



個案編號 AD/01XX

競爭事務委員會

根據《競爭條例》第 11(1)條

就《銀行營運守則》作出的決定

理由陳述書

2018 年 10 月 15 日

本文件的英文版為理由陳述書的原文。此中文譯本僅供參考，如中、英文兩個版本有任何抵觸或不相符之處，須以英文版本為準。

目錄

1	引言及概述	1
	作出決定的法律框架	1
	申請人及關聯方	2
	是次申請的處理	3
	申請背景.....	3
	根據《條例》第10條所作的諮詢.....	4
	向申請人索取資料的要求及與申請人的其他接觸.....	5
	考慮申請及發出該決定的基礎.....	5
	決定及理由陳述書	5
2	《銀行營運守則》	6
	《營運守則》的條文	6
	第一部分- 引言.....	6
	《營運守則》的地位.....	6
	一般原則.....	6
	目標.....	7
	第二部分- 關於銀行營運的建議.....	7
	一般建議.....	7
	暫停生效條文.....	7
	《營運守則》的制定及修訂	9
	其他司法管轄區的監管方式	10
3	是次申請的評估	12
	3.1 相關法律框架	12
	第一行為守則	12
	法律規定豁除	13
	法律規定豁除的詮釋.....	13
	第一行為守則指引.....	13
	「由」或「根據」成文法則.....	14
	3.2 法律規定豁除的評估	15
	收到的申述	15
	《營運守則》的相關範疇	16



認可機構執行《營運守則》是否為了遵守「由」《銀行業條例》施加的規定	18
認可機構執行《營運守則》是否為了遵守「根據」《銀行業條例》施加的規定	18
意見一：金融管理專員的認可指引	19
意見二：金管局對《營運守則》的檢討及認可	21
意見三：監察《營運守則》的遵守情況	23
意見四：不遵守《營運守則》的後果	24
持正準則	25
與不遵守法律規定的分別	25
在《銀行業條例》下採取監管行動的情況	26
意見五：認可機構的自主能力	27
3.3 結論	27
4 現時的執法意向聲明	28

1 引言及概述

1.1 2017年12月11日，競爭事務委員會（「**競委會**」）收到根據《競爭條例》（第619章）（《**條例**》）第9條要求就《銀行營運守則》（「**《營運守則》**」）作出決定的申請（「**是次申請**」），本會有關參考編號為AD/01XX。

1.2 《營運守則》由香港銀行公會（「**銀行公會**」）及存款公司公會（亦稱香港有限牌照銀行及接受存款公司公會）（「**存款公司公會**」）聯合發出，並獲香港金融管理局（「**金管局**」）認可。提交是次申請的14個申請人均屬銀行公會或存款公司公會成員（「**申請人**」）。有關各方及《營運守則》的詳情將於下文第1.12至1.17段及第2部分別載述。

1.3 申請人尋求競委會對《營運守則》作出決定，確認憑藉《條例》附表1第2條（**遵守法律規定**）提供的豁除（「**法律規定豁除**」），《條例》第6條所述的第一行為守則不適用於申請人執行《營運守則》的情況。法律規定豁除於下文第3部詳述。

作出決定的法律框架

1.4 《條例》附表1訂明數項一般豁除，當中包括法律規定豁除，這些豁除如適用於某協議，則表示第一行為守則不適用。

1.5 根據《條例》第9(1)條，已訂立或擬訂立某協議的業務實體可向競委會提出申請，要求作出該協議是否因為符合《條例》一項或多項豁除或豁免的情況，而獲豁除或豁免於第一行為守則適用範圍之外的決定。¹

1.6 競委會只有在特定情況下才須考慮決定申請，這些情況統稱為「**適宜性因素**」²，但《條例》並不要求競委會考慮就假設性的問題或協議所作出的申請。³

1.7 如競委會考慮相關申請，可根據《條例》第11(1)條，就有關協議是否獲豁除或豁免於第一行為守則的適用範圍之外作出決定；按照第10(1)條規定，競

¹ 《條例》第24條容許業務實體向競委會提出申請，要求作出某行為是否獲豁除或豁免於第二行為守則適用範圍之外的決定。

² 根據《條例》第9(2)條，只有在以下條件獲符合下，競委會才會考慮有關申請：(a) 該申請就豁除或豁免的適用情況舉出具有廣泛重要性或涉及公眾利益的問題，而該問題屬全新的或懸而未決的；(b) 現存案例或競委會的決定中，對該問題尚未釐清；及(c) 有可能基於提供的資料作出決定。競委會對「**適宜性因素**」的詮釋可參見競委會發布的《根據〈競爭條例〉第9條及第24條(豁除及豁免)申請決定以及第15條申請集體豁免命令的指引》（《**申請指引**》）第6.4至6.9段。

³ 參見《條例》第9(3)條，以及《申請指引》第6.10至6.11段。

委會在作出決定之前，須透過互聯網及按其認為適當的方式發布關於該申請的通知，並須考慮在特定限期內向其作出的所有申述。

1.8 若競委會的決定確認某項豁除或豁免適用於某協議，則憑藉第 12 條，由該決定所指明的每一業務實體，均免受任何根據《條例》就該協議提出的訴訟。

1.9 然而，業務實體不是必先獲得競委會的決定，才可依賴適用的豁除或豁免。業務實體可自行評估其協議在第一行為守則及相關豁除及豁免下的合法性。⁴

1.10 如競委會決定某協議不獲豁除或豁免於第一行為守則之外，該決定並不一定表示競委會對是否有合理理由懷疑相關協議違反第一行為守則已有任何看法。⁵

1.11 競委會對決定申請的評估過程，已詳列於《根據〈競爭條例〉第 9 條及第 24 條(豁除及豁免)申請決定以及第 15 條申請集體豁免命令的指引》，下稱《申請指引》。

申請人及關聯方

1.12 申請人均屬《銀行業條例》(第 155 章)(《銀行業條例》)下認可的機構，簡稱「認可機構」。認可機構包括銀行(亦即持有有效銀行牌照的公司)、有限制牌照銀行及接受存款公司。⁶

1.13 申請人如下所示：

- (a) 中國銀行(香港)有限公司
- (b) 中銀國際有限公司
- (c) 東亞銀行有限公司
- (d) 法國巴黎銀行 (BNP Paribas)
- (e) 花旗銀行(香港)有限公司
- (f) 大新銀行有限公司
- (g) 星展銀行(香港)有限公司
- (h) 恒生銀行有限公司

⁴ 《申請指引》第 5.6 段。

⁵ 《申請指引》第 9.6 段。

⁶ 《銀行業條例》第 2(1)條。

- (i) 香港上海滙豐銀行有限公司 (The Hongkong and Shanghai Banking Corporation Limited)
- (j) 中國工商銀行(亞洲)有限公司
- (k) 摩根大通 (JPMorgan Chase Bank, National Association)
- (l) 歐力士(亞洲)有限公司
- (m) 大眾財務有限公司
- (n) 渣打銀行(香港)有限公司

1.14 由於是次申請關乎《營運守則》的一般性質，故競委會就是次申請所作的決定，除適用於申請人之外，實際上亦適用於遵守《營運守則》的認可機構。

1.15 就是次申請而言，銀行公會及存款公司公會被列為是次申請的關聯方，這是基於《營運守則》是由此兩間行業協會發出。⁷

1.16 銀行公會是根據《香港銀行公會條例》（第 364 章）設立的法人團體，其會員限於本港持牌銀行。銀行公會現有會員 156 名。據是次申請所稱，銀行獲得金融管理專員認可的條件是加入銀行公會成為會員，並保持會籍⁸。銀行公會由其委員會負責管理，成員包括本港三間發鈔銀行，本地銀行及外國銀行機構。

1.17 存款公司公會是根據《公司條例》以擔保有限公司的形式成立，其會員為有限牌照銀行及接受存款公司，現有會員 32 名，其中 6 名會員組成的執行委員會負責管理事宜。

是次申請的處理

申請背景

1.18 競爭行為守則在 2015 年 12 月 14 日生效之前，銀行公會曾聯絡競委會，討論《營運守則》是否符合《條例》的規定。

1.19 競爭行為守則全面生效前不久，銀行公會及存款公司公會暫停施行《營運守則》中的 18 條條文，這些條文主要與認可機構施加收費或收費水平、設定

⁷ 是次申請第 2.4 段。

⁸ 是次申請第 2.4.5 段。申請的注腳 1 指出，金融管理專員屬財政司司長委任的公職人員，獲授權履行《銀行業條例》（第 155 章）下的職責和權力及其他事宜；而香港金融管理局，亦稱金管局，為一間機構，其成立旨在協助金融管理專員履行其法定職能及其他事宜。

