

立法會財經事務委員會

為討論銀行業對消費者權益的保障而擬備的參考資料

本文件概述有關銀行業對消費者權益的保障的參考資料，以協助委員討論就該事宜所提出的關注事項。

背景

2. 議員曾在不同場合提出有需要研究對消費者權益的保障。鑒於2001年1月初，部分銀行宣布可能會提高對小額存戶的服務收費，財經事務委員會在2001年1月11日的會議席上，研究這些收費對銀行客戶(尤其是那些在此等銀行開設戶口定期支取薪酬的低收入僱員)所造成的影響。

3. 在2001年2月14日，立法會通過一項有關“保障銀行小額存戶利益”的議案。該議案由劉千石議員動議，並經陳鑑林議員作出修正，內容如下 ——

“本會關注部分銀行向小額存戶大幅提高收費，對長者和社會上弱勢社群造成影響；為了提高銀行收費政策的透明度及保障存戶利益，本會促請政府及香港金融管理局檢討《銀行營運守則》內有關條文，從而提高銀行調整收費的透明度，並同時研究賦予香港金融管理局保障銀行服務消費者的權力。”

4. 香港金融管理局總裁(下稱“金管局總裁”)表示，由於銀行調整收費及費用屬於商業決定，因此政府無意就這方面的事宜作出干預。然而，由於銀行業的競爭日趨激烈，故此，有關各界應更重視保障銀行客戶的課題。現時，金管局並無明確權力，履行保障銀行服務消費者的職責，但金管局現正計劃進行檢討，研究該局在處理消費者事宜方面是否需要較明確的權力。

5. 自此，政府當局及財經事務委員會曾進行多項研究。財經事務委員會除了把“保障消費者”的項目列為代表團在2001年4月進行的英、美兩國訪問之行的一個研究課題外，亦委託立法會秘書處資料研究及圖書館服務部就此課題進行一項研究，以便事務委員會作進一步討論。

香港金融管理局所進行的研究

6. 在2001年4月，金管局發表有關“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研究”報告。該報告於2001年4月27日透過立法會CB(1)1120/00-01(02)號文件送交議員。委員察悉英國及澳洲在保障銀行服務消費者方面所採用的制度後，在2001年5月3日的財經事務委員會會議席上，就香港的相應制度及做法提出以下的關注事項——

- (a) 《銀行營運守則》(此守則並非法定條文)的執行安排，以及銀行違反該守則所受到的制裁；
- (b) 有否措施確保貧困人士及若干特定類別的客戶(包括領取補助人士、學生及傷殘人士)可享用基本銀行服務；
- (c) 本港現時處理投訴的機制，與英國及澳洲所實行的申訴專員計劃比較的情況；及
- (d) 賦權金管局負上保障消費者的法定責任。

海外職務訪問代表團所進行的研究

7. 由財經事務委員會和《證券及期貨條例草案》及《2000年銀行業(修訂)條例草案》委員會的委員組成的代表團，於2001年4月前往倫敦、華盛頓市及紐約進行海外職務訪問，有關金融服務業對消費者權益的保障的問題，是代表團所研究的其中一個範疇。代表團特別留意這些海外地區為收集客戶對政策和立法建議的意見及反應所設立的機制，以及處理客戶投訴的制度。代表團的考察報告於2001年7月3日隨立法會CB(3)866/00-01號文件發出，並於2001年7月4日的立法會會議席上提交議員省覽。該報告有關保障消費者的節錄部分載於**附錄I**。

資料研究及圖書館服務部所進行的研究

8. 資料研究及圖書館服務部就英國及美國對銀行客戶的保障進行了一項研究，並特別着重探討銀行業機構所徵收的費用，以及弱勢社群享用基本銀行服務的問題。他們亦曾參考代表團進行海外職務訪問時所帶回來的資料及有關的考察結果。該份題為《英國及美國對銀行客戶的保障：基本銀行服務的收費》的研究報告於2001年12月17日透過立法會CB(1)626/01-02(01)號文件送交委員。

香港與海外司法管轄區為銀行客戶提供的保障的整體比較

9. 為方便事務委員會討論此事，立法會秘書處已根據上述文件的內容擬備一份對比表，概述英國、美國、澳洲及香港為保障銀行客戶的權益而採用的制度及機制。秘書處已因應委員以往提出的關注事項，在對比表內加入以下項目：

- (a) 銀行業的審慎監管
 - (i) 規管架構
 - (ii) 賠償

- (b) 銀行業經營手法的規管
 - (i) 規管架構
 - (ii) 基本銀行服務的收費

- (c) 客戶服務及保障
 - (i) 處理投訴的機制
 - (ii) 消費者諮詢
 - (iii) 取閱信貸資料
 - (iv) 消費者教育

該份對比表載於**附錄II**。

立法會秘書處

2001年12月17日

節錄自：

“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”

第 7 章 保障消費者

7.1 代表團是次海外職務訪問其中一項重要的成果，是有機會瞭解英、美兩國如何保障消費者的權益。所有規管法例均被說為以保障消費者權益為目的，但有關法例通常沒有闡明為何或如何確保該等權益。事實上，保障消費者權益的涵蓋範圍，遠較處理消費者投訴的範圍廣泛。業界一般都抱着一種看法，以為若要確保消費者的權益，便須放棄業界的權益。代表團便觀察到，英國的《金融服務及市場法令》在全面實施保障消費者的概念的同時，更將保障消費者與維持金融市場的國際競爭地位的整體利益掛鉤。隨着全球一體化的發展，不再可能相信市場參與者及投資者只參與任何單一市場或經濟體系的投資活動。為了增加個別市場的競爭力，任何政府均有責任確保所有參與其市場人士的權益獲得保障。

7.2 英、美兩國均致力保障消費者權益，但採取的方法有所不同，似乎是以符合各自的業務及生活環境的特點為依歸。在研究該兩國採用的機制時，須將着眼點擴闊，參考他們如何為顧客提供金融服務、所提供服務的種類，以及該等服務受規管的程度。

