

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2049/10-11號文件

檔號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2011年5月5日舉行的會議

有關設立金融糾紛調解中心的建議 的背景資料簡介

目的

本文件就政府當局提出設立金融糾紛調解中心(下稱"調解中心")的建議提供背景資料，並綜述委員在財經事務委員會會議上討論此項議題時提出的關注事項及意見。

背景

2. 環球金融危機所引起的一連串事件顯示，某些投資者在使用金融服務時會需要較多支援和保障。證券及期貨事務監察委員會(下稱"證監會")在2008年12月發表題為《雷曼迷你債券危機引起的事項》的報告，當中的建議包括推行獨立的糾紛解決計劃，以提供快捷簡易而又方便顧客使用的服務，避免過多的法律程序及盡量不鼓勵由律師代表出席。該計劃應包含以下元素：和解(旨在取得雙方都認為可接受的解決方案)，以及倘若當事人最後仍無法取得雙方都同意的結果，則由一個小組作出最後裁決。如設置金融服務申訴專員，可賦予其命令作出賠償的權力。

3. 香港金融管理局(下稱"金管局")在2008年12月發表題為《香港金融管理局就分銷與雷曼集團公司相關的結構性投資產品的事宜提交的報告》，當中的建議亦包括在香港設立獨立的糾紛解決機制，從而為裁決或解決投資者與中介人之間出現的糾紛提供有效率的方法。這個機制必須具有命令作出賠償的權力，此為一項不可或缺的要素。

設立金融糾紛調解中心的建議

4. 政府當局於2010年2月9日就設立調解中心及投資者教育局¹的建議展開為期3個月的公眾諮詢。根據政府當局的建議，調解中心將會管理金融糾紛調解計劃。該計劃主要透過調解處理糾紛，如調解失敗，則會按申索人意願提交仲裁。受金管局或證監會監管或獲其發牌的金融機構均須加入該計劃，作為成員。一旦出現金錢糾紛，如(a)申索人願意，以及(b)雙方未能直接解決糾紛，調解中心可以要求該計劃的成員(例如銀行、經紀和基金公司等)進行調解及仲裁。仲裁所得的結果是最終的決定，對雙方都具約束力。

5. 調解中心不像監管機構般擁有調查或作出紀律處分的權力。監管機構負責處理違規事宜，而調解中心則負責解決金錢糾紛。金融糾紛調解計劃下的最高申索金額擬訂於50萬港元，預計可涵蓋超過80%由金管局處理的金錢糾紛個案。政府當局、金管局和證監會將會為調解中心提供成立費用及首3年的運作經費。在此之後，調解中心的經費將由金融業界和申索人分擔，當中以申索人承擔的份額較小。調解中心的服務會按照"用者自付"的原則向申索人及金融機構徵收費用，並會向金融機構收取較高的費用，以鼓勵它們及早解決糾紛。

6. 為強制受金管局監管的認可機構加入金融糾紛調解計劃，必須修訂適用於認可機構的發牌條件，但有關修訂須符合《銀行業條例》(第155章)中的法定諮詢規定。至於獲證監會發牌的機構，政府當局當時的原意是修訂《證券及期貨條例》(第571章)，以強制它們加入該計劃。

財經事務委員會於2010年3月1日所作的討論

7. 事務委員會於2010年3月1日討論設立投資者教育局及調解中心的建議。委員就擬設的調解中心提出的主要關注事項及意見如下 ——

- (a) 擬議金融糾紛調解計劃的涵蓋範圍過於狹窄，因為該計劃只涵蓋獲金管局及證監會發牌或受其監管的金融機構。

¹ 關於設立投資者教育局的建議，詳情請參閱立法會 [CB\(1\)1213/09-10\(01\)](#) 及 [CB\(1\)910/10-11\(04\)](#) 號文件。

- (b) 根據雷曼兄弟迷你債券事件的經驗，大部分金錢糾紛均涉及違規的指控。鑒於調解中心並無調查權力，而申索人所持有的資料較有關金融機構所持有的資料為少，令人質疑調解中心可否公平地解決金錢糾紛。
- (c) 在調解中心進行調解／仲裁下，不少違規個案將不會獲得揭露。
- (d) 雷曼兄弟迷你債券事件反映了證監會並無命令作出賠償的權力。除設立調解中心外，政府當局應考慮賦予監管機構命令作出賠償的權力，或設立金融服務申訴專員，並賦予專員施以罰則及命令作出賠償的權力。
- (e) 應設立適當的機制，避免擬議金融糾紛調解計劃被濫用。舉例而言，調解中心的當值主任應有權力拒絕處理屬瑣屑無聊或無理纏擾的申索個案，而收費結構亦不應為惠及申索人而過於傾斜。
- (f) 把擬議最高申索金額定為50萬元，上限過低，未能顧及不少投資者的需要，為他們提供傳統法庭審裁以外其他解決糾紛的渠道。

