

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1005/18-19(02)號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2019年5月6日的會議

打擊與放債業務有關的不良財務中介手法的規管安排 的最新背景資料簡介

目的

本文件提供背景資料，載述放債人及相關財務中介公司的規管制度、政府當局為打擊與放債業務有關的財務中介公司("中介公司")的不良手法而採取的措施，以及有關的最新發展情況，並綜述財經事務委員會自 2016 年以來就相關事宜提出的意見及關注事項。

背景

2. 立法會議員及公眾深切關注到部分公司(其中有些與放債人或中介公司有關連)近年以不良經營手法向客戶推銷或安排貸款服務。有關不良經營手法包括誘使人們借款、就貸款收取高昂手續費或極高利息，以及盜用個人資料，以致市民在不知情下被財務公司當作貸款諮詢人。立法會議員促請政府當局檢討現時對放債人及有關連公司的規管制度和相關條例，以打擊上述的不良行為，以及加大力度提高公眾對欺詐手法的認識。

放債人領牌及相關財務中介公司收取費用方面的事宜

放債人的領牌及規管事宜

3. 根據《放債人條例》(第 163 章)，放債人牌照的申請由牌照法庭負責審批。《放債人條例》訂明申請放債人牌照或為牌照續期的程序及規定、牌照法庭在處理牌照申請或續期時將會考慮的

因素(例如經營放債業務的適當人選)，以及警方可查閱放債人紀錄或文件並調查懷疑放債人犯下該條例所訂的任何罪行的個案的權力。

4. 《放債人條例》第 30(1)條訂明，任何人(包括任何放債人及任何中介公司)不得藉虛假、誤導性或欺騙性陳述、申述或允諾，或藉不誠實地隱瞞重要事實，而欺詐地誘使或企圖誘使任何人向放債人借款。此外，中介公司作出《商品說明條例》(第 362 章)所禁止的營業行為，如"虛假商品說明"或"誤導性遺漏"等，即屬犯罪，並會受到刑事制裁。

收取費用

5. 目前，《放債人條例》禁止放債人及與其有關連的中介公司收取利息以外的費用。《放債人條例》第 29(10)條明文規定，放債人、其委託人、代理人、代放債人行事的人，以及與放債人共謀的人，均不得因促致、洽商或取得任何貸款，向借款人或擬借款人索取任何報酬。《放債人條例》第 24 條又禁止任何人以過高利率放債，即超過年息 60%的實際利率。該條文所指的"利息"包括因有關貸款，或在其他方面就有關貸款而向放債人已予支付、將予支付或須予支付的超逾本金的款項，而不論該款項以何名目稱之。

政府當局為打擊與放債業務有關的不良財務中介手法而採取的措施

6. 政府當局解釋，當局自 2016 年起已從四大範疇入手，以期解決不良中介手法的問題，以及提高公眾對有關事宜的關注。該四大範疇所涉及的措施如下：

(a) 加強警方執法

自 2014 年以來，警方曾就中介公司的不良手法多次採取特別行動，拘捕涉案人士及作出檢控，警方會繼續加強針對中介公司的不良手法的執法行動。

(b) 加強公眾教育及宣傳

政府當局推出了一連串活動(包括分發資料小冊子和海報、播放宣傳短片和聲帶及進行網上公眾教育活動)，以加強公眾對經由中介公司申請貸款的風險的認識，以及讓公眾對不良中介公司常用的詐騙手法有所警惕。

(c) 加強為市民提供的諮詢服務

政府當局繼續進行宣傳，讓公眾更認識非政府機構所提供的諮詢、輔導及其他社會福利支援服務，使有需要人士能夠及時從適當途徑獲得協助。社會福利署已展開為期 3 年的先導計劃，由兩家受資助非政府機構(即香港明愛和東華三院)設立專用電話熱線，協助/輔導有財政困難的人士。

(d) 採取更嚴格的規管措施

牌照法庭已自 2016 年 12 月 1 日起施加更嚴格的放債人牌照條件，目的旨在確保有效地執行不得另行收費的規定、加強保護私隱、提高透明度和放債人的資料披露，以及鼓勵借款人審慎借貸。獲放債人委任的中介的資料已納入放債人登記冊¹內，方便擬借款人查核。² 各項牌照條件的詳情載於**附錄 I**。