英國《金融服務及市場法令》提供的消費者保障

7.3 英國《金融服務及市場法令》在處理保障消費者事宜方面的工作，包括從宏觀角度研究是否有足夠的競爭至處理個別顧客投訴。由於代表團在是次海外訪問中沒有機會研究有關競爭的問題，本報告書將集中討論與保障消費者有關的諮詢機制及申訴制度。

7.4 根據《金融服務及市場法令》，保障消費者是法例訂明的目標，旨在確保消費者獲得適當程度的保障。金融服務管理局在決定何等程度的保障才屬適當方面，必須就下列事宜作出考慮¹——

- (a) 不同種類的投資或其他交易所涉及不同程度的風險；
- (b) 不同消費者就不同的受規管活動可能具有的不同經驗及專業知識；
- (c) 消費者可能有需要取得意見及準確資料；及
- (d) 有關消費者應對其所作決定負責的一般原則。

7.5 《金融服務及市場法令》授予金融服務管理局職責，在申訴發生前須諮詢消費者委員會，以及在申訴發生後須透過申訴專員計劃解決紛爭。

¹ 《金融服務及市場法令》第 5 條。

消費者委員會

7.6 金融服務管理局在 1998 年主動成立消費者委員會，作為諮詢消費者對擬議《金融服務及市場法案》的反應的組織。在審議該法案的過程中，一般認為消費者委員會應獲賦予法定地位，而金融服務管理局應有責任諮詢該委員會。現時，金融服務管理局有法定責任，就其一般政策及慣例是否符合《金融服務及市場法令》所訂的一般職責²諮詢消費者。該局亦有責任成立及管理一個由代表消費者權益人士組成的委員會³。根據有關規定而成立的委員會名為金融服務消費者委員會。

7.7 現時的消費者委員會包括主席在內共有 13 名成員。有關成員是根據諾倫委員會(The Nolan Committee)建議的原則，透過公開招聘程序，以合約形式獲委任一段特定時期。普通成員年薪 8,000 英鎊，並不足夠作為全職工作的收入。當局預期這些成員每年工作約 25 天，但實際的工作時間更長。該委員會每年舉行約 10 次正式會議，並擁有本身的財政預算，以及由 4 名全職人員組成的秘書處協助處理文書工作。該委員會須發表年報，並須把年報提交國會。

7.8 在過去兩年半，消費者委員會除就《金融服務及市場法案》作出回應外，亦曾就 86 份諮詢文件及 20 份有關該新機制的其他重要文件作出回應。該委員會向代表團表示，由於委員會成員基本上為非全職成員，他們主動提出建議的機會不多。但由於他們有機會就建議作出回應，他們在研究規管架構時考慮的問題亦較為廣泛。雖然他們由金融服務管理局委任，而該 4 名全職人員亦來自該管理局，但他們在過去兩年半的經驗證明，該委員會可完全獨立運作。雖然該委員會的會議閉門舉行，但其運作完全透明。所有提交該委員會省覽的建議書均會出版及上載互聯網，使公眾可在該委員會就有關建議發表意見前，提出其意見。該委員會與金融申訴專員服務計劃、消費者求助熱線(The Consumer Help-line)及各消費者協會間亦緊密合作。若金融服務管理局不接納該委員會的意見，須向公眾解釋有關原因，因此該管理局必須加倍注意消費者的權益⁴。

申訴專員制度

7.9 代表團有機會在英國金融業的申訴專員制度進行重要架構重整期間，訪問金融申訴專員服務計劃。預期在 2001 年 11 月生效的《金融服務及市場法令》訂明，當局須設立單一及強制性的申訴專員計劃，以解決認可機構與其顧客間的紛爭。該計劃的目的，是以迅速及最少

² 《金融服務及市場法令》第 8 條。

³ 《金融服務及市場法令》第 10 條。

⁴ 2001 年 4 月 6 日會晤金融服務管理局的談話內容。

正式程序的方式，調解涉及顧客的紛爭。計劃營辦機構必須為法人團體⁵。

7.10 政府在九十年代中期察覺有需要重整金融市場中 8 項調解糾紛的計劃，因而提出成立處理涉及顧客糾紛的單一機構。為減低不同計劃間在角色與責任上的混淆，並透過提供單一申訴機制，以確保消費者可作出有關申訴，當局在《金融服務及市場法令》下成立“申訴專員制度”，以取代下列 8 項計劃：

- 銀行申訴專員
- 房屋建築協會申訴專員
- 金融服務管理局申訴服務
- 保險申訴專員
- 投資申訴專員
- 個人投資仲裁服務
- 個人投資管理局申訴專員
- 金融服務管理局申訴及仲裁服務

7.11 據代表團理解，該等計劃原本由各有關業界設立。其中一些為強制性計劃，其餘為自願性計劃。其中部分是根據法規設立的計劃，其餘則根據有關契約設立。在申訴人不滿有關申訴的解決方式時，他仍有權訴諸法院。但由於有關服務的申訴專員已考慮法律的因素，勝訴的機會很微。至於曾隸屬證券及期貨管理局，而現時已由金融申訴專員服務計劃管轄的金融服務管理局申訴及仲裁服務，由於證券及期貨管理局的裁決已是法律上的最終決定，該項服務主要是擔任仲裁人的角色。

7.12 代表團觀察到，雖然《金融服務及市場法案》聯合委員會在研究有關建議時，普遍支持單一的申訴專員計劃，但該委員會亦關注到，“由於該計劃須符合歐洲人權公約有關適當程序的規定，該計劃可能近似法院或審裁處，而不是申訴專員計劃”。各申訴專員曾嘗試“研究及計劃如何使經改革的程序符合該等規定，而同時保留申訴專員制度非正式及具靈活性的特徵”。聯合委員會因而認為，“有關程序應是公平及具透明度的程序，但當局應在該前提下……確保金融申訴專員計劃不會涉及太多法律問題，此點至為重要”⁶。

