

香港法律改革委员会 规管收债手法报告书

摘要

(本摘要是报告书的纲要。报告书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>。本摘要所列出段数是报告书中的段数。)

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 1.1-1.13 段)

2. 欠债还钱是我们社会的一个基本信条。然而，同等重要的是债务人和公众人士亦应受到法律保障，免受超越了可接受程度的高压收债手法之苦。

3. 根据香港资信有限公司发表的资料，向该公司呈报逾期不还的个人债务纪录总数由 2000 年下半年的 58,792 宗增至 2001 年上半年的 69,208 宗，增幅近 17.7%。这个数字进一步锐升至 2001 年下半年的 105,815 宗，增幅达 53%。

4. 根据香港警务处就其收到市民举报涉及追收债项活动的案件而编制的统计数字显示，非刑事案件宗数增加，但刑事案件宗数则减少。刑事案件举报宗数自 1999 年起持续下降，由 1999 年的 3,420 宗跌至 2000 年的 2,498 宗及 2001 年的 1,959 宗。另一方面，非刑事案件宗数则有增加，这意味使用骚扰手段的追收债项活动问题正在恶化。

5. 在 2001 年，当局收到 1959 宗刑事案件举报，其中以刑事毁坏为主（占 1,497 宗，即 76.4%）。这些刑事案件通常是淋漆、将胶水注入受害人住所的门锁内。第二位是刑事恐吓／勒索（占 261 宗，即 13.3%），犯案手法通常是致电出言辱骂。其余 201 宗（10.3%）涉及袭击、纵火、非法拘禁、抢劫／盗窃或其他罪行。

6. 向债务人及无辜的第三者（例如朋友、贷款谘询人、家人或商业合伙人）常用的骚扰手法为电话滋扰、重覆多次登门造访及张贴追债通知。

行业概览（第 1.14-1.20 段）

7. 在香港，经营追收债项业务的人士形形色色，有国际和本地公司，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具有或声称具有黑社会背景的人。当局目前没有关于在香港从事追收债项的公司的正式数据。按照一间收债公司所说，现时业内约有 100 至 150 间收债公司，但只有 5 间至 10 间大型收债公司。另有一些市场人士相信约有 30 间活跃的公司，但只有不多于 6 间被公认为管理完善并雇用超过 50 名员工的具规模公司。

第 2 章

循司法体系以外途径追收债项的特点（第 2.1-2.13 段）

8. 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。

9. 考虑到研究范围，本报告书将只会探讨追收债项程序的首阶段而已。

10. 研究结果显示，循司法体系以外途径追收债项的程序是利社会大众的，因为这既使债项早日清缴而又可免即时诉诸司法程序，所节省的可观公共资源可拨供其他用途。

什么因素造成恶劣收债手段？（第 2.14-2.20 段）

11. 以下成因导致恶劣收债手段：

- 追收债项过程的性质
- 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

针对恶劣收债手段的现有刑事制裁

刑事制裁（第 3.2-3.35 段）

12. 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。

13. 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。

14. 《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。

15. 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，任何人如为使自已或另一人获益，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。

16. 《侵害人身罪条例》（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。《侵害人身罪条例》（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。

17. 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。

18. 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。

19. 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。

20. 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。然而，《简易程序治罪条例》并非旨在针对恶劣收债手段，而且它的适用范围不能涵盖现时被人使用或可能采用的一系列较‘轻微’不当的追收债项手法。

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。

参与犯罪的刑事制裁（第 3.36-3.41 段）

主犯

22. 恶劣收债手段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。

代承法律责任（第 3.42-3.43 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代承的法律责任。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代承的法律责任。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代承的法律责任。

法团责任（第 3.44 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。法团责任是有某些局限的，其中最主要的是法团只能够被裁定犯了可判处罚款的罪行。

第 4 章

针对恶劣收债手段的现有民事补救

30. 如任何人受害于恶劣收债手段，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。民

事申索可在多个民事过失的项目下提出，现于下文列出那些通常适用于追收债项活动的项目。

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下，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辩护理据。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。

疏忽（第 4.20-4.21 段）

38. 收债员或债权人亦有可能须就疏忽的侵权行为负上法律责任。在 *Wong Wai Hing & Fung Siu Ling v Hui Wei Lee* [2001] 1 HKLRD 736 一案中，高等法院上诉法庭郭美超大法官（Le Pichon JA）在附带评论中指出，假若债务人在该案中提出债权人疏忽，则法庭有可能裁定债权人在选聘收债公司代她收债时是对债务人负有采取合理谨慎措施的责任，但她没有妥为履行该项谨慎责任。