的利率及費用有關，其中 17 條條文目前仍然暫停生效，在下文中統稱為「**暫停生效條文**」⁹。[...] ¹⁰

1.20 金管局已提醒所有認可機構仍須全面遵守《營運守則》，包括暫停生效條文¹¹。[...] ¹²

1.21 自 2016 年 9 月起，銀行公會及其部分會員經過《申請指引》中所述的初步諮詢步驟後，開始與競委會討論可否就《營運守則》申請決定。

1.22 是次申請其後於 2017 年 12 月 11 日提交，表示申請的目的在於為申請人及廣泛的銀行業界提供法律依據，確定它們持續遵守《營運守則》（尤其是暫停生效條文）的行為不會違反《條例》。¹³

根據《條例》第 10 條所作的諮詢

1.23 根據《條例》第 10 條列明的程序，競委會於 2018 年 1 月 5 日：

- (a) 在競委會網站發布有關是次申請的通知及申請人提交的表格 AD（非機密版本）；以及
- (b) 邀請相關各方於 2018 年 2 月 15 日或之前就是次申請提出申述。¹⁴

1.24 除發布通知外，競委會亦特別邀請數個其認為相當可能會受是次申請影響的相關各方提交申述。

1.25 競委會共收到 6 份申述，已上載於競委會網站。申述分別由投資者教育中心、金融管理專員、香港保險業聯會、消費者委員會及兩名個別人士提交。

1.26 在進行諮詢後，競委會亦曾與金管局會面，而金融管理專員亦就競委會對是次申請的理據初步提出的觀點，提供書面意見。

⁹ 暫停生效條文為《營運守則》中的以下條文：5.10、6.5、12.3、22.11、26.1(c)、26.9、26.12、26.15(e)、26.15(f)、28.2、28.3、28.4、28.5、30.1、34.3、36.3 及 52.1。第 22.5 條亦曾於 2015 年 12 月暫停生效，但其後恢復施行。下文第 2.11 至 2.16 及 2.20 段對此詳述。

¹⁰ 是次申請的機密附件 6 及 7。

¹¹ 2018 年 2 月金融管理專員的申述第 11 段。

¹² 是次申請的機密附件 5。

¹³ 是次申請第 4.1.4 段。

¹⁴ 參見競委會發布的「根據《競爭條例》第 10 條就《營運守則》申請決定發出的通知」。

向申請人索取資料的要求及與申請人的其他接觸

1.27 競委會為了對是次申請的各方面作進一步了解並索取更多資料，向申請人提出了索取資料的要求。申請人提出延期兩個月方就索取資料的要求中若干部分作出回應，這難免影響到競委會評估是次申請所用的時間。

1.28 競委會亦與申請人進行會晤，討論對是次申請的看法。其後，申請人就所表達的看法提交了書面補充意見。

考慮申請及作出該決定的基礎

1.29 競委會收到申請後衡量了有關「適宜性因素」，基於是次申請符合該等因素，競委會決定考慮是次申請。競委會現已完成是次申請的審議及諮詢，認為是適當時候根據《條例》第 11(1)條作出決定。

決定及理由陳述書

1.30 競委會考慮了是次申請中提供的資料及論據、就是次申請所收到的申述、以及其後金融管理專員遞交的書面意見、申請人就索取進一步資料的要求提供的答覆及補充意見，競委會已就是次申請作出決定（「該決定」），即：《營運守則》不會由法律規定豁除或因為該類豁除而豁除於第一行為守則的適用範圍之外。

1.31 按照《條例》第 34 條規定，競委會於決定及集體豁免命令的登記冊公布該決定，該登記冊上載於競委會網站，亦在競委會辦事處備存，於通常辦公時間內可供查閱。

1.32 本理由陳述書詳述競委會作出該決定的原因及其他有關事宜，餘下內容分為以下三部分：

- (a) 與《營運守則》及其條文有關的資料（第 2 部）；
- (b) 競委會對是次申請的評估，包括有關法律框架的詳情，評估申請人的觀點及收到的申述，及作出該決定的理由（第 3 部）；以及
- (c) 競委會目前就認可機構實行《營運守則》的執法意向（第 4 部）。

2 《銀行營運守則》

2.1 《營運守則》是銀行公會及存款公司公會為業內聯合發布的營運守則，並得到金管局認可，內容關於認可機構與本港私人市場個人客戶的業務交往及向他們提供的服務（大部分可歸類為零售銀行服務）。

《營運守則》的條文

2.2 《營運守則》由兩部分組成。第一部分關於《營運守則》的地位、一般原則及其目標。第二部分是《營運守則》的具體內容部分，載述有關銀行營運的建議。

第一部分 – 引言

《營運守則》的地位

2.3 第 1.2 條訂明《營運守則》「並非法定守則，乃由業內公會自願發布」。就此，第 1.3 條還列明「本守則列載的各項建議，僅為補充而不會取代適用於根據《銀行業條例》(第 155 章)獲認可的機構的有關法例、守則、指引或規則」。

2.4 第 1.4 條就《營運守則》的適用範圍訂明：

- (a) 「香港銀行公會及存款公司公會預期各自的會員會遵守本守則」；及
- (b) 「香港金融管理局預期所有機構均會遵守本守則，並會在其日常的審查工作中監察機構遵守本守則的情況」。

2.5 在競委會索取進一步資料時，申請人在答覆中澄清，只有少數認可機構並非銀行公會或存款公司公會會員，但金管局仍要求非會員機構須向其匯報遵守《營運守則》的情況。¹⁵ 因此，《營運守則》實際上包括本港所有認可機構。

一般原則

2.6 《營運守則》列明了八個主要原則，認可機構在與客戶進行業務交往時均應遵守（第 2 條）。其中一個原則的標題是「競爭」，並列明「機構應讓客戶在按合理和已披露的收費的情況下，輕易地搜尋、比較及（如適用）轉換不同產品及機構」。其他一般原則與保障消費者事宜有關，例如「公正及公平對待客戶」、「資料披露及透明度」和「保障客戶資產不受欺詐及不正當使用所損害」。

¹⁵ 2018 年 4 月 6 日就索取資料的要求提供的答覆第 2.1 及 2.2 段。

目標

2.7 根據第 3.1 條，《營運守則》擬達到的整體目標為：

「(a) 通過列出機構在提供服務予客戶時應遵循的最低標準，以促進良好的銀行經營手法；

(b) 提高銀行服務的透明度，讓客戶更能了解他們對機構所提供的服務可以有甚麼合理期望；

(c) 推動更著重公平待客的企業文化，以確保機構在與客戶進行業務交往時會顧及客戶的利益；及

(d) 通過以上各點，鞏固客戶對銀行體系的信賴。」

第二部分 – 關於銀行營運的建議

一般建議

2.8 《營運守則》的建議涵蓋某些零售銀行服務，如往來帳戶、儲蓄及其他存款帳戶、貸款及透支、卡類服務、電子銀行服務及儲值卡服務等。

2.9 大部分建議關乎客戶就這些服務應獲提供的各種資料、意見及提示（如第 5、6、8、11、13、21、27、39 及 45 條）。

2.10 當中亦載述了就各類事宜所提供的具體建議，例如服務內容修改的處理（如第 20.6、22.4、29.3、51.3 條）、對客戶損失須負的責任（如第 36 及 48 條）、追討債務活動（如第 43 及 44 條）、銀行推銷（如第 11 及 38 條）、投訴處理（如第 13 條）及可以或應收集及儲存的客戶資料（如第 8、9、16 條）等。

暫停生效條文

2.11 正如上文所述，暫停生效條文主要關乎認可機構設立的費用、利率及收費的徵收和水平。

2.12 首先，暫停生效條文訂明，認可機構在有些情況下，不應徵收費用或收費。具體而言，暫停生效條文訂明認可機構不應：

(a) 因客戶在章則及條款經某些修訂後終止銀行服務而徵收費用（第 5.10 條）；

(b) 就處理港元現金存款收取行政費用，惟大量現金存款則除外（第 6.5 條）；



- (c) 就客戶選擇採用總火險保單而收取費用（第 22.11 條）；
- (d) 因客戶在某張卡的取代日或續期日起計最少 30 日的指定通知期內取消該卡而收取費用（第 26.9 條）；
- (e) 就信用卡持有人尚未啟動的信用卡，或在某些情況下就尚未啟動的續期卡或取代卡收取年費（第 26.12 條）；
- (f) 在持卡人純粹因其帳戶被徵收的費用或利息而超出信用限額的情況，徵收超出信用限額費用或收費（第 26.15(f)條）；
- (g) 向持卡人收取不活動帳戶收費（第 28.2 條）；
- (h) 收取結束帳戶收費，但在某些情況下可向持卡人收回其獲得的迎新禮品或其他優惠的費用（第 28.3 條）；
- (i) 於持卡人在到期付款日前作出未經授權交易的報告的情況下，在調查期間就涉及爭議的款額徵收利息或財務費用（第 34.3 條）；及
- (j) 因客戶於儲值卡續期日起計最少 30 日的指定期間內取消該卡而收取費用（第 52.1 條）。

