

法律改革委員會的《規管收債手法報告書》 當局對報告書所作回應的報告

I. 目的

- 1.1 本報告載列當局對法律改革委員會(法改會)的《規管收債手法報告書》(報告書)內所提各項建議的回應。

II. 背景

- 2.1 法改會在一九九八年十一月委任了一個小組委員會，就香港規管收債手法的現行法律進行研究和提出意見，並且作出改革建議。小組委員會的職權範圍如下：

“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。”

- 2.2 法改會在二零零零年七月諮詢公眾後，在二零零二年七月發表報告書。具體而言，報告書就香港如何規管收債手法和相關事宜提出 11 項建議。建議大致分三方面。

- 2.3 第一方面(報告書建議 1)：法改會建議訂立一項騷擾債務人及他人的刑事罪行。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。

- 2.4 第二方面(報告書建議 2 至 10)：法改會建議收債公司和個別收債員應受法定發牌制度監管。任何人士如沒有有效牌照而經營收債業務，則屬違法。為此，當局應成立有多項法定權力和職責的發牌機關，處理發牌、續牌、延期和註銷牌照的事務。發牌機關亦應制訂一套業務守則，就收債員的行為準則提供指引。

- 2.5 第三方面(報告書建議 11)：法改會建議應不時檢討互通個人信貸資料的做法，以期進一步減少壞賬及惡劣收債手段的發生。

- 2.6 報告書各項建議的摘要，載於附件 A。

III. 考慮事項

3.1 當局已詳細審議報告書的調查結果和建議。有分參與有關工作的機構如下：

- (a) 保安局
- (b) 財經事務及庫務局
- (c) 經濟發展及勞工局
- (d) 民政事務局
- (e) 政務司司長辦公室行政署
- (f) 財政司司長辦公室方便營商部
- (g) 香港警務處
- (h) 社會福利署
- (i) 公司註冊處
- (j) 律政司
- (k) 香港金融管理局

此外，我們曾就司法程序的效率徵詢司法機構的意見。

3.2 當局在擬備對報告書所載建議的回應時，曾考慮多個因素和方面，以及報告書發表後的發展，詳情於下文闡述。

債權人及債務人的權利

3.3 首先，我們同意法改會的說法，即信貸提供者及其代理人有權採取合理步驟確保債務人履行還債責任¹。這是債務人與債權人之間的必然關係，應得到承認。否則，審慎的信貸提供者便不會有信心提供信貸，這將不必要地妨礙正當營商者及整個信貸行業的有效運作。因此，我們必須力求取得恰當平衡，一方面保障債權人收債的合法需要，另一方面確保債務人無須承受不合理的壓力和第三者免受不必要的滋擾。在這方面，我們知悉在報告書定稿之前，法改會就此事諮詢公眾期間，信貸提供者及收債公司對建議的騷擾罪感到憂慮。

有關收債手法的投訴

3.4 根據警方的記錄，二零零一至二零零四年間有關收債的舉報數字如下：

¹ 見法改會報告書第 10.2 段。

	罪行／投訴	2001	2002	2003	2004
刑事案件舉報	刑事毀壞	1 497	1 482	1 558	1 534
	刑事恐嚇	261	166	215	305
	嚴重毆打	90	77	71	64
	縱火	41	22	22	11
	非法拘禁	23	20	18	15
	其他	47	61	109	59
	小計	1 959	1 828	1 993	1 988
非刑事案件舉報	電話滋擾	4 793	6 578	6 503	3 685
	登門滋擾	4 188	5 254	6 505	3 521
	輕微襲擊	46	403	25	29
	其他	4 326	5 668	5 410	3 259
	“低威脅”個案	-	-	-	9 935 ²
	小計	13 353	17 903	18 443	20 429
	總計	15 312	19 731	20 436	22 417

3.5 從上表可見，雖然過去數年刑事案件的舉報數字保持穩定，但非刑事案件案件的投訴卻有所增加。這類投訴涉及多次致電追債、多次登門造訪受害人住所或工作地方、張貼追債通知等。

