

教育部人文社科研究项目 (项目批准号: 09YJC820125)

Research on ADRs of
Financial Consumption Disputes

金融消费纠纷的 多元化解决机制研究

■ 邢会强 著



中国金融出版社

教育部人文社科研究项目
(项目批准号: 09YJC820125)

中央财经大学学科建设基金资助

金融消费纠纷的 多元化解决机制研究

邢会强 著

责任编辑：李 融

责任校对：潘 洁

责任印制：陈晓川

图书在版编目（CIP）数据

金融消费纠纷的多元化解机制研究（Jinrong Xiaofei Jiufen de Duoyuanhua Jiejue Jizhi Yanjiu）邢会强著．—北京：中国金融出版社，2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6350 - 5

I. ①金… II. ①邢… III. ①金融业—消费者权益—民事纠纷—处理—研究—中国 IV. ①D922. 280. 4②D923. 84

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2012）第 069160 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533（传真）

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686（传真）

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 16

字数 227 千

版次 2012 年 6 月第 1 版

印次 2012 年 6 月第 1 次印刷

定价 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6350 - 5/F. 5910

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

目 录

引言	1
一、研究缘起	1
二、研究现状	2
三、研究意义	4
四、研究框架	5
 第一章 金融企业内部投诉处理制度	7
第一节 境外有关国家和地区关于金融企业投诉处理制度的规定	7
一、英国的金融企业投诉处理制度	7
二、澳大利亚的金融企业投诉处理制度	13
三、中国香港的金融企业投诉处理制度	14
四、南非的金融企业投诉处理制度	19
第二节 若干知名国际金融企业的客户投诉处理制度	20
一、汇丰集团	20
二、苏格兰皇家银行	21
三、澳大利亚国家银行	24
四、加拿大皇家银行	27
五、印度 ICICI 银行	31
六、南非莱利银行	33
第三节 小结：金融企业客户投诉处理制度的特色	34
一、金融企业内部客户投诉处理是最便捷的处理方式	34
二、对客户投诉最为重视的大都是英联邦国家	35
三、金融机构内部纠纷处理程序要点	36

