

2002年6月13日會議

參考文件

立法會財經事務委員會

保障銀行業消費者事宜

I. 目的

本文件就經修訂《銀行營運守則》的運作，最新的投訴統計數字，以及香港金融管理局（金管局）與銀行業最近為進一步加強保障銀行業消費者而採取的措施，向財經事務委員會提供最新資料。鑑於這些發展，本文件亦會檢討現時為保障銀行客戶所作的安排的成效。

II. 背景

2. 財經事務委員會在 2002 年 2 月 26 日舉行特別會議，研究銀行業現有保障消費者的安排。會上討論的具體議題包括規管銀行業操守的方法，經修訂的《銀行營運守則》，以及金管局與業內公會在保障消費者方面擔當的角色。財經事務委員會要求政府當局檢討經修訂《銀行營運守則》的運作，守則的執行機制，以及金管局在保障銀行業消費者方面所擔當的角色。會上亦同意應在 6 月再次舉行會議，討論上述事項。

III. 簡介現行保障銀行業消費者的安排

3. 金管局在過去提交予財經事務委員會的文件中已深入介紹現行保障銀行消費者的安排。

4. 在現行安排下，金管局並沒有保障消費者的明確法定責任。然而，由於沒有其他安排，金管局在某程度上擔起了這項責任。金管局在其日常監管認可機構的工作中，監察認可機構遵行《銀行營運守則》的情況，及促使認可機構遵行守則。若發現認可機構沒有遵行守則，金管局會與有關機構跟進，催促該機構採取適當的補救措施。若發現有關機構有管理欠佳或內部管控不足的情況，金管局在有需要時，會行使《銀行業條例》下的正式權力，協助其更有效地「規勸」認可機構採取適當的補救行動。此外，金管局亦接受公眾對認可機構作出的投訴，以確保這些投訴獲得有關認可機構的妥善處理。然

而，金管局一般不會仲裁銀行與客戶之間的糾紛，同時亦無權要求認可機構向客戶作出賠償。

5. 金管局在保障消費者方面的角色，可補足銀行業的自我規管。香港銀行公會及存款公司公會爲了能更主動促進《銀行營運守則》的發展，聯合組成了銀行營運守則委員會（守則委員會），金管局亦有代表參與該委員會。守則委員會負責就闡釋守則提供指引，以及檢討守則的運作。銀行業及金管局透過守則委員會定期會面，處理和回應當前與守則相關的保障消費者事宜。不過，守則委員會不會監察認可機構遵行守則的情況，亦不會促使認可機構遵行守則。

IV. 最新發展

6. 在財經事務委員會 2 月的會議後，金管局與業內公會繼續按照以上架構工作。有關守則的運作的最新情況如下。

守則委員會

7. 守則委員會自 2001 年 12 月成立至今，已研究超過十宗有關守則具體規定的解釋的查詢。守則委員會均把每宗個案的意見發送予所有成員機構，各成員機構應按照守則委員會的闡釋執行有關規定。這項安排有助促使認可機構在遵守守則規定所採用的方法保持一致。

8. 在這段期間，守則委員會亦處理了多宗應如何在守則內反映認可機構經營手法的事項，有關事項是由立法會議員、消費者委員會（消委會）及金管局等各方提出。這些事項都獲得守則委員會迅速處理，其中部分事項導致守則被修訂，部分則促使兩個公會發出通函，向其會員作出建議。下文概述其中三個事例，說明守則委員會如何推動銀行業更主動促進認可機構以良好手法經營業務。

(i) 外幣信用卡交易的費用

9. 今年較早時，財經事務委員會部分委員與消委會對外幣信用卡交易收費的透明度表示關注。守則委員會研究過這問題後，認爲認可機構在這方面的處理手法有值得改善的地方。在守則委員會的建議下，兩個業內公會其後發出通函，建議其會員披露它們就信用卡網絡營辦商對外幣信用卡交易收取

的匯率所加收的費用。這項措施提高了認可機構對外幣信用卡交易的收費的透明度。

(ii) 按揭文件內的一切款項條款

10. 在財經事務委員會二月的會議上，部分議員提出擔保文件包含「一切款項」條款的問題。議員認為這種做法對擔保人不公平，因為擔保人的責任可能會在未經其同意下，擴展至包括認可機構授予借款人的任何額外貸款。他們又指出，市場上缺乏選擇，因為大部分認可機構都在其按揭文件內加入「一切款項」條款。

