

立法會教育事務委員會

學生資助辦事處管理的免入息審查貸款計劃檢討

目的

就改善學生資助辦事處（學資處）管理的免入息審查貸款計劃運作，政府當局對進行第二階段公眾諮詢提出各項建議。其中一項致力減低拖欠還款率的建議是，在清晰指定的情況下向信貸資料機構提供拖欠還款者的負面信貸資料(下稱「**該建議**」)。由於拖欠還款者的負面信貸資料屬於《個人資料(私隱)條例》定義下的「個人資料」，個人資料私隱專員(下稱「**專員**」)希望各委員留意該建議對私隱及資料保障相關的影響，以方便各委員對議題作進一步討論。

私隱關注

2. 個人信貸資料是非常個人及私人的資料，共用這些資料具有潛在的敏感性。政府當局須小心平衡落實該建議擬得到的效益與保護個人私隱的權益。政府當局有責任尋求其他侵犯私隱程度較低的措施，以達到同樣的政策目標。
3. 專員原則上支持政府當局計劃加強力度對付拖欠還款問題，以保障公帑，但他強調政府當局必須在研究該建議時顧及下述的私隱議題。

開放密閉運作的信貸資料系統

4. 直至今日，香港只有一間主要的個人信貸資料機構，名為環聯資訊有限公司(下稱「**環聯**」)。該建議只表示會與信貸資料機構共用負面資料，沒有指明機構的名稱。我們假設該信貸資料機構是環聯。
5. 值得注意的是，環聯現時的運作系統是密閉式的，其運作主要限於香港的銀行及持牌放債人參與。這些信貸提供者透過環聯，彼此共用其客戶的信貸資料。環聯的股東包括一間海外公司(56.25%股份)及六間以香港為基地的銀行(37.5%股份)。這個信貸資料共用系統令銀行及持牌放債人可評估和

監察其客戶的信貸風險、貸款信譽及信貸能力。向信貸資料機構提供負面信貸資料以阻嚇拖欠還款，並不是這系統的功能。

6. 專員擔心落實該建議會開放密閉運作的信貸資料系統，令下述各方提出類似性質的要求：(i)其他政府部門，以追討欠稅、差餉及地租、水費等；及(ii)私營機構，例如從事零售、小企業、電訊、公共事業及其他行業的機構，均渴望向客戶追討欠款。擴大信貸資料提供者的涵蓋範圍，所產生的私隱風險，不論在資料收集、使用、管理、保留及保安方面可以是不成比例的。

信貸資料機構的管治、問責性及透明度

7. 鑑於信貸報告活動性質敏感，信貸資料機構的管治安排及它如何確保問責性和運作透明度是非常重要的。這些議題在該建議中尤其重要，因為它把限於銀行及持牌放債人的密閉系統開放予其他信貸資料提供者。更重要的是，這涉及把消費者的敏感資料由政府機構轉移至商業機構。

8. 在管治及問責性方面，要留意的是環聯的主要 (56.25%)股東是一間海外公司。環聯是一間商業機構，儘管在資料保障方面它是受專員根據《個人資料(私隱)條例》規管，它並不受作為財經規管者的香港金融管理局直接監管。

9. 在環聯的運作透明度方面，要留意的是，它根據其資料庫持有的信貸資料，對個別消費者給予信貸評分，但評分的計算方式是專有及機密的資訊，不會向消費者披露。因此，信貸評分可能是信貸提供者在信貸評估中的主要因素，被評估的消費者不能挑戰其準確性，因而可能對他們不利。基於同樣理由，專員除了指出擴大信貸資料庫及拓展信貸資料的分享和使用，會增加私隱及資料保障的風險外，不能確實地評估該建議對消費者所產生的信貸影響。

借款人提供信貸報告

10. 另外，政府當局建議規定年齡較大而又首次借取貸款的貸款人提供信貸報告(以\$180費用向環聯索取)，以作信貸評估。有關建議並沒有清楚訂明還款能力是否批出貸款的重要準則。如果不是，有關該建議可能引申出學資處有否收集**超乎適度**的個人資料，以施行免入息審查貸款計劃，因而違反了《個人資料(私隱)條例》的保障資料第1原則。

前瞻

11. 在過去數年，專員曾與政府當局交換意見，並提出該建議可能引致的私隱議題，及要求政府當局探討採取其他侵犯私隱程度較低的方法減低拖欠還款率。他將於 2011 年 11 月下旬與教育局開會，重申其關注及要求政府當局在第二階段的公眾諮詢中，必須向公眾及持份者清楚解釋該建議對私隱的影響。

個人資料私隱專員公署

2011 年 11 月