



国外公共征信模式研究 及对我国的借鉴与启示

中国人民银行兰州中心支行

郭长平 杜若华

公共征信模式概述

公共征信机构产生于上个世纪 30 年代, 1934 年, 世界上第一家公共征信机构出现在德国。此后的 20 余年间, 法国、意大利、智利、土耳其等国家也相继建立了公共征信机构; 20 世纪 60 年代以后, 公共征信机构的发展逐渐加快, 进入了一个高速发展时期。欧洲、拉丁美洲的许多国家都建立了公共征信机构, 亚洲、非洲的一些国家也纷纷仿效。目前, 世界范围内约有 60 多个国家建立了公共征信机构, 其中, 以欧洲的法国、德国、比利时等国家的公共征信机构的发展最为成熟和突出, 具有代表意义。因此, 我们的研究主要以欧洲国家的公共征信机构为主。在欧洲, 有七个国家(奥地利、比利时、法国、德国、西班牙、意大利、葡萄牙)建立了公共征信机构。根据欧洲中央银行行长委员会定义, 公共征信机构是“一个旨在向商业银行、中央银行和其他银行监管机构提供有关公司及对整个银行体系负债情况信息的系统”, 由政府出资, 中央银行管理, 在建立中央信贷登记系统的

基础上, 逐步形成的一个全国性的数据库网络系统。有的公共征信机构既包括针对企业的公共系统, 也包括对个人的公共系统, 服务于该机构所在国家的所有金融机构。

公共征信机构的出现晚于私营征信机构。由于私营征信公司存在一定的局限性, 许多国家的法律和监管框架也不鼓励私人部门信息共享。因此, 一些国家建立了由中央银行或金融监管当局负责运行的中央信贷登记系统。目前, 建立了公共征信机构的国家的信息分享方式主要有两种。一种是公共征信机构与私人征信机构并存, 二者相互补充, 如德国、意大利等国家。这种模式选择的背景主要是由于法律、社会信用基础等外在条件的制约, 单一的公共征信或私人征信都无法满足市场的需要, 难以发挥完整的征信作用, 因此选择这种模式来弥补效能缺失, 形成一个完整的征信体系。另一种是一个国家的信息分享几乎完全依靠公共征信系统, 例如法国。选择这种模式的国家, 主要是由于国内法律在隐私保护等方面规定的非常严格, 没有留下私人征信机构发展的空间。

同时, 也有一些国家信用意识较差, 市场需求不足, 没有征信基础, 只能依赖政府用强制手段推行, 因此只建立了公共征信机构, 例如泰国和波兰。

经验表明, 公共征信机构的出现虽然晚于私营征信机构, 但是, 它是为弥补私营征信机构的效能缺失而建立的。因此, 公共征信机构对一国征信发挥着重要作用, 有助于降低商业银行信息收集和信用风险管理成本。根据雅派利和帕格诺的研究, 通过逆向选择模型的验证, 如果银行除了了解自己本地客户的信息外没有其他的垄断力量, 他们就永远不想分享信息, 因为这样会消除他们的利润, 将市场转变为一个充分竞争的市场。同时, 也因为私营征信机构无法协调这样一个机制, 通过政策干预来建立一种信息分享机制就十分的可行。公共征信系统的强制信息分享可以刺激竞争、获得相关效率收益, 通过向中央银行提供关于进入金融机构的贷款的实时数据, 减少银行评估信贷风险方面的错误, 促进银行体系的稳定性。实际上, 这可能已经成为许多国家建立公共征信系统的一个决定性理由。公共征信系统降低了维持老关系

和建立新关系的风险,帮助人们更快建立信任,鼓励新的竞争者进入信贷市场,刺激价格竞争和产品的创新。

国外公共征信模式运行特点

(一) 以欧洲为代表的公共征信系统

1. 参加公共征信机构和信息交换的强制性。公共征信机构一般由政府投资建设,不以盈利为目的,由中央银行或金融监管当局负责运作和管理,主要目的是为了满足不同商业银行的贷款决策和风险管理需要,便于金融监管当局对金融机构风险暴露的监管,以及为货币政策的制定和宏观经济的分析提供数据服务等。在行政权的介入下,监管当局强制要求本国所有金融机构参加公共征信机构。同时,参加公共征信机构的金融机构的信息交换也是强制性的,即数据报送也是强制性的。依照法律的规定,处于中央银行监管之下的所有金融机构必须按要求提供数据,例如比利时的公共征信机构的管理权就被赋予了比利时国家银行,所有在比利时建立的信用机构都被强制性的要求负有报告义务。一般来说,信息首先从参加金融机构流向公共征信系统,每家机构必须定期提供有关自己发放的每笔贷款的数据。公共征信系统将各家银行发放给同一借款人的贷款数据集合起来,以便得到该借款人总的负债情况。同时,公共数据库内的数据也被自动地或应要求提供给每个参加机构。这也是目前公共征信机构建立国家普遍采用的双向数据流运作模式的原因之一。

