

滬港商貿和個人誠信法律論壇

二零零三年十月十七日 上海

個人信貸資料的保障 ~ 香港制度的由來 ~ 個人私隱權與公眾利益的平衡

香港個人資料私隱專員 鄧爾邦

I 序言

1. 在現今資訊發達的廿一世紀，每個人都無可避免地與財務機構（又稱信貸提供者）有來往。我們必須向財務機構提供個人資料，例如姓名、年齡、職業、香港身份證號碼或旅遊證件號碼、住址等資料，才可使用它們的服務。與財務機構交往中，迄更多個人資料因而產生，包括貸款申請、樓宇按揭、開立戶口、還款情況等資料。這些高度敏感的個人資料統稱個人信貸資料。若財務機構不慎重處理，這些資料很易會被濫用或盜用，可導至嚴重的後果。

2. 近年來，世界上有很多國家，都關注到「身份盜用」(identity theft)的問題。身份盜用問題其實與個人資料被濫用及盜用直接有關，亦與個別司法區內對個人資料的保障有關。根據美國最近發表的一份調查報告顯示¹，自 1990 年以來，已經有 3 千 3 百萬美國人受到身份盜用問題所影響，而單單由 2001 年起便有超過 1 千 3 百萬美國人受到影響，並且有上升的趨勢。調查亦透露，由 2001 年至今，身份盜用問題帶來的經濟損失每年高達 15 億美元，跡象並顯示有擴大的趨勢。其他國家如加拿大、澳洲、英國，甚至日本等，都出現身份盜用的問題，情況至今仍未有所改善。

¹ 根據私隱及美國商業(Privacy & American Business)於 2003 年 7 月發表的調查報告，調查報告由美國哥倫比亞大學(Columbia University)教授 Dr. Alan Westin 設計。

3. 與此同時，基於電子貿易的關係，個人資料保障的重要性亦受到亞太經合組織(Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC))所關注。近年很多調查及統計發現，電子貿易的增長未如理想，其中一個主要原因是一般消費者對電子貿易的保安缺乏信心，擔心在交易過程中自己的個人資料得不到適當的保障。有見及此，亞太經合組織自 2002 年起積極地進行研究，希望在亞太區內建立一個健全及有效率的人資料的保障制度。從電子貿易的角度來看，所指的個人資料主要牽涉到與財務有關的個人信貸資料，這些資料必須得到良好的監察系統及保障措施所保障，才能令消費者對資料的運用抱有信心，確保自己的個人資料不會被濫用；這樣，電子貿易才能得以蓬勃發展，從而帶來顯著的經濟效益。正因信貸資料的保障直接牽涉到一個地區的經濟及消費市場的發展，個人資料的保障便成為了地區內一個適當的話題，有待進一步深入探討。

II 背景

4. 香港的個人資料私隱專員公署（下稱「公署」）在一九九六年成立，是一個獨立的法定機構，負責全面推動、監察及監管《個人資料(私隱)條例》(下稱「條例」)(香港法例第 486 章)的施行。條例適用於在世人士的個人資料，而香港的私營及公營機構（包括政府部門），在收集、持有、處理及使用個人資料時，都必須遵從條例的規定。

5. 在香港，借款人向銀行或財務機構申請信用咭、貸款或透支額，或是申請分期付款或租賃安排時，該銀行或財務機構或會要求信貸資料服務機構（資料庫的經營者）提供該名借款人的信貸報告，以評估借款人的信用可靠性及還款能力。如借款人獲提供信貸，有關銀行或財務機構可能向信貸資料服務機構報告借款人的信貸資料。如該借款人日後拖欠還款，銀行或財務機構亦可能將借款人的信貸資料轉交追討欠款公司作追收欠帳用途。

6. 環聯資訊有限公司（前稱：香港資信有限公司）是香港一家主要的個人信貸資料服務機構。信貸資料服務機構的主要業務是從會員（信貸提供者）所提供的資料，編製一個中央信貸資料庫，然後在會員收到信貸申請時，應會員的要求向它們提供經過整理的信貸資料。

7. 本文旨在淺談香港保障個人信貸資料制度的源起、演變與運作，同時亦略述其他國家在共用個人信貸資料方面的經驗。

III 香港的保障個人信貸資料發展情況

8. 香港的個人信貸資料的處理是受《個人信貸資料實務守則》(Code of Practice on Consumer Credit Data) (下稱「守則」) 的規限。該守則是由個人資料私隱專員依據條例第 12(1)條賦予他的權力而發出。守則於一九九八年十一月二十七日首次實施。其後進行了兩次的修訂，分別在二零零二年三月一日及今年六月二日生效。

9. 頒布守則的主要原因，是財務機構所提供的信貸因應個人信貸需求而大幅增長。香港信貸業在九十年代的迅速擴張，清楚顯示公署有必要為信貸資料服務機構制訂基本的監管規則，因有關信貸資料服務機構不屬當時監管機制的管轄範圍，而消費者往往又不清楚該等機構所扮演的角色及其運作情況。

10. 守則旨在為須處理個人信貸資料的資料使用者提供實務性指引，範圍包括目前是或曾是信貸申請人的個人資料的收集、準確性、使用、保安，以及查閱及改正資料等問題。守則一方面涵蓋信貸資料服務機構，而另一方面亦包括信貸提供者與信貸資料服務機構及收數公司交往時的處事手法。

11. 在香港，如資料使用者（信貸提供者、信貸資料服務機構及收數公司）違反由私隱專員核准的實務守則的規定，單此本身不構成違反條例的規定。不過，在由裁判官、法庭或行政上訴委員會處理的法律程序中(條例第 13 條)，以及在私隱專員處理的任何個案中，該違規行為則可作為指證有關人士違反規定的證據。

