

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)644/2022號文件

檔 號：CB1/SS/6/22

2022年10月14日內務委員會會議文件

根據《放債人條例》作出的兩項與法定利率上限相關的 附屬法例小組委員會報告

目的

本文件匯報根據《放債人條例》作出的兩項與法定利率上限相關的附屬法例小組委員會(“小組委員會”)的商議工作。

背景

2. 放債人營運業務受《放債人條例》(第163章)及牌照條件規管。根據《放債人條例》，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。放債業務的相關規定涵蓋牌照及續牌申請的要求、利率水平、收費限制、私隱保護、資料披露、諮詢人資料的使用及廣告內容等。

3. 關於法定利率水平，根據《放債人條例》第24(1)條，任何人(不論是否放債人)如以超過年息60%的實際利率(“利率上限”)貸出款項或要約貸出款項，即屬犯罪。根據《放債人條例》第25(3)條，關於任何貸款的還款協議或關於任何貸款利息的付息協議，如其所訂的實際利率超逾年息48%(“敲詐性利率”)，則該宗交易表面看來可被推定為屬敲詐性，而法庭在顧及《放債人條例》第25條所指明的相關情況後，¹可重新商議

¹ 《放債人條例》第25條所指明的相關情況包括：作出貸款時的通行利率；債務人的年齡、經驗、做事能力和健康狀況；在達成交易時債務人所受財務壓力的程度和該壓力的性質；在顧及所提供的保證的性質和價值後，貸款人接受的風險程度；以及貸款人與債務人的關係等。

該宗交易。該兩個利率水平自1980年引入後一直維持於現行水平。

4. 因應香港不斷變化的利率環境及放債行業的發展情況，政府當局檢討了《放債人條例》所訂的利率上限和敲詐性利率。在考慮多個因素後，包括消費者委員會（“消委會”）於2019年提出的建議、²本地放債行業採用的實際利率、³可資比較司法管轄區（例如澳洲和新加坡）的相關做法，以及相關法庭判決，⁴政府當局建議把利率上限由年息60%下調至年息48%，敲詐性利率則由年息48%下調至年息36%。

根據《放債人條例》作出的兩項與法定利率水平相關的附屬法例

根據《放債人條例》第24及25條提出的擬議決議案

5. 財經事務及庫務局局長作出預告，表示擬於2022年7月13日的立法會會議席上動議一項議案，目的是尋求立法會批准，把利率上限由年息60%下調至年息48%，而敲詐性利率則由年息48%下調至年息36%（“擬議決議案”）。擬議決議案如獲得通過，將自2022年12月30日起實施。

² 消委會於2019年9月發表題為《保障消費權益——改革放債法規和營商手法》的研究報告，除了檢視消費者各種借款行為，亦比較香港與5個司法管轄區有關放債的法規，指出現行放債人規管制度的問題，並提出一系列建議。消委會特別促請政府修訂《放債人條例》，目的包括成立行業特定監管機構，以及下調利率上限至年息48%等。

³ 根據20家信用卡發卡銀行提供的資料，截至2021年年底，實際年利率大多介乎約33%至41%之間。銀行會就拖欠帳款收取較高年利率，介乎約38%至47%之間。

⁴ 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%。過去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，放債人與借用人之間的貸款協議不應予以執行。

《2022年放債人(修訂)規例》

6. 《放債人條例》第18(1)(b)條規定，貸款協議的摘記或備忘錄須包括或附有《放債人條例》相關條文(第18至25條)的撮要，以令該貸款協議得以強制執行。撮要的格式載列於《放債人規例》(第163A章)附表3。根據《放債人規例》附表3的序言，有關撮要並非法例的一部分，如有疑問，應參閱《放債人條例》有關條文。《放債人條例》第24及25條的撮要分別包含第24(1)及25(3)條所分別指明有關貸款利率上限為年息60%及敲詐性利率為年息48%的提述。