第二章 金融督察机制（FOS）研究 38

第一节 英国的金融督察机制（FOS） 38

一、成立背景与法律依据 38

二、组织架构 39

三、案件受理范围 40

四、争议处理程序 42

五、运行费用 47

六、FOS 的实际运行效果 50

第二节 澳大利亚的金融督察机制（FOS） 54

一、成立背景 54

二、管辖的案件范围 57

三、争议处理程序 58

四、制度特色 61

第三节 马来西亚金融协调局 63

一、马来西亚金融协调局的历史沿革 64

二、马来西亚金融协调局的管辖 64

三、马来西亚金融协调局对金融消费纠纷的处理程序 66

四、马来西亚金融协调局“协调”的优点 67

第四节 新加坡的金融业调解中心 68

一、新加坡金融业争议调解中心的成立和地位 68

二、新加坡金融业争议调解中心的投诉程序 68

三、新加坡金融业争议调解中心对投诉的处理程序 69

四、新加坡金融业争议调解中心的特色 70

第五节 中国台湾金融消费争议处理机构 72

一、中国台湾“金融消费者保护法”出台背景 72

二、中国台湾“金融消费者保护法”的结构 73

三、中国台湾“金融消费者保护法”上规定的金融消费争议
处理机构 73

四、中国台湾金融消费争议处理机制的性质与特色 78

第六节 小结：金融督察服务（FOS）机制的特色	79
一、“半官半民”性质的独立机构	79
二、精妙的激励约束机制	81
三、适时的系统问题反馈和纠错机制	84
四、金融督察服务是一种算大账不算小账的制度设计	85
五、四国金融督察服务的比较	86
 第三章 金融消费者纠纷的行政处理机制	90
第一节 加拿大金融消费者管理局及其对金融消费纠纷的处理	90
一、加拿大金融消费者管理局成立的背景和过程	90
二、加拿大金融消费者管理局（FCAC）的职责和管理架构	92
三、加拿大金融消费者管理局的消费者投诉处理程序	93
四、加拿大金融消费者管理局的消费者投诉案件处理程序的 特色	95
第二节 中国香港金融管理局对金融消费纠纷的处理	97
一、香港金管局处理客户投诉的职责	97
二、向香港金管局投诉的方法	97
三、香港金管局处理投诉的程序	98
四、香港金融局对现行做法的看法	100
第三节 美国金融监管机构对金融消费纠纷的处理	101
一、美国证监会对客户投诉的处理	101
二、美联储对客户投诉的处理	111
三、货币监理署（OCC）对客户投诉的处理	113
四、消费者金融保护局（CFPA）的设立	115
第四节 英国金融监管机构与金融消费纠纷处理	119
一、FSA 对金融消费者的保护	119
二、英国建立独立的金融消费者保护机构的努力	120

金融消费纠纷的
多元化解决机制研究

第四章 金融调处与调解机制 125

第一节 中国台湾的证券“调处”制度 125

一、组织架构 125

二、调处程序 130

三、制度特色 136

第二节 美国金融业监管局的证券调解 141

一、美国金融业监管局（FINRA）的设立与地位 141

二、美国金融业监管局（FINRA）的调解程序规则 141

第三节 中国香港国际仲裁中心的金融类调解 144

一、概述 144

二、调解程序 145

三、雷曼兄弟相关投资产品争议调解和仲裁计划 147

四、新保险索偿调解试行计划 149

五、制度特色 151

第五章 金融仲裁 154

第一节 美国的证券仲裁 154

一、美国证券仲裁概述 154

二、美国金融业监管局的证券仲裁 154

三、美国仲裁协会的证券仲裁 159

第二节 中国香港国际仲裁中心的证券仲裁 163

一、概述 163

二、仲裁范围 164

三、仲裁的提起 164

四、仲裁庭的组成 165

五、仲裁程序 166

六、规则特色 171

第六章 金融法院	174
第一节 英国的金融服务与市场法庭	174
一、金融市场与服务法庭的建立与地位	174
二、金融市场与服务法庭的收案范围	175
三、金融市场与服务法庭的审理程序	175
四、对金融市场与服务法庭的评论	177
第二节 阿拉木图专门金融法院	178
一、阿拉木图专门金融法院的建立	178
二、阿拉木图专门金融法院的受案范围	178
三、阿拉木图专门金融法院的地位	179
四、阿拉木图专门金融法院的特色	179
第三节 开曼群岛大法院金融服务法庭	181
一、金融服务法庭的设立原因	181
二、金融服务法庭的职位	181
三、金融服务法庭的收案范围	182
四、对金融服务法庭的评价	183
第四节 其他金融法院（庭）的实践与提议	184
一、根西岛的金融服务法庭	184
二、加拿大安大略省金融服务法庭	185
三、马耳他金融服务法庭	185
四、美国民间关于设立金融法院的提议	186
五、俄罗斯民间关于设立专业金融法院的提议	186
六、利比里亚央行关于设立快速金融法院的提议	187
七、中国台湾台北地区法院的金融专业法庭	187
第五节 关于设立国际金融法院的提议	188
一、关于全球性的国际金融法院的提议	188
二、关于地区性的国际金融法院的提议	190
第六节 小结：境外金融法院（庭）的比较与特色	190
一、法律依据、地位和组织体系比较	190

