

摘 要

投资者保护是各国金融监管部门的基本职责，虽然投资者保护涉及范围很广，但是整个投资者保护体系中最为核心的部分是设计和建立投资者保护救济制度。所谓投资者保护救济制度，就是提供投资服务的金融企业在违规、违法、过失或疏忽行为、或者无力偿还债务而使投资者的经济利益受到损害后，投资者可以要求金融企业或相关责任机构对受损利益进行补偿。在英国，投资者保护救济体系由三种运行的制度构成：金融企业纠纷投诉处理制度、金融督察服务制度（FOS）和金融服务赔偿制度（FSCS）。英国投资者保护救济制度从三个层面维护对投资者的利益保护和补偿：第一个是在金融企业层面，通过监管部门强制规定金融企业建立起投诉纠纷处理制度，争取在第一时间妥善解决客户的投诉纠纷；第二个层面是设立带有行政仲裁性质的金融督察服务有限公司，以第三方的身份处理解决金融企业与客户之间无法解决的纠纷；第三个层面是在金融企业倒闭后，由金融服务赔偿制度有限公司对投资者予以有限的赔偿。英国投资者保护救济制度是建立在国家法律和监管机构法规基础上，由金融监督局 FSA 统一监管，FSA 和制度执行机构按照各自的职责和要求发挥作用，共同构成一个完整的保护救济制度的链条。保护救济制度的实施使中小投资者树立起对金融体系的信心，让他们认为为他们服务的金融企业出现服务问题或财务问题时，他们的权益受到（至少是部分受到）监管部门一种制度上的保证。英国投资者保护救济制度良性效应十分明显，推动了英国金融业竞争力的增强，同时也是对金融监管制度的有力补充。当然，英国体制也有不尽人意的地方，主要是过度的保护造成过度维权的问题以及市场风险约束机制和市场竞争优胜劣汰法则效力降低的问题。

我国目前的投资者保护救济制度不够完整，只是建立了投资者保护基金制度，还缺少企业投诉处理制度和诉讼外第三方纠纷处理制度这两个重要的制度链条，与此相关的法律空白还很多。除此之外，两国在投资者保护的理解、保护救济制度的范围、赔偿制度的运行等方面也有所不同。研究英国体制对我们带来许多启示，一是要以新的视角思考我们的投资者保护理念；二是要加紧建立健全我们的纠纷解决和补偿制度；三是要对现行的“投资者保护基金制度”进一步完善。

目 录

前 言.....	1
一、英国投资者保护救济制度概况.....	2
(一) 英国投资者保护救济制度的含义.....	2
(二) 英国投资者保护救济制度的法律依据.....	4
1、 建立在国家立法基础之上.....	4
2、 建立在监管机构行政规章基础之上.....	4
(三) 英国投资者救济补偿制度的基本架构.....	5
1、 统一的监管机构.....	5
2、 多层的执行机构.....	5
3、 保护救济机构之间的相互关系.....	6
二、英国证券投资者保护救济制度的运行.....	8
(一) 金融企业投诉处理制度.....	8
1、 制定金融企业内部投诉处理制度的目的.....	8
2、 金融企业建立内部投诉处理制度的主要原则.....	8
3、 对金融企业处理投诉的程序规定.....	9
4、 处理投诉纠纷的责任制度.....	10
5、 关于投诉处理时限的规定.....	10
6、 对投诉者补偿的规定.....	11
7、 投诉处理报告制度.....	11
8、 投诉档案保管规定.....	11
9、 其它方面规定.....	11
(二) 英国金融督察服务有限公司 (FOS).....	12
1、 FOS 的起源和性质.....	12
2、 FOS 的受理范围和程序.....	15
3、 处理案件的原则和赔偿的规定.....	19
4、 FOS 制度的特点和运行效果.....	21
(三) 英国金融服务赔偿制度有限公司 (FSCS).....	25
1、 现行赔偿制度的起源.....	25
2、 赔偿制度的基本规则.....	27
3、 赔偿的条件和范围.....	30
4、 FSCS 工作处理程序.....	32
5、 FSCS 的收费制度.....	33

6、FSCS 的债权追索政策.....	36
7、欧盟国家金融企业与英国的赔偿制度.....	38
8、FSCS 制度的特点.....	39
三、英国投资者保护救济制度的特点.....	41
(一) 欧盟有关投资者保护救济制度的规定.....	41
1、欧盟关于解决消费服务纠纷的规定.....	41
2、欧盟关于投资者赔偿制度的规定.....	41
(二) 欧盟成员国的保护救济制度情况.....	43
1、欧盟国家关于投诉处理情况.....	43
2、欧盟国家赔偿制度情况.....	43
3、英国投资者保护救济制度与欧盟国家相比的特点.....	44
4、对英国投资者保护救济机制功效的评价.....	45
四、英国投资者保护救济制度对我们的启示.....	47
(一) 英国投资者保护救济制度与我国相关制度的比较.....	47
1、相同性.....	47
2、差异性.....	47
(二) 英国体制对我国的借鉴意义.....	49
1、用新视角思考我们的投资者保护理念.....	49
2、着手建立健全我们的纠纷解决和补偿制度.....	50
3、完善现行的“投资者保护基金制度”.....	51
参考文献及资料来源.....	54

前 言

投资者保护是世界各国金融监管一个重要的话题，而投资者保护救济制度是其中最为核心的部分之一。如何设计和建立投资者保护救济制度，英美等发达市场较早地进行了探索和实践，为其他国家提供了可资参考的经验。综观国内的研究状况看，对美国的制度已经有了多方面的探讨，而研究英国投资者保护救济制度的文献还鲜有所见。英国经过近二十年的建设，建立起较为完整的英国投资者保护救济制度。与英国制度相比，我国目前的投资者保护救济制度还不够完整，在制度理念和实践方面，两国存有许多不同。研究英国体制对我们完善自身的保护救济制度可以带来新的视角和诸多启示，这就是本文选题的依据和意义所在。

本文是一份描述性的研究。主要资料来自国外学者对相关课题的研究文献和国外相关机构网站，研究的重点放在对英国监管部门和相关机构的法规的分析上。文章内容分析介绍了英国投资者保护救济制度的构成和特点、制度形成的背景以及实践过程中所取得的效果，并与我国现行的制度进行比较，试图总结出对我们有益的改进投资者保护救济制度方面的一些建议。受资料来源、研究经验和篇幅字数所限，本文选用的与英国进行分析对比的对象较为有限，因此还不能断言英国的制度就一定具有超越其他国家的优越性。

文章在结构上分为四部分：第一部分介绍英国投资者保护救济制度的概况；第二部分具体描述英国相关制度的基本内容和运行方式；第三部分是在欧盟背景下分析英国保护救济制度的特点；第四部分通过把英国制度与我国制度进行对比，提出改进完善我国现行投资者保护救济制度的建议。

一、英国投资者保护救济制度概况

(一) 英国投资者保护救济制度的含义

投资者保护是各国金融监管部门的基本职责，投资者保护制度具有广泛的含义，涉及金融市场的各个方面，包括保障投资者公平获取金融证券信息；保障证券交易的公平秩序，禁止内幕交易等不法交易行为；完善公司治理制度，确保中小股东和海外投资者行使股东的基本权利；建立投资者保护救济机制，在规定范围内及时有效地补偿投资人损失；通过打击证券犯罪行为保护投资者利益等等。虽然投资者保护涉及范围很广，但是上述制度建设中与维护投资者的利益最为直接相关的还是投资者保护救济机制，因为只有这个制度直接对投资者的受损利益给予补偿，可以有效地弥补投资人损失，直接降低投资风险，而其它制度的目的都是与预防、制止和惩戒对投资者利益的损害行为相关。没有投资者保护救济机制这一必要的制度环节，投资者保护是一句无底的空话。可以说，整个投资者保护体系中最为核心的部分就是设计和建立投资者保护救济制度。

何为投资者保护救济制度？就是提供投资服务的金融企业在违规、违法、过失或疏忽行为、或者无力偿还债务而使投资者的经济利益受到损害后，投资者可以要求金融企业或相关责任机构对受损利益进行补偿。在英国，投资者保护救济体系由三种运行的制度构成：金融企业纠纷投诉处理制度，金融督察服务制度 (Financial Ombudsman Service, FOS) 和金融服务赔偿制度 (Financial Services Compensation Scheme, FSCS)。这三个制度相互独立运行，从低到高，由点到面，从三个层面维护对投资者的利益保护和补偿：第一个是在金融企业层面，通过监管部门强制规定金融企业建立起投诉纠纷处理制度，争取在第一时间妥善解决客户的投诉纠纷；第二个层面是设立带有行政仲裁性质的金融督察服务有限公司，以第三方的身份处理解决金融企业与客户之间无法解决的纠纷；第三个层面是在金融企业倒闭后，由金融服务赔偿制度有限公司对投资者予以有限的赔偿。

金融企业纠纷投诉处理制度本质上是对投诉者的救济制度，其特征为有过失的机构自我纠正并自愿给予补偿。当然，金融企业纠纷投诉处理制度的含义和涉

及范围更加广泛，包括金融机构改进服务水平等等，但最关键的内容是对投诉者的救济和补偿。金融督察服务制度（FOS）从本质上讲也是一种救济制度，因为 FOS 受理投诉的前提是投诉者蒙受了实际损失，FOS 干预的结果是纠正相关金融机构的过错并对投诉者给与救济和补偿。而金融服务赔偿制度有限公司（FSCS）的赔偿救济性质更是显而易见的。

按照英国监管法规的解释，英国上述救济制度的保护对象是“金融服务消费者”。金融服务消费者的概念含义相当广泛，范围包括了我們理解的一般意义上的投资者，因为投资者是通过金融企业即金融服务提供者为中介开展投资活动，从本质上讲他们消费了金融机构提供的金融服务，因此通常意义上的投资者，尤其是中小投资者实际上就是金融服务消费者。英国之所以将受益于保护救济制度的中小投资者称为“金融服务消费者”，是有其考虑的：因为救济制度的保护条件和范围是特定的，是针对作为服务提供者的金融企业的过失、疏忽或倒闭给接受服务的消费者造成的损失予以补偿；如果提法是对投资者赔偿，在概念上难以与因市场风险或投资决策失误的损失区别开来，容易误导中小投资者。

英国目前实行金融混业制度，英国提供投资服务的金融企业范围很广，包括银行、信用社，住房信贷合作社、资产管理公司、投资银行、保险公司，保险中介公司等，几乎所有的金融机构都可以向客户提供某种或多种形式的投资活动服务，比如开立投资帐户、提供投资咨询、进行投资结算等。英国金融企业总数有两万五千家，提供投资服务的金融企业形态规模各异，大到资产规模上千亿美元的银行、保险公司和资产管理公司，中到由若干合伙人组成的投资服务公司、保险中介公司；小到由一个人组成的独立财务顾问、个体证券交易商，他们都要从金融监督局 FSA 申请经营许可，都被称为金融企业，而小规模金融企业如独立财务顾问、个体证券交易商等占据了英国金融企业两万五千家数量的 90% 以上。

同英国金融混业经营和统一监管制度相一致，英国设立的是跨越整个金融体系的统一的保护救济制度。虽然本文着重讨论的是投资者的保护救济制度，在英国的体制下，不太容易将投资者与其它类型的“金融消费者”区分开来讨论，所以本文涉及的是英国整个金融服务保护救济制度体系，介绍整个体制运行的特点，自然包含了对投资者的保护内容。

（二）英国投资者保护救济制度的法律依据

1、建立在国家立法基础之上

在 1986 年“金融大爆炸”的改革之前，英国政府认为当时的金融自律体制是过时的，无法对投资者起到充分的保护作用，为使英国的金融业良好地运行，必须在其法律制度框架内突出对投资者的保护。英国议会在 1986 年通过了“金融服务法(Financial Services Act)”，启动了被称为“金融大爆炸”改革，倡导了一系列的改革措施，投资者保护是其设定的金融监管目标之一。1986 年的“金融服务法”的核心内容是使所有提供金融服务的机构和个人必须得到政府的授权，经营活动必须在政府的直接监管下进行。新的体制在放宽对企业的融资和信息披露标准的同时，对投资者权益的保护更为严格，强调要设立金融消费者补偿救济制度。英国在 2000 年之前实行分业设立对金融消费者的补偿制度，金融业相关的补偿救济机构有七个，涉及存款、证券投资、财险、保险中介等多个领域，其中的“投资者赔偿计划（ICS）”专门负责对投资服务公司的客户的赔偿。

1997 年，英政府成立了“金融服务监管局（简称 FSA 或金融监督局）”，统一监管英国金融服务业，是英国唯一授权管理和监督银行、保险、抵押和投资活动的独立机构。2000 年英国通过了“金融服务与市场法(Financial Services and Markets Act 2000, FSMA)”，该法案内容涉及进一步完善英国的金融消费者补偿救济制度，提出了对该制度的改革方向，明确了英国金融监督局 FSA 统一负责建立和监管保护救济制度的职责。“金融服务与市场法”规定，金融监督局 FSA 要监督英国金融企业必须在内部建立起投诉处理制度，投诉处理制度包括投诉处理的程序、责任规定以及对客户损失的适当补偿；还规定金融监督局 FSA 应建立一种独立运作的解决金融纠纷的制度，并对之实施有效的管理；法案同时要求英国金融监管局 FSA 必须建立一种制度，当由金融监管局授权经营的企业已经无力支付或可能无力支付外来索偿时，能够对金融消费者的损失予以补偿。

2、建立在监管机构行政规章基础之上

根据“金融服务与市场法”的授权，金融监督局（FSA）把自身制定的所有

的监管规章合订为一本“监管规则和指南手册（FSA Handbook Of Rules and Guidance。简称为FSA Handbook 或监管手册）”。其中金融企业投诉处理制度、金融督察服务有限公司（FOS）和金融服务赔偿制度有限公司（FSCS）的具体运作规则由FSA在其“监管手册”用专门的救济（REDRESS）章节中使用纠纷（DISP）和赔偿（COMP）两小节做出详细的规定。

（三）英国投资者救济补偿制度的基本架构

1、统一的监管机构

2000年的“金融服务与市场法”从法律上进一步明确英国金融业由金融监督局FSA统一监管的体制。金融监督局的监管目标是保持市场信心、促进信息公开、保护投资者和预防金融犯罪。英国金融监督局的监管权力和手段在全球范围内是最广泛的，它实现了真正的银行、证券、信托、保险跨行业监管，也同时监管所有金融企业的内部管理、经营运作和外部事务处理，包括监督它们是否具有充分的金融资源和适当的内部控制及管理体系，还要确立并监督实施有关从业规则和职业操守，规范企业和从业者向消费者提供服务及开展业务的行为。FSA拥有一系列具体的监管手段，包括授权、立制（含制定规则和制裁措施）、监督、调查和管理等。根据“金融服务与市场法”的授权，金融监督局对投资者保护救济制度统一行使四个方面的职能：一是在整个金融市场范围内建立投资者保护救济制度；二是制定和审议投资者保护救济制度的规章；三是监管投资者保护救济制度的运行；四是对投资者保护救济制度的运行提供强有力的支持。

2、多层的执行机构

金融监督局FAS实际是英国整个保护救济体制的监督者和政策制订者，金融企业、FOS和FSCS为保护救济制度的执行机构。

（1）金融企业。金融监督局要求所有的金融企业必须建立客户投诉处理制度，FSA“监管手册”为金融企业规定了详细的纠纷处理程序和要求。其基本内容是：一家金融机构收到客户的投诉后，投诉受理机制立即启动；要申明收到投诉并要回复客户；在规定的期限内处理完投诉，包括给予投诉者补偿；要有完整

的记录和内部报告制度等等。金融机构对这些程序和要求必须遵守，而且要落实在内部的纠纷处理制度上。金融企业投诉处理制度是一项最基础的纠纷解决制度，包含了对客户利益损害的补偿。作为一条基本目标，FSA 要求金融企业要尽可能地把纠纷在萌芽时期化解掉，而不使其发展到双方无法通过协商解决阶段。