7. 《2022年放債人(修訂)規例》(第139號法律公告) (“《修訂規例》”)由行政長官會同行政會議根據《放債人條例》第34條訂立，以修訂《放債人規例》附表3，刪除《放債人條例》第24及25條的撮要中年息60%及年息48%的具體提述。此舉的效力是，相關撮要將以一般方式提述《放債人條例》第24(1)及25(3)條所分別指明的利率上限及敲詐性利率。《修訂規例》於2022年6月17日在憲報刊登，於2022年6月22日的立法會會議席上提交立法會省覽，以進行先訂立後審議的程序，並將自2022年12月30日起實施。

小組委員會

8. 在2022年7月8日的內務委員會會議上，內務委員會同意成立小組委員會，以研究擬議決議案及《修訂規例》。為了讓小組委員會有更多時間研究該兩項附屬法例，財經事務及庫務局局長應內務委員會的要求，撤回上文第5段所述動議議案的預告。另外，內務委員會主席於2022年7月13日的立法會會議上動議一項議案，把《修訂規例》的審議期延展至2022年7月20日後第21天或之後舉行的首次立法會會議(即2022年10月19日的立法會會議)，而該項議案獲得通過。

9. 小組委員會的委員名單載於**附錄**。小組委員會由葛珮帆議員擔任主席，曾經與政府當局舉行一次會議，審議擬議決議案和《修訂規例》，並曾邀請公眾提交意見書。在指明限期屆滿時，小組委員會未有接獲任何有關該兩項附屬法例的意見書。

小組委員會的商議工作

10. 小組委員會普遍支持擬議決議案及《修訂規例》。在進行商議期間，小組委員會曾研究政府當局把法定利率水平訂於擬議水平的理據。小組委員會亦曾討論規管持牌放債人的措施，以及較容易成為欺詐受害者的特定組別借款人(例如外籍家庭傭工(“外傭”)、學生、長者和家庭主婦)，在向持牌放債人借貸時會如何得到保障。小組委員會的商議工作綜述於下文各段。

擬議法定利率水平

11. 部分委員認為，年息48%的擬議利率上限超出借款人的負擔能力，而且在目前低利率的環境下，實屬太高。就此，小組委員會要求政府當局進一步闡釋擬議新訂利率水平(即利率上限及敲詐性利率分別為年息48%及36%)的理據為何，並詢問政府當局有否評估調低利率水平對本地放債業的影響。

12. 政府當局解釋，當局建議調低敲詐性利率，把利率上限由年息60%下調至年息48%，而門檻則由年息48%下調至年息36%，當中是考慮到貸款利率在36%以上的借款人普遍平均收入及市場議價能力較低，而且貸款違約率較高。根據公司註冊處的資料，就2020年持牌放債人的無抵押個人貸款業務而言，貸款利率介乎37%至48%的貸款，違約率為7.3%，而貸款利率介乎49%至60%的貸款，違約率為8.6%，兩者的違約率遠高於貸款利率訂於36%或以下的貸款。⁵ 這反映貸款利率高於36%，對收入較低的借款人而言，負擔甚重。利率上限及敲詐性利率的擬議水平亦符合消委會於2019年提出的建議，⁶ 並與本地放債行業(包括銀行)採用的實際利率⁷及可資比較司法管轄區的相關做法⁸ 相若。

⁵ 貸款利率在12%或以下的貸款，違約率為1.8%；貸款利率介乎13%至24%的貸款，違約率為1.6%；貸款利率介乎25%至36%的貸款，違約率為2.6%。

⁶ 請參閱註腳2。

⁷ 請參閱註腳3。

⁸ 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%。

13. 政府當局進一步表示，在2020年，利率介乎48%至60%的無抵押個人貸款只佔481億元總貸款額的14%。鑒於《銀行營運守則》訂有利率規定，當中是參考《放債人條例》第24(1)及25(3)條分別所指明的利率上限及敲詐性利率的水平，因此政府當局就有關建議徵詢了香港銀行公會和存款公司公會的意見，以確保銀行能夠應付擬議利率的影響。政府當局強調，有關建議已在減輕對收入及市場議價能力較低的借款人的利息負擔和避免對本地放債業造成重大影響兩者之間取得適當平衡。

