

金融消费者权益实现途径 时间：2015-01-22

【摘要】金融消费者作为消费者的一部分，享有作为消费者的各类权利，而金融消费者权利的实现必须依赖于其权利对应义务方对其义务的履行。尽管我国已经采取多种措施约束各义务方履行义务，但在金融消费活动中，特别是在银行业消费活动中，金融消费者权利的实现仍然存在诸多困难。为实现金融消费者权利，应明确《消费者权益保护法》的适用范围，改革保护金融消费者的行政措施，提升金融消费教育的有效性。

（中经评论·北京）金融消费者作为消费者的一部分，享有作为消费者的各类权利，而金融消费者权利的实现必须依赖于其权利对应义务方对其义务的履行。尽管我国已经采取多种措施约束各义务方履行义务，但在金融消费活动中，特别是在银行业消费活动中，金融消费者权利的实现仍然存在诸多困难。

一、金融消费者权益实现情况

财产安全权是金融消费者关注的重点，金融消费者的银行账户资金遭受损失的现象在一定范围内还较为普遍。这些损失包括多种情况：银行疏于审核导致金融消费者资金被他人占有，在办理开户、取款时，银行对开户人和取款人的身份未尽到足够的审查义务，使其能够用伪造的证件开户、取款，进而使用这些存折、银行卡等骗取他人存款；银行卡盗取盗刷，这类案件主要表现为金融消费者卡未离身而被复制卡取走账户资金或者被刷卡消费；金融消费者被他人使用电子银行转走账户内资金；金融消费者遇到诈骗、银行卡遗失等情况后，要求银行办理挂失，但银行以不合理的方式拖延，导致客户存款被盗取。

从知情权实现情况来看，部分金融机构在推销金融产品过程中，片面夸大金融产品收益，向消费者进行的风险提示不充分，产品结构、具体投资方向等与金融消费者关系密切的要素或是没有披露或只是模糊地进行了披露，使金融消费者购买金融产品发生亏损后认为金融机构销售行为不当。从这些问题来看，尽管多数金融消

费者的投诉理由为金融机构侵害其知情权，但从实质来看，多数投诉的发生还是在于金融消费者“预期收益”未实现。而金融机构在销售金融产品过程中，实质上对金融消费者知情权的保障与形式上对金融消费者知情权的保障较难区分。

同样，金融消费者自由选择权与公平交易权的实现并不充分。尽管有法定义务对银行业金融机构进行强制性约束，禁止搭售产品或者服务，但是当“风险审核”可“通过”可“不通过”时，金融消费者自由选择权较难实现。而银行业金融机构在高风险金融消费贷款中，约定高额利息，此种交易之“公平”与否很难单纯用利率高低来判断，需要综合考虑市场平均状况与交易条件。但问题在于，如果整个市场交易情况相差无几，那么判断个别公平与不公平交易显然存在极大困难。

个人金融信息保护是投诉与争议高发领域。银行业金融机构在提供金融服务和金融产品过程中基于安全防范、商业风险判断等多种原因，要求个人提供相应的信息，而这些信息直接关系到个人人身、财产安全，一旦泄露被不法分子利用，将产生严重的后果。2013 年《消费者权益保护法》修订将个人信息依法得到保护的权利纳入了消费者权利范畴，但在实践中，金融消费者个人信息被侵害的情况还比较严重。主要表现在：因金融机构信息录入错误或者更新不及时导致金融消费者信用报告失真，影响金融消费者正常生活；金融机构向中国人民银行个人征信数据库报送金融消费者负面信息时未经金融消费者同意或者未告知金融消费者；金融机构未经授权查询金融消费者个人征信信息；金融机构或其工作人员以及业务往来第三方违法泄露、出售金融消费者信息等。对于金融消费者的获知权而言，监管部门开展了形式多样的金融知识普及活动，各金融机构也在经营网点放置金融知识宣传材料，举办各种金融知识宣传活动。这种宣传的效果虽然在短时间内较难判断，但从对我国金融消费者个人金融消费能力的调查情况来看，我国金融消费者金融知识水平较低。由于缺乏必要的金融知识，我国消费者在投资理财活动中难以对金融产品进行适当的风险控制，在财富管理、金融工具的使用等方面都还有较大提升空间。