《個人信貸資料實務守則》初版（一九九八年二月發出，同年十一月生效）

12. 公署在成立不久即著手處理個人信貸資料保障的問題。在進行公眾諮詢，以及經多方面研究及審慎考慮後，公署在一九九八年二月發表了守則，在個人資料的收集、使用、保留期間、保安及處理個人資料的其他方面，對信貸提供者及信貸資料服務機構作出規管。

13. 守則的目的，是要確保信貸資料服務機構，是用公平及合符條例內的六項保障資料原則²的方法來處理個人資料。守則界定信貸資料服務機構可持有及使用的個人資料的範圍，同時亦訂明這些信貸資料服務機構應採取的措施，以確保所持有的資料的準確性；就所持有的個人資料應採取的適當保安措施，以及所持有的各類資料的最長保留期間。

14. 守則亦銳意增加這些信貸資料服務機構在運作方面的透明度，規定信貸提供者如要向信貸資料服務機構披露有關個別人士的個人資料，須將有關情況告知他們；此外亦須告知他們接受有關資料的機構名稱、是否基於有關機構提供的信貸報告而拒絕提供信貸，以及如何可取得有關信貸報告的複本³。

《個人信貸資料實務守則》第一修訂版（二零零二年二月發出，同年三月生效）

15. 自守則在一九九八年十一月二十七日生效後，基於實施時所取得的經驗，當中一些規定有修訂的需要，藉以加強保障個人的權益，以及減輕信貸行業在運作上所面對的一些困難。守則的修訂事項主要可分兩類：為提供較廣闊信貸評估基礎所作出的修訂，以及對獲解除破產人士他們的資料處理所作出的修訂。

16. 第一類修訂包括建議將信貸資料服務機構所持有的信貸申請資料的保留期間，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，亦建議准許信貸資料服務機構向信貸提供者發放檔案活動資料，以及加強措施防止信貸提供者濫查信貸資料服務機構所持有的個別人士的資料。

17. 第二類修訂主要用以配合《破產條例》（香港法例第 6 章）對獲解除破產人士的資料所作出的更改。根據有關規定，在大多數情況下，破產人士會在 4 及 5 年屆滿時自動獲解除破產而毋須向法庭申請解除破產。

18. 為收集市民及金融業的廣泛意見，公署在二零零一年五月發表諮詢文件，就上述建議修訂事項進行了三個星期的公眾諮詢。整體來說，公眾對建議表示支持。

² 有關六項保障資料原則的規定，請參閱附件一。

19. 公署已根據諮詢期內獲取的意見，檢討各項建議。守則的修訂內容針對信貸提供者的實際需求，讓它們在考慮信貸申請時可作出較佳的風險評估。

20. 上述修訂事項在二零零二年二月八日在憲報上刊登，並在二零零二年三月一日生效⁴。

《個人信貸資料實務守則》第二修訂版 (二零零三年五月發出，同年六月生效)

21. 隨著外圍經濟逆轉，香港的經濟亦急劇下滑，導致香港的個人負債及個人破產大幅上升。有關情況的嚴重性可從下述統計數字顯示出來：

圖表 1 —— 欠帳的統計數字

每名借款人所拖欠的債項宗數	據報欠帳的客戶數目									2001 年下半年對 2002 年上半年
	上半年 1998	下半年 1998	上半年 1999	下半年 1999	上半年 2000	下半年 2000	上半年 2001	下半年 2001	上半年 2002	
	個人	個人	個人	個人	個人	個人	個人	個人	個人	
1	10,451	14,180	18,400	7,499	4,957	4,589	7,099	14,511	55,257	281%
2	2,411	4,521	7,954	3,052	2,177	1,957	2,613	5,982	14,220	138%
3	1,220	2,306	4,699	1,647	1,405	1,420	1,547	3,890	6,212	60%
4	654	1,177	3,039	1,317	1,010	874	1,104	2,696	3,911	45%
5	311	721	2,089	975	765	698	881	1,980	3,060	55%
6	175	407	1,470	670	614	592	664	1,609	2,394	49%
7	125	250	1,071	602	517	486	496	1,386	1,938	40%
8	70	200	743	471	370	385	476	1,111	1,563	41%
9 或以上	156	471	3,008	2,333	1,870	2,010	2,269	5,950	7,327	23%
拖欠債項的借款人總數	15,573	24,333	42,473	18,566	13,685	13,011	17,149	39,115	95,882	145%
拖欠債項宗數總計	26,946	45,494	132,947	73,597	58,145	58,792	69,208	105,815	275,196	160%
每名借款人所拖欠債項的平均宗數	1.73	1.88	3.13	3.96	4.25	4.52	4.04	2.71	2.87	-

資料來源：香港資信有限公司，二零零二年七月三十日

³ 有關守則初版的內容摘要，可參閱附件二。

⁴ 有關守則第一修訂版的修訂內容，可參閱附件三。

圖表 2 —— 破產申請及破產令的統計數字

年份	月份	破產申請宗數	發出的破產令總數
1998		1362	893
1999		3876	3071
2000		5487	4606
2001		13186	9151
2002	1	2121	1251
	2	1616	1000
	3	2286	1790
	4	2223	1769
	5	2439	2294
	6	2334	2069
小計		13019	10173

資料來源：香港破產管理署在網上發表的數字

22. 有意見指出上述嚴峻情況的成因除經濟因素外，部份財務機構推銷信貸的過於進取手法亦是原因之一，例如信用咭行業積極招攬新客戶，以致無收入的家庭主婦、大學生或收入不穩定的人士亦獲發多張信用卡，間接鼓勵不審慎理財的消費者過度消費，最終導致多重欠債及無法償還欠款，迫於無奈走上破產的道路。相關數字顯示香港每名破產者平均向 12 間財務機構貸款，總欠債額相等於月薪的 55 倍，而美國在這方面的數字只是 21 倍⁵。

