

香港法律改革委員會
轄下規管收債手法研究小組委員會
規管收債手法諮詢文件
摘要

（本摘要是諮詢文件的綱要，諮詢文件供各界參考，以便對小組委員會的初步建議提意見。有意提意見者，請參考諮詢文件原文。諮詢文件可向香港灣仔告士打道 39 號夏慤大廈 20 樓法律改革委員會秘書索取，亦可於互聯網上查閱，網址：<http://www.info.gov.hk/hkreform>。請將意見於 2000 年 9 月 30 日或之前送達法律改革委員會秘書。本摘要所列段數是指諮詢文件中的段數。）

導言

1. 法律改革委員會受託“探討現行法律能否充分規管債權人、收債公司和收債員在香港使用法院程序以外的收債手法，並提出適當的法律改革建議。”。

第 1 章

香港的追收債項情況（第 1.1-1.5 段）

2. 追收債項涉及向債務人施壓，而追收債項活動合法與否有時只是一線之差。其中有些收債公司手段令人髮指，往往成為頭條新聞。收債公司的活動欠缺完善規管，已引起關注。

3. 轉交收債公司追討的債項種類繁多，包括在本地或澳門招致的賭債、商業債務、私人貸款拖欠、信用卡賬項、流動電話賬項及欠付地產代理人或其他人等的佣金。在 1997 年，警方接獲 447 宗與追收債項活動有關的舉報罪案。至 1998 年和 1999 年，有關數據已分別躍升至 1,672 宗和 3,323 宗；而這些數據尚未包括滋擾投訴。

4. 香港金融管理局也彙編了與收債惡行有關的數據。由 1996 年 4 月至 1999 年 2 月間，金管局共接獲 834 宗投訴：有 78% 的投訴（即 648 宗個案）聲稱受到滋擾，包括多次接獲說粗言穢語的電話，經常有人登門造訪，張貼大字報和噴漆；有 18% 的投訴（即 154 宗個案）是與恐嚇有關的，包括使用帶有恐嚇成份的語句和威脅放火；有 4%（即 30 宗個案）涉及使用暴力，包括投擲有毒物品、堵塞門鎖和縱火。

5. 個人資料私隱專員公署也接獲關於追收債項活動的投訴。投訴所指的不當作為包括將過多個人資料轉交予收債公司、張貼欠債告示、向與債務人毫無關係的人發出催繳債款函件、滋擾電話、

在清償債項後仍繼續追討債項，和以傳真發送公開信至債務人的工作地點。該署在 1994 年共接獲 20 宗投訴，至 1998 年接獲的投訴個案已增至 44 宗。

行業概覽（第 1.6-1.11 段）

6. 在香港，經營追收債項業務的市場人士形形色色，有信譽昭著的大型國際和本地公司，有中型公司，也有管理乏善足陳且操守差劣的公司，有些差劣的收債公司甚至會聘用有黑社會背景的人。

第 2 章

循司法體系以外途徑追收債項的特點（第 2.1-2.6 段）

7. 追收債項程序通常可分為三個階段：

- (1) 債權人或其代理人循非正式途徑追收債項；
- (2) 債權人提出訴訟追討債項；及
- (3) 法院發出繳款判令，及其後執行判令的行動。

8. 考慮到小組委員會的研究範圍，本諮詢文件將只會探討追收債項程序的首階段而已。

9. 追收債項活動可概略分為三大類：首類是合法的活動；第二類是帶有不同形式騷擾的活動；第三類涉及明顯屬刑事罪行的活動。

甚麼因素造成收債惡行？（第 2.14-2.20 段）

10. 借款人不償還欠債的原因很多。有些借款人是故意規避還款。有些借款人拖欠債項是由於入不敷支及／或因遇上失業、生意失敗、健康問題或離婚等重大變故以致財務狀況逆轉；也有可能是由於債項的有效性或款額仍有爭議，以致拖欠不還。此外，尚有以下成因導致收債惡行：

- 追收債項程序的性質
- 部分收債員缺乏專業性
- 輕率借貸
- 經濟環境逆轉
- 追討債項的司法程序

第 3 章

香港對收債惡行的現有刑事制裁

刑事制裁（第 3.2-3.32 段）

11. 數項刑事罪行較常適用於追收債項活動。如任何人威脅其他人，會使該其他的人身、名譽或財產遭受損害，並意圖使受威

脅者或其他人受驚，即屬觸犯《刑事罪行條例》（第 200 章）第 24 條的恐嚇罪行。*R v Chan Kai Hing* [1997] 3 HKC 575 這宗近期的案件可顯示如何將第 24 條應用於追收債項活動上。

12. 如收債員損壞或摧毀屬於他人的財產，或威脅會這樣做，都屬於《刑事罪行條例》（第 200 章）第 60 及 61 條所針對的作為。但必證明具有所需意圖或罔顧後果的心態。例如，在 *R v Shum Hon Kai & Another* [1988] HKC 279 一案中，兩名被告人因進行追收債項活動而被控以縱火。

13. 《侵害人身罪條例》（第 212 章）第 15 條規定凡任何人將內容為威脅殺死或謀殺另一人的信件或文字惡意送出，即屬犯可循公訴程序審訊的罪行，可處監禁十年。

14. 勒索罪行也可以引用於追收債項的案件。由於藉勒索而取得的貨品會被視為贓物，所以用勒索手段收回債項的收債員亦可被裁定犯了盜竊罪。《盜竊罪條例》（第 210 章）第 23 條訂明，任何人如為使自己或另一人獲益，或意圖使另一人遭受損失，而以恫嚇的方式作出任何不當的要求，即屬犯勒索罪；而就此而言，凡以恫嚇的方式作出要求，均屬不當，除非作出要求的人在如此要求時相信他有合理理由作出該項要求；及相信使用恫嚇是加強該項要求的適當手段。*R v Lam Chiu Va* [1996] 1 HKC 302 一案說明如何將勒索罪行引用於追收債項活動上。

15. 《侵害人身條例》（第 212 章）列明各類襲擊罪行。襲擊是指被告人蓄意或罔顧後果地引致他人意恐受到即時和非法的暴力所侵害的作為；而若真的有暴力行為發生，便會構成毆打罪。單憑文字或說話亦足以構成襲擊。《侵害人身條例》（第 212 章）的有關條文包括第 17 條：意圖造成身體嚴重傷害而傷人罪，第 19 條：傷人或對他人身體加以嚴重傷害罪，第 39 條：襲擊致造成身體傷害罪，以及第 40 條：普通襲擊罪。

16. 非法禁錮是另一項可與追收債項活動扯上關係的普通法罪行。被告人如蓄意或罔顧後果地非法限制另一人自由出入某地方，即觸犯這項罪行。*R v Chan Wing Kuen and Another* [1995] 1 HKC 470 一案可作參考。

17. 非法禁錮這項普通法罪行與《侵害人身罪條例》（第 212 章）第 42 條所訂的強行禁錮罪有部分重疊。該條訂定任何人以武力或欺詐方式將任何男子、男童、女子或女童在違反其意願下帶走或禁錮，意圖將其販賣或意圖取得用以交換其釋放的贖金或利益，即

