

國立政治大學風險管理與保險研究所

碩士學位論文

指導教授：林建智 博士

論金融消費爭議處理機制之相關法律問題

-以歐盟境內相關制度為參考

A Study on Legal Issues relating to Financial Disputes Resolution –
Reference to the Systems in the EU



研究生：鄭珮玟 撰

中華民國一〇一年六月

誌謝

本篇論文能夠順利的完成，第一個要感謝的，莫過於我的指導教授，林建智教授了！從最初題目的擬定，一直到文獻的蒐集，以及整篇論文的大綱調整再調整，這些無一不是經過老師一再的指點與協助。在論文的寫作過程中，深深的體會到學術的進步，絕對不是突如其來就能有甚麼樣的靈感與意見，而是不斷循著前人的腳步慢慢向前邁進，而我這篇論文的完成當然也是如此！本篇論文主要參考了林建智教授於96年受台灣金融服業總會所委託之研究報告：「英國金融服務公評人制度之研究－我國金融申訴制度檢討改進之道」，若沒有這些基礎，以我個人之力恐怕也無法能有更深入之研究。

在這一年的寫作過程當中，每次有了甚麼新進度或遇見新問題，非常感謝老師不厭其煩的為我調整以及解決，為此去金管會叨擾了好多次，我印象最深的一次是和老師約上午11點討論，到了差不多討論過後老師又急著繼續回去進行會議，讓我當下感到很抱歉好像妨礙到老師繁忙的公務，但也非常感謝老師這樣百忙之中還是抽空為我的問題解惑。另外，每次要去找老師討論前，也都先透過志勇學長的幫忙才能順利安排時間，還有志勇學長對我資料蒐集的協助，以及親切的鼓勵，也是讓我論文能夠順利完成的一大功臣。

還要感謝林勳發教授以及彭金隆教授，擔任我論文的口試委員。由兩位教授擔任口試委員，似乎是再適合也不過了！因為彭金隆教授是金融評議中心的董事，而林勳發教授是評議委員，在口試的過程中，兩位教授用他們的親身經驗為我解答了許多的困惑，也為我說明了許多實務的運作，提供我許多許多寶貴的建議，這些種種都是沒有實際參與其中的我所不了解的。也要感謝兩位教授，在課堂上的指導，讓我在風管所的期間能夠學到更多。

感謝黃正宗老師，讓我看到了甚麼叫做身為一個學者的研究，讓我了解海上保險的博大精深；感謝葉啟洲老師，在擔任助理期間也學習到很多；感謝黃義豐老師對學生的關心與照顧，也讓我看到了對熱愛學習的人是甚麼樣子；感謝張士傑老師，帶我們到大陸參訪很多全新的體驗，以及課堂上老師用淺顯易懂的文字與說明讓我們了解許多理論；感謝陳彩稚老師，對於課堂的要求，雖然準備考試很辛苦但收穫真的很多很多。還要感謝其他我沒有上過課的老師們，有你們讓風管所變的更精彩與實力堅強。

風管所真的是個非常和樂的大家庭，雖然班上分成精算、管理與法律三大組，各自有各自的必修課，但也因為保險法、保論與風管這些共同必修課，還有招說會、迎新、謝師宴、參訪和班遊等等的課外活動，讓大家有著許多的互動與連結，除了課業上的收穫以外，更加讓我覺得能夠考上政大風管所真的是太幸運了！精算組的沛然、漢聰、尚韋、伯馨、耀輝、舒涵、思岑、湘媛，對我來說都是數學好厲害好厲害，但一旦需要寫考卷就變成「字障」的朋友；管理組的智媛、姿錡、維萱、伯軒、維哲、舒雲、子璦、怡均，每個都好活潑而且都有各式各樣不同的專長的朋友；以及法律組的家興、有容、愉婷、何克，曾經一起克服國考，一起

修許多共同課程，當助理等等，給我好多好多課業上的幫助！每個在風管所期間所認識的好朋友，即便在現在已經過了畢業典禮的那個時候一年了，一起經歷過的種種還是歷歷在目，真的非常感謝各位這兩年的陪伴，能夠認識你們真好：)

當然還要感謝我的家人，特別是爸媽，雖然你們從來就搞不清楚我課業上在忙些甚麼，就只知道我在台北很忙，但是還是給我滿滿的關懷與支持。家裡念書念最久的就是我，又在物價這麼高的台北，拿了家裡最多的資源，但每次我又提出了我的新規劃，你們給我的還是只有支持，縱使有一些反對，但其實也只是擔心我會太累！謝謝你們這幾年讓我任性的做好多我想完成的事，去年的畢業典禮，你們特地從台南上來參加，一天來回，讓我好心疼也好感動，希望未來我還能夠多做點甚麼，讓你們當個最為子女感到驕傲的父母：)

最後，還要感謝一直在我身邊的好朋友們，我的親親室友梁大、許二、饅饅，沒有妳們在的家就沒有溫暖，雖然在我忙碌的那些日子常常早出晚歸沒有時間多聊，但是因為有妳們在，那個小窩就變成我在台北最好的避風港。謝謝在我為了論文以及課業忙焦頭爛額，或沮喪徬徨時，最直接在我身邊給我鼓勵的建偉、政寬、譽馨還有彤芬，謝謝偉偉不嫌煩的幫我翻譯德文資料，沒有你的幫忙我德國的資料就無法像現在一樣充實；謝謝政寬總是當我的人肉沙包，讓我舒發壓力，有時會不小心太兇，但我真的是無心的，希望你能體諒 XD。謝謝啟涵在這段時間，讓我偶爾可以偷閒的時候陪我到處遊山玩水，雖然也很多時候因為太忙而沒辦法陪你，但也同時謝謝你的體諒！

要感謝的人還有好多好多，一本論文的完成，其實不只是論文的完成，更象徵了我這段碩士生涯的一個句點，所以要從幫助我準備風管所考試的時候就開始感謝起，一直到現在，因為有你(妳)的存在，讓我能有機會體驗這麼多人生的美好，請恕我無法一一列名，但在我心中真的只有滿滿的感謝！

鄭珮玟 謹誌

2012年6月 于板橋

摘要

近年隨著經濟發展，金融商品之設計日新月異，逐漸打破以往銀行、保險、証券等行業之區分，金融業者對於其服務逐漸朝向一元化發展。而為因應金融產業之變革，金融監理似乎亦有朝向一元化之趨勢，因此相關監理層面之整合即為客不容緩之要事。

惟我國於金融消費者保護法通過施行前，對於金融消費爭議之各種處理機制尚未統之，因此有管道多元而使消費者無所適從，社會資源浪費、處理程序過長以及品質無法監管等種種問題。而此一問題，於2008年雷曼兄弟倒閉，引發國內多數投資人之損失，並於尋求救濟時產生許多爭議，使前開缺失一一浮上檯面。

本文介紹歐盟替代性紛爭解決機制(ADR)之發展，包含調解人與公評人之相關準則與原則。以及歐盟專門處理金融消費爭議之平台(FIN-NET)之運作方式，並統整FIN-NET各個會員間之制度，觀察其制度內容及差異，進行歸納統整。再以歐盟主要國家，德國、英國與法國之金融消費爭議處理機制為主，對於各國之其制度加以介紹，並進行制度面之比較分析。並藉此評析金融消費者保護法之爭議處理機構。

最後本文認為，我國之爭議處理機構制度上已相當完整，除將各個產業整合由單一爭議處理機構處理外，亦已改善過去部分機構欠缺法律基礎而無資料調閱權限，以及無法中斷時效等之缺失。如同歐盟之多數國家，消費者均無需付費值得肯定，惟若制度運作後濫訴及客訴黃牛之情況嚴重，可仿效歐盟各國向消費者收取部分費用，並給予金融機構每年前三個案件無需收費之優惠。另外，評議有關一定金額拘束力之設計方式，與英國之制度仍有不同，將可能導致評議機制欠缺實效。再者要求消費者親自陳述意見與親自參加調處，雖違反代表原則，然既係在避免有客訴黃牛之情況故尚可容許。且違反資料調閱權之效果倘能有實體法上之效果或許更能幫助紛爭之解決。而能增加當事人對爭議處理機制之損害賠償請求權，惟於違反金保法之人員有故意或重大過失時爭議處理機構對之有內部求償權。最後，仍欠缺就爭議處理品質面之監督機制，亦仍有改善之空間。

【關鍵詞】 金融消費者保護法、爭議處理機構、金融消費評議中心、調解、公評人、FOS、FIN-NET

目錄

| | |
|---------------------------------------|------|
| 摘要 | A |
| 表目錄 | viii |
| 圖目錄 | ix |
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究動機..... | 1 |
| 第二節 研究架構..... | 2 |
| 第三節 研究方法..... | 2 |
| 第二章 我國金融消費者保護法實施前之金融消費爭議處理機制及其缺失 | 4 |
| 第一節 我國金融消費者保護法實施前金融消費爭議處理制..... | 4 |
| 第一項 傳統民商事案件處理方式..... | 4 |
| 第一款 民事訴訟 | 4 |
| 第一目 民事訴訟法中之程序選擇..... | 4 |
| 第二目 進行民事訴訟之費用..... | 5 |
| 第三目 進行民事訴訟之時間..... | 6 |
| 第二款 調解 | 7 |
| 第一目 法院之調解..... | 7 |
| 第二目 鄉鎮市調解..... | 7 |
| 第三目 消費者保護委員會..... | 8 |
| 第三款 仲裁 | 10 |
| 第四款 消費爭議之申訴 | 10 |
| 第二項 金融消費爭議專門處理方式..... | 11 |
| 第一款 銀行相關案件 | 11 |
| 第一目 向往來金融機構申訴..... | 11 |
| 第二目 向銀行公會申訴..... | 11 |
| 第三目 向銀行局申訴..... | 12 |
| 第二款 保險業 | 13 |
| 第一目 向保險公司提出申訴..... | 13 |
| 第二目 向同業公會提出申訴..... | 13 |
| 第三目 向財團法人保險事業發展中心申訴..... | 14 |
| 第四目 向金管會保險局申訴..... | 14 |
| 第三款 證券期貨業 | 15 |
| 第一目 向產業公會申請調處..... | 15 |
| 第二目 向投資人及期貨交易人保護中心申訴或申請調處..... | 15 |
| 第三項 小結..... | 16 |
| 第二節 我國金融消費者保護法實施前之缺失..... | 17 |
| 第一項 管道多元因未統合而造成資源之浪費..... | 17 |
| 第二項 處理結果缺乏拘束力..... | 17 |

| | |
|-----------------------------|----|
| 第三項 審理者專業知識不足造成公信力不足..... | 19 |
| 第一款 法院 | 19 |
| 第二款 鄉鎮市調解 | 19 |
| 第三款 消費者保護委員會 | 20 |
| 第四款 產業公會 | 21 |
| 第五款 公益團體 | 22 |
| 第四項 案件處理程序問題..... | 22 |
| 第一款 處理程序冗長 | 22 |
| 第二款 未必均可中斷時效 | 23 |
| 第五項 爭議處理機構專職人員不足..... | 24 |
| 第六項 品質無法監督..... | 25 |
| 第七項 預算來源有欠妥當性..... | 25 |
| 第八項 小結..... | 26 |
| 第三章 我國金融消費者保護法之爭議處理機構 | 28 |
| 第一節 立法源由與背景..... | 28 |
| 第二節 金融消費爭議處理機構之適用範圍..... | 30 |
| 第一項 金融消費者之定義..... | 30 |
| 第二項 金融消費爭議之定義..... | 31 |
| 第三節 金融消費爭議處理機構..... | 34 |
| 第一項 金融消費爭議處理機構之設立..... | 34 |
| 第二項 爭議處理機構之基金設立及來源..... | 35 |
| 第一款 爭議處理機構之組織型態 | 35 |
| 第二款 經費來源 | 36 |
| 第四節 組織設置及其職掌..... | 37 |
| 第一項 爭議處理機構董監事之設立..... | 37 |
| 第二項 金融消費者服務部門..... | 38 |
| 第三項 評議委員會..... | 39 |
| 第一款 評議委員會之設立 | 39 |
| 第二款 評議委員會分組規則 | 41 |
| 第五節 爭議處理之作業流程..... | 42 |
| 第一項 爭議處理之基本流程..... | 42 |
| 第二項 爭議處理機構處理調處之程序..... | 43 |
| 第三項 申請評議程序之訂定及不受理之情形..... | 45 |
| 第四項 評議委員之預審及利益迴避..... | 46 |
| 第五項 評議程序..... | 48 |
| 第一款 評議決定之作成 | 48 |
| 第二款 書面審理原則 | 49 |
| 第三款 評議書之形式及送達 | 50 |

| | |
|--|----|
| 第四款 評議決定之期限 | 50 |
| 第六項 爭議處理之溯及力 | 51 |
| 第六節 爭議處理機構之權限與責任 | 51 |
| 第一項 保密義務 | 51 |
| 第二項 爭議處理機制之評議原則 | 52 |
| 第一款 公平合理原則 | 52 |
| 第二款 資料調閱權 | 53 |
| 第三項 職務之解除 | 53 |
| 第七節 評議決定之效力 | 54 |
| 第一項 評議書送請法院核可及效力之規定 | 54 |
| 第二項 以額度決定是否受拘束 | 56 |
| 第三項 請求權時效 | 60 |
| 第四項 通案處理原則之訂定 | 60 |
| 第八節 小結 | 61 |
| 第四章 歐盟金融消費爭議處理機制之發展 | 62 |
| 第一節 歐盟替代性紛爭解決制度(ADR)之發展 | 62 |
| 第一項 概說 | 62 |
| 第二項 調解(mediation) | 63 |
| 第一款 調解人之行為準則(European Code of Conduct for Mediators) | 63 |
| 第二款 調解之建議指令(The proposal for a directive on Mediation) | 66 |
| 第三項 金融公評人(Financial Ombudsman) | 67 |
| 第一款 消費者信心與金融公評人 | 68 |
| 第二款 公評人機制應具備之特性 | 68 |
| 第一目 易近性(Accessibility) | 68 |
| 第二目 透明性(Transparency) | 69 |
| 第三目 權責性(Accountability) | 70 |
| 第三款 金融公評人通常之運作模式 | 70 |
| 第四項 現行成果 | 71 |
| 第一款 ADR 機制之現行成果 | 71 |
| 第二款 ADR 機制之類型 | 72 |
| 第一目 促使雙方達成合意之程序 | 72 |
| 第二目 由第三人協助雙方作成解決方案之程序 | 73 |
| 第三款 ADR 機制之有效性 | 73 |
| 第一目 歐洲司法外網絡(E EJ-Net) | 74 |
| 第二目 法院外金融紛爭解決網絡(FIN-NET) | 74 |
| 第三目 歐洲有效解決問題網絡(SOLVIT) | 74 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 第二節 法院外金融紛爭解決網絡(FIN-NET)..... | 75 |
| 第一項 FIN-NET 之設立目的..... | 75 |
| 第二項 FIN-NET 之法源依據及應遵守之原則..... | 76 |
| 第一款 「歐盟執委會 98/257/EC 建議」 | 76 |
| 第一目 前言..... | 76 |
| 第二目 建議書所設立之原則..... | 78 |
| 第二款 會員所簽定之理解備忘錄 | 81 |
| 第三款 「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」 | 84 |
| 第一目 前言..... | 84 |
| 第二目 建議之內容..... | 87 |
| 第三項 FIN-NET 之營運目標與其內容..... | 90 |
| 第一款 目標 | 90 |
| 第二款 FIN-NET 成立之需求 | 92 |
| 第三款 法律架構 | 92 |
| 第四款 FIN-NET 之會員 | 94 |
| 第五款 爭議處理程序 | 96 |
| 第四項 FIN-NET 之管理..... | 97 |
| 第一款 組織架構 | 97 |
| 第一目 ADR 機構間之網絡..... | 98 |
| 第二目 秘書處..... | 98 |
| 第三目 指導委員會..... | 99 |
| 第二款 FIN-NET 之財務 | 99 |
| 第一目 委員會所支出之成本..... | 100 |
| 第二目 ADR 所支出之成本..... | 100 |
| 第五項 爭議處理情形..... | 101 |
| 第一款 已處理案件之分析 | 101 |
| 第二款 未處理之案件 | 103 |
| 第三款 跨國案件之比例 | 103 |
| 第三節 FIN-NET 各會員國之制度分析..... | 104 |
| 第一項 ADR 機構之業務範圍..... | 104 |
| 第二項 ADR 機構之組織型態..... | 106 |
| 第三項 先行程序之遵行..... | 106 |
| 第四項 消費者是否須付費..... | 106 |
| 第五項 公評人之決定是否具有拘束力..... | 108 |
| 第六項 申訴之平均處理期間..... | 110 |
| 第四節 小結..... | 111 |
| 第五章 歐盟主要國家金融公評人機構之比較 | 112 |
| 第一節 概說..... | 112 |

| | |
|--|-----|
| 第二節 德國制度..... | 112 |
| 第一項 德國金融消費紛爭處理機制..... | 112 |
| 第二項 德國公評人程序規則..... | 114 |
| 第一款 公評人之指定 | 114 |
| 第二款 許可程序(Admissibility of the proceeding)..... | 115 |
| 第三款 預備檢驗程序(Preliminary examination procedure)..... | 117 |
| 第四款 調解程序(Conciliation Procedure)..... | 118 |
| 第五款 與外國調解機構之合作 | 120 |
| 第六款 其他規定(Miscellaneous)..... | 120 |
| 第三項 其他金融消費爭議處理機構..... | 121 |
| 第一款 德國民營商業銀行協會之公評人機制 | 121 |
| 第二款 「德國公營銀行之公評人」 | 122 |
| 第三款 「德意志聯邦銀行之仲裁委員會」 | 122 |
| 第四款 保險公評人..... | 123 |
| 第三節 法國制度..... | 123 |
| 第一項 法國金融消費紛爭處理機制..... | 123 |
| 第二項 法國金融市場監督管理局(AMF)..... | 124 |
| 第一款 概述 | 124 |
| 第二款 AMF 之調解章程(Mediation Charter) | 125 |
| 第三項 法國保險業之爭議處理..... | 127 |
| 第一款 概述 | 127 |
| 第一目 向調解人提出申訴..... | 128 |
| 第二目 調解人之角色..... | 129 |
| 第二款 FFSA 之調解章程(Mediation Charter) | 130 |
| 第四項 法國銀行業之爭議處理..... | 131 |
| 第四節 英國制度..... | 131 |
| 第一項 法律依據與組織架構..... | 132 |
| 第一款 法律依據 | 132 |
| 第二款 組織架構 | 133 |
| 第二項 管轄範圍..... | 133 |
| 第一款 管轄類型之區分 | 133 |
| 第二款 適格之申訴者 | 134 |
| 第三項 資金來源..... | 135 |
| 第四項 案件處理程序..... | 136 |
| 第一款 向金融業者提出申訴之先行程序 | 136 |
| 第二款 調解人(Adjudicator)之調解程序 | 136 |
| 第三款 公評人之評議 | 137 |
| 第四款 獨立評審人 | 138 |

| | |
|---------------------------------|-----|
| 第五項 公評人之權限與決定..... | 139 |
| 第一款 公評人之權限 | 139 |
| 第二款 決定做成之方式 | 139 |
| 第三款 決定之給付內容 | 139 |
| 第四款 評議之作成應審酌事項 | 140 |
| 第五節 綜合比較分析..... | 140 |
| 第一項 組織型態及機構架構..... | 141 |
| 第一款 成立時間與依據 | 141 |
| 第二款 管理機構(Governance body) | 142 |
| 第三款 資金來源(Funding) | 143 |
| 第四款 公評人之指定 | 145 |
| 第二項 職權範圍(Coverage)..... | 147 |
| 第一款 單一或各個業別之金融公評人 | 147 |
| 第一目 由單一機構處理所有金融消費爭議之趨勢..... | 147 |
| 第二目 商業活動涵蓋範圍之爭議..... | 147 |
| 第二款 金融機構與涵蓋之商業活動範圍 | 150 |
| 第三款 申訴者之適格 | 151 |
| 第三項 案件處理程序..... | 153 |
| 第一款 金融機構內部之申訴處理 | 153 |
| 第二款 向公評人提出詢問與申訴 | 154 |
| 第四項 公評人所為之決定..... | 155 |
| 第一款 決定之依據 | 155 |
| 第二款 資訊之獲得 | 158 |
| 第三款 公評人決定之拘束力 | 159 |
| 第四款 外部監督之有無 | 160 |
| 第六章 我國金融消費爭議處理機制之評析 | 162 |
| 第一節 組織型態及其預算來源..... | 162 |
| 第一項 組織型態..... | 162 |
| 第二項 消費者是否須付費..... | 163 |
| 第二節 本法適用範圍之界定..... | 165 |
| 第一項 金融消費者之認定..... | 165 |
| 第二項 金融消費爭議之認定..... | 166 |
| 第三節 爭議處理流程與處理時限..... | 167 |
| 第一項 申訴先行程序..... | 167 |
| 第二項 調處與評議程序之階段區分..... | 167 |
| 第三項 案件處理期間..... | 169 |
| 第四項 請求權時效之中斷..... | 170 |
| 第四節 評議原則與拘束力..... | 171 |

| | |
|------------------------|-----|
| 第一項 公評人之指定..... | 171 |
| 第二項 公平合理原則..... | 172 |
| 第三項 評議決定拘束力之設計方式..... | 173 |
| 第五節 爭議處理機構之權限與責任..... | 177 |
| 第一項 資料調閱權..... | 177 |
| 第二項 保密義務..... | 179 |
| 第三項 損害賠償責任..... | 179 |
| 第六節 免責制度之設計..... | 180 |
| 第七節 監督機制與執行成效之評估..... | 181 |
| 第七章 結論與建議 | 183 |
| 第一節 結論..... | 183 |
| 第二節 建議..... | 188 |
| 參考文獻 | 191 |
| 附件：FIN-NET 會員制度比較..... | 1 |



表目錄

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 表 1 律師事務所收費標準參考 | 5 |
| 表 2 消費者保護委員會案件受理概況 | 20 |
| 表 3 金融消費者保護法第 29 條第 2 項 | 57 |
| 表 4 FIN-NET 會員所涵蓋之金融服務範圍 | 94 |
| 表 5 FIN-NET 之營運成本(2007-2008 年) | 100 |
| 表 6:2008 年該 ADR 機構受理其國內之申訴案件調查 | 103 |
| 表 7:2008 年接受之跨國申訴案件量 | 104 |
| 表 8 德英法制度比較表—組織型態 | 141 |
| 表 9 德英法制度比較表—管理機構之有無 | 143 |
| 表 10 德英法制度比較表—資金來源 | 145 |
| 表 11 德英法制度比較表—公評人之指定及任期 | 146 |
| 表 12 德英法制度比較表—單一或分散之爭議處理機制 | 149 |
| 表 13 德英法制度比較表—公評人之管轄範圍 | 151 |
| 表 14 德英法制度比較表—適格之申訴者 | 152 |
| 表 15 德英法制度比較表—程序規範 | 153 |
| 表 16 德英法制度比較表—決定之做成 | 156 |
| 表 17 德英法制度比較表—公評人之職權 | 158 |
| 表 18 德英法制度比較表—公評人決定之拘束力 | 160 |
| 表 19 德英法制度比較表—法院監督之有無 | 161 |

圖目錄

| | |
|--|-----|
| 圖 1：FIN-NET 之介入邏輯(intervention logic)..... | 90 |
| 圖 2 FIN-NET 爭議處理之流程以及可能之替代方式..... | 97 |
| 圖 3：FIN-NET 會員申訴處理案件總量..... | 101 |
| 圖 4 FIN-NET 會員申訴處理平均時間..... | 110 |



第一章 緒論

第一節 研究動機

近年隨著經濟發展，金融商品之設計日新月異，逐漸打破以往銀行、保險、証券等行業之區分，金融業者對於其服務逐漸朝向一元化發展。而為因應金融產業之變革，金融監理似乎亦有朝向一元化之趨勢，因此相關監理層面之整合即為刻不容緩之要事。再對於接受金融服務之消費者而言，商品多樣與多元，固然令其有更多選擇之空間，惟金融商品及服務型態卻趨向複雜及專業，使金融消費者與金融服務業在財力及專業面實質不對等，又因有明顯之資訊不對稱而容易引發消費糾紛。因此，如何迅速、專業又有效地解決金融消費者與金融業者間之紛爭，即成為金融消費者與金融業者期待能夠建置之制度。

我國於金融消費者保護法通過實施前，金融消費爭議之處理機制未臻統一。若以傳統訴訟之方式為之，因訴訟程序曠日廢時，且法院未必具有足夠之專業知識處理金融案件，因而不受多數消費者之青睞。惟專責處理金融消費爭議之機構，除分散於金融產業而有不同之處理機制外，即便係該產業內部之爭議處理管道，亦未統一。2008年雷曼事件發生，造成諸多連動債投資人之損失，加上銀行於第一時間未能妥善處理回應，引發更多投資人之申訴、抗爭。從此一事件，更可凸顯我國現行法制下，關於金融消費糾紛處理制度之不足，以及前述所列申訴管道過於多元而使消費者無所適從，社會資源浪費、處理程序過長以及品質無法監管等種種問題。

也因此一事件，在行政院與立法委員共同之努力下，迅速通過「金融消費者保護法」，除明文金融機構於銷售前應建立之認識客戶程序、資訊提供與商品之說明義務，以及損害賠償等金融商品之銷售規範外，並明文設立金融消費爭議處理機構。

雖金融消費者保護法之金融消費爭議處理機構，係參考英國與新加坡之制度設計而來，惟其制度設計是否已臻完備或是否仍有待改進，則尚需參考更多國家之運作始可得知。

因此，本文欲先從歐盟替代性紛爭處理機制之發展論起，檢視歐盟對於金融消費爭議之處理，採行何種態度以及是否有任何積極之制度輔助各個會員國建構相關制度。再介紹歐盟主要國家，德國、英國與法國之金融消費爭議處理機制，以及比較分析各國制度間之差異。最後，再透過現行歐盟以及歐盟主要國家之制

度，檢視我國金融消費者保護法之相關立法規範是否妥適，並重新檢討於金融消費者保護法實施前，原有制度下所生之種種缺失，是否均已在金融消費者保護法中獲得妥適之處理。

第二節 研究架構

第一章：以我國近年金融消費爭議事件作為開端，說明金融爭議處理機構建置之重要性，作為本論文之研究動機，並提出本論文之研究架構，及研究方法。

第二章：整理我國於金融消費者保護法通過施行前，對於金融消費爭議之各種處理機制，以及其所面臨之缺失，以之作為金融消費者保護法改進之方向。

第三章：對於甫通過之金融消費者保護法中，爭議處理機制之制度作全面性之介紹，包含立法理由及相關子法之內容，甚至是立法過程中之討論。另外文獻對於舊有制度之批評，並於此檢視新法是否已作改正，與新法通過後學說上是否有其他意見。

第四章：介紹歐盟替代性紛爭解決機制(ADR)之發展，包含調解人與公評人之相關準則與原則。以及歐盟法院外金融紛爭解決網絡(FIN-NET)此一平台之運作方式，並統整FIN-NET各個會員間之制度，觀察其制度內容及差異，再進行歸納統整。

第五章：以歐盟主要國家，德國、英國與法國之金融消費爭議處理機制為主，對於各國之其制度加以介紹，並進行制度面之比較分析。

第六章：透過第四章與第五章，有關歐盟之各項建議與指令，以及德英法金融爭議處理機構間之比較，於本章對於金融消費者保護法之爭議處理機構，以比較法之方式進行評析。

第七章：總結歐盟對於ADR制度之發展，與德英法之制度及我國我國金融消費者保護法之分析，並對新制度之運用上提出建議。

第三節 研究方法

本文之研究方法如下：

一、現況之回顧

整理目前國內各種紛爭解決機制，包含傳統紛爭解決方式，與替代性紛爭解決基至。再進一步指出金融消費者保護法立法前種種之缺失，作為立法前之回顧。

二、文獻探討

關於金融消費爭議處理機制，國內已有不少文獻探討，惟時間點上多於金融消費者保護法公布前，是以本文藉由前人之協助，整理過去文獻上對於我國建置金融消費爭議處理機制之建議，並與甫通過之金融消費保護法加以比較分析，探討新通過之金融消費者保護法是否妥適。

三、比較法

新法之立法理由，明文表明係參考英國 FOS 與新加坡 FIDReC 之制度，實則歐盟對於替代性爭議解決機制之推動亦不遺餘力，故本文透過歐盟之法制與相關原則，檢視我國新法內容是否符合國際潮流。



第二章 我國金融消費者保護法實施前之金融消費爭議處理

機制及其缺失

本章從我國金融消費者保護法實施前之制度，檢視當出現金融消費爭議時，消費者可選擇之救濟管道出發，並分析當時制度下之缺失，進而有透過新法加以改進之必要。亦可作為檢視新法是否已改進原有制度缺失之方法。

第一節 我國金融消費者保護法實施前金融消費爭議處理制

以下從傳統一般民商事案件中，消費者可選擇之制度開始談起，並探討在金融消費爭議中，針對較特別之案件類型，消費者除了傳統民商事案件可選擇之方式外，其他較為特殊之處理管道。

第一項 傳統民商事案件處理方式

第一款 民事訴訟

第一目 民事訴訟法中之程序選擇

我國為民商合一之國家，故當消費者遇有金融消費之爭議時，當然可透過法院之訴訟程序解決。而依照我國民事訴訟法之規定，依訴訟標的價額之高低，可區分為通常訴訟程序、簡易訴訟程序，以及小額訴訟程序。民事訴訟法第 427 條規定，訴訟標的之金額或價額新台幣五十萬元以下者，應適用簡易訴訟程序。而同法第 436 條之 8 規定，訴訟標的之金額或價額新台幣十萬元以下者，適用小額程序。惟須特別注意，依民事訴訟法第 403 條第 1 項第 11 款之規定，屬財產權之爭執，而訴訟標的金額在新台幣五十萬元以下時，應於起訴前，經法院調解，即強制調解程序。

現行之民事訴訟法承認紛爭當事人之一方得憑自己比較衡量實體利益與程序利益之大小輕重，選用仲裁程序、非訟法程序或訴訟程序，而均可能在一定條

件下發生終局之紛爭解決效力。因各種程序所採行之紛爭法理不盡相同(例如審級之多寡、職權或當事人主義、直接或間接主義、公開主義等程序內容與內容之濃淡厚薄不一)，以致於循各該程序所追求獲得之實體利益與程序利益可能互有輕重大小之異，而非均以同程度之利益追求為選用程序之目的。民事訴訟法之所以區分不同之訴訟程序，目的即係希望貫徹「費用相當性原理」，即利用裁判程序所能得到實體法上之權利保護(實體利益)與所可能招致之勞力、時間、費用上付出(程序上利益)，兩者得以獲得均衡¹²，蓋此亦為憲法上所保障之訴訟權之一環，除了得透過法院之判決尋求正義，解決紛爭外，若耗費過多時間、金錢於訴訟程序，則對於人民而言，未必能夠達到實體正義。

第二目 進行民事訴訟之費用

民事訴訟法中，除人民欲上訴第三審時，依第 466 條之 1 須委任律師為訴訟代理人外，其餘之訴訟過程，當事人均得無須委任律師，親自撰寫書狀或至法院開庭。惟當案件所涉爭議較為複雜時，多半仍會委任律師為訴訟代理人，代為進行訴訟程序，而律師費用之收費標準視各個律師，依各個案件判斷而定，以下係一般律師事務所收費標準之參考³：

表 1 律師事務所收費標準參考

| | 台北縣市參考收費 | 台北以外地區參考收費 |
|--------------|--------------------------------------|-------------------------|
| 訴訟委任 | 民事 5.5 萬~7 萬、刑事 6 萬~8 萬 ⁴ | 民事 5 萬~6 萬、刑事 5.5 萬~7 萬 |
| 律師函 | 6000~10000 元 | 5000~8000 元 |
| 存證信函 | 3000~5000 元 | 3000~5000 元 |
| 民刑事告訴狀或答辯狀 | 8000~12000 元 | 6000~10000 元 |
| 律師談話費(每小時) | 3000~5000 元 | 3000 元起 |
| 律師外出車馬費(每小時) | 4000~6000 元 | 4000 元起 |

參考資料：生活智庫網站之法律知識平台

故若當事人若欲委任律師提起訴訟，必須花費一定之律師報酬，對於一般消

¹ 參考自邱聯恭，《程序選擇權論》，2004 年 9 月，三民總經銷，頁 187。

² 參考自邱聯恭，同前註，頁 38。

³ 參考自生活智庫，法律知識平台，

http://www.smart-life.com.tw/findlaw/findlaw_list.php?id=16&cs_id=97&cd_id=474(最後瀏覽日：2011/11/25)

⁴ 刑事庭因需交互詰問故費用較民事高。

費者而言，恐將係一個不小之負擔。

另外，訴訟之進行亦須依民事訴訟法第 77 條之 13 以下之規定，繳納裁判費，視訴訟標的金額之大小決定各個案件之裁判費。依同法第 77 條之 13 之規定：「訴訟標的之金額或價額在新臺幣十萬元以下部分，徵收一千元；逾十萬元至一百萬元部分，每萬元徵收一百元；逾一百萬元至一千萬元部分，每萬元徵收九十元；逾一千萬元至一億元部分，每萬元徵收八十元；逾一億元至十億元部分，每萬元徵收七十元；逾十億元部分，每萬元徵收六十元；其畸零之數不滿萬元者，以萬元計算。」且依同法第 78 條之規定，必須由敗訴之一方負擔訴訟費用。是以一旦消費者敗訴，除必須負擔自己所委任之律師酬金外，尚須負擔訴訟費用⁵。此等龐大之花費，亦可能影響消費者起訴與否之選擇，無法積極主動捍衛自身之權利。

第三目 進行民事訴訟之時間

除訴訟可能產生之金錢成本外，時間上之耗費，亦係消費者較不願提起訴訟之原因，例如簡易訴訟程序中，終結事件中平均一件所需日數，依 99 年之統計資料，各法院平均日數為 72.13 日，而全台各個地方法院之終結案件所需之平均日數，大約為 60 日到 100 日不等。⁶普通訴訟程序中，地方法院終結案件之平均日數為 41.77 日⁷，然而上訴無特別之現制，故通常多會上訴至高等法院；若上訴至高等法院，則終結事件中平均一件所需日數為 150.67 日，各地高等法院所需之平均日數約為 110 日至 160 日不等。⁸若案件標的較大，金額達 150 萬元以上，而得上訴至最高法院時，則最高法院終結案件平均日數約為 24.02 日，⁹然於最高法院終結之案件，未必代表整件案件已確定，因約有 23.5% 左右之案件，最高法院發回高等法院而需更審。由此可知，在金融消費糾紛中，若選擇以提起

⁵ 惟前開律師費用是否包含於「訴訟費用」中，尚應區分「第一、二審」，及「第三審」之情形：「第一審及第二審」之律師費用，不在第七十八條之「訴訟費用」內。依院字第二〇五號解釋：「吾國民事訴訟非採用律師訴訟主義，當事人所支出之律師費用，自不在訴訟費用之內。至當事人之旅費及當事人確有不能自為訴訟行為，必須委任人代理之情形所支出之代理人費用，如可認為伸張權利或防禦上所必要者，應屬訴訟費用之一種，於必要限度內，得令敗訴人賠償。所謂必要限度，依訟爭或代理之事件及當事人、代理人之身分定之，當事人如有爭執，由法院斷定。」因此，除非當事人確有不能自為訴訟行為，必須委任代理人之情形。否則，原則上律師費用由委任人自行負擔之。惟於第三審，依民事訴訟法第四百六十六條之一規定採「強制律師代理」。因此，依同法第四百六十六條之三第一項規定：「第三審律師之酬金，為訴訟費用之一部。」從而，依民事訴訟法第七十八條之規定，由敗訴之當事人負擔包括第三審律師費用在內之訴訟費用。

⁶ 參見司法統計年報，地方法院民事簡易訴訟程序事件收結件數，頁 9-46。

⁷ 參見司法統計年報，地方法院辦理民事事件收結情形—按年別分，頁 9-12。此依統計數字較令人疑惑之處在於，簡易訴訟程序之平均日數約為 72 日，遠高於普通訴訟程序之 41 日，與一般認為簡易程序之速度較普通程序快之觀點，似乎有所不合。

⁸ 參見司法統計年報，高等法院暨分院辦理民事事件收結情形—按年與機關別分，頁 6-10。

⁹ 參見司法統計年報，最高法院民事事件收結情形—按年別分，頁 3-6。

訴訟之方式尋求救濟，恐怕緩不濟急。

第二款 調解

除前述依民事訴訟法之規定，由法院所進行之調解外，我國之調解管道，尚有鄉鎮市調解條例所設立之調解制度，以及依消費者保護法之規定所設立之調解制度。

第一目 法院之調解

我國法院之調解程序，規定於民事訴訟法第 403 條以下，且民事訴訟法第 403 條，為所謂之強制調解程序，即因該條第 1 款至第 10 款之特定事件，以及第 11 款標的之金額或價額在新臺幣五十萬元以下之案件，均需經法院調解。而法院之調解程序，依民事訴訟法第 414 條之規定，調解時應本和平懇切之態度，對當事人兩造為適當之勸導，就調解事件酌擬平允方案，力謀雙方之和諧。

而調解成立之效力，則依民事訴訟法第 416 條第 1 項之規定：「調解經當事人合意而成立；調解成立者，與訴訟上和解有同一之效力。」而訴訟上和解，則依民事訴訟法第 380 條之規定：「和解成立者，與確定判決有同一之效力。」換言之，即具備判決之確定效力以及執行力。而倘調解不成立，則另依民事訴訟法第 419 條之規定，續行民事訴訟之程序。且法律視為聲請人自聲請時即已起訴，避免因調解程序而影響當事人實體法上消滅時效之計算。另外，亦為保障當事人能盡可能於調解程序主張期權益，並且使調解盡可能達成，故民事訴訟法第 422 條規定調解程序中，調解委員或法官所為之勸導及當事人所為之陳述或讓步，於調解不成立後之本案訴訟，不得採為裁判之基礎。以避免當事人恐於日後調解不成立，其相關陳述做為將來訴訟上不利之證據，而妨礙調解成立之可能。

第二目 鄉鎮市調解

由於我國社會傳統，對於民事糾紛或輕微的刑事案件，多由士紳出面勸導雙方互相忍讓，予以合理解決，這不僅可以杜絕爭端，避免訟累，更是敦睦鄉里，導致祥和的優良社會制度，對於社會的安定，有相當積極的功能。因此，政府特頒訂「鄉鎮市調解條例」，由鄉、鎮、市長遴選鄉、鎮、市內具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士，提出加倍人數後，並將其姓名、學歷及經歷等資

料，分別函請管轄地方法院或其分院及地方法院或其分院檢察署共同審查，遴選符合資格之規定名額，報縣政府備查後聘任為調解委員，任期四年，就民間發生的民事或刑事事件，由調解委員來勸導當事人雙方互相讓步，以終止爭執的一種制度。¹⁰

其調解之範圍包含：民事事件、刑事告訴乃論案件，因此金融消費爭議，自然包含於其中。但已經在第一審法院辯論終結的民、刑事事件，均不得聲請調解。由當事人向該管調解委員會提出調解聲請。而調解之效力如下：

1. 調解經法院核定後，當事人就該事件不得再行起訴、告訴或自訴。
2. 經法院核定的民事調解，與民事確定判決有同一效力；
3. 已繫屬在法院的民事事件，在判決確定前，調解成立，並經法院核定者，視為在調解成立時撤回起訴。¹¹

第三目 消費者保護委員會

當消費者與企業經營者因商品或服務發生消費爭議時，依消費者保護法(以下簡稱「消保法」)第 43 條第 1 項規定，消費者可以選擇向「企業經營者」、「消費者保護團體」或直轄市、縣(市)政府之「消費者服務中心」提起申訴；消費者依照以上程序提出申訴，如果未得到妥適處理，依照同條第 3 項的規定，消費者可以向直轄市、縣(市)政府之「消費者保護官」提出申訴。

若依照消保法第 43 條所提出之申訴，不能得到妥適的處理時，依消保法第 44 條的規定，還可以向直轄市、縣(市)政府之「消費爭議調解委員會」申請調解。消費者向地方政府之消費者服務中心提出「第一次申訴」、向消費者保護官提起「第二次申訴」，可選擇向消費者之住所地、企業經營者所在地或消費關係發生地之直轄市、縣(市)政府提出。

而申請消費爭議「調解」，依消費爭議調解辦法第 6 條之規定，應向下列地方政府之消費爭議調解委員會提出：

1. 雙方當事人之住(居)所、營業所、事務所均在同一直轄市或縣(市)者，應向該直轄市或縣(市)調解委員會申請調解。
2. 雙方當事人之住(居)所、營業所、事務所不在同一直轄市或縣(市)者，得向下列調解委員會擇一申請調解：

¹⁰ 參見內政部民政司，鄉鎮市調解業務 http://www.moi.gov.tw/dca/02country_001.aspx (最後瀏覽日 2011/11/26)

¹¹ 參見司法部，鄉鎮市調解制度簡介，<http://www.judicial.gov.tw/assist/assist01/assist01-03.asp> (最後瀏覽日 2011/11/26)

- (1)消費者住(居)所所在地之調解委員會。
- (2)企業經營者住(居)所、營業所、事務所所在地之調解委員會。
- (3)消費關係發之調解委員會。
- (4)其他經雙方當事人合意所定之調解委員會。

消費者提出之消費爭議申訴如經企業經營者與消費者保護團體或直轄市、縣(市)政府之消費者服務中心、消費者保護官等協調消費者與企業經營者雙方，就爭議事項之解決達成協議，此種雙方之協議，性質上為民法的和解契約；如經消費爭議調解委員會調解成立並經法院裁定認可者，則調解書即具有執行名義，於一方不依調解成立內容履行者，可直接向法院聲請強制執行。

另外，上述申訴與調處，其適用之案件範圍，限於「消費爭議」，而所謂之「消費爭議」，提起消費爭議申訴與調解，必須是消費者與企業經營者間因消費關係所發生之爭議。所謂消費者，依照消保法第2條第1款規定，是指以消費為目的為交易、使用商品或接受服務者。同條第4款所稱消費爭議，是指消費者與企業經營者間就商品或服務所生的爭議。因此，如係以營業或投資為目的而購買商品或服務，比如為投資購買連動債因推銷人員未盡告知義務而受投資之損失、或為營業用購買影印機卻有瑕疵等，而所產生之爭執，由於非屬消保法所稱的消費者；而所生之爭議亦非屬消費爭議，則無消保法之適用。¹²

惟若經前述之申訴與調解，均無法獲得妥善處理時，消費者亦可選擇進入法院，提起消費訴訟。惟消費訴訟之提起，並不以申訴或調解為前置必要程序，換言之，消費爭議發生時，雖可採迅速、省錢之申訴或調解途徑，但亦可直接提起消費訴訟。而消費訴訟之特點在於，依消保法第50條之規定，消費者保護團體對於同一之原因事件，致使眾多消費者受害時，得受讓二十人以上消費者損害賠償請求權後，以自己名義，提起訴訟。亦即得由消費者保護團體代為訴訟，對於不諳法律，以及時間與金錢不足之消費者而言，有較高度之保障。另外，依消保法第52條之規定，消費者保護團體以自己之名義提起第五十條訴訟，其標的價額超過新臺幣六十萬元者，超過部分免繳裁判費。同時消費者保護團體所委任之律師，除必要費用外，不得請求報酬。最後，消費者可能得依消保法第51條之規定，請求懲罰性賠償金。¹³

¹² 以上整理自行政院消費者保護委員會，線上申訴，<https://back.cpc.gov.tw/services/FrontQueryEvent/Frontindex.aspx> (最後瀏覽日 2011/11/26)

¹³ 參見江朝國，論我國保險爭議解決制度—以保險申訴調處制度為中心，月旦法學雜誌，第160期，2008年9月，頁10。

第三款 仲裁¹⁴

證券交易法第 166 條規定，依本法所為有價證券交易所生之爭議，當事人得依約定進行仲裁。但證券商與證券交易所或證券商相互間，不論當事人間有無訂立仲裁契約，均應進行仲裁。前項仲裁，除本法規定外，依商務仲裁條例之規定。因而金融消費者，對於金融消費爭議之案件，亦得選擇以仲裁之方式解決紛爭。由於仲裁之特性在於較能迅速解決紛爭，並且當事人得自行選定仲裁人依照商業上之習慣做為仲裁判斷之依據，並不要求必須以民事實體法做為仲裁判斷之基礎，因此在紛爭解決之方式上更具彈性。¹⁵

我國之仲裁機構，為中華民國仲裁協會（簡稱「中華仲裁協會」CHINESE ARBITRATION ASSOCIATION, TAIPEI《CAA》）於民國四十四年成立，民國八十五年向法院登記為社團法人，以仲裁國內外依法得和解之爭議及調解有關之爭議為宗旨，為一具有準司法功能之民間機構。並受理工程、技術合作、海事、證券、保險、國際貿易、智慧財產權、房地產等相關仲裁事件。

而仲裁之優點如下：

1. 有效：仲裁人之判斷，依仲裁法第 37 條規定，與法院之確定判決，具有同一效力；一經判斷，即告確定，可使當事人減免訟累。
2. 快速：仲裁庭應於組成之日起六個月內作成判斷書；必要時，得延長三個月。
3. 專家判斷：仲裁人皆具各業專門知識或經驗之專家，可達成辦案之正確性。
4. 經濟：仲裁費比訴訟費為低，且仲裁判斷迅速結案，可節省當事人許多時間。
5. 保密：依仲裁法第 23 條第 2 項規定仲裁程序不對外公開，可確保工商業之營業秘密。仲裁詢問時仲裁人與當事人均分坐席上。兼顧雙方顏面與尊嚴。

第四款 消費爭議之申訴

關於消費爭議，除由政府機關，即前述行政院消費者保護委員會，依據消費者保護法之規定，所設立之申訴與調處程序外，消費者文教基金會（以下簡稱「消基會」），此一財團法人，亦設有消費者之申訴管道。

消基會受理之申訴範圍，包含日常生活中，相關食、衣、住、行、育、樂、

¹⁴ 以下整理自中華民國仲裁協會，<http://www.arbitration.org.tw/content/al.htm>（最後瀏覽日 2011/11/26）

¹⁵ 江朝國，同註 13，頁 9。

醫等各方面之「民生消費性問題」。故下列事項，因非屬消費問題，故不在消基會受理申訴之範疇，例如：勞資糾紛、具賣方身份之買賣糾紛(如售屋、合建等)、投資理財之糾紛(首飾、股票)。或消費之目的為營利或生財者：計程車、貨運車、廠房、辦公室、辦公設備等。

消基會受理一般案件時，通常自受理至結案，需時約兩個月，如超過兩次發函，則處理時間視狀況而延長。若較具爭議性之金融消費爭議案件則會送交金融委員會或保險委員會評議。而由於消基會係一財團法人，故其所作成之申訴調處決定，並無拘束雙方當事人之效力。¹⁶

第二項 金融消費爭議專門處理方式

第一款 銀行相關案件¹⁷

第一目 向往來金融機構申訴

當消費者與銀行往來業者，有存款、放款、匯款或其他業務往來，而對該金融機構的服務或產品有任何疑問或不滿時，首先得先向該金融業者提出申訴，各金融機構申訴專線詳細資料可至金管會銀行局網站¹⁸「消費者園地/消費者保護/金融機構消費者申訴專線」上查詢。而此處所稱之金融機構係指本國及外商銀行、信託投資公司、信用合作社、票券公司、信用卡公司。

第二目 向銀行公會申訴

一、諮詢及消費者服務中心申訴窗口

銀行公會為協助處理銀行業務消費糾紛申訴案件，已設置「諮詢及消費者服務中心申訴窗口」，由專人負責處理申訴事件。得向此一申訴窗口申訴之案件類型，並無特別之限制。

¹⁶ 參見蔡佳真，英國金融服務公評人制度之研究-兼比較我國金融申訴制度，國立政治大學風險管理與保險研究所碩士論文，95學年度，頁109-111。

¹⁷ 金管會銀行局，消費者申訴銀行產品或服務須知，

http://www.banking.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=3164&guid=cf83f0ea-dc0f-4ad6-b7d8-28767cb61759&lang=zh-tw (最後瀏覽日 2011/11/26)

¹⁸ 金管會銀行局網站：<http://www.banking.gov.tw/>(最後瀏覽日 2011/11/26)

二、金融消費爭議案件評議委員會（已於 95 年 9 月 15 日正式成立）

若向銀行公會申訴窗口投訴後，仍未獲妥善處理，可在未經司法程序前，向該委員會提出調處裁斷金融消費爭議。但爭議內容如屬銀行商品訂價政策（如存、放款利率）、交易條件（如授信條件、和解條件）或其他商業決定之範圍，而該決定核與現行法規未有牴觸者、銀行服務素質或投資表現等，則不在該委員會處理範圍內。

該委員會係由目的事業主管機關、行政院消費者保護委員會、中華民國消費者文教基金會各推派代表一人，另六人自目的事業主管機關推薦卓具金融、法律等專業學養，立場公正之人士，由銀行公會遴聘之¹⁹，具相當的客觀性及公正性，且不收取任何費用。至於評議拘束力之部分，依金融消費爭議案件評議委員會組織及評議程序規則第 16 條之 1：「當事人不服本委員會之評議結論，另依循法律途徑尋求救濟，若該案有法院確定判決或經法院和解者，則受訴銀行不受該評議結論之拘束。」及第 17 條第 1 項規定，若賠償或返還之金額不逾新台幣 100 萬元時，受訴銀行應予遵守。第 2 項規定，當評議結論之賠償或返還金額，申訴人於評議審查過程中表示接受或評議結論之賠償或返還金額與申訴人請求一致時，申訴人應無條件接受評議結論，且事後不得再對同一事件，尋求救濟。第 3 項則規定，本委員會評議結論如經申訴人與受訴銀行簽章同意，視同和解契約。

第三目 向銀行局申訴

若對往來金融機構的申訴處理結果不滿意時，亦可向銀行局申訴，惟銀行局法律上無權要求或命令金融機構對消費者賠償損失、調降利率、或減免貸款本金、利息及違約金，因為金管會銀行局無職權對私權之民事糾紛作出具有拘束力的決定。

而銀行局的權責範圍說明包含：調查金融機構是否有違反銀行法等相關金融法規、依金融法規處理違反規定的金融機構。而以下事項則不在銀行局權責範圍之內：為消費者爭取金錢的損失，或命金融機構賠償、命令金融機構調降利率，或減免貸款本金、利息及違約金等、調解民事糾紛、擔任消費者之法律顧問、評論金融機構純商業上的決策。

¹⁹ 中華民國銀行公會金融消費爭議案件評議委員會組織及評議程序規則第 1 條。

第二款 保險業

第一目 向保險公司提出申訴

金管會保險局於1992年9月成立申訴科後，即要求各家保險公司設至保戶申訴部門。多數保險公司之處理申訴流程如下：保險公司在受理申訴案件後，先會辦權責單位，經申訴科內部研討並提出方案後，再向權責單位協調後回覆保戶處理結果，保戶若有異議可向保險公司再申訴。²⁰

第二目 向同業公會提出申訴

一、壽險同業公會

壽險公會內部並無常設之紛爭處理機構或專責處理申訴案件，而係由公會秘書擔任保險糾紛之調處人。²¹而壽險公會內部仍設有保戶申訴小組，共計28人，由各保險公司派員參加，主要受理保戶諮詢及申訴案件處理。惟自從2002年1月1日保險事業發展中心成立「保險申訴調解委員會」以及2004年7月金管會保險局成立後，壽險公會若接獲申訴案件，會將案件轉介至保險事業法展中心，或金管會保險局來處理。²²

二、產險同業公會

產險公會於其理事會下，須設置火險委員會、水險委員會、意外險委員會、汽車險委員會等，惟目前僅有汽車險委員會下，另外設有「保戶服務暨申訴中心」。其設置目的，係為使被保險人對保險單條款有疑義或理賠有爭議時，能可為其解釋或協商之處，故設立保戶服務暨申訴中心供被保險人或社會大眾來諮詢。服務項目有：1. 保險單條款質疑之解答；2. 保險費之計算與分析；3. 保險理賠手續之諮詢；4. 保險理賠糾紛之協商；5. 保戶所有各種投保、理賠、繳費紀錄之查詢及檢閱；6. 保戶對保險有關之申訴。²³

²⁰ 江朝國，同註13，頁6。

²¹ 蔡佳真，同註16，頁73。

²² 參見江朝國，同註13，頁6。

²³ 產險同業公會網站，

<http://www.nlia.org.tw/modules/smartsection/item.php?itemid=162>(最後瀏覽日2011/11/26)

第三目 向財團法人保險事業發展中心申訴

財團法人保險事業發展中心為使消費者與保險公司間之糾紛能快速、經濟地解決，於91年1月1日成立保險申訴調處委員會，廣納保險專家學者，本於中立、公正之立場，為消費者及保險公司解決保險理賠爭議。

要保人、被保險人或受益人如因保險契約之理賠事項與保險公司產生糾紛時，向保險公司申訴後仍無法解決者，即可填寫申請書，檢具保險契約及相關文件資料，向前揭委員會提出申訴，委員會將秉承專業學識妥善處理。惟以下案件係不受理申訴之範圍：保戶與保險公司之保險糾紛為非理賠爭議，例如：服務人員品質爭議、招攬糾紛、保費之交付、未到期保費之返還、挪用保費、要保人非親簽、未經被保險人同意、未經法定代理人同意、要保人或受益人變更、費率爭議、承保範圍、續保爭議、複保險、請求權時效、保單借款、保單紅利、契約撤銷、契約轉換、契約變更、通知義務(含危險增加或減少)、停效復效爭議等。²⁴

第四目 向金管會保險局申訴

行政院金融監督管理委員會保險局，亦有消費者申訴專線，惟依其申訴流程圖²⁵可知，保險局僅處理「非理賠申訴案件」，其他「理賠申訴案件」則係由前開保發中心之申訴調處委員會處理。使兩者間在案件之類型上做出區分。而所謂「非理賠申訴案件」，則係前開保發中心不受理案件之範圍，即服務人員品質爭議、招攬糾紛、保費之交付、未到期保費之返還等等。

²⁴ 參考自財團法人保險事業發展中心，

<http://www.tii.org.tw/fcontent/compensation/compensation011.asp>(最後瀏覽日 2011/11/26)。

其他因程序事項而不受理者，包括：

- ◆保險公司係未經中華民國目的事業主管機關核准營業之保險業者。
- ◆申請人之請求權已因時效完成而消滅，且保險公司以此為抗辯者。
- ◆曾經調解、調處成立，或達成和解者。
- ◆已進入訴訟或仲裁程序或已經判決確定或仲裁確定者。
- ◆因同一事實和其他保險公司進行訴訟或仲裁者。
- ◆曾經委員會作出決定者。但申請人提出新證據者不在此限。
- ◆委員會認為申訴案件顯無根據者。
- ◆委員會認為申訴案件更適合以訴訟、仲裁或其他紛爭解決方式解決者。
- ◆申請人未依保險申訴調處作業細則提出申請書或檢附有關文件影本，經通知補正而未於所定期限內補正者。

²⁵ 金管會保險局，便民服務，保險申訴

http://www.ib.gov.tw/Layout/main_ch/News_NewsAreaList.aspx?path=1188&OriAreaID=185&LanguageType=1&AreaID=185&Character=(最後瀏覽日 2011/11/26)

第三款 證券期貨業

第一目 向產業公會申請調處

一、證券商公會

「證券商業同業公會有價證券交易紛爭調處辦法」依證券商同業公會業務管理規則第十三條規定訂定，該辦法要求公會應設置調處人，辦理會員間因有價證券交易所生之爭議、會員與投資人間因有價證券交易所生之爭議，以及會員與投資人間因有價證券申購所生之爭議之調處。²⁶

二、投顧投信公會

「中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會受理營業紛爭調處辦法」，係依證券投資信託暨顧問商業同業公會（以下簡稱「投信投顧公會」）管理規則第十三條規定所訂定。專門處理投信投顧公會對於投資人與會員間或會員間因證券投資信託或證券投資顧問業務所發生之紛爭。而此處所稱之投資人，包括基金受益人、會員公司之客戶及一般投資人。²⁷

三、期貨商公會

依「中華民國期貨業商業同業公會期貨交易糾紛調處辦法」之規定，期貨業商業同公會（簡稱「期貨商公會」）應設置調處人辦理下列調處事項：一、會員間因期貨交易所生之爭議。二、會員與期貨交易人、基金受益人或委任人因期貨相關業務所生之爭議。三、會員與保管機構、銷售機構、保證機構或業務所需之相關機構因期貨相關業務所生之爭議。四、會員與期貨交易所或期貨結算機構因期貨交易或結算所生之爭議。²⁸而調處之費用，每件為新臺幣壹仟元正。²⁹

第二目 向投資人及期貨交易人保護中心申訴或申請調處

投資人及期貨交易人保護中心（以下簡稱「投保中心」），如同保發中心，均

²⁶ 中華民國證券商業同業公會有價證券交易紛爭調處辦法第 2 條。

²⁷ 中華民國證券投資信託暨顧問商業同業公會受理營業紛爭調處辦法第 2 條。

²⁸ 中華民國期貨業商業同業公會期貨交易糾紛調處辦法第 2 條。

²⁹ 中華民國期貨業商業同業公會期貨交易糾紛調處辦法第 12 條。

係一財團法人。就投資人與業者間之爭議，其提供兩種救濟管道。³⁰

一、申訴

投保中心受理投資人有關對證券及期貨相關法令之諮詢及與發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人間，因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生民事爭議之諮詢。惟爭議事件若有下列情形之一者，保護中心得不受理申訴：

1. 非屬投資人與發行人、證券商、證券服務事業、期貨業、交易所、櫃檯買賣中心、結算機構或其他利害關係人間，因有價證券之募集、發行、買賣或期貨交易及其他相關事宜所生民事爭議者。
2. 非證券投資人、期貨交易人提起者。
3. 無具體相對人者。
4. 已在第一審法院言詞辯論終結者。
5. 與未經主管機關核准經營業務之機構或其從業人員間因買賣有價證券或期貨所生之民事爭議事件。
6. 申訴內容為確定判決之效力所及者。
7. 申訴書件不完備者

二、調處

投保中心依證券投資人及期貨交易人保護(以下簡稱「投保法」)設置調處委員會，專責處理證券投資人或期貨交易人的民事爭議事件調處事宜。並區分一般案件，以及小額爭議事件(請求金額100萬元以下)而有不同之處理流程。

調處事件經雙方當事人達成協議，調處即成立，此時調處委員會將調處結果作成調處書，並送請管轄法院審核；一旦經法院核定的調處，便與民事確定判決具有相同的效力。另民事事件若已繫屬於法院，在判決確定前，當事人向投保中心申請調處成立，並經法院核定者，視為於調處成立時，已撤回起訴。

第三項 小結

透過傳統民事訴訟程序，有程序過於冗長與耗費之成本過高之問題，且此等程序未必具有專業能力處理金融消費爭議；然而若透過專責處理金融消費爭議之機構，卻又因管道過多，有重疊並浪費資源之情況，對於消費者而言，亦未必均能了解各個管道之差異，而選擇對其有利之方式，因此有關於相關缺失，詳待後述。

³⁰ 整理自投保中心，服務園地，<http://www.sfipc.org.tw/main.asp> (最後瀏覽日 2011/11/26)

第二節 我國金融消費者保護法實施前之缺失

第一項 管道多元因未統合而造成資源之浪費

依第一節所述，我國目前處理金融消費爭議，除可循傳統訴訟程序以外，非訴訟之紛爭解決程序，例如調解、仲裁、以及向公益團體之申訴與調處等，管道多元，就提供消費者有多數管道可資救濟之觀點觀之，應肯定政府與公益團體對於提供消費者救濟管道，試圖協助消費者解決紛爭之努力。

然而，多元管道之另一後果，卻亦可能造成消費者不知該如何選擇之情形，例如消費者與保險公司產生理賠糾紛，除可直接向保險公司申訴外，亦可向保險同業公會、保險事業發展中心申訴，甚至亦可依據消費者保護法之管道申訴與調處。對於這些管道不熟悉之消費者而言，無法分辨各個管道間之差異與效力，亦不清楚各個管道間是否具備優先劣後之關係存在，以及申訴與調處結果是否具備拘束力，而得否再行向法院提起訴訟。

更嚴重之部分是因管道多元，反而容易形成資源之浪費，雖然在專責於金融消費爭議之處理機構，主要以銀行同業公會、保險事業發展中心與證券投資人及期貨交易人保護中心三者為主流，可達成不同金融商品間之分流，保有對各該金融商品之專業性，惟目前金融商品之多樣化，並非可單純地將銀行、保險與證券做清楚之劃分，例如銀行保險商品或衍生性金融商品等，此時過渡強調一金融商品之類型做區分，反而可導致使消費者面臨新興金融商品時，在第一步驟判斷該金融商品之屬性時，即遇到困難；且對於各個專責於該領域之處理機構而言，是否亦可能產生認定上之歧異，而有互踢皮球之可能，亦係一大疑慮。而除上開專責於各個金融商品消費爭議之處理機構以外之其他管道，例如傳統之調解與消費者保護法下之申訴與調解制度，卻因此疊床架屋，明顯造成社會資源之浪費。

第二項 處理結果缺乏拘束力

除法院之判決，與雙方合意選擇以仲裁之方式解決紛爭，對於消費者與金融機構而言有拘束力以外，其他紛爭處理管道所做成之處理結果，不是不具備拘束力，就是拘束力之產生尚需其他之程序。

例如選擇依鄉鎮市調解條例所做成之調解，則尚須經法院核定³¹，始具備與確定判決同等之效力。與投保法第 26 條第 2 項³²之規定相同。惟若依消費者保護法第 44 條所提起之調解，因消費者保護法第 46 條第 2 項規定，前項調解書之作成及效力，準用鄉鎮市調解條例第 22 條至第 26 條之規定，並未準用第鄉鎮市調解條例第 27 條，換言之並不具備如同確定判決之拘束力，消費者仍得再提起消費訴訟，雖立法上係保障消費者之訴訟權，可使消費者透過法院獲得救濟，然而就迅速處理爭議之角度觀察，再次進入訴訟將會使爭議繼續延宕，且過去調解委員會所耗費時間與精力做成之調解結果，似乎係徒勞無功。

而前述具備法令依據所為之調解，均未必具有拘束力，更何況係不具備法令依據之公益團體或透過同業公會所做成之調解，更加不可能課予消費者與金融機構拘束力。例如保險事業發展中心下，所設置之保險申訴調處委員會，係由金管會保險局以行政命令所設置，雖然授予部分公權力於保險申訴調處委員會，使其得向保險公司調閱所需之相關資料，惟仍屬一民間法人機構，因其設立並無法源依據，且其作業細則僅屬於民間團體內部之規則，僅能靠保險業界對該機構之決定，做出「尊重之讓步」，故仍應於保險業法中明文確立該委員會之地位。且保險申訴調處委員會，所為之調處僅具有私法上和解決效力，並無法律上拘束力，難以彰顯保險申訴調處制度之效能性。³³

至於行政機關，即金管會所受理之申訴案件，由於保險局僅受理非理賠申訴之爭議案件，因不涉及契約當事人間之權利義務，故原本即不可能產生各案之拘束力；而銀行局所受理之申訴亦同，甚至於為了避免使民眾，對於金管會之權限產生誤解，特別在網站中聲明：「銀行局會盡力確保金融機構能夠適當處理您的申訴，但是請您務必諒解，法律問題的判決是專屬法院的事務。銀行局的職責在監督及管理金融機構，在權責上不能對民事糾紛案件作出具拘束力的決定，更無權命令金融機構對您作出賠償，或是滿足您的任何要求。」

³¹ 參照鄉鎮市調解條例第 27 條之規定：「調解經法院核定後，當事人就該事件不得再行起訴、告訴或自訴。經法院核定之民事調解，與民事確定判決有同一之效力；經法院核定之刑事調解，以給付金錢或其他代替物或有價證券之一定數量為標的者，其調解書得為執行名義。」

³² 參照證券投資人及期貨交易人保護法第二十六條（調處書）：「（第一項）調處成立者應作成調處書。調處書之作成、審核及送達，準用鄉鎮市調解條例第二十五條及第二十六條規定。（第二項）經法院核定之調處，與民事確定判決有同一之效力。（第三項）經法院核定之調處有無效或得撤銷之原因者，當事人得向原核定法院提起宣告調處無效或撤銷調處之訴，並得就原調處事件合併起訴或提起反訴，請求法院於宣告調處無效或撤銷調處時，合併裁判之，並視為自申請調處時已經起訴。（第四項）前項訴訟，當事人應於法院核定之調處書送達後三十日內提起之。但有民法上無效之原因者，不在此限。（第五項）調處無效或撤銷調處之訴之判決，於第三人以善意取得之權利無影響。」

³³ 參見江朝國，同註 13，頁 15-16。

第三項 審理者專業知識不足造成公信力不足

第一款 法院

由於金融消費爭議所涉及之案件類型，可能與各該金融商品之特性有關，甚至與產業間之運作慣例或國際間之商業習慣有關，是以金融消費爭議，實係具有高度專業性之事項。對此，爭議處理者對於各該金融商品之專業背景，即係消費者或金融機構，是否願意信服其所為之決定與結果之重要考量。

即便是金融爭議案件進入法院，審理案件之各別法官，亦未必具備此等背景，在此等考量下，司法院已設有智慧財產法院，未來就金融相關案件之處理，亦有朝向設置專業法庭之趨勢³⁴。而台北地方法院，為處理重大金融案件，亦於98年8月成立三個金融專業法庭，並有9名專業法庭之法官，專責處理此類金融重大案件。³⁵然而此等專業法庭，所注重之案件多屬社會矚目之重大金融犯罪之刑事案件，就民事事件，特別是本文所欲處理之消費者與金融機構間消費紛爭之處理，實難以進入此等金融專業法庭審理，因而在民事法庭中，法官是否具備充足之金融專業背景，仍有疑問。

第二款 鄉鎮市調解

而在金融消費者不願循訴訟途徑尋求救濟時，可選擇前述鄉鎮市調解條例之「調解」，然而其調解委員，依鄉鎮市調解條例第3條之規定，係由鄉、鎮、市長遴選鄉、鎮、市內具有法律或其他專業知識及信望素孚之公正人士，提出加倍人數後，並將其姓名、學歷及經歷等資料，分別函請管轄地方法院或其分院及地方法院或其分院檢察署共同審查。雖有一定法律專業資格之要求，然而實際是否具有金融相關背景，亦難以得知，故就專業性而言，似乎有所不足。

