
对湖北农村金融消费者保护问题的思考

王瑞华¹，潘战胜²

(1. 湖北经济学院金融学院，湖北武汉 430205；

2. 湖北经济学院法商学院，湖北武汉 430205)

【摘要】金融产品和服务具有专业化、技术化的特性，面对由金融精英组成的金融产品和服务的提供者，金融消费者相对而言不一定具备金融专业知识，信息不对称的弱势地位显而易见。农村金融消费者由于文化素质低，金融知识缺乏，加之弱势群体的心里劣势，消费者权益更容易受到侵害。侵害消费者的行为不仅损害了农民的利益，也损害了公众对金融体系的信心，影响金融行业的健康发展。针对农村消费者保护不力的状况，需要从增强农村金融供给、提高消费者文化素质和维权意识，加强金融机构的服务意识以及加强金融监管等多方面着手。

【关键词】金融消费者保护；行业自律；金融监管；企业家精神

【中图分类号】F832.7

【文献标识码】A

【文章编号】1672—626X（2012）04—0033—05

一、文献回顾

美国金融危机暴露出许多重大问题，其中之一就是由于对消费者的金融欺诈和权益侵害行为。要恢复公众对金融体系的信心，防范系统性风险，有效维护金融稳定与安全，消费者保护问题的研究具有深刻的现实意义。

关于消费者保护必要性的问题，英国著名经济学家Michael Taylor（1995）在其“双峰”理论中指出，金融消费者保护应当与审慎监管一起作为金融监管的并行目标。现实中消费者因合法权益受到侵害而降低对金融市场信心，只关注金融机构的利益诉求而忽视对消费者利益的切实保护，会破坏金融业赖以发展的基础，影响到金融体系的稳定性。Carlin and Gervais（2009）认为，市场中的金融企业与为其提供产品销售服务的经纪人之间面临着一种双边隐藏信息的问题，并由此提出了一个金融消费者保护的框架。诺贝尔经济学奖得主弗里德曼（1962）明确指出：“企业家只有一个责任，就是在符合游戏规则下，运用生产资源从事利润的活动。亦即须从事公开和自由的竞争，不能有欺瞒和诈欺。”林丽敏（2009）指出，金融产品的复杂性和金融机构的复杂性要求政府必须对金融机构进行监管。金融消费者要能正确理解金融产品的风险收益形式、费用及利润结构、提前退出的惩罚机制、税收负担等，必须对相关专业知识的有相当的了解，而这显然是不现实的。金融机构的结构、规模等也相当复杂，消费者无法正确评估相应金融产品提供者的风险，这就使得消费者在与金融机构订立合同的过程中处于劣势的地位。吴盛光（2011）指出，美国金融危机不仅对金融市场和实体经济造成巨大冲击，也对人们的思想带来前所未有的冲击，保护金融消费者，不仅直接关系到消费者的微观利益，更关系到整个金融体系的安全与稳定。

关于我国金融消费者保护现状，中国人民银行西安分行课题组（2010）认为，在立法指导思想，金融立法往往侧重于金

收稿日期：2012-04-28

基金项目：湖北省教育厅思政处重点课题（2012D075）

作者简介：王瑞华（1962—），女，湖北松滋人，湖北经济学院副教授，主要从事货币理论与农村金融研究。

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；在机构设立上，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；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，还是实质性监管都比较匮乏。

关于加强消费者保护的路径问题，郭丹（2009）认为金融消费者在购买金融产品和接受金融服务时，主要依赖信息的获取，信息权利受损将影响金融消费者利益，因此对金融消费者的保护重点在于保护金融消费者的信息权益。应以机构性监管与功能性监管并举，强调公权与私权在金融消费者保护中并重。陈萍（2011）从美国、英国、日本三个国家的金融消费者保护的 legal 体系和机构设置出发，提出建立完善金融消费者保护法律体系，提高信息披露水平，明确或成立专门的金融消费者保护机构，探索适合我国金融消费者的教育模式，构建纠纷解决机制等，构建我国金融消费者保护体系。刘迎霜（2011）认为，我国金融监管改革应将金融消费者保护提到前所未有的高度，我国金融消费者保护路径应当是将金融消费者保护确立为金融监管的基本职责，以《消费者权益保护法》为基本法，但更倚重于金融法律法规。

专家学者的观点给予我们深刻的启发。在中国农村，农民在技术性极强、风险具有隐蔽性的金融产品和服务的消费中弱势地位更为突出，尤其需要加强金融消费者保护。

二、湖北农村金融消费者权益保护状况

2011 年11 月，笔者深入湖北省天门市和随州市做了关于农村消费者保护问题的社会调查，采用问卷调查、与农民交谈、走访相关金融机构等方式，获取了珍贵的资料，对湖北农村消费者保护现状有了一定程度的了解。

