

征信行为规制下的个人信用信息权益保护

王海丞

浙江理工大学法政学院、史量才新闻与传播学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年3月10日; 录用日期: 2023年3月23日; 发布日期: 2023年5月24日

摘要

作为金融市场的基础设施, 征信是现代社会的第二张身份证。随着进入信息化社会, 征信业借助信息技术发展可以获取到海量的用户信息。但是, 随之也产生了过度采集, 信息采集错误, 处理使用信息不当等问题, 对个人隐私权的保护带来了障碍, 侵害了信息主体的合法权益。本文以征信机构的征信行为为视角, 分析信息社会下征信行为规制的现实困境, 通过比较借鉴国外相关经验, 提出规范征信行为的完善建议, 以期有助于更好地保护信息主体的合法权益。

关键词

征信行为, 信用信息, 征信, 征信法律关系

Protection of Personal Credit Information Rights and Interests under the Regulation of Credit Investigation Behavior

Haicheng Wang

School of Law and Politics, Shi Liangcai School of Journalism and Communication, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Mar. 10th, 2023; accepted: Mar. 23rd, 2023; published: May 24th, 2023

Abstract

As the infrastructure of financial market, credit investigation is the second ID card of modern society. With the introduction of information society, credit investigation industry can obtain massive user information with the help of information technology development. However, problems such as excessive collection, error of information collection, improper processing and use of information, etc. have also occurred, which have brought obstacles to the protection of personal privacy and infringed upon the legitimate rights and interests of information subjects. From the

perspective of the credit investigation behavior of credit investigation agencies, this paper analyzes the realistic dilemma of the regulation of credit investigation behavior in the information society, and puts forward some suggestions to improve the regulation of credit investigation behavior through comparison and reference of relevant foreign experience, in order to help better protect the legitimate rights and interests of information subjects.

Keywords

Credit Behavior, Credit Information, Credit Investigation, Legal Relation of Credit Investigation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

现代市场经济的本质是信用经济，而征信作为信用信息采集、处理和使用的活动在市场经济体系中具有重要的基础地位。从世界各国征信发展的视角来看，征信是解决交易信用信息不对称的有效方式。征信业自诞生以来，就是与信息相关的产业。征信数据来源于信息，服务于信息，也回归于信息。随着大数据和互联网时代的降临，征信业借助信息技术的长足发展，海量信息的来源，构成了征信业丰富的信息基础。在此背景下，催生了像芝麻信用一类的大数据征信公司，在实践中产生了与传统征信系统相补充的大数据征信报告、评分等产品，不同于传统的征信往往依赖于确定和已经发生的信贷信息采集，大数据时代下的征信在数据挖掘、分析和利用的手段与个人数据信息的边界变得十分模糊，数据采集过程和采取的内容是否客观全面难以保障。信息主体利益保护弱化和侵犯信息主体合法权益的行为时有发生。基于以上客观现状，我国现有的直接规范征信业的法律规范存在法律效力层次较低，与其他法律规范中涉及征信业的条款没有形成明确而有效的衔接的问题[1]，无法有效规制征信机构的征信行为，进而维护被征信人的个人信用信息权益不受非法侵害。鉴于此，如何完善对征信行为的监管，完善约束征信行为的法律规制，以促进征信行为的依法经营，进而在对征信行为的有效规制下对被征信人的信息权益进行有效保护是现如今所亟须解决的问题。

2. 征信行为的法律本质及其规制困境

法律主体是法律关系中的主导因素，没有法律主体，法律关系就无从谈起。征信活动主要涉及五方主体，即信息主体、信息提供者、征信机构、信息使用者、征信机构的监管机构。征信机构作为征信业的运作主体，处于征信法律关系的核心地位[2]。征信机构的法律利益表现为征信机构的征信行为。在征信的活动中，征信机构就是信用信息的记录者。征信活动中涉及个人信息的收集，在信息范围上包含了个人的大量身份信息。随着大数据时代的到来，信息的收集将变得更加海量和广泛，对个人的信息收集也变得更加广泛。征信机构之所以可以对信息主体的信息加以收集，是因为法律的赋予和规范。所以，征信法律的核心内容是建立征信机构进行征信活动的合法性基础，即法律授权征信机构在什么情况和条件下可以依法实施征信行为。法律对征信机构的核心法益体现在征信行为的合法性权利上，以此确定行为的保护边界和法律责任。