³⁴ 以下係我國現行法中，其他得設置專業法庭處理之規範：保險法第174條之1、金融控股公司法第68條之1、行政法院組織法第9條、信託業法第61條之1、銀行法第138條之1、票券金融管理法第72條之1、證交法第181條之1、商標法第71條、專利法第92條、營業秘密法第14條、醫療法第83條。

³⁵ 參考自司法周刊，台北地院成立三金融專庭，第1394期，97年6月19日。

第三款 消費者保護委員會

若尋消費者保護委員會為申訴或調解，則由於其係專門處理民生消費爭議，雖然亦可能涉及金融案件，然而依消保會之統計資料觀察³⁶，以 99 年度第 1 次申訴案件類型較多之前 7 名合計 18,023 件，占全年度案件之 61.44% 為基準，其中申訴及調解案件統計如下表：

表 2 消費者保護委員會案件受理概況

| 排序 | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|-------------|----|-------|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 類別 | | 運輸通訊 | 商品關聯 服務 | 家用電器 | 線上遊戲 | 金融保險 | 休閒旅遊 | 購屋 |
| 第 1 次 申訴 | 99 | 4,505 | 3,185 | 2,598 | 2,194 | 1,961 | 1,783 | 1,797 |
| | 98 | 3,928 | 4,209 | 2,878 | 2,686 | 2,361 | 2,076 | 1,848 |
| 第 2 次 申訴 | 99 | 1,099 | 600 | 716 | 510 | 832 | 356 | 864 |
| | 98 | 838 | 715 | 581 | 595 | 901 | 258 | 857 |
| 調解 | 99 | 207 | 98 | 96 | 74 | 249 | 88 | 226 |
| | 98 | 142 | 64 | 103 | 81 | 186 | 49 | 285 |

資料來源：行政院消費者保護委員會

由此表可觀察出，99 年金融保險類之調解案件數，占前七名約 23.9%，98 年度則占約 20.4%，亦屬消保會經常處理之案件類型，而依據消保會之分析，該類型可分為證券、金融卡、信用卡、地下金融、人壽保險、產物保險及授信業務等類。而申訴案件最多依序為人壽保險理賠爭議類（498 件）、信用卡類（399 件）及人壽保險可歸責業務員類（136 件）及授信業務類（117 件），4 者計 1,150 件，占 58.64%（1,150/1,961）；主要申訴事項為服務品質（578 件）、理賠爭議（380 件）及價格費用（229 件）等，3 者計 1,187 件，占 60.53%（1,187/1,961）。主要之紛爭，係因服務品質及理賠爭議等。而其原因，乃金融保險之交易因較具專業知識，不易為一般消費者所瞭解，且企業經營者未充分揭露交易內容，造成資訊

³⁶ 參考自行政院消費者保護委員會，99 年度各直轄市、縣（市）政府受理消費者申訴、調解案件統計報告，

http://www.cpc.gov.tw/KnowledgeBase_Query/ShowFAQ.asp?ID=7047&CID=1303&Reload=Reload (最後瀏覽日：2011/11/28)

不對稱，或為不公平之交易條件，誘導消費者為不合理之消費，致易生爭議。

惟處理該類金融爭議案件之調解委員，未必具有金融與法律之相關背景，故就專業性之部分，恐亦有不足。

第四款 產業公會

若消費者係先至各金融業業者之產業公會進行申訴，則各個產業公會對於爭議處理人員之資格要求不一。例如前述銀行公會，依據銀行公會金融消費爭議案件評議委員會組織及評議程序規則第1條之規定，其評議委員係共九人；其中由目的事業主管機關、行政院消費者保護委員會、中華民國消費者文教基金會各推派代表一人，另六人自目的事業主管機關推薦卓具金融、法律等專業學養，立場公正之人士，由銀行公會遴聘，故應可認定有一定之專業性。

而期貨同業公會調處人之資格又更為完善，其要求必須：「一、期貨機構工作經驗三年以上並曾擔任期貨機構經理以上或同等職務者。二、擔任期貨、金融行政或管理工作經驗五年以上，並曾任薦任職以上或相當職務者。三、於國內外大學或獨立學院以上學校擔任教授或副教授、講授期貨、證券投資、財務金融、會計、審計、經濟、管理或法律等相關課程合計五年以上者。四、執行會計師或律師業務合計五年以上，聲譽卓著。五、其他具有期貨理論、實務經驗之國內外學者、專家。」³⁷至於證券公會，其調處人由證券公會紀律委員會委員擔任之。但本公會亦得視個別調處事件之性質，遴派本公會其他委員會委員或具有法律、會計、證券相關專門知識等信望素孚之公正人士擔任調處人³⁸。

故上述制度專業上較為完備，然而因此又產生之問題係，因產業公會之委員，均係由公會遴選，雖然具備專業性，然而公正性與客觀性之部分，即可能遭受質疑，恐怕將會產生偏袒業者之效果，對於消費者之保障未必完備，且消費者對於該爭議處理結果之信服度，亦將因此而大打折扣。且於2008年，曾發生民營銀行高層極力阻擋銀行公會金融消費評議委員會已做出之評議結論，銀行被判應給付給申訴人約920元，卻因銀行高層之阻擋而被撤回。案件引此引發相當大之爭議，雖報導指出僅此一例³⁹，且嗣後銀行公會已修正「中華民國銀行公會金融消費爭議案件評議委員會組織及評議程序規則」，於第17條第1項中規定：「本委員會評議結論送達後，如賠償或返還之金額不逾新台幣壹佰萬元者，受訴銀行應予遵守。」且刪除評議結論須先經送理事會備查之程序規範，以解決此一爭議，

³⁷ 參照中華民國期貨業商業同業公會期貨交易糾紛調處辦法第3條。

³⁸ 參照中華民國證券商業同業公會有價證券交易紛爭調處辦法第2條。

³⁹ 中國時報，拒賠920元 大銀行怒擋小民，2008.08.29。

然而該事件⁴⁰，確已可能導致消費者對於尋求產業公會申訴之管道之不信任。

第五款 公益團體

在專責處理金融爭議之公益團體，即保險事業發展中心，以及證券投資人及期貨交易人保護中心兩者，由於其設置之目的，原本即係在保障消費者之權益，故內部負責處理申訴案件之人員，其專業性較為足夠；然而就民間團體，即前述之消費保文教基金會，由於其係受理之申訴案件範圍包括所有民生性消費問題，故將與前述消費者保護委員會所提到之問題相同，惟近幾年消費者文教基金會有意識到金融案件之特殊性，因而設置保險委員會等金融委員會，並延攬有專精之學者、專家及實務界人士擔任委員處理申訴案件，因而專業性不足之問題應有所改善。⁴¹

第四項 案件處理程序問題

第一款 處理程序冗長

法院外替代性紛爭解決制度之發展與建立，目的即係在避免訴訟程序冗長之問題，故爭議處理機構為爭議處理所需花費之時間，將係消費者選擇是否要以該管道解決爭議之重要考量之一。而目前各個爭議處理之機構，僅有少數機構定有處理申訴案件之時間，例如依消費者保護法，向消費爭議調解委員會申請之調解，依消費爭議調解辦法第7條規定：「(第1項)調解委員會受理調解申請後，應即決定調解期日，通知當事人或其代理人到場，並將申請調解書之繕本一併送達於相對人。(第2項)前項調解期日，自受理申請之日起，不得逾三十日。但經當事人之一方申請延期者，得於十日內延長之。」明文規定應於申請調解後三十日內進行調解，惟亦未訂出確定之處理其間。

另外，向保險事業發展中心之保險申訴調處委員會，其作業細則第14條中，規定，當申訴案件視案件雙方無法達成和解者時，委員會應進行後續之調處程序。而調處程序，要求預審委員應於接獲案情摘要後二週內將預審意見送交委員會。而委員會應於做成會議記錄後七日內以書面通知雙方當事人；但有實際需要者，

⁴⁰ 詳細可參考鄭惠敏，從英國制度檢視我國金融消費爭議處理制度，臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文，99學年度，頁86-87。

⁴¹ 蔡佳真，同註16，頁119。

得延長七日。若不包含試行和解程序，後續調解之處理流程約莫三周到四周，與前述消費爭議調解辦法之規定相當。

若係證券相關案件，向投保中心提出申訴與調處，則經申請人請求或調處委員依職權提出調處方案時，調處方案送達於當事人後，未於十日之不變期間內為不同意之表示，則視為已依該方案成立調處，調處委員會應將方案作成調處書，並敘明理由後併同原卷逕送法院核定。⁴²惟若當事人於前開十日內為不同意之表示，則調處委員應另定調處期日，通知雙方當事人到場。該調處期日，自收受不同意表示之日起，不得逾二十日。⁴³若調處成立，保護機構應於調處成立之日起七日內，將調處書送請管轄法院審核。調處書經管轄法院核定後，保護機構應於收受法院核定之調處書之日起七日內，將調處書送達於當事人。⁴⁴若調處不成立者，當事人得申請保護機構發給調處不成立證明書。而該證明書，應於申請後七日內發給之。⁴⁵對於案件處理流程之期間，以及書面送達之期間，均有明文規範。

至於依鄉鎮市調解條例所為之調解，雖於該條例中規定調解期日，應自受理聲請或經法院移付之日起十五日內為之。且當事人得聲請延長十日。⁴⁶而鄉、鎮、市公所應於調解成立之日起十日內，將調解書及卷證送請移付或管轄之法院審核，且法院應儘速審核調解書。⁴⁷然而調解過程之長短，即需經多少次會面調解方能做成調解決定，該條例並未加以規範。

而其他機構則對此期間之規範則付之闕如，惟縱如以上設有一定期間之規範，審究現實處理狀況，上述少數之時效規定，未必均被嚴格遵守⁴⁸，故實際處理之期間冗長。

第二款 未必均可中斷時效

由於保險事業發展中心之保險申訴調處委員會，其申訴之結果不具法律上拘束力，亦無法與確定判決有相同之效力，且基於中斷時效乃係法定主義，故向保險申訴調處委員會提出申請，並不構成民法第 135 條所規定之中斷時效事由，此時即可能發生以下狀況：當保戶先向保險公司申訴而未獲答覆時，若在六個月內不起訴則視為時效不中斷，此時在六個月期限將近時，若先向申訴調處委員會提

⁴² 參見證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法第 13 條之 3。

⁴³ 參見證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法第 13 條之 4。

⁴⁴ 參見證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法第 21 條。

⁴⁵ 參見證券投資人及期貨交易人保護機構調處委員會組織及調處辦法第 22 條。

⁴⁶ 參見鄉鎮市調解條例第 15 條。

⁴⁷ 參見鄉鎮市調解條例第 26 條。

⁴⁸ 參見林育廷，從雷曼事件之處理檢視我國金融消費爭議之解決機制，全國律師，第 13 卷第 8 期，2009 年 8 月，頁 53-54。

出申請，而委員會認為無理由或非理賠爭議而形式上不受理該案件，導致未函轉該案件至保險公司，則此時可能已超過六個月，使得時效繼續進行，無法保障對申請調處之當事人時效之利益。⁴⁹而向消費者保護委員會所為之申訴與調解，以及依鄉鎮市調解委員條例提出之調解，亦同樣具有此一問題，消費者保護法與鄉鎮市調解條例中，亦未明文向消費者保護委員會提出申訴或調解以及依鄉鎮市調解委員條例提出之調解，有中斷時效之效力。其他無法律依據之申訴或調處管道，自更無中斷時效之可能。

僅有向投保中心申請調處，依證券投資人及期貨交易人保護法第 24 條明文規定：「申請調處人依其申請內容所得主張之請求權，其時效因申請調處而中斷。但調處之申請經撤回、不受理或調處不成立時，視為不中斷。」對於消費者而言較有保障。因而時效中斷之問題，亦係一項重要議題。

第五項 爭議處理機構專職人員不足

我國不論係銀行公會之金融消費爭議案件評議委員會、投保中心之調處委員會、或保發中心之保險申訴調解機制，其機制設計上即非專門處理金融消費爭議之專責獨立機構，其委員之組成係自社會賢達、專家學者中聘任，雖嫻熟於金融消費爭議之特性，且具有令人景仰之學識經驗與崇高聲望，然委員們均各有其正職，且通常事務繁忙，並無法亦不可能要求其全力投入消費爭議之處理。亦無足夠之專職人員，先與消費者進行必要之溝通，與收集必要之資料等程序，無法妥善協助爭議處理人員為事前之相關作業。

另外再以處理雷曼兄弟連動債申訴為例，據報載，金融消費爭議評議委員僅有 11 位委員，要評議 1.3 萬餘件的連動債申訴案，申訴求償的金額更達 140 餘億元，平均每位委員需要審閱近 1,200 件、12 億元的連動債。⁵⁰加上評議委員多為學者、律師，其平日工作繁重，雖則評議委員亦希望盡快做出正確之評議，然對於兩萬多名申訴之消費者而言，也只能慢慢等待「遲來的正義」。⁵¹而專職爭議處理人員不足，此亦係造成前述案件延宕之原因。

此外，我國目前對於此類非專職之調處人員，處理案件並無給予報酬，僅就每次出席會議討論時，給與車馬費補貼，此於其所耗費之時間與心力處理爭議案件亦不相當，⁵²是以爭議處理機構若未能配置足夠之專職處理人員，勢必影響爭議處理機構之效率，並造成案件之拖延，並無助於作為替代法院之爭議處理管

⁴⁹ 江朝國，同註 13，頁 16。

⁵⁰ 參見，經濟日報，連動債評議 陣前和解，2009/03/04，

http://money.udn.com/wealth/storypage.jsp?f_ART_ID=180334 (最後瀏覽日：2011/12/01)。

⁵¹ 參見林育廷，從雷曼事件之處理檢視我國金融消費爭議之解決機制，全國律師，第 13 卷第 8 期，2009 年 8 月，頁 54-55。

⁵² 參見邱昀潔，我國金融消費爭議之解決機制，逢甲大學財經法律研究所碩士論文，98 學年度，頁 64-68。

道。

第六項 品質無法監督

我國目前之爭議處理機制，除具備拘束力而將來不得再爭執之類型（法院判決、仲裁以及經法院核可之調解）以外，消費者均得就同一案件再向法院提起訴訟或尋求其他救濟途徑加以爭執，此一部分主要著重於案件拘束力，即爭議實質處理之結果，對於實體內容若有不滿之處理。然而，若係消費者實體法上之結果，可滿足其需求，惟在案件程序之進行層面有所不滿，是否另有途徑加以解決？亦即此等紛爭處理機構，除爭議實質內容應受監督之外，其爭議處理程序層面之品質問題，究竟應如何控管？始能使消費者願意使用此等救濟管道，使建制爭議處理機制能達成其目的。

消費者可能因對處理機制之期待錯誤，而容易產生因不符合自己期待而對於爭議處理之結果有所不滿；或部分處理機制於處理案件時，因案件量較大等因素，容易與金融機構間，流於書面形式往返。亦即爭議處理機構未於第一時間受理案件後之第一時間內即介入了解整體案件爭議緣由，以及金融機構原處理爭議過程之妥適性，而僅一味將消費者之訴求轉送予備申訴之金融機構，且仍由金融機構自行與消費者進行調解，⁵³此等因素，均可能係消費者對於爭議處理品質有所不滿之理由。

因而有論者認為，建立申訴管道之目的，既係在使消費者進入法院前能迅速公正地解決其與金融機構間之消費爭議，惟若各機構間處理申訴之結果不甚令消費者滿意，則建立申訴管道所能發揮之效能即顯薄弱。目前我國各個申訴與調解之管道，均未就此部分設有任何監督機制。因而，建立一套機制監督各機構處理申訴案件之品質及有其必要性，可透過內部監督，例如專責機制處理申訴案件處理品質；與外部監督，例如媒體報導、消費者滿意度問卷調查方式之方式為之。

54

第七項 預算來源有欠妥當性

無論係訴訟，或者訴訟外之替代性紛爭解決制度，作為紛爭解決之管道，處理結果之公正與公平性，均係兩造當事人所欲共同追求之目標。因而保有之爭議處理機構之獨立性，亦係法制上所必須重視的。如何使爭議處理者保有其公正性，

⁵³ 參見鄭惠敏，同註 40，頁 87-88。

⁵⁴ 參見蔡佳真，同註 16，頁 131-132。

爭議處理機構之預算來源，即係一項重要之檢視方式。

而檢視現行爭議處理機制之預算來源，容易引發公正性質疑者，莫過於各個產業公會所提供之申訴管道，雖然基於使用者付費之原則，建立申訴管道對於金融服務產業可帶來正面影響，因可讓業者在進入法院訴訟前以較低廉之成本解決紛爭，而不需如同法院訴訟般耗費漫長之時間⁵⁵，然而爭議處理之公正性部分，將影響申訴處理之品質，卻係由金融服務業者出資成立爭議處理機構最大之問題。

惟若預算來源來自政府，例如各個鄉鎮市成立之調解委員會、金管會之銀行局與保險局、消費者保護委員會等，其資金係來自於政府預算，換言之係依據納稅人所繳納之稅金而來，惟基於使用者付費原則所考量之公平性，縱使所有納稅義務人均可能面臨與金融機構發生消費爭議，而須尋求爭議處理機制救濟之風險，然而爭議處理具體個案之花費，仍不應由全民買單，故若預算來源僅僅出自於政府，則對於未能使用此項機制之納稅人而言，恐有失公平。

最後，部分申訴處理機構之因係以財團法人之型態為之，例如保險事業發展中心、證券投資人與期貨交易人保護中心，因而其預算來源，可能部分來自於金融服務產業，部分來自於政府預算。此等機構組織上較為超然公正，內部有專家學者負責處理申訴案件，故其所為之處理結果亦較能受到消費者之信賴，故雖資金來源並非完全來自於金融業者，仍須由納稅人負擔部分資金，稍能緩合公正性之疑慮，惟若能貫徹使用者付費原則，使預算來源由金融業者負擔一定比例，再於各個爭議案件中收取費用之方式，應係較為公平之作法⁵⁶。

第八項 小結

2008年雷曼事件發生，造成諸多連動債投資人之損失，加上銀行於第一時間未能妥善處理回應，引發更多投資人之申訴、抗爭。從此一事件，更可凸顯我國現行法制下，關於金融消費糾紛處理制度之不足，以及前述所列申訴管道過於多元而使消費者無所適從，社會資源浪費、處理程序過長以及品質無法監管等種種問題。

消費者除有向金管會投訴，利用銀行公會申訴及評議機制，抑或向法院提起訴訟外；亦有向消費者保護官或消費者保護團體陳情，甚至成立連動債受害人自救會，以集會遊行、對銀行抗爭等較激烈手段提出訴求者。而為了適當處理消費

⁵⁵ 參見蔡佳真，同註16，頁134。

⁵⁶ 參見蔡佳真，同註16，頁134-135。

者因連動債投資糾紛而引發之申訴，並有效解決相關問題，金管會極力出面協調，迅速地於 2008 年 10 月確認國內關於連動債糾紛之處理方式⁵⁷，主要模式如下：

(一)求償金額一百萬元以下之連動債糾紛案件由投保中心及銀行公會受理；求償金額一百萬元以上案件由金管會銀行局受理。

(二)投保中心及銀行公會受理申訴案件後，將進行審核，審核通過將由銀行公會「金融消費爭議案件評議委員會」進行評議，該評議委員會成員原僅 7 人，銀行公會將擴增為 11 人，其成員包括金管會、消保會、消基會各推派 1 人，另 8 員由具金融、法律等專業學養，立場公正之人士中遴聘。金管會將督促銀行公會視需要增聘委員至 15 人，以加速評議案件之處理。⁵⁸

然而前述以銀行公會為最終評議機構之爭議解決模式，因其先天機制設計之侷限性，例如專職人員不足，無法消化突然湧進之爭議案件，導致處理速度牛步化；評議委員工作繁忙未能全力投入案件處理，更使處理程序越發冗長；產業公會色彩難以取信於遭受鉅額虧損投資人等等。上述種種機制設計先天之缺陷，卻導致投資人對現有爭議處理機制之強烈不滿；而受任擔任公會評議委員之專家學者，犧牲個人時間投入案件評議，卻屢受不平指責之委屈；主管機關更陷入進退兩難，頻受各界犀利抨擊之泥沼。⁵⁹

也因為此一事件，行政院將延宕已久之「金融服務業法」⁶⁰全面改制，催生「金融消費者保護法」，除明文金融機構於銷售前應建立之認識客戶程序、資訊提供與商品之說明義務，以及損害賠償等金融商品之銷售規範外，並明文設立金融消費爭議處理機構。是以，以下將先從歐盟替代性紛爭處理機制之發展論起，再介紹歐盟主要國家，德國、英國與法國之金融消費爭議處理機制，並以之檢視我國金融消費者保護法之相關立法規範，再檢視現行制度下所生之種種問題，是否均在新法中得到妥適之處理。

⁵⁷ 參見林育廷，新金融爭端的有效解決--替代性金融爭端解決機制之過去、現在與未來，月旦法學雜誌，第 199 期，2011 年 12 月，頁 31-32。

⁵⁸ 金管會對處理連動債糾紛之說明（截至 98 年 6 月 30 日止），http://www.banking.gov.tw/Layout/main_ch/AllInOne_Show.aspx?path=2799&guid=d221e622-9e78-43b3-9e06-c981e640d9ab&lang=zh-tw（最後瀏覽日：2011/11/28）

⁵⁹ 參見林育廷，同註 57，頁 31。

⁶⁰ 行政院為推動金融法規整合工程，於九十六年即提出「金融服務業法草案」，欲明文金融商品銷售之推介適當性及說明義務，惟一直僅在草案之階段，直到金融消費者保護法中使加以確立落實，惟金融服務業法草案並未提及金融消費爭議處理機構之建置，此部分係新法所增訂。關於金融服務業法草案之詳細內容可參考王志誠，金融服務業法草案之評釋-舊瓶裝新酒？，月旦民商法雜誌，第 26 期，2009 年 12 月，頁 5-22。

第三章 我國金融消費者保護法之爭議處理機構

金融消費者保護法(以下簡稱「本法」)於中華民國 100 年 6 月 29 日總統華總一義字第 10000133861 號令訂定發布全文 33 條。而中華民國 100 年 7 月 26 日行政院院臺財字第 1000038515 號令發布定自 100 年 12 月 30 日施行。本法之制定，主要即係因應 2008 年雷曼兄弟倒閉，所引發之相關連動債案件，爭議主要在於金融機構發行相關連動債商品與消費者時，未充分告知消費者相關風險，或甚至有誤導消費者該類商品為保本型商品等情況，於推介時無完善之程序，導致消費者在雷曼兄弟倒閉後蒙受鉅額損失。是以，後續向金融服務機構求償時，又因我國現有之求償機制，即當時由銀行公會所主導之金融消費爭議案件評議委員會，以及投保中心、銀行局等人力資源不足以應付大量案件，導致案件之延宕。綜合以上情形，立法院遂認為應自金融商品銷售前之推介過程，以及在金融消費爭議發生後如何妥速處理兩個層面加以著手，因而提出本法之草案。

隨後行政院金管會亦提出行政院版之草案。本法草案於 99 年 12 月 10 日開始一讀程序，即提出於立法院審查議案，並交由立法院財政委員會審查。財政委員會於 12 月 27 日進行審查，於 100 年 2 月 22 日決定將該草案逕付二讀，並召開政黨協商。100 年 5 月 26 日進行政黨協商，除部分條文因條次更動有略作修正以外，其餘多依行政院金管會所提出之版本為準。而於 100 年 6 月 3 日本法即完成三讀程序，並作成附帶決議，要求主管機關應於 100 年 12 月 31 日前捐助成立本法所定之爭議處理機構，所需經費循預算程序辦理。⁶¹

是以本章欲先行介紹新法之各種制度，並於第六章，藉由歐盟各國比較法制之研究，對本法提出綜合之評析。

第一節 立法源由與背景

以下即為行政院院會通過金融消費者保護法草案之總說明：「鑒於一般大眾購買金融服務業所提供之金融商品及服務，日益普遍，而金融服務業所提供之金融商品及服務型態日趨複雜專業，金融消費者與金融服務業在財力、資訊及專業面實質不對等，致易發生交易糾紛，一旦發生相關爭議時，若循司法途徑救濟往往曠日費時，所耗費之成本亦不符經濟效益，因此有必要於訴訟途徑外，提供金

⁶¹ 本段資料參考自立法院金融消費者保護法之立法記錄，
[http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@194:1804289383:f:NO%3DB08137*%20AND%20NO%3DA2%24%246\\$\\$\\$PD](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@194:1804289383:f:NO%3DB08137*%20AND%20NO%3DA2%24%246$$$PD) (最後瀏覽日：2011/12/08)

融消費者一具金融專業且能公平合理、迅速有效處理相關爭議之機制。目前對於有價證券及期貨交易所生民事爭議之處理與投資人之保護，已有證券投資人及期貨交易人保護法予以規範，並由財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心專責處理，惟對於非屬該中心處理之金融消費民事爭議，現行機制係分別由相關同業公會或周邊單位處理，例如中華民國銀行商業同業公會全國聯合會、財團法人保險事業發展中心等，尚乏單一專責機構，且無法律依據，爰有必要對於金融商品及服務之民事爭議處理，訂定專法規範。

另由於金融服務業不斷推出創新、多樣、複雜之金融商品及服務，一般金融消費者對此類金融商品之資訊取得與風險認知時有落差，故金融服務業從事廣告、業務招攬或營業促銷活動時若有內容不實之情形，或與金融消費者訂立契約前未充分瞭解金融消費者以銷售適合之商品或服務，或對商品、服務之重要內容及風險未充分說明及揭露，將可能造成金融消費者損害，影響金融消費者權益。故除建立金融消費爭議處理機制外，並有必要定明有關金融消費者保護之規範，以落實金融消費者權益保護，健全金融市場運作。

綜上，為保護金融消費者權益，公平、合理、有效處理金融消費爭議，以增進金融消費者對市場之信心，並促進金融市場之健全發展，爰參考英國金融服務暨市場法、英國金融公評人（Financial Ombudsman Service Ltd.）與新加坡金融業調解中心（Financial Industry Disputes Resolution Centre Ltd.）運作機制及國內相關法規，擬具「金融消費者保護法」草案，藉由強化金融消費者保護措施及建立金融消費爭議處理機制，以期達成保護金融消費者權益、增進金融消費者對市場之信心及促進金融市場健全發展之目標。」

因此，保護金融消費者權益，公平、合理、有效處理金融消費爭議，乃為本法設立消費爭議處理機構之最大目標。而依據本法所設立之爭議處理機構，名稱為「財團法人金融消費評議中心」（Financial Ombudsman Institution）（下簡稱「金融評議中心」），其於101年1月2日正式開始營運，由於係以「財團法人」之組織型態設立，因此其組織架構，包含「董事會」與「監察人」。而於董事會下，再分為負責營運之總經理，以及負責爭議處理之評議委員會。金融評議中心已設立網站⁶²，並已加入世界性之國際金融服務公評人機制網絡（International Network of Financial Service Ombudsman Schemes，簡稱INFO）⁶³，其積極值得肯定。

⁶² <http://www.foi.org.tw/default.aspx>

⁶³ 於INFO網站之會員連結部分，可見台灣金融評議中心（Taiwan R.O.C Financial Ombudsman Institution）之資訊。<http://www.networkfso.org/Links.html>

第二節 金融消費爭議處理機構之適用範圍

何種金融爭議，方屬金融消費者保護法(以下簡稱「本法」)所欲保障之類型，有必要先明確予以界定，故就主體部分，需先定義何人方為本法所稱之「金融消費者」。於主體確立後，方能進一步確定爭議處理機構所欲解決之爭議類型。

第一項 金融消費者之定義

依本法第 4 條之規定：「本法所稱金融消費者，指接受金融服務業提供金融商品或服務者。但不包括下列對象：

- 一、專業投資機構。
 - 二、符合一定財力或專業能力之自然人或法人。
- 前項專業投資機構之範圍及一定財力或專業能力之條件，由主管機關定之。」

而本條之立法理由如下：

- 一、第一項明定得適用本法之金融消費者定義。

按本法金融消費爭議處理程序係為建立訴訟外公平合理、迅速有效、專業之紛爭解決途徑，供財力與專業能力較弱勢之金融消費者選擇使用，故對於得適用本法之金融消費者宜予設限，排除具充分財力或充分金融商品專業知識或交易經驗者，以免耗費爭議處理機構資源。參考我國境外結構型商品管理規則第三條第三項規定之精神，於第一項但書規定得適用本法之金融消費者範圍，不包括專業投資機構及符合一定財力或專業能力之自然人或法人，並於第二項授權主管機關另定上述對象之範圍，以符本法金融消費爭議處理程序之精神並保持彈性。另第一項第一款所稱專業投資機構，參考境外結構型商品管理規則第三條第三項第一款規定，除公司組織外，尚包括政府投資機構、政府基金、退休基金、共同基金、單位信託等。

二、參考國外立法例，例如英國金融公評人機構 (Financial Ombudsman Service Ltd.，以下簡稱 FOS) 及新加坡金融業調解中心 (Financial Industry Disputes Resolution Centre Ltd.，以下簡稱 FIDReC) 亦係訴訟外之專責金融消費爭議處理機構，其對於得申請處理紛爭之金融消費者亦訂有適格性要件 (Eligible Complainant)，例如英國 FOS 規定須係自然人、小規模企業、小規模公益團體或低淨值信託，且若本身為專業客戶或合格交易相對人 (a professional client or an eligible counterparty) 即不具申請處理紛爭之適格性。」

消費者保護法第 2 條第 1 款所稱之「消費者」，係指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者。而於本法中則強調係接受金融商品或服務之人，將消費者保護法與本法之商品類型作出區分。

而金管會，依據本條規定之授權⁶⁴，將第四條第一項但書第一款所稱「專業投資機構」，劃定其範圍如下：

「(一)國內外之銀行業、證券業、期貨業、保險業、基金管理公司及政府投資機構。(二)國內外之政府基金、退休基金、共同基金、單位信託及金融服務業依證券投資信託及顧問法、期貨交易法或信託業法經理之基金或接受金融消費者委任交付或信託移轉之委託投資資產(三)其他經主管機關認定之機構。

前項第一款所稱銀行業、證券業、期貨業、保險業，依行政院金融監督管理委員會組織法第二條第三項規定。但保險業不包括保險代理人、保險經紀人及保險公證人。」換言之，前開「專業機構」，若與金融機構發生紛爭，並不在本法所欲保護之範疇。

而本法第四條第一項但書第二款所稱「法人」，其應符合之條件為該法人接受金融服務業提供金融商品或服務時最近一期之財務報告總資產超過新臺幣五千萬元。

最後，第四條第一項但書第二款所稱「符合一定財力或專業能力之自然人」，係指依下列各款法令規章之一所定，以專業投資人或專業客戶身分，接受金融服務業提供金融商品或服務，於該筆金融商品或服務範圍內之自然人：(一)境外結構型商品管理規則。(二)信託業營運範圍受益權轉讓限制風險揭露及行銷訂約管理辦法。(三)證券商受託買賣外國有價證券管理規則。(四)銀行辦理衍生性金融商品業務應注意事項。(五)財團法人中華民國證券櫃檯買賣中心證券商營業處所經營衍生性金融商品交易業務規則。

第二項 金融消費爭議之定義

本法第 5 條規定：「金融消費爭議，指金融消費者與金融服務業間因商品或服務所生之民事爭議。」

而其立法理由為：「為使金融消費者與金融服務業間之多數爭議均能依本法有效解決，故有將金融消費爭議定義適度擴大之必要，參考消費者保護法（以下

⁶⁴ 發文字號：金管法字第 10000707320 號

簡稱消保法)第二條第三款體例,規定凡因金融服務業之商品或服務所生之民事爭議,例如廣告、促銷或要約過程之爭議、理賠或非理賠之保險爭議、投保法第二十二條所定且屬金融服務業直接與金融消費者間發生之商品或服務所生之民事爭議,均得適用本法。」

本法所欲處理之消費爭議,涵蓋前述我國現行之金融消費爭議處理之範圍,例如過去保險爭議,將理賠爭議劃分予保發中心下之保險申訴調處委員會,而非理賠爭議則交由金管會保險局處理。於本法制定後,則統一將此二類型均納入爭議處理機構所負責之範疇。

有學者認為,本法規定「爭議處理機構設評議委員會」,係鑒於主管機關對財團法人之監督程度較高,故採財團法人型態,如同證券投資人及期貨交易人保護中心、保險事業發展中心或汽車交通事故特別補償基金一般。雖為單一之申訴窗口,然所作的改變,僅係在使金融商品的消費者於後端之紛爭解決機制,能夠更迅速、便利,但對於前端的法令制定、對銀行的平時監督管理卻付之闕如。⁶⁵

然而就此批評,本文認為不同之設置機構,原本就有其功能與職權所在,本法所設立之爭議處理機構,其設立之目的,依本法第13條第1項,已明文揭示其係為公平合理、迅速有效之處理金融消費爭議,是以對於前端之法令制定、對銀行平實之監督管理,原本即不在其設立之目的當中,故此一批評實有似是而非之憾。且就前端之法令制定、對銀行平時之監督管理,原本即非一不具公權力之財團法人機構所得置喙,而係應交由主管機關,即金融監督管理委員會管理,故對此於本法之規定付之闕如,本為理所當然之事。

另外,該學者亦認為,現行之金融消費者保護法,雖有單一金融窗口之優點,然而對於金融商品之定義,卻未予訂定,此點較原先之金融服務法⁶⁶更顯為不足。將此次發生爭議之中央銀行「金融機構辦理特定金錢信託投資國外有價證券之種

⁶⁵ 參見王文宇,2010 臺灣法律發展回顧—金融法,國立臺灣大學法學論叢,第40期,特刊,2011年10月,頁1989。

⁶⁶ 原金融服務業法草案第五條:「本法所稱金融商品銷售,指締結下列契約之一:

- 一、收受存款或辦理放款之契約。
- 二、信託契約。
- 三、保險契約。
- 四、使人取得證券交易法有價證券或票券金融管理法短期票券之契約。
- 五、使人取得共同信託基金受益證券之契約。
- 六、使人成立期貨交易法所為期貨交易之契約。
- 七、衍生性金融商品交易契約。
- 八、其他經主管機關規定之行為。

金融商品銷售之行紀、居間、代理、招攬,於本法視為銷售。

第一項第三款之保險契約,不包括存款保險、再保險、社會保險或其他經主管機關核定之保險契約。」

類與範圍」予以廢止，併發布「境外結構型商品管理規則」⁶⁷，僅是解決了連動債之爭議，對於日後任何創新之商品，是否有規制空間則是問題。該學者認為，對於金融商品之消費者保護，不應流於分業監管的思潮，分別由證管會、保險局、銀行局職司管理；而應有一獨立肩負著金融商品消費者保護的機關成立，蓋以投資型保險為例，台北地方法院 97 年度再易字第 1 號判決，針對三商美邦公司所發行之投資型保險，連結之商品為「摩根大通銀行十年期美元結構債」作出判決。此種金融商品亦係連結於結構債，在現行之金融消費者保護法規定下，能否循「爭議處理機構設評議委員會」申訴即有疑義。是否該類似美國之立法方式，將所有的金融商品的消費者保護，均歸於消金局管理，始能避免各單位互踢皮球，而對於消費者的權益保護達到滴水不漏的境界，是我國立法者可以參考借鏡之處。⁶⁸

就此批評，本文認為，金融消費者保護法關於「金融商品」之界定之所以未如前述金融服務法草案明確，係因於從本法第 4 條與第 5 條之規定，即可知「金融消費」，係指「接受金融服務業提供金融商品或服務」，換言之，金融商品此一概念，已涵括於「金融消費」之概念當中。且本法已於第 3 條第 1 項明定金融服務業，包括銀行業、證券業、期貨業、保險業、電子票證業及其他經主管機關公告之金融服務業，實則接受上開機構所提供之商品或服務，均會納入金融消費之範疇，自無須如金融服務法草案各項一一列舉，避免有掛一漏萬之虞。

且上開概括列舉之優點，在於即可避免如前述投資型保險之案例，消費者不知應向何機構求助之情形，蓋本法建立單一爭議處理機制，其一之目的即在減少消費者於前階段向何人申訴之困境，凡交由爭議處理機構申訴之案件，只須符合本法所訂之金融消費爭議之規定即可透過爭議處理機構解決其紛爭，將無互踢皮球之情形產生。本文推測，上開學者所討論之面向，係針對投資型保險，此等跨業別之新興金融商品之「監督管理」而言，然而金融商品之監理誠如前述，並非本法所欲規制之範疇。只要符合本法所稱之金融消費，則金融服務業者即須遵守本法第 7 條至第 10 條之銷售前各種程序；於發生爭議時，即可尋求爭議處理機構之協助，應無該學者所說能否依本法之規定，循爭議處理機構設評議委員會申訴之疑義。

⁶⁷ 該學者有此論點，係因該規則第 2 條明定：「本規則所稱境外結構型商品係指於中華民國境外發行，以固定收益商品結合連結股權、利率、匯率、指數、商品、信用事件或其他利益等衍生性金融商品之複合式商品，且以債券方式發行者。」

⁶⁸ 參見王文宇，2010 臺灣法律發展回顧—金融法，國立臺灣大學法學論叢，第 40 期，特刊，2011 年 10 月，頁 1989-1990。

第三節 金融消費爭議處理機構

第一項 金融消費爭議處理機構之設立

本法第 13 條第 1 項明文賦予爭議處理機構法定上之依據，其規定：「為公平合理、迅速有效處理金融消費爭議，以保護金融消費者權益，應依本法設立爭議處理機構。」解決銀行公會之金融消費爭議案件評議委員會，以及保發中心之保險申訴調處委員會其欠缺法律依據之問題。

而爭議處理機構之任務，除該條第 2 項所規定之爭議處理外，同條第 3 項尚定有教育宣導功能，其為：「爭議處理機構除處理金融消費爭議外，並應辦理對金融服務業及金融消費者之教育宣導，使金融服務業與金融消費者均能充分瞭解正確之金融消費觀念及金融消費關係之權利與義務，以有效預防金融消費爭議發生。」因此目前金融評議中心之組織架構中，即有「教育宣導企畫處」此一單位，負責建立消費者正確金融消費觀念。

第 4 項則係明文爭議處理機構年費與爭議處理服務費之來源，必須來自於金融服務業者，並將標準授權由主管機關定立，其謂：「爭議處理機構辦理金融消費爭議處理及前項業務，得向金融服務業收取年費及爭議處理服務費。前項年費及服務費之收取標準及有關規定由主管機關定之。」

本條通過之立法理由為：「照黨團協商條文通過。」係因與原來行政院金管會提出之草案版本略有不同，主要差異在於第 2 項與第 3 項之部分，原行政院金管會所提出之草案版本第 2 項規定：「爭議處理機構除處理金融消費爭議外，並應辦理金融消費者教育宣導，以有效預防金融消費爭議發生。」而現行通過之條文，則將爭議處理程序明文於本條第 2 項，將教育宣導置於第 3 項，實質內容並無過大差異。

因而草案所列之立法理由仍然值得參考，其謂：「一、實務上金融消費爭議之型態多樣，並非現行法令或司法判解所能含括處理，且金融商品或服務所生之紛爭涉及金融、法學等專業知識，有高度之專業性及技術性，而金融消費者在專業、資訊及財力面均難與金融服務業處於平等地位，紛爭發生時，金融服務業與金融消費者間具有經濟、規模及專業上之不對等性，故有必要由獨立公正並專業之第三人處理爭議。爰於第一項規定應依本法設立爭議處理機構，以達本法公平合理、迅速有效處理金融消費爭議及保護金融消費者權益之目的。」

二、第二項規定爭議處理機構處理金融消費爭議之評議，並辦理金融消費者教育宣導，以協助民眾建立正確之金融消費觀念及瞭解金融消費關係之權利與義務，有效預防金融消費爭議發生。

三、基於使用者付費原則，爭議處理機構營運之經費來源，有賴使用本機制之金融服務業繳交年費及相關服務費支應，爰於第三項規定爭議處理機構得向金融服務業收取年費及爭議處理之服務費。」

由草案之立法理由可知，本條第4項與第5項所規定之年費與爭議處理費之收取，係基於使用者付費之原則而來，此部分將於後續爭議處理機構之預算來源一併討論。

第二項 爭議處理機構之基金設立及來源

第一款 爭議處理機構之組織型態

本法第14條第1項規定：「爭議處理機構為財團法人，捐助財產總額為新臺幣十億元，除民間捐助外，由政府分五年編列預算捐助。爭議處理機構設立時之捐助財產為新臺幣二億元。」將其組織型態定性為財團法人，為一公益團體之性質，如同保險事業法展中心以及證券投資人與期貨交易人保護中心，均為財團法人之型態。

第2項則明文基金來源：「爭議處理機構設基金，基金來源如下：一、捐助之財產。二、依前條第四項向金融服務業收取之年費及服務費。三、基金之孳息及運用收益。四、其他受贈之收入。」

而爭議處理機構之其他重要事項，則於本條第3項明文授權予主管機關訂定：「爭議處理機構之下列事項，由主管機關定之：

一、組織與設立、財務及業務之監督管理、變更登記之相關事項、捐助章程應記載事項。

二、各金融服務業繳交年費、服務費之計算方式。

三、基金之收支、保管及運用辦法。

四、董事、監察人之任期與解任、董事會之召集與決議、董事會與監察人之職權及其他應遵行事項。」

而本條之立法理由，為依政黨協商條文通過，因與行政院金管會所提出之版本略有不同，主要在於資金來源之部分，惟就爭議處理機構之組織型態部分並未更動，而此部分草案之立法理由為：「一、英國 FOS 之組織型態係保證責任有限公司，不發行股份（company limited by guarantee and not having a share capital）。在我國並無相同之組織型態，而目前對民眾權益保護運作有實績之機構，多採財團法人型態，如證券投資人及期貨交易人保護中心（以下簡稱投保中心）、保險事業發展中心（以下簡稱保發中心）或汽車交通事故特別補償基金，且主管機關對財團法人之監督程度較高，爰參照強制汽車責任保險法第三十八條第二項、保險法第一百三十八條之一第二項、投保法第五條、第七條、第十八條及法律扶助法第五條第二項等規定，於第一項規定爭議處理機構為財團法人，由金融服務業捐助成立，爭議處理機構應設基金，及基金之來源。

二、參考英國金融服務暨市場法(Financial Services and Markets Act, 以下簡稱 FSMA) 第二百三十條第二項、第二百三十四條、附錄十七第十五點規定及我國投保法第八條第二項規定，於第二項規定，爭議處理機構設立之財產總額、組織與設立、財務及業務之監督管理、捐助章程應記載事項、收費計算方式、基金之收支、保管及運用辦法、董事監察人之任期與解任、董事會之召集與決議、董事會與監察人之職權及其他應遵行事項，授權由主管機關另定之。」

其中有關金融機構必須繳交之年費，依「金融消費爭議處理機構設立及管理辦法」第二十五條規定：「爭議處理機構收取年費依全體金融服務業前一年度營業收入之萬分之零點八計算，並以下列規定設算各金融服務業應分配繳交金額：一、年費八分之三由各金融服務業按前一年度營業收入占全體金融服務業營業收入之比例計算。二、年費八分之五依下列方式繳交：（一）一百零一年度依各金融服務業九十九年度申訴案件占全體金融服務業申訴案件之比例分配計算。（二）一百零二年度起依爭議處理機構前一年度爭議案件之屬性按其比例分配計算之。」依此規定可知，基於前述使用者付費原則，金融機構所應繳交之年費，其中一部分係依據其利用爭議處理機構之頻率與數量而來，對於甚少發生消費糾紛之金融機構而言，其無須負擔經常與消費者發生糾紛之金融機構該部分之費用，亦較為合理。

第二款 經費來源

爭議處理機構之經費來源，依前述第 14 條第 2 項之規定，主要係來自捐助之財產、向金融服務業收取之年費及服務費、基金之孳息及運用收益、其他受贈之收入。主要之來源來自於民間捐助與政府預算，即部分來自於納稅人，部分來自於爭議處理使用者，即金融業者。

行政院金管會所提出之草案版本，就經費來源之部分，原係規定應由金融業者捐助成立，惟政黨協商之結果，改為部分由政府捐助。並做成附帶決議為「主管機關應於民國 101 年 12 月 31 日前捐助成立本法所設定之爭議處理機構，所需經費循預算程序辦理」，主要係因立法委員希望得於 100 年度即通過本法，因此透過政府以預算捐助之方式，加速爭議處理機構之成立。

個案收取服務費之部分，學者有認為，雖我國係依照英國 FOS 之制度，向金融業者收取年費及案件審理費用，而申訴之消費者無須負擔任何費用。惟英國法對於顯無理由之案件或申訴人之行為不當時，例外要求其分攤處理系爭案件所生之費用。因此為防止因金融消費者無須負擔任何費用而濫訴之情形，學者有建議，應參考英國 FOS 之收費方式，對於申訴者之申訴被認定為顯無理由，或申訴人行為不當時，命申訴之金融消費者負擔爭議處理機構處理案案件所生之費用。⁶⁹

第四節 組織設置及其職掌

第一項 爭議處理機構董監事之設立

爭議處理機構尚設有董事會以及監察人，負責爭議處理機構之經營運作與監督。於本法第 15 條第 1、2 項明定：「爭議處理機構應設董事會，置董事七人至十一人。」、「爭議處理機構置監察人一人至三人。」

而就董事與監察人，於第 3 項規定：「由主管機關就學者、專家及公正人士遴選（派）之。」目的希望保持爭議處理機構營運上之專業性，並且合乎公平、公正之立法目的。董事選任完畢後，依本條第 4 項之規定：「董事會應由全體董事三分之二以上之出席，出席董事過半數之同意，選出董事一人為董事長，經主管機關核可後生效。」

雖設有董監事之職務，惟其重點在於第五項規定：「董事、董事會及監察人不得介入評議個案之處理。」

本條之立法理由為：

「一、本條明定爭議處理機構董事會之組成及監察人之設置。

⁶⁹ 郭大維，金融消費爭議解決機制之研究—我國法與英國法之比較，中正財經法學，第 4 期，2012 年 1 月，頁 80。相同見解，王文宇等合著，金融法，元照出版，六版，2011 年 9 月，頁 531，註 34。

二、為使爭議處理機構董事會具完整獨立的立場，避免利益衝突，於第三項明定爭議處理機構之董事及監察人，由主管機關就學者、專家及公正人士遴選（派）之。

三、第四項規定董事會應由全體董事三分之二以上之出席，及出席董事過半數之同意，選出董事一人為董事長，經主管機關核可後生效。

四、第五項明定董事、董事會及監察人不得介入評議個案之處理。」

草案原就董事之推派之方式定有明文，要求「爭議處理機構之董事及監察人，由主管機關就下列人員遴選（派）之：一、捐助人推派之代表。二、非捐助人代表之學者、專家、公正人士。

依前項第二款遴選（派）之董事人數，不得少於董事總人數之三分之二；遴選（派）之監察人人數，不得少於監察人總人數之三分之二。」然現行法刪除有關上開董事之推派方式以及人數門檻，即董事全數均由主管機關遴選（派），而無金融業者之代表在內。

第二項 金融消費者服務部門

本法第 16 條明定：「爭議處理機構設金融消費者服務部門，辦理協調金融服務業處理申訴及協助評議委員處理評議事件之各項審查準備事宜。」以處理前階段接受申訴案件時，可先做初步之資料整理工作，增進爭議處理之效率。而同條第 2 項則規定：「爭議處理機構內部人員應具備之資格條件，由爭議處理機構擬訂，報請主管機關核定。」

本條之立法理由如下：「

一、參考英國 FOS 設有客戶服務部門（Customer Contact Division），協調申訴人與被訴企業商談協議，並提供申訴人一般之諮詢或指導。另參考我國中華民國銀行公會處理連動債商品銷售過程爭議案件審查作業準則（以下簡稱銀行公會連動債爭議審查準則）第九條第三項規定，評議委員會得授權審查小組處理各項審查準備事宜。爰於第一項規定，爭議處理機構設金融消費者服務部門，並定明金融消費者服務部門之職能，包括辦理協調金融服務業處理申訴及協助評議委員處理評議事件之各項審查準備事宜。

二、第二項就爭議處理機構之內部人員，如經理人之資格條件，授權由爭議處理機構擬訂，報請主管機關核定。」

關於爭議處理機構之人員招募，委託證券暨期貨市場發展基金會辦理，已於100年10月22日舉行筆試，其希望招募「調處、評議及法律人員」共計21名，以及「研究企劃、申訴處理人員」共計9名，前者必須係國內外大學法律、商學、金融或管理相關科系以上畢業。或有有財政、金融、法律、會計、銀行、證券、期貨、保險、電子票證等相關單位工作經驗。若具會計師、律師高考及格或具合格精算人員資格將另支給專業加給。後者則須於國內外大學以上之系所畢業。若有研究企劃、教育宣導、財政、金融、法律、會計、銀行、證券、期貨、保險、電子票證等相關單位工作經驗或精通外語能力（如英語）者尤佳。⁷⁰

兩者考試科目均包含民法以及金融專業科目，例如銀行實務、保險實務、證券期貨實務、金融法規（銀行法、保險法、證券交易法）。以符合爭議處理機構對於金融與法律兩者專業性之要求。

第三項 評議委員會

第一款 評議委員會之設立

本法第17條第1項規定：「爭議處理機構為處理評議事件，設評議委員會，置評議委員九人至二十五人，必要時得予增加，其中一人為主任委員，均由董事會遴選具備相關專業學養或實務經驗之學者、專家、公正人士，報請主管機關核定後聘任。」並於第2項明確規範評議委員之任期，以及專任與兼任與否：「評議委員任期為三年，期滿得續聘。主任委員應為專任，其餘評議委員得為兼任。」且於第3項明文要求其必須公正行使職權，課予其此依法律義務：「評議委員均應獨立公正行使職權。」

而本條之立法理由為：「

一、參考中華民國銀行公會金融消費爭議案件評議委員會組織及評議程序規則（以下簡稱銀行公會評議規則）第一條第一項規定，於第一項規定爭議處理機構設評議委員會、評議委員之人數及產生方式。

二、第二項規定評議委員之任期。考量評議委員會主任委員須負責指定個案預審委員、召開評議委員會議及綜理整體評議事件處理情形，職務較其他評議委員繁重，爰明定主任委員應為專任，其餘評議委員得為兼任。

⁷⁰ http://info.public.com.tw/info/signup_main/127.html（最後瀏覽日：2011/12/10）

三、參考英國 FSMA 第二百二十五條第一項規定，金融公評人機制係由獨立公正之公評人解決金融爭議事件，爰為第三項規定。」

而立法理由中所參考之銀行公會評議規則，其就評議委員之遴選管道，共計評議委員九人；其中由目的事業主管機關、行政院消費者保護委員會、中華民國消費者文教基金會各推派代表一人，另六人自目的事業主管機關推薦卓具金融、法律等專業學養，立場公正之人士，由本會遴聘之，必要時得增聘委員至 15 人，並得分組處理爭議案件。

而現行法則將評議委員之人數擴增為 9 至 25 人，然而遴選之方式有明顯之差異，現行法係由爭議處理機構之董事會遴選；然銀行公會之評議委員卻係由主管機關、消保會與消基會各推派一人為代表，再由主管機關推薦由銀行公會遴選。從銀行公會之評議委員之選任方式，可知主管機關介入之成分居多，因人選均係由主管機關所推薦，且有一人係來自主管機關、一人係來自消保會，均具有政府公權力介入之色彩，且民間代表消基會亦占有一席，尚包含民間之監督力量。惟金融消費者保護法之評議委員，均係交由董事會遴選，給予爭議處理機構之董事會較大之自主空間，而主管機關則於事後核定並聘任，仍具有一定之監督功能。

另外，金管會亦頒布「金融消費爭議處理機構評議委員資格條件聘任解任及評議程序辦法」，針對評議委員應具備之積極資格條件，規定應由爭議處理機構董事會遴選具備相關專業學養或實務經驗之學者、專家、公正人士，報請主管機關核定後聘任之。⁷¹以及消極資格條件，⁷²藉此確保尋求金融評議中心解決紛爭之當事人，對評議決定公正與專業性之信賴。

就聘任部分⁷³，特別要求主任委員必須專任，其於委員得以兼任之方式為之。雖辦法說明其理由為「其餘評議委員得為兼任，俾爭議處理機構視實務之需要，

⁷¹ 該辦法第二條第 2 項之規定，評議委員應具備下列資格條件之一：

一、曾任教育部認可之國內外大專院校法律、金融、保險等相關系所助理教授以上職務五年以上者。

二、曾任金融服務業及金融相關周邊機構業務主管職務合計十年以上者。

三、曾在各級政府消費者保護、法制、訴願或金融監理單位任職合計十年以上者。

四、曾任法官、檢察官或曾執行律師、會計師業務合計十年以上者。

五、曾任國內外仲裁機構仲裁人十年以上並有金融服務業仲裁經驗者。

⁷² 該辦法第四條 有下列情事之一者，不得充任評議委員；其已充任者，由董事會解任之：

一、有公司法第三十條所定情事之一。

二、任公務員而受撤職或休職之處分。

三、任律師而受律師法處以停止執行職務或除名之懲戒處分。

四、任會計師而受證券交易法處以停止或撤銷簽證工作之處分。

五、任會計師而受會計師法處以停止執行業務或除名之處分。

六、因違反金融法規，經主管機關命令撤換或解任，尚未逾五年。

七、有事實證明曾從事或涉及不誠信或不正當之活動。

⁷³ 第三條 評議委員之任期三年，期滿得續聘。主任委員應為專任，其餘評議委員得為兼任。

評議委員出缺，得補聘其缺額，補聘委員之任期至原委員任期屆滿之日為止。

彈性調整。」然而就前述舊法制度下，當發生如同雷曼兄弟爭議，有大量案件同時湧入金融評議中心時，是否會有兼任委員無暇應付之缺失，即不無疑問，特別係兼任委員並無給薪⁷⁴，是以當有前述情形出現，金融評議中心就爭議處理之效率，恐怕令人堪憂。恐有第二章所述案件處理延宕之情行出現，始的民眾之抱怨以及兼任委員力不從心無法負荷之情形出現。

因此亦有學者認為⁷⁵，金融消費爭議具有一定之專業性，在面對種類繁多、結構複雜的金融商品時，若是由不具備一定金融專業學養之人員進行爭議調處，則難以公平、公正、迅速解決消費者爭議，達到保障消費者權益之目的。再者，即便專業性足夠，但若評議人員已非專職，該機制內又無足夠專職人員先與消費者進行必要之溝通、蒐集相關資料等，則其效率必然不彰。反觀國外ADR制度較有成效之國家如英、美等國家，英國FOS、美國FINRA DR及新加坡FIDReC，均有大量專職人員專門處理金融消費爭議之申訴與調處，是而能期待金融消費爭議之快速解決。

而本法關於爭議處理機關與組織相關規定，其中明定爭議處理機構應設置董事會與監察人、評議委員會及金融消費者服務部門。而董事會職掌爭議處理機構之經營，並不涉入金融爭議。亦即，可預見未來爭議處理機構成立後，評議委員應係自學者專家與社會賢達中選任，於其專職之外兼任評議委員會之委員；是則，現行銀行公會評議委員會受人質疑之效率不彰是否又再將重演。

該學者所擔憂者係，未來之委員雖嫻熟金融消費爭議之特性，且具有令人景仰之學識經驗與崇高聲望，然因各有其正職，且通常事務繁忙，並無法亦不可能要求其全力投入消費爭議之處理；加以我國金融爭議之評議決定須經評議委員會多數決定而成立，則在評議委員非專職，僅能定期開會討論評議案件之情形下，可預期未來爭議處理機構難以達成迅速解決金融消費爭議之目標。

該學者亦認為，雖有金融消費者服務部門，辦理協調金融服務業處理申訴，及協助評議委員處理評議事件之各項審查準備事宜，此一設計應可相當補足前述缺乏專職委員所可能造成之效率不彰；然若未來該部門之編置過小，專職人員過少，則仍難以發揮其功效。

第二款 評議委員會分組規則

本法第18條第1項規定：「評議委員會為處理評議事件，得依委員專業領域

⁷⁴該辦法第五條 兼任之評議委員，均為無給職。

⁷⁵ 以下論述參見林育廷，同註57，頁38-39。

及事件性質分組。」而第 2 項規定其應具備之資格條件、聘任、解任、薪酬及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

本條之立法理由為：

「一、參考銀行公會評議規則第一條第一項、銀行公會連動債爭議審查準則第二條第二項規定，於第一項規定評議委員會得分組處理評議事件。

二、評議委員應具備之資格條件、聘任、解任、薪酬及其他應遵行事項，參酌投保法第二十二條第二項規定，於第二項規定授權主管機關定之。」

由第二章可知，我國現行制度下金融消費爭議下，除了傳統紛爭解決管道外，可依不同之金融商品類型，由有不同之爭議處理管道，然而因管道過於多元未整合，而有重複設置、浪費資源，並導致人民不知如何選擇等種種缺失，進而於本法之爭議處理機構，將整合所有類型之金融消費爭議，包含於本法第 3 條第 1 項所規定銀行業、證券業、期貨業、保險業、電子票證業及其他經主管機關公告之金融服務業，與該等金融機構發生之爭議均在本法所涵蓋之範圍，故在遇到具體個案時，始不同專業領域之評議委員得發揮其專長，達到適才適所之目的。

第五節 爭議處理之作業流程

第一項 爭議處理之基本流程

本法於第 13 條第 2 項定有金融消費爭議處理之基本流程，其為：「金融消費者就金融消費爭議事件應先向金融服務業提出申訴，金融服務業應於收受申訴之日起三十日內為適當之處理，並將處理結果回覆提出申訴之金融消費者；金融消費者不接受處理結果者或金融服務業逾上述期限不為處理者，金融消費者得於收受處理結果或期限屆滿之日起六十日內，向爭議處理機構申請評議；金融消費者向爭議處理機構提出申訴者，爭議處理機構之金融消費者服務部門應將該申訴移交金融服務業處理。」簡單整理如下：

1. 應先向金融服務業提出申訴
2. 金融服務業逾期未處理或不接受處理結果：再向金融評議中心申請評議

本項之立法與行政院金管會所提出之草案最大之差異在於，向金融業者提出申訴是否為申請評議之先行程序，草案第 22 條第 1 項規定：「金融消費者就金融

消費爭議得向該爭議所涉之金融服務業提出申訴；金融服務業應於收受申訴之日起三十日內為適當之處理，並將處理結果回覆提出申訴之金融消費者。」換言之，草案中係規定「得」先向金融服務業提出申訴，即消費者若未先提出申訴，並不影響其向爭議處理機構申請評議之權利，惟通過之法律，則規定為「應」向金融業者提出申訴，即此要件為申請評議之先程序。

究其理由，實可從草案所提之立法理由窺知一二，其謂：「本法爭議處理機構雖提供金融消費者任意性之評議程序，惟就個別金融消費爭議而言，如能由該爭議涉及之金融服務業與金融消費者自行協議解決，自然較申請爭議處理機構處理更為有效便利。爰參考英國 FSMA 附錄十七第十二點第三項規定，金融消費者於申請 FOS 處理前應先向金融機構申訴，於第一項及第三項規定，申訴為申請評議之前置程序。」故為符合此一立法目的，自應將條文文義調整為具有強制性之「應」，始能更為有效迅速之解決爭議。

而要求金融服務業者必須於一定期限內處理，目的依草案之立法理由可知：「金融消費者向金融服務業提出申訴後，為避免金融消費者之權利遭過度延宕，參考英國 FOS 規定金融機構應於接受金融消費者申訴後八週內回覆，逾期末回覆或金融消費者認為未獲妥適處理者即得申請 FOS 處理之制度，爰於第一項及第三項規定，金融服務業應於收受申訴之日起三十日內妥適處理並回覆，金融消費者不接受金融服務業之處理結果或金融服務業逾三十日不處理申訴時，金融消費者即得向爭議處理機構申請評議。另為使金融消費爭議得以迅速解決，以及法律不保護在權利上睡眠者，對於金融消費者申請評議應設其期限，參考英國 FOS 規定被訴機構回覆申訴人處理結果後已逾六個月申訴人始申請 FOS 處理者，FOS 不予受理之規定，爰於第三項規定，金融消費者應於收受申訴處理結果或申訴處理期限屆滿之日起六十日內申請評議。有關期日、期間之計算，依民法規定辦理。」

至於第 13 條第 2 項後段，關於消費者未為向金融服務業者申訴之先程序時，消費者服務部門須將該案件移交予金融服務業者處理，目的亦係在貫徹前段所述希望消費者能先與金融服務業者作初步之爭議溝通，以利後續案件之處理。是以本段草案並未更動，其草案中之立法理由為：「金融消費者若誤向爭議處理機構提出申訴，金融消費者服務部門應將其申訴移交金融服務業處理。此時該部門即依第十六條第一項所定權責協調金融服務業處理申訴。」

第二項 爭議處理機構處理調處之程序

本法第 23 條第 1 項，將評議之相關程序事項，授權由主管機關訂定，包含：「爭議處理機構處理評議之程序、評議期限及其他應遵行事項之辦法」。

而本條第 2 項則為試行調處之程序，其規定：「金融消費者申請評議後，爭議處理機構得試行調處；當事人任一方不同意調處或經調處不成立者，爭議處理機構應續行評議。」而條處之相關事項，則授權予爭議處理機構自行擬定，再交由主管機關核定即可，於本條第 3 項規定：「爭議處理機構處理調處之程序、調處人員應具備之資格條件、迴避、調處期限及其他應遵行之事項，由爭議處理機構擬訂，報請主管機關核定。」

本條第 4 項規定：「第十五條第五項及第十九條第二項有關評議之規定，於調處準用之。」即董事、董事會及監察人不得介入調解個案之處理，以及爭議處理機構及人員於試行調解時對於相關資料與過程，除法規另有規定或經爭議雙方之同意外，亦應保守秘密。

本條第 5 項規定：「調處成立者應作成調處書；調處書之作成、送達、核可及效力，準用第二十八條及第三十條規定。」換言之依第 28 條之規定，應以爭議處理機構之名義作成調處書，並依民事訴訟法之規定，送達予當事人。爭議處理機構並應於作成調處之日起九十日內，送請法院核可，核可後則與民事確定判決有相同之效力，即不得再行起訴，或依本法申請評議與申訴。透過本條之規定，賦予調處實質之效力，使爭議處理機構作成之調處亦具有實效性。

本段依行政院金管會之草案，其立法理由指出：「依英國 FOS 之統計資料，其所受理之案件絕大多數於評議前之客戶服務部門(Customer Contact Division)及初階裁判人(Adjudicator)階段即獲得解決。我國銀行公會受理之申訴案件亦大多數於評議前成立和解。爰於第五項提供調處程序，金融消費者申請評議後，爭議處理機構得試行調處。惟調處係當事人合意選擇採用之任意性程序，當事人任一方不同意調處或經調處不成立者，爭議處理機構即應續行評議。另由於調處係任意性程序，金融消費者可選擇使用，並非必須先經調處不成立後始得申請評議，併予敘明。」

惟若調處不成立時，依本條第 6 項規定：「金融消費者已依其他法律規定調處或調解不成立者，得於調處或調解不成立之日起六十日內申請評議。」換言之，無論係依本法試行調處不成立時，或依其他法律所為之調解，例如第二章所述於依鄉鎮市條解委員會，或依消費者保護法之規定，向消費爭議調解委員會所為之調解，均得再依本法之規定申請由爭議處理機構為評議。然如同前述法律不保護在權利上睡眠者，故仍應有一定期間之限制。

而本項之立法理由為：「為使金融消費者依其他法律規定進行調處或調解，經調處或調解不成立者，得依本法申請評議，爰於第九項規定，上述情形得於調處或調解不成立之日起六十日內逕行申請評議，俾金融消費者順利採用本法評議程序解決紛爭。期日、期間之計算，仍依民法規定辦理。」

第三項 申請評議程序之訂定及不受理之情形

本法第 24 條第 1 項規定：「金融消費者申請評議，應填具申請書，載明當事人名稱及基本資料、請求標的、事實、理由、相關文件或資料及申訴未獲妥適處理之情形。」明定申請評議所應具備之程式要件。

第 2 項則是何種情況爭議處理機構得不予受理，其規定：「金融消費者申請評議有下列各款情形之一者，爭議處理機構應決定不受理，並以書面通知金融消費者及金融服務業。但其情形可以補正者，爭議處理機構應通知金融消費者於合理期限內補正：

- 一、申請不合程式。
- 二、非屬金融消費爭議。
- 三、未先向金融服務業申訴。
- 四、向金融服務業提出申訴後，金融服務業處理申訴中尚未逾三十日。
- 五、申請已逾法定期限。
- 六、當事人不適格。
- 七、曾依本法申請評議而不成立。
- 八、申請評議事件已經法院判決確定，或已成立調處、評議、和解、調解或仲裁。
- 九、其他主管機關規定之情形。」

而立法理由為：「申請評議不符本法要件者，爭議處理機構對申請事件即無權依本法進行評議，爰第二項序文參考銀行公會評議規則第六條規定，如有該項各款瑕疵無法或未為補正時，爭議處理機構應不受理。金融消費者對於不受理之決定，不得聲明不服，併予敘明。

第二項第三款規定向金融服務業申訴為申請評議之先行條件。如金融消費者誤先向爭議處理機構申訴，依第二十二條第二項規定，爭議處理機構之金融消費者服務部門應將該申訴移交金融服務業，此情形等同已先向金融服務業申訴，故金融消費者若先向爭議處理機構申訴，即非屬本款情形，尚無應不受理之情事。

本法之評議為選擇性之紛爭解決手段，為避免金融消費者就同一事件已經起訴、聲請調解、申請調處、提付仲裁或申請評議，或已和解、經調解成立、調處成立、仲裁成立、評議成立或法院判決確定者，造成爭議處理機構之資源浪費及結果歧異，爰分別於第二項第七款至第八款規定，有上述情形者，不得再依本法申請評議。第七款指同一金融消費爭議事件曾依本法申請評議經撤回或不成立者。第八款係指同一金融消費爭議事件已經法院判決確定，或已成立調處、評議、和解、調解或仲裁等爭議已獲得解決之情形。

至於第二十九條第二項所定金融服務業應接受之一定額度以下之評議決定，並非評議申請應否受理之條件，且金融服務業仍得同意接受超過該一定額度之評議決定，併予敘明。」

本項但書規定得補正之情形，應只有第1款，申請不合程式始有辦法補正；或係第4款，金融服務業處理申訴尚未超過三十日時，得於超過三十日後再行申請，其餘各款均屬於無法補正之情形。而第2款所定若非屬本法所稱金融消費爭議，自非爭議處理機構所得處理之對象，自應不予受理。惟若消費者與爭議處理機構，對於該案件認定是否屬於金融消費爭議有所爭執時，本法並未明文應如何解決，即由何人做出非屬本法所定之金融消費爭議之判斷。惟立法理由中已明文，對於不受理之決定，不得聲明不服，似乎係讓爭議處理機構可自行判斷。

