

金融消费者权益保护的法律思考

●王喜迎 王行劲



[摘要] 加强金融消费者权益保护是防范和化解金融风险,建立和保障公平诚信的金融市场的重要保障。本文以2023年我国金融体制的改革为背景,具体分析了金融消费者权益保护现状,以及在立法、行政、司法等方面存在的问题。进而提出应出台专门立法、优化有关主体的保护职责体系、完善多元化纠纷解决机制、整合消费者教育工作力量等法律应对举措。

[关键词] 金融体制;金融消费者;消费者权益保护

金融消费者是金融市场的重要参与者,是促进金融业健康可持续发展的重要力量。加强金融消费者权益保护,对于提振金融市场信心,防范和化解金融风险,维护社会经济秩序和稳定具有重要的意义。近年来,随着我国金融业的蓬勃发展,金融市场开放程度不断提升,金融创新不断涌现,金融交易纠纷及金融消费者投诉问题呈现专业化、复杂化的发展态势。可以看到,金融消费者及其权益保护问题有着相对独立的内涵特征和运行原理,难以为传统的消费者权益保护立法所覆盖。2006年银行业监督管理委员会发布的《商业银行金融创新指引》中首次使用了“金融消费者”这一概念,并提出“充分维护金融消费者和投资者利益”。

2015年国务院办公厅印发了《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》,首次规定金融消费者的“八项权利”。2020年中国人民银行颁布《金融消费者权益保护实施办法》,首次从立法层面对金融消费者权益保护问题进行了系统部署和完善。2023年3月,我国金融体制改革中整合了金融消费者保护职责。笔者认为,此次改革调整赋予了金融消费者权益保护问题以新的内涵,是实现其法律应对及提升法治化水平的重要契机。

金融体制新格局下金融消费者保护问题的提出

2023年3月,我国金融体制改革中统筹了金融消费者权益保护工作,以进一步加强风险管理和防范处置,依法查处违法违规行。有学者指出,现代金融体系创新发展最明显的特点就是“混业经营”,金融产品创新不断深化,传统金融板块的流动性增强,金融机构业务趋同现象日益明显。从另一个角度来看,优化金融体制的过程也是不断完

善我国金融消费者权益保护机制的过程。在当前新的金融体制框架下,我国整合了传统金融领域的保护力量,实现了金融消费者权益保护机构的统一。从“多元”到“一元”,从“分业”到“集中”,统筹负责金融消费者保护的新格局,势必会带来保护理念和工作机制等方面的更新与变化,赋予金融消费者权益保护以新的内涵和特点。

在保护理念方面,过去人们习惯将金融消费者区分银行、保险等具体的金融领域,而适用存款人、借款人、投保人等不同称谓。因此,目前我国并没有关于“金融消费者”的统一定义。金融消费者权益保护的“一元机构模式”,客观上需要将金融消费者从传统消费者的概念范畴中独立出来。学界的主流观点认为,金融消费者是购买、使用金融机构的金融产品或接受金融机构服务的自然人。这一概念明确了金融消费者的消费的特定场合即金融市场,同时,将金融消费者最终定位为自然人,排除了法人和非法人组织,凸显了自然人作为金融市场消费者的弱势地位及其权益保护的必要性。同时,在统一概念适用、明确定义表述的基础上,进一步细化金融消费者的权利指标。在工作机制方面,金融消费者权益保护是建立健全金融市场机制的重要目标和价值理念。当前对所有金融领域的消费者,适用统一的保护机构,整合保护资源,明确相关主体的职权职责、法律责任,将有利于畅通金融消费纠纷解决流程,降低金融消费者的维权成本,从规范金融机构的合规经营及维护金融市场秩序等源头方面,强化金融消费者权益保护的震慑力和实效性。因此,可以看到金融业的发展创新及金融体制的调整改革对金融消费者权益保护工作提出了更高的要求,金融消费者权益保护将发展成为独立、专业、系统的法律问题。

金融消费者权益保护现状

我国金融市场尚处于深化改革的进程中，金融机构提供的金融产品和服务愈发多样化，金融消费者的风险识别和维权意识较弱，进而导致金融消费纠纷频发，在一定程度上影响了金融市场的稳定与健康发展。对此，近年来，我国从立法、行政、司法等方面积极探索、稳步推进，初步形成了金融消费者权益保护体系，同时也存在一定的问题。

（一）金融消费者权益保护立法较为分散

2013年修正的《消费者权益保护法》将金融消费者纳入了消费者权益保护体系中，增设了关于金融服务的经营者对消费者的风险提示和信息披露义务，从法律层面确认了金融消费者权益保护的的特殊性与重要性。后续我国又出台了一系列政策、规章，使金融消费者权益保护的内容更具针对性，从金融经营服务、金融消费者权利、金融消费者教育、信息保护、纠纷解决机制等方面，初步形成了金融消费者权益保护的制度体系。

