

消費者委員會向 立法會財經事務委員會提交 「銀行業消費者保障」意見書

引言

1. 消費者委員會樂於向立法會財經事務委員會提交並向議員詳盡解釋本會對銀行業保障消費者權益的意見。當中有些課題曾在過往幾年引起公眾討論(如存款保險)，消委會已分別回應諮詢文件，向行業及政府提供意見。

保障消費者政策

2. 研究資料顯示，為保障消費者，英國及美國均設立專注個別行業的消費者保障機構、及涵蓋各行業的消費者保護機構，並在相關的法例詳盡列出消費者保障目的及原則。
3. 消委會認同立法會考察金融業代表團的觀察，指本港「有行業的經營者以為保障消費者利益，等同放棄行業的權益」。這些經營者曲解了保障消費者權益的目的。原是加強消費者信心，而經濟的增長，繫於消費者信心，這是放任的市場不能達到的。
4. 英國的做法確認了保障消費者權益的重要性。一如立法會的報告所述，英國的《金融服務及市場法令》認同消費者保障與維持金融市場的國際競爭地位的整體利益息息相關，法例給予消費者全面的保障。

銀行業的規管架構

5. 香港金融管理局(金管局)的比較研究指出，英國和澳洲全面涵蓋各行業的消費者機構，與專注財經事務的保障消費者機構有同時並存價值。例如：澳洲的競爭與消費者委員會(ACCC)與其他數個金融服務監管的機構同時肩負責任保障全國的消費者。英國的公平交易局與金融業管理局也是一樣。

6. 消委會透過與各階層人士的接觸及國際消費者組織的接觸，發表意見，推動消費者保障。消委會沒有執法權力。
7. 消委會支持金管局促進在金融界的消費者保障，在這方面歡迎金管局在架構及其他方面作出的安排。

關於銀行法例及政策的消費者諮詢

8. 英國的金融業管理局成立「金融服務消費者小組」為其提供消費者的意見。消委會提供類似的職能，亦歡迎行業聽取更廣泛意見。**但這些消費者諮詢小組：**

- (a) 須由獨立人士出任提供獨立意見；
- (b) 須獲得足夠支持及資源作分析工作，進行研究，予足夠資料讓消費者代表提供意見。

9. **立法會議員及政府可以探討適合本港情況及銀行業的多種模式保障消費者。消委會的成立及施行的職能就是中一種模式。**

10. 在未有其他新模式設立之前，消委會將繼續就銀行使用服務的消費者利益發言。以下事例反映消委會在這方面的工作：

11. 二〇〇〇年七月，高等法院法官引用《不合情理合約條例》審議關於香港信用卡合約條款所訂下的收數費用。這案件的爭議、所引起的高度議論及涉及昂貴法律費用，反映香港的營商環境一般偏重經營者的利益，有別於其他先進國家。

12. 法院要求消委會就這案件提供資料及協助。最終法院裁定有關收數費用不合情理。這案件的成功令銀行注視消費者的權益。當然，金管局亦對法院判決作出非常正面的回應，消委會亦有提供意見，幫助行業檢討「銀行營運守則」，包括：

(a) 銀行服務條款應怎樣向消費者陳述？

(b) 利率的標示 – 消委會支持金管局要求所有銀行採取劃一計算程式披露信用卡貸款的「真實」成本。消委會一直希望行業劃一程式計算實際年利率，把所有費用計算在內。

(c)互聯網的電子銀行服務，應在客戶使用前清楚及在顯著地方披露重要資料予客戶知道。

(d)銀行需要向使用電子銀行服務的客戶，披露會如何保障客戶個人資料。

處理銀行客戶投訴的機制

13. 消委會鼓勵消費者直接向銀行投訴，亦有消費者直接向本會投訴。隨後消委會與銀行聯絡及調解，為消費者追討損失。如有需要，消費者訴訟基金可予消費者提供法律協助。
14. 處理投訴機制可有多種模式，要探討是否採用外國的銀行申訴專員制度，或保留/改善現有制度，可請政府設立小組，詳加研究。
15. 消委會認為無論引入那一套機制去解決消費者與銀行之間(或一般消費者)的糾紛，須符合以下基本的原則，以確保機制有效及公平：
 - 獨立/公正 - 機制必須真正獨立，不會受爭議雙方左右。
 - 透明度 - 程序具透明度，所有重要的資料都必須提供予使用者。也可使外間的研究人員及可能使用服務的人可定時評估該機制的獨立性及有效性。在這方面，刊登過往判例是很重要。
 - 人人受惠 - 確保不同區域的消費者都可以獲得服務。
 - 廣為人知 - 為使投訴機制有效，一定要有廣泛宣傳，使有需要時，有興趣的消費者及商人會注意。
 - 費用水平 - 服務最好能免費提供予消費者。任何向消費者收費或採取"落敗者付款"的規則都會使消費者不用該機制。
 - 效率/適時 - 投訴應在適當時間內處理以盡快解決該糾紛。
 - 投訴主任的技巧 - 他們應具備足夠技巧及訓練去執行職務。
 - 容易接觸及使用 - 投訴機制要容易接觸得到，友善及容易使用。例如應有指南教消費者申請，所有文件均應中英並重。

- 保密 - 糾紛內容資料要保密，防止未授權查看。
- 約束力 - 議決必須對行業有約束力。不遵從議決應有適當的罰則。
- 程序 - 有關糾紛的任何一方都應給予機會向仲裁組織陳情及回應對方的論據。為使程序迅速進行，最好不需要律師，但有需要人士除外。
- 法律效力 - 就算消費者選擇投訴處理機制，仍可要求循法律途徑處理。

