

# 立法會財經事務委員會資料文件

## 英國、澳洲和香港保障銀行服務業消費者及促進競爭安排 的比較研究：簡介

引

言

本文件概述金融管理局(金管局)最近進行的比較研究結果，該研究比較了英國、澳洲和香港三地，在保障銀行服務消費者及促進競爭的安排。本文並提出，金管局認為在研究改進香港的安排時應該特別注意的課題。

研

究

2. 這項研究的目的是蒐集其他地區在保障銀行服務業消費者及促進競爭安排方面的實際資料，以便考慮本港現行的安排是否仍然適當。研究選擇以英國及澳洲為對象，原因是這兩個國家是反映兩種不同取向及架構制度的最佳例子。這項研究也顯示本港現有的安排在若干環節上與其他地區有距離，或者是規範化程度較低。

### 英 國 、 澳 洲 及 香 港 的 比 較 ： 重 點

3. 香港與其他兩個地區最大的一個分別，在於英國及澳洲的監管機構均獲得明確的授權，保障金融及銀行服務的消費者。香港金管局雖然在《銀行業條例》下，有責任「提供措施以保障存款人」，但在保障消費者方面，卻並未獲得明確授權。



4. 香港的制度與另外兩地有很多分別，研究中特別指出其中兩個環節：第一是有關經營手法標準的釐定、監察及執行；第二是就消費者投訴進行的調查、處理及仲裁。

5. 有關經營手法的標準方面，所有三個地區都有制定類似《銀行營運守則》文件，而所有三個地區的守則都不是法定文件。但負責執行守則的機關、具體的執行手法，以至銀行違反守則可能受到的制裁都各有分別。英國及澳洲都設有專門的機構，負責正式監察銀行對守則的遵行情況。在香港，儘管這項監察工作落在金管局身上，但卻不是一項法定的責任，而金管局就這份守則也無明確的法定權力。

6. 在處理消費者投訴方面，英國及澳洲都設有正式的申訴專員制度，申訴專員有權就爭議進行仲裁。這些制度最初是由行業採取自我監管的形式而成立。香港並無相類制度；惟金管局在消費者投訴方面亦有擔當角色，就是致力確保有關銀行妥善處理這些投訴。但金管局既不能進行仲裁，亦無權下令規定作出賠償。

7. 這兩個例子表明本港與其他地區在消費者保障安排方面有距離，或本港規範化的程度較低。部分原因可能是香港較取向自由市場及鼓勵市場競爭，亦即是三個地區的管治取向不同有關。但由於香港市場愈來愈成熟，競爭愈來愈大，涉及消費者的問題亦會越來越普遍，金管局相信現在是研究檢討本港現行安排是否適當的時候。

8. 如果認為香港應該更進一步，跟隨其他地區的做法，便要考慮幾件事項。第一是本港應加強哪些環節的安排？具體上應如何落實？其中包括在何種程度上需要進行立法？第二是要決定應由誰來負責這些事項？這方面有三大選擇：第一是銀行業採取某種自我監管的形式。第二是設立某種形式的消費者保障機關。第三是交由金管局負責。政府、立法會和其他有關各方需要詳細考慮上述各點。

## 金 管 局 參 與 消 費 者 保 障 ？

9. 目前金管局在消費者保障方面並未獲得明確的授權，但參與程度日漸提高。例如，金管局積極參與制定《銀行營運守則》及處理銀行客戶投訴的工作。金管局樂意承擔這些責任，並視之為重要工作之一。如果有需要，金管局也很願意作出更大的承擔。雖然金管局同時負責審慎監管認可機構及保障消費者權益的工作可能會出現角色衝突，但這個問題可以透過明確劃分兩項職能，確保兩者保持獨立來解決。此外，這兩項職能亦能互相配合，發揮增效作用，因為兩者都需要對銀行業有充分了解，以及與業界有緊密聯繫。由金管局承擔這項責任，比另行成立機構更有效率及更具成本效益。

10. 金管局對此持開放態度。不過，若要提高金管局在這些環節的參與，便需要有明確的授權、法定權力及額外資源。雖然金管局在現行《銀行業條例》下的權力並非完全切合有關消費者保障等微觀層面的事宜，但金管局一直努力不懈以不同形式參與保障消費者，譬如成功參與制定《銀行營運守則》及處理銀行客戶投訴的工作。然而，若要擴闊金管局的授權，便需要對金管局的權力作出檢討。

11. 同時，必須強調，加強對消費者保障事宜的關注，並不表示金管局會干預銀行在釐定收費等方面所作的商業決定。研究結果清楚顯示，儘管其他地區在消費者保障方面所涵蓋的

範圍比較廣泛，但即使是這些地區，服務定價及貸款決定等環節並不納入消費者保障的範圍內。

前

瞻

12. 至於金管局未來的工作計劃，首要是與香港銀行公會合作，完成現正進行有關檢討《銀行營運守則》的工作。然後金管局打算研究以下事項：

- (a) 金管局應否就保障銀行服務消費者承擔明確的法定責任？若答案是肯定的，那麼應如何落實及履行這項責任？
- (b) 應如何及由誰來監察及執行《銀行營運守則》？是否有足夠理據賦予守則某種形式的法定支持？
- (c) 應怎樣懲罰違反守則的機構？
- (d) 金管局應否對銀行的內部處理投訴程序制定具體標準？
- (e) 是否需要設立類似申訴專員制度的外部機制來解決銀行與客戶間的糾紛？若需要，應制定怎樣的解決糾紛安排？

13. 上述問題並未羅列所有有關消費者權益的事項，也未能解決如何促進銀行業的競爭及由誰來負責的問題。不過，只要能就上述問題找到適當答案，那麼在銀行業內設立保障消費者的有效機制方面已跨前了一大步。金管局會就此諮詢業內公會及消費者委員會等組織，並會盡快向立法會財經事務委員會匯報有關結果。

2001 年 4 月 27 日

英國、澳洲和香港

保障銀行服務消費者及促進競爭措施的

比較調查

金融監管機構的角色

和

市場經營手法的自律監管



## 目錄

行政摘要	i
第一章 引言	1
第二章 保障消費者與促進競爭的一般架構	3
第三章 金融監管與保障銀行服務消費者及促進競爭	11
第四章 營運守則形式的自律監管	25
第五章 解決糾紛與申訴專員計劃	45
第六章 享用基本銀行服務	59
參考	67

## 行政摘要

### 背景

1. 由於公眾對銀行增加費用和收費以及客戶因此蒙受的影響，甚為關注，因此金融管理局(金管局)有需要就如何保障銀行客戶進行研究。為此，金管局進行了一項比較調查，比較英國、澳洲和香港三地在保障銀行服務消費者及促進競爭的措施，從而再檢討金管局是否需要扮演更明確的角色保障消費者。本項調查的目的，是要比較及找出本港與其它國家在制度上的分別。本文件只匯報比較調查結果，有關的政策建議將留待金管局和港府另外研究。

### 香港和其它比較國家的主要分別

#### *保障消費者/促進競爭的一般架構*

2. 其它比較國家和香港，在保障消費者和促進競爭制度上，存在重大分別。

3. 英國和澳洲均有正式的監管架構保障消費者，捍衛消費者權益。兩地亦有制訂全面競爭法例，務求提高經濟效率。
4. 在英國，「公平交易辦事處」(Office of Fair Trading)負責執行保障消費者和促進全面競爭的法例。該辦事處的職能，包括執行《公平交易法令》(Fair Trading Act)授予的法定職責，鼓勵交易商提供高水準的客戶服務，同時確保投訴能夠迅速和公平地解決。「公平交易辦事處」和「競爭委員會」(Competition Commission)，是兩大競爭管理機關，防止違反競爭原則或濫用市場支配地位的經營手法。
5. 在澳洲，「澳洲競爭和消費者委員會」(Australian Competition and Consumer Commission)是國家機構，負責保障消費者權益和捍衛競爭。「澳洲競爭和消費者委員會」根據1974年《交易行為法令》(Trade Practices Act)和1983年《價格監察法令》(Prices Surveillance Act)，致力促進競爭和市場效率，鼓勵公平交易，促進合符競爭原則的定價，以及在缺乏有效競爭的市場，限制價格升幅。在金融界，「澳洲證券及投資事務委員會」(Australian Securities and Investment Commission)是保障消費者的負責機構。

6. 政府致力促進競爭，以提高經濟效益和促進自由貿易，從而惠及消費者。政府相信促進市場競爭是達成上述目標的一種途徑，而非最終目的。政府亦相信，讓市場力量自由運作，並盡量減低干預，是培植和維持競爭的最佳方法。除非市場出現失效或扭曲情況，以致限制了進入市場的機會或在市場內競逐的機會，進而損害經濟效益或自由貿易，使香港的整體利益受損，否則政府不會干預市場的運作。本港的競爭政策以「競爭政策綱領」所述的廣泛政策架構為本，並可按需要輔以一系列因應不同行業而制定的具體措施，包括發牌條件、合約條文、經營守則、行政措施、公開譴責，以至個別條例所載的反競爭條文。政府認為無需要訂立一刀切式的競爭法，原因是這種法例有其本身的不足之處，並可能會造成過度監管、引致營商環境出現不明朗因素，更會有違本港奉行的自由開放貿易的原則。
  
7. 本港有多條法例提供貿易標準及產品安全等環節的一般消費者保障。若某些範疇需要推行較具體的消費者保障措施，則由適用於有關行業的特定法例來載明特別制定的條文，以確保有關的消費者獲得所需保障。香港消費者委員會在處理投訴、調解消費者糾紛，以及進行產品與服務的測試及調查研究方面擔當主動的角

色。雖然消費者委員會並非監管機構，亦沒有相關強制執行權力，但它一直以來運作有效，在執行以上職能方面有良好的成績，在調解工作上亦往往取得成功。

### 金融監管與保障銀行服務消費者及促進競爭

8. 保障金融(包括銀行)服務消費者的責任，在英國落在監管機構(「金融業管理局」Financial Services Authority)身上，在澳洲則落在獨立法定機構(「澳洲證券及投資事務委員會」)身上。香港的情況則不同，沒有特定機構獲得明確授權負責保障銀行服務消費者。
9. 英國設立的「金融業管理局」，是金融服務業的單一監管機構，並獲明確授權保障消費者。「金融業管理局」其中兩項監管目標，與消費者有關，一是促進消費者對金融體系的認識，二是確保消費者獲得適當保障。為了保障消費者，「金融業管理局」須依法設立單一申訴專員和賠償計劃。此外，「金融業管理局」又提供其它服務，以推廣消費者教育和灌輸金融知識。在競爭問題上，「金融業管理局」制訂的規則，須交由「公平交易辦事處」和「競爭委員會」作出競爭評審。

10. 澳洲採用的金融監管模式以功能界定，並設立特定機構，解決金融市場的不同問題。「澳洲審慎監管管理局」(Australian Prudential Regulation Authority)是負責審慎監管的機構，而「澳洲證券及投資事務委員會」和「澳洲競爭和消費者委員會」的職能，分別是保障消費者，和處理金融體系競爭事務。雖然「澳洲審慎監管管理局」以關注金融體系的安全為大前題，但亦須要「就金融體系的安全和有效運作、促進競爭、推廣競逐機會和維持競爭中立性等目標，取得平衡」。「澳洲證券及投資事務委員會」的主要職能，包括監督業界遵守澳洲《銀行營運守則》，檢查銀行的客戶申訴制度，批核申訴專員計劃等解決糾紛計劃，以及推動消費者教育。作為全國性的競爭機構，「澳洲競爭和消費者委員會」的職責包括促進金融體系內的競爭。
11. 在香港，金融監管任務，由不同金融市場的監管機構分擔。主要的監管機構為香港金融管理局(金管局)、證券及期貨事務監察委員會(證監會)和保險業監理處(保監處)。金管局的一般職能，是「提供措施以保障存款人」，同時有責任「促進及鼓勵認可機構...維持正當操守標準」。但該等職能，必須以金管局的主要職能為前提，就是「促進銀行體系的整體穩定與有效運作」。由於這項

主要職能，基本上涉及關乎銀行體系整體穩健性的宏觀事項，因此，金管局在現行《銀行業條例》下的權力，通常不適用於處理有關消費者的個別事宜。不過，金管局亦可使用其它有效方法保障客戶，例如鼓勵銀行遵守銀行營運守則、以勸喻形式糾正違反守則情況或處理客戶投訴等。

### *以銀行營運守則形式實行的自律監管*

12. 除了監管機構的正式監管外，業界自律監管在保障消費者和推動教育上，亦發揮重要作用，而自律監管的形式通常包括訂出市場經營手法的最低標準。三地全都制訂了自願性的《銀行營運守則》，並由業內公會發佈或支持。雖然三份守則的實質內容會有分別，不過範圍一般包括戶口運作、資料披露規定、營運原則和糾紛解決。而在各種分別中，監察遵守守則的形式和效用，大相徑庭。此外，英國和澳洲的營運守則，規定採納守則的銀行須制訂內部程序，處理客戶投訴，該等程序須符合若干標準。同時，成員亦須加入外部解決糾紛機制，例如是申訴專員計劃，以給予客戶進一步的追索權。

13. 英國「銀行業守則標準委員會」(Banking Code Standards Board) ，是一個由業界資助但身份獨立的機構，負責監察業界遵守銀行守則。該委員會的監察方法，包括銀行進行自我評核和由第三者進行調查。制裁行動包括披露違規行徑、發出警告或譴責、暫停或終止有關銀行登記作為採納守則的銀行、以及公開譴責。然而，「銀行業守則標準委員會」獲得的權力只屬有限。「銀行業守則標準委員會」計劃制訂新的紀律處分程序和懲罰，但須與「英國銀行公會」(British Bankers' Association) 議定。《英國銀行業競爭報告》(Cruickshank Report on Competition in UK Banking) ，質疑現行以《銀行業守則》自律監管的方法，是否為消費者帶來實質好處。有見及此，英國政府就如何改善情況作出檢討，務求令守則的制訂和執行情序更加中立和公正。
14. 澳洲的《銀行營運守則》，現時正由獨立顧問進行檢討。和英國《銀行業守則》不同，澳洲是由法定機構(「澳洲證券及投資事務委員會」)負責監察銀行遵守守則。「澳洲證券及投資事務委員會」每年會公佈監察結果和投訴統計數字。然而，監察程序是單靠銀行的自我評核，並無外間機構監督。此外，即使銀行違反守則，假如不涉及違法，「澳洲證券及投資事務委員會」一般都不能採取強制行動。這些限制條件，削弱了「澳洲證券及投資事務



委員會」的監察作用，招致公眾抨擊。「澳洲證券及投資事務委員會」已表明有計劃檢討監察程序，評定能否加強銀行自我評核的效用，同時確認必須輔之以外間監察。

15. 在香港，業內團體並不參與監察或執行遵守《銀行營運守則》。作為銀行業監管機構，金管局積極推動該守則的訂立，並承諾監察業界遵守該守則，可見金管局對保障消費者甚為關注。金管局的監察方法，包括銀行進行自我評核，以及現場審查和進行調查。如前文所述，在保障消費者方面，金管局扮演的角色，不及另外兩地的監管機構清晰，即使有違反守則的情況發生，亦未必適合行使《銀行業條例》賦予的正式權力。但透過其它的方法，金管局在保障消費者事宜上發揮了積極的作用，這些方法包括鼓勵銀行遵守營運守則，勸喻銀行糾正違規情況及處理客戶投訴等。至於解決糾紛程序，現時並沒有任何標準，是針對銀行內部程序而訂立的。此外，現時並沒有規定銀行為客戶提供另外的免費解決糾紛機制(即沒有銀行申訴專員)。

