

## 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

#### 期末報告書

委託單位：行政院金融監督管理委員會

研究單位：恆業法律事務所

計畫主持人：林繼恆博士（東吳大學法律研究所副教授）

協同主持人：姜志俊律師（中國政法大學法學博士）

研究人員：劉默容律師（美國哈佛大學法學碩士）

陳文禹律師（德國弗萊堡大學法學碩士）

陳碩甫顧問（加州西部法學院法學博士）

楊巧蘋顧問（康州州立大學法學院法學博士）

許朱賢律師（東吳大學法學碩士）

中華民國九十七年十二月廿二日

## 研究報告摘要

近年來我國金融服務業因業務發展，其銷售之金融產品日益複雜，與消費者間衍生之紛爭日益增加，然而我國對於金融消費者申訴之處理分散於各法規，不同金融產業間，並無統一之消費者申訴機制，各產業對爭議之處理程序、內容亦有不一致之情形，難以落實保障消費者之權益。

鑒於英國自 2001 年起，基於金融服務與市場法設置金融公評人，採取以單一專責機構處理金融消費爭議，進而探討我國是否有成立此專法專責機構之必要性及可行性。由英國金融公評人制度產生背景、機構組織架構、運作模式作介紹，及實施迄今英國對此制度之檢討，並另針對美國、德國對於金融消費爭議處理機制及實行成效，檢討我國現行金融爭議之相關處理方法，就成立單一金融爭議處理機制作可行性評估。

本研究報告分為七章。第一章說明本研究報告之研究目的、方法及範圍。第二章介紹英國金融公評人制度，此制度能迅速、有效率地解決金融消費性爭議並維護消費者權益，並就此制度產生之程序正義及公平性進行檢討。第三章就美、德金融消費爭議處理機制作分析：美國雖無單一之處理機制，目前多仰賴司法或獨立及有效之仲裁、調解機構解決相關金融消費爭議；德國目前亦有研議改善其爭議處理機制，以保障金融商品及服務之消費者，然其改革方向並未朝向成立單一之金融爭議處理機構。第四章分就我國保險業、銀行、信用卡與現金卡、及證券期貨業務爭議處理機制之法源及運作狀況作說明及檢討。第五章對我國金融消費爭議機制之改革進行探討，以了解我國有無設置單一金融消費爭議處理單位之必要。基於成本效益及時程之考量下，國內目前宜以加強現有之爭議處理機制，強化仲裁功能為優先考量之改革方向。第六章針對我國現行爭議處理相關法規作檢討，以釐清為落實金融消費爭議處理機制之法律強制力，所需配合之法制作業。第七章總結上述研究內容，對如何強化我國現有爭議處理機制提出建議。

## Abstract

As the financial services business enjoys rapid growth in Taiwan, financial products are becoming more and more complex. Consequently, this increases disputes between financial institutions and consumers. Currently, Taiwan has no unified financial consumer complaint mechanism or unified dispute resolution scheme. Consumer complaint avenues are separated by industry, with the respective dispute resolution processes differing both procedurally and substantively. This lack of consistency makes it difficult to fully protect consumers' rights.

In comparison, the U.K. established the Financial Ombudsman Service ("FOS") in 2001, combining the ombudsman services from six different financial industries into a single institution. The FOS is charged with resolving disputes between financial institutions and individuals or small businesses. This report is to evaluate and analyze the necessity and feasibility of building a similar scheme in Taiwan. We begin by introducing the origins of the FOS, its organizational framework, and its operations. We later review the system's effectiveness. Moreover, we explore the American and German financial dispute resolution schemes to form a complete basis for reviewing Taiwan's system, and to determine the viability of a unified financial dispute resolution mechanism in Taiwan.

This report consists of seven chapters. Chapter one sets forth the purpose, method, and scope of the study. Chapter two introduces the FOS, describing its historical background, efficiency in resolving disputes, and ability to protect consumers. We also discuss its procedural justice and fairness. Chapter three analyzes the different financial dispute resolution schemes in the United States and Germany. The United States does not have a unified financial dispute resolution mechanism, relying instead on

judicial means and independent arbitration / mediation. Germany is now contemplating reform of its financial dispute resolution system to better protect its consumers. However, the reform is not towards establishing a single dispute resolution institution. Chapter four illustrates and reviews Taiwan's financial disputes resolution mechanisms and governing laws in the areas of insurance, banking, credit and cash cards, and the securities market. Chapter five discusses possible reformation of Taiwan's financial dispute resolution procedures, analyzing whether it is necessary to form a single financial dispute resolution institution. In consideration of the costs and relative benefits, as well as expediency, it may preferable to maintain but enhance our current system. In this regard, modernizing our arbitration functions and enhancing our existing disputes resolution mechanisms are of first priority. Chapter six examines the relevant dispute resolution regulations to propose amendments that would make dispute resolution awards enforceable by law. Chapter seven draws conclusion on the above topics and recommends methods to improve and enhance the existing dispute resolution scheme in Taiwan.

### **關鍵詞 (Key words) :**

金融消費者保護 (financial consumer protection)

金融公評人 (financial ombudsman)

金融服務公評人制度 (FOS: Financial Ombudsman Service)

金融爭議處理 (financial dispute resolution)

調解 (mediation)

仲裁 (arbitration)

## 目錄

第一章 研究目的、方法及架構.....	1
第一節 研究目的.....	1
第二節 研究方法.....	2
第三節 研究範圍及內容.....	4
第四節 研究限制及名詞定義.....	5
第一款 研究限制.....	5
第二款 「金融消費爭議」.....	5
第三款 「金融公評人」(Financial Ombudsman)、「初階裁判人」(Adjudicator) 及其決定 (Decision).....	6
第二章 英國金融公評人制度之分析.....	7
第一節 金融公評人制度產生背景及法律依據.....	7
第一款 金融公評人制度產生背景.....	7
第二節 金融公評人制度運作流程及成效.....	10
第一款 金融公評人制度之適用範圍與組織成員.....	10
第二款 金融公評人制度之運作流程.....	11
第三節 金融公評人制度實施之檢討及評析.....	15
第一款 金融公評人制度實施之評析.....	15
第二款 金融公評人制度實施之檢討.....	18
第三章 美國與德國金融消費爭議處理機制之分析.....	24
第一節 美國金融消費爭議處理機制之分析.....	24
第一款 美國金融消費爭議處理機制之架構簡述.....	24
第二款 證券業務相關之處理機制 – 金融業自律組織 (Financial Industry Regulatory Authority, 以下簡稱「FINRA」)	25
第三款 期貨業務相關之處理機制.....	31
第四款 保險業務相關之處理機制.....	36
第五款 美國仲裁制度介紹.....	38
第二節 德國金融消費爭議處理機制之分析.....	43
第一款 德國聯邦金融監督總署之設置及功能.....	43

第二款	德國金融消費爭議處理機制.....	44
第三款	現行處理機制之檢討.....	48
第四章	我國金融消費爭議處理機制之分析.....	50
第一節	保險業務爭議相關之處理機制.....	50
第一款	受理申訴機構.....	50
第二款	受理調解機構.....	61
第三款	仲裁機制.....	62
第四款	訴訟機制.....	64
第五款	現行處理機制之評析與建議.....	64
第二節	銀行業務爭議相關之處理機制.....	66
第一款	受理申訴機構.....	66
第二款	受理調解機構.....	72
第三款	受理評議機構.....	73
第四款	仲裁及訴訟機制.....	76
第五款	現行處理機制之評析.....	77
第三節	證券暨期貨業務爭議相關之處理機制.....	85
第一款	受理申訴或調處機構.....	85
第二款	仲裁或訴訟機制.....	91
第三款	投保中心現金償付機制.....	95
第四款	現行爭議處理機制之成效.....	96
第五款	現行處理機制之評析.....	99
第五章	我國現行爭議處理相關法規及其拘束力之評析.....	102
第一節	保險爭議處理相關法規及爭議處理拘束力之檢討... 102	
第一款	現行法規及爭議處理拘束力之檢討.....	102
第二款	現行法規及爭議處理拘束力之建議.....	102
第二節	銀行爭議處理相關法規及爭議處理拘束力之評析 - 兼 論連動債爭議處理現況.....	104
第一款	現行法規及爭議處理拘束力之檢討.....	104
第二款	本研究之建議.....	105
第三款	連動債爭議處理現況之評析 - 管轄權之確定....	106
第三節	證券投資暨期貨交易爭議處理拘束力之評析.....	108

第一款	證券投資暨期貨交易爭議處理拘束力之現狀.....	108
第二款	投保中心調處證券投資暨期貨交易爭議之建構芻議	
	109	
第六章	我國金融消費爭議機制之改革途徑 .....	111
第一節	制定金融爭議處理法及設置單一爭議處理機構之可行性評估 .....	111
第一款	人員配置 .....	111
第二款	爭議處理程序之建置及調查權 .....	112
第三款	初階裁判人及公評人決定之效力 .....	113
第二節	強化現有爭議處理機制之可行性評估 .....	114
第一款	現有爭議調處及評議機制之加強 .....	114
第二款	金融爭議調處人及金融爭議評議人資料庫之建置	
	114	
第三節	擴大仲裁功能及前置調解程序作為爭議處理機制之可行性： .....	116
第一款	現有調解制度之推廣與利用 .....	116
第二款	美國迷你審理程序之引進與利用 .....	116
第三款	建立仲裁人或調解人資料庫 .....	117
第七章	結論及建議 .....	119
第一節	結論 .....	119
第一款	現階段以強化現有處理金融消費爭議機構功能及建立標準化爭議處理作業為改革我國金融爭議處理機制之首要作法，於調處及評議之公信力有初步成效時，再評量建置台灣金融公評人之必要性 .....	119
第二款	透過評議機構與仲裁機構之合作，並引進美國仲裁協會迷你審理程序及獨任調解及仲裁人制度，使仲裁成為金融爭議解決之有效替代途徑，可增加金融爭議案件處理之管道及效能，另建立評議人及仲裁人資料庫，亦可為建立台灣金融公評人制度預為準備 .....	119
第三款	未來建立類似英國 FOS 機制時，需以立法方式以解決公法人地位、資金來源、評議效力、調查權等事項，惟立	

法必要性應視改革後評議及仲裁機制運作成效及評議人仲裁人資料庫質及量之進展，制訂金融爭議處理法及設立類似 FOS 之機構，並非唯一選項 .....	120
第二節 建議 .....	123
附錄 1：對 Professor Philip Rawlings 之訪談記錄及其原文.....	127
附錄 2：對 The Honorable Randy J. Holland 之訪談記錄.....	135
附錄 3：Money Management 對 Walter Merricks 之訪談節文.....	136



## 圖表目錄

圖表 1：德國金融消費爭議處理流程圖 .....	48
圖表 2：保險公司受理申訴案件成效表 .....	52
圖表 3：中華民國產物保險商業同業公會處理申訴案件成效 表.....	54
圖表 4：金管會保險局受理申訴案件成效表 .....	56
圖表 5：保發中心受理申訴案件成效表 .....	57
圖表 6：消基會受理申訴案件統計表 .....	59
圖表 7：消保會受理申訴案件統計表 .....	60
圖表 8：消費爭議調解委員會受理保險爭議調解案件成效表 .....	62
圖表 9：中華民國仲裁協會受理保險仲裁案件統計表.....	63
圖表 10：民眾採用申訴及訴訟管道解決保險爭議案件之件數 比較表 .....	64
圖表 11：銀行公會對信用卡與現金卡業務相關爭議之申訴之 處理情形.....	68
圖表 12：我國現行金融消費爭議之主要處理機制比較表	122
圖表 13：我國金融消費爭議處理機制芻議.....	125

## 第一章 研究目的、方法及架構

### 第一節 研究目的

本研究係以英國自西元（下同）2001 年起基於金融服務與市場法（Financial Service and Market Act of 2000，以下簡稱「FSMA」）實施、採統一受理金融消費爭議之金融服務公評人制度<sup>1</sup>（Financial Ombudsman Service，以下簡稱「FOS 制度」或「金融公評人制度」）為對象，探究我國是否需有處理金融消費爭議之專法與專責機構之必要性及提出可行性評估予行政院金融監督管理委員會（以下簡稱「金管會」）卓參。參照本研究之計畫係在研究整合我國現行關於金融消費者保護之相關法規與制度之本旨，本研究之具體研究目的如同本委託研究說明書所述，包括下述四項：1. 瞭解英國 FSMA 所設置 FOS 機制之立法背景與實行成效，並比較部份先進國家之立法例與實施情況。2. 我國現行金融消費者保護相關法規之檢討。3. 研擬我國整合金融消費爭議處理機制之法律依據，所須配合調整之法制作業。4. 評估本案完成立法所須之時程與可行性。

因此，本研究期待能就「是否我國需要整合一套金融消費爭議處理之專法」以及「處理金融消費爭議之專責機構」二項議題之必要性及可行性提供建議，並佐以堅強立法或學理支持及政策分析。

---

<sup>1</sup> 依元照英美法辭典，Ombudsman 係指由議會任命，負責接受公民對行政機關不良行政行為之申訴並進行調查與報告之官員。惟我國消費者保護官之翻譯為 Consumer Ombudsman，而我國監察院對 International Ombudsman Institution 翻譯為「國際監察組織」，亦有將該字翻譯為「行政監察使」者，可見 Ombudsman 乙詞在中文之翻譯及用法，尙未趨一致，併此敘明。

## 第二節 研究方法

FOS 制度係英國 FSMA 所創設，而屬針對該國金融市場及傳統監理制度產生之缺失所提出之改革，乃採取以單一專責機構處理金融消費爭議之作法。此等嶄新之作法業已引起其它國家廣泛之討論，亦有予以仿效者。惟學者專家或其他國家主管機關對於 FOS 制度是否可適用於其所屬國家，迭有不同意見，故本研究並不預設立場及結果，而採取下述研究方法：

### 一 立法史及立法目的之研究

本研究將說明及研析英國 FSMA 所設置 FOS 之立法背景與目的、FSMA 規範之金融商品及服務、及 FOS 之職權，特別是 FSMA 有關消費者權益保障及金融消費爭議處理之機制及程序。至於 FSMA 賦予主管機關如法院之司法調查權，得對金融機構進行詢問、檢查與公佈調查報告與建議 (§14-17)；FSMA 直接明文規定，未經許可之金融商品服務契約無效，且契約相對人在一定條件下享有民事損害賠償權 (§26)；FSMA 且明文規定金融商品或服務提供者即金融機構因違反特定法定義務，須對受損害之人負民事賠償責任 (§71、§150)；為保護消費者權益，FSMA 主管機關得制定行政規則以規範無契約關係之金融機構 (§138(4))；金融公評人 (Financial Ombudsman) 得進行案件調查及要求相關資料文件；對特定案件並得決定損害賠償金額且該賠償決定具有拘束力 (§231、§229) 等，均值得參考，必要時本研究亦將予以論述。

### 二 比較法

本研究將比較英國、美國、德國等之金融消費爭議處理機制之立法技術、實行成效、該國主管機關之職權、與消費者之法律救濟途徑。目前金管會雖基於金融監理一元化原則而對銀行、票券、證券、期貨及金融衍生商品、保險等金融市場與服務進行全面性之督導，惟目前尚無如英國 FSMA 設置 FOS 制度，以統一處理解決金融消費爭議。故本研究計劃將比較美英德等金融市場先進國家之金融消費爭議之機制及實行成效，以檢討我國有無設置單一金融消費爭議處理單位之必要及法制上如何予以整合。此外，我國各金融產業公會與主管機關之紛爭解決機制(如證期局之消費申訴及調處、及保險局之保險申訴調處委員會)多尚未有法律強制力；我國消費者亦難強制金融業者到場調處，而審議決定之結果亦無法逕對金融機構執行。故本

研究將參考並比較美英德等國家金融消費爭議機制下主管機關之權限與消費者法律救濟途徑，探究我國是否須加強金融消費爭議處理機制之法律強制力，並分析所需配合之法制作業。

### 三 政策分析

本研究將研析英國 FOS 執行單位對於英國 FSMA 及 FOS 制度之意見、實行成效之評估、及有關修法建議。FSMA 自 2000 年生效施行迄今已屆八年，FSMA 制度與 FOS 制度之實行成效如何值得觀察。故本研究將蒐集相關文獻報告，以評估及檢討英國 FSMA 及 FOS 制度對於健全金融市場秩序與保障消費者權益之成效，作為我國建構相關法制之參考。

### 四 專家訪談

本研究案之主要目的，係在檢討我國目前金融消費爭議之處理機制，以提供主管機關政策建議，是否應參考英國金融公評人制度，建立就金融案件之單一申訴、評議或處理機構。故現行處理機制之實務便極為重要，本研究將分別訪談國內銀行、證券、期貨相關公會中負責法規或爭議處理之主管，以印證研究所得資料之正確性，另亦訪談美國德拉瓦州最高法院法官，以及引用英國媒體對英國公評人機構執行長之訪談，以進一步瞭解國外金融公評人之薪資待遇或相關機制等實務問題，俾使本研究案能提出兼顧理論與實務之可行性分析。

### 第三節 研究範圍及內容

基於上述研究目的與研究方法，本研究之範圍及內容如下：

第一部份：對英國公評人制度之產生背景、法令依據、及公評人機構組織架構及其運作模式，作一全盤介紹，使讀者對此機制能有全面性之認識。繼則針對公評人制度實施迄今，英國主管機關、學者以及實務工作者對此制度之檢討，其中有諸多學者提出發人省思之批評及建議，甚值我國相關主管機關如金管會之重視。

第二部份：就美國及德國處理金融消費爭議之機制，其產生背景、法令依據及相關機制之組織架構與運作模式，作簡要介紹，使讀者能了解其他先進國家對金融消費爭議處理機制之內容，並一併提出其實施成效與評論，以供讀者比較。

第三部份：分析我國目前處理銀行、證券期貨、保險及信用卡與現金卡交易所生金融消費爭議處理機制之現況及檢討，以瞭解我國目前金融消費爭議處理機制其主要之困境，及待解決之問題。

第四部份：以比較法學之方法將英國金融公評人制度、美國及德國處理金融消費爭議之機制與我國相關機制作比較分析，以瞭解英國此種一元化處理機制，是否對美、德等先進國家造成影響、及其影響為何，一元化處理機制在我國是否值得採用，並進而提出本研究之可行性評估及其他可能之改善方案。

第五部份：基於上述第一至第三部份之國內外機制之比較分析，針對第四部份所述評估及方案，就我國如何建立制度化之金融消費爭議處理機制、是否應訂定專法及指定專責機構、或者僅就現制加以改良、以及現行機制在法令面之檢討，提出本研究之結論及建議，供相關主管機關參考。

## **第四節 研究限制及名詞定義**

### **第一款 研究限制**

本研究案之名稱為「研擬整合『金融消費者保護法』相關法令之可行性評估」，從『金融消費者保護法』之文義觀之，似包含消費者保護之實體法及相關程序法，而可能解為係消費者保護法之特別法。惟從金管會委託研究徵求說明書之緣起說明可知，其委託研究之背景為：「金融消費爭議之處理機制分散規定於各業法規，不同金融產業各有其消費者保護與申訴機制，處理程序與內容亦有不一致之情形，對於消費者保障有不一致之情形」，進而金管會希望本研究案能「避免重複審理申訴案件之資源浪費，目前申訴機制確有加以整合之必要，爰有以本案以委託研究方式提出整合金融消費者保護法相關法規之可行性評估」。而金管會所揭示本研究案之計畫目標及研究課題，亦均集中於金融消費爭議處理機制之法源、檢討及有無設置單一爭議處理單位之必要性。故本研究案之議題雖界定為整合「金融消費者保護法」相關法令，惟參酌本研究案之緣起、計畫目標及研究課題，本研究案對金融消費者保護法採縮限解釋，而以「金融消費爭議處理法」相關法制為核心，以程序法及行政法為主，提出研究報告。

至於金融消費者保護之實體法部分，金管會日前所公布、刻正徵求各界意見之金融服務業法草案，其內容多涉及投資人、消費者及客戶之權益保障，堪稱我國金融消費者保護之基本法（參見該草案第 31、第 33 至第 44 條），例如該草案第 34 條賦予金融服務業在推介金融商品時之適當性義務，第 35 條賦予金融服務業在銷售金融商品時之詳盡說明義務，第 39 條創設金融服務業在違反說明義務時之無過失責任，第 40 條創設損害賠償額之推定數額，同時於第 45 至第 50 條規範對金融服務業之行政罰則；但對於金融消費爭議如何處理，規定則極為有限（如該草案第 29 條）。故本研究以爭議處理機制之程序及機構為對象，正可補充金融服務業法草案不足之部分，而可完備我國金融消費者保護法之內容，故本研究案之名稱應無更動之必要。

### **第二款 「金融消費爭議」**

本研究稱「金融消費爭議」包括，消費者與金融機構往來所生之一切交易（包括銀行存放款、匯款、保險產品、證券、基金、信託及期貨等...）

所生之爭議，亦包括消費者因「投資活動」與金融機構發生之爭議。其範圍大於消費者保護法（以下簡稱「消保法」）所適用之「消費關係」，也大於各國消費信用（Consumer Credits）立法所適用之範圍。因本研究之目的在建立一套有效處理消費者與金融機構之間所生爭議之紛爭解決機制，而非就消費者與金融機構往來時在實體法上享受何種權利為分析，故本研究採目的性擴張之方法，以期能將各種類金融商品所生爭議及各國現有處理爭議之機制均能納入本研究之範疇。至於爭議之性質及金額，有些國家係就小額爭議建立一套簡易解決機制，大額爭議則基於所涉及權利義務金額較大，採取由現有司法救濟途徑（仲裁或訴訟程序）等來處理之方式，惟本研究暫不就「小額」界定其數額，以免反而縮限研究對象。

### **第三款 「金融公評人」(Financial Ombudsman)、「初階裁判人」(Adjudicator) 及其決定 (Decision)**

本研究中所稱「金融公評人」(或公評人, Financial Ombudsman) 係指，可受理消費者對金融機構申訴，並有調查權限（無論有限度或具完整權限），及對該等爭議有決定權（不論有無確定力或執行力）之機構或個人。此一定義較「Ombudsman」一字之原始定義（係用來受理民眾對行政機關或公務員違法失職侵害人民權利之申訴及進行調查之人員），有所區別。因本研究係以英國之 Financial Ombudsman Service（即 FOS 制度）為研究對象，而歐盟下屬單位 Financial Dispute Resolution Network（FIN-NET）亦將處理金融消費爭議之機制亦稱之為「Financial Ombudsman Scheme」。因此，本研究既將英、美、德等國關於金融公評人之機制進行比較及分析，則將 Ombudsman 稱為公評人，應無不妥。依英國及歐盟所列出之上述機構之功能及特性，則我國目前亦有部分類似 FOS 制度之機構，本文中統稱為受理金融消費爭議之機構，而為檢討分析之對象。

在 FOS 制度中，第二階段處理申訴、進行調處、於調處不成時作出第一次決定 (decision) 之人稱為 Adjudicator，第三階段始由金融公評人處理並作出第二次決定 (decision)。為求用語之一致性，並表達該用語之意涵，本研究將 Adjudicator 稱為「初階裁判人」，初階裁判人作成之決定稱為「初階決定」，而公評人作成之決定則稱為「決定」或「最終決定」。

## 第二章 英國金融公評人制度之分析

### 第一節 金融公評人制度產生背景及法律依據

#### 第一款 金融公評人制度產生背景

自 1980 年代起，英國保險業、銀行業、及建築業（Building Society）即依照產業之自律規定或法律之強制規定，推廣及設置該行業之申訴公評人（Ombudsman），以解決消費紛爭<sup>2</sup>。於 1990 年代，申訴公評人機制更廣見於法律服務業、不動產業、退休金管理業、投資業、殯葬業、房屋租賃業等。當時各該行業之申訴公評人機制皆具有下列幾點特色：申訴之消費者無須支付任何費用（free to user of the scheme）；各申訴公評機制之營運資金來自各產業之會員，對業者而言，相較於繁雜之訴訟程序衍生之龐大律師費用，加入申訴公評機制之成本仍低，而具經濟效益（cost effective for those funding the ombudsmen）；公評人不受程序法之證據法則之拘束，得簡便地、有彈性地處理案件，作出公平裁決（ombudsmen must act fairly with informality and flexibility, and are not constrained by rules of evidence）；消費者如不接受公評人之裁決仍得就訴諸法院解決消費爭議（right to take the matter to court）；及公評人之裁決類型廣於司法賠償或補償（provide remedies that may not be available in the courts）<sup>3</sup>。因應企業跨業多角化經營，金融服務整合之趨勢，為解決各個金融監理機關間多頭馬車式管理績效不彰之問題，英國於 1997 年 10 月，將證券投資管理委員會（Securities and Investment Board, SIB）更名為「金融服務總署」（Financial Services Authority，以下簡稱「FSA」），統籌管理保險業、銀行業、證券業，金融總署成為英國之單一金融監理機關<sup>4</sup>，並於 2000 年通過「金融服務及市場法」（Financial Services

<sup>2</sup> 最早是由多家保險公司於 1981 年自律成立之「保險申訴公評會」（Insurance Ombudsman's Bureau）。接著，多家銀行於 1986 年自律成立「銀行申訴公評會」（Office of the Banking Ombudsman）。其後，「建築申訴公評會」（Building Societies Ombudsman）於 1987 年成立，依據 1986 年建築業法（Building Society Act of 1986）之規定，所有建商均須加入該建築協會（Commission）。故該協會設立之建築申訴公評機制對所有建商均有規範效力。See Professor Mary Seneviratne, "Ombudsmen 2000", Nottingham Law School, April 2000, page 14.

<sup>3</sup> Professor Mary Seneviratne, "Ombudsmen 2000", Nottingham Law School, April 2000, page 17：馮聖中，論金融服務與消費者保護之法律問題，南台科技大學財經法律研究所碩士論文，民國 96 年，第 111-118 頁。

<sup>4</sup> "From a market point of view, there are considerable attractions in a one-stop regulatory shop. Large financial institutions constantly complain about regulatory overlap, and strongly disapprove of the plethora of different reporting requirements... The second crucial advantage



and Markets Act of 2000，即 FSMA），整合了銀行法（Banking Act of 1987）、保險公司法（Insurance Companies Act of 1982）、金融服務法（Financial Services Act of 1986）、建築融資協會法（Building Society Act of 1992）等法規<sup>5</sup>。英國自此邁向金融監理一元化及金融法規一元化之新紀元。

又鑒於當時申訴公評機制於部分金融產業雖已運作近二十年，惟多元之申訴管道卻未配置足夠之專業人員，致無法有效解決金融服務衍生之爭議，且金融商品服務日趨複雜，消費者難以區分有權之申訴機關之窘境，金融服務及市場法特別於「金融服務總署」下設金融服務公評人制度

（Financial Ombudsman Service，即 FOS 制度），提供消費者就金融消費爭議免費之單一申訴消費糾紛窗口（a free one-stop service for resolving disputes about financial services quickly and with minimum formality）<sup>6</sup>，俾公平（fairly）、迅速（quickly）、合理（reasonably）、簡易地（informally）處理消費者與企業間基於金融服務所生之紛爭。FOS 非行政管理機關，而係一準司法機關，提供消費者在法院以外之替代爭議處理機制<sup>7</sup>。FOS 整合及取代了分立之銀行申訴公評會、建築申訴公評會、投資業申訴公評會、保險申訴公評會、個人投資管理局申訴部、個人保險仲裁協會、證券期貨投訴局與仲裁服務、及金融總署獨立調查科等八個申訴處理機構<sup>8</sup>。而產業界

---

of the new regime is that it incorporates clear lines of accountability.” See FOS, “Building the Financial Services Authority: What’s New?”, 11 March 1999, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communication/Speeches/1999/SP24.shtml>；及 FOS，歷史，<http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/History/index.shtml>（最後造訪日：97 年 12 月 3 日）。

<sup>5</sup> 郭大維，英國金融監理機制之探討，證券期貨月刊第 24 卷第 10 期，民國 95 年 10 月 16 日，第 15 頁。

<sup>6</sup> FOS，Introduction of the Financial Services and Markets Bills，1999 年 6 月 17 日，<http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communication/PR/1999/057.shtml>（最後造訪日：97 年 12 月 2 日）；FOS，藍圖到建構，首次年度報告（First Annual Report），2000 年版，第 5 頁；及 FOS，目標與價值，2007/2008 年年度報告（2007/2008 Annual Review），2008 年 3 月 31 日版，第 80 頁。

<sup>7</sup> FOS’s Deputy Chief Ombudsman: “The [FOS] is not a regulator. It resolves individual disputes as an alternative to the civil courts. The statutory and procedural arrangements concerning [its] structure and accountability are designed to be appropriate for a quasi-judicial and not a regulatory role.” See P.E. Morris, The Financial Ombudsman Service and the Hunt Review: Continuing Evolution in Dispute Resolution, Journal of Business, August 2008, Page 8。

<sup>8</sup> “The new Financial Services Ombudsman Scheme will bring together The Banking Ombudsman; The Building Societies Ombudsman; The Investment Ombudsman; The

對於此 FOS 制度之設立亦採肯定態度，認為單一之申訴機制對消費者及業界均有好處，尤其是 FOS 制度具有下列幾個優點：消費者顧問之聯繫及輔導相關當事人和解功能；FOS 之明確權責；企業得透過法院之司法複審撤銷該公評人不合理之最終決定<sup>9</sup>。

## 第二款 金融公評人制度法律依據

FOS 制度之法源依據為金融服務及市場法及 2006 年消費者信用法

(Consumer Credit Act of 2006)。金融服務及市場法第 16 章第 225 條至第 234 條規範：FOS 法人之成立 (The scheme and the scheme operator)、FOS 案件管轄範圍 (Compulsory jurisdiction and Voluntary jurisdiction)、金錢補償或賠償 (Awards)、申訴費用 (Costs)、公評人之資料調閱權 (Ombudsman's power of court to require information)、個人資料處理 (Data protection)、及 FOS 資金來源 (Industry funding)。2006 年消費者信用法新增第 226A 條、第 234A 條，規範消費者信用之特許事業亦應適用 FOS 之申訴制度 (Financial services ombudsman scheme to apply to consumer credit licensees) 及 FOS 得對消費者信用之特許事業徵收資金 (Funding by consumer credit licensees)。

---

Insurance Ombudsman; The PIA Ombudsman Bureau; The Personal Insurance Arbitration Service; The SFA Complaints Bureau and Arbitration Service; The FSA Independent Investigator. The new Financial Services Ombudsman Scheme will be the largest ombudsman scheme in the world.” See FOS, “FSA Announces New Ombudsman Scheme Board”, 22 Feb. 1999, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communication/PR/1999/019.shtml> (最後造訪日：97 年 12 月 8 日)

<sup>9</sup> “When the idea of a single ombudsman service was proposed, the building society sector, like many others, welcomed the new scheme and has worked hard to help ensure its success; societies recognize the benefits, both to consumers and businesses, of a strong ombudsman...In the new arrangements three points occur where building societies believe the processes surrounding the ombudsman service could be improved. These related to the ombudsman service’s consultation mechanisms, the provisions for the service’s accountability, and the ability of firms to appeal against what they believe to be incorrect decisions” See “Huge Changes in Ombudsman’s Powers?” Building Society News, Newsletter of The Building Societies Association, February 2002.

## 第二節 金融公評人制度運作流程及成效

### 第一款 金融公評人制度之適用範圍與組織成員

#### 一 金融公評人制度適用之金融業或金融活動

凡是受金融總署特許或監理之企業或金融活動（目前約 26,000 個企業）；及經公平交易局（Office of Fair Trading）特許之消費者信用事業（Consumer Credit License）（目前約 80,000 個企業），均應按 FOS 制度由 FOS 處理消費爭議<sup>10</sup>。

#### 二 FOS 受理與不受理之金融消費爭議

FOS 受理之案件類型相當多樣：與汽車保險、建築保險、旅行保險、健康保險、貸款保險、醫療險、意外險、儲蓄與投資、退休金、基金管理、證券經紀、衍生性商品、抵押權、銀行帳戶、信用卡與特約商店卡、貸款、信託、分期付款與典當業、財務諮詢等業務有關之爭議<sup>11</sup>。但 FOS 不提供個人理財諮詢及解決個人債務問題之服務，且對於基金投資表現良窳之爭議（Performance issues of investment bonds）<sup>12</sup>；或金融業基於商業判斷之合理行為（Legitimate exercise of commercial judgment），如基金管理公司如何運作該基金及投資、對於貸款人收取合理之保險費、保險公司給付解約金數額、或利潤型基金之正常配息等，亦不受理<sup>13</sup>。

#### 三 FOS 之組織成員：

---

<sup>10</sup> 詳見 FOS 與英國銀行法制局簽訂之“Roles and responsibilities of the Financial Ombudsman Service and the Banking Code Standard Board”備忘錄，2008 年 4 月；英國 Institute of Credit Management Ltd.，“Financial Ombudsman Service”，2008 年 7 月 1 日。

<sup>11</sup> FOS，受理之案件，2007/2008 年年度報告（2007/2008 Annual Review），2008 年 3 月 31 日版，第 18-41 頁；及 FOS，問與答，[http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/complaints\\_a2.html](http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/complaints_a2.html)（最後造訪日：97 年 11 月 28 日）。

<sup>12</sup> FOS 受理之案件，2005/2006 年年度報告（2005/2006 Annual Review），2006 年 3 月 31 日版，第 24 頁。

<sup>13</sup> FOS，受理之案件，2007/2008 年年度報告（2007/2008 Annual Review），2008 年 3 月 31 日版，第 34 頁；FOS，受理之案件，2006/2007 年年度報告（2006/2007 Annual Review），2007 年 3 月 31 日版，第 26-27 頁；楊恭尊，投資型保險商品資訊揭露之研究，行政院金融監督管理委員會保險局，行政院及所屬各機關出國報告，編號：PIO/P No.: 484-C05-50323，民國 94 年 9 月 6 日，第 21 頁。

FOS 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)、37 名公評人 (Ombudsman) 及其他行政人員組成<sup>14</sup>。董事會由金融總署所任命，負責運作 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，但金融總署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<sup>15</sup>。

#### 四 FOS 之經費來源：

FOS 得向受金融服務及市場法規範之金融業收取年費及個案費用 (statutory levies and case fees)。金融業繳交之費用由每年 300 英鎊 (如小規模金融顧問公司) 至 300,000 英鎊<sup>16</sup> (如大型保險公司或銀行) 不等<sup>17</sup>。年費之徵收 (levy) 標準為 FSA 請 FOS 依據行業類別計算每年處理每一行業別之被申訴件數、及其人員配置以決定須向該行業別徵收之費用金額。

### 第二款 金融公評人制度之運作流程

#### 一 FOS 受理條件

FOS 於接獲申訴後，應給予受申訴之金融業八週之解決期間，為先行程序。如該金融業未於八週內答覆、或消費者對於金融業之最後回覆 (final response) 仍不滿意，始得請 FOS 介入處理。但消費者收到金融業最後回覆及有關消費者可向 FOS 申訴之資料逾 6 個月後始向 FOS 申訴者，FOS 將不予受理。此外，如消費爭議事件發生逾 6 年或消費者知悉該事件已逾 3 年，FOS 亦不予受理<sup>18</sup>。

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</sup> “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.

<sup>16</sup> 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 2 (July 2004)..

