

美国个人消费者金融保护机构设立之争及其对我国的启示^{*}

涂永前 杨鑫瑶

【提要】 为了有效防止金融危机再次发生,奥巴马政府推出金融改革计划,其中以《个人消费者金融保护署法案》争议最为激烈,关于专门设立该机构是否合适?该机构与已有监管机构关系如何协调?是否会造成过度监管?其监管理念如何?以及该机构对未来金融创新是否会产生负面影响等等,都是值得研究的问题。尽管美国金融市场及其金融监管法律体系与我国存在很大不同,其金融法律制度相对健全,金融市场异常发达,但却难以抵挡金融危机爆发,其前车之鉴,可对我国健康发展金融业、改善金融消费者保护及完善金融监管体制具有重要的借鉴价值。

【关键词】 金融消费者 金融监管 金融危机

〔中图分类号〕D922.23 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2011)03-0084-06

《个人消费者金融保护署法案》缘何在美国政经界一石激起千层浪呢?其到底在金融监管方面进行何种改革?美国金融消费者保护存在哪些问题?该机构会对美国金融市场的未来发展产生积极作用吗?这都是值得我们对该法案进行深入研究的问题。此外,在金融消费者保护方面一直比较薄弱的我国,该法案是否具有借鉴意义也是笔者撰写本文的主旨之一。在此首先需要澄清一点,该法案旨在构建一个金融消费者保护方面的监管机构,而不是要授权颁布特别的消费者保护实体法,确切说该法案旨在构建一个新的监管机构来颁布实体规则以及监督相关规则的执行。

一、金融危机前美国金融服务中的消费者保护

目前,美国金融服务领域的消费者保护机构分属联邦和州政府管辖两个层次。从传统上来看,消费者保护,包括金融服务领域的消费者保护,均属于州政府部门监管权限范围之内。各州政府通常通过立法集中对一些带有欺诈性的、不公平的,或存在欺骗性的行为和行业做法进行执法活动。此外,州政府监管部门还会强制规定哪些产品和行为属禁止之列以及信息披露规范。但到后来,联邦政府逐渐通过立法、监管机构的规章以及

法院判决等手段使其逐渐在这些领域拥有了优先管辖权,不过保险行业尚属例外。在金融消费者服务监管领域,尽管各州逐渐被排除在范围之外,但是各州在金融消费者保护领域所拥有的优先权还没有被具有同样功能的联邦金融消费者保护法律所取代。

在联邦层次,金融服务领域的消费者保护分别由不同的机构来负责。有些机构拥有颁布规章的权力,有些机构则拥有对金融机构进行监管的权力,而有些机构则只拥有执行现行规章的权力。有时这些部门拥有监管一系列金融从业机构的权力,有时则对某类特定的金融产品拥有监管权力。总体来说,相关金融消费者保护责任分别由美国联邦储备委员会(FRB)、联邦贸易委员(FTC)、联邦储蓄保险公司(FDIC)、美国货币监理署(OCC)、联邦储蓄机构监管局(OTS)、住房与城市发展部(HUD)、联邦住房融资局(FHFA)、退伍军人管理局(VA)、国家信用合作管理局(NCUA)以及司法部等机构来承担,这些机构在其职权范围内负责所涉

^{*} 基金项目:本文系司法部项目《新型金融监管体系框架及其法律构建研究》(项目编号:09SFB2045)及第18批博士后基金面上资助项目(20100481330)阶段性成果。

及法律的实施工作。尽管国会一直支持这些机构的运行，但是一直都缺乏一个专门履行金融消费者保护监督职能的机构，因此也就缺乏一个可以履行常规消费者保护职能的监管机构来一统对该领域的监管。

二、金融危机前美国金融监管体系所存在的缺陷

次级抵押贷款危机导致美国乃至全球经济大衰退，这场危机爆发很大程度上是由于金融消费者保护方面的不力所导致的，之所以这么说，因为在危机全面爆发前，对消费者权利的侵害行为已在四处泛滥。诱惑利率（teaser rate）贷款经过重新定价，最后导致消费者无法偿还这种贷款。掠夺性的贷款条件及行业做法（包括贷款失控、费用打包、产权剥离等），以及引导低收入及少数借款人转向昂贵的、不合适的抵押贷款商品，这些做法此前已成为行业标准。^① 对于这次金融危机的爆发，美国财政部长盖特纳曾指出“（我们在）消费者保护方面非常失败，致使许多美国民众身背一些其根本搞不懂并且无法承受的债务”，从而造成“数十年来最为严重的全球性金融危机”。^② 美国目前的金融体系存在很大问题，其中对金融消费者的保护是一个非常严重的薄弱环节。具体来说，当前美国消费者金融监管架构所存在的主要问题包括以下四个方面：