2.1. 征信行为与信息主体利益存在冲突

首先，由于我国对信息主体的个人信息在立法上采取排除性列举方法加以定义，为信息采集留下了

广泛的空间。在信息采集过程中，信息主体基本面对的是格式化的同意条款，在信息主体无法拒绝的情形下，其信息被数据平台加以采集。此外由于碎片化的信息来源，信息主体的信息来源标准不一，会造成信息来源无法交叉验证，个人信息的采集不可避免地存在着错误的信息，信息采集中的错误，不准确或者陈旧信息的收集会造成了信息主体的信用评价困境，侵害信息主体的利益。错误的征信信用信息结果也将会误导市场主体的决策[3]。

在征信机构对信用信息的处理、使用和传播方面实践中也存在大量的与征信目的无关的行为。为某一特定目的而披露的信息，往往也被用于完全不同的目的，由此而带来沉重的代价。这些行为都背离了信息主体信用信息使用方面的基本约束，即目的限制和使用限制原则的约束，结果上会造成对个人隐私保护的利益侵害。隐私权作为个人享有的基本权利和自由，其法律地位得到了世界各国的普遍认同[4]。

2.2. 征信机构的征信行为在法律责任上不相匹配

我国征信机构的征信行为缺乏完整的约束规则，《征信业管理条例》规定了违反法规的法律责任包括行政责任、民事责任和刑事责任，但是法律责任方面规范不到位，过于依赖行政处罚。在行政责任方面，主要的处罚手段是没收违法所得和罚款，但是对单位的罚款数额最高限额是 50 万元，对个人罚款最高数额是 10 万余，上限显的较低，与违法行为的严重程度不相适应。该条例有些条款缺少相应的法律责任[5]。在民事责任方面，仅仅是规定给信息主体造成损失的，依法承担民事责任。目前，在司法实践中的具体案例没有体现出对信息主体应有的保护，很少有征信民事赔偿成功的案件，信息主体多以侵犯隐私权、名誉权等侵权行为起诉。其主要原因，一是信息主体很难取证证明其权利受到侵害，二是损失很难计算。在目前所请求的损害赔偿案件中，多数未能获得赔偿。《个人征信系统法律应诉典型案例汇编》所列举的 2001 年以来我国的 10 个典型个人征信诉讼案件中，获得精神损害赔偿最高为 5000 元，赔偿个人损失最高为 1 万元。

3. 域外主要国家征信行为规则与约束机制

3.1. 美国征信行为的约束规则

美国对征信业的立法规制采取单行法的方式，对征信业形成了多层次的立法规制[6]，包括宪法修正案中的权利法案所引申的法律规则，联邦立法、州立法、法院判决和行业自律规则。其中，最为核心的法案当属 1970 年公布的《公平信用报告法》。该法案要求征信报告机构应当依法采取合理的程序收集和公开信息主体的个人信息，并最大限度地确保征信报告的准确性，避免提供不准确的或陈旧的信息。其次，建立了完善的法律责任，严格限定消费者征信报告使用范围，对征信报告的使用范围作了明确和严格的限定[7]。

对于征信机构，美国征信法案也严格规范了征信机构和信息使用者要依法开展征信行为，建立严格规则体系。其规则包含了征信报告的使用主体；负面信息删除的期限和分类；关联和非关联金融机构的信用信息使用披露义务；不得披露给非关联第三方机构；个人医疗信息的特殊禁止；信息保密规则；信息存储安全规则；信息和报告的销毁程序；异议的调查通知程序等方面。

