

二零零二年四月九日  
立法會財經事務委員會會議文件

共用正面個人信貸資料

引言

本文件就《個人資料(私隱)條例》的應用，陳述個人資料私隱專員公署(下稱「私隱公署」)對共用正面個人信貸資料建議的意見。

背景

2. 《個人資料(私隱)條例》(下稱「條例」)對個人資料的收集、保留、保安及使用作出規管。在共用個人信貸資料方面，私隱專員在一九九八年二月根據條例第 12 條發出《個人信貸資料實務守則》(下稱「守則」)。守則在同年十一月生效，主要目的是為信貸提供者(例如銀行)及信貸資料服務機構提供如何處理個人信貸資料的實務性指引。

3. 根據守則的條文，信貸資料服務機構可向不同的信貸提供者收集個人的信貸資料，並且將有關資料匯集成一份信貸報告，然後向查詢該名個人的資料的信貸提供者提供該份信貸報告。取自信貸提供者的資料包括欠帳資料<sup>1</sup>、信貸申請資料<sup>2</sup>，以及信用咭損失資料<sup>3</sup>。除了信貸提供者提供的資料外，信貸報告亦可能包括來自公眾記錄的資料，例如關於令狀及破產的資料，以及個人信貸檔案的查詢記錄，即檔案活動資料。不過，值得注意的一點，是信貸提供者及信貸資料服

---

<sup>1</sup> 欠帳資料是指有關個人為戶口持有人或擔保人的帳戶的欠帳通知，當中詳列信貸提供者、有關個人擔當的角色(帳戶持有人或擔保人)、出現欠帳的日期、帳戶類別及欠帳金額，以及如不同的話，帳戶下的欠款總額。

<sup>2</sup> 信貸申請資料是指有關個人已作出個人信貸申請的通知，包括所申請的信貸類別及款額，以及申請日期。

<sup>3</sup> 信用咭損失資料與利用報失的信用咭進行未經授權的交易所引致的金錢損失有關。

務機構在收集、處理、保留及移轉上述任何資料時，均須受守則的嚴格管限。

## 近期的發展

4. 個人信貸近期的一些不良發展，令人對信貸業所承受的影響表示關注。借款人多次拖欠還款及破產個案的數目均持續上升。雖然導致這種發展的原因可能很多，但財經規管者及銀行業視這種趨勢為警號，認為有需要對個人信貸採取更嚴謹的信貸評估方法。

5. 基於這些發展，有建議指出私隱公署在制訂適當保障措施的情況下，應讓信貸提供者取得範圍更廣的資料，以便對信貸風險作出評估。私隱公署面對的提議是守則在某些資料的保留期間及披露方面的限制應予放寬。此外，建議亦指出私隱公署應考慮擴大共用信貸資料的範圍，特別是容許共用借款人的正面信貸資料。

6. 關於放寬信貸資料的保留期間及披露方面的限制，私隱公署在二零零一年五月至七月，就有關建議進行公眾諮詢。私隱公署在此事上的依據是建議放寬的任何限制，均不能超越促進良好信貸評估所需的限制。諮詢期間收到的回應一般對建議放寬限制表示贊同。私隱公署遂修訂守則的條文。由二零零二年三月一日起生效的修訂包括下述事項。

- a. **放寬資料的保留期間及使用限制** 將信貸資料服務機構的信貸申請資料的准許保留期間由 90 日延長至 5 年，以及將檔案活動資料的保留期間由 12 個月延長至 5 年。此外，亦准許使用這些歷史性資料作信貸評分，但信貸資料服務機構則只許向信貸提供者發放 5 年期間內的最近兩年的資料。
- b. **額外保障措施** 限制信貸提供者只在給予、檢討或繼續給予信貸的情況下，才准許查閱個人的信貸資料。至於已獲解除破產者的欠帳資