（一）农村金融消费者知悉权状况

消费者的知悉权就是金融消费者享有知悉其购买、使用的金融商品或者接受金融服务的真实情况的权利。金融经营单位负有为金融消费者提供真实知识或信息的义务。但农村金融机构在提供金融服务过程中，普遍忽视金融产品应有权益的相关提示。金融机构除了存款利率、贷款基准利率在营业场所公示外，中间业务收费标准、信用卡年费、借记卡跨行交易费等，都没有明确的公示，信息严重不对称。

在被调查的农村消费者中，大多数人反映在办理业务时不能了解服务项目收益、费用以及权利义务详情。我们在天门市某镇发放了 200 份问卷，列举了几个在城市相当普遍的金融服务项目（见表 1），回收的 200 份问卷显示，农村金融消费者对所列项目知之甚少。

表 1 农村金融消费者知悉状况 (单位:%)

结果 \ 问卷项目	服务电话回访	金融政策短信提示	金融知识宣传	账户情况告知
有	5%	4%	2%	0
没有	95%	96%	98%	100%

从表1 中我们看到，越带有专业性的服务，消费者了解的越少。

(二) 农村金融消费者产品选择权状况

农村金融消费者有权根据自己的需求、意向和兴趣，自主选择自己满意的商品或服务，有权要求商品和服务符合国家质量标准的规定。笔者把在调查中了解的情况归纳为以下几个方面：第一，金融产品和服务种类单一。在传统的银行业务中，农民能享受的银行类金融服务主要是存款业务及中间业务。农户极少有机会从正规金融机构获得贷款支持，有融资需求的农户绝大多数是向亲戚朋友借款。即便是有幸能从正规金融机构获取贷款，其贷款利率根本没有选择的余地，基层金融机构都是在国家基准利率的基础上将利率上浮到政策允许的最上限。关于有价证券买卖和外汇买卖业务，大多数农村金融消费者表示不很理解，就更谈不上参与买卖了。第二，金融机构擅自出台霸王条款，乱收费现象严重。在农村，政府对农民的各种补贴，直接支付到农民在金融机构开设的专门账户中。金融机构的一些基层单位规定，农户要在账户上保留 30 元最低余额。如果要提取，则要交纳账户管理费 5 元、10 元不等。第三，金融机构误导消费者消费金融产品。金融机构业务人员向消费者推荐金融产品时往往片面夸大其优势及收益，对产品风险等没有披露或只是口头模糊地进行披露，通过概念转换误导消费者盲目进行金融消费和投资。在农村，保险公司一般没有专门的办公地点，很多保险公司依托银行营业部开展理财业务。在门市某镇，我们了解到这样一个案例：一位 1949 年出生的刘先生（该业务有年龄规定），本意是到银行存款 4000 元，到银行某营业部之后，工作人员指点其办理了存款业务。刘先生事后才知道，自己办的是一项人寿保险业务。这一业务按年交费，每年交 4000 元，连续缴费 5 年，刘先生 70 岁时，返还 3 万元。在此期间有什么意外，按照保险合同要求给予相应赔偿。刘先生在完全不知情的情况下，被工作人员误导办理了这项业务，其金融产品自主选择权受到严重侵害。第四，工作人员业务素质低，服务态度不端正。在随州市，我们了解到这样两个案例：其一，2011 年 9 月 3 日，方先生到某储蓄所办理汇款业务，一笔汇往武汉，一笔汇往同城。汇往同城的汇款，储蓄所按照汇款金额扣缴 25 元手续费。方先生认为：同城汇款不应该收取手续费，从办理业务所填写的银行卡卡号能够显示该笔汇款是同城汇款。而银行工作人员认为，方先生没注明其中一笔是同城汇款，收取手续费是方先生自身填错凭证造成的，不愿意纠正这一错误。其二，张女士持有一张 10 元面值的污损人民币到某储蓄所要求兑换，储蓄所以难以辨别真假为由，不予办理。储蓄所工作人员鉴别钞票的真伪是其应具备的最基本的技能，加之有验钞机的帮助，不能辨别真伪的理由是完全站不住脚的。正因如此，农民一般都将破损严重的钞票搁置家中。尽管上述两起纠纷最后得到了解决，但笔者认为，这两笔业务都不属于技术难度高的业务，工作人员如果有敬业精神，有服务于金融消费者的意识，这是本不该发生的纠纷。第五，金融消费中存在从众效应。随着农村经济发展和社会制度的完善，不少农户参与保险的意识增强，但有些保险产品的消费明显存在从众效应，有些险种的办理是基层干部极力宣传的产物。天门某镇 200 户农民保险消费状况见表 2。