7. 政府當局於 2017 年下半年檢討四大範疇應對措施("該檢討")。政府當局表示，當局發現有不良中介採用若干新犯案手法。³ 為打擊該等新犯案手法，政府當局會探討下列進一步的優化措施：

- (a) 公司註冊處會製備新的記錄表樣本，利便放債人備存解釋貸款協議的條款及條件的紀錄，以及在相關表格加入聲明，提醒擬借款人披露有關貸款是否有中介牽涉其中；
- (b) 公司註冊處可訂定"借款人須知"，以便放債人在首次接觸擬借款人時或在達成貸款協議前，發給擬借款人參閱，尤其應提醒借款人不要把貸款交付可疑的第三方；及

¹ 放債人登記冊由公司註冊處處長備存。

² 截至 2017 年 12 月 31 日，有 309 名(佔總數 15%)持牌放債人有委任中介。已向公司註冊處登記的中介委任個案約有 3 000 宗，全數載於放債人登記冊內。這 3 000 多宗委任個案涉及 990 名獲委任中介，即部分中介獲多名持牌放債人委任。

³ 政府當局發現主要的犯案手法為：

- (a) 騙徒沒有向借款人收取安排貸款的費用，而是待借款人獲得貸款後騙取該筆款項；及
- (b) 騙徒會以不同名目欺騙借款人把貸款交給他們，然後攜款潛逃。

- (c) 施加額外牌照條件，規定借貸如涉及諮詢人，放債人必須經借款人取得該名諮詢人的同意，表示願意擔任諮詢人。

議員提出的主要意見及關注事項

8. 政府當局曾於 2016 年 4 月 11 日、2017 年 5 月 29 日及 2018 年 2 月 5 日向財經事務委員會簡介打擊不良中介手法的措施，以及向委員匯報有關發展情況。當局於 2017 年 2 月 6 日簡介財經事務及庫務局在行政長官 2017 年施政報告內的相關政策措施時，財經事務委員會亦曾討論相關事宜。委員在該等會議上所提出的主要意見及關注事項綜述於下文各段。

對放債人及其相關的財務中介公司的規管

9. 事務委員會委員普遍歡迎當局推出更嚴格的規管措施。部分委員關注到，放債人可能會聲稱自己並不知悉其委任的中介公司有不當行為，藉此規避新的監管規定。亦有意見認為，政府當局應加重制裁及檢討放債人的發牌制度(包括施加最低資本規定)，藉此收緊對不良放債人及相聯中介公司的規管。部分委員又建議，當局應採取措施保障市民，例如強制設定冷靜期及將申請貸款的過程錄音的要求。另一方面，部分委員關注到，若規管措施過於嚴格，可能會令放債業難以經營，財困人士因此借款無門。

10. 政府當局認為，處理不良中介公司隱瞞其與放債人的關係以規避《放債人條例》有關不得另行收費的法定規定的情況，乃首要的任務。對放債人施加額外牌照條件旨在確保不得向借款人另行收費的法定規定得以有效執行，並防止放債人以不知情為藉口，隱瞞其與中介公司的關係。政府當局會繼續加強公眾教育，提醒公眾對中介公司的欺詐行為保持警惕。政府當局又表示，在擬定新的規管措施時，會注意力求取得平衡，在加強規管之餘，又確保守法的放債人及中介公司能夠繼續經營。

11. 關於放債人的發牌制度，政府當局表示，現行法例賦權牌照法庭在審核牌照或續牌申請時，考慮多項相關因素。例如，牌照法庭會審視放債人的董事和主要股東的資料、其財務狀況及銀行帳戶，以及其有能力管理放債業務的證明；有關放債人是否經營放債業務的合適和適當人選；及批出牌照是否有違公眾利益。如果牌照法庭認為持牌人不再是合適和適當人選，或持牌人已嚴重違反牌照的任何條件，可撤銷其牌照。

12. 關於向放債人施加最低資本規定的建議，政府當局指出，由於資本規定是審慎監管的一環，旨在確保持牌人財政穩健，但放債人有別於銀行及保險公司等金融機構，不會接受或處理公眾的存款及保費，因此未必有充足理據支持施加有關規定。

13. 關於引入強制設定冷靜期及將申請貸款的過程錄音的建議，政府當局表示，該建議將需要審慎考慮，當局將與業界討論有關事宜。一些急需周轉的借款人或會希望立即使用貸款，而不欲等待冷靜期完結。因此，必須給予借款人豁免執行冷靜期的權利，但豁免有可能被部分不良經營者濫用，致令此項措施無法收到預期的效果。

