

國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所

碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Studies

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

從英國制度檢視我國金融消費爭議處理制度

The Research on Financial Services Dispute Settlement

Scheme



鄭惠敏

Hui-Ming Cheng

指導教授：曾宛如 博士

Advisor: Wang-Ruu Tzeng, Ph.D.

中華民國 100 年 1 月

January, 2011

誌謝

終於在經過兩年半的努力後，將仍不夠成熟的論文完成，這等漫長且僅能獨自承擔的寫作歷程，應是此生的第一次，或許也會是最後一次。

能夠完成這份論文，最先要感謝的人，就是指導教授曾宛如老師。與曾老師的緣分其實起於大學時代，老師到國企系教授民法概要的必修課，或許老師已不記得在黑壓壓學生群中的我，但當年，這樣一位學養豐富、口才伶俐清晰、反應聰明幽默的年輕女老師，早已讓我留下深刻印象，這也是進入科法所並修習老師的相關課程後，想要投入老師門下的重要原因之一。自曾老師答應收我為指導學生後，身為一個白天工作晚上才能寫論文的學生，雖然我多次試著努力加快論文進度，但往往囿於工作羈絆，及對論文內容思慮不周等種種因素，不斷延後對老師承諾的完成期限。然而，曾老師始終非常體諒與細心地給予我諸多的指導與鼓勵，才讓我得以繼續在完成論文的道路 上向前邁進。

同時，也要感謝口試委員林國全老師及黃銘傑老師在嚴寒中撥冗出席指導，並於口試時提出許多寶貴的意見分享與建議事項，讓我對本文討論議題得以進一步思考與成長，著實獲益良多。

再來要謝謝科法所 R95 的所有同學們。非常開心能在人生最後的求學階段，認識這麼可愛的一群人，本班的同學來自不同背景，各具不同專業，亦分屬不同年齡層，但同班以來相處非常愉快，一同在課業與生活中經歷及創造出許多屬於我們的 R95 障礙，並度過非常多快樂的時光。尤其在我已經回到職場沒有在學校修課，還有最後準備論文研討會跟口試期間，仰賴裴醫師、岳賢、岳都、育賢、阿凱、季陽的熱心相助與熱情參與，才得以免到校即可順利解決諸多事宜；還有不斷接受提問，分享論文過來人經驗的光爺、馥嘉；一直幫我加油打氣的姿瑢、宜萱、斐琪、晏慈；本學期一起努力拼論文的戰友思齊、鈞豪；以及其他已經在各領域發光發熱，很久才見得到一次面的李

大哥俊欣、李董振戎、王醫師暉智、楊大人忠霖、邱大人士賓、黃大人士瑋、林大人姿秀、善玲、秀華、崇菱、義明、光賢等同學。謝謝大家帶給我在科法所的美好回憶。

當然，也要感謝讓我能有兩年留職停薪時間，支持我專心修習科法所課程的文瑛姐，及工作因此加重的工作夥伴衛華、麗惠跟安嫻，妳們辛苦了。還有因工作結識而成為好友的菁芬、慧娟、康云、馥薇、世明，也謝謝妳們一直不斷地幫我加油打氣。

最後，謝謝從國中以來就像親姊妹般的毓真、乃方、惠萍、琇妍，還有多年老同學安安，有妳們一路以來的陪伴、支持與安慰，我才能堅強地努力到今天，並且擁有繼續面對未來挑戰的勇氣。

最後的最後，謹將本文獻給我的父母。妳們的女兒研究所真的畢業了！



2011.2.10 記於台北

摘要

近年隨著經濟發展，各類金融市場交易活動也日益頻繁。針對各類金融交易衍生之爭議，除透過耗費勞力時間費用之訴訟途徑解決外，如何因應金融爭議之特性，建置一迅速、簡便、公正、獨立、專業的訴訟外處理機制，亦是金融市場健全發展之重要輔助措施。

我國目前之金融消費爭議處理機制，消費者需按往來機構之類別，分別向銀行業、證券期貨業及保險業之不同申訴管道提出。而各業別之爭議處理管道不一，各管道之法源依據、處理流程及拘束力等均有差異，對消費者爭議解決之協助程度亦可能有別。

而英國為解決消費者與金融機構間之爭議，依據「2000 年金融服務與市場法」(the Financial Services and Markets Act 2000，以下簡稱 FSMA 2000) 設立英國金融服務評議人機制 (Financial Ombudsman Service，以下簡稱 FOS)，以獨立於金融主管機關之專家身分，協助解決相關金融消費爭議，提供消費者訴訟外爭議解決機制之選擇。

本文透過對英國 FOS 機制之組織架構、運作模式、處理範圍、功能及執行成效等方面加以分析，及就我國相關處理機制之運作及成效等加以研究，並檢討我國現行運作所遭遇之問題。從而比較我國相關金融消費爭議處理機制與英國制度之異同，以探討在我國現行金融環境及法規制度下，FOS 制度引進我國之必要性及可行性，並研提將我國現行之金融消費爭議處理機制整合為類似 FOS 制度，即設立整合式專責爭議處理機構之可能方式。最後，本文提出對我國金融消費爭議處理機制未來可行之調整方向，其中包含短期與長期之建議，以期更即時有效地改善我國現行之處理機制，並提供我國金融主管機關未來研訂政策之參考。

關鍵字：金融消費爭議、爭議處理機制、訴訟外爭議解決、英國金融服務評議人、金融服務與市場法

ABSTRACT

The disputes between financial institutions and consumers are different from other kinds of disputes. How to settle the financial service disputes in a quick, simple, fair and independent way is the important supporting measures for the sound development of the financial market.

In our country, the financial service disputes are settled depending on its financial industries, so that the consumers should claim their complaints to different organizations. However, the outcomes of the disputes vary because of the different bases of establishment, the type of organization, the procedure, and the enforcement of those organizations. In UK, the Financial Ombudsman Service, FOS, was set up by the Financial Services and Markets Act 2000, FSMA 2000, as an independent public body to help settle individual disputes between consumers and businesses providing financial services.

Therefore, this thesis focuses on the research and comparison of the function, procedure, responsibility and outcomes of the financial services disputes of the FOS in UK and the dispute settlement schemes in our country. This thesis intends to find out the problems of our dispute settlement schemes and the possible ways to establish such kind of integrated dispute settlement organization of UK. Based on the above analysis, the thesis proposes the short-term and long-term suggestions to effectively improve the financial services dispute settlement scheme in our country.

Keywords : *financial service disputes, dispute settlement scheme, Ombudsman, Financial Ombudsman Service (FOS), the Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA 2000)*

目錄

口試委員會審定書

誌謝.....	.i
中文摘要.....	.iii
英文摘要.....	.iv
第一章 緒論.....	.1
第一節 研究動機及目的.....	.1
第二節 研究範圍及方法.....	.2
第三節 研究架構.....	.2
第四節 名詞定義.....	.3
第二章 英國金融消費爭議處理制度之介紹.....	.5
第一節 FOS 建立前之制度.....	.5
第一項 各金融產業處理制度之介紹.....	.5
第一款 保險評議人機制.....	.5
第二款 銀行評議人機制.....	.6
第三款 建築會社評議人機制.....	.6
第四款 投資經營管理組織評議人機制.....	.7
第五款 其他.....	.8
第二項 面臨問題.....	.9
第一款 管轄範圍難辨.....	.9
第二款 獨立性低.....	.10
第三款 可信賴性低.....	.10
第三項 制度調整之方向.....	.10
第一款 跨業整合式機制.....	.10
第二款 專責之專業獨立機構.....	.10
第二節 FOS 之運作.....	.11
第一項 設立依據及目標.....	.11
第一款 法令依據.....	.11
第一目 2000 年金融服務與市場法(FSMA 2000)11
第二目 2006 年消費者信用法(CCA 2006)11
第二款 設立目標.....	.11
第一目 公平.....	.12
第二目 合理.....	.12
第三目 迅速.....	.12

第四目 非正式.....	12
第二項 組織架構.....	12
第一款 董事會.....	13
第一目 董事選派方式.....	13
第二目 董事職權.....	13
第三目 所屬委員會及其職權.....	13
第二款 消費者諮詢部門.....	14
第三款 案件處理部門.....	15
第四款 評議人小組.....	15
第五款 組織成員人數.....	15
第三項 資金.....	15
第一款 法令依據.....	15
第二款 資金來源.....	15
第一目 年費.....	16
第二目 案件審理費.....	16
第三目 捐助.....	17
第四項 受理範圍.....	17
第一款 可受理之金融機構及業務範圍.....	17
第二款 可受理之案件類型.....	18
第一目 強制性管轄案件.....	18
第二目 消費者信用管轄案件.....	20
第三目 自願性管轄案件.....	21
第五項 運作模式.....	22
第一款 申訴流程.....	22
第一目 申訴提出要件.....	22
第二目 申訴流程.....	23
第三目 申訴結果.....	25
第四目 申訴處理時程.....	25
第二款 各運作階段參與成員.....	25
第一目 裁決人.....	25
第二目 評議人.....	26
第三目 獨立評鑑人.....	27
第三節 FOS 之執行成效.....	28
第一項 執行成果分析.....	28
第一款 案件量.....	28
第一目 諮詢及申訴案件量.....	28
第二目 裁決人處理案件量.....	28
第三目 已結案案件量.....	28

第二款 申訴趨勢.....	29
第一目 進件管道.....	29
第二目 申訴行業別.....	30
第三目 申訴金融產品別.....	30
第二項 執行成果之效率度.....	32
第一款 案件處理時間.....	32
第一目 個案平均處理時間.....	32
第二目 每周平均處理案件數.....	33
第二款 案件處理成本.....	33
第三項 執行成果之滿意度.....	33
第一款 消費者對 FOS 之評價.....	33
第二款 金融機構對 FOS 之評價.....	34
第三款 FOS 服務被申訴情形.....	34
第四款 申訴處理結果對消費者評價之影響.....	35
第四節 FOS 機制執行情形之檢討.....	36
第一項 FOS 決定之一致性及可預測性.....	36
第二項 FOS 決定之透明度及可信賴性.....	36
第三項 FOS 機制內之複審制度.....	37
第四項 FOS 之收費方式及組織架構.....	38
第五項 FOS 機制對消費者之可及度.....	39
第三章 我國金融消費爭議處理制度之介紹.....	41
第一節 金融相關組織.....	41
第一項 銀行業.....	41
第一款 產業公會.....	41
第一目 受理範圍.....	42
第二目 申訴方式及流程.....	43
第三目 拘束力.....	44
第二款 受理情形統計.....	45
第二項 證券期貨業.....	46
第一款 產業公會.....	46
第一目 證券商公會.....	46
第二目 投顧投信公會.....	46
第三目 期貨商公會.....	48
第二款 公益組織.....	50
第一目 受理範圍.....	50
第二目 申訴方式及流程.....	52
第三目 拘束力.....	53

第四目 受理情形統計.....	54
第三項 保險業.....	54
第一款 產業公會.....	54
第一目 產險公會.....	54
第二目 壽險公會.....	55
第二款 公益組織.....	56
第一目 受理範圍.....	56
第二目 申訴方式及流程.....	57
第三目 拘束力.....	58
第四目 受理情形統計.....	58
第二節 行政機關.....	59
第一項 金融主管機關.....	59
第二項 消費者保護主管機關.....	60
第一款 地方政府消費者服務中心.....	61
第二款 地方政府消費者保護官.....	61
第三款 消費爭議調解委員會.....	62
第四款 受理情形統計.....	63
第三項 其他行政機關--公平交易委員會.....	64
第一款 受理範圍.....	64
第二款 受理方式及流程.....	65
第三款 拘束力.....	66
第四款 受理情形統計.....	66
第三節 消費者保護團體.....	67
第一項 法源依據.....	67
第二項 申訴方式及流程.....	67
第三項 拘束力.....	68
第四項 受理情形統計.....	68
第四節 小結.....	69
 第四章 我國近年重大金融消費爭議案件之分析.....	71
第一節 近年重大金融消費爭議.....	71
第一項 卡債問題.....	71
第一款 爭議緣由.....	71
第二款 爭議處理方式及過程.....	73
第三款 爭議受理情形及處理結果.....	75
第二項 連動債問題.....	76
第一款 爭議緣由.....	76
第二款 爭議處理方式及過程.....	78

第三款 爭議受理情形及處理結果.....	79
第二節 我國近年爭議案件之主要成因分析.....	81
第一項 利息或收費不合理.....	81
第二項 金融機構資訊揭露不足或錯誤.....	81
第三項 消費者對金融商品認知不足.....	82
第四項 金融業者過度以業績為導向.....	83
第五項 爭議雙方對爭議解決方案無法合致.....	83
第六項 小結.....	84
第三節 我國近年爭議案件處理所面臨問題之分析.....	85
第一項 消費者重複投訴造成處理資源浪費.....	85
第二項 消費者對行政機關權責範圍之認知錯誤.....	85
第三項 消費者對行政機關及金融同業組織之信任度不足.....	86
第四項 金融同業組織之拘束力不足.....	86
第五項 金融業者對金融消費爭議之處理態度消極.....	87
第六項 金融消費爭議案件處理效率及滿意度偏低.....	87
第七項 小結.....	88
第五章 我國金融消費爭議處理機制改革方向之分析.....	89
第一節 我國與英國金融背景之異同分析.....	89
第一項 金融監理架構.....	89
第一款 監理機關之設立依據.....	90
第二款 監理範圍之認定標準.....	90
第三款 監理機關之最高決策單位.....	91
第四款 監理機關之組織架構及經費來源.....	92
第二項 爭議處理機制架構.....	93
第一款 爭議處理機構之類型.....	93
第二款 爭議處理機構之人員.....	93
第三款 爭議處理機構之經費來源.....	94
第四款 爭議處理結果之拘束力.....	94
第五款 爭議處理結果之複審機制.....	95
第六款 爭議處理機構與金融監理機關之關係.....	95
第二節 我國建立整合式專責爭議處理機構之可行性分析.....	98
第一項 法制面.....	98
第一款 增修現行法規.....	98
第二款 研訂新法規.....	100
第二項 執行面.....	101
第一款 整合現有爭議處理機構.....	101
第二款 新設爭議處理機構.....	103

第三項 小結.....	103
第三節 我國建立整合式專責爭議處理機構之必要性分析.....	105
第一項 整合式機構之優點.....	105
第一款 消費者求助容易.....	105
第二款 同類商品有相同處理標準.....	105
第三款 資源整合及處理效率提升.....	106
第四款 爭議處理機構可信度及金融監理機關中立性之提升.....	107
第二項 整合式機制可能面臨問題.....	107
第一款 僅形式整合對實質處理效率提升有限.....	107
第二款 專業處理人才招聘不易.....	108
第三款 信賴度之建立不易.....	109
第四節 替代整合式專責爭議處理機構之建議方案.....	110
第一項 各業別分別整合為單一處理機構.....	110
第一款 銀行業.....	110
第二款 證券期貨業.....	111
第三款 保險業.....	111
第二項 以金融商品別區分受理機構並建立轉介機制及合作平台.....	112
第一款 爭議處理分工原則.....	112
第二款 案件轉介機制.....	113
第三款 跨業合作平台.....	114
第三項 提升爭議處理結果之拘束力及公信力.....	114
第一款 爭議處理結果之拘束力.....	114
第二款 爭議處理機構之公信力.....	115
第三款 爭議處理品質監督機制.....	116
第四項 建立合理經費來源.....	116
第五項 建立爭議案件回饋機制.....	118
第一款 對金融機構監理方面.....	118
第二款 對消費者教育方面.....	119
第五節 我國近期金融消費爭議處理機制改革之分析與建議.....	120
第一項 我國近期改革方向.....	120
第一款 設立金融消費爭議處理機構.....	120
第二款 建立以公平合理為處理原則之爭議處理機制.....	121
第三款 爭議處理結果之效力.....	122
第二項 我國近期改革方向之分析與建議.....	123
第一款 爭議處理程序及案件量負擔.....	123
第一目 未建立諮詢及申訴功能.....	124
第二目 未建立評議前之處理程序.....	125
第三目 評議案件量與處理時程.....	125

第二款 處理結果之成立與效力.....	126
第一目 處理結果之成立.....	127
第二目 處理結果之效力.....	128
第三款 資金來源.....	129
第一目 年費收取標準.....	130
第二目 評議費用之收取標準與分攤原則.....	130
第四款 其他輔助機制之建立.....	131
第一目 爭議處理品質監督機制.....	131
第二目 爭議案件回饋機制.....	132
第六節 小結.....	133
第六章 結論與建議.....	135
第一節 結論.....	135
第一項 獨立專業之金融消費爭議處理機構.....	135
第二項 有效率之分階段處理程序.....	136
第三項 有拘束力之處理結果.....	137
第四項 有效之監督機制.....	137
第五項 實現迅速合理之設立目標.....	137
第二節 建議.....	139
第一項 短期以替代措施強化現行機制.....	139
第二項 長期以整合式單一處理機構為目標.....	142
參考文獻.....	145

表目錄

表 1：英國金融服務業之評議人及爭議處理機制.....	8
表 2：英國 FOS 近年諮詢及申訴案件量.....	28
表 3：英國 FOS 近年裁決人新受理案件量.....	28
表 4：英國 FOS 近年已結案案件量.....	29
表 5：英國 FOS 近年申訴業別分布情形.....	30
表 6：英國 FOS 近年銀行及信用業申訴情形.....	31
表 7：英國 FOS 近年投資及退休金申訴情形.....	31
表 8：英國 FOS 近年保險申訴情形.....	32
表 9：英國 FOS 近年案件平均處理時間.....	32
表 10：英國 FOS 近年每位裁決人每周平均處理案件量.....	33
表 11：英國 FOS 近年每件案件之單位處理成本.....	33
表 12：2009/10 年間消費者對英國 FOS 服務之評價結果.....	34
表 13：2009/10 年間金融機構對英國 FOS 服務之評價結果.....	34
表 14：中華民國銀行商業同業公會全國聯合會歷年受理案件情形.....	45
表 15：財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心歷年受理案件情形.....	54
表 16：財團法人保險發展事業中心歷年受理案件情形.....	58
表 17：近三年消費者保護法爭議處理程序受理之金融保險類案件情形.....	63
表 18：行政院公平交易委員會歷年受理案件情形.....	66
表 19：財團法人消費者文教基金會歷年受理之金融類案件情形.....	68

第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

近年隨著經濟發展，各類金融市場交易活動也日益頻繁，創新的金融商品雖能更貼近各類消費者之個別需求，但也使得消費者需要具備更多金融知識，始能從複雜的商品中作出最適合的選擇。然我國消費者的金融知識並未因教育普及而有效的提升，如前兩年發生的卡債問題，起因之一即係消費者不瞭解各金融產品之性質及欠缺正確的理財理債觀念，而導致負擔過度的債務，衍生諸多金融與社會問題。此外，也因消費者對於各類金融商品未有正確認知，加以金融機構從業人員為爭取業績，常未充分告知消費者正確資訊，致與消費者產生諸多糾紛，如近兩年之連動債銷售爭議即為著例。

針對各類金融交易衍生之爭議除透過耗費勞力時間費用之訴訟途徑解決外，如何因應金融爭議之特性，建置一迅速、簡便、公正、獨立、專業的訴訟外解決機制，亦是金融市場健全發展之重要輔助措施。由於金融消費爭議可能涉及私法契約自治範疇，亦可能涉及違反金融相關法令而須公權力介入，爰我國目前之金融消費爭議，於消費者與系爭金融業者無法獲致解決共識時，消費者或向金融主管機關、消費者保護主管機關，或透過民間之金融同業公會或消費者保護團體等申訴、協調，甚或多方重複投訴，造成資源浪費及金融業者疲於應付。而且消費者對於主管機關或於私法自治案件有過度之期待，或於公權力介入案件又不具完全信任，亦使得我國金融主管機關在日常金融監理時，雖已投入相當多人力與資源在處理消費者申訴案件，卻仍常無法讓消費者與金融機構獲得滿意的處理結果。

英國為解決消費者與金融機構間之爭議，依據「2000 年金融服務與市場法」(the Financial Services and Markets Act 2000，以下簡稱 FSMA 2000) 授權設立 Financial Ombudsman Service (以下簡稱 FOS)，以獨立於金融主管機關之專家身分，協助解決相關金融消費爭議，提供消費者訴訟外爭議解決機制

之選擇。目前每年 FOS 處理約 90 萬件諮詢(enquiry)以及 16 萬件金融糾紛。是以，本文擬從英國 FOS 之組織架構、運作模式、處理範圍、功能及執行成效等方面，探討在我國現行金融環境及法規制度下，FOS 制度引進我國之必要性及可行性為何，以及將我國現行政府與民間的金融消費爭議處理機制整合為類似 FOS 制度之可能方式，以提供我國金融主管機關未來政策決定之參考。

第二節 研究範圍及方法

於研究範圍之界定上，本研究主要探討者為英國獨立於金融主管機關以及金融同業組織外，專責處理金融消費爭議之 FOS 制度，因此，各金融機構內部消費爭議處理、司法途徑或仲裁機制等非屬本研究之範圍。此外，我國目前於司法及仲裁機制外，消費者主要採取之金融消費爭議處理管道，包括：金融同業相關組織（如各產業公會、投資人保護中心及保險發展中心）、金融主管機關或消費者保護主管機關等行政機關及消費者保護團體等途徑。爰本文亦會先就我國該等處理機制之運作及成效等加以討論，並檢討其運作上遭遇之問題，進而比較我國在現行之金融環境與法規制度下，相關金融消費爭議處理機制與英國制度之異同，並探討我國引進英國 FOS 制度之必要性及可行性，以及我國金融消費爭議處理機制未來可行之改善方向。

本研究主要採用之研究方法係一般文獻探討分析，主要蒐集英國關於 FOS 制度之相關法規資料，說明英國 FSMA 所設置 FOS 之立法背景與目的、FOS 之職權及金融消費爭議處理之機制及程序等。之後並將蒐集相關文獻報告，研析英國 FOS 制度之實行成效，作為建構我國相關機制之參考。

第三節 研究架構

第一章 「緒論」說明本文之研究動機與目的、研究範圍與方法、論文架構。第二章「英國金融消費爭議處理制度之介紹」說明英國 FOS 制度之產生背景、法令依據、組織架構與其運作模式，及公評人制度實施迄今，相關執

行成效及學者等對此制度之檢討。第三章「我國金融消費爭議處理制度之介紹」說明我國目前處理銀行、證券期貨、保險交易所生金融消費爭議處理之機制、運作模式及運作成果。第四章「我國近年重大金融消費爭議案件之分析」說明我國近年發生之重大金融消費爭議與處理過程，及其主要成因與處理爭議所面臨問題之分析。第五章「我國金融消費爭議處理機制改革方向之分析」說明比較英國與我國相關機制之異同，以瞭解英國此種一元化處理機制在我國是否有建立之可行性與必要性，並進而提出本研究對我國金融消費爭議處理機制之建議方案。第六章「結論」。

第四節 名詞定義

本文所稱「金融消費爭議」包括，消費者與金融機構往來之一切交易（如：銀行存放款、匯款、保險產品、證券、基金、信託及期貨等）所生爭議，亦包括消費者因「投資活動」與金融機構發生之爭議。其範圍大於消費者保護法所適用之「消費關係」。

本文所稱「金融評議人」（或評議人，Financial Ombudsman）係指，可受理消費者對金融機構申訴，並有調查權限，及對該等爭議有決定權之機構或個人。此一定義較「Ombudsman」一字之原始定義係指受理民眾對行政機關或公務員違法失職侵害人民權利之申訴及進行調查之人員，有所區別¹。

另在 FOS 制度中，第二階段處理申訴、進行調解、於調解不成時作出第一次決定（decision）之人稱為 Adjudicator，第三階段始由評議人處理並作出第二次決定（decision）。為求用語之一致性，並表達該用語之意涵，本文將 Adjudicator 稱為「裁決人」，裁決人作成之決定稱為「初審決定」，而評議人作成之決定則稱為「決定」或「最終決定」（final decision）。

¹ 參酌恆業法律事務所，研擬整合「金融消費者保護法」相關法令之可行性評估，金管會 2008 年度委託研究計畫報告書，2008 年 12 月，第 6 頁，對金融公評人之定義。



第二章 英國金融消費爭議處理制度之介紹

第一節 FOS 建立前之制度

第一項 各金融產業處理制度之介紹

自 1980 年代起，英國金融服務業開始就金融消費爭議設立爭端解決機制，並普遍運用「評議人（ombudsman）機制」，其主因為評議人機制係一迅速、費用低廉之糾紛解決機制，可提供消費者法院訴訟外之另一申訴管道。當產業內部申訴程序失敗或消費者不滿意申訴結果時，消費者即得向評議人提出申訴。故英國金融服務產業自 1981 年由數家保險公司設立保險評議人機制（the Insurance Ombudsman Bureau）起至 2001 年間，成立多個評議人機制，其並有不同法定基礎及運作方式。

各產業評議人機制之設立依據各有不同，有些為產業間自律性設立，如銀行評議人（The Banking Ombudsman）以法人組織及契約規範為基礎；有些則為法律強制規定該產業須設置評議人機制，如建築會社評議人（the building societies Ombudsman）。茲就英國金融服務業所成立之評議人機制簡介如下。

第一款 保險評議人機制（the Insurance Ombudsman Bureau, IOB）

1981 年英國數家保險公司率先成立保險評議人機制（the Insurance Ombudsman Bureau, IOB）²。該機制係一自律性之消費爭議解決措施，其管轄範圍僅侷限於加入該機制之保險公司，且 IOB 之資金由成員公司提供。評議人則由公益及消費者代表與成員公司代表組成之委員會所遴選，遴選出之評議人可獨立行使其權限。

該評議人之職權為接受消費者申訴、爭議解決，及於成員公司政策影響消費者權益時，提出處置措施等。保險評議人機制之特徵，除消費者無須支付申訴費用外，在於保險評議人可要求成員公司向消費者支付 10 萬英鎊以下

² 馮聖中，論金融服務與消費者保護之法律問題，南台科技大學財經法律研究所碩士論文，2007 年，第 112 頁。

之賠償金，且裁決之拘束力僅及於成員公司，至消費者仍保有訴訟上之權利³。此一運作模式乃係後續成立之 ombudsman 機制之參考典範。

第二款 銀行評議人機制 (The Banking Ombudsman Scheme)

銀行評議人機制(The Banking Ombudsman Scheme)⁴乃由數家銀行於 1986 年成立，與保險評議人機制相同，為銀行業自律性成立者，故亦僅有加入該機制之銀行始受拘束。其後於 1991 年雖實施「銀行實務規則」(the Code of Banking Practice 1991)，並促使 39 家銀行加入銀行評議人機制，但該規則僅規定銀行應加入該機制，並無規定如未加入時之相對處置。

前開銀行評議人機制係採私人無限公司 (private unlimited company) 之組織型態，即成立銀行評議人公司 (the Office of Banking Ombudsman)。公司內設有董事會及評議人委員會；其董事會成員係由加入該機制之銀行代表擔任，至評議人委員會則由五名獨立代表及三名銀行代表所組成，目的在確保評議人之獨立性。

銀行評議人於申訴案件中係扮演裁判 (counselor) 角色，除受理、調查及解決消費者申訴外，亦會促使銀行遵守良好的銀行規範，可有效提升銀行業服務水準。惟申訴案若涉及銀行之商業判斷事項，如借貸核准、擔保品價值之評估、利率調整等，則評議人無權涉入。此外，若銀行不接受評議人所作建議時，評議人得依其權限作出強制性裁決，並得要求銀行支付十萬英鎊以下之賠償金。然該裁決之拘束力並不及於消費者，消費者如不滿仍得向法院提出訴訟。

第三款 建築會社評議人機制 (the building societies Ombudsman Scheme)

建築會社鑑於先前評議人機制均屬自律性，且不具有任何法律上強制性，會員可各自決定是否加入，使得各該機制成效有限，故建築會社乃以法律強制規定設立評議人機制。

³ 整理自 Financial Services Authority Consultation paper 4 'Consumer complaints' (October 1997) (<http://www.fsa.gov.uk/pubs/cp/cp04.pdf>)。

⁴ 馮聖中，前揭註 2，第 112-115 頁；FSA，前揭註 3。

建築會社評議人機制係依據「1986 年建築會社法（the Building Societies Act 1986）」規定，於 1987 年 7 月 1 日成立，各建築會社均須加入，未加入者將被處以 1,000 英鎊之罰鍰⁵。

另依據「建築會社法」規定，評議人機制須由一獨立且符合該法規範之組織所掌管，爰建築會社公會乃設立建築會社評議人有限公司（the Building Societies Ombudsman Co. Ltd.）。並由建築會社代表組成該公司董事會，且為確保及維持各評議人之獨立性，公司內亦設有由四名消費者或公益團體代表，與三名產業代表所組成之評議人委員會，用以執行該機制與任命評議人。

建築會社評議人主要係受理消費者對於建築會社及其關連機構間，所涉及之侵害消費者權益、不公平待遇、管理不善情況，只要已先向建築會社提出申訴，但卻未獲得妥善結果之案件，均得向評議人提出申訴。建築會社須遵守評議人所作之裁決，且評議人有權要求相關當事人提出文件、資訊，並得裁決建築會社支付 10 萬英鎊以下之損害賠償。

第四款 投資經營管理組織評議人機制（The Investment Management Regulatory Organization Investment Ombudsman Scheme）

投資評議人機制源自「1986 年金融服務法（the Financial Services Act 1986）」要求證券投資管理委員會設立保護投資人之申訴機制，故投資經營管理組織（Investment Management Regulatory Organization, IMRO）乃據此成立投資評議人機制⁶。然因「1986 年金融服務法」對此機制之設計、營運方式、組織架構等均無明文規定，僅具宣示效力，非如前述建築會社評議人機制具法律強制性，故投資經營管理組織之成員公司乃係基於契約上之約束力，而遵守該評議人機制，實屬自律性機制。此外，該機制並未設置評議人委員會，其評議人乃直接由投資經營管理組織理事會選任，與前述機制亦有所不同。

另投資評議人之處理程序，嚴格區分為裁決（adjudication）及調解

⁵ 馮聖中，前揭註 2，第 115-116 頁；FSA，前揭註 3。

⁶ 馮聖中，前揭註 2，第 116-117 頁；FSA，前揭註 3。

(conciliation) 程序。在調解程序上，評議人並非僅進行文件資料之書面審理，亦會採用訪談等方式來訊問相關當事人。若調解未能達成時，才會進入裁決程序，由評議人及專業律師所組成之小組進行裁決，並可作出 10 萬英鎊以下賠償金之裁決，且該裁決拘束力亦僅及於投資經營管理組織之成員公司。此外，評議人亦會要求企業遵守特定準則規範，如：說明義務及相關資訊揭露，以減少未來可能之爭議，爰投資評議人亦具有促使產業提升服務水準之功能。

第五款 其他

除上述之評議人機制外，1980 至 1990 年代英國金融服務業所設立之評議人機制及相關消費爭議解決機制 (arbitration schemes)，主要尚有個人投資管理局評議人機制 (Personal Investment Authority Ombudsman Scheme)、個人保險仲裁服務 (Personal Insurance Arbitration Service)、證券及期貨管理局申訴與仲裁機制 (Securities and Futures Authority Complaints Bureau and Arbitration Scheme)，及金融服務管理局直接監管部門及獨立調查員 (Financial Service Authority Direct Regulation Unit and Independent Investigator) 等，皆可協助各該產業之消費者解決相關金融消費爭議。

茲將英國過去八個主要金融服務業之評議人及爭議處理機制⁷，彙整如下

表 1。

爭議處理機制	所涉及之金融服務業
保險評議人機制 (The Insurance Ombudsman)	保險公司及其相關代理人(Insurance companies and their tied agents)
銀行評議人機制 (The Banking Ombudsman)	銀行(banks)。
建築會社評議人機制 (The Building Societies Ombudsman)	建築會社(Building societies)。
投資經營管理組織評議人機制 (The Investment Ombudsman)	1. 投資經營管理組織 (Investment Management Regulatory Organization, IMRO) 轄管之公司。

⁷ FSA，前揭註 3。

爭議處理機制	所涉及之金融服務業
	2. 主要處理投資管理業務(Investment management)。
個人投資管理局評議人機制 (The PIA Ombudsman Bureau)	1. 個人投資管理局(Personal Investment Authority ,PIA)轄管之公司。 2. 主要為辦理零售投資業務者(Retail investment business)。
個人保險仲裁服務 (The Personal Insurance Arbitration Service)	保險公司(Insurance companies)
證券及期貨管理局申訴與仲裁機制 (The SFA Complaints Bureau and Arbitration Service)	1. 證券及期貨管理局(The Securities and Futures Authority ,SFA)轄管之公司。 2. 主要為辦理證券及衍生性商品者(Securities and derivatives business)。
金融服務管理局直接監管部門及獨立調查員 (The FSA Direct Regulation Unit and Independent Investigator)	1. 金融服務管理局(Financial Service Authority ,FSA)轄管之公司。此指屬原證券及投資局(Securities and Investments Board, SIB)管理者。 2. 主要為辦理投資業務者(Investment business)。

第二項 面臨問題

評議人機制被廣泛運用於英國之金融服務產業，各類金融服務申訴機制之成立，雖代表消費者權益受到重視及保護，但為數眾多之申訴機制，卻易造成各機制管轄界限重疊，而使消費者混亂。此外，在金融商品多樣化發展下，金融商品無法輕易判定屬何申訴機制所管轄。又評議人機制運作上，其獨立性、管轄範圍、資金自主性、裁決可信賴性等亦存有爭議，而造成該等機制無法發揮功效⁸。

第一款 管轄範圍難辨

評議人機制廣泛運用於金融服務產業上，確實提升消費者權益保障與促進產業服務水準升級。然不同產業類別有其不同申訴處理機制與體系，致消

⁸ 馮聖中，前揭註2，第118-119頁；恆業法律事務所，前揭註1，第8頁。

費者必須先行判別申訴案件屬於何種產業類別，才可知悉究竟應向何申訴機制提出申訴。惟在金融產品多樣化之發展下，產品結構之複雜性、專業性提高，要求消費者對於金融產品作出明確分辨實有困難，致消費者無法輕易地判斷其案件屬何申訴機構所管轄，進而即時向正確申訴機構提出申訴。

第二款 獨立性低

評議人機制之營運資金，大多數仰賴加入成員之費用徵收或相關規費。若無強制性之規範（如契約或法律），易因資金不足而致申訴機制運作困難。另評議人之遴選，主要是由個別評議人委員會所為，惟委員會亦有金融機構成員代表，亦可能間接影響評議人之獨立性地位。

第三款 可信賴性低

評議人機制係由評議人委員會就評議人之裁決把關，且評議人裁決依據不受限於法律條文，與一般法院審判乃遵循法律規範及審判制度，由法官作出公正裁決不同。故容易引發外界對於裁決結果之質疑，影響裁決之可信賴性，進而使得其爭議解決功能受到侷限。

第三項 制度調整之方向

第一款 跨業整合式機制

因各業別分散之評議人機制於運作上有管轄範圍難以判斷等問題，爰將前開金融相關產業之評議人機制整合，朝建構跨業整合之評議人機制方向發展，始有利因金融服務產生爭議之消費者，得以更容易且迅速地取得評議人申訴服務。

第二款 專責之專業獨立機構

原各金融產業之評議人機制，因獨立性及強制性不足，難以處理非機制成員之爭議，且其裁決之可信賴度不足，致難以發揮評議人機制之成效。爰建立一具有獨立性及專業性之評議人機構，專責處理消費者與金融服務業者間之爭議，始能提供消費者一有效之訴訟外爭端解決機制。

第二節 FOS 之運作

第一項 設立依據及目標

第一款 法令依據

為解決個別消費者與提供金融服務機構間之爭議，英國成立了一獨立、非官方的英國金融服務評議人機制（Financial Ombudsman Service，以下簡稱 FOS）。並依據「2000 年金融服務與市場法」(the Financial Services and Markets Act 2000，以下簡稱 FSMA 2000) ss.225-234 及「2006 消費者信用法」(the Consumer Credit Act 2006，以下簡稱 CCA 2006) ss.59-61 賦予 FOS 權力⁹。

第一目 2000 年金融服務與市場法(FSMA 2000)

