个人借贷信息适用《个人信息保护法》的困境与对策

张 艺 冯 辉

摘 要: 个人借贷信息兼具个人性与公共性,是个人信用信息的重要组成部分,也是评判借款人履约意愿与能力的最重要的信息来源之一。《个人信息保护法》规定的"一刀切"的告知同意和最小必要原则,在实践中容易妨碍借款人借贷信息的利用和共享,进而损害信贷交易及金融市场的安全。应在理念层面从对个人借贷信息的单向保护转向利用与保护相平衡;对信息处理主体为自身借贷交易的客观需要而实施的信息处理行为,应适用告知同意原则的豁免;在目的正当性和功能相关性的限定下,辅之以违法行为和营利性行为的禁止,应允许个人借贷信息处理机构享有合理的裁量权,以此明确和完善最小必要原则在个人借贷信息处理中的具体适用;应强化对个人借贷信息处理机构的合规监管。

关键词: 个人借贷信息;信用信息共享;告知同意原则;最小必要原则
中图分类号:D922.294 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)02-0183-11

一、问题的提出

2022 年 3 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》,提出要"推动社会信用体系建设全面纳入法治轨道",同时"充分调动各类主体积极性创造性,发挥征信市场积极作用"。2022 年 11 月发布的《中华人民共和国社会信用体系建设法(征求意见稿)》进一步明确了"完善征信体系,规范信用信息处理"是社会信用体系建设的应有之义,并强调"信用信息共享"与"维护信用信息安全"具有同等重要性。健全的信用评价和信用信息保护机制是推动诚信社会建设的基石,也是在提高信息流转效率的同时兼顾公民个人信用信息保护的制度保障。伴随着迅速更新迭代的信用信息处理系统以及数量不断增加的信息接入机构,公民个人信用信息

作者简介:张艺,对外经济贸易大学法学院博士研究生;
冯辉,对外经济贸易大学法学院教授,法学博士,博士生导师。
基金项目:本文系国家社科基金重大项目"我国催收行业监管与立法完善研究"(20&ZD197)的阶段性成果,同时受到对外经济贸易大学研究生科研创新基金资助。

的共享及其对于维护金融交易安全的价值逐步得以实现，但在信用信息处理过程中也面临着过度采集、共享过限、隐私泄露等法律风险。① 在推进社会信用体系构建以及《中华人民共和国个人信息保护法》（以下简称《个人信息保护法》）实施的大背景下，个人信用信息的保护与利用之间存在一定的冲突和矛盾，如何实现个人信用信息基本权益保护与个人信用信息共享之间的利益平衡，亟待立法回应。个人信用信息虽然包含众多组成部分，但个人借贷信息无疑是其中的基础与核心内容。本文拟循上述思路，对个人借贷信息及其处理的特殊性予以阐述，分析个人借贷信息适用《个人信息保护法》存在的困境，并从利用与保护相平衡的角度提出相应的完善对策。

二、个人借贷信息的界定及其处理规则的特殊性

（一）个人信用信息与个人借贷信息的界定

1. 已有法律规范和学术研究的界定

从我国的相关立法实践来看，个人信用信息主要是指与个人信用评价相关的各类信息。早在2005年，中国人民银行颁布的《个人信用信息基础数据库管理暂行办法》（以下简称《05暂行办法》）就对个人信用信息进行了界定，即“个人信用信息包括个人基本信息、个人信贷交易信息以及反映个人信用状况的其他信息”，并通过“列举+兜底”的形式明晰了前述信息的具体内容。② 为进一步规范征信活动，国务院于2013年颁布了《征信业管理条例》（以下简称《13条例》），就信用信息的采集、整理、保存、加工和提供等行为规范进行了规定，但是并未界定信用信息的内涵和外延。2021年《个人信息保护法》颁布，虽然未明确规定个人信用信息，但以此为契机，中国人民银行在2021年颁布的《征信业务管理办法》（以下简称《21办法》）第3条中重新定义了信用信息：“本办法所称信用信息，是指依法采集，为金融等活动提供服务，用于识别判断企业和个人信用状况的基本信息、借贷信息、其他相关信息，以及基于前述信息形成的分析评价信息。”相较于《05暂行办法》将“个人信贷交易信息”限定于“商业银行提供的自然人在个人贷款、贷记卡、准贷记卡、担保等信用活动中形成的交易记录”，《21办法》则不再作此限定。这也反映出以P2P网贷机构、消费金融公司为代表的互联网金融市场中的信贷交易记录，日益构成个人信用信息的重要组成部分。

学术界对个人信用信息的界定存在一定分歧。有学者认为个人信用信息的主体是自然人，“个人信用信息属于个人信息的范畴，应将个人信用信息定位为人格权。”③有学者认为相比于“债权债务关系及其偿还记录”而言，包括“个人的网络访问数据、应用程序使用数据等”在内的广义理解，更契合当下数字经济发展的实践。④ 也有学者认为个人信用信息的界定应以《21办法》为基础，并提出了“征信替代数据”也应成为个人信用信息的组成部分。⑤ 值得注意的是，自《个人信息保护法》明确提出“敏感个人信息”的概念后，⑥学界对个人信用信息与敏感个人信息的关系也存在分歧。一种观点主张二者是包含关系，认为“个人信用信息属于个人信息保护法中的敏感个人信息，主要对应自然人的人格尊严和财

---

① 董新义：《论个人信用信息转移权在我国的应用：理据与规制》，《求是学刊》2023年第2期。

② 参见《05暂行办法》第4条第2款：“个人基本信息是指自然人身份识别信息、职业和居住地址等信息；个人信贷交易信息是指商业银行提供的自然人在个人贷款、贷记卡、准贷记卡、担保等信用活动中形成的交易记录；反映个人信用状况的其他信息是指除信贷交易信息之外的反映个人信用状况的相关信息。”

③ 张路：《社会信用信息权属定位及权利体系展开》，《征信》2023年第6期。

④ 赵炳昊：《个人信息保护法颁布后征信体系的调整与完善》，《东方法学》2022年第3期。

⑤ 征信替代数据是指“在传统信贷场景产生的信用信息之外，个人通过社交、购物等互联网平台产生的大量非结构化数据。”转引自赵以邗：《机遇与挑战：我国征信业务中个人信用信息处理的法律困境及改革路径》，《中国应用法学》2023年第2期。

