

個人資料(私隱)條例
《個人信貸資料實務守則》的建議修訂

共用按揭資料作信貸評估 諮詢文件

提交意見截止日期:
二零一一年二月八日

個人資料私隱專員公署(下稱「公署」)根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)第12(9)條發出本諮詢文件，向市民進行諮詢。

公署已委託政策21有限公司為顧問，進行本公眾諮詢。市民可用中文或英文就本文件提出意見，請將意見書送交下述地址：

政策21有限公司
香港九龍長沙灣道928-930號時代中心11樓1101-02室
電話: 2310 2737
傳真: 2549 3942

你亦可於 <http://www.pcpd.org.hk>作網上遞交，或透過電郵提交意見書(電郵地址：Consultation2011@pcpd.org.hk)。若你有任何問題，請致電3423 6683 與公署的簡小姐或2310 2737與政策21有限公司的蔡先生聯絡。

意見書須於2011年2月8日前提交

請在意見書上註明「**共用按揭資料作信貸評估**」。如用電郵遞交意見書，請在「主題」一欄寫上「**共用按揭資料作信貸評估**」。

公署希望無論是私下或公開與其他人士進行討論或在日後發表任何報告書時，可以指名引用各界就本諮詢文件提交的意見。如任何人士不欲在部分或全部意見方面披露其身分，我們樂於尊重有關意願，但如沒有提出此項要求，則會假設可將作出回應人士的名字公開。意見書所附的個人資料只會用於進行這次公眾諮詢活動，包括用以擬備現有的《個人信貸資料實務守則》的修訂版本，以及與該守則有關的任何說明文件或評論。

你有權查閱及改正你的個人資料。如你希望行使這項權利，以獲悉公署所持有關於你的個人資料，請與公署的行政經理聯絡：

地址: 香港灣仔皇后大道東248號12樓

電話: 2827 2827

傳真: 2877 7026

電郵: enquiry@pcpd.org.hk

個人資料私隱專員公署

2011年1月5日

目錄

第I部－摘要.....	1
背景.....	1
《個人信貸資料實務守則》.....	1
業界建議.....	2
公眾諮詢的注意事項.....	3
私隱議題.....	4
第II部－建議修訂的發展過程.....	6
樓價上升.....	6
確保物業市場健康平穩發展的措施.....	7
第III部－現行信貸資料共用安排.....	8
守則內保障資料私隱的條文.....	8
可供共用的資料的種類.....	8
查閱及使用資料的限制.....	9
資料保安和保障.....	9
查閱及改正個人資料的權利.....	9
香港的個人信貸資料機構.....	10
第IV部－業界的建議及理據.....	11
業界建議的主要特點.....	11
提供及使用的最少資料.....	12
可共用及未可共用信貸資料種類.....	13
在香港共用無抵押貸款正面信貸資料的好處.....	14
良好借款人的息率下降.....	14
降低拖欠帳款及損失比率.....	15

破產比率大幅下降.....	15
其他經濟體系共用個人信貸資料的情況.....	16
將共用信貸資料擴展至額外按揭資料的潛在好處.....	17
達致最佳的借貸條件和息率的潛在可能.....	17
促進物業市場長期穩定.....	17
推廣負責任的借貸及最佳的風險管理.....	17
共用正面按揭資料的建議範圍.....	18
共用正面資料涵蓋的按揭貸款類別.....	18
統一調整共用負面資料涵蓋的按揭貸款類別.....	18
可提供及查閱的額外按揭信貸資料類別的建議.....	19
信貸提供者向信貸資料機構查閱按揭宗數.....	20
資料保障措施和遵循有關規定.....	21
守則的現有條文以便參閱.....	22
第V部—個人資料私隱專員公署的考慮和諮詢議題.....	25
概要.....	25
擴大共用按揭資料的建議的好處.....	26
公眾利益.....	26
資料透明度對公眾利益的價值.....	27
消費者的觀點.....	28
公署會考慮的其他事項.....	29
有效使用信貸資料以作出審慎借貸.....	29
徵求意見的議題.....	29
議題一：所涵蓋的按揭資料類別.....	30
議題二：信貸提供者向信貸資料機構提供的資料類別及信貸提供者可查閱的資料類別：正面及負面信貸資料.....	30

議題三：由信貸提供者向信貸資料機構提供建議生效日已存在的按揭信貸資料.....	31
議題四：在實施日期當日或之後使用按揭宗數資料.....	32
議題五：過渡期.....	33
議題六：建議實施時加強私隱保障措施.....	33

第I部－摘要

背景

1.1 《個人資料(私隱)條例》(下稱「條例」)對個人資料的收集、持有、處理、保安及使用作出全面規管。條例第12(1)及(3)條授權個人資料私隱專員(下稱「私隱專員」)發出實務守則，就條例下施加予資料使用者的規定提供實務性指引，私隱專員並不時會修訂實務守則的內容。在修訂守則之前，私隱專員須根據條例第12(9)條，諮詢修訂後的守則所適用的資料使用者的代表團體，以及他認為合適的其他有利害關係的人。

1.2 個人信貸資料實務守則(下稱「守則」)旨在就處理個人信貸資料方面為本港的資料使用者提供實務性指引。目前，守則允許信貸提供者之間，通過使用一個由信貸資料機構管理的中央信貸資料庫，共用「正面」及「負面」的無擔保貸款資料和「負面」的住宅按揭貸款資料。「負面信貸資料」通常是指拖欠帳款的資料。「正面信貸資料」則是沒有欠帳貸款的資料，亦即個人的整體信貸風險及還款模式。

1.3 本諮詢文件的目的是就金融服務業界建議擴大現時共用信貸資料安排方面的個人信貸資料保障，諮詢有關方面及市民大眾的意見。金融服務業界預期建議能使消費者及信貸提供者共同受惠。建議的主要目的是推廣信貸提供者及消費者以負責任的態度作出貸款及借貸，以及減低消費者以住宅或非住宅物業抵押作過度槓桿式借貸的風險。

1.4 如果採用金融服務行業的建議，私隱專員將根據條例第12(3)條，修訂現行守則所指定信貸提供者共用新增信貸資料，及任何進一步保障個人私隱資料的合適新增共用安排的範圍和程度。

1.5 違反守則的規定本身並不構成違反條例的規定。不過，此情況在由裁判官、法庭或行政上訴委員會處理的法律程序中(請參閱條例第13(2)條)，以及在私隱專員處理的任何個案中，可作為指證有關人士違反條例的規定的證據。

《個人信貸資料實務守則》

1.6 守則於1998年2月首次刊憲，並於1998年11月27日生效。守則涵蓋個人資料的收集、準確性、使用、保安，以及查閱及改正資料等方面的事宜，這些事宜與目前或是或曾是個人信貸申請者的個人資料有關。守則一方面涵蓋信貸資料機構，而另一方面亦包括與信貸資料機構及追討欠款公司有業務往來的信貸提供者。

1.7 守則的現行版本(即守則第二次修訂本)於2003年5月23日刊憲，並於2003年6月2

日生效。有關修訂就信貸提供者透過信貸資料機構管理的中央信貸資料庫共用「正面」及「負面」信貸資料方面確立新的制度。自從引入共用無擔保個人信貸的正面信貸資料之後，很多信貸提供者均表示查閱客戶的正面信貸資料有助加強信貸風險管理，讓他們可向消費者提供更具競爭力的信貸產品。

1.8 現時守則設立為期24個月的過渡期間，信貸提供者在續批現有的信貸安排時不得查閱正面信貸資料，而即使為了檢討現有的信貸安排而查閱資料亦只限於某些訂明情況。有關過渡期已於2005年6月1日屆滿，意味信貸提供者現可全面使用信貸資料機構提供無擔保個人信貸的正面信貸資料。

1.9 守則現時就共用信貸資料所允許的範圍，包括住宅物業的負面按揭資料，並不包括正面按揭貸款資料。除非消費者目前尚有未清還的「重要欠帳」，即拖欠按揭貸款款項超過60日，其欠帳資料才可根據守則被共用。

業界建議

1.10 個人信貸工作小組提出並獲香港金融管理局（下稱「金管局」）所支持的建議是將共用正面和負面按揭資料加入守則內。個人信貸工作小組是由銀行公會、存款公司公會、香港持牌放債人公會及香港信貸機構聯會有限公司一同組成。

1.11 個人信貸工作小組，作為金融服務行業的代表，建議擴大目前的信貸資料共用安排 (i) 允許有限度共用給予消費者的住宅及非住宅物業的按揭貸款的正面信貸資料及 (ii) 延伸現行共用住宅按揭貸款的負面信貸資料以包括非住宅按揭貸款。

1.12 有關建議的詳情載於本諮詢文件的第四部分。基本上，業界建議的特點是：

- a) 向信貸資料機構披露有關 (i) 住宅和非住宅物業的正面按揭資料（限制資料項目）及 (ii) 住宅和非住宅物業的負面按揭資料（相對於目前只共用住宅物業的負面按揭資料）；
- b) 向信貸資料機構披露有關借款人、擔保人和按揭人的有關資料 [在 (a) 以上所指出的]（目前披露的資料只是有關借款人和擔保人）；
- c) 向信貸資料機構披露在建議實施日期之時已存在的住宅物業的正面按揭資料，和非住宅物業的正面及負面按揭資料，不論有否事先明確通知這些客戶，以備查閱及使用，惟須受下述(d)及(e)項所限；

- d) 在實施日期之後，(在客戶的書面同意下)即時使用有關資料作按揭貸款及其他信貸申請；及
- e) 在實施日期24個月後，(在客戶的書面同意下)使用有關資料作檢討客戶的一般信貸組合。

