

---

---

## 資料摘要

### 英國的金融申訴專員制度

#### 摘要

- 英國的《2000年金融服務及市場法》訂定設立金融申訴專員服務機構，為金融糾紛提供法庭以外的解決渠道。金融申訴專員服務機構由9名非執行董事組成的董事局管治，機構管轄範圍涵蓋了大部分在英國提供或由英國機構提供的金融產品及服務。
- 金融申訴專員服務機構處理的投訴個案，只可由下列合資格的投訴者提出：(a)個人；或(b)每年營業額少於200萬歐元(2,160萬港元)及僱員人數少於10人的小型公司。
- 金融申訴專員服務機構並非由英國政府撥款資助，亦不會向使用金融申訴專員計劃的投訴人收費。反之，該機構的資金主要來自在其管轄範圍內的機構按年繳付的徵費，以及該等機構就個別個案支付的費用。
- 金融申訴專員服務機構會首先以調解或調停的簡便方式解決金融糾紛。倘若簡便的和解方式不為裁決雙方接受，審裁員會進行正式裁決。任何一方均可拒絕接納裁決，要求將個案交由申訴專員裁定。
- 被投訴的機構或投訴人均不得就申訴專員的裁定作出上訴。投訴人如接納裁定，該項裁定對投訴人及有關機構均具有約束力。投訴人如拒絕接納裁定，可對被投訴的機構採取法律行動。
- 申訴專員如就投訴作出對投訴人有利的裁決結果，可在其裁定書中加入金錢賠償(上限為10萬英鎊或120萬港元)、利息賠償、費用賠償，及／或指示有關機構採取公正合宜的行動(例如正式道歉或改變決定)。

- 金融申訴專員服務機構與金融服務管理局訂立了諒解備忘錄，以釐清兩者獨立運作的關係。《2000年金融服務及市場法》亦要求委任金融申訴專員服務機構的董事局成員及申訴專員小組的條款必須確保他們的獨立性。
- 金融申訴專員服務機構須受國會監察。此外，該機構接受金融服務管理局及獨立評估員監督，以及受制於法院的司法覆核，並有責任為公眾提供資訊。
- 金融申訴專員服務機構會針對調解糾紛，進行定期的消費者及金融服務機構滿意度調查。兩者均對現行的金融申訴專員服務作出正面的評價。

## 1. 背景

1.1 雷曼兄弟於2008年9月倒閉後不久，財政司司長要求香港金融管理局(下稱"金管局")和證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")提交報告，匯報它們在調查有關雷曼兄弟迷你債券的投訴期間的觀察所得、汲取的教訓及發現的問題。財政司司長於2008年年底接獲金管局及證監會分別提交的報告，兩者均建議當局有需要考慮為香港金融業設立糾紛調解機制。為對此作出回應，財經事務及庫務局在2010年2月9日宣布，當局將展開為期3個月的諮詢，以蒐集公眾對香港設立金融糾紛調解中心的意見。

1.2 本資料摘要旨在向財經事務委員會提供英國設立金融申訴專員服務機構(Financial Ombudsman Service)的背景資料，以便事務委員會商議在香港設立金融糾紛調解中心的事宜。

1.3 金融申訴專員服務機構於1999年成立為法定組織，負責管理英國的金融申訴專員制度。自此之後，金融申訴專員服務機構發展成為提供此項服務的全球最大型機構<sup>1</sup>，在2008-2009年度，其財政預算達6,000萬英鎊(7億3,000萬港元<sup>2</sup>)，平均僱用的職員人數達865人。在該財政年度，金融申訴專員服務機構共處理789 877宗消費者的初步查詢及投訴，並由其轄下審裁員(adjudicators)及申訴專員組成的小組，透過糾紛調解機制解決了113 949宗個案。

## 2. 英國金融申訴專員制度的發展

2.1 英國的金融申訴專員制度始創於1981年。當時，多間保險公司成立了保險申訴專員局(Insurance Ombudsman Bureau)。該局由業界提供營運資金，負責為保單持有人的投訴提供法庭以外的糾紛調解機制。在此機制下，保單持有人可把未能解決的投訴轉交獨立的申訴專員處理，使他們的個案可以獲得免費和公正的裁決。

2.2 繼保險申訴專員局成立後，金融界其他行業亦設立類似制度，包括於1986年設立的銀行申訴專員(Banking Ombudsman)和房屋建築協會申訴專員(Building Societies Ombudsman)，以及其後涵蓋投資業界的多項申訴專員計劃。

2.3 在1990年代末期，英國發生了連串重大事故，令銀行及金融服務業的規管制度備受質疑。這些事件包括國際商業信貸銀行清盤、霸菱倒閉，以及不正當銷售退休基金醜聞<sup>3</sup>。在1997年5月，新當選的工黨政府提出全面改革英國金融服務法例的建議。在2001年12月1日，《2000年金融服務及市場法》(Financial Services and Markets Act 2000)生效，為金融業規管開啟了新紀元。《2000年金融服務及市場法》訂明，金融服務管理局(Financial Services Authority)正式成立為單一法定監管機構，統一負責過往由9個監管機構分別處理的金融服務業發牌及規管事宜。

