

粵港澳大灣區跨境徵信建設及合作路徑研究*

劉璐** 張偉光*** 應作斌****

【摘要】 信用體系建設是一個地區金融業穩健發展的重要保障，也是經濟良好運行的前提。粵港澳大灣區經濟規模龐大，三地居民和企業經貿往來日益頻繁，市場各方對於跨境徵信的需求也愈發迫切。近年來，國家及地方政府出台多個綱領性文件，從戰略高度引領大灣區跨境徵信建設。由於粵港澳三地徵信業當前所處發展階段存在差異，且處於“一國、兩制、三法域”的三個地區，跨境徵信建設面臨諸多難點和挑戰。本文借鑒歐盟、西非八國、美國私營徵信機構 Nova Credit 等跨境徵信合作實例及經驗總結，同時結合世界銀行關於跨境徵信國際準則及通用慣例，就粵港澳三地在跨境徵信法律體系建設、徵信機構合作及運行機制選擇、以及建立徵信數據跨境傳輸標準等方面提出短期對策和長期發展建議，探索粵港澳大灣區跨境徵信建設的合作發展之路。

【關鍵詞】 跨境徵信 信用風險 徵信機構 數據傳輸 粵港澳大灣區

Estudo sobre a construção do sistema de avaliação de crédito transfronteiriço na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e a abordagem de cooperação

Liu Lu Cheung Wai Kong Ying Zuobin

Resumo: A construção de um sistema de crédito não só constitui uma importante garantia para o desenvolvimento consistente do sector financeiro de uma região, como também é a premissa para um bom funcionamento da economia. Dada a enorme dimensão económica da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau e a frequência cada vez maior das trocas comerciais registadas a nível dos residentes e das empresas dessas três regiões, torna-se cada vez mais premente a necessidade de avaliação de crédito transfronteiriço por parte de todos os intervenientes do mercado. Nos últimos anos, tanto as autoridades centrais como os governos locais emitiram vários

* 本研究受國家自然科學基金（NSFC）-澳門科學技術發展基金（FDCT）聯合科研資助項目《面向徵信的跨境數據協同管理與隱私計算研究》（編號：0051/2022/AFJ）的資助。感謝本項目研究助理黃尚祺、鮑雅博對本文相關資料搜集整理等工作的協助。

** 澳門城市大學金融學院助理教授，研究方向：金融科技、風險管理。

*** 通訊作者，澳門城市大學金融學院院長、教授，研究方向：金融科技。

**** 澳門城市大學數據科學學院副教授，研究方向：區塊鏈理論及應用、隱私計算。

documentos normativos que visam, orientar, do ponto de vista estratégico, a criação de um sistema de avaliação de crédito transfronteiriço na Grande Baía. No entanto, tendo em conta que as três regiões em causa, Guangdong-Hong Kong- Macau, se encontram em diferentes fases de desenvolvimento do sector de avaliação de crédito, acrescendo ainda o contexto de “Um País, Dois Sistemas e Três Ordens Jurídicas” em que as mesmas se inserem, a construção do sistema de avaliação de crédito transfronteiriço está sujeita a enfrentar dificuldades e desafios de ordem diversa. O presente artigo toma, nomeadamente, como referência os exemplos e as experiências de colaboração a nível de crédito transfronteiriço no âmbito da União Europeia, dos oito estados da África Ocidental e da agência privada de informação de crédito dos Estados Unidos da América, Nova Credit, integrando ainda os critérios internacionais e as práticas comuns adoptados pelo Banco Mundial, em termos de crédito transfronteiriço, para apresentar estratégias de curto prazo e recomendações de desenvolvimento a longo termo, que incidem em aspectos como o estabelecimento do ordenamento jurídico referente ao sistema de crédito transfronteiriço das três regiões de Guangdong-Hong Kong –Macau, a opção do mecanismo de cooperação e funcionamento das instituições de crédito, a definição de critérios de transmissão transfronteiriça de dados relativos aos créditos, assim como desvendar o caminho para a cooperação e o desenvolvimento no que se refere à construção do sistema de crédito transfronteiriço na Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau.

Palavras-chave: Crédito transfronteiriço, Risco de crédito, Instituições de crédito, Transmissão de dados, Grande Baía Guangdong-Hong Kong -Macau

一、引言

信用體系建設是一個地區經濟良好發展的前提，也是當地金融業穩健運行的重要保障。2019年2月《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《綱要》）重磅發佈，為落實《綱要》的要求，2020年4月中國人民銀行、銀保監會等國家金融監管部門發佈了《關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見》，提出要“推動跨境徵信合作，支持粵港澳三地徵信機構開展跨境合作，探索推進徵信產品互認，為粵港澳大灣區提供徵信服務”。¹

¹ “關於金融支持粵港澳大灣區建設的意見”（2020年4月24日）。中國中央人民政府網。
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/15/content_5511766.htm

