

韩中金融法体系和金融消费者保护机构比较研究

Comparative Study on the Korean-Chinese Financial Legal System and Financial Consumer Protection Agency

张 珍 宝*
Zhang, Zhen-bao

目 次

- I. 序
- II. 韩国金融法体系和金融消费者保护机关的设置
- III. 中国金融法体系和金融消费者保护机关的设置
- IV. 比较
- V. 结论

국문초록

금융소비자 보호문제는 최근 연간 세계각국에서 모두 연구하고 있는 과제이다. 중국금융관리감독당국은 미국의 경험을 배워 4개의 금융소비자보호기구를 설치하였다. 그러나 설립목적은 기구 설립이 아니라, 금융소비자를 보호하고 금융시장의 건강한 발전을 촉진하기 위한 것이다. 따라서, 그 제도가 도입된 국가에서 원천국에서와 마찬가지로 제대로 운영될 수 있는지에 대한 비교연구는 상당히 필요한 것이다. 한국 역시 중국과 마찬가지로 2008년 금융위기 이후

논문접수일 : 2014.07.14

심사완료일 : 2014.08.04

게재확정일 : 2014.08.05

* 본고는 2014년 3월1일 제주대학교 법과정책연구소, 한국법제연구원, 유럽헌법학회가 주최 국제학술대회 “한반도 통일과 아시아 법제 통합”세미나에서 발표한 논문을 보완된 것이다.

** 법학박사, 제주대학교 법학전문대학원 기금조교수, 중국 변호사.

금융소비자보호기구제도를 도입하였다. 제도 도입국가인 한국과 중국에 대하여 제도 도입과정에서의 장단점을 비교, 검토하는 것은 한·중 양국에 모두 적극적인 의미가 있을 것이다.

이 논문은 제2장과 제3장에서 우선 한·중 양국의 금융법과 금융소비자보호기구의 시스템을 서술하기로 한다. 한국의 금융법령은 주로 은행법, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률, 보험업법을 포함하고 있으며, 금융소비자보호법은 이미 제정되어 심의 중에 있다. 한국의 금융소비자보호기구는 주로 금융위원회, 증권선물위원회, 금융감독원, 금융소비자보호처를 포함한다. 중국의 금융법 시스템은 은행법, 증권법, 보험법으로 이루어진다. 중국의 금융소비자보호기구는 금융시스템의 분류에 따라 4개의 금융소비자보호국을 설치하였다. 중국인민은행이 2013. 5. “금융소비권익보호국”을 설치하였고, 중국은행업감독관리위원회가 2012. 11. “소비자보호국”을 설치하였으며, 중국증권감독관리위원회가 2011. 11. “투자자보호국”을 설치하였고, 중국보험감독관리위원회가 2011. 7. “보험소비자권익보호국”을 설치하였다. 제4장에서는 한·중 양국의 금융소비자보호기구의 독립성과 홍보교육제도를 비교하고, 장단점을 검토하며, 참고의견을 제시하기로 한다.

주제어 : 금융소비자, 금융투자상품, 금융투자업, 독립성, 금융감독시스템

1. 序

随着金融商品的发展日渐多样化、复杂化，金融消费者¹⁾损害救济问题也日趋严重。就中国的具体问题来讲，金融消费者在证券交易中受到损害申请损害赔偿

1) 中国人民银行2013年颁布的《中国人民银行金融消费者权益保护工作管理办法（试行）》第四条对金融消费者做出了定义。金融消费者是指在中华人民共和国境内购买、使用金融机构销售的金融产品或接受金融机构提供的金融服务的自然人。关于“金融消费者”的定义文献参见【中】郭丹，“金融消费者之法律界定”，《学术交流》，2010年8月第8期，54-57页；【中】管斌，“金融消费者保护散论”，《华中科技大学学报》，2010年第24卷第1期，56-57页。韩国仁荷大学的成熙谿教授对韩国相关文献进行了梳理，参见其论文【韩】“关于金融消费者保护法制定方向的考察”，《商事法研究》第30卷第2号（2011），717-720页。

时,寻求合法合理的保护也存在着困难²⁾。对金融消费者的保护和救济不足势必会打击投资者的积极性,这就直接影响到了金融市场的健康发展。

金融相关立法中,监管方面的立法和金融消费者保护方面的立法是两个不同的范畴,出发点和立场皆不同。但无论是哪方面,维持金融市场的正常秩序和金融机关的健全性、保护金融消费者的合法权益是最终目的,预达这一目的,就要考虑如何建立最佳(optimum)³⁾金融监管体系。在最佳监管体系下,设立的机构才能有效运行,颁布的法令才能在现实中得到贯彻执行。

中国金融监管当局自2011年起仿照美国⁴⁾接连设立了四个金融消费者保护机构⁵⁾,并通过行政立法在法律的层面上对“金融消费者”作出了定义⁶⁾。韩国的金融法和金融消费者保护机构为了适应国内外金融市场的变化,金融业的健全发展,在制定和设置后修改频繁。对韩国和中国的金融法和金融消费者保护机构的发展现状进行比较研究,可以为两国的立法机关和研究者在完善金融相关立法,改善金融消费者保护机构时提供比较借鉴的资料。

本文对中韩两国的金融法体系和金融消费者保护机构的设置做概括性介绍,然后针对两国立法现状和金融市场现实提出改善意见。本文将按下列顺序展开。Ⅱ部分介绍韩国的金融法体系和金融消费者保护机构的设置,Ⅲ部分介绍中国的金融法体系和金融消费者保护机构的设置,Ⅳ部分比较韩中金融消费者保护机构的独立性与对金融消费者的宣传教育措施,Ⅴ结论部分提出如何设立最佳金融监管体系的几点意见。

2) 如针对2013年8月16日发生的光大证券乌龙事件,中国的诉讼赔偿体系如何运作至今无法做出预测。中国证监会对光大的行为定性为“内幕交易”,并对当事人和责任人作出处罚,但是事情并未平息,责任人之一杨剑波已针对证监会的处罚向法院提起了诉讼,目前还没有结果。

