



让 青春 在西部 闪光

后危机时代的金融改革与发展

中国人民银行西安分行团委◆编

 中国金融出版社

让青春在西部闪光

——后危机时代的金融改革与发展

中国人民银行西安分行团委
◆ 编

责任编辑：亓霞
责任校对：张志文
责任印制：程颖

图书在版编目 (CIP) 数据

让青春在西部闪光 (Rang Qingchun zai Xibu Shanguang): 后危机时代的金融改革与发展/中国人民银行西安分行团委编. —北京: 中国金融出版社, 2011. 1

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5803 - 7

I. ①让… II. ①中… III. ①金融事业—经济体制改革—西北地区—文集 ②金融事业—经济体制改革—西南地区—文集
IV. ①F832.7 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 262437 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 13.75

字数 199 千

版次 2011 年 1 月第 1 版

印次 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价 32.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5803 - 7/F. 5363

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

本书编委会

顾问：

郭新明 傅国文 徐胜利 杨拴杏 邓志国

编委会成员（按姓氏笔画排名）：

王兆有	朱贻范	任 荷	刘 军	孙天琦
李 佳	李 新	李学武	李宝成	李高元
杨 艳	张 军	张虎成	陈敏安	郑魏威
赵海瑛	姚景超	徐 栋	高峰英	

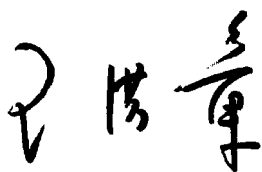
2008年以来的全球金融危机充分暴露了西方一些国家现行金融体制的弊端，而中国的金融模式却在危机中表现出了独特的优势。在后金融危机时代，全世界很多的国家都在研究如何加强金融监管，中国的情况和国外有所不同。中国的金融发展更需要攻坚性、原创性和最适合中国国情的金融改革。

金融改革与发展离不开科学有效的判断和决策。由中国人民银行西安分行开展的“让青春在西部闪光——后危机时代的金融改革与发展”主题研究征文活动号召西部地区央行青年积极投身后危机时代的金融改革与发展理论研究和实务工作，着力研究宏观调控和促进经济发展中的新现象、新问题、新矛盾，力求为宏观调控提供科学而有价值的参考。这一系列研究活动成为西部地区央行工作突破发展的重要举措和特色项目，也成为西安分行大力推动央行青年人才工程建设的重要项目。

此次研究征文活动，紧扣“后危机时代的金融改革与发展”这一主题，紧密结合西部经济金融发展实际，进行了多层次的研究和探索，取得了比较丰富的研究成果。开展此次活动并将优秀论文汇编成册，其重要意义不仅在于推动了优秀学术成果的交流和转化，而且对引导西部地区人民银行培养既有理论基础又有实践经验的高素质青年队伍具有重要意义。

当前，我国经济运行中仍然存在很多突出矛盾和问题，全球金融危机对我国的影响也极为深刻，一些值得注意的新情况、新问题不断涌现。西部在我国经济发展和战略格局中占有重要地位，随着中央西部大开发政策的进一步落实，西部会成为我国区域经济发展中最为活跃的地区之一，需要我们站在新的历史起点上，用改革、发展、开放的眼光审时度势，扎实调研，为推动西部地区经济社会又好又快发展作出新的贡献。

中国人民银行
党委委员、纪委书记

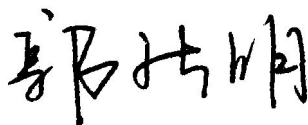


行长寄语

“让青春在西部闪光”青年课题组系列活动选题紧扣当前经济金融形势和热点，产生了一批优秀的学术成果，为辖区应对金融危机，保增长、保稳定、保民生提供了许多好的宏观调控政策建议。活动对建设一支既有扎实的理论基础又有一定实践经验的高素质青年人才队伍具有重要意义，已经成为央行青年人才工程建设的有效载体。

后危机时代的金融改革与发展将面临一系列的新情况、新问题，这是一项需要长期深入研究的重大课题。希望全辖广大青年以科学发展观为指导，进一步坚定理想信念，更加勤奋刻苦学习，不断开拓创新，为我国金融事业的发展和西部地区经济社会发展贡献青春与才智。