7.13 根據《金融服務及市場法令》，所有獲金融服務管理局認可的機構，均須受到有關申訴專員計劃的司法管轄。金融服務管理局會訂立規則，以決定獲認可人士的哪些活動須納入受強制性司法管轄的範圍。倘若有關機構並非金融服務管理局轄下的認可機構，他們可加入申訴專員計劃下的自願性司法管轄計劃，或就不屬強制性司法管轄

⁵ 《金融服務及市場法令》第 225 條。

⁶ 《金融服務及市場法案》擬稿聯合委員會首份報告書第 295 段。

範圍內的活動，加入自願性計劃。計劃營辦機構可在金融服務管理局批准下，訂立有關自願性司法管轄的規則。

7.14 為確保順利過渡，金融申訴專員服務計劃成立為擔保公司，並作為有關計劃的臨時計劃營辦機構，直至《金融服務及市場法令》在 2001 年 11 月實施為止。該計劃的財政預算經金融服務管理局通過，並根據與現時的每個處理申訴計劃及申訴專員計劃的委員會簽立的服務協議，代替該等委員會提供適當的申訴處理服務。該計劃亦會接管原來任職於有關計劃的員工。

7.15 金融申訴專員服務計劃為消費者提供免費服務。任何不滿的顧客均可向該計劃提出申訴，但他們必須事先向有關金融機構作出投訴。該機構應首先嘗試解決有關問題。其後申訴人可將個案交由金融申訴專員服務計劃或法院審理。金融申訴專員服務計劃只可處理金額不超過 100,000 英鎊的個案（不包括解決糾紛的費用）。

7.16 申訴專員會根據他認為在有關情況下屬公平及合理的方式，就投訴作出裁決。若申訴人接受申訴專員的裁決，該裁決對申訴人及有關機構雙方均具約束力。若申訴人勝訴，申訴專員可勒令被投訴者作出賠償。賠償上限由金融服務管理局釐訂。該管理局會根據“使消費者情況不變”的原則，作為決定賠償水平的準則，即把消費者放回在假設有關係事件沒有發生時的情況⁷。

7.17 金融申訴專員服務計劃作為計劃營辦機構，獲賦權訂立有關申訴專員判付訟費的規則，但須受若干限制。若申訴人勝訴，該等規則容許申訴專員規定有關機構替申訴人及計劃營辦機構繳付訟費。一旦表面證據成立，該機構便會被要求繳付堂費 500 英鎊（於近期減至 400 英鎊）。即使有關申訴最終不成立，該筆堂費亦不可退回，即使該機構透過法律代表進行有關的程序，亦未必能夠討回有關的訟費。雖然金融服務管理局現時就每宗個案釐訂的賠償上限為 100,00 英鎊（不包括解決糾紛的費用），但申訴專員可向法院建議較高的賠償款額。

7.18 雖然申訴專員擔任查究的角色，但整項查究工作屬非正式並以文件形式進行。在申訴專員認為適當的情況下，可舉行公開聆訊。有關方面有權聘請法律代表，但這並非絕對的權力。計劃營辦機構獲賦權索取為有關申訴作出公平裁決所需的指明資料。未能遵守有關規定的人，可當作藐視法庭處理。雖然申訴專員必須根據法律原則審理有關個案，但亦會考慮慣常的做法及其他因素。跟法院在一般情況下的做法比較，申訴專員會更慎重考慮消費者的具體情況。申訴專員就有關調查得出結論後，會裁定訟費。該項裁決只會對有關機構具約束力，而對該消費者並無約束力。若消費者不滿意調查結果或訟費，可訴諸法院。

⁷ 2001 年 4 月 6 日會晤金融申訴專員服務計劃的談話內容。

7.19 雖然支援金融申訴專員服務計劃的所有費用均來自有關業界，即一半來自徵費（根據公式按收入計算）而另一半來自堂費，但該計劃無須受政府及金融機構的管限。金融服務管理局負責委任該計劃的委員會成員，並有權把有關委員撤職⁸。

7.20 代表團亦從金融申訴專員服務計劃得知，雖然為消費者提供完全免費的服務，可能會出現濫用的情況，但訂立解決紛爭的制度，有助業界對營運業務恢復信心。申訴專員的工作量有時可能會受到報章報道的影響，但整體上並無顯示存在濫用的情況，特別是銀行業。根據代表團取得的資料，在每月約 6,000 宗對銀行業作出的投訴中，只有約 7 宗投訴交由申訴專員處理。法例規定有關銀行必須首先嘗試自行處理所有投訴，才可把投訴轉交申訴專員。在金融申訴專員服務計劃接獲的每 1,000 宗有關銀行業的電話投訴中，平均只有 400 宗投訴最終會成為書面投訴。在該 400 宗個案中，約 150 宗可能已由銀行解決，只有約 250 宗需要作出跟進。至於金融申訴專員服務計劃處理的 100 宗個案，該計劃會首先嘗試安排雙方會晤及為和解作出妥協。倘若雙方不能達成和解，該計劃便會展開全面調查。

7.21 其他行業的情況可能會有所分別，尤其是保險業及投資業。就投資業而言，規管範圍包括穩妥投資及實施細節兩方面。由於規管機構難免會有較多參與，因此，大部分的投訴最終可能會轉交申訴專員處理。一般而言，提供免費申訴服務可能會助長投資者因市場動盪蒙受損失而作出毫無根據的投訴，服務被濫用的風險仍然存在。

美國的制度

7.22 在美國，消費者權益受到法律的保障。所有法例、規例及規則均不可違反美國憲法中有關個人權益的規定，而保障消費者權益的法定規定亦包含在有關指明行業的法規內。雖然代表團只能藉透過會晤紐約聯邦儲備銀行的機會來瞭解銀行業的制度，但該制度已足以闡明美國法律所反映有關保障消費者權益的原則。