（一）金融消费者保护领域是“孤儿任务”，因为在金融服务领域的消费者保护广泛分散在前述诸多政府部门，并且造成了一系列的监管问题，但是却没有任何一家单独的机构来扮演金融服务领域的消费者保护角色，这样在金融消费者保护领域就形成一个非常危险的倾向：监管真空出现。在上述这些机构当中，只有联邦贸易委员会是以消费者保护作为其主要职能，但是，联邦贸易委员在金融服务领域的管辖权非常有限，它没有权力对联邦特许银行、保险公司以及信用合作社进行监管，即使发现问题存在也无法介入。

（二）金融消费者保护必须得依从银行监管机构从审慎监管角度所提出的安全性和稳健性标准，但是众所周知，金融消费者保护主要涉及到信息披露要求、监管机构的反馈及其执法行动。在当前的消费者保护制度中，最核心的部分当属对信息披露的规制。在构思如何对消费者金融服务领域进行规制时，制度设计者的基本理念是：自由市场是消费者保护方面最有力的担保人；市场的发展依赖于信息；如果所有的重大信息都能够以消费者可以轻松处理的方式提供给消费者，那么消费者可以根据自己所掌握的知识与信息作出明智的决策。这样才能使得金融消费者的福利最大化。严格按照信息披露要求办事及保持经营活动的安

全性与稳健性，两项任务置于一个机构之内，肯定会存在一项任务优先于另一项任务，因为这两项任务本质上存在一些无法完全兼容的东西。换个角度来看，尽管每个现存的联邦金融监管机构都有消费者保护部门，并且也拥有相应的监管职员，但是这些部门和职员通常显得无足轻重。^③ 从历史角度来看，消费者保护从来没有被放在优先的位置，除非出现了极其恶劣的损害消费者利益的情形出现，才会将消费者保护问题置于首要位置。

（三）美国联邦银行监管机构缺乏消费者保护方面的专门职能机构。消费者金融保护职能分散于各监管机构中，但却没有一个专门机构有动力来从事相关资料信息的收集及分析、消费者产品测试以及诉讼。依常理，实证分析对于消费者金融政策的制定至关重要，在这方面，理论经济学是无法为复杂的金融市场情形提供指引的。但是，实证分析需要数据材料作支撑。然而，从目前的情况来看，在消费者金融领域联邦监管机构所收集到的有价值信息是微乎其微，^④ 这些监管机构目前在信用卡债务总量、活期存款透支总额、发薪日贷款总额、预期退税贷款总量、汽车所有权贷款总量等方面根本就无法提供可以查询的数据，就更不用说这些贷款项目的条件以及具体运行情况了。以按揭贷款为例，在贷款条件、效能以及丧失抵押品赎回权等方面，尚不存在全国性的政府规定。充其量来说，有个别监管机构可能收集了其监管对象所从事业务方面的某些数据资料，但是，这些数据只是一些零散的信息，尚缺乏全国性的统计数据。当前，除了缺乏全国性的数据之外，尚缺乏专门的经济学家、统计专家、心理学家以及律师团队来对这些数据进行分析，从而使其可以对金融产品的设计及法律规制满足消费者的金融需求，以及该如何选择最佳措施来实现前述目标。比方说，尽管

① See Edward M. Gramlich, Federal Reserve Board Governor, An Update on the Predatory Lending Issue, Remarks at the Texas Ass'n of Bank Counsel 27th Annual Convention (Oct. 9, 2003), at <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2003/20031009/default.htm>.

② Timothy F. Geithner, Addressing the Need for Comprehensive Regulatory Reform: Hearing Before the H. Comm. on Financial Services, 111th Cong. 1 (2009) at http://www.house.gov/apps/list/hearing/financialsvcs_dem/geithner032609.pdf.