23. 若上文所述的多重欠債及破產數字大幅上升的情況繼續下去，將會對香港的經濟帶來負面影響。有鑑於此，香港特區政府於二零零二年一月召開高層圓桌會議⁶，討論應付個人欠債及破產問題的方法，出席者包括業界的代表及政府官員。討論結果顯示共用正面信貸資料是處理涉及多重欠債及破產的其中一個方法。香港金融管理局（下稱「金管局」）為跟進此事，與私隱專員討論業界的建議，以探討准予共用的正面資料的範圍，以及如何修訂守則以作相應的配合。

24. 根據守則的規定，當時准予交換的資料僅限於負面資料，即個人無法履行其財務責任的資料，例如個人過往沒有依期還款或償還貸款的資料，而金融界及金

⁵ 根據顧問公司麥肯錫有限公司(McKinsey & Co. Limited)於 2001 年 11 月的報告。

⁶ 出席會議的代表包括香港銀行公會、金融管理局、財經事務局、破產管理署、警方及個人資料私隱專員公署的代表。

管局均強調這樣的安排並不足夠，使信貸提供者不能在信貸評估時，對它們客戶的總信貸風險有較佳的理解。基於問題嚴重，業界遂要求修訂有關安排，將信貸提供者共用資料的範圍擴大至包括正面的信貸資料，即還沒有出現過期或無法還款情況的財務資料，例如個人的總信貸風險及還款模式。

25. 經過多番討論後，各方對建議共用的正面資料的整體涵蓋範圍達致一個概略的理解。不過，如要放寬現行守則的規定，必須同時在保障措施方面作出配合，藉以在正面信貸資料的收集、使用及保安方面，對信貸提供者及信貸資料服務機構作出具體的規範。一個由公署領導的工作小組遂於二零零二年六月成立，以跟進業界所提的建議的技術詳情，並考慮一旦須修訂現有守則的規定時須制訂的保障措施。

26. 鑑於正面信貸資料無可避免地會涉及個人的資料私隱權益，為確保在進行更有效及嚴謹的信貸評估之餘，同時亦在較廣的公眾利益與個人私隱權益之間取得平衡，公署在二零零二年八月就共用正面信貸資料的建議進行了為期八個星期的公眾諮詢。

27. 除公眾諮詢外，公署更從其他不同途徑收集各界人士的意見，當中包括議員在立法會委員會會議上發表的意見、與銀行界及相關人士會面時所獲悉的意見，以及傳媒就此事上的報導及評論。

28. 對共用正面信貸資料的建議表示支持的認為，共用正面信貸資料的建議有助建立一個穩健的借貸環境，可穩定本港的金融市場及經濟。共用正面信貸資料令信貸市場更具透明度，更可望將利率降低。此外，他們亦認為聲譽良好的借款人可從中獲益，因為若銀行有更多信貸資料作風險評估，則這類借款人或可取得較佳的貸款條件。在銀行方面，它們可將信用可靠及信用不可靠的借款人區分開來，可利用更多準借款人的檔案資料進行信貸評估，有助減少錯誤地向早已舉債過度的借款人批出貸款的可能性，借貸成本亦會因而下降⁷。

⁷ 香港個人資料私隱專員公署在二零零三年一月發表的《共用正面信貸資料公眾諮詢報告》第 2.2 段。

29. 雖然支持者的理據言之成理，但反對者則提出個人的財務詳情例如存款、欠債及信貸風險等資料均屬「私隱」的範圍，不應在各財務機構之間傳閱。共用正面信貸資料會為信貸提供者提供非欠帳及欠帳客戶的信貸資料。有關資料庫無可避免地會將信貸客戶分類，以及可能會錯誤地替他們加上標籤或將他們另行歸類，因而產生標籤效應。此外，亦無證據顯示信貸提供者會將在財務方面所得到的好處轉給客戶。故此，他們認為正面信貸資料庫並非解決破產或壞帳問題的良方妙藥，對陷入經濟困境的人士亦無幫助。反之，共用正面信貸資料可能引致未經授權而查閱資料的危險，濫查情況可能令人難以接受⁸。

30. 諮詢結果反映大眾一致關注個人破產及欠債問題。這些問題如未能有效地處理，可能會導致消費者對市場甚至本港的整體經濟失去信心。但各項表達的意見明確顯示目前的破產及信貸欠債情況並非由單一因素引致。同樣地，亦無單一的良方可解決這些問題。

31. 對支持者及反對者的論據加以審慎衡量後，公署認為擴大共用信貸資料範圍的建議，若實施時輔以適當的私隱保障措施，會有助建立一個信貸資料透明度高的環境，這樣對借貸雙方均有利。這種環境亦有助建立一個更公平及負責任的借貸關係，可紓緩由破產問題引致的負面經濟影響，對廣大的公眾利益最為有利，可保持香港金融市場及一般經濟的穩定性。

32. 在綜合各方面的建議及意見後，公署便在《個人信貸資料實務守則》二零零三年六月的第二修訂版中，擴大財務機構及信貸資料服務機構獲准共用正面資料的範圍，並加強各項規管信貸提供者及信貸資料服務機構的措施，包括通知方面、資料範圍及準確性、查閱及改正資料要求、刪除資料、資料保安方面等規定，力求在顧及公眾利益之餘，亦能恰當地保障個人信貸資料⁹。

