

公眾對商業信貸資料庫（資料庫）建議的主要意見撮要（中譯本）

機構名稱	意見撮要：				
	總體意見/其他意見	參與方式	架構模式	涵蓋範疇	資料披露
<p>銀行界</p> <p>香港銀行公會（銀行公會）</p>	<p>本會的會員銀行對於強制性資料庫沒有一致意見。不過，反對該建議的所有會員銀行均指出，若資料庫僅集中以中小型企業為對象，由私人機構擁有，並且以認可機構及借款人自願參加為原則，他們就會支持建立資料庫。</p> <p>可行的解決方法似乎是採納自願參加的原則。如果香港金融管理局（金管局）堅持強制參加，則須立法會批准，但該批准可能難以獲得。</p> <p>還有個普遍受關注的問題：</p> <ul style="list-style-type: none"> 資料庫將成爲一個中央綜合資料庫，可能被銀行任意提取資料，向顧客提供較他們現有銀行提供更爲優惠的定價及條款。這可能導致銀行界出現潛在的不穩定性。當前的按揭「價格戰」就是明顯的例子。 資料庫將便於監管機構按用途、行業、客戶、甚至個別借款人規定風險監管上限。若這就是「監管工具潛在發展」的其中一個間接好處，香港一貫奉行的自由市場及自由企業機制將面臨風險。以前有關金管局發出物業貸款上限指引的爭論，也許可引以爲鑒。 	<p>作出回應的會員銀行在此問題上出現分歧。支持強制參加的會員認爲，只有這樣做才能確保資料庫有效。反對的會員則認爲：</p> <ul style="list-style-type: none"> 要求所有認可機構在經或未經客戶同意的情况下，將幾乎其所有客戶的有關資料呈交給政府或半政府機構，將會嚴重偏離香港一貫奉行的積極不干預政策。如果客戶選擇將其銀行業務關係轉移到不需進行此類強制披露的地區，香港的金融中心地位前景堪虞。 要求認可機構呈交資料並不能解決缺乏中小型企業綜合資料的問題。 如果銀行必須參加該計劃，並向資料庫報告每一位客戶的信貸資料，則會構成沉重的報告負擔。若它們能得到每一位客戶的信貸評級作爲回報，某些銀行可能會缺乏提高其信貸分析能力之動力，並可能失去其對區內其他國際銀行的競爭力。 	<p>大多數回應機構的看法是，資料庫應由私人擁有、管理及經營，但理由不盡相同：</p> <ul style="list-style-type: none"> 由公營資料庫強制收集客戶資料會嚴重損害香港的自由市場機制，而這種損害是不可挽回的。 銀行公會沒有專門知識及資源管理資料庫，特別是在強制參加的情况下，其不希望取得擁有權。再者，在香港金融基礎設施中添加資料庫可能並不受歡迎。 <p>爲數不多的回應機構屬意之其他選擇是：</p> <ul style="list-style-type: none"> 提供保密資料明顯是一個敏感的問題。爲了建立對資料庫保安程度以及資料使用情况的信心，資料庫應主要由金管局擁有及完全控制。 在開始時，銀行界與政府共同擁有資料庫是一個較佳的選擇。這樣的安排使資料庫能成爲一個更具權威的機構，因而有利於更有效地收集資料，同時確保認可機構在資料庫中有自己的代表，並能參與資料庫的管理決策。 	<p>作出回應的會員銀行大多數認爲，涵蓋範疇應僅限於中小型企業，並且不應制訂未來將範疇擴大到較大公司的計劃：</p> <ul style="list-style-type: none"> 大多數認可機構認爲，將涵蓋範疇擴大到較大的公司，只會驅使它們向海外銀行借錢。而且認可機構提供數目如此眾多之客戶的資料，將須負擔龐大的費用。 將所有非上市商業實體界定爲中小型企業，實在過於廣泛。應當採納更常用的具體定義（例如根據員工的數目、營業額等）。 與公司東主有關的信貸資料與信貸決策密切相關，應當向資料庫報告，但應以自願爲原則。 <p>其他會員覺得：</p> <ul style="list-style-type: none"> 只有在已證明資料庫有效，並且大家一致認爲將較大公司納入的好處超過可能的缺點時，才應考慮將資料庫的涵蓋範疇擴大到較大型的公司。 資料庫應收集有關借款人、擔保人及抵押品或質押資產之所有資料。 <p>大多數銀行認爲，正、負兩面的資料均應收集。</p>	<p>絕大多數作出回應的會員銀行認爲，若金管局堅持強制披露客戶資料，須通過明確的法例。這樣做有以下優點：</p> <ul style="list-style-type: none"> 保護認可機構，使它們不致違反對客戶之責任。金管局建議在每年檢討信貸時徵求客戶同意披露資料並不實際。如果客戶不同意怎辦？ 此事應在立法會充分辯論，以便聽取所有有關方面的意見。 <p>所提出的一個共同關注的問題是，任何此類法例均可能產生廣泛的私穩權及人權問題。</p>