FSMA 2000 第十六編中 (Part XVI) 就評議人計畫之主要內容、實施者、案件類型、評議人審定案件原則、評議人計畫之資金籌措等皆訂有規範。該編所訂之「評議人計畫」係欲使特定爭議發生時，獨立人士可循最少之正式程序，迅速地解決爭議¹⁰。該法並規定，評議人組織應由一公司 (body corporate) 運作，且須設有一位主席及一個董事會。同時，不論主席或董事會成員皆須由主管機關金融服務管理局 (Financial Services Authority，以下簡稱 FSA) 指派，惟 FSA 必須確保其職務之獨立性¹¹。

第二目 2006 年消費者信用法(CCA 2006)

CCA 2006 中就金融服務評議人制度於消費者信用申訴案件之適用、消費者信用特許事業所須繳交之評議人計畫資金，及其他因評議人計畫實施所作之配套調整亦訂有相關規定¹²。

第二款 設立目標

FOS 設立之任務在於以公平、合理、迅速及非正式方式，解決消費者與

⁹ 整理自 FOS 網站 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/official-documents.html> (last visited Feb.28,2010)。

¹⁰ FSMA 2000 ss. 225

¹¹ FSMA 2000 Schedule 17 paragraph 2、3

¹² CCA 2006 ss.59-61

金融機構間之個別爭議¹³。茲分述如下：

第一目 公平 (fairly)

FOS 係依法設立之組織，以完全獨立且公平不偏頗方式處理爭議，既非消費者代表，亦非產業團體。所有人均可利用此項服務，FOS 並努力滿足消費者之特殊需求，如：以不同語言提供服務。另 FOS 注重個別申訴案件之事實，而非申訴人如何提出其案件，爰消費者提出申訴時，無需透過任何專家或專業人士之協助。

第二目 合理 (reasonably)

FOS 對其裁決內容之目標為清楚且無專業術語，以利任何具有公平理念者皆能瞭解 FOS 作成該決定之理由。FOS 也會積極地與社會各界分享其知識及經驗，以使消費者與金融機構無須 FOS 介入即能自行解決爭議，甚至能進一步在第一時間避免爭議發生。

第三目 迅速 (quickly)

由於 FOS 須處理之案件數量龐大，爰 FOS 須採取務實且商業化之方法，故 FOS 會設定相關工作目標，並努力使所受理案件儘速得到合理結果。

第四目 非正式 (informally)

FOS 服務係一法院外之非正式爭議解決機制，故通常不會舉行正式聽證或面對面之交互詰問，也不會侷限於一般嚴格程序，而係努力以最彈性之方式解決問題。

第二項 組織架構

FOS 之組織成員包括董事、消費者顧問 (Customer Consultant)、裁決人 (Adjudicator)、評議人 (Ombudsman) 及其他行政人員。其運作由董事會負責，並享有不受 FSA 控制之獨立性，惟兩者仍有密切之合作關係。

¹³ 整理自 FOS 網站 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/aims.htm> (last visited Feb.28,2010)。

第一款 董事會

第一目 董事選派方式

依據 FSMA 2000 規定，FOS 董事係由 FSA 所任命，其中董事會主席由 FSA 指派後，尚須經英國財政部同意。另 FSA 雖有董事指派權，惟 FSA 仍須確保董事執行職務之獨立性，以維持 FOS 組織獨立運作¹⁴。

第二目 董事職權

董事會主席及董事們並非代表個別特定團體或部門之利益，其任命標準係為確保整個董事會能有更充足的經驗、知識及技能。此外，董事會並不涉入個別爭議案件，其工作乃係確保 FOS 服務獲得完整資源，和足以有效率、公正、獨立地執行其功能，免受爭議雙方當事人之控制與影響¹⁵。

此外，依據 FSMA 2000 規定，董事會職權包括評議人之遴選、FOS 組織運作規則之建立、經 FSA 所核定年度預算計畫之執行等，且董事會每年度亦須向 FSA 報告 FOS 之運作情形¹⁶。

第三目 所屬委員會及其職權

FOS 董事會下並設有三個委員會，即稽核委員會 (the audit committee)、薪酬委員會 (the remuneration committee) 及品質控管委員會 (the quality assurance committee)，簡述如下：

(一) 稽核委員會 (the audit committee)¹⁷

稽核委員會主要係負責 (1) 外部查核相關事項，如：向董事會建議外部查核人員 (external auditor) 之指派或解任、相關查核費用與任用相關條款之審酌、查核程序獨立性、客觀性及效率之監督等；(2) FOS 內部控制程序及風險管理系統之覆核；(3) FSA 或其他政府相關單位所要求年度報告之覆

¹⁴ FSMA 2000 Schedule 17 paragraph 3(2)、(3)

¹⁵ 整理自 FOS 網站 http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research_a2.html (last visited Feb.28,2010)。

¹⁶ FSMA 2000 Schedule 17 paragraph 3(4)、4、5、7、9、14

¹⁷ 整理自 FOS 網站 http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/audit_committee.pdf (last visited Feb.28,2010)。

核；(4) 財務報告重要事項執行之監督，及重要會計政策之覆核等。

(二) 薪酬委員會 (the remuneration committee)¹⁸

薪酬委員會主要係負責：(1) 審酌及核准評議人主席 (Chief Ombudsman) 對資深主管及評議人所提出之薪酬計畫；(2) 覆核 FOS 服務之年度薪酬趨勢；(3) 對所有人員之退休金政策等提出建議等。另因薪酬委員會之主席與成員係由 FSA 所指派，故該委員會亦可向 FSA 建議委員會缺位補選人員名單，及因專業知識或經驗不足等因素不適任之委員會成員名單。

(三) 品質控管委員會 (the quality assurance committee)¹⁹

品質控管委員會主要係負責：(1) 覆核品質控管程序及系統是否得以確保其符合 FOS 服務之要求；(2) 審酌獨立評鑑人所提之報告；(3) 審酌內部品質控管計畫、消費者及業者滿意度調查、申訴 FOS 服務之情形及處理結果等。

第二款 消費者諮詢部門 (The customer contact division)

消費者諮詢部門為 FOS 服務程序之初始階段，其扮演申訴處理和爭議解決的起點，提供消費者關於提出申訴之建議與指導。目前該部門每天約接獲 3,000 筆以上消費者之來電或書面詢問。針對消費者提出之申訴，如消費者尚未與金融機構洽談過該申訴案，消費者諮詢部門之消費者顧問 (Customer Consultant) 將協助該消費者與被申訴之金融機構聯繫，要求該金融機構於收到申訴通知後八週內提出回覆，包括願提出之和解方案。倘消費者對金融機構所提出之解決方案不滿意或未於期間內接獲金融機構之回覆，消費者諮詢部門即會正式將申訴案件轉送至案件處理部門 (casework division) 進行後續處理程序²⁰。

¹⁸ 整理自 FOS 網站 http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/remuneration_committee.pdf (last visited Feb.28,2010)。

¹⁹ 整理自 FOS 網站 http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/quality_committee.pdf (last visited Feb.28,2010)。

²⁰ 整理自 FOS 網站

<http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/plan-budget-2001/plan-and-budget-2001-02-cha>

第三款 案件處理部門 (casework division)

案件處理部門接獲消費者諮詢部門轉送之申訴案件後，會負責進行申訴案件之初步調查，並先試行是否得以透過調解與協商等方式，取得申訴雙方當事人對解決方案之共識。倘無法取得共識時，將由裁決人 (adjudicator) 負責進行申訴案件之正式調查，並作出初審決定 (decision)²¹。

第四款 評議人小組 (panel of ombudsmen)

依據 FSMA 2000 規定，FOS 機制之執行者，即董事會，須指派具備適當條件及經驗者，組成評議人小組 (the panel of ombudsmen)，且指派時須審酌被指派者之獨立性。此外，須在評議人小組中指派一成員擔任評議人主席 (Chief Ombudsman)²²。評議人主要係負責對經裁決人作出決定，但其中一方當事人仍不滿意之申訴案件，進行調查及作出最終決定 (final decision)

第五款 組織成員人數

FOS 為了處理日益增加的諮詢及爭議案件，其員工數已自 2001 年成立時之 454 名，大幅成長，至 2011 年 3 月預估員工將有 1,614 名²³。由此亦可顯示 FOS 越來越廣為消費者知悉，且消費者對 FOS 之需求亦逐年升高。

第三項 資金

第一款 法令依據

依據 FSMA 2000 規定，為籌措資金以執行評議人計畫之成立，及為該計畫強制管轄案件之運作時，FSA 得訂定規則，要求 FSMA 2000 所規範之相關事業向 FSA 或 FOS 繳納特定款項²⁴。

²¹ [pter3.htm](#) (last visited Feb.28,2010)。

²² 整理自 FOS 網站

<http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/plan-budget-2001/plan-and-budget-2001-02-chapter3.htm> (last visited Feb.28,2010)。

²³ FSMA 2000 Schedule 17 paragraph 4、5

²⁴ FOS Corporate plan and 2010/2011 budget，P.15

²⁴ FSMA 2000 ss. 234

第二款 資金來源

依據 FSA Handbook FEES 5 (Financial Ombudsman Service Funding) 規定，FOS 之資金來源包括：受規範金融機構繳交之年費 (general levy) 與案件審理費 (case fees)，茲分述如下。

第一目 年費

所有涵蓋於 FOS 範圍內之金融機構，每年須固定支付一筆費用作為 FOS 之資金。FOS 之收費標準係每年由 FSA 考量當年度 FOS 所需之預算，及預期為處理各該產業申訴案所需之員工數等因素後而訂定。該年費並由 FSA 代表 FOS 於徵收 FSA 監理費用及金融服務賠償計畫下之課徵時，一併收取。

各金融機構所須支付年費的多寡須依其所從事之金融活動項目分項計算。FSA 針對各項金融活動均按其性質，會以業務或營業規模為計收標準 (如：收受存款業務係按帳戶數計收，並訂有最低年費收取金額)，或以固定費率計收 (如：公司財務諮詢業務，Corporate finance adviser，係收取一固定金額之年費)²⁵。

第二目 案件審理費

FOS 處理申訴案件時，該申訴案在消費者填妥申訴表單及檢附相關資訊，並由消費者諮詢部門送交案件處理部門之裁決人時，即成為可收取費用之案件。案關金融機構於申訴案結案後即須支付該個案之審理費用²⁶。所有涵蓋於 FOS 範圍內之金融機構，包含已不受 FSA 監理者，只要屬 FOS 所處理案件之被申訴金融機構，皆須支付個別案件之審理費用。

每個金融機構每年前三件申訴案件不須繳交案件審理費，即每年第四件起之案件，始須繳費。而每年案件審理費收取標準之訂定，係以 FOS 所需預算扣除年費收入後，按預估受理案件數計算。以 2010/11 年度為例，每件案件審理的標準費用為 500 英鎊。另對特別案件 (如：微型企業提出之申訴案件，

²⁵ FSA Handbook FEES (December 2010) 5.3、5.7、Annex 1

²⁶ Elaine Kempson, Sharon Collard, and Nick Moore(2004), *Fair and Reasonable, An Assessment of the Financial Ombudsman Service*, Personal Finance Research Centre, University of Bristol P.12

或該申訴係針對已停止受管轄機構於其受管轄時期所發生之案件等) 則會收取特別案件審理費用, 2010/11 年度亦為每件 500 英鎊。該等費用均直接由 FOS 收取²⁷。

第三目 捐助

依據 CCA 2006 規定, 基於籌措與消費者信用管轄權相關之評議人計畫之成立及經營等事項, FOS 得不定期經主管機關 (公平交易局, Office of Fair Trading, OFT) 核可後, 以捐助方式 (contribution) 向受 CCA 規範管轄者收取資金²⁸。

第四項 受理範圍

第一款 可受理之金融機構及可受理之業務範圍

消費者如果有無法解決的金融相關爭議時, FOS 可協助與相關金融機構進行協商。例如²⁹: (1)銀行、(2)建築會社、(3)抵押公司、(4)互助會或信用合作社、(5)保險公司、(6)投資公司、(7)股票經紀人公司、(8)金融顧問、(9)單位信託公司、(10)消費者信用事業 (a consumer credit business)、(11)消費者雇用事業 (a consumer hire business)、(12)與信用經紀 (credit brokerage) 有關事業、(13)與債務調整 (debt-adjusting) 有關事業、(14)與債務諮詢 (debt-counselling) 有關事業、(15)與債務催收 (debt-collecting) 有關事業、(16)與債務執行 (debt administration) 有關事業、(17)與信用資訊服務提供 (provision of credit information services) 有關事業、(18)與信用查詢仲介經營 (operation of a credit reference agency) 有關事業等。

而 FOS 可受理申訴案之業務範圍, 例如³⁰: (1)銀行服務、(2)銀行與建

²⁷ FSA Handbook FEES(December 2010) 5.5、Annex 1

²⁸ CCA 2006 ss. 59、60

²⁹ 蔡佳真, 英國金融服務公評人制度之研究-兼比較我國金融申訴制度, 政治大學風險管理與保險研究所碩士論文, 2007 年, 第 41 頁; CCA 2006 ss. 59(1)

³⁰ 整理自 FOS 網站資料(http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/complaints_a2.html, last visited Feb.28,2010); 蔡佳真, 前揭註 29, 第 41-42 頁。

築會社發行之信用卡、(3)抵押、(4)健康與私人醫療保險、(5)家庭與建築物保險、(6)人壽保險、(7)汽機車保險、(8)旅遊保險、(9)投資與有價證券管理、(10)股票與股權、(11)國民儲蓄與投資、(12)個人退休金計畫、(13)儲蓄計畫與帳戶、(14)單位信託與收入債券 (unit trust and income bonds) 等。

第二款 可受理之案件類型

FOS 管轄案件類型可分為強制性管轄 (compulsory jurisdiction)、自願性管轄 (voluntary jurisdiction) 及 2006 年新增之消費者信用管轄 (consumer credit jurisdiction)。如此區分係考量 FOS 之管轄範圍足以涵蓋原已存在之金融服務業評議人機制之範圍，以及因應未來金融服務業發展下所必須存在之彈性，故將管轄類型劃分成強制性及自願性管轄。同時，管轄係決定何種消費者可進行申訴、何種公司才受拘束及哪些金融活動受該機制涵蓋等。

原先管轄範圍係由 FSA 所決定，近年來改由 FOS 詳細地指定管轄範圍，惟仍須 FSA 核准。實際上，FSA 與 FOS 對於管轄範圍的劃分維持密切合作，以確保無論係強制性管轄或自願性管轄之消費者申訴案件，皆能獲得相同處置³¹。

第一目 強制性管轄案件

強制性管轄案件係指，因任何人（以下稱被申訴者）從事強制性管轄權規則 (compulsory jurisdiction rules) 所適用業務之作為或不作為而衍生，並符合下列條件，即應依評議人計畫處理之案件：

- 1、申訴人具適格地位，並希望依評議人計畫處理其申訴；
- 2、申訴案件所涉作為或不作為發生當時，被申訴者為經授權之人 (authorised person)；且
- 3、申訴案件所涉作為或不作為發生時，強制性管轄權規則對所涉業務具拘

³¹ 馮聖中，前揭註 2，第 123 頁。

束力。

亦即符合上述要件之情況下，申訴人所為之申訴，FOS 必須審理，不得拒絕³²。

至強制性管轄規則所適用之業務範圍³³包括下列業務及與其相關連之服務：

- 1、受規範行為 (regulated activities)³⁴；
- 2、支付服務 (payment services)；
- 3、消費信用業務 (consumer credit activities)；
- 4、土地抵押擔保貸款 (lending money secured by a charge on land)；
- 5、貸款 (但不包括非屬消費信用業務之限制性信用<restricted credit>)；
- 6、以塑膠卡片付款 (paying money by a plastic card) (但不包括非屬消費信用業務之商店卡<store card>)；
- 7、其他銀行業務之關連服務 (providing ancillary banking services)。

評議人審理強制性管轄案件時，應以其考量該案件所涉情形後，認定為公平、合理之標準為之。另評議人審理申訴案後，應將其決定之書面聲明 (a written statement) 分送予被申訴金融機構及申訴人。此書面聲明應包含 (1) 評議人審定理由之說明；(2) 評議人簽章；及 (3) 要求申訴人於所訂期限內，以書面通知評議人是否接受該決定。倘申訴人通知評議人其接受決定結果時，該決定對被申訴金融機構與申訴人皆具拘束力，且為最終決定。若申訴人未於所定期限內通知評議人其是否接受該決定者，視為拒絕接受。另外

³² FSMA 2000 ss. 226

³³ FSA Handbook DISP(December 2010) 2.3.1R

³⁴ 英國 FSMA 2000 之監理範圍係以受規範行為 (regulated activities) 作為認定標準。依據 FSMA ss. 19 及 22 規定，在英國境內基於營業目的從事涉及特定投資項目 (specified investments) 之受規範行為者，皆須經 FSA 授權(或符合豁免情事)。而 FSMA 所定之「受規範行為」包括：收受存款、發行電子貨幣、締結保險契約、履行保險契約、安排及仲介投資交易、管理投資、提供投資建議等行為；「特定投資項目」則包括：存款、電子貨幣、保險契約、有價證券及選擇權等衍生性商品等。受規範行為及特定投資項目之詳細規範內容，可參見 The Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001 (RAO)相關規定。

評議人應將上述結果通知被申訴金融機構³⁵。

評議人處理申訴後，其審定結果有利於申訴人時，審定內容得包含下列事項：

1、裁定被申訴者應以評議人認為可合理補償申訴人所受損失或損害之金額為補償（以下稱金錢給付裁定，“a money award”）。

2、指示被申訴者對申訴人採取評議人認為公平、允當之措施（此部分為非金錢補償）。

若為金錢給付裁定，則得對下列事項為補償，包含（1）財務損失；或（2）其他特定種類之損失或損害。另 FSA 得就金錢給付裁定訂定金額上限，惟評議人認為須給付更高金額始為合理補償時，得建議被申訴金融機構向申訴人給付該差額。另金錢給付裁定亦得規定自特定期日起，就應給付金額按特定利率計付利息³⁶。

此外，關於申訴案之申訴費用，FOS 得以規則（以下稱申訴費用規則<costs rules>）規定，評議人於審定強制性管轄案件時，具有依規則就申訴費用為給付裁定之職權。原則上，該規則不得要求申訴人負擔申訴費用，但當評議人認為有（1）申訴人行為不當或不合理；或（2）發生可歸責於申訴人之不合理遲延等情事時，得例外為申訴人應負擔 FOS 申訴費用之給付裁定，以分攤處理申訴案時之資源使用成本³⁷。

第二目 消費者信用管轄案件

消費者信用管轄案件係指，因任何人（以下稱被申訴者）從事消費者信用業務之作為或不作為而衍生，並符合下列條件，即應依評議人計畫處理之案件：

1、申訴人具適格地位，並希望依評議人計畫處理其申訴；

2、申訴人符合消費者信用規則（consumer credit rules）所定之資格條件；

³⁵ FSMA 2000 ss. 228

³⁶ FSMA 2000 ss. 229

³⁷ FSMA 2000 ss. 230

- 3、申訴案所涉之作為或不作為發生當時，被申訴者係獲得標準授權者（the licensee under a standard licence）或依據 CCA 1974 ss.34A 獲准經營業務者；
- 4、申訴案所涉之作為或不作為發生於被申訴者經營事業之過程，且符合特定事業類型規定；
- 5、申訴案所涉之作為或不作為發生時，事業類型須符合相關部會首長所制定之指令（specified in an order made by the Secretary of State）；
- 6、該申訴案無法依強制性管轄處理。

前述特定事業類型包含：(1) 消費者信用事業；(2) 消費者雇用事業；(3) 與信用經紀有關事業；(4) 與債務調整有關事業；(5) 與債務諮詢有關事業；(6) 與債務催收有關事業；(7) 與債務履行有關事業；(8) 與信用資訊服務提供有關事業；(9) 與信用查詢仲介經營有關事業³⁸。

第三目 自願性管轄案件

自願性管轄係指，因任何人（以下稱被申訴者）從事自願性管轄權規則（voluntary jurisdiction rules）所適用業務之作為或不作為而衍生，並符合下列條件，即應依評議人計畫處理之：

- 1、申訴人具適格地位，並希望依評議人計畫處理其申訴；
- 2、申訴案所涉之作為或不作為發生當時，被申訴者正參與評議人計畫；
- 3、申訴案提出時，被申訴者尚未依計畫規定退出計畫；
- 4、申訴案所涉之作為或不作為發生時，自願性管轄權規則對所涉業務具拘束力；
- 5、該申訴案無法依強制性管轄權處理

亦即自願性管轄案件係在被申訴者已自願參與評議人計畫之前提下，申訴人亦得於符合上開要件時，向 FOS 提出申訴³⁹。

³⁸ CCA 2006 ss. 59(1)；FSMA 2000 ss. 226A(2)(3)

³⁹ FSMA 2000 ss. 227

綜上所述，一申訴案提出後，會先考慮是否符合「強制性管轄」或「消費者信用管轄」之要件，若符合，則依據強制性管轄或消費者信用管轄之相關規定處理。若不符合，則再視其是否符合「自願性管轄」之要件，以決定是否依據自願性管轄之相關規定處理。

第五項 運作模式

第一款 申訴流程

第一目 申訴提出要件

申訴案件除須符合前述三類管轄案件之要件外，可提出申訴之消費者亦須符合下列要件⁴⁰：

- 1、消費者 (a consumer)；或
- 2、微型企業 (micro-enterprise)⁴¹；或
- 3、年收入不超過 100 萬英鎊之公益團體 (charity)；或
- 4、淨資產不超過 100 萬英鎊之信託財產之管理人 (a trustee of a trust which has a net asset value of less than £1 million)

此外，適格的申訴人與被申訴者間亦須有業務上特定往來關係⁴²，例如：

- 1、申訴人現為或曾為被申訴者之客戶或支付服務之使用者。
- 2、申訴人現為或曾為被申訴者潛在之客戶或支付服務之使用者。
- 3、申訴人為個人退休計畫 (personal pension scheme) 之受益人。
- 4、申訴人為被申訴者之房貸、借款或消費信用合約等提供擔保。
- 5、申訴人為被申訴者負責管理之信託財產之受益人。

另申訴案件之提出，亦有下列之時間限制⁴³：

⁴⁰ FSA Handbook DISP(December 2010) 2.7.3 R

⁴¹ 2009.11.1 前係指年營業額(annual turnover)在 100 萬英鎊以下之企業。自 2009.11.1 起，配合歐盟法規，調整為年營業額在 200 萬歐元以下，且員工數小於 10 人之企業(參見 FOS Annual Review 2009/10, P.27)。

⁴² FSA Handbook DISP(December 2010) 2.7.6 R

⁴³ FSA Handbook DISP(December 2010) 2.8

- 1、被申訴者對申訴案已作出最後回覆 (final response) 或已經收到申訴案滿八周；且
- 2、被申訴者寄發最後回覆後六個月內；且
- 3、事件發生六年內，或申訴人知悉該事件三年內。

第二目 申訴流程

(一) 第一階段：FOS 消費者諮詢部門接獲消費者之電話、信件或電子郵件時，會先就下列事項進行瞭解與處理⁴⁴，包括：

- 1、消費者是否已先向被申訴金融機構申訴？如無，則 FOS 會將案件先轉送予被申訴者，使其得以先自行解決問題。
- 2、為申訴案件或諮詢案件？如僅為諮詢案件，則提供相關資訊。
- 3、消費者是否需要財務、債務或法律相關事務之建議？如是，提供其相關服務專線或網站資訊。
- 4、是否應給被申訴者最後自行解決問題之機會？如是，說服雙方當事人自行解決，避免將案件送至 FOS 機制審理。
- 5、FOS 可否直接解決問題？如是，透過與雙方接觸之過程提供解決問題之建議。
- 6、申訴案件是否明顯地超出 FOS 管轄範圍？如是，向申訴人解釋相關規範。
- 7、申訴案是否明顯地對消費者不利？如是，向申訴人解釋該申訴案繼續處理對其並無助益之理由。
- 8、消費者是否要進入正式的申訴審理？先告知申訴人從 FOS 初步觀點可能獲得之處理結果。
- 9、申訴案是否屬監理相關事件？如是，向申訴人解釋賠償與金融監理之差異，並建議其將案件向相關監理機關提出。

⁴⁴ FOS Annual Review 2007/08, P.13

10、消費者之申訴對象是否正確？如否，告知消費者其他申訴處理機制。

經過上述判斷後之案件，即會視為新案件，並轉由裁決人進行後續處理。

（二）第二階段⁴⁵：

1、裁決人接獲該申訴案件後，在進行正式案件調查前，FOS 會先行協調，

若雙方能達成一致性協議，則程序即告終止。

2、若為無法達成協議之案件，裁決人會對申訴案作出評估，並提出爭議解決之裁決報告（adjudication report）（例如：企業須負責賠償或駁回消費者請求，及其判斷理由）後，再將評估結果通知給「不利」方（losing party），要求其於兩週內回覆是否接受決定。

3、如該不利方接受裁決結果，則案件即結案，當事人皆須遵守裁決報告內容；若不接受，則裁決人須重新審理該案件。裁決人重新審理後，如仍決定維持原決定，不服之當事人得要求將案件移送評議人審理。

（三）第三階段⁴⁶

1、在此階段，評議人會先進行證據之正式調查，且必要時會對於證據調查結果給予當事人辯論機會。其後評議人會作出暫時性評估（a provisional assessment），並將其送達雙方當事人，且記載評議人作出評估理由和要求雙方於一定期限內回覆。

2、如當事人之一方於期限內表示不接受時，則評議人會作出最終決定（final decision）。最終決定發布後，通常會給予消費者一個月期限，若消費者接受該決定時，則該決定將會對雙方當事人發生拘束力。然而，消費者有拒絕接受最終決定之權利，並得就該案件向法院提出訴訟。

3、當消費者選擇接受最後決定後，被申訴金融機構即當然受到該決定拘束。如該決定係命被申訴金融機構給付或賠償金錢，被申訴金融機構

⁴⁵ Elaine Kempson, *supra* note 26, P.11-22.

⁴⁶ Elaine Kempson, *supra* note 26, P.11-22.

必須履行，且消費者亦得向法院申請執行該決定內容⁴⁷。

第三目 申訴結果

一般而言，對消費者有利之裁決結果，內容可能包括上限為 10 萬英鎊之損害賠償。損害賠償項目包括財產上及非財產上（如：生理及心理上痛苦、名譽上毀損等）之損害賠償，且非財產上損害賠償項目無須受限於法院是否會作同樣裁決。此外，FOS 亦得作出指示（direction），命被申訴者對消費者為一定之作為，至於作為之態樣亦同樣不受限於法院是否會作出該等指示⁴⁸。

第四目 申訴處理時程

由於 FOS 所處理案件非常多，通常可能需要花費六至九個月時間處理，有些複雜的案件可能費時更久。而費時多久將取決於（1）在案件早期，消費者與被申訴者對於 FOS 之建議或非正式處理結果是否同意；或（2）任何一方當事人是否希望以更正式之程序來處理。因為正式程序牽涉到調查等相關步驟，因此處理時程會因而拉長⁴⁹。

第二款 各運作階段參與成員

FOS 機制之參與成員包括裁決人（Adjudicator）、評議人（Ombudsman）及獨立評鑑人（Independent Assessor）。茲分述如下：

第一目 裁決人（Adjudicator）

在 FOS 有數百名「裁決人」（Adjudicator）與評議人一起工作。一般而言，裁決人係以申訴人及被申訴者所提供之書面資料，作為處理案件之考量，原則上不作面對面之會談，並儘可能以最彈性地方式尋求最適合解決申訴案之方法。此種非正式的處理方式即為調解（mediation），此乃盡量獲取雙方同意來達成共識，不需要花費過長時間作詳細調查。故裁決人在審視申訴案時，會考量申訴人與被申訴者之資訊及意見，並適時聽取評議人之建議後，以書

⁴⁷ FSMA 2000 ss. 229

⁴⁸ FSA Handbook DISP(December 2010) 3.7

⁴⁹ 整理自 FOS 網站資料 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/consumer-leaflet.htm> (last visited Feb.28,2010)。

面通知爭議雙方建議解決方案。如果雙方當事人都同意，申訴案即在此階段完成⁵⁰。

依據 FOS 2008/09 之統計資料，約有 92%之案件係由裁決人處理完成，且其中 51%經由調解及裁決人建議即獲得解決，無須裁決人進一步調查或發出正式決定。另為了處理日益增加之案件數，FOS 於 2008/09 及 2009/10 均大量增聘裁決人，以維持整體處理效率⁵¹。

第二目 評議人 (Ombudsman)

FOS 內設有評議人小組 (panel of ombudsmen)，包含評議人主席 (chief ombudsman) 在內有超過 50 名之評議人。評議人之工作在於協助及建議裁決人，並對裁決人無法解決之申訴案作出最終決定 (final decision)。爰申訴人或被申訴者不同意裁決人之決定時，任何一方皆可提出尚未考量過之新資料或論證，並要求將案件由評議人重新審視。

評議人受理案件後，會審查雙方所提出之所有證據後，以公平、合理為標準作出最終決定。該最終決定送給申訴人與被申訴者後，該案件即結束，當事人無法在 FOS 機制內再進行任何上訴。同時，任何評議人，即使是評議人主席，皆無權駁回其他評議人之決定。故申訴人在特定時間內如接受評議人決定，被申訴者亦會受到評議人決定之拘束，如果不接受，申訴人仍可將此案送交法院審理。依據 FOS 2009/10 之統計資料，僅約 6%之案件無法由裁決人解決，而須由評議人介入處理，並作出最後決定。

此外，FOS 審理大部分案件時，不須要面對面會談或聽證，只有在評議人認為聽證有助於其作出相關決定時，才會採用。而如果雙方當事人希望評議人舉辦聽證，亦必須在評議人對申訴案作出決定前，儘速以書面通知 FOS。惟當事人所提之聽證理由倘非影響決定結果之重要事項，評議人亦可能不會

⁵⁰ 整理自 FOS 網站資料 http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/technical_notes/QG7.pdf (last visited Feb.28,2010)。

⁵¹ FOS Annual Review 2008/09, P.3、8、56；2009/10, P.70

召開聽證會⁵²。

第三目 獨立評鑑人 (Independent Assessor)

獨立評鑑人係由董事會指派，有正式的授權調查範圍，能處理申訴人和被申訴者所提有關 FOS 服務品質之申訴案，如：其受到不禮貌或不公平對待、FOS 對案件沒有清楚瞭解、FOS 造成案件不必要延遲等情形。但獨立評鑑人不能干涉 FOS 所處理申訴案之決定結果。

倘申訴人或被申訴者認為 FOS 服務有缺失，可以透過電話或信函向服務覆核小組(service-review team) 申訴，此種特殊申訴程序，與申訴人對 FOS 決定結果不同意時之程序不同。FOS 在接獲此種申訴之 20 個工作天內，會給提出申訴者充分回應。FOS 經過調查後，如顯示申訴者有理由，則 FOS 會告知申訴者 FOS 將如何改善問題。惟申訴者對此回應仍不滿意時，則可向獨立評鑑人申訴。

獨立評鑑人接獲申訴後，會評估申訴者所提供之資訊，並調查 FOS 審理其申訴案之所有文件，然後決定申訴內容是否公允。如獨立評鑑人認為 FOS 提供之服務是合乎要求的，將會告知申訴人理由；如其認為不合乎要求，則會解釋理由並建議 FOS 應如何改善。此外，每年獨立評鑑人皆會發表一份年度報告，說明其一年來之調查研究心得及建議，作為 FOS 未來提供服務之參考⁵³。

⁵² FSA Handbook DISP(December 2010) 3.5-3.6；FOS Annual Review 2009/10，P. 60

⁵³ FOS Annual Review 2008/09，P.63、96

第三節 FOS 之執行成效

第一項 執行成果分析

第一款 案件量

第一目 諮詢及申訴案件量

一般而言，只有約六分之一的諮詢會成為要求裁決人或評議人介入的案件。消費者諮詢部門主要目標在盡可能於初始階段即解決相關問題或爭議。大多數消費者透過電話諮詢即可解決疑義，且消費者亦喜愛以此簡單便利的方式解決問題。在 2009/10⁵⁴ 年間，FOS 共接獲 925,095 通電話諮詢及申訴，平均每工作日須處理超過 3,500 件新案件。至近年接獲之諮詢及申訴案件量⁵⁵如下表 2：

年度	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
電話	328,999	359,131	341,455	425,942	399,918	448,140
書面	285,149	313,842	286,359	368,706	389,959	476,955
合計	614,148	672,973	627,814	794,648	789,877	925,095

第二目 裁決人處理案件量

在 2009/10 年間，消費者諮詢部門接獲之 925,095 件諮詢申訴案件中，共轉送 163,012 件新案件予裁決人及評議人作更詳細之爭議處理。該案件量較去年增加 28%，並較成立初期成長超過 5 倍。另 2009/10 年間，前開新受理案件中，須再由評議人處理作最後決定者，僅 10,730 件，由此可知大多數案件經由裁決人之協助即可解決。至近年裁決人新受理案件量⁵⁶如下表 3：

年度	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
案件量	110,963	112,923	94,392	123,089	127,471	163,012

第三目 已結案案件量

在 2009/10 年間，FOS 共處理完成 166,321 件申訴案件，且處理完成之案件量較前一年度增加 46%，同時，亦為 FOS 成立以來增加最多之年度。至近

⁵⁴ FOS 之年度係以每年 4 月至次年 3 月底計，如：2009/10 係指 2009.4.1 至 2010.3.31 間之年度統計。

⁵⁵ FOS Annual Review 2008/09，P.19；2009/10，P.19

⁵⁶ FOS Annual Review 2009/10，P.24、60

年已結案案件量⁵⁷如下表 4：

年度	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
案件量	90,908	119,432	111,673	99,699	113,949	166,321

第二款 申訴趨勢

第一目 進件管道

FOS 所接獲之申訴，大多數係個人消費者所提出，然而亦有部分申訴案件係由小型企業、慈善團體 (charities) 或信託機構 (trusts) 所提出。在 2009/10 年間該等申訴案件數較前年度增加 35%，此亦反映出 FOS 之宣傳活動逐漸展現成果。此外，消費者可指定第三人代表其向 FOS 提出申訴。以 2009/10 年間申訴案件進件來源分析，由消費者個人自行申請者佔 60%，爭議管理公司 (claims-management company)⁵⁸ 代表申請者佔 28%，由其他第三人代表申請者佔 9%，至前述小型企業申請案件則佔 3%。

在 2009/10 年間，消費者雇用爭議管理公司代為處理案件之成長趨勢，已較前年度趨緩。另其主要處理案件為付款保護保險 (payment-protection insurance ,PPI)⁵⁹ 申訴案件，約佔爭議處理公司處理案件之 67%，及 FOS 受理之 PPI 申訴案件之 60%。不過 FOS 也持續向消費者宣導，FOS 服務係免費的，

⁵⁷ FOS Annual Review 2009/10, P.60

⁵⁸ 爭議管理公司 (claims-management company) 於過去十年間快速成長，起初主要係處理傷害索賠事宜(injury claims)，之後擴展至金融商品不當銷售領域及協助消費者取得適當之賠償。然因爭議管理公司陸續出現高壓銷售手段(high-pressure sales tactics)及無預期之高收費等問題，故英國於 2006 年訂定賠償法(Compensation Act 2006)，將該等公司正式納入管理。自 2006 年 4 月起，未經法務部(Ministry of Justice)核准者不得提供爭議管理服務，截至 2010 年 1 月，經核准之爭議管理公司共計 3,367 家。另爭議管理公司可受理之案件包含個人傷害(Personal injury);工傷殘廢救濟金(Industrial Injuries Disablement Benefit);金融商品與服務(Financial products/services);雇傭(Employment);犯罪傷害補償(Criminal injuries compensation)及房屋毀損(Housing disrepair)等範疇。此外，該等公司之廣告、行銷等活動亦須遵循相關規範，如：不得逕行至醫院鼓勵車禍受害者使用其服務提出索賠等(整理自英國 Ministry of Justice 網站，<https://www.claimsregulation.gov.uk/>，last visited Nov.20,2010)。

⁵⁹ 付款保護保險 (payment-protection insurance ,PPI) 或稱貸款保護(loan protection)係指在債務人發生特定事件(如：因重病無法工作或被解雇)時，該保險將於約定期間內替債務人支付應繳納之貸款或債務，故通常與貸款、房貸或信用卡商品一起銷售，但亦有與授信產品無直接相關之獨立保單。另依據 FOS 受理案件顯示，PPI 爭議案件之類型主要有三類：(1)債務人請求理賠被拒。通常可能係因保險單上之除外條款印刷字體過小。(2)不當銷售。如：消費者並不了解該保險不符合其實際需求，或銷售人員未充分向消費者說明，致消費者無法理解該保險是否符合需求或如何運作。(3)保費退還問題。當消費者採一次繳納全部保險費方式後，如貸款已提前清償，應退還之保險費金額常衍生爭議(整理自 FOS 網站，<http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/factsheets/>，last visited Nov.20,2010)。

