

資料文件  
2002年2月26日

## 立法會財經事務委員會會議

### 有關銀行業的消費者保障事宜<sup>1</sup>

#### I. 引言

本文件旨在集中討論香港金融管理局（金管局）在保障消費者方面的角色，以及金管局與銀行業在過去一年就此課題所採取的措施。應委員會秘書的要求，本文件包括以下具體內容：

- (a) 審慎監管及規管銀行業操守的架構；
- (b) 經修訂的《銀行營運守則》；
- (c) 處理銀行客戶投訴的機制（包括是否需要設立銀行申訴專員）；
- (d) 基本銀行服務的費用及收費；
- (e) 與銀行業有關的法例及政策的消費者諮詢；
- (f) 與銀行業有關事項的消費者教育；及
- (g) 使用信貸資料庫。

2. 有關保障銀行存戶的問題，會在另一份有關存款保險計劃進度的文件中交代。

#### II. 背景

3. 金管局在保障銀行服務消費者方面的參與程度愈來愈積極。例如金管局投放了相當的人力物力協助制定《銀行營運守則》，以及處理銀行客戶投訴。鑑於銀行業市場出現變化，例如銀行就其服務收取新費用，因此金管局有需要加強有關方面的監管工作。同時，此舉亦與公眾對負責監管銀行的有關當局的期望一致，即金管局應積極回應公眾對銀行的經營方法及整體操守的關注。

---

<sup>1</sup> 金管局對在《銀行業條例》下獲認可的機構具有監管權力，這些機構包括持牌銀行、有限制牌照銀行及接受存款公司。在本文件內，銀行泛指所有認可機構。

4. 為回應金管局應否就保障消費者承擔更明確責任，金管局在 2001 年 4 月向立法會財經事務委員會提交一份研究報告，旨在比較英國、澳洲及香港三地在保障銀行業消費者及競爭安排上的措施。其後，金管局總裁於 2001 年 6 月向銀行界發表演講，促請銀行業更注重保障銀行服務消費者。

5. 金管局的比較研究顯示香港的現有安排在若干環節上與其他地區有距離，或規範化程度較低。除了金融管理專員並沒有獲得明確授權保障消費者這個最大分別外，另有兩項主要差異值得留意：第一是關於銀行經營手法標準的釐定、監察及執行；第二是關於客戶投訴的調查、處理及仲裁。

6. 在提交比較研究報告時，金管局提出需就以下事項進行研究：

- (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？
- (b) 應如何監察及執行《銀行營運守則》？是否應賦予守則某種形式的法定支持？
- (c) 應怎樣懲罰違反守則的銀行？
- (d) 金管局應否就銀行的內部處理投訴程序制定業內標準？
- (e) 香港是否需要設立銀行申訴專員制度？

7. 其後，政府當局與金管局均收到多個組織的意見，包括消費者委員會、民主黨及香港銀行公會。這些意見的概要載於附件 A。此外，立法會亦就這個課題進行了研究。

### III. 審慎監管及規管銀行業操守的架構

8. 《銀行業條例》第 7 條訂明：「金融管理專員根據本條例具有的主要職能是促進銀行業體系的整體穩定與有效運作。」即是說，金管局的主要工作是確保個別銀行財政穩健及管理審慎，目的是減低銀行倒閉的風險，以免存戶蒙受金錢損失及銀行體系整體穩定受到威脅。因此，我們集中審查銀行是否有足夠資本及流動資金，以及是否定立有效的管理及內部管控措施<sup>2</sup>。

9. 《銀行業條例》第 7 條繼續指出金融管理專員的職能亦包括：

---

<sup>2</sup> 《銀行業條例》列出有關這些範疇的具體規定。

- (a) 採取一切合理步驟，以確保銀行「以負責、誠實與務實而有條理的態度」經營；
- (b) 促進與鼓勵銀行維持「正當操守標準及良好和穩妥的業務常規」；及
- (c) 遏止與銀行的業務常規有關的「非法、不名譽或不正當的行為」。

10. 這些具體職能與金融管理專員促進銀行業穩定的主要職能有關。顯然，若銀行涉及任何非法或不正當活動（如賄賂、貪污、欺詐或清洗黑錢），不僅有關銀行，而是整個銀行體系的聲譽都會受損，從而影響公眾對銀行的信心。

11. 然而，在「消費者事項」，即有關銀行服務的費用與質素方面，金管局的角色比較難於清晰界定。一般而言，監察這些事項並非銀行監管機構的職責。《銀行業條例》並沒有提及「消費者保障」是金融管理專員的職能之一，亦沒有提到有關「公平」與「透明度」等概念。另一方面，監管機構亦不可能完全不理會這些問題。若銀行提供差劣或不公平的服務，它們的聲譽便會受損，並損害客戶的忠誠及信心。同時，這些問題可能反映銀行的管理及內部管控措施的弱點，亦可能導致銀行蒙受虧損，例如由於不當地推廣投資產品而引致損失。

12. 因此，金管局作為銀行業監管機構，一方面有責任提倡良好的銀行營運標準，從而鼓勵銀行以公平合理的態度對待客戶。另一方面，金管局亦需要清楚界定其在有關方面的角色。對於一些最好由市場競爭力量決定或由法庭解決的事項，金管局實不宜過份干預。

13. 儘管金融管理專員並沒有關於保障消費者的明確授權，但過去幾年仍然按照上述理念，積極擴大其在消費者事務方面的角色。當然，具體的保障消費者責任（及支持這項責任的實際執行權力，例如擁有可以「點名批評」違反有關規定的銀行的能力），可以令金管局的立場更清晰。若社會各界一致認為金管局應該獲賦予這項責任，我們樂意作出承擔。不過目前似乎並無迫切需要設立更全面的監管制度（尤其是考慮到有關制度對成本的影響）。

14. 金管局採納的原則是，我們鼓勵銀行以公平及具透明度的方式來對待客戶。我們尤其認為：

- (a) 銀行應備有關於銀行服務收費的明確及最新的資料，以供客戶索取；
- (b) 銀行應特別向客戶強調他們所作出的某些決定可能引起的財務後果，例如帳戶透支。有關規定不應該只是簡單地併列於章則與條款內；及
- (c) 銀行應定有程序，以全面調查所有客戶投訴。若證實是銀行的錯誤（例如對客戶濫收費用），銀行應願意作出補償或賠償。

15. 兩個業內公會所發出的《銀行營運守則》載有以上各點，以及其他有助促進銀行與客戶之間公平及具透明度的關係的良好經營手法。金管局在引入守則方面扮演積極角色，並全力支持守則建議的經營手法。由於金管局關注保障消費者的問題，因此亦會監察銀行遵行守則的情況。有關守則的最新修訂詳情載於下文。

#### **IV. 經修訂的《銀行營運守則》**

16. 《銀行營運守則》最初於 1997 年由香港銀行公會及存款公司公會聯合發布，並得到金管局認可。守則的目的是促進良好的銀行經營手法，以及銀行與個人客戶之間公平及具透明度的關係。

##### *守則的檢討及所作出的主要修訂*

17. 守則在 2001 年進行了全面檢討，目的是要根據過去三年的運作經驗來加強守則內容，以及配合銀行業的最新發展。檢討完成後，經修訂守則已在 2001 年 12 月發出及生效。

18. 經修訂守則的內容進一步提高銀行服務的透明度，並讓客戶得到更全面及具體的保障。守則的主要修訂內容如下（詳情見附件 B）：

- (a) 使銀行服務的章則及條款更具透明度及更容易讓消費者明白；
- (b) 就收費的修訂作出更有效的通知；
- (c) 提高消費信貸產品年利率的透明度，以及更廣泛運用年利率；

