

**香港法律改革委员会**  
**辖下规管收债手法研究小组委员会**  
**规管收债手法谘询文件**  
**摘要**

（本摘要是谘询文件的纲要，谘询文件供各界参考，以便对小组委员会的初步建议提意见。有意提意见者，请参考谘询文件原文。谘询文件可向香港湾仔告士打道 39 号夏慤大厦 20 楼法律改革委员会秘书索取，亦可于互联网上查阅，网址：<http://www.info.gov.hk/hkreform>。请将意见于 2000 年 9 月 30 日或之前送达法律改革委员会秘书。本摘要所列段数是指谘询文件中的段数。）

### **导言**

1. 法律改革委员会受托“探讨现行法律能否充分规管债权人、收债公司和收债员在香港使用法院程序以外的收债手法，并提出适当的法律改革建议。”。

### **第 1 章**

#### **香港的追收债项情况（第 1.1-1.5 段）**

2. 追收债项涉及向债务人施压，而追收债项活动合法与否有时只是一线之差。其中有些收债公司手段令人发指，往往成为头条新闻。收债公司的活动欠缺完善规管，已引起关注。

3. 转交收债公司追讨的债项种类繁多，包括在本地或澳门招致的赌债、商业债务、私人贷款拖欠、信用卡账项、流动电话账项及欠付地产代理人或其他人等的佣金。在 1997 年，警方接获 447 宗与追收债项活动有关的举报罪案。至 1998 年和 1999 年，有关数据已分别跃升至 1,672 宗和 3,323 宗；而这些数据尚未包括滋扰投诉。

4. 香港金融管理局也汇编了与收债恶行有关的数据。由 1996 年 4 月至 1999 年 2 月间，金管局共接获 834 宗投诉：有 78% 的投诉（即 648 宗个案）声称受到滋扰，包括多次接获说粗言秽语的电话，经常有人登门造访，张贴大字报和喷漆；有 18% 的投诉（即 154 宗个案）是与恐吓有关的，包括使用带有恐吓成份的语句和威胁放火；有 4%（即 30 宗个案）涉及使用暴力，包括投掷有毒物品、堵塞门锁和纵火。

5. 个人资料私隐专员公署也接获关于追收债项活动的投诉。投诉所指的不当作为包括将过多个人资料转交予收债公司、张贴欠债告示、向与债务人毫无关系的人发出催缴债款函件、滋扰电话、在清偿债项后仍继续追讨债项，和以传真发送公开信至债务人的工作地点。该署在 1994 年共接获 20 宗投诉，至 1998 年接获的投诉个案已增至 44 宗。

## 行业概览（第 1.6-1.11 段）

6. 在香港，经营追收债项业务的市场人士形形色色，有信誉昭着的大型国际和本地公司，有中型公司，也有管理乏善足陈且操守差劣的公司，有些差劣的收债公司甚至会聘用有黑社会背景的人。

## 第 2 章

### 循司法体系以外途径追收债项的特点（第 2.1-2.6 段）

7. 追收债项程序通常可分为三个阶段：

- (1) 债权人或其代理人循非正式途径追收债项；
- (2) 债权人提出诉讼追讨债项；及
- (3) 法院发出缴款判令，及其后执行判令的行动。

8. 考虑到小组委员会的研究范围，本谘询文件将只会探讨追收债项程序的首阶段而已。

9. 追收债项活动可概略分为三大类：首类是合法的活动；第二类是带有不同形式骚扰的活动；第三类涉及明显属刑事罪行的活动。

### 什么因素造成收债恶行？（第 2.14-2.20 段）

10. 借款人不偿还欠债的原因很多。有些借款人是故意规避还款。有些借款人拖欠债项是由于入不敷支及／或因遇上失业、生意失败、健康问题或离婚等重大变故以致财务状况逆转；也有可能是由于债项的有效性或款额仍有争议，以致拖欠不还。此外，尚有以下成因导致收债恶行：

- 追收债项程序的性质
- 部分收债员缺乏专业性
- 轻率借贷
- 经济环境逆转
- 追讨债项的司法程序

## 第 3 章

### 香港对收债恶行的现有刑事制裁

#### 刑事制裁（第 3.2-3.32 段）

11. 数项刑事罪行较常适用于追收债项活动。如任何人威胁其他人，会使该其他人的人身、名誉或财产遭受损害，并意图使受威胁者或其他人受惊，即属触犯《刑事罪行条例》（第 200 章）第 24 条的恐吓罪行。*R v Chan Kai Hing* [1997] 3 HKC 575 这宗近期的案件可显示如何将第 24 条应用于追收债项活动上。

12. 如收债员损坏或摧毁属于他人的财产，或威胁会这样做，都属于《刑事罪行条例》（第 200 章）第 60 及 61 条所针对的作为。但必证明具有所需意图或罔顾后果的心态。例如，在 *R v Shum Hon Kai &*

*Another* [1988] HKC 279 一案中，两名被告人因进行追收债项活动而被控以纵火。

13. 《侵害人身罪条例》（第 212 章）第 15 条规定凡任何人将内容为威胁杀死或谋杀另一人的信件或文字恶意送出，即属犯可循公诉程序审讯的罪行，可处监禁十年。

14. 勒索罪行也可以引用于追收债项的案件。由于藉勒索而取得的货品会被视为赃物，所以用勒索手段收回债项的收债员亦可被裁定犯了盗窃罪。《盗窃罪条例》（第 210 章）第 23 条订明，任何人如为使自己或另一人获益，或意图使另一人遭受损失，而以恫吓的方式作出任何不当的要求，即属犯勒索罪；而就此而言，凡以恫吓的方式作出要求，均属不当，除非作出要求的人在如此要求时相信他有合理理由作出该项要求；及相信使用恫吓是加强该项要求的适当手段。*R v Lam Chiu Va* [1996] 1 HKC 302 一案说明如何将勒索罪行引用于追收债项活动上。

15. 《侵害人身条例》（第 212 章）列明各类袭击罪行。袭击是指被告人蓄意或罔顾后果地引致他人意恐受到即时和非法的暴力所侵害的作为；而若真的有暴力行为发生，便会构成殴打罪。单凭文字或说话亦足以构成袭击。《侵害人身条例》（第 212 章）的有关条文包括第 17 条：意图造成身体严重伤害而伤人罪，第 19 条：伤人或对他人的身体加以严重伤害罪，第 39 条：袭击致造成身体伤害罪，以及第 40 条：普通袭击罪。

16. 非法禁锢是另一项可与追收债项活动扯上关系的普通法罪行。被告人如蓄意或罔顾后果地非法限制另一人自由出入某地方，即触犯这项罪行。*R v Chan Wing Kuen and Another* [1995] 1 HKC 470 一案可作参考。

17. 非法禁锢这项普通法罪行与《侵害人身罪条例》（第 212 章）第 42 条所订的强行禁锢罪有部分重叠。该条订定任何人以武力或欺诈方式将任何男子、男童、女子或女童在违反其意愿下带走或禁锢，意图将其贩卖或意图取得用以交换其释放的赎金或利益，即属犯法。例如、在 *R v Chan Yau Hang and Another* [1983] 1 HKC 107 一案中，涉案的收债员便被控触犯第 42 条。

