

政策工具视角下我国省域个人金融信息保护政策文本量化研究

崔文芳^{1,2} 胡志伟¹ 裴雷¹

(1. 南京大学信息管理学院, 南京 210023;

2. 南京银行股份有限公司, 南京 210019)

摘要: [目的/意义] 省域个人金融信息保护政策的制定是国家政策设计落实到一定场域的重要实践, 分析我国省域个人金融信息保护政策的工具和分布特征, 对未来个人金融信息保护研究和各级政府政策优化具有重要意义。[方法/过程] 基于政策工具视角, 以 87 份省域个人金融信息保护政策文本为研究对象, 利用政策文献计量分析和内容分析法相结合的综合研究范式, 通过时间与空间、内部与外部兼顾的多元分析维度, 分析省域个人金融信息保护政策的外部特征、主题特征和政策工具分布特征等, 探究我国省域个人金融信息保护的整体分布特征与实施要点。[结果/结论] 我国省域层面个人金融信息保护政策初成体系, 大部分省份已实现政策覆盖, 且近年呈稳步增长趋势, 但存在顶层设计不足、覆盖领域不全、政策工具结构失衡及省际政策缺位或失调等问题。据此提出进一步完善省域个人金融信息保护政策框架体系、优化省域个人金融信息保护政策工具结构、因地制宜制定省域个人金融信息保护政策的建议。

关键词: 个人金融信息保护 信息保护政策 政策工具 量化分析 文本分析

分类号: G304

DOI: 10.31193/SSAP.J.ISSN.2096-6695.2023.02.07

0 引言

随着大数据技术的深度变革和数字经济的快速发展, 数据成为数字经济时代的新型生产要素, 个人金融信息更因其丰富的财产挖掘潜力而成为重要的生产要素^[1]。金融业机构通过获取更多的个人金融信息, 实现金融业机构与个人金融信息的结合增值^[2]。个人金融信息是指与公民个人开展金融活动相关的信息, 具体包括个人身份信息、个人财务信息、预测个人信息 3 类,

[作者简介] 崔文芳 (ORCID: 0000-0002-8659-0632), 女, 硕士研究生, 研究方向政策量化分析, Email: 18851722889@139.com; 胡志伟 (ORCID: 0000-0001-6244-3569), 男, 博士研究生, 研究方向为信息政策、图书情报教育等, Email: huzhiwei@smail.nju.edu.cn; 裴雷 (0000-0003-4754-4112), 男, 院长, 教授, 博士生导师, 研究方向为信息政策、图书情报教育、信息行为等, Email: plei@nju.edu.cn。

具有复杂性、敏感性、精准性、高价值性等特征^[3]。

个人金融信息至关重要,同时个人金融信息保护也面临着巨大的挑战。随着个人金融信息泄露案件的频繁爆出,个人金融信息安全问题也备受关注。个人金融信息一旦泄露,将会侵害金融消费者的合法权益、影响金融机构的正常运转,更有甚者会导致系统性金融风险。加强个人金融信息安全与保护是维护国家金融安全的必然要求,是维护金融消费者权益的重要体现,也是促进数字经济创新发展的现实需要。筑牢个人金融信息安全的保护墙,可以为数字经济的持续发展奠定坚实的基础^[4]。近年来,国家陆续出台了个人金融信息保护相关政策,如《关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作的通知》^[5]、《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》^[6]等,为引导和规范我国个人金融信息保护工作提供了有力支撑。从政策层级视角看,国家在制定政策时,通常需要对各部门各层级进行协调与均衡,其政策往往具有宏观性、指导性特征。国家层面的政策设计最终要落实到一定场域(地方、基层),而这一落实过程就转变成地方政府根据各自特点进行政策再细化和再规划的过程^[7],最终形成省域政策。因此,从这一角度看,省域政策在整个政策落地的过程中不可或缺。从政策创新扩散理论的视角看,对于个人金融信息保护政策这一社会政策而言,不同层级政府间的纵向关系以及同级地方政府间的横向关系尤为重要。省域政策创新可以为中央政府提供多元政策方案和政策效果评估依据。当某省进行政策创新时,对其他省份来说就形成了一种横向竞争压力,进而促使其他省份也纷纷根据区域特点采纳类似的政策;而随着省域相似政策出台的增加,该政策在不同地区的适应性也就得到了证明,从而增强了国家进行全局推广的信心^[8]。此外,在我国单纯依赖国家层面的政策来实现全社会的调控,无论从资源总量上还是从技术上看都是难以实现的,省域各级地方政府作为社会政策的行动主体,其政策在全国性政策框架体系中具有重要作用^[9]。

综合来看,省域个人金融信息保护政策研究具有重要的现实意义。目前,国内对于个人金融信息保护政策的研究主要集中于法律、监管、技术层面,且多为国家层面的研究,有关国内省域个人金融信息保护的政策研究较少,因此省域个人金融信息保护政策研究具有一定的理论价值。文献计量分析与内容分析法是政策研究的两种重要方法,二者相结合的综合研究范式在情报学等领域已有广泛应用,但在政策研究领域鲜有探索。政策文献与学术文献有着类似的结构要素,本研究尝试将该综合研究范式迁移至政策研究领域。政策工具作为政府推动政策的重要手段,对政策落地具有重要意义。鉴于此,本文从政策工具视角出发,利用政策文献计量分析和内容分析法相结合的综合研究范式,对省域个人金融信息保护政策展开研究。旨在通过政策工具,结合时间与空间、内部与外部兼顾的多元分析维度,探究省域个人金融信息保护政策的外部特征、主题特征和政策工具的分布特征,整体把握我国省域个人金融信息保护的总体分布特征与实施要点,并结合当前特点提出针对性政策建议,以期为我国地方政府个人金融信息保护实践提供参考。

1 相关研究

国内已有不少学者对个人信息保护政策进行研究,但个人金融信息保护的政策文本研究相对

较少。具体来看,有基于全国层面个人信息保护政策的宏观分析,如赵雪芹等^[10]、谭春辉等^[11]从政策工具视角对我国个人信息保护政策进行量化研究;有基于各类 APP 隐私政策的个人信息保护研究,如朱光等^[12]基于社交媒体 APP 隐私政策对个人信息隐私保护进行研究,袁红等^[13]对“互联网+政务服务”环境下政务 APP 隐私政策进行研究,马骋宇等^[14]对医疗健康 APP 政策隐私保护相关文本进行研究,徐磊等^[15]基于移动阅读 App 隐私政策研究该类 APP 隐私政策存在的问题及规范化路径;有基于特定行业或场景的研究,如梁栋^[16]对电商平台的隐私政策进行研究,以探索电商平台个人信息保护的规范路径,崔艺璘等^[17]基于快递协议条款和隐形面单对快递行业的个人信息保护成效和风险进行研究,孙瑞英等^[18]则基于国内外政府开放数据平台的分析,研究如何实现个人信息保护与数据开放共享的共生与平衡。