3.6 自二零零二年三月起，所有認可機構須就其聘用的收債公司所涉及的投訴數目，向金管局提交季度報告。調查結果載於下表：

年度	季度	認可機構呈報涉及收債公司的投訴
2002	第二季	374
	第三季	283
	第四季	260
2003	第一季	231
	第二季	181
	第三季	166
	第四季	139
2004	第一季	101
	第二季	88
	第三季	90
	第四季	62

從上表可見，投訴數目有下降趨勢。

² 由二零零四年六月起，警方進一步精簡處理涉及收債活動舉報的做法。非刑事案件舉報細分為“高威脅”及“低威脅”個案，而“高威脅”舉報指那些很可能演變成犯罪活動的個案。

現行的刑事制裁及執法情況

3.7 現時已有多項法律條文處理收債公司的不良收債行為。這些條文涵蓋的罪行載於下表：

條例	條文	罪行
《刑事罪行條例》 (第 200 章)	24	恐嚇
	25	襲擊他人意圖導致作出或不作出某些作為
	60	摧毀或損壞財產
	61	威脅會摧毀或損壞財產
《盜竊罪條例》 (第 210 章)	23	勒索
《侵害人身罪條例》 (第 212 章)	15	發送威脅殺人信件
	17	意圖造成身體嚴重傷害而傷人
	19	傷人或對他人身體加以嚴重傷害
	39	襲擊致造成身體傷害
	40	普通襲擊
	42	將人強行帶走或禁錮
《簡易程序治罪條例》 (第 228 章)	4(22)	無合法解釋而將門鈴拉動或弄響，敲門或打門，以致騷擾任何居民
	8	在沒有擁有人同意下以粉筆、漆油或其他方式在任何建築物、牆壁、柵欄或圍籬之上書寫或留下記號，或將之弄污或毀損其外觀；或故意破壞、毀壞或損壞建築物、牆壁、柵欄或圍籬的任何部分，或其任何固定附著物或附屬物
《社團條例》 (第 151 章)	19(2)	身為任何非法社團的幹事或任何自稱或聲稱是非法社團幹事的人，以及任何管理或協助管理非法社團的人
	20(2)	以三合會社團成員身分行事或聲稱是三合會社團的成員
《郵政署條例》 (第 98 章)	32(1) (f)	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

3.8 顯然現時已有多項刑事制裁對付收債公司的不良收債手法。不過，如法改會報告書所述³，根據經驗，很多涉及收債的罪行均未有向警方舉

³ 見法改會報告書第 6.1 段。

報，而債務人和舉報個案的受害人亦可能不願意與警方合作，原因可能是債務人不想讓家人、商業伙伴或他人知道其債務問題或欠債原因。如受害人不願意報案或辦理認人手續，則即使有現時的刑事法律，警方也不能進行所需調查或提出檢控。因此，當局須審慎考慮這些因素會如何影響新刑事制裁的成效。

3.9 就執法方面，警方已有處理及調查與收債有關的案件的特定程序。所有與收債有關的刑事案件舉報及“高威脅”非刑事案件舉報的調查工作，均由一隊刑事調查隊負責。刑事案件舉報是涉及犯罪活動的舉報，“高威脅”非刑事案件舉報則具有以下一項或多項特性：

- (a) 行為本身含有愈演愈烈的因素(例如普通襲擊、群集以顯示力量、三合會連繫等)；
- (b) 收債所涉的債項因違法活動(例如賭博、高利貸、走私)而起；
- (c) 所收債項是合法債項，但求借或拖欠還款時涉及隱含及過高的收費；或
- (d) 助理分區指揮官(刑事)／總督察(刑事)認為應由刑事調查隊調查的任何其他案件。