屬犯法。例如、在 *R v Chan Yau Hang and Another* [1983] 1 HKC 107 一案中，涉案的收債員便被控觸犯第 42 條。

18. 如果收債員在收債過程中會聲稱他們是三合會成員或幹事，他們可以因此被裁定犯了《社團條例》（第 151 章）中的第 19 及 20 條。被告人是否已加入三合會社團是一個事實問題，而在某些特殊情況下，“光屬口頭的自認”也可能被當作是犯了第 20(2)條所訂罪行的充分證據；但是在大部分案件中，控方須證明“有其他事實顯示被告人的三合會成員身分，不論這些證明是憑藉被告人親自作出的承認或憑藉其他事宜。”

19. 根據《簡易程序治罪條例》（第 228 章）第 20 條，凡任何人：(a)使用電話傳送任何極為令人厭惡的訊息，或任何不雅、淫褻或威脅性質的訊息；或(b)使用電話傳送任何其明知是虛假的訊息，旨在對他人造成煩擾或不便，或旨在令他人產生不必要的憂慮；或(c)無合理因由及旨在達致任何上述目的而不斷打電話；均屬犯法，可處罰款 \$1,000 及監禁 2 個月。

20. 我們也可以察覺這條法例的適用範圍有某方面的局限。只要受害者事實上有欠債，收債者便有合理因由打電話索債；而且只要電話中的說話不是猥褻或帶恐嚇性質的，收債員便可不斷打催債電話而不會違反這條法例。

21. 此外，《郵政署條例》（第 98 章）第 32(1)(f)條規定，任何人藉郵遞寄送“任何淫褻、不道德、不雅、令人反感或帶永久形式誹謗的文字、圖片或其他東西”，即屬犯罪，可處罰款 \$20,000 及監禁 6 個月。

對參與者的刑事制裁（第 3.33-3.38 段）

主犯

22. 收債惡行通常是由多於一人進行的。凡任何罪行有幾名參與者，其作為最直接地構成犯罪行為的人就是主犯。同一項罪行可能會有二名或以上擔當首要角色的主犯。因此，如果兩名收債員均同意襲擊一名受害者，並且付諸實行以迫使該受害者還債，則該兩名收債員均犯了襲擊罪，而且是共同主犯。

從屬參與

23. 如果屬其他情況，即某人只是在行為上作出配合，他或須按《刑事訴訟程序條例》（第 221 章）第 89 條承擔或分擔刑事責任。該條規定凡任何人“協助、教唆、慫恿或促致另一人犯任何罪行，即屬就同一罪行有罪。”這個範疇的法律有大量案例，但各項有關原則的應用也不是沒有困難。套用於收債案件，債權人或其他人可在多種情況下負上法律責任。

24. 協助的意圖 - 只要能證明某人有意作出他明知可協助或慫恿他人干犯罪行的作為，便無需證明該人意欲該罪行發生。因此，任何債權人或其他人如明知有關收債員會採用非法手段收債而駕車接載他們到案發地點干犯有關罪行，或向他們提供武器或工具，該人或須以從犯的身分負上法律責任。

25. 共同目的 - 如主犯與從犯懷有共同目的，而在主犯嘗試達致該目的之過程中犯了另一項罪行，則從犯會就主犯的有關作為負上法律責任。因此，若債權人及收債員都懷有導致債務人身體受嚴重傷害的共同目的，而收債員在如此行事的過程中殺死了債務人，則債權人及收債員均犯了謀殺罪。

26. 惡意轉移 - 如主犯與從犯懷有侵害甲的共同目的，而主犯在試圖侵害甲時意外地使乙身受重傷，則從犯和主犯都須根據惡意轉移的定理而一併負上傷人的法律責任。

27. 以袖手旁觀方式參與 - 當某人有權管控另一人的行為但卻蓄意不行使其權利，他的袖手旁觀態度對於該另一人作出某項非法作為而言可屬積極的慫恿，因此構成協助和教唆。所以，債權人若僱用某些收債員追收債項，而當債務人被這些收債員毆打時，債權人只站在一旁作壁上觀，則他或須以從犯的身分負上襲擊他人的法律責任。

轉承法律責任（第 3.39-3.40 段）

28. 僱主可因其僱員親自作出的刑事行為在法律上須負上轉承的法律責任。這種情況普遍適用於侵權法，但在刑事法下，一般而言僱主毋須為僱員在受僱工作期間的作為負上法律責任。然而，基於“轉授”原則，僱主有可能會被裁定要為僱員的刑事罪行負上轉承的法律責任。收債員的僱主如將收債工作全面交由其僱員進行，並將如何行事的決定權轉授予該名身為僱員的收債員，他便相當有可能要為該收債員的非法作為負上轉承的法律責任。

法團責任（第 3.41 段）

29. 法團責任源於一項法律原則，即法團在法律上等同一個人。然而，法團是通過其管制人員行事的，而每當這些管制人員代表法團行事時，他們的作為和思想狀態便轉歸予法團。

第 4 章

針對收債惡行的現有民事補救

30. 如任何人受害於收債惡行，該人有權提起民事法律程序以尋求民事補救，補救方式大多是損害賠償及發出強制令的濟助。

侵犯人身（第 4.2-4.4 段）

31. 侵犯人身的侵權行為包括襲擊、毆打和非法禁錮，刑事法律亦訂立了相等於這種侵權行為的罪行。在很多涉及這種侵權行為的情況中，申索人可以選擇以侵權法或以刑事法或同時以這兩方面的法律來討回公道。

32. 出言威脅不單只可以在原告人與被告人面對面之時構成襲擊，也可以在兩者以電話交談時構成襲擊。在 *Wong Kwai Fun v Li Fung* [1994] 1 HKC 549 這宗收債案件裏，被告人曾多次向原告人說出動武及殺人的威脅，包括在原告人及其家人面前、在電話和樓宇住戶通話設備中。在此之前，被告人也打了原告人和他的家人幾次。法庭裁定被告人的威脅構成一項可予起訴的民事過失，並等如襲擊。

33. 就襲擊和毆打而言，若沒有引致原告人受到實質傷害，法庭只會判給象徵式的損害賠償；若原告人身體確實受了一些傷害，則法庭會按照法律來評定損害賠償。

非法禁錮（第 4.5-4.7 段）

34. “非法禁錮指無合法因由而完全剝奪他人的自由一段時間，不論該段時間如何短暫。”不一定需要動用武力或有直接的身體觸碰也可以構成非法禁錮，亦毋須原告人當時知道自己被圈禁。

不屬侵犯人身的蓄意引致實質傷害行為/蓄意使人情緒受困擾（第 4.10-4.15 段）

35. 不屬侵犯人身的蓄意引致實質傷害這項侵權行為，涵蓋被告人意圖導致原告人受到實質傷害而作出的任何作為或陳述，且該項作為或陳述確實引致病痛或傷害。單是震驚、恐懼或精神痛苦並不足以構成訴訟因由；上述情緒必須造成某些外在和實質的狀況（例如因精神受打擊而導致的疾病）。

侵犯實產（第 4.16-4.17 段）

36. 收債員如奪去或損毀原告人的實產，便可能須負上侵犯實產的法律責任，但被告人的作為必須是蓄意的，所以他毋須為出於意外的作為負責。即使被告人不覺察其干擾行為是不當的，也有可能須負上法律責任。被告人如將原告人的貨品銷毀或處置掉，原告人有權向他追討該等貨品的十足價值。十足價值指市場價格或重新添置該等貨品的成本。若原告人的貨品只是受損而非被銷毀，損害賠償的一般尺度是貨品價值下降的款額。

