

消費者委員會向
立法會財經事務委員會提交
「共用正面個人信貸資料」意見書

引言

1. 消費者委員會樂於再次向立法會財經事務委員會提交對共用正面信貸資料建議的意見及參與討論。
2. 在最近消委會向財經事務委員會提交有關銀行業消費者保障的意見書中，消委會對擴大信貸資料收集範圍，及由單一信貸資料服務機構儲存客戶資料的建議，表示有保留。

問題所在

3. 消委會就此課題深入考慮，並與金融管理局，個人資料私隱專員公署及銀行界代表，作詳盡討論。
4. 消委會知道擴大收集正面個人信貸資料有幾個目的。主要是資料有助銀行作出審慎信貸決定，從而防止因消費者過度借貸增加破產數目對經濟帶來的損害，特別是社會人士對過度借貸的問題深表關注。
5. 消委會認為政府及行業實有需要找出導致信貸壞賬出現的根本原因，才能知道正面個人信貸資料能否有效解決該問題。有急切需要設立減輕債務安排及輔導計劃去幫助有債務困難人士。

6. 銀行業擬共用的「正面」個人信貸資料包括信貸戶口數目及種類、信貸額、未償還欠款，還款紀錄及信貸狀況等等。行業代表向消委會表達其建議對整個行業的好處，而好處亦會轉達給消費者。
7. 消委會明白共用更多信貸資料在概念上可促進市場競爭，及讓信貸提供者更有效將客戶按風險分類，但消委會認為在決定擴大收集個人信貸資料之前，應考慮以下幾點：

信貸提供者的市場銷售手法

8. 消委會認為信貸提供者的銷售手法是問題關鍵所在。消委會曾要求金管局分析個別銀行的情況，檢討高壞賬率是否與其銷售手法有關。消委會很高興金管局接納建議，採取了適當的行動，而不只是依賴擴大收集客戶信貸資料。消委會希望金管局能繼續對一些壞賬及拖欠比率高於同業水平的發卡銀行定期進行風險評估。
9. 儘管金管局的調查結果與其預期大致相同，消委會相信銀行的銷售手法是導致消費者過度借貸的主要原因。
10. 銷售手法的問題遍及整個信貸行業，而金管局的權限並非涵蓋全港所有信貸機構(特別是某些經常出現問題的經營者)，政府須盡快考慮改善目前由分散架構監管的問題。

11. 銀行的推廣手法層出不窮，吸引消費者借貸的方法亦不時轉變，宜密切留意。下列是一些例子：

(a) 消委會注意到借貸機構的廣告宣傳很多時給消費者一個共通訊息是消費者只須繳付每月最低還款額，便可有大筆金錢可供使用，而未有提醒這會牽涉高昂的利率，最終消費者要花上數年才還清債務。這類銷售手法，無疑令某些消費者泥足深陷，長期活在債務之中。

(b) 另一銷售手法是鼓勵消費者出卡後的第一個星期內透支現金，並在首三個月只還最低還款額，以獲取獎品。

(c) 或鼓勵借款人借下大額款項，並承諾分期還款，以獲取獎品。

(d) 另一手法是當消費者申請信用卡時，要求消費者同時領取多張涉及高信用額的信用卡。

12. 既然過度借貸經已是社會關注的問題，信貸提供者不應藉此類推廣手法鼓勵消費者借貸，或鼓勵消費者為禮品而去借款。這與提供信貸的目的不符。信貸提供者的銷售手法應集中向有需要借貸人士推廣產品特色，例如：低息及低收費等。

13. 可能信貸提供者會覺得他們並無責任提醒消費者大量借貸的壞處。既然政府及該行業公開表達問題的嚴重性，消委會認為信貸業實責無旁貸，應避免誇大信貸產品的好處，或在

宣傳信貸產品時刻意隱瞞重要資料。

14. 消委會在加強教育消費者方面，提示消費者注意某些只標榜產品好處的廣告。但是，消委會的資源有限，無法抗衡有龐大資源作後盾的市場策略，包括行業推廣借貸的媒體宣傳攻勢、郵件宣傳品，及電話接觸客戶等等。
15. 現時《銀行營運守則》要求機構在向客戶促銷時，必須謹慎並公正合理，但法院根據《不合情理合約條例》裁定銀行的營商手法不合情理¹，顯示出不能單單依賴守則來保障消費者的權益。

是否有需要設立中央信貸資料庫？

16. 據金管局資料顯示，在很多破產個案中，出現問題的大多數是由數家銀行同時發卡予同一客戶，並非同一銀行發多於一張信用卡予同一客戶；而出現多家銀行同時發卡予同一客戶的原因，是由於銀行未能充分掌握客戶的整體信貸狀況。金管局因此認為有需要設立中央信貸資料庫，來收集信用卡申請人持卡總數目、總信貸額等信貸資料。信貸提供者得到更多信貸資料，便可以準確評估客戶的總信貸狀況，決定是否批出信貸。

¹ 2000年7月，高等法院根據《不合情理合約條例》裁定數間認可機構信用卡協議內容內有關客戶須向機構賠償追數費用的彌償條款不合理情理。消費者委員會在該案件中提供資料，加強協助消費者一方的理據。

17. 收集更多信貸資料固然有助銀行的評估工作，但銀行會否批出信貸，並非單單依賴客戶的正面信貸資料，決定因素在於行業之間的競爭情況，以及銀行採用的不同風險策略。

保障私隱

18. 消委會對建議的最大疑慮是把大量資料存放於一中央資料庫。信用卡在社會上廣泛地應用，資料庫將無可避免載入大量敏感及重要的個人資料。更有可能發生個人資料被濫用，廣泛影響個人的權益。

19. 事實上，只有少數借款人士過度借貸，以致不得不破產甚至存心破產。行業的資料顯示，有三份之二信用卡持有人每月準時還款，沒有過度借貸的問題。

20. 消委會因此關注強制共用正面信貸資料使大部份人士無端受到牽連。從過往曾發生的侵犯私隱個案，令人擔心共用正面信貸資料會對消費者的私隱保障構成一定程度的風險。

21. 消委會認為行業在建議設立前所未有的龐大信貸資料庫的同時，亦應考慮到消費者的私隱保障。銀行要保護他們商業利益的同時，亦應消除消費者的疑慮。

22. 為此，消委會認為下列各點需要解答及研究：

(a) 既然大部份消費者不是構成破產問題的主因，社會人士的

不同意見亦顯示不能肯定正面信貸資料能解決破產問題，行業如何解釋其共用正面資料的建議符合《個人資料(私隱)條例》附表 1 保障資料原則 1(C)中所要求的—「就該目的而言，資料屬足夠但不超乎適度？」

- (b) 若行業擴大收集正面信貸資料的建議獲接納，行業會怎樣加強現有的私隱保障措施？這點尤其重要，皆因資料庫內資料很可能利用作市場推廣之用。
- (c) 研究擴大當前共用欠債資料涵蓋範圍的可行性。這資料更能幫助行業準確評估借款人的風險程度，也不影響三份之二沒欠債的人士。行業可考慮收集一些有還款困難的借款人的資料，例如，借款人已達最高信用額，又長時期地每月只繳付最低還款額。這些資料可幫助行業決定是否批出新信用卡。

23. 消委會支持金管局的工作，對行業的操守進行評估，促進消費者權益。消委會願意與政府及行業一同商討解決問題。

消費者委員會

二〇〇二年四月