3) 最佳监管机构在现实中是否存在是值得怀疑的,但在文字表述上笔者认为“最佳”这一用语是恰当的,可以将其认为是各界对之一种努力。

4) 美国的金融消费者保护局于2011年7月21日起开始运作。

5) 2013年5月中国人民银行设立了“金融消费者权益保护局”,2012年11月中国银行业监督管理委员会设立了“消费者保护局”,2011年11月中国证券监督管理委员会设立了“投资者保护局”,2011年7月中国保险监督管理委员会设立了“保险消费者权益保护局”。

6) 详见脚注1。

II. 韩国金融法体系和金融消费者保护机关的设置

按经营方式分类可将韩国的金融业大体可分为银行业、金融投资业、保险业三类。⁷⁾从沿革上看,银行业始于1878年日本在釜山设立的日本第一国立银行釜山支行,金融投资业始于1943年朝鲜总督府颁布的《朝鲜证券取引所令》,保险业始于1891年日本帝国生命保险在韩国设立的代理机构。各行业大体经历了日本占领期、1945年至60年代战后国家恢复期、70年代至80年代经济急速发展期、90年代末金融危机期和2000年金融危机后的恢复发展期。⁸⁾下面将按银行业、资本市场和金融投资业、保险业、金融消费者保护机构、金融消费者保护法案的顺序分别简要介绍韩国的银行法、资本市场和金融投资业法律、金融委员会设置等法律、商法第四篇(保险合同)、保险业法、金融消费者保护法案的主要内容。⁹⁾

1. 韩国金融法体系

银行法由9章69条及附则构成,第1章总则第2条对法条中的相关专用名词作出了解释,“银行业”是指通过接收存款,或发行有价证券及其他债务证书,从不特定多数人处承担债务,以此筹措的资金放贷的行业。“银行”是指有规则、有组织的经营银行业的除韩国银行¹⁰⁾之外的全部法人。“商业金融业务”是指大部分的接收活期存款,然后将筹措的资金用来进行期限1年以内的贷款业务,或不超过金融委员会考虑存款总额确定的最高贷款限度,期限1年以上3年以下的贷款业务。“长期

7) 另一种观点认为韩国的金融业分为银行业、金融投资业、保险业、市民金融业四个部分。정찬형, 최동준, 금융재 공저, 「법학원금융법」, 박영사, 2009년, 12면 참조(参见【韩】郑灿亨、崔东俊、金融载共著,《法学院金融法》,首尔:博英社,2009年,12页)。

8) 关于韩国金融业发展的具体沿革,정찬형 저, 장진보 역, “한국금융법의 연혁과 현황”, 「금융법연구」 제9권 제1호, 한국금융법학회, 2012년, 214-223면 참조(参见【韩】郑灿亨著、张珍宝译,“韩国金融法的沿革及现状”,《金融法研究》第9卷第一号,首尔:韩国金融法学会,2012年,214-223页)。

9) 鉴于韩国高丽大学的郑灿亨教授在其“韩国金融法的沿革及现状”中对银行法、资本市场和金融投资业法律、保险法有概括性叙述,本文仅介绍这三个行业法律的名词和业务范围。

10) 相当于中国的履行中央银行职责的“中国人民银行”,而非“中国银行”。

金融业务”是指将资本金、储备金和之外的盈余资金、期限1年以上的存款、公司债券或通过发行其他债券筹措的资金用来进行超过1年期限的贷款业务。

银行法第5章第27条规定了银行的业务范围。¹¹⁾韩国银行法第27条之2第2款规定了银行在运营附加业务7日前应向金融委员会申报。但关于附加业务的具体范围，银行法中没有明确规定，韩国财政经济部在其发布的《银行业务中附加业务范围指针》（第2009-18号，金融委员会，2009.02.04.）做了明示。¹²⁾

韩国的《资本市场和金融投资业法律》于2007年8月3日颁布2009年2月4日实施，其共由10篇449条构成，内容庞大丰富。该法中对“金融投资商品¹³⁾¹⁴⁾”和“金融投

- 11) 包括1.接收存款、定期存款或发行有价证券及其他债务证书。2.兑现贷款或票据。3.本币、外币。
- 12) 其第2, 3条规定如下, 第2条金融机关的附加业务范围。金融机关可以经营下面规定的附加业务。这些业务依据其他法令需要取得认可、许可的, 在取得认可、许可的范围内经营该业务。1. 债务的保证或票据兑现。2. 定期存款。3. 有价证券的投资、贷出、借入、卖出。但作为卖出对象的有价证券限于商业票据和贸易票据。4. 证券交易法（该法已被2009年实施的《资本市场和金融投资业法律》代替）规定的证券业务中的证券的买入、卖出, 斡旋证券的募集和卖出, 买卖国债、公债、公司债券。5. 附回赎条件的债券买卖。6. 国债、公债的窗口买卖。7. 托收保付。8. 保障存款 (safeguard deposit) 9. 代理收付。10. 代理地方自治团体的金库。11. 企业兼并的中介、斡旋或代理。12. 纪念币的受托买卖, 金币的代理销售, 金币的买卖、借贷、金子账户等相关的金融商品的开发与销售。13. 信用信息服务, 企业的经营、重组及与金融相关的咨询和协助。14. 房地产租赁。所租赁的房地产除下列情况外应当由金融机关直接使用, 需租赁的面积要占直接使用面积的1倍以内。1) 因城市规划、城市景观等理由需要建筑一定层数以上为要件才能取得建筑行政许可的, 根据建筑行政许可不可避免的情况。2) 已经持有或租赁使用的房地产中, 因资产收购、合并和经营合理化停止、缩小营业场所等原因, 出现剩余房地产的, 出让房地产或至租赁合同解除时止租赁该房地产。15. 代理销售印花收入、福利彩票、商品券等, 金融机关网页等的电子系统, 代行设备及图书、刊物的广告。16. 衍生商品。17. 电子商贸及相关的代理支付, 代理电子纳税、认证等相关服务。18. 销售、租赁与银行业相关的电子系统和软件。19. 根据保险业法规定的保险代理店业务。20. 根据银行法施行令第13条第1项规定, 代理销售经营金融业的金融商品, 代理销售出口保险法规定的出口保险。21. 采取预付、直付方式的电子货币等电子支付方法的发行、销售和资金结算。22. 受托与集合投资机构相关的一般业务。23. 代行依据《资本市场和金融投资业法律》进行证券的股东登记。24. 根据《资产流动化法律》与《住宅抵押债券流动化公司法》, 受托资产流动化专门公司等流动化资产的管理及催讨债券。25. 《职工退休金支付保障法》规定的运营退休金业务, 《附担保债券法》规定的关于附担保债券的信托业务。第3条“其他”作了如下规定。金融机关若经营上述1至25项内容以外的附加业务, 需向金融委员会提交业务计划、损益预测及其他必须资料, 申请属于银行业务中的附加业务决定书。
- 13) “金融投资商品”是指, ① 本法中金融投资商品是指以取得利益或回避损失为目的的金融商品, 它是在现在或是将来的特定时间, 支付金钱或金钱之外的具有财产性价值的 (以下统称“金钱”) 约定。作为取得权, 为了获得这个权利支付或应当支付的金钱等的总额 (买卖手续费等总统令确定的金额除外) 有超过从这个权利中收回或能够收回的金钱等的总额 (包括解约手续费等总统令确定的金额) 的风险 (以下简称“投资性”)。但以下各项除外。1. 以韩国货币圆表示的具有转让