粵港澳大灣區開展跨境徵信建設，將助力完善粵港澳三地社會信用體系建設、同時推動大灣區各領域融合發展，對區域經濟的良好穩健運行具有重要意義。

（一）跨境徵信建設將助力完善粵港澳三地社會信用體系建設

在跨境投融资和經貿活動中，信息不對稱會使金融機構壞賬率或不良貸款率大幅增加，更有可能滋生金融詐騙、跨境洗錢等違法行為。

在大灣區內實現徵信信息的互聯互通，將助力完善粵港澳三地社會信用體系建設。對市場交易主體而言，能助力各方突破地區信息繭房，有效提升交易透明度和可預測性。對金融機構而言，能有效提升其對信貸申請主體信用風險的把控和預測，減少信貸業務的信息不對稱問題，將壞賬率和不良貸款率降低至可控範圍。近年來，粵港澳三地不良貸款率和不良貸款餘額顯著增加，如 2023 年末，廣東省不良貸款率為 1.35%，不良貸款餘額為 2,367 億元，較 2023 年初上升 661.6 億元²；澳門地區不良貸款率近年顯著增加，截至 2024 年 3 月，澳門本地銀行業不良貸款餘額超 454 億澳門元³；香港地區不良貸款率在 2024 年 6 月高達 2.1%，為近年最高。⁴ 跨境徵信系統建設不僅能幫助三地銀行系統有效降低呆壞賬率，同時能防範金融風險在地區間或市場間轉移傳遞。對政府和監管部門而言，跨境徵信建設還可以加強對跨境投融资和經貿活動的監管，提高地區金融安全 and 市場穩定性。

（二）跨境徵信建設將推動大灣區各領域融合發展

隨著大灣區各項經貿政策的落地，大灣區內經貿領域交流日漸緊密，對徵信查詢的需求也顯著增長。跨境徵信的實現，將推動大灣區經濟在跨境民生、融資、理財等領域的融合發展。

在跨境民生方面，跨境徵信將推動三地居民在就業、社保、醫療、置業、教育等領域的互融互通。在跨境融資方面，跨境徵信為粵港澳三地金融機構開展跨境信貸業務提供有利條件，同時便利大灣區企業及個人開展

² “銀行不良貸款率區域圖譜出爐！16 個區域明顯下降，這些地區略有反彈”（2024-3-25）。

《證券時報》。<https://www.stcn.com/article/detail/1156395.html>

³ “脆弱的銀行”（2024-5-10）。《澳門平台》。<https://www.plataformamedia.com/zh-hant/2024/05/10/%E8%84%86%E5%BC%B1%E7%9A%84%E9%8A%80%E8%A1%8C/>

⁴ 參見中國香港特別行政區不良貸款率統計資料：

<https://www.ceicdata.com/zh-hans/indicator/hong-kong/non-performing-loans-ratio>

跨境投融资業務。如 2024 年 6 月，深圳區域金融機構利用香港北向傳輸的跨境徵信信息，為深港企業提供信貸額度共計 7.53 億元，其中首貸率占比為 40.0%，純信用貸款占 78.7%。由內地南向傳輸給香港的徵信信息，也幫助香港地區約 3000 萬港元的信貸業務獲批。⁵ 在跨境理財方面，2021 年 9 月，大灣區推出“跨境理財通”試點業務，標誌着粵港澳三地資本市場開啟互聯互通機制。截至 2024 年 7 月，“跨境理財通”個人投資者共計 12.11 萬人，其中港澳投資者約占四成，內地投資者約占六成。大灣區內地九個城市共計 32 家銀行已完成“跨境理財通”試點報備。⁶

二、粵港澳三地徵信業發展概況

粵港澳三地在徵信業的發展歷史與積澱、行業運作機制，以及徵信法律建設等方面，存在較大差異。

（一）澳門徵信業發展概況

澳門過往主要由各家金融機構和行業協會完成對客戶的徵信工作⁷，近年來由郵政儲金局牽頭搭建的“信貸資料平台”（以下簡稱“CDP 平台”），已於 2023 年 1 月投入使用。CDP 平台運行模式如圖 1。信貸申請人向銀行申請貸款的同時，授權該銀行向 CDP 平台獲取其信貸報告，CDP 平台收到銀行的申請後，向平台聯網的各大金融機構發送上報資料通知，之後 CDP 平台整合關於該客戶的信貸和擔保資料及歷史還款記錄後生成信用報告，發回貸款受理銀行。目前澳門信貸資料平台為公共信貸登記平台，尚未有專屬私人徵信機構提供服務，金融機構承擔部分徵信機構之功能。

在徵信相關立法方面，澳門特區政府於 2005 年頒佈了《個人資料保護法》⁸，該法對個人資料處理的合規性、安全性及隱私保護等方面做出了

⁵ “深港率先開展跨境徵信合作試點，‘北上南下’案例陸續落地”（2024-7-10）。

https://www.cnbayarea.org.cn/news/focus/content/post_1251109.html

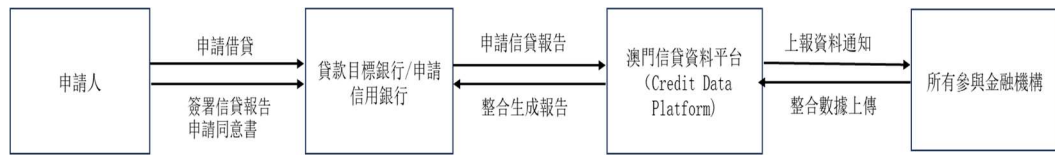
⁶ “2024 年 7 月跨境理財通業務情況通報”。（2024-8-30）。參見中國人民銀行廣東省分行網頁：<http://guangzhou.pbc.gov.cn/guangzhou/129196/4332364/4332376/5444963/index.html>

⁷ 李莉莎、溫迪（2021）。“關於粵港澳大灣區建立徵信合作機制的思考”。《廣東開放大學學報》，5，38-44。

⁸ 《個人資料保護法》的落實及執行由澳門個人資料保護局監察。參見澳門特別行政區政府個人資料保護局簡介：https://www.dsdpd.gov.mo/zh_tw/company_profile.html

