

本文探討金管局在《銀行業條例》下的權限，並說明由於沒有法律條文明確規定金管局須負責保障銀行客戶，因此其在處理銀行客戶投訴方面的角色是有限的。此外，本文指出銀行界及整體社會已有共識，支持業界以自我規管的形式處理銀行客戶投訴，並提出如何可達致這個目標。

我很榮幸在這次半年度晚宴上演講，亦很感謝大會沒有選擇在「世界盃」的半準決賽、準決賽或決賽之夜舉行這場晚宴。大家肯定會同意，至今為止本屆「世界盃」的賽事實在非常精彩，球證針對球員犯規及種種「非君子」行為而發出的「黃牌」及「紅牌」數目，已打破歷屆紀錄。據分析，引致這種情況的原因包括：足球場上的體育精神較以往低落、球證執行賽規較嚴格，以及較多球員提出投訴，無論事件是否屬實。

我們很難判斷這對足球運動來說是否好事，但對電視觀眾來說肯定相當精彩。另一方面，投訴事件增加的趨勢不但見諸足球場上，而且亦影響着香港許多生活環節，其中銀行與客戶之間的關係便是一個例子。事實上，有關銀行的投訴逐漸增加。若以銀行客戶每日達千百萬宗的交易來說，這些投訴只佔極小的比例。況且引致投訴增加的原因可能有很多，我們先不要立即下結論認為投訴是銀行服務水平下降所致。但投訴增加始終受到金管局關注，因為雖然金管局與球證的工作一樣備受公眾細心審視，但我們卻不像球證那樣擁有近乎無上的判球權威。

大約一年前我在貴會半年度晚宴上談過銀行業消費者保障的問題。在該次演講中，我舉出金管局就更有效處理銀行客戶投訴而提出的不同方案。我今次將會就相同的課題演講。大家可能會懷疑我是否沒有其他課題可講了？抑或金管局只懂原地踏

步，沒有新思維？事實上，我選擇同一個講題的原因有三個：

首先，經過金管局在2月份發出有關指引，以及業界本身發出的《銀行營運守則》，銀行處理客戶投訴的程序已獲改善及漸趨劃一，但基本問題仍然是：應該如何處理那些未獲個別銀行妥善處理的投訴。除了訴諸法庭外，香港再無其他獨立機制可以解決銀行與客戶之間的爭議。

第二，今年首5個月內金管局接獲銀行客戶的投訴數目已較去年同期增加接近一倍。2001年第4季以來，銀行客戶投訴大幅上升，這可能反映銀行服務質素正在下降。無論原因是甚麼，這都對各有關方面帶來額外的負擔。

第三，金管局面對投訴增加的情況已逐漸感到束手無策。基於要盡量削減開支，我們迫不得已要把部分人手調離其他重要工作崗位來配合。更甚的是，金管局並無明確的法定責任解決銀行客戶投訴，令部分投訴人失望而回。

我很高興近期社會上再次展開這方面的討論，本月初立法會財經事務委員會亦進一步商議銀行業消費者保障問題。我希望可藉着今晚宴的演講從兩個方面對此有所幫助：

1 本文是金管局總裁任志剛於2002年6月24日在香港銀行公會半年度晚宴上的演詞。

第一，我會就我所理解的，說明《銀行業條例》賦予金管局處理銀行客戶投訴的權限；

第二，我會根據近期的討論，扼要舉出相信有助改善處理投訴的措施。

《銀行業條例》是一項內容複雜、篇幅長達200多頁的條例，自1960年代首次制定以來經歷多次重大修改，但該條例第7(1)條就金管局職責範圍的條文卻非常簡潔：

「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。」

我們透過訂立發牌準則及持續監管銀行來履行這項職能。為了達到促進銀行體系的整體穩定及有效運作的最終目的，我們推行銀行業改革及其他計劃，以配合銀行監管的工作。例如：

第一，正處於詳細規劃階段的存款保險計劃，目的是讓存戶得到若干存款限額的保障，有助促進銀行體系的整體穩定。

第二，預期商業信貸資料庫將會在不久的將來推行。資料庫計劃將會採取自願參與及市場為本的模式。透過協助銀行向信貸質素良好的中小型企業提供貸款，資料庫將可促進銀行體系以至整體經濟的有效運作。

