

有關加強規管持牌放債人的公眾諮詢

前言

1. 財經事務及庫務局發出本諮詢文件，就加強規管持牌放債人的建議徵詢意見。
2. 財經事務及庫務局歡迎公眾人士在 2025 年 8 月 22 日或之前，以電郵或郵寄方式提交意見：

電郵：money-lenders-consult@fstb.gov.hk

郵寄：香港金鐘道 66 號金鐘道政府合署 15 樓

財經事務及庫務局財經事務科第六組

3. 財經事務及庫務局可以透過任何形式及為任何用途，視乎情況複製、引述、撮述及發表所收到的意見書的全部或部分內容，而無須另行尋求提出意見者的許可。
4. 我們在諮詢結束後以不同方式公布或發出的其他文件，或會提述提出意見者的名字及所屬團體。任何提出意見者如不希望其名字或所屬團體的資料被公開，請在意見書內表明。提出意見者提供的個人資料，只會供財經事務及庫務局或其他政府部門／機構用於與這次諮詢有關的用途。

加強規管持牌放債人

目的

政府建議採取一系列措施加強規管持牌放債人（放債人），加大力度處理過度借貸的問題。本文件載列建議要點。

背景

2. 任何人在香港經營放債人業務必須領取放債人牌照。放債人的領牌事宜及放債交易受《放債人條例》（第163章）規管¹，規管範圍涵蓋貸款利率上限、收費限制及廣告內容等。放債人經營放債人業務時須受牌照法庭於放債人牌照上施加的條件所規限。牌照條件所規管的範圍則涵蓋中介、私隱保護、資料披露及廣告內容等。

3. 現時，牌照法庭、公司註冊處和警方在放債人的規管制度下有各自的角色。牌照法庭負責裁定放債人牌照申請及發出牌照，並就放債人牌照施加牌照條件。公司註冊處放債人註冊辦事處負責處理放債人牌照申請、牌照續期，並備存放債人登記冊以供公眾查閱，以及監察放債人就遵從牌照條件的合規情況。警方負責執行《放債人條例》，包括審查放債人牌照及牌照續期的申請，並會就有關放債人的投訴作出調查及執法，例如無牌經營放債人業務，以及以超過法例規定的利率借出款項等。

4. 政府一直密切留意放債業的市場情況，持續檢視及優化現行的規管措施，以促使放債人更負責任地批出貸款，並更好地保障市民的利益。

¹ 根據《放債人條例》第2條，“放債人”指經營貸款業務（不論他是否亦經營其他業務）的人，或宣傳、宣布或以任何方式顯示自己是經營該業務的人，但不包括附表1第1部所指明的“受豁免的人”，或作出附表1第2部所指明的“受豁免的貸款”的人。《放債人條例》附表1第1部所指明的“受豁免的人”包括《銀行業條例》（第155章）所指的認可機構的附屬公司；附表1第2部所指明的“受豁免的貸款”包括為購買不動產、並以該不動產的按揭作為保證而真誠作出的貸款，以及再資助該項按揭而真誠作出的貸款等。根據《放債人條例》第7條，任何人不得無牌照經營放債人業務；而根據《放債人條例》第3條，《放債人條例》不適用於《銀行業條例》所指的認可機構。

現行規管安排

5. 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，遵守法定貸款利率上限等要求。除了《放債人條例》的要求外，放債人須按照其牌照內所列條件經營放債人業務。無牌經營或不按照其牌照內所列條件經營放債人業務，即屬犯罪，一經定罪，最高可處第6級罰款（即100,000元）及監禁兩年。

6. 2022年，我們將法定貸款利率上限由年息60%下調至48%，以及將敲詐性利率²的門檻由年息48%下調至36%，以減輕借款人的利息負擔。

牌照條件

7. 2021年，我們優化了放債人牌照條件，規定放債人在訂立任何無抵押個人貸款協議之前，必須評估借款人按照貸款協議還款的負擔能力；放債人為其放債業務發出或刊登的任何廣告，必須公正合理，不含誤導成分；以及放債人須在訂立貸款協議前，要求擬借款人提供貸款諮詢人所簽署確認擔任該貸款申請的諮詢人的同意書。如放債人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簽署，必須立即停止使用該諮詢人的資料。