⑥ 根据《个人信息保护法》第28条规定，敏感个人信息是指“一旦泄露或者非法使用，容易导致自然人的人格尊严受到侵害或者人身、财产安全受到危害的个人信息，包括生物识别、宗教信仰、特定身份、医疗健康、金融账户、行踪轨迹等信息，以及不满十四周岁未成年人的个人信息。”

产安全”;[①]“个人敏感信息涉及人格尊严受到侵害或者人身、财产安全受到危害,而个人信用信息和个人隐私以及个人社会评价密切相关”且“个人敏感信息的类型中包括金融账户”,故应“将个人信用信息归纳为个人敏感信息”。[②] 另一种观点认为二者是交叉关系,认为“个人信用信息可以分为琐细信用信息和敏感信用信息”,其中敏感信用信息是“与信用相关的敏感信息,具体包括民族、国籍、性别、年龄、婚姻状况、信仰、行为偏好、人脉关系等信息”。[③]

2. 本文的界定

首先,个人借贷信息是个人信用信息的核心内容。尽管《05 暂行办法》和《21 办法》对个人信用信息均采取了比较宽泛的界定,个人信用信息在内容上也包含着众多类型,但是从实践意义来看,个人在借贷领域形成的信息,包括个人的贷款信息、信用卡授信信息、负债情况、担保记录、还款明细以及因金融交易行为而产生的其他相关信息,具有基础且重要的意义。正如《21 办法》强调的,个人信用信息的主要功能在于识别判断个人信用状况、为金融等活动提供服务。就《21 办法》所提及的“基本信息、借贷信息、其他相关信息”而言,“借贷信息”构成了个人信用信息的核心,能够最为直观的反映个人信用情况。相较而言,“基本信息”虽然是识别特定主体信用状况的前提,但其信用属性并不突出,在处理规则上与一般个人信息相差不大。而“其他相关信息”则主要是个人在社会活动中形成的信用记录,比如纳税记录、社保缴纳记录、裁判文书网上的判决执行情况等。此类信息实际上属于个人公共信用信息,是行政机关在履行公共管理职能中处理的个人信用信息,通过此类信息的公开与共享完成对行政相对人的信用评价和行为规制。[④] 这部分信息属于《个人信息保护法》规定的“在合理的范围内个人自行公开或者其他已经合法公开的个人信息”,虽然处理这些信息会对信息主体产生重要影响,[⑤]但根据《个人信息保护法》的规定,无需取得信息主体同意。

其次,个人借贷信息包括正面信息和负面信息。正面信息主要指借贷交易中的正常履约信息,贷款机构据此在形成良好还款预期的前提下贷款,借款人获得信用利益。负面信息主要指借款人未能按时足额支付各种款项的不良信息。根据《13 条例》第 44 条的定义:“不良信息,是指对信息主体信用状况构成负面影响的下列信息:信息主体在借贷、赊购、担保、租赁、保险、使用信用卡等活动中未按照合同履行义务的信息。”这种对信息主体偿债能力和偿债意愿的否定性评价相比于正面信息而言更为重要。一方面,拥有大量负面信息的借款人面临较高的借款难度和较长的审核周期;另一方面,贷款机构为了将坏账率等信用风险降到最低,也会格外关注借款人在逾期还款、负债违约等方面的负面信息。

最后,从文义上看,个人借贷信息与《个人信息保护法》中的敏感个人信息存在一定范围的重合。但是从借贷信息处理的实践来看,征信机构、贷款机构以及 P2P 机构采集和使用的个人借贷信息并非如《21 办法》规定的范围那样宽泛。即便涉及到金融账户,也多为动态的信贷交易明细;而《个人信息保护法》规定的敏感个人信息,则侧重于账户余额、开户时间等静态金融账户信息。[⑥] 综上,本文所讨论

---

① 赵炳昊:《个人信息保护法颁布后征信体系的调整与完善》,《东方法学》2022 年第 3 期。

② 陈禹衡:《〈个人信息保护法〉视角下征信合规体系的构建》,《上海金融》2022 年第 1 期。

③ 白云:《〈民法典〉视角下个人信用信息权益分析》,《征信》2021 年第 4 期。

④ 孟融:《国家治理到个人保护:社会信用体系的信息利用逻辑传递——以〈个人信息保护法〉出台为背景》,《北京行政学院学报》2021 年第 5 期。

⑤ 比如据媒体报道,《苏州大学学报(法学版)》刊登的一篇论文引用了“北大法宝”网站上公开的一份判决书,判决书中涉及的当事人认为自己的隐私权受到侵犯并起诉至法院,要求《苏州大学学报(法学版)》删除该篇论文。参见澎湃新闻:《刊文引用民事判决书内容被诉侵权,苏州大学学报编辑部:未侵权》,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1776345407865545197&wfr=spider&for=pc,2023 年 10 月 4 日最后访问。

⑥ 参见《个人金融信息保护技术规范》第 4.1 条:“账户信息指账户及账户相关信息,包括但不限于支付账号、银行卡磁道数据(或芯片等效信息)、银行卡有效期、证券账户、保险账户、账户开立时间、开户机构、账户余额以及基于上述信息产生的支付标记信息等。”