11. 金管局在四月要求守則委員會討論這些問題。守則委員會同意應正視有關擔保人的處理方法，以避免出現議員們描述的情況。為此，守則委員會討論在《銀行營運守則》加入新規定，要求認可機構須事先尋求擔保人的具體同意，才可將其責任擴展至認可機構授予借款人的任何其他貸款或融資。當守則委員會達到共識，有關規定會交給兩個業內公會同意。

12. 至於就按揭文件提供選擇的問題，守則委員會獲悉金管局已建議香港按揭證券有限公司，在其按揭文件標準化計劃內，提供兩款標準按揭契據及擔保書，一款包含「一切款項」條款，另一款則包含「指定貸款」條款。按揭證券公司已推出包含「一切款項」條款的標準按揭契據，金管局已促請按揭證券公司在下一步推出「固定款額」版本的標準按揭文件。這項措施完成後，將有助增加市場上的選擇。

(iii) 列報年利率

13. 根據經修訂《銀行營運守則》的規定，認可機構須列明卡產品的年利率（包括零售購物及現金透支的年利率），方便客戶比較不同的收費結構。自有關規定於 2001 年 1 月生效以來，金管局留意到認可機構在遵守此項規定時，採取了不同的做法。部分發卡機構在申請表格內列明有關的年利率，部分則在其他文件內列明，但有關文件僅在客戶要求時才會提供予客戶。

14. 為了消除發卡機構列報年利率的做法存在不一致的情況，在守則委員會的建議下，業內公會已向所有會員機構發出通函，表明由於年利率是信用卡借款的一項主要條款，因此應在申請表格內列明。此舉有助進一步提高信用卡借款涉及的費用的透明度。

15. 由上述事例可見，直至目前為止，守則委員會均能有效達致其目標，即加強銀行業自我監管市場操守。此外，守則委員會亦能有效及迅速地回應公眾對認可機構的經營手法提出的意見。

監察及強制遵行守則

16. 在守則委員會就守則的闡釋向認可機構提供指引的同時，金管局負責監察認可機構遵行守則的情況，並在其權力範圍內促使認可機構遵行守則的規定。

17. 正如財經事務委員會二月的會議上提到，金管局已要求認可機構的內部審計部門按年對其機構遵行守則的情況進行自我評估。金管局將於 2002 年 9 月收到認可機構交來的首份評估報告。

18. 金管局最近已設計了一個範本，協助認可機構編製自我評估報告。範本要求內部審計師對認可機構遵行守則內個別條文的情況進行獨立評估。在評估過程中若發現沒有遵行守則規定的情況，認可機構應提供有關情況的詳盡資料，以及機構為糾正有關情況而計劃採取或已經採取的補救措施。金管局會向有關認可機構作出跟進，確保沒有遵行守則的情況已得到糾正。若有需要，金管局會對有關機構進行現場審查。

19. 較早前曾有建議提出，應否引入法定罰則，以加強《銀行營運守則》的成效。金管局的經驗顯示，勸喻的方式已足以令認可機構遵行守則。一般來說，認可機構若獲悉可能出現違反守則的情況，都會迅速採取補救措施。正如上文所述，推出自我評估制度應有助進一步改善認可機構遵行守則的情況。同時，銀行業主動成立守則委員會，亦已表明其自我規管市場操守的決心。由此看來，直至目前為止，守則似乎都能有效運作，在現階段似乎無需賦予守則法定基礎（例如加入罰則，以處罰不遵行守則的機構）。然而，這個結論應定期予以檢討，同時亦應視乎香港應否推出有關處理投訴及保障消費者的新安排等比較廣泛的問題而定（見下文第 34 至 42 段）。

V 金管局收到的客戶投訴

20. 在現行架構下，金管局沒有權力仲裁或干預客戶糾紛。不過，金管局的目標是確保認可機構妥善處理客戶投訴，

即認可機構調查及處理客戶投訴的程序應公平、徹底及迅速，並要與金管局發出的「處理投訴的程序指引」所載規定一致。

21. 作為銀行業監管機構，金管局特別關注那些令人懷疑認可機構的內部管控質素、其管理層和職員的操守或遵守監管規則或指引的客戶投訴。不過，金管局並不認為其應該負責處理純粹涉及銀行服務收費或質素等事項的投訴。