8. 現時，牌照條件已有規管放債人在負擔能力評估、貸款協議、貸款諮詢人、追討債項、保障個人資料及放債廣告等方面的要求：

- (a) 負擔能力評估：根據放債人牌照條件第15條，放債人在訂立任何無抵押個人貸款協議、或在無抵押個人貸款協議下批出任何大幅增加的貸款額之前，放債人須評估擬借款人或借款人按照貸款協議還款的負擔能力，以及充分考慮負擔能力方面的評估結果；
- (b) 貸款協議：根據放債人牌照條件第5條，在訂立任何貸款協議之前，放債人必須向擬借款人解釋協議的全部

² 根據《放債人條例》第25條，如法庭信納貸款交易屬敲詐性，可重新商議該宗交易，使交易雙方均獲公平對待，並可為該目的而就該宗交易的條款或交易雙方的權利，作出其認為適當的命令，或給予其認為適當的指示。

條款，特別是關於還款的條款，包括貸款利率、利息總額、總共須償還的款額及任何拖欠還款行為的可能後果等。放債人應清晰告知擬借款人貸款協議的詳情，以便擬借款人能夠審慎地決定究竟應否簽訂貸款協議；

- (c) 貸款諮詢人：根據放債人牌照條件第13條，貸款申請若有提供諮詢人，放債人須在訂立貸款協議前，要求擬借款人提供諮詢人所簽署確認擔任該貸款申請的諮詢人的同意書；放債人如獲告知或知悉該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。

諮詢人的角色僅限於就貸款申請提供有關擬借款人的資料，而就有關貸款並無任何法律或道義上的責任。

若貸款諮詢人沒有書面同意成為擬借款人的貸款諮詢人，放債人不應就相關事宜聯絡該諮詢人。在任何情況下，諮詢人對償還貸款無任何責任。

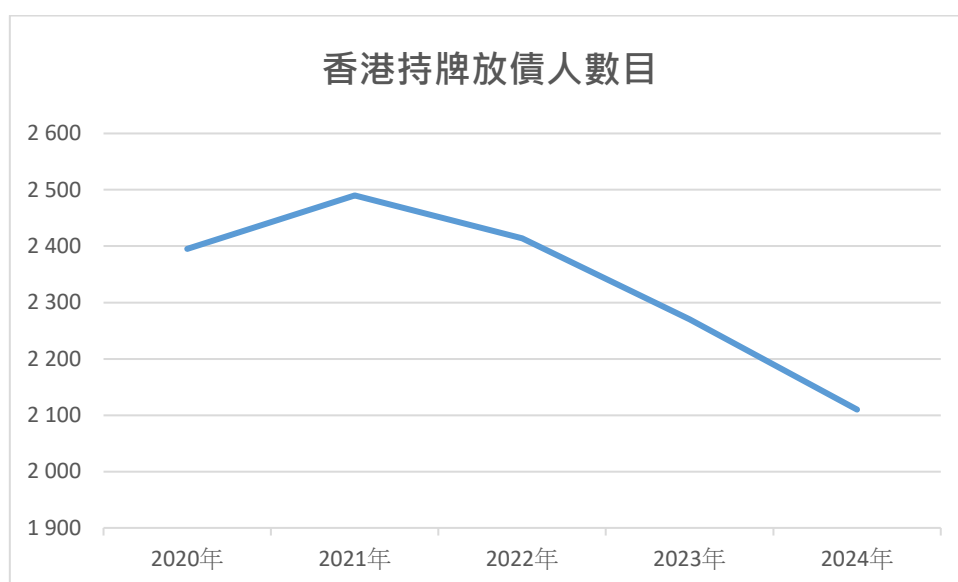
- (d) 追討債項：根據放債人牌照條件第10條，放債人及其收數人士只可向法律上被視作欠下放債人債項的人士追討債項；放債人及其收數人士在試圖尋找債務人時，不得騷擾任何人，也不得採取不合法或不當的收數手法。放債人及其收數人士若騷擾諮詢人或任何其他非欠債人士，或採取不合法或不當的收數手法，警方會處理有關投訴；
- (e) 保障個人資料：根據放債人牌照條件第10條，放債人必須確保在其業務運作中所收集的個人資料受到保障，免受未獲授權或意外的查閱、處理、刪除或遭任何收數人士使用於其他方面；放債人並須在收集、使用、保存和處理個人資料方面時刻遵守《個人資料(私隱)條例》（第486章）的規定；以及
- (f) 放債廣告：根據放債人牌照條件第9條，放債人的所有廣告必須公正合理，不含誤導成分，及包含該放債人

