

人民银行开展金融消费者权益保护工作，既能有效拓宽对金融消费者的救济渠道，又能为金融宏观政策的制定和调整提供参考

# 立足金融稳定保护金融消费者

中国人民银行南京分行行长 孙工声



在 本次国际金融危机的应对中，美、英等国总结出的一条教训就是，对金融消费者的保护不足是诱发危机的一个重要因素，并由此纷纷启动对金融消费者权益保护的立法改革。

随着我国市场经济的发展和金融创新的不断深化，因金融消费服务而引发的纠纷与矛盾也屡有发生，增加了金融发展与金融运行秩序中的不稳定、不和谐因素。人民银行开展金融消费者权益保护工作，既能够有效拓宽对金融消费者的救济渠道，有助于构建一个真正和谐、开放和稳健的金融环境，推动金融业的可持续发展，又能通过直接介入和处理金融消费者保护问题拓展人民银行宏观审慎监管的触角，及时掌握金融市场发展动向，为金融宏观政策的制定和调整提供准确的参考。

## 金融消费者权益受侵害的主要类型

侵犯金融消费者的知情权。金融消费者的知情权主要体现在金融机构提供的信息内容真实和金融消费者可以全面准确获取金融产品信息两个方面。侵害金融消费者的知情权主要表现为以下三个方面：一是风险提示不充分，如对金融产品本身的使用风险或负面影响提示不够甚至避而不谈，与消费者的风险知悉需求不相匹配；二是模糊概念误导消费者，如故意混淆不同金融产品的性质诱导消费者进行消费；三是告知义务履行不全面，如未经消费者同意为其开通收费业务，发生业务调整或资费变化时没有及时告知消费者等。

侵犯金融消费者的自主选择权。金融消费者自主选择金融服务者、消费方式、消费时间和地点的权利不应受他人干涉，

但实践中金融机构往往采取各种措施干扰、影响金融消费者的自主选择权。如设置不合理的个人按揭贷款条件，要求客户在指定的保险公司投保；对担保物进行评估时，为消费者指定担保物评估机构；办理贷款时搭售银行卡，或要求借款人将存款账户转移到贷款银行等。

侵犯金融消费者的公平交易权。金融机构提供服务时应遵循公平、诚信原则，不得通过制度设计或合同格式条款规避其法律责任。实践中，金融机构利用其优势地位侵害消费者进行公平交易的权利，如在银行卡条款中规定“对因设备、供电、通讯或自然灾害等不可抗力因素或持卡人操作失误，造成储蓄卡交易不成功，银行不承担任何经济 and 法律责任”。该条所列情况有些并非不可抗力，银行应视具体情况确定自身应当承担的责任，而不应不加区分地一律自行免责。

侵犯金融消费者的财产权。金融消费者在购买、使用金融产品和接受金融服务时依法享有财产不受威胁、侵害的权利，即金融资产安全权。实践中金融机构确有侵犯消费者金融财产权的情况。一是部分金融机构存在安全隐患，如少数银行营业大厅保安巡查不到位，导致客户现金在营业厅内外被抢、被盗；二是向消费者收取不合理费用，如在未与存款人协商的情况下擅自收取短信服务费；三是资金汇划、结算中存在压单压票现象，侵害消费者财产权利，并往往以系统故障为由推卸责任。

侵犯金融消费者的隐私权。金融机构在提供服务时收集或生成的消费者信息大多涉及个人隐私，如消费者的年龄、职业、收入水平、联系方式、社会关系、信用情况以及消费者的金融资产状况等。部

分金融机构由于法治意识淡薄，未经客户授权或书面许可，擅自查询甚至对外提供客户资料，侵犯客户的隐私权。部分金融机构保密工作不到位，对客户的基本资料、账户密码口令、交易情况等信息保存不当，致使信息被泄露，给客户造成财产或精神损失。

## 试点工作开展情况

2010年以来，人民银行南京分行坚持服务民生的金融管理理念，选取辖内无锡、泰州、宿州、阜阳四市中心支行为试点单位，紧密结合当地经济金融发展现状，创造性地开展金融消费者权益保护的试点工作，初步建成了人民银行主导、金融机构参与、社会公众认同的金融消费者权益保护工作格局，为提升辖区金融服务质量、防范金融风险、维护金融稳定作出了有益的尝试。

重视组织领导，建立工作架构。按照内外有别、分层互动的原则，建立了平行双层组织机构体系，在人民银行内部成立试点工作领导小组，研究部署本单位试点工作；在试点城市成立全市银行业金融机构消费者权益保护工作领导小组，统筹协调全市工作。建立金融消费者权益保护联席会议制度，由人民银行和金融机构负责人、各相关部门主管参加，定期通报情况，确保人民银行有关政策要求及时传导。

重视规则设计，构建工作机制。相继出台了《金融消费者权益保护试点工作方案》《金融消费者权益保护工作办法》《金融消费者权益保护试行办法》《金融维权举报投诉和处理操作规程》《金融维权工作手册》等一系列工作制度，建立投

诉举报机制,对外公示投诉举报渠道。建立“金融机构工作流程”和“人民银行工作流程”双层处理机制,构建“受理—分办—跟踪督查—办结—反馈”金融维权工作流程,规范投诉处理工作。建立纠纷协调解决机制,明确解决争议的方法、措施。完善考核评价机制,加强对金融机构落实消费者权益保护情况的管理与考核。通过科学的规则设计,确保金融侵权纠纷投诉有门、处理有法、处置有度。