的个人借贷信息不包含敏感个人信息,[①]而主要集中于个人在借贷领域形成的信贷交易记录,包括正面的履约记录和负面的不良信用记录。

(二)个人借贷信息及其处理规则的特殊性

与其他个人信息相比,个人借贷信息显著的特殊性在于兼具个人性与公共性。作为个人信用载体的个人信用信息承载了诸多权益内涵,[②]个人借贷信息处理规则因此也兼具个人金融隐私权保护与社会效益最大化的双重价值目标。一方面,个人借贷信息具有强烈的个体性与可识别性,与自然人的人身、财产权益密不可分。个人信用评价关涉自然人的个人声誉,进而对其社会交往尤其是商事交易活动产生影响。[③] 信用评价的高低直接关乎其达成金融交易的难易,从而对其财产权益造成相当程度的增加或减损。另一方面,个人借贷信息同时具有显著的公共性特征,涉及其他商事主体的交易安全。[④] 在实践中,以商业银行为代表的贷款机构在授信审批时利用其获得的借款人借贷信息形成客户信用画像,以提高自身的风险识别以及控制能力。而对于以网贷机构为代表的非银行贷款机构和 P2P 机构而言,对借款人借贷信息的处理和分析能帮助其识别不同风险等级的客户,辅助其在事前制定差异化的贷款服务方案和风险预警措施,在保障交易安全之余降低交易成本。综上,在交易前通过对债务人借贷信息的分析来评判其偿债能力和履约可能性大小十分重要,个人借贷信息的收集和共享在提高金融市场运行效率和保障交易安全方面发挥着其他风险控制措施不可替代的作用。[⑤]

个人借贷信息的特殊性决定了信息处理规则的特殊性。按照《个人信息保护法》第 4 条的规定,个人信息处理包括“个人信息的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开、删除等”。个人借贷信息兼具个人性与公共性,立法在个人借贷信息处理的规则设置上,就不能只追求信息主体个人权益的单向保护,也应满足个人借贷信息处理者正当的信息利用诉求。《个人信息保护法》及《21 办法》的出台为个人借贷信息塑造了法律保护机制,明确了自然人对其个人信息享有的基本权益以及信息处理者应履行的法定义务。但一刀切的立法模式和从严执法的导向也为个人借贷信息的共享和使用设置了较高门槛,在降低个人借贷信息流转效率的同时,也增加了包括征信机构、贷款机构、P2P 机构等在内的信息处理者的交易成本。监管应尊重市场的发展而非一味设限,立法也应尽量平衡各个利益群体的诉求,实现制度效用的最大化。个人借贷信息特殊的公私融合属性,决定了在个人借贷信息的处理规则设置上需要进行利益平衡,[⑥]根据个人借贷信息在征信领域和信贷市场所发挥的实际作用增强规则的合理性。

三、个人借贷信息适用《个人信息保护法》存在的困境

(一)现行法律规范对个人借贷信息的特殊性体现不够

目前我国涉及个人借贷信息的立法散见于不同领域、不同效力层级的法律规范当中,虽然在总体上实现了对个人借贷信息的界定并确立了信息处理的基本原则,但对个人借贷信息的特殊性及其实践功能缺乏准确认知,未能体现对个人借贷信息处理的针对性。

中国人民银行早在 1999 年就印发了《关于开展个人消费信贷的指导意见》(以下简称《指导意见》),提出要“逐步建立个人消费贷款信用登记制度”。彼时我国尚未建立起统一的个人征信系统,《指导意见》未对个人信用信息进行明确界定,更未意识到该类信息在采集和使用方面的特殊性。《05 暂行

① 当然,如果个人借贷信息构成了《个人信息保护法》规定的“敏感个人信息”,则应适用《个人信息保护法》中的相应规则。

② 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》,《征信》2022 年第 9 期。

③ 刘光华、李泰毅:《法律激励与信用治理耦合机制研究》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2023 年第 4 期。

④ 石新中:《论信用信息公开》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2008 年第 2 期。

⑤ 王淑芹、郭玲:《中国社会信用体系建设的缘起与特征》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2023 年第 3 期。

⑥ 翟相娟:《论个人征信中信息主体与征信机构间的权益平衡》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2023 年第 1 期。

办法》颁布于我国个人消费信贷市场与个人征信行业的初启阶段，目的是建立起我国统一的个人信用信息基础数据库。其明确了商业银行应向央行征信服务中心履行信息报送义务，但是对个人信用信息的具体处理规则言之甚少，只是笼统地要求“商业银行应当建立保证个人信用信息安全的管理制度”，“征信服务中心应当制定信用信息采集、整理、保存、查询、异议处理、用户管理、安全管理等方面的管理制度和操作规程”，即将个人信用信息处理规则的制定权授予商业银行和征信服务中心，由后者以企业内部制度的形式予以确定。相较而言，《13 条例》在个人信用信息的处理规则方面采取了类型化的规制模式，对“国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织”进行了适用豁免，对“国家设立的金融信用信息基础数据库”设专章予以规范，对除此之外的征信活动则适用该条例的相关规定。然而，《13 条例》在个人信用信息处理的规则设定上并未体现出不同于一般个人信息的特殊性，未能兼顾信用信息保护与利用相平衡的现实需要。

2021 年《个人信息保护法》的出台，首次以法律形式明确了处理个人信息的基本原则，包括“合法、正当、必要和诚信原则”“目的限制和最小必要原则”等，并将“告知同意”确立为核心原则。《21 办法》基本沿用了《个人信息保护法》确立的上述原则，虽然考虑到了信用信息的特殊性，比如要求征信机构对信息提供者的“信息来源、信息质量、信息安全、信息主体授权”等客观内容和信息使用者的“身份、业务资质”等主体资格履行审核义务，但对特殊性的考虑仍然不够明确和充分。尤其是对个人信用信息在征信领域的采集、使用、共享等重要问题均缺乏明确规定。究其原因，主要缘于《21 办法》是以《个人信息保护法》的规定为基础，对征信领域个人信用信息所做的专门性法律规范，既要与《个人信息保护法》相衔接，又不得不兼顾征信业发展的实际情况，对于个人信用信息保护与利用的平衡等复杂的制度设计尚难以顾及或妥善处理。综上，前述法律规范在个人信用信息及其处理的特殊性上尚且考虑不足，至于更加具体的个人借贷信息，在适用上的针对性无疑更加微弱。

（二）告知同意原则的适用存在困境

《个人信息保护法》确立以告知同意为核心的个人信息处理规则，初衷是保护信息主体对个人信息的支配权与控制权。但在信用信息领域，无论是法律规范层面还是实践层面，个人借贷信息处理与《个人信息保护法》所确立的一刀切的告知同意原则实际上均存在不同程度的差距。

