

构建基于消费者-金融产品关系生命周期的 金融消费者保护体系^{*}

何德旭

内容提要:构建完善的金融消费者保护体系,应基于消费者-金融产品关系生命周期,探析金融消费者权益遭受侵害的根源,通过定期开展全国金融知识普查及金融消费者权益侵害调查、推进我国金融消费者权益保护法制建设、逐步完善多元化的金融消费纠纷解决机制、设计实施旨在减少消费者行为偏差的信息披露制度、建立多层次的金融消费者教育体系、规范金融机构经营行为及从消费者利益出发促进有效竞争等措施,多措并举、有机结合、突出协同,以有效捍卫金融消费者权益。

关键词:金融消费者保护 消费者-金融产品关系生命周期 金融监管

作者简介:何德旭,中国社会科学院金融研究所副所长、研究员,100028。

中图分类号:F830.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2016)04-0005-13

2007—2008 年全球金融危机爆发之前,主要发达经济体金融监管当局在金融监管市场主义的理念主导下,为了提高金融体系的整体效率而大力推动金融创新与金融竞争,却将金融监管的公平原则——监管当局应公正执法、平等对待所有金融市场参与者,做到实体公正和程序公正——抛诸脑后。面对日益复杂、透明度日益降低的金融产品,消费者难以在恰当研判风险的基础上采取有效自保措施。一些金融机构趁机将部分风险暴露不恰当地转移给金融消费者,^①通过误导甚至欺诈诱使个人和家庭过度负债,^②致使泡沫破灭后金融消费者权益严重受损,公众对金融体系的信心遭受重创。

全球金融危机之后,作为国际金融监管改革的一项重要内容,金融消费者保护受到空前重视和强化。正如 Volcker(2010)所指出的,“为了复苏及维护市场功能,政府和中央银行采取了激进的措施,力度之大,范围之广,前所未有”。尤其是在此次金融危机中受创的西方诸国及其主导的国际组织,不仅调整金融监管框架、制定有关政策,^③而且不遗余力地通过加强信息披露和风险提示来强化金融消费者保护的事前干预机制,建立更加审慎的按揭信贷标准以有效监管、避免个人和家庭的过度负债,要求金融机构通过将消费者保护纳入其发展战略与机构文化、完善金融消费

^{*} 本文是 2015 年度国家社会科学基金重点项目“‘十三五’时期我国的金融安全战略研究”(批准号:15AJY017)的阶段性研究成果。

① 例如,可变利率混合按揭产品,使消费者在并未完全理解相关风险的情况下承担了在传统按揭产品中本应由金融机构承担的利率波动风险。

② 在证券化盛行的“发起—分销”模式下,金融机构大幅降低贷款标准,设计了很多还款方式前轻后重的按揭产品,使很多原本不具备贷款条件的家庭获得了按揭贷款,其债务水平超过了负担能力。

③ 例如,在二十国集团的倡议下,经合组织牵头制定并发布了金融消费者保护的 10 条高级原则;世界银行推出了金融消费者保护的 39 条良好实践标准;金融稳定委员会(FSB)在梳理各国金融消费者保护实践基础上,发出了一系列加强和改进金融消费者保护的倡议。

争议处理机制、加强民众金融教育等措施来建构金融消费者保护体系。然而,这些措施确实发挥了预期效果吗?对此,民众不乏质疑。例如,Evans 和 Wright(2010)认为,美国消费者金融保护局(CFPA)创造了一个替代消费者做出抉择的“超级奶妈”(Supernanny),提高了消费者借贷的难度和成本,并且减少了信贷总量,使信贷本已急剧萎缩的经济萧条雪上加霜。那么,怎样才能切实保障金融消费者权益呢?我们认为,应当基于消费者-金融产品关系生命周期,探析金融消费者权益遭受侵害的根源,在此基础上形成完善的金融消费者权益保护体系,多措并举、有机结合、突出协同,以有效捍卫金融消费者权益。

一、金融消费者权益侵害的来源:基于消费者-金融产品关系生命周期的解析

一般而言,消费者与金融产品的关系生命周期可划分为四个阶段(Muller, Devani, Heys 和 Suter, 2014)。在不同的阶段,金融消费者受侵害的情形也存在巨大的差异。

(一)阶段 1:搜索金融产品

此阶段,希望获取某一新金融产品的消费者可能会对金融产品及其提供者展开调研。调查表明,消费者并不会频繁地购买金融产品,这意味着消费者缺乏购买金融产品的经验和知识,^①因而需要投入相当多的资源来识别哪些产品及提供者能最好地满足其需求。相对而言,销售金融产品的机构却拥有丰富的经验。这无疑构成了买者与卖者关系的失衡——天平严重向卖方倾斜,哪怕消费者完全理性且搜集了大量信息,^②更何况消费者并非完全理性且通常因行为偏误^③而遭受损失。这一信息方面的劣势导致消费者难以准确判断金融产品是否与其风险收益偏好相匹配,在金融产品销售者的误导催化下,极可能做出不利于其自身的不当选择。例如,De Bondt 和 Thaler (1987)阐释的“赢者-输者效应(winner-loser effect)”——投资者通常对以往累积收益率表现好的赢者组合过度乐观,对于输者组合则过度悲观;然而,从构造组合后五年的表现来看,输者组合收益明显更高。

(二)阶段 2:获取金融产品

这一阶段,消费者切实获得满足其利益的金融产品。从实践来看,消费者在制定金融产品购买决策之前,很少能从金融产品提供商或其中介处获取推荐信息,且即便消费者得到相关的推荐,也依然可能做出错误决策。造成金融消费者利益侵害的来源主要包括:

1. 市场失败

市场失败的原因主要有:(1)金融机构的市场力量,当消费者个人与大型零售金融机构打交道时尤为如此,后者拥有绝对的讨价还价能力。例如,根据 Maudos 和 Guevara(2006)估计,2002 年,市场力量对欧盟 15 国存贷款市场的影响所造成的福利损失高达 GDP 的 0.54%。竞争可在一定程度上削弱对消费者利益的侵害。冯超(2014)基于 2009—2013 年间 31 个省市自治区银行消费者投诉数据的研究发现,银行竞争程度与银行消费者投诉数量负相关。(2)信息不对称与代理成本。由于消费者并不是频繁地购买金融产品,故对其知之甚少,而销售金融产品的金融机构则恰恰相反。高度信息不对称可能被金融机构用于剥削消费者。(3)信息成本。对于消费者而言,搜集正