(2) 金融督察服务有限公司 (FOS)。在金融企业纠纷处理制度之上的是金融督察服务制度，它是金融监督局根据英国“金融市场和服务法”于 2001 年设立的解决金融机构及消费信贷机构在向消费者提供金融服务时产生的纠纷的处理机构，作用就是通过介入金融服务纠纷行使保护金融消费者的职能。

(3) 金融服务赔偿制度有限公司 (FSCS)。FSCS 也是金融监督局依据“金融服务与市场法”设立起来的一个独立运作的机构。当 FSA 授权经营的金融机构停止交易、或面临索偿时处于资不抵债状况时，由 FSCS 代为向特定的债权人偿付。FSCS 要严格按照有关规定的程序，在法定的范围内对客户进行有限度的赔偿。

3、保护救济机构之间的相互关系

至此，英国投资者保护救济体系架构可以概括为：在一个监管部门监督下的三维保护执行机构。FSA 和执行机构按照各自的职责和要求发挥作用，他们之间具有协作联动关系，推动投资者保护救济制度协调有序地运行，充分发挥出制度的效能。

按照制度规定：金融服务消费者如有不满，应先向提供服务的金融机构业投诉，金融机构收到客户的投诉后，企业投诉受理机制立即启动，对投诉的事件进行调查和处理，同时告知客户如果不接受处理意见，他有权将纠纷提交 FOS。在客户提交到 FOS 之前，金融企业可以从 FOS 和 FSA 处寻求非正式的咨询。这种咨询只是技术上的，并不代表两家机构的官方观点，对今后可能提交到 FOS 之后的处理意见没有任何影响，因为官员当时只是听取了一家之言，以后 FOS 负责此案的官员会独立地分析判断并做出处理。

FOS 收到金融消费者的合格的投诉后，通常会先与被投诉的金融企业联系，查明投诉案件是否经过金融企业按照内部投诉制度处理过，如果尚未处理，FOS 一般先要求客户直接同与被投诉的机构联系，与机构协商解决有关投诉事宜。如

投诉人与机构之间纠纷未能解决，FOS 将接手此案。金融监督局的监管规则要求金融机构必须与 FOS 合作解决纠纷投诉问题。FOS 的功能只是解决纠纷，对于有过失的机构并无处罚权。但是根据法律，FOS 要将有关投诉纠纷信息呈送 FSA 和其它相关的政府部门。FOS 在处理纠纷过程中发现金融机构有严重违反规则以及不执行有关裁定或调解的现象，也有义务迅速通报 FSA，由 FSA 采取进一步的调查和处罚行动。FOS 一旦发现被投诉的机构处于资不抵债或破产的状况，将会立即停止对投诉案件的处理，并迅速通知 FSA 和投诉的金融消费者，并会自动将案件移交 FCSC 处理。

如果某金融机构已停止运营或无力偿还客户的索赔要求，FSA 将通过 FCSC 对外公示，由 FCSC 直接受理客户的索赔要求。但是如果 FCSC 发现索赔的对象即某金融机构仍处于营运状态，而且有能力偿还债务，则会要求客户应直接与该机构联系索赔事宜，FCSC 暂不受理；也可以建议客户直接与“金融督察服务公司 FOS”联系投诉该金融机构，以解决债权债务。

除 FSA 监管下的消费者保护救济制度之外，金融消费者还可以将纠纷诉诸司法部门，司法审理还可独立地发挥最后一道纠偏和最终保障的作用，这样使金融纠纷的处理方式可以从行政领域进而扩大到司法领域，金融服务消费者的保护伞更加完整。

由此可见，在保护消费者权益问题上，FSA、FOS 和 FCSC 共同协作，在监督金融企业不得侵犯消费者权益的同时，自身也为消费者提供多层次的保护。他们连同司法部门共同构成一个完整的保护救济制度的链条，形成一个相互补充的有机的整体。

二、英国证券投资者保护救济制度的运行

（一）金融企业投诉处理制度

1、制定金融企业内部投诉处理制度的目的

英国“金融服务与市场法”规定，金融监督局 FSA 要监督英国金融企业必须在内部建立起投诉处理制度，投诉处理制度包括投诉处理的程序、责任规定以及对客户损失的适当补偿。建立金融企业内部投诉处理制度的目的是使客户的投诉能够在第一时间得到公正有效的处理，并争取在这一阶段把问题解决掉，最大限度地减少纠纷被进一步提交到“金融督察服务有限公司（FOS）”的数量。金融监督局根据“金融服务与市场法”的规定，对金融企业受理客户的投诉制度做出明确而又带有强制性的原则规定。这些原则规定通过金融监督局“监管手册（FSA Handbook）”向金融企业发布，涉及金融企业内部处理客户纠纷投诉的程序、时限、责任人、对客户补偿和档案保管等。金融监督局之所以对金融企业建立投诉处理制度做出如此详尽的规定，它认为，关于投诉处理制度的规定是与其投资者保护的目标相一致的。如果纠纷不在企业层面被解决或者被提交给 FOS，对金融消费者而言，意味着要付出较多的时间和精力；对 FOS 来讲增加了工作量，加大了社会摊派的成本；对相关金融企业，有可能逃避了纠正自身工作失误和对客户补偿的责任。因此，为防止金融企业借一些消费者担心麻烦和耗费精力不一定愿意把纠纷提交到 FOS 层面而有恃无恐地侵犯投资者权益，FSA 强制规定金融企业必须按照监管手册的要求在内部建立并有效地实行受理客户投诉的制度，同时还规定金融企业必须定期地把客户投诉及投诉处理情况向金融监督局报告，违反投诉制度的金融企业将会受到金融监督局的处罚。虽然具体投诉处理制度由金融企业自己制定，FSA 通常只做原则性规定，但是对投诉处理制度的某些特殊事项却有明确而又具体的要求，以保证这项制度能得以规范运行。

2、金融企业建立内部投诉处理制度的主要原则

一是强制建立和报备的原则。英国金融监督局“监管手册”要求：任何一家

金融企业必须以书面形式建立健全客户投诉处理制度，拟定的制度章节要报金融监督局核准备案。当然，在具体工作中，金融监督局也会结合金融企业的类型、规模大小以及发生投诉的机率，对企业内部投诉制度的要求尺度也会不同，规模大或投诉多的企业对制度的建立和执行更为严格，规模小或投诉少的企业的要求相对宽松。

二是无条件受理的原则。“监管手册”规定，一般的金融企业收到客户投诉时应视为合格的投诉者看待并处理。按照“监管手册”的定义，所谓“符合条件的投诉者”是指有资格向 FOS 投诉的人；FSA 也同时强调，金融企业也应建立同不属于“符合条件的投诉者”之间的投诉纠纷解决制度。这条规定含义是金融企业不能拒绝受理客户的投诉，只要是投诉者对公司提供的服务表达出来的任何不满意，不管是口头的还是书面的，理由是否正当，都应按照制度处理。按照规定，如果客户投诉的是本公司代理其它公司的产品或服务，这家公司也必须先予受理，不能推脱，然后再根据双方代理的责任进行内部处理。如果收到投诉的公司认为投诉的事项是另外一家公司的责任，或者与另外一家公司共同承担责任，收到投诉的公司应在发现后的 5 日内通知相关的公司，并告知投诉者，相关的公司收到第一家公司的通知后，再按照受理客户投诉的一般程序处理。

三是允许委托处理的原则。FSA 允许金融企业将投诉处理事宜委托第三方机构处理。依据这样的规定，一些中小金融企业可以联合建立并使用一套纠纷处理制度，这样可以节省中小金融企业的成本和时间。

四是金融企业具有告知义务。FSA “监管手册”规定金融公司必须按照法律履行向客户对投诉受理程序的告知义务，必须把内部投诉受理程序印制成宣传单，在营业场所展示，当遇到客户对服务表示不满时，要将宣传单提供给客户，让客户明白他拥有投诉权利，并知晓投诉的程序。在回复客户的时也要告知客户如不接受企业的处理意见，他可直接与 FOS 联系投诉，并解释 FOS 的作用和联系方式。

3、对金融企业处理投诉的程序规定

监管手册规定，企业内部处理程序必须包括：投诉的接收、对投诉者的反馈和对其它相关公司的通报、对投诉案件的适当调查、告知投诉者他们有权向 FOS

提交受理，规定企业必须有受理投诉的对外公布的电话、传真、电邮和邮政地址。

金融监督局 FSA 规则对金融企业处理客户投诉的格式也有明确的规定，对客户的答复必须包括如下：给出客户投诉内容的简要、机构调查的结果和最后的处理意见；声明己方有无过错；提出解决投诉的具体方法并解释理由；告知客户如对处理结果不满意，可在 6 个月之内把纠纷提交 FOS。

4、处理投诉纠纷的责任制度

一是调查处理投诉纠纷的人员必须是拥有充分调查权力的人员，而且还不能是纠纷事件的当事人。二是向投诉者正式反馈投诉处理意见的员工必须是有权威解决纠纷的人员，通常是管理人员。三是对投诉者的回复和处理不能回避一些关键问题，如对投诉者的赔偿和道歉问题。

“监管手册”要求金融企业内部投诉处理制度的执行要落到实处，管理层要保证所有员工要熟悉并认真遵守和执行投诉制度，如果制度没有得到有效的执行，要追究管理层的责任。金融企业的投诉处理制度既要对外公布，也要对内宣传，不仅要客户知晓企业内部的投诉处理制度，而且也要让所有企业员工特别是一线接触客户的员工熟悉此项制度。还要求金融企业必须保证所有的销售网点与投诉受理渠道的联系十分通畅。

5、关于投诉处理时限的规定

为防止投诉纠纷久拖不决，金融监督局要求企业必须在最早的时段内解决纠纷。“监管手册”规定，金融企业收到投诉后必须在 5 天之内以书面形式向投诉者发出收到投诉确认函，并告知投诉者公司内部处理此事的联系人的职务姓名，以及公司处理投诉的内部程序规定。收到投诉之日起 4 周内必须给予投诉者如何解决纠纷的正式答复；如果因情况复杂，须做进一步调查，也要在 4 周内告知投诉者需要适当延期。但整个处理期限不能超过 8 周，企业必须在第 8 周截止前向投诉者提出解决纠纷的最终意见，并告知投诉者，如对处理意见不满意，投诉者有权可向 FOS 进一步投诉。如果企业在 8 周内未给客户回复，客户可直接把纠纷提交 FOS 处理。

投诉者在收到企业的正式回复后的六个月内可以决定是否向 FOS 提出投诉，

超过六个月视同放弃投诉的权利，FOS 不再受理。如果公司没有在规定的 8 周内向客户发出正式回复，投诉者向 FOS 投诉不受六个月期限的限制，

6、对投诉者补偿的规定

金融监督局监管手册规定，如果公司认定客户的投诉与索偿是合理的，客户的损失是由于公司的行为或疏忽造成的，那么公司就有责任对投诉者予以补偿。补偿可以是资金形式，也可以是非财务的形式，如向投诉者道歉。采取资金财务形式时，除补偿本金损失和应发生的收益损失外，还应包含利息部分。对如何估算投诉者的财务损失，金融监督局在其网站上对一些较复杂的产品还提供了例举和说明。

7、投诉处理报告制度

金融监督局规定，金融机构必须每年定期两次向 FSA 提交本公司投诉事项的汇总报告，而且要以电子版和纸质两种方式同时提交。报告要按照正式的格式由首席执行官签署，声明保证报告内容的准确和完整，列明每个投诉处理的联系人姓名和方式。报告内容还包括：尚未结案的投诉案件清单、当期收到投诉案件的数量、期初尚未解决的投诉数量、期末未解决的投诉数量、投诉的业务类型及产品类型的分类、按规定的时限内处理投诉的分类、同意及拒绝投诉者主张的数量、以及对投诉者补偿的数额汇总。所谓结案是指金融企业向投诉者发出对纠纷处理的最后答复，或者在此前阶段投诉者对企业解决纠纷的初步答复表示接受。

8、投诉档案保管规定

金融监督局“监管手册”规定，金融企业所有的有关投诉的卷宗必须至少完整有效地保存三年，便于金融监督局监管和 FOS 解决投诉时调查使用。

9、其它方面规定

金融监督局“监管手册”规定：金融企业必须与 FOS 通力合作以解决针对它的投诉，这种合作义务包括（但不限于）：提供 FOS 索要的文件，出席 FOS 举行

的听证会，在规定的时限内回复 FOS 询问和意见。

FSA 法规对于金融自律组织也有关于处理投诉的规定，自律组织负有监督和维护成员机构执行金融监督局有关投诉的规章制度的义务。例如，规定“劳合社”要制定规章保证其成员（保险公司）必须按照金融监督局手册规定的要求和程序解决保单持有人对其成员的投诉。“劳合社”内部设有“投诉处理部”，任何投诉必须经过这个部门的处理，且投诉人仍不满意后，方可进一步提交 FOS 处理。所以，对“劳合社”成员的投诉处理比其它的金融机构要多一个层面。

（二）英国金融督察服务有限公司（FOS）

1、FOS的起源和性质

(1)起源。“英国金融督察服务有限公司（Financial Ombudsman Service Ltd. - F O S）”是根据 2000 年通过的“金融市场和服务法”设立的，2001 年开始运行。“金融服务与市场法”的要求金融监督局（FSA）应建立一种独立运作的解决金融纠纷的制度，并对之实施有效的管理，在此背景下，专用于解决金融消费服务纠纷的“金融督察服务有限公司（FOS）”应运而生。根据英国 2000 年“金融市场和服务法”和 2006 年“消费信贷法”，包括银行、信贷社、保险公司、资产管理公司、金融投资顾问等在内的金融机构、以及为主业提供配套的消费信贷服务的商业机构（如汽车销售商）在向消费者提供金融服务时产生的投诉纠纷都在 FOS 的受理范围。

根据法律，金融监督局对 FOS 行使监管权，但不能插手具体案件的处理过程。金融监督局主要行使六项权限：一是负责建立 FOS 机构；二是指定 FOS 的基本规则并审批 FOS 制定的内部规范；三是审议 FOS 的年度工作报告，监督 FOS 的总体运行情况；四是审核 FOS 的年度预算和收费标准申请，并由金融监督局出面代 FOS 向有关金融机构收费；五是任命 FOS 的董事会成员等高管人员；六是从 FOS 处及时获取有关机构被投诉的信息。

(2)职能。英国法律规定 FOS 的法定职责是建立解决金融服务纠纷的机制，帮助金融服务消费者解决和提供金融服务的机构之间的纠纷，保护金融服务消费者的权益。法律赋予 FOS 具有两项法定权限：一是凡由金融监督局 FSA 授权经营的

金融企业与金融服务消费者之间的未解决的投诉纠纷都要纳入 FOS 的受理范围，接受 FOS “强制性管辖”；二是不由金融监督局 FSA 监管的企业与客户之间的金融服务纠纷，在与 FOS 按照格式化的合同订立三方书面协议的前提下可纳入 FOS 的受理范围，接受 FOS “自愿性管辖”。规则规定，两种纠纷的处理标准和程序完全一致。

(3) 机构人员。FOS 组织架构的最高层是董事会，由一位主席、八名董事组成，其中三人为不参与日常事务的非执行董事。董事会成员由 FSA 任命，董事会主席的任命还需财政大臣的批准。董事会和成员的作用就是保证 FOS 的运行符合“公众利益”，使之能够高效、公正和独立地开展工作。董事会每年公布年度报告。董事会下设稽核委员会、IT 战略委员会和薪酬委员会。董事会成员不直接处理投诉案件。处理投诉案件的员工从高到低由三个层次组成：督察官 (Ombudsman)、评判员 (adjudicator)、辅助员工 (supportive staff)。董事会之下是负责投诉案件审理工作的“督察官”，董事会负责任命和管理掌控着日常投诉案件处理过程的督察官。督察官有权主持听证会，出具正式的裁定书，(地位相当于法院的法官)。督察官之下是评判员，他们负责案件的受理和调查，与投诉者和被投诉的机构发生联系，主持纠纷的调解，但无权出具“裁定书”，(地位相当于助理法官)。此外，还有协助督察官和评判员工作的辅助员工。

