

doi: 12 3969/j issn 1672-0598 2009. 06. 023

刍议金融监管的重要目标 ——金融消费者权益保护*

林丽敏

(福建省政法管理干部学院,福建 福州 350008)

[摘要] 近年来,随着我国金融业改革的深化,金融消费者权益保护问题已日益凸显。如何提升监管服务水平,保护金融消费者权益,已成为当前金融监管机构必须面对的重要课题。结合国内金融业消费者保护实践及相关机制存在的问题,提出金融监管机构应更新监管理念,制定和完善交易规则,强化纠纷处理机制,重视消费者的意见与消费者参与,以消费者保护为导向,重构金融监管体制等思路,以此促进我国金融消费关系和谐健康发展。

[关键词] 金融消费者;金融监管;保护;完善

[中图分类号] D922.287 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2009)06-0129-06

一、金融消费者及其权利

消费者通常是指为满足个人生活需要而购买、使用商品或接受服务的自然人。金融消费者是消费者概念在金融领域的延伸和特别化,是指与金融机构建立金融服务合同关系,接受金融服务的自然人。例如,为进行日常支付而在银行开立账户的存款人、为购买耐用消费品或房产而接受贷款的个人贷款者、为避免人身或家庭财产遭受未来不可知的风险而购买保险的投保人等。另外,为了满足科学、快捷的家庭理财需求,且由于信赖金融机构的专业优势,越来越多人选择有偿接受金融机构的理财服务。因此,个人金融服务的出现扩大了金融消费者的外延。

根据《消费者权益保护法》和金融业务的实际情况,金融消费者主要享有以下权利:

金融消费安全权。金融消费者在购买、使用金融产品和接受金融服务时依法享有其人身和财产不受侵害的权利。在金融消费活动中,确保金融消费者存款、信用卡和股票等资产的安全尤为重要。

金融消费选择权。金融消费选择权是消费者的基本权利,金融消费者可以根据其意愿自主选择

金融机构,消费方式、消费数额、消费时间和地点不受任何单位和个人的不合理干预。

金融获知权。金融获知权是指金融消费者在金融消费活动中,享有获得与金融交易有关的必要信息,包括服务内容及其他相关信息的权利。金融机构有为金融消费者提供真实信息的义务。例如,要及时将国家法定利率标准和利息税税率等告知储户或贷户;金融单位不得擅自隐瞒或提高、降低存贷款利率;遇到对转账、开户、汇票结算等业务不清楚的客户,金融单位应主动提供信息咨询。

金融消费公平交易权。金融机构与消费者进行交易时,应当遵循公平、诚实信用、遵守法律规范、不违反公认的商业道德的原则,金融机构不得强行向消费者推销产品或提供服务,不得在合同中作出对消费者不公平、不合理的规定,或者减轻、免除其损害消费者合法权益后所应当承担的民事责任的条款。金融机构在收取各项服务费用时,必须严格遵守国家有关法律法规和价格政策,执行有关收费标准。

金融消费求偿权。金融消费者在消费活动中,如果合法权益被侵害,有权依据合同约定或法律规

* [收稿日期] 2009-05-25

[基金项目] 2008年福建省教育厅 A类社会科学研究项目(JA08263S)“银行消费者权益保护监管问题研究”

[作者简介] 林丽敏(1976-),女,福建福州人,讲师,法律硕士,主要从事金融法,竞争法研究。

定请求赔偿。这项权利的实现,也是消费者的合法权益能否真正得到保护的关键所在。

二、将消费者权益保护作为金融监管目标的现实意义

消费者权益保护是高度发达的工业社会和知识经济时代背景下,为弥补消费者弱势地位和追求实质正义而兴起的法律现象。由于专业知识、资金规模、信息的占有和传播等方面的不足,消费者在与专业化的金融机构进行交易时,处于“天然的”弱势地位。这种弱势地位是消费者权益受到侵害的直接原因。而这一问题又无法依靠市场机制自身加以解决,根本的办法还是需要法律或国家公权力的介入,通过对消费者施以特别保护,实现交易双方实质上的平等。对金融消费者进行保护,不仅事关金融秩序的稳定,而且事关社会的安定。

