

# 对我国金融消费者保护立法的框架性思考

■ 叶建勋

无论从国际经验还是我国金融消费者保护的实践看,对金融消费者保护的思考应该进入以具体制度设计为中心的新阶段。笔者认为,未来金融消费者保护的法律框架至少应包括金融消费者概念界定、保护原则、保护机构及其运行机制、保护规则、纠纷解决机制和金融消费者教育六个方面。

**[关键词]** 金融消费者;立法原则;保护规则;纠纷解决

**[中图分类号]** F126.1

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1006-169X(2012)10-0084-03

叶建勋(1975-),北京特华博士后科研工作站博士后,研究方向为金融监管、金融消费者保护。  
(北京 100035)

## 一、金融消费者概念及保护范围

金融消费者概念是金融消费者保护立法展开的基点,也是划定金融消费者保护范围及对象的基线。目前,我国立法上还没有对金融消费者的概念进行界定。在大量研究国内外资料的基础上,本文认为,我国金融消费者宜界定为:金融消费者是指购买、使用金融产品和服务的主体,但不包括专业投资者。这一概念界定具有以下优势:其一,保护对象不限于购买者,还包括使用者,这样有利于保护金融产品和服务的最终使用者,保护那些为家庭成员或者家庭需要而购买金融产品和服务的情形,也能够解决免费使用金融产品和服务情况下,对使用者的保护问题;其二,使用“主体”、“专业投资者”的概念,这一概念不仅仅指自然人,还包括自然人、法人和其他组织,扩大了适用范围,使那些不具有专业知识和能力,处于弱势地位的法人及其他组织在金融消费过程中也能得到保护;其三,将专业投资者排除在外。同金融机构相比,那些专业投资机构以及具有相当财力和专业能力的投资者具有相当的博弈能力,其投资能力和水平不低于金融机构,不属于弱势群体,

没有必要对其予以保护。将专业投资者排除在外,能够把有限的资源用于真正需要保护的金融消费者;其四,这一界定和1993年的《消费者权益保护法》保持了一致。《消费者权益保护法》规定,消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务,其权益受本法保护。该法将保护范围限于生活消费,本文对金融消费者的界定延续了对生活消费的保护,同时又考虑到部分金融消费具有消费和投资的双重属性,从行为的角度予以界定,即非专业机构购买、使用金融产品和服务的行为都给予保护,不论出于什么样的目的,这一个概念涵盖了生活消费和投资性消费。

## 二、金融消费者的保护原则

立法原则是立法活动的准绳,也是法律条文的解释原则。通过对国内外金融消费者保护制度的研究,笔者认为,金融消费者保护应坚持全面保护原则、倾斜性保护原则、差异化保护原则、便民高效原则以及保护和教育并举的立法原则。

1. 全面保护原则包括三个方面:其一,不仅金融消费者保护的专门机构负责保护金融消费者,其

他部门也要为金融消费者保护创造良好的金融环境,如人民银行对汇率、利率进行调控,实现币值稳定,银监会等金融监管部门努力促使金融机构充分竞争,依法经营,形成有利于金融消费者的买方市场。其二,金融消费者保护机构和司法机构、消费者保护协会和行业协会之间相互协作,积极解决金融消费者的投诉,维护金融消费者的利益。其三,不仅要维护金融消费者在金融消费合同内的各项权利,而且要维护金融消费者在合同签订和履行过程中的权利,如金融消费者对金融消费者个人信息的保密义务等。

2. 倾斜性保护原则是指在金融机构和金融消费者权利义务分配上,赋予金融消费者更多权利。如对于部分高风险金融产品,规定金融消费者的冷静期保护制度,即签订合同后的一定期限内,金融消费者可以无条件解除合同,给金融消费者反悔的机会。

3. 差异化保护原则是指根据金融产品所蕴含的风险,对金融产品进行分类并采取不同的保护措施,如,对高风险的金融产品设置准入条件,只允许能够承担高风险的主体购买并对金融机构实行部分义务的豁免。