處理投訴的熱線電話號碼及風險提示字句³等資訊。廣告不應載有誇大借錢容易或淡化借貸成本的資料。放債人亦應確保廣告所載的資料及傳遞的信息準確無誤，並且沒有掩飾、遺漏、縮小或混淆任何相關的事實。

現況

9. 為掌握最新市場情況，公司註冊處定期要求放債人提供貸款業務數據作分析用途。截至2024年底，香港共有2 110家放債人，較2023年底下跌約7%。過去五年，香港持牌放債人數目詳見圖一。

圖一：過去五年香港持牌放債人數目



10. 整體而言，放債人市場高度集中，按貸款總金額計算，截至2024年底，前10名的放債人已佔貸款總額約79%。

11. 無抵押個人貸款方面，截至2024年底，涉及無抵押個人貸款的總金額約472億元，平均壞帳比率約9.3%。香港約有1 000家放債人有從事無抵押個人貸款業務，而相關的無抵押個人貸款總金額達1,000萬元或以上的約有320家放債人。根

³ 放債人以其名義或透過他人，為其放債業務發出或刊登的任何廣告的文字或視像部分，必須包含"忠告：借錢梗要還，咪俾錢中介"的風險提示字句。該風險提示字句也必須在廣告的聲音部分清晰聽到。

據所得資料，如以無抵押個人貸款總金額計算，首10名的放債人的放債金額已佔全部無抵押個人貸款款額約64%，可見有關市場主要集中於規模較大的放債人。

12. 近年來，社會十分關注過度借貸問題，特別是低收入人士的無抵押個人貸款。現時，不少放債人提供簡單快捷的貸款審批流程，使借貸變得十分方便。部分借款人在借貸前未有認真評估自身還款能力，因而陷入過度借貸的困境。這不僅為借款人帶來財務問題及精神壓力，部分借款人（例如外傭）更因債台高築而未能償還，導致其僱主受到放債人及收數人士所滋擾，造成不少社會問題。

13. 有關過度借貸問題在低收入人士尤為顯著。根據公司註冊處的資料，低收入人士（包括外傭）是無抵押個人貸款市場的主要組成部分之一。截至2023年底，無抵押個人貸款總金額達1,000萬或以上的放債人於2023年內訂立的無抵押個人貸款的資料顯示，每月收入10,000元或以下的借款人⁴佔相關放債人無抵押個人貸款市場貸款宗數達29%，平均貸款額約20,150元；相關的壞帳比率達9.4%，較整體壞帳比率（7.0%）為高。如以借款人的職業分類，外傭為所有職業之中貸款宗數最多（26%），平均貸款額約19,900元；相關的壞帳比率為9.9%，也是所有職業之中最高。

14. 無抵押個人貸款宗數在外傭之後的藍領僱員，以及餐飲／酒店／旅遊從業員，則分別佔無抵押個人貸款宗數總數約15.8%及9.0%，平均貸款額分別約31,730元及39,730元，而壞帳比率則分別為7.2%及6.4%。

其他區域的做法

15. 我們參考了其他司法管轄區規管放債人作出無抵押個人貸款的做法，包括內地、新加坡、英國、澳洲及新西蘭。一般而言，放債人均須遵守有關司法管轄區的法例規定。有關該等司法管轄區規管放債人作出無抵押個人貸款的詳情載於附件。

⁴ 撇除收入為零的借款人

擬議措施

加強規管無抵押個人貸款

16. 2021年，我們在牌照條件新增了一項有關評估借款人負擔能力的要求。在訂立任何無抵押個人貸款協議或在無抵押個人貸款協議下批出任何大幅增加的貸款額之前，放債人必須評估擬借款人或借款人按照貸款協議還款的負擔能力，並充分考慮負擔能力評估的結果。評估時，放債人須考慮擬借款人或借款人的收入、開支及按照貸款協議還款的能力。其他應考慮的因素包括貸款本金、須支付的利息總額及還款期限、擬借款人現時的信貸及財務資料等。

17. 為加大力度處理低收入人士⁵過度借貸的問題，須加強規管放債人批出的無抵押個人貸款。在考慮有關無抵押個人貸款借款的規管方面時，我們參考了新加坡的規管安排。新加坡根據借款人的年收入作基準設立無抵押個人貸款借款上限，並就外籍人士設立較低的上限。舉例來說，非新加坡籍人士如年收入少於10,000新加坡元（約58,000港元，即平均每月收入為833新加坡元或4,830港元），其擬貸款額及其他無抵押個人貸款欠款的總額，累計不可多於500新加坡元（約2,900港元），即相當於其月薪0.6倍（ $500 / 833$ 新加坡元）。