(一)从经济学角度来看,微观金融组织机构总是倾向于生产更多的金融商品以谋求利润最大化,这种单个机构的理性行为在无约束的条件下,可能导致市场调节的失效和金融系统乃至实体经济的危机。2008年9月爆发的金融海啸正是这一结论的最好例证。金融业市场失灵具体有以下两个重要因素:

一是金融产品的复杂性,包括金融产品的风险收益形式、费用及利润结构、提前退出的惩罚机制、税收负担等等。正确理解这些内容要求消费者对相关专业知识有相当的了解,而这显然是不现实的,这就使得消费者在与金融机构订立合同的过程中处于劣势的地位。因此政府必须对金融机构进行监管,保证产品特性的透明化。建立有效的资源配置和合理的价格竞争机制以方便消费者的选择。同时大量具备专业知识的金融咨询人员也应运而生,如何保证他们切实从客户利益角度出发,为客户提供金融咨询服务,也成为金融监管的一项重要内容。

二是金融机构的复杂性。金融机构的结构、规模等等相当复杂,使得消费者无法正确评估相应金融产品提供者的风险,也很难在不同的金融产品提供者之间进行比较。对金融系统的到期偿付能力,消费者往往存在较强的预期。这就使得金融机构

存在一定道德风险,监管机构减小这种风险,削弱金融机构的垄断能力也能够提高对消费者保护的力度。

(二)从信息分配的角度来看,金融监管机构必须对消费者进行特别保护。如前所述,金融产品的复杂性和消费者缺乏相应的金融知识形成了金融机构与消费者之间的信息不对称,使消费者在交易中处于弱势地位。金融监管当局应将公开信息披露作为金融机构必须遵守的纪律机制,改变这种信息不对称的状况,使消费者提高自我保护能力,督促金融机构公平、公正对待消费者。另外,金融机构的负外部性使得金融机构的破产倒闭会通过信用链传染而形成金融危机,任何一家金融机构出了问题,都会成为整个金融业发展的最短的一块木板,将风险波及整个金融业,严重的将会动摇消费者对整个金融体系的信心,造成金融恐慌。从这个意义上讲,金融监管对保护消费者的根本利益至关重要。

(三)从中国金融业特殊性的角度来看,随着改革的不断深入,金融机构营利性的企业职能逐渐代替了管理性的政府职能。当金融业走入市场,向消费者提供金融产品或服务时,却往往还残存着计划经济体制下的“管理者”思想,缺乏服务的文化根基。因此,金融消费者权益保护在我国特殊国情下具有现实意义。

金融监管往往要考虑各种监管目标,加强对消费者的保护不仅有利于增强消费者对我国金融体系的信心,而且对于完善我国现有的金融体制,促进经济发展有很大的帮助。^[1]

三、当前我国金融消费者权益保护的现状

(一)金融监管部门对保护消费者权益的问题认识不足

目前金融监管部门仍侧重于对金融机构的合规性、风险性进行监管,而对消费者权益保护的重要性在认识上还存在很大的不足,保护消费者的措施相对比较薄弱。例如,现有的监管体制没有对金融消费者的投诉问题给予关注;监管机构内部没有设立保护消费者权益的相应机构;没有对消费者的

金融海啸爆发的祸根,是美国投资银行设计的次贷和一系列金融衍生品产生的危机,更深层次的原因则是美国政府放松了对金融业的监管。

各类信息进行调查、收集的制度规定,缺乏对消费者的真正关心和深入了解等。

(二)立法方面缺乏对消费者权益保护这一监管职责的具体构建

我国法律在金融消费者保护方面有两个层次。一是《消费者权益保护法》、《人民银行法》、《商业银行法》、《证券法》、《保险法》、《银行业监督管理法》等基本法律,二是中国人民银行,保监会,银监会,证监会等监管机构制定的规章制度。