與其他非刑事案件舉報不同，刑事調查隊會採取初步行動調查與收債有關並且列為“高威脅”的非刑事案件舉報。在收到舉報後的 48 小時內，調查隊督察便會把案件文件交給上司，由上司決定案件應否由刑事調查隊繼續跟進。

3.10 警方亦已制定調查澳門高利貸案件的指引，並與澳門警方保持緊密聯絡，以調查這類案件。

現有行政措施

3.11 除法例外，現時亦有多項行政措施監管收債行為。香港銀行公會及存款公司公會公布的《銀行營運守則》(守則)清楚訂明，認可機構應禁止收債公司採取滋擾性或不當手段收債。金管局在日常的監管工作中，會監察認可機構遵守守則的情況，鼓勵認可機構加緊監察收債公司，並規定認可機構須提交季度報告，確保他們遵守守則(見上文第 3.6 段)。自進行調查之後，涉及認可機構的收債公司的投訴持續下降，顯示認可機構已加緊監察收債公司的行為。

3.12 除了規管外，當局亦為有債務問題的人士安排輔導服務和福利援助，其中包括社會福利署(社署)及非政府機構提供的一系列服務。

3.13 社署在全港多處地方設有綜合家庭服務中心，為有需要人士(包括欠債人士)提供輔導和援助，協助他們解決個人和家庭問題。中心的社會工作者會為欠債人士提供輔導、安排福利援助及設立支援小組，協助他們提升應付壓力的技巧和設法正面解決債務問題。在有需要時，

更會為因為欠債而抑鬱或受嚴重情緒困擾的人士提供臨牀心理學家服務或精神治療。

3.14 非政府機構亦為有債務問題的人士提供下列服務，包括：

- (a) 明愛危機支援中心推出“衝出債網”計劃，由律師和會計師為有需要人士提供法律和財務方面的專業意見。
- (b) 東華三院設立“健康理財家庭輔導中心”，提供理財輔導及免費專業會計諮詢服務。

3.15 此外，當局亦為有債務問題的人士提供各類房屋支援，例如因應有長期財政困難(如破產或因負資產而把物業移交銀行)的人士，就其個案的社會因素及／或健康需要，或會轉介他們申請體恤安置。此外，被債權人恐嚇的公屋住戶，或會獲轉介房屋署申請調遷。

3.16 任何進一步的規管或行政措施，均應在能加強或補足現有措施的效益的宗旨下才推行。

司法程序的效率

3.17 法改會在二零零零年的公眾諮詢和其他場合所得的意見指出，要長遠解決不當收債手段的問題，有賴加強審裁債務及執行判決兩方面司法程序的效率。換言之，追收債項的司法程序的效率，應該是全面檢討不當收債手段問題的其一重點。

3.18 在這方面，我們知悉，司法機構這些年來已採取連串措施以提高司法程序的效率，當中部分是在法改會報告書發表後才制訂或推行的。

3.19 首先，在二零零零年二月，終審法院首席法官委派民事司法制度改革工作小組，負責檢討高等法院的民事訴訟規則和程序，以及建議改革措施，盡量使市民能以恰當的訴訟費用和在合理的期限內，把糾紛訴諸法院，尋求公道。工作小組的最後報告於二零零四年三月三日發表，其中一項建議是推行一個“經批准作出提議和繳存款項”制度，鼓勵盡早解決訴訟，包括有關執行債項判決的訴訟。在這制度下，訴訟一方可向法庭作出提議或繳存款項以解決糾紛。如訴訟另一方不接納提議，而審判結果裁定他所得的較提議為少，則即使他勝訴，也可能被判罰支付訟費和利息。雖然這個制度不是特別為解決收債問題而設，但或可直接協助鼓勵當事人盡早解決問題，避免進行漫長而費用高昂的訴訟。

3.20 此外，在過去幾年，司法機構曾檢討區域法院和小額錢債審裁處的民事訴訟程序，以進一步方便市民尋求公義。由二零零零年九月一日起，區域法院司法管轄權限由 12 萬元提高至 60 萬元，並由二零零三年十二月一日進一步提高至 100 萬元，使涉及 100 萬元或以下金額的申索，可由區域法院審理，訴訟費得以減低，而其他一切不變。自新措施實施以來，區域法院審理的民事案件有所增加，由二零零零年的

