

# 設立投資者教育局及 金融糾紛調解中心的建議

## 諮詢文件

財經事務及庫務局

2010年2月



## 關於本文件

1. 財經事務及庫務局發表這份文件，就設立投資者教育局及金融糾紛調解中心的建議諮詢公眾。
2. 歡迎公眾於在二零一零年五月八日或以前以下列方式向我們提出意見：

郵遞：香港夏慤道 18 號  
海富中心第 1 座 18 樓  
財經事務及庫務局  
財經事務科第 1 組

傳真：(852) 2294 0460

電郵：[iec\\_consultation@fstb.gov.hk](mailto:iec_consultation@fstb.gov.hk) (關於投資者教育局)  
[fdrc\\_consultation@fstb.gov.hk](mailto:fdrc_consultation@fstb.gov.hk) (關於金融糾紛調解中心)

3. 如對本文件有任何問題，可與行政主任(支援)岑俊楷先生聯絡（電話號碼：(852) 2528 9134；傳真號碼：(852) 2294 0460；電郵地址：[enquiry@fstb.gov.hk](mailto:enquiry@fstb.gov.hk)）。
4. 本諮詢文件可於財經事務及庫務局的網站閱覽／下載（網址：<http://www.fstb.gov.hk/fsb>）。
5. 我們可隨時以任何形式複製及公開所接獲的意見書的全部或部分內容，以及使用、修改或進一步闡釋所提出的任何建議，而無須向提出建議者徵求批准或作出致謝。
6. 提出意見者的姓名及所屬機構的名稱及其意見，可能會載於財經事務及庫務局的網站，或在我們所發表的其他文件中提述。如你不願意公開你的姓名及／或所屬機構的名稱，請在提出意見時說明。所提交的個人資料，只會用於與根據本諮詢文件所作諮詢有直接關係的用途。該等資料可能會轉交其他政府部門／機構作相同用途。如欲查閱或更正意見書所載的個人資料，請聯絡岑俊楷先生（聯絡詳情見上文第 3 段）。

## **鳴謝**

在制訂諮詢建議的過程中，我們參考了金融監管機構的意見，以及來自法律界、銀行界、證券界、保險界、學術界及調解仲裁界別內人士的非正式意見。我們衷心感謝他們分享了不少看法。

## 目 錄

	頁 數
簡稱	1
摘要	2
<b>第一部分 投資者教育局</b>	
第一章 設立投資者教育局的需要	4
第二章 投資者教育局的建議涵蓋範圍	9
第三章 投資者教育局的組織架構	13
第一部分的諮詢問題	16
<b>第二部分 金融糾紛調解中心</b>	
第一章 引言	17
第二章 金融糾紛調解計劃	19
第三章 金融糾紛調解中心	23
第四章 與監管機構的關係	31
第五章 調解中心的組織架構	34
第二部分的諮詢問題	37
附 錄	38

## 簡稱

調解中心	金融糾紛調解中心
證監會	證券及期貨事務監察委員會
強積金	強制性公積金
積金局	強制性公積金計劃管理局
金管局	香港金融管理局
保監處	保險業監理處
港交所	香港交易及結算所有限公司
迷債事件	迷你債券事件
消委會	消費者委員會
國際證監會組織	國際證券事務監察委員會組織
事務委員會	立法會財經事務委員會
仲裁中心	香港國際仲裁中心
試行計劃	新保險索償調解試行計劃

## 摘要

1. 我們目睹金融市場這些年來不斷演化，投資產品日趨複雜、變化多端，且跨越銀行、保險和證券市場的傳統分界；我們也看見更多個人投資者參與買賣。
2. 我們非常重視投資者的教育。當投資者愈了解市場和產品，愈能因應自己的需要作出明智的投資決定。本文件的第一部分探討設立投資者教育局的建議，希望加強有關工作。
3. 當我們致力提升公眾的金融知識水平時，我們也應確保一旦出現問題時能有一套有效的程序去解決。本文件的第二部分探討設立金融糾紛調解中心的建議；建議旨在提供一個平台，以迅速、獨立公正和費用相宜的方式，協助解決個人客戶與金融機構之間的金錢糾紛。

### 第一部分 - 投資者教育局

4. 我們建議設立投資者教育局，以全面審視整體投資者教育的需要和推行情況。投資者教育局會從基本態度和行為着手，務求提升公眾的金融知識水平與理財能力，協助他們作出更明智的理財決定。
5. 我們建議投資者教育局為證券及期貨事務監察委員會(證監會)全資擁有的公司。為此，我們須修訂《證券及期貨條例》。
6. 證監會將提供投資者教育局運作所需的經費，投資者毋須負擔額外徵費或繳付任何費用。
7. 投資者教育局會由一個董事局管理，相關的金融監管機構和政府會派代表加入董事局。董事局主席將由證監會董事局推薦一名證監會非執行董事出任，但須先得到財政司司長認可。

### 第二部分 - 金融糾紛調解中心

8. 我們建議設立金融糾紛調解中心，管理一個調解計劃。該計劃主要是透過調解處理糾紛，如調解失敗，則會提交仲裁。受香港金融管理局(金管局)或證監會監管或獲其發牌的金融機構須參加該計劃成為會員。

9. 一旦出現糾紛，如(a)申索人願意的話，以及(b)雙方未能直接解決糾紛，調解中心則可以要求有關金融機構(例如銀行和經紀行)按照該計劃進行調解及仲裁。
10. 調解的程序屬自願性質、無約束力及非公開的。一名獨立的中立調解員會協助兩方理性地溝通，旨在達成彼此可接受的和解方案。所達成的協議是保密的，不得公開。
11. 倘若調解失敗，調解中心可協助申索人按其意願把個案轉交仲裁。一名獲當事雙方同意的仲裁員會對爭議作出裁定。仲裁所得的結果是最終的決定，對雙方都具約束力。
12. 我們建議把金融糾紛調解計劃下的最高申索金額定為 50 萬港元，這個金額涵蓋了超過八成由金管局處理的金錢糾紛個案。
13. 我們建議調解中心的服務，按照「用者自付」的原則向申索人及金融機構徵收費用。我們主張向金融機構徵收較高的費用，以鼓勵它們積極做好本身的投訴處理工作，在糾紛發生的初期盡力解決。
14. 調解中心不像監管機構般擁有任何調查或作紀律處分的權力。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。
15. 我們認為調解中心有助履行保障投資者這項重要的公共政策職能，政府、金管局和證監會因此會為該中心提供成立費用及首三年的營運經費。及後，調解中心的經費應由金融業界和申索人分擔(申索人的承擔份額較小)。
16. 我們建議成立一個由政府委任的董事局，負責監管調解中心的運作，並確保糾紛解決程序獨立和公正。

# **第一部分 投資者教育局**

# 第一章 設立投資者教育局的需要

## 背景

- 1.1 證券及期貨事務監察委員會(證監會)於二零零八年十二月發表題為《雷曼迷你債券危機引起的事項》的報告中建議，以獨立法團形式設立一個投資者教育局，由證監會出任主席和承擔經費。擬議的投資者教育局會統籌及推行一個比現時廣泛的投資者教育計劃，橫跨整個金融界。
- 1.2 香港作為主要的國際金融中心之一，擁有一個完善的金融機構和市場網絡，為本地和世界各地的消費者和投資者提供多種金融產品和服務。
- 1.3 在本地人口中，投資金融產品和使用金融服務的人士所佔的比例相當高。證監會在二零零八年發表的調查報告<sup>1</sup>顯示，年內有超過 110 萬名成年人曾投資至少一種受證監會監管的投資產品，例如股票、基金、認股證、債券、非上市股票掛鈎投資工具等。一般來說，投資的目的繁多，包括為了取得高於銀行存款的回報或對抗通脹而作短線投資，以及為結婚、子女教育或退休而作長線投資。此外，香港現時共有 200 多萬名僱員和自僱人士參加了強制性公積金(強積金)計劃或按《職業退休計劃條例》而制定的計劃，另有 1 200 多萬個信用卡帳戶<sup>2</sup>。截至二零零九年六月底止，長期保單多達 850 萬張。二零零八年，香港首 20 家零售銀行的存戶累積總數超過 1 500 萬名。
- 1.4 近年，海外金融市場管制放寬、資訊傳播日益發達、跨境資金流動增加，以至環球金融市場的格局出現了變化。金融機構更廣泛地採用複雜的財技，為投資者爭取更豐厚的回報，使越趨複雜的金融產品和服務逐漸普及。

---

<sup>1</sup> 資料來源：證監會在二零零八年十二月發表的散戶投資者調查主要結果。

<sup>2</sup> 資料來源：香港金融管理局二零零九年第季信用卡貸款調查結果。

- 1.5 這次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需得到較多支援和保障。在香港發生雷曼兄弟迷你債券事件(迷債事件)後，香港金融管理局(金管局)和證監會推行了多項措施，加強保障投資者<sup>3</sup>。
- 1.6 與雷曼兄弟相關產品的投訴也凸顯了有些投資者往往在未完全了解結構性產品的情況下，輕率地投資了有關產品。這種情況與證監會在二零零八年發表的調查結果吻合。該調查報告指出，有三分之二的投資者表示對最少一種其投資的產品所知不多或完全沒有認識。證監會的另一項調查則顯示，只有約 11%受訪的結構性產品投資者記得曾收到、閱讀及完全明白銷售文件的內容<sup>4</sup>。投資者未充分掌握資料便作出投資決定，或會帶來沉重的社會代價。我們認為有必要檢討投資者教育工作的現況，務求提升投資大眾的金融知識水平及理財能力，從而協助他們作出更明智的理財決定。加強投資者教育亦可配合監管措施，保障投資者。

### 現時香港的投資者教育工作

- 1.7 一直以來，政府都十分重視保障和教育投資者的工作。加強投資者教育不但有助保障投資者，而且可以增強投資者對金融體系的信心，提高他們與金融服務提供者之間交易的效益，有利於維持香港金融服務業穩定。
- 1.8 在香港的金融監管機構中，只有證監會獲法例明文賦權進行投資者教育的工作<sup>5</sup>。證監會一向都積極舉辦各類投資者教育活動，例如透過專為投資者而設的教育網站發放教育信息；印製宣傳單張及在報章發表文章；在電台及電視台播放節目，在巴士上播放資訊短片；為不同年齡組別人士舉行講座；以及舉辦財經知識問

---

<sup>3</sup> 例如金管局向銀行發出了通告，要求銀行為零售結構性產品註明「健康警告」、實施內部喬裝客戶檢查、為銷售投資產品的過程錄音，以及清楚地分隔一般銀行業務和證券相關業務等。證監會亦已把其認可的非上市投資產品的資料上載到該會的投資者教育網站，並發出通函提醒中介人向客戶作出建議或招攬行為時，必須遵守《證券及期貨事務監察委員會持牌人或註冊人操守準則》內有關為客戶提供合理適當建議的責任。證監會在二零零九年九月二十五日，發表改善現行有關規管向公眾銷售零售投資產品的規例的諮詢文件，建議包括規定採用資料概要、設立限定的冷靜期，以及披露從銷售投資產品所得的佣金或其他利益等。