第三，短期內私隱專員公署將會展開公眾諮詢，就共用正面個人信貸資料的廣泛建議收集民意。共用正面個人信貸資料的機制，將會有助解決涉及銀行體系穩定的問題：即銀行客戶拖欠還款及個人破產數目驟增。

所有這些措施對銀行的個人客戶都會造成影響，但推行措施的原因都是為了履行金融管理專員的主要職能，那就是促進銀行體系的整體穩定及有效運作。

應注意一點，就是《銀行業條例》所訂明金融管理專員的「主要職能」，是涉及整體、宏觀與體系

方面的層面，亦即是銀行與銀行體系的安全及穩健，當中並不涉及個別客戶與銀行之間的關係。金管局根據《銀行業條例》第7(2)條的條文，參與促進與鼓勵各銀行維持正當的操守標準及良好與穩妥的經營手法，只是為履行「促進銀行體系的整體穩定及有效運作」的主要職能而附帶執行的工作。事實上，儘管並無法律條文明確規定金管局須負責保障銀行客戶，我們參與這方面的工作已逐漸增加，尤其協助制定《銀行營運守則》的修訂條文，以及監察銀行確切遵守該守則。

近期發生的一些個案，包括一宗涉及誤認債主身分的事件，令人不安。事件中某銀行聘用的收數公司按照欠債人最後報住的地址追收欠款，誰知當時的住戶並非欠債人本身，而是與債務毫無關係的另一人。收數公司在追收欠債期間並無表明身分或其所受僱的銀行名稱，並在一個月內持續打擾該名無辜的住戶，最後住戶報警，才揭發聘用收數公司的銀行名稱。該住戶繼而向金管局投訴有關銀行，銀行回覆投訴人及金管局時解釋事件純屬誤會，並表示會採取若干措施防止事件重演。無論事件經過的細節如何，銀行的解釋不但無法令我們感到滿意，反而引起更多疑慮。事實上，這事件引起了我們從整體監管層面上對該銀行與其經營手法，以及對普遍採用的追收欠款手法的關注。基於這個原因，我們向銀行營運守則委員會提出這一點，而業內公會亦已提醒會員應加強監察所聘用的收數公司的表現。此外，我們亦加強了本身對這方面的監察，相信大家收到上月底的通函時已經知道。

我們接獲超過一半的投訴都是與追收欠款有關。當然不是所有投訴個案都像以上的例子般極端，但依我們所見，很多投訴其實都觸及我們作為監管機構所關注的事項。由於在聘用收數公司方面的不良經營手法，有可能損害銀行以至整個銀行體系的聲譽，因此我認為金融管理專員很清楚可以根據第7(2)條所賦予的權力採取行動。但個別銀行客戶對銀行服務收費或質素的投訴是屬於「微觀」層面

的事，若為此而引用上述權力，無疑是強把引用條文的範圍扯得太遠了。我們經常收到有關銀行收費不合理的投訴，例如投訴人不滿意銀行向不活躍或小額戶口徵收費用。我們收到這類投訴後會將之交回有關銀行處理，並要求銀行直接回覆投訴人。我們的意見是，只要銀行已符合《銀行營運守則》有關透明度的標準，服務收費純屬銀行的商業決定，金管局不會干涉。

就處理銀行客戶的投訴而言，金管局的角色只是要確保認可機構已本着公正的原則及有效率地處理投訴，因此我們在解決爭議方面所能做到的極之有限。即使我們希望正式介入投訴個案，但基於法律條文所限，我們實在很難可以付諸實行。《銀行業條例》第52條有關制裁及觸發制裁的原因的條文清楚表明，金融管理專員就某認可機構採取行動，必須是基於某些會影響認可機構的整體穩健程度、其存戶或債權人的整體利益，或較廣泛的公眾利益的理由才可作出。條例並無授權金融管理專員就爭議作出仲裁、點名批評經營手法不良的銀行，或要求銀行賠償或更正錯誤。條例根本沒有任何判處罰球或出示「黃牌」或「紅牌」的條文。若要引用條例第52條所賦予的權力或制裁行動來解決銀行客戶的投訴，就像純粹為了球員越位而要判罰整支球隊離場一樣。

