

個人資料(私隱)條例 《個人信貸資料實務守則》

共用正面信貸資料 個人信貸資料保障的建議條文 公眾諮詢報告



香港個人資料私隱專員公署
Office of the Privacy Commissioner
for Personal Data, Hong Kong

**個人資料(私隱)條例
《個人信貸資料實務守則》**

**共用正面信貸資料
個人信貸資料保障的建議條文
公眾諮詢報告**

二零零三年一月

目 錄

第 I 部	公眾諮詢
第 II 部	關於共用正面信貸資料的意見
第 III 部	對資料保障及管制措施建議的意見
第 IV 部	對關注事項及問題的回應
第 V 部	未來路向
附錄 I	私隱專員出席的各項公開活動
附錄 II	遞交書見書的回應者名單

第 I 部 —— 公眾諮詢

背景

1.1 目前，透過信貸資料服務機構共用信貸資料須受私隱專員根據《個人資料(私隱)條例》(下稱「條例」)第 12 條發出的《個人信貸資料實務守則》(下稱「守則」)所規管。守則於一九九八年二月首次發出，並於同年十一月二十七日開始生效。其後在二零零二年二月，守則內關於資料保留及披露等事項曾作出修訂。有關修訂已在二零零一年五月進行公眾諮詢，並在二零零二年三月一日生效。守則旨在就個人信貸資料的處理，為信貸提供者，例如銀行及信貸資料服務機構，提供實務性指引。

1.2 由一九九九年開始，即使不是更早之前，各項不良經濟因素對借款人所帶來的綜合影響已經浮現。在該年，財務機構宣布拖欠還款的客戶數目顯著上升，而申請破產的數字亦同樣大幅上升。自此以後，本港唯一的信貸資料服務機構——香港資信有限公司，以及破產管理署均表示信用咭拖數及貸款欠帳的情況均日益嚴重。這情況可從下述指數中反映出來：

- 多重欠債的情況有所增加；
- 相信屬無力還款類別的信用咭持有人的數字快速上升；及
- 嚴重欠債的信貸者(即欠債額已超越其月薪數倍)的百分比。

1.3 有關統計數字及該等數字在短期內迅速上升，顯示有關方面有需要對信貸管理情況作緊急處理。事實上，有觀察者認為除非目前事態之緊急情況已被完全確認，並得到對應的處理，否則其沖擊將對香港的經濟增長帶來負面的影響。

1.4 香港金融管理局(下稱「金管局」)及香港銀行公會多月來曾就高欠債額及個人破產數字高企進行多番討論，以尋求應對的措施。立法會議員亦對破產及

欠債額持續上升的趨勢表示關注。在二零零二年一月，政府召開高層圓桌會議¹，討論有效地應付個人欠債及破產問題的方法，出席者包括業界的代表及政府官員。

1.5 這些討論帶出了擴大信貸提供者共用客戶信貸資料範圍的一套建議。業界在這方面的理據，是讓信貸提供者查閱及使用借款人的正面信貸資料，可令信貸提供者在向現有或準客戶批出信貸時能根據更多資訊作出判斷。所持的意見是透過信貸資料服務機構共用正面信貸資料，可實質上改善信貸提供者所取得的資料的質素。有效地共用這些資料有助作出較佳風險管理，解決信貸提供者「盲目地」批出貸款的問題。

1.6 如實施業界的建議，則等同放寬目前守則的規定，准許透過信貸資料服務機構更廣泛地共用正面信貸資料。私隱公署對實施共用正面信貸資料計劃所產生的個人資料私隱影響作出週詳考慮後，提出必須採取具體的保障及管制措施，作為整個計劃不可或缺的一部分，以符合條例的規定，以及保障條例所賦予香港市民的權利。這些保障及管制措施成為諮詢文件內的一套建議草案的材料，以徵詢市民的意見。

1.7 私隱公署在二零零二年八月二十八日，根據條例第 12(9)條發出諮詢文件，徵詢公眾對各項建議草案的意見。私隱公署共向有關各方發出超過 3,000 份諮詢文件，包括立法會及區議會議員，以及各專業及代表團體等。此外，公眾亦可瀏覽私隱公署的網址：www.pco.org.hk，參閱此諮詢文件。為方便市民大眾起見，市民亦可前往 19 區的民政事務處及私隱公署索閱此諮詢文件。除此之外，私隱公署亦編製了兩輯 30 秒的粵語及英語宣傳聲帶，在諮詢期內在本港的電台廣播，以提高市民對此事的認識。

1.8 在諮詢期內，私隱專員共接受了十二次傳媒訪問及出席了本港電台的聽眾來電節目，解釋建議草案的各項相關問題。私隱專員亦出席了三場論壇，收集市民大眾對建議的意見。私隱專員出席的各項公眾活動載於附錄 I。此外，私隱專員亦出席了二零零二年九月二十四日的立法會財經事務委員會會議，各與會者

¹ 出席會議的人士包括香港銀行公會、香港金融管理局、當時的財經事務局、破產管理署、警方及個人資料私隱專員公署的代表。

在會議上討論了各項建議草案。

從收到的意見書得出的一般看法

1.9 公眾諮詢期於二零零二年十月二十五日結束。私隱公署在諮詢期結束時共收到 261 份書面意見，而在諮詢期過後亦收到 21 份意見書。從個人、公私營機構、專業團體及代表聯會收到的意見書總共有 282 份。附錄 II 為回應者名單，其分類現概述如下：

回應者	數目
法定/公營機構	4
銀行及金融界	33
同業公會	11
專業團體	6
私營公司	5
領事館	2
政黨	2
個人/群體	219
意見書總數	282

1.10 在對各項回應作週詳考慮前，意見書中的一些看法實在值得大家注意：

- 回應者傾向於在原則上支持或反對共用個人正面信貸資料計劃，尤其是在一般市民以個人身份遞交的意見書內。
- 無論回應者是否支持或反對是項計劃，他們所持的意見各有不同，由有理據至無理據均有。
- 財務機構一致支持是項計劃，雖然在大多數情況下，它們要求私隱公

署考慮進一步讓步，因為它們認為這樣會對計劃有利及降低計劃的運作成本。

- 在多份來自個人的反對是項計劃的意見書中，「不滿銀行」情緒似乎隱約可見，回應者認為銀行應對它們的信用咭及個人貸款業務的差勁表現負責。
- 一些回應者對是項計劃能否糾正目前的情況存疑。這些意見通常是基於回應者相信是項計劃旨在消除前所未見的破產高企數字。情況當然並非如此。私隱公署已在諮詢文件及傳媒的訪問中明確闡述此點。
- 一些回應者對是項計劃能為信貸客戶帶來所指的好處表示置疑。他們認為本港的財務機構在它們的公開聲明中，在是項計劃能為信貸客戶帶來利益方面只是含糊其詞。這些疑慮全是因為財務機構並無一致承諾會按風險水平釐定息率而引起的。

1.11 諮詢結果可概括為兩部分。第一部分與共用正面信貸資料計劃的意見有關。至於第二部分則包括回應者就諮詢文件建議的資料保障及管制措施所發表的評論/建議。

第 II 部 —— 關於共用正面信貸資料的意見

對意見書所述意見的分析

2.1 這部分對曾就共用正面信貸資料計劃(下稱「計劃」)發表意見的意見書作出分析。分析結果顯示下述三類意見：

回應者	支持	反對	其他
法定/公營機構	1	-	3
銀行及金融界	31	-	2
同業工會	9	1	1
專業團體	3	1 ²	2
私營公司	3	1 ³	1
領事館	2	-	-
政黨	-	-	2
個人/群體	109	90 ⁴	20
意見書總數	158	93	31

- a) 支持計劃的回應者(158 份意見書：佔總數的 56%)。此類意見書毫不置疑地支持計劃。除了 16 份意見書外，大部分回應者都詳列計劃所帶來的好處，以支持他們的立場，或是提議加強建議中的資料保障措施。至於 219 份來自個人的意見書，109 位回應者對計劃表示支持(50%)。
- b) 反對計劃的回應者(93 份意見書，佔總數的 33%)。此類回應者對計劃表示反對。除了四份意見書外，大部分回應者都陳述了他們的反對論據。在另外五份意見書中，回應者原則上反對計劃，但卻就實施各項

² 這包括一名回應者的意見書，該回應者曾向其會員進行意見調查。在 195 位回應者中，124 位(64%)反對是項計劃，因為他們認為計劃侵犯個人私隱，並且對資料被濫用的危機表示關注。

³ 這包括一名回應者的意見書，該回應者聲稱代表一群信用咭持有人行事。

⁴ 這包括一名回應者的意見書，當中包括網上論壇的對話內容的複本。

建議時須採取的額外保障措施提出建議。在 219 份個人提交的意見書中，90 位回應者(41%)反對是項計劃。

- c) 就計劃作出評論的其他回應者(31 份意見書，佔總數的 11%)。此類回應者對計劃並無表示支持或反對，他們對計劃有保留，及/或對計劃下的各項相關問題提出意見 / 表示關注。在 219 份來自個人的意見書中，20 位回應者(9%)屬於此類人士。

表示支持計劃所引述的理據

2.2 下文為計劃的支持者經常引用的理據：

- 建議有助建立一個穩健的借貸環境，可穩定本港的金融市場及經濟。共用正面信貸資料令信貸市場更具透明度，更可望將利率降低。
- 信貸狀況良好的信貸者可從建議中獲益，因為若銀行有更多信貸資料作風險評估，則這類信貸者可取得較佳的貸款條件。
- 若銀行可將信用可靠及信用不可靠的借款人區分開來，則可利用更多準借款人的個人檔案資料進行信貸評估。這有助減少錯誤地向早已舉債過度的借款人批出貸款的可能性，借貸成本亦會因而下降。
- 共用正面信貸資料機制會在下述兩方面令客戶受惠：(i) 獲放款人給予正面信貸評級；(ii) 不會陷入過度舉債的地步，因而引致家庭及可能破產等問題。
- 正面信貸資料庫在其他司法區有悠久的歷史。這些司法區制訂了嚴謹的法則來規管客戶資料的使用。將這情況引進香港，正確地使用資料有助財務機構建立一個更強健的信貸組合，令真正的借款人進一步受惠。

表示反對計劃所引述的理據

2.3 下文為計劃的反對者經常引用的理據：

- 個人詳情例如存款、欠債及信貸風險等資料均屬「私隱」的範圍，不應在各財務機構之間傳閱。此計劃會為信貸提供者提供非欠帳及欠帳客戶的信貸資料。有關資料庫無可避免地會將信貸客戶分類，以及會錯誤地替他們加上標籤或將他們另行歸類，因而產生標籤效應。
- 正面信貸資料庫的成立會犧牲客戶的私隱。客戶可能須為資料庫的成立付出代價，但當中的弊端卻是無藥可治的。此外，亦無證據顯示信貸提供者會將在財務方面所得到的好處轉給客戶。
- 銀行在作信貸評估時並未充份利用負面信貸資料。此外，銀行在目前的市務推廣策略方面所下的工夫亦不足夠，例如撤回推廣優惠，降低信用額及暫停信用咭可透支現金等。
- 正面信貸資料庫並非解決破產或壞帳問題的良方妙藥，對陷入經濟困境的人士亦無幫助。相反地，一些信譽良好的客戶的信貸申請可能因此而無理地被拒。財務機構應對它們的不審慎行為負責，並且承擔由此引致的損失。
- 共用正面信貸資料可能引致未經授權而查閱資料的危險，情況令人難以接受。成千上萬的財務公司僱員理論上均可查閱資料庫內的資料，這毫無疑問會引致濫用資料的情況。除出現濫用情況外，有關個人極有可能對此毫不知情。

