

香港法律改革委員會

規管收債手法報告書

摘要

(本摘要是報告書的綱要。報告書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>。本摘要所列出段數是報告書中的段數。)

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 1.1-1.13 段)

2. 欠債還錢是我們社會的一個基本信條。然而，同等重要的是債務人和公眾人士亦應受到法律保障，免受超越了可接受程度的高壓收債手法之苦。

3. 根據香港資信有限公司發表的資料，向該公司呈報逾期不還的個人債務紀錄總數由 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%。這個數字進一步銳升至 2001 年下半年的 105,815 宗，增幅達 53%。

4. 根據香港警務處就其收到市民舉報涉及追收債項活動的案件而編製的統計數字顯示，非刑事案件宗數增加，但刑事案件宗數則減少。刑事案件舉報宗數自 1999 年起持續下降，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，非刑事案件宗數則有增加，這意味使用騷擾手段的追收債項活動問題正在惡化。

5. 在 2001 年，當局收到 1959 宗刑事案件舉報，其中以刑事毀壞為主（佔 1,497 宗，即 76.4%）。這些刑事案件通常是淋漆、將膠水注入受害人住所的門鎖內。第二位是刑事恐嚇／勒索（佔 261 宗，即 13.3%），犯案手法通常是致電出言辱罵。其餘 201 宗（10.3%）涉及襲擊、縱火、非法拘禁、搶劫／盜竊或其他罪行。

6. 向債務人及無辜的第三者（例如朋友、貸款諮詢人、家人或商業合夥人）常用的騷擾手法為電話滋擾、重覆多次登門造訪及張貼追債通知。

行業概覽（第 1.14-1.20 段）

7. 在香港，經營追收債項業務的人士形形色色，有國際和本地公司，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具有或聲稱具有黑社會背景的人。當局目前沒有關於在香港從事追收債項的公司的正式數據。按照一間收債公司所說，現時業內約有 100 至 150 間收債公司，但只有 5 間至 10 間大型收債公司。另有一些市場人士相信約有 30 間活躍的公司，但只有不多於 6 間被公認為管理完善並僱用超過 50 名員工的具規模公司。

第 2 章

循司法體系以外途徑追收債項的特點（第 2.1-2.13 段）

8. 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。

9. 考慮到研究範圍，本報告書將只會探討追收債項程序的首階段而已。

10. 研究結果顯示，循司法體系以外途徑追收債項的程序是利社會大眾的，因為這既使債項早日清繳而又可免即時訴諸司法程序，所節省的可觀公共資源可撥供其他用途。

甚麼因素造成惡劣收債手段？（第 2.14-2.20 段）

11. 以下成因導致惡劣收債手段：

- 追收債項過程的性質
- 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

針對惡劣收債手段的現有刑事制裁

刑事制裁（第 3.2-3.35 段）

12. 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，會使該其他人的人身、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。

13. 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。

14. 《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。

15. 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。

16. 《侵害人身罪條例》（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。《侵害人身罪條例》（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。

17. 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。

18. 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。

19. 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。

20. 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。然而，《簡易程序治罪條例》並非旨在針對惡劣收債手段，而且它的適用範圍不能涵蓋現時被人使用或可能採用的一系列較‘輕微’不當的追收債項手法。

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。

參與犯罪的刑事制裁（第 3.36-3.41 段）

主犯

22. 惡劣收債手段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、慫使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。

代承法律責任（第 3.42-3.43 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代承的法律責任。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代承的法律責任。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代承的法律責任。

法團責任（第 3.44 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。法團責任是有某些局限的，其中最主要的是法團只能夠被裁定犯了可判處罰款的罪行。

第 4 章

針對惡劣收債手段的現有民事補救

30. 如任何人受害於惡劣收債手段，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。民事申索可在多個民事過失的項目下提出，現於下文列出那些通常適用於追收債項活動的項目。

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爲／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爲，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爲或陳述，且該項作爲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，但被告人的作爲必須是蓄意的，所以他毋須爲出於意外的作爲負責。即使被告人不覺察其干擾行爲是不當的，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。

疏忽（第 4.20-4.21 段）

38. 收債員或債權人亦有可能須就疏忽的侵權行爲負上法律責任。在 *Wong Wai Hing & Fung Siu Ling v Hui Wei Lee* [2001] 1 HKLRD 736 一案中，高等法院上訴法庭郭美超大法官（Le Pichon JA）在附帶評論中指出，假若債務人在該案中提出債權人疏忽，則法庭有可能裁定債權人在選聘收債公司代她收債時是對債務人負有採取合理謹慎措施的責任，但她沒有妥爲履行該項謹慎責任。

