

# 金融消费领域公益诉讼制度的路径构建

刘鹏飞

山东建筑大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2024年12月30日; 录用日期: 2025年1月13日; 发布日期: 2025年2月13日

---

## 摘要

伴随着我国经济的发展和繁荣,特别是移动支付方式在我国普及以后,越来越多的线上金融产品层出不穷,给广大消费者带来便利的同时,也带来了例如P2P行业爆雷、村镇银行危机等等问题,对金融公共利益造成了不小的影响。因此针对金融领域能否适用公益诉讼的问题就显得尤为重要。本文将从我国公益诉讼制度现有法律规定的基础上,对建立金融消费者领域公益诉讼进行可行性探究,并提出监管机构与检察机关实现信息互通、设定诉讼前置程序、调整金融公益诉讼适格原告的具体构建路径,以实现对金融消费者的保护。

---

## 关键词

金融消费者, 权益保护, 公益诉讼

---

# Path Construction of Public Welfare Litigation System in the Field of Financial Consumption

Pengfei Liu

School of Law, Shandong Jianzhu University, Jinan Shandong

Received: Dec. 30<sup>th</sup>, 2024; accepted: Jan. 13<sup>th</sup>, 2025; published: Feb. 13<sup>th</sup>, 2025

---

## Abstract

With the development and prosperity of China's economy, especially after the popularization of mobile payment methods in China, more and more online financial products have emerged one after another, which has brought convenience to the majority of consumers, and also brought problems such as the P2P industry explosion, village bank crisis, etc., which has a significant impact on financial public interests. Therefore, it is particularly important to address the question of whether public

welfare litigation can be applied in the financial field. This article will explore the feasibility of establishing public welfare litigation in the field of financial consumers on the basis of the existing legal provisions of China's public welfare litigation system, and put forward the specific construction path of regulatory agencies and procuratorial organs to realize information exchange, set up litigation pre-litigation procedures, and adjust the plaintiffs who are qualified for financial public welfare litigation, so as to realize financial consumption the protection of the fee.

## Keywords

Financial Consumers, Rights and Interests Protection, Public Welfare Litigation

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

近年来，得益于互联网科技的发展，经济市场呈现出多样化的消费形态。除了能够在现实生活中进行金融交易，更多的是通过手机 APP 的形式进行交易。线上交易带来了便捷的同时，另一方面也给消费者带来了维权难的问题。金融公司作为企业法人，其消费者来自于全国各个省市和地区，一旦金融公司出现违约或者破产情形，就会出现消费者维权难的问题。另外，金融机构与消费者之间存在天然信息不对等的情况，消费者相较于金融机构缺少信息的来源渠道，掌握的信息少，金融消费者相比于金融机构处于弱势地位，一旦发生不利情形很难抽身。

## 2. 金融消费者是否为消费者之争

关于“金融消费者”是否属于消费者的争论，在学术界存在两方观点。有的学者认为金融消费者应当被消费者所包含，主张该观点的学者认为应当在现有关于消费者的定义上进行扩大解释，将各种金融活动纳入到满足日常生活的解释中，从而使金融消费者被消费者所包含[1]。与此持相反态度的学者认为，对金融消费者是否属于消费者应当区分对待，不能把所有购买金融产品或者服务的自然人统称为金融消费者，消费者的概念应当有限的应用于金融领域，尤其是不能把投资者认定为金融消费者[2]。

笔者赞同第一种观点。随着经济社会的发展，人们的生活方式越来越多元化，不再局限于实体物质的消费，越来越多的人有了金融消费的意识，所以《消费者权益保护法》中的“生活消费”应当做扩大解释，将金融消费者纳入其中，并对其进行同等保护。