誹謗（第 4.18-4.19 段）

37. 處理誹謗的侵權法在追收債項的個案中對債務人的不會有很大幫助，原因之一是誹謗陳述的內容如果屬實的話（例如債務人確實欠下債權人一筆債項），則即使收債員所發表的言詞文字是出於惡意或歹毒之心，他亦具有充分的免責辯護理據。其次是提起誹謗訴訟的費用相當可能會很昂貴，而且這類訴訟一般不會獲得法律援助。

僱主的法律責任（第 4.20-4.31 段）

38. 只要僱員的侵權行為是在其受僱工作期間作出的，僱主便須為該等侵權行為負上法律責任。所涉侵權行為的性質與此並無關係，即使侵權行為的法律責任取決於某一特定的心態而僱主自己的心態並非如此，他依然須承擔法律責任。以追收債項的情況來說，假如一名收債員是某間公司的僱員，而該收債員在受僱工作期間作出了一項侵權行為，則該公司及該收債員均被視為共同侵權者。

39. 要證明某人是否一名僱主的僱員，有時會頗為困難。法律上有幾種驗證方法可確定兩者之間的關係。新近的取向是放棄依賴一個簡單驗證的想法，改為採納‘多方面因素’取向，把兩者之間的關係的所有方面均加以考慮：包括僱主是否有控制其僱員的工作方法的權力、有關工人是否自備工具及自聘助手、他承擔的財政風險有多大、他在管理和投資上的責任有多大，以及他有沒有機會藉其穩妥的管理手法而從其工作執行中取得利潤或藉此取得利潤的機會有多大。這個取向獲樞密院在 *Lee Tin Sang v Chung Chi Keung* [1990] 2 AC 374 一案中認可。

40. 若僱主與僱員之間的關係是存在的，僱主只須為僱員在其受僱工作期間作出的侵權行為負上法律責任。即使僱主明文禁止有關作為，根據案情他仍有可能須要對該項作為承擔法律責任。在僱主以明示或默示的方式給予僱員一項他在受僱工作期間必須行使的酌情決定權的情況下，僱主將要為這項酌情決定權的錯誤行使而負上法律責任。若僱主以十分籠統的言詞將工作轉交僱員全權執行，即默示僱員有酌情權決定完成該等工作的最佳辦法。

41. 但如能證明有關僱員作出一些與該僱員的工作完全沒有關連的事情，其僱主便可免於承擔所引致的法律責任。至於情況是否如此，得視乎該僱員所做的事情偏離其工作範疇的程度。

僱主須為獨立承判商承擔的法律責任（第 4.32 段）

42. 按照常規，僱主毋須為獨立承判商在執行工作期間的侵權作為負上法律責任。但是在某些情況下，法律規定僱主必須承擔責

任。如法律施加於僱主的責任屬嚴格或絕對的責任（通常稱為‘不可轉委’的責任），則雖然造成損毀的直接因由是獨立承判商的不當作爲或不作爲，僱主仍須負上法律責任。這類‘不可轉委’的責任可藉法規產生或在普通法下產生。

須爲代理人承擔的法律責任（第 4.33-4.34 段）

43. 債權人和收債員之間的關係經常被視爲委託人與代理人的關係。然而，僱員和獨立承判商均可歸入‘代理人’的類別，因爲兩者都是替他人工作的。基勒及連素(Clerk & Lindsell)認爲在侵權法中，並無任何特別規則是專門針對‘委託人及代理人’的，只有關乎欺詐的案件屬例外。Winfield & Jolowicz 亦相信“用最精確的法律含意來表達，代理關係主要是一種合約上的概念…”。

《個人資料（私隱）條例》（第 4.35 段）

44. 如涉及抵觸保障資料原則，追收債項惡行的受害者可依據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）第 66 條提起民事訴訟。

第 5 章

其他種類的追收債項管制

行政管制（第 5.1-5.3 段）

45. 目前，在香港經營業務的收債公司及收債人均無須註冊或領牌。該等經營者只須符合一項行政規定，就是按照《商業登記條例》（第 310 章）取得商業登記證。

認可機構的自行規管

《一九九七年銀行營運守則》（第 5.4-5.6 段）

46. 香港銀行公會及存款公司公會均認爲有需要推廣良好和公平的銀行營運手法，以維繫顧客對銀行體制的信心，於是聯合發布了一套不具法定地位的《一九九七年銀行營運守則》（下稱“《守則》”）。雖然發布《守則》是出於自願的，但香港金融管理局（“金管局”）會在其日常的審查工作中監察各認可機構遵行《守則》的情況。《守則》第五章列出了由認可機構以外的人或公司進行收債工作的指引。

47. 爲了監察和改善認可機構遵行《守則》的情況，金管局定期進行有關調查，方法是規定各認可機構須就遵行上述條文的程度提交報表。自 1999 年 4 月起，金管局更對各認可機構遵行《守則》的情況進行實地檢查，且特別着重關於該等機構在監察收債公司的收債工作方面的規定。金管局亦通過處理顧客針對認可機構的投訴

來監察該等機構遵行《守則》的情況。如某宗投訴揭露某認可機構在監控方面有漏洞及／或沒有遵行《守則》等情況，金管局會與該認可機構一起探究這些情況。

《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）及《1998 年個人信貸資料實務守則》

《個人資料（私隱）條例》（第 5.7-5.10 段）

48. 《個人資料（私隱）條例》（下稱“《條例》”）定下六條保障資料原則。這些原則主要是一些概括性的陳述，涵蓋某範圍內的私隱事宜。其中兩條保障資料原則對追收債項活動尤其適用。

49. 保障資料第 2 原則第(1)款規定須採取所有切實可行的步驟以確保不正確的個人資料不會被使用。因此，債權人不應向收債公司披露不準確的個人資料，而收債公司在索債時亦不應使用不準確的個人資料。這可以包括債權人向收債員披露債務人的舊住址，也包括收債公司故意將索債信件寄往債權人鄰居的地址，藉以羞辱債權人。

50. 保障資料第 3 原則限定個人資料必須用於在收集該等資料時會將其使用於的目的，否則需要獲得資料當事人的同意，方可用於其他目的。因此，債權人只應向收債公司披露為收債目的而屬必需的資料。舉例說，債務人的身分證副本和諮詢人的資料一般被視為並非追收債項所必需的資料。

51. 違反保障資料原則並非一項罪行，但因此而遭受損害的資料當事人有提出民事訴訟的因由，包括為感情受到傷害而申索損害賠償。個人資料私隱專員在接獲投訴後，會作出調查，並會在適當情況下發出執行通知。該通知載有清楚指示，要求有關的資料使用者不得再違反某項保障資料原則。不遵行執行通知的要求便會構成一項罪行。

《1998 年個人信貸資料實務守則》（第 5.11-5.12 段）

52. 1998 年 2 月，個人資料私隱專員發布了一份個人信貸資料實務守則。雖然該守則的條文不具法律約束力，但如資料使用者違反了該守則的任何條文，便會在根據《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）進行的任何法律程序中引致不利於該資料使用者的推定。設立該守則的目的在於普遍地促使處理個人信貸資料的資料使用者以良好的手法行事。該守則涵蓋信貸資料服務機構，亦在信貸提供者與信貸資料服務機構及收債公司的業務往來方面涵蓋信貸提供者。對收債公司而言，該守則的有關條文只涉及由信貸提供者向收債公司披露的