<sup>17</sup> 以 2008 年為例，共有十七個行業群組被徵收不等金額之年費。

<http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/FEES/5/3> (最後造訪日 97 年 12 月 10 日)。另見 [http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pb08/pb08\\_annex\\_a.html](http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pb08/pb08_annex_a.html) (最後造訪日 97 年 12 月 10 日)。

<sup>18</sup> 英國金融服務總署 (FSA)，Dispute Resolution 指導手冊，第 DISP2.3.1R 節，可於

## 二 FOS 處理案件之程序

具體而言，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，且該企業不得就實質問題訴諸法院變更之<sup>19</sup>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<sup>20</sup>。

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。

## 三 FOS 調處或決定內容之類型

---

[http://fsahandbook.info/FSA/handbook/LI/2006/FOS\\_2006\\_3.pdf](http://fsahandbook.info/FSA/handbook/LI/2006/FOS_2006_3.pdf) 下載取得（最後造訪日：97年11月29日）。

<sup>19</sup> 參見附件本所與英國倫敦大學 UCL 學院 Professor Rawlings 訪談記錄全文。

<sup>20</sup> 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)

FOS 如認為消費者之申訴有理，FOS 得要求企業改正（如更正消費者之徵信資料或理賠保險金）、或賠償及補償消費者之財產上損害、身體、心理、名譽等非財產上損害（上限為十萬英鎊）<sup>21</sup>。

### 第三款 金融公評人制度之成效

#### 一 FOS 公佈之 2008 年年度報告（Annual Report）<sup>22</sup>之說明

自 2007 年 4 月 1 日至 2008 年 3 月 31 日止，FOS 受理 794,648 件金融消費爭議，其中 123,089 件須由初階裁判人或公評人進一步處理，而成為需收費案件（Chargeable Cases）<sup>23</sup>。每位初階裁判人每週解決之件數約為 4 件。FOS 共解決了 99,699 件案件，其中 91,739 件係由消費者顧問或初階裁判人調處解決，7,960 件經公評人作成最後決定解決。由此可知，FOS 所受理之 90% 金融消費爭議，未經公評人介入處理，而係在程序前階段即由 FOS 之消費者顧問協助當事人處理、或透過初階裁判人之調處而和解。就成本效益之觀點而言，FOS 在該年度預算為 5 千 5 百萬英鎊<sup>24</sup>，收入約為 5 千 5 百 50 萬英鎊，支出約為 5 千 5 百萬英鎊，故年度盈餘為 50 萬英鎊。其處理每個案件單位成本為 529 英鎊。

#### 二 FOS 使用者滿意度調查顯示<sup>25</sup>之結果

在部分受訪者未表示意見之情形下，7 成 1 之申訴消費者認為 FOS 有效及專業地處理消費爭議；6 成 5 之申訴消費者肯定 FOS 全面地釐清消費爭議；6 成之申訴消費者肯定 FOS 之決定公平且無偏見；4 成 7 之申訴消費者認為

<sup>21</sup> FOS 與銀行法制局簽訂之“Roles and responsibilities of the Financial Ombudsman Service and the Banking Code Standard Board”備忘錄，2008 年 4 月；FOS，處理結果，2006/2007 年年度報告（2006/2007 Annual Review），2007 年 3 月 31 日版，第 45 頁。

<sup>22</sup> FOS，2007/2008 年年度報告（2007/2008 Annual Review），2008 年 3 月 31 日版，第 3、50、51 頁。

<sup>23</sup> 惟此係在案件處理完結後始向受訴金融業者收費，故消費者均無庸負擔費用。此外，於特定條件下，金融業者亦可不用付費。見 FOS，funding and case fees，可於 [http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/technical\\_notes/QG1.pdf](http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/technical_notes/QG1.pdf) 下載取得，（最後造訪日：97 年 12 月 4 日）。另參林建智，從英國金融服務公評人制度談金融服務業消費者保護機制，發表於社團法人台灣金融服務業聯合總會主辦之 2007 年金融議題論壇，2007 年 11 月 9 日，第 18 頁。

<sup>24</sup> 另外，2009 年度預算為六千二百六十萬英鎊。See “The annual budget for 2008/09 approved by the FSA is £62.6 million.” FOS Handbook, <http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/FEES/5/Annex1#DES92>，（最後造訪日：97 年 12 月 8 日）。

<sup>25</sup> FOS，2007/2008 年年度報告（2007/2008 Annual Review），2008 年 3 月 31 日版，第 62、67 頁。

FOS 在合理的期間內解決消費爭議。而 6 成 5 之申訴消費者肯定 FOS 係可靠的消費爭議處理機構；7 成 1 之申訴消費者表示會推薦 FOS 之服務給親友。就企業面而言，5 成 6 之被申訴企業肯定 FOS 對建立市場信心極為重要；3 成 9 之被申訴企業認為 FOS 之服務是值得的；6 成之被申訴企業肯定 FOS 之決定公平且無偏見；3 成 7 之被申訴企業認為 FOS 之決定具一致性；6 成 7 之被申訴企業肯定 FOS 對企業而言係好的消費爭議處理機構。

### 三 FOS「獨立評鑑人」(Independent Assessor)之 2008 年年度報告 (Annual Report) <sup>26</sup>之結論

為追蹤並獨立客觀地評斷 FOS 制度施行結果之良窳，每年均會有獨立評鑑人對 FOS 制度作全面性之檢視與評論。且如消費者不滿意 FOS 之服務品質（非調解人調處內容或公評人裁決決定），得向 FOS 申訴；對於 FOS 之回覆仍不滿意者，可向 FOS 董事會指派之獨立評鑑人申訴。獨立評鑑人之 2008 年報告指出，該獨立評鑑人共接獲 281 件申訴，其中之 81 件建議 FOS 應改進，其中之 27 件建議 FOS 應賠償申訴者 250 英鎊至 450 英鎊左右。相較於 FOS 受理之龐大數量消費爭議，僅有極小部分申訴者對於 FOS 之服務不滿意，因此，獨立評鑑人肯定 FOS 之成效。

自 2001 年 4 月 1 日至 2002 年 3 月 31 日，FOS 受理之金服務爭議為 388,239 件；自 2007 年 4 月 1 日至 2008 年 3 月 31 日，FOS 受理之金融服務爭議增為 794,648 件。其中，須由 FOS 初階裁判人與公評人處理新案於 2002 年為 31,347 件；至 2008 年，初階裁判人與公評人須處理之新案增至約四倍，123,089 件。而 FOS 之案件單位成本，卻自 2002 年之 684 英鎊降至 2008 年之 529 英鎊<sup>27</sup>。從英國消費者越來越廣泛利用 FOS 制度之數據可知，英國消費者信賴且接受 FOS 之處理結果。此外，初階裁判人與公評人雖面對倍增之新案卻仍能按時結案，可見初階裁判人與公評人已累積相當經驗，能迅速地處理個案。再自 FOS 單位成本大幅降低之現象可知，FOS 制度執行之效能極佳，整體社會成本亦因此降低。

<sup>26</sup> FOS，2007/2008 年年度報告 (2007/2008 Annual Review)，2008 年 3 月 31 日版，第 74-77 頁。

<sup>27</sup> FOS，數據，2001/2002 年年度報告 (2001/2002 Annual Review)，2002 年 3 月 31 日版，第 13 頁；FOS，受理案件，2007/2008 年年度報告 (2007/2008 Annual Review)，2008 年 3 月 31 日版，第 15、51 頁。

### 第三節 金融公評人制度實施之檢討及評析

#### 第一款 金融公評人制度實施之評析

依前述之介紹可知，FOS 制度具有下列特色與功能，值得我國建構相關法制之參考：

- 一 處理機構具公正獨立性：FOS 非職司消費者保護之機關團體，亦非產業工會或公會，立場中立。且 FOS 之董事與公評人均有一定任期，具獨立性。
- 二 FOS 申訴程序具強制性：凡受金融總署監理之企業及公平交易局特許之消費者信用事業均應遵照 FOS 相關規定處理消費者申訴，且公評人作成之最後決定對該企業有拘束力<sup>28</sup>。
- 三 單一機制能較為有效解決紛爭：金融服務及商品內容日趨複雜，各監理機關之管轄範圍日漸模糊，FOS 制度建立後，消費者不必再區分不同金融活動爭議而向不同監理機關申訴，節省時間及成本。
- 四 調處及決定內容彈性：金融服務及市場法賦予初階裁判人及公評人於參考相關法規之基礎上，依個案做成其認為「公平且合理」(on the basis of what is fair and reasonable in all the circumstances of the each case) 之決定。故裁決之內容得要求企業道歉、送花、改正行為、金錢賠償、變更契約條款等任何消費者接受或初階裁判人或公評人認為公平且合理者。
- 五 裁決具專業性：公評人皆具專業背景（如律師、會計師、精算師），或為資深金融監理官員（如曾任公平交易局官員、防止金融詐欺組官員、警官），或曾任為金融機構執行長，對於金融消費爭議之發生與處理有一定經驗與專長。初階裁判人則多曾金融總署之獨立財務顧問（Independent Financial Adviser），部分曾任職於保險經紀公司或銀行<sup>29</sup>。

<sup>28</sup> FOS 與英國銀行法制局簽訂之“Roles and responsibilities of the Financial Ombudsman Service and the Banking Code Standard Board”備忘錄，2008 年 4 月。

<sup>29</sup> FOS, “The Role and Work of Our Panel Ombudsmen”, [http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/technical\\_notes/QG-ombudsman-panel.pdf](http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/technical_notes/QG-ombudsman-panel.pdf)。根據 Money Management 雜誌發表之“MM Meets Merricks”，對 FOS Chief



- 六 程序簡易且易親近：FOS 制度非司法審理程序，故無複雜冗長之證據開示程序、聽證程序、及證人詰問等嚴格程序，程序較簡易；且消費者與被申訴者無須具備金融或法律專業即可進行申訴與答辯，此制度對使用者較友善（user-friendly）。
- 七 程序迅速：大多數案件於申訴後平均六至九個月左右結案<sup>30</sup>。FOS 利用新進之案件管理系統（casework management system）紀錄與追蹤案件進度，該系統除自動通知告知當事人案件之進度，而有助於當事人預期結案時點外，並提醒初階裁判人與公評人預定之結案期限；FOS 亦訂立案件處理之標準流程（standardised procedures）以加速程序進行，並藉由獎勵金制度（調解人依照其所處理之案件數量領取報酬）鼓勵按時結案<sup>31</sup>。
- 八 案件保密：因不採法庭公開審理程序，故能顧及當事人隱私及案件秘密性。初階裁判人及公評人於討論案件或 FOS 對外說明案件處理類型時，均須對案件當事人身分保密。
- 九 成本經濟：FOS 經費來自企業界而非政府負擔，且申訴者無須付費，減輕國庫及消費者之負擔。
- 十 調查案件權：FOS 得調閱資料文件及詢問當事人，以取得相關訊息。當事人如無正當理由不提出文件或答覆問題，將被視為藐視法庭（contempt of court）<sup>32</sup>。
- 十一 決定具有拘束力：消費者唯一能改變公評人最後決定之方法為聲請「司法複審」（judicial review），但司法複審僅審查該決定是否符合程序、合理性及其適法，而非重新審理該案件<sup>33</sup>。

---

Ombudsman, Walter Merricks 之專訪，2006 年 6 月 1 日，初階裁判人年薪約為 3 萬英鎊；而公評人相當於地方法院法官職級，故年薪約為 16 萬 5 千英鎊。

<sup>30</sup> FOS, 2007/2008 年年度報告（2007/2008 Annual Review），2008 年 3 月 31 日版，第 46 頁。

<sup>31</sup> 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 22、30 (July 2004).

<sup>32</sup> 英國金融服務及市場法第 231、232 條。

<sup>33</sup> P.E. Morris, *The Financial Ombudsman Service and the Hunt Review: Continuing*

- 十二 決定不具排他性：如消費者不接受公評人之最後決定，仍可向法院提出訴訟。
- 十三 案件處理能力之增進：藉由在職訓練、初階裁判人與公評人間平時案件研討、定期案件檢討、與知識管理系統（knowledge management system）之支援，提高服務效能。該知識管理系統包括各種金融產品之資訊、外部專家之研討會議資料、及公評人處理各種消費爭議之裁決結果及指導手冊，協助初階裁判人及公評人取得相關資訊<sup>34</sup>。
- 十四 案件品質得予控管：藉由對消費者顧問及初階裁判人之內部稽查、經由案件管理系統對初階裁判人處理結果之隨時審核與指導、初階裁判人之自我評量、FOS 每月之使用者滿意度調查、使用者申訴制度、及獨立評鑑人之年度報告之監督，提升案件處理之品質。
- 十五 案件處理結果一致性：如大量接獲消費者對同種金融商品服務爭議時，FOS 將先裁決其中一典型案件（lead case）後再審理裁決其餘案件，以確保類似案件會獲得類似裁定結果<sup>35</sup>。初階裁判人及公評人平時及定時分享辦案經驗及處理方向，有助於意見之整合，以避免申訴之消費者或企業感到其決定極不一致或不可預測。
- 十六 有助於提升產業服務水準：初階裁判人或公評人得要求企業改正不當做法或要求企業執行相關法令規範，以收導正企業不當業務行為及提升服務水準之效。
- 十七 FOS 制度之推廣具制度性：FOS 之對外協調部門（External Liaison）負責向產業界、行政機關、消保團體組織、及一般大眾說明 FOS 制度、處理之案件類型及案例結果。FOS 之溝通團隊（Team Communication）發行月報及出版文章刊物，以推廣 FOS 制度<sup>36</sup>。

---

*Evolution in Dispute Resolution*, Journal of Business, Page 3 (August 2008).

<sup>34</sup> FOS, 2007/2008 年年度報告（2007/2008 Annual Review），2008 年 3 月 31 日版，第 49 頁。

<sup>35</sup> Elaine Kempson, Sharon Collard, and Nick Moore, Fair and Reasonable, An Assessment of the Financial Ombudsman Service, Personal Finance Research Centre, University of Bristol, July 2004, Page 19。

<sup>36</sup> Elaine Kempson, Sharon Collard, and Nick Moore, *Fair and Reasonable, An Assessment of the Financial Ombudsman Service*, Personal Finance Research Centre, University of Bristol,

十八 與其他政府機構具一定協調機制：藉由備忘錄（Memorandum of Undertaking）之簽定，FOS 明確劃分與其他行政機關，如公平交易局、銀行法制局（Banking Code Standards Board）、資訊委員會（Information Commissioner's Office）、退休金爭議審查局（Pensions Ombudsman）之案件管轄範圍、工作內容與責任，以及協調合作與交換資訊之方式。

## 第二款 金融公評人制度實施之檢討

儘管絕大多數受邀或受聘評鑑 FOS 制度之專家學者咸認單一專責機構之建立於制度面上確實帶來了效率及單一窗口處理機制之便利性，然而探究其實務運作之結果，仍有不少問題浮現而引起消費者、企業界及專家學者之批評。其中較為多數評論者所提出之問題，主要可分為實質審理上之問題、審理程序上之問題、組織架構之問題、以及收取案件處理費用之公平性等問題，以下分述之：

### 一 實質審理之問題

#### （一）公評人決定之可信賴性

如前所述，由於 FOS 於處理消費者申訴案件時最主要之標準為「在個別案件之事實背景下公平且合理<sup>37</sup>」，並且不受相關法院判決之拘束，故初階裁判人或公評人之裁量權可謂相當大，加上申訴案件原則上為個案審理，故於做出決定時易失之主觀<sup>38</sup>。受邀撰寫 2007 年年度評鑑報告之杭特議員（Lord Hunt<sup>39</sup>）亦於其評鑑報告上明言：「公評人制度之傳統即為個案處理，處理案件之公評人並無義務證明所做之決定皆為正確」（...ombudsman determinations turn on the individual circumstances of each case, so there is no obligation for the FOS to demonstrate that its decisions are absolutely correct<sup>40</sup>），此外，由於公評人處理案件之程序並無須召開公開聽證或類似法院公開審理之程序，並且是以一般常理來做公平且合理之判斷（common

---

Page 8, 9 (July 2004).

<sup>37</sup> *Supra*, 第 9 頁。

<sup>38</sup> J.B.L. 2008, 785-808.

<sup>39</sup> 前英國首相梅傑內閣閣員及英國國會議員；目前為執業律師；受邀撰寫對 FOS 之 2007 年評鑑報告。

<sup>40</sup> Hunt Review (2008), para. 4. 4.

sense approach<sup>41</sup>)，加上其處理案件所依據之相關資料並不公開<sup>42</sup>，證物提供之制度亦付之闕如<sup>43</sup>，因此公評人裁定之可信賴性易遭受質疑。

## (二) 公評人決定之一致性

如(一)所述，由於公評人處理申訴案件之標準為公平且合理，初階裁判人及公評人可以自身之判斷做出決定，又由於證據提供之制度未加以規範，因此往往造成不同公評人針對類似案件所做出之決定未臻一致。此種現象使得申訴之消費者於申訴時無法針對其案件事實做出預估結果；同樣的，企業於被申訴時，也因無法預估其案件之結果，以做出對申訴之消費者最適切之回應。杭特議員即在其評鑑報告中具體建議，公評人機構必須投入更多心力於其決策處理過程上之溝通，使其處理結果讓外界可預測(It must become more predictable, investing more in policy-making and communication in order to set realistic expectations of how it will react<sup>44</sup>)，以免因公評人或初階裁判人之決定不一致，反使申訴人及企業因為案件處理之反覆而採取錯誤之解決措施。杭特議員認為公評人決定之一致性可以幫助企業正確處理申訴案件，避免因處置失當而浪費更多資源及人力。另外，研究亦指出，因為公評人判斷不一致，容易讓商業決策失當<sup>45</sup>。針對此現象，FOS 當局鼓勵其初階裁判人盡量於處理類似案件時周全討論，以減少決定不一致之情形。另外，杭特議員亦於其獨立評鑑報告中建議 FOS 建立 FOSBOOK 制度，出版初階裁判人及公評人之案例決定過程及各界批評與建議，使案件處理人、消費者及企業皆能對於案件處理有所依循<sup>46</sup>。

## 二 審理程序之問題

### (一) 無公開審理程序

當消費者之申訴案件因無法於第一階段之前置協商解決時，便會分派予初階裁判人處理。初階裁判人接獲案件指派後，便會向被申訴之企業調閱相關資料或書信往返記錄，以瞭解案件之事實背景。然而，初階裁判人與企業或消費者間之聯繫或討論並未公開，因此無論是消費者或企業，往往無

<sup>41</sup> Credit Management, 2008 WLNR 13297941.

<sup>42</sup> Simon Morris, *The Hunt Review: How This Will Affect The Financial Ombudsman Service*, Mondaq Bus. Briefing (2008).

<sup>43</sup> Elaine Kempson, Sharon Collard, and Nick Moore, *Fair and Reasonable, An Assessment of the Financial Ombudsman Service*, 14-20 (2004).

<sup>44</sup> Hunt Review (2008), para. 9. 2.

<sup>45</sup> J.B.L. 2008, 785-808.

<sup>46</sup> Hunt Review (2008), para. 5.6.

法得知案件處理進度與處理細節<sup>47</sup>，而只能靜靜等待 FOS 通知其決定。按英國屬於歐洲人權公約(European Convention on Human Rights)之會員，歐洲人權公約也因為英國國內通過之人權法案(Human Rights Act 1998)而在英國國內被賦予法律效力，而歐洲人權公約第 6 條規定：「於決定個別公民之權利與義務時...公民有權於合理時間內在獨立且公正之法院獲得公平且公開之審理。審理判決亦應公開宣佈。」(“In determination of his civil rights and obligations...everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly<sup>48</sup>.”) 英國司法體系之法院於審理案件時皆遵循此一標準，惟 FOS 之審理程序卻未盡符合，也因此引起專家學者針對 FOS 之審理程序是否違憲，產生激烈討論(constitutional issues)<sup>49</sup>。贊同目前審理程序者，包括杭特在內<sup>50</sup>，認為 FOS 制度只是訴訟外解決爭端之機制(Alternative Dispute Resolution)，而認為其不須要有類似法院之審理程序<sup>51</sup>。但亦有學者認為於 FOS 制度處理之申訴案件，爭議當事人中之一方（即企業）為被迫參加<sup>52</sup>並受其拘束，而不似一般訴訟外調解機制之當事人有權利拒絕參加調解，並認為此等機制會造成爭議雙方其中一方之權利遭剝奪，自必須以公開方式為之。FOS 制度 4 位主要公評人(principal ombudsman)<sup>53</sup>之一，布爾曼(Tony Boorman)，即曾表示 FOS 制度處理申訴案件時，極少會以口頭聽證(oral hearing)之方式處理，其比例大約是一萬分之一<sup>54</sup>。

雖然 FOS 處理案件未以公開聽證之方式為之，杭特對於此制度卻抱持贊同之看法。杭特認為，FOS 制度之所以能較法院訴訟程序有效率而迅速，即是因其免除了一些傳統法院訴訟之程序。若真有不合常理之決定產生，申訴人自然可另循法院途徑請求司法審查<sup>55</sup>。然而，如前所述，司法審查通常

---

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> European Convention on Human Rights, Article 6.

<sup>49</sup> Peter Hamilton, *Reform the FOS to Bring Justice*, Money Market. 49 (2008).

<sup>50</sup> Hunt review (2008), para. 3.54.

<sup>51</sup> J.B.L. 2008, 785-808.

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> 在 FOS 37 位公評人中，有 1 位首席公評人(Chief Ombudsman)、4 位主要公評人(principal ombudsman)及 32 位公評人。J.B.L. 2008, 785-808.

<sup>54</sup> Peter Hamilton, *Reform the FOS to Bring Justice*, Money Market. 49 (2008).

<sup>55</sup> Hunt review (2008), para. 3.54.

只就程序瑕疵做更正，而鮮有觸及實質審理之判決<sup>56</sup>，故並非如杭特所述，有司法審查即可解決全部問題<sup>57</sup>。

## （二）無有效之公評人機制內「再申訴」機制（非司法複審）

若申訴之消費者對於初階裁判人做出之初階決定不滿意，申訴人有權利要求公評人複審其決定。然此種申訴制度之層級與權限並非如法院審級一般劃分明確，而只是由公評人調閱相關文件就其個人看法做出決定，其處理案件之依據仍舊無具體之條文規範，而只是一般定義之公平且合理之標準。此外，公評人審理時並無公開程序，同時也未公布其於處理案件過程中所依據的文件<sup>58</sup>。公評人於處理申訴案件時，亦常徵詢初階裁判人之看法，其心證之形成難免受到影響。對此情形，杭特即使認為法院對不合理之公評人決定自會擔負起司法審查之功效，仍於其評鑑報告中指出，FOS所需要的改革之一即為確保申訴人明瞭其「再申訴」制度，並且確保公評人於複審案件時，能夠從頭開始(ab initio review)而不依賴原來初階裁判人之見解，並且希望同一案件能由不同之公評人會勘後，始做出最後決定<sup>59</sup>。

## （三）企業被迫參加

FOS 制度另一項最易被人詬病之程序規定即是，FOS 所做出之決定如不為消費者所接受時，消費者即可要求公評人複審或對簿公堂；而一旦消費者同意公評人所決定之救濟金額時，企業卻無發表意見之權利<sup>60</sup>。因此公評人之最終決定是否有拘束力，完全視消費者是否同意公評人之決定內容而定。此情況造成企業無法於機制裡有足夠之空間聲明其主張，一旦有消費者向公評人申訴，只能被動提供資料並靜待決定結果。雖然仍有法院管道要求司法審查，然一旦其被申訴案件眾多，其所需花費之人力與財力將不可小覷。

## 三 組織架構之問題

<sup>56</sup> P.E. Morris, *The Financial Ombudsman Service and the Hunt Review: Continuing Evolution in Dispute Resolution*, Journal of Business, (August 2008).

<sup>57</sup> 參見附件本所與英國倫敦大學 UCL 學院 Professor Rawlings 訪談記錄全文。

<sup>58</sup> Elaine Kempson, Sharon Collard, and Nick Moore, *Fair and Reasonable, An Assessment of the Financial Ombudsman Service*, 14-20 (2004).

<sup>59</sup> J.B.L. 2008, 785-808.

<sup>60</sup> <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/index.html> (最後造訪日:97年12月2日)。

由於 FOS 於制度上須對英國 FSA 負責，有學者認為其處理案件之立場，不免受之影響<sup>61</sup>，而 FSA 之成立宗旨之一即為保護消費者。牛津大學亦有研究指出，於初階裁判人做出對消費者有利決定後，FOS 之高層便曾因為企業界之抱怨而改變其政策<sup>62</sup>。有鑑於此，有專家認為，為使 FOS 更有公平性及讓其決定更有公信力，應該將 FOS 建置於司法機關之下，並建立上訴機制，扮演如同勞工特別法院之功能<sup>63</sup>，畢竟公評人之決定影響企業形象及其權利之程度甚深(企業最高可被要求支付十萬英鎊之救濟金額)。

#### 四 收取案件處理費用之問題

FOS 制度標榜其不對申訴者收費。其支出費用主要來自其向受其管理之企業收取年費及個別案件費<sup>64</sup>。此收費制度雖然照顧到消費者之權益，卻也形成漏洞。FOS 向企業收取案件處理費並不因決定結果而有所不同，亦即無論企業勝訴或敗訴，只要被消費者申訴，而案件進入初階裁判人之程序，便須繳交平均 450 英鎊之案件處理費<sup>65</sup>。在此制度之下，設想，若一案件其爭議金額小於 450 英鎊時(例如 300 英鎊)，企業極可能在無選擇的情況下支付消費者此爭議金額，而放棄其主張或答辯，因為如爭執消費者之申訴案件而使得案件被發送進 FOS，無論決定結果如何，企業皆須繳交較爭議金額更高額之案件處理費，造成雙輸局面。目前雖無研究顯示此收費制度是否和與年遽增之申訴案件量有關，但確實值得觀察。FOS 為減少企業負擔，已經將以往對企業每年前兩件被申訴案件不收取案件處理費之規定放寬為三件<sup>66</sup>。

#### 五 小結

於 2001 年後，FOS 制度確實有效率並迅速的提供了訴訟外另一解決金融消

---

<sup>61</sup> P.E. Morris, *The Financial Ombudsman Service and the Hunt Review: Continuing Evolution in Dispute Resolution*, Journal of Business, (August 2008). 另參見附件本所與英國倫敦大學 UCL 學院 Professor Rawlings 訪談記錄全文。

<sup>62</sup> Pual McMillan, *Report reveals strain between FOS and FSA*, Money Marketing (December 13, 2007)。

<sup>63</sup> *Id.*

<sup>64</sup> 參見附件本所與英國倫敦大學 UCL 學院 Professor Rawlings 訪談記錄全文。

<sup>65</sup> FOS, Frequently-asked

Questions .[http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research\\_a5.html](http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research_a5.html), (最後造訪日：97 年 12 月 4 日)。

<sup>66</sup> [http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research\\_a5.html](http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research_a5.html) (最後造訪日：97 年 12 月 10 日)。

費爭議之管道。此制度也確實保護了消費者之權益，不收費制度更讓財力相對弱勢的消費者於申訴時無經濟上之壓力。然另一方面，為達成其所標榜之迅速與非正式之特色，FOS 捨棄許多於正常訴訟程序裡無法免除之步驟及要求（例如：證物可信賴性、當事人之口頭答辯或詰問其他當事人之機會、公開程序），此舉確實影響其審理案件之公平性。另外於程序上，其決定對企業與消費者之拘束力不同（消費者可選擇是否同意決定金額，企業無此權利），可能影響案件之公平正義。因此，本研究認為 FOS 制度為達迅速經濟解決金融消費爭議之目的，有必要賦予公評人之最終決定拘束力；惟為免迅速卻不盡公平之決定影響商業活動之運作及正義之伸張，英國司法審判實務可考量擴大司法複審之範圍，例如決定基礎之證物係偽造變造，證言係虛偽不實等。

有關 FOS 案件收費制度，消費者之申訴無論是否有理皆毋庸支付費用，由業者繳交案件處理費，似不盡公平；惟自 1980 年代迄今，消費者免付費，向為各申訴公評人機構之特色，旨在使較弱勢之消費者提出申訴時無經濟壓力，以保障其權益。另外，FOS 當局認為，因為 FOS 主要目的為弭平紛爭，因此許多決定並未有明確之責任劃分(no clear cut winner and loser<sup>67</sup>)，也就無法以勝負為依據徵收案件處理費。另外，FOS 亦指出，如 FOS 只於企業獲得不利決定時才向其徵收案件處理費，不免會有異議評論認為其為向企業徵收費用，於處理申訴案件時恐會傾向有利消費者之立場<sup>68</sup>。

綜合上述，FOS 之收費制度並非全無其依據及背景，因此若僅是為防止消費者因為其免付費之制度而有濫訴之虞，FOS 或可考慮令消費者就「顯無理由」（如投資之基金績效表現良窳之申訴）之申訴支付部份或全額之案件處理費，以兼顧企業利益。

---

<sup>67</sup> [http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research\\_a5.html](http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research_a5.html) (最後造訪日：97年12月10日)

<sup>68</sup> [http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research\\_a5.html](http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research_a5.html) (最後造訪日：97年12月10日)



### 第三章 美國與德國金融消費爭議處理機制之分析

美國及德國均為聯邦制之法學先進國家，在參考英國所採取金融法令、監理及爭議處理均一元化之作法後，就各該國內發生之金融消費爭議應如何處理，卻有不同設計，故本研究予以介紹分析，俾與英國及我國之現行機制作比較，探究我國為改善現行金融消費爭議處理機制所可能採取之作法。

#### 第一節 美國金融消費爭議處理機制之分析

##### 第一款 美國金融消費爭議處理機制之架構簡述

在英國採取金融法令、監理及爭議處理等機制一元化之作法後，美國亦進行討論，惟美國最後並未採取相同之設計。美國消費者與金融業者間之金融消費爭議，多依靠司法系統或獨立的仲裁/調解機構解決，基於歷史發展背景等因素，其機制較為複雜。在政府方面，雖設有個別產業的監督體系及消費者申訴窗口，但其僅協助消費者與業者間之溝通，對於爭議並無做出任何決定的權力。以美國聯邦政府為例，Federal Trade Commission 組織下的 Bureau of Consumer Protection (BCP) 為政府機關首要的消費者保護單位，舉凡與消費者權益相關之議題，均受到 BCP 監督。BCP 亦提供消費者申訴管道，但其主要目的為蒐集不法商業行為資訊，而非解決個別爭議<sup>69</sup>。

另外，聯邦政府依產業別，設有相關監督機構。例如，在銀行業方面，則有：(1) Board of Governors of the Federal Reserve System，監督受 Federal Reserve System 管理之州立銀行及信用機構。(2) Federal Deposit Insurance Corporation 掌管不受 Federal Reserve System 管理之州立銀行。(3) Office of the Comptroller of the Currency 管理名稱中有 "National" 或 "N.A." 的銀行。(4) National Credit Union Administration 管理聯邦 (federally chartered) 信用合作社。(5) Office of Thrift Supervision 監督聯邦儲蓄借貸銀行及聯邦儲蓄銀行。至於證券業，則是受 Securities Exchange Commission 監督<sup>70</sup>。但上述聯邦政府單位僅得就違反聯邦法令的行為作調查，而無法幫助消費者解決其與業者間之契約糾紛或未經紀錄的事實上爭議等。就此類問題，政府

<sup>69</sup> Federal Trade Commission, About the Bureau of Consumer Protection, <http://www.ftc.gov/bcp/about.shtm>, (最後造訪日：97年12月4日)。

<sup>70</sup> Securities Exchange Commission, <http://www.sec.gov/index.htm>, (最後造訪日：97年12月4日)。

單位通常建議消費者聘請律師處理<sup>71</sup>。州政府承襲聯邦政府的作業模式，就銀行、保險各金融業設有消費者申訴窗口，但同樣無解決爭議之權力。

而就同業公會方面，惟有證券業發展出全國單一性消費爭議處理機制，即 Financial Industry Regulatory Authority Dispute Resolution, Inc. (詳見下述)為證券紛爭仲裁及調解機構，負責提供美國本土證券爭議的仲裁及調解服務。至於其他民間單位，如 American Arbitration Association，則係不分產業或對象、提供訴訟外爭端處理之平台，其代表機制包括 mini-trial、調解及仲裁等<sup>72</sup>。以下即針對美國金融消費爭議之處理機制分別介紹。

## **第二款 證券業務相關之處理機制 – 金融業自律組織 (Financial Industry Regulatory Authority, 以下簡稱「FINRA」)**

### **一 FINRA 成立背景及歷史**

美國於 1934 年制定證券交易法 (Securities Exchange Act of 1934) 規範次級市場 (secondary market) 證券交易，是證券交易的基本法律。上述三大交易所，及其他地區性的交易所均受此部證券交易法所規範。證交法授權成立 SEC 為證券交易的主管機關，負責證券交易市場的監督及法律之執行。SEC 有 4 大部門，分別是 corporation finance、trading and markets、investment management 及 enforcement 部門。其中 trading and markets 部門負責證券監管自律機構 (Self Regulatory Organizations, SROs)，像是 Financial Industry Regulatory Authority (FINRA) 和 Municipal Securities Rulemaking Board (MSRB)，以及所有證券公司及證券業的運作<sup>73</sup>。實務上，SEC 把大部分的證券業法規制訂及監管權力委託給 FINRA，原則上所有的證券公司除已受其他公會監督者外 (例如已為 MSRB 會員)，均應註冊為 FINRA 的會員。

### **二 FINRA 之法律依據及功能**

1938 年的 Maloney Act 修改 1934 年的證券交易法，授權成立證券業監管之

---

<sup>71</sup> Federal Reserve Board, Federal Reserve Consumer Help, <http://www.federalreserveconsumerhelp.gov/complaintinfo.cfm?info=3>, (最後造訪日：97 年 12 月 4 日)；Securities Exchange Commission, SEC Center for Complaints and Enforcement Tips, <http://www.sec.gov/complaint.shtml>, (最後造訪日：97 年 12 月 4 日)。

<sup>72</sup> American Arbitration Association, <http://www.adr.org/>, (最後造訪日：97 年 12 月 4 日)。

<sup>73</sup> SEC 網站資訊，<http://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml>, (最後造訪日期 97 年 12 月 3 日)。

自律機構，而 National Association of Securities Dealers, Inc. (NASD)也依此授權於 1939 年成立<sup>74</sup>。NASD 是成立於德拉瓦州非營利性之會員公司，其成立目的在透過同業合作，以促進營業流程標準化及促進會員間的自律監督，並作為會員與聯邦及各州主管機關間之溝通平台；制訂並執行各種自律規定以避免詐欺及操縱市場行為，以及一般性的促進公平交易並保護投資人；促進會員自律並調查及調整公眾與會員間及會員間之損害。NASD 並提供證券交易糾紛之調解及仲裁服務予證券公司及其客戶<sup>75</sup>。2007 年 7 月，在 SEC 的許可下，NASD 與 NYSE 的監管部門即 NYSE Regulation, Inc. 合併，並且更名為 Financial Industry Regulatory Authority (FINRA)，成為證券業唯一的自律組織<sup>76</sup>。

FINRA 是會員制的非營利公司，並沒有發行股份，會員除了在年會選舉具證券業背景的 Governors 及通過各種建議案外，對於 FINRA 的運作並沒有太大的控制力<sup>77</sup>。FINRA 的最高意思單位為經由會員選舉及 Board of Governors 指派所組成之 Board of Governors，每位 Governor 的任期為 3 年，由小型證券公司選出 3 位 Small Firm Governors，中型證券公司選出 1 位 Mid-Size Firm Governor 及大型證券公司選出 3 位 Large Firm Governors，這些是具備證券業背景的 Governors。然後再由具備證券業背景的 Governors 依據提名委員會(Nominating Committee)的建議名單指派不具證券業背景的公眾 Governors 或是關係人 Governors。FINRA 的執行長(Chief Executive Officer, CEO)也是當然的 Governor。Board of Governor 的人數介於 16 位到 25 位之間，所有的 Governors 均得連任一屆。Board Meeting 以過半數出席及過半數同意表決議案，但在計算出席數時不具證券業背景的 Governors 至少必須占出席數的 50% 以上。FINRA 的日常營運則由 Board of Governors

---

<sup>74</sup> Jerry W. Markham, A Financial History of the United States 210 (M.E. Sharpe, 2002).

<sup>75</sup> FINRA 公司章程第 2、3、4 條，

[http://finra.complinet.com/en/display/display.html?rbid=2403&element\\_id=4589](http://finra.complinet.com/en/display/display.html?rbid=2403&element_id=4589)，(最後造訪日期 97 年 12 月 3 日)。

<sup>76</sup> SEC，第 34-56145 號公告，<http://www.sec.gov/rules/sro/nasd/2007/34-56145.pdf>，(最後造訪日期 97 年 12 月 3 日)。

<sup>77</sup> FINRA，公司規則第 21 條，

[http://finra.complinet.com/en/display/display\\_viewall.html?rbid=2403&element\\_id=4682&record\\_id=6082](http://finra.complinet.com/en/display/display_viewall.html?rbid=2403&element_id=4682&record_id=6082)，(最後造訪日期 97 年 12 月 3 日)。

指派的 CEO 負責<sup>78</sup>。

### 三 FINRA 之金融消費爭議處理機制

#### (一) FINRA Dispute Resolution, Inc 組織

FINRA Dispute Resolution, Inc (以下簡稱「FINRA DR」)是 FINRA 依美國德拉瓦州公司法成立的全資子公司<sup>79</sup>,2007年7月 NASD 與 NYSE Regulation, Inc 合併的同時,NASD 與 NYSE Regulation 的仲裁及調解部門也一併合併為 FINRA DR,成為全美及全世界最大的證券紛爭仲裁及調解機構,其仲裁地點遍及全美 73 個城市,每年處理超過 3,100 件的仲裁判斷。FINRA 與 FINRA DR 的運作均受美國證期會的監管<sup>80</sup>。傳統上基於證券交易所引發的糾紛,各法院雖均有管轄權,但由於在 1987 年 Shearson/American Express v. McMahon 案<sup>81</sup>中,最高法院肯認證券買賣契約中仲裁條款的效力,並且拒絕對案件實體審查,之後強制仲裁條款便成為所有證券交易契約的基本條款,故原則上美國絕大部份投資人與券商間因證券交易引發之爭議,均會循仲裁或調解方式解決,而不再由法院審理<sup>82</sup>。

#### (二) FINRA DR 適用對象

FINRA DR 作為 FINRA 全資之子公司,負責提供美國本土證券糾紛的仲裁及調解服務。其服務對象包括各種投資人、FINRA 會員證券公司間、及證券公司與員工間之糾紛。此外,縱使涉及糾紛的證券公司並非 FINRA 會員,若其為 American Stock Exchange (AMEX)、International Stock Exchange (ISE)、Municipal Securities Rule Making Board (MSRB)、NASDAQ 或 Philadelphia Stock Exchange (PHLX)的會員,其所涉及之各種證券交易糾紛

<sup>78</sup> FINRA, 公司規則第 7 條,

[http://finra.complinet.com/en/display/display\\_viewall.html?rbid=2403&element\\_id=4628&record\\_id=6028](http://finra.complinet.com/en/display/display_viewall.html?rbid=2403&element_id=4628&record_id=6028), (最後造訪日期 97 年 12 月 3 日)。

<sup>79</sup> FINRA DR, 公司規則第 2、第 8 條,

[http://finra.complinet.com/en/display/display\\_viewall.html?rbid=2403&element\\_id=4839&record\\_id=6239](http://finra.complinet.com/en/display/display_viewall.html?rbid=2403&element_id=4839&record_id=6239), (最後造訪日期 97 年 12 月 3 日)。

<sup>80</sup> FINRA 網站資訊,

<http://www.finra.org/ArbitrationMediation/AboutFINRADR/Overview/FactSheet/index.htm>, (最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

<sup>81</sup> Shearson/American Express v. McMahon, 482 U.S. 220 (1987).