从法律规范层面来看，告知同意原则的内容存在模糊性。《21 办法》沿用了《个人信息保护法》的规定，其第 12 条、第 13 条要求“征信机构采集个人信用信息应当经信息主体本人同意”，同时又规定“征信机构通过信息提供者取得个人同意的，信息提供者应当向信息主体履行告知义务”。但这样的条款在内容表述上并不清晰，对于征信机构通过信息提供者（比如贷款机构）获取信息是否仍需获得信息主体（借款人）同意这一关键问题并未予以明确回答。《21 办法》第 23 条要求信用信息使用者（比如贷款机构）在“使用征信机构提供的信用信息”时“应当基于合法、正当的目的，不得滥用信用信息”，但对于信息使用者使用信息的行为是否需要获得信息主体的同意却不明确。

从实践层面来看，告知同意原则的适用也存在困境。一方面，告知同意原则很难适用于对个人不良信息的处理。个人借贷信息不仅包括正面的履约记录，也包括负面的违约信息。与正面信息相比，不良信息在预防违约风险、保障交易安全等方面显然具有更加重要的价值。根据《个人信息保护法》所确立的基本原则以及《21 办法》第 13 条的明确规定，征信机构处理个人借贷信息需严格遵循告知同意原则。但在实践中，征信机构想要获得信息主体同意采集和使用其不良信息，既不现实、也不可行。大部分信息主体（有违约记录的借款人）倾向于隐瞒不良信用记录，不愿意提供给征信机构及其他相关信息处理者。另一方面，告知同意原则亦很难适用于向他人提供个人信用信息的行为。虽然《个人信息保护法》第 23 条规定“个人信息处理者向其他个人信息处理者提供其处理的个人信息”应当“取得个人的单独同意”，但在实践中，无论是征信机构为其他信息使用者（比如贷款机构）提供个人信用产品和服务，还是信息提供者（比如贷款机构）向征信机构报送个人借贷信息，均未严格执行告知同意原则。比如就商业银行向央行征信中心提供信息而言，《05 暂行办法》第 5 条要求“商业银行应当遵守中国人民银行发

布的个人信用数据库标准及其有关要求，准确、完整、及时地向个人信用数据库报送个人信用信息”，显然在明确商业银行信息报送义务的同时也确立了告知同意原则的豁免。但是《05 暂行办法》并非法律或行政法规，在《个人信息保护法》颁布之后，能否纳入后者第 13 条第 7 款所规定的“法律、行政法规规定的其他情形”这一豁免情形，则存在相应的合法性困境。再比如就网贷机构向征信机构提供信息而言，既有的法律规范并未对其报送义务进行强制规定。但为了化解网贷机构之间的“信息孤岛”、打破互联网金融机构与传统金融机构之间的信息壁垒，网贷行业一直在推动建设信用信息共享平台。2016 年 9 月，中国互联网金融协会组建了“互联网金融行业信用信息共享平台”，旨在为从业机构提供信用信息的报送及查询服务。① 2018 年 6 月，百行征信与苏宁消费金融、拍拍贷等 15 家互联网金融机构举行了合作签约仪式，互联网金融机构可以把自己平台内借贷用户的信用信息数据上传给百行征信，由百行征信进行整理筛选，提供给所有的接入平台共享。② 2019 年 9 月，互联网金融风险专项整治工作领导小组、网贷风险专项整治工作领导小组联合发布的《关于加强 P2P 网贷领域征信体系建设的通知》也提出支持在营 P2P 网贷机构接入征信系统。③ 可见，实践中个人信用信息在借贷领域的共享和使用并不需要得到信息主体的明确同意，这一通行的商业模式与《个人信息保护法》的规定之间存在不一致。

（三）最小必要原则的适用存在困境

《个人信息保护法》要求处理个人信息应“与处理目的直接相关，采取对个人权益影响最小的方式”且“限于实现处理目的的最小范围”，但并未对最小必要原则的适用予以明确；《21 办法》虽然是征信领域个人信用信息处理的针对性规范，但也只是笼统地规定，在采集个人信用信息时应“遵循最小、必要的原则，不得过度采集”；尽管《13 条例》第 14 条列明了禁止和限制采集的信息种类，也仅仅划定了采集的底线和红线。规则不明确导致最小必要原则在个人借贷信息处理的适用上面临诸多难题。

规制信息处理者的过度处理、不当处理等行为可以强化对信息主体权益的保护，但倘若对个人借贷信息处理行为设限过多，则会阻碍信息共享，诱发借贷领域的逆向选择和道德风险。④ 在实践中，不同主体对个人借贷信息的需求因商业模式、经营规模、业务范围等因素的不同而存在差别，因而在个人借贷信息的采集范围上也存在较大差异。比如，对于商业银行而言，其采集的个人借贷信息主要集中于反映借款人金融债权债务关系的历史信贷信息，旨在为其开展授信审批、反欺诈等业务提供信用分析基础，其在借款人借贷信息的采集上具有天然优势，故在采集范围上也很少超出自身授信的需要。而对于非银行类贷款机构以及 P2P 机构而言，在信息采集上没有商业银行那样的优势地位，但其核心客户的信用水平一般则低于商业银行的客户，对借款人个人借贷信息的处理直接涉及其风险控制和盈利水平。这无疑会激励此类机构尽可能扩大对个人借贷信息的采集范围和处理程度。除了贷款机构以及 P2P 机构，在征信机构领域也存在上述问题。比如央行征信中心与市场化征信机构（如百行征信、朴道征信等）在个人借贷信息的采集范围上也存在差异。前者处理的信息主要是商业银行报送的客户基本信息和信用交易记录，而后者处理的信息则包括能够反映信息主体信用状况的各类消费金融信息。

综上，社会对不同类型及内容的个人信息处理需求在实践中存在很大的差别，个人借贷信息具有不可忽视的特殊性。在个人借贷信息处理领域，倘若一刀切、机械化地执行《个人信息保护法》《21 办法》规定的最小必要原则，不仅容易导致法律规范与商业模式相脱节进而被虚化，也容易导致贷款机构、P2P 机构对个人借贷信息的正常处理需求难以被法律所认可，进而损害借贷交易及金融市场的安全。

