独立金融消费者保护机构亟待创设

□北京特华博士后科研工作站 叶建勋

席卷全球的金融危机，为世界各主要国家的金融改革和发展带来了多方面的反思，其中最引人注目的是金融监管改革和金融消费者保护。就金融消费者保护而言，主要有三方面反思：一是建立一个独立或者相对独立的金融消费者保护机构是多数国家的共识；二是建立以金融机构的信息披露义务为核心的金融消费者保护制度；三是建立有效、低成本、公正的金融消费者纠纷解决机制。从我国这些年的金融实践看，我国的金融消费者保护存在一些问题，概括而言，有三个方面：一是我国还没有建立独立的金融消费者保护机构；二是金融机构强势、金融消费者弱势的利益格局长期存在，霸王条款和损害金融消费者利益的案件时有发生；三是金融消费者权益受到损害后，现有的纠纷解决机制成本高、缺乏效率且公信力不足。金融危机发生以后，理论界和实务界在国外立法经验的基础上，对我国的金融消费者保护提出了不少富有价值的思考和建议。

笔者认为，在充分研究和讨论后，对我国金融消费者的研究和思考应该进入一个以具体制度设计为中心的新阶段。具体而言，金融消费者保护立法的框架性设计可包括以下六个方面：金融消费者的概念及保护范围；金融消费者保护的基本原则；独立、统一的金融消费者保护机构及其运行机制；金融消费者的保护规则；金融消费者的纠纷解决机制和金融消费者教育。

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。从境外立法看，美国2010年的《多德－弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》规定，消费者是指个人或代表个人行事的代理人、受托人或者代表人。消费者金融产品或服务是指，为了满足个人、家庭成员或家庭需要，向消费者提供规定的金融产品或者服务。日本2001年的《金融商品销售法》规定，金融消费者是指不具备金融专业知识，在交易中处于弱势地位，为金融需要购买、使用金融产品或接受金融服务的主体。我国台湾地区2011年的《金融消费者保护法》规定，金融消费者指接受金融服务业提供金融商品或服务者，但不包括专业投资机构和符合一定财力或专业能力之自然人或法人。专业投资机构的范围和一定财力或专业能力的标准由主管机关确定。

分析上述定义可知，其一，并非所有接受金融商品和服务的主体都是金融消费者立法的保护对象。如美国法律规定，为了满足个人、家庭成员或家庭需要而购买金融产品或者服务的自然人及其代理人，才是要保护的金融消费者。其二，金融消费者并非必须是自然人，法人也可以成为金融消费者的一部分。如日本和台湾地区规定，处于弱势地位（主要指非专业投资机构，财力或专业能力未达到主管部门规定条件的法人）的法人也是金融消费者。其三，金融消费者的保护对象不限于金融商品和服务的购买者，还包括使用者。如美国法规定，如果家庭成员是金融产品的使用者，其权益受到损害时，则同样可以主张权益保护。日本法规归定，购买、使用金融产品和服务的主体，明确把使用主体纳入金融消费者保护的范围。

因此，笔者建议，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，对使用者权益的保护问题；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，这一界定和我国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，即只要是非专业机构购买、使用金融产品和服务的行为都给予保护，不论其出于什么样的目的，这样就能够涵盖生活消费和投资性消费了。

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。

全面保护原则包括三个方面：第一，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，如央行对汇率、利率进行调控，实现币值稳定，证监会、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；第二，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；第三，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。

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。

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。

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。

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应制订专门的金融教育计划。

建立金融消费者权益保护机构

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。

例如，美国成立了金融消费者保护局，统一行使金融消费者保护职责，并赋予其独立的监管权、投诉调查权、处理权等广泛职权；英国撤销了金融服务局，将其金融监管职能交由英格兰银行（英国的中央银行）行使，并成立消费者保护与市场管理局，专职负责金融消费者保护，实现金融监管和金融消费者保护职权的相互独立。此外，加拿大多年以前就成立了独立运行的金融消费者保护机构。