公眾諮詢的注意事項

1.13 現行守則的條文為共用正面和負面信貸資料提供一個架構，有關內容載有相關資料的保障措施的保障和限制，以保護消費者的個人資料私隱權益。擴大共用信貸資料範圍的建議將進一步擴展該架構，如果有關建議獲得接納，則需要訂定相等程度的資料保障措施的保障和限制，以確保消費者的私隱權益得到保護。這些資料保障措施的保障和限制將可確保有關方面遵守條例的規定。

1.14 私隱專員知悉，金融業界鑑於消費者任意地借貸，以及信貸提供者無法辨識借款人所需承擔的債項已超出他們所能償還的，建議在信貸提供者之間共用個人的正面按揭貸款資料，提高信貸提供者所作的信貸風險評估的完整性及準確性，並透過一個更有效率的信貸市場，以及減低房地產市場的資產泡沫風險，從而帶來經濟效益。

1.15 私隱專員亦注意到公眾關注近期樓價上升，以及按揭貸款與收入比率的增長趨勢。業內人士指出，樓價受內在因素(如供應和需求)及外在因素(如熱錢湧入香港)影響。物業價格的任何重大調整均可能導致欠帳和破產的個案大幅上升，嚴重威脅借款人、抵押者、擔保人、信貸提供者及香港整體經濟的財政穩健情況。

1.16 另一方面，私隱專員指出，業界的建議對資料保障及私隱有重大影響。個人信貸資料，如個人的整體信貸風險和該人的未清還按揭貸款數目，一向都被廣泛認為屬於涉及該人非常個人的資料私隱。在借貸的關係中，借款人亦同樣有責任和義務提供相關資料，以便貸款人作出審慎的貸款決定。有關議題應探討就使用資料目的而言，該等資料是否必要及不超乎適度；如果屬「是」的話，應就該等私隱資料訂定甚麼保障措施。

1.17 在決定進行諮詢工作之前，私隱專員考慮了三個重要因素，以便在公眾利益和消費者個人資料私隱的利益之間取得平衡，即：

- a) **宏觀的公眾利益**。涉及的有關問題需從宏觀的角度作出分析，而不應只局限於近期樓價上升和按揭貸款與收入比率的增長趨勢。事實上，如果建議措施有助於發展一個可穩定香港金融市場和整體經濟的健全按揭貸款環境，則該建議便符合公眾的利益。

- b) **擬用於信貸評估的額外按揭貸款資料的相關性**。信貸提供者為進行信貸評估而收集的額外信貸資料（透過信貸提供者間以信貸資料機構管理的中央信貸資料庫作資料分享），不應超乎適度。簡單來說，適用於任何收集個人資料的情況的基本原則是：為擬使用的用途而必須收集的個人資料應減至最少。在此前提下，有關資料的相關性應以其對公眾利益的價值和貢獻來評估。
- c) **個人資料私隱的權利**。作為有關額外按揭貸款資料的當事人，消費者應有權利在掌握情況下作出是否容許他人共用其資料的選擇。在共享其按揭貸款資料之前，申請人應可在申請按揭貸款時在知情的情況下作出選擇。在使用其額外按揭貸款資料，以及繼續使用該等資料作未來信貸參考之前得到當事人的同意是完全適當的做法。這個事先取得當事人同意的做法有助維護個人控制其個人資料的權利。

業界的建議詳情載於本文件第IV部，該部分詳述建議對業界及消費者的好處，以及有廣泛的公眾利益。私隱議題在本文件的第V部闡述。

私隱議題

1.18 簡而言之，六項私隱議題概述如下：

- a) 信貸資料機構持有信貸提供者提供的額外按揭資料，即住宅物業的正面按揭資料，及非住宅物業的正面及負面按揭資料(信貸資料機構已持有住宅物業的負面按揭資料)是否必需及不超乎適度；
- b) 把信貸提供者向信貸資料機構提供的正面按揭資料的數量按後者的運作需要而加以限制，以及把信貸提供者可查閱的有關資料(獲信貸申請人的書面同意)只限於按揭宗數(即尚未清還的按揭宗數)是否適當；
- c) 向信貸資料機構提供在建議實施日期時已存在的按揭的額外按揭資料(不論有否事先明確通知客戶) 是否適當；
- d) 在客戶的書面同意下，容許信貸提供者查閱額外按揭資料，不單為評估按揭貸款申請，亦為評估其他新個人信貸申請以及檢討和續批客戶現有的信貸安排是否適當；

- e) 關於容許查閱額外按揭資料以檢討借款人的一般信貸組合，24個月的過渡期是否適當；
- f) 應向信貸資料機構及信貸提供者施加什麼額外的私隱保障措施，及如何施加，以配合擴大的信貸資料庫及增加共用按揭資料程度。

1.19 私隱專員傾向贊同第二個私隱議題。表面看來及在第一個私隱議題的決定規限下，業界建議提供及查閱的正面按揭資料種類，是評估信貸風險所需要的最少資料。

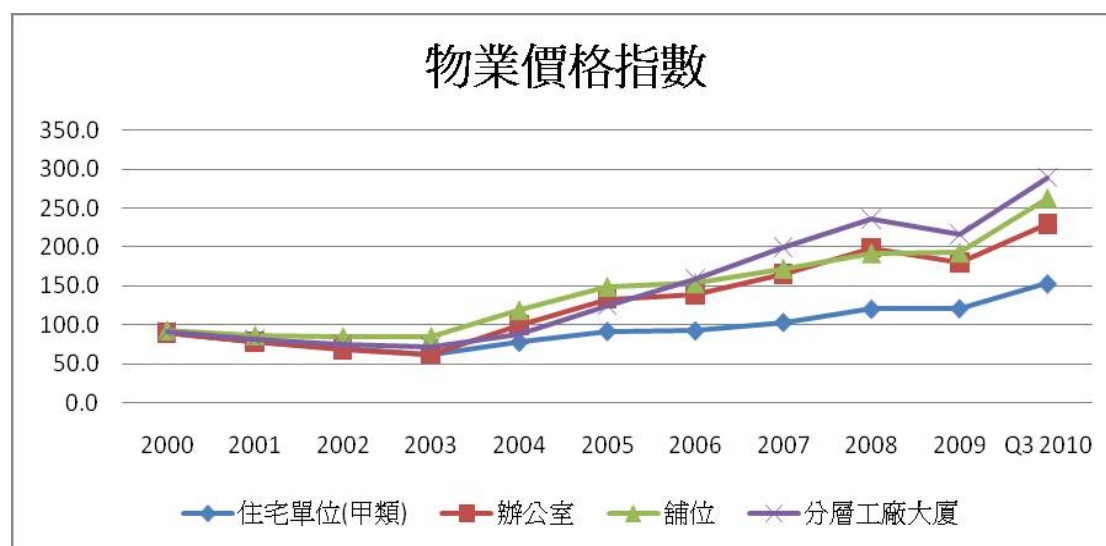
1.20 關於其他五項私隱議題，私隱專員的立場在現階段有所保留。公眾可對有關議題提出意見，私隱專員在作出最後決定及修訂守則前會適當考慮有關意見。

第II部－建議修訂的發展過程

樓價上升

2.1 在2010年11月進行的一項資產市場審查中，財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處注意到，在異常地低的按揭利率和經濟持續復蘇的帶動下，物業市場在2010年上半年及第三季早段時間相當暢旺。繼2009年上升29%和2010年上半年再攀升9%之後，整體住宅單位價格在2010年6月至2010年9月期間錄得5%的升幅，較2008年的近期高位超出22%。

2.2 在商用寫字樓方面，2010年9月的整體價格較2010年6月上升4%，並較2008年的近期高位超出10%。在零售舖位方面，2010年6月至9月期間的整體價格增加7%，與2008年的近期高位比較高出30%。至於分層工廠大廈單位，2010年9月的價格較6月急升8%，並較2008年的近期高位超出18%¹。下方圖表顯示住宅單位、商用寫字樓、零售舖位和分層工廠大廈單位的價格指數變動。²



2.3 在按揭利率極低的情況下，市民的置業購買力比率(即面積45平方米單位的按揭供款相對住戶入息中位數(不包括居於公營房屋的住戶，假設按揭成數為70%及年期為20年)的比率)仍低於1989年至2008年期間的長期平均數53%，不過已由2009年第三季的36%上升至2010年第三季的約42%。³ 但是，如果未來的利率回升，而樓價一直維持在高水平，市民的置業購買力比率可能進一步攀升。

¹ 財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處《2010年第三季經濟報告》(2010年11月)第33和38頁。

² 財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處《2010年第三季經濟報告》(2010年11月)第114-115頁所載的數據。

³ 財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處《2010年第三季經濟報告》(2010年11月)第34頁及《2009年第三季經濟報告》(2009年11月)第33頁。

確保物業市場健康平穩發展的措施

2.4 考慮到某些國家採取擴張性的財政措施和寬鬆的貨幣政策將導致全球資金洶湧及熱錢湧入香港，令資產泡沫風險增加，財政司司長在2010年2月公布的財政預算案中宣布四項措施，以確保物業市場健康平穩發展。這些措施包括增加住宅單位供應、提高物業交易的透明度、調高物業投機的交易成本，以及防止按揭信貸過度擴張。⁴

2.5 2010年4月，金管局對主要的住宅按揭貸款機構進行新一輪的現場審查，以確保審慎的貸款措施得以遵守。金管局亦考慮在正面信貸資料共用安排中包括按揭資料，協助銀行掌握更全面的信貸資料，以便更有效管理信貸風險。⁵