从立法层面看，对于金融消费者权益保护的规定，主要见于《消费者权益保护法》《商业银行法》《保险法》等单行法。2020年中国人民银行制定发布了《金融消费者权益保护实施办法》，规范和细化了银行业金融机构、支付机构的金融消费者权益保护的相关要求。2022年银保监会制定发布了《银行保险机构消费者权益保护管理办法》，进一步明确了银行保险机构消费者权益保护工作的体制机制。可以看到，目前我国关于金融消费者权益保护的专门立法较少，效力位阶较低，多数立法针对银行业、保险业、证券业等分别进行规制和调整，导致规定较为分散，缺乏系统性，一定程度上影响了立法的实施成效。

（二）金融行政部门的权责有待进一步理顺

为避免金融行政部门履行权责的重复或真空，客观上需要对金融消费者权益保护问题实施跨行业的协同保护。例如，在金融机构从事混业经营的情况下，一旦发生消费者风险事件，会产生应当由谁处置以及权限和职责如何划分等问题。因此，在当前统筹金融消费者保护工作的新背景下，金融行政部门有待进一步理顺与解决金融消费者权益保护的职权配置、行使规则、监督管理、救济渠道等问题。

（三）金融消费者权益保护的司法救济成本较高

金融产品的不断创新、互联网和信息技术的发展，使得金融消费逐渐发展成为消费者常态化的消费形式，金融消费纠纷更加复杂化、多样化。

司法诉讼是最权威、终局的纠纷解决机制，金融消费者一旦权益受到侵害，可以通过向法院提起诉讼的方式维护自身合法权益。一方面，我国多地基层法院案件审判工作量大，即便存在简易程序、互联网法院等快速解决方式，金融消费者仍然会面临诉讼周期较长，需要付出较高的时间成本

和物质成本等不利状况，而显然金融经营者在应诉方面更具有优势。另一方面，金融纠纷案件的专业性较强，我国目前只有部分法院设置了专门的金融审判法庭，多数法院在组织、人才等方面的司法力量不足。因此，金融消费者选择司法诉讼维权的成本较高。

金融消费者权益保护的法治应对

金融业混业经营的发展趋势，以及金融消费者保护机构的统一，为金融消费者权益的专门立法保护提供了有利契机。通过具体明确保护机构的保护职责、法律责任等内容，补齐法律制度短板，提高侵害金融消费者合法权益的违法成本，进一步强化金融消费者权益保护的力度。基于此，笔者认为金融消费者权益保护问题的法治应对，主要体现在以下几个方面。

（一）出台金融消费者权益保护的专门立法

在金融消费者权益保护的规范体系方面，我国目前存在立法少、政策多、统一条款少、分散规定多等特点，缺乏统筹和全面的制度安排。2022年3月，中国人民银行副行长在接受媒体记者采访时提出，“有必要加快制定金融消费者权益保护法，全面提升金融消费者权益保护法治化水平”。2022年7月，中国人民银行金融稳定局局长也发文指出，“应切实加强消费者和投资者的权益保护，坚持以人民为中心、倾斜保护消费者和投资者的立法思想，推动出台金融消费者保护法”。由此可以看到，统一立法或将成为我国下一步完善金融消费者权益保护体系的有力举措。因此，我国在立法方面可以出台统一的金融消费者权益保护法，提升立法的针对性及效力等级，强化震慑力，具体规定金融消费者的内涵范围、金融消费者的权利类型、金融经营者的义务规则、金融消费者保护基金、金融消费者教育、有关行政主体的职责、法律责任等内容。

（二）优化金融行政部门的职责体系

保护金融消费者权益，维护金融市场秩序及促进金融业发展，是金融行政部门的核心目标。当前我国已经形成了一个独立、统一的金融消费者权益保护机构，实现了保护主体与职责的集中化。在此基础上，需进一步明确金融行政部门的内部机构设置与分工，按照“同业务、同标准”的原则，细化金融消费者保护部门对金融机构受理金融消费者投诉处理工作的检查监督、金融消费者教育、金融消费者群体风险事件的预警与处置、指导建设第三方金融消费者权益保护机构等职责，理顺有关金融行政部门的保护职责权限。