對回應者的關注事項及問題再作檢討

2.4 在收到的 282 份建議書中，31 位回應者(11%)並無對計劃表示強烈支持或反對。不過，他們卻提出了一些關注事項及問題，而其中一些事項及問題在反

對計劃的意見書中亦有提及。這些事項及問題會在下文再作討論。

私營機構利益凌駕個人私隱利益

2.5 有些回應者向私隱公署提出此事，因為他們認為諮詢文件實際上已認同了有關計劃，這在道德層面是無法接受的。他們認為私隱公署若核准該計劃，會令其誠信受損。此外，他們亦確切地指出若私隱公署這樣做，則等同違背其保障市民大眾的個人資料私隱權益的使命。

財務機構在促成目前信貸問題方面所擔當的角色

2.6 有回應者認為信貸市場所面對的問題，即使非由財務機構一手促成，但它們亦在多方面令問題變得更加惡劣。這些意見認為財務機構在很大程度上，因在促銷信貸產品時過於激進而導致目前的困境，而這個論點實在與不滿銀行情緒無異。除上述促銷策略外，財務機構更作出不審慎的信貸審批決定。回應者注意到所有行業都要作風險管理，各銀行亦不例外。它們必須準備承受自招的創傷的後果，並且應用從目前情況汲取的教訓。

財務機構的誠信

2.7 多份意見書指出銀行以「卡特爾」(意即企業聯盟)的形式經營，並且濫用其市場力量，與金管局聯手制訂這項計劃建議。有意見認為香港銀行對其個人客戶的管制其實已相當大，如它們能在決定是否批出信貸前共用正面信貸資料，則這種管制能力只會更大。如情況確屬如此，則個人資料可能會被濫用，例如以「假借」的藉口，在未經許可的情況下查閱客戶的個人資料，其後並將有關資料使用於促銷活動上。

收緊信貸的危險

2.8 有些回應者關注到可查閱正面信貸資料後，可能導致一些銀行作出過度反應，特別是那些急於收回貸款或信用咭欠款的銀行。如太多銀行採用這個策略，

則對那些早已陷入財政困境的欠債人，可說是雪上加霜。最後，因此而出現的追債行動會將破產數字推至更高水平。意見認為較理想的做法是銀行一方面更嚴謹地審批貸款申請，另一方面則盡量透過實際可行的重組債務方案來協助有困難的欠債人士。

計劃所指稱的好處有多真確？

2.9 有些回應者指出有關方面在向市民大眾「推銷」計劃時，曾大事渲染計劃可能帶來的好處，特別是對有「良好」還款記錄的客戶及過去的信貸申請曾被拒的準客戶的好處。不過，大家關注到計劃所指稱的好處實際上是否真能兌現。有些回應者認為財務機構至目前為止仍無採用按風險水平釐定息率的方法為「好」客戶提供一系列的信貸產品，因而令人懷疑財務機構會否提供有關好處。如沒有該等好處，那就沒有理由對計劃加以支持。

計劃是否公平？

2.10 有些回應者表示共用正面信貸資料計劃在本質上已是一個不公平的計劃，因為由於一小撮信貸記錄不好的客戶，那些有良好信貸記錄的客戶便被逼將他們的信貸資料放進中央資料庫內。如銀行客戶可選擇是否將他們的信貸資料放進信貸資料庫內，則有關建議會較為公平。如信貸記錄良好的客戶不同意這種做法，這對他們日後的信貸申請應不會有不良的影響。

香港的財經環境及客戶行為與其他國家有別

2.11 有些回應者質疑引用早已共用正面信貸資料的司法區，例如美國、英國及加拿大的例子，藉以為有關建議提供一個合法基礎的做法是否合乎情理。他們批評財務機構並無保證信貸記錄良好的客戶，在信貸產品方面會得到所指稱的利率優惠。此外，任何將香港與其他司法區作出比較的做法都可能是虛假的，因為這是「假設有關國家的消費者行為與香港的消費者相若」，但爭論點是彼此在文化及社會價值觀方面確有其獨特性。

行將發生的事情

2.12 與此有關的意見認為如政府機構以可能出現短暫經濟困難為借口，用任何方法協助任何一個私營行業，則會開了一個無必要的先例。預期此舉會令本港經濟體系中的其他行業爭相仿效，紛紛要求以「特殊個案」對待，可能要求成立載有敏感性個人資料的類似資料庫，以協助其他行業的管理階層改善其決策技巧，例如業主或保險商。

對消費者委員會所提問題作出的檢討

2.13 消費者委員會(下稱「消委會」)曾就諮詢文件的資料保障及管制措施建議草案作出全面回應。在全面保障消費者的權益方面，消委會提出了多項建議，藉以加強保障消費者的權益，以及加強市民大眾對信貸資料系統運作的信心。這些建議將在第 III 部再作討論。

2.14 此外，消委會更對擴大信貸提供者共用客戶資料範圍的建議所帶來的廣大影響表示關注，尤其是下述兩事項：

- a) **衡量成效的需要。** 消委會同意社會須確保本港的個人信貸業繼續蓬勃發展及對市場的需要作出應有反應。雖則如此，消委會認為業界及政府均有責任將客戶可能得到的好處告知他們，特別應訂出一個可量化的指標，以便在一段合理的期間後，衡量有關得益，特別是：
 - 不同信貸風險客戶的預計息差；
 - 由欠債人拖欠還款而非由目前經濟環境引致的欠帳及破產的預期跌幅；
 - 與目前受限制的資料庫比較，信貸資料服務機構擴大資料庫後，預期可因此而取得信貸的客戶的增幅；及

- 其他財務開支的預計跌幅，例如所須支付的首期，以及方便查閱資料、信用額等費用。

消委會繼而建議訂出一個可量化的目標，藉以對可能增加濫查信貸資料庫的情況作出衡量。如屆時未能達致有關目標，則財務機構及政府應制訂更有效的應對措施。如未能如此做，則應恢復原本的狀況。

- b) **信貸資料服務機構的性質及未來路向。** 消委員提出應否讓信貸資料服務機構以牟利機構的形式經營。雖然這些機構確實對金融界的穩定性有貢獻，但卻須在從直接收集客戶的財務資料所得的社會利益與客戶的私隱及資料擁有權之間取得平衡，消委會認為政府應對由商業機構提供信貸資料一事再作研究。由於香港唯一的信貸資料服務機構是一間商業機構，在對客戶的權益有影響的環節上，該機構在這方面的運作應由誰人負起全面監管的責任？

私隱公署對從其他途徑收到的意見的分析

2.15 除收集市民的意見書外，私隱公署亦透過其他途徑收集意見。這些意見將在下文加以討論。

立法會

2.16 在二零零二年九月二十四日的立法會財經事務委員會會議中，各議員互相討論諮詢文件內的建議。出席會議者包括 12 位委員及一位非委員的議員、財經事務及庫務局的官員，以及金管局及私隱公署的代表。

2.17 各出席者在會議上對諮詢文件所提的問題作出充份討論。他們交換意見的詳情載於有關會議記錄內。有興趣人士可從立法會的網址下載有關詳情。總而言之，私隱公署注意到各議員作出的下述回應及建議。

議員就共用正面信貸資料發表的意見

2.18 兩位議員支持推出共用正面信貸資料計劃，認為銀行有權共用資料作審慎貸款決定，以及建議能有效地處理過度欠債的問題，另一位議員亦表示支持，認為鑑於目前的信貸環境，共用正面信貸資料即使不是銀行紓緩壞帳情況的靈丹妙藥，也是一項先決條件。

2.19 有些議員要求就共用資料建議的好處，以及其對信貸市場及目前借款人的影響作出澄清。他們注意到共用正面信貸資料可能導致壞帳問題在短期內相繼浮現或信貸萎縮。但市民應該高瞻遠矚，著眼於長遠的影響。一位議員亦質疑銀行在取得正面信貸資料後的借貸政策會有多大改變，並關注到還款記錄不太好的信貸申請者可能會被標籤為「高風險借款人」。這些信貸申請者最終可能很難，即使並非無法，取得任何形式的信貸，或須為信貸融通繳付高昂的利息。

2.20 一位議員認為在所建議的共用資料計劃中，私隱權益及客戶利益兩者均為重要的考慮因素，並且告誡不要誤導市民，認為建議純粹是私隱問題那樣簡單。另一位議員則認為商業利益與消費者的個人權益未必互相排斥，並可相輔相成。

2.21 一位議員在對其他司法區的共用信貸資料計劃作出比較後，指出香港不宜盲目仿效其他司法區的共用信貸資料制度，而不考慮本港私隱保障架構的限制。在此方面，他建議有關方面應考慮將守則升格為法律，以便與一些海外司法區監管共用信貸資料的完善法定制度一致。

議員就資料保障措施方案的建議

2.22 一位議員指出每次查閱信貸資料庫均應記錄在案，而為保障私隱權益起見，亦應向有關資料當事人報告該等查閱。另一位議員建議應公布私隱循規審核結果，以盡量提高透明度，並認為公開審核報告讓市民大眾審閱，會是對公眾最有利的做法。

2.23 關於 24 個月暫止期的問題，一位支持建議的議員憂慮到該 24 個月只會

將欠債過多問題出現的時間推遲。另一位議員亦質疑，當局會否強制實施建議的 24 個月暫止期，並禁止銀行在該段期間迫使欠債過多的客戶破產。在另一個資料保障問題方面，有一位議員提醒與會者，由於把個人資料移轉至香港以外地方的情況尚未得到任何法定保障，擴大共用信貸資料範圍的建議或會涉及潛在危機。

傳媒報導

2.24 自開始進行公眾諮詢以來，私隱公署一直把新聞傳媒所報導的公眾意見記錄下來。市民大眾對諮詢文件的反應不一。傳媒的報導包括學者、政黨，新聞從業員及媒體評論員所表達的不同意見。在大多數情況下，所提出的理據、問題及關注都與私隱公署所收到的意見書中所載者大致相同。這點可從私隱公署在諮詢期間，從傳媒收到的一些評論中顯著地反映出來。

傳媒對學者所表達的意見的評論

2.25 學者對共用正面信貸資料的意見出現兩極化的現象。支持者認為建議可在銀行有合法權利為信貸評估目的查閱資料與客戶對喪失私隱的關注兩者之間取得平衡。這組支持者認為得知客戶的正面信貸資料的主要好處，是有助銀行正確評估其客戶的信貸風險程度。反對共用正面信貸資料的學者，一般認為有關建議並非解決破產或壞帳問題的良方妙策，而成立正面信貸資料庫只會對客戶的私隱造成損害。