2.13 第二，部分暫停生效條文訂明，客戶不應被重複收取信用卡費用。認可機構不應：

- (a) 對於沒有選擇拒絕接受超出信用限額信貸安排的持卡人，在同一個賬單周期內收取多於一次超出信用限額費用或收費（第 26.15(e)條）；及
- (b) 對因退款而引致的逾期還款徵收多於一項費用（可在徵收逾期還款費用或退款費用中，二擇其一）（第 28.5 條）。

2.14 第三，部分暫停生效條文為客戶在某些情況下應支付的金額設立上限，當中訂明：

- (a) 除非出現非常特殊的金融狀況，否則某些貸款的實際年利率或年化利率（視情況而定），均不應超過根據《放債人條例》（第 163 章）所定的法定上限（第 12.3 條）；
- (b) 信用卡逾期還款收費應為合理金額或最低還款金額，以較低者為準（第 28.4 條）；及
- (c) 除部分與持卡人行為有關的情況外，持卡人失卡的責任不應超過 500 港元（第 36.3 條）。

2.15 最後，其餘暫停生效條文設定與客戶信用卡債務有關的上限，訂明認可機構（具體指發卡機構）：

- (a) 不應向大專院校學生批核超過 10,000 港元的信貸額度，除非有關學生已以書面提出申請並提供財務資料（第 26.1(c)條）；及
- (b) 就最低還款額而設定的金額應不少於所有利息及費用與收費加上最少 1%的未償還本金的總和（第 30.1 條）。

2.16 銀行公會網站顯示，暫停生效條文會暫停生效至另行通知為止。¹⁶ 但正如上文第 1 部分指出，金管局已提醒所有認可機構仍須繼續全面遵守《營運守則》，包括暫停生效條文。

《營運守則》的制定及修訂

2.17 第一版的《營運守則》由銀行公會及存款公司公會於 1997 年 7 月聯合發布。該版本由銀行公會、存款公司公會及金管局代表組成的工作小組編製，並於發布前先向業內公會、監管機構、政府及政黨諮詢。金管局完全贊同《營運守則》的條文，並會在日常的銀行監理工作上，查察銀行有否遵守。¹⁷

2.18 2001 年 11 月、2009 年 1 月及 2015 年 2 月曾發布《營運守則》的修訂版。這幾個修訂版在銀行公會、存款公司公會、消費者委員會參與諮詢後發布，而在最近一次修訂的諮詢中，個人資料私隱專員公署亦曾參與部分條文的諮詢。¹⁸

2.19 2001 年，經修訂的《營運守則》發布後亦曾組成專責委員會（即銀行營運守則委員會（「守則委員會」））檢討及改良《營運守則》。守則委員會的成員為銀行公會、存款公司公會及金管局的代表。**[...]**¹⁹

2.20 現正生效的版本是 2015 年 2 月作出以下修改後所發布的版本：

- (a) 正如前文所述，銀行公會及存款公司公會宣布於 2015 年 12 月 11 日起，暫停《營運守則》內其中 18 項條文的效力。
- (b) 2017 年 2 月，金管局發信給所有認可機構，就第 22.5 及 22.12 條釐清其自監管角度出發對有關條文的預期，並要求銀行公會及存

¹⁶ 銀行公會網站 <https://www.hkab.org.hk/DisplayArticleAction.do?sid=5&ss=3&lang=b5>（最後登入日期為 2018 年 10 月 15 日）。

¹⁷ 是次申請的附件 8。

¹⁸ 是次申請第 4.3.9 段。

¹⁹ 2018 年 5 月 11 日就資料要求提供的答覆第 1.8 段（機密）。

款公司公會安排修改。²⁰ 第 22.5 條經修訂後於 2017 年 6 月恢復效力。²¹

其他司法管轄區的監管方式

2.21 競委會在索取資料時，就其他司法管轄區在監管上對《營運守則》涉及的事宜所採取的處理方式，要求申請人提供資料，例如有關徵收費用、最高利率及信貸額度的限制等。競委會透過這些資料協助了解 (i) 其他地區是否有同樣或等等的限制及(ii) (如有) 有關限制條文的地位及效力。

2.22 申請人列舉了英國、美國、新加坡、澳洲及中國內地所採納的條文²²，內容如下：

- (a) 申請人以幾項條文為例，這些例子大致上與《營運守則》的暫停生效條文類近。在美國及英國，這些條文載於具約束力的法例條文或相關監管機構發布的具約束力指引中。²³ 在新加坡，部分條文則載於由業內公會發出並屬自願性質的行為守則。²⁴
- (b) 其他例子顯示，五個有關的司法管轄區一般對利率、收費、信貸額度及與零售銀行服務有關的客戶通知要求，有不同程度的監管，與《營運守則》的條文有些相似。然而，有關規例通常載於具約束力的法例條文，或具約束力的監管機構指引。²⁵ 從自願性質的

²⁰ 是次申請附件 14。

²¹ 是次申請第 3.1.11 段附註 5。

²² 2018 年 5 月 11 日就資料要求提供的答覆第 2.1 至 2.21 段。

²³ 例如英國，有一項具約束力的規例中設定的信用卡最低還款額水平，與《營運守則》第 30.1 條相同（見金融市場行為監管局發布的《消費者信貸資料手冊》(Consumer Credit Sourcebook) CONC 6.7.5R）。美國有一項法例條文，禁止因賬戶不活躍或客戶結束帳戶而收取費用，與《營運守則》第 28.2 及 28.3 條的建議類似（見《聯邦規例》第 12 章(Title 12 of the Code of Federal Regulations) §1026.52(b)(2)(i)(B)(2)及(3)）。

²⁴ 例如根據新加坡《銀行營運守則 – 信用卡》(Code of Practice for Banks – Credit Cards)第 5 條的要求，持卡人因「未經授權交易收費」須承擔的責任上限為 100 新加坡元，部分特殊情況除外，與《營運守則》第 36.3 條類似。《銀行營運守則 – 年薪 2 萬至 3 萬新加坡元人士無抵押信貸指引》(Code of Practice for Banks – Unsecured Credit Guidelines for Individuals with Annual Incomes of between SG\$20,000 and SG\$30,000) 第 2 條訂明，銀行以特定形式可提供的信貸額度，最高達借款人每月收入兩倍（參考《營運守則》第 26.1(c)條，該條設定了學生應獲批核的最高信用額）。這兩份守則均由新加坡銀行公會發布，該公會為一個行業公會。

²⁵ 上文附註 15 引述的英國《消費者信貸資料手冊》及美國《聯邦規例》第 12 章載有其他多項與信用卡最高利率、費用及客戶通知要求有關的具約束力條文。新加坡《銀行（信用卡及簽帳卡）規例 2013》(Banking (Credit Card and Charge Card) Regulations 2013) 第 8 及 14 條對部分新加坡信用卡及簽帳卡持卡人的最低收入及資產要求、最高或整體信貸額實施限制。澳洲《國家信貸守則》(National Credit Code)第 32A(1)段規定信貸提供者不得訂立每年收費率超過 48%的合約。中國國家發展和改革委員會及中國銀行業監督管理委員會所頒布的具法律約束力措施及通知，

行為守則所摘錄的例子，與《營運守則》比較，大多屬於較概括性的條文。²⁶

- (c) 美國其中一項法例條文具體訂明，不應根據與其他銀行之間的任何協議或討論，計算非利息收費及費用。²⁷

2.23 以上資料收錄於此理由陳述書，純粹是就銀行營運方面的消費者保障提供國際觀點，在競委會對《營運守則》進行的實質評估中，並沒有被列入考慮範圍，而是次評估只關乎法律規定的豁除是否適用於香港現行的《營運守則》。

對匯款、支票交易費用、期票及銀行匯票等各種銀行服務的最高收費，設有定額收費、固定比率或上限（《商業銀行服務價格管理辦法》）及《關於印發商業銀行服務政府指導價政府定價目錄的通知》）。