<sup>1</sup> 參閱Hunt (2008)。

<sup>2</sup> 根據2009年12.16港元兌1英鎊的平均匯率計算。

<sup>3</sup> 在1980年代末期及1990年代初期，多間退休基金公司罔顧消費者的最佳利益，游說其客戶把他們的職業退休基金轉入回報較低的個人退休基金。

2.4 《2000年金融服務及市場法》亦訂明引入一站式的免費金融申訴專員服務，以整合當時被批評為架床疊屋和程序混亂的8個並存金融糾紛調解計劃<sup>4</sup>。新的申訴專員計劃提供法庭以外的渠道，讓消費者與金融服務機構之間的個別糾紛可交由獨立人士處理，由其按照在有關的情況下被認為屬公平和合理的方式快捷地調解糾紛，並盡量減省所需的程序。

### 3. 金融申訴專員服務機構的運作

3.1 《2000年金融服務及市場法》附表17規定，金融服務管理局須設立法團(body corporate)營辦金融申訴專員計劃。為此，金融申訴專員服務機構於1999年2月成立。隨後於2001年12月1日透過制定附屬法例，金融申訴專員服務機構獲授權為《2000年金融服務及市場法》附表17所訂的"營辦申訴專員計劃的機構"。

#### 金融申訴專員服務機構的管轄範圍

3.2 金融申訴專員服務機構具有下列3項管轄範圍：

- (a) 強制管轄範圍：適用於獲金融服務管理局發牌的金融服務機構，並涵蓋關乎受金融服務管理局規管的業務、消費者信用貸款業務及若干其他指定業務的消費者投訴；
- (b) 消費者信用貸款管轄範圍：自動涵蓋針對有關持有由公平交易辦事處(Office of Fair Trading)發牌<sup>5</sup>的機構所經營消費者信用貸款業務的投訴；及

<sup>4</sup> 根據 Financial Services Authority (1997)，該8個金融糾紛調解計劃"在多方面存有實質分別。除強制性計劃外，還有一些屬自願性質。有些計劃根據法規成立，但亦有以合約方式運作；有些計劃由業界成立，但亦有由監管機構成立；有些計劃設立申訴專員，但亦有由申訴審裁員處理投訴。此等計劃在許多方面也有重大分別，包括申請資格、賠償限額、會否因造成困擾及不便而作出賠償、提出投訴的時限、職權範圍、賠償的依據、程序、經費來源，以及管治安排。有關計劃被普遍批評為雜亂無章，讓消費者感到混淆。"

<sup>5</sup> 若該持牌機構同時獲金融服務管理局發牌，針對該機構的消費者信用貸款業務投訴亦涵蓋在強制管轄範圍內。

- (c) 自願管轄範圍：適用於自願參與金融申訴專員計劃的金融服務機構，並涵蓋該等機構不納入強制或消費者信用貸款管轄範圍內的業務的投訴。

金融申訴專員服務機構的管轄範圍涵蓋了大部分在英國提供或由英國機構提供的金融產品及服務。特別是共有超過10萬多間提供金融服務機構<sup>6</sup>，一旦發生金融糾紛，相關客戶會獲得金融申訴專員服務機構的法定保障。

## 立法架構

3.3 金融申訴專員服務機構的權力載於《2000年金融服務及市場法》及《2006年消費者信貸法》(Consumer Credit Act 2006)。金融服務管理局亦根據《2000年金融服務及市場法》所賦的權力制定進一步規則，訂明金融申訴專員服務機構處理投訴的程序及營運經費的安排。該等規則載於《金融服務管理局手冊》<sup>7</sup>的"調解糾紛：投訴"(Dispute Resolution: Complaint (DISP))章節內。

### 《2000年金融服務及市場法》

3.4 《2000年金融服務及市場法》第XVI部訂明設立英國金融申訴專員計劃的架構。有關法例特別規定，金融服務管理局須設立單一的強制性申訴專員計劃，以快捷和簡便方式調解公眾與受規管金融機構之間的糾紛，並為此賦予"營辦申訴專員計劃的機構"相關的權力。《2000年金融服務及市場法》亦訂明金融申訴專員的強制及自願管轄範圍。

<sup>6</sup> 這些機構包括21 000多間受金融服務管理局規管從事零售業務的金融機構，以及8萬多間持有由公平交易辦事處發出經營消費者信用貸款牌照的機構。

<sup>7</sup> 《金融服務管理局手冊》由金融服務管理局發出，載有監管金融服務市場多個範疇的規則及規定(例如市場操守、業務操守、從業員的培訓及能力，以及調解糾紛)。該手冊共分為7部，每部載有數份資料冊，當中訂明必須遵從的詳細規則及指引。"調解糾紛：投訴"是其中一份有關申訴(第5部)的資料冊。