傳媒對政黨所表達的意見的評論

2.26 政黨對諮詢文件表達了不同的意見。據報民主建港聯盟(民建聯)支持建議，指出「成立正面信貸資料庫的建議可減少壞帳率，不擔心互通資料後被濫用作拉客。⁵」香港民主民生協進會亦對建議表示支持，指出「正面個人信貸資料庫的設立對緩和破產個案急升應有一定幫助。」⁶

2.27 另一方面，報章報導民主黨反對共用正面信貸資料，因為該黨認為「現

⁵ 星島日報 2002 年 8 月 29 日

⁶ 該會在 2002 年 5 月 7 日致財經事務委員會的信

有的私隱保障措施並不足夠，而保障個人權益的實務守則是「無牙的」(譯文)。⁷」民主黨在諮詢前的一個新聞簡布會上宣布向市民進行的一個電話訪問結果，報導指出「受訪的一千二百七十九人中，有五成人(640)申請過信用卡，當中七成三人不贊成發卡銀行向其他銀行公開其信用卡用戶資料」。⁸

2.28 據報前綫的召集人指出「私隱專員是否有權監管信貸資料服務機構每年必須進行建議的獨立審核亦成疑問(譯文)。⁹」其他的獨立立法會議員表示對共用正面信貸資料的需要有保留。據報其中一位議員在評論中指出「破產只是短期的經濟問題。只要各銀行撥亂反正，以謹慎態度審批信貸，壞帳與破產問題只屬短期問題，長遠來說可望獲得解決。」¹⁰另一位議員則指出「究竟銀行信用卡業務目前是否仍然有錢賺，是否已到了一個非要推行正面信貸資料庫不可的地步」。¹¹

新聞從業員/傳媒評論員的社論及所表達的意見

2.29 除了少部分人表示支持外，大部分傳媒評論員傾向於反對有關建議。一位傳媒評論員有一次引用所取得的資料寫出下述評論：「諮詢文件滿紙謬論，並無提及反對全面披露所有貸款資料的論據，例如澳洲的情況，而只集中談論早已成立信貸資料庫的美國及英國的經驗」¹²(譯文)。

2.30 其他的傳媒評論則反映共用正面信貸資料所引致的不良影響。一位專欄作家寫下：「如正面信貸資料庫一旦成立，必令銀行一起收緊信貸，迫他們(客戶)同時還款，令更多中小企倒閉，更多人破產，甚至走入絕路¹³」。不過，另一位專欄作家則表示了不同的意見，寫下：「即使設立正面信貸資料庫，如銀行為了要招徠生意，就算知道某客戶身懷多張信用卡，銀行也可繼續向該客戶發卡，因此銀行壞帳會否因而減少，仍是未知之數」¹⁴。

⁷ 2002年8月29日南華早報

⁸ 2002年5月27日東方日報

⁹ 2002年9月25日英文虎報

¹⁰ 2002年8月27日明報

¹¹ 2002年9月25日星島日報

¹² 2002年9月16日南華早報

¹³ 2002年9月5日東方日報

¹⁴ 2002年8月31日經濟日報

簡介會及論壇

2.31 在諮詢期間，私隱專員出席了三次由私營機構舉辦的論壇。其中兩次論壇的與會者為商人，大部分是中小型企業的相關人士。另一論壇的與會者則包括本港一間大學的碩士研究生。

2.32 在論壇上發表的一些意見顯示出與會者對諮詢文件的建議並未有充份的理解。在其中一個論壇上，沒有一位參加者曾閱讀諮詢文件。縱使如此，從這些論壇所交換的意見中可觀察到下述各點：

- 除部分參加者表示支持外，其他對共用正面信貸資料全部都有保留，有些參加者更抱有強烈的保留態度。
- 與會者出現了強烈的「不滿銀行」情緒，指責銀行濫發信用咭及向還款能力成疑的借款人貸出個人貸款。
- 與會者對目前以牟利公司性質運作的信貸資料服務機構沒有多大信心，因大家對該公司缺乏認識。
- 與會者不肯定金管局如何能確保不會出現信貸緊縮，因金管局只空泛地答應會制訂一些指引讓銀行遵守。
- 雖然相信私隱公署會竭盡所能保障公眾利益，但與會者表示對私隱公署顯然缺乏制裁能力一事仍有保留，這種權力有助釋除市民的恐懼及對銀行的不信任。

第 III 部 —— 對資料保障及管制措施建議的意見

3.1 這部分對回應者就諮詢文件建議的資料保障及管制措施所提出的評論/建議作出分析。在收到的 282 份意見書中，84 位回應者(29%)特別就建議措施提出評論或建議。

3.2 建議的措施得到支持共用信貸資料計劃(下稱「計劃」)的回應者的廣泛支持。銀行業一致支持建議的措施，這點並不出乎意外，雖然業界在大部分情況下要求私隱公署考慮進一步放寬限制，因為它們認為這對整項計劃有利，以及可減低相關的營運成本。雖則如此，非銀行界的回應者對一些建議措施卻有不同的回應(見第 2.22 至 2.23 段)，他們包括立法會議員、消委會、學者及市民大眾。建議的措施，以及回應者的主要評論在下文各段有所討論。

問題 1 —— 新信貸資料的範圍

3.3 此諮詢事項關乎要求擴大目前可共用的信貸資料(大部分屬負面資料)範圍的建議，以包括與信用咭及個人貸款有關的正面信貸資料：

- **不准包括的資料** —— 住宅按揭貸款(建議 1)、個人收入、存款或其他資產或與信貸無關的資料，例如個人的就業資料(建議 2)。
- **所包括的新增信貸資料** —— (i) 一般的信貸資料，例如獲批的信貸安排類別等；(ii) 與信貸安排有關的還款資料，以及 (iii) 帳戶結束資料(建議 3)。

收到的主要意見

3.4 大部分支持計劃的回應者同意所建議的範圍(不包括住宅按揭及與信貸無關的資料)，能令信貸提供者更清楚知道客戶的整體信貸風險及還款模式。消委會對不包括與信貸無關而會對有關客戶產生標籤作用的資料表示歡迎。

3.5 其他回應者建議除住宅按揭貸款外，計劃不得包括所有無抵押的信貸安排，例如個人貸款及透支款項，而只限包括信用咭資料。他們的論據是欠帳問題主要是信用咭問題，與無法擺脫的持續經濟衰退、失業、股票市場大幅波動及負資產有關連。其中一個政黨建議計劃應分段「推出」，首先著手處理信用咭欠帳問題，其後再對計劃進行具透明度的檢討，繼而根據檢討結果決定是否將計劃推至其他信貸產品。

3.6 關於建議新增的信貸資料，金融業大力支持應包括該等資料，因為它們可提供借款人的實際信貸風險或可信任程度。反對或對有關建議有保留的回應者認為可向信貸資料服務機構報告的目前(負面)資料，已足以令信貸提供者識辨有問題的借款人，以及避免向這些借款人提供貸款。他們認為建議的信貸資料範圍，例如借款人帳戶的還款詳情是過多的資料，因這些資料是借款人的敏感性財務資料。

問題 2 —— 共用資料的限制

3.7 參與計劃擬屬自願性質，是每一位信貸提供者經過考慮後的商業決定。參與計劃的信貸提供者按相互對等的原則運作。此諮詢事項與計劃生效後可收集、彙編及披露的信貸資料的限制有關：

- **涵蓋範圍。** 由計劃生效日起，信貸資料服務機構可向信貸提供者收集與信貸提供者有借貸關係的個人的信貸安排資料(建議 4)，但卻不得收集在生效日期前的個人信貸還款資料(建議 5)。
- **信貸報告。** 最近 24 個月的還款記錄可(i)在信貸報告中披露(建議 6)；(ii) 可供信貸提供者查閱(建議 9)。信貸報告不得披露放款人的名稱，除非該放款人為要求提供報告的信貸提供者(建議 7)。
- **信貸評分。** 只限於使用信貸評分日期前五年內彙編的資料(建議 8)。

收到的主要意見

涵蓋範圍

3.8 對這項建議作出評論的意見書均一致贊同在計劃開始時，信貸資料服務機構不得對過往的還款記錄作回溯收集。有些建議書建議將生效日期推遲，直至經濟回復至較佳的狀況。其他意見書則認為推遲實施計劃只會令優質客戶無法以優惠的息率取得信貸產品。其中一份意見書則表示計劃應予擱置，直至金管局加速實施《銀行營運守則》，賦予該守則某種形式的法定支持。

3.9 鑑於目前並無法律規定信貸提供者必須向信貸資料服務機構報告其客戶的信貸資料，消委會質疑信貸提供者自願參與計劃，會否令計劃的效用失色。消委會認為客戶在開始時必須有權選擇不參與計劃，並獲明確告知此項權利，以及此計劃對申請信貸的影響程度。有關方面應以明確而顯著的方法將這些資料知會客戶，即不得使用「細字體」。有些回應者指出計劃不應涵蓋在生效日期時的現有帳戶持有人，因為在他們與信貸提供者簽立合約時，共用正面信貸資料的問題並不存在。「在遊戲進行中改變遊戲規則」實有違合約精神。

信貸報告

3.10 評論此問題的回應者不多。消委會不反對在信貸報告中不披露放款人的名稱，但要求報告的放款人則除外。不過，消委會建議應向要求取得信貸報告的有關客戶披露該等資料，以便該客戶較易得知哪些信貸提供者曾查閱信貸資料庫及找出錯誤的來源(如有的話)。消委會亦提出其他與信貸報告有關的消費者權益。這些權益在下文談及查閱信貸資料的第 3.15 及 3.17 段再作討論。

信貸評分

3.11 有些回應者要求將未經處理的資料及用以計算個人信貸評分的公式的透明度提高。他們的理據是任何不合理的評分程序或任何程序上的偏差都會導致不當的標籤效應。消委會指出信貸資料服務機構應披露用以計算信貸評分的有關公

式的資料，而評分制度則應公開辯論，讓有識之士提出意見，此外，亦應讓客戶查閱信貸評分，並向他們提供評分的詳細資料，作為其信貸報告的其中一部分。

問題 3 —— 適用於信貸提供者的私隱保障規定

3.12 此諮詢事項與信貸提供者查閱信貸資料庫的限制、須給予客戶通知，述明他們在全數清還貸款後有權拒絕他人查閱他們的資料的規定，以及客戶在作出上述選擇後信貸資料服務機構應負的責任等事項有關。

查閱信貸資料庫的限制

3.13 共提出了下述三項建議：

- 限制信貸提供者只可為考慮批出、檢討或續批客戶信貸的目的，或出現欠帳時才可查閱資料(建議 10)。
- 規定信貸提供者須告知信貸資料服務機構其須查閱信貸資料庫的理由(建議 12)。
- 規定信貸提供者必須在為期不超過 31 日的報告期間，更新早前已向信貸資料服務機構披露的個人的信貸安排資料(建議 11)。

