

財務委員會討論文件

2011 年 6 月 10 日

總目 148－政府總部：財經事務及庫務局(財經事務科)

分目 700 一般非經常開支

新項目「金融糾紛調解中心」

請各委員批准一筆為數 9,200 萬元的新承擔額，用以資助設立金融糾紛調解中心和該中心首 3 年的營運費用。

問題

我們需要設立金融糾紛調解中心(下稱「調解中心」)，以提供一個既獨立又費用相宜的途徑，解決個人消費者與金融機構之間的金錢糾紛。

建議

2. 財經事務及庫務局局長建議開立為數 9,200 萬元的新承擔額，用以在 2011-12 至 2014-15 年度支付調解中心的設立費用和首 3 年的營運費用。

理由

調解中心的特點

3. 調解中心會負責管理一個金融糾紛調解計劃，該計劃主要是透過調解處理糾紛；如調解失敗，則會按申索人意願轉交仲裁。調解旨在協助申索人及金融機構理性地溝通，並鼓勵雙方合力解決問題，以期達到某些議定的目標，以及達成彼此均可接受的和解方案。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，由一名雙方同意的仲裁員對爭議作出裁決。

4. 訴訟程序費時耗財，仲裁是提出訴訟以外的另一選擇，其優點是仲裁裁決是最終裁決，而且對雙方都具約束力¹。在香港，仲裁的程序事宜受《仲裁條例》(第 609 章)管限，所作的仲裁裁決可通過法庭強制執行。此外，香港亦擁有眾多資深仲裁員。

5. 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。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費用相宜的途徑去解決糾紛，另一方面則為金融機構提供足夠誘因，鼓勵他們在糾紛發生的初期設法解決。各項收費的概要現表列於附件 1。調解中心會定期檢討各項收費的水平。

附件 1

調解中心的涵蓋範圍

6. 受香港金融管理局(下稱「金管局」)和證券及期貨事務監察委員會(下稱「證監會」)監管的金融機構，均須成為調解中心管理的金融糾紛調解計劃的成員。金管局和證監會會分別修訂認可機構的發牌條件及證監會持牌法團的《操守準則》，把遵守調解中心程序的規定納入其中。目前，這些金融機構約有 1 900 間。我們會於日後檢討調解中心的涵蓋範圍。

可申索金額

7. 為達致調解中心為申索人提供簡便快捷解決方法的目標，我們認為，就消費者可申索的金額設定上限，是審慎的做法。每宗個案的最高可申索金額定為 500,000 港元，這個金額已涵蓋約 83% 由金管局處理的金錢糾紛個案，也涵蓋約 80% 股票投資者。如消費者就超過一宗個案提出申索，其總申索金額可能會超過 500,000 元。申索人也可向調解中心提出涉及超過 500,000 元的申索，但最高可申索金額維持不變。我們日後會根據累積所得的經驗及不斷轉變的市場情況，檢討最高可申索金額。

¹ 我們比較了仲裁員和海外的金融申訴專員的職能和權力，兩者在職能和權力上的分別不大，都擔當裁判的角色，根據各當事人的陳詞裁定糾紛。兩者都有蒐集資料的權力，卻沒有監管機構所具有的調查及懲處權。在某些方面，仲裁員的權力其實較申訴專員廣泛，因為香港《仲裁條例》(第 609 章)規定，仲裁裁決為最終裁決，對雙方都具約束力，但英國申訴專員的裁定卻不具約束力。