- (d) 持卡人就失卡須承擔的責任最高以 500 港元為限，附屬卡持有人的責任則以其本身的債務為限；
- (e) 進一步改善追討欠款的手法；
- (f) 追討債務的支出須通過合理測試；
- (g) 解除按揭契約後發放業權契據的時限定為 21 日；及
- (h) 加入有關電子銀行服務及儲值卡的新條文。

19. 透過銀行業與金管局合作，新發出的經修訂《銀行營運守則》有助促進消費者權益。透過提高銀行服務與產品的整體透明度，消費者能夠在掌握足夠資料的情況下作出抉擇。

### *監察及執行守則*

20. 有關守則的執行，金管局會在其日常的監管工作中監察銀行遵行守則的情況。為加強這方面的工作，金管局推出新的自我評估制度，自 2002 年 9 月開始，銀行須向金管局提交年度評估報告。此外，金管局在其現場審查中，會繼續監察銀行遵行守則的情況。如果金管局接到的客戶投訴反映銀行未能遵行守則的情況，金管局會與有關銀行跟進，確保其採取補救措施。

21. 守則並未定有任何正式的罰則，《銀行業條例》亦沒有就不遵行守則定有任何具體懲罰。然而，金管局預期銀行在獲悉有任何不遵行守則的情況，便會迅速加以糾正。此外，若銀行公然漠視守則的內容，金管局會評估有關機構是否以持正、審慎及適度的專業能力經營業務，這是其中一項繼續獲得認可的準則。當然，因為與保障消費者有關的事故而撤銷認可資格，是一項相當嚴厲，而且亦可能是不恰當的措施。然而，這是金融管理專員的「最後手段」，協助其更有效地勸喻銀行遵行守則。

22. 金管局的經驗顯示，向銀行進行勸喻通常足以推動銀行遵行守則。一般來說，銀行一旦獲知可能違反守則，便會立即作出補救。因此，不遵行守則的情況似乎並未構成重大問題。此外，推行自我評估制度後，應有助促使銀行遵行守則。然而，我們同意應不時研究金管局是否需要擁有進一步的制裁權力，以確保銀行遵行守則。有關權力可包括例如「點名批評」違反守則的銀行的具體權力。

## 加強業內公會的角色

23. 銀行公會去年對未來角色進行了檢討，決定公會應更積極參與守則的未來發展。為此，銀行公會及存款公司公會最近聯合成立了銀行營運守則委員會（守則委員會），而金管局亦有派代表參與。守則委員會的主要職責包括就守則的釋義提供指引，以及負責日後檢討守則的工作。雖然守則委員會不會處理客戶投訴，亦不會執行遵行守則的工作，但其主動就詮釋守則向銀行提供指引，具體說明實際應如何推行守則內容，應有助改進銀行遵行守則的情況。同時，守則委員會亦提供固定的渠道，讓銀行業與金管局可更迅速處理及回應任何與守則有關的事項。此外，守則委員會收到的意見應有助日後檢討及改進守則。

24. 守則委員會最近檢討了銀行釐定信用卡外幣交易的適用匯率的方法，正是該委員會發揮其重要角色的例子。在最近一次會議上，守則委員會同意向業內公會建議，銀行應披露它們在信用卡網絡營運商收取的信用卡外幣交易的匯率之上所徵收的差額。此舉與守則的一般原則一致，即信用卡發卡機構應向信用卡持有人提供有關卡的使用的一般資料。業內公會已接納守則委員會的建議，並已向公會會員發出通知，要求它們遵守有關建議。

25. 曾經有意見提出守則應否具有某種形式的法定支持，及應否設有罰則以確保其成效。在現階段，金管局認為自願性質的守則仍然是立法以外的可行方法。守則提供良好銀行經營手法的基準，金管局預期銀行會遵行。由於經營手法不斷演變，立法只會令守則失去靈活性，減低成效。守則中許多原則都刻意定得比較一般性及廣泛，因此要將有關原則變為法例有一定困難。此外，海外經驗顯示這類業內守則一般比法例可取。以英國及澳洲為例，相關的銀行業守則仍然是自願性的業內守則，並沒有法定效力。法定守則亦會增加銀行與監管機構的監管成本，在目前的經濟環境下並不適宜。

26. 上文提及守則的修訂，以及檢討與發展守則的機制應有助加強對銀行客戶的保障。銀行業更主動促進守則的發展，反映銀行業致力進行自我監管。由於金管局的監管，加上銀行積極採取補救措施，因此遵行守則暫時並未出現重大問題。有見及此，至少在目前來說，似乎無需給予守則法定支持或制定不遵守守則的罰則。

## V. 處理客戶投訴的機制

### *金管局的角色*

27. 由於金管局的職能包括提倡良好的銀行營運標準，因此金管局有責任確保銀行能妥善處理客戶投訴，及確保金管局就此方面扮演有效角色。然而，同樣重要的是，金管局必須謹慎，並清楚闡釋其實際的能力範圍，以免消費者有不合理的期望。例如金管局無權就客戶糾紛作出仲裁，或強迫銀行向客戶承認錯失或作出賠償。因此，金管局的關注重點是銀行調查及處理客戶投訴的程序，特別包括銀行有否全面調查有關投訴及作出公平處理。此外，金管局亦要清楚肯定有關銀行就投訴涉及的課題所採取的政策及程序與金管局的有關監管指引或市場慣例（包括《銀行營運守則》載列的條文）一致。縱使金管局無權作出仲裁，若有證據顯示銀行的行事方式不恰當或顯然對客戶不公平，金管局會向銀行表達其意見，並預期銀行會糾正有關情況。

28. 金管局在收到客戶投訴後，會轉介予有關銀行，以進行深入調查，亦會通知投訴人已作出轉介。金管局會要求銀行盡快（但不遲於金管局提出要求後 30 日內）提交調查報告，以及銀行與投訴人之間的任何通信副本。金管局亦可能會要求銀行提供其他反映銀行已妥善處理投訴的文件證據。若金管局不滿意銀行向投訴人所作的回應，金管局會與有關銀行的高級管理層跟進，要求他們重新研究銀行的回應。若金管局對銀行向投訴人所作回覆感到滿意，便會覆函通知投訴人。若投訴人仍未滿意，可再次致函金管局（或其他組織，例如立法會、消費者委員會及傳媒）。如果投訴人提出其他論據，證明銀行應該重新研究有關個案，金管局便會展開跟進工作。

29. 另一方面，客戶的投訴可能會引致金管局對銀行的營運程序或銀行是否以持正或審慎的態度經營業務產生疑問。在這種情況下，金管局會考慮是否需要對有關銀行採取監管行動，以確保其符合在《銀行業條例》下銀行應有的審慎標準。

### *有關金管局收到的投訴的統計資料*

30. 過去兩年，金管局合共收到 1,498 宗投訴（見附件 C）。2000 年共收到 618 宗投訴，2001 年增加了 42% 至 880 宗。由於整體經濟環境惡化，以及銀行日益轉向發展消費信貸業務（信用卡帳戶急升的

情況正好反映這種趨勢），投訴增加亦並非意料之外。儘管金管局不能就客戶糾紛進行仲裁，大部分個案均在金管局轉介後，由有關銀行有效解決。在 2001 年大約有 9% 的投訴人在收到有關銀行的回應後，會再向金管局尋求進一步協助。這類「第二次投訴」一般涉及合約糾紛、投資蒙受虧損、銀行政策或程序的爭拗，或沒有足夠證據支持的糾紛。

31. 過半數的投訴是經由金管局設立的追討欠款熱線接獲，部分一般投訴亦與追討欠款手法有關。法律改革委員會（法改會）已成立專責小組委員會，研究規管追收欠款的問題。若政府應法改會的建議最終決定立法規管收債活動，現時由金管局處理有關追收欠款的投訴，屆時大部分均會轉由有關的監管機構處理。在此情況下，金管局處理的投訴個案將會大為減少。不過金管局仍然會繼續從審慎監管的角度，留意銀行有否使用任何不正當追數手法的情況。