根据直接侵犯利益之性质，我国检察公益诉讼所保护的公共利益可以分为纯粹性公益、集合性公益、弱势群体利益等类型。构建金融公益诉讼也要符合公益诉讼中“公共利益”的要求，根据上述分类，不特定金融消费者的利益可以归结到集合性公益的范畴。“集合性公益本质上是‘群体性私益’，是‘同类型个体利益’之集合。”[3]根据集合性公益的性质可以分离出集合性公益的两个特征：一是个体利益存在同质性；二是涉及主体具有不特定性。现今金融消费者与金融公司之间发生纠纷之后的关系完全符合公益诉讼要求的集合性利益，因此金融消费者的公益诉讼有构建的必要性和可行性。

## 3. 金融公益诉讼的必要性

在公益诉讼中，利益受损方与被告之间存在力量不对等的情况，受损害方一般是缺乏相关知识、掌握信息有限的个人，被告则是有一定社会地位的公司或组织，这就导致利益受损方处于弱势地位。为了

使控告双方力量对等，在立法上一般采用举证责任倒置或者降低证明标准的做法。除了在立法上弥补以外，公益诉讼则是另一项措施。在金融领域中，金融消费者与金融公司之间同样存在力量不对等的情况，除了在立法上要倾向于金融消费者外，在金融领域引入公益诉讼也能弥补控辩双方的地位不对等的情况。

### 3.1. 金融公益诉讼能够破解金融消费维权难的问题

金融产品都具有一定的专业性，一般消费者不能充分认识金融产品的属性和特质，缺少风险判断能力，金融产品与服务提供机构往往会刻意隐匿产品的特质潜在风险、后果责任等重要信息，这种信息不对称的情况，导致金融消费者很难识别金融产品或服务的风险。再者基于金融消费者人数众多的特点，金融消费者遍布全国各个省市，不仅造成起诉难的问题，各省市也可能会出现同案不同判的可能，进而对其他金融消费者产生不利影响。引进金融公益诉讼判决对其他消费者同样适用，不仅节约了司法资源，也有助于金融秩序的稳定。

### 3.2. 制衡金融机构的权力、促进公共利益

金融机构作为金融市场的主要参与者，其行为直接影响着整个市场的运行。金融公益诉讼可以对金融机构的行为进行监督和制衡，防止其滥用权力、违规操作或者过度风险导致的负面影响，维护金融市场的健康发展。

再者，金融公益诉讼不仅关乎投资者的个体利益，更涉及到整个社会的公共利益。通过打击欺诈行为，保护金融市场稳定，金融公益诉讼有助于促进公众对金融体系的信任，保障社会的整体利益。

### 3.3. 金融公益诉讼有助于实现社会公平正义

金融消费者与金融公司之间信息不对等、实力不对等导致的直接问题就是金融消费者举证难、诉讼成本高，迫于种种压力，受损失较小的金融消费者往往就放弃诉讼，自认倒霉。“权利受损，却无法选择有效的司法途径进行救济，这就是社会弱势群体对现代司法制度提出的挑战。”<sup>[4]</sup>建立金融消费者公益诉讼制度不仅能够帮助弱势群体维护其合法权利，并且能够保护金融秩序不受破坏，实现金融市场的健康发展。

## 4. 金融公益诉讼的可行性

我国还没有关于金融公益诉讼的规定，但是现有关于公益诉讼制度的法律和司法解释为金融消费者公益诉讼制度的建立提供了理论框架。2016年颁布的《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼适用法律若干问题的解释》(以下简称《解释》)第一条规定中国消费者协会以及省级消费者协会能够提起消费公益诉讼。紧接着在第二条列举了具体能够由上述主体提起公益诉讼的消费领域侵害公共利益的行为，但《解释》第二条同样对除列举外的其他消费领域侵害公共利益的行为能否提起公益诉讼设置了兜底条款。

2015年，最高人民检察院制定的《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》对检察机关发现损害社会公共利益的行为后如何提起民事公益诉讼和行政公益诉讼的程序做了具体规定。紧接着，最高人民法院在2016年发布了《人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法》，针对如何审理人民检察院提起的公益诉讼案件制定了详细的程序规定。