1. 在第一个层次上,并没有体现出对消费者这一弱势群体的特别保护。如《商业银行法》在第一条确定的立法宗旨中指出:“为了保护商业银行、存款人和其他客户的合法权益,规范商业银行的行为,提高信贷资产质量,加强监督管理,保障商业银行的稳健运行,维护金融秩序,促进社会主义市场经济的发展,制定本法”。这里仅仅提到了“保护存款人和其他客户的合法权益”,并且同商业银行的保护并列一起,没有强调消费者保护的特殊性。即使该法还设立专章规定“存款人的保护”,但这里的保护仅仅停留在对“存款人”保护,而且主要保护机制也仅局限于存款安全和存款保密等问题上。

《银行业监督管理法》对于银行业监督管理机构在消费者保护问题上的职责规范也不够明确。该法第一条针对消费者保护有原则性规定:“为了加强对银行业的监督管理,规范监督管理行为,防范和化解银行业风险,保护存款人和其他客户的合法权益,促进银行业健康发展,制定本法。”但是《银行业监督管理法》在“第三章——监督管理职责”中,没有一个条文涉及消费者权益的保护问题,其他的监管法规中也没有对银行业监管机构在消费者保护方面的职责提出具体的要求。

2. 在第二个层次上,各监管机构制定的规章制度相互间常有明显冲突,这就导致各金融机构在执行时无所适从,自然也严重影响了法规的权威性。当然,银监会的监管规章试图在消费者保护的一些热点问题方面做出努力,如银行服务价格问题。2003年银监会和国家发改委联合出台了《商业银行服务价格暂行办法》。该办法对银行服务价格的确定程序、收费标准等问题作了较详细的规定。这反映了我国监管当局已承担起金融消费者保护方面的职责,并试图用强制性机制解决服务收费问

题。但这种机制存在明显的局限,因为具体规则无法对千差万别的服务及其收费做出统一规范;另外,过于普遍地推行强制性规则,势必导致市场规则受到挑战。^[2]

(三)监管机构内部处理消费者投诉和纠纷解决机制的相对缺失

由于现有的金融监管制度没有建立相对完善的纠纷解决机制,消费者与金融机构产生纠纷,往往直接诉诸司法途径或者一般性行业的消费者保护机制来处理,这种做法大大激化了消费者与金融机构之间的对抗,也很容易导致金融机构的声誉受到损害。以证监会为例,目前在证监会内部仅有一套非透明的处理投资者上访的信访制度,这虽然在一定程度上为投资者的投诉提供了一条渠道,但是它更多的是一种具有政治色彩的处理群众上访的办法,还不是严格意义上的处理投诉和纠纷的应对机制。而这一机制的缺失必然会影响对各类市场参与者的监管和保护。而且,由于金融产品的交叉销售,不同金融机构之间的业务界线越来越模糊,消费者更是难以分辨一旦出了问题,该向谁求助。向不同的监管机关投诉的消费者,又可能获得迥然不同的对待。

(四)金融业自律组织没有对消费者保护问题给予足够关注

我国的银行业协会、证券业协会、保险行业协会虽然已经成立多年,但是由于制度、机制、监管等方面的原因,这些自律性组织的功能没有得到很好的发挥,在消费者保护问题上的作为也非常有限。几个协会目前还没有从同业合作与协调的层面上,为消费者权益保护提供一个有效的平台,也没有相关的书面安排来促进金融机构与消费者纠纷的减少和解决。

(五)金融监管机构对消费者的金融知识宣传不够

提高消费者的自我保护意识是金融监管机构的监管目标之一,金融监管机构对消费者负有宣传教育的普法职责。但是,实践中金融监管机构对消费者的宣传教育还远远不够。在金融业务创新不断发展的今天,如何使消费者成为一个理性的消费者,金融监管机构的宣传教育必不可少。