32. 按照產品類型分類，超過五分之一的一般投訴<sup>3</sup>與信用卡服務有關。在 2001 年，此類投訴增加超過 50%，反映信用卡帳戶上升及日趨嚴重的償還債務問題。投訴的主因包括：(i) 追收欠款行為以及相關的收費、費用及利息過高；(ii) 未經授權交易引起的責任問題；(iii) 主卡及附屬卡持有人之間的責任問題；及(iv) 發出信用卡及釐定信貸限額的管控不足。《銀行營運守則》的修訂工作便針對部分這些問題加強守則內容，新修訂有關信用卡的條文並率先於 2001 年 1 月發出。此外，金管局正密切監察銀行發出信用卡的政策，以助解決與發信用卡有關的問題。我們期望這些措施能解決部分涉及信用卡的投訴。

### *金管局發出處理投訴程序指引*

33. 正如上文所述，金管局認為銀行必須定有制度，以確保客戶投訴迅速得到全面調查及滿意的解決。因此，金管局編製了有關銀行處理投訴的程序的指引（附件 D），該指引即將發出。指引列出金管局就銀行有效處理客戶投訴的制度的主要元素所作的建議。

34. 指引建議銀行應備有處理投訴程序，提供一個有效及公平的機制來解決客戶投訴，以及確保有關機制有效運作。銀行也應該就調查及解決投訴提供足夠資源，並培訓員工。銀行應以書面形式列明其處

---

<sup>3</sup> 一般投訴不包括經追討欠款熱線接獲的投訴(雖然部分可能與追討欠款手法有關)。



理投訴的政策與程序，以表明其處理投訴的誠意。它們應確保投訴機制方便易用，並知會客戶作出投訴的方法及形式。銀行尤其應在每家分行或銷售辦事處備有其處理投訴程序。指引更繼續列明銀行應承擔在適當情況下向客戶作出補償。指引亦訂明銀行確認收到投訴及作出回應的時限。此外，銀行應保存投訴紀錄，以備金管局查核有關紀錄。

### 是否需要銀行申訴專員

35. 當銀行與顧客不能就解決投訴的辦法達成共識時，銀行申訴專員制度表面上會比採取法律行動來得靈活，從消費者角度看成本亦較低。同時，有關制度更有助間接提高銀行服務質素，因為銀行知道若它們的服務欠佳，客戶有其他途徑提出申訴（甚至取得賠償）。

36. 另一方面，我們不可以假設在英國及澳洲等國家的安排必然會適用於香港。正如立法會的「代表團報告書」<sup>4</sup>提到：「香港的金融制度與英國及美國的制度不同，因此當局須因應本港的情況制訂處理申訴的制度，而不是完全模仿其他司法管轄區的制度。」代表團報告書繼續作出總結，指出：「在現階段建議香港需否設立與英國的單一申訴專員制度相若的中立機構，或會言之尚早。」

37. 上文反映我們須仔細考慮申訴專員制度涉及的成本問題。制度若要取得成效，申訴專員需要有足夠的人員協助，而且有關人員更要具備必要的技術與資源以調查客戶投訴。根據金管局的經驗，有關的調查相當耗費時間。銀行業關注的是，設立申訴專員制度會額外增加銀行在困難的經營環境中的營運成本。代表團報告書也提到這個制度「有機會減低香港作為國際金融中心的競爭力」。

38. 此外，申訴專員制度也有本身的限制，不一定能解決客戶投訴所涉及的各种問題。澳洲及英國的銀行申訴專員一般不會受理客戶沒有蒙受財務損失的投訴。英國方面，若申訴專員確信投訴涉及銀行合理行使其商業判斷或關乎投資表現，或事件由法庭處理會更為適合，則申訴專員可能會駁回有關投訴。根據金管局的經驗，我們目前所處理的大部分「第二次投訴」（即未能透過把投訴轉介有關銀行便予以

---

<sup>4</sup> 「財經事務委員會與《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業（修訂）條例草案》委員會代表團根據2001年4月進行的海外職務訪問的結果擬備的英國及美國的金融制度研究報告書」參閱立法會文件編號CB(3) 866/00-01。

解決的投訴），都可能在申訴專員制度受理的範圍以外，例如因為投訴涉及銀行的商業決定。

39. 銀行業的意見認為現行處理客戶投訴的安排整體來說是有效的，銀行通常都會積極回應客戶作出的投訴。此外，金管局發出有關處理投訴程序的指引，以及金管局參與處理客戶投訴的角色，至少應有助於有效解決大部分客戶投訴，而且現已有多種銀行以外的途徑可供客戶對銀行提出投訴<sup>5</sup>。

40. 鑑於以上所述，尤其是考慮到目前的經濟環境，似乎無法確定設立申訴專員制度涉及的額外費用是否值得。在平衡各方意見，我們認為現階段未有足夠的政策理據支持成立銀行申訴專員制度。然而，我們會不時因應最新形勢作出檢討，其中包括《銀行營運守則》的遵行情況、守則委員會的成效及客戶投訴的趨勢。

## VI. 基本銀行服務的費用及收費

### *金管局的立場*

41. 雖然金管局在保障消費者方面扮演一定的角色，但並不認為可以或應該將這方面的角色擴大至包括規管銀行服務的收費。相反，金管局的重點一直是透過如撤銷利率管制及消除妨礙進入銀行業市場的屏障，以促進銀行業的競爭。此外，金管局亦透過支持《銀行營運守則》，提高銀行釐定收費的透明度。經修訂守則更要求銀行在調整收費前至少 30 日通知客戶。

### *其他地區的情況*

42. 雖然部分地區的保障消費者制度比較規範化，但金管局以上的政策與多個其他金融中心的做法大致相近。尤其，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部最近編製的報告<sup>6</sup>（立法會秘書處報告）清楚指出，美國及英國這兩個國家沒有有關銀行收費的法定規定；有關當局的重點是促進競爭環境，及提高釐定收費過程的透明度。在這兩個國家中，銀行可自由就基本銀行服務收取費用，不過英國（但不是美

---

<sup>5</sup> 例如立法會、消費者委員會及傳媒。

<sup>6</sup> 「英國及美國對銀行客戶的保障：基本銀行服務的收費」。

國)的銀行似乎因為競爭關係而不再就銀行帳戶的一般操作收取費用。

### *撤銷利率管制的影響*

43. 立法會秘書處報告指出，在英美兩國，撤銷存款利率管制與銀行收取費用之間並沒有任何直接關係。在撤銷利率管制前，英美兩國的銀行已就存款帳戶收取費用。相反，香港在 2001 年中實施最後階段撤銷利率管制措施後，部分銀行開始對存款帳戶收取費用。

44. 儘管撤銷利率管制可能促使香港銀行推出收費政策，但很明顯這並非主因。更根本的原因似乎是低利率、貸款需求疲弱、流動資金過剩及息差收窄等因素，造成銀行業經營環境惡化。息差收窄的情況在住宅按揭貸款市場最為明顯，息率甚至下降至最優惠貸款利率減 2.5 厘或以上。另一個影響銀行推出收費政策的因素是，銀行希望分散收入來源，不再過份倚賴淨利息收入；目前大部分香港銀行的淨利息收入仍然佔其總收入的 70% 或以上（美國則少於 60% — 見立法會秘書處報告第 29.2 段）。