资业¹⁵⁾”的定义具有划时代的意义。

在监管范围上，该法在第1条规定“本法以促进资本市场的金融革新和公平竞争，保护投资者，健全金融投资业的发展，提升资本市场的公正性、信赖性和效率性，为国民经济的发展做贡献为目标（第1条）。”上述第1条提到了“资本市场”和“金融投资业”两个大的概念，将上述的第1条和第3条金融投资商品、第6条金融投资业合起来解释，既是《资本市场和金融投资业法律》对金融投资业的监管范围所做的设定，既是在“资本市场”和“金融投资业”中交易的“金融投资商品”。¹⁶⁾

性的存款证书。2.未授予受托人信托财产处分权限的信托受益权（信托法第42条、43条规定的处分权除外）。②上面①规定的金融投资商品做以下区分。1.证券。2. 衍生品。2.1 场内衍生品。2.2 场外衍生品。因篇幅所限本文不对金融投资商品的一揽子性和该条款再做详细解说，详细内容请参考【中】张珍宝，“韩国资本市场法系列之一：金融投资商概念简析”，《金融法苑》第79辑，北京大学金融法研究中心，中国金融出版社，2009年，229-233页。

- 14) 韩国原证券交易法第二条采取了列举主义，证券包括国债、地方债、依据特别法律设立的法人发行的债券、公司债券、依据特别法律设立的法人发行的出资证券、股票、外国法人发行的证券及证书、受益证券、权证等21项。现在的资本市场法第四条1，2项对证券做了如下定义：证券是指本国人或外国人发行的金融投资商品，其在投资者取得的同时，除支付的金钱等之外，不再负有任何名目的追加支付义务（但投资者在行使对基础资产的买卖时形成的权利而负担的支付义务除外）。证券做如下区分，①债务证券、②持股证券、③受益证券、④投资合同证券、⑤衍生结合证券、⑥证券托管证券。第四条10项对基础资产做了如下解释，①金融投资商品、②货币（包括外国货币）、③一般商品、④信用危险、⑤此外，作为属于自然、环境、经济等现象的风险，依据合理适当的方法，能够算出或评价其价格、利息率、指标的均可作为基础资产。
- 15) “金融投资业”是指①本法所称的“金融投资业”是指以获取利益为目的，使用持续或反复的方法从事的下列行业。1.投资买卖业。2.投资中介业。3.集合投资业。4.投资顾问业。5.代理投资业。6.信托业。②本法所称的“投资买卖业”是指，无论是以谁的名义，但以自己账户从事金融投资商品的买卖、证券的发行收购，或证券的认购推荐、认购、承诺认购为营业范围的行业。③本法所称的“投资中介业”是指，无论以谁的名义，以他人的账户从事金融投资商品的买卖，金融投资商品的认购推荐、认购、认购承诺，或对证券发行收购的认购推荐、认购、认购承诺为营业范围的行业。④本法所称的“集合投资业”是指以集合投资为营业范围的行业。⑤第④项所称的“集合投资”是指，向2人以上推荐投资，不接受投资者或各基金管理主体的日常运营指示，用募集的金钱或根据《国家财政法》第81条规定上的剩余资金，取得、处分或以其他方式运营具有财产性价值的投资资产，其结果归属于投资者或基金管理主体。但排除下列情形。1.根据总统令等法律，以私募方式募集、运营分配金钱等，投资者总数在总统令规定的投资者数以下的。2.根据《资产流动化法律》第3条规定的资产流动化计划，募集、运营分配金钱等的。3. 此外，考虑行为的性质和投资者保护的必要性等，总统令确定的情形。⑥本法所称的“投资顾问业”是指，提供金融投资商品的价值或对金融投资商品进行投资判断（对种类、项目、取得处分、取得处分的方法、数量、价格和时期等的判断）的行业。⑦本法所称的“代理投资业”是指，代理投资者对金融投资商品全部或一部分的判断，区分各种投资者，考虑投资者的资产状况和投资目标等，取得处分或以其他方式运营金融商品的行业。⑧本法所称的“信托业”是指从事信托的行业。
- 16) 参考「자본시장법 주석서 I」, 한국증권법학회, 박영사, 2009년, 9면【韩】《资本市场法 注