关于个人信息金融信息保护的研究,国内学者从剖析个人信息金融信息保护所面临的挑战与相应对策出发,对个人信息金融信息保护进行研究,如姜婷婷^[19]从监管层面对个人信息金融信息保护的行为监管制度进行研究,林慰曾^[20]从技术角度探索个人信息金融信息保护的具体方案。还有一些细分场景的研究,比如线上金融活动^[21]、普惠金融^[22]、商业银行^[23]等细分领域的相关研究。而关于个人信息金融信息保护政策的综合研究,于春敏^[24]对美国金融隐私保护政策的实践与经验进行研究,提出我国应尽快从立法、监管、消费者教育等方面着手加以改进;田宇申^[25]以个人信息保护政策为切入点,对互联网保险中的个人信息保护进行研究;曾刚等^[26]基于政策工具视角,对国家层面的个人信息金融信息保护政策文本进行量化研究。

总体而言,当前国内个人信息保护政策的研究大多基于国家层面,少有对省域层面个人信息保护政策的研究,且大部分集中于电子商务、物流快递、在线医疗、图书馆、社交媒体、政府开放数据等行业或场景。国内个人信息金融信息保护的研究主要集中于法律、监管、技术层面以及一些细分场景,基于政策文献的研究寥寥可数,且主要偏向于国外政策实践、保险政策或全国层面政策的研究,而省域层面个人信息金融信息保护政策的相关研究尚付阙如。在国家出台了一系列规划与引导性政策后,省域层面也制定了相关个人信息金融信息保护政策,但省域层面相关政策的选取与运用特征有待明晰。本文将基于政策工具理论,运用“政策计量分析+政策内容分析”的研究框架探讨这些问题。

2 研究设计

2.1 政策文本收集

为确保省域个人信息金融信息保护政策采集的全面性,本研究通过查阅、梳理个人信息金融信息保护的相关文献,选取“个人信息金融信息”“金融信息保护”“金融信息泄露”“征信信息保护”“储户保密”“金融消费者信息”“金融隐私保护”作为检索词,以北大法宝数据库、北大法意数据库为主,以政府网站和“政眼通”系统为辅进行检索,最终在 CNKI 中对所有涉及的政策文本进行回溯检索。从政策文本选取的代表性和准确性角度考虑,本文在采集相关政策文献时按以下原则清洗数据:(1)剔除国家级及已失效的政策文件;(2)剔除批复、函和工作报告等反映政府效力而不具备政策效力的政策文件;(3)剔除政策内容与个人信息金融信息保护关联性弱的政策文件,如对

于“金融信息安全”“个人信息安全”等相关文本不予采取。最终整理出有效政策文本 87 份、相关政策条款 152 条，按照发文时间进行排序，如表 1 所示。

表 1 省域个人金融信息保护政策文本（部分）

序号	政策名称	政策发文机构	发文时间
1	昆明市储蓄代办所管理办法	昆明市人民政府	1992年7月15日
2	安徽省国家税务局关于印发《安徽省国家税务局税务稽查工作规程实施办法（试行）》的通知	安徽省国家税务局	1997年4月17日
3	山东省国家税务局关于印发《山东省国家税务局税务稽查工作流程》的通知	山东省国家税务局	1999年11月9日
...
85	福建省地方金融监督管理条例	福建省人大（含常委会）	2022年5月27日
86	湖南省地方金融监督管理条例	湖南省人大（含常委会）	2022年7月28日
87	安徽省地方金融条例	安徽省人大（含常委会）	2022年7月29日

2.2 研究方法与流程

本文采用政策文献计量分析与政策内容分析相结合的研究方法（如图 1 所示）。文献计量分析法从文献外部特征出发，挖掘文本背后的数据关系，但容易忽略真实环境、异常数据等客观因素。内容分析法从文献内容出发，能较为客观地描述分析对象，但在定量统计方面有所欠缺。采用两种方法相结合的综合研究范式可以克服单一方法的局限性，达到两种方法优势的最大化^[27]。本文尝试将该综合研究范式迁移至政策研究中，将省域个人金融信息保护政策的外部特征量化分析与内部政策主题挖掘结合，一方面运用政策计量分析对省域个人金融信息保护政策文本结构中的发文时间、发文机构进行时间序列分析与频次分析，从宏观维度分析政策演进规律；另一方面通过政策内容分析，从微观维度分析省域个人金融信息保护政策的主题、政策工具的结构与地区分布。

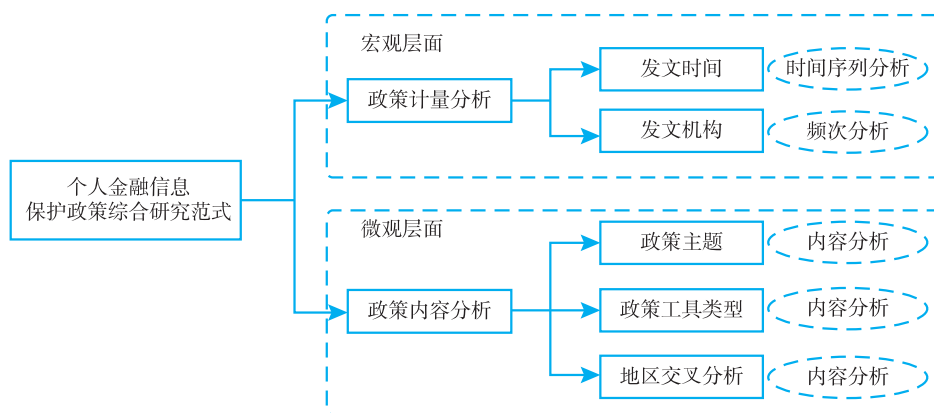


图 1 个人金融信息保护政策文本量化研究方法

2.3 政策文本内容编码

本文从政策工具视角出发，对 87 份个人金融信息保护政策文件展开分析，以揭示我国省域

个人金融信息保护政策的分布特征与实施要点。政策工具是政府为解决某类社会问题、推动相关政策的实施、达成某种政策目标, 基于既有政策环境而选用的政策方法的集合^[28]。从政策自身的类型和其应用领域出发, 可将政策工具分为不同的类型。个人金融信息保护是一项社会公共事务, 各类政策对其影响程度体现在政策工具参与个人金融信息保护的直接性程度上, 因此本研究参考陈恒钧等对政策工具的分类, 即从政府参与公共事务的直接程度出发, 将政策工具分为直接型、间接型、基础型和引导型四种类型^[29]。表 2 列举了我国省域个人金融信息保护政策工具的类型、名称及其含义。

