

2003年3月20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

本文件就香港金融管理局(金管局)與銀行業為促進市場自我監管及加強處理客戶投訴機制而採取的措施,向財經事務委員會提供最新資料。本文件的內容涵蓋自政府當局上次於2002年6月向委員會匯報後的最新發展。

II. 背景

2. 委員會分別於2002年2月及6月召開的會議中,討論保障銀行業消費者的事宜。在6月份的會議上,委員會在聽取了金管局及業界為進一步加強保障銀行業消費者而採取的措施後,普遍滿意透過促進業界自我監管,以加強保障銀行客戶的做法。會上議員要求政府當局在6個月後因應客戶投訴趨勢的發展,向委員會匯報有關進度。

III. 進度及最新發展

銀行營運守則委員會

3. 一如既往,銀行營運守則委員會(守則委員會)就立法會議員、消費者委員會及金管局所提出有關保障消費者的事宜,向業界作出了多項建議,以改善有關的經營手法。

(i) 擔保與第三方抵押

4. 金管局在去年6月的會議上向委員會匯報,守則委員會同意處理議員所提出,有關認可機構現行處理按揭文件內的「一切款項」條

款的方法所產生的問題¹。為提供更多選擇及保障擔保人的利益，守則委員會成功在《銀行營運守則》(《守則》)內加入新條文。由 2003 年 2 月 4 日起，認可機構必須讓有意提供擔保或第三方抵押的人士選擇有限額或無限額擔保。此外，如屬無限額擔保，認可機構應在向借款人提供額外融資後，盡快通知擔保人。此舉可確保認可機構若向借款人提供額外貸款，擔保人能充分了解其責任。

(ii) 宣傳手法標準

5. 消費者委員會在 2002 年 5 月發表了一分調查報告，批評部分認可機構使用不當及含有誤導成分的宣傳手法，以招徠業務。為此，守則委員會制定了具體原則，對認可機構應如何全面遵守《守則》第 11.2 條²有關銀行促銷的規定，作出詮釋。這些原則規定認可機構須：

- 在廣告資料內作出公平合理的比較，尤其應以同類項目進行比較，並要列明比較的基準；
- 採取有效措施，確保準客戶在決定購買一項產品或服務前，知悉任何利益（例如贈品或減息優惠）所附帶的條件。這些附帶條件應在宣傳資料內清晰明確列明，字體大小也應清楚易讀；
- 確保不能隨時轉為金錢利益的實物利益，不會影響計算貸款產品的標準年利率；及
- 確保前線人員獲得足夠培訓，以處理客戶就宣傳資料列載的產品或服務所作的查詢。

6. 這些原則旨在確保認可機構的宣傳提供足夠資料，讓客戶確定有關產品或服務的正確費用，以及確保有關資料公平、合理及不含誤導成分。

(iii) 收數手段

7. 金管局在 2002 年 6 月向委員會報告，涉及收數公司行為不當的投訴大為增加。金管局就事件知會守則委員會後，守則委員會迅速

¹ 議員認為市場上缺乏選擇，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。此外，這種做法對擔保人不公平，因為擔保人的責任可能會在其不知情下，擴展至包括認可機構授予借款人的任何額外貸款。

² 《守則》第 11.2 條規定，認可機構必須確保所有廣告宣傳資料均公正合理，不含誤導成分，並符合所有有關法例及規則。

提醒認可機構要加強監察所聘用的收數公司，確保它們遵守《守則》。尤其是認可機構應定立有效機制，監察及防止所聘用的收數公司在收數過程中採用騷擾性或不正當的手段；若個案涉及與債務人沒有關連的第三者，認可機構更應加倍留意。此外，守則委員會亦得悉，多宗投訴是由於收數公司沒有表明身分及所代表的機構所引致。因此，守則委員會就發出授權文件予收數公司向認可機構提供更詳盡的指引。收數公司如能適當表明身分，可讓客戶或投訴人在受到騷擾時，立即向有關認可機構求助。

有關遵守《守則》的首次自我評估

8. 在銀行業加強自我監管的同時，金管局亦新增監管措施以監察認可機構遵守《守則》的情況。金管局在 2002 年推出一套新的自我評估機制，以加強這方面的監察。第一份自我評估報告內容涵蓋經修訂《守則》³生效後最初 6 個月的運作情況。

9. 自我評估結果顯示，業界在全面遵守《守則》方面進展令人滿意。大部分（90%）認可機構均已全面或接近全面遵守⁴《守則》⁵。大部分認可機構亦匯報其備有足夠的內部程序及管理層監察，以確保機構持續遵守《守則》。

10. 儘管如此，金管局會認真對待任何未能遵守《守則》的情況，並預期認可機構會迅速採取補救措施，糾正有關問題。尚未完全遵守《守則》的認可機構須在 2003 年 1 月 31 日前向金管局提交額外報告，以糾正或解釋所有違反《守則》的情況。目前只餘少數認可機構未能全面遵守《守則》。金管局已要求這些機構定出達到全面遵守《守則》的目標日期，並會密切監察個別認可機構的進度。