表 2 农民家庭保险消费情况(单位%)

消费类型	基本养老险		作物灾害险		人身险		全家综合险	
	参加	没参加	参加	没参加	参加	没参加	参加	没参加
比率	98	2	96	4	6	94	4	96

从表2 中我们可以看到，农民对以人为保险对象的险种消费太少。

（三）农村金融消费者维权方式

农村金融消费者有权要求商品和服务符合国家质量标准的规定，有权拒绝强制交易。从调查的情况看，许多金融消费者缺乏维权意识。农民遇到自己权益受到侵害后的处理方式见表3。

表3 金融纠纷解决方式情况(单位%)

类型 年龄	解决方式			
	直接理论	找领导解决	忍气吞声	找金融维权机构
20-30	7.1	15.3	51.2	26.4
31-40	13.9	16.4	50.3	19.4
41-50	6.5	23.2	52.7	17.6
50以上	8.9	25.2	49.6	16.3

从表3的数据可以看出，年龄越大的消费者，维权意识越淡漠，受教育程度越高的，维权意识越强烈。我们走访天门消费者维权中心和随州金融维权中心得知，多数访问者是出于了解金融政策的目的，投诉金融机构侵权的比例较低（见表4）。

表4 消费者维权类型情况(单位%)

项目	政策咨询	服务质量投诉	存款转 保险投诉	账户管理 收费投诉	其他
比例	72.6%	9.8%	7.8%	7.8%	4%

表4中数据显示，农村金融消费者已经有一定程度的维权意识，由于其他获取信息的渠道不畅通，农民希望通过政策咨询来维护自己的权利。^①

三、农村消费者保护不力的原因

（一）农村金融垄断导致金融供给严重不足

在我国，金融机构的设立有一套严格的标准和程序，如对资本金的要求、从业人员的要求等，这就在资质上限制了其他金融机构的进入或形成。我们走访的天门市渔薪镇，人口9万人，正规金融机构有农业银行、中国信合、邮政储蓄银行等。农业银行的信贷业务越来越具有非农化的特点，邮政储蓄银行支农的功能也非常有限。面对农村信用社提供的垄断服务，农户处于弱势地位，没有选择权。在目前的农村资金市场上，掌握金融资源的农村信用社处于卖方市场，他们凭借对稀缺资源的占有对农户进行各种“审查”，能够得到信贷支持的农户是那些所谓的“黄金客户”，而大部分农户的贷款需求得不到满足，在信贷博弈中处于被动地位。很多农户得不到贷款，不得不求助于民间金融，甚至于求助高利贷。垄断还导致金融创新不足，服务品种单一，工作人员工作态度欠缺，工作效率低下。

（二）金融机构缺乏服务于消费者的意识

由于长期的金融垄断，金融机构在向消费者提供产品和服务时，往往以管理者自居，缺乏服务于消费者的意识，以至于销售金融商品时，揭示金融产品的相关风险不充分，信息披露不真实、不准确、不完全。金融机构应本着顾客至上的原则，切实履行告知义务。例如，当存贷款利率变动时，通过媒体宣传、发送手机短信等，使金融消费者根据利率的变化调整其借贷行为；当客户使用信用卡消费或当贷款快到期时，通过发送手机短信等方式提醒客户，避免使消费者不经意之间产生不良信用记录。

（三）农村金融消费者缺乏必要的金融知识，维权意识淡薄

在金融业务的办理中，消费者因为专业知识的缺乏而处于弱势地位，对金融从业人员产品优势的宣传缺乏全面的了解和判断能力。因此，加强对金融消费者金融法规及金融知识的普及，提高金融消费者的素质十分必要。金融监管部门、行业协会、金融机构、高等院校以及民间金融消费者保护组织，应采取多种形式主动开展对金融消费者的金融知识普及教育活动，增强消费者风险意识，提高风险防范能力，特别是在消费者办理信用卡、贷款，购买金融产品时，金融从业人员应主动向他们讲授金融知识，提出正确的建议，向消费者推荐与其金融知识、风险承受能力相适应的金融产品，切实维护金融消费者的合法权益和金融业的良好形象。

（四）金融监管不到位，金融消费者权益保护渠道不畅

目前我国保护金融消费者权益专门机构的设立还很有限，县域一般有消费者维权中心而很少有金融消费者维权中心，消费者权益保护机构很难为金融消费者提供切实有效的专业性保护。从我们走访所了解的情况看，金融消费者之所以维权意识淡薄，一方面是因为金融知识匮乏，另一方面是因为投诉渠道不畅，消费者寻求保护的努力往往无功而返，因此，消费者权益受到侵害时往往选择忍气吞声。