18. 如果收债员在收债过程中会声称他们是三合会成员或干事，他们可以因此被裁定犯了《社团条例》（第 151 章）中的第 19 及 20 条。被告人是否已加入三合会社团是一个事实问题，而在某些特殊情况下，“光属口头的自认”也可能被当作是犯了第 20(2)条所订罪行的充分证据；但是在大部分案件中，控方须证明“有其他事实显示被告人的三合会成员身分，不论这些证明是凭借被告人亲自作出的承认或凭借其他事宜。”

19. 根据《简易程序治罪条例》（第 228 章）第 20 条，凡任何人：(a)使用电话传送任何极为令人厌恶的信息，或任何不雅、淫褻或威胁性质的信息；或(b)使用电话传送任何其明知是虚假的信息，旨在对他人造成烦扰或不便，或旨在令他人产生不必要的忧虑；或(c)无合理因由及旨在达致任何上述目的而不断打电话；均属犯法，可处罚款 \$1,000 及监禁 2 个月。

20. 我们也可以察觉这条法例的适用范围有某方面的局限。只要受害者事实上欠有欠债，收债者便有合理因由打电话索债；而且只要电话中的说话不是猥亵或带恐吓性质的，收债员便可不断打催债电话而不会违反这条法例。

21. 此外，《邮政署条例》（第 98 章）第 32(1)(f)条规定，任何人藉邮递寄送“任何淫褻、不道德、不雅、令人反感或带永久形式诽谤的文字、图片或其他东西”，即属犯罪，可处罚款 \$20,000 及监禁 6 个月。

### **对参与者的刑事制裁（第 3.33-3.38 段）**

#### **主犯**

22. 收债恶行通常是由多于一人进行的。凡任何罪行有几名参与者，其作为最直接地构成犯罪行为的人就是主犯。同一项罪行可能会有二名或以上担当首要角色的主犯。因此，如果两名收债员均同意袭击一名受害者，并且付诸实行以迫使该受害者还债，则该两名收债员均犯了袭击罪，而且是共同主犯。

#### **从属参与**

23. 如果属其他情况，即某人只是在行为上作出配合，他或须按《刑事诉讼程序条例》（第 221 章）第 89 条承担或分担刑事责任。该条规定凡任何人“协助、教唆、怂使或促致另一人犯任何罪行，即属就同一罪行有罪。”这个范畴的法律有大量案例，但各项有关原则的应用也不是没有困难。套用于收债案件，债权人或其他人可在多种情况下负上法律责任。

24. 协助的意图 - 只要能证明某人有意作出他明知可协助或怂恿他人干犯罪行的作为，便无需证明该人意欲该罪行发生。因此，任何债权人或其他人如明知有关收债员会采用非法手段收债而驾车接载他们到案发地点干犯有关罪行，或向他们提供武器或工具，该人或须以从犯的身分负上法律责任。

25. 共同目的 - 如主犯与从犯怀有共同目的，而在主犯尝试达致该目的之过程中犯了另一项罪行，则从犯会就主犯的有关作为负上法律责任。因此，若债权人及收债员都怀有导致债务人身体受严重伤害的共同目的，而收债员在如此行事的过程中杀死了债务人，则债权人及收债员均犯了谋杀罪。

26. 恶意转移 - 如主犯与从犯怀有侵害甲的共同目的，而主犯在试图侵害甲时意外地使乙身受重伤，则从犯和主犯都须根据恶意转移的定理而一并负上伤人的法律责任。

27. 以袖手旁观方式参与 - 当某人有权管控另一人的行为但却蓄意不行使其权利，他的袖手旁观态度对于该另一人作出某项非法作为而言可属积极的怂恿，因此构成协助和教唆。所以，债权人若雇用某些收债员追收债项，而当债务人被这些收债员殴打时，债权人只站在一旁作壁上观，则他或须以从犯的身分负上袭击他人的法律责任。

#### **转承法律责任（第 3.39-3.40 段）**

28. 雇主可因其雇员亲自作出的犯罪行为在法律上须负上转承的法律责任。这种情况普遍适用于侵权法，但在刑事法下，一般而言雇主毋须为雇员在受雇工作期间的作为负上法律责任。然而，基于“转授”原则，雇主有可能会被裁定要为雇员的刑事罪行负上转承的法律责任。收债员的雇主如将收债工作全面交由其雇员进行，并将如何行事的决定权转授予该名身为雇员的收债员，他便相当有可能要为该收债员的非法作为负上转承的法律责任。

#### **法团责任（第 3.41 段）**

29. 法团责任源于一项法律原则，即法团在法律上等同一个人。然而，法团是通过其管制人员行事的，而每当这些管制人员代表法团行事时，他们的作为和思想状态便转归于法团。

### **第 4 章**

#### **针对收债恶行的现有民事补救**

30. 如任何人受害于收债恶行，该人有权提起民事法律程序以寻求民事补救，补救方式大多是损害赔偿及发出强制令的济助。

#### **侵犯人身（第 4.2-4.4 段）**

31. 侵犯人身的侵权行为包括袭击、殴打和非法禁锢，刑事法律亦订立了相等于这种侵权行为的罪行。在很多涉及这种侵权行为的情况中，申索人可以选择以侵权法或以刑事法或同时以这两方面的法律来讨回公道。

32. 出言威胁不单只可以在原告人与被告人面对面之时构成袭击，也可以在两者以电话交谈时构成袭击。在 *Wong Kwai Fun v Li Fung* [1994] 1 HKC 549 这宗收债案件里，被告人曾多次向原告人说出动武及杀人的威胁，包括在原告人及其家人面前、在电话和楼宇住户通话设备中。在此之前，被告人也打了原告人和他的家人几次。法庭裁定被告人的威胁构成一项可予起诉的民事过失，并等如袭击。

33. 就袭击和殴打而言，若没有引致原告人受到实质伤害，法庭只会判给象征式的损害赔偿；若原告人身体确实受了一些伤害，则法庭会按照法律来评定损害赔偿。

#### **非法禁锢**（第 4.5-4.7 段）

34. “非法禁锢指无合法因由而完全剥夺他人的自由一段时间，不论该段时间如何短暂。”不一定需要动用武力或有直接的身体触碰也可以构成非法禁锢，亦毋须原告人当时知道自己被圈禁。

#### **不属侵犯人身的蓄意引致实质伤害行为/蓄意使人情绪受困扰**（第 4.10-4.15 段）

35. 不属侵犯人身的蓄意引致实质伤害这项侵权行为，涵盖被告人意图导致原告人受到实质伤害而作出的任何作为或陈述，且该项作为或陈述确实引致病痛或伤害。单是震惊、恐惧或精神痛苦并不足以构成诉讼因由；上述情绪必须造成某些外在和实质的状况（例如因精神受打击而导致的疾病）。

#### **侵犯实产**（第 4.16-4.17 段）

36. 收债员如夺去或损毁原告人的实产，便可能须负上侵犯实产的法律責任，但被告人的作为必须是蓄意的，所以他毋须为出于意外的作为负责。即使被告人不觉察其干扰行为是不当的，也有可能须负上法律責任。被告人如将原告人的货品销毁或处置掉，原告人有权向他追讨该等货品的十足价值。十足价值指市场价格或重新添置该等货品的成本。若原告人的货品只是受损而非被销毁，损害赔偿的一般尺度是货品价值下降的款额。