韩国的《商法》第4篇和《保险业法》规定了与保险业相关的内容。商法第4篇第638条对保险合同做了规定。17)《保险业法》第2条对与保险业相关的重要概念进行了规定。18)

2. 金融消费者保护机构 - 金融委员会、证券期货委员会、金融监督院、金融消费者保护处

金融委员会和金融监督院根据《金融委员会设置等法律》设置。该法由4章71条构成，第1章总则，第2章金融委员会，第3章金融监督院，第4章补则和罚则。该法第1条明确了立法目的，即“设置金融委员会和金融监督院，以促进金融产业的先进化和金融市场的安定，确立信用秩序和公正的金融交易惯行，保护存款人和投资者等金融需要者，促进国民经济发展为目的”。

下文简要介绍金融委员会、证券委员会、金融监督院、金融消费者保护处的结构设计。

1) 金融委员会

释书1》，韩国证券法学会，博英社，2009年，9页)。

- 17) “保险合同”是指约定当事者一方支付约定的保险费，在其财产或生命或身体发生不确定事故时，对方支付一定的保险金额和其他给予的合同。保险合同分为损害保险和人身保险。损害保险分火灾保险、运输保险、海上保险、责任保险、汽车保险。人身保险分生命保险、伤害保险（第665条至739条）。
- 18) 1. “保险商品”是指以保障危险为目的，约定对偶然发生的事件支付金钱和其他的给予，收取代价的下列合同（《国民健康保险法》规定的健康保险，考虑《雇佣保险法》规定的雇佣保险等保险合同人的保护必要性和金融交易的惯性，总统令规定的内容除外）。1) 生命保险商品：总统令规定的以保障危险为目的，约定对人的生存或死亡支付金钱和其他给予收取代价的合同。2) 损害保险商品：总统令规定的以保障危险为目的，约定对偶然事件（下列第3) 规定的疾病、伤害和看病除外）发生的损害（包括不履行合同上债务或法令上的不履行义务发生的损害）支付金钱和其他给予收取代价的合同。3) 第3保险商品：总统令规定的以保障危险为目的，约定对人的疾病、伤害或据此看病支付金钱和其他给予收取代价的合同。2. “保险业”是指与办理保险商品相关发生的加入保险、收取保险费和支付保险金等业务的商贸保险业、损害保险业和第3保险业。3. “生命保险业”是指与办理生命保险商品相关发生的加入保险、收取保险费和支付保险金等的保险业。4. “损害保险业”是指与办理损害保险商品相关发生的加入保险、收取保险费和支付保险金等的保险业。5. “第3保险业”是指与办理第3保险商品相关发生的加入保险、收取保险费和支付保险金等的保险业。

金融委员会是根据《政府组织法》第2条规定，为履行金融政策、外汇机关的健全性监督、金融监督业务，在国务总理所属之下设立的，作为中央行政机关，独立履行所属事务（第3条）。

《金融委员会设置等法律》第17条、18条规定了金融委员会的业务范围。

金融委员会所辖事务如下：

1. 与金融政策和制度相关的事项。
2. 与金融机关监督、检查、制裁相关的事项。
3. 金融机关的设立、合并、转换、营业收购转让和经营等的认可及许可的事项。
4. 与资本市场的管理、监督和监视等相关的事项。
5. 与金融中心地域的构成、发展相关的事项。
6. 与以上1至5事项相关的法令及规定的制定、修改和废止。
7. 与金融、外汇业务机关的健全性监管的两方、多方的协商、国际协作相关的事项。
8. 与外汇业务机关的健全性监管相关的事项。
9. 其他法律规定的由金融委员会管辖的事项。（第17条）

金融委员会根据本法和其他法令的规定，对金融监督院的事务、运营、管理进行指导监督，审议、表决下列事项。

1. 承认金融监督院的章程变更。
2. 承认金融监督院的预算决算。
3. 其他需指导、监督金融监督院的必要事项。（第18条）

2) 证券期货委员会

《金融委员会设置等法律》第19, 23条作了如下规定。

根据本法或其他法令，为履行下列业务在金融委员会内设置证券期货委员会。¹⁹⁾

1. 调查资本市场的公正交易。
2. 关于企业会计的基准和会计监理的业务。
3. 金融委员会所辖业务中，对于资本市场的管理、监督和监视等的主要事项的事

19) 金融委员会的副委员长兼任证券期货委员会的委员长（证券期货委员会运营规则第2条第2项）。

前审议。

4. 为了资本市场的监督管理及监视等接受金融委员会委任的业务。
5. 其他法令赋予证券期货委员会的业务。（第19条）。

证券期货委员会指导和监督第19条规定的金融监督院上述业务（第23条）。

3) 金融监督院

为了接受金融委员会和证券期货委员会的指导监督，履行对金融机关的检查监督业务设置金融监督院。金融监督院是无资本特殊法人（第24条）。

金融监督院根据本法和其他法令进行以下业务：

1. 对第38条规定的各机关的业务和财产状况的检查。
2. 依据前款规定对检查结果根据本法和其他法令进行制裁。
3. 向对根据金融委员会和本法或其他法令设置的金融委员会所辖机关的业务提供支援。
4. 此外，本法或其他法令规定金融监督院履行的业务。（第37条）。

接受金融监督院检查的机关如下：

1. 根据《银行法》取得许可设立的银行。
2. 《资本市场和金融投资业法律》规定的金融投资者、证券金融公司、综合金融公司，股权代行公司。
3. 《保险业法》规定的保险公司。
4. 《相互储蓄银行法》规定的相互储蓄银行和中央会。
5. 《信贷协同组合法》规定的信贷协同组合和中央会。
6. 《信贷专门金融法》规定的信贷专门金融公司和兼营信贷公司。
7. 《农业协同组合法》规定的农协银行。
8. 《水产业协同组合法》规定的水产业协同组合中央会的信用业部门。
9. 其他法令中规定接受金融监督院检查的机关。
10. 此外，其他金融业和经营与金融相关的业务，总统令规定的机关。（第38条）