表 2 我国省域个人金融信息保护政策工具的类型、名称及其含义

类 型	名 称	含 义
直接型	社会管制	利用行政手段约束个人金融信息泄露及相关违法行为
	经济管制	政府利用经济行为对个人金融信息保护行为施加的某种限制和约束
	矫正正式税收	政府以矫正给他人个人金融信息造成损失的不良经济活动而课征的税收
	规费罚款	对个人金融信息泄露、窃取的企业组织和个人收取罚款或扣分
间接型	签订契约	政府和金融机构签署共同保护个人金融信息保护的合同或契约
	政府保险	政府在个人金融信息保护中引入责任保险机制, 降低个人风险
	使用许可	使用个人金融信息必须提前以某种方式告知用户, 征求金融消费者同意
基础型	公共服务	提供个人金融信息保护必需的平台与基础设施
	法规制定	制定个人金融信息保护的相关法律法规
	标准规范制定	制定个人金融信息保护的技术规范与标准
	个人金融信息保护制度建设	建立健全个人金融信息保护制度
	责任归属	明确个人金融信息使用方的责任义务
引导型	公共信息	发布个人金融信息保护相关的公共与社会信息
	宣传教育	以宣传、培训、教育等手段来提升公民个人金融信息保护意识和能力, 提升金融机构员工个人金融信息保护的素养与能力
	奖赏奖励	对个人金融信息保护工作优秀的机构与个人予以奖赏奖励

本文以选取的 87 份政策文本中的具体政策条款作为基础分析单元, 采用“政策编号 - 章节编号 - 条款编号 - 政策工具”的方式进行编码, 对省域个人金融信息保护政策工具及政策内容识别与归类 (如表 3 所示)。编码分两次进行, 首先对全部政策条款逐条编码, 时隔 2 个月后再次进行编码, 并对其中不一致的地方逐条进行确认, 形成最终编码。例如, “1-2-13.4-L”表示《内蒙古自治区地方金融监督管理条例》第 2 章节的第 13 条款、第 4 点“签订合法规范的金融服务合同, 加强消费者和投资者个人金融信息保护”, 将其政策工具编码为基础型的“责任归属”政策工具。“4-1-1-G”表示《中国人民银行上海分行关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作有关问题的通知》第 1 章节的第 1 条款政策内容, 该项政策条款在政策工具维度编码为间接型的“使用许可”政策工具。“17-2-13-A”表示《湖南省人民政府办公厅关于营造放心消费环境繁荣居民消费的若干意见》第 2 章节的第 13 条款政策内容, 将其政策工具编码为直接型的

“社会管制”政策工具。“73-3-1-N”表示《中国人民银行石家庄中心支行、中国银行保险监督管理委员会河北监管局致河北省广大金融消费者的倡议书》第3章节的第1条款政策内容，该项政策条款在政策工具维度编码为引导型的“宣传教育”政策工具。

表3 省域个人金融信息保护政策编码示例

政策工具类型	政策工具名称	政策名称	政策条款	政策编号
基础型	责任归属	内蒙古自治区地方金融监督管理条例	签订合法规范的金融服务合同，加强消费者和投资者个人金融信息保护。	1-2-13.4-L
间接型	使用许可	中国人民银行上海分行关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作有关问题的通知	关于存量客户授权或同意的问题 如果商业银行与存量客户已签订的合同或业务文件包含客户对商业银行向第三方提供其个人金融信息的授权，但其形式和内容未完全满足《通知》要求的，商业银行应当在该客户再次于柜台办理业务时，按照《通知》的要求重新取得相应授权。对于未签订任何类似授权条款的存量客户，商业银行应严格按照《通知》的要求取得相应授权。	4-1-1-G
直接型	社会管制	湖南省人民政府办公厅关于营造放心消费环境繁荣居民消费的若干意见	拓展金融领域放心消费创建。深入开展金融广告治理，加大违法违规金融广告行为打击力度。规范金融机构提供产品和服务行为，维护消费者金融信息安全。	17-2-13-A
引导型	宣传教育	中国人民银行石家庄中心支行、中国银行保险监督管理委员会河北监管局致河北省广大金融消费者的倡议书	请您提高风险防范意识，在涉及银行卡转账、汇款等操作时要提高警惕，多方核实对方身份，不向他人透露个人信息、银行卡密码、验证码等个人金融信息，认准正规捐赠渠道进行爱心捐助，通过官方渠道咨询铁路、航空及旅游相关机构的退改签办法，谨防上当受骗。	73-3-1-N

3 研究结果

3.1 政策计量分析

3.1.1 发文时间分析

通过对87份政策文本、152条政策条款的发布时间（见图2）进行梳理发现，政策数量和相关政策条款数量的趋势基本一致。2010年之前，各省关于个人金融信息保护的政策很少，且基本集中在“储户保密”方面。2011年开始，中国人民银行上海分行开始转发中国人民银行关于个人金融信息保护的政策，并制定地方政策，《中国人民银行上海分行关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作有关问题的通知》最早从省域层面对个人金融信息保护的范畴、使用许可、境外提供及处理个人金融信息作出明确规定。2011年至2014年期间，各地相继发布个人金融信息保护政策，从各维度对个人金融信息保护进行了相对全面的规定。虽然2012年的政策数量与后续其它年份基本一致，但相关政策条款数明显多于其它年份，主要原因可能是2011年中国人民银行发布《关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作的通知》，各地纷纷制定了专门针对个人金融信息保护的政策。2015年相关政策发布较少，2016年又迎来一个小高峰，其中

有一半为基于中国人民银行印发的《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》(银发〔2016〕314号)而颁布的省域金融消费者权益保护相关政策,这反映了地方政策的发布在很大程度上受到中央政策的引导与影响。2020年、2021年个人金融信息保护政策发文数量出现显著峰值,这在一定程度上受到《中华人民共和国个人信息保护法》纳入立法规划与正式出台实施的影响,也与金融科技的发展、金融数字化转型以及近年来的个人金融信息泄露事件频发密切相关。