為與放債人有關連的財務中介公司引入發牌制度的建議

14. 部分委員促請政府當局引入中介公司的發牌制度及統一其名稱，使市民更容易辨認中介公司的身份，藉此對中介公司活動作出規管。發牌制度亦可重建公眾對守法中介的信心。部分其他委員詢問政府當局會否考慮禁止中介公司營運。

15. 政府當局強調，其工作重點是令不得另行收費的法定規定能有效地執行，以及加強公眾教育，以提高公眾對中介公司不良手法的警覺。此外，中介根據措施已須獲持牌放債人正式委任，而市民可透過查閱放債人登記冊核實中介的身份。政府當局又表示，引入中介公司發牌制度的建議會引起不少複雜的問題(例如如何界定"中介"一詞)，必須小心研究，並需要諮詢持份者及更廣泛公眾。關於禁止中介公司營運的建議，政府當局認為，由於部分中介公司妥善地經營，其經營手法亦符合《放債人條例》的規定，故沒有令人信服的理由這樣做。

檢討《放債人條例》

16. 一些委員促請政府當局全面檢討《放債人條例》，並修訂已過時的條文，包括現時就貸款設定的每年 60% 的實際利率上限。部分委員又建議當局修訂《放債人條例》，以收緊對收數活動的規管，以及堵塞在該檢討中發現的因放債人改用新犯案手法而可能出現的漏洞。

17. 政府當局表示，調整《放債人條例》下的實際利率上限，未必是解決放債人及中介公司另行收費的問題的有效方法。額外牌照條件規定中介公司須獲放債人正式委任，因此，中介公司所收取的任何費用，將須在放債人收取的利息中反映出來，而中介公司不可另行向借款人收費。政府當局又表示，警方已跟進涉及放債人

以不良手法收債的個案。在某些個案中，警方已發出警告信，或對有關放債人提出檢控。政府當局現時並無計劃修訂《放債人條例》。

放債廣告

18. 委員指出，不少放債人及中介公司的廣告包含誤導性資料，他們籲請政府當局收緊對放債廣告的規管。舉例來說，政府當局可參考對煙草產品廣告所施加的限制，以助勸喻市民切勿過度借貸。

19. 政府當局表示，"忠告：借錢梗要還，咪俾錢中介"的提示，旨在提醒公眾過度借貸的問題。此外，政府當局亦已推展一系列公眾教育及宣傳活動(包括以年輕人為目標對象的宣傳活動)，以推廣審慎借貸和妥善理債的信息。

貸款諮詢人

20. 關於政府當局提出如貸款安排涉及諮詢人，規定放債人必須取得該名諮詢人的同意的擬議措施，部分委員同意，放債人必須取得貸款諮詢人的書面同意，但有部分其他委員表示，貸款諮詢人有別於擔保人，萬一借款人未能還款，諮詢人亦無須承擔償還債項的法律責任，故他們質疑是否需要在貸款中牽涉到諮詢人。

21. 關於是否需要在貸款中牽涉到諮詢人，政府當局表示，鑒於貸款擔保人和貸款諮詢人的性質並不相同，經諮詢相關持份者後，政府當局認為並無充分理據禁止有關安排。

新規管措施的實施及成效

22. 部分委員問及公司註冊處對放債人進行實地巡查的詳情，包括公司註冊處曾就違規個案向相關放債人發信，要求他們在指定時間內作出糾正的詳情。

23. 政府當局表示，公司註冊處持續對持牌放債人(不論他們是否設有零售分行)進行實地巡查，在有需要時更會對個別放債人進行超過一次巡查。在公司註冊處發現的違規個案當中，大部分關乎放債人沒有妥為保留紀錄，顯示他們已經向借款人解釋貸款協議的條款及條件。政府當局補充，在該等個案當中，只有少數持牌放債人從事無抵押私人貸款業務。至於對未能符合新發牌規定的持牌放債人施加的制裁方面，公司註冊處表示，該處會就違規

個案適時採取跟進行動。就大部分個案而言，相關的持牌放債人已經完成糾正行動，或正在採取步驟以糾正違規之處。對於嚴重的違規個案，公司註冊處可考慮請求牌照法庭發出命令，以撤銷放債人的牌照，及/或在適當情況下把有關個案轉介予警方。