45. 撤銷利率管制後，本地銀行的淨息差在 2001 年第三季由 2.17% 收窄至 2.12%。然而，息差收窄是一個長期趨勢，而並非特別因撤銷利率管制引致。如果我們仔細分析有關數字，便會發覺資金成本下降其實令第三季的淨息差有所改善。不過，由於整體利息水平向下，令銀行以閒置資金作出的投資回報減少，抵銷了淨息差的升幅。因此，就短期影響而言，並無證據顯示撤銷利率管制令銀行的息差收窄。

### *基本銀行服務的使用*

46. 然而，以上所述並未能消除增加收費實際上可能會令部分社會人士（特別是低收入階層）由於費用高昂的關係，而無法使用銀行服務的憂慮。基於這個憂慮，多個國家的政府推出措施（正如立法會秘書處報告所述，包括英美兩國），鼓勵銀行發展及推廣低廉的基本帳戶服務<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> 有一點要注意的是，這些帳戶不一定是免費的。

47. 這引伸出香港是否需要推出類似措施的問題。然而，基於以下原因，我們認為推出有關措施唯時尚早：

- (a) 香港銀行在存款帳戶收費方面的取向並不一致，部分銀行至少暫時並未開始徵收存款帳戶服務費。此外，已開始收費的銀行普遍都能照顧弱勢社群的需要，豁免他們繳費。在部分情況下，若客戶能利用自動櫃員機或互聯網等成本較低的渠道使用銀行服務，一般客戶都能避免支付費用。部分銀行亦提供比較容易使用的界面，從而增加這些渠道的使用量。因此，香港的消費者在市場上仍有選擇；
- (b) 英國的經驗反映銀行業競爭可能是促使銀行服務成本下降的有效方法<sup>8</sup>。儘管目前香港銀行在收費方面存在不同的取向，但目前流動資金充裕表示銀行無需競逐存款。當市況回復正常，銀行競逐存款的情況可能會比較激烈（尤其現在已全面撤銷利率管制），銀行的收費政策便可能會受到影響；及
- (c) 無論從銀行或政府的角度來看，提供基本銀行服務在補貼有關帳戶方面都涉及相當高昂的成本（見立法會秘書處報告第 17.9 及 34.11 段）。因此暫時來說，比較恰當的做法是觀察一段時間，留意香港的弱勢社群是否無法享用基本銀行服務及有關情況會否惡化，從而決定是否值得作出有關的額外支出。正如上文所述，市場可能無需政府採取措施也能解決有關問題。有一點要留意的是，英美等國推出基本銀行服務只是近期才出現的情況，這種做法的成效尚待證實。尤其，美國的電子轉帳帳戶未見普及（見立法會秘書處報告第 34.13 段）。

48. 根據以上所述，有建議金管局應與銀行業繼續合作，力求在競爭激烈的經營環境中提高銀行收費政策的透明度。從現階段的情況來看，似乎政府並不需要就提供新的基本銀行帳戶推出任何正式政策。不過金管局會鼓勵銀行應繼續照顧長者及領取社會援助的人士的需要，並提供其他成本低廉的渠道，讓市民使用銀行服務。

---

<sup>8</sup> 這引伸出為甚麼英國有必要推出基本銀行帳戶的問題。立法會秘書處報告提出的一個原因（第 17.1 段）是對傳統存款帳戶存在的不慎透支及相關的高昂收費的憂慮。

## VII. 與銀行業有關的法例及政策的消費者諮詢

49. 金管局同意任何政策建議要取得成功，都要經過廣泛的公開討論及諮詢。金管局在制定政策的過程中都會進行廣泛的諮詢，日後亦會繼續實行這項政策。雖然這類諮詢主要對銀行業進行（特別是涉及資本充足比率等技術監管事務），不過我們亦有廣泛諮詢其他人士及組織。

50. 一直以來，金管局都特別就會影響消費者的事項與消費者委員會（消委會）緊密聯繫，並向其徵詢意見。這些諮詢過程涉及的事項包括撤銷利率管制、披露財務資料、存款保險及共用消費信貸資料等。消委會在推動《銀行營運守則》的發展方面更扮演重要角色，而消委會從消費者角度提出的多個課題已納入守則的原有及經修訂版本。消委會亦有就附件 D 的處理投訴程序指引提供意見。

51. 除消委會外，金管局在制定政策時亦會徵詢其他組織的意見，其中包括銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會，這兩個委員會的部分成員為非銀行界人士（包括消委會前主席）。在某些情況下，金管局會向區議會進行簡介，或出席電台節目及接受傳媒訪問，以便從更廣泛的層面收集意見，存款保險便是其中一個例子。金管局亦透過在網站刊載諮詢文件，以廣邀公眾發表意見。在存款保險的課題上，我們更進一步製作單張，以答問的形式深入淺出地概述所涉及的主要事項，並將有關單張分發至各區的民政事務處。最後，金管局又定期舉行簡報會，向立法會議員闡述政策事項，並聽取議員的意見。

52. 立法會秘書處報告提到（第 7.10 段），英國的金融服務管理局成立了金融服務消費者小組，就消費者的利益及關注事項提供意見。金融服務管理局須考慮金融服務消費者小組向其反映的意見。此舉與金融服務管理局「確保消費者獲得適當程度的保障」的明確授權一致。隨着金管局在保障消費者方面的角色不斷演變，金管局同意可能有需要在香港設立類似機制。假如金管局日後獲賦予保障消費者的法定責任，類似的機制當然是一個理想的發展方向。然而，目前似乎已有廣泛及足夠機制（特別是透過與消委會合作）就政策事項尋求消費者意見。

## VIII. 與銀行業有關事項的消費者教育

53. 與英國的金融服務管理局不同，金管局對消費者教育並沒有法定責任。然而，金管局透過其網站及刊物提供大量資料，以增進公眾對金融制度的運作的了解，其中包括金管局總裁在網站刊登每周專欄「觀點」，以淺白易明的方式談論大家關注的金融事務。此類措施反映金管局明白到，要向公眾充分解釋包括存款保險及共用正面信貸資料等政策的好處，有關政策才會獲得社會接受及認同。

54. 金管局亦嘗試透過每年舉辦展覽及教育計劃，以接觸教師、學生及社會其他階層，增進社會大眾對本港貨幣與銀行體系及金管局的角色和職能的了解。金管局亦成立了資源中心，方便學生及其他公眾人士進行研究及查詢。

55. 雖然金管局在教育公眾方面扮演一定角色，但尚有其他機構可以在這方面作出貢獻。其中消委會更可發揮重要作用，協助消費者明白在挑選金融產品與服務時要掌握足夠資料才作出抉擇。銀行業本身亦能發揮作用，就此而言，我們歡迎銀行業最近印發了一份有關穩健理財的單張。我們亦歡迎業界就加強市民對銀行產品的了解推出更多措施。

## IX. 使用信貸資料庫

56. 銀行必須能以負責任的態度經營貸款業務。從控制拖欠還款的角度來看，這一點當然符合銀行的利益。不過，我們亦可以視之為保障消費者的措施之一，因為負責任的貸款有助防止個別借款人負債過度，以致出現財政困難。

57. 近期香港個人破產的個案急升，反映負債過多的問題日益嚴重。破產令由 1998 年的 893 宗上升至 2001 年的 9 151 宗，升幅達十倍。香港的情況其中一個主要特點是，破產人士欠債額高，而且拖欠多家機構的債項。近期一份報告顯示，香港每名破產人士平均拖欠 12 家金融機構的債項，總負債額為每月收入的 55 倍（美國為 21 個月的收入）<sup>9</sup>。此外，根據香港一個主要消費信貸資料庫香港資信有