3.5 《2000年金融服務及市場法》附表17進一步訂明金融申訴專員計劃在營運方面的主要事項。金融服務管理局必須成立公司(即金融申訴專員服務機構)，負責營運及管理金融申訴專員計劃。該公司應設有主席、董事局，以及"一組具備合適資歷及經驗的成員，出任計劃的申訴專員"。《2000年金融服務及市場法》附表17亦規定"營辦申訴專員計劃的機構"必須履行以下職務：

- (a) 每年向金融服務管理局匯報和發表年報；
- (b) 採納經金融服務管理局核准的年度財政預算；
- (c) 制定以下各項有關消費者信用貸款及自願管轄範圍內的規則：金融機構處理投訴的程序、所涵蓋的業務、合資格的投訴者、投訴的時限、賠償上限，以及為此等管轄範圍的制訂和運作所徵收的費用；及
- (d) 制定以下各項有關強制、消費者信用貸款及自願管轄範圍的規則：申訴專員的處理程序、有關賠償仲裁費用和索償金額所涉及的利息計算，以及仲裁所涉及的個案費用。

#### 《2006年消費者信貸法》

3.6 《2006年消費者信貸法》把金融申訴專員服務機構的管轄範圍擴大，以涵蓋持有消費者信用貸款牌照的機構。特別一提的是，由2007年4月6日起，該法例第59條把金融申訴專員服務機構的職權範圍擴大，管轄由公平交易辦事處發出經營標準消費者信用貸款牌照的機構的消費者信用貸款業務所涉及的未調解糾紛。

#### 組織架構

3.7 金融申訴專員服務機構由董事局管治，董事局由主席及8名董事組成，均具備不同的商業、金融及消費者專業知識<sup>8</sup>。董事局每年舉行10次會議。所有董事均由金融服務管理局委任，而董事局主席的任命須經英國財政部(HM Treasury)批准。董事任期為3年，可獲再委任，任期最長為7年。董事局主席的任期為5年，如獲再委任，須經英國財政部批准，主席的任期由首次獲得任命起計不得超過10年。

<sup>8</sup> 根據金融申訴專員服務機構的組織章程大綱，董事局成員人數不可少於6人，以及不超過15人為限。

3.8 董事局成員的任命是以公眾利益為本，並不代表某團體或界別。這項安排是要確保董事局能全面借助成員廣泛的經驗、知識及技能以履行職務。此外，董事局全體董事均為"非執行"董事，即他們不會參與處理個別投訴。董事局擔當的角色如下：

- (a) 制定金融申訴專員服務機構的整體策略；
- (b) 確保金融申訴專員服務機構具備足夠的資源，並能有效和獨立地運作；
- (c) 制定和採納經金融服務管理局核准的內部守則；
- (d) 委任申訴專員(包括總申訴專員)，並在委任條款中訂明申訴專員須保持獨立。董事局亦負責委任獨立評估員(independent assessor)，處理有關金融申訴專員服務機構服務水平的投訴；
- (e) 擬備年度財政預算，以供金融服務管理局核准；及
- (f) 擬備及刊發年報。

#### 申訴專員小組

3.9 董事局是金融申訴專員服務機構的管治組織，而總申訴專員則負責機構的日常運作，其角色與行政總裁相若。總申訴專員負責領導高層行政人員，並須就金融申訴專員服務機構的整體表現向董事局負責。除行政職能外，總申訴專員亦負責處理個案工作及對外關係。

3.10 總申訴專員之下設有兩名首席申訴專員<sup>9</sup>，其中一人是決策總監，負責管理申訴專員小組、統籌各申訴專員的工作，以及確保就處理個案工作的各個範疇所採用的方式及作出的決定均能保持一致。另一名首席申訴專員負責策略規劃、法例及規則事務，以及處理與英國政府、監管機構和歐洲委員會的關係。

<sup>9</sup> 除兩名首席申訴專員外，向總申訴專員匯報的其他高層行政人員包括營運總監、財政及資訊科技總監、業務規劃及質素保證總監、傳訊總監及人力資源總監，以及公司秘書。

3.11 決策總監由4名高級申訴專員輔助，他們分別負責*金融申訴專員服務機構*在下述主要範疇的工作：銀行及信貸、保險、財產抵押及投資／按揭。高級申訴專員帶領逾30名負責處理上述工作的申訴專員，並與有關界別的持份者保持聯繫。在2009年3月，*金融申訴專員服務機構*委任第5名高級申訴專員，作為負責統籌、整合和記錄資料及指引工作的執行主管，有關的資料及指引關乎處理投訴個案工作的政策事宜和申訴專員作出決定時的取向。

3.12 審裁員負責支援申訴專員小組，他們會嘗試以簡易的方式調解消費者與相關金融服務機構的糾紛。此外，*金融申訴專員服務機構*設有客戶聯絡部，作為調解糾紛的前線單位，負責處理*金融申訴專員服務機構*所接獲的所有初步查詢及投訴，並會在有需要時把該等個案轉交審裁員調查。