#### **诽谤**（第 4.18-4.19 段）

37. 处理诽谤的侵权法在追收债项的个案中对债务人的不会有很大帮助，原因之一是诽谤陈述的内容如果属实的话（例如债务人确实欠下债权人一笔债项），则即使收债员所发表的言词文字是出于恶意或歹毒之心，他亦具有充分的免责辨护理据。其次是提起诽谤诉讼的费用相当可能会很昂贵，而且这类诉讼一般不会获得法律援助。

#### **雇主的法律責任**（第 4.20-4.31 段）

38. 只要雇员的侵权行为是在其受雇工作期间作出的，雇主便须为该等侵权行为负上法律責任。所涉侵权行为的性质与此并无关系，即使侵权行为的法律責任取决于某一特定的心态而雇主自己的心态并非如此，他依然须承担法律責任。以追收债项的情况来说，假如一名收债员是某间公司的雇员，而该收债员在受雇工作期间作出了一项侵权行为，则该公司及该收债员均被视为共同侵权者。

39. 要证明某人是否一名雇主的雇员，有时会颇为困难。法律上有几种验证方法可确定两者之间的关系。新近的取向是放弃依赖一个简单验证的想法，改为采纳‘多方面因素’取向，把两者之间的关系的所有方面均加以考虑：包括雇主是否有控制其雇员的工作方法的权力、有关工人是否自备工具及自聘助手、他承担的财政风险有多大、他在管理和投资上的责任有多大，以及他有没有机会藉其稳妥的管理手法而从其工作执行中取得利润或藉此取得利润的机会有多大。这个取向获枢密院在 *Lee Tin Sang v Chung Chi Keung* [1990] 2 AC 374 一案中认可。

40. 若雇主与雇员之间的关系是存在的，雇主只须为雇员在其受雇工作期间作出的侵权行为负上法律责任。即使雇主明文禁止有关作为，根据案情他仍有可能须要对该项作为承担法律责任。在雇主以明示或默示的方式给予雇员一项他在受雇工作期间必须行使的酌情决定权的情况下，雇主将要为这项酌情决定权的错误行使而负上法律责任。若雇主以十分笼统的言词将工作转交雇员全权执行，即默示雇员有酌情权决定完成该等工作的最佳办法。

41. 但如能证明有关雇员作出一些与该雇员的工作完全没有关连的事情，其雇主便可免于承担所引致的法律责任。至于情况是否如此，得视乎该雇员所做的事情偏离其工作范畴的程度。

#### **雇主须为独立承判商承担的法律責任（第 4.32 段）**

42. 按照常规，雇主毋须为独立承判商在执行工作期间的侵权行为负上法律责任。但是在某些情况下，法律规定雇主必须承担责任。如法律施加于雇主的责任属严格或绝对的责任（通常称为‘不可转委’的责任），则虽然造成损毁的直接因由是独立承判商的不当作为或不作为，雇主仍须负上法律责任。这类‘不可转委’的责任可藉法规产生或在普通法下产生。

#### **须为代理人承担的法律責任（第 4.33-4.34 段）**

43. 债权人和收债员之间的关系经常被视为委托人与代理人的关系。然而，雇员和独立承判商均可归入‘代理人’的类别，因为两者都是替他人工作的。基勒及连素(Clerk & Lindsell)认为在侵权法中，并无任何特别规则是专门针对‘委托人及代理人’的，只有关乎欺诈的案件属例外。Winfield & Jolowicz 亦相信“用最精确的法律含意来表达，代理关系主要是一种合约上的概念…”。

#### **《个人资料（私隐）条例》（第 4.35 段）**

44. 如涉及抵触保障资料原则，追收债项恶行的受害者可依据《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）第 66 条提起民事诉讼。

### **第 5 章**

## 其他种类的追收债项管制

### 行政管制（第 5.1-5.3 段）

45. 目前，在香港经营业务的收债公司及收债人均无须注册或领牌。该等经营者只须符合一项行政规定，就是按照《商业登记条例》（第 310 章）取得商业登记证。

### 认可机构的自行规管

#### 《一九九七年银行营运守则》（第 5.4-5.6 段）

46. 香港银行公会及存款公司公会均认为有需要推广良好和公平的银行运手法，以维系顾客对银行体制的信心，于是联合发布了一套不具法定地位的《一九九七年银行营运守则》（下称“《守则》”）。虽然发布《守则》是出于自愿的，但香港金融管理局（“金管局”）会在其日常的审查工作中监察各认可机构遵行《守则》的情况。《守则》第五章列出了由认可机构以外的人或公司进行收债工作的指引。

47. 为了监察和改善认可机构遵行《守则》的情况，金管局定期进行有关调查，方法是规定各认可机构须就遵行上述条文的程度提交报表。自 1999 年 4 月起，金管局更对各认可机构遵行《守则》的情况进行实地检查，且特别着重关于该等机构在监察收债公司的收债工作方面的规定。金管局亦通过处理顾客针对认可机构的投诉来监察该等机构遵行《守则》的情况。如某宗投诉揭露某认可机构在监控方面有漏洞及／或没有遵行《守则》等情况，金管局会与该认可机构一起探究这些情况。

#### 《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）及《1998 年个人信贷资料实务守则》

#### 《个人资料（私隐）条例》（第 5.7-5.10 段）

48. 《个人资料（私隐）条例》（下称“《条例》”）定下六条保障资料原则。这些原则主要是一些概括性的陈述，涵盖某范围内的私隐事宜。其中两条保障资料原则对追收债项活动尤其适用。

49. 保障资料第 2 原则第(1)款规定须采取所有切实可行的步骤以确保不正确的个人资料不会被使用。因此，债权人不应向收债公司披露不准确的个人资料，而收债公司在索债时亦不应使用不准确的个人资料。这可以包括债权人向收债员披露债务人的旧住址，也包括收债公司故意将索债信件寄往债权人邻居的地址，藉以羞辱债权人。

50. 保障资料第 3 原则限定个人资料必须用于在收集该等资料时会将其使用于的目的，否则需要获得资料当事人的同意，方可用于其他目的。因此，债权人只应向收债公司披露为收债目的而属必



需的资料。举例说，债务人的身分证副本和谘询人的资料一般被视为并非追收债项所必需的资料。

51. 违反保障资料原则并非一项罪行，但因此而遭受损害的资料当事人有提出民事诉讼的因由，包括为感情受到伤害而申索损害赔偿。个人资料私隐专员在接获投诉后，会作出调查，并会在适当情况下发出执行通知。该通知载有清楚指示，要求有关的资料使用者不得再违反某项保障资料原则。不遵行执行通知的要求便会构成一项罪行。