2.6 在2010年11月24日，財經事務及庫務局局長陳家強書面答覆陳健波議員的提問時表示，鑑於共用正面按揭資料的建議所涉及的公眾利益及侵犯私隱的程度，共用的資料會限於資料當事人名下未償還按揭的宗數。

⁴ 財政司司長曾俊華在2010年2月24日(星期三)動議二讀《2010年撥款條例草案》的致辭《2010至11年度財政預算案》第21至33段。

⁵ 財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處《2010年第一季經濟報告》(2010年5月)第34至35頁。

第III部－現行信貸資料共用安排

守則內保障資料私隱的條文

3.1 守則旨在就處理個人信貸資料方面為資料使用者提供實務性指引。守則涵蓋資料的收集、準確性、使用、保安，以及查閱及改正資料等方面的問題，這些問題與目前是或曾是個人信貸申請者的個人資料有關。守則一方面涵蓋信貸資料機構，而另一方面亦包括與信貸資料機構及追討欠款公司有業務往來的信貸提供者。

可供共用的資料的種類

3.2 負面信貸資料與個人無法履行其財務責任的資料有關，例如個人過往無法償還貸款的資料。另一方面，正面信貸資料一般是指個人在財政狀況方面的資料，但不涉及無法還款的情況，例如個人的整體信貸風險及還款模式。

3.3 根據守則的規定，信貸資料機構可向不同的信貸提供者收集關於某名人士的個人信貸資料。可從信貸提供者收集的資料包括個人的基本資料(即姓名、性別、地址、聯絡資料、出生日期、香港身份證號碼或旅行證件號碼)、信貸申請資料⁶、帳戶一般資料如已核准的信用額或貸款金額、還款期或條款、帳戶狀況(生效、已結束、已撇帳等)、帳戶還款資料(即上次到期欠款額、上次報告期間所作還款額及欠款資料)，以及信用咭損失資料⁷。此外，亦可收集關於個人以分期付款或租賃方式的信貸資料。

3.4 除了從信貸提供者所收集得的資料外，信貸資料機構亦可從官方的公眾記錄中收集有關個人的資料，可包括例如向有關個人追收欠債的法律行動、有關個人所欠款項的裁決，以及破產聲明或解除破產的資料。信貸資料機構可將收集得的個人信貸資料納入信貸資料庫內，當信貸提供者查詢有關個人的狀況時，可向信貸提供者提供該人的信貸報告。

3.5 至於涉及向另一名人士提供個人信貸而由該個人作擔保人的帳戶，該帳戶的一般及還款帳戶資料除被視為該借款人的帳戶資料外，亦在某程度上為顯示該擔保人須可能負上的債務責任而被視為該名擔保人的一般及還款帳戶資料。

⁶ 信貸申請資料指有關個人已作出個人信貸申請，所申請的信貸類別及金額的資料。

⁷ 信用咭損失資料與使用報失的信用咭進行未經授權的交易所引致的財政損失有關。

查閱及使用資料的限制

3.6 現行守則限制可查閱信貸資料機構所持有的個人信貸資料的人士。只有屬守則釋義下所指的信貸提供者才可查閱有關信貸資料。當中包括(a)《銀行業條例》第2條所指的認可機構或其附屬公司⁸，(b)根據《放債人條例》獲發牌照的放債人及(c)其業務是為以租賃或分期付款方式取得貨物而提供資金的人，例如信貸機構。地產經紀、僱主、直接促銷者及其他零售商均不獲准查閱。

3.7 守則亦限制信貸提供者使用取自信貸資料機構的信貸報告的目的，當中的資料只限用於評估已向信貸提供者提出的信貸申請，以及涉及提供信貸的其他合法活動，例如檢討現有的信貸安排、續批有關信貸或當已出現欠帳的情況。有關資料不得使用於直接促銷用途。

3.8 此外，守則亦就信貸資料機構所持有的信貸資料的保留及刪除事宜制訂基本規則。一般的規定是信貸資料機構可為信貸報告及信貸評分目的而保留有關資料五年，例如欠帳戶口資料可在欠帳全數清還後再保留多至五年。

資料保安和保障

3.9 根據守則的規定，信貸資料機構必須對個人信貸資料採取適當的保安措施，保障該等資料免受未經許可的查閱或更改所影響。這些措施包括規定信貸資料機構必須與用戶(信貸提供者)簽訂正式書面協議，詳細訂明用戶查閱信貸資料機構資料庫時所採用的管制措施及程序。

3.10 此外，信貸資料機構亦須制訂管制措施，確保只發放予用戶其有權取得的資料，以及必須定期監察及檢討信貸資料庫系統的使用情況，藉以偵察任何不尋常或不合常規的查閱或使用模式。此外，信貸資料機構必須備存記錄簿，記下所有證實或懷疑違反保安規定的事件，包括指出受影響的記錄、對當時情況的解釋及所採取的行動等資料。

查閱及改正個人資料的權利

3.11 根據守則的規定，信貸提供者必須通知信貸客戶其個人資料可能提供予信貸資料機構。通知書一般是信貸合約條款的一部分或隨信貸申請另行夾附。

⁸ 認可機構包括持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司。

3.12 守則亦規定，當信貸提供者考慮過信貸資料機構就個人的信貸申請提供的信貸報告後，信貸提供者在就申請所作的決定而向有關個人發出的通知中，應將已對信貸報告加以考慮一事通知該人。信貸提供者亦應告知該人可循何種途徑聯絡提供該信貸報告的信貸資料機構。這可確保信貸申請因信貸提供者參閱信貸報告後而被拒的客戶，得知他們有查閱及改正有關資料的權利。

3.13 有關個人查閱信貸資料機構所持有的檔案資料及改正當中任何錯誤資料的權利，並不會因發出上述通知而有所影響。如個人認為信貸提供者所提交的資料不準確並要求改正有關資料，則信貸資料機構必須要求信貸提供者作出澄清。如在提出改正資料要求後40日內仍未能得到書面證實或改正爭議中的資料，則該等資料在該40日限期屆滿時必須加以刪除或按照要求作出改正。這有助確保由信貸資料機構保存的個人信貸資料為準確及完整的資料。

香港的個人信貸資料機構

3.14 環聯資訊有限公司(原名為香港資信有限公司)是香港一間主要的個人信貸資料機構。信貸資料機構的主要業務是利用會員信貸提供者所提供的資料，編製一個中央信貸資料庫，然後應會員的要求向它們提供經過整理的信貸資料。

3.15 前香港資信有限公司(即現時的環聯資訊有限公司)由信貸機構及銀行聯合組成⁹。這是香港首個中央數據庫，標誌著金融業的一個新里程碑。該數據庫在1985年擴大至收集負面信貸資料，大大增強了股東和成員管理風險的能力。2003年6月修訂守則生效，使達成共用無擔保信貸的正面資料及住宅按揭貸款的負面資料。

3.16 信貸提供者可透過信貸資料機構提供的信貸報告，在向某個人作為借款人或某個人擬或已為其他人士作擔保人進行下述過程時，查閱該機構所持有關於該人的個人信貸資料：即考慮批出任何個人信貸、檢討現有的個人信貸安排(包括考慮增加信用額、縮減信貸，以及與個人制訂或推行債務安排計劃)和續批現有的個人信貸安排。

3.17 當借款人或擔保人已出現拖欠還款的情況時，信貸提供者可為合理地監察該人的債務狀況，查閱信貸資料機構持有關於該人的個人信貸資料。此外，信貸提供者可為提供或更新個人信貸資料之目的，在任何時間向信貸資料機構查閱其早前已向該機構提供的關於該人的個人信貸資料。

⁹ 環聯資訊有限公司在1982年由12間信貸機構成立，它們在車輛及設備的租賃市場保持著領導的地位。當時，從事有抵押借貸的財務機構都嚴重受騙。為了抑制「重複借貸」這類詐騙，故有迫切需要成立一間中央信貸處理機構。參考資料：<http://www.transunion.hk>。

第IV部－業界的建議及理據

4.1 這部份由個人信貸工作小組提供。

業界建議的主要特點

4.2 業界建議的主要特點概述如下：

a) 按揭貸款種類

業界建議共用授予客戶的按揭貸款之正面信貸資料及負面信貸資料涵蓋相同按揭貸款類別，即住宅、零售、商業或工業物業的按揭貸款。

b) 共用正面按揭資料

- i) 每位使用信貸資料機構的信貸提供者會向信貸資料機構提供以下有關批予客戶並有未償還債務的按揭貸款的相關借款人、按揭人及擔保人的個人資料（下稱「該些資料」）：
 - (1) 姓名；
 - (2) 身分(即借款人、按揭人或擔保人)；
 - (3) 香港身份證號碼或旅遊證件號碼；
 - (4) 出生日期；
 - (5) 性別；
 - (6) 通訊地址；及
 - (7) 帳戶號碼、信貸種類、帳戶狀態及結束日期；
- ii) 信貸資料機構需要該些資料以便能準確確認每名參與個人按揭貸款的人士，並就其參與身分彙編按揭貸款的宗數(「按揭宗數」)；
- iii) 當信貸資料機構回應信貸提供者就一位個人的查詢時，信貸資料機構只會向信貸提供者提供該位個人的按揭宗數(而不會提供有關該位個人的該些資料)；
- iv) 信貸提供者須獲得該位個人的書面同意才能向信貸資料機構提出查閱他的按揭宗數；
- v) 信貸提供者會要求查閱該位個人的按揭宗數用作考慮給予新的個人信貸或修訂現有的個人信貸或債務重組、重新安排或債務安排計劃，

