

財經事務委員會2002年2月26日特別會議紀要的節錄部分

X X X X X

經辦人/部門

**I 銀行業對消費者權益的保障**

立法會 CB(1)1114/01-02(01)號文件——政府當局就“有關銀行業的消費者保障事宜”提供的資料文件

立法會 CB(1)1114/01-02(02)號文件——政府當局就“存款保險計劃的進度”提供的資料文件

立法會 CB(1)1114/01-02(03)號文件——政府當局就“信用卡外幣交易的適用匯率”提供的資料文件

立法會 CB(1)1114/01-02(04)號文件——政府當局就“銀行向諮詢人追收欠款”提供的資料文件

立法會 CB(1)1112/00-01(02)號文件——香港金融管理局就“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調查”提供的報告

立法會 CB(1)626/01-02(02)號文件——立法會秘書處擬備題為“為討論銀行業對消費者權益的

- 保障而擬備的參考資料”的文件
- 立法會 CB(1)626/01-02(01)號文件—— 立法會秘書處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：基本銀行服務的收費”提供的研究報告
- 立法會 CB(1)1113/01-02(02)號文件—— 消費者委員會提供的文件
- 立法會 CB(1)1113/01-02(01)號文件—— 東區區議會一名議員的意見書
- 立法會 CB(1)806/01-02(01)號文件—— 單仲偕議員的來函，有關銀行就以外幣支付的信用卡付款所收取的費用
- 立法會 CB(1)644/01-02(01)號文件—— 有關銀行及其他認可機構向個人諮詢人追收債務的事宜，立法會議員與沙田區會議議員2001年11月29日會議紀要的節錄部分
- 立法會 CB(1)344/01-02號文件—— 香港金融管理局、香港銀行公會及存款公司公會於2001年11月15日聯合推出的經修訂

《銀行營運守則》

主席歡迎政府當局和香港金融管理局(下稱“金管局”)的代表，以及香港銀行公會(下稱“銀行公會”)、存款公司公會和消費者委員會(下稱“消委會”)的代表出席會議，並請他們就銀行業對消費者權益的保障此一課題發表意見。

政府當局作出簡介

2. 財經事務局副局長表示，過去年多以來，政府當局除對銀行業作出審慎監管外，亦在加強保障銀行服務消費者方面進行大量工作。這方面的其中一項主要工作，就是制訂經修訂的《銀行營運守則》。經修訂守則在2001年12月1日生效，旨在提高銀行服務的透明度，並為銀行客戶提供更大的保障。在制訂經修訂守則時，金管局、銀行公會及存款公司公會一直樂於聽取公眾的意見。政府當局會聯同業內公會繼續進行監察，並檢討守則的成效，以保障銀行業的消費者。

3. 金管局副總裁特別提到以下各點 ——

- (a) 儘管根據《銀行業條例》(第155章)，金管局並沒有關於保障消費者的明確授權，但金管局已擴大其在銀行業消費者事務方面的角色。為此，金管局一直積極參與草擬及修訂守則的工作，並鼓勵認可機構遵行守則及以公平和具透明度的方式對待客戶。此外，金管局最近已就認可機構處理客戶投訴的事宜訂定新的指引。他補充，倘若社會各界一致認為金管局應該獲賦予特定責任以保障消費者，金管局會樂意作出承擔；
- (b) 由於經濟低迷，信用卡持有人數目急劇上升，加上實施新的銀行收費，因此銀行客戶作出的投訴在2001年有所增加，實在不足為奇。另一方面，從正面來看，投訴反映消費者的意識有所加強，並會有助銀行提升其客戶服務質素。金管局欣悉銀行一般都會積極回應客戶作出的投訴。在2001年接獲的880宗投訴個案，當中大部分的投訴已由有關銀行自行解決，只有約80宗個案(即9%左右)須尋求金管局進一步協助；