金管局收到的客戶投訴宗數有所增加

22. 在上次財經事務委員會會議上，金管局匯報收到的投訴宗數由 2000 年的 618 宗，上升至 2001 年的 880 宗，增幅為 42%。其中一般投訴 449 宗，追討債務熱線投訴 431 宗。有關數字在 2002 年第一季繼續上升，金管局單單在第一季收到的投訴便有 479 宗，而上一季為 311 宗，去年第一季則為 176 宗（見附件 1）。事實上，單以 2002 年第一季的數字計，已達去年合共 880 宗投訴的一半以上。在 2002 年第一季收到的 479 宗投訴中，有 250 宗為追收債務投訴，229 宗為一般投訴。

23. 在一般投訴中，被投訴最多的產品類別與去年大致相同。涉及信用卡服務的投訴最多，佔 2002 年第一季接獲的一般投訴接近 40%。接着是存款／儲蓄帳戶(13%)及按揭貸款產品(13%)。與上年度第一季比較，最顯著的增幅是有關信用卡的投訴，由 16 宗上升至 88 宗，增幅超過四倍，然後是單位信託及基金投資以及按揭貸款（見附件 1 表 C）。

投訴增加的原因

24. 投訴主要涉及信用卡服務，是因為認可機構日益轉移發展消費信貸業務，令近幾年信用卡帳戶的數目上升，此情況自然引致更多與信用卡有關的投訴，例如是關於服務質素或未經授權交易。此外，整體經濟環境惡化，令還款問題加劇、借款人拖欠還款比率上升，這些都促使認可機構需採取追討債務行動，亦引致有關收取法律費用、財務費用及過期還款附加費等投訴上升。

25. 此外，有一點也應留意的，是市場上出現形形色色的創新及多元化的產品與服務，亦促使客戶投訴增加。由於銀行業競爭日趨激烈，以及科技急速發展，認可機構正以更為廣泛的產品類別招徠客戶。然而，這些新產品通常都比較複雜，

因此引致出現糾紛的可能性也較大。其中以單位信託及投資基金產品為甚。

26. 與此同時，消費者對其權益的認知程度亦有所提高。消費者對客戶服務水平的要求愈來愈高，他們認為若服務或產品未符期望，他們便有權作出投訴。他們愈來愈多利用不同的渠道，包括金管局、傳媒、立法會等，投訴認可機構及嘗試索取賠償。這個發展方向是正面的，因這可迫使認可機構提升其服務質素。

解決不斷增加的投訴個案的措施

27. 到目前為止，投訴宗數仍然只佔各項產品的帳戶數目相當少的部分（見附件 1 表 D）。此外，投訴宗數上升，至少有部分是屬於周期性質，與整體經濟狀況有關。同時，我們亦可視消費者懂得行使其投訴權利為健康的現象。不過，投訴宗數急升，是銀行服務質素或市場手法可能出現惡化的警號，顯示有需要加以糾正。大量投訴個案亦加重涉及處理投訴各方的負擔（包括投訴人本身）。

28. 因此，近期投訴宗數上升的趨勢促使金管局與業內公會採取了多項措施，以應付有關情況。金管局最近去信所有認可機構（附件 2），建議認可機構管理層留意接獲的投訴，並確保機構內部有充足資源處理不斷增加的投訴。金管局亦提醒認可機構要遵守「處理投訴的程序指引」。此外，認可機構應確保其產品與服務有適當的透明度，以及它們完全符合《銀行營運守則》的有關規定。

29. 由於投訴個案增加，在很大程度上與收數公司行為不當的指控有關，金管局已就事件知會守則委員會，並對不適當收數手法的指控上升的情況表示關注。守則委員會已建議業內公會向會員機構發出通函，提醒認可機構要加強監察所聘用的收數公司的操守，確保認可機構遵守守則內所有有關的規定。認可機構更應特別留意，確保收數公司在收數過程中不會採用騷擾性或不正當的收數手段，同時認可機構應處罰手法不當的收數公司。為配合銀行業在這方面的行動，金管局已加強其對認可機構的收數活動的監察，並要求所有認可機構提交針對其收數公司提出的投訴的季度報表。金管局會要求認可機構向其解釋，它們會對經常被投訴的收數公司採取甚麼行動。