---

<sup>9</sup> McKinsey & Co 編製的報告（2001 年 11 月）

限公司的最新統計數字，在 2001 年下半年據報有 9 個或以上拖欠帳戶的人士的數目，比 2000 年同期增加了 200%。

58. 為解決這些不斷惡化的問題，我們需要採取多項措施。銀行本身有責任確保它們奉行審慎的貸款政策，尤其不會濫發信用卡。從金管局最近對多家銀行的貸款政策與程序的審查結果看來，銀行的貸款政策普遍令人滿意，不過個別情況仍有待改進。事實上，由於拖欠還款個案增加，部分銀行經已收緊或加強其信貸管控措施。然而，在沒有全面共用消費信貸資料的情況下，個別銀行在解決向多家機構借款的問題上可以採取的措施始終有限。若借款人能令一家銀行相信其信譽可靠，他亦可以同樣說服其他銀行，同時向多家銀行借款，而所有有關銀行都對其欠款總額毫不知情。

59. 目前，透過信貸資料庫共用消費信貸資料受私隱專員發出的《個人信貸資料實務守則》規管。實務守則將共用客戶資料主要限於「負面」信貸資料，即有關拖欠還款記錄；亦容許銀行共用有關客戶申請信貸的資料及查詢。實務守則最近作出修訂，以擴大後者共用資料的範圍。

60. 負面資料當然極具參考價值，但卻未能讓銀行對借款人的負債總額及整體信貸紀錄（包括按時還款及拖欠還款紀錄）有全面了解。在借款人欠下巨額債項但一直按時還款，不過後來突然停止還款，並申請破產的情況下，負面資料未能發揮作用。然而，這類情況似乎有不斷增加的趨勢。

61. 由於對這個問題的憂慮，銀行業同意應該透過信貸資料庫交換「正面」信貸資料。這些資料會包括客戶持有的融資安排總數、有關融資的限額及未償還總額，以及借款人的整體信貸紀錄（不單止包括拖欠還款）。所交換的資料的確切範疇尚待落實。

62. 擴大銀行可以交換的資料範圍當然有助銀行進行信貸評估，但消費者也同樣可以受惠。首先，這項安排應有助減輕部分借款人負債過度的問題。第二，美國等地的學術研究及經驗均證明，交換正面及負面消費資料有助增加信貸供應及減低有關成本。信貸紀錄良好的借款人更可以享有息率優惠。第三，市場上有可供參考的信貸資料有助新機構加入信貸市場，及促進市場健康競爭。最後，香港若具備穩健的基礎協助評審信貸批核，應能鼓勵境外銀行維持甚或增加其對香港零售銀行業的投資，從而有助保障就業機會。就最後一點來說，要留

意的是，面對當前環境，銀行可能會減少信貸供應，例如是減少貸款。其實現時已出現這種跡象。當然，銀行格外謹慎是應該的，但有機會銀行可能會變得過度謹慎。銀行過度收緊信貸會令金融服務業收縮，及影響消費開支，對經濟復甦的前景構成不利影響。擴大共用消費信貸資料的範圍有助減低這項風險。

63. 然而，我們承認須在交換消費者資料與保障私隱兩者間取得平衡。金管局完全明白保障私隱方面的憂慮，但我們並不認為這些憂慮會構成無法克服的障礙，以致不能夠增加放款人之間所交換的資料。英美等其他國家在符合為借款人提供適當保障的前提下，容許機構交換正面及負面資料。香港既然已具備全面的保障個人資料私隱法例，似乎沒有理由不能容許銀行交換正面及負面資料。

64. 在香港實施交換正面信貸資料，需要得到私隱專員批准及修訂《個人信貸資料實務守則》。金管局計劃盡快與私隱專員商討交換正面資料的範圍及如何相應修訂實務守則。按照私隱專員一向的做法，守則的修訂內容會全面諮詢公眾。金管局亦會繼續就此與消委會討論。

## **X. 概要與總結**

65. 過去一年多以來，金管局與銀行界推出了多項措施以改善對銀行客戶的保障。例如，《銀行營運守則》作出了重大修訂，以加強消費者保障。金管局亦運用其現有權力，就銀行處理客戶投訴的程序制定正式指引。此外，其他加強保障消費者制度的措施會陸續推出。存款保險計劃在有關的實施框架落實後便會推出。銀行營運守則委員會亦已於最近開始運作，透過該委員會，業內公會會在發展及執行守則方面扮演更重要的角色。加上定於今年九月首次推行的自我評估計劃，預計將可改進銀行遵行守則的情況。這些措施全都旨在加強對銀行客戶的保障的同時，避免對銀行造成過度監管及成本負擔。

66. 金管局會繼續其在處理客戶對銀行的投訴的工作，並會進行審查，以確定處理投訴程序指引對銀行解決客戶糾紛的成效。金管局會與業內公會合作，以便有效推行經修訂的守則及繼續發展守則。金管局亦會參考自我評估計劃的結果，繼續監察銀行遵行守則的情況。



67. 此外，金管局會確保在決策過程中諮詢公眾的環節，繼續受到高度重視。當然，金管局會繼續其在公眾教育及社區參與方面的工作，以增進市民對香港銀行體系的了解。我們亦會與業內公會及消委會等其他組織商討是否能夠進一步提高消費者對銀行產品的認識。

68. 正如本文件提到，儘管作出了上述措施，金管局並沒有有關保障消費者的明確法定授權。當然，明確的保障消費者法定責任（並具有相關的執行權力）可以令金管局的立場更清晰，若社會各界一致認為金管局應該獲賦予這項責任，金管局樂意作出承擔。不過目前金管局以勸喻的方法，再輔之以《銀行業條例》最終的制裁似乎亦相當有效，因此暫時來說，有關安排應已足夠。有一點要留意的是，在目前困難的環境下，我們需要仔細考慮一套更全面的監管制度對金管局造成在資源方面的影響，以及令銀行業成本增加的後果。

69. 對於香港是否需要設立外在機制，例如是銀行申訴專員制度的問題，金管局保持開放態度。我們須仔細權衡有關的優點，以及所涉及的成本問題；而暫時來說似乎沒有足夠理據設立類似制度。金管局歡迎立法會或公眾對於是否需要設立銀行申訴專員制度，及有關制度的組織架構提出意見。

70. 至於銀行的收費政策，金管局並不認為其在保障消費者方面的角色可以或應該擴展至規管銀行服務收費。相反，金管局的重點是與銀行業合作，致力鼓勵銀行在競爭激烈的經營環境中提高其收費政策的透明度。鑑於銀行在收費方面的取向並不一致，所以現階段似乎並不需要推出任何正式的措施，以支持提供新類型的基本銀行帳戶。不過，金管局會繼續鼓勵銀行照顧長者及領取社會援助的客戶的需要，以及提供其他成本低廉的渠道，讓客戶使用銀行服務。政府亦會繼續監察市場發展形勢，確保公眾能夠以合理費用獲得基本銀行服務。

71. 最後，金管局認為銀行透過信貸資料庫擴大共用「正面」消費信貸資料的範圍，有助控制客戶拖欠還款情況不斷增加的問題。此舉除了有助銀行以負責任的態度發展業務外，亦對消費者有利，如可減輕借款人負債過度的問題，有助減低信貸成本及增加信貸供應，更可減少良好借款人資助不良借款人的情況。此外，此舉亦能促進健康的市場競爭及發展，有助鞏固香港的金融中心地位。假如未能充分交換信貸資料，拖欠還款個案增加可能會令銀行過度收緊信貸，不利經濟復甦。不過，金管局明白增加共用信貸資料涉及的私隱問題需要小心

處理。但香港既已備有全面的保障個人資料私隱法，金管局並不認為這些憂慮會構成無法克服的障礙。金管局計劃盡快與私隱專員商討交換正面資料的範圍及如何相應修訂《個人信貸資料實務守則》。

