

2021年5月3日
討論文件

立法會財經事務委員會
持牌放債人的規管

目的

政府留意放債行業的發展並不時檢視規管措施。本文件旨在向委員闡述政府優化放債行業規管的工作情況及建議，讓相關安排更切合我們的社會及經濟情況。

行業情況

2. 根據現時同為公司註冊處處長的放債人註冊處處長（「處長」）的記錄，在2020年香港有2 395名持牌放債人，從事各類放債業務。政府自2019年起透過定期調查，收集持牌放債人的業務數據。據統計，持牌放債人截至2019年年底共有約2,726億元的客戶貸款，其中約612億為無抵押私人貸款。無抵押私人貸款雖只佔客戶貸款總額約22%，平均貸款額較小及貸款期較短，但涉及的借款宗數多，借款人不少為收入相對較低的人士。為加強對無抵押私人貸款借款人的保障，我們已採取多管齊下的措施，包括加強執法、檢討放債人牌照條件、進行公眾教育及宣傳，以及委託非政府機構為有需要的市民提供諮詢服務等。下文闡述有關措施的最新發展。

執法工作

3. 根據《放債人條例》（第163章）（「條例」），任何人在香港經營放債人業務必須領取放債人牌照，遵守牌照條件營運，及須每年申請續牌。在2019及2020年，公司註冊處分別實地巡查了497名及188名持牌放債人¹，並向違規的持牌放債人發出271項及102項糾正命令，及於兩年各發出五封警告信。就違規性質而言，大部分個案與發出的廣告，以及備存記錄有關²。涉事的放債人已按照要求糾正違規之處。視乎違規的嚴重程度，公司註冊處會考慮在涉事的放債人申請續牌時向牌照法庭提出反對。

4. 另一方面，警方採取多項針對性的執法行動，及與公司註冊處定期舉行聯絡會議，就各自的執法行動交換資料和情報，以應對持牌放債人及財務中介的不良手法。警方繼續處理涉及財務中介詐騙的個案。在2019及2020年，警方分別收到384宗及450宗投訴，並悉數進行跟進及調查。

優化規管要求及牌照條件

5. 為優化放債人發牌審批程序，處長於2021年1月發布了《放債人牌照適當人選準則的指引》及《放債人牌照申請人遞交業務計劃的指引》兩份新指引。《放債人牌照適當人選準則的指引》訂明處長在判斷牌照申請人、持牌人及其相關人士是否適當人選時會考慮的一般準則及事宜，包括申請人在合規紀錄、內部管理系統、財務狀況、經營放債業務的能力、可靠程度及誠信等方面的要求。由2021年4月1日起，新申請

¹ 實地巡查（以及有關的數字）於2020年受到2019冠狀病毒病的影響。

² 包括沒有備存(a)向借款人解釋貸款協議內容的記錄；及(b)借款人對是否已與中介達成任何協議的回應、有關中介的詳細資料，及在貸款協議中放債人與中介的關係的相關記錄。

牌照的人士在遞交申請書時亦必須同時提交其業務計劃，以顯示其對放債業務全面了解，並就經營業務準備就緒，具備所需資源執行其業務計劃，而且了解並願意遵守條例內的條文及其他要求。《放債人牌照申請人遞交業務計劃的指引》旨在提供業務計劃應包括的主要資料項目。

6. 在牌照條件方面，處長於2021年3月已尋求牌照法庭批准，由2021年3月16日起向新發出或續發的放債人牌照施加經優化的牌照條件，包括一項新條件及修訂兩項現有條件。

- (a) 新增條件：放債人在權衡借款人的還款能力後提供貸款予該借款人屬商業決定，而不同放債人或有不同的風險承受能力，借款人借貸時亦有責任評估自身的償還貸款能力。雖然如此，政府認為有需要加強措施促使放債人作出負責任的貸款。新增的牌照條件為在訂立任何無抵押個人貸款協議之前，放債人必須對申請貸款人士負擔按照貸款協議還款的能力作出評估，並充分考慮負擔能力方面的評估結果的要求。在進行評估時，放債人須考慮借款人的收入、開支及相關因素，例如貸款本金、須支付的利息總額及還款的期限等，並以適當文書記錄評估結果供公司註冊處查閱。《有關放債人牌照的牌照條件指引》的更新版本已為持牌放債人就進行評估方面提供指導。

