



科技与社会研究

ISSN: 2791-383X (print)

雙清學術出版社

Contents lists available at www.qingpress.com

Journal homepage: qingpress.com/zh-cn/journals/35



佛港澳信用数据跨境流动的制度理性与法治进路

黄政宗¹ 陈宝欣^{2*} 刘向东³

(1. 深圳技术大学马克思主义学院(人文社科学院); 2. 南方医科大学坪山医院; 3. 澳门理工大学人文及社会科学学院)

摘要: 信用数据跨境流动日益成为影响经济社会运行的关键因素,对于佛港澳的跨境征信合作具有重要价值。佛山积极探索佛港澳信用数据跨境流动,对内可深化信用佛山建设,对外有助于推动湾区统一大市场。当前,佛港澳信用数据跨境流动规则衔接在规则理念调适、法治资源供给、基础设施建设等维度存在现实痛点,制约佛港澳三地信用资源的最优化配置。基于此,本文提出从顶层设计、法治贯通、机制对接等政策建议,希冀对推进佛港澳信用数据跨境流动信用的法治建设提供智识。

关键词: 信用数据, 佛港澳, 跨境征信, 规则衔接

信用数据跨境流动成为大湾区打造国际一流营商环境的重中之重。信用数据,指的是自然人、法人及其他组织在信用交易活动中形成的履行义务记录及相关信息(秦丽丽, 2010)。其中,拥有大批制造业企业和中小企业的佛山,对接港澳促进信用数据跨境流动的现实需求

* 2024年度佛山市社科规划项目“佛港澳信用数据跨境流动的法治协同机制研究”(项目编号:2024-GJ166); 深圳技术大学教学改革研究项目“‘灌输-启发-辩论’式的《思想道德与法治》课程建设与实践研究”(项目编号:20241046)。

作者简介:

黄政宗, 深圳技术大学马克思主义学院(人文社科学院)讲师, 研究方向: 湾区法治;

陈宝欣 (*通讯作者), 南方医科大学坪山医院博士后, 研究方向: 公共政策;

刘向东, 澳门理工大学人文及社会科学学院博士研究生, 研究方向: 港澳问题。

© Shuangqing Academic Publishing House Limited All rights reserved.

Available online September 18, 2024

To cite this paper: 黄政宗, 陈宝欣, 刘向东(2024). 佛港澳信用数据跨境流动的制度理性与法治进路. 科技与社会研究. 第3卷, 第1期, 1-7.

Doi: <https://doi.org/10.55375/tasr.2024.3.1.1>

尤为迫切，可借后者国际化优势赋能实现创新发展。“信用佛山”建设具有良好基础。2021年10月，佛山市入选全国社会信用体系建设示范区名单，正加快打造成为粤港澳大湾区极点城市、全省地级市高质量发展领头羊。2024年2月，佛山发改局印发《佛山市全面推行信用承诺制工作方案》，推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制。但形成鲜明对比的是，当前佛山在信用数据跨境流动的法治设计仍然存在很多现实挑战，为此，宜以法治协同机制展开深入分析，为佛港澳信用数据跨境流动扫除法治障碍。

一、佛港澳信用数据跨境流动的制度理性

(一)从内生功能而言，佛港澳信用数据跨境流动有助于深化信用佛山建设。

活跃的跨境市场经济为佛山社会信用体系建设夯实了基础。作为广东第三个破万亿GDP产值的重要城市，佛山在与港澳信用规则对接中可及时更新信用建设规划、完善信用法治体系并引导相关行业与市场发展，适应信用体系跨境建设新形势。

健全佛山跨境信用体系建设。信用是市场经济的基石。佛山长期保持外向型经济模式，跨境信用体系建设尤为关键，港澳天然的“跨境性”为佛山提供难得实践场域。为此，佛山可依托区位优势，在大湾区一体化建设中积极推动与港澳的信用规则衔接，及时更新信用建设规划、完善信用法治体系并引导相关行业与市场发展，进而不断适应信用体系跨境建设新形势。