²⁶ 例如，申請人引述澳洲銀行公會《銀行營運守則》的兩項條文（屬自願性質的業內行為守則），提述銀行會審慎及以適當技術，選取及運用信用評估法，就消費者償還信用額的能力得出意見（第 27 條），並列明客戶的負債須在擔保書所述的特定金額或指定的抵押品價值以內，才會接納其擔保（但沒有設定該金額或價值的水平）（第 31.2 條）。

²⁷ 見美國《聯邦規例》第 12 章§7.4002(b)(1)。

3 是次申請的評估

3.1 相關法律框架

第一行為守則

3.1 第一行為守則規定，如某協議、經協調做法或業務實體組織的決定的目的或效果，是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭，則任何業務實體：

- (a) 不得訂立或執行該協議；
- (b) 不得從事該經協調做法；或
- (c) 不得作為該組織的成員，作出或執行該決定。

3.2 銀行公會及存款公司公會屬於業務實體組織，因其會員為從事經濟活動的認可機構（即業務實體）。銀行公會及存款公司發出的《營運守則》，就第一行為守則而言，可歸類於業務實體組織的決定。因此，銀行公會及存款公司公會的會員只要執行《營運守則》²⁸，便有可能落入第一行為守則規管的範圍²⁹。

3.3 競委會認為執行《營運守則》的部分條文會引起第一行為守則下的競爭問題。

3.4 尤其是就暫停生效條文而言，該等條文若不存在，認可機構可獨立決定自己的行為，並就相關收費、利率及信貸額度進行競爭。³⁰此外，對於信貸額度的限制，雖然在本個案的情況並非與價格直接有關，亦可能阻礙認可機構就其所提供的產品相互競爭。³¹消費者委員會在申述中指出，限制認可機構通過提供不同收費或信貸額度進行競爭，或會產生競爭問題。³²

3.5 競委會認為，《營運守則》中其他條文一般不大可能引起競爭問題。舉例而言，就着有條文關乎向消費者提供的資料，假如條文能讓消費者更輕易地

²⁸ [...] 依競委會所見，暫停生效條文的來源仍是銀行公會及存款公司公會發布的《營運守則》 [...]。

²⁹ 雖然根據《條例》第 3 條，第一行為守則不適用於屬法定機構的銀行公會本身，但對銀行公會的會員則不然。

³⁰ 有關競爭對手之間價格協議的一般說明，可參見競委會的《第一行為守則指引》第 6.10 至 6.16 段。

³¹ 有關標準條款協議的一般說明，可參見《第一行為守則指引》第 6.62 至 6.66 段。

³² 2018 年 3 月 15 日消費者委員會的申述第 13 段。

比較各間認可機構的條款，方便他們轉換更適合的認可機構，便可能有助促進競爭。³³

3.6 然而，就《條例》第 11(1)條下作出的決定而言，競委會毋須就認可機構執行《營運守則》或暫停生效條文是否具有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭之目的或效果下結論。根據《條例》第 11(1)條，競委會只需決定有關協議是否「豁除或豁免」於第一行為守則的適用範圍之外。³⁴故此，競委會將著眼於法律規定豁除，而不會對是否已發生或仍存在違反第一行為守則的行為下結論。

法律規定豁除

3.7 根據《條例》附表 1 第 2(1)條，在某協議是為遵守某法律規定而訂立的範圍內，第一行為守則不適用於該協議。³⁵

3.8 《條例》附表 1 第 2(3)條述明「法律規定」指—

- (a) 由或根據在香港實施的成文法則施加的規定；或
- (b) 由在香港實施的全國性法律施加的規定。

3.9 至於「成文法則」的定義，根據《釋義及通則條例》（第 1 章）第 3 條，「成文法則」指任何條例、根據任何該等條例訂立的附屬法例、以及任何該等條例或附屬法例的任何條文。是次申請沒有提及任何在香港實施的全國性法律，故與之相關的法律規定豁除不作考慮。

3.10 雖然有關法律規定豁除指明是關乎訂立「協議」，但憑藉《條例》第 6(2)條，在作出或執行某業務實體組織的決定（亦即本個案中的《營運守則》）時，該豁除可被視為同樣適用³⁶。

法律規定豁除的詮釋

《第一行為守則指引》

3.11 競委會發布的《第一行為守則指引》中，就協議在何種情況下才會被視作是為遵守法律規定而訂立，提供了進一步解釋。

³³ 正如上文第 2.6 段指出，在《營運守則》的一般原則中，有一項（名為「競爭」的）原則表明，認可機構應讓客戶在按合理和已披露的收費的情況下，輕易地搜尋、比較及（如適用）轉換不同產品及機構。

³⁴ 參見《申請指引》第 9.6 段（上文第 1.10 段曾引述）。

³⁵ 附表 1 第 2(2)條亦同樣提供了第二行為守則下的豁除。

³⁶ 第 6(2)條規定，如《條例》的條文明訂為適用於協議或就協議而適用，除文意另有所指外，該條文須解釋為在經必要的變通後，同樣適用於業務實體組織的決定。

3.12 當相關法律規定消除了相關業務實體的所有自主能力，迫使他們訂立相關協議時，則屬於上述情況。³⁷ 相反，若業務實體有一定的空間可以獨立判斷是否訂立某項協議，則遵守法律規定的豁免不適用。³⁸

3.13 在這方面，《第一行為守則指引》無意認為當業務實體因承受外界期望或壓力，而需作出特定行為時，便足以符合法律規定豁免的要求。相反，業務實體所有自主能力或作出獨立判斷的能力被消除，必須是「由或根據」成文法則施加的法律規定所致，這是附表 1 第 2(1)條的明文規定。雖然申請人提出，為免其認為過於狹隘地詮釋法律規定豁免的情況出現，建議競委會應全面顧及法律及實際的情況³⁹，但就詮釋法例而言，競委會僅會於有關豁免條文限定的範圍內評估法律及實際的情況。

3.14 最後，《第一行為守則指引》述明，公共機構批准或鼓勵訂立某項協議，並不足以令此項一般豁免適用。⁴⁰

「由」或「根據」成文法則

3.15 法律規定豁免指「由」或「根據」成文法則施加的規定。

3.16 就此而言，競委會認為，法律規定如直接來源於某成文法則本身，則屬「由」該成文法則施加，例如該成文法則列明相關業務實體必須遵守的規定，便屬這種情況。

3.17 至於「根據」成文法則施加的法律規定，申請人聲稱按字面理解，該等規定的範圍比「由」成文法則施加的規定更為廣闊。⁴¹

³⁷ 《第一行為守則指引》附件第 3.2 段。

³⁸ 《第一行為守則指引》附件第 3.3 段。

³⁹ 申請人於 2018 年 8 月 29 日提交的補充意見第 1.2 段；金融管理專員亦於其 2018 年 8 月 31 日遞交的書面意見第 12 段中提出類似觀點。

⁴⁰ 《第一行為守則指引》附件第 3.3 段。

⁴¹ 申請人述及一宗澳洲案例，聲稱該案例對「根據」成文法則的詮釋，是指「依循」某成文法則或「在」某成文法則的「授權下」而作出的行為或決定（*Evans v Friemann* (1981) 35 ALR 428; *The Minister for Immigration and Ethnic Affairs v Mayer* (1985) 157 CLR 290）。申請人其後強調另一宗英國案例，其中裁定某規定符合一項類似法律規定豁免的條文，因該規定可「最終追溯至」某成文法則（*R (on the application of Speed Medical Examinations Services Ltd) v Secretary of State for Justice* [2015] EWHC 3585 (Admin)）。在研究相關案例後，競委會認為這些案例具有有區別性的不同之處，從而令該些案例未必能直接套用於本個案。例如在上述澳洲案例中，評估「根據成文法則」這一元素的法例背景截然不同，因有關成文法則本身對案中爭議的決定或行為已有明確的暗示。至於英國的案例，該隱含的法律規定並非如遵守《營運守則》的情況以有保留的用語表示（如下文載述，有關金管局的指引僅表示，在不遵守《營運守則》的情況出現時，對

3.18 一般而言，競委會認同一項法律規定即使並非「由」某成文法則（或任何成文法則）施加，亦可以是「根據」該成文法則施加。例如施加有關規定是由於某成文法則中訂明及認可的特定措施而導致的，便屬於上述情況。該等措施的形式可以是由政府或監管機構根據有關成文法則實施或發出的作為、決定、指令、命令或通知。

3.19 舉例而言，如有成文法則訂明某界別的監管機構可向業務實體發出正式指令，要求業務實體從事某特定行為，則視乎具體情況，該監管機構的指令可屬「根據」成文法則施加的規定。同樣地，如有成文法則訂明業務實體需獲發牌照以從事特定業務，則獲發牌照的強制性規定，或屬「根據」成文法則施加的規定。