#### 經費安排

3.13 *金融申訴專員服務機構*並非由英國政府撥款資助，亦不會向使用金融申訴專員計劃的投訴人收費。反之，該機構的資金主要來自在其管轄範圍內的機構按年繳付的徵費，以及它們就個別個案支付的費用。

3.14 金融申訴專員計劃涵蓋的金融機構每年均須繳付一般徵費，為計劃提供資金。按年繳付的徵費金額視乎有關機構的規模及其所屬行業而定。徵費金額由小型公司的100英鎊(1,216港元)至大型公司的30萬英鎊(360萬港元)不等。除按年繳付的徵費外，金融服務機構亦須就*金融申訴專員服務機構*所調查的每宗投訴，支付劃一的標準個案費用。發票會在投訴結案後於該月月底寄出。標準個案費用每年在諮詢業界後調整一次，現行收費為500英鎊(6,080港元)。各間機構涉及的首3宗個案可獲"免費"處理。換言之，機構只須就其第四宗及其後的投訴支付個別個案的費用。不論投訴得直與否，它們均須支付個案費用。



3.15 在2008-2009年度，*金融申訴專員服務機構*就已審結的個案金融機構支付個案費用，共收取4,610萬英鎊(5億6,060萬港元)，佔其總收入的70%；另有1,930萬英鎊(2億3,470萬港元)的收入來自按年繳付的一般徵費，佔該財政年度總收入的29%<sup>10</sup>。

#### 4. 處理投訴及調解糾紛的程序

##### 接收投訴

4.1 消費者的投訴首先會由客戶聯絡部處理。消費者可以利用電話或書面方式作出投訴，又或透過*金融申訴專員服務機構*的網站提出投訴。投訴人必須填妥投訴表格，才可使用金融申訴專員的服務。*金融申訴專員服務機構*收到表格後，會先就下列事項作出初步評估，然後決定是否受理調查有關投訴：

- (a) 該項投訴是否屬於*金融申訴專員服務機構*的管轄範圍；
- (b) 該項投訴是否仍未超出程序規定的時限；
- (c) 該項投訴是否由合資格的投訴人提出；及
- (d) 應否不加考慮投訴理據便拒絕受理該項投訴。

##### 程序規定的時限

4.2 *金融申訴專員服務機構*只會在投訴人已先向有關機構提出投訴的情況下，才受理相關的投訴。這項安排容許有關機構利用內部的投訴處理程序解決個案，從而減少因未能調解糾紛而須轉介予*金融申訴專員服務機構*的投訴個案。消費者必須在有關機構發出最後覆函(*final response*)<sup>11</sup>後，或是該機構未能在8星期內發出該覆函的情況下，才可把個案轉交*金融申訴專員服務機構*處理。

<sup>10</sup> 在2008-2009年度，*金融申訴專員服務機構*出版刊物的收益、應收利息及其他收益共有40萬英鎊(490萬港元)，佔其總收入的0.1%。

<sup>11</sup> 最後覆函會列明有關機構對投訴所持的立場，包括該機構為解決投訴而提出的任何建議。該覆函亦會告知消費者，如對結果感到不滿，可在6個月內把糾紛轉交*金融申訴專員服務機構*處理。

4.3 至於消費者提出投訴的限制，倘若投訴人在下列情況向金融申訴專員服務機構投訴，則其投訴將不獲受理：

- (a) 收到被投訴機構的最後覆函的6個月後；或
- (b) 投訴個案發生已超過6年(或是在投訴人知悉投訴事件後已超過3年)。

#### 合資格的投訴者

4.4 投訴者如屬下述人士或公司，可自行或由代表代為提出投訴：

- (a) 個人；或
- (b) 每年營業額少於200萬歐元(2,160萬港元<sup>12</sup>)及僱員人數少於10人的小型公司。

#### 不加考慮投訴理據即拒絕受理的投訴

4.5 《金融服務管理局手冊》列出17種可不加考慮投訴理據即拒絕受理投訴的情況。舉例來說，金融申訴專員服務機構可在下列情況下拒絕受理投訴：

- (a) 投訴人並無蒙受經濟損失、受到嚴重困擾或遇到嚴重不便；
- (b) 瑣屑或缺乏理據的投訴；
- (c) 投訴獲判得直的機會渺茫；
- (d) 被投訴的機構已建議作出金融申訴專員服務機構認為公平合理的補償，而且該建議仍可供投訴人接納；
- (e) 投訴較適宜透過法律程序或另一項類似的獨立投訴計劃或糾紛調解程序處理；或
- (f) 關乎投資表現的投訴。