規定。⁹

圖 1：澳門信貸資料平台運行模式¹⁰



資料來源：作者自製。

（二）香港徵信業發展概況

上世紀 80 年代，香港資信有限公司作為香港第一家徵信機構於 1981 年成立。該公司於 1999 年被美國徵信巨頭 TransUnion（環聯）收購¹¹，並長期壟斷香港個人徵信市場。在企業徵信方面，香港金融管理局於 2004 年建立香港商業信貸資料庫，並委託美國鄧白氏（香港）獨家經營。¹² 為應對徵信行業的壟斷狀態可能給本地帶來重大系統性風險問題，香港信資通於 2022 年成立。

香港信資通採用多家個人信貸資料服務機構模式（Multiple Credit Reference Agencies）（見圖 2），該模式可規避單一信貸資料服務商可能導致的單點故障風險。¹³

在法律條例方面，香港 1995 年頒佈《個人資料（私隱）條例》，為亞洲第一部保障個人隱私的立法。¹⁴ 1998 年出台的《個人信貸資料實務守則》，為徵信機構收集、使用、維護及更正個人信貸資料提供了實務指南。

⁹ 李莉莎、溫迪（2021）。“關於粵港澳大灣區建立徵信合作機制的思考”。《廣東開放大學學報》，5，38-44。

¹⁰ 參見郵政儲金局“信貸資料平台”簡介：<https://www.macaucep.gov.mo/Home/Index>

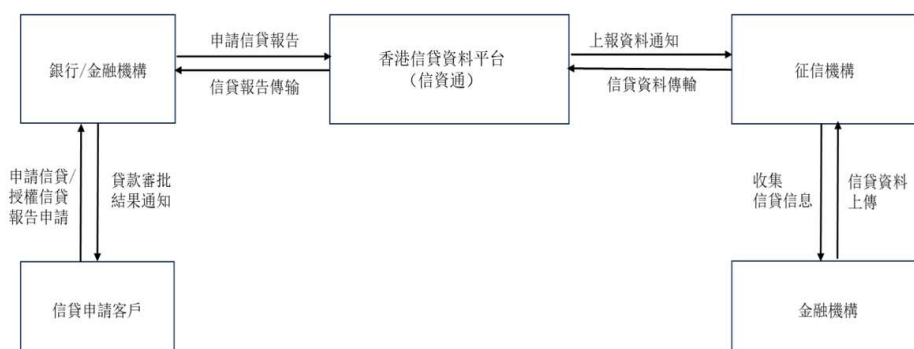
¹¹ 美國個人徵信領域三巨頭分別為 Experian、Trans Union 和 Equifax。

¹² 張穎毅、金波、趙以邗（2022）。“香港徵信業發展經驗、教訓及啟示”。《徵信》，10，23-27。

¹³ 單點故障風險（Single Point of Failure），即如果市場上只有一家信貸資料服務商，若該信貸資料服務商出現故障或不能提供服務所引發的風險。參見：羅賓（2024）。“香港信資通（MCRA 模式）緣起及影響：銀行及放債人守則重點和選擇”。<https://robinnotes.com/7175/香港mcra緣起影響之銀行及放債人守則和信貸資料庫/>

¹⁴ 張穎毅、金波、趙以邗（2022）。“香港徵信業發展經驗、教訓及啟示”。《徵信》，10，23-27。

圖 2：香港信資通運營模式



資料來源：作者自製。

（三）廣東徵信業發展概況

廣東省遵循內地徵信業發展模式，即“政府主導+市場化運作”雙輪驅動模式。

在政府主導方面，中國人民銀行徵信中心在廣東建立了徵信分中心¹⁵，並在廣東 16 個城市建立了徵信報告查詢網點。

在市場化運作方面，廣東有 11 家企業徵信機構在央行備案，此外個人徵信備案機構——百行徵信落戶深圳。¹⁶

在法律建設方面，廣東省徵信業在遵循內地徵信業相關法律法規基礎上，通過了地方性立法《廣東省社會信用條例》，並於 2021 年 6 月起開始實施。

三、跨境徵信合作實例及模式探析

跨境徵信由於涉及多個地區信用信息的跨境傳輸及共用，其業務本身涉及法律制度、市場運營機制、數據隱私保護等諸多難點。粵港澳三地需借鑒國際跨境徵信合作實例，探索基於自身特點的合作發展之路。

¹⁵ 中國人民銀行徵信中心總部在上海，分中心遍佈全國 31 個省（市、自治區）及 5 個計劃單列市。

¹⁶ 目前內地有兩家個人徵信備案機構，分別是百行徵信和樸道徵信。

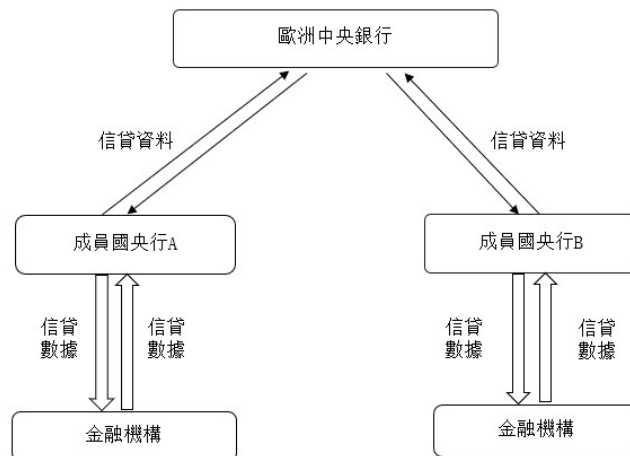
（一）跨境徵信合作實例

（1）歐盟跨境徵信實施舉措：從《央行行長諒解備忘錄》到 AnaCredit 系統

歐盟於 2003 年簽訂的《央行行長諒解備忘錄》（以下簡稱“《備忘錄》”）為各國公共信用登記系統定期交換數據及處理債權人的臨時請求建立了相應的機制。¹⁷

隨著歐盟一體化程度的加深，《備忘錄》這一框架於 2018 年取消，取而代之的是由政府部門主導建立的覆蓋各成員國的跨境徵信系統——中央信貸分析系統（AnaCredit 系統），該系統運營模式見圖 3。AnaCredit 系統以歐洲中央銀行為主導，通過各成員國央行與本國金融機構信貸資料互換從而建立統一歐盟所有成員國的信用登記系統。

