

金融消费者权益保护法律机制研究

● 张申婕



[摘要] 随着金融消费的日益增长,金融消费者权益保护面临新的挑战。我国已初步建立了金融消费者权益保护制度,但法律机制仍不健全。本文在分析我国金融消费者权益保护现状的基础上,指出现有法律体系不完善、金融监管职责不明确、纠纷解决机制不健全、司法保障不足等问题。为完善金融消费者权益保护法律机制,建议制定专门法律、明确监管职责、创新纠纷解决机制、加强司法保护、提升消费者维权能力,以维护消费者的合法权益,促进金融业的健康发展,维护金融稳定与市场秩序。

[关键词] 金融消费者;权益保护;法律机制

金融消费具有专业性强、信息不对称、风险性高等特点,消费者处于弱势地位,其合法权益更需要法律的保障。目前,我国已初步形成以《消费者权益保护法》《中国人民银行法》等为基础,行政法规、部门规章为主体,地方性法规为补充的金融消费者权益保护“法律矩阵”。各金融监管部门职责逐步明晰,投诉处理、纠纷调解等机制逐步建立,为维护金融消费者合法权益发挥了积极作用。

但不容忽视的是,当前金融消费者权益保护法律机制仍存在诸多问题:法律体系层次低、针对性不强,专门立法缺位。监管职责交叉、监管措施有限,行政执法乏力。调解、诉讼渠道不畅,纠纷解决效率不高。司法实践中因欠缺消费者保护理念,对金融消费者合法权益保护力度不够。消费者权益保护意识淡薄,缺乏必要的金融知识和技能,自我保护能力不足。

本文在梳理国内外金融消费者权益保护实践的基础上,分析我国金融消费者权益保护法律机制的现状,剖析存在的突出问题,借鉴国际经验,从健全法律体系、加强金融监管、创新纠纷解决机制、加强司法保护、提升消费者素养等方面,提出完善我国金融消费者权益保护法律机制的对策建议。以期为维护金融消费者的合法权益,规范金融市场秩序,促进金融业持续健康发展提供参考。

我国金融消费者权益保护的现状分析

(一)金融消费者的界定与分类

金融消费者是指购买、使用金融产品或服务,以满足生产、生活需要的自然人和法人或其他组织。与一般消费者

相比,金融消费者具有金融知识和经验不足、议价能力差、风险承受能力低等特点,处于相对弱势地位。根据金融业务类型,可将金融消费者分为银行业消费者、证券期货业投资者、保险业投保人等。根据专业性程度,可分为普通金融消费者和专业金融消费者。根据交易目的,可分为以消费为目的的金融消费者和以投资为目的的金融投资者。不同类型金融消费者权益保护的内容和方式应有所侧重。

(二)金融消费者面临的主要风险

当前,我国金融消费者面临日益复杂的金融风险。一是金融产品风险。理财、信贷、保险等产品层出不穷,收益与风险并存,消费者难以甄别产品性质,易陷入非法集资、虚假宣传等陷阱。二是金融机构风险。机构违规展业、恶意阻挠或拖延履约,侵害消费者公平交易权。三是金融市场风险。市场违法违规行为时有发生,内幕交易、操纵市场等行为扰乱金融秩序,损害消费者利益。四是金融科技风险。互联网金融快速发展,数据泄露、隐私不保等风险加剧。五是自身风险。消费者金融知识缺乏,风险意识淡薄,盲目跟风炒作,难辨风险,极易蒙受损失。

(三)金融消费者权益受侵害的主要表现

侵害金融消费者权益的情形主要有:一是侵犯知情权。金融机构未尽信息披露义务,产品收费不透明,风险提示不充分,甚至虚假宣传、误导销售。二是侵犯自主选择权。机构搭售或捆绑服务,变相强制消费。三是侵犯公平交易权。机构单方制定和变更格式条款,设置不合理交易条件。四是侵犯资金安全权。借款人逾期还款、担保人恶意逃债等,损害消费者资金安全。五是侵犯信息安全权。消费者信息被非法采集、泄露、篡改,造成财产损失。六是

侵犯求偿权。纠纷解决渠道不畅,投诉无门、诉讼难,合法权益得不到及时救济。

(四)现有金融消费者保护法律法规体系及其局限性

经过多年的发展,我国已初步形成金融消费者权益保护法律体系:《消费者权益保护法》是保护消费者权益的基本法,对金融消费者也适用。《中国人民银行法》《商业银行法》《证券法》《保险法》等法律对金融消费者权益保护作了原则规定。国务院出台的《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》;银保监会等部门相继制定专门规章,如《商业银行服务价格管理办法》《证券期货投资者适当性管理办法》《保险消费投诉处理管理办法》《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》(中国人民银行令〔2020〕第5号)等,为开展金融消费者权益保护提供了制度依据。地方金融消费者权益保护立法也有所突破,如上海、深圳等出台地方性法规,开展金融消费者权益保护试点。