⁸ 見上文註釋 7 第 2.3 段。

⁹ 關於各修訂事項的詳情，請參閱香港個人資料私隱專員公署在二零零三年六月二日生效的《個人信貸資料實務守則》(第二修訂版)。

IV 第二修訂版的主要內容

適用於信貸提供者的私隱保障規定

信貸提供者發給客戶的通知

33. 守則規定，信貸提供者在收集資料之前或同時，必須告知客戶會收集哪些資料、資料會向哪些機構披露（例如信貸資料服務機構及/或收數公司），資料會保留在信貸資料服務機構的資料庫內及資料的保留期間、客戶有查閱及改正資料權利，以及在欠款悉數清還或沒有「重要欠帳」(material default)（即逾期 60 日的欠帳）時選擇刪除已結束帳戶的資料。這些措施不但尊重客戶的知情權，並可防止資料被濫用¹⁰。

信貸提供者可向信貸資料服務機構提供的資料範圍

34. 將信貸提供者可向信貸資料服務機構所提供的資料範圍，擴大至包括正面信貸資料。守則修訂後，信貸提供者可向信貸資料服務機構提供有關信用咭、私人貸款、透支安排、分期付款/租賃/押記帳戶的信貸資料，這些信貸資料包括個人的一般資料、信貸申請資料、帳戶的一般資料、還款資料、信用咭損失資料、欠款資料，及顯示被爭議的資料¹¹。

35. 信貸提供者不可向信貸資料服務機構提供有關住宅按揭貸款的信貸安排（除非有關住宅按揭貸款出現拖欠還款情況），以及任何有關個人的收入、存款，其他資產或與信貸無關的資料，例如個人的就業資料。

更新帳戶資料

36. 更新信貸資料庫資料是確保資料質素，以及避免信貸人士因資料過時而受影響的一項重要措施。不準確及過時的資料可能錯誤地將本來依時還款的信貸客戶，標籤為過期欠債人士。信貸提供者有責任更新已向信貸資料服務機構報告的

¹⁰ 見上文註釋 9 第 2.1 段。

¹¹ 見上文註釋 9 第 2.4 至 2.7 段。

信貸資料。

37. 如信貸提供者已向信貸資料服務機構提供任何帳戶資料，守則規定信貸提供者此後應繼續從速更新該等帳戶資料，或無論如何應在每一個不超過 31 日的報告期間結束時更新該等帳戶資料，直至帳戶結束為止，隨之便應迅速更新有關帳戶資料，顯示該帳戶已結束¹²。

信貸提供者查閱信貸資料服務機構所持有的個人信貸資料

38. 信貸提供者只有在考慮批出新的信貸申請(new grant)、檢討(review)現有的個人信貸安排、續批(renewal)現有的個人信貸安排或客戶拖欠還款時，才可透過信貸資料服務機構提供的信貸報告，查閱資料庫內的資料¹³。

39. 為防止信貸提供者以「檢討」為借口而出現濫查的情況，守則規定限制信貸提供者以「檢討」查閱信貸資料服務機構的信貸資料庫。信貸提供者只可為某種獲准目的才可作「檢討」查閱，這些目的包括信貸提供者對借款人的信貸安排作出考慮，例如(a)增加或減低信貸額，(b)取消信貸，或(c)重組、重新安排或修訂信貸安排的還款條件¹⁴。

40. 由守則生效日期起計，實施 24 個月的過渡期。在過渡期間，信貸提供者只可在考慮批出新的信貸申請、查閱重要欠帳帳戶以安排債務重組、執行現有債務重組安排或考慮由客戶提出有關新的債務重組安排時，才可透過信貸資料服務機構提供的信貸報告，查閱資料庫內的資料¹⁵。公署作出 24 個月過渡期的安排，是因為 24 個月的信貸資料較具預測性(predictive value)，而信貸提供者基於 24 個月的信貸資料而作出的信貸評審亦會對客戶較為公平。

41. 信貸提供者不得為直接促銷目的而查閱信貸資料服務機構所持有的個人信貸資料¹⁶。

¹² 見上文註釋 9 第 2.7 段

¹³ 見上文註釋 9 第 2.9 段。

¹⁴ 見上文註釋 13。

¹⁵ 見上文註釋 9 第 2.10 段。

¹⁶ 見上文註釋 9 第 2.12 段。

在帳戶結束後要求信貸資料服務機構刪除資料

42. 條例第 26 條訂明除非法律禁止刪除有關個人資料，或為公眾利益著想不得刪除有關資料，否則該等資料須予以刪除。將這項規定應用在借貸關係已於悉數還款後結束的情況，則可辯稱為公眾利益著想，有關資料應繼續准予保留。同時，亦可辯稱作為資料當事人的有關客戶，於履行其還款責任後，應有權控制有關資料日後的用途及決定是否讓財務機構共用該等資料。

43. 為平衡雙方的權益，守則規定信貸提供者在收到新信貸安排申請或在借款人全數清還欠款後結束帳戶時，應作出安排告知借款人在他清結帳戶時，他可作出拒絕讓信貸資料服務機構在日後的信貸報告或信貸評分使用該帳戶的資料的選擇¹⁷。

44. 信貸提供者應在收到借款人的上述要求後，盡快翻查本身的記錄，察看帳戶是否符合(1)在全數清還欠款後結束及(2)在緊接帳戶結束前五年內，該帳戶並無任何重要欠帳這兩項規定後，盡快向信貸資料服務機構提出有關刪除資料的要求¹⁸。