#### **《1998 年个人信贷资料实务守则》（第 5.11-5.12 段）**

52. 1998 年 2 月，个人资料私隐专员发布了一份个人信贷资料实务守则。虽然该守则的条文不具法律约束力，但如资料使用者违反了该守则的任何条文，便会在根据《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）进行的任何法律程序中引致不利于该资料使用者的推定。设立该守则的目的在于普遍地促使处理个人信贷资料的资料使用者以良好的手法行事。该守则涵盖信贷资料服务机构，亦在信贷提供者与信贷资料服务机构及收债公司的业务往来方面涵盖信贷提供者。对收债公司而言，该守则的有关条文只涉及由信贷提供者向收债公司披露的资料以及收债公司如何使用这些资料这两方面。应注意的是该守则不适用于商业信贷的个案。

## **第 6 章**

### **现时管制恶劣收债手段的不足之处**

#### **刑事法律（第 6.1-6.2 段）**

53. 有一系列的刑事制裁可适用于恶劣收债手段。这些制裁附有严厉的监禁和经济罚则，藉以对付恶劣的收债手段。然而，刑事制裁不能解决一切问题：

- (a) 很多涉及收债的罪行都没有向警方举报；债务人和受害人亦不一定愿意与警方合作。
- (b) 虽然刑事法律可以有效对付那些令人发指的收债手段，但对于那些藉非刑事性质的手段或近乎不当的活动制造的滋扰，其效力则大打折扣。
- (c) 证明一项罪行要求很高的举证标准，而且控方须在无任何合理疑点下证明有关罪行的所有要素。由于被告人有这些保障，控方很多时都难以将他入罪。
- (d) 此外还须面对执行上的问题。尤其在辨认罪犯方面，因为该等活动通常在深夜进行，而当收债员使用非法手段时，债务人一般会即时还债，其后亦不愿意追究该事。

#### **民事申索（第 6.3-6.4 段）**

54. 民事诉讼所提供的补救对于管制恶劣收债手段有多大效力，则尚待参详。对于第 4 章所论及的 *Wong Kwai Fung v Li Fung* 这类令人发指的案件，民事诉讼则有用。对于那些并非如此令人发指的案件，民事补救通常对债务人无甚帮助，因为诉讼会涉及费用与拖延，而会否成功亦无法确定。一般债务人不大会具备勇气反过来对付其债权人，为过分或不合理的收债手段追讨损害赔偿；而有经济能力这样做的人则更少。

#### 《一九九七年银行营运守则》（第 6.6 段）

55. 《一九九七年银行营运守则》的指引虽然是务实和有用的，但有几项不足之处：

- (a) 适用范围有限 - 该守则只适用于认可机构，即银行、有限牌照银行和接受存款公司。其他债权人（包括个人、贸易公司、流动电话公司以至放债人）并不受限于该守则。
- (b) 不公平竞争 - 代表其他债权人的收债员可以采取较为强悍的措施收债，但代表银行的收债员则囿于该守则而不能这样做。该守则有限的适用范围也因此会在收债员之间造成不公平竞争，因为大部分收债员的费用都是按成功收回多少债款而酌情厘定的。
- (c) 有效程度成疑 - 关于《银行营运守则》遵行情况的调查报告，是基于认可机构自行填交的报表而编成的。《银行营运守则》遵行情况第二次调查报告的资料显示有关情况在好几方面都有待改善。负责监察该守则的遵行情况的香港金融管理局，其首要任务是保障存款人及提高银行系统的稳健性和工作效率。由于收债恶行的问题所影响的主要是银行与客户之间的关系而非银行业的稳健性，所以金管局一直倚重道德上的规劝来确保该守则获得遵行。

#### 《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）及《1998 年个人信贷资料实务守则》（第 6.7 段）

56. 鉴于《个人资料（私隐）条例》的立法原意主要是在个人资料方面保障个人私隐，故此该《条例》和它所孳生的《个人信贷资料实务守则》都不是可有效规管追收债项活动的通用方法。该《条例》的各项规定决不适用于某些收债公司所滥用的一切恶行。即使有些规定适用，也未必能有效保障个人不受害于有关的恶劣手段。个人资料私隐专员公署的调查权力是有限度的，而且《条例》对于以不良手段追收债项只能产生有限的阻吓作用。

## 第 7 章

### 其他司法管辖区的法例

57. 相对于香港而言，很多其他司法管辖区（包括英国、加拿大、澳大利亚及美国）的收债员和收债公司都受到较多的规管和控制。除了传统的刑事和民事制裁外，其他司法管辖区的收债公司还受到特设的法定条文规管。

## 英国

### **非法骚扰债务人的刑事罪行**（第 7.2-7.8 段）

58. 《1970 年司法工作法令》(Administration of Justice Act 1970)引入了非法骚扰债务人的刑事罪行，该法令第 40(1)条列明：

“任何人如为了胁迫他人支付声称是根据某合约已到期偿还的债款而作出以下行为，即属犯罪 -

- (a) 以提出付款要求骚扰他人，而从作出该等要求的频密程度或方式或场合，或从任何该等要求所附带的恐吓或所引起的公众注意，均可见是刻意令该人或其家人或同住者遭受惊吓、困扰或侮辱；
- (b) 假称若不支付所申索的款项，便须面对刑事法律程序；
- (c) 假称自己具有某种官方身分，并获授权申索或强制执行付款；或
- (d) 行使一份他假称在某方面属官方的或本身看来在某方面属官方的文件，而他知道事实并非如此。”

59. 根据第 40(3)条，(a)段不适用于为以下目的而作出的任何合理（且是该条以外的法律所容许的）行为：

- (i) 确使一项已到期或该人相信已到期向他或他所代表的人履行的责任获得履行，或保障他本身或他所代表的人将来不会有损失；或
- (i) 使用法律程序强制他人履行任何法律责任。

### **《1997 年免受骚扰保护法令》**（第 7.9-7.20 段）

60. 《1997 年免受骚扰保护法令》(Protection from Harassment Act 1997)旨在订立条文以保护人们以免遭受骚扰或同类行为所侵害。骚扰他人包括使人受惊或受困扰。该法令设立了两项刑事罪行和一项民事补救。这两项刑事罪行是骚扰和令人恐怕遭受暴力对待。民事补救则是为骚扰罪而设的。

### **《1988 年恶意通讯法令》**（第 7.21-7.24 段）

61. 《1988 年恶意通讯法令》(Malicious Communications Act 1988)的弃言述明，制定该法令是为了订立条文以惩罚那些送递旨在令他人产生困扰或焦虑的信件或其他物品的人。该法令第 1 条规定：凡任何人旨在使他人产生困扰或焦虑，而传送至另一人，带有(a)不雅或极度令人厌恶的信息、或(b)带有威胁、或(c)带有虚假的资料（而送

件人知道或相信该等资料是虚假的)的信件或其他物件,即属犯罪。此外,其全部或部分内容具不雅或极度令人厌恶性质的任何其他物件也包括在内。

62. 有一项免责辩护可为合法的追收债项活动解除罪责。任何人如能证明所述威胁是用以强化他相信有合理因由作出的索求,并且他相信作出威胁是强化其索求的恰当手段,便不会被裁定作出威胁。

