

[文章编号] 1009-3729(2013)02-0066-04

我国金融消费者权益保护法律问题研究

仵明丽

(郑州轻工业学院 经济与管理学院, 河南 郑州 450002)

[摘要] 保护金融消费者权益是金融业健康发展的关键。金融消费者是一个特殊的消费群体,我国现行法律法规虽给予其一定程度的保护,但立法和内部机制不健全,权益保护机构功能不完善,权益保护的外部环境也不完善。针对此,应完善金融消费者权益保护立法,健全金融消费者保护机构和内部保护机制,改善外部保护环境,加强金融消费者权益保护。

[关键词] 金融消费者;权益保护;金融监管

[中图分类号] F832 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.02.013

近年来,我国居民日常生活和企业生产日益“金融化”,金融服务消费迅猛发展,金融消费者已经成为独立、庞大的消费主体。保护金融消费者权益,不仅是消费者自身的需要,也是金融体系健康发展的重要一环。加强金融消费者权益保护,建立健全相关制度体系,对于维护广大人民群众切身利益,促进金融业健康、协调、持续发展具有重要而深远的意义。自美国次贷危机引发全球金融危机以来,发达国家针对金融消费者权益保护出台了一系列法律法规,而我国这方面的工作却进展缓慢。本文拟在解析金融消费者概念和权利的基础上,分析我国金融消费者权益保护中存在的问题,进而探寻这些问题的应对策略。

一、金融消费者的概念和权利

1. 金融消费者的概念

按照我国《消费者权益保护法》第2条所规定的内容,我们可以将消费者定义为:为生活消费需要购买、使用商品或接受服务的人,但现阶段关于金融消费者并无相关法律法规予以规定。准确界定金融消费者的概念是金融消费者权益保护立法的基础性问题。目前,学界对金融消费者的概念尚未达成一致意见,在主体范围、外延、判断标准等方面有不同

的认知。比较典型的有以下几种观点:一是认为金融消费者是指为生活需要购买、使用金融产品和服务的个体;二是从满足个人金融需求的角度,认为“办理存贷款、购买保险合同、投资股票债券等诸多满足个人金融需求的主体都是金融消费者”;三是认为金融消费者是指在金融机构购买金融产品、接受金融服务的自然人。^[1]

笔者认为,金融消费者作为一般消费者在金融领域的延伸,其概念可定义为:为个人消费而购买、使用金融产品或接受金融服务的自然人,但是以生产、经营为直接目的而使用金融产品或接受金融服务的人除外。

2. 金融消费者的权利

与一般消费者相比,金融消费者具有特殊性,应给予金融消费者特殊的权益保护。金融消费者享有的权利由以下几项组成:一是金融消费安全权。金融消费者在使用金融产品或接受金融服务时应享有生命财产不受威胁、侵害的权利,包括人身安全权和财产安全权两个方面。这是金融消费者享有的首要权利。二是金融消费知情权。金融消费者享有知悉金融产品或金融服务真实情况的权利,如了解存贷款利率、手续费、保险费、理财产品风险与收益等。三是金融消费自由选择权。金融消费者可根据自己

[收稿日期] 2013-02-26

[作者简介] 仵明丽(1982—),女,河南省郸城县人,郑州轻工业学院讲师,硕士,主要研究方向:经济法、国际商法。

的偏好自由选择金融经营者作为其交易对象并决定是否交易,可自由决定交易方式、交易时间和地点。四是金融消费公平交易权。金融经营者与消费者结成法律关系时,应遵循公开、公平、公正和诚实守信的原则,不得强行要求消费者使用金融产品或接受金融服务,也不得在合同或法律关系中制定规避义务和违反公平的条款。五是金融消费损害赔偿权。金融消费者在消费过程中非因自己的故意或者过失而遭受人身、财产损害时,有向金融机构提出请求赔偿的权利。六是金融消费者结社权。这是宪法规定的结社权在金融领域的具体体现,它实质上是一种政治权利。七是金融消费者受教育权。八是金融消费者受尊重权。九是金融消费者的监督权。

二、我国金融消费者权益保护存在的问题

我国目前保护消费者权益的最基本法律是现行的《消费者权益保护法》,虽然该法在一定程度上对金融消费者权益有一定保护作用,对消费者维权也有一定的指导和规范作用,但程度还比较低,特别是在专业性较强的金融领域,至今没有针对金融消费者权益保护的专门法律制度出台,缺乏专门的机构负责金融消费者权益保护方面的具体事宜,保护金融消费者权益的内部机制与外部环境均有待改善。

1. 金融消费者权益保护立法不健全

我国目前还没有针对金融消费者权益保护的专门法律出台,与其相关的法律主要有两个体系:一是《中华人民共和国消费者权益保护法》,这是保护消费者合法权益的基本法;二是金融领域的核心法律以及各种规章制度,前者主要有《中华人民共和国人民银行法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国保险法》等,后者主要有中国人民银行、银监会、证监会、保监会等监管机构制定的规章条例。^[2]