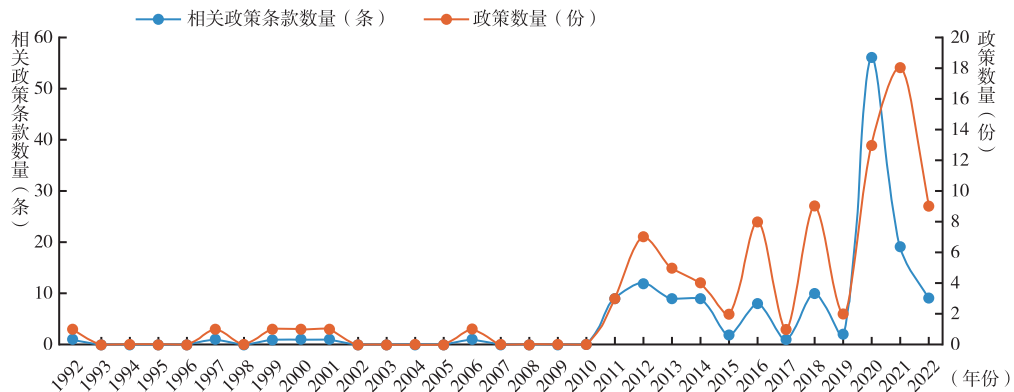


图2 政策发布时间分布

3.1.2 发文机构分析

从87份政策文本、152条个人金融信息保护政策条款的政策发布机构看,央行地方分行相关政策条款最多,其次是省政府直属机构,再次是省政府(见图3)。根据《中华人民共和国立法法》“地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章”,《内蒙古自治区地方金融监督管理条例》《安徽省地方金融条例》《吉林省地方金融监督管理条例》《江苏省地方金融条例》《北京市地方金融监督管理条例》等作为地方性法规,是省域层面对个人金融信息保护政策效力最高的政策文件。

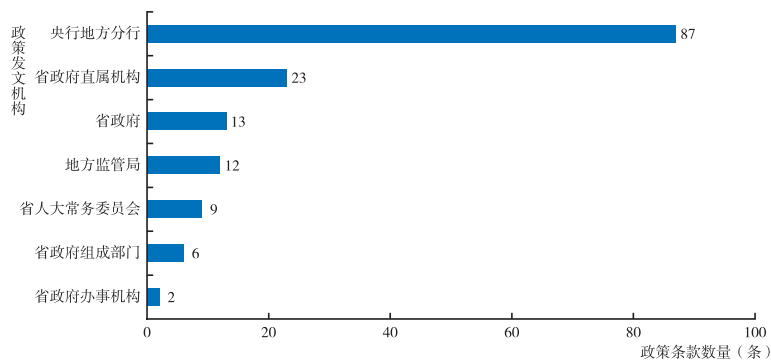


图3 政策发文机构分布

3.1.3 发文类型分析

从152条个人金融信息保护政策条款的政策类型看,我国地方政府在推动个人金融信息保护

工作上已颁布了地方性法规、经济特区法规、地方司法文件、地方规范性文件和工作文件等类型的政策（见表4）。但从具体分布来看，地方工作文件、地方规范性文件占比达到90%以上，而省级地方性法规等政策效力级别较高的政策条款则非常少，这在一定程度上体现了我国省域个人金融信息保护政策存在重目标规划、轻效力执行的现状。当前我国省域层面个人金融信息保护工作仍主要从规章制度入手，而较少使用法律法规等强效力政策工具。缺少专门立法类的政策工具，会导致政策整体效力较弱，进而对个人金融信息保护的力度整体偏弱。

表4 省域个人金融信息保护政策类型统计

政策类型	政策条款数量（条）	占比（%）
地方工作文件	73	48.0
地方规范性文件	66	43.4
地方政府规章	3	2.0
地方司法文件	2	1.3
经济特区法规	1	0.7
省级地方性法规	7	4.6
合计	152	100

3.2 政策内容分析

3.2.1 政策主题分析

本文使用 NVivo12 对 152 条政策条款进行主题分析，按照最小长度两个字符、删除无用词后进行词频统计分析，最终得出省域政策文本中频次最高的 1 000 个字符数大于等于 2 的关键词，绘制出如图 4 所示的词云图。数据显示，“金融”“信息”“个人”“保护”“机构”“银行业”“管理”“工作”“通知”9 个词出现的次数是最多的。其中“金融”出现 683 次，“信息”出现 452 次，“个人”出现 352 次，“工作”出现 281 次，“保护”出现 265 次，“机构”出现 225 次，“管理”出现 197 次，“通知”出现 154 次，“银行业”出现 145 次。可见，与曾刚等^[26]全国层面研究的相似性在于，我国省域个人金融信息保护的政策也集中于银行业，具体涉及岗位、行为、职责、监督、交易、经营等维度；而与国家层面研究的不同点在于，省域层面研究重点聚焦于具体工作的落地，其次才是金融机构治理。此外，“消费者”“中国人民银行”等关键词出现频次也相对较高，这说明我国省域个人金融信息保护多从金融消费者信息保护入手，同时在中国人民银行发布相关全国层面的政策后，地方层面往往直接转发，或据此制定针对地方层面的政策。

根据政策条款的主题，厘清我国省域个人金融信息保护政策五大实施要点：一是加强制度建设，一方面在省域政策规划及立法中纳入个人金融信息保护工作，通过地方“十四五”规划、地方金融监管条例明确个人金融信息保护相关工作要求；另一方面加强个人金融信息保护具体制度建设，包括金融机构内控制度、风险管理制度、人员培训制度等。二是加强监管，中国人民银行地方分行加强对银行业金融机构的相关规定，包括对个人金融信息的内涵与外延进行明确，对金融机构的权利义务进行规定，对金融机构的监管、评估考核机制进行规定等。三是加强金融消费

人信息保护政策相似。直接型政策工具中,社会管制政策高于全国层面,地方政府在社会管制政策工具偏多。基础型政策工具中,标准规范制定工具偏少,基本为个人金融信息保护制度建设和责任厘清。鉴于此,我国省域个人金融信息保护政策偏向于建设个人金融信息保护制度和责任厘清上,较常使用社会管制来直接对个人金融信息采集使用进行约束。在4大类政策工具内部中也存在分布差异较大的情况,具体如下:

表5 省域个人金融信息保护政策使用频数统计

政策工具类型	政策工具名称	政策条款比例 (%)	政策条款数量合计 (条)	政策条款占比合计 (%)
直接型	社会管制	12.5	22	14.5
	规费罚款	2.0		
间接型	签订合同	2.0	17	11.2
	使用许可	9.2		
基础型	公共服务	6.6	103	67.7
	法规制定	7.2		
	标准规范制定	1.3		
	个人金融信息保护制度建设	30.9		
引导型	责任归属	21.7	10	6.6
	公共信息	2.6		
	宣传教育	4.0		

(1) 基础型政策工具

基础型政策工具使用过溢。在基础型政策工具中,个人金融信息保护制度建设占比最高(30.9%),其次是责任归属(21.7%),这说明我国地方政府在政策制定过程中偏向于采用制度建设和对金融从业者的约束来推动地方个人金融信息保护的发展。标准规范制定、公共服务、法规制定等政策工具使用相对较少,该部分较依赖国家层面的政策工具支持。

(2) 直接型政策工具

直接型政策工具使用较少,但高于间接型和引导型政策工具。直接型政策工具是政府使用直接的惩罚手段来促进个人金融信息保护的发展。在直接型政策工具内部,省域个人金融信息保护政策仅涉及社会管制、规费罚款两种政策工具,其中社会管制政策工具占比12.5%,但规费罚款政策工具占比仅为2.0%,未使用经济管制和矫正式税收这两种政策工具。这表明地方政府较多采用行政手段对个人金融信息收集与使用行为进行约束,直接进行社会管制,约束个人金融信息泄露、非法利用等违法行为,但对于经济、税收、罚款等其它辅助手段的使用缺乏。

(3) 间接型政策工具

间接型政策工具使用低于直接型政策工具,且就使用次数而言远不及基础型政策工具。间接型政策工具是金融机构与政府、金融消费者等主体签订信息保护合同与契约,通过书面协议与条款保护金融消费者个人隐私。间接型政策工具主要包括签订合同(2.0%)和使用许可(9.2%),这说明地方政府较多在规范个人金融信息采集、信息使用的授权上对金融机构进行约束,金融机

构在使用用户个人金融信息时须提前以某种方式告知用户, 征求金融消费者同意。

(4) 引导型政策工具

引导型政策工具使用不足。引导型政策工具是政府、金融机构利用现有的政策法规和资源对金融机构从业者、金融消费者等主体科普金融信息保护知识, 通过宣传教育、培训考核等手段强化公民的个人金融信息保护意识和从业人员的职业素养。从当前我国省域个人信息保护政策来看, 引导型政策工具总体占比最少, 且该类型工具内部主要使用公共信息和宣传教育, 暂未使用奖赏奖励等手段来进行政策引导。这表明, 地方政府注重依靠制度建设和直接的惩罚手段来推动个人金融信息保护的发展, 忽视了对金融消费者的金融素养和信息安全意识的提升这种潜移默化的影响, 忽略了奖赏奖励等引导型政策工具的使用。

3.2.3 政策工具 - 地区交叉分析

根据我国行政区域划分标准, 本研究将省域个人信息保护政策工具划分归属至华东、华南、华中、华北、西北、西南、东北七个区域中 (如表 6), 除海南、天津、山西、青海、西藏、黑龙江 6 省未发布省域个人金融信息保护的相关政策外, 七个区域中, 共有 25 个省份发布了个人金融信息保护的相关政策。其中, 政策条款发布量最高的为华东地区, 而东北、华南地区个人金融信息保护政策发布较少。从政策工具覆盖面来看, 华东、华中、华北、东北地区四类政策工具均有覆盖, 具体来看, 华东地区的上海、江苏、浙江等地四类政策工具均有覆盖, 其余省份政策工具覆盖不全。总体来看, 华东地区较为关注个人金融信息保护, 内陆省份限于经济发展水平、金融科技实力、数字化建设等因素, 其个人金融信息保护政策工具数量、覆盖范围普遍弱于东南沿海省份。

表 6 省域个人金融信息保护政策条款数量统计

(单位: 条)

区域	直接型		间接型		基础型					引导型		合计
	社会管制	规费罚款	签订契约	使用许可	公共服务	法规制定	标准规范制定	个人金融信息保护制度建设	责任归属	公共信息	宣传教育	
华东地区	11	2	1	9	8	6	1	33	21	—	4	96
华南地区	2	—	—	—	—	1	—	3	—	—	—	6
华中地区	3	1	1	1	1	2	—	2	1	1	—	13
华北地区	1	—	—	2	1	1	—	2	4	—	1	12
西北地区	—	—	—	—	—	—	1	2	2	3	—	8
西南地区	1	—	1	1	—	1	—	4	4	—	—	12
东北地区	1	—	—	1	—	—	—	1	1	—	1	5
合计	19	3	3	14	10	11	2	47	33	4	6	152

4 讨论与建议

4.1 我国省域个人金融信息保护政策的特点

本文从政策工具视角, 通过“政策量化分析+政策内容分析”的研究框架对省域个人金融信息保护政策进行分析, 探析我国地方政府个人金融信息保护政策的外部特征及政策工具分布特

征,挖掘地方政府个人金融信息保护政策实施要点。通过研究发现:

(1)从政策演化角度看,构建完善的制度体系是我国省域个人金融信息保护政策制定与迭代优化的关键路径。20世纪90年代,部分省份“储户保密”政策的制定成为省域层面个人金融信息保护的初步探索。2011年之后各省相继出台了针对性的政策,使省域个人金融信息保护政策初成体系。近年来,随着金融科技和数字经济的快速发展,我国省域个人金融信息保护进入政策发展期,各省进一步制定了金融监管条例和金融改革发展“十四五”规划,已初步形成了省域层面个人金融信息保护政策的基本框架。从政策框架的层级来看,结合政策发布机构和类型分布特征,省域个人金融信息保护政策顶层设计较弱,政策类型主要是地方规范性文件与规章,政策主体主要为央行地方分行,容易导致政策执行过程中出现具体问题与相应政策法规缺位的矛盾。从政策覆盖面来看,根据政策主题的特征,当前我国省域政策体系中非银行金融机构相关政策较少,尤其是开展金融业务的科技公司,存在政策盲点。