^① 研究表明,即便是在发达国家,多数消费者均缺乏基本的金融知识技能(Lusardi, Mitchell 和 Curto, 2010)。而金融消费者行为的两项特征又会使这一境况雪上加霜:(1)金融知识并不一定能转化为好的金融行为;(2)大多数消费者在选定某一特定金融产品之前都不会展开调查研究(Atkinson 和 Messy, 2012)。

^② 事实上,根据 2011 年 9 月展开的一项田野调查,大多数消费者对金融产品信息的搜索极为有限(European Commission, 2012)。

^③ 因易得性启发、锚定效应、过度自信、表述框架效应引致的行为偏差(孙天琦, 2014)。

确决策所需的信息成本高昂,对于复杂的金融产品而言尤为如此。^① 如果消费者假定其他人已经承担了必要的应尽义务,则信息成本会导致信息投资不足及搭便车问题。(4)与利益冲突相关的委托—代理问题。鉴于绝大多数金融产品具有生产与销售的分离特征,如果金融产品销售激励政策过于激进,可能会造成销售人员为牟利而欺骗消费者,继而导致消费者利益受损(Inderst 和 Ottaviani, 2009)。(5)对产品和契约的不严谨界定。(6)瑕疵金融产品成本与收益的不对称分布。在某些情况下,单个消费者因瑕疵金融产品而承担的成本可能很小而放弃追偿。但如果众多消费者受影响,金融机构因瑕疵金融产品而获得的收益巨大。(7)追偿成本。消费者可能因法律环境不完善、追偿无门而放弃追偿。

2. 监管失败

Oxera(2006)所发布的一份报告《评估金融监管收益的框架(A framework for assessing the benefits of financial regulation)》中列示了消费者利益遭受侵害的监管来源(见表 1)。

表 1 消费者侵害与监管

监管损失所致的消费者侵害类型	侵害举例/阐释	监管的潜在收益
次优选择	金融产品的错误购买(如信息获知极少的消费者决定购买并不适合他们的产品)	消费者从更好的选择中获得价值(即在消费者所购与所需之间找到更优的选择)
减少选择	企业只提供若干种类的产品,继而减少了其所提供给消费者的选择	增加选择,为消费者创造价值(即减少不能购买可选金融产品的机会成本)
因操作风险而导致的更高成本	企业操作失误所致的消费者损失(如错误销售或提供有疏失的建议,欺诈,系统崩溃等);企业补偿成本会转嫁给消费者	减少与操作失误相关的预期损失和成本
因财务风险而导致的更高成本	因企业失败所致的消费者损失(如无法偿还存款,操作失败所致损失无法补偿)	减少与财务风险相关的预期损失和成本
因系统性风险而导致的更高成本	因金融体系普遍失败所致的消费者成本	减少与系统性风险相关的预期损失和成本
因企业市场力量所致的更高价格	因企业市场力量强大,消费者支付了额外的高价	降低额外高价
因交易/系统缺陷所致的更高成本	消费者遭遇更高的交易成本(如由于监管当局失职,消费者不得不监视金融中介)	减少因监管低效能所致的交易成本/价格(包括消费者的搜寻成本)
金融排斥	即便市场是有效的,一些消费者依然无法获得足够的金融服务或担负得起金融服务	重视改善消费者的金融服务通路

资料来源: Oxera, A Framework for Assessing the Benefits of Financial Regulation. Report prepared for Financial Services Authority, UK, 2006, p. 8.

^① Davies(1998)提出,金融市场存在两种典型的信息不对称:其一,金融产品契约普遍复杂;其二,难以判断企业运营是否稳健。

其他造成消费者侵害的监管失败还包括缺乏适当的监管机制。例如,欧洲政经咨询机构 London Economics (2013)对欧洲消费者破产及债务清收制度所做的评估发现,不同法律及监管设计(包括过长的偿还期限、解决问题债务的机会等)对消费者产生不同的影响。

3. 消费者行为偏差

行为研究辨识了一系列金融市场中的消费者为什么会做出错误决策的原因(Erta, Hunt, Iscenko 和 Brambley, 2013):(1)对于多数人来讲,多数金融产品固有其复杂之处;(2)许多产品涉及现在与将来的折衷方案;(3)决策需要评估风险及不确定性;(4)决策可能是感性的;(5)一些产品很难基于以往的学习而加深了解。

消费者行为偏差源于消费者偏好受感性及心理因素影响。饶育蕾、蒋波(2010)证明了在过度自信、羊群效应、追随潮流等心理特征下消费者会购买那些自己毫不了解的诸如香港雷曼“迷你债券”、次级债券等高风险金融衍生品。根据行为经济学的研究成果,认知局限(cognitive limitations)、惰性(inertia)、贴现(discounting)及预测偏差均会对消费者决策产生影响:(1)认知局限。Ramsay(2007)、Ausubel(1991)对信用卡市场的研究发现,消费者会低估未来的偿还金额;Ausubel(1999)发现消费者经常低估未来使用的信用额度。这种有限的前瞻性与近视(myopia)相关,致使企业就附加产品收取高价并糊弄消费者得逞(Gabaix 和 Laibson, 2006; Baker 和 Siegelman, 2013)。(2)贴现。Gabaix 和 Laibson(2006)认为,消费者的折现行为可解释为他们无法进行贝叶斯更新(Bayesian Updating),即利用搜集到的信息对原有判断进行修正。Bertrand 等(2005)的研究支持了这一观点,他发现由于认知局限的存在,附加信息往往扰乱消费者,导致其做出更差的次优选择。(3)预测偏差在零售金融市场上广泛存在。Loewenstein, O'Donoghue 和 Rabin(2003)首次揭示了消费者系统性地低估其品味改变幅度或偏好预测偏差的倾向,Della Vigna 和 Malmendier(2006)则提供了金融市场的相关证据:自我控制问题可导致投资产品的更低消费及休闲产品的更高消费,这是由市场交互过程的时变偏好(time-variant preferences)引起的。由于投资产品的收益存在时滞,而成本却立即发生在当下,受预测偏差影响,投资产品对消费者而言吸引力减少;而诸如信用卡等金融产品,成本存在时滞,收益却在即时,因而对消费者更具吸引力。(4)惰性——即便有更好的产品,消费者也不会转换。Madrian 和 Shea(2001)对储蓄计划所做的研究表明,在自愿参加的前提下,员工倾向于固守默认利率设置,而不会随时间推移而加以调整。