11. 認可機構須於 2003 年第 3 季向金管局提交 2002-2003 年度的自我評估結果。與以往的做法一樣，金管局將會公布綜合結果。

³ 經修訂《守則》於 2001 年 12 月 1 日生效。

⁴ 指報告 5 次或以下違反《守則》情況的認可機構。

⁵ 《守則》合共有 186 條條文。要做到全面遵守《守則》，認可機構須就《守則》的每項條文達到兩項要求。認可機構應備有(i)符合有關條文的文件/資料；及(ii)以確保遵守有關條文的有效程序。違反《守則》的情況，是指認可機構未能就《守則》的每項條文達到上述其中一項或兩項要求。

處理不斷增加的客戶投訴的措施

(i) 加強監察有關收數公司的投訴

12. 鑑於金管局收到的投訴中，有相當大的比例涉及收數公司行為不當，因此金管局自 2002 年 3 月起要求所有認可機構就所收到涉及其聘用的收數公司的投訴宗數提交季度申報表。報告內容包括投訴的性質及宗數，及機構針對違反《守則》的收數公司所採取的行動。

13. 調查的目的是幫助金管局更有效監管認可機構的收數活動。例如，若個別認可機構接獲的投訴宗數持續高於業內平均數字，便可能反映其內部管控或遵守《守則》的情況有不足之處。在這些情況下，金管局會與有關認可機構的高級管理層舉行雙邊會議，或就有問題的環節進行特別現場審查，以改進該機構有關方面的程序。

14. 調查若發現投訴涉及違反《守則》的情況，金管局會要求認可機構對有關收數公司採取紀律處分⁶。在 2002 年第 2 至第 4 季期間共有 16 宗證實違反《守則》的事件；而在所有事件中，有關認可機構均已採取紀律處分。至於被投訴次數經常高於平均數字或屢次違反《守則》的收數公司，金管局已提醒認可機構考慮應否終止聘用有關收數公司。此外，金管局亦提醒認可機構對於較為嚴重的情況，例如涉及無辜第三者的投訴，處理時應加倍謹慎。

15. 自開始進行調查以來，銀行業接獲涉及收數公司的投訴宗數，由 2002 年第 2 季的 374 宗，下降至第 4 季的 260 宗（見附件 A）。

(ii) 加強投訴處理機制

16. 金管局就「處理投訴的程序」發出的指引於 2002 年 7 月全面生效。即是說所有認可機構應該都已備妥有效程序，以妥善處理客戶投訴。認可機構應公平及徹底地調查及處理投訴，並在指定限期內回覆投訴人。此外，指引強調認可機構應確保其投訴處理程序具有透明度，而且方便客戶使用。例如，認可機構須印製小冊子或通過其網站公布其內部投訴處理程序。它們亦應該向新客戶、投訴人或在客戶要求時提供小冊子的文本。此外，金管局的網站亦載有認可機構的投訴主任的聯絡資料。

⁶ 包括發出警告信、暫停或終止代理合約。

17. 為加強客戶認識其在處理涉及認可機構的投訴中的角色，金管局亦同時刊發了一份小冊子，教育客戶在投訴認可機構時須知的事項。小冊子內容講解金管局如何處理投訴、其角色與職能，以及金管局無法處理的投訴類別。一般而言，投訴人應先行嘗試透過認可機構的內部程序解決糾紛，才考慮向金管局求助。小冊子列明金管局通常在下列情況下才會受理投訴：認可機構未能在合理時間內作出回覆，或客戶不滿認可機構處理投訴的方法⁷。實行新政策後，金管局接獲的投訴宗數在 2002 年下半年有所減少（見附件 B）。投訴統計數字似乎反映，認可機構處理投訴的機制能有效解決大部分投訴。上述發展符合議員提出認可機構應提供更加正式、具透明度及有效解決客戶糾紛的機制的期望。

消費者的參與

18. 關於委員會在 2002 年 6 月的會議上提出增加公眾參與監察銀行業自我監管過程的建議，金管局認為目前持續與消費者委員會及立法會進行諮詢及交流意見的安排已能提供有效渠道，讓公眾就與銀行有關的消費者事宜進行討論。此外，公布銀行遵守《守則》的自我評估結果，亦會促進市場監察銀行業自我監管的情況。因此，金管局認為消費者在這方面的參與已經足夠。

IV. 總結

19. 直至目前為止，金管局認為《守則》的運作大致有效，而有關處理客戶投訴的機制亦予以改進。同時，認可機構已制定正式程序，對解決客戶投訴作出正面的回應。

20. 金管局認為在現行法定架構下，有關保障銀行業消費者事宜進展理想。因此金管局認為目前似乎無需作出其他處理客戶投訴的安排。同時，正如在過去提交委員會的文件中指出，其他處理客戶投訴安排的成本會相當高昂，同時亦需通過某種形式的法例才能推行。然而，金管局會密切注視客戶投訴的發展趨勢、遵守《守則》的情況以及市場的最新形勢，以定期檢討是否需要加強現有架構。

3 月 13 日

香港金融管理局

⁷ 有關程序與澳洲及英國有關當局的做法一致。