<sup>82</sup> 期貨及證券交易爭議仲裁機制可行性之研究,恆業法律事務所,台灣期貨與衍生性商品學刊第 1 期,頁 63、64。

亦應依 FINRA DR 的調解或仲裁程序處理<sup>83</sup>。

### (三) FINRA DR 經費來源

因 FINRA DR 為 FINRA 之全資子公司，其設立之費用均來自 FINRA。至於 FINRA DR 提供的調解和仲裁服務，以及應給付與調解人或仲裁人之費用及各種支出，均由進行調解或仲裁之雙方當事人支付；FINRA DR 亦會依調解或仲裁進行程度，向當事人收取各種費用及規費，以支應 FINRA DR 日常運作需要。2007 年 FINRA DR 自調解及仲裁服務的收入為美金 4 千 2 百 50 萬元<sup>84</sup>。

### (四) FINRA DR 金融消費紛爭處理機制之運作流程

FINRA DR 目前名冊上有超過 7,000 名仲裁人及 900 名的調解人<sup>85</sup>，這些仲裁人及調解人均非 FINRA DR 編制內的員工，但均經 FINRA DR 嚴格的篩選，仲裁人之背景包括具備證券業背景的專業調解人及非專業背景的一般調解人<sup>86</sup>。

調解是一種自願、非正式，以及非拘束性的爭議處理機制，FINRA DR 的中立調解人會分析糾紛當事人的案件，試圖找尋雙方均可接受的解決方式，並在雙方均同意調解方案的前提下達成和解，避免案件進入仲裁。相較於仲裁而言，因調解為非正式的解決方式，其時效性及費用均更為低廉（調解人的費率，在美金 25,000 元以下之小額案件中，可以低到每小時美金 50 元）；縱使調解不成，將來案件進入仲裁時通常爭點已經清晰，此也有助於加速仲裁判斷及節省仲裁費用<sup>87</sup>。根據 FINRA DR 的資料，約有 80% 的調解

---

<sup>83</sup> FINRA 網站資訊，  
<http://www.finra.org/ArbitrationMediation/AboutFINRADR/OtherExchanges/index.htm>，（最後造訪日期 97 年 12 月 9 日）。

<sup>84</sup> FINRA 2007 年財報，  
<http://www.finra.org/web/groups/corporate/@corp/@about/@ar/documents/corporate/p038602.pdf>，（最後造訪日期 97 年 12 月 9 日）。

<sup>85</sup> FINRA DR 當事人手冊，第 5 頁，  
<http://www.finra.org/web/groups/arbitrationmediation/@arbmed/@party/documents/arbmed/p011178.pdf>，（最後造訪日期 97 年 12 月 9 日）。

<sup>86</sup> FINRA 網站資訊，  
<http://www.finra.org/ArbitrationMediation/Neutrals/BecomeAnArbitrator/RecruitmentBrochure/index.htm>，（最後造訪日期 97 年 12 月 9 日）。

<sup>87</sup> FINRA DR 當事人手冊，第 10-14 頁，  
<http://www.finra.org/web/groups/arbitrationmediation/@arbmed/@party/documents/arbmed/p>

案件最後均以和解結案<sup>88</sup>。

仲裁則是具備強制拘束力的程序，參與強制仲裁必須放棄法院救濟途徑，FINRA DR 的仲裁人在評估雙方的主張及證據後所下之仲裁判斷為終局且具拘束力的決定，且只有在非常有限的情況下法院才會重新審核仲裁判斷的決定<sup>89</sup>。若消費者與證券商的糾紛金額低於（包括）美金 5 萬元，FINRA DR 會由電腦自仲裁人名冊中隨機選取 8 位不具證券業背景之仲裁人，供糾紛當事人選擇其中一位擔任仲裁人；若消費者與證券商的糾紛金額高於美金 5 萬元，則 FINRA DR 的仲裁庭將會由三名仲裁人組成，其中一位會具備證券業背景，另二位則不具備證券業背景，仲裁庭主席則由不具備證券業背景之仲裁人擔任；糾紛雙方當事人均可取得電腦選出之所有預備仲裁人之背景資料及其過往參與過之仲裁判斷結果，做為選擇之依據<sup>90</sup>。

FINRA DR 在收到仲裁聲請後，會將仲裁通知送給對造當事人，對造當事人必須於 45 日內提出答辯或反訴<sup>91</sup>。雙方提出各自主張後則進入上段所述的仲裁人選擇階段，接著進入預審程序並排定聽證日期；排定聽證後則雙方進行證據交換、調查的聽證準備程序，然後再進行聽證。聽證結束後，則由仲裁庭審查雙方的主張及證據做出仲裁判斷，並且送達仲裁決定給糾紛當事人<sup>92</sup>。

#### （五）FINRA DR 制度之成效及統計數據

---

[011178.pdf](#)，(最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

<sup>88</sup> FINRA 網站資訊，

<http://www.finra.org/ArbitrationMediation/AboutFINRADR/Statistics/index.htm>，(最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

<sup>89</sup> FINRA 網站資訊，

<http://www.finra.org/ArbitrationMediation/Parties/Overview/ArbitrationProcedures/P009532>，(最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

<sup>90</sup> FINRA 仲裁規則第 12400 條，

[http://finra.complinet.com/en/display/display\\_main.html?rbid=2403&element\\_id=6118](http://finra.complinet.com/en/display/display_main.html?rbid=2403&element_id=6118)，(最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

<sup>91</sup> FINRA DR 當事人手冊，第 27 頁，

<http://www.finra.org/web/groups/arbitrationmediation/@arbmed/@party/documents/arbmed/p011178.pdf>，(最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

<sup>92</sup> FINRA 網站資訊，

<http://www.finra.org/ArbitrationMediation/Neutrals/ArbitrationProcess/ArbitrationCaseFlow/ArbitrationCaseFlowDefinitions/index.htm#2>，(最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

FINRA DR 的仲裁判斷結果應於 30 日內由應為給付之一方履行，且依照美國聯邦仲裁法，仲裁判斷經法院認許後有執行力，可據以聲請強制執行；FINRA DR 也會追蹤仲裁判斷履行的狀況，如果依仲裁判斷應行給付之一方為 FINRA 的會員，而且拒絕履行 FINRA DR 的仲裁判斷，FINRA 可以將該會員停權甚至取消其會籍，直至其履行仲裁判斷為止<sup>93</sup>，因此 FINRA DR 的仲裁判斷對於 FINRA 會員有很強的拘束力，原則上並不需要訴諸法院強制執行。

根據 FINRA DR 的統計，2007 年 FINRA DR 處理的案件有 5,300 多件，其中做成仲裁判斷者有 21%，和解及撤回者則占 73%；2004 年至 2006 年間和解、撤回的比例也均在 61%到 69%間<sup>94</sup>。

#### （六）FINRA DR 爭議處理制度之評析

NASD 的仲裁部門與 NYSE Regulation 為證券業調解及仲裁最主要的兩個平台，為了 NASD 合併 NYSE Regulation, Inc 一事，SEC 曾對外尋求公眾意見。當時公眾意見最主要的擔心是，兩個平台合而為一後，自律組織的仲裁平台會變得比較不具獨立性，因此也較不公平，投資人的權益可能因此受損。因而當時有人建議應另外設立一個直接由 SEC 監督的仲裁平台，或是容許投資人自由選擇證券交易爭議經由仲裁或是法院訴訟解決。此外，也有人建議不應准許具有證券業背景者擔任仲裁人<sup>95</sup>。

針對這些質疑，NASD 的回覆意見認為，根據 NASD 自己及 SEC 過去的研究，NASD 之仲裁平台受 SEC 監督，仲裁規定及其修改也均經由 SEC 同意，並無任何證據證明 NASD 之仲裁平台有不公平的情形。仲裁判斷之公正性及其品質主要繫於仲裁平台對公平的追求，而非投資人選擇仲裁平台的可能。NASD 也指出，NASD 的仲裁平台過去 10 年在投資人爭議部份的市場占有率已達 94%，SEC 也曾核准其他仲裁平台與 NASD 仲裁平台合併，這

<sup>93</sup> FINRA 網站資訊，  
<http://www.finra.org/ArbitrationMediation/Parties/Overview/ArbitrationProcedures/p009544>，(最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

<sup>94</sup> FINRA 網站資訊，  
<http://www.finra.org/ArbitrationMediation/AboutFINRADR/Statistics/index.htm>，(最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

<sup>95</sup> 2007 年 7 月 26 日，SEC 第 34-56145 號公告，第 36、37 頁，  
<http://www.sec.gov/rules/sro/nasd/2007/34-56145.pdf>，(最後造訪日期 97 年 12 月 9 日)。

些合併也未曾造成仲裁判斷較不公平的情形。NASD 強調實際上其仲裁平台本來就是一個公正的仲裁平台，其爭議處理會議（Dispute Resolution Board）及國家仲裁調解委員會（National Arbitration and Mediation Committee）大部份均由不具證券業背景之公眾代表所組成，仲裁平台運作的費用係由各種仲裁及調解費用及規費支應，財務上亦係自給自足，不需依賴證券業界提供，因此公眾之擔心並沒有依據。就開放投資人選擇仲裁或向法院起訴的建議，NASD 則單純回應，這樣的做法違背最高法院 1987 年的判決，會使證券業爭議處理機制的歷史倒退 20 年，並不可採<sup>96</sup>。

由於 NASD 與 NYSE Regulation, Inc. 合併 2 大仲裁平台迄今僅一年，究竟該合併對於小額投資人之金融消費爭議之解決有何影響，目前仍無具體評論。但在 NASD 回應之後，SEC 最後仍然同意 NASD 與 NYSE Regulation, Inc. 的合併案，可見主管機關目前尚不認為兩大仲裁平台合併對於投資人糾紛解決制度的公平性會有實質的影響。

### **第三款 期貨業務相關之處理機制**

#### **一 期貨交易歷史背景及規範制度**

美國期貨交易制度起源極早。約在 19 世紀初期，美國盛產穀物及牲畜的中西部地區盤商，為避免因生產不足或過剩導致的價格大幅波動風險，即已在當時的交易及轉運中心即芝加哥，進行各種以特定價格預先付款以買入未來生產農作物的期貨交易。為便利期貨交易的大量進行，並減低雙方尋找潛在買家或賣家的負擔，世界上第一個期貨交易所即 Chicago Board of Trade (CBOT) 於 1848 年成立於芝加哥。從此之後，隨著美國境內各個新的交易所先後成立，期貨交易的契約逐漸標準化以便於轉讓及大量交易，交易的項目也由早期的農牧產品衍生至各種商品、貨幣、證券、利率、信用、乃至於氣候等實體或無實體標的；交易的主要方式也由傳統營業員於營業廳內交易，轉變為由電腦交易平各自動撮合<sup>97</sup>。

為規範期貨契約的大量運用及交易及期貨市場的成立，美國於 1921 年通過期貨交易法（Future Trading Act），以規範穀物期貨契約的交易，唯該法在

<sup>96</sup> Id. at 49-51.

<sup>97</sup> CBOT 網站資訊，<http://www.cbot.com/cbot/pub/page/0,3181,942,00.html>，（最後造訪日期 97 年 12 月 11 日）。



1922 年被最高法院宣告違憲，因此美國國會又在 1922 年通過穀物期貨法 (Grain Futures Act)，由美國農業部 (US Department of Agriculture, USDA) 擔任主管機關，並成立穀物期貨局 (Grain Futures Administration) 為主管單位。1936 年 6 月，美國國會通過商品交易法 (Commodity Exchange Act)，將該法規範的內容擴及於棉花、蛋、馬鈴薯等特定商品，並將穀物期貨局更名為商品交易局 (Commodity Exchange Administration)，嗣後商品交易法又經過數次修正，將不同的商品期貨漸漸納入商品交易法管理<sup>98</sup>。1974 年 10 月，美國國會通過商品期貨交易委員會法 (Commodity Futures Trading Commission Act)，並設立獨立的商品期貨委員會 (Commodity Futures Trading Commission，以下簡稱「CFTC」) 做為期貨交易的主管機關，將期貨交易之監理獨立於農業部之外；此外，該次修正亦授權成立國家期貨協會 (National Futures Association，以下簡稱「NFA」) 做為期貨業的公會自律組織。之後，期貨交易法規適用的對象也逐漸由商品期貨擴展至貨幣、證券、指數等各種實體及無實體期貨，此一監管制度也一直延續至今，成為美國期貨業目前的法規及監管架構<sup>99</sup>。

## 二 期貨交易有關之金融消費爭議處理機制

### (一) CFTC 賠款計畫

關於期貨客戶與 CFTC 註冊期貨商間發生的糾紛，美國的商品期貨法在第 18 條授權 CFTC 制定賠款計畫 (Reparations Program) 以處理期貨客戶的投訴及期貨客戶與期貨商間的糾紛，惟此一賠款計畫並不具強制性，且未排除訴訟及其他爭議處理機制 (Alternative Dispute Resolution) 的適用。若期貨客戶認為期貨商違反商品交易法或 CFTC 制定的法規並造成客戶的損害時，期貨客戶可以向 CFTC 申訴，並要求 CFTC 要求期貨商負賠償責任。但若期貨客戶已向法院起訴或已提出仲裁時，則 CFTC 將不會受理期貨客

---

<sup>98</sup>期貨及證券交易爭議仲裁機制可行性之研究，恆業法律事務所，台灣期貨與衍生性商品學刊第 1 期，頁 64；CFTF 網站資訊，[http://www.cftc.gov/aboutthecftc/historyofthecftc/history\\_precftc.html](http://www.cftc.gov/aboutthecftc/historyofthecftc/history_precftc.html)，(最後造訪日期 97 年 12 月 10 日)。

<sup>99</sup> CFTF 網站資訊，[http://www.cftc.gov/aboutthecftc/historyofthecftc/history\\_1970s.html](http://www.cftc.gov/aboutthecftc/historyofthecftc/history_1970s.html)，(最後造訪日期 97 年 12 月 10 日)。

戶的申訴請求<sup>100</sup>。

CFTC 的申訴分為三種程序，分別是自願程序(Voluntary Proceeding)、簡易程序(Summary Proceeding)及正式程序(Formal Proceeding)，各種程序中申請人均需負擔申請費以及程序進行中的各項費用。自願程序沒有金額的限制，適用此一程序必須申請雙方當事人均同意，申請人必須負擔申請費美金 50 元，CFTC 會指派一名裁判官員(Judgment Officer)審理申訴案，申請之雙方當事人各自提出主張及對自己有利的證據，申請人必須負舉證責任，裁判官員不會進行案件調查而且沒有實際聽證，裁判官員於審查申請案件後，會簡單裁示期貨商是否有違反法規情形、及若有則賠償金額為何，但裁示中不會有事實認定及裁示理由。自願程序的裁示即為終局裁示，申訴雙方均不得上訴<sup>101</sup>。

當申訴之任一方不同意採取自願程序，且申訴金額在美金 3 萬元(含)以下時，申訴案件會進行簡易程序，簡易程序的申請費為美金 125 元，CFTC 會指派一名裁判官員審理申訴案，申請雙方當事人提出主張、有利證據、案件調查及舉證責任，均如同自願程序。簡易程序會進行言詞聽證，但通常係由電話會議舉行，如申請雙方當事人要求親自到場舉行聽證，則需由受理之裁判官員許可，聽證地點則在華盛頓特區。裁判官員審查申請案件後會進行裁示，裁示內會有事實認定及理由，不服裁示者可以先向 CFTC 上訴，再不服則可上訴到美國上訴法院 (US Court of Appeal)<sup>102</sup>。

當申訴之任一方不同意採取自願程序，且申訴金額超過美金 3 萬元時，申訴案件會進行正式程序，正式程序的申請費為美金 250 元。正式程序由行政法官(Administrative Law Judge)負責處理，雙方當事人之主張、提出證據及舉證責任等亦如同自願程序，行政法官不會去主動調查案件。一般均會進行當事人親自到場的言詞聽證，聽證時間及地點則由行政法官考量雙方當事人的便利來決定。行政法官審查申請案件後會進行裁示，裁示會有事

---

<sup>100</sup> Commodity Exchange Act, 7 U.S.C. § 18 (2007).

<sup>101</sup> CFTF 網站資訊，

<http://www.cftc.gov/customerprotection/redressandrepairs/reparationsprogram/index.htm#voluntary>，(最後造訪日期 97 年 12 月 10 日)。

<sup>102</sup> CFTF 網站資訊，

<http://www.cftc.gov/customerprotection/redressandrepairs/reparationsprogram/index.htm#summary>，(最後造訪日期 97 年 12 月 10 日)。

實認定及理由，不服者可以先向 CFTC 上訴，再不服則可上訴到美國上訴法院（US Court of Appeal）<sup>103</sup>。

在賠償判決下來後 45 天內，負擔賠償義務之一方必須實際進行賠償，CFTC 的申訴裁示可以向美國地方法院（US District Court）請求強制執行。若應拒絕履行之一方為 CFTC 的註冊期貨商時，CFTC 可以註銷其註冊及交易特權直到期履行為止，並且會將該拒絕履行的紀錄公告供大眾查詢，因此一般而言 CFTC 的裁示有很強的拘束力<sup>104</sup>。

### 三 NFA 的仲裁及調解平台

除了 CFTC 所提供的申訴機制外，期貨客戶如與期貨商之間因期貨交易發生糾紛，亦可訴諸期貨公會（NFA）所提供之仲裁及調解平台，向期貨商請求賠償。自 1983 年起，NFA 即開始提供期貨客戶與期貨商及期貨商間因期貨交易爭議的仲裁服務<sup>105</sup>，於 2004 至 2007 年間，NFA 每年處理約 142 件到 171 件仲裁案件，其中有九成左右是期貨客戶與期貨商間的爭議<sup>106</sup>。任何期貨客戶對期貨商及其員工、關係人提起的仲裁，或是期貨交易契約預先約定的仲裁，NFA 都有接受仲裁的義務；除此之外，任何因商品期貨交易所產生的糾紛，在爭議當事人及 NFA 同意的前提下，NFA 的仲裁平台也有權受理<sup>107</sup>。

使用 NFA 的仲裁平台之當事人必須向 NFA 繳交申請費、聽證費及隨著程序進行之各種規費。申請費及聽證費的收取係以仲裁金額分級計算，申請費

---

<sup>103</sup> CFTF 網站資訊，  
<http://www.cftc.gov/customerprotection/redressandrepairs/reparationsprogram/index.htm#formal>，（最後造訪日期 97 年 12 月 10 日）。

<sup>104</sup> CFTF 網站資訊，  
<http://www.cftc.gov/customerprotection/redressandrepairs/reparationsprogram/index.htm#formal>，（最後造訪日期 97 年 12 月 10 日）。

<sup>105</sup>期貨及證券交易爭議仲裁機制可行性之研究，恆業法律事務所，台灣期貨與衍生性商品學刊第 1 期，頁 63、64；NFA 網站資訊，  
<http://www.nfa.futures.org/aboutnfa/indexAbout.asp>，（最後造訪日期 97 年 12 月 10 日）。

<sup>106</sup> NFA 網站資訊，<http://www.nfa.futures.org/dispute/statistics.asp>，（最後造訪日期 97 年 12 月 10 日）。

<sup>107</sup> NFA 仲裁規則第 2 條，  
<http://www.nfa.futures.org/nfaManual/manualCodeArb.asp#Code%20of%20Arbitration>，（最後造訪日期 97 年 12 月 10 日）。

之金額介於美金 50 元至美金 1,550 元之間；聽證費標準費率的金額則介於美金 125 元至 5,100 元之間，但若聽證期間超過 4 日，則聽證費會依照標準費率加倍計算。NFA 給付於仲裁人的報酬係於聽證費中支應，若所收取之聽證費不足以支應仲裁人報酬時，NFA 有權向當事人補收其間的差額<sup>108</sup>。若申請仲裁的金額低於(含)美金 5 萬元時，NFA 會指派 1 名仲裁人；若金額超過美金 5 萬元時，則會指派 3 位仲裁人。目前 NFA 的仲裁人名冊上有超過 2,400 名仲裁人，仲裁人的來源包含期貨業界的專業人士、律師、會計師以及各種商業會計人員。原則上 NFA 會指派 NFA 的期貨商會員或其關係人士擔任仲裁人，但若仲裁當事人一方為期貨客戶要求時，單人仲裁庭之仲裁人或 3 人仲裁庭中至少 2 位仲裁人(包括仲裁庭主席)將會由與 NFA 或 NFA 的期貨商會員完全無關者擔任<sup>109</sup>。

NFA 收到仲裁申請人的申請後，會立刻通知他方當事人，他方於收受仲裁申請書後有 20 至 45 天的時間提出答辯(NFA 可能收取答辯費)，雙方主張均提出後即進入預審及證據交換。若申請仲裁的金額低於美金 2 萬 5 千元時，除非仲裁當事人之一方願意繳交聽證申請費申請聽證，否則會適用簡易程序(Summary Proceeding)而完全以書面審理(又申請仲裁金額低於美金 1 萬 5 千元時，不得申請聽證)。若申請仲裁金額超過美金 2 萬 5 千元時，預審程序結束後即直接進入聽證程序<sup>110</sup>。聽證結束，仲裁人將於審核所有雙方主張及證據後下仲裁判斷，仲裁判斷只會載明仲裁事項及仲裁結果，但不會記載仲裁判斷的理由，該仲裁判斷即為具終局拘束力的最終判斷，並得請求法院強制執行。依仲裁判斷負有義務之一方，應於收受仲裁判斷後 30 日內履行其義務；若負有履行義務而不履行之一方為 NFA 之會員，NFA 有權將該會員停權至履行為止，以督促該方儘速履行<sup>111</sup>。

---

<sup>108</sup> NFA 仲裁規則第 11 條，

<http://www.nfa.futures.org/nfaManual/manualCodeArb.asp#Code%20of%20Arbitration>，(最後造訪日期 97 年 12 月 10 日)。

<sup>109</sup> NFA 仲裁規則第 10 條，

<http://www.nfa.futures.org/nfaManual/manualCodeArb.asp#Code%20of%20Arbitration>，(最後造訪日期 97 年 12 月 10 日)。

<sup>110</sup> NFA 仲裁規則第 9 條，

<http://www.nfa.futures.org/nfaManual/manualCodeArb.asp#Code%20of%20Arbitration>，(最後造訪日期 97 年 12 月 10 日)。

<sup>111</sup> NFA 仲裁規則第 10 條，

除了仲裁服務，NFA 於 1991 年起也開始提供純自願性的調解服務，任何 NFA 可以仲裁的事項，只要爭議雙方當事人同意都可以向 NFA 申請調解，NFA 的調解每件收費美金 450 元，若調解超過 4 小時則每小時收費美金 100 元。擔任 NFA 調解人者均為 NFA 受過訓練且具有調解實務經驗之內部律師。調解人試圖找出爭議雙方均可接受的解決方案，經爭議雙方均同意後簽署和解協議，和解協議與仲裁判斷一樣均可聲請由法庭強制執行。NFA 會員若拒不履行和解協議，NFA 可以將其停權以促其履行。調解為秘密且不公開的程序，任何在調解程序中的提出的證據及所為的言論，均不得以任何形式在嗣後的仲裁或訴訟中當成證據，調解人也不得在嗣後的仲裁或訴訟中擔任證人<sup>112</sup>。

#### 四 其他處理機制

除了 CFTC 的申訴程序及 NFA 的仲裁及調解服務外，期貨客戶如認為期貨商違反法規或契約造成期貨客戶的損害，亦得向其他的仲裁或調解平台，例如美國仲裁協會(American Arbitration Association, AAA)申請仲裁或調解，或是直接向各地的管轄法院提起訴訟請求損害賠償<sup>113</sup>。

### 第四款 保險業務相關之處理機制

#### 一 美國保險業監理歷史背景及規範制度

與銀行、證券及期貨之監理制度不同，美國對於保險業的法規及監理制度完全是由各州政府各自負責，聯邦政府並未成立任何機構進行保險業監理活動。此乃因美國為聯邦制國家，除非有美國憲法明文授權，原則上美國的主權是保留在各州政府手上<sup>114</sup>。而美國憲法中授權國會最重要也範圍最廣的條文則為美國憲法第 1 條第 8 項第 3 款的商務條款(Commerce Clause of Constitution)，原則上只要任何足以影響州際商務的行為，為了促進州際商務的發展，國會都有權立法加以管轄。在商務條款的授權範圍內，國會制定的聯邦法律可以排除任何州法的適用，州法只有在聯邦法律許可、或是

---

<http://www.nfa.futures.org/nfaManual/manualCodeArb.asp#Code%20of%20Arbitration>，(最後造訪日期 97 年 12 月 10 日)。

<sup>112</sup> NFA 調解手冊，<http://www.nfa.futures.org/dispute/mediation.pdf>，(最後造訪日期 97 年 12 月 10 日)。

<sup>113</sup> Commodity Exchange Act, 7 U.S.C. § 18 (2007).

<sup>114</sup> U.S. CONST. art. X.

不歧視外州也沒有不當妨礙州際商務的情況下，才可以規範州際商務事項<sup>115</sup>。但其他未經美國憲法授國會的事項，聯邦政府則完全無權規範，否則即為侵犯各州政府的主權。因此基於商務條款的授權，美國國會才有權制定法律規範銀行、證券、期貨乃至於各種與州際商務有關的行為，聯邦政府也才有權對銀行、證券、期貨及各種商務相關行為加以管理。

在 1944 年以前，美國法院一向認為保險並非商業行為，因此，無論保險行為是否涉及任何跨州事項(例如電話、傳真、快遞文件等跨州通訊)，國會均無法透過美國憲法的商務條款取得授權加以規範，聯邦政府也無權對保險業進行監理，對於保險業的法律制定及監理、以及對保險交易課徵各種稅費等行為，向來均為各州政府固有的權限<sup>116</sup>。

此看法直到 1944 年美國最高法院在 *United States v. South-Eastern Underwriters* 案中，才首次遭到突破。該案為美國政府對 *South-Eastern Underwriters* 提起的反托拉斯訴訟，被告公司在美國東南各州火險市場的佔有率高達 90%，且因涉及不當競爭被依聯邦反托拉斯法起訴。地方法院採取傳統見解認為美國憲法商務條款並未授權聯邦政府規範保險行為，因此聯邦反托拉斯法也不適用於保險業，並依此判決被告無罪；最高法院則在該案宣示跨州營業的保險公司係進行跨州商務行為，既然聯邦反托拉斯法並無意圖排除保險業適用，因此本案仍應依聯邦反托拉斯法審理而廢棄原判決<sup>117</sup>。最高法院在此一判決改變傳統見解，而將保險行為解釋為包括於美國憲法商務條款授權之下，美國國會也立即取得立法規範保險行為的權力。惟在 1945 年美國國會立法通過 *McCarran-Ferguson Act*，宣示美國國會雖然有權規範保險行為，但其目前並無意圖加以規範，因此目前保險業的法規及監理，以及保險業稅費的徵收等行為仍繼續由各州政府負責，在聯邦政府層級並無任何統一的保險業法或是保險監理機構<sup>118</sup>。

## 二 與保險業務有關之金融消費爭議處理機制及評論

由於美國係由 50 個州及華盛頓特區所組成，各州政府均有自己不同的規範制度，本研究限於篇幅無法一一加以敘述。但原則上各州的保險監理部門

<sup>115</sup> US. CONST. art. I, §8.

<sup>116</sup> *United States v. South-Eastern Underwriters*, 322 U.S. 533 (1944).

<sup>117</sup> *Id.*

<sup>118</sup> *McCarran-Ferguson Act*, 15 U.S.C. 1011 (1945).

均設有供保險消費者針對其與保險業者之金融消費爭議提出申訴之機制，監理部門也通常會設法調解保險消費者與保險人之間的爭議，但監理部門並無權強制要求爭議雙方和解，也只有少數幾州的監理部門設有其他爭議處理機制。當接受到保險消費者的申訴案件時，有的監理部門會把申訴案件交給專門人員處理，處理人員會把案件發回給保險人並追蹤保險人的處理情形，但因處理人員人力有限，消費爭議主要還是依賴保險人的自行回應來處理。若保險人內部的客訴程序仍無法解決其與消費者的爭議，則案件最終還是必須走向訴訟或一般的仲裁<sup>119</sup>。

美國保險監理法規及制度的權力散諸於各州政府，於聯邦政府層級並無任何法律或主管機關加以監督，關於保險金融消費爭議的處理方式也是各州不同，亦無特別主要或專門的保險仲裁機構或機制。此種制度並未經系統化的整體規劃，在學理上亦無特別的根據，僅係在美國政府聯邦制的特殊的歷史背景下發展而來，與我國政府為中央集權之單一國家政體之制度不同，故美國與保險業務有關之金融消費爭議處理機制對我國之參考價值，恐極為有限。

### 第五款 美國仲裁制度介紹

美國仲裁協會(American Arbitration Association)是一個非營利組織，並提供多樣化的爭端處理機制，如仲裁及調解等，而美國仲裁協會亦是美國最大的爭議處理機制提供者<sup>120</sup>。以下僅就其所提供兩種最便捷迅速的爭議處理機制簡要說明：

#### 一 迷你審理程序(Mini-Trial Procedure)簡介

迷你審理程序是美國仲裁協會所提供的多樣爭端解決機制之一，由有爭議的雙方當事人一起在一位中立的顧問(Neutral Advisor)前出席在場，並聽取雙方對於爭議的意見及論點後，由雙方達成自願性和解的一種機制。此種爭端處理機制是希望過適當而有經驗的代表，在聽取雙方對於爭議所持有的有利證據及理由後，得以權衡雙方立場及理由之強弱，藉以迅速達成和

<sup>119</sup> Daniel Schwarcz, The British Approach to Consumer Financial Disputes: A Model for Reform in Insurance Law and Beyond, Legal Stud. Res. Paper Series, U. Minn. No.08-32 at 13-15.

<sup>120</sup> 美國仲裁協會，Dispute Resolution Services，<http://www.adr.org/drs>，(最後造訪時間：97年12月3日)。

解。

### （一）迷你審理程序流程<sup>121</sup>

首先是迷你審理程序的啟動。任一方當事人只要將：（1）雙方同意進行迷你審理程序的合約；（2）雙方當事人的姓名、住址、電話號碼及代表人；及（3）已繳交相關費用之資料送交美國仲裁協會，即可啟動迷你審理程序。

其次係中立顧問之指派。此應由雙方合意選出，而美國仲裁協會亦會提供顧問名單予當事人。與該迷你審判結果有經濟上或個人上利益之人，不得擔任該次迷你審判之中立顧問。

再次為資訊交換之準備。雙方在進行資訊交換前，應先互換書狀，整理爭點所在，同時亦應將欲於資訊交換程序中所提出之文件副本送交對方。

繼則為資訊交換程序。由雙方或其代理人分別提出該方最有利的證據及論點，且雙方應由有和解權限之人出席整個資訊交換程序。中立顧問亦應出席，以決定程序方面的問題，並在雙方代表要求時給予建議。聯邦或州的證據法則不適用於資訊交換程序，任何對於證據範圍的限制，均須經雙方合意且由中立顧問執行。

後為和解程序。在資訊交換之後，應由雙方有和解權限之人進行會議，秉持善意嘗試進行自願性的和解。若無法達成和解，就進行中立顧問提出意見程序，亦即由中立顧問提出意見書，載明本爭議如進入訴訟或仲裁，最有可能達到的結果，並指出法律上爭點及關鍵事實，亦應說明意見書結論所依據之理由。

再則為二次和解程序。在中立顧問提出意見書之後，雙方應進行第二次的和解會議。若仍無法達成和解，雙方當事人可選擇廢棄該次迷你審理程序，或選擇向中立顧問提出書面和解要求。如雙方當事人選擇提出和解要求，中立顧問應做成和解建議。若雙方當事人不同意該和解建議，任一方當事人均得宣告本次迷你審理終結，並尋求其他爭端解決機制。

### （二）迷你審理程序特點

---

<sup>121</sup> 美國仲裁協會，Mini-Trial Procedures，<http://www.adr.org/sp.asp?id=22007>，（最後造訪時間：97年12月3日）。



迷你審理程序之過程均予保密，且審理規則彈性，多數皆可由雙方合意決定。詳言之，在審理程序中，由當事人及證人向中立顧問所揭露的機密資訊，中立顧問不得對外揭露。且其於審理過程中所收受之所有記錄、報告及其他文件，亦應保密。而雙方當事人對於該迷你審理程序應保持其機密性，且對於他方當事人在迷你審理程序中，為達成和解而對爭議所表達或提出的意見、和解建議、對事實的自認及中立顧問所提出之意見書與所表達的看法，均不得在訴訟、仲裁或其他司法程序中引為證據。且基於促進雙方達成和解的可能，迷你審理程序步驟的形式、所適用的證據法則及費用之分擔等，皆可透過雙方當事人協議定之。

迷你審理程序故雖名為審理(Trial)，事實上為一種由雙方當事人對於雙方各自持有的證據及論點進行了解之程序。在過程中當事人除了會提出對自己最有利的證據及論述外，同時對於對方當事人所持有的證據及論述，也可一窺究竟，而在權衡雙方的立場及理由的強弱後，進一步對於爭議嘗試達成和解。故此種爭議處理機制除了可以促進雙方達成和解外，倘若和解不成，因雙方已於程序中聽取對方對於爭議的證據與論述，故亦可做為日後在訴訟或仲裁等程序中的策略規劃之參考。

## 二 調解程序(Mediation)簡介

調解程序具有相當保密性，而且調解藉由賦予當事人在確認及探究爭端解決或所尋求的救濟時，有較大的彈性，以便對於爭議的結果有較大的控制權。此種程序，特別適合用於當事人希望在解決爭議的過程扮演較積極的角色情形，因為調解提供了當事人及他們的代理人一個直接討論爭議的機會。

### (一) 調解程序流程<sup>122</sup>：

首先是應有爭議雙方進行調解之事先合意。即擬進行調解之當事人，應於事前雙方即合意，約定對於將來所可能發生的爭議應依美國仲裁協會所定之規則進行調解。惟如雙方當事人對於爭議沒有事先約定調解，一方當事人亦可要求美國仲裁協會詢問他方當事人對於進行調解的意願，進而取得

---

<sup>122</sup> Richard P. Flake and Susan G. Perin, Mediating Construction Disputes: What Works and What Doesn't, 可於 <http://www.adr.org/> 搜尋下載取得, (最後造訪時間: 97年12月3日)。

他方的調解同意並進行調解。又須注意者，美國仲裁協會調解之規則得因雙方合意而更改，包括但不限於利用電話方式或其他電子或其他科技工具進行調解。

其次為調解程序的啟動。一方當事人應提出（1）雙方當事人間所約定之調解條款或仲裁合意文件；（2）當事人名字、住址、電子郵件信箱，如有代理人時，亦須一併提供；（3）對於爭議的性質及解決方式的書面陳述；及（4）其他對於調解人的特殊資格要求等文件或資訊予他方當事人及美國仲裁協會，以啟動調解機制。又當事人得選擇其認為適合之人代理進行調解程序。

再次為調解人(Mediators)之指派。美國仲裁協會於收受調解請求後，會將調解人名單送交雙方當事人，由雙方當事人於名單中合意選出調解人。若雙方當事人無法合意選定時，各當事人應刪除名單中不被接受的調解人，並將剩餘的調解人依其喜好順序排列，將名單送回美國仲裁協會。若一方當事人未在特定時間內將名單送回，則所有名單上之調解人均會被視為可接受。接著由美國仲裁協會從雙方皆同意為可接受的調解人中，依雙方的喜好順序，選出一名調解人。惟若當事人不同意名單上所有的調解人，或被接受的調解人無法參與或有其他因素致無法由名單中選出，則美國仲裁協會有權自其調解人專家小組(Panel of Mediators)中，自行選出一人作為調解人，以確保調解程序不致因無法選出調解人而延宕。

調解人應具公正性與其揭露義務。美國仲裁協會的調解人在調解過程中應遵守調解人行為模範標準(Model Standards of Conduct for Mediators)。該模範標準要求調解人，若調解人無法公正的於該程序中進行調解，則應拒絕該次調解，及應儘早揭露所有調解人合理可知，可能導致調解人於程序中無法公正調解的、事實上及潛在的利益衝突事項。而美國仲裁協會在收受上開揭露事項後，應告知雙方當事人，此時當事人可決定是否接受該名調解人、或由美國仲裁協會重新指派。

調解人之職責甚廣，主要包括：（1）調解人應按照當事人對於調解過程與結果的合意決定，進行調解；（2）有與雙方或單獨與一方當事人以電話、書面、電子郵件、網際網路或當面等方式進行調解會議之權；（3）有權鼓勵雙方當事人交換所欲尋求救濟的相關文件。調解人且可要求雙方交換系

爭爭議的有關備忘錄，包含潛在利益及雙方協商的往來歷史文件。如當事人想保持資訊的機密性，當事人得於必要時另行單獨送交調解人。然而，調解人雖應嘗試協助當事人達成滿意的紛爭解決，而得私下給予一方當事人有關和解的建議，或基於雙方當事人之同意，同時給予雙方當事人建議，但其並無權限強制雙方當事人和解。又應注意者，若所有或部分爭議未達成和解，調解人仍得繼續與當事人溝通，以促成全部爭議之和解，且調解人並非任一方當事人的代理人，故對於任一方當事人皆不負有善良管理人義務(Fiduciary Duty)。

最後為調解程序之終結。在(1)和解契約簽署時；(2)調解人書面或口頭宣告，進一步之調解亦無法解決當事人間之爭議時；(3)雙方當事人書面或口頭宣告，該調解程序終結時；或(4)調解會議結束後，而當事人及其代理人及調解人間，並無聯繫溝通達21天等任一情況發生時，調解程序即告終結。

## (二) 調解程序特點

調解程序具非公開與保密性。詳言之，調解過程與相關調解之溝通應非公開地進行。調解人、雙方當事人及其代理人外之人，如欲出席調解程序，應得調解人及雙方當事人之同意。由當事人及證人向調解人所揭露的機密資訊，調解人不得對外揭露。調解人於審理過程中所收受之所有記錄、報告及其他文件，亦應保密。而雙方當事人對於該調解程序應保持其機密性，且對於他方當事人在調解程序中，為達成和解而對爭議所表達或提出的意見、和解建議、對事實的自認及調解人所提出之意見與所表達的看法，均不得在訴訟、仲裁或其他司法程序中引作為證據之用。此外，調解程序較迷你審理程序之程序更為彈性，幾乎無任何強制應行程序。

## 三 對迷你審理程序與調解程序之評析

無論是迷你審理程序或是調解程序，均係透過雙方當事人的參與及合意，並加上一位中立且專業的中間人參與，以促使雙方能在短時間內，對於爭議達成和解。由於我國仲裁法對於類似上開迷你審理程序或調解之程序，尚未有規定，故以上兩種紛爭解決機制，不失為我國可參考之依據。

## 第二節 德國金融消費爭議處理機制之分析

### 第一款 德國聯邦金融監督總署之設置及功能

德國聯邦議會 (Bundestag) 於 2002 年 3 月 1 日通過聯邦金融監督總署法 (Gesetz über Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, 簡稱 Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz 或 FinDAG, 金融監督法), 德國聯邦金融監督總署 (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht) 即依該法成立於 2002 年 5 月 1 日。依該法, 德國聯邦金融監督總署是由聯邦信託監理局 (Bundesaufsichtsämter für das Kreditwesen, BAKred)、聯邦證券交易監理局 (Bundesaufsichtsämter für den Wertpapierhandel, BAWe) 及聯邦保險監理局 (Bundesaufsichtsämter für Versicherungswesen, BAV) 整併組成。就該法的性質而言, 僅係在為德國聯邦之單一金融監督機構提供法源依據, 故聯邦金融監督總署法主要是一部組織法。

對銀行、證券及保險三個部門之監理業務之執行之主要法源依據, 分別仍是銀行法 (Kreditwesengesetz, KWG) 中關於信用業務 (Kreditwesen) 及銀錢業 (Geldinstitut) 監理之相關法規 (包括新成立<sup>123</sup> 及已存在之業者)、保險業監理法 (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG)<sup>124</sup>、以及證券交易法 (Wertpapierhandelsgesetz, WpHG)。然而, 根據 FinDAG 第 4 條第 1 項第 2 句之規定, 其他法律規定中屬於此三個部門之監理業務, 亦包括在內。總括而言, 德國雖有單一之金融監督機構, 然而並無單一的金融監理法規, 而仍是依照其業務之性質, 依據其原本之監理法規進行業務監督。

由於德國是聯邦制國家, 聯邦政府與邦政府之間有一定之分工, 有些屬於邦自治範圍之業務, 聯邦政府並不介入, 只有具備全國一致性之事務, 是由聯邦所管轄。在金融監督之業務方面, 邦財政部雖有一定之權限, 然而

---

<sup>123</sup> 不過須注意的是, 對於在德國境內進行銀行業務或是從事金融服務業, 必須經德國聯邦金融監督總署許可, 換言之, 該署有所謂的許可保留權利 (Erlaubnisvorbehaltsrecht)。在其他兩個部門所監理之業務, 亦是如此。vgl.

[http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesanstalt\\_f%C3%BCr\\_Finanzdienstleistungsaufsicht](http://de.wikipedia.org/wiki/Bundesanstalt_f%C3%BCr_Finanzdienstleistungsaufsicht), (最後造訪日: 97 年 12 月 1 日)。

<sup>124</sup> 倘若保險業者則在德國境內之特定一個邦內執行業務, 而僅具輕微之經濟意義時, 根據保險監理法第 147 條第一項之規定, 則例外地不受德國聯邦金融監督總署之監督, 而是由邦所屬之監督機構 (Landesaufsichtsbehörde) 監督, 一般而言是各邦財政部, 惟聯邦財政部在進行業務移轉前, 仍必須獲得該受業務移轉機構之同意。

並無類似 FinDAG 之規定，而上開各三個業務監理法規亦是全德國統一規定，並無因地制宜之特殊內容。

將上開三個原本均屬於聯邦財政部的監理單位併入德國聯邦金融監督總署之目的是，克服原本可能存在之職權重疊、衝突，並排除監理之漏洞。在 2008 年 4 月，德國聯邦金融監督總署之決議型態由首長制改成委員合議制 (Direktorium)，這個決策委員會是由德國聯邦金融監督總署署長及所屬之銀行、證券、保險三個部門的首長，以及由庶務及內部管理部門首長 (Exekutivdirektor für den Bereich Querschnittsaufgaben/Innere Verwaltung) 等五名委員所組成<sup>125</sup>。

此外，依 FinDAG 第 3 條之規定，關於金融市場之監督，有一由德國聯邦金融監督總署及德國聯邦銀行 (die Deutsche Bundesbank，相當於我國的中央銀行) 所組成之聯席會議 (Forum)。此聯席會議之主席是由德國聯邦金融監督總署署長出任，該會議之目的是在於，在進行金融市場監督時與德國聯邦銀行取得配合、協調。另外對於穩固金融體系有關之所有金融監督問題，亦可以於此聯席會議中提出，加以討論。

## 第二款 德國金融消費爭議處理機制

相對於英國設置受理金融消費爭議之單一機制 (即 FOS 制度)，德國聯邦政府對於金融業者與其客戶間所產生之金融消費爭議，並未設有單一之受理機構，但其原先各業別之監理機構則整併為單一專職機構，可謂係採取折衷之作法。目前德國關於金融消費爭議之處理有幾種解決途徑，茲分述如下。

### 一 對金融主管機關之申訴

消費者遇有金融消費爭議，得向德國聯邦金融監督總署之消費者申訴專線提出申訴。不過需強調的是，德國聯邦金融監督總署並不會就具體個案之內容做出決定，毋寧是針對金融業者所提供之各項服務有無違反法規進行瞭解，換言之，即是對金融業者的行為在法律上是否是正確的、或者是否

---

<sup>125</sup> Vgl.