24. 部分委員詢問政府當局有何措施應對該檢討所發現的不良中介不斷改變的犯案手法，以及政府當局的擬議措施能否規管涉及運用金融科技的貸款活動(例如網上貸款平台)。

25. 關於打擊不良中介的新犯案手法，政府當局表示，當局會在即將推行的公眾教育活動中加入新的信息，使公眾對騙徒運用的各種欺詐手段提高警覺。至於規管運用金融科技經營業務的放債人，政府當局指出，該等放債人須受與傳統放債人相同的牌照及監管規定所規限。

26. 部分委員詢問，當局有否採取措施，針對不良中介假冒持牌銀行的職員或代表，誘使擬借款人透過他們安排借貸的個案。政府當局表示，香港金融管理局已知悉有關情況，並已要求銀行推出措施協助市民作出分辨，以免誤墮騙局。此外，銀行不得使用中介轉介零售客戶金融產品或服務的申請。至於其他貸款安排，則只有獲銀行委任的第三方才可向銀行提供轉介服務。

在立法會會議上提出的相關質詢和通過的相關議案

27. 在 2017 年 2 月 8 日的立法會會議上，議員通過了一項由麥美娟議員動議並經由梁耀忠議員及梁繼昌議員修訂的關於"促請政府加強規管放債人及財務中介公司"的議案。該項獲通過的議案促請政府採取多項措施，包括全面檢討並修訂《放債人條例》，將其適用範圍擴大至監管經營與放債相關業務的公司；為放債人牌照施加更嚴格的牌照條件；以及制訂更嚴格的程序審查有關牌照的申請。自 2014 年以來，議員亦曾在立法會會議上，就放債人及相關財務中介公司的經營手法及規管事宜提出多項質詢。上述議案和立法會質詢的詳細內容，可透過載於**附錄 II**的超連結閱覽。

最新發展

28. 政府當局將於 2019 年 5 月 6 日的會議上，向財經事務委員會簡介其為打擊與放債業務有關的不良手法而實施的措施。

相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2019年5月3日

牌照法庭由 2016 年 12 月 1 日開始
就放債人牌照施加的額外牌照條件

牌照條件	預期效用
<p>(a) 當借款的人曾就該筆貸款或與該筆貸款有關連的事宜與中介達成或簽訂任何協議，放債人只有在特定情況下才可批出貸款，當中包括——</p> <p>(i) 該中介已獲其委任，該項委任亦已向放債人註冊處處長申報和載列於可供公眾查閱的放債人登記冊內；</p> <p>(ii) 該中介不曾向借款人收取任何費用，或要求借款人向任何人支付任何費用(無論是否聲稱是為購買任何貨品或服務)；及</p> <p>(iii) 該借款人已向放債人提供一份中介協議副本。</p>	<p>在這些新規定下，放債人在簽訂任何貸款協議前，須進行盡職審查，而放債人與有關中介的關係亦會被公開。這將有助公眾及合法經營的放債人防範騙徒，並促進更有效執行禁止向借款人另行收費的法例規定。</p>
<p>(b) 所有放債人須採取適當步驟，確定獲其委任的中介不會向借款人收取費用或要求借款人向任何人支付費用(無論是否聲稱是為購買任何貨品或服務)。放債人亦須設立並維持妥善的制度，確保獲其委任的中介知悉《放債人條例》(第 163 章)的相關條文，以及放債人牌照下關於在放債業務中使用中介的規定。</p>	<p>有助防範不良中介和放債人共謀，而警方亦能在調查有關指控時更有效地作出舉證。</p>
<p>(c) 除非借款人提供由香港房屋委員會("房委會")發出的確認書，述明解除有關單位的讓與權限制所需的地價已全數繳清；或由房屋署署長批出把有關單位用作按揭或押記的書面批准，否則放債人不能接受房委會資助單位作為抵押品。</p>	<p>防止因不當使用或接受由房委會資助單位作為抵押品，造成違反《房屋條例》(第 283 章)的情況。</p>

牌照條件	預期效用
(d) 放債人須保留書面或視像或錄音紀錄，顯示其已在達成貸款協議前，向借款人解釋有關協議的全部條款及條件。	
(e) 放債人在向另一方取得或收集借款人的個人資料或使用該等個人資料作放債業務用途前，必須採取適當的保障措施。	防止非法披露或使用借款人的個人資料。
(f) 所有與其放債業務有關的放債人廣告，無論該廣告是以文字、聲音或影像方式發出，必須包含以下風險提示字句，有關字句必須顯著和清楚可讀地顯示於廣告的文字或視像部分，以及在廣告的聲音部分清晰聽到——"忠告：借錢梗要還，咪俾錢中介"。	

