

保护金融消费者合法权益, 维护良好金融市场秩序*

王利明**

所谓金融消费者,主要是指那些为了满足非营业性的金融需要而购买金融产品或接受金融服务的自然人。在我国,金融消费者主要包括传统金融产品的购买者,如银行储户,以及各类新型金融产品的购买者,如向银行、证券公司、保险公司、基金公司以及信托机构购买基金或其他理财产品的消费者。近年来,我国金融产业发展快速,各类新型金融产品层出不穷,一方面,金融产品的消费已经由过去少数人的消费转向了大众消费,交易规模增大;另一方面,随着金融产品的结构设计越来越复杂,交易越来越技术化,而且,销售者与消费者之间的信息不对称现象愈发明显。这种情况的出现,不仅可能对消费者的财产权益造成损害,还有可能引发更大规模的经济危机。本轮国际金融危机的爆发再次凸显了金融消费者保护的重要意义。从全球范围来看,保护金融消费者已经成为发展趋势。

* 本文系根据王利明教授在2013年11月28日在第四届“上证法治论坛”上的讲话整理而成,未经本人审定。

** 中国人民大学常务副校长、中国法学会民法学研究会会长。

美国总统奥巴马于2009年6月17日公布了名为《金融监管改革——新基础:重建金融监管》的金融监管改革方案,该方案将金融消费者权益保护作为五个核心内容之一。

从我国实践来看,已经出现了相关案例,如光大证券的乌龙指事件。在此种情况下,如何通过法律制度手段,在市场交易过程中,切实保证普通消费者能够清楚了解金融产品的内容和风险,并对其合法权益进行保护,就成为了我国金融产品市场良性发展所必须解决的一个重要问题。为了更好地保护金融消费者合法权益,创建良好、和谐的金融市场秩序,实现金融产业的可持续发展,应重点关注如下几个问题:

一、金融消费者的保护可适用《消费者权益保护法》的相关规定

虽然金融消费者具有特殊性,但是,对于金融消费者的保护仍然可以适用《消费者权益保护法》的相关规定,主要原因在于:第一,从广义上来说,金融消费者也属于消费者的范畴。由于金融消费者与其他产品消费者一样,消费目的均旨在满足个人生活的需要,从广义上来说,只要是购买金融产品、享受金融服务的个体,都可以被称为金融消费者。第二,金融消费者在与产品销售者的交易过程中,往往处于相对弱势地位,需要法律制度予以保护,在这一点上,他与一般的消费者之间没有本质区别。第三,《消费者权益保护法》作为对消费者进行特殊保护的法,此处增加了一些新的亮点,如增加惩罚性赔偿的数额、消费者的后悔权。例如,消费者在购买理财产品中,可能遭遇销售者的欺诈和误导,这可以成为适用惩罚性赔偿的前提。

因此,理应将其纳入《消费者权益保护法》的保护范围,依据《消费者权益保护法》的相关规定和基本原则对其合法权益进行保护,并对金融产品销售者的行为进行规制。需要说明的是,对于那些以具备专业投资知识以及较高风险承担能力为入门槛的金融衍生产品而言,其购买者一般不应属于金融消费者的概念范畴,而应将其作为投资者对待。

二、《证券法》修改中应当设立专门的金融消费者保护制度

应当看到,金融消费者和一般的消费者比较,又具有其特殊性,很难完全适用《消费者权益保护法》的相关规定。这主要是因为如下原因:

第一,在证券市场中,投资行为和消费行为,往往难以截然分开。因此,需要有效界分消费行为和投资行为。对于投资行为,实行“买者自负”原则;而对于消费行为,实行倾斜性保护。如果对于金融消费者实行过分保护,可能会移转部分的投资风险。所以,在保护消费者的同时,要平衡消费者和金融产品销售者之间的关系。应当说,适当的风险有利于金融市场的发展。

第二,在金融领域,消费者人数众多,而且,数额较大,涉及消费者更为直接和较大的利益。一旦出现金融产品的问题,可能会导致大规模侵权。例如,销售某个理财产品,进行虚假陈述,诱导消费者购买,会导致消费者的本金损失。