## 解決糾紛與申訴專員計劃

16. 用作比較的兩個國家，有更精密的架構，解決一般的客戶投訴(包括未必與遵守守則有關的投訴)。英國和澳洲，都設有銀行申訴專員計劃，提供非正式的方法解決消費者糾紛。此外，兩地都有就銀行處理客戶投訴的內部程序訂定標準或規則(澳洲正在研擬有關規則)。英國和澳洲的監管機構，一般無須處理銀行客戶投訴，香港金管局則不然，因為香港缺乏外部的解決糾紛機制。
  
17. 根據《金融服務與市場法令》(Financial Services and Markets Act)，「金融業管理局」必須成立新的單一「金融申訴專員服務計劃」(Financial Ombudsman Service)。此外，「金融業管理局」亦有責任為受監管機構(包括銀行)，制訂處理投訴規則。最先由銀行界自發成立的前「銀行申訴專員辦事處」(Office of the Banking Ombudsman)，亦會併入「金融申訴專員服務計劃」的新制度內。所有認可銀行必須強制性加入「金融申訴專員服務計劃」。《英國銀行業競爭報告》又提議「金融申訴專員」應制訂消費者指引，但政府表明，申訴專員的主要責任是解決糾紛，而不是制訂標準或進行監管。然而，政府正檢討申訴專員在影響業界訂定標準時可擔當甚麼角色。

18. 在澳洲，根據動議中的《金融服務改革草案》(Financial Services Reform Bill)，銀行必須為客戶提供適當的內部和外部的投訴與解決糾紛程序。內部和外部的程序，須分別遵照國內認可標準，和獲得「澳洲證券及投資事務委員會」審批。如未能提供適當的解決糾紛程序，將違反發牌規定。
19. 香港的《銀行營運守則》規定，銀行須制訂程序，處理客戶投訴，守則亦列載有關該等程序的建議。然而，本港既無申訴專員計劃，又沒有獲得認可的另類解決糾紛服務，提供獨立和專業的機制，解決客戶與銀行的糾紛。銀行客戶如有糾紛未能解決，可向金管局投訴。金管局將聯絡銀行，確保銀行對投訴作出全面調查。但金管局並不對糾紛作出仲裁或判予賠償。

### 享用基本銀行服務

20. 英國、澳洲和香港並沒有正式規定，要銀行為低收入社群，提供基本銀行服務。此外，三地均沒有訂出銀行服務產品規例，或對銀行費用和收費，作出正式規限。然而，政府機關和監管機構，

經常扮演催化角色，鼓勵市場照顧弱勢社群的銀行服務需求，同時一旦市場未能回應這些要求，會考慮採取必需的措施。

21. 英國政府積極鼓勵銀行為弱勢社群提供基本銀行服務，同時又考慮提供另類的服務和供應渠道，協助把弱勢社群，納入金融服務網內。銀行業又在《銀行業守則》中，界定基本銀行戶口的特點，而大部份主要零售銀行，均已提供這類戶口。雖然目前無須正式監管，但政府最近提出一份諮詢文件，列出一項稱為 **CAT**(即收費 **Charges**、享用 **Access** 及條款 **Terms**)的標準，作為基本銀行戶口的指標。**CAT** 標準禁止向日常交易，徵收一次過收費，實際上將限制銀行對這類戶口的收費。
  
22. 「澳洲銀行公會」(Australian Bankers' Association)指出，澳洲已為低收入和弱勢社群，提供低成本戶口，因此政府無須介入。然而，「澳洲銀行公會」最近宣佈，在《銀行營運守則》近期的檢討中，有意把基本銀行戶口的特點，納入新守則之中。同時，在野黨聲言，選舉勝出後會提出銀行須遵守「社會約章」。
  
23. 弱勢社群被銀行拒諸門外的情況，在香港似乎不成問題，因為個別銀行表示願意向小存戶提供銀行服務。港府亦建議銀行在調整

費用和收費時，要顧及長者和弱勢社群，例如是給予這些人士豁免收費。港府會繼續密切留意事態發展，如有需要則考慮採取適當措施，確保銀行按合理的收費水平，為弱勢社群提供基本銀行服務。

24. 表 1 就三地的保障消費者措施作高層次比較，以重點指出香港和另外兩地，在保障銀行客戶方面的重大分別。

表 1：英國、澳洲和香港三地的保障消費者措施

	英國	澳洲	香港
<b>監管架構</b>			
保障消費者綜合法例	✓ <sup>1</sup>	✓ <sup>2</sup>	✓ <sup>3</sup>
競爭綜合法例	✓ <sup>4</sup>	✓ <sup>5</sup>	✗ <sup>6</sup>
監管機構獲明確授權保障銀行服務消費者	✓ <sup>7</sup>	✓ <sup>8</sup>	✗ <sup>9 10</sup>
按照法例規定，審慎監管機構必須考慮競爭情況或情理因素	✓	✓	✗ <sup>11</sup>

附註1 《公平交易法令》(Fair Trading Act) 是由「公平交易辦事處」(Office of Fair Trading)執行。

附註2 《交易行為法令》(Trade Practices Act) 和《價格監察法令》(Prices Surveillance Act) 是由「澳洲競爭與消費者事務委員會」(Australian Competition and Consumer Commission)執行。

附註3 本港並非以單一條法例，而是多條法例來提供公平交易方面的一般消費者保障，其中包括《不合情理合約條例》、《服務提供（隱含條款）條例》及《管制免責條款條例》。

附註4 《競爭法令》(Competition Act) 由競爭事務委員會和「公平交易辦事處」執行。

附註5 見附註 2。

附註6 本港並無全面競爭法。正如「競爭政策綱領」所述，政府促進競爭的方法，是就不同行業 制定有關的規管措施。

附註7 「金融業管理局」(Financial Services Authority)的監管目標，包括保障消費者和加深公眾對金融體系的認識。

附註8 「澳洲證券及投資事務委員會」(Australian Securities and Investment Commission)的監管目的，包括「促進投資者和消費者對金融體系的信心，明智地參與金融體系」。「澳洲審慎監管管理局」(Australian Prudential Regulation Authority)亦必須「就金融體系的安全和有效運作、推動 競爭、推廣競逐機會和保持競爭中立性等目標，取得平衡。」

附註9 「✓」表示該地在某範疇上的措施或機制，不如其它地方有正式或法定安排；但卻設有另類 相關的或非正式的措施。

附註10 在《銀行業條例》下，金管局的一般職能包括「提供措施以保障存款人」，但沒有獲得法例明 確授權保障消費者。

附註11 雖然就這方面並無法定的規定，但各政策局及部門在制定政策及檢討現行做法時，必須從市場 競爭的角度作出適當考慮，以確保遵守競爭政策。

	英國	澳洲	香港
監管機構有權監管市場行爲	✓ <sup>12</sup>	✓ <sup>13</sup>	✗ <sup>14</sup>
<b>行業公會的角色</b>			
頒佈／支持行業營運守則	✓	✓	✓
監督業界遵守行業守則	✓ <sup>15</sup>	✗	✗
訂立行業申訴專員計劃	✓ <sup>16</sup>	✓ <sup>17</sup>	✗
<b>銀行營運守則</b>			
非法定的銀行營運守則	✓	✓	✓
監察遵守銀行營運守則機制	✓ <sup>18</sup>	✓ <sup>19</sup>	✓ <sup>20</sup>
對違反銀行營運守則實施制裁	✓ <sup>21</sup>	✗ <sup>22</sup>	✗ <sup>23</sup>
<b>解決一般投訴糾紛</b>			

附註12 「金融業管理局」的市場行爲守則，主要適用於指定的投資業務，只有限度適用於銀行業。

附註13 「澳洲證券及投資事務委員會」訂出接受存款機構向客戶提供資料的標準，監管彼等的營運手法和是否遵守營運守則。

附註14 金管局的其中一項職能，是「促進與鼓勵認可機構...維持正當操守標準及良好和穩妥的業務常規」，但其主要職能，是處理涉及維持銀行體系的有效運作及穩定性的宏觀事項，因此在保障消費者方面的權力有限。

附註15 「英國銀行公會」(British Bankers' Association) 成立「銀行業守則標準委員會」(Banking Code Standards Board)，獨立監察業界遵守該守則。

附註16 「銀行申訴專員計劃」(Banking Ombudsman Service)最先在 1986 年設立，將併入由「金融業管理局」設立的法定「金融申訴專員服務計劃」(Financial Ombudsman Service)中。

附註17 「澳洲銀行業申訴專員計劃」(Australian Banking Industry Ombudsman) 於 1990 年設立，是一個以行業為基礎的自律監管計劃。

附註18 「銀行業守則標準委員會」以行業自律監管形式進行監察。

附註19 通過銀行自我評核方式，由「澳洲證券及投資事務委員會」進行監察。

附註20 由金管局進行監察，作為對認可機構持續監管的一部份，並輔之以內部審核評估。

附註21 制裁包括「點名批評」及最終被 BCSB 開除會籍。

附註22 「澳洲證券及投資事務委員會」通常不會採取執法行動，除非涉及違法。

附註23 金管局行使《銀行業條例》下的權力，通常適用於影響到銀行體系整體穩定性的宏觀事項；如屬於銀行與客戶間的關係或經營手法，因性質較為輕微，行使該等權力以作制裁可能並不相稱。

	英國	澳洲	香港
銀行的內部解決糾紛程序，須遵守法例規定或認可標準	✓ <sup>24</sup>	✓ <sup>25</sup>	✗
外部解決糾紛計劃須提交審批	✓ <sup>26</sup>	✓ <sup>27</sup>	✗
設立申訴專員計劃，解決銀行與客戶的糾紛	✓ <sup>28</sup>	✓ <sup>29</sup>	✗
<b>享用基本銀行服務</b>			
銀行服務產品監管	✗	✗	✗
監管銀行費用和收費	✗	✗	✗
銀行營運守則中對基本銀行戶口提供說明	✓ <sup>30</sup>	✓ <sup>31</sup>	✗
基本銀行戶口官方指標	✓ <sup>32</sup>	✗	✗
通過郵政局或鄉間交易中心提供銀行服務	✓	✓	✗

附註24 「投訴處理守則」，由「金融業管理局」滙同「金融申訴專員」制訂，並根據《金融服務與市場法令》(Financial Services and Markets Act)發出。

附註25 「澳洲投訴處理標準」(Australian Standard on Complaints Handling)是由「澳洲標準協會」(Standards Australia)制訂，該協會是非政府團體，獲得聯邦政府認可和提供部份經費。

附註26 根據《金融服務與市場法令》，「金融業管理局」必須設立單一的強制性的申訴專員計劃，即「金融申訴專員服務計劃」。

附註27 外部解決糾紛計劃，必須符合由「澳洲證券及投資事務委員會」制訂的監管指引。

附註28 《金融服務與市場法令》今年稍後實施時，所有受監管機構(包括銀行)，將強制地受「金融申訴專員服務計劃」涵蓋。在《金融服務與市場法令》生效之前，有關機構仍受銀行申訴專員計劃及其它金融服務的申訴專員計劃涵蓋。

附註29 澳洲銀行業申訴專員計劃是以行業為基礎的自律監管計劃。

附註30 特點：僱主可把薪金，直接存入戶口；政府發放的福利金，可直接存入戶口；支票和現金可直接存入戶口；賬單可用直接扣賬、轉帳或存款入聯通戶口方式支付；現金可用提款機提取；不設透支；可提清戶口所有款項。

附註31 在當前檢討中，建議併入銀行營運守則的標準特點包括：不收取戶口保存費用；每月6宗免費非存款交易，包括可在櫃位免費提款最多3次；不規定每月最低結餘額；不限次數的免費存款。

附註32 「基本銀行戶口」的CAT(即收費Charges、享用Access及條款Terms)標準，包括日常交易不設一次過或固定收費，從而對銀行收費，實施價格限制。







## 1. 引言

- 1.1 由於公眾對銀行增加費用和收費以及消費者因此蒙受的影響，甚為關注，因此金管局有需要就如何保障銀行客戶進行研究。立法會最近便動議辯論此事。立法會在二月時動議，促請政府和金管局檢討《銀行營運守則》，提高銀行調整費用和收費的透明度；以及研究賦予金管局權力，保障銀行服務消費者。
- 1.2 根據《銀行業條例》，金管局的目標，是提供措施以保障存款人，及促進銀行體系的整體穩定和有效運作。金管局未獲授予明確的法律權力，扮演消費者的監察機構，而這個角色，亦可能與金管局作為審慎監管機構的角色有所衝突。有見及此，金管局正檢討其在保障消費者方面的角色，第一步是比較英國、澳洲和香港三地的保障銀行服務消費者措施。調查的目的，是要比較及找出香港和另外兩地在保障銀行客戶方面的分別，然後以此作為基礎，研究金管局是否需要在保障消費者方面，扮演更明確的角色。本文件只匯報比較調查結果，並不就將來推行的政策作出建議，後者將留待金管局和港府另外研究。

- 1.3 本報告從介紹三地的保障消費者和促進競爭的一般架構入手，這些架構通常訂出總體的規範，以便釐定與個別行業相關的業內措施。然後，報告會檢討在保障金融/銀行服務客戶方面，官方和業內團體所扮演的角色。保障消費者通常包括監管市場經營手法，以及解決客戶投訴的機制。因此，報告會更詳細研究《銀行營運守則》形式的自律監管，以及銀行申訴專員計劃等解決糾紛機制。報告亦會探討弱勢社群享用基本銀行服務的問題。
- 1.4 國際形勢所趨，參照國家在金融監管方面，已作出或正作出迅速的轉變和改革。根據調查發現，在改革過程中，消費者權益日益受到重視，而保障消費者的功能，很多時逐步由正規的機構擔當起來。鑑於改革和改變在進行中，我們要密切留意其它國家的有關發展形勢並從中借鏡。

## 2. 保障消費者和促進競爭的一般架構

### 英國架構

#### 制訂政策的責任

- 2.1 在英國，貿易及工業大臣(Secretary of State for Trade and Industry)負責制訂消費者事務和促進競爭的全盤政策。「貿易及工業部」(Department of Trade and Industry)之下設立的「消費者事務理事會」(Consumer Affairs Directorate)，擔當帶頭角色，處理消費者政策和法例。作為決策機構，「消費者事務理事會」與政府其它部門、商界和消費者團體、「公平交易辦事處」(Office of Fair Trading)和「地方管理局交易標準部門」(Local Authority Trading Standards Departments)等監管機構密切合作。

#### 保障消費者和促進競爭的執法機關

- 2.2 「公平交易辦事處」(Office of Fair Trading)既是消費者監察機構，又是競爭管理局。「公平交易辦事處」的目的，是「促進有

效競爭，打擊不正當的交易手法，發佈適當指引，藉此促進和捍衛英國消費者的經濟權益。」

2.3 在保障消費者方面，「公平交易辦事處」鼓勵各行各業的交易商，提供高水準的客戶服務，及確保投訴能夠迅速和公平地解決。為達到此目標，《公平交易法令》賦予「公平交易辦事處」職能，鼓勵業內公會制訂行業營運守則。此外，「公平交易辦事處」又指導客戶通過各種計劃、申訴專員、顧問團體和交易標準主任等途徑解決申訴。然而，「公平交易辦事處」無權介入交易商與消費者之間的個別糾紛。為了教育消費者認識各種權利和選擇，「公平交易辦事處」又印製一系列小冊子和單張，同時提供公眾諮詢服務，稱為“Consumer Help”。