<sup>4</sup> 資料來源：證監會在二零零六年十一月發表的結構性產品投資者調查結果。

<sup>5</sup> 《證券及期貨條例》第 5 條訂明證監會的各項職能，包括：

- (a) 提高公眾對證券期貨業及對與投資於金融產品有關聯的利益、風險及法律責任的了解；
- (b) 鼓勵公眾理解透過進行受證監會根據任何有關條文規管的活動的人而投資於金融產品的相對利益；以及
- (c) 提高公眾對就與金融產品有關的交易或活動作出有根據的決定和為該等決定負責的重要性的了解。

答遊戲和投資者故事創作比賽。此外，證監會自二零零三年起與香港公開大學合辦投資者講座，並由二零零五年起在香港嶺南大學開辦與個人理財有關的學分制課程。證監會在二零零九至一零財政年度，有關舉辦投資者教育活動方面的支出約為 2,100 萬港元<sup>6</sup>。

- 1.9 作為監管機構，證監會不會就應在何時投資、應投資哪些產品，或應撥出多少錢作投資用途向投資者提供意見。然而，證監會會提供一般性的意見(例如投資時應多加留意的地方)，以及協助投資者取得有關該會推行的投資者教育工作的資料概要。證監會推行投資者教育計劃的目的是：
- (a) 提高投資者對證券及期貨業的運作和功能的了解；
  - (b) 為投資者解釋投資的優點和風險，以及應採取甚麼步驟以保障其權益；
  - (c) 推廣掌握充分資料方作投資的重要性；以及
  - (d) 提供有關投資騙局和市場不當行為的資料。
- 1.10 除證監會外，強制性公積金計劃管理局(積金局)雖然沒有法定責任去推行投資者教育，但一直都投放相當的資源，通過不同途徑進行這方面的工作。其目的是增進計劃成員／公眾對強積金制度和強積金投資的認識、宣揚提早計劃未來退休生活的好處，以及協助計劃成員在掌握充分資料的情況下，為其本身的強積金投資作出決定。
- 1.11 同樣地，雖然其他金融監管機構、市場營運機構以至業界團體都沒有法定責任教育投資者或推行正式的投資者教育計劃，然而，它們都有採用不同方法向投資者提供資訊，以增加公眾對金融事務的了解：
- (a) 香港交易及結算所有限公司(港交所)除了在其網站發布投資者教育的資訊，讓投資者認識在其平台交易的產品外，還會在推出新產品時為市場參與者舉辦簡介會，以及在其展覽廳展示相關資料；
  - (b) 保險業監理處(保監處)會印製各類單張及刊物和透過傳媒，提供有關保險的消費者教育；

---

<sup>6</sup> 這筆款項包括所有非內部開支，例如電台及電視節目製作費、廣告費、與網站資源有關的支出、外展活動費、小冊子印刷費，及其他相關的編制開支(如辦公室地方和人力資源的開支)。

- (c) 作為業界團體，香港保險業聯會一直都有出力，印製各類單張及刊物，並透過電台、網站及報章等媒介，向公眾灌輸有關保險的知識；
- (d) 金管局在網站發布資料和印製單張及刊物，以加強公眾對金融體系運作的認識。金管局曾發出指引，鼓勵註冊機構<sup>7</sup>向顧客派發證監會的投資者教育宣傳單張，以及在合適的情況下建議顧客透過證監會的投資者教育網站尋找更多的資料。另外，金管局亦設立了資源中心，供學生和公眾進行研究和查詢資訊；以及
- (e) 香港銀行公會出版了多本與銀行業務有關的小冊子，例如「穩健理財」小冊子、「助你認識不動帳戶」小冊子、「網上銀行一方便又安全」小冊子、「更廣泛分享信貸資料」小冊子等。香港銀行公會還在全港推行「活用銀行自動櫃員機」的推廣活動。

1.12 此外，消費者委員會(消委會)以及警方也有向公眾灌輸金融事務的知識：

- (a) 消委會一直推行消費者教育運動，包括在個人理財方面。消委會亦有參與設計商科和人文學科中與個人理財教育及消費者保障有關的課程和教學材料，並與其他法定機構或監管機構如積金局及證監會等合作。消委會透過網站、資源中心、諮詢中心、單張及刊物、宣傳節目等途徑，提供有關資訊和意見；以及
- (b) 警方也透過各種途徑，提醒公眾慎防可能會遇到的一些騙局，包括使用信用卡和買賣本地倫敦金方面的例子。

#### 設立投資者教育機構的需要

1.13 香港一般市民對金融產品和服務的興趣日趨濃厚，投資者的背景和知識水平的差異也變得越來越大。我們亦留意到，很多向公眾發售的金融產品日趨複雜。可是，上述機構推行的投資者教育工作，只針對有關機構各自的職權範圍，因此涵蓋範圍或會較為零散。證監會的調查(見上文第 1.6 段)和迷債事件均顯示，我們仍須努力向投資大眾提倡正確的投資態度，以及提升整體金融知識水平。

---

<sup>7</sup> 註冊機構指在《證券及期貨條例》下註冊以進行證券中介活動的認可機構。在《證券及期貨條例》和《銀行業條例》下，金管局是註冊機構的前線監管機構。

1.14 參考外國的情況，我們注意到有很多主要的金融中心近年都努力發展一致的全國性策略，藉以提升市民的金融知識水平及理財能力。二零零三年，新加坡金融管理局推行了名為「儲錢有方，理財有道」的全國性理財教育計劃，協調業界和公營機構的理財教育工作，以提高新加坡公民的金融知識水平。英國政府亦於二零零九年十一月向國會提交了《金融服務條例草案》(Financial Services Bill)，當中包括有關由金融服務管理局設立一個獨立的消費者金融教育機構的建議，藉以加強對消費者的理財教育和他們的理財意識。

## 建議

- 1.15 我們建議，在不減輕向公眾銷售金融產品的機構／人士的義務和責任的情況下，在香港設立投資者教育局以加強教育投資者。我們建議投資者教育局成為專責的投資者教育機構，全面監察有關香港整個金融業的投資者教育需要和推行有關工作的情況。投資者教育局的目標，是藉影響公眾的基本理財態度和行為去提升其金融知識水平及理財能力，從而協助他們作出更明智的理財決定。這點是十分重要的，因為投資者教育不僅關乎有關產品方面的教育和知識，亦關乎幫助投資者了解在作出投資決定前應提出正確問題的重要性和學習發問的基本知識；認識如何在風險與回報之間取得平衡；以及評估他們本身可以承受的風險等。
- 1.16 為了達到上述目標，我們期望投資者教育局會配合政府和金融監管機構有關加強保障香港投資大眾方面的工作。投資者教育局應積極領導／協調香港的投資者教育工作，提高投資大眾的金融知識水平及理財能力，擴闊投資者教育的層面，並提升投資者教育的地位。投資者教育局會與公營和私營機構合作，以協調模式推動投資者教育工作，並估量香港投資者的金融知識及理財能力的水平，從而較深入地了解他們的理財態度和行為。
- 1.17 以下各章會討論這項建議的有關安排。

### 諮詢問題：

1. 你是否同意有需要設立投資者教育局，作為香港的專責投資者教育機構，負責全面監察有關香港整個金融業的投資者教育需要和推行有關工作的情況，以及致力提升投資大眾的金融知識水平及理財能力？請加以解釋。

## 第二章 投資者教育局的建議涵蓋範圍

### 背景

2.1 我們在考慮投資者教育局的建議工作範圍時，參考了國際證券事務監察委員會組織(國際證監會組織)<sup>8</sup>就制定和推行投資者教育計劃而建議的下列基本原則：

- (a) 投資者教育應有助監管機構達致保障投資者的目標；以及
- (b) 監管機構在舉辦投資者教育活動時，必須審慎地把教育投資者和給予投資意見兩方面清楚區分，而且要盡量避免予人監管機構認可任何市場參與者的產品或服務的觀感。

### 建議

2.2 我們建議，投資者教育局應藉着影響公眾的基本理財態度及行為去提升其金融知識水平及理財能力，從而協助他們作出更明智的理財決定。我們認為，投資者教育局可透過其舉辦的活動，幫助公眾獲得下列各範疇的基本知識，並了解其重要性：

- (a) **量入為出**：確保開支不會經常高於收入，是維持財政穩健的關鍵。這個信息應向公眾(特別是年青人)宣揚；
- (b) **留意財政狀況**：留意日常的財政狀況詳情十分重要，因為這有助財務策劃和作出符合實際情況的理財決定，對財政緊絀的人士尤其重要；
- (c) **計劃未來**：必須盡力預留足夠款項供日後使用，特別是作退休用途；
- (d) **選擇金融產品**：這是指能在掌握足夠資訊的情況下選擇金融產品。在這方面，市民大眾須了解風險－包括面對甚麼風險，以及如何在風險與回報之間取得平衡。此外，市民大眾也須知道哪些金融產品有助他們達到理財目標，並對其有基

---

<sup>8</sup> 國際證監會組織是供各地證券監管機構在國際層面合作的重要平台，也是證券業的國際標準釐定機構。

國際證監會組織技術委員會在二零零一年發表題為《投資者教育對有效監管集體投資計劃及集體投資計劃營辦者的作用》的討論文件，根據其成員推行投資者教育工作的不同經驗提出了多項原則，包括這兩項。國際證監會組織技術委員會的成員包括澳洲證券及投資事務委員會、日本金融廳、英國金融服務管理局及美國證券及交易委員會等。

本的認識，例如投資不同類別的資產可以怎樣有助分散投資風險；以及

- (e) **掌握金融事務的最新動態**：對金融事務有一定認識，以及掌握一般金融市場動態，有助市民大眾作出更明智的理財決定。

2.3 我們建議，由投資者教育局接手推行並加強現時由證監會負責的投資者教育工作，以及在這個基礎上擴大其職權範圍，以涵蓋由金管局、保監處和積金局監管的其他金融產品及服務，例如人壽保險產品、強積金／《職業退休計劃條例》下的產品、按揭、貸款等。日後，投資者教育局應與有關的監管機構和組織更緊密合作，把投資者教育的涵蓋範圍擴闊至整個金融業，以及更多不同層面的受眾。

2.4 投資者教育局可通過以下途徑來實踐其投資者教育策略：

- (a) **向市民大眾傳達信息**：主要是定期透過媒體展開宣傳運動及在網上提供自學材料；以及
- (b) **向特定對象傳達信息**：以中小學學童、大學生、在職人士、行將退休人士及有意為子女的未來而投資的家長等為對象，舉辦外展活動。

2.5 投資者教育局必須善用獲分配的有限資源，使各項活動能有效地推廣至社會各界人士，並對他們產生最大的影響力。為達到這個目標，我們建議投資者教育局為志願導師設計和舉辦「導師培訓」課程，讓他們參與為公眾舉辦的外展活動，以推廣投資者教育。

2.6 事實上，向尚在求學階段的年青人灌輸金融知識，例如讓他們明白量入為出的重要性，是很有益處的。我們建議，投資者教育局應與教育局合作，設計供學校使用的個人理財課程、舉辦研討會／工作坊，以及提供教材以協助教師教授與理財有關的課程。這可讓年青人及早打好理財知識的基礎。

