

研擬「金融消費者保護法」草案 期末報告

行政院金融監督管理委員會

委託

恆業法律事務所

計畫主持人：林繼恆博士（政治大學法學博士）

協同主持人：王文宇博士（台灣大學法律學系教授）

姜志俊律師（中國政法大學法學博士）

研究人員：徐漢堂律師（台灣大學法學碩士）

魏仰宏律師（美國南加州大學法學碩士）

陳碩甫顧問（加州西部法學院法學博士）

許朱賢律師（東吳大學法學碩士）

[本研究報告內容均為研究團隊之意見，不代表行政院金融監督管理委員會立場]

中華民國九十八年六月三十日

研究報告摘要

我國近年來因金融服務業之發展，相關業者與金融消費者間消費爭議案件日益增加，為達成金融服務業整合之目標，並落實一致性保障消費者權益之原則，確有將現行金融消費爭端解決機制加以整合之必要性。

本研究為法案之草擬，參酌英國自 2001 年起，基於金融服務及市場法設置金融公評人之規定，將其實施此專法專責機構之重要內容、組織架構、運作模式等加以介紹，並草擬合於我國法律體系之「金融消費爭議事件處理法」。本草案為金融糾紛處理之程序法，不涉及實體規範，除參酌英國金融公評人制度外，因我國與新加坡之金融市場規模較我國與英國之市場更為接近，故亦將新加坡之金融消費爭議解決機制較適合我國之部分，例如組織架構、費用負擔等設計加以採納。

本研究報告分為六章。第一章說明本研究報告之研究目的、範圍。第二章介紹英國金融公評人制度以及金融服務賠償機構。金融公評人制度提供金融消費者單一之爭議解決窗口以及單一處理流程，故能迅速、有效率地解決紛爭；英國之金融服務賠償機構，為一專責處理金融機構無償債能力時對金融消費者之賠付機制。第三章就我國繼受英國制度時，應作之立法技術比較進行分析，包括英國實施公評人制度能運作良好之法定豁免權制度，以及我國不宜採納英國金融服務賠償機構之理由。第四章為「金融消費爭議事件處理法」草案之重要內容。分析國內成立單一爭議處理機構選擇財團法人組織型態之理由、二階段爭議處理程序之組織架構、擴張適用本草案之金融消費者與案件範圍、爭端解決機構合理之人力配置、向金融機構徵收年費之標準與方法、以及延攬優秀人才擔任爭議處理機構評議人員應給予之合理報酬等。第五章為「金融消費爭議事件處理法」與現行法規競合時之處理以及主管機關應配合之組織調整。第六章為「金融消費爭議事件處理法」草案條文以及立法理由。

Introduction

Disputes between financial consumers and institutes providing financial services have been rising as the financial service industry grows in the past few years. To achieve the goal of integrating the financial service industry and to establish a uniform principle of consumer protection, it is necessary and an appropriate time to put together the various financial consumer dispute resolution schemes.

The report consists mainly of the proposed new law with reference to the Financial Ombudsman Services in the United Kingdom which was established in 2001 pursuant to the Financial Service and Market Act of 2000, and incorporates or introduces the material contents including the structure and operation of the Financial Ombudsman Service while at the same time transforming it to a system that fits better into the judiciary of our country-the “Financial Consumer Dispute Resolution Act.”

The draft statutes is a set of procedural law governing the process of conciliation and ombudsman’s review of the case and decision making, and do not concern substantive rules. In addition to referencing to the Financial Ombudsman Service of the United Kingdom, due to the similarity of the scales of the financial markets in Taiwan and that of Singapore, the draft statutes also incorporates certain schemes and rules of the financial consumer dispute resolution scheme of Singapore that fits the societal situation of Taiwan such as structural framework and burden of fees.

The report consists of six chapters. Chapter one sets forth the motive and purpose of the study, its scope and limitations. Chapter two introduces the

Financial Ombudsman Service and the Financial Services Compensation Scheme of the United Kingdom. The Financial Ombudsman Service provides the financial consumers with a unified dispute resolution platform and processing procedure, and can resolve disputes rapidly and efficiently. The Financial Services Compensation Scheme is a statutory fund of last resort to compensate customers of authorized financial services firms in the event of their insolvency. Chapter three analyzes issues in relation to how the proposed new law in Taiwan should be drafted when we import the scheme of the United Kingdom to Taiwan. This analysis includes discussion of a key factor of the smooth operation of the Financial Services Compensation Scheme-the statutory immunity, and the reasoning why Taiwan should not adopt the U.K.'s Financial Services Compensation Scheme. Chapter four is the major portion of the proposed "Financial Consumer Dispute Resolution Act." This chapter discusses the reasons for adopting the form of incorporated juridical person when establishing the unified dispute resolution scheme, the structure of the two-instance procedure, the scope of wider application applicable to financial consumers and matters, the appropriate human resource arrangement of the scheme, the standards and methods of levying annual fees, and the establishment of standard of appropriate compensation for the purpose of recruiting experts and scholars. Chapter five concerns the necessary structural change of the competent authorities when the "Financial Consumer Dispute Resolution Act" and the current laws operate in parallel. Chapter six contains the statutes and the legislative intent of the "Financial Consumer Dispute Resolution Act."

目錄

第一章 研究目的、範圍	8
第一節 研究目的	8
第二節 研究範圍及內容	8
第二章 英國 FOS 及 FSCS 制度內容	10
第一節 金融公評人相關法規	10
第一款 金融服務總署 (Financial Services Authority)	10
第二款 金融公評人機構概述 (Financial Ombudsman Service)	10
第三款 強制企業受理客戶申訴之規定	11
第四款 金融公評人機制之管轄案件及消費者資格認定	12
第五款 FOS 申訴處理程序	13
第六款 FOS 收費	17
第七款 公評人及初階裁判人之資格	17
第八款 連動債爭議之處理	18
第二節 英國金融服務賠償機構 (FINANCIAL SERVICES COMPENSATION SCHEME)	19
第一款 英國 FSCS 之法源依據	19
第二款 FSCS 組織架構與經費來源	19
第三款 FSCS 適用範圍	20
第四款 申訴流程與賠償限制	21
第五款 FSCS 2008 年年報	21
第三章 繼受英國制度之立法技術比較分析	23
第一節 法定豁免權 (STATUTORY IMMUNITY)	23
第一款 公務人員豁免法則 (official immunity)	23
第二款 英國 FOS 豁免權制度設計	24
第三款 我國爭議解決機構引進法定豁免權制度	24
第二節 建立單一金融服務賠償機構可行性分析	27
第四章 「金融消費爭議事件處理法」草案重要內容	30
第一節 金融消費爭議處理機構組織型態之選擇	30
第一款 我國尚無法直接引進 FOS 之組織型態	30
第二款 金融消費爭議處理機構組織型態之選擇	31
第二節 金融消費爭議處理機構之組織架構及案件受理及評議等程序之規定	32
第一款 組織架構	32
第二款 案件受理及評議等程序規定	35
第三款 制定程序規定時注意事項	36

第三節 適用之金融消費者與案件範圍.....	37
第一款 我國現行法下主要之金融民事爭議調解、調處及評議機制.....	37
第二款 適用「金融消費者保護法」草案之金融消費者與案件範圍.....	40
第三款 金融消費者及金融消費爭議之意義.....	42
第四款 與其他紛爭解決制度之競合問題.....	42
第四節 評議人之資格條件與報酬.....	43
第一款 客戶服務部門人員資格與報酬.....	43
第二款 評議人之資格與報酬.....	45
第五節 爭端解決機構之其他人員編制與資金來源.....	46
第一款 爭端解決機構人員編制.....	46
第二款 爭端解決機構經費來源.....	48
第六節 爭議處理之費用負擔.....	50
第七節 爭議處理機構之資料調閱權、保密義務.....	52
第一款 資料調閱權.....	52
第二款 保密義務.....	53
第八節 金融爭議事件調處、評議拘束力之研究.....	53
第一款 調處結果拘束力之合憲性分析.....	53
第二款 評議決定拘束力之合憲性分析.....	54
第九節 團體訴訟裁判費用與擔保金減免；舉證責任免除、減輕；法院職權調查事實之必要性.....	60
第一款 團體訴訟裁判費用與擔保金減免.....	60
第二款 舉證責任免除、減輕之必要性.....	62
第三款 法院職權調查事實.....	63
第十節 其他必要規定.....	64
第一款 評議金額之法定上限.....	64
第二款 得否請求非財產上之損害賠償.....	66
第三款 年度報告與預算編列.....	67
第五章 「金融消費爭議事件處理法」與現行法規之整合評估及主管機關組織調整.....	69
第一節 建議金管會配合本法之組織調整.....	69
第一款 金管會之監理權限.....	69
第二款 金管會與爭議處理機構權責劃分.....	69
第三款 建議於金管會本會下設置受理對爭議處理機構之申訴單位.....	70
第二節 立法完成後應配合修正或廢止之相關法規.....	71
第一款 各公會、投保中心、保發中心之調處、評議規則.....	71
第二款 消費者保護法.....	73
第三款 鄉鎮市調解條例.....	73
第六章 金融消費爭議事件處理法草案.....	75

第一節	立法總說明.....	75
第二節	各條條文暨立法理由.....	77
附錄一：	銀行公會評議委員訪談記錄.....	104
附錄二：	擬議之「財團法人金融消費爭議處理中心」組織圖.....	107
附錄三：	擬議之「金融消費爭議處理流程圖」.....	108
附錄四：	英國公平合理原則應用.....	109
附錄五：	目前 19,000 件連動債爭議處理方案之提議.....	110

第一章 研究目的、範圍

第一節 研究目的

鑑於近年發生之信用卡及保險產品消費爭議，乃至於結構債及連動債產品之爭議，對消費者權益影響益加嚴重，然而我國對於金融消費者申訴之處理分散於各法規，各產業公會之紛爭處理機制亦欠缺強制力，在現行司法審判制度往往曠日費時之情形下，實難符合社會之期待及落實保障消費者權益，故本研究將參酌英國金融服務及市場法(Financial Services and Market Act 2000，以下簡稱“FSMA”)之規定設置金融公評人(Financial Ombudsman Services，以下簡稱“FOS”)，統一受理所有提供金融服務之企業與消費者間之爭議，擬定合於我國之「金融消費者保護法」草案供 行政院金融監督管理委員會 (以下簡稱「金管會」)卓參。

本研究計畫旨在研擬金融消費者保護法草案，故其研究目的如同本委託研究說明書所述，包括下述三項：

1. 對於我國參採英國 FOS 制度時，因英法與大陸法體系不同所需調整之立法技術比較分析。
2. 研擬「金融消費者保護法」之具體草案內容，包含立法總說明及各條條文之立法理由。
3. 就立法完成後，對行政院金融監督管理委員會應配合之組織調整與其他應配合修正或廢止之相關法規內容提出建議。

第二節 研究範圍及內容

本研究預計分為四大部分，茲分述如下：

第一部份：由於本草案將參酌英國 FSMA 關於金融公評人

之規定，故將對英國之金融公評人制度相關法規範作一介紹。此部分包含 97 年 12 月 22 日本所完成之研擬整合「金融消費者保護法」相關法令之可行性評估報告內容精華，並予以更新外，亦將考量我國與英國法制體系之差異作出立法技術之比較分析。

第二部份：針對國內現行制度下之困境，並以結構債問題為例了解我國需要何種處理金融服務所生爭議之機構、程序，及處理效力。此外，探討我國究有無設立如同英國金融服務賠償機構(FSCS)，此種全面性保障存款戶、保戶、及特定種類投資人機構之整合方法。

第三部份：為實施「金融消費者保護法」，其內容勢必會與現行之法律(例如：投保法)及現行分散於證券、保險業等之賠償機制有所重疊，故需將規範作整合評估，並就立法完成後所需之配套措施提出建議供主管機關參考。

第四部份：提出「金融消費者保護法」草案，包含立法總說明以及各條條文之立法理由。內容並包括金融消費爭端解決機構之組織架構、適用之消費者及案件範圍、處理爭端案件公評人之資格條件與報酬、爭端解決機構之其他人員編制與資金來源、爭端解決之費用負擔及案件受理程序規定、爭端解決機構之資料調閱權、個人資料之保護、調處或評議之拘束力等。

第二章 英國 FOS 及 FSCS 制度內容

第一節 金融公評人相關法規

第一款 金融服務總署 (Financial Services Authority)

在一九八〇年代以前，英國之金融監理系統並無一統一機制，各項監理工作分散於不同之組織職權。然而因自八〇年代起英國金融業陸續出現因監理不週而出現之弊案或醜聞，使得英國政府開啟一連串整頓金融監理機制之行動。英國財政部於一九八五年依據金融服務法 (Financial Services Act 1986) 成立證券暨投資管理委員會 (Securities and Investments Board Ltd-SIB)，並賦予其法定監理權限，此即為現今金融服務總署 (Financial Services Authority，以下簡稱 "FSA") 之前身。證券暨投資管理委員會於一九九七年改制為金融服務總署，並依據金融服務暨市場法 (Financial Services and Markets Act 2000，以下簡稱 "FSMA") 行使金融監理職權。

第二款 金融公評人機構概述 (Financial Ombudsman Service)

金融公評人機構設置之法源依據為上述之 FSMA 及消費者信用法 (Consumer Credit Act of 2006)。FSMA 第 225 條至 234 條規範了 FOS 機構成立依據、管轄範圍、救濟賠償及申訴費用等。而其成立目的則為協助 FSA 解決金融爭議，以便達成 FSMA 所設定強化市場信心、消費者保護及減少金融犯罪等目標。

金融公評人機構由包括約 10 名公益董事、消費者顧問 (Customer Consultant)、約 5 百餘名初階裁判人 (Adjudicator)、41 名公評人 (Ombudsman) 及其他行政人員組成¹。董事會由 FSA 所任命，負

¹ FOS，組織圖，2007/2008 年年度報告 (2007/2008 Annual Review)，2008 年 3 月 31 日版，第 78 頁；Money Management 雜誌發表之 "MM Meets Merricks"，對 FOS Chief Ombudsman, Walter Merricks 之專訪，2006 年 6 月 1 日；行政院金融監督管理委員會 97 年度委託研究計畫-研擬整合金融消費者保護法相關法令之可行

責運作 FOS，確保其服務之有效性及獨立性，惟其不介入個別消費爭議。公評人向董事會負責，但 FSA 不能干涉公評人之處理與裁決結果。FOS 是全世界最大之單一金融消費爭議處理機構，有 8 百餘名人員²。

第三款 強制企業受理客戶申訴之規定

由 FSA 依照金融服務暨市場法授權所訂定之規則(以下稱“FSA Handbook”)規定，受 FOS 管轄之企業須設立有效透明之消費者申訴內部處理機制。所有案件於移送至 FOS 審理前，必須先由受申訴之企業針對消費者所提出之申訴於八週內回覆並應設法和解³。此項規定並要求企業應接受消費者「以任何合理形式所提出之申訴 (allow complaints to be made by any reasonable means⁴)」，以避免企業以消費者申訴原因不明或申訴時因不符合外在格式等相關規定之理由拒不受理。

同時 FSA 亦要求，對於常發性或系統性之問題(recurring or systematic problems)，企業除須要設法解決個別消費者之申訴案件之外，還須分析此常態性事件之根本原因(root cause)，並研析此種根本原因是否亦直接或間接引起其他金融產品銷售相關之爭議⁵。此外，在可行之範圍內，FSA 也要求企業應設法解決常發性申訴案件之根本問題。

此項規定顯示英國制度重視自制之精神，要求企業本身站在第一線解決因本身金融商品銷售所衍生之問題，以期待企業自律之精神賦予民間機構權限(同時亦為義務)自發性解決爭議。另一方面，FSA 又不允許企業僅以賠償消費者付錢了事之心態解決爭議，要求其必

性評估，恆業法律事務所 (2007 年 12 月 22 日)。

² “We operated on a budget of £55.5 million and our total number of staff averaged 825.” See FOS Annual Review 2007/2008, page 1.

³ Section 1.3.1, FSA Handbook.

⁴ Section 1.3.2, FSA Handbook.

⁵ Section 1.3.3, FSA Handbook.

須分析爭議內容及與其他相關產品之關連性，甚至要求企業一勞永逸解決問題。另外，若企業認為申訴案件同時牽涉其他企業機構時，其可於徵得申訴人同意後，會同其他相關企業或機構共同處理申訴案件⁶。

由於有此項強制規定之設立，許多問題於進入 FOS 第一層調解機制以前便已解決，減少許多進入 FOS 之案件量。

在與消費者協商之程序上，FSA 要求企業必須公平、持續即時調查申訴事件，並於適當情況下主動提出解決或救濟方案。企業必須保存所有申訴協商文件三至五年⁷並於每兩年向 FSA 提供完整之申訴處理報告以供監察⁸。報告內容必須包括總申訴案件數、總結案案件數、結案時間、企業接受消費者申訴而提供救濟或補償之案件總數、及申訴案件補償總金額等⁹

第四款 金融公評人機制之管轄案件及消費者資格認定

依據 FSMA 第 22 條之規定，FSA 管轄項目亦即是 FOS 可接受申訴之案件種類共有四十項，包括一般銀行業務、保險、投資顧問及信託等，經營 FSMA 表列業務之企業皆自動歸屬受 FOS 規範及處理申訴案件之企業¹⁰。受 FOS 規範之企業皆以英國本身之企業為限，另外亦開放予歐洲經濟地區(European Economic Area-EEA)之企業參加¹¹。於英國提供相關服務之外國企業則不在 FOS 受申訴之範圍內¹²。

依據 FSA 之規定，可向 FOS 提出金融消費爭議申訴之適格申訴人可為（一）自然人；（二）年度營業額小於一百萬英鎊之企業¹³；（三）

⁶ Section 1.7.1, FSA Handbook.

⁷ Section 1.9.1, FSA Handbook.

⁸ Section 1.10.1, FSA Handbook.

⁹ Section 1.10.2, FSA Handbook.

¹⁰ Section 2.3.1, FSA Handbook.

¹¹ Sections 2.6.1-2.6.2, FSA Handbook.

¹² *Id.*

¹³ 以消費者向企業首度提出申訴時之營業額為準, Sections 2.7.3, FSA Handbook.

年度營業額小於一百萬英鎊之公益事業¹⁴；(四) 淨值小於一百萬英鎊之信託。此處所稱之企業申訴人(即第二項)包括獨資企業、公司或合夥等¹⁵。若受申訴之企業對於申訴人(含以上四項申訴人)之適格問題有疑義，仍應視申訴人為適格申訴人；若案件已由受申訴之企業內部爭端解決機制移轉至 FOS，則由 FOS 判定申訴人是否適格。

在消費者之資格方面，無論消費者是否居住於英國，只要符合 FSA 所規定之「適格申訴人」(eligible complainant)條件¹⁶，皆可因與英國之企業有金融消費爭議而向 FOS 提出申訴¹⁷。然而，消費者必須與受申訴企業之間構成一定之關係，方能成為適格之申訴人，例如：消費者為受申訴企業之客戶或可能之客戶；消費者為集體投資產品(collective investment scheme)之持有人或所有人之一，而受申訴企業為此投資產品之操作人(operator)或受託人；消費者為退休基金(pension scheme)之受益人；消費者為保險契約之受益人(for whose benefit the contract is taken out)；或是消費者與受申訴企業間有抵押借貸關係等。

第五款 FOS 申訴處理程序

大致而言，FOS 處理之程序為，其對消費者提出之申訴，FOS 客戶服務部門(Customer Contact Service)之消費者顧問(Customer Consultant)將協助該消費者與被申訴企業聯繫，要求該企業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，此為第一階段。如申訴人不滿意企業之和解方案，或未接獲企業之回覆，該申訴案件由初階裁判人(Adjudicator)進行處理。此時案件將按其金融產品分類被賦予一產品編號(product code)，FOS 將依此編號決

¹⁴ 營業額計算時間點同上。

¹⁵ Sections 2.7.3, FSA Handbook.

¹⁶ Sections 2.7.2, FSA Handbook.

¹⁷ Sections 2.6.5, FSA Handbook.

定處理申訴案件之初階裁判人之人選或小組。消費者顧問會向被申訴之企業索取相關文件及往來書信，以協助初階裁判人瞭解事實背景。初階裁判人作出初階決定（decision，例如企業須負責賠償或返還金錢或駁回消費者請求）後會寄通知給「不利」方，要求其於兩週內回覆是否接受決定。如該不利方接受初階決定，則案件於其按該決定履行後結案；若不接受，則初階裁判人須重新審理該案件。若初階裁判人決定維持其決定，當事人不服時，得要求將案件移送公評人審理。初階裁判人於審理案件過程中，會不定時與其案件管理經理（casework manager）或公評人討論相關爭點，此為第二階段。

在第三階段，公評人對案件作書面審理，僅必要時始要求雙方當事人到場說明。公評人作成之決定為最後決定（final decision），一經消費者接受即生法律拘束力。如該決定係命企業給付或賠償金錢，該企業必須履行之，且該企業不得訴諸法院變更之。但如消費者不接受該決定，其仍得循司法審查（judicial review）解決爭議¹⁸。

綜上可知，FOS 之程序係由消費者顧問蒐集資料，初階裁判人進行雙方調處及作成初階決定，如當事人仍不服，始由公評人作成最後決定，至其調處或作成決定之標準則為公平及合理（fair and reasonable）。此分層處理案件方式利於有效地解決金融消費爭議。

如第三款所言，FOS 於企業與消費者就申訴人適格問題有爭議時有最終決定權判定申訴人是否適格。另外，FOS 本身亦有判定申訴案件性質是否為 FOS 管轄範圍之裁量權。同時，如第三款所述，所有申訴案件於移送 FOS 之前，都必須由消費者與企業先行強制協商。FOS 允許企業有八週的時間回覆消費者之申訴，若消費者與企業無

¹⁸ Elaine Kempson, Sharon Collard, and Nick Moore, *Fair and Reasonable, An Assessment of the Financial Ombudsman Service*, Personal Finance Research Centre, University of Bristol, Page 11-22 (July 2004); 行政院金融監督管理委員會 97 年度委託研究計畫-研擬整合金融消費者保護法相關法令之可行性評估，恆業法律事務所 (2007 年 12 月 22 日)。

法達成協議時，方可將案件移送 FOS 審理。

FOS 於審理申訴案件時，可基於以下之原因不進行實質審理而駁回申訴案件：

- 一、 消費者無金錢損害、重大精神損害或重大不便利¹⁹；
- 二、 申訴無實益；
- 三、 消費者無任何勝訴之合理理由；
- 四、 企業已提出賠償或補償之要約而公評人認為此要約公平而合理；
- 五、 FOS 已審理過同一案件（一事不二理）；
- 六、 申訴案件已移送其他申訴平台；
- 七、 法院已就申訴案件做出判決或裁定；
- 八、 申訴案件為系爭訴訟；
- 九、 申訴之爭點關於企業本身之商業判斷；
- 十、 消費者與企業因勞資爭議而向 FOS 申訴；
- 十一、 申訴案件關於消費者投資標的績效；
- 十二、 申訴案件牽涉其他消費者，而其他消費者未就申訴案件取得其他消費者之同意即逕送 FOS。

除了上述原因，FOS 公評人於作出最終決定前，如接獲被申訴人之書面請求，詳細說明其認為該申訴案具重要法律爭議且會產生重大影響之理由，公評人認為該案確實較合適交由法院處理，則可將申訴案件列為「測試案件」(test case)而駁回申訴，另請消費者直接向法院提起訴訟，由法院直接審理，公評人決定是否依據此理由駁回申訴案件之考量因素²⁰如下：

- 一、 法律爭議是否為申訴案件之核心爭點；
- 二、 申訴處理結果對企業業務之影響；

¹⁹ Sections 3.3.4, FSA Handbook.

²⁰ Sections 3.3.5 and 3.3.6, FSA Handbook.

- 三、 系爭標的金額；
- 四、 法院可提供消費者之救濟。

另外，FOS 也可在取得消費者同意之情況下，將申訴案件移送其他如仲裁或調解等訴訟外爭議解決機制²¹。

FSA Handbook 規定公評人可以任何方式解決申訴案件，例如調解或調查。但若公評人決定進行調查程序時，需提供雙方當事人答辯之機會(making representations)。而當 FOS 認為書面審理不足以解決申訴之爭議時，其可召開聽證會議（含電話會議）；消費者亦可主動向公評人提出聽證之要求²²。聽證可以私下或公開方式為之，舉行方式由 FOS 決定之。

在舉證責任之程序上，FOS 不受限於法院相關之舉證規定，而是以彈性非正式之方式要求當事人提供相關資料；然若當事人無故不依公評人指示提供相關證物，公評人可要求法院命令當事人提供所要求之證物。

公評人於審理申訴案件時最主要的準則為「公平合理」(fair and reasonable)²³，而其判定處理結果是否公平合理之依據為相關法規及其他產業內規等。公評人於做出處理決定後，必須提供當事人審理之書面結果並附理由；消費者可於規定之時限內以書面表示接受或拒絕公評人之決定，決定一旦為消費者所接受便對消費者及企業產生拘束力。如消費者未於規定期限內以書面表示其接受或拒絕公評人之決定，則消費者將被認定為拒絕公評人決定而需另循途徑解決其爭議。

公評人於其決定中所能提供消費者之救濟計有金錢賠償、利益補償

²¹ Sections 3.4.1, FSA Handbook.

²² Sections 3.5.5, FSA Handbook.

²³ Section 228, FSMA; Sections 3.6.2, FSA Handbook.

(interest award)、成本補償及其他命令(direction)²⁴。其中判定金錢賠償的理由可為金錢損失、身體傷害(pain and suffering)、名譽損壞或精神傷害或其他不便利之情事。金錢賠償之上限為十萬英鎊（不含利息）²⁵。此處必須注意的是，公評人機制並不要求申訴案件當事人聘請律師，因此所有補償費用皆不包括律師費之支付²⁶。而當獲得不利決定之企業拒絕履行公評人之決定時，獲得有利決定之一方（通常為消費者）可持公評人決定為執行名義向法院請求執行公評人之決定。

第六款 FOS 收費

依照 2008-2009 年 FOS 年度預算，其本年度總預算共為六千兩百萬英鎊，其中一般年費收取約為一千七百萬英鎊。而甫批准之 2009-2010 年之年度預算則達到九千八百萬英鎊，其中 21%財源來自於年費，而 79%來自案件處理費。FOS 對於向各行業收取年費之標準皆制訂詳細之計算公式，例如存款業務及房貸提供業務之業者，其收取標準為每一客戶帳戶收取 0.023 英鎊；而保險業者之收費則為每一千英鎊之保費收入收取 0.126 英鎊之費用。除依帳戶或收入計費之標準外，FOS 亦向某些產業收取單一費率之年費，投資顧問業每年僅需固定繳交五十英鎊。

在年費收入之外，企業對於每年第四件被申訴案件起每件亦須繳交案件處理費五百英鎊。年費之收取由 FSA 為之，再將預算金額撥予 FOS 及 FSCS，而案件處理費則由企業直接於案件移送 FOS 時直接繳交予 FOS²⁷。

第七款 公評人及初階裁判人之資格

²⁴ Sections 3.7.1, FSA Handbook.