諮詢總結及修訂建議

8. 政府當局於2010年12月13日發表諮詢總結。據政府當局所述，在諮詢期內共收到115份來自不同類別持份者的意見書。回應者原則上支持提供一站式服務，以解決金融糾紛。然而，對於設立調解中心的建議，回應者則有不同意見。消費者普遍支持有關建議，而業界組織則意見不一，有組織贊成之餘亦持保留意見，也有組織反對。

9. 政府當局經考慮收到的意見後，維持諮詢文件內大部分建議，並提出以下修訂——

- (a) 修訂擬議收費結構²，以期盡量避免金融糾紛調解計劃被消費者或金融機構任何一方濫用；
- (b) 如屬影響較廣泛的個案及／或涉及消費者對金融機構行為失當的指控的個案，除非監管機構有異議，否則調

² 請參閱立法會 [CB\(1\)771/10-11\(01\)](#)號文件第66段。

解中心應同時處理有關個案，而非在監管機構進行調查和執行紀律行動前，暫停處理有關個案；及

- (c) 政府當局會以非立法方式，透過修訂向證監會持牌人發出的《操守準則》，把遵守調解中心程序的規定納入其中，而非立法修訂《證券及期貨條例》，以強制規定證監會持牌人參與調解中心運作的金融糾紛調解計劃。

10. 政府當局亦表明會根據日後累積的經驗及不斷轉變的市場發展，不時檢討下列事宜 ——

- (a) 調解中心的合資格申索人應否只限於個人，或是應擴大範圍以包括小型公司；
- (b) 應否把保險及強制性公積金這兩個界別豁除於調解中心的涵蓋範圍外；
- (c) 在調解中心的糾紛調解計劃下可申索的最高金額；及
- (d) 計劃下各項收費水平。

財經事務委員會於2011年1月3日所作的討論

11. 政府當局於2011年1月3日向事務委員會簡介諮詢總結及未來路向。委員提出的主要關注事項／意見及政府當局的回應綜述於下文各段。

金融糾紛調解計劃的涵蓋範圍

12. 部分委員關注金融糾紛調解計劃下的最高申索金額定為50萬元是否恰當。政府當局表示，此最高申索金額可涵蓋大約80%由金管局處理的投訴和大約80%股票投資者。³ 待調解中心運作一段時間後，當局會檢討該中心的工作範疇及最高申索金額。一名委員認為，當局應盡快就最高申索金額作出檢討。

13. 一名委員關注到，調解中心雖然不會處理牽涉保險公司的金錢糾紛，但會處理與銀行銷售的保險產品有關的個案。該名委員認為，為確保保險服務的規管方式一致，所有涉及保險

³ 根據政府當局於會後提供的補充資料(立法會CB(1)1071/10-11(01)號文件)，如最高申索金額定為100萬港元，此金額將可涵蓋大約89%由金管局處理的金錢糾紛個案和大約88%股票投資者。

產品的金錢糾紛應交予同一個監管機構處理，例如交由日後成立的獨立保險業監管局處理，而非由調解中心處理。政府當局答應考慮該名委員的意見。

在調解／仲裁過程中的法律代表

14. 一名委員指出，在現行的審裁機制(例如小額錢債審裁處及勞資審裁處)下，會出現"一方較另一方佔優"的情況(inequality of arms)。該名委員詢問，有何措施可確保有關雙方在調解中心調解金融糾紛期間"各自不比對方佔優"(equality of arms)。該名委員建議當局考慮禁止公司在調解／仲裁期間由律師擔任代表。

15. 政府當局表示，調解中心已成立工作小組，成員包括香港律師會、香港大律師公會、香港國際仲裁中心及監管機構的代表和多名專業人士。工作小組現時討論的其中一項主要議題，是如何確保有關雙方"各自不比對方佔優"，目前正考慮在調解及仲裁規則中賦權仲裁員索取仲裁所需的資料。當局會向工作小組反映該名委員提出禁止各種形式的法律代表的建議，供該小組考慮。

調解及仲裁與申訴專員模式的對比

16. 一名委員認為，為給予投資者充分的保障，當局應設立一站式服務制度，例如金融服務申訴專員，以處理投資者的投訴、調查個案、施加罰則和命令金融機構作出賠償。

17. 政府當局回應時表示，在擬議的金融糾紛調解計劃下，發牌條件將強制銀行須應客戶的要求參與調解，以解決金錢糾紛。《證券及期貨條例》賦權證監會調查投訴，並在適當時候向金融機構施加罰則。雖然證監會不可命令金融機構作出賠償，但如同在雷曼兄弟迷你債券事件中，證監會可安排金融機構與有關的投訴人透過調解達成和解協議。政府在現階段無意修訂《證券及期貨條例》，以賦權證監會命令作出賠償。

近期的發展

18. 政府當局將於2011年5月5日就成立金融糾紛調解中心及中心首3年運作所需的經費建議諮詢事務委員會。

相關文件

19. 相關文件載於以下網頁：

文件

http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/fa/papers/fa_s9.htm

2010年3月1日的事務委員會會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/fa/minutes/fa20100301.pdf>

2011年1月3日的事務委員會會議紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/fa/minutes/fa20110103.pdf>

立法會秘書處

議會事務部1

2011年4月29日