消費者自行提出申訴即可，且爭議評定原則在案件之事實，而非提出申訴及表達案件內容之方式，所以消費者毋須另行支付費用雇用爭議處理公司代為處理相關申訴⁶⁰。

第二目 申訴行業別

在 2009/10 年間之申訴案件中，申訴業務增加情形以與消費者信用 (consumer credit) 相關者成長 110% 為最多，其次為與活期存款(current accounts) 相關者增加 85%，及與付款保護保險 (payment-protection insurance ,PPI) 相關者增加 58%。至於與「結合投資型壽險之房屋貸款 (mortgage endowment)」⁶¹ 相關爭議則逐年減少，從 2004/05 年間之 69,737 件，降至 2007/08 年間之 13,778 件，2009/10 年更降低為 5,400 件。近年申訴分布情形⁶²如下表 5：

年度 申訴業別	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10	
	件數	比率	件數	比率	件數	比率	件數	比率	件數	比率	件數	比率
結合投資型壽險之房貸	69,737	63%	69,149	61%	46,134	49%	13,788	11%	5,798	4.5%	5,400	3.5%
投資與退休金	19,251	17%	15,795	14%	12,429	13%	12,787	10.5%	16,467	13%	16,878	10.5%
銀行與信用業	10,491	9.5%	13,709	12%	20,099	21%	69,238	56.5%	55,038	43%	71,700	44%
保險	11,484	10.5%	14,270	13%	15,730	17%	27,286	22%	50,168	39.5%	69,034	42%
件數合計	110,963		112,923		94,392		123,089		127,471		163,012	

第三目 申訴金融產品別

(一) 銀行與信用業部分

在 2009/10 年間，與銀行及信用業相關之申訴案件佔 44%。其中以活期存

⁶⁰ FOS Annual Review 2009/10 , P.26-28

⁶¹ 結合投資型壽險之房屋貸款 (mortgage endowment) 係指房貸借款人於借款期間每月僅支付利息，借款期滿再以投資型壽險(endowment policy)之報酬支付貸款本金。前開投資型壽險係由借款人每月支付固定金額進行股票或債券投資，投資目的在借款期滿時，能自該等投資獲得足夠之金錢以償還貸款本金。但因借款人須自行承擔投資風險，故期滿時可能無法獲得足以償還全部貸款本金之投資報酬 (整理自英國 Consumer Financial Education Body 網站，<http://www.moneymadeclear.org.uk/> , last visited Nov.20,2010)。

⁶² FOS Annual Review 2009/10 , P.25、30、34。

款帳戶(current account)相關申訴所佔比重最高，其次則為信用卡相關申訴，該二項產品相關申訴並逐年增加中。至近年與銀行及信用業相關申訴案件中，各金融產品或服務之申訴情形⁶³如下表 6：

申訴類型 \ 年度	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
信用卡	1,599	2,124	2,731	14,123	18,590	18,396
活期存款帳戶	2,521	3,543	8,061	39,263	13,682	25,252
抵押貸款	3,001	3,942	4,366	6,824	7,602	7,469
儲蓄存款帳戶	1,154	1,233	1,438	2,675	5,183	5,033
無擔保貸款	1,133	1,507	1,755	2,940	4,242	6,285
消費者信用	--	--	--	849	3,014	6,329
其他	1,083	1,360	1,748	2,643	2,725	2,936

(二) 投資與退休金部分

在 2009/10 年間，與投資及退休金相關之申訴案件佔 14%。其中以投資連結產品(investment-linked products)相關申訴所佔比重最高，其次則為結合投資型壽險之房屋貸款(mortgage endowments)相關申訴。至近年與投資及退休金相關申訴案件中，各主要金融產品或服務之申訴情形⁶⁴如下表 7：

申訴類型 \ 年度	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
結合投資型壽險之房貸	69,737	69,149	46,134	13,778	5,798	5,400
終身壽險及儲蓄險	4,506	4,163	3,734	3,211	3,515	4,199
投資連結產品 (investment-linked products)	8,213	5,810	3,644	2,750	5,798	6,329
退休金	4,214	4,053	3,687	5,297	4,825	3,594
股票經紀及資產配置管理 (stockbroking and portfolio management)	1,056	975	1,052	1,209	2,078	2,474

⁶³ FOS Annual Review 2009/10 , P.36-45

⁶⁴ FOS Annual Review 2009/10 , P.53-58

(三) 保險部分

在 2009/10 年間，與保險相關之申訴案件佔 42%。其中以付款保護保險 (payment-protection insurance, PPI) 相關申訴所佔比重最高，其次則為汽機車保險 (motor insurance) 相關申訴。至近年與保險相關申訴案件中，各主要金融產品或服務之申訴情形⁶⁵如下表 8：

申訴類型 \ 年度	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
付款保護保險	833	1,315	1,832	10,652	31,066	49,196
汽機車保險	2,571	3,372	4,230	6,009	6,267	5,451
房屋保險	1,624	1,951	1,951	2,669	3,447	3,437
動產保險 (contents insurance)	1,145	1,224	1,238	1,363	1,671	1,863
旅行保險	1,525	1,787	1,670	1,628	1,973	2,003
健康及醫療保險	2,034	2,291	1,959	1,839	1,874	2,026

第二項 執行成果之效率度

第一款 案件處理時間

第一目 個案平均處理時間

由於 2008/09 年間之案件數較 FOS 原先預估多出約四成，是以，案件處理時間亦因此拉長，並使得案件之平均處理時間及結案時間無法如預期地提升。爰 FOS 採增聘裁決人之方式，希望縮短案件處理時間，至 2009/10 年間，3 個月內處理完成之案件已提升至 38%，6 個月內處理完成之案件亦已提升至 67%。近年案件平均處理時間⁶⁶如下表 9：

⁶⁵ FOS Annual Review 2009/10, P.46-52

⁶⁶ FOS Annual Review 2009/10, P.65 : 2005/06, P.39

年度 案件處理時間	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
3個月處理完成者	47%	32%	34%	42%	30%	38%
4~6個月處理完成者	32%	27%	27%	28%	26%	29%
7~9個月處理完成者	12%	16%	15%	11%	21%	14%
9~12個月處理完成者	5%	10%	9%	5%	11%	8%
12個月以上處理完成者	4%	15%	15%	14%	12%	11%

第二目 每周平均處理案件數

為了保持充足之彈性以滿足未來長、短期需求，FOS 將持續透過提升爭議處理程序之效率，及增加諮詢部門與外聘人員之人數，以協助處理突然增加之爭議案件。至近年每位裁決人每周平均處理之案件量⁶⁷如下表 10：

年度	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
案件量	4.4	4.5	4.1	4.0	4.8	4.1

第二款 案件處理成本

如將 FOS 之 2009/10 年度總成本分攤至已處理完成之案件，其單位案件處理成本約為 555 元英鎊。與過去年度相較偏高，此係因當年度 FOS 增聘 300 名裁決人所致，且此亦較現行所收取之個案案件費 500 元英鎊略高。至近年每件案件之單位處理成本⁶⁸如下表 11：

年度	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
案件單位成本	£ 496	£ 433	£ 484	£ 529	£ 508	£ 555

第三項 執行成果之滿意度

第一款 消費者對 FOS 之評價

依據 FOS 於 2009/10 年間所作之市場調查顯示，雖 2009/10 年間案件之處理速度及滿意度已逐漸提升，但爭議案件能儘速地解決仍為消費者最希望 FOS 改進之處。故改善案件處理時間亦持續列入 FOS 下年度之優先處理事

⁶⁷ FOS Annual Review 2009/10, P.70~71

⁶⁸ FOS Annual Review 2009/10, P.71；Corporate plan& 2009/2010 budget, P.19

項。下表 12 為 2009/10 年間消費者對 FOS 服務之評價結果⁶⁹：

調查事項	同意	不同意	無意見
FOS 處理申訴案件具有效率及專業	74%	12%	14%
FOS 能釐清案件真相且徹底處理該問題	68%	21%	11%
FOS 對案件之裁決是公平無偏頗的	65%	20%	15%
FOS 處理案件所花費之時間為可接受的	47%	38%	15%
FOS 提供消費者良好的爭議處理服務	68%	22%	10%
申訴人會向親友推薦 FOS 所提供之服務	74%	16%	10%

第二款 金融機構對 FOS 之評價

依據 FOS 於 2009/10 年間所作之調查顯示，金融機構對 FOS 案件裁決之一致性有越來越正面之評價。然仍有為數不少之金融機構無法或不願意對此調查表達意見，而使 FOS 無法充分瞭解金融機構之真正想法。此外，小型企業對 FOS 之滿意程度持續較大型企業為高，此可反映經由 FOS 專案小組持續將服務重點放在小型企業需求之判斷及處理，已發揮功效。下表 13 為 2009/10 年間金融機構對 FOS 服務之評價結果⁷⁰：

調查事項	同意	不同意	無意見
金融服務產業對 FOS 之服務有信心	56%	22%	22%
須繳費給 FOS 者認為 FOS 之服務是有益的	36%	28%	36%
FOS 對案件之裁決是公平無偏頗的	62%	17%	21%
FOS 對案件之裁決具有一致性	41%	30%	29%
FOS 提供金融服務業者良好的爭議處理服務	63%	15%	22%

第三款 FOS 服務被申訴情形

在 2009/10 年間，向獨立評鑑人申訴 FOS 服務之案件共計 262 件，較去

⁶⁹ FOS Annual Review 2009/10, P.88

⁷⁰ FOS Annual Review 2009/10, P.102

年度之 265 件略少，僅佔 FOS 處理案件數之 0.16%。前開案件中，有 165 件係要求對案件充分調查及重新審視，且有 63 件案件獲獨立評鑑人支持其全部或部分之申訴內容，並有 60 件案件獨立評鑑人建議 FOS 須提供金錢補償。而補償金額則落在£50 至£1,500 間，其中約半數賠償金額為£250 至£500 間。

前開申訴案件中，處理時間之延宕仍為最常見之類型，對此類申訴，獨立評鑑人會審視相關時程之延遲是否可以避免，並對因此造成之不便作出適當補償⁷¹。

第四款 申訴處理結果對消費者評價之影響

依據 2009/10 年間 FOS 之調查⁷²顯示，覺得贏得該申訴之消費者中，有 87%滿意 FOS 之服務，且有 91%會向親友推薦 FOS 之服務。而覺得輸掉該申訴之消費者中，則只有 46%滿意 FOS 之服務，且只有 52%會向親友推薦 FOS 之服務。由此顯示，消費者個人申訴案件之結果不可避免地影響其使用 FOS 服務之滿意程度。



⁷¹ FOS Annual Review 2009/10 , P.110-116

⁷² FOS Annual Review 2009/10 , P.89

第四節 FOS 機制執行情形之檢討

第一項 FOS 決定之一致性及可預測性

由於 FOS 機制處理申訴案件之標準為公平且合理，是以，裁決人及評議人可依自身判斷作出決定，加上證據提供制度未明確規範，因此出現對類似案件所作出決定未臻一致之情形。此種現象亦使得消費者於申訴時無法針對其案件事實作出預估結果，也使得金融機構被申訴時，因無法預估其案件結果，而無法對申訴人作出最適當之回應。

2008 年 Hunt Review⁷³即認為 FOS 決定之一致性可以幫助企業正確處理申訴案件。故 Hunt 建議，FOS 必須提升其決策處理過程上之溝通，使其處理結果讓外界可預測，以免因 FOS 決定不一致，反使申訴人及金融機構因而採取錯誤之解決措施⁷⁴。

另針對判斷不一致之現象，Hunt Review 中亦建議 FOS 建立 FOSBOOK 制度。意即將 FOS 決定之處理決策過程以案例方式出版，使消費者、金融機構及 FOS 內部之案件處理人員能瞭解 FOS 處理案件時，對個案之主要考量因素及決策想法，亦可及時將重要案件之決定周知各界。此 FOSBOOK 制度將有助於金融機構在消費者向 FOS 提出申訴案前，即能對申訴案先作出妥適處理，亦能引導金融機構未來對類似申訴案件之處理方向⁷⁵。

第二項 FOS 決定之透明度及可信賴性

當消費者之申訴案件分派予裁決人處理後，裁決人便會向被申訴金融機構調閱相關資料或書信往返記錄，以瞭解案件之事實背景，並經由相關書面資料之審查作出決定。然而，裁決人與金融機構或消費者間之聯繫或討論並

⁷³ Hunt 為前英國首相梅傑內閣閣員及英國國會議員，目前為執業律師。受 FOS 邀請撰寫對 FOS 之外部獨立評鑑報告，並於 2008 年 4 月 9 日發布 The Hunt Review : OPENING UP, REACHING OUT AND AIMING HIGH。全文可參閱 FOS 網站

(http://www.thehuntreview.org.uk/uploads/FOS_Report.pdf)。

⁷⁴ Hunt Review (2008) para. 9. 2.

⁷⁵ Hunt Review (2008) para. 5.6.

未公開，因此消費者或金融機構往往無法得知案件處理進度與處理細節，只能靜待 FOS 通知。而依據歐洲人權公約第 6 條⁷⁶規定：「於決定個別公民之權利與義務時…公民有權於合理時間內，在獨立且公正之法院獲得公平且公開之審理。審理判決亦應公開宣佈。」。目前英國司法體系之法院於審理案件時皆遵循此一標準，但 FOS 之審理程序卻未盡符合。故有評論認為 FOS 處理之申訴案件，因爭議當事人之一方（即金融機構）為被迫參加且須受其拘束，並不同於一般訴訟外爭端解決機制(Alternative Dispute Resolution)之當事人係有權利選擇參加調解與否，爰認為 FOS 機制因其中一方之權利遭剝奪，故須以公開方式為之較妥⁷⁷。

另 FOS 制度雖然因免除部分傳統法院訴訟程序，而能較訴訟程序有效率且迅速處理爭議。然由於 FOS 處理申訴案件之標準為公平且合理，裁決人或評議人之裁量權相當大，加上申訴案件原則上為個案審理，故所作出之決定亦可能過於主觀。此外，由於 FOS 之處理程序並毋須召開公開聽證或類似法院之公開審理程序，且其處理案件所依據之相關資料並不公開，證據提供制度亦未明確規範，因此也使得 FOS 決定之可信賴性易因而降低⁷⁸。

第三項 FOS 機制內之複審制度

若申訴之消費者對於裁決人所作之初審決定不滿意，申訴人有權利要求評議人複審該決定。然此種複審制度之層級與權限未如法院審級般劃分明確，而僅係由評議人調閱相關文件，並依其個人看法作出決定，然其處理案件之依據仍舊無具體條文規範，僅為一般定義之公平且合理之標準。此外，

⁷⁶ European Convention on Human Rights, Article 6:「In determination of his civil rights and obligations...everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly.」。英國屬歐洲人權公約(European Convention on Human Rights)之會員，歐洲人權公約也因為英國國內通過之人權法案(Human Rights Act 1998)而在英國國內被賦予法律效力。

⁷⁷ Peter Hamilton(2008), *Reform the FOS to Bring Justice*, Money Marketing.

⁷⁸ Simon Morris and Jeremy Barnes (2008), *The Hunt Review: How This Will Affect The Financial Ombudsman Service*, Mondaq Business Briefing.

評議人審理時亦無公開程序，也未公布其於處理案件過程中所依據的文件，同時常徵詢裁決人之看法，故其決定結果難免受此影響。

對此情形，Hunt Review 中即使認為法院對不合理之評議人決定自會擔負起司法審查之功效，惟仍指出，FOS 須改革以確保申訴人明瞭該「複審」制度，並且確保評議人於複審案件時，能夠重新開始審視，而不憑藉原來裁決人之見解。同時，Hunt 亦建議同一案件能由不同之評議人會審後，始作出最後決定⁷⁹。

第四項 FOS 之收費方式及組織架構

FOS 之經費主要來自金融機構所繳交之年費及案件審理費，消費者之申訴無論是否有理皆毋庸支付費用，其旨在使較弱勢之消費者提出申訴時無經濟壓力，以保障其權益。然此收費制度雖顧及消費者權益，但因 FOS 對金融機構所收取之案件處理費並不因決定結果而不同，亦即無論金融機構勝訴或敗訴，只要該申訴案件進入裁決人程序，便須繳交一定金額之案件審理費。故有研究認為，若個案爭議金額小於該案件審理費時，金融機構極可能直接選擇支付消費者所要求之爭議金額，而放棄其主張或答辯，以避免案件進入 FOS 機制後，反須繳交較爭議金額更高之費用，造成雙輸局面⁸⁰。

然因 FOS 認為 FOS 機制主要目的為弭平爭議，許多決定並未有明確之責任劃分(no clear cut winner and loser)，也就無法以勝負作為徵收案件審理費之依據。另 FOS 亦指出，如 FOS 只於金融機構獲得不利決定時才向其徵收案件審理費，易遭質疑認為其乃為向金融機構徵收費用，而於處理申訴案件時傾向有利消費者之立場。故若為防止消費者因免付費制度而有濫訴之虞，有研究認為 FOS 可考慮要求消費者就「顯無理由」之申訴（如：所投資基金之績

⁷⁹ P.E. Morris(2008), *The Financial Ombudsman Service and the Hunt Review: Continuing Evolution in Dispute Resolution*, The Journal of Business Law ,P.785-808.

⁸⁰ 恒業法律事務所，前揭註 1，第 21-23 頁。

效表現) 支付部分或全部之案件處理費，以兼顧金融機構權益⁸¹。

另由於 FOS 於制度上須對英國 FSA 負責，而 FSA 成立宗旨之一即為保護消費者，故有學者認為 FOS 處理案件之立場，難免受此影響⁸²。此外，亦有研究指出，於裁決人作出對消費者有利決定後，FOS 高層亦曾因為企業界之抱怨而改變其政策⁸³。有鑑於此，有專家認為，因 FOS 決定最高可要求金融機構支付十萬英鎊之賠償金額，影響金融機構權利甚鉅，為使 FOS 更具公平性及公信力，故應將 FOS 建置於司法機關之下，並建立上訴機制。即讓 FOS 扮演如同勞工法院 (employment tribunals) 之專業法庭功能為宜⁸⁴。

第五項 FOS 機制對消費者之可及度

任何良好的機制皆需要其使用者知悉該機制之存在，瞭解該機制之功能後，始能吸引使用者加以利用，並進而發揮該機制之建置目的。金融消費爭議處理機制亦然。姑不論 FOS 機制本身尚待檢討調整之空間有多少，與金融機構發生爭議之消費者須先知悉並瞭解 FOS 所能提供之協助後，消費者才得以決定是否利用 FOS 機制處理金融爭議。如此，FOS 機制才能真正發揮協助解決金融爭議之目的。

而 Hunt Review 指出，現行 FOS 運作仍係處於為中產階級服務之階段。故 Hunt 建議 FOS 應該透過更多傳播管道及更豐富生動之宣傳內容，增加與消費者間之溝通，讓消費者認識 FOS 機制。同時，FOS 應提供免付費服務電話、延長服務時間，及主動回覆消費者非服務時間之來電等，讓消費者得以更便利地與 FOS 接洽。此外，Hunt 亦建議 FOS 將案件受理程序電子化，俾消費者與金融機構能透過電子系統即時提供案件相關證據資料，及追蹤案件處理進度，以提升整體處理效率⁸⁵。

⁸¹ 恒業法律事務所，前揭註 1，第 21-23 頁。

⁸² P.E. Morris, *supra* note 79, P.785-808.

⁸³ Pual McMillan(2007), *Report reveals strain between FOS and FSA*, Money Marketing.

⁸⁴ Peter Hamilton, *supra* note 77.

⁸⁵ Hunt Review (2008) para. 3.6-3.8、3.33-3.39



第三章 我國金融消費爭議處理制度之介紹

在我國，消費者如與往來的金融機構發生相關爭議時，可直接與該金融機構溝通協調，以解決雙方爭議。如於雙方溝通未果或為尋求第三人之協助，在訴諸法律訴訟途徑前，尚可透過相關金融同業組織或行政機關等，介入協助爭議雙方取得最佳解決方案，並可提高爭議處理效率與降低處理成本。以下茲分別介紹我國金融相關組織及行政機關處理金融消費爭議之方式。

第一節 金融相關組織

第一項 銀行業

第一款 產業公會

為處理銀行與民眾之金融消費爭議，中華民國銀行商業同業公會全國聯合會（以下簡稱「銀行公會」）於 2004 年設置「諮詢及消費者服務中心單一申訴窗口」。民眾與銀行間之消費爭議案件得向其提出申訴，銀行公會之專人於聽取民眾申訴內容後，會依據現行法令、公會決議等規範，對民眾解釋銀行作業規定或介入調處雙方爭議。在作業過程中，公會亦會同時請求被申訴之會員銀行提出說明及配合提供必要協助⁸⁶。

其後，銀行公會為處理金融消費爭議案件，並於 2006 年 9 月 15 日設立「金融消費爭議案件評議委員會」⁸⁷。依據創立時之評議委員會規則第一及二條規定，評議委員會之評議委員計七人，均為無給職。除三人由銀行公會代表兼任外，其餘四位外部評議委員，係由主管機關(即金管會)推薦具專業學養且立場公正之人士擔任，而主席則由全體評議委員互推一人擔任。

為擴大評議委員會處理案件之範圍，並加強評議結論之獨立性，銀行公會復於 2008 年 10 月 28 日修改評議委員會規則（以下簡稱「新制評議委員會規則」）。設置評議委員九人，全部評議委員無銀行公會代表，改由金管會、消

⁸⁶ 中華民國銀行公會網站 (<http://www.ba.org.tw/faq.aspx>)，該公會對信用卡申訴因案件量較多，爰亦設有「信用卡單一申訴窗口」專線，受理信用卡業務相關諮詢與申訴(最後瀏覽日 2010 年 4 月 6 日)。

⁸⁷ 相關規定可參見「中華民國銀行公會金融消費爭議案件評議委員會組織及評議程序規則」。

保會、消基會各推派一人，另六人則由銀行公會遴聘具金融、法律等專業學養、立場公正之人士，且得視需要再擴增為十五人。評議委員會並訂有迴避規定，凡與爭議案件有親屬、僚屬關係、經濟上共同之利害關係、委任、承攬或僱傭關係等，或有其他認不能獨立、公正執行職務之虞之評議委員，即應迴避該案件。

是以，消費者與銀行發生金融消費爭議，倘向來銀行尋求協助而未獲妥適處理時，即可利用銀行公會之單一申訴窗口，由專人協助處理消費者之申訴事件。惟向銀行公會申訴窗口申訴後，如仍未獲妥善處理，則可以在司法程序前，先向前開金融消費爭議案件評議委員會提出調處申請，以裁斷金融消費爭議。

第一目 受理範圍

就銀行公會單一申訴窗口而言，並無特定服務之限制，只要是消費者接受銀行服務時發生爭議皆得向其申訴。惟若未獲妥適處理而請求「金融消費爭議案件評議委員會」評議時，其受理範圍則有一定限制。

依據新制評議委員會規則第六條規定，金融消費爭議案件評議委員會不受理下列案件：

- 一、非屬消費者保護法所稱之「消費爭議」定義範圍之金融相關爭議事件者。
- 二、申訴人於爭議事件中，不具備適格當事人之地位者。
- 三、已提起行政救濟、仲裁、申（聲）請調解或民事訴訟者。但其程序經依法合意停止者，不在此限。
- 四、曾經法定機關調解成立或法院判決已確定者。
- 五、核心爭點事實須藉由司法機關以科學方法鑑定釐清者。
- 六、爭議雙方於本委員會評議結論作成前已和解者，或已就同一事由作出評議結論者。
- 七、爭議內容屬交易條件（如授信條件、和解條件）或其他商業決定之範圍，

而該決定核與現行法規未有抵觸者。

八、爭點純涉銀行服務素質、投資表現、商品訂價政策者。

九、申訴人請求賠償或返還之金額逾新臺幣壹佰萬元者。

十、申訴人未向受訴銀行申訴，或受訴銀行已處理且回覆期間已逾三個月以上者。

惟前述第一、九及十款等所列情形，得經目的事業主管機關交辦並由申訴人釋明事實及爭點後受理。

第二目 申訴方式及流程

民眾就與銀行業務相關之金融消費爭議向銀行公會單一申訴窗口提起申訴後，銀行公會將透過受訴銀行總行之單一窗口，對申訴民眾之申訴案件提出說明並提供解決方案。受訴銀行須提出申訴紀錄表，並由該銀行主管簽章。銀行公會之單一申訴窗口收受申訴紀錄表後，將轉交申訴人，並告知申訴人於收受申訴紀錄表後三個月內，均可申請評議。

金融消費爭議案件之申訴人，於銀行公會單一申訴窗口協調處理過程，就該銀行作業之說明未盡完整或仍有疑義，且未能妥善處理，致爭議不能平息者，申訴人可填具申請書，向銀行公會單一申訴窗口提出評議請求。該申請書須載明當事人名稱及基本資料、爭議標的之法律事實、爭點及申訴未獲妥適處理之情形或兩造之主張及證據。銀行公會單一申訴窗口於接獲該評議請求後，會將案件移送評議委員會，同時，亦會告知受訴銀行申訴人已請求評議。

銀行公會單一申訴窗口將申訴案件移送評議委員會進行實體評議前，將先進行形式審查。若有不合程序要件（即須無前述 10 項不受理要件）者，將定期命申訴人補正。若程序上不能受理，在不受理決議之回覆書件上亦會說明理由，並副知評議委員會。

評議委員會受理該申訴案件後，仍須進行程序要件審查。同時，為加速

案件之進行，受訴銀行自收受評議申請書起七日內，須以書面向評議委員會陳述意見，並副知申訴人。申訴人於收受銀行陳述意見後七日內，得以書面向評議委員會提補充理由書。另該委員會收受移送評議書件後，除有特殊事由外，會於三十日內召開評議會議。

此外，評議委員會為審究事件之法律關係及爭議所在，得聽取當事人、具有專門知識經驗或知悉事件始末之人或其他關係人之陳述、審視現場或標的物之狀況，並請當事人就各自主張舉證。必要時，並會推派委員或調派業務有關人員組成專案小組赴實地調查，並研擬意見於評議會議時列席說明或提會參考。受訴銀行亦得請求派員蒞會列席說明，以釐清爭議點。

至評議會議之評議過程除公開部分外，均嚴守秘密。且須做成評議會議記錄，記載評議之經過、結論與期日之延展及附記事項，專卷留存。並須由評議委員會秘書摘錄為評議結論，經主任委員簽章確認後，於決議作成之日起五個工作日內，以評議委員會名義函送爭議當事人，同時副知銀行公會理事會。

當事人於評議結論送達之日起十個工作日內，應回覆是否接受評議結論。如逾上述期日未回覆，視為接受評議結論。評議結論經申訴人與受訴銀行簽章同意後，視同和解契約。

惟前開之和解契約屬訴訟外和解，僅係雙方當事人意思表示合致，而發生私法上之和解效果，非訴訟法上效果，爰法院不受該和解契約之拘束，該和解契約並無既判力。另倘契約一方未履行該和解契約約定，他方當事人亦須就契約履行再提出訴訟後，始能取得執行力。是以，如何確保受訴銀行履行和解契約內容，即為評議處理是否能達成目的之關鍵。

第三目 拘束力

在舊制中，受訴銀行身為銀行公會會員應遵守評議結論，否則將遭處新台幣 50 萬元以下之罰金。而在新制評議委員會規則第十七條已明文規定，評

議結論送達後，如賠償或返還之金額不逾新台幣壹佰萬元者，受訴銀行應予遵守。

另對申訴人而言，評議結論按舊制對其無拘束力，申訴人不服該結論者，可另循法律途徑解決之。但在新制則改為有下列情形之一時，申訴人亦應無條件接受評議結論，事後不得再對同一事件，尋求救濟：

一、評議結論之賠償或返還金額，申訴人於評議審查過程中表示接受。

二、評議結論之賠償或返還金額與申訴人請求一致。

惟除此之外，申訴人之法律救濟權利並未受任何限制。

第二款 受理情形統計

銀行公會單一申訴窗口受理之案件，絕大部分均能於進入評議階段前即妥為處理，進入司法程序之案件亦甚為稀少。至單一申訴窗口及金融消費爭議案件評議委員會歷年受理案件情形⁸⁸如下表 14：

受理件數	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010.1~9
單一申訴窗口	579	2,260	1,732	757	796	1,021	494
金融消費爭議案件評議委員會	X	X	0	1	0	0	0

另於 2008 年 9 月發生連動債爭議後，金融消費爭議案件評議委員會自 2008 年 10 月 14 日起至 2009 年 6 月 30 日受理之連動債銷售爭議申訴案件，共計 25,146 件。除因當事人和解等原因而撤案之 14,718 件外，共計有 10,428 件移送評議委員會評議⁸⁹，並於 2010 年 1 月完成全部案件之評議。

⁸⁸ 整理自銀行公會網站/消費者專區 (<http://www.ba.org.tw/normal-finance-5.aspx>，最後瀏覽日 2010 年 11 月 30 日)。另銀行公會統計資料中，僅信用卡業務申訴部分之統計資料已揭露移送評議委員會之情形，至其他業務申訴部分則未公布該等資料。另依據金管會 97 年度委託研究計畫報告書指出，評議會成立至 2008 年 12 月底，申請評議後進入實體評議且有評議結論之案件為 5 件(此不包含連動債爭議案件。參見恆業法律事務所，前揭註 1，第 75 頁)。

⁸⁹ 因我國從未有類似連動債大量爭議案件處理機制，因此金管會當時乃協調由銀行公會申訴與評議機制及投保中心受理爭議金額在新台幣 100 萬元以下之申訴，而超過 100 萬元之爭議案件，則由金管會銀行局受理。該等機構受理申訴案件後，將進行審核，審核通過後則移由銀行公會金融消費爭議案件評議委員會進行評議。此特殊處理程序與前述銀行公會先向單一申訴窗口申訴，倘不成再向評議委員會申請評議之一般程序不同。(整理自銀行公會 2010 年 1 月 6 日新聞稿 <<http://www.ba.org.tw/dispath-2.aspx?sn=81>>，及「金管會銀行局網站 <http://www.banking.gov.tw/>」

第二項 證券期貨業

第一款 產業公會

第一目 證券商公會

投資人與證券商間，因有價證券交易或有價證券申購所生之爭議，得以書面向中華民國證券商業同業公會（以下簡稱「證券商公會」）申請調處⁹⁰。惟爭議事件已在訴訟程序或仲裁中者，不得申請調處。

證券商公會調處人係由紀律委員會委員或具有法律、會計、證券相關專門知識等信望素孚之公正人士擔任。證券商公會於接獲調處申請書，經審查符合調處要件後，須於七日內決定調處日期，通知雙方當事人或其代理人到場，並將調處申請書之繕本一併送達他造當事人。調處時應有調處人二人以上之出席，但兩造當事人未表示異議，得由調處人一人逕行調處。

調處成立時，須作成調處書，由當事人及出席調處人簽章，並將調處書交付當事人。當事人無正當理由於調處日期不到場，視為調處不成立。調處不成立時，亦須由出席調處人作成調處不成立之證明書，並簽章交付當事人。

另因證券商受託保管及運用客戶款項契約、全權委託投資買賣證券開戶暨受託契約等所生之爭議，依證券商公會擬訂之契約範本，當事人於契約中已明確約定。爭議發生後，同意應先依公會之糾紛調處辦法辦理調處；俟調處不成立時，再先依仲裁法交付仲裁。如未能達成仲裁判斷時，則再於合意管轄法院進行訴訟⁹¹。

第二目 投顧投信公會

除委任人與投信投顧業間關於全權委託投資業務之爭議事件外，投資人與投信投顧業者間，因證券投資信託或證券投資顧問業務所發生爭議，得向中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會（以下簡稱「投信投顧公會」）申

消費者園地/連動債專區」<最後瀏覽日 2010 年 11 月 28 日>。

⁹⁰ 相關規定參見「中華民國證券商業同業公會有價證券交易紛爭調處辦法」。

⁹¹ 證券商公會所定之相關契約範本可參見該公會網站 <http://www.csa.org.tw/A04/A0403.asp> (最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)。

訴或申請調處⁹²。

除投信投顧公會認為不宜處理之營業紛爭案件⁹³外，投信投顧公會受理申訴案件後，應將申請人之申訴資料表及相關證物影本，函請被申訴公司限期提出說明。倘被申訴會員公司未提出說明，或提出之說明有進一步釐清爭議之必要時，投信投顧公會得視案件需要，由公會紀律委員會召集人指派非具利害關係之紀律委員協助瞭解處理雙方之爭議。並得邀請律師或會計師等專業人士參與，提供專業意見協助處理。

投信投顧公會調查處理後，倘仍有爭議時，得徵詢雙方當事人之同意，安排至投信投顧公會進行調處。調處時，由公會紀律委員會召集人指派非具利害關係之紀律委員二人進行爭議調處。並得邀請在本案中非具利害關係之證券相關單位人員或具專業學識之第三人，列席共同參與爭議調處程序提供客觀公正之意見。

當事人一方如不同意接受公會調處時，由公會將處理結果，通知雙方當事人，請其另循其他途徑，尋求解決雙方爭議。任一方當事人無正當理由未能於指定調處期日到場者，亦視為爭議調處不成立。爭議調處結果，須作成爭議調處書，由當事人及出席爭議調處委員簽名或蓋章後各自留存。

至於委任人與投信投顧業間關於全權委託投資業務之爭議事件，則得向投信投顧公會調處中心申請調處⁹⁴。調處委員由投信投顧公會理事長提名信望素孚之學者專家，經全權委託業務委員會同意後聘任之，但證券投資信託事業或證券投資顧問事業之董事、監察人、經理人或其他受僱人充任調處委員

⁹² 相關規定參見「中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會受理營業紛爭調處辦法」。

⁹³ 前揭註 92，該辦法第 3 條規定，營業紛爭案件有下列情形之一者，公會不予受理：

一、非屬主管機關所准許經營或兼營證券投資信託、證券投資顧問及境外基金業務所生之爭議。

二、投資人或本公司會員之申訴顯無理由或目的不正者。

三、爭議事件業經民事訴訟判決確定者，或涉及刑事或屬於行政監督事項者。

四、爭議事件業經本公司會紛爭調處程序，顯然無法達成和解之共識者。

五、投資人或本公司會員所提供之證據資料不全或不確實者。

六、匿名或以假名提出者。

七、其他情形本公司會認為不宜處理者（例如本身自為重大違法行為者）。

⁹⁴ 相關規定參見「中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會全權委託紛爭調解處理辦法」。

者，其名額不得超過調處中心委員總人數之三分之一。

爭議事件申請調處，應由當事人向調處中心以書面為之。調處中心受理爭議事件後，應即訂定接受申請日起十五日內之調處期日，通知當事人或其代理人到場，並將申請書之繕本一併送達他造。調處中心處理爭議事件，除經各方當事人之同意得由調處委員一人進行調處者外，應以調處委員三人行之。就爭議事件有利害關係之第三人，經各方當事人之同意，亦得參加調處程序或加入為當事人。調處成立時，調處中心須作成調處書，且其為當事人間之和解契約⁹⁵，並由當事人及出席之調處委員共同簽名或蓋章。

另因信託契約、全權委託投資契約所生之爭議，依投信投顧公會擬訂之契約範本，當事人於契約中已明確約定。爭議發生後，同意應先依公會之糾紛調處辦法辦理調處；俟調處不成立時，再先依仲裁法交付仲裁。如未能達成仲裁判斷時，則再於合意管轄法院進行訴訟⁹⁶。

第三目 期貨商公會

依據「中華民國期貨業商業同業公會期貨交易糾紛調處辦法」規定，中華民國期貨業商業同業公會（以下簡稱「期貨商公會」）設置有期貨交易糾紛調處委員會，並辦理下列調處事項⁹⁷：

- 一、會員間因期貨交易所生之爭議。
- 二、會員與期貨交易人、基金受益人或委任人因期貨相關業務所生之爭議。
- 三、會員與保管機構、銷售機構、保證機構或業務所需之相關機構因期貨相關業務所生之爭議。
- 四、會員與期貨交易所或期貨結算機構因期貨交易或結算所生之爭議。