FOS 所有员工都不是公务员，工作人员通常从业界有经验的人中招聘，他们对业务流程和规则非常熟悉，对于一些纠纷事实和性质的判断非常准确。员工队伍具有较丰富的从业经验和较高的业务素质，有助于减少案件调查的时间，缩短案件处理的周期，提高办事效率。由于 FOS 雇佣员工招募对象是金融界有经验的人员，以保证工作的质量，要招到有经验的员工，必须提供良好的待遇。因此 FOS 的待遇较为优厚，薪酬高于公务员水平；工作强度也不大，员工每周工作 35 小时；员工福利广泛，包括加入公司的养老金计划、一年享受 25 天假期、公司出资购买寿险、健康险、意外死亡和伤害险，以及私人医疗服务等；同时还给员工提供提高业务素质的各种培训的机会。总体上看，FOS 工作条件比较有吸引力。笔者观察到在 FOS 网站的员工招募一栏中长期没有空缺，反映出员工流失率较低。

(4)性质。金融督察服务有限公司(FOS)是一个独立运作的特殊形式的机构,采取了有限责任公司的形式。FOS的性质是依法设立的非营利的公共机构,但不是政府行政部门,不是仲裁机关,不是监管机构,也有别于消费者协会,更不是纯粹意义上的商业性质机构。它不以盈利为目的,独立于政府部门和金融产业,行使两部法律(“金融市场和服务法”和“消费信贷法”)授予的权力。它根据公平公正平等的原则处理金融服务纠纷,不代表当事任何一方的利益。根据“金融服务与市场法”的规定,FOS采取有担保的无需出资的有限责任公司的形式,因此,它的正式名称为“金融督察服务有限公司”。FOS虽不是仲裁机关,但在解决纠纷的意义上发挥着仲裁机构的作用。

(5)运行费用。由于FOS的性质是有限责任公司,它的运行费用要靠向业界收费获取。收费主要包括年费和案件处理费两大块。年费按年度向所有金融企业征收,而且是同FSA和FCSC的年费绑在一起征缴(在以下FCSC章节中还会进一步介绍)。金融企业付给FOS的年费标准根据金融企业的规模而定,现行标准是:个体的独立财务顾问(IFA)每人每年100英镑;而大的金融机构费用标准不等,银行和保险公司每年30万英镑,其它机构低于这个水平。为什么没有被投诉的公司每年也要付年费,FSA官方的理由是,FOS体制维护了投资者的信心,有利于提高整个行业的声誉,使行业内的全体机构都受益,因此为维持体制的运转,按照谁受益谁付费的原则,要向机构收取适当的费用。

案件处理费根据投诉案件的情况向被投诉的机构按笔征收,当然没有遭投诉的机构无需支付这块费用。目前案件处理费依然维持FOS成立之初(2001年)制定的每笔360英镑的标准,对于一些不大的纠纷和涉及小企业(如个体IFA)等情况可酌情减免。每个金融企业每年超过两笔以上的投诉都要收取案件处理费。对于自愿管辖的投诉案件,FOS采取逐笔收费的方式,即要向被投诉的企业收取一笔案件处理费,以弥补FOS的管理成本,标准也是360英镑。由于360英镑案件处理费对比案件提交到法庭审理的诉讼费和律师费成本要低得多,从成本核算角度说,金融企业也愿意通过FOS解决纠纷,而且纠纷一旦被提交法庭,会立即引起公众的关注,对机构而言,无形的商誉损失会更大。

每个企业每年头两笔投诉案件,以及一般通过评判员的调解立即解决的,不向该机构收费。95%的金融机构的投诉每年不会超过两笔,因此不会被收案件处

理费。如果案件资料清晰了然，前台人员可以直接判断案件是非责任，以及是否在 FOS 的受理范围内，不需要进一步地调查就可以迅速处理，这种案件通常也不被放入收费类型。只有当案件属于较复杂，需要进一步调查取证，要送交评判员或督察官正式处理阶段的案件才被视为“收费的”案件，通常是案件结案的当月底向被投诉的机构收费。几年来收费的案件占全部投诉案件的六分之一左右。

根据规则，投诉的消费者不必付案件受理费用。为什么不向投诉的消费者收费，当初在英国议会讨论的时候，明确了制定 FOS 体制的一个基本出发点就是要维护金融消费者的权益，为了鼓励消费者使用 FOS 体制，不让消费者因收费这道门槛而对 FOS 望而却步，因而做出这样规定。

FSA 对 FOS 实行预算总额控制，每年的收费总额由 FSA 审定，FOS 根据上一年度的营运成本，向 FSA 提出下一年度的财政预算申请，由 FSA 核准。具体收费方式上，FOS 采取和 FCSC 完全一致的模式，即把金融机构按照业务类型划分了若干个交费群（fee blocks），每年要计算各个业务类型交费群的营运成本来核定下一年度该交费群的年费标准。换言之，不同交费群的年费率标准是不同的。当初在设计 FOS 体制的时候，FSA 提出一个初步的收费构成原则，即年费和案件处理费要各占 50%。但在实际运行中，为实现总量控制，如果案件处理费多征，那么年费就要少收，特别是近几年来受理的案件大幅增加，使案件处理收费比重大幅上升，案件处理费占 FOS 每年收费总额的 70% 以上。FSA 目前也接受了 30:70 的收费比例构成的现状。

2、FOS 的受理范围和程序

（1）强制管辖和自愿管辖。“强制管辖”是指受金融监督局（FSA）发牌监管的机构以及法律规定的要纳入 FOS 受理范围的机构，他们与客户之间发生的没有解决的投诉纠纷必须由 FOS 实行“强制管辖”。自愿管辖是指不在强制管辖之列的金融服务纠纷，FOS 有时也受理，前提是当事人的双方均书面同意自愿将纠纷提交 FOS 解决。自愿管辖的案例主要来源于这样几种情况：一是位于欧盟其它国家的金融机构对英国客户提供的金融服务，发生了服务纠纷。二是在“金融服务与市场法”颁布前不由 FSA 管辖的机构与客户之间发生的金融服务纠纷。三是不在 FOS 保护范围（不属于合格的投诉人）的投诉者与金融企业的纠纷。

(2) 合格投诉人的条件。英国法规对由 FOS 强制受理的投诉的投诉者资格也做出规定。只有“合格的投诉人”的投诉 FOS 才予受理。“合格的投诉人”必须符合以下条件：一是投诉者与被投诉的企业之间存在着客户关系或有潜在的客户关系。二是投诉者与被投诉的企业有间接的关系（如保单或担保的受益人）。三是投诉者为自然人，或者为在投诉事件发生时年营业额不超过 100 万英镑的小企业，或者为在投诉事件发生时年收入不足 100 万英镑的小慈善事业，或者为在投诉事件发生时受托资金额不超过 100 万英镑的小信托事业。集团公司所属的子公司必须与其集团公司一并考虑其资产规模，不能单独作为“合格的投诉人”来衡量。投诉的主体是否为“合格的投诉人”只能由 FOS 认定。

合格的投诉者可以指定代理人代行投诉，符合“合格的投诉者”条件但本人已经过世，其指定或法定继承人也可代行投诉。委托其他人或机构办理投诉，委托的费用由合格的投诉者负担。英国专门有这样的商业性质的服务公司专门替人解决纠纷，常常打出“不赢不收费”的口号，为一些文化程度不高、缺乏金融知识、年老体迈、工作繁忙无时间、或身处境外的投诉者代理投诉，这在英国是合法的。事实上 FOS 对缺乏相关知识和经验的人员可以通过电话和电邮提供免费的咨询服务，告诉他们如何办理投诉。但是规则规定，FOS 不能就纠纷之外的金融事务或债务问题向投诉者提供咨询。

(3) 受理的机构和业务范围。根据金融监督局核定的 FOS 的规则，凡是涉及受金融监督局 FSA 发牌监管的从事金融零售业务的金融机构的投诉都在 FOS 的强制受理范围。从 2007 年 4 月起，原先由英国“公平交易办公室”(Office of Fair Trade) 发牌监管的提供消费信贷服务的商业机构的业务纠纷也列入 FOS 的受理范围。FOS 的强制受理范围还包括某些过去受 FSA 监管但目前不在监管名录的提供金融性服务的机构，某些由 FSA 发牌且在境外从事金融服务的机构（主要是在欧盟国家的英国金融机构），某些使用其它公司品牌提供金融服务的机构（例如代理金融服务业务）。FOS 规则提示金融服务消费者在投诉时首先要注意分清投诉机构的类型，因为不同的机构有不同的处理政策。FOS 把金融机构分成九大类：银行、住宅信贷合作社、抵押公司、金融顾问公司、信用社、保险公司、投资公司、股票经纪商、基金公司。目前受 FSA 监管的向公众提供零售金融服务的企业有 26000 家（从 FSA 的官方网站上可以检索名录），其中占 90% 以上的是以所谓“独立财务顾问 (IFA)”形式存在的金融个体户。FOS 通常不接受机构之间的投

诉纠纷，只有当机构投诉者属于在上文中提到小型企业、小慈善机构或小信托机构除外。法规规定，如果上述小企业、小慈善或信托机构与被投诉企业之间是“中介客户”关系或“市场交易对手”关系，则不能看作合格的投诉者。尽管机构往来的纠纷不在 FOS 的强制管辖之列，但如果纠纷双方都同意由 FOS 解决的除外，此类案件性质属于“自愿性管辖”。

FOS 的强制受理的业务范围主要是面向消费者的金融零售业务，如向自然人或小企业提供接受存款服务，提供投资产品或投资咨询、抵押贷款服务以及出售保险单等。有些针对某些特殊业务的投诉不在 FOS 受理范围，如住宅信贷合作社提供的个人消费信贷、职业养老金计划等。事关金融机构做出商业性决策方式的投诉通常 FOS 也不受理，如客户对金融机构发放贷款的对象、保费的标准、投资的市场表现等等不满意。

(4) 处理的程序。金融监督局 FSA 对于 FOS 处理客户投诉的程序十分重视，因为处理投诉的原则是体现在程序中的。在其“监管手册”中专门规定了 FOS 处理投诉的程序。FOS 收到投诉后首先要进行审查以决定是否可以受理，审查的内容包括被投诉的机构是否在 FOS 的受理范围，投诉的业务类型是什么，投诉的事件是什么时间发生的，投诉人在事件当中的角色，投诉者是否具备由 FOS 受理的“合格的”条件。符合受理的条件后才能接下案件。“不合格”的投诉应予明确拒绝，并做出解释。FOS 决定受理后，投诉的客户要按照 FOS 的格式填写投诉单，格式可从 FOS 网站下载，FOS 的工作人员可提供电话和网上咨询服务。为了使投诉处理更加准确和有力，FOS 一般不采取与纠纷双方进行面对面讨论的方式，而尽可能地要求当事人提供书面的材料。

实践中，FOS 收到客户的合格的投诉后，并不立即开始调查处理，而是先与被投诉的金融企业联系，查明投诉案件是否经过金融企业按照内部投诉制度处理过，如果尚未处理，FOS 一般先要求客户直接同与被投诉的机构联系，与机构协商解决有关投诉事宜，或者在征得投诉者同意后 FOS 也可将案件转由被投诉的金融机构处理。如果 FOS 了解到投诉者此前同被投诉的机构有过联系但客户不满意解决的结果，FOS 也将会同机构联系，询问机构是否愿意再次与客户直接解决纠纷，如果机构愿意，FOS 将不会干预，也不收取案件处理费。如纠纷仍未解决，FOS 将接手此案。金融监督局 FSA 的监管规则要求金融机构必须与 FOS 合作解决纠纷投诉问题，被投诉的机构应先予调查并决定如何对客户提出反馈处理意见包

括理由。如果金融机构在收到 FOS 转来的投诉后（包括直接收到客户的投诉）的 8 周内没有给予客户回复，FOS 开始着手处理投诉案件。如果客户坚持不愿意同被投诉的机构打交道，FOS 也将受理案件。

FOS 正式受理投诉案件后，通常先由评判员用调解的方式寻求解决，当事双方一般都能接受 FOS 评判人员的调解方案，少数情况当事的一方不接受调解意见或对事实陈述有异议，案件就会被正式提交金融督察官裁定，其间可能要举行一次听证会。金融督察官接手后要对案件从新进行审理并做出最终裁定。如果投诉的消费者在规定的时间内（六个月）书面表示接受裁定意见，则裁定书生效，被投诉的机构没有否决权，投诉者也没有再上诉到法院的权力。如果消费者在规定的期限内表示不接受或未有任何表示，裁定书对双方无效；对于 FOS 而言，案件受理过程到此结束，无论消费者还是被投诉的机构均无在 FOS 机构内要求上诉或从新审理的权利；在这种情况下消费者只能放弃投诉，或者通过到法院诉讼主张自己的权利。

（5）受理的时限规定。投诉的案件如果超过以下时间期限 FOS 不再受理：提供产品和服务的公司在（纠纷发生后）告知客户处理意见以及可以投诉到“金融督察服务有限公司”的权利的六个月之后；有关投诉的事件内容已经过去 6 年；投诉人已经意识到问题之后三年内不投诉。但是如果被投诉的企业同意，FOS 可以取消以上时间期限。为投诉设定时间期限的规定具有双向约束的特点，既对投诉的客户也对被投诉的金融企业，通过设定期限来明确双方的责任，以体现公平。客户的投诉要在规定的时限内进行，超过上述期限的投诉，公司免除责任。

关于受理时效期限问题，英国法院在审理民事赔偿的案件时有一条时效规定：事件如果已经过去 15 年法院将不再受理。考虑到某些金融服务可以是长期的产品，如保险或投资分红形产品，产品服务期限可能会超过 15 年，因此 FOS 对这些服务产品的受理时效做出特殊的规定，而不是简单地适用以上 FOS 时效规定以及民事法院的 15 年时效期的规定。

对于一些已经停止运作的金融企业，法规规定他们在时限内依然负有应对投诉的责任。在英国有许多代表个人身份的独立财务顾问或者交易商，有些是以合伙人形式组成的。他们的责任等同于受 FSA 监管的金融机构，因为他们也由 FSA 授权经营。虽然他们当中有些人由于种种原因不再从事原先的金融服务业务（比如退休或改行了），但是规则规定，他们不仅在有效的时限内针对他们的投诉

仍负有责任，而且 FOS 也受理客户针对他们的投诉。从法律关系上讲这些人通常对自己的经营行为承担无限责任，所以为了保证自己不至于败诉时赔得倾家荡产，许多独立财务顾问（IFA）为自己购买商业性质的责任保险，一旦发生赔付，由保险公司理赔。

3、处理案件的原则和赔偿的规定

（1）案件处理原则。FOS 处理投诉纠纷时根据每个投诉案件的具体情况，依据相关的法律、监管规则和职业规范，按照如下原则审理：一是一致性。英国是自然法体系国家，FOS 审理纠纷案件也沿袭自然法体系的特点，不仅根据纠纷双方的服务和约为审理依据，而且也因循案例法，包括法院对同类案件的判决意见，以及 FOS 审理同类纠纷案件的裁定意见，都作为 FOS 的审理依据，这样可以保持同类纠纷审理标准的一致性。二是客观公正性，在投诉和被投诉方之间不偏不倚，按照公平公正的原则处理案件。评判的法理依据如同法院的民事审理一样，根据双方提供的证据材料审理，如果对事实的阐述不一致，或者双方的证词证据相互矛盾，FOS 则比照法院审理民事诉讼的概率平衡方式，通过分析判断哪一方真实的可能性更大来确认事实或证据的有效性。按照规定，FOS 如果有充分理由认为投诉者并没有遭受到或可能遭受到财务损失、物质损失或实质性的不便，可以驳回投诉者的投诉请求而不必对投诉做出裁决或认定。三是平等性。对待所有的投诉者不管投诉涉及的金额大小、案件有多复杂都一视同仁。

FOS 不是法院这样的司法机构，没有强制任何一方举证、誓言和质证的权力，事实上连听证会这种形式也很少使用。他们采取的是“审判官”方式而不是英国法庭的“控辩对抗”方式来审理纠纷案件。他们依据所掌握的事实，按照相关的法律、监管规章和职业规范来判断双方的是非曲直。同时他们鼓励双方采取非正式的手段如评判员居中协商调解的方法来解决纠纷，尽可能少地使用正式的“金融督察官裁定书”的方式。评判员调解时可以使用电话联系，也可以提出书面意见两种方式。