目前的安排無疑會令一些人感到不快，而投訴人很自然會假設負責監管銀行的金管局可以為他們排難解紛，向銀行追回金錢上的損失。但每當我們同樣向投訴人解釋金管局的法律權限時，並不是每位投訴人都會感到滿意的。有些會為此動氣，然後不斷投訴，亦有一些改為要求其他機構跟進。為了應付持續增加的投訴，我們已調配人手及花費大量精神時間。但由於處理這些投訴必須以不影響金管局的主要職能為原則，因此我們所能做到的實在有限。

這種情況顯然必須施以對策，但可選擇哪些方案？應該採取哪些具體措施？治本的方法當然是減少引起投訴的機會，而這將會有賴銀行維持及不斷提高服務質素，並加強處理客戶投訴的程序，使投訴獲得迅速及果斷的處理。過去一年，業界已聯同金管局採取一系列措施，包括大幅修訂《銀行營運守則》、制定個人銀行服務的基本標準（其中包括追收欠帳的事項），以及強調提高透明度。此外，金管局會監察銀行對該守則的遵守情況，並提供有關處理投訴的具體指示。鑑於投訴個案激增，金管局及業內公會已去函所有認可機構，促請認可機構調撥足夠資源來處理投訴，並提醒它們加強監察收數公司的表現。

我們相信這些措施已有助提高處理投訴的標準及加強處理程序的貫徹性，並打算在有需要時考慮推行其他措施。但無論銀行服務質素如何提高，處理客戶投訴的程序如何有效率，客戶投訴及不滿意的情況始終是不絕的。事實上，即使整體服務質素已有改善，但若投訴程序愈簡便，投訴數目亦可能愈多。公眾對銀行服務的期望較高，加上服務與產品較以往複雜，都會導致投訴增加。在較負面的層面上，經濟環境較困難亦會令銀行與客戶之間關係較緊張，例如，一方面客戶拖欠還款的個案增加，另一方面銀行基於盈利收緊亦會加緊追收欠款，導致雙方較易出現磨擦。無論經濟環境順逆，銀行業內存在一些客戶投訴始終是健康的現象，原因是這會鼓勵銀行就投訴涉及的服務作出改善，並因應引起誤會的地方提高透明度。由於銀行如何處理客戶的資金財富是非常重要的環節，投訴是少不免會出現的，我們有需要繼續努力加強處理投訴的機制。

以下我會摘要談談去年金管局進行調查後提出的一些方案，而若我的理解是正確的話，這些方案經過業界與公眾討論後已不被採納。第一個方案

是設立獨立的銀行申訴專員，近似某些地方所實行的做法。由於這個方法要設立獨立的機構來處理及解決客戶投訴或爭議，並賦予該機構仲裁及判定賠償方案的權力，因此在某種程度上可算是「勞斯萊斯式」的辦法，牽涉龐大的費用，並且籌組需時。此外，這在具體執行起來時將會耗用大量資源，亦不肯定這個機構就可以妥善處理所有不同類型的投訴。正如立法會財經事務委員會最近開會時所反映，目前社會上頗為一致的看法是：從現時銀行客戶投訴的數量、性質，以至現有處理投訴的安排是否有待改善的角度來看，本港仍無必要成立這樣的正式架構。

第二個方案是明確賦予金管局仲裁與解決銀行客戶投訴，以及判罰的權責。這個方法可在某程度上拉近銀行客戶的預期與金管局現時的權限之間的距離。但我相信社會上的看法是目前並非授予金管局上述權責的適當時機。這個方法將須增撥相當多的資源及向業界收回某種形式的費用，亦可能引起有關機構內不同部門之間的利益衝突。儘管這個問題並非不可解決，但仍需經過深思熟慮，而最少現時來說這不是首選的辦法。

大多數的意見似乎傾向支持第三個方案，即是由業界本身來確保適當處理客戶投訴。銀行可循三個途徑來加強自我監管。

第一，認可機構應嚴格遵守由業內公會發出的《銀行營運守則》，並應同時顧及守則條文本身及其背後的精神。以追收欠款為例，銀行不應純粹把守則內的有關條文列入與收數公司簽署的服務協議內，亦應主動查核收數公司是否確切落實這些條文。