（三）完善多元化金融消费纠纷解决机制

金融消费纠纷能否得到公平、便捷、高效的处理，是金融消费者权益能否真正实现的关键。因此，构建并完善多元化的纠纷解决机制，可以有效满足金融消费者解决纠纷的

个性化需要,减少金融机构与金融消费者之间的摩擦,提升纠纷解决实效。国务院发布的《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》中就规定了“金融管理部门、金融机构要建立和完善金融消费投诉处理机制,畅通投诉受理和处理渠道,建立金融消费纠纷第三方调解、仲裁机制,形成包括自行和解、外部调解、仲裁和诉讼在内的金融消费纠纷多元化解决机制,及时有效解决金融消费争议”。但在具体落实机制及各机制的衔接方面,仍需进一步完善。

在金融机构受理投诉方面,多数金融消费者在遇到消费纠纷后,会首先选择向自己购买产品或接受服务的金融机构投诉,我国有关立法也鼓励纠纷有关当事人通过平等协商,自行和解。如果向金融机构投诉后无法得到解决,消费者才会转向其他机构寻求其他解决机制的帮助。因此,金融机构在化解消费纠纷,以及提升消费纠纷解决效率方面,起到了较为重要的作用。金融机构作为维护金融消费者权益的第一责任主体,应进一步加强合规经营建设和风险管理建设,完善内部投诉处理流程,建立投诉处理跟踪落实工作机制,并做好有关工作的记录保管与归档。

在金融行政部门受理投诉方面,我国设置有专门的金融消费者或投资者保护内设机构,也都公开设置了消费者咨询、投诉、信访、举报等受理渠道,以加强源头治理和提升金融消费者权益保护成效。然而根据目前行政部门的受理投诉工作流程,金融消费者首先要以书面形式反映问题,行政部门收到问题后,会将该问题事项转交相关的金融机构处理,行政部门负责监督跟踪。按照该流程,消费者的问题又回到了金融机构内部予以处理,在一定程度上影响了消费者投诉事项的解决实效。因此,有关部门应严格按照分级分层的处理原则,依法依规发挥主体责任,对有关纠纷事项进行实质审查,将纠纷解决及消费者权益保护工作落到实处。

在行业协会调解纠纷方面,由于金融业的特殊性和专业性,金融消费纠纷多数适用金融行业内的调解机制。我国已在多地建立了金融消费纠纷调解组织试点,拓宽了消费纠纷解决渠道。但调解机制也存在着一定的问题,如消费者作为金融市场弱势群体,难以获得调解组织信息,启动调解程序;由于金融业的复杂性与多变性,调解组织难以应对,调解结果缺乏公正性与强制力;在纠纷双方当事人争议分歧

较大时,仅凭调解组织的解释、劝解难以达成一致意见,调解机制并不奏效等。因此,可以建立第三方金融消费纠纷解决机构,加强机构的独立性、专业性建设,同时,设置机构与司法机关的调解与诉讼的衔接联动工作机制,在当事人自愿的前提下组织调解。调解成功的,由司法机关出具调解书等法律文书;调解不成功的,当事人可以选择诉讼。

(四)整合金融消费者教育工作的专业力量

近年来,业内逐渐认识到金融消费者有别于普通消费者,属于一类特殊的消费者,应适用专门的法律、政策等制度予以调整和保护。笔者认为,这种认识转变的主要原因,在于金融消费者相对于普通消费者的固有特征,一方面,金融消费者的消费动机更多的表现为追求自身消费的保值增值;另一方面,金融消费者对金融市场的预期可能会建立在“非理性”的基础上,易盲从和易恐慌是其普遍的消费心理特点。因此,在金融消费日常化与金融创新多样化的今天,整合专业力量,加强金融消费者的教育显得较为重要。针对我国实际,可以自上而下推进和实施金融消费者教育计划,金融行政部门、金融机构、金融行业协会等在各自的职责范围内,系统地开展金融知识普及、正确理财观的树立、金融事务咨询等教育工作,引导金融消费者理性消费、自觉遵守法律法规,切实提升金融消费者的自我保护能力。

参考文献

- [1]王岩飞,樊思琪,姜风.金融消费者权益保护的法律实践及合规体系构建[M].北京:法律出版社,2023.
- [2]李爱君.中国金融消费者权益保护研究报告[M].北京:法律出版社,2019.
- [3]赵锋.《消费者权益保护法》视角下金融消费者保护问题研究[J].西部金融,2014(03):26-28.
- [4]焦瑾璞.构建中国金融行为监管体系研究[M].北京:中国金融出版社,2015.

作者简介:

王喜迎(1982—),女,汉族,河南郑州人,硕士,讲师,河南牧业经济学院,研究方向:民商法学、经济法学。

王行劲(2003—),男,汉族,河南驻马店人,大学本科,河南大学法学院,研究方向:民商法。