（2）对投诉者的赔偿。如果 FOS 的裁定意见认为消费者的损失确实是由于被投诉的机构过失造成的，过失机构要负责恢复消费者原状，即赔偿消费者的损失。FOS 可以裁定过失机构给予消费者最多不超过 10 万英镑的赔偿，以弥补投

诉者的损失。法律和 FOS 都认为，只有对金融消费者这种损失予以有效的补偿，才能维护对金融消费者的权益保护。但是，如果 FOS 认定被投诉的机构没有过失，或已给予投诉者足够的补偿，FOS 将会裁定机构不予赔偿并通知投诉者。

FOS 如何计算对投诉者的补偿？确定补偿的标准就是假定金融机构不实施了过错的话，投诉者的财务状况可能是一种什么情形，这种可能的情形与投诉者目前的财务上的差距就可定义为损失。FOS 可以裁定的赔偿额的上限是 10 万英镑，投诉者超过上限的索赔必须通过民事诉讼解决。

FOS 提出的赔偿意见对被投诉的金融企业而言可以包含两个方面的裁定：一个是告知金融机构应对客户赔偿多少，这被称作“财务性裁定”；二是要求金融机构采取其它有利于投诉者的补救措施，这被称为“指导性裁定”，比如向客户确认保险合同有效、修订对该客户的授信记录、向客户道歉等等。除了对直接的经济损失要求赔偿，投诉者还有可能要求金融企业对因此而带来的“痛苦和不便”给予补偿，相当于我国民事案件中的精神损失和误工损失赔偿。FOS 通常对此类要求不予支持，特别是金融机构由于疏忽而产生的过失。但如果是金融机构有意地怠慢或刁难客户，FOS 也会提出给予投诉者小额的“痛苦和不便”补偿，标准通常在 150 英镑到 500 英镑之间。

FOS 裁定意见可要求被投诉的企业赔付投诉者的经济损失，但这不是对金融机构的处罚，因为 FOS 不是监管部门，不具有对机构的处罚权。FOS 的功能只是像行政仲裁机关那样解决纠纷，对投诉者的损失予以赔偿，FOS 不能对有过失的机构进行罚款。

(3) 裁定的法律效力。法律规定，FOS 金融督察官的有效裁定（指投诉者在规定的 6 个月期限内接受的裁定）是最终的，一旦被投诉者接受，对投诉的双方都是具有法律效力的，包括可能在此前发生的双方都接受的调解意见，对于被投诉方也有法律约束力。如果投诉者拒绝接受 FOS 的正式裁定，或在规定的期限内不表示意见，则裁定结果对被投诉方也无约束力。FOS 的有效裁定意见发出后，被投诉的机构要在规定的期限内执行完毕，包括对投诉者支付赔偿金；在 FOS 的环节内不能提出上诉或重新审理，也不能要求提交民事法院或仲裁机关。法律还规定，金融机构必须配合 FOS 的工作，执行 FOS 的决定。如机构拒不执行有效裁决书或双方接受的调解意见，投诉者可向法院申请强制执行。FOS 也会同金融监

督局一道监督有效裁定意见的执行，如果相关机构拒绝接受 FOS 的正式裁定，并且不履行有效裁定所规定的赔偿或其它责任，或者利用自己的强势地位对投诉的客户进行刁难或报复，FSA 将视为严重违反职业操守的行为，对机构予以处罚，最高可吊销牌照。总之，FOS 做出有效的裁定后，有关部门将会采取一切手段保证有效裁定结果的执行，而且不以是否有法院的执行命令为前提。

4、FOS制度的特点和运行效果

(1) FOS 制度的优点。

一是制度设计上突出了投资者权益的保护。被投诉的机构必须接受并执行 FOS 的有效裁定，没有否决权；而投诉的消费者享有是否接受的选择权，如不接受，还可进一步提交法庭审理。规则规定，在被投诉期间，被投诉的机构必须按正常的规则处理与该客户的业务关系。不得设置障碍刁难客户。一旦投诉被 FOS 受理后，被投诉的机构向该客户提出的任何解决方案都应及时告知 FOS，而且不能向法院提出诉讼。法律还规定了投诉案件隐私权的保护，投诉案件对外是保密的，FOS 不得公布当事双方的名字和纠纷细节，以免投诉人受到其它金融机构的歧视；除非一方同意，FOS 不得将材料泄露给另一方。整个投诉过程对投诉者是免费的，无论投诉是否获胜，投诉的消费者都不需付任何费用，一切发生的费用均由金融机构负担，这样可以省去投诉者告到法院产生的诉讼费用，这一点更能充分体现该制度对投资者的保护用意。由此可见，在 FOS 的制度设计上投诉方和被投诉方即消费者和金融机构之间二者权利义务并不绝对的平等，设计的方向是倾向于保护处于弱势地位的消费者。FOS 的作用有些类似仲裁机构，但又不完全等同仲裁机关。仲裁机关受理仲裁案件时，当事人的双方完全是平等的，而 FOS 受理的这些纠纷案例适用 FOS 的程序和标准，当事双方在权利和义务上不是完全平等的。

二是依法设立，有很强的权威性和法律效力。FOS 制度与 FSA、与司法部门都具有联动关系，FOS 的裁定一旦被投诉者接受，对投诉双方都具有法律约束力，除得到 FSA 的支持外，法院也认可投诉者在规定的期限内接受的 FOS 的正式裁定。如果金融机构拒绝履行裁定意见，投诉者可直接向法院申请执行。同样 FOS 的调解意见如果同时被双方所接受，对双方也都具有法律约束力。这种权威性保证了

FOS 解决纠纷的效率，避免纠纷在不同的环节久拖不决。因此在现实中，企业极少有公然违反裁决令的行为。而有些投诉者不接受 FOS 的裁决，进一步诉讼到法院，法官通常（但并不必然）也会维持 FOS 的裁决。因为 FOS 的审理和举证的过程、适用的法律原则与法院一致。

三是受理范围广泛。一般而言，所有发生在英国的有关金融产品和服务的投诉，只要投诉涉及具体的金融业务、有清晰的被投诉的活动和明确的主张投诉的人员，FOS 都予受理，当然投诉必须在规定的期限内发出。所以，涉及金融服务性质的纠纷基本都处在 FOS 的涵盖受理范围，任何人只要接受了在英国区域内的金融服务，不管其国籍如何，或身处何处，都可以向 FOS 投诉，FOS 将会一视同仁处理。目前英国实行金融混业经营的制度，客户的金融业务（如存款、投资、保险等）基本上都选择一两家机构办理。只要客户与机构之间发生了纠纷且不能解决，FOS 都予以受理，这样极大地方便了金融服务消费者进行投诉，减少了机构之间相互推委的可能。

四是注重纠纷解决的社会成本和效率。规则要求投诉者应先向机构投诉，不满意后再向 FOS 投诉，使纠纷尽可能地在第一时间得以解决，减少上诉到 FOS 的数量，提高了纠纷解决的效率。由于 FOS 不代表任何一方的利益，不偏不倚、公正地处理纠纷，对投诉者而言是一种可以替代告到法院的选择，不仅省去了投诉者的时间和财力，而且也节约了司法领域的公共资源。FOS 处理案件的周期也较民事诉讼的审理周期要短，除个别复杂案例外，正式审理和裁定通常在 6 个月内处理完毕，而通过 FOS 调解解决的投诉案件处理时间更短，往往会在第一时间解决了纠纷。由于 FOS 案件受理费由被投诉的机构承担，并且投诉案件过多的机构还会受到金融监督局的“特殊关照”，因此，金融机构会主动改进服务减少投诉的发生，并尽可能地与客户协商解决问题，赔偿客户的损失，避免纠纷被提交给 FOS。通过这种方式增强了金融企业的责任意识，达到从整体上减少纠纷发生的效果。

五是 FOS 有严格的管理制度，确保投诉处理的质量。如果投诉者认为 FOS 的审理和裁定不公允，还可行使诉讼到法院的权力。如果法院的判决推翻了 FOS 原先的裁定，对 FOS 将是非常难堪的事，而且有损于 FOS 作为维护消费者权益机构的形象，也会使更多的投诉者选择拒绝接受 FOS 的裁定，降低了 FOS 的金融纠纷“解压伐”的作用。为了减少投诉者上诉到法院的可能性，FOS 内部对裁定和纠

纷调解的质量严格把关,设计了内部质量管理体系,专门设立一个质量管理部门,负责对审理案件进行事后的复核和质量控制。据 FOS 最近对英国最大的 20 家金融机构的调查,平均每家去年发生投诉到 FOS 的案件数百笔,根据他们的反馈意见,认为 FOS 案件审理标准存在严重偏差的只有 3 笔。如果投诉者对 FOS 的服务不满意,比如态度不好、没有合理的解释、办理时间不合理地推延等都可以向 FOS 投诉, FOS 还有一名不隶属管理部门的独立官员处理此类事情。但是投诉并不意味着可以更改裁定的结果,也不意味独立官员将会介入案件的审理。此外,针对在受理纠纷案件当中员工可能发生的道德风险, FOS 也有一套制度对员工加以约束和预防。

六是重视公关工作,提高公众对 FOS 的认知度。FOS 为了在业界树立良好的形象,注重同业界的交流和沟通,凡是业界或行业协会组织的会议、研讨会甚至路演等均积极派人参与,每年参加类似的活动有数百起,通过这种方式听取业界对 FOS 的意见和建议,达到广泛宣传 FOS 的存在和作用的目的。FSA 规则规定,不仅金融机构必须张贴 FOS 的介绍,散发 FOS 宣传单,而且也允许任何机构和个人出于公益目的,使用 FOS 的官方标识,以提高 FOS 的知名度和消费者的权益保护意识。FOS 内部设立一个“技术咨询台”,负责向业界和消费者提供有关解决纠纷的技术细节服务。同时,为减少和预防同类纠纷的发生。FOS 还以定期散发新闻简报、FOS 官方网站刊载等形式,把一些案例和处理意见对外发布,以引起金融机构和消费者的关注,同时也为金融企业的管理层预防类似纠纷的发生提供可参考的经验。

(2) FOS 体制的缺陷。FOS 制度并非完善,实践过程中也暴露出一些缺陷。一是如何处理好利益平衡的问题。由于 FOS 的费用来自业界,而非消费者,投诉案件受理越多,对 FOS 来讲,收费就越多。受利益驱动, FOS 有可能会不适当地鼓励客户投诉,并尽可能地使案件处理进入收费阶段。尽管为了防止 FOS 过度收费, FSA 对 FOS 实行了严格的收费总额控制,但是随着案件受理负担的加重, FOS 提出的预算总额每年都在增加。二是被投诉的机构对案件裁定没有否决权和上诉权,在权利义务上与投诉者不对等,使金融企业时有抱怨。因此,如何维护体制运行当中的公平问题,也是值得思考和关注的问题。三是投诉权可能被滥用的问题。在实践中,有些公司处于某种考虑,比如担心投诉会影响公司的商誉(这对

于金融企业而言是至关重要的), 或者担心投诉会干扰公司正常的经营和管理秩序, 通常不愿意使纠纷上升到 FOS 受理的程度, 因而对客户的投诉常常会采取“花钱赎买”等息事宁人的办法, 尽管金融机构有时认为本公司在纠纷当中并不存在过失。对这种“赎买”做法, FSA 和 FOS 并不出面干预, 认为这是一种商业决断, 或许还有利于维持良好的客户关系。

(3) FOS 的实际运行效果。一是 FOS 对金融业起到了增值服务的效果。FOS 不是监管部门, 它的任务不是告知金融机构如何遵守规则, 也不向金融服务的消费者提供金融业务咨询, 更无权对当事各方行使处罚权, 它的角色就是要在纠纷解决机制中发挥积极的作用。FOS 认为他们从事的实际上是整个金融服务中的“增值服务”, 根本目标就是督促金融机构要处理好客户的利益, 重视客户的合理要求。所以 FOS 制度的建立是整个金融体制对消费者负责任的体现。正因为有了 FOS 的存在, 使金融机构更加重视和主动解决与消费者的金融纠纷, 以避免被投诉到 FOS。对金融机构而言, 较多的被投诉意味着要多付出成本, 其业务管理和纠纷解决制度要被监管部门重点检查, 甚至会因此受到处罚。所以有了 FOS 制度, 金融机构会以全新的视野审视他和客户的关系。绝大多数金融机构在处理客户关系上都非常小心谨慎, 避免被客户投诉。据 FOS 透露, 事实上大多数的金融机构每年都没有被投诉到 FOS 的事件发生, 特别是占英国 26000 个机构的 90% 以上的独立财务顾问 (IFA), 每年都不一定发生一笔投诉; 投诉相对较多的是规模较大的金融机构以及某些特定的金融产品上。

二是 FOS 充当金融服务纠纷的“解压阀”。FOS 制度的运行起到了缓解机构和客户之间因纠纷产生矛盾的效果。其实绝大多数的纠纷双方是诚实的和讲理的, 但只是由于利益主张是矛盾对立的, 有时双方无法通过直接协商解决。虽然 FOS 依照每个案件的事实和是非曲直来处理, 但是他们会采取居中调解的手法来解决纠纷。实际上这也是 FOS 解决纠纷的最主要的手段, 因为调解比正常的调查审理更为快捷和高效。对于 FOS 一个有经验的评判员 (adjudicator), 只要初步翻阅一下双方提供的书面材料, 基本上就可以找到让双方都可以接受的解决方法。FOS 以中间人的身份介入可以使问题得以较快解决。事实上, 绝大多数的纠纷投诉不是通过督察官的正式裁定处理的, 而是以评判员居间调解的方式找到双方都能接受的解决方式。据 FOS 统计, 在 FOS 正式受理的投诉案例中, 90% 在评

判员手中通过居中调解解决了，其中的 50%是根据双方第一次提供的材料解决的，剩下的 40%需要评判员进一步核实情况，而需要正式立案调查并送交督察官裁定的案件大约只占全部受理案件的 10%。

三是通过使用诉讼外的第三方解决方式有效地维护了金融消费者的权益，同时又减少了对司法公共资源的占用。英国设计 FOS 体制的目的就是为金融服务纠纷找到合理的解决办法，以保护金融消费者的合法权益。据统计，最后由督察官裁定的案件中三分之一至二分之一的结果是赞成投诉者的主张的。另一方面，英国每年发生大量的金融服务纠纷，仅每年投诉到 FOS 的案件达数万起，每天大约受理 300 笔。如果都由法院审理，是不可想象的，法院将不堪重负，政府和社会也会背上沉重的成本。但是如果正常的司法途径不能解决纠纷，投资者的权益就会得不到充分的保障，其结果必然是危害金融业的健康。因此必须在客户向公司投诉与到法院诉讼之间安排一种有效地解决争端的机制，因此 FOS 制度应运而生，它是民事诉讼方式解决金融服务纠纷的一种替代。

（三）英国金融服务赔偿制度有限公司（FSCS）

1、现行赔偿制度的起源

（1）旧赔偿制度。在 2000 年英国颁布“金融服务和市场法”之前，英国金融业处在由分业监管向统一监管的过渡时期，对金融服务消费者因机构倒闭而蒙受损失的赔偿制度也是分业设立的。当时与金融业相关的补偿救济机构有七个，涉及存款、证券投资、财险、保险中介等多个领域。比如，英国有一个“存款保证委员会”（the Deposit Protection Board）是对银行和信用社的储户提供独立的存款保证机构；投资领域存在一个叫做“投资赔偿制度”（Investment Compensation Scheme, 1988 年成立）的机构负责对投资者的赔偿。当时保险业也设有自己的赔偿机构。各个救济机构之间各自独立运行，没有统一的规则。

（2）新赔偿制度。2000 年英国颁布的“金融服务与市场法”，不仅规定了金融业统一监管的格局，而且要求英国金融监管局必须建立一种制度，当由金融监管局授权经营的企业无力支付或可能无力对外支付索偿时，能够对金融消费者的损失予以补偿。“英国金融服务赔偿制度有限公司”（Financial Services