2.7 關於上文第 2.2(d)及(e)段所述投資者教育局的目標，我們建議投資者教育局定期向公眾發放資料和發表意見及觀點，提供一般性的意見，例如他們在作出投資決定前應提出的問題、在評估投資建議時應注意的事項等。投資者教育局可藉舉行新聞簡報會、在網站上載刊物，以及舉辦研討會等，發放上述資訊。

2.8 我們認為，透過投資者教育局教育市民避免參與不合法的活動，例如內幕交易、超前交易等，亦是可行而且有用的做法。

- 2.9 我們認為，投資者教育局應仿效證監會、保監處及金管局等現時的做法，解答公眾透過電話、電郵、傳真及郵寄方式提出的查詢。不過，投資者教育局有需要避免予人認可任何市場參與者的產品或服務的觀感(與上文第 2.1 段所載國際證監會組織的原則一致)，因此不宜評論個別投資產品的優劣，或向投資大眾提供建議／投資意見。不過，投資者教育局可提供指引，協助市民查閱有關資料。
- 2.10 我們建議投資者教育局與有關的金融監管機構和市場營運機構、業界團體、政府部門及公共機構等簽訂諒解備忘錄，建立合作框架。投資者教育局也可建立自己的網站，或以證監會現有的投資者教育網站為基礎進行改建，使該網站成為所有與投資者教育有關事宜的資料庫<sup>9</sup>。
- 2.11 投資者教育局應訂定工作的優先次序，以及盡量減少與其他機構提供重複的服務。舉例來說，投資者教育局不會處理投資者對金融機構的投訴，有關投訴應繼續由該金融機構及／或金融監管機構處理；如屬金錢爭議，則可交擬議的金融糾紛調解中心(見文件第二部分)處理。投資者教育局也不應處理與監管工作有關的事宜或調查投資者的任何投訴。

### 投資者教育局的發展策略

- 2.12 我們建議，投資者教育局應分階段及循序漸進地發展。舉例來說，投資者教育局會因應社會變化和需要，逐步訂立和完善其外展計劃。我們也建議，投資者教育局公布一些主要服務表現指標，並根據這些指標評估其計劃的成效，以改善有關工作的質素和深入程度。
- 2.13 我們建議，投資者教育局在成立首年進行一項詳細調查，以評估香港市民的金融知識和理財能力的基本水平，從而了解他們的理財態度和行為，以及有效理財的能力。調查結果可協助投資者教育局就其工作方向訂定優先次序和制訂相關策略。投資者教育局也可定期重新進行這項調查，了解其工作在一段時間後的成效。

---

<sup>9</sup> 英國金融服務管理局也是採用類似的方式，把與理財有關的資訊上載在其網站：[http://www.fsa.gov.uk/financial\\_capability/resources/](http://www.fsa.gov.uk/financial_capability/resources/)。

諮詢問題：

2. 你是否贊同投資者教育局的擬議涵蓋範圍(見上文第 2.2 至 2.11 段)？請加以解釋和提出其他建議。
3. 你是否贊同投資者教育局應接手現時由證監會負責的投資者教育工作，並按上文第 2.3 段所述，在這個基礎上擴大其職權範圍，以涵蓋由金管局、保監處和積金局監管的其他金融產品及服務？請加以解釋。
4. 你是否贊同分階段推行投資者教育局的發展策略的建議(見上文第 2.12 及 2.13 段)？請加以解釋。

## 第三章 投資者教育局的組織架構

### 背景

- 3.1 香港的四大金融監管機構，即金管局、證監會、保監處和積金局，分別負責監管銀行業、證券及期貨業、保險業和退休計劃。當中只有證監會獲法例明文賦權推動投資者教育。
- 3.2 在《二零零七至零八年度政府財政預算案》中，當時的財政司司長公布，證監會會研究如何運用由交易徵費所得的部分收入，以加強保障和教育投資者的工作。證監會自此即投放更多資源去推行投資者教育計劃。

### 建議

- 3.3 我們建議成立投資者教育局，屬證監會全資擁有的公司。我們會修訂《證券及期貨條例》中的相關條文，擴大證監會推動投資者教育的法定職權範圍，以涵蓋各類金融產品和服務，而不單是由證監會監管的金融產品和服務。有關法例修訂建議亦會賦權證監會以全資擁有公司形式成立投資者教育局，並將證監會推動投資者教育的職責會轉授該局。
- 3.4 投資者教育局在推行投資者教育工作時，不但須借助監管機構(特別是證監會)的相關經驗，還需要一定的支援。把投資者教育局設於監管機構內而不是作為一個獨立機構，會更符合成本效益。證監會是香港唯一獲法例明文賦權推動投資者教育的金融監管機構，而且一直就所監管的各類投資產品積極推行正式的教育活動。我們認為邀請證監會營運投資者教育局，可產生最大的協同效應。投資者教育局也可受惠於證監會的監管經驗、現有的撥款機制和後勤支援，例如財政資源、人力資源、資訊科技及辦公地方等<sup>10</sup>。有關的金融監管機構和政府會委派代表加入投資者教育局董事局，從策略性角度監督和確保有關工作能與金融監管工作互相配合。投資者教育局的企業管治和撥款安排等的要點如下：

---

<sup>10</sup> 在金融監管機構之下成立投資者教育組織，與國際做法一致。除上文第 1.14 段所述英國的做法外，澳洲政府也把二零零五年成立的金融知識基金會，在二零零八交由負責監察金融界業務操守的澳洲證券及投資事務委員會管理，將提升公眾金融知識水平的責任整合至該委員會。

項目	建議內容
管治架構	<ul style="list-style-type: none"> <li>董事局 — 投資者教育局董事局應由不少於 10 名來自有關金融監管機構、政府(包括教育局的代表)及金融服務業的成員組成。投資者教育局行政總裁也應是董事局的成員。</li> <li>委任當局 — 投資者教育局主席會由一名證監會非執行董事擔任。證監會董事局將建議人選，但須獲財政司司長認可。投資者教育局董事局其他成員會由證監會董事局委任。行政總裁一職則會公開招聘。</li> <li>諮詢小組 — 設兩個諮詢小組(一個針對兒童、青少年及青年人；而另一個則集中成人教育工作)，向投資者教育局董事局提供意見。兩個小組的成員都會由投資者教育局董事局委任。</li> <li>投資者教育局職員人數 — 投資者教育局初期會聘用 19 名職員，包括該局行政總裁。</li> </ul>
所需法例修訂	<ul style="list-style-type: none"> <li>透過修訂《證券及期貨條例》第 4 及 5 條的相關條文，修訂證監會的目標及職能，以擴大證監會推動投資者教育的法定職權範圍，以涵蓋證券及期貨業以外的金融服務及產品；以及</li> <li>透過修訂《證券及期貨條例》，為成立投資者教育局訂定條文，以賦權證監會成立投資者教育局，作為一間屬證監會全資擁有的公司，而證監會投資者教育的職責會轉授予該局。有關修訂會緊依先前成立投資者賠償公司時所採用的方式（見《證券及期貨條例》第 79 至 90 條的條文）。</li> </ul>
撥款	<ul style="list-style-type: none"> <li>投資者教育局每年的財政預算估計為 5,000 萬港元左右<sup>11</sup>，但會按通脹及其後的修訂而調整。在二零零九至一零年度，證監會已投放約 2,100 萬港元(已計算因通脹而作出的調整)於投資者教育工作上，該筆預算包括辦公地方費用、職員費用及其他間接費用。由於投資者教育局推行投資者教育工作的職責範圍較為廣泛，其預算開支高於上述數額亦屬合理。</li> </ul>

<sup>11</sup> 預算包括由證監會提供的財政資源、人力資源及資訊科技等內務管理支援。

項目	建議內容
	<ul style="list-style-type: none"> <li>證監會會提供投資者教育局運作所需的經費，不會為設立投資者教育局而向香港的投資者收取額外徵費及費用。投資者教育局的開支會歸入證監會的開支項下，但為了加強問責和提高透明度，投資者教育局亦會有本身的預算。</li> <li>投資者教育局的周年預算會納入證監會的預算內，並須經證監會董事局及財政司司長依次審批。證監會的預算擬稿每年都會提交立法會財經事務委員會(事務委員會)。</li> </ul>
監察及制衡	<ul style="list-style-type: none"> <li>投資者教育局的人員須受操守準則管限，並須依從程序手冊行事。有關手冊會訂明主要的辦事程序，包括財務交易及招標程序，而該等程序會與證監會所採用的類似。</li> <li>投資者教育局會受審計署署長(透過其衡工量值的審計研究)、廉政公署等的獨立監察及制衡措施規限。</li> </ul>
財務監察	<ul style="list-style-type: none"> <li>與證監會一樣，投資者教育局的財政年度在每年的三月三十一日結束。投資者教育局會聯同證監會發出周年財務報表，以及定期向投資者教育局董事局提交管理報告。此外，投資者教育局也會印製財務報表和獲其董事局審批通過的周年報告，並把有關報表和報告送交財政司司長，而財政司司長須安排將一份文本提交立法會會議席上省覽。在財政司司長或金融監管機構有所要求時，投資者教育局須定期提交關於其投資者教育工作的進度報告。</li> </ul>

諮詢問題：

5. 你是否支持以一間屬證監會全資擁有和承擔經費的公司的形式成立投資者教育局？
6. 你是否同意上文第 3.4 段有關投資者教育局的企業管治和撥款的安排？你對投資者教育局的組織架構有沒有其他意見？請詳述你的意見。

## 第一部分的諮詢問題

- 問題 1 你是否同意有需要設立投資者教育局，作為香港的專責投資者教育機構，負責全面監察有關香港整個金融業的投資者教育需要和推行有關工作的情況，以及致力提升投資大眾的金融知識水平及理財能力？請加以解釋。
- 問題 2 你是否贊同投資者教育局的擬議涵蓋範圍(見上文第 2.2 至 2.11 段)？請加以解釋和提出其他建議。
- 問題 3 你是否贊同投資者教育局應接手現時由證監會負責的投資者教育工作，並按上文第 2.3 段所述，在這個基礎上擴大其職權範圍，以涵蓋由金管局、保監處和積金局監管的其他金融產品及服務？請加以解釋。
- 問題 4 你是否贊同分階段推行投資者教育局的發展策略的建議(見上文第 2.12 及 2.13 段)？請加以解釋。
- 問題 5 你是否支持以一間屬證監會全資擁有和承擔經費的公司的形式成立投資者教育局？
- 問題 6 你是否同意上文第 3.4 段有關投資者教育局的企業管治和撥款的安排？你對投資者教育局的組織架構有沒有其他意見？請詳述你的意見。

## 第二部分 金融糾紛調解中心

# 第一章 引言

本章介紹有關考慮設立金融糾紛調解中心的背景，並概述海外的相關做法。

## 背景

- 1.1 證監會和金管局各自於二零零八年十二月就雷曼兄弟相關產品所引起的事項向財政司司長提交報告。它們都在報告中建議政府研究為香港金融業設立糾紛解決機制(例如金融服務申訴專員)。
- 1.2 證監會建議推行獨立的糾紛解決計劃，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。
- 1.3 金管局建議在香港設立獨立的糾紛解決機制，從而提供有效率的方法去裁決或解決投資者與中介人之間出現的糾紛。命令作出賠償的權力是這個機制中必要的元素。