7.23 以信貸保障為例，《1968 年消費者信貸保障法》(The Consumer Credit Protection Act of 1968)制訂“誠實貸款”中有關披露的規定。該法例首次規定債權人須以淺白的文字表明借貸的成本，使一般消費者均可明白收費的項目、比較有關費用，以及選擇最佳信貸交易。自 1968 年起，美國已在其法律內加入“公平”及“平等”信貸的概念，以禁止信貸交易上的歧視情況、訂明消費者有權知道貸款遭拒的理由、容許顧客從信用報告機構取得其信貸紀錄，以及制訂解決票據紛爭的方法。該等法例就個別人士在金融交易上應得到的對待釐訂標準。目前，單就信貸保障方面，美國已制訂有關誠實貸款及消費者租賃、平等信貸機會、公平信貸票據、公平信貸報告及電子資金轉移等各方面的法例。

⁸ 《金融服務及市場法令》附表 17 第 I 部第 3 段。

7.24 另一個例子是代表團在訪問期間頗為深入研究的《格林李治比利法》。該法例規定，聯邦貿易委員會、各反壟斷及保障消費者聯邦法例的執法機構，以及聯邦銀行機構、全國儲蓄互助社管理局、財政部及證券交易委員會必須訂立規例，以確保金融機構保獲消費者個人財務資料的私隱。該等機構必須制訂本身的私隱政策，並最少每年就該等政策通知顧客，並在向非聯繫第三方披露顧客的任何個人財務資料前，必須向顧客發出通知，並且容許顧客選擇為不作該等披露而“退出”。雖然聯邦貿易委員會會制止任何危害消費者作出知情選擇機會的行動，但有關規管機構亦有責任制訂處理申訴機制，以處理顧客的投訴。

7.25 為確保顧客知悉本身的權益，執法及規管機構會出版手冊及單張，闡明他們在有關法例下所享有的權利。規管機構亦制訂詳細規則，列明消費者投訴的程序，以及界定不公平或欺詐行為或經營手法。每間銀行或金融機構必須設有本身的申訴處理辦事處，負責協助處理顧客的投訴。若顧客未能解決有關問題，他們可向負責執行有關法例的聯邦機構提出書面申訴。雖然很多機構不會處理個別申訴，但他們會運用從有關顧客的經驗所得的資料，以協助執行該等信貸法例。

對銀行的投訴

7.26 銀行客戶可向聯邦儲備系統提出投訴。聯邦儲備局負責調查所有對國家特許銀行作出的投訴，並把所有其他個案轉介有關的聯邦規管機構。根據聯邦儲備制度，消費者事務及社區事務部(The Division of Consumer and Community Affairs)負責處理消費者申訴。有關申訴提交該部後，便會由負責消費者事務的職員處理。有關儲備銀行會調查該項申訴提出的每項事宜，並會向有關銀行索取資料及紀錄。儲備銀行亦會分析該銀行作出的回應，以確保消費者的問題得以解決。儲備銀行會以書面形式通知申訴人調查的結果。

7.27 若調查結果顯示確有違法的情況，儲備銀行會勒令該銀行作出糾正行動。聯邦儲備局並非有權解決所有類型的問題，例如關乎合約或事實的糾紛，又或對有關銀行的政策或程序的異議。若顧客在作出申訴後仍未能與銀行解決有關事宜，可考慮向有關機構採取法律行動。

7.28 有關法例亦訂明顧客勝訴時債權人（即有關銀行）須繳付的罰款⁹。例如若債權人未能根據有關法例披露所需資料，或提供不正確資料等，該顧客可以個人身份提出訴訟，要求就其蒙受的實際損失及任何金錢上的損失獲得賠償。此外，該顧客可就某些信貸披露的情況提出訴訟，要求獲得賠償所涉財務費用的雙倍款額，或在涉及租約的情況下，要求獲得賠償每月付款總額的 25%。就該兩種情況而言，若顧客勝訴，法院可判予該顧客不少於 100 美元或不多於 1,000 美元的訟費。勝

⁹ 《信貸保障法例——消費者手冊》第 36 頁。

訴的顧客有權獲補還向法院繳付的訟費及律師費。就違反《公平信貸呈報法令》(The Fair Credit Reporting Act)的情況而言，勝訴的顧客同樣有權就實際損失、法院訟費及律師費獲得賠償，若證實對方蓄意作出有關違規行為，法院並可判予顧客懲罰性的損失賠償。此外，若有人未獲適當的授權而取得信貸報告，或信貸報告機構的僱員向未獲許可人士提供信貸報告，可處罰款達 5,000 美元或監禁一年，或兩項罰則同時執行。倘若一群人提出相若的申索，可提出集體訴訟。

對受證券交易委員會規管的機構作出申訴

7.29 對於有關證券的申訴，證券交易委員會轄下的投資者教育及援助辦事處(The Office of Investor Education and Assistance)獲授予職能，確保證券交易委員會知悉個別投資者面對的問題及關注的事項，並在採取行動時加以考慮。公眾人士可向證券交易委員會的申訴中心提出申訴。該中心接獲有關申訴後，會進行詳盡的檢討及評估。投資教育及援助辦事處負責處理就證券法例提出的一般問題、對金融專業人士的投訴，或有關申訴人個人財務的事宜。該辦事處可向申訴人建議可行的解決辦法，或在有需要時接觸經紀行、顧問或其他有關的金融專業人士。該辦事處會把任何涉及違反證券法例的申訴，轉交執法部處理。如有需要，執法部會在保密的情況下進行調查，並採取執法行動。該辦事處並無判付訟費或以公職身份解決糾紛的權力，而只是負責提供諮詢服務。證券交易委員會不會判決處分，因為該等工作屬於行政法官的職能。

須予考慮的事項

7.30 在香港，保障消費者權益的工作由有關規管機構透過審慎監管及操守規管進行。當局根據構成良好經營手法的因素，制訂管限市場操守的規則。根據現行制度，有關申訴可透過在法庭進行的民事訴訟程序解決。當局可如美國般透過制訂消費者權益的法例及法定的補救命令，阻嚇市場上的不公平經營手法。然而，循一般訴訟的途徑尋求解決，既費時又昂貴。《證券及期貨條例草案》亦無制訂特定條文，列明證監會在保障消費者方面的責任。為使香港的證券期貨市場更具競爭力，以及恪守公平交易的原則，當局應考慮就有關事宜進行全面檢討，以期就保障消費者權益方面制訂整體的政策。