③ Ann Graham, The Consumer Financial Protection Agency: Love It or Hate It, U.S. Financial Regulation Needs It, downable at <http://www.ssrn.com>.

④ See Adam J. Levitin, The Consumer Financial Protection Agency, <http://www.electronicpublishing.com>. All rights reserved. <http://www.1447082>.

美国目前的消费者支出项目在GDP中占接近70%的比例及银行借款相当大的部分,但是资料显示在美联储当中,由128名经济学家所组成的专家团队及统计人员当中只有12人以消费者金融为其研究的重点。^①相比之下,在其他联邦金融监管机构专门从事消费者金融问题研究的工作人员则更是少之又少了。

(四) 银行特许领域的监管套利日益严重,使得消费者保护规制方面的制度底线越来越低。当前的环境为金融机构提供监管套利的机会非常常见,这种情形导致监管者之间相互竞争,不断降低其准入门槛,为了各自部门的利益跑马圈地现象非常严重。具言之,美国联邦银行监管机构不仅与地方政府的相应监管机构进行竞争,而且还为特许银行业务相互之间展开竞争。与此相应,现实中存在着银行在联邦和州之间来回更换其特许经营证书,其间他们还可以更换联邦特许证书的类型,诸如从联邦银行业务特许证书转换到联邦储蓄协会特许证书,只要这种政策有利于本机构的经营就行。

颁发特许经营证书对于银行监管机构来说是一项至关重要的业务,原因有两个:监管机构的主要权力很大程度上是与其办理特许经营的范围共生的,一些联邦及州银行监管机构的预算开支大部分都是来自其向被办理经营许可证的银行机构收取的特许经营费,有统计显示,美国货币监理署年预算收入的95%来自评估方面,而这种评估收入有2/3来自20家全国性大银行,这一点与金融消费者保护监管机构的资金来源情形迥然不同。因为目前还不存在专门监管所有银行系统的唯一机构,即便存在那种非常重视消费者保护及相关执法的监管机构,但是他们这么做肯定会导致其监管的银行处于非常不利的地位,其结果必然会导致这些银行机构想方设法变换自己的特许经营范围,投入到监管门槛低的监管机构门下。相对低的经营成本及经营门槛是驱动许多银行机构转而投入到具有先发优势的监管者怀抱的主要原因,对于这些具有先发优势的监管者来说又“何乐而不为”呢,他们既可以扩大自己的特许业务范围,还可以挣到一大笔特许经营评估费啊!于是,颁发特许经营许可证业务就在不同金融监管者之间展开竞争,其结果导致行业准入门槛一降再降,从而突破了旨在限制贷款最高利息率的州反高利贷法的规定。

三、个人消费者金融保护署:如何在未来金融监管体系中发挥作用

由于金融消费者保护处于“谁都可以管,但谁都不好管”的状态,奥巴马政府在两次提交国会的金融改革议案中都一再力推将这部分分散的监管权力集中到未来的个人消费者金融保护署,寄希望这个专门的消费者金

融服务保护机构能够解决当前该领域所存在的诸多问题,将各大监管机构的金融消费者服务保护职能整合到一起。具体做法是:所有金融服务企业,不管其获取的特许经营证书是何种形式,统一由一个监管机构监管,从而结束金融消费者保护领域无人专门看护的状况,提高监管机构的责任意识;将消费者保护与确保安全性、稳健性的监管分离开来,从而结束消费者保护必须遵循安全性、稳健性监管理念的既有框架;倡导监管机构培育大量精通专业知识的人才;终止一切可能导致监管套利的机会以及一切有可能将监管门槛降低的做法。

为了执行统一监管任务,拟议中的个人消费者金融保护署将拥有三大工具:与金融消费者产品及服务相关的数据资料收集与研究、规则制定及执法权。

(一) 就相关数据收集和研究工作而言,在拟议中的个人消费者金融保护署当中,数据收集和研究工作是其履行其他职能的重要基础。这项工作能够使其对金融产品及其对金融消费者的福利之影响进行评估,其中涉及对产品进行测试、建立风险模型以及不时对产品的运行情况进行监测。数据收集及分析还可以使该机构根据可能收集到的最佳信息来制定具有针对性的监管规则以及相应的实施决策。