## 過往的檢討

- 1.4 二零零一年四月，金管局向立法會財經事務委員會(事務委員會)講述了有關英國、澳洲和香港保障銀行服務業消費者及促進競爭安排的比較研究，當中提出一些處理針對銀行的投訴的方案，包括參考一些其他司法管轄區的做法，設立獨立的銀行申訴專員。這個構思旨在設立獨立的機構以處理和解決投訴，而該機構有權仲裁投訴及判予賠償。不過，該項研究亦指出，這個解決辦法費用高昂，而且需要很長時間才可實施。
- 1.5 另外，事務委員會在二零零一年六月曾對英國的金融申訴專員服務進行研究。當時，事務委員會認為「在現階段建議香港需否設立與英國的單一申訴專員制度相若的中立機構，或會言之尚早。對消費者而言，金融申訴專員服務計劃提供的免費服務似乎相當具吸引力。然而，如何防止缺乏理據的投訴，尚未獲得解決。為免費的申訴專員服務作出撥款，有機會減低香港作為國際金融中心的競爭力，而可能出現濫用的情況亦須作較周詳的考慮。」事務委員會在二零零二年二月及六月進一步討論這事，而當時的共識是，從當時有關投訴的數量、性質，以至既有處理投訴的安排是否有缺失的角度來看，本港都沒有必要設立這樣規模的架構。

## 海外經驗

- 1.6 我們研究過其他司法管轄區的獨立糾紛解決機制的運作情況，包括 -
- (a) 澳洲的金融申訴專員服務計劃；
  - (b) 英國的金融申訴專員服務計劃；
  - (c) 美國的金融行業監管局；以及
  - (d) 新加坡的金融業爭議解決中心。
- 1.7 在澳洲、新加坡及英國，金融糾紛解決計劃初時都是以特定行業界別為服務對象，但最終都發展成為涵蓋整個金融行業的一站式糾紛解決中心，而其糾紛解決程序亦大同小異。監管機構通常會要求有關的金融服務提供者成為申訴專員計劃的強制性「會員」。這項要求已根據有關法規成為強制性規定。
- 1.8 消費者應首先接觸金融服務提供者，嘗試由雙方先行解決問題。如果這類內設的糾紛解決機制並不奏效，而消費者仍然感到不滿，便可向獨立的糾紛解決機制提出申請。該等機制通常會透過調解／調停等簡易程序解決問題。若再不能達成結果，則會由審裁員或透過仲裁作出裁定／最終決定。一般而言，這項決定對金融服務提供者具有約束力，但對消費者則不然。不過，在美國，仲裁所得的決定對消費者和金融服務提供者均具約束力。
- 1.9 這類金融糾紛解決服務的經費主要來自金融業界。消費者可以免費享用這項服務(英國和澳洲)，或須支付若干費用才可使用服務(新加坡和美國)。
- 1.10 雖然這類糾紛解決計劃和金融監管機構獨立運作，但雙方緊密合作。而糾紛解決計劃通常會定期向監管機構匯報投訴資料。
- 1.11 附件A的列表撮述了海外的金融糾紛解決服務的主要特色。

## 第二章 金融糾紛調解計劃

本章探討解決糾紛最常用的兩個方法：調解及仲裁。

### 設立金融糾紛調解機制的需要

- 2.1 消費者如對所獲的金融服務感到不滿，可首先直接向有關的金融服務提供者投訴，或向相關的監管機構及消費者組織投訴。雖然監管機構及消費者組織可以調查金融服務提供者的操守及經營手法，可是它們無從為消費者就金錢糾紛作出裁定。如金融服務提供者無意自願為消費者提供可接受的和解方案，該消費者只好把個案訴諸法院解決。**附件 B**列出了個人消費者在遇到金融糾紛時的現有投訴渠道。
- 2.2. 監管機構一般規定金融服務提供者須設有處理顧客投訴的機制，並須適當而有效地處理顧客投訴。
- 2.3. 監管機構的職責主要是確保金融服務提供者處理投訴的程序公平和有效率。監管機構沒有權力就有關受監管者及它們的客戶之間的金錢糾紛的和解事宜作出調解或審裁。
- 2.4. 目前，在法院以外，香港並無機制可解決消費者與金融服務提供者彼此間的持續爭議。消費者如感到受屈，通常會急於收回部分或所有「損失了」的本金；有時他們也面對向誰投訴的疑難。
- 2.5. 我們建議為消費者提供獨立而且費用相宜的途徑，以調解與金融服務提供者之間的金錢糾紛。這為消費者帶來另一選擇，以替代時間漫長和費用高昂的訴訟。

### 替代糾紛解決方法

- 2.6. 過去幾年，世界各地對替代糾紛解決方法很感興趣。替代糾紛解決方法是一個概括詞語，其涵蓋範圍是傳統法庭審裁以外解決糾紛的多種方法。根據海外經驗，調解和仲裁是兩種最普遍採用的替代糾紛解決方法。
- 2.7. 調解是屬自願性質、無約束力及非公開的糾紛解決程序。在這程序中，有一位獨立而中立的調解員協助當事人透過磋商解決他們之間的爭議，最後達成和解方案。調解員作為訓練有素和公正中立的第三方，在程序中發揮催化作用，協助當事人以理性方式和致力解決問題的態度進行溝通；引導當事人以務實的態度面對爭

議點；探討各方的需要和利益；以及協助擬定有效的和解協議，列明各方如何協議把問題逐一解決。

- 2.8 仲裁是法律程序。在這程序中，糾紛並非由法庭審理，而是由一名個人、或由數名個人組成的小組審理。這些人士稱為仲裁員，通常由當事人協商指定。仲裁員協助當事人公平迅速地解決爭議。仲裁員須中立持平，給予當事雙方合理的機會陳述各自的理據；採用切合特定個案情況的合適程序，避免不必要的延誤和開支。仲裁程序大致與法庭法律程序相似，但仲裁在非公開的情況下進行，而且程序一般較不拘形式及較具彈性。仲裁員根據有關合約的管轄法律，裁定合約申索所涉的實質問題並作出裁決。仲裁裁決是最終的，並對方當事雙方均具約束力。在香港，有關仲裁的程序框架受《仲裁條例》(第 341 章)管限，所作的仲裁裁決可透過法庭強制執行。
- 2.9 調解與仲裁的不同之處是，調解並非裁決程序。調解的目的並非要確立法律責任或證明過失，也不是用作諉過於人的武器。調解旨在協助當事雙方尋求他們都「可以接受」的解決方案，故調解員並沒有作出裁決的權力。調解是一個較為快捷的程序，所涉費用也較仲裁或訴訟低。另一方面，仲裁也可以較訴訟快捷和便宜，這是由於仲裁在程序上較為靈活及隨意。然而，在某些情況下，如當事雙方採取強硬的對立態度，則仲裁可以變得如訴訟一樣昂貴。由於仲裁程序以非公開和保密形式進行，仲裁員的裁決不會成為具約束力的案例。仲裁裁決是最終的決定，當事人不可基於事實問題上訴。只有在仲裁員犯了法律上的錯誤或有不當行為的情況下，一方才可提出上訴。
- 2.10 本港最近一次民事司法制度改革的其中一個目標，是利便有關各方就其爭議達成和解。根據司法機構發出並於二零一零年一月一日起實施的《實務指示 31－調解》，所有律師及其委託人在進行進一步法律程序前，都須考慮以調解方式解決爭議。法庭可把有關的法律程序暫時擱置，以便各方進行調解。法庭在行使酌情權決定訟費時，訴訟一方是否不合理地拒絕嘗試調解，會成為法庭考慮的相關情況之一。律政司於二零一零年二月八日發表的《調解工作小組的報告》內，也勾劃出如何在香港更廣泛及更有效地採用調解服務處理糾紛的計劃。

## 金融服務使用替代糾紛解決方法的例子

### 雷曼兄弟相關投資產品爭議調解和仲裁計劃

- 2.11 金管局在二零零八年十月委託香港國際仲裁中心(仲裁中心)制訂雷曼兄弟相關投資產品爭議調解及仲裁計劃，以提供一個平台，讓投資者和銀行藉以解決糾紛。雙方一經同意進行調解，便可從仲裁中心所提供的名單中挑選一名調解員，或可讓仲裁中心從該名單中委任一名調解員。然後，該調解員會開始進行調解，並在 21 個曆日內結束該個案。如調解失敗，有關雙方可考慮是否進行仲裁程序。仲裁程序亦涉及從仲裁中心提供的名單中委任一名經雙方同意的仲裁員。根據該計劃，仲裁員會採用「只審理文件」的形式進行仲裁，即仲裁員會根據雙方所提供的表格和文件就申索作出裁定。任何一方不得委派法律代表代其行事。仲裁員的目標也是在 21 個曆日內完成有關程序，而所作的裁決對雙方均具約束力。
- 2.12 根據該計劃，調解個案的固定費用為每宗 11,200 港元，仲裁個案的固定費用為每宗 16,200 港元。有關費用通常會由要求進行調解或仲裁的各方分擔，但假如有關投訴已轉介證監會以供證監會考慮採取進一步行動，或有關投訴導致金管局或證監會裁定銀行的有關人士或高層職員曾犯錯，則金管局承諾會代投資者支付有關費用，而另一半費用則由銀行承擔。
- 2.13 根據來自仲裁中心的資料顯示，截至二零零九年十二月三十一日，共有 86 宗個案進行調解，當中 76 宗達成和解，比率為 88%。此外，有 37 宗個案在要求進行調解後，經由雙方進行直接協商而達成和解。至今沒有個案提交仲裁。

### 新保險索償調解試行計劃

- 2.14 保險業是另一個使用調解服務的行業。香港保險業聯會自二零零七年起資助一個由香港調解會管理，屬試驗性質的調解計劃，名為新保險索償調解試行計劃(試行計劃)。鑑於保險業因業務性質使然而經常產生爭議，而且所涉的訴訟費用高昂，業界遂制訂該試行計劃。計劃旨在協助保險公司和受傷工人，就工傷索償達成和解。至今共有 28 宗個案向試行計劃尋求調解，其中 10 宗個案已透過調解或在要求進行調解後透過直接協商達成和解。迄今為止，調解個案達成和解的比率是百分之百。經驗顯示，調解能為當事人帶來雙方都感滿意的結果。

## 替代糾紛解決方法較訴訟可取之處

- 2.15 海外及本地經驗都顯示，倘若客戶及金融機構能在爭議出現初期進行會面，從而鼓勵雙方合力解決問題，以期達致某些大家同意的目標，可以惠及雙方。在調解員的協助下，雙方可建立及加強信任和共識，避免進入訴訟中對立形式的溝通，使問題火上加油。
- 2.16 調解的目的是要達成和解。和解方案未必確切反映當事雙方的法律地位，而是一個彼此都可以接受的解決方法。在金錢糾紛中所達成的和解，可能會超出金錢問題。調解可以是，也往往是極富想像空間的一種方法，結果可能會令雙方向復良好的關係。至於金融機構方面，由於受到保密原則保障，商業敏感資料不會外泄，聲譽也不致受損，而與顧客的長期關係亦得以維持，這符合業務的最佳利益。與訴訟相比，調解和仲裁費用一般會低得多，而所需的時間普遍也會大大縮短。

