

法會財經事務委員會

2002年4月9日的會議

有關共用正面客戶信貸資料的建議 的背景資料簡介

鑑於消費者拖欠債項及個人破產個案有持續上升的趨勢，銀行界及香港金融管理局(銀行界的監管機構)近月來不斷促請認可機構之間擴大共用正面客戶信貸資料的範圍。

2. 跟據政府當局在2002年1月發出的新聞稿，香港銀行公會(“銀行公會”)、香港金融管理局(“金管局”)、財經事務局、破產管理署、警方、個人資料私隱專員公署(“私隱專員公署”)於2002年1月15日舉行高層次圓桌會議，討論應付消費者負債及破產問題的各項措施。會議討論的其中一項主要措施，是銀行公會提交的一項建議，即有關讓銀行藉著共用信貸資料而更能評估信貸申請的建議。財經事務局局長支持該項建議，而金管局會就對《個人資料實務守則》(“實務守則”)的擬議修訂與私隱專員公署跟進。

有關消費者負債及破產的統計數字

3. 消費者負債的趨勢從信用卡方面的相關統計數字可見一斑。金管局公布的1999年至2001年信用卡應收帳款的調查結果載於**附錄I**。就1999年而言，金管局僅公布有關信用卡的拖欠比率及撇帳比率。破產管理署公布有關1994至2001年的破產數字載於**附錄II**。

4. 根據有關統計數字，秘書處注意到，逾期超過90日的信用卡應收帳款(正如拖欠比率所示)在過去3年並無顯著的波幅，但銀行已撇帳的信用卡應收帳款(正如撇帳比率所示)在過去3年有上升的趨勢。破產個案的數字在過去8年亦顯著上升，破產令由1994年的306項增至2001年的9 151項。

法律所允許的共用客戶信貸資料範圍

5. 目前，根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)第12條，透過信貸資料服務機構共用消費者信貸資料受個人資料私隱專員(“私隱專員”)發出的《個人資料實務守則》規管。實務守則最初在1998年2月27日實施。實務守則最近在資料保留及披露方面曾作出若干修訂，而私隱專員公署經在2001年5月進行公眾諮詢後，該等修訂已在2002年3月1日生效。

6. 根據該實務守則，信貸資料服務機構可向信貸提供者收集及披露的客戶信貸資料，包括下列主要項目：

- (a) 拖欠還款的資料；

- (b) 在過去5年(實務守則近期作出修訂後，由90日延長為5年)內提出的信貸申請資料；
- (c) 已報失的信用卡被使用作未獲授權交易而導致發卡機構蒙受財政損失的資料；及
- (d) 客戶與信貸提供者協議的及仍有約束力的分期付款或租賃車輛或設備的安排的資料。

此外，信貸資料服務機構也可從正式的公共紀錄，收集任何關於向某人追收欠帳的法院訴訟、關於欠帳的判決、破產聲明及獲解除破產的資料。

7. 據私隱專員公署表示，2002年3月作出的各項修訂並不涉及銀行業最近所建議的做法，即放寬在信貸提供者之間所共用的正面信貸資料。私隱專員強調，當局有必要在保障私隱權，以及維持金融市場的穩定完整和穩健的客戶信貸環境之間取得平衡。總括而言，有關的修訂如下 ——

- (a) 個別人士的信貸檔案，只有在涉及考慮批給、覆核或延續客戶信貸，或出現拖欠的情況下，方可索閱；
- (b) 把保留“信貸申請資料”的期限由90日延長至5年；
- (c) 把保留“檔案活動資料”的期限由12個月延長至5年；
- (d) 容許信貸資料服務機構進行客戶信貸評分；
- (e) 在“信貸申請資料”及“檔案活動資料”建立的兩年內，容許該等資料作所有信貸參考用途，而其後則只可用作評分用途；
- (f) 要求信貸資料服務機構在個別人士向該等機構證實已獲解除破產5年後，須刪除拖欠帳戶資料；及
- (g) 要求信貸資料服務機構在個別人士作出破產聲明後8年內，須自動刪除有關該人破產的公共紀錄。