(二) 就规则制定权而言,根据《诚实借贷法》、《诚实存款法》、《家庭财产所有权及平等保护法》、《电子资金划拨法》、《房地产交易程序法》、《公平信用报告法》、《公平债务托收法》以及奥巴马政府所提议的立法之规定来行使其规则制定权。根据《个人消费者金融保护署法案》第1031节之规定,对于一些不公平的、欺诈性的,以及滥用机构优势的行为或行业做法,个人消费者金融保护署可以动用其拥有的基本法律制定权予以禁止。

(三) 对于金融服务提供者来说,个人消费者金融保护署为其设置了一定的义务,诸如金融服务提供者的信义义务、了解客户的义务;^②同时还规定金融服务提供者在操作程序规定方面无需遵照联邦或银行监管机构的规定;^③并且对金融服务提供者所提供的具有约束力的强制性争端仲裁条款进行了限制。^④不过,该法案对任何强加高利贷最高限额的做法进行了

① See Federal Reserve Board, Economists by Field of Interest, <http://www.federalreserve.gov/research/finance.htm>.

② 参见《个人消费者金融保护署法案》第1037节“义务”之规定。

③ 参见《个人消费者金融保护署法案》第1035节“采取操作标准来威慑不公平、带有欺诈性的,或滥用行业做法之发生”之规定。

④ 参见《个人消费者金融保护署法案》第1025节“对争端发生前的强制性仲裁进行限制的权力”。

明确的禁止，也就是说该机构无权对高利贷限额进行限制。^① 除此外，该法案还授权个人消费者金融保护署对“标准的”、低风险的、具有透明性的金融产品进行界定，同时要求如果消费者也可以得到可选择的、非标准金融产品，那么金融服务机构得向消费者提供“功能单纯的”常规金融产品，同时要对非标准金融产品可能存在的风险进行信息披露。尽管该拟设立的机构拥有规则制定权，但是其所拥有的这种权力是可以由其自由裁量的，并不是强行性的，其权力行使必须得遵守美国传统的《行政程序法》之规定。

就民事执法方面来说，该法案赋予个人消费者金融保护署以民事执法权，从而确保其制定的规则得到有效执行，但是，该法案并不是要创设一种新型的私人诉权。

四、个人消费者金融保护署： 潜在担忧及问题

对该法案也有一些担忧和反对的意见，具体有以下几方面：该机构监管权力过大，涉及到广泛的商业组织，甚至那些主要不是从事消费者金融服务的机构也会牵涉其中，诸如提供理财常识教育的学校及非营利性组织、律师，等等；该机构只是在复制而并没有加强现存的消费者保护法；优先权的缺乏会导致出现混乱、冲突不断，而且会导致重复监管，徒增执法成本，不利于竞争；模糊的监管标准将导致一些企业对如何遵守个人消费者金融保护署的规则无所适从，从而会增加消费者的借贷成本；该机构将金融机构一直秉承的安全性和稳定性这两个不可分割的监管标准排除在外，从而会威胁到金融体系的稳定；该法案的通过将导致《联邦贸易委员会法》进行修改，从而导致联邦贸易委员会权力的扩张，这一点超出了金融监管改革的范围，等等。^② 这些意见反映了经济实务界人士对该法案出笼的担心，其中所述理由有些并非夸大其辞。下文择其中比较重要的问题进行扼要探讨。

(一) 该机构与银行监管机构之间的关系该如何协调，是值得关注的首要问题。正如前面所述，金融消费者保护涉及到信息披露问题，而作为银行监管机构其理念则是尽量保持银行机构运行的安全和稳健，如何协调好这两个根本理念问题非常重要。具体来说，个人消费者金融保护署与银行监管机构之间可能存在的潜在冲突主要涉及三个方面的问题：第一，消费者希望支票开出后就立即能够得到资金，而按照银行监管机构的安全、稳健性要求，则会对是否存在空头支票以及其他可能存在欺诈性的行为进行审查，从而会拖延资金的快速到位；第二，与《电子资金划拨法》之间也存在需要协调的问题；第三，消费者保护与反洗钱所秉承的“熟悉客户”规则之间可能存在冲突。^③