(2)从政策工具分布看,配置完备及结构均衡的政策工具是实现我国省域层面个人金融信息保护的重要抓手。从具体政策工具类型的分布看,我国省域个人金融信息保护政策综合使用了基础型、直接型、间接型、引导型四类共11种政策工具,其中以个人金融信息保护制度建设、责任厘清等基础型政策工具为主要着力点,辅以社会管制、使用许可等直接型和间接型政策工具,为金融消费者权益保护、金融隐私泄露防范以及地方数字经济健康发展提供基础保障。但政策工具使用存在失调的现象,基础型政策工具使用过溢,而对于其它类型政策工具的使用缺乏,这不利于省域个人金融信息保护政策体系的完善。政策工具内部也存在分布差异较大的情况,存在重制度建设、轻标准契约的现象。

(3)从政策区域结构来看,推进全国统一协调的政策体系是实现个人金融信息保护乃至国家金融安全的必然要求。从政策内容看,省域政策发布较多受中央政策的影响,部分省份仅转发中央政策,并没有因地制宜地制定适合地方的政策,可能出现政策流于表面、无法推动执行的情况。从个人金融信息保护政策地区分布来看,全国大部分地区已经实现个人金融信息保护政策的覆盖,其中华东地区政策条款发布量及政策工具覆盖面均较高,这在一定程度上是由当地的经济、金融科技发展水平等因素决定的,也体现了该区域对个人金融信息保护的重视。东北、华南等地区个人金融信息保护政策条款发布较少,且政策工具覆盖不全,甚至有6个省份无个人金融信息保护相关政策。金融自由化在大数据时代愈演愈烈,个人金融信息的跨域流动成为金融体系的日常,个人金融信息的复杂性、金融机构与消费者之间地位的不对等性、个人金融信息的保护与利用之间的紧张关系进一步加剧。部分地区的政策缺位可能会让不法分子有机可乘,进而不利于全国层面的个人金融信息保护工作的落地,甚至可能产生危及国家金融安全的危险因素。

4.2 政策建议

4.2.1 进一步完善省域个人金融信息保护政策框架体系

一是制定省域个人金融信息保护的规划与法律法规,深化省域个人金融信息保护顶层设计。近年来,我国省域个人金融信息保护政策发布总体呈稳步增长趋势,在个人金融信息保护的范

面应当在《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》的基础上, 出台地方个人金融信息保护的权威法规, 为地方个人金融信息保护工作提供基本依据, 切实提高省域个人金融信息安全的政策作用效力。一方面, 根据国家“十四五”规划和数字经济发展要求, 结合本省经济、社会发展状况, 制定适合本省特点的个人金融信息保护战略规划, 规划省域个人金融信息保护的目标与方向, 做好行业、技术、环境、制度等维度的总体指导。另一方面, 不断更新顶层设计中个人金融信息保护的内涵与外延, 根据地方经济、社会环境状况和新技术的更新来持续丰富顶层设计的要素与层次, 增强顶层设计的可落实性。

二是制定针对非银行金融机构的省域个人金融信息保护政策, 实现各领域个人金融信息保护政策的全覆盖。大型科技企业正在进军金融领域, 他们通过自身或子公司提供广泛的金融服务, 涉及支付、信贷、保险、财富管理等领域。国内大型科技企业提供金融服务的子公司既包括金融机构(如网商银行、微众银行、支付宝、财富通等), 也包括没有金融牌照的科技公司, 而这些非持牌的金融机构无法直接适用专门的银行业个人金融信息保护政策。一方面, 各省在制定个人金融信息保护政策时除了关注银行业之外, 其他非银行金融机构和金融科技企业也不能遗漏, 包括基金、信托、证券、保险、融资租赁等机构以及财务公司等, 使地方各领域个人金融信息保护工作都有据可循。另一方面, 加强金融机构与非金融机构个人金融信息保护政策的联动, 包括监管要求、机构设置、技术标准等维度, 从信息收集、存储、传输、查询、使用、提供、删除、第三方合作等各个环节加强不同领域与机构间的政策联动, 为地方各行业、企业组织的个人金融信息保护工作提供具体政策支持, 从各维度保护金融消费者的个人金融信息。

4.2.2 优化省域个人金融信息保护政策工具结构

政策工具是连接政策目标与政策执行的纽带, 选择合适的政策工具并配置结构均衡的政策工具组合, 对各省个人金融信息保护执行具有重要意义。陈恒钧等^[31]将政策问题的本质和环境作为2个变量, 来探讨政策工具的选择, 当环境系络较复杂、政策问题偏属于社会福利(非经济经济发展)主题时, 应以基础型政策工具为主, 这与当前我国省域个人金融信息保护的政策工具选择不谋而合。我国省域个人金融信息保护偏属于社会福利议题, 且当前所面临的环境系统较为复杂, 应以基础型政策工具为主。然而不同政策工具对于个人金融信息保护目标适用程度和效果存在差异, 我国省域个人金融信息保护政策存在基础型政策工具使用过溢, 而其它类型政策工具的使用不足的情况。各政策工具因其特点具有不同的优势, 采用间接型政策工具, 可以将行动者纳入政策体系, 以便调动各社会主体的积极性、节约政策成本, 提高政策效能; 采用直接型政策工具, 可以更有效率地达成政策目标; 采用引导型政策工具, 可以为个人金融信息保护工作提供规划指引, 对个人金融信息保护环境的建设与金融信息安全意识的提升具有重要意义。各省应根据当地的实际情况与具体问题配置合适的政策工具。在选择政策工具时, 要结合多重政策工具的特点进行组合搭配。例如, 可减少基础型政策工具, 适当增加引导型、间接型、直接型政策工具, 以弥补基础型政策工具的不足, 根据每种政策工具的自身特点合理配置省域政策工具组合与比例, 切实提高政策效力, 实现更好的政策效果。

优化各类政策工具的内部结构, 从多个层次、多维度完善政策工具配置比例。在直接型政策工具内部, 除了要加强社会管制, 加大对金融机构个人金融信息保护的监管外, 也可适当增加