僱主與受僱人（第 4.23-4.34 段）

39. 只要僱員的侵權行爲是在其受僱工作期間作出的，僱主便須爲該等侵權行爲負上法律責任。所涉侵權行爲的性質與此並無關係，即使侵權行爲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。

40. 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。

41. 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。

42. 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負上法律責任（第 4.35 段）

43. 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為或不作為，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。

委託人須為代理人的侵權行為負上代承責任（第 4.36-4.41 段）

44. 在沒有“僱主與受僱人”關係的情況下，委託人須否為代理人作出的侵權行為負上法律責任的這個問題，便沒有那麼明確。在 *Wong Wai Hing & Fung Siu Ling v Hui Wei Lee* [2001] 1 HKLRD 736 追收債項案中，上訴法庭曾探討這個問題。有一點應予注意的是法庭給予被告人許可向終審法院針對判決提出上訴。然而，被告人未有及時遵照批予許可時所施加的條件辦理而上訴沒有繼續進行。

45. 看來雖然看不到有須為代理人負上法律責任的普遍原則，那是因為代理人這個名詞可以用作涵蓋多種不同的情況。在很大程度上，每一宗個案必須分開考慮，以確定代理人是否真正獨立行事，即作為承判商，代理人的所作所為是否可真正視為毋須依賴委託人而作的，抑或其所作所為是否密切代表委託人而作的，在這種情況下，委託人與他們不可分割。在後者的個案中，委託人被認為在法律上須對代理人作出的侵權行為負上法律責任。

46. 法庭亦提出意見，假若代理人不是以獨立身分而是處於委託人的地位以他的代表身分行事和須要執行的工作主要在於處於委託人的地位而執行，委託人須為其代理人的侵權行為負上法律責任。被委託的職能就是代表委託人不僅在涉及與其他人的交易中執行其工作，而且還是一項被視為其他人受緊密影響的活動。

《個人資料（私隱）條例》（第 4.42 段）

47. 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

對於追收債項的其他管制

行政管制（第 5.1-5.2 段）

48. 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

《銀行營運守則》（第 5.3-5.7 段）

49. 香港銀行公會及存款公司公會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。在 2001 年，當局對《守則》進行全面檢討，以確保在消費者權益與銀行營運效率之間取得合理的平衡。《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。

50. 為了監察認可機構遵行《守則》的情況，金管局繼續在有需要時，按選定的原則去進行特別審查工作，和透過處理顧客對銀行提出的投訴，監察銀行有否遵行有關規定。

《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)及《個人信貸資料實務守則》——2002 年

《個人資料(私隱)條例》(第 5.8-5.11 段)

51. 《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。

52. 保障資料第 2(1)原則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。

53. 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。

54. 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。

《個人信貸資料實務守則》——2002 年(第 5.12-5.14 段)

55. 由個人資料私隱專員於 1998 年 2 月發布的個人信貸資料實務守則於 2002 年初修訂。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。

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）

56. 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）

57. 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。

《銀行營運守則》—— 2001 年（第 6.6 段）

58. 《銀行營運守則》的指引雖然實用，但適用範圍有限。它只適用於認可機構，即銀行、有限制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、地產代理及放債人）並不受限於該守則。收債公司只在有關客戶是認可機構的個案中才遵守該等指引，明顯有違常理。這也會導致不公平競爭。

《個人資料(私隱)條例》（第 486 章）及《個人信貸資料實務守則》—— 2002 年（第 6.7 段）

59. 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

比較法

60. 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。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）

61. 《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) 假稱若未能支付所申索的款項，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。”

62. 根據第 40(3)條，(a)段不適用於爲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）行爲：

- (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 年保障免受騷擾法令》（第 7.9-7.20 段）

63. 《1997 年保障免受騷擾法令》（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爲所侵害。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）

64. 《1988年惡意通訊法令》（Malicious Communications Act 1988）的制定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。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7.25-7.35段）

65. 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。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”。該法令對違反第60條的罪行訂定了民事和刑事兩方面的補救。

66. 澳大利亞聯邦法庭最近在《澳大利亞市場競爭及消費者委員會訴麥卡斯基及現金收數商業有限公司》（*Australian Competition & Consumer Commission v McCaskey & Cash Return Mercantile PTY Ltd* FCA 1037）一案中，對《1974年商貿行為法令》第60條加以分析，並對何者構成騷擾及威迫提出一些看法。