(二) 个人消费者金融保护署的成立还有一个问题需要澄清，即该机构是否能够行使《社区再投资法》所赋予的权力。从奥巴马政府所提交的议案文本来看应该是拥有相关执法权的，但是在弗兰克议员提交众议院的议案文本中却没有这样的表述。这样一来就存在争议了，将《社区再投资法》置于个人消费者金融保护署的管辖权限范围之内可能会引发对信用问题、信息披露以及掠夺性贷款问题进行重新认识；而那些一直都接受传统消费者金融产品提供商服务的社区（尤其是那些处在中低收入社区的金融消费者）因为得不到充分的服务，往往会由于这些掠夺性产品及行业做法而遭受损害。

(三) 专门设置个人消费者金融保护署这样的机构是否会导致过度监管，从而使金融产品的成本提高，金融产品不再容易得到以及金融创新受到压制，这些担忧不无道理，因为在《个人消费者金融保护署法案》中授权该署对一些具有风险低、功能单纯的金融产品进行指定，并且要求金融机构在提供符合这些要求的金融产品时，同时提供相同类型的金融产品供消费者选择。这个规定背后的理论是所谓“功能单纯的”普通金融产品是指消费者了解并可以信任的那种产品，在他们还有其他可供选择的类似金融产品时，他们可以根据自己对该产品的认知进行比较，而后进行选择。对于这种做法，有人认为这样做可能会很容易放行那些风险较大的金融产品进入市场，再者，金融经营机构通过其广告活动、定价策略及代理行为很容易控制该金融产品的营销。但是，也有人对此规定存在另外的担忧，辩称这种做法会强迫消费者金融服务机构提供一些他们不愿意经营的产品，从而导致金融服务成本提高，进而会限制消费者的选择。虽然目前还不清楚个人消费者金融保护署是否会真正行使其对“功能单纯的”金融产品进行审查、指定的权力，因为这有赖于相关规定的真意如何，但是不管怎样，该规定已经一石激起千层浪，争议不断。

① 参见《个人消费者金融保护署法案》第1022节(g)项之规定。

② See http://www.afsaonline.org/cms/filerepository/100217_MultiIndustry_CFPD_Dodd_Shelby.pdf. 不过，一些消费者组织却对这些意见不以为然，他们一开始就非常支持成立独立的金融消费者保护机构，相关资料可参见 Regulatory Restructuring: Enhancing Consumer Financial Products Regulation: Hearings Before the H. Common Financial Services, 111th Cong. (2009), at http://www.house.gov/apps/list/hearing/financialsvcs_dem/mierzwin-ski_-_submitted_with_plunkett.pdf.

③ 对于这些潜在的担忧，《个人消费者金融保护署法案》中有具体应对，可参见 Adam J. Levitin, The Consumer Financial Protection Agency, pp. 10-13, downloaded from <http://www.electronicpublishing.com>. All rights reserved. <http://www.electronicpublishing.com/abstract=1447082>.

《个人消费者金融保护署法案》是否会影响监管效率呢?如果该机构能改善金融市场上的信息披露,就会使消费者金融服务市场在整体价格上更加具有竞争力。目前美国金融市场的大多数消费者金融产品主要是在价格上存在差异,而不是在功能上存在差异,但是为了避免商品化以及不可避免的低收益盈余,产品定价结构设计如果太复杂就会使普通金融消费者在选择金融产品时很难作出决定,因此,只要信息披露得到进一步完善,鼓励金融产品的商品化,促进价格竞争,金融产品的价格就会随之降下来。消费者金融产品的广泛商业化很有可能会对金融产品的供给产生复杂的影响。商品化产品有赖于市场容量,市场容量越大则此类产品会越容易获取,但是,这其中只有部分产品能获得盈利,因为这种盈利通常是通过客户之间极高程度的交叉补贴(cross-subsidization)来实现。比方说,信用卡债务拖欠通常是通过付费客户来补偿的。如果从付费客户那里获得的盈利下降,那么银行就会对这些债务逐渐缺乏耐心,只会因此收紧保险标准,限制客户得到信用,与此同时也会促进交叉补贴降低,并且从而鼓励成本内部消化。