以及在24個月的過渡期後，就該位個人信貸狀況和持續還款能力進行全面整體審查；

vi) 爲了實現全面個人信貸評估和了解所有個人信貸的總債務這目標，當考慮給予或修改任何類型的個人信貸（而不僅按揭貸款）時，信貸提供者會要求獲得個人的按揭宗數；

c) 共用負面按揭資料

信貸提供者將繼續共用現有的守則允許的相同的負面信貸資料項目。業界所提出的統一調整涉及到覆蓋按揭貸款的類型，即從住宅物業按揭貸款到商舖、商廈或工業物業的按揭貸款。

提供及使用的最少資料

4.3 考慮到客戶難免擔心他們的資料私隱及信貸提供者是否向信貸資料機構提供多於必要的個人按揭資料，以至有利於信貸提供者及不利於客戶，個人信貸工作小組建議信貸提供者只向信貸資料機構提供有限的資料項目，而信貸資料機構在信貸提供者就客戶作出查詢時，只披露按揭宗數。事實上，如下表所示，共用資料範圍遠小於其他經濟體系，如新加坡、台灣和中國大陸。個人信貸工作小組認爲其已經給予足夠的重視將所涉及的客戶按揭資料數量限制至最少，以確保信貸風險信息的透明度和促進審慎的借貸。

編號	提供按揭資料範圍	香港	新加坡	台灣	中國
		建議向信貸資料機構提供的正面資料	共用正面資料	共用正面資料	共用正面資料
1	個人姓名	是	是	是	是
2	出生日期	是	是	是	是
3	性別	是	是	是	是
4	身份證明文件號碼及與發行國家代碼	是	是	是	是
5	地址欄	是	是	是	是
6	聯絡電話	否	是	是	是
7	就個人資料準確性有爭議	是	是	是	否
8	訂閱代碼	是	是	是	是

9	帳號	是	是	是	是
10	帳戶類型	是	是	是	是
11	帳戶狀態	是	是	是	是
12	貨幣代碼	否	是	是	是
13	開始日期	否	是	是	是
14	結束日期	是	否	是	是
15	信貸限額/貸款額	否	否	是	是
16	期限/年期	否	否	是	是
17	分期還款金額	否	否	是	是
18	已付金額	否	否	是	是
19	未付餘額	否	否	是	是
20	舊帳戶資料(在債務償還安排前)	否	否	否	否
21	個人/商業帳戶	否	是	是	是
22	報告日期	是	是	是	是
23	選擇刪除資料	是	否	否	否
24	共同借款人/擔保人名稱	是	否	是	否
25	須就帳戶負責的帳戶持有人的數目	否	是	是	否
26	按揭物業地址	否	否	否	是
27	帳戶最高分期付款水平	否	否	否	是
28	共用/個人(身分)	是	否	是	否
29	僱主	否	是	是	是
30	職業	否	是	是	是
31	婚姻狀況	否	是	是	是
32	教育	否	否	否	是
33	收入	否	否	是	是
34	貸款用途	否	否	是	否
	共用資料項目總數	15	19	29	27

可共用及未可共用信貸資料種類

4.4 自1982年起，信貸提供者可從信貸資料機構獲得有關分期付款及租賃帳戶的個人信貸資料。可共用的資料已逐漸擴展至信用卡及其他無抵押的個人貸款，及住宅按揭貸款方面。從2003年6月起，信貸提供者已可通過信貸資料機構共用有關住宅按揭的負面信貸資料和無抵押個人貸款的正面信貸資料。根據現時的資料共用安排，除了住宅按揭貸款的負面資料外，其他有關住宅、零售、商業及工業物業按揭貸款的個人信貸資料不會被共用。以下列表撮述目前可供共用的個人信貸資料的主要種類。

產品 (僅限個人帳戶)	貸款類別	共用正面信貸資料	共用負面信貸資料
信用卡	無抵押	是	是
分期貸款	無抵押	是	是
循環貸款	無抵押	是	是
分期付款購入/租賃	有抵押	是	是
住宅按揭貸款	有抵押	否	是
非住宅按揭貸款	有抵押	否	否

4.5 住宅貸款佔了按揭貸款中的主要部分，也是典型金額最大的個人借貸。香港約有480,000名住宅按揭借款人，截至2010年6月30日為止，未償還的住宅按揭貸款總額超過港幣6,795.45億元，即每名借款人平均借款港幣140萬元¹⁰。與同期的信用卡貸款相比，例如，全港共有13,050,000個信用卡帳戶，而應收帳款總額超過港幣744.63億元，即每個帳戶的平均應收帳款總額達港幣5,706元¹¹。

4.6 在樓價上升的課題上，雖然注意力直到最近都主要集中在住宅物業，但其實非住宅物業的價格上漲和消費者多樣化的物業投資趨勢，現已從住宅物業伸延至住宅及非住宅物業，此趨勢亦同樣值得關注。正如上文2.2段所提到，過去 10年的分層工廠大廈/商場/寫字樓的房地產價格指數的變動已超過住宅物業。這引起了對非住宅物業潛在的市場投機活動的關注。將非住宅物業的按揭貸款資料納入將有利於促進信貸提供者負責任的貸款和消費者負責任的借款。

在香港共用無抵押貸款正面信貸資料的好處

良好借款人的息率下降

4.7 自從無抵押貸款的正面信貸資料可共用後，香港個人信貸市場出現了更多創新的金融產品，使客戶有更多個人貸款或信貸的選擇，以配合他們的需要。在競爭更激烈的環境下按風險水平基準釐定息率可令消費者享受更佳的貸款條件。

4.8 根據消費者委員會2009年的一項調查¹²，在眾多較受歡迎的非信用卡個人貸款中，例如稅貸，實際年利率可低至1.62%至2.66%，相比在無抵押貸款正面信貸資料可共用之前，相關的實際利率高達3.2%至8.16%¹³較佳。

¹⁰ 資料來源：香港金融管理局2010年6月住宅按揭統計調查。

¹¹ 資料來源：香港金融管理局2010年第二季信用卡貸款調查。

¹² 《選擇》月刊(2009年12月)刊登的稅貸調查顯示，指定的客戶類別(如公務員、曾成功申請稅貸的客戶、特選行業的客戶、按揭貸款借款人等)可享有較優惠的實際年利率。

¹³ 《選擇》月刊(2004年12月)刊登的稅貸調查。

4.9 更全面的借款人信貸狀況和貸款承擔(包括他們的按揭貸款)資料，使信貸提供者可更精密地對客戶進行劃分，從而讓香港的個人信貸市場繼續健康地發展。

降低拖欠帳款及損失比率

4.10 自從2003年6月擴大共用個人信貸資料後，加上競爭激烈的個人信貸市場及香港經濟好轉，更多個人已獲得個人信貸。在同一段時期，整體拖欠貸款及信用卡壞賬情況已大為改善，有關數據請見下表。

	03 年 底	04 年 底	05 年 底	06 年 底	07 年 底	08 年 底	09 年 底	10年 上 半 年
信用卡借款金額/續期 ¹⁴ (港幣十億元)	27.80	24.40	24.60	25.00	24.60	23.77	21.07	19.61
%信用卡撇帳	10.02	4.73	2.81	2.91	2.90	2.72	3.71	2.31
利用個人信貸的人數(百萬) ¹⁵	3.08	3.14	3.25	3.37	3.50	3.65	3.74	3.80
零售銀行貸款逾期還款3個月(%) ¹⁶	2.04	1.05	0.68	0.54	0.36	0.48	0.59	0.44

破產比率大幅下降

4.11 個人破產宗數已經從2003年高峰期的26,922宗，回落至2005年低位的9,933宗。除了因為2009年上半年的金融危機導致該年錄得15,784宗個人破產個案之外，有關數字一直保持在每年約10,000宗的水平。另一方面，破產人士平均欠債金額已於2003年10月相等於每月入息41倍的高峰，減少至2004年1月至2005年8月介乎入息25至35倍之間¹⁷。有關記錄顯示，雖然近年的個人信貸借款人數，以及信貸提供者發放的無抵押個人信貸金額有所增加，但破產的比率仍然保持平穩。

¹⁴ 資料來源：香港金融管理局的信用卡貸款調查。

¹⁵ 資料來源：環聯資訊有限公司。

¹⁶ 資料來源：香港金融管理局刊物 <http://www.info.gov.hk/hkma>。

¹⁷ 資料來源：香港金融管理局文章“Benefits of sharing positive consumer credit data” 圖表2。

其他經濟體系共用個人信貸資料的情況

4.12 美國和英國這些較成熟的個人信貸市場，普遍認為全面共用個人信貸資料是風險管理基礎的重要一環。研究結果顯示，在美國全面共用個人信貸資料使可用信貸增加、提高釐定息率的彈性，以及減低拖欠帳款比率¹⁸。

4.13 就以下共用住宅按揭資料的列表顯示，其他亞洲經濟體系，如中國大陸、台灣及新加坡，已經成立全面性的按揭信貸資料庫。有見及此，香港作為區內重要的個人信貸市場若不改善其對全面信貸的意識，將可能失去競爭優勢。

(共用按揭資料的年份)	美國 (1982)	英國 (1985)	加拿大 (2004)	新加坡 (2002)	澳洲 (2002)	台灣 (1993)	中國大陸 (2007)*
共用的資料類別	正面與負面	正面與負面	正面與負面	正面與負面	負面	正面與負面	正面與負面
開設帳戶日期	√	√	√	√	√	√	√
原來貸款金額	√	×	√	√ #	√	√	√
原來分期還款期數	√	√	√	×	√	√	√
每期還款金額	√	√	√	×	√	√	√
還款頻率	√	√	×	×	√	×	√
貸款餘額	√	√	√	√ #	√	√	√
最後作出還款的日期	√	√	√	√	√	×	√
最後還款到期日	√	√	√	√	√	×	√
最後還款金額	√	√	√	√	√	×	√

*可能

僅限於負面資料

4.14 業界在諮詢文件發表之日已收集的資料顯示其他亞洲經濟體系，如中國大陸、台灣及新加坡，按揭信貸資料庫共用正面及負面的非住宅按揭貸款資料。

¹⁸ Barron, John M and Staten, Michael (2003), "The value of comprehensive Credit Reports: Lessons from the US Experience".