正是由于相关立法的缺失及金融监管体制的缺陷,导致现实生活中消费者与金融机构间的矛

盾不断出现并且加剧,极大地损害了消费者的权益。

四、我国金融消费领域存在的矛盾

(一)消费信贷快速发展的同时金融消费纠纷不断增加

进入 20 世纪 90 年代后半期,我国确立了以扩大内需为主导的经济增长方针。作为扩大内需的重要手段之一,消费信贷进入了前所未有的快速发展时期。与此同时,消费者与银行间的纠纷也不断增多。例如,车贷与保险的捆绑销售、交易信息披露不充分、贷款催收行为失当等。可以预见,随着消费信贷业务的进一步发展,相关消费纠纷将继续呈增多的趋势。

(二)混业经营初露端倪,金融机构营销行为有待规范

金融消费者权益保护问题在金融混业经营的背景下日益凸显,并为监管者进一步重视。虽然我国法律规定的仍是分业经营模式,但随着金融体制改革的深入和金融市场的逐步完善,我国目前已在政策及立法上打破了银行、证券、保险和信托业之间的森严壁垒,实践中银行、证券、保险、信托业之间的资金融通与业务交叉也有了明显进展,为“混业经营”奠定了基础。例如商业银行纷纷以代理等方式参与了基金发行、基金托管、保单代销等许多业务环节,成为最重要的个人金融服务供应商。但随之而来的问题是,由于对潜在利益冲突缺乏必要的规制,银行在金融产品营销中,信息披露不充分、以获取佣金为目的的不当劝诱和过度交易、违背指令操作等侵害消费者权益的行为屡见不鲜。^[3]

(三)银行收费引发消费者广泛质疑

近几年,个人金融业务收费在“与国际惯例接轨”的名义下得到国内银行业的广泛认同,ATM 跨行取款手续费、借记卡年费、异地取款手续费、零钞清点费、睡眠账户管理费等纷纷出现。2009 年 6 月 17 日中国工商银行在其网站挂出费用调整公告,涉及个人汇款、异地存取款、资信证明以及外汇汇款等业务在内的 23 项个人金融业务收费标准将进行调整,其中 21 项是向上调整,异地存取款等部分业务的收费甚至翻番。这一“单方”举动引起消费者强烈不满。东方网网络调查中,近 8 成网友认为此举是“店大欺客”^[4]。尽管工行在其公告中称,调整个人金融业务收费标准的原则是加强服

务、兼顾成本,但我们在承认银行收费正当性的前提下,更应关注的是随之产生的消费者保护问题:如何确定银行收费定价的财务依据,防止其任意向消费者转嫁成本;如何防止银行利用其优势地位或价格联盟侵害消费者;如何防止中低收入阶层因无法消费高端服务而受到歧视以致被剥夺获得基本服务的权利,等等。

(四)金融机构通过格式合同中的风险转移条款保护自己,将服务中潜在的本应由双方当事人分担的风险转移给消费者,侵犯消费者的公平交易权

例如,通过合同规定将第三者引发的诸多风险和损失完全由消费者承受;因不可抗力因素如地震、战争等引发的财产损失也均由消费者承受。

五、我国金融消费者保护制度的完善思路

20 世纪 90 年代后半期以来,英国经济学家 Michael Taylor 提出了著名的“双峰”理论(Twin Peaks),认为金融监管存在两个并行的目标,一是审慎监管目标,旨在维护金融机构的稳健经营和金融体系的稳定,防止发生系统性金融危机或金融市场崩溃;二是保护消费者权益的目标,通过对金融机构经营行为的监管,防止和减少消费者受到欺诈和其他不公平待遇。他进而提出,应根据监管目标的不同设立两个监管机构,分别作为审慎监管者和金融消费者权益的保护者,行使专业化监管职能。