**香港金融管理局**  
**二零零二年二月**

**附件：**

附件 A 有關保障銀行消費者的公眾回應概要

附件 B 2001 年《銀行營運守則》主要修訂內容

附件 C 金管局在 2000 – 2001 年接獲的客戶投訴

附件 D 處理投訴程序指引

## 公眾對保障銀行客戶的回應概要

香港金融管理局（金管局）在發表《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》後，收到來自消費者委員會、民主黨及銀行業就保障銀行客戶的有關事宜的回應。

### 消費者委員會（消委會）

2. 由於香港沒有保障一般消費者的監管機構，消委會支持金管局就促進金融業內消費者保障方面的工作，並歡迎金管局就有關工作於局內作出任何架構上的安排。不過，消委會現正檢討其作為保障香港一般消費者的機構的未來角色。消委會指出，若金管局真的承擔起保障消費者的責任，其稍後提出的建議可能會與金管局在這方面的工作有所重複。

3. 就處理客戶糾紛而言，消委會認為香港需要設立簡便快捷的渠道，在投訴人與銀行未能商定滿意的解決方案時，讓銀行服務消費者作出申訴，並透過有關渠道解決糾紛。消委會建議金管局應與業界探討設立適當機制，以引進解決糾紛的程序，例如考慮應否成立類似銀行申訴專員般的獨立及統一調解糾紛的機制。

### 民主黨

4. 民主黨於 2001 年 6 月向政府呈交一份有關撤銷利率管制的影響及保障消費者的意見書。意見書提出多項政策建議，包括加強《銀行營運守則》、檢討香港銀行公會的角色，以及設立銀行申訴專員制度。民主黨更明確促請政府全面研究自願及強制性質的申訴專員制度的利弊。至於監管機構就有關制度所扮演的角色，民主黨建議金管局可考慮成立獨立執行委員會，以監督申訴專員制度、委任委員會成員及監察其運作。

## 銀行業

5. 銀行業務諮詢委員會及接受存款公司諮詢委員會於 2001 年 6 月就保障銀行客戶的有關事宜進行討論。委員會成員表示業界就保障消費者事宜一直與政府、消委會及立法會緊密合作。銀行一向非常重視客戶投訴，因此舉有助改善銀行服務。此外，目前客戶亦可透過多種渠道向銀行提出投訴。雖然有個別委員建議金管局應加強其在處理銀行客戶投訴方面的角色，但委員會一致認為現階段似乎無需急於設立銀行申訴專員制度以解決客戶糾紛。儘管如此，委員會同意應密切監察情況是否有惡化趨勢，以檢討監管機構或業界是否需要採取進一步行動。委員會又注意到設立銀行申訴專員制度會增加香港的營商成本，對銀行體系的運作成效及效率產生負面影響。政府應小心考慮採取額外措施處理客戶投訴所需的成本是否合理。

6. 香港銀行公會（銀行公會）大致認同上述兩個委員會的意見。銀行公會認為香港已有《銀行營運守則》為銀行客戶提供保障。此外，消委會、私隱專員、平等機會委員會等多個組織及監管機構均非常關注保障消費者的問題。有關銀行增加收費對弱勢社群的影響，由於銀行給予多項豁免，這些人士仍可享有基本銀行服務，因此在這方面似乎沒有重大問題。至於解決糾紛方面，金管局將於短期內向銀行發出處理投訴程序指引，而且金管局亦有參與處理客戶投訴。因此，銀行公會認為現階段香港並無設立銀行申訴專員制度的明確需要。此外，政府更應小心考慮加強消費者保障帶來的成本增加是否合理，以及採取的任何措施是否真確切合香港市民的需要。銀行公會指出，恰當的做法是，首先明確辨識主要的消費者問題，然後決定最適合本地市場的解決方案。

香港金融管理局  
二零零二年二月

## 2001 年《銀行營運守則》主要修訂內容

《銀行營運守則》（守則）的主要修訂內容包括：

### 銀行服務的章則及條款

有關條文旨在使銀行服務的章則及條款更具透明度及更容易讓消費者明白：

- 機構應備有有關服務的書面章則及條款，以供客戶或準客戶查閱，並應隨時預備解答客戶或準客戶對章則及條款的任何疑問。（第 5.1 段）
- 在擬定銀行服務章則及條款時，機構應充分考慮香港的適用法例，尤其是保障消費者的法例。（第 5.5 段）

### 年利率

有關條文旨在讓客戶可比較各機構不同的利率結構，並確保機構不向客戶收取敲詐性的利率：

- 如屬信用卡貸款及循環性質的個人貸款，機構應列明根據業內公會的有關指引所列的標準方法計算的年利率。（第 19.4 及 24.1(c) 段）
- 如屬註明到期日的個人貸款，機構應就客戶通常選擇的不同期限向客戶列明有關的年利率。（第 19.3 段）
- 雖然機構獲豁免遵守《放債人條例》，讓其可在香港的貨幣發行局制度下自由釐定利率，但機構不應向客戶收取敲詐性的利率。（第 12.3 段）

## 更改費用及收費的通知

有關條文旨在提高機構在釐定和修訂費用及收費方面的透明度。

- 如費用及收費有任何更改（包括更改釐定費用及收費的基準），機構應在生效前最少30日向受影響客戶發出通知。機構應採取有效方法通知客戶（例如對客戶作出個別通知、在報章雜誌上刊登廣告、於機構大堂顯眼處張貼通知、於自動櫃員機所在位置／螢光屏上張貼／顯示通知、透過電話銀行錄音訊息作出通知，以及將通知書載於機構的網址），以求在合理範圍內能確保客戶會獲悉有關調整，而不應過度倚賴客戶主動查詢。（第 6.4段）
- 機構應通知客戶有關釐訂存款帳戶的費用及收費所用的基準。（第 18.2(d)段）

## 卡的服務

有關條文旨在使香港在卡的服務方面能與其他金融中心看齊：

- 如持卡人並無作出任何欺詐或嚴重疏忽行爲，並在發現遺失或被盜去信用卡後，在可能情況下盡快通知發卡機構，則持卡人就未經授權交易要承擔的最高責任不應超過500港元。（第30.3段）
- 發卡機構不應要求附屬卡持有人對主卡持有人或其他附屬卡持有人持有的債務負責。（第 23.6 段）

## 追討債務的手法及支出

有關條文旨在鼓勵機構妥善使用收數公司，並促進收數公司採用良好的收數手法追討債務：

- 機構應備有適當的制度及程序，挑選收數公司及監察其表現，並應定期檢討有關的制度及程序。（第 37.1段）

- 機構應規定收數公司不得採取騷擾性或不正當的收數手段。（第36.2段）
- 章則及條款所載的任何彌償條款，應規定機構只可追回合理數額及合理地引致的費用及支出。（第7.1段）
- 機構應參考當時的市場慣例，定期檢討其聘用收數公司的收費是否合理。在轉嫁任何費用給有關客戶前，機構應先評估這種做法是否合理。（第37.4段）
- 如客戶要求，機構應向客戶提供其需負責補償予機構的追討債務費用及開支的詳細分類項目。（第7.2段）

### 電子銀行服務

雖然守則的一般規定適用於各種類型的銀行服務（不論透過何種渠道提供），但經修訂守則加入了新條文，特別針對透過電子渠道提供的銀行服務向機構作出具體指引。這些條文包括：

- 如與客戶訂立電子銀行服務協議，機構應向客戶披露清晰明確的資料，包括客戶對未經授權交易的責任、適用於電子銀行服務的所有費用及收費，以及客戶就電子銀行服務的保安問題應負的責任等。（第38.1段）
- 除非客戶曾作出欺詐或嚴重疏忽行為，否則客戶無須對因經其帳戶進行的未經授權交易引致而蒙受的任何直接損失負責。（第40.1段）