資料以及收債公司如何使用這些資料這兩方面。應注意的是該守則不適用於商業信貸的個案。

第 6 章

現時管制惡劣收債手段的不足之處

刑事法律（第 6.1-6.2 段）

53. 有一系列的刑事制裁可適用於惡劣收債手段。這些制裁附有嚴厲的監禁和經濟罰則，藉以對付惡劣的收債手段。然而，刑事制裁不能解決一切問題：

- (a) 很多涉及收債的罪行都沒有向警方舉報；債務人和受害人亦不一定願意與警方合作。
- (b) 雖然刑事法律可以有效對付那些令人髮指的收債手段，但對於那些藉非刑事性質的手段或近乎不當的活動製造的滋擾，其效力則大打折扣。
- (c) 證明一項罪行要求很高的舉證標準，而且控方須在無任何合理疑點下證明有關罪行的所有要素。由於被告人有這些保障，控方很多時都難以將他入罪。
- (d) 此外還須面對執行上的問題。尤其在辨認罪犯方面，因為該等活動通常在深夜進行，而當收債員使用非法手段時，債務人一般會即時還債，其後亦不願意追究該事。

民事申索（第 6.3-6.4 段）

54. 民事訴訟所提供的補救對於管制惡劣收債手段有多大效力，則尚待參詳。對於第 4 章所論及的 *Wong Kwai Fung v Li Fung* 這類令人髮指的案件，民事訴訟則有用。對於那些並非如此令人髮指的案件，民事補救通常對債務人無甚幫助，因為訴訟會涉及費用與拖延，而會否成功亦無法確定。一般債務人不大可能具備勇氣反過來對付其債權人，為過分或不合理的收債手段追討損害賠償；而有經濟能力這樣做的人則更少。

《一九九七年銀行營運守則》（第 6.6 段）

55. 《一九九七年銀行營運守則》的指引雖然是務實和有用的，但有幾項不足之處：

- (a) 適用範圍有限 – 該守則只適用於認可機構，即銀行、有限牌照銀行和接受存款公司。其他債權人（包括個人、貿易公司、流動電話公司以至放債人）並不受限於該守則。

- (b) 不公平競爭 - 代表其他債權人的收債員可以採取較為強悍的措施收債，但代表銀行的收債員則囿於該守則而不能這樣做。該守則有限的適用範圍也因此會在收債員之間造成不公平競爭，因為大部分收債員的費用都是按成功收回多少債款而酌情釐定的。
- (c) 有效程度成疑 - 關於《銀行營運守則》遵行情況的調查報告，是基於認可機構自行填交的報表而編成的。《銀行營運守則》遵行情況第二次調查報告的資料顯示有關情況在好幾方面都有待改善。負責監察該守則的遵行情況的香港金融管理局，其首要任務是保障存款人及提高銀行系統的穩健性和工作效率。由於收債惡行的問題所影響的主要是銀行與客戶之間的關係而非銀行業的穩健性，所以金管局一直倚重道德上的規勸來確保該守則獲得遵行。

《個人資料（私隱）條例》（第 486 章）及《1998 年個人信貸資料實務守則》（第 6.7 段）

56. 鑑於《個人資料（私隱）條例》的立法原意主要是在個人資料方面保障個人私隱，故此該《條例》和它所衍生的《個人信貸資料實務守則》都不是可有效規管追收債項活動的通用方法。該《條例》的各項規定決不適用於某些收債公司所濫用的一切惡行。即使有些規定適用，也未必能有效保障個人不受害於有關的惡劣手段。個人資料私隱專員公署的調查權力是有限度的，而且《條例》對於以不良手段追收債項只能產生有限的阻嚇作用。

第 7 章

其他司法管轄區的法例

57. 相對於香港而言，很多其他司法管轄區（包括英國、加拿大、澳大利亞及美國）的收債員和收債公司都受到較多的規管和控制在。除了傳統的刑事和民事制裁外，其他司法管轄區的收債公司還受到特設的法定條文規管。

英國

非法騷擾債務人的刑事罪行（第 7.2-7.8 段）

58. 《1970 年司法工作法令》(Administration of Justice Act 1970)引入了非法騷擾債務人的刑事罪行，該法令第 40(1)條列明：

“任何人如爲了脅迫他人支付聲稱是根據某合約已到期償還的債款而作出以下行爲，即屬犯罪 -

- (a) 以提出付款要求騷擾他人，而從作出該等要求的頻密程度或方式或場合，或從任何該等要求所附

- 帶的恐嚇或所引起的公眾注意，均可見是刻意令該人或其家人或同住者遭受驚嚇、困擾或侮辱；
- (b) 假稱若不支付所申索的款項，便須面對刑事法律程序；
 - (c) 假稱自己具有某種官方身分，並獲授權申索或強制執行付款；或
 - (d) 行使一份他假稱在某方面屬官方的或本身看來在某方面屬官方的文件，而他知道事實並非如此。”

59. 根據第 40(3)條，(a)段不適用於為以下目的而作出的任何合理（且是該條以外的法律所容許的）行為：

- (i) 確使一項已到期或該人相信已到期向他或他所代表的人履行的責任獲得履行，或保障他本身或他所代表的人將來不會有損失；或
- (ii) 使用法律程序強制他人履行任何法律責任。

《1997 年免受騷擾保護法令》（第 7.9-7.20 段）

60. 《1997 年免受騷擾保護法令》(Protection from Harassment Act 1997)旨在訂立條文以保護人們以免遭受騷擾或同類行為所侵害。騷擾他人包括使人受驚或受困擾。該法令設立了兩項刑事罪行和一項民事補救。這兩項刑事罪行是騷擾和令人恐怕遭受暴力對待。民事補救則是為騷擾罪而設的。

《1988 年惡意通訊法令》（第 7.21-7.24 段）

61. 《1988 年惡意通訊法令》(Malicious Communications Act 1988)的弁言述明，制定該法令是為了訂立條文以懲罰那些送遞旨在令他人產生困擾或焦慮的信件或其他物品的人。該法令第 1 條規定：凡任何人旨在使他人產生困擾或焦慮，而傳送至另一人，帶有(a)不雅或極度令人厭惡的訊息、或(b)帶有威脅、或(c)帶有虛假的資料（而送件人知道或相信該等資料是虛假的）的信件或其他物件，即屬犯罪。此外，其全部或部分內容具不雅或極度令人厭惡性質的任何其他物件也包括在內。

62. 有一項免責辯護可為合法的追收債項活動解除罪責。任何人如能證明所述威脅是用以強化他相信有合理理由作出的索求，並且他相信作出威脅是強化其索求的恰當手段，便不會被裁定作出威脅。

