

# 美国征信监管与助贷业务发展研究

朱太辉 张彧通

**摘要:** 美国从信息用途和信息类型两个维度,对信用信息做了界定,范围较广,明确了不能被列为信用信息的信息。美国征信业务监管由金融消费保护局(金融类征信业务)和联邦贸易委员会(非金融类信用业务)牵头,注重行为监管,没有明确的牌照和准入监管。同时,制定了针对征信机构的法规和“信息处理者规则”(The Furnisher Rule),明确了信息处理者处理、提交信息以及处理信息争议的要求。美国的助贷业务市场比较小,Upstart是唯一一家获得美国金融消费者保护局‘无异议函’,运用替代性数据开展助贷业务的机构。

**关键词:** 征信业务;助贷业务;金融监管;消费者保护

**中图分类号:** F832 **文献标识码:** A

近日,中国人民银行公开发布了《征信业务管理办法(征求意见稿)》,明确了我国征信行业,尤其是个人征信行业发展的政策框架和具体措施,定义了“信用信息”的范围,明确了征信业务内容,强调了个人信息保护和征信持牌经营。助贷业务发展与客户数据流转紧密相关,我国《征信业务管理

办法(征求意见稿)》将会对信用信息流转、金融科技助贷业务、金融机构数字化转型产生系统性影响。在征信和信息管理方面,美国早在1970年就开始制定相关法律法规,并逐渐形成了较为完善的监管体系。在长达50年的时间里,美国征信行业的长足发展与其法律法规、监管体系的适应性改革密不可分,对完善我国征信和助贷监管体系,具有重要的借鉴意义。

## 一、美国信用信息界定

美国与征信管理(狭义的征信与金融类信用信息服务相关)相关的法律多达十几部,包括《公平信用报告法》《公平债务催收作业法》《平等信用机会法》等。其中,1970年颁布实行、经过多次修订(最后一次修订在2012年)的《公平信用报告法》,是美国征信领域的“基本法”。

《公平信用报告法》规定了征信机构(Consumer Reporting Agency)、信息处理者(Furnisher)和信息使用者(User)的权利义务关系,还给出了信用信息的范畴。依照《公平信用报告法》,用于信贷或

**作者简介:** 朱太辉,经济学博士,国家金融与发展实验室研究员、中国人民大学国际货币研究所研究员;张彧通,中国政法大学中欧法学院博士研究生、加州大学洛杉矶分校访问研究员。



者保险、雇佣或者其他法律规定的目的，反映消费者资信、商誉、信贷能力、性格、一般人品或者其他状况的信息都属于信用信息（Credit Information）的范畴。在该法中，信用报告（Credit Reporting）是一系列服务的总称，并不局限于文本报告这一形式，还包括信用评价、信用分析等。《公平信用报告法》规定，信用报告可用于金融类征信业务，也可用于非金融类信用业务，例如，求职、医疗、居住等。美国金融类征信业务的主要监管机构金融消费者保护局对信用信息的界定更加具体：用于判断消费者是否有资格获得信贷、（个人及家庭）保险、雇佣（入职背景调查）或法律许可的其他目的，反映消费者个人的可信性、信用状态、信贷能力、性格、一般声誉、人格特征或生活方式的“任何信息”。

根据美国金融消费者保护局的规定，信用信息具体包括五大类。一是身份识别信息，即信用主体姓名、曾用名、当前及过去的地址、社会保险号、出生日期及电话号码。二是信用交易账户信息，即账户类型、信用额度或贷款额、账户余额、账户的还款历史。三是公共记录信息，例如，破产、司法判决和联邦及州的税务留置信息等“有金融性质的”信息。四是催收信息，即第三方催收机构或购债机构代表放贷机构报送的催收账户信息。五是查询信息。此外，信息主体本人要求增加的各种声明信息，例如，安全冻结声明、兵役冻结声明、欺诈警示声明以及针对档案中某个账户内容或整个档案的其他

声明信息，也可能作为征信信息。

不论是《公平信用报告法》还是《多德 - 弗兰克华尔街改革和消费者保护法》，都明确将某些特定类型的信息排除在信用报告之外，不作为信用信息。一是任何仅包含有关报告制作机构与消费者之间的交易或经历的信息。二是在有关的共有产权人之间或公司控制的下属机构之间传达的信息（例如，集团公司内部的数据流转）。三是信用卡发卡机构对于特定的调整信用额度的授权或许可信息。四是信息主体的交易流水、收入或资产信息。五是逮捕及定罪信息通常不出现在消费者的信用档案中，但某些其他类型的消费者报告机构（例如，雇佣背景筛查机构）采集这类信息。六是婚姻登记、收养以及不涉及判决的民事诉讼信息等。