<sup>12</sup> 根據2009年10.82港元兌1歐元的平均匯率計算。

---

---

## 處理投訴

4.6 倘若投訴符合所訂條件，客戶聯絡部的消費者顧問可自行解決簡單的個案(例如純屬誤會或徵詢另一意見的個案)。至於他們無法處理的個案，則會轉交審裁員跟進。此時，有關個案會成為須予收費的個案，即被投訴的機構須在結案時繳付個案費用。

4.7 在受理調查個案後，有關的審裁員會研究投訴的事實及是非曲直，然後決定最妥善的處理方法。一般而言，審裁員會透過調解、調停或較隨意簡易的和解協議，嘗試為雙方解決問題。倘若這種做法不合適或不可行，審裁員會就個案發出臨時評估報告，試圖解決投訴。

4.8 臨時評估報告以函件形式發出，審裁員會在當中說明本身對投訴性質的理解，以及認為投訴是否得直和作出該決定的理由。如投訴得直，臨時評估報告會訂明審裁員認為合適的賠償金額。審裁員會向案中雙方發出臨時評估報告，雙方須在指定時限內作出回應。他們可選擇接納臨時評估報告，就個案作結；但其中任何一方均可要求將個案交由申訴專員覆核和裁定。

## 發出裁定書

4.9 當申訴專員接手投訴個案後，他或她會先行就投訴作出獨立的覆核。申訴專員可在發出裁定前進行調查。在調查期間，申訴專員會給予案中雙方陳情的機會。如有需要，申訴專員可進行聆訊和指示雙方提出證據<sup>13</sup>。

---

<sup>13</sup> 在若干情況下，申訴專員在作出最終裁決前可先作臨時決定。採取這項安排的原因之一，是一旦有關裁決與早前的評估結果差異極大，案中雙方仍能有最後機會提出意見。申訴專員會考慮雙方的意見和他們進一步提交的文件，然後才作出最終決定。

4.10 申訴專員必須以書面方式作出裁定，在裁定書上簽署並說明裁決的理由。申訴專員作出最終裁決後，*金融申訴專員服務機構*處理投訴的程序即告結束。被投訴的機構或投訴人均不得就申訴專員的裁定作出上訴，要求把個案轉交另一名申訴專員處理。投訴人如接納裁定，該項裁定對投訴人及有關機構均具有約束力。投訴人如拒絕接納裁定，則該項裁定對案中雙方均不具約束力，投訴人可針對被投訴的機構採取法律行動。

#### *申訴專員作出裁決的依據*

4.11 申訴專員會依據"在個案的所有情況下被認為屬公平合理者<sup>14</sup>"就投訴作出裁決。《金融服務管理局手冊》訂明，申訴專員在決定何為公平合理方式時應考慮下列事項：

- (a) 有關的法規、規管機構訂立的規則、指引及標準，以及業務守則；及
- (b) 在適用的情況下，*金融申訴專員服務機構*會以當時屬於業內稱譽的作業方式作為參考<sup>15</sup>。

#### *申訴專員裁定的賠償*

4.12 申訴專員如就投訴作出對投訴人有利的裁決結果，可在其裁定書中加入下列一項或多項賠償：

##### 金錢賠償

4.13 申訴專員可就投訴者的經濟損失、心理上的痛苦、名譽受損、困擾或不便作出被視為公平補償的金錢賠償。申訴專員裁定的金錢賠償可被視作郡法院的裁決，透過法庭程序強制執行。

---

<sup>14</sup> 參閱FSA Handbook DISP 3.6.1。

<sup>15</sup> 據James and Morris (2003)一文所述，"公平合理"這項準則令申訴專員可"擺脫嚴格的法規，並利用一系列法律以外的標準，作出通常對消費者有利的決定"。

---

4.14 申訴專員可裁定的金錢賠償上限為 10 萬英鎊 (120 萬港元)。申訴專員如認為需要支付更多賠償才屬公平，可建議被投訴的機構支付餘額，但該機構並非必須遵行該建議。

#### 利息賠償

4.15 利息賠償的條款訂明，在金錢賠償的裁決下應付的款額須由裁決指明的日期起按訂明的息率計算利息。

#### 費用賠償

4.16 費用賠償是申訴專員認為用作投訴人因投訴而合理地招致的部分或全部費用的合理賠償。另一方面，《2000年金融服務及市場法》並無訂立條文，就投訴人支付有關機構的費用作出費用賠償規定。不過，投訴人的行為若屬失當或不合理，又或投訴人須就不合理的延誤負責，則他們可能須支付金融申訴專員計劃的成本。

#### 指示

4.17 申訴專員獲授權發出指示，命令有關機構"向投訴人採取申訴專員認為公正合宜的行動<sup>16</sup>"。這些行動可包括作出正式道歉、改變決定或重新評定某項行政措施。申訴專員的指示可按照投訴人的請求，以等同於強制令(injunction)的方式執行<sup>17</sup>。

---

<sup>16</sup> 參閱 FSA Handbook DISP 3.7.11。

<sup>17</sup> 金融申訴專員服務機構不會規管金融服務業，而其本身亦非專業規管組織，故此不會針對投訴得直的個案所涉及的金服務機構或個別從業員採取任何紀律行動。