⁹⁵ 此和解契約屬訴訟外和解，僅係雙方當事人意思表示合致，而發生私法上之和解效果，非訴訟法上效果，爰法院不受該和解契約之拘束，故該和解契約並無既判力。另倘契約一方未履行該和解契約約定，另一方當事人亦須就契約履行再提出訴訟後，始能取得執行力。

⁹⁶ 投信投顧公會所定之相關契約範本可參見該公會網站

http://www.sitca.org.tw/Menu_main.asp?FD=I0000&FL=I1000.ASP&Click=J&SSL=&typ=&TopSub=1&SubOrder=2&Lang=C (最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)。

⁹⁷ 相關規定參見中華民國期貨業商業同業公會「期貨交易糾紛調處辦法」、「期貨交易糾紛調處作業細則」及「調處委員會調處委員暨調處人遴選辦法」。

承上，期貨商與期貨交易人或委任人間因期貨相關業務所生之爭議，當事人得以書面向期貨商公會之期貨交易糾紛調處委員會申請調處。惟爭議事件已在訴訟繫屬中或仲裁進行中者，不得申請調處。

前開調處委員，須符合下列資格條件之一：(1)期貨機構工作經驗三年以上並曾擔任期貨機構經理以上或同等職務者；(2)擔任期貨、金融行政或管理工作經驗五年以上，並曾任薦任職以上或相當職務者；(3)於國內外大學或獨立學院以上學校擔任教授或副教授、講授期貨、證券投資、財務金融、會計、審計、經濟、管理或法律等相關課程合計五年以上者；(4)執行會計師或律師業務合計五年以上，聲譽卓著；(5)其他具有期貨理論、實務經驗之國內外學者、專家。此外，調處委員亦不得有期貨交易法第二十八條第一項所定各款情事。

調處委員會於接獲調處申請書後，須即推派調處委員三人組成個案調處小組，負責個案之實質調處。調處案件經個案調處小組審查符合調處要件後，將於七日內決定調處日期與調處場所，通知雙方爭議當事人或其代理人到場，並將調處申請書之繕本一併送達他造當事人。爭議當事人接獲前項通知，應於調處日期到場參加調處。當事人無正當理由於調處日期不到場者，視為調處不成立。另調處次數以一次為限，且申請人應預繳調處費用每件新台幣1,000元。

至因期貨交易全權委任契約、全權委託期貨交易開戶暨受託契約或保管機構委任契約所生之爭議，依期貨商公會擬訂之契約範本，當事人於契約中已明確約定。爭議發生後，同意應先依公會之糾紛調處辦法辦理調處；俟調處不成立時，再先依仲裁法交付仲裁。如未能達成仲裁判斷時，則再於合意管轄法院進行訴訟⁹⁸。

⁹⁸ 期貨商公會所定之相關契約範本可參見該會網站(http://www.futures.org.tw/q_law_4personal.asp 最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)。

第二款 公益組織

證券投資人及期貨交易人保護中心（以下簡稱「投資人保護中心」）係依「證券投資人及期貨交易人保護法」（以下簡稱「投保法」）設立之財團法人保護機構。除負責提供投資人證券及期貨相關法令之諮詢及申訴服務、買賣有價證券或期貨交易因民事爭議之調處外，亦得為投資人提起團體訴訟或仲裁求償。另針對證券商或期貨商因財務困難無法償付之問題，並設置保護基金以償付善意投資人⁹⁹。

投資人遇有證券及期貨相關之爭議問題，可向投資人保護中心提出諮詢及申訴。投資人保護中心依投保法並設有調處委員會，專責處理證券投資人或期貨交易人之民事爭議調處事宜，當投資人遇有該類爭議時，可填具調處申請書向該中心申請調處。

前述調處委員須具備下列資格之一，且符合各類資格者各不得超過全體調處委員人數之二分之一，包括：(1)曾任證券、期貨或金融機構業務或行政管理工作經驗合計 5 年以上，並曾任業務部門之主管或薦任職以上之職務者；(2)曾任法官、檢察官或曾執行律師、會計師業務 5 年以上者；(3)曾任國內、外仲裁機構仲裁事件之仲裁人 5 年以上者；(4)曾任教育部認可之國內外大專院校法律、會計或財務等相關系所助理教授以上職務 5 年以上者。另調處委員亦不得有公司法第三十條、證券交易法第五十三條、第五十四條、期貨交易法第二十八條及證券投資信託及顧問法第六十八條等情事¹⁰⁰。

第一目 受理範圍

證券投資人、期貨交易人與發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人間，因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生民事爭議，均得向投資人保護中心提出申訴。

⁹⁹ 整理自投資人保護中心網站 (<http://www.sfipc.org.tw/main.asp>，最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)。

¹⁰⁰ 「證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法」第 5、6 條。

但申訴事件有下列情形之一者，投資人保護中心得不受理：(1)非屬證券投資人或期貨交易人與發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人間，因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生民事爭議者；(2)非證券投資人、期貨交易人提起者；(3)無具體相對人者；(4)已在第一審法院言詞辯論終結者；(5)與未經主管機關核准經營業務之機構或其從業人員間因買賣有價證券或期貨所生之民事爭議事件；(6)申訴內容為確定判決之效力所及者；(7)申訴書件不完備者；(8)其他情形投保中心認為不宜處理者。

另前開證券投資人或期貨交易人與發行人等因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生民事爭議，亦得向投保中心調處委員會申請調處。調處委員會除下列情形或應補正事項外，應於受理申請後 15 日內進行調處：(1)非屬證券投資人或期貨交易人與發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人間，因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生民事爭議者；(2)非證券投資人、期貨交易人提起者；(3)無具體相對人者；(4)已在第一審法院言詞辯論終結者；(5)調處內容為確定判決之效力所及者；(6)同一事件已依本法規定申請調處者¹⁰¹。

如係下列情形之一，除可補正者外，調處委員會亦得退回調處之申請：(1)有前述不予受理之情事；(2)與未經本會核准經營業務之機構或其從業人員間，因買賣有價證券或期貨所生之民事爭議事件；(3)申請人或相對人無當事人能力者；(4)申請人或相對人為無行為能力人、限制行為能力人未得法定代理人之允許或受輔助宣告之人未得輔助人同意；(5)由代理人申請，而其代理權有欠缺者；(6)當事人不適格者；(7)申請書不合程式或有欠缺者；(8)同一事件依其他法律之規定，已取得強制執行名義者¹⁰²。

¹⁰¹「證券投資人及期貨交易人保護法」第 22、23 條。

¹⁰²「證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法」第 12 條。

第二目 申訴方式及流程

投資人保護中心設有專人負責接聽投資人電話或接受現場諮詢及申訴，且皆以即時解答為原則。若無法即時解答，亦將留下投資人之電話，待查得答案後回復。投資人如欲委託投資人保護中心申訴時，應以書面填具當事人姓名或名稱及住、居所或通訊地址、電話等相關資料，並檢附相關證物影本交付投資人保護中心辦理。另投資人亦可以郵寄（或電傳、網路等）方式寄送書面諮詢或申訴。

另申請調處時，投資人應以書表載明調解事由、爭議情形及供調處之證據，並向投資人保護中心繳納工本費每人每件新台幣 1,000 元。相對人拒絕調處時或調處不成立者，申請人繳納之工本費將予以退還。

投資人保護中心審核調處申請書無應退回之事由後，將即通知相對人是否同意接受調處。相對人若同意調處，則訂定調處日期，並於調處日期前七日將調處通知送達雙方當事人。當事人得於調處日前五日以書面申請變更日期。

為求投資或交易糾紛得迅速得到平息，原則上，調處事件之利害關係僅涉及單一個人或少數，經兩造當事人同意後，將由三位調處委員進行調處。對於案情較為複雜、利害關係人眾多且達成協議有困難者，則召開全體調處委員會議進行調處。當事人如於調處日不到場者，視為調處不成立；但調處委員認為成立調處有望者，得另訂調處日。另避免利害關係人權益受損，與調處事件有利害關係之第三人，經調處委員許可後，得參加調處程序；調處委員亦得逕行通知其參加，以維護有利害關係之第三人權益。此外，為利調處之進行，當事人兩造各得推舉一人至三人列席協同調處¹⁰³。

另證券投資人及期貨交易人有下列情形時，投資人保護中心得動用證券投資人及期貨交易人保護基金以現金償付之：(1)證券投資人於所委託之證券

¹⁰³ 「證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法」第 13、14 條。

商因財務困難失卻清償能力而違約時，其於證券交易市場買賣有價證券並已完成交割義務，或委託該證券商向認購(售)權證之發行人請求履約並已給付應繳之價款或有價證券，而未取得其應得之有價證券或價款；(2)期貨交易人於所委託之期貨商因財務困難失卻清償能力而違約時，其於期貨交易市場從事期貨交易，而未取得其應得之保證金、權利金，及經期貨結算機構完成結算程序後之利得¹⁰⁴。

保護基金對每家證券商（或期貨商）之每一證券投資人（或期貨交易人）一次之償付金額，以新臺幣 100 萬元為限。對每家證券商（或期貨商）之全體證券投資人（或期貨交易人）一次之償付總額上限，由投資人保護中心定之，並申報金管會核定，但該上限應不低於新臺幣 1 億元¹⁰⁵。投保中心償付後，得於其償付限度內，代位行使證券投資人或期貨交易人對於違約證券商或期貨商之請求權。

第三目 拘束力

投資人保護中心對於申訴之處理，並無自行決定之權利，僅為企業及消費者間之溝通橋樑。惟就調處事件，倘經雙方當事人達成協議，調處即成立。此時調處委員會將調處結果作成調處書，並送請管轄法院審核；經法院核定之調處，便與民事確定判決具有相同效力。當事人對於該已核定之調處書，不得以起訴、調處或其他方法予以廢棄或變更。

另民事事件若已繫屬於法院，在判決確定前，當事人向投資人保護中心申請調處成立，並經法院核定者，視為於調處成立時，已撤回起訴。同時，已核定之調處書，除調處內容在性質上不適於強制執行者外，具有執行力，當事人可以持憑該項調處書向管轄地方法院民事執行處請求強制執行。

經投資人保護中心調處成立之調處書經法院核定後，原則上，當事人就同一事件不得再向法院起訴。惟經法院核定之調處有無效或得撤銷之原因

¹⁰⁴ 「證券投資人及期貨交易人保護法」第 21 條。

¹⁰⁵ 「證券投資人及期貨交易人保護基金償付作業辦法」第 7 條。

者，當事人得向原核定法院提起宣告調處無效或撤銷調處之訴。並得就原調處事件合併起訴或提起反訴，請求法院於宣告調處無效或撤銷調處時，合併裁判之，並視為自申請調處時已經起訴。前項訴訟，當事人應於法院核定之調處書送達後三十日內提起之。但有民法上無效之原因者，不在此限¹⁰⁶。

第四目 受理情形統計

投資人保護中心所接獲之案件以電話諮詢為最大宗，爭議調處案之數量則逐年降低。至該中心歷年所接受之電話諮詢、書面申訴及爭議調處情形¹⁰⁷如下表 15：

受理件數	2004	2005	2006	2007	2008	2009
電話諮詢	15,000	11,900	5,200	9,900	16,600	13,100
書面申訴	910	720	617	1,213	1,206	714
爭議調處	55	51	33	31	17	22

第三項 保險業

第一款 產業公會

第一目 產險公會

中華民國產物保險商業同業公會（以下簡稱「產險公會」）係由會員大會選出理事會和監事會，理事會下並設有火險委員會、水險委員會、汽車險委員會、意外險委員會等。其中僅有汽車險委員會下設有「保戶服務暨申訴中心」，倘被保險人對保險單條款有疑義或理賠有爭議時，可向該申訴中心尋求解釋或協商¹⁰⁸。該申訴中心受理之服務項目包括：(1)保險單條款質疑之解答；(2)保險費之計算與分析；(3)保險理賠手續之諮詢；(4)保險理賠糾紛之協商；(5)保戶所有各種投保、理賠、繳費紀錄之查詢及檢閱；(6)保戶對

¹⁰⁶ 「證券投資人及期貨交易人保護法」第 26、27 條。

¹⁰⁷ 整理自投資人保護中心 2004 年至 2009 年年報。

¹⁰⁸ 參見產險公會網站 (<http://www.nlia.org.tw/modules/smartsession/item.php?itemid=162> 最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)。

保險有關之申訴¹⁰⁹。

前開申訴中心處理申訴案件之流程，主要係由保戶向保險公司申訴後，如未獲得滿意之解決，則可再向產險公會進行申訴。產險公會接獲申訴案件後，會先行辨別保戶目的為諮詢或申訴。如為諮詢案件則以電話答覆當場解決，若為申訴案件，則產險公會係立於提供消費者與保險公司協調解決爭議之平台地位，將會把申訴案件函送保險公司請求答覆，並將保險公司答覆之結果告知保戶。若保險公司與保戶雙方協調不成，產險公會亦不會介入作出決定，仍須交由保險事業發展中心或由雙方循法律途徑解決¹¹⁰。

第二目 壽險公會

目前中華民國人壽保險商業同業公會（以下簡稱「壽險公會」）內部並無一常設專責之爭議處理機制，而係由壽險公會委派內部主管一人兼任，目前係由該公會秘書擔任保險糾紛之調處人。壽險公會接獲申訴案件後，亦會先辨別保戶之目的係為諮詢或申訴。若為諮詢案件，直接以口頭回覆當場解決；若為申訴案件，調處人得向承保公司調出相關資料進行案例分析，再通知雙方進行調處。如調處成功，雙方得私下進行和解；倘若調處失敗，亦會將結果作成報告記錄，其後保戶得再循其他申訴管道或以訴訟、仲裁之方式解決¹¹¹。

惟自 2002 年 1 月 1 日保險事業發展中心成立保險申訴調解委員會，以及 2004 年 7 月行政院金融監督管理委員會保險局成立之後，壽險公會若接獲申訴案件，會將案件轉介到保險事業發展中心或保險局來處理。因此目前壽險公會直接處理申訴案件之情形並不多見¹¹²。

¹⁰⁹ 中華民國產物保險商業同業公會各種委員會組織簡則第 2 條。

¹¹⁰ 蔡佳真，前揭註 29，第 69-73 頁。

¹¹¹ 蔡佳真，前揭註 29，第 73-76 頁。

¹¹² 恒業法律事務所，前揭註 1，第 52-53 頁。

第二款 公益組織

財團法人保險事業發展中心（以下簡稱「保發中心」）為使保戶與保險公司間之爭議能快速、經濟地解決，於2002年1月1日成立保險申訴調處委員會。調處委員會係由保發中心邀集保險專家、法學專家、保險業界代表、消費者代表等所組成。要保人、被保險人及受益人如因保險契約之理賠事項與保險公司產生爭議，向保險公司申訴後仍無法解決者，即可向前揭委員會提出申訴¹¹³。

第一目 受理範圍

保險契約之要保人、被保險人、受益人及其他基於保險契約或法律規定得向保險人主張權利之人（以下簡稱申請人）因保險契約相關權利義務關係與保險人發生爭議時，即得向保險申訴調處委員會申訴及申請調處。目的事業主管機關或其他機關、機構亦得函請調處。

但申訴案件有下列情形者，委員會不予受理：

- 一、保險人係未經中華民國目的事業主管機關核准營業之保險業者。
- 二、非因申請理賠與保險人產生之爭議，或尚未向保險人提出理賠申請者。
- 三、申訴人之請求權已因時效完成而消滅，且保險人以此為抗辯者。
- 四、曾經調解、調處成立，或達成和解者。
- 五、已進入訴訟或仲裁程序或已經判決確定或仲裁確定者。
- 六、因同一事實和其他保險公司進行訴訟或仲裁者。
- 七、曾經委員會作出決定者。但申請人提出新證據者不在此限。
- 八、委員會認為申訴案件顯無根據者。
- 九、委員會認為申訴案件更適合以訴訟、仲裁或其他爭議解決方式解決者。
- 十、申請人未依本作業細則提出申請書或檢附有關文件影本，經通知補正而未於所定期限內補正者。

¹¹³ 整理自保發中心網站資料(<http://www.tii.org.tw/fcontent/compensation/compensation01.asp> 最後瀏覽日2010年4月7日)。相關規定可參見保發中心「保險申訴調處委員會作業細則」。

一般而言，如保戶與保險公司之保險爭議為非理賠爭議，例如：服務人員品質爭議、招攬糾紛、保費之交付、未到期保費之返還、挪用保費、要保人非親簽、未經被保險人同意、未經法定代理人同意、要保人或受益人變更、費率爭議、承保範圍、續保爭議、複保險、請求權時效、保單借款、保單紅利、契約撤銷、契約轉換、契約變更、通知義務(含危險增加或減少)、停效復效爭議等情事，並不在調處委員會受理範圍內。

第二目 申訴方式及流程

申請人申請調處時，應向委員會提出申請書，載明請求事項、內容、理由及事實根據，並檢附相關文件影本。保險申訴調處委員會接到申請時，會先詢問申請人是否曾就申訴事項向保險人提出申訴，保險人是否給予處理或答覆。對於尚未向保險人提出申訴者，會告知申請人先向保險人提出申訴。

委員會受理調處之申請後，將以書面通知保險人於十五日期限內就申訴案件妥適處理。保險人並應於前開期限內將處理結果函覆委員會，如係與申請人達成協議者，應檢附和解書或相關證明；如仍維持原議者，應就其主張檢具說明並提出相關證明文件。保險人如未於指定期限內提出說明書及相關資料者，委員會得函請目的事業主管機關協助處理，或逕依申請人提出之資料進行調處。委員會就必要事項亦得要求申請人補充提出報告或相關資料。申請人無正當理由未於委員會所定期限內提出者，委員會得為不受理之決定。

委員會認為有必要時，得通知當事人到場，直接聽取其說明及意見或協調雙方達成和解。當事人不能於前項期日到場或申請變更期日者，皆應於該期日之五日前通知委員會。申請人接到通知後應於指定期日親自到場，保險人接到通知後，亦應親自或委任代理人到場。申請人無正當理由，經通知二次皆不到場者，委員會得為不受理之決定；保險人不到場者，委員會得依申請人之陳述及既存之相關資料逕行調處。就申請案件有利害關係之第三人，經委員會許可，得於調處時列席陳述意見，委員會亦得逕行通知其到場。

對於申訴案件，委員會將依據相關資料試行和解，協調雙方接受。雙方無法達成和解者，委員會得視案件狀況做出調處決定，並於作成調處決定後七日內以書面通知雙方當事人。當事人亦應於受通知後十日內，以書面確答是否同意接受調處決定。

雙方當事人均提出書面同意接受委員會之調處決定者，調處成立，委員會應以書面載明其意旨，並檢附當事人之同意書，送達雙方當事人。當事人有一方不接受調處決定或未於期限內以書面確答者，申訴案件將以調處不成立結案，委員會亦會以書面載明其意旨通知雙方當事人。當事人對委員會之調處決定，得於二十日內提出新事證聲請覆議，委員會得決定是否接受，且覆議申請以一次為限。

第三目 拘束力

保險申訴調處委員會之調處決定對保戶及保險公司並無拘束力，雙方均可自行決定是否接受調處結果。倘雙方均接受，則調處成立，可作為雙方之和解契約。倘調處不成立，因原調處決定係保發中心本於保險專業學識及公正立場所為，將可作為未來法院判決時之參考¹¹⁴。

第四目 受理情形統計

保發中心成立迄今，受理之理賠爭議案件逐年增加。至其歷年受理之申訴案件情形¹¹⁵如下表 16：

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010.1~6
理賠申訴件數	1,336	1,199	1,291	1,344	1,457	1,876	909

¹¹⁴ 保發中心網站資料 (<http://www.tii.org.tw/fcontent/compensation/compensation04.asp#7> 最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)。此和解契約屬訴訟外和解，僅係雙方當事人意思表示合致，而發生私法上之和解效果，非訴訟法上效果，爰法院不受該和解契約之拘束，故該和解契約並無既判力。另倘契約一方未履行該和解契約約定，另一方當事人亦須就契約履行再提出訴訟後，始能取得執行力。

¹¹⁵ 整理自金管會保險局 2010 年 10 月 14 日新聞稿「公布 99 年上半年度保險申訴案件統計」(http://www.ib.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=40936&frame=7&LanguageType=1&path=1356 最後瀏覽日 2010 年 11 月 7 日)。

第二節 行政機關

第一項 金融主管機關

行政院金融監督管理委員會（以下簡稱「金管會」）於2004年7月1日成立，為我國銀行業、證券期貨業及保險業之主管機關。因此，消費者遇有消費爭議，可先直接透過金融機構提供之消費者專線，進行溝通、協調或申訴。如無法獲得滿意解決，除可按申訴對象業別，洽銀行公會、投資人保護中心或保發中心等申訴調處機構，請求協助調處雙方之交易爭議外，金管會鑑於近年來金融機構間進行共同行銷相當普遍，提供民眾一個最容易辨識的服務管道有其必要，因此於其下之銀行局、證期局及保險局等機關分別設置申訴專線。亦於會本部設置消費者申訴專線，以受理民眾對金融消費爭議之申訴¹¹⁶。

在銀行業相關爭議部分，消費者如向金融機構、銀行公會、消保團體申訴後，仍未獲合理解決，或對往來金融機構之申訴處理結果不滿意時，可向銀行局申訴。銀行局之權責範圍，可調查金融機構是否有違反銀行法等相關金融法規，並依金融法規處理違反規定之金融機構。但銀行局無法替消費者直接討回金錢損失，或命令金融機構賠償金錢、調降利率、減免貸款本金、利息及違約金等，亦無法評論金融機構純商業上之決策。此外，如屬民事爭議部分，銀行局並無法進行調解或擔任消費者之法律顧問。

消費者向銀行局提出申訴時，可敘明事實發生經過及主要訴求，並提供任何對申訴可能有幫助之文件後，傳真、郵寄或以電子郵件提出申訴。銀行局收到申訴後，將請案關金融機構進行調查，如申訴內容涉及金融機構健全經營與監理問題，並將視情形移請檢查局進行檢查。如發現金融機構有違反金融相關法規之情事，亦將依法為必要之處理。惟如消費者係匿名申訴、申訴內容不夠具體或屬惡意中傷之案件，銀行局得不予處理。另申訴個案如已

¹¹⁶ 金管會相關申訴資訊整理自金管會網站資料(www.fsc.gov.tw 最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)，及恆業法律事務所，前揭註 1，第 54-56、68-70、89-90 頁。

進入司法訴訟程序，銀行局亦無法受理該等申訴。

在證券期貨業相關爭議部分，投資人因境外基金之募集及銷售業務，與境外基金總代理人或銷售機構發生爭議時，亦得向證券期貨局申訴。證券期貨局接獲申訴後，可視情形函請被申訴人、台灣證券交易所股份有限公司、櫃買中心、證券商公會、期貨商公會等說明或瞭解被申訴人是否確有違反行政法令情事。因而有助於投資人、期貨交易人取得其民事權益主張所必要之相關資訊。

另保險業相關爭議部分，保險局處理申訴之流程亦係於保戶向保險公司申訴部門申訴後，若未獲滿意之處理，則保戶可填具申訴書向金管會保險局申訴。保險局於收受申訴案件後，會先行辨別該申訴案件為理賠案件或非理賠案件，如為理賠案件則轉交保發中心之保險申訴調解委員會處理。反之，若為非理賠性案件則由保險局自行處理。

第二項 消費者保護主管機關

依據消費者保護法第 43 條及第 44 條規定，消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，消費者得依下列方式請求救濟：

- 一、第一次申訴：向企業經營者、消費者保護團體或消費爭議發生地之直轄市、縣(市)政府消費者服務中心或其分中心申訴。
- 二、第二次申訴：消費者如認為第一次申訴未獲妥適處理時，得向該管直轄市、縣(市)政府之消費者保護官提出申訴。
- 三、申請調解：消費者如認為申訴未獲妥適處理，亦得向該管直轄市、縣(市)政府消費爭議調解委員會申請調解；另可依法向法院提起消費訴訟。

前述「消費爭議」依據消費者保護法第 2 條第 4 款規定，係指消費者與企業經營者間因商品或服務所生之爭議。亦即該爭議須消費者與企業經營者間具有消費關係，始為消費者保護法所受理之範疇。而所謂「消費關係」依

據消保法第2條第3款規定，則指消費者與企業經營者就商品或服務所發生之關係。是以，由於證券投資或期貨交易之標的並非商品或服務，且消保法所稱之消費，係指不再用於生產情形下之「最終消費」。故因證券投資及期貨交易發生爭議時，當事人尚不得依消保法向企業經營者、消費者保護團體、消費者服務中心、縣市政府消費者保護官申訴。亦不得向縣市政府消費爭議調解委員會申請調解、或由消費者保護團體提起團體訴訟。

第一款 地方政府消費者服務中心

消費者依消費者保護法第43條第1項規定向直轄市、縣（市）政府消費者服務中心或分中心申訴時，該消費者服務中心應予受理。消費者服務中心或分中心對於所受理之申訴案件，應視案件及業務性質移送主辦單位處理。

主辦單位受理申訴案件後，倘申訴案件尚未經企業經營者處理者，應將有關資料函轉企業經營者處理。申訴案件業經企業經營者處理者，該申訴案件如須瞭解其事實和過程者，得請企業經營提供有關資料研議，或請企業經營查明後逕復申訴人。如涉及有無違反相關法令或契約情事者，可依法請企業經營者提供資料，或派員查核，或請企業經營者及申訴人前來說明案情¹¹⁷。

第二款 地方政府消費者保護官

消費者依消保法第43條第1項規定，向企業經營者、消費者保護團體或消費者服務中心或分中心提出申訴，未獲妥適處理時，得向所在地轄區之直轄市或縣（市）消費者保護者保護官申訴。

申訴案件，自申訴之日起逾越下列期限未將處理情形告知申訴人者，視為未獲妥適處理：

- 一、企業經營者於接獲消費申訴之日起，逾越十五日者。
- 二、消費者保護團體於接獲消費者申訴之日起，逾越三十日者。

¹¹⁷ 相關處理程序規定參見行政院消費者保護委員會訂定之「消費爭議申訴案件處理要點」。

三、直轄市、縣（市）政府自消費者服務中心或分中心接獲消費者申訴之日起，逾越三十日者。

消費者保護官受理申訴案件後，倘案件尚未經企業經營者或消費者服務中心或分中心處理者，應將有關資料轉請企業經營者或各該主管之消費者服務中心或分中心處理。申訴案件業經企業經營者及消費者服務中心或分中心處理者，該申訴案件如須瞭解其事實和過程者，消費者保護官得請企業經營者、消費者服務中心或分中心、消費者保護團體或政府有關機關提供有關資料研議。如涉及法令規定疑義時，得送請有關機關解釋及提供相關資料參考。必要時，消費者保護官亦得請企業經營者及申訴人前來說明案情，商議解決方法¹¹⁸。

第三款 消費爭議調解委員會

各直轄市、縣（市）政府依據消保法第 45 條規定，應設消費爭議調解委員會。以直轄市、縣（市）政府代表、消費者保護官、消費者保護團體代表、企業經營者所屬或相關職業團體代表，擔任調解委員。消費者向消費者保護官申訴，未能獲得妥適處理時，得向直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會申請調解¹¹⁹。但該案件如非屬消費爭議事件、曾經調解或仲裁成立、曾經調解委員會調解不成立、曾經法院判決確定、或同一消費爭議事件，在調解程序中，重複申請調解者等情事，調解委員會將不予受理。

消費者欲申請調解時，應以書面敘明調解事由、請求內容、爭議及申訴未獲妥適處理之情形，向調解委員會提出。調解委員會受理調解申請後，應即決定調解期日，並通知當事人或其代理人到場。雙方當事人各得偕同輔佐人一人至三人列席調解委員會。另就調解事件有利害關係之第三人，經調解委員會之許可，得參加調解程序，調解委員會並得依職權通知其參加。該有利害關係之第三人，經雙方當事人及其本人之同意，亦得加入為當事人。

¹¹⁸ 相關處理程序規定參見行政院消費者保護委員會訂定之「消費爭議申訴案件處理要點」。

¹¹⁹ 相關處理程序規定參見行政院消費者保護委員會訂定之「消費爭議調解辦法」。

關於消費爭議之調解，當事人不能合意但已甚接近者，調解委員得斟酌一切情形，求兩造利益之平衡，於不違反兩造當事人之主要意思範圍內，依職權提出解決事件之方案，並送達於當事人。當事人對於該方案，如於送達後十日內提出異議者，視為調解不成立；未於期間內提出異議者，視為已依該方案成立調解。

倘當事人無正當理由，於調解期日不到場者，除有消保法第四十五條之四所定小額消費爭議之情形外，視為調解不成立。但調解委員會認為有成立調解之望者，得另定調解期日。

另關於小額消費爭議，當事人之一方無正當理由，不於調解期日到場，經到場當事人一方請求或調解委員依職權提出解決方案時，應將其意旨及內容記明或附於調解筆錄，並應於取得全體調解委員過半數簽名同意後，作成解決方案書，送達雙方當事人。當事人如未於解決方案書送達後十日內提出異議，視為已依該方案成立調解。當事人於期間內提出異議者，調解委員應另定調解期日，通知雙方當事人到場。

調解成立時，調解委員會應作成調解書，並於調解成立之日起七日內，將調解書送請管轄法院審核。經法院核定之調解，與民事確定判決有同一之效力，當事人就該事件不得再行起訴。民事事件已繫屬法院，在判決確定前，調解成立，並經法院核定者，視為於調解成立時撤回起訴。惟法院核定之調解，有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告調解無效或撤銷調解之訴。

第四款 受理情形統計

近三年消費者服務中心、地方消費者保護官及消費爭議調解委員會所接受之金融保險類申訴案¹²⁰如下表 17。可窺知金融保險類申訴案件佔全體案件比重雖不高，惟或因其涉及產品較複雜，或因消費者與銀行間之共識較難達

¹²⁰ 整理自消保會網站/業務統計專區 (<http://www.cpc.gov.tw/menu05.asp> 最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)。

成，爰消費者對處理結果不滿而需反覆再次申訴處理之情形較多：

受理單位	2007		2008		2009	
	件數	佔全體 案件比	件數	佔全體 案件比	件數	佔全體 案件比
消費者服務中心	1,635	7%	2,273	10%	2,361	8%
地方消費者保護官	955	11%	693	9%	901	11%
消費爭議調解委員會	225	15%	175	11%	186	11%

第三項 其他行政機關--公平交易委員會

第一款 受理範圍

行政院公平交易委員會為關於反競爭與不當競爭法之主管機關，主要任務在執行公平交易法所規範的事項，依法審理各類涉法案件。依據公平交易法第 26 條規定：「公平交易委員會對於違反本法規定，危害公共利益之情事，得依檢舉或職權調查處理。」。而公平交易委員會原則上並不受理個別金融消費爭議之申訴，惟若爭議涉及應通案處理之程度，且與交易秩序有關，則公平交易委員會將介入審議，甚至對涉及金融機構予以處分。

是以，金融業者倘憑恃其優勢地位或利用資訊不對稱之特性，促使交易相對人為錯誤之決定或迫使交易相對人進行交易，從事限制競爭或不公平競爭行為。例如：聯合議定存放款利率或相關手續費等商品價格或服務報酬、隱匿申請信用卡或特定貸款專案之條件、未揭露重大交易資訊、不當限制房屋貸款借款人提前清償、不當行使債權保全措施等，均具有限制競爭或不公平競爭本質。故公平交易委員會訂有「公平交易法對金融業經營行為之規範說明」，俾使相關金融業者有所遵循，同時作為公平會處理相關案件之參考，該規範說明之內容略以：

一、公平交易法第 14 條「聯合行為」部分，相關態樣如：共同決定價格，即金融業者倘以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之其他同業

共同決定利率、手續費率等價格，或限制上揭價格之調整，相互約束事業活動，且該等行為足以影響服務供需之市場功能。

二、公平交易法第 21 條「虛偽不實或引人錯誤廣告、標示行為」部分，相關態樣如：廣告強調只要申請信用卡或特定貸款專案，即可獲得促銷贈品，卻未告知消費者尚需參加電腦抽籤，或有其他限制方可獲得贈品等，業已致使消費者誤認者。

三、公平交易法第 24 條「足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平行為」部分，相關態樣如：(1)未於借貸契約明定行使加速條款事由、(2)要求借款人遵守不確定概括條款、(3)未揭露抵押權擔保範圍、(4)義務不對等、(5)設定抵押權登記規費轉嫁、(6)未揭露定期儲蓄存單逾期處理相關資訊、(7)未揭露信用卡循環信用利息計算方式、(8)未揭露支票存款留存金額相關資訊、(9)未揭露借款利率或拒絕提供契約書、(10)憑恃優勢地位收取房屋貸款提前清償違約金等。

綜上，倘金融業者有違反前開規範說明之類型時，消費者可向公平交易委員會提出檢舉。

第二款 受理方式及流程

消費者提出檢舉時，須以書面方式陳述具體事實，並具明真實姓名及地址，郵寄或親送公平交易委員會。該會受理後，將依相關作業程序進行調查處理。另公平交易委員會為處理民眾反映及諮詢事項，亦設置有「服務中心暨專線電話」，每天派有專人輪值服務中心，該中心亦會受理相關反映案件。

公平交易委員會受理消費者之申訴案件後，將著手進行調查。調查時，得依公平交易法第 27 條規定，通知當事人及關係人到場陳述意見、通知有關機關、團體、事業或個人提出帳冊、文件及其他必要之資料或證物，以及派員前往有關團體或事業之事務所、營業所或其他場所為必要之調查。調查完成後，須將調查結果提報至公平交易委員會議審議，以對各該申訴案件是否

有違反公平交易法之情事作最後判斷，並會視情節輕重，作出適當行政處分。

第三款 拘束力

公平交易委員會對於違反公平交易法規定之事業，依據公平交易法第 41 條規定，得限期命其停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處以新臺幣 5 萬元以上 2,500 萬元以下之罰鍰。對於逾期仍不停止、改正其行為，或未採取必要更正措施者，得繼續限期命其停止、改正其行為，或採取必要更正措施，並按次連續處 10 萬元以上 5,000 萬元以下之罰鍰，至停止、改正其行為，或採取必要更正措施為止。事業倘違反公平交易法之規定，除依法負刑事或行政責任外，尚須依同法第五章規定，負損害賠償責任。

然而，公平交易委員會依據公平交易法，只能對違反規範之金融機構作出行政處分，對其處以行政罰鍰及要求停止違法行為。惟對金融機構違法行為致消費者損害部分，消費者僅能依公平交易法第五章相關規定向法院申請損害賠償，公平交易委員會尚無法直接進行損害賠償之判斷及裁決。

第四款 受理情形統計

依據公平交易委員會統計，其歷年接獲之檢舉案件及服務中心受理之反映案件情形¹²¹如下表 18。惟該統計並未就案件內涵進一步區分，尚無法知悉與金融相關案件之比重。

受理件數	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010.1~10
檢舉案件總數	1,058	1,632	1,306	1,213	1,404	1,405	1,018
服務中心受理反映案件數	547	480	532	591	618	679	509

¹²¹ 整理自公平交易委員會網站/業務統計

(<http://www.ftc.gov.tw/upload/c6c1b557-2dfd-4f1f-a316-c3f5f3053340.pdf> 最後瀏覽日 2010 年 11 月 28 日)。

第三節 消費者保護團體

第一項 法源依據

依據消費者保護法第 28 條規定，消費者保護團體之任務包含「接受消費者申訴，調解消費爭議」及「處理消費爭議，提起消費訴訟」。亦即消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，消費者除得向企業經營者、消費者服務中心或其分中心申訴外，依據消費者保護法第 43 條第 1 項規定，消費者亦可向消費者保護團體提出申訴。

此外，消費者保護團體代表依據消費者保護法第 45 條規定，亦可擔任直轄市、縣（市）政府消費爭議調解委員會之委員，以進一步協助消費者與企業經營者調解雙方之爭議。

第二項 申訴方式及流程

以目前我國較知名且具規模之財團法人中華民國消費者文教基金會（以下簡稱「消基會」）¹²²為例，消費者可從電話諮詢、律師諮詢、親自到會、電子郵件等任何管道，以書面方式向消基會提出消費爭議案件之申訴，並提供申訴人與被申訴對象之真實姓名、聯絡地址、電話、事實經過之描述（人事時地物、主張、寄發單位、相關證物及單據資料影本）等相關資料。

目前消基會受理申訴範圍包含日常生活中，相關食、衣、住、行、育、樂、醫等各方面之「民生消費性問題」。至下列類型因該會係屬民間組織以及受限於資源及人力，目前尚不提供服務：