4) 金融消费者保护处

2012年5月金融消费者保护部门从金融监督院的监督检查业务中分离出来，单独设立了金融消费者保护处。金融消费者保护处是在强化保护金融消费者的背景下设立的，直属金融监督院长管辖的准独立机关。它由担任金融教育的金融教育局、为规制消费者权利担任调查业务的信访调查室合并而成。金融消费者保护处的结构是，金融监督院长下设金融消费者保护处长，金融消费者保护处长下设消费者保护总局、纠纷调解局、金融教育局、信访调查室，消费者保护总局下辖四个金融消费者保护室。²⁰⁾

金融消费者保护处为了给金融消费者提供实质的帮助，于2010年10月开始发行了定期出版物《F-Consumer Report》，定期发行登载对消费者不利的金融商品调查和分析、调解纠纷案例、金融交易需注意事项等内容。此外，金融消费者保护处还引进了集团纠纷调解制度，促进解决集团纠纷的立法工作，保护未申请纠纷调解的消极性金融消费受害者。在发现有对金融消费者产生损害可能性的金融公司或金融商品时，通过网络服务(SNS)发布金融消费者警报。让金融消费者警报经常登载在金融消费者门户网站上。²¹⁾

从以上《金融委员会设置等法律》的规定可以看出，韩国的金融监督体系是根据该法律设立金融委员会和金融监督院，金融委员会设置在国务总理之下，金融委员会内设置证券委员会，由金融委员会副委员长担任证券委员会的委员长。金融监督院接受金融委员会和证券期货委员会的指导和监督。金融监督院长下设金融消费者保护处，其任务是保护金融消费者、调查金融消费案件、调解金融纠纷、教育金融消费者。另外，这里需要强调的一点是，金融监督院的院长和金融消费者保护处的处长均由总统令任命。²²⁾

20) 参考韩国金融消费者保护处组织图, 【<http://consumer.fss.or.kr/fss/consumer/participate/organization.jsp>】, 2013年10月11日访问。

21) Naver时事常识词典, 【<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1539971&cid=487&categoryId=1148>】, 2013年10月11日访问。

22) 최재영, “금융소비자보호처 독립이 중심”(【韩】崔载英, “金融消费者保护处以独立为中心”), 《Newsway》, 2013.6.21., 【http://news.newsway.co.kr/view.php?ud=2013062113584400043&md=20130621140704_AO】, 2013年10月10日访问。

3. 金融消费者保护法

鉴于金融消费者保护法还在审议中，本文只介绍其框架。

金融消费者保护法由七章构成。第一章为总则，总则首先指出了该法的目的，提出金融消费者、金融商品和金融商品销售业的概念和分类。以金融商品的危险性为基准将金融产品分成保障性金融商品、投资性金融商品、存款性金融商品、贷款性金融商品。

第二章确立了金融消费者保护的一般原则，规定了诚实信用原则和销售业的高管、职员的权利义务，金融消费者的金融商品合同解除权，销售业的损害赔偿等。

第三章规定了金融销售业的营业行为、各种禁止行为等金融业的共同行为准则。规定了各销售业的营业行为规则。将销售业分成直接销售、代理销售、仲裁、咨询。

第四章以健全性为基础，严格规定了金融商品销售业的许可和登记，未经认可、许可的禁止经营金融销售业。

第五章规定了事后权利救济手段，即规定了纠纷调解制度，提出具有法律约束力的各种纠纷解决方案。即在现存的金融监管机构外设置与金融相关的纠纷解决机构。

第六章规定了金融消费者保护组织和支援制度。制定各种强化金融消费者保护功能的方案，强调了金融消费者的教育、宣传等，为支援自律管理机关提供法律依据。

第七章规定了监督、检查、制裁，针对金融销售业的违法行为，强调了金融委员会的改正命令、业务停止、取消认可许可权限，引进了罚款制度。

III. 中国金融法体系和金融消费者保护机关的设置

1. 中国金融法体系

中国的金融法体系在立法上仍维持着分业监管的体制框架，从立法上看，银行、证券、保险三个行业各由《银行法》、《证券法》、《保险法》规制，这一点与韩国资本市场法实施前的状况相同。但实际上，自各金融机关开始销售

理財產品時起中國金融市場已形成了混業經營的局面²³⁾。目前，針對各業種混合經營的現狀，²⁴⁾監管當局在原有的體制框架上設立了“金融監管協調部際聯席會議制度”²⁵⁾。鑒於篇幅所限，下文省略中國金融法體系部分，僅從金融消費者保護的角度考察一下中國金融消費者保護機關的設置問題。

2. 中國金融消費者保護機關的設置

1) 中國金融消費者保護體系的法律構造及機關設置

目前，中國還沒有統一的金融消費者保護法，與金融消費者保護相關的內容散在於相關法律中，形成了中國金融消費者保護法律體系。具體到內容，首先應提到的是1993年制定2013年10月修改的《消費者權益保護法》，這一法律涵蓋了全部消費領域的消費者保護，但其雖然經過修改，很存在很多不足²⁶⁾，特別就金融消費領域來講，其對很多問題是力所不及的。針對金融領域，按照行業種類分別