---

① 《中国互金协会信用信息共享平台开放！大数据征信公司倒闭潮到来？附文件》，http://www.arrating.com.cn/newsshow.asp?id=2004&big=36，2023 年 10 月 14 日最后访问。

② 《个人征信全覆盖加速构建 15 家互金企业接入百行征信系统》，https://www.gov.cn/xinwen/2018-06/29/content_5302170.htm，2023 年 11 月 14 日最后访问。

③ 该《通知》规定：“请各地互联网金融风险专项整治工作领导小组、网贷风险专项整治工作领导小组组织辖内在营的 P2P 网贷机构接入金融信用信息基础数据库运行机构、百行征信等征信机构。”

④ 王鹏鹏：《论个人信用信息公开的私法规制》，《北京理工大学学报（社会科学版）》2020 年第 3 期。

四、个人借贷信息适用《个人信息保护法》的完善对策

（一）在理念层面从单向保护转向利用与保护相平衡

法律在促进个人借贷信息权益保护的同时，亦不能忽视借贷信息的利用及共享对借贷交易安全和个人征信体系建设的重要作用，故对个人借贷信息的处理，应实现从单向保护向利用与保护相平衡的转变。单向保护在立法中主要体现为对特定场景中单一利益群体的倾斜性规则设置，在权利义务分配上赋予一方主体更多权利，而要求相对方承担更多的义务和责任。《个人信息保护法》在个人信息处理的权利义务配置上就体现出比较明显的单向保护理念。除其第 13 条规定的豁免情形外，处理个人信息必须取得信息主体的严格同意。《21 办法》是《个人信息保护法》在征信领域的延伸和细化，相关规范也体现出比较明显的单向保护色彩。就个人借贷信息的特殊性而言，单向保护理念固然有利于个人借贷信息权益的保护，但也不合理地限制了借贷信息的共享和使用，应予以针对性的完善。

借贷信息处理的立法理念应从单向保护转向利用与保护相平衡。一方面，在数字经济时代，一味追求个人对其借贷信息的完全的排他性控制，无论从技术上还是从法益衡量上都缺乏充分的可行性；[①]一味对市场中的信息处理主体设限以实现所谓的信息主体隐私保护，亦缺乏足够的正当性。[②]“消费者对自身金融隐私的让渡是金融契约得以建立的前提”，[③]征信机构、贷款机构和 P2P 机构需要通过事前评估来消除信息不对称带来的潜在信用风险，也有必要通过个人借贷信息的互换、互通，以实现借贷信息在不同机构间的共享。信贷领域的信息交换构成了各类金融业务开展的前提，也是降低信用风险、实现各方交易主体利益最大化的保障。另一方面，我国目前多层次的借贷交易市场及相应的监管体制，也要求个人借贷信息处理的立法理念应采取利用与保护相平衡。[④]当前金融监管机构对商业银行主导的借贷市场和网贷机构、P2P 主导的借贷市场之间的区分，虽然可以实现不同市场之间的风险隔离，但也造成了借贷信息在不同市场之间的割裂。这不仅导致海量借贷信息资源的闲置，也增加了信贷领域的交易成本和信用风险。为了有效满足信贷市场中各方主体的信息处理需求，充分发挥借贷信息对信贷交易市场的基础性作用，不宜再一刀切地强调个人对借贷信息的支配和控制，而应从信用信息的“互惠利他”属性出发，采取“及时引导和相对容忍的态度”来促进其共享与使用。[⑤]

（二）完善个人借贷信息处理中告知同意原则的适用

在个人借贷信息处理的实践中，告知同意原则与借贷信息的共享之间存在着矛盾。一方面，鉴于不良信息对个人信用评价所带来的负面影响，对于此类信息的处理难以获得信息主体的同意；倘若严格要求应经过其同意，反而会因其规避行为而增加信贷交易的成本。相比于自然人姓名、联系方式、家庭住址等具有较强识别性和隐私属性的个人信息而言，个人借贷信息侧重于对借款人的偿还情况加以分析，内容是当事人之间已经发生的借贷交易，限于征信机构、贷款机构和 P2P 机构对借款人的信用评价，具有一定程度的脱敏化意义。另一方面，无论是商业银行主动向央行征信中心报送信息，还是不同网贷机构和 P2P 机构之间基于业务需要进行信息共享，实际上均未以信息主体同意为前提，倘若严格适用，无疑将导致已有商业模式与字面法律规范之间发生冲突。个人借贷信息在保障信贷交易安全及金融市场安全、控制借款人信用风险等方面具有重要意义。综上，应对告知同意原则的具体适用予以界定并完善相关规则，以适应个人借贷信息处理的实践需要。

首先，应合理扩大解释和适用《个人信息保护法》第 13 条规定的豁免情形。个人借贷信息的处理

---

① 冉克平：《论个人信用信息的公共属性及其法律规制》，《社会科学辑刊》2023 年第 6 期。

② 陈梓铭、翟相娟：《利益衡量视角下个人信息保护与利用的立法完善》，《沈阳大学学报（社会科学版）》2020 年第 6 期。

③④ 邢会强：《大数据时代个人金融信息的保护与利用》，《东方法学》2021 年第 1 期。

⑤ 参见梅夏英：《在分享和控制之间——数据保护的私法局限和公共秩序构建》，《中外法学》2019 年第 4 期。

主体主要包括征信机构、贷款机构和 P2P 机构等。就征信机构而言，央行征信中心根据法律、法规和规章统一负责个人征信系统的建设、运行和管理，属于《个人信息保护法》第 13 条第 3 款规定的“为履行法定职责或者法定义务所必需”这一豁免情形。① 以百行征信、朴道征信为代表的市场化征信机构持有个人征信业务牌照，其个人借贷信息处理行为也应适用告知同意原则的豁免。就贷款机构和 P2P 机构而言，个人借贷信息的采集、使用和对外提供是其形成信用评价并开展借贷业务的前提。《个人信息保护法》第 13 条第 2 款“为订立、履行个人作为一方当事人的合同所必需”确立为法定豁免情形之一。据此，贷款机构和 P2P 机构在订立和履行借款合同的过程中，对个人借贷信息的处理行为也可以不经过信息主体的同意。值得注意的是，以“互联网金融行业信用信息共享平台”为代表的信息共享平台是借贷领域信用信息处理的发展趋势，理应对《个人信息保护法》第 13 条第 2 款进行适用对象上的扩大解释。② 即便平台本身不参与借贷交易，也应将平台与征信机构、网贷机构、P2P 机构、信息主体之间的借贷信息共享行为视为履行借款合同所必需，将此类市场化平台为进行个人信用评估、提供借贷交易信息服务等正当目的而处理个人借贷信息的行为，纳入告知同意的法定豁免事项。