对一个专门负责金融消费者保护的机构来说,该法案的规定对新型金融产品采取了过度谨慎的态度,其结果会导致一些新的、具有创新性的金融产品无法进入金融市场,从而最终使得消费者的福利受损,持这种观点人士及机构不在少数。^①不过,该法案还没有考虑金融产品的推出需要经过怎样审查、批准才能上市,这一规定跟美国食品与药品监督管理局的做法比较相似;如果按此设计,新金融产品上市就不需要得到该署的审核批准。不过,即便个人消费者金融保护署按规定要对新金融产品进行实质上的审批、特许,担心此举会影响金融创新也是有些言过其实,因为金融产品创新跟药品创新还不是一回事。因为金融产品晚一年上市,跟治疗癌症的新药推迟一年上市是不一样的。金融产品创新不是产品功能的创新,而是定价结构(pricing structure)和市场营销的创新,因为极有价值的功能创新金融产品非常少见。2001年美国银行管理协会(Bank Administration Institute)的一项研究结论指出,在过去的半个世纪,在处于转型时期的零售金融服务领域仅有三项创新:按揭经纪人的出现、信用评分及单一功能信用卡的发行,诸如美国第一资本金融公司(Capital One)和美信银行(MBNA)。^②前两种创新给消费者所带来的福利是值得质疑的,正如其给金融交易所带来的安全、稳健利益一样是值得怀疑的;第三个所谓的创新对培育细分市场帮助极大,但是这种新产品并没有在功能上创新。因此,在理论上讲,个人消费者金融保护署只是对前两种所谓的创新进行了限制,而没有对第三种创新进行限制。^③另

有一些具有一定争议的所谓创新金融产品,诸如借记卡,包括密码卡和签名卡。金融服务企业对于密码借记卡已经采取抵制态度,正在力推签名借记卡,这种卡更加不安全,并且清算速度更慢,但是这种卡会鼓励消费者透支,因而会产生更多的存款不足收费以及信息交换手续费。再加上那些专门从事支付交易等中间业务的金融机构大量涌现,从而使得支付系统效率低下。这种中间环节过多并且效率低下的状况可能就是个人消费者金融保护署所竭力遏制的地方,其解决途径就是为市场设计出更好的技术标准。

个人消费者金融保护署很有可能会激发金融创新,而不会阻碍创新。因为消费者金融产品在上更具竞争力之后,金融服务行业的盈利就会下降。那么,此时突破商品化瓶颈的唯一途径就是通过不断创新来实现。如果这些金融产品不能在价格结构、产品捆绑式销售以及广告上使金融产品产生差异,那么这些金融企业肯定会想方设法在产品功能上进行创新。

结论,兼及对我国金融消费者保护的启示

美国政经界、学术界对于在金融消费者保护领域到底该采取何种政策存在严重分歧,但这些争论都没有涉及对既有规制架构的探讨。不管人们对实体消费者保护规制采取何种态度,但是从目前的情况来看,人们有充分的理由认为目前的监管架构是无法为金融消费者提供最理想保护的,如果这种情况长期存在下去,肯定会导致金融消费者遭受不公平待遇,也会为形成系统风险埋下潜在导火索。

反观我国金融消费者的保护状况,我们会发现最近数年曾出现数起证券公司挪用客户保证金、违法代客理财或从事全权委托交易的案例,证券公司从事内幕交易或操纵市场的案例更是频见报端。随着金融工具的不断

① 具体的异议意见可参见2010年2月17日数十家金融机构及实体经济组织联名向众议院银行委员会主席克里斯托弗·多德议员及副主席理查德·谢尔比(Richard Shelby)提交的异议意见书。http://www.afsaonline.org/cms/filerepository/100217_MultiIndustry_CFPD_Dodd_Shelby.pdf.

② 具体数据、资料及评价可参见Steve Mott, The Fed Should Regulate Bank Cards Even More, 6Cards and Payments 29, July 2009, 及Dean Baker, Financial Innovation: What Is It Good For?, http://www.huffingtonpost.com/dean-baker/financial-innovation-what_b_485288.html.

③ See Adam J. Levitin, The Consumer Financial Protection Agency, 15 Electronic Journal of Legal Studies, downloaded at <http://www.electronicjournaloflegalstudies.com/abstract/1447082>.