## 建議

- 2.17 我們建議為選定的金融服務業界別引入金融糾紛調解計劃，主要是以調解方式解決爭議，如調解失敗，則會提交仲裁。根據現行建議，我們利用仲裁作出最終決定，而非經一個審裁小組。這有別於一些海外國家的糾紛解決計劃。儘管仲裁及審裁的裁決過程大同小異，但仲裁裁決具有終結性的優點(見上文第 2.8 及 2.9 段)，而審裁裁定卻可能在法庭上受到挑戰，這可能會導致當事雙方難以預計所需的開支和時間。此外，香港的《仲裁條例》為仲裁的程序提供法律依據，而香港亦擁有大批資深仲裁員。
- 2.18 我們建議該計劃由一個金融糾紛調解中心(調解中心)負責管理。該計劃的一大特點是，在選定界別內的所有金融服務提供者均須參加該計劃成為會員。那麼，一旦出現糾紛，如(a)消費者願意的話，以及(b)雙方未能直接解決糾紛，則該等金融機構便要同意進行調解及仲裁。這建議的目的，是通過獨立而費用相宜的程序，協助消費者盡快解決金錢爭議。以下各章會詳細探討這個建議。

### 諮詢問題

1. 你是否贊成我們應加強現有途徑，以便金融服務提供者及其消費者和投資者解決涉及金融服務的金錢爭議？
2. 你是否贊成在金融服務業引入以調解和仲裁方式解決糾紛的計劃？

### 第三章 金融糾紛調解中心

本章陳明擬設立的調解中心的涵蓋範圍和運作程序。

#### 基本原則

3.1 我們建議根據以下指導性原則設立調解中心：

- (a) 獨立 – 調解程序應獨立。
- (b) 公正持平 – 調解中心的程序應對當事雙方都公正持平，亦應具透明度。
- (c) 便利 – 調解中心應方便使用者。有關程序應清楚、易明及簡便。
- (d) 效率 – 應較迅速地解決糾紛，不如法庭涉及的程序般冗長。

#### 金融糾紛調解計劃的涵蓋範圍

3.2 我們建議調解中心應處理符合以下條件的糾紛：

- (a) 糾紛因金融機構向個人消費者或獨資經營者提供服務而引起；
- (b) 糾紛涉及金錢問題；以及
- (c) 糾紛涉及獲金管局或證監會發牌或受其監管的金融機構。

3.3 我們建議，只有那些與金融機構有個人客戶關係的個人消費者及獨資經營者，才可視作調解中心的「合資格」申索人。我們會根據調解中心投入運作首幾年所得的經驗，檢討應否把範圍擴大，以包括小型企業。

3.4 我們建議，調解中心在開始運作的時候，服務範圍僅應涵蓋獲金管局及證監會發牌或受其監管的金融機構，因為大部分屬金錢性質的糾紛都涉及這兩個範疇的服務。我們建議，只有那些與個人消費者或獨資經營者有個人客戶關係的金融機構，才須成為將由調解中心運作的糾紛調解計劃的成員；沒有經營零售業務或不與個人消費者或獨資經營者進行交易的機構，則不納入這計劃內。

- 3.5 我們建議把保險及強制性公積金這兩個界別暫時豁除於調解中心的涵蓋範圍外。保險業界在一九九零年已成立保險索償投訴局(投訴局)，作為自我監管措施，因此在糾紛調解方面相當先進。投訴局處理的投訴涉及香港居民投購的各類個人保單所引起的保險申索，而投訴局的管轄權限為 80 萬港元。新保險索償調解試行計劃的成立(見第 2.14 段)，也足見香港保險業聯會協助解決糾紛的主動性。
- 3.6 我們建議上述金融機構應按照將由金管局和證監會分別制訂的新監管規定，加入將由調解中心運作的糾紛調解計劃成為會員。強制金融機構成為會員，意味着當它們未能與消費者相互達成協議時，便有責任遵循調解中心為計劃而訂明的程序，透過調解和仲裁去處理糾紛。
- 3.7 糾紛調解計劃所涵蓋的範圍可能會一直演變。我們對最終涵蓋的範圍持開放態度，亦可在將來就該範圍進行檢討。
- 3.8 調解中心將不會牽涉入處理與商業決定(例如向客戶提供信貸或保證金額度)有關的申索。至於涉及定價的爭議，例如利率和收費是否定於適當水平，也不應提交調解中心處理。此外，曾屬法院法律程序處理的案件，也不屬於調解中心的涵蓋範圍。

## **金融糾紛調解計劃的運作程序**

- 3.9 金融糾紛調解計劃的擬議運作架構如下：
- (a) 初次查詢或投訴－以電話、信函或電郵，或親身等提出。調解中心的當值主任會回答查詢，並向消費者解釋有甚麼渠道可進一步處理查詢；
  - (b) 提出申索－消費者填妥申索表格並提交給調解中心，對金融機構提出申索；
  - (c) 處理申索－當值主任向申索人和金融機構收集資料。金融機構會被邀請就爭議事項作出回應。當值主任會決定調解中心應否接納該個案以作調解；
  - (d) 進行調解－雙方須就委任調解員達成協議，然後召開調解會議。經調解達成的和解是保密的，不得公開，而且和解條款必須是雙方都接受的。

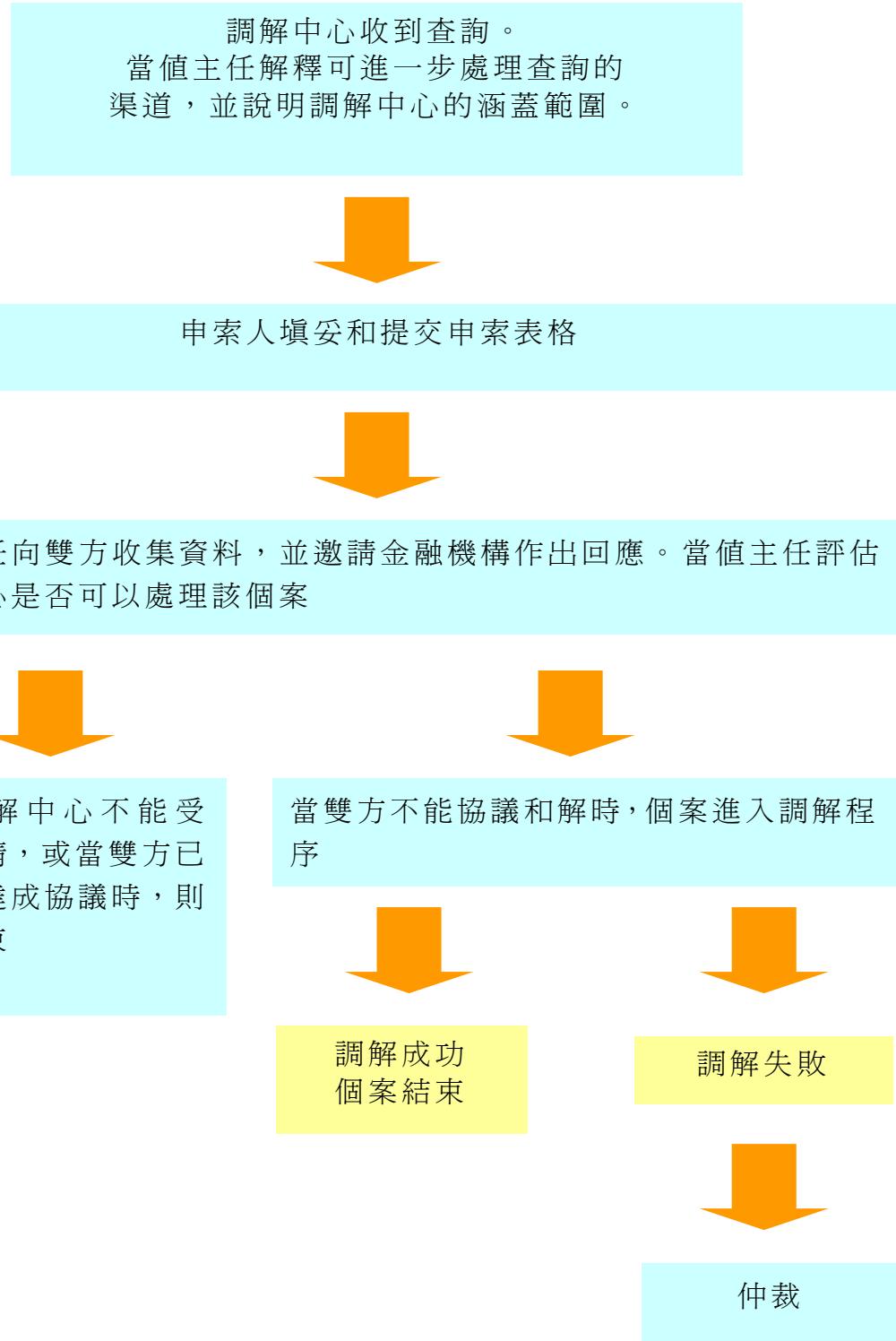
(e) 仲裁 – 如調解失敗，申索人可選擇以仲裁解決糾紛。如選擇仲裁<sup>1</sup>，將由一名經雙方同意的獨立仲裁員作出裁決。仲裁裁決是最終的，並對雙方均具約束力。

下列的流程表說明上述調解程序。

---

<sup>1</sup> 申索人也可選擇自費把個案提交法院。在這情況下，調解中心的程序即告終止。

## 金融糾紛調解計劃的擬議程序



- 3.10 消費者可以透過電話、信函或電郵，或親身等作出查詢，了解他們的糾紛個案是否可以交由調解中心處理。查詢會由當值主任處理。當值主任須具備調解知識和受過專業培訓。他們會考慮以下因素，以決定消費者提出的糾紛個案是否在調解中心的涵蓋範圍之內：
- (a) 糾紛是否由個人消費者或獨資經營者而非公司提出；
  - (b) 糾紛所涉及的金融機構是否受證監會或金管局監管或獲其發牌；
  - (c) 糾紛所涉及的事項是否關乎金錢問題。如投訴亦關乎其他方面，例如金融機構及／或其職員是否有失當行為，則當值主任會向消費者解釋還有甚麼其他渠道，可以進一步處理有關個案。之後，消費者便可以決定是否將個案同時交由監管機構處理「指稱違反監管要求」這部分，或先讓調解中心處理「金錢糾紛」這部分；以及
  - (d) 金融機構是否已獲給予機會去嘗試解決糾紛；如沒有的話，則個案會發還金融機構作出適當的考慮。
- 3.11 消費者如有意向調解中心提出個案申請，可填妥申索表格，列明所爭議的事宜及所申索的財務損失金額，並且夾附其與金融機構之間的相關往來函件。
- 3.12 調解中心的當值主任在收到申索表格後，應要求雙方提供事實資料，並邀請有關金融機構作出回應。當值主任亦應研究有關糾紛可否在進行調解前達成和解。倘若申索看來屬於瑣屑無聊或無理纏擾的性質，則當值主任應有酌情權不予受理。我們建議，當值主任的決定應屬最終及不可推翻的決定。
- 3.13 倘若個案進入調解程序，調解中心會委任經雙方同意的調解員，以協助雙方在友好氣氛中和自願的情況下解決有關糾紛。如雙方不能就調解員的人選達成協議，則調解服務提供者會代為委任一名調解員。
- 3.14 調解員應盡快開始進行調解。一般而言，調解員會在獲委任後的21天內完成調解程序。我們建議，調解中心就每宗申索舉行的調解會議，時間合共不應超過四小時。雙方一經簽署和解協議，調解程序即告完結。雙方及調解員亦應協定把和解條款保密，但如調解員及雙方同意披露或按法律強制規定須作披露，則作別論。

