

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)909/10-11號文件

檔 號：CB1/PL/FA

財經事務委員會

2011年1月3日的會議

有關設立投資者教育局及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投資者教育局及金融糾紛調解中心(下稱"調解中心")的建議提供背景資料，並綜述委員在2010年3月1日財經事務委員會會議上討論此項議題所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將會統籌及推行一個比現時廣泛並橫跨整個金融界的投資者教育計劃。證監會亦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。

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》，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以裁決或解決投資者與中介人之間出現的糾紛。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。

設立投資者教育局的建議

4. 政府當局於2010年2月9日就設立投資者教育局及調解中心的建議展開為期3個月的公眾諮詢。根據政府當局的建議，擬議的投資者教育局主要透過以下方式落實其工作策略——

- (a) 透過大眾媒體，定期展開宣傳，向廣大市民傳達教育信息；
- (b) 建立可持續進行並切合對象需要的外展教育計劃，向社會中不同羣體推廣投資者教育；及
- (c) 設立網站，讓公眾可以自行查閱詳盡而持平的投資者教育資訊。

5. 擬設的投資者教育局將會是證監會全資擁有的公司，投資者無須為設立投資者教育局負擔額外徵費或繳付任何費用。投資者教育局會由一個董事局管理，該董事局會由證監會委任，相關的金融監管機構和政府當局會派代表加入該董事局。證監會董事局會向財政司司長推薦一名證監會非執行董事出任該董事局主席。

6. 為落實設立投資者教育局的建議，政府當局建議修訂《證券及期貨條例》(第571章)，以達致以下目的：擴大證監會推動投資者教育的職權範圍，以涵蓋證券及期貨業以外的金融服務及產品；賦權證監會成立投資者教育局，該局將會成為一間由證監會全資擁有的公司，並獲證監會轉授投資者教育的職責。

設立金融糾紛調解中心的建議

7. 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。

8. 調解中心不像監管機構般擁有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。金融糾紛調解計劃下的最高申索金額擬為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該中心提供成立費用及首3年的營運經費。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。

9. 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》，以強制它們加入該計劃。

財經事務委員會的商議工作

10. 政府當局曾於2010年3月1日向財經事務委員會簡介設立投資者教育局及調解中心的建議。委員提出的主要關注事項及意見如下 ——

擬設的投資者教育局

- (a) 在投資者教育局成立後，金管局、證監會及金融機構可能會推卸責任，不再就市場上發售的金融產品的風險向投資者提供意見，並把所有查詢一概轉交投資者教育局。
- (b) 除非投資者教育局就個別金融產品提供具體的意見，而非籠統的意見，否則設立該局對投資者的幫助不大，因為個別金融產品的風險性質及結構方式可以很大的差別。
- (c) 由於證監會一直執行投資者教育的工作，因此在證監會內另設部門繼續執行有關工作，而非另設機構負責這項工作，更為合適，此舉可令監管架構不會過於臃腫。

擬設的調解中心

- (d) 擬擬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。

- (e) 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。
- (f) 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。
- (g) 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。
- (h) 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。
- (i) 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。

最近的發展

11. 政府當局於2010年12月13日發表諮詢總結。根據政府當局文件(立法會CB(1)771/10-11(01)號文件)所載，在諮詢期內，共收到115份來自不同類別持份者的意見書。回應者普遍歡迎設立投資者教育局，以全面審視整體投資者教育的推行情況。回應者原則上亦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。

12. 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¹，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；

¹ 請參閱立法會CB(1)771/10-11(01)號文件第66段。

- (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。

13. 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) 符合資格的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；
- (d) 計劃下各項收費水平。

14. 政府當局會在2011年1月3日的財經事務委員會會議上向委員簡介諮詢總結及未來的路向。

相關文件

15. 相關文件及財經事務委員會2010年3月1日會議的紀要載於以下網址 ——

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

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

立法會秘書處
議會事務部1
2010年12月29日