雇主与受雇人（第 4.23-4.34 段）

39. 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责任。所涉侵权行为的性质与此并无关系，即使侵权行为的法律责任取决于某一特定的心态而雇主自己的心态并非如此，他依然须承担法律责任。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。

40. 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。

41. 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。

42. 但如能证明有关雇员作出一些与该雇员的工作完全没有有关连的事情，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负上法律责任（第 4.35 段）

43. 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作为负上法律责任。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。

委托人须为代理人的侵权行为负上代承责任（第 4.36-4.41 段）

44. 在没有“雇主与受雇人”关系的情况下，委托人须否为代理人作出的侵权行为负上法律责任的这个问题，便没有那么明确。在 *Wong Wai Hing & Fung Siu Ling v Hui Wei Lee* [2001] 1 HKLRD 736 追收债项案中，上诉法庭曾探讨这个问题。有一点应予以注意的是法庭给予被告人许可向终审法院针对判决提出上诉。然而，被告人未有及时遵照批予许可时所施加的条件办理而上诉没有继续进行。

45. 看来虽然看不到有须为代理人负上法律责任的普遍原则，那是因为代理人这个名词可以用作涵盖多种不同的情况。在很大程度上，每一宗个案必须分开考虑，以确定代理人是否真正独立行事，即作为承判商，代理人的所作所为是否可真正视为毋须依赖委托人而作的，抑或其所作所为是否密切代表委托人而作的，在这种情况下，委托人与他们不可分割。在后者的个案中，委托人被认为在法律上须对代理人作出的侵权行为负上法律责任。

46. 法庭亦提出意见，假若代理人不是以独立身分而是处于委托人的地位以他的代表身分行事和须要执行的工作主要在于处于委托人的地位而执行，委托人须为其代理人的侵权行为负上法律责任。被委托的职能就是代表委托人不仅在涉及与其他人的交易中执行其工作，而且还是一项被视为其他人受紧密影响的活动。

《个人资料（私隐）条例》（第 4.42 段）

47. 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

对于追收债项的其他管制

行政管制（第 5.1-5.2 段）

48. 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

《银行营运守则》（第 5.3-5.7 段）

49. 香港银行公会及存款公司公会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。在 2001 年，当局对《守则》进行全面检讨，以确保在消费者权益与银行营运效率之间取得合理的平衡。《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。

50. 为了监察认可机构遵行《守则》的情况，金管局继续在有需要时，按选定的原则去进行特别审查工作，和透过处理顾客对银行提出的投诉，监察银行有否遵行有关规定。

《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）及《个人信贷资料实务守则》—— 2002 年

《个人资料（私隐）条例》（第 5.8-5.11 段）

51. 《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。

52. 保障资料第 2(1)原则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。

53. 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。

54. 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。

《个人信贷资料实务守则》——2002年（第5.12-5.14段）

55. 由个人资料私隐专员于1998年2月发布的个人信贷资料实务守则于2002年初修订。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。

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）

56. 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）

57. 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。一般债务人不大可能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。

《银行营运守则》——2001年（第6.6段）

58. 《银行营运守则》的指引虽然实用，但适用范围有限。它只适用于认可机构，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、地产代理及放债人）并不受限于该守则。收债公司只在有关客户是认可机构的个案中才遵守该等指引，明显有违常理。这也会导致不公平竞争。

《个人资料（私隐）条例》（第 486 章）及《个人信贷资料实务守则》—— 2002 年（第 6.7 段）

59. 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》和它所衍生的《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濫用的一切恶行。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 比较法

60. 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）

61. 《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繁程度或方式或场合，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) 假称若未能支付所申索的款项，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。”

62. 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
- (ii) 使用法律程序强制他人履行任何法律责任。

《1997年保障免受骚扰法令》（第7.9-7.20段）

63. 《1997年保障免受骚扰法令》(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）

64. 《1988年恶意通讯法令》(Malicious Communications Act 1988)的制定是为了订立条文以惩罚那些递送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。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7.25-7.35段）

65. 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。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”。该法令对违反第60条的罪行订定了民事和刑事两方面的补救。