- (b) 修訂條件：我們亦修訂了關乎規管放債人廣告及保障貸款諮詢人的兩項牌照條件。其中一項修訂條件要求持牌放債人廣告必須公正合理，不含誤導成分，以回應公眾就部分持牌放債人的廣告或令人誤以為貸款利息低及容易清還，但未必與事實相符的關注。另一修訂條件要求放債人如獲告知或知悉貸款諮詢人的書面同意書事實上並非由該諮詢人所簽署，必須立即停止使用該諮詢人的資料，以加強打擊諮詢人個人資料被不當使用的情況。

推展宣傳及提供諮詢服務

7. 為了讓公眾從多方面認識放債事宜，財經事務及庫務局於2020年1月推出名為「忠告兄弟」的公眾教育及宣傳活動，主題涵蓋防範不良放債手法及謹慎借貸，鼓勵市民作明智借貸決定，避免因不必要的借貸引致沉重財政負擔。此外，我們與警方的「反詐騙協調中心」、香港金融管理局、消費者委員會（「消委會」）及投資者及理財教育委員會等部門及機構協調合作，按各自工作範疇推展與借貸相關的公眾教育活動。

8. 政府自2016年起資助兩家非政府機構（分別為香港明愛及東華三院）為有財困的市民提供情緒支援及就如何處理債務問題提供意見（例如提供增加收入／減少支出及債務重組的資訊），並會按需要把他們轉介至轄下相關的社會服務單位接受進一步輔導。自2019年，我們已向這兩家非政府機構提供額外資源，加強這些服務。在2019/20年度及2020/21年度，兩家非政府機構處理的熱線查詢／求助數字每月平均分別為147及133宗。

建議下調法定貸款利率上限

9. 現時條例第24及25條訂明法定貸款利率上限及可推定為屬敲詐的利率。第24(1)條規定任何人以超過年息60%的實際利率貸出款項或要約貸出款項，即屬犯罪。第25(3)條規定任何貸款協議如其所訂的實際利率超過年息48%，則可推定該宗交易屬敲詐性，而法庭在顧及與該貸款有關的所有情況後，如信納該利率並非不合理亦非不公平，則可宣布該貸款協議並不屬敲詐性。

10. 消委會於2019年發布的《保障消費權益—改革放債法規和營商手法》報告指出，條例於1980年訂立後，利息上限一直沒有作出任何調整，而此後銀行利息大幅下跌，現時借貸利息上限明顯不能反映市場狀

況。報告同時就不同地區的貸款利率上限作出比較，顯示香港的利率上限相較其他發展程度相若的地區較高³。報告建議以年息48%作為上限相對較為合適。此外，過去亦有議員指出法院曾就一些案件作出裁決時表示，在涉案的放債人徵收過高利率的情況下，放債人與借款人之間的貸款協議不應予以執行。

11. 經參考本地包括銀行在內的放債業務⁴現時採納的實際利率和可資比較地區的相關做法，並考慮社會對此議題的意見，我們認為，實際利率的法定上限應由年息60%下調至年息48%，而表面看來可推定為屬敲詐性的貸款交易的實際利率，則應相應地由年息48%以上下調至年息36%以上。與此同時，我們會繼續透過公眾教育及宣傳活動提醒市民謹慎借貸的重要性，以及要求放債人必須對申請貸款人士還款能力事先作出評估，促使放債人作出負責任的貸款。

12. 我們已知會持牌放債人及銀行界有關建議，並會繼續收集意見。同時，我們亦展開所需進行立法的籌備工作。

徵詢意見

13. 請委員察悉政府就加強規管持牌放債人而推行的上述措施，並就政府於上文的建議提出意見。

財經事務及庫務局
財經事務科
2021年4月

³ 舉例而言，澳洲的貸款年利率上限為48%，而新加坡的月利率上限則為4%。

⁴ 根據11家信用卡發卡銀行的公開資料顯示，去年的實際年利率介乎於約16%至39%之間。銀行會就拖欠帳款收取較高利率，而該範圍介乎於約39%至47%之間。