两高发布的实施办法与《解释》一起构建了消费公益诉讼的路径，为金融消费公益诉讼制度的产生提供了理论基础。

2012年的全国金融工作会议中指出“突出金融消费者地位，给予金融消费者更充分更合理的保护”，对此金融监管部门成立了金融消费者保护机构，央行也成立了金融消费者权益保护局。同时，各金融机构也成立了消费者权益保护领导小组，推动消费者权益保护的常态化和规范化<sup>[5]</sup>。在司法实践中，司法

机关也注重金融纠纷案件审理质量，以求能够形成完善的纠纷化解机制。

2020年出台的《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》规定，金融消费者指购买、使用金融机构提供的金融产品和服务的人。虽然金融活动中的主体包括自然人、法人以及非法人组织，但是根据目的解释，显然此规定重在保护金融活动中弱势一方的自然人。此外《中华人民共和国民事诉讼法》第55条关于公益诉讼的规定和《消费者权益保护法》第47条关于消费者协会对侵犯众多消费者合法权益能够代为向法院起诉的规定也为金融公益诉讼制度的构建提供了法律依据。

## 5. 构建金融公益诉讼的路径

### 5.1. 监管机构与检察机关实现信息互通

根据《中华人民共和国银行法》《证券法》和《保险法》等和金融有关的法律规定，金融监管部门的职责包括对所辖金融机构或者金融活动进行监管，要求金融机构或者市场主体提供相关信息，也可以要求金融机构向监管部门报送信息，因此金融监管部门更容易在日常的监管活动中发现金融公益受损的情况，相比之下，检察机关很少有机会能够接触到金融相关的案件信息。

金融监管机构相比于检察机关的另一个优势在于金融监管机构具有专业性。金融法具有较强的专业性和技术性，并且金融市场处于不断发展变化中，监管规则也随着市场不断变化，对于金融公益是否受损监管机构能够以其在日常监管过程中形成的经验和在监管规则范围内进行衡量。

虽然金融监管机构有其特殊的优势，但是监管机关只能行使行政权，对于金融消费者合法权益受到侵害的情形监管机构只能对金融机构进行行政处罚，对于维护消费者的权益其无法提起诉讼，只能依赖于检察机关提起公益诉讼。因此金融监管机构以其金融专业性，检察机关以其法律专业性相结合，监管机构与检察机关互相配合共同维护消费者合法权益，共同构筑金融消费者检察公益诉讼。

### 5.2. 诉讼前置程序的设定

金融公益诉讼要有谦益性，因此应当参考劳动仲裁前置程序，设立金融公益诉讼的前置程序。所谓诉讼前置程序是指原告在提起诉讼之前，应当先向行政机关申诉或者举报，督促行政机关先行处理，只有行政机关在规定时间内不受理或者不答复的情况下，才能向法院提起诉讼的制度。

行政管理与公益诉讼各有优势与不足。行政管理的优势在于行政管理具有主动性，且效率高、成本低，但是由于行政权的介入使得执法、调解的结果缺少权威性。而公益诉讼成本高、效率低，但是具有较高的权威性。对于两种权力参与社会治理，学者们一致认为“只有在行政机关处罚尚不能弥补公共利益所受损害的情况下，才有必要通过民事公益诉讼的方式追究行为人的责任。”在当前环境公益诉讼和消费公益诉讼中，法院受理案件后都要进行公告或者告知有关行政机关，其首要目的在于尊重行政权在社会治理中的作用，排除司法权取代行政权的危险<sup>[6]</sup>。其次能够督促相关行政机关积极行使权力，主动发现问题并解决问题，杜绝行政机关不作为的现象。最后，实行告知程序后，大多数案件能够在行政机关的协调下得到很好的解决，大大节约了司法资源。因此金融公益诉讼制度也需要建立此类前置程序，防止公益诉讼制度的滥用对金融消费市场产生不利影响。