4. 金融机构行为偏差

无论是无意还是有所企图,金融机构似乎总会在销售金融产品的过程中利用消费者(Gabaix 和 Laibson, 2006; de Meza 和 Reyniers, 2012)。英国金融行为监管局(FCA)声称,根据他们的经验,金融市场中的问题往往源于产品设计强化而非缓解消费者的行为偏差效应(Erta 等, 2013)。英国财政部、澳大利亚证券与投资委员会则将误导性的广告认定为零售金融领域消费者权益侵害的来源之一。例如,澳大利亚证券与投资委员会注意到未能恰当呈现金融产品特征和风险或咨询建议本质及范围的广告,可误导消费者,令消费者产生不切实际的期望,继而导致拙劣的财务决策(Australian Securities and Investment Commission, 2012)。

值得注意的是,消费者的行为偏差和金融机构的行为密切相关。消费者行为偏差会鼓励金融机构以不符合消费者利益的方式展开竞争。这些潜在的贷款者不当行为是否有意很难加以判断。另一方面,即便金融机构不存在任何的误导性销售,消费者的行为偏差依旧会造成重大的权益侵害。

(三)阶段 3:持有金融产品

此阶段,消费者持有产品,期限因产品而异。一些金融产品有确切的期限(如个人贷款、按揭

或信用卡),而另一些金融产品的期限则不确定(如银行账户或股权投资)。通常,金融产品的持有期相对较长,这一特点与前述各种消费者偏差相交织,意味着消费者通常难以全面地评估风险或某一特定产品的财务结果。特别地,由于乐观偏差,远期逆向事件风险的发生概率往往被低估。不仅如此,即便是细微但循环发生的问题,也可能诱发长期的、大面积的消费者侵害。

(四)阶段 4:金融产品到期或(自愿或非自愿)被清偿

最终,对于已确定期限的产品来讲,存在到期或清偿问题。在某些情况下,金融产品的清偿并非消费者所愿,因而可能会遭受重大损失。尤其是对过度负债的借款人而言,金融产品到期清偿足以造成毁灭性打击。根据有关文献,过度负债主要有三个来源:(1)持续的低收入;(2)负面冲击,包括失业或裁员、婚姻关系破裂、丧亲、疾病或残疾等陡然降低收入水平或增大开支的情况;①(3)拙劣的财务管理/缺乏对金融知识的了解/信用过度透支。值得注意的是,即便消费者对所购买的金融产品有足够的了解,且不存在错误或不当销售,受负面冲击影响,消费者亦可能由于失业、重大疾病等原因而陷入不得不清偿的境地。而另一方面,金融消费者并没有被赋予处罚侵权行为的能力,加之经济实力相对弱势,难以对侵权机构构成威慑,若是产生金融消费纠纷,只能诉诸诉讼或者仲裁程序,但这对消费者而言意味着高昂的经济成本、大量的时间投入。因而大多数情况下,金融消费者的合法权益难以得到有效保障。

此外,从宏观层面来看,金融不稳定也构成了消费者利益侵害的一个重要来源。以北欧金融危机为例,根据国际货币基金组织(IMF)近期的研究(Laeven 和 Valencia, 2012),在产出损失方面,该次金融危机造成了芬兰 GDP 损失 69.6%、挪威损失 5.1%、瑞典损失 32.9%;在财政成本方面,芬兰 GDP 的 12.8%、挪威 GDP 的 2.7%、瑞典 GDP 的 3.6%被用于金融体系重建。

二、基于消费者-金融产品关系生命周期的金融消费者保护体系:全球视角

如前所述,2000—2007 年金融消费者经历体验了一个金融创新和自由化时期,消费者可选择的产品范围增大、复杂性增加。然而,事与愿违的是,许多消费者并不具备做出正确选择的能力,对不当销售无能为力。且即便没有误售和不当销售,购买多种类型的金融产品或服务对消费者仍然构成巨大挑战:其一,消费者并不了解金融产品特别是较新的金融产品和服务,故很少购买②,缺乏经验;其二,金融产品和服务可能非常复杂,风险难以评估,特别是长期金融产品和服务;其三,零售金融市场的消费者没有或鲜有讨价还价能力。因而,金融消费者保护肩负双重任务——在保护金融消费者的同时,着力于提升消费者的金融素质。具体而言,消费者-金融产品关系生命周期各个阶段消费者利益侵害来源及相应对策如表 2 所示。

由此可见,覆盖消费者-金融产品关系生命周期的金融消费者保护体系,至少应包含以下主要内容:

1. 金融消费者权益保护机构(应策(3))。例如,美国成立的消费者金融保护局(CFPB),肩负着保护整个金融领域的消费者免遭不公平、欺诈及违规行为损害的职责;加拿大金融消费者保护局(FCAC)被赋予强制执行消费者保护立法、管制和行业自律的职责,同时通过向消费者提供项目和信息支持,使金融消费者明确其权利义务,提高金融知识普及率;英国则通过设立消费者保护和市场监管局(CPMA),围绕消费者保护与规则监管,对金融产品于消费者的易理解性、透明度等方面提出明确要求。

