

台湾地区金融消费评议中心成立之借鉴

李楠

(海南政法职业学院,海南海口 571100)

摘要: 该文指出,中国台湾地区组建的财团法人性质的金融消费评议中心,作为单一、独立处理金融消费争议的机构,运行以来通过法制化的争议处理机制确保了公平合理、快速有效地保护金融消费者利益,对中国大陆地区具有借鉴意义。

关键词: 台湾地区;金融消费者保护;评议中心;借鉴

中图分类号: DF529 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2013)59-0055-04

为加强对金融消费者权益的保护,2011年6月中国台湾地区依据《金融消费者保护法》设立了财团法人性质的金融消费评议中心(以下简称“评议中心”),其作为台湾地区单一、独立负责处理金融消费争议的机构,遵循公平合理和快速有效的原则、采取“先申诉再评议”的方式处理金融消费争议。

1 台湾金融消费评议中心设立的背景

1.1 次贷危机后国际上对金融消费者保护的重视程度不断提升

次贷危机的发生暴露了传统金融监管和消费者保护机制对金融消费者保护不足的问题。后危机时代,越来越多的国家重新审视金融商品的消费者保护问题,并成立专门机构负责金融消费者权益保护。美国2010年7月通过了《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法》,创立“消费者金融保护局”(CFPA),作为金融消费者保护的专门机关。同年6月,英国宣布新的金融改革方向,除将原有大部分金融监管的权责转移至英格兰银行之外,设立了独立的金融行为监管局(FCA),负责消费者保护和金融市场规则制订。2012年,针对雷曼迷你债(在台湾地区称也称连动债)风波反映出香港地区金融纠纷解决机制的缺位问题,香港地区也成立了金融纠纷调解中心,通过仲裁的方式提供金融消费争议的解决途径。

1.2 雷曼迷你债事件暴露出原有金融消费争议处理机制的缺陷

2008年末开始暴露的雷曼迷你债事件中,台湾地区的受害人大约有5万,涉款金额高达400亿新台币。该事件处理中,台湾地区原有消费争议处理机制暴露出诸多缺陷。一是缺少争议处置的专门机制和机构。2011年之前,台湾地区由“证券投资人及期货交易人保护中心”负责有价证券及期货交易所生民事争议之处理与投资人保护,但非属该中心处理之金融消费争议则分别由相关同业公会或单位处理,缺乏单一专责机构。二是依靠司法审判也难以快速有效处置争议。金融商品和服务的型态日趋复杂专业,所衍生的争议案件日益增加,若依现行司法审判制度审理争议,往往旷日费时,难符社会期待,且在司法诉讼中金融消费者与金融机构在财力、信息及专业知识上也不对等。三是原有金融消费者保护法律不完善。2011年之前,台湾地区仅有《证券投资人及期货交易人保护法》,对其它金融消费争议处理无法律依据,且前者也不完善。比如,雷曼迷你债在当时就未被认定为证券交易法上之有价证券。

1.3 《金融消费者保护法》奠定了金融消费评议中心的法律基础

为趋同国际潮流、弥补原有机制缺陷,加强金融消费者中弱势群体的权益保护,作为台湾地区“三次金改”的重要举措,台湾地区“行政院金融监督管理委员会”(简称“金管会”)参考英国《金融服务和市场法》、英国“金融公评服务机构”与新加坡“金融业调解中心”运作机制及国内相关法规,拟定了《金融消费者保护法》与相关子法。《金融消费者保护

法》与相关子法的颁布,奠定了金融消费评议中心的法律基础,2011年6月,台湾地区财团法人性质的金融消费评议中心依据台湾“立法院”通过的《金融消费者保护法》正式设立。评议中心是被百分之百捐助成立的财团法人,在管理体制上,评议中心的主管部门是台湾“金管会”。

2 台湾金融消费评议中心的组织形式

2.1 评议中心成立宗旨和主要任务

评议中心成立的宗旨是为了保护消费者权益,公平合理、快速有效地处理金融消费争议,增进金融消费者对市场之信心,并促进金融市场的健康发展。其主要任务有二,一是处理金融消费争议,二是办理金融消费教育倡导,前者是事后处理,后者是事前防范。需要指出的是,对于金融消费者不同的国家和地区定义不尽相同,台湾《金融消费者保护法》的定义是“接受金融服务业提供金融商品或服务者,但不包括专业投资机构和符合一定财力或专业能力之自然人或法人”。

2.2 评议中心组织架构和人事安排

评议中心的管理层由监察人和董事会组成,董事会下辖评议委员会,评议委员会下是三个职能部门,分别是评议处、教育宣导企划处和管理处。评议处下又设五个组,分别是银行组、保险组、证券组、申诉组和评议组(见图1)。人事安排上,董事会有7人,监察人有2人,均由主管机关“金管会”在学者和专家及公正人士中遴选。评议委员有22人,由董事会遴选具备相关专业学养或实务经验之学者、专家、公正人士,报请主管机关核定后聘任,依其专业分为银行、保险、证券三类。此外,评议中心还有一咨询顾问群,主要由医师、车祸鉴定、精算师等组成。

