

消费者金融信息安全保障制度探讨

摘要:金融业务活动中,金融机构掌握的消费者的基本信息、交易信息若保护不利,往往使消费者权益受损,加之信息、计算机技术在金融业务中的运用,消费者面临的金融信息安全问题成为新型的安全问题,亟需相应法律措施的保护。通过考察各国相关立法制度和我国现行法律的不足,应构建消费者金融隐私权并完善相应的金融行政监督管理制度以保障消费者的金融信息安全。

关键词:金融服务业;消费者;金融隐私权;信息安全

一、消费者金融信息安全保障的重要性

现代信息科学技术以及互联网业务的广泛应用对金融服务业带来了一场史无前例的大变革。随着信息化和电子商务的发展,新型的交易媒介、交易方式层出不穷,网上银行业务的开通,银行电子化营业网点关于外汇买卖、自助付费、多功能转账、账务查询等多种金融服务的开展,在银行和广大个人客户之间架起了桥梁,成为传统营业柜台的有力补充和服务的重要手段。这也增大了消费者的机密资料、个人隐私、交易的敏感信息、支付的信息等可能遭到窃取、盗用或篡改的可能性。例如,不法分子针对网络的攻击和盗用金融消费者的网络密码及账户等,消费者的金融信息安全问题成为新型的安全问题,亟需相应法律措施的保护。

二、欧美消费者金融信息安全保障制度比较

在西方国家,银行等金融机构对客户金融隐私权的保护制度经过英美等国判例法以及普通法的确认和发展,目前已成为世界各国银行业务法的重要组成部分。

美国是较早形成系统、完备隐私权法

律保护体系的国家,其对于金融隐私权的保护采取的是单独立法的模式。

美国对银行客户金融信息的保护主要散见于判例和相关的成文法规定。美国联邦法律中保护金融消费者信息隐私的主要有《金融隐私权利法》、《公平信用报告法》、《金融服务现代化法》等。

1975年美国国会通过的《金融隐私权利法》(Right to Financial Privacy Act of 1970, RFPA),进一步对金融机构的数据信息中涉及客户隐私权保护的内容加以规定,使法律更加有针对性。《公平信用报告法》(Fair Credit Reporting Act of 1970, FCRA)(该法已经多次修改,最近一次的修改是2003年的《公平准确信用交易法》(Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003, FACTA),主要规定了消费者个人对信用调查报告的权利,规范了消费者信用调查/报告机构对于报告的制作、传播、对违约记录的处理等事项,实际上明确了消费者信用调查机构的经营方式。2003年通过的《公平准确信用交易法》(FACTA)则针对信用报告的准确性和公平性提出了更为具体的要求。

1999年,美国颁布了《金融服务现代化法》(Financial Services Modernization Act of 1999),该法规定了金融机构对非公开的个人信息的保护。各个监管机构或当局应该制定适当标准,使金融机构在行政、技术和有形保护措施方面,遵从这些监管机构或当局的规定。

此外,美国国会于1970年通过《银行保密法》(Bank Secrecy Act),确立了银行对客户负有保密的义务,并认可中央政府为防止金融犯罪,只有在特定情况下才可以获取客户的资料。

但其更多的是赋予政府获取银行客户信息的权力。

英国银行对客户金融隐私权的保护是默示的和普通法上的义务,该普通法上的义务于“图尔尼尔”案中得以明确解释。英国对金融服务业消费者信息安全保障的直接立法较少。主要体现在1984年制定的《数据保护法》(Data Protection Act),该法规定:不允许以欺骗手段从数据主体处取得信息,取得个人信息必须经过有关个人同意;只有为特定的和合法的目的,才能持有个人数据;使用或透露个人数据不得与持有数据的目的相冲突;金融机构必须采取安全措施,以防止个人数据未经许可而被扩散、更改、透露或销毁。

欧盟对于所有行业的隐私保护实行同一标准,对数据隐私权的保护采用的是专门的数据保护立法。

欧盟议会于1995年通过了《欧盟数据保护指令》,1998年欧盟通过了《关于个人资料的处理和自由流动的保护指令》(Directive 95/46/EC on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data)。《欧盟数据保护指令》几乎包括了所有关于个人数据处理方面的规定。根据这项指令,资料当事人享有接触资料权利与反对权利,并有权更正、删除或封存其个人资料。《关于个人资料的处理和自由流动的保护指令》采用综合立法的模式,把网络隐私的保护问题包含在个人资料的保护中。该指令对于个人资料的告知、个人资料的查阅、个人资料的处理等问题做了规定,这些规定同样也适用于对金融服务业消费者的个人金融信息的保障。有关个人资料的告知问题体现在第10条、第11条的规定中。其第10条规定:资料控制者及其代表在收集个人资料时,至少应向资料主体披露或者告知这些信息;资料控制者及其代

表的身份、资料处理的目地;任何进一步的信息,包括资料的接受人或接受人的类型,个人资料的询问是否必须答复以及未予答复的后果,资料主体的查阅权和修改权;资料收集的特定条件以及保证资料的公平处理。其第11条规定了对潜在资料主体的告知义务。有关个人资料的查阅和处理的规定体现在第12条和第16条中,该条规定了资料主体的查阅权与参与权。

