

關於金融消費者保護法的幾點疑問

朱政龍

一、前言

金融消費者保護法（下稱本法）於民國100年6月3日經立法院三讀通過，同年6月29日總統公布，共分為第一章總則，第二章金融消費者保護，第三章金融消費爭議處理，第四章附則，總計33條條文。本法已於100年年底時實施，101年2月成立爭議處理機構（財團法人金融消費評議中心），8月時向業者收取年費。

其立法背景主要有二：一為「強化有關金融消費者保護之規範」；二為「建立法定訴訟外金融消費者爭議處理機制」，依主管機關金融監督管理委員會所稱，主要是考量金融商品及服務型態日趨複雜，金融消費者與金融服務業在財力、資訊及專業方面實質不對等。此外，發生金融消費糾紛時，循司法途徑救濟往往曠日費時，所費不貲，因此有必要於訴訟途徑外，提供金融消費者一具金融專業且能公平合理、迅速有效處理爭議之機制。惟目前解決金融消費爭議之機構及程序散見各法規，缺乏單一專責機構，且多無法律依據，爰參考英國金融服務及市場法（Financial Services and Markets Act, FSMA）英國金融公評人（Financial Ombudsman Service Ltd., FOS）；以及新加坡金融業紛爭調解中心（Financial Industry Dispute Resolution Centre Ltd. FIDReC）制度，並參考國內諸如「證券投資人及期貨交易人保護法」、「消費者保護法」、「銀行公會金融消費爭議案件評議機

制」、「境外結構型商品管理規則」等，制定本法。

其實本法的內容，原本是2007年金管會版的「金融服務法」草案中的一部分；而催生本法的幕後推手，還是自2005年以來的結構債事件，與2008年的雷曼兄弟破產等所引發的金融海嘯。

此外，據金管會官員於會議時私下表示，本法的通過實施主要還是希望將來消費者不要再透過立委來找他們去開協調會，能夠將爭議案件都匯集到將來依本法成立的爭議處理機構來處理。

金融消費者保護法立法疏漏所衍生的疑義

作者由於工作以及職務上的關係，有幸參加金管會本法草案立法時之公聽會，以及其後各項授權子法的制定會議，聆聽及蒐集諸位學者與主管機關、實務界先進對於本法立法體例以及內容方面之寶貴意見，茲約略介紹如下：

(一)何謂金融消費爭議？定義不明（本法第5條、第24條第2項第2款）：

本法第5條文字「本法所稱金融消費爭議，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。」第24條第2項第2款評議申請不受理情形亦有「非屬金融消費爭議」，惟依本法第5條文字僅曰「所生之民事爭議」，實無法界定何者是金融消費爭議，何者不是金融消費爭議。例如：

服務態度不佳？服務速度過慢？操作績效表現？算不算「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」？恐生疑問。目前主管機關於訂定本法第24條第2項第9款「其他主管機關規定之情形」授權子法草案時，已有將「純屬債務協商、投資表現或定價政策之範圍，且與現行法規未有抵觸者」納入評議不受理之情形下；惟子法草案評議不受理之情形仍保留「非屬金融消費爭議」此一款次，與「純屬債務協商、投資表現…」併行，似仍未能將上開情形直接歸類為「非屬金融消費爭議」，徒留遺憾。

(二)純保障型金融商品是否仍須做金融消費者適合度分析（本法第9條）：

例如純財產保險商品，而不涉及人的生命、身體，更不涉及投資理財與賺賠等，完全屬損失填補之險種，如汽車車體損失險、各類責任險等，試問為何還要做消費者適合度分析(KYC)？難道國產車就不適合保甲式車體險？窮人就不能投保高額責任險嗎？況執意調查消費者投保動機與身家財產，不但有歧視意味，探人隱私更容易造成消費者抱怨與反彈。