## 二、美国征信业务监管

### （一）美国征信业务监管体系

经过多年市场竞争，美国征信市场自然形成了两类征信机构。一类是全国性征信机构（全面征信机构），可以采集法律允许的各类征信信息，目前共有三家——益佰利（Experian）、艾科菲（Equifax）、全联（TransUnion）（简称三大征信局）。另一类是行业性征信机构和地方性征信机构（专门征信机构），从事的征信服务包括专门人力资源背景调查、专门医疗信息报告、专门银行支票信息报告等业务

表1 美国现有的主要消费者报告公司 ( Consumer Reporting Companies )

全面征信机构 ( Nationwide Consumer Reporting Companies )	Equifax, TransUnion, Experia
背景筛查机构 ( Employment Screening )	Accurate Background, ADP Screening & Selection Services, Inc., Backgroundchecks.com, Checkr, EmplInfo, First Advantage Corporation, General Information Services, Inc. (GIS), HireRight, Info Cubic, IntelliCorp, OPENonline, Pre-employ.com, Sterling, Truework, The Work Number
租户筛查机构 ( Tenant Screening )	Contemporary Information Corp. (CIC), CoreLogic Rental Property Solutions, Experian RentBureau, First Advantage Corporation Resident Solutions, Real Page, Inc. (LeasingDesk), Screening Reports, Inc., TransUnion Rental Screening Solutions, Inc. (TransUnion SmartMove)
支票和银行账户筛查机构 ( Check and Bank Screening )	Certegy Check Services, ChexSystems, CrossCheck, Inc., Early Warning Services, Global Payments Check Services, Inc., TeleCheck Services
个人财产保险报告机构 ( Personal Property Insurance )	A-PLUS Property (by Verisk) LexisNexis C.L.U.E. (Auto & Property Reports) Drivers History
医疗报告机构 ( Medical )	MIB, Inc. Milliman IntelliScript
低收入和次贷调查机构 ( Low-income and Subprime )	Clarity Services, CoreLogic Teletrack, DataX, FactorTrust, MicroBilt / PRBC
补充报告机构 ( Supplementary Reports )	CoreLogic Credco, Innovis, LexisNexis Risk Solutions, SageStream (subsidiary of ID Analytics, LLC)
水电煤等基础设施报告机构 ( Utilities )	National Consumer Telecom & Utilities Exchange (NCTUE)
零售报告机构 ( Retail )	The Retail Equation
游戏报告机构 ( Gaming )	VIP Preferred

资料来源：美国金融消费者保护局发布的《List of Consumer Reporting Companies ( 2020 )》

(见表1)。

美国征信领域是多头共管、相互补充的监管机制。2008年以前，征信领域主要的监管机构是联邦贸易委员会。具体到金融征信业务，则由货币监理局、美联储、联邦存款保险公司、国家信用联盟管理局分别在职权范围内进行监管，而联邦贸易委员会仍然拥有通行规则的制定权以及案件调查和处罚权。2008年金融危机之后，《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》创设了全新的监管机构——金融消费者保护局，统领金融征信业务的监管。金融消费者保护局的监管对象主要包括征信机构 ( Consumer Reporting Agency )、信息处理者 ( Furnisher ) 和信息使用者 ( User )。

美国征信行业监管没有所谓的事前准入，以事中行为监管和事后处置为主。征信机构在各州进行工商注册，开展征信服务。美国金融消费者保护局和联邦贸易委员会分别负责金融和非金融类征信业务的行为监管和事后处置。

## (二) 美国征信体系监管变革

近年来，为了适应不断变化的行业实践，美国征信领域的监管规则修订频繁，其监管对象也逐渐

扩大。其中比较主要的修订有两次。

一次是在2003年，国会出台了《公平和准确信用交易法》，要求对信息处理者进行规范。依据该法规，在2009年，联邦贸易委员会、货币监理署、美联储、联邦存款保险公司、国家信用联盟管理局制定了“信息处理者规则”(The Furnisher Rule)，要求信息处理者在向征信机构处理、提交信息时要关注信息的准确和完整，并合理处置与信息主体的争议。

