

2001年6月19日
香港金融管理局總裁
任志剛先生，JP
於香港銀行公會
半年度晚宴上
演講

消費者保障及銀行業

1. 多謝香港銀行公會邀請我今晚到這裏演講。我對上一次應邀在貴會的晚宴上演講差不多是兩年前，再上一次則是9年前。儘管我不知道這種頻密程度繼續提高下去，我的時間是否能夠應付得來，但我仍然很高興可以跟大家多些見面，況且這也是最適合不過的。本港銀行業正經歷急速轉型的時期，監管制度也正處於重大的改革計劃中。香港銀行公會現正邁向20周年，目前也因應這些轉變檢討本身的角色及目標。作為銀行業的主要代表組織，銀行公會的作用相當重要，稍後我更會談到：隨着銀行業不停演變，並順應環境的轉變，銀行公會的作用其實會變得愈來愈重要。在探討這個課題前，我想簡略地談談兩件彼此相關的事項：首先是競爭方面，尤其從銀行業改革的角度論述一下；第二是就着銀行業競爭加劇及其他的趨勢談談消費者保障的問題。

銀行業競爭及改革

2. 我們推行廣泛的銀行業改革至今已有兩年。事實上，首項改革措施，正是我在1999年6月貴會的晚宴上清楚說明由金管局擔任最後貸款人的政策。由於那次講題較技術性，又是在晚宴之後，大家聽起來未免有點睏，我還記得當時一些強睜睡眼、忍住呵欠的表情。但當時在座聽着的朋友，總算是有機會見證了一次小小的歷史事件。

3. 自此以後，銀行業改革取得了不少進展。在1999年，我們放寬了對1978年以後獲發牌的境外銀行實施的「一間分行」政策。在2000年，我們擴大即時支付結算系統的適用範圍，並推行全面撤銷《利率規則》的首階段工作。此外，我們也完成了設立商業信貸資料庫的研究及公開諮詢。今年較早時，我們曾就存款保險計劃進行類似的公開諮詢。我們很清楚社會上對存款保險計劃有不同意見，但兩次諮詢收集所得的意見都顯示存款保險與商業信貸資料庫這兩個構思是應該推行的。我們現時正在籌劃這兩個計劃的具體細節，並期望稍後進一步徵詢銀行公會及其他組織的意見。

4. 銀行業改革計劃的目的，是增加銀行之間的競爭，但同時也要加強銀行業的安全及穩健程度。至今為取消妨礙競爭的屏障而推行的最重要措施，相信就是下月初全面撤銷《利率規則》，屆時儲蓄戶口不再設立利率上限，過去禁止往來戶口計息的限制也會消失。關於這項措施可能引起的即時影響，社會上當然有很多猜測：這會不會是一次「金融大改革」，以致改變了銀行服務的面貌，抑或只會靜悄悄的輕微調整？鑑於銀行體系資金非常充裕，可以想像後者的機會較大。但有一點可以肯定的，就是這項措施本身的重要性：它將會結束存在了超過三分之一世紀的限制。大家會記得，這些限制在1964年開始推行，目的是防止銀行之間過度激烈的競爭。這些限制在過去的一段日子□發揮了應有作用，但現在已經不合時宜，應予取消。

5. 我們為何這樣強調透過監管改革來促進競爭？我用「促進」這字眼，原因是製造競爭或強迫某行業出現競爭，並非政府權力範圍內的事，當然更不是我們政府的政策。香港一直奉行自由市場的哲學，競爭本來就是這套哲學的一部分，而且在本港銀行業內已有相當強大的競爭成分。這種競爭在按揭減息戰，以至信用卡與其他消費者服務方面，尤其可見，有些時候競爭更激烈得使我們有點擔心。事實上，全球化打開了以往受限制的市場，許多商業機構可憑本身優勢輸出各類產品或服務，導致競爭步伐加快，競爭幅度也擴大；與此同時，新科技的發展也鼓勵銀行業致力革新求變。

6. 就整體經濟而言，競爭可提高資源分配的效率，以及面對轉變或危機的適應能力與實力。在銀行業方面，提高競爭可促使個別銀行集中力量發揮本身最大的優勢，也可提高整個銀行體系的效益。對消費者來說，競爭可使他們有更多選擇，並能以更合理的價格獲得質量和效率更高的產品與服務。然而，由於競爭的性質使然，既會使一些人得益，也會令一些人蒙受損失。此外，由於服務與收費結構變得比以前複雜，新穎先進的產品也會不斷推陳出新，因此競爭也會使銀行與客戶之間的關係變得較複雜。