66. 澳大利亚联邦法庭最近在《澳大利亚市场竞争及消费者委员会诉麦卡斯基及现金收数商业有限公司》(Australian Competition & Consumer Commission v McCaskey & Cash Return Mercantile PTY Ltd FCA 1037)一案中，对《1974年商贸行为法令》第60条加以分析，并对何者构成骚扰及威迫提出一些看法。

针对恶劣收债手段的其他条文（第7.36段）

67. 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年公平收债手法法令》（第7.38-7.49段）

68. 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。

69. 根据该法令，收债员或须负上民事法律责任。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。

70. 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。《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。

加拿大

联邦（第7.50段）

71. 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 7.51-7.52 段)

72. 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。

73. 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 7.53-7.55 段)

74. 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。

75. 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

其他司法管辖区的发牌事宜

英国（第 8.2-8.12 段）

76. 《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。

77. 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。

78. 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）

79. 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。

80. 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)

81. 根据《1980 年收债手法法令》，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。

82. 根据该法令，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)

83. 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。

84. 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。

85. 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。

86. 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

个人信贷资料

引言（第 9.1-9.2 段）

87. 有人提出轻率的放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，转而引致以恶劣收债手段的活动增加。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信用可靠程度的一些重要资料，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。

《个人信贷资料实务守则》（第 9.3-9.5 段）

88. 在香港，个人信贷资料的处理是受《个人信贷资料实务守则》规限。除了该守则第 2.1 条所列的个人资料外，信贷提供者不应提供任何其他种类的个人信贷资料，而信贷资料服务机构亦不应收集该等个人信贷资料。这些限制的后果之一是香港的信贷提供者对于信贷申请者的债务相对收入的比率，没有可靠的资料，而该等限制使到银行难以对申请人的贷款风险承担程度作出明达的决定。此外，个人还款方式的资料亦不得由信贷资料服务机构收集和与其他信贷提供者互通。举例来说，假若债务人选择每月只还信用卡债项 5% 的最低还款额，这项还款资料便不可向其他贷款人提供。

在其他司法管辖区分享正面信贷资料的情况（第 9.6 段）

89. 下表是在其他司法管辖区内信贷提供者可取阅关于个人的各类正面信贷资料的概括指南：

资料	英国	美国	加拿大	澳大利亚	香港
----	----	----	-----	------	----

信贷申请 / 查询	是 ^(a)	是 ^(b)	是	是 ^(c)	是 ^(d)
只付最低还款额的还款方式	是 ^(e)	是	是	否	否
贷款风险承担合计总额〔包括按揭、分期偿还贷款（如私人贷款、税务贷款、租购）的每项现行借贷及循环借贷（如信用卡及透支服务）的资料〕。	是 ^(f)	是	是	否	否 ^(g)
一般还款方式 ^(h)	是 ⁽ⁱ⁾	是 ^{(j)(k)}	是 ^(j)	否	否

- (a) 信贷报告的贷款人文本并不显示哪一间公司曾取览该项资料，但贷款人可以见到所涉的信贷种类，例如私人贷款、按揭、信用卡或挂账卡。信贷报告的个人文本则有显示姓名或名称。
- (b) 信贷报告的贷款人文本也显示曾取览该项资料的人等或公司的姓名或名称，但所涉交易或活动必须是由有关个人发起的。而在信贷报告的个人文本上，亦载有曾取览该项资料的人等或公司的地址。
- (c) 只限过往 5 年的资料；资料不得披露申请是否成功。
- (d) 自 2002 年 3 月起由 90 天延长至 5 年。
- (e) 显示信用卡的结余及到期的最低还款额。
- (f) 虽然不是所有信贷提供者均会输入有关资料，但会显示尚未清还的贷款余额。
- (g) 可取得租赁及租购交易的资料。
- (h) 在德国，也可取得关于一般还款方式的资料。
- (i) 报告显示拖欠到期偿还债项的月数的资料。
- (j) 报告显示关于过去几个月拖欠到期偿还债项的日数的资料。
- (k) 资料显示过往几年的每月还款额及还款模式。