將共用信貸資料擴展至額外按揭資料的潛在好處

達致最佳的借貸條件和息率的潛在可能

4.15 香港並無有關整體個人按揭貸款的統計數字。以住宅按揭貸款為例，住宅按揭貸款通常佔個人借貸總額的可觀部分。此外，以下列表亦顯示住宅按揭貸款的拖欠貸款比率遠低於其他個人信貸(如信用卡)。共用額外按揭資料將有助信貸提供者根據更全面的資料，以進行更全面的個人信貸評估。信貸提供者日後可將額外按揭資料納入其信貸評分或按風險水平釐定息率的模式中來審批信貸。透過獲取更能反映個人整體信貸狀況的資料，信貸提供者可進行更有效的信貸評估。根據以往無抵押貸款的經驗，按更全面的資料所作的信貸評估可為借款人帶來最佳的借貸條件和息率。

	平均應收的信用卡帳款總額	未償還住宅按揭貸款
2000年第一季	港幣 403.01 億元	港幣 4,784.57 億元
2010年第二季	港幣 730.07 億元	港幣 6,795.45 億元
拖欠比率	1.90% (2002年第一季)	1.43% (2001 四月)
	0.25% (2010年第二季)	0.02% (2010 六月)

促進物業市場長期穩定

4.16 截至2010年8月為止，住宅物業的價格已由2009年的水平上漲約 47%，主要原因是按揭利率處於歷史低位。香港樓價下滑很可能對借款人、按揭人及擔保人產生重大影響。儘管目前按揭貸款的拖欠貸款比率相對較低，但如利率回復過去的水平，高風險客戶的償債比率將大幅增加。

4.17 共用更全面的按揭資料可讓信貸提供者在評估信貸申請時，考慮客戶的按揭宗數，從而使經濟體系得益，有關做法有助推動負責任的借貸，以及可在個人出現早期經濟困難迹象時促進採取防備措施。

推廣負責任的借貸及最佳的風險管理

4.18 有效的風險管理是任何成功金融機構都不可或缺的。在過去的25年，香港一直為共用個人信貸資料提供有利的環境，促使個人信貸市場的成熟及發展，令消費者、信貸提供者及香港的整體經濟受益。隨著金融服務界的持續發展，並在穩定和強勁的經濟環境帶動下，有質素及全面的資料對鼓勵個人貸款市場持續穩步增長及將用於投機活動的融資金額減至最低是必須的。因此將共用個人信貸資料擴展至涵蓋按揭貸款的正面及負面資料是適當和合時的。

4.19 此外，現時按揭的拖欠貸款比率處於歷史低位的主要原因，是由於香港目前的利率處於異常的低位。由於預計利率將會隨時間回升，持有多項按揭的客戶的還款能力將無可避免地受到影響，增加欠帳的可能性。有了全面的按揭資料，信貸提供者將可更有效評估客戶的信貸狀況。

共用正面按揭資料的建議範圍

共用正面資料涵蓋的按揭貸款類別

4.20 業界建議信貸提供者可擴大現時共用信貸資料的安排，有限度共用住宅及非住宅物業的按揭貸款的正面信貸資料。授予個人的按揭貸款包括但不限於分期付款、有期貸款及循環貸款。建議涵蓋的按揭類別如下：

- a) 在得到香港按揭證券有限公司（下稱「該公司」）同意的前提下，由信貸提供者轉讓到該公司或替該公司作服務代理的住宅及非住宅按揭；
- b) 住宅、零售、商業或工業物業（包括車位）的按揭；
- c) 在政府核准的前提下，就各項政府計劃把住宅物業作為個人信貸抵押的按揭；
- d) 由殼公司簽署並由個人擔保的住宅及非住宅按揭；及
- e) 以住宅、零售、商業或工業物業作抵押的有期貸款。

4.21 除了住宅物業按揭之外，將有關車位、有期貸款及以零售、商業或工業物業作抵押的按揭納入可共用的信貸資料範圍，有助對借款人進行更全面的信貸評估，以及日後計算償債比率。有關安排亦與其他經濟體系(如新加坡、台灣和中國大陸)的做法一致。

統一調整共用負面資料涵蓋的按揭貸款類別

4.22 根據現有的守則，當客戶拖欠還款的期限超過60天，信貸提供者可提供及共用客戶住宅按揭貸款的帳戶資料。有關建議實施時，負面按揭資料之提供及共用會調整至涵蓋上文4.20段所述的按揭類別，與可提供及共用的正面信貸資料看齊。為了達至個人全面信貸評估及了解其就所有個人貸款之總債務的目標，就共用正面及負面按揭資料涵蓋的按揭貸款類別須作出調整以避免公眾可能出現的誤解。

可提供及查閱的額外按揭資料類別的建議

4.23 業界完全明白和尊重個人資料私隱。建議共用的資料項目只限於與促進客戶和信貸提供者審慎借貸的用途有關而不過量。業界強調，由信貸資料機構所持有的該些資料不會被信貸提供者共用。在收到信貸提供者對一位客戶的查詢時，信貸資料機構只會向信貸提供者提供該位客戶的按揭宗數。在處理客戶申請個人信貸時，按揭宗數有助信貸提供者向客戶作進一步適當的查詢去了解客戶的債務總額及進行更全面的信貸評估。

4.24 為了使信貸資料機構可以就建議實施時持有尚未全部償還按揭貸款的客戶編制按揭宗數，每位使用信貸資料機構服務的信貸提供者會向信貸資料機構提供所有現有未償還債務的按揭貸款的該些資料（在上文4.2(b)(i)段中指定）^(註釋)。2003年擴展共有關無抵押個人信貸的正面資料時也採用類似的程序。當時容許信貸提供者向信貸資料機構提供以下資料：

- a) 尚有未償還的拖欠還款的無抵押貸款欠款資料；及
- b) 尚有未償還的重要欠帳（即拖欠款項超過 60 日）的住宅按揭貸款的帳戶一般資料及欠款資料。

4.25 業界根據律師及資深大律師的法律意見，認為就信貸提供者查閱及使用按揭宗數作出準備，信貸提供者向信貸資料機構提供該些資料是在保障資料第3原則的範圍內。根據業界的看法，該些資料是用於直接關於信貸提供者核心活動的合法目的，以及與原本收集資料的目的直接有關。在沒有法庭判例的情況下，業界認為「直接有關目的」應取決於是否直接與原本目的有關，而不附帶任何特定的時間框架來加以確定。採用這樣的詮釋，業界視「釐定和維持按揭貸款」為原本目的及「確保客戶的持續值得信貸度」為原本目的直接有關目的。

4.26 建議實施後，信貸提供者會向信貸資料機構提供有關在實施日期或之後的按揭貸款申請的該些資料。

^(註釋) 公署註釋

按揭資料提供予信貸資料機構的客戶分為兩類：

- (a) 客戶在申請按揭貸款之前或之時，當貸款機構向他收集個人資料，會獲提供通知，該通知明確表明會如業界現時所建議，向信貸資料機構提供資料；
- (b) 客戶沒有獲提供有關通知，或在申請按揭貸款之前或之時，當貸款機構向他收集個人資料，獲提供的通知沒有明確表明會如業界現時所建議，向信貸資料機構提供資料。

4.27 關於涉及超過一名借款人的按揭、第三者按揭、有個人擔保的按揭貸款或有個人擔保的殼公司按揭貸款，業界建議信貸提供者向信貸資料機構提供以下的該些資料：

按揭類別	該些資料
個人聯名按揭(借款人亦為按揭人)	每名借款人的所有該些資料，並須註明有關貸款為聯名按揭貸款
第三者按揭(即借款人並非按揭人)	每名借款人、擔保人和按揭人的所有該些資料
有個人擔保的按揭貸款	每名個人擔保人的所有該些資料
有個人作擔保的殼公司的按揭貸款	每名個人擔保人的所有該些資料

4.28 信貸提供者將不會向信貸資料機構提供以下資料：

- a) 已按揭物業的市值；
- b) 已按揭物業的地址；
- c) 未償還的貸款額；
- d) 每期還款額；
- e) 貸款年期；
- f) 貸款與市值比率；
- g) 借款人/按揭人/擔保人的收入或財富；或
- h) 貸款的利息。

信貸提供者向信貸資料機構查閱按揭宗數

4.29 就信貸提供者向信貸資料機構查閱按揭宗數而作出的建議：

- a) 客戶同意

就每個個案避免疑慮及潛在爭論，業界建議信貸提供者須在建議實施日期當日或之後得到客戶書面同意該信貸提供者查閱及使用信貸資料機構持有的有關該名客戶的資料，才可向信貸資料機構查閱該名客戶的按揭宗數。