18. 我們**建議**根據借款人的每月收入作基準，設立無抵押個人貸款的累計上限。如借款人的每月收入低於特定水平，其無抵押個人貸款的「累計貸款額」⁶不能多於其每月收入的若干比例。所以，放債人在批出無抵押個人貸款前，必須計算批出貸款後會否超越有關比例。

⁵ 2016年，政府推出「在職家庭津貼計劃」，以支援沒有領取綜合社會保障援助，而工時較長的低收入在職家庭。在該計劃下，一人住戶的全額津貼每月收入上限為\$12,000元。

⁶ 「累計貸款額」是指放債人所掌握該借款人未償還的所有放債人貸出的無抵押個人貸款總額。

19. 我們建議就借款人每月收入及其無抵押個人貸款累計貸款額上限設定為以下水平—

	借款人每月收入*	無抵押個人貸款 累計貸款額上限
(i)	5,000 港元或以下	不多於一個月收入
(ii)	5,001 至 10,000 港元	不多於兩個月收入

*如借款人沒有固定收入，放債人須按照借款人過去 12 個月的入息紀錄，以計算其每月平均收入。

20. 我們留意到社會各界就處理低收入人士過度借貸的問題持不同意見，希望能在保障借款人與維持放貸市場活力之間取得平衡。因此，除上文第18至19段的建議外，我們亦**建議**設立無抵押個人貸款「還款佔入息比率」上限，作為另一個可行選項。訂定有關比率上限時，我們參考了本港銀行業的規管安排。在物業按揭貸款方面，香港金融管理局（金管局）規定有關還款佔入息比率上限為五成。至於無抵押個人貸款方面，金管局要求銀行須就有關貸款訂立合適的還款佔入息比率上限。

21. 我們建議就借款人每月收入及其無抵押個人貸款還款佔入息比率⁷ 上限設定為以下水平—

	借款人每月收入*	還款佔入息比率 上限
(i)	5,000 港元或以下	不超過 35%
(ii)	5,001 至 10,000 港元	不超過 40%

*如借款人沒有固定收入，放債人須按照借款人過去 12 個月的入息紀錄，以計算其每月平均收入。

22. 舉例來說，如借款人的月收入為5,000港元，根據第19

⁷ 「還款佔入息比率」中對「還款」的提述，是指放債人所掌握該借款人就未償還的所有放債人貸出的無抵押個人貸款總額，而需要承擔的每月還款總額。

段建議的無抵押個人貸款累計上限，若借款人沒有其他未償還的無抵押個人貸款，放債人最多可向其批出共5,000港元的貸款額。如果按照第21段建議設立還款佔入息比率上限，該借款人每月還款上限應為1,750港元（即不超過月收入的35%）。假設放債人收取約30%年利息，如借款人沒有其他未償還的無抵押個人貸款，放債人分12期每月還款，最多可向該借款人批出共18,000港元的貸款額。

23. 此外，我們留意到部分借款人在其僱傭合約即將完結時，向放債人進行大額借貸後失蹤，導致其僱主被放債人及其收數人士追債。為杜絕有關情況，我們**建議**除以上關於放債人批出的無抵押個人貸款的規管外，放債人在批出無抵押個人貸款時，還款期不可長於該借款人僱傭合約期所剩下的期限。

加強保障公眾權益

24. 針對有僱主因其外傭借貸而被滋擾的情況，現時放債人牌照條件已清楚列明相關規管要求，包括貸款諮詢人、追討債項及保障個人資料等方面的要求（見上文第8段）。諮詢人的角色僅限於就貸款申請提供有關擬借款人的資料。在任何情況下，諮詢人對償還貸款並沒有任何責任。

25. 為進一步加強保障公眾權益，特別是外傭僱主的權益，我們**建議**針對借款人在貸款申請時有提供貸款諮詢人的情況，可考慮採取以下措施—

- (i) 放債人就貸款申請收到貸款諮詢人的書面同意書後，必須**主動發信**予諮詢人，向其核對同意書的真確性。放債人必須在接獲貸款諮詢人的書面確認後，才可以使用該諮詢人的資料；或
- (ii) 貸款諮詢人必須親身於放債人經營放債人業務的處所簽署有關的書面同意書。

26. 我們亦考慮到諮詢人的角色就貸款申請而言並非必要，但卻對不知情而被申報為諮詢人的人士帶來不少困擾。另一可考慮的措施，是禁止放債人要求借款人在申請無抵押個人貸款時，提供貸款諮詢人。