强化信用赋能效应，破解融资难、融资贵问题。佛港澳信用数据跨境流动的情境下，将破解在粤企业与港澳金融机构信息不对称、碎片化的痛点，信用状况良好的佛山企业可拓宽融资渠道，解决在佛企业与港澳金融机构信息不对称、碎片化的痛点，尝试向港澳具备资质的金融机构提出借款、入股等申请，以信用评价撬动金融资源，更好将信用价值转化为信贷价值。

率先建成高标准信用服务市场。加快信用规则体系与国际接轨，是建设高标准服务市场的要求。在进一步全面对外开放的情境下，开展与港澳的信用数据跨境流动规则衔接，有助于佛山吸收借鉴作为国际金融中心的港澳高水平的信用服务标准、规则及配套制度，亦可促进大湾区信用服务机构开展技术、标准、人才等方面合作交流，促进佛山、广东的信用相关经济和技术的高质量发展。

(二)从溢出效应而言，佛港澳信用数据跨境流动有助于推动湾区统一大市场。

在维护全国统一大市场前提下，佛港澳可以率先探索出推动统一大市场的有益经验，推动大湾区加快形成新发展格局。

强化信用数据跨境流动。信用数据流动与共享是现代优化营商环境的前提。佛港澳信用数据跨境流动之下，个人与企业的信用数据在包括佛港澳在内的大湾区区域内跨境便捷流动，可降低市场主体的信息获取成本，并加大失信者的违约后果，进而形成更加便利的大湾区市场交易秩序。

形成大湾区新的经济增长点。伴随信用评价的综合价值不断提升，企业信用服务市场规模同稳步扩大，信用数据跨境流通背后的产业链蕴含巨大发展空间，例如数据安全业务，产

学研同向发力，研发出世界领先的数据安全技术，确保信用数据跨境流通中受到良好保护；数据跨境业务，借助信用数据跨境共享，为金融投资、旅游消费、跨境商贸等产业提供发展空间。

增强佛港澳三地法治互信。法治互信是大湾区高质量发展的核心抓手，而调适佛港澳信用法律规范的内在张力则是增强三地法治互信的制度基础。信用市场发达的港澳地区将法治奉为核心价值观，佛山的信用法治建设则相对滞后于实践。在此情境下，依托具有法律约束力的治理手段，促进佛港澳信用数据跨境流动，可弥合三地之间信用合作的规范差异，并推动港澳信用规范体系融入国家治理体系(冯泽华、刘志辉，2024)。

二、佛港澳信用数据跨境流动的现实痛点

(一)佛港澳三地的信用规则与信用观念各异。佛港澳存在运行不悖的三套信用体系，规则衔接工作存在明显困境。

征信体系(模式)不同。佛山征信行业采用“政府+市场”发展模式，主要有央行征信中心直属建立的金融信用信息基础数据库，省政府或有关部门建立的各类信用信息系统，以及市场化征信机构，例如在深挂牌成立的百行征信机构，所自行建立的征信系统。香港征信体系以市场化为主导，主要由香港环联资讯有限公司和美国邓白氏商业资料(香港)有限公司，分别提供个人和企业征信报告(李莉莎&温迪，2021)。澳门目前无公共和私营征信机构，而是由各银行自己负责对客户的征信工作，在特殊情况下对有重大影响的事项会通过银行公会共同商讨。