3.2. 英国征信行为的约束规则

英国的征信业的全球市场规模仅次于美国。与美国相同，英国的征信机构都是由私人组建和拥有。英国的征信监管的法律以对信息主体的权利保护为出发点，英国的《数据保护法》提出了个人数据的收集、处理和使用必须遵守合法利益的目的，其对征信业的法律规制的核心内容之一是对个人征信信用信息的收集和使用作出了严格的规范，加强规范征信机构对个人数据的采集和使用，具体体现在以下几个

基本规则上：1) 所收集的信息不得超过已声明的目的所关联的范围，涉及国际安全、犯罪、医疗健康等个人的相关敏感数据不得收集；2) 应当确保信息准确和及时，应当依据个人合法权利处理信息；3) 过期信息不得保留和使用；4) 信息应当得到安全妥善的存储和保护；5) 未经信息主体同意，不得查询和使用个人征信报告，不得将个人数据向第三方披露；6) 获得损害赔偿的权利，个人数据受到不法侵害造成损失的，可以请求征信机构承担民事赔偿责任。

3.3. 欧盟征信行为的约束规则

欧盟范围内的国家存在不同的征信模式。迄今为止，欧盟成员有德国、法国、意大利、西班牙、葡萄牙、比利时和奥地利等 14 个国家采取公共征信主导型模式；有瑞典、波兰、荷兰、匈牙利、芬兰、丹麦等 12 个国家采取私营征信主导型模式，差异比较大。目前欧盟形成了多层级的征信法律体系，欧盟各国除本国的法律之外，各国征信行业机构还需要遵守欧盟制定的征信相关的法律，主要是欧盟的相关的个人数据保护的指令[8]。欧盟《个人数据保护指令》建立了系列原则，对征信机构的征信行为作出认定规范，包含了特定目的使用原则，数据准确及时，数据安全，敏感信息需要特殊保护，数据处理要透明，限制二级使用或传送等约束规则。

4. 我国征信行为规制的完善

4.1. 构建透明度参与原则约束机制

法律所建立的监督的成本往往是高昂的，执法行为也是有一定的成本且占用一定的社会资源。所以法律往往可以通过创设不同参与主体之间的博弈以达到不同利益主体的监督制衡的效果。透明度标准将公开原则和个人参与原则合二为一，是从个人数据保护原则援引作为约束征信行为的一个基本原则，强调征信行为的管理对于信息主体应当公开透明，并履行必要通知义务，通过个人参与矫正征信行为中存在的问题，以达到约束权利较为明显一方的行为的效果，实现对征信行为的权利制约。特别是在当今数据技术大力发展的情形下，个人面对数据企业巨头和专业的征信机构，往往显得茫然失措，基于个人力量无法对抗强有力的征信主体体系，此时加强其透明度标准对平衡两者的关系具有重要的实践意义。

4.2. 构建数据质量原则约束机制

数据质量原则一直为各国立法所重视，在实际的监管中，也为各国所重点关注。数据质量约束规则在征信中体现为数据具有信用评价的关系和可解释性，应保持数据的准确、完整、更新。我国现有的征信活动就存在数据质量不高的情况，数据采集环节存在的最大问题便是数据质量不高。除法律不完善外，还有一个主要原因在于信息孤岛和信息缺乏共享，即碎片化的信息往往无法交叉验证，无法证明其真实性和准确性。此外缺乏提供信息的统一格式也是重要的影响因素。因此，我国应构建数据质量原则约束机制，通过制定详细的质量保障机制和判断标准，明确数据指标标准作为判断信用信息采集和处理的约束规则，从数据源头做好征信信用信息质量的把控和管理，实现对信息主体的利益保护。