30. 最後，對於接獲相對較多的客戶投訴的認可機構，金管局已分別與它們會面，確保這些機構會檢討及收緊（如有需要）其存在問題的政策和程序。

VI 現有安排與金管局職能潛在的不足之處

31. 上述改善措施在某程度上應有助解決當前的問題。然而，鑑於銀行客戶投訴個案明顯增加，我們需要密切監察這些措施的成效。最近針對認可機構的投訴急升，已令金管局的資源承受巨大壓力。金管局已為此自其他環節調動資源，擴充其投訴處理組。不過，此做法明顯受到一定限制，尤其是金管局正在削減整體人手，加上在保障消費者方面沒有明確授權。

32. 在某些情況下，銀行客戶的期望與金管局在現有架構下可以採取的行動存有潛在差距。正如較早前提到，在《銀行業條例》下，金管局並沒有處理消費者事宜方面的明確授權。金管局參與促進及鼓勵良好的行為準則及經營手法，是附帶於其促進銀行體系穩定的主要職能。就處理投訴而言，金管局的職能僅限於確保認可機構處理投訴的程序公平及有效率。金管局在解決糾紛方面所扮演的角色相當有限，因為金管局無權仲裁客戶糾紛、作出判決或要求認可機構向客戶作出賠償。金管局亦不可以因不當行為對認可機構罰款或作出譴責。然而，根據金管局處理投訴的經驗，客戶似乎預期金管局可以對認可機構採取行動，協助他們解決糾紛或取回所蒙受的金錢損失。金管局無法採取這些行動，有時會令投訴人感到失望。

33. 為了解決這個問題，金管局正檢討其工作流程，以應付客戶對認可機構提出的投訴大幅增加的情況。金管局正考慮，透過小冊子的形式，向投訴人清楚解釋金管局在處理投訴方面的角色與程序，這應有助避免投訴人對金管局的職能與責任出現誤解，金管局亦可藉此解決其應處理哪些投訴的問題（例如不會處理純粹涉及服務的費用與質素的投訴）。同時，這項安排亦可讓投訴人明白，一般來說，他們應該盡可能透過銀行的內部處理投訴程序解決糾紛。澄清金管局的角色的目的，是讓金管局能專注處理性質比較嚴重，令人懷疑認可機構的誠信或是否以審慎方法經營業務的投訴。

需要其他安排的可能性

34. 儘管在法定權力上受到某些限制，金管局仍相信，現行處理客戶投訴的安排大致上是有效的，而且並沒有證據顯

示，有需要設立類似銀行業申訴專員的其他安排。不過，我們不可以將事件與實際接獲的投訴宗數分開來看。雖然目前的情況部分是屬於周期性質，但若現時的趨勢持續，便可能會改變目前有關成本效益的分析，支持設立不同的消費者保障安排。在考慮其他可行的安排時，我們需要留意一個有效的處理投訴機制應包括以下的原則 –

- (a) 該機制必須公平及具透明度，並具有清晰的守則及程序、各項罰則及執行罰則的權力；
- (b) 該機制必須具公信力，使投訴者和被投訴者均就該機制的決定和行動有明確的理解及期望；以及
- (c) 該機制必須具成本效益。

除了設立全面的銀行業申訴專員計劃（此計劃對銀行業有重大的成本影響）外（有關計劃的闡述載於二月二十六日會議的文件），基本上我們有兩個方案可以考慮：

方案 1

35. 這個方案是以業界為本的方案，調查及解決投訴的責任將交由業內公會負責。認可機構仍需要提供履行這項責任的資源，但業界可自行釐定及控制其本身的財政預算。

36. 就此而言，有一點值得一提的是，《香港銀行公會條例》賦予銀行公會規管市場操守的若干權力。例如條例第 12(1)條授權銀行公會制定有關經營銀行業務的規則。舉例說，銀行公會可以按照《銀行營運守則》的模式制定有關規則。根據條例第 21 條，銀行若違反這些規則，可能要接受紀律委員會的紀律處分。在此情況下，銀行公會可以根據紀律委員會的建議，對會員銀行施加以下懲罰：

- (a) 譴責；
- (b) 在諮詢金管局後，暫停會籍，為期不超過三個月；
- (c) 在財政司司長批准下，暫停就成員銀行的支票及其他工具提供結算設施，為期不超過三個月；
- (d) 在金管局批准下，開除成員銀行的公會會籍。

銀行公會會籍是銀行認可資格的附帶條件之一，因此作出上述 (d)項下的懲罰實際上會引致銀行被撤銷認可資格。值得注意的是，紀律委員會施加紀律處分的權力是獲得條例第 18 條有關紀律委員會獲取證據的權力予以支持。