从我国金融消费者保护现状看，我国也需要建立一个独立的金融消费者保护机构，理由如下。

其一，我国金融业实行分业经营、分业监管，金融监管职责分别由“一行三会”行使，不设立独立的金融消费者保护机构，则需要设立四个隶属于监管部门的金融消费者保护部门，实践中可能出现政策不统一、执法不统一的问题；其二，越来越多的综合性金融产品的出现客观上要求对金融消费者的权益统一保护；其三，金融消费者在县域以下人数众多，事实上，除了人民银行在县域有分支机构外，其他三个监管机构在县域以下并没有分支机构，自然也没有金融消费者保护的部门，因此，银行、证券和保险三个金融监管机构很难实现对县域以下金融消费者的保护。如果三个监管机构同时在县域以下成立金融消费者保护机构，会带来机构的大量扩张，并不可取。

综合考虑国外经验和国内实际，笔者并不赞同设立隶属于各个监管机构的金融消费者保护机构，而主张设立独立的、统一行使保护职责的金融消费者保护机构。然而，近两年来，各部门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。

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”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，根据受理投诉的案件量，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。

建立金融消费者保护规则

具体而言，金融消费者保护规则包括以下方面：第一，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。

第二，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。

第三，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。

第四，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。

第五，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。

第六，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。

第七，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，信用记录的变动情况等，做好售后服务并禁止对客户采取恶劣的债务追讨方式。

构建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、公正的解决，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，如完善简易审判程序和代表人诉讼制度等。

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的金融教育计划，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。

总之，对金融消费者立法进行框架性思考具有重要的理论和实践意义，不仅有助于系统地总结国外立法经验和国内金融消费者保护实践，并进一步予以整合、吸收和借鉴，而且对于推动我国的金融消费者立法，完善具体条文设计也有相当的参考价值。

新兴市场崛起困难重重

□中国工商银行城市金融研究所 宋玮

巴西又降息了。从2011年8月起巴西连续10次降息，基准利率从12.5%大幅下调至7.25%，降息幅度高达42%。此外，近期韩国时隔三个月也再次降息。巴西以及诸多新兴经济体的降息行动，让国际投资者对新兴市场的经济增长前景愈发担忧。毋庸置疑，新兴市场经济增长确实是面临较大困难和挑战。

从全球宏观经济大背景看，发达经济体疲软难以支撑新兴市场出口。政治周期、地区动荡和经济周期三者的叠加效应，使当前国际经济复苏形势仍然严峻复杂。发达经济体主权债务风险高企，财政紧缩压力较大，银行业持续“去杠杆化”，内需萎靡不振。由于新兴经济体外需主要来源于欧美发达经济体，新兴外向型经济体出口受欧美经济增长的影响较大。据IMF测算，欧美外需每下降1%，就可能致使马来西亚、泰国、新加坡、台湾地区、韩国、中国、菲律宾和印尼的GDP分别下滑0.56%、0.44%、0.39%、0.37%、0.33%、0.28%、0.26%和0.1%个百分点。一旦欧洲债务危机出现继续恶化或者减赤计划严重拖累欧元区经济复苏，新兴市场经济复苏将可能会面临外需萎缩的负面冲击。

从全球货币政策角度看，发达经济体新一轮量化宽松政策亦将加大新兴市场的困境。总体来看，美国近期推出的QE3给新兴经济体带来的风险仍大于收益。QE3可能再次引发新兴市场之间的“货币战”。QE3出台使得美元对全球主要货币出现连续贬值，新兴市场为了争夺本来已经大幅缩水的出口市场，难免会加大对本币的干预力度，迫使本币贬值。一旦新兴经济体步入“竞争性贬值”，不仅将导致全球贸易出现大幅波动，复苏将更加艰难；而且将可能加剧自身资本的大幅外流，爆发货币危机的概率将会大增。此外，QE3引发了大宗商品价格的新一轮上涨，这将进一步加大新兴市场通胀反弹的压力，新兴市场陷入滞胀的概率大增。巴西、俄罗斯等经济体的通胀率不仅高于央行的上限，而且出现反弹迹象，因此未来新兴经济体货币政策空间将进一步压缩。