① Kempson(2002)发现失业是造成债务问题的最主要因素。

② 根据 Eurobarometer(2011)的一项调查,欧盟 27 国,有 94%的受访者表示从未购买过欧盟他国的金融产品。

表 2 消费者-金融产品关系生命周期各阶段消费者利益侵害来源及应策

阶段	消费者利益侵害的来源	应 策
1. 搜索	● 信息不对称所致的关系失衡 ● 消费者非完全理性+行为偏差	(1)消费者在购前、购中、购后均可得到金融服务销售者提供的简单、准确、可比的金融产品信息； (2)金融产品销售者应规范地描述消费者消费某一特定产品或服务的最佳、平均、最差体验及情境； (3)金融监管当局制定产品指南，鼓励消费者就购买金融产品，特别是可能导致明显损害的复杂产品，向第三方寻求独立的财务建议； (4)通过金融教育提高社会大众处理金融问题的能力，通过不时反复调查消费者金融知识水平和自我保护能力，提高金融教育项目的效力与效率； (5)采取立法手段，在金融产品和服务方面提供清晰的消费者保护规则，做出恰当的制度安排； (6)金融监管当局禁止销售某些产品或采取行动解决某些产品的高交易成本问题，确保消费者在购买、持有或清偿某一产品时，不会遭受不能反映真实成本的过高收费的困扰；
2. 获取	● 市场失败 ■ 金融机构市场力量 ■ 信息不对称与代理成本 ■ 信息成本 ■ 与利益冲突相关的委托—代理问题 ■ 对产品和契约的不严谨界定 ■ 瑕疵金融产品成本与收益的不对称分布 ■ 追偿成本过高 ● 监管失败 ■ 次优/较少选择 ■ 操作风险 ■ 财务风险 ■ 系统性风险 ■ 金融企业市场力量 ■ 交易系统缺陷 ■ 金融排斥 ■ 消费者行为偏差 ■ 认知局限、贴现、预测偏差、惰性 ■ 金融机构行为偏差 ■ 误导性产品设计 ■ 误导性广告 ■ 误导性销售	(3)金融监管当局制定金融产品指南和金融机构行为规则，鼓励消费者就购买金融产品，特别是可能导致明显损害的复杂产品，向第三方寻求独立的财务建议； (6)金融监管当局禁止销售某些产品或采取行动解决某些产品的高交易成本问题，确保消费者在购买、持有或清偿某一产品时，不会遭受不能反映真实成本的过高收费的困扰； (7)对金融机构或金融机构员工的不当行为施以重罚； (8)独立、快速、高效、廉宜的争端处理机制； (9)金融服务竞争政策应考虑其对消费者利益的影响，尤其是可能造成的或者现实业已存在的对消费者选择权的限制； (10)定期评判零售金融服务市场的竞争程度是否偏离最优；

续表 2

阶段	消费者利益侵害的来源	应 策
3. 持有	● 金融产品期限长致使消费者难以评估风险 ● 消费者乐观偏差	(1)消费者在购前、购中、购后均可得到金融服务销售者提供的简单、准确、可比的金融产品信息； (4)通过金融教育提高社会大众处理金融问题的能力,通过不时反复调查消费者金融知识水平和自我保护能力,提高金融教育项目的效力与效率； (6)金融监管当局禁止销售某些产品或采取行动解决某些产品的高交易成本问题,确保消费者在购买、持有或清偿某一产品时,不会遭受不能反映真实成本的过高收费的困扰； (8)独立、快速、高效、廉宜的争端处理机制；
4. 到期或清偿	● 过度负债 ■ 持续的低收入 ■ 负面冲击 ■ 拙劣的财务管理能力	(4)通过金融教育提高社会大众处理金融问题的能力,通过不时反复调查消费者金融知识水平和自我保护能力,提高金融教育项目的效力与效率； (8)独立、快速、高效、廉宜的争端处理机制； (11)为避免过度负债而设计的经济、公平、低成本的退出机制。

资料来源:根据相关资料整理。

2. 主动干预式金融监管与鼓励竞争(应策(6)、(9)、(10))。例如,英国金融行为监管局(FCA)为防患于未然,在金融产品与服务设计初期即提前介入,研判特定金融产品的设计、营销渠道及销售激励等方面是否可能损害消费者权益,并以此为基础确定是否采取措施纠正金融机构的商业模式或激励安排。这种主动的干预式监管被金融稳定理事会(FSB)认定为有助于从源头上阻止对消费者利益的侵害行为。另一方面,研究表明,在完全信息情况下,竞争对金融消费者具有天然保护作用(Lacko and Pappalardo, 2010)。^① 竞争加剧使得消费者更易于搜索、比较金融产品及金融服务提供商的区别。因而诸如法国、巴西、德国、印度、赞比亚等国均通过协议、自愿承诺、实践规则等形式,提升金融产品的流动性与可比性(Consumer international, 2013)。

3. 信息披露与风险提示(应策(1)、(2))。强化信息披露和风险提示有助于消费者在获得更全面信息的基础上理性做出消费决策,其要义在于简单且易于理解(Rutledge, 2010)。例如,美国消费者金融保护局要求金融机构用消费者理解的、简明的语言描述信用卡费用计算方式和抵押贷款类产品的真实成本,对包括信用卡和抵押贷款在内的金融产品成本、杠杆率、风险状况以及消费者应明确知晓的事项进行及时披露。信息披露的效果不仅体现在提高消费者理解程度上,还体现在减少消费者支付给金融产品的实际成本以及普及金融知识,从而有助于消费者做出恰当的金融产品和服务购买决策,避免或少受利益侵害。

4. 金融机构行为规范(应策(7))。一方面,金融机构应基于金融消费者的需要提供金融产品和服务,切实考虑消费者的承受能力,避免消费者过度负债,坚持有责任地放贷;做到信息披露充分、公平对待消费者、杜绝欺骗性广告和产品捆绑、禁止使用不当清收手段,建立并完善及时、可

^① 亦有学者认为,自由竞争、优胜劣汰,导致金融市场或者某种金融服务市场的集中度提高,形成垄断格局或者政府干预形成行政垄断,在这种市场结构下,生产者垄断市场,我行我素,损害消费者福利。