[http://www.bafin.de/cln\\_109/nn\\_722564/DE/BaFin/Organisation/organisation\\_node.html?nnn=true](http://www.bafin.de/cln_109/nn_722564/DE/BaFin/Organisation/organisation_node.html?nnn=true)，(最後造訪日：97 年 12 月 1 日)。

有違反相關監理法規措施之情形，進行審查<sup>126</sup>。在經德國聯邦金融監督總署審查後，若認為金融業者有不遵循德國法律之情形，此時德國聯邦金融監督總署將命令該業者停止該業務，但其對於該業者已經造成客戶之損害，德國聯邦金融監督總署並不作實質內容之判斷。

其審查程序如下。首先進程序要件之審查，亦即審查是否可以經由申訴人之陳述及所提出之文件作出上開之判斷；倘若可做出判斷，德國聯邦金融監督總署將進行事實內容之調查，對此德國聯邦金融監督總署亦可以要求金融業者提出詳細之說明及其作成決定之原因。若金融業者之行為在法律上是不正確的，德國聯邦金融監督總署必須告知申訴人此一結果；如果必須採取金融監理法規之相關干預措施時，聯邦金融監督總署則將繼續與業者進行爭辯、折衝，然而並不會通知申訴人。

在申訴與證券交易業務有關時，對於申訴人之損害賠償請求，聯邦金融監督總署並不提供任何之協助。德國聯邦金融監督總署並無法替申訴人取回其因該證券交易爭議所損失之金錢。在此種情況下，申請人必須向法院對證券業者提起訴訟，始能解決。德國聯邦金融監督總署所受理之證券交易爭議之案件類型眾多，例如在購買有價證券（股票、選擇權證）時，申訴人認為其所受到的諮詢服務不夠完善、甚至是低劣者，而造成其金錢上之損失，或者是出現有令人存疑之金融商品者<sup>127</sup>。

## 二 向金融業者或協會申訴

消費者就金融消費爭議亦得直接向各該金融業者提出申訴。由於金融業者本身即是當事人之一方，此時會將申訴移往各該金融業者所成立之協會予以仲裁或調解。因無單一之銀行公會、保險業同業公會等組織，是以業者回覆之期限，需視其協會內調解規定所訂之回覆期限，故通常情況下，消費者亦可逕自向相關之協會提出申訴，或提起司法救濟。

## 三 向各別協會仲裁部門申請調解

---

<sup>126</sup> vgl.

[http://www.bafin.de/cln\\_109/nn\\_722564/DE/Verbraucher/BeschwerdenAnsprechpartner/beschwerdenansprechpartner\\_node.html? nnn=true](http://www.bafin.de/cln_109/nn_722564/DE/Verbraucher/BeschwerdenAnsprechpartner/beschwerdenansprechpartner_node.html? nnn=true)，(最後造訪日：97年12月1日)。

<sup>127</sup> vgl.

[http://www.bafin.de/cln\\_109/nn\\_722564/DE/Verbraucher/BeschwerdenAnsprechpartner/beschwerdenansprechpartner\\_node.html? nnn=true](http://www.bafin.de/cln_109/nn_722564/DE/Verbraucher/BeschwerdenAnsprechpartner/beschwerdenansprechpartner_node.html? nnn=true)，(最後造訪日：97年12月1日)。

消費者最常申訴之對象，係由銀行或是保險業者自願組成之協會，由此協會中之仲裁部門（Schlichtungsstelle）進行初步之調解<sup>128</sup>。如前所述，德國並未有統一的金融業各業之同業公會組織，例如銀行公會、保險公會，證券商公會，而係有許多由業務性質相同或類似之業者組成之協會，例如德國聯邦公立銀行協會(Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands，VÖB)、私人健康保險(Private Krankenversicherungen)、不含私人健康保險、信用保險等之其他私人保險(Private Versicherungen außer private Krankenversicherungen, Kreditversicherungen, Rückversicherungen)<sup>129</sup>。此等協會雖是由業界利益團體所組成，惟其調解人（Ombudsleute）是獨立行使職權的，他們具有一定之任期，縱使其所為之調解決定對於金融業者不利，仍不得提早將之解任。此等調解人之來源主要是退休的法官，特別是來自於聯邦最高法院、聯邦財政法院等最高層級之退休法官。個別仲裁機制之程序規定並不相同，調解申請人並不需支付程序費用，但是對於因程序進行所產生之費用，如郵資、影印費用及通訊費用，仍須由其負擔。在調解程序中，聲請人倘若聘請律師提供協助，律師費用亦必須自行負擔。部分協會之調解人，對於在一定額度內之金融消費爭議，大部分是5千歐元內之金額，調解人有權決定對於業者有拘束力之和解內容；其他協會之調解人僅具有不具拘束力之建議權。金融業者若不同意調解人之決定或是建議時，其仍然可以請求法院解決紛爭。在保險業方面，除了信用保險及再保險外，幾乎所有私人保險業均設有單一的調解人；至於在銀行業方面，當調解申請人已經向德國聯邦金融監督總署提出申訴，有些協會之調解人將拒絕進行調解<sup>130</sup>。

#### 四 向德國聯邦銀行之調解部門申訴

德國聯邦銀行亦有調解部門之設置。然而其所受理之金融消費爭議是與德國民法典第六百七十六條之一以下各項條文有關之事項，就具體情形而言，由這些條文所生之消費金融爭議，是限於銀行匯款轉帳、信用卡支付

<sup>128</sup> Vgl.

[http://www.bafin.de/cln\\_109/nn\\_723250/DE/Verbraucher/BeschwerdenAnsprechpartner/OmbudsBeschwerde/ombudsbeschwerde\\_node.html?\\_nnc=true](http://www.bafin.de/cln_109/nn_723250/DE/Verbraucher/BeschwerdenAnsprechpartner/OmbudsBeschwerde/ombudsbeschwerde_node.html?_nnc=true)，（最後造訪日：97年12月1日）。

<sup>129</sup> 同前註。

<sup>130</sup> 同前註。

業務及網路銀行之業務（即所謂的 Online-Banking）或是其他遠距方式之業務，如電話所為之銀行業務<sup>131</sup>等。

## 五 尋求司法途徑

司法途徑係金融消費爭議爭議之最後處理機制。必須注意的是，調解並非是以司法途徑解決金融消費爭議之前置程序，若消費者已採取司法途徑解決金融消費爭議時，上開處理機制即不復適用。

概括言之，金融消費爭議產生時，德國民眾具有以上數種申訴、尋求紛爭解決的途徑。數種途徑原則上並無孰先孰後之優先順序，僅有在某些情況下，特別是在已經向法院提起訴訟的情況下，調解仲裁的管道將予以封閉（通常是經由拒絕受理的方式為之）。而由於並非單一的解決途徑，再者於各別的解決途徑中，尚有各別不同之特殊方式，例如各別公會仲裁部門之調解，其程序之進行方式，均有所不同，加上官方即德國聯邦金融監督總署，在消費者保護機制之建構上，頗受德國消費者保護團體所詬病，因此完整的統計資料，亦有所欠缺。不過一般而言，向各別協會仲裁部門申請調解之解決方式，就現有之情況而言，對消費者是較為有利之選擇，其主要的理由為，消費者不需支付裁判費用，倘若得藉由調解達成協議時，尚可避免民事求償之訴訟費用，蓋德國之民事訴訟是採行強制律師代理制度。

---

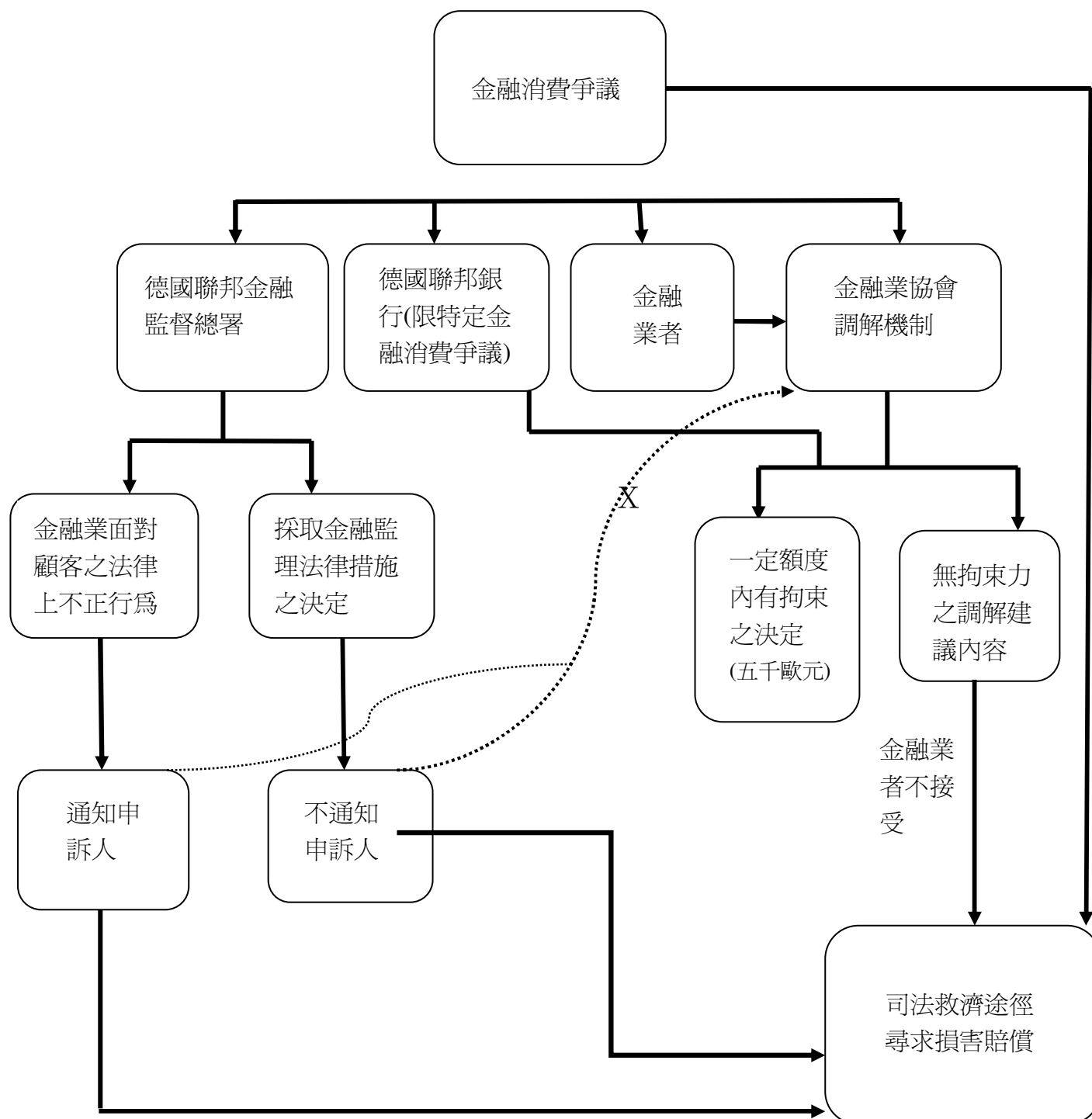
<sup>131</sup> 德國民法第 676 條之一到之三是關於銀行匯款轉帳之契約；第 676 條之四到之五是關於款項

支付契約；至於第 676 條之六到之八則是與活期存款帳戶之事項有關。



上開各處理機制之關係，可以用以下圖表示之：

圖表 1：德國金融消費爭議處理流程圖



### 第三款 現行處理機制之檢討

德國聯邦金融監督總署在成立後不久，在機關組織之部分即出現重大之瑕

疵。位於柯布倫茲的德國聯邦審查局（das Prüfungsamt des Bundes Koblenz）在 2004 年 3 月時即曾明確地指出，德國聯邦金融監督總署的內部管控制度並不完善。而在 2006 年，德國聯邦審計院（Bundesrechnungshof）發現聯邦政府中某一機關之主管，侵吞 4 百萬歐元之款項而被波昂地方法院判刑，判決理由書即表示，對於某些情形，德國聯邦金融監督總署並未設計任何的管控制度<sup>132</sup>。在 2008 年，德國聯邦金融監督總署為增進對於金融市場監督之效率而進行組織調整時，即引起相當廣泛之討論，德國國會中的反對黨即綠黨，針對此種組織變革是否能夠達成有效率之結果，抱持懷疑的態度，而拒絕該項制度之變革。

德國聯邦金融監督總署另一經常被批評者，即是其對於消費者保護之申訴調解機制。由上圖可以發現，其有對於消費者提供保護不足夠之問題。亦即，消費者並無法藉由德國聯邦金融監督總署所提供之機制，獲得損害賠償，而仍必須經由司法救濟之途徑解決，此種缺失在本次全球性之金融海嘯，更加清楚地顯示出來。德國聯邦消費者中心協會（Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.），即提出一項 11 點要求之備忘錄，其中第一項即是加強對於消費者權利之保護<sup>133</sup>，在相關的具體措施方面，德國聯邦消費者中心協會首先即要求德國聯邦金融監督總署，對於所有金融市場參與人之利益，能夠積極地加以保護；其次，該協會則要求德國聯邦政府提高存款保險之額度，最低為 10 萬歐元；嚴密放貸業務之責任機制；針對處於灰色地帶的資本市場儘速制定必要之規範；對於金融商品標示類是交通號誌之警示識別標誌等。而綠黨國會黨團之財政政策小組，在金融危機出現之前，即多次要求增加對於金融消費者之權利保護。該黨於聲明中開宗明義要求強化金融市場對於消費者之保護措施，因為唯一將其金錢信託並託付予金融市場者為消費者，然而就當前金融危機所顯現之情形，消費者之信託並未得到應有之回報，而是一再地被辜負，有鑑於此，該黨要求德國聯邦政府儘速制訂或修改相關法律，給予消費者更完善之保護，並加強對市場之監督機制<sup>134</sup>。

<sup>132</sup> vgl. vgl.

<http://www.rp-online.de/public/article/wermelskirchen/455343/Ein-letzter-grosser-Auftritt.html>，（最後造訪日：97 年 12 月 4 日）。

<sup>133</sup> <http://www.vzbv.de/go/presse/1076/3/11/index.html>，（最後造訪日：97 年 12 月 1 日）。

<sup>134</sup> 德國綠黨，金融市場之消費者保護 - 信託亦需要監督之聲明，

## 第四章 我國金融消費爭議處理機制之分析

本章係在介紹並分析我國有關金融消費爭議在不同業別之現行處理機制，且於必要部份將舉實例予以探討，以比較此等處理機制與實務面需求之契合程度及實際解決爭議之情況，並利於讀者理解現行處理機制是否足敷需求。其中非正規之爭議處理管道，如尋求民意代表協助等，非本研究之討論範圍，此外，非爭議性之案件，例如係針對服務、禮貌等不滿而申訴者，亦不於討論範圍之內。

### 第一節 保險業務爭議相關之處理機制

保險業務爭議係指，保險消費者或其他關係人與保險公司間因保險理賠或其他保險契約有關事項等所致之民事爭議。而保險爭議處理制度之建立，其目的乃為公正、迅速、專業、有效及節省的處理保險爭議案件，以保護保險契約當事人及其他關係人之正當利益，並提升保險業形象，促使保險事業健全發展<sup>135</sup>。我國現行保險業務爭議處理機制相當多元，主要可分為申訴、調解、仲裁及訴訟四種管道。依據相關之研究及統計數據顯示，發生保險糾紛時，經採申訴方式處理解決者居多，其次為訴訟，再次則為調解及仲裁<sup>136</sup>。以下即先分別析述四種不同爭議處理機制之受理機關、處理流程及處理成效，其後再就現行制度提出評析與建議，且由於處理機制之複雜多元，故本節係採取先區分受理方式，再於下區分各機構之論述方式。

#### 第一款 受理申訴機構

保險申訴係指，保險消費者或其他關係人就其因保險交易所致之糾紛或權益受損之情形向保險公司、產業公會、政府機構、民間團體或消費者保護團體等表達其不滿之意。以下分別說明各個申訴管道之成立背景、法律依據，以及處理流程與成效：

---

[http://www.nicolemaisich.de/cms/default/dokbin/254/254023.verbraucherschutz\\_auf\\_den\\_fina\\_nzmaerkten.pdf](http://www.nicolemaisich.de/cms/default/dokbin/254/254023.verbraucherschutz_auf_den_fina_nzmaerkten.pdf)，(最後造訪日：97年12月1日)。

<sup>135</sup> 劉春堂等，建立我國保險理賠糾紛申訴制度，財團法人保險事業發展中心，80年8月，第4頁。

<sup>136</sup> 莊靜宜，我國保險爭議處理制度之研究，國立政治大學風險管理與保險研究所碩士論文，87年7月，第148-156頁。

## 一 向保險公司之申訴部門申訴

### （一）法律依據

財政部於 81 年 9 月成立申訴科以後，分別於 81 年 9 月及 83 年 6 月發函各保險公司設立保戶申訴部門、保戶服務中心或委員會，其規模大小視業務需要酌定，惟其層次需超乎原處理部室之上，成員應由原處理部室以外之人組成，以求立場客觀與超然<sup>137</sup>。此後，92 年 3 月 31 日發佈實施之保險業經營電子商務自律規範第 10 條亦明訂：「保險業應依第 5 條第 8 款設置專人處理消費者申訴與抱怨，且對消費者之申訴與抱怨應積極進行處理，並在適當時日內迅速給予消費者妥適回覆。保險消費爭議或糾紛發生時，保險業應儘速調解或和解；若無法調解或和解時，應請財團法人保險事業發展中心協助調處以避免訴訟。」<sup>138</sup>，因此目前我國各家壽險與產險業者，均設有保戶申訴部門及申訴專線專責處理保戶之申訴<sup>139</sup>。

### （二）處理流程及成效

一般而言，申訴人係透過電話、信函、傳真、電子郵件或親臨櫃臺之方式向保險公司表達申訴之內容，而保險公司之保戶申訴部門於受理申訴案件後，即照會相關單位協調處理，如處理結果仍未獲保戶接受，得視情況召開申訴委員會研商處理辦法，再將結論交給相關單位處理並答覆保戶後結案。

實施迄今，保險公司之申訴部門確實比較客觀、積極的站在申訴人立場處理申訴案件，又兼具保險專業性及免費處理申訴案件之優點，從下表民國 94 年到 96 年間各家保險公司受理申訴案件之統計數據觀之，保戶向保險公司申訴之案件數量很多，不過主要係因金管會保險局及保險事業發展中心（以下簡稱「保發中心」）為使保險公司能在保險爭議發生時，有優先處理爭議之機會，進而要求申訴人需先行向保險公司之申訴部門申訴，如保險

<sup>137</sup> 莊靜宜，同前註，第 80-82 頁，以及第 156-159 頁。

<sup>138</sup> 蔡佳真，英國金融服務公評人制度之研究-兼比較我國金融申訴制度，國立政治大學風險管理與保險研究所碩士論文，96 年 7 月，第 62 頁。

<sup>139</sup> 行政院金融監督管理委員會保險局，保險公司申訴專線，請參照金管會保險局相關網頁 <http://www.ib.gov.tw/ct.asp?xItem=636244&ctNode=42&mp=1>，（最後更新日：96 年 10 月 2 日，最後造訪日：97 年 12 月 2 日）

公司置之不理或其答覆無法令申訴人滿意時，始能向金管會保險局及保發中心申訴，因此，保險公司受理申訴之案件數量雖然不少，但主要之爭議處理單位仍為金管會保險局及保發中心，保險公司本身之申訴部門所發揮之效能仍屬有限。

圖表 2：保險公司受理申訴案件成效表

時間別	險種	申訴 件數	依申訴人 意見辦理		依保險公司 意見辦理		和解	
			件 數	占申訴案 件比率	件數	佔申訴案 件比率	件數	佔申訴案 件比率
94 年	人身 保險	1306	470	35.99%	353	27.03%	233	17.84%
	財產 保險	466	93	19.96%	147	31.55%	65	13.95%
95 年	人身 保險	1644	662	40.27%	526	32.00%	161	9.79%
	財產 保險	551	130	23.59%	155	28.13%	145	26.32%
96 年	人身 保險	2474	891	36.01%	826	33.39%	365	14.75%
	財產 保險	529	143	27.03%	104	19.66%	129	24.39%

資料來源：行政院金融監督管理委員會

## 二 向產業公會之服務部門申訴

(一) 中華民國人壽保險商業同業公會並無專責機構，目前由公會秘書受理

目前中華民國人壽保險商業同業公會（以下簡稱「壽險公會」）內部並無一

常設之糾紛處理機制專責其事，而是由壽險公會委派內部主管中一人兼任，目前係由該公會秘書擔任保險糾紛之調處人。其處理流程為，接獲申訴案件後，先辨別保戶之目的係為諮詢或申訴。若為諮詢案件，得直接以口頭回覆當場解決；若為申訴案件，則調處人得向承保公司調出相關資料進行案例分析，再通知雙方進行調處，如果調處成功則雙方得私下進行和解。倘若調處失敗，亦需將結果做成報告記錄建檔，其後保戶得再循其他申訴管道或以訴訟、仲裁之方式解決。

自民國 90 年 1 月 1 日保發中心成立保險申訴調解委員會，以及 93 年間金管會保險局成立之後，壽險公會若接獲申訴案件，會將案件轉介到保發中心或金管會保險局來處理，因此目前壽險公會直接處理申訴案件之情形並不多見。

## （二）中華民國產物保險商業同業公會目前僅在車險委員會下設有「保戶服務暨申訴中心」

### 1. 成立背景及組織架構

中華民國產物保險商業同業公會（以下簡稱「產險公會」）於民國 87 年 6 月 17 日成立，台北市產物保險商業同業公會於 88 年 8 月 1 日在完成其階段性任務後，並經內政部核示同意合併入產險公會。原台北市產物保險商業同業公會之歷史可追溯自 38 年 4 月 1 日成立日，其前身為台灣省保險業聯誼會，設立宗旨為培植國內保險公司營運基礎，從事保險業務之研究開發，並藉組織之力量，作為政府與同業、同業與同業間之橋樑，從事各項聯繫、協調。鑒於產、壽險性質不同，經營有別，於 53 年核准將台北市保險商業同業公會分立為台北市產物與人壽兩保險商業同業公會，先後於同年 5 月及 8 月次第成立<sup>140</sup>。

產險公會由會員大會選出理事會和監事會，理事會由 21 位理事組成，而監事會由 5 位監事組成，理事會下除設有秘書室掌理會計及管理之事務，同時亦設有火險委員會、水險委員會、車險委員會、意外險委員會、會計財務委員會、綜合委員會、資訊委員會、業務員管理委員會及國際事務委員

<sup>140</sup> 中華民國產物保險商業同業公會，公會之沿革與任務，參照 <http://www.nlia.org.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=57>，發佈日期：92 年 10 月 23 日，（最後造訪日期：97 年 12 月 2 日）。

會<sup>141</sup>。其中僅有車險委員會底下設有「保戶服務暨申訴中心」來處理保戶之申訴案件。

## 2. 處理流程及成效

產險公會處理申訴案件之流程，主要係由保戶向保險公司申訴後，如未獲得滿意之解決，則再向產險公會進行申訴。產險公會將申訴案件登錄入檔後，先行辨別保戶目的為諮詢或申訴，如為諮詢案件則以電話答覆當場解決，若為申訴案件，則產險公會處於一個提供消費者與保險公司協調解決糾紛平台之地位，會函寄保險公司請求答覆，並將保險公司答覆之結果告知保戶後結案。下表為產險公會之保戶服務暨申訴中心於 94 年至 96 年間受理保險諮詢及協調案件之統計數據。

圖表 3：中華民國產物保險商業同業公會處理申訴案件成效表

案件類型		94 年			95 年			96 年		
		件數		比重	件數		比重	件數		比重
洽詢		795		80.71%	742		80.56%	699		80.90%
請求 協調	解決	142	190	19.29%	131	179	19.44%	115	165	19.10%
	婉拒	48			48			50		
合計		985		100%	921		100%	864		100%

資料來源：中華民國產物保險商業同業公會保戶服務暨申訴中心

## 三 向金管會保險局申訴

### (一) 成立背景及法律依據

為提升保險監理水準，維護保險市場紀律，並配合保險自由化及國際化政

<sup>141</sup> 中華民國產物保險商業同業公會，公會組織，參照 <http://www.nlia.org.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=59>，(最後造訪日 97 年 12 月 2 日)。

策之推動，80年7月1日我國將前金融司保險科提升為保險司，大幅充實監理人員，以提升保險監理之品質。成立初期暫設保險法規與政策、財產保險、人身保險及保險檢查等四科，後為因應實際需要，於81年9月1日增設保險輔助人及保戶申訴二科，並於89年5月1日成立汽車保險科，俾利推動及檢討汽車保險制度。另為因應金融監理一元化，行政院金融監督管理委員會組織法於92年7月23日經總統令公布，該法明定日出條款，自93年7月1日起施行，故金管會於該施行日成立。金管會下設銀行局、證券期貨局、保險局及檢查局。依據行政院金融監督管理委員會組織法第28條規定<sup>142</sup>，將前財政部保險局提升為保險局，改隸金管會，下設4組12科，以提升組織效能，創造更高的監理效率<sup>143</sup>。

## （二）處理流程及成效

一般來說，保險局處理申訴之流程係於保戶向保險公司申訴部門申訴後，若未獲滿意之處理，則保戶可填具申訴書向金管會保險局申訴。保險局於收受文件資料後，先行辨別該申訴案件為理賠案件或非理賠案件，如為理賠案件則轉交保發中心之保險申訴調解委員會處理，反之，若為非理賠性案件才由保險局自行處理<sup>144</sup>。

根據金管會保險局97年上半年受理申訴案件資料統計，保險局於94到96年間受理非理賠性保險申訴案件之統計數據如下表<sup>145</sup>。

---

<sup>142</sup> 行政院金融監督管理委員會組織法第28條：「本會設保險局，掌理保險市場及保險業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。」

<sup>143</sup> 行政院金融監督管理委員會保險局，沿革，參照 <http://www.ib.gov.tw/ct.asp?xItem=149&ctNode=65&mp=1>，（最後更新日期：93年7月1日）；以及保險局組織圖，參照 <http://www.ib.gov.tw/ct.asp?xItem=29815&ctNode=66&mp=1>，（最後更新日期：97年1月5日。最後造訪日期：97年12月2日）。

<sup>144</sup> 蔡佳真，同前註，第85-87頁。

<sup>145</sup> 金融監督管理委員會保險局，94年、95年及96年保險申訴案件統計，參照 <http://www.ib.gov.tw/ct.asp?xItem=1673598&ctNode=152&mp=1>，  
[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=2553181](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=2553181)，  
<http://www.ib.gov.tw/ct.asp?xItem=4053138&ctNode=41&mp=1>，最後造訪日期：97年12月2日。



圖表 4：金管會保險局受理申訴案件成效表

時間別	申訴件數	依申訴人 意見辦理		依保險公司 意見辦理		和解	
		件數	占申訴案 件比率	件數	占申訴案 件比率	件數	占申訴案 件比率
94 年度	573	144	25.13%	249	27.03%	106	18.50%
95 年度	904	422	46.68%	326	36.06%	73	8.08%
96 年度	1659	644	36.01%	660	39.78%	256	15.43%

資料來源：行政院金融監督管理委員會

#### 四 向保發中心之保險申訴調解委員會申訴

##### (一) 成立背景與組織架構

保發中心性質上屬於財團法人，其中內部之綜合業務處於民國 91 年 1 月 1 日接受當時之財政部保險司委託，成立保險申訴調處委員會，廣納保險專家學者為保戶排難解紛，其設立目的是希望藉由此委員會之保險專業知識，為保戶與保險公司之理賠性爭議提供一個合理的解決方案，以減少糾紛，也避免保戶因欠缺保險相關專業知識而權利受損或對保險產生誤解，進而改善消費者對保險業之不良觀感<sup>146</sup>。而由保發中心設立此委員會之理由在於保發中心是一個財團法人，其成立的宗旨是促進保險事業之健全發展、從事保險專業研究並增進社會大眾之共同利益，為一具有保險專業知識之獨立機構，不受保險公司影響、立場中立、超然，故由保發中心辦理保險申訴可確保其公正性。因此，目前大多數的保險理賠爭議案件皆由此委員會處理。為提升理賠申訴調處作業的效率，保險申訴調處委員會已訂定申訴調處作業細則，當申訴人填具申請調處書向委員會申請調處，委員

<sup>146</sup> 財政部民國 92 年 12 月 09 日台財保字第 0920070573 號：「要旨：保險事故之受害人與保險公司間如有理賠爭議時，可向財團法人保險事業發展中心保險申訴調處委員會提出申訴。全文內容：自 91 年 1 月 1 日起，財團法人保險事業發展中心保險申訴調處委員會已接辦原由本部保險司受理之理賠申訴案件，該委員會廣納保險專家學者，均秉持公正、客觀及專業之立場，為消費者調解紛爭，確保保戶權益。如受害人與保險公司間之理賠爭議，可檢具相關事證向該委員會申訴，俾確保權益。」

會會依照其作業細則之步驟與流程以及考量雙方當事人利益儘速做出調處決定。目前該委員會已在我國保險申訴調處制度中扮演相當重要的角色，該委員會目前之成員有保險學者林勳發等 6 位、保險專家 19 位、政府機關代表 2 位及消費者機關代表 3 位<sup>147</sup>。

## (二) 處理流程及成效

一般而言，保戶在向保險公司申訴後，如仍不滿意保險公司之處理結果，得再向保發中心之保險申訴調解委員會進行申訴。由於保發中心之申訴調解委員僅受理理賠性爭議之申訴案件，故此委員會收受申訴案件後，會先行審查該案件是否屬於委員會受理範圍內之案件，以及該案件之文件是否備齊。待確認為該會可受理之案件後，即發函至受申訴之保險公司要求答覆及索取資料，並試行和解。若無法達成和解，才由委員會做出調處結果。調處結果作成之後，當事人若有不服，於符合覆議條件之情形下進行再議。若無人提出覆議或當事人不符合覆議條件者，該申訴案件即予結案<sup>148</sup>。根據金管會保險局受理申訴案件資料統計之數據，可知保發中心之申訴調解委員會於 94 至 96 年間受理理賠性申訴案件之統計數據如下表：

圖表 5：保發中心受理申訴案件成效表

時間別	申訴 件數	依申訴人 意見辦理		依保險公司 意見辦理		和解	
		件數	占申訴案 件比率	件數	佔申訴案 件比率	件數	佔申訴案件比 率
94 年度	1199	296	24.69%	350	29.19%	190	15.85%
95 年度	1291	370	28.66%	355	27.50%	234	18.13%

<sup>147</sup> 財團法人保險事業發展中心，保險申訴調解委員會簡介，法學專家：林勳發、吳月瓏、汪信君、李禮仲、張淑芬、梁懷信，保險專家：傅文樹、李俐園、金億惠、許東敏、林玉欽等等 19 人，政府機關代表：施瓊華、陳定輝，消費者代表：邱惠美、王德明、何瑞富。參照：<http://www.tii.org.tw/fcontent/compensation/compensation01.asp>，(最後造訪日：97 年 12 月 18 日)。惟經與金管會查證後，目前已無政府機構代表。

<sup>148</sup> 財團法人保險事業發展中心，申訴處理流程，參照<http://www.tii.org.tw/fcontent/compensation/compensation013.asp>，(最後造訪日期：97 年 12 月 2 日)。

96 年度	1344	390	29.02%	270	20.09%	238	17.71%
-------	------	-----	--------	-----	--------	-----	--------

資料來源：行政院金融監督管理委員會

## 五 行政院公平交易委員會之受理情況

行政院公平交易委員會（以下簡稱「公平會」）為關於反競爭與不當競爭法之主管機關。公平會原則上並不受理個別金融消費爭議之申訴，而係鼓勵民眾向消費者保護機構或團體提起申訴<sup>149</sup>。惟若爭議涉及應通案處理之程度，且與交易秩序有關，則公平會亦將介入審議，甚至對涉及金融機構予以處分。例如，對金融業普遍在借貸定型化契約約定過於籠統之加速條款等情況，公平會即對眾多金融業者各下處分，請其改正並處罰鍰<sup>150</sup>。由於公平會已表明其不受理個案之金融消費爭議之處理，故本研究以後章節將不再論述公平會之部分。

## 六 向消費者保護團體申訴

（一）向財團法人中華民國消費者文教基金會（以下簡稱「消基會」）申訴

### 1. 消基會之成立背景及組織架構

消基會係一非政治性、非營利性的純民間公益財團法人，獲教育部核准後，向台北地方法院辦理登記，於民國 69 年 11 月 1 日在台北市成立。其設立宗旨在推廣消費者教育、增進消費者地位及保障消費者權益。日常生活中，相關食、衣、住、行、育、樂、醫等各方面「民生消費性問題」，均為消基會受理申訴範圍<sup>151</sup>。鑑於近年來保險糾紛之申訴案件有增加之趨勢，因此其內部特別設置有保險委員會專門處理保險申訴案件。

### 2. 處理流程及成效

一般而言，保戶於向保險公司申訴之後，如仍不滿意保險公司處理之結果，

<sup>149</sup> 公平會，消費爭議處理程序表，請進入公平會網站 <http://www.ftc.gov.tw/> 點擊即可（最後造訪日：97 年 12 月 10 日）。

<sup>150</sup> 如公平會，公平會處分書，公處字第 096059 號，公平會所課罰鍰金額為新台幣 150 萬元。

<sup>151</sup> 財團法人中華民國消費者文教基金會，關於消基會，參照 <http://www.consumers.org.tw/unit110.aspx>。消基會，主要任務，參照 <http://www.consumers.org.tw/unit120.aspx>，（最後造訪日期：97 年 12 月 2 日）。

得向消基會進行申訴，消基會於受理申訴案件後，即轉函或協調保險公司回函，待保險公司表示回應後再覆文消費者，於消費者滿意結果後結案。

根據消基會之統計資料，我國於 95 年度受理人身保險申訴之案件共計 345 件、96 年度共計 378 件，而 97 年度截至 10 月份為止共計 320 件，而 94 年度受理財產保險申訴之案件共計 54 件、95 年度 51 件、96 年度 48 件，而 97 年度截至 10 月份為止共計 31 件，如下表所示。由於消基會係屬於財團法人，其所作成之申訴調處決定並無拘束雙方當事人之效力，若一方當事人不滿意調處之結果，可再尋求其他爭議處理管道解決之。

圖表 6：消基會受理申訴案件統計表

	94 年度	95 年度	96 年度	97 年度 (至十一月底)
壽險申訴案件	378	345	378	344
產險申訴案件	54	51	48	33

資料來源：財團法人消費者文教基金會

## (二) 向行政院消費者保護委員會（以下簡稱「消保會」）申訴

### 1. 消保會之成立背景及法律依據

消費爭議本質上屬於民事糾紛之一種，過去消費者因消費而權益受損時，雖經據理力爭從而獲得合理賠償者，尚不多見。究其根本原因，乃在於消費者苦無迅速、有效之救濟管道。蓋消費者逕向企業經營者申訴時，後者常以卸責之詞推諉，則消費者任其權益受損而欲主張權利時，即需提起訴訟以求救濟，此時消費者多以所受實質損害微薄而自甘損失，不欲繼續進行程序冗長、費用不貲、且結果又難以預期之法院訴訟。為改善前述問題，落實消費者之保護，並基於消費者有求償權之原則，消費者保護法（以下簡稱「消保法」）特於第 5 章規定消費爭議之處理，除提供行政協助解決消費爭議之方式（申訴及調解）外，並加強原有的司法救濟途徑（消費訴訟）等多重救濟途徑，以供消費者選擇運用。

依據消保法第 40 條之規定，由行政院設置消保會<sup>152</sup>，同法則第 41 條規定消保會之職掌，確認其職務範圍<sup>153</sup>。又官方消費者保護組織之架構主要為，行政院下設置消保會，再由直轄市政府及縣市政府下設置消費者保護官、消費者爭議調解委員會、消費者服務中心及分中心，以及各業務主辦單位<sup>154</sup>，併此敘明。

## 2. 處理流程及成效

依據消保法第 43 條第 1 項及第 3 項規定，消費爭議發生時消費者得向企業經營者、消費者保護團體或消費者服務中心或其分中心申訴，此為第一次申訴。若第一次申訴未獲妥適處理時，消費者得再向所在地轄區之直轄市、縣（市）政府消費者保護官申訴為第二次申訴。

目前消保會受理金融保險類之申訴案件之件數及結案率如下表所示，惟需注意消保會係將金融保險歸於同一類型，故以下之案件數量除保險爭議案件外，尚包含其他之金融爭議案件，且該結案率並不表示消費者滿意申訴處理之結果：

圖表 7：消保會受理申訴案件統計表

		94 年	95 年	96 年	97 年 (1~11 月)
第一次 申訴	案件數	231	672	754	799
第二次 申訴	案件數	59	392	269	260

<sup>152</sup> 消費者保護法第 40 條：「行政院為研擬及審議消費者保護基本政策與監督其實施，設消費者保護委員會以行政院副院長為主任委員，有關部會首長、全國性消費者保護團體代表、企業經營者代表及學者、專家為委員。其組織規程由行政院定之。」

<sup>153</sup> 行政院消費者保護委員會，委員會組織執掌，參照 <http://www.cpc.gov.tw/AboutCPC5.asp>，（最後造訪日期：97 年 12 月 2 日）。

<sup>154</sup> 行政院消費者保護委員會，組織體系，參照 <http://www.cpc.gov.tw/AboutCPC4.asp>，（最後造訪日期：97 年 12 月 2 日）。

資料來源：行政院消費者保護委員會<sup>155</sup>

## 第二款 受理調解機構

### 一 向鄉鎮市調解委員會申請調解

#### （一）鄉鎮市調解制度之成立背景及法律依據

為疏減訟源、便民利民及調和補充司法審判之功能，我國設有調解制度來解決紛爭、避免訴訟。依我國現行鄉鎮市調解制度，其乃針對一定範圍內之糾紛加以協調解決，使雙方當事人互相讓步，並就其所達成之合意做成調解書，送請管轄法院核定後，產生與確定判決同一效力的法律制度。而調解委員會係由鄉鎮市區公所依據「鄉鎮市調解條例」第 2 條所設置，調解委員會由委員 7 人至 15 人組成，並互選 1 人為主席，調解委員係由市長就鄉、鎮、市內具有法律知識、信望素孚之公正人士推薦之，並檢送其姓名、學歷、經歷及家庭狀況等資料，送請鄉、鎮、市民代表會同意後聘任，任期四年，並得連任。