規管持牌放債人的措施

14. 部分委員認為，政府當局應劃一對銀行和持牌放債人的規管要求，透過進一步修訂《放債人條例》或發出指引，對持牌放債人施加更嚴格的規管，包括要求持牌放債人須把借款人的信貸資料，送交正由香港金融管理局(“金管局”)支援業界組織建立的多個新設信貸資料服務機構平台；以及在批核貸款申請時充分考慮借款人還款能力評估的結果。這些委員認為，雖然銀行和持牌放債人的資金來源不同，但就分享借款人資料方面，對銀行與持牌放債人的規管要求應劃一，以提高借款人信貸能力的透明度，這將會為放債業的營運帶來裨益，並有助香港銀行及金融體系保持穩健。這些委員籲請政府當局因應小組委員會所作的討論，檢視及加強對持牌放債人的規管。

15. 政府當局回應時表示，當局已與金管局研究在新設的多間信貸資料服務機構模式的架構下，如何要求參與個人信貸業務的持牌放債人將其個人信貸資料納入共用信貸資料內，以建立一個資料更全面的共用信貸資料庫，讓不同金融機構可更準確地作出審慎的貸款決定。政府當局進一步解釋，對銀行提供的信貸服務所作的規管，是從保障市民存款的角度出發，而在規管持牌放債人提供的信貸服務方面，則較著重保障借款人免受不負責任的放貸行為所影響，但同時容許放債人可以在銀行體系以外成為另一個選擇，為有需要的借款人提供資金來源。儘管如此，政府當局會繼續監察《放債人條例》的實施情況，並會在有需要時檢討和優化規管制度，包括按情況適當劃一對銀行和持牌放債人的規管措施。

16. 對於有建議修訂《放債人條例》以加強規管涉及放債的眾籌活動，政府當局回應時表示，對網上眾籌活動(包括點對點網絡借貸)作出規管的建議，已納入在進行中的規管眾籌檢討工作的範圍內。

17. 部分委員關注到，現時沒有規定持牌放債人採用同一方法計算利率及在廣告中陳述借貸的整體費用。政府當局表示，《放債人條例》規定放債廣告中須以年利率百分比顯示擬收取的利息。《放債人條例》附表2亦清楚述明應如何計算真正百分比年利率。此外，《有關放債人牌照的牌照條件指引》亦訂有規定，在訂立任何貸款協議前，持牌放債人須向擬借款人解釋相關條款及條件，特別是關乎還款的條款及條件。政府當局會密切檢視放債行業的情況，有需要時會進一步提高貸款利率的透明度。另一方面，在擬議利率上限及敲詐性利率生效前，政府當局會加強公眾教育及宣傳工作，包括於公司註冊處的網站上提供借貸利率計算機，讓公眾能查核放債人收取的真正百分比年利率是否符合《放債人條例》的規定。

對特定組別的借款人提供的保障

18. 部分委員指出，外傭在同一時間向多於一名放債人借貸及學生可輕易在網上借貸的問題持續存在，並質疑放債人牌照的經優化牌照條件，在推動放債人審慎地向還款能力有限的借款人放債方面，是否具有成效。這些委員質疑，持牌放債人有否嚴格地對借款人進行還款能力評估。此外，委員認為，由於金融科技的發展(包括虛擬銀行的出現)，令市民更容易獲得網上借貸服務，且選擇亦更多，因而可能令負債問題(尤其是在學生當中)更趨惡化。這些委員促請政府當局實施更嚴謹的規管，並參考內地的做法，為借款人(尤其是學生)提供更妥善的保障。

