

美国金融消费者立法改革及对我国的启示

王永超

(厦门大学法学院 福建厦门 361005)

摘要:反思危机爆发之前的美国金融消费者保护,分散立法存在大量漏洞与空白,对消费者的倾斜保护意识不足;监管当局奉行金融效率至上的监管理念,对金融消费者的保护多口惠而实不至。在金融危机后的立法改革中,美国政府将金融消费者权益保护列为一大重心,最后通过的金融监管法案中很重要的一项就是成立了金融消费者保护局。本文先是分析了美国金融消费者局设置的理由、内涵和意义,继而结合中国实践,提出了一些建议。

关键词:金融消费者保护局 金融监管 金融消费者权益体系 金融消费者教育

无论是在次贷危机的形成过程中还是其所带来的一系列后果,金融消费者都为之付出了惨重的代价。就危机形成过程而言,金融机构针对公众的过度信用创造使得金融系统积聚了大量信用风险,后者又成为危机爆发的直接诱因——美国住房贷款市场上次级抵押贷款的发放远远超出了公众的还款能力,宽松管制政策下的无风险套利诱惑又导致贷款经纪人的掠夺性贷款泛滥。在信用卡市场上,金融机构滥发信用卡同样严重,美国公众的信用总额从1990年时的2386亿美元飙升至2008年9月底时的9770亿美元,而信用卡坏账率增加了18%;房价持走低,原来高价购进房产的许多家庭陷入负资产状态,住房抵押贷款款无以为继,房产面临充公危险,股市暴跌,巨额财富瞬间蒸发。受累于房产和股票价格下跌,2008年四季度美国家庭净资产比前一季度跌9%,为1951年开始此项统计以来的最大季度降幅。经济恶化的覆盖面不止股市和房市,大批企业关门倒闭,失业率屡创新高,消费者朝不保夕的恐慌日益蔓延……

时至今日,在检讨本次金融危机爆发原因时,有一点已形成共识:金融消费者保护不力是导致金融危机爆发的重要原因之一。金融监管当局在放松管制的同时,忽视了对金融消费者的保护,结果纵容了金融机构的市场滥用行为,最终引发了金融危机。痛定思痛,美国在危机发生后的金融监管系统性改革中,除了强调对金融加强监管的传统思路外,最重要的当属成立金融消费者保护局,致力于向消费者提供透明、简明扼要和公平的交易信息。

一、美国金融消费者立法

此次金融危机过后,美国政府采取了一系列的改革和创新,有针对监管部门的,有针对政府的,在针对金融消费者方面最大的变革当属金融消费者保护局的设立了。

(一)金融消费者保护局的设立

2010年7月21日,奥巴马签署金融消费者保护法,标志历时近两年的金融监管改革立法完成。该法案创设了金融消费者保护局(BCFP),专注于保护美国人免受不公平、滥用的金融产品和服务的伤害;BCFP禁止欺诈性商业行为,确保信用卡合同和抵押贷款合同的公平以及可为消费者所理解;BCFP旨在促进透明度、公平、问责制和简化的消费者金融产品或服务市场的准入;BCFP确保消费者远离不公、欺诈和歧视;BCFP确保具有可持续增长和金融创新的空间;BCFP确保传统未获得充足服务的消费者和社区获得金融服务。因此,BCFP作为一个独立的监管者,将在避免下一场金融危机方面发挥关键性的作用。既保护金融消费者的利益,又保护安全、稳健的金融体系,这两个保护目标表面矛盾,内在统一。

(二)金融消费者保护局设置的内涵

美国经过历次危机的经验总结及其针对性的立法修正行为,较之其他国家,比较重视金融消费者的权益保护。金融消费者保护局的成立,意味着金融消费者权益保护位阶的提高,第一,该机构的成立使金融消费者保护成为阻止其他法律法规变革的原因,从而使金融消费者保护制度和其他金融制度的冲突中占据上风;第二,该机构的成立正式统一了金融消费者保护体系,与美国的金融监管体系相同,美国原有的金融消费者保护组织体系也是相当分散,法律授予不同的监管机构不同的监管领域,同时它们也相应地负责该领域的消费者权益保护,连金融消费者投诉监管体系也非常分散。这种分散的监管模式带来的监管真空地带成为大量衍生金融产品不受监管,金融机构过度创新、掠夺式金融繁衍的重要原因。该机构不仅改变了金融消费者保护监管分散的局面,而且该机构可以要求其他金融监管机构的合作,争取了一定程度上的超级权利,弥补美国缺乏超级监管权力的缺憾。