Compensation Scheme—FSCS，以下简称 FSCS 或赔偿制度）就是英国金融监督局依据“金融服务与市场法”设立起来的一个独立运作的机构，它于 2001 年 12 月开始正式运行，取代了原先金融领域并存的多家赔偿机构，成为英国金融业唯一的法定赔偿机构。在这个体制下当任何金融监督局授权经营的金融机构停止交易、或面临索偿时资产不足以支付，换言之公司处于资不抵债状况时，由 FSCS 代为偿付，作为金融业对金融机构客户补偿的最终手段。FSCS 向公众提供的服务都是免费的。它同“金融服务督察有限公司（FOS）”一样也采取了有限责任公司的形式，因此也不是金融监管部门。

（3）FSCS 的组织架构。FSCS 最高层为“董事会”，由 11 名董事组成，其中九人为非执行董事，两人为执行理事（其中一人为首席执行官），董事会主席由非执行董事担任，董事会成员由 FSA 任命，主席一职任命还须财政大臣批准。董事会下设“审计委员会”和“财务和管理委员会”，监督和监督整个机构的运行。

FSCS 下设的部门有：债权受理部，这是 FSCS 的主要业务部门，投资者索赔事宜都由这个部门处理；财务和人事部，顾名思义负责本机构的财务和人事管理；首席律师部，作为 FSCS 的法律部门，处理机构面临的各种法律事务；战略规划部，负责制定机构的各项政策；质量程序部，是 FSCS 内设的一个独立运作的质量管理部，主要职能是确保 FSCS 各个赔付处理环节符合规定的政策、标准和程序，它定期对各个业务团队的赔付卷宗进行抽样检查，并给出质量评定等级，发现问题及时纠正，质量程序部定期出具一份反应赔付工作质量的报告，呈报给“审计委员会”、首席执行官和各团队经理。此外，为了保证整个赔偿制度的良好运行，FSCS 还设有债权受理支援组（后勤）、信息通信组（IT）等从事辅助一线工作的部门。

（4）FSCS 的目标。FSCS 的目标由金融监督局的监管手册做出阐明，同时也是 FSCS 对社会各界做出的庄严承诺。①对债权索偿人：提供一个有效、公平、实用、便捷的赔偿制度，并在需要时与破产清盘人以及其它相关的机构和个人开展务实合作，确保索赔人以成本节省的方式得到救济和赔偿。②对利益相关的金融企业：提供一个负责任的、成本节约的、保持适当资金水平的赔偿服务体系，并有效开展工作，确保从破产倒闭的金融企业得到追索。③对金融监管部门：法律虽然规定 FSCS 是独立运作的机构，但是 FSCS 要向金融监督局负责，在后者的

指导下开展工作,双方要密切合作共同维护英国监管体系的利益。④对广大公众:提供与 FSCS 及其职能活动有关的及时、相关、准确和有用的信息。⑤对 FSCS 员工:通过倡导相互平等、透明领导、公开交流、团队合作和目标明确的文化为员工提供一个相互支持的现代化的工作环境。

(5) FSCS 的基本职能。金融监督局对 FSCS 的基本职能做出规定:管理整个赔偿制度,有效和经济地使用资源、让消费者了解和使用 FSCS 制度、完善制度运行的程序。为了保证 FSCS 能够有效地履行法定职责,金融监督局在其“监管手册”中专门有章节给予 FSCS 以特定的授权,同时也对 FSCS 的权限做出细致的限定。监管手册规定 FSCS 的职责:①管理整个赔偿制度。规定 FSCS 必须按照监管手册和其它相关的法规行使对赔付体系的管理权,使之能够公正有效地运行,并与“欧盟人权公约”的精神相一致。管理权包括向合格的债权人支付偿款以及向参加 FSCS 的金融企业收取费用。②为债权人发布信息。FSCS 必须向债权人或潜在的债权人发布有关赔付体系运行的信息。③为债权人提供协助。包括可以向合格的债权人支付因索赔而发生的成本费用。④公布年报,向 FSA 提交年度报告。⑤有效管理财务和资源,确保 FSCS 控制的财务和资源得到经济合理地运用。⑥发布违约信息。向投资者公布处于违约中或无力支付状况的金融企业的信息。⑦处理投诉。FSCS 要努力使对它的投诉处于最小限度,以确保“欧盟人权公约”中有关保护因管理失误而侵犯人权的規定能够得以落实。

2、赔偿制度的基本规则

(1) 提供有限度的保护。作为最终赔偿的法定基金,法律对 FSCS 能够为投资者提供的保护是有限制的。只有符合一定条件时索赔者才能得到赔付。在金融监督局的“监管手册”中专门章节规定了这些事宜,包括何种类型的债权能够赔偿、赔偿的限额多少等等, FSCS 都必须遵守。这些限制条件可以概括为: FSCS 只有对被 FSA“授权”的金融机构破产倒闭后的“受保护”的有效债权进行赔付;只有当金融企业处于“违约中”状况时 FSCS 才能给债权人赔偿;只有在索赔者符合规则规定的条件下 FSCS 才给予赔偿; FSCS 只对索偿人受到损失的债权给予赔偿; FSCS 只能在规定的最高限额内给予赔偿; FSCS 制度的赔偿对象主要是对

个体私人投资者，也包括一些符合规定的小企业，大中企业投资者是不包括在内的。最重要的是只有当以上条件同时具备时，索偿人才能得到赔付。

(2) 授权由 FSCS 对外发布“违约中”的机构信息。处于“违约中”状况的金融企业，FSA 授权由 FSCS 对外宣布。金融企业倒闭的情形相当复杂，一些企业虽然关闭，但可能是自愿关张，尚未到资不抵债程度，仍有偿付债权的能力；还有一些企业虽然资不抵债，但由于被收购，依然有偿还债权的可能。FSCS 用“违约中”(in default)来形容金融机构的破产倒闭或关闭。按照英国法律(“金融市场与服务法”第六章第三款)，金融机构一旦被认为不能或可能无法支付所承担的债务，即可宣布处于“违约中”的境地。除监管部门和司法机关可以认定金融企业是否处于“违约中”外，FSCS 也可以对某些金融企业制定“违约中”标准，状况由 FSCS 认定，“违约中”的企业只有经 FSCS 对外正式公布后，FSCS 才会受理对其债权的索赔。金融消费者可从媒体或 FSCS 网站上查询相关信息。

(3) 特定含义的赔偿。FSCS 依照由 FSA 审定的规则处理赔付事宜，每一笔赔付都要具体认定，FSCS 只对金融机构违约或破产导致的投资者损失赔付，而不对由于市场价格波动风险导致的投资损失负责。赔付前 FSCS 将会展开广泛的调查，包括从投资者、投资顾问和产品和服务提供者处搜集相关信息，确保赔付工作准确无误。

(4) 赔偿制度的一些相关概念。英国赔偿制度当中使用了一些专有名词，这些名词有特定的法律含义。这些名词的解释非常重要，因为包含了赔偿制度的限制和条件。比如“受保护的存款”、“受保护的保约”、“受保护的投資活动”、“受保护的抵押业务”、“受保护的而非投資型的保險中介活动”等名词都涉及何种类型的业务活动或债权受到赔偿制度的保护。要正确理解赔偿制度的规定，必须对这些条文含义有所了解。

“授权机构(Authorized firms)”，是指由金融监督局核准建立的由金融监督局授权经营、同时接受金融监督局监管的金融机构。

“相关人(relevant person)”，英国法律文书并不直接称谓违约机构或者无力支付的机构，而是把这类机构称为“相关人”。根据 FSA 监管手册的定义，“相关人”是指因其行为和疏忽导致索赔发生的某个金融从业机构或者这家金融

从业机构的指定代表人。其它欧盟国家入住英国的金融机构通常不作为“相关人”，除非他们加入 FSCS 的体系。

“违约中的相关人 (relevant person in default)”，根据 FSA 监管手册的定义，“违约中的相关人”是指由 FSCS 认定的处于违约状况无力偿还债务的相关人。但事关保险类和存款类机构的索赔，一般由 FSA 认定或司法机构裁决是否处于违约状况，因此能由 FSCS 独立认定的处于违约无力支付的相关人主要是指投资、抵押和保险中介这三类金融服务企业。根据法律，只要“相关人”无力支付或可能无力支付“受保护的”债权人的索偿，FSCS 或 FSA 即可认定其“处于违约中”。判定违约中的具体情形可以包括：①债权人会议通过了金融机构停止支付债务的决定；②在英国营业的欧盟成员国的金融机构由其母国监管机构或司法机构宣布处于违约状况；③已被指定（临时）清盘人或托管人的金融机构；④司法机构裁定为停业、解体或破产的金融机构；⑤金融机构已经做出违约状况的安排。FSCS 对投资、抵押和保险中介三种金融服务企业认定处于“违约中”的条件是：FSCS 至少收到一起针对这家公司的索赔申请，而且投资者确实蒙受了损失，FSCS 调查后认定该公司已无法向索赔者支付。此外，如果 FSCS 通过各种努力仍无法同提供服务的金融机构按照在 FSA 最后登记的地址联系上，也可宣布其处于“违约中”。

“受保护的存款”，是指在英国的“相关人”吸纳的存款，或者英国的金融机构在其它欧盟国家的分支机构吸纳的存款。但是债券类的存单、股权类的存单、受第三方担保的存款或者不署名的存单均不属“受保护范围”。

“受保护的保约”，由于保险的类型比较复杂，FSA 监管手册对受 FSCS 保护的保约做出了细致的分类和例举，主要是与生命或健康有关的保险业务。一些特殊类型债权如再保险合同不属于受保护范围。

“受保护的投资活动”包括：①由“相关人”开展的为债权人或其代理人提供的“指定的投资业务”；②由持有人提出索偿的被授权的单位信托 (AUT) 的经理人或受托人的业务活动；③由持有人提出索偿的被授权的投资公司 (ICVC) 的经理人或受托人的业务活动。以上业务活动是由在英国的“相关人”开展的、或者英国的某个投资公司开展的，或者是其它欧盟国家的投资组合 (UCITS) 管理公司在英国的分支机构开展的投资活动。

“受保护的抵押业务”，是指受监管的抵押合约的咨询、安排有关的业务活

动。受保护的抵押业务活动由英国的“相关人”开展，客户必须是英国居民或在其它欧盟国家居住的居民。

“受保护的非投资型的保险中介活动”，受保护的非投资型的保险中介活动是指由在英国的“相关人”开展的，或者英国的金融机构在其它欧盟国家的分支机构开展的业务活动。

3、赔偿的条件和范围

(1) 受理赔偿的机构和业务范围。FSCS 赔偿的业务范围是由英国金融监督局核准授权的金融机构的“受保护”的业务活动，同时也可以包括一些欧盟其他国家监管部门批准设立的在英国运营的金融机构的业务活动。它补偿的业务领域包括：存款、保险单、保险经纪、证券投资、抵押服务，也就是上文中例举的“受保护”的业务活动。

(2) 索偿者的条件。FSCS 的赔付是有条件的，求偿者必须要符合这些条件方能得到 FSCS 赔付。投资者向 FSCS 索偿时须具有四个条件：首先必须是一个合格的债权人，即受到损失的金融消费者是在 FSCS 保护范围的；其次求偿的必须是受 FSCS 保护的债权，即导致金融消费者损失的业务活动必须是在 FSCS 保护范围的；第三，被索偿人必须是一个“相关人”，是指导致索赔发生的某个金融从业机构；第四，“相关人”必须是处在被宣布的“违约中”状况。此外，FSCS 还要求索偿者须将其法定债权让度给 FSCS；索偿必须在规定的时限内提出（通常是在与“相关人”债权关系发生的六年之内）。法律规定，某种情形下债权可以由他人代为索偿。

(3) 索偿权的让度。FSCS 只有当索偿人把向违约中的相关人的债权追索权全部让度给 FSCS 后，才会提出对索赔人给予赔付。主要是防止债权人在得到 FSCS 赔付后再从破产清理中得到重复的赔付。完成了这个程序之后，对违约中的相关人在破产清理中对应债权的任何偿付都属于 FSCS。在 FSCS 得到“相关人”的偿付后，多出赔付给原债权人的部分在扣除了 FSCS 为此付出的必要的成本后，剩余部分还要返还给原债权人。

(4) FSCS 处理赔付的时间界限。法规规定：一旦索偿条件符合赔付的要求

且赔付额已经计算完成，FSCS 应在尽可能短的合理的时间内给予索偿人赔付，通常这个时限为认定符合条件且计算完成之日起 6 个月之内。法规做出这项规定的目的是使债权人在最短的时间内获得赔付，把延误赔付的时间降到最低限度。FSCS 只有在几种规定的特殊情况下才可以推迟赔付款的支付，例如应 FSA 要求推迟赔付、索偿人有洗钱等犯罪的嫌疑等等。

(5) FSCS 拒绝赔付申请。在某种情形下 FSCS 可以拒绝或者撤销债权人的赔付申请。这些情形包括：① 申请人提供了不准确的或有重大遗漏的信息，但当信息修正或补齐后申请人还可以从新进行申请。② 索偿人声称的债权在“相关人”被宣布处于违约状态之前的民事诉讼中已经败诉。③ 由于某项法律的实施使得“相关人”的债务已经灭失。

(6) 关于赔付限额的规定。FSCS 实行有限赔付原则而不是对索偿人的债权全额赔付，并且对不同类型的债权规定了不同的赔付限额，超过限额部分 FSCS 不予赔付，换言之，投资者要自己承担这部分损失。同时规定在什么情形下债权人的原保险和约可得以存续。FSCS 的赔付额根据以下五种债权类型而定：受 FSCS 保护的存款、受保护的协议保险、受保护的投资业务、受保护的抵押业务、以及受保护的非投资型的保险产品。

债权类型	赔付水平	最高赔付额
受保护的存款	头 2,000 英镑赔付 100%；其后 33,000 英镑赔付 90%	31,700 英镑
受保护的保险合同（财险类型）	(1) 如果债权类型属于强制险项下的，则 100% 赔付	无限制
	(2) 如果债权类型属于“第三方保险法”规定的类型，则 90% 赔付	无限制
	(3) 其它类型财险债权，头 2,000 英镑赔付 100%；其余的 90% 赔付	无限制
受保护的保险合同（健康寿险类型）	头 2,000 英镑赔付 100%；其余的按 90% 赔付	无限制
受保护的投资业务	头 30,000 英镑赔付 90%；其后 20,000 英镑赔付 100%	48,000 镑
受保护的抵押业务	头 30,000 英镑赔付 100%；其后 20,000 英镑赔付 90%	48,000 镑
受保护的非投资型保险中介	(1) 如果债权类型属于强制险项下的，则 100% 赔付	无限制
	(2) 其它类型债权，头 2,000 英镑赔付 100%；其余的 90% 赔付	无限制

4. FSCS工作处理程序

(1) FSCS 对“违约中”的认定程序。第一步：FSCS 收到投资者的索赔申请后，初步判断应予调查。FSCS 立即以书面方式按照再 FSA 注册登记的地址与“相关人”联系，要求其提供是否有能力支付投资者索赔的书面答复以及相应的证据，如当期财务报表等。第二步：如第一份书面去函后在 14 天内没有任何回复，FSCS 将以挂号信方式发出第二封去函。第三步：第二封去函后在 7 天之内仍未有回复，FSCS 将把同样的信函发给可替代的地址，如高管人员的家中或其控股公司或主要股东。第四步：如果仍没有回复（包括以相关人的名义的回复），FSCS 将会对相关人的偿债能力以合适的方式进行评估，比如利用其它资源得到公司的财务报表或合伙人的财产状况。第五步：FSCS 根据所获得的相关信息，包括相关人的正式回复，评估后认定相关人已无力或有可能无力支付客户的索赔，处于“违约中”（in default）状态，FSCS 将以书面方式把结果按注册地址通知相关人，并允许相关人有 14 天时间申辩。第六步：FSCS 在收到相关人的反对性申辩或其它反馈意见后，对反对的理由要进行审议，并将审议的结果书面（包括不认定为违约中的裁定）通知相关人。再在正式公布前给相关人 14 天考虑的机会。第七步：如果相关人仍旧反对 FSCS 对其违约中状态的认定，并且又提供了新的有实质性的可能会影响对其偿债能力认定的证据，FSCS 则会给予相关人要求派指定的代表前来接受临询或举行听证会的权利，举行听证会要得到 FSCS 首席执行官的批准，并且至少有一名非执行董事出席。第八步：如果相关人决定行使要求举行临询或听证会的权利，双方将会商定相关的程序，相关人必须由其法人代表或法人代表授权的代表参加，临询或听证内容只能局限在有关事实和证据的陈述上。临询或听证后 FSCS 将会把 FSCS 的认定结果及理由正式通知相关人。第九步：当 FSCS 履行以上第一至第五步程序时，未得到相关人的任何答复，在相关人违约认定对外正式发布前，相关人与 FSCS 联系并且反对违约裁定，FSCS 仍将会给相关人 14 天的时间书面陈述理由并提供证据。FSCS 将会按照第六至第八步的程序进行。第十步：在举行了临询和听证会之后，相关人仍对违约的认定表示疑义，要推翻结果只能采取法庭诉讼的手段。