2.4 在促進競爭方面，「公平交易辦事處」獲 1998 年《競爭法令》(Competition Act) 賦予權力，禁止違反競爭原則的協議和經營手法，以及禁止濫用市場支配地位。此外，《公平交易法令》又賦予「公平交易辦事處」職能，辨別可能不利於競爭和公眾利益的合併案例，轉介「競爭委員會」(見下文)進一步調查。

2.5 「競爭委員會」(Competition Commission) 是英國另一個主要的競爭管理局。「競爭委員會」是根據 1998 年《競爭法令》成立的獨立公共機構，在 1999 年取代前「專利權與合併委員會」。「競爭委員會」有兩個明確功能。一是調查由英國其它競爭管理局(如「公平交易辦事處」)轉介關於公用事業公司的專利權、合併和經濟監管的事項。二是假如有人就「公平交易辦事處」和公用事業監管機構對違反《競爭法令》所作的判決提出上訴，而判決又涉及違反競爭原則的協議，以及濫用市場支配地位者，則由「競爭委員會」的上訴審裁處，進行上訴聆訊。

---

## 澳洲架構

### 制訂政策的責任

2.6 澳洲財政部(Department of Treasury)負責制訂全國性消費者事務政策。財政部消費者事務科(Consumer Affairs Division)的主要職能，包括：

- 改革保障消費者條例；
- 提供消費者教育與資訊；以及
- 推動行業自律監管，包括營運守則及另類的解決糾紛方法。

### 保障消費者與促進競爭的執法機關

2.7 「澳洲競爭與消費者委員會」(Australian Competition and Consumer Commission)是澳洲的國家競爭管理局，負責執行競爭法例，推動公平交易，促進合乎競爭原則的定價，以及在缺乏有效競爭的市場，限制價格升幅。「澳洲競爭和消費者委員會」負責執行 1974



年《交易行為法令》(Trade Practices Act) 和 1983 年《價格監督法令》(Prices Surveillance Act)，同時負起 其它法例下的職責。《交易行為法令》是保障消費者的主要法例。該法令針對不合情理的經營手法、不公平行為、產品安全和產品資訊。該法令又監管限制性的交易行為，禁止違反競爭原則的經營手法。澳洲所有州和地區均借鏡《交易行為法令》的保障消費者條文，制訂了公平交易法例。「澳洲競爭和消費者委員會」又負責促進金融體系內的競爭。

- 2.8 在金融界別，「澳洲證券及投資事務委員會」(Australian Securities and Investments Commission) 是主要的機構，負責保障金融服務的消費者(詳情見下章)。

---

## 香港架構

### 制訂政策的責任

- 2.9 有關消費者保障及競爭的政策責任由經濟局承擔。

2.10 經濟局局長對消費者保障政策負有整體責任。政府在消費者保障方面的主要目標，是確保消費者購買的貨品(與服務)是安全的，質量也達到應有水平，合約條款是公平的，以及不滿的消費者有機會接受調解，或訴諸於法，並確保消費者獲得足夠的教育與資訊。至於消費者購買的服務方面，確保合約條款公平的條例有《不合情理合約條款》、《服務提供(隱含條款)條例》及《管制免責條款條例》<sup>33</sup>。

2.11 消費者委員會是獨立法定組織，收入主要來自政府撥款。根據法例規定，其職能大致上是保障及促進消費者在貨品和服務方面，以及購買人、抵押人及承租人在不動產方面的權益。經香港特區行政長官批准，消費者委員會可以履行其他職能。

---

附註33 《不合情理合約條例》賦予法院權力，對被裁定不合情理的若干合約給予濟助。《管制免責條款條例》限制至何等程度，因違約、疏忽或失責而須承擔的民事責任，可用合約條款或其它方法免除。《服務提供(隱含條款)條例》訂明，在提供服務合約中隱含的條款(如監督和技能、履行時間和約因等隱含條款)。

2.12 雖然消費者委員會並非監管機構，亦沒有相關強制執行權力，但其一直以來表現出色，顯示該委員會能有效履行其職能，而且在調解工作方面成功率相當高。其主要工作包括：

- 收集、收取及發布消費者資訊；
- 加強公眾對消費者權利及責任的認識；
- 鼓勵行業及專業公會訂立營運守則；
- 審查消費者投訴，並就消費糾紛進行調解；
- 透過其「消費者訴訟基金」就應該進行訴訟的個案提供法律援助；以及
- 對影響市場競爭的事項與經營手法進行研究。

## 競爭政策

2.13 經濟局局長同時負責競爭政策。香港並沒有正式的全面競爭法例或法定監管競爭機構。1998年5月，政府發表「競爭政策綱領」，列出推行政府競爭政策的目標與安排。政府認為，讓市場力量自由運作，並盡量減低干預，是培植和維持競爭的最佳方法。該聲明對政府應該在何時干預市場提供了一些具體指示。決定因素

是，市場是否出現失效或扭曲情況，或某業務是否濫用其市場支配地位，限制進入市場的機會和市場內競逐的機會，引致減低經濟效益或妨礙自由貿易，從而損害香港的整體利益。

- 2.14 根據這種按行業劃分促進競爭的政策，各個政策局及部門都要負責處理涉及其職責範圍內的行業的競爭事宜。根據「政策綱領」所載的整體方向，這些政策局與部門須找出政府及其他公營機構造成的障礙與限制，並透過適當的行政或立法措施，在政府與公營機構內推出鼓勵競爭的措施。它們要從競爭角度釐定新政策或檢討現有做法。所有政策局與部門也要提出新措施，透過競爭促進經濟運作的效益或自由貿易。各政策局與部門均要考慮到有關行業獨有的市場及經濟狀況，以及審慎監管及服務可靠性等政策因素。此外，由財政司司長任主席的競爭政策諮詢委員會從高層次及專門的角度來檢討具有政策或系統性影響的競爭事宜。政府鼓勵私營機構透過自發性行動及自律監

管機制，來採納鼓勵競爭的措施，以及避免採用有損經濟效益或不利自由貿易的限制性經營方法。政府亦支持消費者委員會鼓勵行業公會草擬促進競爭的營運守則的工作。

2.15 表 2 概列和比較香港與另外兩地的保障消費者和促進競爭的一般架構。

表 2：保障消費者／推動競爭的監管架構

	英國	澳洲	香港
制訂政策的責任	貿易及工業部	財政部	經濟局負責消費者事務及競爭。
保障消費者綜合法例	《公平交易法令》	《交易行為法令》和《價格監察法令》	以多條而不是單一條法例來提供公平交易方面的一般保障。
保障消費者的執法機構	「公平交易辦事處」(Office of Fair Trading)	「澳洲競爭與消費者事務委員會」	政府負責強制執行產品安全法例。消費者委員會扮演非監管性的角色。
競爭綜合法例	競爭法令	《交易行為法令》和《價格監察法令》	正如「競爭政策綱領」所述，政府鼓勵競爭的方法是就不同行業制定有關的規管措施。
競爭法例的執法機構	競爭事務委員會和「公平交易辦事處」	「澳洲競爭和消費者委員會」	若有制定適用於某行業的具體法律條文，應由個別部門及監管機構擔任該等強制執行機關。

### 3. 金融監管與保障銀行服務消費者及促進競爭

#### 英國的單一金融監管機構

「金融業管理局」在保障消費者和促進競爭上扮演的角色

3.1 英國財政部(UK Treasury) 是政策部門，負責金融服務和 監管事宜，而「金融業管理局」(Financial Services Authority) 則扮演金融服務業的單一監管機構角色。

3.2 新頒佈的《金融服務與市場法令》<sup>34</sup> (Financial Services and Markets Act) (預期在今年稍後時實施)提供了「金融業管理局」的執法基礎，賦予「金融業管理局」全面的法定權力，監管各項金融服務，同時設立單一申訴專員和賠償計劃架構，為金融服務消費者，提供進一步的保障。

---

附註34 FSMA 提供法律基礎，讓「金融業管理局」即金融服務業的單一監管機構 執行法例。根據 FSMA，「金融業管理局」有四項目標：維繫市場信心；加深公眾對金融體系的認識；保障消費者；及打擊金融罪行。FSMA 預期在今年稍後時實施。

3.3 《金融服務與市場法令》賦予「金融業管理局」明確權力保障消費者和推行消費者教育，其監管目標包括：

- 加深公眾對金融體系的認識；以及
- 確保消費者獲得適當保障。

3.4 眾所週知，監管往往對社會構成負擔。因此，在推行上述監管目標時，「金融業管理局」必須顧及以下原則：

- 監管負擔或限制，應與為消費者和行業帶來的利益相稱；
- 盡量減低對競爭不利的影響；以及
- 消費者須就其決定承擔責任。

3.5 為實現與消費者有關的目標，「金融業管理局」為消費者提供以下服務：

- 設立新的單一「金融申訴專員服務計劃」(Financial Ombudsman Service)，以非正式方法解決消費者糾紛。由銀行業設立的前「銀行申訴專員計劃」，將併入「金融申訴專員服務計劃」內；



- 設立「金融服務賠償計劃」(Financial Services Compensation Scheme)，為因金融機構破產而蒙受財政損失的消費者提供賠償，「金融服務賠償計劃」包括現有的存款保險計劃；
- 消費者教育，包括加深公眾對金融體系的認識，為消費者提供資訊和指導意見，以及訂出更長線計劃，將傳授金融知識納入教育制度內；
- 提供「一站式」公眾諮詢服務“Consumer Help”、消費者刊物和編製金融產品比較表；
- 進行消費者調查，找出消費者最為關注的事宜；以及
- 成立金融服務消費者小組，以代表消費者利益。「金融業管理局」須考慮小組向其反映的意見。

3.6 「金融業管理局」在制訂政策時，須作出促進競爭的考慮。在執行職務時，「金融業管理局」須顧及若干有利於競爭的原則：

- 能否推動監管業務推行創新；
- 在執行職務時，須盡量減低對競爭不利的影響；以及
- 能否促進受「金融業管理局」監管的機構互相競爭。

3.7 此外，「金融業管理局」制定的規則，須由「公平交易辦事處」(Office of Fair Trading)和競爭委員會評審和決定會否防礙競爭，以及是否能夠為消費者提供充份保障。當對新的監管規則進行成本效益分析時，「金融業管理局」亦須考慮對競爭的影響。「金融業管理局」在將來的年報中，須評估其活動對競爭的影響。

### 行業公會的角色

3.8 除了正式監管外，行業自律監管對於保障消費者，亦發揮一定作用，特別是維持市場良好經營手法。「英國銀行公會」(British Bankers' Association) (連同「房屋建築協會公會」(Building Societies Association)和「付款結算服務公會」(Association for Payment Clearing Services)支持頒佈《銀行業守則》，訂出基本的服務標準，要求銀行在處理零售客戶時加以遵守。「英國銀行公會」年前主動檢討《銀行業守則》，檢討工作與有關業內公會、政府和消費者團體攜手進行。「英國銀行公會」又成立「銀行業守則標準委員會」(Banking Code Standards Board)，以取代先前的「獨立檢討機構」(Independent Review Body)，從而為《銀行業守則》，建立更龐大和更有效的監察架構。此外，「英國銀行

公會」又研究弱勢社群享用金融服務的問題，探討問題的性質，及促進公眾更全面理解銀行在這方面的工作。銀行業又自發性地設立銀行業申訴專員計劃，該計劃將併入由「金融業管理局」設立的單一金融申訴專員服務計劃內。

- 3.9 「英國銀行公會」亦積極推行消費者教育，致力推廣金融知識，加深公眾對金融服務的認識，希望藉此幫助金融業蓬勃發展。「英國銀行公會」就多方面銀行服務提供資訊，例如“BankFacts”，便是用淺白英語寫成的簡介單張，內容包括在銀行開設戶口與其運作、借款、理財、保障消費者本身權益等。「英國銀行公會」又印發多種與銀行服務零售客戶有關的金融資訊，例如網上銀行服務、不動戶口、清洗黑錢、歐羅、銀行營運守則等。這些資訊大多可在其網址上的客戶專欄瀏覽。
-

## 澳洲採用的功能模式

### 針對不同目標設立的國家機構

3.10 聯邦庫務局長(Federal Treasurer)負責制訂金融業的全盤政策，而金融服務及監管部長(Minister for Financial Services and Regulation)，則負責監督金融監管、消費者事務和競爭政策。

3.11 澳洲採納「Wallis 金融界調查」報告(調查小組由庫務局長設立，就監管措施的性質提出建議，務求建立起有效和有競爭力的金融體系)，自 1998 年起，金融監管模式以功能界定。新建立的金融及銀行業監管架構，由一個機構，負責金融體系中一項主要類別的監管工作。每項監管功能在於糾正特定的市場失效。

3.12 實際上，這個模式落實為：

- 由「澳洲審慎監管管理局」(Australian Prudential Regulation Authority)負責審慎監管金融機構，目的在於減低金融機構倒閉的風險；

- 「澳洲證券及投資事務委員會」(Australian Securities and Investment Commission)負責推廣和監管金融機構的市場經營手法標準，包括披露標準和保障消費者的措施；
- 「澳洲競爭及消費者委員會」(Australian Competition and Consumer Commission)負責促進金融體系內的競爭；該委員會同時負責促進整體經濟的競爭事務；以及
- 「澳洲儲備銀行」(Reserve Bank of Australia)負責保障整個金融體系(包括支付系統)的穩健和穩定性。

3.13 雖然「澳洲審慎監管管理局」是審慎監管機構，主要的目標是確保金融體系的安全，而不是保障消費者或促進競爭，但「澳洲審慎監管管理局」必須「就金融體系的安全和有效運作、促進競爭、推廣競逐機會和維護競逐中立性等目標，取得平衡」。「澳洲審慎監管管理局」與另外兩間監管機構緊密合作，以期達致目標，特別是就金融體系內的公司和資產收購個案，必須諮詢「澳洲競爭和消費者委員會」意見。

「澳洲證券及投資事務委員會」作為保障消費者機構

3.14 「澳洲證券及投資事務委員會」負責監管金融體系的市場健全性，及保障消費者權益。其監管目標，包括「促進投資者和消費者對金融體系的信心，明智地參與金融體系」。「澳洲證券及投資事務委員會」又進行監管和執行法例，在金融市場促進誠實公正的經營手法、產品和服務。「澳洲證券及投資事務委員會」實現該等目標的方法包括：

- 禁制有誤導或欺騙成份的經營手法及其它不公平經營手法；
- 就接受存款機構必須告知客戶的事項訂出標準；
- 監察該等機構的營運手法，確保符合營運守則(包括《銀行營運守則》)；
- 檢查客戶投訴制度；
- 調查不當行為和採取行動；
- 批核申訴專員計劃等解決糾紛計劃；以及
- 成立獨立的消費者顧問委員會(Consumer Advisory Panel)，表達消費者權益。

3.15 教育消費者是「澳洲證券及投資事務委員會」保障消費者的其中一項主要職能。以下是「澳洲證券及投資事務委員會」教育消費者的方法：

- 特別關注消費者因缺乏知識而最有可能蒙受金錢上損失的金融領域；
- 為消費者提供資訊和意見，協助消費者適當考慮本身的財政要求，和作出明智選擇；
- 教導消費者關於金融詐騙和具有誤導成份的經營手法，及如何避免受騙；
- 教導消費者本身的權利，包括解決投訴的各種選擇；以及
- 提高消費者的金融知識和數學基礎。