3.2 法律規定豁除的評估

3.20 就法律規定豁除而言，申請人提出，現行有關的成文法則為《銀行業條例》⁴²，此外，申請人沒有指明任何其他可被視為要求遵守《營運守則》的成文法則。⁴³

3.21 因此，競委會在本部（3.2）中將審視認可機構是否為了遵守 (i) 「由」或 (ii) 「根據」《銀行業條例》施加的某項規定而執行《營運守則》。

3.22 競委會在評估時，仔細研究了申請人在其申請中提供的資料及論據、就索取資料的要求提供的答覆及補充意見、以及有關申述及金融管理專員其後提交的書面意見。競委會亦詳細考慮了按《條例》第 10 條進行的諮詢中所收到的申述，以下段落將對這些申述進行概述。

收到的申述

3.23 在所收到的 6 份申述中，有 3 份就法律規定豁除是否適用作出評論：

- (a) 一名公眾人士不認同申請人認為遵守《營運守則》屬法律規定豁除範圍之內的觀點，指出遵守《營運守則》純粹屬金管局、銀行公會及存款公司公會的期望，而非任何成文法則的規定。⁴⁴

是否符合認可準則「可能會受到質疑」)。不過無論如何，就上述案例是否適用而下結論並無必要，因為外國法庭詮釋不同法例條文的裁決，不屬於香港法律，對競委會不具約束力。

⁴² 是次申請第 4.3.4(a)段。

⁴³ 雖然《香港銀行公會條例》（第 364 章）第 12 條訂明，銀行公會可訂立與經營銀行業務有關的規則，但《營運守則》並非根據該條例發出的法定守則。金融管理專員亦有提及（金融管理專員申述第 6 段）。

⁴⁴ 詳見 2018 年 2 月 14 日 Daniel T C Lee 提交的申述第 6 頁。

- (b) 香港保險業聯會在申述中表示認同申請人的立場，但沒有提供可支持此看法的詳細理據。
- (c) 金融管理專員的申述亦贊同申請人的觀點，表示認可機構遵守《營運守則》並非屬自願性質。《營運守則》有別於其他行業守則，得到了金融管理專員的全面認可，而透過《銀行業條例》中金融管理專員各項為了監督遵守情況及採取監管行動的法定權力，則確保《營運守則》得以遵從。鑒於該申述與申請人的論述在若干方面均一致，下文將其與申請人提交的論述一併討論。⁴⁵

3.24 投資者教育中心、消費者委員會及另一名公眾人士（羅沛然博士）亦提交了申述，但對於法律規定豁除是否適用未有表明立場。

3.25 至於申述中提及的其他事項，投資者教育中心、金融管理專員及消費者委員會的申述均表示《營運守則》（包括暫停生效條文）旨在透過設定認可機構需遵從的最低標準以保障顧客，因此對公眾而言具有重要性。⁴⁶

3.26 另外，消費者委員會及羅沛然博士的申述指出有關行為可能會引起的競爭問題。⁴⁷他們指出，英國競爭及市場管理局 (UK Competition And Markets Authority) 對零售銀行開展的調查發現，該行業的競爭受到負面影響。

3.27 最後，香港保險業聯會及消費者委員會的申述提到，競委會就是次申請的決定可能會對其他行業產生廣泛影響，原因是例如銀行會向保險公司出售產品，或是所作決定對是次申請予以肯定的話，可能會促使其他行業有意利用法律規定豁除。⁴⁸

《營運守則》的相關範疇

3.28 首先，應留意的是《營運守則》有多個特徵均顯著表明認可機構執行《營運守則》並非為了遵守由或根據《銀行業條例》施加的規定。

3.29 具體說明如下：

- (a) 《營運守則》指其內容屬自願遵守，並非法定守則。是次申請本身亦描述《營運守則》乃「自願性質的業界實務守則」。⁴⁹申請人

⁴⁵ 詳見金融管理專員申述第 5 至 9 段。

⁴⁶ 如金融管理專員申述第 3、4 及 10 段、消費者委員會申述第 7 至 12 段。

⁴⁷ 如消費者委員會申述第 13 及 17 段。

⁴⁸ 如消費者委員會申述第 16 段。

⁴⁹ 是次申請第 3.1.1 段



未能解釋若遵守《營運守則》的原意是因為這是一項法律規定，為何《營運守則》卻自稱屬自願遵守，並非法定守則。

- (b) 《營運守則》指其內容僅為補充而不會取代任何適用於認可機構的相關法例、守則、指引或規則。《營運守則》事實上特別指明不會取代任何相關法例，顯示《營運守則》在之前或現在均無意藉著法律規定豁除，令《條例》中的第一行為守則對其不適用。
- (c) 《營運守則》含有對銀行營運手法的「建議」（載述認可機構「應該」、而非「必須」做什麼），這亦進一步說明遵守其條文並非法律規定。
- (d) 《銀行業條例》、或其下制訂的附屬法例內均未提及《營運守則》。
- (e) 《營運守則》並非由金融管理專員根據《銀行業條例》訂明的任何職能發布。雖然《營運守則》須經金管局檢討及認可，但是由銀行公會及存款公司公會聯合發表，不屬執行《銀行業條例》下的任何權力、職能或規定。故《營運守則》有別於業務實體根據必須遵守的法例條文而實施或採取的措施（例如上文第 3.18 段述及的情況）。
- (f) 《營運守則》沒有表明其目的是為了進一步達至《銀行業條例》的任何目標或促進任何條文的實施。而實際上，正如上文所述，《營運守則》表示其內文的建議為「補充而不會取代」任何相關法例。
- (g) 對於金管局檢討及認可《營運守則》、監督認可機構遵守該守則的行為，《銀行業條例》內沒有特別提及（然而競委會認同，該等行為一般屬《銀行業條例》第 7 條所訂明的金融管理專員的法定職能範圍之內），故有別於某成文法則特別訂明或認可的措施（參見上文第 3.18 段）。
- (h) 遵守《營運守則》亦不同於按照成文法則發出的牌照直接施加的規定（參見上文第 3.19 段）。遵守《營運守則》本身亦並非獲取或維持《銀行業條例》第 16 條下的認可之條件。原因如下：
 - (i) 金融管理專員發出的《認可的最低準則指引》（「認可指引」）⁵⁰僅表示若不遵守《營運守則》，可能「會受到質疑」是否符合獲認可的其中一個最低準則；

⁵⁰ 《認可的最低準則指引》，2018 年 3 月 9 日發布。認可指引經已刊憲（憲報公告 G.N. 1505）。

- (ii) 故此，違反《營運守則》不會自動引致違反《銀行業條例》下進行認可的準則或其他條文。

3.30 《營運守則》的上述特徵，正是對構成法律規定豁除的兩種情形進行評估的核心所在，就此競委會在下文詳述。

認可機構執行《營運守則》是否為了遵守「由」《銀行業條例》施加的規定

3.31 競委會認為，認可機構執行《營運守則》並非為了遵守「由」《銀行業條例》施加的某項規定，而申請人亦沒有提出相反意見。

3.32 就此而言，《銀行業條例》的條文一概沒有施加或提及認可機構須遵守《營運守則》的規定（參見上文第 3.16 段）。

3.33 此外，《營運守則》本身亦顯示，遵守該守則並不是由《銀行業條例》施加的規定。如上文所述，《營運守則》表明其內容屬自願遵守，並非法定守則，是補充而不會取代任何根據《銀行業條例》適用於認可機構的相關法例、守則、指引或規則。

認可機構執行《營運守則》是否為了遵守「根據」《銀行業條例》施加的規定

3.34 申請人指出，儘管《營運守則》並非直接根據《銀行業條例》發出，但金融管理專員發布的認可指引，為遵守《營運守則》的要求提供了法定依據。⁵¹競委會會在下文「意見一」中論述。

3.35 此外，即使《營運守則》指其內容屬自願遵守，但申請人認為由於金融管理專員廣泛的監管架構，遵守《營運守則》的要求實際上屬《銀行業條例》對認可機構施加的規定⁵²，其論據如下：

- (a) 《營運守則》須經金管局檢討及認可，故無論金管局何時如此要求，《營運守則》的修訂會均通過諮詢，並在金管局審閱及認可後發布（「意見二」）。⁵³
- (b) 金融管理專員預期所有認可機構一律遵守《營運守則》，而且作為銀行業的監管當局，亦會密切監察遵守情況，以履行《銀行業條例》下持續監督認可機構的職能（「意見三」）。⁵⁴

