

基于金融消费者保护目标的我国金融监管改革

何宗泽

(安徽广播电视大学 文法学院, 合肥 230022)

摘要:各国金融监管的理论与实践表明,金融消费者保护已成为金融监管的重要目标,应以保护金融消费者利益目标为核心,发挥“双峰”监管中行为监管与审慎监管之间的相互补充和促进作用。我国应确立金融消费者权益保护法立法模式,完善金融机构信息披露义务机制与责任制度,强化监管金融机构适当性义务的履行,设立独立的金融消费者保护部门,以加强行为监管,实现金融消费者保护目标,防范和化解相关金融风险。

关键词:金融消费者;逆周期金融监管;审慎监管;行为监管

中图分类号:D922.28

文献标志码:A

文章编号:1008-6021(2018)03-0010-05

一、金融消费者保护应当成为金融监管的重要目标

金融监管的理论与实践表明,金融监管有保障金融业安全和保护金融消费者双重目标。传统监管理念只注重前一目标,监管模式上注重审慎监管,主要监督和管理金融机构防范和控制风险的能力和状况,对于关注金融消费者权益保护的行为监管多走形式。金融市场出现很多侵犯金融消费者权益现象,也引发一系列金融风险。

2008 年的美国次贷危机后,各国都认识到行为监管缺失、轻视金融消费者权益保护是导致次贷危机的关键因素,重新审视了市场原教旨主义信奉者的理论和政策框架,从宏观、微观层面进行监管改革。在宏观方面,加强对系统性金融风险的防范,如采纳逆周期金融监管理论^①、注重与其他国家之间的监管合作与监管协调、针对“大而不倒”金融机构的监管和危机采取具体的处置措施等;在微观方面,主要从审慎监管角度签订《巴塞尔协议Ⅲ》,对资本充足率、杠杆率、贷款损失准备以及流动性风

险等标准提出更为严格的要求。

在这一背景下,相较于传统的机构监管与功能监管理论,“双峰”监管理论^②得到更为广泛的认可。该理论最为成熟的当属澳大利亚。澳大利亚设立了审慎监管局、证券和投资委员会两个独立的机构。审慎监管局的职责是确保整个金融系统的安全运行,证券和投资委员会注重针对金融消费者权益的维护。这样一来,双峰理论中的行为监管得到充分体现,侵犯金融消费者权益的行为得到有效遏制,从而使得澳大利亚没有受到美国次贷危机的影响,有关的金融风险得以防范和化解。英国在 2012 年金融监管理念与模式改革中,采取了“内双峰”或者说是“准双峰”模式(PRA 与 FCA),实际上是采用了泰勒的“双峰”监管理念,在监管模式中将宏观

① 逆周期金融监管是指金融资本监管随着经济周期不同阶段的转化而变:在经济扩张时期,商业银行应累积较多的资本,计提更多的拨备以应对经济衰退时期的需要;在经济衰退时期,可以适当降低对商业银行资本的监管标准,促使商业银行增加信贷投放,推进经济的复苏。逆周期监管也被通俗地理解为“以丰补歉”。

② 双峰监管模式起源于英国,却由澳大利亚率先践行。根据英国经济学家 Michael Taylor 的阐述,金融监管的目标应当是“双峰”的:一是实施审慎监管,旨在维护金融机构的稳健经营和金融体系的稳定、防范系统性风险;二是实施行为监管,旨在纠正金融机构的机会主义行为、防止欺诈和不公正交易、保护消费者和投资者利益。

收稿日期:2018-04-13

基金项目:安徽省教育厅人文社科重点课题“基于金融消费者权益保护的金融监管改革研究”(项目编号:SK2016A0187)

作者简介:何宗泽(1969—),男,安徽池州人,副教授,硕士。研究方向:经济法。

审慎监管和微观审慎监管的监管职责加以划分,其中宏观审慎监管职责由 FPC(金融政策委员会)行使,微观审慎监管职责由 PRA(审慎监管局)负责。除此以外,英国还专门设立独立的保护金融消费者的机构——金融行为监管局(FCA)。

美国政府借鉴和吸收“双峰”理论,出台《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法》,从立法层面对金融监管模式进行修正。该法案专门设立金融消费者保护局(CFPB),规定其除了履行普通意义上的金融消费者保护职责以外,还负责监管放贷机构中不属于银行的机构,如金融机构中资产超过 100 亿美元的机构以及收债公司的运营。目的是为了重视行为监管,以保护金融消费者。

二、审慎监管与行为监管并重

(一)行为监管与审慎监管并行不悖

1997 年巴塞尔委员会的《银行业有效监管核心原则》(Core Principles for Effective Banking Supervision)是审慎监管理念的最早体现。该原则共计十项,最重要的一项核心原则就是审慎监管原则,具体表现为在资本充足率、风险管理、内部控制等方面的审慎经营规则。