#### （二）處理流程及成效

當事人提出申請經調解委員會收文後，調解委員會於接受申請後 15 日內決定調解期日，召集雙方當事人進行調解會議，並得調查證據。調解成立後於 3 日內報知鄉鎮市公所，7 日內做成調解書送請管轄法院審核。目前保險爭議案件採取調解管道解決爭議之情況甚為少見，依相關研究顯示約僅佔保險爭議案件之 1.1%<sup>156</sup>。

### 二 向消費爭議調解委員會申請調解

#### （一）消費爭議調解制度之法律依據

依據消保法第 44 條規定：「消費者依前條申訴未能獲得妥適處理時，得向直轄市或縣（市）消費爭議調解委員會申請調解。」，以及第 45 條規定：「直轄市、縣（市）政府應設消費爭議調解委員會，置委員七至十五名。前項

<sup>155</sup> 民國 97 年 12 月 16 日行政院消費者保護委員會消保企字第 0970011006 號書函

<sup>156</sup> 莊靜宜，同註 78，第 148 頁。

委員以直轄市、縣（市）政府代表、消費者保護官、消費者保護團體代表、企業經營者所屬或相關職業團體代表充任之，以消費者保護官為主席，其組織另定之。」，消保會遂於 93 年 1 月 6 日發布直轄市縣（市）消費爭議調解委員會設置要點，使各直轄市縣（市）得依該要點設置消費爭議調解委員會。

## （二）處理流程及成效

成上述消保法之規定可知，消費者於第一次申訴及第二次申訴後，仍未能獲得妥適處理時，得向直轄市及縣市之消費爭議調解委員會申請調解，而委員會於受理案件後，依 92 年 7 月 30 日發布之消費爭議調解辦法規定，應即決定調解期日，通知當事人或其代理人到場。雙方當事人若能達成和解，則委員會應於調解成立後製作調解書並送法院核定；若當事人不能合意但已甚接近，調解委員得依消保法第 45 條之 2 第 1 項規定提出解決方案，並取得參與調解委員過半數簽名同意後，做成解決方案書，送達雙方當事人，如雙方當事人於十日不變期間內未提出異議，則視為已依該方案成立調解，調解委員應將方案做成調解書並送法院核定。惟若當事人一方提出異議，則視為調解不成立。

根據消保會之統計資料可知直轄市縣（市）消費爭議調解委員會受理保險爭議案件之數量及結案率如下表所示：

圖表 8：消費爭議調解委員會受理保險爭議調解案件成效表

		94 年	94 年	95 年	95 年	96 年	96 年
		1~6 月	7~12 月	1~6 月	7~12 月	1~6 月	7~12 月
消費爭議調解	案件數	47	54	83	74	109	76
	結案率	95.7%	98.15%	97.5%	97.3%	98.8%	97.74%

資料來源：行政院消費者保護委員會

## 第三款 仲裁機制

### 一 成立背景及法律依據

我國目前依法許可設立之仲裁機構有中華民國仲裁協會、台灣營建仲裁協

會、中華工程仲裁協會，以及中華民國勞資爭議仲裁協會。其中曾經受理保險仲裁案件者僅有中華民國仲裁協會。中華民國商務仲裁協會（即後來之中華民國仲裁協會）於44年9月5日成立，85年向法院登記為社團法人，以仲裁國內外依法得和解之爭議及調解有關之爭議為宗旨，為一具有準司法功能之民間機構。該會之組織架構係由其會員大會選出理事會及監事會之成員，並於理事會底下設有各種專業委員會<sup>157</sup>，其中證券金融保險仲裁委員會係於80年10月9日成立。

## 二 處理流程及成效

在雙方當事人間於爭議發生前已有仲裁協議、或經爭議兩造合意而提出仲裁聲請時，仲裁協會才會受理聲請。受理後轉知相對人選定仲裁人組成仲裁庭，經過仲裁庭訊問程序後，得於作成仲裁判斷前，嘗試達成和解或調解。若無法達成和解或調解時，則由仲裁庭做成仲裁判斷，其後聲請法院裁定即可進行強制執行程序。

依中華民國仲裁協會之統計資料，該協會自80年成立證券金融保險仲裁研究委員會開始，受理之保險糾紛仲裁件數在81年到83年間，每年平均1件<sup>158</sup>，而在90年到97年間，受理件數90年3件、91年1件、92與96年0件、93年1件、94年4件、95年1件、97年4件<sup>159</sup>，數量甚少。茲整理如下表。

圖表 9：中華民國仲裁協會受理保險仲裁案件統計表

年度	90	91	92	93	94	95	96	97
保險仲裁件數	3	1	0	1	4	1	0	4

資料來源：中華民國仲裁協會

<sup>157</sup> 中華民國仲裁協會，簡介，參照 <http://www.arbitration.org.tw/content/b1.htm>，（最後造訪日期：97年12月2日）。

<sup>158</sup> 莊靜宜，同前註，第95-97頁。

<sup>159</sup> 為97年12月3日本研究團隊電訪中華民國仲裁協會之承辦人員後所取得之數據資料。



#### 第四款 訴訟機制

根據各家保險公司公開資訊中所載明之保戶申訴及訴訟案件統計資料顯示，消費者發生保險糾紛時循申訴管道及訴訟管道解決之案件中，採行訴訟管道解決爭議者約為 22.3%，如下表所示。而其中保戶採取訴訟管道時，主要分為民事訴訟和消費訴訟兩種，但是在成本、時間效益及司法人員專業性之考量下，目前民眾仍以申訴管道解決糾紛居多，因此訴訟管道並非保險糾紛發生時，最能迅速、專業且有效解決紛爭之機制。

圖表 10：民眾採用申訴及訴訟管道解決保險爭議案件之件數比較表

	94 年度	95 年度	96 年度	合計	比例
申訴案件	1772	2195	3003	6970	77.60%
訴訟案件	628	732	649	2009	22.30%

資料來源：行政院金融監督管理委員會及各保險公司之年度公開資訊

#### 第五款 現行處理機制之評析與建議

我國現行與保險有關之金融消費爭議之處理機制相當多元且無統合，乍看之下有眾多管道可供保戶尋求救濟，惟各管道之間重疊性甚高，如此一來，將導致社會成本支出過於龐大，且保戶遇到保險糾紛時，亦無法知悉該以哪一管道或該向哪一單位尋求救濟，才能最迅速並公正的解決問題。而且，在多元的處理管道之下，每個管道以及每個受理機構是否配置足夠之專業人員負責審理保戶申訴案件，亦值得檢討。再者，保戶採行申訴管道進行救濟時，處理申訴案件之機構所為之調解或處理決定大多無法拘束雙方當事人，故該機關之處理是否確實能發揮功能，實在令人質疑。

因此，現行處理機制實有整合及縮編之必要性，然而究竟應將處理機制之權限縮限於哪一個單位之職權中，則有待深入之檢討。由現行制度觀之，目前受理保戶申訴之單位中，主要受理理賠性申訴案件者為保發中心之保險申訴調解委員會，而主要受理非理賠性申訴案件者為金管會保險局，而其他之受理申訴之機構（如壽險公會及產險公會）之受理申訴功能則相對被弱化，因此倘若能將保戶申訴案件集中於保發中心來統籌處理，同時強化保發中心爭議處理機制之設置及功能，相信將能使爭議處理之功能發揮

最大之綜效。

故此，保險爭議之「申訴」管道似可整合在保發中心下統籌處理，其餘之受理機構得於收受申訴案件之後，逕行轉介至保發中心來處理。另外，其他解決爭議之管道如「調解」、「仲裁」及「訴訟」雖仍續存，惟保險案件具有專業性與時效性，在上開三種管道之中最能迅速、公正、專業且費用低廉的解決保險糾紛者應屬仲裁程序，故保險糾紛實有利用仲裁制度之必要性，然而一般保戶卻鮮少利用此一救濟管道。為使保戶能多瞭解利用保險仲裁制度，應加強保險仲裁人之陣容、加強保險爭議仲裁宣導，以及成立保險爭議仲裁人選任與評議委員會，以強化保險仲裁程序之推展。

## · 第二節 銀行業務爭議相關之處理機制

由於銀行<sup>160</sup>得以從事之業務包括甚廣，且係吸收民眾存款並予放款或進行投資之機構，而與民眾之關係最為密切，故若有金融消費爭議產生，通常與銀行有關。基此，本節將於介紹現行處理機制時，舉出實例分析，以瞭解各處理機制實際成效。

### 第一款 受理申訴機構

一 中華民國銀行商業同業公會全國聯合會（以下簡稱「銀行公會」）諮詢及消費者服務中心<sup>161</sup>

#### （一）背景與組織

為處理銀行與民眾之金融消費爭議，民眾對某金融消費爭議案件，得向銀行公會之單一申訴窗口（即諮詢及消費者服務中心<sup>162</sup>）提出申訴。而民眾對信用卡業務相關之金融消費爭議，亦應先向銀行公會之信用卡類型問題服務專線<sup>163</sup>申訴<sup>164</sup>。

另須注意者，有關信用卡等業務之金融消費爭議，銀行公會在 95 年設立金

---

<sup>160</sup> 依銀行法第 2 條，銀行係指依該法組織登記，經營銀行業務之機構。依金融機構合併法第 4 條第 1 款，銀行業係指銀行、信用合作社、農漁會信用部、票券金融公司、信用卡業務機構及郵政儲金匯業局（即俗稱之郵局），而金融監督管理委員會組織法第 2 條第 2 項第 1 款所指銀行業，係指銀行機構、信用合作社、票券金融公司、信用卡公司、信託業、郵政機構之郵政儲金匯兌業務與其他銀行服務業之業務及機構，與金融機構合併法之定義略有不同，惟清楚可見，銀行業範圍顯較銀行法所指之銀行為廣。本研究鑑於信用卡與現金卡之交易關係本質及其相關爭議之特別性，在本節所討論之銀行業務，僅係銀行法所指之銀行（包括其所兼辦之信用卡或現金卡業務）。此外，因金融控股公司本身並不經營業務，故在此亦不擬論述金融控股公司之相關內容。有關金融監理與銀行業務之詳細論述，請參見王文字主編，王文字、林仁光、林繼恆、林國全、詹庭禎、王志誠、汪信君、黃銘傑、李禮仲、游啓璋、廖大穎及康文彥合著，金融法，第 8 至 109 頁（2004 年）。

<sup>161</sup> 銀行公會，評議業務 Q&A 問答集，請於銀行公會網站 <http://www.ba.org.tw/> 搜尋金融消費爭議案件評議委員會，下載取得（最後造訪日：97 年 11 月 24 日）。

<sup>162</sup> 銀行公會，評議業務 Q&A 問答集，請於銀行公會網站 <http://www.ba.org.tw/> 搜尋金融消費爭議案件評議委員會，下載取得（最後造訪日：97 年 11 月 24 日）。

<sup>163</sup> 該專線為 02-85962333，於 94 年 1 月 25 日經銀行公會公佈，作為該會信用卡單一申訴窗口，請進入 <http://www.ba.org.tw/> 網站點擊「消費者專區」之「信用卡資訊園地」，即可閱得。

<sup>164</sup> 銀行公會，評議業務 Q&A 問答集，請於銀行公會網站 <http://www.ba.org.tw/> 搜尋金融消費爭議案件評議委員會，下載取得（最後造訪日：97 年 11 月 27 日）。

融消費爭議案件評議委員會（以下簡稱「評議會」）以前，即已於93年設有申訴機制，而在設立評議會後，銀行公會即將該申訴機制整合為評議之前置程序（即申訴調處）。民眾利用此等申訴機制時，均無庸付費，併此敘明。

## （二）處理流程及成效

銀行公會將對申訴民眾之申訴案件進行調處，請受訴銀行總行之單一窗口說明並提供解決方案。受訴銀行應提出申訴紀錄表，並由該銀行之主管簽章於上。銀行公會之申訴窗口收受申訴紀錄表後，應轉交申訴人，並告知申訴人於收受申訴紀錄表後三個月內，均可申請評議（關於評議之內容，請見本節第三款）。採先進行申訴調處之目的在於，申訴後銀行公會將採任由受訴機構與申訴人直接研商解決方案之程序，故有機會於該程序即以類似調停或和解之彈性方式迅速解決爭議，疏減紛爭。若申訴程序未能解決該爭議，即進入評議會進行形式審查，通過者再進行實體之評議。

銀行公會對所有金融消費爭議之申訴案件，均有受理案件量之統計結果，並分類為二大類，即信用卡業務相關、及其他銀行業務相關之爭議。就前者而言，由於金管會與銀行公會之宣導及努力，民眾若遇信用卡業務相關之爭議，多能向銀行公會申訴。根據銀行公會之統計，93年申訴機制開辦之初，第1及第2季各為32件、50件，至第3、第4季則各為228件、188件。94年之申訴案件數量增加較多，各季依序分別有588件、733件、496件及571件。至95年時略有減少，各季數量依序分別為494件、395件、265件及245件。而96年以來，申訴案件數量更為減少，各季分別為180件、162件、104件及109件<sup>165</sup>。銀行公會尚就其申訴之具體類型及處理結果分門別類（包括以該會答詢之案件、交由受訴機構處理、已妥為解決而結案、調處不成、或移請司法解決之案件等類型），而申訴案件絕大部分均能於進入評議階段前即妥為結案，進入司法程序之案件甚為稀少（總計在申訴案件數1%以下），請見下表。

---

<sup>165</sup> 銀行公會之資料尚且細分到月份，本研究僅整理出各季之部份。詳細統計資料請進入銀行公會網站：<http://www.ba.org.tw/> 點擊「消費者專區」之「信用卡資訊園地」之各信用卡申訴案件彙整表予以下載，即可取得。

圖表 11：銀行公會對信用卡與現金卡業務相關爭議之申訴之處理情形

時間別（年）	申訴案件數	處理完成件數	進入司法程序 件數
93 年	498	495	1
94 年	2,388	2,388	0
95 年	1,399	1,331	13
96 年	555	522	13
小計	4,840	4,736	27

資料來源：本研究團隊根據銀行公會 93 年至 96 年年報

及統計資料自行整理。

就其他銀行業務相關之爭議處理而言，近年來銀行公會受理之爭議案量各為，93 年 160 餘件<sup>166</sup>，94 年 595 件<sup>167</sup>，95 年 333 件<sup>168</sup>，96 年 202 件<sup>169</sup>。多數爭議之申訴案件<sup>170</sup>已於申訴階段即已處理完畢<sup>171</sup>。

## 二 金管會銀行局

### （一）組織

依金融監督管理委員會組織法第 4 條，金管會職掌包含：「一、金融制度及監理政策。二、金融法令之擬訂、修正及廢止。三、金融機構之設立、撤銷、廢止、變更、合併、停業、解散、業務範圍核定等監督及管理。四、金融市場之發展、監督及管理。...八、金融消費者保護。九、違反金融相關法令之取締、處分及處理。一〇、金融監督、管理及檢查相關統計資料之

<sup>166</sup> 銀行公會，93 年年報，第 47 頁。

<sup>167</sup> 銀行公會，94 年年報，第 64-65 頁。

<sup>168</sup> 銀行公會，95 年年報，第 47 頁。

<sup>169</sup> 銀行公會，96 年年報，第 42 頁。

<sup>170</sup> 銀行公會，各年各季銀行公會申訴窗口案件申訴類別統計表，請進入 <http://www.ba.org.tw/> 點擊「消費者專區」查閱即可獲得。

<sup>171</sup> 本研究團隊訪問銀行公會處理人員之結果。惟無具體處理比率之統計資料。

蒐集、彙整及分析。一一、其他有關金融之監督、管理及檢查事項。」，同法第 11 條規定，金管會委員會議得邀請學者專家及與主要議題有關之其他機關或事業派員列席，提供諮詢、陳述事實或報告。故金管會應為金融消費爭議之主管處理機關，且基於金融事務之複雜專業與發展之日新月異，該組織法亦授予金管會較大之職權行使空間，以針對各種不同性質之事件，妥適行使其職權。依金融監督管理委員會銀行局組織法第 2 條第 9 款，金管會銀行局職掌之一為與其業務有關之消費者保護工作，而該局辦事細則第 5 條以下亦賦予該局處理上級交辦事項之權，故金管會銀行局得受理民眾關於銀行業務之爭議之申訴。

## （二）處理流程及成效

目前，金管會銀行局已設置申訴專線，故除親自到場申訴外，民眾可利用電話、傳真或電子郵件提出申訴，並提供民眾較為有效之申訴步驟之建議，即先向往來金融機構申訴、不服者再向銀行公會或消保團體申訴，若爭議仍未合理解決，始向金管會銀行局申訴，同時提醒民眾應注意時效等事項。惟金管會銀行局亦表明，其無權要求或命令金融業者對消費者賠償損失，亦無權對此等私權爭議作成具拘束力之決定<sup>172</sup>。此等說明可避免民眾產生錯誤期待。

至於處理成效方面，申訴案件若涉及金融業者違背法令之事項，金管會銀行局始研議處理，否則原則上仍會轉交給適合之處理機制（如銀行公會之申訴機制）處理<sup>173</sup>。

就信用卡業務而言，因目前並無法律直接詳予規定作為規範原則，而主要係由財政部以銀行法第 47 條之 1 之授權所制定之信用卡業務機構管理辦法<sup>174</sup>、信用卡定型化契約範本<sup>175</sup>作為規範基準，其餘則委由銀行公會以自律規範規律之（以中華民國銀行商業同業公會全國聯合會信用卡業務委員會

<sup>172</sup> 金管會，消費者申訴銀行產品或服務須知，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=2046638](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=2046638)（最後造訪日：97 年 12 月 19 日）。

<sup>173</sup> 本研究團隊電詢金管會人員結果。

<sup>174</sup> 原名為信用卡業務管理辦法，目前版本係財政部以台財融（四）字第 0924000888 號令修正發布名稱及全文 40 條之內容。

<sup>175</sup> 目前版本係財政部以(90)台財融（四）字第 90700523 號函修正發布之內容。

所屬機構辦理信用卡業務自律公約<sup>176</sup>為主)。故金管會對此等業務之管理係依循發卡機構與持卡人即民眾所簽訂之定型化契約約定條款為基礎，惟若爭議事涉多數消費者之通案型金融消費爭議，仍可能發佈下達函令或新聞稿因應，而在發佈下達前，多會邀請銀行公會、相關業者與消費者團體代表，請其就該爭議案件提出解決方案<sup>177</sup>。如協商有結論且合法有理，則金管會即會參照該協商結論而發佈函令，作為處理該種爭議之原則<sup>178</sup>。

### 三 消保會

消保會如認某類型之金融消費爭議不屬消保法所稱之消費爭議，多會特地函告相關機構<sup>179</sup>，而不再進一步處理爭議之申訴。其餘請參照本章第一節相關部份，茲不贅述。

### 四 消基會

對民眾之各類申訴，消基會均會受理，且係免費。消基會秘書處雖下設申訴部受理申訴，惟其僅置主任一人、專員二人，須處理包含金融消費爭議在內之各類申訴或爭議之件數，每年為約 5 千件。雖有義工團、義務律師團與消基會下之金融消費委員會協助，但受限於義工團、各義務律師及專業委員另有本業，時間無法充分配合，故人力、時間及經費仍感不足。惟若不加計民眾對處理結果之接受度，消基會平均處理每件申訴之時間為 15 至 45 日，可謂相當迅速。

---

<sup>176</sup> 此等自律規範均會送金融主管機關備查。目前該自律公約即係銀行公會以全信字第 0507 號函修正，並報由金管會以金管銀（四）字第 09600552100 號函備查在案。

<sup>177</sup> 例如，關於信用卡約定之揭露，財政部（當時未設置金管會）即與消保會座談並參照消保會建議採取措施，見財政部，台財融字第 84714724 號。

<sup>178</sup> 如金管會，「假分期、真貸款」防杜機制將自 96 年 7 月 1 日實施，2007 年 4 月 4 日新聞稿，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=2553180](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=2553180)（最後造訪日：97 年 12 月 2 日）。此為關於包括佳姿氧身運動會館等假分期、真貸款之相類爭議發生數起，影響眾多民眾，金管會即於 96 年 3 月 23 日邀集消保會、公平會及銀行公會召開會議研商如何處理此類爭議，銀行公會建議比照信用卡定型化契約範本第 11 及 13 條帳款疑義之處理程序，於預付型商品或服務之消費性貸款契約中，載明商店之商品或服務無法提供時，消費者得檢具相關證明文件請求暫停付款，以保護消費者。金管會贊同此項建議，惟考量尚需修訂消費性貸款契約，並建立篩選特約商店之內部評估機制及相關配套措施等情形，故酌予修正，且決定其實施日期訂於 96 年 7 月 1 日，並不溯及既往。

<sup>179</sup> 如銀行銷售連動債予民眾時，其是否屬消費事件，消保會即於 97 年 12 月 4 日以消保法字第 0970010766 號函通知金管會表示，其不屬消費爭議而不適用消保法。

就實際處理狀況而言，消基會全區（北中南高花東）95至97年間有關銀行業務之金融消費爭議受理件數分別為385件、324件及175件，惟其乃包括信用卡與現金卡等業務在內之申訴案件。至於處理結果成效如何，本研究則尚無消基會之統計資料<sup>180</sup>。其餘詳參本章第一節相關部份，茲不贅述。

## 五 消費者服務中心

依消保法第42及43條，直轄市或縣市政府應設置消費者服務中心，辦理諮詢服務、教育宣導與申訴等事項，必要時亦得設置分中心。值得注意者，台北市政府基於地方制度法第18條第7款第4目之自治權，頒佈台北市消費者保護自治條例，而將消費者保護官及消費者中心整合於台北市政府法規會下，設置消費者保護官室<sup>181</sup>。而內政部亦已頒佈指導方案<sup>182</sup>，擬提升各政府與民間消費者保護相關團體處理諮詢及處理爭議之能力，並增設消費者保護專責單位及人力。

## 六 其他消費者保護機構

我國民間尚有消基會以外之其他消費者保護機構，如社團法人台灣消費者保護協會（主事務所位於高雄市），其章程第5條第8及第9款規定，該協會得接受民眾之書面申訴，調解消費爭議，並處理消費爭議，提起消費訴訟，故其功能與消基會相同。就成效部分，由於該會人手不足，而無精確統計資料，故僅能表示每年受理民眾申訴之案件量甚多，人手不足。

## 七 各往來銀行

各銀行對銀行業務有關之金融消費爭議（含有關信用卡與現金卡者），基於自律規範及金融主管機關之行政指導或行政命令，均已設有專線或專責部門處理民眾之申訴<sup>183</sup>，亦為金融主管機關鼓勵民眾利用以直接協調溝通而

<sup>180</sup> 依本研究團隊查訪結果，消基會因案量較多，人手及經費不足，故無法提供個案處理結果後續追蹤及統計之整理分析數據，而僅有受理件數之統計資料。

<sup>181</sup> 台北市政府法規會，組織職掌，<http://www.law.taipei.gov.tw/intro/orange.asp>（最後造訪日：97年12月9日）。惟本研究團隊無法從其獲知處理成效如何。

<sup>182</sup> 內政部，98-99年度消費者保護方案（核定版），請於內政部網站：<http://www.moi.gov.tw/index.aspx> 搜尋下載取得（最後造訪日：97年12月9日）。

<sup>183</sup> 金管會，金融機構消費者申訴專線，<http://www.banking.gov.tw/ct.asp?xItem=30694&CtNode=1224>（最後造訪日：97年12月1日）。



嘗試解決爭議之方式<sup>184</sup>。例如，依銀行辦理財富管理業務應注意事項第6條第6款及第12條，辦理財富管理業務之銀行應設置客戶紛爭之處理程序，其內容至少應包括受理申訴之程序、回應申訴之程序及適當調查申訴之程序。故民眾得直接以電話、傳真、書面或親自到場向某銀行就其與該銀行之金融消費爭議提出申訴，請該銀行處理。惟因各銀行基於銀行法第48條等規定，對此等資料負保密義務，故本研究尚無法取得各銀行受理金融消費爭議及其處理成效之具體資料。

而據銀行公會人員告知，各銀行受理申訴之案量應較評議會之申訴機制所受理案量為多；如觀察銀行公會在96年受理一般諮詢案件而轉介予會員機構協議處理之案量有3,402件，轉介後爭議當事人達成協議者為1,987件，達成協議成功率為58.4%<sup>185</sup>，可知民眾若遇銀行業務相關之爭議，向其往來銀行直接協商達成協議之情況仍為數不少。

## 第二款 受理調解機構

### 一 鄉鎮市調解委員會

內容與本章第一節相關部份相同，茲不贅述。

### 二 消費者保護官

依消費者保護官任用及職掌辦法第2條，消費者保護官於各地政府任職，職司消保法第43條之消費爭議申訴，亦可擔任消費者於申訴未獲得企業經營者妥適處理時所提調解聲請之消費爭議調解委員會主席或委員（同法第45條）。依消費者保護官執行職務應注意事項第7條，消費者保護官受理之申訴，應係在消費者向企業經營者、消費者保護團體或消費者服務中心或分中心提出申訴，未獲妥適處理後，消費者提出之第二次申訴。另其亦得成為中間人與民眾和金融業者協商，如協商不成立則發予協商不成立證明書，惟其僅為事實之陳述說明，而非對該爭議案件作具拘束力之公權判斷，不屬行政處分<sup>186</sup>。

<sup>184</sup> 金管會，消費者申訴銀行產品或服務須知，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=2046638](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=2046638)（最後造訪日：97年12月19日）。

<sup>185</sup> 銀行公會，96年年報，第42頁。

<sup>186</sup> 金管會，行政院金融監督管理委員會訴願決定書(案號：09500004)，

消費者保護官亦得依同法第 53 條，對企業經營者重大違反該法有關消費者保護規定之行為時，向法院訴請停止或禁止之，而具有特殊之訴訟權能。且對上開職權行使事項，消費者保護官均得進行必要之調查，至於具體調查職權與方式，則詳列於消費者保護官執行職務應注意事項第 14 條。其餘均如本章第一節相關部份，茲不贅述。

### 第三款 受理評議機構

#### 一 成立背景與組織

民眾就與銀行業務相關之金融消費爭議向銀行公會單一申訴窗口提起申訴後，若因受訴銀行答辯不完整或有疑義且未能妥善處理，致銀行公會之調處不能成立，則經申訴人書面請求評議，該爭議案件將由原受理申訴單位移往評議會進行評議，受訴銀行亦將以副知方式被告知，申訴人已請求評議。

銀行公會在金管會督導之下，參考英國及新加坡<sup>187</sup>之金融消費爭議處理機制，於 95 年 8 月發佈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<sup>188</sup>（共 19 條條文，以下簡稱「舊制評議會規則」），成立評議會<sup>189</sup>，而為處理上開爭議之機構。

就組織而言，依舊制評議會規則第 1、2 條，評議會之評議委員為 7 人，均

---

[http://www.sfb.gov.tw/fscolweb/open\\_suit.asp?s=09500004](http://www.sfb.gov.tw/fscolweb/open_suit.asp?s=09500004)（最後造訪日：97 年 12 月 10 日）。

<sup>187</sup> 新加坡設有金融產業紛爭解決中心（the Financial Industry Disputes Resolution Centre Ltd，「FIDReC」），係一成立於 2005 年 8 月 1 日、為公正處理金融機構與消費者間紛爭之獨立機構，包含與新加坡銀行公會消費者調停單位（the Consumer Mediation Unit of the Association of Banks in Singapore）及保險爭議解決組織（the Insurance Disputes Resolution Organization）的工作。See FIDReC，Background，

<http://www.fidrec.com.sg/website/background.html>（最後造訪日：97 年 11 月 24 日）。

<sup>188</sup> 此評議會規則可於銀行公會網站 <http://www.ba.org.tw/> 搜尋金融消費爭議案件評議委員會後下載取得（最後造訪日：97 年 11 月 24 日）。

<sup>189</sup> 評議會所處理之事務雖籠統稱為金融消費爭議，惟依銀行公會網站之評議會專區，其任務則有：受理消費者與會員機構間有關金融消費爭議案件之評處、提供會員機構有關已評議案件之處理建議、有關減少金融消費爭議案件之宣導工作、陳報理事會有關受理金融消費爭議案件之處理意見、陳報理事會有關會員機構違反評議結論之處理意見、及主管機關交議之有關金融消費爭議案件之研處，故其職掌實非僅止於金融消費爭議之處理。

為無給職，除 3 人由銀行公會代表兼任外，其餘 4 人由主管機關即金管會推薦具專業學養且立場公正之人士擔任，稱外部評議委員，而主席則由全體評議委員互推一人擔任。惟金管會為擴大其處理案件之範圍，並加強評議結論之獨立性，現已督導銀行公會修改舊制評議會規則，而於 97 年 10 月 28 日修訂完成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（共 18 條條文，以下簡稱「新制評議會規則」），即全部評議委員均無銀行公會代表，而係由金管會、消保會、消基會各推派 1 人，另 6 人則由具金融、法律等專業學養、立場公正之人士中遴聘，且得視需要再擴增為 15 人<sup>190</sup>，目前新任評議委員均已上任。評議會並有迴避之規定（新制評議會規則第 5 條），凡與爭議案件有親屬部屬關係或經濟上等關係，或有其他認不能獨立、公正執行職務之虞之評議委員，即應迴避該案件。

## 二 處理流程及成效

評議會之評議程序係規定於新制評議會規則第二章以下。銀行公會原受理申訴單位在移送予評議會進行實體評議前，應先進行形式審查，若有不合程序要件者，應定期命申訴人補正。若程序上不能受理，在不受理決議之回覆書件上亦應說明理由，並副知評議會。若通過形式審查，則原受理申訴單位應出具移請評議文書予評議會，載明當事人名稱等辨別資料、爭議標的之法律事實及爭點、未獲妥適處理之情形、當事人各自之主張及證據，且允許當事人委任代理人。

評議會受理該申訴案件後，依新制評議會規則第 6 條（舊制評議會規則第 14 條），仍應進程序要件（共有 10 項）審查，其中較為特殊之要件為，評議會不受理請求金額超過新台幣 100 萬元之案件（舊制為新台幣 50 萬元）。評議會原則上應於 30 日內舉行會議，行準備程序。同時，為加速案件之進行，受訴銀行應於收受評議申請書副本起 7 日內，提出陳述意見之書面，並副知申訴人，而申訴人於收受該副本後 7 日內，得再提補充理由之書面。在準備程序中，為審究法律關係及爭議所在，評議會有權聽取當事人、具專業知識經驗、知悉事件始末之人或其他關係人之陳述、審視現

---

<sup>190</sup> 金管會，金管會對處理連動債糾紛之說明，2008 年 10 月 3 日新聞稿，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=4908929](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=4908929)（最後造訪日：97 年 11 月 24 日）。

場或標的物情況，並請當事人到場充分主張舉證，甚至可組成專案小組進行實地調查並研擬意見。評議會議之評議過程除公開部分外，均嚴守秘密，且應做成評議會議記錄，專卷留存。評議結論應由評議會秘書摘錄，並經主任委員簽章確認，再以評議會名義函送爭議當事人，同時副知銀行公會理事會（新制評議會規則第 13 條）。受訴銀行應遵守評議結論，否則在舊制將遭處新台幣 50 萬元以下之罰金，在新制評議會規則第 17 條則明文規定受訴銀行應遵守之。對申訴人而言，評議結論按舊制對其無拘束力，申訴人不服該結論者，可另循法律途徑解決之，但在新制則改為，以評議結論所判賠金額經申訴人接受、或與其請求一致者為限，申訴人亦應無條件接受評議結論，而不得於事後再對同一事件尋求其他救濟途徑（新制評議會第 17 條），惟除此之外，申訴人之法律救濟權利並未受任何限制。另評議會並無上訴、再議或重議等複審機制。

至於進行上述評議之費用負擔問題，與申訴相同，銀行公會目前均未曾向爭議當事人收取任何費用，而由銀行公會自行吸收，惟新制評議會規則第 15 條則保留由銀行公會制訂，向在評議結論中理由欠缺之一方收取必要作業費用之收費方法並據以收費之權。

或許因為民眾先前並不熟悉銀行公會業已成立處理金融消費爭議之評議會、或不了解其進行實體評議之要件、或在大部分爭議案件均能在申訴階段解決之故，評議會自成立以來，申請評議後進入實體評議且有評議結論之案件為 5 件。由於評議結論係評議會經類似法院之準備及審理程序，由評議委員過半表決之情形下所作之決定，故其決定應具有相類案件之先例判斷之重要地位。而因金管會協調銀行公會將評議會之處理範圍予以修正並擴增功能，讓民眾能於司法訴訟機制外增加評議機制之選擇，故就連動債爭議民眾均得提出評議申請，目前評議會業已收受約 7,000 件之申請案<sup>191</sup>，惟目前對連動債爭議暫無評議結論出爐，詳細內容請見本節第五款之二。

---

<sup>191</sup> 本研究團隊訪談銀行公會人員之結果。而依據媒體報導，到 97 年 11 月 13 日為止，金管會銀行局受理約 1,500 件、投保中心受理約 800 件。見自由時報，連動債糾紛 增加法院調解管道，2008 年 11 月 21 日。兩相比較可見，現大部份連動債爭議應均係送由評議會處理中。

## 第四款 仲裁及訴訟機制

### 一 仲裁

與銀行業務相關之金融消費爭議，尚未見有約定仲裁條款者，惟依仲裁法之規定，只要事發後雙方同意，仍得提付仲裁或交其爭議調解中心處理，故仲裁亦屬爭議解決機制之一。目前中華民國仲裁協會為我國主要仲裁機構，惟其下未設處理與銀行業務相關之金融消費爭議之委員會。近年來，有關銀行業務之金融消費爭議送請仲裁或由爭議調解中心處理之件數均極少，處理成效如何則無法知悉<sup>192</sup>。其餘請參本章第一節相關部份，茲不贅言。

### 二 司法訴訟

因前述處理機制均未將民眾或銀行就與銀行業務有關之金融消費爭議提起司法訴訟之權利排除，亦均非司法訴訟之前提或強制前置程序，故遇有此等金融消費爭議，民眾或銀行仍得選擇不採取上述管道，而直接向法院提起訴訟。

依本研究從司法院之線上法學資料檢索系統<sup>193</sup>自行蒐集之資訊，約在 97 年 4 月前，與信用卡相關爭議之案件，多為民眾未依約向發卡機構償還因刷卡所積欠之債務，發卡機構訴請判令民眾給付之案件，目的在取得具執行力之判決。在該月之後，則多為民眾因對刷卡積欠債務無力償還而向法院依消費者債務清理條例申請更生或清算、或金融機構就前置協商與民眾協商達成償債方案之和解而依消費者債務清理條例申請認可之案件。此乃因消費者債務清理條例在 97 年 4 月 11 日正式施行之故，惟因債務清理並非本研究探討之範圍，故在此不擬多作說明。

而就信用卡業務相關之訴訟情形而言，台灣台北地方法院民事簡易庭為受理信用卡相關爭議案件之最大宗法院，亦已對信用卡之循環信用計息方法、違約金收取有無過高、及屬未成年人之附卡持卡人應否負擔信用卡債

<sup>192</sup> 依本研究團隊訪談中華民國仲裁協會之結果，該協會基於仲裁保密之性質，無法提供仲裁及爭議調解中心之案件受理數量及處理結果與成效，僅大略表示，近 5 年來各類與金融相關之仲裁案件（似包含企業與企業間之爭議，故其範圍應較本研究所稱之金融消費爭議為大）約 20 件。

<sup>193</sup> 該線上查詢網站為 <http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>。

務等重要消費者保護議題，作成重要之判決，而該等判決一旦公佈後，銀行公會內部即會討論，是否以修改自律公約之方法，調整目前實務作法，以配合上開判決之意旨。

依正常民事簡易庭程序，此種信用卡爭議之案件，從起訴至一審判決，若案情不複雜且事實並無分歧<sup>194</sup>，需時應約四個月；若案情較為複雜，則會多費二至四個月不等之時間。如有不服提起上訴，係在地方法院合議庭審理，所需時間則較不固定，惟原則上亦不會耗時超過一年。

## 第五款 現行處理機制之評析

### 一 現行處理機制實施成效

從前述銀行公會之統計可知，除與銀行業務相關之申訴案件無法確知其申訴階段結案之比例以外，就信用卡與現金卡部份而言，98%之申訴案件均能於申訴調處階段予以結案，成效可謂甚為良好。

就銀行公會之評議會而言，因係採取先申訴進行調處、再被動受理評議申請之原則，故金融消費爭議並非一開始即能直接進入評議會。至於評議之程序，例如應先行程序審查、通知兩造並由兩造各盡主張舉證、調查必要證據、卷證保存、評議結論等重要文件以書面為之等，與法院審理過程極為類似。且為發現真實及促進效率，評議會規則（無論新舊制）亦賦予當事人及評議會應於短期間內提出主張及審查之義務，且評議會尚得組成專案小組進行實地調查，調查方式較法院為彈性。此外，評議會雖屬銀行公會下所設置之委員會，惟其現行評議委員均為外部獨立具相當學識之人士，亦設有迴避之規定，故現行組織之設計應可確保處理結果之專業及公正性。如在評議結論中評議委員之專業及公正性能獲得輿論及消費者保護團體之認可，此機制係一甚值利用並推廣之制度。

<sup>194</sup> 實務上，除涉及重大議題外，由於此類案件多為消費者積欠卡債未還，案情單純明確，消費者亦幾乎均無異議，且金融機構證據資料齊備，故常見之情況為，金融機構起訴後，消費者不會到庭或提出抗辯方法，而由法院下一造辯論判決。如台灣台北地方法院 96 年度訴字第 1808 號民事判決所示：「本件原告主張之事實，業據提出財政部核准函、公司變更登記事項卡、信用卡申請書及約定條款、信用卡消費帳款債權明細報表、歷史帳單彙總查詢單等為證，又被告已於相當時期受合法通知，既未於言詞辯論期日到場，亦未提出任何答辯書狀供本院斟酌，依民事訴訟法第 280 條第 1 項前段、第 3 項之規定，對原告主張之上開事實，應視同自認，是自堪信原告之主張為真實。」。

對於一般較無法了解處理程序與實體糾紛之複雜專業程度之民眾而言，評議會採行單一窗口之接觸模式、以及申訴調處結果原則上拘束銀行業者，而評議結論更有明文拘束銀行業者，對申訴人原則上無拘束力（即除評議結論判賠金額同申訴人申訴請求，或經申訴人同意外，並不拘束申訴人）而未重大限制申訴人之法律救濟權利、復未收取費用之設計，係屬甚為便利、無經濟負擔且民眾能放心利用之救濟管道，而實際運作成效亦反映出此機制確有此等作用。換言之，對民眾而言，其多可迅速獲得滿意之處理結果。對有限之司法資源而言，進入此機制之爭議，因有較高比例之案件均會達成類似和解之結果（特別是信用卡部份，比例高達9成8），而不會成為司法訴訟之案件，可有效減省司法負擔。對銀行公會而言，除人力及經費之負擔較為沈重外，其已制度化此機制，累積一定之處理案例與經驗。

金管會銀行局則上不對個案爭議作成判斷，而係採轉交合適之處理機制辦理之作法，以維監理之中立地位。至於其他處理機制方面，除受理調解機構調解成功後將結果送法院核定而使其具民事確定判決同一效力、或爭議當事人雙方合意和解以外，其餘處理機構採取之作法對爭議當事人並無拘束力。又因缺乏統計資料，其處理成效在此無法進一步評析。但就民眾與各往來銀行之申訴而言，其數量應尚較銀行公會受理之申訴案量為多，且成立協議之比率亦高，故其成效應亦可認屬良好。