### 儲值卡

鑑於儲值卡日見普及，經修訂守則加入了新條文，以促進市場在提供儲值卡服務方面的良好經營手法。這些條文包括：

- 儲值卡發卡機構應就有關儲值卡的使用向客戶提供一般說明資料，包括所有費用及收費、客戶須支付的任何按金、退款程序，

以及儲值卡的任何到期日等。（第43.1段）

- 如客戶不同意儲值卡使用章則及條款有任何重大修訂，應可獲全數退回儲值卡按金及任何剩餘價值。（第44.5段）

香港金融管理局  
二零零二年二月



金管局在 2000 - 2001 年接獲的客戶投訴<sup>1</sup>

表 1：接獲投訴總數

	2000 年	2001 年	小計
一般投訴	279	449	728
透過追討債務電話熱線接獲的投訴	339	431	770
<b>總計</b>	<b>618</b>	<b>880</b>	<b>1,498</b>

表 2：一般投訴（按一般銀行產品分類）


	2000 年	2001 年	小計
信用卡	69	105	174
存款及儲蓄戶口	41	75	116
按揭貸款	29	68	97
證券戶口	26	28	54
單位信託及基金投資	6	27	33
支票戶口	14	22	36
外匯戶口	9	8	17
匯款	6	9	15
保險產品	3	0	3
其他 <sup>2</sup>	76	107	183
<b>總計</b>	<b>279</b>	<b>449</b>	<b>728</b>

表 3：透過追討債務電話熱線接獲的投訴（按投訴性質分類）

	2000 年	2001 年	小計
滋擾	252	296	548
恐嚇	66	126	192
暴力	21	9	30
<b>總計</b>	<b>339</b>	<b>431</b>	<b>770</b>

<sup>1</sup> 不包括查詢、被撤回或涉及非認可機構的投訴。

<sup>2</sup> 其他投訴包括與其他信貸融資及擔保、銀行的政策及程序、自動櫃員機以及服務質素等有關的投訴。

 <b>HONG KONG MONETARY AUTHORITY</b> 香港金融管理局		
<b>監管政策手冊</b>		
<b>IC-4</b>	<b>處理投訴程序</b>	諮詢

本章應連同 [目錄](#) 及收錄本手冊所用縮寫語及其他術語的 [辭彙](#) 一起細閱。  
若使用本手冊的網上版本，可按動其下面劃了藍線的標題，以接通有關章節。

---

## 目的

就處理有關向個人客戶及小型企業客戶提供銀行或其他金融服務的投訴提供指引。

## 分類

金融管理專員以建議文件形式發出的非法定指引。

## 取代舊有指引

本章為新指引。

## 適用範圍

所有認可機構。

## 結構

1. 引言
  - 1.1 適用範圍
  - 1.2 金管局對認可機構處理投訴的立場



監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

2. 處理投訴的內部程序：主要元素
    - 2.1 一般原則
    - 2.2 政策及程序
    - 2.3 使用方便
    - 2.4 保密
    - 2.5 處理投訴人員的獨立性及權力
    - 2.6 資源及員工培訓
    - 2.7 監察及審查
    - 2.8 管理層檢討
  3. 處理投訴的時限
    - 3.1 確認通知
    - 3.2 最後答覆
  4. 保存記錄
    - 4.1 保存期限及記錄內容
    - 4.2 可供檢查及匯報
  5. 認可機構與金管局及其他處理投訴機構的合作
    - 5.1 聯絡人員
    - 5.2 由金管局轉介的投訴
    - 5.3 由其它機構轉介的投訴
  6. 豁免情況
-



## 監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

## 1. 引言

### 1.1 適用範圍

1.1.1 本章適用於由客戶或客戶代表向認可機構提出的投訴，有關投訴可涉及認可機構所提供或未能提供的服務或產品。投訴可以口頭或書面提出，亦不論是否有足夠理據支持。

### 1.2 金管局對認可機構處理投訴的立場

1.2.1 根據《銀行業條例》第 7 條，金融管理專員的職能包括：

- 採取一切合理步驟，以確保認可機構的營業地點等均以負責、誠實和務實而有條理的態度經營；
- 促進及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；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。

1.2.2 在履行上述職能的範圍內，金融管理專員認為認可機構須備有適當的制度，確保對客戶投訴展開全面及迅速的調查，並使投訴獲得完滿解決。除要公平對待客戶外，投訴可能反映員工行為不當（包括可能的欺詐行為）或內部監控制度存在弱點。

1.2.3 因此，認可機構如未能就處理客戶投訴作出有效的安排，其是否仍符合《銀行業條例》附表 7 規定的認可



## 監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

準則便可能受到質疑。附表 7 第 10 段特別要求認可機構要有足夠的會計制度和管控制度；而第 12 段亦要求認可機構以持正和審慎的方式、適度的專業能力，以及無損存款人或潛在存款人的利益的方式經營業務。

1.2.4 本指引列載金管局的建議，概述有效處理客戶投訴制度的主要元素。

## 2. 處理投訴的內部程序：主要元素

### 2.1 一般原則

2.1.1 認可機構的投訴管理制度應要：

- 涵蓋範圍全面；
- 具透明度、使用方便及容易啓動；
- 對雙方（即客戶/投訴人及認可機構，包括機構的員工）公平及公正；
- 對作出補償的手法一致；
- 具彈性，程序簡單和快捷；
- 具效率，並訂立適當及可量度的最低表現標準；及
- 能對監管機構（即金管局）提供適當的回應。

### 2.2 政策及程序

2.2.1 認可機構應備有適當及有效的內部程序處理客戶的投



監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

訴，包括處理與其聘用的收數公司的經營手法有關的投訴。在制定有關程序時，認可機構應考慮《銀行營運守則》第 13 條有關處理客戶投訴的規定。

2.2.2 處理投訴的內部程序應以書面列明，內容應包括下列各項：

- 接受投訴；
- 對投訴作出回覆；
- 就投訴展開適當的調查；及
- 在適當情況下作出補償或賠償。

2.2.3 在制定適當的投訴處理程序時，認可機構應考慮：

- 本身提供的產品及服務；
- 本身的規模及組織架構；
- 其可能接獲的投訴的性質和複雜程度；及
- 其可能會接獲及須作出調查的投訴的數目。

2.2.4 認可機構應備有適當的管理監控措施，並採取合理的步驟，確保以公平及一致的方式迅速處理客戶投訴，並且從中鑒別和糾正任何重複發生或個別的問題。

2.2.5 認可機構應採取適當措施，以處理匿名投訴。即使是匿名投訴，也應如其他投訴一樣，投訴人提出並經調查證實為真確的任何問題，都應該盡快糾正。

2.2.6 認可機構應有準備處理由第三方代表客戶（若客戶如此抉擇）提出的投訴。在一般情況下，客戶只需向認可機構發出授權第三方代表其處理投訴的函件便已足夠。



## 監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

2.2.7 在制定處理投訴的內部程序時，認可機構可參考有關處理或管理投訴的國際標準<sup>1</sup>。

2.2.8 如投訴由金管局轉介給認可機構，認可機構應遵循下文第 5.2 段的建議。

### 2.3 使用方便

2.3.1 認可機構應確保客戶清楚認識投訴的渠道及方法，並應禮待投訴人。

2.3.2 認可機構應：

- 以例如印製小冊子及通過機構網址發放的形式，公布認可機構內部處理投訴程序的詳情；
- 以有效方法令新客戶知悉機構備有內部處理投訴程序；
- 在客戶要求時提供小冊子的文本，並於接獲投訴時主動向投訴人提供小冊子的文本；及
- 在各分行或客戶能進行交易的銷售辦事處備有內部處理投訴程序的文本。