信貸提供者將在特定情況下尋求客戶就有關使用其按揭宗數的書面同意：

- i) 在建議實施日期當日或之後，當客戶向信貸提供者申請任何新的個人信貸或修改任何現有個人信貸資料 – 其目的為評估申請及其後就客戶的信貸狀況及還款能力持續進行全面整體檢討；或
- ii) 當客戶已經向信貸提供者表示或信貸提供者知道或有合理理由懷疑該客戶有財政困難 – 其目的為考慮任何債務重組、重新安排或對其他信貸條款作出修改及就客戶信貸狀況及還款能力進行全面整體檢討。

同意字眼將只對獲得同意的信貸提供者有效，而不會尋求惠及所有信貸提供者。

b) 冷靜期

在任何情況下，在建議實施日期起計的24個月內，信貸提供者將不會使用客戶的按揭宗數作為現有的守則第2.9.2, 2.9.3, 2.9.4 及2.9.5條所列明含義（條文載於下文4.35段以便參閱）的檢討該客戶現有的信貸安排。在上述(a)段要求客戶的書面同意適用於冷靜期內及以後。

c) 允許信貸提供者查閱按揭宗數

只有取得有關個人的書面同意的信貸提供者，才可向信貸資料機構查閱該個人的按揭宗數。

資料保障措施和遵循有關規定

4.30 現時已有措施保障就現有的共用個人信貸資料安排的資料私隱。這些措施主要在以下指引中述明：私隱專員根據條例第12條發出的守則、《監管政策手冊IC -6》（「手冊IC -6」）（此指引是金管局根據《銀行業條例》（第155章）發出的法定指引），以及由香港銀行公會及存款公司公會聯合發出的《銀行營運守則》。

4.31 守則中載有保障向信貸資料機構提供的個人信貸資料的安全及確保資料準確的措施。這些措施的要點如下：

- a) 信貸提供者必須在客戶申請個人信貸時，通知客戶信貸提供者及信貸資料機構共用個人信貸資料的安排；
- b) 信貸提供者向信貸資料機構提供的個人信貸資料的範圍受守則限制；

- c) 根據守則第2.9條（條文載於下文4.35段以便參閱），信貸提供者只可在特定情況下從信貸資料機構取得信貸報告；
- d) 信貸提供者不得為直銷用途取得個人信貸資料；
- e) 信貸提供者及信貸資料機構必須制訂措施，以保障個人信貸資料的安全和準確性；
- f) 信貸提供者及信貸資料機構須遵循特定規則去保留和刪除個人信貸資料；
- g) 客戶有權查閱他們的資料，及要求信貸資料機構改正其持有的任何不準確的資料；
- h) 信貸提供者須備存記錄涉及已證實或懷疑不正當查閱個人信貸資料的所有事件的日誌，並記錄信貸提供者因而採取的行動。

4.32 手冊IC-6中亦載有類似的保安及保護資料措施。受金管局監管的信貸提供者（即認可機構，下稱「認可機構」）必須制訂措施，確保其向信貸資料機構披露或從信貸資料機構取得的個人信貸資料得到妥善的保護。此外，手冊IC-6要求認可機構在守則訂定的框架下盡可能全面參與個人信貸資料共用，以促進守則的施行。

4.33 除了遵守手冊IC-6的規定外，認可機構亦須按照《銀行營運守則》的要求，在任何時候均遵守條例及監管有關收集、使用及持有客戶資料的相關實務守則。金管局要求所有認可機構遵循《銀行營運守則》的規定，並在其日常監管工作中監察認可機構遵行規定的情況。

4.34 通過現有強健的措施、就共用正面按揭資料落實的額外措施，以及信貸提供者和信貸資料機構對落實建議的集體努力，業界確信信貸提供者會適當地提供資料及使用按揭宗數，令所有有關方面得益。

守則的現有條文以便參閱

4.35 守則第2.9條規定：

2.9 在不抵觸第2.8條的一般性原則，但須就過渡期間查閱帳戶資料有關的第2.10條管限的情況下，信貸提供者可透過信貸資料機構提供的信貸報告，查

閱該機構所持有關於某人的個人信貸資料:

2.9.1 在向該名個人作為借款人或該名個人擬或已為其他人士作擔保人進行下述過程:

2.9.1.1 考慮批出任何個人信貸;

2.9.1.2 檢討現有的個人信貸安排;或

2.9.1.3 續批現有的個人信貸安排,

或

2.9.2 當該名借款人或擔保人已出現拖欠還款的情況時,為合理地監察該人的債務狀況;

以及為第2.9.1.2、2.10.2、2.10.3、2.10.4條及其他相關條文的目的,「檢討」一詞是指信貸提供者對現有的信貸安排就下述事項(只限下述事項)作出考慮,即:

2.9.3 增加信用額;

2.9.4 縮減信貸(包括取消信貸或減低信用額);或

2.9.5 與個人制訂或推行債務安排計劃。

4.36 守則第2.10條規定:

2.10 儘管有第2.9條的規定,信貸提供者不可在過渡期間透過信貸報告查閱任何帳戶資料(包括帳戶一般資料及帳戶還款資料),除非查閱是在下述任何情況下進行:

2.10.1 考慮向該名個人或向該名個人擬作擔保人之其他人士批出新的個人信貸(不包括提高現有信貸額)的過程中作出的;

2.10.2 檢討目前已拖欠逾期60日的現有信貸安排而作出查閱,以便信貸提供者制訂債務重組安排;

2.10.3 當有關個人及信貸提供者之間(不論是否亦涉及其他人士/機構)已存在債務重組安排時，為檢討現有信貸安排而作出查閱，以便信貸提供者推行上述債務重組安排；或

2.10.4 為檢討現有信貸安排而作出查閱，藉以與有關個人制訂該人所提出的債務安排計劃，

但本條並不影響信貸提供者在過渡期間查閱下述帳戶資料(有關資料可在第2.10.1、2.10.2、2.10.3 或2.10.4 條以外的情況下根據第2.9 條而作出查閱)：

2.10.5 與分期付款、租賃或押記帳戶有關的帳戶資料(包括帳戶一般資料及帳戶還款資料)；

2.10.6 帳戶在進行查閱時顯示有尚未清還的重要欠帳的帳戶資料(包括帳戶一般資料及帳戶還款資料)，而該帳戶並非第2.10.5 條所述的帳戶；或

2.10.7 帳戶在進行查閱前顯示有重要欠帳的帳戶一般資料連同顯示該重要欠帳的欠款資料，有關帳戶並非第2.10.5 或2.10.6 條所述的帳戶。

第V部—個人資料私隱專員公署的考慮和諮詢議題

概要

5.1 公署的主要職責是就遵守條例作出監管，以保障個人資料的私隱權益。實際上即是說監察資料使用者的運作原則、政策及策略以確定是否符合條文的明示和隱含的規定。包含於保障資料原則內的公平、不收集超乎適度的資料、收集目的、使用及保安等觀念，是良好個人資料管理不可或缺的元素。

5.2 凡已制訂私隱法例的地區均有一項運作規則，就是如要收集個人資料，則資料收集量必須維持於能滿足收集資料目的之最低水平。同時，法例中亦包括保障措施，訂明資料使用者必須將資料的使用目的告知資料當事人。此外，若使用目的有所改變，則必須事先取得有關人士的明確及自願同意。這些規定旨在讓資料當事人明悉其個人資料的選擇方案始作出決定。

5.3 針對上述保障資料原則，業界提出容許信貸提供者向信貸資料機構提供更多個人信貸資料，以作信貸申請評估及信貸檢討的建議應予以適當的評估。

5.4 在考慮業界所提出的建議時，公署認為要在公眾利益及個人私隱利益之間作出一個公平及合理的平衡，以致不會因過度促進公眾利益而影響個人利益。決定此平衡的準確性質需要信貸市場各人士的合作及努力，並考慮以下因素：

a) **個人信貸「借款」的一方**

信貸安排的借款人對信貸市場所負的責任是要審慎理財，以及有責任向放款人提供相關資料作審慎的放款評估。判別的準則在於就該等資料的使用目的而言，所提供的資料是否必需及不超乎適度。若是，則須採取甚麼保障措施來確保資料私隱。

b) **個人信貸「放款」的一方**

就各類放款而言，審慎信貸風險評估對市場發展均屬必需。放款人對信貸市場的責任是以審慎的態度放款，而對借款人則其責任在於獲得的資料只使用於有關資料的收集目的。共用資料模式為更佳風險管理提供了一個資訊平台。若放款人因商業理由選擇忽視可用的資料，並繼續作出推高有關風險的決定，此架構的成效性可能會受阻礙。

c) **監管機構**

相關的機構如金管局及公署有責任為業界提供一個健全的環境，藉制度建立一個有效率的個人信貸市場並同時尊重個人資料私隱。有關方面須

制訂監管指引，以確保業界採取良好的營商手法，推行私隱保障方案，並且對資料作出充份保障。

擴大共用按揭資料的建議的好處

公眾利益

5.5 如上文提到，市場於2010年第三季初及上半年度的上漲是基於超低息按揭利率及持續的經濟復甦。住宅樓宇、商用寫字樓、零售店舖及分層工廠大廈的價格皆顯著上升。¹⁹ 根據特首在最近的施政報告中指出：「按揭收入比率在第二季為百分之四十一，雖然仍然比過去二十年的平均比率百分之五十三為低，但有上升趨勢」。²⁰

5.6 財政司警告，「由2008年第四季至今，流入港元的流動資金已超過6,400億元，增加了資產泡沫形成的潛在風險。一旦資金逆轉或利率回升，資產價格會有大幅的波動，可能會影響金融體系穩定及實體經濟復蘇。」²¹ 為確保房地產市場健康穩定發展，政府實施了一些措施，包括增加住宅單位供應、提高物業交易的透明度、調高物業投機性的交易成本，以及防止按揭信貸過度擴張。²²