金融消费纠纷的
多元化解机制研究

二、收案范围比较 191

三、审理程序制度比较 192

第七章 我国金融消费纠纷处理途径的体制重构 194

第一节 我国金融消费纠纷处理机制的现状与问题 194

一、基于典型案例的研究 194

二、基于调查问卷的研究 200

第二节 为处理金融消费纠纷增加新途径的理论背景 204

一、金融消费者的概念的兴起 205

二、非诉讼纠纷解决机制（ADR）的兴起 206

第三节 金融消费概念和理念在我国的引入 208

一、金融消费者概念与理念在我国的现状 208

二、传统金融法理论的缺陷 211

三、传统金融法向现代金融服务法的转型 214

四、金融消费者概念和理念在我国金融法中的引入 215

第四节 金融消费纠纷多元化解机制的必要性及其层次体系 ... 221

一、多元化解纷机制的必要性 221

二、金融消费纠纷多元化解机制的层次体系 223

第五节 我国金融消费纠纷处理机制与境外的对比 225

一、在金融机构内部处理机制方面 225

二、在金融督察服务机制方面 229

三、在金融消费纠纷的行政处理方面 229

四、在金融调解方面 229

五、在金融仲裁方面 232

六、在金融诉讼方面 235

七、总体比较 236

第六节 我国金融消费纠纷处理途径的体制重构建议 236

一、在金融机构内部处理机制方面 236

二、在金融督察服务机制方面 237

三、在金融消费纠纷的行政处理方面	238
四、在金融调解方面	239
五、在金融仲裁方面	239
六、在金融诉讼方面	239
后记	242

引言

一、研究缘起

随着现代金融服务业的发展，消费者与金融服务机构的纠纷也日益增多。与此同时，许多国家日益重视非诉讼纠纷解决机制（ADR）的作用，强化解决纠纷手段和方法的多样性。对于金融消费纠纷，大多数国家都首先强调在金融企业内部建立起处理消费者纠纷机制的重要性，而在英国、澳大利亚、爱尔兰等国，则设立有民间的金融督察服务机构（Financial Ombudsman Service, FOS），专门负责处理金融消费纠纷。在马来西亚，设立有金融协调局（Financial Mediation Bureau, FMB），作为独立机构处理与保险及银行业相关的索赔事务。在新加坡，则设有金融业调解中心。但这些“督察”、“协调”、“调解”与一般的“调解”很不一样，其裁决结果可以是强制性的，但消费者有权决定是否接受其裁决结果——如果消费者接受，则金融机构必须接受；如果消费者不接受，还可以继续采取其他法律途径，如诉讼等解决纠纷。这些机制颇有特色，为我国所未有。此外，在加拿大，还专门成立了金融消费者管理局，负责金融消费者的行政保护工作，处理金融消费争议。2008年金融危机后的美国，则成立了消费者金融保护署（CFPA），加强对金融消费者的保护。在我国台湾，则有“证券投资人及期货交易人保护机构”——“调处委员会”。2011年6月，台湾公布“金融消费者保护法”，共33个条文，其中18个条文是规定“金融消费争议处理”的。美国最大的金融业自律机构——2007年成立的美国金融业监管局（FINRA），则专门设立了纠纷处理部门，调解和仲裁金融消费者与证券经纪商、交易商之间的纠纷。在香港国际仲裁委员会和美国仲裁协会，则专门为证券仲裁制

定了仲裁规则。在英国、开曼群岛、哈萨克斯坦等国家或地区，则专门设立了“金融法院”或“金融法庭”……以上形形色色的非诉讼与诉讼的金融消费纠纷解决方式，成为广大金融消费者乐于行使的救济手段。

上述金融消费纠纷的解决途径，国内除了证券仲裁刚刚开始试点、上海首创三级金融审判庭之外，大都十分缺乏。在此情况下，消费者一旦与金融机构发生了纠纷，消费者常常是或争吵、指责，或“用脚投票”，或上访中央，或诉诸媒体、告到法院，力图使金融机构“身败名裂”……但成功者寥寥；而金融机构常常是毫不畏惧，不屈不挠，奉陪到底……充分彰显了市场准入“管制”下的金融机构的强势地位。如此一来，其结果必然是金融企业不像企业，“金融服务”不像服务，金融消费者不像“上帝”。长此以往，金融消费者怎会有信心？金融业怎会强大？金融业如何发挥服务于实体经济、服务于人民群众的金融服务本质？