32 515 宗增至二零零四年的 36 460 宗，增幅為 12%。同期，民事案件的排期時間由 82 天縮短至 54 天。

3.21 小額錢債審裁處的司法管轄權限，由一九九九年十月起，由 15,000 元調高至 50,000 元。自此以後，小額錢債審裁處的個案量明顯增加，由一九九九年的 57 442 宗增至二零零四年的 88 242 宗，增幅為 54%。可見這些年來，循這項司法程序追收債款的債權人有所增加。

3.22 值得一提的是，執行判定債項的法庭命令的等候時間維持於 10 天的合理水平。

普通騷擾

3.23 法改會近期另一範疇的工作是研究騷擾行為，而此亦或與規管收債手法有關。法改會在一九九八年進行公眾諮詢後，在二零零零年十月發表《纏擾行為研究報告書》。報告書探討的問題跟《規管收債手法報告書》研究的範圍有一些共通之處⁴，法改會列舉可能會是纏擾者的例子亦包括收債員。

3.24 法改會《纏擾行為研究報告書》的建議包括增訂一項騷擾罪，詳情如下：

- (a) 一個人如做出一連串的行為，而這一連串的行為對另一人造成騷擾，他亦知道或應該知道這一連串的行為對該另一人造成騷擾，即屬犯刑事罪；
- (b) 就此罪行而言，所造成的騷擾應該嚴重至足以使該人驚恐或困擾；以及
- (c) 如果一名持有相同資料的合理的人會認為該一連串行為對該另一人造成騷擾，做出該一連串行為的人便會被認為應該知道他的一連串行為對該另一人造成騷擾。

法改會《纏擾行為研究報告書》各項建議的摘要，載於附件 B。

3.25 法改會《纏擾行為研究報告書》建議訂立的普通騷擾罪，旨在處理所有騷擾行為，不論其最終目的(如有的話)，並且不分行業或界別。當局已仔細審議有關報告書，並正考慮如何以最妥善的方式(包括探討可否採用其他方法)處理有關事宜。關於應否訂立一項一般騷擾罪，現時未有定案。

⁴ 例如報告書引述“纏擾行為”的一些定義包括“有計劃地不斷騷擾或煩擾他人的行為”、“針對另一人的一連串持續不斷的行為，而這些行為可以是靜止或以活動的形式出現，經過某段時間之後，它們的整體效果是會對當事人構成騷擾或煩擾”。

IV. 當局的回應

4.1 在上述背景和考慮下，當局對法改會具體建議的回應如下：

建議訂立的騷擾罪行

(法改會報告書建議 1)