随着金融业的发展,这两个立法体系已经不能适应金融领域消费者权益保护的需要。一是《消费者权益保护法》是一般性的法律规定,适用对象是一般商品或服务。金融消费者有别于一般的消费者,具有一定的特殊性。《消费者权益保护法》并未明确说明金融消费的情况,有关规定过于原则,缺乏针对性,适用面窄,没有体现其对金融消费者的专门

保护。二是金融领域现有立法欠缺对金融消费者权益的专门性保护。《中国人民银行法》等法律和规章制度大多是为了维护金融行业的正常运转秩序和提高市场配置效率,基本上是以金融监管为中心,虽有部分涉及金融消费方面的内容也极其简单粗略,缺乏对金融消费者保护的适用性。

2. 金融消费者权益保护机构功能不完善

自2008年金融危机之后,受国际金融监管新趋势的影响,2012年以来,“一行三会”(中国人民银行、银监会、证监会、保监会)分别设立了金融消费者保护机构。央行和银监会成立了金融消费者保护局,证监会和保监会设立了投资者保护局,但从其功能来看,其更多承担了类似信访办的工作,同时兼有消费者教育功能等。以保监会的投资者保护局为例,其职能主要有研究保护保险消费者权益的机制、受理投诉咨询、调查处理消费者投诉、消费者教育和风险提示等。对金融消费者保护的力度不大,功能不全。同时,各自独立设置保护机构也与我国混业经营的趋势有冲突,出现问题时,容易相互推诿,不能实质性地保护消费者权益。

3. 金融消费者权益保护内部机制不健全

保护金融消费者的合法权益,需要金融机构建立相应的内部机制,包括充分的信息披露制度、提高金融机构服务质量和规范收费等,而我国现阶段在这些方面做得还远远不够。

一是金融机构信息披露不充分。随着金融市场的发展,金融结构的复杂性、金融产品的多样性及专业化趋势,都使得金融机构与金融消费者之间的信息严重不对称,消费者无法掌控银行账户划拨、个人信息使用等情况。而金融从业人员向消费者推荐商品时往往片面鼓吹其收益率,对于商品结构、风险收益等重要因素要么不披露要么模糊披露,致使消费者盲目购买金融商品。

二是金融机构服务质量欠缺,收费名目繁多。这是消费者对金融机构投诉的主要内容。在金融交易前金融机构内未设置服务设施、在交易过程中工作人员态度差、在交易结束后出现问题时推脱责任等现象时有发生,更有依据其优势地位擅自提高服务费、制定“霸王条款”等,这些都显现了我国金融机构目前在产品、设施服务方面存在的问题。^[3]

4. 金融消费者权益保护的外部环境较差

我国金融消费外部环境建设在金融消费者教育、行业自律和投诉机制方面也存在亟需解决的

问题。

一是金融消费者专业知识匮乏。金融消费者缺乏经济和金融专业相关知识,且易于听取处于垄断地位的金融机构对金融产品和金融服务的广告宣传,往往对自己所购买的金融产品和金融服务的内容知之甚少,而金融机构为出售金融产品和金融服务,完成销售任务和目标,对金融消费者有关金融消费的询问也是讳莫如深。

二是行业自律能力有待加强。金融行业协会主要代表金融行业全体企业的共同利益,这限制了其维护消费者权益的动机,缺乏对与金融业息息相关的金融消费者利益的关注。行业协会组织在调解纠纷方面,更多的是要维护会员单位利益,在无外部压力的情况下,保护金融消费者的权益很难成为其自觉行动。行业协会资金很大程度上来源于会员,在此背景下,行业协会维护消费者权益的权威性和社会公信力存在疑问。

三是投诉受理机制不健全。现有的金融监管制度没有建立相对完善的纠纷解决机制,没有从自律或者强制性法律角度进行规范。当金融消费者与金融机构产生纠纷时,往往直接诉诸司法途径或者一般由行业协会来解决。而诉诸司法途径成本高、耗时长、程序复杂,并且容易激化金融机构与金融消费者之间的矛盾,对金融机构的声誉也会造成严重损害。^[4]

四、完善我国金融消费者权益保护法律制度建议

金融消费者权益保护是实现金融市场稳定和经济持续发展的重要环节,需要社会各个阶层的全面参与。其中,法律和组织机构是制度要求,金融机构内部业务规则是细节要求,争端解决机制是程序要求,更新理念并加强教育是思想要求。在我国金融消费立法刚刚起步的情况下,应当充分利用法律、监管、行业自律等多种途径,为消费者构建一个安全、诚信、公平的交易环境,促进金融服务业的发展。

1. 完善金融消费者权益保护立法,拓宽法律保护范围

(1)修改《消费者权益保护法》,增强对金融消费者权益保护的针对性。第一,将金融消费者概念明确纳入该法的管辖范围,设立专章规定金融消费者的内涵与外延、保护范围、权利与义务、保护机构的职责和争端解决途径等,体现对金融消费者的专