料，信貸資料服務機構必須在由解除破產日期起計 5 年內，自記錄中刪除該等欠帳資料。此外，公眾記錄中關於個人的破產資料，例如官方記錄中任何宣布破產或解除破產的資料，均不得保留超過 8 年，由有關宣布日期起計。

## 共用正面信貸資料

7. 雖然目前的守則准許共用大部分負面信貸資料，但也可共用有限的正面信貸資料，例如信貸申請資料及信用咭損失資料。不過，香港金融管理局(下稱「金管局」)已留意到銀行目前並無報告任何信貸申請資料及信用咭損失資料，以及銀行之間只是共用有限的欠帳資料，例如只披露拖欠超過 120 日的欠帳資料<sup>4</sup>。銀行取而代之的做法是查閱信貸資料服務機構所持有的檔案活動資料，以得知借款人是否向多方面申請信貸。有關方面只在近來才鼓勵銀行設法共用守則目前條文准予共用的信貸資料。

8. 有建議提出讓信貸提供者共用正面信貸資料，作為應付不斷上升的信貸欠帳及個人破產問題的一項措施。建議中的主要論據是信貸提供者互換正面信貸資料，有助評估它們所面對的風險，以及在發出信用咭或批出其他信用額時可採用更嚴格的標準。誠然，大家可說守則目前的條文已為共用信貸資料提供了一個立法架構，即使大部分只是負面資料，但將範圍擴大至共用正面資料亦只是目前架構的合理延伸。

9. 從私隱的角度來看，一般可接受的做法，是信貸提供者可為信貸服務目的而收集及共用負面信貸資料，例如個人過去無法償還欠債的資料。正面信貸資料是指與個人的經濟狀況有關的資料，例如該名個人的整體信貸情況及還款模式，而該名個人是無拖欠還款的。這些資料傳統上屬於有關個人的私人資料。這與早已視全面共用正面信貸資料為信貸社會必要的一環的其他國家不同，有關建議對

---

<sup>4</sup> 並無強制銀行必須向信貸資料服務機構披露資料的規定。雖然守則准許銀行共用資料，但銀行是否願意與其他機構共用客戶的資料可能受商業因素影響。

香港的個人信貸/借款文化來說，是信貸環境的一項基本改變。這項改變可能有較廣的影響，而不是銀行使用更多信貸資料作信貸評估那樣簡單。故此，共用正面信貸資料所引致的問題，必須從公眾的層面多加討論。

10. 目前，私隱公署從信貸人士收到的意見中，得悉他們對建議大表關注。他們關注到其個人資料，可能在未經許可的情況下披露予其他人士作非信貸評估用途，例如向保險商、地產代理或甚至他們的僱主披露。其他人士則關注到他們的個人資料可能失去應有的保障。大部分善於處理其私人事務的信貸使用者認為有關建議不合邏輯，因為他們須為少部分不負責任的信貸使用者的不當行為作出彌補，並因此而須發放更多私人資料。這些關注是可以理解的。

11. 從資料保障的角度來看，在無提供特別保障的情況下共用個人資料，尤其在為了不同目的收集資料及從不同來源收集資料的時候，可能會對個人的私隱權益構成不良影響。肯定地說，這些關注並不會因擴大共用資料範圍的建議而減小。影響可分為兩方面。

- a. **資料密集** 首先，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量加大及延長其保留期間。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為「低風險借款人」或「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個人一個意想不到的奇怪「信貸標籤」。

## 找出正確的平衡

12. 事實上，香港的信貸提供者所收到的正面信貸資料，確是比其他國家，例如英國、美國及加拿大的信貸提供者少。故此，即使是最審慎的信貸提供者，亦可能很難避免向借貸過度的借款人提供信貸。海外經驗顯示個人的私隱權益，以及借貸業有需要收集及使用個人資料，兩者並非一定是互不相容或是此消彼長的。實際上，尊重個人資料私隱已成為業務成功的重要原素。基本的原則是必須在有效使用個人資料及個人資料私隱權益之間取得正確的平衡。