规费罚款等手段的使用,在对金融机构的评价考核体系中,对于在业务发展和服务提供过程中未按规定履行个人金融信息保护义务、发生个人金融信息泄露事件或其他违法行为的,通过考核扣分与罚款等手段,加强对金融机构各环节的行为规范。在基础型政策工具内部,除了加强责任归属、个人金融信息保护制度建设和法规制定外,省域层面也应加强公共服务的提供、标准规范的制定。例如,加强金融信息安全技术标准的研究、加密技术的研发与应用,从技术路线、产品安全性、系统对接安全性等维度技术防范,杜绝非法入侵窃取个人金融信息等。在间接型政策工具内部,除了个人金融信息使用许可外,可适当关注契约签订政策手段的使用,包括与金融消费者、境外合作机构与外部服务商等主体的合同、契约签订。一方面规范金融消费者服务合同,在金融消费者相关合同条款中,以清晰易懂的大众化语言向消费者进行产品介绍和风险提示,使消费者在购买金融产品或者接受金融服务前知晓并理解相关风险;另一方面,在进行境外数据流动与外包合作时,加强与相关机构与从业人员的合同与保密条款的签订,通过契约规范相关机构与从业人员的行为。在引导型政策工具内部,从整体上加大宣传教育和公共信息等工具的使用。一方面,加强对金融机构从业人员的培训考核,加强员工准入管理,对普通员工、业务经办人和系统操作人员及关键涉密岗位人员制定差异化的培训体系与考核制度,提高从业人员职业操守与风险防范意识及能力;另一方面,加大对金融消费者的宣传教育,对防范金融诈骗行为进行倡议,强化信息披露,提升金融消费者的个人金融信息保护意识,建立消费者个人金融信息投诉处理机制,切实提升金融消费者信息数据安全和个人隐私保护的政策效力。

4.2.3 因地制宜制定省域个人金融信息保护政策

制定适合本省特点的个人金融信息保护政策,实现省内、省际个人金融信息保护政策的协同。随着金融科技的发展和金融行业数字化转型的推进,各省在个人金融信息保护中不能简单照搬他省政策或直接转发中央政策,要因地制宜地制定本省个人金融信息保护政策。第一,对于尚未启动地方针对性政策制定的省份,应根据中央政策的要求,借鉴先进省份的经验,制定适合本省的个人信息保护政策,健全个人金融信息保护法律体系,提供刚性约束,强化多方协作,从金融监管部门、金融消费者、金融机构等维度,推动个人金融信息保护措施落地,以填补区域政策空白点,改善当前省际个人金融信息保护的政策失调的现状。第二,省域政策发布较多受中央政策的影响,除了转发执行中央层面的政策外,应根据地方经济发展情况和社会状况制定可执行的地方政策,避免政策流于表面,无法推动执行的情况。第三,从中央-省-市县乡等不同层面建设省域个人金融信息保护政策。从政策层级角度看,中央-省-市县乡的政策体系呈现塔形结构,处于塔尖中央层面的政策逐层向下分化,处于塔基的地方具体政策逐层向上收敛,形成政策体系的纵向塔形结构。省级层面根据中央的总政策制定基本政策,市县乡等基层根据省级政策制定本区域的具体政策,基层也可本地政策先行,根据本地金融科技和数字经济发展需要,先行探索制定适合本地特色的个人金融信息保护政策,未来可以为兄弟城市或上级政策提供参考和推广依据,形成中央-省-市县乡不同层级的政策体系,推动个人金融信息保护政策的有效落地。

根据地区特点处理好保护与利用、保护与信息披露的关系,实现省域个人金融信息保护与利用、共享的平衡。金融科技和数字经济的发展在释放个人金融信息价值时,也使得非法采集、信息泄露、违规使用等问题暴露出来,使个人金融信息保护陷入“刺猬困境”,过度限制个人信息

使用将使得数据无法发挥价值, 缺少监管与保护的信息开发与利用又将侵犯个人隐私^[32]。同时从我国《个人信息保护法》总体立法思路看, 政府在个人信息保护的政策实践中, 并不限制个人信息的披露、利用与共享, 而是通过系统的制度安排构建完整的个人信息保护利用规则。个人金融信息是个人信息的重要范畴, 省域层面可以根据《个人信息保护法》的相关规定, 构建适合本地区的“权利-义务-责任”个人金融信息保护政策体系。例如, 在监管层面, 省域政策应将个人金融信息的静态权利保护转变为动态监管保护, 利用大数据、人工智能等技术, 加强金融科技监管手段, 加强金融信息利用与共享的动态监管, 在个人金融信息流转的全生命周期历程中贯穿动态保护, 实现保护与利用、共享的平衡。再如, 在地方数字风控体系建设与开放银行数据共享等场景中明确业务边界与个人金融信息保护要求, 引导地方金融业务沿着正确的路径发展, 在保护个人金融信息的同时更好地发挥金融大数据的价值。

5 结 语

本文基于对我国省域层面 1992~2022 年发布的 87 份个人金融信息保护政策文本, 从政策工具理论视角出发, 采用“政策计量分析+政策内容分析”的综合研究范式, 从多元分析维度, 探索省域个人金融信息保护政策演化路径、政策机构分布与主题分布, 分析我国省域层面个人金融信息保护政策工具分布与区域结构, 从整体上把握我国省域个人金融信息保护政策的分布特征与实施要点, 并就此提出政策建议。分析发现, 我国省域层面个人金融信息保护政策初成体系, 大部分省份已实现政策覆盖, 且近年呈稳步增长。但存在顶层设计不足、覆盖领域不全、政策工具结构失衡及省际政策缺位或失调的问题。随着社会和各级政府的关注度日益提升, 各省应进一步完善省域个人金融信息保护政策框架体系, 优化省域个人金融信息保护政策工具结构, 因地制宜制定省域个人金融信息保护政策, 以保障省域层面个人金融信息保护的执行, 更好地实现个人金融信息保护的目标。未来在政策研究中将继续探索, 搭建省域政策工具的多维分析框架, 探索个人金融信息保护领域的其它政策研究维度, 以期个人金融信息保护的政策制定与执行提供参考, 形成更具参考性的地方政府个人金融信息保护政策工具选择策略。

【参考文献】

- [1] 程威. 个人金融信息保护的规范取向与路径优化 [J]. 西北民族大学学报 (哲学社会科学版), 2022 (2): 87-96.
- [2] 迪丽努尔·努尔买买提. 金融业机构在加强个人金融信息保护上的法律定位改革及规范——基于法技术学的分析 [J]. 法制与经济, 2021, 30 (12): 103-107.
- [3] 邢会强. 大数据时代个人金融信息的保护与利用 [J]. 东方法学, 2021 (1): 47-60.
- [4] 魏伟, 杨东升, 滕朝阳. 我国个人金融信息保护的问题及建议 [J]. 金融科技时代, 2022, 30 (5): 56-59.
- [5] 人民银行关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作的通知 [EB/OL]. [2022-10-31]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1918924.htm.
- [6] 中国人民银行金融消费者权益保护实施办法 [EB/OL]. [2022-10-31]. <http://www.scio.gov.cn/32344/32345/44688/46191/xgzc46197/Document/1708183/1708183.htm>.