其次，应对上述信息处理主体处理个人借贷信息的行为予以约束，避免扩大豁免情形引发侵犯个人信息权益的负外部性。包括：在处理目的上，必须是为开展借贷业务进行个人信用评估所需；在处理范围和方式上，仅限于处理与个人信用直接相关的借贷交易记录，相关信息仅限上述机构自用及在上述合法机构之间共享，不得向他人出售；在保护措施设置上，信息处理机构应采取加密传输程序并严格限定传输方向，仅限于内部信用信息共享，只能向法律规定的公权力机构、持牌征信机构报送；在救济机制上，当信息主体对上述机构的信息处理行为的合法性和正当性存有异议时，有权向中国人民银行及其派出机构进行申诉等。以上内容均涉及相关法律规范的完善，对此修订《个人信息保护法》可行性不大，可在修订《21 办法》以及《中华人民共和国商业银行法》《关于加强小额贷款公司监督管理的通知》《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》等关于贷款机构和 P2P 机构的法律规范时予以体现。

（三）完善个人借贷信息处理中最小必要原则的适用

最小必要原则是《个人信息保护法》确立的另一项基本原则，但在个人借贷信息处理的场景下，在收集和使用等行为上一刀切地适用“最小范围”“最短时间”“最少影响”等要求，不仅将显著削弱个人借贷信息的经济与社会价值，也会干扰既有商业模式的运行。应采取与完善告知同意原则具体适用的相同思路，就最小必要原则在个人借贷信息处理中的具体适用予以明确和完善。

首先，完善在个人借贷信息收集范围和使用范围问题上最小必要原则的适用。个人借贷信息主要用于对借款人实施信用评价，或为贷款机构自身发放贷款、开展授信审批，或为征信机构向贷款机构、P2P 机构向出借人提供信用产品和服务，或为网贷机构和 P2P 机构之间基于信用评价而共享信息等，均属于信贷交易的正常需要。因此，不宜机械、僵化地理解和适用“最小必要”，而应就最小必要原则在个人借贷信息收集范围和使用范围上的适用予以明确和完善。就收集范围而言，一是限定信息处理机构的收集目的，收集个人借贷信息的目的应限于对借款人在借贷交易中的信用予以评价；二是限定收集的借贷信息的功能，收集的个人借贷信息应当与实施借贷交易中的信用评价具有直接相关性。易言之，收集个人借贷信息应用于评估借款人的个人信用、分析信贷交易风险，从而便利贷款机构作出是否与其

① 这一观点也为司法审判实践所认可。参见《于秋洪、辽宁兴城农村商业银行股份有限公司羊安支行民事一审民事判决书》（2023 辽 1481 民初 1115 号），法官在判决书中认为：“中国人民银行征信中心依照法律、行政法规规定的权限、程序对原告于秋洪的不良信用进行记录登记，系为履行法定职责或者法定义务所必需的职务行为，并未超出履行法定职责所必需的范围和限度，故对原告的各项请求不予支持。” https://www.pkulaw.com/pfnl/08df102e7c10f20629fdfd7cfad448c5b521440047ba522dbdfb.html?way=listView，2023 年 10 月 22 日最后访问。

② 除了央行征信与百行征信，事实上还存在另一种形态——由行业协会建立的共享数据系统，例如互联网金融行业信用信息共享平台，由中国互联网金融协会牵头组建；小微金融风险信息共享平台，由中国支付清算协会牵头组建。转引自《个人征信业换挡提速：“政府+市场”双轮驱动驶向何方》：https://baijiahao.baidu.com/s?id=1629307219262714005&wfr=spider&for=pc，2023 年 10 月 31 日最后访问。

缔结借款合同的决定,[①]应严格禁止信息处理者泄露、买卖个人借贷信息,或者以营利为目的进行借贷信息交易。在上述“目的正当性”和“功能相关性”的限定下,辅之以违法行为和营利性行为的禁止,应允许个人借贷信息处理机构享有合理的裁量权,基于自己的正当商业诉求而收集个人借贷信息,并用于自身实施信用评估行为,以及提交至互联网金融行业信用信息共享平台。就此而言,借款人在“信用信息公共性”面前,应适当让渡其个人信息权益,[②]避免过度限缩处理范围而影响正常信贷交易的进行。个人借贷信息主体认为自己权益被侵犯的,享有投诉或起诉的权利。