機構名稱	意見撮要：				
	總體意見/其他意見	參與方式	架構模式	涵蓋範疇	資料披露
存款公司公會	贊成建立資料庫。	<p>贊成強制認可機構參與，以便獲得全部債務資料，並確保公平競爭。</p> <p>不過有些會員表示，若客戶希望保密，必須容許其這樣做。在貸款人給貸款續期時，或考慮批出新的貸款時，應由其自行決定是否考慮借款人未參加資料庫計劃這一因素。本會的一位會員表示，如果認可機構改變其標準業務條款，允許向資料庫披露資料，其擔心這將違反《不合情理合約條例》。很多自然人通過一個法人團體持有其對物業、證券等的投資，若披露是強制的，這種業務有遷出香港之風險。</p>	資料庫應由金管局擁有。這將增強各公司及認可機構的信心，使他們相信資料將不會被濫用。資料庫的經營可交由金管局以外的策略夥伴（例如信貸資料公司）負責。	資料庫應從收集所有商業企業的正、負兩方面的資料開始。不過有些會員表示，資料庫在開始階段，應僅涵蓋中小型企業及其他非上市公司。	明確的法例將減輕徵求客戶同意之負擔，有利於對計劃進行管理。不過，立法可能是一個冗長的過程。
14間個別持牌銀行	大多數銀行贊成建立資料庫，它們同意資料庫將增加中小型企業的透明度，加強認可機構的信貸風險管理。不過有不少銀行質疑資料庫可為銀行業帶來多大好處。一些作出回應的銀行認為，資料庫的用途大小取決於是否能設計出一個適當的制度。	大多數銀行贊成強制參加，以便進行公平競爭，並確保資料的廣泛性。唯部分作出回應的銀行擔心，強制參加可能影響香港作為國際金融中心的地位，因為貸款活動可能被驅趕到海外。	作出回應的銀行在擁有形式方面存在不同意見，不過大多數認為，無論資料庫是由政府完全擁有，還是由政府與銀行業組成的合營機構擁有，他們都支持政府部門參與領導及管理，並確保定價公平。一間作出回應的銀行表示，由公共機構擁有資料庫不應視為政府干預，因為其將發展成為香港金融基礎設施中的一個重要部分。不過某些銀行認為，由公共機構擁有強制性計劃將背離香港的自由市場傳統。	大多數銀行贊成僅涵蓋中小型企業，以及收集正、負兩方面的資料。一些作出回應的銀行屬意將中小型企業界定為非上市公司。其他銀行則認為這一定義過於廣泛，應給予其一個範疇較窄的定義。	大多數作出回應的銀行同意，應就認可機構向資料庫披露客戶資料的問題制訂明確的法例。某些銀行擔心披露個人資料（例如與中小型企業東主有關的資料）可能會與現有的私隱法例衝突，因此有必要向私隱專員諮詢。
商界					