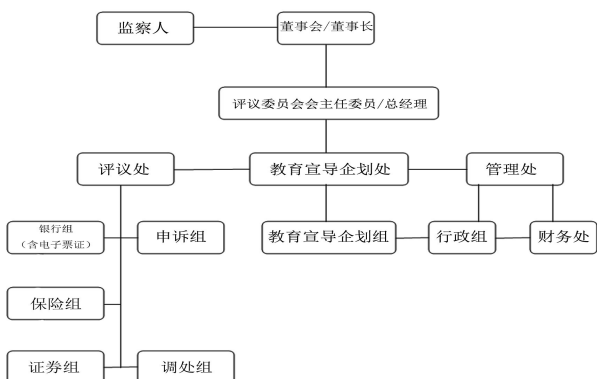


图1 台湾金融消费评议中心组织架构图

2.3 评议中心的经费来源

作为由政府全资捐助成立的财团法人,评议中心的初始基金有新台币10亿元,分五年编列预算,每年捐助2亿元。评议中心的日常运作经费,主要来自捐助基金的利息以及对金融机构收取的年费和争议处理服务费,金融消费者无需付费。金融机构每年缴纳的年费和服务费的总额由评议中心依据年度总支出预算来确定,但总额不得超过金融服务业年营业收入总额的万分之0.8,并以其中5/8为年费,3/8为服务费。各金融机构缴纳的服务费由评议中心受理该金融机构的案件数和属性来确定,不同属性案件收费标准不同。

3 评议中心的金融消费争议处理程序

3.1 向金融机构申诉

考虑到许多金融消费争议是由于当事双方沟通不当,因此,《金融消费者保护法》规定,当金融消费者与金融机构因商品和服务产生民事争议时,消费者应先向金融机构申诉,而金融机构应于收到申诉之日起30日内回复消费者。如果消费者未向金融机构申诉而直接向评议中心申请评议,评议中心仍会将相关材料转至金融机构,由后者处理。

3.2 向评议中心申请评议

在申诉后,一旦金融消费者对金融机构的处理结果不满意或者金融机构超过30天内未回复消费者,消费者可在收到处理结果或期限届满后60天内向评议中心申请评议。申请评议可以致电申请,也可在网上自行下载填写评议申请书。评议中心网站提供了存款、信用卡、基金、寿险等多种金融产品的申请范例。

3.3 评议中心先进行调解处理

在收到金融消费者的评议申请后,评议中心会协助金融消费者理清问题争议,取得金融机构处理争议问题相关资料及主张依据,并依据双方提供的资料进行审查。相关准备工作完成后,评议中心会先请双方当事人来沟通,也就是调解处理。如果双方沟通达成一致,则不进入评议程序。

3.4 评议中心进行书面评议

如果评议中心的调解处理不成功,评议中心会组织具有专业性与公正性的评议委员就双方的主张,进行书面评议。案件进入评议委员会前,将先由三名以上评议委员进行预审及出具审查意见报告,

提交评议委员会审议后作出评议决定。原则上,评议中心在收到评议申请后90天内要给出评议决定。

3.5 评议结果成立和产生约束力

书面评议结果须双方接受而成立。如果结果是金融机构赔付,金额在一定额度之下,事先曾书面同意愿接受评议中心处理机制的金融机构就必须接受,即评议结果将对金融机构产生拘束力。如果评议结果超过该额度,而消费者表明愿意缩减至该额度内,评议结果也将对金融机构产生拘束力。如若消费者对评议结果不满意,可向法院申请诉讼解决争议。

3.6 法院核可评议书

对双方接受之评议,金融消费者可于评议成立之日起90日内向评议中心申请将评议书送请法院核可,后者应于5日内将评议书及卷证送请评议中心当地法院核可。法院核可后,将经核可之评议书并同评议事件卷证发还评议中心,并将经核可之评议书以正本送达当事人及其代理人。法院核可后的评议书与民事判决书具有同等效力,当事人不得再行起诉或申诉评议。

4 台湾金融消费评议中心运作的效果

4.1 快速有效地保护金融消费者利益

一是保护了消费者利益。截止今年1季度,评议中心共评议案件3049件,结案2368件,其中,评议结果有利于金融消费者的案件1323件,占比达56%。二是争议处理快速有效。评议中心平均每件评议案件处理仅68天,若自受理日起算仅55天,约9成案件在受理评议后3个月内就能结束。相对而言,如若进入司法程序,至少要诉讼半年至1年。三是金融消费者多数满意。评议中心的电话满意度抽样调查显示,在向评议中心申诉且争议已经解决的投诉人中,合计超过92.7%的答复为“非常满意”和“满意”。