4. 便民高效原则是指在金融消费过程中或者出现纠纷时,金融机构有义务采取方便金融消费者的措施,提高金融服务的质量;金融消费者保护机构有义务查处侵害金融消费者权益的违法行为,并迅速处理好金融消费者的投诉,降低金融消费者的维权成本。

5. 保护和教育并举原则是指不仅要加强对金融消费者的权益保护,而且要加强金融消费者教育,普及金融知识,提高金融消费者的风险识别和判断能力,预防侵害金融消费者权益行为的发生。例如,针对实践中突出的问题和弱势的金融消费者制订专门的金融教育计划。

### 三、建立运行良好的金融消费者权益保护机构或机制

金融危机以后,世界上主要国家对各自的金融消费者保护制度进行了反思,一个突出而且具有共性的改革趋势是建立独立的金融消费者保护机构。近两年来,“一行三会”已然各自成立了自己的金融

消费者保护局,因此,建立统一的金融消费者保护机构更加困难,而且随着利益格局的部门化和固化,未来再改变的难度可能更大。

从维护金融消费者利益出发,笔者建议,在未来的金融消费者保护立法中解决这一问题,思路有两个:其一,将四个金融消费者保护部门从“一行三会”中划出,合并成立一个副部级的金融消费者保护机构,统一行使金融消费者保护职责;其二,建立竞争性金融消费者保护机制。具体而言,保持金融消费者机构设置现状不变,但赋予金融消费者纠纷解决的选择权。即立法上明确规定,金融消费者可以选择向人民银行或者三个监管机构的金融消费者保护机构投诉。例如,涉及保险消费者、证券消费者和银行消费者的投诉,可以分别向三个监管机构的金融消费者保护局投诉,也可以向人民银行的金融消费者保护局投诉,这些机构都有权处理,形成人民银行的金融消费者保护局和隶属于其他三个监管机构的金融消费者保护局在解决金融消费纠纷中的竞争机制。同时,建立一个由编制部门、财政部门、一行三会、法制部门、金融消费者代表等组成的金融消费者保护的评估委员会,根据受理投诉的案卷量,解决纠纷的满意度,开展执法和教育的情况等,定期对四个金融消费者保护局的工作进行评估并根据评估结果调整人员、经费等资源的分配,并定期向社会公布评估报告,接受社会公众的监督。通过上述机制,形成各机构之间良性的竞争机制,使这些机构更积极地履行职权,更好地维护金融消费者的权益。

### 四、建立完善的金融消费者保护规则

1. 适当销售规则。金融机构销售产品时,应当把适当的产品卖给适当的金融消费者,即根据金融消费者的实力、经验和风险承受能力销售金融产品,不得推销超出风险承受能力的产品。

2. 产品信息的充分披露规则。金融机构及其销售人员应当以简洁、明白的语言向购买者充分、真实地披露产品所蕴含的风险,并请金融消费者签字确认。对于已披露的风险,如果出现了损失,金融机构可以免责;对于因未披露相关风险造成金融消费者损失的,则由金融机构承担。

3. 冷静期规则。带有长期储蓄成分或者高风险

的金融产品或者服务,金融消费者受冷静期保护,即在冷静期内,金融消费者可以随意解除合同且无需承担法律责任。这样有利于避免金融消费者因销售人员劝诱等造成不理性消费。

4. 反搭售规则。金融机构不得侵犯金融消费者的自由选择权,利用强势地位或者产品的稀缺性要求其客户购买指定的产品或者服务。

5. 合格销售者规则。在销售过程中,金融机构必须表明自己是合法的、接受监管的金融机构,其销售人员也具备能够胜任产品销售的专业知识,如果监管部门有产品销售的资质规定,则相关销售人员还应取得相应的销售资质,其目的在于保护金融消费者在销售过程中的权益。

6. 信息及隐私保护规则。在金融产品销售过程中,对所知晓的金融消费者信息,金融机构应当依法、合理使用和提供,并对金融消费者的主体信息及其隐私、消费信息负有保密义务。