2.3.3 認可機構應容許投訴人以任何合理途徑（例如書信、電話、傳真、電郵或親身）提出投訴。對殘疾或有語言障礙的客戶應提供特別協助。

<sup>1</sup> 例如：(i) 英國標準 (British Standards) 8600:1999 「投訴管理制度—制定及推行指引」 (Complaints Management Systems – Guide to Design and Implementation)；及 (ii) 澳洲的投訴處理標準 (Australian Standards on Complaints Handling) AS 4269-1995。



## 監管政策手冊

IC-4

### 處理投訴程序

諮詢

2.3.4 認可機構就投訴而發出的書信及文件應以淺白的語言書寫。與客戶的通訊一般應以客戶選擇或使用的語言發出。

## 2.4 保密

2.4.1 認可機構應制定適當程序保障客戶的身分。

2.4.2 與投訴有關的資料應視為機密，並應由需要知情的有關負責人員處理。

## 2.5 處理投訴人員的獨立性及權力

2.5.1 認可機構處理投訴的內部程序應作出以下規定：

- 負責調查投訴的僱員不應直接牽涉在有關投訴事件內；
- 負責對投訴作出回覆的人員須具解決投訴的權力（包括在適當情況下作出補償），或可隨時向擁有該等權力的人士請示；
- 在適當的情況下將投訴向高級管理層反映；及
- 對投訴作出回覆，以妥善解決投訴涉及的事宜，並在投訴得值時作出適當補償。

2.5.2 如認可機構認為應作出補償，則應就任何其應負責的行為或錯漏向投訴人作出合理賠償。

2.5.3 適當補償不一定涉及金錢賠償，例如可能只需要作出道歉。若認可機構認為應作出金錢賠償，認可機構應同時考慮是否就有關款額支付利息。





## 監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

### 2.6 資源及員工培訓

2.6.1 認可機構應提供所需資源，確保投訴管理制度具效率及成效。有關資源包括員工（包括有特殊技能的員工）、適當的培訓、技術及財政支持。

2.6.2 認可機構應採取合理步驟，確保所有有關僱員（包括所聘代理人的僱員）均了解認可機構處理投訴的內部程序，並須致力確保上述僱員按照程序處理投訴。機構應特別向負責聯絡客戶的員工提供處理投訴的培訓。

### 2.7 監察及審查

2.7.1 認可機構應制定有效程序監察投訴，並定期向高級管理層呈交報告以便進行檢討。所收集的資料可包括：

- 有關投訴的宗數及類別的統計資料；
- 內部投訴管理制度是否達到規定的表現標準；
- 客戶對認可機構處理投訴的滿意程度；及
- 有否發現重複發生的問題，並加以糾正。

2.7.2 數據監察工作可包括搜集下列各項的統計資料：

- 接獲的投訴；
- 有實證根據的投訴；
- 在預定時間以外作出確認的投訴（見下文第3.1段）；



監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

- 在預定時間以外始獲解決的投訴（見下文第3.2段）；
- 被轉介到法庭處理的投訴；
- 客戶因不滿投訴結果而提出進一步的投訴；
- 投訴人的背景分析；
- 所作出的補償的性質及價值；
- 客戶因投訴而提出的建議；
- 由金管局轉介的投訴；及
- 由下文第5.3.1段所述其他處理投訴機構轉介的投訴。

2.7.3 認可機構應安排有能力及獨立的員工對處理投訴的程序作定期審查。審查工作應旨在查證：

- 投訴處理程序是否達到有關政策的目的；及
- 有關程序是否有效運作。

2.7.4 審查結果應用以改善投訴處理程序、運作過程、產品或服務。

2.7.5 認可機構應將上述改善工作的責任及權力授予具備適當能力的員工。

## 2.8 管理層檢討

2.8.1 認可機構應定期檢討投訴管理制度的成效，以確保能達到客戶的期望。

2.8.2 管理層檢討應考慮下列各項：



## 監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

- 內部因素，如組織架構的變動或所提供的產品或服務的變化；
- 外在因素，如法例的改動或科技革新；
- 投訴管理制度的整體成效；及
- 審查結果。

### 3. 處理投訴的時限

#### 3.1 確認通知

3.1.1 認可機構應在接獲投訴起計 7 天內發出確認通知書，列明負責處理有關投訴的人員的姓名、職銜及聯絡資料（並詳細列明該機構處理投訴的內部程序）。認可機構應考慮是否就經電話確認的電話投訴發出書面確認。

3.1.2 認可機構若能在收到投訴後 7 日內提供最終回應（見下文第 3.2 段），可將投訴確認書與最終回應一併發出。

#### 3.2 最後答覆

3.2.1 認可機構應在接獲投訴起計 30 天內：

- 向投訴人發出最後答覆；或
- 回覆投訴人，解釋認可機構為何未能作出最後答覆，舉出延遲答覆的原因，並指明預期可提供最後答覆的時間。



## 監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

3.2.2 在任何情況下，認可機構應視乎投訴的性質，在一段合理時間內（通常不超過 60 天）向投訴人發出最後答覆。

3.2.3 在本指引中，最後答覆指認可機構就投訴所作的答覆，內容可以是接納投訴，並在適當情況下作出補償；或作出補償，但不接納投訴；或拒絕接納投訴，並解釋原因。

## 4. 保存記錄

### 4.1 保存期限及記錄內容

4.1.1 認可機構應就投訴作出記錄，並由接獲投訴日起計將記錄保存至少 2 年。

4.1.2 在適用的情況下，記錄的內容應包括：

- 投訴人姓名；
- 投訴的內容；
- 認可機構與投訴人之間的任何通訊函件，包括投訴如何獲得解決，及認可機構給予的任何補償的詳細資料；及
- 投訴提出並經調查證實為真確的問題是否及如何獲得糾正。



## 監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

### 4.2 可供檢查及匯報

- 4.2.1 有關記錄應以方便及易於存取的形式保存，以便金管局作定期或非定期檢查。
- 4.2.2 如有需要，金管局或會要求認可機構就接獲投訴的宗數和類別，以及解決投訴的方式向金管局提交報告。

## 5 認可機構與金管局及其他處理投訴機構的合作

### 5.1 聯絡人員

- 5.1.1 為加強與金管局在處理投訴方面的溝通，認可機構應在取得認可資格時或在本指引發出後一個月內（以較遲者為準），向金管局提供其負責處理投訴的單一聯絡人員的詳細資料。
- 5.1.2 日後如聯絡人員有任何改變，認可機構應通知金管局。

### 5.2 由金管局轉介的投訴

- 5.2.1 認可機構應就有關其本身的投訴與金管局充分合作。在轉介客戶投訴予認可機構時，金管局預期認可機構就投訴作出全面調查。
- 5.2.2 有關認可機構應盡快（通常在金管局轉介投訴發信日起計 30 天內）將調查結果向金管局呈交報告，並連同與投訴人的通訊函件副本一併呈交。



## 監管政策手冊

IC-4

處理投訴程序

諮詢

### 5.3 由其它機構轉介的投訴

- 5.3.1. 當其他處理投訴的機構或人士<sup>2</sup>接到有關認可機構本身的投訴，認可機構應提供適當協助。
- 5.3.2. 除了如常地處理投訴，認可機構亦應向上述機構提供有關的通訊函件及文件（但須遵守為客戶保密的原則，如有需要，應先取得投訴人的同意），以及解釋其處理投訴內涉及的問題的政策、為解決投訴所採取的行動及作出的補償。

## 6 豁免情況

### 6.1 第 3 及第 4 段不適用於下列情況：

- 認可機構已採取合理步驟以斷定，有關投訴並非由客戶或客戶的代表提出；
- 有關投訴在接獲投訴翌日的辦公時間內獲得解決。

### 6.2 上文第 3 段不適用於匿名投訴。

[目錄](#)

[辭彙](#)

[主頁](#)

[引言](#)

<sup>2</sup> 如立法會、消費者委員會、區議會、或傳媒。