針對惡劣收債手段的其他條文（第7.36段）

67. 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年公平收債手法法令》（第 7.38-7.49 段）

68. 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。

69. 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。

70. 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。《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。

加拿大

聯邦（第 7.50 段）

71. 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 7.51-7.52 段）

72. 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。

73. 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 7.53-7.55 段）

74. 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。

75. 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

其他司法管轄區的發牌事宜

英國（第 8.2-8.12 段）

76. 《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。

77. 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。

78. 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）

79. 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。

80. 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)

81. 根據《1980 年收債手法法令》，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。

82. 根據該法令，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)

83. 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。

84. 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。

85. 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。

86. 議會可調查收債員行爲不當的任何指稱，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爲，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爲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

個人信貸資料

引言（第 9.1-9.2 段）

87. 有人提出輕率的放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，轉而引致以惡劣收債手段的活動增加。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信用可靠程度的一些重要資料，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。

《個人信貸資料實務守則》（第 9.3-9.5 段）

88. 在香港，個人信貸資料的處理是受《個人信貸資料實務守則》規限。除了該守則第 2.1 條所列的個人資料外，信貸提供者不應提供任何其他種類的個人信貸資料，而信貸資料服務機構亦不應收集該等個人信貸資料。這些限制的後果之一是香港的信貸提供者對於信貸申請者的債務相對收入的比率，沒有可靠的資料，而該等限制使到銀行難以對申請人的貸款風險承擔程度作出明達的決定。此外，個人還款方式的資料亦不得由信貸資料服務機構收集和與其他信貸提供者互通。舉例來說，假若債務人選擇每月只還信用卡債項 5% 的最低還款額，這項還款資料便不可向其他貸款人提供。

在其他司法管轄區分享正面信貸資料的情況（第 9.6 段）

89. 下表是在其他司法管轄區內信貸提供者可取閱關於個人的各類正面信貸資料的概括指南：

| 資料 | 英國 | 美國 | 加拿大 | 澳大利亞 | 香港 |
|---|------------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| 信貸申請／查詢 | 是 ^(a) | 是 ^(b) | 是 | 是 ^(c) | 是 ^(d) |
| 只付最低還款額的還款方式 | 是 ^(e) | 是 | 是 | 否 | 否 |
| 貸款風險承擔合計總額〔包括按揭、分期償還貸款（如私人貸款、稅務貸款、租購）的每項現行借貸及循環借貸（如信用卡及透支服務）的資料〕。 | 是 ^(f) | 是 | 是 | 否 | 否 ^(g) |
| 一般還款方式 ^(h) | 是 ⁽ⁱ⁾ | 是 ^{(j)(k)} | 是 ^(j) | 否 | 否 |

- (a) 信貸報告的貸款人文本並不顯示哪一間公司曾取覽該項資料，但貸款人可以見到所涉的信貸種類，例如私人貸款、按揭、信用卡或掛賬卡。信貸報告的個人文本則有顯示姓名或名稱。
- (b) 信貸報告的貸款人文本也顯示曾取覽該項資料的人等或公司的姓名或名稱，但所涉交易或活動必須是由有關個人發起的。而在信貸報告的個人文本上，亦載有曾取覽該項資料的人等或公司的地址。
- (c) 只限過往 5 年的資料；資料不得披露申請是否成功。
- (d) 自 2002 年 3 月起由 90 天延長至 5 年。
- (e) 顯示信用卡的結餘及到期的最低還款額。
- (f) 雖然不是所有信貸提供者均會輸入有關資料，但會顯示尚未清還的貸款餘額。
- (g) 可取得租賃及租購交易的資料。
- (h) 在德國，也可取得關於一般還款方式的資料。
- (i) 報告顯示拖欠到期償還債項的月數的資料。
- (j) 報告顯示關於過去幾個月拖欠到期償還債項的日數的資料。
- (k) 資料顯示過往幾年的每月還款額及還款模式。