追随这一理念,许多国家和地区纷纷以消费者权益保护为导向进行了金融监管体制的重构。例如:1997 年澳大利亚设立专门的审慎监管局(APRA)和证券投资委员会(ASIC),分别负责维护金融体系的安全与稳定以及保护消费者权益,在实践中忠实地演绎了 Michael Taylor 的“双峰”理论。美国 1999 年《金融服务现代化法》在放松管制的同时,也增加了大量关于隐私权、ATM 服务、社区再投资、保险营销中的消费者保护等方面的条款。2000 年英国通过的《金融服务和市场法》(FSMA),则第一次在法律条文中明确了金融监管目标,并将消费者权益保护列为金融监管的第一位目标。香港金融管理局(HKMA)也提出,尽管监管当局仍将以保障存款人利益及金融体系的安全稳健为主要目标,但也将更加重视消费者权益保护问题,并将与银行同业公会合作,倡导良好的经营守则和提高透明度,同时探讨是否仿效其他地区的做法,通过组织

架构的改变来更好地保障银行服务业的消费者。

从目前发达国家保护金融消费者的实践情况来看,一般从以下四个层次构建起金融消费者权益的保护机制:一是将消费者权益保护明确列为监管目标,成为金融监管机构的基本职责;二是规范并加强金融机构内部消费者保护的义务及内部解决机制;三是建立行业自律机构,加强行业内部在解决消费者纠纷及保护消费者权益方面的沟通及自我监督;四是积极参加国际性消费者保护组织的建设。^[5]

我们应借鉴上述先进经验,从我国国情出发,加快金融消费者保护体制的改革步伐。

(一)更新监管理念,正确处理产业发展与消费者保护的关系

处于转型经济的中国金融业,面对来自市场化和国际化的双重压力,产业发展的要求不仅强烈而且迫切。面对日益凸显的消费者保护问题,金融监管机构应更新监管理念,正确看待产业发展与消费者保护的关系。一是正确看待根本利益与具体利益的关系。监管机构既要通过培育公平的竞争秩序、促进金融业健康发展来维护消费者的根本利益,也要通过直接的规制和救济手段来保障消费者的具体利益。二是正确看待长期利益与短期利益的关系。监管机构应着眼于消费者福祉的终极目标,推动金融业以消费者需求为导向、提供符合消费者需要的产品和优质的服务、挖掘和激发深层次的消费需求,为金融业的持续健康发展提供动力。

(二)制定和完善交易规则,监督规范金融机构的经营行为

监管者应改变目前消费者保护方面的法规内容薄弱、体系零散、偏重原则性规定的现状,致力于金融交易规则的规范化。

1. 首先应将保护消费者权益列为金融监管目标之一,明确以法律形式确定下来,并应突出强调对消费者这一弱势群体的特别保护,在法律条文中有所体现。在金融交易规则的制定中,应注意贯彻《消费者权益保护法》《反不正当竞争法》《反垄断法》等法律的精神,根据具体业务的特点,细化金融机构诚信义务、告知义务、保密义务的具体要求。尤其要对金融创新产品和服务保持密切的关注,及时制定交易规则、跟进监管,防止金融机构在业务创新中,利用垄断地位以所谓的“国际惯例”、

“行业习惯”的名义,对消费者权益造成侵害。

2. 推动金融业自律规则的建设。自律性守则要强调金融机构对消费者的基本承诺规范,如可以考虑以下承诺:严格保护消费者的隐私和商业秘密;确保格式合同符合平等互利的原则;提供稳健和可靠的支付系统;重视营业场所的安全维护,确保消费者在服务空间的人身与财产安全;为客户了解有关产品与服务提供充分的信息等。

3. 监管者要投入更多的监管资源对金融机构遵守消费者保护规则的情况进行检查和规范。比如开展定期的现场检查,对金融机构经营的合规性进行连续性评价,并将评价结果作为业务准入的依据之一。

(三)强化纠纷处理机制,重视消费者的意见与消费者参与

在消费者保护领域,强调纠纷解决的效率性,因此协商、调解、仲裁等非诉讼方式以其特有的灵活性受到广泛重视。金融监管者应当推动非诉讼纠纷解决方式的制度化,降低诉讼成本,使消费者合法权益得到及时救济。