由此可见，加强对金融消费纠纷多元化解机制的研究迫在眉睫。

二、研究现状

对于金融消费纠纷的解决途径，国内相关研究甚少。这是因为，我国传统的金融法的研究，要么是监管本位的，要么是金融机构本位的。监管本位的研究多研究金融如何监管，侧重于防范金融风险，将金融安全放在第一位。金融机构本位的研究，多研究金融机构如何适应监管环境，如何获得更大利润，相关的法律法规如何修改以扫除障碍等，侧重于提高金融效率，将金融效率放在第一位。而对于金融消费者的保护、金融的公平问题研究不够。在金融消费纠纷的解决途径方面，仅有的为数不多的研究有：

1. 对于金融企业的内部纠纷处理机制，李金泽等在其论文中有所涉及^①，但还需要进一步深入。

^① 参见李金泽：《银行业消费者保护法制与自律机制的国际经验与启示——兼论我国现行制度存在的问题与对策》，载《国际金融研究》，2004（10）。

2. 对于英国的金融督察服务机构，徐慧娟^①、周良^②等以及中国证券投资者保护基金有限责任公司^③曾作出了相应研究。而对于澳大利亚金融督察服务机构、马来西亚的金融协调局、新加坡的金融业调解中心，国内学者还没有展开研究。

3. 对于调处与调解机制，沈建中等少数学者注意到了中国台湾的“调处委员会”^④，刘晓春对美国金融业监管局（FINRA）的证券调解作出了相应的研究。^⑤

4. 对于证券仲裁，沈四宝^⑥、陆文山、卢文道^⑦、叶红光^⑧、王津成^⑨、马其家^⑩以及中国证券投资者保护基金有限责任公司^⑪曾作出了不少研究。

但是对于金融消费行政处理机制，尤其是加拿大的金融消费者保护局、美国的联邦储备委员会和货币监理署（OCC）等监管机构对于金融消费投诉的处理，国内的研究基本上还是空白；对于各类金融法院的研究，国内更是缺乏。

与此同时，尽管在国内民事诉讼法学界的范愉、齐树洁等学者对非

① 参见徐慧娟：《浅述英国金融巡视员制度与消费者权益保护——兼论对我国金融监管的借鉴》，载《金融论坛》，2005（1）。

② 参见周良：《论英国金融消费者保护机制对我国的借鉴与启示》，载《上海金融》，2008（1）。

③ 参见中国证券投资者保护基金有限责任公司：《英国投资者保护救济制度特点及其对我们的启示》，www.sipf.com.cn。

④ 参见沈建中：《证券纠纷非诉讼程序解决机制研究——以证券仲裁制度研究为中心》，对外经济贸易大学博士学位论文，2005。

⑤ 参见刘晓春：《美国证券调解机制及其价值评析》，载《金融法苑》总第79辑。

⑥ 参见沈四宝、王晓川、沈建中、马其家：《美国证券仲裁及其启示》，载《证券市场导报》，2003（1）。

⑦ 参见陆文山、卢文道：《建立我国证券民事纠纷替代性解决机制》，载郭锋主编：《证券法律评论》（第4卷），法律出版社，2005。

⑧ 参见叶红光：《证券仲裁制度：证券诉讼的替代机制》，载《证券市场导报》，2002（5）。

⑨ 参见王津成：《金融仲裁：解决金融纠纷的有效方式》，载《经济导刊》，2004（5）。

⑩ 参见马其家：《美国证券纠纷仲裁法律制度研究》，北京大学出版社，2006。

⑪ 参见中国证券投资者保护基金有限责任公司：《证券投资纠纷仲裁问题研究》，www.sipf.com.cn。

诉讼纠纷解决机制（ADR）有着较为深入的研究，最高人民法院还设立了“建立和完善多元化纠纷解决机制”的专门课题来研究ADR^①，但这些研究都是针对一般领域的纠纷解决的，对于金融领域中的消费者纠纷的研究很少，很少考虑到金融消费纠纷的特殊性。而沈四宝、陆文山、马其家等人对金融仲裁或消费仲裁的研究也是侧重于一般的金融或证券纠纷，尤其是金融同业之间的纠纷，而对于客户与金融机构之间的“金融消费纠纷”则关注不够。还有一些学者，在其论文中涉及到了“金融消费者”的概念，但没有研究金融消费纠纷处理机制。