3.16 「澳洲證券及投資事務委員會」提供以下資源以改進消費者的金融知識：

- FIDO：消費者教材的聯線資料庫；
- 就當前問題舉辦宣傳運動；
- 印發刊物；以及

- 為澳洲消費者提供一站式保障服務 “Consumer Online”

3.17 「澳洲證券及投資事務委員會」其中一項職務，是監察業界遵守《銀行營運守則》。採納該守則的各成員，須就該守則的遵行情況，以及根據該守則作出的投訴，提交年度報表。「澳洲證券及投資事務委員會」每年匯報該守則的遵行情況。然而，在一般情況下，銀行即使違反守則，除非亦同時涉及違法，否則「澳洲證券及投資事務委員會」不能採取執法行動。

#### 「澳洲銀行公會」的角色

3.18 與「英國銀行公會」相近，「澳洲銀行公會」(Australian Bankers' Association) 頒佈《銀行營運守則》，讓市場就經營手法作出自律監管。銀行業又自發設立「澳洲銀行業申訴專員」(Australian Banking Industry Ombudsman)，解決銀行客戶糾紛。此外，「澳洲銀行公會」為消費者提供教材。「澳洲銀行公會」就各類事項，例如如何安全使用自動櫃員機服務、銀行服務費用等，提供資料單張，以及提供貸款選擇介紹小冊，協助消費者選擇適當類別的信貸。



## 金融改革

3.19 動議中的《金融服務改革草案》(Financial Services Reform Bill)，將對澳洲金融體系的監管制度，作出重大改革。雖然該草案主旨在推動金融服務業的發展和促進競爭，但同時亦以為消費者爭取公平交易為目標。特別是，該草案以消費者主權為改革指導原則，目標在於建立一個可以加強保障消費者及促進市場健全性的監管架構。草案的部份要點包括：

- 統一監管所有金融產品；
- 為金融服務供應商，設立單一發牌架構；
- 為零售金融服務供應商，訂出最低的經營手法標準，包括禁止不合情理的經營手法；
- 為所有零售金融產品，訂出統一的披露責任；以及
- 可靈活認可市場經營者和結算及交收設施。

3.20 該草案在保障消費者方面的影響，包括規定金融機構設立內部和外部解決糾紛程序，而有關程序須提交「澳洲證券及投資事務委員會」審批。「澳洲證券及投資事務委員會」亦獲得賦予權力，

審批營運守則，作為其監管責任的一部份。此外，該草案研擬的披露制度，將取代現時一系列金融產品的披露要求，包括《銀行營運守則》內的標準。

---

## 香港的金融監管

### 金融監管的方法

3.21 財經事務局局長負責制訂香港的金融服務政策。金融監管職務，由不同的監管機構分擔。主要的監管機構，是香港金融管理局(金管局)、證券及期貨監察事務委員會(證監會)和保險業監理處(保監處)，分別負責監管銀行業、證券及期貨業、保險和退休計劃行業。強制性公積金管理局(積金局)最近成立，負責監管強積金計劃。

## 金管局在保障消費者扮演的角色

3.22 金管局主要是審慎監管機構，雖然在《銀行業條例》下，其一般職能包括「提供措施以保障存款人」，但沒有獲得法例明確授權保障消費者，因為《銀行業條例》所明確賦予的大部份權力，是供用於維持整個銀行體系的穩定和有效運作。

3.23 根據《銀行業條例》第 7 條，金管局的職能包括：

- 確保認可機構的營業地點等，均以「負責、誠實與務實而有條理的態度經營」；
- 「促進與鼓勵認可機構...維持正當操守標準及良好和穩妥的業務常規」；以及
- 「遏止或協助遏止與認可機構的業務常規有關的非法、不名譽或不正當的行為」。

3.24 然而，上述職能通常是以金管局的主要職能，即「促進銀行業體系的整體穩定與有效運作」作為大前題。這項主要職能，基本上涉及關乎銀行體系整體穩健性的宏觀事項，而不涉及對個別認可機構經營手法的申訴，因為有關申訴通常不會影響認可機構的安

全與穩健性。不過，金管局可透過其它有效方法處理消費者事務，其中包括向認可機構發出道義上的勸喻。

3.25 儘管有上述的限制，金管局對消費者事務正扮演越趨積極的角色。首先，金管局致力參與制訂和檢討《銀行營運守則》，就銀行與客戶關係，訂立適當的業務經營手法標準。此外，金管局又承諾監察認可機構執行該守則的情況。通過監察程序，金管局確保認可機構公正和誠懇地對待客戶。其次，金管局接獲銀行客戶投訴後，會轉介有關銀行的管理高層處理。金管局預期投訴會獲得全面調查(雖然金管局不會介入糾紛或作出仲裁)。第三，金管局設立專門熱線，處理有關認可機構追債手法的投訴。

### *金管局在促進競爭上扮演的角色*

3.26 作為公營機構，金管局支持政府在「競爭政策綱領」所述的競爭原則。根據金管局在 1999 年進行的銀行業改革與發展諮詢研究的調查結果，金管局提出一系列政策措施，鼓勵市場自由化和促進競爭。該等措施包括撤銷利率規則、放寬「一家分行」的政策、及讓有限制牌照銀行使用即時支付結算系統。金管局致力確保銀

行業存在有效的競爭機制(例如銀行在定價時不得互相串通)。如有證據顯示競爭機制不能運作，金管局會用勸喻方式糾正問題。如屢勸無效，則可能需要訂立正式的法律規範。

### 香港銀行公會的角色

3.27 在個人客戶市場經營手法的自律監管上，香港銀行公會扮演的角色，沒有英國和澳洲業內團體那麼積極。香港銀行公會亦沒有積極參與推廣消費者教育。在保障消費者方面扮演的角色，基本上只限於發佈《銀行營運守則》，公會並不監察銀行執行該守則的情況，亦無設立申訴專員計劃等解決糾紛機制。

3.28 然而，在《香港銀行公會條例》下，香港銀行公會有權制定各項有關銀行業務之經營規則；惟公會須諮詢財政司司長方可行使此權力。公會的紀律委員會可對違反規則的有關銀行採取處分，包括譴責、暫停或開除銀行的會藉、或/及暫停銀行使用結算設施等。但是，由於《銀行營運守則》並非根據《香港銀行公會條例》發出，所以上述處分不適用於銀行違反守則的情況。

3.29 表 3 概列和比較(a)金融監管機構在保障消費者和促進競爭上扮演的角色；以及(b)在自律監管事宜上，香港和另外兩地的行業公會扮演的角色。

表 3：金融監管和保障消費者／推動競爭

	英國	澳洲	香港
制訂金融監管政策責任	財政部	財政部和金融服務與監管部長	財經事務局
金融監管方法	根據《金融服務與市場法令》成立「金融業管理局」監管各種金融服務	澳洲採用功能模式的金融監管方法如下： - 「澳洲審慎監管管理局」-審慎監管 - 「澳洲證券及投資事務委員會」-市場經營手法 - 「澳洲競爭和消費者委員會」-競爭事務 - 「澳洲儲備銀行」-金融穩定	金融監管責任由金管局、證監會和保險業監理處分擔
審慎監管機構	「金融業管理局」負責監管一切金融事務	「澳洲審慎監管管理局」負責監管一切金融事務	金管局負責監管認可機構
監管機構的保障消費者職能	「金融業管理局」在《金融服務與市場法令》下的監管目標，包括「為消費者提供適當程度保障」以及「加深公眾對金融體系的認識」。	「澳洲證券及投資事務委員會」的監管目標，包括「促進投資者和消費者對金融體系的信心，明智地參與金融體系」。	《銀行業條例》的目標，是「提供措施以保障存款人」，而金管局其中一項職責，是「促進與鼓勵認可機構...維持正當操守標準及良好和穩妥的業務常規」。
在金融監管過程中，就競爭情況或促進市場競逐性所作考慮	在執行一般職能時，「金融業管理局」必須考慮「是否有利推行創新」；「必須盡量減低對競爭的不利影響...」；以及「是否有利推動競爭...」。「金融業管理局」制訂的規則，須受公平競爭辦事處及競爭委員會進行競爭影響評估。	「澳洲審慎監管管理局」必須「就金融體系的安全和有效運作、推動競爭、推廣競爭精神的經營手法和保持競爭中立性等目標，取得平衡」。「澳洲審慎監管管理局」與其它兩個國家金融業監管機構緊密合作以達成目標。	香港採用按行業劃分的方法推動競爭，而金管局則負責監察銀行業競爭事務。金管局致力確保銀行業存在有效的競爭機制(例如銀行在定價時不得互相串通)。如有證據顯示競爭機制不能有效運作，金管局會考慮採取適當行動。
監管機構監管市場經營手法的權力	「金融業管理局」的業務經營守則，主要適用於指定的投資業務，只有限度適用於銀行業。	「澳洲證券及投資事務委員會」制訂關於接受存款機構向客戶提供資料的標準，並監管彼等的經營手法和是否遵守營運守則。	金管局的職能之一，是「推動和鼓勵認可機構採用適當的經營手法標準，以及正當和審慎的營運」，但其主要職能，是處理涉及維持銀行體系的有效運作及穩定性的宏觀事項，並以此為前提。
保障銀行客戶的主要工具	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 設立法定的申訴專員計劃以處理投訴。</li> <li>- 設立法定的賠償計劃。</li> <li>- 訂立規則，規範受監管機構的內部投訴處理程序。</li> <li>- 進行客戶調查。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 禁制有誤導或欺騙成份及不公平的經營手法。</li> <li>- 訂出接受存款機構向客戶提供資料的標準。</li> <li>- 監管經營手法和是否遵守營運守則。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 致力參與製備和檢討《銀行營運守則》。</li> <li>- 負責監察業界遵守該守則。</li> <li>- 把客戶的投訴，轉介認可機構，並預期投訴會獲得公平和迅速解決。</li> </ul>

	英國	澳洲	香港
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 推動消費者教育和對金融體系的認識。</li> <li>- 設立「一站式」公眾諮詢服務。</li> <li>- 設立金融服務消費者小組，以進行諮詢及交代責任。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 檢查客戶投訴制度。</li> <li>- 調查不當行為並採取行動。</li> <li>- 審批解決糾紛計劃如申訴專員計劃。</li> <li>- 成立獨立的消費者諮詢小組，代表消費者權益。</li> <li>- 促進消費者教育和對金融體系的認識。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 設立關於追討債務手法的投訴熱線。</li> </ul>
行業公會的角色	<p>「英國銀行公會」積極推動行業自律監管，特別是維持市場良好經營手法。</p> <p>「英國銀行公會」與其它機構，制訂《銀行業守則》；成立「銀行業守則標準委員會」，獨立監督業界遵守該守則；就消費者關注事務進行調查；自發制訂「銀行業申訴專員計劃」。「英國銀行公會」在教育消費者，提供資訊方面，亦發揮一定功能。</p>	<p>「澳洲銀行公會」頒佈《銀行營運守則》，要業界自律監管，同時又制訂「澳洲銀行業申訴專員」，解決客戶糾紛。「澳洲銀行公會」又向消費者和學生提供教材。</p>	<p>香港銀行公會和接受存款公司公會頒佈《銀行營運守則》，但並不扮演監督角色或協助解決客戶糾紛。公會同時很少參與消費者調查或教育事務。</p>



## 4. 銀行營運守則形式的自律監管

### 英國銀行業守則

#### 背景

4.1 英國《銀行業守則》(Banking Code)最初在 1991 年，由三個採納該守則的公會即「英國銀行公會」(British Bankers' Association)、「房屋建築協會公會」(Building Societies Association)和「支付結算服務公會」(Association for Payment Clearing Services)頒佈。該守則訂出銀行業良好經營手法的最低標準，要求銀行和建築公會在處理個人客戶時予以遵守。最近修訂的英國《銀行業守則》，在 2001 年 1 月 1 日生效。該守則的檢討工作，是由頒佈機構倡議進行。

4.2 英國《銀行業守則》採用較為淺易的手法表達。特別是，該守則包含「主要承擔條款」如下：

「吾等(銀行)承諾吾等將：

- a. 在與台端(客戶)的一切交易中，將秉持公正、合理態度辦事；

- b. 確保吾等提供的一切產品與服務符合本守則，即使該等產品與服務，各有本身的章則及條款；
- c. 以淺白語言，為台端提供有關產品與服務的資料，同時解答台端的疑難；
- d. 協助台端認識吾等產品與服務在財務上的影響和運作方式，以及協助台端選擇切合需要的產品與服務；
- e. 備有穩健和可靠的銀行和支付系統；
- f. 確保吾等職員遵守的程序，反映本守則中的承諾；
- g. 以同情態度積極地處理有財政困難的個案；
- h. 如有出錯，糾正錯誤，告知台端如何作出投訴，以及迅速處理台端的投訴；
- i. 確保一切產品與服務，符合有關法規，包括反歧視法規；以及
- j. 如產品與服務以超過一種方式提供(例如互聯網、電話、分行等)，將告知台端，同時告知台端如何獲取更多資料。」

4.3 這十大承諾，是銀行與客戶關係的基石。銀行必須遵守該守則的精神(包含在十大承諾中)和條文。如對該守則中的個別條文的含義存疑，銀行必須用十大承諾印證。

## 涵蓋範圍

4.4 該守則涵蓋以下主要範圍：

- 戶口的開立和運作
- 服務促銷
- 利率、銀行費用及有關資料披露
- 貸款
- 資料保密
- 財政困難
- 處理投訴

## 地位與會員

4.5 英國《銀行業守則》是自願性守則。有大約 140 間銀行(包括所有主要銀行)和建築公會同意遵守該守則，佔市場總數超過 99%，因此守則涵蓋絕大多數的銀行個人客戶。

## 監察與遵守

- 4.6 「銀行業守則標準委員會」(Banking Code Standards Board) 最近取代「銀行及按揭守則獨立檢討機構」(Review Body for the Banking and Mortgage Codes), 負責監察銀行和房屋建築協會公會遵守該守則。自該守則實施以來,「銀行及按揭守則獨立檢討機構」便已存在。但是《英國銀行業競爭報告》(Cruickshank Report on Competition in UK Banking), 指出「銀行及按揭守則獨立檢討機構」未能有效地監察銀行遵守守則, 因為對違規者沒有執法權力。「銀行業守則標準委員會」現在「增加了預算、有新事務所, 並備有一系列監察措施, 將更有力監察業界遵守該守則。」「銀行業守則標準委員會」又負責為採納該守則的銀行和房屋建築協會公會進行登記, 同時就該守則的詮釋, 向採納機構提供指導。
- 4.7 「銀行業守則標準委員會」並非政府監管制度的一部份。這是行業自律監管制度, 由三個採納該守則的公會支持和提供資助, 按其業務規模支付年費。雖然由業內資助,「銀行業守則標準委員會」由獨立理事會主持, 因此保持其獨立性。
- 4.8 該守則訂明,「銀行業守則標準委員會」是監察業界遵守該守則的機構。銀行必須設置「監察主任」, 統籌有關監察工作的年度聲明、安

排監察考核、以及與「銀行業守則標準委員會」作其它聯絡。客戶如對該守則有任何投訴，應與「銀行業守則標準委員會」聯絡，但「銀行業守則標準委員會」並不解決客戶投訴，因為這應由銀行申訴專員處理，而銀行申訴專員，將併入由「金融業管理局」(Financial Services Authority)設立的「金融申訴專員服務計劃」。