收到的主要意見

查閱信貸資料庫

3.14 有多份報告書對信貸提供者如何使用「檢討」一詞表示關注。有些意見指出有關詞語的含義太含糊，信貸提供者因而在查閱客戶的信貸報告方面，有較大的斟酌權。舉例來說，有些信貸提供者可藉「檢討」而作出查閱，藉以選出有認可信貸記錄的適當人士，作為促銷新的銀行服務活動的對象。另一份意見書指出由於缺乏可作「檢討」查閱的準則，這情況或會成為審核程序的障礙，因審核人士無法確定是否有出現濫查信貸資料庫的情況。一般來說，回應者要求對信貸

提供者所作的「檢討」查閱作出較嚴格的管制。有關建議現列述如下：

- 除得到客戶同意外，信貸提供者不准藉信貸檢討查閱信貸報告。
- 為信貸提供者明確界定「檢討」查閱的定義。
- 只可對客戶提出的交易作出查閱。
- 查閱信貸報告前先知會客戶。
- 將查閱情況記錄下來及向客戶報告有關情況。

3.15 消委會在查閱信貸報告方面提出了多項消費者權益問題。下文總結有關意見：

- **限制查閱的權利。** 除非得到客戶的書面同意，信貸資料服務機構不可洩漏客戶的資料¹⁵。作為防止濫查的一項制衡措施，客戶應有權知道報告涉及他們哪些資料、誰人曾查閱他們的信貸報告，以及他們有權在毋須付費的情況下享有檢討他們的信貸報告的準確性的權利。
- **有權得知對方查閱其信貸報告是否合法。** 客戶應得到保證，只有基於可獲准目的的人士，以及只有私隱公署確認有需要對信貸申請作出考慮的人士才可查閱他們的信貸報告。因此，編製一份認可信貸提供者名單供市民大眾參閱對此事有幫助。客戶應每年連同報告獲發一份曾要求提供其信貸報告的全部個人或公司的聯絡名單。
- **有權得知信貸報告的內容及免費獲發信貸報告。** 客戶應得知其報告內的資料有否使用於不利他們的情況，例如拒絕為他們提供信貸。信貸資料服務機構應每 12 個月或應客戶的要求，免費向他們提供一份其信貸報告，及/或提供網上「只限閱讀」的信貸報告版本¹⁶。

¹⁵ 消委員承認有實施方面的問題，例如是否須在申請時取得同意(即一次過同意)，或每次提出要求均須取得同意。

¹⁶ 消委會引用了美國的《信貸資料公平報告法令》。根據此法令，如客戶失業、領取公共援助福利、相信他們的檔案載有因詐騙以致不準確的資料，或成為不利行動的對象，例如信貸被拒，則他們有權免費得到一份信貸報告。

更新信貸資料

3.16 對此建議作出評論的意見不多。一個政黨指出銀行一般需要 14 個工作天來處理個人貸款及信用咭申請。建議的 31 日報告期間意即當中有一段為期兩星期的空檔期，因而出現未必能反映借款人的實際情況的記錄。該政黨建議應考慮縮短報告週期為兩星期。此外，消委會亦促請信貸提供者及信貸資料服務機構設法改善更新資料的頻密程度。

3.17 消委會亦建議了多項「合理程序」，以協助信貸提供者及信貸資料服務機構提高它們的資料的準確程度。消委會認為客戶應有權詢問他們信貸報告內的資料，以及由信貸資料服務機構及信貸提供者或資料的來源對有關問題作出調查。總而言之，消委會建議：

- **信貸提供者。** 如客戶就某事項向信貸提供者提出爭議，則信貸提供者不得在不夾附該爭議事項的通知的情況下，向信貸資料服務機構報告該事項。在客戶提供錯誤的來源後，信貸提供者應停止報告該事項，如該事項確實是錯誤的。
- **信貸資料服務機構。** 如調查結果導致有任何改變，則必須為客戶提供一份書面調查報告及一份免費的已更新的信貸報告。
- **信貸人士。** 如爭議得不到解決，他們應可在其報告中就有關資料加入一項簡單的聲明，以解釋信貸報告內環繞該負面資料的情況。有關信貸人士不須就查閱該等資料繳付費用。

「拒絕服務」選擇及信貸提供者和信貸資料服務機構在此方面的責任

3.18 共提出了下述四項建議：

- 收到新信貸安排申請時，信貸提供者應告知借款人在他清結帳戶時，他可作出「拒絕服務」選擇，拒絕讓信貸資料服務機構使用該帳戶的資料(建

議 13)。

- 鼓勵信貸提供者應在借款人悉數清還帳戶欠款後結束帳戶時，提示前借款人可就帳戶資料使用於日後的信貸報告及評分一事作出「拒絕服務」選擇(建議 14)。
- 欲查閱已清結帳戶資料的信貸提供者，應設法取得前借款人的書面同意(建議 15)。
- 如前借款人所作出的「拒絕服務」要求已加以核實，而檔案中亦無該帳戶的任何逾期 90 日的欠帳資料，則信貸資料服務機構應停止在日後的任何信貸報告使用該帳戶的資料，以及停止為其他信貸提供者提供有關帳戶資料(建議 16)。

收到的主要意見

3.19 一般來說，收到的意見皆對客戶有權就已結束帳戶作出「拒絕服務」的建議表示支持，雖然對此建議的實施詳情有不同意見，例如作出「拒絕服務」的程序及可作有關選擇的資格等。少數意見書指出有關選擇意欲削弱成立正面信貸資料庫的價值，假如大多數借款人在清還貸款後作出這項選擇。一份個人提交的意見書建議有關「拒絕服務」選擇應延伸至涵蓋現有的信貸申請資料，論據是這類資料可能錯誤地將一名個人標籤為過度舉債人士，即使該人已全數清還貸款或未獲提供貸款。

3.20 金融業的回應者指出「拒絕服務」程序的費用高昂及行政措施繁複。業界建議只可作出一次「拒絕服務」選擇，並限在一段期間內作出。這方面的論據是既然已有規定，訂明必須在借款人提出信貸申請時通知他們可作出是項選擇，故信貸提供者日後應毋須在借款人全數清還貸款時，負上須向有資格的借款人再給予通知的任何責任。如維持這項規定，則客戶應在（例如 30 日內）作出選擇，由收到通知的日期起計。

3.21 有些回應者(包括個人回應者)懷疑已選擇「拒絕服務」的借款人其後選擇「再接受服務」條文的價值。他們認為借款人日後可選擇「再接受服務」的安排，或會引致信貸提供者受到不平等對待，即只限已取得借款人同意「再接受服務」的放款人才可查閱以前的帳戶記錄。

3.22 關於可在全數清還貸款後作出拒絕服務的資格，金融界的所有回應者對「沒有逾期 90 日的重要欠帳資料」的關限表示反對，論據是拖欠還款達 30 日、60 日或以上的借款人有可能隱瞞這些欠帳記錄，因而損害新的準放款人的評估能力。用這種方法操控資料亦導致統計上的差誤，妨礙評分咭的發展及信貸評分程序。他們建議只有少於 30 日欠帳記錄的客戶，才可在全數清還貸款後，作出「拒絕服務」選擇，這可對間中遲還款的客戶網開一面。

3.23 消委會在其意見書中承認「拒絕服務」對客戶來說有利亦有弊。該機構建議考慮另一方法，讓不欲披露其信貸資料的客戶，可免費獲提供一份經信貸資料服務機構核證的還款記錄，論據是假若這類對其私隱大表關注的客戶，他日再需要信貸市場的服務時，會有一份可信賴的還款記錄供市場參考。

問題 4 —— 適用於信貸資料服務機構的私隱保障規定

3.24 此諮詢事項與信貸資料服務機構管理信貸資料庫時，在運作上應提供的保障措施有關。所提建議計有下述三項：

- **防止濫查。** 信貸資料服務機構應建立一個查閱記錄系統，以記錄信貸提供者作出的所有查閱，並應將這些記錄保留最少兩年，以便循規審核人及/或私隱公署審閱(建議 17)。信貸資料服務機構如懷疑信貸提供者的職員曾作出異常查閱，應立即將有關事件通知有關信貸提供者的高層管理人員及私隱公署，並立即就有關事件進行調查(建議 18)。
- **確保循規。** 建議信貸資料服務機構應每年進行獨立的循規審核，以查核本身的資料管理措施是否符合守則的規定，循規審核人在由開始進行審核日期起計三個月內應向私隱公署提交審核報告(建議 19)。

收到的主要意見

3.25 一般來說，收到的書見書大多對審核管制措施建議表示支持，雖然有意見指出管制措施的其中一個弊端是只可在發生事故後，即已造成損害後才發現有關問題。有些回應者提出警告，指出「檢討查閱」及「濫查」等詞的釋義範圍，在法律上可能令違反查閱規定的質疑不成立。

3.26 另一份意見書指出目前的信貸資料服務機構未必願意向信貸提供者報告任何懷疑異常的做法，因為信貸資料服務機構屬大部分銀行業會員所有。建議指出信貸提供者插手信貸資料服務機構，可能出現利益衝突的危險。

3.27 消委會強調對客戶查閱資料作出改善，為他們提供辦法監察其信貸報告的查閱情況，可有效抗衡濫查。此外，在這方面提供明確而具透明度的指引，會提高市民對信貸資料服務機構的信心。消委會更建議應考慮制訂機制，對證實違反守則的情況加以糾正，令有關個人可得到補償。

3.28 消委會及多份來自個人的意見書，對信貸資料服務機構須每年進行獨立循規審核的建議表示支持。不過，其他的意見書則質疑執行循規規定的成本效益，鑑於如不投入大量資源成立熟練的「循規警隊」，則很難發現違規事項。私隱公署亦注意到有一位立法會議員要求公署慎重考慮公開循規審核結果，供市民大眾審閱。

問題 5 —— 其他管控措施

3.29 建議採取其他管控措施，以鼓勵信貸資料服務機構及信貸提供者採用私隱循規制度：

- 信貸資料服務機構應準備讓私隱公署視察其個人信貸資料系統(建議 20)
- 在決定聘用或續聘信貸資料服務機構提供服務時，信貸提供者應視信貸

資料服務機構顯示其已遵守私隱條例及守則規定為重要的挑選準則(建議 21)。

收到的主要意見

3.30 沒有太多意見書對此等建議作出評論。就此問題提出意見的回應者支持信貸資料服務機構應定期進行內部審核，並將有關報告呈交私隱公署的規定。其中一些回應者建議私隱公署(而非其他第三者)應在首年結束時進行中期檢討及評估，以便在考慮進一步擴大共用資料前，察看是否有需要作出任何改善或修訂。另一方面，一位回應者建議私隱公署可考慮將其視察權力轉授金管局，以便該局利用本身較充裕的資源，對認可機構進行適當視察。

3.31 另一位回應者察覺到信貸資料服務機構亦可對信貸提供者的資料管理措施的完整性作出評估。如有關措施未能達致指定的指標，則信貸資料服務機構可禁止該等信貸提供者查閱信貸資料庫。