另一次是在2010年，旨在改革美国金融监管体系的《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》调整了金融监管主体的职权。根据该法案，2012年，包括联邦贸易委员会在内的上述机构把和金融信用报告相关的规则制定权移交给了金融消费者保护局。此后，金融消费者保护局依据《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》的授权，对各类信息处理者实施监管，而联邦贸易委员会仅监管“车辆经销商”这一类信息处理者。2020年8月，联邦贸易委员会提议对“信息处理者规则”进行修订，明确从监管文本上将“车辆经销商”纳入信息处理者的范围。

此外，美国在金融领域有金融信息隐私保护

的相关规定，但是在信用信息保护方面并无统一的联邦法律规范，而采用的是州立法的方式。在美国1999年《金融现代化服务法案》中，规定了金融机构对于客户非公开个人信息的披露、使用、转让以及保护要求。在州立法层面，加利福尼亚州出台了《2018年加州消费者隐私法案》，缅因州出台了《在线消费者信息隐私保护法》，纽约州出台了《电子数据安全法》，伊利诺伊州出台了《生物特征信息隐私法》等。由于美国金融征信行业的监管规则排除了地方普通法的适用，这些规范只能从隐私保护的角度对信用报告、征信机构、信息提供者、信息使用者等主体加以规制。

### 三、美国助贷业务发展：Upstart 模式

美国的金融借贷市场发展比较完善，征信体系覆盖广泛，消费者的贷款可得性较高。与此相应，助贷机构的助贷业务主要是借助已有的征信公司提供信用数据、运用 FICO 信用分，为金融机构提供借贷建议。在美国市场上，广义的助贷机构包括三大类，FICO 这样的模型算法供应商和咨询服务商、提供借贷建议的小型供应商，以及 Upstart 这样的运用替代性数据开展助贷业务的科技公司。

Upstart 是美国运用替代性数据从事助贷的典型。2012 年公司成立，两年后上线了在线借贷平台，运用 AI 模型预测和判断借款人的还款能力，并匹配线上资产的投资人。Upstart 最早采取的是 P2P 的商业模式，目前主要的资金来源是银行以及部分合格投资者。Upstart 于 2021 年 1 月上市，2017 年、2018 年、2019 年营业收入分别为 5729 万美元、9931 万美元、1.64 亿美元。其在 2020 年前 9 个月的营业收入为 1.47 亿美元，2019 年同期的营业收入为 1.02 亿美元。

Upstart 的商业模式包括两个方面。一是向合作银行机构推荐贷款客户（同时会有贷款建议），向银行收取服务费。二是向合作银行输出贷款审批模型和算法，向银行收取服务费。Upstart 通过运用人工智能算法，使用一般不包括在信用报告中的替代性数据（例如，受教育情况、获得的工作 Offer 等）

计算的结果作为客户贷款建议的基础。Upstart 的贷款模式比传统方法有更高的批准率、更低的利率。Upstart 的替代性数据来源于自身的客户和银行的客户。这些客户主要来源于三个渠道。第一，Upstart 通过平台自身的运营可以吸引部分客户。第二，Upstart 向其他机构采买流量，并用于营销获客，这部分获得的客户占比越来越高。第三，Upstart 部署在银行获客渠道（例如，App、线上网站等）的“白名单项目”所获得的客户。

美国金融消费者保护局于 2017 年给 Upstart 提供了业界第一封，同时也是目前与贷款审批相关的唯一一封“无异议函”（Non Action Letter, NAL），并于 2020 年对该函进行了展期，许可其在监管机构进一步明确监管要求之前，可以从事运用替代性数据开展助贷类业务，但需要及时向监管部门披露业务模式、算法模型等业务要素。美国的这类“无异议函”类似我国金融监管部门要求的行政备案，机构就开展相关业务向金融消费者保护局申请“无异议函”，获批后其相关业务在许可期限内不会被禁止。“无异议函”是美国金融消费者保护局发展“消费者友好”监管的一个手段，旨在为利用技术创新为消费者提供更好的金融产品和服务的创新提供宽容、可控的监管环境。美国金融消费者保护局认为，Upstart 通过运用人工智能技术和替代性数据，提升了贷款审批的效率，降低了贷款利率定价，改善了金融消费者的体验。但贷款审批这一环节涉及到大量的用户信息，传统上都是以个人征信局提供个人信用报告的方式进行，使用替代性数据改善信贷审批的效率和风险还有待进一步观察。出于鼓励创新和防控风险的综合考虑，金融消费者保护局为 Upstart 发放了“无异议函”。