⁵¹ 是次申請第 4.3.21 段；申請人補充意見第 1.3 段，及第 2 和第 3 部分。

⁵² 是次申請第 4.3.6 及 4.3.7 段。

⁵³ 是次申請第 4.3.8 至 4.3.11 段。

⁵⁴ 是次申請第 3.1.7 段、4.3.13 至 4.3.19 段。

- (c) 不遵守《營運守則》的行為會引人質疑相關認可機構是否符合《銀行業條例》下獲認可的最低準則。⁵⁵這會導致金融管理專員行使《銀行業條例》賦予的法定權力，包括在不遵守行為最嚴重的情況下，暫停或撤銷對有關認可機構的認可（「意見四」）。

⁵⁶

3.36 據稱基於上述原因，遵守《營運守則》屬《銀行業條例》下的規定，因為認可機構沒有自主能力，必須遵守《營運守則》（「意見五」）。⁵⁷

3.37 同樣地，金融管理專員遞交的申述亦指出，認可機構遵守《營運守則》並非屬自願性質，而是金管局持續監管的要求之一。據稱認可機構遵守《營運守則》是金管局廣泛監管架構下的要求，建基於金融管理專員獲《銀行業條例》賦予的各項法定職能。⁵⁸

3.38 競委會於下文 3.39 至 3.73 段論述有關意見。競委會對這些意見的看法必須與上文所述《營運守則》的相關特徵一併理解。就法律規定豁除得出結論前，競委會全面審視了這些相關因素，而每項因素單獨來看均未必有決定性作用。

意見一：金融管理專員的認可指引

3.39 申請人提出，遵守《營運守則》的要求屬根據成文法則施加的規定，因有關要求載列於金融管理專員依據特定法例條文發出的通知書中。⁵⁹

3.40 就此，申請人提出：

- (a) 《銀行業條例》第 16 條訂明由金融管理專員批出公司經營相關銀行業務所需的認可。根據第 16(2)條，如有關公司不符合《銀行業條例》附表 7（認可的最低準則）所指明的任何一項或多項準則，則須拒絕認可該公司。
- (b) 附表 7 的認可準則包括第 12 段的準則，即金融管理專員信納相關業務「以持正和審慎的方式，以及適度的專業能力」經營，及「以無損存款人或潛在存款人的利益的方式經營」（「持正準則」）。

⁵⁵ 是次申請第 4.3.4(b)段。

⁵⁶ 是次申請第 4.3.20 至 4.3.23 段。

⁵⁷ 是次申請第 4.3.7 段。

⁵⁸ 金融管理專員的申述第 7 及 9 段。

⁵⁹ 申請人補充意見第 2.3 段。另參見金融管理專員的書面意見第 12 段。



- (c) 金融管理專員已根據《銀行業條例》第 16(10)條發出法定指引，對認可的最低準則加以詮釋，亦即認可指引。
- (d) 關於附表 7 第 12 段的持正準則，第 100 段訂明：

「[...] 機構在經營業務時，必須奉行高道德標準。

[...] 任何刑事罪行或觸犯法律的行為顯然會令人質疑機構是否符合這項準則；特別是觸犯為保障公眾人士避免因不誠實、不稱職或不良行為而招致財務損失而由法定條文制定或根據法定條文制定的任何規定。如機構未能符合各項行為守則（例如[《營運守則》]）及《公平待客約章》所載的認可道德行為標準，亦會受到質疑

[...] 金融管理專員在考慮就機構觸犯法規或違反行為守則的情況而應採取甚麼行動時，將考慮違規個案的嚴重程度，是故意、無意或偶然違反，以及會否危害存款人或潛在存款人的利益。」⁶⁰

- (e) 認可指引指明附表 7 的準則不只於認可當時適用於機構，認可之後亦適用，換言之，現有的認可機構不符合該等準則，即會構成暫停或撤銷認可的理由（於《銀行業條例》第 22、24 及 25 條訂明）。⁶¹

3.41 競委會認同，認可指引是根據成文法則特別訂明及認可的措施，但並不同意由於其訂立遵守《營運守則》的規定而令法律規定豁除適用。

3.42 認可指引第 100 段並無顯示不遵守《營運守則》的情況會自動構成違反持正準則，該段純粹表示，是否符合準則的問題「會受到質疑」。基於有關措詞，再加上《營運守則》本身亦表示屬自願遵守的非法定守則，皆顯示就《條例》中的法律規定豁除而言，認可指引並沒有設立須遵守《營運守則》的法律規定。

3.43 申請人在其補充意見中提出了幾點，以回應競委會的觀點，就此，競委會的答覆如下：

⁶⁰ 認可指引第 100 段（粗體字以示強調）。是次申請引述了認可指引之前的版本第 97 段，有關部分與現時版本的第 100 段相同。

⁶¹ 另參閱《銀行業條例》附表 8（撤銷認可的理由）第 2 段。金融管理專員提及根據《銀行業條例》可實行的更多制裁，即根據第 16(5)條附加予以認可的條件，根據第 59(2)條要求認可機構提交核數師報告，及根據第 71 條撤回同意某人擔任某認可機構的行政總裁或董事（金融管理專員的申述第 8 段）。

- (a) 申請人指出，認可指引表示一般而言，機構「必須」遵守嚴格的道德標準，同時列舉《營運守則》作為有關標準的例子。⁶²他們亦指出，金融管理專員必須信納認可機構是根據持正準則經營業務，而根據認可指引，金融管理專員對此作出的詮釋是包括遵守《營運守則》。⁶³但《營運守則》中所用的特定措詞（「會受到質疑」）仍然顯示，認可機構單是不遵守《營運守則》並不會自動令其被認定為不符合該準則。
- (b) 申請人表示，認可指引中提及是否符合認可的最低準則的問題「會受到質疑」，除了只可被視為是設定強制性法律規定，已別無其他可能性，但競委會並不同意。⁶⁴ [...] ⁶⁵ [...]
- (c) 最後，申請人表示，認可指引提及刑事罪行或其他觸犯法律的行為時，用詞與不遵守《營運守則》類似，而該段同樣沒有指明不遵守刑事或其他法律的行為本身會被視為違反認可準則。⁶⁶就此，競委會並不是指只有在違反相關規定需被視作違反《銀行業條例》的情況下，相關規定才能被視為法律規定。就刑事罪行及其他觸犯法律的行為而言，（即使認可指引沒有將這些違法行為視作等同違反《銀行業條例》）其他法例亦已明確禁止作出這些違法行為。就《營運守則》而言，申請人就須予遵守的規定所指出的根本來源，只有《銀行業條例》。根據認可指引，不遵守《營運守則》不會自動構成違反《銀行業條例》的持正準則或其他條文，而其他成文法則亦沒有規定須遵守《營運守則》，這正顯示了就法律規定豁除而言，遵守《營運守則》並不屬於法律規定。⁶⁷

意見二：金管局對《營運守則》的檢討及認可

3.44 根據申請人的資料，從一開始，《營運守則》的制定和草擬工作，金管局均有參與，並對其進行檢討及認可。⁶⁸

⁶² 申請人補充意見第 3.2 段。

⁶³ 申請人補充意見第 2.4 段。

⁶⁴ 申請人補充意見第 2.3(D)段。

⁶⁵ 2018 年 6 月 5 日就索取資料的要求提供的答覆，機密附件 8。

⁶⁶ 申請人補充意見第 3.2 及 3.3 段。

⁶⁷ 申請人在補充意見第 3.3 段提出的論點中指「會受到質疑」與「會令人質疑」的語句並沒有實質分別，競委會並沒有就此發表意見，雖然如此，但競委會注意到，認可指引提及不符合各項行為守則時，與「刑事罪行及其他觸犯法律的行為」及「觸犯...由法定條文制定或根據法定條文制定的任何規定」分開，顯示不遵守《營運守則》的情況，最少在概念上被視為有別於觸犯法律或由法律條文制定或根據法律條文制定的規定。

⁶⁸ 金融管理專員亦有類似意見（金融管理專員申述第 5 段）。

3.45 是次申請表示，金管局於 1995 年要求銀行公會與銀行業制定香港的《營運守則》。申請人對索取資料的要求所提供的答覆中，進一步說明金管局在其後對《營運守則》的檢討及認可中擔當以下角色：

- (a) 修訂《營運守則》的工作因應金管局的要求而展開，金管局作出此要求時亦有對《營運守則》的更新及修訂提出建議。[...]⁶⁹
- (b) 制定《營運守則》的修訂版時，守則委員會會研究金管局的建議 [...] ⁷⁰
- (c) 然後，守則委員會便會草擬《營運守則》修訂版的建議措詞，並徵詢外界持份者的意見。[...] ⁷¹ [...] ⁷²
- (d) 在《營運守則》獲採納及發布之前，須 [...] 獲金管局認可。 [...] ⁷³

3.46 申請人表示，金管局對《營運守則》中的確實措詞的控制程度，意味着銀行公會、存款公司公會及認可機構對《營運守則》條文的內容及擬備，並無任何自主能力。⁷⁴

3.47 從以上資料，競委會亦很清楚，金管局在《營運守則》的制定及修訂工作方面，一直擔當着相當重要的角色。不過，監管機構發起制定業內行為守則、參與其檢討及修訂，或認可有關於守則，亦不會令該守則變成根據成文法則所施加的規定。正如《第一行為守則指引》中載述，公共機構批准或鼓勵相關協議或行為，也不足令此項一般豁除適用。

3.48 即使金管局就《營運守則》所擔當的角色，超出純粹審批或鼓勵當中的內容⁷⁵，而申請人指銀行公會、存款公司公會及認可機構亦因此失去對《營運守則》內容及擬備的自主能力，但這本身亦不會令《營運守則》變成法律規定。業內協會發布的特定文件所載的內容受到監管機構監控，並不會令遵守該文件成爲一項法律規定。

3.49 無論如何，競委會並不同意銀行公會、存款公司公會及認可機構實際上對《營運守則》的內容並無任何自主能力。 [...]