90. 正如上表显示，香港在分享正面信贷资料方面，较美国、加拿大及英国为保守，但香港在这方面则与澳大利亚相若。

香港的情况（第 9.19-9.22 段）

91. 在香港，信贷报告可包括下述资料：

- (1) 一般资料，包括姓名、性别、地址、联络资料、出生日期、香港身份证号码或旅行证件号码；

- (2) 信贷提供者呈报的账户拖欠还款的资料，详细资料包括信贷提供者、拖欠还款日期、账户种类及账户欠款总额；
- (3) 公共档案，即追讨债项的令状、债务判决书及破产解除令；
- (4) 信贷提供者呈报的信贷申请资料，包括申请信贷的种类及款额、申请日期及信贷提供者的名称；
- (5) 信用卡发出机构呈报遗失信用卡的资料，即发卡机构通知由于未经批核的交易而招致的损失及事件的详情；
- (6) 租赁及租购的资料，包括车辆或设备的租赁或租购交易（包括货品的价值及其他详细资料）；
- (7) 监察名单的资料，即名单上某人的资料在该系统内再度出现时，须知会欲获得通知的信贷提供者以便协助其追收债项；
- (8) 档案活动的资料，即信贷提供者取阅信贷资料服务机构所持有的个人资料的纪录；
- (9) 信贷评分的资料，即对个人应用个人信贷评分方法而得出的评分；
- (10) 押记的资料，即关乎订立和终止对设备、车辆或船只所作的押记。

92. 有一点应注意的是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：其一不是所有贷款人都选择透过信贷资料服务机构而参与互通有关各类个人信贷资料；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。

第 10 章 改革建议

引言（第 10.1-10.3 段）

93. 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。

94. 收债恶行的问题原因众多，不是单靠一个办法便可以解决。我们在拟定改革建议时，亦考虑了不合理收债手法的各项成因、刑事制裁所提供的保障水平、民事补救办法（包括代承担责任及其他各种管制的发展）、现有管制的不足之处以及其他司法管辖区所采取的措施。我们亦对在谘询期内收集得的意见作适当考虑。

非法骚扰债务人及其他人的刑事罪行（第 10.4-10.20 段）

95. 我们在谘询期内就此项建议共收到 47 份书面回应。16 份回应支持把非法骚扰债务人的活动制定为刑事罪行的建议。14 份回应

采取中立的立场或提议对建议的刑事罪行作出一些修订。其余 17 份回应（主要来自信贷提供者及收债公司）则反对此项建议。

96. 大部分的反对者反对此项建议的原因是基于骚扰行为欠缺一个明确的定义。另一个可行的处理办法是正如加拿大阿尔伯达省所采取的立法模式，以一系列获准及受禁的行为来界定何谓骚扰行为。把条文详细列出的这个模式，其主要缺点是难以钜细无遗地把各种各样难以令人接受的施压行为彻底胪列出来。即使可以这样做，我们亦不可忽视使用不合理收债手法的收债员的能力，他们会另用新法以图用计避开新订的罪行。

97. 订立较‘概括’的刑事罪行虽然看来较不明确，但可更具灵活性及能随着法院对有关行为的诠释而演进，以配合时代的需要。此外，在其他的普通法司法管辖区内，亦可参考司法判决。例如澳大利亚联邦法庭在 *Australian Competition & Consumer Commission v McCaskey & Cash Return Mercantile PTY Ltd* FCA 1037 一案中，就对何者构成“不当骚扰”及“威迫”行为提出了有用的意见。

建议 1

我们建议：

订立一项骚扰债务人及他人的刑事罪行，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繁程度或方式或场合，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) 假称若未能支付所申索的款项，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表面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，订立条文，凡任何人向他人发送下述信件或任何物品以要求付款，亦构成骚扰：(i)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，而发送人明知或相信该等资料是虚假的。

应订立条文使(a)段不适用于为确使一项已到期履行或被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，(a)段亦不适用于为使用法律程序强制执行任何责任而作出的任何合理行为。

此外，任何人如协同其他人采取(a)段所述的行动，即使他自己所作的行为本身不构成骚扰，亦可能触犯该段。应明订条文以确保建议的法例涵盖电子通讯设备传递的骚扰和表述。

发牌（第 10.21-10.26 段）

98. 小组委员会就收债员发牌的问题，共收到 41 份书面回应。其中绝大部分回应者（37 个）支持设立发牌体制。信贷提供者及收债公司即使要承担发牌体制的大部分费用，也绝大多数支持设立一个法定的发牌制度。