5.7 值得注意的是，就信貸提供者提供的貸款及預支款項而言，用於購買住宅單位的在2009年高達港幣6,980億元，但相比信用卡透支金額則只有大約港幣690億元。²³ 直至2010年第二季度，貸款及預支款項用於購買住宅單位的金額上升到港幣7,340億元，而信用卡透支金額則停滯在約港幣680億元。²⁴

5.8 鑑於按揭貸款的金額遠超過信用卡的透支金額，從公眾利益的角度來看，按揭貸款申請人和信用卡發卡人均需審慎借貸，有關行為亦應與信用卡透支一樣，值得監管機構的密切關注。

5.9 公署明白業界的建議連同適當的保障措​​施一同執行，將有助創造一個貸款人和借款人均重視信貸資料透明度的文化，從而促進建立負責任的貸款／借款關係，避免向還款能力低的個人提供太多信貸，以保障他們的財政健康。

¹⁹ 財政司司長辦公室經濟分析及方便營商處《2010年第三季經濟報告》(2010年11月)第114頁所載的數據。

²⁰ 2010-11施政報告，《民心我心 同舟共濟 繁榮共享》第4頁。

²¹ 財政司司長曾俊華在2010年2月24日(星期三)動議二讀《2010年撥款條例草案》的致辭《2010至11年度財政預算案》第21段。

²² 財政司司長曾俊華在2010年2月24日(星期三)動議二讀《2010年撥款條例草案》的致辭《2010至11年度財政預算案》第21至33段。

²³ 政府統計處《香港統計年刊》(2010年)第249頁。

²⁴ 政府統計處《香港統計月刊》(2010年11月)第155頁。

資料透明度對公眾利益的價值

5.10 在任何發達的經濟體系中，個人消費者是推動經濟增長的動力，而信貸市場一直是實現經濟增長的一大要素。香港在過去十年的可用信貸額顯著增加，這亦是香港經濟增長的主因。

5.11 如業界指出，信貸資料的透明度，例如包括未有拖欠的貸款宗數(包括按揭貸款)，有助評定有關個人的總承擔債務。業界強調，在具備適當保障措施的环境下，資料透明度在以下方面對放款人和借款人雙方均有好處：

a) **信貸評估決定有根據**

具備較全面的個人信貸風險資料後，包括他們未償還的貸款，信貸決定便可根據公平及全面的評估而作出；

b) **良好信貸記錄屬重要個人資產**

對優質借款人來說，一個根據客觀因素決定及處於控制之下的良好信貸記錄是一項終身資產。這些具透明度的資料能令絕大部分的借款人在日後的信貸申請中受惠，較明顯的好處是可以取得費用優惠與較佳的借款條件。

5.12 在沒有共用個人按揭貸款資料的情況下，信貸提供者仍可要求按揭貸款申請者就未償還的按揭貸款及還款金額提供資料。假如申請者未能就他們未償還的按揭貸款提供詳盡的資料，信貸提供者可能不能夠公平而準確地評估申請者的償還貸款能力，因而在按揭利率中加入一項風險溢價，以保障信貸提供者的利益。因此，根據業界意見，就未償還的按揭貸款提供詳盡資料的申請者須承受較高的按揭利率，因為信貸提供者無法區別哪些申請者已提供詳盡資料和哪些沒有。共用個人按揭資料有助確保向所有按揭貸款申請者及信貸提供者提供一個健全的環境，從而建立一個有效率的個人信貸市場。

5.13 實際上，澳洲法律改革委員會(Australian Law Reform Commission)在一項就信貸報告的私隱檢討中發現，由於信貸提供者未能完全知道申請者的個人信貸記錄，導致出現資料不對稱的情況，令信貸提供者只能基於個人信貸的平均風險計算息率。這種情況將鼓勵高風險申請者申請信貸，因為價格對他們來說太低；而低風險申請者則會拒絕獲批的信貸，因為價格對他們來說太高。資料不對稱也可能造成道德危機，因為信貸申請者可藉不披露個人信貸記錄作為騙取信貸的手段。²⁵

²⁵ 澳洲法律改革委員會(2006)，《回顧私隱 – 信用報告的規定：問題文件》第24-25頁。

5.14 總而言之，擴大個人信貸資料的共用範圍至涵蓋按揭資料，可增加資料的透明度，以及令信貸評估更為嚴謹和有效，並會帶來負責任的借貸及有助保障香港整體的金融穩定，特別是在全球性低利率及過量資金令物業市場壓力漸增的情況下。

消費者的觀點

5.15 按揭信貸資料是高度個人及機密的。從保障資料的角度而言，披露及使用過多個人資料等同更多的私隱被侵犯。消費者無可避免地關注自己的資料私隱及保障，特別是信貸提供者會否向信貸資料機構披露過多不必要的個人按揭資料，而令信貸提供者受惠，卻導致消費者的利益受損。消費者也可能質疑業界的建議帶來的成效，即是否能向消費者提供更優惠條件及價格。

5.16 從資料保障的角度來看，共用個人資料可能會對個人的私隱權益構成不良影響，尤其是當資料是從不同來源收集得來時。擴大共用個人信貸資料至按揭信貸資料的影響可分為兩方面：

a) **資料密集**

首先，加入大量關於信貸使用者的資料，令單一資料庫的個人資料的儲存及保留擴大。任何有個人信貸記錄的市民，不論記錄是「好」是「壞」，都可能成為中央信貸資料庫的對象。資料庫中的資料非常豐富，可能導致出現「改變用途」的機會，令資料被濫用於非原本收集目的的風險增加。

b) **歸類/烙印效果**

其次，還有個人信貸評分的問題。個人信貸評分是指將借款人的信貸資料獨立地使用或與其他資料共同使用，藉以評定借款人的可信任程度。這個程序將個人歸類由「低風險借款人」至「高風險借款人」，對有關個人會產生標籤效應。視乎評分的機制、所使用的資料類別及資料的準確性，這個評分程序有可能給予有關人士一個不適當的「信貸標籤」，從而對他們的信譽產生不利的影響。

5.17 有關資料密集的問題，無可否認，為促進審慎借貸的目的，將所有有關的個人信貸資料儲存於單一資料庫在運作上帶來方便。解決資料密集的一個更積極的做法是採取一切必要措施及保障，以確保資料的保安及資料不被濫用。

5.18 至於歸類和烙印效果，業界認為信貸提供者根據按揭貸款申請人的過往信貸記錄及還款能力資料，有助批出與申請人的償還貸款能力相稱的按揭貸款條款。業界認為這是對信貸提供者和按揭貸款申請人雙方都有利的，從信貸資料服務機構中所得的

資料，不會因為儲存在信貸資料庫中的資料不完整，而導致「錯誤標籤」按揭貸款申請人。

5.19 業界認為，根據有關無抵押貸款的經驗，基於更全面的資料而為按揭貸款申請進行的信用評估，預計會為借款人帶來更有利的條款和價格。業界有責任明確顯示出共用按揭資料的好處會如何轉移到消費者身上。

5.20 雖然承諾保密這點在銀行與客戶的關係中至為重要，而信貸資料機構亦保證會保密；但公署認為必須制訂嚴格的私隱保障措施，才可放寬共用信貸資料的規定。這些保障措施必須適用於信貸提供者向信貸資料機構提供的所有按揭資料。管控措施不僅適用於信貸資料庫系統，同時亦應適用於可接觸系統的員工，包括信貸資料機構及信貸提供者的員工。

公署會考慮的其他事項

5.21 私隱專員清楚明白其管轄範圍只限於個人資料私隱保障，而他只可根據條例所賦予的權力處理獲授權的事宜。本文件所提出的其中一些問題與個人資料私隱無關，故不屬公署的權力範圍。雖然如此，私隱專員認為有責任對這些重要事項作出回應，以便傳達一個完整的情況讓大眾對有關的私隱事項作出考慮。

有效使用信貸資料以作出審慎借貸

5.22 業界提出的一個主要論據是信貸提供者在缺乏按揭資料下，未能對個人貸款申請作出評估。要注意的是，只有在能有效地運用有關資料作出更好的決策時，資料才會有價值。

5.23 從較審慎的角度來看，基於信貸提供者的差異，信貸風險管理程序似乎難以統一。公署不便強制規定信貸提供者應如何使用正面信貸資料以作出信貸評估及風險管理。業界是有責任向公眾證明他們會善用有關資料以作出審慎借貸，令借款人、信貸提供者及整體經濟共同受惠。

徵求意見的議題

5.24 以下各項是由業界提出擴大信貸資料共用安排的建議引起的私隱議題：

- a) 議題一：所涵蓋的按揭資料類別；
- b) 議題二：信貸提供者向信貸資料機構提供的資料類別及信貸提供者可查閱的資料類別：正面及負面信貸資料；

- c) 議題三：由信貸提供者向信貸資料機構提供建議生效日已存在的按揭資料；
- d) 議題四：在建議實施之後使用按揭宗數作一般信貸評估；
- e) 議題五：過渡期；及
- f) 議題六：建議實施時加強私隱保障措施。

公署促請各界就以下議題請提出意見。

議題一：所涵蓋的按揭資料類別

5.25 公署現誠邀市民大眾就業界建議擴大信貸資料共用安排，以包括有關借款人、按揭人及擔保人的住宅、零售、商業及工業物業的正面及負面按揭資料發表意見。（相對於目前只共用借款人及擔保人的住宅物業負面按揭資料）