問題 6 —— 實施時的保障措施

3.32 就此諮詢事項提出的兩項建議如下：

- 在全面共用正面信貸資料的生效日期後應有一段 24 個月的過渡期間。在該段期間，信貸提供者可向信貸資料服務機構報告現有借款人的正面信貸資料，但卻不得為續批或檢討借款人的現有信貸安排而查閱或使用該等資料，直至為期 24 個月的過渡期間屆滿為止(建議 22)。
- 上文所述的限制不適用於借款人在上述過渡期間向信貸提供者提出的新信貸申請。

3.33 多份金融界的意見書就兩年過渡期建議作出評論。信貸提供者堅持將過渡期縮短至一年或更短的期間。他們的論據是延長過渡期對借貸過度的借款人(少部分人)，以及有良好還款記錄的借款人(大部分人)均有不良影響，情況如下：

- 可能給予某些人安穩的假象，希望時間可以解決問題。由於放款人在過渡期內不得查閱借款人的信貸風險資料，以及借款人拖延與放款人商討可行的解決方案，可能令致債務重組的機會轉瞬即逝。
- 對大部分「優質」借款人來說，太長的過渡期令他們無法得到共用正面信貸資料的好處，因為放款人不能將他們與借貸過度的借款人區分開來。由於不能查閱這些借款人的信貸風險資料，放款人便無法重新評估它們的信貸政策，以及以優惠價格為他們提供其他產品或服務。

3.34 私隱公署注意到有些立法會議員亦憂慮到延長過渡期只會將過度舉債的問題推遲。另一方面，消委會指出如一旦擴大收集客戶的資料範圍，它同意過渡期最少應為 24 個月。大家需要這段期間來評估新制度的運作，以及防止發生突然要求客戶償還貸款的問題，因這對經濟會有顯著的影響。

3.35 在一些個人遞交的意見書中，回應者認為過渡期是 12 個月或 24 個月並不是問題。不論時間多久，均應集中考慮較可行的債務重組計劃，以協助財政有困難的人士。另一位回應者則評論：「現有客戶」有可能變成「新客戶」，如信貸提供者設法規避限制查閱信貸報告檔案的規定。它們可要求現有客戶終止目前的貸款合約，然後再簽訂新合約，例如作出重組債務安排，這樣便可有效地將客戶由「現有客戶」變為「新客戶」。

第 IV 部 —— 對關注事項及問題的回應

對共用信貸資料所表示的關注的回應

4.1 從回應者在諮詢期所表達的意見，私隱公署可得知社會對共用正面信貸資料及相關問題的反應。私隱公署充份理解到私隱權益及消費者權益在決定未來路向時均是重要的考慮因素。我們亦同意商業利益及個人消費者的權益並非一定互相排斥，而是可以相輔相成的。

4.2 一些關注與消費者權益有關，因而不涉及資料私隱。雖則如此，私隱公署亦從相關方面、專業團體及市民收到這些問題的一些意見。故此，以下各段綜合我們對在諮詢期間收到的一般關注事項及特定事項的回應。

一般事項

4.3 私隱公署是根據《個人資料(私隱)條例》(下稱「條例」)成立的一個公正無私的法定機構，主要負責實施條例的條文，以保障個人在個人資料私隱方面的權益。有些評論認為私隱公署將私營機構的利益放在個人私隱利益之上(見第 2.5 段)。問題不在於以其他社會利益為主及以個人私隱利益為副，而是要在兩者之間求取平衡，包括在公眾利益與私隱權益，以及財務機構的合法需要與保障客戶私隱需要之間取得平衡。私隱公署會堅定不移地維護各項私隱原則，並且堅持不得削弱這些原則及這些原則須成為建議的組成部分。

4.4 有意見對財務機構的誠信表示關注(見第 2.6 至 2.8 段)。這不屬目前諮詢活動的範圍，私隱公署毋須研究本港財務機構的誠信問題。不過，顯而易見的一點，是香港在財務機構方面的市場結構，與許多其他司法區的結構的分別不大。在任何自由市場中，賣家有權決定交易條件，而消費者亦可決定有關條件是否可以接受。正如一些回應者所述，如「卡特爾」的運作方法有礙競爭，因而導致性質大致相同的產品，則政府便須決定是否對這情況進行調查。

4.5 有些回應者關注到信貸資料庫的資料性質非常敏感，故不宜由一間私營

公司擁有。有些回應者亦表示由於目前的信貸資料服務機構由銀行界的大部分成員擁有，因而可能出現利益衝突的問題。消委會亦提出是否適宜讓信貸資料服務機構以牟利機構的形式經營(見第 2.14 段)。正如消委會所言，政府可能應對此事再作研究。不過，需要指出的是條例負責在個人資料管理方面，對資料使用者加以規管。在此方面，有關規管條文同時亦適用於信貸資料服務機構及信貸提供者，因為兩者皆為資料使用者。信貸資料服務機構是否牟利或非牟利機構，根據條例的規定，這對它們作為資料使用者所須履行的法律責任並無實際分別。

4.6 從客戶的角度來看，有人認為建議不公平，因為他們被逼向中央資料庫提供他們的正面信貸資料(見第 2.10 段)。另一方面，一些「優質」借款人認為維持現狀(即不報告正面信貸資料)不公平，因為目前的安排令他們無法以優惠的息率取得信貸產品。不過，明顯的一點是在缺乏借款人的過去還款記錄及欠債資料的情況下，信貸經理便須「半盲目地」提供貸款，不能基於個別人士的風險程度作出較佳的判斷。許多信貸提供者仍須根據總風險程度決定信貸產品的價格，因而導致「優質」借款人的待遇與欠債累累的借款人相同。不過，如有一個公開、具透明度及具備有效資訊的市場架構，則市場力量會把價格推低，合法的放款人可從借貸業務中取得合理的回報，而優質借款人亦可以較合理的價格取得它們的服務。

4.7 有意見認為建議為其他服務行業開了一個要求以「特殊個案」對待的先例(見第 2.12 段)。私隱公署注意到尚有其他服務行業的提供者在提供服務前需要評估客戶的信貸信用程度，並認為任何可能對客戶的個人資料私隱有影響的共用資料建議，都必須按每個情況所帶來的公眾利益為依據。鑑於有關問題對經濟衍生了重大的影響，共用客戶信貸資料才會作一宗特殊個案對待。

海外司法區的經驗

4.8 有些回應者認為本港不應盲目地仿效其他司法區，例如美國或英國的做法，而不考慮彼此在金融環境及消費者行為方面的不同之處(見第 2.11 段)。香港的消費者行為基本上是否與其他先進經濟體系的消費者不同，大家可對此點作出討論。不過，明顯的是有關制度在其他早已成立共用信貸資料制度的司法區一般都運作良好，並且能實質上令借款人受惠。

4.9 一個政黨提出應考慮另行制訂專為保障個人信貸資料的法例(正如美國及英國的做法),而不依賴條例下的守則(見第 2.21 段)。諮詢文件在參考海外司法區共用資料情況的比較研究¹⁷及對美國及英國的法例作出研究後¹⁸,開列了一些初步結果。美國及英國的情況與本港目前的情況嚴格來說並不相同。在美國及英國,信貸資料的收集及共用頗為全面,但澳洲卻只限收集負面資料,但商界卻不斷要求共用正面信貸資料。在本港,基本的私隱保障原則容許為指定的公眾利益,收集及共用該目的所需的最低限度的信貸資料。條例是一條綜合性質的資料保障法例,對個人資料作出保障,而不論該等個人資料的類別。私隱公署認為,似乎無強烈的理據支持另立專責處理個人信貸資料的法例,因為目前的法定架構已行之有效。

可量化的指標

4.10 有些客戶對擴大共用信貸資料可能帶來的好處表示懷疑(第 2.9 段)。消委會認為有需要訂立一個可量化的指標,以衡量當中的好處(見第 2.14 段)。私隱公署認為消費者對這方面關注是可以理解的。金融界及金管局的意見是,雖然海外經驗顯示共用正面信貸資料對消費者及信貸提供者雙方均有好處,而社會大眾亦會因而受惠,但卻很難預先訂立任何可量化的目標作為指標,這是因為許多因素均會對消費者財經市場的日後發展有所影響,以及本港亦缺乏共用正面信貸資料的經驗。

4.11 金管局在最近與私隱公署的通訊中,表示該局正對可評估共用正面信貸資料的好處的一系列指標作出考慮。這些指標包括:

- 按息率分類的信用咭應收帳款分布百分比的變動;
- 信用咭撇帳率水平;
- 按每月收入計的破產者平均欠債額;

¹⁷ 香港法律改革委員會的《規管收債手法》報告第 104 頁,2002 年 7 月

¹⁸ 諮詢文件第 35-36 頁第 6.22 至 6.27 段

- 總個人貸款在名義本地生產總值中所佔比例；
- 向認可機構借貸的個人客戶總數；
- 從信用咭戶口透支現金所被收取的費用。

4.12 私隱公署相信壞帳撇帳率能有效地量度擴大共用信貸資料的效益。在一般經濟環境不惡劣的情況下，撇帳率是顯示可收回的貸款的一個指標，表示信貸提供者有效地使用及應用已擴大的信貸資料來加強本身的信貸風險管理。

4.13 金管局亦認為共用正面信貸資料的好處要在數年後才可實現，並表示首個可量化評估大有可能在過渡期後立即展開，雖然早幾年的評估結果未必能充份反映共用正面信貸資料的效益。此後，可每年進行類似評估。私隱公署歡迎金管局在此方面的建議。

4.14 金融業有些回應者指出香港已有機構按風險水平釐定息率。在這些情況下，他們發覺最高與最低風險類別之間的息率可相差高達 24%。所有息率均由市場主導，直至達致均衡點，即每間機構所得的回報最低限度足以抵償所承受的風險(按揭貸款與汽車貸款的競爭引致費用大減一事足以證明此點)。當市場下跌至低於機構可接受的風險/回報水平，則有關機構便會放棄該產品(此現象出現在目前的按揭及汽車貸款市場)。這樣，市場便會在較低價格水平下調節到較低的均衡點。共用正面信貸資料可對不同類別的風險作出評估，因而從中可得到按風險水平釐定息率的好處。

4.15 此外，亦有人指出放款人一向的做法是根據借款人的收入證明及負面資料記錄(如有的話)批出信貸。擴大共用信貸資料範圍至包括正面資料後，放款人或會根據借款人的總債務風險而向一些沒法提出確實收入證明的借款人提供信貸。例如貨車司機、的士司機及獨資經營人士等或會較易向放款人取得信貸。

4.16 此外，亦有人對私隱公署及金管局監管可能增多的濫查信貸資料情況的能力表示懷疑。消會建議應訂下一個可量化的目標，以衡量此情況(見第 2.14 段)。

仔細考慮過此建議後，私隱公署認為制訂任何有意義及可量化的指標並不實際可行，更為重要的是有效地發揮建議中的保障措施的效用，例如信貸資料服務機構制訂查閱記錄制度、舉報異常的查閱，以及每年進行獨立循規審核的建議。至於認可機構方面，金管局認為發出監管指引，規定認可機構必須制訂防止未經許可而查閱資料的管制措施，則足以減低濫查資料的危險。金管局亦建議，在實施共用正面信貸資料的首年內(包括過渡期間)，每年須對認可機構的私隱保障措施的效用進行可量化評估。監管機制會根據金管局及私隱公署所收到的投訴而啟動。