第3款未向金融服務業申訴者，即如立法理由中所述，故並非實質上不受理該案件。至於第5款申請已逾法定期限，則屬程序上事項。第6款當事人不適格，應係指不符合本法第4條關於金融消費者定義之情形。

而草案原本尚有一款情形爭議處理機構得不受理，即為：「申請評議事件繫屬法院中或於調處、評議、調解或仲裁程序進行中。但經合意停止程序者，不在此限。」然於現行法中已將之刪除，換言之，若該案件已經透過其他管道處理爭議，但尚程序尚在進行中，尚未獲得結果時，仍得依本法之規定申請評議。似乎與立法理由中，就同一事件已經提起其他管道，為避免資源浪費、結果矛盾之情形而不得再提起有所未合。

第四項 評議委員之預審及利益迴避

本法第25條第1項規定：「爭議處理機構於受理申請評議後，應由評議委員會主任委員指派評議委員三人以上為預審委員先行審查，並研提審查意見報告。」換言之，於評議之流程中，尚須由三位以上之評議委員擔任預審委員先行審查案件，並提出其報告。

其立法理由係：「參考銀行公會連動債爭議審查準則第二條第二項規定，於第一項規定，評議事件先由評議委員會主任委員指派評議委員三人以上為預審委員先行審查，並研提審查意見報告。」而連動債爭議審查，有受命評議委員制度，即如本法所稱之預先審查，並得提出初步之報告，主要設置之原因在於受理連動債客訴案件數量龐大，現有近 8 千件之積案，僅由每月 3-5 次之評議委員會逐案討論，應無法負荷。若可藉由受命評議委員制度，每日均有個案或經整理之類型案件可審核通過或進行法理討論(列入紀錄)，有助於節省評議委員會逐案之討論。並可由受命評議委員認領處理某類型之案件，加速處理該同一類型之案件。⁷⁶

第 25 條第 2 項以下，則係明定評議委員應迴避之事由以及應否迴避之爭議，與迴避後應如何處理：「評議委員對於評議事項涉及本人、配偶、二親等以內之親屬或同居家屬之利益、曾服務於該金融服務業離職未滿三年或有其他足認其執行職務有偏頗之虞時，應自行迴避；經當事人申請者，亦應迴避。」

前項情形，如評議委員及當事人對於應否迴避有爭議，應由爭議處理機構評議委員會決議該評議委員是否應予迴避，並由爭議處理機構將決議結果於決議之日起三日內，以書面通知當事人。

評議委員會主任委員應於預審委員自行迴避或前項評議委員會決議預審委員應予迴避之日起五日內，另行指派預審委員。」

上開規定之立法理由，主要為符合本法公平公正之處理爭議所應為之要求，其謂：「二、評議委員如對於評議事項涉及本人或其特定親屬之利益，或曾服務於該事項涉及之金融服務業或有其他足認執行職務有偏頗之虞時，為維持評議程序之公正性及公信力，爰於第二項規定評議委員應予迴避。如對應否迴避有爭議，則由爭議處理機構評議委員會其他評議委員決議該委員是否應予迴避。如係於評議事件預審程序中，則預審委員自行迴避或經評議委員會決議該預審委員應予迴避，評議委員會主任委員應另行指派預審委員。爰為第三項及第四項規定。」

三、至於評議委員會主任委員如何指派評議委員，允屬評議之程序性事項，另於第二十二條第四項授權訂定之子法中明定，併此敘明。」

⁷⁶ 金融消費爭議案件評議委員會組織、成員及流程簡介，頁 9。<http://ppt.cc/PAGY>

第五項 評議程序

第一款 評議決定之作成

本條第 27 條第 1 項規定：「預審委員應將審查意見報告提送評議委員會評議。」

第 27 條第 2 項：「評議委員會應公平合理審酌評議事件之一切情狀，以全體評議委員二分之一以上之出席，出席評議委員二分之一以上之同意，作成評議決定。」

本條之立法理由為：「一、參考銀行公會連動債爭議審查準則第二十二條第三項、第二十四條及銀行公會評議規則第四條規定，定明預審委員應做成審查意見報告，提送評議委員會以全體評議委員二分之一以上之出席，及出席評議委員二分之一以上之同意，作成評議決定。」

二、評議程序並非訴訟程序，不適用民事訴訟法有關言詞及直接審理之規定，英國 FSMA 第二百二十八條第二項、附錄第十七及 FOS 章程規定允許公評人可公平合理審酌事件之一切情狀後為評議決定，爰於第二項規定，評議委員會應公平合理審酌事件一切情狀作成評議決定。」

立法理由中特別強調評議程序並非訴訟程序，因而不適用言詞與直接審理原則之規定，因而於第 26 條明定評議程序採書面審理原則。以符合迅速、有效率解決爭議之目標。

評議委員作成評議，除了應符合本法第 20 條第 1 項之規定，應斟酌事件之事實證據，依公平合理原則，超然獨立進行評議外，於本條第 2 項再度重申此一意旨，要求評議委員應公平合理審酌評議事件之一切情狀作成評議決定。要求評議委員應遵守公平合理原則，若未符合，似乎可構成本法第 31 條所謂違反本法之情形，主管機關得以解除其職務。惟僅係對於評議委員之解職之懲處，似乎未更積極給予消費者更多之保障。

學者認為⁷⁷，依本法第 27 條之規定，當預審委員就爭議案件作成審查意見後，應將意見報告提送評議委員會進行評議，評議委員會就該事件，須以全體委員二分之一以上出席，出席評議委員二分之一以上同意，始作成評議決定。亦即，依本法規定，未來金融爭議之處理係採合議制，而非多數已具有金融 ADR 制度國家所採之獨任委員評議制。例如英國及新加坡都是由公評人或裁決人(小組)獨立作

⁷⁷ 以下論述參見林育廷，同註 57，頁 37-38。

成決定，所作決定經當事人接受後即生拘束力，而無須再經所有委員會或董事會多數決。

該學者因此認為，本法或認為以評議委員之多數決作為最後把關機制，或可更昭評議決定之審慎嚴謹。然此種審查卻可能造成處理程序之拖延，並影響評議決定之獨立公正性，卻對爭議之實質解決而無助益。因評議委員既各有專攻，預審小組之選任必考量其專業，則以全體評議委員所組成之評議委員會，在特定議題之專業性上，必然不如特別選定之預審小組；是以，由評議委員會再對預審小組之決定再為審查，就爭議處理而言並無太大實益。

再者，該學者指出，因金融消費者保護法並不要求評議委員須專任，則委員們平日各有其專職，未來評議委員會成立後，定然無法隨時因應案件產生，而即時召開會議。則已經由爭議相關專業領域之委員所作成決定，又須為等待所有評議委員召集開會進行表決，在時程上將必然嚴重拖延。

因金融 ADR 之基本理念，即在迅速解決爭議，在已採行金融 ADR 之先進國家中，不論金融 ADR 具有濃厚官方色彩之英國、澳洲、新加坡，抑或以產業自律為基礎之美國，於其金融 ADR 制度施行實務上，相當重視平均案件所需之處理時間，甚而定時提出報表，統整其案件之平均處理時間加以檢討改進。是以爭議之有效性應為金融 ADR 制度設計之重要基礎要件之一。是則，要求以 25 人編制評議委員之多數決，複審專業預審委員所作之意見報告，方形成爭議事件之最終決定，或可彰顯此一制度之慎重嚴謹；然於此程序所耗費之時間成本究否當事人所意願，實值深思。更有甚者，金融 ADR 乃以處理小額金融事件為主，通常金額小、爭議不複雜之案件為使用金融 ADR 制度尋求權利救濟之主要類型，則針對此類案件採行較高規格之評議委員會多數決制，以形成評議決定，恐有違金融 ADR 有效解決小額金融事件之目的。

第二款 書面審理原則

本法第 26 條第 1 項規定：「評議程序以書面審理為原則，並使當事人有於合理期間陳述意見之機會。」係因參照英國 FOS 採書面審理原則之規定，於第一項規定本法之評議程序以書面審理為原則，並使當事人有於合理期間陳述意見之機會。

而本條第 2 項規定：「評議委員會認為有必要者，得通知當事人或利害關係人至指定處所陳述意見；當事人請求到場陳述意見，評議委員會認有正當理由者，應給予到場陳述意見之機會。」交由評議委員認定，是否有必要使當事人陳述意見，雖亦賦予當事人有主動積極請求陳述意見之機會，然而，仍須交由評議委員

決定是否具備正當理由。因而由此可知，提交予評議委員之書面資料將更彰顯其重要性。

本條第 3 項則規定：「前項情形，爭議處理機構應於陳述意見期日七日前寄發通知書予當事人或利害關係人。」以使其有合理期間準備並提出意見，俾實質保障其程序權。

第三款 評議書之形式及送達

本法第 28 條規定：「評議委員會之評議決定應以爭議處理機構名義作成評議書，送達當事人。」而有關於送達之程序，依第 2 項規定，準用民事訴訟法有關送達之規定。

第四款 評議決定之期限

本法第 29 條第 1 項規定：「當事人應於評議書所載期限內，以書面通知爭議處理機構，表明接受或拒絕評議決定之意思。評議經當事人雙方接受而成立。」本項之立法理由，在於：「依司法院釋字第五九一號解釋意旨，人民既為私法上之權利主體，於程序上亦應居於主體地位，俾其享有程序處分權及程序選擇權，於無礙公益之一定範圍內，得以合意選擇循訴訟或其他法定之非訴訟程序處理爭議。仲裁係人民依法律之規定，本於契約自由原則，以當事人合意選擇依訴訟外之途徑處理爭議之制度，兼有程序法與實體法之雙重效力，具私法紛爭自主解決之特性，為憲法之所許。本法所設訴訟外之爭議處理程序亦應保障金融消費者及金融服務業合意使用本法爭議處理機制與處理結果之程序選擇權及程序處分權。爰於第一項規定，當事人雙方應於評議書所載期限內表明是否接受評議決定。評議經當事人雙方接受而成立。」

從立法理由觀之，可知本項著重於當事人之程序選擇權及程序處分權，於雙方均同意評議之內容時，該評議始為成立。因評議依本法第 30 條之規定，於評議成立後，將送交予法院核可。一旦法院核可後，即具有與民事判決相同之效力，換言之對於當事人而言具有拘束力及執行力。因此，當事人是否接受評議之決定，即非常慎重，自應給予當事人完全之自主空間。因而，亦必須給予當事人一段期間，充分考量是否接受評議決定，惟條文規定應於評議書所載之期間內回覆，換言之，考慮期間之長短立法者並未明確給予一定之規範，交由評議委員各案決定，惟評議書所載之期間，自應充分適當，必須始當事人有足夠之時間再為相關之諮詢，然而亦應注意避免拖延過久，而導致爭議處理之期間因此拉長。

第六項 爭議處理之溯及力

本法第 32 條規定：「金融消費者於本法施行前已向主管機關及其所屬機關、金融服務業所屬同業公會或財團法人保險事業發展中心申請申訴、和解、調解、調處、評議及其他相當程序，其爭議處理結果不成立者，得於爭議處理結果不成立之日起六十日內申請評議；自爭議處理結果不成立之日起已逾六十日者，得依第十三條第二項規定向金融服務業重新提出申訴，金融消費者不接受處理結果或金融服務業逾三十日處理期限不為處理者，得向爭議處理機構申請評議。」

立法理由如下：「一、為使金融消費者於本法施行前已向主管機關及其所屬機關、金融服務業所屬同業公會或保發中心申請申訴、和解、調解、調處、評議及其他相當程序，而其爭議處理結果不成立之案件，得不經本法所定先向金融服務業申訴之程序逕行申請評議，爰規定上述情形得於爭議處理結果不成立之日起六十日內逕行申請評議，俾金融消費者順利採用本法評議程序解決紛爭。有關期日、期間之計算，依民法規定辦理。

二、自爭議處理結果不成立之日起已逾六十日者，得依第十三條第二項規定向金融服務業重新提出申訴，金融消費者不接受處理結果或金融服務業逾三十日處理期限不為處理者，得向爭議處理機構申請評議。」

自立法理由之說明可明確觀察到，若在本法施行前已向其他爭議處理機構開始進行爭議處理程序，且其結果為不成立時，即可免除向金融機構申訴之先行程序，因此時雙方顯然已經有過溝通之程序，自然已無申訴先行之實益。

惟本條後段，容許當事人有重新利用爭議處理機構之機會，只要當事人再就同一爭議，向金融服務機構重新申訴即可；然而是否可能產生已結束多時之案件，因新法之施行而重起紛爭，似乎不無疑慮。

第六節 爭議處理機構之權限與責任

第一項 保密義務

本法第 19 條第 1 項規定：「金融消費爭議當事人，就他方當事人於爭議過程所提出之申請及各種說明資料或協商讓步事項，除已公開、依法規規定或經該他方當事人同意者外，不得公開。」

第 2 項規定：「爭議處理機構及其人員對所知悉金融消費爭議之資料及評議過程，除法規另有規定或經爭議雙方之同意外，應保守秘密。」

本條之立法理由為：「為保障個人資料及金融隱私，當事人、爭議處理機構及其人員，均應對所知悉之資料負保密義務，爰參照銀行法第四十八條、銀行公會評議規則第十四條、新加坡 FIDReC 業務規則第三十二條之規定，為本條規定。」關於爭議處理之相關資料，因係金融消費爭議，固可能因此取得消費者相關之財務資訊，此部分係消費者隱私權之一環，故爭議處理機構及其人員不得任意公開，並且應保守秘密。

而金融消費爭議處理機構評議委員資格條件聘任解任及評議程序辦法第六條至第十條，亦分別規定評議委員之保密義務、評議原則、評議後資料返還義務⁷⁸、逾期完成評議義務，以及違反前述情事之處置。其中就違反前開義務之處置方面，該辦法第 10 條規定：「評議委員有違反第六條至前條規定者，爭議處理機構得為必要之處置。」再依本法第 31 條罰則之規定規之，若評議委員違反上開情事，爭議處理機構得解除其職務。然僅係解除評議委員之職務，就相關資料擁有者之隱私秘密遭侵害之部分，似乎無法透過本法獲得補償，僅能另尋法律途徑救濟，對於運用爭議處理機構之消費者與金融業者而言，似乎補償不周。

第二項 爭議處理機制之評議原則

第一款 公平合理原則

本法第 20 條第 1 項規定：「爭議處理機構受理申請評議後，應斟酌事件之事實證據，依公平合理原則，超然獨立進行評議。」

立法理由為：「一、依英國 FSMA 第二百二十八條，FOS 之公評人應斟酌事件一切情狀後作成公平合理 (fair and reasonable in all the circumstances of the case) 之決定。FOS 之章程亦有同樣約款 (Article 23(b) of the Articles of Association of FOS)。因實務上金融消費爭議之態樣多樣，並非現行法令或司法判解所能含括處理，且金融消費者在專業、資訊及財力面均難與金融服務業處於平等地位。故賦予爭議處理機構得依公平合理原則，在斟酌事件一切事實證據後，作成判斷，以補充法令及司法判解之不足，並緩和金融消費者所負之舉證

⁷⁸ 該辦法第八條規定：「有關爭議處理機構所檢附之資料，評議委員應於評議程序完畢後，返還於爭議處理機構。」係參考財團法人保險事業發展中心保險申訴調處委員會委員道德倫理規範 (道德倫理規範) 第十條規定，明定評議委員資料之返還義務。

責任，較切實際，且較能保護金融消費者。

二、公平合理原則在英國實務運作上，將法律、命令、判決先例、產業界習慣均考量在內，公評人會思考在相同情形下，法院會作如何之判斷，當沒有案例或僅有少數案例可循時，會適用業界發展出之慣例。我國爭議處理機構制度設計上若能引進英國公平合理原則，於新型態金融消費爭議發生而無法律依據時，得將公平合理原則引為法理之一種，另超然獨立之要求乃公正處理之前提，爰參照上開立法例為第一項規定。」

公平合理原則，從立法理由中即可知，不僅僅強調評議程序面，必須公平合理，期更強調實體法上之層次，必須符合公平合理原則。換言之，當國內法律或無其他判例可供依循時，亦得適用業界發展出之慣例。而此依公平合理原則，實與民法上之帝王條款，即民法第 148 條，必須遵守誠信原則，與禁止權利濫用有相同之意旨。於本法加以明文，得使評議委員於各案作出尚無具體法令依據之決定時，有得以支持之規範，藉此衡平雙方當事人之權益。

第二款 資料調閱權

本法第 20 條第 2 項規定：「爭議處理機構為處理金融消費爭議事件，得於合理必要範圍內，請求金融服務業協助或提出文件、相關資料。受請求之金融服務業未協助或提出文件、相關資料者，爭議處理機構得報請主管機關處理。」

其立法理由中明文：「爭議處理機構為財團法人，並無行使公權力之資格，於個案中有時須報請主管機關發動行政權，以協助資料取得，主管機關應予協助。爰參考投保法第十七條規定，訂定第二項。」

關於資料提出，本法賦予爭議處理機構，有請求金融服務業協助或提出之權限。當金融服務業未協助或提出時，得報請主管機關處理。立法理由強調因爭議處理機構為一財團法人，並無公權力，故明文賦予其此一權限，將有助於審查之進行，當資訊充分揭露予爭議處理機構時，始有作出公平合理決定之可能。

第三項 職務之解除

本法第 31 條規定：「爭議處理機構之董事、監察人、評議委員、受任人或受僱人違反本法或依本法所發布之命令者，主管機關得解除其董事、監察人、評議委員、受任人或受僱人之職務。」

而其立法理由係：「參考投保法第三十九條第一項、證券交易法第一百十七條、期貨交易法第一百條規定，就爭議處理機構之人員違反本法或依本法所發布之命令者，主管機關得解除其職務。」

當上開所列之爭議處理機構內之人員有違反本法之規定時，主觀機關得解除其職務。然而此一法律效果，亦係行政法上之法律效果。當評議委員未依公平合理原則，超然獨立進行評議，而對消費者做出不利之評議決定；或相關人員未遵守保密義務時，導致當事人隱私權或營業秘密受有損害時，僅僅解除相關人員之職務，似乎無法使權利受侵害之當事人獲得任何救濟。權利受侵害者是否得向違法人員請求損害賠償？而爭議處理機構之人員是否能享有一定程度之法定豁免權？仍有待研析檢討。

第七節 評議決定之效力

第一項 評議書送請法院核可及效力之規定

本法第 30 條規定：「(第 1 項)金融消費者得於評議成立之日起九十日之不變期間內，申請爭議處理機構將評議書送請法院核可。爭議處理機構應於受理前述申請之日起五日內，將評議書及卷證送請爭議處理機構事務所所在地之管轄地方法院核可。

(第 2 項)除有第三項情形外，法院對於前項之評議書應予核可。法院核可後，應將經核可之評議書併同評議事件卷證發還爭議處理機構，並將經核可之評議書以正本送達當事人及其代理人。

(第 3 項)法院因評議書內容抵觸法令、違背公共秩序或善良風俗或有其他不能強制執行之原因而未予核可者，法院應將其理由通知爭議處理機構及當事人。

(第 4 項)評議書依第二項規定經法院核可者，與民事確定判決有同一之效力，當事人就該事件不得再行起訴或依本法申訴、申請評議。

(第 5 項)評議書經法院核可後，依法有無效或得撤銷之原因者，當事人得向管轄地方法院提起宣告評議無效或撤銷評議之訴。

(第 6 項)前項情形，準用民事訴訟法第五百條至第五百零二條及第五百零六條、強制執行法第十八條第二項規定。」

本條之立法理由如下：

「一、評議成立後，金融消費者若信賴金融服務業將依評議書內容履行，則無必要強制評議書均須送法院核可。金融消費者認有取得強制執行名義之需求而申請爭議處理機構將評議書送法院核可時，始將評議書送管轄法院核可，可減省程序並減輕法院負擔。爰為第一項及第二項規定。第三項規定如法院因評議書之內容抵觸法令、違背公共秩序或善良風俗或有其他不能強制執行之原因而未予核可，法院應將其理由通知爭議處理機構及當事人。

二、參酌投保法第二十六條、公害糾紛處理法第三十及第三十一條、鄉鎮市調解條例第二十七及第二十九條、仲裁法第三十七條及第四十條、勞資爭議處理法第三十七條、第四十八條及第四十九條等規定，於第四項規定評議書經法院核可者，與民事確定判決有同一之效力，當事人就該事件不得再行起訴或依本法申訴、申請評議，以達評議程序解決紛爭之功能。

三、評議書經法院核可者，依法如有無效或得撤銷之原因，仍例外准許評議當事人得提起宣告評議無效或撤銷評議之訴，其性質類同再審之訴，爰為第五項規定。

四、另為避免評議書之效力因評議無效或撤銷評議之訴而久懸不決，爰於第六項規定準用民事訴訟法第五百條再審不變期間、第五百零一條提起再審之程式、第五百零二條起訴不合程式或顯無理由之駁回及第五百零六條對善意第三人取得權利之保護之規定，同時並準用強制執行法第十八條第二項法院得停止強制執行之規定。」

就本條之規定，有學者認為依前開規定，僅金融消費者得申請爭議處理機構將評議結果送請法院核可，金融業者並不得為此一申請，且爭議處理機構亦不得主動依職權將評議結果送請法院核可。有疑義者，若評議經雙方接受而成立，金融業者須依法給付且已經給付後，金融消費者卻不申請將評議書送請法院核定，則該評議結果將不生民事確定判決同一效力。金融消費者對於評議結果若事後反悔，其仍得繼續以訴訟或其他方式請求，如此一來將有違金融消費者保護法迅速解決紛爭之美意，並徒增金融業者經營之成本。因此，該學者認為，宜將由金融消費者得申請爭議處理機構將該評議結果送請法院核可之規定，修正為「爭議處理機構應依職權逕將評議書送請法院核定」，以生確定判決同一效力，並確保評議結果足致紛爭解決一次性之要求。⁷⁹

就此論點，本文認為倘經消費者同意並且作成評議決定，且已經金融業者給付後，若消費者就此事件再向法院起訴主張，實已欠缺權利保護必要，法院亦得

⁷⁹ 郭大維，同註 69，頁 78-79。

將其訴駁回。然倘金融業者尚未依評議決定給付，則消費者此時即可申請爭議處理機構送請法院核可，以生民事判決之效力，得以對金融業者強制執行，則並無再此提起訴訟之必要，因此似無爭議處理機構逕依職權送請法院核可之必要。

第二項 以額度決定是否受拘束

本法第 29 條本條第 2 項規定：「金融服務業於事前以書面同意或於其商品、服務契約或其他文件中表明願意適用本法之爭議處理程序者，對於評議委員會所作其應向金融消費者給付每一筆金額或財產價值在一定額度以下之評議決定，應予接受；評議決定超過一定額度，而金融消費者表明願意縮減該金額或財產價值至一定額度者，亦同。」而第 3 項規定：「前項一定額度，由爭議處理機構擬訂，報請主管機關核定後公告之。」

本項之立法理由為：「本法立法之目的，係以迅速有效之方法，處理金融消費爭議，故在涉及較大金額之爭議時，不宜由此種較為簡便處理之方法解決私權紛爭，參考英國 FSMA 第二百二十九條第四項至第六項、第九項、附錄第十七及 FIDReC 業務規則第二十八及第二十九條，均有評議給付金額上限規定，英國 FSMA 明定未超過上限之評議決定一經金融消費者接受，金融服務業即受拘束並得以強制令執行之（is enforceable by an injunction or an order），超過此上限之評議決定則僅具建議性質（recommend），FSMA 並授權於 FSA Handbook 訂定該金額上限。爰於第二項規定，金融服務業於事前以書面同意或於其商品、服務契約或其他文件中表明願意適用本法之爭議處理程序者，就評議委員會所作其應向金融消費者給付每一筆金額或財產價值在一定額度以下之評議決定，應予接受；評議決定超過一定額度，而金融消費者依第一項規定表明願意縮減該金額或財產價值至一定額度者，亦同。另於第三項授權爭議處理機構擬訂該一定額度報主管機關核定後公告之，以期適用明確並保持彈性。」

而該一定額度，依據金管會之公告⁸⁰，銀行業及證券期貨業所提供之投資型金融商品或服務，以及保險業所提供之財產保險給付、人身保險給付（不含多次給付型醫療保險金給付）及投資型保險商品或服務，其一定額度為新臺幣 100 萬元。而銀行業及證券期貨業所提供之非投資型金融商品或服務、電子票證業所提供之非投資型金融商品或服務，以及保險業所提供多次給付型醫療保險金給付及非屬保險給付爭議類型（不含投資型保險商品或服務），其一定額度為新臺幣 10 萬元。

⁸⁰金管法字第 10000423911 號，依據金融消費者保護法第 29 條第 3 項，公告金融消費者保護法第 29 條第 2 項之一定額度。

對於本法第 29 條第 2 項，一定金額以上之案件對金融機構產生拘束力之規範，有學者提出其疑問⁸¹。其認為為尊重當事人之程序處分權及程序選擇權，我國金融消費者保護法中關於評議決定成立與否之基礎乃建立於雙方當事人之同意。然為顧及金融消費者保護法之立法目的，係以迅速有效之方法處理金融消費爭議，金融消費者保護法除了以同意作為拘束基礎外，又仿效英國 FOS 之部分規定，以一定金額限制金融機構是否受拘束之決定；然除金額上限外，我國另創設出金融機構事前同意之條件，以決定是否強制金融機構受評議決定拘束。亦即，原則上，當事人雙方應於評議書所載期限內表明是否接受評議決定；評議經當事人雙方接受而成立。然金融服務業於事前以書面同意或於商品、服務契約等文件中表明願意適用本法所訂之爭議處理程序者，就一定金額以下之決定，金融機構受其拘束。

表 3 金融消費者保護法第 29 條第 2 項⁸²

| 金額 | 一定金額以上 | 一定金額以下 |
|-----------------------|----------|---------------|
| 是否事先表明 | | |
| 金融機構事先表明適用本法所訂金融 ADR | 須經金融機構同意 | 金融機構應予接受，無同意權 |
| 金融機構事先未表明適用本法所訂金融 ADR | 須經金融機構同意 | 須經金融機構同意 |

資料來源：林育廷，《新金融爭端的有效解決——替代性金融爭端解決機制之過去、現在與未來》

而此種獨創之模式或可兼顧當事人之程序選擇權，又同時配以一定金額以下之事前同意制而滿足迅速解決爭議之目的；然而此一適用亦產生吊詭之處。亦即，針對一定金額以下之爭議，若金融機構事先表明適用本法所設置之金融 ADR 機制時，對評議委員所為決定即必須接受，此時，評議決定成立與否則繫於提起申訴之消費者是否接受；然若金融機構未事先表明適用者，則評議決定須經雙方當事人同意後始成立。此種差異性無啻將程序選擇之利益歸由金融機構享有，金融機構可先觀察金融消費爭議處理機制對其是否有利，再決定是否事前同意適用，抑或當該機制之運作對其不利時，保留其對評議決定同意與否之權力；則此一設計對相對弱勢之金融消費者而言，是否公平妥適，即不無疑問。

該學者進一步認為，替代性金融消費爭議處理機制之目的乃冀望以迅速、有效且低成本之方式解決小額金融消費爭議。是以，當消費者決定針對小額事件向

⁸¹ 以下內容參見林育廷，同註 57，頁 35-37。

⁸² 本表格亦係參考自前註林育廷老師之文章。

爭議處理機構申請評議，經本法所訂之各種程序，最終獲得有利之評審委員會所作出有利之條件，卻發金融機構並不受拘束且不願意接受該決定時，消費者仍須就該該小額事件向法院提起訴訟，常是主張其權利受損。是則，金融消費爭議處理機構究係為金融消費者提供迅速且有效率之爭議解決途徑，抑或未來發展後，反而增加消費者主張權利之繁瑣程序。

而該學者又再進一步認為，主管機關或考慮未來金融消費者保護法實施後，於金融機構契約之模範條款中強制加入金融爭議處理機制優先適用之條款，以一體適用於所有金融機構。則此機制下，上開疑慮或不存在，然此時不免又產生另一疑慮，即此種預先約定金融爭議處理機制適用之定型化契約條款，是否剝奪消費者之程序選擇權，反而對不願適用金融消費爭議處理機制之消費者產生不當之限制？又該條款是否可能因而違反我國民法對於定型化契約之規制而無效？上開疑慮有待更進一步之檢討。

基於上開疑慮，該學者認為，過去已有美國判決支持此種金融 ADR 優先適用條款之效力，進而排除當事人以法院尋求救濟之可能性；法院此種立場因而遭受學者之嚴厲批判。是以，2010 年甫通過之 Dodd Frank Act 即明文規定，即使金融機構以契約預先約定金融 ADR 機制之優先適用，當事人仍不受其拘束，而得向法院提起訴訟。

因而學者認為，觀察國外金融 ADR 之作法，可見其決定多半對金融機構具有一定之強制力，以落實保護弱勢消費者之目的。依英國 FSMA 2000 Article 228 之規定，在主管機關所定賠償限額(目前為十萬英鎊)內，英國 FOS 在強制管轄權案件中所作之決定，一經申訴人接受，則對被申訴人產生拘束力。亦即，Ombudsman 所作成之決定，對於金融機構具有強制力，對於消費者可自己決定接受與否。若同意，始生拘束力；若不同意，仍可尋求法院訴訟途徑解決。而新加坡 FIDReC 之制度與英國相似，裁決者(Adjudicator)所作成之決定，申訴人可以自由決定接受與否，一旦申訴人接受裁決決定後，金融機構則受其拘束，此時雙方當事人應根據裁決決定簽署和解同意書(Settlement Agreement)。此和解同意書應經由裁決者或裁決者小組核准並交由申訴人及金融機構予以執行，而此裁決具有最終拘束力。在申訴人沒有接受裁決結果並簽署和解同意書之前，裁決不會對申訴人產生任何之拘束力；但由裁決者作成之決定皆對於金融機構具有拘束力，不論其是否與適格申訴人簽署和解同意書。然上開決定亦有金額之限制，在保險案件中，賠償金額不超過十萬新幣，在保險以外之案件中，賠償金額不超過五萬新幣；惟此金額不包括懲罰性賠償(punitive)或加重傷害賠償。

上開關於本法第 29 條第 2 項之規範模式，可能對消費者保護不周之疑慮，並非僅有上開學者有此質疑，亦有論者認為，鑒於金融消費爭議處理機制之建置，主要乃係為協助可用資源金融知識均較金融業者少之廣大消費者，故建議評議成

立與否之決定權，仍應僅保留予消費者，並要求金融業者對於每一筆金額或財產價值在一定額度以下之評議決定，於消費者同意後，即應無條件接受，以落實金融爭議處理機制之設置目的。⁸³

本文認為，立法上之設計，誠如學者所言，必須考量當事人之程序處分權與程序選擇權，因而保障之對象，不僅包含金融消費者，尚包含金融服務業。是以本文推測，之所以條文規定，讓金融服務業於事前書面表明是否接受一定額度下之評議決定，亦係考量金融服務業者之程序選擇權及程序處分權下，所為之折衝。並參酌立法委員所提出之草案，原並無金融服務業者事前聲明接受，而係一定額度以下金融服務業者即須受拘束。其理由特別指出⁸⁴，僅有消費者單方有權決定接受或拒絕評議書，與金融業者間之差別待遇，其合憲性依大法官釋字第 485 號解釋所載之實質平等原則觀之，因金保法之立法目的係重要公共利益，且金融服務業與金融消費者間於規模、經濟與專業能力有實質上之不平等，因而該差別待遇應屬合理。

另有學者，對此一規定從消費者自我負責之觀點切入，其認為該條之規定，固然可能加速金融消費者權利實現，然而從另一角度而言，是否有過分保障消費者，而使金融消費者不必再為自己決定負責之疑慮，因依本法第 29 條第 2 項⁸⁵之規定，金融服務業者對於一定額度以下之評議決定即須接受，沒有任何救濟或異議程序，是否在法規上即暗示金融服務業者在金融消費者向其提出申訴之時，即應盡量達成協議，否則一旦進入評議，將完全失去主動權而任憑評議決定，如果考量到這層風險，勢必會影響到金融服務業者對於原本消費爭議之處理。在規範明確、參與者成熟的金融界，成立一元專責金融消費者保護機構的努力固然值得讚揚，但是導入「評議制度」作為金融消費爭議之解決方式，是否可能使立法中之「公平合理」決定，在還未作成時便已決定了不公平之結果，值得吾人三思。

⁸⁶

對此批評，本文認為，公平與合理原則，亦係歐盟執行委員會頒布之各項建議或指令所強調之重要原則，於歐盟所建立之調解人行為準則，亦再三強調此一論點，是以評議或調解之過程，若處理人員均能遵守公平合理原則，處理案件，並在實體法上盡可能達成此一目標，則對於爭議處理之結果，即最終之決定，即不得認為會產生不公平之結果。

⁸³ 鄭惠敏，同註 40，頁 128。

⁸⁴ 參考自立法院第 7 屆第 6 會期第 11 次會議議案關係文書，頁委 52。

[http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@69:1804289383:f:NO%3DB08137*%20AND%20NO%3DA2%24%246\\$\\$\\$PD](http://lis.ly.gov.tw/lcgci/lglaw?@69:1804289383:f:NO%3DB08137*%20AND%20NO%3DA2%24%246$$$PD)(最後瀏覽日：2012/5/2)

⁸⁵ 該文內容因係對於草案提出評析，而草案之條號為第 28 條第 2 項，為便利閱讀故將該文之內容調整為現行之條號。

⁸⁶ 參見王文宇，同註 65，頁 1988。

而要求於一定金額下，金融機構事前同意受拘束之規定，僅係希望能藉此迅速解決紛爭，並強化爭議處理機構之實效性，不能因有此一機制即預斷會有不公平之結果。

第三項 請求權時效

本法第 21 條第 1 項規定：「金融消費者依其申訴或申請評議內容所得主張之請求權，其時效因依本法申訴或申請評議而中斷。」本項之立法目的，參照行政院金管會所提出之版本為：「一、為使金融消費者可安心利用本法申訴或申請評議，第一項規定金融消費者對金融服務業所得主張之請求權，其時效因依本法申訴或申請評議而中斷，以避免時效風險造成金融消費者不採取本法程序而逕行起訴。」是以乃係為了提高消費者使用爭議處理機構之誘因，使其時效得因申訴或評議而中斷，不致於因利用本法之爭議處理機制，而影響其實體法上之權利，進而影響未來提起訴訟之可能。而藉由本條中斷時效之明文規定，解決現行法中，透過法院外爭議處理機制，例如向保發中心之保險申訴調處委員會申訴，並非可中斷時效之原因，故透過本條之明文，即可解決現行制度下，部分管道無法中斷時效之缺失。

而本法第 21 條第 2 項規定：「有下列情形之一者，前項請求權時效視為不中斷：一、申訴或評議之申請經撤回。二、申訴後未依第十三條第二項規定申請評議。三、評議之申請經不受理。四、評議不成立。」

本項之立法理由：「第二項規定前項請求權時效視為不中斷之情形。其中第二款規定金融消費者申訴後未依第二十二條第三項規定申請評議，應自第二十二條第三項所定六十日期限屆滿後視為時效不中斷。參考投保法第二十四條規定。」

第四項 通案處理原則之訂定

本法第 22 條規定：「金融消費爭議事件涉及眾多金融消費者或金融服務業且事件類型相似者，或涉及重大法律適用爭議者，爭議處理機構對該等爭議事件得暫時停止處理，並針對該等爭議事件擬訂爭議處理原則經報請主管機關同意後，依該處理原則繼續處理，或向有權解釋法令之機關申請解釋後，據以繼續處理。」

於行政院金管會所提出之草案版本中，並無本條之規定，然而於立法委員提案之版本中則有本條之規定，文字上之差異在於條文係「…或金融服務業且事件類型相似者」，而草案原來之版本為「…或金融服務業且事件性質相當者」。將事

件性質相當改為類型相似，將更為明確。

而該版本草案中之立法理由為：「一、參考英國對於牽涉廣泛之爭議事件(wider implications issues)運作規範，FSA、OFT及ombudsman考量金融消費爭議事件是否係新型態消費爭議以及是否影響眾多消費者、眾多業者、大型業者之財務狀況、對FSA或OFT規則或規範之解釋、業者一般營運方式等因素，決定是否適用wider implications process。對於適用此程序之事件，FSA、OFT會考量依其依法定權力、策略目標及管理優先性是否適當，可能採取一些監督、強制、管制行動或發布規則。Ombudsman也會視FSA、OFT採取行動的情況，決定繼續或暫停處理爭議事件。二、爭議事件若涉及眾多金融消費者或金融服務業且事件類型相似者(事件性質相當者)，案情爭點類同，為免個案間見解歧異，有批次處理之需求，或涉及重大法律爭議，為求處理效率及法律適用之妥適性，爰於本條明定爭議處理機構就該類型事件，得停止處理，並擬訂爭議處理原則或向有權解釋法令機關聲請解釋。」

第八節 小結

我國金融消費者保護之相關議題，因2008年連動債事件所引發之金融消費爭議，而受到關注。除因金融業者不當之銷售行為而引發投資人之抗爭外，亦因爭議發生後之處理機制有欠妥當，引發各界不滿，使政府與立法委員積極推動金融消費者保護法之立法。本文主要處理金融消費爭議之部分，雖立法過程看似快速，惟對於外國金融ADR機制之發展，許多學者早已撰文介紹並試圖引進。而英國FOS與新加坡FIDReC即成為本法主要之參考對象。

由於英國FOS與新加坡FIDReC分別於2000年與2005年已開始運作，因此就制度之設計並實際運作已行之有年，因此我國金保法有關爭議處機構之制度設計，規範上已相當完整，學者並多加以肯認⁸⁷。除依據法律規定，給予爭議處理機構相當之法律依據與權限外，就組織之定性，以及組織之架構與執掌，經費來源等，均有完整之規範。再就爭議處理之相關程序與要件，包括提出申請之方式、期間以及試行調處與評議之階段，是否中斷時效，以及多數類似案件之處理方式，均有詳細之規範。再就評議決定之拘束力，以及經法院核可之效力等，亦有所明文。是以整體而言，規範已相當完整。惟因外國立法例早已對ADR機制推廣多時，因此仍有必要參酌外國立法例，作為未來細部執行時或修正之參考，是以以下本文將以歐盟以及歐盟主要國家之ADR機制談起，作為後續評析金保法之依據。

⁸⁷ 林育廷，同註57，頁40。

第四章 歐盟金融消費爭議處理機制之發展

第一節 歐盟替代性紛爭解決制度(ADR)之發展

第一項 概說

替代性紛爭解決制度(Alternative dispute resolution, 簡稱ADR)之建立，對於許多國家而言均係非常重要之目標，目的在使產生法律糾紛之當事人，除了走入法院之訴訟程序以外，有其他更多之選擇得以解決其紛爭。賦予人民法律救濟途徑多樣化之選擇，讓人民確保權利之管道多樣化，始能真正落實人民各種權利之保障。而歐盟，因其有多數之會員國，以及各國間息息相關之日常生活與交易型態，讓替代性紛爭解決制度之存在與建構，佔有更重要之地位。故以下將先從歐盟替代性紛爭解決制度之發展以及相關立法談起，再切入本文所欲探討之「金融消費紛爭解決制度」。

於2002年4月，歐盟執行委員會(European Commission)出版關於ADR之討論文件。於2004年7月，歐盟執行委員會開始發起制定「調解人之行為準則」(Code of Conduct for Mediators)，並由多數調解專家贊成與適用；而在2004年10月，歐盟執行委員會適用並提交予歐洲議會(European Parliament)與歐洲理事會(European Council)，使其草擬調解之指令。

綠皮書(Green paper)、行為準則(Code of conduct)以及指令等，全部均係來自部分歐洲共同體(European Community)現有之工作，目標在建構一個自由(freedom)、安全(security)以及公正(justice)之區域，特別係易接近司法尋求公正(access to justice)。歐盟執行委員會認為，鼓勵使用調解或其他形式之ADR，有助於解決問題以及避免人民擔憂透過法院訴訟所產生之時間與費用等情，如此亦可幫助所有公民有真正之管道得以確保其法律上之權利。

ADR之手段例如調解(Mediation)，讓雙方重新開始對話，透過協商得以真正解決雙方之紛爭，而非受制於邏輯思考之困境或最後有輸贏之對質方式。而此在家庭糾紛之案件中會特別地重要，但在很多其他種類型之紛爭中，其亦具有潛在之價值。⁸⁸

⁸⁸ Alternative dispute resolution - Community law The European Union is very interested in alternative dispute resolution, 04-11-2009,

在複雜之商業爭議中，使用 ADR 之機會將大為增加，因雙方雖然希望可以解決彼此之爭執，但也同時希望盡可能繼續維持彼此之商業關係。從醫療事故之紛爭中 ADR 變得越來越普遍，而調解(Mediation)可讓一個新穎之解決方法被採納，其通常可能是非常敏感的爭執，且能提供具超越法院權力而富創造力的救濟方法。

綠皮書最主要之目的，是去克服如何在彈性之需求以及確保品質之間達成平衡的這個棘手問題，且如何和法庭程序維持協調關係。它也同時會注意，在會員國與在共同體之區域內已達成之目標以及提議。最後，藉由綠皮書之出版，歐盟執行委會提供持續會員國之數據資料，且國際化地以最好的方式確保各國，有盡可能最好之環境以發展 ADR。

在綠皮書中提出了 21 個問題，係關於不同 ADR 形式間之決定性因素，例如提供合意以 ADR 之方式解決、法定期間與限制之問題、保密之需求、有效之同意、協議之成效，特別係在執行層面、調解員與其他第三人之訓練、與其任命以及管理其能力之法規。

第二項 調解(mediation)

第一款 調解人之行為準則(European Code of Conduct for Mediators)

該準則係在 2004 年 7 月於布魯塞爾(Brussels)會議中被討論，該會議約有 100 多名參與者，該準則，係會議參與者對於調解之自我規範(self-regulation of mediation)，即自願性遵循該準則，目的在於改善調解之品質以及大眾對調解之信任。而調解人之行為準則係設立一系列讓調解機構適用與遵守之原則。該準則並適用於所有民事與商事案件中。

是以適用該行為準則之「調解」(mediation)，係指任何程序，由雙方或兩個以上之當事人同意指定第三人，即以下所稱之「調解人」(the mediator)，由其幫助雙方解決紛爭，而非以判決(adjudication)之方式所達成和解。且無論該

程序之名稱為何，僅須有前開實質上之內容即有適用。⁸⁹

而歐盟調解人之行為準則重點如下⁹⁰：

1. 調解人之權限、指定、報酬與促進其服務

1.1 權限

於調解過程中，調解人必須足以勝任且具備專業知識。相關之要件包含適當之訓練與持續更新其教育與執行調解之技巧，且必須注意任何相關之標準或認證機制。

1.2 指定

調解人必須和雙方商談調解可能進行之合適資料。調解人在接受個案指定前必須查核其背景與是否勝任之資格。若經請求，其必須揭露關於其背景與經驗之資訊予雙方。

1.3 報酬

尚無明文規定，調解人必須對雙方提供其欲採用之薪酬模式之完整資訊。而在其報酬之原則被有關之當事人所接受前，其不會採取任何調解行動。

1.4 促進調解服務

調解人必須促進其運作，為雙方提供一個專業、值得信賴，有尊嚴之方式。

2. 獨立性與公正性

2.1 獨立性

若有任何可能或似乎影響調解人之獨立性，或引發利害衝突之情形，調解人必須在行為或繼續為行為前揭露此等情況予雙方當事人。

而此等情況包含：

⁸⁹ See A European Code of Conduct for Mediators has been developed by a group of stakeholders with the assistance of the European Commission and was launched at a conference in Brussels on 2 July 2004., 09-10-2009 , http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.htm (lasted visited at April 29, 2012)

⁹⁰ European Code of Conduct for Mediators, , http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf (lasted visited at April 29, 2012)

- 與其中一方或多方當事人有個人或商業上之關係
- 調解之結果有直接或間接之任何財務或其他方面之利益
- 調解人或其公司之人員，為一方或多方之當事人擔任其他職務

有上述情況，而調解人其仍能夠保持完全之獨立性執行該調解，以確保完全之公正性與雙方已明確表示同意之情形下，始可為調解行為或繼續調解行為。

而資訊揭露義務係一繼續性義務，在整個調解過程中均須為之。

2.2 公正性

調解人在所有時間，必須竭力保持公正，且須始雙方在調解過程中平等地受到尊重。

3.1 程序

調解人必須確保雙方均了解調解過程之特徵，以及調解人從中所扮演之角色。

調解必須特別確保在調解開始前，雙方已完全了解並明示同意調解協議 (mediation agreement) 之條件與期限，包括適用任何關於雙方與調解人負有保密義務之條文。

調解協議，可視雙方之要求，以書面為之。

而調解人於調解過程中，必須以適當之方式，考量各案具體情況，包含可能權力不對等之情形，與雙方所表達之希望，法令規定，以及促成紛爭解決之需求。

若認為有助於調解，調解人可分別聽取當事人之意見。

3.2 程序上之公平

調解人必須確保雙方在調解過程中均有充足適當之機會參與。

調解人必須告知雙方，任何可能終止調解之情況，即以下情況：

- 依該案件之具體情況以及調解人作成該種評定之資格權限，調解人明顯預見雙方無法達成協議，或該協議將違法時。
- 調解人認為繼續調解不可能達成協議時。

3.3 調解之結束

調解人必須使用所有適當之方式，確保該協議之作成是雙方均充分明白與理解下

之合意，且雙方均知悉該和解之條件。

雙方可在任何時點撤銷(withdraw)調解，且無須提出正當理由。

調解人必須，視雙方之要求以及在其權限內，告知雙方如何形成其合意以及該合意執行之可能性。

4. 保密

調解人必須對所有起因於調解或聯繫所得之資訊保密，包括調解進行中所發生之事實，或已發生之事實，除非有法律強制規定，或基於公共政策(public policy)應揭露之。而任何一方向調解人所提供之資訊，除非有法律強制規定，否則調解人未經一方當事人允許，不得向他方當事人揭露之。

第二款 調解之建議指令(The proposal for a directive on Mediation)

歐盟執行委員會之建議在2004年10月被College Of Commissioner⁹¹採納，且立即發送給歐洲議會(European Parliament)與歐洲理事會(European Council)。該建議準備遵循綠皮書，且涉及更廣泛與參與者之調解諮商。此籌備過程係與行為準則兩者互相平行，且參與者有許多相同之人。

該建議之指令尋求將來在會員國間之法律系統內，有明確之法律依據可運作調解制度。這些法律涵括之區域，包含調解過程之機密性與調解者為證人、因解決爭議而調解結果協議之執行、在調解過程中法定期間之中止與行為之限制等，並試圖排除任何潛在防礙使用調解制度之因素。必須特別強調，前開法律並非企圖去管制或協調會員國間之法律，而是在鼓勵調解人員之訓練與採納行為準則之基準，以確保在整個歐盟內所為之調解有著相同之品質。

依據歐洲議會與理事會2004年所頒布之民事與商事案件調解指令(DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on certain aspects of mediation in civil and commercial matters 2004/0251 (COD))⁹²，其對於調解(Mediation)之定義⁹³，係指無論其名稱為何，該程序係由發生爭議之

⁹¹ 係由27個歐盟執行委員會之委員所組成之機構。

⁹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0718:FIN:EN:PDF>

⁹³ Article 2- Definitions

當事人，共同透過第三人之協助，以達成合意進而解決該紛爭。無論該程序最初係由當事人所發起，或係經法院之要求，或係依據法律之規定。惟前開所指之調解，並不包括係由司法程序之法官所為之調解。另外，就調解決定之執行，該指令特別強調⁹⁴，會員國應確保調解人所為之調解結果，必須可透過判決、決定、公證書(authentic instrument)，或其他經由法院或政府同意之管道被確認，使該調解結果可如同法院判決般得以強制執行。且調解人與其他涉及調解服務之人，原則上均不得於民事程序中作證或提供有關以下之證詞，例如調解人所為之建議，以及當事人曾表明願接受調解程序，或於調解程序主張之事實等。⁹⁵而透過調解程序解決紛爭，於該程序期間之時效均應中斷進行，而若未達成調解合意，則時效將不中斷，繼續進行。⁹⁶最後該指令並要求各個會員國，最晚應於2007年9月1日前，以法律或規則，或行政命令遵守該指令所揭示之要求。⁹⁷

歐洲議會與理事會之前開指令於2008年時又有所修正(DIRECTIVE 2008/52/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters)，⁹⁸該指令補充前開2004年指令不足之處，特別強調跨國交易案件亦應得透過調解處理⁹⁹。關於調解之執行力，本指令進一步要求會員國應確保雙方，或其中一方詳實同意他方，同意該調解人之書面合意可被強制執行。該經過同意之合意本身即可強制執行，無須再經2004年之指令須透過其他機構確認，除非系爭案件合意之內容違反會員國之法律。¹⁰⁰且增加雙方當事人、調解人與參與調解程序之人之保密義務¹⁰¹。亦鼓勵會員國，在適當之範圍內，向大眾公開如何使用調解服務，與調解機構聯繫及其組織等資訊。¹⁰²

第三項 金融公評人(Financial Ombudsman)

除調解之制度外，金融公評人(Financial Ombudsman)¹⁰³亦係歐洲各國常見

⁹⁴ Article 5 - Enforcement of settlement agreements

⁹⁵ Article 6 - Admissibility of evidence in civil judicial proceedings

⁹⁶ Article 7 - Suspension of limitation periods

⁹⁷ Article 9 - Transposition

⁹⁸ DIRECTIVE 2008/52/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:136:0003:0008:EN:PDF>

⁹⁹ Article 2 Cross-border disputes

¹⁰⁰ Article 6 Enforceability of agreements resulting from mediation

¹⁰¹ Article 7 Confidentiality of mediation

¹⁰² Article 9 Information for the general public

¹⁰³ 關於 Ombudsman 此名詞，不同之學者有不同之翻譯，有稱之為「評議人」，惟目前多數以及金

之 ADR 機制。以下將先對金融公評人機制之重要性、其設置應遵守之原則，及其運作情況做簡要之介紹。

第一款 消費者信心與金融公評人¹⁰⁴

若消費者對金融市場有信心，將對政府與金融業者有利。而其認為如何增進消費者信心，其中一個關鍵即係提供消費者容易接近(accessible)與對使用者有善安排(user-friendly)之紛爭處理機制。

如同法院，金融公評人可以解決個別紛爭；但金融公評人又可處理消費者之詢問，並且積極主動地從其工作當中所學回饋予政府、監理者、金融業者與消費者，使未來更加進步，此等又與法院僅被動處理糾紛有所不同。金融公評人，幫助改善與降低紛爭，並幫助金融業者本身解決與消費者之紛爭，亦解決任何消費者無法與金融業者解決之紛爭，更能降低法院之負擔。

第二款 公評人機制應具備之特性

第一目 易近性(Accessibility)¹⁰⁵

當消費者出現問題時，唯有以下情形存在，消費者始能接近使用公評人機制：

- 消費者知悉公評人之存在
- 消費者知悉如何聯繫公評人
- 須先確保聯繫公評人之費用不會阻礙消費者

在部分國家，僅管可透過財金新聞加以協助，但上述情況將使公評人制度產生負擔而失敗。在其他國家，監理者(或金融公評人之規則)，透過以下方式要求

融消費者保護法之立法理由，均稱之為「公評人」。故本文以下亦統一以公評人稱之。另外，公評人不僅僅在處理金融消費爭議，其仍有許多不同之職權面向，可參照蔡佳真，同註 16，頁 6-23。惟本文所討論者僅限於處理金融消費爭議之部分。

¹⁰⁴ David Thomas and Francis Frizon, THE WORLD BANK, Global Program on Consumer Protection and Financial Literacy, Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman, A practical guide based on experience in western Europe, p. 6.

¹⁰⁵ See *id.* at 45-46.

金融業者必須告知消費者公評人制度：

- 分公司之公告或通知
- 金融業者之契約文件
- 金融業者所公布之申訴程序
- 當金融業者收到申訴時
- 當金融業者對申訴作出決定時

公評人應設有網站，對消費者說明如何進行申訴，同時說明金融業者如何處理其申訴。但此等資訊同時必須有管道，使未使用網路之民眾亦可獲得。金融公評人必須製作資訊，讓消費者可以透過地方政府機構(local agencies)，例如消費者諮詢中心、公立圖書館、地方政府或其他消費者可接受到該資訊之處。

若消費者得以電話詢問公評人機構，並且無須付費，將對於公評人制度有所幫助，因此費用對於貧困者而言將不會構成障礙，即便無法使用網路者亦同。且應特別提供予部分特別弱勢之民眾，例如有殘疾、年齡或其他原因。金融公評人亦適合提供消費者諮詢機構，或金融業者之申訴部門員工訓練，藉此創造連繫之群組，可針對重要爭點加以討論(但並非討論個案)。

公評人機構應確保所有之溝通管道都很清晰，並且未使用專門行話術語。此溝通包括信件以及決定或建議。應考量公評人是否須扮演其他角色，為消費者做增加其財務能力之安排。此則視消費者教育之特定責任，是否應由其他機構為之而定。

第二目 透明性(Transparency)

金融公評人之規則與程序，應公開且容易獲得。且應包括以下陳述：

- 金融公評人可處理之紛爭類型
- 向金融公評人提出申訴前消費者之先行程序
- 向公評人提出申訴之過程
- 所有該程序中對申訴者之要求
- 應支付之成本；或程序結束後可獲得之金額
- 何人以及將如何做出決定
- 決定之基礎(公平或衡平原則，或嚴格依據成文法 strict law)
- 決定是否會公開
- 決定是否會拘束金融業者
- 決定是否會拘束消費者

- 未遵守決定之後果

公評人若可透過案例研析或指導手冊，公開出版處理典型金融紛爭之方法，將可幫助消費者與金融業者解決紛爭，且降低向公評人提出申訴之數量。

第三目 權責性(Accountability)

所謂權責性(Accountability)，在此並非對公評人獨立性之限制。而是公評人指公評人除善盡其爭議處理之責任外，更應關注於整體之公共利益以對未來作規畫，以及公評人機制日常之運作。換言之，公評人之責任不僅只有爭議處理，更應擔負起爭議處理制度之規畫以及改進。因此金融公評人每年均應出版年報，說明其運作狀況。應提供適當地統計資料，關於其所處理之紛爭及處理之方法(包含品質控制之安排)。

而許多公評人機制亦事前公開商議其程序、營運計畫以及預算。並藉此提供機會以獲得資訊，幫助預估未來之工作量，因有時此部分是公評人機構最難以管理之部分。不同之國家，對於公評人是否應對金融監理者分享資訊，或分享資訊之內容有不同之觀點。無論如何規範，均應將文件公開。若金融公評人可辨認系統性爭點，使金融監理者對其留意，則金融監理者將可立於較佳之位置處理該爭點。

第三款 金融公評人通常之運作模式¹⁰⁶

公評人於金融服務中，目標是在提供一個相較於法院較快速、便宜且非正式之方式以解決紛爭。而公眾對公評人之信心，即建立在如同法院般，應該且必須看起來獨立且公平公正。

金融公評人期望消費者可先向其金融業者提出其申訴，且給予金融業者處理該紛爭之機會。另外，公評人亦期望金融業者可妥適地調查該紛爭，並迅速且清楚地回覆消費者。若消費者不滿金融業者之回覆，或金融業者未在合理期間內回覆消費者，則消費者可以向公評人提出申訴，請求獨立之意見。

公評人不像是許多國家之法院，並不依賴雙方所提出之證據與抗辯，而是會主動調查該案件並且運用其金融專業知識。此即代表消費者並不會因金融業者廣

¹⁰⁶ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 11.

大之資源及專門知識即處於不利之地位。且無論係消費者或金融業者，均無庸再雇用律師為其抗辯(但仍不禁止其雇用律師)。

公評人會考量該案件之所有情況，且看是否有可能協調出雙方均能接受之公平和解協議。若無法達成，公評人仍會考量所有證據與抗辯，作出決定或建議。於決定是否支持消費者之申訴時，公評人會考量法律、產業規則與良好之慣例，但該決定或建議仍會基於衡平(equity)，即會公平地考量該案件之所有情況。公評人對於其所為之決定或建議，將會給予原因。若公評人支持該消費者之申訴，則公評人會指示金融業者應如何矯正該案件之錯誤。

對金融公評人最佳之運作方式，是消費者對該申訴無須付費，因此成本不構成其使用公評人機制之阻礙。且因運作之方式讓雙方均無須聘請律師，故對於金融業者而言，金融公評人亦是較法院便宜之紛爭處理管道。

公評人應基於正義處理個別案件，其處理從消費者與金融業者雙方之詢問，並且主動地回饋從其工作中所獲得之資訊，為了使未來紛爭處理有更良好之運作。金融公評人接受許多消費者之詢問，因為部分金融業者並不擅於對於其客戶解釋與溝通。而金融公評人為一個獨立之諮詢解釋，經常可以直接將紛爭做初步之整理。因此，藉由有效率地處理消費者之詢問，公評人即可避免許多紛爭進入成熟階段，故對於消費者而言其亦扮演教育之角色。

而金融公評人亦可接受金融業者之詢問。業者會接到消費者之申訴且接受其未妥適對待客戶之事實，但未必即可確保業者會提供公平之救濟。而從公評人處獲得諮詢，通常可將事情做完善之處理。藉由例行性地報告從工作中所見之事，金融公評人可提供獨立地監督，以幫助政府以及監理者更有效率地監督金融服務業者，且避免金融業者與消費者間之問題。

第四項 現行成果

第一款 ADR 機制之現行成果

綠皮書亦提及數個現行之成果，因 ADR 已經被直接或間接地推薦，在許多共同體的文書及建議中。其中許多鼓勵會員國去介紹，或至少提倡 ADR 機制之介紹或運作。例如以下幾個機制：

1. 歐盟執行委員會對 ADR 在金融方面之領域感到興趣。遵循歐盟執行委員會之提議，在 2003 年 1 月 27 日，理事會(Council)採納法律輔助之指令，其提

供法律輔助讓特定情形下之司法外程序(extra-judicial proceedings)可以運行，以幫助不富裕之人可以享有使用 ADR 之管道。

2. 關於家庭關係，歐盟執行委員會力圖在 2003 年 11 月 27 日的 Regulation(EC)2201/2003 中提倡 ADR，其係關於審判權、承認、婚姻事件判決之執行，以及父母責任事件。
3. 關於電子商務(e-commerce)之消費者爭議，ADR 所扮演之角色是強調同時在電子商務指令(Directive 2000/31/EC)與歐洲理事會與歐盟執行委員會之聯合聲明(Joint Declaration by the Council and the Commission)下運作。
4. 而 Directive 98/10/EC 適用「開放網絡條款」Open network provision(ONP)，以表達電話與一般電子通訊服務，在一個競爭環境中，於會員國內提供「一個國家級之紛爭解決程序，以簡單、易使用而不昂貴之原則，並以公平、透明與及時之方法」。
5. Directive 2002/21/EC(Framework Directive)為電子通訊網絡與服務，建構一個共同的管制法律架構，提供非司法(non-judicial)架構解決專業上之紛爭。

在部分地區，歐盟執行委員會已經做更多，不僅係鼓勵設立 ADR 機制，還企圖提倡在消費者紛爭中 ADR 之品質與效率。

第二款 ADR 機制之類型

歐盟執行委員會將共同體中之 ADR 機制主要區分為兩個類型，以幫助消費者和其交易相對人解決紛爭：

第一目 促使雙方達成合意之程序

該程序主要是由第三人幫助雙方達成協議，而不實際正式表達其有其他解決爭議方法之意見。

歐盟執行委員會已為確保司法外之消費者紛爭處理程序，而設立數個原則。在 2001 年 4 月 4 日，其發表「2001 年 4 月 4 日歐盟執委會建議，針對法院外消費者紛爭合意解決機構所設立之原則」¹⁰⁷ (Commission Recommendation of 4 April 2001 on the principles for out-of-court bodies involved in the

¹⁰⁷ 本建議之詳細內容可參照本文於本章第二節第二項第三款之部分。

consensual resolution of consumer disputes (2001/310/EC))，本文以下將簡稱為「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」。本建議主要係針對該爭議解決之第三人，並不表達其意見，而僅係幫助消費者幫助其找到最佳且適合之解決方法。該建議設立四個原則，分別是：公正(impartiality)、透明(transparency)、有效性(effectiveness)、公平(fairness)。此一建議之內容在後文中會有完整之論述。

第二目 由第三人協助雙方作成解決方案之程序

於第三人協助雙方作成解決方案之 ADR 程序，歐盟執行委員會就此亦早於前開「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」已建立了數項原則。其於 1998 年 3 月 30 日發表「1998 年 3 月 30 日歐盟執委會建議，針對法院外專責於消費者紛爭處理機構所設立之原則」(Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes (98/257/EC))，以下本文簡稱「歐盟執委會 98/257/EC 建議」¹⁰⁸。本建議主要係針對該第三人實際解決雙方紛爭之方式，可能會拘束雙方當事人，與「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」有所不同。該建議也包含以仲裁之方式解決消費者之紛爭。其有七個基本原則，包含：獨立性原則(independence)、透明性原則(transparency)、聽審原則(the adversarial principle)¹⁰⁹、有效性原則(effectiveness)、適法性原則(legality)、自由原則(liberty)與代表性原則(representation)，關於此等原則之詳細內容將於後文做論述。許多會員國要求列出負責法院外解決消費者紛爭機構之詳細目錄。歐盟指行委員會已經公布國家名單，可以在 Directive-General for Health and Consumer Protection (DG SANCO) 網站中查詢。¹¹⁰

第三款 ADR 機制之有效性

歐盟執行委員會支持建立兩個歐洲之網絡，係關於司法機構分享其促進消費者接近使用非司法程序之目標，以解決跨國爭議中交易相對人為非消費者居住地

¹⁰⁸ 本建議之詳細內容可參照本文於本章第二節第二項第一款之部分。

¹⁰⁹ 本翻譯用語係參考自楊沛生，網路交易爭端解決機制之研究，東吳法律學系碩士在職專班科技法律組碩士論文，93 學年度，頁 88。另有論者將之翻譯為「意見表達原則」，參見楊麗萍，建立單一金融消費爭議處理機制之法制研究，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，99 學年度，頁 61。

¹¹⁰ Directive-General for Health and Consumer Protection
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm

之會員國之情形。他們追求的目標相同，但使用之方法則有異：

第一目 歐洲司法外網絡(E EJ-Net)

「歐洲司法外網絡」(European extra-judicial network, 簡稱“EEJ-Net”)係建構以提供協助與資訊予消費者之機制，由每個會員國以及挪威、冰島所組成。每個聯繫點(contact point)扮演為 400 個組織之資訊接力之角色，以符合歐盟執行委員會上開兩個建議所設立之原則。

該網絡包含所有屬於歐盟執行委員會資料庫之 ADR 機制，透過彼此合作因應跨國性之網路消費爭議。而其運作之方式，係在各會員國內，設立單一之連絡點作為資訊交換中心(cleaning house)，向消費者提供處理消費紛爭之相關資訊與建議，例如介紹在該會員國內所有合於歐盟執行委員會建議之 ADR 機制及其特色與處理紛爭種類，或是在面對跨國性的消費紛爭時，協助消費者向提供商品或服務之事業所在國家之 ADR 機制提出申訴等。這些資訊交換中心也將透過監督並儲存所有消費爭議之相關資訊，而得以對官方之相關政策資訊提出實務面之建議，並將協助歐盟境內 ADR 機制在程序規則上之協調與統一。¹¹¹

第二目 法院外金融紛爭解決網絡(FIN-NET)

除了 EEJ-Net 外，尚有專門處理金融服務爭議之法院外(out-of-court)「金融紛爭解決網絡」(Financial Disputes Resolution Network, 以下簡稱“FIN-NET”)，在前開歐盟執行委員會建議下，連結三十個或相當的國家專責法院外爭議處理機構。FIN-NET 於本章第二節會有完整之介紹。

第三目 歐洲有效解決問題網絡(SOLVIT)

「歐洲有效解決問題網絡」(Effective problem solving in Europe, 簡稱 SOLVIT¹¹²)是一個線上問題解決網絡，在歐盟會員國間共同運作，專門解決

¹¹¹ 楊沛生，同註 109，頁 91。” Commission Working Document on the creation of European Extra-Judicial Network(EEJ-NET)”，
http://ec.europa.eu/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just07_workdoc_en.pdf (last visited on December 13, 2011)

¹¹² Effective problem solving in Europe <http://ec.europa.eu/solvit/>

政府當局誤用內部市場法(Internal Market law)所引發沒有法律訴訟程序之跨國問題。即無論係一般公民或商人，均可在歐盟境內自由地遷移，無論係為了工作、學業或退休後生活等等原因，而有時可能會因其他會員國不了解歐盟所賦予給申訴者之權利，或不知其他會員國間之程序等，而造成申訴者權益受損，例如拒絕發給居住證、汽車註冊、企業之稅務問題等等，並導致其求助無門之情形，此時 SOLVIT 即提供一解決之管道。在每個歐盟會員國內都會有一個 SOLVIT 中心，而 SOLVIT 中心可以同時幫助公民與商人處理其爭議。其為國家行政之一部分，且會在十周內提出真正解決問題之方法。

SOLVIT 自從 2002 年七月開始運作。歐盟執行委員會協調此網絡，由會員國間運作，而歐盟執行委員會提供資料庫，以及當有需要時，會幫助其加速解決問題。歐盟執行委員會同時也會將其所接受之申訴移交予 SOLVIT，若有始該問題有機會可無須透過法律訴訟加以解決。而使用 SOLVIT 不需要任何費用。¹¹³

第二節 法院外金融紛爭解決網絡(FIN-NET)

第一項 FIN-NET 之設立目的¹¹⁴

FIN-NET 是由歐盟執行委員會(European Commission)於 2001 年 1 月所建立之網絡(network)，其連結了 56 個法院外(out-of-court)替代性紛爭解決機制(ADR schemes)，以處理金融服務所引發之申訴(complaints)，發生於歐盟(European Union)、挪威(Norway)、冰島(Iceland)與列支敦斯登(Liechtenstein)等，歐洲經濟區(European Economic Area，簡稱 EEA)。本網路之目的係為幫助該地區之消費者解決金融服務之跨國申訴，藉由在消費者母國內提供其一個可聯繫法院外申訴機制之途徑，即使他們所面臨之申訴對象為一國外金融服務提供者。本網絡是主要目的為：

- 提供消費者簡單且資訊充足(informed)之管道，尋求法院外之跨國爭議救濟。
- 確保歐盟法院外申訴機制間有效率的資訊交換，使跨國爭議可盡可能快速、有效率地與專業地處理。

¹¹³ See http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_en.htm(last visited on December 14, 2011)

¹¹⁴ See DG internal Market and Service, Framework Contract for projects relating to Evaluation and Impact Assessment activities of Directorate General for Internal Market and Services, Evaluation of FIN-NET, Final report, June 2009, at1-2. http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/evaluation_en.pdf ,

- 確保法院外爭議解決機制，來自不同 EEA 國家操作，有一通常運作之原則(a common set of principle)。

此外，長期而言，期望 FIN-NET 之運作能有更多的貢獻：

- 促進整個歐洲經濟區(EEA)中法院外爭議處理機制的品質。
- 增進在購買其他會員國所提供之金融服務時消費者之信心。

第二項 FIN-NET 之法源依據及應遵守之原則

第一款 「歐盟執委會 98/257/EC 建議」¹¹⁵

第一目 前言

歐洲共同體之歐盟執行委員會，注重建立歐洲共同體之條約，特別是其中的第 155 條。鑑於歐洲安理會在 1996 年 11 月 25 日消費者事務理事會(Consumer Affairs Council)批准其結論，強調必須提高消費者於內部市場消費之信心，使其充分利用內部市場所提供之可能性，包括為消費者建立一個有效與適當之管道，可透過法院外或其他類似程序解決糾紛之可能性。

鑑於歐洲議會在其 1996 年 11 月 14 日(1)之決議中，強調需要此種程序，以滿足擔保紛爭處理機構之公正性、程序之效率，並宣傳和程序之透明性等之最低標準，並呼籲歐盟執行委員會草擬對此事之建議。

多數之消費糾紛，由於其較低之經濟價值之性質，與透過司法解決的成本之間比例失調；而法庭程序可能使消費者因此望之卻步，難以行使自己之權利，特別是在跨國紛爭之情況。而「單一市場下消費者尋求正義與消費糾紛解決綠皮書」(Green Paper on the access of consumers to justice and the settlement of consumer disputes in the single market)¹¹⁶係經廣泛協商且已確認之成果，歐洲共同體有迫切之需求，以改善目前現況為目的採取行動；部分會員國之經驗顯示，法院外處理消費糾紛之替代性機制有良好之效果，因有一定之基本原

¹¹⁵ COMMISSION RECOMMENDATION of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998H0257:EN:NOT>。

¹¹⁶ COM(93) 576 final of 16 November 1993.