### 5.3. 金融公益诉讼适格原告的调整

《民事诉讼法》第122条规定，原告是与本案有直接利害关系的自然人、法人和非法人组织。传统私益诉讼中的“当事人适格”制度已成熟，但在群体性纠纷解决机制中，该制度却对问题解决构成障碍。适格当事人必须具备直接利害关系，而在公益诉讼制度下，可以提起诉讼的原告是法律规定的主体，不受“适格当事人”范围的限制。因此在构建金融消费公益诉讼制度的过程中有必要扩大有关原告主体的

范围, 寻找合适的原告实现公益诉讼之目的。

金融消费者权益保护局。作为国家金融监督管理总局的内设机构, 金融消费者权益保护局的职责主要是组织调查处理侵害金融消费者合法权益的案件, 以维护金融消费者的合法权益。所以将其纳入金融公益诉讼原告的范围具有可行性。

检察机关。在金融消费纠纷中会涉及非法集资、吸收公共存款等刑事犯罪, 一旦金融监管机构和检察机关建立信息上的互通, 检察机关的专业性会更加突出, 以检察机关作为原告提起诉讼能够彰显我国对金融消费者保护的重视程度。但是需要明确的是, 金融消费者与金融机构之前还是私主体之间签订的民事合同, 检察机关应当在消费者穷尽办法仍然无法维护自身合法权益之后作为最后的兜底手段介入到民事诉讼中。

消费者协会。新修订的《消费者权益保护法》虽然明确规定了消费者协会可以对侵害众多消费者合法权益的行为向人民法院提起诉讼。但是省级消费者协会的数量少, 管辖范围广不仅要解决金融消费纠纷, 还要解决各种消费者维权问题, 因此应当扩大提起公益诉讼的主体范围, 将市级消费者协会纳入其中。

公益组织。公益组织作为不以营利为目的的非政府组织, 也承担着维护社会公共利益的职能, 可以将其纳入提起公益诉讼的主体范围。但是由于我国公益组织众多, 为了防止滥诉的行为, 也应当对公益组织的范围进行限缩。日本《消费者契约法》第十三条也对消费团体应具备的条件进行了规定。参考国外或地区的立法, 我国在建立金融消费者公益诉讼制度时应当用法律赋予公益组织权限。

## 6. 结语

在金融市场全球化中, 保护投资者利益、维护市场秩序和公共利益至关重要。金融公益诉讼作为重要手段, 为监管机构和公民提供了维护正义和合规的途径, 以确保金融行业的稳健发展和公共利益的最大化。

当今社会, 金融行业成为全球经济的主角, 扮演着至关重要的角色。然而, 随着金融市场的不断拓展和复杂化, 一些不端行为和漏洞操作也随之而来。这些漏洞行为可能对投资者、消费者和整个金融市场造成损害, 因此需要建立金融公益诉讼机制, 以维护公共利益和金融市场的健康发展。此外, 建立金融公益诉讼制度还需要加强信息披露和教育宣传。金融机构应加强信息披露提高透明度, 让投资者和消费者更加清楚地了解其投资的产品和服务。同时加强金融知识普及, 提高公众对金融市场的认知水平, 减少因信息不对等而导致的风险。

## 参考文献

- [1] 中国人民银行成都分行法律事务处课题组. 金融消费者概念之反思——基于一元化视角构建我国消费者金融权益保护制度[J]. 西南金融, 2011(7): 4-7.
- [2] 李健男. 金融消费者法律界定新论——以中国金融消费者特别保护机制的构建为视角[J]. 浙江社会科学, 2011(6): 77-83.
- [3] 丁宝同. 民事公益之基本类型与程序路径[J]. 法律科学, 2014(2): 62-63.
- [4] 段淏天. 金融消费权益保护领域公益诉讼制度研究[J]. 现代商贸工业, 2020(2): 148-150.
- [5] 刘杰, 黄滟秋, 周学贞. 我国金融消费者权益保护工作现状及对策建议[J]. 西南金融, 2018(3): 71-76.
- [6] 金江涌. 我国金融消费公益诉讼制度完善研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆工商大学, 2021.