从美国助贷业务的行业现状来看，Facebook、Google、Amazon 等互联网巨头手握大量客户替代性数据，但是并未从事助贷相关业务。其中的原因主要有两个方面。一方面，替代性数据用于信贷的决策效果虽然好，但是市场体量小，商业价值不高。美国助贷市场的结构相对比较固定，三大全国性征信局掌握绝大多数消费者的信用信息。金融机构也已经非常标准化地采用“信用报告数据 + FICO 分”的标准化模式作为放贷的基础。另一方面，信用信

息法规体系比较完善，金融监管部门对于新业态的监管比较保守。尽管金融监管部门对于替代性数据的使用存在不确定性，但是消费者金融保护局还是在2017年就给Upstart开具了“无异议函”，快速将“替代性数据征信”的新模式纳入管理。但是获该“无异议函”的目前只此一家，其他机构尚未获得过此项“许可”。

#### 四、总结与建议

美国征信行业实践和监管体系发展的经验表明，持续稳定的监管预期、明确规范的行业要求、弹性而有约束力的创新监管是征信行业和助贷业务行稳致远的重要前提。经过几十年的发展，中国也正在走出有自身特色的征信行业实践，相应的监管规则也在不断完善。和美国不一样的是，中国的信用信息存在广义和狭义之分，广义更多指的是社会信用，狭义指的是借贷行为相关的金融信息。征信机构方面，1999年中国人民银行批准成立的上海资信有限公司是最早从事个人征信业务的机构；2006年3月人民银行设立中国人民银行征信中心，负责建设、运行和维护企业和个人征信系统（即金融信用信息基础数据库，又称企业和个人信用信息基础数据库）；2018年以来，中国人民银行批准成立了两家持牌的市场化个人征信机构——百行征信、朴道征信。监管规则方面，中国人民银行制定的《征信业务管理办法》正在征求意见，助贷业务监管政策近年来也在不断完善。为推动我国征信行业和助贷业务守正出新，更好地发挥普惠金融作用，我国的征信行业发展和监管可以借鉴美国的成功经验，在更高水平、更大范围内统筹促进数据要素流转、推进金融数字化转型与保护信息安全、维护金融稳定之间的关系。

一是统筹好“传统”金融信息和替代类信息的关系。一方面，明确传统金融信息的范围和标准，尤其是要完善传统金融信息用于营销宣传、消费体验服务、评价信用状况等目的时的机构内部治理和外部管理规则；另一方面，探索替代类信息的范畴，制定替代类数据用于金融服务和产品的管理规则，避免替代类信息范畴泛化导致的分级分类管理和信

息数据审计出现困难。

二是统筹好征信管理和助贷发展的关系。一方面，明确征信服务和产品的边界，既要正面列明服务和产品的种类，又要从反面规定征信业务的除外情形，统一市场参与者的认知，也便于监管机构标准化、系统化地对征信业务进行检查、登记、备案；另一方面，厘清信贷业务中的数据使用规则，从金融业务供应链的角度，制定对外提供信贷决策等贷款建议、单独提供实名认证信息以及关联公司共享用户信息等涉及数据的业务指引，避免与征信业务出现重叠和冲突。

三是统筹好信息保护和商业价值的关系。一方面，积极做好个人信息的保护和数据安全工作，需要根据信息保护的相关法律规则 and 标准要求制定针对信息主体的告知程序、获得信息主体同意的授权规则、提供给信息主体的权利救济流程等；另一方面，创新尝试数据要素，尤其是信用信息运用在金融行业的方式、方法，发挥数据要素流转对于金融数字化的基础性作用，以信息主体和消费者“消费体验”为出发点，整合信息保护的规范要求，统筹考虑商业成本，设计兼顾安全和效率的商业模式。

#### 参考文献：

- [1] 邓建鹏、马文洁：大数据时代个人征信市场化的法治路径[J]. 重庆大学学报（社会科学版），2021（3）
- [2] 刘新海：数字金融下的消费者信用评分现状与展望[J]. 征信，2020（5）：65-72+81
- [3] 沈建光、朱太辉、张彧通：互联网贷款新规守正出新[J]. 北大金融评论，2020（5）：102-105
- [4] 朱太辉：智能金融发展的潜在风险与监管应对[J]. 国际金融，2020（2）：30-34
- [5] 朱太辉、龚谨：助贷业务监管演进的逻辑与建议[J]. 中国银行业，2020（3）：90-92
- [6] 朱太辉、龚谨、张夏明：助贷业务的运作模式、潜在风险和监管演变研究[J]. 金融监管研究，2019（11）：50-67
- [7] 朱太辉、张彧通、张夏明、龚谨：助贷业务的主要争论和解决方案研究[J]. 金融与经济，2020（2）：4-13

（责任编辑：杜慧萍）