則，即同時為消費者和企業降低消費糾紛之解決成本與所需時間。

在歐洲之層級採行此種原則，將有利於法院外消費糾紛解決程序之實施；而在跨國糾紛之情況，此可加強現有不同會員國中，法院外爭議處理機構間之相互信任，並加強消費者對其所處國家程序之信心；而這些標準將提供雙方當事人更簡易之法院外解決服務，即建立一個可在其一會員國中，提供其他會員國服務之制度。而綠皮書的結論之一，關於採用歐盟執行委員會之建議，以期增進負責處理消費糾紛之公評人系統(ombudsman systems)之功能；

關於此等建議，在行動計畫通訊(Action Plan communication)¹¹⁷之協商中，經過多數參與者之認可。而此一建議，限於該等程序，無論其名稱為何，係透過一個積極之第三方介入，提出建議或強制課予雙方一個解決方案；因此，該程序並非僅僅係企圖讓雙方會面，說服雙方藉由達成共同合意之方式解決其爭議。換言之，由法院外爭議處理機構所做出之決定，可能將拘束雙方當事人，亦可能僅係建議，或指定雙方必須接受之和解建議；鑒於為此建議之目的，各式各樣之案件均被包含於該決定之條件。決定做成機構之公正性與客觀性，係確保消費者權利之保護，以及強化消費者對於以替代性工具解決消費者紛爭之信心所必要之要件。

爭議處理機構於執行其職務時，必須是公正的，不應受制於壓力而動搖其決定；因此其獨立性必須被確保，制度設計之嚴格程度必須如同司法系統做出判決時般之獨立性。而當決定係由單一個人所做成時，若決定做成者能論證其保有必要之獨立性與資格，且係工作於基於自主權做出決定之環境，則其公正性將可因此被確保；因此要求決定做成者，必須被授權有充足之任期，不得無正當理由解除其職務。而當決定係由集體做成時，相當之消費者代表與專家參與，亦係確保獨立性之妥當方式。

為確保人民收到其所需之資訊，程序與紛爭解決機構行為之透明性均須被確保；若缺少透明性，可能會對雙方當事人產生不利之影響，進而導致對法院外紛爭解決程序之疑慮。為考量雙方之利益，則程序進行中，必須在專責機構(competent body)前讓雙方表達其觀點，以及使其了解對造所陳述之事實，專家陳述之可適用性；然而上開程序，未必須使雙方當事人進行口頭聽證。

而法院外程序之設計，必須幫助消費者易於尋求司法公正(access to justice)；因此其必須具備有效性，必須補救法院程序所產生之問題，例如高費用、長期遲延與繁瑣之程序。因此，為確保有效性與程序之品質，專責機構(competent body)必須扮演積極之角色，允許其考量任何有助於解決爭議之因素；

¹¹⁷ Action Plan on consumer access to justice and the settlement of consumer disputes in the internal market, COM(96) 13 final of 14 February 1996.

在法院外程序之架構中，此一積極之角色，在許多無法律上建議(legal advice)之案件將更為重要。

法院外爭議處理機構，不僅可依據法律條文做出決定，亦可基於衡平法(equity)，及基於行為準則(basis of codes of conduct)；然而此一決定之彈性基礎，不應降低消費者保護之程度，即不得低於法院適用歐洲共同體法律(Community law)時，消費者所享有之保障。雙方當事人有權利被充分告知決定之處理情形，以及決定所依據之基礎；而決定所依據基礎之透明性與消費者信心，均係運作法院外程序之先決條件。

依據歐洲人權公約第6條(Article 6 of the European Human Rights Convention)之規定，無任何例外地，向法院提起訴訟，係人民享有之基本權利；因此共同體法律(Community law)擔保在共同市場(common market)內可自由地移動貨物與服務，而此自由運作之必然結果，包含消費者必得為解決因其經濟活動所引發之紛爭，如同於其本國般，向會員國之法院提起訴訟；因而法院外訴訟程序之設計，不得取代法院程序，因此使用法院外替代性紛爭解決制度，並未剝奪消費者向法院提起訴訟之權利，除非消費者已充分了解事實，及該紛爭已具體化後，經其明示之同意始可。

在部分案例中，關於主體之獨立性與價值之爭議，特別係消費者一方，係處於經濟上弱勢，且法律事務上相對於契約相對人係較無經驗時，可要求第三人之法律諮詢，而能捍衛且有效地保障其權利。

為確保在法院外程序中透明性與資訊傳播之程度，與建議所設立之原則相一致，以及促進網絡運作，歐盟執行委員會欲設計法院外紛爭處理機構之數據資料，提供防衛措施；而該數據資料將包含會員國希望可主動參與，而與歐盟執行委員會之溝通詳情；而為確保資訊之標準化，與簡化此等資訊之傳輸，將提供會員國使用標準資訊格式。

最後，設立最低原則以管理法院外紛爭解決程序之設計與運作，似乎在某些情況下，會員國為主動地實現條約第129條a(Article 129a of the Treaty)之規定，對消費者有更高程度之保護，在必要之區域必須有共同體程度之支持與補充。

第二目 建議書所設立之原則

所有現存之專責於法院外消費者爭議處理之機構，均須遵循以下之原則：

一、獨立性原則(Principle of independence)

做成決定者(decision-making body)之獨立性，係指為確保其行為之公平。當決定係由單一個人所做成，其獨立性應藉由以下方法特別地擔保：

1. 該被指定者擁有能力、經驗與得勝任之資格(competence)，特別係具備法律領域之專業。
2. 該被指定者被授予一段充足任期之公職(office)以確保其行為之獨立，且不應無正當理由即解除其職務。
3. 若該決定者，是由專業組織或企業所指定或有給予報酬之情形，在其就任目前職務之三年前，其不能為該專業組織工作或是成為該企業的一員。

若該決定是由合議制機構(a collegiate body)所為，負責做成決定者之獨立性必須被確保，賦予消費者相當之代表與專業人才，或遵守上述之標準。

二、透明性原則(Principle of transparency)

必須有適當之機制確保過程之透明，這些機制包含：

(一) 供應以下資訊，以書面或任何其他適合之形式，提供予任何有需求之人：

1. 對於爭議之類型有一個精準的描述，以提供予做成決定者考量，例如任何存在關於領土範圍之限制以及該爭議價值(the value of the dispute)之限制。
2. 對做成決定者提出問題之管理規則，包括任何消費者可能會遇到的初步要求，如同其他程序之規則，尤其係有關書面或口頭性質之程序、親自出席以及程序進行使用之語言等。
3. 雙方於該程序中可能花費之成本，包含在程序結束後該判定成本(the award of costs)之規則。
4. 規則之類型，即爭議處理機構作成決定之基礎〔法律條文、衡平之考量(considerations of equity)，行為準則(code of conduct)等〕。
5. 做成決定者在爭議處理機構內之安排。
6. 決定之法律上強制性，其必須清楚地陳述該決定是否拘束專業的一方或雙方當事人。若該決定具有拘束力，對於必須課予未遵守者之處罰亦須清楚陳述，及獲敗之一方可獲得救濟之方法。

(二) 由專責機構(competent body)所出版之任何年報記載其作成之決定，授權得對於該結果為評估，以及關於該爭議被認定之性質。

三、聽審原則(the adversarial principle)

該程序必須允許讓雙方得在專責機構前表達其觀點，且聆聽其抗辯與爭執，以及對造提出之事實，與任何專家之陳述。

四、有效性原則(Principle of effectiveness)

應透過以下方式確保程序之進行具備實效：

1. 在該程序中，消費者並無義務須使用法律代理人(a legal representative)
2. 該程序為免費或僅有適度之成本
3. 在問題提出與做成決定間，僅花費短暫之期間
4. 該專責機構扮演積極(active)之角色，因此授權其可考量任何有助於解決該爭議之因素。

五、適法性原則(Principle of legality)

1. 專責機構所做之決定，不得剝奪消費者，在專責爭議處理機構所在國內，可享有法律強制規定之保護。而在跨國之爭議中，該決定不得剝奪消費者在其本國可以享有法律強制規定之保護，或在1980年6月19日之羅馬公約第五條(Article 5 of the Rome Convention)下，所適用之契約義務。
2. 所有之決定須盡可能快速地以書面或其他適合之形式，敘明其決定之依據並送達予雙方當事人。

六、自由原則(Principle of liberty)

1. 只有在雙方事前被充分告知受拘束之意義，並且明確表示接受之情況下，該決定對於雙方始有拘束力。
2. 於該爭執具體化前，消費者使用法院外爭議處理程序，並不剝奪消費者向法院提起訴訟，以解決該爭議之權利。

七、代表性原則(Principle of representation)

該程序並未剝奪雙方在程序之任何階段，透過代理或由第三人協助之權利。

第二款 會員所簽定之理解備忘錄¹¹⁸

備忘錄之詳細內容如下：

一、 備忘錄之目標

本件備忘錄在宣示參與成員間跨國合作之意圖。本備忘錄概述其結構與其他條件，依據參與者合作之意圖，為了促進法院外消費者與在該金融服務區域內之服務提供者間跨國爭議之解決。備忘錄上所載之條款對於參與者之間不具備法律上之拘束力，且其不因此創造對於參與者或任何第三人任何法律上之權利或義務。

二、 定義

在本件備忘錄中，將採用以下之定義：

(一) 法院外爭議處理 “Out-of court settlement”：所謂法院外爭議處理係一種方式，無論其程序之細節為何，透過一個紛爭解決機構(a dispute settlement body)之積極介入，提供建議或課予強制之解決方法，以解決消費者與在該金融服務區域內之服務提供者間之爭議。

(二) 爭議解決機構” Dispute settlement body”：指在法院外爭議處理中，於消費者與該金融服務區域內之服務提供者間，擔任獨立第三者之角色。

(三) 跨國爭議” Cross-border dispute”：係指該存在消費者與金融服務提供者間之爭議，而當該提供者係設立於其中一個會員國，且消費者係居住於另一個會員國時。

(四) 「專責機制」 “The competent scheme”¹¹⁹：係一個於金融服務提供者所在之國家內所設立，專門解決金融消費爭議之機制。

(五) 「最近機制」 “The nearest scheme”：係指在消費者居住之國家內所設立，專門解決該國金融消費爭議之機制。

三、 備忘錄參與者

¹¹⁸ Memorandum of Understanding on a Cross-Border Out-of-Court Complaints Network for Financial Services in the European Economic Area, MoU, at1-5.

¹¹⁹ 此一 “The competent scheme” 「專責機制」，於本件備忘錄專門係指於跨國金融消費紛爭中，相對於消費者而言係國外之爭議處理機制，故通常情況對於消費者而言為一國外機制。該句原文為：“*The competent scheme*” is the appropriate dispute settlement body for financial services in the country where the service provider is established.

本件備忘錄之參與者詳列於備忘錄中。

接近使用備忘錄，其開放給任何負責為消費者與在該金融服務區域內之服務提供法院外紛爭處理之機制，而該機制係遵循委員會所發佈「歐盟執委會 98/257/EC 建議」之原則。

四、 遵循「歐盟執委會 98/257/EC 建議」之原則

參與者將遵循「歐盟執委會 98/257/EC 建議」中，負責為消費者於法院外處理紛爭之機制，所設立之原則。

在會員國內之爭議處理機制，尚未依建議(Recommendation)向歐盟執行委員會資料庫者公布者，將會盡其最大之努力於 2001 年結束前進行籌備，使其會員國向歐盟執行委員會之資料庫公布。

五、 合作之範圍

合作涵蓋消費者關於跨國金融服務之申訴。每個參與機制，在其通常涵蓋之區域內，依據其所涉及之權限(terms of reference)與/或其法律義務合作。

六、 法院外跨國爭議解決之申訴網絡程序指導原則

以下範例概述其一般之指導原則，在跨國申訴之案例中應指導其合作：

(一) 「最近機制」將給予消費者所有必要以及合適之資訊，關於申訴網絡以及關於該「專責機制」之資訊。而此資訊最少應包含下列第八條第一款所列者。

(二) 該合適之「最近機制」將提醒消費者，勸導其先向金融服務提供者直接接觸，因其為爭議處理者能在外國執行申訴之先決條件。此「最近機制」亦應警示消費者，其於「專責機制」申訴期間之限制，且可能在進入法院前任何法律行動之時間限制。

(三) 此「最近機制」將：

1. 移轉該申訴予「專責機制」
2. 建議消費者可直接與「專責機制」聯繫或
3. 若金融服務提供者已經接受「最近機制」之管轄，或「最近機制」有法律上義務，在其程序規則之限制下自行解決該申訴。

(四) 一旦該「專責機制」接受一跨國申訴案件，其必負責嘗試解決消費者與金

融服務提供者間之爭議，依據其權限與/或其法律義務制定之規則，且考量「歐盟執委會 98/257/EC 建議」，包含準據法(applicable law)。

(五) 以上此範例所描述者，係有關該網絡中基本之合作程序。然而備忘錄之參與者得基於使爭議處理更有效率之目的，採用以其他替代性之方式合作。

七、 爭議處理之語言

若消費者未選擇與「專責機制」交涉之語言，其亦可以下列語言為之：

(一) 該金融服務提供者於契約中使用之語言

(二) 通常與金融服務提供者交涉之語言

八、 資訊交換

(一) 參與者將提供歐盟執行委員會資訊，促進以下關於各該機制本身之資訊，以及任何關於其機制之改變：

1. 契約資訊(contract information)：姓名、地址、電話號碼、傳真號碼、任何電子信箱、任何網址
2. 管轄範圍(coverage)：金融機構之管轄範圍、金融商品之管轄範圍，是否包含中介機構
3. 組織(Organisation)型態：該機制為政府或私人以及係依法令(statutory)或自願性(voluntary)設立、何人運作該機制、何人為該機制提供資金
4. 該機制可使用何種語言：調查處理(handle enquiries)、處理申訴、爭點決定
5. 任何須由消費者支付之費用
6. 該決定是否拘束金融機構或消費者
7. 處理申訴通常之時間
8. 限制：任何關於申訴金額或報酬之限制、任何進入申訴處理方案之時間限制、任何使申訴進入法院之時間限制，以及是否向 ADR 提起申訴會停止該期間之進行
9. 有效之年報(及使用之語言)
10. 是否該方案已經依照「歐盟執委會 98/257/EC 建議」向委員會公布

(二) 歐盟執行委員會將會使這些資訊讓參與機構以及消費者可在網站上獲得。

(三) 「最近機制」提供「專責機制」資訊，關於於消費者居住之國家有效之強制性消費者保護法律。而「專責機制」應要求以具體書面提供此資訊，包含系爭案例具體之問題。此等從其他機構所要求之資訊將須盡可能迅速地回覆。

九、 資料保護(data protection)

若「最近機制」意圖移轉該申訴予「專責機制」，依據指令 Directive 95/46/EC 第 10 條個人資料保護之規定，此「最近機制」須告知消費者所有適用之個人資料將會被傳送到「專責機制」。

十、 運作此網絡之資訊

要求參與者提供歐盟執行委員會每年之統計資料，在跨國爭議案件中其已經處理以及他們對於運作此合作網絡之評論。歐盟執行委員會要求此資訊須使用特定之格式。

十一、 適用備忘錄之報告(記錄)

歐盟執行委員會企圖每年召開一次會議，讓所有參與機制參加，以及向其報告備忘錄之適用情形。若有必要，該會議可決定更新備忘錄。

第三款 「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」¹²⁰

第一目 前言

鑒於

(1) 為了確保有高精度之消費者保護與促進消費者之信心，前期階段，共同體應確保消費者擁有簡單與有效率之公正管道，以確保與促進消費者紛爭之處理。

(2) 持續發展之新型態商業運作模式，例如電子交易，以及預期跨國交易之增加，故要求必須特別之注意消費者信心之產生，特別係確保有簡易之實際運作、有效率與不昂貴之救濟管道，包含電子方式之管道。而歐洲電子計畫(e-Europe

¹²⁰ Commission Recommendation No 2001/310/EC , http://ec.europa.eu/consumers/redress/out_of_court/adr/acce_just12_en.pdf。

Action Plan)，由「費洛歐洲理事會」(Feira European Council)於2000年6月19日與20日所同意，確認消費者對於電子商務之信心必須被提高，與消費者團體、業者及會員國建立合夥關係，以促使ADR系統之建立。

(3) 在1998年3月30日，歐盟執行委員會建立「歐盟執委會98/257/EC建議」，關於爭議處理者所必須遵行之原則。然而，此份建議之範圍僅侷限於程序事項，不論其名稱為何，透過第三方之積極介入解此解決爭議，給予其建議或課予一個解決之方法。然而其程序並非僅企圖讓雙方會談，促使其找到達成共同合意之解決方案。

(4) 而理事會，在其Resolution of 25 May 2000 Community-wide network of national body extra-judicial settlement of consumer dispute¹²¹，表示這些在「歐盟執委會98/257/EC建議」範圍外之法院外機構對於消費者而言扮演著有用之角色，且請求歐盟執行委員會發展會員國間更緊密之合作，使其有共同之標準評估這些機構，特別係他們的品質、公平性與效率。

(5) 歐洲議會(European Parliament)與歐洲理事會(European Council)於2000年6月8日Directive 2000/31/EC第17條中，表示其社會服務之法律見解，特別係在電子商務部分，內部市場約定，會員國應確保其國內法之立法不應阻礙爭議處理使用法院外機制。

(6) 電子商務促使消費者與企業間之跨國交易。由於此種交易之特徵通常是價值較低，而因此其爭議之處理必須簡單、迅速且價格低廉。新技術可促成電子紛爭解決系統之發展，提供一個更有效率之紛爭解決工具，使在不同審判權系統者無須面對面接觸，而因此應鼓勵透過原則之建立，確保一致與可信賴之標準，給予所有使用者信心。

(7) 最後，歐洲理事會於2000年5月29日採用，並請求歐盟執行委員會草擬關於民事與商事法替代性紛爭解決制度之綠皮書，對此部分做出判斷，並檢視現行狀況與開始更廣泛之諮商。

(8) 歐洲議會在其建議之意見中，提到管轄權之監管，與民事、商事案件判決之承認與執行，特別是雙方居住在不同之會員國，所可能產生訴訟相關之成本和遲延，因而呼籲消費者廣泛使用司法外(extra-judicial)紛爭解決機制。理事會和歐盟執行委員會在其通過上述規定之聲明中強調，嘗試為消費者之利益友善地在訴諸法院之前解決其紛爭，並重申替代性紛爭解決機制之後續工作，在歐洲共同體之重要性。

¹²¹ See Council Resolution of 25 May 2000 on a Community-wide network of national bodies for the extra-judicial settlement of consumer disputes [Official Journal C 155 of 06.06.2000], http://europa.eu/legislation_summaries/other/132043_en.htm

(9) 本建議所設立之原則，並不影響在「歐盟執委會 98/257/EC 建議」中關於法院外程序(out-of-court procedure)所設立之原則，無論其名稱，透過第三人之積極介入解決糾紛，提供建議或課予強制之解決方式，即對於雙方係具有拘束力或不具拘束力之正式決定(formal decision)。前述之原則應被任何其他第三人之程序所尊重，無論其名稱為何，係在促使消費爭議之解決，建立雙方溝通之橋梁並給予協助，例如做出非正式之建議(informal suggestion)，以使雙方達成共同之合意。該原則限制消費爭議處理程序，須被設計為法院外替代性紛爭解決管道。因此，由企業(business)所運作之消費者申訴工具，直接與消費者作聯繫，或係第三人代表企業完成此等服務，均係被前述於任何爭議具體化之前提交予專責於爭議處理之第三人或法院排除。

(10) 紛爭處理程序之公平性必須被擔保，以確保雙方對於其公平性有信心。無論係個人或團體負責於爭議處理程序，應有適當之方式確保公正性，以及確保關於其公正性與職權(competence)等資訊之揭露，使雙方有足夠之資訊選擇是否採行該程序。

(11) 為確保雙方均可容易取得其所需之資訊，必須擔保程序之透明性。關於同意爭議處理結果之合意必須被記錄，且讓雙方均可自專責機構處取得，以避免雙方產生任何不確定或誤解。

(12) 為增進程序之有效性以解決跨國爭議，雙方需要處於簡易之易近性(accessible)與可獲得性(available)之地位。特別係應鼓勵以電子化之方式為之。

(13) 若此等程序提供一個實際之法院外替代性紛爭處理，必須克服成本、遲延、複雜度與代表之問題，需擔保手段合乎比例，或無成本、簡易之管道、效率，與監督處理之過程，且維持雙方獲得其所需之資訊，以確保其有效性。

(14) 依據歐洲人權公約(European Human Rights Convention)第六條之規定，接近使用法律之權利為人民之基本權。因此共同體法律(Community law)擔保在共同市場(common market)內可自由地移動貨物與服務，而此自由運作之必然結果，包含消費者必得為解決因其經濟活動所引發之紛爭，如同於其本國般，向會員國之法院提起訴訟；因而法院外訴訟程序之設計，不得取代法院程序，因此使用法院外替代性紛爭解決制度，並未剝奪消費者向法院提起訴訟之權利，除非消費者已充分了解事實，及該紛爭已具體化後，經其明示之同意始可。

(15) 允許雙方提供任何必要與相關之資訊以擔保程序之公平性。依據該程序之組織，雙方提供之資訊均應為機密狀態，除非經過雙方明示同意，否則在一個對立之程序中，該資訊不應被使用於任何階段，以確保公平。而手段上，應鼓勵並監督雙方在程序中共同合作，特別係要求其提供必要之資訊以公平地解決該爭

議。

(16) 在雙方同意接受建議之解決爭議之方案前，應給予雙方合理之時間考慮其細節，以及任何可能之條件。

(17) 為確保程序之公平與彈性，以及消費者有機會作出資訊充足之決定，必須給予其清楚且可了解之資訊，使其可反映或是否同意該建議之解決方案，以及獲得其他建議。

(18) 歐盟執行委員會將專責於法院外爭議處理機構之數據資料，提供予會員國，使依循該建議之爭議處理機構參與 EEJ-NET。

(19) 最後，為消費爭議處理程序而開始之原則，似乎並未包含在「歐盟執委會 98/257/EC 建議」之原則內，在此等情況下，必須在共同體之支持與補充，在必要之區域內，會員國主動地參與為了解對消費者更高程度之保護，並與合約中第 153 條之規範一致。

第二目 建議之內容

基於前述，因此提出以下建議：

如同第一部分之建議所定義之範圍，將設立以下第二部分之原則，係關於現行以及未來提供法院外消費者紛爭處理程序之機構。

壹、範圍

一、 此建議適用於第三人或第三機構，專責於法院外消費者紛爭處理程序，無論其名稱為何，企圖解決爭議，說服雙方找出共同之同意以解決其問題。

二、 它不適用於消費者爭議機構係由一個企業(business)所運作與直接與消費者接觸作成結論，或係第三人代表企業完成此等服務之情形。

貳、原則

一、 公正原則(Impartiality)

公正性應被專責機構於程序中所擔保：

(一) 被指派之爭議處理者應有固定之任期，且不應無正當理由解除其職務。

(二) 與任一當事人間必須無任何可能或實際之利益衝突。

(三) 在程序開始之前提供關於其公正與權限(competence)之資訊予雙方當事人。

二、透明原則(Transparency)

(一) 透明性應被專責機構於程序中所擔保。

(二) 關於契約細節、程序之功能性與有效性之資訊，均應容易地被雙方當事人取得，如此使雙方當事人可於提出爭議前先接近使用與保留之。

(三) 特別係必須可取得以下資訊：

1. 程序將會如何進行、紛爭之類型以及任何運作可能之限制。
2. 任何要求雙方當事人在程序開端時必須先行接觸之管理規則、以及其他程序性之規則，顯著關於程序之操作與程序運作之語言。
3. 如果需要負擔任何費用時，必須提供成本之資訊。
4. 程序適用之時間表，特別是關於系爭爭議類型之時間表。
5. 任何可能於該案件適用之實體法，包含法律觀點、業界最佳運作方法、衡平之補償(considerations of equity)與行為準則。
6. 該程序在紛爭解決中所扮演之角色。
7. 任何雙方為解決紛爭之合意之情形。
8. 任何雙方為解決紛爭之合意，均須以耐久之媒介(durable medium)記錄，且應清楚表明其條件與其所依據之基礎或立場。該記錄必須使雙方都可獲得。
9. 執行過程之程序資訊均應公開，使大眾可獲得，包含：
 - (1) 所受理之申訴(complaints)數量與種類，及其結果。
 - (2) 解決申訴所花費之時間。
 - (3) 任何因申訴所引起之系統性問題(systematic problems)。

(4) 若可得知雙方同意解決之記錄¹²²

三、有效性原則(Effectiveness)

(一) 有效性原則應被專責機構於程序中所擔保。

(二) 應使雙方當事人容易接近與取得資訊，例如藉由電子化之方法，無論雙方當事人處於何處均可容易獲得。

(三) 程序必須是免費的，或若須付費，則任何必要之成本均應由雙方依紛爭總額之比例適度地分擔。

(四) 必須使雙方在程序中沒有義務使用法律代理(legal representative)。但在程序之任何一個階段，均不應禁止雙方以代表為之或由第三人協助。

(五) 一旦雙方願服從該紛爭之處理，則必須盡可能以合於該紛爭性質之最短時間處理。紛爭處理專責機構應定期檢視其計畫，以確保雙方之爭議係被迅速且適當地處理中。

(六) 雙方之行為應由專責機構檢視，以確保將雙方付諸於尋求適當、公平與及時之紛爭解決。若其中一方當事人之行為不符，則雙方均應被充分告知，以考慮是否繼續進行該爭議處理程序。

四、公平原則(fairness)

(一) 公平原則應被專責機構於程序中所擔保，特別係：

1. 雙方均須被充分告知其有拒絕參與，或得於任何程序中時點撤回之權利，以及其使用法律系統，或若其對於程序之執行或運作有任何之不滿，其得在任何階段使用其他法院外救濟方法之權利。

2. 雙方均須被確保，可以自由且簡單地提出其關於他們案件之論點，資訊或證據，而該過程係一機密之程序，除非雙方同意將該資訊提供予他方。若在任何階段，該第三人之建議有可能被採納，則雙方均應有機會可以表達他們的觀點，以其評論他方所提出之論點，資訊或證據。

3. 雙方均應被鼓勵全力配合程序之運作，特別係為了公平之解決紛爭而提供任何必要之資訊。

4. 在雙方同意該建議之解決方案之前，應允許其有一段合理之期間可以考慮該

¹²² the compliance record, if know, of agreed solution.

解決方案。

(二) 在同意解決方案之前，消費者應被清楚地告知且以其可理解之語言，包含下列事項：

1. 消費者有選擇是否接受該建議解決方案之權利。
2. 該建議之解決方案有可能較法院依法判決之結果更不利於消費者。
3. 在同意或拒絕建議之解決方案前，有權利尋求獨立之諮詢。
4. 使用該紛爭處理程序，並未排除其他法院外紛爭解決方法，特別係在之「歐盟執委會 98/257/EC 建議」之範圍內，或透過其所擁有之司法系統尋求法律救濟。
5. 同意解決方案之情形。

第三項 FIN-NET 之營運目標與其內容¹²³

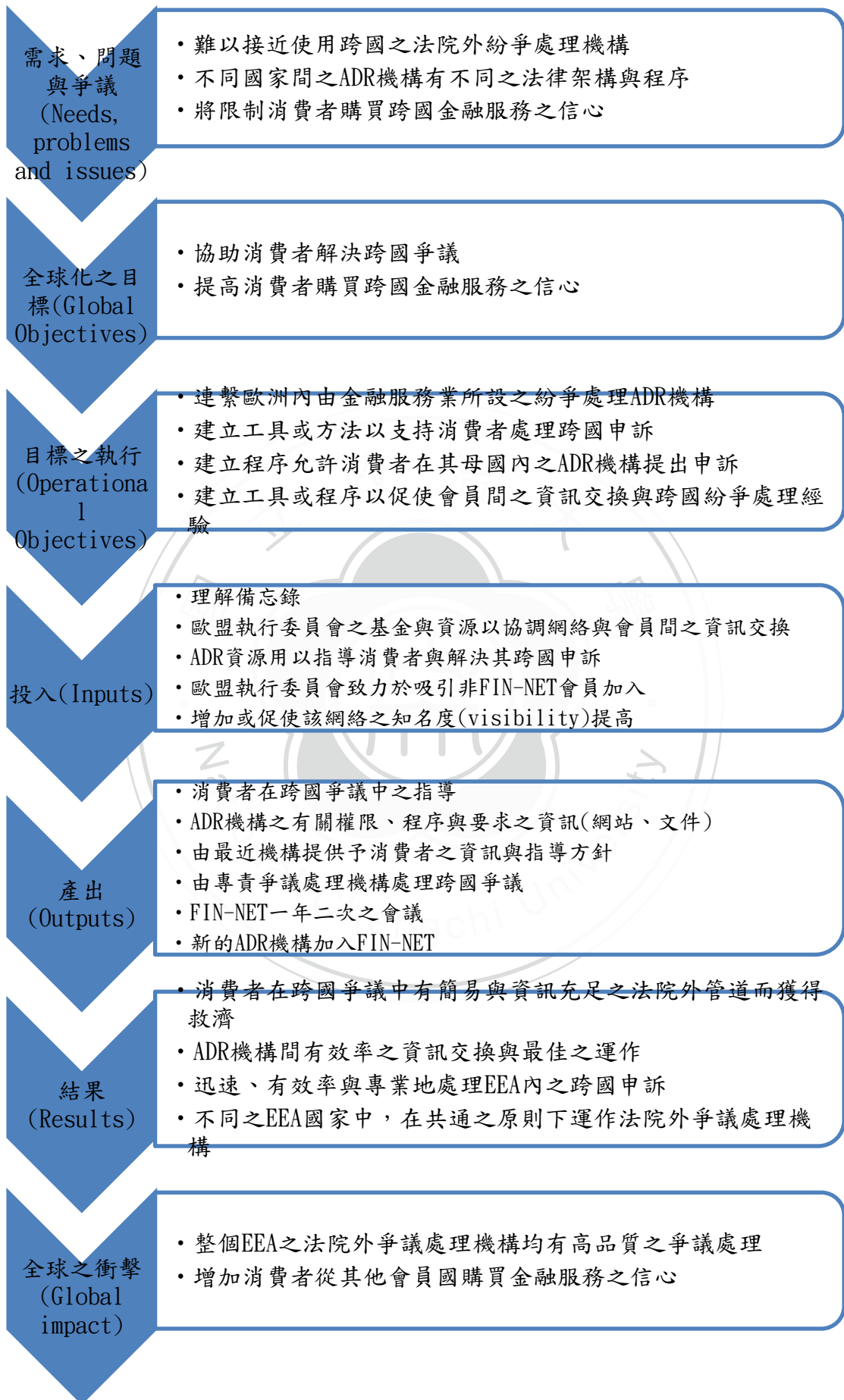
第一款 目標

FIN-NET 是由「歐洲經濟區內之法院外金融服務跨國申訴網絡理解備忘錄」(Memorandum of Understanding in a Cross-Border Out-of-Court Complaints Network for Financial Services in the European Economic Area)所建構。該備忘錄之成員係在歐洲經濟區中參與 ADR 機制。

多數現存之 ADR，例如公評人(ombudsmen)、調解人(mediators)或申訴董事會(complaint boards)，在 2001 年從歐洲經濟區中不同的會員國聚集共同參與，在歐盟執行委員會之主辦下共組一個網絡，提供消費者一個機會，對於一個在國外購買之金融服務，可先在消費者母國接觸 ADR 機制。該 Memorandum of Understanding(簡稱 MoU)建構一個合作的程序架構，也制定關於法院外爭議處理之基本原則，而所有參與該網絡之 ADR 成員均必須遵守之。FIN-NET 成員係對所有歐洲經濟區中專責處理機構之 ADR 開放，處理金融服務業之爭議，提供他們遵循上開理解備忘錄所描述之基本原則。

圖 1：FIN-NET 之介入邏輯(intervention logic)

¹²³ See DG internal Market and Service, *supra* note 114, at 7-9.



第二款 FIN-NET 成立之需求¹²⁴

創造 FIN-NET 之基本理由在於提供消費者有更簡易之管道可在跨國案件中有法院外爭議解決程序，藉此亦可促進跨國金融服務之市場。母國之 ADR 機構（「最近機制」）將會協助消費者去辨認國外之專責 ADR 機構，始消費者知悉必要之程序與其他要求，以及部分情況下可幫助消費者提出申訴。如同在理解備忘錄中所示，此網絡亦意圖促進各個 ADR 間之資訊交換，要求以及盡可能適用法律架構在每個會員國間處理跨國申訴。

當消費者與金融服務提供者雙方間無法解決爭議時，在外國提起法律訴訟可能會是繁雜而冗長之程序。在歐洲經濟區中許多會員國已設立了 ADR 機構，目的即在法院外更快速地、便宜且簡單地解決爭議。部分消費者與金融服務提供者給予該機制正面之評價。依據歐盟官方民意調查機構 Eurobarometer 252¹²⁵ 之調查，有 42% 之問卷認為使用 ADR 去解決爭議是較簡便的。他們也同時認為 ADR 係一增進公平正義之管道，因為 ADR 機構提供機會去解決那些消費者通常不願上法院之爭議。此正是 ADR 所扮演之重要角色，即建立消費者有更高之信心去購買金融服務或商品。

然而在中多數之案件中，ADR 機構僅涵蓋該機構國家當地存在之金融消費提供者。此外，專責機構之架構與所遵循之程序，在各個不同之會員國間有顯著之不同。消費者在其他國家所購買之跨國金融服務，已經建立在會員國所運作之 ADR 機構。若消費者不知道有外國之 ADR 機構存在，以及其程序，或無法以外國語言與 ADR 機構溝通，可能將嚴重地剝奪了他們的權利。

而 FIN-NET 之需要性以及其目標係基於該從介入之邏輯圖（圖一）。該圖示摘要了 FIN-NET 所嘗試去達成之目標，以及其投入與貢獻於 FIN-NET 網絡上之資源，以及其運作後之成果（產出、結果與全球之衝擊）。

第三款 法律架構¹²⁶

部分金融服務指令已經鼓勵或要求會員國推動並創造法院外救濟途徑，以及

¹²⁴ See DG internal Market and Service, *supra note 114*, at 10-11.

¹²⁵ EC, (2006), Special Eurobarometer 252: Consumer protection in the internal market, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs252_en.pdf (最後瀏覽日：2011/12/01)

¹²⁶ See DG internal Market and Service, *supra note 114*, at 15-18.

鼓勵或要求金融服務提供者提供消費者關於他們所在與運作之必要資訊。這些指令也提及於跨國爭議處理之 ADR 間有效率之合作。

而這些較早期與最近之指令其用語已有所改變。較早期之指令其使用之用語為鼓勵而非要求會員國發展 ADR。例如，關於遠距市場(distance marketing)之消費者金融服務，會員國「應推動設立或發展適當與有實效之法院外爭議與救濟程序」¹²⁷。類似條款包括保險服務。關於市場工具之指令(MIFID)，會員國「應鼓勵設立有效率與有效之爭議與救濟程序，於法院外解決消費者之爭議」。關於跨國爭議，會員國間稱為「為鼓勵負責法院外爭議處理者之合作，以解決跨國爭議」。

最近較新之指定所使用之用語更為強烈。關於付款服務，會員國間「應確保有適當與有實效之法院外爭議與救濟程序，以解決付款服務使用者與付款服務提供者間之爭議」¹²⁸。此外，關於跨國爭議，各個會員國「應確保那些爭議處理者積極地合作以解決問題」。

這些指令同時提到要求必須提供關於救濟條款之資訊，以及程序與途徑等，使消費者獲得該資訊。在較早期之指令(例如遠距市場指令 2002/65/EC on Distance marketing、金融工具市場指令 2004/39/EC on market in financial instruments)，均清楚地要求相關資訊必須是在消費者受契約之拘束前即使消費者取得。而依據最近之指令，這些資訊亦應包含於契約之中。

除了提到 ADR 與歐洲立法中關於此等金融服務業之跨國爭議，1998 年「歐盟執委會 98/257/EC 建議」亦指出負責之爭議處理者應遵循之原則。其為獨立性、透明性、聽審程序、有效性、適法性、自由性與代表原則。該建議適用於該類 ADR 係要求對於該爭議做出決定，而該決定將會拘束一方或做出建議讓雙方自由決定是否遵循。而歐盟執行委員會之第二個建議為「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」，適用於該類 ADR，並非立於爭議解決之立場，而是在雙方之間建立溝通之橋梁，企圖去幫助雙方達成合議。這個建議所建立之四個原則包含公平性、透明性、有效性與公正性原則。

前述以及後續所述 ADR 之法律架構與運作，被定位於會員國間契約法之一般條款，或特別條款之中。契約雙方之發展程度與提供 ADR 服務之第三方專業倫理之規範，在不同之會員國間存有不同之差異。此外，這些法院外救濟途徑已有不同之發展，例如，一些國家係政府創立，而部分國家是私人機構，這些爭議解決

¹²⁷ 此等鼓勵性之用語通常為” **shall promote** the setting up or development of adequate and effective out-of-court complaints and redress procedures.”

¹²⁸ 此等較具強制性之用語通常為” **shall ensure** that adequate and effective out-of-court complaints and redress procedures for the settlement of disputes between payment service users and their payment service providers are put in place”

者所採用之決定地位亦顯著之差異。其結果，每個會員國提供其獨特的混合之 ADR 技術與程序，也與不同之民事程序法、法院系統以及證據法則或規範限制交織在一起。

第四款 FIN-NET 之會員¹²⁹

截至目前為止，FIN-NET 有 56 個會員¹³⁰。他們有著相當不同之特色。其所提供之服務有不同之範圍、財務資源、法規命令以及應遵守之程序等等(包含費用、決定之語言、決定之性質)。

一些國家 ADR 所涵蓋之範圍僅有一種或兩種金融服務。例如，分別係保險、銀行與證券；而在其他國家則處理更為廣泛之爭議。從 56 個 ADR 中的 45 個 ADR 所提供之 FIN-NET 數據資料、投資，包含證券，以及銀行服務(付款、存款、信用卡、借款、抵押貸款等)係涵蓋最廣泛者(有超過 53% 之 ADR 提供)。人壽與非人壽保險則稍為較低(42%)，以及同樣適用於退休金機構(42%)。

表 4 FIN-NET 會員所涵蓋之金融服務範圍

| 服務/商品 | 未涵蓋此類服務之會員數 | 占總數比例 |
|----------|-------------|-------|
| 投資 | 28 | 62% |
| 付款 | 27 | 60% |
| 存款 | 25 | 56% |
| 抵押 | 24 | 53% |
| 信用卡與借款 | 24 | 53% |
| 人壽與非人壽保險 | 19 | 42% |
| 退休金 | 19 | 42% |
| 其他非人壽保險 | 3 | 7% |
| 健康保險 | 1 | 2% |

資料來源：FIN-NET 網站與 CSES elaboration

關於網絡之涵蓋範圍，少數國家(英國、愛爾蘭、馬爾他 Malta、瑞典 Sweden、立陶宛 Lithuania)將所有之金融服務全部涵蓋在單一 ADR 機構中處理，而其他國家則可能由更多之機構處理。例如在德國，銀行業係由 7 個 ADR 機構所涵蓋，

¹²⁹ See DG internal Market and Service, *supra note 114*, at18-20.

¹³⁰ 詳細之會員國，可參考 FIN-NET 網站

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/members_en.htm(最後瀏覽日：2012/5/28)。

必須視銀行之類型為何而定，例如商業銀行、建築協會、儲蓄銀行、公共業、合作銀行等。多數 ADR 是國家體系，但有少數是屬於區域或地方性(例如葡萄牙 Portugal)。此外，多數 ADR 機構企圖將不同之法律主體區分，僅專注於金融服務或金融商品相關之爭議。但少部分案例中，他們是消費者申訴機構或董事會之一部分。(例如葡萄牙 Portugal、瑞典 Sweden、芬蘭 Finland、立陶宛 Lithuania)。

ADR 機構亦有不同之設立模式。部分係由政府機構所設立；而部分係私人機構，其中私人設立之部分，通常多係由金融服務提供者協會所設，少數係消費者組織所組成。而金融服務提供者參與 ADR 機構，通常多係基於自願性，惟有少數國家係基於法律強制而參與。

各個 ADR 機構間也有相當不同爭議處理程序。部分 ADR 機構會收取申訴處理費用。而部分爭議處理之結果僅具建議性質(例如芬蘭之消費者爭議董事會)，而其他 ADR 機構所為之決定同時會拘束金融業者與消費者(例如里斯本仲裁中心)，或決定僅拘束金融服務業者(例如英國公評人制度)。而部分 ADR 機構並不作成任何決定，僅係協助雙方達成合意(例如比利時之保險公評人)。

而 ADR 機構在不同地區所使用之語言亦有極大之差異。多數 ADR 機構會接受一種以上語言之申訴。而此等語言通常係該機構所在國之母語，或契約用語，最常見的語言為英文。少數 ADR 機構會接受超過四種以上之語言，僅有幾個機構會接受任何語言。而爭議處理決定所作成之語言，通常均係該機構所在國家之母語。僅有少數 ADR 機構會使用與該國母語不同之語言作成決定，或會提供決定摘要之翻譯。

儘管 FIN-NET 已有 56 個會員，然而就整個歐洲而言，該網絡所涵蓋之範圍仍有所不足。依據歐盟執行委員會之資料，部分歐盟會員國根本沒有任何 ADR 機制。而有部分會員國雖有 ADR 機構，但仍然不是 FIN-NET 之會員。而有少數國家，辯稱僅其未加入，係因其尚未達到「歐盟執委會 98/257/EC 建議」所要求之原則，而該原則是成為 FIN-NET 會員之先決條件。部分國家為了成為 FIN-NET 之會員而推動國家立法上之改革(例如匈牙利)，而有部分國家表示其鼓勵該國存在之 ADR 機構加入 FIN-NET。為了吸引更多 ADR 機構成為 FIN-NET 之會員，FIN-NET 會議中決定讓非會員國能參與會議，而該旅行花費由歐盟執行委員會所負擔。

依據 CSSES 從 14 個會員所面談之資料，多數之 ADR 機構其受僱人員約有 5 到 20 人之間。而多數之 ADR 機構，係由 2 到 3 人專門為爭議之處理，包含 ADR 機構之董事或負責人。然而，有少數之 ADR 機構少於 3 個受僱人員，相對於此，英國之公評人機構，則有將近 1000 人之受僱人，以及約有 10 人係專責處理跨國申訴案件。

第五款 爭議處理程序¹³¹

由 FIN-NET 會員所簽定之理解備忘錄，大綱式地提供會員處理跨國紛爭之指導原則，藉以管理會員間之合作。雖然其有描述「典型」處理跨國紛爭之程序，然而其指出亦可採用其他更有效率以解決爭議之合作方法。如同前述，實際運作上並非所有爭議處理程序均會遵守該典型之規則。

在典型之案件中，一個消費者欲對一個在其他國家之金融服務提供者提起申訴，其可聯繫在其自己國家之 ADR 機構(即「最近機制」)。此一「最近機制」從消費者手中取得關於申訴性質之必要資訊，以確認金融服務提供者所在之相關機構(「專責機制」)，並且提供消費者關於該「專責機制」之必要資訊。此包含聯繫 ADR 機構之細節、執行及決定所使用之語言、是否需要任何之費用、決定是否受到拘束、程序處理之期間與管轄上可能到之限制等等。亦會提醒消費者在多數爭議案件中，先與金融服務提供者聯繫是使用 ADR 機構之先決條件。

若消費者決定繼續進行爭議程序，其可以選擇提交予「最近機制」，由「最近機制」移轉予「專責機制」。或者，「最近機制」可以在提供消費者所有相關與必要之資訊後，建議消費者直接透過「專責機制」以解決爭議。抑或是，有第三種較少被使用之選項，當金融服務提供者可以接受「最近機制」之管轄時，「最近機制」即可自己處理該爭議。

ADR 機構也可以提供消費者額外之協助。此可能包含檢視爭議所需要之所有必要資訊是否均已具備(48%之 ADR 指出若消費者有此要求其均會提供此協助)，或係當消費者不會「專責機制」所使用之語言時可以提供翻譯之服務(有 28%之 ADR 提供此服務)。在多數之案件中，爭議必須以該金融服務契約所使用之語言提交；或係在語言有所不同時，必須以消費者與該金融服務提供者所交涉之語言。

一旦「最近機制」將該爭議提交予「專責機制」，則其在整個程序中所扮演之角色即已告一段落。而「專責機制」可能會直接對消費者要求額外之資訊，以及做出該爭議之決定時亦會直接傳遞決定與該消費者。然而「最近機制」也可能協助「專責機制」，取得在消費者母國中相關消費者保護之規定或資訊。

關於 ADR 機構所做出之決定究竟僅係具有建議性質，亦或是該決定會拘束金融服務提供者，或同時拘束服務提供者與消費者等情況，需視不同之 ADR 而有不同之情形。在所有之案件中，若消費者對於該決定有所不滿，其仍可選擇將該爭

¹³¹ See DG internal Market and Service, *supra* note 114, at 20-22.

議交由法院處理，以獲得有法律拘束力之解決方式。以下圖 2 描述爭議處理之流程以及可能之替代方式。

Figure 3 – Cross-border complaint handling procedure (FIN-NET route in red)

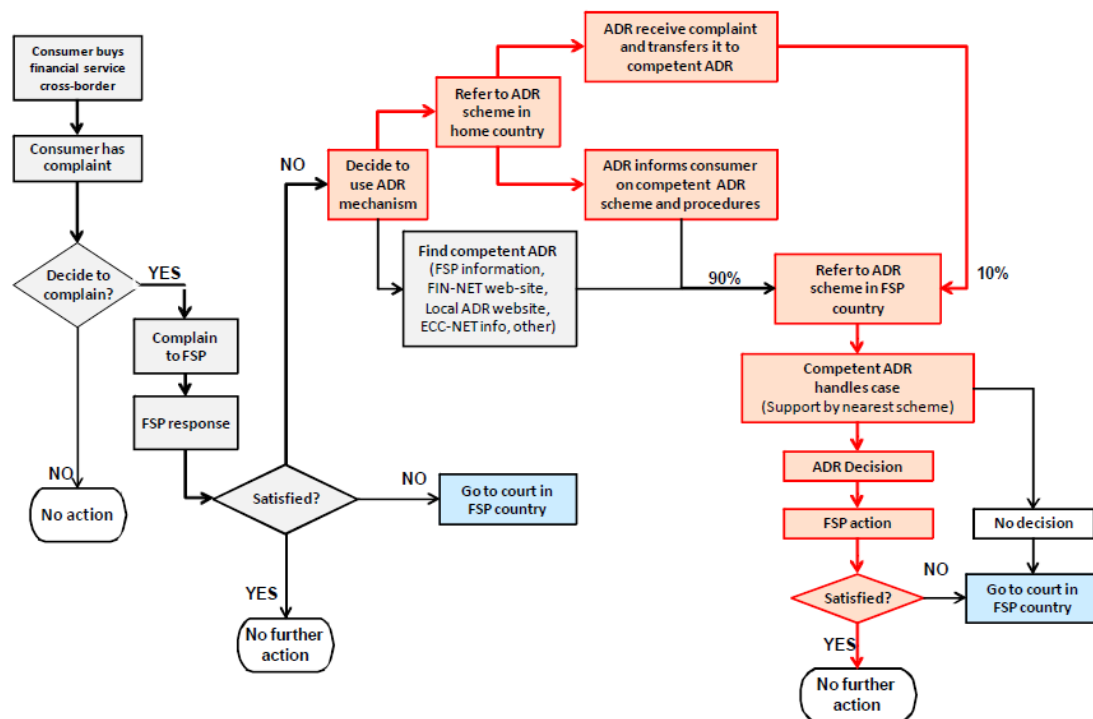


圖 2 FIN-NET 爭議處理之流程以及可能之替代方式

第四項 FIN-NET 之管理¹³²

第一款 組織架構

FIN-NET 之組織是由三個部分組成：

- ADR 機構之網絡為 FIN-NET 之會員
- 由 Commission Service 提供秘書處(secretariat)支持網絡之運作
- 9 個 ADRs 之指導委員(Steering Committee)，其角色為幫助秘書處準備 FIN-NET 每年二次之會議。

¹³² See DG internal Market and Service, *supra* note 114, at 31-37.

第一目 ADR 機構間之網絡

網絡下之 ADR 機構是 FIN-NET 之主體。於 2009 年 1 月，該網絡從 22 個歐洲經濟區之會員國中之 50 個成員。原於 2001 年成立之時僅有 37 個會員，逐漸增加至目前的 56 個會員。理解備忘錄之成員，將對所有為於歐洲經濟區中金融服務之法院外爭議處理負責之 ADR 機構開放，並遵守「歐盟執委會 98/257/EC 建議」所設立之原則。為能進入該網絡，會員國之政府均向歐盟執行委員會明確表明其將遵守建議所揭示之七大原則。然而，該網絡之會員間，與簽定理解備忘錄，並未對 ADR 機構或其他第三人創造任何權利或義務。

所有關於運作 FIN-NET 之決定，均可能於理解備忘錄中改變，處理爭議所使用之一般程序/表格在以及任何要求，於該內容可能會拘束其會員時，均必須取得所有會員之同意。同樣地，由其他兩者部分所做成之提議或與建議，即秘書處與指導委員會，亦係經所有會員同意所做成。

第二目 秘書處

歐盟執委會內部市場總署金融機構董事會下零售發行、消費者政策與付款系統 (Internal Market and Service DG Unit H3 “Retail Issues, Consumer Policy and Payment System) 提供秘書處以支持 FIN-NET。在各網絡之運作上其具有一個行政上與協調之角色，包含：

1. 自 2006 年以來，藉助指導委員 (Steering Committee) 之協助，以作會議之組織以及 FIN-NET 議程之準備。
2. 年報之收集與出版，以及其他關於跨國案例之資訊。
3. 發展與更新 FIN-NET 之網站，包括 FIN-NET 會員資訊之資料，以及其他重要文件 (包含行為報告、指導原則、申訴表格)。
4. 關於每年兩次會議之旅行費用之補償財務管理辦法，以及指導委員之兩次會議。
5. 準備 FIN-NET 之年報，呈現 FIN-NET 之活動與發展、統計以及 FIN-NET 之案例。

前述之歐盟執委會內部市場總署(Internal Market and Service DG)之工作人員不涉及爭議之處理，且不具備法定資格去介入 FIN-NET 會員間之合作與交流。它同時不直接提供 FIN-NET 關於爭議處理之資訊。此外，每年會作一般統計收集以及由 FIN-NET 會員提供之範例。

關於跨國爭議之統計，自從創立了該網絡後，歐盟執行委員會已經可從 ADR 機構中收集資料，與獲得已有之統計報告。直到 2005 年，歐盟執行委員會構思收集會員間之申訴資料，欲藉由 ADR 機構中之「最近機制」以及其所提交之國外專責機構中蒐集。因該申訴資料表格考量過於複雜，有時可能導致不同之解釋，故於 2006 年開始，經所有 FIN-NET 會員之同意，將該表格以簡化，僅專注於會員之申訴處理。

第三目 指導委員會

從 2006 年開始指導委員會擔任歐盟執行委員會與 FIN-NET 會員間之媒介。其遵循 8 個會員 FIN-NET 之專門小組(Task Force)之建議，從 2005 年開始評估 FIN-NET 之計劃。其中一個建議是創造 ADR 之代表團體，可以做為歐盟執行委員會與 FIN-NET 會員間之協調。

指導委員會是由 9 個會員所指定，有 2 年之任期。而該會員在 2008 年底時改組。指導委員會之任務包含協助委員會準備每年會議之議程，以及為 FIN-NET 提供建議在其他相關運作網絡之爭議(網站、統計問卷)。歐盟執行委員會之會議大約於 FIN-NET 全體會議之 2 個月前為之。

歐盟執行委員會之其中一個最初之任務，即係確認 FIN-NET 未來優先事項與目標以及發展一個 FIN-NET 會員採用之工作計畫。其在運作上考量到 FIN-NET 之活動。並將確認何者為優先之事項，包含此網絡之能見性與易近性，吸引新成員之範圍，政策之影響與會員間之資訊交換。

第二款 FIN-NET 之財務

FIN-NET 之資金運用，包含執行 ADR 所帶來之成本與歐盟執行委員會所帶來之成本。而歐盟執行委員會提供資金予 ADR 會員參與 FIN-NET 會議之旅行與生相關花費，如同提供秘書處運作之費用。

第一目 委員會所支出之成本

依據歐盟執行委員會之資料，歐盟執行委員會運作 FIN-NET 之全部預算於 2007 年為 62,329 歐元，到 2008 年提高為 65,326 歐元。委員會之人事成本費用預估為每年為 30,500 歐元，代表相當於三個月之工作加上其他行政項目(建築物、傢俱、配置)。以該剩餘之資金之配置，為 ADR 會員參與會議，決定後續之安排(旅行與基本費用)。而網站維護之成本如同在會議期間使用促進 DG 之成本，交易與其他成本，包括一部分歐洲內部市場總署(Internal Market and Service DG)之經常費用。此部分預估約占 FIN-NET 預算之 5-10%。

表 5 FIN-NET 之營運成本(2007-2008 年)

| | 2007 年 | | 2008 年 | |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|
| | 單位 | 成本(歐元) | 單位 | 成本(歐元) |
| 一、執行委員會之成本 | | 62,393 | | 65,326 |
| 全體會議(旅行及 ADR 之運作) | 2 次會議 | 24,086 | 2 次會議 | 25,308 |
| 指導委員會會議 | 2 次會議 | 4,836 | 2 次會議 | 6,408 |
| 秘書處 | 三個月工作月 | 30,500 | 三個月工作月 | 30,500 |
| 經常費用(約占總額 5%) | | 2,971 | | 3,110 |
| 二、ADR 之申訴處理成本 | 1,041 件 | 290,000 | 1,405 件 | 385,000 |
| 總額 | | 352,393 | | 450,326 |

資料來源：歐洲內部市場總署(Internal Market and Service DG)

第二目 ADR 所支出之成本

ADR 之成本包括與參加會議直接相關之時間成本，以及處理爭議之成本。參與會議之時間成本約每個 ADR 每年 5 人工作天(5 person days per years per year)。也有一些時間成本包含提供歐盟執行委員會資訊之時間成本。

爭議處理之成本僅比國內爭議處理之成本高出些微。該 ADR 機構被要求估計處理每個案例所需要花費之時間。該建議跨國案例有時需比處理國內案件多約 10-30% 之時間，典型跨國案例花費之總時間約在 0.5 到 1.5 個工作天。(此係由五個 ADR 所提供之範圍，約 3 到 12 個小時。有 2 個 ADR 機構所提供之資料係超過 2 天)使用約中間值 1 個工作天，由 50 個 ADR 所提供之資料中，在 2008 年有 1,405 件申訴處理之案件，大約 1,400 個工作天(相當於 6.4 個全職者)。基於每

年平均人事成本約 60,000 歐元，由 ADR 所花費之總成本每年大約 385,000 歐元，到 2007 年為 290,000 歐元。這代表一個申訴案件約花費 274 歐元。同樣使用中間值提供額外之需求，相較於國內案件，處理跨國案例可能增加大約 80,000 歐元。

這些成本由 FIN-NET 之會員所負擔，通常係政府或創造 ADR 機構之交易公會，以及他們僅有非常少部分組成之總人力資源，而跨國案例通常低於總共已處理案件數之約 1%。即使在英國之 FOS，有超過 1000 個員工，每年處理 120,000 個申訴案件之組織，亦花費了 840 個工作天在跨國爭議之處理上。盧森堡 Luxembourg 的 CSSF¹³³ 是唯一例外，跨國爭議相當於已處理案件之 75%，佔用多數人員之時間。

第五項 爭議處理情形¹³⁴

第一款 已處理案件之分析

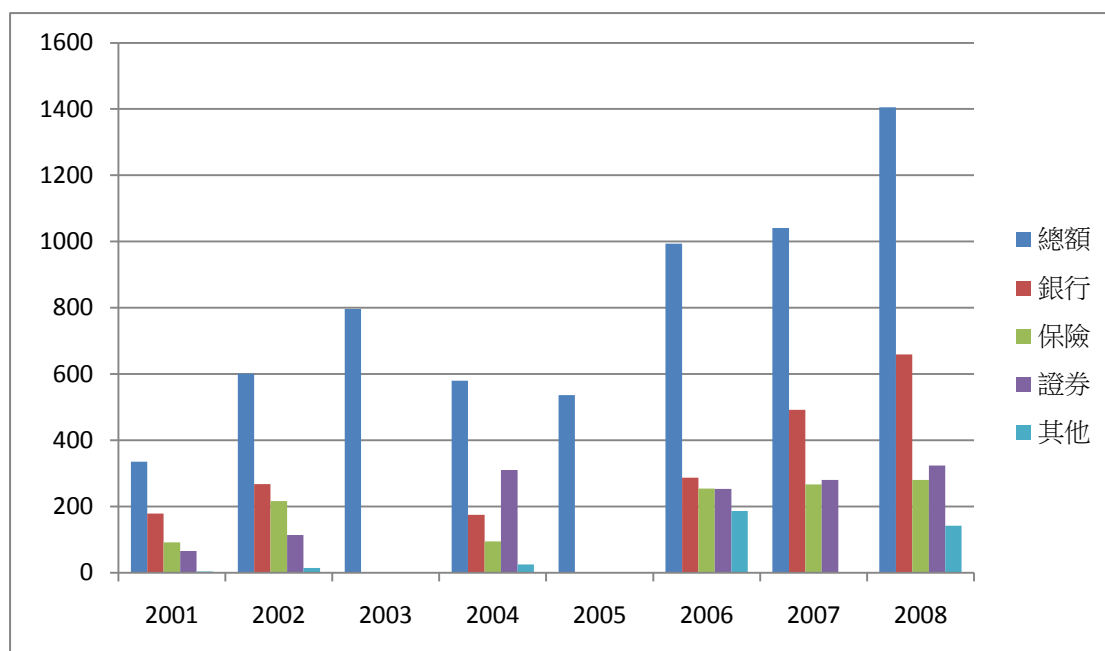
從 FIN-NET 活動報告中以及 CSES 調查顯示，從 2001 年第一年處理總案件量 335 件，已有逐漸之增加。在 2004 到 2005 年間，有大約 550 件申訴，但在 2006 年後，於 2007 年時已有 1,041 件申訴。在 2008 年，從 25 個 ADR 機構提供之資料顯示，該年度 1,405 件之申訴案件中已處理之 94%。在此等申訴案件中，銀行服務為 FIN-NET 會員申訴處理之最大宗，約占 47%。證券投資服務約占 23%，而保險約占 19.9%。總數而言，依據目前可獲得之資料，在 2001 年到 2008 年之間，有 6,288 件跨國爭議案件已處理完畢。

圖 3：FIN-NET 會員申訴處理案件總量¹³⁵

¹³³ 機構全名為：Commission de Surveillance du Secteur Financier

¹³⁴ See DG internal Market and Service, *supra note 114*, at 26-29.