當初立法時曾建議對於純保障型或損失填補的保險商品不適用KYC，但遺憾立法未能採納，徒生日後困擾。

(三)僅單方向金融服務業收取爭議處理服務費所產生的流弊（本法第13條第4項）：

依本法第13條第4項，將來成立之金融消費爭議處理機構，除依各金融業者前一年度之營業額與申訴件數比例（分別佔

3/8與5/8）收取「年費」之外，各別之爭議案件尚須「單方」向金融服務業者收取處理之「服務費」。

依目前最新規劃的「服務費」收取方案，由原先的「調處成立」每件NT.2,000元，「評議成立」每件NT.10,000元，均不成立則不收費；經業者建議單向收費易造成保險黃牛與保險犯罪者濫用此一爭議處理機制，亦不符使用者付費與無理由者負擔之原則（例如訴訟費用收取）；況本法雖稱係仿效英國FOS(金融公評人)制度訂立，原則上費用均係由被申訴者（即金融機構）負擔，惟依英國FOS制度所依據之「2000年金融服務及市場法」（Financial Services and Markets Act 2000）當中FSMA2000 Article230規定，公評人於有下列情況時，得為申訴人應負擔「公評計劃經營人」（即爭議處理機構）費用之裁定，以分攤其處理申訴案時之資源使用成本：1.申訴人行為不當或不合理。2.發生可歸責於申訴人之不合理遲延。反觀本法卻毫無消費者費用負擔之例外規定，顯然對於我國金融機構殊為苛刻，而易使保險黃牛與犯罪者有機可趁。

依主管機關變更後最新「服務費」收取方式為：「調處成立」每件仍為NT.2,000元，「評議作成」，無論成不成立（評議結果須雙方當事人接受而成立），評議金融業者須給付10萬元以下者每案NT.5,000元；評議金融業者須給付10萬元以上者每案NT10,000元，評議金融業者毋須給付者始免付費。表面上金額拆分似乎對金融業者有利，實質上評議無論成立與否均須收費，較諸原先「服務費」的

收取方案，對金融業者更為不利，對爭議處理機構的財源開拓則更為有利了。

(四)評議申請不受理標準的疑義（本法第24條第2項）：

依本法第24條第2項各款評議申請不受理情形中，除上述的第二款「非屬金融消費爭議」定義不明確之外，同條第六款：「當事人不適格」如何適用？按民事訴訟法上判斷所謂的「當事人是否適格」，係指當事人於特定訴訟，得以自己名義為原告或被告之資格，而得受本案判決者。此項權能稱之為「訴訟實施權」。當事人適格係源自德國古代之實體法制，於該時實體法與程序法不分，於訴訟上採實體當事人概念，亦即是否為適格之當事人須視當事人之訴有無理由而定；嗣後發展出訴訟法上形式當事人概念，於訴訟法上當事人概念與實體法上當事人之權利義務進行分割。現行民事訴訟實務上，判斷當事人是否適格，一般而言，於「給付訴訟」，須依原告主張之事實而定；於「確認訴訟」，須有確認利益；於「形成訴訟」，須依法律規定或法理。金融消費者保護法第24條2項6款所謂的「當事人不適格」，恐係立法起草者對於程序法與實體法不分而誤解，執古代以當事人實體上權利義務之有無以為判斷標準所致，實不免貽笑大方。

此外，同條項第八款之不受理事由：「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。」必須是其他爭議處理機制已生確定之結果始得不受理，試問：如若同一案件已繫屬

於法院但尚未判決，或已提付仲裁但尚未作成仲裁判斷，又於本法爭議處理機構申請評議，

豈非極易造成各爭議處理結果之歧異？金融服務業極易陷於是否須兩賠？或究須依何者結果賠付之兩難局面；亦違反本法於訴訟途徑外另闢小額、迅速之紛爭解決機制之立法本意。

(五)評議決定在一定額度以下金融服務業須強制接受所產生的流弊（本法第29條第2項）：

依本法第29條第2項：「…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。」依主管機關目前規劃之「一定額度」，似有拆分銀行、保險及證券三業不同標準的傾向。以保險而言，簡略區分若係涉及理賠爭議者，為NT.100萬元；非理賠爭議者，為NT.10萬元。

單方強制金融服務業者須先行接受評議結果的作法，於某些理賠金額較小的險種，例如車險或健康醫療險，評議之案件量恐大增（主管機關雖樂觀的以為大多數案件都可以在調處階段協商解決，但依作者多年實務經驗以觀，消費者會走到申請評議的案件，恐雙方都已很堅持，不易調處協商和解了）。此外，消費者「縮減」賠償金額至一定額度以下，其所「縮減」的金額事後可否再次申請評議？或另行以訴訟或其他方式請求？消費者此一「縮

減」後所作之評議，該縮減之金額有無類似民事訴訟法「縮減聲明」所產生之既判力遮斷效果？（此問題跟下一疑義之內容連動）恐怕都是很大的疑問。

(六)僅金融消費者單方始得聲請法院對評議決定為核定所產生的流弊（本法第30條第1項）：

依本法第30條第1項文字：「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。」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。」

本條項的玄機就在於，僅有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，金融服務業者既不得申請，連爭議處理機構亦不得主動依職權送請法院核可（例如鄉鎮市調解條例規定，調委會須依職權送法院核定）