- (c) 金管局明白到，一些認可機構最近就若干基本銀行服務徵收費用的做法，引起了市民的關注。然而，金管局不宜就這些商業決定作出干預。金管局在這方面所擔當的角色，是確保認可機構在收費方面保持高透明度。金管局留意到，部分銀行已自發地向弱勢社群豁免或減收費用；
- (d) 至於香港是否需要作出類似英國及澳洲的有關安排，設立銀行申訴專員一職，金管局認為，設立銀行申訴專員一職表面上或會較採取法律行動更具靈活性，而且成本亦較低。然而，考慮到銀行申訴專員將須具備多方面的專門知識及動用大量資源，從而會額外增加銀行的營運成本，金管局對這項建議有所保留。不過，視乎從中所得的利益是否物有所值，金管局對此事仍然持開放的態度；及
- (e) 鑒於拖欠信用卡還款的情況日益增加，金管局相信有迫切需要認真研究有關銀行之間共用正面客戶資料的建議。實施該項建議可改善銀行的信貸評估及控制壞帳增長，對銀行及消費者雙方均有利。結果，消費者可較容易取得信貸，而且所涉成本亦較低。金管局會就此事與個人資料私隱專員緊密合作。然而，金管局始終認為，即使實施該項建議，銀行仍有責任採取審慎的信貸管控措施。

#### 香港銀行公會作出簡介

4. 銀行公會署理主席盧重興先生表示，若要令銀行改善其客戶服務、以具競爭力的價格提供產品和服務，並以具透明度的方式運作，競爭是主要的推動力。為了本身的利益着想，銀行應遵行守則及與客戶保持友好關係，以期贏得客戶的信賴。盧先生強調，銀行一直努力進行自我規管。在2001年，只有約80宗投訴個案未能由銀行完滿解決，並須尋求金管局的進一步協助。銀行公會會繼續促使其會員銀行忠誠地遵行守則。

5. 盧先生表示，英國、美國及加拿大已採取信貸提供者之間共用正面客戶信貸資料的做法，而新加坡亦即將採取這做法。銀行在取得正面及負面客戶信貸資料後，便可在客戶資金緊絀的問題失控前發現有關問題。這繼而會有助維持銀行體系的穩定。

存款公司公會作出簡介

6. 存款公司公會主席霍肇滔先生在作出簡介時特別提到以下各點 ——

- (a) 整體而言，現時的法律及規管架構，包括《銀行業條例》(第155章)、《不合情理合約條例》(第458章)及《銀行營運守則》，已為銀行服務消費者提供充分的保障。銀行的收費水平應透過競爭來釐訂。競爭會驅使銀行以具透明度的方式運作，並有效地處理投訴。存款公司公會認為不適宜在香港設立銀行申訴專員一職；
- (b) 由於金管局與消委會已各自履行其職責，而銀行業亦一直緊密合作，現時處理投訴的機制行之有效。設立銀行申訴專員一職很可能會增加官僚程序及開支，而額外的成本在某程度上會轉嫁給客戶；
- (c) 當局應考慮擴大金管局作出紀律處分的權力，有關權力應與證券及期貨事務監察委員會所獲賦予的權力相若，以便金管局在需要對認可機構的違反守則行為作出正式懲處，但撤銷／暫時撤銷認可資格會是過於嚴苛的做法時，可有效地處理這些個案；及
- (d) 銀行服務消費者負債過多的情況，已導致壞帳增加及信貸成本上漲，以致按時還款的借款人現時需補貼拖欠還款的人士。存款公司公會支持信貸提供者之間共用正面客戶信貸資料的建議，因為該項安排會有助銀行更準確評估風險，以及避免資金緊絀的借款人陷入經濟困難，無力償還款項。

消費者委員會作出簡介

7. 消委會總幹事陳黃穗女士在作出簡介時特別提到以下各點 ——

- (a) 為建立消費者對本港銀行業的信心，銀行在提供服務方面應保持高透明度，並提供開放的渠道供客戶作出投訴。消委會認為，為加強現時處理投訴的機制，設立銀行申訴專員一職是其中一個可行方案，並認為政府當局應成立專責小組，以研究各個方案；