調解中心的組織架構

8. 政府會根據《公司條例》(第 32 章)的規定，以擔保有限公司的形式設立調解中心。調解中心會是非牟利組織，其宗旨會在《組織章程大綱及章程細則》內清楚訂明。

9. 調解中心應獨立運作，但須受適當的監察及制衡。政府會委任董事局，負責監察其運作，以及制定整體政策和策略。董事局不得干預調解和仲裁的過程及結果。

10. 董事局成員會有廣泛代表性，能反映主要持份者的意見，亦會包括備受推崇並具備金融服務及保障消費者知識的社會賢達。

11. 調解中心的行政團隊會由一名行政總裁出任主管。出任人員須熟悉替代糾紛解決方法，並具備豐富的相關經驗。主幹隊伍約有 20 名專業人員，包括負責處理金額少於 100,000 港元的申索的全職調解員²，以及負責接見申索人並決定調解中心應否受理個案的當值主任。當值主任的資歷及培訓至為重要。當局亦會訂立一套明確的個案受理準則。

12. 為求人手編制精簡，調解中心不會聘用全職的仲裁員。調解中心會編定調解員及仲裁員輪值表，把申索金額超過 100,000 港元的調解個案及所有仲裁個案，分別外判予輪值表上的調解員及仲裁員處理。調解中心將全權編定輪值表；決定輪值表上調解員和仲裁員的增刪；以及在雙方未能就人選達成協議時，委任調解員或仲裁員。調解員和仲裁員必須先行接受相關培訓，學習處理金融糾紛的知識和技巧。

13. 按照輪值表把個案外判給調解員和仲裁員處理的安排，可讓調解中心視乎某段時間的個案數量靈活調配資源。至於因應個案數量而變動的成本開支，將大致按照附件 1 的收費表所載的個案費分擔方式，向申索人及金融機構收回。調解中心會因應實際運作情況及個案數量，定期檢討人手編制。

² 僱用全職調解員的安排既可減低所需費用，使小額申索人能夠負擔，亦可讓調解中心處理大部分個案，從而累積經驗。現時香港金融管理局接獲的申索個案中，約有 80% 涉及的金額少於 100,000 港元。

與監管機構的關係

14. 調解中心不會擁有像監管機構般的調查或懲處權。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。對於調解中心與監管機構之間的關係，我們的主導原則是不應施加過多規定，以致增添金融機構的負擔；同時也不能削弱監管機構的權力和職責，影響涉嫌違規事宜的調查工作。調解中心及監管機構之間的角色如何劃分，會在雙方的《合作備忘錄》中訂明。

15. 調解中心不應容許或令人覺得其保密原則會成為監管盲點。調解中心應與監管機構交換意見和共用資料，例如當多宗同類糾紛出現，顯示有可能對受監管界別造成較廣泛的影響時，雙方便應多加交流。調解中心也應在不具名的原則下，定期披露所處理個案的整體數據，以達到教育公眾的目的。

調解中心的撥款安排

16. 由於設立調解中心對保障投資者這項重要公共政策職能有所幫助，當局與金管局和證監會達成協議，分擔調解中心的設立費用及首 3 年(即 2012 年 1 月 1 日至 2014 年 12 月 31 日)的營運費用，金額按 50 : 25 : 25 的比例計算。由 2015 年 1 月 1 日起，金融機構須全數承擔調解中心的營運費用，這與海外同類機制的做法一致。待初步累積了一定的個案數量後，調解中心會諮詢業界，以制訂撥款的計算方式。

附件2 17. 預計調解中心每年會處理 2 000 宗個案，按此計算，其每年預算估計約為 5,500 萬元，主要用以支付員工開支、辦公地方租金、專業及顧問服務費用、宣傳及教育費用、調解員及仲裁員的培訓開支和保險費用等。主要營運開支項目的分項數字載於附件 2。設立調解中心的費用估計達 1,500 萬元，用以支付裝修辦公室、添置家具及設備、建立電腦及數據庫管理系統和進行推廣及宣傳工作等開支。設立費用的主要開支項目分項數字載於附件 3。

18. 調解中心成立初期會精簡人手編制。如運作初期的營運費用低於預算費用，未用的餘款會留作儲備基金，以便在個案數量急增時可靈活調配資源，也可就調解中心的運作情況進行獨立檢討。