7.31 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。香港特別要面對的困難，是如何收集消費者的意見，因為消費者並不屬於同一類別人士，而香港亦沒有足以代表社會各階層及力量強大的消費者組織。代表團因而對英國金融服務管理局轄下的消費者委員會及從業員委員會的工作特別印象深刻。雖然該兩個委員會的工作並無關連，但仍可互相保持若干非正式的聯繫。該兩個委員會似乎一直合作無間，他們各自從本身的立場提出意見，但亦能完全瞭解對

方的關注。雖然該兩個委員會代表不同方面的利益，但金融服務管理局亦能使他們以工作夥伴的形式合作，而不是採取敵對的態度。代表團觀察到一件有趣的事情，就是該兩個委員會均有份參與金融服務管理局主要人員的委任工作。該項安排可提高有關主要人員就達致金融服務管理局的目標方面的問責性。

7.32 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。對消費者而言，金融申訴專員服務計劃提供的免費服務似乎相當具吸引力。然而，如何可防止缺乏理據的投訴，尚未獲得解決。為免費的申訴專員服務作出撥款，有機會減低香港作為國際金融中心的競爭力，而可能出現濫用的情況亦須作較周詳的考慮。

7.33 美國在保障消費者方面，顯然沒有與英國制度相若的申訴專員制度，亦沒有類似金融服務管理局轄下消費者委員會的正式事前諮詢機制。然而，美國會廣泛發布擬議的新規則，以進行公眾諮詢。代表團注意到，本港的證監會現時已提供與投資教育及援助辦事處相若的服務。然而，由於保障消費者權益是確保市民對業界信心的必要條件，因此值得當局加倍注意。由於本港缺乏整體消費者保障政策，在歐洲人權公約有關條文闡明的原則甚具參考價值。要維持香港作為國際金融中心的地位，當局不但需要在基建等“硬件”方面與主要市場相若，亦需要在法治精神及尊重人權等“軟件”方面與主要市場看齊。

第 8 章 所觀察到的其他情況

8.1 代表團認為是次前往英、美兩國訪問相當合時。香港正在對其金融基礎建設進行重大改革。自 1998 年起，已約有 70 項有關香港金融制度及規管架構的立法建議提交立法會通過，其中包括 17 條條例草案及 52 條附屬法例。部分的立法修訂，例如交易所及結算公司的架構改革、加強對證券保證金融資及賣空活動的規管措施、把提供虛假資料的行為列為刑事罪行等，其目的是消除金融服務業在運作上的一些主要疑慮。立法會現時正審議一項立法建議。該建議旨在為證券及期貨市場設立新的規管制度。前往英、美兩國進行的訪問，使代表團的成員有機會稍停下來，思考一下這些立法修訂實在會將香港帶往一個甚麼樣的發展方向。

8.2 自 1990 年代中期，金融服務業，包括保險業及有關的工商業服務，佔本港生產總值超過 20%。香港面對鄰近地區的激烈競爭，主要依賴金融服務業帶領經濟增長。為保持香港作為國際金融中心的領導地位，本港必須留意世界市場的各項變化，包括在商業上出現的新趨勢及市場行為方面的改變，並在投資者獲足夠保障的情況下，為所有市場參與者提供公平的競爭環境。

8.3 鑑於本港的金融服務業十分重要，我們絕對有理由確保本港具有一個能繼續為香港提供優良服務的金融制度。因此，在研究香港和英、美兩國的制度時，代表團特別注意影響其金融市場發展的不同政制架構及歷史背景。在英、美兩國行之有效的措施未必完全適用於香港的情況。然而，代表團觀察到，雖然兩國的政治及政制架構有別，仍有數點特別具啟發作用及特殊價值。

在發展方面需具有策略方向

8.4 在訪問期間，代表團有機會會晤金融業不同層面和各方面的人士——從政府、立法機構、規管機構、交易商、主要市場參與者，以至消費者代表。代表團觀察到，雖然他們的職能和利益並不相同，他們卻擁有共同的目標，並對各自制度發展的大方向有相同的理解。他們對長遠的目標既有共同理解，自然較容易作出妥協及合作。舉例而言，英國的《金融服務及市場法案》需時兩年才獲兩院通過，而金融服務管理局亦花上超過一年時間，才能為實施《金融服務及市場法令》作好準備。政府察覺到新的規管架構需要金融服務業各行業的全力支持，因而預留充足的時間，以便公眾進行討論，並方便當局評估推行新架構所涉及的風險。就該法案進行的討論，主要集中於金融服務管理局的規管目標，而該管理局會根據規管目標，為獲認可人士訂立規則。就將會納入法案內的目標所進行的廣泛討論，有助突顯不同方面的關注事項，而儘管他們的利益各異，亦有助他們達致互相諒解。《金融服務及市場法令》現時所包含的 4 項規管目標，即增加市場信心、加

強公眾意識、保障消費者及減少金融罪行，已成為整個業界發展所依據的方向。

8.5 在本港，當局首次把規管目標納入《證券及期貨條例草案》之內。雖然此舉肯定是一項進步，但尚需視乎條例草案可全面實踐該等目標的程度，以及該等目標如何能同時應用於金融服務業的其他界別，例如銀行界及保險界。因現時並沒有一份整個業界未來發展路向藍圖，實難以確保個別業界是朝着金融服務業共同利益的方向發展。

8.6 關於香港應採取甚麼策略路向，以維持或提升在國際金融市場上的地位，代表團認為，此問題在社會大眾，特別是在有關行業及機構之間，一般甚少討論。自港元在 1997 年受到狙擊及其後發生亞洲金融風暴後，市民大眾及金融服務界均欣然接受政府就恢復對港元及股票市場的信心而提出的建議，但甚少討論香港在建立其金融基礎建設方面應採取的方向。若不同行業、規管機構及政策局之間對策略方向缺乏共同的瞭解，便難以為香港金融市場的長遠發展共同努力，甚至會出現不同行業採取不一致的規管準則、在應付全球性變化方面缺乏長遠計劃，以及在持續發展金融服務業方面出現人力資源錯配的情況。