一、非屬消費問題的申訴：勞資糾紛、具賣方身份之買賣糾紛(如售屋、合建等)、投資理財之糾紛(首飾、股票)。

二、消費之目的為營利或生財者：計程車、貨運車、廠房、辦公室、辦公設備。

三、已進入司法訴訟程序的消費糾紛。

¹²² 整理自消基會網站資料(<http://www.consumers.org.tw/unit330.aspx> 最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)。

四、個案之檢測(消基會列有專案者除外)。

五、申訴之對象非為台、澎、金、馬地區者。

六、消費者所提供的資料不全。

七、不遵守消基會處理程序者(如：未在要求之期限內提供資料等)。

八、消基會認為不宜處理者(如：業者之申訴等)。

九、消費者要求顯不合理(如：不願依相關法令之規定作要求者)。

十、在現行法令中，消費者尚無權利爭取者(如：退換貨等)。

第三項 拘束力

倘消費者向消基會提出之申訴案，未於申訴之日起 30 日內獲得被申訴金融機構之妥適處理時，消費者可依據消費者保護法第 43 條第 3 項規定，進一步向縣市政府消費者保護官再提出申訴。

另因消基會僅為一財團法人，其所作成之申訴調處決定並無拘束雙方當事人之效力。若任何一方當事人不服，均可於再經由其他申訴管道或循法院訴訟程序解決。

第四項 受理情形統計

由消基會受理申訴案件情形可知，隨著金融服務之普及與金融商品之多元化、複雜化後，有關金融類之申訴案件逐年增加。至該會歷年受理之金融類申訴情形¹²³如下表 19：

申訴件數	2001	2002	2003	2005	2006
書面申訴及現場諮詢	8,309	11,288	8,149	9,105	8,635
金融類 ¹²⁴	426	948	703	1,768	1,548
佔整體案件數比率	5%	8%	9%	19%	18%

¹²³ 整理自消基會網站/消費新聞 (<http://www.consumers.org.tw/unit410.aspx> 最後瀏覽日 2010 年 4 月 7 日)。惟該會自 2007 年起僅公布當年度前幾大消費事件，並未再揭露其當年度受理之申訴案件情形，另 2004 年亦未發布所受理之申訴案件情形，爰僅查得表列年度之數據可茲參考。

¹²⁴ 因消基會歷年僅公布受理申訴總數及前幾大申訴類型之件數，爰本欄金融類（含壽險類或銀行類）件數係以當年度有登上排行榜時之金融類相關數據加總而得。

第四節 小結

我國現行之金融消費爭議處理，主要係透過消費者向第三人，包含產業公會、公益組織及行政機關等，提出申訴，多數案件可於第三人居中協調後，爭議雙方即可取得解決方案之共識。至無法透過單純協調程序處理之案件，則須採較正式之調解或調處程序，並由公正之調解或調處人就案件進行調查瞭解後，提出建議方案。該等方案在不同機制下，對爭議雙方所具有之拘束力可能強至與法院判決相同，亦可能僅作為爭議雙方和解之參考方案。惟不論係何種調解或調處機制，均會由比重不一之消費者代表參與，以避免與金融機構相較屬弱勢之消費者權益受損。





第四章 我國近年重大金融消費爭議案件之分析

第一節 近年重大金融消費爭議

在探討我國如何改善金融消費爭議處理機制前，本文擬由近年國內重大金融消費爭議，來分析我國金融消費爭議之起因、處理方式，以及現行相關消費爭議處理機制之問題。以此作為進一步檢討我國與英國機制差異，及我國採用英國處理機制可行性之分析基礎。

近年來我國最受社會各界關注，規模與影響最為重大之金融消費爭議事件之一，莫過於發生於 2006 年之卡債問題，以及 2008 年之連動債問題。該等爭議之處理過程即為檢視我國金融消費爭議處理機制之最佳案例。

第一項 卡債問題

第一款 爭議緣由

依據金管會 2006 年 4 月發布之研究報告¹²⁵指出，美國 (1991)、香港 (2002)、韓國(2003)及我國 (2005) 等經歷消費者信用貸款逾放問題的國家，主要係因消費者過度消費、預借現金以短支長及銀行對消費金融徵信不夠嚴謹造成。此外，我國 2006 年之卡債問題尚有下列形成因素：

一、長期以來存在銀行家數過多問題：

1991 年開放銀行新設後，我國國內銀行即長期處於家數過多之狀況。另由於大部分銀行較欠缺金融創新能力，商品同質性高，為擴大業務量與市場占有率，乃競相採取價格競爭，並放寬審核標準，導致資產品質下降。

二、銀行資金過剩：

我國存款貨幣機構的超額流動準備率自 2002 年迄 2005 年均超過 20%。2006 年 4 月之超額流動準備¹²⁶率約 21.1%，為法定準備率 (7%) 之 3 倍，超

¹²⁵ 金管會銀行局 2006 年 4 月 10 日新聞稿「卡債問題說明」(http://www.banking.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=32966&path=2794&LanguageType=1 最後瀏覽日 2010 年 4 月 8 日)。

¹²⁶ 「超額準備金」係指「實際準備金—應提準備金」。查我國的存款準備金制度係為讓存款人至存款貨幣機構提領時，存款貨幣機構有足夠的資金支應而設，用以要求存款貨幣機構須握持最起碼的流動資金（亦即一般所稱的準備部位）。故每月各存款貨幣機構所吸收的各種應提準備金

額流動準備金額約 4.28 兆元，顯示銀行可貸資金過剩，嚴重衝擊銀行之獲利。

三、經濟結構的轉變：

隨著我國加入 WTO 與政府開放國際化之腳步，加上國際利率水準走低，證券市場蓬勃發展，使得企業籌資管道多元化。我國直接金融比重自 1997 年底之 17.25% 成長至 2005 年底之 27.85%，間接使金融業務範圍縮小。同時，金融產業未能隨企業外移調整，企業對國內資金需求相對減少後，金融業亦受限於政策，未能配合調整因應。此外，民間消費支出占國內生產毛額 (GDP) 比率呈增加趨勢，近年均達 60% 以上，個人對消費金融商品的需求亦隨之增加。以上經濟結構的轉變，均為銀行業積極將業務發展重心由企業金融轉向消費金融市場之因素。

同時，各信用卡及現金卡發卡機構為衝刺業績，去化手上多餘資金，爰在核發信用卡及現金卡時，審核標準寬鬆，並核給與持卡人還款能力並不相當之信用額度。再加上許多持卡人在刷卡消費時，僅看到每月繳交少許最低應繳金額之方便與輕鬆，而忽略了存在信用卡及現金卡契約約定之高利率，以及刷卡背後所代表之還款責任與壓力。

另一方面，在持卡人因為每月應還款金額逐漸累積至超過其每月可負擔之範圍，而產生逾期繳款情事時，因我國當時部分發卡機構及其委外公司之催收手法過當，造成部分持卡人因債務壓力衍生如犯罪或輕生等後續社會問題。最終引發社會各界對卡債問題之關注與撻伐聲浪，並開始要求檢討雙卡發卡機構發卡浮濫、利率過高、催收方式不當等相關問題。

此外，已累積沉重債務負擔之持卡人，雖欲與發卡機構協商還款事宜，

的存款餘額，乘以其相對應的法定準備率即為該機構之「應提準備金」。而該機構實際持有可能充當合格準備金的資產(如：庫存現金及存放央行存款)即為「實際準備金」。如果存款貨幣機構的實際準備金低於應提準備金，將出現準備金不足的情節，須按規定予以補足，否則將遭受央行的罰息。如果實際準備金大於應提準備金，則會產生超額準備，一旦銀行資金浮濫沒有出路，超額準備金勢必相當可觀。相關資料可參見中央銀行 2006 年 8 月 29 日新聞稿「銀行的超額準備金」(<http://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=23779&ctNode=302&mp=1> 最後瀏覽日 2010 年 11 月 30 日)。

然當時持卡人多一次持有數家發卡機構之卡片，常常需耗費相當多時間與各發卡機構分別洽談。且各發卡機構所提出之還款條件不一，所有往來發卡機構對同一持卡人個別提出之還款條件，也常無法符合該持卡人實際之還款能力，致使持卡人難以與其全部往來機構達成協議。爰時常發生持卡人雖已與部分發卡機構達成協議，但因已無多餘還款來源，無法與其餘往來機構達成還款協議，甚至還遭受不當之債務催討，致衍生後續相關社會問題與爭議。

第二款 爭議處理方式及過程

持卡人與信用卡及現金卡發卡機構間之還款問題，原本係屬私法債權債務關係，宜由債權人與債務人依據契約約定自行協調處理，倘協調不成，多透過司法途徑加以解決。然如前述，因當時發卡機構先有寬鬆核卡、不當討債問題，之後債務人又因還款困難衍生自殺、犯罪等相關社會問題。是以，金融主管機關金管會在社會各界要求下，仍以行政機關身分介入協助處理私法債務問題。為協助解決信用卡及現金卡持卡人與不同往來機構一一洽談還款條件之困擾，讓持卡人得以一次解決所有無擔保債務問題，金管會自 2005 下半年即協調銀行公會開始著手規劃債務協商機制。

該協商機制¹²⁷起初係參考過去處理企業貸款之作法，對單一債務人之還款案件，由銀行公會建置平台，邀集所有與其往來之金融機構開會研商，討論各金融機構皆可接受之還款條件。惟因此種作業方式相當耗時，且各金融機構於會議後尚需經由內部程序取得對還款條件之核可，無法大量且有效率地處理眾多持卡人之還款問題。是以，銀行公會與所有會員研訂新版債務協商機制，並自 2006 年開始為期一年之計畫。

前述 2006 年版債務協商機制係引入最大債權銀行之概念。意即為了大量且有效率地與持卡人達成還款協議，且讓持卡人得以一次解決所有無擔保債務還款問題，爰各金融機構皆授權由該持卡人之最大債權銀行負責受理持卡

¹²⁷ 相關機制內容及處理程序整理自金管會網站資料(www.fsc.gov.tw 最後瀏覽日 2010 年 4 月 8 日)及銀行公會網站資料(www.ba.org.tw 最後瀏覽日 2010 年 4 月 8 日)。

人之還款協商申請案。由最大債權銀行直接與持卡人進行洽談，及審核該持卡人所適用之還款條件（含利率、還款期數等），審核完成後，其餘金融機構即須接受該還款條件。其後，亦由最大債權銀行代表全體債權機構與持卡人簽約，及處理後續收受與分配持卡人清償款項之事宜。

承上，持卡人透過該機制僅需與最大債權銀行接洽，即可一次解決於全體金融機構之無擔保債務還款問題。此既可免去與各家銀行逐一洽談之成本耗費，亦可由最大債權銀行整體考量持卡人實際還款能力後，擬定適當之還款方案，避免持卡人因還款能力不敷各往來銀行之個別要求，而無法同時與所有銀行達成還款協議之困擾。

2006 年版債務協商機制中，為協助各最大債權銀行加速審理債務人之還款條件，銀行公會亦邀集所有會員銀行事先擬訂一致性還款條件，就各該還款期數及利率訂定相對應之級距表，作為最大債權機構核定債務人還款條件時之依據。並就符合特定情事之弱勢族群（如重大傷病、單親家庭等）授權最大債權銀行得以視個案情況，延長還款期數及降低還款利率，甚或給予零利率之還款條件，以協助持卡人度過難關。

另當時為鼓勵持卡人出面解決債務問題，並避免持卡人一邊進行債務協商，一邊仍須接受金融機構之債務催收，爰前開 2006 年版債務協商機制中亦要求最大債權銀行接獲持卡人所提出之協商申請後，須立即通知其他金融機構。全體往來金融機構於受理申請案第三個營業日起，須全面暫停任何催收行為。

此外，為進一步協助民眾解決債務協商問題，金管會於 2006 年 2 月 23 日起，並設置免付費專線電話。於週一至週日每日供民眾詢問債務協商機制之內容，及申訴涉及協商處理過程之問題，對各申訴案金管會亦均列管追蹤處理進度及辦理情形。

在經歷前述之債務協商處理後，由於前開機制仍僅能協助有還款意願且

有還款能力之債務人，解決債務問題。然實務上，諸多已完全無償債能力之債務人，仍面對沉重之債務負擔無法自拔。惟當時我國之破產法規定，自然人擬聲請破產相當困難，爰社會各界亦興起修改自然人破產程序之聲浪，而於 2007 年 7 月催生出「消費者債務清理條例」，並自 2008 年 4 月 11 日開始施行。協助五年內未從事營業活動或從事小規模營業活動之自然人，得以透過更生及清算程序清理債務，並調整其與債權人及其他利害關係人之權利義務關係。另消費者債務清理條例中，亦參酌前述債務協商處理之經驗，就債務人於金融機構之消費借貸、自用住宅借款、信用卡或現金卡契約而負之債務，建置前置協商機制，並由最大金融機構負責與債務人洽談還款方案及辦理後續還款事宜¹²⁸。

第三款 爭議受理情形及處理結果

依據金管會統計資料¹²⁹指出，2006 年版債務協商機制，自 2006 年 1 月實施至 2006 年底停止受理申請，協商成功總件數計 227,415 戶，總金額約新台幣 3,323 億元。

另該會自 2006 年 2 月 23 日起提供之免付費諮詢專線電話，依據其最後對外公布之統計資料¹³⁰顯示，至 2006 年 8 月 27 日止，該專線已接獲 74,510 通電話。同時，分析 2006 年 6、7、8 月份平日及假日來電量趨勢，平日來電數從 6 月份每日平均 228 通下降至 8 月份每日平均 142 通，假日來電數從 6 月份每日平均 25 通下降至 8 月份不到 10 通。可見民眾對卡債問題已有相當程度之認識，相關問題亦多在銀行協助下獲得解決。

¹²⁸ 相關規範及程序可參見「消費者債務清理條例」第 151 條，及銀行公會網站/前置協商查詢專區 (<https://www.twidrp.org.tw/index.jsp> 最後瀏覽日 2010 年 4 月 8 日)。

¹²⁹ 金管會銀行局，2010 年 4 月 6 日新聞稿「金管會對前置協商機制成效之說明」(http://www.banking.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=39692&path=2794&LanguageType=1 最後瀏覽日 2010 年 4 月 8 日)。

¹³⁰ 金管會銀行局，2006 年 8 月 28 日新聞稿「溫暖關懷卡債朋友—債務協商處理情形」(http://www.banking.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=34224&path=2794&LanguageType=1 最後瀏覽日 2010 年 4 月 8 日)。

第二項 連動債問題

第一款 爭議緣由

2008年9月15日雷曼兄弟控股公司引用美國破產法第十一章重整程序，向美國法院申請破產保護。在雷曼兄弟控股公司聲請破產保護後，於法院公布之破產保護期間內，雷曼兄弟控股公司及旗下子公司所發行之相關連動債券均無法接受次級市場交易，亦即不能回贖。該消息傳出後，造成我國不少購買雷曼兄弟所發行連動債投資人之恐慌及抱怨，並指責銷售之金融機構及理財專員之推介銷售行為有瑕疵，未明確告知風險，且持有期間亦未完全揭露相關資訊。

而所謂連動債投資爭議事件¹³¹，係指委託人（投資人）委託受託人（信託業）購買其所指定之境外結構型商品而成立特定金錢信託契約。而該境外結構型商品嗣後或因信用風險（發行人破產喪失償債能力或信用交換之連結對象無償債能力）或因市場風險（股票、指數、利率或匯率等），使委託人發生投資損失。委託人並認為此係受託人不當推介（或勸誘或詐欺或不實瑕疵說明）金融商品所致，主張受託人應負損失賠償責任而要求金錢賠償或買回。

前開爭議主要緣於金融機構銷售連動債過程之瑕疵。較常見之瑕疵類型為銀行未執行認識客戶程序（Know Your Customer, KYC），或執行該程序不確實，以致銀行無法了解投資人承擔風險之意願，及提供符合投資人風險承擔能力之金融商品。以雷曼兄弟連動債爭議為例，主要有下列九種銷售爭議態樣¹³²：

- 一、雷曼商品年限加上信託時年齡超過我國生命表之生命年限，無發行人中途買回機制，且屬第一次投資連動債，並未簽署同意書者。
- 二、雷曼連動債於發行前即跌破下檔保護而未通知委託人。

¹³¹ 蕭長瑞，結構型金融商品之管理及行銷不當之法律爭議問題，全國律師，第13卷第8期，2009年8月，第23頁。

¹³² 李禮仲，金融商品銷售糾紛與求償案例分析—以連動式債券銷售為中心，全國律師，第13卷第8期，2009年8月，第38-39頁。

三、更換發行機構及閉鎖期：

- (一) 更換連動債發行機構為雷曼公司而未通知委託人。
- (二) 第一次贖回之期間（閉鎖期屆滿）在雷曼公司申請破產保護後，且委託人於雷曼公司申送破產保護前之閉鎖期內要求贖回，受託人未向發行機構洽商辦理。

四、未定期寄送有關資產淨值之對帳單，亦無其他公告方式，致委託人無從知悉連動債淨值（或最新參考報價）者。

五、商品文件有下列情事：

- (一) 雷曼商品 DM 與商品說明書之內容對風險揭露有違反法令規定、有虛偽不實或隱匿之情事。
- (二) 雷曼商品 DM 與商品說明書使人誤信能保證本金之安全或保證獲利。
- (三) 申購文件印鑑雖為真正，但註明應由委託人親簽處係由理專代簽。

六、未執行充分瞭解委託人程序，且有下列情事：

- (一) 非積極型委託人以本人當時同一銀行定存轉投資雷曼不保本連動債，無股票投資經驗，且屬第一次投資連動債者。
- (二) 保守型委託人投資雷曼不保本連動債時，資產配置百分之六十以上集中於不保本連動債者。
- (三) 委託人已有不願承受任何風險或不願損及本金等書面意思表示，評等仍為積極型，且投資雷曼不保本連動債時，資產配置百分之七十以上集中於不保本連動債者。

七、委託人年齡或學識有下列情形者：

- (一) 委託人投資雷曼不保本連動債時，年齡七十歲（含）以上，無股票投資經驗，且屬第一次投資連動債者。
- (二) 委託人投資雷曼不保本連動債時，教育程度為國中畢業（含）以下，無股票投資經驗，且屬第一次投資連動債者。

八、個案銷售案件經金融檢查確認有缺失。

九、其他有具體事證顯示銀行不當銷售者。

另非雷曼連動債銷售爭議態樣主要亦可分為下列七種：

一、申訴人未為相關信託契約之簽名或蓋章。

二、未對申訴人執行認識客戶(KYC)之程序。

三、未對申訴人購買之商品風險等級與風險承受度不符者進行確認。

四、未對申訴人說明產品條件（如連結標的、跌破下限條件等）。

五、未對申訴人揭露產品風險。

六、未定期對申訴人寄送對帳單或信託財產目錄。

七、系爭銷售過程行為抵觸主管機關相關法令、規範、應注意事項及銀行公會相關公約與共通性自律規範之遵守者。

第二款 爭議處理方式及過程

在發生連動債爭議後，民眾或有直接向銀行申訴、或有向消基會申訴、或有向消費者保護官或消費者保護團體陳情，亦有向金管會投訴者，並已有在法院提起訴訟者，甚至自行集結成立連動債受害人自救會¹³³。

而金管會作為金融監理之主管機關，為回應民眾訴求，雖投資人保護中心在法律上是否得受理此等爭議之申訴，尚有疑問，惟金管會仍協調要求投資人保護中心受理爭議金額在新台幣 100 萬元以下之申訴。意即，求償金額在新台幣 100 萬元以下之爭議案件，由銀行公會申訴與評議機制或投保中心受理，而超過 100 萬元之爭議案件，則由金管會銀行局受理。

另為減少民眾之損失，金管會亦要求銀行採取相關措施，包含：(1)銀行如銷售發行日在 2008 年 9 月 1 日後之美國雷曼兄弟控股公司發行或保證之連動債，應主動通知其客戶及進行和解；(2)銀行應協助其客戶集體主張權益，相關訴訟費用亦協調由各銀行負擔，且由信託公會擔任相關資訊交換平台；(3)

¹³³ 相關處理程序整理自金管會網站資料(www.fsc.gov.tw 最後瀏覽日 2010 年 4 月 8 日)及恆業法律事務所，前揭註 1，第 78-82 頁。

銀行應設立專線，提供民眾諮詢及申訴服務；(4)銀行應對美國雷曼兄弟控股公司發行或保證之連動債暫停收取管理費用。

此外，金管會為有效處理雷曼連動債銷售爭議案件，儘速恢復社會大眾對銀行辦理相關業務之信心，多次邀集信託公會、銀行公會及相關銀行高階主管，就雷曼連動債銷售之爭議態樣交換意見。並請銀行於涉及爭議態樣之雷曼連動債案件時，應本最大誠意，積極與客戶達成和解，以恢復銀行與客戶間之信賴感。

另因我國從未有類似連動債大量爭議案件處理機制，因此金管會乃運用銀行公會「金融消費爭議案件評議委員會」進行連動債爭議案件之評議。為此，銀行公會修改評議委員會組織及評議程序規則，將原不受理之「非屬消費者保護法所稱之『消費爭議』定義範圍之金融相關爭議事件」、「申訴人請求賠償或返還之金額逾新臺幣壹佰萬元」及「申訴人未向受訴銀行申訴或受訴銀行已處理且回覆期間已逾三個月以上」等三類案件，增訂經目的事業主管機關交辦案件並由申訴人釋明事實及爭點後亦可受理之規定。以利評議委員會開始處理非屬消費爭議之連動債銷售爭議案件。

同時，銀行公會並將評議會受理案件爭議金額從新台幣 50 萬元提高為 100 萬元，評議委員擴增為 9 人，視需要並可要求評議會增聘委員至 15 人，且評議結果免再送銀行公會理事會備查，以加速評議案件之處理。

第三款 爭議受理情形及處理結果

銀行公會金融消費爭議案件評議委員會對所受理之連動債評議案件，經逐案依據當事人書面資料，並按照一致性的評議標準程序進行審查作業，已於 2010 年 1 月 5 日完成所有申訴案件之評議工作。依據銀行公會統計，主要受理情形¹³⁴如下：

一、受理申訴案件共計 25,146 件（指投遞至金管會、投資人保護中心與銀行

¹³⁴ 銀行公會 2010 年 1 月 6 日新聞稿(<http://www.ba.org.tw/dispath-2.aspx?sn=81> 最後瀏覽日 2010 年 4 月 8 日)。

公會之申訴案件，並經收件小組初步檢核，剔除重複件、文件待補、非屬連動債、非屬銀行銷售商品等案件)。

二、受理案件後，因當事人和解等原因而撤案者計有 14,718 件。

三、經移送評議委員會評議的全部審理案件數為 10,428 件。

(一) 不予評議案件占 18.2%(1,904 件)。其中 961 件因屬「非雷曼公司連動債商品且申訴人尚未贖回」案件，故已寄發通知當事人暫不審議。

(二) 無需補償案件占 2.3%(237 件)。

(三) 獲得補償案件占 79.5%(8,287 件)。

(四) 個案案件平均補償比率為 24.04%。



第二節 我國近年爭議案件之主要成因分析

第一項 利息或收費不合理

在商業交易中，消費者取得商品或服務之價格雖可經由供需雙方決定，惟在非完全競爭之市場中，消費者的議價空間有時可能會被限縮，尤其該價格尚須衡酌消費者本身之條件時，消費者往往更難與企業經營者議價。此情形在消費者擬向金融機構取得資金時更為明顯，畢竟多數需要向金融機構借取資金之消費者，其信用狀況及財務能力未必相當健全。是以，取得資金之價格亦即利率，往往均由金融機構片面決定，消費者只能選擇接受或不接受。雖然消費者仍得在不同金融機構間比價，惟該價格之差異性仍相對較小。

以卡債問題為例，信用卡及現金卡產品因為有其便利性及快速取得資金之特性，在發卡機構希望納入最多消費者使用該產品之前提下，多以大數法則作為分散風險之方式。意即雖然各申請人之信用狀況不同，原應核予不同之利率，惟發卡機構為將信用風險偏高之持卡人納入使用雙卡之行列，爰將所有持卡人適用之利率均拉高，以分攤高風險持卡人之倒帳損失，並以該等收益補貼不使用循環信用持卡人所衍生之營運成本。

是以，過去所有使用信用卡及現金卡之持卡人，一律均須負擔高達 20% 之高利率。不僅利率定價被嚴重扭曲，持卡人債務循環數年下來，每月所繳付之款項須先用於償付高利息，亦使得財務狀況偏弱之持卡人，終因無法再續行清償債務而衍生相關爭議。

第二項 金融機構資訊揭露不足或錯誤

近年來金融商品不斷推陳出新，尤其是大量衍生性金融商品的出現，雖然提供消費者更多資金運用管道，然而金融業者為衝刺業績或便宜行事，對於各類金融商品之資訊揭露不足，甚或刻意隱匿影響消費者判斷之重要資訊，也使得消費者在無充足資訊下即作出相關投資判斷，致衍生相關爭議。

以連動債問題為例，金融機構在推薦該等產品之初，對於連動債之產品性質、風險等揭露不足，部分機構於銷售時甚至用不實資訊，讓消費者誤以為該等商品均為保本型之投資商品。同時，對於其中可能衍生之投資風險等亦未清楚告知，或隱藏於密密麻麻之契約條款中未顯著標示。此使消費者因無充足資訊或風險認知，無法在整體投資進程中，瞭解及注意該商品價格或相關情事之變動，即時採取必要之措施，致發生超乎預期之損失，而衍生相關爭議。

第三項 消費者對金融商品認知不足

如前所述，近年金融商品日益複雜，然而在消費者金融知識未同步提升之情形下，消費者難以真正瞭解各金融商品之性質，更難以依據自己之金融需求，選擇適合自己之金融商品，此亦為金融消費爭議之起因之一。

如消費者在購買所謂連動債商品時，縱取得完整之產品及契約說明，然消費者對於該類產品之性質及所須承擔之風險，可能無法瞭解或未認知自己有瞭解之必要。同時，對於自己之投資風險承擔能力亦可能無充分之認知，致選擇不適當之金融商品作為投資工具，而於投資收益或風險超乎消費者預期時，衍生出相關爭議。

又如信用卡之本質為支付工具，其雖具有循環還款方式及預借現金功能，然其意在給予持卡人短期資金週轉之用。另現金卡商品亦為方便提領、動態償還之短期融資工具，尤其該二類商品之特性及其高利率，均非長期融資之適當工具，且金融機構亦均有提供其他利率較低之各類貸款商品可選擇。然持卡人只認知到雙卡產品使用及取得資金之便利性，卻未認清該等商品之性質，誤將短期融通工具作為長期資金使用，而負擔許多不必要之利息支出及徒增自身財務負擔。最終於整體債務超過自身償還能力時，衍生出相關爭議。

第四項 金融業者過度以業績為導向

隨著金融市場之開放與發展，金融機構間之競爭亦日趨激烈，各金融機構為求生存及獲利，更易著眼於賺取短期利潤。尤其近年來金融機構對於從業人員業績要求提高，除作為績效考核之標準外，亦多有依據業績提供相關獎金獎勵。如此使得金融從業人員為達成業績，容易忽略客戶真正之金融需求，只求將該金融商品推銷出去，以達成業績或獲取獎金。

如連動債爭議中，許多金融機構之理財專員並未真正協助消費者瞭解分析其需求，即推薦自己可賺取之佣金高，卻未必適合該消費者可承擔風險之產品。又如卡債爭議中，發卡機構為衝刺卡量提升市場佔有率，於卡債發生前幾年，行銷人員極力以各類行銷手法吸引消費者申辦信用卡或現金卡，並且採取較寬鬆之審核標準，大量核發卡片及信用額度，過度擴張消費者信用。此亦使消費者誤認其實際可承擔之債務負擔，終至於消費者無力償還時，衍生相關爭議。

第五項 爭議雙方對爭議解決方案無法合致

金融消費爭議產生時，消費者仍多會先找金融機構洽談，倘雙方對解決方法得以達成共識，該等消費爭議即可迅速獲得解決。惟在金融消費爭議中，倘金融機構或消費者固執己見，不願互相妥協以尋求雙方均可接受之解決方案時，該爭議將演變為須第三人或其他機制介入協助之情形。

以連動債爭議為例，初期或因部分金融機構對於自身銷售階段之瑕疵不願承認，或因消費者不甘承受所有損失，而於消費者與金融機構逕行溝通時，雙方無法就賠償方案達成共識，而須尋求第三人介入協助協調。

又如卡債問題發生時，或因部分發卡機構不願就個別持卡人特殊之債務情況予以衡酌，而要求全然不符合持卡人還款能力之還款條件，或因部分持卡人一味想大幅免除債務，而拒絕接受發卡機構提出之合理還款條件，使得

雙方無法對還款方案達成共識，而須尋求第三人介入協調。此皆為近年金融爭議案件發生之原因之一。

第六項 小結

綜上所述，我國近年爭議案件實係起因於金融機構對於日益複雜之金融商品未做好充分之資訊揭露及告知，並以業績為導向促使從業人員亦難完全以消費者需求為主，推介適當之金融商品。再加以消費者未具有充足之金融知識，得以判斷選擇適當之金融商品。此外，雙方於爭議發生後，亦常不願或難以相互妥協以尋求解決方案之共識，而衍生相關金融爭議問題。



第三節 我國近年爭議案件處理所面臨問題之分析

第一項 消費者重複投訴造成處理資源浪費

我國消費者或因對金融消費爭議案件處理機制之不瞭解或不信任，或因急於儘速取得符合自己期望之解決方案，是以，在第一時間無法與金融機構達成解決共識或尚未與金融機構試行溝通前，消費者即常會同時向金管會、消保會或地方消保官、或消基會等消保團體申訴。甚或在前開機構協助瞭解案情與協調之過程中，再向民意代表或新聞媒體申訴。使得同一申訴案件有多方機構出面介入協調，尤以透過民意代表關切或向新聞媒體所謂「爆料」之方式，使得金融機構在審酌處理方案，或金融主管機關在協助協調時，尚須設法妥適回應民意代表或媒體之關切，以避免引起其他不必要之問題。此不僅易造成各處理機構處理過程之困擾，更造成申訴處理資源之浪費。

第二項 消費者對行政機關權責範圍之認知錯誤

消費者於發生金融消費爭議時，其急於解決問題之心情雖可理解，然其對於協助處理機構之錯誤期待，往往也易造成處理機構及消費者自身之困擾。尤其金融機構屬於受主管機關高度監理之特許行業，是以，消費者往往認為或期待主管機關可毋須顧及法律規範及契約約定，即可勒令金融機構作出符合消費者期待之解決方案。包括：(1) 要求主管機關直接介入屬私法契約約定範疇之案件，如：要求主管機關命金融機構減免本金債務等屬損害金融機構依契約所得主張之合法合理權益；或(2) 要求主管機關對尚在法院訴訟中或法院已判決定讞之案件，命金融機構作出與判決內容不符或有利於消費者之措施等。前開情形，不僅造成行政機關處理之困擾，更因消費者之錯誤認知，反衍生出爭議處理機關與消費者間之不必要爭議。同時，可能亦因此延宕原爭議案件之處理時程。

第三項 消費者對行政機關及金融同業組織之信任度不足

我國現行金融消費爭議處理機制，仍以金融主管機關及金融同業組織為主。然部分消費者對於行政機關或屬會員組織之金融同業組織，多認為該等機構均會偏袒金融業者，甚或與其有不當勾結，爰無法立於消費者立場，協助消費者爭取權益。尤其是在金融機構接受協調後之相關解決方案仍未符合消費者期待時，消費者更易認為此係該等處理機構偏袒之故，而無法持平檢視自己提出之解決方案訴求是否合法合理。如此，也造成我國消費者對消費爭議處理機制之滿意度無法提升。

第四項 金融同業組織之拘束力不足

我國現行之金融同業組織於擔任金融爭議案件處理機制時，或因原會員組織之自律強度不足，或因爭議處理機制制度設計不良，而使得消費者利用該等機制協助解決爭議之意願降低。

以銀行業為例，銀行公會亦係屬會員組成之組織，其最高決策單位為各會員高層主管組成之理監事會議。在其金融消費爭議案件評議委員會成立初期，評議委員會對爭議案件所作之評議結果，須提經理事會議備查後，始會函送爭議雙方，且受訴銀行須予遵守。惟於 2008 年 8 月卻曾發生評議委員會原評議結論認為金融機構有疏失，須賠償消費者損失，然該評議結果提報理事會議時，卻因案關受訴金融機構代表強力反對，致使理事會撤回該委員會評議結果之備查案，引起各界質疑¹³⁵。其後，銀行公會修正「金融消費爭議案件評議委員會組織及評議程序規則」時，雖已修改為如評議結論賠償或返

¹³⁵ 據報載，該案係國泰世華銀行與申訴人陳女士就房貸利息計算爭議案件，申訴人陳女士認為國泰世華銀多算利息，不當得利 8,993 元，後來經銀行公會金融消費評議委員會決議，國泰世華銀行應給付申訴人 920 元，惟該案評議結果送銀行公會理事會議備查時，國泰世華銀行代表認為，金融消費評議委員會七位代表中，四名是外部成員，銀行界代表只有三位，討論過程對國泰世華銀行不公平，且如果民眾把評議結論拿到法院，請求銀行給予精神損害賠償，對銀行困擾更多，如果讓評議決議成立，不只傷害國泰世華銀行，對整體國家社會都有不良示範，國家既然有司法體系，為何還要設評議委員會，故該案件雖屬「備查案」，即係評議委員會向理事會報告委員會已做成之決議，按理理事會議只能「洽悉」。但銀行公會最後決議將該案撤回，再行討論（「拒賠 920 元 大銀行怒擋小民」，中國時報，2009 年 8 月 29 日，A10 版）。

還之金額不逾新台幣壹佰萬元者，受訴銀行應予遵守，並刪除評議結論須先送理事會議備查之規範。然此例已可彰顯同業公會組織對爭議案件處理之拘束力不足，唯有賴於爭議處理機制制度設計之強化，始可避免重蹈覆轍。

第五項 金融業者對金融消費爭議之處理態度消極

我國部分金融業者對於金融消費爭議案件之處理，尤其在消費者於爭議發生初期逕與金融機構溝通協調階段，部分金融機構之處理態度往往過於消極。俟消費者尋求主管機關或民意代表等介入協調時，金融業者又常表示得以從寬特別處理該案件，並接受消費者提出之解決方案訴求。

此等結果某程度或肇因於金融業者畏於主管機關或民意代表之壓力，而採取息事寧人之處理方式。然亦有部分金融機構係因對消費爭議處理重視程度不足，於消費者直接向其申訴時，多不願積極回應處理，俟相關案件於金融爭議處理機制介入檢視後，金融業者自知其對爭議發生確有理虧之處，始願意積極與消費者協調解決方案。

此種情形，亦使得爭議發生後，消費者不願先行與金融機構溝通協調，而直接訴諸一個或數個爭議處理機制或其他協助管道。使得原可由爭議雙方逕行解決之案件，仍須經由爭議處理機制介入解決，而延宕處理效率，浪費處理資源，並提高消費者對金融機構處理爭議案件之不信任程度。

第六項 金融消費爭議案件處理效率及滿意度偏低

我國現行消費爭議處理機制，有時因消費者對處理機制之期待錯誤，而易對不符合自己期待之處理結果不滿；或部分處理機制於處理案件時，因案件量大等不同因素，與金融機構間易流於書件形式往返。亦即爭議處理機制並未於受理案件後之第一時間即介入瞭解整體案件爭議緣由，及金融機構原處理爭議過程之妥適性，而僅一味將消費者之訴求轉送被申訴之金融機構，

且仍由金融機構自行與消費者進行協調。雖然爭議解決最終仍係取決於爭議雙方之共識，惟個別案件原先之處理過程多有差異，倘仍僅將全部爭議案件要求爭議雙方逕行溝通，實無法真正發揮處理機制之功能。除徒增不必要之案件處理時程外，最後縱經過處理機制之協調，達成解決問題之共識，仍可能造成消費者對爭議處理過程之不滿。

第七項 小結

消費爭議處理機制與所有消費者保護措施一樣，皆須面臨兼顧消費者保護與金融市場發展之兩難。亦即過度偏向消費者時，有時或會阻礙市場正常發展，甚至因此降低競爭，反使消費者可選擇往來之機構減少，長期而言，對消費者金融需求之滿足亦非有利。此外，爭議處理機制之定位及能否發揮應有功能，亦取決於消費者、金融機構及爭議處理機制運作者之認知與態度，由前述所論及我國近年爭議案件處理所面臨之問題，即可窺知一二。是以，在檢討我國需否或能否建置同英國之單一爭議處理機制時，除分析整體法規制度外，金融業者與消費者亦是影響整體爭議處理機制運作成效之重要關鍵因素。