## 二 實例檢討之一 - 連動債爭議處理

為瞭解上述處理機制在實務面之應用情形，在此進一步介紹並檢討連動債爭議之處理狀況。因我國對於關於銀行業務之金融消費爭議並未設置單一專責處理機構，且評議會依舊制評議會規則僅能受理求償金額不超過新台幣50萬元之案件（新制為新台幣100萬元），故金融消費爭議一旦發生，民眾往往聽從媒體報導或消費者保護團體之建議採行申訴措施。主管機關為回應此等爭議，亦常採取彈性之協助措施。

以伴隨金融風暴而產生之銀行銷售連動債之爭議為例，民眾在利用上述銀行公會申訴及評議之機制外，有向消基會申訴者<sup>195</sup>，有向消費者保護官或

<sup>195</sup> 消基會因此已發佈新聞稿，譴責銀行業者，並赴監察院檢舉金管會失職，見消基會，消基會赴監察院檢舉金管會失職，2008年9月18日新聞稿，<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=1084>（最後造訪日：97年11月24日）。

消費者保護團體陳情者<sup>196</sup>，有直接向銀行申訴者<sup>197</sup><sup>198</sup>，有向金管會銀行局投訴者，亦有已在法院提起訴訟者<sup>199</sup>，甚至有民眾自行集結成立連動債受害人自救會<sup>200</sup>。可見前述大部份處理機制，民眾已予以利用。

金管會作為金融監理之主管機關，為回應民眾訴求，亦已積極採取各項協助措施。例如，促請銀行公會建立順暢之民眾申訴、協助訴訟及其他求償管道，並應主動通知客戶維護其應有之權益。而投保中心在法律上是否得受理此等爭議之申訴，雖有疑問<sup>201</sup>，惟金管會亦已函令投保中心受理爭議金額在新台幣 100 萬元以下之申訴<sup>202</sup>。為減少民眾之損失，金管會決定，銀行對於所銷售之美國雷曼兄弟控股公司發行或保證之連動債，其發行日如在 97 年 9 月 1 日以後者，應主動通知其客戶並進行和解；銀行且應協助其客戶集體主張權益，相關訴訟費用協調由各銀行負擔，並由信託公會擔任相關資訊交換平台；銀行設立專線，提供民眾諮詢及申訴服務；銀行應對美國雷曼兄弟控股公司發行或保證之連動債暫停收取管理費用。甚至，

---

<sup>196</sup> 聯合報，理專推連動債 銀髮族獲賠償，2008 年 9 月 18 日。自由時報，買連動債慘賠 消費者申訴，2008 年 4 月 23 日。自由時報，集體索賠 訴求必須有行情，2008 年 11 月 14 日。

<sup>197</sup> 中國時報，連動債若不法招攬 高銀願賠，2008 年 11 月 20 日。

<sup>198</sup> 亦有向財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心(以下簡稱「投保中心」)申訴者。見金管會，金管會對處理連動債糾紛之說明，2008 年 10 月 3 日新聞稿，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=4908929](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=4908929) (最後造訪日：97 年 12 月 19 日)。

<sup>199</sup> 或者因受害人數眾多、所涉總金額甚高，故有專業人員在網路上公開表示可提供低廉之專業協助，如 885 法律網，<http://www.law-com.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=885-6&Rcg=101449> (最後造訪日：97 年 11 月 24 日)。

<sup>200</sup> 該自救會名為連動債受害人權益促進會，已於網路上成立部落格，詳情點閱 <http://www.wretch.cc/mypage/you07170429> (最後造訪日：97 年 11 月 24 日)。

<sup>201</sup> 投保中心為依證券投資人及期貨交易人保護法第 5 至 8 條所設立之財團法人。依投保中心之介紹，其受理投資人有關對證券及期貨相關法令之諮詢以及與發行人、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之諮詢及申訴。故投保中心是否能受理因購買金融商品所產生之糾紛，似非無疑，惟若擴大解釋利害關係人之範圍，或解釋此等爭議之受理認屬證券投資人及期貨交易人保護法第 10 條第 5 及 6 款、投保中心捐助章程第 8 條第 7 項：「目的事業主管機關委託辦理事項。」、第 8 項：「其他有助於達成本法目的之業務」，則金管會本於職權或以行政委託之方式委請投保中心受理連動債爭議之申訴事宜，亦不能認於法不合。

<sup>202</sup> 金管會，金管銀(三)字第 09730005160 號函。



為確保民眾對相關爭議均有請求解決之管道，金管會以金融主管機關對銀行公會之評議會得交議有關金融消費爭議案件之研處及對投保中心得行政委託辦理事項等權，在邀請銀行公會及投保中心代表會商後決議，評議會受理案件爭議金額從新台幣 50 萬元提高為 100 萬元，評議委員擴增為 9 人，視需要並可能要求評議會增聘委員至 15 人，且評議結果免再送銀行公會理事會備查，以加速評議案件之處理，並再次重申，評議結果如屬賠償 100 萬元以內者，銀行業者應遵照辦理<sup>203</sup>。至於新台幣 100 萬元以上之爭議，則由金管會銀行局受理申訴<sup>204</sup>。

簡言之，求償金額在新台幣 100 萬元以下者，由銀行公會申訴與評議機制或投保中心受理，而超過 100 萬元者，則由金管會銀行局受理，但民眾仍得直接提起訴訟<sup>205</sup>。金管會並已整理各申訴管道，提供予民眾參考<sup>206</sup>，同時協助提供申訴表格<sup>207</sup>，亦將研商完成對連動債商品之審查機制<sup>208</sup>。又因

<sup>203</sup> 銀行公會業已遵照參考而修改舊制評議會規則，通過新制評議會規則。

<sup>204</sup> 金管會，金管會對處理連動債糾紛之說明，2008 年 10 月 3 日新聞稿，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=4908929](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=4908929)（最後造訪日：97 年 11 月 24 日）。金管會，連動債案可先向銀行公會及金管會申訴，2008 年 10 月 8 日新聞稿，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=4904284](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=4904284)（最後造訪日：97 年 12 月 9 日）。

<sup>205</sup> 依金管會統計，截至 97 年 11 月 14 日止，向銀行公會求償案件數為 3,360 件(其中美商雷曼兄弟控股有限公司相關之連動債爭議為 817 件)，累計總金額新台幣 83.16 億元，已處理完成案件（含協助賠償客戶同意轉換標的等）達 1,481 件，總金額 35.12 億元。另專就美商雷曼兄弟控股有限公司發行或保證之連動債之發行日在 97 年 9 月 1 日以後者，已有相關銀行作成全額賠償之決定，主動通知客戶取款，至 11 月 20 日為止，理賠比例為 96.8%。詳見金管會，金管會澄清外界對處理雷曼債之誤解，2008 年 11 月 19 日新聞稿，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=5091592](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=5091592)（最後造訪日：97 年 11 月 24 日）。

<sup>206</sup> 金管會建議，民眾申訴之次序應為，向往來金融機構申訴，次為向銀行公會或消費者保護團體申訴，繼則為向金管會銀行局申訴，惟提醒民眾注意採取司法救濟之權益勿因時效而受影響，業如前述。詳見金管會，消費者申訴銀行產品或服務須知，2008 年 10 月 12 日新聞稿，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=2046638](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=2046638)（最後造訪日：97 年 11 月 25 日）。

<sup>207</sup> 金管會，金管會銀行局受理求償金額 100 萬以上之連動債糾紛案件「申請評議資料表」填表說明及表格下載，2008 年 10 月 21 日新聞稿，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=4904282](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=4904282)（最後造訪日：97 年 12 月 10 日）。

<sup>208</sup> 金管會，金管會建立連動債商品審查作業機制，2008 年 10 月 23 日新聞稿，[http://www.fscey.gov.tw/news\\_detail2.aspx?icuitem=4964721](http://www.fscey.gov.tw/news_detail2.aspx?icuitem=4964721)（最後造訪日：97 年 12 月 19 日）。

連動債爭議牽連甚廣，為兼顧處理措施之適法性及各方權益之維護，金管會仍在聽取各方意見、調整其作法中<sup>209</sup>。目前，金管會業已協調銀行公會，而由銀行公會理監事聯席會議通過「雷曼連動債之爭議態樣及其處理原則」，即整理出民眾購買雷曼兄弟控股公司相關之連動債之九大爭議態樣<sup>210</sup>，且呼籲銀行各自就該等爭議態樣之性質，主動規劃提供民眾慰問金、補償金或其他個案和解之方式，誠意與民眾和解<sup>211</sup>。

就評議會處理連動債爭議之民眾申訴之情況而言，評議會因前述金管會之督導而修改通過新制評議會規則，同時新任評議委員於97年11月底始上任<sup>212</sup>，且首件評議結論亦將成為嗣後案情相類案件之處理先例，故評議委員仍以慎重之態度審議中，務求在事實、證據及法理面之判斷均能週延嚴謹，以致迄今為止，評議會尚未有就連動債爭議予以判斷之評論結論出爐。

由於消保會認為連動債之銷售不屬消費爭議而不適用消保法<sup>213</sup>，故雖有民眾向消保會或消基會申訴，惟此等消保機構或團體迄無調處結果。而就民眾直接向銀行申訴之部分，其若能結案，應均係以不公開之和解為之，故受限於資料取得之困難，本研究無法對其實施成效提出檢討<sup>214</sup>。

---

<sup>209</sup> 據報載，金管會希望就連動債爭議之處理，能在97年12月有一整體之規劃。中國時報，金管會：雷曼債求償案98%已處理，2008年11月26日。蘋果日報，理賠連動債擬可抵扣營所稅，2008年11月26日。

<sup>210</sup> 9大態樣包括(1)該等商品年限加上信託時之客戶年齡超過我國生命表之生命年限，無發行人中途買回機制，且屬第一次投資連動債，無簽署同意書者、(2)發行前即跌破下檔保護而未通知民眾者、(3)更換發行機構或閉鎖期有特定條件者、(4)未定期寄送對帳單又無公告方式，致民眾無從知悉淨值或最新參考報價者、(5)連動債商品說明有不實隱匿或使人誤信保證本金安全或保證獲利或有應由民眾親簽之處但由理專代簽者、(6)未執行充分了解民眾程序且有特定情事者、(7)民眾年齡或學識有特定情況者、(8)個別銷售案件經金融檢查確認有疏失者、及(9)其他有具體事證顯示銀行不當銷售者。

<sup>211</sup> 銀行公會，雷曼連動債銷售爭議樣態及其處理原則，請進入銀行公會網站：<http://www.ba.org.tw/> 點擊「新聞稿專區」，即可下載獲得（最後造訪日：97年12月19日）。

<sup>212</sup> 新聘之部份評議委員據報為，政治大學教授周行一、台灣大學財金系教授陳業寧、台灣大學經濟系教授林建甫、政治大學法律系教授劉連煜、東吳大學法律系教授劉宗榮、輔仁大學金融所教授龔尚智，及退休高等法院庭長黃麗生。自由時報，連動債糾紛增加法院調解管道，2008年11月21日。

<sup>213</sup> 消保會，消保法字第0970010766號函。

<sup>214</sup> 部份則係因為缺乏統計資料。如最著名之民間消費者保護團體消基會，依其內部統計，95至97年間關於銀行業務之申訴案件，每年均有數百件之多，大部分申訴案係向

此外，已有少數民眾對連動債爭議選擇直接提起訴訟之方式，惟或許係對法規及連動債相關交易關係及架構設計之專業複雜未盡了解，民眾似未能盡行主張，致均遭判決敗訴<sup>215</sup>。而目前雖有律師擬接受其他有連動債爭議之民眾提起訴訟之委任，惟其進度及成效如何，尚不得而知<sup>216</sup>。

因此，就連動債爭議而言，多數之處理結果（即對美國雷曼兄弟控股公司發行或保證之連動債，其發行日如在 97 年 9 月 1 日以後者，銀行與民眾和解之結果）仍係基於金融主管機關依職權督導協調而來，其他處理機制現仍無代表性之處理結果出爐。

### 三 實例檢討之二 - 亞力山大集團倒閉事件

近年來有若干特約商店突然倒閉，造成已以使用信用卡方式預付費用購買預付型商品<sup>217</sup>之消費者受到不能獲得商品或服務之損失，消費者為保自身權益，多聽從媒體報導或消費者保護團體之建議採行申訴或救濟措施。但因申訴管道多元，惟未必均有專精，以致處理進度及效果多所不同。

茲以亞力山大集團驟然倒閉之事件進行檢討以為佐證。民眾使用信用卡以一次付清或分期付款之方式，向亞歷山大股份有限公司、亞爵國際育樂股份有限公司或君生活股份有限公司（以下合稱「亞力山大集團」）購買健身房會員服務、美容或教練等課程、禮券美容或 SPA 券及餐券等該集團承諾於未來一段時間提供之商品或服務（以下簡稱「預付型商品」）。惟因亞力山大集團忽於 2007 年 12 月 10 日指派代表召開記者會宣布停止營業，經濟部商業司並註記各該公司自 2007 年 12 月 11 日起至 2008 年 12 月 10 日止停業，即從斯時起該集團已無法提供預定之商品或服務，故購買預付型商品之消費者即四處投訴。

---

其台北分會提出，惟受限於經費與人力，其並無追蹤後續處理結果之資料。

<sup>215</sup> 如台灣台北地方法院 96 年度訴字第 8164 號民事判決、同法院 95 年度訴字第 11981 號民事判決、台灣高等法院 97 年度上易字第 420 號民事判決及同法院 96 年度上字第 343 號民事判決。

<sup>216</sup> 如連動債受害人權益促進會，2008 年 10 月 4 日文章，  
<http://www.wretch.cc/blog/you07170429/10097259>（最後造訪日：97 年 11 月 27 日）。

<sup>217</sup> 預付型商品（或稱遞延性商品）之特徵為，消費者付款後，商家並未立即提供所有商品或服務，而係於付款時點開始往後之時間，始陸續提供商品或服務。故消費者必須承擔商家日後經營不善之風險。詳參林繼恆著，信用卡業務及法務之理論與實務，增修訂三版，第 111-116 頁（2007 年）。

在本案積極協助消費者之消基會，為消費者採取分別向亞力山大集團與金融業者提出法律行動之作法。詳言之，消基會於 2008 年 1 月 10 日基於特定消費者對亞力山大集團之債權之受讓者身份，向法院聲請宣告亞歷山大股份有限公司破產。惟該破產聲請案已遭駁回<sup>218</sup>。又消基會同時亦基於部分消費者損害賠償請求權之受讓者身分，對收單機構提出團體訴訟，主張收單機構應對消費者負擔保責任。惟由信用卡法律關係觀之，收單機構僅係在獲得授權後，先行代墊款項、後再向發卡機構收款之角色，並非直接與消費者交易之對造，似無對消費者負擔一法定或約定之擔保責任<sup>219</sup>可言，故該團體訴訟之結果，恐將不利於消費者。

消保會採取較為謹慎之態度，與金管會及相關人員會議研商可行解決方案。而銀行公會在 96 年 12 月 14 日主動發佈新聞稿，表示持卡人可檢附相關證明文件向發卡機構申請爭議帳款處理程序，並公佈各發卡機構之單一聯絡窗口等資訊予社會大眾，俾持卡人即時採取保護自身權益之措施，而非讓消費者在當下除媒體或消保團體建議外，即無其他建議可採行。

金管會亦向消費者宣導提醒，持卡人可依照信用卡定型化契約範本第 11、13 條提出爭議帳款處理程序，而暫停付款，並依帳款疑義程序之規定提出扣款（Chargeback）要求，但持卡人是否聽取此等提醒，仍有選擇自由。由於持卡人提出扣款要求後，係由各國國際信用卡組織依照其既有之扣款處理原則處理，故金管會亦無法介入。據了解，國際信用卡組織已對該等扣款要求做出裁決，如爭議當事人未提上訴，就此確定，持卡人即可從收單機構獲得部分之款項。同時，金管會仍邀集業者、發卡及收單機構舉行會議，研商如何補償消費者之損失。

在司法訴訟面，有消費者自行對亞力山大集團各企業提起訴訟，亦有已經

---

<sup>218</sup> 台灣台北地方法院 97 年度破字第 7 號民事裁定。

<sup>219</sup> 依據國際信用卡組織作業規定，持卡人得透過其發卡機構檢具理由及相關文件向收單機構提出扣款請求，此乃加入國際信用卡組織之發卡或收單機構依照其作業規章所必須遵循之權利與義務，故收單機構方可能在扣款請求被國際信用卡組織判定有理之情況下，對持卡人負擔一定之義務。一般信用卡交易法律關係涉及五造當事人（持卡人、特約商店、發卡機構、收單機構及國際信用卡組織），架構較為複雜，詳參林繼恆著，信用卡業務及法務之理論與實務，增修訂三版，第 76-85 頁、第 113-116 頁、第 128-139 頁、第 142-154 頁、第 159-166 頁（2007 年）。

勝訴之案例<sup>220</sup>，惟由於亞力山大集團已無償債能力，所餘資產設備之價值若干不得而知，且其債權人眾多，恐無法期待僅擁有屬無擔保權之普通債權之消費者能順利實現判決而獲償。另對於消費者刷卡購買預付型商品之未償債務即卡債，已有發卡機構對消費者提出多起應償還卡債之訴訟並勝訴之情況<sup>221</sup>，因此等判決均能正確理解基礎關係與使用信用卡之法律關係分立、信用卡僅為支付工具之本質，故未來該等判決遭變更之可能性不高。

基上可知，申訴管道雖多，但由了解其特殊性質與專業內容之機關處理較有效率，且成功求償之機率較高。以上開事件爭議之處理為例，刷卡購買預付型商品之消費者若選擇聽取銀行公會及金管會之宣導而提出扣款請求，則目前多已可獲償。反觀依消基會之建議辦理者，則將無法獲得補償，且縱使欲改採金管會建議之作法（即依帳款疑義程序之規定提出扣款要求），因已超過可提出扣款要求之期間，其主張亦將遭駁回。消費者雖得直接訴請亞力山大集團，惟其執行時能獲償之可能性甚低。至於以現金購買預付型商品之消費者，則根本欠缺以刷卡方式購買預付型商品之消費者所擁有之提出扣款請求之處理機制，其損失更難期獲得補救。故若能擴大正確且具有專業之處理機制，並更積極向消費者宣導應採取何等作法，則消費者之權益將能更受保障，否則消費者因幾乎均無能力辨別何種申訴救濟機制為正確，其錯失及時利用正確處理機制而使權益受損之機率將甚高。

---

<sup>220</sup> 如台灣台北地方法院 97 年度北簡字第 19006 號民事判決。

<sup>221</sup> 如台灣台北地方法院 97 年度店小字第 1030 號民事判決、台灣士林地方法院 97 年度士小字第 1074 號民事判決。

### 第三節 證券暨期貨業務爭議相關之處理機制

按「消費關係：係指消費者與企業經營者就商品或服務所發生之關係。」、「本法第七條所稱商品，指交易客體之不動產或動產，包括最終產品、半成品、原料或零組件。」為消保法第2條第3款、消費者保護法施行細則第4條所明定。由於證券投資或期貨交易之標的並非商品或服務，且消保法所稱之消費，係指不再用於生產情形下之「最終消費」<sup>222</sup>，故因證券投資及期貨交易發生爭議時，當事人不得依消保法向企業經營者、消費者保護團體、消費者服務中心、縣市政府消費者保護官申訴、亦不得向縣市政府消費爭議調解委員會申請調解或由消費者保護團體提起團體訴訟。

現有之民事爭議處理機制，除基於民法、民事訴訟法、仲裁法或破產法之和解、基於民事訴訟法、鄉鎮市調解條例或仲裁法之調解<sup>223</sup>及基於民事訴訟法之小額訴訟程序、簡易訴訟程序或通常訴訟程序（相關部分已於本章前段予以說明，茲不贅述）外，證券投資人或期貨交易人另可採行如下多重之特殊救濟途徑。

#### 第一款 受理申訴或調處機構

##### 一 向證券商、投信投顧事業、期貨商申訴

##### (一)有關證券商之財富管理業務及櫃買中心議約型認購(售)權證交易業務

辦理財富管理業務之證券商應建立受理客戶意見、申訴之管道及處理作業程序，主管應定期督導客戶申訴案件之處理執行情形，並定期統計財富管理業務人員之客訴案件比例（以歸責於銷售疏失者為限），其結果應列入財富管理業務人員獎酬考核因素<sup>224</sup>。與投資人於財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心（以下簡稱「櫃買中心」）從事議約型認購(售)權證交易之證券

<sup>222</sup> 消保會 84 年 4 月 6 日台 84 消保法字第 00351 號書函。

<sup>223</sup> 證券商、期貨業對於依仲裁法成立之和解、調解遲不履行時，在其履行前，金管會得命令其停業或為其他必要之處分，見證券交易法第 169 條、期貨交易法第 111 條。

<sup>224</sup> 證券商辦理財富管理業務推廣之自律規範第 4 條第 3 款第 2 目。同旨見：證券商辦理財富管理業務應注意事項第 7 點第 2 款第 4 目、第 12 點第 2 款。

商，應於交易契約記載：如遇交易糾紛情事時，投資人之申訴管道或有法律爭議適用之準據法及管轄法院<sup>225</sup>。

## (二)有關投信投顧事業業務

證券投資信託事業（以下簡稱「投信事業」）應維持適當程序，以確保客戶的申訴獲得及時和適當處理，並告知客戶依現行制度下其他可行作法<sup>226</sup>。證券投資顧問事業（以下簡稱「投顧事業」）客戶服務相關部門應逐日詳細登載客戶的申訴案件。其督察主管應定期執行查核，以確保客戶申訴案件均依公司所訂之作業程序辦理<sup>227</sup>。

## (三)有關期貨商業務

期貨商對期貨交易所為交易事項之查詢，不得未為必要之答復及處理，致有損期貨交易人之權益<sup>228</sup>。又期貨信託事業暨期貨經理事業宜設置專門負責處理公司員工對公司營運有涉及違反倫理道德規範情事之申訴之專責人員，並應訂定相關處置與調查處理程序，切實執行<sup>229</sup>。

## 二 向證券商公會、投信投顧公會、期貨商公會申訴或申請調處

### (一)投資人與證券商間，因有價證券交易、申購所生之爭議，得以書面向證券商公會申請調處<sup>230</sup>

中華民國證券商業同業公會（以下簡稱「證券商公會」）調處人係由委員會

<sup>225</sup> 財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券商營業處所買賣認購（售）權證審查準則第 16 條第 9 款第 15 目。

<sup>226</sup> 中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會證券投資信託事業經理守則第 11 點第 5 項前段。

<sup>227</sup> 證券投資顧問事業從業人員行為準則第 28 條第 1 項及第 30 條。

<sup>228</sup> 期貨商管理規則第 55 條第 8 款。期貨商如有違反上述規定，依期貨交易法第 56 條第 5 項、第 119 條第 1 項第 2 款及行政罰法第 15 條，金管會得對期貨商及其董事或其他有代表權之人處以新臺幣 12 萬元以上 60 萬元以下罰鍰。富邦期貨股份有限公司於 97 年曾因拒絕提供客戶期貨交易帳戶網路下單之 IP 位址，業經金管會以 97 年 6 月 19 日金管證七罰字第 09700295111 號裁處書認定違法並處分在案。

<sup>229</sup> 中華民國期貨商業同業公會期貨信託事業暨期貨經理事業治理實務守則第 10 條。

<sup>230</sup> 中華民國證券商業同業公會有價證券交易紛爭調處辦法第 4 條本文。

委員或具有法律、會計、證券相關專門知識等信望素孚之公正人士擔任<sup>231</sup>。委員會委員係由各委員會召集人就證券商幹部及專家學者、公正人士中遴選，並提報理事會備查<sup>232</sup>。惟爭議事件已在訴訟程序或仲裁中者，不得申請調處<sup>233</sup>。證券商公會於接獲調處申請書，經審查符合調處要件後，應於七日內決定調處日期，通知雙方當事人或其代理人到場，並將調處申請書之繕本一併送達他造當事人<sup>234</sup>。除兩造當事人未表示異議外，調處時應有調處人2人以上之出席<sup>235</sup>。因證券商受託保管及運用客戶款項契約、全權委託投資買賣證券開戶暨受託契約所生之爭議，依證券商公會擬訂之契約範本，當事人同意應先適用該公會訂定之糾紛調處辦法；俟調處不成立時，再交付仲裁<sup>236</sup>。

## **(二)投資人與投信投顧業者間，因證券投資信託或證券投資顧問業務所發生之紛爭，得向投信投顧公會申訴或申請調處**

除委任人與投信投顧業間關於全權委託投資業務之爭議事件外，投資人與投信投顧業者間，因證券投資信託或證券投資顧問業務所發生爭議，得向中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會（以下簡稱「投信投顧公會」）查核組申訴或申請調處。除投信投顧公會認為不宜處理之營業紛爭案件外，投信投顧公會查核組<sup>237</sup>受理申訴案件後，應將申請人之「投資人或本公會會員申訴資料表」並檢附相關證物影本，函請被申訴公司限期提出說明<sup>238</sup>。投信投顧公會調查處理後，倘仍有爭議時，得徵詢雙方當事人之同意，安排至投信投顧公會進行調處<sup>239</sup>。公會之紀律委員會召集人應指派非具利害關係之紀律委員會委員二人進行紛爭調處，並得邀請在本案中非具

<sup>231</sup> 中華民國證券商業同業公會有價證券交易紛爭調處辦法第2條第2項。

<sup>232</sup> 中華民國證券商業同業公會委員會組織簡則第2條第4項。

<sup>233</sup> 中華民國證券商業同業公會有價證券交易紛爭調處辦法第4條但書。

<sup>234</sup> 中華民國證券商業同業公會有價證券交易紛爭調處辦法第4條但書。

<sup>235</sup> 中華民國證券商業同業公會有價證券交易紛爭調處辦法第3條。

<sup>236</sup> 證券商受託保管及運用客戶款項契約書範本第29條第1項、全權委託投資買賣證券開戶暨受託契約（範本）第13條第1項。

<sup>237</sup> 中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會組織簡則第5條第6款。

<sup>238</sup> 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第5條第1項。

<sup>239</sup> 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第6條第1項。



利害關係之證券相關單位人員或具專業學識之第三人，列席共同參與紛爭調處程序提供客觀公正之意見<sup>240</sup>。

至於委任人與投信投顧業間關於全權委託投資業務之爭議事件，得向投信投顧公會調處中心申請調處。調處委員由投信投顧公會理事長提名信望素孚之學者專家，經全權委託業務委員會同意後聘任之，任期為2年，連聘得連任一次<sup>241</sup>。調處中心受理爭議事件，應即訂定於接受申請之日起15日內之調處期日，通知當事人或其代理人到場，並將申請書之繕本一併送達他造<sup>242</sup>。調處中心處理爭議事件，除經各方當事人之同意得由調處委員一人進行調處者外，應以調處委員3人行之<sup>243</sup>。

因信託契約、全權委託投資契約所生之爭議，依投信投顧公會擬訂之契約範本，當事人同意應先適用該公會訂定之糾紛調處辦法；俟調處不成立時，再交付仲裁<sup>244</sup>。

### **(三)期貨商與期貨交易人或委任人間因期貨相關業務所生之爭議，當事人得 以書面向期貨商公會之期貨交易糾紛調處委員會申請調處<sup>245</sup>**

爭議事件已在訴訟繫屬中或仲裁進行中者，不得申請調處<sup>246</sup>。中華民國期貨業商業同業公會（以下簡稱「期貨商公會」）調處委員會之調處委員，須符合下列資格條件之一<sup>247</sup>：(1)期貨機構工作經驗三年以上並曾擔任期貨機構經理以上或同等職務者；(2)擔任期貨、金融行政或管理工作經驗五年以上，並曾任薦任職以上或相當職務者；(3)於國內外大學或獨立學院以上學校擔任教授或副教授、講授期貨、證券投資、財務金融、會計、審計、經濟、管理或法律等相關課程合計五年以上者；(4)執行會計師或律師業務

<sup>240</sup> 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第8條。

<sup>241</sup> 中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會全權委託紛爭調解處理辦法第4條第1項本文。

<sup>242</sup> 中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會全權委託紛爭調解處理辦法第8條。

<sup>243</sup> 中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會全權委託紛爭調解處理辦法第6條。

<sup>245</sup> 中華民國期貨業商業同業公會「期貨交易糾紛調處辦法」第2條第2款。

<sup>246</sup> 中華民國期貨業商業同業公會「期貨交易糾紛調處辦法」第4條但書。

<sup>247</sup> 中華民國期貨業商業同業公會「調處委員會調處委員遴選辦法」第2條。

合計五年以上，聲譽卓著；(5)其他具有期貨理論、實務經驗之國內外學者、專家。

調處委員會於接獲調處申請書後，應即推派無本辦法第 9 條所定應迴避事由之調處委員 3 人組成個案調處小組，負責個案之實質調處。調處案件經個案調處小組審查符合調處要件後，應於七日內決定調處日期與調處場所，通知雙方爭議當事人或其代理人到場，並將調處申請書之繕本一併送達他造當事人。爭議當事人接獲前項通知，應於調處日期到場參加調處。當事人無正當理由於調處日期不到場者，視為調處不成立<sup>248</sup>。申請人應預繳費用每件新台幣 10,000 元<sup>249</sup>。

因期貨交易全權委任契約、全權委託期貨交易開戶暨受託契約或保管機構委任契約所生之爭議，依期貨商公會擬訂之契約範本，當事人同意應先適用該公會訂定之糾紛調處辦法；俟調處不成立時，再交付仲裁<sup>250</sup>。

### 三 向金管會證券期貨局申訴

金管會證券期貨局（以下簡稱「證期局」）第二組、第七組分別掌理投資人、期貨交易人申訴及陳情案件處理事項<sup>251</sup>。投資人因境外基金之募集及銷售業務，與境外基金總代理人或銷售機構發生爭議時，亦得向證期局申訴<sup>252</sup>。投資人向證期局申訴後，證期局視情形可函請被申訴人、台灣證券交易所股份有限公司（以下簡稱「證交所」）、櫃買中心、證券商公會、期貨商

<sup>248</sup> 中華民國期貨業商業同業公會「期貨交易糾紛調處辦法」第 6 條。

<sup>249</sup> 中華民國期貨業商業同業公會「期貨交易糾紛調處辦法」第 13 條、中華民國期貨業商業同業公會「期貨交易糾紛調處作業細則」第 4 條。

<sup>250</sup> 中華民國期貨業商業同業公會期貨交易全權委任契約範本第 27 條第 1 項、中華民國期貨業商業同業公會期貨交易全權委任契約（共同委任）範本第 29 條第 1 項、中華民國期貨業商業同業公會全權委託期貨交易三方權義協定書（共同委任）範本第 10 條第 1 項、中華民國期貨業商業同業公會全權委託期貨交易開戶暨受託契約（共同委任）範本第 27 條第 1 項、中華民國期貨業商業同業公會保管機構委任契約（共同委任）範本第 29 條第 1 項。同旨見中華民國期貨業商業同業公會全權委託期貨交易開戶暨受託契約範本第 24 條第 1 項。

<sup>251</sup> 行政院金融監督管理委員會證券期貨局辦事細則第 5 條。

<sup>252</sup> 境外基金管理辦法第 56 條前段、中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會境外基金投資人須知範本第 9 點第 3 項第 1 目。

公會等說明或瞭解被申訴人是否確有違反行政法令情事，因而有助益於投資人、期貨交易人取得其民事權益主張所必要之相關資訊。

#### **四 向投保中心申訴或申請調處**

##### **(一)證券投資人及期貨交易人得向投保中心申訴**

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訴。<sup>253</sup>申訴事件有下列情形之一者，投保中心得不受理：(1)非屬證券投資人或期貨交易人與發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人間，因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生民事爭議者；(2)非證券投資人、期貨交易人提起者；(3)無具體相對人者；(4)已在第一審法院言詞辯論終結者；(5)與未經主管機關核准經營業務之機構或其從業人員間因買賣有價證券或期貨所生之民事爭議事件；(6)申訴內容為確定判決之效力所及者；(7)申訴書件不完備者；(8)其他情形投保中心認為不宜處理者<sup>254</sup>。

##### **(二)證券投資人或期貨交易人與發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人間，因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生民事爭議，得向投資人保護機構申請調處<sup>255</sup>**

調處委員會除下列情形或應補正事項外，應於受理申請後 15 日內進行調處：(1)非屬證券投資人或期貨交易人與發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人間，因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生民事爭議者；(2)

<sup>253</sup> 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。

<sup>254</sup> 財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心業務規則第 8 條第 1 項。

<sup>255</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 22 條第 1 項。

非證券投資人、期貨交易人提起者；(3)無具體相對人者；(4)已在第一審法院言詞辯論終結者；(5)調處內容為確定判決之效力所及者；(6)同一事件已依本法規定申請調處者<sup>256</sup>。

調處委員應具備下列資格之一：(1)曾任證券、期貨或金融機構業務或行政管理工作經驗合計5年以上，並曾任業務部門之主管或薦任職以上之職務者；(2)曾任法官、檢察官或曾執行律師、會計師業務5年以上者；(3)曾任國內、外仲裁機構仲裁事件之仲裁人5年以上者；(4)曾任教育部認可之國內外大專院校法律、會計或財務等相關系所助理教授以上職務5年以上者<sup>257</sup>。調處委員為無給職<sup>258</sup>，但於每次會議每人得支給新台幣3,000元；因調處案件需要而受託出具書面審查意見時，每件得支給新台幣3,000元；另自30公里外前往者得核實支給車馬費<sup>259</sup>。

申請人於申請調處時，應向投保中心繳納工本費每人每件新台幣1,000元。相對人拒絕調處時或調處不成立者，申請人繳納之工本費應予以退還之<sup>260</sup>。經法院核定之調處，與民事確定判決有同一之效力<sup>261</sup>。

## 第二款 仲裁或訴訟機制

### 一 證券投資人或期貨交易人自行提付仲裁

#### (一)多數證券投資或期貨交易契約訂有仲裁協議

國內現有仲裁機構四家，即中華民國仲裁協會（以下簡稱「仲裁協會」）、臺灣營建仲裁協會、中華民國勞資爭議仲裁協會、中華工程仲裁協會，業如前述。其中，僅有仲裁協會受理證券金融保險爭議之仲裁聲請。故因證

<sup>256</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第23條。

<sup>257</sup> 證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法第6條第1項。

<sup>258</sup> 證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法第3條第3項。

<sup>259</sup> 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第3條第4項、第5項。

<sup>260</sup> 財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心調處收費標準第3條。

<sup>261</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第26條第2項。

券期貨交易所生爭議應提付仲裁時，僅得向仲裁協會為之。

證券期貨交易之契約常見有仲裁協議<sup>262</sup>。若干法令規定或契約雖係約定「當事人『得依約定』進行仲裁」<sup>263</sup>，為尊重仲裁制度自治解決紛爭之功能，基於「利於有效性」之解釋原則，法院實務上普遍承認該約款具有仲裁協議之效力，一方當事人不待他方之同意即得逕行提付仲裁。如最高法院 88 年度台上字第 1544 號民事判決略謂：「僅因證券交易法第一百六十六條第一項前段係規定當事人得依約定進行仲裁，而非應依約定進行仲裁即指為當事人得選擇依訴訟程序辦理者，不僅違反當事人訂立仲裁契約之本意，且有鼓勵當事人違背契約之虞，更與證券交易法第一百六十七條規定相牴觸，自非同法第一百六十六條第一項前段規定之旨意。查兩造訂立之委託買賣證券受託契約第九條約定委託人（即被上訴人）與貴證券經紀商（即上訴人）因本契約所生之爭議，應依證券交易法關於仲裁之規定辦理，本契約並作為商務仲裁契約。則兩造前述違約交割既因依證券交易法所為有價證券交易所生之爭議，自應依約定進行仲裁，上訴人未依仲裁契約進行仲裁而另行提起本件訴訟，尚有未洽。」<sup>264</sup>。

<sup>262</sup> 開放式股票型基金、貨幣市場基金、債券型基金、組合型基金、保本型證券投資信託基金之證券投資信託契約中，均無仲裁協議之條款，但有以台灣台北地方法院為第一審管轄法院之約定。開放式股票型基金證券投資信託基金契約範本第 33 條、開放式貨幣市場基金定型化證券投資信託契約第 33 條、開放式債券型基金定型化證券投資信託契約第 33 條、中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會開放式組合型基金定型化證券投資信託契約範本第 33 條、中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會保本型證券投資信託基金定型化證券投資信託契約範本第 37 條。

<sup>263</sup> 證券交易法第 166 條第 1 項本文、臺灣證券交易所股份有限公司營業細則第 122 條第 1 項、臺灣證券交易所股份有限公司證券經紀商受託契約準則第 21 條第 1 項、財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券商營業處所買賣有價證券業務規則第 90 條、中華民國證券商業同業公會委託買賣證券受託契約範本第 13 條第 1 項、證券商客戶財富管理帳戶契約書範本第 19 點第 2 項、櫃檯買賣有價證券開戶契約第 10 點、期貨交易法第 109 條、臺灣期貨交易所股份有限公司業務規則第 119 條。

<sup>264</sup> 其他同旨判決，如台灣高等法院 91 年度重上字第 303 號民事判決略謂：「兩造關於仲裁協議之標的，於系爭工程契約第十四條約定：『甲乙（指上訴人、被上訴人）雙方如對契約條款發生爭議，且不同意建築師及甲方之裁決時，得依商務仲裁條例之程序提起仲裁』等語，為兩造所不爭執，且有系爭工程契約在卷可按（見原審卷第九七頁），同條第五款定有：『仲裁期中非經甲方同意，乙方不得停工，並需繼續履行本契約義務』等語，參酌該條其餘各款對於仲裁人之選定、仲裁程序、仲裁效力等事項均明確訂定等

除上述「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：(1)因認購（售）權證上櫃契約所生之爭議，以仲裁方式解決之；<sup>265</sup>(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。<sup>266</sup>(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<sup>267</sup>。

## (二)證券商或期貨業被強制履行仲裁判斷

仲裁判斷，雖須經聲請法院為執行裁定、或經當事人以書面約定仲裁判斷無須法院裁定即得為強制執行後，方得為強制執行<sup>268</sup>。但證券商、期貨業對於仲裁之判斷遲不履行時，除經提起撤銷仲裁判斷之訴者外，在其未履行前，金管會得命令其停業或為其他必要之處分<sup>269</sup>。

## (三)因證券投資或期貨交易提付仲裁之案件量極其鮮少

儘管證券期貨交易常見上述各種仲裁協議，然而依仲裁協會統計資料顯示

---

情，堪認兩造約定得以仲裁解決爭議事項之範圍，應包括系爭工程契約之履行在內。」。再如，台灣台北地方法院 94 年度勞簡抗字第 2 號民事裁定略謂：「只要有仲裁文字出現，不僅須做有利於有效性之解釋，由其對其所擬定之條款在企圖規避仲裁時更加如此；例如，在文字上有須得到對方同意始能提出仲裁，如他方不同意即無從開始仲裁之意思之情形，對於此種文字安排，法院應解釋為他方得不待一方之同意逕行提出仲裁。卷查，協議書第六條使用文字雖為須相對人『選擇由座落於台北市或台灣省之仲裁機構、律師公會法庭，和／或法院處理』等語，但揆諸前開仲裁協議『利於有效性』解釋原則之說明，本院認為抗告人可不待相對人之選擇即逕行提付仲裁，縱使協議書使用此等文句，仍無礙於兩造間確實存有仲裁協議合意之情事。」

<sup>265</sup> 財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心認購（售）權證上櫃契約準則第 7 條。