²⁵ Sections 3.7.5, FSA Handbook.

²⁶ Sections 3.7.10, FSA Handbook.

²⁷ Chapter 5, Fees Manual, FSA Handbook.

大約九成之初階裁判人來自於金融界（含銀行、保險等）²⁸，然而 FOS 並未特別要求其人員之資歷或背景，而是由 FOS 本身之教育機構做養成教育。一般 FOS 人員平均收入約為年薪三萬英鎊。公評人資歷則多為資深之法界、金融界或政界人士，例如 FOS 首席公評人過去即為英國法律協會副秘書長，其他公評人包括有資深執業律師、電子消費委員會主席、英國政府經濟顧問、或資深之初階裁判人等。公評人本身之待遇約與英國法官同級，其中首席公評人之薪資約為上訴法院法官之待遇（即十七萬英鎊）。

第八款 連動債爭議之處理²⁹

自 2008 年 9 月美國雷曼兄弟宣布破產以來，其所出售之連動產品亦影響到英國之投資人。FOS 自去年底至今以陸陸續續收到投資人之申訴，目前 FSA 已組成小組研究此類爭議是否要採行擴大適用統一處理的方法將連動產品爭議交由 FOS 處理。FSA 於 2009 年 5 月 6 日去函，要求 FOS 暫停針對此類爭議做出決定，待 FSA 完成處理方式評估後再行審理。FOS 已表示將待 FSA 完成評估報告後於三個月內研議審理此種爭議之模式。

²⁸ “MM meets Merricks,” publication: Money Management (1 June 2006).

²⁹ http://www.wider-implications.info/case_studies/wi_13.html (May 23, 2009).

第二節 英國金融服務賠償機構 (Financial Services Compensation Scheme)

第一款 英國 FSCS 之法源依據

英國金融服務賠償機構(Financial Services Compensation Scheme, 以下簡稱 "FSCS")自 2001 年 12 月 1 日起開始營運,正式取代過去分立之各賠償機制成為單一賠償機構³⁰。FSCS 係根據 2000 年金融服務及市場法而成立之法定基金,為承擔金融機構倒閉風險之最後手段(statutory fund of last resort)³¹。金融服務及市場法第 15 章第 212 條至第 224 條規範:FSCS 法人之成立(The scheme manager)、授權 FSA 制定金融服務賠償機制(The compensation scheme)、FSCS 年度報告之編制(Annual report)、FSCS 資料調閱權(Scheme manager's power to require information)、FSCS 對清算人等之資料檢查權(Scheme manager's power to inspect information held by liquidator etc)、FSCS 法定豁免權(Statutory immunity)、FSCS 向企業徵收年費支應其管理費用之限制(Management expenses)、FSCS 對接管人之資料檢查權(Scheme manager's power to inspect documents held by official receiver)。

第二款 FSCS 組織架構與經費來源

根據 FSMA 第 212 條之規定,由 FSA 指派 FSCS 董事長及董事會成員,雖然 FSCS 須向 FSA 負責,但 FSCS 仍為一獨立之機構,FSA 並不介入個別案件之審理亦無法推翻 FSCS 所作之決定。FSCS 目前董事會成員共有 11 人,其中 9 位為非執行業務董事(non-executive director),2 位為執行業務董事³²,董事之背景多元,有出身自顧問業、

³⁰ 參 FSCS 官方網站介紹其成立背景 http://www.fscs.org.uk/industry/about_us/ (最後造訪日:2009 年 5 月 21 日)

³¹ FSCS 官方網站介紹 <http://www.fscs.org.uk/consumer/>。

³² FSCS 官方網站中關於董事會成員之介紹 http://www.fscs.org.uk/consumer/about_us/board_and_committees/board_of_directors/ (最

銀行業、會計師、公評人、律師、保險業等。於 2008 年 3 月 31 日止，FSCS 機構之總編制為 191 人，其中 119 人為處理申訴之人員 (claims officer)，其餘為行政支援部門人員。

FSCS 之支出包括管理營運費用，以及賠付予金融消費者之金額，根據 FSMA 第 213 條(3) (b) 之授權，FSCS 可向受 FSA 特許之企業收取年費(levies)³³。FSCS 並與 FSA 簽訂代理契約(agency agreement)，由 FSA 向企業統一發出帳單，一次徵收該年度企業應繳交之 FSA、FOS 以及 FSCS 年費。FSCS 徵收之依據分為五大類：人壽與退休金 (Life and pension)、投資(Investment)、一般保險(General insurance)、存款(Deposit)、及家庭融資(Home finance)，對各業別均訂有徵收金額上限³⁴，並另有徵收總上限四十億三千萬英鎊³⁵，此外，若經評估該年度向各類徵收之費用有餘絀，將退還予該業別中之企業³⁶。

第三款 FSCS 適用範圍

當提供服務之金融機構已停止營運，無法(unable)、或很可能無法(likely to be unable)償還其債務，且被 FSCS 宣布無法履行債務 (in “default”)後，FSCS 可自此基金中賠付金融消費者。此與 FOS 功能上最大差別在於，FOS 處理金融消費者與尚在營運中之金融機構間爭議，而 FSCS 則處理金融消費者與已被確認無法履行債務之金融機構間爭議³⁷。

FSCS 制度適用之金融業或金融活動包括所有受 FSA 特許

後造訪日：2009 年 4 月 29 日)

³³ 關於 FSCS 徵收年費之詳細內容，參 FSA 網站上 Handbook 查詢→ Fees Manual → Fee 6 。

³⁴ 根據 FSCS 2008 年報揭露，存款類徵收上限為 18 億 4000 萬英鎊；人壽與退休金類為 7 億 9000 萬英鎊；一般保險類為 9 億 7000 萬英鎊；投資類為 3 億 7000 萬英鎊；家庭融資類為 1 億 3000 萬英鎊。

³⁵ 參 FSCS_funding_model[1]., pdf

³⁶ FSA Handbook, Fees Manual 6.3.21

³⁷ 參 “A guide to the different roles of FSCS, FOS and the FSA” .,pdf, 第 2 頁 。

(authorised)之企業³⁸，以及其他歐洲國家之企業，受各該國管理當局特許且在英國從事金融活動者。其涵括之案件類型包括：存款 (deposits)、保險 (insurance policies)、保險經紀 (insurance broking)、投資活動 (investment business)、及家庭財務諮詢與規劃 (home finance advice and arranging)。

第四款 申訴流程與賠償限制

儘管消費者欲申訴之金融機構已停止營運，消費者仍必須先向該金融機構或其清算人申訴，待確定該金融機構無法履行其債務後，便可向 FSCS 申訴。然而消費者欲透過 FSCS 獲得賠付仍必須符合下列幾項條件，除上所述該金融機構必須被 FSCS 認定為無法履行債務外 (in “default”)，該存款人之存款或投資等服務必須是受保護的，索償之對象須為金融服務補償計畫之成員，且 FSCS 僅能就財務上之損失進行賠付³⁹，賠付金額亦受限制 (如：就存款損失之賠付，每人上限為五萬歐元，投資類型損失之賠付為四萬八千歐元⁴⁰)。此外，英國金融服務賠償機構之設立，主要係幫助個人(亦包括小型企業)，儘管有部分例外情形，大型企業基本上是被排除於賠付之範圍。

第五款 FSCS 2008 年年報

2008 年報中揭露、該年度 FSCS 共解決 22,000 件申訴案件，賠付金額為八千兩百萬英鎊，自 FSCS 2001 年成立以來賠付金額累積已超過十億英鎊。年度中共有 269 間企業被 FSCS 認定為無法履行債務 (in

³⁸ 確認企業是否經 FSA 特許，可至 FSA 官方網站，連結至消費者網頁進行 Firm Check Service 查詢。

³⁹ 不同於 FOS 制度，金融公評人可就申訴人所遭受之痛苦 (pain and suffering)，名譽上損害 (damage to reputation)、金融機構造成其困擾或不方便 (distress or inconvenience) 等均考量在內，以決定該金融機構須賠付予申訴人之金額。

⁴⁰ 各類型損失之賠償均有上限，規定參 http://www.fscs.org.uk/consumer/key_facts/limitations_of_the_scheme/compensation_limits (最後造訪日：98 年 4 月 23 日)。另，根據 FSCS 網站上公佈，其新修正之賠付金額上限規定，將於 2010 年 1 月起實施。

“default”)，其中 251 家為投資公司。截至 2008 年 3 月 31 日止，該基金餘額約為 1.08 億英鎊⁴¹。

⁴¹ 整理自 FSCS，2007/2008 Annual Report and Accounts (年度報告)，2008 年 3 月 31 日版第 1~53 頁。

第三章 繼受英國制度之立法技術比較分析

第一節 法定豁免權(statutory immunity)

FSMA 附錄 (Schedule) 第 17 部分第 10 段以及 FSA Handbook，賠償章 (Redress)，爭議解決篇 (Dispute Resolution: Complaints) 4.2.8 條之規定⁴²，FOS Ltd 本身、任何主管 FOS 之成員、任何 FOS 之員工或金融公評人，於其履行職務之範圍內免負損害賠償責任，除非該行為被證明係有不良意圖 (bad faith)，或該行為違反 1998 年人權法案之規定。相同地，FSMA 第 222 條就 FSCS 本身、FSCS 之董事會成員、經營階層、或職員於其執行職務範圍內訂定免責條款，除非該行為被證明係有不良意圖，或該行為違反 1998 年人權法案之規定。

第一款 公務人員豁免法則 (official immunity)

美國之公務人員豁免法則源自於英國封建制度，第一件承認此法則之案例為 1871 年美國最高法院判決 Bradley v. Fisher⁴³，該判決理由指出，法官於其執行司法職務範圍內免於民事責任之追訴。最高法院強調法官審判之獨立性，並認為法官惡意、不合適之行為可受到彈劾而非透過訴訟解決。其後於 1896 年 Spalding v. Vilas 案⁴⁴中，豁免法則更擴及了聯邦行政部門之官員 (Federal Executive Branch)，在其行為係有裁量權 (discretionary) 且在執行職務之範圍內，除法律另有規定外，享有絕對的民事責任豁免權。美國法院普遍認可此一豁免權之理由在於當公務人員之行為並無不良意圖 (bad faith) 時，其因職務上義務所作之判斷，若受追訴則有失公平；另外，受訴之壓力會使其作成決定性判斷之意願降低，因此公務人員豁免權之保障並非僅僅保護公務人員，而係透過此等保障使公務人員能秉其最佳判斷作成決定，最終目的乃保障公眾之利益。

⁴² FSA 網站 <http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/DISP/4/2> (最後造訪日：98 年 5 月 5 日)

⁴³ 80 U.S. 335, 20 L. Ed. 646.

⁴⁴ 161 U.S. 483, 16 S. Ct. 631, 40 L. Ed. 780 (1896),

第二款 英國 FOS 豁免權制度設計

英國公評人制度於金融服務及市場法中明定免責條款，其用意值得我國於立法時探討。英國 FOS 之組織型態為一獨立之保證責任有限公司，非屬政府機構，其機構內之人員，包括董事、公評人、行政人員等均非公務員，因此無公務人員豁免權法則 (official immunity) 之適用，然而 FOS 之初階裁判人所作成之決定，或是金融公評人所作之最後決定，均具有單方拘束力，若金融消費者決定接受，則金融機構亦受拘束，因此，其決定有類似法院判決之效力，影響雙方當事人之權利義務關係。在此情況下，公評人所作成之決定，往往令其中一方當事人不滿意，金融消費者可選擇不接受該決定，然而金融機構對此卻居於被動之地位，若無法定豁免權之規定，可想見對決定結果不服者極可能對作決定之人提起訴訟，因此，英國於 FSMA 中明定給予公評人、機構、及其員工法定豁免權，使其免受民事責任追訴，作決定時方能秉其專業之判斷免於受訴壓力。

第三款 我國爭議解決機構引進法定豁免權制度

我國迄今尚無普遍之公務人員豁免權概念，故無法將其精神引用至爭議處理解決機構，惟本研究初步認為，應參酌英國立法例於法條中明定免責條款，理由如下：

一、新加坡亦有類似之免責條款

新加坡金融爭議調解中心 (Financial Industry Disputes Resolution Center，以下簡稱“FIDReC”，進一步介紹請見第三章第二節)，於其組織規則中第 33 條明定，除其作為或不作為係有詐欺之情形，機構之裁判人、案件經理、職員、或 FIDReC 員工代表於裁判過程中所提供之服務，對申訴人、或金融業者不負賠償之責。此外，第 35 條規定，若金融機構代表對 FIDReC、裁判人、案件經理、職員、或 FIDReC 員工代表提起訴訟，金融機構應補償其因訴訟而生之損失，包括需

於訴訟中辯護而生之費用。

二、免責之核心概念值得我國參考

如同上述，英國以及新加坡均對爭議處理機構人員賦予豁免權，理由在於應給予作決定者適度之保障，以確保其作決定時不因害怕其決定帶來之不利後果而影響其正確判斷。我國之爭議解決機構成立目的在於提供金融消費者訴訟程序外一有效、便利之爭議解決途徑，其功能之彰顯充分仰賴公評人等之專業判斷，因此對於機構人員於其執行職務範圍內所為之裁量性決定，賦予其免受民事、刑事及行政責任追訴之保障，為有法理由。

三、適用免責條款之人員

不論係在英國或新加坡制度下，享有此豁免權者非僅限於作決定之初階裁判人及公評人，尚擴及機構董事會成員和支援部門之員工，探究其法理可參考美國法院對公務人員豁免權所作之判決。在 *Durham v. McFlynn* 案⁴⁵中，法院認定地方檢察官享有公務人員豁免權無庸置疑，然而檢察官之助理是否享有同等權利卻有疑問。法院進一步解釋，由於助理對於檢察官完成其職務係不可或缺，此豁免權主要意義為維護公共利益，因此僅給與檢察官豁免權而其助理卻可能須面對訴訟並替自己辯護，與維護公共利益之精神有違，因此認定檢察官助理亦為公務人員豁免權保障之主體範圍。

在此概念下，所有在金融消費爭議處理機構服務之人員，其雖非最終作成決定之人，然於法律授權之範圍內履行其爭端解決職務上義務，亦應依相同法理賦予免責權俾利機構之運作。

四、免責事由之例外情形

英國法條規定免責事由之例外情形有二，其一為行為係出於不良意

⁴⁵ 772 A.2d 68 (2001)

圖(bad faith)，其二為行為違反人權法案。所謂有不良意圖，根據英國法院判決之解釋⁴⁶係指無正當理由意圖傷害、或指明知係踰越其職權範圍仍為有傷害性之決定⁴⁷。新加坡免責事由之例外情形為行為(或不作為)有詐欺(fraudulent)之情事。

賦予機構人員免責條款之保障為一政策性考量，惟若該等人員之行為無保護必要性，例如其行為有故意違反法令之情形⁴⁸，則免責有失公平，故我國亦應參酌國外立法於法條中明定免責事由之例外。

⁴⁶ Melton Medes Ltd v. Securities and Investment Board [1995]3 All ER 880 at 889-890 ; Westminster Corpn v. London and North Western Railway [1905]AC 426, HL。

⁴⁷ 參 Annotated FSMA 2000/ Part XV。

⁴⁸ 此處之故意，應僅限於直接故意，而不包括間接故意，以擴大本條款之適用，保障公評人。

第二節 建立單一金融服務賠償機構可行性分析

英國之金融服務賠償機構如同第一章第二節所述，係由單一機構處理各種類型金融機構倒閉風險，於金融機構停止營運、無法履行債務之情況下，自該基金中就消費者之財務上損失進行賠付。

我國現行制度對不同類型金融機構喪失償債能力係分設不同之基金分別處理。對於存款人之存款，有中央存款保險股份有限公司作為保障，於要保金融機構發生停業或無法清償其所收受之存款等情形時，由中央存款保險公司在保險額度範圍內⁴⁹，賠付存款大眾；在證券、期貨類交易有財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心之保護基金作為保障，於投資人所委託之證券商或期貨商因財務困難失卻清償能力而違約時，由投資人保護中心動用保護基金償付投資人；保險類產品亦有保險安定基金專責處理問題保險機構之賠付⁵⁰，於保險公司倒閉（失却清償能力，不能支付其債務）時，保障要保人、被保險人、受益人之基本權益，以維護金融安定。

我國是否應將現有各種基金集中單一機構管理運用，成立如同英國 FSCS 之機構，統籌管理金融機構倒閉時對金融消費者之賠付，本研究認為無此必要，理由如下：

一、各產業類別金融機構倒閉風險不同

英國 FSCS 向企業徵收年費時，係先將企業分至五大類下：人壽與退休金 (Life and pension)、投資 (Investment)、一般保險 (General insurance)、存款 (Deposit)、及家庭融資 (Home finance)；實際徵收時又分為營運管理費徵收 (management expenses levy) 以及賠償費徵收 (compensation costs levy)。營運管理費之徵收又分為基本費 (base costs levy) 以及特別費 (specific costs levy)，基本費係指支應機構之董事薪

⁴⁹ 98 年 12 月 31 日前，存款人在每一家要保機構之存款均獲得「全額保障」。

⁵⁰ 此單一專責機構係合併「財團法人財產保險安定基金」及「財團法人人身保險安定基金」，惟其基金之使用仍係專戶專用。

資、場地費、會計師簽證費，而特別費則用於特定案件所需外聘之專家費。賠償費之徵收，為根據預期未來 12 個月，各產業發生倒閉之風險，因此，英國 FSCS 每年徵收年費時，因其徵收之架構相當複雜且涉及精密之計算，故需請外部顧問作評估。

此機制實為一保險之概念，由產業中各金融機構負擔費用維持機構運作，以強化金融消費者對市場之信心，進而願意向金融服務業者購買服務，現若欲將基金集中管理運用，必面臨各產業倒閉風險不同，而需另外就每年徵收費用進行評估之問題。此外，集中管理運用基金之機構勢必較過去龐大，恐又需額外之人力配置作基金管理。另，英國 FSCS 於金融機構倒閉進行賠付時，係將基金視為一體，在此情況下，某特定產業之危機恐影響整體金融市場之安定，未必較現制為佳。

二、 依產業別分設之基金目前運作良好

我國中央存款保險公司成立已 20 餘年，保險安定基金以及證券暨期貨交易投資人保護基金制度亦行之有年，各自獨立運作情況良好，且將不同金融產業之風險相互區隔。又觀之其他設有金融公評人制度之國家，例如新加坡、香港，均無合併之單一金融服務賠償機構，可知目前由單一專責機構處理金融機構無法履行債務時對金融消費者之賠付，尚未成為趨勢，我國應更審慎評估成立之必要性。

三、 單一專責機構亦無法處理連動債問題

英國 FSCS 僅能於金融機構無法履行債務(in default)之情形，賠付予金融消費者，在美國雷曼破產引起之連動債問題中，即便是在英國，賣給投資人連動債之機構(plan provider⁵¹)均尚在營運中，並未倒閉，因此投資人必須將其案件提交至 FOS，由公評人就案件事實進行判

⁵¹ 在英國，賣連動債給消費者之機構稱為 plan provider，例如 NDF Administration、Defined Returns Limited 等。

斷，了解金融機構是否有對投資人誤導、不當銷售等情形，投資人並無法自 FSCS 獲得賠償。

我國現行之存款保險制度、投保中心之保護基金、以及保險安定基金，皆為處理問題金融機構及喪失償債能力之情形而設，以維護信用秩序、促進金融業務之健全發展。國內出售連動債予投資人者均為銀行，然這些銀行均尚在營運中並未倒閉，倒閉者為國外之機構，因此儘管將我國現有之基金集中管理運用，成立單一賠付機構，亦無法解決國內現行連動債問題，仿效英國成立金融服務賠償機構顯非當務之急。

綜上所述，若成立如同英國 FSCS 之機構，統一處理金融機構倒閉時對金融消費者之賠付，該基金餘額必定相當龐大，且各產業主管機關不同，金融監理上將較為困難。再者，單一專責機構需另外配置人力統籌受理案件，再將案件分至各產業進行處理，我國現行各分立之制度運作情況良好，實無必要將各保護基金集中管理運用，因此本所建議仍沿用現制，尚無另外成立金融服務賠償機構之必要性。

第四章 「金融消費爭議事件處理法」草案重要內容

本章係在說明本研究建議之金融消費者保護法草案(下稱「本草案」)之體例及其重要內容，並就英國 FOS 制度可適用於本草案之部分、就本草案部份內容不宜採取英國 FOS 機制而由其他機制代替之部份，提出理由，至於與我國其他法制之配套等內容，則詳後述章節。

第一節 金融消費爭議處理機構組織型態之選擇

第一款 我國尚無法直接引進 FOS 之組織型態

英國 FSMA 第 16 章僅規定，應設立單一機制 (a scheme)，而由獨立人員以快速且最低官方性之方式處理各項金融消費爭議。FSA 基此及 2006 年消費者信用法之授權而設立 FOS。FOS 之組織型態為一獨立之「保證責任有限公司」(a company limited by guarantee and not have a share capital)，不發行股份，而是採用分為會員 (Members)、參與人 (Participants) 之制度⁵²。其設立董事會職掌並執行其章程 (Memorandum of Association、Article of Association) 所定公共目的，例如，執行 FSMA 第 16 章規定之職責；設立、促進、經營及管理關於調查、調停、和解、裁判評議及裁決金融消費爭議之機制；與任何官方組織如監督機關 FSA 合作；促進公眾對此單一機制之認知及了解；聘任具專業技術顧問、人員或職員等⁵³。故 FOS 實際上不屬政府機構，亦非獨立行政機關，而為依法授權成立之特殊法人。

我國僅有合作社法、信用合作社法內允許以保證責任有限之方式設立合作社及信用合作社，然因規範不完備，實務上曾發生數次人謀

⁵² Article 1 and 2 of the Article of Association of Financial Ombudsman Service Limited. 會員包括出資者、FOS 董事及自願成為會員者，除此外無人可擔任會員。參與人是基於 FSMA 授權之人、取得基於 1974 年消費者信用法之標準執照之人、被授權於執行該法第 34 條 A 項活動之人、或自願受該機制拘束之人。

⁵³ See Memorandum of Association of Financial Ombudsman Service Limited, Article of Association of Financial Ombudsman Service Limited., and Article 5 of UK Companies Act of 2006. 英國之保證責任有限公司制度多適用於為進行非營利項目且需法人格之事業，併此敘明。

不減之弊案、甚至舉國嘩然之情況。故為成立金融消費爭議處理機構（以下簡稱「處理機構」），應援用規範較為完備或主管機關較能及時監督之組織型態。

第二款 金融消費爭議處理機構組織型態之選擇

就 FOS 係一獨立新設立之機構、而非政府組織之一環而言，我國若欲成立一相似機構，基於型態相近之考量，所得選擇之組織型態應有：行政法人、社團法人或財團法人⁵⁴。

就行政法人而言，行政院日前雖就組織改造宣示積極採取行政法人之改造方向⁵⁵，但行政法人法草案迄仍未正式立法。且行政法人做成之決定原則上為行政處分，而此係以適用在公法上具體事件（行政程序法第 92 條參照）為前提，相較之下，金融消費爭議幾皆屬於私法爭議，不能認屬公法上具體事件，故處理機構所作成之決定亦不宜視作行政處分，而無成立行政法人之必要。

社團法人與財團法人於我國民法均有基本規範，社團法人另有人民團體法規範，而財團法人則依其目的性質，有主管機關等事前事後制定各種行政規則辦法，故在規範上較為完備。就實際組織而言，我國現存法院外爭議處理機構之組織型態多為社團法人，如中華民國仲裁協會、中華工程仲裁協會或台灣營建仲裁協會。但為保護或補償民眾權益之機構則多採財團法人型態，如財團法人證券投資人與期貨交易人保護中心⁵⁶，運作迄今已證明其有多項成功求償之集體訴訟而能保障民眾權益；又如臺灣更生保護會、汽車交通事故特別

⁵⁴ 因獨立（行政）機關之定義為依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關（中央行政機關組織基準法第 3 條），故除非有意將處理機構設成此種定義之機構，否則尚無法將獨立（行政）機關列為組織型態之選項之一。

⁵⁵ 詳細之介紹見翁岳生編，行政法（上），第 260-268 頁（2006 年）。並參行政院人事行政局，行政法人化推動大事紀。

⁵⁶ 見財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心，財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心捐助章程。

補償基金、及法律扶助基金會，亦均係採財團法人型態之組織。

因此，處理機構採社團法人或財團法人之型態，均無不可。惟本研究建議採取財團法人⁵⁷之型態，原因如下：

1. 社團法人以社員為基礎，性屬自律法人，一旦有社員變動等原因，其總會可能遭控制而偏離當初成立目的。而財團法人是以財產為基礎，性屬他律法人，目的載明於捐助章程而較不易遭變動。
2. 在管理上，因主管機關、檢察官或利害關係人等對財團法人組織、管理方法、目的、保存財產等重要事項均有介入之聲請權或處分權（民法第 59、62 至 65 條），必要時亦得制定各種規則，故財團法人受監督程度較高⁵⁸。
3. 財團法人之最高機關為董事會並應於捐助章程內明定其重要事項，與前述 FOS 章程所定之架構最為相近。

第二節 金融消費爭議處理機構之組織架構及案件受理及評議等程序之規定

第一款 組織架構

FOS 採三階段處理程序，即客戶服務部門之受理申訴及調解、初階裁判人之調解與評議，及公評人之調解與評議。而在架構上，FOS 對應該等程序而設有三部門，並於三部門之上設有董事會，董事均由 FSA 或英國財政部選任或指派，金融公評人及其首席金融公評人則由董事會依職權指派具適當資格經驗之人擔任，但董事不得兼任公評人⁵⁹。為達到其章程目的及維持上述處理程序之機制，FOS 有約

⁵⁷ 其他財團法人之優點介紹，見翁岳生編，行政法（上），第 290 頁（2006 年）。

⁵⁸ 施啓揚，民法總則，第 119 頁以下（2005 年）。例如，主管機關對財團法人台灣更生保護會即制定二十餘種規則予以規範。

⁵⁹ See Article 4 of Memorandum of Association of Financial Ombudsman Service Limited, Article 15 of Article of Association of Financial Ombudsman Service Limited. FOS 採保證責任有限法人之目的，即在獨立且有效率地公平合理解決金融消費爭議，而為此即須採較為彈性獨立之作法，並進用專業但未必有公務員資格之人才。