90. 正如上表顯示，香港在分享正面信貸資料方面，較美國、加拿大及英國為保守，但香港在這方面則與澳大利亞相若。

香港的情況（第 9.19-9.22 段）

91. 在香港，信貸報告可包括下述資料：
- (1) 一般資料，包括姓名、性別、地址、聯絡資料、出生日期、香港身份證號碼或旅行證件號碼；
 - (2) 信貸提供者呈報的賬戶拖欠還款的資料，詳細資料包括信貸提供者、拖欠還款日期、賬戶種類及賬戶欠款總額；
 - (3) 公共檔案，即追討債項的令狀、債務判決書及破產解除令；
 - (4) 信貸提供者呈報的信貸申請資料，包括申請信貸的種類及款額、申請日期及信貸提供者的名稱；
 - (5) 信用卡發出機構呈報遺失信用卡的資料，即發卡機構通知由於未經批核的交易而招致的損失及事件的詳情；
 - (6) 租賃及租購的資料，包括車輛或設備的租賃或租購交易（包括貨品的價值及其他詳細資料）；
 - (7) 監察名單的資料，即名單上某人的資料在該系統內再度出現時，須知會欲獲得通知的信貸提供者以便協助其追收債項；
 - (8) 檔案活動的資料，即信貸提供者取閱信貸資料服務機構所持有的個人資料的紀錄；
 - (9) 信貸評分的資料，即對個人應用個人信貸評分方法而得出的評分；
 - (10) 押記的資料，即關乎訂立和終止對設備、車輛或船隻所作的押記。

92. 有一點應注意的是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：其一不是所有貸款人都選擇透過信貸資料服務機構而參與互通有關各類個人信貸資料；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。

第 10 章 改革建議

引言（第 10.1-10.3 段）

93. 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。

94. 收債惡行的問題原因眾多，不是單靠一個辦法便可以解決。我們在擬定改革建議時，亦考慮了不合理收債手法的各項成因、刑事制裁所提供的保障水平、民事補救辦法（包括代承責任及其他各種管

制的發展)、現有管制的不足之處以及其他司法管轄區所採取的措施。我們亦對在諮詢期內收集得的意見作適當考慮。

非法騷擾債務人及其他人的刑事罪行 (第 10.4-10.20 段)

95. 我們在諮詢期內就此項建議共收到 47 份書面回應。16 份回應支持把非法騷擾債務人的活動制定為刑事罪行的建議。14 份回應採取中立的立場或提議對建議的刑事罪行作出一些修訂。其餘 17 份回應 (主要來自信貸提供者及收債公司) 則反對此項建議。

96. 大部分的反對者反對此項建議的原因是基於騷擾行為欠缺一個明確的定義。另一個可行的處理辦法是正如加拿大阿爾伯達省所採取的立法模式, 以一系列獲准及受禁的行為來界定何謂騷擾行為。把條文詳細列出的這個模式, 其主要缺點是難以鉅細無遺地把各種各樣難以令人接受的施壓行為徹底臚列出來。即使可以這樣做, 我們亦不可忽視使用不合理收債手法的收債員的能力, 他們會另用新法以圖用計避過新訂的罪行。

97. 訂立較‘概括’的刑事罪行雖然看來較不明確, 但可更具靈活性及能隨着法院對有關行為的詮釋而演進, 以配合時代的需要。此外, 在其他的普通法司法管轄區內, 亦可參考司法判決。例如澳大利亞聯邦法庭在 *Australian Competition & Consumer Commission v McCaskey & Cash Return Mercantile PTY Ltd* FCA 1037 一案中, 就對何者構成“不當騷擾”及“威迫”行為提出了有用的意見。

建議 1

我們建議：

訂立一項騷擾債務人及他人的刑事罪行, 使任何人如為了脅迫他人償還債項而作出以下行為, 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士遭受驚嚇、困擾或侮辱;
- (b) 假稱若未能支付所申索的款項, 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表面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，訂立條文，凡任何人向他人發送下述信件或任何物品以要求付款，亦構成騷擾：(i)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，而發送人明知或相信該等資料是虛假的。

應訂立條文使(a)段不適用於為確使一項已到期履行或被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，(a)段亦不適用於為使用法律程序強制執行任何責任而作出的任何合理行爲。

此外，任何人如協同其他人採取(a)段所述的行動，即使他自己所作的行爲本身不構成騷擾，亦可能觸犯該段。應明訂條文以確保建議的法例涵蓋電子通訊設備傳遞的騷擾和表述。

發牌（第 10.21-10.26 段）

98. 小組委員會就收債員發牌的問題，共收到 41 份書面回應。其中絕大部分回應者（37 個）支持設立發牌體制。信貸提供者及收債公司即使要承擔發牌體制的大部分費用，也絕大多數支持設立一個法定的發牌制度。