审慎监管理念以金融风险的防范与化解为目标。围绕这一目标,一系列严格的缜密的金融机构经营规则由监管机构量身定制出来。这些规则是金融机构必须履行的义务,监管机构据此对金融机构的风险进行评估,并且及时进行风险监测、预警和控制。

与审慎监管的理念与具体机制不同,行为监管则是监管机构通过制定相对公平的市场规则,从而监督和管理金融机构的运营,包括对于误导性质的销售和欺诈性的交易行为予以制止;要求被监管者充分进行信息披露并对客户个人严格保护,保障市场交易公平,严厉惩处操纵市场和内幕交易行为等。行为监管致力于降低金融市场交易中的信息不对称,推动金融消费者保护及市场有序竞争目标的实现。

尽管二者存在差异,但审慎监管与行为监管的总体监管目标和监管原则存在一致性。如果能适当处理,二者可以相互补充、相得益彰。

第一,审慎监管的有效性直接影响着金融消费者的权益。有效的审慎监管可以确保金融机构的稳定安全运行,不承担过度风险,有利于提高金融机构资产质量,增强金融消费者对金融市场的信心,维护金融机构的安全和有效保障金融消费者权益。反之,如果审慎监管达不到效果,金融机构就会产生一些不良后果,如资产质量恶化,金融资本的流动性以及资本比率下降,甚至破产清算,等等。金融消费者的金融利益将因此受到严重减损。

第二,行为监管是否有效,将会在审慎监管的各项监管指标中得到反映。有效的行为监管,一方面可以规范金融机构的经营行为,大大减少对金融消费者的违约现象。金融消费者能从金融机构获得适合的金融产品,金融机构的资产质量,审慎风险监管指标中的不良贷款率、资本充足率、流动性资产比率、杠杆比率等也将得到优化。另一方面,有效的行为监督可以锻造理性的金融消费者。通过解决并调整金融消费者的金融消费行为系统偏差,提振金融消费者对于市场的信心,提升他们的风险防范能力和素养。理性金融消费者是维护金融市场稳定和金融机构稳定运行的重要基础。

(二)“双峰”理论下强调行为监管的监管模式改革

大多数国家政府监管部门注重审慎监管,看重金融机构的单体或系统性风险防范,而针对金融消费者利益保护的行为监管则往往不能引起足够重视。在社会和政治结构上,相对金融消费者的弱势地位,金融行业往往很强势,金融机构对于监管政策、监管机构及其职员的影响远远超过金融消费者带来的影响,由此产生“监管俘获”。另外,导致市场失灵的一系列因素,诸如信息不对称、外部性、公共物品等,加上金融消费者自身的非理性和系统行为偏差,造成大量的消费者权益不被关注直至遭到侵害。

在分析审慎监管与行为监管的对立与统一的关系之后,英国学者泰勒提出“双峰”理论。该理论认为一国应当成立两个独立的机构来分别负责审慎监管和行为监管。次贷危机后,金融监管理论与实务更加

注重金融消费者保护的研究^①。除澳大利亚和美国采纳双峰监管模式外,荷兰对金融业的审慎监管,由中央银行(DNB)负责执行,而对于金融市场主体的行为监管则由金融市场管理局(AFM)负责执行,这样的监管模式顺利摆脱金融危机的影响,全国经济很快走上正轨。

英国在次贷危机中,由于未能重视行为监管,受到了危机的严重影响,银行业丑闻不断。为了保护金融消费者权益,英国撤销了金融服务局(FSA),设立金融行为监管局(FCA)。该局与审慎监管局(PRA)分别承担金融服务局(FSA)职责,其中,PRA的职责是提升被监管机构的安全性和稳健性,针对存款、保险机构以及重要性投资公司进行审慎监管,而FCA的职责是保证金融市场诚信良好运行、金融消费者获得公平待遇。FCA 监督和管理约两万六千家金融机构,仅仅对英国财政部和议会负责。

综上所述,金融监管必须关注审慎监管与行为监管,二者职责分明,不可相互替代。在具体监管执行活动中,二者必须兼顾,既保障金融机构审慎经营,又要保护金融消费者利益。只有二者的目标都得以实现,方能真正有效防范和化解各类金融风险。

三、我国如何在行为监管中实现金融消费者保护目标

鉴于行为监管目的在于纠正金融消费者行为偏差,着重规范金融机构的行为和产品,如金融机构必须公平交易、信息披露充分,加强个人信息全面保护等。行为监管功能主要在于保护金融消费者权益。