第二，認可機構應確保所有投訴均以符合公正的原則徹底處理。同樣地，認可機構不但應該設立有效率的處理投訴政策與程序，更須確保員工認真執行。若投訴屬實，認可機構應按適當情況向投訴人作出賠償。

第三，認可機構應確保銀行提供各種服務及產品均須有足夠的透明度。鑑於零售銀行市場產品較創新及複雜，這一點尤其重要。認可機構必須讓客戶清楚明白信貸服務的實際費用及利息，並確保所有廣告與宣傳物品並無誤導成分。

如無業內公會參與，自我監管將不能成功。過去6個月內，業內公會已更主動修訂《銀行營運守則》，並已成立銀行營運守則委員會，對加強業界在自我監管市場操守標準方面的角色產生有效作用。委員會曾就守則條文的詮釋提供適當指引，甚至修改守則有關條文，從而迅速及有效地消除公眾對銀行經營手法的一些疑慮。

不論銀行客戶投訴是否牽涉《銀行營運守則》，但業內公會參與解決客戶投訴，卻較具爭議性。儘管《香港銀行公會條例》賦予該公會某些規管操守方面的權力，但若銀行通過公會進行自我監管，能否取得公信力是主要的關鍵。

投訴數目迅速增加固然值得關注，但我們無需為此過分擔心。業界目前採用的自我監管模式一直行之有效，若銀行能作出一些配合，實在無理由相信這個模式不能繼續發揮應有的作用。我們應先審慎觀察進展，然後才逐步考慮是否需要推行其他費用龐大的方案。另一方面，銀行必須盡力從根治的方向着手，那就是審慎行事避免引起投訴，並以公正手法迅速處理投訴。

對於所有這些工作，金管局都可參與，但我們怎樣參與才可達到最佳效果？相信我們應繼續擔當支持及支援的角色，具體上是進一步修訂《銀行營運守則》及制定處理投訴等方面的指引。另一方面，我們亦應擔當監察的角色，確保由香港銀行公會及其成員建立的自我監管制度發揮有效作用。此外，我們可從教育公眾方面提供協助，意思是若公眾人士打算投訴某銀行，我們便向他們說明可供選擇的方案，並透過派發單張、金管局網站及其他渠

道發布有關資料。有關向公眾提供的說明必須包括金管局就處理客戶投訴方面的權責限制及我們擬採取的具體行動。我們目前正着手草擬這份說明的內容。

對於香港這種市場經濟模式來說，採取市場自我監管的辦法，再由監管當局提供支持及指導，相信是合理及適當的。因此，我很高興社會普遍的共識似乎都支持這個方向。這個方法是否收到成效，很大程度上視乎業界的有關努力及工作而定。況且引起銀行客戶投訴的成因有很多，這類投訴在未來幾個月的趨勢(如上升或下跌等)亦會對有關成效造成影響。金管局將會與香港銀行公會一起密切注視最新發展，立法會財經事務委員會亦會在半年後再次探討。

最後我要總結的一點，相信經過討論後已非常清楚：對於一些認為金管局其實是找機會擴大職權範圍，希望隻手遮天的人來說，討論得出的實際結果可能會令他們失望。事實上，儘管我們在技術上並非法定機構，但有關法例已嚴格規限了我們推行政策時可以或不可以做的事，而法律條文的內容最終是由立法會來決定的。

我希望大家已清楚明白基於《銀行業條例》現時的內容所限，我們實在無法如投訴人所願採取各種行動。我們盡量以客觀的態度制定其他有關處理投訴的可行辦法，並希望這已能夠清楚表明：金管局並非有意擴大權力以滿足投訴人這些期望。事實上，在此面對種種挑戰及資源收緊的時刻，我們相信更明智的做法反而是集中力量，做好原來的本份。因此，我們很歡迎社會現時就這個課題所達到的共識，並會與香港銀行公會及其他方面攜手合作，盡量使這個方案發揮成效。✿