99. 鉴于绝大部分的回应均支持发牌制度，以及考虑到英国公平贸易署认为收债活动特别适直接接受直接发牌监管的结论，我们建议应就收债活动引入一个法定发牌制度。

建议 2

我们建议：

收债公司应接受法定发牌制度的监管。在该制度下，如无有效牌照经营追收债项业务，则属刑事罪行。

商业债项与消费者债项的对比（第 10.29-10.31 段）

100. 我们就建议 3 只收到 8 份回应，其中 5 份支持，3 份反对。

101. 我们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。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

我们建议：

拟设立的发牌制度应一并涵盖消费者债项和商业债项。

发牌机关（第 10.32-10.34 段）

102. 我们就这问题共收到 18 份回应。大部分回应都表示关注发牌制度必须达致成本效益。其他回应则提到，在对有关问题作出决定前，应谘询收债业界的意见。

建议 4

我们建议：

当局在决定何者为执行收债员发牌工作的合适机构和设定一个既有效率又具成本效益的发牌制度这问题上，应适当地参考其他司法管辖区的经验。

收债公司及收债员（第 10.35-10.38 段）

103. 在收到的 15 份回应中，有 12 份是赞成个别收债员须领牌的规定。我们认为，规定个别收债员须申领牌照是确保该等人士谨慎从事其职业和发挥专业精神的最有效方法。这看法与有关问题的绝大部分回应吻合。该等回应均支持这项建议。

建议 5

我们建议：

建议的法定发牌制度的领牌规定应涵盖个别收债员及收债公司，但收债公司的辅助员工若不涉及与任何债务人、谘询人或其家人及朋友通讯的工作，则毋须申领牌照。就这一点而言，通讯包括书面、口头、电子及登门造访等形式的通讯。

豁免申领牌照（第 10.39-10.46 段）

104. 我们就此建议共收到 18 份回应。大部分回应提议增加豁免领牌人士的类别。其中一些提议已被接纳。

建议 6

我们建议：

以下所列类别的债权人及人士在建议设立的收债员发牌制度中获得豁免而毋须领牌：

- (i) 自行追收债项的债权人，但藉债项转让而成为债权人者除外；
- (ii) 凭借债项转让成为债权人的债权人，而该项转让是与业务转移有关的，但所转移的业务不得是收债业务；
- (iii) 《律政人员条例》（第 87 章）第 2 条界定的律政人员；
- (iv) 以大律师身分行事的大律师；
- (v) 以律师身分行事的律师；
- (vi) 破产案中的破产管理人、清盘人及受托人；

- (vii) 法院执达主任；
- (viii) 《银行业条例》（第 155 章）界定的认可机构。此外，订立条文，在法例中加入载有获得豁免而毋须领牌的特定机构名单，而该张名单可由合适的机构或官员作出修订。

是否以追收债项作为业务（第 10.47-10.48 段）

105. 有些回应提议，为他人进行个别或一次性的收债工作的人或法团不应受到建议新订法例的领牌条件规管。我们同意，如果不作这项例外处理，便会使到发牌制度过于严苛。

建议 7

我们建议：

根据建议的发牌制度，只有在香港经营收债业务的人或法团，或以广告宣传、宣布或显示自己为从事该业务的人士或法团，始须申领牌照。我们可援引一般法例去决定何者构成经营这方面的业务。

发牌准则（第 10.49-10.57 段）

106. 我们共收到 9 份回应，其中大部分均赞成有关建议。

建议 8

我们建议：

申请批给收债牌照或该牌照续期的申请人必须令发牌机关信纳该公司（如属公司申请人）或他（如属个别申请人）是从事追收债项的合适和恰当人选，但须顾及一切有关情况，尤其须考虑申请人及（如属公司申请人）其雇员、代理人或有联系人士曾否有以下情况——

- (a) 干犯非法骚扰债务人或其他人的罪行，或干犯任何牵涉欺诈或不诚实或暴力的罪行；
- (b) 干犯任何涉及三合会的罪行；
- (c) 采用具有误导或其他不良成分的名称营业；
- (d) 违反业务守则。

此外，个别收债员须为香港居民，至少年满 18 岁。至于公司申请人，则须向其收债工作人员提供适当的训练并须拟定有效的监管方法。

另外，亦应制定一个适当的上诉机制，让申请人可就发牌机关的决定提出上诉。

法定权力及职责（第 10.58-10.63 段）

107. 我们就法定权力及职责的建议，收到 5 份回应。4 份回应支持这项建议。

建议 9

我们建议：

发牌机关应获赋予法定权力：

- 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，亦可暂时吊销或撤销任何牌照；
- 侦询任何投诉或指称违反法例或业务守则之事，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。