7. 當局對本港商業競爭的整體取向，是因應不同行業而制定適當的政策。由於每個經濟環節都有本身獨特的需要和特點，我們並不贊成由一個包羅不同行業的權力當局處理所有競爭事項。銀行業擁有本身獨特的歷史背景，而且基於一些很明顯的理由，它所受到的監管可能都較其他行業為多，因此我們尤其需要以個別的政策模式來配合。就這方面，我們的政策模式很簡單，主要是防患未然。我們的主要政策目標，就是撤除妨礙競爭的屏障，如《利率規則》便是一例，還有就是維持公平的經營環境，使認可機構可享用金融基礎設施。

8. 除了採取防患未然的政策模式外，我們還須兼顧兩件受到廣泛關注的主要事項。首先是防範銀行聯手從事反競爭的活動，並且防微杜漸，妥善處理。我就這方面要聲明一下，就是我們現在並沒有發現任何這類活動的跡象，只是我們會如慣常般提高警覺而已。其次是基於撤銷管制造成競爭及重新調配資源，銀行很自然地會調整收費及服務；在這個過程中，大眾關注到銀行應盡量避免令社會上某些人士無法享用基本的銀行服務，而且銀行在推出新收費及服務時更應以具透明度的方式進行。在這方面，我也要說得很清楚，就是雖然近幾個月有些組織曾表達過它們的關注，但我們相信整體而言，各銀行也正採取積極態度以作回應。此外，為免引起疑問，我還要補充一點，就是金管局的政策並不是要監管銀行收費及費用，這些應留待市場來決定。若我們一方面鼓勵市場更多競爭，但另一方面卻插手決定或影響收費，實在是互相矛盾。然而，由於公眾擔心撤銷管制所帶來的影響，加上銀行服務確實對人們的日常生活非常重要，因此我們應比以往更多注意與消費者有關的事項，而這正是我將要探討的環節。

消費者保障

9. 首先，相信我們都要明白目前銀行服務出現的變化（其中包括收費結構重整）並不單是撤銷利率限制而引起的結果，而是連同其他多項因素使然。這些因素由本地

的以至全球的都有，在在都促使銀行找尋新的業務焦點。它們包括：來自銀行業內外的競爭加劇；銀行要為股東持股增值的壓力愈來愈大；銀行在傳統貸款機會減少的情況下，需要開拓新的收入來源；以及全球化的趨勢促使銀行在享有競爭優勢的業務類別上發展專門化。這各類因素正迫使銀行不斷求新，其中包括推出新產品及發展新科技，務使收入多元化。此外，這些因素也迫使銀行經營更具成本效益，意思就是銀行要檢討各類服務的盈利能力及收費結構是否合理。在不少例子中，這些因素都促使零售銀行服務出現重大轉變，例如，出售某些業務、結束分行、擴展強制性公積金及保險等收費服務、發展更具成本效益的服務渠道（如櫃員機網絡及互聯網），以及就過去無須徵費的具體服務收費。

10. 消費者也要適應新的市場環境，其中包括利用櫃員機、電話或網上銀行等成本較低的銀行服務渠道。消費者也會比較不同銀行服務及收費，以盡量減輕成本，而互聯網技術面世，更為消費者進行比較時提供更大方便。消費者愈是着意比較不同銀行，便愈會留意與產品有關的服務，期望亦會相應提高。在此情況下，消費者與銀行交往會較容易出現磨擦，從有關銀行服務的投訴及抗議等逐漸增加，以及這方面的事項愈來愈多成為政治焦點，可見一斑。

11. 金管局在這方面有何立場？正如我所說，我們不會管制銀行收費，但會致力確保銀行在提供服務，尤其在釐定收費方面有足夠的透明度。《銀行營運守則》是非法定的守則，由銀行公會及存款公司公會聯合發出，並且得到金管局的支持。這套守則正是達到上述目標的主要文件，而且正如大家所知，《銀行營運守則》目前正進行廣泛檢討及修訂，以加強有關條文。這項工作已接近完成，我們相信守則的效力將會因而增強。除了透明度外，我們希望銀行在決定收費時會更靈敏地體察社會某些有需要人士的情況；直至目前為止，銀行大致上都做到這一點。此外，我們也希望確保消費者繼續可以有所選擇，而撤銷管制、新科技及新產品的面世，正結合競爭的動力，使他們有口實。所未有那麼多的選擇。在這方面，我們會繼續留意事態發展。