九百名員工，預算每年約 46 億元新台幣，體系龐大⁶⁰，故我國是否應全盤比照此等規模之人力、預算，容有考慮必要。

新加坡之金融消費爭議之解決機制與英國 FOS 制度相近。其係由新加坡金融管理局 (Monetary Authority of Singapore) 局長領銜於 2005 年 8 月 1 日成立一金融業爭議調解中心 (即" FIDReC")，組織型態為保證責任有限公司，目的在公正獨立處理金融機構與消費者間紛爭，而取代新加坡銀行公會消費者糾紛調解小組 (the Consumer Mediation Unit of the Association of Banks in Singapore) 及保險爭議調解組織 (the Insurance Disputes Resolution Organization) 之工作⁶¹。但該機構並未採取如 FOS 之三階段處理程序，而是採先由專案經理 (Case Manager) 協調 (mediation，必要時得舉行面對面會議)、再由獨立裁決官或裁決小組 (Adjudicator or Panel of Adjudicators) 基於案件事實證據之一切情狀，依法律及公平原則 (fairness and equity) 予以裁決 (adjudication) 之二階段處理程序⁶²。裁決決定只拘束金融業者，不拘束民眾，民眾可「拒絕」裁決決定，而對爭議仍不喪失原有之救濟權⁶³。

⁶⁰ 以 FOS2009/10 財政年度為例，FOS 預計受理案件數為 15 萬件，經 FSA 批准之預算收入為 92.8 百萬元英鎊，支出為 92.5 百萬元英鎊，換算各約新台幣 46 億 4 千萬元、46 億 2 千萬元。See FOS, ombudsman service's budget for 2009/10 finalised and approved,

http://www.financial-ombudsman.org.uk/news/updates/corporate_plan_and_09-10-approved.html (last visited at 2009/05/19)。

⁶¹ See FIDReC, Background, <http://www.fidrec.com.sg/website/background.html>, The Jurisdiction of FIDReC, <http://www.fidrec.com.sg/website/jurisdiction.html> (last visited at 2009/05/19)。

⁶² FIDReC, How FIDReC Works, <http://www.fidrec.com.sg/website/howfidrecworks.html>, Dispute Resolution Process, <http://www.fidrec.com.sg/website/disputerp.html> (last visited at 2009/05/19)。FIDReC, Annual Report 2007/08, 14、26 (2009)。

⁶³ FIDReC, Frequently Asked Questions, <http://www.fidrec.com.sg/website/faq.html> (last visited at 2009/05/19), FIDReC, Brochure, available at <http://www.fidrec.com.sg/website/brochure.html>。FIDReC, Annual Report 2007/08, 27 (2009)。

FIDReC 係就金融機構與金融消費者間之爭議為獨立公正處理之機構，亦受理一般詢問，但不處理與商業決定、訂價政策及利率費用等政策決定有關之爭議。FIDReC 強調其可提供金融消費者可負擔之處理機制。惟其處理爭議案件之金額有上限，亦即，若與保險有關者，上限為十萬新加坡幣，其他類型之爭議，上限則為五萬新加坡幣。組織上有董事會、裁決人、專案經理及行政支援部門。董事會成員為七名，董事會主席目前為新加坡最高法院退休法官。董事會負責確保 FIDReC 處理之獨立公正、進行監督及評估、選任裁決人及其遵循 FIDReC 規則、通過預算及訂立 FIDReC 之政策、規則與長期目標，目前主要目標為促進爭議當事人均能接受、友善和解之成立，而實際上案件之結案方式亦以成立協調居多。至於裁決人則多為退休法官、資深顧問、律師或退休之業界專業人員。FIDReC 每年應提交年報並公告之，且每三個會計年度應有一次由外部專業人員查核之獨立評鑑⁶⁴。

關於協調，從 2007 年起，FIDReC 在協調階段即引進顧問服務機制 (Counseling Services)，協助金融消費者正確理解案件事實、相關條文或約款及爭議所在，作為金融消費者考慮是否和解之參考。此顧問服務機制實施上甚為成功。關於裁決，FIDReC 確保爭議雙方均有公平機會提出主張，並得選任代理人。實際經驗上，從 2007 年 7 月至 2008 年 6 月 30 日，FIDReC 共接獲 600 件一般詢問案及 1, 040 件案件，有 677 件於協調階段解決，而申請裁決之 363 件中，有 347 件已完成裁決。於六個月內處理完成者占總案量 75.1%⁶⁵。

因此，考量我國與新加坡之金融市場規模較我國與英國之市場更為接近，應可仿效新加坡上開制度。何況我國就具一定範圍事件之處理，亦已訂有各種法律或草案，如公害糾紛處理法、醫療糾紛處理法草案，體例上之安排亦多為二階段處理程序，例如先調解、再裁

⁶⁴ FIDReC, Annual Report 2007/08, 9-13 (2009)。

⁶⁵ FIDReC, Annual Report 2007/08, 26-29 (2009)。

決或仲裁，故處理機構採二階段程序，與我國慣習之法院外爭議處理程序相符。

因此，處理機構可採二階段處理程序，即分為客戶服務部門（調處人）之調處、及公評人之評議。客戶服務部門之功能可結合 FOS 之客戶服務部門及新加坡之專案經理，主要為釐清事實、篩選顯無理由或顯有誤解事實法律之案件、勸導爭議雙方和解，並指導申訴人有關處理機構之處理流程及應填備文件。第二階之評議人，其功能類似 FOS 之公評人及新加坡之獨立裁決官，先向雙方釐清爭點、並提供如不成立調解之可能訴訟結果而進行再次調處，調處不成則作成裁決，並確定裁決僅拘束金融業者、而不拘束民眾⁶⁶。而此二部門可設立於中央政府所在地，因現代科技及通訊技術發達，書面、電話、網路等工具極為便利，此對申訴人應不致造成不便。且因現行金融業務之監督管理統由中央主管機關掌理，未分權予地方政府，故採此種作法亦可免除逾越分權制度之疑慮。

至於處理機構之董事會，則可仿效 FOS 之章程，於本草案或捐助章程明定由我國金融、財政、消費者保護等主管機關指派或選任，負責指導監督各部門之運作，確保處理機構之獨立公正，但不兼任客戶服務部門或公評人之職務。

第二款 案件受理及評議等程序規定

處理機構在第一階段、第二階段之案件受理、調處及評議等程序之規定，可參考 FOS、FIDReC 之相關規定及功能相近之銀行公會評議會現有規定予以制定，並訂定受理案件爭議金額上限⁶⁷，及民眾不因利用處理機構而喪失其依照其他法律所具有之救濟權之規定，俾民

⁶⁶ 目前銀行公會評議會之評議結論之效力，即採此模式。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第 17 條。

⁶⁷ 除連動債爭議外，目前銀行公會評議會受理爭議案件金額上限為新台幣 100 萬元，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第 6 條。

眾安心。而案件編號及分案則可參考法院隨機分案之作法，以昭公平。另歐盟對法院外消費爭議之處理機構，已公佈其適用程序之建議⁶⁸，亦有參考價值。故處理機構程序事項如管轄、迴避、文件要件補正、書面審理原則、聽證是否任意舉行、程序是否應較彈性、自為調查證據或委由他人調查之權力、公評人之裁決應備理由等程序，可參考上述法例訂定之。

第三款 制定程序規定時注意事項

在訂定處理機構之處理程序上，宜注意下列各點：

1. 宣導推廣教育：FOS 章程載明 FOS 應配合 FSA 積極宣導並推廣其作為金融消費爭議處理之單一機制⁶⁹、FIDReC 強調應配合政府積極向民眾宣導教育⁷⁰，可見對民眾之宣導推廣教育，亦屬重要之一環。故將來應強調主管機關及處理機構應宣導推廣處理機構之存在、並藉以建立民眾利用處理機構之信心。
2. 確保處理機構任務單一：處理機構應僅負責處理金融消費爭議，故應明定，凡涉及規則制定、違反法令之行政裁罰之事項，均不由處理機構負責⁷¹。
3. 影響廣泛案件處理機制之建立：FOS 針對影響廣泛案件（wider implications issue，主要為影響眾多金融消費者、而有潛在管制必要性之案件），設有與 FSA、OFT（the Office of Fair Trading，相當於

⁶⁸ EU，Commission recommendation of 30 March 1998 on the principle applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes，98/257/EC。

⁶⁹ 對金融消費者之教育甚為重要，英國亦已立法歸範，但論者以為，不應強求達到金融消費者對金融商品能完全理解之程度。見曾宛如，金融海嘯下金融監理之反思，載於月旦法學雜誌第 168 期，第 88-91 頁（2009 年 5 月）。梁鴻烈，淺論分業金融規制及英國金融服務及市場法下單一歸制之政策基礎，載於證券暨期貨月刊第 24 卷第 10 期（民國 95 年）。另對於管制模式的探討，見林仁光，金融危機與轉機 - 談金融服務業之整合規範，載於月旦法學雜誌第 168 期，第 97 頁以下（2009 年 5 月）。

⁷⁰ FIDReC，Annual Report 2007/8，page 1-2、11-12。

⁷¹ 此為 FOS 強調之重點。FOS，About us - Key Facts，<http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/index.html> (last visited at 2009/05/11)。

我國公平交易委員會，並有消費者保護機能) 協同合作，訂定解決方針之作法⁷²。如在今年5月9日，FOS即判定有關雷曼兄弟結構型產品之爭議屬影響廣泛案件，FSA且要求FOS三個月內暫停對相關案件之處理，俾FSA等研商出較佳之解決方案⁷³。故處理機構亦宜建立類似機制。

4. 金融隱私及程序公開之權衡：爭議處理程序是否公開，目前各規範作法並不一致。公害糾紛處理法採公開程序，但醫療糾紛處理法草案(政院版)第15條及銀行公會評議會評議規則第14條則與FOS相同，均採保密原則。程序保密有保障當事人名譽及金融隱私之優點，但有遭批評為不透明作業之缺點，而程序公開之優缺點則反之。故若決定處理機構採書面審理(或兼採任意聽證)，則雖較無公開之問題，但為建立類似判例之值得參考個案制度，本研究建議之作法為，公評人之裁決應附理由，且在除去公評人之裁決所載之當事人姓名及裁決金額後，公佈周知，以兼顧金融隱私及程序公開之要求。

第三節 適用之金融消費者與案件範圍

第一款 我國現行法下主要之金融民事爭議調解、調處及評議機制

一、向直轄市、縣(市)政府消費爭議調解委員會、消費者保護團體申請調解

消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，消費者得向企業經營者、消費者保護團體或直轄市、縣(市)政府設置之消費者服務中心或其分中心申訴；其申訴未能獲得妥適處理時，始得遞向直轄市、縣(市)政府消費者保護官申訴、向消費爭議調解委員會申請調

⁷² See FOS, Wider Implications, <http://www.wider-implications.info/> (last visited at 2009/05/07)。

⁷³ See http://www.wider-implications.info/case_studies/wi_13.html (last visited at 2009/05/19)。FSA letter to FOS, Wider Implications: Lehman-backed structured products, available at http://www.wider-implications.info/assets/pdf/2010_001.pdf。

解。⁷⁴故消費者與金融機構因商品或服務發生爭議時，自得循上述途徑申訴或申請調解。此外，消費者保護團體亦得依消費者保護法第 28 條第 7 款接受消費者申訴、調解消費爭議。

惟消費者保護法所稱之消費，係指不再用於生產情形下之「最終消費」。民眾基於特定金錢指定信託關係向銀行申購連動債金融商品⁷⁵，或與證券投資顧問事業簽訂委任契約，以取得證券投資有關事項之研究分析意見或推介建議⁷⁶，均非消費者保護法第 2 條第 2 款所稱之「消費者」，不得依消費者保護法申訴或申請調解。各該投資人非消費者保護法第 2 條第 2 款所稱之「消費者」，自不得依消費者保護法申訴或申請調解。

二、 就銀行業務爭議向銀行公會申請評議

就現行法而言，因銀行業務發生民事爭議時，如欲向第三人申訴或申請調處，當事人得向銀行公會申請評議。茲簡述銀行公會金融消費爭議案件評議委員會受理爭議事件之範圍如下。

原則上，金融相關爭議事件，如可認為係消費者保護法所稱之「消費爭議」，且申訴人請求賠償或返還之金額未逾新臺幣 100 萬元者，始得向中華民國銀行公會金融消費爭議案件評議委員會申請評議⁷⁷。此外，依金管會與銀行公會研商結論⁷⁸，就銀行公會會員銀行在中華民國境內營業機構（含國際金融業務分行）所銷售連動債商品因推介行為或約定售後服務所生爭議案件之申訴⁷⁹，不論是否與雷曼兄弟公司相關，爭議金額在新台幣 100 萬元以下者，亦得由中華民

⁷⁴ 請參閱：消費者保護法第 43 條及第 44 條。

⁷⁵ 行政院消費者保護委員會 2008 年 9 月 4 日消保法字第 09700076831 號函。

⁷⁶ 行政院消費者保護委員會 2004 年 10 月 13 日消保法字第 0930003053 號函。

⁷⁷ 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第 6 條。

⁷⁸ 請參閱：金管會，「金管會對處理連動債糾紛之說明」，http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=4908929 (2008/10/03)。

⁷⁹ 請參閱：中華民國銀行公會處理連動債商品銷售過程爭議案件審查作業準則第 3 條、第 8 條。

國銀行公會金融消費爭議案件評議委員會受理⁸⁰。

就信用卡與現金卡業務相關爭議之申訴處理情形而言，98%之申訴案件均於銀行公會之申訴調處階段結案⁸¹。就連動債爭議而言，各銀行對於受託投資 2008 年 9 月 1 日後發行的雷曼連動債，對提出和解者，已全部與客戶完成和解。銀行公會自 2008 年 10 月至 2009 年 1 月間，銀行公會受理申訴案件已逾 10,000 件，其中已移請評議委員會受理件數達 2,256 件⁸²，但銀行公會評議委員會至今還沒有作出 1 件評議。

三、 就信託業務爭議向信託公會申請調處

信託公會會員間或信託公會會員與客戶間，因信託相關業務所生之民事爭議（包括信託業因兼營證券投資顧問業務辦理全權委託投資業務與委託人或受益人間所生之爭議），得向信託公會審查輔導組申請調處。⁸³

四、 就保險業務爭議向保發中心申請調處

因保險業務發生民事爭議時，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，因申請理賠與保險人發生爭議時，得向保發中心保險申訴調處委員會諮詢、申訴及申請調處⁸⁴。詳言之，若非因申請理賠與保險人產生之爭

⁸⁰ 請參閱：銀行公會，「本會自即日起全面受理索償金額在一百萬元以下之連動債投資客戶投訴，凡銀行端銷售之結構型商品(連動債)了申訴爭議金額在一百萬元以下者,不論是否與雷曼兄弟公司相關，均由本會受理，表格如附」，<http://www.ba.org.tw/> (最後瀏覽日：98 年 5 月 19 日)。

⁸¹ 林繼恆等，研擬整合「金融消費者保護法」相關法令之可行性評估，行政院金融監督管理委員會 97 年度委託研究計畫，第 77 頁。

⁸² 銀行公會新聞稿，銀行公會就「銀行連動債銷售爭議案件」受理申訴及評議作業進度說明，www.ba.org.tw/Dispatch_File/銀行公會_98%5B1%5D.1.21_連動債新聞稿.doc (2009/01/21)

⁸³ 請參閱：中華民國信託業商業同業公會會員業務紛爭調處辦法第 2 條、信託業兼營全權委託投資業務之紛爭調解處理辦法第 2 條及第 3 條。

⁸⁴ 財團法人保險事業發展中心保險申訴調處作業細則第 2 條。

議，或尚未向保險人提出理賠申請者，保發中心保險申訴調處委員會將不予受理其申訴或調處。

自 2005 年至 2007 年間，保發中心共受理申訴 3,834 件，其中依申訴人或保險公司意見辦理及和解件數達 2,693 件，故有逾 70% 以上保險申訴案件係基於當事人合意解決⁸⁵。

五、 就證券期貨業務爭議向投保中心申請調處

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，得由證券投資人及期貨交易人向投保中心申請調處⁸⁶。此外，投保中心亦得退回調處申請或定期間由申請人補正。

自 2003 年至 2008 年底為止之期間內，總計投保中心受理調處案 222 件。其中調處成立者有 27 件，於調處會議前和解者有 13 件，故累計調處成立及於調處會議前和解之案件比率僅約 18%。⁸⁷

第二款 適用「金融消費者保護法」草案之金融消費者與案件範圍

綜合以言，除銀行公會金融消費爭議評議委員會受理之金融消費爭議，原則上須為請求賠償金額新台幣 100 萬元以下外，我國現有之金融爭議調處或調解機制並未嚴格限定申請人資格、爭議金額及爭議原因之業務項目，但因爭議性質不同，分別由直轄市、縣(市)政府消費爭議調解委員會、銀行公會金融消費爭議案件評議委員會、信託公會審查輔導組、保發中心保險申訴調處委員會、證券投資人及

⁸⁵ 林繼恆等，研擬整合「金融消費者保護法」相關法令之可行性評估，行政院金融監督管理委員會 97 年度委託研究計畫，第 57 頁。

⁸⁶ 財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心業務規則第 6 條、證券投資人及期貨交易人保護法第 22 條第 1 項。

⁸⁷ 投保中心，92 年至 97 年歷年年報，<http://www.sfipc.org.tw/main.asp> (最後造訪日：98 年 6 月 12 日)。

期貨交易人向投保中心等不同機構受理。此節與可向英國 FOS 提出金融消費爭議申訴之適格申訴人限定為自然人、年營業額未達 100 萬英鎊（約合新台幣 4,900 萬元）之事業或淨值未達 100 萬英鎊之信託不同。

依英國 FSA Handbook 附件，僅有因接受存款等被列舉之 40 項金融業務所生之爭議可以作為向 FOS 申訴之案件⁸⁸。此外，FOS 公評人於作出最終決定前，如接獲被申訴人之書面請求，詳細說明其認為該申訴案具重要法律爭議且會產生重大影響之理由，公評人認為該案確實較合適交由法院處理，則可將申訴案件列為「測試案件」(test case)而駁回申訴，另請消費者直接向法院提起訴訟，由法院直接審理。其考量是否依據此理由駁回之考量因素⁸⁹如下：(1)法律爭議是否為申訴案件之核心爭點；(2)申訴處理結果對企業業務之影響；(3)係爭標的金額；(4)法院可提供消費者之救濟。此外，FOS 也可在取得消費者同意之情況下，將申訴案件移送其他如仲裁或調解等訴訟外爭議解決機制⁹⁰。

自 2008 年 9 月美國雷曼兄弟宣布破產以來，其所出售之連動產品亦影響到英國之投資人。FOS 自去年底至今陸續收到投資人之申訴，目前 FSA 已組成小組研究此類爭議是否要採行擴大適用統一處理的方法將連動產品爭議交由 FOS 處理。FSA 於 2009 年 5 月 6 日發函要求 FOS 暫停針對此類爭議做出決定，待 FSA 完成處理方式評估後再行審理。FOS 已表示將待 FSA 完成評估報告後於 3 個月內研議審理此種爭議之模式。⁹¹

⁸⁸ DISP 2 Annex 1, FSA Handbook, [http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/DISP/2/Annex1\(July 1 2007\)](http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/DISP/2/Annex1(July%202007).).

⁸⁹ Sections 3.3.6, FSA Handbook.

⁹⁰ Sections 3.4.1, FSA Handbook.

⁹¹ Ombudsman Service, the FSA & the OFT, *Case Studies: Lehman-backed structured products*, http://www.wider-implications.info/case_studies/wi_13.html (last updated May 2009).

第三款 金融消費者及金融消費爭議之意義

一、「金融消費者」之意義

「消費者」一語可見諸我國消費者保護法、消費者債務清理條例及其相關法規。「消費者」因各該法律立法目的不同，而各有不同之意義範疇。本文認為金融消費者保護法草案可參酌英國 FSA Handbook 第 2.7.3 節⁹²、我國消費者債務清理條例第 2 條、加值型及非加值型營業稅法第 13 條，就「金融消費者」定義不以自然人為限，也不論其是否為獨資、合夥或公司，而包括：五年內未從事營業活動或從事小規模營業活動之自然人、小規模營業人；其中，小規模營業係指「營業額平均每月新台幣 20 萬元以下者」或由主管機關因情事需要以命令增減月平均營業額標準。

二、「金融消費爭議」之意義

參諸消費者保護法第 2 條第 4 款，消費爭議係指「消費者與企業經營者間因商品或服務所生之爭議」。故金融消費爭議可以定義為「金融消費者與金融機構間因商品或服務所生之爭議」。所謂「金融機構」，鑑於本法之立法目的在求全面性解決金融消費爭議，故應就金融機構採取廣義解釋，包括證券商、期貨商、商業銀行、人身保險業、財產保險業等依法應由金管會許可其經營業務之公司，也應包括信用合作社、儲蓄互助社、典當業及經營其他經主管機關核定業務之機構。

第四款 與其他紛爭解決制度之競合問題

金融機構與金融消費者間之交易契約，實務上常見有仲裁協議、或應先經同業公會調處不成後始提付仲裁之協議⁹³及排他的合意管轄

⁹² Sections 2.7.3, <http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/DISP/2/7>

⁹³舉例來說，除「當事人得依約定進行仲裁」之仲裁協議以外，一般證券投資人或期貨交易人與證券商、期貨商間之契約，可能會有以下其他形式之仲裁協議：

約款。此時，金融消費者是否仍得依金融消費爭議處理法申請調處或評議，因此會發生金融消費爭議處理法與其他紛爭解決制度之競合問題。

依英國 FSA Handbook 第 3.3.4 節第 10 款⁹⁴，評議人如認系爭案件由法院、仲裁、或其他爭議處理機構受理爭議較為適當時，得不受理該案。故當事人雖有仲裁協議、由其他機構調處之合意或當事人已合意由法院管轄，而一方仍向評議人申請調處或評議時，評議人得就具體個案裁量是否受理系爭案件。

當事人如就爭議處理方式已經約定應交付仲裁、應送某同業公會調處或由特定法院為第一審管轄法院，一方卻於爭議發生後仍向爭議處理機構申請調處或評議時，若他方未據仲裁、調處協議或法院管轄約款抗辯時，爭議處理機構仍得受理該爭議之調處及評議。惟若他方已據仲裁、調處協議或法院管轄約款抗辯時，因該調處顯無成立之望，爭議處理機構應不受理調處該爭議；在評議階段時，基於私法自治原則，除其協議為定型化契約條款而有顯失公平等無效原因外，爭議處理機構不得作成有拘束力之評議決定。

第四節 評議人之資格條件與報酬

第一款 客戶服務部門人員資格與報酬

依據英國 FOS 組織編制，當消費者因與企業前置協商未果而向 FOS 提出申訴時，首先會由客戶服務部門(Customer Contact Service)之消費者顧問(Consumer Consultant)確認申訴案件確屬 FOS 之管轄範圍，並協調消費者與企業商談協議解決之道⁹⁵。另外，消費者顧問並需提

(1)因認購(售)權證上櫃契約所生之爭議，以仲裁方式解決之；(2)因有價證券借貸交易委託書所生紛爭，應於台北市提付仲裁。(3)當事人同意應先適用公會訂定之糾紛調處辦法；俟調處不成立時，再交付仲裁。

⁹⁴ Sections 3.3.4 (10), FSA Handbook.

⁹⁵ Elaine Kempson, Sharon Collard, and Nick Moore, *Fair and Reasonable, An Assessment of the Financial Ombudsman Service*, Personal Finance Research Center,

供申訴之消費者一般之諮詢或指導。由此可知消費者顧問可說是整個 FOS 組織裡第一線處理各種問題的人員(Gateway)⁹⁶，雖然消費者顧問不需參與評議工作，但對於各種複雜之金融產品銷售、程序、背景、市場機制皆須有高於基本的認識，方能對申訴之消費者提供最初階段之解答指引。

英國 FOS 系統對消費者顧問之職務並無特別之背景要求，但 FOS 於對於進入組織工作之人員均由人事系統提供基本訓練⁹⁷，以期能勝任職務。鑑於消費者顧問的工作性質包括與金融機構或企業交涉、或協調消費者與企業之糾紛，工作上所面臨的幾乎皆為學有專精之金融從業人員，而所協助者則可能為對金融投資缺乏概念之消費者，因此需能精確瞭解問題，並提供申訴人正確之方向。另外，由於我國成立此獨立爭端解決機構之重要背景之一為解決目前社會上因投資人針對連動債爭議而向主管機關提出之申訴，對於解決爭議具有立即而迫切之需求，故我國爭端調解機構之消費者顧問可聘用具有金融財務等相關背景（含學歷或經歷）之人員，成為即戰力協助解決爭議或提供指引。另外，基於企業組成人員多元化之原則，新成立之機構亦應另招募訓練新進人員，配合上述業界專業人員之訓練或指導，以其機構能永續運作，確保人員銜接教育系統之順暢。

據英國 Money Management 雜誌對 FOS 首席公評人 Walter Merricks 訪談記錄，整體英國 FOS 人員之平均年薪約為三萬英鎊（約為一百五十萬台幣），衡諸我國一般金融業給薪水準，依據銀行公會非正式統計，各家銀行針對連動債爭議案件派駐銀行公會之人員，薪資約為年薪七十至八十萬，已較處理 2005-2006 年間卡債事件時之工作人員待遇為優。此應可作為將來消費者顧問待遇之參考。另外，由於消費者顧問需隨時接洽申訴人與企業以便提供最即時與有效率的解決方案或建議，故應以專職為宜。

University of Bristol, page 4-6. (2004)

⁹⁶ *Id.*

⁹⁷ *Id.*

第二款 評議人之資格與報酬

如第一章所述，英國 FOS 之公評人皆為資深之法界或金融界人士、具政府高級官員經歷之人士，或 FOS 尚未成立前各該產業之爭議調解公評人。以目前 FOS 現任之評議人為例，其資歷包括法學會副秘書長、電子消費者委員會主席、顧問律師(solicitor)、大律師(barrister)、金融集團董事或高階經理人、保險業公評人、銀行業公評人、金融機構法令遵循人員、法學出版品編輯、保險及退休金精算師、會計師等⁹⁸。相對而言，我國雖無各產業之公評人機制，卻有例如保發中心、投保中心、及銀行公會評議委員會等類似組織。因此，藉由將現有各產業爭議評議機構評議人員納入新成立之獨立評議機構，一方面可將此類評議人員於各產業之公信力延續至新成立之爭端解決機構，亦可立即啟動評議機制之運作，省去磨合與適應期。為求廣納人才，除特別處理連動債事件之人員外，其餘評議人可以兼任方式為之，於機構成立初期，減少評議人個人工作規劃上之限制，以增加延攬優秀人才之機會。

另一方面，英國 FOS 之處理機制為三階段式，即消費者顧問、初階裁判人、及公評人三階段。在此機制之下，許多案件除委由消費者顧問協調解決或轉介其他機構或法院之外，大部分正式進入評議階段之案件多由初階裁判人所做之決定或和解結案，僅有十分之一左右案件移送至公評人層級為評議。相對而言，由於本草案建議採行新加坡二級制之評議方式，所有第一線消費者顧問無法解決之爭議，皆將湧入評議人手中，以目前可立即轉入新成立之爭端解決機構評議人而言，負荷量有過重之虞，加之許多評議人可能為兼任性質，其工作時間更可能受到其他工作安排的限制，故本草案建議評議人除原各該產業之專任或兼任評議人員外，可針對處理連動債事件邀集具有一定資歷之法界或金融從業人員如執業達十年以上，具有

⁹⁸ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/operational-staff.html> (最後造訪日：2009年5月25日)。

相當處理金融爭議之經驗律師、具檢察官法官資歷之人士或學界資深之大學財經領域教授等，以三至五名專任評議人，以定期聘任的方式，加入評議人員的編制。此安排一方面可增進案件處理之效率及處理之案件量，二方面亦可更加強評議結果之公信力。

英國 FOS 公評人平均待遇約為英國地方法院法官之薪資⁹⁹，因新成立之爭端解決機構具有準司法機關之性質，故專任評議人員之報酬可以以略優於或等同我國專任教授、實任法官或公證人等具有等同資歷之司法人員待遇為參考，以期延攬學有專精之人士，貢獻長才。

第五節 爭端解決機構之其他人員編制與資金來源

第一款 爭端解決機構人員編制

FOS 人力配置之法源依據為 FSMA 第 225 條第 4 項，附錄 (Schedule) 第 17 部分。FSMA 附錄第 17 部份明訂其應組成董事會並設董事長，董事長及董事會之成員應由 FSA 選任或指派，但仍須保持獨立性。FOS 之董事會成員均為非執行業務董事(non-executive director)，並未介入個別申訴案件之處理，這些以「公共利益」(public interest)為優先考量的董事們確保 FOS 之運作有效率且獨立。FOS 目前有一位董事長，八名董事會成員，董事會每年召開約十次董事會會議，以決定各式各樣之策略性議題。FOS 董事會之另一項重要功能為指派公評人，其指派公評人與首席公評人之法源依據為 FSMA 附錄第 17 部分第 4、5 項，該條揭示 FOS 董事會應指派「具相當資格及經驗之人士」擔任公評人。

根據英國金融公評人實施八年來處理案件之情形，以 2008 年為例，FOS 共接獲 794,648 件金融消費爭議，其中需由初階裁判人或金融公評人進一步處理者共有 123,089 件，91,739 件透過初階裁判人之調解、建議和解、以及初階決定 (decision) 結案，真正進入金融公評

⁹⁹ “MM meets Merricks,” publication: Money Management (1 June 2006).