就解決消費者負債過多及破產個案上升問題的措施的過往討論

議員的關注事項及政府的立場

8. 破產及消費者負債個案的上升趨勢，特別是信用卡持有人無力還款的情況，一直是議員所關注的課題。在2001年2月14日的立法會議席上，梁劉柔芬議員詢問，當局會否容許信貸資料服務機構收集更全面的個人信貸資料，供信用卡發行機構在審批信用卡申請時參考。民政事務局局長在回覆時告知議員，私隱專員與有關方面，包括金管局及信貸資料服務機構長期保持聯絡，並且不時檢討實務守則的規定。

9. 梁劉柔芬議員在2001年12月19日的立法會會議席上提出另一個問題，詢問當局對於銀行在審批貸款申請時，評估申請人的還款能力方面，向銀行提供何等程度的協助，從而遏止破產個案上升和維護本港整體的銀行信貸評級。財經事務局局長回應時提到，金管局曾就如何共用更全面的消費者信貸資料與認可機構進行討論。財經事務局局長表示，鑑於實務守則規定，目前可共用的消費者信貸資料主要限於負面資料，金管局和認可機構進行討論的目的，是找出有效辦法，改善認可機構的風險管理措施。

10. 在2002年2月6日的立法會會議席上，財經事務局局長在回應劉漢銓議員提出的問題時，提供有關香港破產個案最新情況的資料。財經事務局局長就過去10年法庭所頒發的破產令數字，與鄰近亞洲國家相關數字比較的情況提供資料。有關資料載於**附錄III**。他亦透露，2001年提出破產呈請的債務人的年齡一般介乎30至50歲，月入在10,000至15,000元之間，擁有8至10張信用卡，而負債額為400,000至500,000元。他亦告知議員，在2001年頒發的9 100項破產令中，6 000多項與消費者信貸或信用卡有關。為防止破產機制被濫用，破產管理署在2001年曾作出44項與破產有關的檢控。至於有關情況對本港經濟的影響，財經事務局局長表示，由於破產人數及所涉及的款額，只佔香港就業人數及整體貸款額的一個很小部分，所以對香港經濟影響輕微。然而，破產個案的數目上升，對金融機構的信貸風險和壞帳比率均有所影響。

11. 財經事務局局長亦提到，政府當局正與私隱專員公署及消費者委員會共同研究銀行業所提交的建議，即有關共用消費者正面信貸資料的建議。政府當局認為，銀行共用消費者正面信貸資料的做法，是解決破產個案數字不斷上升問題的有效措施。

香港金融管理局的意見

12. 金管局總裁在2001年8月9日的網上《觀點》專欄發表了一篇文章，他在文章中特別指出，香港破產個案大幅增加的其中一個相關的問題，是信貸機構共用消費者信貸資料的範圍相當有限。他指出，鑑於目前的情況，銀行之間應該更多共用消費者的正面信貸資料，使銀行更容易評估信貸風險。

13. 在事務委員會2002年2月26日的會議上，委員在討論有關“銀行業對消費者權益的保障”的議題時，金管局特別指出，香港人負債過多的問題日趨嚴重。金管局發現，銀行的貸款政策及程序普遍令人滿意。由於拖欠還款個案增加，部分銀行已收緊或加強其信貸管控措施。金管局認為，在沒有全面共用消費者信貸資料的情況下，個別銀行在解決消費者向多間機構貸款的問題上，可採取的措施始終有限。

14. 金管局亦指出，負面信貸資料(即有關拖欠還款的紀錄)並不足以令銀行全面瞭解貸款人的負債總額及整體信貸紀錄。金管局因而建議，銀行之間可共用的消費者信貸資料的範圍，應擴大至包括正面信貸資料。這些資料會包括客戶持有的融資安排總數、有關融資的限額及未償還總額，以及貸款人的整體信貸紀錄(不但包括拖欠還款的紀錄，亦包括按時還款及過期還款的紀錄)。金管局認為，透過改善信貸評估及幫助控制壞帳增長，這項安排會令銀行受惠。就消費者而言，這項安排會有助減輕部分貸款人負債過多的問題，亦有助增加信貸供應及減低有關成本。

消費者委員會的意見

15. 在事務委員會2002年2月26日的會議席上，消費者委員會亦指出，當局在按照銀行業的建議，採取進一步行動以擴大銀行之間可共用的正面信貸資料前，需要先解決多項問題，特別是有關私隱保障的問題。消費者委員會特別指出，把大量資料包括在強制共用的信貸資料庫內，會使很多消費者受到不必要的詳細審查。鑑於過往曾發生銀行泄露個人資料作推銷用途的問題，消費者委員會關注到可能出現未獲授權披露資料的風險。