1. 规范金融机构内部投诉处理程序,为消费者提供便捷的协商渠道。可以考虑出台一个处理消费者投诉的规范性要求,对处理投诉的基本要求、内部报告程序等进行统一和规范,完善投诉处理机制。

2. 强化监管者投诉处理功能,可以在各级监管机构信访工作的基础上,增设专门的消费者投诉受理部门,建立消费者投诉信息数据库,并通过定期的信息分析,识别潜在的消费者保护问题,为规章政策的制订提供参考,使消费者的意见得到应有的重视;应定期评估各金融机构投诉处理程序,并进行必要的校正;还可以考虑对各个监管部门处理投诉的成效进行评估,提高工作成效。

(四)深入开展消费者教育,提高消费者自我保护能力

金融监管机构应该深入开展消费者教育,通过宣传教育和相关信息披露,增进消费者对现代金融产品、服务和相应风险的识别和了解,消费者了解了自身的权利以及在权利受到侵害时如何获得救济,才能提高自我保护能力,抗衡金融机构的不当行为。监管机构应动员起包括消费者组织、金融业自律组织在内的社会力量,利用多种媒体作为载

体,编制消费者教育资料、定期发布资讯、接受消费者的信息咨询等,开展长效的金融知识教育和信息支援。

(五)以消费者保护为导向,重构金融监管体制

1. 在条件成熟的情况下,设置专门的消费者保护机构行使金融监管权,在交易规则的设置、经营行为合规性的审查、消费者救济等方面为消费者提供专门保护。

2. 加强金融监管机构与消费者团体、金融业自律组织的沟通与协作,通过建立长效联系机制,发挥消费者团体的作用,增进消费者自我保护的意识和能力,并借助行业自律的约束力,规范金融机构的经营行为,保障消费者利益。^{[3]9-10}

[参考文献]

- [1] 陆军,吴慧,林斌彦.中国金融服务消费者保护监管问题研究[EB/OL].<http://www.docin.com/p-384978.html>
- [2] 李金泽.论我国银行业消费者保护与自律机制之完善[J].时代法学,2004(6):52

- [3] 王靖琳.金融消费者保护职能及我国金融监管制度的完善[J].福建金融,2006(3):9
- [4] 东方网财经频道.工行上调手续费受诟病 专家:客户可“用脚投票”[EB/OL].<http://finance.eastday.com/m/20090623/u1a4454745.html>
- [5] 刘晓星,杨悦.全球化条件下金融消费者保护问题研究[J].现代管理科学,2008(6):109
- [6] 张严方.消费者保护法研究[M].北京:法律出版社,2003
- [7] 张忠军.金融监管法论——以银行法为中心的研究[M].北京:法律出版社,1998
- [8] 韩秀云.金融海啸与我何干[M].北京:中信出版社,2009
- [9] 胡怀邦.银行业监管的目标定位:理论分析与中国的选择[N].金融时报,2003-11-24(10)
- [10] 谢小飞,吕嵘嵘.提升银行监管服务水平,保护银行消费者权益[J].广西金融研究,2006(4)
- [11] 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[J].国际金融研究,2004(10)

(责任编辑:杨 睿)

On important target of financial supervision

——Protection of consumers' rights

L N L i m i n

(Fujian Institute of Political Science and Law, Fujian Fuzhou 350008, China)

Abstract: With the deepening of reform of China's finance in recent years, the issue for protecting the rights of consumers becomes increasingly important. Therefore, how to improve the supervision service and protect the consumers' rights has been a key task faced by financial supervising authority. By combining practice in Chinese consumer right protection and problems in relevant mechanism at home and abroad, this paper points out that financial supervision agencies should renew supervising ideas, make and perfect transaction regulations, strengthen dispute management mechanism, pay attention to the opinions of consumers and the participation of consumers, be oriented by consumer protection, emphasize financial supervision system and so on in order to promote harmonious and healthy development of China's financial consumption relation.

Keywords: financial consumer; financial supervision; protection; perfection