37. 然而，《香港銀行公會條例》內的權力似乎僅限於規管行為操守。條例並沒有賦予銀行公會解決糾紛或裁定銀行應向投訴得直的客户作出賠償的具體權力。因此，即使銀行公會負起規管銀行行為操守的責任，仍然會存在上文第 32 段提及未能符合客户對解決糾紛所抱的期望。因此，銀行公會須獲賦予具體權力，才能進一步承擔解決糾紛的責任。

38. 由業界自行解決的方案有其吸引力，但問題是由銀行業推行的計劃會否具備所需的公信力，因為這個計劃實際上是由認可機構進行自我監督。此問題的答案要視乎銀行業究竟有多大決心，令計劃得以有效運作，以及建立公眾對計劃的信心。此舉亦會令業內公會現行的運作方式出現實質的改變。

39. 最後，在接受存款公司界別實施上述安排亦會存在一個困難。存款公司公會與銀行公會不同，它並非法定組織，而且沒有規定強制接受存款公司必須成為存款公司公會的會員。因此，難以就存款公司公會作出類似上文所述的安排。

方案 2

40. 在此方案下，金管局仍然負責調查投訴，但其角色比現行制度會更為規範化。金管局會獲得保障消費者的明確授權，並具有執行權力，以配合這項職能（例如「點名批評」的權力，甚或若認可機構違反了實務守則，向有關機構罰款的權力）。另一個問題是金管局會否獲賦予權力，仲裁及解決銀行與客户之間的糾紛，以及裁定向蒙受金錢損失的客户作出賠償。若是這樣，金管局便會負起差不多與銀行業申訴專員一樣的責任。

41. 這個方案引起兩個主要問題。第一是金管局作為審慎監管機構，若同時負起保障消費者的責任，兩個角色之間可能會存在衝突。不過，其他銀行業監管機構在某程度上亦有負起這樣的角色（雖然這不一定涉及解決糾紛）。透過適當的架構安排，可以減少出現衝突的機會，例如將調查（以及解決）投訴的部門安排在金管局屬下一個獨立的「投訴組」，與銀行監理部分開。

42. 第二是對資源造成的影響。金管局已調配更多人手處理投訴，若金管局要負起保障消費者的法定責任，便需增聘人手。可是，金管局現正削減其人手編制及財政預算，若在保障消費者方面承擔更大責任，便須扭轉這個發展方向，而且有

關的影響可能會相當大。因此，金管局可能需要以某種形式向銀行業收回一些成本。

VI 前瞻

43. 金管局會繼續與業內公會緊密合作，加強處理客戶投訴的機制，及促進認可機構遵守《銀行營運守則》的情況。金管局會嘗試按上文第 27 至 33 段所述的方法處理客戶投訴急速增加的問題。金管局亦會向銀行業強調，最有效的解決方法是消除問題出現的根源——即認可機構首先要盡量避免投訴出現，一旦接獲投訴，亦要迅速及公平地處理。

44. 上文第 35 至 42 段所述的任何一個方案均會對香港現行保障銀行消費者的安排造成深遠影響，同時亦涉及額外費用，款額可能會相當可觀。同時，亦有可能需要以某種形式立法予以配合。金管局只會在有充分理據支持下，才會循這些方向行動。不過，若目前的情況沒有改善，而投訴數字又繼續上升，便可能會有此需要。

45. 金管局歡迎立法會議員對上述方案提出意見。我們亦會與政府當局及業界商討日後的發展，務求決定如何處理銀行客戶的保障安排。

香港金融管理局
2002 年 6 月

金管局接獲的客戶投訴

(A) 接獲的投訴宗數

性質	2001年 第一季	2001年 第二季	2001年 第三季	2001年 第四季	2002年 第一季	比對 2001年 第一季 的增幅 (%)
追收債務熱線 投訴	93	92	78	168	250	168
一般投訴	83	94	129	143	229	175
總數	176	186	207	311	479	172

(B) 按性質分析接獲的追收債務熱線投訴

性質	2001年 第一季	2001年 第二季	2001年 第三季	2001年 第四季	2002年 第一季	比對 2001年 第一季 的增幅 (%)
恐嚇	78	67	50	101	171	119
騷擾	12	23	27	64	78	550
使用暴力	3	2	1	3	1	(66)
總數	93	92	78	168	250	168

