

## 研究摘要

全球各地在推動數碼個人身分的發展迅速，不論公營機構還是企業皆積極利用大數據分析和人臉識別技術的優勢，促進公私營服務的效率和方便性。人臉識別技術在人工智能及深度學習技術的支持下，識別準確率已超越人類，例如香港中文大學於 2014 年所發明的 GaussianFace 算法，準確率高達 98.52%，較人類的準確度高約 1%。

有科技經濟報告指出，全球人臉識別市場的生意總額於 2024 年將會上升 33 億美元，2020 至 2024 年期間的複合年度增長率 (Compound Annual Growth Rate, CAGR) 為 12%。由此可見，大數據時代下，這領域未來大有發展潛力。

特區政府近年來亦嘗試追趕國際步伐，以創新科技配合施政，包括推出「安心出行」應用程式、「多功能智慧燈柱計劃」等。可是，近來特區政府建議立法推行的「電話智能卡實名登記制度」、「起底」刑事化等條例，也引起公眾關注現時法例是否足以保障個人私隱。

目前，香港市民的個人資料私隱主要受香港法例第 486 章《個人資料(私隱)條例》(《條例》)保障，由個人資料私隱專員公署(公署)負責監察《條例》的施行。《條例》生效至今，一直被指在個人資料的定義及保留時限方面過時(例如沒有「被遺忘權」)，而在資料外洩通報機制、懲處權力、規管資料處理者等方面亦欠缺阻嚇力，加上公署沒有刑事調查及檢控權，因而引起大眾對公署在保障個人私隱方面的工作成效有所疑慮。

鑑於全球在私隱領域的快速發展(例如歐盟推行的《通用數據保障條例》)、本港市民對私隱保障日益重視，以及受影響業界在這方面的關注，特區政府應如何使《個人資料(私隱)條例》在敏感個人資料、資料保存期限、資料使用者的問責機制等方面的法律條款更與時並進，進一步發揮個人資料私隱專員公署的職能，以確保在防止罪行、保障公眾知情權、促進數碼科技發展，以及保障市民個人資料私隱之間取得適切平衡，都是值得探討的議題。

本研究嘗試透過了解現時市民對使用創新科技與保障個人私隱的取捨，當中包括公共衛生、維持治安、新聞採訪等範疇，從而檢視監管商企和團體(機構)收集及使用個人資料的制度，期望找出有助改善現況，在大數據時代中，有利平衡各方利弊的建議。

## 主要討論

### 1. 因應大數據分析技術與人工智能系統的急速發展，香港在保障市民私隱的條例上，顯得落後。

近年，人工智能（AI）在科研領域上急速發展，當中尤以大數據分析和人臉識別技術最為炙手可熱。不過，有關技術所衍生的私隱問題，對社會帶來不少衝擊，備受各國政府和國際人權組織關注。

為了解本港居民對私隱的價值取態，是項研究於 2021 年 3 月 5 日至 17 日進行了一項實地問卷調查，共成功訪問 808 名 15 至 65 歲的香港居民。調查結果顯示，整體受訪者傾向認為個人私隱重要，平均分為 6.66 分，高於 5 分一半半的水平，反映香港市民普遍頗重視個人私隱。

現時，香港市民的「個人資料」受到《私隱條例》的保障，由獨立的法定機構——個人資料私隱專員公署（公署）負責監察條例的施行。調查結果顯示，整體受訪者傾向對公署在保障市民私隱的工作感到滿意，平均分為 5.97 分。至於對私隱專員公署的滿意度低於 5 分的受訪者中，較多對公署監管不足感到不滿（42.4%）。

從上述結果來看，普遍香港市民頗重視個人私隱，惟認為公署在保障市民私隱的工作仍有不足，尤其是監管力度；而受訪學者亦指出《私隱條例》在保障市民的私隱權上相對落後，對重新檢視公署的定位及《私隱條例》起重大啟示。

### 2. 目前私隱條例未能與時並進，令市民對保障個人私隱權存憂慮。

因應科技發展對私隱及道德帶來的影響，歐盟在 2018 年實施了《通用數據保護條例》（GDPR），目的是使資料當事人可重掌控制權，以及加強資料使用者的問責和透明度。GDPR 作出的修訂，進一步反映了香港的《私隱條例》未能與時並進，令本地市民對保障個人私隱權存憂慮。

因應 GDPR 的實施，私隱專員公署意識到本港《私隱條例》的不足，並在 2020 年 1 月提出《私隱條例》修訂建議，包括：一）引入強制通報機制；二）要求資料使用者制定個人資料保留政策，定下保留時限；三）引入直接行政罰款作為行政懲處；四）直接規管資料處理者（受外判資料處理工作的供應商）；五）擴闊「個人資料」的定義以涵蓋與「可識辨身分」的自然人有關的資料；及六）規管「披露屬於其他資料當事人的個