创新，个人金融消费者与金融机构之间的契约关系已经不仅仅只限于当初的存贷款关系，而是不断发展到信用卡、抵押借款、投资理财等领域，由于信息不对称、金融机构及从业者追求高额回报，再加上消费者的不理性行为，个人消费者与金融机构之间的纠纷与日俱增。从诸多案例暴露的情况来看，金融服务者未能善待投资者是造成投资者利益遭受损害的根本原因所在。虽然我国一些涉及金融消费者的法律以保护这些金融消费者或投资者的利益为立法目的，但是实践中由于各种原因导致这些消费者的利益没有得到很好保护，究其原因是因为目前的金融消费者权利被侵害后的法律救济不完善所致，这种情形必将影响到我国的金融市场发展，“通过信息披露及私人承担责任规则来对投资者进行保护的私人执行方式与一国金融市场的发展是紧密相关的”。^①因此，鉴于金融产品服务的特殊性，我国除了需要完善相关金融消费者保护立法，^②以确保金融消费者通过个人法律诉讼途径解决争端时于法有据外，笔者认为我国还需借鉴金融业发达的国家，诸如美国、英国、加拿大以及澳大利亚等国的经验，设立专门的金融消费者保护机构，这种机构的职能主要是包括两个方面：一是通过多种途径保护金融消费者的各种权利，诸如消费者对金融产品的信息知情权、消费者的隐私权及利益受到侵害时的诉权得到实质上的落实，等等；二是对金融服务企业的部分经营行为进行特别监督。借鉴美国《个人消费者金融保护署法案》中的合理元素，专门对那些可能引发系统性风险的金融产品，诸如信用卡、按揭贷款、各种理财产品以及其他金融衍生产品进行监管，尤其是加强对金融衍生工具的监管，强制要求金融企业在推广这些金融产品时进行详尽、透明的信息披露，同时禁止金融机构向个人金融消费者推广那些复杂的金融衍生产品，以避

免给个人金融消费者带来损失。三是金融监管机构需确立类似《个人消费者金融保护署法案》所提出的“功能单纯”的普通金融产品之标准，以便在金融服务机构推广新型金融产品时可资参考，同时也可作为监管机构进行执法活动的准绳。

金融监管的法律理论认为，在自由市场经济当中，法律制度是投资者权利的主要来源，而在金融监管领域，金融监管的效率关键在于实现对中小投资者权利的有效法律保护。^③由上述可知，消费者保护问题还属于可能引爆金融系统风险的重要节点，因此，重视金融消费者权益的保护并落到实处，不仅可以推动我国金融市场的良性、健康发展，而且还可以起到遏制系统风险乃至金融危机爆发的作用。

本文作者：涂永前是西安交通大学经济与金融学院博士后研究人员、法学博士、副研究员；杨鑫瑶是中南财经政法大学（金融）逻辑学硕士研究生责任编辑：赵俊

① Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, · Andrei Shleifer, What works in securities laws? 61 Journal of Finance, 2006, pp. 1-32.

② 相关金融消费者保护立法之完善可参见吴弘、徐振《金融消费者保护的法理分析》，《东方法学》2009年第5期；叶林、郭丹：《中国证券法的未来走向——关于金融消费者的法律保护问题》，《河北法学》2008年第6期；等等。

③ Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert Vishny, Investor Protection and Corporate Governance, downloadable at <http://papers.ssrn.com>.

Controversies Concerning the Establishment of CFPA in the US and its Revelation to China

Tu Yongqian Yang Xinyao

Abstract: In order to prevent the financial crisis occurring again, the Obama government pushed forward financial reform plan at least two times, and finally the Dodd-Frank Act was passed and came into effect, among which the CFP Act was most controversial. Whether it is suitable to establish such an institution, how the new institution coordinates its relationship with the existing regulatory institution, whether it may cause over-regulation, what will be its regulatory idea and whether the new organ will produce negative effect upon the financial innovation, and etc., are all issues worth further studying. Although there is a great difference in financial regulation system between the US and China, the former is relatively sound in relevant legal system and its financial market is far more advanced, however, all these priorities cannot prevent it far from financial crisis. Above all, the former experience of the US has its referential value for us in developing our financial industry, improving the protection of financial consumer and the perfecting our financial regulation institution.

Key words: financial consumer; financial regulation; financial crisis