获、针对不同类型投诉设计处理流程的金融消费争议解决机制。金融监管当局应对反映合理的消费预期的金融中介机构加强保护,督促各机构对利益受损的消费者予以赔偿,对金融机构侵害消费者权益的行为予以制裁,加大对违规行为的问责力度。另一方面,监管部门对于金融机构在消费者权益保护方面的表现加大监测力度,将合规监测工具拓展至包含现场及非现场检查、监测金融机构广告及网站、搜集分析消费者投诉数据、开通消费者投诉热线、进行消费者访谈、扮演神秘客户等,间接协助金融消费纠纷的处理,承担起类似巡视官的角色,督促金融机构切实践行消费者权益保护。

5. 争议处理机制(应策(8))。金融消费者争议的解决路径主要有仲裁与诉讼。其中,诉讼机制因其更为正式而能更好地解决金融消费者权益保护问题(Budnitz, 1995),但诉讼往往费用高昂、程序繁琐、耗时很长。相较而言,快捷、高效、廉宜的争议处理机制是金融消费者保护体系不可或缺的一部分,其中,独立的第三方争议处理机制安排^①尤为金融稳定理事会和世界银行等国际组织所倡导。

6. 金融消费者退出机制(应策(11))。例如,西方消费者权益保护工具箱中一项不可或缺的工具——“冷静期”(cooling off period),允许消费者在签署金融合约后的若干天内改变主意,低成本甚至无成本地撤销合约。再如,通过修改破产法,允许消费者在破产时减少其抵押贷款的本金(White, 2009);或是修改相关法规,允许贷款人申请修改其抵押贷款条款。

7. 金融教育(应策(4))。有证据表明,消费者因错误决策而致其利益受损的情况,在受教育程度和收入水平较低(Calvet, Campbell 和 Sodini, 2009)以及缺乏金融知识(Kimball 和 Shumway, 2010)的消费者群体中更为普遍。经验研究亦表明,认知能力更强的消费者,金融决策质量更高(Benjamin, Brown 和 Shapiro, 2013),在此后的生活中,他们选择的股票投资组合获得的收益也更可观(Grinblatt, Keloharju 和 Linnainma, 2009)。也正因如此,通过采取设立专门的金融教育主管部门、为金融消费者提供免费咨询、通过多种渠道提供金融知识教育课程、增进消费者与金融监管部门、金融机构的互动等措施,持续着力提升公民金融素养成为全球金融危机之后发达国家的政策选择。

8. 金融消费者保护立法(应策(5))。既需要明确的法律条文(即“硬法”,如美国推行公平借贷法和社区再投资法,以确保金融服务可得性低于需求的弱势消费者和社区获得贷款和投资),也需要行业标准和行为准则(即“软法”^②,如香港)。相较而言,后者往往由专业机构或协会制定,更贴近实际,对前者构成有益的补充。

粗略看来,上述内容似乎与现行的诸多措施并无太大差异。然而,基于消费者-金融产品关系生命周期的金融消费者保护体系,强调的是在深刻理解消费者金融素养、消费者金融产品消费行为的基础上,针对消费者-金融产品关系生命周期各阶段消费者利益侵害的来源,尽可能减少不完全信

^① 独立的第三方争议处理机构在英国、美国、澳大利亚、印度等英语国家被称为“申诉专员”,而欧洲则使用了“消费者中心网络”,在亚洲,新加坡和日本将其称为“争议处理中心”。其共同特征有:一是由监管当局制定消费者争议处理标准和程序,并指定一个或多个第三方争议处理机构接受金融消费者的投诉,按照上述标准和程序提出争议处理意见。二是争议处理机构具有高度独立的地位,站在保护金融消费者权益的角度而不是保护金融机构的立场,对争议做出独立的判决,并且一般不对消费者收取费用。三是争议处理机构做出的判决对于金融机构具有约束力,法律规定或监管当局要求金融机构必须执行争议处理机构做出的判决,但对金融消费者没有强制力,金融消费者如果不满意其做出的判决,可以再通过司法途径进行诉讼。

^② 一般认为,软法是指那些不具有严格意义上的法律约束力,但可能产生实际效果的行为规则,如章程、规章、指引、倡议等。国际法上的软法则是指在严格意义上不具有法律约束力,但又具有一定实际效果的国际文件,例如国际组织和国际会议的绝大多数决议、决定、宣言、建议和标准等。这些文件不同于以国际条约和协定为主体的传统国际法或者说国际硬法,并不直接创设国际权利和义务,违反其所包含的规则也并不直接带来国际责任。但是,由于这些规则往往体现了国际社会的主流意见和趋势,因此能够带来舆论、声誉和政策导向等方面的影响,从而对国家、企业和个人产生实际效果。

息、市场外部性、市场势力以及消费者非理性等因素的影响,建立覆盖全生命周期的金融消费者保护体系。

三、完善我国金融消费者保护体系的若干对策建议

目前,中国人民银行、银监会、证监会和保监会均设立了专门的金融消费者保护部门,逐步完善相关工作制度,^①形成一种分业监管下的“内双峰”保护模式(焦瑾璞,2014),并通过开展“普及金融知识万里行”等活动,在金融消费者教育、提升消费者金融风险防范能力等方面进行了有益探索。国务院办公厅更于 2015 年 11 月 13 日印发了《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》,首次从国家层面对金融消费者权益保护工作进行部署。但不可否认的是,目前我国尚未建立起完善的金融消费者权益保护体系,没有金融消费者权益保护的专门立法,^②诸如非法募集基金、信用卡诈骗、银行委托理财、银联运用欺诈交易货物拦截机制、基金不分红、股市“黑嘴”操纵市场等侵害消费者权益的事件时有发生,在一定程度上打击了消费者对金融市场的信心。基于覆盖消费者-金融产品关系生命全周期的考量,建议重点从以下思路来建立和完善我国金融消费者保护体系:

(一)开展全国金融知识普查,全面评估消费者金融素养差异

对消费者金融素养的把握是制定金融消费者权益保护政策、配置金融消费者保护资源、提高金融消费者保护成效的重要支撑。在总结中国人民银行 2015 年消费者金融素养调查的基础上,拓宽抽样范围,开展全国金融知识普查,系统掌握不同区域及性别、年龄、民族、受教育程度、职业等地理人口统计特征与消费者金融素质的关联,建设消费者金融知识普查数据库并定时更新,对于区域差异显著、二元经济特征明显的当下而言,无疑可为有针对性而非“一刀切”地拟定金融消费者保护措施奠定重要的数据基础。

(二)开展金融消费者权益侵害调查,推进我国金融消费者权益保护法制建设

在对我国金融消费者利益受侵害特征展开实地调查的基础上,总结我国消费者在金融领域是否受侵害、侵害程度如何等方面的共性问题及解决方案,借鉴发达经济体强化金融消费者保护立法的经验,尽快制定专门的金融消费者权益保护法律,或者至少在现有消费者权益保护法中增加一个指引性条款,由国务院制定一个金融消费者权益保护条例,以保护金融消费者权益以及公平、合理、有效处理金融消费纠纷事件为出发点,明确金融服务业与金融消费者的权利义务、金融消费纠纷处理机构、处理程序、监管措施,时机成熟时甚至可以考虑引入集团诉讼^③,为切实加强金融消

① 如中国人民银行连续对银行业机构客户个人信息保护问题提出工作要求(银发〔2011〕17 号和银发〔2012〕80 号),保监会印发了《关于做好保险消费者权益保护工作的通知》(保监发〔2012〕9 号)和《保险消费者投诉处理管理办法》(保监会令 2013 年第 8 号),银监会出台了《银行业消费者权益保护工作指引》(银监发〔2013〕38 号)。

② 目前我国没有金融消费者权益保护专门立法。现有的《消费者权益保护法》《产品质量法》等法律中没有金融消费者保护、金融服务质量方面的规定,只适用于一般消费者,难以解决专业性比较强的金融消费者保护问题;《人民银行法》《商业银行法》《证券法》《保险法》等法律中关于存款人、投资者和投保人保护的原则性规定,主要从金融监管的角度予以规定,而非正面规定金融消费者权益的保护,尚未建立起完善的金融消费者保护体系。

③ 根据关伟等(2013),集团诉讼的优势在于“一人诉讼,惠及大家”,即面对类似利益受到侵害而产生损失的未起诉消费者也可通过集团诉讼获得赔偿权利,在诉讼人数的不确定和“搭便车效应”使得普通消费者成本降低的前提下,维权积极性提高,同时该制度所设定的违法成本极高,金融机构违法意愿和冲动自然获得有效遏制,所以能极大地降低金融机构因利益驱动而产生的违法行为。此外,集团诉讼制度可以推动市场诚信机制和信息披露制度的完善。在集团诉讼制度条件下,不成熟金融市场上常见的财务造假、虚假陈述、信息披露不充分、关联交易和销售误导等问题会遭到集团消费者和集团诉讼律师的监督,一旦诉讼成功,金融机构便会付出巨大的经济和法律代价,如安然事件就是典型的案例证明。

消费者权益保护提供清晰、有力、可行的法律依据。

(三) 逐步完善多元化金融消费纠纷解决机制

尽管诉讼在解决金融消费纠纷方面更为正式、高效,但往往旷日费时、成本高昂;而非诉讼纠纷解决机制更能充分体现当事人的意思自治,具有程序灵活、注重效率、非对抗性及纠纷解决的彻底性等特点,能够更为高效、便捷和以较低成本解决金融消费纠纷。因而,在要求金融机构高度重视并努力改善其内部投诉纠纷处理机制的同时,有必要顺应金融消费纠纷解决机制的社会化趋势,在立法层面明确第三方金融消费纠纷调解机制的法定性,推行金融督察服务制度,发挥其专业、独立、中立的优势,以高效便捷、非对抗的方式,提高金融消费纠纷解决的效率、自治性、灵活性和平等协商价值。在机构层面,借鉴英国的做法,^①设立金融纠纷调解中心,对金融消费权益保护局负责,在充分总结上海金融仲裁院和金融服务投诉处理工作组,以及上海市高级人民法院和中国人民银行上海分行建立金融消费纠纷诉调对接机制相关经验的基础上,公布明确的投诉解决程序,采取“先调解后裁决”的方式或经消费者要求直接进行裁决的方式,以中立的姿态,受理银行、基金、证券、信托、保险等所有直接涉及金融服务交易的子行业消费者投诉,并定期公布消费者投诉的统计信息及所涉及的违规行为。

(四) 设计实施旨在减少消费者行为偏差的信息披露制度

不同类型的金融产品复杂程度不同,而不同消费者其金融素质及行为偏差亦存在差异,加之金融产品的卖方总是可以凭信息的优势获得商品价值以外的报酬,且许多机构认为信息投资应获得回报。要确保消费者在消费金融产品时能够获得充分、有用、可比较的信息,就必须设计实施旨在减少消费者行为偏差的信息披露制度:(1)基于消费者测试,简化条款,实现产品形式及特征的标准化。观察消费者与不同披露类型、不同金融产品提供者的互动过程会产生什么问题,施加干预会产生什么样的行为结果,对于信息披露的设计、执行和传递至关重要。具体做法是,要求金融产品提供者以易于理解的方式呈现产品条款,通过田野调查或在实验室的情境下测试消费者是否能理解披露的条款及形式。通过“快速成型(rapid prototyping)”的方法(Mckay 和 Seltzor, 2013),政策制定者可以很快地获知什么形式、何种语言、何种讯息、何种传送机制可引起消费者共鸣。(2)披露方法匹配消费者个人及家庭的现金流和时间周期,有助于消费者综合考量其即期需求、产品相对成本及长期效用。(3)在产品生命周期的不同阶段披露当期对消费者最重要的信息。信息披露不能局限于产品销售那一刻,而应涵盖消费者-金融产品关系生命周期的各个阶段,所披露的信息类型和信息量也应因阶段而异。(4)分析销售激励对信息披露的影响,尽可能克服销售激励及其他非金融因素所致的消费者行为偏差。(5)持续测试及监测信息披露对消费者行为偏差的影响,不断改进信息披露机制。