機構名稱	意見撮要：				
	總體意見/其他意見	參與方式	架構模式	涵蓋範疇	資料披露
香港總商會	<p>商會的中小型企業委員會同意，妥為管理之資料庫對銀行及客戶二者均有好處。另一方面，在界定資料庫的性質及範疇時，應留出空間，讓市場發揮作用。</p> <p>資料庫之運作應以透明度高及資料保密為原則。雖然資料庫適用於公司，但也應遵守《個人資料（私穩）條例》之有關原則。每個人均應有權查閱及核對資料庫中其本人之資料。</p>	<p>同意金管局有關需要強制認可機構向資料庫提供資料之意見，但是我們強烈認為，做到這一點不需要通過立法。</p>	<p>認為資料庫最好由銀行業及公共機構共同擁有並且自我監管，這樣優點最多。同時本會的一些會員建議，資料庫若能有銀行業以外之商業協會參與，將會從中得益。</p> <p>資料庫管理的一個重要方面，是確保使用者參加，並確保銀行與客戶在資料庫董事會中的代表比例均衡。</p> <p>資料庫應是中立的資料提供者，並且不應擔當評級機構或仲裁機構。其應讓銀行自行利用資料作出評級。</p>	<p>收集資料的範疇應根據需要，而不應超過需要。資料庫僅應收集有關企業而不是個人之資料。只有法律文件應包括在收集範疇之內。為了保證資料的準確性，應請客戶書面確認。更新資料時應將副本提交給有關客戶，供其參考/確認。</p> <p>我們同意在資料庫開始運作時較嚴格地限制其涵蓋範疇。當系統開始運作並證明有用時，再擴大其範疇。</p>	<p>--</p>
香港中華總商會	<p>商會贊成建立資料庫，理由是：</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 許多海外國家已建立了類似的資料庫。資料庫對認可機構的信貸評估、銀行系統的穩定性及對中小型企業的貸款活動均有好處。 ▪ 其將有助於解決信貸資料缺乏問題，對認可機構、中小型企業以及整體經濟均有正面影響。 ▪ 其將改善香港之金融基礎設施，因而提高香港作為國際金融中心的作用。 	<p>--</p>	<p>商會認為，由公共機構及/或銀行業擁有資料庫的任何安排均會受到各種限制。因此商會贊成由私人機構擁有資料庫。私有的資料庫應更有效率，並且可參考其他國家之經驗。不過，為了保護私穩及確保資料保密，應對這種資料庫進行嚴格監管，銀行公會熟悉信貸資料管理，可承擔監管責任。</p> <p>商會認為，客戶資料不應由經營資料庫的私人機構擁有。</p>	<p>資料庫之目的應是為銀行提供基本信貸資料，供其評估貸款申請，而不應以收集廣泛的資料，代替審慎的信貸評估。因此，資料庫不需收集過多資料，否則也會增加更新時的負擔。資料庫應從收集基本資料開始，使其能迅速建立。當未來需要增加時，可擴大涵蓋範疇。</p> <p>資料庫應集中收集中小型企業之資料。上市公司不應涵蓋在內，因為上市公司的活動更公開、透明，其資料更易取得。</p> <p>資料庫應集中收集客觀資料，不應涉及信貸評級，否則將會混淆其與信貸評級機構的作用。</p>	<p>需要制訂法例強制認可機構提供資料。若無這方面法例，認可機構將無足夠理由披露客戶之資料。</p> <p>資料庫涉及與披露個人資料有關的問題。有關機構應檢討相關的私穩法例，避免出現衝突。</p>

意見撮要：					
機構名稱	總體意見/其他意見	參與方式	架構模式	涵蓋範疇	資料披露
香港工業總會	贊成建立資料庫。資料庫應增加認可機構接觸其公司客戶信貸資料的機會，使其在作出貸款決策時，能更廣泛、徹底地核查公司的情況。	--	在建立資料庫的過程中，金管局應起領導作用。這可確保該機構之中立性，並使公眾及認可機構對於所收集到之信貸資料的保安、保密及妥善使用具有充分的信心。	目前，某些認可機構要求公司在申請貸款時，提供其最新的財務報表。考慮到這些財務報表中有些可能是以相當不嚴格的方式編製的，我們擔心若資料庫收集該等資料，並且發放給有利害關係的各方而不事先給予充分警告，可能會損害資料庫的信用。為了防止這種情況發生，我們強烈建議不要將公司的財務報表納入可收集資料之範疇。 此外，由於客戶的信貸資料是貿易商及製造商決定是否向客戶提供貿易信貸的重要參考資料，所以資料庫應考慮允許他們參加資料庫。	披露個人信貸資料是一個高度敏感的問題，金管局應謹防損害私穩權。同時還應廣泛地諮詢個人資料私穩專員之意見，確保個人私穩得到適當保護。 資料庫應認真擬訂運作指引，以便對信貸資料流程保持嚴密控制，清楚地界定何人以及在何種情況下可以使用該等資料。
鄧白氏商業資料（香港）有限公司及香港資信有限公司(CIS)	贊成建立資料庫。	--	在某些市場，對資料庫的監督是由其最終用戶，即貸款人進行的。最終用戶的參與可採用作為股東直接取得擁有權的形式（例如 CIS 的情況及在墨西哥的情況），或者通過在監察資料庫運作之顧問委員會中派代表來達成。 無論資料庫的擁有權結構如何，實際上都會存在對資料保密及使用情況的擔心。在其他市場上，這種擔心是通過運用保密協議、審查權、最終用戶監察、監督，以及由信譽良好的機構妥為管理等方法應付的。	最清楚的劃分方法是把所有非公眾上市公司納入涵蓋範疇。 若僅收集負面資料，資料庫將不能辨別更為複雜的風險等級。缺乏正面資料會在風險預測方面造成空白，使得難以最恰當地給予信貸。因此，綜合收集正、負兩方面資料是一種更為平衡的方法，這樣就可進行反覆核查，更準確地預測風險。	--