四、对策建议

针对农村消费者保护不力的状况，笔者认为，需要从增强农村金融供给、提高消费者文化素质和维权意识、加强金融机构的服务意识以及加强金融监管等多方面着手。

（一）构建多元化、竞争性的农村金融市场

我国农村金融市场准入的政策性壁垒，限制了农村金融机构多元化，导致农村金融供给不足，金融服务低效益。降低农村金融市场准入壁垒，增加农村金融供给主体，是建立多元化、竞争性农村金融市场的最基本条件。农村金融需求是多方面的并且在不断发展变化，单靠任何一个金融机构满足不了农村的金融需求，因此要发展多种形式的金融组织。要充分发挥为弱势群体服务的村镇银行的作用，村镇银行生存与发展的关键在于信用，包括银行管理者的信用和借贷农户的信用。农民最讲信用，这是发展经济学的一个基本观点，也是从大量统计资料分析中得出的结论。同时，要规范非正规金融，弥补正规金融的空缺。

农村经济主体的融资需求具有分散化、规模小、周期长、监控难、风险大等特点，难以进入商业化正规金融的领地。小农经济天然长期地与民间借贷相结合，而农村正规金融的退出则给农村非正规金融留下了较大的生存空间，加之农村非正规金融在农村金融供给中的比较优势，使农村非正规金融呈现出顽强的生命力。

（二）强化金融机构的企业家精神

农村金融机构应加强企业文化的学习，牢记企业家的社会责任感。诚信是企业家的立身之本，企业家的责任就是在符合游戏规则的前提下，运用社会资源从事获取利润的活动，必须从事公开和自由的竞争，不能有欺瞒和诈欺。金融企业是高风险高负债的行业，更应把诚信放在第一位，在提供金融服务时，真实透明地介绍产品和服务的权益和风险。金融机构如果片面追求其自身的利益，淡化消费者保护，忽视消费者权益，最终会导致消费者产生风险厌倦和离场情绪，失去市场基础。

（三）开展金融消费者教育，构建多维的金融消费者教育网络

金融创新和金融衍生产品的复杂性正在将更多的风险转移给金融消费者，有效的金融教育将使消费者具有更强的识别金融产品风险和陷阱的能力，从而可以有效约束和监督金融机构的行为。假如消费者具备专业知识，监管部门严格监管，金融机构那些五花八门的金融衍生产品就不会如此泛滥。政府和行业协会等组织可以通过媒体，利用公益广告、滚动新闻、专题节目等方式宣传金融政策和金融法规，金融机构可以通过简单明了的宣传手册，增进消费者对现代金融产品收益与风险的了解。

（四）外部监管与行业自律并重

西方发达国家对消费者保护一般从三个方面着手：一是将金融消费者保护列为监管目标；二是通过行业协会，规范和监督行业行为；三是金融机构内部加强治理，严格执行相关金融消费者保护法。金融行业协会一般是由金融行业的组织成员以保护和增进共同利益为目的，在自愿的基础上依法组织起来的，各组织成员共同制定章程、规则，以此约束自己的行为，并实现金融行业内部的自我管理。金融行业协会的属性就是自律性，通过制定章程或规则从而实现自我管理、自我服务、自我协调、自我控制，以达到规范其成员行为的目的。

注释：

① 文中数据、案例来源于社会调查，表格的内容与数据是笔者对所获取的数据信息进行整理所得。

参考文献：

[1] Michael Taylor, *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century* [M]. London: Centre for the Study of Financial Innovation, 1995.

[2] Bruce I. Carlin and Simon Gervais. *Work Ethic, Employment Contracts, and Firm Value* [J]. *Journal of Finance*, 2009, 64: 785-821.

[3] [美]弗里德曼. *资本主义与自由* [M]. 美国芝加哥: 芝加哥大学出版社, 1962.

[4] 郭丹. *金融服务法研究: 金融消费者保护的视角* [M]. 北京: 法律出版社, 2010.

[5] 陈萍. *构建我国消费者保护体系的若干思路* [J]. *金融与经济*, 2011, (12).

[6] 中国人民银行西安分行课题组. 目前我国金融消费者保护的现状、存在问题及对策建议[J]. 西部金融, 2010, (8).

[7] 刘迎霜. 我国金融消费者权益保护路径探析——兼论对美国金融监管改革中金融消费者保护的借鉴[J]. 现代法学, 2011, (3).

[8] 吴盛光. 金融消费者保护：后危机时代的新主题[J]. 上海金融学院学报, 2011, (1).

[9] 汪小亚. 农村金融体制改革研究[M]. 北京：中国金融出版社, 2009.

[10] 孙淮. 农村信用社改革发展问题探析[J]. 金融理论与实践, 2011, (1)