4.2 帮助民众培养正确的金融消费习惯

评议中心的一项重要任务是金融教育宣导。设立以来,评议中心通过各种金融教育普及和宣导活动帮助民众培养正确的金融消费习惯,在事前预防金融消费纠纷的发生。截止2012年10月份的数据显示,评议中心针对金融机构所举行的宣导活动累计15场,参加人数3166人;针对金融消费者的宣导活动累计12场,参与人数3021人。而今年1季

度,评议中心已经举办4场宣导活动,合计参与人数已近3000人。

4.3 规范了金融机构的产品及销售行为

一方面,评议中心对金融消费者保护的本身就能够对金融产品及金融机构的销售行为进行规范。另一方面,评议中心还会定期公布金融消费争议的类型,通过对这些信息的分析,金融机构可及时对自身存在的问题开展自查和整改,监管部门也可及时发现并应对金融机构乃至整个行业存在的潜在风险和问题。比如,评议中心公布,2012年银行业中“业务招揽争议”、“未遵守服务规范”和“契约效力或条款解释争议”问题最突出,对银行机构指出了改进服务的方向,对监管部门则指出了加强监管的方向。

5 启示和借鉴

5.1 完善的法律体系是保护金融消费者权益的基石

台湾《金融消费者权益保护法》及相关子法的出台对金融消费者保护体系的构建至关重要。当前,大陆金融消费者权益保护主要依靠保护普通消费者的《消费者权益保护法》、《产品质量法》等法律以及《商业银行法》、《证券法》、《保险法》等法律和部门规章,尚无专门保护金融消费者权益的法律。但是,适用于普通消费者的法律不适用于专业性强、复杂度高的金融领域,而且金融各行业层面上的法律和金融监管部门的规章也未对金融消费者权益保护及教育等做出系统规定。对此,可借鉴台湾地区的经验,在国家层面上出台金融消费者权益保护的上位法,并在此基础上构建相关子法,以便从根本上解决金融消费者权益保护不足的问题。

5.2 单一、独立的机构可确保消费争议有效解决

台湾地区单一、独立于金融监管部门的评议中心可使得金融消费者快速有效地处置消费争议,也可防止监管部门过于容忍金融机构侵害消费者权益的行为,一定程度上有助于避免“监管捕获”。大陆地区在“一行三会”下分别设立金融消费者权益保护部门,这可能三个问题:一是在混业经营日益深化的背景下,这不利于解决交叉性金融产品和服务的消费者投诉;二是出自多个部门的消费争议处理机制、程序等将很难统一,这不利于为消费者提供简捷、快速的解决途径;三是金融消费者权益保护机构位于监管部门之下,这可能导致“监管捕获”。因此,可借鉴台湾地区经验,建立单一且独立于行业监

管部门的金融消费者保护机构。

5.3 法制化的纠纷解决机制能有效约束金融机构

在中国台湾地区,对于愿意接受《金融消费者权益保护法》的金融机构,在一定的赔偿额度内,台湾金融消费评议中心的评议对金融机构具有约束力,而且,对评议结果金融消费者还可申请法院核可,使其具备等同于民事判决的法律效力。相对而言,大陆地区现有的、非诉讼的金融消费争议处理机制,无论是行业监管部门的金融消费争议处理机制还是行业自律体制下的金融消费争议处理机制,其处理结果都难以对金融机构产生足够的法律效力和约束力。这使得内地金融消费者往往不得不通过司法途径来解决金融消费争议。

5.4 收费模式可确保争议处理机构持续公平运作

本质上,评议中心的消费争议评议具有等同司法判决的性质,其具有一定的私人物品属性,应遵循“谁受益谁付费”原则。实践中,为保护相对弱勢的金融消费者,评议中心仅向金融机构收取年费,并按

照接受评议案件的多少和属性对金融机构收取服务费。这种收费模式一方面可保证评议中心能可持续运作,另一方面,也体现了公平的原则,因为“金管会”认为迅速有效地处理金融消费争议可以增进金融消费者对市场的信心,并促进金融市场之健全发展。相对于经费完全依靠财政拨款的金融消费争议处理机构而言,评议中心的这一收费模式可能更为公平、可取。

参考文献

- [1] 李靖. 我国台湾地区金融消费者保护制度的最新发展及启示[J]. 政治与法律, 2011(12).
- [2] 毛大春, 林征. 两岸保险消费者保护法律制度比较研究[J]. 福建金融, 2013(4).
- [3] 叶建勋. 对我国金融消费者保护立法的框架性思考[J]. 金融与经济, 2012(10).
- [4] 北京市消费者协会. 台湾地区金融消费者保护法简析[N]. www. bj315. org.

The Reference of the Establishment of the Taiwan Financial Consumption Assessment Center

Li Nan

(Hainan Politics and Law Vocational School, Haikou Hainan Province 571100, China)

Abstract: As a sole and independent institution handling financial consumption disputes established in Taiwan, the Taiwan Financial Consumption Assessment Center ensures to protect the financial consumers' rights fairly, rationally, rapidly and effectively through the legal disputes resolving mechanism, which is a meaningful reference to the Mainland of China.

Key words: Taiwan; financial consumers' rights protection; assessment center; reference