澳大利亞

聯邦法例（第 7.25-7.30 段）

63. 在澳大利亞，只有《1974 年商貿行為法令》(Trade Practices Act 1974)是對整體收債手法有影響力的聯邦法例。

64. 該法令第 60 條規定，不得在關乎向消費者提供貨品或服務方面或關乎消費者為貨品或服務付款方面使用武力、不當騷擾或威迫。這項禁制看來並不限於對付債務人的作為，而且更延伸至對付債務人的家人或有聯繫人士的作為。該法令沒有進一步界定怎樣構成武力、不當騷擾或威迫”。

65. 第 53 條禁止在關乎貨品或服務的提供方面作出涉及“任何條件、保證條款、擔保條款、權利或補救辦法的存在、摒除或效力”的虛假或誤導的陳述。雖然這項禁制有可能會延伸為禁止作出有關債權人遭拖欠債項時可採取的補救辦法的虛假或誤導的陳述，但該條更可能只適用於有關債務人作為買方而具有的權利的虛假或誤導陳述。

66. 第 52 條禁止在商貿活動中作出相當可能會誤導或欺騙他人的行為。證明觸犯該條不需要證明欺騙的意圖，亦無需真的有任何人受騙。

67. 《1974 年商貿行為法令》對違反第 53 及 60 條的罪行訂定了民事和刑事兩方面的補救，但對違反第 52 條所述全面禁制誤導或欺騙他人的行為的規定則只訂有民事補救。

針對惡劣收債手段的條文（第 7.31 段）

68. 澳大利亞有多種制裁針對惡劣的收債手段。凡進行以下活動者，會被處以刑事懲罰：

由持牌收債員進行

- 沒有合法權限而進入私人處所。（適用於昆士蘭及維多利亞）
- 向債務人暗示持牌者只因持有牌照而獲賦予額外權限。（適用於所有司法管轄區）

由任何收債人的活動進行

- 恐嚇會破壞某人的信貸評級或貸款資格以要求他償還款項，但如要求還款者是借出該款項的人或其代表，而有關恐嚇只關乎借出該款項的人將來會否繼續向該人貸款之事，則不在此限。（適用於昆士蘭）
- 誤導的行為，包括將債權人自己的收債部門假裝為獨立的收債公司以及債權人在自行發出催債信件時使用收債公司的信箋印鑑等。（適用於南澳大利亞）
- 以類似法院表格的催債表格收債的欺詐手段。（適用於除塔斯曼尼亞及澳大利亞首都地區外的所有司法管轄區）

美國

《1977 公平收債手法法令》（第 7.33-7.44 段）

69. 1977 年，聯邦政府制定了《公平收債手法法令》(Fair Debt Collection Practices Act)。該法令只適用於由收債公司向消費者收債之

事，而不適用於商業賬項的收取或債權人自行追收欠債的個案。該法令在 1986 年作出修訂後，亦涵蓋經常代人追收債項的律師。制定該法令的目的，是要根除惡劣的收債手段、確保不使用惡劣收債手段的收債員在商業競爭中不會處於下風，以及促使各州在保障消費者不會受害於收債惡行方面採取一致的行動。

70. 根據該法令，收債員或須負上民事法律責任。凡收債員就任何人而言沒有遵從該法令的任何條文，因此引致該人遭受實際損害，該收債員須負上法律責任。任何人如指稱被索債的是另一人，但他卻因針對該另一人的遭禁止收債手段而受到傷害，亦有資格根據該法令提出訴訟。

71. 總括而言，收債員不得為追收某一債項而作出任何會引致騷擾、壓迫或欺侮任何人等自然後果的行為。某項行為是否騷擾、壓迫或欺侮任何人，通常是一個事實問題。

72. 《公平收債手法法令》亦禁止收債員在追收債項方面使用任何虛假、欺詐或誤導的表述或手段。就追收債項而威脅採取在法律不能採取或事實上無意採取的任何行動，亦構成被禁止的虛假、欺詐或誤導的表述或手段。對於收債員威脅採取在法律上不能採取的任何行動的指稱，則以“最不老練的債務人”為驗證準則。因此，在審核言語文字是否傾向於造成欺詐方面，法庭是以最不老練的受眾為依據的；至於債務人在能力和行方面為所應達到的水平，則只要僅能超越“合理的人”的最低水平便可。

73. 對於與欠債人及第三者的通訊，該法令亦有作出限制。

加拿大

聯邦（第 7.45 段）

74. 聯邦政府曾經在 1976 年嘗試引入一條《借貸人及存款人保護法令》(Borrowers and Depositors Protection Act)，但不獲通過。所以，加拿大在追收債項方面的立法只屬於各省本身的事務。

阿爾伯達（第 7.46 段）

75. 阿爾伯達早在 1965 年已制定了《1965 年收債公司法令》(Collection Agencies Act 1965)。現行的法例是《1980 年收債手法法令》，而該法令的第 13 條載列了適用於收債公司的受禁手段。例如、收債公司：

- 除非先將有關協議形式的文本提交管理人並獲管理人核准，否則不得與他所代表的人訂立任何協議；
- 除非先將有關表格或信件的文本提交管理人並獲管理人核准，否則不得使用任何表格或任何形式的信件來收取或嘗試追討債項；
- 除了以協議形式訂定的或在提交管理人的資料中關於費用部分所訂定的費用外，不得向所代表的人收取任何其他費用；
- （只適用於收債員）不得在收取或嘗試追收債項時隱瞞該收債員的真實姓名或聘用他或批准他代為收債的收債公司的名稱，而他引用該收債公司的名稱必須是該公司的牌照上所示的名稱；
- 在事前未獲債權人書面許可下，不得與債務人作出任何安排，以接受一筆少於他尚欠該債權人的數額的款項，作為完全並最終解除其債務的做法。
- 於任何日子均不得在早上 7 時至晚上 10 時以外的時間為要求還債而親自登門造訪或致電債務人。

76. 凡任何收債公司或收債員違反該法令，管理人可發出命令指示該收債公司或收債停止採用某種手法。

其他司法管轄區（第 7.48-7.49 段）

77. 中國大陸沒有專門對付收債惡行的全國法律，但有一條法律條文即《刑法》第 238 條規定“為索取債務非法扣押、拘禁他人”的人，可按非法拘禁他人或非法剝奪他人人身自由的罪行而受到適當的處罰。非法私自扣押他人財產以追索債務，亦是一項刑事罪行。

78. 新加坡、新西蘭及愛爾蘭共和國沒有專門處理收債公司或收債手法的法例。

第 8 章 發牌事宜

英國（第 8.2-8.12 段）

79. 《1974 年消費者信貸法令》(Consumer Credit Act 1974)引入了一套全面的規管體制，規定所有經營消費者信貸業務或消費者租賃業務的東主必須領牌。所有收債公司必須領牌，因為它們符合附屬信

貸業務的定義。債項追收的定義是採取步驟以促使債務人償還根據消費者信貸協議或消費者租賃協議到期償還的債項。

80. 為了取得所需的牌照，申請人必須令公平貿易署署長（下稱“署長”）信納：(a)他適合從事該牌照所涵蓋的活動，及(b)他申請牌照所報的名稱沒有誤導或其他不良成份。在決定一名申請人是否適合從事有關活動時，署長必須顧及一切有關情況，尤其須考慮傾向於顯示申請人或其以前或現時的僱員、代理人或有聯繫人士曾作出以下作為的任何證據：