中国人民银行
西安分行党委书记、行长



- 1 我国金融消费者保护研究
(孙天琦 钱皓 杨岚 张晓东)
- 11 西安地区经济—投资系统协调度评价研究
(张志峰 程兴财 胡晋芳 李莉 贺兆)
- 29 甘肃省地方法人银行流动性风险实证研究
——基于压力测试的视角
(张志暹 景文宏 边永平 刘亚峰 张婷)
- 44 小额贷款公司的发展：作用、风险及对策
(田戈 蔡玲 郑高强)
- 55 CAMEL 框架下的考察与实证
——对中卫辖区农村信用社改革的绩效分析
(曹崇福 王刚 王富华 张华 段滨 孙尚伟 马蓉 梁健真)
- 66 青海省金融资源与经济增长实证分析
(薛建峰 李耀辉 肖似霞 李玉金 苏小刚)
- 76 甘肃省信贷结构变动对产业结构变动的作用机制分析
(李高元 张乃丹 吴坚 李娜 付海龙)
- 86 农村新型金融组织的可持续性发展研究
——以宁夏为例
(刘艳 李文靖 夏勇 王永锋 王进会)
- 96 发挥金融支持功能 助力青海新能源产业发展
(贡伟宏 胡冰 赵海瑛)

- 106 小额贷款公司在农村金融体系中的作用研究
——基于典型案例分析
(陈斌凯 王芳 魏升贵 于志忠 梁晶 王红莉)
- 116 小额贷款公司可持续发展问题研究
——以陕西省渭南市为例
(安芙英 马义玲 张璐 孙明丽)
- 124 我国电子金融领域消费者权益保护路径探析
(白永玲 马峰 马战军 戴红霞)
- 133 金融服务外包：国际发展趋势及中国的崛起之路
(李建文 邵永平 刘秉永 潘九军 齐飞)
- 142 再杠杆背景下的贷款高度集中偏好与矫正
(马常青 石望林)
- 151 金融消费者权益保护问题探究
(张克立 白新平 张锋 哈丽婵)
- 159 三江源生态移民保障机制研究
(魏平 孙向前 杨宏建 尼玛才仁 李朝刚 高波)
- 171 环新疆经济圈视角下新疆与中亚国家区域产业合作研究
(傅琳 牛力 孔哲礼 杨倩)
- 185 金融支持新疆设施农业发展问题研究
(马木提·艾则孜 黄伟志 刘文生 刘融 王海亮)
- 195 中哈边境跨境贸易人民币计价结算问题研究
(艾迪亥木·艾萨 李泽平 魏淑萍)
- 202 后危机时代人民银行基层行构建区域金融稳定框架的探讨
(段小丽 王征峰)

我国金融消费者保护研究

孙天琦 钱皓 杨岚 张晓东

一、引言

19世纪英国法律史学家梅因在其《古代法》中，曾这样概括人类历史的发展走势：“所有进步社会的运动，到此处为止，是一个‘从身份到契约’的运动。”然而，一百多年后，情况出现了新的变化，罔顾现实差异和社会变革，过于强调契约自由精神引发了各种严重的社会问题，如劳资对立、贫富悬殊等，强者借助契约自由而肆意妄为，“合法”地欺凌弱者。在此背景下，“从契约到身份”的逆向运动在某种程度上更加代表了法律的终极价值，即对实质正义的追求，以保护弱者身份为特征的劳工、消费者保护立法等应运而生，金融消费者保护当属其中。此外，美国次贷危机爆发后我们还应当看到，金融消费者保护，不仅是对消费者自身私权的维护，更是攸关国家金融安全与金融稳定，以制度稳健、私权神圣著称的欧美尚不能例外，正处于快速发展中的中国金融业更应引以为鉴，未雨绸缪，以完善的金融消费者保护制度促进金融机构规范、健康、长远发展，在更深层次上提高我国金融业的核心竞争力。

二、我国金融消费者保护的现状

金融消费者保护是经济金融发展到一定程度的必然要求，同时，政府的重视和支持非常重要。20世纪60年代以后，国外发达国家和地区就已经逐步建立和完善其金融消费者保护体系。次贷危机爆发后，美国等发达国家吸取教训，将金融消费者保护提到维护金融稳定、防范金融危机的高度，将金融消费者保护改革列为其后危机时代金融监

管改革的核心，奥巴马（2010）强调“改革必须包括消费者保护”。在我国，有关部门在金融消费者保护领域也已进行了积极探索，并取得了一些成绩，但是我们也要清醒地看到当前消费者和金融机构的纠纷和争议还较为普遍，消费者金融权益受到侵犯的事例不时出现，亟待有关部门重视、关注。

（一）我国中央银行、金融监管部门及中国消费者协会等先后提出了金融领域消费者保护问题，并为此进行了一系列前期工作

近年来，随着金融市场的迅速发展，金融产品日益丰富，普通百姓的金融资产已逐渐成为其家庭主要财产及其重要收入来源，消费者与金融机构联系日趋紧密。在此背景下，中国人民银行、银监会、证监会、保监会等部门都先后提出了要重视金融领域消费者保护问题，并为此做了大量工作，颁布了有关条例和指引。