圖 3：歐盟 AnaCredit 系統跨境徵信合作模式¹⁸



資料來源：作者自製。

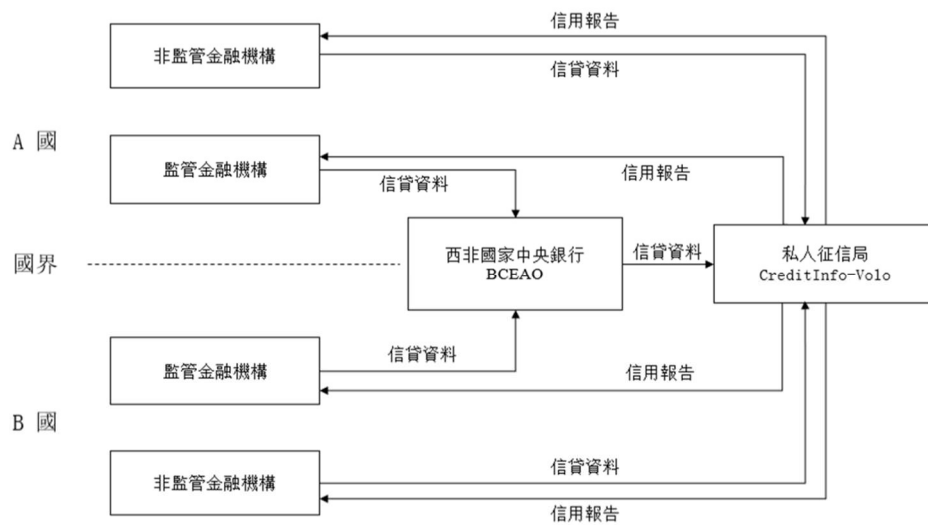
¹⁷ 目前世界範圍內，徵信機構按運營模式可分為兩大類，一類是公共信用登記機構（Public Credit Registry，簡稱為 PCR），一類是私人徵信局（Private Credit Bureau，或簡稱為 PCB）。以上兩類徵信機構的起源和特徵差異，可參考：Miller, Margaret. (2000). “Credit Reporting Systems around the Globe: the State of the Art in Public and Private Credit Registries”. World Bank；劉璐（2003）。“我國徵信體系構建問題研究”。浙江大學碩士學位論文。

¹⁸ 王新軍、趙竹青、劉昭伯、王萌（2022）。“跨境徵信合作：實踐、評析與啟示”。《金融發展研究》，3，89-92。

（2）西非八國跨境徵信實例：中央銀行與私人徵信局的合作

2012 年，世界銀行啟動西非八國（簡稱為“UEMOA”）跨境徵信計劃¹⁹，該計劃由世界銀行與西非國家中央銀行（簡稱為“BCEAO”）合作，採用“H&S”軸輻式徵信模式，模式中心（Hub）位於科特迪瓦，在其他七個國家地區均設有前台（Spoke），中心國家利用集中技術，同時服務八個成員國。在該模式中，西非國家中央銀行 BCEAO 與私人徵信局 CreditInfo-Volo 合作搭建區域徵信系統²⁰，該系統運營模式見圖 4。BCEAO 匯總收集各國受監管的金融機構的信貸資料，並與 CreditInfo-Volo 共享。CreditInfo-Volo 同時收集各國非監管金融機構的信貸資料，並生成信用報告、信用評分和信用預警等信用增值產品²¹，服務區域內各國金融機構（包括監管和非監管金融機構）。

圖 4：西非八國（UEMOA）跨境徵信合作模式



資料來源：作者自製。

¹⁹ World Bank Group (2019). “Credit Reporting Without Borders: A Regional Credit Reporting Project”. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/482141547662326461/pdf/133786-Credit-reporting-without-borders-Final.pdf>

²⁰ CreditInfo-Volo 是由國際徵信公司 CreditInfo 和西非本土科技公司 Volo 合資成立的私營徵信局。

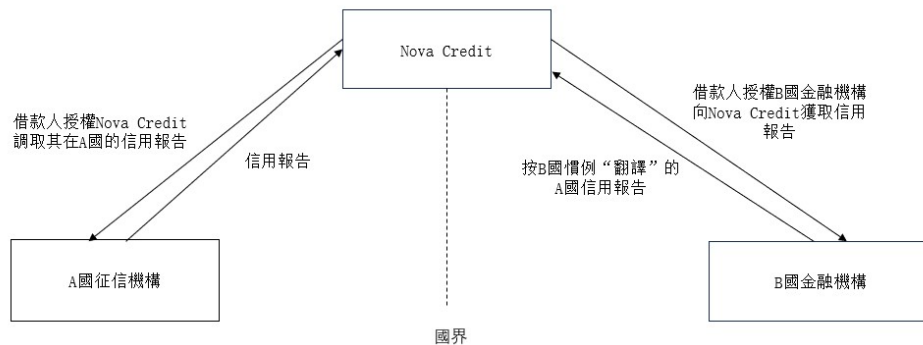
²¹ 王新軍、趙竹青、劉昭伯、王萌（2022）。“跨境徵信合作：實踐、評析與啟示”。《金融發展研究》，3，89-92。