- 4.2 從法律角度看，律政司認為現有的刑事罪行，包括勒索、刑事恐嚇、非法拘禁、普通襲擊，以及製造、管有和使用虛假文件等，一般而言，已足以對付大部分不良收債手法。律政司更曾研究各種干犯上文第 2.3 段所列建議罪行的方式，所得的結論是，現行法律很大程度上已涵蓋第一種(以提出付款要求騷擾他人)收債方式。此外，法改會已就第一種干犯建議罪行的方式(以提出付款要求騷擾他人)加以闡釋，並進一步建議，任何人如協同其他人採取這類行動，即使他自己所作的行為本身不構成騷擾，亦可能有罪。這方面的法律意見認為，關乎共同計劃、從屬參與、煽惑、串謀和企圖的法定條文和普通法，已足以涵蓋法改會所述的情況，無須就非法騷擾債務人和他人而另作明文規定。
- 4.3 我們亦已諮詢律政司，以考慮第二種及第三種干犯建議罪行的方式(有關刑事法律程序及官方身分的虛假陳述)。我們知悉，在有些個案的情況下，若未能償還債項，便可能真的要面對刑事法律程序。舉例說，根據《盜竊罪條例》(第 210 章)第 18B 條，如債務人不誠實地以欺騙手段逃避償還債務的責任，有關陳述便屬真確。此外，“官方身分”的意思亦不明確。更重要的是，鑑於建議的騷擾罪主要針對不當的收債活動所引致的受驚嚇、困擾或侮辱，因此有關陳述是否虛假看來並非建議罪行的關鍵考慮因素。無論如何，視乎個別個案的情況，現有刑事罪行(例如欺詐或欺騙)或普通法之下的串謀詐騙罪，應已涵蓋為取得金錢而作出虛假陳述的行為。
- 4.4 至於第四種干犯建議罪行的方式(行使一份某人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)，法律意見認為已被現行法律涵蓋。
- 4.5 因此，建議罪行的“剩餘”元素主要是收債員及其伙伴的纏擾或類似活動。律政司認為法改會《纏擾行為研究報告書》中建議的一般騷擾罪已足以涵蓋這些剩餘元素。
- 4.6 表面看來，引致相同結果(受驚嚇或困擾)的相同形式(騷擾)行為，應一視同仁處理。正如我們無須制定一項明確的罪行以涵蓋僅為追債而進行的謀殺，同樣道理，我們也不完全信服把僅為追債而作出的騷擾制定為明確的罪行，是處理建議罪行的剩餘元素的必然最佳方法。
- 4.7 我們留意到，法改會在報告書中指出，在《纏擾行為研究報告書》的纏擾定義涉及持續的概念，因此建議的纏擾罪是指“連串行為”。就此，法改會對根據這建議的騷擾罪行未必能對付單一事件表示關注。

- 4.8 與此同時，我們亦留意到，法改會曾在《纏擾行為研究報告書》第 6.21 段表示，“只出現一次的作為，不管如何荒誕，都不應招致刑事責任”。此外，根據警方處理有關收債投訴的經驗，大部分個案涉及屢次煩擾受害人的行為。正如上文第 3.5 段所解釋，很多向警方舉報的非刑事案件均涉及多次致電追債，以及多次前往受害人的住所或工作地方。收債員往往採用多管齊下的手法，因而構成連串行為。
- 4.9 由於與不良收債手法有關的較不可接受行為，已由現行刑事法例涵蓋，當局不認為有充分理據引入一條獨立法例，把僅與追債有關的建議騷擾罪行的剩餘元素訂為非法。因此，我們不打算獨立地研究這個構思，而會因應法改會的《纏擾行為研究報告書》，就這個課題作出考慮。

擬議發牌制度

(法改會報告書建議 2 至 10)

- 4.10 當局已細心研究法改會報告書支持推行發牌制度的理據，經詳細考慮而得出的一般共識是，這些理據不足以證明有需要推行法定的發牌制度。
- 4.11 首先，發牌制度可否有效規管收債行業的操守，仍然存疑。憑執法機關的運作經驗判斷，違法的收債經營者很可能根本就不會申領牌照。只有謹慎和操守良好的市場經營者才會申領牌照，而該等經營者即使在沒有發牌制度的情況下，也不會從事不良活動。
- 4.12 就執法而言，當局不大信納發牌可防止不良分子從事收債活動。從治安的角度來說，並沒有足夠理據支持發牌。
- 4.13 當局參考過現行的發牌計劃後，認為發牌制度不應只是一套“消極”的發牌制度，只訂定不可違反的規則。相反，發牌架構應訂明進入市場須符合的準則，以及一些確保持牌人達到專業標準和具備商業操守的規定。
- 4.14 當局注意到，法改會報告書中確實提出有需要確保公平競爭和提升專業標準，作為訂立法定發牌制度的理據之一。由於目前進入收債市場並無障礙，因此不存在公平競爭的問題。在考慮競爭是否“公平”時，不宜把守法和違法的收債員作比較。後者當然會有刑事責任。
- 4.15 此外，由於發牌制度有上述缺點，當局不相信推行發牌制度可以大大提升收債行業的專業標準。我們預計欠缺操守的收債公司，特別是由三合會經營的，都不會申領牌照。至於那些守法的收債員，金管局已規定認可機構加緊監管其收債公司的收債手法，以確保這些公司遵守《銀行營運守則》有關條文的規定。至於放債人方面，現時的發牌安排是放債人牌照申請須交予公司註冊處處長(依據《放債人條例》獲委任為放債人註冊處處長)，由他代為向牌照法庭(只須在裁判法院進行聆訊)提出申請，再由法院聆訊及決定是否批准申請。因此，本港