信貸機構的推銷手法

16. 破產案日漸增加，消委會請金管局關注信貸機構的推銷手法。
17. 金管局的調查顯示，大多數銀行已達到該局的要求，可是消委會相信信貸機構的推銷手法是導致消費者過度借貸的主要原因。
18. 推銷手法的問題相當普遍，而金管局的權限並非涵蓋全港所有信貸機構(特別是某些經常出現問題的經營者)，政府需盡快考慮改善目前由分散架構監管的問題。
19. 信貸機構的推廣手法日新月異，吸引消費者借貸的方法亦層出不窮。
20. 消委會接獲投訴及諮詢，顯示有些機構宣傳只要消費者繳付最低還款額，便給予很高的信貸額，但是，廣告並無同時通知消費者利疊利的後果。消費者無疑要花上數年去還清欠款，以致很多消費者會欠債至泥足深陷。
21. 另一推銷手法是鼓勵消費者出卡後的第一個星期內透支現款，並在首三個月只還最低還款額，以獲取獎品。既然過度借貸經已是問題，此類推廣手法不應火上加油，鼓勵借貸。
22. 可能信貸提供者會覺得他們並無責任指出大量借貸的壞處。既然政府及信貸行業經已公開表達問題的嚴重性，消委會認為經營者實有責任避免誇大信貸產品的好處，亦不應在宣傳信貸產品時只是隱晦地避免披露一些重要條款。

23. 消委會經已加強教育消費者，提示他們注意某些只標榜產品的好處的廣告。但是，消委會的資源有限，無法抗衡有龐大資源作後盾的市場策略 - 行業的媒體宣傳攻勢、郵件宣傳品與及電話接觸客戶等等。
24. 消委會認為有需要加強監管這類宣傳活動，並採取適當措施對症下藥。
25. 消委會透過選擇月刊定期向公眾發表有關銀行服務的調查結果。題材包括銀行收費及信用卡的回扣政策。消委會的調查結果被傳媒廣泛報道。消委會亦曾在老人中心舉辦有關銀行小額存戶收費問題的講座。

信貸資料庫

26. 消委會正與金管局及銀行界討論他們建議擴大信貸資料庫的問題。消委會支持政府及行業採取措施，減低消費者的過度借貸。消委會認為在擴大分享正面信貸資料前，宜作深入的考慮，特別是私隱保障的問題。
27. 資料顯示只有小部份借款人士是過度借貸，以致不得不破產或存心破產，而據悉三份之二信用卡持有人每月準時還款，並沒有過度借貸。
28. 消委會關注強制分享正面信貸資料使這三分二人無端受到牽連。從過往曾發生的侵犯私隱的個案，令人擔心分享正面資料會對消費者的私隱保障存在一定程度的風險。
29. 消委會將與金管局、個人私隱保障專員及信貸行業保持聯絡，關注事態的發展。

基本銀行服務的收費

30. 消委會關注到一些低收入及弱勢社群由於銀行戶口結餘未達足夠金額，被銀行徵收服務費用。維持銀行指定的結餘水平

對低收入人士來說，是不合理的負擔，及難以達致。

31. 目前有些銀行並沒有徵收這些費用，低收入人士似乎仍有選擇，然而，這些銀行分行數目及位置對一些消費者來說可能不太方便。消委會認為銀行向存戶收取結餘戶口費用，必須符合「銀行營運守則」的要求，予客戶足夠通知，以便客戶決定是否轉用其他銀行。長遠而言，消委會關注會出現所有銀行都向小存戶收最低結餘的費用。
32. 消委會明白到銀行經營戶口需要顧及成本的。消委會建議金管局及銀行業可參照英國的「基本銀行戶口」及美國的「基本帳戶」，幫助小存戶。(立法會的研究報告第 17-35 段，)引入法例加強這方面的保障需要一段時間，銀行可考慮給予有特定需要人士協助，例如減收或豁免收費。其實，在香港其他行業亦有類似做法，例如：中華電力公司提供優惠予 60 或高於 60 歲領取綜緩的人士，電訊業亦提供「全面服務」承諾。

保障銀行存戶

33. 消委會回應金管局早前發出的公開諮詢文件，支持存款保險計劃。總括而言，消委會認為存款保險計劃可保障消費者的權益，因為：
 - (a) 存款保險對促進金融體系穩定提供一定程度的幫助，使小存戶不會輕易受傳言影響而導致銀行擠提。
 - (b) 小存戶不必擔心銀行一旦倒閉後資產不足以賠償。
 - (c) 依目前的優先索償保障制度，就算倒閉銀行最後還有足夠資產作出賠償，存戶還需要按先後次序追討，不可以迅速獲得賠償。存款保險計劃在這方面就可較迅速向存戶作出賠償。
 - (d) 再者，目前證券及期貨市場為投資者提供了一些保障，《證券及期貨條例草案》更倡議進一步加強保障。相比下，存戶更急切需要一個保險計劃去保障他們的流動資金及積蓄。

34. 反對引進存款保險計劃的論據主要有：道德風險，存戶因此而不會慎作選擇、保險成本直接轉嫁到消費者，及穩健銀行補貼風險高的銀行等。
35. 消委會認為完善的監管可解決道德風險問題。金管局監管的工作一向持之有效，並已開始採取一個以風險為基準的制度。關於銀行互相補貼的問題，其實任何一種形式的保險皆存在一些補貼，尤其是法定的保險。存款保險促進銀行之間的競爭，同時可減低銀行把保險成本轉嫁到存戶身上的機會。
36. 消委會歡迎金管局對行業的操守進行評估、促進消費者權益。消委會願意與政府及行業一同商討，解決財經界的問題。

消費者委員會
二〇〇二年二月