(2) FSCS 允许相关人采取补救措施。如果一个金融机构已停止运营或无力偿还客户的索赔要求，经 FSCS 对外公布后，客户就可直接向 FSCS 提出赔偿要求。

有些时候，虽然一个公司已停止业务活动，但 FSCS 调查后认定它有足够的资产偿还债务，FSCS 依然不能宣布它处于“违约中”，客户也要同该公司直接联系索赔事宜。但是，如果被法院或监管部门宣布已无力偿债的公司采取了抗辩程序，而且当前正处于抗辩过程中，FSCS 不适用采取以上措施（宣布违约中）。FSCS 也要给那些“相关人”采取自救措施的机会。例如，某些投资服务公司由个体交易商或以合伙制方式组成，公司虽然由于某些原因停止运营了，但旗下的交易商或合伙人对债务负责而且有偿还能力，FSCS 仍会要求债权人直接向债务人索赔。

(3) FSCS 撤销赔付的出价。FSCS 向索赔人提出的赔偿出价不被接受后，FSCS 可以撤销先前的出价；或者在 FSCS 出价 90 天之内可以收回原先的出价。FSCS 对于它认为本不应该（指索赔人隐瞒或编造事实证据）做出的出价可以随时撤销。FSCS 的出价及撤销可以多次进行。法规规定，FSCS 不仅对于有争议的赔付出价可以收回，而且在索赔人实际获取了赔付后，FSCS 对于它认为索赔人不应得到的赔付还可以随时追索，除非由于成本高于追偿额时才可以放弃。

(4) 赔偿款支付的程序。偿付可以支付给索赔者本人，也可支付给其指定人。指定的收款人必须有索赔人书面的授权。由于整个赔付过程可能时间较长，或债权额需要进一步确认，为方便债权人解决当前的资金困难，法规要求 FSCS 要考虑对索赔人给予一定数额的临时偿付。在实践中 FSCS 有时会采取一种“折扣的临时付款方式”，当 FSCS 对索偿能够基本认定，但关于索偿金额总数还有待于最终确定，出于审慎的原因，FSCS 会先支付索偿总额的部分金额，其余金额待全部证据确凿后再行支付。

5、FSCS的收费制度

(1) 收费制度的原则。FSCS 的资金来源是向 FSA 授权经营金融业务的机构收费。FSCS 收费制度遵循两项基本原则：一是在何种业务类型领域产生的赔付就通过向该业务领域的所有机构收费来补偿，这就意味着不同业务领域的收费标准是不同的；二是按照成本决定收费的原则制定各个分业领域的收费标准，防止过度收费。向 FSCS 缴费是金融机构法定的义务，必须按时足额付费，拒绝执行付费制度的机构由 FSA 给予严厉处罚。

(2) 分业收费。FSCS 出于收费的考虑，把金融机构按业务类型分为五大类：

接受存款、销售保险、指定投资、抵押贷款咨询及安排、保险中介服务。这同金融监督局（FSA）对业界的收费类型划分是完全一致的。而事实上 FSCS 以及 FOS 同 FSA 的收费是捆绑在一起的，费用收上来后再在 FSA 和 FCSC、FOS 之间分割。所以 FSCS 和 FOS 不单独制定收费办法，而是完全适用 FSA 监管手册中第 13 章的收费条款中的收费规则，FSA 成为实际上的收费执行机构。具体方式是：FSA 按照上述五项业务类型把经其批准的金融机构分为相应的五类交费群，每个金融机构则根据其业务类型划入不同的交费群，FSA 和 FSCS 内部则设立针对各个交费群的相应的付费小组。每个金融机构在每年的二月底前向 FSA 呈报反映上年度的经营结果的报表，付费小组根据金融机构的业务类型和业务量核定收费额。可以看出 FCSC 或者 FSA 是根据金融机构的业务类型制定收费政策的，不同的业务类型依照其风险的高低或实际发生的赔付多少来制定收费标准。由于有些金融机构的业务不限于上述五类中的一种，所以这些机构可能被同时划入如若干个交费群，业务范围广的机构要多交费；由于费率是按业务量的比例提取，所以，业务量大的金融机构也要多交费。

（3）成本核算。为了使收费合理公正，FSCS 须对外公布成本构成，并根据成本构成决定收费标准和数量。FSCS 的成本构成如下：①管理成本：FSCS 的管理成本分为基础成本的特定成本：前者是指维持整个公司运行的费用，其来源是从金融机构上缴 FSA 的费用中按一定比例划拨；后者是指对债权人索偿的评估和支付过程中产生的成本。②赔偿支付：赔偿支付的款项由相应的付费小组支付。③养老金成本。

FSCS 每年管理费用的基础成本部分由向金融机构收费解决，但是费用总数有一个最高限额，这个限额由 FSCS 向 FSA 提出申请，经双方协商后由 FSA 核准。赔偿费用和管理费用中的特定成本部分由相应的付费小组支付，付费小组再对应各个交费群收取，换言之，每块赔付费用最终由获准经营相同类型业务活动的金融机构共同承担。比如，如果某个财险公司倒闭，如果 FCSC 向该财险公司客户进行赔付的话，赔付费用由全体从事财险业的公司承担。FSCS 财务制度上实行专款专用，特定成本部分的管理费用和赔付费用之间不能串用。

（4）收费标准。FSCS 商 FSA 后根据每年的收费日（通常是 7 月 1 日）之后的 12 个月内发生的赔付总额来预估下一收费年度的赔付总额，据此计算下一年度的收费总额。通常 FSCS 每年收费一次，但是如果收费额不足以支付当前的赔

付,则 FSCS 可在最高限额范围内多次征收。目前 FSCS 根据不同的业务类型制定的收费标准如下:①接受存款:不超过每个金融机构受保护的存款总额(累计额)的 0.3%。②保险业务:不超过每个金融机构销售的受保护的保单保费净收入的 0.8%。③指定投资业务:收费总额不能超过 4 亿英镑。④抵押贷款业务:收费总额不能超过全年有效收入的 0.8%。⑤财险经纪业务:收费总额不能超过全年有效收入的 0.8%。

(5) FSCS 近年来的收费情况

FCSC 自 2001 年建立以来的收费清单 (单位:万英镑)

项目/年度	01/02 (注 1)	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07 (注 2)
指定投资	无	640	790	3320	5000	4960
IFA 养老金索偿 (注 3)	无	5000	8000	5500	3100	2500
抵押贷款咨询和安排	无	无	无	无	40	30
财险中介	无	无	无	无	130	50
接受存款 (注 4)	无	无	无	无	无	无
其它	(15000)	无	无	1300	4500	无
总计	(15000)	5640	8790	10120	12770	7540

注 1: 01 /02 年度由于 FCSC 刚成立,收费工作尚未全面实施。但是之前有一家叫 (*Independent Insurance and Chester Street*) 的财险公司倒闭,为保证对索偿者的支付,FCSC 紧急向各财险公司征收了 1 点 5 亿英镑的费用,该笔费用相当于当年财险总收入的 0.66%。

注 2: 06/07 的数字只是首笔征收的费用额,不是全年的费用。

注 3: IFA 称为独立财务顾问。

注 4: 由于 FSCS 从“存款保证委员会”接收的资金足以支付存款赔偿,所以 FSCS 自成立以来没有征收过“接受存款”费用。

6、FSCS的债权追索政策

(1) 有条件的追索。获得债权转让的 FSCS 行使对“相关人”债权追索权时，FSCS 与其它债权人处于平等的地位，通常列为无担保的普通债权人。追索工作主要是同倒闭企业的清盘人打交道，通过获取债权人分成得到偿付。FSA 监管手册规定“如果 FSCS 从索赔人手中获取了债权的让度，他必须要全额追索债权，并且只有当 FSCS 认为追索行为同时是合理的和成本合算的时候才会这样做”。这句话的含义是只有当可能追索到的赔偿大于追索所付出的成本时 FSCS 才会向到闭的机构或其清盘人索偿，同时只有当实现追索所得成为可能时才会去索偿。否则得不偿失的话 FSCS 可以放弃索偿。FSCS 不一定会行使债权追索权，这主要是从成本合算角度考虑的，如果预计的追索成本（如律师费、管理费、诉讼费等）高于可能获得的赔付，FSCS 可以放弃对“相关人”的债权追索。

(2) 索偿权再次让度。FSCS 对每一笔债权的追索都在事先进行“风险/回报”评估，根据评估的结果来决定是继续追索还是放弃。当 FSCS 决定放弃追索的话，如果原债权人提出书面请求，FSCS 还可以把追索权再次让度回去，而且此举并不影响原债权人从 FSCS 处获得赔偿。

(3) 分业制定债权追索政策。由于从不同类型的金融企业获取赔付的机会是不同的，因此 FSCS 的追索政策也是按金融分业制定的。

接受存款：① 银行。在 FSCS 之前，英国有独立的存款保证机构——“存款保证委员会”，FSCS 成立后接管了前者的存款保证功能及其持有的赔偿基金。但在追索做法上二者有所不同，以前“存款保证委员会”由于已向存款人支付了款项，因此自动获得倒闭银行的债权人地位，并享有优先债权人的资格。而 FSCS 则是通过与存款人订立合约获取权利让度才得到债权人资格，而且不享有优先债权的便利。在 FSCS 接受存款保证功能前，有一家叫 N2 的银行倒闭，存款赔付过程一直持续到 FSCS 接手之后。

② 信用社。FSCS 成立以来主要支付这一类存款机构的赔偿。通常如果某个信用社宣布无力偿还债务，FSA 会立即介入调查并停止其牌照。如果情况表明该信用社确实处于资不抵债状况，存款人可向 FSCS 求偿，FSCS 继续追索信用社的债权。由于信用社的债权债务关系比较简单，因此与其它金融机构破产清理不同的是，FSA 并不指定一个破产执行人，而由 FSCS 依法直接清收。有时 FSCS 也委

托第三方的机构代为清收并支付一定的费用。

指定的投资业务。从破产赔付的个案数量看，投资活动的赔付最多。而且这些倒闭的提供投资服务的机构多是一些解体的合伙人公司或破产的个体交易者，对他们的债权追索困难非常大，前景不容乐观。此外，很多索偿产生的原因是历史性的，现在搜集证据的难度也非常大。

①破产的公司。从事投资业务的公司破产后，FSA 会指定一个破产执行人。FSCS 要判断破产清算后偿付的前景如何，并向破产执行人提供索偿证据。

②破产的个人。有些从事投资业务的企业是由个人或个人合伙组成的，个人或合伙人承担无限责任并有一定的偿还能力。对这类公司破产后的追偿最为棘手，因为这种情况下，当事人已被 FSA 停牌或取消从业资格，不会主动配合破产清算的，而且个人的债务非常复杂，一旦追索会引起其它纠纷，对 FSCS 而言，追偿的成本极高，经常会得不偿失。尽管如此，FSCS 一旦发现个人有偿还能力，且成本上合算，仍然会积极的追索。到目前为止，FSCS 对多数独立财务顾问 (IFA) 破产案成功地进行了追索。

③向第三方追索。比如向倒闭企业投保的保险公司追索，以及向破产公司的股东或高管人员追索，假如有证据表明他们存在着严重的失职或者过失行为。

④“长生鸟”公司。有些公司破产后并没有进入清算程序，而是由另一家持牌公司收购，这类公司被称为长生鸟公司。遇到这种案例，FSCS 将会向破产执行人施加压力，以确保整个收购过程规范进行，而且定价要合理。如果发现收购价格明显低估，应 FSCS 的要求，破产执行人可以采取行动阻止收购，但由此产生的费用成本由 FSCS 承担。

保险业务。①追索安排。保险公司尽管财力雄厚，但一旦破产，FSCS 承担的赔付额也是最大的。根据惯例，如果保险公司破产，则尽可能地避免进入清盘程序，而是启用其它方式保证投保人的权益。在这个过程中 FSCS 被要求参与，并且参加债权人委员会，以便能对倒闭的保险公司的资产进行实时地监控。

②非现金赔付。FSCS 对保险类债权的补偿比较特殊，通常 FSCS 不会给予投保人现金赔付，而是通过某种安排使该保险协议能继续有效地执行。只有当 FSCS 无法实现上述安排时才会考虑对持保人以现金偿付。

③“劳合社”作用。法规和 FSA 对“劳合社”（财险公司的一个自律组织）成员的赔付有特殊的规定。FSCS 对于从事财险业务的金融机构的违约认定和处

理比较特殊，一般不会认定为“违约中的相关人”，因为这类机构通常是“劳合社”的成员。“劳合社”有一笔由成员缴纳的“中央基金”用于当成员无力赔付时代为偿付。只有当中央基金也无力支付索偿时，FSCS 才会宣布该机构处于“违约中”并受理赔付。

FSCS 目前还没有抵押经纪和保险中介的追索经验，因此对这两种公司的追索政策适用于投资业务的政策，因为他们与后者在业务程序上相近。

7、欧盟国家金融企业与英国的赔偿制度

(1) 欧盟国家金融企业在英国经营业务。根据欧盟一系列金融业务的指引（BCD、IMD, ISD or UCITSD）的规定，一个欧盟成员国的金融企业可以在其它成员国市场开展业务活动，只需在本国申领牌照即可，无需再受其他国金融监管部门的审批，这项规定称为“通行证条款”，欧盟金融机构被允许在其它欧盟成员国自动获权开展的业务称为“通行证活动”。英国金融市场是一个国际市场，大量的欧盟金融机构根据欧盟上述规定进入英国开展业务。

(2) 欧盟在英的金融企业的赔偿问题。由于在英国开展金融活动的其它欧盟国家的金融企业不是由 FSA 发牌的，按照英国法律，这些欧盟的金融企业并不自然而然地被纳入 FSCS 强制管辖的范围。而且根据欧盟规则，这些金融企业也不能被强制要求加入英国 FSCS 体系。但是，如果他们本国没有类似 FSCS 的赔偿制度，或者有赔偿制度但赔偿额低于英国 FSCS 的标准，规避风险的客户往往不会选择他们的服务或产品。出于竞争的考虑，这些金融企业大多会申请加入 FSCS 体系，向其它英国同类金融机构一样交纳费用。

但是如果这些欧盟的金融机构在本国已经参与了类似的赔偿制度，再参加英国的体制，他们要付出双重收费的成本。因此，他们通常采取“补差”的方法加入英国的赔偿体系，既一旦倒闭先由本国赔偿机构给予补偿，低于英国标准的部分由 FSCS 补齐，以“补差”方式加入英国体制后享受打折的收费政策。对于本国没有赔偿制度的金融机构，可自愿决定加入英国的 FSCS 制度。一旦加入 FSCS 体系，要按英国机构一样标准向 FSCS 付费。