总而言之，我国对于金融消费纠纷解决机制的既有研究，是零散的、不系统的、不够深入的。随着我国金融的发展，金融消费者维权问题会越来越突出。如何适应新的条件，构建解决金融消费纠纷的多元化解机制，使各种争议解决机制相互竞争，“和而不同”，各自发挥其处理金融消费纠纷的优势和作用，以实现保护金融消费者的目标，是我国下一步金融体制改革和金融立法的方向和趋势。

三、研究意义

我国现存的金融消费者纠纷解决途径主要集中于媒体途径、政治途径、诉讼途径和信访途径，这些途径存在很多不足之处。金融机构系统内部很少为消费者维权提供适当的途径，非诉讼的纠纷解决机制非常缺乏，法院内部具有专门金融知识和经验的法官比较缺乏。研究和建立我国的多元化的金融消费者纠纷解决途径，尤其是增加非诉讼的争议解决途径，能及时化解金融机构与消费者之间的紧张关系（人大代表黄细花叫停五大行跨行查询收费案即金融机构与消费者关系紧张的明证），促进和谐社会建设。

同时，解决好了消费者的纠纷，还可以真正确立金融消费者的“上帝”地位，使其更好地发挥监督经营者的作用，增强其对我国金融服务业的信心，这对于发展和完善我国的金融市场，增强我国金融的竞争力，

^① 参见商事仲裁子课题组：《最高人民法院建立和完善多元化纠纷解决机制调研课题——商事仲裁子课题项目调研报告》，载《北京仲裁》第66辑。

更好地发挥金融促进经济发展的作用，更好地实现金融服务于实体经济，服务于人民群众的本质，具有重要的作用。

当然，“金融消费者”是一个宏大的课题，本研究仅仅集中于金融消费纠纷多元化解决机制。

四、研究框架

本书以保护金融消费者的理念为指导，对我国如何构建多元化的金融消费纠纷解决途径进行了一个完整的法学研究。主要包括：

1. 金融机构的内部纠纷处理机制，研究了世界上主要国家和地区（英国、澳大利亚、中国香港、南非）对于金融机构的内部纠纷处理机制的规定，一些有代表性的国际金融企业（汇丰集团、苏格兰皇家银行、澳大利亚国家银行、加拿大皇家银行、印度 ICICI 银行、南非莱利银行）的实践和做法。

2. 金融督察服务（FOS）机制。主要研究了英国、澳大利亚、马来西亚、新加坡等国的金融督察制度，包括这些国家的金融督察制度设立的过程、背景、指导思想，案件管辖范围，争议处理程序，实际运作效果，成功的经验或失败的教训及其背后的原因等。

3. 对金融消费纠纷的行政处理机制。主要研究了加拿大的金融消费者管理局（Financial Consumer Agency of Canada, FCAC）设立的过程、背景，主要职责和管理架构，消费者投诉处理程序，争议处理的特色，实际运作效果等；美国消费者金融保护署（CFPA）对金融消费投诉的处理等；英国建立独立的金融消费者保护机构的努力等。研究发现，建立独立的金融消费者保护机构是国际上保护金融消费者的最新趋势。

4. 金融消费纠纷的调处和调解机制。主要研究了我国台湾“证券投资人及期货交易人调处委员会”的成立背景，主要职责和管理架构，消费者投诉处理程序，争议处理的特色，实际运作效果，等等。美国和我国香港对金融消费纠纷的调解程序、制度特色、成功经验或存在的问题等。