(C) 按產品類別分析接獲的一般投訴

產品類別	2001年 第一季	2001年 第二季	2001年 第三季	2001年 第四季	2002年 第一季	比對 2001年 第一季 的增幅 (%)
信用卡	16	18	38	33	88	450
存款及儲蓄帳戶	16	16	16	27	29	81
按揭貸款	13	14	19	22	29	123
證券帳戶	4	14	5	5	6	50
單位信託及基金 投資	4	5	10	8	10	150
往來帳戶	6	1	5	10	13	116
匯款	3	1	1	4	4	33
外匯帳戶	3	2	1	2	4	33
保險產品	0	0	0	0	0	0
其他	18	23	34	32	46	155
總數	83	94	129	143	229	175

(D) 相對帳戶數目發生投訴的比率

2001	存款帳戶 (1)		按揭貸款 (2)		信用卡 (3)		證券及投資帳戶 (4)	
	投訴宗數	帳戶數目	投訴宗數@	帳戶數目	投訴宗數@	帳戶數目	投訴宗數	帳戶數目
	97	25,884,289	71	450,599	400	9,217,000	55	852,770
發生投訴的比率	每 10 萬個帳戶少於 1 宗		每 10 萬個帳戶少於 16 宗		每 10 萬個帳戶少於 5 宗		每 10 萬個帳戶少於 7 宗	

Q1/2002	存款帳戶 (1)		按揭貸款 (5)		信用卡 (6)		證券及投資帳戶 (4)	
	投訴宗數	帳戶數目	投訴宗數@	帳戶數目	投訴宗數@	帳戶數目	投訴宗數	帳戶數目
	42	25,884,289	31	458,115	259	9,376,000	16	852,770
發生投訴的比率	每 10 萬個帳戶少於 1 宗		每 10 萬個帳戶少於 7 宗		每 10 萬個帳戶少於 3 宗		每 10 萬個帳戶少於 2 宗	

2002 *	存款帳戶 (1)		按揭貸款 (5)		信用卡 (6)		證券及投資帳戶 (4)	
	投訴宗數	帳戶數目	投訴宗數@	帳戶數目	投訴宗數@	帳戶數目	投訴宗數	帳戶數目
	210	25,884,289	155	458,115	1,295	9,376,000	80	852,770
預計發生投訴的比率	每 10 萬個帳戶少於 1 宗		每 10 萬個帳戶少於 34 宗		每 10 萬個帳戶少於 14 宗		每 10 萬個帳戶少於 10 宗	

@ 包括追收債務熱線投訴。

* 2002 年的預計投訴宗數（根據 2001 年的上升趨勢）。（2002 年第一季數字* 5）。

(1) 於 2000 年 3 月底，香港共有 25,884,289 個存款帳戶（往來以及存款與儲蓄帳戶）。

(2) 於 2001 年 12 月底，共有 450,599 個未償還住宅按揭貸款帳戶。

(3) 於 2001 年 12 月底，共有 9,217,000 個信用卡帳戶。

(4) 於 2001 年 12 月底，在香港境內及境外共有 852,770 個證券帳戶(包括單位信託及基金投資帳戶)。

(5) 於 2002 年 3 月底，共有 458,115 個未償還住宅按揭貸款帳戶。

(6) 於 2002 年 3 月底，共有 9,376,000 個信用卡帳戶。

(E) 第二次投訴的宗數

	2001		2002 年 第一季	
	接獲宗數	第二次投訴宗數	接獲宗數	第二次投訴宗數
一般投訴	449	55	229	38
追收債務熱線投訴	431	20	250	3
總數	880	75	479¹	41²

(F) 2001 年所處理的第二次投訴的結果*

	終結個案 ³		仍未解決 ⁴		總數
	一般投訴	追收債務熱線投訴	一般投訴	追收債務熱線投訴	
發現監管機構需特別關注的地方 ⁵	5	0	3	0	8
沒有發現需要監管機構特別關注的地方	31	20	16	0	67
總數	36	20	19	0	75