2. 公共征信机构准入的全面性。其在于参加公共征信机构的金融机构不是一家或几家的参与,而是全体参与,即在一国范围内、中央银行监管下的所有金融机构的全体参与。在奥地利,根据皇家法令,可以将负有报告义务的机构扩大到其他金融机构以及某些类别的保险公司;在法国、葡萄牙和西班牙,参加机构扩展到了财务公司;在葡萄牙扩展到了信用卡公

司;在德国扩展到了保险公司。

3. 公共征信机构信贷数据采集设置“门槛”。公共征信系统并不是收集所有贷款的数据,而是设置数据采集的“门槛”,即按最低贷款规模要求报告数据。最低贷款规模要求在各国各不相同:在德国、奥地利等国家最低贷款规模要求非常高,必须提供数据的要求只针对负债总额超过300万德国马克的借款人;而葡萄牙、法国、比利时等国家的最低贷款规模要求很低。法国要求参加本国公共征信机构的所有金融机构必须每月报送高于68万法郎的贷款,葡萄牙要求所有的贷款机构、财务与租赁公司以及信用卡公司,都必须每月向中央银行报告超过1000葡萄牙埃斯库多的违约贷款和逾期信息以及关于这些贷款的担保信息。

在同一欧洲大陆,为什么形成了上述两种截然相反的最低贷款规模要求呢?这主要是由各国的公共征信机构发挥的作用不同决定的。在德国等国家,由于最低贷款规模要求高,公共征信机构只对大型借款人,其公共征信机构的数据库内的信息存量就比较少,中小型贷款并未进入数据库。但是,该国私营和公共征信机构并存,在很大程度上,由于最低贷款规模要求划出了公共征信机构不再参与的市场领域,私营征信机构填补了中小型贷款信息收集以及信用报告的出具等市场空白,形成了与公共征信机构各自占有市场、相互补充的征信体系。公共征信机构的作用只在于监测、跟踪大型借款人的信用状况和风险承担能力。而在法国、葡萄牙等国家,公共征信机构最低贷款规模要求低,原因在于其公共征信机构包含了消费者贷款,法国、比利时更是建立了专门收集消费者贷款信息的公共征信系统。其公共征信机构由于信息收集的全面性,占据了其国内全部或大部分的市场,公共征信机构在其本国征信体系中发挥着主流作用,私营征信机构不存在或只占有极小的市场。公共征信机构在各自本国发挥的作用

不同,使各国在制度设计和安排上不同。

4. 公共征信机构服务对象的特定性。公共征信机构的运行原则始终围绕为参加机构保密和保护单个借款人隐私而进行。因此,公共征信机构的服务对象是特定的,不面向社会大众和各类机构。一般来说,只针对被授权的中央银行工作人员和报送信息的金融机构,其中被授权的中央银行工作人员出于监督目的主动查询使用公共征信机构,严格意义上并不算是公共征信机构的服务对象;而报送信息的金融机构,由于与公共征信系统之间建立了双向数据流,因此才是公共征信机构的服务对象,也是公共征信系统数据的使用者。

(二) 发展中国家的公共征信系统

许多发展中国家也建立了公共和私营征信系统,但总体而言以公共征信系统为主。现阶段拉丁美洲已有17个国家建立了公共征信系统,是发展中国家中征信制度最广泛普及的地区。许多拉美国家是在有私营征信公司后才建立其公共征信公司的,例如阿根廷、巴西、智利等国。与欧洲的公共征信系统相比,拉丁美洲国家建立的公共征信系统有以下几个特点:一是在收集信息的类型方面,拉丁美洲地区几乎所有国家的公共征信系统都收集借款人正面和负面的信息。同时,拉丁美洲的大多数公共征信系统收集公司的贷款评级数据,而欧盟的7家公共征信系统中只有两家收集这一信息。二是数据“门槛”设置方面,拉丁美洲有9个国家没有设最低贷款规模要求。同时,在保留信息的时间方面,该地区实行公共征信系统的国家中有一半以上保留数据达10年以上。虽然保留信用信息的时间较长,但拉美大部分国家的公共征信系统只向金融机构提供借款人当前月份的数据。三是服务对象方面,大部分国家的公共征信系统只向那些向其提供数据的金融机构发布信息。阿根廷目前在发布信息方面最为开放,通过互联网和光盘向公众提供公共征信系统的一些信息。发展中国家的公共征信系统很少向公共部门