- 23) 2011年8月中國銀行業監督管理委員會發布的《商業銀行理財產品銷售管理辦法》既是很好的例子。這裡需要說明的是理財產品是不保證投資收益，甚至不保證收回本金的。
- 24) 中國的理論與實務界對金融消費者保護相當地重視，相關的研究成果非常豐富，研究美國的論文有羅培新，“美國金融監管的法律與政策困局之反思”，《中國法學》，2009年第3期，91-105頁；馬家其，“美國的金融消費者保護及其啟示”，《鄭州大學學報（哲學社會科學版）》，第44卷第6期，2011年11月，83-88頁；全先銀，“奧巴馬金融監管改革方案評析”，《時評》，2009年9-10月，54-56頁；研究英國的論文有孫阿妮，“淺述英國金融消費者保護體系及對我國金融監管的啟示”，《理論探討》；研究歐盟的論文有王雄飛，“歐盟金融消費者保護的立法及啟示”，《上海金融》，2009年第11期，60-63頁；等等。韓國法制研究院的金明娥博士對中國的金融消費者保護制度有過相關論述，內容參見其論文【韓】“關於金融消費者保護法律制度的考察”，《商事法研究》第29卷第4號（2011），289-302頁。
- 25) 2013年8月15日國務院批復了《中國人民銀行關於金融監管協調機制工作方案的請示》，該聯席會議制度由人民銀行牽頭，會議職責和任務由六項構成。（一）貨幣政策與金融監管政策之間的協調；（二）金融監管政策、法律法規之間的協調；（三）維護金融穩定和防範化解區域性系統性金融風險的協調；（四）交叉性金融產品、跨市場金融創新的協調；（五）金融信息共享和金融業綜合統計體系的協調；（六）國務院交办的其他事項。
- 26) 韓國文獻見 김준호, “중국소비자권익보호법 개정의 의의 - 한국 소비자법제와의 비교 중심으로”, 「법과 정책」, 제20권제1호, 2014.3.30. 183면(金俊浩【韓】，“中國消費者權益保護法修改的意義 - 以比較韓國消費者法律制度為中心”，《法和政策》，第20集第1號，2014.3.30.，183頁)。中國文獻見叶林，“關於《消費者權益保護法》修改的幾個問題”，《中國工商管理研究》，2013年第8期，19-22頁。

有1998年制定的《证券法》、1995年制定的《保险法》，2003年制定的《银行业监督管理法》，以及各金融领域的监管当局按照行业分类制定的各种行政规章和制度。但是，上述的金融监管法律都是从金融监管当局的角度制定的法律，从金融消费者角度制定的法律几乎是个空白。

值得注意的是，中国人民银行于2013年5月7日发布了《中国人民银行金融消费者权益保护工作管理办法（试行）》，这一办法中对设立“金融消费者权益保护局”作了明确规定。并且，这个办法首次在立法层面上对“金融消费者”作出了定义。

中国的金融监管当局按照金融系统的分类，共设立了四家金融消费者保护局。2013年5月中国人民银行设立了“金融消费者权益保护局”，2012年11月中国银行业监督管理委员会设立了“消费者保护局”，2011年11月中国证券监督管理委员会设立了“投资者保护局”，2011年7月中国保险监督管理委员会设立了“保险消费者权益保护局”。值得注意的是，这四家金融消费者保护机构中，只有中国人民银行的“金融消费者权益保护局”是在有立法依据的前提下设立的。其余三家的设立还没有直接的法律依据，只是该机关在设立消费者保护机构后向社会大众公开而已。²⁷⁾

2) 中国人民银行金融消费者权益保护工作管理办法

中国人民银行于2013年5月7日颁布了“金融消费者权益保护工作管理办法（试行）”，这里只介绍其几个核心内容，然后对办法的一部分内容进行评析。

“金融机构是指依法设立的从事金融业务的银行业金融机构、证券期货业金融机构、保险公司及其他保险组织(第3条)。

金融消费者是指在中华人民共和国境内购买、使用金融机构销售的金融产品或接受金融机构提供的金融服务的自然人(第4条)。

金融消费争议是指金融消费者与金融机构之间因购买、使用金融产品或接受金融服务产生的争议(第5条)。”

27) 得出以上结论的依据是，通过各机构网站没有找出设立该机构的法律根据，并且从公开的信息中可以看出，该金融消费者保护机构设置前后，机构的负责人对媒体宣布成立了或者即将成立该金融消费者保护机构。这样的机构配置的缺陷是，该机构在履行业务职责时，没有恰当的法律依据做后盾。

金融消费权益保护的主管部门和主要工作：

“中国人民银行金融消费权益保护局是中国人民银行金融消费权益保护工作的主管部门。（第8条）。

中国人民银行各级分支机构经批准设立本机构金融消费权益保护部门或指定相关部门负责金融消费权益保护工作，主要工作是：（一）根据本办法制订辖区内金融消费权益保护工作实施细则；（二）监督、评估辖区内金融机构金融消费权益保护工作，必要时组织现场检查、调查；（三）在辖区内开展金融消费者教育工作，宣传金融知识，增强金融消费者维权意识，提升其识别金融产品风险的能力；（四）受理辖区内中国人民银行法定职责范围内的金融消费者投诉和涉及跨市场、跨行业类交叉性金融产品、服务的金融消费者投诉，组织对投诉的分办、转办、督办，必要时组织对投诉的调查和调解；（五）为金融消费者提供咨询服务；（六）对群体性等重大金融消费争议，会同相关部门，提出处理意见，并按规定进行报告；（七）牵头本机构相关职能部门推动辖区内金融消费争议数据库建设，并负责业务数据的日常维护、统计和分析；（八）调查、研究金融消费者行为特点；（九）指导、考核下一级分支机构金融消费权益保护工作；（十）中国人民银行授权的其他职能。中国人民银行各级分支机构的其他职能部门，在法定职责范围内配合本级分支机构的金融消费权益保护部门保护辖区内金融消费者的权益。（第9条）”

3) 金融消费者保护局评析

在四家金融消费者保护机构中，只有人民银行的“金融消费权益保护局”有立法依据，因此，这里仅就其内容进行评析。

(1) 金融消费者保护局机关设置与管辖

中国的金融监管系统是根据分业经营体系设立的。银行、证券、保险等在其监管机构内部设立了金融消费者保护局。但是新开发的金融产品很多是跨市场、跨行业类交叉性金融产品和金融服务。对这些新的金融产品、金融服务的监管以及对金融消费者的救济是原来的金融监管体系无法实现的。