人資料」的行為，包括「起底」刑事化、賦予公署法定權力要求社交平台或網站移除涉及「起底」的內容，及賦予公署刑事調查及提出檢控的權力。

### **3. 《私隱條例》修訂惹爭議，需平衡各界利益及價值觀，在保護個人私隱與保障公眾利益之間取得平衡。**

雖然私隱專員公署就《私隱條例》提出的修訂建議能加強保障市民私隱，不過各界對於私隱與其他價值觀的重視程度存在差異。受訪前個人私隱專員提醒，設立新的法律條文需要具備合理性、關連性、相稱性、逼切性及其他可行方式。

公眾近年來對私隱愈加關注，不論是《私隱條例》修訂還是以下近期推出的措施皆惹起議論：

#### **3a. 《私隱條例》在個人資料的定義過時，亦缺乏監管資料保存期限，結果未能釋除市民對使用「安心出行」應用程式的私隱憂慮。**

政府資訊科技總監辦公室（資科辦）於 2020 年 11 月 16 日推出感染風險通知「安心出行」流動應用程式（LeaveHomeSafe），讓市民以電子方式記錄進出不同場所的日期與時間，惟程式在資訊保安及私隱保障方面一直惹起公眾爭議。

根據青年創研庫早前於 2020 年 11 月的調查結果顯示，七成四受訪者不會使用「安心出行」（73.8%）。而是次調查結果顯示，表示考慮中（25.5%）和沒有安裝的（26.2%）共佔五成二，其原因主要是對「安心出行」有私隱憂慮（80.9%）。

在資訊保安方面，有受訪專家認為，「安心出行」存取權限過多，不符防疫用途，亦會增加私隱和個人資料曝光的風險。在私隱保障方面，有受訪專家認為「安心出行」的資料保存期限過長，收集資料的用途和資料可能轉移的組織不明，導致市民對於程式的私隱保障缺乏信心。

雖然創新及科技局局長薛永恒多次表示「安心出行」已通過獨立第三方的保安風險評估及審計和個人私隱影響評估，惟受訪專家指出，現時《私隱條例》「個人資料」的定義較 GDPR 和其他地區的狹窄，沒有涵蓋不能被確認但其實可能辨識個人身份的資料。另有受訪專家補充，出入行蹤等資料可用以識辨個人的身份，而香港亦沒有約束政府儲存檔

案期限和方式的法例，因此希望公署修訂《私隱條例》中「個人資料」的定義，並加強規管資料保留時限。

### **3b. 《私隱條例》尚未修訂資料外洩的通報機制，亦缺乏對資料使用者的問責；「電話智能卡實名登記制度」不宜推之過急。**

為了加強打擊罪行，特區政府在 2021 年 1 月 30 日就引入「電話智能卡實名登記制度」的安排展開公眾諮詢，計劃透過修訂《電訊條例》，在 2020—2021 立法年度內開始讓電訊商按規例的要求登記、收集和儲存用戶的登記資料。調查結果顯示，有四成二（41.8%）受訪者不支持電話儲值卡實名登記制立法，主要原因是私隱憂慮（65.5%）和擔心實名制損害表達／言論自由（42.3%）。

其實，電話儲值卡實名登記制中的不少安排皆引起市民和業界的爭議。調查結果顯示，五成三（52.7%）受訪者不支持「執法部門在迫切或緊急情況下，可毋須法庭手令向電訊商索取電話智能卡的登記資料」另外，調查結果亦顯示，五成四（53.5%）受訪者不支持「用戶取消電話智能卡後，電訊商仍需保存相關個人資料最少 12 個月」。

有受訪專家們指出，並非所有持牌人都有能力投放資源維護數據庫的資訊保安，而現時《私隱條例》在防止資料外洩方面亦相對其他地區落後，惟有減少電訊商所收集的個人資料，並將資料保存期限縮短，才能保障私隱。受訪電訊商代表亦指出，政府提出的實名制推行時間表，沒有讓電訊商有充足的時間預備，建議政府將時限延長至 2 年以上，並提供寬限期。

以上的研究結果反映，就電話智能卡實名登記制度立法仍有一定爭議，特別是當中的安排可能會為市民帶來私隱憂慮，而相關持分者亦需要一段較長時間作預備工作。在《私隱條例》尚未加強資料外洩的保障及對資料使用者的問責前，電話智能卡實名登記制度不宜推之過急。