Q 金融消费者权益保护法律机制存在的问题

(一)法律体系不健全,专门立法缺失

我国尚未制定专门的金融消费者权益保护法,现行法律对金融消费者权益保护规定较为分散、原则,可操作性不强。宏观层面缺乏统领性法律,难以为金融消费者权益保护提供基本遵循。现有的《消费者权益保护法》对金融消费者的特殊性考虑不足,金融监管法律则主要规范机构行为,保护消费者并非其主要目的。微观层面缺少具体、明确的实施细则,金融消费者权益的界定、救济措施等重要内容,缺乏可依照的法律规范。部分新兴领域如互联网金融、消费金融等,缺乏有针对性的法律供给,风险隐患突出。法律的滞后,使得金融消费者权益保护缺乏制度保障。

(二)金融消费纠纷解决机制不完善

我国金融纠纷非诉讼解决机制发展滞后,作用发挥不充分。各类调解组织协调性不强,行业性、区域性调解机构职能定位不清,存在管辖冲突。调解工作缺乏制度规范和统一标准,调解员专业素质参差不齐,调解工作独立性难以保证。金融纠纷诉讼渠道也不够通畅,小额纠纷缺乏快速、便捷的争议解决途径,导致金融消费者常因维权成本过高而放弃诉讼。总体来看,诉调对接不畅,调解与仲裁衔接不足。金融纠纷多元化解格局尚未形成,非诉讼纠纷解决方式在化解金融纠纷中发挥的作用有限。

(三)金融消费者权益保护缺乏司法保障

金融消费者权益司法救济面临诸多困境。部分法院对金融消费纠纷因标的额小而不予立案,而金融产品和服务专业性强,消费者处于信息劣势的地位,很难举证机构违规。审理方面,法官缺乏专业知识和审判经验,法律适用错误率高。审理程序繁琐,周期冗长。同案不同判现象普遍,裁

判尺度不统一,损害了司法公信力。执行环节,金融机构负面信息披露不足,规避执行情况多发。可见,司法救济渠道不畅,金融消费者合法权益的“兜底保障”缺失。

(四)金融消费者自身维权意识和能力不强

我国金融消费者总体金融素养不高,风险意识淡薄。普遍缺乏必要的金融知识,对金融产品和服务的性质、功能等缺乏了解,难以作出理性选择。在高收益诱惑下,盲目投资,忽视风险防范,易受非法金融活动的侵害。信息搜集能力及甄别信息真伪能力欠缺,获取信息渠道有限,易上当受骗。自我保护能力不足,缺乏风险自担意识,风险来临时不知所措,事后救济途径又无从寻起。此外,金融消费者受“大企业”心理影响,对金融机构存在畏惧心理,权利意识淡薄,遇侵权行为多隐忍不言,放弃合法权益。金融消费者自身素质的欠缺,是其权益得不到有效保护的重要原因。

Q 完善金融消费者权益保护法律机制的对策建议

(一)制定专门的金融消费者权益保护法,健全法律体系

加强金融消费者权益保护,当务之急是尽快制定专门的金融消费者权益保护法。这部法律应全面系统地规定金融消费者的权利义务、金融机构的行为规范、监管部门的职责分工,以及相应的法律责任,为解决金融消费者权益保护中存在的突出问题提供基本依据。同时,要加快配套制度建设,制定专门的金融消费者权益保护条例,就金融产品和服务信息披露、金融营销宣传、金融纠纷解决等作出细化规定,提高金融消费者权益保护法律制度的可操作性。

此外,要加强部门规章和行业自律规则建设,扩大金融消费者权益保护的法治供给。中国人民银行、国家金融监督管理总局、证监会等监管部门要根据职责分工,制定金融消费者投诉处理、纠纷调解等规章制度,建立健全金融消费者权益保护工作机制。行业协会要发挥自律管理作用,制定金融消费者权益保护操作规程和从业人员行为准则,堵塞制度漏洞。地方有关部门也要因地制宜,制定有针对性的地方性法规,形成上下联动、协调配套的金融消费者权益保护法治体系。

(二)明确监管机构职责,加强金融监管

要进一步明晰监管部门在金融消费者权益保护中的职能定位和职责边界。要发挥中国人民银行作为金融消费者权益保护牵头部门的作用,加强统筹协调,推动监管部门形成监管合力。国家金融监督管理总局、证监会等机构,要切实履行好本行业、本领域金融消费者权益保护的直接监管职责,加大对金融机构侵害消费者权益行为的查处力度。要健全金融消费者权益保护监管联席会议制度,搭建监管协作平台,及时沟通信息,协调解决监管难题。

同时,要丰富监管手段,创新监管模式。综合运用现

场检查与非现场监管、事前审批与事后监管、正面激励与负面惩戒等监管方式,扩大监管覆盖面,提高监管的精准度。积极发挥“互联网+监管”作用,利用大数据、云计算、人工智能等金融科技手段,实现智慧化监管。畅通投诉举报渠道,充分发挥社会监督作用。此外,要加强地方有关部门的金融监管能力,明确监管职责,加大培训力度,提高监管人员的专业化水平,有效弥补监管短板。