二、美国金融消费者保护立法对我国的启示

尽管美国的金融监管法为了获得通过,在消费者保护问题上作出了一定程度的妥协,但是其迂回前进的方向不容置疑。其在金融监管法中表现出的互相制约甚至互相矛盾的做法,势必在今后的执行中带来种种的阻力和监管不利后果,但是对我国基本空白的金融消费者保护监管情况而言,还是有很多可以借鉴之处。

(一)统一的金融消费者保护署模式可能将成为全球主流模式

美国《金融监管改革法案》必将带来美国金融监管模式和金融消费者保护的深刻变化,同时对其他国家产生国际性的影响。奥巴马在其就法案通过的讲话中希望这种模式能够成为全球统一遵循的准则。联系到全球金融监管中诸如资本标准、内控准则等大都秉承美国监管当局和金融机构的创新,加之欧洲、加拿大、澳大利亚等已经建立起行之有效的统一金融消费者保护机构,因此,这种模式可能在今后由国际金融组织或协会向世界各国推介,成为各国的金融消费者保护的主流模式。我国在以后的金融消费者保护过程中也可以尝试引入这一机制,构建社会主义市场经济模式下的金融消费者保护。

(二)构建我国金融消费者保护的法律法规

对消费者的保护应当延伸到金融领域这是各国而一个共识,在我国,由于消费金融发育较迟,立足于普通商品市场消费者保护的准则不适合用于金融消费者。虽然金融消费者用于一般消费者的权利,但是在具体的金融市场场景中如何复现其权利显得非常困难,有不少学者曾尝试解释消费者权利,例如有学者提出金融消费者权利应包含公平交易权、公平待遇权、实质履约权、享受服务权、信息保密权、人格尊严权、安全保障权、自由选择权、免受欺诈权、持续教育权、拒绝搭售权、获取标准服务权、免受掠夺信贷权、信息知悉便利权、救济途径知晓权和调查协助求偿权等权利。但这些解释无法运用在实践中,是无权解释,我国的法定解释还是空白,我国应该尽快立法,明确金融消费者所应享有的权利、权利的保护手段及其在受侵犯后的救济手段。

(三)以信息权为中心构建金融消费者权利体系。

与传统意义上的消费不一样的是,金融消费者所购买的商品或服务更多的体现为信息的汇集与传递。金融行业经营者与消费者之间的信心不对称比其他行业更加显著。这样的经济现实需要法律作出相应的反应:一方面强化消费者的信息权,落实金融业者的信息提供义务和信息披露义务;另一方面由于相比其他行业金融业者在交易过程中能获得同时也需要获得更多的消费者个人信息,因此也需要法律强化对个人信息权的保护。从比较法的角度,一般认为,相比于传统民法,商事领域的立法具有更强的国际性,且经济全球化、一体化的趋势日益加剧,因此欧美等发达国家的金融立法对我国的相关立法具有较强的借鉴价值。当然,在以信息权为中心构筑金融消费者权利体系时,还应认真把握金融消费者权利体系与传统消法所规定的消费者权利体系两者之间的关系。但是以信息权为中心的金融消费者权利体系并不排斥传统的消费者权利体系,而是建立在消法所规定的消费者权利体系基础框架之上的。金融消费者应当纳入消费者权利保护体系的一体保护,同时又有所侧重。

总之,美国的《金融监管改革法案》体现了奥巴马政府改革现有金融制度的决心,将对美国乃至全球的金融体系产生深远的影响。统一的金融消费者保护署对于混业经营下的消费者保护能力的提高具有必要性,虽然利益集团在这新规下产生的博弈行为仍然可能影响法规的效力,但美国在金融消费者保护方面的摸索与创新是我国学习的一个良机。

作者简介:王永超(1989-)男,江西景德镇人,厦门大学法学院,2009级硕士。