中国人民银行通过制定、执行货币政策，维护金融稳定，提供金融服务，为金融消费者提供了良好的宏观外部消费环境，并长期密切关注金融理财产品发展状况，着力解决弱势群体融资难问题，前瞻性地开展个人破产法的前期研究工作以及适应现实需要规划信贷市场消费者保护制度。银监会、证监会、保监会、消费者协会也在这方面做了大量卓有成效的工作。

（二）我国金融消费者与金融机构之间的纠纷近年来有不断增多的趋势，一些典型案例的出现还引发了媒体与社会的广泛关注

随着我国消费信贷规模的显著增加，信用卡等新型信贷方式逐渐普遍，各种理财产品日渐丰富，金融创新层出不穷且不断复杂化，金融衍生品也开始进入寻常百姓消费视野，消费者与金融机构间的纠纷也有不断增多的趋势。

1. 从银行、证券、保险三个行业看，银行和保险领域存在的侵害金融消费者权益现象较多。银行领域存在的消费者保护问题主要有：风险信息披露不充分、片面夸大理财产品的收益率、信用卡章程显失公平、捆绑销售（搭售）行为、贷款催收行为失当、诱使消费者不理

额消费“霸王条款”的声明“最终解释权归本行所有”，以及格式条款免除自身义务和责任等典型案例，如2006年ATM跨行查询收费事件、2007年跨行通存通兑收费事件、2008年银行QDII理财产品大面积亏损等。

保险领域存在的消费者保护问题主要有：保险理赔程序烦琐，销售人员有意将保险与其他金融产品概念相混淆，业务员片面夸大分红型保险产品的收益水平，隐瞒或刻意回避免责条款，夸大保单利益，拖赔、惜赔、不合理拒赔、承诺与服务不符等。中国消费者协会公布的2008年受理投诉情况显示，在投诉总量呈整体下降的情况下，保险投诉增长居前，达到25.5%。

2. 从金融消费者权益受损的角度来看，消费者交易安全权、知情权、公平交易权、人格尊严和金融隐私权等容易遭到侵犯，最终导致消费者资产受损。在金融消费知情权方面，实践中存在问题较多，如金融机构虚假宣传、单方面更改合同、信用卡和理财产品风险揭示不足等。金融业近年来众多纠纷，不少都与从业机构及其工作人员利用信息的不对称，虚假宣传、不充分告知，或由于告知制度、手段不完善等有关。

在金融消费公平交易权方面，侵犯消费者权益主要表现在金融机构多利用事先印制好的格式保险合同、贷款合同、担保合同等与消费者确定法律关系，金融消费者由于法律知识有限，交易环境、时间等所限，大多数情形无法判断其中是否含有不公平或欺诈条款，从而被侵权。

在所有侵权行为中，对消费者影响最大的当属交易安全权。实践中，不时发生借记卡账户被盗、ATM没有提供安全交易场所、网络银行账户失窃等问题，由于消费者取证手段缺乏、无法承担举证责任，往往损失惨重。

三、我国金融消费者保护中存在的主要问题

近年来，我国金融立法不断完善，金融消费者的自我保护意识不断增强，但由于各种主客观因素影响，该领域仍然存在不少问题。在忽视私权保护的传统立法思想影响下，我国金融法律制度长期忽视对消费者权益的有效保护。随着金融自由化改革的深入，在对金融机构

放横监管的同时，金融消费者权益保护未能跟上金融自身发展的步伐，金融消费者问题已初现端倪，并日益暴露出金融立法在指导思想、消费者权益保护以及监管机构职能设置等方面的滞后。

（一）在立法指导思想上，金融立法往往侧重于金融机构安全与效益，而忽视消费者权益，还没有将金融安全与金融消费者保护联系起来

一方面，目前我国金融消费者保护的法律基础是《消费者权益保护法》，但其对金融消费者保护的适用性并不强，没有回应金融消费所具有的非常明显的专业性和特殊性；另一方面，金融法律如《商业银行法》等，出发点在于维护金融机构的安全与效益，忽视金融消费者保护与金融风险的关系，对金融消费者应当享有的各种权利还缺乏明确细致的规定。