(三)完善金融纠纷多元化解机制

针对当前金融纠纷非诉讼解决机制发展滞后的问题,要大力发展多元化纠纷解决机制。推动成立金融消费纠纷调解委员会,整合行业性、区域性调解力量,统一调解规则和程序。建立调解员资格认证和管理制度,健全调解员选任、培训、考核机制,提高调解的专业化水平。赋予调解协议法律效力,提高当事人履行调解协议的积极性。完善金融纠纷调解与诉讼、仲裁的衔接机制,实现无缝对接。鼓励有条件的地区设立专门的金融纠纷速裁法庭,对案情简单、事实清楚的小额纠纷进行快速审理,方便金融消费者诉讼。

构建“第三方评估+先行赔付”机制,发挥保险、担保、基金等风险分散机制作用,降低金融消费者维权成本。探索建立金融消费者民事公益诉讼制度,发挥检察机关提起公益诉讼作用,有效惩治损害众多金融消费者利益的违法行为。总之,要通过制度创新,多措并举,切实将金融消费纠纷化解在诉讼之外、化解在萌芽状态,维护金融消费者的合法权益。

(四)加强金融司法保护,畅通诉讼渠道

司法机关要切实担负起金融消费者权益司法保护的职责。要合理界定法院案件受理范围,对金融消费者提起的民事诉讼,只要符合法定受理条件,就要一律立案、及时审理,不得以案值小等为由拒绝立案。要加大案件繁简分流力度,广泛适用简易程序,提高审理效率。要加强金融审判专业化建设,在法院设立专门的金融审判庭,配备熟悉金融业务的专业法官,提高金融案件专业化的审理水平。

同时,最高人民法院要出台金融消费者权益保护司法解释,针对违约金、过错赔偿等实务难点问题作出指导性规定,统一裁判尺度。地方各级法院要加强类案检索和专业研讨,规范裁判文书说理,提高类案裁判的一致性,增强司法公信力。要加大金融案件执行力度,完善失信被执行人信用惩戒机制,加大对金融机构抗拒执行行为的制裁力度,维护生效裁判的严肃性和权威性。

(五)加强金融消费教育,提高消费者自我保护能力

金融消费者权益保护,归根结底要靠消费者自身素质的提升。要大力开展金融知识普及教育,提高金融消费者的金融素养,增强风险防范意识。各金融监管部门、金融机构、行业协会、消费者组织,要广泛开展形式多样的金融知

识宣传活动,推进金融知识进社区、进校园、进企业,扩大金融教育覆盖面。要创新宣教方式,制作通俗易懂的宣传手册、短视频等,利用新媒体平台推送金融知识,增强宣教吸引力和感染力。

要丰富金融教育内容,有针对性地加强金融消费风险提示,提高消费者识别非法金融活动的能力。加强对老年人等重点人群的金融教育,提升其防范金融诈骗的意识和能力。鼓励高等院校开设金融消费者教育相关课程,培养经管、法律等复合型人才。要畅通消费者咨询、投诉渠道,完善“12315”“12378”等投诉热线功能,充分发挥消费者组织作用,及时为消费者提供咨询服务,依法维护消费者的合法权益。此外,要加强消费者信用体系建设,强化守信激励和失信惩戒,培育诚信消费理念。建立金融消费者权益保护新闻发言人制度,加强舆论引导,营造良好的社会氛围。各方共同努力,全社会形成尊重和保护金融消费者权益的文化理念和价值追求,让维护消费者权益成为全社会的自觉行动,金融消费者权益保护的社会基础才能牢固,法治化进程才能不断推进。

Q 结束语

金融消费者权益保护是一项系统工程,需要立法、执法、司法等各个环节协同发力,共同织密保护网络。当前,我国金融改革不断深化,金融创新日益活跃,维护金融消费者合法权益,事关金融业的高质量发展和社会的发展。在此背景下,必须以消费者为中心,坚持依法治理,系统施策,多措并举,健全金融消费者权益保护的法律机制,加大执法司法力度,夯实金融消费者权益保护的制度基础。同时,要积极培育金融消费者权益保护文化,推进金融消费教育,提升消费者自我保护意识和能力。只有厚植保护金融消费者权益的沃土,营造良好的法治环境,构建政府监管、行业自律、社会监督、司法保障相互协调、有机衔接的金融消费者权益保护法治化体系,金融消费者权益才能得到切实保障,金融业才能行稳致远。

参考文献

- [1]栗海佳.第三方支付中金融消费者权益保护法律问题研究[D].兰州:兰州大学,2023.
- [2]吴昊.我国数字金融消费者权益保护法律问题研究[D].太原:山西财经大学,2022.
- [3]朱涛,王博文.金融消费者权益保护法的立法逻辑[J].中国金融,2023(23):99-100.

作者简介:

张申婕(1992—),女,汉族,河北石家庄人,硕士,中国工商银行股份有限公司牡丹卡中心,研究方向:民商法。