16. 消費者委員會亦指出，破產個案持續上升的問題，亦可歸因於一些信貸機構的有問題推銷手法。這些信貸機構傾向採取的推銷策略，是誇大信貸產品的好處及／或避免提及一些重要的條款，特別是債務人須就有關債項繳付複利息。消費者委員會認為，本港有需要收緊對這些推銷手法的規管。

銀行界的意見

17. 銀行公會及接受存款公司公會在2002年2月26日告知事務委員會，消費信貸業務的成本目前十分高昂，反映壞帳處於相對高的水平。事實上，大部分按時還款的貸款人正補貼小部分拖欠還款者。由於認可機構現時只可取得銀行客戶的負面信貸資料，認可機構無法肯定客戶的信用，亦不能在客戶過度舉債的問題失控前發現有關問題。該項限制並不符合銀行業的現行營運要求。若容許認可機構取得個別客戶的正面及負面信貸資料，對認可機構及其客戶雙方均有利，因為這做法會使認可機構能更準確地進行信貸評估，並增加值得批予貸款人士的貸款供應。這做法會使壞帳的水平下降，消費信貸的成本亦會因而減低。英國、美國及加拿大的銀行之間一直有採取共用正面信貸資料的做法。既然香港的認可機構有高水平的專業操守，金管局亦有進行審慎的監管，加上在個人資料私隱保障的法定制度下的妥善管控，共用消費者正面信貸資料的做法，並無理由不能在香港推行。

其他措施

18. 根據政府當局發出的新聞稿，在2002年1月15日舉行的上述高層次圓桌會議上，與會人士亦曾討論有關解決破產個案上升問題的下列措施：

- (a) 為方便銀行盡早取得有關已提出破產呈請人士的資料，破產管理署會應銀行要求，提供該等人士的姓名和身份證號碼頭3個數字。當局現正安排以電子形式提供此項服務；
- (b) 銀行已藉改善其信貸評分機制，以及更多使用香港資信有限公司的服務，收緊其貸款政策；
- (c) 銀行會就個別個案，研究實施債務紓緩計劃的可行性，並會藉印制宣傳單張，提高市民對個人財政管理的重要性的認識；
- (d) 在執法方面，破產管理署和警方會加強對濫用破產條文的人士採取的執法行動；及
- (e) 政府會研究銀行公會最近就改革破產安排提出的建議，包括針對與破產有關的欺詐行為而提出的新民事條文和刑事罪行建議、加強執法行動、縮短提出破產呈請和頒發破產令之間的時間，以及強制推行信貸輔導等。

立法會秘書處
2002年3月25日

1999年信用卡應收帳款調查

	12/98	3/99	6/99	9/99	12/99
拖欠比率(%)	1.16	1.26	1.28	1.13	0.92
按年計撇帳比率(%)	4.13	4.64	5.00	4.95	4.92

2000年信用卡應收帳款調查

	20間申報機構			
	3/00	6/00	9/00	12/00
帳戶總數('000)	5,952	6,376	6,662	7,191
季度增減(%)	+3.05	+7.11	+4.50	+7.94
年度增減(%)	+17.78	+21.27	+21.32	+24.49
應收帳款總額(百萬港元)	40,360	43,844	46,895	+51,373
季度增減(%)	+0.29	+8.63	+6.96	+9.55
年度增減(%)	+12.48	+19.34	+25.03	+27.66
拖欠比率(%)	0.82	0.73	0.71	0.76
按年計撇帳比率(%)	4.24	3.98	3.57	3.72
轉期比率(%)	56.18	54.92	52.79	53.82

2001年信用卡應收帳款調查

	23間申報機構			27間申報機構
	3/01	6/01	9/01	12/01
帳戶總數('000)	7,485	7,922	8,400	9,217
季度增減(%)	+4.5	+5.8	+6.0	不適用
年度增減(%)	+25.7	+24.2	+26.1	不適用
應收帳款總額(百萬港元)	51,485	54,521	56,505	62,050
季度增減(%)	+0.5	+5.9	+3.6	不適用
年度增減(%)	+27.6	+24.4	+20.5	不適用
拖欠比率(%)	0.93	1.00	1.13	1.28
按年計撇帳比率(%)	3.68	4.60	5.33	8.27
轉期比率(%)	55.2	55.3	55.1	53.2