對資料保障及管制措施建議所提問題的回應

新信貸資料的範圍

4.17 有些回應者建議擴大共用信貸資料的範圍應只限於信用咭資料，而其他的無抵押貸款則不應包括在內(見第 3.5 段)。諮詢文件¹⁹已對此方案加以研究，所得出的結論是此舉不能正確反映目前的情況。過去，信用咭的欠債及欠帳情況可能是引起關注的最初原因。不過，香港資信有限公司的統計數字²⁰，以及財務機構的報告明確顯示這個問題是由於一些借款人向多方舉債，然後拖欠償還有關貸款而變得複雜。簡單來說，目前的模式是當初無抵押信用咭貸款問題的翻版。鑑於這種趨勢，以及有需要在問題惡化前作出處理，私隱公署仍然認為建議的新信貸資料應包括信用咭及無抵押貸款的正面資料，這樣做對公眾利益最為有利，長遠來說能保持香港金融市場的穩定性。

在信貸還款記錄方面可報告的資料範圍

4.18 保障資料第 1 原則訂明須為合法的目的收集個人資料，而就有關目的而言，所收集的資料不得超乎適度，以及須以在有關情況下屬公平的方法收集。不過，條例並無就「超乎適度」一詞下定義。故此，是否超乎適度必須視當時情況而定，並無兩種情況是相同的。

4.19 信貸提供者須收集作信貸評估之用的正面信貸資料，包括借款人的信貸

¹⁹ 諮詢文件第 38 至 39 頁的第 6.33 至 6.37 段。

²⁰ 香港資信有限公司是本港的主要個人信貸資料服務機構。

安排數目、該等安排的信貸額度及未償還款額，以及其整體信貸還款記錄。借款人手上未償還的貸款數目可披露其整體信貸風險。至於過往的還款記錄，則可標示該人的還款模式及可預計其拖欠還款的可能性。為作出審慎信貸評估起見，私隱公署仍然認為信貸提供者可向信貸資料服務機構所報告的資料範圍，只要是為提高資料透明度及嚴緊信貸評估的目的而提供，則不超乎適度。鑑於還款記錄可預測拖欠還款的可能性，私隱公署認為報告是否準時還款，即「逾期還款的日數」，比報告「實際的還款日期」更為適合。

涵蓋範圍

4.20 消委會認為信貸提供者自願參加計劃的做法，與擴大共用正面信貸資料後可能有助解決金融界目前面對的一些問題的理念有所衝突，私隱公署亦認同消委會這項意見(見第 3.9 段)。金管局在最近與私隱公署的通訊中，指出該局快將就共用正面信貸資料制訂業內的監管指引，其中一條條文規定所有認可機構必須參加計劃。私隱公署理解到參與共用信貸資料計劃的每一位信貸提供者可能都有其商業考慮因素，並支持金管局發出鼓勵參與是項計劃的行業指引。

4.21 私隱公署促請信貸提供者在向借款人收集個人資料時，應就信貸資料的使用及披露事宜，給予借款人清晰而明確的通知。這樣做符合保障資料第 1 原則的規定。私隱公署理解到業內的標準做法是將該通知包括在信貸合約的條款或信貸申請表內。私隱公署完全支持消委會的意見，即「拒絕服務」選擇不得用借貸合約的細字體印刷。在此方面，私隱公署鼓勵信貸提供者採取適當措施回應消費者的關注。

生效日期

4.22 有意見建議將共用信貸資料的生效日期推遲，直至金管局加速實施《銀行營運守則》，賦予該守則某種形式的法定支持(見第 3.8 段)，金管局在回應此建議時指出自願性質的守則仍比立法較為理想。鑑於行業的處事手法不斷進化，而客戶的關注事項亦隨時間而有所改變，守則必須富彈性，可不時作出相應修訂。金管局認為，法定守則亦會提高銀行及規管者的監管成本。這在目前的經濟環境下有欠理想。至於加強監管，金管局在二零零二年九月宣布一項新的自行評估架

構，規定銀行每年必須向該局提交評估報告。這項自行評估規定要求認可機構的內部審核人員，或其他等同單位，必須獨立檢討其行事方式有否依從《銀行營運手則》的規定。

4.23 私隱公署認為必須設法在制訂充份保障措施、保證客戶可從共用資料計劃中得到可量度的好處，以及確保延遲推行計劃並不會將從中所得的好處拖延之間取得平衡。基於這些因素，私隱公署認為有理由規定首個私隱循規審核須在計劃的生效日期後六個月進行。這項審核工作應包括評估信貸資料服務機構所採取的循規措施，即該機構已(i)制訂書面指示，並就資料庫的查閱程序向職員分發私隱政策，以及(ii)採取確保系統完整及依從查閱程序規定的有效保障措施。

信貸報告

4.24 有建議指出個人要求提供的信貸報告不應隱藏曾查閱該人的信貸檔案的放款人的身份(見第 3.10 段)。根據香港資信有限公司提供的資料，現時個人要求提供的信貸報告會披露曾查閱「檔案活動資料」²¹及「信貸申請資料」²²中的信貸來源資料的信貸提供者名稱。私隱公署認為在擴大共用信貸資料範圍時，並無必要改變此做法。

4.25 關於信貸報告的查閱，消委會提出了多項消費者權益的問題，其中有些問題與資料私隱無關(見第 3.15 段)。關於與條例有關的問題，私隱公署的回應如下：

- **有權知道誰人曾作出查閱。** 條例訂明個人有權向持有他們的個人資料的資料使用者提出查閱資料要求。目前的守則訂明須為信貸資料服務機構提供實際指引，以處理個人提出的查閱信貸報告要求及改正當中的不準確資料要求。條文亦規定如信貸提供者在信貸評估的過程中曾參考借款人的信貸報告，則須將此情況通知借款人。正如第 4.24 段所述，如信貸提供者曾查閱信貸報告及為信貸的來源，個人要求的信貸報告會披露信貸提供者的名稱。目前並無理據須修訂這些條文。

²¹ 「檔案活動資料」屬一種警覺性查詢資料，顯示信貸提供者曾查詢有關個人的信貸檔案的次數。

²² 「信貸申請資料」亦是一種警覺性查詢資料，與個人所申請的信貸有關，當中包括貸款的來源。

- **私隱公署備存一份認可信貸提供者名單，供市民查閱。** 建議似乎與條例的第 15 條有關。該條文賦權私隱專員備存一份曾呈交資料使用者申報表的資料使用者登記冊²³。私隱公署不反駁此點，因這可能是一項有用的量度措施，令客戶對誰人獲准查閱資料庫一事感到安心。不過，需要指出的一點是，信貸提供者一詞在現有守則中已有明確的定義，只有那些在定義範圍內的信貸提供者才可查閱信貸資料庫。這些信貸提供者包括(a) 《銀行業條例》第 2 條所指的認可機構或其附屬公司，(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，例如財務機構。即使如此，私隱公署仍會對此作出檢討。
- **免費取得信貸報告的權利。** 條例對此並無作出任何規定。另一方面，條例第 28 條訂明資料使用者可為依從查閱資料要求而收取不超乎適度的費用。有關信貸資料服務機構可基於商業因素而決定是否就提供信貸報告複本收費。在此方面，私隱公署注意到香港資信有限公司的董事兼總裁曾向報界作出以下聲明：

「對於被拒絕信貸申請的消費者，該公司正研究若他們能夠出示銀行拒絕通知書，將可免費查閱其信貸資料。」²⁴

信貸評分

4.26 有建議呼籲提高信貸資料服務機構所採用的信貸評分機制的透明度(見第 3.11 段)。私隱公署得知市民對信貸評分對信貸提供者與客戶之間的日常運作表示關注。不過，值得注意的是個別銀行現已根據其客戶的負面信貸資料、借貸模式，以及還款行為計算他們的信貸評分。與海外司法區的信貸資料庫及有作內部信貸評分的機構相同，評分系統發展者擁有評分系統的知識產權。基於商業理由，信貸評分的計算公式不會向市民公開。即使如此，為令市民明白信貸評分的運作，私隱公署鼓勵信貸資料服務機構制備一份簡介單張，闡述用以計算信貸評分的統

²³ 第 15(1)條訂明私隱專員須使用 (a) 根據第 14(4)條呈交予他的資料使用者申報表；及 (b) 根據第 14(8)條送達予他的通知，以備存及維持一份已呈交該等申報表的資料使用者的登記冊。

²⁴ 東方日報 2002 年 9 月 4 日

計模式，以及評分系統所使用的資料類別。

「檢討」查閱信貸資料庫

4.27 私隱公署理解到信貸人士對以「檢討」為借口查閱信貸資料庫可能出現濫查表示關注，原因是此方面目前並無明確的準則(見第 3.14 段)。在客戶的權益方面，沒有為「檢討」一詞下定義及制訂準則，無疑是有欠理想。此外，缺乏指導性規則亦可能鼓勵有關方面在無理據的情況下作出檢討。

4.28 私隱公署已對此問題的各项建議作出週詳考慮。私隱公署在分析中指出其中有些建議在實施方面是不切實際的，例如要求信貸提供者在每次提出查閱要求時均須取得客戶的同意。這會增加有關各方的行政負擔，而客戶亦可能須負擔一部分行政費用。在有些情況下，如不能即時取得客戶的同意，則可能對他們無利。縱使如此，私隱公署認為基於保障資料起見，有理由制訂更嚴緊的管制措施、限制信貸提供者「檢討」查閱信貸資料服務機構的信貸資料庫，並限於為某種獲准目的才可作「檢討」查閱。這些目的可包括信貸提供者對借款人的信貸安排作出考慮，例如(a)增加或減低信貸額，(b)取消信貸，或(c)重組、重新安排或修訂信貸安排的還款條件。

4.29 信貸合約為借款人獲批貸款後所同意的事項提供依據，包括借款人同意為與借貸關係有關的合法目的使用其個人資料。不過，如借款人不知道誰人曾查閱信貸資料服務機構資料庫中關於他的資料，則這類一次過的同意可能並非保障其資料私隱權益的最好方法。放款人「檢討」查閱信貸資料服務機構的資料庫，可能會得悉有關客戶與其他放款人在信貸方面的資料，此舉與放款人查閱其本身的記錄，以得知借款人的信貸狀況的做法不同。如借款人拖欠還款，則為上述目的查閱信貸資料服務機構資料庫是可以理解的。不過，如借款人目前並無拖欠還款，「檢討」查閱信貸資料服務機構的資料庫不會達致任何合理目的。考慮過各種意見後，私隱公署認為有需要規定信貸提供者必須採取切實可行的步驟，預先通知客戶欲「檢討」查閱信貸資料服務機構的資料庫，除非：

- 「檢討」要求是由客戶提出的，或

- 「檢討」查閱與借款人債務的現有債務重組安排計劃下的責任有關。

4.30 放款人可用慣常的聯絡方式給予借款人通知，例如將通知夾附於帳單中或採用其他雙方均感方便的通訊方式。信貸提供者應就「檢討」查閱信貸資料服務機構的所有情況保存內部記錄，作為循規的文件證明。這些記錄應在私隱專員就涉嫌濫查投訴進行調查時隨時供私隱專員審閱，或在審核人員進行私隱循規審核時讓他們作檢討。