¹³⁵ 關於 2008 年之資料，來源僅有自 25 個 ADR 機構所取得。



FIN-NET 之活動中有一項重要之特徵，即在 56 個會員國間案件量之分佈極不平均。有 5 個 ADR 機構處理超過 85% 之案件。而其他 20 個 ADR 機構則每個處理約 5 到 20 個案件，且甚至有些 ADR 每年僅有為數幾個案件。

案件量最多之 ADR 為英國之 FOS，其涵蓋了所有種類型之金融服務，且從 2007 年處理 444 個案件到 2008 年處理 842 個案件，占了總數 1405 個案件中的 58%。而愛爾蘭之 FOS 局亦有相當之案件，2008 年處理 76 個案件，主要為保險案件，於 2007 年為 186 件。這兩個案件量多之 ADR 機構似乎可以部分地反應相關跨國交易增加之情形，於愛爾蘭和英國之間之特定服務類型。但同時，依據 ADR 機構代表所述，這兩國共通之語言與相似之法律架構讓消費者更容易提起申訴。

盧森堡之金融業監督委員會“Luxembourg Commission de Surveillance du Secteur Financier”也同樣為 ADR 機制中重要之申訴處理機構(2007 年有 102 件及 2008 年 98 件)，關於銀行與證券投資服務之申訴處理上。此與其扮演一個國際金融中心之角色有關。雖其規模較小，然盧森堡之金融業監督委員會是 ADR 機構處理跨國爭議案件量最多之機構(占總申訴處理量之 75%)。而其他 ADR 機構有較大處理量者，有主要是處理銀行與證券投資活動之希臘公評人 Greek Ombudsman(2007 年處理 75 件，2008 年處理 69 件)。而為私人商業銀行處理案件之德國公評人機構 German ombudsman Scheme (2008 年 45 件，2007 年 43 件)以及西班牙銀行之西班牙申訴服務 Spanish Complaints Service(2008 年 50 件，2007 年 41 件)。

有一項重要之發現，關於申訴處理，係前述在理解備忘錄中所設想之”典型”程序，依據「最近機制」所移轉給「專責機制」之申訴案件，在 2008 年 FIN-NET

會員中，未超過總量 9%之申訴移轉案件(1405 件中有 132 件案件移轉)。在多數之案件中(91%)，消費者基於他們自己所蒐集之資訊，直接向「專責機制」提出（非 FIN-NET 之程序）或依循當事人之契約與「最近機制」所提供之資訊。依據歐盟執行委員會所提供之資料，在 2002 年到 2004 年間，提交給「最近機制」，包括他們內部移轉以及那些消費者直接向「專責機制」提出者，約占總處理量之 35%。

第二款 未處理之案件

依據 25 個 ADR 機構所提供之資料，在 2008 年有少數案件並未處理完畢。3 個 ADR 機構謂其有 1 到 2 個案件未處理完畢，係因他們無專責機構可處理案件。在本調查所有訪談之 ADR 機構中，其謂除非申訴係在他們法定區域之外，他們沒有理由不處理案件。

第三款 跨國案件之比例

在 2008 年，由 25 個 ADR 機構所參與之調查中，跨國申訴案件低於總處理案件量之 0.8%(在 227,393 個案件中有 1,405 件)。其中有 9 個 ADR 機構未提供任何跨國申訴之案件。幾個少數較高比例之 ADR 機構(馬爾他消費者申訴管理 Malta consumer complaint manager 占約 5%，芬蘭消費者爭議董事會 Finnish consumer Disputes Board 占 3%，丹麥之銀行申訴董事會 Danish complaint board of banking service 則占 1.9%)。然而這些比例每年都在改變。例如在 2007 年有 5%之案件由希臘之公評人(Hellenic ombudsman)處理關於銀行之跨國申訴。在圖中，Luxembourg Commission de Surveillance du Secteur Financier 是一個例外。由於非常小規模的國家以及金融中心交易之特徵，處理超過 75%之跨國消費者申訴。惟上開 ADR 機構處理跨國申訴案件之低比率，並非即可顯示較低數量之跨國交易。

表 6：2008 年該 ADR 機構受理其國內之申訴案件調查

| | 總數 | 銀行服務 | 保險服務 | 證券投資服務 | 其他 |
|-------|--------|--------|-------|--------|------|
| 總數 | 227393 | 109779 | 69874 | 29470 | 261 |
| 平均 | 9096 | 5227 | 3176 | 1403 | 52.2 |
| 回覆機構數 | 25 | 21 | 22 | 21 | 5 |

表 7：2008 年接受之跨國申訴案件量

| | 總處理案件 | 移轉予其他專責機構之案件 | 從其他機構中轉介之案件 |
|-------|-------|--------------|-------------|
| 總額 | 1398 | 132 | 140 |
| 平均 | 56 | 6 | 6 |
| 回覆機構數 | 25 | 25 | 25 |

從此二表格中亦可見，目前各國處理跨國案件量之比例確實不高。

第三節 FIN-NET 各會員國之制度分析

前揭已概略性之敘述各個 FIN-NET 會員之差異，而以下內容，乃係本文就各國金融 ADR 機構欲加入 FIN-NET 前所應填載之表格，所為之統整。以統計各個 ADR 機制間，就重要部分之制度設計上，有何種差異。

第一項 ADR 機構之業務範圍

FIN-NET 之 56 個會員機構中，共來自 24 個國家，由此可知，許多國家內即有數個不同之金融 ADR 機構加入 FIN-NET，顯示多數國家之金融 ADR 機構均未經過整合，均係依據不同之產業，例如銀行、保險或證券投資業而有區分。例如法國、德國、比利時、丹麥、希臘、西班牙、葡萄牙、義大利、波蘭等國，其中丹麥又細分為五個金融 ADR 機構，而德國甚至高達九個金融 ADR 機構。

是否應區分不同產業別，而有不同之 ADR 機構，尚有研討之空間，然而少數國家，甚至僅有某一產業有設置 ADR 機構，例如捷克，其 ADR 機構之業務範圍，僅有銀行與證券相關產業，欠缺對於保險業之 ADR 機構。而奧地利亦僅有銀行之 ADR 機構，其餘產業均無，對於金融消費者之保障顯有不足。

僅有八個國家將各金融領域之爭議整合至單一機構處理，此八個國家分別為：英國、愛爾蘭、馬爾他、瑞典、立陶宛、愛沙尼亞、荷蘭、挪威。此八個 ADR 機構之特點，為其組織型態上，多係有法律依據所設置之政府機構，僅有挪威之 Norwegian Financial Services Complaints Board，係自願設立之私人機構。

愛爾蘭之「金融服務公評人」(Financial Service Ombudsman，以下簡稱 FSO)，係依據 2004 年愛爾蘭之中央銀行與金融服務管理法(Central Bank and

Financial Services Authority of Ireland Act 2004)所設立，其運作與英國之FOS相似。而愛爾蘭之金融公評人，亦具有廣大之法律上權力，若金融服務提供者拒絕配合，公評人得要求金融服務提供者提出資訊，該權限包含可要求受僱人於宣誓下提出資訊。若有必要，公評人甚至可進入金融機構之營業場所，要求其提供文件與資訊等。於金融機構不遵守之情況下，公評人可尋求法院之命令。且任何妨礙公評人之行為，將構成犯罪(commits an offence)，且可處達2000歐元之罰金，亦得併科拘禁(imprisonment)3個月。¹³⁶

立陶宛之「國家消費者權利保護監理局」(State Consumer Rights Protection Authority)，性質較類似於我國之消費者保護委員會，處理許多類型之案件，且係由政府機關所主導。因此，其職權廣泛¹³⁷，不僅在爭議處理，尚包含許多其他監理面向之職權。其法源依據乃係該國之消費者保護法(Law on Consumer Rights Protection)。¹³⁸

而馬爾他之「金融服務監理局」之「消費者申訴經理人」(Consumer Complaints Manager, Malta Financial Services Authority (簡稱為MFSA))，乃係馬爾他金融服務之法定主管機構，指派消費者申訴經理人(Consumer Complaints Manager)接受大眾之申訴。由於該消費者申訴經理人係具有法律授權之依據，因此其職權，特別係有關案件調查之部分，與其他國家之金融公評人極為相似，例如依據MFSA法規(Section 20(3) of the MFSA Act state)之規定：「申訴經理人應與消費者溝通知，其之申訴案件會被申訴經理人調查，且經監督理事會(Supervisory Council)審定價額，任何該程序中他對於該事件之認知，以及調查之結果。因此，就調查之一部分，申訴經理人會聯繫金融業者、與任何其他可能與該申訴相關之人。申訴經理人亦可取得任何與該申訴相關之文件複本。申訴經理人可要求申訴者對MFSA提出聲明，其不反對申訴經理人要求金融業者，或其他與該爭議有關之人，提出任何關於申訴案件之文件。該經簽名之聲明複本，亦須送達予金融機構，或其他適當之第三人。」

於申訴調查中，任何由申訴經理人所持有之資訊，均應保密。除非依據法律規定，或經雙方同意得揭露該資訊。若申訴經理人認為適當且有必要時，其可將金融業者就該申訴所提出之版本，提供予消費者。申訴經理人不應將消費者與金融業者資訊交換之文件提供予其他第三人，除非經資訊提供者雙方之書面同意。」

¹³⁹

¹³⁶ <http://www.financialombudsman.ie/complaints-procedure/refusal.asp>(Last visited at April 29, 2012)

¹³⁷ See Article 12. Functions and rights of the State Consumer Rights Protection Authority

¹³⁸ <http://www.vytat.lt/index.php?2917529633>(Last visited at April 29, 2012)

¹³⁹ See “The role of the Consumer Complaints Manager, Internal Procedures for the Malta Financial Services Authority, for the proper implementation of section 20 of the Malta Financial Services Authority Act, Cap. 330” <http://mymoneybox.mfsa.com.mt/Files/Complaint%20procedures/MFSA%20Procedur>

第二項 ADR 機構之組織型態

於會員所填寫之表格中，有四個選項供會員勾選，分別為：政府(public)機構、私人(private)機構、依據法律設立(established by law)、自願設立(voluntary)。四個選項得為複選。是以，依據 52 個會員之統計資料顯示，共有 19 個機構為政府機構、26 個機構為私人機構；並有 25 個機構係依據法令規定而設立，有 20 個機構為自願性設立。

第三項 先行程序之遵行

統計資料中顯示，有 31 個 ADR 機構，要求消費者必須先為一定之程序，始可向金融 ADR 尋求救濟；惟仍有 21 個 ADR 機構無須先行程序。

而所謂要求消費者必須先為一定之程序，多係要求消費者必須先自行與金融業者協商該紛爭，於金融業者拒絕消費者之請求，或於一定期間內未為回覆者，消費者始可尋求金融 ADR 之協助，向該機構提出申訴。

愛爾蘭之 FSO 要求，金融機構之內部申訴處理流程為 25 個工作日，若金融機構無法無 25 個工作日作成結果，其必須寄發最後回覆信(Final Response letter)予申訴者。(若金融機構需要更多時間檢視該案件，例如要求申訴者進行健康檢查等，則必須同樣通知該 Financial Services Ombudsman 始得有效延展該期限)¹⁴⁰

第四項 消費者是否須付費

由統計資料顯示，僅有九個 ADR 機構要求消費者必須付費，其中之五個機構，即為丹麥全部之金融 ADR 機構，費用約為 20 歐元至 66 歐元(約新台幣 800 元至 2640 元)。另外尚有義大利之「金融銀行仲裁機制」(Arbitro Bancario Finanziario，簡稱 ABF)，亦須付費 20 歐元，惟須特別說明者為，其規定若最後該機構做出有利於消費者之決定，即便僅係部分有利於消費者，金融業者亦須

[es%20v2%20\(2010\).pdf](#)(Last visited at April 29, 2012)該文件係提供與金融機構，始其了解應如何處理內部之申訴，以及協助申訴經理人為申訴流程之進行，”

¹⁴⁰ <http://www.financialombudsman.ie/complaints-procedure/default.asp>(Last visited at April 29, 2012)

補償消費者該費用。¹⁴¹

而波蘭之「銀行公評人」(Banking Ombudsman)亦必須收取 12 歐元(50 元波蘭幣 PLZ)，然而其亦規定，該費用須於消費者提出申請時即應繳交。在未付費前，公評人將不會採取任何行動。然而若決定有利於消費者，則該費用會退還。與前述義大利之 ABF 相似，雖形式上消費者必須付費，然若其申訴為由理由，即公評人做出有利於消費者之決定時，該支出將會獲得補償或退還，實質上消費者並未有所支出。

另外，尚須特別注意，部分 ADR 機制強調若係向公評人申訴則無需支付費用，惟若係透過其他 ADR 機構，性質上較近似於仲裁，而非公評人機構時，即須付費，例如「波蘭金融監督當局之仲裁法院」(Arbitration Court at the Polish Financial Supervision Authority)，其規定若係申請仲裁(Arbitration)，須支付 60 歐元(約新台幣 2400 元)以及法院作出終局決定之程序成本，惟此程序成本多數僅在當消費者敗訴時始須負擔，與前述概念相近。而若向該機構申請調解(Mediation)，亦須支付 60 歐元，惟此時無須再負擔其他費用。¹⁴²以及若向波蘭之「保險公評人」(Polish Insurance Ombudsman)申訴時，亦無須付費；惟若向仲裁法院(Arbitration Court)提出請求時，始須支付 3.50 歐元(約新台幣 140 元)。而此一制度，主要係因波蘭之「保險公評人」提供兩種紛爭處理之解決方式，其一為強制申訴程序(obligatory complaint procedure)，即當消費者認為對於保險人決定仍不滿時，可以向保險公評人提出其申訴。當保險公評人接受申訴，該案件會經由保險公評人部門內之專家分析。若專家認為該申訴之合理的，將會通知保險人詢問其立場。而依據法律規定，保險人有義務在 30 日內回覆。另一種處理方式，為自願性之紛爭處理程序，申訴者可能向仲裁法院(Arbitration Court)提出聲明。保險人必須同意透過該法院解決紛爭，始會開啟該程序。無法律依據課予保險人有參與該程序之義務。程序於雙方同意將該紛爭交由仲裁法庭處理時開始，於作出對雙方具有拘束力之司法決定(judicial decision)結束。而雙方可對該決定向傳統法院(traditional court)提出上訴。¹⁴³由此可知，僅需於雙方均自願性向仲裁法院提出請求時，消費者始須負擔該項費用。

列支敦士登之 ADR 機構亦有前述相同之制度設計，若係向其「銀行公評人」(Bank Ombudsman of Liechtenstein)申請，則其特別說明，原則上消費者無須

¹⁴¹ 詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 17，或原始資料：
http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/it_abf_en.pdf (Last visited at April 29, 2012)

¹⁴² 詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 29，或原始資料：
http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/pl_arbitration_court_en.pdf (Last visited at April 29, 2012)

¹⁴³ 詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 28，或原始資料：
http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/pl_insurance_en.pdf (Last visited at April 29, 2012)

付費，僅有在高度複雜性、例外之案件類型，公評人有權依據優先通知，向消費者收取部分比例之成本。¹⁴⁴惟若係向其「跨國信用轉帳之紛爭處理仲裁委員會」(Arbitration Board for the Settlement of Disputes Concerning Cross-border Credit Transfers)提出申訴，依據其「信用轉帳法」(Act of Credit Transfers)之規定，由於其性質已為仲裁，則其收費亦較高昂，消費者須支付 200 到 1500 瑞士法郎。(大約 120 到 900 歐元)(即約新台幣 4,800 元到 36,000 元)¹⁴⁵

而其他歐洲之主要國家，例如德國、英國、法國之公評人制度，均未要求消費者付費，主要乃係避免弱勢之消費者因該項費用之要求，而阻礙其權利之救濟。而若需支付費用，依前開歐盟建議指令之規定，均須事前告知消費者有關須支付費用之資訊。

第五項 公評人之決定是否具有拘束力

於 FIN-NET 會員所填具之表格中，關於是否 ADR 機構之決定是否具有拘束力，共有以下三個選項可供勾選，即：(1)僅具建議性質，不拘束雙方；(2)僅拘束金融機構，但不拘束消費者；(3)同時拘束金融機構與消費者。該選項亦有部分機構以複選為之。因此統計資料顯示，有 36 個 ADR 機構之決定，僅具建議性質，不拘束雙方；有 14 個 ADR 機構之決定，僅拘束金融機構，但不拘束消費者；而有八個 ADR 機構之決定，同時拘束金融機構與消費者。惟各國仍有其不同之制度設計之處，例如：

而丹麥之金融 ADR 機構，雖多勾選僅拘束金融機構但不拘束消費者，惟金融機構是否受該決定之拘束，端視是否將該決定向丹麥各 ADR 機構之「申訴董事會」(complaint board)提出異議。例如「丹麥證券及經紀人公司之申訴董事會」(Complaint Board of Danish Securities and Brokering Companies)，其規定當除非該金融機構於知悉決定作成後 30 日內，通知董事會其不遵守該決定，否則該決定拘束金融機構。¹⁴⁶且「丹麥之抵押與信用貸款申訴董事會」(Danish Mortgage Credit Complaint Board)，更特別註明，自 2011 年 1 月 1 日開始，除非金融機構在收受送達之決定 30 日內挑戰該決定，否則該決定將可對金融機

¹⁴⁴詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 35，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/li_bankenombudsman_en.pdf
(Last visited at April 29, 2012)

¹⁴⁵詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 36-37，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/li_arbitration_en.pdf (Last visited at April 29, 2012)

¹⁴⁶詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 3，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/dk_fondsmaegler_en.pdf (Last visited at April 30, 2012)

構強制執行。且若該決定未被遵守，則消費者將會在訴訟中獲得實際且經濟上之援助。¹⁴⁷

較為特殊者，為與英國 FOS 制度相近之愛爾蘭 FSO，其於表格中勾選該決定同時拘束雙方，惟其並附帶說明，雙方仍可上訴至愛爾蘭之最高法院(Irish High Court)¹⁴⁸。愛爾蘭之公評人所為之決定，稱為 Finding，雙方均可在收到公評人之決定後 21 日(日曆天)內上訴至最高法院。其依據乃係前述 2004 年愛爾蘭之「中央銀行與金融服務管理法」第 57CL(1)之規定(Section 57CL(1) of the Central Bank and Financial Services Authority of Ireland Act 200)，即若不滿意 FSO 所為之 Finding，申訴者或金融服務提供者得上訴至最高法院以反對該 Finding。另外，Statutory Instrument No. 14 of 2007-Rules of the Superior Courts (Statutory Application and Appeals) 2007 規定，向最高法院提出上訴：不得超過 21 日；若上訴人意圖延長該期間，必須向法院提出良好且正當之理由，一旦允許延長該上訴期間，則於該期間內，任何其他人均不得正當地影響該結果。¹⁴⁹

同時拘束雙方當事人之國家，尚有匈牙利之 ADR 機構，即專責於保險案件之「布達佩斯仲裁董事會」(Arbitration Board of Budapest)以及專責於銀行與其他「金融商品之金融仲裁董事會」(Financial Arbitration Board，簡稱 FAB)。然而其特殊之處在於，上開二機構已近似於仲裁之性質，因此其特別說明，若金融機構於程序開始前已聲明會遵守該決定，則金融機構即有服從之義務。惟倘金融機構未為此項聲明，則該決定將僅具有建議之性質，不拘束雙方當事人。¹⁵⁰

另外，荷蘭之「金融服務申訴機構」(Financial Services Complaints Institute，簡稱為 Kifid¹⁵¹)，將其程序區分為向公評人(ombudsman)所為之程序以及向法院(Tribunal)所為之程序，因此前揭所述之制度設計，均因視該程序係公評人程序或法院程序而定。例如消費者是否須付費之部分，公評人之程序無須付費；而法院(Tribunal)程序則須支付 50 歐元(約新台幣 2000 元)。就拘束力之部分，公評人之決定僅具建議性質，不拘束雙方；而若係法院之決定，則將同

¹⁴⁷ 詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 5，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/dk_mortgage_en.pdf (Last visited at April 30, 2012)

¹⁴⁸ 詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 11，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/ie_ombudsman_en.pdf (Last visited at April 30, 2012)

¹⁴⁹ <http://www.financialombudsman.ie/complaints-procedure/Appeal.asp> (Last visited at April 30, 2012)

¹⁵⁰ 詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 22，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/hu_arbitration_en.pdf (Last visited at April 30, 2012)

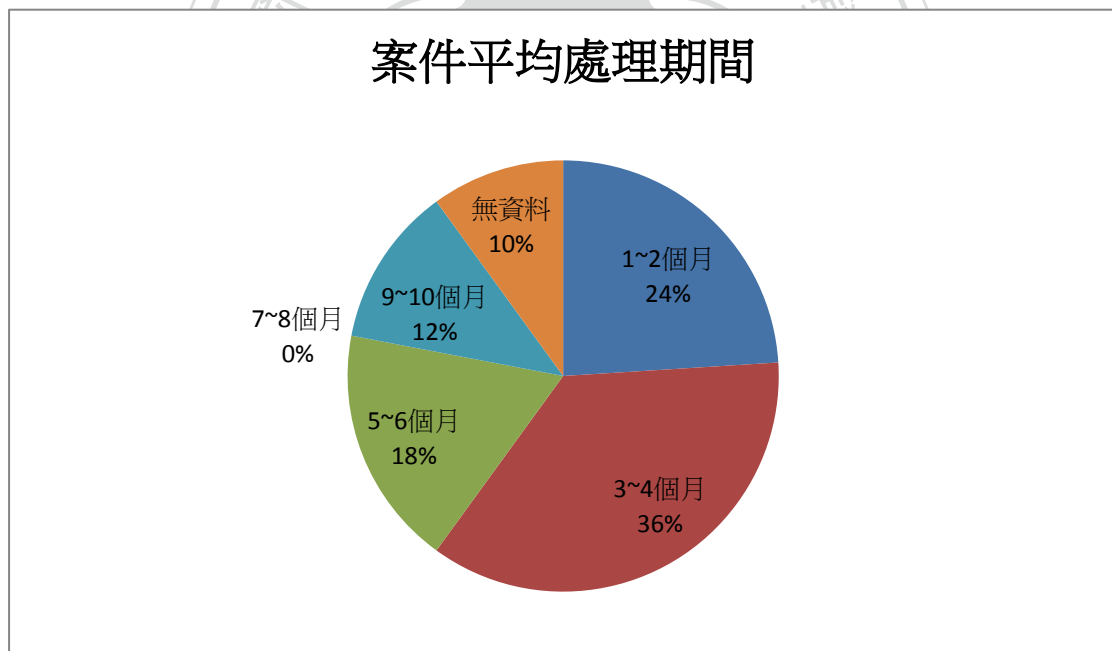
¹⁵¹ 該機構之荷蘭文名稱為 Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (故簡稱為 Kifid)

時拘束雙方。惟循法院程序，通常係雙方不接受公評人之決定，案件未終結時，始會向法院(Tribunal)尋求救濟。¹⁵²

第六項 申訴之平均處理期間

FIN-NET 表格中，尚要求各個會員國填寫平均處理一個案件所需要之時間，若將需要之期間大致區分為 1 到 2 個月、3 到 4 個月、5 到 6 個月、7 到 8 個月，以及 9 到 10 個月 5 個區間，則須 1 到 2 個月者，有 12 個機構；須 3 到 4 個月者，有 18 個機構；需 5 到 6 個月者，有 9 個機構；無需耗時 7 到 8 個月之機構；須 9 到 10 個月者，有 6 個機構。另外有 5 個機構未填寫該欄位。以圓餅圖呈現如下：

圖 4 FIN-NET 會員申訴處理平均時間



資料來源：作者自行統整

此表中顯示，多數之案件約 3 到 4 個月即可處理完畢，僅有 12% 機構之平均處理期間超過半年，不含未提供資料之會員，有 78% 之會員平均處理期間在半年以內。可見 FIN-NET 之會員處理申訴案件，均保有一定之效率。

¹⁵²詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 24-25，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/nl_kifid_en.pdf (Last visited at April 30, 2012)

第四節 小結

歐洲因其政治經濟環境之特殊性，以及各國地理位置緊密相依，跨國交易以及電子商務交易盛行，因而歐盟致力於提倡跨國交易之同時，亦希望能藉由提升消費者信心以達成此一目標。而欲達成此一目標，即必須建立強而有立之後盾，即完善之爭議處理，權利救濟程序，使消費者進行跨國交易時，無將來若產生消費爭議而求助無門之疑慮。為了避免消費糾紛，而須提出跨國訴訟所可能產生之不便，包含各國審判權、準據法之選澤、以及因司法體系不同，甚至出席開庭所必須花費之勞力與時間等種種不便與支出，因而承前所述，歐盟執行委員會早在1998年即提出「歐盟執委會 98/257/EC 建議」，並於2001年補充提出「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」。而綠皮書亦針對ADR機制之發展給予相關之建議，後續議建立許多如同本文介紹之FIN-NET、EEJ-NET、ECC-NET等等，整合歐盟會員國間法院訴訟外之替代性紛爭解決機制。

歐盟委員會所提出之建議，包括爭議處理過程所應遵循之原則，以及調解人之行為準則，以及前開FIN-NET會員之特殊制度設計等等，對於我國新法之設計，或未來施行適用上，均有諸多值得參考與借鏡之處。惟其他實際運作流程之部分，因歐盟本身政經強況之特殊性，係結合各個會員國不同體制，故此類相關之ADR機制，非常強調如何整合、國與國間ADR機制之合作，與相關資訊交換與經驗分享，甚至係語言之使用等等，在我國均無發生此等問題之機會，故此一部分得以借鏡之實益稍嫌薄弱。除非在網路交易之部分，特別係跨國網路交易，惟此部分似乎宜另設專法處理，而不在本文金融消費者保護法所欲討論之列。

以下章節，則將再輔以歐盟國主要國家，即德國、英國與法國三國之制度，透過對於德英法三國各個金融ADR機制運作之介紹與比較，作為我國新法可得借鏡之方向。

第五章 歐盟主要國家金融公評人機構之比較

第一節 概說

於第四章之內容，可知歐盟相當注重替代性紛爭解決制度之發展，特別係公評人機構，而公評人機構之運作，又以幾個主要國家之發展歷史最為悠久，因此本文以下，將以德國、英國以及法國之金融ADR機制作為主要分析比較之國家，再參以第四章其他國家運作方式之統計資料，作為第六章我國金融消費者保護法中，爭議處理機構未來運作之建議，以及可茲修正之方向。

於西歐，金融公評人雖然有許多不同之形式，然而其是一項優勢之金融ADR制度。許多機制一開始僅處理單一金融產業之紛爭(例如銀行或保險)，但目前有朝向單一金融公評人處理所有金融產業之趨勢。部分國家使用其他形式之金融ADR，而非金融公評人，例如在金融監理者內之申訴部門，申訴委員會(complaint board)，(有獨立之主席，以及消費者與金融業者所代表數量相同之成員)，或地區仲裁(regional arbitration)。¹⁵³而以下所稱之公評人(Ombudsman)雖於許多國家均有此一機制，惟實際職權內容可能不盡相同，部分情況其所為者乃係類似於調解人(mediator)，而部分情況可能類似於仲裁人(arbiter/arbitrator)。

第二節 德國制度

第一項 德國金融消費紛爭處理機制

「德國聯邦金融監督管理局」(Federal Financial Supervisory Authority)(Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht，以下簡稱BaFin)，負責監管德國之銀行業、證券業、保險業與資產管理公司等。依據「德國基本法」(German Basic Law (Grundgesetz - GG))第17條之規定，每個人均有權利可提出請求(petition)，故BaFin提供消費者申訴之管道，以符合前開之規定。因此BaFin亦負責一部分之消費者申訴案件。¹⁵⁴ 以下為向BaFin提出

¹⁵³ See David Thomas and Francis Frizon, supra note 104, at 6.

¹⁵⁴

http://www.bafin.de/EN/Consumers/ComplaintsContacts/ComplaintsToBafin/complaintstobafin_node.html (Last visited at May 13, 2012)

申訴之流程：

第一階段，應允許向該公司提出申訴。因此，BaFin 建議消費者應保留對造公司所做成之書面決定，以利後續程序之進行。若消費者之申訴遭拒絕，則即可向 BaFin 提出申訴。BaFin 可考量之事項，例如該公司對客戶之行為是否合乎法律，以及監理機構是否須介入該事件。惟需注意的是，BaFin 特別強調，若向 BaFin 提出申訴，由於 BaFin 並非法院，僅是行政機關，故無法作出具有拘束力之決定。¹⁵⁵且向 BaFin 所為之申訴，無法中斷法律上之時效或契約所定之相關期間，因此 BaFin 亦提醒欲申訴之消費者，為維護其自身權益，必須確保注意相關期限，若有疑問最好尋求專業之法律意見。¹⁵⁶

若消費者認為於購買證券(或其他例如股票、憑證等)中獲得劣質之建議，以及因此產生金錢損失，或係某一要約極度可疑，均可聯繫 BaFin。BaFin 將聯繫相關機構處理。該資訊將協助 BaFin 處理業者是否有違反「證券交易法」Securities Trading Act (Wertpapierhandelsgesetz-WpHG)。

而於許多案件中，消費者亦可尋求公評人之協助。德國許多銀行與多數之保險公司，均自願透過私人之仲裁人(private arbitrators)盡可能達成和解。這些仲裁單位已建立於各該公司所屬之產業工會中。然而，公評人本身仍是獨立的。公評人被指派，有固定之任期，且不得僅因其決定對金融業者不利即將之免職。¹⁵⁷

而德國參與 FIN-NET 之會員中，依據不同之金融業別，甚至係公營與民營之差異，共有九個金融紛爭處理之 ADR 機制，顯見德國並未將全部金融產業之申訴整合於同一管道。銀行業方面，分別係「德國儲蓄銀行協會所設立之消費者申訴部門」(German Savings Banks Association - Consumer Complaints Office(DSGV))¹⁵⁸、「德國合作社銀行協會之公評人」(Ombudsman of German Cooperative Banks (BVR))¹⁵⁹、「德國公營銀行之公評人」(Ombudsman of German Public Sector Banks)¹⁶⁰、「德國民營商業銀行協會之公評人機制」(Ombudsman

¹⁵⁵ http://www.bafin.de/EN/Consumers/ComplaintsContacts/complaintscontacts_node.html
(Last visited at April 29, 2012)

¹⁵⁶ http://www.bafin.de/EN/Consumers/ComplaintsContacts/complaintscontacts_node.html
(Last visited at April 29, 2012)

¹⁵⁷

http://www.bafin.de/EN/Consumers/ComplaintsContacts/ComplaintsToOmbudsman/complaintstoombudsman_node.html (Last visited at April 29, 2012)

¹⁵⁸ 德文原文名稱為 Deutscher Sparkassen- und Giroverband (故德文簡稱為 DSGV)

¹⁵⁹ 德文原文名稱為 Ombudsmann der deutschen genossenschaftlichen Bankengruppe c/o Kundenbeschwerdestelle beim Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (故德文簡稱為 BVR)

¹⁶⁰ 德文原文名稱為 Ombudsmann der öffentlichen Banken Deutschlands(德文簡稱為 VÖB)

Scheme of the Private Commercial Banks)¹⁶¹、「德意志聯邦銀行之仲裁委員會」(Arbitration Board at the Deutsche Bundesbank)¹⁶²。而保險業方面，分別有「德國民營健康與長期照護保險協會之公評人」(Ombudsman Private Health and Long-term Care Insurance)¹⁶³以及「其他人壽保險與非人壽保險之公評人」(Insurance Ombudsman)¹⁶⁴。建築業則有「聯邦建築協會之仲裁委員會」(Arbitration Board of the Landesbausparkassen，簡稱LBS)¹⁶⁵、「民營建築協會之消費者申訴系統」(Association of Private Bausparkassen - Customer Complaints System)¹⁶⁶。

而其中「德國公營銀行之公評人」(Ombudsman of German Public Sector Banks)、「德國民營商業銀行協會之公評人機制」(Ombudsman Scheme of the Private Commercial Banks)以及「德意志聯邦銀行之仲裁委員會」(Arbitration Board at the Deutsche Bundesbank)三個ADR機構，係依據法律而設立。因此後文將針對此三個機構作介紹。

第二項 德國公評人程序規則

以下，為民營商業銀行協會之公評人機程序規則(Ombudsman Scheme Rules of Procedure)¹⁶⁷，該程序規則並經聯邦司法部(Federal Ministry of Justice)核可¹⁶⁸：

第一款 公評人之指定

(1) 董事會指定

¹⁶¹ 德文原文名稱為 Ombudsmann der privaten Banken

¹⁶² 德文原文名稱為 Schlichtungsstelle bei der Deutschen Bundesbank

¹⁶³ 德文原文名稱為 Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung

¹⁶⁴ 德文原文名稱為 Versicherungsombudsmann e.V.

¹⁶⁵ 德文原文名稱為 Schlichtungsstelle der Landesbausparkassen (德文簡稱為 LBS)

¹⁶⁶ 德文原文名稱為 Verband der Privaten Bausparkassen e. V. - Kundenbeschwerdestelle

¹⁶⁷ The Ombudsman Scheme of the German private commercial banks, Rule of Procedure, Berlin, November 2009,

<https://www.bankenverband.de/publikationen/ods/the-ombudsman-scheme-of-the-private-commercial-banks-1/ombudsman-scheme-of-the-private-commercial-banks/>(Last visited at April 29, 2012)

http://www.germanbanks.org/service/ombudsman-scheme/booklets#ombud_scheme

¹⁶⁸ Tätigkeitsbericht 2009, OMBUDSMAN DER PRIVATEN BANKEN, Berlin, August 2010, the part „Summary of the Ombudsman’ s Report 2009 “, p104

調解程序(conciliation)應由公評人為之。公評人應由協會之董事會指定，任期三年，可續任。公評人於任期屆至前，僅有在其已明確無法獨立行使其職務，始可將其免職。

(2) 消費者協會之參與

於指派公評人之前，協會應將其姓名與專業簡歷提交予「德國聯邦消費者部門與消費者協會」(German Federation of Consumer Offices and Consumer Associations)¹⁶⁹，若於兩個月期間內，該德國聯邦消費者部門與消費者協會並未以書面提出關於該公評人資格或公正性之質疑，則該公評人即應依第一節第1條之規定任命。

(3) 資格與公正性

公評人必須具備維持司法部門(judicial office)之資格。其不得受雇於協會以及任職前三年不得受雇於銀行。在其身分為調解人(conciliator)時，公評人是獨立且不受任何命令所拘束。

(4) 指派一人以上

公評人應指派二人或二人以上。協會之董事會應分配其管轄權，包括代理之安排(deputisation arrangement)，至少在每個商業年度前同意。而在商業年度期間管轄權分配之更替，僅有具有良好理由(good reason)時始可為之。

(5) 偏見

若公評人其個人過去曾經涉入其所處理之事件，則其不得協調該紛爭。應由其代理人處理該案件。

第二款 許可程序(Admissibility of the proceeding)

(1) 申請人

公評人要求解決該申請，必須該申請係：

a)若該申請人為消費者；則程序不應適用屬於商業或該申訴人者獨立專業之行為。(the commercial or independent professional activity)

¹⁶⁹ 德文名稱為 Verbraucherzentrale Bundesverband，故簡稱 vzbv。

b)若該申訴是在「付款服務法」(Sections 675-676c of German Civil Code(Bürgerliches Gesetzbuch)之範圍中，則消費者沒有任何限制。

(2) 公評人不受理之案件

a)若一案件在起訴前已懸而未決，或過去已經提起訴訟，或在公評人程序期間向法院提起訴訟。或該案件曾經其他法院外管道處理，或請求訴訟救助遭以無勝訴機會由為拒絕。

b)該事件已依德國禁止起訴法(German Prohibitory Injunctions Act)(Unterlassungsklagengesetz))第 14 節¹⁷⁰法庭外調解程序處理(by a

¹⁷⁰ 或有英譯為” the German Act on Cease and Desist Actions” 。

該條係規範民法典中有涉及金融服務遠距契約之規定。即民法典之第 491 條到第 509 條。以及民法典第 675C 到 676C 以及歐洲議會 Nr. 924/2009 之規定以及從 2009 年 9 月 16 日之跨國付款組織方式上的規定，以及廢除 Nr. 2560/2001 的規定。

而依據金融服務監督法之規定，電子貨幣價證券發行人及其客戶間，均可行使其向法院起訴之權利，亦得向德國聯邦銀行設立之調解機構請求。而有關於調解機構之程序性細節規定，無須聯邦議會之同意，得由德國聯邦司法部透過法律規定處理。

另外，亦須與其他歐洲經濟區之公約國互相合作，建構法庭外之紛爭解決機制。該程序之進行，必須確保以下事項：即該機構必須具備獨立性，且公正地處理程序；該程序須具備易近性；且該調解程序之參與者，必須獲得合法聽審之保障，特別係得提出事實及對該案件之評論。

該法亦規定處理企業者之義務，即須妥適地依照其參與之程度，分配訴訟費用之支出。

且聯邦司法部授權，與其它金融聯邦部長見解一致，即於金融及科技案件，若紛爭處理之任務，更適合委託予私人機構為之時，則其得透過聯邦參議院的同意，授權予該私人為之。

§ 14 Schlichtungsverfahren

(1) Bei Streitigkeiten aus der Anwendung

1.

der Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs betreffend Fernabsatzverträge über Finanzdienstleistungen,

2.

der §§ 491 bis 509 des Bürgerlichen Gesetzbuchs,

3.

der §§ 675c bis 676c des Bürgerlichen Gesetzbuchs und der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 über grenzüberschreitende Zahlungen in der Gemeinschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2560/2001 (ABl. L 266 vom 9.10.2009, S. 11) oder

4.

des § 2 Absatz 1a Satz 3 und des § 23b des Zahlungsdiensteaufsichtsgesetzes zwischen E-Geld-Emittenten und ihren Kunden

können die Beteiligten unbeschadet ihres Rechts, die Gerichte anzurufen, die Schlichtungsstelle anrufen, die bei der Deutschen Bundesbank einzurichten ist.

(2) Das Bundesministerium der Justiz regelt durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die näheren Einzelheiten des Verfahrens der Schlichtungsstelle nach Absatz 1 und die Zusammenarbeit mit vergleichbaren Stellen zur außergerichtlichen Streitbeilegung in anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum. Das Verfahren ist auf die Verwirklichung des Rechts auszurichten und es muss gewährleisten, dass

1.

die Schlichtungsstelle unabhängig ist und unparteiisch handelt,

conciliation body)，或由其他紛爭處理委員會審理(dispute settlement board)。

c)向公評人申請之案件，已罹於時效，且銀行已提出時效抗辯。則公評人不應進行調解程序。

第三款 預備檢驗程序(Preliminary examination procedure)

(1)協會之消費者申訴部門(Customer Complaints Office at Association)

協會應設置消費者申訴部門。申訴應被送達至該部門，並附上簡要之事實與必要之文件。而消費者必須要確認該案件尚未向法院起訴，或尚未向其他調解或紛爭處理機構提出。而消費者申訴部門於收到後應回復申訴者，並且告知申訴者後續詳細程序。

(2)制式化之預備檢驗(Formal preliminary examination)

消費者申訴部門，應查明遭申訴之銀行是否隸屬於本公評人機構。必須檢驗相關文件，若有需要，可要求申訴者提供更詳細之資訊。若從消費者之帳戶與相關文件，包含銀行之意見中判斷，應該不可能作出決定，則該程序將無法進行。則消費者申訴部門應告知消費者。程序即應終止，除非消費者在一個月之其間內矯正該情況。消費者可自由地提出新的申訴，提供額外或其他之資訊。

(3)無管轄權(Non-jurisdiction)

若消費者申訴部門發現該銀行並未隸屬於本公評人機構，則該申訴應被轉交予其他適格之調解機構，並且應進行通知。若該被申訴者並不隸屬於任何公評人機構，

2.
ihre Verfahrensregelungen für Interessierte zugänglich sind und

3.
die Beteiligten des Schlichtungsverfahrens rechtliches Gehör erhalten, insbesondere Tatsachen und Bewertungen vorbringen können.

Die Rechtsverordnung regelt auch die Pflicht der Unternehmen, sich nach Maßgabe eines geeigneten Verteilungsschlüssels an den Kosten des Verfahrens zu beteiligen; das Nähere, insbesondere zu diesem Verteilungsschlüssel, regelt die Rechtsverordnung.

(3) Das Bundesministerium der Justiz wird ermächtigt, im Einvernehmen mit den Bundesministerien der Finanzen und für Wirtschaft und Technologie durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Streitschlichtungsaufgaben nach Absatz 1 auf eine oder mehrere geeignete private Stellen zu übertragen, wenn die Aufgaben dort zweckmäßiger erledigt werden können.

http://www.gesetze-im-internet.de/uklag/_14.html(Last visited at April 29, 2012)

且在德國並無其他分部，但係在其他歐洲經濟共同體內之會員國，則消費者申訴部門應告知申訴者相關之申訴處理安排。當申訴者提出要求時，必須將該申訴移轉予其他法定適格之調解機構。若無適格之調解機構存在，則該退回該申訴。

第四款 調解程序(Conciliation Procedure)

(1) 允許證明(Verification of admissibility)

若消費者申訴部門(Customer Complaints Office)發現申訴者所提供之文件不足，則依本程序規則第二節之規定該申訴即不被允許，因向公評人所提出之申訴應係獲得允許的。消費者申訴部門應繼續進行，申訴不被允許之後續。若公評人與消費者申訴部門之見解一致，公評人應駁回該申訴，將之認定為不被許可，並通知申訴者該效果。反之，若公評人認為應允許該申訴，則申訴之程序將繼續進行。

(2) 轉交申訴予銀行(Forwarding of complaints to the bank)

由消費者所提出之申訴等相關文件，應由消費者申訴部門轉交予銀行內部專門處理申訴之人員或部門。銀行必須在收到文件後一個月內回覆其意見。若有必要，消費者申訴部門應延展該期間為兩個月。而該銀行之意見亦應傳送予消費者。除非銀行願對該申訴給予賠償，否則應給予消費者收到銀行之意見後一個月之期間尋求諮詢。

(3) 向公評人提出申訴(Referral of complaints to the Ombudsman)

除非銀行願意賠償消費者，或以其他方法達成和解，否則消費者申訴部門即應將該申訴案件於第2段所述之期限屆滿後提交予公評人。

(4) 公評人程序(Ombudsman proceeding)

當公評人認為有必要釐清該事件之事實以及爭議之狀態時，可要求雙方提供額外的意見，或可從雙方、德國聯邦監理機關(German Federal Financial Authority)(Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht)、德國聯邦銀行(Deutsche Bundesbank)，或其他於歐洲經濟共同體中專責於處理類似紛爭之法院外調解機構等獲得資訊；公評人亦可聽取雙方陳述意見。公評人不可僅形式上取得證據，除非該證據係雙方提出之文件。若公評人發現該申訴係不被允許，或需於取得更多證據後始能處理，則公評人需駁回(reject)該申訴，並通知其效果。公評人須依據有效之法律規定作成決定，並應注意公平與正義原則。若消費者抱怨銀行拒絕為其開立活期帳戶，即使是僅依據信用(credit-only basis)，

則公評人應確認銀行是否遵守德國銀行業(Zentraler Kreditausschuss(ZKA))之中央協會所先簽立之聯合委員會之建議。公評人之決定應以書面為之，其中並應以清楚易懂之語言，簡要地說明決定之理由。公評人應直接聯繫雙方當事人，說明其決定而不得有不當地遲延。

(5)公評人決定之拘束力

a)當紛爭之金額並未超過德國法院組織法(German Judicature Act(Gerichtsverfassungsgesetz))¹⁷¹ 所定最高額度(5,000 歐元)時，公評人所為之決定將拘束銀行，當訴訟所涉之賠償金額為 5000 歐元以下時，應由地方之第一審地方法院(Amtsgerichte)管轄。在此案件中，銀行不得再向法院提起訴訟。反之，消費者仍有權決定是否向法院起訴。若消費者欲向法院起訴，要求書面之證明未在法院外調解機構中達成和解，則必須提供該證明予消費者。

b)若公評人就該申訴之決定涉及更高之金額，則該決定不應拘束任何一方。此等決定應於協會之消費者申訴部門接受書面通知時起算六個月內為之。雙方應被告知其並無義務接受決定，且有權向法院起訴。在上開期限屆至後，消費者申訴部門應告知雙方公評人之決定，雙方姓名，以及程序。程序並因而終止。

c)有關銀行拒絕為消費者開立活期帳戶之申訴，公評人之決定，應查明銀行是否遵守德國銀行業(Zentraler Kreditausschuss(ZKA))之中央協會所先簽立之聯合委員會之“Current Account for Everyone”建議。

(6)要求開立未達成法院外和解之證明(Confirmation of failure to reach an out-of-court settlement furnished on request)

若消費者在公評人程序終止前欲向法院提起訴訟，要求開立未於法院外調解機構(out-of-court conciliation body)達成和解之證明，協會之消費者申訴部門，即應於收到申訴後三個月內為之。該證明文件將終止調解程序。

¹⁷¹ 該法規名稱之德文簡寫為 GVG，又翻譯為 Courts Constitution Act，相當於我國之法院組織法，該法 Section 23 規定，民事案件中，地方法院(the local courts(Amtsgerichte))之管轄權應包含以下情形，在此範圍內，無論該爭議事件訴訟標的之金額多寡，該等案件均不會被分配至地區法院(regional courts(Landgerichten))：

1. 紛爭涉及一定金額，或其價額(monetary value)未超過 5 千歐元。

The jurisdiction of the local courts in civil disputes shall encompass the following, insofar as they have not been assigned to the regional courts irrespective of the value of the matter in dispute:

1. disputes concerning claims involving an amount or with a monetary value not exceeding the sum of five thousand euros;

故，可知該五千元之額度，係依據德國民事程序之組織法規所得。而於五千歐元以下之案件，管轄法院為地方法院(the local courts(Amtsgerichte))，其類似於我國民事訴訟法之簡易程序。

以上德文法條之英譯資料來源：

http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/index.html

第五款 與外國調解機構之合作

公評人應提供依德國有效之法律所進行之調解程序等資訊，與在歐洲經濟共同體內之其他專責於法院外調解之機構。

第六款 其他規定(Miscellaneous)

(1)法定期間計算之暫停(Suspension of the statutory limitation period)

於調解程序進行中(預備檢驗程序(preliminary examination procedure)與公評人協議期間))，申訴者請求權之消滅時效法定期間，將因此而暫停。

(2)程序之費用

第三節所規範之預備檢驗程序(preliminary examination procedure)，以及第四節所規範之公評人協議期間之費用，應由協會負擔。

若銀行同意與消費者以外文簽訂契約，且適用外國法，則該銀行必須補償協會因此所產生之費用，包括翻譯以及諮詢外國審判權之法律意見。而於安排翻譯與法律意見前，消費者申訴部門會給予銀行表示意見之機會。

(3)代表(Representation)

於程序中，雙方均可任意指派代表，代其行動。此時雙方即須自行負擔相關費用。當決定有利於申訴者時，銀行必須負擔申訴者於公評人聽證程序中之費用。

(4)保密義務

公評人與其他消費者申訴部門之人員，應對就其在調解程序中所知之所有事實以及雙方當事人之判斷保密。

第三項 其他金融消費爭議處理機構

第一款 德國民營商業銀行協會之公評人機制

為了盡可能快速且流暢地解決銀行與其客戶間之紛爭，「德國民營商業銀行協會」(Germany's private commercial banks)，早在 1992 年即為其會員建立一調解(conciliation)程序：公評人機制(the Ombudsman Scheme)。公評人機制為民間商業銀行與消費者機制之中心，其主要四個支柱為：消費者之教育、消費者之資訊、契約透明性以及促進法院外紛爭解決程序。

公評人機制為一法院外紛爭解決機制，適用該紛爭解決程序之優點在於：消費者無須付費、且沒有風險，若消費者不願接受該決定，其仍然可向法院提起訴訟。亦不因公評人程序之進行而喪失其向法院起訴之時效。若其申訴獲得公評人之支持，則可快速且簡便地獲得救濟。而民營商業銀行將會接受公評人於 5 千歐元以下之決定，而依經驗顯示，縱使公評人之決定超過 5 千歐元，銀行通常會接受該決定。

在德國，商業銀行之公評人機制，被大眾廣為接受之原因，在於公評人之資格。他們係前資深之法官，或具備法律專業資格，且在程序進行中證明其專業。

¹⁷²

在民營商業銀行於 1992 年設立公評人制度後，德國之其他金融業者，亦漸漸跟進，例如「德國公營銀行會」(the Association of German Public-Sector Banks)與「德國銀行合作社協會」(the Association of German Cooperative Banks)也分別於 2001 年 5 月與 2002 年 4 月設立公評人機制。然而，此二協會之公評人所為之決定，並不拘束銀行。「德國儲蓄銀行協會」(German Savings Banks' Association)則係於 2009 年設立「中央消費者申訴部門」(central Customer Complaints Office)。¹⁷³

另外，「德國民事訴訟之介紹法」(Introductory Law of the Code of Civil Procedure)¹⁷⁴，於 2000 年時修正，新增之第 15a 條，規定若該案件之金額未超過 750 歐元，在向法院起訴前，必須先至紛爭處理機構進行調解。¹⁷⁵此即類似我

¹⁷² See Tätigkeitsbericht 2009, *supra* note 168, at 104.

¹⁷³ See BANKS AND CONSUMERS, The comprehensive consumer policy scheme of the German private commercial banks, Berlin, January 2012, at 66.

¹⁷⁴ 德文名稱為 "Einführungsgesetz zur Zivilprozeßordnung"，故亦簡稱 "EGZPO")

¹⁷⁵ § 15a

國民事訴訟法所規定之強制調解程序。當消費者尋求民營商業銀行之公評人進行調解時，即可符合此一要求。故公評人因此被認為是適格之紛爭處理機構。¹⁷⁶

另外，協會中尚設有「消費者申訴部門」(The customer complaints office)，主要係擔任銀行消費者與公評人機制間之媒介。任何民營商業銀行之消費者認為遭到其銀行不公平之待遇時，均可以書面(德文或法文均可)向消費者申訴部門聯繫。而消費者僅需簡要地提供該事件之事實，以及必要之文件(例如該活期存款帳戶之資料)。¹⁷⁷

第二款 「德國公營銀行之公評人」

德國公立銀行協會(The Association of German Public Banks，德文名稱為 Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands，簡稱 VÖB)，為德國銀行業領導之產業公會。其成立於 1916 年，目前代表 62 個會員機構，包含地區銀行(Landesbanken)與屬於邦或州政府之開發銀行。而 VÖB 與其他四個同等階級之之德國銀行產業公會組成「德國銀行業委員會」(German Banking Industry Committee, 簡稱 GBIC)。

而 VÖB 自 1992 年以來已運作消費者申訴系統。並於 2001 年 5 月已擴展，包含法院外之仲裁機構與公評人。¹⁷⁸

第三款 「德意志聯邦銀行之仲裁委員會」

消費者可選擇不循一般之法院尋求救濟，而選擇司法外之仲裁機構(extrajudicial arbitration body)，“Schlichtungsverfahren”(仲裁)。而使用該仲裁機制之限制如下：須該申訴：(1)係透過服務提供者之付款程序，例如資金移轉、直接貸予卡片付款且貸款予消費者、(2)該請求係有關金融服務法規之遠距契約(distance selling contracts)，例如該契約係完全經由網路為之；

(1) Durch Landesgesetz kann bestimmt werden, dass die Erhebung der Klage erst zulässig ist, nachdem von einer durch die Landesjustizverwaltung eingerichteten oder anerkannten Gütestelle versucht worden ist, die Streitigkeit einvernehmlich beizulegen

1.
in vermögensrechtlichen Streitigkeiten vor dem Amtsgericht über Ansprüche, deren Gegenstand an Geld oder Geldeswert die Summe von 750 Euro nicht übersteigt,

¹⁷⁶ See BANKS AND CONSUMERS, *supra* note 173, at 64.

¹⁷⁷ See BANKS AND CONSUMERS, *supra* note 173, at 63.

¹⁷⁸ <http://www.voeb.de/de/english/>。 (Last visited at May 13, 2012)

且(3)電子貨幣(e-money)可能帶至仲裁人(Schlichter)面前。而該仲裁人乃係類似於前述公評人(ombudsman)之個體。

而德意志聯邦銀行(Deutsche Bundesbank)本身僅提供申訴部(complaints office)，該仲裁人(Schlichter)將提供諮詢，雙方可自由決定接受與否，亦可決定是否向法院起訴。仲裁人(Schlichter)必須於德意志銀行內從事法律工作，擔任如同律師(attorneys)之角色。他們係由德意志銀行所指定，且僅可在非常少數之情況下遭免職。而德意志銀行於該程序中並未扮演任何角色。

德意志銀行不會向消費者索取費用。而於仲裁期間，時效將因此中斷。

第四款 保險公評人

保險公評人(Insurance Ombudsman)¹⁷⁹乃完全獨立之機構，其程序類似於前述之公評人程序。以下情況則係例外不得向保險公評人提出之案件，例如(1)金額超過10萬歐元之案件，(2)請求之內容係有關健康保險、長期照顧保險、保單借款。(3)請求係基於精算系統中之誤算。

保險公評人必須具備完全之獨立性，必須如同律師，係法律上之代理人，必須由該機構之主席，從有五年經驗之會員推薦。僅有於有證據證明其已重大違背其義務時，始能被免職。然而，其於保險相關之程序中，其行為如同法官，例如於請求之金額達五千歐元時，其意見將會拘束保險公司。若超過該金額，保險公評人僅能給予雙方建議，雙方當事人可自由決定是否接受該建議，以及是否終止該程序轉向法院提起訴訟。惟消費者，無論在何種案件均得向法院提起訴訟。

第三節 法國制度

第一項 法國金融消費紛爭處理機制

法國之金融消費爭議處理機制並未統一，目前仍依不同之產業類別由不同之機構處理。例如「金融市場監督管理局」(Autorité des Marchés Financiers，簡稱AMF)所成立之ADR機構、銀行產業之FBF(Fédération Bancaire Française)、
「法國專門金融公司協會之調解人」(French Association of Specialised

¹⁷⁹ 德文名稱文 Versicherungsombudsmann e.V

Finance Companies, 簡稱 ASF)¹⁸⁰, 以及「法國聯邦保險公司之調解人」(Médiateur de la Fédération Française des Sociétés d' Assurances, 簡稱 FFSA 之調解人)與「共同保險企業之集團」(Groupement des entreprises mutuelles d' assurance, 以下簡稱 GEMA)所設立之調解人。

而上開五個機構中, 有三個 ADR 機構為 FIN-NET 之會員國, 分別為主要針對「法國金融市場監督管理局」AMF 之 ADR 機制、主要為信貸產業 ASF 之調解人以及保險業之 FFSA 之調解人。而其中, 僅有 AMF 與之組織, 係依據法律規定所設立, 因此以下關於法國之制度, 將以 AMF 為重心。

第二項 法國金融市場監督管理局(AMF)

第一款 概述

AMF 係依據 2003 年 8 月 1 日之「金融證券法」(Financial Security Act of 1 August 2003)所設立, 其前身係由「證券交易委員會」(Commission des opérations de bourse, 簡稱 COB)、「金融市場理事會」(the Conseil des marchés financiers, 簡稱 CMF)以及「金融管理紀律理事會」(Conseil de discipline de la gestion financière, 簡稱 CDGF)三者所合併。

而 AMF 之目標, 係在整合前開單位, 以增進法國金融監管系統之效率, 並且給予其更高之能見度。AMF 亦係依獨立公共機構(independent public body), 享有法律上之人格以及財務自主權。¹⁸¹

而 AMF 之公評人部門(The Ombudsman's Office), 主要有以下兩項職務:¹⁸²

1. 回答投資人之詢問

公評人部門主要處理私人投資人與市民協會之各種各式各樣之問題。包含股票市場機制、要求所交易之公司向大眾揭露資訊、投資管理之法律與管理、交易委託之收據與傳送等。並提供電話詢問之服務。

¹⁸⁰ 法文名稱為 Médiateur de l' Association française des Sociétés Financières

¹⁸¹

http://www.amf-france.org/affiche_page.asp?urldoc=lesmissionsamf.htm&lang=en&Id_Tab=0 (Last visited at May 13, 2012)

¹⁸² http://www.amf-france.org/affiche_page.asp?urldoc=mediateur.htm&lang=en&Id_Tab=0 (Last visited at May 13, 2012)

2. 協商法院外和解(out-of-court settlement)

在一紛爭事件中，公評人部門可幫助雙方達成法院外和解，並且避免法律訴訟。然其不像任何一方之律師亦不像法官。調解章程管理該程序，該程序無須付費，且係保密與而有選擇權(要求雙方均須同意)。惟必須注意，尋求公評人協助之前，必須先向金融業者聯繫。而公評人之管轄權，並不及於稅務、人壽保險，或銀行(索取利息、貸款等)，並且不提供個人投資機會之諮詢建議。公評人僅有在紛爭係有關投資人之資訊、要求行為之執行(時間間隔、要求內容)、證券管理(portfolio management)以及扣押(custody)始會介入處理。

而 AMF 之調解程序無須付費。雙方均可表達其於該紛爭之立場與意見，並且提出足以支持其立場之文件(清晰之影本即可)。例如關於帳戶之協議、自由裁量之授權(discretionary mandates)、簽署之表格文件(subscription forms)、交易確認文件(trade confirmations)、管理報告(management reports)、往來之信件或電子郵件等。

雙方於程序中之聽證以及書面紀錄均會保留。而公評人會要求雙方必須會面，將尋找雙方均可接受之解決辦法，接著雙方在自行決定是否接受。若雙方均同意接受，則公評人將會促使該解決方法發生其效力。雙方亦可決定修改該解決方法，並得於該程序之任何時間點終止該程序。

另外公評人部門在稅務、人壽保險或銀行(利息收取、貸款、透支等)領域無管轄權。不能提供個別投資機會之意見。此外，公評人部門亦不得介入已在 AMF 調查或已開始法定程序之事件。消費者不得同時向公評人與法院提出其訴求。

是以 AMF 所設之公評人(ombudsman)其職務，從其調解章程(Mediation Charter)可推知，主要係在進行調解(mediation)，而非我國之評議。在整個爭議處理之流程中，似無評議之階段。若雙方當事人對於公評人所做成之決定不滿，均得另向法院尋求救濟。以下即為 AMF 調解章程之內容¹⁸³：

第二款 AMF 之調解章程(Mediation Charter)

1. 依據「貨幣與金融法」(the monetary and financial code)第 621-19 條¹⁸⁴之

¹⁸³ <http://www.amf-france.org/default.asp> ((Last visited at May 13, 2012))

¹⁸⁴ Article L621-19

(Act No. 2003-706 of 1 August 2003 Art. 1, Art. 17, Art. 46 V I Official Journal of 2 August 2003)

規定，AMF 被授權可接受任何一方有關在其管轄權內之控訴，且為雙方適當地處理。其透過調解(conciliation or mediation)程序，提出關於該紛爭之法院外和解建議。

向 AMF 申請之尋求法院外和解以解決紛爭，則民事與行政程序之法律上期限將因此暫停。而該期間將於 AMF 宣布該調解程序終結時再度起算。

AMF 與外國股票市場監理者合作，共同解決跨國紛爭。

2. 向公評人聯繫(Contacting the Ombudsman)

公評人之易近性應被確保，且容易獲得與其聯繫之資訊。而任何個人或法人均得向公評人聯繫，使其介入在 AMF 管轄權內所生之紛爭。該調解程序為免費。

3. 事前程序(Prior action)

向公評人提起請求，必須事前已先向投資服務提供者申訴，且其未回應該申訴或全部或一部遭拒絕。

4. 調解程序(The mediation process)

必須在中立、公正與獨立之方式進行調解。

公評人僅會在雙方均同意為調解之情形下進行。

原則上，調解最遲應於雙方已提供所有有用之證據給予公評人後三個月內為之。

調解程序須合於聽審(adversarial)¹⁸⁵程序。其開始於書面程序，惟公評人可決

(Order No. 2005-429 of 6 May 2005 Art. 82 Official Journal of 7 May 2005)

(Act No. 2005-811 of 20 July 2005 Art. 1 I Official Journal of 21 July 2005)

(Act No. 2005-1564 of 15 December 2005 Art. 17 Official Journal of 16 December 2005)

The authority is authorised to receive claims relating to matters within its jurisdiction from any interested party and to deal with them appropriately. When necessary, it proposes amicable resolution of the disputes brought to its attention, via conciliation or mediation.

It may formulate proposals for amendments to the laws and regulations concerning the information provided to holders of financial instruments and the public, the financial instruments markets and the status of investment service providers.

Each year, it draws up a report to the President of the Republic and Parliament which is published in the Official Journal of the French Republic.

The chairman of the Financial Markets Authority is heard, when they so request, by the Finance Committees of the two assemblies and may ask to be heard by them.

<http://195.83.177.9/blue/liste.phtml?lang=uk&c=25&r=1064>

¹⁸⁵ 歐盟執行委員會 Commission Recommendation 98/257/EC 所頒布之七大原則中，即有 adversarial，因此本文將之翻譯為「聽審」，以求統一。

定分別或同時聽取雙方意見。公評人與雙方當事人均受嚴格之保密義務拘束。

5. 法律訴訟(Legal action)

雙方均保有，在任何階段向法院提起訴訟之權利。因此，任何在調解程序進行中，均不得交替使用或向法院起訴。

6. 調解程序之結束(End of the mediation procedure)

調解程序之結束，可能係藉由法院外和解(out-of-court settlement)或雙方堅持不達成協議之陳述(the statement of a persistent disagreement)，或一方當事人撤回(the withdrawal of one of the parties)，或關於該紛爭已開始法律行動(the start of legal action)。無論程序最後之結果為何，公評人會以書面告知雙方其介入程序已終結。

7. 年報(Annual report)

公評人會為 AMF 之董事會制作年報，以檢視其活動。而年報亦會對外出版。

第三項 法國保險業之爭議處理

第一款 概述

GEMA 於 1989 年以及 FFSA 於 1993 年開始運作，有關法國保險公司會員之調解機制。該調解機制依據係法國保險法第 L112-2 條(Insurance Code an Article L112-2)於 1994 年 1 月 4 日所增訂之第 94-5 (Law No. 94-5 of 4 January 1994) 所設立，其要求保險人在資訊文件中詳細說明，讓可能之保單持有人 (prospective policy-holders) 得依據該程序處理其申訴，且當一紛爭事件尚未解決時，保險公司具有受託處理該任務之義務。而並應提供該申訴者之契約細節予調解人。¹⁸⁶

因此於法國，有關保險案件之紛爭處理之調解系統仍未統一。有為各個保險公司調解之調解人；或該公司有自己之調解人；或可向該公司所屬之協會之調解人提出：即 FFSA 或 GEMA。每間公司以及上開協會之調解機構，均會定義其調解之範圍，多數案件僅有私人個體之保險契約之紛爭，始在調解職務範疇。若已指定該保單所隸屬之調解人，則向該調解人聯繫之資訊，均會記載於保單當中。而

¹⁸⁶ See The Mediator of the FRENCH FEDERATION OF INSURANCE COMPANIES, Annual Report 2010, at 49.

FFSA 與 GEMA 並如同 AMF，制定調解章程(Mediation Charter)，試圖建立調解程序之最低標準，調解章程之內容詳見後述。

另外，FFSA 與 GEMA 共同合作，制定關於「FFSA 或 GEMA 所屬會員保險公司良好行為之規則」(Code of Good Conduct for the insurances societies who are members of the FFSA or GEMA)¹⁸⁷。該規則係於 2009 年 12 月 15 日，經 FFSA 例行性會議，以及 2009 年 6 月 11 日由 GEMA 之執行委員會所許可，該規則並經 FFSA 於 2011 年 6 月 11 日以及 GEMA 於同年之 5 月 12 日所確認。其規定：

凡屬於 FFSA 與 GEMA 會員之保險公司，均應將該調解途徑讓其他保單持有人得獲取該資訊，包含：

- 調解人必須獨立於其所處理紛爭之保險公司，且於執行其任務時必須完全獨立
- 保險公司必須盡力且即時地回應調解人所要求其提出之資訊與文件
- 任何在保險承保範圍內之被保險人均有權可自由地接近使用調解人，只要在保險公司之管轄權內即可。然而該權利應僅授予在保單持有人已竭盡所有保險公司之內部程序，始能享有。

由保單持有人所發動或經其同意之調解程序，均應使其自動地中斷時效，期間自調解程序開始到調解人開始提出其意見為止。於調解程序終結時，保單持有人仍保有所有其可向法院提起訴訟之權利。

由於法國保險業之爭議處理，主要由前開兩個機構負責，因此另外尚設有保險調解(Insurance Mediation)機構。此一機構本身並非調解人，而係一媒介者，專門負責將調解案件移轉予正確之調解人。¹⁸⁸因此若非適當之調解人案件，或必須確保向正確之調解人提出調解，則可透過此保險調解(Insurance Mediation)機構。而使用該保險調解機構無須付費，且所有之被保險人均得使用之。

第一目 向調解人提出申訴

一、申訴提出者

被保險人、該契約之受益人，以及受傷之第三人，或保險公司本身均得向調解人提出其案件。若案件係由保險人提出，必須先經被保險人之同意使得為之。

¹⁸⁷ See *id.* at 49.

¹⁸⁸ See Summary of the Various Systems of Resolving Conflicts Amicably in France, at 18-20. http://www.adreurope.info/docs/cod41dt20060713_Presentation.pdf

其後調解人將會向被保險人聯繫，詢問是否能提出相關文件以檢視該案件。

二、申訴提出方式

案件之提出必須以書面為之(有掛號信回執收據之信件)。此乃強制規定，因調解人須要該信件以獲得該保險公司之地址。而該動作之重要性，在於向調解人提出申訴，將有中斷兩年時效期間之效力。(該兩年係自事件發生時起算，換言之該期間經過後將排除法院對之作出裁決之可能性)。

三、申訴須提供之資訊：

- 引起該紛爭之保險公司名稱
- 引起該紛爭之主要事件發生日期
- 該問題之確切性質
- 保險公司對於該紛爭之決定或回覆
- 該公司之要求
- 保單號碼以及涉及該紛爭之事件相關文件
- 被保險人之電話號碼

第二目 調解人之角色

一、處理期間

一旦該案件提出予調解人，該調解人將會於回覆其建議前研析該案件，若係 FFSA 之調解人，該審理之期間為三個月，若係 GEMA 之調解人，期間則為六個月。調解人之意見將會對該案件(之事實)做出客觀之評價，且適用法規之原則。

二、調解人之意見(Opinion)

對於保險公司而言，依據該調解人之資格，其意見會有不同之效果。依 FFSA 憲章之規定，不會強制屬於其會員之保險公司必須遵守 FFSA 調解人之意見。然而若係依 GEMA 協議之規定，該調解人之決定將會拘束保險公司。而對於被保險人而言，對被保險人不利之意見，被保險人將不受拘束，其仍可向法院起訴。該調解人之意見，於被保險人所提起之訴訟中，將不會做為審判時參酌之文件。雖 FFSA 調解人所為之決定，不拘束保險公司與消費者，惟依統計資料顯示，僅有 2.5% 之案件不被雙方或其中一方所接受，換言之雙方當事人遵守該決定之比例高達 97.5%。主要原因在於該調解制度係在避免雙方進入法院之訴訟程序，而使雙方當事人之關係破裂，然而當雙方仍欲繼續維持其持續中之商業關係時，透過調

解制度即可達成此目的。因此縱使該決定對保險人不利，保險人仍願意接受。¹⁸⁹

第二款 FFSA 之調解章程(Mediation Charter)

FFSA之調解章程(Mediation Charter)¹⁹⁰規定，FFSA之所屬公司同意將其與被保險人或與第三人之紛爭，交由調解程序處理，並以下述之方式為之：

1. FFSA之調解人，應由董事會全體同意指定。而該董事會，是由「國家消費者機構」(Institut national de la consommation [National Consumer Institution]) 之主席，以及「金融產業協商委員會」(Comité consultatif du secteur financier [Consultative Committee for the Financial Sector]) 之主席，與FFSA之主席所組成。該調解人之任期為三年，並得續任。
2. FFSA之調解人從事其職務時應保持完全之獨立性。
3. 該調解人應受所有必要之資金與權力之援助，以從事其任務。公司最長有六週之期間，回應FFSA調解人關於提出資訊與文件之要求。
4. FFSA之調解人，應調查被保險人，或第三人與保險公司之紛爭。而僅有該紛爭係涉及個別私人(private individuals)，始得為FFSA調解人之管轄範圍。
5. 該紛爭事件，於保險公司之內部紛爭處理程序已用盡時，始得由被保險人，或第三人，或經由前二者之同意後由保險公司，向FFSA之調解人提出。此種案件，時效之計算中斷。
6. 在經雙方之協助而調查該案件過後，FFSA 調解人應於三個月內做出積極性之建議(motivated advice)。該建議並不拘束雙方當事人。而是否遵守該建議之決定，應由該保險公司之執行者(director)決定，且通知 FFSA 調解人。
7. 而 FFSA 調解人應告知被保險人或第三人，其後續有權利向法院提起訴訟。
8. 由 FFSA 調解人所為之建議決定，應規定必須充分考量法律與衡平(equity)，但同時也要達成以司法途徑所不能之和睦解決方式之目標。¹⁹¹

¹⁸⁹ See The Mediator of the FRENCH FEDERATION OF INSURANCE COMPANIES, supra note 186, at 42.

¹⁹⁰ See The Mediator of the FRENCH FEDERATION OF INSURANCE COMPANIES, supra note 186, at 48.

¹⁹¹ but also with the aim of achieving an amicable solution which cannot correspond to

9. 保險公司得指定特定之調解人，只要該調解人係獨立之一方，與該公司從未有過任何雇用關係。而此等公司調解人得被 FFSA 之調解人所取代；其調停行為必須同樣遵守 FFSA 調解人之正規條件與期間限制(如同前 2~8 條所述)。該公司調解人應與 FFSA 調解人協調，且應確保其處理之意見相和諧。

10. FFSA 調解人應出版年報，提供其行為之報告，而公司調解人亦須提出其調停行為之報告。

第四項 法國銀行業之爭議處理

ASF 為「法國專門金融公司之協會」(French Association of Specialised Finance Companies)簡稱。其係依據 1984 年 1 月 24 日銀行法之架構所設立，其組織設立，乃係為代表特定金融專業機構(消費者信用、房屋貸款、租賃、保付代理、擔保與投資服務等)。¹⁹²

ASF 於 1995 年創立獨立之調解人(mediator)，將焦點關注於 ASF 之管理、預防與服務之改善，提供其會員解決紛爭之管道。而 ASF 之調解人致力於尋求法院外之解決方式，友善地為消費者解決不同之問題。其行使職權係獨立的。且該程序無須付費。

而銀行產業之 FBF(Fédération Bancaire Française)，其調解機構，係依據 2001 年 12 月 11 日之法律所設立。且該規定課予銀行必須設立其所擁有之調解服務，或係向 FBF 之調解人提出請求。且銀行必須告知消費者有關 FBF 之調解資訊。

第四節 英國制度

在英國，消費者對公評人有相當高之信心，主因係因英國係第一個開始發展跨產業之金融公評人。英國保險業於 1981 年成立保險公評人(接著蘇黎世與芬蘭隨之成立)，而銀行公評人其後亦成立。21 年後，投資公評人亦成立，所有英國之金融公評人依法律即整合為單一之金融公評人，為金融消費爭議處理機構，稱之為 Financial Ombudsman Service，簡稱 FOS。

a judicial approach.