(3) 英国和欧盟对欧盟企业加入 FSCS 制度的规定。欧盟金融业务指引要求成员国之间的赔偿机构之间必须对跨境金融企业的赔付问题做出安排。“补差”机

制能否顺利实施还有待于 FSCS 和欧盟其它国家赔偿机构的通力合作，因此，当欧盟其它国家金融机构加入英国的 FSCS 制度时，须得到本国赔偿机构的同意。如果加入后本国赔偿机构提出，FSCS 也可中止外来机构的“补差”资格。如果外来机构违反了英国 FSCS 规则，则应及时通知 FSA 和母国的监管和赔偿机构，由他们采取协调行动，确保外来的欧盟机构遵守英国的赔偿规则。如果外来机构一再违反 FSCS 规则，FSCS 有权停止他们的“补差”资格。外来的欧盟机构也可提前六个月通知 FSCS 退出英国赔偿机制，做出退出决定后应在六周内通知所有客户，FSCS 同时对外发布公告。

8、FSCS制度的特点

建立 FSCS 机构并为其制定相关的规则是金融监管局落实其投资者保护的法定目标的一个具体体现，FSCS 是金融监管局实施投资者保护战略的一个非常重要的抓手。从 FSCS 制度实施以来，英国还没有发生类似九十年代巴林银行破产那样的大规模的金融机构倒闭的现象。英国的 FSCS 制度有力地维护了包括中小投资者在内的金融消费者对金融体系的信心，使得他们可以放心地开展各种金融活动，宏观上可以起到避免金融市场因客户恐慌而发生动荡、有效地遏制金融系统风险的作用。英国的 FSCS 制度有这样一些方面值得关注：

(1) FSCS 制度维持了一个较低的社会成本。FSCS 每年的收费额（含用于赔付的部分）平均在一亿英镑左右，约合十几亿人民币，相对于英国两万多家金融机构而言，金融企业的总体财务负担不大，而且也远远低于按 FSA 为 FSCS 核定的最高收费标准可能收取到的费用总额。FSCS 实行由监管部门监督的“量出为入”的收费总额控制制度，并没有大额的储备资金，因而也就没有多少复杂的诸如资金营运、资金安全以及资金浪费等问题。

(2) 英国 FSCS 是一个覆盖所有金融领域的统一的赔偿制度。这不仅方便客户的索赔，而且可以有效地节约社会资源。比起先前的七个赔偿机构并存的情况，客户不必为不同的金融业务（如存款、投资、保险等）的索赔联系多家机构，而且集中的制度也节约了赔偿机构的人力物力等管理资源。

(3) FSCS 处在监管部门直接有效的监控下。不少国家的投资者赔偿制度由自律组织发起设立（如加拿大、澳大利亚等），还有的国家赔偿制度不受监管机构

直接监控（如美国）。英国金融监督局通过制定 FSCS 规则，任命高层管理人员，更重要的是保证费用和资金来源的手段，对 FSCS 实行有力的监督，防止 FSCS 滥用权力（如收费权），避免 FSCS 与业界可能的利益冲突。从另一方面讲，金融监督局也为 FSCS 制度的有效运行给予了强有力的保证。

三、英国投资者保护救济制度的特点

英国采用何种投资者保护制度模式，不仅取决于英国本土法律和市场结构，更为重要的是要符合欧盟的有关法律精神。英国的投资者保护救济制度既是英国金融法规精神的具体实施，也是欧盟有关投资者保护的现实体现。

（一）欧盟有关投资者保护救济制度的规定

1、欧盟关于解决消费服务纠纷的规定

（1）一般性的法规。“欧盟人权公约”规定了成员国要为因机构管理层的疏忽和失误而对权益造成损害的消费者提供保护的精神，这项原则是投诉纠纷解决制度的法理依据。欧盟公约在欧盟成员国范围内是具有强制力的，在英国 FSA 的监管法规中多次提到落实“欧盟人权公约”中关于保护消费者的精神。

（2）针对金融服务的规定。欧盟重视通过“替代诉讼（英文简称 ADR）”方式在解决消费和服务纠纷中的运用，2000 年欧盟通过了“诉讼外网络”（European Extra-Judicial Network, EEJ-Net）的决议，建议成员国在本国现行司法体制外建立通过第三方解决消费服务争端的机构，目的是在欧盟范围内为公众提供一种公平、低廉和高效的纠纷解决和补救机制。2001 年欧盟议会又通过了专门解决金融服务纠纷的 FIN-NET (FINancial Services Complaints NETwork) 决议，作为“诉讼外网络”的决议的补充，该决议强调成员国的纠纷解决机构要建立信息交换和合作，方便跨境金融纠纷的解决。除此之外，欧盟还正在考虑制定一部适用于欧盟各国的纠纷解决法。

2、欧盟关于投资者赔偿制度的规定

（1）关于投资者保护的一般性法规。欧盟议会在九十年代分别针对存款业务、保险中介业务、投资服务业务和基金管理业务制定了“监管指引”，分别简称为 DGD、IMD、ISD 和 UCITSD。这些指引都对金融消费者的保护做出了一般性的原则规定。欧盟在 1993 年制定了“投资服务业务指引（ISD）”，当时这个指引规定了提供投资服务的金融企业应遵循的行为准则，包括禁止挪用客户资金在

内的保护投资者的措施。但是 ISD 所界定的保护范围相对狭窄，已不适应当今金融市场日新月异的创新形势。更为突出的是这个指引没有明确金融服务企业违反这些规定给客户带来损失后如何给予客户赔偿。

欧盟的法律主要分为条约（公约）、条例、指引和决议等类型，其中条约和条例直接在成员国产生效力。按照欧盟条约，欧盟指引对成员国具有约束力，成员国制定的相关法律不能与欧盟指引的精神相违背，规定成员国必须保证指引得到有效的实施。但是欧盟指引的特点是就某一方面的事物提出原则性的和方向性的要求，实现成员国在法律方面的协调，不具有较强的操作性，因此，欧盟指引还需要成员国以国内立法的形式来赋予可执行的效力。

(2)对投资者赔偿的规定。欧盟议会于 1997 年通过了适用整个欧盟成员国范围的“投资者赔偿制度指引”(Investor Compensation Scheme Directive, ICSD)。ICSD 指引旨在欧盟市场范围内建立对投资者的保护救济制度，它规定了投资者补偿的一般原则，弥补了先前的 ISD 没有明确规定金融服务企业如何给予客户赔偿的明显不足，使欧盟对投资者的保护制度更加完整。

“投资者赔偿制度指引 ICSD”指引规定：①成员国应至少建立一个官方监管的投资者赔偿制度和相应的机构；②从事投资服务的金融机构（包括从事投资服务的银行）必须加入赔偿制度，否则监管部门不予发牌；③指引不规定成员国赔偿制度的资金来源形式，但明确了应贯彻由提供投资服务的企业承担赔偿基金成本、赔偿机构的融资规模必须与其负债能力相匹配、且资金募集不能有损于金融制度的稳定性的三项原则；④赔偿标准由各国根据国内法律自行规定，但最高限额的最低标准为两万欧元，低于 20000 欧元的索赔，至少赔付 90%；⑤赔付条件是由监管部门认定的金融企业已经或可能无力履行偿债义务或由司法部门的判令使得投资者不能实现其债权主张。

“投资者赔偿制度指引”为跨境投资业务确立了这样一个原则：从事投资服务的机构加入母国的赔偿制度后，其在它国的分支机构也在该赔偿制度的范围，成员国之间应对此“相互认证”。但 ICSD 做出两项特殊规定：一条是如果一国的赔偿标准高于或赔偿范围宽于其它欧盟国家，它的金融企业的海外机构的赔付范围和标准适用于所在国的规定，称为“禁止出口条款”，另一项规定就是前边已经介绍的“补差条款”，如果一国的赔偿标准低于或赔偿范围小于其它欧盟国家，它的金融企业的海外机构可选择自愿加入所在国的补偿计划，发生赔付时由

母国的赔偿计划机构先行偿付，低于所在国赔偿的部分由所在国赔偿计划机构给予“补差”。两项规定的目的是防止成员国之间不正当竞争。同时欧盟还规定以上制度也适用于存款保证机构。

（二）欧盟成员国的保护救济制度情况

1、欧盟国家关于投诉处理情况

随着九十年代欧洲金融市场的快速发展，金融纠纷出现了爆炸式增长的趋势。而各类金融纠纷案件冗积，法院审理时间长，诉讼费用居高不下，法官对专业性案件难以公平判决。欧盟倡导建立的第三方机构用非诉讼手段化解社会矛盾和纠纷，发挥了良好的效果。在这种情况下，各国纷纷建立了简便、快捷、低成本、高效率的诉讼外的争端解决机构（ADR）。如今 ADR 已成为欧盟成员国解决矛盾纠纷的重要方式。希腊、瑞典、法国、芬兰、葡萄牙等国还建立了类似英国 FOS 的专门适用于金融纠纷解决机构。一些国家还制定专门的法律，规定诉讼外调解是诉讼的必经程序，经调解达成协议可强制执行，如挪威制定了“纠纷解决法”。此外，欧盟成员的金融纠纷解决机构之间通过签订“合作备忘录”、建立统一的数据库等方式，开展密切合作，解决跨境投诉问题。

2、欧盟国家赔偿制度情况

1997 年“投资者赔偿制度指引”（ICSD）通过后，截止到 1999 年底，所有 15 个欧盟成员国都通过国内立法实施了赔偿制度。

从赔偿标准看，各成员国的最高限额都执行了欧盟指引规定的 20000 欧元的最低标准。但是，大部分欧盟国家把欧盟指引的 20000 欧元的最高限额的最低标准视为最高赔付额。他们制定的最多赔付额一般为 20000 欧元或再高出一一点，如德国、爱尔兰、芬兰为 20000 万，葡萄牙 25000，瑞典 28000，丹麦、比利时为 40000，法国为 70000 欧元。只有英国与众不同，它的赔付标准在欧盟国家中是最高的，折合为 73000 欧元。

从赔偿的范围看，主要是针对投资和存款两类业务给以赔偿。虽然欧盟指引没有规定投资者的类型，但是所有的成员国都把某些性质的投资者（如属于专业

投资者或机构投资者)排除在赔偿制度的保护之外。英国虽然也排除了大中投资者,但把其他类型的金融消费者也视同投资者加以保护,赔付范围最广。

从资金来源看,欧盟成员主要采取两种方式:一种是定期向从业机构收费,使保护制度掌握一定量的资金;另一种是不定期收费,由从业机构先做出承诺,当需要赔付时再由金融机构向赔偿制度支付。两种方式各有利弊。第一种方式的特点是赔付的效率要高,但企业的财务负担要重,赔偿机构本身还要承担有效地管理好赔付资金的责任;而第二种的效果恰好相反。英国采取了第一种方式,显然是把对投资者赔偿的效率看得更重。欧盟国家的赔偿机构有时也会向中央银行贷款或向政府申请贷款或拨款,但只能作为资金来源的一种辅助手段,通常是在保护制度的资金头寸不足时临时补充周转使用,不能作为经常性的来源。

3、英国投资者保护救济制度与欧盟国家相比的特点

英国的保护救济制度的建立是欧盟“指引”原则的具体实施,这一点与其他欧盟成员的保护救济制度是相同的。英国的保护救济制度又是英国金融法规精神的现实体现,因此又反映了英国在保护投资者方面与众不同的理念和做法。金融服务业是英国的核心产业。金融产业的成败关系到国家竞争力的强弱,因此英国设计的保护力度最强,目的是增强英国金融市场的竞争力。实际上,英国通常是以欧盟其他国家的制度为基准,做出高出其他国保护力度的规定。

(1) 英国的赔偿制度的保护范围明显比欧盟指引规定的范围要广泛。“欧盟投资者赔偿指引”使用的是“投资者”界定保护制度的赔偿范围,尽管欧盟新的指引扩大了保护的範圍,但相比之下,英国的赔付制度是对“金融服务”消费者的赔偿,当然也包含了欧盟指引中的投资者。

(2) 赔付额最高,因而对金融服务消费者的保护程度最高。衡量赔偿的最高限额的高低一般参考该国的经济发展水平和社会的承受能力等因素,其中人均GDP是一个重要参考指标。德国、法国人均GDP同英国相差无几,而爱尔兰、芬兰、瑞典、丹麦、比利时等国的人均GDP还要高于英国。所以英国的最高赔偿数额无论是绝对数还是相对数在欧盟范围内都是首屈一指的。

(3) 英国的保护救济制度的建立走在欧盟国家前边。通过上文可以注意到英国的保护救济制度是在欧盟颁布相应的法规前就已着手建立(尽管当时英国是

分业设立的模式)。可以说,英国对欧盟国家建立完整的保护救济制度起到了示范作用。而事实上,欧盟通过的“投资者赔偿制度指引”就是英国大力推动的结果。

4、对英国投资者保护救济机制功效的评价

建立保护救济制度是英国金融监督局实现其保护消费者权益和维护金融体系信心两大监管目标的手段。通过保护救济制度的实施使金融消费者和小企业树立起对金融体系的信心,让他们认为为他们服务的金融企业出现服务问题或财务问题时,他们的权益受到(至少是部分受到)监管部门一种制度上的保证。英国投资者保护救济制度的积极效应十分明显,推动了英国金融业竞争力的增强。美国的经济学家曾把全世界的49个国家根据法律体系划分为四类,用各种指标评价对投资者的保护程度,评价结果是英国普通法体系对投资者的保护是最好的。

(1) 英国的投资者保护救济制度是一个非常完整的体系。它不仅从多个层面为投资者提供补偿救济的机会,而且制度覆盖范围从证券投资扩展到整个金融和消费信贷服务领域。如此层次多元而又集中统一的补偿救济制度在全球范围内是不多见的。

(2) 英国的保护救济制度起着维持金融服务消费者对英国金融体系的信心的作用。特别是对缺乏全面的金融知识和风险识别手段的中小投资者可以相对安全地从事金融活动,可以避免金融市场发生群体性恐慌,预防金融风险的扩散。对于遭受不公平待遇的金融服务消费者,补偿救济制度赋予他们多重选择,从直接向金融机构投诉到通过第三方解决,直至诉诸到法院,制度为他们提供了完整的保护渠道,而且是简捷、节省和高效的纠纷解决和补偿的渠道。

(3) 英国保护救济制度也是对金融监管制度的有力补充。英国的补偿救济制度与金融监管制度是密切结合的,补偿救济制度也是过错企业的责任追究制度。补偿救济制度的各个环节建立了与监管部门的信息共享机制,除了金融机构要定期报告所受理纠纷情况外,FOS和FSCS也要定期向金融监督局通报有关金融企业的投诉和经营状况的信息,尽管FOS和FSCS没有监管处罚权,当他们充当了FSA的监管耳目,为FSA提供有价值的信息,帮助金融监督局认准金融机构存在的经营问题,可以迅速采取监管行动,纠正企业管理上的问题,提升了监

管效力。

(4) 英国制度设计上充分考虑了保护救济制度的社会成本因素。在纠纷解决的环节,通过硬性的企业投诉纠纷处理制度的规定,让纠纷矛盾尽可能地在企业层面化解掉,减少投诉流向上一层面,以减轻对公共资源的占用。在赔偿制度方面,通过对收费实行总量控制,防止因赔偿制度资金储备过多,造成资金浪费和交费机构负担过重,达到节约社会资源的目的。

(5) 市场化的救济制度维护了市场的公平原则。英国制度对服务纠纷实行“谁出错谁赔偿”的过错方赔偿责任的原则,由过失的机构对消费者予以补偿,不由政府买单。对破产倒闭的赔偿实行“谁收益谁出费”的权利义务相匹配的原则,根本上讲,金融机构是保护救济制度的受益者,所以赔偿的费用全部出自金融机构。而且收费制度是市场细分的方式按照机构的业务类型分类收取,体现了行业内一荣俱荣、一损俱损的风险共担的特点。再有,FSCS 赔付的条件是 FSCS 取得债权的让渡,这种权责的交换使债权人免除了清盘时得不到偿付的风险,FSCS 可以获得额外的补偿,可达到双赢的结果。另外 FSCS 实施有限偿付,投资者也要承担限额外的风险,这种安排使市场风险约束机制不至于全部失灵,有助于培养良性的市场约束机制。