其次,明确个人借贷信息“替代数据”的处理规则。替代数据是借贷信息之外、能够辅助形成个人信用评价的信息,重点是个人在各种网络交易平台上的交易和消费记录等。替代数据与借贷没有直接相关性,因此不属于本文所讨论的个人借贷信息,但因其与个人消费和生活习惯密切相关,在形成个人信用评价方面也发挥着重要作用。个人借贷信息的替代数据可以“辅助明确特定自然人的信用状况”;[③]“第三方支付、网上借贷、社交媒体、公用事业缴费等替代数据已经成为传统信贷信息之外判断借款人偿债能力和偿债意愿的重要依据”。[④] 替代数据在网贷机构对借款人的信用评价中发挥着重要作用。在借贷市场中,银行类贷款机构具有较高的授信门槛,这就导致一部分信用状况不佳但确有借款需求的借款人不得不转向各类网贷平台,从而产生了对非银行类贷款机构的借款需求。与商业银行不同,非银行贷款机构在无法获得及时、准确、充分的借贷交易记录时,往往通过对借款人替代数据的分析来丰富其个人信用画像。实践中,通过关联企业采集、共享个人替代数据的现象并不少见,比如阿里小贷在阿里巴巴系统内部的其他平台(支付宝、淘宝、天猫等)通过对借款人历史交易信息的分析,也能实现对其信用状况的评估。这种信用评价方式及其衍生出的信贷交易模式的确有其存在的必要性,不仅满足了市场中不同信用等级借款人的差异化借款需求,还实现了信用信息在不同类型贷款机构之间的市场化配置,为非银行类贷款机构提供了错位竞争的空间。然而对替代数据的采集也常常因触及个人信息保护红线而屡遭用户投诉或监管机构的惩戒。[⑤] 从现实可行且避免引发负外部性的角度而言,替代数据的收集还是应当遵守《个人信息保护法》的告知同意原则,个人信用信息处理机构主动取得个人替代数据的,应事先取得信息主体同意;掌握消费者个人信用信息替代数据的经营者,不得将替代数据出售给他人;但征信机构、贷款机构、P2P 机构以提供替代数据作为借款人订立借款合同之条件的,在没有其他法定情形的情况下,不应认定为违法行为;征信机构、贷款机构、P2P 机构通过借款人合法取得的替代数据,只能用于自身实施信用评估使用,或在互联网金融行业信用信息共享平台内共享。在收集范围上,征信机构、贷款机构、P2P 机构收集的替代数据,应限于借款人在网络交易平台的交易和消费记录,上述机构在使用和共享时应作脱敏处理。此外,收集替代数据的信息处理机构应承担更多的安全保障义务,应设置独立的替代数据安全保障措施,并将替代数据的收集、脱敏处理、使用流程、结果等情况留存,以备监管机构检查。借款人认为自己的个人信息权益被侵犯的,亦享有投诉或起诉的权利。

最后,完善个人借贷信息的保存期限制度。《个人信息保护法》第 47 条规定个人信息处理者应当在“处理目的已实现、无法实现或者为实现处理目的不再必要”时,主动删除个人信息。但通过处理个人借贷信息形成对特定借款人的信用评价是长期性、持续性的商业行为,即便当下的借贷交易已经完成,对后续新的交易中借款人的信用评估,也依然需要使用过往的个人借贷信息,因此难以准确界定

① 刘瑛、高正:《信用法治背景下的知识产权失信行为规制》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2023 年第 2 期。

② 翟相娟:《论个人征信中信息主体与征信机构间的权益平衡》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2023 年第 1 期。

③ 李爱君:《个人征信信息法律规制研究》,《中国应用法学》2023 年第 2 期。

④ 赵以邗:《机遇与挑战:我国征信业务中个人信用信息处理的法律困境及改革路径》,《中国应用法学》2023 年第 2 期。

⑤ 2021 年 12 月,海南网信办发布通报称,阳光保险、天涯社区、宜享花等 13 款 APP、小程序,均存在不同程度的违法违规收集使用个人信息情况。参见周刊、史思同:《宜信小贷违规收集个人信息被通报,增资至 15 亿仍未达跨省经营标准》:https://baijiahao.baidu.com/s?id=1720309493592714602&wfr=spider&for=pc,2023 年 10 月 26 日最后访问。

“处理目的已实现”的时间节点。《13 条例》只规定了个人不良信息的保存期限，其第 16 条明确规定：“征信机构对个人不良信息的保存期限，自不良行为或者事件终止之日起为 5 年；超过 5 年的，应当予以删除。”该条款虽然为有不良信用记录的借款人提供了信用重建的机会，却未充分考虑到借贷交易中的特殊需要。比如当保存期限届满的不良信息是贷款机构唯一的信用评价依据时，强行要求删除不良信息将使贷款机构无法对交易风险进行评估。针对上述问题，应对个人信用信息的保存期限制度予以明确和完善。总体原则应当是“比例原则”，即不良信息的影响（逾期金额、逾期时间等）应与其保存期限相一致。① 一方面，对于影响很小的不良信息，保存期限应调整为不超过 5 年，信息主体有权要求信息处理机构缩短保存期限；另一方面，对于影响很大的不良信息，信息处理机构则有权延长保存期限。对于征信机构而言，不良信息的 5 年保存期限届满的，应允许其根据实际需要申请延长。征信机构应出具个人信用信息风险评估报告及延长保存期限的必要性说明，并报征信业监管部门备案。就贷款机构和 P2P 机构而言，其在信息保存期限上仅受《个人信息保护法》第 19 条规定的“为实现处理目的所必要的最短时间”的限制。对此，也应允许其援用前述征信机构在个人不良信息保存期限上的延期申请制度，同时以实施信用评估所需、与借贷交易直接相关以及不得向他人出售等处理规则予以限制。至于在完善最小必要原则适用上的立法路径问题，也应参照前述完善告知同意原则适用时阐述过的立法路径。

（四）强化对个人借贷信息处理机构的合规监管

我国目前已经初步形成了“政府+市场”双轮驱动的个人征信行业的发展模式，政府主导的央行征信中心以及市场化的个人征信机构，在促进信用信息共享、优化金融资源配置方面共同发展、并驾齐驱。近年来互联网金融的兴起催生了多样化的数据生产机制，给个人借贷信息处理的合规监管带来了新的挑战。为此，应明确不同类型的信用信息处理机构的准入及合规标准，构建企业、行业协会、监管机构等多方主体协同共治的治理体系。

首先，允许不同类型的信用信息处理机构开展个人借贷信息处理业务，为个人借贷信息在不同征信机构、网贷机构及 P2P 机构之间的共享奠定基础。《21 办法》明确规定了个人征信机构在最低注册资本、信息安全保障、董监高任职能力等方面的准入条件，并提出“金融机构不得与未取得合法征信业务资质的市场机构开展商业合作获取征信服务”。较高的准入门槛以及对借贷信息“断直连”的要求，限制了借贷信息在信贷领域的共享，成为行业发展和交易安全的障碍。② 应适当放宽对个人借贷信息处理的准入限制，允许持牌征信机构以外的其他信息处理者开展必要的个人借贷信息处理活动。一是贷款机构，应允许其设立个人信用信息处理系统并向监管部门备案，贷款机构通过该系统取得的借贷信息，仅限在评估借款人信用时自用，不得用于其他用途，也不得未经信息主体同意而向他人开放。监管部门应对贷款机构的信息处理系统在风险防范、访问控制、数据脱敏、应急处置等方面的合规情况予以定期审查，发布不合规机构的预警名单并要求其限期整改。二是提供借贷信息中介服务的 P2P 机构，也应允许其设立个人信用信息处理系统并向监管部门备案，监管部门对其合规情况实施监管。P2P 机构获取的个人借贷信息也仅限于在评估借款人信用时自用，不得用于获客营销、催收等业务。③