严格履行金融消费者权益保护职责。综合运用协调斡旋、窗口指导、跟踪督办、行政处罚、考核评价等手段,根据投诉内容及性质作出相应处理。如属业务规定不明的,及时向业务规则制定者反映;属金融机构不当侵害客户利益的,督促其整改,并要求其与客户协商补偿或赔偿事宜;发现金融机构某类业务违规经营情况比较普遍,则适时启动检查监督程序,为金融消费者提供全面而适当的保护。试点行针对现阶段金融消费纠纷主要集中在个人信用信息查询使用与异议处理、贷款发放、银行卡使用、零钞兑换与残损币收兑、ATM吞卡、银行代缴费、代理保险等方面的情况,先后组织开展了对银行业机构相关业务的多次专项检查和综合检查,督促银行业金融机构进一步提高经营活动的规范度,有效维护了金融消费者的合法权益。

积极宣传普及维权知识。各试点单位在工作中注重加强媒体宣传,通过各种平台、媒介宣传人民银行履职领域金融消费者权益保护相关知识;要求银行业金融机构在营业场所滚动播放金融消费者权益保护宣传标语、公示金融维权方式和途径,使金融消费者掌握维权知识,了解投诉渠道。

### 试点工作基本成效

金融维权工作架构初步建立。各试点单位成立了金融维权工作领导机构和办事机构,制定了维权工作方案和具体实施办法,同时,在试点过程中不断总结工作经验、改进工作方式、优化工作流程、完善

制度体系,初步建立起了组织有力、规则科学、运转高效的工作架构,并且较好地经受了维权实践的检验,为全面推进金融消费者权益保护工作积累了第一手材料。

金融机构依法合规经营水平得到提高,金融生态环境进一步优化。试点以来,各金融机构不断强化“客户第一”的服务理念,积极完善各项内部控制制度,自觉采取措施提高服务质量、规范服务行为,妥善处理客户投诉。截至2011年3月,在四个试点地区,商业银行共受理投诉197件,办结197件,消费者对处理结果的满意率超过98%,投诉量呈逐月递减趋势,金融服务市场更加和谐。

人民银行履职视角得到拓展,公信力进一步提升。试点工作的开展,使人民银行业务工作与社会实践更加紧密地结合,通过对处理投诉发现的监管线索及时响应并依法查处,扩大了监管信息源,丰富了监管手段,真正做到了充分履职。试点以来,人民银行共受理投诉63件,办结63件,受理金融权益咨询129件,答复129件,其中受理消费者不满意商业银行处理的投诉15件,督促商业银行妥善处置消费者投诉41件,消费者对各类处理结果的满意率达到了100%。

### 加强金融消费者保护的对策建议

完善金融消费者保护相关法律制度。我国可以借鉴欧美国家在本次应对金融危机中推动监管改革、加强金融消费者保护的做法,尽快制定专门的《金融消费者权益保护法》,明确金融消费者的概念、金融权益类型、金融机构与金融消费者双方的权利义务、金融权益保护范围与救济途径、金融消费者保护机构及其职责、权限、监管措施等,为我国强化对“金融消费者”这一弱势群体的保护提供法律依据。适时修订了《消费者权益保护法》《中国人民银行法》《商业银行法》《保险法》《贷款通则》等法律法规,将保护金融消费者权益作为重要内容明确规定,进一步完善银行卡、征信和存款保险及金融产品、信息披露等方面的配套制度建

设,确保该项工作在金融法律体系层面实现广覆盖、互呼应。鉴于法律的制定、修订涉及面广、流程较长,现阶段可由国务院就金融消费者权益保护工作中亟须解决的问题先行制定专项行政法规,待条件成熟后再将其升格为金融消费者权益保护方面的基本法律。

设立金融消费者保护专职机构,畅通金融维权渠道。专门的金融消费者权益保护机构有利于为金融消费者提供专业而全面的保护。建议我国通过立法授权或者由国务院明确专门的金融消费者权益保护机构,由其统一行使金融消费监管权。考虑到人民银行相对超脱的地位,可在中国人民银行内部成立“金融消费者权益保护局”,各分支机构同时设立专职部门,在交易规则设置、经营行为合规性审查、金融侵权责任认定、消费者救济等方面为金融消费者提供专业化的保护。

开展金融消费者保护工作试点,探索配套机制建设。尽快在全国范围内选择部分地区启动金融消费者权益保护试点工作,既及时解决公众金融权益受侵害的问题,又能为完善整个金融领域的消费者权益保护制度提供第一手素材,为未来正式立法做好充分准备。鉴于“一行三会”的分业监管体制现状,一种可行的办法是,由国务院指定人民银行牵头,银、证、保三会配合参与,成立试点领导小组及其办公室,研究制定金融消费者权益保护试点方案,明确试点职责和分工,制定各项相关工作制度与规范,确定试点地区和城市。

强化金融知识教育,提高消费者自我保护能力。帮助消费者提高金融知识水平、金融风险意识是对消费者的最好保护。各金融监管部门、行业协会、金融机构、高等院校等应加强联动,主动开展面向普通公众的金融知识普及教育,构建多渠道、多层次的宣传网络,使消费者真正知悉自身的权利,懂得如何实现自己的权利,以及在权利受到侵害时能够通过合法途径主张自己的权利。■

(责任编辑 纪 崑)