* 倘未有有關 2002 年第一季的類似分析，原因是在現階段就投訴的結果作出定論似乎過早。

¹ 已超過去年總數的 50%。

² 已超過去年總數的 50%。

³ 若投訴已經以投訴人滿意的方式解決，或認可機構回覆投訴人的第二次投訴後，金管局沒有再收到投訴人的任何回應，有關個案便會被視為終結。

⁴ 若投訴人繼續致電或致函金管局，表示不滿意認可機構對其第二次投訴的回覆，或如有關個案以其他方式（如透過法庭）處理比較合適，有關個案便被視為仍未解決。

⁵ 若出現下列情況，便會引起監管機構關注 –

- (a) 投訴令人懷疑認可機構的運作程序的質素或其業務的誠信或審慎程度；
- (b) 個案顯示認可機構在處理／調查投訴程序上存在弱點；或
- (c) 個案顯示認可機構沒有遵行《銀行營運守則》／《銀行業條例》。



D T R Carse JP
Deputy Chief Executive

簡達恆 JP
副總裁

Our Ref: B9/67C

30 May 2002

The Chief Executive
All authorized institutions

Dear Sir/Madam,

Rising number of customer complaints received by the HKMA

I write to draw your attention to the rapid rise in customer complaints against AIs received by the HKMA in recent months, and a number of suggested measures to address this issue.

In the first quarter of 2002, the HKMA received a total of **479** complaints against institutions, compared with 176 in the same period last year. Of these complaints, 250 were related to debt collection, and 229 were general complaints (compared with 93 and 83 respectively for the first quarter of last year). In fact, the total number of complaints in Q1/2002 alone is already over 50% of last year's total of 880 complaints. This rate of growth is unprecedented. Based on the current growth rate, the projected number of complaints for this year is likely to reach over 2000 cases.

A certain number of complaints is a healthy phenomenon. Moreover, relative to the number of accounts, the amount of complaints is not excessive. However, rapid growth in the number of complaints is a cause for concern. First, it could indicate that the quality of customer service is deteriorating or at least not keeping pace with customer expectations. Second, the handling of customer complaints is posing an increased administrative burden on all concerned (including the complainants themselves who have to go to the trouble of lodging complaints).

In view of this, the HKMA believes that AIs should give increased priority to ensuring, so far as they can, that complaints do not arise in the first place. And, to the extent that complaints do arise, they should ensure that the complaints are dealt with in a fair, thorough and prompt manner that is consistent with the requirements of the HKMA's Guideline on Complaint Handling Procedures.

The HKMA would like to draw institutions' attention to some of the important lessons learned from its recent handling of complaint cases –

- (a) the Code of Banking Practice must be strictly followed. It is, of course, important that AIs have adequate policies and procedures to ensure compliance with the provisions of the Code. But it is even more important that AIs achieve compliance not only in form but in substance as well. For example, in relation to debt collection practices, it is not enough that AIs have incorporated the relevant provisions of the Code into the service agreement with their debt collection agents. They should also proactively check that their agents are actually following these provisions in their collection activities. In the next three months, all AIs will need to conduct a comprehensive self-assessment of their compliance with the revised Code. The HKMA will issue a standard template to assist AIs in completing this exercise. AIs should take this opportunity to thoroughly review their business practices and operating procedures to ensure full compliance with the Code;
- (b) AIs must ensure that all complaints are dealt with fairly and thoroughly. Where a complaint is justified, AIs should be prepared to offer the complainant a full explanation of how the problem arose in the first place and what steps they will take to prevent recurrence of similar cases in the future. This is a point that we will stress to AIs in referring complaints to them in the future and we will check that this is done when reviewing AIs' replies to complainants; and
- (c) AIs must ensure adequate levels of transparency in the provision of banking products and services. Given the increasing competition in the banking sector, there has been a general proliferation of more innovative and diversified products and services in the retail banking market. Such new products and services are often more complex and sophisticated and are more likely to give rise to disputes between AIs and their customers. AIs should therefore ensure that all advertising and promotional materials are fair and reasonable and do not contain misleading information. This is in

fact a requirement under the Code with which all AIs should already be complying.

The increase in the number of complaints is to a large extent related to allegations of misconduct by debt collection agents (DCAs). We have already taken the matter up with the Code of Banking Practice Committee as an industry issue. Consequently, the industry Associations have issued a circular to all member institutions reminding them to step up monitoring of the performance of the DCAs they employ and ensure full compliance with all relevant provisions in the Code of Banking Practice. The HKMA fully endorses the industry Associations' advice given in their circular.