(五) 建立多层次的金融消费者教育体系

基于全国金融知识普查结果,制定金融消费者教育的整体规划,多渠道、多层次推进金融消费者教育。一是根据国务院关于“教育部要将金融知识普及教育纳入国民教育体系,切实提高国民金融素养”的要求,将金融教育纳入正规教育体系,从学校抓起,在数学课程和综合实践课程中添加消费金融计算和金融风险防范等内容。二是由金融消费者权益保护局牵头,行业协会、金融机构发起,动员全体成员参与,通过各种渠道开展金融消费者教育,提倡国家宣传、提供持续更新的网络教育资源和金融消费者高风险预警系统,创造性地运用社交媒体和新技术传播、普及金融知

^① 英国依据《2000年金融服务与市场法》成立了金融申诉专员服务有限责任公司(Financial Ombudsman Service Ltd),采用“调解+裁定”的方式处理金融消费纠纷,其业务受理范围主要是面向消费者的金融零售业务。在英国启动新一轮金融监管改革后,FOS对新设立的消费者保护和市场监管局负责。

识,促进金融机构、金融消费者权益保护部门与金融消费者之间的双向对话与虚拟社区交流,为不同类型的受众有针对性地提供其当下及未来所需的金融知识、技能和技巧。特别地,要基于数据挖掘制定金融消费者信息沟通策略,借助心理及脑科学展开社会营销,切实提高我国金融消费者教育的成效。

(六)自律与监管相结合,规范金融机构经营行为

在全面贯彻《国务院办公厅关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》(国办发〔2015〕81号)的基础上,在消费者-金融产品关系生命周期的各个阶段,确保金融消费者的财产安全权、知情权、自主选择权、公平交易权、依法求偿权、受教育权、受尊重权、信息安全权等 8 项基本权利。一方面,要在金融行业自律框架中纳入金融消费者保护相关内容,对金融产品特别是诸如信用违约互换(CDS)等结构复杂、信息封闭、极有可能对消费者权益造成巨大损害的产品要重点进行监管,针对消费者-金融产品关系生命周期每个阶段可能出现的问题从业务流程设计上加以完善,从源头上减少金融消费纠纷。另一方面,通过加强信息披露和风险提示,强化金融消费者权益保护的事前干预。一是在不影响有效竞争的前提下,在金融产品或服务设计阶段,而非其后的销售阶段,就对金融产品或服务的设计、定价策略、分销渠道及销售队伍的激励政策等可能损害消费者权益的方面进行评判,将对金融消费者的权益损害扼杀在摇篮之中。二是给消费者进行重大购买或决策时设置“冷静期”,在冷静期内,金融消费者可以无条件地解除合同且无须承担法律责任,从而确保人们不会因一时冲动或过分承压而做出非理性决策。三是由监管部门通过派驻“金融警察”、永久性查账、内部营业督导以及约谈金融机构高管等方式,从制度体系建设、制度执行保障、工作开展效果、内部考核与管理,以及重点问题处理等方面考核评价金融机构消费者权益保护工作绩效,对金融机构侵害消费者权益的行为予以严厉制裁,督促金融机构切实履行好消费者权益保护工作的主体责任。

(七)从消费者利益出发促进有效竞争

金融消费者保护政策与竞争政策密不可分,从消费者利益出发促进有效竞争,首先要求监管部门在制定金融服务竞争政策时必须考虑竞争对消费者福利特别是选择权的影响,而消费者保护政策也应注意避免对有效竞争的扭曲;其次,监管部门应定期调查并公开金融服务特别是零售金融服务市场的竞争状况,发布竞争监测简报,就如何有效促进竞争提出指导措施,出台更有利于竞争的监管政策;第三,在综合考量金融服务效率与金融稳定的基础上,设定零售金融服务的准入门槛与退出标准,增加金融服务提供者数量,提高金融服务的可得性,特别是提高落后地区及弱势群体金融服务的可得性;第四,针对复杂的结构化创新产品及金融服务或产品捆绑展开实地调研,对有可能弱化竞争、增加消费者转换成本、提高产品信息不透明度、降低价格可比性的金融产品制定相应的监管措施,促进金融服务市场特别是零售金融服务市场的有效竞争。

参考文献:

1. 冯超:《收入差距、银行竞争与金融消费者保护——基于省际银行消费者投诉的面板数据》,《金融监管研究》2014 年第 7 期。
2. 关伟、张小宁、黄鸿星:《金融消费者保护:存在问题与监管优化》,《财经问题研究》2013 年第 8 期。
3. 焦瑾璞:《中国金融消费者权益保护的挑战与思考》,《第一财经日报》2014 年 10 月 27 日。
4. 孙天琦:《金融消费者保护:来自行为经济学的分析与政策建议》,《金融时报》2014 年 5 月 5 日。
5. 饶育蕾、蒋波:《行为公司金融:公司财务决策的理性与非理性》,高等教育出版社 2010 年版。
6. Atkinson, A., & Messy, F., Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study, OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 15, OECD Publishing, Paris, 2012.
7. Ausubel, L. M., The Failure of Competition in the Credit card Market. *American Economic Review*, 1991, pp. 50—81.
8. Ausubel, L. M., Adverse Selection in the Credit Card Market. Mimeo, University of Maryland, 1999.
9. Baker, T., & Siegelman, P., Protecting Consumers from Add-On Insurance Products: New Lessons for Insurance

Regulation from Behavioral Economics. University of Pennsylvania, Institute for Law & Economics, Research Paper No 13–1, 2013. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2199569> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2199569>.

10. Benjamin, D. J., Brown, S. A., & Shapiro, J. M., Who is ‘Behavioral’? Cognitive Ability and Anomalous Preferences. *Journal of the European Economic Association*, Vol 11, No 6, 2013, pp 1231–1255.

11. Bertrand, M., Karlin, D., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zinman, J., What’s Psychology Worth? A Field Experiment in the Consumer Credit Market (No. w11892). National Bureau of Economic Research, 2005.