（二）在机构设置上，目前还没有任何一家监管机构明确承担和履行金融消费者保护职责，受理消费者投诉（信访渠道除外）

各级消费者协会侧重于消费者非金融性商品消费和劳务消费的保护。由于金融产品和金融服务相对复杂，具有很强的专业性和风险性，由消费者协会来保护金融消费者权益往往有心无力。同时，还必须强调，与一般消费者保护相比，金融消费者保护更加复杂，还涉及防范系统性金融风险问题，这明显超出了中国消费者协会职能范围。

监督管理机构在金融消费者保护问题上的职责规范不够明确。如《银行业监督管理法》第三条虽将“维护公众对银行业的信心”写入监管目标，但在该法第三章“监督管理职责”中并没有任何条文明确其消费者保护职责。监管机构虽然在正式制度安排外不同程度地介入消费者保护，如信访处受理消费者投诉，但是这种安排缺乏透明的、规范的制度保障。

（三）在具体制度上，“金融消费者保护”的概念还没有进入相关金融法律制度，无论是信息披露要求还是实质监管都比较匮乏

金融产品消费者的保护在十多年前就被提及，但是争论一直存在。

货币、银行和保险监管部门都基本认同消费者概念，而证券监管部门倾向于认同投资者概念。'现行的金融法律法规对于金融消费者的保护规范有局限性，对金融消费者保护方面鲜有直接涉及，或只做原则规定，操作性不强。

此外，随着金融创新的不断推进，各种金融创新产品包括金融衍生品也开始在普通家庭中流行。但是，由于现行法律对金融机构信息披露义务及法律责任规定可操作性差，这些复杂的金融产品并没有得到金融机构充分的信息披露，金融机构从业人员向消费者推荐产品时往往片面鼓吹其收益，对产品风险等或是没有披露或只是口头模糊地进行了披露，误导消费者盲目购买。

（四）在组织架构上，我国商业银行的总分行结构导致行业集中度较高，缺乏竞争，容易形成垄断同盟

银行业机构具有雄厚的经济实力、国有经济品牌，拥有庞大的组织机构和各类专业的人才；消费者作为个人，在知识、能力、精力等方面有种种限制。我国商业银行的总分行组织架构更是凸显了上述问题。目前，五家大型银行占据了大部分市场份额，容易形成垄断同盟。交易双方不均衡的实力导致双方可谈判的空间狭窄，消费者缺乏讨价还价的余地。

（五）在自律管理上，依靠金融机构自身的投诉渠道作用有限，相关行业协会的消费者保护功能也尚待改进

西方发达国家对消费者保护一般分三个层次进行，一是将其列为监管目标，成为监管者的责任之一；二是通过行业自律进行规范和监督；三是通过金融机构内部加强治理。在我国，各金融业协会自律机构虽已成立多年，但是受制于制度、机制等方面的原因，行业协会的功能没有得到很好的发挥，其在金融消费者保护问题上的作为有限。

四、美国金融消费者保护的教训及后危机时代的改革方向

目前，主要发达国家和地区基本上都在建立和完善各自的金融消

费者保护体系,英国在2000年通过了《金融服务和市场法案》,将消费者保护列为金融监管的首要目标;加拿大则在2001年出台了《金融消费者管理法案》,并依据该法成立了金融消费者保护局专门负责金融消费者的行政保护工作。次贷危机后,很多国家在加强金融消费者保护。本文以美国为例,阐述其金融消费者保护领域的基本做法以及经验教训。

(一) 美国现行金融消费者保护体系

1. 美国金融消费者保护的联邦法律体系。20世纪60年代以来,美国消费者信贷和其他银行业务迅猛发展,金融消费者保护成为一种公共利益需要。在社会需求与政府推动下,自1968年开始,美国国会颁布了一系列金融消费者保护法律,主要包括《诚实贷款法》(1968年)、《公平信贷报告法》(1970年)、《平等信贷机会法》(1974年)、《房屋抵押披露法》(1975年)、《社区再投资法》(1977年)、《公平债务催收法》(1977年)、《家庭住房权益保护法》(1994年)、《公正和准确信用交易法》(2003年)等。这些法律内容广泛,涉及信息披露、民权保护、金融隐私等,涵盖了绝大部分消费者、金融产品和服务领域。

2. 美国金融消费者保护的联邦监管体系。目前,美国金融消费者保护的联邦监管体系主要由美联储、货币监理署等七家机构组成。但购买投资产品和服务不属于一般意义上金融消费者保护范畴,由美国证券交易委员会或美国商品期货交易委员会负责监管。具体到各类金融机构,一般由其主要的联邦监管机构负责检查其遵守消费者保护法规情况。如美联储负责检查州牌照会员银行遵守消费者保护法规的情况,货币监理署负责检查国民银行遵守消费者保护法规的情况。联邦贸易委员会是美国消费者权益保护方面最重要的行政机构,在金融领域主要负责金融公司、抵押贷款公司等非存款类金融机构的消费者保护执法。

