

## 立法會財經事務委員會資料文件

### 英國、澳洲和香港保障銀行服務業消費者及促進競爭安排

#### 的比較研究：簡介

引

言

本文件概述金融管理局(金管局)最近進行的比較研究結果，該研究比較了英國、澳洲和香港三地，在保障銀行服務消費者及促進競爭的安排。本文並提出，金管局認為在研究改進香港的安排時應該特別注意的課題。

研

究

2. 這項研究的目的是蒐集其他地區在保障銀行服務業消費者及促進競爭安排方面的實際資料，以便考慮本港現行的安排是否仍然適當。研究選擇以英國及澳洲為對象，原因是這兩個國家是反映兩種不同取向及架構制度的最佳例子。這項研究也顯示本港現有的安排在若干環節上與其他地區有距離，或者是規範化程度較低。

## 英 國 、 澳 洲 及 香 港 的 比 較 ： 重 點

3. 香港與其他兩個地區最大的一個分別，在於英國及澳洲的監管機構均獲得明確的授權，保障金融及銀行服務的消費者。香港金管局雖然在《銀行業條例》下，有責任「提供措施以保障存款人」，但在保障消費者方面，卻並未獲得明確授權。

4. 香港的制度與另外兩地有很多分別，研究中特別指出其中兩個環節：第一是有關經營手法標準的釐定、監察及執行；第二是就消費者投訴進行的調查、處理及仲裁。

5. 有關經營手法的標準方面，所有三個地區都有制定類似《銀行營運守則》文件，而所有三個地區的守則都不是法定文件。但負責執行守則的機關、具體的執行手法，以至銀行違反守則可能受到的制裁都各有分別。英國及澳洲都設有專門的機構，負責正式監察銀行對守則的遵行情況。在香港，儘管這項監察工作落在金管局身上，但卻不是一項法定的責任，而金管局就這份守則也無明確的法定權力。

6. 在處理消費者投訴方面，英國及澳洲都設有正式的申訴專員制度，申訴專員有權就爭議進行仲裁。這些制度最初是由行業採取自我監管的形式而成立。香港並無相類制度；惟金管局在消費者投訴方面亦有擔當角色，就是致力確保有關銀行妥善處理這些投訴。但金管局既不能進行仲裁，亦無權下令規定作出賠償。

7. 這兩個例子表明本港與其他地區在消費者保障安排方面有距離，或本港規範化的程度較低。部分原因可能是香港較取向自由市場及鼓勵市場競爭，亦即是三個地區的管治取向不同有關。但由於香港市場愈來愈成熟，競爭愈來愈大，涉及消費者的問題亦會越來越普遍，金管局相信現在是研究檢討本港現行安排是否適當的時候。

8. 如果認為香港應該更進一步，跟隨其他地區的做法，便要考慮幾件事項。第一是本港應加強哪些環節的安排？具體上應如何落實？其中包括在何種程度上需要進行立法？第二是要決定應由誰來負責這些事項？這方面有三大選擇：第一是銀行業採取某種自我監管的形式。第二是設立某種形式的消費者保障機關。第三是交由金管局負責。政府、立法會和其他有關各方需要詳細考慮上述各點。

## 金 管 局 參 與 消 費 者 保 障 ？

9. 目前金管局在消費者保障方面並未獲得明確的授權，但參與程度日漸提高。例如，金管局積極參與制定《銀行營運守則》及處理銀行客戶投訴的工作。金管局樂意承擔這些責任，並視之為重要工

作之一。如果有需要，金管局也很願意作出更大的承擔。雖然金管局同時負責審慎監管認可機構及保障消費者權益的工作可能會出現角色衝突，但這個問題可以透過明確劃分兩項職能，確保兩者保持獨立來解決。此外，這兩項職能亦能互相配合，發揮增效作用，因為兩者都需要對銀行業有充分了解，以及與業界有緊密聯繫。由金管局承擔這項責任，比另行成立機構更有效率及更具成本效益。

10. 金管局對此持開放態度。不過，若要提高金管局在這些環節的參與，便需要有明確的授權、法定權力及額外資源。雖然金管局在現行《銀行業條例》下的權力並非完全切合有關消費者保障等微觀層面的事宜，但金管局一直努力不懈以不同形式參與保障消費者，譬如成功參與制定《銀行營運守則》及處理銀行客戶投訴的工作。然而，若要擴闊金管局的授權，便需要對金管局的權力作出檢討。

11. 同時，必須強調，加強對消費者保障事宜的關注，並不表示金管局會干預銀行在釐定收費等方面所作的商業決定。研究結果清楚顯示，儘管其他地區在消費者保障方面所涵蓋的

範圍比較廣泛，但即使是這些地區，服務定價及貸款決定等環節並不納入消費者保障的範圍內。

前

瞻

12. 至於金管局未來的工作計劃，首要是與香港銀行公會合作，完成現正進行有關檢討《銀行營運守則》的工作。然後金管局打算研究以下事項：

(a) 金管局應否就保障銀行服務消費者承擔明確的法定責任？若

答案是肯定的，那麼應如何落實及履行這項責任？

(b) 應如何及由誰來監察及執行《銀行營運守則》？是否有足夠理

據賦予守則某種形式的法定支持？

(c) 應怎樣懲罰違反守則的機構？

(d) 金管局應否對銀行的內部處理投訴程序制定具體標準？

(e) 是否需要設立類似申訴專員制度的外部機制來解決銀行與客

戶間的糾紛？若需要，應制定怎樣的解決糾紛安排？

13. 上述問題並未羅列所有有關消費者權益的事項，也未能解決

如何促進銀行業的競爭及由誰來負責的問題。不過，只要能就上述問題找到適當答案，那麼在銀行業內設立保障消費者的有效機制方面已跨前了一大步。金管局會就此諮詢業內公會及消費者委員會等組織，並會盡快向立法會財經事務委員會匯報有關結果。

香港金融管理局

2001年4月27日