第三,金融产品的技术性更强,因此,对于消费者保护应当设计更为具体和细致的规则。显然,《消费者权益保护法》中的规定相对原则,不可能针对金融消费者作出特殊的规定。

由于金融产品的销售行为与其他类型产品存在较大差别,金融消费者所需要的法律保护方向和内容也较为特殊,如果仅以《消费者权益保护法》为依据进行保护,难免会因规则不够具体而欠缺实际的可操作性。因此,有必要结合金融消费以及金融消费者的具体特点,修订完善既有《证券法》等金融法律法规,建立体现特殊保护宗旨和调整方法的金融消费者权利保护制度。

三、《证券法》中保护金融消费者规则的初步构想

如前所述,在《证券法》中,应当坚持兼顾金融消费者与金融产品

销售者利益的原则,让金融消费者在公正、公平、公开的市场环境中选择金融产品,并承担必要的市场风险。需要指出的是,保护金融消费者本身也是金融监管的重要组成部分。金融创新与金融监管是一枚硬币的两面,没有充足的创新空间,金融市场乃至整个社会的经济活力都将难以为继。然而,如果缺乏对金融创新的必要监管,将可能使普通消费者和投资者的合法权益遭到严重损害,进而给社会金融秩序带来系统性风险。因此,建立一套完善的金融消费者权益保护机制,能够有效保障金融消费者的切身利益,增强民众购买金融产品的信心和意愿,维护金融稳定,最终推动金融产业进入持续发展的良性轨道。

具体来说,应主要集中于对以下几方面内容的规定:

第一,保护金融消费者的知情权。只有在充分了解和知悉其所欲购买之金融产品的详细信息的情况下,金融消费者才有可能真正做出有意义的选择。为此,有必要明确规定金融消费者的知情权,要求销售者主动履行信息披露义务,向消费者提供有关金融产品的真实信息,并对消费者的询问作出准确的回答,不得以虚假信息误导消费者。

第二,保护金融消费者的自由选择权。金融消费者有权根据自己的意愿,自主选择交易对象以及金融产品的种类,并决定是否与其进行交易,有权自主决定消费方式、消费时间和地点,不受任何单位和个人的不合理干预,金融产品销售者不得滥用订约优势地位进行搭售、强制交易等侵害消费者自由选择权的行为。

第三,保护金融消费者的财产和信息安全。要严格监督金融产品消费者,严禁其擅自转移或超范围使用消费者投入的资金。同时,还应要求其加强对消费者个人信息的保护,建立严格的内部监督和控制机制,防止消费者的个人信息被泄露,给消费者的人身财产权益造成威胁。

第四,建立金融消费者售后服务制度。督促金融产品消费者积极承担因产品或服务缺陷给金融消费者带来的损害。如在万福生科造假案中,平安证券在接受行政处罚之外,另主动出资3亿元人民币,设立了股民赔偿基金,用于赔偿受损股民的损失。此种做法就很值得提倡,若此后再发生此类案件,可循此例对普通金融消费者进行救济。

四、建立金融消费者保护机构

对于金融消费者权益的保护工作,我国目前主要是由消费者协会和金融监管机构共同承担。其中,由于消费者协会工作人员的知识结构、专业技能有限,因此,金融消费者保护工作应主要以金融监管机构为主。例如,我国保监会已经设立了消费者权益保护局。如今,在我国金融业实行分业经营、分业监管的背景下,“一行三会”均已建立起了各自的消费者保护机构,但是,缺乏统一的法律规范和协调机构,因此各监管机构内部往往难以形成有效的联动机制,这为对混业经营金融产品的监管留下了漏洞,难以为消费者提供最为周延的保护。因此,在必要的时候,应当设立统一的金融消费者保护协调机构。

此外,受新修订的《消费者权益保护法》第47条的启发,可以在未来的制度建构中,探索赋予“一行三会”金融消费者保护机构代表受损消费者提起公益诉讼的权利和职责,从而更好地发挥其职能,使消费者权益保护落到实处。尤其需要指出的是,将来应当建立违法信息公开的平台,从而可以避免消费者上当受骗。