99. 鑑於絕大部分的回應均支持發牌制度，以及考慮到英國公平貿易署認為收債活動特別適宜接受直接發牌監管的結論，我們建議應就收債活動引入一個法定發牌制度。

建議 2

我們建議：

收債公司應接受法定發牌制度的監管。在該制度下，如無有效牌照經營追收債項業務，則屬刑事罪行。

商業債項與消費者債項的對比（第 10.29-10.31 段）

100. 我們就建議 3 只收到 8 份回應，其中 5 份支持，3 份反對。

101. 我們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。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

我們建議：

擬設立的發牌制度應一併涵蓋消費者債項和商業債項。

發牌機關（第 10.32-10.34 段）

102. 我們就這問題共收到 18 份回應。大部分回應都表示關注發牌制度必須達致成本效益。其他回應則提到，在對有關問題作出決定前，應諮詢收債業界的意見。

建議 4

我們建議：

當局在決定何者為執行收債員發牌工作的合適機構和設定一個既有效率又具成本效益的發牌制度這問題上，應適當地參考其他司法管轄區的經驗。

收債公司及收債員（第 10.35-10.38 段）

103. 在收到的 15 份回應中，有 12 份是贊成個別收債員須領牌的規定。我們認為，規定個別收債員須申領牌照是確保該等人士謹慎從事其職業和發揮專業精神的最有效方法。這看法與有關問題的絕大部分回應脛合。該等回應均支持這項建議。

建議 5

我們建議：

建議的法定發牌制度的領牌規定應涵蓋個別收債員及收債公司，但收債公司的輔助員工若不涉及與任何債務人、諮詢人或其家人及朋友通訊的工作，則毋須申領牌照。就這一點而言，通訊包括書面、口頭、電子及登門造訪等形式的通訊。

豁免申領牌照（第 10.39-10.46 段）

104. 我們就此建議共收到 18 份回應。大部分回應提議增加豁免領牌人士的類別。其中一些提議已被接納。

建議 6

我們建議：

以下所列類別的債權人及人士在建議設立的收債員發牌制度中獲得豁免而毋須領牌：

- (i) 自行追收債項的債權人，但藉債項轉讓而成爲債權人者除外；
 - (ii) 憑藉債項轉讓成爲債權人的債權人，而該項轉讓是與業務轉移有關的，但所轉移的業務不得是收債業務；
 - (iii) 《律政人員條例》（第 87 章）第 2 條界定的律政人員；
 - (iv) 以大律師身分行事的大律師；
 - (v) 以律師身分行事的律師；
 - (vi) 破產案中的破產管理人、清盤人及受託人；
 - (vii) 法院執達主任；
 - (viii) 《銀行業條例》（第 155 章）界定的認可機構。
- 此外，訂立條文，在法例中加入載有獲得豁免而毋須領牌的特定機構名單，而該張名單可由合適的機構或官員作出修訂。

是否以追收債項作爲業務（第 10.47-10.48 段）

105. 有些回應提議，爲他人進行個別或一次性的收債工作的人或法團不應受到建議新訂法例的領牌條件規管。我們同意，如果不作這項例外處理，便會使到發牌制度過於嚴苛。

建議 7

我們建議：

根據建議的發牌制度，只有在香港經營收債業務的人或法團，或以廣告宣傳、宣布或顯示自己爲從事該業務的人士或法團，始須申領牌照。我們可援引一般法例去決定何者構成經營這方面的業務。

發牌準則（第 10.49-10.57 段）

106. 我們共收到 9 份回應，其中大部分均贊成有關建議。

建議 8

我們建議：

申請批給收債牌照或該牌照續期的申請人必須令發牌機關信納該公司（如屬公司申請人）或他（如屬個別申請人）是從事追收債項的合適和恰當人選，但須顧及一切有關情況，尤其須考慮申請人及（如屬公司申請人）其僱員、代理人或有聯繫人士曾否有以下情況——

- (a) 干犯非法騷擾債務人或其他人的罪行，或干犯任何牽涉欺詐或不誠實或暴力的罪行；
- (b) 干犯任何涉及三合會的罪行；
- (c) 採用具有誤導或其他不良成分的名稱營業；
- (d) 違反業務守則。