機構名稱		意見撮要：			
總體意見/其他意見		參與方式	架構模式	涵蓋範疇	資料披露
公共機構					
消費者委員會	--	--	不管資料庫以何種形式建立，消費者委員會主要擔心的都是私人資料的保密問題。不過，爲了最大限度地保障資料的機密性，委員會認爲成立公有的資料庫似乎是最適當的。作爲公有機構，在機構管理方面似乎能達到盡可能高的保密程度，但若由私人機構保管資料，在資料之保密問題上就很難說了。	--	委員會認爲仍需取得客戶的同意。雖然這可能會導致貸款申請遭到拒絕，但是徵求同意即等於首先通知借款人，其資料會轉送到資料庫，因此使其可以行使自己的權利，收回申請或同意轉送其資料。
香港交易所	贊成建立資料庫。	贊成強制性計劃，以確保資料的廣泛程度。	如果強制參加，資料庫必須得到市場相應的認可及信任。全私營的機構似乎無法做到這一點。監管機構（即金管局）以直接或間接的方式，在某種程度上擁有及控制資料庫是重要的，並且與資料庫主要作爲銀行界一個重要的基礎設施之作用是恰當的。不過我們不特別支持任何特定的擁有權結構，但認爲包括業內協會（即銀行公會）在內的合營機構更具優點。	在收集資料及資料當事人兩方面，均贊成選取廣泛的涵蓋範疇。雖然我們理解在開始時資料庫可能希望將其涵蓋範疇限定於某些商業實體，因而中小型企業是一個明顯合理的選擇，但是我們認爲，所有公司，無論其是否上市公司，長期而言都應該服從資料庫之披露規定。在與上市公司有關的範疇內，向資料庫進行的披露應遵從與聯交所《上市規則》項下的披露要求相應的要求，並且該等公司這樣做將整體上提高香港公司的透明度。 同一集團中關連公司的情況也適宜包括在涵蓋範疇之內。	傾向同意通過法例，使認可機構能夠向資料庫披露客戶的信貸資料，並可要求認可機構這樣做。
個人資料私隱專員	私隱專員就資料庫的實施提出了許多具體的意見，例如，金管局可能希望考慮需要建立區別或保護借款人消費信貸資料與商業信貸資料交換的程序。其建議在金管局確定於諮詢文件中詳述之實質性問題的最終立場前，進一步諮詢其意見。	--	由於良好的公司管理是對運作的一項重要要求，一個能夠利用金管局和銀行公會的力量及專門知識的組織結構似乎具有一定優點。	在涵蓋範疇的問題上採取循序漸進的方法可能較好，即先通過最初的涵蓋範疇（例如中小型企業）取得經驗，然後再擴大到其他範疇。 資料庫收集正面資料之範疇應清楚地界定。 如果資料庫涵蓋個人資料(如獨資經營者)，這表示個人資料的收集須遵從個人資料(私穩)條例之規定。類似地，若一間小型商號的股東提供個人擔保，個人資料與認可機構在處理貸款申請時所需的及/或需向資料庫披露的資料之間的界限，可能被混淆。	除非認可機構一致期望向資料庫披露借款人的資料，否則資料庫難以有效地發揮作用。