3.15 倘若調解失敗，申索人可選擇把個案轉交仲裁。我們建議，就調解中心處理的個案而言，仲裁程序應以「只審理文件」的方式進行。雙方應有權在若干日內提交進一步的回應／文件。一名由雙方同意的仲裁員應根據雙方提交的文件及證據處理申索及作出裁定。不過，當個案涉及太多複雜事項而「只審理文件」的仲裁方式不足以妥善處理問題時，仲裁員可決定是否需要展開聆訊。聆訊可透過電話會議、視像會議或親身出席形式進行。一般情況下，仲裁員應在獲委任後 21 天內作出裁決。

3.16 以調解方式達成和解，屬自願性質並經雙方同意，而仲裁的裁定則具約束力且是最終的。消費者如選擇採用仲裁途徑，即使不同意仲裁的裁決，亦不能把個案呈交法院進一步審理。

## 最高申索金額

3.17 考慮到調解中心簡便快捷的目標，我們認為，就消費者可申索的金額設定上限，是審慎的做法。設定申索上限可加強調解中心藉調解方式達成和解的能力；設定上限亦可切合調解中心使用者的需要，因為他們都是個人客戶，申索額應不會太高。英國、新加坡及澳洲都有設定申索上限，儘管金額會因產品而異。有關情況載於附件 A。

3.18 我們建議把金融糾紛調解計劃下的最高申索金額定為 50 萬港元。這個金額涵蓋超過八成由金管局處理的金錢糾紛個案，及約八成股票投資者。最高申索金額可於日後檢討。

## 調解中心的收費

3.19 就調解中心所提供的服務，我們建議按照「用者自付」的原則向消費者及金融機構收費，所得的收入可彌補調解中心的部分營運開支。收費結構會依據有關的指導原則制訂，即一方面讓消費者有一個費用相宜的途徑去解決糾紛，另一方面為金融機構提供足夠誘因，鼓勵它們在糾紛發生的初期將之解決。

3.20 消費者如不確定自己的個案是否屬於金融糾紛調解計劃的服務範圍，或不清楚應如何進一步處理其個案，可向調解中心查詢及索取有關資料，而這項查詢服務是免費的。我們建議，當消費者其後向調解中心提交針對某金融機構的申索表格時，就其所提出的每項申索收取 100 港元的行政費；這費用不會退還。海外調解服務的經驗顯示，這類收費可阻嚇屬無理纏擾性質的投訴，同時可鼓勵大多數真正投訴人使用有關服務。

3.21 如個案進入調解及仲裁階段，調解中心便會向申索人及金融機構徵收不會退還的費用。我們建議向金融機構收取較高的費用，以

鼓勵它們投放資源於本身的投訴處理制度，並加以善用，而不只是依賴調解中心處理。

- 3.22 我們建議收費水平應與申索金額掛鈎。如申索金額少於 10 萬港元，則在個案進入調解階段時，就每宗個案向申索人收取定額費用 500 港元，以及向金融機構收取 5,000 港元。現時，在金管局所接獲的金錢糾紛個案中，這類申索約佔八成。如申索金額介乎 10 萬至 50 萬港元之間，我們建議向申索人收取定額費用 2,000 港元，以及向金融機構收取 1 萬港元。我們相信大部分糾紛都可在四小時內解決，因此，上述定額費用是首四小時調解服務的收費。若個案涉及任何額外調解服務時數，雙方將須平均分擔額外費用。現時聘任一名調解員的市價是每小時 2,000 至 6,000 港元。我們建議日後應就金融糾紛調解計劃之下任何額外時數的調解服務，釐定定額收費。
- 3.23 我們預計大部分糾紛都可透過調解方式解決。至於須以仲裁解決的糾紛，我們建議向申索人收取定額費用 5,000 港元，以及向金融機構收取 20,000 港元。因仲裁需時過長而產生的任何額外費用，則由雙方平均分擔。我們知悉現時委聘一名仲裁員的市價是每小時 2,500 至 10,000 港元；就金融糾紛調解計劃而言，我們建議日後應就任何額外時數的仲裁服務釐定定額收費。
- 3.24 建議收費表扼要載列如下(以港元計算)：

	申索人	金融機構
作出查詢	免費	不適用
遞交申索表格	100 元	不適用
調解	(個案費)	(個案費)
申索金額 –		
– 少於 10 萬元	500 元	5,000 元
– 介乎 10 萬元至 50 萬元之間	2,000 元	10,000 元
仲裁(不論申索金額多少)	(個案費) 5,000 元	(個案費) 20,000 元

我們建議，定期檢討各項收費水平。

## 諮詢問題

3. 你對將由調解中心運作的金融糾紛調解計劃的涵蓋範圍有沒有任何意見？
4. 你對調解中心的擬議程序有沒有任何意見？
5. 你是否贊成，在將由調解中心運作的計劃一開始的時候，受證監會和金管局監管的金融服務機構便須成為該計劃的成員？如不贊成，請說明理由。
6. 你是否贊成應對可申索的最高金額設定上限？若贊成的話，你是否贊同把上限訂在 50 萬港元這建議？
7. 你是否贊成，在消費者遞交申索表格時向他們徵收 100 港元的行政費？
8. 你是否贊成載於第 3.24 段的擬議收費表？請提出你的意見。

## 第四章 與監管機構的關係

本章探討調解中心的權力及調解中心與金融監管機構的關係。

### 調解中心的權力

- 4.1 調解中心負責管理金融糾紛調解計劃，以解決金融機構和個人消費者之間的金錢糾紛。該中心並非監管機構，不會擔當屬監管機構職責的監管角色。特別要一提的是，調查違規個案及繼而採取任何紀律行動是監管機構的法定職能。
- 4.2 調解中心不會擁有像監管機構般的任何調查權力，這是為了避免工作重複，亦避免角色混淆。調解中心不會處以罰款、施加罰則或採取紀律行動，因為那些都是監管機構的職責及權力。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。
- 4.3 調解中心應可發布有關其所處理糾紛的資料。由於爭議各方所達成的協議屬私人及保密性質，調解中心會以不具名及整體的方式，發布按界別分類的統計數字摘要及個案的概要。這會有助公眾了解調解中心所處理個案的性質。

### 同時涉及金錢糾紛及監管問題的個案

- 4.4 我們承認，有些關於金錢損失的糾紛難免涉及消費者對金融機構行為不當的指控，例如不當銷售、不當處理客戶的證券、抵押品或款項，以及沒有妥為保存客戶指示的紀錄及緊遵該等指示辦事。調解中心接獲這些投訴後，受過專業培訓的當值主任會向有關消費者講解他們可採用的解決方法，以及如何可進一步處理其個案。有關消費者可自行決定是否將個案提交監管機構，以跟進指稱金融機構行為不當的部分；或先讓調解中心處理有關的金錢糾紛。調解中心及監管機構應有簡單清晰的分工，各司其職。調解中心只應處理「金錢糾紛」，而非與「違反監管規定」有關的部分。
- 4.5 就同時提交調解中心及監管機構的個案而言，調解中心只會透過調解和仲裁處理消費者的金錢糾紛。如個案涉及金錢糾紛，監管機構會鼓勵投訴者向調解中心求助。與此同時，監管機構會負責就投訴涉及的任何監管問題進行調查，並決定是否有需要採取紀律行動。由於調解本身並非調查或旨在尋找過失的程序，我們預計調解中心和監管機構的工作不會重複。

## 涉及系統性問題的個案

- 4.6 調解中心有時或會察覺到個別公司的行為模式可能意味有系統性違規的問題存在。在這些情況下，調解中心應提醒監管機構保持警覺。調解中心並沒有調查這些問題的資源、技術或權力，因此，監管機構應介入及展開執法調查。
- 4.7 如監管機構懷疑系統性違規的情況已發生，調解中心應把所有有關的投訴轉交監管機構處理。如懷疑有系統性問題的出現，調解中心不會就個別申索展開調解及仲裁程序。調解中心無法迅速處理大量個案，因此須暫停處理，待監管機構調查有關事項及最後採取旨在為消費者謀求最佳利益的紀律行動。
- 4.8 由於證監會及金管局的法定監管目標都是維持公平、透明及井然有序的市場，並協助業界減低系統性風險，因此，它們應決定某些個案何時可能涉及大規模的系統性問題，以致調解中心不應再根據糾紛調解計劃來處理。任何大規模的系統性問題都必須由監管機構藉着調查單一機構或整個業界的活動去處理。
- 4.9 這個建議與英國的做法一致。英國的金融申訴專員服務計劃受制於「較廣泛影響」(Wider Implications)程序<sup>2</sup>，該程序旨在理順金融申訴專員服務計劃與監管機構之間在「重大問題」(包括那些可能會對消費者造成廣泛損失的問題)上的潛在監管缺漏，或移除重疊情況。按照「較廣泛影響」程序，在金融服務管理局進行調查期間，金融申訴專員會押後審理該等投訴。舉例來說，英國的金融服務管理局與金融申訴專員服務計劃在二零零九年五月協定，有關雷曼資產抵押結構性產品的問題，應根據「較廣泛影響」程序予以考慮，讓金融服務管理局可以探討所有方案，為消費者謀求最佳利益。

## 與監管機構的合作

- 4.10 調解中心應把其在處理個案工作時所得經驗提供有關單位參考，以協助監管機構發展監管守則及政府制訂政策。我們建議調解中心與監管機構訂立合作安排，包括共用資訊及處理重大事件的安排。

---

<sup>2</sup> 英國的「較廣泛影響」程序旨在凸顯初發生的事件，這些事件關於或會影響 (a)大量消費者、(b)大量業務、(c)大型業務的財政穩健性、(d)金融服務管理局(監管金融服務業)及公平交易委員會(監管消費者信用貸款及行業競爭)所頒布的規則或指引的釋義，或 (e)商業常規。

## 諮詢問題

9. 你是否同意調解中心應在不提及當事人名字的原則下定期公開披露其所處理個案的整體數據？
10. 你是否認為調解中心及監管機構的角色已清晰地劃分？
11. 你是否贊同調解中心應把懷疑是系統性個案轉介至監管機構，並於作出轉介後停止處理有關個案？