- (b) 消委會察悉，一些海外司法管轄區，例如美國、英國及澳洲，均設有特定的規管機構及綜合法例，以保障銀行服務消費者的權益。消委會支持金管局在促進銀行業保障消費者權益方面的工作，並歡迎透過立法使金管局在這方面有更清晰的立場及權力；
- (c) 消委會亦察悉，英國訂有機制，以諮詢消費者對關於銀行法例及政策的意見。消委會現時在本港正履行相若的職能，並歡迎當局採取措施以改善有關架構，以便業界可聽取更廣泛意見；
- (d) 消委會關注到很多信貸提供者所採取的市場推廣策略，他們過分強調可輕易取得信貸，但未有告知消費者欠款利疊利的後果，以致一些消費者欠債至泥足深陷；及
- (e) 消委會察悉，三分之二的信用卡持有人每月全數清還有關款項，並無構成壞帳的風險。銀行之間共用正面客戶信貸資料的建議，或會使很多消費者受到不必要的審查。消委會認為，在實施共用正面客戶信貸資料的建議前，應先行妥善解決有關保障私隱的問題。消委會會繼續與金管局、銀行公會及個人資料私隱專員緊密合作，進一步研究該項建議。

#### 立法會秘書處作出簡介

8. 應主席邀請，助理秘書長1及資料研究及圖書館服務部主管簡介比較英國、美國、澳洲及香港的保障銀行客戶措施的文件。該份文件比較這些司法管轄區的銀行業的規管架構、各有關規管機構所擔當的角色及職能、處理投訴的機制，以及消費者諮詢及教育工作的規模。助理秘書長1特別指出，在進行比較時，秘書處曾參考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》委員會委員組成的代表團於2001年4月前往英國及美國進行海外職務訪問時所帶回來的資料。助理秘書長1及資料研究及圖書館服務部主管所作簡介的主要細節載於立法會CB(1)626/01-02(01)號文件附錄II。

9. 主席多謝政府當局及其他團體作出簡介，並提醒委員，事務委員會已安排在2002年4月9日的會議席上討論有關共用正面客戶信貸資料的項目。

#### 與委員進行討論

#### 金管局在保障消費者方面所擔當的角色及具有的執法權力

10. 田北俊議員指出，證監會具有對持牌證券交易商作出紀律處分的廣泛權力，但金管局並無相若權力以規管認可機構。他認為，政府當局應考慮是否應該給予金管局作出紀律處分的較廣泛權力，以協助該局履行其規管角色。

11. 劉慧卿議員察悉，其他司法管轄區訂有具體法例以保障銀行服務消費者，並設有多個規管機構執行這方面的法例。至於香港的情況，《銀行業條例》(第155章)訂明，金管局的主要職能是促進銀行業體系的整體穩定與有效運作。該法例並沒有提及消費者保障是金管局的職能之一。她亦察悉，金管局只能夠透過進行勸喻或撤銷認可資格，以推動銀行遵行守則。她認為，鑒於金管局在保障消費者事宜方面並無明確授權及執法權力，因此在處理銀行沒有遵行守則的情況時或會遇到困難，亦無法有效促進銀行服務消費者的權益。劉議員建議，當局應檢討金管局在保障消費者方面所擔當的角色，除撤銷認可資格外，當局應就銀行沒有遵行守則的各類行為訂定其他相稱的制裁措施。

12. 金管局副總裁回覆時表示，除進行勸喻及撤銷認可資格外，金管局可對違反守則的認可機構採取其他做法。他解釋，認可機構的總裁及董事的任命須經金管局同意，就這方面而言，金管局必須信納有關總裁及董事已適當地履行其職責，他們方可繼續獲聘用。作為適當人選的其中一項條件，就是要確保銀行訂定適當的制度以處理客戶的投訴，並確保這些制度有效地運作。不過，金管局副總裁表示，倘若社會各界一致認為金管局需要肩負保障消費者的責任，金管局歡迎獲賦予更大權力，例如作出譴責及施加罰款的權力，以便對銀行作出這方面的規管。無論如何，金管局會在其權力範圍內，繼續盡力處理有關銀行不遵行守則的情況。