機構名稱	意見撮要：				
	總體意見/其他意見	參與方式	架構模式	涵蓋範疇	資料披露
證券及期貨事務監察委員會（證監會）	<p>一般贊成建立資料庫。證監會也提出了如下一些具體意見。</p> <p>資料庫發放之資料：不清楚資料庫發放之客戶資料將採“簡單”形式（如單純信貸登記），還是資料庫將對資料進行概括、分析，然後給予客戶評級。我們認為，所給予的評級若有分析報告支持，可能更易於理解，而且一般而言，對市場更為有益。</p> <p>定價政策：在建議書中未提及如何就所提供之資料定價的問題。</p> <p>往績記錄：一般而言，業界或市場依賴一個信貸評級機構的意願取決於該機構的往績記錄。由於資料庫將是新成立的機構，特別是若其是由以前在此領域無經驗的機構運作，人們可能覺得資料庫缺乏可信性。</p>	<p>我們認為，若認可機構披露資料須先取得客戶的同意，這種制度是行不通的。建議書中說，許多認可機構指出，在客戶申請新貸款或原貸款續期時，他們將尋求客戶同意披露客戶的資料。但是不清楚的是，若客戶不同意提供該等資料，認可機構是否有必要或必須拒絕該等貸款（新的或原有的）申請。該安排未規定無條件披露，而是僅規定經客戶同意後披露。在競爭激烈的市場環境下，這可能導致認可機構不堅持要求客戶同意披露資料。</p> <p>迫使借貸移往海外：我們有些擔心強制要求認可機構報告將會使其客戶決定到海外借款。在現今銀行業務競爭激烈的環境下，隨著電子銀行業務的發展，這種情況很易發生。如果發生這種情況，從監管的角度來看，可能更難於監控及監督銀行業。這也意味著資料庫的涵蓋範疇將不夠廣泛，並且無法達到建立資料庫之本來目的。</p>	<p>我們認為，為了證明我們奉行的自由市場哲學，在建立資料庫的過程中應盡量減少政府參與。美國市場建立了由私營機構經營信貸評級機構之長期有效、切實可行的模式，我們認為應當嚴肅地考慮該模式。不過，由於資料的保密性質，以及考慮到認可機構被迫提供該等資料的事實，應當作出安排（無論是以制訂法規還是以訂立特許權協議的方式），界定資料庫運作的適當架構。</p>	<p>我們理解在開始時將資料庫的涵蓋範疇限制於非上市商業實體的基本理由，但是該定義過於廣泛。在該定義的範疇內，大如由大型上市公司有效地控股之很多非常重要的經營性附屬公司，均非上市公司。能夠立即想到的一個例子，是和記黃埔控制的 A. S. Watsons。我們不清楚資料庫是否有意涵蓋此類屬於「非上市」商業實體的經營性附屬公司。另一方面，有很多公司由個人擁有，目的是持有住宅物業。我們不能肯定該定義是否也要包括此類公司。</p> <p>對貴局的調查作出回覆者似乎也傾向同意把非藍籌上市公司納入資料庫的涵蓋範疇之內。我們接受貴局的看法，即在上市公司作出此類劃分並非易事，但是我們不反對提供更多有關這些公司之資料的原則。</p>	<p>我們同意，若商業實體的東主是自然人，其信貸資料是信貸機構可能希望收集的有用資料。正如貴局的建議書中所指出的，在香港，一間公司的信譽與其東主的信譽常常是密不可分的。因此，當然須遵守個人資料（私穩）條例的規定。</p> <p>向其他監管機構披露：建立資料庫之目的似乎只為向金管局和認可機構提供收集到的資料。我們認為收集到的資料可能對其他監管機構也有用處。證監會就可能不時對該等資料有興趣。其他機構，例如警務處、稅務局等，也可能有興趣。金管局可能希望考慮制訂將資料提供給其他監管機構的規定。</p> <p>向其他方披露：雖然我們認為某些資料具有非常專門及高度機密的性質，不能一般地向市場提供，但是我們仍希望促使資料庫考慮哪些資料可一般地向市場發放。例如，給予的信貸評級將有助於經紀行設定客戶的交易限額。如果資料庫將其涵蓋範疇擴大到非藍籌上市公司，分析/評級資料將對投資者有用。</p>

機構名稱	意見撮要：				
	總體意見/其他意見	參與方式	架構模式	涵蓋範疇	資料披露
其他組織					
英國特許公認會計師公會	公會的中小型企業委員會贊成有關資料庫的建議。	--	一個由金管局和銀行公會共同擁有並且自我監管的資料庫，可能更適合香港的情況。我們認為銀行將是資料庫其中一個主要使用者。成立由銀行公會擁有的機構可能存在獨立性的問題。金管局是一間政府機構，它的參與可能招致有關政府干預的批評。因此我們認為，由金管局和銀行公會共同擁有資料庫，能最好地共享銀行經營信貸機構的專業知識，同時金管局可對資料庫起監管作用。	資料庫應收集有關中小型企業的正、負兩方面信貸資料。 關於資料庫應發放商業企業個人東主之資料的建議，我們擔心將出現侵犯私隱的問題，並且這也不符合保持公司獨立性的精神。	不需要制訂法例強制向資料庫披露客戶之資料，因為我們認為，當公司借款人申請新貸款或給原有貸款續期時，市場力量將促使公司借款人向資料庫披露其信貸資料。過多的法例只會損害香港作為自由市場的國際形象。

Ccra\apxa-c.doc