## 第五章 金融糾紛調解中心的組織架構

本章探討調解中心的組織架構、經費、管治及透明度等多個具體問題。

### 法律形式

- 5.1 我們建議，以擔保有限公司的形式成立調解中心。註冊程序簡單直接，而且無須立法。有關方面會擬訂組織大綱及章程，以界定該中心的涵蓋範圍、經費安排等。這個建議的好處是保持調解中心獨立於政府、監管機構、業界及類似的消費者組織。英國、澳洲及新加坡的金融糾紛調解計劃，都是由擔保公司運作的。這些計劃的權力源自法規，讓申訴專員的決定對金融服務提供者具約束力，而無須得到它們的同意。
- 5.2 調解中心的權力最終源自法規。我們建議訂立強制性要求，規定凡屬證監會及金管局權限以內及跟個人消費者有交易的受監管或持牌金融機構，均須成為調解中心運作的金融糾紛調解計劃的成員。沒有經營零售業務或不與個人消費者進行交易的機構，則毋須加入計劃。適用於受金管局監管的認可機構的持牌條件，可能會予以修訂，但須符合《銀行業條例》中的法定諮詢規定，而《銀行業條例》則無須修訂。有關受證監會監管的持牌機構方面，《證券及期貨條例》將須予以修訂，以達到這目的。強制金融機構成為會員，可以確保金融糾紛調解計劃廣泛推行。

### 經費

#### 長遠提供經費的策略

- 5.3 調解中心的經費最終應由金融業提供，作為業界向公眾作出表示會公平而有效率地解決糾紛的承諾的一部分。這樣既符合公平原則，也與海外的做法一致。強制相關機構加入金融糾紛調解計劃成為會員，將可確保調解中心的經費由所有有關機構承擔，並長期持續提供。
- 5.4 調解中心的成本開支會因應中心的資源使用情況，由金融機構按公平原則承擔。就取決於所處理的糾紛個案數目的變動成本開支而言，我們建議應通過向申索人及金融機構徵收個案費的方式，大致上收回變動成本開支。各方所支付的金額，將按個案的大小，以及完成調解及仲裁所需的資源多寡而釐定。
- 5.5 至於固定成本開支，即維持調解中心運作所需的最起碼成本開支（例如職員費用和租金），我們建議透過業界供款（例如向調解中心

繳交調解計劃的會費)收回。為此，金融機構會被分類歸入調解計劃下主要行業界別的相應界別。各個界別會根據處理來自本身界別的糾紛所需資源的多寡分擔固定成本開支(即根據每個界別在過去一段連續期間(例如三年)所佔糾紛總數的比例計算)。這樣，個別界別的機構就不用補貼其他界別使用調解中心的服務。

- 5.6 個別機構的調解計劃會費金額按其所屬界別的糾紛數目而定，因為糾紛較多會增加有關界別佔調解中心運作成本開支的比例。同時，機構發生的糾紛越多，其所須繳交的個案費也越多。
- 5.7 每個界別內的金融機構可根據多個因素(例如公司規模、零售市場佔有率、糾紛所佔的比例等)分擔固定成本開支。

### 首三年的經費

- 5.8 肇定提供經費的方案的一個重要因素，是經由調解中心處理的糾紛個案數目。與海外經驗不同的是，我們沒有很多針對個別界別的糾紛調解機制(除了為保險業而設的機制外)，讓我們能對糾紛個案的模式及數目作出可靠的估計。政府及兩個監管機構(即金管局和證監會)確認調解中心有助履行保障投資者這項重要的公共政策職能，因此會為該中心提供成立費用及首三年運作所需的經費。根據調解中心在首三年處理的個案量，我們會把金融機構分為不同界別，並以處理每個界別的投訴個案所需的資源為基礎，編配由各界別負責支付經常費預算的議定部分。
- 5.9 我們建議調解中心採用精簡的人員編制，以控制成本開支。有些專業團體可提供輪值的調解員及仲裁員，調解中心可聘用這些團體以運作調解計劃。估計調解中心的每年預算為 5,500 萬港元，成立中心所需的費用為 1,500 萬港元。下表闡述我們建議的經費方案－

	固定成本開支	變動成本開支
首三年	<ul style="list-style-type: none"><li>• 政府</li><li>• 證監會</li><li>• 金管局</li></ul>	個案費用由以下各方分擔 <ul style="list-style-type: none"><li>• 申索人</li><li>• 金融機構</li></ul>
往後日子	根據過去三年各界別的個案數目和比例，由金融機構(例如銀行、經紀行、基金公司)分擔	個案費用由以下各方分擔 <ul style="list-style-type: none"><li>• 申索人</li><li>• 金融機構</li></ul>

## 管治委員會

5.10 調解中心須受適當的監察及制衡，以確保其高效運作。我們建議，調解中心應由一個董事局管理，董事局成員由政府委任。董事局負責監察調解中心的運作，並確保糾紛解決程序獨立而且公正。董事局的職責，是讓各持份者對調解中心嚴謹而有效率的管治方式有信心，因此至關重要。我們建議，董事局應有廣泛代表性，能反映主要持份者的意見。董事局成員應為備受推崇的社會人士，並須具備金融服務及消費者保障的知識。董事局可由 7 至 11 名獨立非執行董事組成，當中包括主席。

## 下一步工作

5.11 如有關建議獲公眾支持，我們會提出法例修訂，強制規定受證監會及金管局監管的金融服務提供者必須參加由調解中心運作的金融糾紛調解計劃，為設立調解中心鋪路。

### 諮詢問題

12. 你對調解中心的法律形式有沒有任何意見？
13. 你是否贊同提供調解中心經費的責任最終應由金融業承擔？
14. 你是否贊成為金融業建議的長遠經費策略？
15. 你認為由政府、證監會及金管局承擔調解中心的成立費用及首三年運作費用是否合理？
16. 你對調解中心的管治方式有沒有任何其他意見？

## 第二部分的諮詢問題

- 問題 1 你是否贊成我們應加強現有途徑，以便金融服務提供者及其消費者和投資者解決涉及金融服務的金錢爭議？
- 問題 2 你是否贊成在金融服務業引入以調解和仲裁方式解決糾紛的計劃？
- 問題 3 你對將由調解中心運作的金融糾紛調解計劃的涵蓋範圍有沒有任何意見？
- 問題 4 你對調解中心的擬議程序有沒有任何意見？
- 問題 5 你是否贊成，在將由調解中心運作的計劃一開始的時候，受證監會和金管局監管的金融服務機構便須成為該計劃的成員？如不贊成，請說明理由。
- 問題 6 你是否贊成應對可申索的最高金額設定上限？若贊成的話，你是否贊同把上限訂在 50 萬港元這建議？
- 問題 7 你是否贊成，在消費者遞交申索表格時向他們徵收 100 港元的行政費？
- 問題 8 你是否贊成載於第 3.24 段的擬議收費表？請提出你的意見。
- 問題 9 你是否同意調解中心應在不提及當事人名字的原則下定期公開披露其所處理個案的整體數據？
- 問題 10 你是否認為調解中心及監管機構的角色已清晰地劃分？
- 問題 11 你是否贊同調解中心應把懷疑是系統性個案轉介至監管機構，並於作出轉介後停止處理有關個案？
- 問題 12 你對調解中心的法律形式有沒有任何意見？
- 問題 13 你是否贊同提供調解中心經費的責任最終應由金融業承擔？
- 問題 14 你是否贊成為金融業建議的長遠經費策略？
- 問題 15 你認為由政府、證監會及金管局承擔調解中心的成立費用及首三年運作費用是否合理？
- 問題 16 你對調解中心的管治方式有沒有任何其他意見？

## 海外的金融糾紛調解計劃

	<b>澳洲</b>	<b>新加坡</b>	<b>英國</b>	<b>美國</b>
<b>機構</b>	金融申訴專員服務計劃	金融業爭議解決中心	金融申訴專員服務計劃	金融行業監管局
<b>成立年份</b>	2008年；由分別涵蓋銀行、保險及投資界別的糾紛解決計劃合併而成	2005年；由一個消費者調解單位及一個保險業糾紛調解組織合併而成	2001年；由整合八個法定或自願計劃所提供的處理投訴及申訴專員服務而成	2007年；由整合一個證券交易員的自我監管組織及紐約證券交易所的部分運作而成
<b>強制金融業參加計劃</b>	澳洲證券及投資事務委員會(澳洲證監會)要求所有金融服務提供者成為最少一個經該會批准的外設糾紛解決計劃的成員。金融申訴專員服務計劃是經澳洲證監會批准的其中一個外設糾紛解決計劃，約80%金融服務提供者是其成員。	新加坡金融管理局要求所有有零售顧客關係的金融服務提供者成為金融業爭議解決中心的成員。	金融服務管理局要求把所有受監管的金融機構納入金融申訴專員服務計劃的職權範圍。	金融行業監管局是美國證券業最大的自我監管組織，其成員須按顧客意願與其就糾紛尋求仲裁。

	<b>澳洲</b>	<b>新加坡</b>	<b>英國</b>	<b>美國</b>
<b>涵蓋的界別</b>	整個金融業界，涵蓋銀行、保險、財務策劃、投資及養老金。有3 385個有效成員。	整個金融業界，涵蓋銀行及金融、保險及資本市場交易各行業。有467個成員。	整個銀行、保險及投資業界。有21 000家由金融服務管理局監管的零售公司。	與美國大眾有業務往來的證券公司。有4 750家紀經行及633 000個註冊證券代表。
<b>解決爭議的程序</b>	結論 / 建議 / 申訴專員裁決	調解；如不奏效，則進行審裁	審裁員評估後以調解方式達成和解 / 審裁員進行調查後作出正式結論 / 申訴專員作出最終決定	調解 / 仲裁
<b>投訴人</b>	個別人士及小型公司	個別人士及獨資經營者	個別人士及小型公司(每年營業額/收入/資產淨值最高為100萬英鎊)。	個人投資者、證券行及其僱員

	<b>澳洲</b>	<b>新加坡</b>	<b>英國</b>	<b>美國</b>
<b>經費</b>	成員支付一筆參加費用，以及一筆根據申訴專員審裁有關該成員的爭議的數目及複雜程度而徵收的額外款項。	業界負責經常費用－參加機構繳付每年的徵費及個案費用。	金融申訴專員服務計劃的經費來自其成員機構所支付的每年徵費(金額由小型金融顧問公司的每年約100英鎊至商業區大街的銀行或大型保險公司的30多萬英鎊不等)及在年內調解的第三宗及其後任何爭議的費用(每宗400英鎊)。申訴專員服務有限公司不會就每年首兩宗爭議向商業機構徵收個案費用。	經費來自向成員收取監管費用、向使用者收取糾紛調解費用，及履行監管職責時收取的其他費用。
<b>最終裁決是否具約束力？</b>	對金融機構具約束力。	對金融機構具約束力。	對金融機構具約束力。	仲裁結果對雙方均具約束力。
<b>索償上限</b>	280,000澳元	50,000新加坡元(與銀行及金融有關的個案)  100,000新加坡元(與保險有關的個案)	100,000英鎊	不設上限