个人征信信息保护理念不同。因与重大财产利益密切相关，佛山有针对性强化信息主体对信用数据的控制权，《个人信息保护法》将信用数据列为个人敏感信息，有针对性地提高个人信息处理者的法定义务。《征信业务管理办法》贯彻前法“告知-同意”的个人信息处理规则，强化对信息主体同意权、知情权及异议投诉权的保护。香港奉行征信市场“积极不干预”理念，并未对征信业提出专门的监管法律和许可要求。个人资料私隐专员通过发布实务守则对征信机构处理个人征信信息提供指引，金融管理局透过指引资料以监督银行实现对信贷机构的间接监管，但二者均不具备强制约束力(姚林华，2021)。高度依赖博彩业的情境下，澳门征信信息保护带有明显的行业管理色彩。与澳门经济密切相关的银行业、博彩业，分别依靠内部征信和行业协会约束来维持良好的信用关系，所采集和处理的客户征信信息也交由其一并保护，特区政府并不对此做过多干涉。

(二)保障佛港澳信用规则衔接的法治资源明显不足。信用法治资源供给不足，立法尚未适应跨境信用实践需求。

征信法治体系迥异。佛港澳法律彼此独立、但体系有差异。佛山采取统一立法模式，形成了一般法与特别法互补的法治格局，全国法律《个人信息保护法》、行政法规《征信业管理条例》和部门规章《征信业务管理办法》三者共同构成内地征信法律体系，由中国人民银行及其派出机构实施征信业监管。香港同样形成统一立法模式，以《个人资料(私隐)条例》、《银行业条例》为法律基础，并由可操作性较强的《个人信贷资料实务守则》、《透过信贷

资料服务机构共用商业/个人信贷资料指引》做补充，专门征信监管机构缺位，监管职责主要分散于个人资料私隐专员公署和香港金融管理局。澳门采用分散立法模式，甚至未见有专门征信监管机构，适用广泛的《个人资料保护法》、正在着手修订《金融体系法律制度》，以及《中小企业信用保证计划书》构成澳门征信法律架构。

征信信息流转存在法律障碍。征信共享是一种典型的数据流动行为。佛山强调数据本地化存储要求，《征信业务管理办法》仅原则性规定征信机构向境外提供个人信用信息，应当符合法律法规。《个人信息保护法》要求关键信息基础设施运营者向境外提供信息应通过安全评估，但尚未就征信业制定关键信息基础设施认定规则。《数据出境安全评估办法》进一步细化征信数据出境安全评估的程序。香港征信数据跨境需符合《个人资料(私隐)条例》第33条：目的地列入白名单、有合理理由相信法律规制类似、当事人书面同意。但这一条款迟迟未有生效实施，港区政府并未对个人数据跨境转移作过多限制。此外，针对日益增长的数据转移需求，香港还发布《保障个人资料：跨境数据转移指引》，旨在为个人资料的跨境流转提供实务性指引(顾敏康，2021)。澳门征信数据出境遵循“严格立场”，需满足当局认定的“适当保护程度”，以及符合澳门的法律规则、事业规则和安全要求，但尚未宣告任何国家(地区)满足其要求。伴随内地与港澳先后签订《关于促进粤港澳大湾区数据跨境流动的合作备忘录》《粤港澳大湾区个人信息跨境流动标准合同实施指引》，未来可基于个人信息跨境流动的合作安排，率先探索大湾区个人信用数据跨境流动。

(三)佛港澳三地信用基础设施发展相对滞后。佛港澳三地覆盖全社会的征信系统还未有效建立，“一处守信、处处得益，一处失信、处处受制”的联动机制仍未设立。

统一征信系统尚未建立。征信系统是推动佛港澳跨境信用合作的基础性工程，当前三地信用信息彼此之间相互独立，又缺乏统一直属机构，引致无法互通互联形成“数据孤岛”。以信用身份证明为例，当前内地已实现法人和社会组织统一社会信用代码全覆盖，并建立了全国电子查询平台，但港澳地区的商事征信并不接入这一身份证明系统，沿用过往市场化的运作方式，且多存在内部机构或行业协会，这加大了跨境信用合作的信息收集成本(郭如、唐明琴，2018)。