（3）美國私營跨境徵信案例：Nova Credit 的信用護照

在私營跨境徵信領域，美國新興跨境徵信機構 Nova Credit，通過翻譯技術及標準化格式，將新移民在居住國歷史信用報告翻譯成本國金融機構接收的信用報告形式，並生成與美國個人信貸相對等的評分，以幫助新移民和其他國家的公民申請金融信貸服務，這一模式被喻為生成信貸申請人的“信用護照”。Nova Credit 業務模式見圖 5。²²

Nova Credit 跨境徵信模式的優點是簡單易行，無需通過政府監管部門協調多國政府職能機構建立跨境徵信系統。但由於信貸申請者需自主提供其在居住國的歷史信用報告，因而無法實現同一信貸主體在多地進行信貸活動的監控和記錄。

圖 5：美國 Nova Credit 跨境徵信合作模式



資料來源：作者自製。

（4）徵信系統在跨域公共行政、電子政務領域的合作實例

在公共行政及電子政務等領域，跨境徵信有諸多合作實例。如中國-東盟跨境徵信服務平台（簡稱“中國東信”）在電子政務、政企數字化方面達成多項合作。如服務跨境貿易票稅的“全稅通”，以及幫助跨境建築企

²² World Bank Group. (2021). “Cross-Border Credit Reporting: Aiming for International Practices and Standards”.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099456006092240440/pdf/P16647504067230580bbce0f6da5007397e.pdf>

業轉型升級的勞務金融服務。²³

在一國境內跨域公共行政合作方面，徵信系統也發揮著其不可或缺的作用。如成立於 2008 年的美國全國抵押貸款許可證系統與登記處（簡稱為 NMLS 系統），用於管理抵押貸款、債務、消費金融和貨幣服務行業的公司及個人的州許可證申請和年度更新，解決了在此之前各州金融監管機構無法深入瞭解本州以外發生的抵押貸款業務的問題。²⁴ 我國上海、江蘇、浙江、安徽三省一市共建的“長三角徵信鏈”，是跨省徵信及政務數據共用的代表實例。長三角徵信鏈共享的更多的是非信貸數據，若某一浙江企業在上海申請貸款時，銀行可直接調用其在浙江本地的涉訴資訊、環保處罰、社保繳納記錄，以及水、電、燃氣等公共行政信息。²⁵

中共中央辦公廳、國務院辦公廳於 2025 年 3 月出台《關於健全社會信用體系的意見》，其中提到在公共行政和管理領域推動信用報告的應用，如行政審批、政府採購和招標投標等環節使用信用報告。地方政府相關部門也出台相關管理辦法，如河北省住房和城鄉建設廳發佈的《河北省住房城鄉建設行業信用信息管理辦法》明確規定自 2025 年 6 月 1 日起對建設行業建立信用信息庫，收集建設行業的優良及不良信用信息，且在政府採購、招標投標過程中使用相關信用信息。

（二）跨境徵信合作模式探析

（1）徵信機構合作及數據傳輸模式

就公共信用登記機構及私人徵信局的角色與合作而言，當前國際跨境徵信合作模式主要包括公共信用登記機構主導、公共信用登記機構與私人徵信局合作，以及私人徵信局主導三種模式。²⁶

跨境徵信的數據傳輸途徑主要分為三種模式：直接徵信、間接徵信和

²³ “中國—東盟資訊港建設助力中國與東盟區域合作提速增效，共創數字經濟合作新局面 共贏‘數字絲綢之路’新未來”，參見：<http://dsjzfz.gxzf.gov.cn/zgdmxxg/xxgjs/t19423692.shtml>

²⁴ NMLS At-a-Glance，參見：<https://www.csbs.org/nmls-glance>

²⁵ “長三角徵信鏈調查：串起八城市，破除銀行‘戒心’是關鍵”，參見：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697020696091119887&wfr=spider&for=pc>

²⁶ 王新軍、趙竹青、劉昭伯、王萌（2022）。“跨境徵信合作：實踐、評析與啟示”。《金融發展研究》，3，89-92。

可攜帶式。²⁷

直接徵信模式，為授信地的徵信機構直接從申請者的原屬地獲取徵信報告的模式，由於數據跨境傳輸涉及法律及合規問題較為複雜，該種模式的實施機率較小。

第二種為間接模式，即兩地或多地徵信機構簽署協議、或兩地的徵信監管機構達成諒解備忘錄，授信地的金融機構通過本地徵信機構從申請者原屬地的徵信機構獲得申請人信用記錄。該模式由於有徵信監管機構等行政職能部門的參與，能較好地解決法律法規等壁壘，使徵信主體較大程度避免合規類風險，該種模式目前在國際實踐中應用較多。

第三種為報告攜帶模式，即申請主體自身攜帶原屬地的信用報告，通過機構認證的方式，向授信地的金融機構提交，該種模式適用於小規模的跨境徵信。

（2）跨境徵信監管主體及法律體系建設

根據世界銀行《信用報告知識指南》（2012）²⁸，徵信系統的監管應由中央銀行、金融監管部門、數據保護部門、商務部以及消費者保護部門等方實施（見圖 6）。

在跨境徵信司法頂層設計方面，世界銀行《信用報告通用準則》（2011）指出各國關於徵信系統的法律法規架構各有不同，但大體都應包含：徵信法、銀行法、數據保護法、消費者保護法、公平信用法、消費信貸法、隱私保護法等（見圖 7）。

美國是徵信立法最為成熟的國家之一，其徵信相關法律框架是以《公平信用報告法》、《誠實信貸法》、《平等信用機會法》、《公平債務催收作業法》及《信用修復機構法》為核心、由幾十部法律組成的多層次徵

²⁷ World Bank Group (2021). “Cross-Border Credit Reporting: Aiming for International Practices and Standards”.