二、金融消费者权利实现困境原因分析

金融消费者权利实现不充分，既与我国金融消费权益保护基础法律供给相关，也与各类行政措施的运用形式相关。从法律供给来看，我国在金融消费者权益保护领域并没有专门的立法，大量与金融消费者保护相关的法律、法规、规章和规范性文件在概念、标准、原则、范围、基本制度等方面的不一致导致金融消费者保护的具体制度和标准，在法律适用上存在困难。在实践中，立法、行政、司法机构对于《消费者权益保护法》是否完全适用于金融消费领域仍然存在争议，而这种争议在2013年《消费者权益保护法》修订过程中，并未得到解决。对金融消费是否纳入调整范围，该法采取了“既不肯定也不排除”的模糊处理方式，而这种处理带来行政、司法机构在适用《消费者权益保护法》过程中，确定金融消费者是否属于其保护对象的模糊。

从约束金融机构履行相关义务的各类行政措施的实施情况来看，传统的行政措施并未真正对金融机构履行相关义务产生实质性压力。对于监管部门而言，监管部门对金融机构的要求与金融消费者的人身、财产安全的现实并未实现完全对应；对于金融消费者知情权的实现，很难判断金融机构是否充分履行了此类义务。对于银行业金融机构而言，即使其对部分金融消费者的权益进行了侵害，也并没有告知金融消费者的动力，而即便被监管部门检查发现，金融机构也一般声称对自身侵害金融消费者的情况处于“不知情”状态。而各监管主体通过检查发现此类现象时也一样只是要求金融机构进行改正，或者对其进行处罚，而金融消费者对自身权利是否被金融机构侵害依然处于不知情状态。同样地，有关监管机构较难判断金融机构是否侵害了金融消费者自由选择权与公平交易权，监管部门尽管要求金融机构尊重金融消费者的公平交易权，但实际上由于缺乏明确的判断标准，对金融机构缺乏实质约束。而对于个人金融信息安全而言，由于涉及个人信息保护的环节较多，对于很多个人信息被泄露的情况，行政部门较难进行调查。

三、金融消费者权利实现的出路

第一，明确《消费者权益保护法》的适用范围。如前所述，正是由于立法对《消费者权益保护法》的模糊处理，在行政监管与司法判断过程中，金融消费者权利的实现得不到充分有效的保障。因此立法机关应当就《消费者权益保护法》的调整范围进行明确。如果立法机关认可该法适用于金融消费活动，可以进一步授权国务院通过行政法规进行细化规定，或者另行制定法律进行规范。如果不认可，那么显然金融消费者与金融机构的权利义务就需要通过其他法律来予以规范。总之，这些法律规范应明确金融消费者、金融机构在金融消费过程中的权利义务。

第二，改革保护金融消费者的行政措施。一是提升行政过程的信息公开度。在保护金融消费者，督促金融机构履行法定义务方面，可以通过公开经营风险信息、行政处理信息、金融消费者投诉处理信息等约束金融机构履行义务。这些信息的公开可以在试点后全面铺开。二是柔性行政措施综合运用。柔性行政措施在保护金融消费者过程中，在金融机构接受度、行政处理程序灵活度上较强制性行政措施具有明显优势。以行政评估为例，作为约束金融机构履行经营者义务的柔性指导指标，在对所有金融机构运用的情况下，不仅可以使行政主体了解金融机构经营服务整体状况，还可以通过比较不同金融机构的做法，就金融消费者保护中某些问题得出普遍性解决建议，同时，不同金融机构之间的评价比较还能够促进金融机构之间的竞争。从行政调解来看，目前行政主体采取的金融消费纠纷转办机制，事实上发挥了行政调解功能，对于行政主体转办的金融投诉，金融机构不仅程序上更严谨，对投诉会进行更为详细的调查，在实体层面也往往会在金融消费者投诉属实的情况下，与金融消费者达成和解，这与金融消费者直接向金融机构申请投诉处理产生差异。

第三，提升金融消费教育的有效性。应当明确不同机构在金融消费者教育中的职责，进一步加强金融消费者教育的针对性，注重金融消费者教育的规划性与长期性。在行政监管与商业运作分层、金融分业监管的情形下，对金融消费者教育由一

个集中的部门实施是不现实的，可以由“一行三会”、工商管理部门、教育部门、金融机构、行业协会等以各自不同的平台、分类分项予以宣传教育，并且注重不同部门间的协调沟通，避免重复教育。我国分类针对性教育尚有不足，主要以普及基础金融知识为主，今后可根据人群收入特点及金融消费能力和期望有针对性地教育指导，提高实效性。当前的金融教育以金融监管部门要求金融机构每年开展的金融知识宣传为主要形式，各金融机构在该阶段集中以摆摊设点的方式提供金融知识宣传和咨询，运动式和形式化的色彩重，长期化、实用性的目标实现不够，随着我国金融消费者教育的不断深入开展，各监管部门应当进一步加强金融消费者教育的规划性、长期性，真正实现提高消费者素质的目的。

（《中国金融》，中国人民银行营业管理部，刘建）