## 有關處理投訴的統計數字

4.18 在2008-2009年度，金融申訴專員服務機構的客戶聯絡部處理了來自消費者的399 918項電話查詢和389 959項書面查詢，其中127 471項被列為個案處理，並轉交審裁員及申訴專員進行調解糾紛的工作<sup>18</sup>。獲得解決的個案共有113 949宗，解決每宗個案的平均成本為508英鎊(6,177港元)<sup>19</sup>。在2008-2009年度獲得解決的個案總數中，92%或105 275宗個案由審裁員以調解、和解協議及審裁的方法簡易地解決。餘下8%或8 674宗個案由申訴專員透過正式的裁定解決。

## 5. 金融申訴專員服務機構的獨立性

5.1 金融申訴專員服務機構與金融服務管理局訂立了諒解備忘錄(下稱"備忘錄")，藉此制定運作架構以釐清兩者的關係。備忘錄就金融服務管理局與金融申訴專員服務機構之間的整體合作、共用資料及諮詢服務訂立規定，並且指明兩者不同的角色及職能。具體來說，金融服務管理局會以單一金融規管機構的模式運作，負責規管和監察提供金融服務的機構；金融申訴專員服務機構則是民事法庭以外另一負責調解個別糾紛的機構。

5.2 《2000年金融服務及市場法》訂有條文，以進一步保障金融申訴專員服務機構的獨立性。《2000年金融服務及市場法》附表17訂明，雖然金融申訴專員服務機構的董事局成員全部由金融服務管理局任免，但其委任的條款必須確保他們可在金融申訴專員計劃的運作中獨立於金融服務管理局。金融服務管理局尤其不可行使權力，以任何直接或間接與解決投訴事宜有關的理由罷免董事局成員。

5.3 《2000年金融服務及市場法》附表17亦規定，申訴專員小組的委任條款須保障其獨立性。因此，金融服務管理局、英國財政部甚或金融申訴專員服務機構的董事局均不能試圖影響或干預申訴專員就投訴所作出的決定。根據《2000年金融服務及市場法》第228條，投訴的結果完全由申訴專員按照個案的是非曲直決定。

<sup>18</sup> 金融申訴專員服務機構在投入運作首年(2001-2002年度)，處理了259 848項電話查詢和154 874項書面查詢，並且把31 347宗個案轉交個案處理小組調查。

<sup>19</sup> 處理每宗個案的平均成本按未計入融資費用及任何壞帳的總成本除以已結案的個案總數計算。

## 6. 金融申訴專員服務機構的問責安排

6.1 金融申訴專員服務機構作為獨立法定組織，須受國會監察。金融申訴專員服務機構的董事局主席須向國會的相關專責委員會作證。在2008-2009年度，金融申訴專員服務機構處理了608項國會質詢，以及155項大臣質詢和提問。此外，金融申訴專員服務機構受金融服務管理局及獨立評估員監督，並受制於法院的司法覆核，而且有責任為公眾提供資訊。

### 金融服務管理局

6.2 金融服務管理局與金融申訴專員服務機構之間的主要問責安排如下：

- (a) 金融申訴專員服務機構由董事局監管，而董事局成員由金融服務管理局委任；
- (b) 金融申訴專員服務機構及總申訴專員須分別向金融服務管理局提交年度報告，闡述他們履行職責的情況。報告副本須提交予英國財政部及國會；及
- (c) 金融申訴專員服務機構的年度預算須經金融服務管理局審批。

### 獨立評估員

6.3 金融申訴專員服務機構設有安排，處理消費者及金融機構對其提供的服務所作出的投訴。這些投訴涵蓋多種事項，例如金融申訴專員服務機構的調查程序、員工行為，以及遲遲或根本未能回應合理的提問。這些投訴會交由機構內部的服務檢討小組處理，該小組會調查個案，並會在有需要時向投訴人作出補償(例如道歉或賠償)。投訴人如在金融申訴專員服務機構作出回應後仍然感到不滿，可把個案轉交獨立評估員跟進。

6.4 獨立評估員由金融申訴專員服務機構的董事局委任，負責就投訴機構所提供服務的個案作出最終覆核<sup>20</sup>。獨立評估員如認為投訴金融申訴專員服務機構的個案完全或部分得直，可向總申訴專員提出建議，由金融申訴專員服務機構向投訴人道歉或作出合適的賠償。

### 司法覆核

6.5 雖然投訴人或被投訴的機構未能循任何機制就申訴專員的裁定提出上訴，但他們若不滿該決定，可向法院尋求司法覆核。司法覆核不會根據糾紛中的事實及是非曲直重新研究申訴專員的決定，而是會集中研究申訴專員作出決定的過程，例如申訴專員處理事件時有否依循合適的程序和正確地應用法律。