*來源：香港金融管理局網頁

附註

1. 在調查中，**信用卡應收帳款**指應收個人信用卡持有人的信用卡帳款。
2. 如果信用卡帳款在申報月份最後一日已逾期，便會被列為逾期(參考下文附註6)。**拖欠比率**指逾期超過90日而在申報月份最後一日仍未償還的信用卡應收帳款總額佔信用卡應收帳款總額的比率。
3. **撇帳比率**指一段期間內已撇帳的信用卡應收帳款總額佔期末信用卡應收帳款總額的百分比。認可機構會採用不同的撇帳政策。一般來說，應收帳款若逾期超過180日，或應收帳款最終獲償還的機會不大(例如持卡人破產或不知所蹤)，便會予以撇帳。為方便比較各認可機構的撇帳情況(尤其部分認可機構會在年內不同時段進行撇帳)，撇帳比率是**按年計**比率。
4. 拖欠比率可預早反映信用卡組合的質素，撇帳比率則評估在一段指定期間內認可機構就該組合所承受的信貸虧損總額，兩項比率互相補足。拖欠比率是關於已逾期超過90日但尚未撇帳的信用卡應收帳款，而撇帳比率則主要涉及逾期還款情況相當嚴重的應收帳款(例如已逾期超過180日)。由於撇帳比率是按年計的比率，而拖欠比率則根據月底數字計算，所以前者一般比後者大。
5. 信用卡帳戶的**轉期帳款**是指上一個結單日期的未償還款額減在上一個結單日期至當前的結單日期期間所償付的金額。
6. **附有轉期帳款的帳戶**指持卡人至少已償還認可機構規定的最低還款額，但尚未全數清償結單所示結欠餘額的帳戶。這些帳戶不會被視為逾期帳戶。若在結單到期日尚未償付最低還款額，有關帳戶便會被視作逾期帳戶。
7. **轉期比率**指轉期帳款總額與信用卡應收帳款總額的百分比。應收帳款總額是根據月底數字計算，而轉期帳款則根據於結單日期所記錄的結欠餘額計算。

附錄 II

破產呈請及破產令的統計數字

年份	月份	呈請數目			接管令／破產令數目		
		由債務人提出	由債權人提出	總數	應債務人的呈請而發出	應債權人的呈請而發出	總數
1994		3	417	420	3	303	306
1995		10	633	643	7	448	455
1996		23	757	780	20	523	543
1997		39	790	829	33	606	639
1998		492	870	1362	305	588	893
1999		2721	1155	3876	2306	765	3071
2000		3810	1677	5487	3387	1219	4606
2001		11089	2097	13186	7389	1762	9151
2002	1	1976	145	2121	965	286	1251
	2	1495	121	1616	872	128	1000
年內小計：		3471	266	3737	1837	414	2251

備註

1. 就一九九八年四月一日前提交的呈請書，法院發出的是接管令；而就該日或以後提交的呈請書，法院發出的是破產令。
2. 法院在某月份發出命令的數目是受到在該月份審理案件的每周聆訊（通常在星期三進行，但由一九九九年七月份起，法院因應需要亦會安排在星期二聆訊）的數目所影響的。法院是不會在公眾假期審理案件的。
3. 新法例在一九九八年四月一日起生效。
4. 呈請人似乎已熟習使用於一九九八年四月一日生效的呈請規定。

資料來源： 破產管理署的網址：

附錄 III

香港的破產個案數字與 澳洲、新加坡及新西蘭的相關個案數字的比較¹

年份	香港	澳洲	新加坡	新西蘭
1992	295	15,328	1,226	2,624
1993	329	14,754	1,453	2,480
1994	306	13,647	1,413	2,037
1995	455	15,380	1,276	2,023
1996	543	19,819	1,251	2,393
1997	639	23,424	1,696	2,658
1998	893	25,409	2,585	3,224
1999	3,071	25,405	3,054	3,003
2000	4,606	20,910	2,710	2,746
2001	9,151	26,045	3,039 ²	2,317

1. 數字為法庭所頒發的破產令數目 ·
2. 截至2001年11月 ·