人民银行制定的《金融消费权益保护工作管理办法》即有利于上述问题的解决。该办法的总则中对“金融机关”、“金融消费者”、“金融消费纠纷”分别作出了定义。²⁸⁾但是目前中国金融监管体系中的四个金融监管机关（人民银行、银行业监督管理委员会、证券监督管理委员会、保险监督管理委员会）虽然级别有所差异，但都隶属于国务院。因此，人民银行根据自己颁布的《金融消费权益保护工作管理办法》，处理其它三个机关的“跨市场、跨行业类交叉性金融产品、服务的金融消费者投诉”时，难免出现无法协调、无法管理的现象，在与其他三个金融消费者保护局的管辖发生交叉时，如何处理就是个大问题。2013年8月15日国务院批复了由人民银行牵头的“金融监管协调部际联席会议制度”，这一制度能带来什么，是否能解决实际问题还处于观望之中。

(2) 管辖

对于管辖问题，人民银行发布的办法中，第20条规定：“涉及中国人民银行各级分支机构相关职能部分业务的投诉，由相关职能部门进行调解；”。这一规定是让自己部门调解自己部门对外发生的问题，能否做到公正调解，首先在立法即打了折扣。

(3) 调解和诉讼

人民银行的管理办法第12条规定，“金融消费者与金融机构产生金融消费争议时，原则上先向金融机构进行投诉。金融机构对投诉不予受理或在一定期限内不予处理的……向人民银行分支机构投诉”，第27条规定，“经中国人民银行各级分支机构调解不成的，或者调解协议书生效后无法执行的，人民银行各级分支机构应当明确告知投诉人，投诉人可以根据法律法规的规定向有关部门申请仲裁或者提起诉讼。”

以上规定中有“原则上”、“先向”、“不予处理的”、“申请”、“调解”等内容，这些内容单纯从语句上分析，可以看作是到法院诉讼的前提条件，那么金融消费者是否可以直接向法院提起诉讼呢？值得对此做进一步讨论。

28) 参考本文的第三，（二），2”部分。

IV. 比较

金融监督和金融消费者保护是两个不同的概念。金融监管法律是站在监管者的立场上，为对金融机关实施监督管理而制定的法律，金融消费者保护法律是站在金融消费者的立场上，为金融消费者提供救济而制定的法律。金融监管机构和金融消费者保护机构的设立宗旨、管辖范围、执行手段等也是不同的。

韩中两国的金融监管体系存在很大区别，韩国因1997年的金融危机，将银行监督院、证券监督院、保险监督院、信用管理基金四个机构统合为金融委员会，施行了统一监管。而中国从框架上看，还保持着银行业、证券业、保险业的分业监管模式，但实质上已经是混业经营了，问题是至今还没有正式统一的监管机构。

每一种制度都有成就其的土壤，所谓“淮南为桔，淮北为枳”既是如此。在讨论如何借鉴他国金融法和金融消费者保护体系经验之前，首先应当明确了解自身体系的问题所在，然后才能动手进行整治。中国很快地参考美国经验引进了金融消费者保护局制度²⁹⁾，目前这一制度在中国的实效性还是值得商榷的，需要对引进的这一制度作出实效性考察。在此，笔者首先比较讨论两国金融消费者保护机构的独立性与对金融消费者的宣传教育措施。

1. 金融消费者保护机构的独立性

金融消费者保护机构存在的最大问题既是他的独立性。在目前的金融交易中，与金融机构相比，金融消费者处于弱势。因此，只有金融消费者保护机构真正的拥有了独立性，其才能排除处于强势的金融机构的干扰，根据金融消费者保护法律实施监督保护措施，真正地保护金融交易中的弱者即金融消费者的利益。

2012年韩国在金融监督院内设置了金融消费者保护处，消费者保护处虽然设置

29) 美国金融消费者保护局 (United States Consumer Financial Protection Bureau, CFPB) 隶属美国财政部管辖，经费由美国联邦储备局提供，负责监督管理资产100亿美元以上的美国金融机构。参考美国金融消费者保护局网页【<http://www.consumerfinance.gov/>】2013年10月15日访问。

在金融监督院内，但是因为金融监督院的院长和金融消费者保护处的处长均由总统令直接任命，这样的人事安排，使行使对金融消费者保护职能的金融消费者保护处与行使对金融机构监督管理职能的金融监督院处于同一行政位阶，使金融消费者保护处在履行职能时能够真正的站在金融消费者的立场上，排除不必要的干扰，这就大大增加了其独立性。需要说明的是，金融委员会是政策制定机关，金融监督院是监督执行机关，金融监督院名义上是民间机构具有监察权，但就其独立性而言，应称为“准民间机构”，这就在独立性上打了折扣。

目前中国已经设立了四个金融消费者保护机构，这四个机构都是在本机关的内部设立，设立的同时并没有赋予其特别的权力，并且从其结构设置来看，没有存在独立性的法律依据。笔者认为，在目前中国金融系统的框架为分业经营，实为混业经营的状态下，应当参考韩国经验，即通过提升金融消费者保护机构行政级别，或从高位机构派员兼任金融消费者保护机构的行政长官的方式提高金融消费者保护机构的独立性。这样，它才能站在金融消费者的立场上，执行金融消费者保护法律和政策。要想让金融消费者保护机构真正的履行其职能，最终的目标是制定金融消费者保护法，通过法律将这一机构从金融机构中分离出来，让其以法律赋予的权利履行职责。

2. 宣传教育

针对金融消费者的宣传教育是必要的。与韩国金融消费者保护处制定了期刊《F-Consumer Report》相比，包括中国人民银行的金融消费者权益保护局在内的4个金融消费者保护机构几乎没有任何实际措施³⁰⁾。就此，中国的金融消费者保护机构应当参考韩国的经验，发行期刊，为金融消费者提供有益信息，在发现有对金融消费者产生损害可能性的金融公司或金融商品时，通过期刊和网络发布金融消费者警报。同时，4个金融消费者保护机构应当完善自己的网络建设，在网站上登载金融知识，教育普通金融消费者。

30) 中国人民银行金融消费者权益保护局网页[<http://www.pbc.gov.cn/publish/jingrxfqy/4051/index.html>]上虽然登载了《金融知识普及读本（2014）》，但其几乎没有任何关于金融消费者如何寻求保护的实质性内容，2014年7月12日访问。