那么行为监管如何真正实现金融消费者权益保护的目标?文章认为,在我国当前金融法律制度框架下,应该做好如下工作。

(一)确立金融消费者权益保护专门立法模式

我国目前还没有出台专门金融消费者权益保护法,相关法律制度散见于《消费者权益保护法》^②以及有关金融法律法规中^③,这种立法模式不利于保护广大金融消费者权益。应该采取单独制定《金融消费者权益保护法》的立法模式,以切实全面保障金融消费者权益,有效解决金融消费纠纷,防范和化解金融风险。

(二)完善金融机构信息披露义务机制与责任制度

在我国,从现有银行、证券、保险有关信息披露制度的规定看,金融业信息披露制度较为明确、完整,一定程度上保障了消费者的知情权与选择权,如人民银行《金融消费者权益保护实施办法》第十四条第一款规定,金融机构应当依据金融产品和服务的特性,向金融消费者披露下列重要内容:(1)金融消费者对该金融产品和服务的权利和义务,订立、变更、中止和解除合同的方式及限制;(2)金融机构对该金融产品和服务的权利、义务及法律责任;(3)金融消费者应当负担的费用及违约金,包括金额的确定、支付时点和方式;(4)金融产品和服务是否受存款保险或者其他相关保障机制的保障。第十五条规定,金融机构对金融产品和服务进行信息披露时,应当使用有利于金融消费者接受、理解的方式。对涉及利率、费用、收益及风险等与金融消费者切身利益相关的重要信息,应当根据金融产品和服务的复杂程度及风险等级,对其中关键的专业术语进行解释说明,并以适当方式供金融消费者确认其已接收完整信息。从制度设计看,赋予金融机构的信息披露义务很完善,但是由于没有相应的责任追究制度,导致市场欺诈屡禁不止,很多金融消费者陷入金融产品销售陷阱,如有些金融机构销售理财产品时,利用客户不能进行有效评估,销售不合适产品,加上销售人员宣传中故意减少风险警示,导致很多金融消费者的非理性行为偏差不能得到有效矫正,权益更容易受到侵害,有些甚至倾家荡产,血本无归。还有一些金融机构不履行信息披露义务,导致金

① 哈佛大学法学院教授 Elizabeth Warren 提出,基于公平和正义的考虑,一国应设立独立的行为监管机构,制止金融机构的掠夺性经营行为,保护金融消费者的合法权益。美国金融服务论坛主席 Robert S. Nichols 提出,出于提振消费者对金融市场的信心的原因,有必要成立独立行为监管机构。很多国家依据该理论进行监管模式改革,成效显著。

② 我国《消费者权益保护法》第二十八条规定,采用网络、电视、电话、邮购等方式提供商品或者服务的经营者,以及提供证券、保险、银行等金融服务的经营者,应当向消费者提供经营地址、联系方式、商品或者服务的数量和质量、价款或者费用、履行期限和方式、安全注意事项和风险警示、售后服务、民事责任等信息。

③ 如中国人民银行 2016 年出台的《金融消费者权益保护实施办法》。

融消费者被误导,权益受到严重侵害。保险公司在风险管理信息披露中,仍然侧重于理论层面的罗列和描述,较少结合当前市场环境,做出针对性分析,有避重就轻之嫌。由于缺少统一的信息披露平台,个别公司在自己网站披露信息时,存在更改或撤换已经披露的信息、隐瞒或更改披露时间等问题,在具体保险产品宣传展业中,存在对新型产品的风险、退保费用等情况避重就轻、以高档利率演示收益等误导销售行为^[1]。

因此,应在披露相应信息义务机制之后,设立责任制度,对于未尽信息披露义务的行为,认定有关金融产品或者服务合同效力待定、可撤销或者无效,以解决当前的误导与欺诈性行为的对应责任条款缺失的状况。

(三) 强化监管金融机构适当性义务的履行

2016年12月中国证监会颁布《证券期货投资者适当性管理办法》(以下简称《办法》),首次以部门规章的形式对证券期货投资者适当性管理统一规范。此前,中国证券业协会发布过《证券公司投资者适当性制度指引》,在指导与规范金融机构践行适当性管理制度方面发挥了一定程度的积极作用,但仍存在诸多不足。

《办法》进一步强化了期货公司等经营机构的适当性义务,充分借鉴域外成功做法,细化金融机构在适当性管理全过程的义务,具体包括:了解投资者并对投资者进行分类,评估分级产品并实现适当性匹配,完善内部管理制度,持续实施风险警示,禁止采取鼓励从业人员不适当销售的考核激励措施,最终实现“将适当的产品销售给适当的投资者”的目标^[2]。一方面,严格规范了证券期货经营机构实施适当性管理制度;另一方面,《办法》突出对违规金融机构的监督管理和法律责任,制定了与适当性义务规定相应的监管措施,确保义务落到实处。