此外，個別收債員須為香港居民，至少年滿 18 歲。至於公司申請人，則須向其收債工作人員提供適當的訓練並須擬定有效的監管方法。

另外，亦應制定一個適當的上訴機制，讓申請人可就發牌機關的決定提出上訴。

法定權力及職責（第 10.58-10.63 段）

107. 我們就法定權力及職責的建議，收到 5 份回應。4 份回應支持這項建議。

建議 9

我們建議：

發牌機關應獲賦予法定權力：

- 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，亦可暫時吊銷或撤銷任何牌照；

- 偵詢任何投訴或指稱違反法例或業務守則之事，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。

此外，亦應對收債公司施加某些法定職責：

- 將關於其財務狀況且經核數師簽署的報告提交發牌機關；
- 容許核數師取覽關於其業務的簿冊及紀錄；
- 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；
- 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。然而，這並不排除債務人把款項直接繳付存入債權人的賬戶中。

業務守則（第 10.64-10.77 條）

108. 我們就此項建議共收到 18 份回應。差不多所有回應均支持制訂有關業務守則，但有一些信貸提供者及收債公司表示關注，認為有關業務守則不應過分嚴格。收到的回應亦一般表示，守則應儘量詳細。

建議 10

我們建議：

發牌機關須在諮詢信貸提供者的代表團體、收債員、消費者及其他有關團體後，制訂一套收債業務守則。該套業務守則應就個別收債員及收債公司預期要遵行的行為準則，提供實用的指引。有關當局應按上文所述進行的諮詢和在考慮守則的內容後，制訂違反該守則的後果。我們進一步建議，在適當情況下，違反守則會使當局有權撤銷或暫時吊銷違反守則者的牌照，或拒絕將其牌照續期，而亦有權施加其他罰則，例如譴責及罰款。

消費者信貸資料（第 10.78-10.92 段）

109. 我們就有關在收集和使用消費者信貸資料方面容許更大自由的這項建議，共收到 28 份回應。其中 20 份回應支持建議。我們得悉在 20 份支持建議的回應中有 8 份來自‘較小型’的信貸提供者，這些信貸提供者會從互通更多資料中獲益最多。表示有保留的回應是以私隱為理由提出意見。

110. 個人資料私隱專員近期完成一項對個人信貸資料實務守則（下稱“守則”）的檢討。該守則最初在 1998 年生效。經修訂後的守則於 2002 年 3 月生效。經修訂後的守則大幅擴闊信貸資料服務機構獲准持有的資料範圍。我們歡迎這些改變。

111. 信貸申請資料——在守則修訂後，信貸資料服務機構獲准保留信貸申請資料的期限由 90 天延長至 5 年。此舉有助信貸提供者辨別出財務可能有或正有困難的人。

112. 檔案活動資料——信貸提供者每次查閱信貸資料服務機構所持有的個人資料，系統都會作出紀錄。在若干情況下，信貸提供者可查閱個人資料，例如在考慮是否向個人批給信貸安排或將其續期，或在追收債項方面要求協助。在守則修訂前，檔案活動資料只向有關的個人披露。現時，檔案活動資料亦能向信貸提供者披露。

113. 個人信貸評分——“個人信貸評分”指使用信貸資料服務機構的紀錄系統所儲存關乎個人的資料（該等資料在統計學上確認為可預測因應提供或持續提供個人信貸時，借貸人日後的還款行為或不履約或欠款不還的風險程度），以求計算出個人信貸評分並把結果載入個人的信貸報告內。該等個人信貸資料可分開獨立使用或與該系統所儲存的其他資料聯同使用。為了回應市民就披露個人遠至 5 年前的原資料而提出有關私隱的關注，守則容許披露經過整理的統計評分資料，以高、中或低的風險評分作為顯示個人日後還款的能力。

114. 我們瞭解消費者及保障私隱的團體就個人資料可能被不當使用的關注。這些是理所當然而須要處理的問題。若當局不時檢討這問題，並以循序漸進的方式，把互通正面信貸資料之做法逐步擴展，也許對於所涉各方來說皆有益處。

建議 11

我們建議：

雖然我們對加強個人信貸資料的互通方面取得的進展表示歡迎，但這事項應不時檢討，以期進一步減少壞賬及惡劣收債手段的發生。

結論（第 10.101 段）

115. 我們相信，我們的建議有助解決惡劣收債手段的問題。我們建議把騷擾債務人及其他人的行為訂為刑事罪行以針對信譽不佳的收債公司，而另一方面，有關發牌及業務守則的建議則旨在規管一般的收債公司。信譽昭著的收債公司會因有更公平的經營環境而得益，藉此期望鼓勵業內更有多收債公司採用更佳的經營手法。有關消費者信貸資料的建議旨在改善批出信貸的程序。我們希望藉此可以減低壞賬的水平和因此而衍生的惡劣收債手段。