信貸提供者為資料保安及系統完整性所採取的措施

45. 信貸提供者須不時決定聘用或考慮續聘信貸資料服務機構時，應視有關信貸資料服務機構在個人信貸資料保安方面，能否證明其已遵守條例及守則的規定為重要的挑選準則。

46. 在日常運作中，信貸提供者須制訂系統，以助整體監管及偵測不尋常的查閱趨勢。如發現有任何不尋常的查閱趨勢，須進行內部調查，並盡快採取適當措施，以防資料受到進一步不當查閱或處理，或設法糾正有關缺陷。另外，信貸提供者須定期及經常檢討其密碼管制措施，以確保只有獲授權的職員才可查閱信貸資料服務機構的資料庫¹⁹。

¹⁷ 見上文註釋 9 第 2.1.4 及 2.3 段。

¹⁸ 見上文註釋 9 第 2.15 段。

¹⁹ 見上文註釋 9 第 2.19 及 2.21 段。

適用於信貸資料服務機構的私隱保障規定

信貸資料服務機構可收集的信貸資料

47. 信貸資料服務機構除可從信貸提供者收集有關的個人信貸資料外，還可收集公眾記錄及相關資料、監察名單資料、檔案活動資料及信貸評分等資料²⁰。

信貸資料服務機構所保留的個人信貸資料

48. 根據保障資料第 2(2)原則規定，個人資料的保存時間，不得超過將其保存以貫徹該等資料被使用於或會被使用於的目的(包括任何直接有關的目的)所需的時間。

49. 基於此規定，守則限制信貸資料服務機構保留帳戶的一般資料、還款資料、欠帳資料及破產等資料的期限²¹。

日常運作所採取的保障私隱措施

50. 信貸資料服務機構須定期及經常檢討密碼的管制措施，確保只有獲授權的職員才可查閱資料庫；及須定期及經常監察及檢討資料庫的使用情況，藉以偵察及調查任何不尋常或不合常規的查閱或使用模式，並確保在刪除及棄置資料方面採取妥善的保安措施，特別是當記錄資料或磁碟會被棄置於機構以外的地方，或由外間承辦商負責棄置時，這點尤為重要²²。

向信貸資料服務機構提出查閱及改正資料要求

51. 為確保借貸雙方資料的準確性，守則規定，若信貸資料服務機構在向信貸提供者提供信貸報告後，有關個人的信貸申請被拒，而該人將此事通知信貸資料服務機構，並要求查閱其所持有關於該人的個人資料，信貸資料服務機構應在接獲通知後迅速回應有關要求²³。

²⁰ 見上文註釋 9 第 3.1 段。

²¹ 見上文註釋 9 第 3.2 至 3.7 段。

²² 見上文註釋 9 第 3.12 段。

²³ 見上文註釋 9 第 3.18 段。

就信貸提供者的查閱等備存記錄簿

52. 信貸資料服務機構如發現信貸提供者有任何「懷疑異常查閱」(suspected abnormal access)情況(即一個月內查閱同一客戶資料超過5次)，應在合理地切實可行的情況下，盡快向信貸提供者的高層管理人員及專員報告此懷疑異常查閱情況，並且備存記錄簿，記錄信貸提供者曾對其資料庫作出的所有查閱及保留該記錄簿最少兩年，以供循規審核人及/或私隱專員審閱²⁴。

V 擴大資料庫帶出的問題 -- 私隱專員的角色

信貸資料庫的性質

53. 擴大共用信貸資料範圍後，財務機構可將更多客戶的信貸資料提供予信貸資料服務機構的資料庫內。至今在香港，只有一家主要的信貸資料服務機構。因此，眾多客戶的資料便高度集中(data concentration)於一家公司的資料庫內。市民對此情況表示關注。

54. 資料服務機構一般都會以商業模式運作，但卻擁有數以萬計的信貸客戶的個人資料，市民因而對這些資料的保安措施深表關注。在公署就共用正面信貸資料進行公眾諮詢時，便有回應者指出對目前以牟利公司性質運作的信貸資料服務機構缺乏信心²⁵。

55. 有些回應者指出，信貸資料庫的資料性質非常敏感，實在不適宜由一間私營公司擁有。另一些回應者亦表示，若資料服務機構的股權是由幾家銀行持有，便可能出現利益衝突的問題²⁶。

56. 此外，香港消費者委員會(下稱「消委會」)亦提出應考慮是否適宜讓信貸資

²⁴ 見上文註釋7第3.13段。

²⁵ 見上文註釋9第2.32段。

²⁶ 見上文註釋7第4.5段。

料服務機構以牟利機構的形式經營。雖然信貸資料服務機構確實對金融界的穩定性有貢獻，但能否在從直接收集客戶的財務資料所得的社會利益與客戶的私隱及資料擁有權之間取得平衡，存有疑問，因此消委會認為政府應對由商業機構提供信貸資料一事再作研究²⁷。

57. 公署認為，私隱條例針對資料使用者在處理個人資料方面的手法和使用情況，至於資料使用者或機構本身的性質，不論是牟利或非牟利，就條例的規定而言，所須履行的法律責任並無實際分別。

資料密集

58. 擴大共用信貸資料範圍後，大量關於信貸客戶的資料，將會儲存在一個資料庫內。任何有個人信貸記錄的市民，不論記錄是「好」是「壞」，其檔案都會被納入信貸資料庫內。在香□的情況中，由於只有一間主要的信貸資料服務機構，所有的信貸資料□集中在一間機構身上，實在令人擔心會出現「改變用途」(function creep)的機會，即資料被濫用於非原本收集的目的，因而引起另外一個個人資料私隱的議題。