4.9 「銀行業守則標準委員會」通過以下途徑，監察業界遵守該守則：

- 銀行以問卷形式進行自我評審的年度監察聲明，須由行政總裁簽署；
- 市場調查活動，包括喬裝客戶「抽樣檢查」；
- 監察傳媒、向公眾套取消息等；以及
- 由獨立專家進行監察調查。

## 制裁

4.10 「銀行業守則標準委員會」通常先將違規指控，轉介有關銀行或房屋建築協會採取適當行動。「銀行業守則標準委員會」會要求有關金融機構作出解釋。

4.11 「銀行業守則標準委員會」用以下方式，警戒未有遵守該守則的機構：

- 在「銀行業守則標準委員會」年報中，公佈有關銀行名稱和違規詳情；
- 就將來的經營手法發出指引；
- 就補救以往經營手法給予建議；
- 發出警告或譴責；
- 取消或暫停有關銀行登記作為該守則的採納者；以及
- 公開譴責有關銀行，將委員會對違規事件的調查結果和所採取的制裁通知傳媒，同時在「銀行業守則標準委員會」網址發放新聞稿，以及向支持該守則的三個公會和向委員會認為適當的團體發放通知。

4.12 「銀行業守則標準委員會」認為這些紀律制裁，有助建立公眾對該守則的信心，向公眾表明金融機構如縱容不公平、不合理或不適當的經營手法，一定會受到懲罰。根據《英國銀行業競爭報告》，「銀行業守則標準委員會」仍然無權強制銀行遵守該守則，雖然報告指出，「銀行業守則標準委員會」與英國銀行公會商議後，擬提出新的紀律處分程序和懲罰。

## 費用和收費

4.13 該守則中並未提及銀行費用和收費水平或任何豁免。有關基本戶口的條文，沒有提到是免費提供的。

## 更改費用通知

4.14 該守則規定，銀行如調高費用和收費，必須在實施日期前至少 30 天，給予個人通知。個人通知可用多種方式發送，例如發信、在結單中說明、發電郵等。

## 解決糾紛<sup>35</sup>

4.15 該守則規定，銀行必須依據「金融業管理局」訂立的標準，設定一套清晰和清楚界定的內部程序，處理投訴。此外，要告知客戶，如對內部程序不滿，可訴諸進一步途徑，亦即向申訴專員尋求援助。採納該守則的所有銀行，必須加入銀行申訴專員計劃。然而，《金融服務與市場法令》(Financial Services and Markets Act) 將於今年稍後時實施。

---

附註35 更詳細的探討，載於「解決糾紛與申訴專員計劃」一章。

按照該法令，所有銀行將由金融申訴專員服務涵蓋，該機構為新設立的法定團體，負責解決銀行與客戶之間的糾紛。

### 《英國銀行業競爭報告》對行業自律監管的意見

4.16 《英國銀行業競爭報告》關注到《銀行業守則》為自願性守則，而監察守則遵守情況則由業內成立機構「銀行業守則標準委員會」進行；報告質疑有關的自律監管安排能否為消費者帶來實質利益。雖然英國政府確認，銀行業已採取行動，加強遵守該守則，並特別歡迎「銀行業守則標準委員會」作出獨立監察；但英國政府注意到，「銀行業守則標準委員會」的首項調查，發現該守則部份主要環節，特別是關於向消費者披露資料，遵守水平很低，情況令人憂慮。英國政府在這方面認同《英國銀行業競爭報告》的觀點，因此成立「銀行消費者守則檢討小組」(Banking Services Consumer Codes Review Group)，檢討究竟行業守則(例如《銀行業守則》和《按揭守則》，是否為消費者帶來足夠的好處。檢討小組的成員，來自消費者團體、金融服務行業及其它熟悉消費者關注事項的團體。檢討內容包括：

- 究竟自願遵守的守則，為消費者帶來的好處是否足夠；
- 草擬守則時，在那些範圍可以引入更大的獨立性和消費者意見；



- 在影響標準的制訂，或為消費者制訂標準時，申訴專員可以扮演甚麼角色；以及
  - 在無需進一步立法的情況下，可否實現更大程度的資料披露。
- 

## 澳洲《銀行營運守則》

### 背景

4.17 澳洲《銀行營運守則》(Code of Banking Practice)最初在 1993 年 11 月，由澳洲銀行公會頒佈。該守則是「澳洲銀行公會」(Australian Bankers' Association)與「澳洲競爭與消費者委員會」和「聯邦財政部」聯手制訂，在 1996 年 11 月 1 日全面實施。該守則目前正由獨立顧問檢討。檢討工作在 2000 年 5 月開始。在 2001 年 2 月負責檢討工作的顧問發出一份中期檢討報告，列載公眾就改善守則發表的主要論點和意見。顧問亦在報告中提出一套中期建議向公眾諮詢。預計諮詢期在 2001 年 6 月 4 日結束。

4.18 該守則的目的，是把披露資料的標準正式化，以及把銀行所同意遵守與客戶交易的經營手法正式化，藉此促進銀行與消費者間的良好關係，推動良好銀行業務經營手法。該守則用於處理法例中未涵蓋的保障消費者事項，同時闡釋有關法例的要求。該守則的目標為：

- 說明良好經營手法和服務的標準；
- 推動披露對消費者有關和有用的資料；
- 推動銀行與客戶建立明智和有效的關係；以及
- 要求銀行制訂程序，解決銀行與客戶間的糾紛。

## 範圍

4.19 該守則的涵蓋範圍，分為三大部份：

- **資料披露規定**(例如涉及銀行服務的章則及條款，包括費用和收費細節，以及怎樣計算利息和利息的入賬、扣賬詳情)；
- **經營手法原則**(例如有關訂立合約前的商議和開立賬戶；銀行對客戶的保密責任及客戶擁有的私隱權；對擔保的限制條款及保障擔保人條款)；以及
- **解決糾紛**(例如處理投訴程序、申訴專員計劃)

## 地位與成員

4.20 該守則是銀行自律監管的工具。銀行乃自願性採納該守則。然而，一旦銀行承諾採納該守則，則有合約約束力要遵守該守則。該守則規定，「(銀行服務的)任何書面條款及條件，必須包括一項聲明，表明該守則的有關條款，適用於銀行服務...」。如銀行遵守是項條款，把該守則併入與客戶訂立的合約中，該守則將具有合約效力。然而，按照一般理解，即使沒有明確併入有關合約條款，由於守則被認可為銀行一般的經營手法和慣例，守則亦可間接被視為合約一部份。

4.21 目前，零售業務具有相當規模的銀行已全部採納該守則。

## 監督與遵守

4.22 和英國的做法不同，該守則中沒有訂明，由甚麼機構進行監督及匯報遵守情況。實際上，該守則是由「澳洲證券及投資事務委員會」(Australian Securities and Investment Commission)監察，而「澳洲證券及投資事務委員會」是根據《澳洲證券及投資事務委員會法令》(Australian Securities and Investment Commission Act)成立，作為監管金融服務的三個聯邦機構之一。「澳洲證券及投資事務委員會」負責

推動和監管金融機構採用適當標準的市場經營手法，包括資料披露標準和保障消費者事務。根據動議中的《金融服務改革草案》(Financial Services Reform Bill)，「澳洲證券及投資事務委員會」將獲授權，審批行業營運守則，儘管有關法案並無強制要求任何行業守則必須獲得「澳洲證券及投資事務委員會」審批。

4.23 「澳洲證券及投資事務委員會」所擔當的保障消費者職能，其中一項是監察業界遵守營運守則(包括《銀行營運守則》、《建築公會營運守則》(Building Society Code of Practice、《儲蓄互助社營運守則》和《電子基金轉移營運守則》(Electronic Funds Transfer Code of Practice。監察方法是要銀行按照預先設計問卷，每年自行評審其遵守守則表現。「澳洲證券及投資事務委員會」規定，各機構必須填報遵守守則聲明，並匯報在報告期內，糾紛的數目和性質。各機構必須匯報：

- 機構的內部文件和程序，是否符合該守則的各章節；
- 有否訓練有關的職員遵守該守則；
- 有否設立內部評核制度，監督遵守該守則；
- 有否找出經常違反守則的地方；以及
- 與該守則有關的糾紛，包括內部處理的統計數字，以及轉介「澳洲銀行業申訴專員」(The Australian Banking Industry Ombudsman)的數字，「澳洲銀行業申訴專員」是業內自行設立的計劃。

- 4.24 「澳洲銀行業申訴專員」亦向「澳洲證券及投資事務委員會」匯報所獲轉介的違反守則糾紛，或與該守則所涵蓋的服務有關的糾紛，包括糾紛的數字和種類，但如投訴人沒有蒙受財政損失，「澳洲銀行業申訴專員」不能處理違反守則的投訴。「澳洲證券及投資事務委員會」每年匯報監察結果，在報告中指出遵守或不遵守該守則的銀行。
- 4.25 監督程序完全取決於銀行的自我評審，不受外界監管。現有的監察程序，已被消費者團體和新南威爾斯政府評為缺乏透明度和獨立性。即使「澳洲證券及投資事務委員會」亦指其乏善足陳，表明有計劃檢討監察程序，以評估能否提高銀行自我評審程序的效用，同時贊成必須輔之以某種形式的外界監察。

## 制裁

- 4.26 該守則中沒有規定，違反守則的銀行須受到制裁。銀行如違反守則，除非亦涉及違反法例，否則「澳洲證券及投資事務委員會」一般不能採取執法行動。「澳洲證券及投資事務委員會」偶爾會公佈重大的違反守則案例，以收阻嚇之用。「澳洲證券及投資事務委員會」認為，透過內部和外部解決糾紛程序，可間接監察守則的執行。然而，「澳洲證券及投資事務委員會」承認，這並非圓滿安排，因為解決糾紛程

序，通常在涉及直接財政損失的情況下，才能發揮最大作用，同時糾紛往往是偶一發生的。如違反守則案件，不涉及直接財政損失，或者有證據顯示違反守則可能涉及整個行業，解決糾紛程序可以發揮的監察作用便大為減低。因此，現在並無妥善的程序，處理有關違反守則的指控或實施適當的制裁。在某些案例，違反守則可能是違反銀行與客戶簽訂的合約，客戶有權就違約採取法律行動。

### *費用與收費*

4.27 該守則中沒有條文涉及銀行的費用和收費水平。部份銀行為特定類別的客戶，例如是貧困人士、領取補助人士、學生、傷殘人士，提供特別產品並給予大額減免收費。但提供有關優惠由個別銀行全權決定。

### *更改費用通知*

4.28 該守則規定，如有新訂的費用或收費，或更改計算利息方法或利息扣賬或入賬的頻密度，必須在 30 天前以書面形式通告客戶。至於費用和收費的其它更改，或利率調整，或章則及條款的其它修訂，可直至生效日期，才在傳媒或以書面形式通告客戶。

4.29 動議中的《金融服務改革草案》，向零售金融服務供應商，訂出資料披露責任。該等責任並不針對特定的產品或銀行。《金融服務改革草案》將強制規定，如費用或收費有任何更改，必須在 30 日前通告客戶。至於其它更改，例如利率或章則及條款上的更改，則須在更改後盡早通告客戶(在任何情況下，必須在 3 個月內發出通告，除非有關更改，不損害消費者利益，則可延至 12 個月內)。《金融服務改革草案》又規定，必須採用書面、電子方式或規例中訂明的其它方式發送通知。在該規例制訂前，究竟是否允許通過傳媒發送通知，尚屬未知，即使允許，在銀行發出下一期戶口結單時，究竟是否須要直接發書面通知給每一位受影響的消費者，亦仍屬未知。澳洲財政部評議說，草案中列出的各項資料披露規定，屬於一般性的條款和行業守則，各行業可以此作為骨幹，制訂業內守則詳述特定行業相關產品的詳細規定。

### 解決糾紛<sup>36</sup>

4.30 該守則規定，銀行必須有現行的內部程序，處理銀行與消費者間的糾紛。銀行亦必須為客戶提供免費公正的外部程序，例如是「澳洲銀行業申訴專員」。根據動議中的《金融服務改革草案》，金融服務持牌人

---

附註36 更詳細的討論，見「解決糾紛與申訴專員計劃」一章。

(包括銀行)必須提供內部及外部解決糾紛程序予零售客戶，而有關程序須獲「澳洲證券及投資事務委員會」依法審批。政府表明內部解決糾紛程序應附合「澳洲投訴處理標準」(Australian Standards on Complaints Handling)，而外部程序則須根據《澳洲證券及投資事務委員會法令》公佈的指引訂立。如未能提供所述解決糾紛程序，則屬違返發牌規定。

---

## 香港《銀行營運守則》

### 背景

4.31 香港《銀行營運守則》是在 1997 年由香港銀行公會和接受存款公司公會(即行業公會)聯合頒佈，並獲得作為監管機構的金管局認可。該守則訂出認可機構在處理個人客戶時要遵守的建議規定。金管局在該守則的制訂和檢討工作上，扮演積極角色，該守則現正在檢討中。

4.32 該守則的目標為：

- 通過列出機構在提供服務予個人客戶時應遵循的最低標準，以促進良好的銀行經營手法；



- 提高銀行服務的透明度，讓客戶更能了解他們對機構所提供的服務可以有甚麼合理期望；
- 促進機構與客戶之間公平和真誠的關係；及
- 通過以上各點，鞏固客戶對銀行體系的信賴。

## 範圍

4.33 該守則的涵蓋範圍，似乎較英國和澳洲的守則更為廣泛，而條文亦較具規範性。該守則涵蓋五大範圍：

- 銀行與客戶關係的一般原則(例如章則及條款、費用和收費、銀行促銷、客戶投訴)；
- 賬戶與貸款(賬戶的操作、更改費用通知、貸款與透支、住宅按揭貸款)；
- 卡的服務(例如卡的發行、費用、利率、未經授權交易)；
- 支付服務(例如跨境支付)；以及
- 追討貸款和墊款(例如僱用收數公司)。

4.34 該守則現正進行檢討，擬另外加入電子銀行章節。

## 地位與成員

4.35 該守則並非法定守則，乃由行業公會自發頒佈的。而所有行業公會會員均採納該守則。

## 監督與遵守

4.36 該守則中並未提及，由甚麼機構正式監察認可機構遵守該守則，但金管局承諾會在其日常的審查工作中監察認可機構遵守該守則的情況。這項職責被認為與《銀行業條例》賦予金管局的其中一項職能一致，便是促進與鼓勵認可機構維持正當操守標準及良好和穩妥的業務常規。

4.37 金管局預期所有認可機構均會遵守該守則。金管局通過實地審查和進行調查，監察認可機構遵守該守則。此外，各機構的內部審查部門，必須每年向金管局提交評核報告，匯報機構遵守該守則的情況。金管局內又設有特別單位，處理客戶對認可機構的投訴，並通過是項程序，辨認可能違反該守則的機構。

## 制裁

4.38 該守則並未提及，如不遵守該守則，將受到甚麼制裁，反觀英國的監察機構則有訂明制裁手段。然而，如認可機構違反該守則，金管局將預期認可機構獲悉後將盡快予以糾正。如認可機構妄顧該守則規定，金管局將評估該機構是否以持正和審慎的方式，以及適度的專業能力經營業務，而這是獲持續認可的準則之一。雖然取消認可資格可能是極端及不相稱的制裁，但有關權力可作為支持金管局發出勸喻無效時的最後手段。