決策程序的透明度

8.7 雖然英、美兩國在規管架構及市場運作模式上有所不同，兩個司法管轄區卻有一個共通點，就是不管有關變動看來如何輕微，當局在決定未來路向或在更改現行制度前，都相當重視對公眾及有關方面的諮詢工作。諮詢程序通常以公開及有系統的方式進行，以便當局在作出有關決定前，可收集各方面的意見及作出考慮。我們在第 5 及 7 章曾提及，金融服務管理局具有諮詢執業人士及消費者的法定責任，並須考慮他們提出的意見。倘若金融服務管理局不贊同有關意見，亦有責任以書面形式提出理由。把諮詢工作訂為正式的程序，使當局可就所有支持及反對的意見進行公開討論。此舉使用關建議仍在醞釀階段時，已能有效地令公眾注意到有關課題所產生的影響。

8.8 代表團注意到，美國一些機構不只是發出文件進行諮詢，而是以各種形式提供資料，供各不同階層的人士使用。為方便進行有意義的意見交流，當局亦會指出對有關課題可能造成影響的各個範疇的事宜，供公眾人士參考。

8.9 以存款保險為例，美國的存款保險計劃已運作 67 年。聯邦存款保險公司現正進行大規模的檢討，以重新研究該項計劃的政策目標及解決現行制度的流弊。聯邦存款保險公司已在其網頁設立超連結，

接駁到金融穩定論壇存款保險工作小組¹的網頁。該工作小組於 2000 年 4 月成立，目的是就存款保障制訂指引，而美國亦是該小組的成員國。該等指引旨在找出與存款保險有關的事宜、決策者可用作自行評估及處理該等事宜的方案，以及選用某項方法所涉及的利弊。該工作小組已找出 16 項指引議題，並就該等議題發出 12 份討論文件。各經濟體系在決定應否設立或改善其存款保險制度時，有關討論文件有助他們評估本身的情況。換句話說，有關機構會盡量就有關課題向公眾提供資料，以便進行具分析性、深入及全面的意見交流，而並非只嘗試使公眾信服其建議的優點。

8.10 提高決策程序透明度的其中一個方法，是進行有意義的諮詢。英、美兩國的決策者均察覺到，在決定新的政策或計劃前，引起公眾討論相當重要。一般公眾，甚至行內人士，亦未必知道有關政策或計劃涉及的影響。因此，政府有責任以公眾可明白的語言，協助公眾瞭解有關建議的優點，以及明白該建議的影響及各有關方面所須參與的程度。只有透過公開及深入的討論，才可消滅不明確的情況，以及盡量減少因缺乏理解而引致的阻力。

8.11 代表團察覺到，香港政府近年亦相當注重公眾諮詢。我們相信，社會人士就有關建議進行的辯論越多，政府在決定未來路向方面便能掌握更多資料。在制訂政策初期進行廣泛及有意義的公開討論，是令社會人士更深入瞭解及支持有關事宜的基礎。

對社會的關注

公眾教育

8.12 所有司法管轄區，包括香港在內，均認識到必須進行公眾教育，使個別人士知道新政策或法例如何使他們受惠，或對他們造成甚麼影響。代表團注意到，一些機構或規管機構按照純以客為本的方式，協助公眾瞭解他們的權利及義務。在闡明複雜的課題時，以不同情況作為示例，使一般市民亦能明白他／她在日常生活上可能面對的情況或可採取的行動。即使是涉及繁複程序的事宜，例如申請牌照，該等機構亦以易於理解的方式撰寫有關的說明，使任何人均可明白所涉及的程序步驟而無須依賴專業意見。公眾教育已成為政府及有關規管機構工作的重要部分。有關當局現時所面對的挑戰，是如何進行具成效但所費無幾的公眾教育。

¹ 金融穩定論壇於 1999 年 4 月召開會議，目的是透過在金融監管及監察方面的資訊交流及國際合作，促進國際金融的穩定。該論壇於 2000 年 4 月成立存款保險工作小組，以就存款保險制訂指引。

切合社會需要的積極措施

8.13 在是次訪問中，代表團有機會與商貿組織及主要的市場參與者會晤。我們注意到一些商貿組織確實把關心社會作為其工作目標。舉例而言，在英國，在口蹄病爆發後，英國銀行公會便要求會員主動研究其客戶會否由於有關疾病蔓延的影響而有任何特別需要，並提出特惠條件協助他們渡過經濟難關。

8.14 在美國方面，代表團察悉，紐約交易所基於“把有關制度完全改為電子系統，會令很多人失業”的理由，決定維持人手操控系統及電子系統。兩個系統同時運作的費用顯然較為昂貴，特別是該交易所須為電子系統不斷注資，令其市場具競爭力。然而，為勞動人口的利益着想，該交易所仍決定同時保留原有的系統。

8.15 另一個例子是美國證券交易所。該交易所特別照顧中小型資本的公司，並以協助該等公司發展作為其中一個目標。該交易所亦調動一個專責小組，指導個別公司發展業務。

第9章 結論及建議

9.4 段

保障消費者的權益

- (e) 金融業能否成功，在很大程度上視乎公眾對金融市場有多大信心。保障消費者的權益，是建立公眾對市場的信心及促進金融業持續發展的其中一項先決條件。當局應考慮促進公眾討論以下問題：當局可令公眾對本身的權利和義務的認識達到何種程度；以及訂立更劃一的保障消費者權益機制，以加強對消費者的保障。