权威的跨境征信服务机构缺位。佛港澳跨境征信进展缓慢，过往合作长期停留在身份核验类数据的互信互认上，未深入到实质性征信合作领域。直到2021年7月，百行征信与香港诺华诚信达成合作，约定共同为粤港澳三地的金融机构提供商务信息和信用查询服务。由此可见，目前佛港澳尚缺乏具有权威公信力的征信机构和信用评级机构。三是征信信息标准不同。佛山目前采用中国人民银行征信中心的个人征信标准，香港信贷基石是环联信贷报告及信贷评分，澳门则由银行根据走访或交易次数作出信用评价。三地征信标准不统一，将难以建立征信产品和信用评级结果互认机制。再者，佛山与香港个人信用报告内容也相差甚远，以债务逾期记录为例，香港个人信贷资料保留逾期60日以上的债务信息，直至由全额还清日期起计5年届满为止，并且包含信贷评级、评分因素以及还款责任比例等评价信息；佛山则包含信贷逾期偿还的所有记录，且尚未引入信用评价信息，需要自行综合判断信用风险(王

楠，2022)。同时，城市之间征信风险管理机制也存在差异，譬如说，港澳和深圳认可个人破产，而佛山等内地城市尚未认可。

三、佛港澳信用数据跨境流动的法治进路

(一)强化湾区信用法治资源供给。大湾区是极为特殊的法治场域，佛港澳三地自行开展的法治合作不可避免地涉及中央事权，加之三地法律制度相异，以分散式立法模式推动佛港澳信用数据跨境流动符合实际。

粤港澳共同制定大湾区信用体系建设的规划。在规范资源不足的情境下，不具备强制约束力的行政协议可作为重要补充，过往大湾区法治协同建设已有实践。佛港澳政府可基于《粤港澳大湾区发展规划纲要》、CEPA 协议等关于跨境征信合作的部署，交由三地征信管理部门在信用规则衔接上开展谈判协商达成行政合意，基于此制定签署佛港澳信用体系建设多边合作规划，内容宜包括信息共享方式、信用评价标准等，用以指导各方征信实践。待时机成熟时，三地可联合递交大湾区信用体系方案，由中央转化为大湾区顶层设计文件内容(冯泽华，刘向东，2023)。

以区际行政协议+区际示范法丰富立法供给。在规范资源不足的情境下，不具备强制约束力的区际行政协议、区际示范法，可作为佛港澳信用数据跨境流动规范体系的重要补充，待时机成熟后可由中央转化为佛港澳合作顶层设计的文件内容。

(二)多元主体协同推动佛港澳信用数据跨境流动规则衔接。港澳征信市场化色彩浓厚，佛山则更多带有官方背景，基于此情境，推动大湾区信用规则衔接必然需要调适政府、市场与社会之间的内在张力，着力构建多元主体协同参与的跨境征信发展体系。更进一步，征信作为金融市场成熟的标志，本身就脱胎于市场经济。考虑到大湾区市场一体化趋势，加之港澳较为成熟的市场主导经验，以及佛山良好的征信市场化基础，未来佛港澳采取市场主导、政府助力、社会参与的征信规则体系或许更为适宜(李莉莎&彭子盈，2023)。

提升市场信用度。一方面，积极与央行争取支持，合理设置公共征信机构信用信息收集门槛等运营边界，为市场化征信机构保留发展空间，为港澳征信机构进一步“北上”创设良好市场环境；另一方面，鼓励港澳地区的第三方机构对佛山及广东省的征信机构进行定期性安全信用评级，增强港澳居民跨境携带个人征信报告的积极性。

将市场经验上升为衔接规范。鼓励三地征信机构总结行之有效的经验和通行标准形成规则衔接本文，粤港澳政府依据跨境征信合作现状，对规则清单予以认可并逐步细化，再通过区际行政协议、区际示范法等方式推动其在三地立法施行落地，逐步建立趋同化的数据规范。条件成熟时，由广东省政府会同港澳特区政府，提请中央制定大湾区征信合作条例。