其次，完善对个人信用信息处理机构的事中和事后监管，强化个人信用信息处理的全流程合规监管。第一，应当要求信用信息处理机构建立严格的信息安全管理和定期评估审查制度。信用信息处理机构应明确内部工作人员的数据处理权限和程序，建立包括数据传输加密、信息脱敏、数据校验修复等

① 石新中：《〈电子商务法〉与我国信用制度的构建》，《中国信用》2019 年第 1 期。

② 2021 年 7 月，中国人民银行征信管理局向 13 家互联网平台机构下发通知，要求网络平台在与金融机构开展引流、助贷、联合贷等业务合作中，不得将个人主动提交的信息、平台内产生的信息或从外部获取的信息以申请信息、身份信息、基础信息、个人画像评分信息等名义直接向金融机构提供，实现个人信息与金融机构的全面“断直连”。转引自王振刚：《对征信“断直连”的几点思考及建议》，https://new.qq.com/rain/a/20230705A012K300，2023 年 10 月 30 日最后访问。

③ 辛继召：《征信监管“开正门、堵偏门”将个人征信机构和数据纳入监管》，https://mp.weixin.qq.com/s/ttcp5bA9P-KwDDOs61cCQQ，2023 年 10 月 31 日最后访问。

在内的信息安全管理机制并进行定期的安全审计和风险评估,[①]针对个人借贷信息处理业务建立独立的信用评估模型和算法机制,并向监管部门备案。第二,应当明确信用信息处理机构对数据接入源机构的资质审核义务以及信息披露义务。信用信息处理机构应当对其接入机构进行合规审核,建立准入审核、授权核查以及线索移交等机制,对底层数据进行穿透式审核。[②] 同时就信用信息采集类别、风险防范措施、异议处理情况等予以定期披露。第三,建立并完善异议处理和争议解决机制。除了要求信息处理机构设置专门的投诉和异议处理机制外,在发生因个人借贷信息被非法采集、泄露而引发的争议时,司法机关应考虑引入举证责任倒置规则来解决处于弱势地位的信息主体面临的举证难题;[③]对于违反合规义务的信息处理机构,在依法要求其承担民事责任、行政责任及刑事责任外,还可根据违法情节,限制直至禁止其在一定期限内从事个人借贷信息处理业务的资格。

最后,发挥行业协会在个人借贷信息处理中的协同治理作用,推动信息处理机构内部规则、行业协会自律规则与监管规则的衔接。个人借贷信息处理主要涉及征信机构、贷款机构和 P2P 机构,三者属于不同的领域,但均具有信用信息处理及共享的需求。应当充分发挥行业协会在个人信用信息处理的合规监管中的重要作用。我国商业银行、网贷机构和 P2P 机构领域的行业协会建设比较成熟,中国银行业协会、中国互联网金融协会和地方互联网金融协会在行业自律层面制定了许多规则,应要求并支持其制定个人信用信息处理的行业自律规则。我国的征信机构由央行主管,目前全国统一的行业协会尚未建立,地方层面的征信业协会建设情况各不相同,行业自律层面的监管相对薄弱,应加快征信业协会的组织和制度建设。当然,专门的征信业协会很难将网贷机构和 P2P 机构纳入,建立专门的个人信用信息处理行业协会也不太现实。因此,未来应当加强银行业协会、互联网金融协会与征信业协会的协同,就个人信用信息处理联合制定行业自律规则,并监管各自领域内信用信息处理机构的合规情况,从而促进信息处理机构、行业协会与监管机构在个人借贷信息处理上的协同治理。

五、结语

个人信用信息内涵广泛,本文以类型化的方式,分析了个人借贷信息在适用《个人信息保护法》上存在的困境与对策。在互联网金融、数字经济高速发展的时代背景下,以借贷信息为代表的个人信用信息具有强烈的公私融合属性,不仅为借贷交易安全提供了信用基础,还在推动诚信社会建设等方面发挥着重要作用。而以《个人信息保护法》为代表的法律规范对个人借贷信息的共享和使用设置了较高的门槛,妨碍了借贷信息的利用和共享,增加了征信领域的交易成本,也为信贷交易的安全埋下了隐患。个人借贷信息兼具个人性与公共性的特殊性,决定了个人借贷信息处理领域的立法应当努力化解信用信息共享与个人信息权益保护之间的矛盾。应当超越物权法和侵权法思维,基于信用基本法和社会信用体系法治建设的高度,以利用与保护相平衡的理念,完善《个人信息保护法》的具体适用,优化个人借贷信息的处理规则。尤其是在告知同意原则、最小必要原则的适用上,应进行合理的变通与权衡,同时加强对信息处理机构的合规监管,从而在保护个人信息权益的同时保障交易安全,并对我国个人征信体系和社会诚信体系的建设有所裨益。

(责任编辑:新中)

① 贾文山、赵立敏:《数字经济时代的个人数据保护:欧美立法经验与中国方案》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2022 年第 5 期。

② 《征信机构如何合规?》,https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzU4MjE1NDYwNw==&mid=2247515752&idx=2&sn=9bd9efbdcf6c3ad59c49cdbba808a935&chksm=fdbe5e68cac9d77e0ff2d63183906aa78938c025c7b4dfaf9f71f1b70e3f43186da75f0b5745&scene=27,2023 年 10 月 31 日最后访问。

③ 邢会强:《大数据时代个人金融信息的保护与利用》,《东方法学》2021 年第 1 期。