第五章 我國金融消費爭議處理機制改革方向之分析

第一節 我國與英國金融背景之異同分析

在分析我國金融消費爭議機制改革方向前，由於現行兩國間之金融消費爭議處理機制差異性頗大，為探求英國 FOS 制度引進我國可行性及可行作法，爰本文擬先就兩國之基本金融監理架構以及現行爭議處理機制架構，比較兩者間之異同，以作為後續研提分析建議之基礎。

第一項 金融監理架構

英國在金融合併及跨業經營之趨勢下，認為過去採業務種類作為監理劃分原則之方式，已無法因應金融市場之發展及金融環境之變遷，爰該國自 1997 年展開金融監理制度改革。同年，成立金融服務管理局（Financial Services Authority，以下簡稱 FSA），將原先分散在各相關單位之銀行、證券及保險業等監理權限移至 FSA 下。且於 2000 年發布「2000 年金融服務與市場法」（the Financial Services and Markets Act 2000，FSMA 2000），建立一元化之監理模式¹³⁶。

我國之金融監理係以分業監理為原則，行政管理權原隸屬於財政部，而其中銀行部分之金融檢查權限並分由財政部、中央銀行及中央存款保險公司負責¹³⁷。惟鑑於國內原金融集團跨行合併或與異業結盟者日漸增多，為避免保險、證券、金融等多元監理制度所可能產生疊床架屋的管理問題等，爰於 2004 年 7 月 1 日設立「行政院金融監督管理委員會」（以下簡稱金管會）。將金融監理之行政管理權與金融檢查權全部劃歸該委員會轄管，開始進入金融監理一元化之階段。

¹³⁶ 華科，英國金融監理制度一元化之探討，臺灣經濟金融月刊，第 40 卷第 6 期，2004 年 6 月，第 1-5 頁。

¹³⁷ 各單位金融檢查權限之法據及分工如下：(1)財政部，依據銀行法第 45 條，負責檢查本國銀行、部分外國銀行在華分行、部分信託投資公司；(2)中央銀行，依據中央銀行法第 38 條，負責檢查部分本國銀行、外國銀行在華分行、票券金融公司、郵政儲金匯業局；(3)中央存款保險公司，依據存款保險條例第 21 條，負責檢查部分本國銀行、信託公司、信用合作社、農漁會信用部。參見郭佩珊，論我國金融監理之統合-有效發展監理一元化之建議，世新大學法學院碩士論文，2005 年，第 72 頁。

以下分別由監理範圍、監理組織架構、監理模式及經費來源等各方面，比較英國 FSA 與我國金管會間金融監理架構之差異。

第一款 監理機關之設立依據

英國係於 2000 年發布 FSMA 2000，將原先分散於各機關之金融監理權限整合至單一金融監理單位，成立獨立之非官方組織 FSA，FSA 並透過向財政部負責之方式，間接向國會負責。該法並賦予 FSA 訂定法規命令及進行調查等權限，以達成維持市場信心 (market confidence)、提升公眾對金融體系之認知 (public awareness)、強化金融穩定 (financial stability)、確保消費者保護 (consumer protection) 及降低金融犯罪 (the reduction of financial crime) 等法定目標¹³⁸。

至於我國係於 2003 年 7 月發布「行政院金融監督管理委員會組織法」，並於 2004 年 7 月 1 日在行政院下，正式成立金管會，負責金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。該委員會亦設定維持金融穩定、落實金融改革、協助產業發展、加強消費者與投資人保護與金融教育等四個政策目標。該委員會並須受國會監督，除定期向國會報告業務運作狀況外，相關預算亦須經由國會審議¹³⁹。

第二款 監理範圍之認定標準

英國 FSMA 2000 之監理範圍係以受規範行為 (regulated activities) 作為認定標準。依據 FSMA ss. 19 及 22 規定，在英國境內基於營業目的從事涉及特定投資項目 (specified investments) 之受規範行為者，皆須經 FSA 授權(或符合豁免情事)。而 FSMA 所定之受規範行為包括：收受存款、發行電子貨幣、締結保險契約、履行保險契約、安排及仲介投資交易、管理投資、提供投資建議等行為。特定投資項目則包括：存款、電子貨幣、保險契約、有價證券

¹³⁸ 整理自 FSA 網站 <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/index.shtml> (last visited Sep.14,2010)。

¹³⁹ 整理自金管會網站 http://www.fsc.gov.tw/Layout/main_ch/NodeTree.aspx?path=19 (最後瀏覽日 2010 年 9 月 14 日)。

及選擇權等衍生性商品等¹⁴⁰。故英國係以所從事之業務行為屬性來判定該等機構是否須受 FSA 管轄。

至於我國之監理範圍則係以機構別作為認定標準。依據「行政院金融監督管理管理委員會組織法」規定，金管會主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務。其中金融市場包括：銀行市場、票券市場、證券市場、期貨及金融衍生商品市場、保險市場及其清算系統等。金融服務業則包括金融控股公司、金融重建基金、中央存款保險公司、銀行業、證券業、期貨業、保險業、電子金融交易業及其他金融服務業；但金融支付系統，由中央銀行主管。同條第 3 項並例示銀行業、證券業、期貨業、保險業之範圍。故我國係以機構類別作為應受金融監理之認定標準¹⁴¹。

第三款 監理機關之最高決策單位

英國 FSA 係由董事會統領。董事會主席及董事之任命與去職均由財政部決定，且董事會成員以非執行董事（non-executive）為主，目前十六名董事會成員中，共有十一名為非執行董事。非執行董事主要職責在檢視 FSA 監理工作之效率性、監督 FSA 財務控管機制及訂定執行董事之報酬等。此外，董事會成員中，並有三名執行董事負責 FSA 相關業務單位之管理¹⁴²。

至於我國金管會，係以委員會為最高決策機關。依據「行政院金融監督管理管理委員會組織法」規定，金管會設有委員九人，任期四年，均由行政院院長遴選具有法律、經濟、金融、財稅、會計或管理等相關學識及經驗者，提請總統任命。另金管會每周須固定召開一次委員會議，負責處理（1）金融制度及監理政策之擬訂及審議；（2）金融法規制定、修正及廢止之擬議；（3）金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業及解散之審核；（4）違反金融相關法令重大處分及處理之審核；（5）其他金融重要措施之審議等

¹⁴⁰ 受規範行為及特定投資項目之詳細規範內容，可參見 The Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001 (RAO) 相關規定。

¹⁴¹ 相關規定參見「行政院金融監督管理管理委員會組織法」第 2 條。

¹⁴² 整理自 FSA 網站 <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/board/index.shtml> (last visited Sep.14,2010)。

¹⁴³ 事項。

第四款 監理機關之組織架構及經費來源

英國 FSA 目前係採取結果基準之方式 (outcomes-based approach)，決定何時介入干預可能對法定監理目標產生風險之行為，並據此建構內部組織架構。在董事會下，設有執行長 (Chief Executive Officer) 負責執行董事會政策，並按功能別建置四大業務單位¹⁴⁴ (business unit)，分別負責監理¹⁴⁵ (supervision)、風險控管¹⁴⁶ (risk)、營運 (operations) 及法規執行與金融犯罪調查 (enforcement and financial crime) 等事務。另 FSA 之運作經費來源為受監理機構繳納之規費，包含年費 (periodic fees)、申請費 (application fees) 及特別項目費用(special project fees)等，爰其財源獨立，可不須受政府預算之限制¹⁴⁷。

至於我國金管會，除於本會設置綜合規劃處、國際業務處、法律事務處、資訊管理處等業務單位外，係依照受監理之金融機構別，設置銀行局、保險局、證券期貨局及檢查局等單位，分別負責各該機構之監督、管理及政策、法令之擬訂、規劃與執行¹⁴⁸。亦即主要監理工作及法規政策之研擬執行，均

¹⁴³ 相關規定參見「行政院金融監督管理委員會組織法」第 8 至 12 條。

¹⁴⁴ 整理自 FSA 網站資料 <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Management/index.shtml>，2010 年組織架構圖可參見 <http://www.fsa.gov.uk/pages/About/Who/pdf/orgchart.pdf> (last visited Sep.14,2010)。

¹⁴⁵ 監理業務單位(Supervision Business Unit)下，依受監理機構類型分設有(1)大型零售集團部(Major Retail Groups Division)；(2)躉售公司部(Wholesale Firms Division)；(3)零售公司部(Retail Firms Division)；(4)小型公司與諮詢部(Small Firms and Contact Division)等。可參見 FSA 網站 <http://www.fsa.gov.uk/pages/About/Who/Management/Retail/index.shtml> (last visited Sep.14,2010)。

¹⁴⁶ 風險管理業務單位(Risk Business Unit)中，除對受監理機構之審慎性(Prudential)及行為(Conduct)分設部門負責訂定相關法規標準及降低可能風險外，並同時按產業別(industry sectors)及監理主題(thematic issues)設立 8 個不同部門小組(Sector Team)。其分別負責資產管理(Asset Management)、銀行(Banking)、資本市場(Capital Markets)、保險(Insurance)、零售中介及擔保貸款(Retail Intermediaries and Mortgages)、會計與審計(Accounting & Audit)、金融犯罪(Financial Crime) 與 金融 穩 定 (Financial Stability) 等 事 項。可 參 見 FSA 網 站 <http://www.fsa.gov.uk/pages/About/Who/Management/Wholesale/index.shtml> (last visited Sep.14,2010)。

¹⁴⁷ 參見 FSMA 2000 Schedule 1 paragraph 17 及 FSA 網站資料 <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/Funded/index.shtml> (last visited Sep.14,2010)。

¹⁴⁸ 各業務單位執掌可參見「行政院金融監督管理委員會組織法」第 14-17 條、第 26-29 條規定。金管會組織圖可參見 http://www.fsc.gov.tw/Layout/main_ch/001.aspx?path=19 (最後瀏覽日 2010 年 9 月 14 日)。

係以機構別為分工標準，就各業別訂定不同監理規範，此亦符合前述監理範圍以機構別為主之認定標準。另金管會之預算來源，為受監理機構及由該會核發證照之專業人員繳納之特許費、年費、檢查費、審查費、執照費等，並包括政府編列之公務預算，爰其財務尚須受國會審議及監督，獨立性較低¹⁴⁹。

第二項 爭議處理機制架構

第一款 爭議處理機構之類型

英國為解決個別消費者與提供金融服務機構間之爭議，依據 FSMA 2000 規定，於 2001 年成立一獨立、非官方的英國金融服務公評人機構（Financial Ombudsman Service，以下簡稱 FOS），專責處理消費者所有之金融消費爭議，包含：銀行、保險、證券、財務建議等各項金融業務。英國消費者遇有金融消費爭議時，如向往來之金融機構申訴後仍無法解決問題，即可向 FOS 提出申訴¹⁵⁰。

至於我國之消費者，如與往來之金融機構發生爭議時，則須按往來機構之類別，分別向銀行業、證券期貨業及保險業之不同申訴管道，提出申訴。且各業別之爭議處理管道不一，除有產業公會組織或公益組織等爭議處理管道外，亦可向行政部門（金管會各業務局），或依據我國消費者保護法之機制，向消保團體及消保官提出申訴。因我國現行之申訴管道多元但分散，且各管道之爭議處理因法源依據、處理流程及拘束力等均有差異，爰其對消費者爭議解決之協助程度亦可能有別。

第二款 爭議處理機構之人員

英國 FOS 為專責處理金融消費爭議之機構，爰其下設有裁決人（Adjudicator）、評議人（Ombudsman）及獨立評鑑人（Independent Assessor）

¹⁴⁹ 收入來源可參見「行政院金融監督管理委員會組織法」第 7 條規定。

¹⁵⁰ 向 FOS 提出申訴之相關要件，參見本文第二章第二節第四、五項之介紹。

等相關專責爭議處理人員，並遴聘具有相關金融專業人士擔任¹⁵¹。另為處理日益增加的諮詢及爭議案件，其員工數亦已較 2001 年成立時大幅成長。

至於我國，各業別之爭議處理管道中，其爭議處理人員可能或由產業同業公會員工兼任、或由專家學者及業者代表兼任、或屬行政機關公務人員轉管業務之一。爰多數爭議處理機制中，多無設置專責處理金融消費爭議之人員，故其爭議案件可投入之處理時間亦可能因此受限，致降低處理效率。

第三款 爭議處理機構之經費來源

英國 FOS 之資金來源，依據 FSMA 2000 規定，包括：受規範金融機構繳交之年費（general levy）與案件審理費（case fees）。其收費標準會由 FSA 考量當年度 FOS 所需之預算，及預期為處理各該產業申訴案所需之員工數等因素後訂定。透過向受規範金融機構收取之費用，可維持 FOS 之營運及確保其財務獨立性。

至於我國，因爭議處理機構多元，故各爭議處理機構之資金來源亦依其機構性質而有不同。如：金管會及消費者保護官等行政機構，資金來源主要為政府預算及向受監理機構收取之年費；產業同業公會之資金來源則為會員繳納之會費；至相關公益組織除由捐助取得資金外，亦可能會向申訴人收取案件處理費。

第四款 爭議處理結果之拘束力

英國係依據 FSMA 2000 之規定建置 FOS 機制，是以，FSMA 2000 亦對爭議處理結果，以法律賦予一定拘束力。亦即評議人發布之最終決定（final decision），如消費者接受後，被申訴金融機構即當然受到該決定拘束。如該決定係命被申訴者給付或賠償金錢，被申訴者必須履行，且消費者亦得向法院申請執行該決定內容。然而，消費者仍保有拒絕接受最終決定之權利，並得就該案件向法院提出訴訟¹⁵²。

¹⁵¹ FOS 各類人員之權責，參見本文第二章第二節第五項第二款之介紹。

¹⁵² FSMA 2000 ss. 229

至於我國各爭議處理機制，僅依據「證券投資人及期貨交易人保護法」設立之證券投資人及期貨交易人保護中心，及依據「消費者保護法」設立之消費爭議調解委員會，係屬法律強制設立，且賦予調處(解)案件具有同民事確定判決之相同效力。其餘爭議處理機制，因多屬產業同業公會之自律組織，須透過遵守同業公會組織決議或規約之義務，拘束會員金融機構遵守爭議處理結果(如：銀行公會金融消費爭議案件評議委員會)，惟對於消費者並無拘束力，且並未限制其法律救濟權利¹⁵³。

第五款 爭議處理結果之複審機制

英國 FOS 機制中，設有裁決人、評議人及獨立評鑑人。消費者提出之申訴案件會先經由裁決人審理，如不同意裁決人之決定時，任何一方皆可提出尚未考量過之新資料或論證，並要求將案件由評議人重新審視，此為 FOS 機制明定之複審機制。另倘申訴人和被申訴者對 FOS 服務品質不滿意，亦可向獨立評鑑人提出申訴。爰 FOS 機制就爭議處理結果及爭議處理品質均有提供再次審視處理之管道，並可作為將來案件處理改進之參考¹⁵⁴。

至於我國之爭議處理機制，如：銀行公會之單一申訴窗口與金融消費爭議案件評議委員會間之處理模式，及消費者保護法中，地方消費者保護中心、消費者保護官與消費爭議調解委員會間之處理模式，亦有同前開英國 FOS 機制，須先由前者受理申訴，倘對該爭議處理結果不滿意，則可向提出下一階段之爭議處理申請¹⁵⁵。惟前開機制之作法主要係提供消費者就爭議處理結果提出再次審視處理之管道，但對爭議處理品質則無提供覆核或申訴管道。另因我國爭議處理管道多元，亦常會出現消費者就同一爭議案件向多方提出申訴之情形。

第六款 爭議處理機構與金融監理機關之關係

英國 FOS 機制之最高決策機關董事會，其董事係由 FSA 所任命，其中董

¹⁵³ 我國各爭議處理機制之拘束力，可參見本文第三章各節之介紹。

¹⁵⁴ 英國 FOS 爭議處理流程，可參見本文第二章第二節第五項之介紹。

¹⁵⁵ 我國各爭議處理機制之處理流程，可參見本文第三章各節之介紹。

事會主席由 FSA 指派後，尚須經英國財政部同意。惟 FSA 雖有董事指派權，但 FSA 仍須確保董事執行職務之獨立性，以維持 FOS 組織獨立運作。故英國金融監理機關 FSA 透過派任適當之董事，可確保爭議處理機制營運決策之妥適性，維持爭議處理機制之獨立性，並可專注於自身之金融監理工作。另 FOS 所受理之申訴案件趨勢，亦可作為 FSA 監理決策之參考依據。

而依據英國財政部 2010 年 7 月提出之新金融監理體系諮詢報告¹⁵⁶指出，英國預計於 2012 年完成立法，就現行由財政部、英格蘭銀行 (Bank of England, 以下簡稱 BOE) 及 FSA 之三方監理制度，進行改革，以解決現行制度無法及早辨識及適當處理金融危機之缺點。

該金融監理體系改革將設置下列新單位，以改革原三方監理制度之缺失。包括：(1) 於 BOE 內設立金融政策委員會 (Financial Policy Committee, FPC)，專門負責總體審慎監理以維持金融穩定；(2) 於 BOE 下設立審慎監理總署 (Prudential Regulation Authority, PRA)，專門負責個別金融機構審慎監理，以確保總體審慎監理與個別審慎監理能互相協調配合，強化金融體系之穩定及審慎經營；(3) 設立獨立之消費者保護暨市場總署 (Consumer Protection and Markets Authority, CPMA)，以強化消費者保護及金融市場之完整性與有效性。

未來 FSA 之權責將由 PRA 及 CPMA 所取代，且於新單位成立後消滅。而原受 FSA 監督之 FOS，將改由 CPMA 負責監督，惟 FOS 原有之獨立地位並不受監督者變更之影響，以維持 FOS 處理金融爭議案件之可信度。

至於我國之金融監理機關金管會，除對部分爭議處理機構之評議委員具有指派推薦權外，因其本身亦屬爭議處理管道之一，爰會接獲消費者逕向其提出申訴，而需花費相當時間處理申訴案件，致其他金融監理工作之處理時間可能因此被壓縮。此種模式雖可讓金融監理機關透過爭議案件，更直接了

¹⁵⁶ 全文可參見英國財政部網站

(http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_financial_regulation_condoc.pdf last visited Sep.14,2010)。

解各所轄金融機構日常營運情形及法規遵循程度，然倘爭議案件處理結果未完全符合消費者期待時，金融監理機關之獨立性亦易因此遭受質疑，而降低民眾對監理機關之信賴度。



第二節 我國建立整合式專責爭議處理機構之可行性分析

依據前述比較分析可知，要建立一整合式專責爭議處理機構，除涉及該機構之組織架構、經費來源、專責人力外，其可受理之案件範圍、爭議處理程序與機制、爭議處理結果之拘束力等，均為整合式專責爭議處理機構能否發揮功能之要素。因此，我國倘擬效法英國建立 FOS 機制，將涉及相關法律之修訂，及如何建立專責處理機構之實務執行問題，爰本節將由法制面及執行面來探討我國建立整合式專責爭議處理機構之可行方法。

第一項 法制面

第一款 增修現行法規

在我國金融業現行分散之爭議處理管道及機構中，多數爭議處理機構及處理機制並無相關法規規範，僅具自律性質。而其中應以依據「證券投資人及期貨交易人保護法」（以下稱「投保法」）設立之財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心（以下簡稱投資人保護中心）為法制基礎相對較完整之爭議處理機構。

查現行「投保法」係為保障證券投資人及期貨交易人之權益而訂，該法針對保護機構（即投資人保護中心）之組織、設立、管理監督事項，均訂有相關規範，並授權其主管機關，即金管會，得就保護機構業務之指導與監督、財務審核、及其董事、監察人、經理人及受雇人之資格條件等相關事宜，訂定管理規則。茲摘要說明規範重點如下：

一、投資人保護中心以財團法人組織型態設立，且證券及期貨市場相關機構¹⁵⁷

應捐助一定財產設立投資人保護中心（參見「投保法」第 5、7 條）。

二、投資人保護中心應設置董事會。其董事由金管會（一）自捐助人推派之代表中遴選，及（二）指派非捐助人代表之學者、專家、公正人士擔任

¹⁵⁷ 依據「投保法」第 7 條第 1 項規定，證券及期貨市場相關機構係指：一、證券交易所。二、期貨交易所。三、財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心。四、證券集中保管事業。五、證券商業同業公會。六、證券投資信託暨顧問商業同業公會。七、期貨商業同業公會。八、各證券金融事業。九、其他經主管機關指定之證券及期貨市場相關機構或事業。

(參見「投保法」第 11 條)。另投資人保護中心董事、監察人、經理人應具備之消極及積極資格條件，依「投保法」第 8 條第 2 項授權訂定之「證券投資人及期貨交易人保護機構管理規則」中亦已明定。

三、投資人保護中心每年度之業務計畫、預算及每季預算執行情形與經會計師查核簽證之年度財務報告，均須報金管會備查。

四、「證券投資人或期貨交易人」與「發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人」間，因「有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜」所生民事爭議，得向投資人保護中心申請調處。但不得有「投保法」第 23 條所定不予受理調處之情事¹⁵⁸ (參見「投保法」第 22、23 條)。

五、投資人保護中心為處理前開調處事項，應設調處委員會，並應於業務規則中訂定爭議處理程序，且報金管會核定。另投資人保護中心為處理調處案件，亦得請求發行人、證券商、證券服務事業、期貨業或證券及期貨市場相關機構協助或提出文件、相關資料 (參見「投保法」第 10、17、22 條)。

六、「投保法」針對前開調處事件之成立、調處方案之作成、調處書之效力等事項，亦訂有相關規範 (參見「投保法」第 25 至 27 條)。另調處委員之資格條件、應迴避情形及委員會議之召開等，亦已於依「投保法」第 22 條第 2 項授權訂定之「證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法」中明定。

綜上可知，現行投資人保護中心在證券期貨相關爭議案件處理上，除投資人保護中心本身之組織、經費來源、各階層人員等事項已於「投保法」中訂有相關規範外，其可受理之調處案件範圍、爭議處理程序與機制、爭議處

¹⁵⁸ 依據「投保法」第 23 條第 1 項規定，申請調處有下列情形之一者，不予受理：一、非屬前條第一項民事爭議者。二、非證券投資人、期貨交易人提起者。三、無具體相對人者。四、已在第一審法院言詞辯論終結者。五、調處內容為確定判決之效力所及者。六、同一事件已依本法規定申請調處者。

理結果之效力等亦訂有明確且完整之內容。

是以，我國如擬針對所有金融消費爭議案件設立整合式專責處理機構，因「投保法」已建置相當之法制架構及規範基礎，爰僅須修改「投保法」，將該法適用對象擴大至涵括證券及期貨市場以外之銀行、保險相關金融機構。同時，將「調處範圍」擴大至證券期貨相關爭議案件以外之銀行、保險相關金融爭議案件，修法幅度相對而言較小，亦應較容易完成修法程序，而為可選擇之修法方案之一。

第二款 研訂新法規

為針對金融消費爭議案件建置我國整合式專責爭議處理機構，在法制面上，除選擇採前述增修現行法規之方案外，針對金融消費爭議處理機制研訂新法規，亦為可選擇之立法方案。

該新法規中，須針對專責爭議處理機構之設立、組織架構、經費來源、決策機關及爭議處理人員之編制、資格條件及權限等事項訂定規範。並於爭議案件處理方面，針對爭議案件處理範圍、處理程序、處理結果之效力、案件處理費用等相關事項訂定規範，以供未來專責爭議處理機構設立後，得以明確遵循，並解決現行金融消費爭議處理所遭遇之相關問題¹⁵⁹。此外，新法規中對於專責爭議處理機構之定位，及其與金融監理機關間之關係等，亦應妥為規劃，以確保未來該機構運作之獨立性，及樹立該機構處理爭議之可信度。

另如我國選擇以訂定新法規之方式，建置專責金融消費爭議處理機構，則目前由「投保法」所規範之證券期貨相關爭議調處案件，亦應整合納入該新法規中，一併適用相同之爭議處理機制。爰倘選擇此方案，除須訂定新法規外，尚須配合修正現行「投保法」相關內容，整體立法變動幅度及複雜度將相對較大。

¹⁵⁹ 我國近年爭議案件處理所面臨問題，可參見本文第四章第三節之分析。

我國近年來因發生連動債等重大金融消費爭議案件，爰社會各界針對金融消費爭議案件處理之重視程度，亦逐漸升高。如：立法院於 2009 年 4 月審議「投保法」修正草案時，即曾作成附帶決議，就非集中交易金融商品（如連動債等）投資人權益之保障，要求金管會參酌國外制度（例如英國 FOS 制度）於 3 個月內提出相關法案¹⁶⁰。該會於 2010 年 3 月向立法院財政委員會提出之業務報告中並表示，其已研議於「金融服務法」（草案）中賦予建立單一金融消費爭議處理機制之法源依據，並建立先調處後評議兩階段處理模式，以有效降低社會成本¹⁶¹。

而據報載，因金管會報請行政院審議之「金融服務法」（草案）被行政院退回，爰該會將改提處理金融消費爭議為主之「金融消費者保護法」，並仿照英國作法成立專責機構¹⁶²。初步規劃以保護小額消費爭議為主，專責機構將針對爭議案件進行調處、評議，金融機構將來亦必須繳交年費，作為金融消費爭議案件之處理經費來源¹⁶³。綜上可知，我國目前係規劃以訂定新法規之方式，作為專責金融消費爭議處理機構建置之法源。

第二項 執行面

第一款 整合現有爭議處理機構

在我國金融業現行分散之爭議處理管道及機構中，多數爭議處理機構僅為產業公會中之一調處或爭議處理委員會；行政機構部分，金融消費爭議處

¹⁶⁰ 參見立法院 2009 年 4 月 24 及 28 日第 7 屆第 3 會期第 10 次會議議事錄 (http://lci.ly.gov.tw/lcew/agendarec/02/pdf/07/03/10/LCEWC03_070310.pdf 最後瀏覽日 2010 年 12 月 12 日)。

¹⁶¹ 參見立法院 2010 年 3 月 15 日第 7 屆第 5 會期財政委員會第 5 次全體委員會議紀錄 (http://lci.ly.gov.tw/lcew/communique/final/pdf/99/16/LCIDC01_991601_00006.pdf 最後瀏覽日 2010 年 12 月 12 日)。

¹⁶² 參見「針對連動債等衍生商品金管會將制定專法成立專責機構 鎖定 150 萬元以下案件/金融消保法 保護小額投資人」，經濟日報，2010 年 8 月 2 日，A17 版。

¹⁶³ 查金管會於 2010 年 11 月 24 日已就「金融消費者保護法」（草案）召開公聽會，並預計於 2010 年底前將草案報送行政院審查，再送立法院三讀。該法最快可於 2011 年實施與成立我國新爭議處理機構（參見「金融消費者保護法 擬明年實施」，聯合報，2010 年 11 月 24 日，AA3 版）。至近期金管會與立法委員所提出之「金融消費者保護法」（草案）相關分析與建議，可參見本文第五章第五節之說明。

理亦僅為其業務範圍之一部分。惟各爭議處理機制之處理程序、處理結果之效力、爭議處理人員之組成等雖不盡相同，然各業別之爭議處理機構均已就該業別之金融爭議案件累積一定處理經驗。爰在前述法規基礎建立後，將現行各爭議處理機構加以整合，作為我國金融消費爭議案件之整合式專責爭議處理機構，應為可選擇之一種方案。

在我國現行爭議處理機構中，投資人保護中心係為落實證券投資人及期貨交易人權益維護而成立之財團法人。其業務項目主要為提供投資人有關證券暨期貨相關問題之諮詢申訴、民事爭議事件之調處、團體訴訟及保護基金之償付等服務，相較於其他產業公會、公益團體或行政機關，其機構本質較接近專責金融爭議處理機構所應具備之獨立性及公益性。因此，投資人保護中心應較適合作為整合現行爭議處理機構之基礎，並可將現行其他爭議處理機構之爭議處理人員納入，以強化該中心處理各類金融爭議案件之人力基礎，延續過去累積之爭議處理經驗。另輔以增聘之爭議處理人員，以符合未來處理爭議案件處理之人力需求。

而除在人員方面之整合外，爭議處理程序之設計上，亦須加以統整。鑑於多數金融爭議常僅因消費者與往來金融機構各持己見，致爭議雙方無法逕行取得處理方案之共識，而須藉由第三人介入協助溝通協調。是以，金融爭議案件進入專責處理機構後，應可參照現行銀行公會之處理模式¹⁶⁴，於第一階段先由處理機構之申訴處理人員受理，協助爭議雙方之溝通，並協調出合理可行且為雙方接受之解決方案。倘於該階段仍無法達成共識或消費者對處理結果不滿時，則再進入第二階段，由評議人或委員會進行正式評議調處之程序。此種處理程序，對於金融爭議案件之處理效率應可有效提升，以加快爭議案件解決之速度。

綜上分析，將現行爭議處理機構加以整合，作為專責金融消費爭議處理

¹⁶⁴ 銀行公會爭議處理程序，可參見本文第三章第一節第一項之介紹。

機構，可統整現行各業別已投入處理爭議案件之各項資源，降低整合所需之投資與建置時間，應屬可行方案之一。惟不同處理機構間之爭議處理程序、人員等差異性如何調整與磨合，及現行投資人保護中心之組織架構與功能如何有效擴充調整，將為此方案能否有效執行，並發揮整合後專責處理機構功能之重要關鍵。

第二款 新設爭議處理機構

為建置我國整合式專責爭議處理機構，除整合現有爭議處理機構之方案外，依據前述法規基礎，新設立一爭議處理機構亦為可選擇之方案。此種作法，較可完全依據法規規範之內容，並配合爭議處理流程之各階段規劃，從該專責處理機構之設立、組織架構、決策機關及爭議處理人員之遴聘等各環節，建置更符合新制度運作需求之機構。

惟建立新機構須重頭規劃各項設立事宜之細節，並重新投入各項軟硬體資源，爰所需花費時程將可能較整合現有機構之方案為長，複雜度可能也較高。另此方案雖可避免整合現有機構所面臨之調整與磨合問題，但因爭議處理人才與經驗累積不易，縱採建立新機構之方案，延攬現行各爭議處理機構之人才進入新機構，仍有其必要性。畢竟爭議處理之成功與否，仍須透過專業之處理人員，始能有效解決個別金融爭議案件。

第三項 小結

綜合前述分析，我國與英國之金融監理及爭議處理機制架構雖均有諸多差異，惟透過法制面之修訂，我國仍可仿效英國 FOS 機制，建置整合式之專責爭議處理機構，統一受理各類金融消費爭議案件。此外，該專責機構之設立方式，不論採用整合現有機構或新設機構方案，吸納現行各機構之專業處理人才及其處理經驗，均為不可或缺之一環，亦為影響未來金融消費爭議案件處理品質之關鍵因素之一。

另於研訂法規時，應賦予該爭議處理機構一獨立地位，並以法律明定各金融機構應配合該處理機構各項爭議處理程序與遵循處理決定。然該處理機構運作爭議處理機制之方式、爭議案件處理程序、費用收取標準等制度面設計，則仍應由金融主管機關加以監督。僅於個別爭議案件之審理上，金融主管機關除於案關金融機構有涉嫌違反金融法規之情事，應由爭議處理機構另案移請進行行政處分外，不應介入個案審理及判斷。如此，以確保該爭議處理機構之獨立性，並提升消費者及金融機構對該機構之信賴程度。



第三節 我國建立整合式專責爭議處理機構之必要性分析

經由前述建立整合式專責爭議處理機構之可行性分析後可知，我國可透過法制面之修訂及後續執行面之配合，建立該等專責機構。本節則將由建立該專責機構可發揮之優點，及其可能面臨之問題加以分析，以作為我國應否建立專責機構處理金融消費爭議，或可採取其他更能符合我國金融環境之替代方案的研議基礎。

第一項 整合式機構之優點

第一款 消費者求助容易

在我國現行各業別分散式之金融爭議案件處理機制下，消費者須先釐清其與何業別之金融機構往來，以及其所屬之相關消費爭議處理機制為何，始能透過正確管道處理消費爭議。惟在現行金融產品銷售管道多元化下（如：銀行可行銷保險商品），消費者常無法辨識或確認究需向何機構提出爭議處理之申請。而可能發生消費者之爭議案件經多次申訴或轉送後，才獲得正確機關之協助，徒延宕整體爭議案件處理效率，亦造成消費者及爭議處理機構無謂之資源浪費。

然我國倘建立一專責金融消費爭議處理機構後，消費者與金融機構往來所衍生之所有爭議，消費者可清楚地知悉應向何機構提出爭議處理申請，而毋須由消費者先自行研判後，才能決定應向何機構尋求協助。是以，專責金融消費爭議處理機構之建立，對消費者而言，可省去自行判斷及錯誤嘗試之階段，儘速獲得適當之爭議處理，提升整體爭議案件處理之時效。

第二款 同類商品有相同處理標準

隨著金融市場之發展，各類金融機構為求生存，不同類金融機構經營同類金融商品之情形越來越多。然因我國金融監理架構係採機構別管理模式，對各類金融機構基於其本質所設立之監理強度及重點亦有所不同。除可能讓金融機構產生監理套利之情形外，消費者於不同類金融機構購買同類金融商

品，並衍生消費爭議時，亦可能因爭議處理機構之不同，而有不同之爭議處理標準及結果，致對消費者之保障產生不公平現象。

針對前開情形，除應透過金融監理機關於各類金融機構之法規規範上，訂定更一致更周延之監理標準外，隨著專責金融消費爭議處理機構之建立，該專責機構於處理同類商品之爭議時，不論商品於何金融機構通路販售或由何金融機構經營，將可更容易建立一致性之爭議處理標準。此可避免對與不同金融機構往來之消費者產生不一致之處理結果，而損及消費者權益。

第三款 資源整合及處理效率提升

現行我國分散式之金融爭議處理機構，為處理其所收受之爭議案件，各業別之處理機構，均須分別投入一定之人力及各項軟、硬體設備資源等以為因應。如此，除各機構須於爭議案件處理之同一事項上重複投資外，因各機構所受理之案件數量不一，個別投入之相關資源亦可能無法充分運用或發揮規模經濟之效益。

倘我國建立一專責金融消費爭議處理機構，則不論採前述整合現有機構之方案或新設爭議處理機構之方案，均可將現行分散於各處理機構之人力及相關資源加以整合，並且由專責機構統籌運用，以提升資源之運作效率。此外，在可運用資源更充沛之情形下，專責處理機構亦可建立更佳之爭議處理解決機制，以協助消費者更快速有效地解決相關爭議。

另我國現行各業別之金融消費爭議處理機制，其爭議處理人員可能或由產業公會員工兼任、或由專家學者及業者代表兼任、或屬行政機關公務人員轄管業務之一，多無設置專責處理爭議之人員，致金融消費爭議案件處理完成之時間可能因此延長，而降低處理效率。另該等人員之相關爭議處理經驗亦可能無法有效承續，而難以逐步提升爭議處理機制之案件處理品質。

透過專責金融消費爭議處理機構之建立，該機構將擁有更多可運用之資源，而可遴聘更多具備充足金融專業及爭議處理經驗之人員，專責辦理各階

段之爭議處理事宜，以提升爭議案件之處理效率及處理品質。

第四款 爭議處理機構可信度及金融監理機關中立性之提升

我國現行金融消費爭議處理機制中，金融同業組織為主要處理管道之一。然因其屬金融機構組成之會員組織，故消費者可能認為該組織偏袒金融業者，而無法立於消費者立場，協助消費者爭取應有權益。另消費者透過金融監理機關尋求爭議處理之協助時，在相關解決方案仍未符合消費者期待之情形下，消費者亦可能認為此係因金融監理機關偏袒金融業者，未持平審視案件，並協助其向所轄金融機構爭取權益之故。

專責金融消費爭議處理機構建立後，因其為一獨立於金融機構及消費者外之第三人，且由專業獨立之專責處理人員運作，爰該機構所處理之金融爭議案件，其公正性將較易為爭議雙方，尤其為消費者所認同與信賴。此外，金融監理機關可回歸金融監理角色，負責監督檢視金融機構辦理各項業務是否確實遵循各項法規，而不須介入消費者與金融機構間之私法爭議，亦可避免消費者因爭議案件處理結果，進而對監理機關執行其他業務之中立性，產生質疑。

