].万存知,译.北京:中国金融出版社,2009.
- [2] 娄荣民,董宝茹.从异议处理的焦点对应用和解读个人信用报告的思考[J].征信,2010,(1):21-22.
- [3] 9省个人信用网上可查,明年有望在全国范围内开通[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-10/29/c_125613710.htm,2013-10-29.
- [4] 赵园园.互联网征信中个人信息保护制度的审视与反思[J].广东社会科学,2017,(5):212-220.
- [5] 刘新海.征信与大数据[M].北京:中信出版社,2016.
- [6] 王征宇,于江.美国的个人征信局及其服务[M].北京:中国方正出版社,2003.

(责任编辑:彭晶晶)

Comparative Analysis Based on Chinese, United State, New Zealand' Personal Credit Report Samples

ZHOU Yu

(Xiamen Communist Party School, Xiamen Fujian 361027,China)

Abstract: Personal credit report is a Person's Economic ID Card. Regard the United States Experian personal credit report, New Zealand Veda personal credit report and Chinese personal credit report of The People's Bank of China as samples, the comparative study on information security and privacy protection, interpretation right and legal relief way, etc. Foreign countries experience and the protection of legitimate rights and interests of the information providers, in order to perfect our personal credit law and remedy mechanism; it has the theoretical guiding significance for practice.

Key words: personal credit report; information; right to know; privacy protection; remedy mechanism