更新信貸資料

4.31 私隱公署注意到有建議提出縮短信貸提供者向信貸資料服務機構報告信貸資料的週期(見第 3.16 段)。顯而易見，較短的報告週期可加強資料的準確性。不過，在決定最佳報告週期時有實際的因素須作考慮，而且須在資料質素及更新資料成本之間取得平衡。雖然私隱公署認為建議確有其優點，以及會對任何縮短報告週期的行動加以支持，但卻認為最低限度最初應為 31 日，直至系統的穩定性及準確性得到證實為止。

4.32 私隱公署對消委會建議增加資料的準確程度表示歡迎(見第 3.17 段)。不過，須注意的是條例的保障資料第 2 原則訂明必須採取所有切實可行的步驟，以確保若有合理理由相信在顧及個人資料的使用目的(包括任何直接有關的目的)下，有關個人資料是不準確的，則(i)該等資料不會使用於該目的，直至及除非有關理由不再適用於該等資料，例如透過改正該等資料或其他方法；或(ii)刪除該等資料。私隱公署同意就保障資料第 2 原則的規定為信貸提供者提供實際指引，可協助它們處理客戶提出爭議的信貸資料。私隱公署認為在該等情況下，信貸提供者應在向信貸資料服務機構提供的信貸資料中，就客戶的爭議事項夾附通知，而信貸資料服務機構則應在有關客戶的信貸報告中披露該通知。

在全數清結帳戶時作出的「拒絕服務」選擇

4.33 私隱公署注意到一般均對「拒絕服務」選擇作出支持，雖然對此建議的實施詳情有不同意見，例如作出「拒絕服務」的程序及可作出有關選擇的資格(見第 3.19 至 3.23 段)。私隱公署承認就已結束帳戶作「拒絕服務」及「再接受服務」

選擇對客戶各有利弊。最終須由客戶自行評估有關選擇的優點及缺點，然後才作出決定。

「拒絕服務」選擇的通知

4.34 私隱公署認為必須在客戶申請信貸時，將「拒絕服務」選擇通知他們。貸款可能在數年後才清還，而借款人在該段期間可能早已忽略了「拒絕服務」選擇一事。正因如此，私隱公署認為良好的行事方式，是信貸提供者適宜在借款人全數清還貸款後，盡快在切實可行的情況下提示他們可作此項選擇。考慮過金融界回應者提出的理據後(見第 3.20 段)，私隱公署仍然認為不應規限借款人須在收到提示後一段期間內作出是項選擇。只要借款人具備作出是項選擇的資格，應可在不受任何限制下作出選擇。

「拒絕服務」的適用範疇

4.35 有建議「拒絕服務」選擇應延伸至涵蓋現有的「信貸申請資料」(見第 3.19 段)。不過，該注意的是「信貸申請資料」只是一種警覺性形式的資料，可顯示借款人是否向多方面申請信貸，因而可能出現過度借貸的危險。在無報告借款人的正面信貸資料的情況下，例如獲批的信貸安排的數目，信貸資料庫可能反映出一個信貸資料不平衡的狀況。相反來說，若有報告借款人的正面信貸資料，包括「未償還」的信貸帳戶及還款模式，這種不正常的情況將會減少，因為信貸資料庫可提供更詳盡的資料，反映出借款人的整體信貸風險。消委會認為客戶應在開始時已可作出「拒絕服務」選擇，不參與共用正面信貸資料計劃。此情況與無報告正面信貸資料的情況相似，可能出現信貸資料不平衡，因而不利借款人。故此，私隱公署仍然認為借款人在全數清還帳戶後，應可作出「拒絕服務」選擇。

「拒絕服務」要求的效用

4.36 私隱公署注意到有些回應者對就已結束帳戶作出「再接受服務」選擇的價值表示懷疑(見第 3.21 段)。對代表眾多信貸使用者的大部分「優質」借款人來說，良好的信貸記錄是一項終生的資產，這點是不容爭辯的。故此，相信這類借款人大多不會選擇不在他們的信貸報告中披露他們的良好記錄。有鑑於此，「再

接受服務」條文對他們來說可能價值不大。其餘的少數借款人不能作出「再接受服務」選擇，理由非常簡單，因為他們一開始便無資格作出「拒絕服務」選擇。基於這樣的推理，「再接受服務」條文的價值可能很小，甚至可能並無需要。此外，從私隱的角度來看，「拒絕服務」要求似乎會導致「刪除」信貸資料庫內已清結帳戶資料的要求²⁵。

4.37 在全數清還欠款後可「刪除」信貸資料服務機構資料庫內已結束帳戶資料的安排，對私隱甚表關注的客戶可說十分方便。不過，有些回應者認為缺乏已結束帳戶資料的情況，可能令評分咭模式出現偏差效果，以及對統計報告有影響。評分咭模式的發展與對借款人作信貸評分的做法不同，前者毋須依賴可識辨借款人的任何資料。只要結束帳戶資料屬匿名資料，即與任何個人無關連，則該等資料便可用作發展評分咭及作統計報告。故此，私隱公署認為有理據讓有資格作出「拒絕服務」的借款人，在全數清還欠款後，提出刪除信貸帳戶的要求。最方便的做法是借款人直接向放款人提出這項要求。放款人時刻須對曾向信貸資料服務機構報告的借款人信貸資料負責，不論有關借款人為現有或前借款人。在此方面，當借款人在全數清還欠款後作出「拒絕服務」選擇，放款人須負責將前借款人這項要求通知信貸資料服務機構亦屬合理。收到「拒絕服務」通知後，信貸資料服務機構有責任將有關帳戶資料自其資料庫刪除。

「拒絕服務」的關限

4.38 借款人是否有資格作出「拒絕服務」選擇，主要視乎該人的帳戶記錄是否「清白」。諮詢文件所建議的「清白」帳戶記錄指標為「沒有逾期 90 日的重要欠帳資料」。考慮過意見書及所提出的理據(見第 3.22 段)，以及金管局所提供的欠帳者統計數字後，私隱公署認為有理據對可作出「拒絕服務」選擇資格的關限再作考慮。

4.39 條例第 26 條的「刪除」資料條文必須從公眾利益的角度作出考慮。第 26 條將刪除個人資料的責任加在資料使用者身上，除非不刪除有關資料是符合公眾利益的。因此，隨之而來的是決定作出「拒絕服務」選擇資格的關限亦應顧及有

²⁵ 諮詢文件建議的「拒絕服務」安排有「禁止」使用已結束帳戶資料作日後信貸報告及信貸評分用途的效用。此禁止事項只在借款人就有關資料作出「再接受服務」選擇才可移除。

關資料所涉及的公眾利益。在此方面，下述因素與此有關：

- 一個較低的關限會提高個別借款人的還款行為的透明度。較 90 日為短的期間可提早顯示不正常的情況或拖延還款的模式。
- 較早的觸發機制亦可讓信貸提供者對任何轉壞的還款模式作出迅速的反應。信貸提供者較早得悉有關情況便可作出及時的評估，並根據評估而向有關個人提供實質的協助，以糾正任何日漸轉壞的還款模式。

4.40 在擬備諮詢文件的過程中，私隱公署獲提供分析資料，顯示欠帳信用咭帳戶在二零零一年十月至二零零二年五月期間的債項轉移模式。分析結果顯示 36%逾期 31 至 60 日還款的一類欠帳戶口，最終已轉壞至歸類為逾期 121 日至 180 日還款的帳戶。較明顯的是有關數字亦顯示 49%全部逾期 61 至 90 日還款的一類帳戶亦轉壞至逾期 121 至 180 日還款的帳戶²⁶。金管局所提供截至二零零二年十月的較近期數字，顯示轉壞的比率分別為 32%及 44%²⁷。這些數字顯示逾期 61 至 90 日還款的一類信用咭欠帳戶口，轉壞為逾期 121 至 180 日還款的帳戶的比率持續高企(49%及 44%)，這類欠債戶口最終可能都須撇帳。

4.41 在考慮修訂「拒絕服務」選擇的關限時，私隱公署充份理解到有關決定可能被視為剝奪借款人在全數清還信貸安排貸款後作出「拒絕服務」選擇，或令那些有拖欠還款的借款人蒙受「個人損失」。不過，私隱公署仍然認為由於已設計多重保障措施，即等於收緊對查閱信貸資料庫的管制，而各項保障措施加起來更可發揮防止濫查及濫用資料的作用。

4.42 此外，關於資料庫保留欠帳記錄而招致「個人損失」一事，有意見表示當有關個人申請新信貸時，信貸提供者不會單因資料庫留有該等欠帳資料而對有關個人的信用程度有任何決定性的影響。這是因為信貸提者在決定批出新信貸時，會對個人狀況、清還欠帳的能力，以及最終全數清還信貸等因素作出考慮。信貸提供者在作出貸款決定時，獲提供較不清白的信貸記錄總比沒有任何信貸記

²⁶ 諮詢文件第 49 頁第 6.71 段。

²⁷ 根據金管局的資料，比率較低主要是由於一些較大規模的市場參與者在 2002 年 10 月改變其撇帳政策，提早在破產呈請日而非破產令日作出撇帳。一些銀行亦提前在逾期欠帳 120 日而非 150 日或 180 日進行撇帳。

錄可參照為佳。實際上，私隱公署認為後者的情況會導致信貸提供者拒絕為有關借款人提供信貸。

4.43 考慮過所有因素並顧及可偵測及預知還款模式可能進一步轉壞所帶來的公眾利益後，私隱公署認為將「清白」記錄的準則由逾期還款 90 日降至 60 日是一個適當的做法。換句話說，「沒有逾期 60 日的重要欠帳資料」的借款人在全數清還信貸安排的欠款後，有資格作出「拒絕服務」選擇。

適用於信貸資料服務機構的私隱保障規定

4.44 私隱公署注意到一般對審核管制措施的建議均表示支持。消委會認為應讓客戶監管他們信貸報告的查閱情況，作為抗衡濫查的一項措施(見第 3.27 段)，私隱公署對此亦表贊同。私隱公署已分別在第 4.25 至 4.26 及第 4.27 至 4.30 段，對信貸報告及濫查等問題作出回應。

4.45 關於設立類似審裁處的程序的糾正程序的建議，私隱公署認為條例第 66 條關於補償的條文已足以在此方面發揮作用。無論在任何情況下，設立審裁處一事不屬私隱公署的職權範圍，較適宜由政府作出考慮。

其他管控措施

4.46 私隱公署認為在過渡期首年底進行中期檢討確有好處，會對此加以考慮。第 4.23 段的建議指出須在生效日期後的六個月對信貸資料庫進行獨立循規審核。至於認可機構方面，金管局建議在推出共用正面信貸資料計劃一年內，有關機構應每年對其私隱保障措施的效用進行評估。在此情況下，私隱公署認為各方將採取的多套管控措施已足夠。不過，有關措施並不會削弱私隱公署在任何時間，均可根據條例第 36 條，主動對信貸提供者及信貸資料服務機構的相關系統進行視察的權力。