立法者當時考量，是怕金融業者對於評議結果事後反悔。事實上，實務上對於評議結果會事後反悔者，幾乎全為消費者，金融業者無有不依評議結果給付者（況本法評議結果又無救濟管道，如何反悔或不服？）顯見立法者對於實務的無知。其結果，如若評議經雙方接受而成立（本法第29條參照），金融服務業者已須依法給付（或已經給付後），消費者卻不申請送法院核定，則該評議結果不生確定判決同一之效力，消費者仍得就不滿足或不滿意的部份，繼續以訴訟或其他方式請求，則非但有違本法迅速解決紛爭的美意，亦違反

紛爭解決一次性的要求，並徒增企業經營之成本，實為保險黃牛及有心犯罪者之溫床。

(七)本法第32條後段大開方便之門所衍生的流弊：

本法草案第32條原本僅有前段文字：「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；」也就是說於本法施行後，之前於其他機構已處理過的爭議案件，尚有60日的落日期間得適用本法之爭議處理機制。

但送進立法院後，某些立委卻增加了現行後段之文字：「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。」則完全將前段的折衷立法推翻。也就是說，過去所有金融機構曾處理過的成千上萬的爭議案件，包括許多道德風險、保險詐欺或金融犯罪之案件（此類案件多不敢於法院正式起訴，而多係尋求其他爭議處理管道），過去於其他爭議處理機構曾處理但不成立的案件，全部可以再度捲土重來，再從本法申訴、申請評議、調處、評議等程序再玩一遍，則所有金融業可想而知要花費多少成本？多少保險詐欺、保險黃牛與金融犯罪者樂不可支！

主管機關官員之前竟曾於會議中表示，若該案件消費者之請求權已罹消滅時效則不得再請求，以保險金請求權而言不過兩年，所以不致於會有成千上萬的舊案捲土重來。殊不知請求權是否罹於實效乃實體判斷事項，係請求有無理由問題，須於評議時始能審究；如何於程序上即可判斷其請求是否罹於時效而予以不受理其評議申請？金融業者仍不免須全程走完本法之所有程序。主管機關之官員亦同前述立法者般，混淆程序與實體事項，亦不免貽笑大方。本法第32條後段之文字實為未來無窮問題的根源，可以斷言矣。

二、結論與建議

近年於我國消費者意識極度抬頭，故凡稱之為「消費者保護」的立法，都極受立委諸公喜愛，率皆搶著要讓法案通過，討好選民，以為己功。金融主管機關行政院金管會亦無敢櫻其鋒，只能從「善」如流，配合演出，僅能於訂立授權子法時稍作修正，惟母法立法體例及文字即已有諸多錯漏與不嚴謹，陳痼既成，欲救罔效矣。

實則本法及諸多授權子法(草案)之內容，仍有許多值得爭議的空間，留待本法將來正式施行後再作檢討。本文僅先將前述之各項疑義與易生之流弊，略整建議如下：

一、本法第5條「金融消費爭議」之定義，建議應增加但書，將例如投資表現、債務協商、服務態度等，不適宜以評議解決之紛爭型態，加以排除。

二、本法第9條亦應增加但書，將純保障型

(亦即無獲利及賺賠與否可能)及損失填補類型之金融商品加以除外。

三、本法第13條第4項，仿英國「2000年金融服務及市場法」(Financial Services and Markets Act 2000) FSMA2000 Article230規定，於評議結果係消費者顯無理由或惡意申訴者，非僅金融服務業者毋須付費，爭議處理機構反須課該濫行申請評議之消費者以一定之費用負擔。

四、本法第24條第2項評議不受理情形，其中第2款文字與第5條「金融消費爭議」定義之立法文字須一併考量；第6款文字建議改為：「非金融消費爭議之當事人者。」第8款文字建議改為：「申請評議事件已經繫屬於法院，或已於其他爭議處理機構申請調處、評議、和解、調解或提付仲裁者。」

五、本法第30條第1項，建議仿照「鄉鎮市調解條例」第26條，訂定爭議處理機構應依職權逕將成立之評議結果送法院核定，以生確定判決同一之效力，並確保評議結果足致紛爭解決一次性之要求。文字建議修正如下：「爭議處理機構應於評議成立之日起九十日(或三十日、六十日)之不變期間內，將評議書送請法院核可。」

六、刪除本法現行第32條後段文字，以免徒增企業鉅額成本，並替有心人士大開金融犯罪的方便之門。

本文作者：國泰世紀產物保險公司
法務室經理