在認可機構和放債人的層面上已有規管。另外，香港持牌放債人公會已發出《放債營運守則》，要求會員須確保其收債公司不會從事不當的收債活動。

4.16 我們注意到，很多海外地方都把規管收債行業一事納入規管附屬貿易手法或商業代理人的工作之內，而專為發牌或監管收債員而設立機構的做法，並不普遍。相應的行政安排亦反映這個情況。舉例來說，在英國和澳大利亞昆士蘭省，這些事務歸公平貿易署處理，在南澳大利亞省則歸消費者事務及商業事務辦公室。另一方面，在澳大利亞維多利亞省，裁判法院負責接受和考慮商業代理人(包括收債人)的牌照申請。

互通個人信貸資料的建議

(法改會報告書建議 11)

4.17 當局贊成法改會建議應不時檢討互通個人信貸資料的做法，以進一步減少壞賬及遏止不當的收債手段。這方面自報告書在二零零二年七月發表後，已有重大進展。

4.18 香港現時共用正面個人信貸資料，就是這方面的一大進展。二零零二年八月，個人資料私隱專員基於金融界就共用正面個人信貸資料提出的建議發表諮詢文件，建議修訂根據《個人資料(私隱)條例》發出的《個人信貸資料實務守則》。

4.19 個人資料私隱專員研究收到的意見後，認為擴大共用信貸資料的建議，如在推行時加入保障私隱的適當措施，將會提高信貸資料的透明度，對信貸環境有利，信貸雙方也可得益。個人資料私隱專員因此已按照《個人資料(私隱)條例》第 12(3)條賦予的權力，修訂《個人信貸資料實務守則》，自二零零三年六月起擴大共用信貸資料的範圍。正面資料的範圍指住宅按揭貸款以外的所有個人借貸。

4.20 這項措施帶來許多好處。首先，銀行可以改善本身的信貸評估、加強信貸風險管理制度和對壞賬增長的控制，長遠來說，有利個人信貸市場的健康發展。

4.21 此外，擴大共用信貸資料可促進市場競爭，使消費者受惠，因為可供選擇的信貸會較多，而成本會較低。愈來愈多銀行推出按照個別客戶的信貸質素收取利息的新產品，此舉對信貸記錄良好的貸款者有利。若沒有共用正面資料，本地市場大抵不會出現這項發展。許多銀行亦表示，擴大共用正面信貸資料令他們可以向消費者提供更具競爭力的產品。

4.22 從下表可見，個人破產宗數已持續下降，原因頗多，包括經濟情況改善、財務機構貸款政策較為審慎，以及共用正面個人信貸資料後銀行的貸款決定更為明智。

年份	月份	個人破產宗數
二零零三	一月	3 193
	二月	2 640
	三月	3 119
	四月	2 710
	五月	1 989
	六月	2 014
	七月	1 521
	八月	1 908
	九月	1 683
	十月	1 936
	十一月	939
	十二月	1 270
二零零四	一月	1 700
	二月	1 470
	三月	1 518
	四月	1 134
	五月	1 042
	六月	1 260
	七月	999
	八月	1 107
	九月	1 005
	十月	1 006
	十一月	869
	十二月	483