- “(a) 干犯任何涉及欺詐或其他不誠實行為或暴力的罪行，
- (b) 違反由本法令或根據本法令訂定的任何條文，或違反由任何其他規管向個人提供信貸或與個人進行其他交易的成文法則或根據任何該等成文法則訂定的任何條文，
- (c) 在經營任何業務時或在有關任何業務的經營方面基於性別、膚色、種族或基於族裔或國家淵源而作出歧視行為，或
- (d) 採用令署長覺得屬欺詐或欺壓或在其他方面屬不公平或不當（不論是否非法）的業務手段。”

81. 在須要取得牌照的規定下無牌經營是一項罪行。不申領牌照的民事後果，是所訂立的任何服務協議，在沒有署長命令的情況下，均不能對訂立協議的另一方（即“顧客”）強制執行。因此，收債員在沒有署長命令的情況下，也許不能收取其費用或佣金。

澳大利亞（第 8.13-8.33 段）

82. 在澳大利亞，除首都地區外，所有司法管轄區均有各自的發牌管控制度。根據“相互承認”(Mutual Recognition)的法例，已在某一司法管轄區註冊的商業代理人及副代理人可通過一項行政程序而在另一司法管轄區獲得註冊。

83. 澳大利亞法律改革委員會為不同省份的發牌準則彙編了以下撮要：

- (a) 年齡規定。（通用規定）
- (b) 居留規定。（新南威爾斯、昆士蘭、南澳大利亞及北領土；在新南威爾斯，居留規定只是居住在澳大利亞境內而已）
- (c) 申請人應具有良好信譽和品格，並是持有牌照的適合和恰當人選，且不得曾被裁定犯了某類罪行或曾被取消持牌資格。（通用規定）

- (d) 具有足夠的學歷或經驗。（新南威爾斯、昆士蘭、南澳大利亞及塔斯曼尼亞均有此規定，但所有省份或領土都沒有須參加培訓或考試的規定）
- (e) 沒有騷擾債務人的紀錄。（在新南威爾斯、維多利亞及塔斯曼尼亞，該類紀錄是拒絕發牌的理由）
- (f) 沒有因破產而被取消資格。（在維多利亞、塔斯曼尼亞及北領土，申請人必須不是破產人。在其他司法管轄區，破產或與債權人訂立債務重整協議或債務償還安排是當局可對持牌人採取紀律行動的理由之一）

加拿大

阿爾伯達（第 8.34-8.43 段）

84. 《1980 年收債手法法令》中有規管向收債員發牌的條文，並由根據該法令第 2 條委任的收債手法管理人 (Administrator of Collection Practices)（下稱“管理人”）負責管理該法令的施行。收債公司及收債員在分別展開收債業務和以收債員身分行事之前，必須取得牌照。收債公司不得僱用或批准任何沒有牌照的人任職收債員。某幾類人士可獲豁免遵守該法令；該等人士包括執業律師及大律師和強制執行民事判決的執達主任。

85. 管理人具法定權力作出調查和偵詢，也可偵查任何投訴或指稱違反該法令之事，並可勒令任何人提供他認為有關的任何資料。此外，管理人可偵查任何他相信是從事收債業務的人的事務，亦可向法庭申請命令以進入有關處所搜查、檢驗或移走任何有關係的紀錄、簿冊、文件或物件，又或拿取該等物品的摘錄本或複本。根據本條取得的紀錄、簿冊或文件的核證真實副本，可在法庭上獲接納為證據。

南非（第 8.44-8.53 段）

86. 在南非，收債員的發牌由《1998 年收債員法令》(Debt Collectors Act 1998) 規管。南非當局設立了一個名為收債員議會的組織（下稱“議會”），以管制收債員的行業。

87. 收債員的註冊申請須以訂明的格式向議會提出，並須附同訂明的費用。任何人若有任何下列情況，可被取消註冊資格 -

- (a) 在過往 10 年內曾被裁定犯了含有暴力、不誠實、勒索或恐嚇成份的罪行；
- (b) 因作出了不當行為而被判有罪；
- (c) 精神不健全，並由具資格的主管當局宣布或核證為精神不健全；
- (d) 未滿 18 歲；
- (e) 無償債能力而仍未脫離財政困境；或

- (f) 就公司或股份不公開的法團而言，公司的一名董事或法團的一名成員因任何上述情況而被取消註冊資格。

88. 議會亦獲賦權在司法部長的批准下訂立一套對所有收債員均具約束力的收債員行為守則，並將該守則刊登憲報。第 15 條列明可被議會視為不當行為的某些行徑，例如 -

- (a) 對債務人使用武力或威脅使用武力；
- (b) 以過分或恐嚇的方式對付債務人；
- (c) 作出欺詐或誤導的表述；
- (d) 散播或威脅散播關於債務人的信貸可靠程度的虛假資料；
- (e) 違反或沒有遵守本法令的任何條文； …等。

89. 議會可調查收債員行為不當的任何指稱，而收債員可親自或通過一名法律代表反駁該等指稱。議會若裁斷某收債員犯有不當行為，可以 -

- (a) 撤銷他的註冊；
- (b) 暫時吊銷他的註冊；
- (c) 對他處以罰款；
- (d) 譴責他；
- (e) 向他討回議會在有關調查方面所招致的費用；
- (f) 命令他向獲議會信納因他的行為而遭受損害的人作出補償；
- (g) 作出上述各項處置的任何組合。

第 9 章

改革建議

引言（第 9.1-9.3 段）

90. 在追收債項的範疇裏，騷擾和威迫是十分普遍的惡行。消費者信貸的使用者及無辜的第三者都應該得到保護，以免因惡劣的收債手段而受害。在其他範疇裏，消費者經常可藉着資料披露的改善而得到保障，因為只要有足夠資料，消費者便可選擇最設合他們個別需要的供應商。但在對付收債惡行方面，這類機制的效力較差，因為由哪一間收債公司向債務人討債，並不是債務人可以選擇的。

91. 小組委員會在擬定改革建議時，亦認同追收債項是合法及必需的商業活動，而且債權人及其代理人有權採取合理步驟接觸債務人以收取債項。

92. 收債惡行的問題原因眾多，不是單靠一個辦法便可以解決。小組委員會考慮了收債惡行的各項成因、現有管制的不足之處以及其他司法管轄區所採取的措施後，建議訂定一系列針對該問題的措施。

刑事法律（第 9.4-9.10 段）

93. 爲了加強刑事法律在處理追收債項活動方面的能力，小組委員會相信英國特別爲針對常見的惡劣收債手段而擬定的《1970 年司法工作法令》第 40 條最值得借鏡，因爲它涵蓋了小組委員會所關注的大部分情況。有見及關於第 40 條的司法解釋、以及各界對無辜第三者受到滋擾的關注，小組委員會建議：

建議 1

訂立一項騷擾債務人的刑事罪行，使任何人如爲了脅迫他人償還債項而作出以下行爲，即屬犯罪 -

- (a) 以提出付款要求騷擾他人，而從作出該等要求的頻密程度或方式或場合，或從任何該等要求所附帶的恐嚇或所引起的公眾注意，均相當可能會令該人或其家人或同住者或任何其他人遭受驚嚇、困擾或侮辱；
- (b) 假稱若不支付所申索的款項，便須面對刑事法律程序；
- (c) 假稱自己具有某種官方身分，並獲授權申索或強制執行付款；或
- (d) 行使一份他假稱在某方面屬官方的或本身看來在某方面屬官方的文件，而他知道事實並非如此。