4.3. 平衡调整征信行为与法律责任相适应

在征信业的法律规范和监管中，应当强调征信行为约束规则与法律责任的相适应。法律在规范征信业方面体现了国家干预的精神，对征信业需要上升到法律规范层面，以调整征信业的行为规范，确认合法的程序，保障征信行为的有法可依。这种法律规则背后体现了征信机构依法独立运作，应当按照约束规则实施征信行为。与此同时，通过法律建立民事和刑事法律责任，征信机构在一种适度的规范约束规则下实施经营行为，既可实现征信业的目的，也可以保护信息主体的合法权益。这需要法律制度安排建

立起体现符合行业发展规律的管制规则，并通过建立起相适应的法律责任，以法律的权威和制裁来约束违反、破坏管制规则的违法行为。所以，应当坚持管制规则与法律责任相适应的基本原则。

具体措施应当对征信行为准则进行梳理，首先，对违法行为进行类型化分析，分别制定不同的法律责任。其次，需要对不同法律责任建立可操作性的责任体系，以民事责任为主，行政处罚责任和刑事责任为辅助。从我国现有的征信立法精神来看，其实际过于依赖行政责任，大量的行为归类为行政处罚行为进行惩治，过度地大比例依赖于行政处罚责任体系。由于违法行为的隐蔽性和取证困难^[9]，通过投诉渠道、监管执法检查等方式很容易造成违法行为的错漏，也造成了行政执法的高成本和低效率。实际上，对某些征信行为通过引入民事责任的无过错法律责任，无过错的举证责任倒置，加以高额的赔偿范围，将对征信业的规范发展起到更加积极的作用，这在侵权行为法上无疑也是具有重要意义的^[10]。

5. 结语

综上，征信行为核心法益的追求就是征信行为的合法性，就是征信机构依法实施征信行为。征信监管也并不是要追求一个强制的惩治体系，其本身强调的是一种程序的规制体系。美国，英国等国家地区的征信立法通过不断的修改完善，建立了比较完整的专门针对征信业的法律，形成了完善的征信法律体系。对于征信机构的规范，更加强调法律对行为的约束和规范，更加强调征信程序的合法性问题，并十分强调法律的可操作性，对征信行为的程序作出了详细规定。我国由于征信业发展起步相对较晚，征信市场尚处于初级发展阶段，缺乏严密的征信行为规范，应通过建立透明度参与原则与数据质量约束机制以实现征信行为的信息采集、处理和使用的规制约束，调整征信行为与法律责任相适应，促使征信行为按照法定的原则和程序进行征信活动，推动建立信息主体利益与征信行为利益平衡的法律制度体系，从而实现对信息主体的合法权益保护，也促进市场对征信行为的配置发展。

参考文献

- [1] 江宇, 刘碧芳, 黄昀. 国外征信立法模式比较及其启示[J]. 福建金融, 2014(S2): 57-60.
- [2] 罗艾筠. 个人征信法律关系与信用信息之上的法律权利[J]. 金融理论与实践, 2016(10): 76-81.
- [3] 吴国平. 中国征信市场监管立法研究[J]. 法学杂志, 2007(4): 24-26.
- [4] 张新宝. 从隐私到个人信息: 利益再衡量的理论与制度安排[J]. 中国法学, 2015(3): 38-59.
- [5] 刘旭, 李芸云. 征信监管手段创新的思考——基于依法行政的视角[J]. 征信, 2015, 33(4): 61-63.
- [6] 杨庆明, 李贞, 幸泽林. 新法律框架下个人征信主体信息权益保护的比较与借鉴[J]. 征信, 2013, 31(11): 64-67.
- [7] 侯姝琦, 程雪军. 大数据时代个人信用信息权益的法律保护缺位与完善[J]. 征信, 2022, 40(9): 25-34.
- [8] 邹芳莉. 欧盟国家征信立法中对信用信息主体权益的保护及启示[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2012, 14(4): 37-41.
- [9] 刘红熠, 杨妮妮. 互联网征信背景下个人信息主体权利保护问题研究[J]. 征信, 2016, 34(6): 43-46.
- [10] 时诚. 个人信用信息上的利益结构及其民法保护[J]. 征信, 2021, 39(9): 43-50.