V. 結論

- 5.1 當局十分明白社會人士甚為關注與不良收債手法有關的問題。同時，對個別行業作出規管必定會對業界造成影響，必須有充分理由才可實施。因此，我們一向採取的做法，是由多個部門聯手處理由拖欠債項引致及與拖欠債項有關的問題。這類事宜遠遠超出治安範圍，單靠立法不足以解決。因此，要作出有意義的評估，必須不囿於不良的收債手法，還須着眼於拖欠債項的原因、有債務問題者及其家人的福利需要、債權人是否有其他方法收回欠債，以及這些方法的成效等。
- 5.2 有關機構已按照這個全面方式採取積極措施，從不同角度處理與欠債有關的問題。舉例來說，載於第 3.17 至 3.22 段由司法機構採取的措施，雖然不是特別為解決收債問題而設，但可望使債權人能通過更具效率和更方便的司法途徑追討債項。

- 5.3 從問題的根源來看，欠債問題有多個成因，其中之一是財務機構欠缺正面的個人信貸資料，以致未能作出有根據的信貸決定。正如第 4.17 至 4.22 段所述，在二零零三年六月推行財務機構互通正面個人信貸資料的措施，已彌補金融基礎建設在這方面的不足之處。只要銀行可以作出更明智和更有根據的信貸決定，個人欠債問題會隨之減輕，銀行或其代理人須追收欠債的事件，亦會相應減少。
- 5.4 同時，當局十分關注有債務問題者的福利需要。正如第 3.12 至 3.15 段所述，社署、房屋署和非政府機構已為有需要者提供多種服務。這些服務不但可解決債務人及其家人即時的財務和福利需要，還有助教導債務人如何避免進一步欠債。
- 5.5 當局感謝法改會在報告書內提出建議。我們已藉此機會檢討現行法例和做法，並會繼續由多個部門為有關人士提供必需的基礎設施、支援、服務和法例保障。

保安局
二零零五年九月

節錄自香港法律改革委員會《規管收債手法報告書》

第 11 章 各項建議總覽

(本報告書的各項建議見第 10 章)

建議 1: 非法騷擾債務人及其他人的刑事罪行(第 10.4-10.20 段)

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相信已到期履行的責任獲得履行而作出的任何合理行為；此外，(a)段亦不適用於為使用法律程序強制執行任何法律責任而作出的任何合理行為。

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為本身不構成騷擾，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。

建議 2: 發牌 (第 10.21-10.28 段)

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。

建議 3：商業債項與消費者債項的對比（第 10.29-10.31 段）

擬設立的發牌制度應一併涵蓋消費者債項和商業債項。

建議 4：發牌機關（第 10.32-10.34 段）

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。

建議 5：收債公司及收債員（第 10.35-10.38 段）

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。

建議 6：豁免申領牌照（第 10.39-10.46 段）

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，但藉債項轉讓而成為債權人者除外；
- (ii) 憑藉債項轉讓成為債權人的債權人，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。

建議 7：是否以追收債項作為業務（第 10.47-10.48 段）

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、宣布或顯示自己為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。

建議 8：發牌準則（第 10.49-10.57 段）

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。

建議 9：法定權力及職責（第 10.58-10.63 段）

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。

建議 10：業務守則（第 10.64-10.77 段）

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。

建議 11：消費者信貸資料（第 10.78-10.92 段）

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。

節錄自香港法律改革委員會《纏擾行為研究報告書》

第 10 章 各項建議總覽

建議 1

我們建議行政機關考慮修訂關於家庭暴力的法律。(第 4 章)

建議 2

我們建議：

- (a) 一個人如做出一連串的行為，而這一連串的行為對另一人造成騷擾，他亦知道或應該知道這一連串的行為對該另一人造成騷擾，即屬犯刑事罪；
- (b) 就此罪行而言，所造成的騷擾應該嚴重至足以使該人驚恐或困擾；及
- (c) 如果一名持有相同資料的合理的人會認為該一連串行為對該另一人造成騷擾，做出該一連串行為的人便會被認為應該知道他的一連串行為對該另一人造成騷擾。(第 6 章)