⁶⁹ 2018 年 5 月 11 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.17 段（機密）。

⁷⁰ 2018 年 5 月 11 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.4 段（機密）。

⁷¹ 2018 年 5 月 11 日就索取資料的要求提供的答覆，機密附件 1。

⁷² 2018 年 5 月 11 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.7 段（機密）。

⁷³ 2018 年 5 月 11 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.11 段（機密）。

⁷⁴ 是次申請第 4.3.11 段。

⁷⁵ 金融管理專員書面意見，附件第 2 頁。

意見三：監察《營運守則》的遵守情況

3.50 是次申請指出，《營運守則》是金融管理專員日常監管制度的組成部分，用以監督認可機構，以及執行《銀行業條例》第 7 條所述的職能。⁷⁶ 根據該條例第 7 條，金融管理專員的職能包括：

- (a) 負責監管遵從《銀行業條例》條文的事宜；
- (b) 促進與鼓勵維持與認可機構的業務常規有關的正當操守標準，及遏止有關的非法、不名譽或不正當的行為；及
- (c) 確保任何認可機構所經營的任何銀行業務是以持正和審慎的方式以及適度的專業能力經營的，及以無損存款人或潛在存款人的利益的方式經營的。

3.51 就此，申請人提及金融管理專員監察《營運守則》遵守情況的幾個程序：⁷⁷

- (a) 認可機構就《營運守則》的遵守情況，每年進行一次自行評估調查，並將結果提交予金管局。調查表的格式由金管局訂明，要求提供沒有遵守《營運守則》的詳細資料，例如沒有遵守的條文、有關具體情況、糾正不遵守的情況所採取的行動，及為遵守條文所定的目標日期。調查由相關認可機構的行政總裁批核及簽署。
- (b) [...]
- (c) 金管局會定期選出部分認可機構，並現場審查這些機構就《營運守則》實施的監控是否有效及足夠。 [...]
- (d) 金管局亦會進行非現場審查，有關範圍主要涉及認可機構沒有遵守《營運守則》的報告及自行評估調查，並會監督認可機構實施 [...]。
- (e) 金管局會委聘市場研究機構，進行喬裝客戶檢查計劃，從客戶角度評估認可機構經營手法符合《營運守則》的程度（例如向客戶提供的資料）。
- (f) 最後，客戶可向金管局及認可機構投訴，包括投訴不遵守《營運守則》的情況。《營運守則》本身亦有要求認可機構設立投訴程序。⁷⁸

⁷⁶ 是次申請第 4.3.14 段。

⁷⁷ 見是次申請第 4.3.16 至 4.3.19 段；2018 年 6 月 5 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.17 至 1.44 段，以及金融管理專員申述第 7 段。

3.52 競委會認為，這些監察機制存在，並不足以令遵守《營運守則》提升為根據成文法則施加的規定。雖然設立此監察機制的的作用，是為了達到「讓金管局注意到認可機構不遵守《營運守則》的情況」的合法目的。但這並不代表從根本而言，認可機構事實上是根據法律的規定而遵守《營運守則》，而何謂根據法律規定遵守《營運守則》，取決於遵守條文的做法是否由或根據成文法則施加的規定，對此，競委會已在本節其他部分解釋。

3.53 此外，有意見指金管局根據《銀行業條例》第 7 條進行監察，表示監察工作在金融管理專員的法定職能下進行。然而這並不會改變競委會的觀點，競委會認為，監察機制的存在不會令《營運守則》成為有關豁除所指的法律規定。金管局根據《銀行業條例》下的一般職能監察認可機構遵守《營運守則》的情況，與《營運守則》的法定地位及效力，兩者之間不能劃上等號。

意見四：不遵守《營運守則》的後果

3.54 申請人提出，凡認可機構不遵守《營運守則》，便有機會被質疑是否符合《銀行業條例》附表 7 所訂明的認可的最低準則，可引致金融管理專員行使《銀行業條例》下的法定權力。⁷⁹

3.55 申請人在是次申請及就索取資料的要求提供答覆時，提供了更詳盡的資料，說明[...]⁸⁰，有關資料如下：

- (a) [...]⁸⁰
- (b) [...]⁸¹[...]⁸²
- (c) 如有需要，金管局將採取適當跟進行動。⁸³ [...]⁸⁴ [...]⁸⁵
- (d) 如該認可機構沒有及時採取充分的措施對「嚴重的不足之處」加以處理，金融管理專員可於適當時根據《銀行業條例》執行一連串監管行動。在決定採取哪一種監管行動時，金融管理專員會考慮違反事項的嚴重程度、違反事項是否屬故意、無意或偶然違反，

⁷⁸ 可進一步參閱《營運守則》第 2.7 及 13 條。

⁷⁹ 是次申請第 4.3.4(b)段。金融管理專員亦提交了類似的意見（金融管理專員申述第 6 段）。

⁸⁰ 2018 年 6 月 5 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.49 段（機密）。

⁸¹ [...]（2018 年 6 月 5 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.61 至 1.66 段（機密））。

⁸² 2018 年 6 月 5 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.56 段（機密）。

⁸³ 2018 年 6 月 5 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.54 段。

⁸⁴ 2018 年 6 月 5 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.55 段（機密）。

⁸⁵ 2018 年 6 月 5 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.56、1.62 段（機密）。

以及會否危害存款人或潛在存款人的利益。⁸⁶倘某認可機構公然無視《營運守則》，金融管理專員將評估該認可機構在經營業務時，有否遵循持正準則。⁸⁷

3.56 申請人亦提供資料說明[...]金管局年報中有關不遵守個案的統計數字[...]。⁸⁸ 根據申請人所稱，發現業內不遵守《營運守則》的個案數字偏低，證明金融管理專員的監管行動具阻嚇作用。⁸⁹

3.57 競委會認為，有關意見及資料證明認可機構及金管局認真地看待遵守《營運守則》的事宜，但正如下文 3.59 至 3.70 段解釋，這不足以證明不遵守有關條文的後果，會產生根據《銀行業條例》施加的法律規定。

3.58 為免生疑問，競委會認為，對於不遵守《營運守則》的情況採取什麼行動，完全由金融管理專員酌情考慮，就此而言，訴諸《銀行業條例》下的監管制裁是否適當或合宜，競委會不會發表任何意見。下文所作分析純屬競委會就法律規定豁除的評估。

持正準則

3.59 正如之前論述，認可指引並沒有將不遵守《營運守則》視作自動違反《銀行業條例》附表 7（或《銀行業條例》其他規定）所載的最低認可準則，申請人亦沒有提出會有此情況。 [...]

與不遵守法律規定的分別

3.60 [...]

3.61 [...]

3.62 第二，當某項法律規定適用時，通常的預期是會指明違反該規定會受到的制裁。然而，《銀行業條例》沒有提及《營運守則》，甚至訂明監管制裁的條文也是如此，而《營運守則》本身亦沒有指明若不遵守該守則會如何制裁。相反，申請人僅提到在有不遵守《營運守則》的情況下據稱金融管理專員可採取、並已於《銀行業條例》提及的一般監管制裁，包括根據《銀行業條例》第 22、24 及 25 條暫停或撤銷認可。⁹⁰

⁸⁶ 是次申請第 4.3.20 段。

⁸⁷ 是次申請第 4.3.21 段。

⁸⁸ 是次申請的附件 13；就索取資料的要求提供的答覆，機密附件 8。 [...]