2001年,欧盟还出台了《欧盟职能机构处理和传播个人数据的专门规章》,以规范欧盟各职能部门对个人信息的收集和处埋行为。

三、我国相关立法评析

我国法律未对隐私权的保护做出明确具体的规定,采取的是间接保护的方法,仅在一些法律、法规或规章中零散地规定我国金融机构负有保护金融服务消费者的资料的义务。

我国在1992年颁布的《储蓄管理条例》中最早规定了银行保密义务的法则。该条例明确规定储蓄机构办理储蓄业务,必须遵循为储户保密的原则。

2003年新修订的《中华人民共和国商业银行法》在“总则”中把保护存款人的利益作为基本原则之一加以界定,具体的保护条款体现在第6条和“对存款人的保护”一章的第29条中。

2006年3月生效的《电子银行业务管理办法》第38条明确了金融机构向非银行业金融机构交换或转移部分电子银行业务数据时,各方的数据保密责任。第57条规定了对金融机构的电子交易数据传输的安全性与保密性,以及所传输交易数据的完整性、真实性和不可否认性。

2006年7月生效的《证券登记结算管理办法》第14条规定:证券登记结算机构及其工作人员依法对与证券登记结算业务有关的数据和资料负有保密义务。

2007年3月1日生效的《信托公司管理办法》第27条规定:信托公司对委托人、受益人以及所处理信托事务的情况和资料负有依法保密的义务,但法律法规另有规定或者信托文件另有约定的除外。

由此可见,我国对隐私权的保护规定相对原则和单薄,缺乏系统性和相互协调性,且对金融隐私权的规定更是鲜见。

四、完善我国消费者金融信息安全保障制度的设想

(一)构建金融服务业消费者金融隐

私权

鉴于现代信息科学技术以及互联网业务在银行业的广泛应用,不法分子针对网络的攻击和盗用金融消费者的网络密码及账户等新型金融信息安全问题的出现,可以将网络信息保护归入金融隐私权的立法中。在银行法律体系中规定专门法规保障金融消费者的隐私权。

第一,明确规定金融信息隐私权保护的内容。清晰界定金融信息隐私权保护的信息的范围,应包括:银行等机构对客户相关交易的记录的信息,如交易人的姓名、地址、身份证号码、账号、支付命令、支付金额、日期、收益人等信息以及使用电子支付手段涉及的机密资料、个人隐私、交易的敏感信息、支付的信

息等。第二,明确规定责任条款。对当事人的权利遭到侵害时的救济途径、银行等金融机构未按照所申明的目的使用信息、不当泄露资料甚至出售给第三方所应当承担的法律

(二)完善相应的金融行政监督管理

有效的金融行政监管可以更好地履行银行业的安全保障义务,保障金融服务业消费者的安全权益。我国现行的银行监管法

制体系由《人民银行法》、《商业银行法》以及国务院通过的行政法规和中国人民银行通过的规章几部分组成。但存在以下问题:首先,既有的金融监管法规对金融监管机构在金融服务业消费者安全保障方面的职责方面仅有原则性规定。应在重要的监管法规中确立保护金融服务业消费者安全的基本目标,并将保护金融服务业消费者安全作为银行监管机构的职责之一。同时,中国人民银行对网上银行

业务的监管尚处于起步阶段,仍未系统全面地开展对网上银行业务的现场检查和非现场监测,这些都会影响消费者在接受银行服务时的信息安全。在《人民银行法》等相关法规中应对此进行完善,将网上银行明确纳入中国人民银行、银监会监管的对象中。

其次,金融服务业消费者安全保障的基本路径——适当的投诉与受理机制欠缺。对于银行业消费者关于安全权益的投

诉问题,目前还没有从自律或者强制性法律机制角度进行规范。在银监会这类监管机构中,至今没有一个部门专门负责金融消费者安全保障方面的事务。

从境外相关的金融监管实践来看,英国“分离”式的监管模式,以及其参与解决金融服务业消费者损害的相关做法对我国都有着积极的借鉴作用。英国2000年颁布的《金融服务与市场法令》(Financial services and Markets Act)(简称FSAct)明确规定金融业管理局作为金融业的单一监管机构负责监管各项金融服务,同时设立申诉专员计划和赔偿计划以处理金融服务业消费者的投诉,包括安全问题的投诉,为金融服务消费者提供了进一步的保障。这种“分离”式的监管模式把对消费者的安全保障纳入到一个单独的监管机构中,把与金融服务业消费者有关的安全保障职能赋予一个专门的金融机构来执行,更能制定出专业性的防控措施,而且专门的监管机构具有集中的财力、物力、权力,有助于协调各方力量,解决金融服务业消费者的安全问题。

我国可以借鉴英国解决纠纷机制的申诉专员计划,在金融行政机构中设立一个由具有金融、法律专业知识的人士组成的、负责金融消费者安全保障的机构,来参与对消费者的救济,通过专门制定保障措施,受理消费者对金融服务的申诉,并承担教育消费者的职责,教导消费者识别关于金融诈骗,及如何避免受骗;教导消费者了解与安全相关的各项权利,如知情权、隐私权等,以及解决投诉的各种选择等。

参考文献:

1. SALBU S R. The European Union Data Privacy Directive and International Relations [J]. 35. VAND. J. TRANSNATL L. 655-656, 2002.
 2. Summary of FACT Changes to the FCRA [EB/OL]. www.consumerlaw.org/initiatives/facta/nclc_analysis.shtml.
 3. 张忠元. 信誉资本[M]. 中国时代经济出版社, 2000.
 4. 常艳. 网络隐私权保护体系的构建[J]. 理论探索, 2009(4).
 5. 谈李荣. 金融隐私权与信息披露的冲突与制衡[M]. 中国金融出版社, 2005.
 6. 杜珍媛. 金融服务业消费者安全保障问题研究[D]. 南京理工大学, 2006.
- (作者单位:南京中医药大学)