共建佛港澳信用行业联合会。考量到佛港澳征信资源禀赋，联合会宜在佛山设立，负责研究、规划行业未来发展。联合会可由佛港澳三地的金融、法律及科技界人士担任重要职务，定期召开佛港澳信用峰会，对内搭建政府、监管机构、行业协会、服务商和企业间的交流平台，对外传递佛港澳社会信用一体化建设进展和成效。

(三)推动佛港澳三地信用基础设施高质量发展。

建立覆盖佛港澳的信用信息系统及其监管体系。目前广东正依托区块链这一可信技术，加速推动征信机构接入“珠三角征信链”（广东省人民政府，2021），并谋求与港澳共建“征信链”。未来可在此基础上，按照“先易后难、逐步完善”的原则，先行鼓励佛港澳三地推动建立政府间的企业信用信息平台，由三地信贷监管部门共同组成管理委员会，统一公示粤港澳企业的信贷记录、资金状况、行政许可与处罚等等。待运行成熟后，再逐步接入个人信用和行业数据。并在此基础上，建立征信联合监督管理体系，辅之以失信惩戒合作机制。

支持征信机构跨境合作。佛山可在风险可控的前提下争取广东省支持，适当放松事前准入审批制度，对于不涉及金融借贷领域的征信业务，采取登记备案制，或者在合理区间内增加征信业务牌照的数量，逐步扩大港澳地区征信机构在佛山的经营业务范围。借助推动跨境身份验证类产品互认的契机，也可充分发挥商业银行境内外分行合作优势，支持三地征信机构跨境互设分支机构，推动境内外分支机构之间进行征信查询和传输交换，特别是佛山和广东省征信机构“走出去”提升国际水平，并使互设征信机构成为征信跨境合作的重要桥梁（李玉霞，2020）。

加快征信基准体系建设。先逐步统一佛山市政府部门、市场征信机构的信用数据录入、格式、信息标识等标准，为佛港澳征信机构数据共享排除技术障碍，再根据“少而精”的原则，组织三地征信、法律从业人士，起草统一的佛港澳征信数据跨境交换模板，进而形成一套信用信息开放与共享的标准体系。在此基础上，逐步形塑一套佛港澳统一、大湾区市场主体认可的征信评分标准和评级模型。同时，统一征信从业人员任职资格考试，推动佛港澳征信从业人员资质互认，促进佛港澳征信从业人员自由流动。

参考文献：

- [1]秦丽丽(2010).我国个人信用评估体系研究综述[J].区域金融研究,6: :84-88.
- [2]冯泽华、刘志辉(2024).粤港澳大湾区金融数据跨境流动：现实问题与法治进路[J].金融发展研究,5: 67-76.
- [3]李莉莎、温迪(2021).关于粤港澳大湾区建立征信合作机制的思考[J].广东开放大学学报,5: 38-44.
- [4]姚林华(2021).粤港澳大湾区跨境征信合作思考.征信,1: 41-45.
- [5]顾敏康(2021).论粤港澳大湾区企业信用体系合作.湖湘法学评论,2: 115-126.
- [6]郭如、唐明琴(2018).粤港澳大湾区信用合作机制建设研究.征信,7: 27-30.
- [7]王楠(2022).粤港澳大湾区个人信用报告跨境使用的法律思考.新经济,1: 88-92.
- [8]冯泽华、刘向东.以法治护航粤港澳大湾区数据跨境流动.南方日报,2023-08-28(A05).
- [9]李莉莎、彭子盈(2023).论粤港澳大湾区金融数据跨境流动治理机制.城市观察,5: 4-18+158

[10]广东省人民政府(2021). 粤港澳以区块链技术为基础共建征信链, 2024-09-01 取自
<https://www.cls.cn/detail/835471>

[11]李玉霞(2020). 粤港澳大湾区信用建设合作初探. 全国流通经济, 36: 126-128.