資料摘要

比較英國、美國、澳洲及香港的保障銀行客戶措施的審慎監管

	英國	美國	澳洲	香港
審慎監管				
規管架構				
法例	<ul style="list-style-type: none"> 《1998年英倫銀行法令》(Bank of England Act 1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 聯邦及州法例 	<ul style="list-style-type: none"> 《1959年銀行業法令》(Banking Act 1959) 	<ul style="list-style-type: none"> 《銀行業條例》(Banking Ordinance)
規管機構	<ul style="list-style-type: none"> 金融服務管理局 	<ul style="list-style-type: none"> 國家銀行 —— 貨幣監理處 州立成員銀行 —— 聯邦儲備局 由聯邦政府提供保險的州立非成員銀行 —— 聯邦存款保險公司 並非由聯邦政府提供保險的州立非成員銀行 —— 聯邦貿易委員會 互助儲蓄銀行 —— 互助儲蓄銀行監管辦事處 	<ul style="list-style-type: none"> 澳洲審慎監管管理局 	<ul style="list-style-type: none"> 香港金融管理局

	英國	美國	澳洲	香港
審慎監管				
賠償				
法例	<ul style="list-style-type: none"> 《2000年金融服務及市場法令》(Financial Services and Markets Act 2000) 	<ul style="list-style-type: none"> 《1933年聯邦存款保險法》(Federal Deposit Insurance Act of 1933) 	<ul style="list-style-type: none"> 無 	<ul style="list-style-type: none"> 無
負責當局	<ul style="list-style-type: none"> 金融服務管理局 	<ul style="list-style-type: none"> 聯邦存款保險公司 	<ul style="list-style-type: none"> 無 	<ul style="list-style-type: none"> 無
賠償計劃	<ul style="list-style-type: none"> 存款保障金額上限為 31,700 英鎊(首 2,000 英鎊存款享有 100% 的保障，而其後最高達 33,000 英鎊的存款則享有 90% 的保障)。 	<ul style="list-style-type: none"> 存款保障金額可達 10 萬美元 	<ul style="list-style-type: none"> 無 	<ul style="list-style-type: none"> 香港金融管理局曾發出兩份討論文件，徵詢銀行業的意見。其中一份討論融資及保費評估，另一份則關於發還款項的抵銷。 香港金融管理局將於 2002 年第一季發表有關存款保險計劃的建議，諮詢銀行業的意見。

	英國	美國	澳洲	香港
經營手法的規管				
規管架構				
法例	<ul style="list-style-type: none"> 《1998年英倫銀行法令》(Bank of England Act 1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 聯邦及州法例 	<ul style="list-style-type: none"> 《2001年澳洲證券及投資事務委員會法令》(Australian Securities and Investments Commission Act 2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 《銀行業條例》(Banking Ordinance)
規管機構	<ul style="list-style-type: none"> 金融服務管理局 	<ul style="list-style-type: none"> 國家銀行 —— 貨幣監理處 州立成員銀行 —— 聯邦儲備局 由聯邦政府提供保險的州立非成員銀行 —— 聯邦存款保險公司 並非由聯邦政府提供保險的州立非成員銀行 —— 聯邦貿易委員會 互助儲蓄銀行 —— 互助儲蓄銀行監管辦事處 	<ul style="list-style-type: none"> 澳洲證券及投資事務委員會 	<ul style="list-style-type: none"> 香港沒有特定機構獲得明確授權負責保障銀行客戶。儘管如此，根據《銀行業條例》的規定，香港金融管理局的一般職能，是“提供措施以保障存款人”。

	英國	美國	澳洲	香港
經營手法的規管				
基本銀行服務的收費				
徵收或增加費用	<ul style="list-style-type: none"> 在 30 日前通知客戶 	<ul style="list-style-type: none"> 在 30 日前通知客戶 	<ul style="list-style-type: none"> 在 30 日前通知客戶 	<ul style="list-style-type: none"> 在 30 日前通知客戶
在《銀行業守則》內提述銀行收費水平	<ul style="list-style-type: none"> 無 	<ul style="list-style-type: none"> 無 	<ul style="list-style-type: none"> 無 	<ul style="list-style-type: none"> 無
為弱勢社羣提供的基本銀行服務	<ul style="list-style-type: none"> 基本銀行帳戶服務——在英國，各主要銀行均設有可透過互聯網操作的無透支及不收取服務費的帳戶。 	<ul style="list-style-type: none"> 電子轉帳帳戶——收費廉宜的銀行帳戶，只供聯邦福利受助人開設 首次開設帳戶——收費廉宜的銀行帳戶，供沒有支票或儲蓄帳戶或與銀行沒有任何其他關係的人士開設 	<ul style="list-style-type: none"> 個別銀行已為低收入人士、領取福利金人士、學生和殘疾人士提供收費廉宜的帳戶，或提供特別的金融產品(給予有關人士多種費用減免)。 	<ul style="list-style-type: none"> 個別銀行會豁免社會福利受助人、殘疾人士或年滿 65 歲的客戶若干基本銀行服務的收費。 若干銀行已推出免收服務費的帳戶服務。

	英國	美國	澳洲	香港
客戶服務及保障				
處理投訴的機制				
負責當局	<ul style="list-style-type: none"> 金融申訴專員服務計劃 	<ul style="list-style-type: none"> 個別規管機構的處理投訴辦事處 	<ul style="list-style-type: none"> 澳洲銀行業申訴專員計劃 	<ul style="list-style-type: none"> 無
排解糾紛的程序	<ul style="list-style-type: none"> 投訴人必須先向有關銀行提出投訴。 如投訴人對銀行所作的回應感到不滿，可向金融申訴專員服務計劃提出有關投訴。 金融申訴專員可命令有關銀行向投訴人作出不超過 10 萬英鎊的賠償。 如投訴人仍對金融申訴專員所進行的調查的結果感到不滿，可將個案提交法庭審理。 	<ul style="list-style-type: none"> 投訴人可就其投訴事項直接與有關銀行磋商解決辦法。 如投訴人對解決辦法感到不滿，可向相關的規管機構提出有關投訴，以作進一步調查，或將個案直接交由法庭審理。 如投訴人在法庭訴訟中勝訴，有關銀行便須向其作出賠償。 	<ul style="list-style-type: none"> 如投訴人擬投訴的事項涉及銀行為其提供的特定服務，或銀行的行為直接令其蒙受金額少於 15 萬澳元的財政損失，則投訴人可向澳洲銀行業申訴專員作出投訴。 澳洲銀行業申訴專員可判給不超過 15 萬澳元的賠償。 如投訴人對申訴專員所作的決定感到不滿，可將個案提交法庭審理。 	<ul style="list-style-type: none"> 香港的《銀行營運守則》規定，銀行須制訂程序，處理客戶投訴。 如投訴人未能與有關銀行解決其投訴，可將個案提交香港金融管理局（“金管局”）處理。金管局會將個案轉交有關銀行，以作調查。 金管局無權作出任何賠償的判決。 投訴人亦可將個案提交法院審理。