### **3c. 《私隱條例》尚未因人臉識別技術對私隱的侵害而加強對敏感個人資料的保護，結果令市民對智慧燈柱和閉路電視有私隱憂慮。**

特區政府自 2019 年 6 月底起推行「多功能智慧燈柱試驗計劃」，以收集不同實時城市數據如氣象、空氣質素、道路車流，推動香港的智慧城市發展。

一般而言，市民有權根據《私隱條例》第 18 條及保障資料第 6 原則要求查閱資料使用者（如政府部門）所持有的其個人資料及複本；但《私隱條例》第 58 條指出，如有關資料涉及防止或偵測罪行等用途，資料使用者可以拒絕提供。調查問及受訪者是否同意上述的豁免條款。結果顯示，六成六（66.1%）受訪者同意作防止或偵測罪行等用途的個人資料應獲《私隱條例》豁免，不過受訪青年對有關條例則有所保留。

另外，公署曾表示，資料使用者如安裝閉路電視系統作實時監察，而非從一開始有意圖或嘗試去識辨個別人士的身份，那就不構成「收集」個人資料，因此不受《私隱條例》規管。有受訪專家認為，有關法例不合時宜，因為現時的人面識別技術可以後期分析閉路電視的錄影片段，以追蹤個人的行蹤和識別其身份。

調查結果顯示，最多受訪者認為生物辨識資料（如指紋、面部圖像）屬於敏感個人資料（92.5%）；另五成七受訪者同意將用作實時監察的閉路電視攝影系統納入《私隱條例》的規管（56.6%）。數據反映，市民關注在人臉識別技術急速發展下，自己的生物辨識資料，例如面部圖像能否受到《私隱條例》的保障。

### **3d. 市民同意打擊起底，並賦予公署更大權力；不過有受訪專家擔心相關修例會削弱本港的言論自由和新聞自由，認為特區政府有需要平衡公眾知情權與保護私隱。**

隨著網上內容經營者（online content host）的冒起和外判處理個人資料日趨普及，個人資料的貯存、取覽（非直接從資料當事人收集）和傳播較以往容易得多，亦因此促成了「起底」的現象。

有意見認為，現時《私隱條例》仍未足夠應對起底問題。行政長官林鄭月娥於 2021 年 2 月主動提出，將會從修訂《私隱條例》先處理起底行為，包括將起底有關行為定為刑事罪行、賦予法定權力讓公署要求社交平台及網絡移除起底內容，及賦予公署獨立的刑事調查和檢控權，目標本立法年度完成修例草擬工作，提交立法會審議。

調查結果顯示，有六成六（65.5%）受訪者支持將起底有關行為定為刑事罪行，另近六成（59.9%）受訪者支持賦予法定權力，讓私隱專員公署要求社交平台及網絡移除起底內容；七成一（70.8%）受訪者同意公署應該有獨立的刑事調查權和檢控權。不過，受訪青年對以上三項修例的同意度較整體為低。

有受訪學者擔心相關修例會影響傳媒透過「查冊」進行新聞調查工作，削弱記者的採訪自由和市民的公眾知情權。在保護個人隱私與保障公眾利益之間如何取得平衡，以符合本地市民的期望及平衡持分者的利益，對當局是一項嚴峻考驗。

## 建 議

基於上述研究結果及討論要點，我們循使《個人資料(私隱)條例》的法律條款更與時並進、進一步發揮個人資料私隱專員公署職能的方向，認為值得考慮下列建議，以確保在防止罪行、保障公眾知情權、促進數碼科技發展，以及保障市民個人資料私隱之間取得平衡。

1. 將《私隱條例》「個人資料」的定義中「可識辨身分」的個人資料的例子，延伸至包括位置資料和實時監察片段，並加入「敏感個人資料」類別，規定只在特定情況下才容許處理敏感個人資料。

雖然私隱專員公署已於二零二零年一月提出的《私隱條例》修訂建議，將「個人資料」的定義擴闊至與「可識辨身分」的自然人有關的資料，惟建議仍未能涵蓋因現時追蹤和人臉辨識技術的廣泛應用而帶來的私隱憂慮。

參考歐盟的《通用數據保障條例》第 4 (1) 條及第 9 條，研究建議公署將《私隱條例》「個人資料」的定義中「可識辨身分」的個人資料的例子，延伸至包括位置資料、網上識別符和對公共範圍作實時監察的錄影片段。此外，研究建議公署加入「敏感個人資料」類別，並規定只在特定情況下才容許資料使用者處理敏感個人資料。有關當局應更新《私隱條例》在一九九六年制定的個人資料的定義，以更好的保障市民在大數據時代下的私隱權。