V. 结论

韩国以金融危机为契机整合了旧的金融法律，制定了《资本市场和金融业投资业法律》和《金融委员会设置等法律》，形成了以金融委员会为核心，以证券期货委员会为业务指导机关、金融监督院为执行机关的金融监管体系，并且引进美国模式，设立了金融消费者保护处。观察中国的金融体制，仍然是银行、证券、保险三个行业各有监管机关，但这三个行业已经开始混业经营，针对这一局面，还没有能够实施统一监督管理的监管机构。虽然已经设立了四个金融消费者保护机构，但其毫无独立性可言，因此，无法期待这一机构能有所作为。欲解决这些问题，只有在设立统一的监管机构的情况下，才能解决混业经营中的监管问题，也只有从立法上确保金融消费者保护机构独立性的前提下，才能让这一机构真正地发挥作用。

比较韩国和中国的金融法律，在立法技术方面韩国明显走在中国的前面。但就金融消费者保护机构的设置上，韩国虽然提升了该机构的位阶，但就其机构性质来看，不能否认其还存在着独立性问题。只有将金融消费者保护机构彻底从金融监督机构中分离出来，才能真正实现其对金融消费者的保护职能。

建立适合自己国家的最佳金融监管体系是各国改进金融体系的目标。从改进方法上看有两类，一是微观的，从现行的金融监管体系中的特定部分发现弱点，然后改善之；二是宏观的，各国在2009年后改善自身的金融监管体系，整理立法，转换金融监管模式。³¹⁾

每个国家都想建立适合自己特征的最佳监管体系，建立最佳监管体系时下列两项要素是必须考虑的。首先应当考虑的是金融监管的目标。金融监管的目标可分三项，一是确保金融体系的健全性和安全性，二是确保金融体系在市场中的竞争力，三是融合目标相异的监管战略。这其中，金融监管最重要的目标是确保金融体系的健全和安全。达成此目标通常是通过完善金融法律制度来实现的。其次应当考虑的是金融监管体系对金融环境的变化和对应能力。目前世界金融秩序的

31) 详细内容参考【韩】安修贤，《金融消费者保护的金融治理：国际动向与比较分析》，第九次消费者政策论坛，2011年5月18日。

现状是金融监管问题已经超越了国境，金融商品和服务的复杂多样性在加快，并且整个体系的中心正在从金融提供者向金融消费者转移，这就需要金融监管体系灵活适时地作出相应调整。³²⁾

参考文献

中国文献：

郭丹，“金融消费者之法律界定”，《学术交流》，2010年8月第8期。

管斌，“金融消费者保护散论”，《华中科技大学学报》，2010年第24卷第1期。

罗培新，“美国金融监管的法律与政策困局之反思”，《中国法学》，2009年第3期。

马家其，“美国的金融消费者保护及其启示”，《郑州大学学报（哲学社会科学版）》，2011年11月。

全先银，“奥巴马金融监管改革方案评析”，《时评》，2009年9-10月。

孙阿妞，“浅述英国金融消费者保护体系及对我国金融监管的启示”，《理论探讨》。

王雄飞，“欧盟金融消费者保护的立法及启示”，《上海金融》，2009年第11期。

叶林，“关于《消费者权益保护法》修改中的几个问题”，《中国工商管理研究》，2013年第8期。

张珍宝，“韩国资本市场法系列之一：金融投资商品概念简析”，《金融法苑》第79辑，北京大学金融法研究中心。

全先银，“奥巴马金融监管改革方案评析”，《时评》，2009年9-10月。

韩国文献：

安修贤，《金融消费者保护的金融治理：国际动向与比较分析》，第九次消费者政策论坛，2011年5月18日。

安修贤，“金融监督体系和金融消费者保护”，《商事判例研究》第24期第2卷，

32) 안수현, “금융감독시스템과 금융소비자 보호: 해외 금융감독시스템 개편동향과 시사점”, 「상사판례연구」, 한국상사판례학회, 2011년, 453-461면 참조(参考【韩】安修贤, “金融监督体系和金融消费者保护”, 《商事判例研究》第24期第2卷, 2011.6.30, 453-461页)。

2011.6.30.

崔载英, “金融消费者保护处以独立为中心”, 《Newsway》。

成熙谿, “关于金融消费者保护法制定方向的考察”, 《商事法研究》, 第30卷第2号 (2011)。

金俊浩, “中国消费者权益保护法修改的意义 - 以比较韩国消费者保护法律制度为中心”, 《法和政策》, 2014.3.30.

金炳炎, 《金融消费者保护制度的主要问题和改善方案》, 韩国金融研究院, 2009.11.

金明娥, “关于金融消费者保护的法律制度上的考察”, 《商事法研究》, 第29卷第4号 (2011)。

张德祚, “德国金融消费者保护机构设立动向与启示”, 《商事法研究》, 第29卷第1号 (2010)。

郑灿亨、崔东俊、金融载共著; 《法学院金融法》, 首尔: 博英社, 2009年。
《资本市场法 注释书 I》, 韩国证券法学会, 博英社, 2009年。

[Abstract]

Comparative Study on the Korean-Chinese Financial Legal System and Financial Consumer Protection Agency

Zhang, Zhen-bao

Ph.D, Jeju National University Law School, Fund Assistant Professor.

Attorney at Law(China)

The topic regarding the financial protection of consumers has been an ongoing challenge studied by many countries. The Chinese financial

protection agency utilised the American model to divide the consumer protection agency into four organizations. The main purpose of the agency is to protect the financial consumers and to support the financial growth of the market. Thus it is vital to study and research the effectiveness of the imported system. This article is to explain how the financial consumer protection legal system and organization in Korea and China has been established. The pros and cons and suggestions on how this can be improved will also be discussed.

Key words : financial consumer, financial investment products, financial investments, independence, finance supervision.