私隱專員的角色

59. 其實，香□的信貸資料市場需要或可容納多少家信貸資料服務機構，應視乎市場發展所需而決定。信貸資料庫是否有效地運作、能否帶來經濟效益，信貸資料服務機構可否帶來令市民信賴的服務等，□是重要的因素。隨著信貸市場的轉變和擴大，私隱專員所擔當的角色也越加吃重，在不同情況下靈活地運用條例的條文，例如隨市場需要而制訂守則，以減低市民的信貸資料被濫用的危機。

60. 擴大資料庫後可能帶來的更多更複雜的私隱問題，有見及此，公署日常除了處理市民對保障個人信貸資料的查詢及投訴外，還根據實務守則的規定，對信貸提供者及信貸資料服務機構作出緊密的監察，並要求信貸資料服務機構定期進行循規審核，以防信貸資料庫內的資料被不適當地處理或使用。

²⁷ 見上文註釋7第2.14(b)段。

維持監察

61. 正如任何個人資料系統一樣，信貸資料庫必須有嚴格的查閱資料管制措施，以確保對資料的保護。同樣重要的是這些查閱資料管制措施應包括職員在查閱及使用經資料庫系統處理的資料時適用的紀律。

62. 為確保資料庫內的個人資料得到保障，私隱專員可在有需要時審閱信貸提供者所保存檢討查閱的紀錄簿，內裏記錄了信貸提供者發現任何不尋常的查閱情況及因而採取的行動，以及信貸提供者為檢討現有個人信貸安排而試圖查閱信貸資料服務機構所持有的帳戶資料；紀錄簿最少須保存兩年²⁸。

63. 另外，根據條例第 36 條授權私隱專員對任何個人資料系統進行視察 (inspection)，藉以提出遵守條例規定的建議；特別是資料使用者或有關資料使用者所屬類別的使用者如何遵守保障資料原則規定的建議。私隱專員可在視察後發表報告，開列從視察得出的任何建議。

64. 故此，私隱專員可根據條例第 36 條所獲賦的權力，視察信貸資料服務機構的個人信貸資料系統。

核准由信貸資料服務機構呈交的循規審核 (Privacy Compliance Audit)

65. 信貸資料服務機構可利用審核來檢討或審查所實施的資料管理措施是否足夠遵循守則的規定。有見及此，信貸資料服務機構應考慮自費聘用由私隱專員核准（或私隱專員選擇由其委任）的獨立循規審核人，定期就信貸資料服務機構提供個人信貸資料服務的方法進行循規審核，包括審核其資料庫內的個人信貸資料的保安，以及該機構為遵守條例及守則的規定所採取的措施是否充份及其有效程度²⁹。

66. 首次循規審核應在生效日期後六個月內進行，並須呈交私隱專員核准。其後須在相隔不超過 12 個月期間內定期進行循規審核，並在每次進行循規審核開始後

²⁸ 見上文註釋 9 第 2.21.4 段。

3 個月內向私隱專員呈交審核報告，供其考慮及/或評論³⁰。

VI 其他國家在共用個人信貸資料方面的經驗

美國

67. 美國並無制訂一般的聯邦私隱法例。在美國，信貸報告主要受《信貸資料公平報告法令》(Fair Credit Reporting Act³¹)及《平等信貸機會法令》(Equal Credit Opportunity Act³²)所規管。《信貸資料公平報告法令》由聯邦貿易專員公署(Federal Trade Commission)執行，訂明個人可在若干情況下取得信貸報告，而《平等信貸機會法令》則規定當信貸提供者拒絕任何信貸申請時，如所涉個人要求獲告知拒絕理由，該信貸提供者須提供有關資料。

68. 這些法例有助產生一個信貸報告制度，對美國建立一個有效率的借貸市場至為重要。不過，這些法例不需有一先決條件與任何聯邦私隱法例及隨之而產生的權利取得平衡。雖然，這表示美國在草擬各信貸報告法案時有很大的「自由度」，但卻可能對私隱保障不足，例如，美國信貸資料庫可收集包括客戶僱主名稱的資料，而資料庫內的資料更可用於招聘僱員及保險之用途，亦可作與任何由消費者提出的交易有關的合法商業需要之用，遠較香港的守則只容許資料作信貸評估及追收欠債之用途的範疇寬鬆。但是 Dr. Alan Westin 在他的調查報告中亦指出，「身份盜用」與美國奉行的消費信貸報告模式 (consumer reporting system) 是有直接關係。

英國

69. 英國的情況亦與美國相似。英國的《1974年個人信貸法令》(Consumer Credit Act 1974)，比英國的首條資料保障法例，即《個人資料保障法令 (1984)》³³(Data Protection Act 1984)還要早。《個人信貸法令》由公平貿易總局(Office of Fair Trading)監管，適用於個人信貸業務的經營者，包括就信貸資料服務機構的營運作出規定。

²⁹ 見上文註釋 9 第 3.14 及 3.16 段。

³⁰ 見上文註釋 9 第 3.15 及 3.17 段。

³¹ 法令全文見 <http://www.ftc.gov/os/statutes/fcrajan2002.pdf>。

³² 法令全文見 <http://www4.law.cornell.edu/uscode/15/ch41schIV.html>。

《個人資料保障法令》則由資料監理處(Office of Information Commissioner)執行，就處理個人資料作出規定，而信貸資料服務機構則屬該法令界定下「資料控制人」，受該法令所規管。

70. 根據《個人信貸法令》，借款人可享有若干取閱資料的權利：銀行或財務機構在收到借款人的書面要求後，便有責任披露向其提供有關借款人財政狀況資料的信貸資料服務機構的名稱及地址³⁴；信貸資料服務機構亦有責任向借款人披露已存檔的資料³⁵；以及借款人認為存檔的資料不正確，則有機制更正³⁶。