2. 納入問責原則，規定資料使用者必須為高私隱風險項目進行資料保障影響評估，並由私隱專員公署負責審計及批出認證。

就目前特區政府推出的「安心出行」流動應用程式和「多功能智慧燈柱試驗計劃」，本研究觀察所得，兩項科技應用在向公眾推出前皆欠缺第三方在私隱評估方面的審計，導致公眾對其私隱保障感到憂慮；

參考歐盟的《通用數據保障條例》第 35 及 42 條，研究建議政府納入問責原則，規定資料使用者在推出高私隱風險項目前，必須讓公署預先進行資料保障影響評估，以及得到公署的認證。而高私隱風險項目包括：一) 以自動化的處理方式，對個人資料進行有系統及廣泛的評估，例如個人概況彙編；二) 大規模處理敏感個人資料或有關刑事定罪或罪行的資料；三) 有系統地對公共範圍作大規模的監察。

3. 為「起底」受害人設兩層投訴處理程序，以「通知及移除」制度保障網上內容營運者的利益。

自 2019 年社會事件爆發以來，起底問題備受關注。打擊網絡欺凌的需要毋庸置疑；不過，修訂相關條例時亦應考慮本港情況與罰則之間的相稱性，在減少起底個案與市民自由表達的權利之間取得平衡。

參考新西蘭的《有害電子信息法案》，研究建議政府制定「起底」罪行的刑事門檻時不宜過低，並且要設有兩層投訴處理程序，為受害人提供一個法庭以外的調解機制，包括由網上內容營運者管制涉事內容，以及由核准機構處理投訴。

為保障網上內容營運者的權益，研究建議政府加入「安全港」條文，設「通知及移除」制度：網上內容經營者若然接獲投訴，要在限定時間內通知相關內容的上載者，要求回覆是否同意移除內容；如上載者接獲通知後拒絕移除，網上內容經營者須保留內容，並在隨後 48 小時內通知投訴人。投訴人及後可向法庭尋求補救。這避免網上內容營運者因刊載被認為具侵害性的內容而承擔法律責任，同時保障市民表達的自由。

至於核准機構的工作，則是在受到投訴之後，透過對話、調停及規勸，尋求雙方和解。如調解不成功，當事人可選擇開展法庭程序。法庭在頒發保護令前，須考慮被認為被發放的該資訊是否符合公眾利益，而當事人亦可就民事與刑事裁決提出上訴。

#### 4. 優先修訂《私隱條例》，暫緩電話智能卡實名登記制度。

研究中的受訪的業界代表表示，電話智能卡實名登記制度的諮詢倉卒，各界對資料保存期限、電話卡的登記數量、持牌人的法律責任等細節仍有分歧，而且準備時間亦不足。受訪專家表示，現時《私隱條例》在防止資料外洩方面相對落後；在尚未填補《條例》現有的漏洞前，不應倉卒推行電話智能卡實名登記制度，否則會增加資訊保安危機。

研究建議有關當局就電話智能卡實名登記制度與《私隱條例》修訂的立法次序協商，優先修訂《私隱條例》，在市民的個人資料得到較充分的保障下，才讓持牌人登記及收集佔流動電話服務市場上佔五成六的儲值卡用戶，以增加市民對電話智能卡實名登記制度的信任程度。

#### 5. 研究為初創企業設「科技監管沙盒」的可能性，考慮豁免《私隱條例》的罰則以減低企業營運成本。

研究中受訪專家表示，擔心《私隱條例》的修訂會壓縮初創企業的空間，對創科發展造成障礙。參考金管局於**2016年9月**推出的金融科技監管沙盒，研究建議政府為初創企業設「科技監管沙盒」，讓初創企業可在毋需完全符合私隱專員公署監管規定的環境下，邀請有限數目的用戶參與科技項目的試行。

獲許可使用沙盒的企業的管理層應確保訂有以下保障措施，包括：一) 界限：清楚定明試行範圍及階段、時間及終止安排；二) 保障用戶措施：在試行期間保障用戶利益的措施，一般包括挑選明白所涉及的風險並自願參與試行的用戶、投訴處理、就用戶蒙受的任何損失作出賠償，以及用戶退出試行的安排等範疇的措施；三) 風險管理措施：推出補充管控措施，以減低因並未完全符合監管規定而引起的風險；以及四) 準備情況及監察：涉及試行的系統及程序應準備就緒，並須密切監察試行的情況。

這項安排讓初創科技公司可收集數據及用戶意見，以便對新科技產品作出適當修改，從而加快推出產品的速度及減低開發成本，避免因《私隱條例》加強監管的修訂而窒礙本港的創科發展。