### 為公眾提供資訊

6.6 金融申訴專員服務機構刊發年報，以提供投訴的個案數字、投訴類別和調查結果。除年報外，金融申訴專員服務機構亦會在《申訴專員通訊》(Ombudsman News)中刊登不具名的個案研究分析。《申訴專員通訊》每6至8個星期出版，當中載有具體的個案簡報，並會講述公眾感興趣的事項。此外，金融申訴專員服務機構設有網站，向公眾提供各類的資訊，例如有關該機構的新聞報導、最新消息、資料便覽及技術性簡介資料，更特設專欄講解受金融申訴專員服務機構管轄的公司所須知的事項。

6.7 2009年9月15日，金融申訴專員服務機構首次以具名的方式，就投訴金融服務機構的個案，發布有關機構被投訴宗數和得直投訴所佔百分比的詳細資料。上述安排有別於舊有做法，因為金融申訴專員服務機構過往只會發布有關個案宗數及結果的詳細資料，而不會提及個別機構的名稱。此項新猷是由於有建議認為該等資料有助提升金融市場的運作效益，而提高透明度亦可驅使金融服務機構力求進步以改善表現。

---

<sup>20</sup> 根據職權範圍，獨立評估員不得研究金融申訴專員服務機構在處理消費者與金融服務機構之間的糾紛時的裁定是否正確。



## 7. 檢討金融申訴專員服務機構的表現

7.1 在2003年12月，金融申訴專員服務機構的董事局委聘布里斯托大學的個人財務研究中心(Personal Finance Research Centre of Bristol University)就該機構的工作進行獨立評估。檢討報告於2004年7月發表，當中詳細描述金融申訴專員服務機構的運作情況，所得結論是"整體而言，金融申訴專員服務機構思慮周詳，管理妥善，即使困難重重仍表現出色<sup>21</sup>。"

7.2 除上述獨立檢討外，金融申訴專員服務機構亦會進行定期的消費者滿意度調查。金融申訴專員服務機構2008-2009年度年報引述的調查結果顯示，消費者對金融申訴專員服務機構有以下意見：

- (a) 69%認為機構處理投訴的效率極佳及態度專業(14%不同意)；
- (b) 63%認為機構能徹查投訴，仔細處理有關事項(23%不同意)；
- (c) 61%認為機構的決定公平公正(20%不同意)；
- (d) 37%認為處理投訴所需時間可以接受(47%不同意)；  
及
- (e) 63%認為機構能提供優質服務為消費者調解糾紛(25%不同意)。

---

<sup>21</sup> 2007年，金融申訴專員服務機構委託Hunt勳爵進行獨立檢討，集中研究該機構的服務對廣大消費者及持份者是否開放和方便使用。其中該機構依據"公平合理"的原則作出裁決的核心基礎、不設上訴機制，以及免費處理投訴的做法，均獲得Hunt勳爵認同。不過，Hunt勳爵在檢討中提出73項建議，務求進一步改善金融申訴專員服務機構的服務，建議包括向公眾進一步開放金融申訴專員服務機構所持有的數據。

7.3 與此同時，金融申訴專員服務機構亦會對金融服務機構進行定期調查，就其處理糾紛的方式和能否配合金融服務機構的特別需要及關注收集意見。金融申訴專員服務機構2008-2009年度年報引述的調查結果顯示：

- (a) 55% 認為金融服務業界可對申訴專員服務有信心 (19% 不同意)；
- (b) 38% 認為金融申訴專員服務機構的服務對支付徵費／個案費作為機構營運經費的金融服務業界來說是物有所值(26% 不同意)；
- (c) 62% 認為金融申訴專員服務機構就個案作出的決定公平公正(15% 不同意)；
- (d) 41% 認為金融申訴專員服務機構的決定能保持一致 (28% 不同意)；及
- (e) 66% 認為金融申訴專員服務機構能提供優質服務，為金融服務業調解糾紛(14% 不同意)。