優化及提升借款人就無抵押個人貸款的負擔能力的評估

27. 2024年4月，在金管局的支持下，香港銀行公會、香港有限牌照銀行及接受存款公司公會，以及香港持牌放債人公會（統稱行業公會）推出「信資通」，以引入多於一家個人信貸資料服務機構，促進個人信貸資料服務的市場競爭，並提升個人信貸資料服務機構的服務水平。

28. 政府一直積極鼓勵放債業界參與「信資通」，以便更準確地評估借款人就無抵押個人貸款的負擔能力。截至2025年5月，有36家放債人已加入「信資通」。根據放債人提供的財務資料，該36家放債人截至2024年底的無抵押個人貸款總額共佔所有放債人相關貸款總額約64%。無抵押個人貸款市場主要集中於規模較大的放債人。按貸款金額⁸計算，前五名已加入「信資通」的放債人，佔該市場份額超過六成。另外，截至2024年底，在整體放債人的市場上，只有約一半的放債人有進行無抵押個人貸款業務，當中約七成的無抵押個人貸款業務少於1,000萬元。

29. 為推動更多放債人加入「信資通」，政府及金管局一直與行業公會研究和提供不同方案，並舉辦有關「信資通」的簡報會及主動邀請未參與「信資通」的放債人進行會面。此外，平台營運商（即香港銀行同業結算有限公司全資附屬公司信貸資料平台有限公司）開發了一個名為共用模組（Common Module）的介面，提供有效、較低成本和便捷的途徑讓放債人接駁到「信資通」，免卻建立應用程式介面（API）的需要。

30. 「信資通」旨在全面記載借款人的個人信貸資料，有助借貸機構在審批貸款申請前進行詳細的風險評估。由於現時放債業界仍有不少放債人尚未加入「信資通」，為了提升「信資通」個人信貸資料的完整性，令已加入「信資通」的認可機構、放債人及其他借貸機構能夠透過個人信貸資料服務機構的信貸報告，得知客戶（借款人或擬借款人）更全面的相關借貸資訊，從而加強對借款人或擬借款人就無抵押個人貸款的負擔能力的評估，我們建議規定所有持牌放債人須定期向「信資通」提供其借款人的個人信貸資料，包括借貸

⁸ 有關貸款金額指截至2023年底無抵押個人貸款總金額達1,000萬元或以上的放債人於2023年內訂立的無抵押個人貸款金額。

申請、已獲批的貸款詳情，例如信貸額度及未償還金額，以及還款紀錄等資料，以完整「信資通」的數據庫，令其全面涵蓋所有個人信貸資料。

31. 由於無抵押個人貸款市場主要集中於規模較大的放債人，我們亦**建議**規定，無抵押個人貸款業務達一定水平的放債人，在批出貸款之前，有關放債人須根據擬借款人或借款人在「信資通」下個人信貸報告，對擬借款人或借款人的還款負擔能力作出評估，以加強評估的完整性和準確性。換言之，有關放債人須加入「信資通」以取得擬借款人或借款人的個人信貸報告。

32. 至於釐定無抵押個人貸款業務達到的水平，初步資料顯示，若將某年內放債人訂立的無抵押個人貸款總額門檻定於1億元，會有約50間放債人須使用「信資通」的個人信貸報告作還款負擔能力評估。以截至2023年底持有達1,000萬元或以上相關貸款的放債人於2023年內訂立的無抵押個人貸款總額計算，該約50家放債人的相關款額已佔有關無抵押個人貸款市場約85%。

優化投訴處理

33. 公司註冊處一直密切留意放債行業的整體監管，以及放債人就牌照條件的遵規情況。過去五年，公司註冊處一共進行2 340次實地巡查，並就巡查期間發現的違規情況向放債人共發出621個糾正命令及30封警告信。因應放債市場的最新發展，處方不時致函放債人，提醒他們須特別注意的相關牌照條件及事項。

34. 為加強保障公眾權益，公司註冊處會就放債人違規投訴的處理流程增加透明度，讓投訴人更清楚掌握公司註冊處處理投訴的方法及服務承諾，亦會加強與警方的溝通及情報交換。

35. 此外，公司註冊處會研究加強監督放債人處理投訴的制度及程序，以確保投訴獲適當處理。具體而言，公司註冊處計劃定期向放債人收集其收到的投訴的統計資料，並就資料進行分析，以監察投訴數字持續高企的放債人有否設立程序，以確保顧客的投訴得到適當處理，以及有採取適當的補救行動，並確保處理放債事宜的所有員工、代理人、獲委任