另專責處理機構所受理之爭議案件，倘經分析後，發現涉及現行法規制度或監理機制之修改，亦可適時向金融監理機關反映，以作為其未來研修金融法規及政策擬訂之重要參考，並可預防該類爭議案件持續發生。倘有個別金融機構有涉及違反金融法規之情事，專責處理機構亦可另案移請金融監理機關，依法進行後續行政處分程序，以即時導正個別金融機構之不法行為。

第二項 整合式機制可能面臨問題

第一款 僅形式整合對實質處理效率提升有限

我國消費者往來之金融機構，主要仍區分為銀行、證券期貨及保險三大類別。雖然隨著金融商品及金融銷售管道之多元化，該等機構間之界線有時

不若以往明確。但該等機構本質上依舊維持各自之特色及特殊性，爰消費者與其往來所衍生之金融消費爭議案件，仍有分門別類處理之需要。

因此，我國未來建立之專責金融消費爭議案件處理機構，對外雖為一單一處理機構，可受理所有銀行、證券期貨及保險相關之金融消費爭議案件。惟內部組織分工時，亦須面臨我國 2003 年成立金管會時，究採功能別分工或機構業務別分工之議題。

如前所述，銀行、證券期貨及保險業務可能衍生之爭議案件多數具有其獨特性，各類機構之消費爭議類型，及後續處理標準亦可能不同，專精於該等爭議處理之人才亦有間。是以，該專責處理機構在內部組織分工時，實則仍可能以業務別作為區分標準，而變成僅將現行分散之爭議處理機構作形式上整合。即原各業別之外部分工模式，轉為專責處理機構之內部分工模式，難以真正有效整合。爰整體案件處理效率及相關資源運用效率之提升，可能因此受限。

第二款 專業處理人才招聘不易

金融消費爭議案件處理之成功與否，處理人才之專業、處理經驗等為重要之關鍵因素。我國專責處理機構之處理流程，倘參採英國 FOS 之處理模式，則個別裁決人、評議人對爭議案件處理方案之決策權限甚大，爰其金融專業及爭議處理能力等，將為爭議處理方案能否為爭議雙方接受之重要影響因素。

然在現行之金融產業，要覓得對銀行、證券期貨及保險業務之實務、法規等均嫻熟之全方位人才，實屬不易，此亦為前述專責處理機構內部組織須按業務別分工之原因之一。亦即尋覓對個別業務之專業處理人才，確較全方位人才遴聘容易，且較易發揮所長，以協助爭議雙方達成更妥適之處理方案。

此外，隨著整合後專責機構案件處理量之增加，對處理人員之需求量亦會隨之增加。為有效處理所有爭議案件，相關處理人員亦應由前述公會人員、業者或學者專家代表等兼任之方式，改採專職人員制之方式。惟如何爭取及

吸引適格之專業人才進入處理機構工作，亦為專責處理機構所要面臨之重要議題。

第三款 信賴度之建立不易

我國專責爭議處理機構成立後，取得消費者對其處理結果公正性之信賴度，係消費者是否願意利用該機構處理金融消費爭議，以發揮該處理機構功能之重要因素。

然一新機構欲建立其公信力，取得消費者信賴，實須較長時間之累積，且爭議處理機構係以第三人中立立場介入處理爭議案件，其所作出之爭議處理結果未必均能完全符合消費者之訴求。是以，其處理結果之公正性，將可能因此遭消費者質疑，進而影響信賴度之建立。由英國 FOS 機制過去之處理經驗可知¹⁶⁵，消費者個人爭議案件之處理結果，將影響其使用 FOS 服務之滿意程度。自然亦會連帶影響其他消費者是否願意繼續利用該機制處理金融消費爭議，及對爭議處理結果之接受程度。故我國專責爭議處理機構及處理程序等相關機制之規劃與運作時，將須面臨消費者及各界對其公正性之檢視，故該機構及金融監理機關將須致力提升其可信賴度，以有效發揮該機構之功能。

¹⁶⁵ 英國申訴處理結果對消費者評價之影響，可參見本文第二章第三節第三項之介紹。

第四節 替代整合式專責爭議處理機構之建議方案

透過前述對建立整合式專責爭議處理機構之可行方法及必要性分析可知，我國如擬成立該專責處理機構，尚須透過修法程序強化其法制基礎，並須將現行之處理機制整合或新設一機構，以完成該整合式機構之設立。然該等過程從修法開始到機構正式設立、運作，因涉及層面甚廣，可能須耗費相當多時間。而現行金融消費活動頻繁，相關爭議案件亦不斷發生，爰在短、中期內如何調整強化我國現行爭議處理機制之功能，以提升金融消費爭議案件之處理效率與品質，則為我國現階段所面臨之重要議題。故本文擬以現行金融爭議處理機制為基礎，研提在短期內即可完成之調整強化措施，以提供更即時有效地改善我國之金融消費爭議處理機制。

第一項 各業別分別整合為單一處理機構

現行我國金融爭議處理機制中，銀行業、證券期貨業及保險業各自有其相關處理機構。而各業別之處理機制中，亦各自有較主要之處理管道，分別為「中華民國銀行商業同業公會全國聯合會」（以下簡稱銀行公會）、「財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心」（以下簡稱投資人保護中心）與「財團法人保險事業發展中心」（以下簡稱保發中心）等三機構。爰在建立跨業別之整合處理機制前，先將現行各業別內之處理機制加以整合為單一處理機制，應為短期內較可行之作法。茲分述如下。

第一款 銀行業

在銀行業方面，目前銀行公會中，已設立「諮詢及消費者服務中心單一申訴窗口」及「金融消費爭議案件評議委員會」。消費者與銀行間之消費爭議案件均得向銀行公會單一申訴窗口提出申訴，申訴窗口之專人將依據現行法令、公會決議等規範，對民眾解釋銀行作業規定及協助處理該申訴事件。在作業過程中，公會亦會同時請求被申訴之會員銀行提出說明及配合提供必要協助。倘向銀行公會申訴窗口投訴後，仍未獲妥善處理，消費者則可向金融

消費爭議案件評議委員會提出調處申請。

銀行公會雖非同其他二業別之機構具有財團法人之公益身分，惟其評議委員會成員為金管會、消保會、消基會代表，及具金融、法律等專業學養、立場公正之人士，其專業及公正性應可信賴。另其處理機制自前端申訴前之諮詢、消費者與銀行業者溝通協調之協助、評議案件申請之協助，及評議案件之審理程序與後續評議結果之拘束力等¹⁶⁶，該公會均訂有相關自律規範，作為運作時之遵循依據。爰倘將銀行公會爭議處理機制指定為銀行業單一之爭議處理機構，應可有效發揮其功能。

第二款 證券期貨業

在證券期貨業方面，投資人保護中心具有法律賦予之權限，可受理之案件範圍包含「證券投資人、期貨交易人」與「發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人」間，因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生之民事爭議。同時，其已設有專人負責受理投資人諮詢及申訴，並協助處理後續調處案件申請事宜，其調處委員會之成員、處理程序及處理結果之效力¹⁶⁷等，亦均於法規明定，具有相對完整之規範。故其爭議案件處理之專業及公正性應均可信賴。

至原設置於證券商公會、投顧投信公會及期貨商公會中之申訴及調處機制，因其僅為自律性質之機制，爰將投資人保護中心指定為證券期貨業單一之爭議處理機構，應較可有效發揮其功能。同時，原相關產業公會之爭議處理資源及人才，亦可同步整合至投資人保護中心，以因應整合後可能增加之案件處理數量，並進一步提升該類爭議案件處理之效率及品質。

第三款 保險業

在保險業方面，自保發中心成立後，壽險公會接獲之爭議案件均會轉介

¹⁶⁶ 銀行公會爭議案件處理機制，可參見本文第三章第一節第一項第一款之介紹。

¹⁶⁷ 投資人保護中心爭議案件處理機制，可參見本文第三章第一節第二項第二款之介紹。

至保發中心或金管會保險局處理，而產險公會亦僅於汽車險委員會下設置「保戶服務暨申訴中心」，協助解釋被保險人對保險單條款之疑義或協助理賠爭議之協商。是以，現行保險業之理賠爭議案件主要均由保發中心處理，爰指定保發中心為保險業單一之爭議處理機構，可有效整合現行保險爭議處理機制。

惟現行保發中心就保險爭議案件之處理，主要為調處程序¹⁶⁸，並無同銀行及證券期貨業包含諮詢及申訴之受理。此外，非理賠爭議案件亦非該中心現行之處理範圍¹⁶⁹，故由其擔任保險業之單一爭議處理機構時，須將該中心之案件處理範圍擴大至非理賠案件，並將處理程序往前延伸至諮詢及申訴處理階段。畢竟，對消費者而言，完整之爭議案件處理協助，應包含申訴前之諮詢、消費者與金融業者再次協調之協助、評議或調處案件提出之協助，乃至爭議案件具效率之審理過程及公平之處理結果。

第二項 以金融商品別區分受理機構，並建立轉介機制及合作平台

第一款 爭議處理分工原則

近年來，隨著金融商品銷售管道之開放，各類金融機構已不再侷限於其最原始之商品或服務範疇，透過共同行銷或合作推廣等方式，或可承作業務之逐步開放，各類金融機構提供之金融商品種類越趨相近。惟各類金融商品可能涉及不同領域之金融專業，爰其所衍生之金融消費爭議案件亦須由具備不同專業之人員協助處理為宜。

依前述規劃方向，銀行業、證券期貨業及保險業各有單一之爭議處理機構，而各類金融商品雖涉及不同銷售管道，然處理該商品爭議所需之金融專業實則相同，且多數金融商品或服務仍有其主要提供者。為避免各業別之爭議處理機構需針對不同金融商品所需之專業人才，重覆配置相同處理資源，故以金融商品別作為爭議處理機構間之分工原則，應屬資源運用較有效率之

¹⁶⁸ 保發中心爭議案件處理機制，可參見本文第三章第一節第三項第二款之介紹。

¹⁶⁹ 非理賠保險案件之爭議，現行主要由金管會保險局受理。

作法。

亦即，銀行銷售之保險商品，倘與消費者發生爭議時，應由「保險業爭議處理機構」協助處理該爭議案件，且該案件所涉及之銀行業者與保險業者均應依據「保險業爭議處理機構」相關程序，配合處理該爭議案件。而為使此等分工方式得有效執行，就銀行業、證券期貨業及保險業配合他業爭議處理機構相關程序，處理爭議案件部分，可透過三爭議處理機構間之合作約定，及由各業別爭議處理機構再分別以自律方式約束其所屬業者，以達成該跨業處理之相關事宜。

第二款 案件轉介機制

考量金融消費爭議案件均係由消費者提出爭議處理申請，發生相關爭議後，消費者之反應可能為：直接向該往來金融機構所屬業別之爭議處理機構提出申請。為協助消費者更快速正確地處理爭議案件，避免因對處理機構分工之誤解，而發生須多次重複申請始能獲得正確協助之情事，建立各爭議處理機構間之轉介機制，亦甚為重要。

亦即，如消費者在銀行購買保險商品所衍生之金融消費爭議，依據前開分工原則須由「保險業爭議處理機構」受理。惟倘消費者係直接向「銀行業爭議處理機構」提出爭議處理之申請，則「銀行業爭議處理機構」不應逕將該申請案件退回。而應先受理該案件後，直接替消費者將該案件及其相關申請資料轉送至「保險業爭議處理機構」處理，並通知消費者該轉介情形，及後續案件處理應接洽之正確單位。如此，可縮短消費者在不同爭議處理機構間重複申請之時程，提升爭議案件之處理效率。

此外，在各業別單一爭議處理機構整合後之初期，各消費者仍可能向原先其他爭議處理管道尋求協助。爰各業別單一爭議處理機構亦應在前開轉介機制中，提供一專責受理窗口，供其他機構於接獲消費者之相關爭議案件後，有明確之轉介管道，以快速將案件轉送至正確處理機構，俾利消費者儘速獲

得協助，解決爭議。

第三款 跨業合作平台

因金融商品多元化發展，倘發生某金融商品無法確定由何爭議處理機構受理為妥，或有相關爭議時，三單一爭議處理機構亦應於該類爭議案件發生之初，即先召開跨機構會議，協議確認分工原則，以避免發生三機構同時受理或均不受理之情事。

同時，前開金融商品雖經協議由某單一爭議處理機構受理，然倘其商品內涵亦涉及其他機構負責之專業領域時，三機構間亦應建立合作平台，協助負責受理之機構研訂處理方案原則。必要時，亦可由各業別處理機構之專業人員組成專案小組，就相關爭議案件合作訂定最周延合理之解決方案建議。此外，性質類似之金融商品爭議案件亦可透過該跨業合作平台，研訂一致性之處理原則，以避免發生同類商品因受理機構不同，而有不同處理結果之不公平現象發生。

第三項 提升爭議處理結果之拘束力及公信力

爭議處理機構是否能發揮其功能，主要關鍵之一為消費者對其處理結果之信賴程度。同時，該處理結果對爭議雙方，尤其是對金融機構之拘束力，亦會影響消費者是否願意使用該爭議處理機構來解決金融消費爭議案件。

第一款 爭議處理結果之拘束力

依據前述規劃方向，銀行公會、投資人保護中心及保發中心分別為銀行業、證券期貨業及保險業之單一爭議處理機構。惟該等機構現行案件處理結果之效力不一，其中，銀行公會係透過會員自律規範之約定，約束會員銀行遵循；投資人保護中心有法律明定其效力；保發中心之調處決定則取決於爭議雙方是否接受。是以，在建立消費者對各該處理機構之信賴度前，強化各處理機構案件處理結果之拘束力，應為首要解決之議題。

在證券期貨業方面，依據投保法相關規定，投資人保護中心之調處方案經法院核定後，具有法院確定判決之效力，爰此機構尚無需調整部分。

而銀行業方面，現行機制係透過銀行公會會員自律規範之約定，要求評議結論倘賠償或返還之金額不逾新台幣壹佰萬元時，受訴銀行應予遵守，並另訂定消費者應遵循評議結果之條件¹⁷⁰，已具有一定程度之拘束力。惟對評議結論超過前開金額之爭議案件，因對消費者影響程度更大，如何避免消費者經過此爭議處理程序後，仍無法獲得有效之解決，而須再次透過司法途徑尋求救濟，則為銀行業爭議處理機構需解決之議題。此除可適度提高前開應予遵守之金額上限外，就高額爭議案件，應經由更嚴謹之處理程序，提升爭議雙方對處理方案之接受度，以促使更多案件之爭議雙方自願受處理方案之拘束，而不再透過其他程序處理該等爭議。

至於保險業方面，因保發中心現行之處理結果對爭議雙方均無拘束力，雙方均可自行決定是否接受調處結果。爰應可先參考銀行業之作法，透過與保險業者間之自律約束，對一定金額以內之爭議案件，要求保險業者確實遵循處理結果。另就高額爭議案件，促使更多案件之爭議雙方自願受處理方案之拘束，以確實發揮該處理機制之功能及提高消費者對該機制之使用意願。

第二款 爭議處理機構之公信力

依據前述分析，爭議處理機構之公信力為該爭議處理機制能否成功之關鍵，爰為提升各該爭議處理機構之公信力，除建立合理之爭議處理程序外，亦應提高爭議處理機構及其處理人員之獨立性與專業性。由於現行之處理人員或評議(調處)委員多為兼任，可處理該爭議案件之時間有限，且其他兼職內容是否影響其作出合理處理方案亦可能遭受質疑。故透過處理人員遴聘資格條件之限制、專職處理人員比率之提高，及處理人員相關利益迴避等事項之要求，應可逐步提升其專業度及獨立性，以進一步建立處理機構之公信力。

¹⁷⁰ 有下列情形之一時，申訴人亦應無條件接受評議結論，事後不得再對同一事件，尋求救濟：
一、評議結論之賠償或返還金額，申訴人於評議審查過程中表示接受。
二、評議結論之賠償或返還金額與申訴人請求一致。

第三款 爭議處理品質監督機制

為確保各處理人員在案件處理過程中，確實遵循各處理程序及相關內部規範，並秉持處理機構之公正獨立性，協助爭議雙方處理各該爭議案件，爰爭議處理品質之監督機制亦有建立之必要。另參考英國 FOS 機制之作法，該等監督機制應包含對爭議處理結果之複審，及爭議處理過程之處理品質與效率等兩大方面。

在爭議處理結果之複審方面，雖然處理人員或評議(調處)委員應已依據專業，就各該案件訂出處理方案。惟原處理過程中，仍可能有未被發現或未被適當審酌之事實或證據等，爰各爭議處理機構應訂出在何特定條件下（如：在一定期限內，發現足以影響處理結果之新事實或證據），爭議雙方可要求處理機構就處理方案重新審議，以期訂出更合理妥適之處理方案。

另在爭議處理過程之處理品質與效率方面，為避免因處理人員或受訴金融機構之延宕或疏失等情形，造成消費者無法就爭議案件及早獲得適當之處理，爭議處理機構內部應設置一監督及申訴受理單位，監督及稽核各階段處理流程之相關內部規範與要求是否均確實執行。同時，此監督機制發現之相關缺失，亦可作為各處理機構未來檢討改善處理流程之重要參考依據。

第四項 建立合理經費來源

爭議處理機構為維持處理機制之正常運作，及遴聘適格之專業處理人員，須有充足經費供其運用。以英國 FOS 為例，其資金來源係受規範金融機構繳交之年費及案件審理費¹⁷¹。而我國各業別單一爭議處理機構目前則有不同之資金來源，包含：銀行公會係來自會員機構繳交之年費，投資人保護中心係來自各證券及期貨市場相關機構之捐助，保發中心則由保險業務發展基金所捐助。

¹⁷¹ 英國 FOS 資金來源，可參考本文第二章第二節第三項之介紹。

因前開機構除辦理金融消費爭議案件之處理事宜外，尚須負責其他相關業務，爰其經費須統籌分配予各項業務運用，故爭議案件處理事宜可運用之資源亦因此受限。是以，在指定各該機構為各業別之單一爭議處理機構後，為取得足夠運作經費，建議參考英國 FOS 之模式，由各業別之金融機構分別向其繳交固定金額之年費，維持爭議處理機制之基本運作。另該年費每年應繳交金額之計算，亦應依據各金融機構上年度爭議案件數量予以調整。亦即爭議案件數量較多之金融機構，因其使用爭議處理機構之資源較多，而應繳交較多之年費，以分攤因其爭議案件處理所生之成本。

同時，各金融機構亦應依據爭議案件數量及其處理階段(申訴處理或評議調處處理)，按件繳交相關案件處理費用。此費用將可督促各金融業者重視爭議發生初期，消費者直接向其提出申訴時，雙方自行協商階段之處理，以減少爭議處理機構之案件量，讓有限之處理資源得以用於更需要協助之爭議案件。

然為避免金融機構在較小金額之爭議案件處理中，因想免除進入爭議處理機制所須負擔之費用，而採取「賠錢了事」之態度處理案件，或因此受制於消費者之無理要求，爰前開案件處理費用之收取標準訂定時，亦應合理反映爭議案件處理之作業成本。畢竟，爭議處理機制之建立係於爭議雙方無法自行處理該案件時，提供司法途徑以外之協助處理機制，而非用以限制任一方主張其應有之正當合理權利。

此外，為避免消費者因無須負擔費用而濫用爭議處理機制，爰對於消費者提出之爭議案件處理申請，倘經一定處理程序確認為「顯無理由」之案件時，爭議處理機構亦應向消費者收取一定比例之案件處理費用，以減少該類濫用情事之發生，俾更有效發揮爭議處理機制之功能。

第五項 建立爭議案件回饋機制

第一款 對金融機構監理方面

金融機構在各國均屬受較高度管理之行業，各國金融監理機關亦訂定諸多規範要求金融機構遵循，並透過金融檢查等各種方式確認各金融機構落實相關法律規範之情形，以保障消費者權益並兼顧金融市場之健全發展。而爭議案件之發生及其爭議內容，亦為主管機關了解各金融機構日常營運狀態及法規遵循情形之管道之一。透過對爭議案件爭議內容與發生原因之分析，除可協助主管機關了解個別金融機構之經營情形外，多家機構發生之通案性案件，或新興爭議案件類型，亦有助於主管機關了解金融市場發展現狀，及已發生或可能發生之潛在問題，以據此即時擬訂相對應之金融政策與必要管理措施，預防後續相關問題之發生。

是以，爭議處理機構除於爭議案件發生後，協助爭議雙方妥適解決爭議問題外，由其所受理案件中，統計分析所受理案件之類型、發生原因等資訊，提供予主管機關，可作為法規政策之參考，並避免相同爭議再次發生，此亦為爭議處理機構之重要功能。此外，各爭議案件除可作為整體金融政策規劃之參考外，亦為主管機關了解個別機構業務執行情形之重要方式。透過對個別機構爭議情形之分析，可有效了解個別金融機構業務執行應調整改善之方向，甚或從中發現該機構對法令遵循不足或已違反法規之處，俾利主管機關及時加以導正，以避免相關問題持續擴大而損及更多消費者權益。

綜上，未來我國指定之各業別單一爭議處理機構，均應定期將其受理案件之統計分析結果，報送主管機關，俾其對通案性議題可研訂適當之金融法規與措施，提升對全體消費者之保護。對個別金融機構之個案性問題，亦可及時發現並加以導正，以強化各金融機構經營之健全度與遵法性。

另爭議處理機構亦應將個別金融機構之爭議案件統計結果，定期送予各該金融機構，俾其管理階層了解過去業務執行所發生之問題，以作為其內部

自行檢討改善之參考依據。

第二款 對消費者教育方面

爭議處理機構除可協助主管機關及個別金融機構檢討改善相關政策及業務執行方向外，如何由所受理之爭議案件中，協助其他消費者避免再次發生相同問題，亦為其重要工作之一。亦即，爭議處理機構應透過對爭議案件之分析，研議消費者在各該類型案件中，與金融機構往來時需注意之事項，並透過教育宣導，提醒消費者留意自身權益，以事先作好自我保護之工作。

同時，為讓消費者更了解如何使用該爭議處理機制，各業別之單一爭議處理機構除於消費者正式提出申請案件時，提供必要之協助外，亦就應各爭議處理機構及其相關申請方式、處理程序等事項，聯合對消費者進行介紹、宣導。此可利消費者知悉發生金融消費爭議案件時，如何處理相關事宜，以有效主張及保護自身權益。

此外，各爭議處理機構亦應要求各金融機構於受理消費者之申訴案件後，須於正式回覆消費者之處理結果中，一併告知消費者，倘對該結果不滿意時，可向何爭議處理機構提出爭議處理申請，以及如何取得爭議處理申請之相關資訊，俾利消費者更清楚知悉如何利用爭議處理機制，保障自身權益。

第五節 我國近期金融消費爭議處理機制改革之分析與建議

第一項 我國近期改革方向

近年來，金融消費爭議及其處理漸成為我國各界關切議題，如何強化對金融消費者權益保障之相關法規亦為改革重點。是以，我國立法院於2009年4月24日及28日第7屆第3會期第10次會議作成附帶決議，要求金管會應研擬提出非集中交易金融商品投資人權益保障之相關法案¹⁷²。另立法院於2010年11月3日第7屆第6會期財政委員會第7次全體委員會議，亦要求金管會應於第7屆第7會期開議前將「金融消費者保護法」草案送立法院審議¹⁷³。

現行除金管會依據立法院決議所研擬之「金融消費者保護法」草案（以下稱行政院版）¹⁷⁴外，立法院亦有立法委員自行連署提出「金融消費者保護法」草案（以下稱立法院版）¹⁷⁵。茲就該等草案中涉及金融消費爭議處理之規範重點分述如下¹⁷⁶。

第一款 設立金融消費爭議處理機構

鑑於一般大眾購買金融服務業所提供之金融商品及服務，日益普遍，而金融服務業所提供之金融商品及服務型態日趨複雜專業，金融消費者與金融機構在財力、資訊及專業面實質不對等，致易發生交易糾紛。一旦發生相關爭議時，若循司法途徑救濟往往曠日費時，所耗費之成本亦不符經濟效益，因此有必要於訴訟途徑外，提供金融消費者一具金融專業且能公平合理、迅

¹⁷² 會議決議參見立法院網站 (http://lci.ly.gov.tw/lcew/agendarec/02/pdf/07/03/10/LCEWC03_070310.pdf 最後瀏覽日 2010 年 12 月 12 日)。

¹⁷³ 會議決議參見立法院網站 (http://lci.ly.gov.tw/lcew/communique/final/pdf/99/67/LCIDC01_996701_00004.pdf 最後瀏覽日 2010 年 12 月 12 日)。

¹⁷⁴ 行政院於2011年1月6日第3229次院會通過金管會陳報之「金融消費者保護法」草案，草案內容可參見金管會，2011年1月6日新聞稿「行政院通過金融消費者保護法草案」(http://www.fsc.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=41640&LanguageType=1&path=1736 最後瀏覽日 2011 年 1 月 10 日)。

¹⁷⁵ 立法院蔡正元委員等 26 人於 2010 年 12 月 10 日提出之「金融消費者保護法」草案，可參見立法院網站 (<http://lis.ly.gov.tw/lcgi/lgmeetimage?cfc8cfc9cecec8cdc5cbced2cacb> 最後瀏覽日 2010 年 12 月 12 日)。

¹⁷⁶ 下述之「金融消費者保護法」草案僅於行政院版與立法院版內容不同時，特別敘明係何版本草案，未敘明版本部分，則為兩版本草案規範內容或意旨相同處。

速有效處理相關爭議之機制。

目前僅有價證券及期貨交易所生民事爭議之處理與投資人之保護，有「投保法」予以規範，並由投資人保護中心專責處理。為處理非屬投資人保護中心受理範圍之金融商品及服務民事爭議，故訂定專法，即「金融消費者保護法」，並設置獨立公正並具專業之專責金融消費爭議處理機構。行政院版草案中，原屬「投保法」第 22 條所定且屬金融服務業直接與金融消費者間發生之商品或服務所生之民事爭議，亦得適用「金融消費者保護法」。

依據「金融消費者保護法」草案規定，前開爭議處理機構之組織為財團法人，由相關金融服務業捐助設立，並明定爭議處理機構之基金來源。另授權主管機關訂定該機構之設立財產總額、組織、財務業務管理、捐助章程應記載事項、基金財產來源及運用辦法、董事與監察人之任期與解任、董事會之召集與決議、董事會與監察人之職權等事項。

第二款 建立以公平合理為處理原則之爭議處理機制

依據「金融消費者保護法」草案規定，消費者就金融消費爭議得向該爭議所涉之金融服務業提出申訴。該金融服務業受理申訴後，如未於一定期限內回覆處理結果，或消費者認為仍未能獲得妥適處理時，即可向爭議處理機構申請評議。行政院版草案中並規定，消費者申請評議後，爭議處理機構得試行調處，但當事人任一方不同意調處或經調處不成立者，應續行評議。

爭議處理機構應依公平合理原則，超然獨立進行評議。評議（行政院版草案稱此階段為「預審」）係由評議委員會主任委員先指派評議委員三人以上進行，且以書面審理為原則，惟評議委員應給予當事人陳述意見之機會。另為處理金融消費爭議事件，評議委員會得於合理必要範圍內，請求金融服務業協助或提出文件或相關資料。

評議委員係由董事會遴選具備相關專業學養或實務經驗之公正人士，報請主管機關核定後聘任。任期為三年，期滿得續聘，且主任委員應為專任，

其餘評議委員得為兼任。該草案並要求，評議委員均應獨立公正行使職權。

另爭議處理機構設有金融消費者服務部門，受理金融消費者之申訴（行政院版草案無明定此項功能）、協調受訴機構處理申訴，及協助評議委員處理評議事件之各項審查準備事宜。

第三款 爭議處理結果之效力

依據「金融消費者保護法」草案規定，評議委員應公平合理審酌評議事件之一切情狀，並使當事人有於合理期間陳述意見之機會後，作成評議（行政院版草案稱「審查」）意見報告。該評議（審查）意見報告經評議委員會全體評議委員二分之一以上之出席，及出席評議委員二分之一以上之同意後，即成為評議決定。

立法院版草案規定，金融消費者有單方選擇接受或拒絕評議決定之權利。金融消費者接受評議決定者，如每一筆金融商品或服務所生爭議給付金額或財產價值在一定額度以下，受訴機構應受拘束；超過一定額度，若申請人表明願意縮減該金額至一定額度，受訴機構亦應受拘束。但申請人拒絕評議決定者，該評議決定不拘束受訴機構。另金融服務業對於一定額度以下之評議決定，未於履行期限內履行時，在其未履行前，主管機關得處評議決定金額二倍以下之罰鍰。並得視情節之輕重，為「糾正」、「警告」、「命令金融服務業停止其董事、監察人、經理人或受僱人於一定期間內執行職務」、「命令金融服務業解除其董事、監察人、經理人或受僱人職務」及「停止金融服務業全部或部分業務」等行政處分。

至行政院版草案則規定，金融評議經當事人雙方接受而成立。金融服務業於事前以書面同意或於其商品、服務契約或其他文件中表明願意適用「金融消費者保護法」之爭議處理程序者，對於評議委員會所作其應向金融消費者給付每一筆金額或財產價值在一定額度以下之評議決定，應予接受；評議決定超過一定額度，而金融消費者表明願意縮減至一定額度者，金融服務業

亦應接受。另評議成立者，金融消費者得申請將評議書送請法院核可，經核可之評議書與民事確定判決有同一之效力。惟該版本草案並無前述對金融服務業採取行政處分之相關規定。

第二項 我國近期改革方向之分析與建議

針對前述我國近期相關單位提出之金融爭議處理機制改革方向，本文擬依據前文對英國爭議處理機制之分析，及對我國處理機制改革之建議等，就該等草案中可能產生疑義或尚未明定之相關議題，提出本文之分析與建議。

第一款 爭議處理程序及案件量負擔

爭議處理程序之設計將影響爭議案件處理時程、處理機構人員配置及案件量負擔等。依據「金融消費者保護法」草案規定，金融消費者向爭議處理機構申請評議前，應先向該爭議所涉之金融服務業提出申訴。倘金融服務業未於三十日內回覆，或金融消費者認為仍未能獲得妥適處理時，消費者得於接獲該金融服務業之處理結果六十日內，向爭議處理機構申請評議。

另爭議處理機構應設金融消費者服務部門，受理金融消費者之申訴、協調受訴機構處理申訴，及協助評議委員處理評議事件之各項審查準備事宜等。而金融消費者向爭議處理機構提出申訴者，前開消費者服務部門應將該申訴移交受訴機構處理。

亦即，「金融消費者保護法」草案對金融爭議案件之處理程序為消費者先向金融機構申訴；如未有滿意結果，再向爭議處理機構申請評議。爭議處理機構受理後即會依前述之程序，指定三名評議委員處理後續評議事宜。

惟前開程序中，爭議處理機構似直接以評議程序處理爭議案件，並就未向金融機構申訴案件協助轉送至案關金融機構處理，行政院版草案中所增訂之評議前試行調處，亦非必要程序，任一當事人均得拒絕，且兩版本均未包含申訴前之諮詢程序、消費者與金融機構再次協調之協助等階段。此種處理

程序對消費者而言，可能缺乏較完整之協助，亦可能使部分爭議案件之處理，缺乏更簡便迅速之處理方式。

第一目 未建立諮詢及申訴功能

依據英國 FOS 及我國處理金融消費爭議之相關統計資料顯示，由於消費者之金融知識可能不足以理解其所涉及之金融商品或服務，故需專業第三人提供相關諮詢服務。透過該等諮詢，將可大量減少因誤解所可能衍生之金融消費爭議案件，此由英國 FOS 每年接獲之申訴及諮詢案件中，約僅有六分之一正式成案，需裁決人及評議人介入協助處理可證¹⁷⁷。

而目前提出之「金融消費者保護法」草案中，雖如同英國 FOS 設置有「金融消費者服務部門」，然其法定功能似僅包含受理金融消費者之申訴（行政院版草案無明定此項功能）、協調受訴機構處理申訴，及協助評議委員處理評議事件之各項審查準備事宜。故未來依據「金融消費者保護法」授權訂定爭議處理機構內部組織分工及人員資格條件時，建議應延聘適當人員，建立「金融消費者服務部門」之諮詢功能，俾從源頭減少金融消費爭議案件之產生。

另「金融消費者服務部門」之申訴受理功能部分，「金融消費者保護法」草案中僅規定，消費者服務部門就尚未向金融機構提出申訴即先向爭議機構提出申訴者，應將該申訴移交受訴金融機構處理，並協調受訴機構處理申訴。鑑於消費者在第一時間與金融機構溝通協調時，倘即能釐清爭議關鍵，達成雙方處理共識，將可協助金融爭議案件迅速解決，亦可減輕爭議處理機構之案件負擔。

是以，未來於「金融消費者服務部門」之功能上，除應加入諮詢功能外，於申訴處理上，亦應強化其協調金融機構妥適處理申訴案件之功能。此可於爭議發生初期，即能透過爭議處理機構之協助，俾消費者與金融機構自行達成處理方案之共識，以更迅速地解決相關金融消費爭議。

¹⁷⁷ 英國 FOS 受理之案件量分析，可參見本文第二章第三節第一項第一款之介紹。

第二目 未建立評議前之處理程序

依據「金融消費者保護法」草案規定，消費者先向金融機構申訴，如未有滿意結果，經消費者向爭議處理機構申請後，即進入評議程序，由三名評議委員進行正式之評議處理。行政院版草案中亦僅將評議前之試行調處，定為任意性程序，任一當事人均得拒絕調處，而要求直接進行評議。

而依據英國 FOS 之爭議處理經驗顯示，須由 FOS 正式介入處理之案件中，約有 92%之案件係由裁決人處理完成，且其中 51%經由調解及裁決人建議即獲得解決，無須裁決人進一步調查或發出正式決定。由此可知，部分爭議案件經由公正第三人介入，提供爭議雙方一溝通平台及公正客觀之處理建議後，即可解決，尚無須較正式之調查或處理程序。

是以，未來依據「金融消費者保護法」授權訂定之評議處理程序，建議應加入裁決人之角色，建立評議前之處理階段。亦即由裁決人先依據爭議雙方提供之書面資料與意見說明，協助爭議雙方再次溝通協調，必要時，並提出裁決人之處理建議，作為雙方最後處理方案之參考。透過此等前置程序之處理，應可有效減少須由評議委員進行正式評議程序之案件量，並提升整體爭議案件之處理效率。

第三目 評議案件量與處理時程

依據「金融消費者保護法」草案規定，評議委員會設有九至二十一名（行政院版草案為二十五名，且必要時得予增加）評議委員。評議案件之處理須由三名以上評議委員經一定程序，作成評議意見報告（行政院版草案稱此階段之評議委員為「預審委員」，並須研提「預審意見報告」），並經評議委員會全體評議委員二分之一以上出席，及出席評議委員二分之一以上同意後，始成為評議決定。

在案件處理負擔上，相關爭議案件之數量，經由前開增設之諮詢及裁決人處理階段後，進入評議之案件數應已可大幅降低。依據英國 FOS 處理經驗

顯示，2009/10 年度約僅有 6% 之爭議案件（約一萬件左右）須由評議人處理，對照我國之金融規模及金融爭議案件數量，實際需進入評議之案件數量應更為有限。故依草案所定之評議委員人數規劃，評議委員尚能分為數個小組進行評議報告之處理，對評議委員，尤其是兼任委員之案件處理負擔應尚不致過重¹⁷⁸。

另在案件處理時間上，前開機制之設計，可避免前述英國 FOS 處理程序中，僅由一名裁決人或評議人即作成處理決定之客觀性疑慮。然該等評議程序中，經三名以上評議（預審）委員作出之評議（預審）意見報告，還須經由評議委員會議通過，相關處理程序之必要時程將可能過於冗長，而失去評議機制迅速處理爭議案件之立意。故為兼顧評議決定之客觀性與可信度，及迅速完成案件處理之需求，建議經評議委員作出之評議報告，僅於符合一定特殊情事¹⁷⁹時，始須再提經全體評議委員會討論通過。至一般評議案件上，經三名以上評議委員共同作出之評議報告，即可作為最後之評議決定，以維持爭議案件處理之時效。

第二款 處理結果之成立與效力

依據立法院版「金融消費者保護法」草案規定，金融消費者接受評議決定者，如每一筆金融商品或服務所生爭議給付金額或財產價值在一定額度以下，受訴機構應受拘束。但申請人拒絕評議決定者，該評議決定不拘束受訴機構。然前述規範中所稱「受訴機構應受拘束」之效力究為何，該評議決定是否具有既判力或執行力，並未於法律中明定，恐將產生評議決定後續履行之疑義。