<sup>266</sup> 臺灣證券交易所股份有限公司有價證券借貸辦法「附件一、有價證券借貸交易委託書」第 7 點中段。

<sup>267</sup> 證券商受託保管及運用客戶款項契約書範本第 29 條第 1 項、全權委託投資買賣證券開戶暨受託契約（範本）第 13 條第 1 項、中華民國期貨業商業同業公會期貨交易全權委任契約範本第 27 條第 1 項、中華民國期貨業商業同業公會期貨交易全權委任契約（共同委任）範本第 29 條第 1 項、中華民國期貨業商業同業公會全權委託期貨交易三方權義協定書（共同委任）範本第 10 條第 1 項、中華民國期貨業商業同業公會全權委託期貨交易開戶暨受託契約（共同委任）範本第 27 條第 1 項、中華民國期貨業商業同業公會保管機構委任契約（共同委任）範本第 29 條第 1 項。同旨見中華民國期貨業商業同業公會全權委託期貨交易開戶暨受託契約範本第 24 條第 1 項。

<sup>268</sup> 仲裁法第 37 條第 2 項。

<sup>269</sup> 證券交易法第 169 條、期貨交易法第 111 條。

<sup>270</sup>，90年及91年間因證券投資爭議提付仲裁並做成仲裁判斷者雖有5件(另有2件於仲裁中成立和解)，但92年至97年間僅有4件(另有3件於仲裁中成立和解)；因期貨交易爭議提付仲裁並做成仲裁判斷者更僅有1件。究其根源，提付仲裁並做成仲裁判斷之證券期貨爭議案件數量為何如此鮮少，經訪談曾經擔任證券期貨爭議事件之主任仲裁人後，推測可能之原因如下：

1. 仲裁協會之仲裁人名冊雖有律師、會計師、技師、建築師、醫師、曾任法官、教授、特殊領域、商務有關等分類<sup>271</sup>，但發生爭議之當事人如擬選任仲裁人時，尚難從該名冊發現誰具有證券期貨專業知識或經驗，致難以選定合適之仲裁人。
2. 由於證券期貨法令及交易手續繁雜，而相關開戶文件、帳務及交易資料等求償所需證據偏在證券商或期貨業等業者，致一般證券投資人或期貨交易人難以主張權利。
3. 若干證券投資人或期貨交易人有利用他人名義開戶或有其他涉及違規交易情事(例如全權委託未經金管會核准之期貨商代為決定種類、數量、價格之期貨交易)，致多仍嘗試與業者和解。
4. 證券投資及期貨交易之投機性質較高，故證券投資人及期貨交易人縱使遇有損失，仍不致追究證券業或期貨商責任。<sup>272</sup>

## 二 由投保中心以自己名義提付仲裁或起訴

投保中心為維護公益，於其章程所定目的範圍內，就同一證券、期貨事件，得於受理20人以上證券投資人或期貨交易人訴訟或仲裁實施權之授與後，

---

<sup>270</sup> 本所於97年12月4日對於仲裁協會人員電話訪談。

<sup>271</sup> 仲裁協會，仲裁人名冊，<http://www.arbitration.org.tw/content/a6.htm> (最後造訪日97/12/03)。

<sup>272</sup> 就證券期貨交易相關爭議之申訴調處、仲裁等案件量明顯偏低之現象，林國全教授於97年12月8日本所赴金管會進行期中報告時，表示證券投資人及期貨交易人之投機性格可能為一重要原因。

以自己之名義，提起團體訴訟或仲裁<sup>273</sup>。

投保中心依上述規定提起訴訟或上訴時，其訴訟標的金額或價額逾新臺幣 1 億元部分，免繳裁判費<sup>274</sup>。易言之，投保中心起訴時之裁判費負擔上限為新台幣 892,000 元，上訴至第二審或第三審時則為新台幣 1,338,000 元<sup>275</sup>。又投保中心為保全強制執行而向法院釋明請求及假扣押、假處分之原因時，法院得為免供擔保之裁定<sup>276</sup>；投保中心釋明在判決確定前不為執行，恐受難以抵償或難以計算之損害者，法院應依其聲請宣告准予免供擔保之假執行<sup>277</sup>。凡此均能減輕投保中心訴訟行為之成本，間接促進證券投資人及期貨交易人之權益保障與證券及期貨市場健全發展。然而，基於刑事附帶民事訴訟可免繳納裁判費之經濟考量及檢察官依法具有聲請搜索、扣押、羈押等證據調查或強制處分權力之優勢，投保中心經常係以刑事附帶民事訴訟之方式為投資人主張權利<sup>278</sup>。

### 第三款 投保中心現金償付機制

證券投資人及期貨交易人有下列情形時，投保中心得動用證券投資人及期貨交易人保護基金以現金償付之：(1)證券投資人於所委託之證券商因財務困難失卻清償能力而違約時，其於證券交易市場買賣有價證券並已完成交割義務，或委託該證券商向認購(售)權證之發行人請求履約並已給付應繳之價款或有價證券，而未取得其應得之有價證券或價款；(2)期貨交易人於所

<sup>273</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 28 條第 1 項、財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心辦理團體訴訟或仲裁事件處理辦法第 3 條。

<sup>274</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 35 條前段。

<sup>275</sup> 依司法院「徵收費用標準程式」計算，<http://www.judicial.gov.tw/>（最後造訪日：97 年 12 月 4 日）。此節與依民事訴訟法第 44 條之 2 選定當事人為同種類法律關係者，可依同法第 77 條之 22 第 1 項暫免徵收超過 60 萬元部份之裁判費不同。蓋於後者情形，第一審法院仍應於事件確定後依職權裁定，向負擔訴訟費用之一造徵收裁判費。

<sup>276</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 34 條。

<sup>277</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 36 條。

<sup>278</sup> 刑事訴訟法第 500 條本文雖規定「附帶民事訴訟之判決，應以刑事訴訟判決所認定之事實為據。」但最高法院 48 年台上字第 713 號判例已經指明「刑事訴訟法第五百零四條所謂，應以刑事判決所認定之事實為據者，係指附帶民事訴訟之判決而言，如附帶民事訴訟經送於民事庭後，即為獨立民事訴訟，其裁判不受刑事判決認定事實之拘束。」



委託之期貨商因財務困難失卻清償能力而違約時，其於期貨交易市場從事期貨交易，而未取得其應得之保證金、權利金，及經期貨結算機構完成結算程序後之利得<sup>279</sup>。

保護基金對每家證券商或期貨商之每一證券投資人或期貨交易人一次之償付金額，以新臺幣 100 萬元為限。保護基金對每家證券商或期貨商之全體證券投資人或期貨交易人一次之償付總額上限，由投保中心定之，並申報金管會核定，該上限應不低於新臺幣 100,000,000 元<sup>280</sup>。

投保中心償付後，得於其償付限度內，代位行使證券投資人或期貨交易人對於違約證券商或期貨商之請求權。

#### **第四款 現行爭議處理機制之成效**

##### **一 向證券商、投信投顧事業、期貨商申訴**

證券投資人或期貨交易人就其投資或交易爭議向上述證券商、投信投顧事業、期貨商申訴或申請查詢，對於解決金融消費爭議之成效如何，由於欠缺統計數據，尚難評估。惟鑒於各業者及其承辦人員容易因自保而產生拒絕承認錯誤之心態、且於爭議發生時業者未必能夠迅速掌握爭議發生原因、證券投資人或期貨交易人之主張也不盡然合法或正當，致難以期待證券投資人或期貨交易人權益經由業者申訴制度獲得健全保障。

實務上，金管會曾以違法之期貨商檢具與受害交易人達成和解之證明文件作為申請提前解除停止開戶業務處分之條件<sup>281</sup>，而期貨商仍未與受害人和解；也曾有期貨商及期貨交易輔助人經金管會確認違法並予以處分後，仍

<sup>279</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 21 條第 1 項及第 3 項。

<sup>280</sup> 證券投資人及期貨交易人保護基金償付作業辦法第 7 條第 2 項、第 3 項。

<sup>281</sup> 金管會 95 年 5 月 3 日金管證七罰字第 0950002197 號裁處書（富邦期貨股份有限公司與其受雇人羅君昱、嚴新偉、劉憶雯及前受雇人林雅君因從事代客操作、製作不實之對帳報表及公司對帳單予客戶等等情事，違反期貨商管理規則等法令，爰依期貨交易法第 101 條第 1 項規定，命令該公司解除羅君昱、嚴新偉、林雅君之職務與停止劉憶雯 3 個月業務之執行，及依同法第 119 條第 1 項第 2 款規定，對該公司處以新臺幣 60 萬元罰鍰，並依同法第 100 條第 1 項第 3 款規定，停止該公司接受期貨交易人開戶業務 3 個月），<http://www.fsc.gov.tw/news2.aspx?ctunit=218>（最後造訪日：97 年 12 月 3 日）。

拒絕提供被害人任何補償措施<sup>282</sup>。故本研究認為，業者之申訴制度尚不足以周全保障證券投資人及期貨交易人之民事權益。

## 二 向證券商公會、投信投顧公會、期貨商公會申訴或申請調處

證券商公會因投資人與證券商間爭議受理之調處案件數量不多，除 90 年及 91 年曾有 6 件（其中 4 件調處成立）以外，於投保中心 92 年成立以後案量更是萎縮，迄今受理調處案件僅有 2 件（其中 1 件調處成立）<sup>283</sup>。

投信投顧公會之申訴及調處成效如何，因欠缺相關統計資料而難以評估<sup>284</sup>。然而，投信事業因違反行政法令致遭處分之公開案例，於 90 年至 97 年 11 月間，計有至少 46 件<sup>285</sup>；投顧事業因違反行政法令致遭處分之公開案例，於同一期間，更已達 500 件之多<sup>286</sup>。據此推測投信投顧事業欠缺較嚴謹之法令遵循，可能引起相對較多之投資人爭議，且可能不易經由業者內部之申訴或調處程序適當補償投資人之損害。

自 90 年以來，期貨商公會之期貨交易糾紛調處委員會尚未受理任何申請調處事件<sup>287</sup>。

---

<sup>282</sup> 金管會 97 年 6 月 19 日金管證七罰字第 09700295111 號（富邦期貨有未依期貨管理法令與該公司內部控制制度執行期貨交易人開戶、基本資料變更、受託買賣、內部稽核等作業，及對期貨交易所為交易事項之查詢未予提供之情事，核已違反期貨商管理規則第 2 條第 2 項、第 30 條第 2 項、第 55 條第 8 款規定，爰依期貨交易法第 119 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定，處以新臺幣 60 萬元罰鍰。）及第 0970029511 號（富邦證券有違反期貨管理法令與該公司內部控制制度規定情事）裁處書，<http://www.sfb.gov.tw/10.asp>（最後造訪日：97 年 12 月 3 日）。

<sup>283</sup> 本所於 97 年 12 月 4 日電話訪談證券商公會。

<sup>284</sup> 據本所於 97 年 12 月 1 日以電話訪談投信投顧公會所知，該公會並無相關申訴或調處案件之分類及件數等統計資料可以提供。

<sup>285</sup> 自 90 年 12 月至 93 年 12 月間，投信事業違規受金管會裁罰紀錄計有 27 件；另 94 年 5 月至 97 年 11 月間則有 19 件。請見：許朱賢，市場紀律與共同基金治理，東吳大學法學院法律學系碩士論文，94 年 7 月，頁 103；證期局，違規案件查詢：裁罰案，<http://www.sfb.gov.tw/10.asp>（最後造訪日：97 年 12 月 11 日）。

<sup>286</sup> 投信投顧公會，九十年後證券投資顧問公司業務缺失案例彙總一覽表，<http://www.sitca.org.tw/A0000/A1010.asp>（最後造訪日：97 年 12 月 3 日）。

<sup>287</sup> 本所於 97 年 12 月 1 日電話訪談期貨商公會。

### 三 向投保中心申訴或申請調處

投保中心自 92 年至 96 年底為止之期間內，總計受理書面申訴案件 3,908 件。惟投保中心受理申訴後，通知申訴人與被申訴人各自說明爭議情形，如申訴人認為其爭議仍未被妥適處理，僅能由申訴人續行申請調處或採取其他救濟途徑。故投保中心之申訴機制對於投資人或期貨交易人民事爭議助益，尚屬有限。

投保中心自 92 年至 96 年底，總計受理調處案 205 件，其中調處成立者有 26 件，於調處會議前和解者有 11 件。<sup>288</sup>

### 四 向證券投資人及期貨交易人保護基金申請現金償付

投保中心迄今尚無應進行現金償付之事件。

### 五 證券投資人或期貨交易人自行提付仲裁

多數證券投資或期貨交易契約訂有仲裁協議。儘管證券期貨交易常見上述各種仲裁協議，然而依仲裁協會統計資料顯示<sup>289</sup>，90 年及 91 年間因證券投資爭議提付仲裁並做成仲裁判斷者雖有 5 件（另有 2 件於仲裁中成立和解），但 92 年至 97 年間僅有 4 件（另有 3 件於仲裁中成立和解）；因期貨交易爭議提付仲裁並做成仲裁判斷者更僅有 1 件。究其根源，提付仲裁並做成仲裁判斷之證券期貨爭議案件數量為何如此鮮少，經訪談曾經擔任證券期貨爭議事件之主任仲裁人後，推測可能之原因如下：

1. 仲裁協會之仲裁人名冊雖有律師、會計師、技師、建築師、醫師、曾任法官、教授、特殊領域、商務有關等分類<sup>290</sup>，但發生爭議之當事人如擬選任仲裁人時，尚難從該名冊發現誰具有證券期貨專業知識或經驗，致難以選定合適之仲裁人。

<sup>288</sup> 投保中心，中華民國 96 年年報，<http://www.sfipc.org.tw/main.asp>（最後造訪日：97 年 12 月 2 日）。

<sup>289</sup> 本所於 97 年 12 月 4 日對於仲裁協會人員電話訪談。

<sup>290</sup> 仲裁協會，仲裁人名冊，<http://www.arbitration.org.tw/content/a6.htm>（最後造訪日 97/12/03）。

2. 由於證券期貨法令及交易手續繁雜，而相關開戶文件、帳務及交易資料等求償所需證據偏在證券商或期貨業等業者，致一般證券投資人或期貨交易人難以主張權利。
3. 若干證券投資人或期貨交易人有利用他人名義開戶或有其他涉及違規交易情事（例如全權委託未經金管會核准之期貨商代為決定種類、數量、價格之期貨交易），致多仍嘗試與業者和解。
4. 證券投資及期貨交易之投機性質較高，故證券投資人及期貨交易人縱使遇有損失，仍不致追究證券業或期貨商責任。<sup>291</sup>

## 六 由投保中心以自己名義提付仲裁或起訴

投保中心自 92 年成立以來至 96 年底，尚無為證券投資人或期貨交易人聲請仲裁事件，但已就 35 件財報不實、公開說明書不實、操縱股價、內線交易等 4 類證券交易不法案件提起訴訟（連同接續辦理證基會受理投資人求償案件共計 48 件），共計被逾 60,900 名投資人授與訴訟實施權以進行民事求償、總金額逾新台幣 22,814,000,000 元；另因與部分刑事被告董監事、會計師、承銷商等達成和解，已為投資人取得和解金逾 1,147,000,000 元。其中已有 8 件團體訴訟獲勝訴判決確定、6 件經一審判決全部或一部勝訴<sup>292</sup>。

### 第五款 現行處理機制之評析

#### 一 經申訴或調處機制受理之證券投資暨期貨交易爭議案件量極少，且成效欠佳

除一般爭議常見之和解、調解及訴訟等爭議處理機制以外、證券投資人或期貨交易人就其與證券商、投信投顧事業、期貨商之民事爭議，另得選擇向各業者、同業公會、證期局或投保中心申訴或申請調處，亦得自行提付

<sup>291</sup> 就證券期貨交易相關爭議之申訴調處、仲裁等案件量明顯偏低之現象，林國全教授於 97 年 12 月 8 日本所赴金管會進行期中報告時，表示證券投資人及期貨交易人之投機性格可能為一重要原因。

<sup>292</sup> 投保中心，中華民國 96 年年報，<http://www.sfipc.org.tw/main.asp> (最後造訪日：97 年 12 月 2 日)。

仲裁或授權投保中心以自己名義提付仲裁或起訴；如具備證券投資人及期貨交易人保護法第 21 條之要件時，尚可依法申請投保中心動用投保基金以現金償付。

上述救濟途徑看似琳瑯滿目，然而實務上，不僅多見定型化契約約定應就相關爭議「先交公會調處後仲裁」或「逕付仲裁」之協議，而仲裁案件卻仍寥寥可數，近 5 年做成仲裁判斷者更不及每年 1 件之頻率。至於以當事人間之具體合意為爭議解決基礎之同業公會調處，於投保中心成立後，幾乎已無任何申請案件；而投保中心自投保中心自 92 年至 96 年底，總計受理調處案不過 205 件，其中累計調處成立及於調處會議前和解之案件比率僅約 18%。<sup>293</sup>據此推論，多數證券期貨交易之爭議可能未循申訴、調處及仲裁程序解決，一般證券投資人及期貨交易人若不能與業者成立和解，亦將避免使用申訴及調處程序解決爭議，其原因如何，實值深究。

## 二 依現制，投保中心尚不得受理非證券商受託買賣連動債或結構債之民事爭議

由於投保中心所得受理諮詢、申訴及調處之民事爭議，依法僅僅限於「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」<sup>294</sup>，故凡交易標的非屬有價證券或期貨或爭議當事人之一方非發行人、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者，即非投保中心所得受理之民事爭議範疇。

「有價證券」係指政府債券、公司股票、公司債券、新股認購權利證書、新股權利證書、有價證券之價款繳納憑證或表明其權利之證書及經主管機

<sup>293</sup> 投保中心，中華民國 96 年年報，<http://www.sfipc.org.tw/main.asp> (最後造訪日：97 年 12 月 2 日)。

<sup>294</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 22 條第 1 項、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。

關核定之其他有價證券。<sup>295</sup>主管機關業已核定「外國之股票、公司債、政府債券、受益憑證及其他具有投資性質之有價證券，凡在我國境內募集、發行、買賣或從事上開有價證券之投資服務，均應受我國證券管理法令之規範。」<sup>296</sup>故證券商因受託買賣連結一定標的之連動型或結構型債券等外國有價證券，致發生爭議時，委託人自得向投保中心申訴或申請調處。

又若受託買賣連動債或其他有價證券者為銀行，因銀行並非發行人、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，依法應非投保中心所得受理之民事爭議範疇。此外，投保中心之創立基金，係來自於證券交易所、期貨交易所、財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心、證券集中保管事業、證券商業同業公會、證券投資信託暨顧問商業同業公會、期貨商業同業公會、證券金融事業之捐助財產；<sup>297</sup>而各證券商、期貨商、證券交易所、期貨交易所及櫃檯買賣中心應每月提撥一定比率之成交金額或經手費收入，而與相關孳息及運用收益、其他捐贈財產共同構成投保中心推動業務之保護基金。<sup>298</sup>故投保中心若介入銀行銷售之連動債或其他商品，對於上述各出資機構恐失公允。

---

<sup>295</sup> 證券交易法第 6 條第 1 項及第 2 項。

<sup>296</sup> 財政部 1992 年 02 月 01 日台財證 (二)字第 50778 號令、財政部 1987 年 09 月 18 日台財證 (二)字第 6805 號令。

<sup>297</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 7 條。

<sup>298</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 18 條第 1 項。

## **第五章 我國現行爭議處理相關法規及其拘束力之評析**

### **第一節 保險爭議處理相關法規及爭議處理拘束力之檢討**

#### **第一款 現行法規及爭議處理拘束力之檢討**

在我國目前現行法規中，對於保險爭議之處理流程並未設有具體明確之專法規範，僅散見於保險業經營電子商務自律規範及財團法人保險事業發展中心作業細則中有相關之規定，然而上述規範對保險爭議處理之規定並不完善，而上述保發中心之作業細則甚至尚未經主管機關之備查，是以，目前現行法規實有檢討之必要，應就保險爭議之處理制訂一套完善之法律規範。再者，由於行政院金融監督管理委員會組織法第 28 條已有明文規定：「本會設保險局，掌理保險市場及保險業之監督、管理及其政策、法令之擬訂、規劃、執行等事項；其組織另以法律定之。」，因此，保險局應有權自行擬訂或委託、授權其他機構制訂保險爭議處理之相關法規。

由前述第四章第一節之內容可知我國現行保險爭議處理機制中，申訴管道之受理機構相當多元且未經整合，而在參照英國公評人制度以及其他各國之金融消費爭議處理機制後，更可以發現多數國家均逐漸朝向一元化之方向發展，為避免我國保險爭議之受理申訴機構重疊性過高，導致人力資源及經費來源之分散，我國之金融消費爭議處理機制應有先在各業別整合之必要性。目前我國之現行制度下，多由金管會保險局以及保發中心之保險申訴調解委員會來處理保險爭議案件，而其中保發中心之調解委員會包括保險學者、保險專家、政府機關代表及消費者機關代表，係融合了學界、業界、主管機關及消費者保護機關之意見後完成調解，相當具有公信力及專業性，相信應能妥善處理保險業務之爭議。因此，本研究建議應可擴充保發中心之保險申訴調解委員會之申訴處理機能，將所有非理賠性或理賠性爭議案件皆由保發中心來統籌處理，而金管會保險局則僅居於督導之地位，無須再額外安排人力來處理非理賠性之保險爭議案件。

#### **第二款 現行法規及爭議處理拘束力之建議**

首先，本研究提出對於上述現行法規之修正建議如下：

##### **一 申訴流程應具體明確化**

參照銀行爭議處理機制由金融消費爭議案件評議委員先受理申訴調處後再行評議之方式後，本研究認為目前保險爭議受理申訴之機構，於民眾申訴

後僅有調處之功能仍有不足，建議得由保發中心建立先受理申訴調處後再行評議之制度，使雙方當事人之爭點能迅速浮現，並透過評議人之專業分析，促使雙方能和平理性接受評議結果，更使民眾能享有雙重處理程序之保障。因此，本研究建議金管會保險局得依照金融監督管理委員會組織法第 28 條之規定，擬定保發中心申訴處理流程之規範，或委託、授權由保發中心增修其作業細則之內容，明定保險爭議處理流程為先申訴調處後再行評議，則保發中心得依循此一規範內容處理保險業務爭議。

## 二 評議結果應有拘束力

參照金融消費爭議案件評議委員會於金融消費爭議案件評議委員會組織及評議程序規則第 17 條制訂拘束力條款之方式，保險爭議處理機制亦得在保發中心作業細則中或在保險業自律規範中制訂拘束力條款，使評議結果具有法律強制力。並且在申訴案件進入評議之前，與保險公司約定並簽署承諾書，同意由保發中心之調解委員會來進行評議並願受該評議結果之拘束。此外，倘若要將受理保險申訴之機構整合於保發中心，同時逐漸弱化產業公會及金管會保險局受理申訴之機能時，本研究建議應有之配套措施如下：

### 一 加強對民眾之宣導

使民眾知悉保險爭議案件得經由向保發中心申訴來處理。

### 二 強化保發中心之人力資源

隨著案件處理經驗之累積，將建立專家資料庫提供委員會所需之人力資源。

### 三 避免評議結果拘束力過度強化等問題

請參照下一節「銀行爭議處理相關法規之檢討」中所述。



## 第二節 銀行爭議處理相關法規及爭議處理拘束力之評析 – 兼論連動債爭議處理現況

### 第一款 現行法規及爭議處理拘束力之檢討

銀行業務相關之金融消費爭議之主要處理機制為銀行公會之評議會，其規範基礎則為新制評議會規則。銀行公會所採取先申訴調處、再由評議會評議之作法，雖有諸多前述優點，惟其規定亦有下述應思考改進之處。

#### 一 評議委員屬無給職及人數過少之問題

新制評議會規則第 2 條規定評議委員為無給職，其僅領取有限之車馬及審查費，實難期評議會次次皆能順利覓得足額專業學養皆備之社會公正人士擔任評議委員。且該規則第 1 條規定評議委員至多為 15 人，人數過少，欲求其迅速處理現有約 7,000 件之案件，似不切實際。

#### 二 評議會運作所需之人力與經費之問題

新制評議會規則第 3 條僅規定評議會應視受理案量配置充足專職人員，惟未詳予規範此機制運作所需人力經費之來源。目前，該等人力經費均由銀行公會勉為支應，惟將來若隨案件量之增加而擴大評議會之規模，其經費及編制應由主管機關協助，否則恐將無以為繼。事實上，以目前評議會即有約 7,000 件之受理案件而言，評議會現有人力即已有極為明顯之捉襟見肘現象。

#### 三 評議會評議結論之拘束力問題

新制評議會規則第 17 條規定，評議會之評議結論原則上單方拘束受訴銀行。此雖對民眾有利，但加上評議會僅進行一次評議而別無上訴或再議等複審機制之結果，相對而言，受訴銀行即失救濟機會，而只能接受評議結論，故此等規定對受訴銀行之程序權益保障顯然不足，而有當事人武器不對等之情況。尤其評議會對事實之認定或法律之適用若發生錯誤，則受訴銀行是否仍必須被迫接受？如何糾正可能錯誤之評議結論，給予救濟？亦須預為思考。

#### 四 遏止民眾取巧行為之問題

新制評議會規則第 6 條雖規定，已提起行政救濟、仲裁、申請調解或民事

訴訟者，除依法合意停止外，為不受理評議之案件而應予程序駁回，但對民眾就某金融消費爭議金額超過新台幣 100 萬元者予以取巧，故意以部份爭議金額（如新台幣 80 萬元）向評議會提出評議申請之情況，應如何處理，並未規定。此時，民眾對其餘部份之爭議金額，能否同時向法院提出訴訟？如何預防處理結果之兩歧？亦為重要問題。

## 五 評議結論拘束力之法源正當性問題

依新制評議會規則第 17 條之規定，評議結論效力事實上已影響當事人實體權利義務並有拘束力，則其設立依據並非法律或法律明文授權，是否妥當，而無違中央法規標準法第 5 條之法律保留原則？即其法源之正當性是否足夠？亦均有賴主管機關與自律機構一同思考如何解決並採取適當對策，否則將來勢必衍生多項爭議，不可不慎。

## 第二款 本研究之建議

### 一 關於人力經費與評議委員薪酬之問題

本研究認為，關於人力經費不足及評議委員薪酬過低之問題，宜由金管會以行政指導之方式，配合本研究後述之建議，請各業別公會協商解決之，必要時應修改新制評議會規則。

### 二 關於評議結論拘束力及當事人程序保障等問題

為平衡評議結論之拘束力及解決金融業者在評議過程中之程序保障不足之問題，似應參考英國 FOS 機制允許金融業者提起司法複審之作法，修改新制評議會規則，而允許金融業者於不服評議結論時，得提起民事訴訟或仲裁，並於銀行公會之申訴階段調處程序中，請爭議雙方簽署契約載明，民眾同意在該評議案之請求，即為其在該案全部請求，其餘部份捨棄，而金融機構則同意，若不服評議結論而擬提起仲裁或民事訴訟，則當確定判決或仲裁判斷之結果相同於評議結論或較評議結論所判賠金額判賠更多時，同意由銀行公會依自律公約裁處相當於評議結論所判賠金額一倍至三倍罰鍰，以便在維持評議結論之拘束力、及糾正評議結論可能產生之法律適用或事實認定顯有錯誤之間，維持衡平。此亦可解決民眾取巧之問題，亦可相當程度緩和法源正當性不足之質疑。

### 三 法源正當性與評議會和其他處理機制之配合等問題

為促進處理機制間之良性競爭及制衡，除評議會上述機制外之其他爭議處理機制，如消保會、消基會等消費者保護機構或團體對消費者申訴之受理及調處、金融業者直接與民眾進行和解之申訴專線，並無庸予以限制或禁止。因採取限制或禁止之作法，必須修改法律（如消保法關於申訴及調處之規定），且僅餘一機構處理金融消費爭議，亦容易產生如前述英國 FOS 機制獨占處理權之疑慮。至於金管會銀行局對民眾之申訴，似宜定位為單純之行政陳情，而轉介由主要處理機制（即銀行公會之先申訴調處再進行評議之機制）處理，並參考美國政府對民眾申訴之處理方式，即將申訴案予以編碼，並定期追蹤轉介予其他機制後之處理結果，以維持其作為監理之中立地位，而非充當爭議處理之裁決者角色。否則，以金管會身為金融監理最高主管機關之地位，民眾必蜂擁向金管會申訴，屆時不但會造成金管會疲於應付（因金管會處理結果可認係行政處分，不服者均可提起訴願、行政訴訟）之局面，亦有使其他處理機制形同虛設之虞。

雖然採取前述作法，仍不免有多重處理機制而使民眾不知何者為正確及時之管道之疑問，惟在資訊傳達溝通便利之時代，只要大力宣導，並說明民眾曾依不同機制處理所獲得不同救濟之實例，則因人性必追求己身最大利益，在自由競爭市場機制下，民眾自會於比較後選擇其自認為最適切之處理機制。

#### **第三款 連動債爭議處理現況之評析 – 管轄權之確定**

就連動債爭議之處理而言，本研究第四章第二節業已說明其處理現況並予評析，在此僅探討其法規面之問題。詳言之，因連動債爭議之本質為，銀行在兼營信託業之情況下，將連動債之銷售包裝成信託產品之交易關係，即由民眾任信託人兼受益人，由銀行任受託人，而由銀行集中民眾資金後出面認購連動債（信託業或證券業類此），故產生爭議時，若考慮此等本質，其爭議之處理機制將涉及信託業公會、投保中心（因此等產品可能被認定屬有價證券之一種）及評議會三者處理機制。惟或係因為信託業公會未曾處理過金融消費爭議，人力、經驗及經費均顯有不足，實無法處理金額與件數均甚為龐大之連動債爭議，故在評議會得審理所有關於銀行之金融消費爭議案件（新制評議會規則第 1 條）、且人力經費及經驗相對充足之情況

下，金管會基於事實考量，遂本於金融主管機關對評議會得交議有關金融消費爭議案件之研處等權，督導評議會及投保中心應受理連動債爭議之評議申請。雖不能認為違法，但此種管轄權未能確定之情況，日後仍可能發生（如以信託方式購買海外基金），突顯本研究倡議改革並強化現有爭議處理機制之必要性，確實存在。故本研究建議，各業別之主要爭議處理機構應由金管會召集而建立協調溝通平台，討論各類現有或潛在之金融消費爭議發生時，應由何等機制處理或分工，並提出解決方案，以免因管轄不明而產生無人處理或競合處理之問題。

### 第三節 證券投資暨期貨交易爭議處理拘束力之評析

#### 第一款 證券投資暨期貨交易爭議處理拘束力之現狀

因證券投資或期貨交易發生民事爭議時，除民事訴訟確定之終局判決外，現行法律下之拘束力設計如下：

##### 一 仲裁判斷

仲裁判斷，經聲請法院為執行裁定、或經當事人以書面約定仲裁判斷無須法院裁定即得為強制執行後，得為強制執行<sup>299</sup>。但證券商、期貨業對於仲裁之判斷遲不履行時，除經提起撤銷仲裁判斷之訴者外，在其未履行前，金管會得命令其停業或為其他必要之處分<sup>300</sup>。

##### 二 投保中心之調處

經向投保中心申請調處，由雙方當事人達成協議後，該調處如經法院核定，即與民事確定判決有同一之效力<sup>301</sup>，得據以聲請強制執行。

##### 三 起訴或仲裁後之和解

於起訴後經法院試行和解成立<sup>302</sup>或聲請仲裁後由仲裁人作成和解書經法院為執行裁定後<sup>303</sup>，得為強制執行名義。此外，調解通常雖不具有強制性。但經法院調解成立<sup>304</sup>、仲裁人或鄉鎮市公所調解委員會調解成立並由法院裁定執行後，與民事確定判決有同一效力<sup>305</sup>。證券商、期貨業對於依仲裁法成立之和解、調解遲不履行時，在其未履行前，金管會得命令其停業或為其他必要之處分。<sup>306</sup>

較諸銀行及保險業務之爭議處理機制，可見基於證券交易法及期貨交易法

<sup>299</sup> 仲裁法第 37 條第 2 項。

<sup>300</sup> 證券交易法第 169 條、期貨交易法第 111 條。

<sup>301</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 26 條第 2 項。

<sup>302</sup> 民事訴訟法第 380 條、第 380 條之 1；強制執行法第 4 條第 1 項第 6 款。

<sup>303</sup> 仲裁法第 44 條。

<sup>304</sup> 民事訴訟法第 416 條第 1 項、第 380 條第 1 項。

<sup>305</sup> 仲裁法第 45 條、鄉鎮市調解條例第 27 條第 2 項。

<sup>306</sup> 證券交易法第 169 條、期貨交易法第 111 條。

規定，證券期貨業務之爭議處理機制對於證券商及期貨業可發生更強大之拘束力。除聲請法院強制執行以外，證券投資人及期貨交易人並可促請金管會對於遲不自動履行依仲裁法成立之和解、調解及仲裁判斷之證券商及期貨業命令其停業或為其他必要之處分。

## **第二款 投保中心調處證券投資暨期貨交易爭議之建構芻議**

鑒於證券投資人及期貨交易人縱使與證券商或期貨業者發生民事爭議，仍鮮少選用投保中心既有之申訴或調處機制，遑論各業者、同業公會之申訴或申請調處。為求程序經濟，筆者建議理想之爭議處理機制可建構如下：

### **一 投保中心之調處應賦予拘束力**

現行投保中心之調處，若無雙方當事人之協議，即不成立。經調處不成立後，當事人目前只能循向同業公會申請調處、仲裁、訴訟等程序主張權利。但可參考銀行公會之金融消費爭議評議制度，藉由同業公會自律公約約束各會員必須遵守投保中心調處委員會作成之調處方案<sup>307</sup>。

### **二 對違反投保中心調處結果之處罰及救濟**

倘有同業公會會員未接受投保中心調處委員會作成之調處方案或未於爭議相對人同意後自動履行該調處方案時，應依自律公約予以處罰。但仍應容許同業公會會員在特殊情況下可向法院起訴或提付仲裁，以求事後救濟。

### **三 其他處理機制與投保中心之調處之配合**

若爭議當事人未向投保中心申請調處或投保中心調處委員會未做成調處方案，當事人得依交易契約申請公會調處、聲請仲裁協會仲裁或提起訴訟。但相關交易契約縱有約定相關爭議須「先送公會調處後仲裁」或「逕付仲裁」等協議者，同業公會會員不得拒絕接受調處，並應以投保中心之調處視為公會調處。

---

<sup>307</sup> 證券投資人及期貨交易人保護法第 25 條第 2 項：「調處事件，達成協議有困難者，調處委員會得斟酌一切情形，求雙方當事人利益之平衡，經全體委員過半數之同意作成調處方案，並定四十五日以下期間勸導雙方當事人同意；必要時，得再延長四十五日。」

**上述爭議機制建構芻議，僅須修訂各同業公會自律公約及各同業公會提供會員參考之若干交易契約範本，相關法制配合作業尚稱簡便。**

## 第六章 我國金融消費爭議機制之改革途徑

### 第一節 制定金融爭議處理法及設置單一爭議處理機構之可行性評估

英國 FOS 專業單一金融爭議處理機構自 2001 年將既有之 6 種金融行業之公評人機構合而為單一之專責金融消費爭議機構運作迄今，很明顯有幾項重要成果：1. 專業度高，有能力處理多態樣金融消費爭議；2. 判斷內容具較高之一致性，有助於和解之達成；3. 效率逐漸提升，降低成本及疏減訟源；以及 4. 教育推廣功能，給予消費者明確之指引。

FOS 制度在英國雖有部分學者質疑其證據取捨、救濟途徑、及組織架構，然多數獨立評鑑機構每年之評鑑均認可 FOS 制度之正面價值。該制度在英國成功要素在於專人專職，以高薪聘請三十七位具名望及專業之獨立公評人，以及五百餘位具備不同金融專業之初階裁判人，另外數百位之消費者顧問與服務人員，方能達到上述成效。以我國人口數及金融交易活動與英國相比較，雖不必配置如英國 FOS 相同規模人力，但我國若擬設置常任專職機構，則勢必要考慮其組織設立之依據、預算及編制，且如涉及國家預算之補助或專業人員特定資格之取得，以及賦予法定調查權或裁定權等權力時，是否必須以訂立金融爭議處理機構之設置及爭議處理程序之專法之方式始能運作？故以下就在我國如擬設置類似 FOS 制度之專職機構之可行性及立法必要性分析如下：

#### 第一款 人員配置

英國 FOS 所配置之金融公評人多為資深之律師、或以曾擔任其他專門領域之公評人達一定期間，資格經 FOS 董事會核查後任命，且均為專職。其首席及資深公評人之待遇介於英國上訴法院及高等法院（High Court）法官之待遇之間，年薪約為 17 萬英鎊，至於一般公評人之待遇則約等同於初級法院法官之待遇，且均有任期保障，始能保障其獨立行使職權。因此，在我國若欲延攬一流學者、法學家、或實務工作者擔任正式公評人此專職，則其薪資俸給宜比照法官、檢察官、或副教授級待遇，方有可能覓得一流之人才，全心投入此一職務。至於下一階層之初階裁判人，FOS 並未設定上述嚴格之資格限制，反而應歡迎有各方面專才之人員，在經過專業之培訓



及訓練後來擔任，目前約有五百餘位。故也需相當人數之初階裁判人，始能受理並初審不同領域金融產品所生各種爭議案件。

FOS 中多數案件是在 FOS 行政人員或消費者顧問居中協調之下，以和解處理，尚有大量之客服人員及顧問協助消費者與金融機構溝通，作為雙方溝通或和解之平台，故對於基層服務人員應有大量之需求。此外，FOS 教育推廣功能亦極為重要且成功，此亦需大量人力及經費之投入，方可能使社會大眾知悉利用及信賴此一機制。

對上述專業全職之初階裁判人及公評人、行政或客服人員或顧問，以及該等人員之人事及福利費用所需金額，在英國係以立法之方式，由金融機構負擔。以 FOS 2007 年預算為例，FOS 人員合計有 825 名，總預計全年支出為 6 千 2 百 60 餘萬英鎊（相當於台幣 32 億 5 千 5 百 52 萬）若欲在我國建立相同機制並予實施，需以國家預算，或以立法之方式要求金融機構出資或負擔費用，始能支應所需費用。以我國存保制度為例，存保條例立法之初採自由投保，造成健全銀行不願加入，使存保基金不能有效累積，而不良金融機構卻都加入的現象，直至存保條例改採強制投保時，方使全部銀行支付存保費用。由於單一金融爭議處理機構因處理之爭議及於銀行、證券、期貨、保險、信用卡、投信、投顧、及其他金融週邊機構，甚難以道德勸說或行政指導之方式使所有機構均依比例出資成立及負擔個案處理費用，而只得以立法一途。

## **第二款 爭議處理程序之建置及調查權**

英國 FOS 爭議處理程序可分為三階段，從第一階段協助消費者與金融業者溝通試圖達成和解、到第二階段由初階裁判人試行和解，如和解不成則作成初階決定、至第三階段由公評人對爭議事項作最後決定，其間所涉及之程序，若需拘束當事人，賦予公評人相當之調查權，並使該機構初階裁判人及公評人等人員遵守一定之行為規範，則應以立法之方式為之，始得免除無法可據而欠缺強制效力之疑慮。另依我國銀行法（如銀行法第 48 條）及相關金融法規，金融業者對甚多金融業務事項負保密義務，故亦應以法律訂定公評人員之調查權範圍及限制之事項，使公評人可合理對金融機構行使調查權而不受相關金融機構隱私權法令之限制。