19. 有關的撥款安排會在調解中心啟用前，在政府、金管局及證監會三方簽署的《合作備忘錄》中訂明。

對財政的影響

20. 按照上述對調解中心的撥款安排，由 2011-12 至 2014-15 年度，估計當局用以資助調解中心所需的撥款總額為 9,200 萬元，分項數字如下－

	2011-12 百萬元	2012-13 百萬元	2013-14 百萬元	2014-15 百萬元	總計 百萬元
(a) 設立費用	8	-	-	-	8
(b) 營運費用	7	28	28	21	84
總計	15	28	28	21	92

21. 我們已在 2011-12 年度的預算預留足夠撥款，並會把有關開支納入其後年度的預算中，以應付所需的現金流量。

公眾諮詢

22. 我們已在 2011 年 5 月 9 日就建議諮詢立法會財經事務委員會(下稱「事務委員會」)。委員普遍支持這項建議，而且不反對就建議提請財務委員會批准撥款。

背景

23. 在環球金融危機出現後，各國金融市場都趨向於為金融消費者提供更大的保障。因此，當局建議設立調解中心，透過簡單快捷的調解機制，協助個人消費者解決與金融機構之間的金錢糾紛。當局在 2010 年 2 月就設立調解中心的建議諮詢公眾；並在 2010 年 12 月公布在 2012 年年中前設立調解中心的決定。當局亦分別在 2010 年 3 月 1 日及 2011 年 1 月 3 日，向事務委員會簡介設立調解中心的建議及有關諮詢的結果。市民普遍支持設立調解中心的建議。

收費表

	申索人 (元)	金融機構 (元)
作出查詢	免費	不適用
遞交申索表格	200	不適用
調解	(個案費)	(個案費)
申索金額		
– 少於 100,000 元	1,000	5,000
– 介乎 100,000 元至 500,000 元之間	2,000	10,000
仲裁	(個案費)	(個案費)
(申索金額不多於 500,000 元)	5,000	20,000

設立金融糾紛調解中心(下稱「調解中心」)
首 3 年的主要營運開支項目

項目	註釋	預計每年開支 (百萬元)
員工費用	A	26
營運費用	B	16
專業及顧問服務	C	4
宣傳及教育	D	3
培訓及發展	E	1
應急費用	-	5
	總計	<u>55</u>

註釋

- A** 假設主幹隊伍有約 20 名專業人員(包括調解中心行政總裁、全職調解員及當值主任)，確實的人手需求視乎運作需要而定。
- B** 營運費用包括辦公地方租金、員工間接費用、保險、合約和保養費用，以及其他一般辦公室開支等。
- C** 調解中心可僱用專業及顧問服務，以進行研究調查及檢討、徵詢法律意見、獲取翻譯及傳譯服務等。
- D** 用以舉辦宣傳活動和印發刊物，以增進公眾對調解中心的認識，以及印製年報等。
- E** 包括為培訓全職專業人員及調解中心輪值表上的調解員／仲裁員而投放的資源。

設立金融糾紛調解中心(下稱「調解中心」)
設立費用的主要開支項目

項目	註釋	預計開支 (百萬元)
資訊科技基礎設施及系統、 硬件及軟件	A	4
推廣及宣傳	B	4
辦公室裝修	C	3
辦公室家具及設備	D	3
專業及顧問服務	E	1
	總計	<u>15</u>

註釋

- A** 用以支付僱用承辦商建立資訊科技基礎設施、應用系統、數據庫管理系統及調解中心網頁所需的費用，以及購置電腦硬件及軟件的開支。
- B** 包括舉辦外展及宣傳活動所需的資源，目的是在調解中心正式啟用前，加深公眾對調解中心及其宗旨和工作的認識。
- C** 僱用代理／承辦商物色辦公室地點和進行裝修工程(包括室內設計及裝修工程)的開支。
- D** 辦公室家具及設備包括辦公桌椅、檔案架及貯物架、辦公室儀器，以及會議視聽設施。
- E** 在徵詢法律意見、招聘調解中心主要職員等方面或有需要委聘專業及顧問服務。