71. 由於兩條法令相距十年，顯示英國的《個人信貸法令》通過時，不受來自私隱法例的條文所約束。

澳洲

72. 在澳洲，個人信貸資料是由《1988年聯邦私隱法令》(Commonwealth Privacy Act 1988³⁷)規管的，而該法令則由聯邦私隱專員(the Federal Privacy Commissioner)執行。當地的私隱專員根據該法令發出了一套關於信貸報告的行為守則(Code of Conduct)。守則對個人信貸資料的收集、儲存、保安、查閱、更正及使用作出限制，以及規管信貸報告機構及信貸提供者對信貸報告的處理手法。

73. 根據守則規定，信貸報告機構的資料庫可儲存 4 類資料：(1)個人資料如個人的出生日期、住址、現在僱主及駕駛執照；(2)信貸提供者為評定個人或商業信貸申請而查閱信貸報告的記錄；(3)欠帳資料；以及(4)公眾記錄如法庭裁決或法庭頒發的破產令。

VII 總結

74. 由此可見，在保障個人信貸資料方面，主要有兩種模式：第一種模式是首先有一套完整的保障個人資料的私隱法例，而個人信貸資料屬於個人資料的一部

³³ 《個人資料保障法令（1984）》於 1998 年被《個人資料保障法令（1998）》所取代。

³⁴ 《1974 年個人信貸法令》第 157 條。

³⁵ 見上文註釋 34 第 158 條 (由《個人資料保障法令（1998）》第 62 條修訂)。

³⁶ 見上文註釋 34 第 159 條。

³⁷ 法令全文見 http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/pa1988108/。

份，因此也屬私隱法例所監管，如香港及澳洲便採用這種模式；第二種模式則剛剛相反，即是另立一條與信貸報告有關的法例保障個人信貸資料，例如美國本身並無制訂一般的聯邦私隱法例，而英國雖有私隱法例，但卻較《個人信貸法令》相隔十年才通過。

75. 兩種模式各有其特色：第一種模式因為已有一套完整的保障個人資料的私隱法例，故在保障個人資料方面會較為全面。長遠而言，會較易符合市民對私隱的期望，以及國際上的要求，如歐盟對保障個人資料的要求。第二種模式則因另立法例保障個人信貸資料，法例會較靈活，但為保障某一類個人資料而訂立法例，將來若要制訂一套完整的保障個人資料的私隱法例時，或會出現銜接的問題；同時，其他的個人資料，如個人健康、遺傳基因及生物特徵等資料，日後是否需要另立法例保障，而各類個人資料之間的監管，也是有待討論的問題。

76. 香港按本身的社會環境，以第一種模式保障個人的信貸資料，即先訂立一條綜合性質的資料保障法例，然後根據法例發出保障個人信貸資料實務守則。從監管角度上，是較理想的做法。

77. 誠然，市民雖然有資料私隱的權利，但這項權利卻並非是絕對的，條例亦確認此點。舉例來說，條例第 26 條訂明可將個人資料刪除，除非法律禁止刪除有關資料或為公眾利益設想不得刪除該等資料。條例的豁免條文承認須顧及其他更廣義的社會利益，例如防止罪行或不誠實行為，以及准許使用個人資料以達該等利益。當出現衝突時，應設法在私人權利與公眾利益之間求取平衡，以找出互相承認及互惠互利的解決方法。

78. 現代社會必然會產生財務借貸關係，我們不能以保障私隱為理由，不容許財務活動，反而希望能以完備的保障私隱機制下，設法將共用資料與私隱保障互相配合。

79. 總而言之，各項措施必須確保在金融業可有效地使用個人資料與保障個人資料私隱權益之間取得合理的平衡，達至互惠互利的目的。

附件一

個人資料私隱條例

附表 1

保障資料原則

第 1 原則——收集個人資料的目的及方式

(1) 除非——

(a) 個人資料是爲了直接與將會使用該等資料的資料使用者的職能或活動有關的合法目的而收集；

(b) 在符合 (c) 段的規定下，資料的收集對該目的是必需的或直接與該目的有關的；及

(c) 就該目的而言，資料屬足夠但不超乎適度，否則不得收集資料。

(2) 個人資料須以 ——

(a) 合法；及

(b) 在有關個案的所有情況下屬公平，
的方法收集。

(3) 凡從或將會從某人收集個人資料，而該人是資料當事人，須採取所有切實可行的步驟，以確保——

(a) 他在收集該等資料之時或之前，以明確或暗喻方式而獲告知——

(i) 他有責任提供該等資料抑或是可自願提供該等資料；及

(ii) (如他有責任提供該等資料)他若不提供該等資料便會承受的後果；及

(b) 他——

(i) 在該等資料被收集之時或之前，獲明確告知——

(A) 該等資料將會用於甚麼目的（須一般地或具體地說明該等目的）；及

- (B) 該等資料可能移轉予甚麼類別的人；及
- (ii) 在該等資料首次用於它們被收集的目的之時或之前，獲明確告知——
- (A) 他要求查閱該等資料及要求改正該等資料的權利；
- (B) 該等要求可向其提出的個人的姓名及地址，

但在以下情況屬例外：該等資料是爲了在本條例第 VIII 部中指明爲個人資料就其而獲豁免而不受第 6 保障資料原則的條文所管限的目的而收集，而遵守本款條文相當可能會損害該目的。