## 費用和收費

4.39 和英國及澳洲一樣，該守則中並沒有訂明銀行的費用和收費水平。一向以來，香港的銀行客戶戶口，收費種類有限。然而，由於競爭日趨激烈，尤其是即將放寬利率管制，部份銀行開始增加或推出新的費用和收費。金管局無意監管費用和收費，認為這是認可機構的商業決定。然而，金管局促請銀行，要妥善顧及調整費用和收費對弱勢社群的影響。部份銀行已自動豁免社會部份人士的費用和收費，例如是領取綜援人士、傷殘人士、或超過 65 歲的長者客戶等。政府已承諾，如社會部份人士被剝奪基本銀行服務，政府將採取適當補救行動。

## 更改收費通知

4.40 該守則規定，認可機構如調整費用和收費，必須在實施前 30 天通知受影響的客戶。然而，該守則並未訂明機構應如何通知受影響的客戶。銀行遵守這項規定的一般方法，是在銀行大堂張貼啓事。該守則目前進行的檢討，確認有需要加強這項規定。根據建議，認可機構宜向受影響的客戶發出書面通知，但如果這個方法無效（譬如銀行未必紀錄有存摺客戶的最新住址），認可機構應採用其它方式通知客戶，惟該等方式不能過份倚賴客戶的主動性而獲悉通知。

## 解決糾紛

4.41 該守則中規定，認可機構必須制訂程序，公平地和迅速地處理客戶的投訴。該守則又建議認可機構應怎樣有效地處理糾紛(例如確保職員接受訓練處理投訴程序，在 7 日內認收書面投訴等)。有關的規定，只提到內部程序，同時沒有既定標準以供比較(例如澳洲的國家標準)。金管局並未就此向認可機構，發出任何類似「金融業管理局」所頒佈的投訴處理規則的特定指引。香港銀行客戶不可訴諸外部的解決糾紛計劃，因為香港未有設立類似澳洲和英國的申訴專員計劃。如客戶與認可機構的投訴不得要領，客戶可把投訴轉介金管局，金管局

將預期有關認可機構會圓滿解決問題。然而，金管局無意介入糾紛、作出仲裁、或判給賠償。行業公會(即銀行公會和接受存款公司公會)並不扮演解決糾紛角色。

4.42 表 4 概列和比較英國、澳洲和香港三地的銀行營運守則的主要特點。

表 4：銀行營運守則

	英國	澳洲	香港
<b>頒佈機構</b>	「英國銀行公會」、「房屋建築協會公會」及「付款結算服務公會」	「澳洲銀行公會」	香港銀行公會和存款公司公會
<b>地位</b>	非法定	非法定	非法定
<b>採納機構</b>	約 140 家銀行和房屋建築協會(佔市場總數 99%)	大部份提供零售服務的銀行	業內公會所有會員
<b>涵蓋範圍</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 戶口的開設和運作</li> <li>- 服務促銷</li> <li>- 利率、銀行收費和這些資料的披露</li> <li>- 貸款</li> <li>- 資料保密</li> <li>- 有財政困難的人士</li> <li>- 處理投訴</li> <li>- 該守則亦作出 11 項對客戶的主要承諾，包括承諾公平和合理地處理一切事務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 披露規定(章則及條款、費用和收費)；</li> <li>- 營運原則(關於訂約前的洽商、開設戶口、客戶私隱和資料保密、第三者(擔保)；以及</li> <li>- 解決糾紛(處理投訴程序、申訴專員計劃)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 章則及條款、利率、費用和收費以及這些資料的披露</li> <li>- 銀行促銷</li> <li>- 處理客戶投訴</li> <li>- 客戶私隱和資料保密</li> <li>- 戶口的開設和運作</li> <li>- 貸款、按揭貸款</li> <li>- 第三者擔保</li> <li>- 卡的服務、年利率、損失須負責任</li> <li>- 支付服務</li> <li>- 追討債務操守</li> </ul>
<b>監察機構</b>	「銀行業守則標準委員會」-獨立機構，由業內公會贊助	「澳洲證券及投資事務委員會」-監管金融機構的市場經營手法標準	香港金融管理局(金管局)- 審慎監管機構
<b>監管工具</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 每年提交遵守守則聲明</li> <li>- 市場調查活動，包括喬裝客戶「抽樣檢查」；</li> <li>- 監察傳媒、向公眾收集資料</li> <li>- 由獨立專家進行監督調查</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 提交遵守守則聲明</li> <li>- 銀行匯報不能解決的糾紛數目和性質</li> <li>- 「澳洲銀行業申訴專員」向「澳洲證券及投資事務委員會」匯報所獲轉介的糾紛數目和性質</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 就遵守守則進行調查</li> <li>- 現場審查</li> <li>- 由認可機構的內部審計部門每年向金管局提交評估報告</li> <li>- 監察對銀行的傳媒報道和客戶投訴</li> </ul>
<b>違規的制裁</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 在「銀行業守則標準委員會」年報中公佈有關銀行名稱和違反規則細節</li> <li>- 就將來的經營手法頒佈指引</li> <li>- 就如何糾正過去經營手法頒佈指引</li> <li>- 發出警告／譴責</li> <li>- 取消或暫停有關銀行在「銀行業守則標準委員會」的會藉</li> <li>- 公開譴責有關銀行</li> </ul>	「澳洲證券及投資事務委員會」通常不就違反守則事件採取執法行動，除非亦涉及違法。在某些情況下，「澳洲證券及投資事務委員會」會公佈重大的違反守則事件。	沒有正式的制裁手段。如有嚴重違規情況，金管局可行使其法定權力，但一般亦會依賴勸喻形式糾正違規情況。
<b>檢討機制</b>	由業內公會進行檢討	由「澳洲銀行公會」委託顧問進行獨立檢討	由金管局進行檢討，並在過程中諮詢銀行公會和存款公司公會
<b>評論</b>	英國政府已進行檢討，研究業內守則自律監管是否為消費者帶來實質的好	守則正在檢討中。  金融服務改革草案，將影	守則正在檢討中。  涵蓋範圍將擴大至包括電

	處。研究報告預期在 2001 年 4 月完成。	響現行守則中的資料披露規定和內部糾紛處理程序。	子銀行服務
--	-------------------------	-------------------------	-------





## 5. 解決糾紛和申訴專員計劃

### 英國

#### 監管機構在解決糾紛的角色

5.1 根據《金融服務與市場法令》(Financial Services Markets Act)，「金融業管理局」(Financial Services Authority)必須設立單一的強制性申訴專員計劃，迅速地和非正式地解決客戶與認可機構之間的糾紛(見下文「金融申訴專員服務計劃」)。此外，「金融業管理局」有責任為其認可和監管的機構(銀行、建築公會、保險公司、投資公司等)，制訂投訴處理規則。該等規則最近由「金融業管理局」與「金融申訴專員服務計劃」(Financial Ombudsman Service)聯合頒佈。《金融服務與市場法令》將於今年稍後時實施，屆時該等規則亦將適用。

5.2 投訴處理規則乃法定規則，規定全體認可機構必須適當地和迅速地處理所有客戶投訴，而不只限於違反銀行業守則的投訴。該等規則訂出的標準，所有機構的投訴程序必須遵從。該等規則中的主要規定，為機構必須：

- 制訂和實施適當和有效的內部處理投訴程序，並須告知消費者該等程序；
- 在 8 星期內解決投訴，並告知投訴人，如對解決方案不滿，有權向「金融申訴專員服務計劃」求助；以及
- 每年兩次向「金融業管理局」匯報處理投訴事宜的資料。

## 銀行申訴專員辦事處 (「舊」計劃)

- 5.3 英國銀行申訴專員辦事處，是由業界在 1986 年 1 月自發成立，目的在於解決個人客戶對銀行服務的投訴。
- 5.4 該辦事處由銀行申訴專員率領，而銀行申訴專員，則由申訴專員計劃委員會委任。委員會有 8 名成員，包括 5 名獨立成員及 3 名由銀行界委任的成員。委員會不參與個別案件的決定，主要職能，是維護申訴專員的獨立性，並對該計劃作出檢討。
- 5.5 銀行是自願性參與該計劃的，但英國《銀行業守則》，訂明採納該守則的銀行，必須加入申訴專員計劃，或加入其它適當的獨立仲裁計劃。所有主要銀行均受該計劃涵蓋，包括所有大形零售銀行(但不包括彼等所有聯營公司)。計劃的成本，是通過向銀行徵費收回。
- 5.6 申訴專員服務是免費向下列合資格投訴人提供的：
- 個人；
  - 合夥事業(除非全體合夥人均為公司)；
  - 非註冊團體如會所(除非全體會員均為公司)；以及
  - 小型公司(即每年營業額低於 100 萬英鎊的公司)

5.7 銀行申訴專員處理的投訴，涉及：

- 銀行服務；
- 信用卡服務；
- 遺囑執行人及受託人服務；以及
- 關於稅務、保險及若干投資項目的顧問及服務。

5.8 申訴專員不能處理涉及下列各項的投訴：

- 銀行一般利率政策；
- 銀行一般政策及經營手法；
- 如索償金額，可能超過 100,000 英鎊；或
- 有關申索已交由法院或其它獨立機構處理。

5.9 此外，除非出現行政失當或不公平對待，否則申訴專員不得處理後述投訴：銀行就貸款或抵押所作的商業決定；銀行決定行使遺囑或信託下的處權；或銀行在行使遺囑或信託下的處權前未有徵詢受益人，除非銀行有法律責任要這樣做。

5.10 銀行申訴專員可裁定的賠償金額，最高為 100,000 英鎊。銀行必須接納申訴專員的決定。投訴人則無須一定接納申訴專員的決定，有權訴諸法院解決。

## 金融申訴專員服務計劃 (「新」計劃)

- 5.11 現時，英國金融服務業設有 8 個投訴處理和申訴專員計劃(即「銀行申訴專員」(Banking Ombudsman)；「房屋建築協會申訴專員」(Building Societies Ombudsman)；「保險申訴專員」(Insurance Ombudsman)；「投資申訴專員」(Investment Ombudsman)；「個人投資管理局申訴專員」(Personal Investment Authority Ombudsman)；「個人保險 仲裁服務」(Personal Insurance Arbitration Service)；「證券及期貨管理局投訴事務科與仲裁服務」(Securities and Futures Authority Complaints Bureau and Arbitration Service)；以及「金融業管理局」直接監管投訴組」(FSA Direct Regulation Complaints Unit))。《金融服務與市場法令》下的監管改革之一，是把這 8 個計劃，合組成爲一個新的、法定的金融界「一站式」投訴處理機構。「金融業管理局」委出「金融申訴專員服務計劃」委員會(委員會則負責委任首席申訴專員)並通過其預算。
- 5.12 與「銀行申訴專員計劃」相似，「金融申訴專員服務計劃」的目標，是爲消費者提供免費的和獨立的服務，迅速處理金融服務糾紛，盡量減省手續。「金融申訴專員服務計劃」的責任，是調查、裁決和解決與銀行、保險和投資的有關投訴。
- 5.13 「金融申訴專員服務計劃」是由首席申訴專員領導，分爲 3 個申訴專員科(各由一名申訴專員主任領導)，主管(1)保險、(2)投資和(3)銀行與貸款範疇。此外又設立客戶聯絡科，先行審查求助者。「金融申訴專員服務計劃」將按銀行申訴專員規則，就銀行案件作出裁決。

5.14 根據《金融服務與市場法令》，所有認可機構亦即銀行和建築公會、保險公司、投資機構等，必須強制受「金融申訴專員服務計劃」涵蓋，除了「金融業管理局」監管的業務外，現時不受監管的活動，如按揭貸款(目前受現有的申訴專員計劃涵蓋)，亦須受「金融申訴專員服務計劃」涵蓋。「金融申訴專員服務計劃」繼續為個人和小型企業(每年營業額不超過 1,000,000 英鎊)提供服務，而申訴專員可作出相同數額的賠償裁決，即 100,000 英鎊。

5.15 根據現時建議，「金融申訴專員服務計劃」的經費，將來自申訴專員服務管轄範圍內的全體機構所支付的「一般徵費」，加上「用者自付」原則下，由被投訴機構按投訴數目支付的費用(即案件經辦費用)。根據建議，在「金融申訴專員服務計劃」的第一年營運，50%的經費將來自業界徵費，其餘 50%的經費將來自案件經辦費用。

### 《英國銀行業競爭報告》的評議

5.16 根據《英國銀行業競爭報告》(Cruickshank Report on Competition in UK Banking)的調查發現，銀行申訴專員計劃的自律監管機制，一般來說沒有效用。如個人投訴銀行違反該守則，使其蒙受損失，雖然銀行申訴專員可判給該投訴人賠償，但卻沒有強制執行《銀行業守則》的一般權力。報告指出，申訴專員亦在該守則最近的檢討中，表明由於缺乏更廣闊的執行機制，因此削弱該守則的效用。

5.17 報告認為，英國政府已默然承認「銀行申訴專員計劃」的自律監管方法失效，這可見諸英國政府決定把自願計劃，包含在新的法定「金融申訴專員服務計劃」內。報告指出，雖然銀行申訴專員在技術上是獨立的，但其職權範圍，是由銀行業制訂，因此假如投訴涉及銀行在借貸、抵押或一般利率政策上的商業決定，將妨礙銀行申訴專員進行調查。在作出個別決定時，申訴專員必須顧及「銀行良好經營手法的一般原則，以及任何有關的營運守則。」然而，營運守則是由業界本身制訂，沒有直接向消費者或消費社群徵詢意見。報告又指出，現時用業界守則決定何謂「公平和合理」，是不恰當的做法，因為用來裁決銀行的標準，不應該由銀行來制訂。報告建議政府須確保新的「金融申訴專員服務計劃」規則訂明，申訴專員經諮詢有關各方，包括消費者、公平交易辦事處、「金融業管理局」和業界後，將制訂消費者指引。然後，申訴專員應按照該等指引，裁定銀行服務供應商的行動，是否「公平和合理」。然而，政府對此建議不表贊同，指出申訴專員的主要角色，是解決糾紛多於制訂標準或作出監管。「金融業管理局」亦關注到假如申訴專員擔當更具體的監管功能，可能會制定營運規則，但該等規則無須如「金融業管理局」般交待責任和進行成本效益分析審查。

## 澳洲

### 制訂解決糾紛程序標準

- 5.18 澳洲銀行營運守則規定，銀行必須有現行的內部程序，解決與客戶的糾紛。如糾紛的解決，未能令該客戶滿意，銀行必須書面通知該客戶解決方案所基於的理由，以及該客戶可採取的進一步行動，例如是訴諸外部的解決糾紛程序。銀行必須為客戶，提供免費的和公正的外部程序，例如現有的「澳洲銀行業申訴專員」(Australian Banking Industry Ombudsman)。
- 5.19 根據動議中的《金融服務改革草案》(Financial Services Reform Bill)，金融服務持牌人（包括銀行）必須提供內部及外部解決糾紛程序予零售客戶，而有關程序須獲「澳洲證券及投資事務委員會」(Australian Securities and Investment Commission) 依法批准。如未能提供所述解決糾紛程序，則屬違返發牌規定。
- 5.20 預期內部解決糾紛程序必須符合「澳洲投訴處理標準」，該套標準是由澳洲標準協會制訂，該協會獲得聯邦政府認可和提供部份經費，其標準獲得全國承認和多個行業支持。該套標準訂明，一個全面性的申訴制度，必須：
- 提高消費者對產品和服務的滿意程度，加強消費者與供應商的關係；

- 確認、促進和保障消費者的權利，包括評議和申訴的權利；
- 提供有效、公平和方便使用的機制，解決消費者的申訴；
- 把有關機構的服務和產品的處理申訴程序資料，提供給消費者；以及
- 監察申訴，藉此致力改善產品和服務的質素。