人處理之案件僅 31,350 件，2008 年公評人共解決 7,960 件爭議。相對應 FOS 機構之人力配置，41 位金融公評人 500 餘名初階裁判人、以及其他人員(包含客戶服務部門之消費者顧問) 300 餘名¹⁰⁰之架構可知，除由客戶服務部門初步處理大量之案件，判斷出顯無理由、不屬於 FOS 案件處理範圍、或能直接解決爭議等之情形外，需由初階裁判人或公評人進一步認定的案件中，大多數均是由初階裁判人透過調處而和解或作成決定解決，90%之金融消費爭議未經公評人介入處理。以 2008 年之數據為例，FOS 每位初階裁判人一年約需處理 255 件金融消費爭議案件¹⁰¹。

由以上數據可知，英國 FOS 之人員編制相當龐大，約有 900 人，我國今欲成立金融消費爭議處理機構，較務實之作法，係以國內 19,000 件待解決之連動債爭議為基礎，輔以我國與英國人口比例數據¹⁰²，以合理預估機構所需之人力配置。如同本研究第三章第二節第一款之說明，爭端處理機構係採二階段處理程序，分為客戶服務部門之調處、及公評人之評議，客戶服務部門之功能主要為釐清事實、篩選顯無理由或顯有誤解事實法律之案件、勸導爭議雙方和解，並指導申訴人有關處理機構之處理流程及應填備文件，根據英國之統計，約有 85%之案件經由客戶服務部門獲得解決，僅 15%進入初階裁判人與公評人審理，因此，客戶服務部門應由專職人員擔任，以強化其過濾案件之功能、有效舒緩評議人之工作量。至於評議人，擬參採英國及新加坡獨任制¹⁰³之作法，令每位評議人作成之決定均為最終決定，且評議人可有兼任、有專任，方能延攬較多具相當資格及經驗之人士擔任。

¹⁰⁰ 見 FOS ， publications ， 可 於 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar08/report-and-financial-statements-08.pdf> 下載取得。(最後造訪日：2009 年 5 月 7 日)

¹⁰¹ 根據 FOS 2007/2008 統計數字，每位初階裁判人每週處理的案件量約為 4.0 件，見 FOS ， publications ， Corporate Plans and Budgets p.14 ， 可於 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/plan-budget.htm> 下載取得。

¹⁰² 根據最新統計，英國人口數約為 6,120 萬人。

¹⁰³ 新加坡亦有裁決小組 (Panel of Adjudicators)。

經了解銀行公會連動債銷售爭議處理小組目前編制以及處理案件之速度，暫估每位客戶服務部門專職人員一週可處理 10 案件，每位評議人一週可處理 5¹⁰⁴ 案件，並參考英國實施情況，以客戶服務部門初步篩選、調解 85% 案例為試算基礎，爭議處理機構預計編制如下¹⁰⁵：

	客戶服務部門(專任)	評議人(專任、兼任)	支援部門(人資、秘書、財務、會計、資訊)	總編制
一年內解決	31	11	12	54
9 個月內解決	41	15	12	68
6 個月內解決	62	22	12	96

第二款 爭端解決機構經費來源

FOS 之資金來源並非由政府補助，而是根據 FSMA 第 234 條之規定向受 FSA 特許之企業徵收年費以及依據 FSMA 附錄第 17 部分第 15 段之規定向企業收取個案費，徵收的方式為 FOS 與 FSA 簽訂代理契約 (agency agreement)，由 FSA 統一發出帳單給受特許之企業。儘管當年度中 FOS 並未接獲任何金融消費者對該企業之申訴，企業仍須支付年費，理論基礎在於所有的企業皆因公評人制度強化了消費者的信心而受有利益。除了須繳交年費以外，FOS 並可向金融機構徵收個案費，然而並非所有案子進入 FOS，企業即需支付個案費，在英國制度下，一個案子必須由客戶服務部門移交至初階裁判人處理，才成為需收費案件(Chargeable case)，並且個案費是於案件「解決時」才繳納。以 2009/2010 年度為例，所有企業皆能享有 3 件需收費案件免費之待遇，第 4 件起需收費案件，每件收費 500 英鎊。此外，不論公評人最後之決定為何，均不影響是否應向企業徵收個案

¹⁰⁴ 若每週平均可處理 5 案件，每位公評人一年可處理 5*52=260 案件，與英國每位初階裁判人每年 255 件之處理案件量相仿。

¹⁰⁵ 目前銀行公會爭議處理小組之總編制為 57 人。

費，此理論基礎在於，若僅就消費者確定「勝訴」之案件向企業徵收，則此個案費必定較現行個案費高(因需分攤 FOS 處理其他非勝訴案件產生之費用)，且會讓人懷疑 FOS 將傾向讓消費者「勝訴」，以確保其能收取個案費。就企業的觀點而言，個案費(例如：每件 500 英鎊)，皆很可能遠小於案件進入法庭程序所需支出的費用，更遑論案件曝光對企業商譽可能造成之傷害。

以 FOS 2007/2008 年經費來源觀之，五千五百萬英鎊之收入中，35% 為一般年費收入，65% 為個案費收入，支出則以員工及員工相關費用為主，佔總支出金額之 74%¹⁰⁶。FOS 一般年費之徵收以強制管轄年費為最主要收入來源。強制管轄年費徵收分為兩階段，第一階段將總徵收金額根據營業活動分至各產業區塊(industry blocks)，分攤依據為預期該區塊所需耗用之 FOS 人力資源。第二階段再由各產業區塊依據費率表(tariff rate)分攤至區塊內之企業，稅率表編制基礎為企業規模大小。個案費又可分為標準個案費(standard case fees)與特別個案費(special case fees)，每年皆須經過諮詢以決定個案費之金額¹⁰⁷，僅有少數情況下會徵收特別個案費，例如申訴人為小型企業，或企業已停止受 FSA 管制等情形。

根據 FOS 網站上之說明，初成立 FOS 時並未自政府獲得任何補助，直至 FSMA 通過之前，FOS 之營運係由 FSA 資助，至 FSMA 生效後 FOS 始有徵收年費之法源依據¹⁰⁸。此外，英國 FOS 目前徵收之來源中，較大比例為個案費收入，然根據 FOS 初期創立之報告顯示，初期營運年費與個案費之徵收比例應為 50:50 較為恰當，嗣機構營運上

¹⁰⁶ 見 FOS ， publications ， Corporate Plans and Budgets p.18 可於 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/plan-budget.htm> 下載取得。(最後造訪日：2009 年 5 月 8 日)

¹⁰⁷ FOS Handbook ， Fee5.5.2 說明，標準個案費每年皆須經過諮詢，其計算公式為(強制管轄之年度預算扣除一般年費可徵收金額)/ 需收費案件中 FOS 預期解決數量

¹⁰⁸ 見 FOS ， publications ， Annual Review 2002 p.44 ， 可於 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar02/ar-chair-statement.htm> 下載取得。(最後造訪日：2009 年 5 月 8 日)

軌道，處理爭議經驗較為豐富後再逐漸增加個案費相對於年費徵收之比例，如同上述，目前年費與個案費之徵收比例約為 35:65，而 FOS 甫批准之 2009/2010 年度預算中年費與個案費徵收比例為 21:79，此等數據可作為我國創設單一爭議解決機構時設計徵收費率之參考。

我國目前欲於中央成立單一爭議解決機制，初期成立之經費來源，參酌英國由 FSA 資助之情形，建議除接受捐助外，部分由金管會金融監理基金提撥、部分編列預算支應，惟應留意公股不宜超過 50%，使其免受立法院之監督。成立後之營運則向金融機構收取年費以及向金融機構及申訴人收取個案處理費。向金融機構徵收年費時仍應秉持：公平有效率、不太過複雜等基本原則，並建議金管會修正「行政院金融監督管理委員會監理年費檢查費計繳標準及規費收取辦法」，於每年向金融機構徵收規費時，一併收取之，再將屬爭議處理機構徵收部分撥至機構專款使用。惟仍宜區分各業別，蓋各業別可能產生之爭議案件量有差異，所需耗費之人力資源亦不相同，合理之徵收模式為估計各業別年度中發生爭議之數量，按比例分攤至各業別，再由各業別分攤至其下之金融機構，又由於各金融機構規模大小不同，應由機構董事會制訂合理之費率表並經主管機關核准以利分攤並維持公平原則。惟此等計算尚需仰賴許多估計數字，包含年度預算（例如：機構營運每年之人事費用、購置廠房設備購或租金）、各業別估計發生爭議案件數量等，此等估計於機構營運初期尤其困難，故除須經會計師或財務顧問等設計合理之徵收標準外，往後每年度亦應檢討並進行修正。基於使用者付費之原則，英國另外收取個案費之制度我國亦宜採納，惟如同本研究下節所述，建議申訴人負擔部份個案處理費，以避免道德危險並符合公平原則，而申訴人之案件處理費繳納義務，於進入處理機構第二階段（評議人評議階段）始發生，個案費收取標準請參下節「費用負擔」之說明。

第六節 爭議處理之費用負擔

如同上節所述，英國 FOS 費用負擔類型可分為年費及個案之案件處理費，兩者均由金融機構負擔，金融消費者則無庸繳納任何費用，但在顯無理由案件，消費者仍應繳納 FOS 處理該案之成本費用。

惟本研究認為，金融業者已捐助處理機構成立費用、又應繳納年費，案件處理費若仍歸金融業者負擔，而申訴人無庸負擔任何成本費用，實有不公平之處，且易引發道德危險。雖 Ombudsman 原意係在保障民眾¹⁰⁹，但避免濫訴之設計亦有必要。如新加坡 FIDReC 主旨雖在提供低廉快速之爭議解決機制，但亦採申訴民眾應於案件進入第二階段（裁決）時先繳納申訴費用新加坡幣 50 元、金融業者繳納新加坡幣 500 元（均不退還）之設計¹¹⁰。

本研究建議，參考上開法例，並兼顧照顧弱勢、公平原則、避免濫訴及使用者付費之原則，處理機構收費方式似應區分類型，亦即，若屬信用卡、傳統保險等不涉及投資之爭議，應給予申訴人救助，僅令其繳納象徵性之案件處理費，甚至於其無力繳納時，暫歸國庫負擔，如消費者債務清理條例第 6、7 條分別規定，申請人繳納費用額僅新台幣一千元，若申請人仍無力負擔，則由國庫暫為墊付。而爭議類型若屬證券或期貨等投資爭議，則因屬單純投資損益之糾紛，較無照顧弱勢之考量，應命申訴者依其申訴標的價額繳納案件處理費，其標準可參考仲裁機構組織與調解程序及費用規則第 25 條或民事訴訟法第 77 條之 1 以下之規定。此外，參考 FIDReC 之作法，宜規定申訴人之案件處理費繳納義務，於進入處理機構第二階段（公評人評議階段）始發生，申訴人在第一階段無庸繳納任何費用，以促進公眾利用處理機構之意願，並增加第一階段調處成立之機率。

此外，將來爭議處理機構董事會擬定評議費收取及分擔標準時，宜

¹⁰⁹ See International Ombudsman Institute, Concept and Organization, <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/About-the-I.O.I./Concept-and-Organization.php> (last visited at 2009/05/11)。

¹¹⁰ FIDReC, <http://www.fidrec.com.sg/website/caseFee.htm> (last visited at 2009/05/19)。

參酌英國 FOS 收費之設計，於申訴人之申訴被評議人認定係顯無理由之情形下，命申訴人負擔爭議處理機構處理其案件所生之成本¹¹¹，以防止申訴人因僅需負擔小額費用而產生濫訴之情形。

第七節 爭議處理機構之資料調閱權、保密義務

第一款 資料調閱權

依英國 FSMA 第 231 條規定，評議人為做成評議決定，得以書面命當事人於合理期間內依指定方式說明或提出文書。就當事人提出之文書，評議人得重製其全部或一部。其次，依英國 FSMA 第 232 條規定，當事人如無正當理由怠於依評議人之命說明或提出文書，評議人得聲請法院處以與「藐視法庭」相同之處分，即最重處分可為 60 日以下拘役及罰鍰¹¹²。

為瞭解案情，爭議處理機構應得命當事人說明或提出資料。惟若當事人無正當理由不為答復、答復不實或逾期提出資料或資料有虛偽或隱匿情事時，我國現行法律下可供參酌之制度設計如下：

參照銀行法第 129 條之 1 第 1 項第 4 款，銀行或其他關係人之負責人或職員於主管機關依第四十五條規定令銀行或其他關係人於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告時，逾期提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告，或提報不實、不全或未於規定期限內繳納查核費用者，處新臺幣 200 萬元以上 1,000 萬元以下罰鍰。由於爭議處理機構並非公權力機關，立法設計上可由爭議處理機構商請金管會協助處理及處分。惟法律效果上可以參照民事訴訟法第 345 條及第 349 條：「當事人無正當理由不從提出文書之命者，法院得審酌情形認他造關於該文書之主張或依該文書應證之事實為真實。第三人無正當理由不從提出文書之命者，法院

¹¹¹ 參 FSMA 第 230 條第 4 項之規定。

¹¹² §15(2)(b), Contempt of Court Act 1981.

得以裁定處新台幣 3 萬元以下罰鍰；於必要時，並得以裁定命為強制處分。」、「爭議處理機構得審酌情形認相對人關於該資料或依該資料應證之事實為真實。」除由爭議處理機構聲請法院予以罰鍰及強制處分外，並由爭議處理機構依自由心證就金融機構拒絕提出之資料認定事實。

第二款 保密義務

為尊重當事人之隱私或營業秘密，當事人就爭議過程所提出之申請或各種說明資料，原則上仍不宜公開或向第三人洩露。

此外，我國未來之金融消費爭議處理機構性質上屬財團法人，非公務機關，不受刑法第 132 條及公務員服務法第 13 條第 3 項公務員保密義務等規範，亦不受銀行法第 28 條、第 48 條銀行保密義務、銀行經營信託及證券業務人員保密義務等規範，但金融消費爭議處理機構及其受僱人因處理金融消費爭議事件所負保密義務不應低於金融從業人員。爭議處理機構對所接觸爭議案件之資料及評議過程，非依法令規定或爭議雙方之同意，均應保守秘密。如有違反，應比照銀行法第 129 條第 3 款及第 11 款規定，由爭議處理機構報請金管會處新台幣 200 萬元以上 1000 萬元以下罰鍰。

第八節 金融爭議事件調處、評議拘束力之研究

第一款 調處結果拘束力之合憲性分析

擬議中之金融消費者保護法草案(以下簡稱「本草案」)之調處程序，係申訴人與被申訴人間，經爭議處理機構調處，雙方同意讓步以達成協議之紛爭解決方式。因紛爭當事人係考量實體及程序利益後自願同意接受調處結果，而放棄向司法機關依訴訟程序請求救濟；如紛爭當事人不願意接受調處之內容，調處之結果即不拘束紛爭當事人，故強制調處之規定，原則上並未違反憲法第 16 條對於人民之訴

訟權保障。且依民事訴訟法第 403 條¹¹³之規定，關於訴訟標的金額在新台幣 50 萬元以下者，亦或是因該條列舉之各種法律關係訴訟者，亦必須經強制調解始得訴訟，因此，即使金融消費者保護法規定調處為強行程序，只要紛爭當事人有權拒絕接受調處結果，強制調處之規定應不致有違憲的疑慮。

調處若不成立，則調處程序失其效力，紛爭當事人可以繼續請求評議或起訴；若調處成立，則可仿鄉鎮市調解條例第 27 條第 2 項¹¹⁴之規定，使調處內容與確定判決有同一之效力，原則上調處雙方當事人均得以之為執行名義逕行請求法院強制執行。至於調處內容是否需要經法院核定始得生效，以及法院核定的標準為何，則容有思考的空間。有鑑於本草案調處的內容並不限於金錢給付，爭議處理機構之客服人員或公評人未必均具有法律背景，縱使具有法律背景，缺乏訴訟實務經驗之人員亦未必能確保調處之內容符合法律之規定，亦或是可以強制執行。故本研究建議可以參考鄉鎮市調解條例第 26 條¹¹⁵之規定，由爭議處理機構於調處成立之日起十日內，將調處書及卷證送請管轄之法院審核，除因調處內容抵觸法令、違背公共秩序或善良風俗或不能強制執行而未予核定者，原則上法院核定時並不就紛爭之實體事項再次進行審查。

第二款 評議決定拘束力之合憲性分析

1. 本草案之評議程序簡介

¹¹³ 民事訴訟法第 403 條第 1 項，「下列事件，除有第四百零六條第一項各款所定情形之一者外，於起訴前應經法院調解：…十一、其他因財產權發生爭執，其標的之金額或價額在新台幣五十萬元以下者」。

¹¹⁴ 鄉鎮市調解條例第 27 條第 2 項，「經法院核定之民事調解，與民事判決有同一之效力；經法院核定之刑事調解，以給付金錢或其他代替物或有價證券之一定數量為標的者，其調解書得為執行名義」。

¹¹⁵ 鄉鎮市調解條例第 26 條第 1 項，「鄉、鎮、市公所應於調解成立之日起十日內，將調解書及卷證送請移付或管轄之法院審核」；第 3 項，「法院因調解內容抵觸法令、違背公共秩序或善良風俗或不能強制執行而未予核定者，應將其理由通知鄉、鎮、市公所。法院移付調解者，並應續行訴訟程序」。

本草案之評議程序，參考英國 FSMA 規定，如申訴人申請評議，爭議處理機構依評議程序所為之決定，經申訴人於收受評議決定並於指定期日內以書面向爭議處理機構表示接受評議結果者，該評議決定即與民事判決有同一之效力¹¹⁶。惟評議結果之效力為單向性，即評議結果只能對金融機構不利，不得命申訴人對金融機構負擔任何義務或給付¹¹⁷；且無論評議之結果如何，僅有申訴人可聲請強制執行，金融機構並無對申訴人主張強制執行的權利¹¹⁸。如申訴人不接受評議結果，申訴人可以不接受，評議結果對紛爭當事人即不生拘束力，申訴人仍可向法院起訴主張其權利。

2. 評議結果是否應經法院核定

英國金融服務及市場法(FSMA)並未要求評議決定需經法院核定始得生效。惟基於與調處結果相同之理由，因評議決定之程序並非司法程序，評議決定原則上並不受紛爭當事人聲明之拘束，且評議決定亦可命金融機構為特定給付¹¹⁹，考量評議人未必均具有法律背景及訴訟、強制執行之經驗，為免評議決定之內容違反法律、公序良

¹¹⁶ See Article 228(5) of FSMA “If the complainant notifies the ombudsman that he accepts the determination, it is binding on the respondent and the complainant and final” .

¹¹⁷ See Article 230(3) “Costs rules may not provide for the making of an award against the complainant in respect of the respondent’s costs” .

¹¹⁸ See Article 229(10) of FSMA “If a complaint which has been dealt with under the scheme is determined in favour of the complainant, the determination may include – (a) an award against the respondent of such amount as the ombudsman considers fair compensation for loss or damage (of a kind falling within subsection (s)) suffered by the complainant (“a money award”); (b) a direction that the respondent take such steps in relation to the complainant as the ombudsman considers just and appropriate (whether or not a court could order those steps to be taken)” ; Article 229(10) “Only the complainant may bring proceedings for an injunction or proceedings for an order” .

¹¹⁹ See Article 229(2) “If a complaint which has been dealt with under the scheme is determined in favour of the complainant, the determination may include – (a) an award against the respondent of such amount as the ombudsman considers fair compensation for loss or damage (of a kind falling within subsection (3)) suffered by the complainant (“a money award”); (b) a direction that the respondent take such steps in relation to the complainant as the ombudsman considers just and appropriate (whether or not a court could order those steps to be taken)” .

俗或無法強制執行，本研究建議評議結果在送給當事人接受之前，還是先由管轄法院加以核定為宜，法院審查的內容，亦僅限於確保評議決定之內容合法可行，而不得就評議程序之事實及適用法律進行審查。

3. 金融機構不服評議結果可否救濟

金融機構如不服評議決定，是否及如何就評議決定加以救濟。英國 FSMA 並未規定救濟方式，原則上公評人之決定對金融機構而言即為確定的終局決定¹²⁰。本草案仿英國之制度，爭議處理機構評議決定對金融機構而言亦為確定之終局決定，金融機構不得就評議決定聲明不服。蓋評議決定係由爭議處理機構作成，並非憲法上之法官，評議程序之事實認定及法律適用准許以公平合理原則為之，紛爭當事人亦無於評議程序主張聽審、公正程序、公開審判及程序平等實質之訴訟權，其程序實較趨近於仲裁程序，而非司法程序。為確保評議程序之合法性，避免發生評議程序違法、評議涉及犯罪、評議事項已經裁判確定、評議決定未附理由、評議決定之內容違法、違反公序良俗或無法強制執行之情形發生，本草案將參考仲裁法第 40 條¹²¹之規定，許可金融機構在特定條件下提起撤銷評議決定之訴。惟因金融機構對於評議決定之實體判斷不得聲明不服，因此參照大法官會議第 591 號解釋¹²²之旨，金融機構依然不得以評議理由矛盾為由提起撤銷評議決定之訴。

4. 單方強制之評議程序是否有違憲之虞

¹²⁰ See Article 228(5) of FSMA.

¹²¹ 仲裁法第 40 條第 1 項，「有下列各款情形之一者，當事人得對於他方提起撤銷仲裁判斷之訴：…」；第 3 項，「第一項第四款違反仲裁協議及第五款至第九款情形，以足以影響判斷之結果為限」。

¹²² 大法官會議第 591 號解釋，「…仲裁法規定…雖未將仲裁判斷之理由矛盾列為得提起訴訟之事由，要屬立法機關考量仲裁之特性，參酌國際商務仲裁之通例，且為維護仲裁制度健全發展之必要所為之制度設計，尙未逾越立法機關自由形成之範圍，與憲法第十六條保障人民訴訟權之本旨並無抵觸」。

(1) 評議程序是否有限制或剝奪申訴人憲法上權利之虞

申訴人有權決定是否申請評議，且評議決定無論如何均不會命申訴人對金融機構負擔義務，故本草案之評議程序並無限制申訴人訴訟權行使之虞；評議決定對申訴人不利之唯一情形，只有當爭議處理機構認定申訴人於評議程序之行為係不當或不合理，亦或是申訴人的行為造成評議程序不合理的遲延時，爭議處理機構可依據其費用負擔規則要求申訴人支付進行評議程序之費用¹²³。惟評議機關對評議費用之絕對裁量權、申訴人支付評議費用之義務以及評議費用的決定可以強制執行等事項，在申訴人申請評議時即可事先告知，由申訴人考量後自行決定是否仍要申請評議。考量到評議費用的性質應視為使用評議程序之規費及成本而非對申訴人之不利益及處罰；以及讓評議費用可以強制執行，係為防止申訴人濫用爭議處理機構有限資源之手段，此一規定如有法律授權，應無剝奪人民訴訟權之問題。

(2) 評議程序是否有限制或剝奪金融機構憲法上權利之虞

惟就相對人金融機構部份，如評議決定單方面拘束相對人卻不拘束申訴人之規定，顯有就申訴人及金融機構為差別待遇之事實，似有違反憲法第 7 條平等權之疑慮；且爭議處理機構一旦做成決定，申訴人即得持評議決定對金融機構強制執行，且金融機構亦不得就紛爭事件尋求司法救濟，恐有違反憲法第 16 條訴訟權保障之虞。

a. 評議程序是否違反憲法第 7 條平等權保障

在憲法第 7 條平等權的部份，依大法官會議第 485 號解釋之旨，「憲

¹²³ See Article 230(4) “But they may provide for the making of an award against the complainant in favour of the scheme operator, for the purpose of providing a contribution to resources deployed in dealing with the complainant, if in the opinion of the ombudsman – (a) the complainant’s conduct was improper or unreasonable; or (b) the complainant was responsible for an unreasonable delay” .