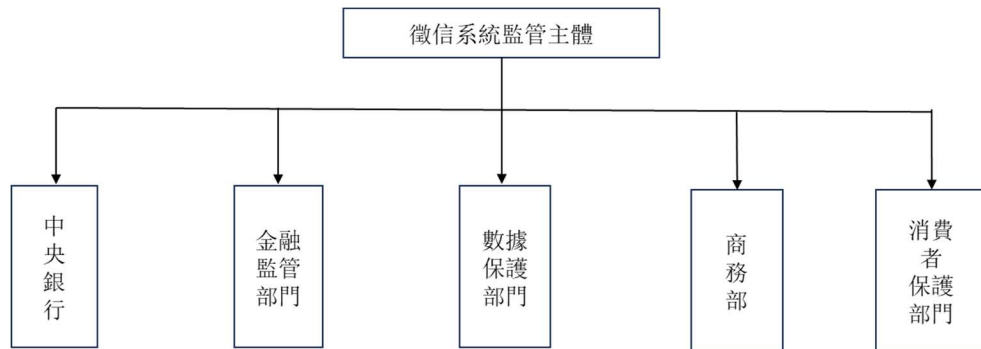
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099456006092240440/pdf/P16647504067230580bbce0f6da5007397e.pdf>

²⁸ World Bank Group (2012). “Credit Reporting Knowledge Guide”.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/873561468320947849/pdf/941600WP0Box380IC00credit0reporting.pdf>

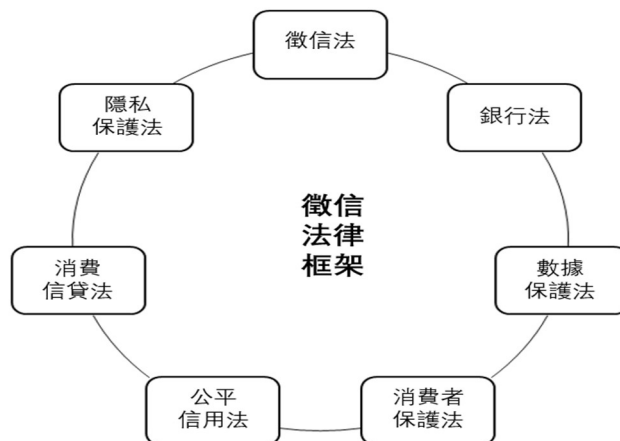
信法律框架體系。²⁹ 歐盟在徵信立法方面，搭建了以歐盟指令、各成員國徵信行業立法及行業準則組成的綜合性法律監管框架。³⁰

圖 6 徵信系統的監管主體



資料來源：作者自製。

圖 7 徵信立法體系一般框架



資料來源：作者自製。

（3）政府在跨境徵信中的角色、作用及參與方式

在跨境徵信國際合作實例中，政府擔任的角色主要有：規則制定與法律框架构建、公共數據資源整合，以及數據安全和隱私保護的監管協同等。

²⁹ 廖理：“美國個人徵信業的發展階段和制度建設”（2019-7-31）。

<http://www.rmlt.com.cn/2019/0731/553358.shtml>

³⁰ “論歐盟徵信機構監管法律制度”（2015-11-22）。

<https://www.xinyongxy.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=20&id=1040>

在規則制定頂層設計方面，政府負責主導簽署雙邊或多邊協議，協同不同司法管轄區的法律差異，制定數據跨境流動規則等，如歐盟成員國政府部門主導建立的 AnaCredit 系統，以及制定的統一各成員國的數據保護相關立法《通用數據保護條例》（簡稱為 GDPR）。³¹

此外，政府應發揮其公共數據資源整合之角色，開放並整合稅務、海關、司法等公共數據，並將之納入公共體系。如，新加坡政府推出的“MyInfo”公民信息數字化平台，將公民存於各政府機構的信息匯總到統一平台上³²；中國人民銀行徵信中心接入了稅務、社保、公積金、司法判決、環保處罰等 40 餘類政務數據³³，地方政府通過“信用中國”平台共用公共信用信息。³⁴

在數據安全和隱私保護的監管協同方面，政府可藉鑒《歐盟—美國數據隱私框架》³⁵下的聯合審查機制，該框架為數據跨境傳輸的規則制定提供了參考依據。³⁶

四、粵港澳大灣區跨境徵信實施路徑及方案建議

粵港澳大灣區同宗同源、文化相近，但三地分屬“一國兩制”下的三個地區，經濟制度及司法監管體系不同，為大灣區建設跨境徵信帶來了難點及挑戰。如在徵信市場及機構建設方面，廣東和澳門主要依靠政府主導，香港過往依靠市場推動；在徵信法律體系建設方面，廣東徵信業受內地法律體系監管，香港和澳門沒有徵信專屬立法；在徵信報告內容及數據留存權限方面，三地行業要求亦不相同。

³¹ 趙景欣等（2022）。“基於通用數據保護條例的數據隱私安全綜述”。《計算機研究及發展》，10，2130-2163

³² “新加坡政府推出民眾資料共享平台 MyInfo”，參見：<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=7267>