## 澳大利亚

### 联邦法例(第 7.25-7.30 段)

63. 在澳大利亚,只有《1974 年商贸行为法令》(Trade Practices Act 1974)是对整体收债手法有影响力的联邦法例。

64. 该法令第 60 条规定,不得在关乎向消费者提供货品或服务方面或关乎消费者为货品或服务付款方面使用武力、不当骚扰或威迫。这项禁制看来并不限于对付债务人的作为,而且更延伸至对付债务人的家人或有联系人士的作为。该法令没有进一步界定怎样构成武力、不当骚扰或威迫”。

65. 第 53 条禁止在关乎货品或服务的提供方面作出涉及“任何条件、保证条款、担保条款、权利或补救办法的存在、摒除或效力”的虚假或误导的陈述。虽然这项禁制有可能会延伸为禁止作出有关债权人遭拖欠债项时可采取的补救办法的虚假或误导的陈述,但该条更可能只适用于有关债务人作为买方而具有的权利的虚假或误导陈述。

66. 第 52 条禁止在商贸活动中作出相当可能会误导或欺骗他人的行为。证明触犯该条不需要证明欺骗的意图,亦无需真的有任何人受骗。

67. 《1974 年商贸行为法令》对违反第 53 及 60 条的罪行订定了民事和刑事两方面的补救,但对违反第 52 条所述全面禁制误导或欺骗他人的行为的规定则只订有民事补救。

### 针对恶劣收债手段的条文(第 7.31 段)

68. 澳大利亚有多种制裁针对恶劣的收债手段。凡进行以下活动者,会被处以刑事惩罚:

#### 由持牌收债员进行

- 没有合法权限而进入私人处所。(适用于昆士兰及维多利亚)
- 向债务人暗示持牌者只因持有牌照而获赋予额外权限。(适用于所有司法管辖区)

#### 由任何收债人的活动进行

- 恐吓会破坏某人的信贷评级或贷款资格以要求他偿还款项,但如要求还款者是借出该款项的人或其代表,而有关恐吓只关乎借出该款项的人将来会否继续向该人贷款之事,则不在此限。(适用于昆士兰)

- 误导的行为，包括将债权人自己的收债部门假装为独立的收债公司以及债权人在自行发出催债信件时使用收债公司的信笺印鉴等。（适用于南澳大利亚）
- 以类似法院表格的催债表格收债的欺诈手段。（适用于除塔斯曼尼亚及澳大利亚首都地区外的所有司法管辖区）

## 美国

### 《1977 公平收债手法法令》（第 7.33-7.44 段）

69. 1977 年，联邦政府制定了《公平收债手法法令》(Fair Debt Collection Practices Act)。该法令只适用于由收债公司向消费者收债之事，而不适用于商业账项的收取或债权人自行追收欠债的个案。该法令在 1986 年作出修订后，亦涵盖经常代人追收债项的律师。制定该法令的目的，是要根除恶劣的收债手段、确保不使用恶劣收债手段的收债员在商业竞争中不会处于下风，以及促使各州在保障消费者不会受害于收债恶行方面采取一致的行动。

70. 根据该法令，收债员或须负上民事责任。凡收债员就任何人而言没有遵从该法令的任何条文，因此引致该人遭受实际损害，该收债员须负上法律责任。任何人如指称被索债的是另一人，但他却因针对该另一人的遭禁止收债手段而受到伤害，亦有资格根据该法令提出诉讼。

71. 总括而言，收债员不得为追收某一债项而作出任何会引致骚扰、压迫或欺侮任何人等自然后果的行为。某项行为是否骚扰、压迫或欺侮任何人，通常是一个事实问题。

72. 《公平收债手法法令》亦禁止收债员在追收债项方面使用任何虚假、欺诈或误导的表述或手段。就追收债项而威胁采取在法律不能采取或事实上无意采取的任何行动，亦构成被禁止的虚假、欺诈或误导的表述或手段。对于收债员威胁采取在法律上不能采取的任何行动的指称，则以“最不老练的债务人”为验证准则。因此，在审核言语文字是否倾向于造成欺诈方面，法庭是以最不老练的受众为依据的；至于债务人在能力和行方面为所应达到的水平，则只要仅能超越“合理的人”的最低水平便可。

73. 对于与欠债人及第三者的通讯，该法令亦有作出限制。

## 加拿大

### 联邦（第 7.45 段）

74. 联邦政府曾经在 1976 年尝试引入一条《借贷人及存款人保护法令》(Borrowers and Depositors Protection Act)，但不获通过。所以，加拿大在追收债项方面的立法只属于各省本身的事务。

### 阿尔伯达（第 7.46 段）

75. 阿尔伯达早在 1965 年已制定了《1965 年收债公司法令》(Collection Agencies Act 1965)。现行的法例是《1980 年收债手法法令》，而该法令的第 13 条载列了适用于收债公司的受禁手段。例如、收债公司：

- 除非先将有关协议形式的文本提交管理人并获管理人核准，否则不得与他所代表的人订立任何协议；
- 除非先将有关表格或信件的文本提交管理人并获管理人核准，否则不得使用任何表格或任何形式的信件来收取或尝试追讨债项；
- 除了以协议形式订定的或在提交管理人的资料中关于费用部分所订定的费用外，不得向所代表的人收取任何其他费用；
- (只适用于收债员) 不得在收取或尝试追收债项时隐瞒该收债员的真实姓名或聘用他或批准他代为收债的收债公司的名称，而他引用该收债公司的名称必须是该公司的牌照上所示的名称；
- 在事前未获债权人书面许可下，不得与债务人作出任何安排，以接受一笔少于他尚欠该债权人的数额的款项，作为完全并最终解除其债务的做法。
- 于任何日子均不得在早上 7 时至晚上 10 时以外的时间为要求还债而亲自登门造访或致电债务人。

76. 凡任何收债公司或收债员违反该法令，管理人可发出命令指示该收债公司或收债停止采用某种手法。

#### **其他司法管辖区 (第 7.48-7.49 段)**

77. 中国大陆没有专门对付收债恶行的全国法律，但有一条法律条文即《刑法》第 238 条规定“为索取债务非法扣押、拘禁他人”的人，可按非法拘禁他人或非法剥夺他人人身自由的罪行而受到适当的处罚。非法私自扣押他人财产以追索债务，亦是一项刑事罪行。

78. 新加坡、新西兰及爱尔兰共和国没有专门处理收债公司或收债手法的法例。

## **第 8 章 发牌事宜**

### **英国 (第 8.2-8.12 段)**

79. 《1974年消费者信贷法令》(Consumer Credit Act 1974)引入了一套全面的规管体制，规定所有经营消费者信贷业务或消费者租赁业务的东主必须领牌。所有收债公司必须领牌，因为它们符合附属信贷业务的定义。债项追收的定义是采取步骤以促使债务人偿还根据消费者信贷协议或消费者租赁协议到期偿还的债项。

80. 为了取得所需的牌照，申请人必须令公平贸易署署长（下称“署长”）信纳：(a)他适合从事该牌照所涵盖的活动，及(b)他申请牌照所报的名称没有误导或其他不良成份。在决定一名申请人是否适合从事有关活动时，署长必须顾及一切有关情况，尤其须考虑倾向于显示申请人或其以前或现时的雇员、代理人或有联系人士曾作出以下作为的任何证据：