而行政院版草案規定，金融評議經當事人雙方接受而成立。金融服務業於事前以書面同意或於其商品、服務契約或其他文件中表明願意適用「金融

¹⁷⁸ 長期而言，為提升評議機構之公信力，建議評議委員仍應效法英國 FOS，全數改為專任，以避免因其兼任職務造成委員之公正性與獨立性遭質疑。

¹⁷⁹ 如：處理機構同時間受理數件相似之評議案件，而有擬定通案處理原則，或對個案評議決定內容有與其他案件作整體衡平性考量之需等。

「消費者保護法」之爭議處理程序者，對於每一筆金額或財產價值在一定額度以下之評議決定，應予接受。另評議成立者，金融消費者得申請將評議書送請法院核可，核可後之評議書與民事確定判決有同一之效力。惟金融服務業係在符合一定條件下，始強制要求其接受評議決定，然如何在兼顧程序選擇權及程序處分權下，要求金融服務業符合該等條件，又消費者未申請法院核可之評議決定，其效力究為何，均為未來實務執行上可能衍生疑義之處。

第一目 處理結果之成立

現行英國係於 FSMA 2000 中明定，FOS 之最終決定如消費者接受後，被申訴金融機構即當然受到該決定拘束。另消費者仍保有拒絕接受最終決定之權利，並得就該案件向法院提出訴訟，即處理結果僅消費者具有接受與否之選擇權。立法院版草案亦採此規範方式。

而行政院版草案考量此金融消費爭議處理機制，與仲裁相同，均為一訴訟外之爭議處理程序，亦應保障金融消費者及金融服務業合意使用本法爭議處理機制與處理結果之程序選擇權及程序處分權，爰明定評議經當事人雙方接受而成立¹⁸⁰。另規定金融服務業於事前以書面同意或於其商品、服務契約或其他文件中表明願意適用「金融消費者保護法」之爭議處理程序者，對於每一筆金額或財產價值在一定額度以下之評議決定，應予接受。

該等規範原係為兼顧程序選擇權及程序處分權所訂，並設定符合一定條件時，金融服務業始應強制接受評議決定。然未來實務運作上，為使金融服務業符合該等條件，俾評議案件更容易成立，倘由金融主管機關以監理法規或行政指導之方式，要求金融服務業均須於契約中載明願意適用「金融消費

¹⁸⁰ 行政院版草案第二十八條逐條說明表示，「依司法院釋字第五九一號解釋意旨，人民既為私法上之權利主體，於程序上亦應居於主體地位，俾其享有程序處分權及程序選擇權，於無礙公益之一定範圍內，得以合意選擇循訴訟或其他法定之非訴訟程序處理爭議。仲裁係人民依法律之規定，本於契約自由原則，以當事人合意選擇依訴訟外之途徑處理爭議之制度，兼有程序法與實體法之雙重效力，具私法紛爭自主解決之特性，為憲法之所許。本法所設訴訟外之爭議處理程序亦應保障金融消費者及金融服務業合意使用本法爭議處理機制與處理結果之程序選擇權及程序處分權。爰於第一項規定，當事人雙方應於評議書所載期限內表明是否接受評議決定。評議經當事人雙方接受而成立。」。參見金管會，前揭註 174。

者保護法」之爭議處理程序，則仍將可能無法真正保障金融服務業之程序選擇權及程序處分權。另倘金融服務業自願符合該等條件之意願偏低，亦可能使評議難以成立，而無法有效發揮此爭議處理機制之功能。

鑑於金融消費爭議處理機制之建置，主要仍係為協助可用資源及金融知識均較金融業者少之廣大消費者，是以，建議評議成立與否之決定權仍應僅保留予消費者，並要求金融業者對於每一筆金額或財產價值在一定額度以下之評議決定，於消費者同意後，即應無條件接受，以落實金融爭議處理機制之設置目的。

第二目 處理結果之效力

現行英國係於 FSMA 2000 中明定，如 FOS 之最終決定係命被申訴者給付或賠償金錢，被申訴者必須履行，且消費者亦得向法院申請執行該決定內容，亦即其最終決定具有執行力。另我國現行投資人保護中心之調處結果，及消費爭議調解委員會之調解結果等，依據投保法及消費者保護法規定，調處（解）書經法院核定者，與民事確定判決有同一效力，且可請求法院強制執行。亦即該調處（解）結果具有既判力及執行力。

鑑於金融消費爭議處理機制之設立目的，係在協助爭議雙方合理迅速解決金融爭議，且該評議結果係由公正專業之第三人所作成，並為消費者選擇接受，為達到定紛止爭之目的，明確賦予評議結果既判力及執行力，有其必要性。此亦可避免經一定程序審酌所作成之評議結果，因金融機構不願履行，致消費者須再重新經由法律訴訟程序始能取得應有之賠償，而失去該處理機制設立之實益。

另因目前規劃金融爭議處理機制僅對一定金額以下之評議結果，強制金融機構接受，爰針對該一定金額以下之評議結果，經由法院審核之程序，賦予其既判力及執行力，應為較可兼顧受訴金融機構之財產權與訴訟權，及發揮爭議處理機制功能之方式。

綜上，建議「金融消費者保護法」草案應參考投保法及消費者保護法等規定，非以「受訴機構應受拘束」等不明確之規範方式，而係於法律中明定，爭議處理機構應將評議結果送經法院核定，並賦予經核定之評議結果與民事確定判決有同一之效力。另經法院核定之評議結果如有無效或得撤銷之原因者，亦應規定當事人得向原核定法院提起宣告評議無效或撤銷評議之訴，以保障爭議雙方之權利。

而行政院版草案雖已明定，消費者得申請將評議書送法院核可，以取得該評議決定之既判力及執行力。該機制之設計原意係考量消費者若信賴金融服務業將履行評議書內容，則無強制將評議書送法院核可之必要，僅於消費者認有取得強制執行名義之需求時，始為之，以減省程序並減輕法院負擔。然依據該草案規定，消費者須於評議成立後九十日之不變期間內提出法院核可申請，倘逾申請期間後，金融機構仍未如消費者原預期履行評議書內容時，該等評議書之效力及消費者之後續救濟管道均未規範，對消費者權益保障之完整度將產生缺漏。

是以，評議書送法院核可之程序，雖可能拉長爭議案件之處理時程，並增加法院負擔，然為發揮爭議處理機制之實益，仍建議應將法院核可程序訂為評議之必要階段，並經此程序明確賦予評議書既判力及執行力，以徹底解決該等爭議案件，避免日後雙方再次爭訟。此外，該等作法亦已為我國現行其他類似之調處或調解制度所採行多年，實務執行上應尚無窒礙之處。惟隨著未來金融評議案件之增加，如何有效縮短法院核可程序之處理時程，以維持金融爭議案件之處理時效，則為法院與金融爭議處理機構未來應密切合作處理之重要議題。

第三款 資金來源

依據「金融消費者保護法」草案規定，爭議處理機構由相關金融服務業捐助設立，並設置基金。而其基金來源包含金融服務業提撥之年費，及向金

融服務業收取之評議費等，並授權主管機關就各相關金融服務業捐助財產金額、年費提撥標準及方式、評議費收取標準等事項，訂定規範。

然因各金融服務業之申訴案件數量不一，營運規模大小亦有不小差異，爰相關年費提撥標準及評議費收取標準等如何訂定始公平合理，將係各金融服務業者所關切重點。

第一目 年費收取標準

在年費收取標準上，目前英國 FOS 之作法係所有涵蓋於 FOS 範圍內之金融機構，每年須支付一固定費用作為 FOS 之資金。所須支付費用的多寡依據金融機構之業別及業務規模大小決定，收費標準每年由 FSA 考量當年度 FOS 所需之預算，及預期為處理各該產業申訴案所需之員工數等因素後訂定。

為維持我國金融爭議處理機構之正常有效運作，並兼顧不同金融服務業者間之衡平性，我國未來訂定之年費提撥標準時，建議應按各業別之爭議處理案件數、各金融服務業者之規模大小訂定，並依各金融服務業者上年度之爭議案件數量予以調整。

亦即該金融服務業別之爭議處理數量較大者，該業別整體應分攤之總年費金額應較多。而在同一業別中，除以規模大小（如：營業收入、帳戶數或持卡人數等）訂定基本年費之分攤標準外，爭議案件數量較多之金融機構，因其使用爭議處理機構之資源較多，亦應據此標準調整，令其繳交較多之年費，以分攤因其爭議案件處理所生之成本。

第二目 評議費用之收取標準與分攤原則

在評議費收取標準上，目前英國 FOS 之作法為，該申訴案由消費者諮詢部門送交案件處理部門之裁決人時，即成為可收取費用之案件。案關金融機構於申訴案結案後即須支付該個案之審理費用。惟每個金融機構每年前三件申訴案件不須繳交案件審理費，即每年第四件起之案件，始須繳費。另案件審理費並分為標準案件費用及特別案件（如：小企業或停止受 FSA 管轄機構

等之申訴案件)審理費用。

鑑於各金融機構每年已固定繳交一定金額之年費，爰未來我國訂定評議費用之收取標準時，建議可參考英國 FOS 作法，每年評議案件在一定件數內，可免繳交費用。另評議費用標準訂定時，因該爭議處理機構為公益性團體，該等評議費用之收取主要僅係為維持機構之日常運作。同時，為避免在較小金額之爭議案件處理中，金融機構因想免除進入爭議處理機制所須負擔之費用，而採取「賠錢了事」之態度處理案件，或因此受制於消費者之無理要求，爰評議費用之收取標準應合理反映爭議案件處理之作業成本。

另為避免消費者因無須負擔費用而濫用爭議處理機制，爰倘經一定處理程序確認為「顯無理由」之案件時，亦應賦予爭議處理機構得向消費者收取一定比例評議費用之權力。此可減少濫用情事之發生，避免爭議處理機構及金融服務業者相關服務資源之浪費。

第四款 其他輔助機制之建立

第一目 爭議處理品質監督機制

如前文替代建議方案之分析與建議，為確保各處理人員在案件處理過程中，確實遵循各處理程序及相關內部規範，並秉持處理機構之公正獨立性，協助爭議雙方處理爭議案件，相關監督機制有其設立必要。爰未來依據「金融消費者保護法」建立金融爭議處理機構後，建議應於處理機構內建立爭議處理品質監督機制，且應包含對爭議處理結果之複審，及爭議處理過程之處理品質與效率等兩大方面。

在爭議處理結果之複審方面，雖然評議委員已依據專業，就各該案件訂出評議結果。惟原處理過程中，仍可能有未被發現或未被適當審酌之事實或證據等，爰處理機構應訂出在何特定條件下（如：一定期間內發現足以影響處理結果之新事實或證據），爭議雙方可要求處理機構重新審議，以期訂出更合理妥適之處理方案。惟依據前述建議規劃，評議結果須送法院審核，以賦

予其確定判決之效力，爰該複審機制僅係評議結果生效前之特殊救濟措施，故其提出時點，建議應限制在爭議處理機構將評議結果報送法院審核前，較為妥適。

另在爭議處理過程之處理品質與效率方面，爭議處理機構亦應設置一監督及申訴受理單位，監督與稽核各階段處理流程之相關內部規範是否均確實執行。同時，此監督機制發現之相關缺失，亦可作為處理機構未來檢討改善各項處理流程之重要參考依據。

第二目 爭議案件回饋機制

如前文替代建議方案之分析與建議，爭議處理機構應定期將其受理案件之統計分析結果，報送主管機關，俾其對通案性議題可適時研訂適當之金融法規與措施，並對個別金融機構之個案性問題，及時導正。

另爭議處理機構亦應將個別金融機構之爭議案件統計結果，定期送予各該金融機構，俾其管理階層了解過去業務執行所發生之問題，以作為其內部自行檢討改善之參考依據。

此外，爭議處理機構應透過對爭議案件之分析，研議並宣導消費者在各類金融商品或服務中，與金融機構往來時需注意之事項，俾利消費者事先作好自我權益保護之工作。

第六節 小結

各國之金融活動內容差異性雖不大，然因各國之金融法規架構、金融機構之遵法與自律程度，及金融消費者金融知識普及程度等，均有不同。是以，對於同一金融事務之處理，雖有參考他國相關機制及措施之必要，惟如何因應我國現行金融環境而調整，才是建構最適合我國機制之關鍵。

在我國現行多元之金融消費爭議處理機制中，各機制均有其優劣處。是以，倘能取各機制之長，補各機制之短，則能將各機制均調整至最適合我國需求之狀態。此外，國外消費爭議處理機制確有其值得學習之處，然因整體金融環境之差異，故我國須學習該等機制主要設立精神及宗旨，了解該等機制之主要運作內涵，並納入我國現行機制中作適當調整。如此，才能建立最符合我國需求之機制，也才能減少直接引進該等機制可能造成之扞格與阻力。尤其在規劃整合現行已存在機制及機構之相關措施時，更需要避免流於形式，發生為整合而整合之情事。爰如何將現有資源作最有效率之整合運用，並將其調整為最符合我國需求之形態，乃為本文研提相關建議之思考基礎。

綜上，本文經分析我國如何同英國 FOS 機制，建立一單一金融消費爭議處理機構之可行性及必要性後，更進一步提出替代建議方案。即在我國現行架構下，就各機制之優劣處截長補短，並納入英國 FOS 處理機制之精神，及避免其原可能衍生之問題。以期在短期內，即能將我國金融消費爭議處理機制調整至最適合我國金融環境及需求之狀態，協助爭議雙方更有效率地解決相關金融消費爭議。

同時，此種漸進式調整步驟，亦可作為我國長期規劃金融消費爭議處理機制之基礎。透過各業別單一處理機構及相關配套措施之運作，可持續觀察及分析該等整合式處理作法之優劣處，及尚須調整或強化事項，並可逐漸建立消費者對該等處理機構之信賴度，俾利未來能更順利、有效地達成最終目標，即將我國金融消費爭議處理整合為單一機構專責處理之運作模式。



第六章 結論與建議

第一節 結論

本文主要係透過對英國 Financial Ombudsman Service (以下簡稱 FOS) 之研究與分析，以了解英國處理金融消費爭議之機制設計及相關處理原則、程序等，作為我國改革金融消費爭議處理機制之參考。同時，配合我國之金融環境、消費者需求與現行機制予以調整，俾建立最適合我國之金融消費爭議處理機制。

英國 FOS 機制運作迄今，處理完成之案件數量眾多，已有效發揮爭議處理機制之功能，也獲得英國消費者與金融業者一定程度之肯定。主因係英國 FOS 具有下列特色，茲分述如下。

第一項 獨立專業之金融消費爭議處理機構

英國係依據「2000 年金融服務與市場法」(the Financial Services and Markets Act 2000, 以下簡稱 FSMA 2000) 及「2006 消費者信用法」(the Consumer Credit Act 2006, 以下簡稱 CCA 2006) 賦予 FOS 權力，並成立一獨立、非官方的金融爭議處理機構。故 FOS 設立之任務即在以公平、合理、迅速及非正式方式，解決消費者與金融機構間之金融消費爭議。

FOS 之最高決策機構為董事會，其董事雖由金融服務管理局 (Financial Services Authority, 以下簡稱 FSA) 所任命，董事會主席由 FSA 指派後，尚須經英國財政部同意。惟 FSA 須確保董事執行職務之獨立性，以維持 FOS 組織獨立運作。此外，董事會並不涉入個別爭議案件，其工作乃係確保 FOS 服務獲得完整資源，和足以有效率、公正、獨立地執行其功能，免受爭議雙方當事人之控制與影響。

為處理大量之金融消費爭議案件，FOS 亦逐年增聘專業、獨立之人士，專任裁決人及評議人之工作，以期公平迅速地處理相關爭議案件。此外，英國為維持 FOS 之獨立性，並於前述兩法中明定 FOS 之資金來源，亦即 FOS

成立與運作經費主要係來自受規範金融機構繳交之年費與案件審理費，據此確保 FOS 財務之獨立性。

第二項 有效率之分階段處理程序

英國 FOS 之處理程序係由消費者先透過電話或信件等管道，向 FOS 消費者諮詢服務部門提出申訴，消費者諮詢服務部門會先了解並確認該案件為申訴或諮詢案件，及是否可由金融業者與消費者再自行協調解決。經消費者諮詢服務部門相關程序確認為須由 FOS 處理之申訴案件後，即會視為新案件，並轉由裁決人（Adjudicator）進行後續處理。

裁決人接獲案件後，會先行協調，協助雙方達成協議。針對無法達成協議之案件，始會正式調查，及作出評估與爭議解決之裁決報告。如果裁決報告中不利之一方接受裁決結果，則案件即結案，當事人皆須遵守；若不接受，裁決人須重新審理該案件。裁決人重新審理後，如仍決定維持原決定，不服之當事人得要求將案件移送評議人（Ombudsman）審理。

評議人接獲案件後，亦會先進行正式調查，且必要時會給予當事人辯論機會。評議人作出最終決定（final decision）後，若消費者接受該決定時，則該決定將會對雙方當事人發生拘束力，如該決定係命被申訴金融機構給付或賠償金錢，被申訴金融機構必須履行。

英國 FOS 透過前述分層處理程序，來協助消費者與金融業者迅速處理爭議案件，並經由各階段之篩選與協助程序，有效地減少須以更多正式程序與資源來處理之爭議案件數量。以 2009/10 年度之統計資料為例，FOS 共接獲 92 萬餘通電話諮詢及申訴案件，惟僅 16 萬餘件新案件需轉送予裁決人處理，且最後須再由評議人處理案件亦僅約 1 萬件，由此即可得知該分層處理程序之功效。

第三項 有拘束力之處理結果

英國係依據 FSMA 2000 之規定建置 FOS 機制，是以，FSMA 2000 亦對爭議處理結果，以法律賦予一定拘束力。亦即評議人發布之最終決定，如消費者接受後，被申訴金融機構即當然受到該決定拘束。如該決定係命被申訴者給付或賠償金錢，被申訴者必須履行，且消費者亦得向法院申請執行該決定內容。然而，消費者仍保有拒絕接受最終決定之權利，並得就該案件向法院提出訴訟。

FOS 機制係提供消費者於訴訟外多一公正迅速之處理管道，消費者可自由決定是否接受 FOS 之處理結果，但該機制並未限制消費者可透過訴訟處理爭議之機會與權利。

第四項 有效之監督機制

為監督與提升 FOS 服務本身之品質，FOS 董事會會指派獨立評鑑人 (Independent Assessor)。獨立評鑑人具有正式之授權調查範圍，能處理申訴人和被申訴者所提有關 FOS 服務品質之申訴案，如：其受到不禮貌或不公平對待、FOS 對案件沒有清楚瞭解、FOS 造成案件不必要延遲等情形。但獨立評鑑人不能干涉 FOS 所處理申訴案之決定結果。此外，每年獨立評鑑人皆會發表一份年度報告，說明其一年來之調查研究心得及建議，作為 FOS 未來提供服務之改進參考。

第五項 實現迅速合理之設立目標

英國 FOS 設立目標為以公平、合理、迅速及非正式方式，解決消費者與金融機構間之爭議。是以，爭議案件之處理效率亦為 FOS 努力及消費者所最關切重點之一。近年來 FOS 每年接獲之案件數逐年增加，FOS 亦隨之增聘適量處理人員，以提升處理效率。依據 FOS 歷年之統計資料顯示，其需由裁決

人及評議人正式處理之案件，約有三至四成左右可於 3 個月內處理完成，至少有六成可於 6 個月內處理完成。相較於法院之審理時程，FOS 機制確已大量縮短消費者處理金融消費爭議所需之時間。

此外，FOS 機制係以公平合理為評斷爭議案件之原則，只要符合該原則，FOS 對消費者作出之有利裁決結果，即可包括上限為 10 萬英鎊之財產上與非財產上損害賠償，及命被申訴金融機構對消費者為一定作為之指示 (direction)。同時，該非財產上損害賠償項目及指示之作為態樣，均無須受限於法院是否會作同樣裁決或指示。此給予 FOS 之裁決人與評議人相當大之裁量空間，俾其作出將爭議案件導回正軌之最佳處理決定。



第二節 建議

為逐步建置符合我國金融消費爭議處理需求之機制，本文經過前述對英國與我國處理機制之比較與分析，針對我國金融消費爭議處理機制提出短期與長期之調整建議，以期更即時有效地改善我國現行之處理機制。

第一項 短期以替代措施強化現行機制

我國如擬成立整合式專責處理機構，尚須透過修法程序與整合式機構之設立程序，涉及層面甚廣，亦可能須耗費相當多時間。故本文以現行爭議處理機制為基礎，提出短期內可完成之相關替代措施，以即時調整及強化現行處理機制之功能與成效。茲分述如下。

(一) 各業別分別整合為單一處理機構

因我國現行各金融業別之爭議處理機制中，各自有較主要之處理管道，爰在建立跨業別之整合式處理機制前，先將現行各業別內之處理機制加以整合為單一處理機制。即分別以銀行公會、投資人保護中心與保發中心作為銀行業、證券期貨業及保險業之單一爭議處理機構。

其中，證券期貨業方面，原其他公會申訴及調處機制之資源與人才，可配合整合至前述之單一處理機構，即投資人保護中心，以提升處理效率及品質。另保險業方面，須將爭議處理範圍擴大至非理賠案件，並將爭議案件協助程序，往前延伸至諮詢及申訴處理階段，俾提供消費者更完整之爭議案件處理協助。

(二) 以金融商品別區分受理機構，並建立轉介機制及合作平台

考量各類金融商品所衍生之金融消費爭議案件，須由具備不同專業之人員處理，為避免各業別之爭議處理機構需重覆配置相同資源，故以金融商品別作為爭議處理機構間之分工原則。另透過三爭議處理機構間之合作約定，及各業別爭議處理機構分別以自律方式約束其所屬業者遵循。亦即，銀行銷售之保險商品爭議，應由「保險業爭議處理機構」協助處理，且該案件所涉

反之銀行業者與保險業者均應依據「保險業爭議處理機構」相關程序，配合處理該爭議案件。

為協助消費者更快速正確地透過正確管道處理爭議案件，故應建立各爭議處理機構間之轉介機制。亦即，如消費者在銀行購買保險商品所衍生之爭議，倘消費者係直接向「銀行業爭議處理機構」提出爭議處理之申請，則「銀行業爭議處理機構」應先受理該案件，並直接替消費者將案件轉送至「保險業爭議處理機構」處理，且通知消費者該轉介情形。此可縮短消費者在不同爭議處理機構間重複申請之時程，提升爭議案件處理效率。另轉介機制中，亦應提供一專責受理窗口，供其他爭議處理機構於接獲消費者之案件後，有明確管道可快速將案件轉送至正確處理機構。

另三單一爭議處理機構應建立合作平台，倘某金融商品無法確定由何爭議處理機構受理為妥，或有相關爭議時，即可於爭議案件發生初期先協議確認分工原則。如該商品內涵涉及其他機構負責之專業領域時，亦可透過合作平台，協助負責受理之機構研訂處理原則。必要時，亦可由各處理機構人員組成專案小組，共同審議相關爭議案件。另性質類似之金融商品爭議案件亦可透過該跨業合作平台，研訂一致性之處理原則，以維持處理結果之衡平性。

(三) 提升爭議處理結果之拘束力及公信力

為建立消費者對各該處理機構之信賴度，須強化各處理機構案件處理結果之拘束力。前開三業別單一處理機構中，證券期貨業部分，投資人保護中心之調處方案經法院核定後，依據投保法已具有法院確定判決之效力。銀行業部分，除依銀行公會會員自律規範，針對賠償或返還金額不逾新台幣壹佰萬元之案件，受訴銀行應予遵守外，就高額爭議案件，應經由更嚴謹之處理程序，促使爭議雙方自願受處理方案之拘束，履行評議結果之內容。另保險業部分，亦可先參考銀行業之作法，透過與保險業者間之自律約束處理。

為提升各該爭議處理機構之公信力，除建立合理之爭議處理程序外，亦應提高爭議處理機構及其處理人員之獨立性與專業性。透過處理人員遴聘資格條件之限制、專職處理人員比率之提高，及處理人員相關利益迴避等事項之要求，以進一步建立處理機構之公信力。

為確保各處理人員在案件處理過程中，確實遵循各處理程序及相關內部規範，且秉持處理機構之公正獨立性，爭議處理機構應建立監督機制，並應包含對爭議處理結果之複審，及爭議處理過程之處理品質與效率等兩大方面。爭議處理機構透過訂定在何特定條件下（如：在一定期限內，發現足以影響處理結果之新事實或證據），提供爭議雙方可要求就處理結果重新審議，以期訂出更合理妥適之處理方案。另於內部設置一監督及申訴受理單位，監督及稽核各處理流程之規範是否均確實執行，並作為各處理機構未來檢討改善之參考。

（四）建立合理經費來源

為取得足夠運作經費，應由各業別金融機構分別向各業別之單一處理機構繳交固定金額之年費，並應依據各金融機構上年度爭議案件數量調整每年應繳交之年費金額。另各金融機構亦應依據爭議案件數量及其處理階段(如：申訴處理或評議調處處理等)，按件繳交相關案件處理費用。

為避免消費者因無須負擔費用而濫用爭議處理機制，爰經一定處理程序確認為「顯無理由」之案件時，爭議處理機構亦應向消費者收取一定比例之案件處理費用，以減少濫用情事。

（五）建立爭議案件回饋機制

各業別單一爭議處理機構均應定期報送其受理案件之統計分析結果予主管機關，俾其對通案性議題可研訂適當之金融法規與措施，提升對全體消費者之保護。對個別金融機構之個案性問題，亦可及時發現並加以導正，以強化各金融機構經營之健全度與遵法性。

爭議處理機構亦應將個別金融機構之爭議案件統計結果，定期送予各該金融機構，俾其管理階層了解過去業務執行所發生之問題，以作為其內部自行檢討改善之參考依據。此外，爭議處理機構應透過對爭議案件之分析，研議消費者在各該類型案件中，與金融機構往來時需注意之事項，並宣導提醒消費者事先作好自我保護之工作。

第二項 長期以整合式單一處理機構為目標

透過對建立整合式專責爭議處理機構之可行方法及必要性分析可知，我國長期而言，如擬成立該專責處理機構，須透過修法程序強化其法制基礎，並將現行之處理機制整合或新設一機構，以完成該整合式機構之設立。茲就我國修訂法規及建置整合式機構提出下列必備事項之建議，以期建立更完善之爭議處理機制。

（一）爭議處理機制之完整度及有效性

一個完整之爭議案件處理協助程序，應包含申訴前之諮詢、消費者與金融業者再次協調之協助、正式提出評議申請之協助，乃至爭議案件具效率之審理過程及公平之處理結果。是以，我國未來建置整合式金融爭議處理機構時，應包含諮詢與申訴處理階段，及爭議案件評議處理階段。此種處理程序可於諮詢與申訴處理階段，即協助過濾因誤解所可能衍生之金融消費爭議案件，並於爭議發生初期，協助消費者與金融機構自行達成處理方案之共識，以更迅速地解決金融消費爭議。

為有效提升爭議案件之處理效率，於爭議案件處理階段亦應再分階段處理，亦即應加入裁決人角色，建立評議前之處理階段。消費者擬正式提出評議之案件，應由裁決人先協助爭議雙方再次溝通協調，必要時，提出裁決人之處理建議，協助雙方達成處理共識，以減少須由評議委員進行正式評議程序之案件量，提升處理效率。

於評議人作出最終決定後，應於法律中明定，針對一定金額以下之評議結果，爭議處理機構應將評議結果送經法院核定，並賦予經核定之評議結果與民事確定判決有同一之效力。透過賦予評議決定既判力及執行力之方式，始得以真正發揮爭議處理機構定紛止爭之設立目的。

另同前開短期替代措施中所述，為進一步確保各處理人員在案件處理過程中，確實遵循各處理程序及相關內部規範，且秉持處理機構之公正獨立性，爭議處理機構應建立監督機制，並應包含對爭議處理結果之複審，及爭議處理過程之處理品質與效率等兩大方面。同時，該爭議處理機構亦應建立爭議案件之回饋機制，以協助主管機關作通案管理措施之研訂、個別金融機構之監理與消費者自我權益保護之教育，發揮處理機構個案爭議處理以外之功能。

(二) 爭議處理人員之專業與獨立性

依據前述，爭議處理機構須分階段協助消費者處理爭議案件，故各階段處理人員之專業能力為爭議處理機構能否發揮功能之關鍵。未來我國成立之整合式爭議處理機構，應按諮詢與申訴階段及評議處理階段，遴聘具備相關金融專業與實務經驗之人員，處理諮詢、申訴受理、評議前處理與評議等各階段事宜。

該等人員，尤其是評議委員部分，其資格條件、遴聘方式、任期等，均應於法規中明定，以利爭議處理機構遵循。同時，為確保爭議處理機構之獨立性，與爭議處理結果之公信力，包含評議委員在內之各階段處理人員，均應為專任人員，以提升爭議案件處理效率，並避免其他兼職影響其獨立性。

(三) 爭議處理機構資金來源之獨立性與衡平性

為確保爭議處理機構之財務獨立性，並督促金融機構重視消費者權益，妥適處理相關申訴案件，爰爭議處理機構之資金來源應於法律中明定，由各金融業者捐助設立，並按年繳納年費與依據案件數繳納案件處理費用。同時，為維持金融機構間之衡平性，年費收取亦應依據各金融機構上年度爭議案件

數量調整，由使用處理資源較多之業者，合理分攤較多之年費。

另為避免消費者因無須負擔費用而濫用爭議處理機制，應明定經一定程序確認為「顯無理由」之案件時，爭議處理機構應向消費者收取一定比例之案件處理費用。此可減少濫用情事，並讓爭議處理機構之有限資源能發揮最大功效，協助更多有實際需要之消費者解決金融消費爭議。



參考文獻

壹、中文資料

(依作者姓氏筆劃排列)

一、期刊文獻

- (一) 李禮仲，金融商品銷售糾紛與求償案例分析—以連動式債券銷售為中心，全國律師，第 13 卷第 8 期，2009 年 8 月，第 25 至 44 頁。
- (二) 華科，英國金融監理制度一元化之探討，臺灣經濟金融月刊，第 40 卷第 6 期，2004 年 6 月，第 1 至 15 頁。
- (三) 蕭長瑞，結構型金融商品之管理及行銷不當之法律爭議問題，全國律師，第 13 卷第 8 期，2009 年 8 月，第 4 至 24 頁。

二、碩博士論文

- (一) 郭佩珊，論我國金融監理之統合-有效發展監理一元化之建議，世新大學法學院碩士論文，2005 年。
- (二) 馮聖中，論金融服務與消費者保護之法律問題，南台科技大學財經法律研究所碩士論文，2007 年。
- (三) 蔡佳真，英國金融服務公評人制度之研究-兼比較我國金融申訴制度，政治大學風險管理與保險研究所碩士論文，2007 年。

三、其他資料

- (一) 恒業法律事務所，研擬整合「金融消費者保護法」相關法令之可行性評估，金管會 2008 年度委託研究計畫報告書，2008 年 12 月。

四、網路資料

- (一) 中央銀行，2006 年 8 月 29 日新聞稿「銀行的超額準備金」，

<http://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=23779&ctNode=302&mp=1>

(二) 中華民國投信投顧公會，各項契約範本，

http://www.sitca.org.tw/Menu_main.asp?FD=I0000&FL=I1000.ASP&Click=J&SSL=&typ=&TopSub=1&SubOrder=2&Lang=C

(三) 中華民國產險公會，保戶服務暨申訴中心，

<http://www.nlia.org.tw/modules/smartsection/item.php?itemid=162>

(四) 中華民國期貨商公會，各項契約範本，

http://www.futures.org.tw/q_law_4personal.asp

(五) 中華民國銀行公會，消費者專區，<http://www.ba.org.tw/normal-finance-5.aspx>

(六) 中華民國證券商公會，各項契約範本，<http://www.csa.org.tw/A04/A0403.asp>

(七) 公平交易委員會，業務統計，

<http://www.ftc.gov.tw/upload/c6c1b557-2dfd-4f1f-a316-c3f5f3053340.pdf>

(八) 立法院，2009 年 4 月 24 及 28 日第 7 屆第 3 會期第 10 次會議議事錄，

http://lci.ly.gov.tw/lcew/agendarec/02/pdf/07/03/10/LCEWC03_070310.pdf

(九) 立法院，2010 年 3 月 15 日第 7 屆第 5 會期財政委員會第 5 次全體委員會議

紀錄，

http://lci.ly.gov.tw/lcew/communiqué/final/pdf/99/16/LCIDC01_991601_00006.pdf

(十) 立法院，2010 年 11 月 3 日第 7 屆第 6 會期財政委員會第 7 次全體委員會議

紀錄，

http://lci.ly.gov.tw/lcew/communiqué/final/pdf/99/67/LCIDC01_996701_00004.pdf

(十一) 金管會，2011 年 1 月 6 日新聞稿「行政院通過金融消費者保護法草案」，

http://www.fsc.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=41640&LanguageType=1&path=1736

（十二）金管會保險局，2010 年 10 月 14 日新聞稿「公布 99 年上半年度保險申訴案件統計」，

http://www.ib.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=40936&frame=7&LanguageType=1&path=1356

（十三）金管會銀行局，消費者園地/連動債專區，

http://www.banking.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=3127&guid=d221e622-9e78-43b3-9e06-c981e640d9ab&lang=zh-tw

（十四）金管會銀行局 2006 年 4 月 10 日新聞稿「卡債問題說明」，

http://www.banking.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=32966&path=2794&LanguageType=1

（十五）金管會銀行局，2006 年 8 月 28 日新聞稿「溫暖關懷卡債朋友—債務協商處理情形」，

http://www.banking.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=34224&path=2794&LanguageType=1

（十六）金管會銀行局，2010 年 4 月 6 日新聞稿「金管會對前置協商機制成效之說明」，

http://www.banking.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsContent.aspx?NewsID=39692&path=2794&LanguageType=1

（十七）消保會，業務統計專區，<http://www.cpc.gov.tw/menu05.asp>

（十八）消基會，檢舉申訴，<http://www.consumers.org.tw/unit330.aspx>

（十九）消基會，消費新聞，<http://www.consumers.org.tw/unit410.aspx>

（二十）財團法人投資人保護中心，<http://www.sfipc.org.tw/main.asp>

（二十一）財團法人保險發展中心，保險申訴調處委員會，

<http://www.tii.org.tw/fcontent/compensation/compensation01.asp>

五、報紙

- (一) 拒賠 920 元 大銀行怒擋小民，中國時報，2009 年 8 月 29 日，A10 版。
- (二) 針對連動債等衍生商品金管會將制定專法成立專責機構 鎖定 150 萬元以下案件/金融消保法 保護小額投資人，經濟日報，2010 年 8 月 2 日，A17 版。
- (三) 金融消費者保護法 擬明年實施，聯合報，2010 年 11 月 24 日，AA3 版。

貳、英文資料

(依字母順序排列)

一、期刊文獻

- (一) Elaine Kempson, Sharon Collard, and Nick Moore(2004), *Fair and Reasonable, An Assessment of the Financial Ombudsman Service*, Personal Finance Research Centre, University of Bristol
- (二) P.E. Morris(2008), *The Financial Ombudsman Service and the Hunt Review: Continuing Evolution in Dispute Resolution*, The Journal of Business Law
- (三) Peter Hamilton(2008), *Reform the FOS to Bring Justice*, Money Marketing
- (四) Pual McMillan(2007), *Report reveals strain between FOS and FSA*, Money Marketing
- (五) Simon Morris and Jeremy Barnes (2008), *The Hunt Review: How This Will Affect The Financial Ombudsman Service*, Mondaq Business Briefing

二、其他文獻

- (一) FOS Annual Review
- (二) FOS Corporate plan and budget
- (三) FOS The Hunt Review : OPENING UP, REACHING OUT AND AIMING HIGH
(April 2008)

(四) Financial Services Authority Consultation paper 4 'Consumer complaints'

(October 1997)

(五) FSA Handbook Fees Manual (FEES) (December 2010)

(六) FSA Handbook Dispute Resolution: Complaints (DISP) (December 2010)

三、網路資料

(一) 英國 Consumer Financial Education Body , <http://www.moneymadeclear.org.uk/>

(二) 英國 Financial Ombudsman Service , <http://www.financial-ombudsman.org.uk/>

(三) 英國 Ministry of Justice , <https://www.claimsregulation.gov.uk/>