门性保护,使金融消费者保护适用该法有明确的法律依据。第二,在法律责任方面,在遵循公平公正的基础上,侧重对金融消费者的保护,对于权益双方的举证原则和举证责任予以明确规定;在处罚规定中改变过去重罚轻赔的思想,在保证行政处罚和刑罚力度的同时,加大民事赔偿的比重,并适当增加赔偿金额。第三,在纠纷解决途径中,出台充分利用协商、和解来调节金融纠纷的细则规定;要求各金融机构内部建立处理纠纷的部门,专门处理金融消费纠纷,减少诉讼成本;赋予各行业协会纠纷处理职能。

(2)制定专门的金融消费者权益保护法,体现对金融消费者权益的专门性保护。第一,明确规定该法的宗旨是为了保护金融消费者合法权益,进一步提高金融服务水平,构建和谐稳定的金融消费关系,促进金融协调发展,维护金融安全与稳定。第二,设专章规定金融消费者的特殊权利和金融机构的义务,明确金融消费者在进行金融交易时所享有的各项权利,对金融机构的业务规则予以细化。第三,对金融消费争议处理提出具体而明确的要求,从方式、途径、受理机构等方面予以明确规定,加强监管机构的职责。同时,基于金融消费者的弱势地位,在立法中可以做一些倾向于保护消费者权益的强制性规定。^[5]

2. 健全金融消费者权益保护机构的功能

“一行三会”可设计一个统一的金融消费者保护原则,在此宏观原则之下,各部委各有分工协调运作,完善金融保护局的功能,集中行使金融消费者保护职权,拟定金融投资者保护政策法规,投资者教育等,从而帮助消费者避开金融机构隐性收费和欺骗性借贷等金融欺诈行为。可分为以下几个步骤进行。

一是强化风险为本的监管。应把流动性风险、信息科技风险、国别风险、声誉风险等放到更为重要的位置,同时关注金融机构与非正规金融机构的合作,建立防火墙。

二是完善资本为主的监管。以实施《商业银行资本管理办法(试行)》为契机,督促商业银行强化资本管理。

三是不断完善监管工具箱。应不断丰富监管指标,加强分析监测,提高监测的预警和量化风险的能力。

四是进一步加强金融消费者的保护。积极开展公众金融教育,形成金融消费者保护长效机制。

3. 健全金融消费者权益内部保护机制,加强对金融机构的义务规定

一是强化金融机构的信息披露制度。建立健全金融机构的信息披露制度,统一信息披露的规范和要求,拓宽信息披露的相关渠道,维护金融消费者在购买金融产品和金融服务时必要的知情权,为金融消费者提供更多可以比较的选择。^[6]

二是强化金融机构的公平义务规定。应通过强有力的法律约束,防止金融机构利用垄断地位侵害消费者的权益。

三是强化金融机构的保密义务。保护金融消费者的隐私权,这不仅关系到消费者个人信息安全,也关系到消费者财产安全。^[7]

4. 改善金融消费者权益保护的外部环境

一是完善金融消费者教育制度。在加强对金融消费者的有关经济学和金融学等相关领域的专业知识教育以外,提供必要的维权法律知识也是非常重要的。在加强对金融消费者教育的问题上,可以采取灵活措施,编订具有通俗易懂内容的相关教材,不拘泥于各种教育和教材形式,增加金融消费者接受教育的渠道。

二是健全金融消费者争端纠纷解决机制。首先,设立专门的消费者投诉部门。良好的争端纠纷解决机制是迅速解决金融消费纠纷、维护金融消费

者权益的重要制度保障。建立高效便捷的纠纷解决机制,既可以在现存的各级消费者协会下增设相关金融消费者纠纷解决部门,也可以仿照消费者协会机制另设金融消费者协会,来加强和完善对金融消费者合法权益的保护。其次,投诉渠道上加大非诉形式的运用。非诉形式主要有协商、调解、仲裁等。非诉形式具有耗时短、见效快、方便快捷的特点,可降低诉讼成本,节约诉讼资源,避免金融机构与消费者之间的矛盾激化,促进社会和谐。

[参 考 文 献]

- [1] 冉俊. 金融消费者权益保护问题研究[J]. 金融纵横, 2011(2):58.
- [2] 何颖. 金融消费者刍议[J]. 金融法苑, 2008(2):21.
- [3] 张杰. 我国金融消费者权益保护法律问题研究[D]. 烟台:烟台大学, 2012.
- [4] 吴弘,徐振. 金融消费者保护的法理探析[J]. 东方法学, 2009(5):19.
- [5] 管斌. 金融消费者保护的治道变革[J]. 经济法论坛, 2011(2):193.
- [6] 李沛. 金融消费者保护制度研究[D]. 上海:复旦大学, 2011.
- [7] 陈文君. 金融消费者保护监管研究[M]. 上海:上海财经大学出版社, 2011.