实践中,应当严格执行《办法》,强化监管金融机构适当性义务的履行,切实保护金融消费者免受诱导或欺诈。

(四) 设立独立的金融消费者保护部门,促进监管协同

我国行为监管难以有效开展,主要由于内部协调机制缺失,难以形成监管联动;外部横向、纵向协调机

制缺失,建立在分业基础上的行为监管难以有效应对混业发展带来的诸多挑战,导致监管真空、监管重叠以及监管套利;中央与地方存在监管分割,受各自的监管半径限制,中央难以及时获取有效的地方金融信息,无法对地方行为监管及消费者保护工作进行有效指导,部分地方非法集资、金融诈骗等损害众多金融消费者利益行为不能得到有效预防与遏制。

鉴于此,应该改变我国目前双峰跛行现状,设立独立的金融消费者保护部门,明确其对金融活动实施统一行为监管。由国务院金融稳定委员牵头设立相应机构,名称可以为金融消费者保护局,或者如英国的金融行为监管局(FCA),加强横向部际监管协调,消除纵向监管分割,加强各方信息沟通与共享,制定统一行为监管标准,促进监管协同。

针对监管协调机制,我国曾做过相关尝试。2004年出台《金融监管分工合作备忘录》,明确指出银监会、证监会和保监会建立“监管联席会议机制”和“经常联系机制”,但会议召开次数很少,而且仅仅处于信息交换阶段。2008年建立金融旬会制度,目的是促进“一行三会”的工作协调。当年7月,国务院办公厅下发央行三定方案,设立部际联系会议制度,加强货币政策与监管政策之间以及监管政策法规之间的协调。后因对央行牵头有不同意见,未能完整实施。2013年由人民银行牵头设立了新的联席会议制度,成员单位包括银监会、证监会、保监会与外汇局,必要时可邀请发改委、财政部等有关部门参加。该联席会议制度虽然加强了部际之间的沟通,但由于缺乏具体的决策机制、议事规则、决策权限等,实质上还是部分金融监管信息交流平台,难以保障监管协调目标的落实。

为此,我们认为,可以借鉴英国做法,建立多层面全方位金融监管协调机制。在监管规制方面,行为监管机构与审慎监管机构工作部门定期召开会议,一般是每一季度会面一次,就各自监管规则对另一机构监管工作的影响进行评估与协调。在执行监管制度方面,互相独立,确保二者职权的充分实施,但对交叉重叠监管则设立“监管联席会议”,进行信息沟通与工作协商。同时明确监管联席会议的决策权限和议事规则。在信息共享方面,建设监管数据综合管理平台,

协商各自收集到的数据的共享机制。在监管处罚方面,二者也应该互相沟通,阐述处罚依据与理由。审慎监管局否决行为监管局的处罚之前必须向行为监

管局进行解释,相关决定必须由审慎监管委员会做出(行为监管局局长是该委员会成员)^[3]。

参考文献:

- [1] 王丹.从保护保险消费者知情权谈信息披露监管手段的运用[DB/OL].(2017-06-17)[2018-04-13].<http://www.circ.gov.cn/web/site0/tab5249/info3911512.htm>.
- [2] 新华网.中证协:投资者适当性制度是投资者保护的一项根本制度[DB/OL].(2017-06-28)[2018-04-13].http://www.cs.com.cn/xwzx/201706/t20170628_5347386.html.
- [3] 牛慕鸿.英国“双峰”监管模式的背景、特点及启示[DB/OL].(2018-02-13)[2018-04-13].<http://finance.caixin.com/2018-02-13/101211109.html>.

Research on Financial Supervision Reform Based on the Target of Financial Consumer Protection

HE Zongze

(School of Literature and Law, Anhui Radio and TV University, Hefei 230022, China)

Abstract: The theory and practice of financial supervision in various countries shows that financial consumer protection has become an important goal of financial supervision. The goal of protecting the interests of financial consumers should be taken as the core, and the complementary and promoting roles of behavior regulation and prudential supervision in the “two-peak” supervision should be brought into play. China should establish a legislative model for the protection of financial consumer rights and interests, improve financial institutions’ information disclosure obligations and responsibility systems, strengthen the supervision of the implementation of the appropriate obligations of financial institutions, and establish an independent financial consumer protection department to strengthen behavior supervision and achieve financial consumption. All the steps will help prevent and resolve related financial risks.

Keywords: financial consumers; counter-cyclical financial supervision; prudential supervision; behavior supervision

[责任编辑 叶甲生]