12. Budnitz, M. E., Arbitration of Disputes Between Consumers and Financial Institutions: A Serious Threat to Consumer Protection. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, Vol 10, No 2, 1995, pp. 267–342.

13. Calvet, L. E., Campbell, J. Y., & Sodini, P., Measuring the Financial Sophistication of Households (No. w14699). National Bureau of Economic Research, 2009.

14. Consumer International, In Search of Good Practices in Financial Consumer Protection, February 2013.

15. Davies, H., Why Regulate? Henry Thornton Lecture, City University Business School, No 4, November, 1998.

16. De Bondt, W. F., & Thaler, R. H., Further Evidence on Investor Overreaction and Stock Market Seasonality. *The Journal of Finance*, Vol 42, No 3, 1987, pp 557–581.

17. de Meza, D., & Reyniers, D. J., Every Shroud has a Silver Lining: The Visible Benefits of Hidden Surcharges. *Economics Letters*, Vol 116, No 2, 2012, pp 151–153.

18. Della Vigna, S., & Malmendier, U., Paying not to Go to the Gym. *American Economic Review*, 2006, pp 694–719.

19. Eurobarometer, O., Citizens Face in the Internal Market, Eurobarometer Qualitative Studies, 2011.

20. European Commission, Special Eurobarometer 373 Retail Financial Services, April 2012. Available at http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/policy/eb_special_373-summary_en.pdf

21. Erta, K., Hunt, S., Iscenko, Z., & Brambley, W., Applying Behavioral Economics at the Financial Conduct Authority, Occasional Paper No. 1, United Kingdom; Financial Conduct Authority, April 2013.

22. Evans, D. S., & Wright, J. D., The Effect of the Consumer Financial Protection Agency Act of 2009 on Consumer Credit. *Loyola Consumer Law Review*, Vol 22, No 3, 2010, pp 277–335.

23. Gabaix, X., & Laibson, D., Shrouded Attributes, Consumer Myopia, and Information Suppression in Competitive Markets. *Quarterly Journal of Economics*, Vol 121, No 2, 2006, pp 505–540.

24. Grinblatt, M., Keloharju, M., & Linnainmaa, J., Do Smart Investors Outperform Dumb Investors. *Chicago Booth Research Paper*, Vol 9, No 33, 2009.

25. Inderst, R., Ottaviani, M., Misselling through Agents. *American Economic Review*, Vol 99, No 3, 2009, pp 883–908.

26. Kempson, E., Over-indebtedness in Britain. London: Department of Trade and Industry, 2002.

27. Kimball, M. S., Shumway, T., Investor Sophistication and the Home Bias, Diversification, and Employer Stock Puzzles. University of Michigan Working Paper, 2010.

28. Lacko, J. M., Pappalardo, J. K., The Failure and Promise of Mandated Consumer Mortgage Disclosures: Evidence from Qualitative Interviews and a Controlled Experiment with Mortgage Borrowers. *American Economic Review*, Vol 100, No 2, 2010, pp 516–521.

29. Laeven, L., Valencia, F., Systemic Banking Crises Database: An Update (June 2012). IMF working paper 12/163. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2096234> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2096234>.

30. Loewenstein, G., O’Donoghue, T., Rabin, M., Projection Bias in Predicting Future Utility. *Quarterly Journal of Economics*, 2003, Vol 118, No 4, pp 1209–1248.

31. London Economics, Study on Means to Protect Consumers in Financial Difficulty: Personal Bankruptcy, Datio in Solutum of Mortgages, and Restrictions on Debt Collection Abusive Practices. April, 2013.

32. Lusardi, A., Mitchell, O. S., & Curto, V., Financial Literacy among the Young. *Journal of Consumer Affairs*, 2010, Vol 44, No 2, pp 358–380.

33. Madrian, B., Shea, D. F., The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. *Quarterly Journal of Economics*, 2001, Vol 116, No 4, pp 1149–1187.

34. Maudos, J., Fernandez de Guevara, J., Banking Competition, Financial Dependence and Economic Growth. MPRA Paper No 15254, 2006.

35. McKay, C. V., & Seltzer, Y. E., Designing Customer-Centric Branchless Banking Offerings, The Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), No. 20, December 2013.

36. Muller, P., Devani, S., Heys, R., & Suter, J., Consumer Protection Aspects of Financial Services. European

Parliament, February 2014.

37. Oxera, A Framework for Assessing the Benefits of Financial Regulation. Report prepared for Financial Services Authority, UK, 2006.

Ramsay, I., Comparative Consumer Bankruptcy. *University of Illinois Law Review*, 2007, pp. 241—274.

38. Rutledge, S. L., Consumer Protection and Financial Literacy: Lessons from Nine Country Studies. 2010.

39. Volcker, P., How to Reform Our Financial System, New York Times, January 31, 2010.

40. White, M. J., Bankruptcy: Past Puzzles, Recent Reforms, and the Mortgage Crisis. *American Law and Economics Review*, Vol 11, No 1, 2009, pp. 1—23.

Constructing a Financial Consumer Protection System Based on the Lifecycle of the Relationship Between Customers and Financial Products

HE Dexu(Institute of Finance & Banking, Chinese Academy of Social Sciences, 100028)

Abstract: The establishment of a perfect financial consumer protection system should be based on the lifecycle of the relationship between customers and financial products. By exploring the root cause for financial consumers' interests being infringed, conducting surveys on the dissemination rate of financial knowledge and the infringement of financial consumers' interests across the country, legal construction of financial consumers' interest protection will be boosted, and a diversified solution mechanism for financial consumption disputes will be gradually perfected. Such measures as the design and implementation of information disclosure system aiming at reducing consumer behavior biases, establishment of multi-level financial consumer education system, regulation on the operation of financial institutions and promotion of effective competition for consumer interests protection are to be taken simultaneously with coordination in a combined manner for the ultimate goal of safeguarding financial consumers' interests.

Keywords: Financial Consumer Protection, Lifecycle of the Relationship between Customers and Financial Products, Financial Regulation

JEL: G00

责任编辑:无 明