¹⁹² ASF : French Association of Specialised Finance Companies, <http://www.asf-france.com/Accueil/ASF-English-presentation.pdf> (Last visited at May 28, 2012)

第一項 法律依據與組織架構

第一款 法律依據

FOS 係依 2000 年之「金融服務及市場法」(Financial Services and Markets Act, 簡稱為 FSMA) 所設立, 其特色在於整合所有金融產業之爭議處理機制, 提供消費者法院途徑之外的救濟途徑。FOS 與英國監理總署(Financial Service Authority, 簡稱 FSA) 平行且無隸屬關係, 雙方係依簽署之資訊合作備忘錄執行業務。¹⁹³ 而 FOS 係為一保證責任有限公司, 不發行股份 (company limited by guarantee and not having a share capital)。目標係在公平、合理、迅速、與非正式地解決消費者與金融業者間之紛爭。

FOS 特殊之處在於, 其係將所有金融產業之紛爭處理, 由單一機構專責為之, 即整合保險服務局(Insurance Ombudsman Bureau)、銀行公評人服務處(Office of the banking Ombudsman)、個人投資公評人服務處(PLA Ombudsman Bureau)、信用合作社公評人服務處(Office of the Building Societies Ombudsman)、投資公評人服務處(Office of the Investment Ombudsman)。¹⁹⁴

有關 FOS 之運作制度, 主要規範於 FSMA 第 16 部分(Part XVI The Ombudsman Scheme), 即第 225 條規定該機構與機構運作者(The scheme and the scheme operator.)。首先, 係有關 FOS 之管轄, 分別為: 第 226 條規範強制管轄(Compulsory jurisdiction)、第 226 條(A)規定消費者信用管轄(Consumer credit jurisdiction)、第 227 條之自願管轄(Voluntary jurisdiction.)

再來, 係有關申訴案件之決定(Determination of complaints), 分別係第 228 條之強制管轄下之決定(Determination under the compulsory jurisdiction)、第 229 條之給付決定(Awards), 第 230 條之費用成本(Costs)。

另外, 關於資訊部分, 第 231 條規範公評人資訊請求之權力(Ombudsman's power to require information)、第 232 條法院之資訊請求權力(Powers of court where information required)、第 233 條之資料保護。最後關於資金來源, 則於第 234 條規範產業基金(Industry funding)。

另外, FSA 之 Handbook, 其中 Dispute Resolution: Complaints (簡稱為

¹⁹³ 英國金融評議人服務機構首席評議人拜會參考資料, 頁 2。

¹⁹⁴ 楊麗萍, 同註 109, 頁 30。

DISP)以及 FSMA 之附件 17(Schedule 17 “The Ombudsman Scheme”)，均係專門處理消費者爭議之規則，亦針對 FOS 之運作做出許多具體化之規則。¹⁹⁵

第二款 組織架構

FOS 之組織架構，主要有董事會(Board)、客戶服務部門(Customer Contact Division)、案件工作部門(Casework Division)、公評人委員會(Panel of Ombudsman)、執行團隊(executive team)。¹⁹⁶其中董事會並非執行部門，因而不介入個別案件之申訴處理，其主要之職責係在維持 FOS 之營運並確認 FOS 服務之有效性與獨立性。¹⁹⁷董事會之主席係由 FSA 所指派，並且經英國財政部同意後任命，而其他成員則由 FSA 指派任命。¹⁹⁸

而依據 FSMA 2000 Schedule 17 Paragraph 4、5 之規定，公評人係由董事會所任命指派。其選任主要係依據公眾利益，而公評人並須具備足以勝任之資格與經驗，並且須能確保其獨立性。另外，尚會選出主席公評人(Chief Ombudsman)，其角色為 FOS 之執行長(CEO)，負責領導執行團隊、並且對董事會負起組織績效之責任。

第二項 管轄範圍

第一款 管轄類型之區分

依據 FSMA 第 226 條、第 226 條(A)以及第 227 條之規定，主要可分為「強制管轄」、「消費者信用管轄」以及「自願管轄」三類型。

強制管轄，依 FSMA 第 226 條之規定，係指當申訴提出者為適格之人，且該紛爭係與受 FSA 規範之金融服務產業有關時，於滿足其所規定之條件，即應依 FOS 之規定解決紛爭。依據 DISP 2.1.1 規定，(1)其中強制管轄，並不限於受管制之活動(regulated activities)、付款服務(payment services)以及電子貨幣(electronic money)之發行，且包含：

¹⁹⁵ <http://fsahandbook.info/FSA/html/handbook/DISP>(Last visited at May 1, 2012)

¹⁹⁶ 參照楊麗萍，同註 109，頁 31。

¹⁹⁷ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/board.html> (Last visited at May 11, 2012)

¹⁹⁸ FSMA 2000 Schedule 17 part II Paragraph 3

(a)申訴者請求之公司(以及該公司於申訴事件發生當時之企業 business)，以及(b)相關申訴者所請求之前身機構，而該機構係在 Ombudsman Transitional Order 以及 Mortgage and General Insurance Complaints Transitional Order 之下；

(2)消費者信用管轄，包括該申訴者請求之執照持有人(licensees)(以及該執照持有人於申訴發生時之企業)

(3)而自願管轄涵蓋該申訴者請求之自願管轄參與者，包含相關其加入自願管轄前之事件。另外依據 DISP 2.3.1，包括管理行為；消費者信貸行為，以土地供擔保之行為等，當申訴者符合前開要件時，FOS 對該申訴不得拒絕受理。

至於消費者信管轄，則係依據 FSMA 第 226 條(A)與 CCA 第 59 條與第 60 條之規定，則係特別針對消費者信貸等相關業務。最後自願管轄，該受訴者非屬強制管轄之範圍，然其符合規定之自願管轄規定之事務範圍，則仍得適用 FOS 處理紛爭。

第二款 適格之申訴者

依據 FSA Handbook 之 DISP 2.7 針對何為適格之申訴者(an eligible complainant)有明確之規範；其中 DISP 2.7.3 規定，適格之申訴者必須為以下類型之人：

(1)消費者(a consumer)

(2)微型企業(a micro-enterprise)，即該企業之全部或部分之付款系統，與受訴者(the respondent)於申訴時訂有付款系統契約。而所謂之微型企業¹⁹⁹，係指受雇人低於十人；或年度營業額(turnover)或資產負債表淨值(annual balance sheet)未超過 200 萬歐元(約新台幣 8000 萬)者。

(3) 年度營業額小於 100 萬英鎊(約新台幣 4800 萬)之公益團體(charity)

(4) 於申訴時資產淨值低於 100 萬英鎊之信託受託人(a trustee of a trust)

又 DISP 2.7.4 補充說明，關於微型企業，必須將之關係企業('partner

¹⁹⁹ 依據 article 4(26) of the Payment Services Directive, Micro-enterprise Recommendation(Recommendation 2003/361/EC of the Commission of 6th May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises)

enterprises' or 'linked enterprises')之帳戶一併考量。此外，依據 DISP 2.7.5，若受訴者對於申訴者之資格有疑義時，仍應將該申訴者視為適格之申訴者。若案件已向 FOS 提出，則公評人將會調查相關資料判斷該申訴者是否適格。

而 DISP 2.7.6，則是針對申訴者基於何種關係向受訴者提出申訴，例如其必須係付款服務之使用者，或受訴者所發行之電子貨幣持有者等。最後，於 DISP 2.7.9 規定，以下之人並非適格之申訴者：

(1) 在所有管轄之類型中，若係公司(firm)、付款服務提供者(payment service provider)、電子貨幣發行者(electronic money issuer), 執照持有者(licensee) 或該自願管轄參與者之部分類型之申訴者。

(2) 於強制管轄之類型中，除非是退休基金之受託人，否則若其為專業客戶 (professional client) 或適格之交易相對人(an eligible counterparty)，則非適格之申訴者²⁰⁰。

第三項 資金來源

FOS 之經費來源，係依法向產業收取之年費(levy)以及案件費用(case fee)。消費者無須負擔任何費用。且亦未接收政府之資金。而年費之收取依據，係根據 FSMA 2000 以及 CCA 2006(Consumer and Credit Act 2006)。

該年費之支出，係令使用公評人機構之業者負擔該機構之成本。而年費之收取範圍，從小型之企業(a small firm of financial advisers)之每年 100 英鎊(約新台幣 4800 元)，到大型保險或銀行(a high-street bank or major insurance company)之 30 萬英鎊(約新台幣 1140 萬)均有可能。而須特別說明者，為即便企業並無接到向公評人之申訴，然其仍須支付該年費，主要係因所有之企業，均因公評人制度之存在，而消費者因此信心提升而受惠，故所有之企業均須繳交該年費。

而案件費用之分配，每年均會有所改變。每個業者於該年度之前三個案件，均無須支付案件費用，於第四個案件開始，每個案件必須支付 500 英鎊(約新台幣 24,000 元)。另外從 2010 年開始，將會在錯誤銷售之付款保護保險(payment protection insurance, PPI)收取額外之案件費用(supplementary case fee)。

²⁰⁰ 而該專業客戶，則另依 COBS 3.5.2 之規定。COBS 為 FSA Handbook 中之 Conduct of Business Sourcebook 之部分。

FOS 收費之依據，規定於 FSMA 第 230 條第 1 項，該條規定機構運作之費用，必須定有規則(稱為 cost rules)，始公評人得有權力於其管轄之案件中判定成本。同條第 2 項規定，費用規則必須經主管機關(即 FSA)許可。又 FSMA 第 230 條第 4 項規定，若公評人認為(1)申訴者之行為為不適當(improper)，或無理由(unreasonable;)；或(2)消費者對於不合理之遲延應自負其責時，則可要求申訴者負擔部分費用。另外 FSMA 第 234 條，規定產業基金(Industry funding.)之收取，(1)該基金之目的在(a)建立該公評人機構(以及支付相關費用)；(b)強制管轄之相關營運。(2)於該條所規定之產業，係指該類型之法人係在 2011 年電子貨幣規則(Electronic Money Regulations 2011)內所指之發行者；或在 2009 年付款服務規則(Payment Services Regulations 2009)中所指之付款服務提供者。

第四項 案件處理程序

第一款 向金融業者提出申訴之先程序

依據 DISP 2.8.1，公評人僅有於以下情況使得受理該申訴：

- (1)該受訴者已經向申訴者發出最後回覆(final response)；或
- (2)自受訴者收到申訴者之申訴後已逾 8 週未處理。即必須要求消費者先向金融業者接洽，當未獲滿足，或於期限內未為回覆時，始得尋求 FOS 之協助。

換言之，若消費者欲透過 FOS 解決其紛爭，則向金融業者提出申訴，乃係必要之先程序。

第二款 調解人(Adjudicator)之調解程序

由於 FOS 希望得以非正式之形式解決紛爭，故會透過「調解人」(Adjudicator)²⁰²先為當事人進行調解。調解人所負責者，為非正式之方式，主

²⁰¹ http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/research_a5.html (Last visited at May 11, 2012)

²⁰² 關於 Adjudicator 此一名稱之翻議，金保法草案中之立法理由中，係以「初階裁判人」稱之，可參本文頁 44。惟探其職權，主要係在為雙方進行調解，倘以「初階『裁判人』」稱之，恐有誤會其有作出「裁判」之權限，因此本文參考蔡佳真，同註 16，頁 47，將 Adjudicator 以「調解

要係盡量獲取雙方之同意達成共識，不需花費額外期間作仔細之調查。

而調解人於調解該案件時，會考量消費者與金融業者之資訊與意見，並適時聽取公評人之建議，且去函通知雙方應如何解決該紛爭。若雙方均同意調解人之建議，則該案件於此依程序即可終結。²⁰³

第三款 公評人之評議

若其中任何一方不接受調解人之建議，則可向公評人提出評議之申請(appeal to the Ombudsman)。然須遵守申請評議之期間，依 DISP 2.8.2 之規定，若消費者向公評人提出之案件合於下列情況，則公評人不得受理：

- (1)於申訴者收到受訴者之最後回覆已逾 6 個月；或
- (2)該申訴事件發生已逾六年，或自申訴者知悉(或應合理知悉)該申訴案件之發生，自該知悉之日起已逾 3 年者。

而 DISP 2.8.3 並特別規定前開六個月之期間，僅在收受受訴者之最後回覆時始開始起算。且該最後回覆之內容，必須告知申訴者該六個月向公評人提出申請之期間限制。

另外，於 DISP 3.3.1 規定，若公評人認為該案件並無審理之價值(without consideration of the merits)，則應駁回(dismissed)該案件，然須於駁回前給予申訴者陳述意見之機會。且依 DISP 3.3.2，公評人會告知申訴者駁回之理由，並將此情事通知受訴者。其他公評人不受理而駁回案件之情況，則規定於 DISP 3.3.4，例如：

- (1)申訴者並無經濟上損失、重大精神損害或重大不便；
- (2)該申訴係輕率(frivolous or vexatious)；
- (3)該申訴明顯地無成功之合理理由；
- (4)受訴者已提出公平合理，或有可接受空間之補償要約
- (5)受訴者就該案件，已接受其他機構處理

人」稱之，以符合其職權。

²⁰³ 參照蔡佳真，同註 16，頁 47。

(6)該申請案件已由其他機構處理等情況。

惟若欲向公評人請求評議，則其必須提出尚未經考量之新資料或論證。於謹慎考量後，公評人將做出最後決定。由於公評人之機制並非如同法院，而係基於雙方所提供之資訊解決該紛爭。²⁰⁴公評人所為之決定，具有拘束力，雙方當事人不得再就該紛爭之實體內容向 FOS 再提出申訴，而主席公評人亦無權力駁回公評人所為之最後決定。²⁰⁵而若消費者無法接受公評人所為之決定，其仍可向法院提起訴訟，惟公評人無法提供法院可能會如何處理該案件之法律意見(legal advice)²⁰⁶

第四款 獨立評審人

FOS 內另設有「獨立評審人」(Independent Assessor)制度，該制度主要係內部監督機制。即當尋求 FOS 機構解決紛爭之當事人，若對於爭議處理之過程有任何不滿，均可向獨立評審人提出申訴。例如認為對待當事人不公平或草率、未妥善解釋程序或事情、有不合理之遲延等。²⁰⁷獨立評審人係由 FOS 之董事會所指派，並在其授權調查之範圍內，可就 FOS 所提供之案件進行調查，確認是否有當事人申訴之情形，惟承前所述，獨立評審人乃係內部監督機制，其處理之對象僅為 FOS 服務之品質是否妥當，並不介入爭議處理個案本身。²⁰⁸

若獨立評審人認為 FOS 所提供之服務應係令人滿意的，則其會告知消費者原因。然若獨立評審人認為 FOS 所提供之服務確有不足，其仍會解釋該原因，並且建議 FOS 應如何修正該階段之缺失。每年獨立評審人均會製作年度報告向董事會提出，為下一個年度作建議。²⁰⁹

²⁰⁴ <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/consumer-leaflet.htm> (Last visited at May 11, 2012)

²⁰⁵ 參照邱昫潔，同註 52，頁 87。

²⁰⁶ http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/complaints_a12.html (Last visited at May 11, 2012)

²⁰⁷ http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/answers/complaints_a12.html (Last visited at May 11, 2012)

²⁰⁸ 參照邱昫潔，同註 52，頁 87-88。

²⁰⁹ http://www.financial-ombudsman.org.uk/about/IA_terms_reference.htm (Last visited at May 11, 2012)

第五項 公評人之權限與決定

第一款 公評人之權限

依據 FSMA 第 231 條之規定，公評人有權以書面通知申訴案件之當事人，要求其提供特定資訊，或具特定內容之資訊，或提出特定文件，或特定內容之文件。而其應以下列方式為之：(1)於特定之合理期間內；且(2)以特定之文件或方式提出。惟公評人所要求提供之資訊，必須係對審酌該申訴案件有必要之資訊，始得為之。且當文件提出予公評人，則公評人得複製或摘錄其所提出之文件，或要求當事人就該文件之內容做出說明。若未盡該資訊提供義務之當事人，則公評人得要求該當事人，依據其所信，提供文件所在之資訊。

再依據 FSMA 第 232 條之規定，當事人若未依前條規定提出相關資訊者，則公評人得以書面向法院證明該事實，法院即得調查之。若法院認定應提出資訊之人無正當理由而怠於履行該資訊提出義務者，則得將其依藐視法庭罪處理之(as if he were in contempt)。而前開所謂之法院，係指高等法院(the High Court)，或蘇格蘭之最高民事法院(in Scotland, the Court of Session)。

第二款 決定做成之方式

依據 FSMA 第 228 條第 3 項之規定，公評人必須以書面作成其決定，必且送達與雙方，而第 4 項規定，該決定之內容必須包含公評人做出該決定之理由，並由公評人簽名，以及要求申訴人以書面於期限內，回覆是否接受該決定。依第 5 項規定，若申訴者同意公評人之決定，則該決定將會同時拘束申訴者與受訴者。而依第 6 項規定，若該申訴者未於期限內回覆是否接受，則一律視為其拒絕該決定。再依第 7 條之規定公評人必須將該結果通知受訴者。

第三款 決定之給付內容

又依 DISP3.7.1，對於公評人給付決定之給付內容，可為金錢給付裁定(money award)、利息裁定(interest award)、成本裁定(costs award)以及其他指定措施(a direction to the respondent)。其中，針對金錢給付之部分，依 FSMA 第 229 條第 5 項之規定，設有公評人給付裁定之上限，即公評人之裁定不

得高過該金額，該額度依 DISP 3.7.4 之規定，不得超過 15 萬英鎊(約新台幣 720 萬)。²¹⁰ 然而 FSMA 第 229 條第 5 項亦有說明，當公評人認為公平之賠償金額高過該上限時，仍可「建議」(recommend)受訴者支付該超過給付上限之餘額部分(pay the complainant the balance)²¹¹。DISP 3.7.12 亦規定，受訴者應盡快給付金錢裁定，或為公評人指定之行為。FSMA 第 229 條第 8 項並說明申訴者可對該金錢給付裁定，依 Schedule 17 之規定對受訴者為強制執行(enforceable)。

第四款 評議之作成應審酌事項

依據 DISP 3.5.1 公評人必須嘗試盡可能於最早之階段，以任何最適當之方式解決該紛爭，包括調解或調查。再依 DISP 3.5.4，若公評人認為該紛爭必須調查時，必須給予雙方當事人陳述意見之機會。若公評人認為該案件無須進行聽證(hearing)即可公平地做出決定，則依 DISP 3.5.5，其可直接對該申訴作出決定。惟若其認為有聽證之必要，將會邀請雙方當事人為之。該聽證得以公評人認為適當之方式舉行，包含電話。而若公評人已對該申訴做出決定，則不會再舉行任何聽證。若任何一方當事人希望舉行聽證，依 DISP 3.5.6 必須以書面申請，說明其希望舉行聽證之爭點，以及若其認為該聽證不應公開，必須說明其理由。而公評人將考量，該爭點是否具備舉行聽證之價值、是否適宜舉辦聽證，以及該聽證應以公開或不公開之形式為之。

FSMA 第 228 條第 2 項規定，FOS 之公評人應斟酌事件一切情狀後作成公平合理(fair and reasonable in all the circumstances of the case)之決定。另外，再依據 DISP 3.6.1 並對此再為重申。而 DISP 3.6.4，則規定，公評人於做成決定時，必須考量相關之(a)法律、規則；(b)監理機關之規定、準則與標準；(c)產業界之運作規則(codes of practice)。而該產業運作規則，係指公評人認為於相關期間內良好且適當之運作(he considers to have been good industry practice at the relevant time.)

最後依據 DISP 3.8.1 之規定，FOS 於處理雙方該紛爭過程中，所取得之資訊應尊重雙方當事人之隱私權(rights of privacy)。

第五節 綜合比較分析

本節以下將參考世界銀行所出版之《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

²¹⁰ 該上限之金額原為 10 萬英鎊，惟 2012 年 1 月 1 日時修正提高至 15 萬英鎊。

²¹¹ DISP 3.7.6 之規定亦同。

²¹²，以及前揭各節之說明，針對德國、英國、法國之金融消費紛爭解決機構，作比較分析。由於在英國 FOS 成立前，亦係由各個產業分別設立爭議處理機構，因此以下之分析表格，亦會將英國原本之制度列入作為比較。

前已述及，許多國家或機構，均會使用「公評人」(Ombudsman)此頭銜，惟因各國制度之差異，公評人之權限與地位可能均會有所不同，惟前揭文獻特別指出「公評人」(Ombudsman)此頭銜，僅限於該外部機構遵循公評人原則時始可使用，包括獨立與有效性，且其運作必須能有效地確保消費者能獲得救濟。一個虛偽(pretend)之公評人將會損害消費者之信任，²¹³即不宜冠上此一名稱。

第一項 組織型態及機構架構

第一款 成立時間與依據

關於各個機構之組織架構，主要係針對該機構設立之依據與型態。主要型態無非即係依法律，或由各該產業之公會或協會自願設立，部分機構具備法源依據後，即相當於政府機構，然部分仍保持私人機構之型態。

依前述，英國之 FOS 雖係依據法律所設立，並受 FSA 所監督，然其本質上仍屬獨立法人，並非政府機構。而法國之 AMF，則係依法律所設立之政府機構。法國之 ASF 以及 FFSA 與 GEMA 均係私人自願設立之機構，通常此類機構，均係由各該產業之協會或公會所設立，目地在為其所屬會員提供紛爭解決之管道。例如德國之九個會員機構，僅有公營銀行協會之公評人機構、民營商業銀行協會下之公評人機構以及德意志聯邦銀行之仲裁委員會，三個 ADR 機構係依據法律而設立，惟僅係賦予該機構之設立法源之依據，性質上仍屬於私人機構。至於其他六個非依據法律設立之機構，亦均為私人機構。德國監理機關 BaFin 則係依法律設立之政府機構，雖亦負責部分之申訴案件，惟金融消費紛爭，主要仍係經由各該產業協會之機構處理。

表 8 德英法制度比較表－組織型態

²¹² See David Thomas and Francis Frizon, *supra note* 104. 此文獻係來自國際金融服務公評人機制網絡(International Network of Financial Service Ombudsman Schemes, 簡稱 INFO)之網站所取得。主要係針對西歐金融消費爭議處理機制，對於其組織架構作介紹，並且說明相關議題，主要目的仍係在於縱使各國依據其法令或國情而有不同之制度設計，然仍希望各國之機制能夠符合基本之公評人原則。而該文之作者，David Thomas，係英國 FOS 之首席公評人(Principal Ombudsman)；Francis Frizon 則係法國保險調解人，兩人均有六年以上之公評人經歷，且均係 Fin-Net 與 INFO 之監督委會(steering committee)成員。

²¹³ See David Thomas and Francis Frizon, *supra note* 104, at 7.

| 組織型態 | | | |
|---|---|---|--|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 由產業界成立之銀行或保險公評人 | 依法律建立整合金融服務業之公評人(下簡稱FOS)，為公司型態之私人機構 | AMF之公評人為有法律依據之政府機構。 由保險業界(FFSA、GEMA)成立之公評人 | BaFin之申訴處理為有法律依據之政府機構。 其餘各產業之公評人機構縱有法律依據，亦均為私人機構 |
| 成立 | | | |
| 保險公評人係由保險業於1981年時自願成立。 銀行公評人係於1985年自願成立，與保險公評人之設計類似。 | FOS係依2001年生效之法律成立。其整合既存之銀行、建築公會、保險與投資公評人為單一公評人。 | AMF，係依2003年貨幣與金融法設立公評人。 FFSA係於1993年於Mediation Charter下成立。GEMA則於1989年即開始運作。 | 德國最早之金融公評人機構為前開民營商業銀行於1992年為其會員建立之公評人機制 其他機構在其之後陸續設立。 |

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

第二款 管理機構(Governance body)

依據前開世界銀行之文獻，其指出若金融公評人機構有獨立之管理機構，例如董事會或理事會，將有助於其運作。因其可作為指定公評人，或獨立於金融業者之機構(僅有少數之業界代表)。

惟該管理機構不得介入申訴個案之決定，或公評人機構日常之行政管理。因其功能主要在於：

- 幫助維護公評人之獨立性
- 幫助確保公評人機構有足夠之資源可處理其工作
- 監督公評人機構之有效性與效率
- 提供諮詢，給予公評人機構策略上指示之建議²¹⁴

僅有專職處理金融消費紛爭之機構，始有前述獨立之管理機構。而FOS設立

²¹⁴ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 36.

前英國之制度，其管理機構分為董事會(board)與理事會(council)。董事會是由銀行或保險人會員之代表所組成，以代表產業會員)。而其理事會則由代表大眾或消費者利益之多數會員以及一個獨立主席(chairman)組成，以保護公評人之獨立性。由於FOS係獨立公司，故有獨立為公共利益之董事會。法律規定董事會之成員必須由FSA指定，但亦規定指定董事會成員之任期，以確保其可獨立於FSA。因此英國均有董事會或理事會之管理機構，負責該機構運作之管理。

然而，反觀法國之AMF與德國之BaFin，雖其亦負擔部分之金融消費爭議處理，惟因其具備金融監理者之角色，因此僅係於該機構下，設立處理消費爭議之部門而已。因此並非獨立之機構，自無前開專門常設之管理機構可言。至於法國與德國，其他由各個產業公會所設立之爭議處理機構，亦因係依附於產業公會下，亦非專職之爭議處理機構，僅係為所屬協會之會員，協助其處理與消費者之紛爭，因此，亦無前開獨立常設性之管理機構。

表9 德英法制度比較表—管理機構之有無

| 管理機構之有無 | | | |
|---|---|---|---|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 每個機構之設置如同獨立之公司，其具備： | FOS有獨立為公共利益之董事會。 | AMF之公評人機制無常設性之董事會。 | BaFin之申訴機制無常設性之董事會。 |
| 董事會(代表產業會員)：由銀行或保險人會員之代表組成 | 法律規定董事會成員必須由FSA指定，亦規定指定董事會成員之任期，以確保可獨立於FSA。 | FFSA與GEMA之公評人機制並無常設性之董事會或理事會。僅有該協會本身之董事會。 | 民營商業銀行公評人之公評人機制並無常設性之董事會或理事會。僅有該協會本身之董事會。 |
| 理事會(保護公評人之獨立性)：由代表大眾或消費者利益之多數會員以及一個獨立主席組成 | | | |

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

第三款 資金來源(Funding)

依據前開世界銀行之文獻，金融公評人之資金來源，可能係來自於政府之稅收(levy)。但可能會面臨財政上之壓力，因此通常由金融業者負擔金融公評人業務增加時之成本與費用。

從公評人之立場，是否有充足之資金較該資金如何由業者分配重要。在不同之國家，業者傾向以下列方式分擔成本：

- 由金融業者以稅賦(levy)之方式負擔，通常依據各公司之市佔率而定
- 當消費者實際將案件提出予公評人時，由金融業者支付個案費用(case fee)
- 結合以上兩種方式，部分資金來自稅賦，部分來自個案所支之付費用

以稅賦(levy)之方式為之，反映了金融業者因公評人之存在，而消費者信心因此提升所帶來之利益。個案收費，則意指應由具有較多案件之業者負擔額外之費用。通常情形，不論案件之結果為何，均須收取案件之費用，以避免出現決定個別案件是否應收費之難題。亦因公評人機制係強調解決紛爭，而非決定是非對錯。

惟以稅賦之方式為之，允許金融業者每年有少部分之案件可無須付費，如此乃係為保護較小型之金融業者，避免消費者無理由之案件，藉由虛偽之申訴令業者須負擔此支出。

公評人機構應公開商議其年度預算，視其所組成之政府機構而定，並且應由中立之第三方，例如金融監理者，作預算是否適當之許可，以確保預算不至於過低而與公評人之工作負荷不相當，亦避免預算過高而課予業者過重之負擔。

雖依據「歐盟執委會 98/257/EC 建議」所揭示之有效性原則，要求消費者使用公評人機制無須付費，或僅需有適度之成本(modest cost)。惟即便是適度之費用，亦可能成為更多弱勢消費者之阻礙。因此欲以消費者支付個案費用作為資金來源並不恰當。²¹⁵

而德國、英國、法國之公評人制度，無論其設立依據或型態為何，均未要求消費者付費，而係由各個業者負擔營運或個案費用。

英國 FOS 設立前公評人機構預算係由公評人估定，由理事會提出計畫，再由董事會向業者收取。預算之收取由董事會為之，概括地依照案件數量從個別銀行或保險人收取。公評人之預算由主席公評人提出建計畫，須經董事會批准與 FSA 之許可。而 FOS 部分之預算係由 FSA 從所有金融業者徵收之稅款，概括地依市佔率收取。數之預算係從提出予公評人之案件中，向金融業者所收取之費用而來，故資金來源概括地係依照使用而收費。每個案件為 500 英鎊(大約 570 歐元)，但每年度該業者之前三個案件為免費，以保護小型金融業者擔憂遭無理由之申訴敲詐。法國 FFSA 之機構預算是由 FFSA 調解人估定，且依調解章程向業者收取。

²¹⁵ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 36-37.

表 10 德英法制度比較表－資金來源

| 資金來源 | | | |
|---------------------------|--|--------------------------|--------------------------------|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 不向申訴者索取費用。 | 不向申訴者索取費用。 | 不向申訴者索取費用。 | 不向申訴者索取費用。 |
| 預算由公評人估定，由理事會提出計畫，再向業者收取。 | 預算由主席公評人提出建計畫，須經董事會批准與 FSA 許可。 | 機構預算是由調解人估定，且依調解章程向業者收取。 | 預備檢驗程序，以及公評人協議期間之費用，均應由銀行協會負擔。 |
| 董事會概括地依照案件數量從個別銀行或保險人收取。 | 部分之預算由 FSA 從所有金融業者徵收之稅款，概括依市佔率收取。 | | |
| | 多數之預算係向金融業者所收取之個案費用而來，故資金來源係依照使用量收費。每案件為 500 英鎊，但每年度該業者之前三個案件免費。 | | |

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

第四款 公評人之指定

由於金融公評人係提供替代法院之紛爭解決管道，因此公評人必須如同法官般保有獨立性與公正性，且必須具備法律與專門知識，始具有解決金融紛爭之權威。依據前開世界銀行之文獻，為保持消費者之信心：

- 金融公評人不應由產業界所指定，亦不可由一個多數之業界會員所組成之機構指定。
- 該被指定之金融公評人於指定前三年內，不得受雇於金融業者與金融業者協會。

因此為確保公平人之獨立性，其應由以下機構指定：

- 議會(Parliament)
- 政府
- 金融監理者

而更多機構通常係由以下方式為之：

- 僅由公共利益(public-interest)成員所組成之機構

● 業界代表僅為少數(可遭多數否決)之機構

為保有公評人之獨立性，公評人之任期不得過短。BIOA²¹⁶設立最低之任期為五年。於任期屆滿時可續任，決定是否續任應於任期屆滿前一年決定之，如此始可避免公評人之獨立性於任期之最後一年遭到破壞。且不得提早將公評人免職(remove)，除非有無法勝任(incapacity)、或不當行為(misconduct)其他正當理由(good cause)始得為之。而決定是否將公評人免職，應由該指定公評人之獨立機構為之，或同樣獨立於金融業者之機構。

金融業者不應對公評人藉由降低或剝奪公評人之薪資對其施壓。而將公評人之薪資列為與法官或其它政府官員之等級，將有助於解決上開情事。²¹⁷

為使消費者信賴金融 ADR 機制，因此各國均致力於公評人獨立性之確保，故縱使該公評人機構係由產業協會所組成，然就公評人之任命與指定，均另有其規範。FOS 公評人係依 FSMA 規定，所有公評人(包含主席公評人)應由公評人機構中之獨立公共利益委員會指定，且亦規定須有固定任期以確保其獨立性。公評人將以永久契約(permanent contract)指定。

法國 FFSA 之調解人，其指派，則由非常設性之董事會所任命，該董事會之組成，則包含政府金融事務諮詢委員會、國家消費者機構與法國保險協會之代表，即將經過政府機構，與為消費者利益之機構，以及產業協會本身，三大類型而組成，藉以確保調解人之獨立性，不因係隸屬於產業協會即傾向保護業者之利益。又如同德國商業銀行協會之公評人機制，雖公評人係由該銀行協會之董事會所指定，協會尚需將公評人之資料提交予德國聯邦消費者部門與消費者協會，交由其審核，因此縱使係由銀行協會所指派，政府機構(即德國聯邦消費者部門)與消費者團體(即前開消費者協會)仍有權加以監督控制，即可避免公評人獨立性與公正性之疑慮。且依程序規則之規定，公評人之任期為三年，可續任。公評人於任期屆至前，僅有在其已明確無法獨立行使其職務，始可將其免職。

表 11 德英法制度比較表－公評人之指定及任期

| 公評人之指定及任期 | | | |
|-----------|--------------------|-----------------------|---------------------------|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 獨立理事會指定公評 | 法律規定公評人應由機構中之獨立公共利 | FFSA 之調解人係由以下機構所組成之董事 | 公評人應由協會之董事會指定，惟須經德國聯邦消費者部 |

²¹⁶ BIOA 為英國及愛爾蘭公評人協會(British and Irish Ombudsman Association)之簡寫，其範圍包含整個英國及愛爾蘭。

²¹⁷ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 35-36.

| | | | |
|---------------------|---------------------------------------|---|---|
| 人，享有固定任期，並規定公評人之薪資。 | 益委員會指定，且亦規定須有固定任期以確保其獨立性。公評人將以永久契約指定。 | 會所指定，並享有固定任期：政府金融事務諮詢委員會、國家消費者機構、法國保險協會 | 門與消費者協會同意。任期三年，可續任。公評人於任期屆至前，僅有在其已明確無法獨立行使其職務，始可將其免職。 |
|---------------------|---------------------------------------|---|---|

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

第二項 職權範圍(Coverage)

第一款 單一或各個業別之金融公評人

第一目 由單一機構處理所有金融消費爭議之趨勢

最初金融 ADR 機構之設立，認為有必要創造將該產業之公司全部均一致涵蓋在內之機構，並且此作法較為容易，即該產業之所有公司之紛爭均由同一機構處理，例如銀行業或保險業之公評人。但隨著時代變遷與經濟發展，傳統關於銀行、保險與投資證券之分界，如今在許多國家已逐漸模糊，例如銀行業務除了銀行帳戶與借貸外，更販售保險與證券投資商品。

因此，將各個業別之公評人整合為單一金融公評人之趨勢逐漸增長。單一公評人機構涵蓋所有金融產業，將帶來規模經濟之效益，並且在工作量於搖擺於不同金融產業時，將更加靈活具有彈性。更甚者，對於消費者而言將更容易理解。

218

第二目 商業活動涵蓋範圍之爭議

壹、保險與證券投資

保險公評人之設立，最佳之職權範圍，應不僅包含保險人(及其代理人)，尚應包括保險經紀人及其他保險中介機構(intermediaries)。否則，消費者將無所

²¹⁸ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 38.

適從，且會造成涵蓋範圍之鴻溝。例如，消費者之申訴內容，雖係有關於拒絕理賠之類型，然而對於消費者而言，問題核心未必如此明顯，因可能之情況有：

- 中介機構所販售之保單並未承擔相關之風險
- 該風險雖然於承保範圍內，但保險人錯誤地拒絕該理賠

因此，若消費者可直接向公評人提出申訴，則對於消費者而言，系爭紛爭之處理程序將更為簡便，因公評人之職權範圍已涵蓋保險人以及保險中介機構。消費者無須再判斷究竟其未能獲得保險給付之原因。

類似爭議在證券投資產業亦會出現。因對於消費者而言，其無法清楚分辨問題係出現於設計與製造產品之投資證券業者，或係投資中介機構，或係其他給予消費者投資建議之投資商。因此，若證券投資產業之公評人機制，能全部包含證券投資業者以及相關中介機構，始可避免消費者不知應如何解決其紛爭之問題。

貳、銀行

消費者所定義之銀行(banking)範圍，通常不可能與多數消費者所理解之銀行相同：

- 銀行涉及存款業務以及貸款(或信用)。事實上，活期(或支票)帳戶透支貸款(overdraft facility)，可能前後在領取存款與貸款間移動，視於特定期間係貸款或借款而定。
- 銀行貸款可能有許多形式，包括一般貸款(ordinary loans)或信用貸款(credit loans)。但在許多國家，貸款與信用卡均係由非銀行之金融業者所提供。消費者可能難以發現並理解銀行與非銀行金融業者之區別，特別係若其借款之安排係透過相關中介機構所為之情形。
- 另外，目前也增加許多不同形式之「貨幣」(money)，例如電子貨幣(electronic money)；以及交易之貨幣，例如付款服務(payment service)，將金錢從某處移到他處，或從消費者移到業者。電子貨幣與付款服務，既非存款亦非貸款。部分係由銀行所提供，但部分則由非銀行之業者所提供。

另外，許多消費者有一張或一張以上之塑膠卡片，僅有少數之消費者可以完全了解其區別，例如：

- 金融卡(debit card)，從某一信用或授權透支之帳戶中扣款。²¹⁹
- 簽帳卡(Charge card)，短期工具，與信用卡之計算方式不同。²²⁰
- 信用卡(Credit card)，屬於借款，可能為短期或長期

²¹⁹ Debiting an account that may be in credit or authorized overdraft

²²⁰ A short-term facility that does not count as credit for many purpose

- 儲值卡(Store-value card)或電子錢包(electronic purse)，即電子貨幣。

因此，消費者可能不知道其消費爭議是否其在公評人之職務範圍內，以及不知若有問題該至何處處理。除非金融公評人或「銀行」(banking)公評人之職權範圍，已涵蓋前開即使係非銀行所提供之所有存款、借款(信用)、電子貨幣以及付款系統。²²¹

而德英法三國，目前僅有英國，克服前開問題，將所有金融產業整合為單一機構。而法國與德國，仍維持分業處理之制度，甚至法國之保險業，以及德國之制度，即便係單一之銀行業，或保險業，仍分別由兩個以上之 ADR 機構處理，即產業間亦尚未進行整合。所幸法國之 AMF，其本身職權之範圍已包括投資提供者、多數之投資中介機構、多數證券中介機構、部分退休金提供者²²²，已可解決前開問題。而保險業之 FFSA，其本身職權之範圍，即已包括保險公司、部份之信用社、部份之保險中介機構、部份之退休金提供者²²³，已有涵蓋保險中介機構。德國部分亦同，僅係消費者必須視其欲請求之金融業者，隸屬於何一 ADR 機構，而異其處理管道，BaFin 亦於其網站中列舉德國主要公評人機構之網站與聯繫方式²²⁴，惟消費者仍須自行判斷應所應選擇之管道。依據德國商業銀行之程序規則，消費者申訴部門於初步審查該案件時，若發現消費者所欲請求之銀行並非隸屬於該公評人機構，則消費者申訴部門應將該申訴移轉予其他適格之調解機構，並且應進行通知。已保障消費者不至於因管轄之錯誤而無法獲得救濟，補足前開消費者須自行判斷管轄機構之缺失。

表 12 德英法制度比較表－單一或分散之爭議處理機制

| 單一或分散之爭議處理機制 | | | |
|--------------|-------------|-----------|-----------|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 由各個業別獨立設置 | 整合為單一爭議處理機構 | 由各個業別獨立設置 | 由各個業別獨立設置 |

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

²²¹ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 39-40.

²²² 詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 15，或原始資料
http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/members_en.htm (Last visited at May 13, 2012)

²²³ 詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 17，或原始資料
http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/members_en.htm (Last visited at May 13, 2012)

²²⁴
http://www.bafin.de/EN/Consumers/ComplaintsContacts/ComplaintsToOmbudsman/complaintstoombudsman_node.html(Last visited at May 13, 2012)

第二款 金融機構與涵蓋之商業活動範圍²²⁵

公評人之業務僅有特定產業，更勝於完全無公評人機構。但，即使公評人單一產業，若單一公評人即涵蓋該業別之所有金融機構，此時對紛爭之處理仍有所幫助。惟若一個金融機構公評人，其涵蓋範圍僅有特定國家之產業工會之會員，則對於紛爭之處理仍無幫助，特別係以下情形：

- 超過一個以上之公會(因此有一個以上之公評人機構)
- 外國金融機構並非公會之會員時(將產生涵蓋範圍之鴻溝)

若金融機構係依據法律(或依主管機關之要求)，必須受金融公評人之管轄，則金融公評人較容易有廣泛之管轄範圍。則此時該金融公評人機構可能係：

- 依據法律而設立
- 遵循法律所規定之準則而設立
- 經相關主管機關許可而設立

少數國家有較特殊之競爭公評人(competitive ombudsman)概念，即當符合最低標準，該金融產業有能力選擇兩個或兩個以上處於相互競爭狀態之金融公評人。而此種選擇，將對獨立性與公正性之造成嚴重之風險，因為金融業者可能會偏好選擇會給予金融業者最佳交易之公評人。其忽視金融公評人乃係替代法院之紛爭處理機構，且造成單方競爭，因消費者不像金融業者，並未給予任何選擇公評人之機會。²²⁶

英國於 FOS 設立前，每個公評人機構僅涵蓋該產業協會之會員。而公評人機構之職權範圍為公評人確立其管轄範疇，即由公評人決定該個別案件是否在管轄權之範圍內。FOS 則是 FSMA 規定 FSA 有權力制訂規則以確定公評人之管轄範圍。且公評人機構有強制之權力可將所有金融業者涵蓋於其管轄中。

若係法國，依 FFSA 調解章程，其僅涵蓋 FFSA 之會員。GEMA 亦僅有所屬

²²⁵ See David Thomas and Francis Frizon, *supra note* 104, at 38-39.

²²⁶ 世界銀行該文獻，並未指出歐洲中有哪些國家有上開競爭公評人之機制。惟其指出競爭公評人概念之缺失，係依據 ANZOA 所發表關於競爭公評人之意見。ANZOA 認為，該情況除對消費者不利外，對於公評人機制亦為產生額外不必要之成本，造成資源重疊之浪費，亦可能使金融業者操縱該爭議處理機制。對於公評人機構本身而言，亦可能著重如何擴大其組織，而非專注於為消費者解決紛爭。對於金融監理者而言，亦必須耗費更多成本監管。See David Thomas and Francis Frizon, *supra note* 104, at 75. 另外，ANZOA，係澳洲與紐西蘭公評人協會(Australia and New Zealand Ombudsman Association)之簡稱。因此本文推測該競爭公評人之情況，發生於紐澳之情況可能較為明顯。

會員。另外 FFSA 調解章程定義其管轄範圍，由調解人決定該個別案件是否在管轄權之範圍內。德國之制度亦雷同，各個協會之公評人機制，僅涵蓋該產業協會之會員。而民營商業銀行之公評人機制，則是由消費者申訴部門判斷個別申訴案件是否於該機構之管轄範圍，非由公評人決定。

表 13 德英法制度比較表－公評人之管轄範圍

| 公評人之管轄範圍 | | | |
|---|---|---|--|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 每個公評人機構僅涵蓋該產業協會之會員。 公評人機構之職權範圍為確立其管轄範疇。由公評人決定該案件是否在管轄範圍。 | 依法 FSA 有權力制訂規則以確定公評人之管轄範圍。 有強制之權力可將所有金融業者涵蓋於其管轄。 | 僅涵蓋 FFSA 與 GEMA 所屬之會員。 調解人決定該個別案件是否在管轄權之範圍內。 | 各協會之公評人機制，僅涵蓋該協會之會員。 由消費者申訴部門判斷案件是否於管轄範圍。 |

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

第三款 申訴者之適格

依據前開世界銀行之文獻指出，申訴者通常為消費者，即主要基於私人目的而使用金融服務之人。亦應考量是否該消費者必須係金融業者之顧客。部分金融公評人之職權範圍亦包含未來之顧客(prospective customer)，且可處理不合法拒絕提供服務之申訴(例如涉及不合法之差別待遇)。

亦有其他潛在之申訴者(potential complaints)應考慮，應保護那些金融產品遭其他人領取之情形，例如員工受保險或退休金之保障，但遭雇主領取之案例。而其他潛在申訴者包括：

- 為消費者之債務提供擔保之人
- 集體投資(collective investment)之受益人
- 基於錯誤資訊而向信用紀錄機構(credit-history agency)²²⁷登記註冊之人

部分金融公評人同樣接受小型業者之申訴者，主要原因在於其能力係較近似於消費者。他們通常會以營業額或公司人員之數量決定。也會使用歐盟對於微型企業(micro-enterprise)或中小型企業(small and medium enterprise)之定義

²²⁷ Someone about whom wrong information has been registered with a credit-history agency

判斷。即依據歐盟執行委員會之建議，²²⁸對於中小企業以及微型企業之定義，其中第 2 條「以人員總數以及財務規模做為分類基準」之規定，其中第 1 款規定微型(micro)企業、中小型企業(medium-sized enterprises (簡稱 SMEs))中之中型企業，係指企業之組成，人數低於 250 人，且每年度之營業額(turnover)未超過五千萬歐元，且/或每年資產負債表總額未超過四千三百萬歐元。第 2 款規定，於 SME 分類中之小型企業(small enterprise)，係指企業之員工低於 50 人，且每年營業額或資產負債表總額未超過一千萬歐元。第 3 款規定，微型企業(microenterprise)係指企業之員工低於 10 人，且每年營業額或資產負債表總額未超過 200 萬歐元。

當允許企業可提出申訴時，通常亦會排除係兩個金融業者相關之紛爭交易，例如該紛爭係在保險經紀人與保險人間，則不得透過金融 ADR 機構處理。²²⁹

英國 FOS 前，公評人可處理消費者之申訴，包含銀行公評人之小型金融業者，且限於申訴者在向銀行或保險人協商後依然未獲滿足時始可為之。FOS 則可處理消費者與微型企業(microenterprises)之申訴，且亦限於該申訴者在與業者協商後依然未獲滿足，或若金融機構未於八週內作成書面決定時。法國之 FFSA，亦有先程序之要求，被保險人向調解人提出之事件，或由第三人或(獲得每個當事人同意)保險公司，限於在其已用盡保險公司之內部程序時。德國依程序規則，雖肯認消費者得提起申訴，但會排除屬於商業(commercial)或專業獨立行為(independent professional activity)所生之紛爭。

表 14 德英法制度比較表－適格之申訴者

| 適格之申訴者 | | | |
|---------------------------------|----------------------------------|------------------------|--------------------------|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 處理消費者(含小型金融業者)之申訴，且限於完成先程序始得為之。 | 可處理消費者與微型企業之申訴，且限於該申訴者完成先程序始得為之。 | 消費者，且需完成保險人內部申訴程序始得為之。 | 消費者，但排除屬於商業或專業獨立行為所生之紛爭。 |

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

²²⁸ COMMISSION RECOMMENDATION of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises(2003/361/EC)

²²⁹ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 40.

第三項 案件處理程序

公評人期望消費者先將其申訴與金融業者進行溝通，讓業者有合理之機會嘗試解決問題，並滿足消費者。此即代表金融業者須要有效率之申訴程序。且金融公評人本身應使其程序清楚(clear)、公平、有效、即時、經濟(economical)。²³⁰

另外，亦必須建立清楚之程序規則，除可讓程序之進行更為明瞭，更可讓雙方當事人以及公評人或內部人員有所依據。並且須讓消費者清楚了解程序應如何進行，以及涉及其權益之資訊。

因此英國 FOS 設立前，每個公評人機構均有權限可規劃主要程序，而詳細之程序則可由公評人設立之。FOS 則是有明確之法律規範，且賦予公評人機構有權力創設規則；遵循諮詢，於程序中遵循調查，並為個案決定。法國則無論是 AMF 或 FFSA 之調解章程，均僅做原則性規範，尚未見細部之程序規則。德國則主要係依據民營商業銀行公評人之程序規則為之。

表 15 德英法制度比較表－程序規範

| 程序規範 | | | |
|----------------------------------|--|-------------------------|--------------|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 每個機構均有權限可規劃主要程序。而詳細之程序則可由公評人設立之。 | 法律規定公評人機構有權力創設規則；遵循諮詢，於程序中遵循調查，並為個案決定。 | 調解章程僅做原則性規範，尚未見細部之程序規則。 | 依公評人調解程序規則處理 |

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

第一款 金融機構內部之申訴處理

當金融業者處理消費者之申訴，必須有清楚之程序(以及時間限制)，因此必須達成：

- 盡可能快速解決大量之紛爭
- 提交予公評人之紛爭盡可能越少越好
- 當消費者可提交其申訴與公評人時係很清楚的

²³⁰ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 41.

特別係大型之金融業者，若有單一專責處理消費申訴案件之人，將有助於金融業者內部申訴處理程序之進行，且可向金融公評人告知其爭議係如何之發生。

在部分國家，金融監理者會制訂法規，規範金融業者如何處理其申訴。而其他國家，係依金融公評人機構之規則處理。金融公評人應考慮如何幫助金融業者盡早解決其申訴，例如可透過：出版常見紛爭之處理方式，或給予消費者與金融業者雙方建議(advice)之方式為之。必且幫助訓練消費者諮詢中心以及金融業者之申訴部門。²³¹

另外，就向金融業者提出申訴此一先行程序之部分，英國之 FOS、法國之 AMF 與 FFSA，均有此等要求。甚至規定並且須將相關業者之拒絕資料於向 ADR 機構申訴時一併提出，作為舉證。因此該程序通常必須以書面進行。

雖德國之民營商業銀行協會之公評人(Ombudsman Scheme of the Private Commercial Banks)，於其在 FIN-NET 所應填具之表格中，勾選「否」²³²，惟細觀於前述已提及之德國上開機構之調解規則(Ombudsman Scheme Rules of Procedure)，其中第四款調解程序第 2 條之規定：「由消費者所提出之申訴等相關文件，應由消費者申訴部門轉交予銀行內部專門處理申訴之人員或部門。銀行必須在收到文件後一個月內回覆其意見。若有必要，消費者申訴部門應延展該期間為兩個月。而該銀行之意見亦應傳送予消費者。除非銀行願對該申訴給予賠償，否則應給予消費者收到銀行之意見後一個月之期間尋求諮詢。」即可知，若消費者未自行向銀行提出申訴，該機構內之消費者申訴部門，仍會為消費者進行此一程序，因此，僅係無須由消費者親自為之，然實質上，應由銀行先自行處理該紛爭之程序仍然存在。且若消費者係向德國之監理機構 BaFin 提出申訴，BaFin 亦有該先行程序之要求。

第二款 向公評人提出詢問與申訴

若金融公評人具備良好之能力處理消費者之詢問(包含電話與電子郵件)，將有助於金融公評人作為其出版品或網站中重要資訊之補充。且透過向公評人詢問案件，經公評人即早給予消費者解釋，通常可解決消費者之誤解以及避免該紛爭變成一成熟之案件。於部分國家，金融公評人發現僅有約四分之一之經詢問之案件，會真正成為成熟而須進一步處理之案件。

²³¹ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 41.

²³² 詳參附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 7，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/de_privatenbanken_en.pdf (Last visited at April 29, 2012)

假設該紛爭於公評人之管轄範圍內，則其可能有許多種解決方法。部分案件，於一開始提出時即很明顯，或於完整調查後可知為無理由，則此種案件公評人即無須處理，例如：

- 該案件已經法院判決，或已提起訴訟僅能透過法院解決
- 金融機構已經提出公評人可能會判定之相當賠償
- 該申訴內容係有關金融機構合法之商業判斷，且並無舞弊之情事

部分案件可以透過調解而快速、公平地解決，藉由公評人獨立之觀點，審酌該紛爭之所有情況，使該和解可經由消費者與金融業者雙方共同協商並且同意而作成。²³³

第四項 公評人所為之決定

第一款 決定之依據

公評人做出決定前，應賦予雙方有合理之機會可表達其觀點。包括知悉對造所提出之抗辯以及事實，及專家所提出之所有報告，並應給予機會對上開內容加以評論。公評人就雙方所陳述以及相關文件與其它記錄，對於該案件做出結論，通常有可能係以電話聯繫雙方，而無須要求正式之聽證。

而公評人應有權力作出可拘束金融機構之決定，或一個建議，並合理期待金融機構會加以遵行，因若未遵循該建議，公評人會將該情況公開之。

通常公評人所為之決定或建議，均會公平地依該案件之所有情況為之，且不僅考量法院將會如何判決，尚會考量產業規則以及良好之產業慣例。公評人所為之決定應附理由並以書面為之。而為反映公評人之程序相較於法院較不正式，通常會設定公評人於案件中所能判定之最高賠償額度。

金融公評人規則應清楚表明：

- 是否所有賠償均可請求，包括額外之財物損失與其它因素，例如因金融業者所致之消費者名譽損害、金融機構所致消費者之精神痛苦與不便、消費者因此導致之所有成本、請求直到給付損害賠償前之利息等。
- 是否公評人有權力為消費者，要求金融業者做任何其他行為，以達矯正之目

²³³ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 42.

的。²³⁴

英國於 FOS 設立前之制度，係當案件未經調解解決時，公評人(或代表公評人之人員)將寄出書面建議予雙方當事人關於該事件之結果。若有任何一方拒絕該建議，雙方均得提出更多抗辯與證據，則公評人將作出最終決定。若申訴者接受該決定，則將拘束雙方當事人。且於決定案件，公評人將會依據所有情況公平地做出決定。因此公評人會調查與考量以下事項(但不限於此):法院會如何判決、相關慣例之規則、良好之業界慣例。於 FOS 設立後，大體與設立前相同，案件會先由 FOS 之調解人進行調解。若案件未經調解解決，則調解人將會寄出書面建議與雙方當事人關於該事件之結果。

法國 FFSA，於調查該事件後，且若未發現解決方法或於調查期間接受，則調解人將於從雙方收集所有必要文件後三個月內給予格式化之意見(advice)。而調解人之意見並不拘束雙方當事人，僅有保險公司之行政長官可決定是否遵循該意見。調解人所提供之任何意見，必須妥適地考量法律與衡平，且必須達到和睦地解決，無須嚴格依照司法程序。而調解人可自由地考量法律學(jurisprudence)、規則、良好之慣例以及公平。至於德國之制度，則是除非銀行願意賠償消費者，或以其他方法達成和解，否則消費者申訴部門即應將該申訴案件於提交予公評人。當紛爭之金額並未超過 5,000 歐元時，公評人所為之決定將拘束銀行。公評人須依據有效之法律規定作成決定，並應注意公平與正義原則。

雖德英法各國均強調必須注重公平正義之考量，即衡平原則，而得考量產業業界良好慣例，惟倘該案件係涉及金融機構之商業判斷(Commercial judgment)，則就此公評人或調解人，則多會傾向不予干涉之態度。因英國制度，無論係 FOS 設立前後，均認為若無弊端(maladministration)情況，公評人不應事後評論(second-guess)銀行或保險人之商業決定，例如是否給予貸款，或該保單應收取多少保費。但公評人將會調查案件，該商業決定是否是因不公平之程序所造成，或錯誤之資訊，或不合法之差別待遇，如性別、種族等。FFSA 之調解人則略有不同，調解人所扮演之角色僅限於基於現存契約之紛爭。故其亦排除任何商業決定，例如風險之接受或保費之高低。不同之主關機關處理保險公司以及差別待遇。若該案件調解人發現有差別待遇之程序，可由其決定是否揭露之。德國則是依程序規則，公評人不介入商業(Commercial)與專業獨立行為(independent professional activity)，亦推知其不介入金融業者之商業判斷。

表 16 德英法制度比較表－決定之做成

| 決定之做成 | | | |
|--------|--------|----|----|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |

²³⁴ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 43-44.

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p>若案件未經調解解決，公評人將寄出書面建議與雙方當事人關於該事件之結果。</p> <p>若有一方拒絕該建議，雙方均得提出更多抗辯與證據，則公評人將作出最終決定。若申訴者接受該決定，則將拘束雙方當事人。</p> <p>公評人將會依據所有情況公平地做出決定。會調查與考量以下事項：法院會如何判決、相關慣例之規則、良好之業界慣例</p> | <p>先由 FOS 之調解人進行調解。若未解決，則其會寄出書面建議予雙方當事人關於該事件之結果。</p> <p>若有一方拒絕該建議，雙方均得提出更多抗辯與證據，則其中之公評人將作出最終決定。若申訴者接受該決定，則依法律規定將拘束雙方當事人。</p> <p>公評人將會依據所有情況公平地、合理地做出決定。會調查與考量以下事項：法院會如何判決、相關慣例之規則、良好之業界慣例</p> | <p>於調查該事件後(且若未發現解決方法或於調查期間接受)，則解人將於從雙方收集所有必要文件後三個月內給予格式化之意見。</p> <p>調解人之意見並不拘束雙方。惟僅保險公司之行政長官可決定是否遵循。</p> <p>調解人所提供之任何意見，必須妥適地考量法律與衡平，且須和睦地解決，無須嚴格依照司法程序。</p> <p>調解人可自由地考量法律學、規則、良好之慣例以及公平。</p> | <p>除非銀行願意賠償消費者，或以其他方法達成和解，否則消費者申訴部門即應將該案件於提交予公評人。</p> <p>當紛爭之金額並未超過 5,000 歐元時，公評人之決定將拘束銀行。</p> <p>公評人須依據有效之法律規定作成決定，並應注意公平與正義原則。</p> |
| <p>商業判斷(Commercial judgment)</p> | | | |
| <p>若無弊端，公評人不應事後評論銀行或保險人之商業決定，例如是否給予貸款，或該保單應收取多少保費。</p> <p>但公評人將會調查案件，該商業決定是否有係因不公平之程序所造成，或錯誤之資訊，或不合法之差別待遇，如性別、種族等。</p> | <p>若無弊端，公評人不事後評論金融機構合法之商業判斷。</p> <p>但公評人將會調查案件，該商業決定是否有係因不公平之程序所造成，或錯誤之資訊，或不合法之差別待遇，如性別、種族等。</p> | <p>調解人所扮演之角色僅限於基於現存契約之紛爭。故其排除任何商業決定，例如風險之接受或保費之高低。</p> <p>不同之主關機關處理保險公司以及差別待遇。若該案件調解人發現有差別待遇之程序，可由其決定是否揭露之。</p> | <p>依程序規則，公評人不介入商業與專業獨立行為。</p> |

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

第二款 資訊之獲得

在需要調查之案件，金融公評人應立於主動積極之角色，決定需要何種證據以及傳喚之。公評人必須有該權力可要求金融機構提出相關文件以及其它記錄。因此英國 FOS 設立前之制度，係銀行或保險人須提供公評人所要求之任何資訊，以利公評人審酌該案件，但公評人不得揭露申訴人之資訊。FOS 亦同，且依據法律，此優先於金融機構對任何對第三人之保密義務。法國 FFSA 更要求保險公司須於六周內回覆調解人所要求之資訊或文件。且公評人與雙方當事人均受嚴格之保密義務拘束。德國公評人之資訊取得管道似乎更多元，當公評人認為有必要釐清該事件之事實以及爭議之狀態時，可要求雙方提供額外的意見，或從德國聯邦監理機關獲得資訊。另外，公評人與其他消費者申訴部門之人員，應對就其在調解程序中所知之所有事實以及雙方當事人之判斷保密。

除資料之取得外，英國公評人亦係行政長官(chief executive)，亦係個案決定者，並指定與管理人員，以及管理預算。FOS 目前之主席公評人亦為行政長官，指派與管理人事，以及管理預算。而公評人委員會中，每個公評人於個案之決定中均有與主席公評人相同之權力。法國 FFSA 之調解人亦係行政長官，亦係個案決定者，並指定與管理人員，以及管理預算。德國依目前資料顯示，其為個案爭議決定做成者。

表 17 德英法制度比較表－公評人之職權

| 公評人之職權 | | | |
|--|--|-----------------------------------|---------------------------------------|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 公評人是行政長官，亦為個案決定者，並指定與管理人員，以及管理預算。 | 主席公評人為行政長官，指派與管理人事，以及管理預算。 公評人委員會中，每個公評人於個案之決定中均有與主席公評人相同之權力。 | 調解人為行政長官，亦係個案決定者，並指定與管理人員，以及管理預算。 | 為個案爭議決定做成者。 |
| 資訊獲得 | | | |
| 銀行或保險人須提供公評人所要求之任何資訊，以利公評人審酌該案件，但公評人不得 | 銀行或保險人須提供公評人所要求之任何資訊，以利公評人審酌該案件，且依據法律， | 保險公司須於六周內回覆調解人所要求之資訊或文件。 | 當公評人認為有必要釐清該事件之事實以及爭議之狀態時，可要求雙方提供額外的意 |

| | | | |
|-----------|-----------------------|-----------------------|--|
| 接露申訴人之資訊。 | 此優先於金融機構對任何對第三人之保密義務。 | 公評人與雙方當事人均受嚴格之保密義務拘束。 | 見，或從德國聯邦監理機關獲得資訊。 公評人與其他消費者申訴部門之人員，應對就其在調解程序中所知之所有事實以及雙方當事人之判斷保密。 |
|-----------|-----------------------|-----------------------|--|

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

第三款 公評人決定之拘束力

英國之 FOS 公評人所為之決定，具有拘束力，雙方當事人不得再就該紛爭之實體內容向 FOS 再提出申訴，而主席公評人亦無權力駁回公評人所為之最後決定。惟前開拘束力係指不得再向 FOS 請求審理該案件而言。然就向是否得向法院起訴請求之部分，若消費者無法接受公評人所為之決定，其仍可向法院提起訴訟，惟金融機構則無該選擇權，僅得接受公評人之決定。

德國之各個 ADR 機構，則多規定，原則上該建議僅係建議性質，不拘束雙方；然若該案件之金額在 5000 歐元(約台幣 20 萬元)以下，則金融機構必須受到該規定之拘束。而該此一規定，係規範於德國公評人程序規則(Ombudsman Scheme Rules of Procedure)中，第四款調解程序(Conciliation Procedure)中「公評人決定之拘束力」部分²³⁵，而探究為何以 5000 歐元作為基準，主要係源自於德國法院組織法(German Judicature Act(Gerichtsverfassungsgesetz))之規定。該法規名稱之德文簡寫為 GVG，又翻譯為 Courts Constitution Act，類似於我國之法院組織法，其中該法 Section 23 規定，民事案件中，地方法院(the local courts(Amtsgerichte))之管轄權應包含該紛爭涉及一定金額，或其價額(monetary value)未超過 5 千歐元。在此範圍內，無論該爭議事件訴訟標的之金額多寡，該等案件均不會被分配至地區法院(regional courts(Landgerichten))。因此，可知該 5000 歐元之額度，係依據德國民事程序之組織法規所得。而於五千歐元以下之案件，管轄法院為地方法院(the local courts(Amtsgerichte))，其類似於我國民事訴訟法之簡易程序。換言之，若屬民事訴訟法上應受地方法院(the local courts(Amtsgerichte))管轄之案件，若由於金融 ADR 機構處理，因其性質類似於我國民事訴訟法之簡易程序，由於金額較小，因此要求金融機構必須受該決定之拘束。

²³⁵ 詳參本章前述第二章德國制度，第二節之部分。

至於法國，無論係法國之 AMF，或 ASF 以及保險業之 FFSA，其公評人之決定，均僅為建議之性質，不拘束消費者與金融業者。僅有未加入 FIN-NET 之另一保險公評人機構 GEMA，其所為之決定將會拘束參與該協會之各會員保險公司，因此相較於 FFSA 之案件處理期間為三個月，其所需之期間為六個月²³⁶，乃係由於其決定將拘束所屬會員，因而需較長之期間以謹慎處理，且亦不會有耽擱消費者向法院起訴之期間問題。

表 18 德英法制度比較表－公評人決定之拘束力

| 公評人決定之拘束力 | | |
|-----------------------------|--|--|
| 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| 僅拘束金融業者，不拘束消費者，故消費者仍得向法院起訴。 | 於 AMF 與 FFSA 之程序中雙方均可自由決定是否起訴。惟若於 GEMA 則保險公司必須受決定拘束。 | 消費者因不受公評人之決定拘束，故可自由決定是否向法院起訴。而銀行僅能於超過 5000 歐元以上之案件始得向法院起訴。 |

資料來源：作者自行整理

第四款 外部監督之有無

僅有公評人(或由公評人授權並指定之人員)有權力決定該申訴案件是否在公評人依相關法令所管轄之範圍。且公評人所為之決定或建議於該個案中應係最終結果。

此乃規範於聯合國所適用之歐洲人權宣言中。若金融業者遵循法律，並於金融公評人所涵蓋之範圍，且公評人作出具有拘束力之決定(binding decisions)，部分情況須有法院加以監督。惟並非要求具價值之案件均須上訴至法院。僅有在法院認為公評人處理該案件未遵循公平程序時，法院始會要求公評人重新審理該案件。²³⁷

而必須特別說明者是，所謂上訴至法院之程序，係指就公評人機制本身之程序而言，尚有最終一個階段，得由法院加以監督。此與雙方當事人是否受公評人決定之拘束無涉，即縱使無上訴至法院之程序，惟不受公評人決定拘束之一方，仍得透過「外部」途徑，即仍得向法院起訴，因此乃其原本即享有之權利，與公評人機制「內部」程序，是否有得上訴至法院之機制無涉。

²³⁶ 詳參本章第三節法國制度之部分。

²³⁷ See David Thomas and Francis Frizon, *supra* note 104, at 36.