5.21 至於銀行解決糾紛的外部程序，必須符合《澳洲證券及投資事務委員會法令》的監管指引。(預期現行的計劃如「澳洲銀行業申訴專員」，將可大致滿足《金融服務改革草案》的規定)。

#### 「澳洲銀行業申訴專員」

5.22 「澳洲銀行業申訴專員」是銀行業的自律監管計劃，於 1990 年設立。該計劃的目的，是根據法律準則、良好的銀行經營手法和公平態度，獨立地和迅速地解決糾紛。其他行業（如保險業）亦有相類的計劃。現時，在澳洲經營的全體零售銀行，均受「澳洲銀行業申訴專員」涵蓋。

5.23 「澳洲銀行業申訴專員」的責任，是用協議、建議或判給賠償的方式，或用其它適當方式，解決或平息銀行為個人提供銀行服務引起的糾紛。

5.24 「澳洲銀行業申訴專員」接受個人或小型公司(僱員少於 15 人，營業額低於 1,000,000 澳元，和獨立擁有和管理的註冊或非註冊公司)的申



訴。「澳洲銀行業申訴專員」可判給不超過 150,000 澳元的賠償。非公司呈請人，可免費享用服務。然而，公司呈請人所獲的免費服務，只限於申訴專員就案情所作的初部考慮階段；此後，如公司呈請人要求申訴專員作出詳細的書面決定，或進一步審理案件，將須分擔費用。然而，如最後判決公司呈請人勝訴，申訴專員將償還費用給公司呈請人。

5.25 申訴專員可審理的申訴，涉及銀行為客戶提供的服務，或直接令客戶蒙受財政損失的行動。(如有關申訴，指銀行不遵守《銀行營運守則》，但申訴人並未蒙受財政損失，則申訴專員將不受理)。申訴專員不得審理以下申訴：

- 涉及銀行有關借貸或抵押的商業決定(除非在借貸事務上出現行政失當)；
- 涉及銀行的一般利率政策；
- 申訴專員認為更適宜由法院或用其它獨立調解或仲裁程序處理的申訴；
- 索償額超過 150,000 澳元；以及
- 如糾紛涉及為非註冊團體提供的銀行服務，而該團體不符合公司呈請人規定，或乃受託人、慈善組織或法定機關。

5.26 申訴專員的裁決，須獲呈請人接受，方對銀行具有約束力。呈請人有權不接受申訴專員的裁決，並訴諸其它補救方法，例如向法院求助。銀行和客戶均有權對申訴專員的裁決提出上訴，申訴專員取得進一步資料後，將覆核案件，作出進一步調查。

- 5.27 「澳洲銀行業申訴專員」在結構上分爲 3 個部份：委員會、協會和申訴專員。「澳洲銀行業申訴專員」委員會有 6 名銀行會員代表，其職能是委任協會成員及其主席，修訂「澳洲銀行業申訴專員」的職權範圍，以及訂出年度預算和銀行會員分擔經費的方法。「澳洲銀行業申訴專員」協會的位置，在申訴專員和委員會中間，確保申訴專員公正無私，獨立於提供經費的銀行。協會成員包括 3 家銀行、1 家小型公司和 2 名消費者代表，並由獨立人士擔當主席。協會負責委任申訴專員，協助制訂計劃政策。
- 5.28 「澳洲銀行業申訴專員」的銀行會員爲該計劃提供經費。經費來源是以用者自付爲基礎。所收取的費用額，反映個別銀行所遭投訴的數字和複雜程度。申訴專員辦事處接獲對某銀行的投訴愈多，該銀行便需增加供款。
- 5.29 從澳洲《銀行營運守則》最近進行的檢討可見，「澳洲銀行業申訴專員」計劃被視爲是保障銀行消費者的關鍵措施，爲消費者提供可負擔的方法，以獨立和專業的方式，與金融服務供應商進行爭訟。檢討又指出，若然沒有「澳洲銀行業申訴專員」相類計劃，消費者保障法例和營運守則，對消費者的實際幫助或意義不大。中期檢討報告中建議，「澳洲銀行業申訴專員」應被考慮作爲監管遵守該守則的機構之一。

## 香港

### 金管局處理客戶投訴政策

- 5.30 由於缺乏申訴專員計劃等其它的外部解決糾紛機制，金管局負責處理公眾對銀行服務的投訴。金管局又設立投訴熱線，處理對認可機構追債手法的投訴。
- 5.31 金管局的角色，是力求令客戶的投訴，獲得有關銀行適當處理。金管局將投訴轉介有關銀行，並就該銀行的回應作出調查，了解該銀行有否調查投訴和對客戶作出適當回應。如沒有，側向該銀行的管理高層跟進事宜。
- 5.32 如投訴是質疑有關銀行的操作程序，或質疑該銀行的業務經營手法有欠穩妥或審慎，金管局將跟進此事，確保該銀行採取必需的補救行動。在此等情況下，金管局將可行使正式的監管權力。

5.33 必須注意的是，金管局不能對糾紛作出仲裁，亦不能強制有關銀行對客戶作出賠償。金管局亦不能對有關銀行處以罰款或譴責。然而，金管局參與處理投訴，並堅持銀行要徹底處理投訴，有助圓滿解決消費者的投訴。

5.34 表 5 概列和比較香港與另外兩地的解決糾紛機制。

表 5：解決糾紛機制和申訴專員計劃

	英國 <sup>37</sup>	澳洲	香港
業內守則對內部投訴處理程序作出的規則	採納該守則的銀行，必須向客戶提供內部投訴程序的細節，並公平和迅速處理投訴。	銀行必須有現有的內部程序，處理與客戶的糾紛。	機構必須訂立程序，公正和迅速地處理客戶的投訴。
業內守則訂明以何種機制處理未能解決的投訴	應告知客戶可向有關申訴專員或仲裁計劃進行追索(例如銀行申訴專員，或有待設立的金融申訴專員服務計劃)	銀行客戶可應免費享用公正的外部解決糾紛機制，例如「澳洲銀行業申訴專員」計劃。	守則在這方面沒有特定規定。  然而，投訴可轉介金管局，金管局將確保銀行公正和合理地行事，但金管局不能作出仲裁或強迫銀行賠償。
關於內部投訴處理程序的規則／標準	「金融業管理局」訂出投訴處理程序的法定規則，獲「金融業管理局」認可的機構必須遵守。	根據動議中的《金融服務改革草案》，所有持牌金融服務供應商，必須遵照「澳洲投訴處理標準」(或其它認可的澳洲標準)訂出適當的內部解決糾紛程序。	沒有特定規定，但金管局要求銀行以公正和具透明度的手法對待客戶。金管局鼓勵銀行訂出程序，全面調查客戶所有投訴。
申訴專員計劃	銀行申訴專員(連同其它現有的申訴專員計劃)將會併入在「金融申訴專員服務計劃」。	「澳洲銀行業申訴專員」	無
申訴專員計劃的地位	「金融申訴專員服務計劃」是法定計劃，而銀行申訴專員是由行業支持的計劃。	由行業支持的自律監管計劃	不適用
金融界監管機構的角色	「金融申訴專員服務計劃」是由「金融業管理局」按照法例規定設立。  「金融業管理局」負責執行申訴專員計劃。「金融業管理局」委任該計劃的委員會，審批該計劃的預算、規則及標準條款，以及決定該計劃的管轄範圍。	「澳洲銀行業申訴專員」是非政府計劃。  根據動議中的《金融服務改革草案》，所有持牌金融服務供應商，將須訂立外部投訴解決程序，並須遵守規例中的監管指引。預期「澳洲銀行業申訴專員」基本上可滿足《金融服務改革草案》草案規定。	不適用
申訴專員計劃目標	為消費者提供免費的、獨立的服務，處理金融服務糾紛，並且要迅速和盡量減省正式手續。	就有關金融服務供應商的投訴，提供獨立的和迅速的另類解決糾紛服務。	不適用
申訴專員計劃成員	「金融業管理局」認可機	自願性質(所有零售銀行	不適用

附註37 《金融服務與市場法令》(Financial Services Markets Act) 制定後，8 個現有的投訴處理及申訴專員計劃(包括銀行申訴專員 (Banking Ombudsman)、房屋建築協會申訴專員 (Building Societies Ombudsman)、保險申訴專員 (Insurance Ombudsman)、投資申訴專員 (Investment Ombudsman) 和個人投資管理局申訴專員 (Personal Investment Authority Ombudsman) 將合組成爲金融申訴專員計劃「一站式」的投訴處理機構。除非另有說明，本表列載資料適用於新計劃。

	英國 <sup>37</sup>	澳洲	香港
	構強制性加入	均參與)	
申訴專員服務對象	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 個人</li> <li>- 合夥事業</li> <li>- 非註冊團體如會員組織</li> <li>- 小型公司(每年營業額低於 1,000,000 英鎊)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 個人</li> <li>- 小型公司(獨立擁有和管理，僱員少於 15 人，及營業額低於 1,000,000 澳元)</li> </ul>	不適用
最高賠償額	100,000 英鎊	150,000 澳元	不適用
申訴專員處理的投訴種類	投訴涉及： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 銀行服務；</li> <li>- 信用卡服務；</li> <li>- 遺囑執行人及受託人服務；以及</li> <li>- 有關稅務、保險及若干投資項目的諮詢與服務。</li> </ul>	投訴涉及： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 銀行為客戶提供的特定服務；</li> <li>- 銀行的行為令客戶直接蒙受財政損失。</li> </ul>	不適用
申訴專員不處理的投訴類別	投訴涉及： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 銀行一般利率政策；</li> <li>- 銀行一般政策及營運手法；</li> <li>- 索償額可能超過 100,000 英鎊；或</li> <li>- 申訴已交由法院或其它獨立機構處理。</li> </ul> 除非出現行政失當或不公平對待，否則倘若有關投訴，涉及貸款或抵押的商業決定，申訴專員將不受理。	投訴涉及： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 銀行關於貸款或抵押的商業決定(除非貸款事務涉及行政失當)；</li> <li>- 銀行一般利率政策；</li> <li>- 申訴專員認為由法院或通過其它獨立調解或仲裁程序處理將更妥當</li> <li>- 索償額超過 150,000 澳元。</li> </ul>	不適用
申訴專員的考慮準則	經全盤考慮案情後，認為屬於公平和合理，並從有關法例、規例、營運守則和申訴專員認為是良好經營手法考慮。	經全盤考慮案情後，認為屬於公平，並從適用的法律規定、有關司法權力、銀行良好營運原則及適用於投訴事項的營運守則考慮	不適用
執行申訴專員的裁決	銀行必須接受申訴專員的裁決，但投訴人不一定接受裁決，有權訴諸法院解決。	呈請人接受裁決，申訴專員的裁決才對銀行具有約束力。呈請人可拒絕接受申訴專員的裁決，而訴諸其它途徑。	不適用
服務收費	免費	非公司呈請人免費。  如屬公司呈請人，就案情所作的初步考慮免收費用；此後須以分擔費用形式收費。	不適用
申訴專員計劃經費	由成員提供經費	由成員銀行提供經費	不適用

## 6. 享用基本銀行服務

### 英國的「基本銀行戶口」

- 6.1 英國有全盤計劃，把弱勢社群納入金融服務網內(從而推廣政府更廣泛的社會保障政策)，計劃包括推出「基本銀行戶口」。該等戶口可幫助被銀行拒諸門外或自願選擇不參與銀行服務的人士開設戶口。不開設銀行戶口的常見原因，是假如不慎透支，要支付高昂費用，以及信貸記錄欠佳。因此，基本銀行戶口只提供金錢收支服務，不設信貸額(故此無須提供信貸記錄)，而低收入人士，再無須害怕欠下債務和負擔費用。
- 6.2 為解決窮困人士被拒諸金融服務之外的問題，「公平交易辦事處」(Office of Fair Trading) 建議「銀行提供基本的、在線的低成本往來戶口，該等戶口同時不設非授權透支，以免招致高昂費用。」工商司預期主要銀行會在 2000 年 10 月前提供基本戶口。至目前為止，所有主要銀行均提供這類戶口，其中大部份免收費用。
- 6.3 遵從財政部政策行動小組的規格，《銀行業守則》界定基本銀行戶口的特點如下：
- 僱主可把薪金直接存入戶口；
  - 政府可把福利金直接存入戶口；
  - 支票和現金可存入戶口；
  - 可用直接扣賬、轉帳或存款入聯通戶口方式支付各種賬單；

- 可用提款機提取現金；
- 不設透支；以及
- 可提清款項

6.4 雖然英國《銀行業守則》現已涵蓋基本戶口，但採納該守則的銀行，並無責任提供這類戶口。此外，守則中並無訂明月費或其它戶口保存費用，或在收費期內所允許進行的交易宗數而無須額外收取費用。此外亦不清楚是否實施最低存款額或結餘規定。但如銀行提供基本戶口，而且認為客戶可能對此感興趣，必須提供有關資料給客戶。基本戶口不單是為社會部份人士而設，開立戶口人士亦無須符合任何準則。

6.5 在英國，除了集成投資計劃外，金融產品不受監管。此外，對銀行的收費和費用，亦沒有正式監管。政府同意《英國銀行業競爭報告》(Cruickshank Report on Competition in UK Banking)中建議，個人銀行服務的提供，不應在《金融服務與市場法令》(Financial Services and Markets Act)下劃為受監管活動。然而，政府必須制訂清晰的準則，決定「金融業管理局」(Financial Services Authority)在何種情況下應承擔責任監管銀行服務產品。評估的準則包括：

- 訂出對消費者的損害程度和範圍；
- 決定究竟監管可否減低損害；以及
- 評估究竟監管成本，是否與可能為消費者帶來的利益相稱。



6.6 《英國銀行業競爭報告》雖然沒有提議政府正式監管產品，但建議政府優先考慮訂立基本銀行服務的指標。報告指出，有關供應基本銀行服務的資料不足，是個嚴重問題，糾正方法是訂立基本戶口標準。有見及此，財政部已提出下列「基本銀行戶口」的 CAT(即收費 **Charges**、享用 **Access** 及條款 **Terms**)標準進行諮詢：

**收費**-日常交易不設一次過或固定收費

- 沒有透支風險

**享用**-無需初次或固定存款

- 戶口持有人必須能夠享用以下服務：
- 提款機；
- 現金及支票存款；
- 自動信用轉帳；
- 直接扣賬、常行支付指示或預算戶口。

**條款**-所有宣傳和文件，必須直接、公平和清楚。

- 定期發出結單給戶口持有人，如銀行不再提供符合 CAT 標的基本銀行戶口，至少在六個月前給予通知。
- 可提取所有資金。

6.7 CAT 標準為政府所訂標準，協助消費者分辨出收費合理、使用方便和採用公平條款的產品。CAT 標準可助消費者作出明智決定，選擇最切合需要的產品，從而改善社會中各社群享用銀行服務的情況。CAT 標準是自願性的，政府並不作出認可或保證。只要銀行的「基本銀行戶口」符合或超出 CAT 標準，即可以作宣傳。其它產品其實已有採用 CAT 標準，例如個人現金儲蓄戶口，所訂標準包括：「利率不得低於基本利率減 2 厘，同時不得有任何種類的一次過或固定收費，例如就提款或任何固定服務(如使用自動櫃員機)收取費用。」雖然現時對費用和收費，沒有正式監管，透過 CAT 標準訂出的準則，如「日常交易不得有一次過或固定收費」，似乎對提供有關服務的銀行，訂出價格限制。