5.26 目前，可供信貸提供者透過信貸資料機構共用的按揭資料只是有重要欠帳（即拖欠款項超過 60 天）的個人住宅按揭資料。公署明白，擴大按揭貸款類別的範圍有助準放款人得知借款人的整體負債，有助於準確地評估借款人的貸款信譽。從保障資料的角度，我們須考慮擴大按揭貸款類別的範圍，就使用資料的目的而言，即評估信貸申請（包括按揭）及檢討借款人的信貸背景，是否超乎適度。

議題二：信貸提供者向信貸資料機構提供的資料類別及信貸提供者可查閱的資料類別：正面及負面信貸資料

正面按揭資料

5.27 公署現誠邀市民大眾就由信貸提供者向信貸資料機構提供的資料項目及信貸提供者可查閱按揭宗數發表意見。

5.28 根據業界建議，信貸提供者會向信貸資料機構提供以下有關按揭貸款及按揭申請的資料：

- a) 姓名;
- b) 身分 (即借款人、按揭人或擔保人);
- c) 香港身份證號碼或旅遊證件號碼;
- d) 出生日期;
- e) 性別;
- f) 通訊地址;及
- g) 帳戶號碼，信貸種類，帳戶狀態及結束日期。

5.29 業界認為，以上提供的資料，對信貸資料機構準確識別每位有個人按揭貸款的人士，及編制其持有的按揭宗數是必需的。業界建議信貸提供者將只會從信貸資料機構查閱按揭宗數（並不包括上述(a)至(g)的資料）。

負面按揭資料

5.30 在共用非住宅按揭的負面資料方面，業界建議信貸提供者可以共用跟現行守則下可共用的住宅按揭的負面資料相同類別的資料，即帳戶一般資料(列於守則的附表2)及欠款資料(即過期欠款額(若有)及逾期還款日期)及清還過期欠款額的日期(若有)。當按揭貸款出現重要欠帳(即拖欠款項超過60天)時，信貸提供者才可提供有關資料。

5.31 視乎在議題一下所決定的按揭貸款類別而定，私隱專員認為在此議題下建議共用的資料類別及項目代表以評估貸款申請人的信貸風險的目的所需的最少資料。

5.32 為協調現行守則就處理資料的規定，現有如下建議：

- a) 信貸資料機構可保留上述第5.28及5.29段涵蓋的資料在其資料庫內，直至帳戶結束後五年屆滿為止，若於帳戶即時結束前五年內沒有任何重要欠帳（即拖欠款項的期限超過60天），根據現行守則第3.5.2條，客戶可在五年期內要求信貸資料機構自其資料庫刪除已結束帳戶的資料。
- b) 信貸資料機構可保留上述第5.30段涵蓋的資料在其資料庫內，直至根據守則第3.3條全數清還欠款(包括與信貸提供者簽訂的還款安排)後五年屆滿為止。

5.33 鑑於建議擴大由信貸提供者向信貸資料機構提供及可供信貸提供者查閱的資料類型，現行守則第2.4.3.3條及附表2須進行修訂以涵蓋如上述第5.28、5.29及5.30段所述的正面及負面的資料類型。現行守則的相關條文將需要作出修改，以落實上述修訂。

議題三：由信貸提供者向信貸資料機構提供建議生效日已存在的按揭信貸資料

5.34 業界表示，其按揭資料會被提供予信貸資料機構的客戶分為兩類：

- a) 客戶在申請按揭貸款之前或之時，當貸款機構向他收集個人資料，會獲提供通知，該通知明確表明會如業界現時所建議，向信貸資料機構提供資料；
- b) 客戶沒有獲提供有關通知，或在申請按揭貸款之前或之時，當貸款機構向他收集個人資料，獲提供的通知沒有明確表明會如業界現時所建議，向信

貸資料機構提供資料。

5.35 公署現誠邀市民大眾就信貸提供者向信貸資料機構提供建議生效日已存在的按揭信貸資料(見議題二的5.28、5.29及5.30段)及在建議生效日前收到的按揭貸款申請資料(不論事前是否已明示通知客戶)發表意見。

5.36 在這方面，業界認為即使沒有事前作出通知，亦沒有需要取得客戶的明示同意，因為額外的按揭信貸資料是用於直接關於信貸提供者核心活動的合法目的以及與原本收集資料的目的直接有關。業界認為「直接有關目的」應取決於是否直接與原本目的有關，而不附帶任何特定的時間框架來加以確定。採用這樣的詮釋，業界視「釐定和維持按揭貸款」為原本目的及「確保客戶的持續值得信貸」為原本目的直接有關的目的。

5.37 公署注意到業界對「直接有關目的」的看法，但認為業界的解釋會對私隱帶來影響，特別是貸款機構在借款人/按揭人/擔保人申請按揭貸款之前或之時，沒有明確告知他們有關使用及轉移其個人資料，包括向信貸資料機構資料庫提供資料，故此不能確定他是否能合理期望他的按揭信貸資料隨後會被提供予信貸資料庫及被共用。但是，公署亦注意到市民大眾就樓價上升的關注增加，以及若不能共用建議實施前的按揭資料，信貸提供者向信貸資料機構提供按揭資料的建議，將無法即時(須待若干年)實現預期的效果，阻礙了擴大客戶共用按揭信貸資料的目的。

5.38 私隱專員知道在公眾關注樓價上升，個人私隱權利和信貸提供者對客戶應有的保密責任之間，需要取得一個適當的平衡，但私隱專員在這個階段保留他的立場。他將考慮在諮詢期間收集得的持分者和公眾的意見後，作出一個確切決定。因此，私隱專員徵求有關按揭人、擔保人、借款人及其他人士就他們是否有合理期望他們在建議生效日已存在的按揭及按揭貸款申請的個人資料，會披露予信貸資料機構作個人信貸資料共用；以及他們是否支持，如業界及金管局所倡議，以公眾利益為理由披露有關資料發表意見。

議題四：在實施日期當日或之後使用按揭宗數資料

5.39 雖然由信貸提供者向信貸資料機構提供的額外資料是有關按揭貸款的，但是，為了評估按揭貸款和其他信貸均可查閱有關資料。業界表示，信貸提供者在取得客戶的書面同意後，可以查閱共用的按揭信貸資料，作任何新的信貸申請安排或續批現有的信貸安排或一般的信貸檢討。這意味著，借款人、按揭人或擔保人所提供的與按揭貸款申請有關的按揭資料，將不僅被與該按揭有關的信貸提供者使用，而是被其他所有信貸提供者使用；不僅是與按揭貸款有關，而是包括借款人、按揭人或擔保人從信貸提供者所獲得的他所有信貸安排。

5.40 雖然信貸提供者希望取得他們借款人的全面信貸資料是可以理解的，但值得注意的是信貸提供者應考慮非按揭信貸的金額比按揭貸款相對小。這包含的問題是否存在著絕對需要按揭信貸資料來處理金額比按揭貸款較小的信貸安排，如申請信用卡。就這方面，公署現誠邀市民大眾發表意見。

議題五：過渡期

5.41 公署現誠邀市民大眾就業界建議的過渡期的長短(即實施共用個人按揭資料日期起的24個月)發表意見。這個過渡期的概念是，在這期間，除非在特定情況須即時查閱有關資料，例如客戶有財政困難及需作出債務重組，否則信貸提供者不得查閱和使用這些資料作為檢討借款人的現有信貸。

5.42 實施一段過渡期間有助向客戶提供另一層保障，讓他們得悉信貸資料機構所收集的任何按揭信貸資料，除新貸款申請及以上特定的特殊情況下，在過渡期間內均不會被查閱及使用。這安排對過度借貸的人士可能有利，可讓他們有一段較長的時間與放款機構重新評估或重訂一個切合實際的還款方案。此外，該過渡期間對財務機構亦有幫助，因為在適當情況下，有關機構可透過該段期間對本身的追收信貸策略的有效程度作出較佳判斷。該等策略包括債務紓緩計劃及/或對無法還款的貸款作重組安排。

5.43 實施一段過渡期的好處相當明顯。問題是建議的過渡期的長短是否合理。就這方面，公署現誠邀市民大眾發表意見。

議題六：建議實施時加強私隱保障措施

5.44 公署認為私隱循規審核是一項有用的工具，信貸資料機構應使用這工具以審查及檢討資料管理措施是否足以符合守則的規定。

5.45 現時，信貸資料機構每年須要進行循規審核，及在審核後制訂審核報告送交私隱專員考慮及／或評論。若採用業界擴大資料庫的建議，私隱專員建議信貸資料機構在實施日期後的6個月內自費委託獨立循規審核員，在循規審核開始後的3個月內制訂審核報告以送交私隱專員。第一份提供的循規審核報告應特別審核信貸資料機構處理擴大共用按揭資料範圍的系統能否符合守則的規定。此後，信貸資料機構在每年的循規審核報告中須涵蓋擴大按揭信貸資料的範圍。

5.46 另外，由於信貸資料機構把所有個人信貸資料放在其資訊系統中，資訊系統的資訊科技保安管理及所有有關管制，對信貸資料機構就所受託的個人信貸資料的保密、完整及問責是非常重要的。由於個人信貸資料的敏感性，對他們保安的要求的期望

亦相當高。以資訊科技界最佳實務的原則，如ISO/IEC 27002最佳資訊科技保安管理實務，定期審核資訊系統保安，會確保消費者的個人資料得到保障。

5.47 公署現誠邀市民大眾就應否對信貸資料庫採取任何額外保障措施，及應否施加其他管制，於信貸資料系統及可接觸到有關系統的信貸資料機構及信貸提供者的員工，以防止濫查資料發表意見。