13. 劉慧卿議員察悉，為加強監察銀行遵行守則的工作，金管局已對銀行實施一項每年須提交自我評估報告的新規定，該項新規定將於2002年9月起生效。她要求

金管局更詳細說明這項措施如何會有助該局監察銀行遵行守則的情況。金管局副總裁表示，英國設有多個機制，以監察銀行遵行法規情況，其中一個機制是類似的制度。雖然金管局不會公布個別認可機構的評估結果，但或會公布經綜合的整體結果。盧重興先生強調，良好信譽是銀行賴以成功的要素，他並支持每年進行自我評估的安排，認為該項安排會鼓勵銀行更着重進行自我批評，並即時作出所需的改善。

14. 何俊仁議員表示，倚靠銀行投放大量資源以建立一個真正有效的處理投訴機制，並不切實際。他進一步表示，民主黨議員原則上支持金管局應就保障消費者事宜方面獲賦予更大的執法權力。

#### *基本銀行服務的收費*

15. 關於銀行服務的收費，田北俊議員指出，向弱勢社群減收或豁免費用涉及一定的成本，而這些成本會轉嫁給其他銀行服務消費者。弱勢社群應可享用基本的銀行服務，但其他銀行服務消費者及銀行的利益亦應得到保障，有關方面應在兩者之間取得平衡。吳亮星議員表示，他同樣關注到田議員所提出的情況。他要求消委會就這方面提供意見。

16. 陳黃穗女士表示，銀行服務已成為市民日常生活不可或缺的一環。因此，消委會認為全面服務責任的原則應適用於基本銀行服務，即使服務提供者及一些消費者將需分擔額外所需的費用，亦應向所有市民提供這些服務。

17. 陳鑑林議員表示，在現代的自由經濟體系中，為銀行業訂定有效的規管制度，以及業界進行良性競爭，對保障銀行服務消費者的權益至為重要。他認為不適宜對銀行收費作出規管，又或對銀行的運作施加管制。然而，他關注到部分銀行所採用的推銷手法，例如向消費者提供預先批核的信用卡，或會違反審慎信貸管制的原則，而且在某程度上，導致出現銀行服務消費者負債過多的問題。他促請銀行檢討其推銷手法，並以更負責任的態度簽發信用卡。

18. 關於這方面，何俊仁議員關注到，現時銀行有把其分行遷出舊公共屋邨的趨勢。在一些舊屋邨，甚至連自動櫃員機也沒有。結果，部分公屋居民須為進行銀行帳戶交易而長途跋涉。他詢問，政府當局或銀行業會否採取措施以改善有關情況。



19. 金管局副總裁表示，銀行會盡其所能照顧公屋居民對基本銀行服務的需要。然而，部分銀行必須削減其分行的業務運作以控制成本，這是可以理解的。盧重興先生持相同的意見，並表示銀行公會及金管局樂意與房屋委員會(下稱“房委會”)商討各項可行措施，以協助銀行在公共屋邨重新提供基本銀行服務。何俊仁議員建議，事務委員會應致函房委會，要求房委會研究各項可行措施以改善有關情況，委員對此表示贊同。

(會後補註：事務委員會於2002年2月27日就上述事宜致房委會主席的函件，以及房委會主席2002年4月18日的覆函，已於2002年4月22日隨立法會CB(1)1543/01-02號文件送交委員。)

#### *處理投訴的機制*

20. 吳亮星議員認為，香港的銀行業相當穩健，整體而言，銀行在提供服務方面保持高透明度。他詢問是否有必要按消委會的建議，成立專責小組以研究設立銀行申訴專員的方案。他指出，消委會及金管局已在多方面履行銀行申訴專員的主要職能。他關注到，假如設立銀行申訴專員一職，其職能可能會與消委會及金管局的職能重疊。另一方面，倘若消委會獲指派履行銀行申訴專員一職，消委會及金管局將會出現角色及職能衝突的情況。