法第 7 條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位的實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之差別待遇」，因此差別待遇是否違憲，仍應視其差別是否合理而定。本草案對於金融消費者及金融機構所為之差別待遇，並不涉及憲法第 7 條「男女、宗教、種族、階級、黨派」等高度嫌疑分類；但在涉及權利部份，因限制到金融機構依憲法第 16 條所明文享有之訴訟權，故在審查基準的選擇上，應採中度審查基準。

依大法官會議第 626 號解釋之理由書，中度審查之基準為視法律「所欲達成之目的是否屬重要公共利益，且所採取分類標準及差別待遇之手段與目的之達成是否具有實質之關係」。本草案之目的是為了調和金融消費者與金融機構間就專業、經濟能力以及規模上之實質不平等，提供弱勢的金融消費者合理有效之權利救濟手段，並整飭金融市場紀律，提高消費者對金融業務之信心，應屬重要公共利益；為達成此一立法目的，設置爭議處理機構並建立評議機制，使評議決定單方面拘束金融機構，提供金融消費者便捷、迅速且有效之權利救濟管道，平衡金融機構與金融消費者間實質之不平等，本研究認為此單向拘束金融機構之評議制度有助本草案目的之達成，手段與目的間具有實質關聯性，應屬合理之差別待遇，而與憲法第 7 條之規定無抵觸。

b. 評議程序是否違反憲法第 16 條訴訟權保障

若評議結果為申訴人接受，金融機構即無權拒絕且不得請求司法救濟；且如本節第二款之 3 段所述，評議程序並非司法程序，實質上亦不符憲法第 16 條正當法律程序之要求¹²⁴。本草案規定在未經司法審判的情形下，評議結果可以強制拘束金融機構，且禁止金融機構

¹²⁴ 大法官會議第 482 號解釋理由書，「所謂訴訟權，乃人民司法上之受益權，即人民於其權利受侵害時，依法享有向法院提起適時審判之請求權，且包含聽審、公正程序、公開審判請求權及程序上之平等權等」。

尋求司法救濟，顯有限制其憲法第 16 條訴訟權之情形。為維持本草案評議程序之合憲性，本草案於立法設計時，即需小心考量評議程序之公益目的及比例原則，以使本草案之評議程序能符合憲法第 23 條基本人權限制之範圍。

目前我國法有類似強制評議之規定者，有證券交易法第 166 條後段¹²⁵；及政府採購法第 85 條之一第 2 項後段¹²⁶之規定。惟因政府採購法第 85 條之一強制仲裁限制的對象為政府機關，鑑於政府並非憲法基本權主體，此一限制實際上並沒有違憲的問題。因此，為確保本草案評議程序的合憲性，本草案參考對象目前僅有證券交易法第 166 條。

證券交易法第 166 條就證券商與證交所及證券商間之爭議採強制仲裁，限制證券商及證交所向法院訴訟之理由，主要證券商與證交所間平時業務往來密切，因法官不太了解證券交易各種技術問題，避免當事人逕行起訴造成法官負擔，為求專業與迅速乃採強制仲裁制度限制證券商及證交所之訴訟權¹²⁷。考量本草案強制評議制度拘束之對象僅限於需經特許及高度監管之金融機構；金融業務高度專業性及技術性之特色，普通法院未必有能力快速且經濟地處理大量此類案件；評議事項僅限於一定金額內的金融消費爭議等情形；以及本草案評議設置程序之目的，既為平衡金融消費者與金融機構間地位實質之不平等，提供金融消費者就金融消費爭議事項迅速有效之

¹²⁵ 證券交易法第 166 條後段，「但證券商與證券商交易所或證券商互相間，不論當事人有無訂立仲裁契約，均應進行仲裁」。

¹²⁶ 政府採購法第 85 條之一第 2 項後段，「工程採購經採購申訴審議委員會提出調解建議或調解方案，因機關不同意致調解不成立者，廠商提付仲裁，機關不得拒絕」。

¹²⁷ 民國 95 年 4 月 27 日，法務部法律字第 0950015510 號函，說明二之(二)，「查證券交易法第 166 條第 1 項採行強制仲裁之理由，依當時證管會於立法院之說明，係因顧慮「法官不太瞭解證券交易各種技術問題」，如准許當事人逕行起訴，「反而會都法院許多負擔」(參照賴英照著，證券交易法逐條釋義 - 第 3 冊，第 510 頁)。綜上可知，證券交易法採行強制仲裁制度主要係基於「專業」與「迅速」二項之因素」。

救濟管道，而在特定條件及金額內限制金融機構的訴訟權。此一限制之目的實屬符合公益原則，採取之手段亦係為達本草案目的所採之必要手段，權衡維持金融紀律、確保金融消費者不會因冗長而昂貴的訴訟程序而放棄主張權利，強制評議結果對金融機構訴訟權之限制，本研究認為雖將來可能有憲法爭議，惟應尚屬相當且合理，而未有違反憲法訴訟權保障之情形。

惟若將來本草案完成立法並施行後，有金融機構就評議決定之強制力提起憲法爭訟，則評議決定之強制力是否有違反憲法第 7 條平等權及第 16 條訴訟權保障，仍應以大法官會議解釋之結論為準，本研究就本草案合憲性之初步分析僅供主管機關立法參考，自不待言。

第九節 團體訴訟裁判費用與擔保金減免；舉證責任免除、減輕；法院職權調查事實之必要性

第一款 團體訴訟裁判費用與擔保金減免

由於 FSMA 並無關於訴訟程序之規定，故如欲於本草案增訂團體訴訟與擔保金減免之相關規定，目前我國法可供參考之立法例，主要有消費者保護法(以下簡稱「消保法」)第 49、50 條的消費者團體訴訟，以及證券投資人及期貨交易投資人保護法(下稱「投保法」)第 28 條的投資人團體訴訟或仲裁之規定。

消保法之規定，符合一定資格之消費者保護團體，並經消費者保護官同意者，於同一事件致使眾多消費者受害時，得受讓 20 人以上消費者損害賠償請求權後，以自己名義提起訴訟；其訴訟標的價額超過新台幣 60 萬元部份並可免徵裁判費¹²⁸。而投保法則規定，依投保法所設立之保護機構(即投保中心)於章程所定範圍內，對於造成多數

¹²⁸ 消保法第 49 條第 1 項，「消費者保護團體…且合於下列要件之一，並經消費者保護官同意者，得以自己之名義，提起第五十條消費者損害賠償訴訟或第五十三條不作為訴訟…」；同法第 52 條，「消費者保護團體以自己名義提起第五十條訴訟，其標的價額超過新台幣六十萬元者，超過部份免徵裁判費」。

證券投資人或期貨交易投資人受損害之同一證券、期貨事件，得由 20 人以上授與訴訟或仲裁實施權後，以自己之名義起訴或提付仲裁；其訴訟標的金額或價額逾新台幣 1 億元部份免徵裁判費；提起團體訴訟聲請假扣押、假處分時，法院得為免供擔保之裁定¹²⁹。

參照消保法及投保法之相關規定，本草案如欲設計團體訴訟制度，似可規定就同一事件致使眾多金融消費者受害時，爭議處理機構似亦可以自己名義代為提起團體訴訟，並賦予裁判費或擔保減免之優惠。惟考慮到爭議處理機構同時亦具備金融消費爭議評議機構之地位，此一設計，恐有影響爭議處理機構中立性之虞。蓋在單一金融消費爭議事項損害多數金融消費者權益時，若爭議處理機構依法代部份金融消費者提起團體訴訟之同時，亦有部份金融消費者向爭議處理機構申請評議，爭議處理機構一方面需於團體訴訟中為有利於金融消費者之主張，同時又要以中立評議機構之地位決定金融機構與申訴人間之爭議，爭議處理機構之角色將難免受球員兼裁判之質疑，評議機構之中立及公正性顯難以維持。若爭議處理機構評議決定駁回申訴人之申訴後，申訴人拒絕評議決定而加入爭議處理機構之團體訴訟，爭議處理機構在訴訟上又必須為申訴人為有利之主張，其立場不啻自我矛盾，更將嚴重損害爭議處理機構之威信。故本研究並不建議讓爭議處理機構同時負擔提起團體訴訟之角色，如本草案採納團體訴訟制度，則應設計另一獨立之團體訴訟實施機構，亦或是開放消費者保護法第 49 條規定之優良消保團體，或符合特定資格之專業律師事務所，經主管機關個案核准後始可提起團體訴訟。

¹²⁹ 投保法第 28 條第 1 項前段，「保護機構為維護公益，於其章程所定目的範圍內，對於造成多弊證券投資人或期貨交易人受損害之同一證券、期貨事件，得由二十人以上證券投資人或期貨交易人授與訴訟或仲裁實施權後，以自己之名義，起訴或提付仲裁」；同法第 34 條，「保護機構依第二十八條規定提起訴訟，聲請假扣押、假處分時，應釋明請求及假扣押、假處分之原因。法院得就保護機構前項聲請，為免供擔保之裁定」；同法第 35 條前段，「保護機構依第二十八條規定提起訴訟或上訴，其訴訟標的金額或價額逾新台幣一億元部份，免繳裁判費」。

第二款 舉證責任免除、減輕之必要性

英國 FSMA 並無金融消費者主張權利時舉證責任、說明義務減輕等規定。而在我國法舉證責任、說明義務減輕最重要之規定，即為消保法第 7 條，企業經營者就其商品或服務所應負之無過失責任；消保法第 7 條之 1，企業經營者就其商品或服務無危險所負之中間責任；以及消保法第 8 條商品或服務經銷商所負之推定過失責任¹³⁰。此外，證券交易法第 20 條之 1 規定，有價證券發行人財務報告及財務業務文件虛偽或隱匿時，發行人之董事長及總經理除證明原告非善意者外，需負無過失責任賠償投資人之損害；發行人之特定職員簽名或蓋章於財務報告或財務業務文件者，則應負推定過失責任¹³¹。故在設計本草案舉證責任、說明義務減輕之規定時，上開條文可作為立法參考。

由於舉證責任減輕之規定，涉及到特定請求權基礎之構成要件，故於設計舉證責任免除或減輕之規定時，必須先選定特定的基礎請求權態樣，再變更其要件創設出獨特之新型特別請求權基礎。例如消保法第 7 到 8 條的無過失責任、推定過失與中間責任，其特定的基礎請求權態樣實際上是侵權行為損害賠償請求權，經過消保法改造取消歸責性之要件，或將因果關係及歸責性的舉證責任倒置後，成

¹³⁰ 消保法第 7 條第 1 項，「從事設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者，於提供商品流通進入市場，或提供服務時，應確保該商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性」；同法第 7 之 1 條第 1 項，「企業經營者主張其商品於流通進入市場，或其服務於提供時，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性者，就其主張之事實負舉證責任」；同法第 8 條第一項，「從事經銷之企業經營者，就商品或服務所生之損害，與設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者連帶負賠償責任。但其對於損害之防免已盡相當之注意，或縱加以相當之注意而仍不免發生損害者，不在此限」。

¹³¹ 證券交易法第 20 條之 1 第 1 項，「前條第二項之財務報告及財務業務文件或依第三十六條第一項公告申報之財務報告，其主要內容有虛偽或隱之情事，下列各款之人，對於發行人所發行有價證券之善意取得人、出賣人或持有人因而所受之損害，應負賠償責任：一、發行人及其負責人。二、發行人之職員，曾在財務報告或財務業務文件上簽名或蓋章者」；同條第 2 項，「前項各款之人，除發行人、發行人之董事長、總經理外，如能證明已盡相當注意，且有正當理由可合理確信其內容無虛偽或隱匿之情事者，免負賠償責任」。

為消保法特有的新型損害賠償請求權。證券交易法第 20 條之 1 財報不實的無過失及推定過失責任，其基礎請求權態樣亦為侵權行為損害賠償請求權，在發行人之董事長、總經理部份取消行為及歸責性等要件，只要有財報不實之結果即需賠償；於其他簽名職員的部份則將歸責性之舉證責任倒置，要求其證明本身無過失始得免除賠償責任。惟本草案自始之設計目的，係在創設金融消費者保護之「制度及程序」，而非分類並創設新型態之金融消費者保護請求權基礎，新增舉證責任、說明義務減輕之規定，似與本草案之立法初衷不符。

且本草案適用之範圍甚為廣泛，包含銀行、證券、期貨、保險等，且各不同金融領域實際上差異性極高且又各有不同之專業及技術，欲將各該領域金融消費爭議請求權各別類型化後設計新的請求權，此一工程浩大且難度甚高，恐非此次立法草案短期內即可得完成；而以單一之金融消費爭議請求權適用到所有金融消費爭議之方式，進行舉證責任免除或減輕之設計，又難免造成此一請求權在不同領域適用上彼此扞格及適用不當之情形。故本研究建議關於舉證責任免除或減輕之規定，應規定於各該金融領域之實體法規之內，而非統歸於本草案中制定。

第三款 法院職權調查事實

以修改實體法減輕或免除金融消費者訴訟上舉證責任之方式雖有困難；惟若金融消費爭議未進入或未能於本草案之調處、評議程議解決，而進入訴訟程序時，為貫徹平衡金融消費者與金融機構實質地位不平等，保護金融消費者之立法目的；且考量小額金融消費者提訴主張本身權利，亦有助於監督金融機構避免違反法令，有助於整飭金融服務市場紀律之公益性，或可考量在一定金額以下之金融消費爭議訴訟中，提高法院職權調查之色彩，以免金融消費者因舉證之人力、時間、費用耗費過高而放棄主張權利。如民事訴訟法第 436

條之 14¹³²，法院得不調查證據認定事實；同法第 575 條之 1，法院應職權調查事實¹³³；同法第 595 條，斟酌當事人未提事實¹³⁴等規定，均可做為本法立法之參考方向。

第十節 其他必要規定

第一款 評議金額之法定上限

FSMA 第 229 條第 5 項及第 6 項就公評人可判定之賠償金額上限作一原則性規定。FSA Handbook，爭議解決篇 3.7.4 條則具體規定，金融公評人所能判定之金錢賠償上限為英鎊十萬元¹³⁵，然而若公評人認為更高之賠償金額較為公平，可「建議」金融機構賠償大於十萬英鎊之部分。此一限額規定僅適用於強制管轄案件而不適用於自願管轄案件¹³⁶。

英國金融公評人可判定之十萬英鎊賠償金額上限，源自於尚未成立單一金融公評人制度時期幾個分立公評人機制所作之規定，於 2005 年度獨立評估人 (independent assessor) 報告中表示，此金額已多年未調整，因此希望 FOS 向 FSA 提議修改此金額上限之規定¹³⁷。金錢

¹³² 民事訴訟法第 436 條之 14，「有下列各款情形之一者，法院得不調查證據，而審酌一切情況，認定事實，為公平之裁判：一、經兩造同意者；二、調查證據所需時間、費用與當事人之請求顯不相當者」。

¹³³ 民事訴訟法第 575 條之 1，「第五百七十二條之一之事件，法院得斟酌當事人所未提出之事實，並應依職權調查證據」。

¹³⁴ 民事訴訟法第 595 條，「第五百八十九條及第五百九十二條之訴，法院得斟酌當事人所未提出之事實。前項事實，於裁判前應令當事人有辯論之機會」。

¹³⁵ 根據 FSA Handbook，爭議解決篇 3.7.5 之規定，計算金融公評人可判賠上限 100,000 英鎊時，不包括此判賠金額產生之利息、其他費用支出以及費用支出產生之利息。

¹³⁶ 強制管轄 (Compulsory jurisdiction) 案件規定於 FSMA 第 226 條，指受 FSA 管制之企業，原則上即屬 FOS 管轄範圍；自願管轄 (Voluntary jurisdiction) 規定於 FSMA 第 227 條，指原未受 FSA 管制，但自願加入 FOS 機制者，例如英國 Post Office、Paypal。

¹³⁷ 獨立評估人報告，2005 年，可於 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar05/ar05-assessor.htm> 取得。(最後造訪日：2009 年 5 月 11 日)

賠償上限，對於申訴人以及金融機構均有相當程度之影響，就金融消費者觀點而言，十萬英鎊為其將案件提交至 FOS 所能獲賠的最大限額，儘管公評人可能建議金融機構賠償大於十萬英鎊，但申訴人仍冒著金融機構拒絕超額賠償，最終僅獲得十萬元英鎊賠償之風險。因此，英國許多案例中，儘管金融消費者自公評人獲得了有利決定，最後仍拒絕接受該決定，因為一旦接受，十萬元英鎊便很可能成為其獲賠上限，在此考量下，金融消費者會選擇放棄 FOS 所作之決定，自行向金融機構洽談、談判，或者選擇將案件移交至法院，作為其最後救濟手段。就金融機構之觀點而言，如同本章第八節所述，若消費者接受公評人之決定，則此決定對金融機構產生拘束力，又如同下款所述，在英國制度下，金融公評人有權就消費者之財產外損害，如心理、名譽等判定金融機構賠償或補償，因此公評人可判定之金融機構賠償限額越高，對金融機構相對而言較為不利。

我國建置單一爭議處理機制，目的為解決小額而大量之金融爭議案件，制度設計上一方面欲避免金融消費者濫用此機制造成機構之負累，一方面又鼓勵金融消費者多加利用此程序解決其與金融機構間之爭議，因此，我國似可參酌英國制度，對公評人所作之判賠決定訂定上限。觀之我國民事訴訟法，對應經法院調解事件(第 403 條)、小額訴訟程序標的(第 436-8 條)、簡易訴訟程序標的 (第 427 條)、及得上訴第三審 (第 466 條)之情形均設有金額規定，故訂定賠償限額時宜以我國現行法規範下既有制度為標準，始有法律依據。

民事訴訟法中小額訴訟程序之標的，係指標的金額或價額在新台幣十萬元以下者，簡易訴訟程序係指標的金額或價額為新台幣五十萬元以下者，應經法院調解事件為標的金額或價額在新台幣五十萬元以下者。以國內目前連動債爭議為例，消費者平均投資金額動輒超過美金 20,000 元，倘以應經調解、小額、簡易訴訟程序標的價額作為公評人可判定金融機構賠償之上限，則可想見消費者將不欲利用此一機制解決金融消費爭議。民事訴訟法第 466 條第一項規定：對

於財產權訴訟之第二審判決，如因上訴所得受之利益，不逾新台幣一百萬元者，不得上訴；同條第三項並規定，司法院得因情勢需要，以命令減至新台幣五十萬元，或增至一百五十萬元¹³⁸。金融公評人作成之最終決定，影響雙方當事人間之私權關係，現行法下為合理分配有限之司法資源，以新台幣一百五十萬元作為得上訴第三審之限制，由此可知，對於此等影響人民權利義務較大之案件，公評人自不宜作成決定而應請當事人回歸訴訟程序解決。

第二款 得否請求非財產上之損害賠償

FSMA 第 229 條第 3 項規定金錢賠償可就財務上損失或任何其他損失作為考量，FSA Handbook，爭議解決篇 3.7.2 進一步規定，金融公評人於判斷公平、合理的賠償時，可考量下列事項：1. 財務上損失 (financial loss)，包括間接損失與預期損失 2. 承受之痛苦 (pain and suffering) 3. 名譽上損害 (damage to reputation) 4. 精神上困擾或不方便 (distress and inconvenience)¹³⁹。

金融公評人處理案件時，會將金融消費者因案件而生之困擾、痛苦、不方便等納入考量，儘管消費者並未就此提起請求，公評人仍可自行判斷並要求金融機構給予賠償。相較於法院，法院僅於少數情況下才會就一造對他方當事人造成之精神困擾、不方便等判定賠償，金融公評人對此之認定則寬鬆許多，一切判斷基準均為公評人認為「公平、合理」即足夠¹⁴⁰。

我國之金融消費爭端解決機構，是否應仿效英國制度，賦予金融公評人就非財產上損害判斷之權力值得評估。我國現行法下，已對侵

¹³⁸ 依民國 91 年 1 月 29 日院台廳民一字第 03075 號，民事訴訟法第四百六十六條第一項所定上訴第三審之利益額數，提高為新台幣一百五十萬元。

¹³⁹ FOS 2007/2008 年度報告中揭露，公評人判定金融機構對申訴人造成之精神上困擾及不方便，該賠償金額平均約為 150 至 500 英鎊。

¹⁴⁰ FOS ， Publications ， Technical notes ， 可於 http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/technical_notes/distress-and-inconvenience.htm#2 取得。(最後造訪日：98 年 5 月 12 日)

害其他人格及身分法益等非財產上損害賠償訂有完整規範，如有不法侵害他人名譽、信用、隱私等情事，受侵害者自得依法請求非財產上損害賠償¹⁴¹，實不宜擴張現行制度規範外之非財產上損害賠償，例如不便利等。此外，金融消費爭端解決機構固然為一以衡平概念為核心之機制，然公評人之素質、處理案件經驗等，均為此爭議處理機構能否普遍被金融消費者以及金融機構信賴之重要條件。再者，非財產上損害之判斷，非如同財產損害一般，能單純就事實判斷損害數額，因此需建立一套所有公評人均依循之判斷準則¹⁴²，而此一準則尚需仰賴經驗之累積。因此本所建議：初期公評人仍僅就金融消費者之財產上損害作為判斷金錢賠償之依據，至於非財產上損害則以法有明文規定者為限，而不創設新型態之非財產損賠，避免英國制度設計之美意淪為壓迫銀行與消費者進行和解之工具，當然在此情況下，公評人仍然可就金融機構對金融消費者造成之困擾、不便等要求改正(例如：更正消費者之徵信資料)或是要求金融機構發出道歉函等作為對金融消費者之補償¹⁴³。

第三款 年度報告與預算編列

FOS 每年度均編制年度報告，法源依據為 FSMA 附錄第 17 部分第 7 段，該項規定：FOS 以及首席金融公評人(Chief Ombudsman)每年至少須向 FSA 報告一次其工作履行之情形且 FOS 必須在其認為合適之方法下公告年度報告。

FSMA 附錄第 17 部分第 9 段規定，FOS 於每年會計年度開始前均應編製年度預算並經 FSA 核准。年度預算中並應就資源之分配，收入來源等作說明。

我國宜參酌英國制度，明定該爭議處理機關每年度開始前編製年度

¹⁴¹ 參我國民法第 18 條、民法第 195 條相關規定。

¹⁴² 同註 6。

¹⁴³ 我國民法對人格權受侵害之救濟，及損害賠償方法訂有明文，參民法第 18 條及第 213 條。

預算，並於會計年度結束後依據一般公認會計原則編製年度報告，並就機構該年度運作之情形、經費運用等事項向主管機關報告，以確認主管機關仍有相當之監理權限。

第五章 「金融消費爭議事件處理法」與現行法規之整合評估及

主管機關組織調整

第一節 建議金管會配合本法之組織調整

第一款 金管會之監理權限

「金融消費爭議事件處理法」生效後，所成立之財團法人金融消費爭議處理中心，為一獨立之法人機構。如同本研究第四章之分析，該中心之董事會依本法及捐助章程之規定執行其職務，惟此種組織型態受主管機關之監督程度較高，本法亦設計爭議處理機構每年應將年度運作之情形、經費運用等事項向主管機關報告，故金管會實際上係居於監理之角色，且為維持機構運作之獨立性及公正判斷，金管會不宜介入個別案件之審理，然而對於涉及新型態爭議且影響眾多消費者之金融消費爭議案件¹⁴⁴，依本法第九條之規定，金管會應給予爭議處理機構行政指導，協助提出一致性之解決方案供爭議處理機構執行，方能迅速有效解決爭議。

第二款 金管會與爭議處理機構權責劃分

金融消費爭議處理中心於立法完成後將成為國內解決金融消費爭議之單一窗口，目前金管會之銀行局仍設有消費者申訴管道，受理消費者向往來金融機構、銀行公會、消保團體申訴後仍未獲合理解決之案件；保險局亦有組別受理非理賠性申訴案件。於本法實施後，現存於金管會之各種申訴管道功能亦應作若干調整。

由於金管會之職權在於主管金融市場及金融服務業之發展、監督、管理及檢查業務，故對於金融相關法令之遵循事項係屬金管會之管

¹⁴⁴ 參酌英國對 Wider Implication 之規定，在爭議為新型態且影響(1)眾多消費者(2)眾多企業(3)涉及金融服務總署規則之解釋或金融服務總署與公平交易委員會指導方針之解釋(4)企業之經營慣例，由 FSA、FOS、與 OFT 相互合作訂定出解決方針。

轄權限，此點並不因爭議處理機構之成立而有所改變，至於金融消費者與金融機構間所生之金融消費爭議，金管會內部應建立制度於接獲該等案件時迅速移交至爭議處理機構處理，並配合推廣教育之實施，教育人民爭議處理機構之存在及其功能。反之，爭議處理機構若有接獲對於金融法令遵循之申訴案件，亦應於第一階段客戶服務部門人員篩選、案件受理與否之判斷時，即建議申訴人將案件移請金管會處理或協助該申訴人將案件移送至金管會¹⁴⁵。

第三款 建議於金管會本會下設置受理對爭議處理機構之申訴單位

英國制度下，申訴之金融消費者或被申訴之金融機構若有對於 FOS 處理案件過程有所不滿時，首先可以向其案件之經辦人員申訴，透過電話或書信之方式將其不滿意之處告知並請其改正，此時該經辦人員及其經理會儘快改正；若申訴人仍舊不滿意，可向服務審查經理 (Service review manager) 申訴，FOS 通常會於 20 日內給予申訴人書面回覆，包括給予申訴人合理之理由、或承諾該等情形不會再發生等；若至此階段申訴人仍舊不滿意，可再向獨立評鑑人 (Independent assessor) 申訴。FOS 之獨立評鑑人有其獨立職權範圍，目前有一人，由機構董事會所指派，每年並出具一份報告說明其對機構運作之觀察及建議¹⁴⁶。

我國爭議處理機構，若欲充分發揮其解決金融消費爭議之功能，此等自我檢討機制以了解金融消費者對機構處理案件之不滿與期待確實有必要。惟基於下述二點理由，初步建議由金管會於本會層級之單位受理對爭議處理機構服務之申訴案件：

¹⁴⁵ 此制度係為明確劃分各機構之職權範圍，以英國而言，凡涉及監督、管理金融機構法規遵循事項者，FOS 均不受理，並指出該等事項屬於 FSA (金融服務總署) 以及 OFT (公平交易委員會) 之職權範圍，參 http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/complaints_a7.html (最後造訪日：2009 年 6 月 4 日)。

¹⁴⁶ 見 FOS 網站，問與答部份，可於 http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/complaints_a12.html 取得 (最後造訪日：2009 年 6 月 4 日)。

一、金管會居於監督爭議處理機構之角色，倘由本會之單位受理對爭議處理機構服務之申訴，可使主管機關充分掌握機構實際運作狀況，並可藉此評估民眾對爭議處理機構解決金融消費爭議案件之信心程度，對於發揮其監理權有正面功效。

二、英國 FOS 為一高度自律之團體，其人員編制約有 900 人，而我國爭議處理機構人力配置如同第四章之分析，約 60-90 人，是否須仿效英國建立專責服務審察部門以及由董事會指派獨立評鑑人值得評估。主要考量點在於立法完成後，機構之運作初上軌道，倘由長期以來對金融監理具高度專業之金管會，於其現有人力編制下調配部份人員處理此類申訴，實為最有效率且具公信力之作法。

綜上所述，爭議處理機構成立後，無論係申訴之金融消費者或被申訴之金融機構對於爭議處理流程有所不滿時，可向金管會特定單位進行申訴。金管會可受理之申訴類型包括爭議處理機構對申訴人或被申訴人有不禮貌、不公平、未合理解釋案件、或造成當事人不必要之程序延宕等情形，而不就案件實質有無理由進行重新檢視。

第三節 立法完成後應配合修正或廢止之相關法規

第一款 各公會、投保中心、保發中心之調處、評議規則

本法立法完成後，勢必將與現行諸多法規有所競合，例如證券投資人及期貨交易人保護法第 22 條即有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，得向保護機構申請調處之規定。保發中心、銀行公會、信託業同業公會、期貨商公會等亦均有內部規則對其調處之功能做規範。