- “(a) 干犯任何涉及欺诈或其他不诚实行为或暴力的罪行，
- (b) 违反由本法令或根据本法令订定的任何条文，或违反由任何其他规管向个人提供信贷或与个人进行其他交易的成文法则或根据任何该等成文法则订定的任何条文，
- (c) 在经营任何业务时或在有关任何业务的经营方面基于性别、肤色、种族或基于族裔或国家渊源而作出歧视行为，或
- (d) 采用令署长觉得属欺诈或欺压或在其他方面属不公平或不当（不论是否非法）的业务手段。”

81. 在须要取得牌照的规定下无牌经营是一项罪行。不申领牌照的民事后果，是所订立的任何服务协议，在没有署长命令的情况下，均不能对订立协议的另一方（即“顾客”）强制执行。因此，收债员在没有署长命令的情况下，也许不能收取其费用或佣金。

#### 澳大利亚（第 8.13-8.33 段）

82. 在澳大利亚，除首都地区外，所有司法管辖区均有各自的发牌管控制度。根据“相互承认”(Mutual Recognition)的法例，已在某一司法管辖区注册的商业代理人及副代理人可通过一项行政程序而在另一司法管辖区获得注册。

83. 澳大利亚法律改革委员会为不同省份的发牌准则汇编了以下撮要：

- (a) 年龄规定。（通用规定）
- (b) 居留规定。（新南威尔斯、昆士兰、南澳大利亚及北领土；在新南威尔斯，居留规定只是居住在澳大利亚境内而已）

- (c) 申请人应具有良好信誉和品格，并是持有牌照的适合和恰当人选，且不得曾被裁定犯了某类罪行或曾被取消持牌资格。（通用规定）
- (d) 具有足够的学历或经验。（新南威尔斯、昆士兰、南澳大利亚及塔斯曼尼亚均有此规定，但所有省份或领土都没有须参加培训或考试的规定）
- (e) 没有骚扰债务人的纪录。（在新南威尔斯、维多利亚及塔斯曼尼亚，该类纪录是拒绝发牌的理由）
- (f) 没有因破产而被取消资格。（在维多利亚、塔斯曼尼亚及北领土，申请人必须不是破产人。在其他司法管辖区，破产或与债权人订立债务重整协议或债务偿还安排是当局可对持牌人采取纪律行动的理由之一）

## 加拿大

### 阿尔伯达（第 8.34-8.43 段）

84. 《1980 年收债手法法令》中有规管向收债员发牌的条文，并由根据该法令第 2 条委任的收债手法管理人 (Administrator of Collection Practices)（下称“管理人”）负责管理该法令的施行。收债公司及收债员在分别展开收债业务和以收债员身分行事之前，必须取得牌照。收债公司不得雇用或批准任何没有牌照的人任职收债员。某几类人士可获豁免遵守该法令；该等人士包括执业律师及大律师和强制执行民事判决的执达主任。

85. 管理人具法定权力作出调查和侦询，也可侦查任何投诉或指称违反该法令之事，并可勒令任何人提供他认为有关的任何资料。此外，管理人可侦查任何他相信是从事收债业务的人的事务，亦可向法庭申请命令以进入有关处所搜查、检验或移走任何有关系的纪录、簿册、文件或物件，又或拿取该等物品的摘录本或复本。根据本条取得的纪录、簿册或文件的核证真实副本，可在法庭上获接纳为证据。

### 南非（第 8.44-8.53 段）

86. 在南非，收债员的发牌由《1998 年收债员法令》(Debt Collectors Act 1998)规管。南非当局设立了一个名为收债员议会的组织（下称“议会”），以管制收债员的行业。

87. 收债员的注册申请须以订明的格式向议会提出，并须附同订明的费用。任何人若有任何下列情况，可被取消注册资格 -

- (a) 在过往 10 年内曾被裁定犯了含有暴力、不诚实、勒索或恐吓成份的罪行；
- (b) 因作出了不当行为而被判有罪；
- (c) 精神不健全，并由具资格的主管当局宣布或核证为精神不健全；
- (d) 未满 18 岁；



- (e) 无偿债能力而仍未脱离财政困境；或
- (f) 就公司或股份不公开的法团而言，公司的一名董事或法团的一名成员因任何上述情况而被取消注册资格。

88. 议会亦获赋权在司法部长的批准下订立一套对所有收债员均具约束力的收债员行为守则，并将该守则刊登宪报。第 15 条列明可被议会视为不当行为的某些行径，例如 -

- (a) 对债务人使用武力或威胁使用武力；
- (b) 以过分或恐吓的方式对付债务人；
- (c) 作出欺诈或误导的表述；
- (d) 散播或威胁散播关于债务人的信贷可靠程度的虚假资料；
- (e) 违反或没有遵守本法令的任何条文；…等。

89. 议会可调查收债员行为不当的任何指称，而收债员可亲自或通过一名法律代表反驳该等指称。议会若裁断某收债员犯有不当行为，可以 -

- (a) 撤销他的注册；
- (b) 暂时吊销他的注册；
- (c) 对他处以罚款；
- (d) 谴责他；
- (e) 向他讨回议会在有关调查方面所招致的费用；
- (f) 命令他向获议会信纳因他的行为而遭受损害的人作出补偿；
- (g) 作出上述各项处置的任何组合。

## **第 9 章**

### **改革建议**

#### **引言（第 9.1-9.3 段）**

90. 在追收债项的范畴里，骚扰和威迫是十分普遍的恶行。消费者信贷的使用者及无辜的第三者都应该得到保护，以免因恶劣的收债手段而受害。在其他范畴里，消费者经常可藉着资料披露的改善而得到保障，因为只要有足够资料，消费者便可选择最适合他们个别需要的供应商。但在对付收债恶行方面，这类机制的效力较差，因为由哪一间收债公司向债务人讨债，并不是债务人可以选择的。

91. 小组委员会在拟定改革建议时，亦认同追收债项是合法及必需的商业活动，而且债权人及其代理人有权采取合理步骤接触债务人以收取债项。

92. 收债恶行的问题原因众多，不是单靠一个办法便可以解决。小组委员会考虑了收债恶行的各项成因、现有管制的不足之处

以及其他司法管辖区所采取的措施后，建议订定一系列针对该问题的措施。

#### 刑事法律（第 9.4-9.10 段）

93. 为了加强刑事法律在处理追收债项活动方面的能力，小组委员会相信英国特别为针对常见的恶劣收债手段而拟定的《1970 年司法工作法令》第 40 条最值得借镜，因为它涵盖了小组委员会所关注的大部分情况。有见及关于第 40 条的司法解释、以及各界对无辜第三者受到滋扰的关注，小组委员会建议：

##### 建议 1

订立一项骚扰债务人的刑事罪行，使任何人如为了胁迫他人偿还债项而作出以下行为，即属犯罪 -

- (a) 以提出付款要求骚扰他人，而从作出该等要求的频密程度或方式或场合，或从任何该等要求所附带的恐吓或所引起的公众注意，均相当可能会令该人或其家人或同住者或任何其他他人遭受惊吓、困扰或侮辱；
- (b) 假称若不支付所申索的款项，便须面对刑事法律程序；
- (c) 假称自己具有某种官方身分，并获授权申索或强制执行付款；或
- (d) 行使一份他假称在某方面属官方的或本身看来在某方面属官方的文件，而他知道事实并非如此。