12. 以上所見是相當健康的發展，但我認為現在已是適當時候，要探討現行對銀行服務消費者保障的安排，以了解是否有需要改善，而如果要改善，又應如何具體落實等。在處理銀行服務的消費者投訴方面，儘管金管局目前並無解決糾紛的權力，但我們已有擔任非正式的角色。金管局或其他機構應否被正式賦予這些權力？銀行未能遵守營運守則，應否受到制裁？這方面香港與其他地區比較如何？

13. 金管局最近就英國、澳洲和香港三地在保障銀行服務消費者方面的做法進行比較研究，以澄清部分有關事項。研究報告已呈交立法會財經事務委員會，並公開讓公眾及銀行界查閱。這次研究分析顯示雖然澳洲與英國在保障銀行服務消費者方面採取不同的模式，不過兩地的監管機構都獲具體授權，負責監管有關保障金融及銀行服務消費者的事宜，情況與香港不同。此外，這次研究亦突出了香港與海外體制之間的兩項主要不同之處：首先是在釐定、監察及執行營運標準方面，其次則在調查、調解及仲裁客戶投訴方面。就前者而言，澳洲及英國均與香港一樣，以非法定銀行營運守則的形式釐定業內標準。不過，澳洲與英國跟香港不同的地方，就是進一步由特定機構正式監察遵行守則的情況，英國的有關監察機構更有權對違反守則的機構實施制裁。至於調解客戶投訴方面，英國與澳洲兩地均定有正式的申訴專員制度，有權就糾紛作出仲裁。

14. 以上的研究結果反映香港的制度並未發展至與其他地區一樣完善或正式的地步。出現這種情況，主要是基於不同的管理哲學：香港奉行自由市場政策，政府盡可能減低在業務關係中的參與程度。不過，鑑於香港市場日趨複雜，競爭也日益激烈，保障消費者的事宜日益受關注，因此我們也許需要研究一下香港應否仿效其他地區的做法。

15. 在目前剛開始進行有關討論的階段，主要有 3 個方案可供選擇，而它們也可以互相組合，我們不一定要只選其一。第一個方案是銀行業進行某種形式的自我監管。第二個方案是賦予監管機構，即金管局具體授權處理。第三個方案是設立申訴專員。在最終決定責任誰屬前，我們需要考慮多個問題，一些是理論方面的，一些是實際方面的。就賦予金管局具體授權而言，我要指出支持與反對的論點都各有其道理。其中一個論點指出，金管局若獲正式授權負責保障消費者，可能會與金管局的審慎監管職能產生利益衝突。另一種看法是如果兩種職能之間能設有足夠及適當的分隔制度，這兩種職能是可以並存的，還可以產生協同作用，又能節省成本。金管局對此持開放態度，我們期望銀行業、立法會議員及公眾能就有關的發展方向提供意見。同時，在金管局再被指不斷擴展其權力範圍之前，我要強調金管局的職責已相當繁重，我們並非一定要承擔這項責任。

16. 當然，也有人會提出，銀行公會作為主要業內組織及傳統上推行自我監管的機構，是否也應在保障消費者方面發揮一定功能。同樣，有關這個問題正反兩方的論點也各有其道理。一方面，銀行公會與銀行關係密切，對銀行業有充分了解，處理投訴自然事半功倍。另一方面，也可能存在利益衝突。我知道銀行公會並不希望在保障消費者方面承擔正式的職能，而我也尊重公會的意見。不過，無論是哪個組織承擔這項職能，銀行公會都肯定要參與制定有關的政策與標準。

銀行公會未來的角色

17. 撇開保障消費者的課題不談，比較受關注的問題是既然銀行公會無需再每周一次開會釐定利率，銀行業、金管局以至社會人士對銀行公會日後的角色又有甚麼期望呢？我打算在這次演講的最後部分概略地討論一下這個問題。

18. 正當銀行公會的正式權力逐漸下降的時候，公會的公眾形象卻不斷提升。我們從電視和報章的報導得悉，公會主席每周都會在皇后像廣場接受不同的關注團體遞交請願書、橫額及各式各樣具有象徵性的物品，這已差不多成為一個傳統。我認為這說明銀行公會作為業內組織，建立了高度的聲譽，同時多多少少也反映了公眾對其角色的期望。因此，面對放寬管制及公眾的期望不斷提高的情況，正是檢討如何發展銀行公會功能的適當時機。