	<b>澳洲</b>	<b>新加坡</b>	<b>英國</b>	<b>美國</b>
<b>2008/09年 個案量</b>	接獲 19 107 宗新糾紛個案；17 007宗完結或已解決。	接獲 2 969宗新個案；以調解方式解決了 485宗投訴，另外 91宗已完成審裁。	接獲 124 471宗新個案；解決了 113 949宗，其中 51% 以調解方式解決，並建議了和解，41% 透過比較正規的審裁，8%由申訴專員作最終決定。	接獲 7 137宗新個案；684宗調查個案完結，其中 82%達成和解；4 571宗仲裁個案完結，其中 25%由仲裁員裁決，47%由雙方直接達成和解。
<b>與監管機構的關係</b>	須就計劃的運作向澳洲證監會提交季度報告，並向澳洲證監會匯報所有系統性的問題及嚴重不當行為。	爭議解決中心就收到的所有投訴，每季向新加坡金融管理局提交分類的摘要報告。	金融服務管理局有法定責任監管金融申訴專員服務計劃，並負責委任其主席及董事。不過，金融申訴專員服務計劃在運作上獨立。金融服務管理局及金融申訴專員服務計劃已就定期的資訊互享及合作事宜簽訂諒解備忘錄。金融申訴專員服務計劃會定期向金融服務管理局提供有關所處理投訴的數目及種類的資料；如有問題出現，金融申訴專員服務計劃會向金融服務管理局提供有關該局須採取規管行動的問題的資料。	金融行業監管局是個自我監管組織，受證券及交易委員會監督。美國的所有經紀和交易員均須向證券及交易委員會註冊，其中一個註冊要求是申請人必須是金融行業監管局的成員，除非它在某些情況下獲豁免。

	<b>澳洲</b>	<b>新加坡</b>	<b>英國</b>	<b>美國</b>
<b>法律形式</b>	擔保有限公司	擔保有限公司	擔保有限公司	不設資本股份的非謀利會員公司
<b>管治</b>	由董事局負責監察，董事局的成員包括三名業界代表、三名代表公眾利益的人士及一名獨立主席。	由七名成員組成的董事局負責管理，董事局的成員包括三名業界董事、三名非業界董事及一名獨立主席。董事由董事局委任，並經新加坡金融管理局批准。	由董事局負責管理，董事局的成員包括由金融服務管理局根據《2000年金融服務及市場法》委任的九名非執行和代表公眾利益的董事。董事局的主席由金融管理委員會委任，並經財政部批推。	由金融行業監管局的成員選舉產生的董事局負責管理，董事局現有23名成員。

## 附件 B

### 現有投訴途徑

#### 證券及期貨事務監察委員會(證監會)

1. 證監會是香港證券及期貨市場的法定監管機構，接受投資者就證監會職權範圍內的事宜提出的投訴，包括無牌經營交易業務、證監會持牌人作出失當行為、操縱市場及進行內幕交易、銷售「未經認可」的投資產品等。
2. 證監會設立了內部的投訴監控委員會，以對公眾的投訴進行初步審議，裁定證監會是否需要採取進一步行動。證監會可調查投訴並懲處違規者，例如提出檢控，或向違規的證監會持牌人採取紀律處分行動。證監會不能命令違規者向投訴人支付賠償。
3. 證監會的操守準則規定，受監管人須確保其接獲的投訴適時及適當地處理；採取步驟進行調查並對投訴作出迅速的回應；倘若投訴事項未能迅速得到補救，也會告知投訴人有關其他可採取的步驟。
4. 在二零零八年九月至二零零九年十二月期間，證監會接獲8,900多宗有關不當銷售雷曼兄弟相關產品及2,700宗與雷曼兄弟無關的投訴。自雷曼兄弟控股公司在二零零八年九月倒閉後，證監會已發出通告，提醒受監管人檢討它們處理投訴的現行制度，以確保制度妥善及隨時都可處理客戶提出的投訴。

#### 香港金融管理局(金管局)

5. 金管局接受針對銀行而提出的投訴。根據《銀行業條例》，金管局並無任何權力仲裁或干預顧客糾紛，或要求銀行作出賠償。金管局在監察銀行處理顧客投訴方面的職責有限，主要是確保銀行以公平和有效率的方式處理顧客投訴。金管局會跟進涉及監管問題的投訴，但一般不會介入個別銀行的商業決定。
6. 金管局在二零零二年發出指引，要求銀行實施有效的內部程序，以處理顧客投訴。銀行應設立制度，確保能全面而迅速地調查顧客投訴，以及能妥善解決顧客投訴。銀行亦

應提供有關內部投訴處理程序的詳細資料，而且能夠向顧客提供機構內有關處理顧客投訴的人員的聯絡詳情。

7. 金管局的銀行服務投訴組評估金管局接獲的所有投訴，以決定應否及如何進一步處理。金管局在接獲書面投訴後，會審視該投訴及相關銀行的書面回覆，重點是要評估銀行處理投訴的程序是否妥善運作。若銀行處理投訴的方法惹人疑慮，金管局會把投訴發還相關銀行重新進行調查，並要求銀行再行回覆投訴人。金管局會監察銀行的處理過程，並覆核銀行給予投訴人的回覆，以審查銀行處理投訴的程序是否恰當及是否妥善運作。若投訴事項純屬商業性質，例如銀行服務的收費和質素，而銀行已妥當處理該投訴，則金管局不會採取進一步行動。
8. 若投訴涉及銀行的證券和期貨業務，金管局會評估有關投訴是否與行為不當有關或涉及不遵從證監會所訂的規則和指引。
9. 有些投訴可能會引起在監管方面受關注的問題，包括顯示銀行違反了業界所制訂的《銀行營運守則》或金管局所發出的其他指引或規例的投訴。在銀行可能以不正當或不審慎的方式行事的個案中，金管局負有監管責任。金管局會與有關銀行跟進這些受到關注的監管問題，如有需要，更會要求銀行採取補救行動。金管局向投訴人披露調查結果及任何針對銀行所採取的措施的能力，受到《銀行業條例》的保密條文限制。
10. 金管局接獲很多因雷曼兄弟相關結構性投資產品而蒙受損失的投資者所提出的投訴。投訴總數由二零零七年只有 469 宗，急升至 21,000 多宗。

#### 保險業監理處(保監處)

11. 保監處沒有法定權力介入保險公司、保險中介人及保單持有人之間的商業糾紛。然而，保監處仍會扮演一個監察者的角色，以確保有關投訴已經獲得妥善處理。由於受《保險公司條例》的保密條文所限，保監處未必能夠透露調查的結果及對保險公司所採取的行動。
12. 現時，涉及保險中介人(即保險代理人、保險經紀、其負責人或業務代表)失當行為的投訴，須先向規管保險中介人的相應自我規管團體提出，即保險代理登記委員會、香港保險顧問聯會及香港專業保險經紀協會。這些團體是監察保

險中介人的前線自我規管團體。在自我規管制度下，所有這些團體都已制定程序，以妥善地處理投訴。

13. 牽涉保險公司的個人申索投訴，而投訴涉及的賠償金額為 80 萬港元或以下，會由保險索償投訴局處理。至於對保險公司的其他投訴，例如延遲處理申索、處理個人資料不當、拒絕續保、保險收費等，都由保險公司自行處理。保險業監督規定，保險公司必須制定適當而有效的程序，以處理客戶投訴。

#### 保險索償投訴局(投訴局)

14. 投訴局負責處理有關由香港居民投購的個人保單引起的各類索償投訴。索償投訴可由保單持有人或其受益人及合法索償人提出。
15. 投訴局成立了獨立的保險索償投訴委員會(投訴委員會)，以提供獨立及公平的裁決，解決保險公司與保單持有人或其受益人之間的糾紛。
16. 目前，投訴委員會可以裁定的賠償額最高不超過 80 萬港元，投訴局會員受投訴委員會的決定約束，且無權上訴。不過，投訴人如拒絕接納投訴委員會的決定，則有權採取法律行動，因為其法律權利不受投訴委員會的決定影響。
17. 投訴局在二零零八年共處理了 484 宗投訴個案，其中 424 宗是新個案，較二零零七年增加 19.8%。在 298 宗已審結的個案中，有 49 宗的投訴人對結果感到滿意。這些個案所涉及的賠償總額達 214 萬港元，而單一宗個案的最高賠償額為 39 萬港元。

#### 強制性公積金計劃管理局(積金局)

18. 積金局接獲的投訴，主要來自懷疑本身的強積金權益受僱主侵犯的僱員，也有少數與強積金受託人有關。積金局會調查所有接獲的投訴，與僱主跟進有關事宜，並把調查結果通知投訴人。如受託人違反了強積金法例，積金局會向受託人發出催辦函或警告信，也可向受託人施加罰款。

## 消費者委員會(消委會)

19. 消委會在一九七四年成立，提供消費者投訴和查詢服務。過去兩年，與金融服務有關的投訴個案有增加的趨勢。二零零七年，消委會共收到 38,521 宗投訴，其中 1,181 宗(3%)與金融服務(包括銀行服務、卡類服務、按揭、貸款、保險、強積金和投資服務)有關。在二零零八年接獲的投訴個案共有 42,050 宗，其中 9,723 宗(23%)與金融服務有關。在二零零九年首五個月，與金融服務有關的投訴個案達 4,194 宗，佔投訴總數 15,411 宗的 27%。
20. 在二零零八年和二零零九年接獲與金融服務有關的投訴中，有很大部分都關乎不當銷售雷曼相關產品。雖然消委會沒有任何裁決或調查權力，但已向有關的金融機構跟進投訴，同時把個案轉交金管局或證監會，以便採取適當行動。
21. 至於有合理理由可跟進的投訴個案，消委會通常可協助解決超過 70% 以上這類個案。如商戶在解決有充分理據支持的投訴個案方面拒絕合作，消費者可向小額錢債審裁處申訴，而消委會會在適當的情況下提供意見。
22. 消費者訴訟基金在一九九四年成立，以協助感到受屈的消費者提出法律訴訟。消委會是該基金的受託人。基金至今接獲約 100 宗與雷曼相關產品有關的申請，有一宗個案已入稟區域法院進行聆訊。

## 小額錢債審裁處

23. 小額錢債審裁處是一個以快速、不須跟隨正式法庭規則及花費不多的形式，處理不超過 5 萬港元申索的法庭。該審裁處的規則及程序不像大多數其他法庭那樣嚴格，而且當事人不可由律師代表。小額錢債審裁處主要處理以下幾類申索：債務、服務費、財物損毀、已售貨物及消費者提出的各類申索。
24. 申索人不可為了使申索額不超出小額錢債審裁處的限額，而將超逾 5 萬港元的申索分為兩宗或以上的個案辦理。不過，申索人可放棄申索中超過 5 萬港元的部分，以便獲得審裁處受理。
25. 由 135 名投資者組成的一羣申索人曾入稟小額錢債審裁處，對多間銀行提出起訴，要求討回款項，而所有申索額

都不超過 5 萬港元。在聆訊所有個案後，審裁官得出的結論是，有關申索應交由地區法院處理。審裁官認為，該等案件關乎銀行的責任及對消費者所構成的風險，當中涉及新而複雜的法律觀點。這些法律觀點會對(公眾)銀行界別造成影響。此外，在這方面並無先例可援，因此審裁處可能沒有法定權力處理該等案件。