6.8 除了發展基本銀行戶口外，另一個可行途徑，是訂出新的方法和渠道，提供金融服務。這些方法包括「預算戶口」<sup>38</sup>；由銀行和郵政局利用郵政局網絡的 18,000 分行，設立「通用銀行」<sup>39</sup>；利用 LINK 和 SWITCH 的網絡基礎，為收取福利金的人士，提供金錢收支服務。政府又決定自 2003 年起至 2005 年，通過自動信用轉帳方式(ACT)發放福利金。由於現時沒有銀行戶口的福利金收取人，將須開設銀行戶口，預期對基本戶口的需求會增加。此外，現時又有考慮方案，照顧那些不欲開設銀行戶口或以自動信用轉帳方式領取福利金的人士。

---

附註38 「預算戶口」指客戶每月在戶口存入一筆固定款項，而銀行在整年裏會支付戶口中一切商定的經常性賬單，從而拉平付款波峰和波谷。

附註39 英國政府於去年 12 月宣佈，銀行同意與郵政局成立「通用銀行」。通用銀行服務概指兩類服務。第一為客戶可於郵政局接通及使用銀行的基本戶口；另外將提供一項以郵政局分行為基礎的戶口，讓不願或

6.9 政府的一般原則，是不欲立法強迫銀行服務所有社群。然而，如自發行動反應冷淡，而市場發展又未如理想，政府可能需要考慮其它選擇方案。

### 澳洲的基本銀行服務

6.10 「澳洲銀行公會」(Australian Bankers' Association)指出，銀行已為低收入社群、長者、傷殘人士及其它領取福利金人士，提供低成本戶口。七成半的顧客無須為個人交易戶口繳交費用，同時銀行亦給予貧困人士、領取福利金人士、學生和傷殘人士多種費用減免。

6.11 政府並無強制規定銀行提供基本銀行服務產品，同時亦無監管銀行的費用和收費。然而，「澳洲消費者協會」主張，銀行服務應被視為必需的服務<sup>40</sup>，政府應設立監管架構，認同和強制執行該原則。

6.12 和英國《銀行業守則》不同，澳洲《銀行營運守則》中，並未提及基本銀行戶口。然而，有消費者團體施加壓力，促請保障低收入和弱勢消費者，確保彼等可享用銀行服務。「澳洲銀行公會」最近就公眾呼籲作出回應，建議「澳洲銀行公會」的 10 個零售銀行會員，為聯邦健康優惠卡持有人，提供安全網性質的基本銀行戶口。該等戶口的標準特點如下：

---

未能開立銀行基本戶口的顧客所用，該戶口主要可作接收政府福利金之用。兩項服務將於 2002 年底推出。

附註40 在法國享用銀行戶口服務是法定權利。

- 不徵收戶口保存費；
- 每個月有 6 項免費非存款交易，包括每個月最多可在櫃位提款 3 次；
- 不規定每月最低結餘額；以及
- 不限次數的免費存款。

6.13 「澳洲銀行公會」又建議，在修訂中的《銀行營運守則》中併入該動議連同其它兩項動議，即(a)為長者及傷殘人士提供更利便的電子銀行服務；以及(b)銀行關閉分行後，如何改善向鄉間居民提供面對面的銀行服務。

### 香港的弱勢社群與基本銀行服務

6.14 早前部份銀行公佈計劃，調高低結餘戶口的費用和收費，公眾對此甚表關注，指弱勢社群將備受衝擊，消費者團體呼籲銀行為弱勢人士，提供基本銀行服務。

6.15 在香港，低入息人士被銀行拒諸門外的問題，目前似乎並不嚴重。部份銀行仍然樂於為小存戶提供銀行服務，以及很多時給予長者和傷殘人士等弱勢社群豁免收費優惠。政府深信費用和收費水平，最好由市場力量決定，在競爭下自然會趨於合理。因此，政府的目標，是要確保競爭機制在香港維持有效，同時加強《銀行營運守則》規定，提高銀行服務的透明度，令消費者作出明智決定，選擇最切合需要的銀行服務。

- 6.16 有見及此，金管局無意以監管費用和收費作為解決方法。然而，金管局將密切注視事態發展，在需要時採取適當的補救措施。例如，如市場情況發展令弱勢社群被拒諸銀行服務之外，政府便需要考慮其它方案，確保銀行按合理的收費水平，為大眾提供基本銀行服務。
- 6.17 與此同時，政府已建議銀行在調高費用和收費時，要照顧到長者和弱勢社群，例如給予彼等收費豁免。
- 6.18 《銀行營運守則》中並未就低入息或弱勢社群的戶口作出規定。有社會和消費者團體呼籲推出基本戶口，照顧弱勢社群需要。從銀行最近所作的公佈顯示，銀行仍會免費提供這類基本服務，但消費者必須採用其它服務渠道進行交易(即銀行櫃位以外的渠道)。因此，市場似乎已應弱勢社群所需，推出基本銀行服務；惟政府仍須密切注視發展。
- 6.19 表 6 概列和比較香港與另外兩地提供的基本銀行服務。

表 6：英國、澳洲和香港提供的基本銀行服務

	英國	澳洲	香港
銀行服務產品監管	無	無	無
銀行費用和收費監管	無	無	無
行業守則中對基本銀行戶口的說明	<p>特點：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 僱主可把薪金直接存入戶口；</li> <li>- 政府可把福利金直接存入戶口；</li> <li>- 支票和現金可存入戶口；</li> <li>- 可用直接扣賬、轉帳或存款入聯通戶口形式支付賬單；</li> <li>- 可用提款機提取現金；</li> <li>- 不得透支；以及</li> <li>- 可提清戶口中款項。</li> </ul>	<p>在當前的檢討中，建議把作為安全網的基本銀行戶口的特點，併入銀行營運守則內：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 不收取戶口保存費用；</li> <li>- 每個月 6 宗免費的非存款交易，包括每個月最多 3 宗免費櫃位提款；</li> <li>- 不規定每月最低結餘額；以及</li> <li>- 不限次數的免費存款</li> </ul>	無 <sup>41</sup>
基本銀行戶口資格	沒有規定	聯邦健康優惠卡持有人	不適用
「基本銀行戶口」官方指標	<p>「基本銀行戶口」的 CAT 標準：</p> <p><b>收費</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 日常交易不設一次過或固定收費</li> <li>- 沒有透支風險</li> </ul> <p><b>享用</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 無需初次或固定存款</li> <li>- 戶口持有人必須可以享用： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 提款機；</li> <li>• 現金及支票存款；</li> <li>• 自動信用轉帳；</li> <li>• 直接扣賬、固定指示或預算戶口。</li> </ul> </li> </ul> <p><b>條款</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 所有宣傳和文件，必須直截、公平和清楚。</li> <li>- 定期發結單給戶口持有人，如銀行不再提供符合 CAT 標準條款的「基本銀行戶口」，至少在六個月前給予通知。</li> <li>- 可提取所有資金。</li> </ul>	無	無
通過郵政局或鄉間交易中心提供基本銀行服務	數間銀行及郵政局經已同意設立「通用銀行」( Universal Bank)。於 2002 年底客戶可於郵政局分行接通使用銀行的基	聯邦政府在鄉間交易中心提供銀行服務	無

附註41 依銀行最近的宣佈看來，只要客戶利用銀行櫃位以外的其它服務渠道，客戶仍可繼續免費使用基本銀行服務。

	英國	澳洲	香港
	本戶口；同時會推出以郵政局為基礎的戶口，以供不願或未能開立銀行基本戶口的客戶使用。		





## 參考

### 澳洲

#### 網址

1. Australian Bankers' Association – [www.bankers.asn.au](http://www.bankers.asn.au)
2. Australian Banking Industry Ombudsman – [www.abio.org.au](http://www.abio.org.au)
3. Australian Competition and Consumer Commission – [www.accc.gov.au](http://www.accc.gov.au)
4. Australian Prudential Regulation Authority – [www.apra.gov.au](http://www.apra.gov.au)
5. Australian Securities and Investment Commission – [www.asic.gov.au](http://www.asic.gov.au)
6. Department of Treasury – [www.treasury.gov.au](http://www.treasury.gov.au)
7. Parliament of Australia – [www.aph.gov.au](http://www.aph.gov.au)
8. Review of the Code of Banking Practice – [www.reviewbankcode.com](http://www.reviewbankcode.com)

#### 資料

9. Australian Bankers' Association (1993), *Code of Banking Practice*
10. Australian Bankers' Association (2000), *Review of Code of Banking Practice, Australian Bankers Association Headline Issues Response for Reviewer*
11. Australian Banking Industry Ombudsman (2000), *Australian Banking Industry Ombudsman Annual Report 2000*
12. Australian Banking Industry Ombudsman (2000), *Submission of the Australian Banking Industry Ombudsman to the review of the Code of Banking Practice*
13. Australian Banking Industry Ombudsman, *Australian Banking Industry Ombudsman Scheme: Terms of Reference*
14. Australian Banking Industry Ombudsman, *Guidelines to the Terms of Reference*
15. Australian Competition and Consumer Commission (1999), *Summary of the Trade Practices Act 1974 and additional responsibilities of the Australian Competition and Consumer Commission under other legislation*
16. Australian Consumers' Association (2000), *Australian Consumers' Association submission to the review of the Code of Banking Practice*, Marrickville
17. Australian Prudential Regulation Authority (1999), *Navigating the new framework – APRA, RBA, ASIC and ACCC* – speech by Graeme Thompson
18. Australian Prudential Regulation Authority (1998), *APRA—Its objectives and powers* – speech by G.J. Thompson
19. Australian Securities and Investments Commission (2000), *Monitoring the self*

*regulatory landscape* – an address by Jillian Segal

20. Australian Securities and Investments Commission (2000), *Report on compliance with the Code of Banking Practice, Building Society Code of Practice, Credit Union Code of Practice and EFT Code of Practice, April 1998 to March 1999*
21. Australian Securities and Investments Commission (2000), *Annual Report of the Australian Securities and Investments Commission*
22. Australian Securities and Investments Commission (2000), *ASIC Submission to the review of the Code of Banking Practice*
23. Australian Securities and Investment Commission (2000), *Educating Financial Services Consumers, Discussion paper*
24. Cicutto, Frank, National Australia Bank (2000), *CommunityLink Speech Notes*
25. Department of Treasury, Australia (2000) *Financial Services Reform Bill – Commentary On The Draft Provisions*
26. Viney, Richard (2001), *Review of the Code of Banking Practice, Issues Paper*

## 英國

### 網址

27. Bank of England – [www.bankofengland.co.uk](http://www.bankofengland.co.uk)
28. Banking Code Standards Board – [www.bankingcode.org.uk](http://www.bankingcode.org.uk)
29. British Bankers' Association – [www.bankfacts.org.uk](http://www.bankfacts.org.uk)
30. Directory of Ombudsman – [www.bioa.org.uk/uk/index.html](http://www.bioa.org.uk/uk/index.html)
31. Financial Ombudsman Service – [www.financial-ombudsman.org.uk](http://www.financial-ombudsman.org.uk)
32. Financial Services Authority – [www.fsa.gov.uk](http://www.fsa.gov.uk)
33. Her Majesty's Stationary Office – [www.hmso.gov.uk](http://www.hmso.gov.uk)
34. HM Treasury – [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk)
35. Office of the Banking Ombudsman – [www.obo.org.uk](http://www.obo.org.uk)
36. Office of Fair Trading – [www.oft.gov.uk](http://www.oft.gov.uk)
37. Review of Banking Services in the UK – [www.bankreview.org.uk](http://www.bankreview.org.uk)

### 資料

38. British Bankers' Association (1999), *Financial Services, Serving the Community* – speech by Andrew Buxton
39. British Bankers' Association (2000), *Promoting Financial Inclusion – the Work of the Banking Industry* – Report by British Bankers' Association

40. British Bankers' Association, Building Societies Association, Association for Payment Clearing Services (2000), *The Banking Code January 2001 Edition – Guidance for subscribers*
41. British Bankers' Association, Building Societies Association, Association for Payment Clearing Services (2001), *The Banking Code*
42. Cruickshank, Don (2000), *Competition in UK Banking – A report to the Chancellor of the Exchequer*
43. Financial Ombudsman Service (2000), *Annual Report of the Financial Ombudsman Service 1999-2000*
44. Financial Ombudsman Service, *The Banking Ombudsman Scheme – complaining to the bank*
45. Financial Ombudsman Service, *The Banking Ombudsman Scheme – when and how we can help*
46. Financial Services Authority (1997), *Consumer Involvement*
47. Financial Services Authority (1997), *Financial Services Authority: an outline*
48. Financial Services Authority (1998), *Meeting our responsibilities*
49. Financial Services Authority (1999), *Consumer Education: A Strategy for promoting public understanding of the financial system*
50. Financial Services Authority (2000), *A new regulator for the new millennium*
51. Financial Services Authority (2000), *Building the new regulator – Progress report 1*
52. Financial Services Authority (2000), *Financial Services Authority Annual Report 1999/2000*
53. Financial Services Authority (2000), *In or Out? Financial exclusion: a literature and research review*
54. Financial Services Authority (2000), *Investigation of complaints against the Financial Services Authority*
55. Financial Services Authority (2000), *Response by The Financial Services Authority to the Cruickshank Report on Competition in UK Banking*
56. Financial Services Authority (2000), *Getting a Fair Deal for Consumers – speech by Christine Farnish*
57. Financial Services Authority and Financial Ombudsman Service (2000), *Complaints handling arrangements, Feedback statement on CP33 and draft rules, a joint consultation paper*
58. Financial Services Authority and Financial Ombudsman Service (2000), *Complaints handling arrangements, Response on CP49, a joint policy statement*
59. Financial Services Authority and Financial Ombudsman Service (2000), *Funding the Financial Ombudsman Service*
60. Financial Services Authority and Financial Services Ombudsman Scheme (1999), *Consumer complaints and the new single ombudsman scheme, a joint consultation paper*

61. Office of Fair Trading (1999), *Vulnerable Consumers and Financial Services – The report of the Director General’s Inquiry*
62. Office of the Banking Ombudsman (2000), *Annual Report of the Banking Ombudsman Scheme 1999-2000*
63. Treasury, HM (1999), *Access to Financial Services, Report of Policy Action Team 14*
64. Treasury, HM (2000), *Financial Services and Markets Act 2000 – Explanatory Notes*
65. Treasury, HM (2000), *Financial Services and Markets Act 2000*
66. Treasury, HM (2000), *Government response to Competition in UK Banking, the Cruickshank Report*
67. Treasury, HM (2000), *Standards for retail financial products*

## 香港

### 網址

68. 消費者委員會 – [www.consumer.org.hk](http://www.consumer.org.hk)
69. 經濟局 – [www.info.gov.hk/esb](http://www.info.gov.hk/esb)
70. 財經事務局 – [www.info.gov.hk/fsb](http://www.info.gov.hk/fsb)
71. 香港金融管理局 – [www.info.gov.hk/hkma](http://www.info.gov.hk/hkma)

### 資料

72. 競爭政策諮詢委員會 (1998), *競爭政策綱領*
73. 香港銀行公會及存款公司公會 (1997), *銀行營運守則*
74. 香港特別行政區政府 (1997), *銀行業條例*
75. 香港特別行政區政府 (1997), *管制免責條款條例*
76. 香港特別行政區政府 (1997), *香港銀行公會條例*
77. 香港特別行政區政府 (1997), *服務提供(隱含條款)條例*
78. 香港特別行政區政府 (1997), *不合情理合約條例*