第三方及代其行事的其他人均知悉投訴程序，並能為投訴人提供有關程序的正確資料。

加強宣傳教育

36. 我們會加強向外傭群體和青年及低收入人士群體宣傳教育，提升其對借貸的認知，並通過多語言、多渠道推廣審慎借貸的重要性。我們會重點提醒外傭群體，不應在未得到僱主同意的情況下向放債人提供僱主作為貸款諮詢人，亦不應在未得到僱主同意的情況下，提供僱主住址作為借款人的聯絡地址。

37. 我們又會加大力度向外傭僱主提供投訴違反牌照條件的放債人的渠道。此外，我們會重點向青年及低收入人士群體宣傳審慎理財，借貸前考慮其必要性及自身還款能力，減少衝動借貸。我們會與勞工處、投資者及理財教育委員會和非政府團體加強合作，確保信息傳遞到位。

優化放債人規管制度

38. 為進一步加強對放債人的規管，我們**建議**優化現行規管制度，包括發牌機制及《放債人條例》。現時，牌照法庭負責裁定放債人牌照申請及發出牌照，並就放債人牌照施加牌照條件。為提升放債人規管工作的成效和效率，我們**建議**放債人的發牌及監管事宜由政府部門（即公司註冊處）統一負責，包括審批申請、監察遵規情況，以及就違規事項作出檢控等。我們會仔細研究上述建議所涉及的法例修訂，以及財政和人力資源。

39. 此外，為加強阻嚇力及增加透明度，我們建議在政府網站發布有關屢次違規放債人的詳情，以供公眾參閱。我們會透過修訂《放債人條例》相關條文，以落實上述建議。

徵詢意見及下一步工作

40. 政府歡迎公眾就上文所載有關加強規管放債人的建議提出意見。我們會詳細考慮收到的意見，以敲定具體建議。

財經事務及庫務局

財經事務科

2025 年 6 月

其他司法管轄區規管放債人作出無抵押個人貸款的詳情

	內地	新加坡	英國	澳洲	新西蘭
無抵押個人貸款借款上限	因應相關監管規定，不同地區設有其最高貸款額度限制，而小額貸款公司可以在所設範圍內，參考所在地經濟狀況和人均國內生產總值水準，自行制定其最高貸款額度限制	- 根據借款人的<u>年收入作基準</u>就無抵押個人貸款設有借款上限 - 就新加坡籍人士及非新加坡籍人士設立不同借款上限 - 放債人須透過借款人的信貸報告，考慮有關借款申請會否使借款人超出法定上限 <u>非新加坡籍人士之法定上限</u> - 年收入<u>少於 10,000 新加坡元</u>：不論向多少放債人借款，擬貸款額及其他欠款總額最多 500 新加坡元 - 年收入<u>至少 10,000 但少於 20,000 新加坡元</u>：不論向多少放債人借款，擬貸款額及其他欠款總額最多 3,000 新加坡元	沒有	沒有	沒有

	內地	新加坡	英國	澳洲	新西蘭
		• 年收入 <u>至少 20,000 新加坡元</u>: 不論向多少放債人借款，擬貸款額及其他欠款總額以借款人六個月收入為限 <u>新加坡籍人士之法定上限</u> • 年收入 <u>少於 20,000 新加坡元</u>: 不論向多少放債人借款，擬貸款額及其他欠款總額最多 3,000 新加坡元 • 年收入 <u>至少 20,000 新加坡元</u>: 不論向多少放債人借款，擬貸款額及其他欠款總額以借款人六個月收入為限			
「還款佔入息比率」上限	• 沒有	• 沒有	• 沒有	• 沒有	• 沒有
向信貸資料數據庫提供資料的規定	• 因應相關監管規定，小額貸款公司須就批出的貸款向中國人民銀行征信	• 所有放債人須在訂明的時限內及批出貸款前，向 Moneylenders Credit Bureau 提供與該筆貸款有關的信貸資料	• 沒有	• 資產總值達到特定水平的大型的獲授權接受存	• 沒有

	內地	新加坡	英國	澳洲	新西蘭
	中心提供信貸資料			款機構須向合資格的信貸資料服務提供者提供信貸資料	
使用信貸資料服務的規定	• 沒有	• 所有放債人須於批出貸款前，向 Moneylenders Credit Bureau 取得擬借款人的信貸報告	• 沒有	• 沒有	• 沒有