13. 許多因素導致目前的個人破產情況。長期經濟不景可能是其中一個主要因素。問題的確存在，而一些來自銀行界的預測，則認為除非目前的情況得以有效地解決，否則香港的經濟增長率會受到影響，到二零零三年可能因此降低 1.7%。這情況的確令人憂慮。有鑑於此，大家必須從一個較廣的層面，而非單從破產的趨勢正視目前的問題。重要的一點是，大家都以保持香港財經市場及香港整體經濟的穩定性為依歸。目前的挑戰是要設法在公眾利益及個人私隱權益之間取得正確的平衡，為市場的長期穩定性及經濟的持續增長創造有利的環境。要達致這樣的平衡，信貸人士(履行借款人的責任)、財經機構(審慎貸款)及相關的監管機構(作出監管)都有責任，三者缺一不可。

## 私隱專員公署對問題的回應

14. 私隱公署未能對單是共用正面信貸資料，便能減少破產的提議表示支持或贊同。解決這個問題的任何方案，肯定需要信貸提供者審慎行事及嚴格遵守紀律作為配合。共用資料的建議為較佳風險管理提供了一個資訊平台。要訣是實施風險管理，而不是藉共用資料取得資料作風險管理之用。

15. 在目前階段，私隱公署未能清楚確定信貸提供者有否仔細探討所有可供選擇的方案，或只是基於共用資料最為方便而屬意此做法。除考慮市民大眾對此事的意見外，私隱公署在考慮共用資料的建議時，還會顧及下述各方面的因素。

- a. **正面信貸資料的範圍** 業界必須對哪些資料構成正面資料達成共識。合理的假定是正面信貸資料可包括個人持有的信用咭數目，該等信用咭的信貸額，以及持咭人的還款模式。鑑於使用歷史性資料可能會對個人的信貸評分或「信貸標籤」構成即時的影響，故亦須決定共用正面資料應否適用於現有的信貸客戶或只適於新信貸客戶。
- b. **資料的使用** 值得考慮的概念包括應在收集正面信貸資料前取得客戶的同意，以及應將此舉告知客戶，以便他們作出選擇。為符合透明度原則的規定，應明確地將資料的使用及披露目的通知客戶。
- c. **資料的查閱** 查閱信貸資料應限於與信貸服務及評估有關的目的。個人應有權要求查閱及改正信貸資料服務機構所持有的資料。
- d. **規管措施** 為符合條例的保障資料原則的規定，應就日後個人資料的收集、準確性、保留期間、使用及保安方面的安排制訂私隱保障措施。此外，亦可推行輔助規管措施，規定須對資料管理措施進行查核，或根據條例第 14 條作資料登記<sup>5</sup>。至於違反私隱條文規定的制裁措施，則須作進一步考慮。

## 結論

16. 私隱公署已就共用正面個人信貸資料的建議，與香港金融管理局、消費者委員會及財經界對話。在目前階段，私隱公署對建議並無既定的立場。私隱公署會保持這個立場，以等待金管局在建議方面的進一步資料。私隱公署會繼續參與討論，以研究擴大共用正面資料的範圍的需要及聽取市民大眾對此事的不同意

---

<sup>5</sup> 條例第 14 條賦權私隱專員可指明某類別的資料使用者必須提交資料使用者申報表，當中列示條例附表 3 所訂明的資訊。在各項訂明資訊中，附表 3 亦規定須列示個人資料的類別，以及資料使用者收集、持有、處理或使用個人資料的目的等資訊。

見。在最後的分析中，必須在個人私隱權益與廣大的公眾利益之間取得平衡。如有強烈的公眾利益理據支持對現行守則作出修訂，私隱公署會在實施建議的修訂事項前進行公眾諮詢。

個人資料私隱專員公署

二零零二年三月