19. 政府當局表示，多年來當局已不時加強對放債活動的規管。自2021年3月生效的最新牌照條件要求持牌放債人在訂立無抵押個人貸款協議前，須就借款人的還款能力(例如其收入及支出)進行評估。公司註冊處進行的巡查顯示，遵循牌照條件的整體情況至今大致令人滿意。政府當局會繼續密切監察放債業務的最新發展，並會考慮本地社會的具體情況及適當地參考其他司法管轄區的經驗，適時檢討是否需要採取任何額外措施。

20. 政府當局注意到，無抵押個人貸款的借款人中，外傭佔有相當大比例，而且他們的負債水平相對較高。⁹ 為解決外傭借貸的問題，政府當局一直有進行針對性的宣傳工作，以期提醒外傭審慎借貸的重要，例如尋求外傭主要來源地的駐港領事館協助向外傭傳遞信息，提醒有關借貸時需特別留意的事項，包括進行還款能力評估的要求。至於學生，政府當局一直有透過社交媒體帖文、公共交通工具廣告等，針對性向學生宣揚審慎借貸的重要，但由於學生的借貸來源多為信用卡，要進一步推出措施保障他們不會過度借貸，便需要採取全面的方法，而不是單靠是次調整利率的工作。政府當局會繼續按情況適當地檢討措施，應付學生過度借貸的行為。

21. 部分委員察悉，擬議的利率水平對在經修訂的附屬法例生效前訂立的貸款協議並無追溯力，他們建議政府當局應加強保障較容易成為欺詐受害者的借款人(例如外傭、學生、長者及家庭主婦)，透過公眾教育讓他們更了解法定利率的下調，並加強執法行動，打擊持牌放債人的欺詐行為，特別是在2022年12月30日新利率水平生效前的一段時間。

22. 政府當局表示，當局已持續推出公眾教育及宣傳活動，協助公眾認識和防範不良放債手法，以及審慎借貸的重要性。最近一輪宣傳活動於2022年上半年展開，透過於公共交通工具(包括港鐵車站、巴士車廂)、社交媒體及網上媒體等渠道，提醒市民借貸前須仔細考慮個人財務狀況及還款能力，留意借錢廣告內容，了解清楚貸款協議的條款及條件，避免債務滾大，並在有需要時尋求專業輔導。如下調法定利率上限及敲詐性利率的法例修訂建議獲通過，政府當局將於2022年第四季新利率水平生效前，推出新一輪的公眾教育及宣傳活動。政府當局亦會透過電視及電台宣傳片、公共交通工具廣告、小冊子、網上短片等，提醒市民大眾利率上限的下調，以及持續謹慎地作出借貸決定的重要性。

⁹ 根據公司註冊處截至2022年7月底的統計數據，外傭在2021年所借的無抵押個人貸款金額為54億元，佔持牌放債人批出的無抵押個人貸款總金額(505億元)的11%。相應的交易宗數為29萬宗，佔總交易宗數(106萬宗)的27%。

建議

23. 小組委員會已完成審議擬議決議案及《修訂規例》。小組委員會支持該兩項附屬法例，且不會就該等附屬法例提出任何修訂。小組委員會亦察悉，財經事務及庫務局局長將會重新作出預告，表示擬於2022年10月26日的立法會會議上動議議案，以尋求立法會批准擬議決議案。

徵詢意見

24. 謹請議員察悉上文所載小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部1暨公共申訴辦事處
2022年9月28日

根據《放債人條例》作出的兩項與法定利率上限相關的
附屬法例小組委員會

委員名單

主席 葛珮帆議員, BBS, JP

委員 林新強議員, JP
陳仲尼議員, SBS, JP
陳穎欣議員
黃英豪議員, BBS, JP
簡慧敏議員

(總數：6名委員)

秘書 何潔屏女士

法律顧問 崔浩然先生