的用户收费,但在一些国家,私营部门要获取企业或个人的信息,须向公共征信系统付费。

国外征信模式对我国的借鉴与启示

(一) 我国征信体系建设应以公共征信模式为主导

公共征信模式能够极大地保护债权人的利益,尤其是在法律制度不太健全的国家,公共征信模式的这一优点对于一国征信体系健康、快速的发展就具有极其重要的意义。而从我国的实际情况来看,我国国家信用体系建设的外部环境比较差,群众信用意识淡薄,征信业发展历史较短,最关键的是我国征信业发展缺乏立法的支持,信用管理领域的法律缺位,无法也不具备发展私营征信的客观条件。同时,从我国征信体系建设情况来看,目前正在运行中的征信系统,就已具备了公共征信模式的特点,非营利性质的、中央银行主导、所有的金融机构参加的全国联网运行的企业和个人信用信息基础数据库自建成运行后就得到了社会各界的关注与好评,其在满足金融机构防范和管理信用风险需要、服务于货币政策和金融监管方面,发挥着越来越重要的作用。因此,我国的国情决定以公共征信模式为主是我国征信业健康快速发展最适合的选择。

(二) 引入公共联合征信制度

规范我国的市场经济秩序,建立社会信用体系,是一项复杂而艰巨的系统工程,包括许多方面的内容。如前所述,传统的公共征信模式有其制度上的缺陷,随着一国经济市场化程度的不断提高,将在一定程度上限制一国征信业的发展。同时,从世界范围看,建立了公共征信模式的国家大都依据各自国家国情的不同,对传统的公共征信制度进行了改良,公共征信模式的内涵和外延也都发生了较大的改变。目前,我国征信业的发展还比较落后,虽然全国统一的数据库建立并运行,

但是数据覆盖面主要限于金融机构,这就使企业、个人的信用状况无法得到全面准确的记录,企业、个人的信用行为也没有受到应有的监控和约束。为了切实解决数据分散的瓶颈问题,充分发挥该模式的优势,扬长避短。我们建议,在确定我国征信业走公共征信模式道路的基础上,在未来的发展过程中应对其具体的运作模式进行改良,使之更符合我国国情发展的需要。也就是引入公共联合征信制度,具体而言就是“以政府推动为核心、以企业和个人征信系统为依托、以建立联合征信为发展目标”。

“以政府推动为核心”,就是要发挥政府的协调和调控制能力非常强,在实现信用信息互通和共享,解决信息分散问题方面,政府的参与非常重要。

“以企业和个人征信系统为依托”,就是要紧紧依托已建成并运行的企业和个人征信系统。数据的集中、互联互通以及共享都必须基于这两个系统。这样的安排不仅是为了避免重复建设,造成不必要的资源浪费,更重要的是这两个系统发展较为成熟、运行稳定,并已在我国征信体系中扮演着重要的角色,应在此基础上不断的发展完善。企业和个人征信系统不仅是公共征信模式改良的基础,也是我国征信业良性发展的基础。

“以建立联合征信为发展目标”,就是在以后的发展过程中,为实现信息共享、便于控制和管理,应当建立公共联合征信制度,实现会员制管理。公共征信机构的参加单位,不仅仅限于中央银行监管下的所有金融机构,还要包括企业和个人信用信息比较集中的部门,例如工商、海关、法院、电信、技术监督、税务、财政等部门。要求参加机构向企业和个人征信系统报送数据,而公共征信机构向参加机构提供各项查询服务,互惠互利,有效实现信息集中及共享。

(三) 特许经营应贯穿征信业发展始

终

虽然我国以公共征信模式为主,但是并不意味着私营模式不能存在,在我国法律制度上并没有严格限制公共或私营征信市场范围的法律。因此,市场经济中,私营模式仍有其发展的空间。为了避免信息数据的滥用,保护国家信息安全和商业秘密与个人隐私,促进公共征信和私营征信二者和谐有效发展,特许经营就必须贯穿整个征信业发展始终。

特许经营是指在设立专业征信机构和信用评级机构以及其他涉及搜集、计算机处理或国际传递利用个人资料的征信活动,均需相关主管部门核准许可,并经登记和发给执照。征信业是从事企业和个人信用信息搜集、整理、储存、加工的特殊行业,从业水准要求高,技术性特别强,如果对其市场进入、变更、退出不加以管理和限制,不仅容易导致低水平的重复建设,形成资源浪费,也会加剧盲目竞争,使征信机构自身失信行为泛滥,影响正常的征信市场秩序。但在对不同类别、不同性质的征信机构和征信活动的许可上,应有不同的资质条件和许可规定,以利于促进形成各具特色、平等竞争的征信组织体系。G

参考文献:

- [1]《征信与中国经济国际研讨会文集》,中国人民银行征信管理局编,中国金融出版社2004年9月版。
- [2]《征信理论与实践》,杜金富、张新泽、李跃、王振营著,中国金融出版社2004年7月版。
- [3]《征信体系和国际经济》,玛格里特·米勒编,王晓蕾、佟焱、穆长春译,中国金融出版社2004年9月版。
- [4]世界银行门户网站:
<http://www.worldbank.org/research/>
- [5]《澳大利亚征信行为守则》
- [6]Argentina Data Protection Law
- [7]European Union Directive on Personal Data Protection
- [8]Germany Federal Data Protection Act