从全球资本流动角度看，未来跨境资本过度流动可能继续加剧，将给新兴经济体带来较大的风险。包括QE3在内的新一轮量化宽松政策显著增强了全球机构投资者的风险偏好，加之美元贬值预期强烈，短期国际资本流动趋向更为剧烈和频繁，很可能将跟随各国货币政策的变动而加快在不同市场的进出，从而加剧各国资本市场、特别是新兴市场国家资本市场的波动。

这将给新兴市场带来以下三大风险：其一是系统风险。跨境资本的过度流入，将会引发本币汇率升值，加剧国际收支失衡，影响复苏阶段宏观调控政策的实施效果，同时还会形成货币供给的被动扩张，造成通货膨胀压力增大，致使刚刚摆脱衰退泥潭的宏观经济出现过热趋向。其二是表外风险。跨境资本流动中的表外资本流动主要通过非正常渠道进行，而没有在国际收支平衡表中正式记录，从而成为大量外资内流、内资外逃的主要途径。由于难以准确统计，监管难度相对较大，表外资本跨境流动往往会对经济体国际收支、汇率政策、货币政策以及金融市场的发展产生较大影响，甚至埋下经济危机的隐患。其三是投机风险。复苏阶段经济态势的向好可能吸引大量投机资本迅速涌入，而市场风向的变化以及人们预期的调整又可能引发跨境资本流动突然转向。跨境资本流动受投机因素影响出现的急剧波动，将会对区域经济金融形成较大的冲击，甚至可能导致危机爆发。

从新兴市场自身角度看，新兴市场制度建设和自身能力的欠缺致使其经济长期内仍将难以与发达经济体脱钩。长久以来，新兴市场在制度、技术和生产能力建设方面与发达经济体有较大差距，然而由于技术壁垒，新兴经济体难以迅速提升其能力，同时也没有抓住全球金融危机这个构建良好创新体制的大好时机，技术创新、创业产业和企业设备管理状况不佳，潜在生产率没有大幅改善。同时，包括环境、新能源、新材料等新兴产业概念缺乏基础技术支撑，再加上技术资本交流不充分，致使新兴市场经济体在经济结构和增长动力转型过程中面临较大挑战。

虽然21世纪前十年，新兴市场经济实现了快速增长，但这仅是表面现象，新兴市场真正崛起则需要抢占后危机时代全球经济和产业的制高点，通过科技创新和技术创新提升潜在生产率，既要解决资源、环境问题，又要进行经济结构转型和增长引擎转型，创造新的增长点，提升自身国际竞争力。因此，新兴市场经济体应着眼长远，制定一系列绿色政策，逐步推动低碳经济和战略性新兴产业成为经济增长、产业升级的主要动力，坚持内需为主、内外需结合的原则，着力增强内需特别是居民消费需求对经济增长的持续拉动作用，同时进一步加强与发达经济体经济金融一体化和经贸合作，并深化和加强金融体系和金融市场建设，提升金融综合化和国际化水平，促进新兴市场经济在中长期内实现环境友好型、可持续和包容性增长。

IMF发布《世界经济展望报告》

当地时间 10月9日

国际货币基金组织发布《世界经济展望报告》显示基金组织对全球经济前景走势趋于悲观

IFM将今年全球经济增长预期下调为3.3%

国家/地区	2012年预计增长率
美国	2.2%
欧元区	-0.4%
中国	7.8%
德国	0.9%
意大利	-2.3%
日本	2.2%
英国	-0.4%
俄罗斯	3.7%
印度	4.9%
中东和北非	5.3%
拉丁美洲和加勒比地区	3.2%
巴西	1.5%
南非	2.6%
墨西哥	3.8%

新华社记者 施鳗珂 编制