德英法各國目前均無內部之上訴法院之途徑。然英國 FOS，尚有公評人有案件測試程序(test case procedure)。若銀行於公評人前適用，且做成決定，該案件將進入法院，若該銀行表示該案件涉及重要爭點或銀行法律要點；或經公評人同意；或銀行同意支付申訴者進入法院之訴訟成本。

表 19 德英法制度比較表－法院監督之有無

| 法院監督之有無 | | | |
|---|--|-------------------|-------------------|
| 英國原有制度 | 英國現行制度 | 法國 | 德國 |
| <p>無上訴至法院之程序。</p> <p>經會員自願，公評人機構並不受制於法院之司法監督。</p> <p>銀行公評人有案件測試程序。若銀行於公評人前適用，且做成決定，該案件將進入法院；若該銀行表示該案件涉及重要爭點或銀行法律要點；或經公評人同意；或銀行同意支付申訴者進入法院之訴訟成本。</p> | <p>無上訴至法院之程序。</p> <p>但雙方可於三個月內向法院起訴，若該申訴公評人未遵守公平程序，或有不合理之行為，則此時法院可將案件發回要求公平人重為決定。有(但非常少使用)案件測試程序。若銀行於公評人前適用，且做成決定，該案件將進入法院，若：該銀行表示該案件涉及重要爭點或銀行法律要點；或經公評人同意；或銀行同意支付申訴者進入法院之訴訟成本時。</p> | <p>無上訴至法院之程序。</p> | <p>無上訴至法院之程序。</p> |

資料來源：作者改編自《西歐國家金融公評人之發展概況》一文

第六章 我國金融消費爭議處理機制之評析

第一節 組織型態及其預算來源

第一項 組織型態

金融消費者保護法(以下簡稱「金保法」)第14條第1項規定：「爭議處理機構為財團法人，捐助財產總額為新臺幣10億元，除民間捐助外，由政府分5年編列預算捐助。爭議處理機構設立時之捐助財產為新臺幣2億元。」將其組織型態定性為財團法人，為一公益團體之性質，如同保險事業法展中心以及證券投資人與期貨交易人保護中心，均為財團法人之型態。財團法人本身仍屬私人機構，僅係依據民法之規定，受到主管機關一定之管制，²³⁸惟爭議處理機構，亦因金保法之規定，為其設立之法律依據。屬於依據法律而設立之私人機構類型，因設立上有法律之依據，能透過法律賦予其運作之權限，並明確其責任，相較於產業協會下所設立之爭議處理機制，將更具有爭議處理之權威。

而依據金保法所設立之金融評議中心，乃係一獨立之法人機構，並非隸屬於政府部門(例如金融監督管理委員會或消費者保護委員會)之內部單位。此與法國AMF內部之公評人部門(Ombudsman Office)以及德國BaFin為消費者解決紛爭之內部單位有所不同。亦與法國與德國其他金融ADR機制，例如法國銀行業之FBF、信貸產業之ASF，以及保險業之FFSA與GEMA；德國之德國民營商業銀行協會、德國公營銀行會、德國儲蓄銀行協會等隸屬與產業協會下，專為其會員設立之金融ADR機制亦有所不同。

由於立法理由明文金保法之爭議處理機構，係參考與英國FOS之制度，因此設計上，係建構一專責處理金融消費紛爭之爭議處理機構，與前開法國、德國僅係在政部機構或產業協會下，設有金融消費紛爭處理部門有別，更能致力於處理金融消費紛爭，而毋需處理其他業務。

²³⁸ 例如民法第60條規定於登記前，應得主管機關之許可。與民法第62條規定，當捐助章程或遺囑所定之組織不完全，或重要之管理方法不具備者，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，為必要之處分。以及民法第64條規定，財團董事，若有違反捐助章程之行為時，法院得因主管機關、檢察官或利害關係人之聲請，宣告其行為為無效。民法第65條因情事變更，導致財團之目的不能達到時，主管機關得斟酌捐助人之意思，變更其目的及其必要之組織，或解散之。因此可知，雖財團法人為一私法人，然因其具有公益性質，因此主管機關有一定之管制權限。

雖 FOS 之組織係為一不發行股份之保證責任有限公司，惟我國並無此一形態，因而以財團法人之方式設置。²³⁹惟金融公評人之設計，無論以何種組織型態設立，依據「歐盟執委會 98/257/EC 建議」之意見，專責於法院外消費者爭議處理之機構，均應符合獨立性原則、透明性原則、聽審原則、有效性原則、適法性原則、自由原則、代表性原則之七大原則。因此以下將以此七大原則檢視我國之金融爭議處理機構是否符合前揭原則。

第二項 消費者是否須付費

無論係德國、英國與法國，均明文規定消費者無須付費，主要乃係為符合「歐盟執委會 98/257/EC 建議」以及「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」所揭示之「有效性原則(effectiveness)」，因有效性原則之內涵，即包含該 ADR 之程序必須是免費的或僅有適度之成本。或若須付費，則任何必要之成本均應由雙方依紛爭總額之比例適度地分擔。²⁴⁰因若消費者仍須負擔個案之爭議處理費用，可能導致消費者因無法負擔該費用，而不主動積極尋求協助，即對於消費者而言，該費用之支出將是其行使權利之障礙。而世界銀行文獻亦指出，即便是適度之費用，亦可能成為更多弱勢消費者之阻礙。因此欲以消費者支付個案費用作為資金來源並不恰當。²⁴¹

然曾有論者觀察 FOS 之制度指出，此種收費制度固然照顧消費者之權益，卻也形成漏洞。因 FOS 向企業收取案件處理費並不因決定結果而有所不同，亦即無論企業勝訴或敗訴，只要被消費者申訴，而案件進入調解人之程序，便須繳交平均 450 英鎊之案件處理費。在此制度下，若一案件金額小於 450 英鎊(例如 300 英鎊)，企業極可能在無選擇之情況下支付消費者此爭議金額，而放棄其主張或答辯，因為如爭執消費者之申訴案件而使得案件被發送進 FOS，無論決定結果如何，企業皆須繳交較爭議金額更高額之案件處理費用，造成雙輸局面。目前雖無研究顯示此收費制度是否和與年遽增之申訴案件量有關，但確實值得觀察。²⁴²

而 FIN-NET 共 56 個會員中，亦僅有 9 個 ADR 機構要求消費者必須支付個案費用。然而部份此等消費者須付費之機構，特別規定若最後該機構做出有利於消費者之決定，即便該決定僅係部分有利於消費者，金融業者即須補償消費者該個案費用。抑或是爭議處理機構所為之決定有利於消費者，則爭議處理機構將會退

²³⁹ 有論者並認為，以財團法人之方式設立，較公司法上之公司、行政法人與社團法人相較，係較佳之設立方式。參見楊麗萍，同註 109，頁 69-71。

²⁴⁰ 參照本文第四章第二節第四項第二項第一款與第三款之部分。

²⁴¹ 參照本文第五章第三五節第一項第三款之部分。

²⁴² 恆業法律事務所，研擬整合「金融消費者保護法」相關法令之可行性評估，金管會 2008 年度委託研究計畫報告書，2008 年 12 月，頁 22。

還該費用。²⁴³換言之，若決定係有利於消費者，即消費者非無理由濫行主張時，實際上其支出之費用將會獲得退還或填補，因而該費用之支出較不會成為消費者之負擔。

我國目前之個案收費方式，亦係消費者無須付費，而於金融消費爭議處理機構設立及管理辦法第 26 條第 1 項規定：「爭議處理機構依本法第 23 條規定試行調處成立者，每一案件向金融服務業收取服務費新臺幣 2000 元。」亦即必須「調處成立」，該案件因而終結，始向業者收取 2000 元。惟若試行調處後無法達成合意，須進入評議階段，則依同條第 2 項之規定：「爭議處理機構依本法第 27 條規定作成評議決定者，其向金融服務業收取之服務費基準如下：一、評議決定金融服務業無須給付者，免予收取。二、評議決定金融服務業應給付之金額或財產價值為新臺幣 10 萬元以下或非以金錢給付者，每一案件新臺幣 5000 元。三、評議決定金融服務業應給付之金額或財產價值超過新臺幣 10 萬元者，每一案件新臺幣 1 萬元。」換言之，若評議決定係有利金融業者，則金融業者即無須付費，與前開 FIN-NET 會員制度中，要求消費者必須付費，但若公評人機構做出有利之決定時得退還該費用，有異曲同工之妙。惟若評議決定不利於金融業者，則區分金融業者給付予消費者之額度，決定其應負擔個案服務費之多寡。

或有金融業者擔憂消費者完全無須付費，恐有濫訴之可能，恐因此造成金融業者必須負擔此等濫訴之服務費。惟本文認為，並非消費者一旦向爭議處理機構提出申訴，業者即須付費。尚須待試行調處成立，或進入評議程序，而評議決定係不利於金融業者時，金融業者始須給付該個案之服務費。若消費者確實係無理由之濫訴，則金融業者並無支付該等費用之可能。

惟若金融業者仍有此等疑慮，或於爭議處理機構運作一段期間後，發現確實有濫訴之問題，或客訴黃牛之情況嚴重時，或可參考英國 FSMA 第 230 條第 4 項之規定，即當公評人認為申訴者之行為為不適當(improper)，或無理由(unreasonable)，或消費者對於不合理之遲延應自負其責時，可要求申訴者負擔部分個案費用。藉此消除金融業者擔憂消費者會濫訴，以及有客訴黃牛出現之疑慮。

或欲抑制客訴黃牛之出現，亦可採行前開 FIN-NET 部分會員之制度，由消費者先行付費，於評議決定有利於消費者時，由爭議處理機構退還該費用或由金融業者補償消費者。另外，亦可參考英國 FOS 之制度，讓金融業者於該年度之前 3 個案件，均無須支付案件費用，於第 4 個案件開始，始須支付案件服務費，藉此給予金融業者部分之優惠，亦可保護較小型之金融業者，避免消費者無理由之案件，始業者須負擔此一支出。

²⁴³ 參照本文第四章第三節第四項之部分。

第二節 本法適用範圍之界定

第一項 金融消費者之認定

金保法第4條對於金融消費者之界定，係針對接受金融服務業提供金融商品或服務之人。惟排除「專業投資機構」、「符合一定財力或專業能力之自然人或法人」，就此立法理由指出，係參考英國FOS規定須係自然人、小規模企業、小規模公益團體或低淨值信託，且若本身為專業客戶或合格交易相對人（a professional client or an eligible counterparty）即不具申請處理紛爭之適格性。而德國商業銀行協會之公評人機構，於其程序規則中亦排除屬於商業（commercial）或專業獨立行為（independent professional activity）所生之紛爭。顯然均係認為，若締約地位並非不對等之雙方當事人，例如具備相當之資力或具備足夠之專業知識，則不適合透過為保護弱勢消費者之爭議處理機構解決其紛爭。因其已具有一定之資力或專業知識，則雙方可自行協商，或自行透過仲裁，或逕以訴訟為之，避免仍藉由此類主要以快速、經濟為目標之爭議處理機構處理其爭議，而擠壓其他消費者之資源。

另外需特別說明者為金管會依據金保法前開規定，所制定之《專業投資機構範圍及符合一定財力或專業能力之條件》²⁴⁴，規定本法第4條第1項但書第1款所稱之「專業投資機構」中，將保險業，排除保險代理人、保險經紀人及保險公證人。換言之，若係保險代理人、保險經紀人及保險公證人與金保法第3條所規定之金融服務業發生爭議，其仍可透過本法之規定，尋求爭議處理機構之協助。即認為此等保險輔助人，依金保法第3條之規定仍屬於金融服務業，而將保險輔助人排除於專業投資機構之適用，主要係考量開行業性質，仍與專業機構有別，且其投保專業責任保險，亦應屬於金融消費者之角色。

依據世界銀行之文獻²⁴⁵，應將保險中介機構，納入金融公評人之管轄範疇，即金融消費者與保險中介機構（即我國保險法所稱之保險輔助人）間之消費爭議，消費者仍得透過金融公評人機制處理。因避免消費者無法清楚判斷，保險人拒絕理賠，係因中介機構所販售之保單並未承擔相關之風險，抑或係因為保險人錯誤地拒絕理賠所致。此點我國金保法第3條將保險中介機構，亦列為金融服務業，始消費者若與之產生消費紛爭，得透過本法之爭議處理機構解決，故無疑問。

另外，雖世界銀行之文獻指出，就金融消費者固然包含一定規模以下之企業，

²⁴⁴ 金管法字第10000707320號令

²⁴⁵ 參照本文第五章第五節第二項第一款第二目之部分。

惟通常會排除兩個金融業者間之爭議，例如該紛爭係在保險經紀人與保險人間，則不得透過金融 ADR 機構處理。²⁴⁶而我國將保險中介機構，認定其亦屬於金融消費者，因此若保險中介機構與保險人間發生爭議時，仍得向爭議處理機構尋求協助。探究其規範之原因，在於我國之保險輔助人，規模未必如同國外之保險中介人般龐大，許多個人之保險經紀人代理人，當其向保險人投保專業責任保險實，仍具有金融消費者之地位。且不僅係向保險人投保，亦可能與銀行或證券業存在其他金融服務之法律關係，因此仍有對此等小型保險輔助人加以保護之必要，而且金保法第 4 條第 1 項第 2 款已排除財力 5 千萬以上之自然人與法人，因此亦可達到一定程度之篩選功能。

且需特別說明者為，倘係保險人與保險輔助人間，就其代理契約產生糾紛，並非屬於金保法第 5 條所定義之金融消費爭議，故本即非屬爭議處理機構受理之範疇，因此本法之規範方式，並未違反前開文獻所指之情況，併予說明。

第二項 金融消費爭議之認定

於 FIN-NET 的 24 個會員國當中，僅有 8 個國家將各金融領域之爭議整合至單一機構處理，此八個國家分別為：英國、愛爾蘭、馬爾他、瑞典、立陶宛、愛沙尼亞、荷蘭、挪威。因此就德、英、法三國之金融消費爭議處理之制度，亦僅有英國將金融消費爭議管道整合由單一機構專責處理，就此世界銀行之文獻指出，²⁴⁷將金融消費爭議整合為單一機構處理，有逐漸增長之趨勢，主要係因現代經濟狀況快速變遷，金融商品推陳出新，新型態之金融商品複雜多樣，銀行、保險與證券之商品已不若過往般壁壘分明，因此為避免消費者無法判斷其問題之核心，尋求正確之解決途徑，將所有金融消費爭議，不再區分產業類別，亦將所有各該產業中分散之爭議處理管道，整合由單一專責處理機構處理，將可解決前開疑慮，而此種制度設計之方式，亦可改正我國金保法實施前²⁴⁸，多重爭議處理管道之缺失。因此，此一制度設計之方式，值得肯定。

另外，依據前開世界銀行之文獻，特別是英國與法國之制度，均強調，若金融業者與消費者間之糾紛，係涉及金融業者之商業判斷 (commercial judgment)，則其並不介入。因其認為若金融機構所為之決策並無任何違法之弊端 (maladministration)，則不宜事後判斷 (second-guess) 該決策是否正確。而所謂之商業判斷或商業決定，例如銀行決定是否給予貸款之標準予判定，或保險公司對於該保單應收取多少保費，即定價問題，金融公評人均不應事後加以干涉。

²⁴⁶ 參照本文第五章第五節第二項第三款之部分。

²⁴⁷ 參照本文第五章第五節第二項第一款第一目之部分。

²⁴⁸ 參照本文第二章第二節之部分。

公評人僅會調查此類案件，是否係基於不公平之程序所做出之商業決定，或因錯誤之資訊，或有不合法之差別待遇，如性別、種族等情況。

就此，金保法授權主管機關所制定之「金融消費爭議處理機構評議委員資格條件聘任解任及評議程序辦法」，該辦法第十五條第一項規定爭議處理機構應不受理之情況，其中第九款規定：「申請評議事件純屬債務協商、投資表現或定價政策之範圍者。」而同條第二項亦明定：「前項第九款所稱定價政策，指利率、費率、手續費、承銷價、貸放成數及鑑價；其屬衍生性金融商品或認購（售）權證者，該商品之定價政策包括定價模型及定價依據；其屬保險商品者，指保險商品之費率釐定政策，包括預定利率及商品價格等。」此等規定實含有英國 FOS 所強調，不事後介入金融業者之商業判斷之意涵在內，值得肯定。僅係未設有例外，要求公評人仍須檢視是否該情況有不合法之弊端存在，亦或係基於不公平之程序所做成，或是否有不合法之差別待遇等，甚為可惜。

第三節 爭議處理流程與處理時限

第一項 申訴先程序

依前章所述，德國、英國與法國之金融消費爭議處理制度，均要求消費者必須向業者先行申訴，主要目的在於讓消費者先向業者表達其需求，並讓金融業者有先自行處理該案件之機會。

金保法 24 條第 2 項規定爭議處理機構應決定不受理之事項，其中第三款即規定未先向金融服務業申訴。因此我國亦如同德國、英國、法國之制度，有需向金融業者提出申訴之先程序。而金保法 24 條第 2 項規定並規定，若情形可以補正者，爭議處理機構應通知金融消費者於合理期限內補正。因此若消費者未向金融業者提出申訴，應屬本款得補正之事項。而金融評議中心，依金保法第 13 條第 2 項後段之規定，當金融消費者直接向爭議處理機構提出申訴，而未先向金融業者提出申訴時，消費者服務部門應將該申訴移交金融服務業處理。亦符合德英法，在消費者未為先程序時，協助消費者與金融業者接洽之機制，值得肯定。

第二項 調處與評議程序之階段區分

觀察法國 AMF 與 FFSA 之調解章程(Mediation Charter)，可知一旦進入 AMF 與 FFSA 之調解程序，則其僅有單一程序，即由調解人或由公評人為調解。必須

特別說明者，係 AMF 內所設之公評人部門(Ombudsman's Office)，仍係由公評人(ombudsman)執行調解章程中之調解程序；而 FFSA 則並無公評人(ombudsman)此名稱，一概以調解人(Mediator)稱之。然而本文認為，無論係 AMF 之公評人與 FFSA 之調解人，其職稱，或其程序之名稱為何，仍須實質判斷其內涵。例如 AMF 之公評人，雖其名為公評人，惟其職權均較類似於「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」所著重之「促使雙方達成合意之程序」，而非「歐盟執委會 98/257/EC 建議」所著重之「由第三人協助雙方作成解決方案之程序」²⁴⁹，因 AMF 於闡述公評人之職責時，強調公評人可幫助雙方達成法院外和解，避免法律訴訟。惟其不像任何一方之律師與法官，賦予雙方當事人選擇之權利，須雙方均同意。²⁵⁰而 FFSA 之調解人，其名稱雖為調解人，然而其職權均較類似於前開「由第三人協助雙方作成解決方案之程序」，而非「促使雙方達成合意之程序」，因 FFSA 之調解章程，明文要求 FFSA 之調解人應做出積極性之建議(motivated advice)，²⁵¹並非單純促使雙方達成合意而已。

至於德國民營商業銀行之公評人，如同法國之程序，亦僅有單一程序。且依其程序規則觀之，因其要求公評人須依據有效之法律規定作成決定，並應注意公平與正義原則。因此本文認為其較近似於「由第三人協助雙方作成解決方案之程序」。不若法國與德國之單一程序，英國 FOS 尚區分為調解人之調解程序，與公評人之評議程序兩階段。由其職權內容，即可知 FOS 之調解人，係一「促使雙方達成合意之程序」，而公評人之評議則係「由第三人協助雙方作成解決方案之程序」。

而由於我國係參考英國 FOS 之制度，故金保法第 23 條第 2 項之「試行調處」，即為前開「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」所著重之「促使雙方達成合意之程序」，而金保法第 26 條至第 29 條所規定之評議程序，則屬「歐盟執委會 98/257/EC 建議」所著重之「由第三人協助雙方作成解決方案之程序」。作此等階段區分，得於單一機構中以不同階段之方式，協助雙方以不同之方式解決其紛爭，實值得肯定。

本文欲特別說明者為，調解做成之效力，雖目前金保法第 23 條亦規定「調解書」之效力，亦準用評議書之效力。惟歐洲議會與理事會於 2008 年時針對 2004 年調解指令之進一步修正，其中第六條，甚至要求會員國應確保雙方，或其中一方詳實同意他方，同意該調解人之「書面合意」可被強制執行。該經過同意之合意本身即可強制執行，無須再經 2004 年之指令須透過其他機構確認，除非系爭案件合意之內容違反會員國之法律之情事。即類似我國公證法第 13 條之規定，當雙方載明應逕受強制執行，則該公證書即可成為強制執行法之執行名義。未來

²⁴⁹ 可參考本文第四章第一節第四項第二款之部分。

²⁵⁰ 可參考本文第五章第三節第二項第一款之部分。

²⁵¹ 可參考本文第五章第三節第三項第二款之部分。

倘試行調處之案件量增多，亦可朝向此目標邁進，更加強化調處之實效性。

第三項 案件處理期間

金融 ADR 機制之發展，主要目的即係避免透過訴訟須耗費極高之時間與費用成本，因此案件處理之效率。此亦是「歐盟執委會 98/257/EC 建議」以及「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」所揭示之「有效性原則(effectiveness)」內涵之一，因其並強調在該案件問題向金融 ADR 提出與其做成決定之間，僅需短暫之期間。以及一旦雙方願服從該紛爭之處理，必須盡可能以合於該紛爭性質之最短時間處理。且紛爭處理專責機構應定期檢視其計畫，以確保該機構處理之紛爭均得迅速且適當地處理。²⁵²

而英國 FOS 於其所填載之 FIN-NET 會員表格中，表示其平均處理期間為 6 個月。法國 ASF 表示其平均處理期間為 2 個月²⁵³、FFSA 為 5 個月²⁵⁴。至於德國之民營商業銀行協會之公評人機制表示其平均處理期間為 3 到 5 個月²⁵⁵，保險公評人為 3 個月。²⁵⁶其餘機構亦均在 6 個月以內。再參照其他 FIN-NET 會員國之資料，有 78%之會員國其平均處理期間在半年以內。²⁵⁷

就此，我國《金融消費爭議處理機構評議委員資格條件聘任解任及評議程序辦法》第十八條即規定：「評議決定，除合於本法第 22 條規定之事件外，應自爭議處理機構受理評議申請之日起 3 個月內為之；必要時，得予延長，並通知當事人。延長以一次為限，最長不得逾 2 個月。」換言之「評議程序」應於 3 個月內完成，致多花費 5 個月，看似與前開歐盟各國之平均處理期間相當。惟本辦法僅規定「評議程序」最長之期間，然而前開歐盟各國計算該平均處理期間，均係指當消費者向該機構提出申請，至案件終結為止。因此，自我國之爭議處理流程觀之，扣除消費者未先向金融業者申訴而須補正之情況，亦不計算消費者於收到金融業者之處理結果後向爭議處理機構提出之期間，則爭議處理機構收到申訴案件

²⁵² 參照本文第四章第二節第四項第二項第一款與第三款之部分。

²⁵³ 參照附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 16，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/fr_asf_en.pdf (Last visited at May 16, 2012)

²⁵⁴ 參照附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 17，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/fr_ffsa_en.pdf (Last visited at May 16, 2012)

²⁵⁵ 參照附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 8，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/de_privatenbanken_en.pdf (Last visited at May 16, 2012)

²⁵⁶ 參照附件：FIN-NET 會員制度比較，頁 10，或原始資料：

http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/de_insurance_en.pdf (Last visited at May 16, 2012)

²⁵⁷ 參照本文第四章第三節第六項之部分。

後，尚須進行金保法第 24 條相關程序事項之審查，審查通過後再進行第 23 條之試行調處程序，若調處不成立，方會進入真正由評議委員就該案件評議之階段。

因此，前開辦法中之 3 個月之起算時點並不明確，究竟是評議委員「實際開始做預審程序與評議委會評議時」始開始起算？抑或自「程序事項審核通過後」即開始計算，不無疑問。本文認為，倘係前者情況，則因程序事項之審核期間並無特別規定，試行調處之期間則依調處要點第 6 條之規定，自同意調處之日起 30 日內完成調處程序，必要時得延長一次最長不得逾 15 日，換言之，則試行調處期間約 30~45 日，則整個案件處理程序，不包含程序事項審核期間，則可能約會有 4 個月至 6 個月左右之期間(因試行調處 30~45 日，評議 3 到 5 個月)。而倘係後者之情況，則整個程序仍在 3 到 5 個月之期間即可完成，並將視試行調處程序進行之長短決定評議之期間，則評議委員處理評議之期間，可能因試行調處之進行，而受到一定程度之壓縮(3 到 5 個月扣除調處約 30~45 日，則約為 1.5 月到 4 個月)，對於迅速處理紛爭之角度而言故屬較佳之規範方式，然對評議委員是否會造成時間上過大之負擔與壓力，亦係另一問題。

第四項 請求權時效之中斷

德國民營商業銀行公評人機制之公評人程序規則，明文規定於調解程序進行中(包含預備檢驗程序與公評人協議期間)，申訴者請求權消滅時效之法定期間，將因此而暫停。法國 AMF 亦同，並特別規定民事與行政程序之法律上期限均因此暫停計算，而該期間將於 AMF 宣布該調解程序終結時再度起算。法國 FFSA 亦同，中斷時效之期間亦係自保單持有人所發動或經其同意之調解程序，至調解人開始提出其意見為止。

我國金保法為改善過去向保險事業發展中心之保險申訴調處委員會申訴，或向消費者保護委員會所為之申訴與調解，以及依鄉鎮市調解委員條例提出之調解等程序，均無法中斷時效之問題，特別於金保法第 21 條明文規定中斷時效之效力，於依本法申訴或申請評議而中斷。並規定時效視為不中斷而重新進行之情形，例如評議申請經撤回、評議之申請為不受理以及評議不成立等，值得肯定。且期間之中斷，自消費者向金融服務業者申訴時即開始發生效力，即於申訴先行之程序亦得中斷時效，對於消費者之保障更為周全，避免因金融業者怠於處理消費者之申訴而影響消費者之權益。

第四節 評議原則與拘束力

第一項 公評人之指定

無論「歐盟執委會 98/257/EC 建議」所要求之「獨立性原則」(independence)或「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」所要求之「公正原則」(Impartiality)，均係針對爭議處理者之要求做出規範，強調其須擁有能力、經驗與得勝任之資格，並與任一方當事人間必須無任何可能或實際之利益衝突，以及享有固定之任期，且不應無正當理由解除其職務等。²⁵⁸

再依據前開世界銀行之文獻，為保持消費者之信心，公評人獨立性之確保，乃係首要目標。就此，涉及公評人之指定方式及其保障方式之設計。其特別指出，金融公評人不應由產業界所指定，亦不可由一個多數之業界會員所組成之機構指定。以及被指定之金融公評人於指定前三年內，不得受雇於金融業者與金融業者協會。並且應由議會、政府或金融監理者指定。惟有更多機構通常係由代表公共利益成員所組成之機構，或業界代表僅為少數(可遭多數否決)之機構所指定。

英國 FOS 之公評人，係由其董事會基於公共利益而指定。法國 FFSA 之調解人，係由政府金融事務諮詢委員會、國家消費者機構與法國保險協會之代表組成之董事會所指定。德國商業銀行協會之公評人，雖係由銀行協會之董事會所指定，惟仍須德國聯邦消費者部門與消費者協會同意。

而我國爭議處理機構之評議委員，依金保法第 17 條第 1 項之規定，係由董事會遴選具備相關專業學養或實務經驗之學者、專家、公正人士，報請主管機關核定後聘任。再依《金融消費爭議處理機構評議委員資格條件聘任解任及評議程序辦法》，更詳細規定評議委員之積極資格與消極資格，與案件迴避之事由。由於爭議處理機構之董事會，依金保法第 15 條之規定，係由主管機關就學者、專家及公正人士遴選。因此由經主管機關認可之董事會遴選評議委員，並再次經主管機關之監督，實符合前開公評人獨立性、專業性之要求，值得肯定。

為保有公評人之獨立性，公評人之任期不得過短。並須有固定任期，且不得無故解任，亦係歐盟執行委員會前開建議，以及德國、英國與法國之制度均有特別規範之部分。就此金保法第 17 條第 2 項亦規定評議委員之任期為三年，且於前開辦法中明確規定將其免職之事由等觀之。可見我國制度亦努力達成前開目標，值得嘉許。

²⁵⁸ 參照本文第四章第二節第四項第二項第一款與第三款之部分。

第二項 公平合理原則

「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」之「透明原則」，特別強調爭議處理機構必須將任何可能於該案件適用之實體法(包含法律觀點、業界最佳運作方法、衡平之補償、行為準則)等，清楚告知消費者。雖此係透明原則中所揭示之內涵，惟可見爭議處理機構為解決當事人之紛爭，將有較法院必須依法裁判更大之彈性空間，即除實體法外，尚得審酌產業間良好之運作方法以及衡平原則等。就此英國 FOS 亦有相同規範。而法國之 FFSA 與德國之公評人程序規則，均要求公評人或調解人，必須注意衡平原則，應注意公平與正義之達成。而「歐盟執委會 98/257/EC 建議」則係在「有效性原則」下，強調專責機構扮演積極(active)之角色，故授權其得考量任何有助於解決該爭議之因素。雖非直接強調公平與正義原則，惟仍係給予爭議處理機構相當之彈性空間，無須受限於實體法之規範。

此公平合理原則所強調者，並非針對爭議處理「程序」上之公平，而是要求個案雙方當事人「實質」權利義務上之公平。我國金保法第 17 條第 3 項規定評議委員均應獨立公正行使職權，係針對程序上之公平而言。第 20 條第 1 項，方係針對此處所指之實質上公平而言，其規定爭議處理機構受理申請評議後，應斟酌事件之事實證據，依公平合理原則，超然獨立進行評議。就此公平合理原則之規定，實賦予爭議處理機構處理案件之彈性空間，並兼顧雙方權益，亦與前開歐盟各國之規範相同，實值得肯定。

至於程序上之保障，「歐盟執委會 98/257/EC 建議」於「聽審原則(the adversarial principle)」要求程序必須允許讓雙方於專責機構前表達其觀點，包括對造提出之事實，與任何專家之陳述，並要求專責機構須聆聽其抗辯與爭執。而「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」則是在「公平原則(fairness)」下，要求雙方均可自由且簡單地提出其論點，資訊或證據。且若在任何階段，第三人之建議有可能被採納，則雙方均應有機會可以表達其觀點，並評論他方所提出之論點，資訊或證據。

就此，金保法第 26 條第 1 項雖以書面審理為原則，然仍賦予當事人有於合理期間陳述意見之機會。即若評議委員會認為有必要時，得通知當事人或利害關係人至指定處所陳述意見。若當事人請求到場陳述意見，評議委員會認有正當理由者，應給予到場陳述意見之機會。因此為符合前開歐盟執行委員會之建議，評議委員於認定「是否有必要」，以及「是否有正當理由」時，不應過於嚴苛。且應更加強化，讓雙方互相評論對方所提之事實、證據與論點之機會，始能符合聽審原則(the adversarial principle)之實質意涵。然而為避免聽審原則流於書面往返之討論，應更加強化調處程序之書面記錄，換言之，無論調處是否成立，

雙方於調處程序之陳述與論點均應詳細記錄，並於評議程序時一併送交予評議委員審酌，始能避免消費者於評議階段因書面審理程序中，舉證以及陳述意見上之不利益。

關於程序意見之細節，規定於《金融消費爭議處理機構評議委員資格條件聘任解任及評議程序辦法》，該辦法第 18 條第 2、3 項規定，評議委員認為有必要，或依據當事人之請求，而陳述其意見時，當事人或利害關係人應「親自」為之。另外，試行調處程序中，調處要點第 9 條要求，當事人應於調處期日到場，倘無正當理由不到場視為調處不成立。此二者之規範，似乎有違反「歐盟執委會 98/257/EC 建議」之「代表性(representation)原則」，該原則強調在程序之任何階段，均未剝奪雙方透過代理或由第三人協助之權利。而「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」則是在「有效性原則(Effectiveness)」中，規定雙方在程序中並無義務使用法律代理(legal representative)。但在程序之任何一個階段，均不應禁止雙方以代表為之或有第三人之協助。

然而探究前開二者之規定，主要目的似乎係在避免消費者因無須付費而有濫訴，或「客訴黃牛」之情況出現，蓋倘有不肖人士利用消費者無需付費，而鼓吹消費者將案件委託期辦理，若勝訴後再向消費者抽取一定成數之報酬，則金融評議中心成立之立法意旨將因此打折扣，並且可能會導致案件量過多而浪費評議中心之資源之情形。

因此，雖金融評議中心網站已有制式之「委任書」可供下載，²⁵⁹並授權受任人就該事件有為一切行為之權，並有捨棄、認諾、撤回及和解之權。然於試行調處程序，仍應讓當事人親自陳述其案件，或於其拒絕調處而進入評議階段時，始其欲陳述意見時親自到場，藉此確認並無黃牛之情況，應係在消費者無需付費之前提下，可行之方式。惟倘日後以透過向消費者收取部分費用，而得抑制此類客訴黃牛之情況時，此一親自到場之限制即應放寬，以符合代表性原則。

第三項 評議決定拘束力之設計方式

有關金融公評人所為之拘束力部分，即消費者或金融業者是否得於評議程序終結後，再向法院起訴請求救濟。「歐盟執委會 98/257/EC 建議」係在「透明性原則(transparency)」中，表示有關決定之法律上強制性，必須清楚說明該決定是否拘束專業的一方或雙方當事人。若該決定是受拘束的，亦須清楚說明課予未遵守者之處罰，及獲敗之一方可獲得救濟之方法。並且在「自由原則」(liberty)下，表示僅在雙方事前被充分告知並且明確表示接受之情況下，該決定對於雙方始有拘束力。並且於該爭執具體化前，消費者使用法院外程序，並不剝奪消費者向法院起訴之權利。另外，雖「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」本即係針對「促使雙方達成合意之程序」，因此其程序對於消費者與金融業者而言均不具拘束力，

²⁵⁹ <http://www.foi.org.tw/content/business/step.html> (最後瀏覽日：2012/5/20)

惟其於「公平原則(fairness)」下，仍要求爭議處理機構須充分告知雙方有拒絕參與，或得於任何程序中時點撤回之權利，以及得在任何階段使用其他法院外救濟方法之權利。另外，亦應使雙方有合理之期間可以考慮是否接受該解決方案。並應特別告知消費者，其有選擇是否接受該建議解決方案之權利，且使用該紛爭處理程序，並未排除其他法院外紛爭解決方法，亦未排除透過司法系統尋求法律救濟。

可知歐盟執行委員會之建議，強調必須清楚表達程序是否具有拘束力及其效果，與事後救濟之方式，且強調在尊重雙方自由之情況下，須雙方均同意始可讓爭議處理決定有拘束當事人之效力。惟各個會員國要如何設計其制度，並不在歐盟執委會建議之範疇內，僅需遵守前開原則即可。

依前述英國 FOS 將程序明確區分為經調解人調解與由公評人評議兩階段。由於調解人僅係為調解，目的讓雙方盡可能達成合意，因此若雙方無法達成合意，調解即不成立，即得繼續向公評人申請評議，換言之調解人所為之調解建議對雙方當事人均無拘束力。至於公評人之評議決定，僅拘束金融業者，並不拘束消費者。換言之，當消費者無法接受公評人所為之決定時，其仍可向法院提起訴訟，惟金融機構並無選擇之餘地，僅得接受公評人之決定。惟須注意者係，FOS 對於公評人所得為之給付裁定有最高額度之限制，原則上不得超過該上限。惟公評人若認為合理之賠償超過該上限，僅可建議金融機構支付該高過上限之部分。因此單一案件，得以給付裁定之上限作為切割，超過部分倘金融業者拒絕接受，消費者仍得就超過部分另行起訴主張。

法國僅有保險業 GEMA 之設計較特殊，其 ADR 機構所為之決定，僅拘束金融業者，亦不拘束消費者。然而其他金融 ADR 機制，例如 AMF 與 ASF 之公評人以及 FFSA 之調解人，其所為之決定則對金融業者與消費者均無拘束力。

因此可知，英國與法國之制度設計，均係消費者一概不受拘束，而金融業者受拘束；或雙方均不受拘束之模式，並無其他條件限制。

惟德國之規範模式則較特殊，消費者原則上亦均不受限制，然對金融業者而言，部分機構則係區分公評人決定之金額而定。若係在 5000 歐元以下，則金融業者即須受到拘束，5000 歐元以上則否。²⁶⁰此制度以 5000 歐元為基準，主要係規定於德國公評人程序規則中，而其以 5000 歐元作為基準，主要係源自於德國法院組織法之規定。因該法規定，民事案件中，地方法院之管轄權應包含該紛爭涉及一定金額，或其價額未超過 5000 歐元。在此範圍內，無論該爭議事件訴訟標的之金額多寡，該等案件均不會被分配至地區法院。因此，可知該 5000 歐元

²⁶⁰ 雖統計資料顯示，縱使超過 5000 歐元，業者通常仍會遵守公評人之意見。參照本文第五章第二節第三項第一款之部分。

之額度，係依據德國民事程序之組織法規所得，且主要係針對法院之管轄作為之區分標準。因 5000 歐元以下之案件，管轄法院為地方法院，類似於我國民事訴訟法之簡易程序，由於金額較小，因此要求金融機構必須受該決定之拘束。²⁶¹因而該 5000 歐元之額度，亦未區分金融產業之類別，而有不同之標準。

而我國金保法之規範方式則較為複雜。依金保法第 29 條第 2 項前段規定，在一定金額以下之評議決定，若金融服務業於事前以書面同意，則金融服務業即受該評議決定之拘束，若超過則否。依同項後段，雖評議決定超過一定額度，然消費者同意減縮該金額者，金融機構同樣受拘束。而消費者一概不受拘束。就此，學者曾提出擔憂，恐發生金融業者事前持保留態度，不願表明願意適用此一爭議處理程序，待評議決定對其是否有利再決定是否表明接受該評議決定，將程序選擇之利益歸於金融業者所享有。²⁶²然而本文發現，目前金融評議中心實際運作之方法，從金融評議中心網站，對消費者介紹評議流程及效果之部分²⁶³，已完全未見金融機構事前以書面同意此條件，直接告知消費者若評議決定在 100 萬元或 10 萬元以下，則金融業者應予接受。可推知主管機關已要求金融業者必須事前同意。

雖學者曾對於金融服務業於事前以書面同意提出質疑，認為主管機關可能於金融機構契約之模範條款中強制加入金融爭議處理機制優先適用之條款，以一體適用於所有金融機構，然卻又有此種定型化契約條款，是否剝奪消費者之程序選擇權之問題。²⁶⁴惟本文認為，此一金融業者事前同意，僅係令金融業者同意適用金保法之爭議處理程序，並非表示消費者必然受到拘束。因此一同意條款，並非如同一般民事契約之管轄權條款，作為雙方合意管轄之約定，例如約定「若雙方因本契約涉訟時，以台灣台北地方法院為第一審管轄法院。」；亦非如同仲裁條款要求雙方當事人同意以仲裁方式解決其紛爭，例如約定「凡當事人，因本契約或違反本契約引起之任何糾紛、爭執之歧見，提請中華民國商務仲裁協會依該協會商務仲裁程序實施辦法，以仲裁方式解決。」是以金保法要求金融業者事前同意，僅是令金融業者同意適用金保法之爭議處理程序，並非剝奪消費者之程序選擇權，而是在消費者希望透過金保法之爭議處理程序解決其紛爭時，金融業者基於事前同意條款之約定，而必須於一定額度以下之案件受拘束而已。且既已謂「事前同意」，並無待評議決定後再觀察是否對其有利，而決定是否受拘束之可能。

²⁶¹ 參照本文第五章第五節第四項第三款之部分。另外，德國九個參與 FIN-NET 之機構中，有五個機構採取此種規範方式，分別為儲蓄銀行協會所設立之消費者申訴部門、民營商業銀行協會之公評人、聯邦建築協會之仲裁委員會、民營建築協會之消費者申訴系統以及保險公評人。其餘四個機構其決定均僅為建議性質，而不拘束雙方當事人。

²⁶² 林育廷，同註 57，頁 35-36。郭大維，同註 69，頁 77-78。蔡永泰，淺論金融消費者保護法之評議程序—以當事人合意要件為中心，存款保險季刊，第 24 卷第 3 期，2011 年 9 月，頁 116-117。

²⁶³ <http://www.foi.org.tw/content/business/how.html>（最後瀏覽日：2012/5/17）

²⁶⁴ 參照本文第三章第七節第二項之部分。

而立法理由謂係參考英國之制度，且學者撰文評析金保法時亦同²⁶⁵，惟本文認為，兩者意義並不相同。承前述，因英國對於公評人所為之給付裁定，設有最高額度之限制，因此就未超過該額度之部分對於金融機構而言始具有拘束力。惟此種超過最高額度限制之案件量是否有極高之比例，尚待調查。換言之，本文認為超過最高額度限制之案件僅係例外情況，原則上英國 FOS 之制度，應無欲於制度設計之初，例如德國，即規範一定額度以下之案件始拘束金融機構之機制。此從其給付額度之最高上限觀察即可得知，例如英國之給付上限為 15 萬英鎊(相當於新台幣 720 萬元)，惟德國區分金融業者是否須受拘束之額度為 5000 歐元(相當於新台幣 20 萬元)，兩者相差極為懸殊。而德國並無對公評人最高額度之限制，因此評議決定超過該 5000 歐元額度，而金融機構始不受拘束之案件，應較英國之案例廣。再者，英國之制度設計，係超過該給付上限 15 萬英鎊之「超過部分」，對金融機構始無拘束力，並非整個決定金融機構均得加以爭執，若金融機構不願接受公評人超過部分之建議，其仍須於給付上限即 15 萬英鎊內之給付決定，即該 15 萬英鎊內之給付決定，仍得以強制執行之方法為之。反之，德國之設計方式，並非規定金融業者就超過 5000 歐元以上之部分不受拘束，而是得再對整個案件加以爭執，就 5000 歐元以內之部分，亦無任何拘束之效果，當然不得對之強制執行。

因此本文認為，我國立法過程，雖係參考英國之制度，然而似乎在設計上有所誤解，此種立法方式，恐造成部分案件於申訴程序開始前，即已明顯超過前開規定之 100 萬以上，或 10 萬以上，則金融服務業者已得預見此等案件最後公評人評議決定有極大之可能性會超過該一定額度，而屬於其不受拘束之案件類型，則金融服務業者恐怕將自申訴階段即開始拒絕消費者之請求，而於並公評人評議之階段亦不積極配合，待公評人做出決定後更無須遵守，因其最終仍得不受評議決定拘束，造成評議程序喪失其替代法院解決紛爭之實質功效，且徒增評議資源之浪費，雙方僅係欲在金融評議中心試試水溫，案件最終仍須透過法院，始能獲得終局之解決。雖金保法設有倘評議決定有利於消費者，並且已超過該一定金額時，得經消費者同意減縮該金額，而始其紛爭獲得解決，然此一設計尚需消費者自願讓步，因此倘消費者並無此意願，則紛爭仍須透過法院處理。

因此本文認為，因對於英國 FOS 之誤解而設計之方式，恐會造成前開疑問。解決之方式，可能須提高該「一定額度」，使金融服務業者須受拘束之案件範圍增加，如此始能盡可能避免此疑慮。而德國制度，雖然係以較低之 5000 歐元作為一定額度之標準，然因國情有別，金融公評人機制廣受消費者與金融業者信賴，雙方均樂意透過此制度解決紛爭，因此據其統計資料顯示，縱然公評人所為之決定超過 5000 歐元，金融服務業者得不受拘束，然其多仍會遵守公評人之決定，因此縱使其一定額度之金額較低，仍無我國前開之疑慮。惟我國金融公評人係於

²⁶⁵ 參照本文第三章第七節第二項之部分。

今年度剛實施之制度，消費者對之仍不甚熟悉，而金融服務業者亦未必信賴其決定，換言之，尚無從建立縱然超過該額度之案件然金融機構仍願意受拘束之國情。是以，有必要再重新研擬一定額度之標準，統計多數案件所涉金額為多寡，在少數過度複雜且額度過高之案件下尊重金融業者透過法院解決紛爭之權利，但仍盡可能將金融服務業者須受拘束之範圍放寬，始能避免金保法之爭議處理機構，喪失其實效性，而未能達成為消費者與金融業者尋求法院外替代性爭議處理機制之目的。

第五節 爭議處理機構之權限與責任

第一項 資料調閱權

金保法第 20 條第 2 項賦予爭議處理機構，得於合理必要範圍內，請求金融服務業協助或提出文件、相關資料之權限。而英國 FOS 之公評人，依據 FSMA 第 231 條之規定，公評人有權以書面通知申訴案件之當事人，於合理期間內提出特定資料與文件。惟公評人所要求提供之資訊，必須係對審酌該申訴案件有必要之資訊，始得為之。若有違反該資料提出義務，則法律效果，除公評人得要求該當事人，依據其所信，提供文件所在之資訊外，公評人亦得以書面向法院證明該事實，法院即得調查之。若法院認定應提出資訊之人無正當理由而怠於履行該資訊提出義務者，則得將其依藐視法庭罪處理之(as if he were in contempt)。德國之程序規則，亦規定公評人認為有必要釐清該事件之事實以及爭議之狀態時，得要求雙方提供額外的意見，或可從雙方、德國聯邦監理機關、德國聯邦銀行，或其他於歐洲經濟共同體中專責於處理類似紛爭之法院外調解機構等獲得相關資訊。法國 FFSA 之調解人，亦有權要求金融業者須於 6 周內回應 FFSA 調解人關於提出資訊與文件之要求。

換言之，金融公評人之資料調閱權限，似乎係運作金融 ADR 機制所必要之事項，我國金保法對此加以明文，實質得肯定。惟就違反之法律效果而言，本文則認為尚有再進一步研討之空間。

而關於證據等資訊之提出，民事訴訟法上，不同於本法之立法模式，而係課予當事人有證據提出之「義務」。主要係因民事訴訟之審理，應追求真實之發現及程序之促進，達成符合正確而慎重及經濟而迅速之裁判。為此目的之達成，在起訴之前或訴訟程序之前階段，應賦予當事人有蒐集成為本案判決基礎的事證之機會及手段，俾利其藉以蒐集該等事證，而於訴訟上及時提出，充實審理內容，

提高判決內容之真實接近度、正確度，並促進審理程序之迅速性、經濟性。²⁶⁶

雖義務與權利兩者互相對應，惟從法律效果面向觀之，兩者仍有明顯之差異。另一方面，亦係因民事訴訟採取辯論主義，事證之蒐集與提出為當事人之責任。是以民事訴訟法第 344 條第 1 項規定：「下列各款文書，當事人有提出之義務：一、該當事人於訴訟程序中曾經引用者。二、他造依法律規定，得請求交付或閱覽者。三、為他造之利益而作者。四、商業帳簿。五、就與本件訴訟有關之事項所作者。」該條所列之各款，於訴訟上係法院判決必須參考之重要證據，故對於爭議處理機構作成評議時，亦具有同等之重要性。惟考量當事人隱私與營業秘密等資訊上之保護，民事訴訟法於第 344 條第 2 項規定：「前項第五款之文書內容，涉及當事人或第三人之隱私或業務秘密，如予公開，有致該當事人或第三人受重大損害之虞者，當事人得拒絕提出。但法院為判斷其有無拒絕提出之正當理由，必要時，得命其提出，並以不公開之方式行之。」賦予當事人有拒絕提出之權利，但法院仍有判斷必要與否之權限，並得以不公開之方式加以權衡。

而本法就此一部分，於第 20 條第 2 項中明文「得於合理必要範圍內」請求協助或提出，該合理必要之範圍，實已考量金融服務業者隱私與營業秘密之保護，故對於金融服務業者而言，應較無營業秘密受侵害之可能。且本法第 19 條，亦已要求爭議處理機構及其人員對於個案中相關資料，須保守秘密，而評議過程本身亦非已公開之方式為之，故賦予爭議處理機構此一權限，並得交由主管機關處理，對於金融服務業者而言，並未課予過大之負擔。

有學者指出²⁶⁷，本法第 20 條為爭議處理機構文件調閱權之規定，依該條規定，爭議處理機構為處理金融消費爭議事件，得於合理之範圍內，請求金融服務業者協助或提出文件、相關資料；受請求之金融服務業者未協助或提出時，得報請主管機關處理。是以，爭議處理機構於合理必要之範圍內，「有權」請求金融機構提供文件；然若金融機構未於受請求後提供時，金融消費者保護法中並未規定罰則或其他更進一步之權力，爭議處理機構僅能報請主管機關處理。至於主管機關是否得強制金融機構提供，法亦無明文，且亦未規定主管機關該如何處理。就此，美國 FINRA 在其仲裁規則，亦賦予仲裁人於仲裁階段之文件調閱權。依其仲裁規則，在仲裁階段中，仲裁者可以要求所有當事人提出相關證據及文件，並要求當事人間互相交換彼此之文件。當事人有違反者，仲裁人可以對其處以罰款。

而本文則認為，就法律效果之部分，本法使爭議處理機構得交由主管機關處理，是以主管機關應會透過行政上之權限，命金融服務業者提出，若有違反可能得對之加以裁罰，故係屬於行政法上之法律效果。然而民事訴訟上之效果則截然不同，依民事訴訟法第 345 條第 1 項之規定：「當事人無正當理由不從提出文書

²⁶⁶ 許士宦，證據蒐集與紛爭解決，2005 年，新學林出版，頁 329。

²⁶⁷ 以下論述參見林育廷，同註 51，頁 39-40。

之命者，法院得審酌情形認他造關於該文書之主張或依該文書應證之事實為真實。」則係屬於實體法上之效果，在事實之認定上，認為文書所證明之事項為真實，對於紛爭之解決較有實質上之效果。另外「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」之公平原則，其中之內涵，即包含雙方當事人均應被鼓勵全力配合程序之運作，特別係為了公平之解決紛爭而提供任何必要之資訊。雖此部分並非賦予爭議處理機構相當之權限，惟仍可見資料提出義務之重要性。因此亦得從當事人義務之角度出發，始其負擔民事訴訟法不利益之效果，較能達到實際功效。

第二項 保密義務

「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」之公平原則，特別說明，雙方所提出之資訊或證據，除非同意將該資訊提供予他方，否則爭議處理者必須對於該程序保密。關於保密義務之規範，無論係英國 FOS 或法國之 AMF 與德國民營商業公評人之程序規則，均有針對保密義務加以規範。保密義務，規範之主體，不僅係公評人，與調解人，尚包括爭議處理機構之其他人員，德國前開程序規則甚至包括當事人。亦即雖法院外之爭議處理，目的系在強調快速、經濟並公平之解決當事人之紛爭，然而就雙方當事人於程序中所提出之資料，因可能涉及其個人經濟財務狀況，甚至係健康資訊（於人壽或降康保險中），均涉及個人之隱私，因此凡因爭議處理之過程而獲得之當事人此類資訊時，為達隱私權之保障，明文要求爭議處理機構之人員，以及公評人或調解人，均負有保密之義務。

我國金保法第 19 條第 2 項就此部分亦有明文，規定爭議處理機構及其人員對所知悉金融消費爭議之資料及評議過程，除法規另有規定或經爭議雙方之同意外，應保守秘密。於《金融消費爭議處理機構評議委員資格條件聘任解任及評議程序辦法》第 6 條，亦再度重申評議委員應保守秘密。是以就爭議處理機構之保密義務，我國法亦已如同歐盟各國做相類之規範，值得肯定。

第三項 損害賠償責任

金保法第 31 條規定：「爭議處理機構之董事、監察人、評議委員、受任人或受僱人違反本法或依本法所發布之命令者，主管機關得解除其董事、監察人、評議委員、受任人或受僱人之職務。」本文於第三章之部分，亦曾對此條文提出疑問，即當評議委員未依公平合理原則，超然獨立進行評議，而對消費者做出不利之評議決定；或相關人員未遵守保密義務時，導致當事人隱私權或營業秘密受有損害時，均係屬於本條違反本法之情形，然若依本條之規定，法律效果僅係主管

機關得解除違法者之職務，然而此效果僅係行政法上之規範，對於權利因此受到侵害之人，並無任何救濟之管道。

雖然「歐盟執委會 98/257/EC 建議」與「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」，亦樹立多項原則，然均未特別強調違反之法律效果。

就此本文認為，雖金保法未明文規範當事人損害賠償之請求權基礎，然若爭議處理機構之人員，有任何違法失職而觸犯刑事法之情況，權利受有損害之人，當然得依法提出刑事告訴，並得依據民法侵權行為之規定，將金保法之規範解釋為保護他人之法律，而得依民法第 184 條第 2 項之規定請求損害賠償。惟倘係評議委員未依公平合理原則，超然獨立進行評議；或調處人員未公平對待雙方當事人時，但未達於故意違反金保法規定之程度時，此時即無法透過民法第 184 條第 2 項之規定請求損害賠償，即可能對消費者產生保護不周之處。惟賦予消費者損害賠償請求權，另一面向實係課予爭議處理機構之人員損害賠償責任，為避免其負擔過重之責，應如何作制度上之調合，亦值得加以討論，本文認為此一問題，可與免責制度作出一致之規範，詳下述。

第六節 免責制度之設計

有學者認為，英國 FOS 之相關人員執行職務範圍內之行為，受到免受責任追訴之保障，而本法並無相關機制。立於保護爭議處理機構內部人員於執行職務時能秉其專業判斷免於受訴壓力之立場，該學者建議我國可參酌英國之立法例，賦予其在法律授權範圍內履行職務之行為除基於不良意圖外，免受責任追訴之保障，以利爭議處理機構之運作。²⁶⁸

關於此一建議，實則本法於草案階段，曾有第 33 條之設計，規定：「爭議處理機構之董事、監察人、評議委員，依本法於處理金融消費爭議過程所為之職務上行為，不負任何民事責任。但其行為有故意違反法令之情事者，不在此限。」而該草案之立法理由，即為「一、爭議處理機構成立目的在於提供金融消費者在訴訟外一有效、便利之爭議解決途徑，其功能之彰顯充分仰賴評議委員之專業判斷。為使評議委員於履行職務之際免於受訴之壓力，以確保其作決定時不因擔心其決定帶來之不利後果而影響其正確判斷，因此對於評議委員於其執行職務範圍內所為之裁量性決定，賦予其免受民事責任追訴之保障，允屬具有法理基礎。爰參酌英國 FSMA 第二百二十二條及新加坡 FIDReC 業務規則第三十三條之立法例，賦予其法定豁免權之保障。二、惟法定豁免權之保障，不應擴及行為人之行為係屬惡意或重大過失違反法令之情形，以避免機構人員濫用此權利侵害他人之權利，

²⁶⁸ 郭大維，同註 69，頁 79-80。

而有違本法之立法目的，爰參酌英國 FOS 及 FIDReC 法定豁免權制度例外情形之規定，訂定本條但書。」²⁶⁹然而似乎於政黨協商時，已非採納該立法委員所提案之版本，因此並未見本條規定做討論，而於行政院所提出之草案版本，亦未見本條之規定。

因此承接前開損害賠償制度之設計，有論者認為，因調處書與評議書均係以爭議處理機構之名義作成，非調處人或評議委員個人名義，因此當事人對之起訴之可能性不大。故其參考存款保險條例第 9 條²⁷⁰之規定，建議當爭議處理機構相關人員對爭議當事人所生之侵權行為損害賠償責任，由爭議處理機構吸收負擔，當爭議處理機構人員有故意或重大過失時，得對之求償。²⁷¹此一建議，除可保障當事人權益受侵害時，有救濟管道可循，亦可避免課予爭議處理之相關人員過重之責任，受制於遭起訴之壓力而無法妥善行使其職權，因此本文肯定此一見解，認為此係未來立法可改進之方向。

第七節 監督機制與執行成效之評估

金保法第 30 條第 1 項規定，評議成立後金融消費者得申請爭議處理機構，將評議書送請法院核可。惟該經法院核可之程序，並非賦予法院對該評議內容有得置喙之空間，僅係經法院核可後，該評議書具有與民事判決同一效力而已。而法院依同條第 3 項之規定，法院僅就評議決定是否有違法或違反公共秩序善良風俗，或無法強制執行之情況加以審酌，若有前開情事則不予核可。然是否即可謂法院乃一監督機制，容有疑問。因此種監督，依前述僅限於少數違反公序良俗，違反法令，或無法強制執行之特殊狀況，然評議委員既然均具備法律之專業，則其所為之評議決定要有上開情況之發生，恐亦屬難事。

因此，本文此部分所欲強調者，乃係如同英國 FOS 獨立評審人 (Independent Assessor) 之監督制度，即非針對評議之實質內容做審查，而是消費者或金融服務業者，就金融評議中心處理申訴案件之效率、服務態度，或試行調解過程以及評議決定是否具備足夠之專業性與獨立性，程序是否公平，甚至對申訴案件處理流程之制度設計等問題。目前金保法似乎並未提供任何管道讓消費者或金融服務業者表達其意見，仍欠缺就品質層面之監督機制，似乎仍有不足。就此，亦有論

²⁶⁹ 參考自立法院第 7 屆第 6 會期第 11 次會議議案關係文書，頁委 53-委 54。

[http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lglaw?@69:1804289383:f:NO%3DB08137%*20AND%20NO%3DA2%24%246\\$\\$\\$\\$PD](http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lglaw?@69:1804289383:f:NO%3DB08137%*20AND%20NO%3DA2%24%246$$$$PD)(最後瀏覽日：2012/5/2)

²⁷⁰ 存款保險條例第 9 條：「存保公司之負責人及職員，依本條例規定履行保險責任或執行清理業務時，因故意或過失不法侵害他人權利者，存保公司應負損害賠償責任。前項情形，負責人及職員有故意或重大過失時，存保公司對之有求償權。」

²⁷¹ 參照楊麗萍，同註 109，頁 170-171。

者建議，監督機制可分為兩方面，一為內部監督，即可參考英國獨立評審人 (Independent Assessor) 之制度，負責處理消費者與金融機構之間所提有關申訴案件處理品質之問題；二為外部監督，即各機構可自行為消費者滿意度調查亦或委外調查，作為檢討改進之依據。²⁷² 本文認為有另一獨立機關為品質把關，並讓當事人有表明其建議之機會，且就其意見妥善製作年報統計分析，以利於爭議處理機構未來改進，因此該建議實值得參考。

目前金融評議中心，已應金管會之要求，對針對爭議案件類型，做出統計資料之分析²⁷³，惟似乎尚未要求必須如同德國、英國與法國之制度般，須製做年報並且對外公開。以符合「歐盟執委會 98/257/EC 建議」與「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」強調之透明原則(Transparency)²⁷⁴，因透明原則之內涵，即包括應由專責機構出版年報，記載其作成之決定，並對於該決定為評估，以及關於該爭議被認定之性質等。細部項目尚有：所受理之申訴數量與種類，及其結果、處理期間之長短、任何因申訴所引起之系統性問題(systematic problems)等。然而由於目前金融評議中心正式營運上未滿一年，因此就此一制度，其仍有執行之可能。若能確實執行此等統計資料與自我評估檢討之年報，則我國之金融評議中心，即已符合前開歐盟與歐盟各國之標準，相當值得嘉許與肯定。

²⁷² 參照蔡佳真，同註 16，頁 178。

²⁷³ 財團法人金融消費評議中心爭議案件業別暨主要爭議類型分析表，
<http://www.foi.org.tw/FILES/%E4%B8%80%E8%88%AC%E5%85%AC%E5%91%8A%E5%8D%80/%E5%85%AC%E5%91%8A1010319.PDF>(最後瀏覽日：2012/5/17)

²⁷⁴ 參照本文第四章第二節第四項第二項第一款與第三款之部分。

第七章 結論與建議

第一節 結論

壹、歐盟與歐盟國之金融消費爭議處理機制

關金融消費爭議之替代性紛爭解決制度(ADR)，歐盟執行委員會早於 1998 年即已頒布「歐盟執委會 98/257/EC 建議」，主要係為提高各國消費者於內部市場消費之信心，因而強調必須為消費者建立有效且適當之管道，得透過法院外或其他類似程序解決其糾紛。而該建議係著重於由第三人協助消費爭議之雙方作成解決方案之 ADR 程序，並提出會員國應遵守之七大原則，即獨立性原則(independence)、透明性原則(transparency)、聽審原則(the adversarial principle)、有效性原則(effectiveness)、適法性原則(legality)、自由原則(liberty)與代表性原則(representation)。鑒於「歐盟執委會 98/257/EC 建議」之不足，歐盟執行委員會又於 2001 年頒布「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」，此建議則係著重於促使雙方達成合意之 ADR 程序，並提出四大原則，包含：公正原則(Impartiality)、透明原則(Transparency)、有效性原則(Effectiveness) 與公平原則(fairness)。

而 FIN-NET 即係於 2001 年依據歐盟執行委員會前開「歐盟執委會 98/257/EC 建議」所設立，各會員國並簽署理解備忘錄。而其連結了 24 個國家共 56 個法院外(out-of-court)替代性紛爭解決機制(ADR schemes)，以處理金融服務所引發之申訴案件。FIN-NET 本身並非爭議處理機構，其設置主要目的則係在提供消費者簡單且資訊充足之法院外爭議處理管道，以解決跨國金融交易所生之爭議，並確保歐盟之法院外申訴機制間，得有效率的資訊交換，使跨國爭議可盡可能快速、有效率地與專業地處理。

2004 年歐洲議會與理事會又再頒布有關民事與商事案件之調解指令(DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on certain aspects of mediation in civil and commercial matters 2004/0251 (COD))，同年 7 月各個調解機構基於自我規範，亦在設立調解人之行為準則(European Code of Conduct for Mediators)，除對於調解此一 ADR 機制做出定性外，並對於調解人之權限與相關義務，即應遵守之原則，及其效力做出規範。前開歐洲議會與理事會之調解指令，於 2008 年時亦曾再度修正，補充 2004 年指令尚有不足之處，並促使個會員國為其國內之調解制度做更進一步之規劃設計。

而公評人機制(Ombudsman schemes)又係歐洲早已行之有年之 ADR 機制，於金融領域中，英國於 1980 年代即設有保險公評人與銀行公評人。德國與法國均於 1990 年代相繼設有類似之公平人機制。

英國之 FOS 係依 2000 年之「金融服務及市場法」所設立，其特色在於整合所有金融產業之爭議處理機制，提供消費者法院途徑之外的救濟途徑。即其係將所有金融產業之紛爭處理，交由單一機構專責為之，而主要目標係在公平、合理、迅速、與非正式地解決消費者與金融業者間之紛爭。FOS 之運作制度，主要規範於 FSMA(即前開金融服務及市場法之簡稱)第 16 部分、FSMA 之附件 17 以及 FSA Handbook 之 DISP 部分，後兩者均係專門處理消費者爭議之規則，亦針對 FOS 之運作做出許多具體化之規則。FOS 內部除公評人負責評議外，評議前消費者除需先向金融機構申訴外，尚需經調解人(Adjudicator)進行調解，協助雙方達成共識，若雙方無法達成合意，將得由公評人進行評議，公評人所為之給付決定，有最高 15 萬英鎊(約新台幣 720 萬)之上限，於該額度以下之案件，消費者不受拘束，然金融業者須受拘束，消費者並得以之對金融業者強制執行。當公評人例外地認為該案件之給付應超過 15 萬英鎊時，就超過 15 萬英鎊之部分，對金融業者僅有建議之效力，金融業者不受拘束，惟資料顯示金融業者多會遵守該建議。

德國金融產業之監理者 BaFin，負責監管德國之銀行業、證券業、保險業與資產管理公司等，其亦負責一部分之消費者申訴案件。惟消費者仍得選擇向其他金融公評人解決其紛爭。德國加入 FIN-NET 之會員中，共有來自 3 個業別之 9 個 ADR 機構，顯見其並未如同英國 FOS 將所有金融消費爭議整合由單一機構處理。本文前部分以德國民營商業銀行協會下之公評人機制(Ombudsman Scheme of the Private Commercial Banks)為主軸，因主要之運作，係依照協會之公評人程序規則為之，該規則並經聯邦司法部核可。該公評人機制並非如同英國 FOS 係獨立之組織，僅係隸屬於銀行協會之一部分。其將公評人所執行之爭議處理程序稱為調解程序(conciliation)，若欲尋求公評人協助，消費者必須先向金融業者申訴，若消費者未執行該程序，協會之消費者申訴部門將會協助消費者向金融機構聯繫，其並負責事前預備檢驗程序亦由其負責。而公評人所為決定，並不拘束消費者，並視該決定之額度是否超過 5000 歐元(約新台幣 20 萬)，決定金融業者是否受拘束，一旦金額超過 5000 歐元，金融業者即不受拘束，惟因對於公評人機制之信賴，多數之金融業者仍會遵守該決定。

法國之金融消費爭議處理制度亦尚未統一，分別係由法國金融市場監督管理局 AMF 下之公評人部門(Ombudsman's Office)，負責證券投資產業之爭議處理。另外尚有銀行業之 FBF、信貸產業之 ASF，以及保險產業之 FFSA 與 GEMA。除 AMF 之公評人部門係隸屬於 AMF 外，其餘產業之爭議處理機制均係隸屬於各個產業協會，亦非如同英國 FOS 係獨立之爭議處理機構。本文主軸以 AMF 以及保險業之 FFSA 與 GEMA 為主軸。AMF 之爭議處理程序係由公評人(Ombudsman) 為之，其所

負責之爭議處理程序係以調解章程(Mediation Charter)為據，公評人所為之決定對於消費者與金融業者均無拘束力。FFSA 之爭議處理程序係由調解人(Mediator)為之，其所負責之爭議處理程序係以 FFSA 之調解章程(Mediation Charter)為依據，如同 AMF 公評人之決定，其所為之決定對於消費者與金融業者均無拘束力。惟倘係 GEMA 調解人所為之決定，則其所屬之保險公司即須受拘束，並無一定金額以下始受拘束之要件。然縱使 FFSA 協會下之保險人無須受到該決定之拘束，然依資料顯示其仍多會遵守該決定。

不僅係歐盟與歐盟國對於金融 ADR，或金融公評人機構有所重視，全世界除歐洲以外之國家，同樣亦有公評人機制之設計。因此世界性之國際組織，國際金融服務公評人機制網絡(International Network of Financial Service Ombudsman Schemes，簡稱 INFO)，亦於 2007 年成立，至今仍持續擴大成長中。我國金融消費評議中心，亦為該組織之一員。INFO 整合全世界金融服務業之法院外紛爭解決系統(out-of court disputes resolution system)，共有來自 31 個國家之 50 個會員，且五大洲均有代表國家之機構參與其中。INFO，如同 FIN-NET，僅係一網絡，本身並非爭議處理機構，未直接介入跨國紛爭之處理，而是透過該網路之運作，藉由參與之會員國間促進處理之程序。提供相關行為準則(code of conduct)、請求程序類型、授權關係、正在發展之專業、全世界金融調解之促進等。²⁷⁵

綜上所述，金融替代性紛爭解決之重要性，不僅在歐盟或歐盟各會員國，更已擴及全世界，因此我國金融消費評議中心之設立，實符合世界潮流。但另外尚須補充者為，雖公評人與調解人之名詞不同，然於不同國家之不同 ADR 機制中，可能將賦予其有不同或相同之權限與功能，因此必須實質觀察其規範，不得僅因其名稱為公評人或調解人，而逕自將其職權與我國之公評人或調解人劃上等號。

貳、我國之金融消費爭議處理制度

我國於金融消費者保護法通過實施前，金融消費爭議之處理機構尚未統一。由於透過法院之程序曠日廢時，且法院未必具有足夠之專業知識處理金融案件，因此若不以訴訟之方式為之，則法院外之替代性紛爭解決機制，尚可再區分為依鄉鎮市調解條例所設立之調解制度、以及依消費者保護法之規定所設立之調解制度，與金融產業相關之爭議處理制度。

由於鄉鎮市調解條例，主要係針對一般民事事件與刑事告訴乃論案件，甚少處理金融消費爭議。而消費者保護法中之調解程序，或向消費者保護委員會提出申訴，主要係針對民生消費事件，且依消保法之規定，除所處理之消費爭議，是

²⁷⁵ See The Mediator of the Federation of insurance companies, *supra* note 186, at 31-32.