	英國	美國	澳洲	香港
客戶服務及保障				
消費者諮詢				
負責機構及其職能	<ul style="list-style-type: none"> • 金融服務消費者小組的職責包括：就金融服務管理局的政策向其提供意見；監察其工作成效；以及檢討可能影響到銀行客戶的金融服務發展情況。 • 消費者小組 —— <ul style="list-style-type: none"> (a) 就金融服務管理局及政府進行的金融服務諮詢作出正式回應； (b) 就消費者關注的範疇進行調查及研究；及 (c) 推薦消費者代表參與金融服務管理局的工作。 	<ul style="list-style-type: none"> • 美國並無設立如英國金融服務消費者小組般的正式諮詢機制。 • 規管機構可將資料以不同形式發放，以便進行公眾諮詢。 • 全國游說機構亦可就具體事項代表公眾人士發表意見。 	<ul style="list-style-type: none"> • 消費者顧問委員會就保障消費者的主要事項，以及澳洲證券及投資事務委員會的工作，向該會提出意見。 	<ul style="list-style-type: none"> • 無

	英國	美國	澳洲	香港
客戶服務及保障				
取閱信貸資料				
法律條文	<ul style="list-style-type: none"> 《保障資料法令》(Data Protection Act) 規定，倘信貸資料服務機構所備存的檔案因客戶申請信貸而須予查核，有關客戶必須獲悉有關事宜。 	<ul style="list-style-type: none"> 《平等信貸機會法》(Equal Credit Opportunity Act) 規定，所有客戶均在獲取信貸方面享有同等機會。 《公平信貸匯報法》(Fair Credit Reporting Act) 確保客戶的權益及私隱受到保障。 	<ul style="list-style-type: none"> 《私隱法令》(Privacy Act) 規定—— (a) 倘信貸申請不獲批准，有關客戶有權免費獲取其信貸檔案的副本；及 (b) 信貸資料服務機構所備存的個別人士檔案，僅可供提供信貸的機構取閱，以作合法用途。 	<ul style="list-style-type: none"> 《消費者信貸資料業務守則》(Code of Practice on Consumer Credit Data) 規管信貸資料服務機構及借貸機構對此等資料的收集、其準確程度、使用、保安、取閱及更正。 該守則的條文並無法律約束力。儘管如此，在根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)進行的法律訴訟中，資料使用者違反該守則將會構成對其不利的推定。
負責機構及其職能	<ul style="list-style-type: none"> 個別人士的信貸紀錄資料由私人公司提供。 	<ul style="list-style-type: none"> 個別人士的信貸紀錄資料由私人公司提供。 	<ul style="list-style-type: none"> 個別人士的信貸紀錄資料由私人公司提供。 	<ul style="list-style-type: none"> 個別人士的信貸紀錄資料由私人公司提供。

	英國	美國	澳洲	香港
客戶服務及保障				
消費者教育				
負責當局	<ul style="list-style-type: none"> • 金融服務管理局 • 相關行業公會 	<ul style="list-style-type: none"> • 財政部 • 相關行業公會 	<ul style="list-style-type: none"> • 澳洲證券及投資事務委員會 • 相關行業公會 	<ul style="list-style-type: none"> • 香港並無指定任何機構，負責教育消費者有關金融服務方面的知識。儘管如此，香港金融管理局及消費者委員會均有為銀行客戶提供有關資料。
提供服務的方法	<ul style="list-style-type: none"> • 金融服務管理局 —— (a) 設立網站； (b) 印製小冊子和單張； (c) 舉辦消費者教育論壇； (d) 在辦公室及社區舉行討論會議； (e) 將金融服務教育納入全國教育課程內；及 	<ul style="list-style-type: none"> • 財政部 —— (a) 設立網站； (b) 印製各類刊物；及 (c) 舉辦會議及研討會。 	<ul style="list-style-type: none"> • 澳洲證券及投資事務委員會 —— (a) 設立網站； (b) 印製各類刊物； (c) 舉辦宣傳活動； (d) 在相關刊物內刊登專欄，解答消費者疑問並提供意見； (e) 為電視及電台節目提供相關資料； 	<ul style="list-style-type: none"> • 香港金融管理局 —— (a) 設立網站； (b) 印製有關銀行服務的刊物；及 (c) 舉辦公開展覽活動。 • 消費者委員會印製有關銀行收費的資料，供消費者參考。

	英國	美國	澳洲	香港
客戶服務及保障				
消費者教育				
提供服務的方法 (續上頁)	<ul style="list-style-type: none"> (f) 設立電話熱線，解答公眾查詢。 • 行業公會為銀行客戶印製各類便覽及其他有關金融服務的資料。有關資料亦上載於行業公會的網站，供公眾瀏覽。 	<ul style="list-style-type: none"> • 財政部又與各社區組織及行業公會合作，提供獎勵以鼓勵金融機構舉辦教授金融知識的課程。 	<ul style="list-style-type: none"> (f) 舉辦研討會／訓練課程，並為社區工作人員製作一套有關金融服務的參考資料套；及 (g) 將金融服務教育納入現有課程內。 • 行業公會印製有關銀行業的便覽及介紹貸款選擇的小冊子，供銀行客戶取閱。 	

胡志華先生及李敏儀女士

2001年12月

電話：2869-7735