### 第三款 初階裁判人及公評人決定之效力

為達到疏減訟源並一次性解決金融消費爭議之目的，應使初階裁判人或公評人所作之決定有某種程度之拘束力(確定力或執行力)，故需以立法之方式為之，而讓該等決定產生類似調解或仲裁判斷之效力。此點由消費者債務清理條例第 151 及第 152 條明文規定債務人與金融機構經前置協商所達成之債務清償方案，經法院認可或公證後即具有相當於判決之執行力可供參考，需以立法之形式方可賦予法院以外之機構之協議或決定有判決執行力之效力。

綜上所述，欲在我國建立單一專職之金融消費爭議處理機制，應以制定「金融爭議處理法」之方式為之，方能確保其設立合法性、運作之獨立性、及實施與執行之有效性。然而問題在於，此部立法所需時間與設置專責機構之成本為何？以及是否有其他替代方案，而得以較少之時間及成本，達成與 FOS 制度相同或類似之成效？

參酌歐盟國家、亞洲及美國之相關制度，除原大英國協之國家外，大多數國家都是在公會組織或監管單位下設置獨立處理爭議之單位，而並未採集中各式各樣金融消費爭議由單一專責機構處理之作法，例如，德國及歐盟其他國家就金融消費爭議，即由不同性質之金融機構各自之公會或協會等組織成立爭議處理機制。我國金融消費爭議之申訴處理機制之現況亦同，分別置於金融主管機關、公會等自律機構、及消保團體，故我國究竟是否有可能以強化現有爭議處理機制之作法，來替代單一專責處理機制及制定專法之可能性？即有探究之必要，對此本研究將於下節進行分析。

## **第二節 強化現有爭議處理機制之可行性評估**

### **第一款 現有爭議調處及評議機制之加強**

依英國公評人制度現況，近九成之爭議案件均在公評人裁判之前已和解，參酌美國 FINRA 之調解機制，近八成證券爭議案件和解解決，此外，參酌我國信用卡、金融卡爭議案件幾乎九成五以上之案件在調解程序中和平落幕。故如能強化現有爭議處理機制之功能及效率，實質上即可解決大多數之金融爭議，並疏解訟源、降低民怨。故在考量是否要設立單一專責機構及專法處理爭議之時，應優先考慮如何加強現有爭議處理機制之公正性、專業性、獨立性、以及效率。若現有爭議處理機制能充分發揮其解決紛爭功能，則僅有涉及問題複雜或重大之事項，方由現有之仲裁或法院途徑解決，亦不至造成司法資源之浪費或沉重負擔，且少數重大金融法律爭議委由司法途徑解決，亦是司法制度設置之目的及符合司法之最後手段性。

從我國金融業現有爭議處理機制觀之，銀行公會下之金融消費爭議評議委員會、保發中心，及投保中心，該三機構分別在銀行業、保險業及證券期貨業所生爭議之調處事件中，已凸顯出其調處功能，且均聘請外部專家來擔任評議或調解委員，而三者之差異則在於銀行公會下之評議委員有爭議事件之決定權，而保發中心及投保中心之調解或調處委員並無決定權。如能將各該組織之爭議處理程序均包含前置調解階段及不能調解時之後續評議階段，而採擇該三機構爭議處理制度之長，成為一套完整之程序，則非但可供銀行及保險業及證券期貨業處理爭議之用，更可讓爭議標準作業程序擴大適用於其他金融業務與消費者所生之爭議，使先調處後評議之作法廣為投資大眾或消費者熟悉，進而信賴此一機制之運作。

### **第二款 金融爭議調處人及金融爭議評議人資料庫之建置**

當各種金融業所生爭議之調處能建立先調處後評議之標準程序，並儘量適用相同之程序規則時，則各種金融領域之學者、專家，可容易瞭解及運用相同處理程序以協助解決爭議，再加以支給合理報酬，將可使更多學者、專家願參予調處及評議，使調處及評議人之數量及品質能提昇，各該受理爭議機構可建立一套共通之金融爭議調解及評議人資料庫，當該調解及評議人資料庫充實至一定程度時，對於進入仲裁(含前置調解)程序時，便可參考美國 FINRA 隨機選任外部仲裁人之機制使外部獨任仲裁人可迅速處理小

密。

恆業法律事務所

額爭議，將可改善目前仲裁制度，因仲裁費用及仲裁人專家背景因素，以致較少用來解決金融消費爭議之現象。

### 第三節 擴大仲裁功能及前置調解程序作為爭議處理機制之可行性：

#### 第一款 現有調解制度之推廣與利用

我國之訴訟外紛爭解決機制，於民國 50 年即有「商務仲裁條例」之制定，後於民國 86 年更名為「仲裁法」，而我國仲裁法之內容，雖大多係對於仲裁程序之規定，對於其他紛爭解決機制，則甚少著墨；惟仲裁法第 45 條規定「未依本法訂立仲裁協議者，仲裁機構得依當事人之聲請，經他方同意後，由雙方選定仲裁人進行調解」，故中華民國仲裁協會亦依該條規定於民國 92 年設置有中華民國仲裁協會爭議調解中心，辦理調解事件並推廣訴訟外紛爭解決機制<sup>308</sup>。

其後於中華民國仲裁協會更進一步於民國 97 年 10 月 29 日之第 14 屆第 8 次理事會中，通過中華民國仲裁協會爭議調解中心調解規則，引進 ARB-MED 及 MED-ARB 的概念以擴大調解程序的使用，亦即加入在仲裁程序進行中，在作成仲裁判斷前，若仲裁人及當事人認為該事件適合進行調解者，得適用該規則進行調解之規定，以進一步擴大調解的適用範圍，使得除了尚未進行仲裁之人可選擇調解程序外，即使是已經進入仲裁程序之當事人，亦得利用調解程序<sup>309</sup>。其主要目的就是在於加強國內調解制度推展、迅速消弭爭議並促進社會祥和。故如中華民國仲裁協會爭議調解中心能積極推廣宣導此一紛爭解決機制，使一般消費大眾及金融機構對於此種機制有更深的認識，而以此做為現行的訴訟外金融消費爭議解決機制，亦不失為一消費金融爭議解決的有效管道。

#### 第二款 美國迷你審理程序之引進與利用

以美國為例，其最大的訴訟外紛爭解決機構為美國仲裁協會(American Arbitration Association)，其現有提供的訴訟外紛爭解決機制服務有：(1) 屬於前階段紛爭解決機制(Dispute Early Resolution)之迷你審理程序、(2) 調解及(3) 仲裁等三種機制<sup>310</sup>。

<sup>308</sup> 中華民國仲裁協會，簡介，<http://www.arbitration.org.tw/content/b1.htm>，(最後造訪時間：97 年 12 月 10 日)。

<sup>309</sup> 中華民國仲裁協會，活動訊息，<http://www.arbitration.org.tw/content/b4.htm>，(最後造訪時間：97 年 12 月 10 日)。

<sup>310</sup> 美國仲裁協會，Dispute Resolution Services，<http://www.adr.org/drs>，(最後造訪時間：97 年 12 月 10 日)。

所謂前階段訴訟外紛爭解決機制，稱之為「迷你審理程序」，相較於調解程序而言，迷你審理程序更為迅速與簡便，藉由雙方當事人交換對自己最有利的證據及論述基礎並由中立顧問提出意見書，說明本爭議在法院審理後，最有可能之結果，以使雙方當事人明瞭如進入訴訟程序，最有可能所獲得之判決結果，而促使當事人就爭議達成和解。

美國德拉瓦州最高法院大法官 Randy J. Holland<sup>311</sup>對於當事人就訴訟外紛爭解決機制及訴訟的選擇上，亦指出此二種程序的選擇，除了經濟成本上的考量外，如果類似之爭議，之前已經法院審理過而有判決前例，則當事人可盡量選擇訴訟外紛爭解決機制，以疏減法院訟源，亦可維持依法見解之一致性，且對於當事人來說，亦可迅速解決紛爭。

是以，此種前階段的訴訟外紛爭解決機制，一方面可使當事人知道法院對此類爭議的看法及立場，促使雙方當事人迅速達成和解；另一方面，即使和解不成，雙方當事人亦對於各自所持之證據及立論基礎有一定認識，而可用於幫助日後爭議進入調解、仲裁或訴訟後，協商及攻防策略之擬定。觀諸於我國之仲裁法規，尚未見到有類似之前階段訴訟外紛爭解決機制，故此種迷你審理程序，頗值得我國參考並研究是否可引進類似概念而發展一套是於我國使用的前階段訴訟外紛爭解決機制，並且作為金融消費爭議解決管道之一。

### **第三款 建立仲裁人或調解人資料庫**

為求迅速、經濟及公正地解決當事人間之紛爭，仲裁人或調解人的專業性及獨立性，亦為訴訟外紛爭解決機制所需強化之一環。在此方面，可邀集具有各金融專業領域背景之「業界仲裁人」擔任各類金融消費爭議之仲裁人或調解人，並建立仲裁、調解人資料庫，而能在仲裁或調解程序中，聽取當事人意見，並做出具有信服力之裁判。

繼而在仲裁、調解人資料庫建置達一定程度時，亦可參考美國 FINRA 之仲裁機制，兼顧訴訟外紛爭解決機制之經濟性，以紛爭金額大小作為仲裁程序之區隔。如係屬小額紛爭，可採較簡易之程序，使用外部獨任仲裁人，且為兼顧其獨立性，該獨任仲裁人應由不具有該紛爭所屬產業背景之人士擔任。相對地，由於採用獨任仲裁人之方式進行，費用上亦可降低消費者

---

<sup>311</sup> Randy J. Holland, Justice of the Supreme Court of the State of Delaware, 可參 <http://courts.delaware.gov/Courts/Supreme%20Court/?justices.htm#holland>。

之負擔，使消費者能善用仲裁程序，進而達到紛爭解決之成效。而金額較大之紛爭，則可採用多數仲裁人進行仲裁，同樣地，為兼顧其獨立性，至少該多位仲裁人中，具有該紛爭所屬產業背景之仲裁人應不超過三分之一。

## 第七章 結論及建議

### 第一節 結論

#### 第一款 現階段以強化現有處理金融消費爭議機構功能及建立標準化爭議處理作業為改革我國金融爭議處理機制之首要作法，於調處及評議之公信力有初步成效時，再評量建置台灣金融公評人之必要性

解決金融消費爭議之途徑，大英國協國家與大英國協以外之國家有其不同發展之歷史背景及制度設計。金融公評人制度在英國實施達近三十年，而自 2001 年以立法之方式將六種行業之金融公評人合併設在單一機制之下。而英國以外之先進國家則多將金融消費爭議處理機制設於主管機關、自律機構之下、或成為仲裁機構之一部份功能，均有其相當之成效，故甚難論斷是單一爭議處理機制為優或是分設在各專業機構為優，而應視各國金融體制之現況及長期發展之歷史沿革，採擇最適合自身之制度。

我國金融爭議處理機制自始分散在各產業公會之下、或另設之專責機構、以及消費者保護團體，而主管機關本身亦有協助處理申訴之機能。因分散在不同機關且個別處理程序及作法均不一致，以致處理成效亦不相同（請見附表：我國現行金融消費爭議之主要處理機制比較表），且因教育宣導不足，以致投資人或消費者不能瞭解何種救濟途徑為最佳，造成其向此等爭議處理機制尋求救濟時，可能會因受理機構不同而產生截然不同的結果，以亞力山大集團倒閉事件為例，受害消費者尋求不同救濟途徑，成效各異，即為一例。故整合國內現有的爭議機制，以及強化其機制之獨立性、專業性、效率性及將爭議處理程序標準作業化，當為改善我國金融消費爭議處理機制之優先選項。至於是否要參考英國 FOS 單一專責金融爭議處理機制，於考量現尚未能建立足夠調處及評議人之檔案，與考量設立專責機構之預算、人事、經費，急迫性以及制定專法所需時程後，將之列為中或長程之改革方向，或為可行，但仍應視先改良我國現有金融消費爭議處理機制之成效後，再考量是否應制定金融爭議處理專法以及設立專責處理機構，方為務實之漸進改革作法。

#### 第二款 透過評議機構與仲裁機構之合作，並引進美國仲裁協會迷你審理程序及獨任調解及仲裁人制度，使仲裁成為金融爭議解決之有效替代途徑，可增加金融爭議案件處理之管道及效能，另建立評議人及仲



### **裁人資料庫，亦可為建立台灣金融公評人制度預為準備**

我國目前雖有四家社團法人組織之仲裁機構，惟多以處理工程、國貿或勞工法之糾紛為主，僅有極少金融爭議案件是透過中華民國仲裁協會解決，此點與德國、美國、及歐盟許多國家之仲裁機構扮演極為重要之金融糾紛處理之功能大不相同。因現行仲裁機制多以三位仲裁人共同評議，造成仲裁成本增加，且因金融類之仲裁人資料庫有限，以致未能廣為利用於解決金融業與其客戶之糾紛。其中，中華民國仲裁協會為國內目前受理金融爭議仲裁之唯一機構，每年也平均只有一至二件，其目前雖也建立爭議調解中心及調解規則，已擴大調解的適用範圍，但仍未能解決如何降低小額爭議處理成本之問題。關於此點，美國 FINRA 之小額外部獨任仲裁人機制即可供我國仲裁機構參考。另外，美國仲裁協會之迷你審理程序可協助爭議當事人迅速發現爭點及法院之可能觀點，亦有利於調解之完成，而為可降低仲裁成本之良好做法。

本研究建議可由我國目前三家主要評議機構與國內仲裁機構以簽署業務合作備忘錄之形式，由各仲裁機構提供其金融調解仲裁人名冊，而與目前三家評議機構之調解評議人名冊建立共通資料庫，並可在當事人之同意下將調處評議之會議記錄援用於仲裁或仲裁前置之調解，以及採行外部獨任仲裁人之制度，以降低處理小額爭議之成本，將可使消費者在選擇法院或仲裁機構來處理不能經由調處及評議程序解決之金融爭議時，能利用仲裁機構由專業人士處理糾紛，而無庸進入司法程序。

### **第三款 未來建立類似英國 FOS 機制時，需以立法方式以解決公法人地位、資金來源、評議效力、調查權等事項，惟立法必要性應視改革後評議及仲裁機制運作成效及評議人仲裁人資料庫質及量之進展，制訂金融爭議處理法及設立類似 FOS 之機構，並非唯一選項**

若上述改革方式可行，則我國實質上亦有一套完整程序及體系處理金融爭議事件，然與英國 FOS 制度之差別在於：(1)分設於三家調處及評議機構，而英國則為單一機構；(2)我國之金融評議人（包括調解、評議、及仲裁人）均為兼職，而英國之金融公評人均為全職人員。從二者基本架構之不同可知，英國之 FOS 機制可集中處理所有金融爭議，並可因作業標準化、集中化而可降低處理成本，此點可從英國 FOS 機制自 2001 年設立後，處理申訴案件之件數遞增而處理單位成本則降低，且客戶之滿意度能維持七成以上

於不墜，可證明其能集中化、標準化、及專業化處理金融消費爭議，為一種成功範例。惟美國及大英國協以外先進國家亦有採行不同途徑之成功經驗，例如：美國之金融監理機構均有屬其一級單位之客戶申訴中心或部門，會就金融業者處理客戶申訴事件進行列管追蹤，加以有效之仲裁及其前置調解機制，亦為處理消費金融爭議之另一良好典範。歐盟許多國家也有以金融業別分置爭議處理機制之範例，而為可比較對象。

上述國家建置處理機制成功之關鍵因素為，其具專業、獨立且可信賴之金融公評人及處理人員，且多為資深法界（尤其為法官）或學識名譽俱優之專業人士，透過個案逐步建立之公信力。基於我國目前之金融爭議處理體制尚屬初創階段，似宜先採美國之做法，逐步建置金融評議人、調解人或仲裁人資料庫，運用簡單有效率之處理作業程序，由案例中建立其公信力，並積極宣導，使大眾知悉此一途徑。而主管機關可參照英國 FOS 機制之做法，每年或定期請外部獨立專家做糾紛處理成效分析及滿意度之調查，以瞭解是否符合消費或投資大眾期待及需求，於運作一定時期後，再行檢討，以決定我國金融爭議處理之最佳模式。

圖表 12：我國現行金融消費爭議之主要處理機制比較表

特徵比較 機構別	申訴調處評議程序	組織成員	拘束力	實施成效
保發中心	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 保戶需先行向保險公司申訴，未獲滿意答覆者，始得向保發中心申訴。</li> <li>2. 保發中心僅受理理賠性之案件，收案後交由保險申訴調處委員會進行調處。</li> </ol>	目前之成員有保險學者 6 位、保險專家 19 位、政府機關代表 2 位及消費者機關代表 3 位，共 30 位委員。	保發中心所做成之調處決定並無拘束雙方當事人之效力。	依民國 94~96 年度之統計數據，可以發現依申訴人意見處理及和解之案件數量加總後，占申訴案件之比率分別為：40.54%、46.79%及 46.79%，均大於依保險公司意見處理之案件比率：29.19%、27.50%及 20.09%，因此該委員會做出之調處決定中，有利於申訴人之比率相對較高。
銀行公會之金融消費爭議案件評議委員會	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 先由銀行公會服務中心受理申訴後進行調處。</li> <li>2. 不服調處或受訴銀行處理結果申訴人，得再向評議會申請評議。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 9 至 15 名，均為非銀行公會成員之外部委員。</li> <li>2. 金管會、消保會、消基會各推派 1 人，另 6 人則由具金融、法律等專業學養、立場公正之人士中遴聘。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. 評議結論判賠 100 萬元以下者，銀行應遵守之。</li> <li>4. 除申訴人同意或判賠金額與申訴人請求相同外，申訴人得對申訴案件再提起訴訟。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 98%申訴案件均能於申訴階段調處成功結案。</li> <li>2. 迄今進入實體評議並作成評議結論者為 5 件。</li> <li>3. 迄有 7 千餘件申請評議案件，多為連動債爭議。</li> </ol>
投保中心	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 投保中心受理申訴後，僅通知申訴人與被申訴人各自說明爭議情形，或告知申訴人得申請調處或採其他救濟途徑。</li> <li>2. 相對人如未於期限內表示同意接受調處，視為拒絕調處；非經雙方當事人達成協議者，調處不成立。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 調處委員 7 至 15 人。</li> <li>2. 曾任法官、檢察官、律師、會計師、仲裁人、大專院校法律會計或財務等相關系所助理教授以上職務 5 年以上，證券、期貨或金融機構業務或行政管理工作经验合計 5 年以上，並曾任業務部門之主管或薦任職以上之職務者，均得擔任調處委員。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 經法院核定之調處，與民事確定判決有同一之效力。</li> <li>2. 經法院核定之調處有無效或得撤銷之原因者，當事人得提起宣告調處無效或撤銷調處之訴。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自 92 年至 96 年底為止之期間內，總計受理書面申訴案件 3,908 件。</li> <li>2. 自 92 年至 96 年底，總計受理調處案 205 件，其中調處成立者有 26 件，於調處會議前和解者有 11 件（於調處程序中調處或和解成立比例約為 18%）。</li> </ol>

資料來源：恆業法律事務所研究團隊自行整理。

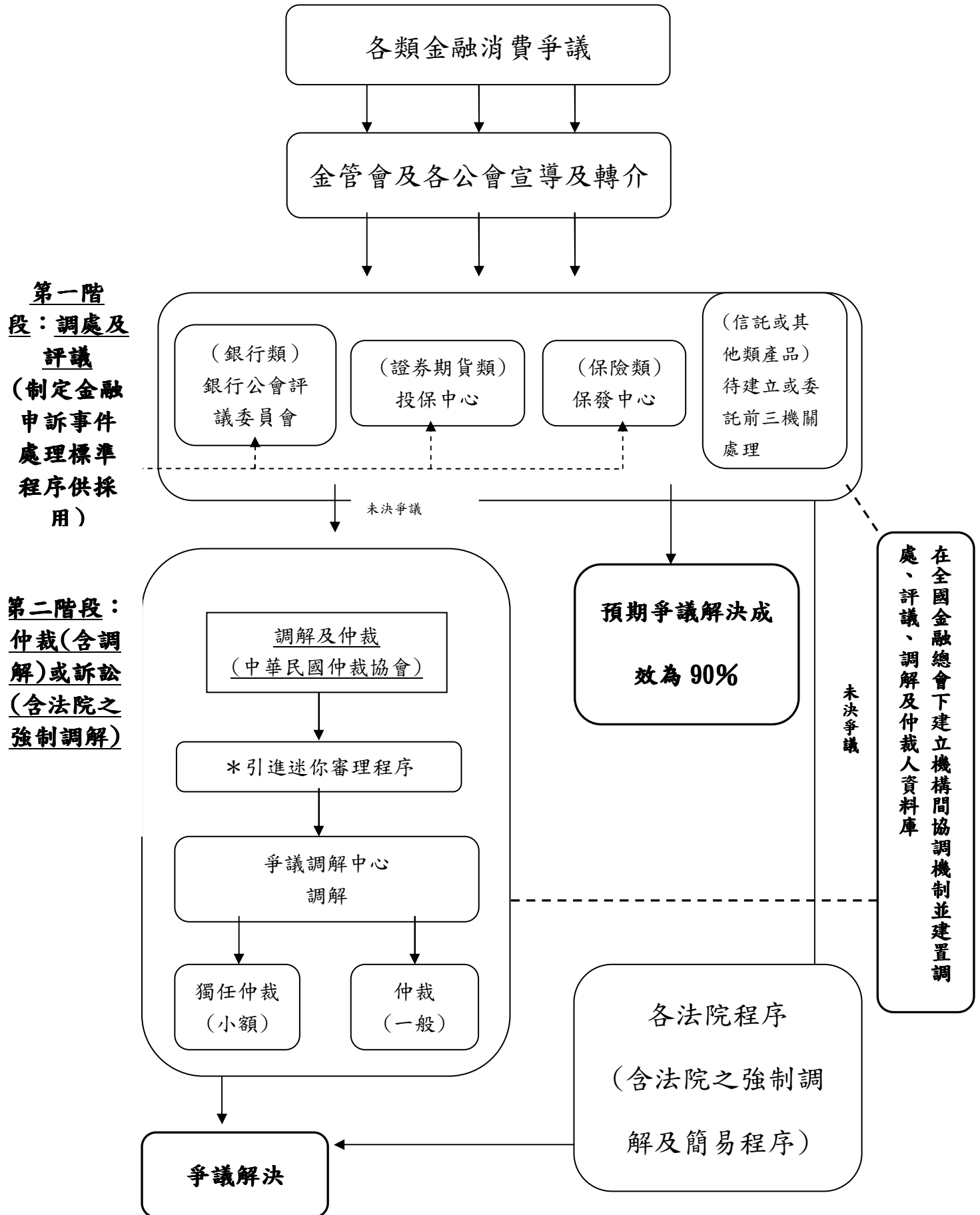
## 第二節 建議

為改善我國現行金融消費爭議處理機制之多元管道、多元程序、及多元做法，造成消費者及投資大眾不明瞭其效能，甚至質疑其專業性、公正性、及獨立性之情形，針對前節第一款及第二款之研究結論，提出本研究建議如下：

- 一、由金管會責成相關公會共同擬定一套金融消費爭議申訴事件之標準處理程序，供目前三個主要處理金融爭議之機構：銀行公會下之金融消費爭議評議委員會、保發中心、以及投保中心採用。
- 二、上述三受理申訴機構於採用該標準作業程序後，應一併調整其目前之調處或調解作法，使該三機構均可在近乎相同之處理程序下進行先調處後評議之二階段作業程序，以盡可能解決小額而爭議性較小之金融爭議。
- 三、透過標準金融爭議處理程序之建立，及三大爭議處理機構採用共通作業程序，可建立金融爭議調處人及公評人之共同資料庫，以提昇調處人及評議人之數量及品質，而提昇其公信力。
- 四、考量處理進行調處及評議程序後仍有不能解決之爭議問題，建議由上述三家爭議處理機構或公會組織以簽署備忘錄之形式與仲裁機構合作，並改善我國仲裁程序，使爭議當事人願意採用仲裁前置調解以及仲裁程序，用以取代尋求法院為解決爭議之最後途徑。
- 五、建議中華民國仲裁協會除現有之仲裁及調解中心程序外，另可參考美國仲裁協會之迷你審理（Mini-trial）程序，以及美國 FINRA 獨任仲裁人之產生方式，使小額金融爭議能在獨任外部仲裁人之審理下，以低成本之方式迅速解決，應可大幅改善我國仲裁機制因仲裁費用及仲裁人專業背景因素，以至鮮少能協助解決金融爭議之現況。
- 六、建議金管會應參照美國金融監理機構之做法，將客戶申訴部門地位提昇，並就受理申訴案件列案號做為追蹤管理，本身不再處理申訴，而發揮類似英國 FOS 機構董事會之功能監督爭議處理機構。
- 七、建議金管會或上述三家爭議處理機構能加入國際金融爭議處理協會

(International Network of Financial Ombudsman Scheme, INFOS)，使我國能在跨國金融爭議處理資訊以及爭議處理程序之改革上，能與國際接軌，以瞭解國際金融爭議處理之改革方向，以做為我國中、長程改革之重要參考。

圖表 13：我國金融消費爭議處理機制芻議



## 附錄 1

### 對 Professor Philip Rawlings 之訪談記錄

日期：2008 年 12 月 15 日

訪談對象：Professor Philip Rawlings<sup>312</sup>, University College London<sup>313</sup>

訪談議題：對英國公評人制度(FOS)之評析：（一）英國各界對 FOS 之改革建議；（二）對 FOS 制度優缺點評論；（三）相關法治作業之配合；（四）FOS 之管轄權；（五）FOS 決定之拘束力

訪談方式：書面訪談（訪談英文全文檢附於下述訪談摘要之後）

#### 訪談摘要：

##### 一、對 FOS 之改革建議

雖然包括英國 FOS 及金融總署 FSA 都不認為 FOS 為一監理機關，但因為金融總署要求其管轄監理之企業於執行業務時須遵守 FOS 於處理案件時所做之決定，FOS 於無形中產生了監理英國企業之效果，也成為一無形之監理機關。因此，FOS 與 FSA 兩者間之關係確實需要加以檢討（此兩機關間之關係並未於杭特議員 Lord Hunt 之評鑑報告中被提出）。

##### 二、對 FOS 制度優缺點評論

優點：(1) 可以避免任何金融相關行業或產品因其牽連多項產業或領域而使消費者於欲申訴時不知從何管道著手或造成產業申訴機構之間對於申訴案件互踢皮球之情況；(2) 為金融產業之整體利益來說，建立消費者信心長期而言對金融業整體有利無弊；(3) FOS 不受法院判決拘束，得以公評人自身所被賦予之裁量權處理個案，提供處理案件時更多的彈性。

缺點：(1) 案件收費制度確實對企業界不公，但為增加消費者對金融產業之信心，提供其更多解決問題之管道，確保金融產業長遠之利益，企業必須

---

<sup>312</sup> Professor Rawlings 為 UCL 大學法學院法學教授，為銀行法、保險法、及國際金融法專家。目前並兼任 UCL 商業法中心副主任(Deputy Director of the Centre for Commercial Law, UCL)。

<sup>313</sup> UCL 全名 University College London(前身為 London University)，為倫敦大學之組成學院之一，創立於 1826 年，於 1836 年與另一所 King's College London 共同組成現金之倫敦大學(University of London)。英國國內對大學之評鑑，UCL 為排名前十名。

瞭解繳費之重要性並加以配合。(2) 彈性的案件處理方式造成申訴之消費者對決定結果無法預測，而對此缺點，FOS 已發行過往案例，盡可能公開其案件處理標準，以釋眾疑。(3) 申訴案件駁回率過高易遭受申訴者質疑案件處理不公或不謹慎。

### 三、相關法治作業之配合

主要為統合各產業個別申訴處理單位之規定。金融總署之設立方為法制調整之重點。

### 四、FOS 之管轄權

FOS 管轄範圍相當廣，幾乎涵蓋全部之金融消費活動。申訴人之資格為個別消費者及小型企業(營業額 100 萬英鎊以下之企業)。

### 五、FOS 決定之拘束力

只要消費者同意，FOS 之決定便對企業有拘束力，但消費者可隨時撤回去申訴案，另循司法途徑解決爭議。司法複審門檻相當高，法院幾乎只對程序問題或管轄問題提出看法或異議，因此司法複審改變公評人決定之案例極少。

訪談原文：

The following is the full contents of Professor Rawlings' comments and views in response to Lin & Partners' inquiries on the structure, operation, effects, and suggestions in relation to the Financial Ombudsman Service of the United Kingdom of Great Britain. We would like to express our sincere thank to Professor Rawlings' without whose valuable opinions and insights, we would not have obtained understanding and thought in depth with regard to the advantages of the Financial Ombudsman Service and the problems it faced in the course of its establishment and operation.

以下內容為本所為本研究案就教英國倫敦大學 UCL 學院教授 Professor Philip Rawlings，請其就英國公評人制度提供看法、評析、與檢討訪談全文，



特此感謝。

**(a) After the Financial Services and Markets Act 2000, almost all financial matters are regulated and supervised by one unified authority.**

**Do you have any comments on this arrangement, be it positive or negative?**

**Are you aware of any feasible proposed reform of the Act as we know certain countries, including Taiwan, are considering modifying the single-regulator system.**

There are going to be changes to regulation as the result of the recent banking crisis and these will, almost certainly, include the problem of the relationship between the Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority (FSA), which has been seen as flawed, although I do not think there will be a shift away from the single-regulator system.

There is, however, a problem with the relationship between FSA and the Ombudsman (FOS), which does not arise from the banking crisis. Neither the FSA nor the FOS see the FOS as having a role to play in regulation, but no one has addressed the fact that the FOS has a direct impact on the regulation of firms since the FSA requires them to keep their practice in line with the decisions of the FOS, including matters such as the handling of complaints, and this means, therefore, that the FOS does have an impact on regulation. Clearly, the relationship between the FSA and the FOS does require discussion. The recent review by Lord Hunt (Hunt Review) did not address this issue.

*Opening Up, Reaching Out, Aiming High: An Agenda for Accessibility for Excellence in the Financial Ombudsman Service* (2008)

<http://www.thehuntreview.org.uk/>

(The Hunt Review was the compulsory triennial review of the FOS that must be

undertaken under the Act.)

**(b) Do you have any general comments on the Financial Ombudsman Service ("FOS")? What are the advantages of the FOS scheme compared to non-unified mechanisms previously? Are you aware of any feasible proposed adjustment to the current operation?**

The first question is, of course, why have an ombudsman system at all? What is such a system intended to achieve? One response would be cheap and easy access to justice for complainants, but the other, more general answer is, to give support to the country's financial system, which depends on confidence among the users of that system.

The financial ombudsman schemes in the UK grew up in a piecemeal way, with some statutory (building societies) and others, such as insurance and banking, being voluntary. It has been suggested that the banking ombudsman only appeared as the result of the possibility that the government might introduce a statutory scheme. It does seem to make sense to have a single FOS: it means there is no issue about firms or businesses falling between schemes and not being covered by any, or confusion as to which scheme applies to a particular issue, and all types of financial business are covered by the same rules and that those rules are applied consistently. If the logic of a single regulator works, then there seems no reason not to have a single ombudsman system.

It is important that the FOS is free to users. It is funded by levies on regulated firms - although this can act unfairly on those firms that are well run and do not attract many complaints, it must be seen by them as part of the need to build confidence in the financial system, which, at the present time, is a message that can more easily be understood by firms. Funding is also obtained from case fees paid by the business complained against (not by the complainant). This source of

funding can raise doubts as to the independence of the FOS, but it is difficult to envisage an alternative.

The FOS is not bound by formal rules of procedure or evidence, but such a system must have a clear procedure so that complainants - and those complained against - can understand how to make a complaint, how a decision is arrived at and what happens after the decision is made. Complainants need to be able to understand the basis on which the decision is made. The FOS is not bound by decisions of the courts on matters relating to contract law, etc. It is required only to arrive at decisions that are fair and reasonable, and this has led to decisions that are different from those reached by the courts. This gives flexibility, but it makes it difficult for prospective complainants to understand how a decision was arrived at - to them they had a fair and reasonable complaint (otherwise they would not have made it), so why didn't the FOS agree? There is no satisfactory balance between flexibility and certainty. A complaints system must be transparent in terms of the criteria it applies, but it also needs to be flexible. It is, therefore, important that the way cases are decided is made clear by the FOS: it publishes brief reports of decisions in clusters: eg awards relating to complaints about car thefts, or holiday insurance claims are published together so that prospective complainants can get an idea of how the FOS tackles the specific issues. Nevertheless, this attempt to be consistent may cause the FOS to establish what are effectively rules and so reduce its discretion.

It is important to recognise that most of the complaints brought to the FOS are dealt with at the first stage, which is conciliation - seeking to bring the parties to settle their own dispute. This is the best method of dealing with problems and for both sides to move forward. Only if conciliation fails will the FOS arbitrate.

The complainant is not prevented from going to the courts, either before or after

the FOS decision. The business has no choice: it is bound to cooperate if the customer brings a complaint to the FOS and cannot go to the courts after the FOS decision. It is not entirely clear why the FOS decision should not be final for both parties, but I am not aware of any particular problems arising from this disparity. The business can go to the courts to seek judicial review, but only in the strict sense, that is, it can only challenge the right of the FOS to determine an issue by arguing that it has acted ultra vires (the matter is outside the FOS lawful jurisdiction or its decision is one that no reasonable person in its position could have reached, which is a very difficult matter to show) - such challenges have occurred, but are rare.

It is important (although difficult to achieve) that businesses see the FOS as an addition to their own business and to consumer confidence in the sector.

Complainants must believe the FOS is independent. There are some concerns about this, although whether or not they affect public perception of the FOS has not really been independently tested, as far as I am aware. One problem is that the number of complaints received by the FOS that are rejected (somewhere around 70%) can lead to a belief that they are not properly considered or that the FOS is not impartial, and even if this allegation is unjustified it can affect confidence in the FOS. (This also connects with the issue about the importance of businesses supporting the FOS rather than undermining confidence in its work.) It is, at minimum, necessary to have in place a system that makes the complainant recognise that their complaint has been carefully considered, but, of course, this requires resources. The temptation for an under-resourced FOS would be to reject any but the clearest case in order to save money. All of this also make it important to have clear and public lines of accountability for the FOS: in the UK, there is the triennial review, reports to a select committee of the House of Commons and, perhaps most important, a mechanism for complaining

about the FOS, the Independent Assessor (although the wisdom of this person being appointed by the governing board of the FOS is worth considering).

In the end, there is the difficulty of achieving public awareness of the system and convincing consumers and businesses of its value. The Hunt Review says a number of interesting things about this issue, and, more generally, about the FOS and its systems, and it makes a large number of recommendations.

**(c) In establishing the FOS scheme, what legal reforms were needed for setting up the unified dispute resolution mechanism back in year 2000?**

I cannot say that anything in particular was required. The transition to FOS was made easier by the existence of schemes and the bigger issue of the creation of the FSA, which made a single ombudsman seem an obvious idea - there seemed no sense in having separation when the regulator was unified.

**(d) Is there any type of matters which the FOS does not have jurisdiction?  
Is there a minimum requirement regarding amount in dispute for the matter to be filed with the FOS?**

The FOS now has a fairly broad jurisdiction. There remains a small problem over time limits on complaints. It was envisaged as a mechanism for private consumers, but it also encompassed small businesses (turnover/assets under £1 million). The need to keep the FOSs' work focused explains this, but there is an argument for allowing any complaint - if there is a justified complaint, why should the complainant not be able to use the cheaper and quicker FOS merely because it has a turnover above £1 million?

The complainant must have first made their complaint to the business involved, which does make sense, although customers should not be forced into endless waiting for responses and the FSA does have rules about responding to complaints, so delay will prompt a regulatory sanction. It is important that firms be given a frontline role in resolving complaints without the FOS and that there should be a line of appeal within the firm's system, but obligations must also be placed on the firms to make sure they take this role seriously, and, ultimately, regulatory sanctions can be imposed, and the ombudsman can step in and make a decision if the business fails to act on a complaint in a reasonable way.

- (e) What is the binding power of an ombudsman's final decision in the situation where a complaint is filed with the court for judicial review yet the court's judgment differs from the ombudsman's final decision?**

See above.

## 附錄 2

### 對 The Honorable Randy J. Holland 之訪談記錄

**日期：**2008 年 12 月 3 日

**訪問人：**恆業法律事務所

**受訪對象：**The Honorable Randy J. Holland, Delaware Supreme Court Justice

**訪談議題：**美國司法系統與訴訟外爭議處理方法 (alternative dispute resolution)

**訪談方式：**當面訪談

#### 訪談摘要：

問：在您的法官生涯中，是否常遇到其實較適合以訴訟外爭議處理方法解決的事件？

答：許多金額較小的爭議，應當採取訴訟外的解決途徑，不然就當事人損益方面，實在不划算。惟美國是不成文法國家，因此為尋求司法之一致性，需要由法院方面作出指標性的判決 (landmark decisions)，以供仲裁人參考。往後，類型相似的案件，當事人便可利用仲裁或調解等程序獲得救濟。

問：美國法官對於訴訟外爭議處理方法報持著什麼態度？

答：DELAWARE 州是很支持訴訟外爭議處理方法的。目前，若訴訟當事人為公司的話，法院還提供調解途徑。若雙方當事人均同意，法院會讓原審判暫停，並指派一名法官扮演調解人的腳色，促使雙方達成和解。當然，調解法官跟審理案件的法官，不會是同一人。

問：法院能強制當事人進行此種調解程序嗎？

答：不，雙方當事人必須自願性的參與。但審理案件的法官，遇到合適調解的案件時，會試著說服雙方當事人同意進行調解。

### 附錄 3

#### Money Management 對 Walter Merricks 之訪談節文

日期：2006 年 6 月 1 日

訪問人: Money Management

受訪對象：英國 Financial Ombudsman Service 的首席公評人 (Chief Ombudsman) Walter Merricks

訪談議題：Financial Ombudsman Service 人員資格及待遇

訪談方式：當面訪談 (引自 "MM meets Merricks", Publication: Money Management, Publication Date: 01-JUN-06)

#### 訪談摘要：

Q: What qualifications do adjudicators have to have before they are allowed to take cases?

A: The vast majority of our adjudicators, 80-90%, have a background in the industry and have come from working in the market somewhere. Many of them have been IFAs, some have been insurance brokers, some have been working in bank branches. But the hard core are people who have been taken from the market. The market has in a sense made their careers not very comfortable after almost a lifetime's experience and people come here and know they've got a lot of valuable experience behind them. They feel they can put something back. It's very rewarding.

Q: Do you have a standard requirement for qualifications?

A: No we don't. We encourage people to take different qualifications. We have a whole training scheme to help them take professional qualifications if they want to, it's appropriate and their manager agrees.

Q: What are the salary levels at the FOS?

A: Average salary for everyone in FOS before 1 April pay round was AGBP30k.



Q: What is your salary?

A: My salary is not on the accounts but I don't mind telling you what it is. I and all the ombudsman are paid in relation to a judicial scale. I'm paid the rate that is between a court of appeal judge and a high court judge and that is AGBP165 - AGBP170k. Most of our ombudsman are equivalent to district judges or chairmen of tribunals.