在不影響(a)段的概括性的原則下，凡任何人向他人發送下述信件或任何物品以要求付款，均屬騷擾：(i) 其中全部或部分內容的性質是猥褻或極度令人厭惡的；或(ii)其中所傳遞的資料是虛假的，而送件人明知或相信該等資料是虛假的。

(a)段不適用於爲確使一項已到期履行或相信已到期履行的責任獲得履行而作出的任何合理行爲；此外，亦不適用於爲使用法律程序強制他人履行任何法律責任而作出的任何合理行爲。

建議的法例應涵蓋藉現代電子通訊設備傳遞的騷擾和表述。

發牌（第 9.11-9.13 段）

94. 小組委員會探討了英國、新南威爾斯、維多利亞、阿爾伯達及南非等地的發牌體制，並考慮了為對付惡劣收債手段而設立發牌體制是否有效和有需要的不同意見。小組委員會清楚成立發牌體制所牽涉的資源問題，並已小心地考慮了發牌體制在遏制收債惡行方面的效用。在目前來說，小組委員會認為贊成發牌的論據較具說服力。很多其他司法管轄區即使須負擔行政費用仍設有發牌體制的事實，對小組委員會的決定亦有影響。小組委員會相信一個發牌體制再輔以其他措施一併運作，對遏制屬刑事罪行及只屬騷擾之類的收債活動均有幫助。話雖如此，小組委員會知道發牌制度並非能解決一切源於追收債項的問題的靈丹妙藥，並建議訂定其他措施與發牌制度一起運作。

建議 2

衡量過贊成及反對設立發牌體制的論據後，小組委員會建議收債公司應獲發牌方可營業，且應將無有效牌照而經營收債公司或替他人進行收債工作訂立為刑事罪行。

商業債項與消費者債項的對比（第 9.14 段）

95. 小組委員會亦考慮了建議的發牌體制應否一併涵蓋商業債項和消費者債項。有人提議發牌體制不應涵蓋商業債項，因為商業債務人有能力保障他們本身的權益。小組委員會認為商業債項和消費者債項應一視同仁。雖然有些組織完善的商業單位能有效處理債務，但也有不少法團單位是易受沖擊的小規模經營者。而商業貸款經常由私人作出擔保的事實亦進一步模糊了這兩類貸款的差異。以惡劣手段追收商業債項也隨時會對無辜的第三者造成滋擾或焦慮。

建議 3

小組委員會建議擬設立的發牌體制應一併涵蓋消費者債項和商業債項。

發牌機關（第 9.15-9.17 段）

96. 當局應衡量設立行政管理機構以總攬發牌工作的好處和壞處，及將發牌體制在切實可行範圍內盡量精簡以提高效率的可能

性。把發牌給收債員的工作併入任何現有的發牌體制中能否節省資源，亦應在考慮之列。

建議 4

由於在決定合適的發牌機關這問題上，當局比小組委員會處於更適合的位置作出決定，所以小組委員會在這事上不作出任何建議，只是懇請當局參考其他司法管轄區的經驗，並在設定發牌體制時，要以高效率 and 節約為本。

收債公司及收債員（第 9.18 段）

97. 在英國，每一間從事收債業務的公司只須獲發一個牌照，而身為僱員的收債員是毋須領牌的。然而，在新南威爾斯及維多利亞兩個省份，收債業務的擁有人以及僱員須要分別領取商業代理人牌照和商業副代理人牌照。阿爾伯達省和南非的情況亦如是，即收債公司和個別收債員均須領牌。香港的《保安及護衛服務條例》規定有關業務的擁有人須取得保安公司牌照，其僱員則須取得保安人員許可證。《地產代理條例》亦規定須具備公司牌照及個人牌照。另一方面，《放債人條例》和《旅行代理商條例》則只須有關業務的擁有人獲發牌照。

建議 5

若收債公司和個別收債員均須領牌，發牌體制會較為繁複，但我們仍然建議應規定個別收債員須要領牌，因為贊成發牌的一個主要原因，是阻止品格有問題的人進入該行業。

豁免（第 9.19 段）

98. 以下類別的債權人或人士應獲得豁免而毋須領牌 -

- (i) 自行追收債項的債權人，但藉債項的轉讓而成為債權人者除外；
- (ii) 憑藉任何業務轉移而作出的債項轉讓成為債權人的人，但所轉移的業務不得是收債業務；
- (iii) 以大律師身分行事的大律師；
- (iv) 以律師身分行事的律師及律師的僱員；
- (v) 法院執達主任；
- (vi) 認可財務機構。

建議 6

我們建議上列類別的債權人和人士應獲得豁免而毋須領牌。

是否以追收債項作為業務／職業（第 9.20-9.23 段）

99. 與上述獲豁免人士的建議有關的問題，是發牌體制應否只涵蓋以從事追收債項為業務／職業者抑或也應適用於為他人進行零星的或一次過的收債工作的人等或公司。豁免‘非業務性質’的收債工作的主要益處，是避免令發牌體制對一些偶爾需要替他人討債的人（不論是否為了謀利）過份苛刻。另一方面，豁免‘非業務性質’的收債工作可能會令發牌體制在對付收債惡行方面效力減弱，因為控方要證明一項業務的存在，並不容易。

100. 由於小組委員會已建議個別的收債員及收債公司均應領牌，這個問題應分兩個層面考慮。就‘個人’層面而言，有些情況明顯不應受發牌規管，例如一名老婦的友善鄰居替她向欠租的住客追討租金。另一方面，若有關規則太寬鬆，個別的收債員可能會為了試圖濫用該項豁免而聲稱自己是債權人的朋友，以免需要領牌。故此，擬定一些能應付不同情況的規則是至關重要的。一個可行的取向是規定凡替他人收債以賺取酬金或以收債為業務的個人均須領牌，而任何個人若在同一時間內追討多於一項債務，即構成該人是以收債為業的可推翻推定。

101. 至於在‘法團’的層面，亦可採用以上一段所列明的取向。若然應引入一些不同的考慮因素的話，小組委員會樂意聽取公眾人士在這方面的意見。

102. 小組委員會對於發牌體制應否只涵蓋從事追收債項作為業務／職業的人士及公司這個問題，會繼續聽取公眾的意見。小組委員會在收到有關意見並加以考慮後，方會作出建議。

發牌準則（第 9.24-9.27 段）

建議 7

英國的《1974 年消費者信貸法令》所列明的發牌準則是令人滿意的，應視為在香港訂定同類條文的基礎。小組委員會進一步建議：發牌機構除了須考慮英國的發牌準則中提及的各種罪行外，亦應獲賦權將申請人或其僱員曾否干犯任何涉及黑社會的罪行列為考慮因素。當局應考慮仿照某些司法管轄區的做法，在該準則中加入居留狀況的規定及年齡規定。

發牌機關的權力（第 9.28 段）

103. 在其他司法管轄區，發牌機構通常都獲賦予某些法定權力，例如，發牌機構可：

- 在發牌或續牌前就申請人作出偵詢，並應具有法定權力作出調查；
- 拒絕發牌或續牌，亦可撤銷或暫時吊銷任何牌照；
- 偵詢任何投訴或指稱違反法例之事，並可勒令任何人提供發牌機構認為有關的任何資料；
- 向法庭申請命令以進入有關處所搜查、檢驗或移走任何有關係的紀錄、簿冊、文件或物件，又或拿取該等物品的摘錄本或複本。