第 2 原則——個人資料的準確性及保留期間

- (1) 須採取所有切實可行的步驟，以 ——
 - (a) 確保在顧及有關的個人資料被使用於或會被使用於的目的（包括任何直接有關的目的）下，該等個人資料是準確的；
 - (b) 若有合理理由相信在顧及有關的個人資料被使用於或會被使用於的目的（包括任何直接有關的目的）下，該等個人資料是不準確時，確保——
 - (i) 除非該等理由不再適用於該等資料（不論是藉著更正該等資料或其他方式）及在此之前，該等資料不得使用於該目的；或
 - (ii) 該等資料被刪除；
 - (c) 在於有關個案的整體情況下知悉以下事項屬切實可行時——
 - (i) 在指定日當日或之後向第三者披露的個人資料，在顧及該等資料被使用於或會被使用於的目的（包括任何直接有關的目的）下，在要項上是不準確的；及
 - (ii) 該等資料在如此披露時是不準確的，確保第三者——
 - (A) 獲告知該等資料是不準確的；及
 - (B) 獲提供所需詳情，以令他能在顧及該目的下更正該等資料。
- (2) 個人資料的保存時間，不得超過將其保存以貫徹該等資料被使用於或會被使用於的目的(包括任何直接有關的目的)所需的時間。

第 3 原則——個人資料的使用

如無有關的資料當事人的訂明同意，個人資料不得用於下列目的以外的目的——

- (a) 在收集該等資料時會將其使用於的目的；或
- (b) 直接與 (a) 段所提述的目的有關的目的。

第 4 原則——個人資料的保安

須採取所有切實可行的步驟，以確保由資料使用者持有的個人資料（包括採用不能切實可行地予以查閱或處理的形式的資料）受保障而不受未獲准許的或意外的查閱、處理、刪除或其他使用所影響，尤其須考慮——

- (a) 該等資料的種類及如該等事情發生便能造成的損害；
- (b) 儲存該等資料的地點；
- (c) 儲存該等資料的設備所包含（不論是藉自動化方法或其他方法）的保安措施；
- (d) 為確保能查閱該等資料的人的良好操守、審慎態度及辦事能力而採取的措施；及
- (e) 為確保在保安良好的情況下傳送該等資料而採取的措施。

第 5 原則——資訊須在一般情況下可提供

須採取所有切實可行的步驟，以確保任何人——

- (a) 能確定資料使用者在個人資料方面的政策及實務；
- (b) 能獲告知資料使用者所持有的個人資料的種類；
- (c) 能獲告知資料使用者持有的個人資料是為或將會為甚麼主要目的而使用的。

第 6 原則——查閱個人資料

資料當事人有權 ——

- (a) 確定資料使用者是否持有他屬其資料當事人的個人資料；
- (b) 要求——
 - (i) 在合理時間內查閱；
 - (ii) 在支付並非超乎適度的費用（如有的話）下查閱；
 - (iii) 以合理方式查閱；及
 - (iv) 查閱採用清楚易明的形式的，
個人資料；
- (c) 在 (b) 段所提述的要求被拒絕時獲提供理由；
- (d) 反對 (c) 段所提述的拒絕；
- (e) 要求改正個人資料；
- (f) 在 (e) 段所提述的要求被拒絕時獲提供理由；及
- (g) 反對 (f) 段所提述的拒絕。

附件二

《個人信貸資料實務守則》初版內容摘要

- (a) 信貸提供者須遵守的主要規定：
- 信貸提供者應通知信貸申請人可能會將他們的個人資料移轉給信貸資料服務機構，以及在欠帳時將該等資料提供給追收欠款公司(俗稱收數公司)；
 - 信貸提供者應通知個人信貸申請者它們已對信貸資料服務機構就該申請所提供的信貸報告作出考慮，並告知申請者如何查閱該等信貸報告；
 - 在欠帳資料由信貸資料服務機構保留作記錄前，欠帳的個人最少獲給予 90 日寬限期及 30 日的預先通知；
 - 信貸提供者只可向收數公司提供直接與欠帳人有關的資料，作為識辨及找出有關人士之用；及
 - 信貸提供者須規定從事個人信貸收數活動的收數公司，必須遵守由香港銀行公會及接受存款公司公會聯合頒布及經香港金融管理局認可的《銀行營運守則》所訂明的良好行事方式，而不論該等信貸提供者是否屬於《銀行營運守則》的涵蓋範圍。
- (b) 信貸資料服務機構須遵守的主要規定：
- 信貸資料服務機構只應收集守則所指定的某類個人資料，以及應在指定的期限內刪除有關資料；
 - 信貸資料服務機構只向下述機構提供有關個人的資料；信貸提供者、承保者(提供個人信貸交易方面的資料)及運輸署(提供關於已作出申請登記文件複本的車輛的資料)；
 - 如信貸申請被拒的個人親身提出查閱信貸報告的要求，在切實可行的情況下，信貸資料服務機構應立即予以依從，否則應在三個工作天內依從有關要求；及
 - 採取適當的保安措施保障個人信貸資料。

附件三

《個人信貸資料實務守則》第一修訂版的修訂內容

- (a) 限制只有在考慮批出、檢討或續批個人信貸，或在出現欠帳的情況下，才可查閱個人的信貸檔案；
- (b) 「信貸申請資料」的保留期間由 90 日延長至 5 年；
- (c) 「檔案活動資料」的保留期間由 12 個月延長至 5 年；
- (d) 准許信貸資料服務機構對個人信貸進行信貸評分；
- (e) 准許將由資料產生日期起計兩年內的「信貸申請資料」和「檔案活動資料」使用於所有與信貸有關的用途，但其後只准將有關資料使用於信貸評分；
- (f) 規定信貸資料服務機構在收到有關個人證實已獲解除破產後起計 5 年內，刪除欠帳戶口的資料；及
- (g) 規定信貸資料服務機構須由個人宣布破產日期起計 8 年內，自動刪除有關個人的破產資料。