³³ “央行摸底中小企業債務，徵信系統再次完善”，參見：<https://finance.sina.com.cn/roll/2016-05-08/doc-ifyryhhh1743415.shtml>

³⁴ 參見“信用中國”網站的信息公示，<https://www.creditchina.gov.cn/xinxigongshi/?navPage=3>

³⁵ 《歐盟-美國資料隱私框架》是繼 2000 年 12 月建立的《美歐安全港框架》以及 2016 年 2 月頒佈的《歐美隱私盾框架》後的又一次跨大西洋數據流動協議。參見：程海燁、王健（2023）。“美歐跨大西洋數據流動的重啟及其前景”。《現代國際關係》，10，110-128。

³⁶ 劉益燈、宋歌（2024）。“DPF 美歐資料跨境流動規則博弈及其鏡鑒”。《世界經濟研究》，7，29-42；程海燁、王健（2023）。“美歐跨大西洋數據流動的重啟及其前景”。《現代國際關係》，10，110-128。

結合國際跨境徵信相關經驗及啟示，基於當前三地徵信業建設及跨境徵信領域相關進展，為儘快滿足市場主體對跨境徵信的查詢需求，建議在跨境徵信合作機制的建設中可採用短期及長期兩個實施路徑：

（一）大灣區跨境徵信短期建設路徑及方案建議

短期建設方案着眼於當前，其目的是高效快速地為三地經貿往來及區域經濟融合提供徵信服務及短期解決方案，儘快滿足三地當下對跨境徵信的業務需求。短期實施方案包括：加速徵信合作試點、加速三地徵信產品互認、建立區域信用黑名單及失信名單庫，以及利用區塊鏈等隱私技術突破三地當前法律對數據跨境傳輸的限制等四點建議。

（1）加速跨境徵信合作試點

為便利大灣區不同屬地企業的跨境貸款和融資，人民銀行和香港金管局已於 2024 年初初步建立跨境徵信試點合作。目前徵信信息南向傳輸已成功完成試點個案，徵信信息經由深圳和香港兩地徵信機構傳輸至香港本地的銀行。³⁷

下一步建議在當前跨境徵信合作試點基礎上，廣東、香港、澳門三地政府監管部門主導並推動更多大灣區徵信機構、金融機構等開展試點合作，且在此合作基礎上發現問題，特別是在跨境徵信業務所涉及的風險管理、隱私保護及標準化技術方面積累寶貴經驗，為下一步跨境徵信的全部推廣和制度建設提供基礎。

（2）加快建立徵信產品互認機制

就短期而言，為滿足大灣區當前金融市場對徵信的需求可通過加速建立徵信產品互認機制，探索三地徵信報告互認統一標準，實現各地信用報告在大灣區內部流轉。可借鑒美國民間徵信機構 Nova Credit 的服務模式，對信貸申請人在原屬地的徵信報告進行認證、同時轉換並“翻譯”為本地金融機構徵信報告所需格式。下一步三地政府可考慮成立大灣區徵信合作工作組，探索建立大灣區內部統一的徵信報告格式，推動三地徵信機構及金融機構在原始數據收集、數據加工處理以及信用風險評級等方面建立統

³⁷ 香港金融管理局（2024）。“兩地金融合作的近期進展”。

https://www.hkma.gov.hk/gb_chi/news-and-media/insight/2024/06/20240628/

一標準。

(3) 加速建設並整合區域失信黑名單庫

在短期內，粵港澳三地政府需推動整合三地金融欺詐名單及失信黑名單庫，可藉鑒“信用中國”平台，搭建“信用灣區”平台，三地在統一平台共享失信主體信息。在跨境徵信尚未全面落地的情況下，異地金融機構能通過區域失信黑名單庫將不同原屬地的欺詐客戶、失信客戶攔截在外，降低因信用信息不透明帶來的金融欺詐及信用風險。在對黑名單客戶進行信用懲戒的同時，也可積極推動三地信用白名單客戶的共享及整合。在白名單庫中的信用優良客戶及個人在大灣區內不同城市從事生產經營、生活消費等活動，可優先獲得所在地金融機構的信貸資源。

(4) 利用區塊鏈等隱私技術突破信息跨境的法律壁壘

當前在大灣區尚未針對跨境徵信數據傳輸進行立法之前，市場應積極探索如何在現行法律框架下，利用信息及隱私保護技術，突破法律的地域差異及壁壘，滿足金融市場對跨境徵信的需求。

目前該領域取得初步進展。2022年3月，大灣區首個跨境數據驗證平台——粵澳跨境數據驗證平台上線，已有工商銀行、中國銀行、建設銀行、廈門國際銀行及澳門國際銀行等多家金融機構接入；³⁸ 2024年5月，深港跨境數據傳輸驗證平台也相應建立，並在多個場景中開展試運行，如深圳徵信公司與香港諾華誠信之間的企業信用信息跨境驗證、百行徵信與香港富融銀行之間的小微企業自主授權的信用信息跨境驗證，以及東亞銀行集團內部的企業KYC信息的跨境驗證等。³⁹

以上兩個跨境數據驗證平台均基於國產開源底層平台 FISCO BCOS、同時利用分布式數據傳輸協議（DDTP），發揮區塊鏈技術的可追溯和不可篡改等特點，支持個人攜帶資料跨境。通過 Hash Values（數據代碼）進行驗證，不涉及原始數據的傳輸和落地存儲，使用者可“一點接入”平台，