資料來源：政府當局題為"為打擊與放債業務有關的不良手法實施的新措施"的文件(立法會 CB(1)221/16-17(01)號文件)第3段

相關文件一覽表

日期	事件	文件/會議紀要
2014年12月17日	謝偉俊議員提出有關規管財務中介公司的書面質詢	議事錄 (第 2677 至 2680 頁)
2015年5月13日	黃國健議員提出有關以未繳付補價的居者有其屋計劃("居屋")單位借取按揭貸款的書面質詢	議事錄 (第 7255 至 7258 頁)
2015年6月15日	政府當局於 2015 年 4 月 20 日就麥美娟議員發出有關持牌放債人相關事宜的函件所作的書面回覆	麥美娟議員的函件 (只備中文本) (立法會 CB(1)955/14-15(01)號文件) 政府當局的回覆 (立法會 CB(1)955/14-15(02)號文件)
2015年6月17日	麥美娟議員提出有關對財務中介公司的規管的口頭質詢	議事錄 (第 9398 至 9405 頁)
2015年11月11日	麥美娟議員提出有關放債人及財務中介公司的經營手法的口頭質詢	議事錄 (第 902 至 910 頁)
2015年12月16日	梁繼昌議員提出有關使用令人混淆名稱的財務中介公司的口頭質詢	議事錄 (第 2113 至 2121 頁)

日期	事件	文件/會議紀要
2016年4月11日	政府當局向財經事務委員會簡介打擊不良財務中介手法的擬議措施	政府當局的文件 (立法會 CB(1)736/15-16(03)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)979/15-16 號文件)
2016年4月27日	梁繼昌議員提出有關加強監管中介機構及相關的非法財務活動的書面質詢	議事錄 (第 5590 至 5592 頁)
2016年5月11日	譚耀宗議員提出有關對貸款廣告的規管的書面質詢	議事錄 (第 6175 至 6176 頁)
2016年8月5日	政府當局提交關於打擊與放債業務有關的不良財務中介手法的擬議措施的最新發展的資料文件	政府當局的文件 (立法會 CB(1)1158/15-16(01)號文件)
2016年11月2日	麥美娟議員提出有關打擊財務中介公司不良經營手法的措施的書面質詢	議事錄 (第 119 至 121 頁)
2016年11月9日	胡志偉議員提出有關監管財務中介公司的書面質詢	議事錄 (第 249 至 252 頁)
2016年11月30日	政府當局提交有關打擊與放債業務有關的不良手法的新措施實施情況的資料文件	政府當局的文件 (立法會 CB(1)221/16-17(01)號文件)

日期	事件	文件/會議紀要
2017年2月6日	政府當局向財經事務委員會簡介財經事務及庫務局在行政長官2017年施政報告內的相關政策措施	政府當局的文件 (立法會 CB(1)459/16-17(04)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)788/16-17 號文件)
2017年2月8日	立法會通過關於"促請政府加強規管放債人及財務中介公司"的議案	所通過議案的措辭 進度報告
2017年5月17日	麥美娟議員提出有關規管網上眾籌借貸平台的書面質詢	議事錄 (第 5322 至 5324 頁)
2017年5月29日	政府當局向財經事務委員會簡介為打擊與放債業務有關的不良手法而實施四大範疇應對措施後的發展情況	政府當局的文件 (立法會 CB(1)993/16-17(04)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1402/16-17 號文件)
2017年11月8日	謝偉俊議員提出有關個人資料遭他人盜用作申請貸款的書面質詢	議事錄 (第 1049 至 1051 頁)
2017年12月6日	謝偉俊議員提出有關規管財務公司和財務中介公司的書面質詢	議事錄 (第 2595 至 2597 頁)
2018年1月31日	陳振英議員提出有關打擊財務中介的不良經營手法及規管該行業的書面質詢	議事錄 (第 4499 至 4501 頁)

日期	事件	文件/會議紀要
2018年2月5日	政府當局向財經事務委員會簡介為打擊與放債業務有關的不良手法而推行的新規管措施的檢討工作	政府當局的文件 (立法會 CB(1)530/17-18(05)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)883/17-18 號文件)
2019年4月17日	梁繼昌議員提出有關監管放債人事宜的書面質詢	新聞稿