5. 金融消费纠纷的仲裁机制研究。主要研究了美国和我国香港对证

券消费纠纷的仲裁机制，尤其是其特色和成功经验。

6. 世界上已有的各类金融法院（庭）（主要是英国的金融服务与市场法庭、阿拉木图专门金融法院、开曼群岛大法院金融服务法庭、根西岛的金融服务法庭、加拿大安大略省金融服务法庭、马耳他金融服务法庭等）的成立背景、主要职责和管理架构、制度特色等，以及各国对设立金融法院（庭）的提议，包括对设立国际金融法院的提议。

7. 我国金融消费者纠纷的多元化解决机制的构建。首先研究了我国金融消费纠纷处理途径的现状及其不足，主要包括金融机构系统内部受理投诉的部门、程序及其问题，金融行业自律组织在化解消费者矛盾方面的作用及其程序的不足，银监会、保监会、证监会等金融监管机构在处理金融消费纠纷的程序和途径（信访途径）存在的不足，媒体途径、政治途径在化解金融消费者矛盾方面存在的问题，仲裁、诉讼在化解金融消费纠纷方面所起的作用、应有的地位和存在问题。其次研究为处理金融消费纠纷增加新途径的理论背景、金融消费概念和理念在我国的引入、设立金融消费纠纷多元化解决机制的必要性及其层次体系等，在此基础上，将我国金融消费纠纷处理机制与国外的进行对比，进而提出我国金融消费纠纷多元化解决机制的构建理论与政策建议。

笔者认为，很多金融发达国家和地区都构建了或正在构建多元化的金融消费纠纷解决机制。在这一多元化解纷机制体系中，金融企业的内部投诉处理机制是第一途径；其次是社会各方的解纷机制，包括金融服务督察（FOS）、调解和仲裁等；再次是金融监管当局的行政处理，它仅起辅助和监督作用，但近年却兴起了成立专门的金融消费者保护机构；最后才是法院的诉讼。我国需要树立保护金融消费者的理念，构建立体的、多元的金融消费纠纷解决机制，相应的制度也应进行改进。我国金融法应顺应向金融服务法转型的趋势，要将金融机构的业余“客户”（customer）视为“消费者”（consumer），用消费者保护法上的成熟理念和制度重塑金融机构与客户之间的关系，建立全方位的保护金融消费者的制度体系。

第一章 金融企业内部投诉处理制度

第一节 境外有关国家和地区关于金融企业投诉处理制度的规定

一、英国的金融企业投诉处理制度

（一）“公平对待客户”项目中对金融企业投诉处理的规定

自 2000 年《金融服务和市场法》将保护消费者利益作为金融监管的四大目标之一以来，英国就采取了一系列措施加强对金融消费者的保护。2001 年，英国金融服务局（FSA）发布了《产品销售后公平对待客户》的报告，启动了“公平对待客户”（Treating Customers Fairly, TCF）计划，意图实现金融机构与消费者关系上的重大转变。2006 年 7 月，FSA 提出了 6 项金融机构应该达到的与消费者有关的结果：（1）消费者可以相信，与其进行交易的金融机构是以“公平对待客户”为企业文化的核心的企业；（2）在零售市场推广及销售的产品与服务，是为认定的消费客户群的需要而设计，并以该等客户群为销售对象的；（3）消费者能获得清晰的资料，并在销售完成之前、之后及期间均获提供适当信息；（4）若向消费者提供投资建议，有关建议应适合该消费者，并已顾及其个人状况；（5）消费者根据合理的预期获得金融产品，相关的服务达到了合理的标准并符合消费者对该金融机构的合理预期；（6）在销售完成后，如果消费者变更服务提供者或产品、提出索赔或投诉，不会遇到不合理的障碍。^① FSA 希望金融机构将 TCF 纳入到公司运营的内部文化中，

^① FSA: Treating customers fairly - Towards fair outcomes for consumers, July 2006. http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/tcf_towards.pdf.