- [7] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验 [J]. 中国社会学, 2011 (5): 61-79, 220-221.
- [8] 朱旭峰, 赵慧. 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例 (1993—1999) [J]. 中国社会科学, 2016 (8): 95-116, 206.
- [9] 王沪宁. 集分平衡: 中央与地方的协同关系 [J]. 复旦学报 (社会科学版), 1991 (2): 27-36.
- [10] 赵雪芹, 蔡铨, 王英. 我国个人信息保护政策的文本分析——基于政策工具、社会系统论、政策效力的三维分析框架 [J]. 现代情报, 2021, 41 (4): 17-25.
- [11] 谭春辉, 童林. 我国个人信息保护政策工具的分析与优化建议 [J]. 图书情报工作, 2017, 61 (23): 67-75.
- [12] 朱光, 卞淑莹, 杨健清. 双重感知视角下的社交媒体类 APP 隐私政策内容分析及优化策略研究 [J]. 现代情报, 2022, 42 (10): 36-47, 70.
- [13] 袁红, 张苏娇. “互联网+政务服务”环境下政务 APP 隐私政策的内容分析 [J]. 现代情报, 2022, 42 (3): 121-132.
- [14] 马骋宇, 刘乾坤. 中美个人健康信息保护比较研究——基于 60 款主流移动医疗 APP 的隐私政策分析 [J]. 电子知识产权, 2021 (1): 27-36.
- [15] 徐磊, 郭旭. 大数据时代读者个人信息保护的实践逻辑与规范路径——以图书类 App 隐私政策文本为视角 [J]. 图书馆建设, 2021 (1): 74-83, 92.
- [16] 梁栋. 电子商务消费者个人信息保护的规范路径——基于 6 类 12 家电商平台隐私政策的实证研究 [J]. 大连理工大学学报 (社会科学版), 2022, 43 (3): 102-112.
- [17] 崔艺璇, 李卓卓. 隐形面单真的隐形吗? ——快递行业个人信息保护研究 [J]. 农业图书情报学报, 2022, 34 (8): 65-78.
- [18] 孙瑞英, 李杰茹. 我国政府数据开放平台个人隐私保护政策评价研究 [J]. 图书情报工作, 2022, 66 (12): 3-16.
- [19] 姜婷婷. 行为监管视角下个人金融信息保护问题研究 [J]. 金融论坛, 2022, 27 (6): 74-80.
- [20] 林慰曾. 数据爬虫技术对金融信息安全的冲击及制度回应 [J]. 北京航空航天大学学报 (社会科学版), 2022, 35 (4): 161-169.
- [21] 中国人民银行成都分行课题组, 杨宇焰, 李敏敏. 线上金融活动中个人金融信息保护问题与建议 [J]. 征信, 2021, 39 (10): 44-52.
- [22] 胡文涛. 推进普惠金融应重视的问题: 加强金融隐私权的保护 [J]. 兰州学刊, 2018 (8): 164-172.
- [23] 董纪昌, 焦丹晓, 张欣, 等. 大数据金融背景下商业银行客户信息保护研究 [J]. 工程研究 - 跨学科视野中的工程, 2014, 6 (3): 307-318.
- [24] 于春敏. 金融隐私保护政策“标准化”: 美国经验及对我国的启示 [J]. 中共福建省委党校学报, 2017 (8): 88-94.
- [25] 田宇申. 互联网保险中个人信息保护的法规制——以个人信息保护政策为切入 [J]. 兰州学刊, 2021 (9): 116-134.
- [26] 曾刚, 赵雪芹, 杨一凡. 政策工具视角下我国个人金融信息保护政策文本分析与对策研究 [J]. 现代情报, 2021, 41 (9): 84-93.
- [27] 杨正. 政策计量的应用: 概念界限、取向与趋向 [J]. 情报杂志, 2019, 38 (4): 60-65, 51.
- [28] 迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统 [M]. 庞诗等, 译. 北京: 三联书店, 2006.
- [29] 王世强. 政府培育社会组织政策工具的分类与选择 [J]. 学习与实践, 2012 (12): 78-83.
- [30] 杨瑞仙, 沈嘉宁, 许帆, 等. 社交媒体 APP 隐私政策评价指标体系构建及实证研究 [J]. 情报理论与实践, 2023, 46 (1): 81-89.

[31] 朱春奎等. 政策网络与政策工具: 理论基础与中国实践 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2011.

[32] 董淑芬, 李志祥. 大数据时代信息共享与隐私保护的冲突与平衡 [J]. 南京社会科学, 2021 (5): 45-52, 70.

Quantitative Research on the Policy Text of Provincial Personal Financial Information Protection in China from the Perspective of Policy Instruments

Cui Wenfang^{1,2} Hu Zhiwei¹ Pei Lei¹

(1. School of Information Management, Nanjing University, Nanjing 210023, China;

2. Bank of Nanjing, Nanjing 210019, China)

Abstract: [**Purpose/significance**] The formulation of the provincial personal financial information protection policy is an important practice of the national policy design and implementation to a certain field. Analyzing the tools and distribution characteristics of the provincial personal financial information protection policy in China is of great significance to the future research of personal financial information protection and policy optimization of governments at all levels. [**Method/process**] Based on the perspective of policy tools, this paper takes 87 provincial personal financial information protection policy texts as the research object, uses the comprehensive research paradigm of combining policy document quantitative analysis and content analysis, and analyzes the external characteristics, thematic characteristics and policy tool distribution characteristics of provincial personal financial information protection policies through the multiple analysis dimensions of time and space, internal and external, in order to probe into the overall distribution characteristics and implementation points of provincial personal financial information protection in China. [**Result/conclusion**] The personal financial information protection policy at the provincial level in China has initially formed a system, and most provinces have achieved policy coverage, which has shown a steady growth trend in recent years. However, there are problems such as insufficient top-level design, incomplete coverage, imbalance in the structure of policy tools, and the absence or imbalance of inter provincial policies. On this basis, suggestions are put forward to further improve the provincial personal financial information protection policy framework system, optimize the provincial personal financial information protection policy tool structure, and promote the construction of a national unified and coordinated policy system.

Keywords: Personal financial information protection; Information protection policy; Policy tools; Quantitative analysis; Text analysis

(本文责编: 孙龙慧)