指消費者與企業經營者間就商品或服務所生的爭議。因此如係以營業或投資為目的而購買商品或服務，非屬消費爭議，則無消保法之適用。故得透過該制度解決之金融消費爭議實屬有限。

由於前開管道之限制，更可突顯專門處理金融消費爭議管道之重要性。然於金保法實施前，我國之金融消費爭議處理機制並未統一，除區分不同產業別而有不同之爭議處理機構外，即便係該產業內部之爭議處理管道，亦未統一。例如與銀行相關之爭議，除得向往來之金融機構申訴外，尚得向銀行公會或金管會銀行局申訴；若係與保險相關之爭議，除得向保險公司申訴外，尚得向壽險同業公會、產險同業公會、金管會保險局或財團法人保險事業發展中心申訴；若係與證券相關之爭議，除得向產業公會申請調處外，尚可向投資人及期貨交易人保護中心申訴或申請調處。

然而前開情況，管道雖多元，卻因未整合而造成資源重疊之浪費，且導致消費者不知該如何選擇之困境。處理結果亦普遍缺乏拘束力，或拘束力之產生尚需其他之程序，導致該爭議處理之實效性不彰。且除各個金融產業所設之專門爭議處理機至外，其他管道之專業知識不足，造成爭議處理機至之公信力不佳；而若係透過各個產業公會之申訴管道，亦有決定是否具備獨立性之疑慮。再者，案件處理程序冗長、各個機制未必均可中斷時效，對消費者之權利保障欠週。爭議處理之品質亦無法監督等種種缺失，均在 2008 年連動債爭議爆發後，相繼浮上檯面，因而促使金融消費者保護法之制定。

而縱觀金保法之內容，雖仍有部分可再檢討改進之處，惟亦有許多已改正舊有缺失而值得肯定之部分。例如金保法所設立之金融評議中心，乃係一獨立之法人機構，非如德國或法國之部分機構，係隸屬於政府部門之內部單位或產業協會下，因此就組織本身即具備相當之獨立性，然又係以財團法人之方式設立，帶有高度之公益性質，故仍須受到主管機關即金管會就營運部份之監督。而因係依據法律設立，將其組織與架構，以及預算來源均有充分之法令依據，並明確其權限與責任，對於機構整體之運作而言亦屬有利，就爭議處理之部分亦較具有權威性。且因專職於爭議處理與消費者教育之宣導，毋須如同政府單位或產業協會仍須分心於其他業務，更能累積其爭議處理之經驗與能力，對於爭議處理機構之設置將有更大助益。

再者，金保法一改過去金融產業多元分散之爭議處理機制，而導致資源浪費之缺失，將所有金融產業原有之爭議處理機構整合為單一機構處理，利於消費者解決其紛爭，並減少資源之浪費。且亦符合世界各國逐漸將金融爭議處理機構整合之趨勢，值得讚同。

由前述歐盟執行委員會於 1998 年與 2001 年所頒布之建議可知，其將 ADR

機制區分為兩種類型之程序，前者係第三人協助消費爭議之雙方作成解決方案之程序，後者係促使雙方達成合意之程序。而此種區分，與金保法之試行調處以及評議程序極為類似，於單一機構中以不同階段之方式，協助雙方以不同之方式解決其紛爭，更能兼顧雙方之程序利益。

金融消費爭議之有效性，即包含案件處理之效率在內，過去透過法院或其他爭議處理機構，均有處理程序冗長之缺失。就此《金融消費爭議處理機構評議委員資格條件聘任解任及評議程序辦法》規定「評議程序」應於3個月內完成，最長得延至5個月，似乎與統計資料所顯示，FIN-NET有78%之會員國平均處理期間於6個月以內相當。然前開辦法3個月到5個月之起算點不甚明確，惟無論係前述何種情況，案件至多會在6.5個月終結(試行調處最長45日，評議最長5個月)，仍合於前開歐盟各國之平均處理期間，因此我國此一設計方式，已展現迅速處理消費者紛爭之最大努力，值得肯定。

金保法為改善過去部分申訴管道無法中斷時效之問題，已明文向本法申訴或申請評議而中斷。且該期間之中斷，係自消費者於申訴先行之程序即得中斷時效，對於消費者之保障更為周全，避免因金融業者怠於處理消費者之申訴而影響消費者之權益，值得肯認。

就實際運作方面，前開歐洲各國在其網站中，均有簡單明瞭之指導流程，告知消費者其機制如何運作，處理流程為何，並有許多制式化之表格供申訴者使用，以利程序之進行。而我國之金融評議中心亦同，因此就資訊之透明性而言，值得肯定。

最後本文認為，若欲達成ADR機制係替代法院解決紛爭之目標，則消費者是否知悉該機制之存在，並且得加以運用，即首要目標。否則空有完善機制卻乏人問津，仍無法達成爭議處理機制存在之實質功效。世界銀行之文獻以及FIN-NET對會員之要求中，均特別強調易近性(Accessibility)之重要性，並特別說明，必須讓無法使用網路之民眾，亦可獲得相關資訊(例如透過政府部門之推廣)。而本文認為，於消費者與金融業者所簽訂之相關契約中，明文揭示金融消費評議中心之存在，係最有效之推廣方式，或透過以下方式要求金融業者必須告知消費者金融消費評議中心之存在與聯繫方法，例如金融服務業之公告或通知，或於金融業者所公布之申訴程序中，或當金融業者對申訴作出決定時附註若仍有不滿得向金融消費評議中心申請評議，並載明相關期限與程序，始能真正落實金保法爭議處理機制之實效性。

第二節 建議

壹、消費者是否須付費之問題

目前金保法與歐盟主要國家之規定相同，均規定消費者無須付費，本文認為值得肯定。惟金融業者似乎仍有疑慮擔憂消費者濫訴之疑慮，本文認為於《金融消費爭議處理機構設立及管理辦法》已規定於調處成立時，始向業者收取 2000 元，而若評議決定係有利金融業者時，則金融業者即無須付費。此等制度設計，並不因消費者濫訴而增加金融服務業者須增加個案服務費之負擔，因而目前似乎仍無令消費者付費之必要。

然若於爭議處理機構運作一段期間後，發現確實有濫訴或客訴黃牛之問題時，或可參考英國之規定，即當公評人認為申訴者之行為為不當，或無理由，或消費者對於不合理之遲延應自負其責時，得要求申訴者負擔部分個案費用。抑或可改採行 FIN-NET 部分會員之制度，由消費者先行付費，而於評議決定有利於消費者時，由爭議處理機構退還該費用或由金融業者補償消費者之機制。以及採行英國 FOS 之制度，每年給予金融業者前 3 個案件無需收費之優惠，藉此平衡金融業者之不利益。

貳、評議決定拘束力之設計方式

我國立法過程，雖係參考英國之制度，惟似乎在設計上有所誤解，因英國之制度設計，係設有給付上限之限制，原則上不得超過該上限，若公評人於例外情況認為超過該上限係屬合理時，就超過給付上限 15 萬英鎊之「超過部分」，對金融機構始無拘束力，並非整個決定金融機構均得加以爭執，若金融機構不願接受，就 15 萬英鎊內之給付決定，仍得以強制執行之方法為之。而我國將一定額度限制於 100 萬或 10 萬，恐造成部分案件於申訴程序開始前，即已明顯超過前開一定額度，已得預見此等案件評議決定可能會超過該一定額度，而不受拘束。將造成評議程序喪失其替代法院解決紛爭之實質功效。案件最終仍須透過法院，始能獲得終局之解決。

因此本文認為，可能須提高該「一定額度」，使金融服務業者須受拘束之案件範圍增加，方能盡可能避免此疑慮。而德國制度，雖然係以較低之 5000 歐元作為一定額度之標準，然因國情有別，我國尚無縱然超過該額度之案件然金融機構仍願意受拘束之國情。故有必要重新研擬一定額度之標準，在少數過度複雜且額度過高之案件下尊重金融業者透過法院解決紛爭之權利，但仍盡可能將金融服務業者須受拘束之範圍放寬，始能避免金保法之爭議處理機構，喪失其實效性，而未能達成為消費者與金融業者尋求法院外替代性爭議處理機制之目的。

參、代表性原則之違反？

為符合歐盟執行委員會建議之聽審原則(the adversarial principle)之實質意涵，雖金保法已賦予當事人陳述意見之機會，然仍有評議委員須判斷「是否有必要」，以及「是否有正當理由」之要件。就此本文認為，於認定「是否有必要」，以及「是否有正當理由」時，不應過於嚴苛，且應更加強化，讓雙方互相評論對方所提之事實、證據與論點之機會。

另外評議程序辦法規定，陳述其意見時當事人或利害關係人應「親自」為之。試行調處程序中亦要求當事人應於調處期日到場。此等規範，似乎有違反「歐盟執委會 98/257/EC 建議」之「代表性原則」與「歐盟執委會 2001/310/EC 建議」之「有效性原則」中。然探究此等規定，主要目的係在避免消費者因無須付費而有濫訴，或「客訴黃牛」之情況出現，因此，雖金融評議中心網站已有制式之「委任書」可供下載，²⁷⁶並授權受任人就該事件有為一切行為之權，並有捨棄、認諾、撤回及和解之權。然於試行調處程序，仍應讓當事人親自陳述其案件，或於其拒絕調處而進入評議階段時，始其逾陳述意見時因自到場，藉此確認並無黃牛之情況，應係在消費者無需付費之前提下，尚屬可行之方式，故似不應據此即認定其違反前揭代表性原則。

惟倘日後消費者已需因其個人之不當行為負擔部分個案服務費用，即可藉此抑制客訴黃牛之情況時，則前揭要求當事人應親自出席之規範，自應予以刪除，使符合代表性原則，併此敘明。

肆、資料調閱權之違反效果

金保法明文賦予金融公評人之資料調閱權限，因該權限就運作金融 ADR 機制而言，係屬必要之事項，故值得肯定。惟就違反之法律效果而言，僅得報請主管機關處理，然主管機關是否得強制金融機構提供，法無明文，且亦未規定主管機關該如何處理。就此本文認為，前開以行政法上之法律效果故無不可。然亦可參酌民事訴訟程序上之規範模式，對於違反資料提出義務者，令其負擔民事訴訟法不利益之效果，即於事實之認定上，認為該文書或資料所欲證明之事項為真實，對於紛爭之解決較有實質上之效果，似乎就紛爭處理而言，較能達到實際功效。

伍、損害賠償責任與免責制度之設計

當評議委員未依公平合理原則，超然獨立進行評議，而對消費者做出不利之評議決定；或相關人員未遵守保密義務時，導致當事人隱私權或營業秘密受有損害等違反本法之情形，依金保法第 31 條之規定，法律效果僅係主管機關得解除違法者之職務，僅有行政法上之規範，對於權利因此受到侵害之人，並無任何救

²⁷⁶ <http://www.foi.org.tw/content/business/step.html> (最後瀏覽日：2012/5/20)

濟之管道。縱仍可循民刑事救濟途徑，然未必足以保障權益受損之當事人。

然而賦予消費者損害賠償請求權，另一方面實係課予爭議處理機構之人員損害賠償責任，為避免其負擔過重之責，應如何作制度上之調合，亦值得加以討論。因此前述有論者認為可參考存款保險條例第9條之相關立法方式，建議當爭議處理機構相關人員對爭議當事人所生之侵權行為損害賠償責任，由爭議處理機構吸收負擔，當爭議處理機構人員有故意或重大過失時，得對之求償。²⁷⁷此一建議，除可保障當時人權益受侵害時，有救濟管道可循，亦可避免課予爭議處理之相關人員過重之責任，受制於遭起訴之壓力而無法妥善行使其職權，因此本文肯定此一見解，認為此係未來立法可改進之方向。

陸、事後監督機制之缺乏

金保法雖規定，金融消費者得申請爭議處理機構，將評議書送請法院核可。惟該法院核可之程序，並非賦予法院對該評議內容有得置喙之空間，僅係核可後，有與民事判決同一效力而已。且法院僅就評議決定是否有違法或違反公共秩序善良風俗，或無法強制執行之情況加以審酌，然評議委員既然均具備法律之專業，則其所為之評議決定要有上開情況之發生，恐亦屬難事。因而此種規範並非本文所指之監督機制。本文認為應有如同英國FOS獨立評審人(Independent Assessor)之監督制度，非針對評議之實質內容審查，而是就金融評議中心處理申訴案件之效率、服務態度，或試行調處過程以及評議決定是否具備足夠之專業性與獨立性，程序是否公平，甚至對申訴案件處理流程之制度設計等問題。提供管道讓消費者或金融服務業者表達其意見，例如得以問卷調查之方式，並再就消費者與金融服務業者之意見，妥善製作年報統計分析，以利爭議處理機構未來改進之空間。

²⁷⁷ 參照楊麗萍，同註109，頁170-171。

參考文獻

壹、中文文獻

一、研究報告(依時間先後順序排列)

1. 「英國金融服務公評人制度之研究—我國金融申訴制度檢討改進之道」，主持人：林建智、梁正德，委託單位：台灣金融服業總會，96年3月31日。
2. 恆業法律事務所，研擬整合「金融消費者保護法」相關法令之可行性評估，金管會2008年度委託研究計畫報告書，2008年12月。
3. 林建智、鄭珮玟，論歐盟金融爭議處理機制—兼評我國金融消費爭議處理機制，working paper, 2012。

二、書籍(按作者姓氏筆畫排列)

1. 王文宇等合著，《金融法》，元照出版，六版，2011年9月。
2. 邱聯恭，《程序選擇權論》，2004年9月，三民總經銷。
3. 許士官，《證據蒐集與紛爭解決》，2005年，新學林出版。

三、期刊專論(按作者姓氏筆畫排列)

1. 王志誠，金融服務業法草案之評釋—舊瓶裝新酒？，月旦民商法雜誌，第26期，2009年12月，頁5-22。
2. 王文宇，2010臺灣法律發展回顧—金融法，國立臺灣大學法學論叢，第40期，特刊，2011年10月，頁1945-1993。
3. 江朝國，論我國保險爭議解決制度—以保險申訴調處制度為中心，月旦法學雜誌，第160期，2008年9月，頁5-18。
4. 林育廷，新金融爭端的有效解決—替代性金融爭端解決機制之過去、現在與未來，月旦法學雜誌，第199期，2011年12月，頁26-40。
5. 林育廷，從雷曼事件之處理檢視我國金融消費爭議之解決機制，全國律師，第13卷第8期，2009年8月，頁45-59。
6. 吳光明，從金融風暴論訴訟外糾紛解決(ADR)機制，法令月刊，第60期第10卷，2009年10月，頁74-96。
7. 郭大維，金融消費爭議解決機制之研究—我國法與英國法之比較，中正財經法學，第4期，2012年1月，頁47-86。
8. 蔡永泰，淺論金融消費者保護法之評議程序—以當事人合意要件為中心，存

款保險季刊，第 24 卷第 3 期，2011 年 9 月，頁 115-127。

四、學位論文(依畢業年度排序)

1. 楊沛生，網路交易爭端解決機制之研究，東吳法律學系碩士在職專班科技法律組碩士論文，93 學年度。
2. 蔡佳真，英國金融服務公評人制度之研究-兼比較我國金融申訴制度，國立政治大學風險管理與保險研究所碩士論文，95 學年度。
3. 邱昫潔，我國金融消費爭議之解決機制，逢甲大學財經法律研究所碩士論文，98 學年度。
4. 鄭惠敏，從英國制度檢視我國金融消費爭議處理制度，臺灣大學科際整合法律學研究所碩士論文，99 學年度。
5. 楊麗萍，建立單一金融消費爭議處理機制之法制研究，國立政治大學法學院碩士在職專班碩士論文，99 學年度。

五、其他資料

1. 司法周刊，台北地院成立三金融專庭，第 1394 期，97 年 6 月 19 日。
2. 司法統計年報，司法院統計處編印，2010 年。
3. 立法院第 7 屆第 6 會期第 11 次會議議案關係文書。

五、網站資料

1. 行政院金融監督管理委員會 <http://www.fsc.gov.tw/>
2. 財團法人證券投資人及期貨交易人保護中心
<http://www.sfipc.org.tw/main.asp>
3. 財團法人保險事業發展中心 <http://www.tii.org.tw/index.asp>
4. 中華民國產物保險商業同業公會 <http://www.nlia.org.tw/>
5. 中華民國人壽保險商業同業公會 <http://www.lia-roc.org.tw/>
6. 司法院 <http://www.judicial.gov.tw/>

7. 內政部民政司 <http://www.moi.gov.tw/dca/index.aspx>
8. 行政院消費者保護委員會 <http://www.cpc.gov.tw/index.asp>
9. 中華民國仲裁協 <http://www.arbitration.org.tw/content/content.html>
10. 財團法人金融消費評議中心 <http://www.foi.org.tw/>

貳、外文文獻

一、外文文件(按字母順序排列)

1. Alternative dispute resolution – Community law The European Union is very interested in alternative dispute resolution , 04-11-2009 , http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm
2. ASF : French Association of Specialised Finance Companies, <http://www.asf-france.com/Accueil/ASF-English-presentation.pdf>
3. A European Code of Conduct for Mediators has been developed by a group of stakeholders with the assistance of the European Commission and was launched at a conference in Brussels on 2 July 2004. , 09-10-2009 , http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.htm
4. BANKS AND CONSUMERS, The comprehensive consumer policy scheme of the German private commercial banks, Berlin, January 2012, <https://www.bankenverband.de/publikationen/ods/banks-and-consumers-1/>
5. Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes (98/257/EC)<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998H0257:EN:NOT>
6. Commission Recommendation of 4 April 2001 on the principles for out-of-court bodies involved in the consensual resolution of consumer disputes (2001/310/EC), http://ec.europa.eu/consumers/redress/out_of_court/adr/acce_just12_en.pdf
7. Commission Working Document on the creation of European Extra-Judicial Network(EEJ-NET) http://ec.europa.eu/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just07_workdoc_en.pdf

8. COMMISSION RECOMMENDATION of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises(2003/361/EC)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003H0361:EN:NOT>
9. Council Resolution of 25 May 2000 on a Community-wide network of national bodies for the extra-judicial settlement of consumer disputes [Official Journal C 155 of 06.06.2000],
http://europa.eu/legislation_summaries/other/132043_en.htm
10. DG internal Market and Service, Framework Contract for projects relating to Evaluation and Impact Assessment activities of Directorate General for Internal Market and Services, Evaluation of FIN-NET , Final report , June 2009 ,
http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/evaluation_en.pdf
11. DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on certain aspects of mediation in civil and commercial matters 2004/0251 (COD)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0718:FIN:EN:PDF>
12. DIRECTIVE 2008/52/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:136:0003:0008:EN:PDF>
13. David Thomas and Francis Frizon, THE WORLD BANK, Global Program on Consumer Protection and Financial Literacy, Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman, A practical guide based on experience in western Europe
http://www.networkfso.org/Resolving-disputes-between-consumers-and-financial-businesses_Fundamentals-for-a-financial-ombudsman_The-World-Bank_January2012.pdf
14. European Code of Conduct for Mediators
http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_en.pdf
15. EC, (2006), Special Eurobarometer 252 : Consumer protection in the internal market,
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs252_en.pdf
16. FOS Annual Review, financial year 2010/2011,

- <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar12/ar12.pdf>
17. German private commercial banks , Berlin, January 2012
<http://www.bankenverband.de/publikationen/ods/banks-and-consumers-1/banks-and-consumers/download>
 18. Memorandum of Understanding on a Cross-Border Out-of-Court Complaints Network for Financial Services in the European Economic Area, http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/mou/en.pdf
 19. OMBUDSMAN' S REPORT 2010, AMF, Autorité des marchés financiers, <http://www.amf-france.org/affiche.asp?id=10086>
 20. Summary of the Various Systems of Resolving Conflicts Amicably in France ,
http://www.adreurope.info/docs/cod41dt20060713_Presentation.pdf
 21. The Ombudsman Scheme of the German private commercial banks, Rule of Procedure, Berlin, November 2009,
<https://www.bankenverband.de/publikationen/ods/the-ombudsman-scheme-of-the-private-commercial-banks-1/ombudsman-scheme-of-the-private-commercial-banks/>
 22. Tätigkeitsbericht 2009, OMBUDSMAN DER PRIVATEN BANKEN, Berlin, August 2010,
<https://www.bankenverband.de/.../ombudsmann...2009/ombudsmann>
 23. The Mediator of the FRENCH FEDERATION OF INSURANCE COMPANIES, Annual Report 2010,
 24. The role of the Consumer Complaints Manager, Internal Procedures for the Malta Financial Services Authority, for the proper implementation of section 20 of the Malta Financial Services Authority Act, Cap. 330”
[http://mymoneybox.mfsa.com.mt/Files/Complaint%20procedures/MFSA%20Procedures%20v2%20\(2010\).pdf](http://mymoneybox.mfsa.com.mt/Files/Complaint%20procedures/MFSA%20Procedures%20v2%20(2010).pdf)

二、網站資料

1. AMF (Autorité des marchés financiers)
http://www.amf-france.org/affiche_page.asp?urldoc=lesmissionsamf.htm&lang=en&Id_Tab=0
2. Directive-General for Health and Consumer Protection
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm
3. Effective problem solving in Europe <http://ec.europa.eu/solvit/>
4. FIN-NET http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_en.htm
5. International Network of Financial Services Ombudsman Schemes (INFO Network) <http://www.networkfso.org/index.html>

6. BaFin(Federal Financial Supervisory Authority)
http://www.bafin.de/EN/Homepage/homepage_node.html
7. Financial Services Ombudsman(IRELAND)
<http://www.financialombudsman.ie/>
8. Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands(VÖB)
<http://www.voeb.de/de/english/>
9. VVTAT STATE CONSUMER RIGHTS PROTECTION AUTHORITY
<http://www.vvtat.lt/index.php?2652620215>
10. German Federal Ministry of Justice
http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/index.html



附件：FIN-NET 會員制度比較

近期 FIN-NET 之會員，由 50 個 ADR 機制增加到了 56 個²⁷⁸，其共來自於 24 個歐洲經濟共同體之國家，(含冰島、列支敦士登、挪威)。
為了理解各個會員，其 ADR 制度之差異，FIN-NET 備有制式化之表格，將各個 ADR 機制之運作作初步之歸類，整理如下。²⁷⁹

壹、歐盟會員國

一、比利時(Belgium, BE)

(一) Insurance Ombudsman

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 保險公司、部分抵押中介機構，部分退休金中介機構(pension intermediaries) |
| 金融產品 | 人壽/非人壽保險，多數之退休金 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 依法律設立 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 否 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅為建議，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 該申訴者可能會向法院起訴。 |
| 申訴平均處理時間 | 2 個月 |

(二) Mediation Service Banks - Credit - Investments

| | |
|---------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、信用社、投資商(investment providers)、投資仲介機構(investment intermediaries)、證券仲介機構(securities intermediaries) |

²⁷⁸ 依據 FIN-NET 網站中表示其會員數為 56 名，惟於其會員列表中，除冰島已明確成為會員然而仍尚無資料外，其餘會員機構之資料，僅有 52 個機構。因此以下表格僅有 FIN-NET 網站中有提供會員資料之 52 個機構。

²⁷⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/members_en.htm

| | |
|------------------------|---|
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、投資、證券，部分人壽/非人壽保險、部分退休金 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 是。須先向金融機構提出申訴而無積極結果時，始可提出。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | (1) 僅為建議，不拘束雙方。 (2) 僅拘束金融機構而不拘束消費者 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 該申訴者可能會向法院起訴。 |
| 申訴平均處理時間 | 3 個月 |

二、捷克共和國(Czech Republic, CZ)

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、信用社、電子支付工具發行者(issuers of electronic payment instruments)、部分投資商(investment providers) |
| 金融產品 | 付款 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 依法律設立 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 拘束金融機構及消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 63 天。 |

三、丹麥(Denmark, DK)

(一) Complaint Board of Danish Securities and Brokering Companies

| |
|---------|
| 1. 涵蓋範圍 |
|---------|

| | |
|------------------------|--|
| 金融機構 | 多數之投資中介機構 |
| 金融產品 | 多數之投資商品 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 是。66 歐元。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 拘束金融機構但不拘束消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 除非該金融機構於知悉決定作成後三十日內，通知董事會其不遵守該決定，否則該決定拘束金融機構。 ²⁸⁰ |
| 申訴平均處理時間 | 9 到 10 個月。 |

(二) Insurance Complaints Board

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 保險公司、多數之退休金提供者 |
| 金融產品 | 人壽/非人壽保險、多數之退休金商品 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性(voluntary)。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。必須該申訴未成功滿足申訴者所欲達成之結果時，始可提出。 |
| 消費者是否須付費？ | 是。22 歐元。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅為建議，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 除非保險人在四周內通知董事會其不希望受到該判定結果之拘束，否則該建議具有拘束力。 ²⁸¹ |

²⁸⁰280 The decision is binding on the financial institution unless the financial institution, within 30 days after the decision is known, informs the Board it will not comply with the decision. 理解上，似乎是若未提出任何異議，則金融機構即會受到拘束。但若有異議則否，故似乎不完全有拘束力。

²⁸¹281 The recommendation is binding unless the insurer within 4 weeks has informed the

| | |
|---|--------|
| 申訴平均處理時間 | 10 個月。 |
| 備註：該委員會僅會審理幾乎可確定得進入丹麥法院審理，以及得依據丹麥法律做出判決之案件。 | |

(三) Danish Complaint Board of Investment Funds

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 多數之投資商 |
| 金融產品 | 部份之投資商品 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 是。20 歐元。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 拘束金融機構但不拘束消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 除非該金融機構於知悉決定作成後三十日內，通知董事會其不遵守該決定，否則該決定拘束金融機構。 |
| 申訴平均處理時間 | 9 到 10 個月。 |

(四) Danish Complaint Board of Banking Services

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、多數之投資中介機構、部份之退休金提供者 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、多數之投資商品、證券，部分抵押貸款、部分退休金 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 是。20 歐元。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |

Board that it does not wish to be bound by the award. 與上開情況相反，理解上，若保險人未於期限內提出反對之意見，則該建議將有拘束力，應僅拘束保險人。故雖謂僅具建議性，但亦非單純之建議。

| | |
|-----------------------|--|
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 拘束金融機構但不拘束消費者。 (only for basic banking account) |
| 關於該決定所有必要之說明 | 除非該金融機構於知悉決定作成後三十日內，通知董事會其不遵守該決定，否則該決定拘束金融機構。 |
| 申訴平均處理時間 | 9 到 10 個月。 |

(五) Danish Mortgage Credit Complaint Board

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 抵押銀行 |
| 金融產品 | 抵押商品 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。消費者須先嘗試與抵押銀行解決該紛爭，且必須填具特定之申訴表格。 |
| 消費者是否須付費？ | 是。20 歐元。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 否。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 除非該金融機構於知悉決定作成後三十日內(自決定之日起算)，通知董事會其不遵守該決定，否則該決定拘束金融機構。惟自 2011 年 1 月 1 日開始，該決定將可對金融機構強制執行，除非金融機構在收受送達之決定 30 日內挑戰該決定。如果該決定未被遵守，則消費者將會獲得訴訟中實際且經濟上之援助。 |
| 申訴平均處理時間 | 5 個月。 |

四、德國(Germany, DE)

(一) German Savings Banks Association - Consumer Complaints

Office(DSGV²⁸²)

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 僅有德國之儲蓄銀行 |
| 金融產品(由德國之儲蓄銀行所提供) | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、投資、證券、退休金 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | (1) 僅具建議性質，不拘束雙方。 (2) 在金額 5000 歐元以下僅拘束金融機構而不拘束消費者 |
| 申訴平均處理時間 | 3 週到 2 個月。 |

(二) Ombudsman of German Cooperative Banks
c/o National Association of German Cooperative Banks²⁸³(BVR)

| | |
|------------------------|---------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 多數之銀行、部份之抵押貸款銀行 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、投資、部分之證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 若該建議不被雙方所接受，則可進行後續法院程序。 |

²⁸² 此乃該機構德文之縮寫 Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)²⁸³ 德文原文名稱為 Ombudsmann der deutschen genossenschaftlichen Bankengruppe c/o Kundenbeschwerdestelle beim Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)

| | |
|----------|-------|
| 申訴平均處理時間 | 3 個月。 |
|----------|-------|

(三) Ombudsman of German Public Sector Banks

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 部分之銀行 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、投資、部分之證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 依法律所設立，在申訴案件是有關於轉帳(credit transfers)、濫用付款卡(misuse of payment cards)、遠距之金融服務(financial services sold at a distance)。私人機構、自願性(關於其他所有申訴)。 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 若該建議不被雙方所接受，則可進行後續法院程序。 |
| 申訴平均處理時間 | 2 到 3 個月。 |

(四) Ombudsman Scheme of the Private Commercial Banks

| | |
|--------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 多數之銀行、多數之抵押貸款銀行 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、投資、退休金、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 依法律所設立、私人機構、自願性。 |
| 限制 | 若該事件已由其他法庭外調解機構或法院處理，或消費者之請求已逾時效，則公評人不得採取任何行動。在 Ombudsman 之程序中，不會透過聽取證人之方式建構事實。 |

| | |
|--|---|
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 參下述。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 當該紛爭所涉之金額未超過 500 歐元時，公評人之決定會拘束銀行，但不拘束消費者。若消費者不接受公評人之決定，其可進一步提起訴訟，即便該決定已宣示(announced)亦同。而僅在該紛爭所涉之金額超過 5000 歐元時，銀行始可為相同之行為。 |
| 申訴平均處理時間 | 3 到 5 個月。 |
| 備註：當紛爭係有關於轉帳或濫用付款卡時之法律適用時，不僅是私人個體，公司以及專業者亦可獲得公評人之服務。公評人之程序是由 "Rules of Procedure for the settlement of customer complaints in the German private banking sector" 所建立之行政要求，根據此要求提供複本。該程序之規則亦可從網站中取得 http://www.bankenverband.de/service/beschwerdestelle | |

(五) Ombudsman Private Health and Long-term Care Insurance

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 部分之保險公司 |
| 金融產品 | 私人健康保險、私人長期照護保險、部分非人壽保險 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | 在向公評人提出前必須先向保險人請求。向公評人提出之期限為保險人之書面決定後一年之內。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |

| | |
|--------------|---------------------------------------|
| 關於該決定所有必要之說明 | 原告可在 ADR 程序終止後提起訴訟，不論該 ADR 所為之決定結果為何。 |
| 申訴平均處理時間 | 24 週(6 個月)。 |

(六) Arbitration Board at the Deutsche Bundesbank

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 抵押貸款中介機構、投資商、投資中介機構、證券中介機構、部分之銀行、部分之抵押貸款銀行、部份之信用社 |
| 金融產品 | 多數之付款、多數之存款、部份之信用與貸款、部份之抵押貸款、部份之投資、部份之證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、依法律所設立。 |
| 限制 | 該機構僅處理與付款服務以及與金融服務遠距契約有關之爭議。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 3 個月。 |

(七) Arbitration Board of the Landesbausparkassen²⁸⁴

| | |
|--------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 僅有 German Landesbausparkassen |
| 金融產品 | |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 自願性。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。首先，消費者必須與其最近之 LBS 聯繫，若問題未能獲得解決，消費者即可以寄發書面申訴予仲裁董事會(arbitration board)。消費者須補充(若可能)該案件之 |

²⁸⁴ 該機構德文之名稱為 Schlichtungsstelle der Landesbausparkassen (LBS)

| | |
|------------------------|-------------------------------|
| | 主要文件，以及必須確認該案件於當時未由其他機構處理。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 金額在 5000 歐元以下，僅拘束金融機構但不拘束消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 8 到 10 週。 |

(八) Association of Private Bausparkassen - Customer Complaints System

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 僅處理私人建築協會(Association of Private Building Societies)之會員間及與客戶間之紛爭。Private Building Societies 不附屬於該機制。 |
| 金融產品 | 所有由私人建築協會所提供之產品與服務 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅拘束金融機構但不拘束消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 當該爭議未超過 5000 歐元時，該決定拘束建築協會 |
| 申訴平均處理時間 | 3 到 6 個月。 |

(九) Insurance Ombudsman

| | |
|--------------|--------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 保險公司、保險中介機構。 |
| 金融產品 | 人壽與非人壽保險 |
| 2. ADR 機制之運作 | |

| | |
|------------------------|--|
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | 申訴金額達 5 萬歐元。 ²⁸⁵ |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | (1) 僅具建議性質，不拘束雙方。 (2) 當該爭議未超過 5000 歐元時僅拘束金融機構但不拘束消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 3 個月。 |

五、愛沙尼亞(Estonia, EE) : Consumer Complaint Committee

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押中介機構、信用社、保險公司、保險中介機構、退休金提供者、退休金中介機構。 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、退休金。 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府。 |
| 限制 | 爭議之貨物或服務價值至少有 20 歐元。向申訴委員會提起申訴之期間，以及向法院提起訴訟之期間均為三年。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 3 個月。 |

²⁸⁵ Value of claims up to EUR 50 000

備註：該委員會僅處理消費者保護法之範圍。

六、愛爾蘭(Ireland, IE)：Financial Services Ombudsman's Bureau

| | |
|---|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押中介機構、信用社、保險公司、保險中介機構、投資提供者、投資中介機構、證券中介機構、部分之退休金提供者、部分之退休金中介機構。 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、投資、證券、部份之退休金。 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 依法律所設立。 |
| 限制 | 請求之價值在 25 萬歐元以下。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 同時拘束雙方。但可向愛爾蘭最高法院提出上訴。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 決定上訴至愛爾蘭最高法院。 |
| 申訴平均處理時間 | 無資料。 |
| 備註：該 Financial Services Ombudsman 可幫助， | |
| <ul style="list-style-type: none"> ● 所有金融服務之消費者 ● 有限責任公司之營業額在三百萬歐元以內(Limited Companies with turnovers of less than EUR 3 million) ● 慈善機構、信託俱樂部與合夥(Charities, club trusts and partnerships) | |

七、希臘(Greece, EL)

(一) Directorate of Insurance Enterprises and Actuaries of the Ministry of Development

| | |
|--------------|-----------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 保險公司、保險中介機構。 |
| 金融產品 | 人壽與非人壽保險。 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府。 |
| 限制 | 有關非人壽保險之財物損害，關於 |

| | |
|------------------------|---|
| | 汽車交通責任，未超過 15 萬歐元。 有關非人壽保險之身體損害，關於 汽車交通責任，未超過 50 萬歐元。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 3 個月。 |

(二) Hellenic Ombudsman for Banking - Investment Services (H. O. B. I. S.)

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 證券中介機構、多數之銀行、多數之投資提供者、部份之投資 中介機構、部份之退休金提供者 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、部份之投資、證券、部份之退休 金。 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構。 |
| 限制 | 當該事件發生已超過三個月， H. O. B. I. S. 將不處理該申訴。除非能 證明具備理性之注意義務下，仍於期 間過後始發覺。惟若事件發生已超過 一年，仍不予受理。中小型企業之年 營業額達 100 萬歐元亦不予受理。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。申訴應在收到顧客服務 (Customer Service Department)部 門之回覆後一個月之內，或在十天工 作日屆滿而未收到回覆時提交予 H. O. B. I. S.。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |

| | |
|--------------|-------|
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 2 個月。 |

八、西班牙(Spain, ES)

(一)Investor Assistance Office - Investors Department of the CNMV

| | |
|---|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、投資提供者、投資中介機構、證券中介機構 |
| 金融產品 | 投資、證券。 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府，依法律所設立。 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 是。必須提出證據證明已向顧客服務部門(Customer Service Department)或客戶之公評人(Client' s Ombudsman)提出申訴(金融機構有義務告知大眾該部門之存在與功能) |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 否。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 該決定之作成，對金融服務使用者可能之損害並無經濟上評價(economicvaluations)。 |
| 申訴平均處理時間 | 4 個月。 |
| 備註：可從此處或得指導方針，告知投資人如何、何時以及何處可對證券、市場、產品或服務抱怨。提供申訴表格，以便申訴者有系統地向 CNMV 闡述其主張。 | |

(二) Complaints Service Directorate-General of Insurance and Pension Funds(DGSFP)

| | |
|--------------|---------------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 保險公司、保險中介機構、退休金提供者、退休金中介機構 |
| 金融產品 | 人壽與非人壽保險。 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府，依法律所設立。 |
| 限制 | 申訴服務不處理在司法系統內之事件、估計任何可能之損害，或命令支 |

| | |
|---|--|
| | 付任何金錢、接受已在法院訴訟程序之申訴。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 該申訴服務之決定無任何拘束力。然若依 Supervision Act 發現是可罰之行為，申訴服務應通知監督部門該可能受罰之情形。 |
| 申訴平均處理時間 | 4 個月。 |
| 備註：於消費者向申訴服務提出其申訴時必須先完成先行程序。首先，須先向金融機構提出。每個金融機構均有申訴部門(或留意顧客服務)，為處理消費申訴，其必須在兩個月內解決。若公司之答覆已解決該申訴，則程序即結束。僅有當該部門或留意顧客服務未在兩個月內解決該申訴，或消費者不同意該決定，則可就同一事件向本機構 DGSFP 提出。 | |

(三) Complaints Service of the Bank of Spain

| | |
|------------------------|------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、信用社 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府，依法律所設立。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。須證明已先向金融機構提出。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 6 個月。 |

九、法國

(一) AMF Ombudsman

| | |
|--|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 投資提供者、多數之投資中介機構、多數證券中介機構、部分退休金提供者 |
| 金融產品 | 多數之投資、多數之證券、部份之退休金商品 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府，依法律所設立。 |
| 限制 | 一個十年間之處方。投資人之補償機構(investor' s compensation scheme)無限制：投資人補償係個案處理。此等補償會有規格化之表格，運作、損害之支付、費用之交還等。 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 是。首先投資人必須正式(作書面申訴)向公司請求，說明服務或產品之問題。若未獲得滿意之回覆，即可向公評人部門提出申訴。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 否。公評人不會提出決定，例如不會為任何一方扮演如同律師或法官之角色。僅會建議解決方法，但不會許可以其決定強制解決該爭議。 雙方可： ● 拒絕調解 ● 在持續之調解過程終止調解 ● 接受、改變或拒絕公評人之建議 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 參上述。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | |
| 備註：公評人部門有兩類(two-fold remit)： | |
| 1. 回答投資人之疑問： 公評人部門會處理消費者之疑問(包含公會代表其利益)與非金融公司多樣之問題。包含股票市場工具、投資組組管理(portfolio management)之規範、金融商品市場、交易之傳送與接收、及顧客(轉讓、合作行為等)。 | |
| 2. 在紛爭事件中組織調解程序： 在該紛爭事件中，公評人部門可以幫助雙方作成法院外和解。而此調解服務係免費、保密與具選擇性的(其要求雙方之同意)。 | |

公評人部門在稅務、人壽保險或銀行(利息收取、貸款、透支等) 領域無管轄權。不能提供個別投資機會之意見。此外，公評人部門亦不得介入已在 AMF 調查或已開始法定程序之事件。消費者不得同時向公評人與法院提出其訴求。調解程序係保密的，即檔案中之不同文件資料不得在法庭中使用或散佈於他方(例如媒體)。投資人可自 AMF 之網站(www.amf-france.org)獲取更多資訊，以及取得 Ombudsman 之年報。

(二) Mediator of the French Association of Specialised Finance Companies (ASF)

| | |
|------------------------|------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 多數之信用社、部份之銀行、部份之抵押貸款銀行 |
| 金融產品 | 多數之信用與貸款、多數之抵押貸款 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 2 個月。 |

(三) Insurance Mediator(FFSA)²⁸⁶

| | |
|--------------|-----------------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 保險公司、部份之信用社、部份之保險中介機構、部份之退休金提供者 |
| 金融產品 | 人壽與非人壽保險、多數之付款、多數之存款、多數之投資、部份之退休金 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。 |

²⁸⁶ 法文之機構名成為 Médiateur de la Fédération Française des Sociétés d' Assurances，故簡稱為 FFSA。

| | |
|--|-------------------------------------|
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 有 90%之爭議在事件之調查階段即解決。有 98%會依照調解人之意見。 |
| 申訴平均處理時間 | 5 個月。 |
| 備註：法國之年報可自 http://www.ffsa.fr/ 取得。 | |

十、義大利(Italy , IT)

(一) Arbitro Bancario Finanziario (ABF)²⁸⁷

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社、保險公司、保險中介機構、付款機構、點子貨幣機構、義大利郵務機構 Poste Italiane S. p. A. |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、依據法律設立。 |
| 限制 | 無論申訴之原因為何，ABF 之職權範圍，限於申訴者之請求總額，不得超過 10 萬歐元。 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 是。必須先經業者之申訴程序。 |
| 消費者是否須付費？ | 是。20 歐元。若該決定機構做出有利於消費者之決定，則即便僅有部分，金融業者亦須補償消費者該費用。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 當 ABF 發現機構未遵守該決定，期會將該不履行之情況公布於 ABF 及義大利銀行(Banca d' Italia)之網站中。此外，該機構必須將其不履行之情況於公開於全國性之新聞兩天。並 |

²⁸⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/docs/adr/it_abf_en.pdf

| | |
|----------|---|
| | 且義大利銀行將會以申訴者之角度檢驗與評估該結果。 |
| 申訴平均處理時間 | 通常該決定會於 105 天內做成(除非該程序因要求雙方提出補充資料而中止，惟該其間不得逾 60 天)。於 2010 年時，要求 ABF 解決紛爭之平均期間以縮短為 88 天。 |

(二) ISVAP - Supervisory body for private insurance

| | |
|------------------------|---------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 保險公司、保險中介機構 |
| 金融產品 | 人壽與非人壽保險 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、依據法律設立。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。書面通訊（傳真或郵寄） |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 否。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | |

(三) Banking Ombudsman

| | |
|--------------|---------------------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、投資提供者、投資中介機構 |
| 金融產品 | 人壽與非人壽保險、投資、部分存款 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願。 |
| 限制 | 價值限制: 10 萬歐元 時間限制: 自從該事件發生後不得超過兩年。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。客戶必須先透過銀行申訴服務解決其爭議。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |

| | |
|---|------------------|
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅拘束金融機構，但不拘束消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 3 到 4 個月。 |
| 備註：自 2009 年 10 月 15 日起，其權限限於財務操作(finance operations)，即投資與安排等。 | |

十一、立陶宛

State Consumer Rights Protection Authority

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社、部分之保險公司、部分之保險中介機構、部分之投資提供者、部份之投資中介機構、部份之退休金提供者、部份之退休金中介機構、部分證券中介機構 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、多數之抵押貸款、部份之非人壽保險、投資、部分之退休金、部份之證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府，依據法律設立。 |
| 限制 | 消費者須先向金融服務提供者請求，並嘗試和睦地解決問題。若消費者未獲得回覆，或無法滿足，其即有權利適用本機構，未逾消費者知悉違反法律之六個月內，但不得超過自違反法令之時起三年。 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 是。有條款規定，金融機構有義務調查消費者所提出之書面申訴，是否違反付款之法律(Law on Payments)。金融服務提供者必須於消費者提出後 30 日內回覆。若滿足該條件，消費者即有權利適用本機構。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅拘束金融機構，但不拘束消費者。 |

| | |
|---|---|
| 關於該決定所有必要之說明 | 依據 Law on Payments ，當消費者申訴，而該局關於適用損害賠償之金融服務之決定，對於金融服務提供者而言是具強制性。金融服務提供者在該決定通過後 30 日內，有權上訴至法院，但若法院不另外作成決定，並不妨礙該決定所設立之義務。依據消費者保護法(Law on Consumer Rights Protection)，金融服務提供，係由通訊方法所為之案件，該局之決定，對於提供者而言係有拘束力的，若該提供者未在決定作成後一個月內提起上訴。 |
| 申訴平均處理時間 | 消費者信用、抵押貸款案件約 1 個月；以通訊方式所提供之金融服務案件與訴歸檔約 1 個月；付款之案件與申訴歸檔約 4 個月。 |
| <p>備註：決定之性質：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 滿足消費者之要求 ● 滿足消費者之部分要求 ● 拒絕消費者之申訴 ● 將申訴提交予額外之調查 <p>若該案件無法以和平之方式解決，則該局執行該紛爭(要求)實質地，且採行其中一個建議，其將成為解決方式被執行：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 滿足消費者之要求以及令金融服務提供者停止其違法之行為，回復原狀及損害賠償 ● 滿足消費者之部分要求，並令金融服務業者停止其違法之行為，回復原狀及損害賠償。 <p>拒絕消費者之申訴：若雙方無法達成合意，消費者依 law of the Republic of Lithuania 有權起訴。該局有權建議消費者或賣方，或提供者達成和平之決定。若達成合意，消費者、賣方或提供者應正式簽名，並以書面為之，提交予該局。紛爭之調查係以書面或口頭之方式為之。紛爭之調查，須符合立即、公正原則。在付款之法律下，金融服務提供者違反法令時，該局有權對其課予罰金。</p> | |

十二、盧森堡(Luxembourg ,LU)

(一) Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF)

| | |
|---------|------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、投資提供者、投資中介機構 |

| | |
|------------------------|-------------------------------|
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、投資、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府，依法律設立。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。消費者必須竭盡所有方法對抗專業機構。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | CSSF 不會如同法官或仲裁者作出一個過具有拘束力之判決。 |
| 申訴平均處理時間 | 1 到 6 個月。 |

(二) Insurance Mediation

| | |
|------------------------|-------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 多數之保險公司、多數之保險中介機構 |
| 金融產品 | 非人壽保險、多數之人壽保險 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 2 個月。 |

十三、匈牙利(Hungary)

(一) Arbitration Board of Budapest

| | |
|---------|-------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 多數之保險公司、多數之保險中介機構 |

| | |
|--|--|
| 金融產品 | 非人壽保險、多數之人壽保險 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、依據法設立。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | (1)僅具建議性質，不拘束任何一方。 (2)同時拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | ADR 機構作成一個建議或決定： 視金融機構是否在程序開始前聲明 其會遵守該仲裁董事會 (arbitration board)之決定，若有， 則有義務（服從）。 |
| 申訴平均處理時間 | 90 天。 |
| 備註：本機構有權限處理部分關於金融服務消費者爭議，例如要求金融服務之消費者團體。 | |

(二) Financial Arbitration Board (FAB)

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社、保險公司、保險中介機構、投資提供者、投資中介機構、多數之退休金提供者、退休金中介機構、證券中介機構 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、投資、多數之退休金、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、依據法設立。 |
| 限制 | 對於申訴請求之金額，與提起申訴之期間均無特別之限制。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。消費者在向 FAB 提出時必須先嘗試與金融機構處理該爭議。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |

| | |
|---|---|
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | (1)僅具建議性質，不拘束任何一方。 (2)同時拘束雙方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 若金融機構事前聲明同意接受該決定，則 FAB 應決定該案件之法律依據。若缺少該聲明或該申請係有正當理由，則 FAB 應有系統地闡述該建議。 |
| 申訴平均處理時間 | 90 天。 |
| 備註： <ul style="list-style-type: none"> ● 金融機構涵蓋之範圍： 僅有私人之退休金提供者其組織係基於自願性。於匈牙利之立法下，有兩種型式之中介機構，附屬型之中介機構(tied intermediary)，其為一家或多家之不具競爭關係之金融機構或保險公司提供服務。而獨立之中介機構(independent intermediary)，為數間具競爭關係之金融機構或保險公司提供服務。而獨立中介機構之活動，須事前獲得 Hungarian Financial Supervisory Authority 之授權。因此僅有獨立中介機構之行為會在 FAB 之金融消費爭議中成為被告。同時，關於附屬型之中介機構之紛爭，其所屬之金融機構或保險公司應負起損害賠償之責任。 ● 其他機構涵蓋之範圍：所有提供商業貸款之企業。 | |

十四、馬爾他(Malta)

Consumer Complaints Manager, Malta Financial Services Authority (MFSA)

| | |
|-----------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、保險公司、保險中介機構、投資提供者、投資中介機構、證券中介機構 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、投資、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、依據法設立。 |
| 限制 | MFSA 之 Consumer Complaints Manager 僅接受私人消費者之申訴。而 MFSA 無法給予金融或法律事務之意見。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。消費者在向 MFSA 之 Consumer Complaints Manager 提出前須先嘗試與金融機構解決該爭議。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |

| | |
|--|--------------------------------|
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 視事件之性質，通常 2 到 3 個月，但有時會花費更多時間。 |
| 備註：可於 http://mymoneybox.mfsa.com.mt/pages/default.aspx 取得項金融機構申訴之協助。包含 Consumer Complaints Manager 所扮演之角色，以及若金融機構無法滿足消費者之需求時可能可自 MFSA 所獲得之協助。MFSA 亦鼓勵申訴者使用制式化之表格，以便獲得申訴所需之資訊。 | |

十五、荷蘭(Netherlands ,NL)：Financial Services Complaints Institute²⁸⁸

| | |
|--------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、保險公司、保險中介機構、多數之抵押貸款銀行、多數之抵押貸款中介機構、多數之信用社、部份之投資提供者、部份之投資中介機構、部份之退休金中介機構、部分之證券中介機構 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、投資、退休金、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | <ul style="list-style-type: none"> ● 依據法設立 ● 私人機構：Kifid 係由所有市場者在 Financial Services Act 之法律架構下，基於自我規範 (self-regulation) 所設立。Kifid 是為所有持有執照之金融機構之受託管理者 (mandatory)。 |
| 限制 | 該紛爭之最低價值係 100 歐元。最高價值，涉及銀行與保險公司之紛爭為 25 萬歐元；涉及中介機構之紛爭為 10 萬歐元。 申訴須先經由金融機構處理，且須在機構作成最終決定後三個月內提出。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。參前述。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。Ombudsman 之程序無須付費。若係法院 (Tribunal) 則為 50 歐元。 |

²⁸⁸ 該機構之荷蘭文名稱為 Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid)

| | |
|---|---|
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。即由 Ombudsman 所為之調解 (mediation)。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。由法院(Tribunal)所為。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | Ombudsman：僅具建議性質，不拘束任何一方。 Tribunal：同時拘束雙方，然限於選擇受決定拘束之相關機構。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | Ombudsman：3 個月 Tribunal：6 個月 |
| 備註：每個申訴會先由 Ombudsman 處理，若調解之結果被雙方所接受，則該案件終結。若否，則可請求 Tribunal 為一個通常具拘束力之決定。Kifid 網站提供相關機構(affiliated institutes)之資訊。 | |

十六、奧地利(Austria, AT)

Joint Conciliation Board of the Austrian Banking Industry

| | |
|------------------------|----------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 多數之銀行 |
| 金融產品 | 多數之付款 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 自願性。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 拘束金融機構但不拘束消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 2 到 3 個月 |
| 備註： | |

十七、波蘭(Poland, PL)

(一) Banking Ombudsman

| |
|---------|
| 1. 涵蓋範圍 |
|---------|

| | |
|--------------|---|
| 金融機構 | 多數之銀行、多數之抵押貸款銀行 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、投資、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | <p>公評人僅在案件有個別消費者時始適用，即自然人與銀行交易，其目的非嚴格地與經濟活動相關。此案件可能提出予 Polish Bank Association 之會員，或該銀行雖非會員其提出聲明願遵守公評人之規則與行動(接受公評人決定之拘束)。案件會被公評人考慮是：金融之請求該銀行未執行完成或執行不恰當，或其他從事以客戶為收款人，金額達 PLZ 8000(約 1850 歐元)，該紛爭係發生於 2001 年 7 月 1 日後。紛爭之價值並未包含利息與其他成本(若單一消費者有數件紛爭，該價值可合併計算)。公評人程序之範圍，並不包括涉及 State Treasury，特別係該法信用下跌(credits subsidized by the State)。</p> <p>而公評人會拒絕決定，若其係不被允許的，該申請之內容是無法理解的，且未完全或正確，儘管先前稱銀行公評人，若成任此案件要求一個程序涉及證人與專家之聽證，而公評人之意見僅可能在公開法庭前為之。</p> <p>而公評人會拒絕以下之申請，若該紛爭：已被州法院認定為相同之當事人、法院之調解(conciliation)、或已經法院判決，該爭議結果屬於法院之調解。</p> |
| 是否有須遵守之先程序？ | <p>是。在銀行中完成分訴程序與向銀行公評人提出申訴之必要的。該程序開始於消費者之需求。應以書面向公評人提出申請(詳細指出消費者與銀行，以及詳細指明其需求及價值)。該申請同時亦須包含確認銀行內部申訴</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>程序之結果，或消費者主張已逾 30 日而未收到銀行回覆之陳述。</p> <p>開始之費用為 PLZ 50(12 歐元)須於提出申請時繳交。</p> <p>若紛爭之價值低於 PLZ 50(約 12 歐元)，則費用相當於 PLZ 20(4.5 歐元)在未付費前，公評人 將不會採取任何行動。若決定有利於消費者，則該費用會退還。</p> |
| 消費者是否須付費？ | 是。12 歐元(50 元波蘭幣) |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 拘束金融機構但不拘束消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 公評人所為之決定會拘束銀行。而消費者可自由決定是否起訴。 |
| 申訴平均處理時間 | 4 到 5 週 |
| <p>備註： Ms. Katarzyna Marczyńska 為 Banking Ombudsman。她是卸任之法官，對於銀行有相當之經驗。當 Ombudsman 依據 Rules of the Procedure for the Banking Ombudsman 判決該案件。於公評人前之書面程序(若有需要可要求雙方聽證)。於程序之第一階段，提出予公評人之申請，必須指明雙方當事人，以及該案件之價值。此申請係由銀行提出予公評人，其於申請中表明其之意見。銀行須提出解決方案在其回覆予公評人之文件。該銀行之回覆呈現申訴者認可其內容且應表明其意見在該提出之建議中。消費者同意銀行之意見，或要求其他之解決方式。若取得許可，公評人於該妥協(和解)中作出判決。若未獲得雙方許可，無法接受銀行之建議，則公評人將會依據以下之文件作出其判決：該案件中所蒐集之文件、雙方於程序中表明之意見，以及有效之法規。</p> <p>申訴者可自由選擇紛爭救濟之方式。於公評人之規則 Paragraph 16 規定，消費者可以在該程序中隨時撤回其請求。在公評人前之程序，並不影響消費者向法院起訴之權利。程序中之雙方，可在程序之任何階段中，透過代表或尋求第三人之協助，或係律師、消費者之市府公評人或消費者組織之代表。</p> | |

(二) Insurance Ombudsman

| | |
|---------|-------------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 保險公司、保險中介機構、退休金中介機構、多數之退休金提供者 |
| 金融產品 | 付人壽與非人壽保險、多數之退休金 |

| | |
|---|---|
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、依據法律而設立。 |
| 限制 | 向公評人提出，其請求之金額無限制。向仲裁法院(Arbitration Court)之最低價值為波蘭幣 1000 元(大約 235 歐元)。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。向公評人提出無先行程序；惟向仲裁法院起訴即有形式要求。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。僅有向仲裁法院請求須付擔 3.5 歐元。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 3 到 6 個月 |
| 備註： Polish Insurance Ombudsman 提供兩種紛爭處理之解決方式： | |
| 1. 強制申訴程序(obligatory complaint procedure)：當消費者認為對於保險人決定仍不滿時，可以向保險公評人提出其申訴。當保險公評人接受申訴，該案件會經由保險公評人部門內之專家分析。若專家認為該申訴之合理的，將會通知保險人詢問其立場。而依據法律規定，保險人有義務在 30 日內回覆。若保險人之主張不合理或違法，專家將繼續該程序，且依據法規，保險人並無義務遵循該建議。若保險人不遵循該建議，該申訴者之法律意見即會作為訴訟程序之證據(傳統法院 traditional court)。沒有措施可以鼓勵保險人遵循保險公評人之建議。 | |
| 2. 自願性之紛爭處理程序：申訴者可能向仲裁法院(Arbitration Court)提出聲明。為開始該程序，保險人必須同意透過該法院解決紛爭。沒有法律依據課予保險人有參與該程序之義務。程序於雙方同意將該紛爭交由仲裁法庭處理時開始，於作出對雙方具有拘束力之司法決定(judicial decision)結束。而雙方可對該決定向傳統法院(traditional court)提出上訴。所有相關資訊可在其網站查詢 www.rzu.gov.pl 。 | |

(三) Arbitration Court at the Polish Financial Supervision Authority

| | |
|---------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社、保險公司、保險中介機構、投資提供者、投資中介機構、退休金提供者、退休金中介機構、證券中介機構 |

| | |
|------------------------|---|
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、投資、退休金、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、依據法律而設立。 |
| 限制 | 申訴之最低金額為 120 歐元。向該機構申訴無期間限制。依波蘭之法律 (Polish law)，向仲裁法院提起控訴將停止該事件提出於法院之期間。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 是。仲裁：60 歐元（入場費 entrance fee）以及法院作出終局決定之程序成本（多數僅在當消費者敗訴時） 調解：60 歐元（無其他費用） |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 否。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 同時拘束金融機構與消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 仲裁 3 個月；調解 1 個月。 |
| 備註： | |

十八、葡萄牙 (Portugal, PT)

(一) CMVM - Portuguese Securities Market Commission

| | |
|------------------------|------------------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、信用社、部分之保險公司、投資提供者、投資中介機構、證券中介機構 |
| 金融產品 | 投資、證券、部份之人壽與非人壽保險 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、依據法律而設立、自願性。 |
| 限制 | 在法定限制之行政程序期間（5 年）。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |

| | |
|---|--|
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 同時拘束金融機構與消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 調解程序之結果，不應免除雙方所涉及之任何另外可能招致之責任，民事責任之例外，然而，結果應考量與所適用之法律(Article 7, CMVM Regulation No. 23/2000)一致。 |
| 申訴平均處理時間 | 無資料。 |
| 備註：CMVM Regulation No. 23/2000 建立數個證券市場範圍之法院外衝突解決程序。該模型係基於專門為利益團體使用公正第三人之協助與創立有速度與非正式特色之程序間尋求合意。衝突之調解須盡可能彈性做到雙方所希望之結果，提供所有當事人關於該事件上之合意。 | |

(二) Lisbon Arbitration Centre for Consumer Conflicts

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社、保險公司、保險中介機構、投資提供者、投資中介機構、退休金提供者、退休金中介機構、證券中介機構 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、投資、退休金、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | 期間限制規定於消費者防禦法 (consumer defence law)(60 天)。請求金額限制為 5000 歐元。 |
| 是否有須遵守之先程序？ | 是。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 同時拘束金融機構與消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 30 到 40 天。 |
| 備註： | |

十九、芬蘭(Finland, FI)

(一) Finnish Securities Complaints Board c/o Finnish Financial Ombudsman

Bureau

| | |
|---|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、多數之投資提供者、多數之投資中介機構、證券中介機構 |
| 金融產品 | 抵押貸款、多數之投資、多數之證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | 該董事會接受所有關於證券之案件，除在證交所之案件。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。消費者必須在其損害賠償之申訴中個體化。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 6 個月。 |
| 備註：若服務提供者不遵循該決定，消費者可提起訴訟，且視案件之一般性，接受 Consumer Agency 或 Consumer Ombudsman 之法律協助，其在案件中負責法院程序之成本。 | |

(二) Consumer Disputes Board

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社、保險公司、保險中介機構、部份之投資提供者、部份之投資中介機構、部份之退休金提供者、部份之退休金中介機構 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、多數之投資、多數之退休金 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、以法律所設立。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |

| | |
|-----------------------|-----------------------|
| 定？ | |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 該 ADR 之建議不影響當事人起訴之權利。 |
| 申訴平均處理時間 | 10 個月。 |
| 備註： | |

(三) Finnish Banking Complaints Board c/o Finnish Financial Ombudsman Bureau

| | |
|---|------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 5 個月。 |
| 備註：若服務提供者不遵循該決定，消費者可提起訴訟，且視案件之一般性，接受 Consumer Agency 或 Consumer Ombudsman 之法律協助，其在案件中負責法院程序之成本。 | |

(四) Finnish Insurance Complaints Board c/o Finnish Financial Ombudsman Bureau

| | |
|--------------|-------------------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 保險公司、多數之保險中介機構、多數之退休金提供者、多數之退休金中介機構 |
| 金融產品 | 人壽與非人壽保險、多數(私人)之退休金 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願設立。 |
| 限制 | 涵蓋私人退休金，不含社會保障 |

| | |
|---|-------------------|
| | (social security) |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 6 個月。 |
| 備註：若服務提供者不遵循該決定，消費者可提起訴訟，且視案件之一般性，接受 Consumer Agency 或 Consumer Ombudsman 之法律協助，其在案件中負責法院程序之成本。 | |

二十、瑞典(Sweden, SE)

National Board for Consumer Complaints²⁸⁹

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社、保險公司、保險中介機構、投資提供者、投資中介機構、退休金提供者、退休金中介機構、證券中介機構 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、投資、退休金、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府。 |
| 限制 | 必須於企業全部或部分拒絕消費者之請求後 6 個月內向該機構提出申請。該機構不會嘗試去除或維持保險範圍權利之特定風險，亦不會嘗試關於道路交保險下之因果關係爭議。該請求救濟之額度必須在不低於 2000 瑞典克朗。(此為門檻，並非上限) |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 否。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |

²⁸⁹ The National Board for Consumer Disputes (ARN) <http://www.arn.se/English/>

| | |
|---|--|
| 定？ | |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 因該決定僅係建議，不具任何強制力，故不能被該會之行為或任何瑞典政府當局執行。若任何一方欲依法起訴，其可提出自己之聲明，即該案件不會被提交到該會。 |
| 申訴平均處理時間 | 6 個月。 |
| <p>備註：1. 作成決定：爭議既非是由董事會，亦非由秘書處會議所作成。在前述案件，董事會係由董事長與 4 位 sector representatives、2 為消費者利益代表，與其他兩位業界代表所組成。業界代表並非代表個別爭議之一方。其須如同主席，隨時保持公正。業界代表參與之優點在於其對該產業之知識與經驗。會議中之案件處理，係由案件行政者 case administrator 出席董事會。當該紛爭係簡易之性質(例如有清楚之先例存在)或業者/被告未提供回覆，該爭議之決定無須由董事會會議為之。主席必須是律師或有法庭經驗者。</p> <p>2. 書面審理程序。因此，董事會無法聽取雙方當事人口頭陳述及證人陳述。但允許證人之陳述(宣誓書 affidavits)。</p> <p>3. 董事會嘗試由雙方提供之證據與陳述解決紛爭。</p> <p>4. 董事會僅在消費者與消費者所要求之業者間解決紛爭。</p> | |

二十一、英國(United Kingdom, UK)：Financial Ombudsman Service

| | |
|--------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社、保險公司、保險中介機構、投資提供者、投資中介機構、退休金提供者、退休金中介機構、證券中介機構 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、人壽與非人壽保險、投資、退休金、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 政府、依法律設立。 |
| 限制 | <p>申訴必須在以下期間內受理：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 從該事件起 6 年或當該申訴發生時起 3 年 ● 自金融機構作出最後之回覆後 6 個月。 <p>該公評人可判定至 10 萬英鎊²⁹⁰(大約係 112000 歐元)</p> |

²⁹⁰ 該金額於 2012 年時已提高為 15 萬英鎊。

| | |
|------------------------|-----------------|
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅拘束金融機構，不拘束消費者。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 6 個月。 |
| 備註： | |

貳、歐洲經濟共同體

一、冰島(尚無資料)

二、列支敦士登(Liechtenstein, LI)

(一) Bank Ombudsman of Liechtenstein

| | |
|------------------------|--|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、投資、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | 所有訴求之銀行均必須在該國境內。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 是。 前提要件： ● 訴求者係在該國境內之銀行 ● 消費者應先向銀行申訴，並要求書面回覆 |
| 消費者是否須付費？ | 否。通常情況，在公評人之程序都是免費的，僅有在高度複雜性、例外之案件類型公評人有權依據優先通知，向消費者收取部分比例之成本。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 銀行公評人既非法院，亦非有權作出司法決定者，因此其促使雙方當事人討論，且提出協商之解決方式。雙方 |

| | |
|--|-------------------------------|
| | 不受該建議之拘束，可自由決定接受，或為其他行為，例如起訴。 |
| 申訴平均處理時間 | 無資料。 |
| 備註：消費者向 Bank Ombudsman 請求並不停止向法定期間之計算。Bank Ombudsman 負有專業地保密義務。僅有在消費者明確同意時，Ombudsman 始會聯繫銀行。 | |

(二) Arbitration Board for the Settlement of Disputes Concerning Cross-border Credit Transfers

| | |
|------------------------|---|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、抵押貸款中介機構、信用社 |
| 金融產品 | 部分之付款、部份之存款 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 依法律設立。 |
| 限制 | 5 萬歐元 ²⁹¹ 。 該仲裁董事會(arbitration board)可能會介入爭議處理，在列支敦士登該法所規定之範圍 ²⁹² ，會在發起者(initiator)與信用機構兩者間，或在受益人與信用機構兩者間，或在該法所稱之其他紛爭範圍內介入。 該仲裁董事會可能不會涉入：闡明關於一般商業或銀行稅率政策；或闡明抽象法律與商業問題；若其他公權力已介入該案件，若已作成結果；獲該問題主要係在外國政府機構之權限內。 |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 是。200 到 1500 瑞士法郎。(大約 120 到 900 歐元) |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |

²⁹¹ 該範圍係依據 "Gesetz vom 16. Dezember 1999 über die Ausführung von Überweisungen" - Act of 16 December 1999 on credit transfers, Law Gazette 2000 No 51

²⁹² "Gesetz vom 16. Dezember 1999 über die Ausführung von Überweisungen" - Act of 16 December 1999 on credit transfers, Law Gazette 2000 No 51

| | |
|---|--|
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | 雙方不受該決定之拘束，有權提起訴訟。然雙方可自行以契約之方式同意受該爭議處理決定之拘束。 |
| 申訴平均處理時間 | 無資料。 |
| 備註：法律基礎 (Act on Credit Transfers, Ordinance on the Arbitration Board)： http://www.gesetze.li/DisplayLGB1.jsp?Jahr=2000&Nr=51 http://www.gesetze.li/DisplayLGB1.jsp?Jahr=2002&Nr=153 成本：若書面回答或口頭問題無須任何費用。爭議處理費用可能會收取瑞士法郎 200 到 1500 元。依事前通知(prior notification)，仲裁董事會有權向雙方收取額外之成本。 | |

三、挪威 Norwegian Financial Services Complaints Board²⁹³

| | |
|------------------------|-------------------------------------|
| 1. 涵蓋範圍 | |
| 金融機構 | 銀行、抵押貸款銀行、保險公司、多數之退休金提供者、部份之投資提供者 |
| 金融產品 | 付款、存款、信用與貸款、抵押貸款、投資、人壽與非人壽保險、退休金、證券 |
| 2. ADR 機制之運作 | |
| ADR 機構之組織型態 | 私人機構、自願性。 |
| 限制 | |
| 是否有須遵守之先行程序？ | 否。 |
| 消費者是否須付費？ | 否。 |
| 是否嘗試幫助雙方達成協商合意？ | 是。 |
| ADR 機制是否會作出支持或拒絕申訴之決定？ | 是。 |
| 若 ADR 機構做出具體決定，其效果為何？ | 僅具建議性質，不拘束任何一方。 |
| 關於該決定所有必要之說明 | |
| 申訴平均處理時間 | 10 個月。 |
| 備註： | |

²⁹³ Finansklagenemnda (FinKN) <http://www.finkn.no/vis.asp?id=1>