---

余肇中  
2010年2月24日  
Tel: 2869 9621

---

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

---

---

## 參考資料

1. ADRnow. (2009) *Financial Ombudsman Service*. Available from: [http://www.adrnow.org.uk/go/SubSection\\_15.html](http://www.adrnow.org.uk/go/SubSection_15.html) [Accessed February 2010].
2. Blair, M., Walker, G. & Pruves, W. (eds) (2009) *Financial Services Law*. 2<sup>nd</sup> ed. New York, Oxford University Press.
3. Financial Ombudsman Service. (2007) *Consumer fact sheet on what a "final decision" by an ombudsman means*. Available from: [http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/factsheets/final\\_decision.pdf](http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/factsheets/final_decision.pdf) [Accessed February 2010].
4. Financial Ombudsman Service. (2008) *Consumer Credit Business and the Ombudsman*. Available from: [http://www.financialombudsman.org.uk/publications/introduction\\_consumercredit.pdf](http://www.financialombudsman.org.uk/publications/introduction_consumercredit.pdf) [Accessed February 2010].
5. Financial Ombudsman Service. (2009) *Consumer fact sheet on how we deal with your case*. Available from: [http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/factsheets/how\\_we\\_deal\\_with\\_your\\_case.pdf](http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/factsheets/how_we_deal_with_your_case.pdf) [Accessed February 2010].
6. *Financial Ombudsman Service*. (2010) Available from: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/default.htm> [Accessed February 2010].
7. Financial Ombudsman Service. (2010a) *Guide for businesses*. Available from: [http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/guides\\_for\\_firms.htm](http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/guides_for_firms.htm) [Accessed February 2010].
8. Financial Ombudsman Service. (2010b) *Our consumer leaflet: your complaint and the ombudsman*. Available from: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/consumer-leaflet.htm> [Accessed February 2010].
9. *Financial Services and Markets Act 2000. Chapter 8. Office of Public Sector Information*. Available from: [http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2000/ukpga\\_20000008\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2000/ukpga_20000008_en_1) [Accessed February 2010].

- 
10. Financial Services Authority. (1997) *Consultation Paper: Consumer Complaints*. Available from: <http://www.fsa.gov.uk/pubs/cp/cp04.pdf> [Accessed February 2010].
  11. Financial Services Authority. (2009a) *Annual Review 2008/09*. Available from: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar09/ar09.pdf> [Accessed February 2010].
  12. Financial Services Authority. (2009b) *Corporate Plan & 2008/2009 Budget*. Available from: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pb09/cpb-09-10.pdf> [Accessed February 2010].
  13. Financial Services Authority. (2009c) *The Full FSA Handbook*. Available from: <http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/> [Accessed February 2010].
  14. Financial Services and the Treasury Bureau. (2010) *Consultation Paper: Proposed Establishment of an Investor Education Council and a Financial Dispute Resolution Centre*. Available from: [http://www.fstb.gov.hk/fsb/ppr/consult/consult\\_iec\\_fdrc.htm](http://www.fstb.gov.hk/fsb/ppr/consult/consult_iec_fdrc.htm) [Accessed February 2010].
  15. Fisher, J. et al. (2003) *The law of investor protection*. London, Sweet & Maxwell.
  16. House of Commons. (1999) *Financial Services and Markets Bill*. Research Paper 99/68. Available from: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp99/rp99-068.pdf> [Accessed February 2010].
  17. Hunt, D. (2008) *The Hunt Review: The Independent Review of the Financial Ombudsman Service*. Available from: [http://www.thehuntreview.org.uk/updates/FOS\\_Report.pdf](http://www.thehuntreview.org.uk/updates/FOS_Report.pdf) [Accessed February 2010].
  18. James, R. & Morris, P. (2003) The new Financial Ombudsman Service in the United Kingdom: has the second generation got it right? In: C. Rickett & T. Telfer (eds.) *International perspectives on consumers' access to justice*. Cambridge, Cambridge University Press.

- 
19. Japan Financial ADR/Ombudsman Research Group. (2008) *A Model for a Financial ADR Organization and Measures for Its Realization*. Available from: [http://www.npo-jmc.jp/Proposal\\_financialADR.pdf](http://www.npo-jmc.jp/Proposal_financialADR.pdf) [Accessed February 2010].
  20. Personal Finance Research Centre of Bristol University. (2004) *Fair and reasonable: An assessment of the Financial Ombudsman Service*. Available from: <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/pdf/kempson-report-04.pdf> [Accessed February 2010].
  21. Russell Reynolds Associates. (2009) *Position Specification: Chief Ombudsman, Financial Ombudsman Service*. Available from: <http://ea.russellreynolds.com/publicsector/jobSpecs/Financial%20Ombudsman%20Service%20chief%20ombudsman%20FINAL%2016%2009%2009.DOC> [Accessed February 2010].
  22. Russen, J. (2006) *Financial services: authorization, supervision, and enforcement: a litigator's guide*. New York, Oxford University Press.
  23. Slaughter and May. (2001) *A Guide to Financial Services and Markets Act*. Available from: [http://www.slaughterandmay.com/media/39269/a\\_guide\\_to\\_the\\_fsma\\_2000.pdf](http://www.slaughterandmay.com/media/39269/a_guide_to_the_fsma_2000.pdf) [Accessed February 2010].
  24. Thomas, D. (2007) *Memorandum submitted to House of Lords Select Committee on Regulators*. Available on: <http://www.parliament.uk/documents/upload/Financial%20Ombudsman%20Service%20ONLINE.pdf> [Accessed February 2010].
  25. 馮聖中：《論金融服務與消費者保護之法律問題》，2006年，網 址：  
[http://etd.lib.stut.edu.tw/ETD-db/ETD-search-c/view\\_etd?URN=etd-0407109-183703-187](http://etd.lib.stut.edu.tw/ETD-db/ETD-search-c/view_etd?URN=etd-0407109-183703-187) [於 2010 年 2 月登入]。