当然,英国体制也有不尽人意的地方。一是过度的投资者保护会对消费者的过度维权产生推波助澜的作用。由于保护过于得力,合理的要求都得到满足,有关机构在处理纠纷和索赔当中,常常会遇到漫天要价、无礼取闹的行为。而金融企业都注重自己的商誉形象,不愿意将事情闹大,因此如果投诉者提出的条件不是太过分,这些金融企业甘愿花钱息事宁人。金融机构常常抱怨:客户越来越不好打交道,要求越来越高。要价太高的过度维权不利于金融制度的合理运行,因此,英国也存在着教育投资者如何理性维权的问题,要引导金融消费者正确地使用自己的权利,合理地评估自己的实际受损,提出有根有据的赔偿要求,这样才能有利于纠纷妥善地解决。二是市场竞争优胜劣汰法则效力降低的问题。在没有保护救济制度的市场环境中,金融服务消费者选择金融机构时会优先考虑机构的信用水平,但是有了强有力的保护救济制度,金融消费者也更关注金融机构收费水平,而经营风险大的机构通过降低收费吸引金融消费者,这样就形成经营风险高的企业客户盈门的有违市场竞争优胜劣汰规律的现象。

四、英国投资者保护救济制度对我们的启示

（一）英国投资者保护救济制度与我国相关制度的比较

1、相同性

从我国目前建立起来的投资者保护基金制度看，英国的赔偿制度与我們有许多共同性。一是都为监管部门指导下的独立运行的赔偿制度；二是都实行有限赔付原则，中小投资者获得重点保护；三是都采取了公司法人的治理制度；四是都实行向市场收费的制度，都享有对破产机构的债权追索和受偿的权力；五是都具有与监管部门信息共享的安排。归根结底，两国制度都发挥着保护投资者、维护市场信心的作用。

2、差异性

（1）英国的保护救济制度是十分完整的体系，从企业投诉处理制度开始一直可以持续到司法诉讼的渠道。与英国相比，我们的制度缺少企业投诉处理制度和诉讼外第三方纠纷处理制度这两个重要的制度链条。我国的金融机构名义上有投诉制度（信访制度），但基本流于形式，不能发挥出金融企业自我纠错的作用。我国目前还没有建立金融市场范围内的诉讼外第三方纠纷解决制度，只有当出现证券机构破产、关闭或撤销等情况时，投资者资产因证券机构非法动用所遭受的损失，或者失误疏忽造成的损失，才可通过保护基金获得一定的补偿。如证券机构不关闭，投资者索取赔偿成为耗尽精力、旷日持久的事情，投资者还不一定得到获得赔偿的结果；即使通过行政和司法诉讼得到赔偿，往往也是得不偿失。

（2）体制的不同造成的效果也是不同的。在英国，往往是金融消费者被“宠坏”，而我们的体制结果恰恰相反，往往是机构被“惯坏”了，金融机构在与客户的利益博弈中，往往变得蛮不讲理、有恃无恐。在许多媒体报道的金融纠纷案例中，明显存在过失的金融机构经常拒绝向受害的客户赔偿和道歉的情形屡见不鲜。他们因为财大气粗，即使被告到法院也会不惜财力奉陪到底，在高额的诉讼成本面前，利益受侵犯的金融服务消费者受到阻吓。坦言的说，我们现行的体制

没有对金融消费者提供强有力的保障，金融消费者成为绝对的弱势群体。

(3) 对英国投资者保护的理解略有差异。英国金融监管局 FSA 是英国赔偿救济制度的缔造者和监管者，在其法定的四大监管目标“保持市场信心、促进信息公开、保护投资者和预防金融犯罪”中，投资者保护是 FSA 的重要职责。FSA 通过金融企业纠纷处理制度、金融督察服务有限公司以及金融服务赔偿有限公司这三大制度建立起保护救济制度，履行投资者保护的职能。而我国证券法对证监会的职责规定中只字未提对投资者的保护，我们的监管文件中更多的是强调自身对投资者的教育工作，似乎是投资者受到损失是教育程度不够，与监管部门无关。英国投资者保护救济的意义重于投资者的教育，而我们把投资者的教育放在更重要的位置。

(4) 保护救济制度的范围不同。英国用金融服务消费者的概念对应我们的投资者，保护对象的范围更加广泛，其保护救济制度的受理范围也相对宽泛。我们目前的制度只认可倒闭后的损失，而由于疏忽和失误甚至主观故意造成的损失赔偿救济不包括在内。虽然受害者形式上也可以通过司法诉讼的途径讨要公道。而在我们的司法制度面前，投资者经历的往往是绵绵无期的诉讼等待和即使胜诉公司也无力赔偿的“法律白条”。

(5) 两国赔偿制度的运行也有所不同。

①英国目前的金融服务赔偿有限公司是覆盖整个金融领域的唯一的赔偿机构，我国目前除了投资者保护基金公司外，银行业和保险业也在着手建立自己的赔偿制度。相对英国实行统一的赔偿制度，我们是分业设立的分散的制度。

②收费来源形式的不完全相同。英国金融服务赔偿有限公司是以担保的形式注册成立的，没有注册资金，资金都来源于市场收费。我国投资者保护基金公司的资金来源除市场收费外还有官方拨款，其注册资金来自财政部拨付；此外，公司启动时还获得中央银行的再贷款支持。

③治理结构方面的差异。英国的 FSCS 董事会成员绝大多数（9：2）为兼职的非执行董事，他们是社会公众的代表，董事会主席这一要职也由非执董担任。而我国目前投资者保护基金公司的高管人员都来自于政府部门，而且都是专职董事。

④监管方式的不同。英国 FSCS 除了执行相关法律，只接受金融监管局的监管和约束，而我国的投资者保护基金公司实际是由人民银行、财政部、证监会三

方进行共同监管。在监管方式上，英国金融监管局与 FSCS 之间订立“备忘录”，对 FSCS 提出了目标和具体的要求，以保证 FSCS 完整地履行职能，体现了二者之间的协议约定的法律关系。这同我们的理念是有所不同的，我们监管部门是通过人事管理任命来行使控制权，机构的官员非常重视上级领导人的意志。而在英国的体制下，FSCS 执掌者把主要精力放在完成规定的目标上，只要 FSCS 履行协议规定的义务，实现了经营目标，金融监管局一般不能对 FSCS 事务直接干预。二者之间既是监管关系，也是合作关系，是用法律文书规定下来的合作关系。

⑤职能也有略微差异。我国法规赋予投资者保护基金公司具有对证券公司风险监测、预警以及会同监管部门对证券公司风险隐患纠正和处置的职能，即被授予一定意义上的监管权力。而英国无论 FOS 还是 FSCS 都不具备相应的职能。

（二）英国体制对我国的借鉴意义

1、用新视角思考我们的投资者保护理念

（1）监管部门要超越当前的“投资者教育”阶段，把完善和健全投资者补偿救济制度放在更为重要的位置上。金融投资业务是十分复杂的领域，一般的投资者往往不具备专业的金融、法律知识，根本无法估计自己承担的风险。仅仅加强投资者教育，告知他们市场将面临何种风险，是远远不够的，它的意义只是强化了投资者自我保护意识。健全的保护制度还应额外为投资者提供有效的事后补偿救济。我国目前在证券服务业领域的投资者保护方面还存在着很多问题，如保证金占用、内幕交易、市场操纵、不实信息披露等等侵犯客户利益的现象。由于缺乏相应的补偿救济机制，使现行金融制度不能为金融机构的客户提供完整的保护，长此以往会严重影响对证券市场的培育。因此，与成熟市场相比，我们在投资者补偿救济方面的任务就显得格外紧迫和重要。监管部门不能回避自己应尽的责任，要在制度上加力强化对投资者的补偿救济的建设。当然，我们要量力而行、合情合理地界定补偿救济制度的保护范围。根据我国当前的市场现状和国际通行的经验做法，补偿救济制度的范围限于证券服务业，而上市公司的违规行为对投资者而言是市场风险不宜纳入补偿救济制度保护范围。

（2）投资者保护救济制度应建立在法律基础上方能取得好的效果。目前我

国《公司法》和《证券法》为投资者保护奠定了法律基础，政府和监管部门也颁布了多件行政法规，确立了我国投资者保护制度的基本方面。虽然对补偿救济也有规定，比如虚假陈述的民事赔偿责任等，但总体上目前投资者保护法律制度是不完整的。首先，投资者投诉受理和补偿方面的法律法规严重匮乏，我们的立法和建章建制工作忽视了不可或缺的补偿救济制度；其次，制度实施主要靠效力有限的行政法规，对当事双方缺乏强有力的约束力。由于我们补偿救济制度方面的立法没有及时跟上，使得已有的这些投资者保护的规章在实际运作中的效能没有充分地发挥出来。好的制度需要法律作保障。英国的保护救济制度能够取得效果，受到包括 FOS 和 FSCS 在内的广大参与机构的共同维护，是和其强有力的法律基础分不开的。英国的保护救济制度即企业纠纷处理制度、纠纷第三方解决制度和金融服务赔偿制度是根据“金融服务与市场法”明确授权建立起来的，使得保护救济机构的决定具有法律效力，背后有威严的监管部门和司法部门以有力支持。

(3) 寻求用诉讼外的制度解决金融服务纠纷，设立金融服务民事诉讼的替代。民事司法诉讼以公权力的形式为投资者提供了有力的保护，但同时对投资者也有其显而易见的不便。首先，在证券类的民事赔偿诉讼中，法院的受理通常附带比较苛刻的条件，例如此类民事诉讼的提起必须以行政责任和刑事责任为前提，没有被追究行政或刑事责任的侵权行为被排除在诉讼外。其次，由于证券类的赔偿诉讼专业性较强，法院审理过程冗长，赔付的滞后性导致投资者利益主张无法及时实现。再有，诉讼原告要付出高额的诉讼费用，权衡受损程度和可能获得的赔偿后，可能使不少利益受侵害的投资者对使用司法诉讼的手段望而却步。正是因为证券类的民事司法诉讼存在上述弊端，金融机构侵害金融服务消费者或中小投资者正当利益的行为虽时有发生，而利益受损者受诉讼条件和诉讼费用等多种因素的限制难以有效维护自身的合法权益。因此，有必要借鉴英国及其它国家的成功经验，考虑设立一个替代投资者民事诉讼的专门机构，用诉讼外的制度解决金融服务纠纷，由其承担保护投资者合法权益的职责。同时这样制度创新的结果还能起到对违规者威慑、净化市场环境、规范市场行为的作用。

2、着手建立健全我们的纠纷解决和补偿制度

(1) 强制金融企业建立纠纷处理和补偿制度并对其加以规范。目前金融机

构都设有投诉处理制度，但由于缺乏有效的外力监督，基本上流于形式。我们现行的“证券公司管理办法”和“基金公司管理办法”都没有提及这两类企业设立投诉制度的要求。监管部门应制定证券公司和基金公司的投诉受理管理制度，提出原则性的要求，包括有错纠正和按责赔偿的原则，制定有效的投诉处置程序；负责监督公司投诉受理制度的执行，督促企业公平及彻底地调查处理投诉，并在期限内回复投诉人。要求企业定期地将投诉处理情况及时准确完整地报告给监管部门。这项管理职责可以由监管机构的地方派驻机构行使。但是为保证监管机构集中精力抓好监管，应明确规定监管部门不受理客户对企业的直接投诉，我们的信访部门应只负责针对证监会工作的投诉处理。监管部门的职责是监督金融企业履行相关的投诉制度，如果企业层面解决了投诉纠纷，可以把监管部门从大量的上访投诉中解脱出来。

(2) 建立由监管部门的监督的第三方纠纷解决制度。借鉴英国的经验，设立证券服务业的投资者维权保护机构，这个机构受金融监管部门的监督和指导，有条件地受理金融消费者的投诉，并有权做出具有强制力的裁定，有权责成金融机构对侵犯或损害金融消费者合法权益的行为采取相应的补救措施，满足投诉人的要求或在限额内对消费者做出赔偿。鉴于当前金融企业跨业经营和交叉销售中的消费者权益保护监管问题，从成本运行和责任区分等角度看，单独设立证券类的投资者维权保护机构可能难度较大，也应考虑设立一个覆盖全金融领域的跨行业的维权保护机构。为保证维权制度的有效运行，这个机构的建立应通过立法取得法律授权，以赋予威权机构的裁定具有法律效力。

3、完善现行的“投资者保护基金制度”

(1) 改进“保护基金公司”的法人治理结构，增加来自业界和其它外力的监督力量。首先，改善董事会的高级管理人员的治理结构形态，增加设置独立董事，要使“保护基金公司”的最高管理者即“董事会”不仅要监管者和政府部门负责，同时也直接对业界和公众负责，接受业界和公众的监督。“保护基金公司”是不以其自身利益最大化为目标的公益性质的公司，因而更应该接受外界的监督，防止出现背离其宗旨的行为。其次，建立有效的保护基金公司内部内控约束机制，防止道德风险。“保护基金公司”管理和使用的是公共资源，强化道德

约束旨在用好而不是滥用公司资源。例如，“保护基金公司”极易获得券商的内幕信息，还掌有向券商规定收费标准的权力，要确保这些权力不被用来寻租。再有，要处理好利益冲突的问题，比如，“保护基金公司”虽不以盈利为目的，但假如出现券商风险集中爆发，使用基金赔付入不敷出时，公司就会面临生存的压力，在这种情况下，“保护基金公司”还会一如既往地对外赔付吗？是否会收紧赔付的口袋而让制度失效呢？再比如，“保护基金公司”一方面负有对券商风险进行监测考核的职责，另一方面又掌有对券商按量化的风险度来确定其应缴纳的费用数额的权力，其中可能产生的利益冲突显而易见。

(2) 完善“保护基金公司”的资金管理制度。①资金来源应来自市场，而不应由财政拨款。由财政拨款意味着全体社会成员承受券商破产倒闭的风险，对于从未介入资本市场而未从资本市场直接受益的其他社会成员是不公平的。英国的“谁受益谁出费”的收费原则是可取的，符合公平补偿的原则。另外经常使用中央银行再贷款实际上也是国家提供的一种隐性补偿，也不是维护长期金融稳定的好办法。②资金来源总量应有控制，应“量出为入”，否则会增加社会和市场负担，基金公司本身为非营利的机构，从市场获取较多的资金，市场的分配体制增加了不公平的因素。如不实行总量控制，必然会产生“保护基金公司”和业界的利益冲突，券商负担的加重反而会诱发市场的风险。因此要对资金来源总量实行严格的控制，比如由监管部门按照市场几年来的赔付额制定一个资金需求总量，根据资金需求总量确定收费总额，再依据收费总额制定收费标准。③实行相同费率的收费制度。按照现行规定，“所有在中国境内注册的证券公司，按其营业收入的0.5~5%缴纳基金；经营管理、运作水平较差、风险较高的证券公司，应当按较高比例缴纳基金。各证券公司的具体缴纳比例由保护基金根据证券公司风险状况确定后，报证监会批准，并按年进行调整”。项规定表面看是公平的，但操作的结果较大可能会是弊大于利，导致券商机构为规避高额缴费采取不规范的行为，比如瞒报风险水平，干扰了监管工作的正常秩序。实行相同的费率可以使券商坦然面对风险，减少风险突发的可能，为监管营造良好的环境，而且相同费率也会减少“保护基金公司”和监管部门寻租的可能。

(3) 适度拓宽“保护基金公司”的覆盖范围。投资者保护基金公司是第一家金融赔偿机构，目前我国正在建立存款保证赔偿制度以及其他的相关制度，基于目前的分业经营的体制，分别建立赔偿机构是合理的。但从远景看，随着金融

综合化经营的趋势，多头运行的保护赔偿制度迟早要被单一的制度所取代。“保护基金公司”可以利用先位优势，尽可能地扩大覆盖范围，同时还要注意制度的相互衔接，为将来赔偿制度可能的发展预留出空间。

参考文献及资料来源

- [1] Investor Protection In Europe, Edited by Guido Ferrarini and Eddy Wymeersch, Oxford University Press, 2006
- [2] Asset Management and Investor protection: An International Analysis, Julian Franks and Colin Mayer, Oxford University Press, 2003
- [3] www.fsa.gov.uk
- [4] www.financial-ombusman-service.org.uk
- [5] www.fscs.org.uk