7. 售后服务规则。金融机构应主动向客户提供资金账户的变动情况,利率、费用的变动情况,信用记录的情况等,做好售后服务并禁止对客户采取恶劣的债务追讨方式。

### 五、构建高效、低成本和公正的金融消费者纠纷解决机制

理论上讲,纠纷解决机制也是金融消费者保护规则的一部分,其不同之处在于,纠纷解决机制是金融消费者权益受到侵害后的权利救济机制。实践表明,纠纷的有效、公正解决会产生倒逼机制,即如果纠纷能够有效、公正地解决,会反过来减少纠纷的发生。目前,我国金融消费者纠纷解决机制主要存在效率低、成本高、公信力不足等问题。笔者认为,未来构建我国金融消费者纠纷解决机制应包括金融机构的纠纷解决机制;金融消费者保护机构的纠纷解决机制;替代性纠纷解决机制和司法解决机制。金融机构的纠纷解决机制作为一个自我纠正和监督机制,应能够解决绝大部分纠纷案件,通过这些纠纷的解决,除维护金融消费者权益外,还能够发现工作中的问题,优化金融机构的自身管理,因此,金融机构应建立自己的纠纷解决部门,明确投诉的解决期限和保证公正解决的程序。金融消费者保护机构主要解决那些具有共性的纠纷案件和金融消费

者投诉的个案。对于普遍发生的同类案件,金融消费者保护机构应出台纠纷解决的指引;对于投诉案件,可以对负有责任的金融机构予以行政处罚或者采取强制措施,并要求金融机构弥补金融消费者的经济损失;替代纠纷解决机制是近些年发展较快的纠纷解决机制,英国、日本和我国的香港地区开展得比较好。替代纠纷解决机制有利于发挥民间力量、减少行政资源的消耗,并体现更多的平等协商解决的精神。在制度层面上,应鼓励有公信力的第三方参与金融消费纠纷案件的解决。司法解决机制是纠纷的最后解决机制,未来我国司法机制的完善应着重于降低司法解决的成本、提高效率,如完善简易程序和代表人诉讼制度等。

### 六、明确金融消费者教育制度

金融消费者教育有助于普及金融知识,提高金融消费者的风险识别和判断能力,并有助于预防纠纷的发生。笔者建议,在保护和教育并重的原则指导下,法律应明确由金融消费者保护机构负责协调其他政府部门或者非政府组织实施具有可行性的金融消费者教育计划以及针对金融消费者中弱势群体和金融教育计划,并从经费、人员上予以支持。此外,还应完善外部的金融消费者教育计划实施效果的评估机制,形成对金融消费者教育的监督。

### 【参考文献】

- [1]多德-弗兰克.华尔街改革与消费者保护法案[M].董裕平,全先银等译,中国金融出版社,2010:534.
- [2]李婧.我国台湾地区金融消费者保护制度的最新发展及启示[J].政治与法律,2011,(12):141.
- [3]叶芳.从监管角度看美国金融消费者保护制度改革[J].上海金融,2010,(12):54.
- [4]岳彩中,张晓东.金融监管制度发展的新趋势——消费者保护与审慎监管的分离[J].上海财经大学学报,2011,(3):26.
- [5]何颖.浅谈日本的金融消费者保护制度改革[J].日本学刊,2011,(1):100.
- [6]张韶华.《金融消费者保护的良好经验及建议》概要及简析[J].金融发展评论,2011,(6):93.
- [7]贾小雷,刘媛.英国金融申诉专员服务制度之述评[J].河北法学,2011,(9):170.

## 对我国金融消费者保护立法的框架性思考

作者: [叶建勋](#)  
作者单位: [北京特华博士后科研工作站 北京100035](#)  
刊名: [金融与经济](#) PKU  
英文刊名: [Finance and Economy](#)  
年, 卷(期): 2012(10)

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_jryjj201210023.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_jryjj201210023.aspx)