此外，金融機構與金融消費者間之交易契約，常有當事人就爭議處理方式已約定應交付仲裁、應送某同業公會調處或由特定法院為第

一審管轄法院之情形，原則上本法應予以尊重而不變更該等約款之效力，惟爭議發生後仍可能產生一方未依合約約定，而逕向爭議處理機構申請調處或評議之狀況，此時若他方未據仲裁、調處協議或法院管轄約款抗辯，爭議處理機構仍得受理該爭議之調處及評議。惟若他方已據仲裁、調處協議或法院管轄約款抗辯時，因該調處顯無成立之望，爭議處理機構應不受理調處該爭議；在評議階段時，基於私法自治原則，除其協議為定型化契約條款而有顯失公平等無效原因外，爭議處理機構不得作成有拘束力之評議決定。

若當事人間無合約約定或當事人依合約之約定，將案件提至各同業公會、投保中心或保發中心之調處、評議委員會，於財團法人金融消費爭議處理中心成立後，各該公會及機構之調處、評議功能應否繼續存在值得考慮。依「金融消費爭議事件處理法」所成立之爭議處理機構，係為提供金融消費者單一申訴管道以及單一之案件處理流程，故基於下述考量，建議將目前各該公會、投保中心以及保發中心之調處、評議功能加以整併，使新成立之爭議處理機構成為單一專責金融消費爭議處理機制。

- 一、 本草案之立法目的係將金融消費爭議之處理程序單一化，故現行分散於各法規之金融消費者申訴處理機制，確實有加以整合之必要，俾落實保障消費者權益。
- 二、 各公會及機構之功能，實際上仍得繼續存在，例如辦理理賠、提起團體訴訟等，僅將其受理案件調處、評議之功能整併至新成立之爭議處理機構，使金融消費爭議處理流程單一化。
- 三、 雖各公會、投保中心及保發中心得受理案件之範圍、對申請人資格之規定等與爭議處理機構不盡相同，惟新成立之爭議處理機構對於得評議之範圍較目前銀行公會得受理評議之案件更廣，故應不生對金融消費者保障不週之問題。此外，若目前尚有案件於各該機構進行審理中，可訂定落日條款使其有充分時

間將案件處理完畢，或可考慮採委外處理之方式，將案件移交至爭議處理機構續行處理。

因此，現行各公會、投保中心及保發中心據以成立調處及評議委員會之相關法規均應予以修正或廢止。例如：證券投資人及期貨交易人保護法第 22 條、財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心業務規則第三章、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、財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心調處委員會委員遴選及運作原則、保發中心之保險申訴調處作業細則、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、信託公會之業務紛爭調處辦法、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等，均應配合本法廢止或修正。至於目前業界慣用之仲裁、管轄法院或提付公會等之定型化契約條款，因應本法之立法完成亦應作若干修正。

第二款 消費者保護法

我國現行消費者爭議主要之法律規範見於消費者保護法（以下簡稱「消保法」），惟消保法所稱之消費，係指不再用於生產情形下之「最終消費」，民眾基於特定金錢指定信託關係向銀行申購連動債金融商品¹⁴⁷，或與證券投資顧問事業簽訂委任契約，以取得證券投資有關事項之研究分析意見或推介建議¹⁴⁸，均非消費者保護法第 2 條第 2 款所稱之「消費者」，不得依消費者保護法申訴或申請調解。再者，消保法為實體規範而本法為一程序法，且國外立法例亦均認為消保法適用之範圍不包括金融服務業，兩者係不同法域範疇，因此本法並未與現行消保法有所衝突。

第三款 鄉鎮市調解條例

¹⁴⁷ 行政院消費者保護委員會 2008 年 9 月 4 日消保法字第 09700076831 號函。

¹⁴⁸ 行政院消費者保護委員會 2004 年 10 月 13 日消保法字第 0930003053 號函。

鄉鎮市調解委員會依鄉鎮市調解條例，得辦理民事事件之調解，故可能產生與本法競合之情形。惟就金融消費爭議案件，本法第二條規定：金融消費者與金融機構間就金融消費爭議事件之處理，優先適用本法之規定。雖有此一規定，但金融消費者仍可能將其案件提鄉鎮市調解委員會，惟本法係提供金融消費者另一申訴管道，爭議處理機構並有金融專業之人員辦理金融爭議案件之調解與評議，倘機構運行上軌道，並輔以適當之宣導教育，透過市場機制運作將使金融消費者主動選擇爭議處理機構，故建議暫不修改鄉鎮市調解條例，而可於本法將來訂定施行細則時，明定鄉鎮市調解委員會於接獲金融消費爭議案件後，將案件轉送至爭議處理機構處理。

此外，如同本研究第三章第二節之分析，建議不採納英國設立專責機構處理金融機構倒閉時之賠付，因此，中央存款保險公司對存款人存款之保障功能、投保中心之保護基金、以及保險安定基金，由於其性質係處理金融機構無償債能力時對各金融消費者之保護，與立法通過後成立之爭議處理機構，主要係處理與尚在營運中之金融機構間爭議功能上有所區別，因此授權成立各保護基金之相關法規，無須作修改，併此敘明。

第六章 金融消費爭議事件處理法草案

第一節 立法總說明

金融消費爭議事件處理法草案總說明

金融機構所提供之金融商品及服務之型態日趨複雜專業，所衍生之爭議案件日益增加。因我國尚未就金融消費處理機制未為一致規範，致對金融消費者之保障有所差異。若依現行司法審判制度審理此等爭議，往往曠日費時，難符社會期待，且金融消費者與金融機構在財力、資訊及專業面實質不對等，實有提供金融消費者一更專業有效處理相關爭議機制之必要。另我國目前解決金融消費爭議之機構及其程序散見各法規，常須由主管機關以行政指導等方式權宜劃歸由某機構處理，此種作法亦非長久之計。故為公平、合理、有效處理金融消費爭議事件，爰參照英國金融公評人（Financial Ombudsman Service Ltd.）及新加坡金融業調解中心（Financial Industry Disputes Resolution Centre Ltd.）之制度，設置獨立公正並具專業之單一機構，訂定先調處後評議之二階段處理程序，以處理多樣化性之金融消費爭議，俾增進金融消費者對市場之信心，並促進金融產業之健全發展，而擬具「金融消費爭議事件處理法」草案，共分七章，計五十四條，其要點如次：

一、第一章總則：

- （一） 本法所稱金融消費爭議及適用本法之事項（草案第二條及第四條）。
- （二） 調處人及評議人之職權調查、請求協助事項及相關人員之保密原則（草案第五條及第六條、第十八條及第二十九條）
- （三） 調處人及評議人處理案件應秉持之立場及作成調處書或評議決定之標準（草案第七條）。
- （四） 依本法申訴調處或評議者，其請求權時效不中斷及重新起算事項（草案第八條）。
- （五） 重大案件之特別處理程序（草案第九條）。

二、第二章金融消費爭議事件之調處：

- (一) 本法採任意申訴調處、申訴調處前應先向金融機構申訴之制度及一事不再理原則（草案第十條）。
- (二) 調處程序不收費原則（草案第十一條）。
- (三) 調處程序之進行及有效調處之事項（草案第十二條至第十七條、第十九條）。
- (四) 調處方案之提出及成立之要件、經法院認可之程序（草案第二十條至第二十三條）。
- (五) 經法院認可調處方案之效力、及其有無效或得撤銷原因時之救濟（草案第二十四條）。
- (六) 調處不成立證明書之發給（草案第二十五條）。

三、第三章金融消費爭議之評議：

- (一) 調處不成立時，金融消費者提起評議之程序（草案第二十六條）。
- (二) 評議為書面審理及其程序（草案第二十七條、第二十九條及第三十一條）。
- (三) 評議費收費之授權（草案第二十八條）。
- (四) 評議決定作成之標準與判處金額之上限（草案第三十條）。
- (五) 評議決定送法院核可後之單方拘束性、金融消費者之選擇權（草案第三十二條）。
- (六) 提起撤銷評議決定之訴之程序（草案第三十三條）。

四、第四章金融消費爭議處理機構：

- (一) 爭議處理機構之組織型態，捐助章程應載事項、捐助比例及收費事項（草案第三十四條至第三十五條）。
- (二) 爭議處理機構之董事會相關事項（草案第三十六條至第四十條）。
- (三) 評議人及調處人選任標準及方式（草案第四十一條至第四十二條）。

五、第五章金融消費爭議處理機構之監理：

- (一) 爭議處理機構之年度報告、財報簽證及獨立評鑑制度（草案

第四十三條至第四十四條)。

(二) 主管機關之查核權 (草案第四十五條)。

六、第六章罰則：

(一) 違反本法規定之罰則 (草案第四十六條至第五十條)。

(二) 爭議處理機構及其人員之法定豁免權 (草案第五十一條)。

七、第七章附則：

(一) 推廣教育事項 (草案第五十二條)。

(二) 施行細則及施行日期之授權 (草案第五十三條至第五十四條)。

第二節 各條條文暨立法理由

金融消費爭議事件處理法草案

精簡版：刪除第 13、14、15、16、17、18、19、38、39、40、41、42、43、44、45 條 (惟仍應於施行細則訂定之)。至於其他條文，多涉及人民權利義務、法院程序或特色等重要事項，不宜於施行細則或授權以命令定之。

條文	說明
第一章 總則	章名。
第一條 為公平、合理、有效處理金融消費爭議事件，以增進金融消費者對市場之信心，並促進金融產業之健全發展，特制定本法。	一、金融商品型態日趨複雜，因而所生爭議案件日益增加，因金融消費處理機制未為一致規範，致對金融消費者之保障有所差異，若依現行司法審判制度審理爭議，往往曠日費時，難符社會期待。況各爭議處理之機構有重疊管轄權或無人管轄之問題。英國西元 2000 年金融服務及市場法 (下稱「FSMA」) 為有效、公平及合理解決金融消費爭議，以增進民眾對金融市場之信心，因而將過去分設之爭議處理公評人 (ombudsman) 予以集中，設

	<p>立專責機構 Financial Ombudsman Service Ltd. (下稱「FOS」), 以處理多態樣之金融消費爭議。FOS 自 2001 年實施至今成效良好, 陸續有新加坡、愛爾蘭、澳洲、南非等國設立此種單一處理機制。本法即參酌英國 FOS、新加坡 Financial Industry Disputes Resolution Centre Ltd. (下稱「FIDReC」) 等之立法例, 明定本法之立法目的為公平、合理、有效處理金融消費爭議事件, 以增進金融消費者對市場之信心, 並促進金融產業之健全發展。</p> <p>二、我國目前解決金融消費爭議之機構及其管轄散見各法規, 亦有重疊管轄或無人管轄之問題, 而常須由主管機關以行政指導等方式權宜歸由某機構處理, 此種作法實應予改善。爰參照上述外國立法例, 明定本法之立法目的, 在於使金融消費者發生金融消費爭議時, 得依本法所定程序, 由獨立公正並具專業之單一機構, 處理多樣化性之金融消費爭議, 以增進金融消費者對市場之信心, 並促進金融產業之健全發展。</p>
<p>第二條 金融消費者與金融機構間就金融消費爭議事件之處理, 優先適用本法之規定。本法未規定者, 準用民事訴訟法之規定。</p> <p>(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, 依其他法律之規定, 不適用本法。)</p>	<p>一、明定金融消費爭議事件之處理, 本法與其他法律間之適用順序, 即金融消費爭議事件處理應優先適用本法, 而本法係屬於爭議處理之程序法, 故有關程序法不足之處, 準用處理民事爭議之民事訴訟法, 爰為第一項之規定。</p> <p>二、(於證券或期貨交易市場所生之爭議, 因已有證券交易人及期貨投資人保護法(下稱「投保法」)所設之調處及相關制度予以規範, 故應為本法之特別規定, 而不適用本</p>

<p>第三條 本法之主管機關為行政院金融監督管理委員會。</p>	<p>法，爰設第二項。)</p> <p>由於本法在處理金融機構所提供之商品或服務產生之爭議，故由金融機構之主管機關即行政院金融監督管理委員會為本法之主管機關。</p>
<p>第四條 本法所用名詞定義如下：</p> <p>一、金融機構：指從事銀行業、信託投資公司業、農業金融機構業、票券金融業、郵政儲金匯兌業、證券業、期貨業、保險業、信託業、信用卡業、典當業及其他經主管機關指定之事業。</p> <p>二、金融消費者：指五年內未從事營業活動或從事營業額平均每月新台幣二十萬元以下之小規模營業活動之自然人或法人。前段所定數額，主管機關得因情勢需要，以命令增減之。</p> <p>三、金融消費爭議：指金融消費者與金融機構間因商品或服務所生之爭議。(惟不包括證券投資人及期貨交易人保護法第二十二條所指之爭議)。</p> <p>四、爭議處理機構：指專為處理金融消費爭議案件，依本法第四章所設之財團法人。</p> <p>五、申訴人：就金融消費爭議事件向爭議處理機構申訴調處或評議之金融消費者。</p> <p>六、被申訴人：與申訴人發生金融消費爭議而被申訴調處或評議之金融機構。</p>	<p>一、因本法之目的係在設置單一機構，以解決多態樣之金融消費爭議，故本法所指金融機構之範圍，原則上應涵括現行所有從事金融相關業務之機構，包括金融機構合併法第四條所稱之金融機構、農業金融法第二條所稱之農業金融機構及辦理郵政儲金匯兌業務之中華郵政股份有限公司等。另為因應金融業務之日新月異及業務之複雜專業化，並授權主管機關得指定新增適用本法之事業，爰設第一款。</p> <p>二、為符合費用相當性原理及程序經濟原則，參考英國 FOS 立法例，將年營業額一百萬英鎊以下之小規模營業均有申請調處及評議之資格，定義「金融消費者」，除自然人外，包含從事小規模營業活動之企業。並參考統一發票使用辦法第四條第一款，及財政部 75/07/12 台財稅第 7526254 號函訂定營業人使用統一發票銷售額標準為平均每月二十萬元，故規定其事業每月營業額平均在二十萬元以下。此與消費者保護法第二條第一款定義之「消費者」不同，附此敘明。又本款所定數額，其金額如何始屬適當，應視我國經濟、國民所得成長及物價波動情形而定，為免輕重失衡，宜授權主管機關得因應整體經濟及社會需求等情勢，以命令增減該金額。爰參照消費者債務清理條例第二條，設第二款規定。</p>

	<p>三、為使金融消費者與金融機構間之多數爭議均能依本法有效解決，故有將金融消費爭議定義適度擴大之必要，爰參考消費者保護法第二條第三款之規定，凡因金融機構之商品或服務所生之金融消費爭議，如廣告、促銷或要約過程之爭議，理賠性或非理賠性之保險爭議，均得適用本法申訴，爰定第三款。（惟關於證券及期貨爭議之處理已於投保法詳予規定，故明文排除本法之適用）。</p>
<p>第五條 爭議處理機構為評議金融消費爭議之必要，得以書面令金融機構或金融消費者於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告。金融機構或金融消費者無正當理由不從爭議處理機構提出文書之書面通知者，爭議處理機構得審酌情形認他造關於該文書之主張或依該文書應證之事實為真實。</p> <p>爭議處理機構得請求有關機關或人員協助調查證據。</p> <p>前項調查證據行為，非法院不得為之者，得請求法院為之。</p> <p>受請求之法院，關於調查證據，有受訴法院之權。</p>	<p>因爭議處理機構評議人必須審酌案件一切情狀後始能為公平合理之處理，故應賦予其令金融機構或金融消費者於限期內據實提報財務報告、財產目錄或其他有關資料及報告之權，並明定無正當理由不配合提報之結果，即就應提報而未提報之一造而言，評議人得逕認他造關於該文書之主張或依該文書應證之事實為真實。且爭議處理機構必要時亦得請求有關機關或人員協助調查證據，或請求法院代為調查，以求正確了解案件之一切情狀。爰參照 FSMA 第二百三十一條、投保法第十七條及公害糾紛處理法第二十四條之規定，為本條之規定。</p>
<p>第六條 當事人就他方當事人於爭議過程所提出之申請或各種說明資料，非依法令規定或該他方當事人之同意，不得公開或向第三人洩露。</p> <p>依法參加調處或評議之人、爭議處理機構及其人員對所接觸金融消費爭議案件之資料及評議過程，除有法令之規定或爭議雙方之同意外，均應保守秘密。</p>	<p>為保障個人資料及金融隱私，爭議處理機構及其人員、當事人及依法參加調處或評議之人，均應對所接觸之資料負保密義務，爰參照銀行法第四十八條、中華民國銀行公會消費爭議案件評議委員會組織及評議程序規則（下稱「評議規則」）第十四條、FIDReC 業務規則第三十二條之規定，為本條之規定。</p>
<p>第七條 爭議處理機構受理申訴後，應斟酌案件一切事實證據及爭議處理機構之處理前例，依公平合理原則進行調</p>	<p>一、依 FSMA 第二百二十八條，FOS 處理人員應斟酌案件一切情狀後作成公平合理（fair and reasonable</p>

<p>處及評議。</p> <p>爭議處理機構應秉持獨立之立場處理申訴案件，必要時得請求主管機關協助。</p>	<p>in all the circumstances of the case) 之決定。FOS 之章程亦有同樣約款 (Article 23 (b) of the Article of Association of FOS)。因實務上，金融消費爭議之態樣多樣，並非現行法令或司法判解所能涵括處理，且金融消費者在專業、資訊及財力面均難與金融機構處於平等地位。故賦予爭議處理機構得依公平合理原則，以補充法令及司法判解之不足，並緩和申訴人所負之舉證責任，在斟酌案件一切事實證據後，進行調處或作成判斷，較切實際，且較能保護金融消費者。</p> <p>二、公平合理原則在英國實務運作上，將法律、命令、判決先例、產業界習慣均考量在內，公評人會思考在相同情形下，法院會作如何之判斷，當沒有案例或僅有少數案例可循時，會適用業界發展出的慣例。我國爭議處理機構制度設計上若能引進英國公平合理原則，於新型態金融消費爭議發生而無法律依據時，得將公平合理原則引為法理之一種，爰參照上開立法例，訂定第一項。</p> <p>三、獨立性之要求乃公正處理之前提。另爭議處理機構為財團法人，並無行使公權力之資格，於個案中有時或須主管機關發動行政權，以協助資料取得、法令之正當解釋、行政指導之具體內容、或政府政策之說明等，主管機關應予協助。故此應均有明定於本法之必要，爰訂定第二項。</p>
<p>第八條 金融消費者依其申訴內容所得主張之請求權，其時效因依本法申訴調處及評議而中斷。調處或評議程序終結時，其時效重行起算。</p>	<p>金融消費者對金融機構所得主張之請求權，其時效因依本法申訴調處及評議而中斷，惟若調處不成立或拒絕接受評議決定時，依現行法，可能被解釋為時</p>

	<p>效不中斷，而造成請求權因罹於時效而消滅之風險，故為避免時效風險造成金融消費者不採取本法程序而逕行起訴，特明文規定，不論調處或評議程序之終結原因為何，金融消費者之請求權時效均重行起算，使金融消費者可安心利用本法進行調處或評議。</p>
<p>第九條 牽涉金融消費者人數或金融機構數量眾多，或涉及重大法律爭議之金融消費爭議案件，爭議處理機構董事會得決議停止處理三個月，且必要時得延長之，但延長以一次為限。</p> <p>於前項停止處理期間內，爭議處理機構應洽請主管機關制定爭議處理原則或向法律有權解釋機關聲請解釋。</p>	<p>一、爭議處理機構之任務僅在處理金融消費爭議案件，惟若遇有案件性質屬牽涉人數眾多、或重大法律爭議時，亦宜參考英國對重大案件（wider implication issue）由主管機關先制定相關處理原則後，再交由 FOS 處理個案。</p> <p>二、為免處理結果有不一致，爰規定爭議處理機構董事會對此等案件得決議停止處理三個月，且必要時得延長之，但延長以一次為限，於期間內應洽請主管機關制定爭議處理原則或向法律有權解釋機關聲請解釋，再據以處理相類案件，以兼顧有效及一致性之原則。</p>
<p>第二章 金融消費爭議事件之調處</p>	<p>章名。</p>
<p>第十條 金融消費者於向爭議處理機構申訴金融消費爭議前，應先向與該爭議有關之金融機構提出申訴。</p> <p>金融消費者於向金融機構提出申訴後一個月內仍無法解決時，得以調處申訴書、言詞或其他足資證明其有申訴調處意思之方式，向爭議處理機構申訴調處。</p> <p>除申訴人提出調處申訴書外，爭議處理機構於收受前項申訴時，應製作調處申訴紀錄。</p> <p>調處申訴書及調處申訴紀錄應依被申訴人之人數製作繕本，由爭議處理機構送達被申訴人。</p> <p>調處申訴書及調處申訴紀錄內應載明申訴人及其代理人、被申訴人、申</p>	<p>一、金融商品或服務所生之紛爭涉及金融、法學等專業知識，且有高度之技術性。鑑於紛爭發生時，金融機構與金融消費者間具有經濟、規模及專業上之不對等性。故本法明訂爭議處理機構應提供任意性之調處程序，提供金融消費者除了訴訟外更為迅速、有效之紛爭處理方式。</p> <p>二、惟就個別金融消費爭議而言，如能由涉及之金融機構與金融消費者自行協議解決，自然較調處程序更為有效便利，本法爰規定金融消費者申訴調處前應先向金融機構申訴。惟為避免金融消費者之權利遭過度延宕，參考英國規定金融機構</p>

<p>訴人之請求、申訴事實、理由及爭議情形。申訴人如有相關證據，得於調處程序終結前提出。</p> <p>本條所定之申訴事件，申訴人已經起訴、聲請調解、提起仲裁或依本法申訴調處或評議者，不得再申訴調處。</p>	<p>應於接受金融消費者申訴後八週內回覆之制度，爰規定向金融機構申訴如未能於一個月內解決時，即應許金融消費者向爭議處理機構申訴調處。爰於第一項規定向金融機構申訴為申訴調處之先行條件。</p> <p>三、第三項至第五項規定調處申訴書及調處申訴及其格式。參照英國金融服務總署（Financial Services Authority，下稱「FSA」）手冊（Handbook）爭議解決篇第 1.3.2 條規定，應以任何合理方式接受申訴，本法爰許可金融消費者以言詞提出並由爭議處理機構做成調解申訴紀錄之方式提出調處申訴。</p> <p>四、另本法之調處為選擇性之紛爭解決手段，為免金融消費者就同一事件已經起訴、聲請調解、提起仲裁或依本法申訴調處或評議，造成爭議處理機關之資源浪費及結果歧異，爰於第六項規定同一事件已經起訴、聲請調解、提起仲裁或依本法申訴調處或評議者，不得再申訴調處。</p>
<p>第十一條 爭議處理機構不得向申訴調處之金融消費者徵收任何費用，或以任何名義收受報酬。除另有規定外，調處書亦不得記載金融消費者應向爭議處理機構或被申訴人支付進行調處程序之任何費用。</p>	<p>調處為雙方合意之紛爭解決手段，法律上應屬調解，基於便利及保護金融消費者，及調處成立有助於節省訴訟資源等考量，爰參酌鄉鎮市調解條例第二十三條規定，不徵收任何費用。</p>
<p>第十二條 申訴人申訴調處不符本法第十條或有下列各款情形之一之瑕疵者，如無法補正，爭議處理機構應決定不受理。如瑕疵可補正，爭議處理機構應命申訴人於合理期限內補正；申訴人未於限期內補正，爭議處理機構應駁回其申訴，並以書面通知申訴人及被申訴人：</p> <p>一、就申訴調處事件，顯不具備適格當</p>	<p>一、申訴調處不符本法調處要件者，爭議處理機構對申訴事件即無權依本法進行調處，爰參考評議規則第六條，規定如瑕疵無法或未為補正時，爭議處理機構得駁回調處之申訴。至於本法第三十條所定評議決定得判處被申訴人賠付之上限金額，並非決定案件是否受理之理由。且調處性質既係</p>

<p>事人地位者。</p> <p>二、曾經法定機關調處或調解成立或法院判決已確定者。</p> <p>三、申訴調處事件之內容僅屬投資結果之表現、商品或服務之訂價政策者。</p> <p>四、就申訴調處事件業已書面約定應經仲裁、由其他機構調處或應直接由特定法院審理，且被申訴人於接獲調處申訴書或調處申訴紀錄後，援用此等約定者。</p>	<p>當事人合意達成和解，則其應無該上限金額之適用，故當事人達成賠付金額超過該上限金額之調處條件，並非不可能，均併此敘明。</p> <p>二、第四款係在規定，若當事人前已就申訴調處事件以書面約定應經仲裁、由其他機構調處或應直接由特定法院審理，且被申訴人於接獲調處申訴書或調處申訴紀錄後，援用此等約定者，則爭議處理機構應不受理該申訴，並應請申訴人依約定向該管機構提出救濟，以示對當事人預先約定爭議處理機制條款之尊重。至若被申訴人不予援用者，爭議處理機構仍應受理申訴，不待多言。亦即，本法僅係金融消費爭議之優先處理機構，但目前現有之其他爭議處理機制並非當然消滅。惟俟本法實施順暢後，其他爭議處理制宜儘速由立法者予以整併，以實現爭議處理機制單一化之目標，併此敘明。</p>
<p>第十三條 申訴人及被申訴人均得委任代理人處理申訴調處事件。但申訴調處之撤回或對調處方案之同意，非受書面特別授權，不得為之。</p> <p>委任調處代理人，應於最初為調處行為時，提出委任書或授權書。代理權授與之撤回，經通知爭議處理機構及他方後，始對爭議處理機構及他方生效。</p>	<p>一、為使金融消費者能有能力在調處程序中與金融機構立於較平等之地位，應准許調處當事人委任代理人。惟申訴調處之撤回或對調處方案之同意，直接影響金融消費者之權利，爰於第一項規定申訴調處之撤回或對調處方案之同意，非受書面特別授權，不得為之。</p> <p>二、第二項則規定委任及撤回調處代理之生效及方式。</p>
<p>第十四條 爭議處理機構於受理申訴案件後，應指派調處人負責調處。</p> <p>調處人對於調處事項涉及本身、配偶、直系血親或同居家屬之利益、曾服務於被申訴之金融機構、或有其他足認</p>	<p>一、調處人如對於調處事項涉及本身或其特定親屬之利益，或曾服務於被申訴之金融機構、或有其他足認執行職務有偏頗之虞時，為維持調處程序之公正性及公信力，爰規定</p>