⁸⁹ 是次申請第 4.3.19 段。

⁹⁰ 是次申請第 4.3.21 段。上文附註 61 已說明，金融管理專員亦提及根據《銀行業條例》可實行的更多監管制裁（金融管理專員的申述第 8 段）。

3.63 [...]

3.64 [...]

3.65 對於這一點，競委會收到以下意見：

- (a) 並非所有法律規定均附帶違反情況的制裁；⁹¹
- (b) 不應規定某項違反需要立刻或直接引致制裁出現，才認定其關乎法律規定，因為執法機構具有酌情權，可決定是否對違反情況採取任何執法行動；⁹²及
- (c) 認可機構須積極糾正違反《營運守則》，可說是超出多數法律規定的要求。⁹³

3.66 競委會不排除可能有法律規定是由或根據成文法則明確施加的，而在出現違反該規定後會採取與上述 3.60 至 3.64 段的情況類似的程序。不過其重點在於，前文的分析已顯示《營運守則》並非由或根據某成文法則而施加，在此情況下，不遵守《營運守則》的後果並不足以令《營運守則》成為《條例》的豁除中所指的法律規定。

3.67 競委會認為 (i) 與不遵守《營運守則》有關的程序中固有的靈活性；(ii) 事實上，《銀行業條例》及《營運守則》本身均沒有具體指明對不遵守《營運守則》所實施的制裁；及 (iii) [...], 這些因素均不利於證明《營運守則》屬於有關豁除所指的法律規定。

在《銀行業條例》下採取監管行動的情況

3.68 雖然監管行動的威脅或許如申請人所指，足以阻嚇認可機構違反《營運守則》的行為，⁹⁴[...] ⁹⁵

3.69 正如上文所述，競委會認同，金融管理專員就不遵守《營運守則》的情況可採取甚麼行動，完全屬於其酌情權範圍內的事宜。⁹⁶ 競委會亦認同，即使

⁹¹ 申請人補充意見第 6.2 段。申請人提及《公眾假期條例》（第 149 章），當中指雖然事實上沒有訂明違反該條例的制裁，但銀行仍受該條例約束，因此必須遵守。

⁹² 金融管理專員書面意見，附件第 3 頁；申請人補充意見第 6.2 段。

⁹³ 申請人補充意見第 7.3 及 7.4 段。

⁹⁴ 是次申請第 4.3.19 段。

⁹⁵ 2018 年 6 月 5 日就索取資料的要求提供的答覆第 1.58 段（機密）。

⁹⁶ 參見申請人補充意見第 7.7 至 7.9 段。

是由或根據成文法則施加法律規定的情況，執法機構仍可選擇不尋求（或從不尋求）已訂明的可判處罰則。⁹⁷

3.70 儘管如此，[...]，加上其他因素顯示遵守《營運守則》不屬於由或根據成文法則施加的規定，更不利於證明遵守《營運守則》符合法律規定豁除。

意見五：認可機構的自主能力

3.71 申請人指出，鑒於不遵守《營運守則》的後果，認可機構沒有自主能力，只能遵守《營運守則》，競委會認為這並不足以令遵守《營運守則》成為法律規定。

3.72 競委會知悉，金融管理專員認為遵守《營運守則》並非出於自願性質。⁹⁸ 然而，前文的分析顯示，遵守《營運守則》並不屬於有關豁除的意義所涵蓋的由或根據成文法則施加的規定。也就是說，對認可機構而言，假如的確出現自主能力或獨立判斷空間被消除，亦不會是由某法律規定所引致，而是監管方面以其他形式要求認可機構遵守《營運守則》的期望或壓力。競委會就此指出，其中一份申述的意見中表明，認可機構的自主能力或獨立判斷的空間，不是由於法律而被消除，而是基於金管局、銀行公會或存款公司公會對認可機構會遵守《營運守則》的期望。⁹⁹

3.73 正如上文第 3.13 段所述，當考慮關乎法律規定的豁除時，自主能力被消除必須是「由或根據」成文法則施加的法律規定所引致的結果，而非其他外在因素所致。

3.3 結論

3.74 由於上述各項理由，競委會的結論為：由始至今，認可機構並不是為遵守由《銀行業條例》或根據《銀行業條例》所施加的規定，而執行《營運守則》。

3.75 因此，競委會的決定為：《營運守則》不會由法律規定豁除或因為此類豁除而豁除於第一行為守則的適用範圍之外。

⁹⁷ 參見申請人補充意見第 6.2 段。

⁹⁸ 金融管理專員申述第 9 段。

⁹⁹ Daniel T. C. Lee 的申述第 6 頁。

4 現時的執法意向聲明

4.1 關於競委會就認可機構執行《營運守則》的做法所定下的執法意向，競委會有以下意見：

- (a) 根據競委會的《執法政策》，一般而言，競委會打算行使《條例》所賦予的酌情權，將其資源投放於會為在香港的競爭和消費者帶來最大的整體利益的案件之調查及執法工作上。¹⁰⁰ 競委會相信，其執法職能應針對明顯損害在香港的競爭及香港消費者的反競爭行為。¹⁰¹
- (b) 競委會明白，《營運守則》旨在透過訂明認可機構與客戶進行業務交往時應跟從的最低準則，促進良好的銀行經營手法，就如《營運守則》的原則、目標及具體建議中所表明。¹⁰²
- (c) 競委會亦知悉：
 - (i) 《營運守則》在編製時，已採納消費者委員會及其他公營機構的意見及獲得他們的支持，並得到金管局認可；¹⁰³
 - (ii) 競委會所收到的部分申述中，包括消費者委員會及金融管理專員提交的申述，特別指出《營運守則》及/或暫停生效條文背後有關保障消費者的理念。
- (d) 關於多項暫停生效條文，競委會認為：
 - (i) 禁止認可機構在某些指定情況下收取費用，相信能讓使用有關銀行服務的顧客免繳有關服務費用而令消費者受惠；¹⁰⁴
 - (ii) 設定顧客於某些情況下應支付的金額上限，只要是為了預防濫收費用或收取過高利率，相信會令有關銀行服務的消費者受惠；¹⁰⁵ 及

¹⁰⁰ 《執法政策》第 3.2 段。

¹⁰¹ 《執法政策》第 3.4 段。

¹⁰² 詳見上文第 2.6 至 2.10 段。

¹⁰³ 詳見上文第 2.17 至 2.18 段，以及消費者委員會申述第 4 至 6 段。

¹⁰⁴ 詳見上文第 2.12 至 2.13 段。

¹⁰⁵ 詳見上文第 2.14 段。

(iii) 設定顧客信用卡債務的上限，能預防消費者積累他們無法償還的債務（及於申請時未能確定的債務），消費者可因而受惠。¹⁰⁶

(e) 至於《營運守則》其他條文，很多都是建議認可機構在提供各種零售銀行服務時向客戶提供特定的資料，此舉確保客戶能獲取適當資訊及貨比三家，消費者可從中受惠。

4.2 根據以上所有考慮因素，就現行的《營運守則》而言，包括認可機構執行《營運守則》的情況，競委會現時並不打算採取調查或執法行動。

4.3 就這項聲明而言：

(a) 調查包括根據《條例》第 3 部行使調查權力；

(b) 執法行動包括根據《條例》第 4 部行使執法權力，或根據《條例》第 6 部在競爭事務審裁處展開法律程序。

4.4 競委會現時作出此執法意向聲明，是基於作出該決定當時所收到的資料。有關執法意向並不適用於在是次申請中未有全面披露的反競爭行為。《營運守則》日後如有任何修改，競委會執法意向的立場將視乎有關修訂而定。如第 4.1 段的考慮因素對有關修訂亦適用，按競委會現時的觀點，其執法意向的立場不大可能因有關修訂而改變。

4.5 競委會一般會保留重新審視其執法意向的權利。如競委會對執法意向的立場有變，在展開任何調查或執法行動前，競委會除了會就立場轉變事宜，向有關行業協會（即銀行公會及存款公司公會）及金管局發出合理的通知，亦會向申請人發出有關通知。

4.6 為清楚起見，發出此執法意向聲明的做法，不應被理解為競委會的結論是認可機構因執行《營運守則》而曾經或仍繼續違反第一行為守則。由於上文中解釋的理由，競委會並沒有就此作出定論。¹⁰⁷

4.7 最後，本陳述書只適用於現行《營運守則》中指明的情況，並不表示競委會對類似的行業守則或任何其他行為的執法意向。

¹⁰⁶ 詳見上文第 2.15 段。

¹⁰⁷ 詳見上文第 3.6 段。