此外，亦应对收债公司施加某些法定职责：

- 将关于其财务状况且经核数师签署的报告提交发牌机关；
- 容许核数师取览关于其业务的簿册及纪录；
- 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；
- 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。然而，这并不排除债务人把款项直接缴付存入债权人的账户中。

业务守则（第 10.64-10.77 条）

108. 我们就此项建议共收到 18 份回应。差不多所有回应均支持制订有关业务守则，但有一些信贷提供者及收债公司表示关注，认为有关业务守则不应过分严格。收到的回应亦一般表示，守则应尽量详细。

建议 10

我们建议：

发牌机关须在谘询信贷提供者的代表团体、收债员、消费者及其他有关团体后，制订一套收债业务守则。该套业务守则应就个别收债员及收债公司预期要遵行的行为准则，提供实用的指引。有关当局应按上文所述进行的谘询和在考虑守则的内容后，制订违反该守则的后果。我们进一步建议，在适当情况下，违反守则会使当局有权撤销或暂时吊销违反守则者的牌照，或拒绝将其牌照续期，而亦有权施加其他罚则，例如谴责及罚款。

消费者信贷资料（第 10.78-10.92 段）

109. 我们就有关在收集和使用消费者信贷资料方面容许更大自由的这项建议，共收到 28 份回应。其中 20 份回应支持建议。我们得悉在 20 份支持建议的回应中有 8 份来自‘较小型’的信贷提供者，这些信贷提供者会从互通更多资料中获益最多。表示有保留的回应是以私隐为理由提出意见。

110. 个人资料私隐专员近期完成一项对个人信贷资料实务守则（下称“守则”）的检讨。该守则最初在 1998 年生效。经修订后的守则于 2002 年 3 月生效。经修订后的守则大幅扩阔信贷资料服务机构获准持有的资料范围。我们欢迎这些改变。

111. 信贷申请资料——在守则修订后，信贷资料服务机构获准保留信贷申请资料的期限由 90 天延长至 5 年。此举有助信贷提供者辨别出财务可能有或正有困难的人。

112. 档案活动资料——信贷提供者每次查阅信贷资料服务机构所持有的个人资料，系统都会作出纪录。在若干情况下，信贷提供者可查阅个人资料，例如在考虑是否向个人批给信贷安排或将其续期，或在追收债项方面要求协助。在守则修订前，档案活动资料只向有关的个人披露。现时，档案活动资料亦能向信贷提供者披露。

113. 个人信贷评分——“个人信贷评分”指使用信贷资料服务机构的纪录系统所储存关乎个人的资料（该等资料在统计学上确认为可预测因应提供或持续提供个人信贷时，借贷人日后的还款行为或不履约或欠款不还的风险程度），以求计算出个人信贷评分并把结果载入个人的信贷报告内。该等个人信贷资料可分开独立使用或与该系统所储存的其他资料联同使用。为了回应市民就披露个人远至 5 年前的原

资料而提出有关私隐的关注，守则容许披露经过整理的统计评分资料，以高、中或低的风险评分作为显示个人日后还款的能力。

114. 我们了解消费者及保障私隐的团体就个人资料可能被不当使用的关注。这些是理所当然而须要处理的问题。若当局不时检讨这问题，并以循序渐进的方式，把互通正面信贷资料之做法逐步扩展，也许对于所涉各方来说皆有益处。

建议 11

我们建议：

虽然我们对加强个人信贷资料的互通方面取得的进展表示欢迎，但这事项应不时检讨，以期进一步减少坏账及恶劣收债手段的发生。

结论（第 10.101 段）

115. 我们相信，我们的建议有助解决恶劣收债手段的问题。我们建议把骚扰债务人及其他人的行为订为刑事罪行以针对信誉不佳的收债公司，而另一方面，有关发牌及业务守则的建议则旨在规管一般的收债公司。信誉昭着的收债公司会因有更公平的经营环境而得益，藉此期望鼓励业内更有多收债公司采用更佳的经营手法。有关消费者信贷资料的建议旨在改善批出信贷的程序。我们希望藉此可以减低坏账的水平和因此而衍生的恶劣收债手段。