<p>其執行職務有偏頗之虞時，應予迴避，當事人亦得向爭議處理機構申請迴避。</p> <p>前項情形，如調處人及調處當事人對於應否迴避有爭議時，應由爭議處理機構董事會於每月召開之董事會以決議決定調處人是否應予迴避，並將決議結果以書面通知當事人。</p> <p>爭議處理機構應於決議調處人迴避後五日內，指定另一調處人處理調處。</p>	<p>調處人應行迴避。</p> <p>二、如對迴避與否有爭議，則由爭議處理機構董事會決議調處人是否應予迴避。至於分案及指定調解人之程序，則當在施行細則中予以規定，併此敘明。</p>
<p>第十五條 調處人於必要時，得指定調處期日及調處之方式、處所，並於期日前十日通知申訴人、被申訴人及其代理人依指定之方式、處所進行調處。</p> <p>前項調處期日，自爭議處理機構受理調處申訴之日起，不得逾三十日。但經當事人合意延期者，得延長三十日。</p>	<p>因調處為評議之先程序，為免金融消費者之主張或權利遭受不合理延宕，爰於本條明定指定調處期日之通知及時限。</p>
<p>第十六條 爭議處理機構得視金融消費爭議之標的金額及爭議性質決定是否使當事人到指定處所進行調處，或逕行就當事人所提之文書及證據，依本法第二十條提出調解方案。如當事人同意以電話會議或遠端視訊之方式進行者，應以電話會議或遠端視訊之方式進行。惟調處人認為有親自查看證據或請當事人到場之必要性者，不在此限。</p>	<p>為節省調處之勞費，並考量爭議處理機構申訴窗口僅有一處，及為免金融消費者需舟車勞頓赴爭議處理機構進行調處，爰於本條規定爭議處理機構可依文書及證據進行調處及提出調處方案，並視情況決定是否使當事人到指定處所進行調處；如當事人同意並得以電話會議或遠端視訊之方式進行調處。惟為使調處易於成立，如調處人認為有親自查看證據或使當事人當面進行協商之必要者，調處人仍得指定調處期日命當事人或代理人到場進行調處。</p>
<p>第十七條 當事人無正當理由，於調處期日不到場或未依指定方式參與調處者，視為調處不成立。但調處人認為有成立調處之望者，得另訂調處期日，惟以一次為限。</p>	<p>因調處程序並無強制力，若當事人遲未到場參與調處，金融消費者之主張或權利恐有遭延宕之虞，爰於本條規定當事人無正當理由參與調處者，視為調處不成立。惟考量調處成立有助減省訴訟或其他紛爭解決方式之勞費，若調處人認為申訴案件有成立調處之望者，得另訂調處期日，惟另訂期日仍以一次為限，避免調處程序過度延宕。</p>
<p>第十八條 調處程序，由爭議處理機構</p>	<p>一、第一項明定調處程序由調處人指</p>

<p>指定之調處人指揮。</p> <p>調處人應審究事件關係及兩造爭議之所在，並得聽取當事人、具有專門知識經驗、知悉事件始末之人或其他關係人之陳述或意見，察看當事人或關係人所提出之證據及資訊。</p> <p>調處程序中，調處人所為之勸導及當事人所為之陳述及讓步，於調處不成立後之評議、訴訟或其他程序，均不得採為將來決定或裁判之基礎。</p>	<p>揮進行調處；而為使調處人能整理雙方爭點並為適當之曉諭，並訂定雙方容易接受之調處方案，參考評議規則第十二條，於第二項明文要求調處人應審究事件關係及兩造爭議之所在，並得為必要之調查。</p> <p>二、此外，為鼓勵調處當事人於調處程序中充分表達意見，並免除當事人對其陳述或讓步將在調處不成立之後續或其他程序遭引為不利於己之證據資料之疑慮，以促成調處有效成立，爰於本條第三項規定調處人所為之勸導及當事人所為之陳述及讓步，均不得採為未來爭訟之基礎。</p>
<p>第十九條 調處程序之期日以一次為原則。惟如調處人認為有成立調處之望者，得另訂調處期日十日內之期日續行調處。另訂調處期日續行調處以一次為限。</p>	<p>因調處為評議之先行程序，為免金融消費者依本法之主張或權利遭受不合理延宕，爰於本條明定調處期日以一次為原則；惟因調處成立有助節省將來爭訟之勞費，若調處人認為申訴案件有成立調處之望者，得另訂調處期日，惟另訂期日仍以一次為限，以避免調處程序過度延宕。</p>
<p>第二十條 調處人調處時應本和平懇切之態度，以書面或言詞對當事人為適當之勸導，力謀雙方之和諧，並得依公平合理原則，於不違反當事人雙方主要意思範圍內，基於職權檢附理由擬定調處方案。</p> <p>調處人擬定之調處方案，應作成書面，並於調處時或於調處期日前之合理期間送達於當事人。調處方案並應以顯著文字記載，如當事人於收受調處方案後，未於十日內以書面向爭議處理機構表示異議者，即視為同意調處方案之意旨。</p>	<p>一、第一項規定調處人調處時應有之態度，並參考公害糾紛處理法第二十六條及鄉鎮市調解條例第二十二條之規定，授權調解人得依職權提出調解方案，以期能儘量促成調處之成立。</p> <p>二、第二項則規定調處方案之形式及告知義務，避免調處當事人因不知調處方案之效果而遲誤異議期間。</p>
<p>第二十一條 調處人擬訂之調處方案，如有前條第二項後段之記載，且當事人未於收受送達後十日內以書面向</p>	<p>為使調處容易成立，爰規定調處方案之效力，調處當事人未於收受送達後十日內異議，即視為同意調處方案；惟如調</p>

<p>爭議處理機構表示異議者，即視為該當事人同意調處方案。</p> <p>爭議處理機構於前項期間內收受任一方當事人之書面異議者，應即通知他方當事人。</p>	<p>處當事人不同意受調處方案之拘束，仍得以書面通知爭議處理機構表示異議。又異議之提出毋庸檢附任何理由，僅須有足以表明其不同意調處方案之意思即可。</p>
<p>第二十二條 調處人擬具之調處方案，經兩造當事人表示同意或視為同意者，調處即為成立。</p> <p>調處人於調處成立時，應作成調處書，記載下列事項，並由當事人及調處人簽名、蓋章或按指印；如以書面、電話會議或遠端視訊方式作成調處，則由調處人簽名：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、當事人或其法定代理人之姓名及年籍。 二、調處人之姓名。 三、調處事由。 四、調處方案之內容及依調處方案成立調處。 五、調處成立之方式及成立之日、時、場所。 六、以淺白文字表明本法第二十四條之意旨。 	<p>本條規定調處成立及調處書之形式及應記載事項。</p>
<p>第二十三條 爭議處理機構應於調處成立之日起十日內，將調處書及卷證送請對該爭議有管轄權之法院審核。</p> <p>法院對前項調處書及卷證應儘速審核，如認其對調處書所涉爭議無管轄權者，應依職權以裁定移送其管轄法院。</p> <p>除有本條第五項情形外，法院對第一項之調處書應速予認可，並應由法官簽名及蓋用法院印信。法院除抽存一份外，應將經認可之調處書併調處事件卷證發還爭議處理機構。</p> <p>法院應將經認可之調處書，送達當事人及代理人。</p> <p>法院因調解書內容抵觸法令、違背公共秩序或善良風俗或有其它不能強</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、因爭議處理機構之調處人未必具有法律專業，且調處書之內容可能包括特定給付，為免調處書之內容違法或將來無法強制執行，爰參酌鄉鎮市調解條例第二十六條之規定，於第一到四項規定爭議處理機構應於調解成立之日起十日內將調處書及卷證送請管轄法院認可，以及法院認可之程序。 二、惟因調處為雙方當事人同意讓步解決紛爭之方式，法院之認可程序僅限於審查調處內容是否有涉及違法或無法執行等情形，而不得就紛爭之實體事項加以審查，爰參酌鄉鎮市調解條例第二十六條第三項之規定，於第五項明文規定法院

<p>制執行之原因而未予認可者，調解書視為自始無效，法院應將其理由通知爭議處理機構及當事人。</p>	<p>對調處書不予認可之理由。</p>
<p>第二十四條 經法院認可之調處書，與民事確定判決有同一之效力，且得為強制執行名義，當事人就該事件不得再行起訴、自訴、告訴或依本法申訴。</p> <p>調處書經法院認可後，有無效或得撤銷之原因者，當事人得向法院提起宣告調處無效或撤銷調處之訴。</p> <p>前項情形，準用民事訴訟法第五百條至第五百零二條及第五百零六條、強制執行法第十八條第二項之規定。</p>	<p>一、參酌公害糾紛處理法第三十及第三十一條、鄉鎮市調解條例第二十七及第二十九條之規定，調處書經法院認可後，即有如民事確定判決之效力，得為強制執行名義，並禁止就同一事件另行起訴、自訴、告訴或依本法申訴，以達調處程序解決紛爭之功能。惟如調處書有無效或得撤銷之原因者，仍例外許調處當事人得提起宣告調處無效或撤銷調處之訴，其性質類同再審之訴，爰明訂於第一項及第二項。</p> <p>一、另為避免調處書之效力因調處無效或撤銷調處之訴而久懸不決，爰於第三項規定準用民事訴訟法第五百條再審不變期間之規定；民事訴訟法第五百零一條，提起再審之程式；民事訴訟法第五百零二條起訴不合程式或顯無理由之駁回及民事訴訟法第五百零六條對善意第三人取得權利之保護。同時並準用強制執行法第十八條第二項法院得停止強制執行之規定。</p>
<p>第二十五條 任一方之當事人未同意調處方案、或對調處方案提出異議、或調處視為不成立者，調處即為不成立，爭議處理機構應即製作調處不成立證明書送達於當事人及代理人。</p> <p>調處不成立證明書應載明金融消費者得於收受該調處不成立證明書後十四日內，以書面或其他足資證明其有申訴評議意思之方式向爭議處理機構申訴評議。</p> <p>調處不成立之效果，準用民事訴訟法第四百零六條第一項第二款之規定。</p>	<p>本條明訂調處不成立時，爭議處理機構應發給調處不成立證明書，同時並應告知金融消費者得於收受調處不成立證明書後十四日內，以書面或其他足資證明其有申訴評議意思之方式，如有署名之傳真或電子郵件，向爭議處理機構申訴評議，以避免金融消費者遲誤評議期間。調處不成立之效果，則準用民事訴訟法第四百零六條第一項第二款，視為「經其他法定調解機關調解未成立者」。</p>
<p>第三章 金融消費爭議之評議</p>	

<p>第二十六條 申訴人得於調處不成立證明書送達後十四日內，以評議申訴書、言詞、或其他足資證明其有申訴評議意思之方式，向爭議處理機構申訴評議。</p> <p>於前項情形，除申訴人提出評議申訴書外，爭議處理機構應製作評議申訴紀錄，並準用本法第十條第二至第五項之規定。</p> <p>評議程序，由爭議處理機構指定評議人一人，指揮評議程序並做成評議決定。</p> <p>於評議程序中，評議人認有和解之望者，得依職權再行調處。本法第十六條至第二十四條，於再行調處之情形準用之。</p> <p>申訴評議不符第一項規定者，爭議處理機構應駁回其申訴，並以書面通知申訴人及被申訴人。</p>	<p>一、本法參酌英國 FSMA 及新加坡 FIDReC 之規定，明訂爭議處理機構應提供評議程序，而與調處構成兩階段處理程序，以提供金融消費者除訴訟外更為迅速、便利且可終局解決紛爭之處理方式。本法僅為法院外紛爭解決機制之一種，非在取代法院，故金融消費者於調處不成立時，亦得選擇另提訴訟，惟於提起訴訟後即不得申訴評議，併此敘明。</p> <p>二、參照英國 FSA 手冊爭議解決篇 1.3.2 條規定，應以任何合理方式接受申訴，爰於第一項明訂許可金融消費者以言詞或其他足資證明有申訴評議之意思之方式提出評議申訴。</p> <p>三、依 FOS 及 FIDReC 之實施經驗可知，大部分案件係以調處結案，以正式裁決或評議決定結案者，僅為少數。爰參酌公害糾紛處理法第三十三條，於第一項規定金融消費者申訴評議前應先向爭議處理機構申訴調處；並於第四項規定，評議程序中如評議人認有和解之望者，亦可依職權再行調處，並準用本法關於調處程序之規定。</p> <p>四、第三項則規定，評議程序由爭議處理機構指定評議人，並由評議人指揮評議程序。</p>
<p>第二十七條 評議程序以書面審理為原則。但評議人認為必要時，得通知當事人或利害關係人到達指定處所陳述意見。</p> <p>申訴人或被申訴人請求陳述意見並檢附正當理由者，爭議處理機構應給予陳述意見之機會。</p> <p>於第一項但書或第二項之情形，爭議處理機構至遲應於陳述意見期日前</p>	<p>一、參照英國 FSMA 採書面審理原則之規定，本法之評議程序，亦以書面審理為原則；惟評議人指揮評議程序，如認為必要時亦得通知當事人或利害關係人到達指定處所陳述意見，並於第二項提供當事人陳述意見之機會，以確保當事人於評議程序中有依法聽審之權利。</p> <p>二、第三項規定提供當事人陳述意見</p>

<p>十日寄發通知書予申訴人、被申訴人或應參加之利害關係人。</p> <p>評議程序準用本法第十二至第十六條之規定。</p>	<p>之機會者，應先行通知，以使其有合理期間準備並提出意見，俾實質保障其程序權。</p> <p>三、第四項規定準用本法調處程序之程序事項規定，包括申訴人之申訴不合法時，爭議處理機構可以駁回申訴；評議代理人之選任；評議人員迴避；指定評議期日；遠端方式進行評議等規定。</p>
<p>第二十八條 申訴人申訴評議時，爭議處理機構得視金融消費爭議案件性質，向申訴人及被申訴人收取一定數額之評議費。申訴人若無力繳納，應由國庫先行墊付。</p> <p>申訴評議案經評議人認定為顯無理由者，應於評議決定內載明命申訴人繳納爭議處理機構因處理該案所生之成本費用。</p> <p>第一項評議費及第二項成本費用之收取及分擔標準，由爭議處理機構董事會依爭議事件之類型及金額，分別擬定，並送請主管機關核定後實施。</p>	<p>一、為符合本法保護金融消費者之立法意旨，避免金融消費者因無資力支付評議費而放棄依評議程序主張權利，爰於第一項規定申訴人若無力繳納評議費時，應由國庫先行墊付，待評議結束再依費用分擔之規定處理。</p> <p>二、為遏止濫行申訴案件，爰參照 FOS 之制度，於第二項設對顯無理由之申訴評議案件之申訴人收取案件處理成本之規定。</p> <p>三、本法之評議程序對金融消費者為選擇性紛爭解決手段，故應採使用者付費原則之概念，由爭議處理機構制訂評議費收取及分擔標準，經主管機關核定後依標準收取。由評議程序之使用者付費支應評議程序所需之費用，以避免評議程序遭濫用而造成爭議處理機構過度之財務負擔、甚或產生道德危險，同時落實公平原則，爰參考 FIDReC 業務規則第九條及公害糾紛處理法第四十三條，為第二項之規定。</p>
<p>第二十九條 評議人應依職權調查證據。評議人並得斟酌當事人所未提出之事實、證據及外國立法或判決先例，與爭議處理機構之處理前例，惟應使當事人有於合理期間表示意見之機會。</p> <p>評議人得命具有專門知識經驗或知悉事件始末之人等第三人提出證</p>	<p>一、評議程序具有高度公益性，第一項參考民事訴訟法關於人事訴訟法院得為職權調查證據之規定，許可評議人依職權調查證據及事實，以舒緩申訴人之舉證責任，惟職權調查仍應確保當事人表達意見之程序權利，爰參酌評議規則第十二</p>

<p>據、鑑定、意見或證詞。若第三人無故未提出者，評議人得以書面載明該第三人之姓名或名稱及足資識別該第三人之資料；應提出之證據、鑑定、意見或證詞及聲請之理由後，向對該案有管轄權之法院聲請裁定命該第三人提出；管轄法院審查聲請書後如認該聲請之理由為適當時，得依民事訴訟法調查證據之規定進行調查，並將調查結果回覆評議人。</p>	<p>條，於第一項後段加以明定。</p> <p>二、參考英國 FSMA 第二百三十二條及其附錄 (Schedule) 第十七部份之規定，於第二項明定，如第三人拒絕評議人之調查，法院得依評議人之聲請介入調查，並將調查結果提供予評議人做為評議決定之基礎。</p>
<p>第三十條 評議人得依其認為公平合理之方式，審酌評議案件之一切情狀後為評議決定。</p> <p>評議人應於申訴人提出評議申訴書或爭議處理機構作成評議申訴紀錄之日起六個月內作成評議決定。</p> <p>如評議人於評議後認為申訴人之主張有理由，評議人得於評議決定中，命被申訴人支付評議之金額；或命被申訴人履行特定之作為或不作為。</p> <p>評議決定命被申訴人向申訴人為給付時，就每一筆金融商品或服務所生之爭議，其給付之金額或財產價值以新台幣一百五十萬元為上限。</p> <p>爭議處理機構於受理申訴調處及評議時，均應以書面告知申訴人評議決定之給付上限。</p>	<p>一、評議程序並非訴訟程序，無需遵守民事訴訟法言詞及直接審理之規定，爰參考英國 FSMA 第二百二十八條第二項、附錄第十七部份及 FOS 章程之規定，許可評議人得依其認為公平合理之方式，審酌評議案件之一切情狀後為評議決定。</p> <p>二、為免評議程序過度延宕，有違本法提供金融消費者迅速、便捷紛爭解決方式之意旨，爰參考 FOS 及 FIDReC 較多數案件平均結案時間為六個月之情形，於第二項規定，評議人應於申訴人提出評議申訴書或爭議處理機構作成評議申訴紀錄之日起六個月內作成評議決定之時限。</p> <p>三、參考英國 FSMA 第二百二十九條及附錄第十七部份規定，並為達成本法有效解決紛爭，保護金融消費者之立法目的，第三項許可評議人於評議決定中命被申訴人支付評議之金額；或為特定給付。本法立法之目的，係以迅速有效之方法，處理金融消費爭議，故在涉及較大金額之爭議時，則不宜由此種較為便宜處理之方法解決私權紛爭。爰參考英國 FSMA 第二百二十九條第四項、附錄第十七部份及 FIDReC 業務規則第二十八及第二</p>

	<p>十九條規定，與民事訴訟法第四百六十六條第三審上訴利益(司法院以台廳民一字第 03075 號函提高為新台幣一百五十萬元)之限制，於第四項就評議決定之給付價額訂定上限，超過之部份即不得依本法之評議程序請求。</p> <p>四、惟此一金額限制應於金融消費者申訴調處及評議程序進行前，即明確告知金融消費者，以免因不知此一限制而誤用程序，爰於第五項規定爭議處理機構之告知義務。</p>
<p>第三十一條 評議人之評議決定應作成評議書，記載下列事項，並由評議人簽名：</p> <p>一、當事人或其法定代理人之姓名及年籍。</p> <p>二、評議人之姓名。</p> <p>三、評議事由。</p> <p>四、評議決定之內容。</p> <p>五、評議決定之事實及當事人之主張。</p> <p>六、評議決定之理由，應包括對申訴人或被申訴人逐項主張採納、不採納或僅部份採納之理由，及自為職權審酌之理由。</p> <p>七、評議決定成立之日期。</p> <p>申訴人應於收受經法院核可之評議決定後十日內，以書面通知爭議處理機構接受評議決定後，評議決定之內容始得強制執行之意旨。評議書之核可，準用本法第二十三條之規定。</p> <p>評議書，應以正本送達予當事人及代理人，繕本送達予主管機關。除雙方當事人不同意公開外，評議書不涉及金融隱私之內容應公告之，其方式及內容由主管機關定之。</p>	<p>一、參酌公害糾紛處理法第三十七條，第一項規定評議書之形式及應記載事項。其中理由項下，應包括對申訴人或被申訴人逐項主張採納、不採納或僅部份採納之理由，及自為職權審酌之理由，以昭信服，並建立威信。</p> <p>二、因爭議處理機構之評議人未必具有法律專業，且評議書之決定內容可能包括特定給付，為免評議書之決定內容違法或將來無法強制執行，爰援用本法調處程序之規定，於第二項明定評議書亦應經管轄法院核可，及法院核可之審查範圍。</p> <p>三、評議書除應送達予當事人及代理人外，亦應使主管機關知悉，以在必要時行使其監理權。評議書內除涉及金融隱私而應保密之部份外，其餘部份亦宜公告之，以兼顧案例經驗之累積，並昭公信，至其具體方式及內容則由主管機關定之，爰設第三項。</p>
<p>第三十二條 申訴人應於收受經法院核可之評議書後十日內，以書面通知爭議處理機構，表明接受或拒絕評議決定</p>	<p>一、參考英國 FSMA 第二百二十八條第四項 C 款、第五及第六項、其附錄第十七部份、FIDReC 業務規</p>

之意思。申訴人逾期未為表示者，視為拒絕。

申訴人拒絕經法院核可之評議決定者，該評議決定不拘束申訴人及被申訴人。

除前項情形外，被申訴人應遵守並履行經法院核可之評議決定。除有本法第三十三條情形外，被申訴人不得對評議決定表明不服。

申訴人依本條第一項接受評議決定後，評議書之效力，準用本法第二十四條第一項之規定。

則第二十六及第二十七條及評議規則第十七條之規定，評議決定需經申訴人於指定期限內以書面通知爭議處理機構接受後，始對雙方有拘束力，如申訴人表明拒絕或因逾期未表示而視為拒絕者，評議決定即失拘束當事人之效力，爰於第一項到第四項規定申訴人有權拒絕接受評議決定，惟若申訴人接受評議，被申訴之金融機構即需受到拘束；除非有本法第三十三條撤銷評議書之事由，被申訴人不得對評議決定表示不服。

二、此種金融消費者可以單方拒絕接受評議書，而金融機構卻必須強制受評議決定拘束之設計，實為本法評議程序最大之特色。此種設計，提供金融消費者迅速經濟之紛爭解決管道；賦予金融消費者是否接受評議書之權利，亦不限制金融消費者之訴訟權，有助於本法保護金融消費者，鼓勵金融消費者主張權利並生整飭金融服務紀律、提高金融消費者對提供金融商品或服務之行業之信賴。

三、就金融機構而言，因僅金融消費者單方有權拒絕接受評議書，本法規定於金融機構與金融消費者間有明顯差別待遇；且若金融消費者接受評議書，金融機構即需受評議結果拘束，不得依訴訟程序主張，亦有限制金融機構訴訟權之情形。其合憲性以下分述之。

四、在差別待遇之部份，依大法官會議於第四百八十五號等解釋所載實質平等原則，因本法立法目的屬重要公共利益，且金融機構與金融消費者二者間於規模、經濟及專業能力上有實質之不平等，故於本法設計

	<p>此一較有利金融消費者之評議程序，以期能滿足平衡雙方地位之實質不對等，應可認為所採分類標準及差別待遇與目的之達成具有實質關係，屬於合理之差別待遇。</p> <p>五、在限制金融機構訴訟權之部份，考量本法之目的具有高度公益性，以評議決定強制拘束金融機構為手段，受拘束之對象僅限於需經特許及高度監管之金融機構；金融業務具高度專業性及技術性特色，普通法院未必有能力快速經濟地處理大量此類案件，以提供金融消費者有效適切的權利保護請求；本法評議程序確為達成本法目的所必要，且為免過度限制金融機構之訴訟權，本法已嚴格限制評議程序僅於一定金額內之金融消費爭議始有適用；且規定金融機構於評議程序有要求聽審之權利；並藉由嚴格限制評議人選任資格以確保評議決定之品質，以確保對金融機構訴訟權之限制符合比例性原則所指手段與目的間具相當性之要件。應認本法評議程序限制金融機構之訴訟權，已符比例原則。</p> <p>六、第四項則準用調處之規定，使經申訴人接受後評議書有與民事判決同一及一事不再理之效力。</p>
<p>第三十三條 有下列各款情形之一者，金融機構或已表示接受評議決定之金融消費者，得於爭議處理機構所在地之管轄法院對他方提起撤銷評議決定之訴：</p> <p>一、評議決定事項逾越本法金融消費爭議範圍。</p> <p>二、評議決定之金額或標的價額逾越本法評議程序許可之上限者。</p> <p>三、評議決定未附理由者。</p>	<p>一、參酌仲裁法第四十條規定，明訂評議程序當事人得提起撤銷評議決定之訴及提起之事由。提起撤銷評議決定之訴，並非對於評議決定之內容上訴，法院並不就評議事項為實體審理，僅限於特定評議程序不合法之情形，始得撤銷評議決定。</p> <p>二、評議程序為基於法律規定之紛爭解決方式，因申訴人已選擇爭議處理機構之評議程序做為紛爭解決</p>

<p>四、評議決定係命當事人為違反法律、公序良俗之行為，或評議決定無法強制執行者。</p> <p>五、評議程序於詢問終結前未使當事人有書面表示意見之機會，或當事人於評議程序未經合法代理者。</p> <p>六、評議程序違反本法規定者。</p> <p>七、評議人應迴避而未迴避者。</p> <p>八、參與評議之評議人，關於評議違背職務，犯刑事上之罪者。</p> <p>九、當事人或其代理人，關於評議犯刑事上之罪者。</p> <p>十、為評議基礎之證據、通譯內容係偽造、變造或有其他虛偽情事者。</p> <p>十一、為評議基礎之民事、刑事及其他裁判或行政處分、外國立法或判決先例、或爭議處理機構之處理前例，依其後之確定裁判或行政處分等正式終局決定已變更者。</p> <p>前項第八款至第十一款情形，以宣告有罪之判決已確定，或其刑事訴訟不能開始或續行非因證據不足者為限。</p> <p>第一項第七款至第十一款情形，以足以影響評議決定之結果為限。</p> <p>提起撤銷評議決定之訴，準用民事訴訟法第五百條至第五百零二條及第五百零六條之規定。</p> <p>評議決定經撤銷後，法院應將評議案件及卷證發還爭議處理機構，由爭議處理機構依撤銷評議決定判決之旨重為評議決定。</p>	<p>手段，法院即無權因撤銷評議決定而違反法律規定及申訴人之意思取回對評議案件之管轄。爰不採仲裁法第四十三條，由法院取回案件管轄權之法例，而於第四項明定評議決定如經法院撤銷，法院應將評議案件及卷證發回爭議處理機構另為評議決定。而在重為評議決定後，仍僅有申訴人有權選擇接受或拒絕之，且金融機構仍有依本條提起撤銷評議決定之訴之權利。</p>
<p>第四章 金融消費爭議處理機構</p>	<p>章名。</p>
<p>第三十四條 爭議處理機構為財團法人，其捐助章程及管理辦法由主管機關定之。</p>	<p>英國 FOS 之組織型態係保證責任有限公司，不發行股份（a company limited by guarantee without share capital）。惟在我國並無相同之組織型態，而目前對民眾權益保護運作有實績之機構，多採財團法人型態，如證券交易人及期貨投資人保護中心（下稱「投保中心」、保</p>