³⁸ 粵澳跨境資料驗證平台簡介：

<https://www.gmcibdvp.com/cdeWebService/page/crossBorder/crossBorder.html>

³⁹ 深圳市前海管理局（2024-5-6）。“深港跨境資料驗證平台上線試運行”。

https://qh.sz.gov.cn/gkmlpt/content/11/11273/post_11273159.html#2361；香港金融管理局（2024-5-6）。“香港金融管理局歡迎深港跨境數據驗證平台上線試行”。

<https://www.hkma.gov.hk/chi/news-and-media/press-releases/2024/05/20240506-4/>

在確保數據隱私得到保障的條件下完成跨境數據驗證。

（二）大灣區跨境徵信長期實施方案及建議

長期實施方案是從三地跨境徵信的長遠建設出發，借鑒跨境徵信國際合作之業務模式及經驗，整合區域資源、從建立三地跨境徵信司法頂層設計、明確跨境徵信的合作模式選擇、包括開創性地建立區域內統一的數據規範標準、建立異議處理機制作為服務於大規模徵信等四點建議出發，探索三地建設跨境徵信合作的長期發展路徑。

（1）整合並建立三地跨境徵信司法頂層設計

由於粵港澳三地分屬不同的司法管轄體系，如何協調三地徵信相關法律的差異、整合並建立區域統一的信用法律體系是實現跨境徵信司法頂層設計的關鍵。

建議粵港澳三地政府及監管部門成立徵信法律委員會，共同制定相關法律框架，明確合作目標、原則、行動計劃及責任方，確保各地區梳理、整合、修訂並制訂徵信行業相關法律法規，明確徵信信息的使用規範以及監管與執法標準，建立區域統一的信用標準體系。同時在立法過程中，應充分考慮不同利益相關方的意見，確保立法的公正性和有效性。

（2）明確三地徵信機構合作模式及運行機制

根據世界銀行報告（2021）⁴⁰，公共信用登記（PCR）建立的目的是實現對金融系統的監管和提升金融機構信息的品質。目前廣東、香港及澳門政府主導建設的公共信用平台即承擔公共信用登記之功能。

除政府主導之外，大灣區還應借助市場力量，完善私營徵信機構之備案制度，探索“政府+市場”多層次徵信服務體系。在基礎信用信息收集及共享方面，以政府公共信用平台為主導，打造大灣區徵信基礎數據庫；在信用信息的研發及應用方面，如信用風險評級、聯合建模、機器學習、業

⁴⁰ World Bank Group. (2021). “Cross-Border Credit Reporting: Aiming for International Practices and Standards”.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099456006092240440/pdf/P16647504067230580bbce0f6da5007397e.pdf>

務決策支持等方面以商業徵信機構為主力，實現政府和市場雙輪驅動⁴¹，更全面地滿足市場各方對徵信產品及服務的需求。

（3）建立大灣區內徵信數據傳輸規範及隱私保護

就長遠來看，大灣區跨境徵信的建立需確保徵信數據傳輸的合規性、安全性，以及傳輸流程和內容的規範性。

就數據傳輸的合規性和安全性而言，三地政府需建立徵信數據傳輸相關法律，對數據傳輸過程中可能涉及的信息洩露、隱私保護等問題明確法律責任及懲罰措施；在數據傳輸流程的規範性上，目前港澳與內地分別簽署了跨境數據合同規範指引，助力後續三地數據跨境傳輸的便捷高效；在數據傳輸內容的標準化方面，三地需要建立徵信報告的規範、格式及必備數據要素等統一標準，對信貸主體必要的信息維度、存儲格式，以及負面記錄留存年限等進行明確和統一。

（4）建設徵信報告查詢網點及異議處理機制

隨著國家對粵港澳大灣區的發展規劃提升到戰略高度，大灣區聚集人才的效應逐漸凸顯，過往 5 年，大灣區人口總數由 7000 萬人提升至超 8600 萬人，人口增長 22%。⁴² 按此發展趨勢預估，未來大灣區跨境徵信將發展為服務上億自然人的龐大信用服務網路，這將對徵信系統服務大眾的時效性、便利性及準確性提出更高要求。

為應對規模龐大的查詢需求，建議三地政府監管部門加速建設信用報告互聯網自助查詢渠道，並設置綫下自助查詢網點，建立異議處理機制以確保徵信異議及時解決，對於出現徵信數據錯漏等問題及時補充修正，避免後續爭議及用戶申訴。

五、結語

粵港澳三地同根同源、貿易往來密切，經濟與文化互動頻繁。跨境徵

⁴¹ 徵信管理局（2023-11-28）。“構建覆蓋全社會徵信體系，推動徵信行業高品質發展”。
<http://www.pbc.gov.cn/redianzhuanti/118742/5118184/5134061/5133976/index.html>。

⁴² “經濟總量突破 14 萬億元 粵港澳大灣區競逐世界一流”（2024-4-8）。
<https://news.cnstock.com/news,yw-202404-5215074.htm>

信建設是粵港澳三地經貿一體化的必備前提，也是貫徹執行大灣區建設發展的關鍵一環。由於三地分屬“一國、兩制、三法域”的三個地區，法律及市場監管體制不同、徵信業過往發展歷史及現狀存在明顯差異，大灣區跨境徵信合作及建設面臨諸多挑戰。本文借鑒歐盟、西非八國、美國私營徵信機構 Nova Credit 等國際合作實例及經驗，就粵港澳三地跨境徵信法律體系建設、徵信機構合作及運行機制選擇，以及建立徵信數據跨境傳輸標準等方面提出短期對策和長期發展建議，探索粵港澳大灣區跨境徵信建設的融合發展之路。