建議 3

我們建議被控騷擾罪的人可以指出有下列其中一種情況作為免責辯護：

- (a) 有關行為是為了防止或偵查罪行的目的而做的；
- (b) 有關行為是在合法權限之下做的；或
- (c) 在案中的情況下做出該一連串行為是合理的。(第 7 章)

建議 4

我們建議法院在判斷被告人在案中的情況下做出有關行為是否合理時，應該顧及《公民權利和政治權利國際公約》第十七條（關於私生活、家庭、住宅和通信）、第十九條（關於發表意見的自由）和第二十一條（關於和平集會）所規定的權利和自由。(第 7 章)

建議 5

我們建議：

- (a) 由行政長官或他指定的人簽發的、說明由一名指明人士在某指明

場合所做的任何事情是與保安工作或與防止或偵查嚴重罪行有關的證書，是制約纏擾行為的法例不適用於該人在該場合所做的行為的不可推翻證據；及

- (b) 應該參照可包括在上文(a)段所提述的“嚴重罪行”之列的罪行的最高刑罰，在法例中界定“嚴重罪行”一詞。(第7章)

建議 6

我們建議：

- (a) 因做出一連串對另一人造成騷擾的行為和知道該一連串行為對該另一人造成騷擾而被判犯擬議中的罪行的人應可被判處罰款和監禁兩年；及
- (b) 因做出一連串對另一人造成騷擾的行為和應該知道該一連串行為對該另一人造成騷擾而被判犯擬議中的罪行的人應可被判處罰款和監禁 12 個月。(第8章)

建議 7

我們建議：

- (a) 法院處罰一名被判犯騷擾罪的人時，有權發出一個禁止該人做出致使案中受害人或其他法院認為適當的人驚恐或困擾的事情的命令；
- (b) 法院可以在對被判犯騷擾罪的被告人判刑之餘或在發出感化令或發出無條件或有條件釋放被告人的命令之餘發出該禁制令；
- (c) 該禁制令可以在指明的期限內有效或一直有效至另行通知為止；
- (d) 檢控官、被告人或禁制令提述的其他人可向法院申請更改或撤銷該禁制令；及
- (e) 一個人在沒有合理辯解的情況下做出禁制令所禁止的行為，即屬犯罪，可被判處監禁 12 個月。(第8章)

建議 8

我們建議法院可着令任何被裁定犯騷擾罪的人接受輔導，進行身體、精神或心理評估，及接受在有關情況下屬適當的治療。(第9章)

建議 9

我們建議：

- (a) 一個人如做出一連串的行為，而該一連串的行為會構成騷擾罪，便須向該一連串行為的目標人物負上侵權法下的民事責任；及

- (b) 以騷擾為由提起訴訟的原告人可以就該一連串行為所引致的困擾、焦慮和經濟損失索取賠償和申請禁止被告人做出會導致原告人驚恐或困擾的事情的禁制令。(第 9 章)

建議 10

我們建議：

- (a) 若民事法庭在一宗以騷擾為由而提起的訴訟中發出禁制令，該法庭應該可以在禁制令附上逮捕權書；
- (b) 警務人員應該毋須手令便可以逮捕他合理地懷疑違反附有逮捕權書的禁制令的人；及
- (c) 審理違反該禁制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋。(第 9 章)

建議 11

我們建議：

- (a) 若法庭沒有在禁制令附上逮捕權書，而原告人又認為被告人有做出禁制令禁止他做的事情，則原告人應該可以向法庭申請逮捕被告人的手令；及
- (b) 若被告人被執行手令的人逮捕，審理違反禁制令的法庭應該可以將被告人羈押或准予保釋。(第 9 章)

建議 12

我們建議行政機關考慮將《業主與租客（綜合）條例》（第 7 章）第 70B 和第 119V 條所訂立的罪行列為《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）的指明罪行。(第 9 章)