收債公司的法定職責（第 9.29-9.30 段）

104. 其他司法管轄區的法例經常對收債公司施加某些法定職責，例如：

- 收債公司須將關於其財務狀況且經核數師簽署的報告提交發牌機關，並容許核數師取覽關於其業務的簿冊及紀錄；
- 收債公司須將在其業務中建立或收到的所有紀錄、檔案、文件等備存一段訂明的期間。

105. 小組委員會知道其他司法管轄區的收債公司須遵守某些關於信託賬戶的規定，這些規定也許會記錄在法例中或業務守則內。這些關於信託賬戶的規定通常包括：

- 收債公司須將所有收取自債務人的款項存入在銀行開立的信託賬戶中；
- 收債公司除非為了扣除它們的佣金和墊付費用以及將代表某人收取的款項支付該人，否則不得從該等信託賬戶中提取款項；
- 收債公司須在代表某人收到有關款項後的一段合理時間內，將該款項連同利息一併支付該人；

建議 8

至於發牌體制的詳細資料，例如其法定權力及職責等，我們推薦上述各段所提述的法定權力及職責供當局考慮。

業務守則（第 9.31-9.34 段）

106. 爲了特別處理屬騷擾類型的追收債項活動，在發牌制度設立的同時，還應擬定一套業務守則以作配合，而違反守則會導致牌照被撤銷或暫時吊銷。

建議 9

有關方面應擬定一套業務守則，凡違反該業務守則可導致收債員牌照被撤銷或暫時吊銷。該業務守則的條文應由監管機構在諮詢市場經營者和檢討其他司法管轄區所採用的同類業務守則後着手制訂。

消費者信貸資料（第 9.35-9.62 段）

107. 在小組委員會商議的過程中，有人提出過度進取的借貸和信用卡及其他形式的信貸的泛濫，均助長了不少債務人欠債不還，轉而引致以惡劣手段收債的活動。有一類意見指出，問題的部分根源在於任何人都很容易獲提供信貸。

108. 另一方面，財務機構則堅稱由於《個人資料（私隱）條例》和《個人信貸資料實務守則》的施行，使該等機構不能取覽有關消費者的一些重要資料，反而在英國或美國等其他市場可從信貸資料服務機構或信貸管理機構取得有關資料。在香港，貸款人沒有關於信貸申請人的債項與入息比率的可靠資料，而這方面的限制使銀行很難對申請人的信貸風險承擔作出有根據的決定。我們注意到若債務人選擇每月償還其信用卡債項的 5%，其他貸款人都不會知道這項還款資料，直至債務人的問題惡化至連最低限度的 5%還款額也負擔不起才無法掩飾。

109. 香港資訊有限公司 (Credit Information Services Ltd) 是在香港營運以提供消費者信貸資料服務的主要機構。信貸資料服務機構的業務是利用身爲其成員的信貸提供者所提供的資料，編製一個中央信貸資料數據庫，然後按該等成員的請求向其提供經處理的信貸資料，而信貸提供者是依據所接獲的具體信貸申請而請求提供有關信貸資料的。信貸資料服務機構在某些其他司法管轄區稱爲國家信貸管理機構。與其他國家的信貸管理機構一樣，香港資訊有限公司最初是由各銀行及財務機構合作組成的。到了 1998 年，香港資訊有限公司的數據庫所儲存的資料紀錄已上升至超越一百萬項，其中三分之二是關乎個人資料的。在 1998 年，一共有超過二百萬次查詢由該公司的成員提出，該公司亦在這一年製備了同樣數目的信貸報告。

110. 信貸報告通常包括以下資料：逾期很久仍未還款的賬項、牽涉訴訟的賬項、破產或清盤，以及關乎財務狀況的令狀，例如收回欠稅令狀、個人傷害申索、建築工程申索、商業申索等。

111. 應注意的是香港資訊有限公司的信貸報告雖然可提供不少資料，但始終不能詳述信貸申請人完整的信貸狀況，原因有二：其一是部分主要的零售銀行只肯將關於某幾類債務的資料拿出來互通；其次是由於要保障私隱，所收集的資料種類受到一定的局限。

112. 根據香港資訊有限公司所彙編的統計數字，在 1997 年下半年至 1999 年下半年期間，個人消費者所持的逾期不還款賬項的平均數由 1.37 項上升至 3.96 項，增幅幾乎達兩倍。雖然這數字的上升可局部歸因於近期的經濟逆轉，但如貸款人能在個人信貸申請方面作出更多有根據的決定，這問題的嚴重情況便很可能得以減輕。有人提議將有關規則稍為放寬，使香港的信貸資料服務機構能夠取覽關於任何個人手頭上的未償還貸款合計總額的資料。

113. 另一方面，有人相信即使有更多資料可供取閱，仍然不會改善現時太易容取得信貸的情況。這些人相信無論作出甚麼改善措施，總會有一些貸款人（尤其是那些聲譽稍次者或新入行者）爲了競爭和奪取較大的消費者信貸市場佔有率而將其目標鎖定於市場的下流，且不惜以高利率放出高風險的消費者信貸。

114. 小組委員會認爲欠缺關於債務人信貸風險承擔的可靠資料大有可能是容易取得信貸的原因之一。貸款的決定部分是基於有關信貸資料，而部分則基於個別貸款人當時的貸款方針。

建議 10

有關當局應從減少壞賬和惡劣收債手段的角度檢討現時施加於收集和使用某些正面信貸資料的限制，並參考其他主要金融中心的信貸提供者可取得的各類正面信貸資料。有關當局亦應藉增加可互通的資料種類以及須互通資料的信貸提供者的類別，致力提高互通資料的參與程度。必須令信貸提供者相信資料的互通既有利於其風險承擔，亦不會削弱他們在市場上的競爭力。

自行規管（第 9.68-9.69 段）

115. 有人向小組委員會提議，收債公司的自行規管是一個省錢且具靈活性的選擇，亦應加以考慮。小組委員會知悉在英國、美國、澳洲及德國都有規管收債公司的自律組織，而香港信貸及收債

管理協會 (The Hong Kong Credit & Collection Management Association) 已於近期成立。小組委員會懇請公眾人士和市場經營者就自行規管作為解決追收債項問題的方法是否有效或適宜，踴躍提出意見。

結論（第 9.70 段）

116. 社會各界人士對收債惡行相當關注，其關注程度足以構成對這個課題作出考慮的充分理由。由於收債惡行成因眾多，所以小組委員會建議了一系列的措施以對付有關問題。我們的某些建議旨在阻嚇操守差劣的收債公司（建議 1 及建議 2），而其他建議則旨在規範一般的收債公司（建議 2 及建議 9）。信譽昭著的收債公司會因市場競爭環境較為公平而得益，希望可藉此鼓勵更多收債公司成為信譽良好的公司。另一項建議（建議 10）的目的是改善批出信貸的程序，希望可令壞賬的累積水平下降，從而減少收債惡行。小組委員會懇請各界人士對諮詢文件所載內容或所提出的論題積極發表意見及評論。