19. 我要強調，應如何發展銀行公會的職能，最終要由銀行公會自己來決定。事實上，銀行公會已就此聘請了顧問進行研究，並已發出研究報告，諮詢會員銀行。金管局已細閱該報告，並認為報告所載建議合理，亦切合實際。考慮到報告所載內容，以及我們對銀行業發展方向的想法，我們認為銀行公會的角色可以朝着 4 個主要範疇發展。

20. 第一，也許亦是最重要的，就是報告建議銀行公會可進一步發揮其代表銀行界發表意見的功能。我們支持這項建議。銀行公會在這方面的表現相當出色，特別是就政策建議提交意見書以及就不同的運作事項與金管局定期舉行會議。但銀行公會可以深化這項職能，尤其是就主要政策事項制定更一致的立場，以及取得一個大致能反映整體銀行業意見的取態。我甚至認為銀行公會不僅可作為銀行業的發言人，更可代表業界進行游說。這項任務殊不簡單，因為香港銀行業本身存在不少分歧，並非時常能就影響銀行業的事宜取得共識。當然，也不是事事都要有一致意見。不過，銀行公會有意進一步發展其作為業界發言人的角色，可強化其形象，成為銀行界的代表團體。

21. 報告提出的第二項主要建議，是關於銀行公會在制定《銀行營運守則》方面的角色。守則列載銀行服務的標準，由銀行公會及存款公司公會聯合發布，並得到金管局認可及參與制定。守則並非法定守則，不過金管局預期所有認可機構都會遵守其規定，並會在其日常的審查工作中監察認可機構遵行守則的情況。然而，正如我較早前提到，金管局在這方面並沒有正式的法定授權。一如報告所述，我認為銀行公會可以提高其在守則的參與，特別是釐定標準（並確保這些都是高的標準）以及監察與執行遵守守則的情況。這與其他地區的銀行業組織的做法一致，也是銀行公會角色合理的演變。

22. 顧問報告指出的第三個範疇是銀行服務方面的消費者教育。在香港，這個課題一直被忽略。當然，應該由哪個組織主導有關工作，主要視乎由哪個組織承擔起保障銀行服務消費者的責任。然而，無論答案是怎樣，最明顯的是銀行公會似乎都需要以某種形式參與有關工作。其實其他地區的業內組織都有參與消費者教育的工作，而且大部分這類組織一直都有製作淺白的資料簡介、網頁及其他資源，介紹有關個人財務、保障財務利益，以及掌握最新金融服務等資料。

23. 除了顧問報告的建議外，我認為還有第四個範疇是銀行公會可以提高其參與程度的，這就是發展香港的金融基礎設施。這是金管局的主要政策目標之一，但也是銀行公會相當感興趣，並能提出建設性意見的範疇。尤其，銀行公會與金管局是香港銀行同業結算有限公司的共同擁有人，而該公司則負責本港金融基礎設施其中一個主要組成部分——即時支付結算系統——的運作。銀行公會可與金管局緊密合作的另一個項目，是發展商業信貸資料庫。貴會部分會員是工作小組的成員，該小組正研究資料庫的運作詳情。工作小組在商討時曾提出，銀行公會是否也應參與資料庫的擁有權，正如結算公司的情況一樣。我們去年就資料庫諮詢業界時，這個意見並未得到廣泛支持。不過，當現在正籌備落實推行這個計劃時，大家的想法可能會有不同，因此也許應該在日後再次探討這個問題。這是銀行公會的事，我期望公會會認真考慮。即使銀行公會維持較早前的意見，不打算直接參與這個計劃，也不應該影響大原則，也就是金管局與銀行公會仍然應該攜手合作，共同發展各項重要的金融基礎設施。

總結

24. 總的來說，放寬管制會為銀行業帶來更大的競爭，讓銀行在所經營的業務性質

及所提供的服務形式方面享有更高的自由度。最理想的是這種自由能夠為消費者帶來更多選擇，在提供服務方面更有效率，更加物有所值。然而，實際上在目前這個過渡期間，許多消費者會有誤解、糾紛或不滿，這一切都需要解決。為了找到解決這些問題的方法，我們需要各位議員，以及銀行界透過貴會能作出討論，共同制定有效的解決辦法。