	<p>險事業發展中心或汽車交通事故特別補償基金，且主管機關對財團法人之監督程度較高，爰參照強制汽車責任保險法第三十五條第二項、保險法第一百三十八條之一、投保法第八條、法律扶助法第五條等規定，制定本條。</p>
<p>第三十五條 爭議處理機構之捐助章程，應記載下列事項：</p> <p>二、爭議處理機構之名稱、捐助目的及事務所所在地。</p> <p>三、捐助財產之種類、數額及保管運用方法。</p> <p>四、業務項目。</p> <p>五、董事會之組織、職權及決議方法。</p> <p>六、董事之產生方法、資格、人數及任期。</p> <p>七、調處及評議等業務及行政支援單位之組織及職權。</p> <p>八、爭議處理機構向金融機構收取年度分攤費用之標準及收取方式。</p> <p>九、解散或撤銷許可後賸餘財產之歸屬。</p> <p>十、關於主管機關規定之其他事項。</p>	<p>一、參照民法第六十一條、法律扶助法第七條、投保法第九條、財團法人法草案第八條，明定爭議處理機構之捐助章程應記載事項。</p> <p>二、依 FOS 經驗，維持其營運之資金來源以年費及案件處理費為主，故爭議處理機構於成立後，向金融機構收取年度分攤費用之標準及收取方式實屬重要事項，宜於捐助章程內定之，爰規定於第七款。</p>
<p>第三十六條 政府應與其他捐助人共同捐助成立爭議處理機構，惟政府捐助比例應低於捐助財產總額之半。</p> <p>前項其他捐助人之資格，由主管機關定之。</p> <p>爭議處理機構得向金融機構收取下列費用：</p> <p>一、年度分攤費用。</p> <p>二、金融消費爭議案件之評議費。</p>	<p>一、依財團法人法草案第二條，財團法人分為公設及民間財團法人二種。為免過度監督干預之不便，爭議處理機構之組織型態採民間財團法人為宜，以維持爭議處理機構之獨立性。至於其他捐助人之資格，則授權由主管機關定之，爰定第一項及第二項。</p> <p>二、參照 FSMA 第二百二十三條及 FSA 所定 FOS 應受拘束之 Handbook 第五章，FOS 得向金融機構收取年費及案件處理費，以維持 FOS 之營運。故為維持爭議處理機構之營運，亦宜立法明定其有向金融機構收取年度分攤費用及評議費之權，爰設第三項。</p>

<p>第三十七條 爭議處理機構應設董事會，置董事五人以上，並由董事互選一人為董事長。</p> <p>董事依下列方式遴選（派）之：</p> <p>一、主管機關自其他捐助人推派之代表中遴選。</p> <p>二、主管機關指派非捐助人代表之學者、專家、公正人士，且素孚眾望者，其人數不得少於董事總額三分之二。</p> <p>董事任期三年，得為兼任，並得連任。</p> <p>董事均應獨立公正行使職權。</p>	<p>一、參財團法人法草案第十四條，民間財團法人董事至少應有五人以上，並設一人為董事長，爰定第一項。</p> <p>二、參投保法第十一條第一項，規定董事遴選派之方式，設第二項。</p> <p>三、參財團法人法草案第十五條及投保法第十一條第二項，規定董事任期不得逾三年，惟得為兼任，並得連任，爰設第三項。</p> <p>四、FOS 章程及 FIDReC 業務規則（Article 7 and 10 of the Terms of Reference of FIDReC）均規定其董事應獨立行使職權，以維持 FOS 之獨立公正。故設第四項，明定爭議處理機構董事亦應獨立公正行使職權。</p>
<p>第三十八條 董事會由董事長召集之。但每屆第一次董事會，由主管機關就該屆董事中指定一人，於其被指定後十五日內由其召集之。</p> <p>董事會每月召集一次。必要時，並得召集臨時董事會。</p> <p>董事會之召集及開會方式、代理，準用公司法第二百零四條及第二百零五條之規定。</p>	<p>參照投保法第十三條，訂定董事會召集之規定。至其召集開會方式及代理，公司法第二百零四條及第二百零五條已有規定，爰明定準用之。</p>
<p>第三十九條 下列事項，應經董事會決議：</p> <p>一、捐助章程之修改。</p> <p>二、爭議處理機構業務規則之訂定或修改。</p> <p>三、爭議處理機構捐助財產之動用。</p> <p>四、爭議處理機構捐助財產保管運用方式之變更。</p> <p>五、借款或負擔債務。</p> <p>六、解任董事。</p> <p>七、評議人及主評議人之選任。</p> <p>八、年度報告之認可。</p> <p>九、年度預算及決算之審定。</p>	<p>一、參照投保法第十四條、財團法人法草案第二十三條、第二十四條及公司法第二百零七條與第一百八十三條之規定，訂定董事會應表決事項及表決方法，爰設本條。</p> <p>二、FOS 章程（Article 7, 9 and 15 of Articles of Association of FOS）明定，公評人及主公評人由董事會選任之。故爭議處理機構之評議人及主評議人之選任亦應經董事會決議，因評議與本法施行之成敗關係重大，爰設第七款。</p>

<p>十、捐助章程所定應經董事會決議事項。</p> <p>十一、 其他經主管機關規定應經董事會決議事項。</p> <p>董事會之決議，應有全體董事過半數之出席，出席董事過半數之同意。但前項第一款至第六款事項之決議，應有全體董事三分之二以上之出席，出席董事過半數之同意。</p> <p>董事會之議事，應作成議事錄，由主席簽名或蓋章，並得以電子方式為之。</p> <p>議事錄應記載會議之年月日、場所、主席姓名、決議方法、議事經過之要領及結果，且在爭議處理機構存續期間，應永久保存。</p>	
<p>第四十條 主管機關應於董事任期屆滿前，依第三十七條遴選（派）下屆董事。</p> <p>董事有下列情事之一者，得由主管機關隨時解任之：</p> <p>一、故意犯罪經一審判決有罪者。</p> <p>二、違反本法或捐助章程規定之義務者。</p> <p>三、連續缺席董事會達三次以上者。但有正當理由者，不在此限。</p> <p>董事限於有下列情事之一，始得經董事會決議解任：</p> <p>一、有前項情形之一，但主管機關尚未將其解任者。</p> <p>二、有明顯具體證據，足以認定其已減損爭議處理機構之信譽或不足以勝任董事職務者。</p> <p>董事有公司法第三十條各款情事之一者，於發生各款解任事由時，當然解任。</p> <p>有董事解任或當然解任之情形者，主管機關應依第三十七條儘速補選（派）董事。補選（派）董事之任期，</p>	<p>一、爭議處理機構之董事於其任期屆滿前，主管機關應再次遴選派下屆董事，以維持董事會運作之順暢，故設第一項。</p> <p>二、為達監督、維持爭議處理機構可信賴之威信及貫徹本法之目的，董事若有故意犯罪經一審判決有罪、違反本法或捐助章程規定之義務、或無正當理由連續缺席董事會達三次以上而顯怠於行使職權者，均得由主管機關隨時解任之，故設第二項。</p> <p>三、FOS 章程（Article 4 (j) of Memorandum of Association of FOS, Article 17 of Articles of Association of FOS）規定，若董事有心智不健全、或有任何可能減損本身或 FOS 之信譽之情況，FOS 董事會即得解任該董事。惟解任董事事涉重大，宜有更明顯具體之證據始能為之，以兼顧董事任期之保障，故在董事有前項情形、或有明顯具體證據，足以認定其已減損爭議處理機構之信譽或不足以勝任董</p>

<p>從其被選任（派）之日起，至該被解任或當然解任之董事之原任期屆滿為止。</p>	<p>事職務時，董事會始得將違犯之董事解任，爰設第三項。</p> <p>四、為維持董事會之威信，若董事有公司法第三十條各款情事之一，即應當然解任，故設第四項。</p> <p>五、在董事遭解任或當然解任之情況，董事即有出缺，此情況不宜久懸，故第五項規定主管機關應儘速補選派董事，並定其任期，以維持董事會運作之不中斷。</p>
<p>第四十一條 評議人，應由董事會從至少具備下列資格之一之人中選任之：</p> <p>一、具法官、檢察官或公設辯護人資格並任職十年以上者。</p> <p>二、具律師資格，並執行律師業務十年以上者。</p> <p>三、曾在公立或經立案之私立大學、獨立學院法律、保險或財經會統學系或其研究所專任教授十年或副教授十五年，且講授金融相關業務之科目者。</p> <p>四、曾在各級政府消費者保護、法制或訴願單位任職十年以上，並具辦理消費者保護、法規或訴願業務經驗六年以上者。</p> <p>主評議人應至少具備下列資格之一：</p> <p>一、具法官、檢察官或公設辯護人資格並任職二十年以上者。</p> <p>二、具律師資格，並執行律師業務二十年以上者。</p> <p>三、曾在公立或經立案之私立大學、獨立學院法律、保險或財經會統學系或其研究所專任教授十五年或副教授二十年，且講授金融相關業務之科目者。</p> <p>四、曾在各級政府消費者保護、法制或訴願單位任職二十年以上，並具辦理消費者保護、法規或訴願業務經</p>	<p>一、因評議人負責做成評議決定，為保障決定做成之正確及專業，評議人之資格及經驗應有相當限制，故參考公害糾紛處理法第十一條精神，設第一項規定。</p> <p>二、主評議人為評議人之首，並負責聘任調處人，職責重大，動見觀瞻，自應具備更高之資格及經驗，且應專任，以應溝通協調之需求，爰設第二項。</p>

<p>驗十五年以上者。</p> <p>評議人由董事會聘任之，任期為三年，得為兼任。</p> <p>主評議人應由董事會於評議人中聘任之，應為專任。</p> <p>聘任及解任評議人之辦法，由董事會定之，報請主管機關備查。</p>	
<p>第四十二條 調處人，應由主評議人依董事會決定之資格標準聘任之，再由董事會任命之。</p> <p>調處人應為專任。</p> <p>聘任及解任調處人之辦法，由董事會定之，報請主管機關備查。</p>	<p>調處人係爭議處理機構面對申訴之第一線人員，負責調處，故資格經驗要求不應若評議人為嚴格，惟應專任，以應付甚多溝通協調之任務需求。其由主評議人依董事會決定之資格標準聘任之，再由董事會任命之即可，爰定本條。</p>
<p>第五章 金融消費爭議處理機構之監理</p>	
<p>第四十三條 爭議處理機構應於每年三月前，完成其前年度之年度報告，且應於董事會認可後送主管機關，並由爭議處理機構公告之。</p> <p>爭議處理機構之年度報告應記載事項，由主管機關定之。</p> <p>爭議處理機構之年度財務報表應經會計師查核簽證後，送交主管機關備查並公告之。</p>	<p>一、參照 FSMA 附錄第十七部分，及 FOS 章程 (Article 59 of Articles of Association of FOS)，FOS 應每年提出年度報告 (annual report) 送 FSA 並公告之，FIDReC 業務規則附件 2 亦作相同規定。為達自律及公眾監督之目的，爭議處理機構宜設相同規定。至其應記載事項則由主管機關定之，以兼顧彈性，爰設第一項及第二項。</p> <p>二、參照財團法人法草案第三十二條第二項，爭議處理機構之年度財務報告應經會計師查核簽證，送主管機關備查並公告之，故設第三項。</p>
<p>第四十四條 主管機關應至少每二年一次，委請公正獨立之專業機構或人員對爭議處理機構之營運績效進行評鑑，並提出建議。爭議處理機構、董事、評議人、調處人、受任人及受雇人應配合其查核，並不得妨礙、拒絕或規避。</p>	<p>FOS 及 FIDReC 均設有獨立評鑑員，作為外部監督，故此一制度宜納入本法，規定至少每二年一次，委請公正獨立專業機構評鑑爭議處理機構之營運績效並提出建議，且爭議處理機構及其人員應配合之，爰設本條。</p>
<p>第四十五條 主管機關得派員查核爭議處理機構業務及財務狀況，爭議處理</p>	<p>一、依財團法人法草案第三十六條，主管機關認有必要時得派員查核財</p>

<p>機構董事、評議人、調處人、受任人及受雇人均應配合，不得妨礙、拒絕或規避。</p> <p>主管機關於派員檢查時，得視需要選任會計師、律師或其他專業人員協助辦理。</p>	<p>團法人之財產等狀況。為達監督之目的，爰參考之，並參照公司法第二十一條第一項及財團法人汽車交通事故特別補償基金管理辦法第十二條之規定，設第一項。</p> <p>二、主管機關於派員查核時，為進行全面且正確之查核，得選任專業人員協助辦理，爰參考公司法第二十一條第三項，設第二項規定。</p>
<p>第六章 罰則</p>	
<p>第四十六條 爭議處理機構之董事、評議人、調處人、受任人或受雇人，意圖為自己或第三人不法之利益，而為違背其職務之行為，致生損害於金融消費者、金融機構或爭議處理機構之財產或其他利益者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以上二億元以下罰金。其犯罪所得達新台幣一億元以上者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣二千五百萬元以上五億元以下罰金。</p> <p>前項之未遂犯罰之。</p>	<p>為防範爭議處理機構之董事、評議人、調處人、受任人或受雇人藉職務謀取不法利益，爰參考銀行法第一百二十五條之二、信託業法第四十八條之一、金融控股公司法第五十七條、農業金融法第三十九條、保險法第一百六十八條之二，訂定較刑法第三百四十二條之背信罪更重之刑事責任。</p>
<p>第四十七條 爭議處理機構之董事、評議人、調處人、受任人或受雇人違反本法或依本法所發布之命令者，除依本法處罰外，主管機關並得以命令解除其董事、評議人、調處人、受任人或受雇人之職務。</p>	<p>參考證券投資人及期貨交易人保護法第三十九條第一項、證券交易法第六十六條、期貨交易法第一百條規定，就爭議處理機構違反法令者，除依本法處罰外，主管機關亦得解除其董事、評議人、調處人、受任人或受雇人之職務。</p>
<p>第四十八條 金融機構對於經認可或核可之調處書或評議決定，遲不履行時，除有第二十四條第二及第三項、或第三十三條情形，經提起宣告調處無效或撤銷調處之訴或撤銷評議決定之訴者外，在其未履行前，主管機關得命令其停業或為其他必要之處分。</p>	<p>為促使金融機構主動履行經認可或核可之調處書或評議決定，爰參酌證券交易法第一百六十九條及期貨交易法第一百十一條之立法例，規定主管機關對不主動履行之金融機構為停業或其他必要處分。</p>
<p>第四十九條 違反本法第六條第二項規定者，處新臺幣二百萬元以上一千萬元以下罰鍰。</p>	<p>一、參酌銀行法第一百二十九條第三款及第十一款之規定，設爭議處理機構及其人員違反本法第六條第</p>

	<p>二項保密義務之罰則。</p> <p>二、當事人、爭議處理機構及其人員如違反本法第六條規定之保密義務，被害人得視被洩漏資料之性質、對於他方當事人之影響等不同，依民法第一百八十四條第二項、營業秘密法第九條、第十一條及第十二條等規定請求排除侵害或損害賠償，應不待言。</p>
第五十條 依本法應予處罰者，其他法律有較重處罰之規定時，從其規定；涉及刑事責任者，並應即移送偵查。	參酌消費者保護法第六十一條、電信法第六十八條第四項及刑事訴訟法第二百四十一條，本條明定處罰法律競合時適用法律之原則。
第五十一條 爭議處理機構之董事、評議人、調處人，依本法所為之職務上行為，不負任何民事、行政及刑事責任。但其行為有故意違反法令之情事者，不在此限。	<p>一、爭議解決機構成立目的在於提供金融消費者在訴訟程序外一有效、便利之爭議解決途徑，其功能之彰顯充分仰賴公評人等之專業判斷，為使機構人員於其履行職務之際免於受訴之壓力，以確保其作決定時不因擔心其決定帶來之不利後果而影響其正確判斷，因此對於機構人員於其執行職務範圍內所為之裁量性決定，賦予其免受民事、刑事及行政責任追訴之保障應屬有法理由，爰參酌英國 FOS 及新加坡 FIDReC 立法例，賦予其法定豁免權之保障。</p> <p>二、惟法定豁免權之保障，不應擴及行為人之行為係屬惡意違反法令之情形，以避免機構人員濫用此權利侵害他人之權利，而有違本法之立法目的，爰參酌英國 FOS 及 FIDReC 法定豁免權制度例外情形之規定訂定本條但書。</p>
第七章 附則	
第五十二條 主管機關應編列預算，與爭議處理機構共同推廣金融教育，並宣導金融消費爭議處理機制。	為使爭議處理機構能充分發揮其解決金融消費紛爭之功效，使民眾了解機構之存在與其功能，爰參考英國及新加坡

	之規定訂定本條，明定主管機關應與爭議處理機構共同積極宣導推廣教育，俾有效達成本法之立法目的。
第五十三條 本法之施行細則，由主管機關定之。	為補充本法之不足及避免掛漏，有訂定施行細則之必要。
第五十四條 本法之施行日期，由主管機關定之。	一、規定本法之施行日期。 二、因本法涉及爭議處理機構之設立，須有一定之準備期間，爰明定本法之施行日期由主管機關另定之。

附錄一：銀行公會評議委員訪談記錄

日期：2009年5月14日

訪談對象：銀行公會評議委員會

訪談方式：本研究案計畫主持人與研究團隊親赴銀行公會，原欲進行口頭訪談，惟評議委員會決議不個別對外發言，故本所提供書面提問，待評議委員開會後再以書面回覆之。

訪談結果：

銀行公會評議委員會經內部開會就本所提出十項問題討論後，初步作成下述紀錄。

一、 處理國內連動債爭議，至今尚未有評議結論之原因為何？

1. 公會自律評議機制原為金融消費爭議案件而設置，增加處理非消費(投資)糾紛(如連動債)案件時，欠缺充裕規劃配套措施時間，即倉促啟動受理民眾申訴機制。
2. 連動債商品複雜，相關信託法規與行政命令眾多，其銷售爭議範圍定義不明確。
3. 評議大量連動債爭議案件，須按照銀行未遵行法令銷售缺失的情節輕重，本於社會公義衡平原則處理，方可將各種不同爭點類型化，並訂出一致性補償方案，故蒐集各種樣本參數加以模組設計，非短期一蹴可及。

二、 若引進國外「法定豁免權」(statutory immunity) 制度，於草案中明訂評議人作成之決定免受民事或行政責任追訴，是否會有所改善？

1. 原則同意採法定豁免權方式，對評議人當有保障；至於是否

會有所改善，因本評議委員會無此設計，故無法比較。

2. 關於「法定豁免權」範圍，未來應予以明訂。

三、 將來若成立單一爭議解決機構，委員們是否贊成評議採獨任制，而非合議制？

無意見。

四、 對於評議所做成之決定，委員們認為是否應給予再一次內部申訴或救濟之機會，或僅以一次評議終結？若當事人不服如何救濟？

無意見。

五、 將來制度設計，評議委員可有專任、有兼任，請問何等薪資待遇較為合理？如何延攬一流人才擔任？或維持現制無給職即可？

銀行公會評議委員係義務職，關於新機構制度如何設計，無意見。

六、 以委員們目前處理連動債之經驗，將來單一爭議解決機構之人力編制應有多少人較為足夠？應至少分為幾個部門？(含評議人員以及支援部門人員)

1. 應視未來新機構受理範圍、案件量決定機構之人力編制。
2. 獨立之組織，除主要業務(審查)部門人員外，應擴及行政、庶務、財務、資訊等部門成員，方可運作。

七、 評議決定是否需嚴格依據法規，或可適用公平合理原則？

1. 應視未來新機構成立宗旨而定。
2. 評議機制無法取代司法制度，亦有事實、證據無法認定的盲點，故不宜嚴格依據法規，若以衡平原則審視案件應較為妥適。

八、 委員們認為，評議是否可判金融機構賠付金融消費者財產以外之損失？(例如：對當事人造成之精神損害、不方便等)或僅以財產上損失為限？又，可否判定金融機構應為特定給付(例如：禁止金融機構繼續催收，要求金融機構返還特定資產等)？

1. 評議機制無法取代司法制度，關於賠付金融消費者財產以外之損失一節，應回歸司法審理。
2. 關於可否判定金融機構應為特定給付一節，因涉及法律或行政裁量部分，不宜介入。

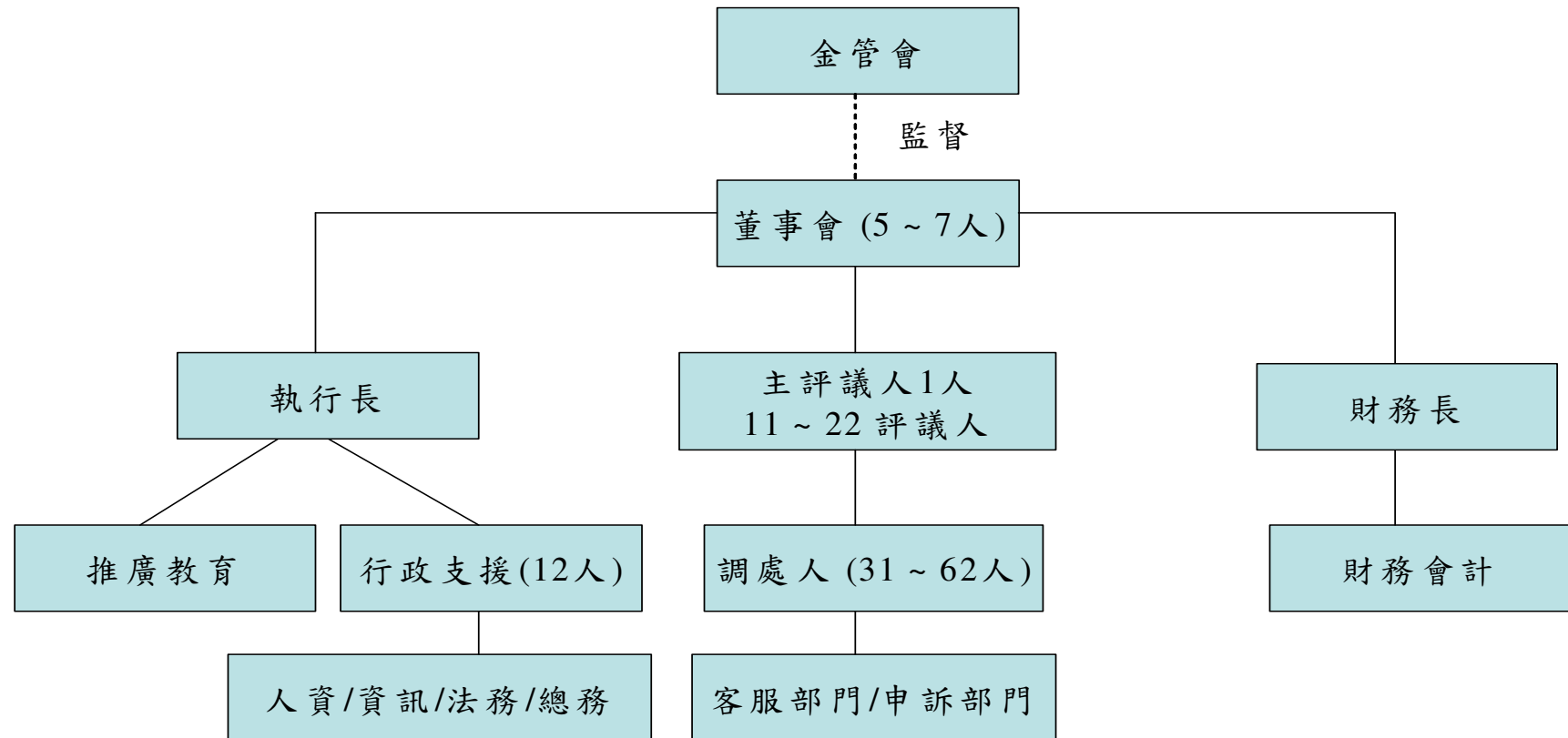
九、 委員們對評議程序，是否贊成採原則書面審理，例外始舉行聽證或辯論程序？

無意見。

十、 若於各縣市設地方級爭議事件處理機構，是否對爭議之解決有幫助？

1. 應視新機構設立宗旨、服務範圍、案件量等綜合考量。
2. 爭議之處理能依申訴人住居所地受理，故有其方便性。但處理程序或方法之一致性與審查結果之公平性應列為最優先。

附錄二：擬議之「財團法人金融消費爭議處理中心」組織圖



附錄四：英國公平合理原則應用

how we decide cases "fair and reasonable" ¹⁴⁹

why does the ombudsman use "fair and reasonable" as the basis for deciding cases, rather than the strict legal approach?

The law requires us to decide each complaint on the basis of what we believe is fair and reasonable. In doing so, our rules require us to take account of the law, rules and good practice in the industry. This is the way in which parliament specifically intended us to operate.

In fact, in the majority of cases, our approach is based on what we know the courts would be likely to do in similar circumstances. For example, many of the disputes we settle turn on well-established points of contract law.

However, in some areas of financial services there is little relevant case law. And in some areas – for example, in insurance – good industry practice has developed separately from the law. We still have to make decisions in these cases, but this doesn't, of course, mean we are beyond the law.

And the law is often not as clear-cut as those may think who sometimes compare the ombudsman approach with what they believe might happen in a court of law.

Our approach is to ask questions, listen to both sides of the story, and decide each case on its individual facts and merits – not on how cleverly or persuasively either side argues their case.

¹⁴⁹ FOS 網站，FAQ，Information for business covered by the ombudsman service (最後造訪日：2009年6月25日)。

附錄五：目前 19,000 件連動債爭議處理方案之建議

本附件為 2009 年 6 月 26 日台灣金融服務業聯合總會陳主任委員沖座談會林繼恆律師提案內容，經陳主委建議作為本研究報告結論之一部分。

案由：

對於 19,000 多件連動債爭議事件，參考英國、新加坡之解決方式，應由主管機關委請國內金融業及法界之權威人士，就案件類型擬定基本處理原則，供法官、評議人及金融機構引為民法第 1 條之「法理」，儘可能以和解方式解決此種新型態而複雜之爭議問題。

說明：

銀行公會金融消費爭議案件評議委員會於日前公佈首批 100 件連動債爭議評議結果，全體案件平均補償率僅 15.64%，且目前處理之速度仍相當緩慢。據了解，100 件歷經九個月時間才出爐之評議結果，並未附事實及理由，僅有類似判決主文之文字命銀行賠償投資人，且銀行須在二週內完成補償不得提出異議。評議結果不附事實及理由之作法，實難令受拘束之銀行或對評議結果不滿意之個人所接受，對於評議制度以及金管會處理案件之公信力將產生重大質疑。

辦法：

目前處理連動債爭議最成功之國家為新加坡，新加坡是由主管機關(MAS)委請金融界、法界之權威人士，就連動債爭議幾種重要類型研擬出標準一致化評估架構（generally consistent assessment framework）供金融機構參考以達成和解，並非透過其金融爭議處理機制 FIDReC 解決。另外，英國金融服務總署(FSA) 於 2009 年 5 月 6 日宣佈，要求金融公評人對連動債爭議之審理暫停三個月，待金融

服務總署完成處理方針評估後再行審理。故英國之處理方式亦是將重要案件類型提出一致化評估架構後再交由公評人處理。

金管會正參考英國制度研議成立專責機構處理金融消費爭議，惟參酌英國以及新加坡處理連動債之經驗，縱使有單一之爭議處理機構處理金融消費爭議，對於此種新型態且影響重大之爭議案件，如無一套一致化案件類型評估架構仍無法妥善處理，故建議應委請法界、金融界具聲譽之權威學者專家，就有關重大案件類型儘速研擬評估原則，供法官、評議委員及銀行本身引為民法第 1 條之「法理」，此法理實質精神等同於英國之公平合理原則，並儘可能以和解方式解決 19,000 多件連動債爭議。