過渡期間

4.47 諮詢文件建議在 24 個月過渡期內，應限制放款人為續批或檢討現有信

貸的目的而查閱借款人的信貸風險資料，但為考慮批出新信貸的目的則除外。各方對過渡期的長短發表了不同意見(見第 3.33 至 3.35 段)。此外，亦有建議指出私隱公署可在 12 個月後決定是否將暫止期解除或再延長不超過 12 個月，但須在作出檢討後才決定。考慮過業界的建議及論據後，私隱公署認為沒有充份理據將過渡期間縮短。

4.48 私隱公署得知業界已作出「債務紓緩計劃」的安排，藉制訂業界指引來闡明財務機構處理客戶欠債問題的方法。有關的指導原則是財務機構應以體恤及正面的手法處理欠債問題。金管局指出該局對「債務紓緩計劃」及隨計劃推出的指引加以支持，會為業界發出適當的監管指引。在此方面，私隱公署對業界所採取的主動措施表示歡迎。有關措施為有需要的借款人，提供了另一個協助他們解決債務問題的方法。

4.49 私隱公署承認原建議可能附帶過多限制，導致放款人無法取得相關的信貸資料，為陷入財政困難的借款人作出債務重組安排。此外，我們亦注意到在共用正面信貸資料計劃生效前，有關人士可能正作出債務重組安排，而有關安排在計劃實施後，亦有需要繼續查閱信貸資料。阻止放款人作出這類資料查閱既不受歡迎，同時亦對借款人無好處。

4.50 除對「檢討」查閱作出更嚴格管制的規定外(見第 4.28 至 4.30 段)，私隱公署認為有理據准許放款人查閱相關信貸資料，以方便他們在過渡期間為借款人作出債務重組安排。

第 V 部 —— 未來路向

5.1 社會對破產及個人欠債不斷上升的趨勢深表關注，差不多所有就諮詢文件作出回應的意見書均表達了這項意見。本港目前面對的嚴峻經濟及社會問題，與香港金融市場的穩定及經濟穩健是解不開的。這些問題如未能有效地處理，則可能引導消費者對市場甚至本港的整體經濟失去信心。各項表達的意見明確顯示目前的破產及信貸欠債情況並非由單一因素引致。同樣地，亦無單一的良方可解決這些問題。

5.2 社會有資料私隱權利，但這項權利卻並非是絕對的，條例亦確認此點。舉例來說，條例第 26 條訂明可將個人資料刪除，除非法律禁止刪除有關資料或為公眾利益設想不得刪除該等資料。條例的豁免條文承認須顧及其他更廣義的社會利益，例如防止罪行或不誠實行為，以及准許使用個人資料以達該等利益。當出現衝突時，應設法在私人權利與公眾利益之間求取平衡，以找出互相承認及互惠互利的解決方法。

5.3 私隱公署認為擴大共用信貸資料範圍的建議，若實施時輔以適當的私隱保障措施，會有助建立一個信貸資料透明度高的環境，這樣對借貸雙方均有利。這種環境亦有助建立一個更公平及負責的借貸關係，可紓緩由破產問題引致的負面經濟影響，對廣大的公眾利益最為有利，可保持香港金融市場及一般經濟的穩定性。

5.4 在決定進一步跟進此事前，私隱公署曾仔細考慮在諮詢期間收集的各項意見及建議。至於將共用信貸資料的範圍擴大至包括正面資料的問題，私隱公署亦曾思考其他足以起相輔相成作用的發展：

- **監管指引。** 在二零零二年九月，金管局宣布一套新的自我評估架構，規定認可機構每年須向該局提交報告。這項自我評估架構要求認可機構或其他等同單位的內部審核人員，必須對遵守《銀行營運守則》的規定作獨立檢討。金管局行將就共用正面信貸資料制訂監管指引，規定認可機構須全面參與計劃及實施充份的私隱保障及管制措施。

- **制訂指標。** 金管局及消委會曾在制訂可衡量共用正面信貸資料效用的可量化指標的大前題下，就此事進行討論。金管局指出首個可量化評估可能於過渡期後隨即展開。此後，每年均會進行類似評估。
- **公眾的意識。** 在二零零二年八月，香港銀行公會擬備了一份名為《更廣泛分享信貸資料》的客戶資料單張，闡述共用正面信貸資料的影響及好處，供會員派發給客戶參閱。我們留意到一些大銀行將單張的資料上網，而其他銀行則透過月結單將有關資料告知其客戶。

5.5 私隱專員在制訂監管架構時，會基於整個共用信貸資料概念，採取合乎情理的做法，再加上有意義地運作的必需資料保障及管制措施。此架構將產生一個新的共用信貸資料環境，大有可能為香港及整個社會帶來好處。顯而易見，這個架構還須輔以其他策略，例如定期檢討信貸提供者的借貸手法及進行公眾教育。在此方面，私隱公署會重寫《個人信貸資料實務守則》，令此監管架構生效。

作出的修訂事項

5.6 私隱公署會在修訂的守則中，加入在諮詢期間收集的一些建議。故此，諮詢文件中的一些建議方案會加以修訂。以下為可能作出的修訂事項：

- a) 限制信貸提供者只可報告顯示還款是否準時的資料，例如逾期還款的日數，而非實際的還款日期(見第 4.19 段)。
- b) 將須對信貸資料庫進行首次私隱循規審核的日期提前至計劃生效日期後的六個月(見第 4.23 段)。審核應包括評估信貸資料服務機構所採取的循規措施，以確保該機構：
 - 已制訂書面指示，並就信貸資料庫的查閱程序，向操作人員派發私隱政策，及
 - 採取有效保障措施，以確保系統完整及依從查閱程序規定。

- c) 對「檢討」查閱信貸資料服務機構資料庫的定義作出限制，只限信貸提供者為考慮借款人的信貸安排的目的才可查閱(見第 4.28 段)，例如：
- 增加或減低信貸額
 - 取消信貸，或
 - 重組、重新安排或修訂信貸安排的還款條件。
- d) 規定信貸提供者採取切實可行的步驟，在事前給予客戶通知，告知他們欲對信貸報告作出「檢討」查閱(見第 4.29 至 4.30 段)，除非：
- 「檢討」要求是由客戶提出的，或
 - 「檢討」查閱與借款人債務的現有債務重組安排計劃下的責任有關。
- e) 規定信貸提供者在報告客戶提出爭議的信貸資料時，應在向信貸資料服務機構的報告中夾附一份關於該爭議事項的通知。信貸資料服務機構須在有關客戶的信貸報告中披露該通知(見第 4.32 段)。
- f) 規定信貸資料服務機構在收到由借款人的放款人發出的「拒絕服務」通知時，從其信貸資料庫刪除已結束帳戶的資料(見第 4.36 至 4.37 段)。
- g) 修訂可作出「拒絕服務」選擇的關限為「沒有逾期 60 日的重要欠帳資料」(見第 4.39 至 4.43 段)
- h) 在不抵觸上文(c)段的修訂的情況下，信貸提供者在過渡期內，可為取得相關信貸資料為借款人作重組債務安排而查閱信貸資料庫(見第 4.49 至 4.50 段)。

5.7 除對與上文修訂有關的一些技術性詳情作出最後整理外，私隱專員會根據條例第 12(1)條賦予的權力，核准經修訂的守則，以期各修訂事項可在二零零三年四月一日生效。

附錄 I —— 私隱專員出席的各項公開活動

1. 傳媒訪問/電台聽眾來電節目

- 商業一台“經濟脈搏”(二零零二年八月二十八日)
- “Hong Kong Today”, 香港電台第3台(二零零二年八月二十九日)
- 香港電台第一台“千禧年代”(二零零二年八月二十九日)
- 亞洲電視本港台“亞洲早晨 – 早晨焦點”(二零零二年八月二十九日)
- “北京中央電視台晚間新聞聯播”(二零零二年八月二十九日)
- “有線電視新聞節目”(二零零二年八月二十九日)
- 新城財經台“中環會客室”(二零零二年八月三十日)
- 商業一台“政經星期六”(二零零二年八月三十一日)
- 香港電台第一台“政黨論壇”(二零零二年八月三十一日)
- “Newsline”, ATV World Channel(二零零二年九月一日)
- “BackChat”, 香港電台第3台(二零零二年九月五日)
- “無線電視翡翠台“早晨專訪”(二零零二年九月十日)

2. 研討會/論壇：

- 香港董事學會(二零零二年十月十六日)
- 國際聯青社, 香港地區(二零零二年十月十七日)
- 決策科學與企業經濟學系, 香港中文大學(二零零二年十月十九日)

附錄 II —— 遞交書見書的回應者名單

法定/公營機構

1. 香港金融管理局
2. 香港房屋委員會
3. 消費者委員會
4. 廉政公署

銀行及金融界

5. 美國亞洲銀行
6. 中國銀行（香港）有限公司
7. 香港上海匯豐銀行有限公司 – Asia Pacific Consumer Credit Risk
8. 東亞銀行
9. 美月財務有限公司
10. 開元投資（香港）有限公司
11. 安信信貸有限公司
12. 廖創興銀行有限公司
13. 新鴻基財務有限公司
14. 華新財務有限公司
15. 香港上海匯豐銀行有限公司
16. 亞洲聯合財務有限公司
17. 集友銀行
18. 渣打銀行
19. 上海商業銀行
20. 花旗銀行
21. 美國運通
22. AP Finance Ltd.
23. 聯合融資有限公司
24. 萊斯銀行
25. 英利信用財務有限公司

26. 信貸財務（亞洲）有限公司
27. 永隆銀行
28. 鴻基財務有限公司
29. 東京三菱銀行
30. 南洋商業銀行
31. 恒生銀行
32. 浙江第一銀行
33. 廣安銀行
34. 海外信託銀行
35. 美國國際信用卡（香港）有限公司
36. 美國國際信貸（香港）有限公司
37. 港基銀行

同業工會

38. 香港銀行公會
39. 香港中華廠商聯合會
40. 香港英商會
41. 香港持牌放債人公會
42. 香港信貸機構聯會有限公司
43. 存款公司公會
44. 懲教署儲蓄互助社
45. 美國商會
46. 香港中華總商會
47. 香港澳洲商會
48. 香港總商會

專業團體

49. 香港信貸及收賬管理協會
50. 香港大律師公會
51. 英國特許公認會計師公會
52. 香港律師會
53. 香港會計師公會

54. 香港廣告商會

私營公司

55. 周啟邦律師事務所

56. InfoAtlas Inc.

57. 香港資信有限公司

58. 安可顧問公司

59. PA 管理顧問有限公司

領事館

60. 英國駐港總領事館

61. 美國領事館

政黨

62. 民主建港聯盟

63. 前綫

個人/群體

219 份個人意見書

個人資料私隱專員公署
香港灣仔港灣道一號
會展廣場辦公大樓 20 樓 2001 室
電話：2827 2827
傳真：2877 7026
網址：www.pco.org.hk
電郵：pco@pco.org.hk