21. 陳黃穗女士回應時表示，對於應否設立銀行申訴專員一事，消委會持開放的態度，而消委會的意見書亦無暗示最終應由消委會履行銀行申訴專員一職。然而，消委會認為值得成立專責小組，研究這做法是否可取，以及研究其他方案，以改善銀行業現時處理投訴的機制。在進行研究的過程中，專責小組應諮詢公眾的意見，同時應考慮多項因素，包括本港銀行業的特色及有關的規管架構等。

#### *擔保與第三方抵押*

22. 何俊仁議員及涂謹申議員關注到，由於認可機構現時很多做法及有關貸款和信用卡的相關法律文件對銀行服務消費者並不公平，或過於嚴苛，因此當局應該對該等做法及法律文件作出檢討。舉例而言，部分銀行要求附屬卡持有人為主卡持有人作擔保，而以往曾出現附屬卡持有人因主卡持有人拖欠債項以致破產的情況。何議員亦察悉，銀行的做法是要求擔保人根據“一切款項”

條款的規定，作無限財政擔保，而有關金額超過銀行向借款人批出的貸款額。涂議員表示，過往亦曾出現以下情況：擔保人不單須就借款人原先所借的款項作擔保，還須就該名借款人其後所借的任何款項作擔保。

23. 金管局副總裁表示，金管局已就簽發信用卡訂定指引，確保認可機構在提供信貸安排時審慎行事。他亦澄清，《銀行營運守則》已在“擔保與第三方抵押”的一節中，特別訂明與擔保有關的指引。認可機構必須以書面形式通知擔保人，該擔保或第三方抵押有否包括“一切款項”條款在內，或在金額上是否無限，如屬無限，則該項責任的含義。

24. 盧重興先生澄清，建議擔保人及借款人就龐大貸款簽署任何文件前，事先徵詢其律師的意見，其實是銀行採取的一貫做法。他表示，由於並無實際詳情，他無法就何議員及涂議員提出的個案作進一步評論。何議員及涂議員答應把有關個案的詳情提交銀行公會及金管局覆核。

#### *信貸提供者之間共用正面客戶信貸資料*

25. 銀行公會副主席銀行代表王冬勝先生補充，自從發生亞洲金融危機後，銀行已投放大量資源，以便在零售信貸市場拓展業務，從住宅按揭市場過去數年的情況可見，銀行在這方面作出的努力已為銀行服務消費者帶來裨益。同樣地，信用卡市場的激烈競爭令銀行向消費者大派禮品，並改善對消費者提供的服務，已使消費者從中受惠。他表示，銀行或會因應信用卡壞帳上升而收緊信貸及／或減少推銷信用卡的活動。不過，這些做法的缺點，就是會阻礙經濟復甦。他認為，較佳的做法將會是設立正面及負面客戶信貸資料庫，讓銀行可取得有關資料，以便銀行可繼續向信譽可靠的客戶提供信貸安排，同時可更有效地控制壞帳及成本。

26. 田北俊議員表示，自由黨議員原則上支持銀行之間共用正面客戶信貸資料，以解決客戶負債過多及破產個案上升的問題。涂謹申議員認為，金管局及銀行公會若有意實施該項建議，應在事先進行全面檢討，以評估銀行是否有必要共用正面客戶信貸資料。

#### 日後工作路向

27. 劉慧卿議員建議，事務委員會應在2002年6月進一步討論是次會議席上提出的各項問題，委員對此表示

經辦人／部門

同意。劉議員亦要求政府當局在這段期間檢討經修訂守則的成效及執行機制是否足夠的問題。財經事務局副局長表示，關於銀行業對消費者權益的保障，是次討論旨在找出與這項目有關、並須進一步研究及探討的各項事宜。政府當局會檢討金管局在保障消費者方面所擔當的角色、經修訂守則的運作情況及該守則的執行機制。

X X X X X