3. 美国中央银行在金融消费者保护方面承担重要职责。美联储作为美国的中央银行,同时也作为美国州会员银行的监管者,承担着金融消费者保护的重要职责:(1)制定和解释有关消费者保护条例,以执行国会主要的相关法律;(2)提供消费者金融知识教育;(3)检查州会员银行遵守消费者保护法规情况,并根据法规具体实施状况提供年度报告;(4)处理消费者投诉,但是基于尊重司法等原因,对调查

事项涉及待决的司法诉讼等无权解决；（5）就消费者保护问题向国会作证；（6）社区再投资。

（二）次贷危机暴露出美国金融消费者保护领域还存在严重不足

美国金融消费者保护不足，原因包括：（1）银行监管部门虽然有监管手段及明确的对象，但消费者保护与审慎监管之间存在一定程度的矛盾，两者发生冲突时，消费者保护容易被忽略；（2）其他监管部门如联邦贸易委员会虽然有明确的消费者保护职责，但是商业银行不在其监管范围之内，监管手段也不足；（3）多机构负责消费者保护执法，增加了监管政策协调难度和监管套利机会，降低了应急反应速度。危机爆发后，美联储采取了一系列行动试图提升消费者保护水平，但为时已晚，招致各方批评。

（三）2009年以来美国后危机时代的金融消费者保护改革

奥巴马政府于2009年6月17日公布了《金融监管改革——新基础：重建金融监管》的改革方案，将金融消费者保护作为改革的主要内容：一是新成立一个独立的金融消费者保护机构，专门负责金融消费者保护；二是从增强金融产品和服务的透明度、简单化、公平性和可得性四个方面进行消费者保护改革。2010年7月，奥巴马总统签署了自第二次世界大战以来美国最主要的一部金融法律《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》。根据该法案，将在美联储内部新设独立的金融消费者保护机构，并赋予其广泛的监管职权。金融消费者保护获得了前所未有的重视，以此为契机，标志着美国金融消费者保护将进入新时代。

五、加强我国金融消费者保护的几点建议

加强我国金融消费者保护是一项“顺民意、得民心”的工程。当前，必须整合现有的行政、立法、司法和监管资源，加大对金融消费者的保护力度，更新金融消费者保护理念，明确金融机构的义务，不断改善金融消费环境，增强消费者信心，维护金融市场的繁荣与稳定，促进金融业和整个国民经济健康发展。

（一）在新出台金融法律或者修订有关法律时，明确金融消费者概念及范围

当前，我国金融消费形式已从单一的银行存取款向支付、融资、理财、投资等一体化交易延伸，法律中应明确“金融消费者保护”概念及金融消费者的范围。金融消费者概念的界定应当避免走入按照交易内容确定的误区，陷入“为生活还是为投资”的无休止争论，而应当从消费者保护的本质出发，将金融交易中需要保护的弱势群体纳入到金融消费者之中。

（二）确立金融消费者保护的立法指导思想，贯彻适度倾斜保护原则。仅仅依赖合同进行平等保护，在本质上是对消费者的不平等

金融消费者保护的核心理念即是不局限于对存款人、被保险人、投资者等的一般保护（即契约保护），而要以保护普通消费者权益的做法保护金融消费者，对金融消费者贯彻适度倾斜保护原则，如通过对机构投资者与普通消费者的区别对待、加强金融机构法定义务、完善金融机构民事责任规则、设置举证责任倒置原则、引入团体诉讼等手段以提高消费者获得权利救济的机会。

（三）健全金融消费者保护的基本法律制度，明确金融消费者基本法定权利及完善金融机构信息披露义务

多年来的实践表明，金融机构往往借契约自由侵害消费者权益，免除自身义务和法律责任，因此必须明确将金融消费者应当享有的公平交易权、知情权、安全保障权、金融隐私权、反悔权等作为法定权利予以规定。同时应完善金融机构信息披露义务，全面的信息披露要求有利于消费者在接受产品和服务前充分了解其特点及风险。

（四）明确赋予有关部门金融消费者保护职能，近期可先在央行内部成立金融消费者保护局或者金融消费者保护中心，开通金融消费者保护投诉热线

长远规划建议，一是考虑将“适当保护消费者权益”放入监管目标中，确立监管机构在金融消费者权益保护方面的法律地位。二是考虑到金