在不影响(a)段的概括性的原则下，凡任何人向他人发送下述信件或任何物品以要求付款，均属骚扰：(i) 其中全部或部分内容的性质是猥亵或极度令人厌恶的；或(ii)其中所传递的资料是虚假的，而送件人明知或相信该等资料是虚假的。

(a)段不适用于为确使一项已到期履行或相信已到期履行的责任获得履行而作出的任何合理行为；此外，亦不适用于为使用法律程序强制他人履行任何法律责任而作出的任何合理行为。

建议的法例应涵盖藉现代电子通讯设备传递的骚扰和表述。

#### 发牌（第 9.11-9.13 段）

94. 小组委员会探讨了英国、新南威尔斯、维多利亚、阿尔伯达及南非等地的发牌体制，并考虑了为对付恶劣收债手段而设立发

牌体制是否有效和有需要的不同意见。小组委员会清楚成立发牌体制所牵涉的资源问题，并已小心地考虑了发牌体制在遏制收债恶行方面的效用。在目前来说，小组委员会认为赞成发牌的论据较具说服力。很多其他司法管辖区即使须负担行政费用仍设有发牌体制的事实，对小组委员会的决定亦有影响。小组委员会相信一个发牌体制再辅以其他措施一并运作，对遏制属刑事罪行及只属骚扰之类的收债活动均有帮助。话虽如此，小组委员会知道发牌制度并非能解决一切源于追收债项的问题的灵丹妙药，并建议订定其他措施与发牌制度一起运作。

**建议 2**

衡量过赞成及反对设立发牌体制的论据后，小组委员会建议收债公司应获发牌方可营业，且应将无有效牌照而经营收债公司或替他人进行收债工作订立为刑事罪行。

**商业债项与消费者债项的对比（第 9.14 段）**

95. 小组委员会亦考虑了建议的发牌体制应否一并涵盖商业债项和消费者债项。有人提议发牌体制不应涵盖商业债项，因为商业债务人有能力保障他们本身的权益。小组委员会认为商业债项和消费者债项应一视同仁。虽然有些组织完善的商业单位能有效处理债务，但也有不少法团单位是易受冲击的小规模经营者。而商业贷款经常由私人作出担保的事实亦进一步模糊了这两类贷款的差异。以恶劣手段追收商业债项也随时会对无辜的第三者造成滋扰或焦虑。

**建议 3**

小组委员会建议拟设立的发牌体制应一并涵盖消费者债项和商业债项。

**发牌机关（第 9.15-9.17 段）**

96. 当局应衡量设立行政管理机构以总揽发牌工作的好处和坏处，及将发牌体制在切实可行范围内尽量精简以提高效率的可能性。把发牌给收债员的工作并入任何现有的发牌体制中能否节省资源，亦应在考虑之列。

**建议 4**

由于在决定合适的发牌机关这问题上，当局比小组委员会处于更合适的位置作出决定，所以小组委员会在这事上不作出任何建议，只是恳请当局参考其他司法管辖区的经验，并在设定发牌体制时，要以高效率 and 节约为本。

#### 收债公司及收债员（第 9.18 段）

97. 在英国，每一间从事收债业务的公司只须获发一个牌照，而身为雇员的收债员是毋须领牌的。然而，在新南威尔斯及维多利亚两个省份，收债业务的拥有人以及雇员须要分别领取商业代理人牌照和商业副代理人牌照。阿尔伯达省和南非的情况亦如是，即收债公司和个别收债员均须领牌。香港的《保安及护卫服务条例》规定有关业务的拥有人须取得保安公司牌照，其雇员则须取得保安人员许可证。《地产代理条例》亦规定须具备公司牌照及个人牌照。另一方面，《放债人条例》和《旅行代理商条例》则只须有关业务的拥有人获发牌照。

#### 建议 5

若收债公司和个别收债员均须领牌，发牌体制会较为繁复，但我们仍然建议应规定个别收债员须要领牌，因为赞成发牌的一个主要原因，是阻止品格有问题的人进入该行业。

#### 豁免（第 9.19 段）

98. 以下类别的债权人或人士应获得豁免而毋须领牌 -

- (i) 自行追收债项的债权人，但藉债项的转让而成为债权人者除外；
- (ii) 凭借任何业务转移而作出的债项转让成为债权人的人，但所转移的业务不得是收债业务；
- (iii) 以大律师身分行事的大律师；
- (iv) 以律师身分行事的律师及律师的雇员；
- (v) 法院执达主任；
- (vi) 认可财务机构。

#### 建议 6

我们建议上列类别的债权人和人士应获得豁免而毋须领牌。

#### 是否以追收债项作为业务／职业（第 9.20-9.23 段）

99. 与上述获豁免人士的建议有关的问题，是发牌体制应否只涵盖以从事追收债项为业务／职业者抑或也应适用于为他人进行零星的或一次过的收债工作的人等或公司。豁免‘非业务性质’的收债工作的主要益处，是避免令发牌体制对一些偶尔需要替他人讨债的人（不论是否为了谋利）过份苛刻。另一方面，豁免‘非业务性质’的收债工作可能会令发牌体制在对付收债恶行方面效力减弱，因为控方要证明一项业务的存在，并不容易。

100. 由于小组委员会已建议个别的收债员及收债公司均应领牌，这个问题应分两个层面考虑。就‘个人’层面而言，有些情况明显不应受发牌规管，例如一名老妇的友善邻居替她向欠租的住客追讨租金。另一方面，若有关规则太宽松，个别的收债员可能会为了试图滥用该项豁免而声称自己是债权人的朋友，以免需要领牌。故此，拟定一些能应付不同情况的规则是至关重要的。一个可行的取向是规定凡替他人收债以赚取酬金或以收债为业务的个人均须领牌，而任何个人若在同一时间内追讨多于一项债务，即构成该人是以收债为业的可推翻推定。

101. 至于在‘法团’的层面，亦可采用以上一段所列明的取向。若然应引入一些不同的考虑因素的话，小组委员会乐意听取公众人士在这方面的意见。

102. 小组委员会对于发牌体制应否只涵盖从事追收债项作为业务／职业的人士及公司这个问题，会继续听取公众的意见。小组委员会在收到有关意见并加以考虑后，方会作出建议。

*发牌准则（第 9.24-9.27 段）*

**建议 7**

英国的《1974 年消费者信贷法令》所列明的发牌准则是令人满意的，应视为在香港订定同类条文的基础。小组委员会进一步建议：发牌机构除了须考虑英国的发牌准则中提及的各种罪行外，亦应获赋权将申请人或其雇员曾否干犯任何涉及黑社会的罪行列为考虑因素。当局应考虑仿照某些司法管辖区的做法，在该准则中加入居留状况的规定及年龄规定。