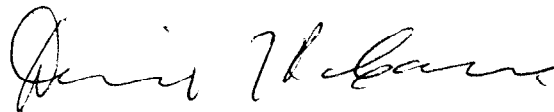
In addition to the general advice given by the Associations, the HKMA would like to draw institutions' attention to the following based on our recent handling of cases involving debt collection action taken against innocent third parties.

- (a) Institutions should put in place an effective mechanism for debt collection agents to report cases of apparent mistaken identity (e.g. cases of repeated denial of connection with the debtor) to the institution at an early stage. This would enable institutions to review the case and seek clarification of identity from the party who is being approached by the DCA;
- (b) In cases involving innocent third parties, institutions should be more sensitive about the feeling of the victims. Ceasing collection action alone, which the innocent third parties should not have been subject to anyway, is not enough. As noted above, institutions should give a full explanation of the reasons why the problem had occurred in the first place; and
- (c) While it may sometimes be difficult to establish whether improper tactics have been used by DCAs, institutions should not take the assurances of the DCAs at face value. Institutions should be prepared to listen to both sides and to discipline their agents if they are found to be in the wrong.¹ Bland statements to the complainant to the effect that no irregularities were found in the DCAs' reports are not sufficient.

¹ Section 37.12 of the Code of Banking Practice provides that institutions should consider whether to terminate the relationship with a debt collection agency if they are aware of unacceptable practices of that agency or breaches of its contractual undertakings.

In view of the rise in allegations of unscrupulous debt collection tactics, the HKMA has decided to reinforce its supervisory oversight of AIs' debt collection activities. All institutions will be required to submit a quarterly report (see Annex) on complaints received against the DCAs they use. The report should cover the number and nature of complaints received in relation to each of the DCAs engaged by the AI and what actions the institution will take in relation to those DCAs which attract frequent complaints. The report should be submitted to the HKMA within 2 weeks of the end of each quarter. The first such report, covering the second quarter of 2002, should be submitted to the HKMA by 15 July 2002. The soft copy of the reporting template will be emailed to your institution shortly. Should you have any questions on the report, please contact Ms Jocelyn Chan at 2878-1275.

Yours faithfully,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Denis T. Carse". The signature is fluid and cursive, with the first name "Denis" being more prominent than the last name "Carse".

D T R Carse
Deputy Chief Executive

Encl.

**CONFIDENTIAL****HONG KONG MONETARY AUTHORITY****Quarterly Return on Debt Collection Related Complaints**For position as at: 30 June 2002

Name of Authorized Institution:

Please complete the report and return to the HKMA within 2 weeks from the end of each quarter.

Information of contact person in case of inquiry:

Name: _____

Department: _____

Post title: _____

Telephone: _____

Fax: _____

Email: _____

Debt collection related complaints

1. Please provide the total number of debt collection agents (DCAs) employed by the AI (including those which were terminated by the AI) during the reporting period: _____.
2. Please provide the following information on the number of complaints received against individual DCAs employed by the AI, the number of debt collection cases assigned to DCAs, the number of complaints where breach of the agency contract or the Code of Banking Practice (CoBP) was substantiated, and the nature of any disciplinary action taken against the individual DCAs. (Please list DCAs in descending order by column B).

(A) Name of DCA employed during the reporting period	(B) Total no. of complaints received against DCA during the quarter	(C) Total no. of collection cases assigned to DCA during the quarter	(D) Incidence of substantiated breach of agency contract or CoBP ¹	(E) Any disciplinary action taken against DCA (Enter [✓] in the appropriate box)				
				NO	YES			
					(a)	(b)	(c)	(d)
1.								
2.								
3.								
TOTAL	===== ²	=====	=====					

(a) issuance of warning letter; (b) suspension of contract; (c) termination of contract; (d) others (please provide details separately)

3. Amongst the total number of complaints received against DCAs employed by the AI, please provide information on the number of complaints received from the following categories of complainants.

Complaint lodged by ³	No. of complaints
Debtor	
Referee	
Family members/friends/relatives/employers etc.	
Innocent third party who has no connection with the debtor	
TOTAL	===== ²

¹ In this report, AIs are not required to provide the details of each incidence of substantiated breach of the agency contract or the CoBP. However, AIs should be prepared to provide such information if requested by the HKMA when necessary.

² Total number of complaints received by the AI against DCAs employed during the reporting period.

³ Complaints lodged by a third party (e.g. a family member) on behalf of the debtor should be regarded as a complaint from the debtor himself rather than the family member.