*发牌机关的权力（第 9.28 段）*

103. 在其他司法管辖区，发牌机构通常都获赋予某些法定权力，例如，发牌机构可：

- 在发牌或续牌前就申请人作出侦询，并应具有法定权力作出调查；
- 拒绝发牌或续牌，亦可撤销或暂时吊销任何牌照；
- 侦询任何投诉或指称违反法例之事，并可勒令任何人提供发牌机构认为有关的任何资料；
- 向法庭申请命令以进入有关处所搜查、检验或移走任何有关系的纪录、簿册、文件或物件，又或拿取该等物品的摘录本或复本。

*收债公司的法定职责（第 9.29-9.30 段）*

104. 其他司法管辖区的法例经常对收债公司施加某些法定职责，例如：

- 收债公司须将关于其财务状况且经核数师签署的报告提交发牌机关，并容许核数师取览关于其业务的簿册及纪录；
- 收债公司须将在其业务中建立或收到的所有纪录、档案、文件等备存一段订明的期间。

105. 小组委员会知道其他司法管辖区的收债公司须遵守某些关于信托账户的规定，这些规定也许会记录在法例中或业务守则内。这些关于信托账户的规定通常包括：

- 收债公司须将所有收取自债务人的款项存入在银行开立的信托账户中；
- 收债公司除非为了扣除它们的佣金和垫付费用以及将代表某人收取的款项支付该人，否则不得从该等信托账户中提取款项；
- 收债公司须在代表某人收到有关款项后的一段合理时间内，将该款项连同利息一并支付该人；

**建议 8**

至于发牌体制的详细资料，例如其法定权力及职责等，我们推荐上述各段所提述的法定权力及职责供当局考虑。

**业务守则（第 9.31-9.34 段）**

106. 为了特别处理属骚扰类型的追收债项活动，在发牌制度设立的同时，还应拟定一套业务守则以作配合，而违反守则会导致牌照被撤销或暂时吊销。

**建议 9**

有关方面应拟定一套业务守则，凡违反该业务守则可导致收债员牌照被撤销或暂时吊销。该业务守则的条文应由监管机构在谘询市场经营者和检讨其他司法管辖区所采用的同类业务守则后着手制订。

**消费者信贷资料（第 9.35-9.62 段）**

107. 在小组委员会商议的过程中，有人提出过度进取的借贷和信用卡及其他形式的信贷的泛滥，均助长了不少债务人欠债不还，转而引致以恶劣手段收债的活动。有一类意见指出，问题的部分根源在于任何人都很容易获提供信贷。

108. 另一方面，财务机构则坚称由于《个人资料（私隐）条例》和《个人信贷资料实务守则》的施行，使该等机构不能取览有关消费者的一些重要资料，反而在英国或美国等其他市场可从信贷资料服务机构或信贷管理机构取得有关资料。在香港，贷款人没有关于信贷申请人的债项与入息比率的可靠资料，而这方面的限制使银行很难对申请人的信贷风险承担作出有根据的决定。我们注意到若债务人选择每月偿还其信用卡债项的 5%，其他贷款人都不会知道这项还款资料，直至债务人的问题恶化至连最低限度的 5%还款额也负担不起才无法掩饰。

109. 香港资讯有限公司 (Credit Information Services Ltd) 是在香港营运以提供消费者信贷资料服务的主要机构。信贷资料服务机构的业务是利用身为其成员的信贷提供者所提供的资料，编制一个中央信贷资料数据库，然后按该等成员的请求向其提供经处理的信贷资料，而信贷提供者是依据所接获的具体信贷申请而请求提供有关信贷资料的。信贷资料服务机构在某些其他司法管辖区称为国家信贷管理机构。与其他国家的信贷管理机构一样，香港资讯有限公司最初是由各银行及财务机构合作组成的。到了 1998 年，香港资讯有限公司的数据库所储存的资料纪录已上升至超越一百万项，其中三分之二是关乎个人资料的。在 1998 年，一共有超过二百万次查询由该公司的成员提出，该公司亦在这一年制备了同样数目的信贷报告。

110. 信贷报告通常包括以下资料：逾期很久仍未还款的账项、牵涉诉讼的账项、破产或清盘，以及关乎财务状况的令状，例如收回欠税令状、个人伤害申索、建筑工程申索、商业申索等。

111. 应注意的是香港资讯有限公司的信贷报告虽然可提供不少资料，但始终不能详述信贷申请人完整的信贷状况，原因有二：其一是部分主要的零售银行只肯将关于某几类债务的资料拿出来互通；其次是由于要保障私隐，所收集的资料种类受到一定的局限。

112. 根据香港资讯有限公司所汇编的统计数字，在 1997 年下半年至 1999 年下半年期间，个人消费者所持的逾期不还款账项的平均数由 1.37 项上升至 3.96 项，增幅几乎达两倍。虽然这数字的上升可局部归因于近期的经济逆转，但如贷款人能在个人信贷申请方面作出更多有根据的决定，这问题的严重情况便很可能得以减轻。有人提议将有关规则稍为放宽，使香港的信贷资料服务机构能够取览关于任何个人手头上的未偿还贷款合计总额的资料。

113. 另一方面，有人相信即使有更多资料可供取阅，仍然不会改善现时太易容取得信贷的情况。这些人相信无论作出什么改善措施，总会有一些贷款人（尤其是那些声誉稍次者或新入行者）为了

竞争和夺取较大的消费者信贷市场占有率而将其目标锁定于市场的下游，且不惜以高利率放出高风险的消费者信贷。

114. 小组委员会认为欠缺关于债务人信贷风险承担的可靠资料大有可能是容易取得信贷的原因之一。贷款的决定部分是基于有关信贷资料，而部分则基于个别贷款人当时的贷款方针。

#### 建议 10

有关当局应从减少坏账和恶劣收债手段的角度检讨现时施加于收集和使用某些正面信贷资料的限制，并参考其他主要金融中心的信贷提供者可取得的各类正面信贷资料。有关当局亦应藉增加可互通的资料种类以及须互通资料的信贷提供者的类别，致力提高互通资料的参与程度。必须令信贷提供者相信资料的互通既有利于其风险承担，亦不会削弱他们在市场上的竞争力。

#### 自行规管（第 9.68-9.69 段）

115. 有人向小组委员会提议，收债公司的自行规管是一个省钱且具灵活性的选择，亦应加以考虑。小组委员会知悉在英国、美国、澳洲及德国都有规管收债公司的自律组织，而香港信贷及收债管理协会 (The Hong Kong Credit & Collection Management Association) 已于近期成立。小组委员会恳请公众人士和市场经营者就自行规管作为解决追收债项问题的方法是否有效或适宜，踊跃提出意见。

#### 结论（第 9.70 段）

116. 社会各界人士对收债恶行相当关注，其关注程度足以构成对这个课题作出考虑的充分理由。由于收债恶行成因众多，所以小组委员会建议了一系列的措施以对付有关问题。我们的某些建议旨在阻吓操守差劣的收债公司（建议 1 及建议 2），而其他建议则旨在规范一般的收债公司（建议 2 及建议 9）。信誉昭着的收债公司会因市场竞争环境较为公平而得益，希望可藉此鼓励更多收债公司成为信誉良好的公司。另一项建议（建议 10）的目的是改善批出信贷的程序，希望可令坏账的累积水平下降，从而减少收债恶行。小组委员恳请各界人士对谘询文件所载内容或所提出的论题积极发表意见及评论。