



NIFD
国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

金融专报

2020年第45期 总第83期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2020年10月12

强化金融消费者保护，促进金融回归本源

曾刚 刘伟

- 《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》的正式颁布，标志着我国金融消费者权益保护工作进入全新的发展阶段。我国已初步建立金融消费者权益保护相关的法律规范和技术标准，形成了多层次的金融消费者保护法律法规。
- 我国金融消费者权益保护与国际领先实践仍存在一定差距，立法层级和约束效力方面仍显不足；监管标准统一性和监管协调性仍有待加强；消费者保护理念有待提升；金融宣传教育的针对性和有效性有待加强。

- 金融消费者权益保护工作并非单一主体可以独立完成，相关领域和部门应从法律建设、监管考核、产品服务、宣传教育方面积极推进专项立法，完善监管框架，充分发挥各自在金融消费者权益保护工作中的不同作用。

日前，《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》（中国人民银行令〔2020〕第5号，以下简称《办法》）正式发布，自2020年11月1日起施行。这标志着我国金融消费者权益保护进入一个崭新的阶段。

《办法》充分贯彻和体现国家关于“建立健全金融消费者保护基本制度”的决策部署，是对国务院相关要求的细化和落地。同时，《办法》针对金融消费领域的新情况、新问题，与时俱进地提出了新的监管策略与手段，并配套以相应的罚则，因而具有更广泛优越的适应性，以及更为有力有效的措施和手段。可以预见，《办法》的正式实施将进一步加快建立完善有利于保护金融消费者权益的金融监管体系。

一、金融消费者权益保护制度不断完善

2008年金融危机后，加强金融消费者权益保护成为国际共识，也成为我国金融业改革的重要内容之一，我国陆续出台了多部专项法规及文件。

2013年5月，中国人民银行出台《金融消费者权益保护工作管理办法（试行）》，初步建立了我国金融体系消费者权益

保护的监管框架。2014年，原中国保监会发布《关于加强保险消费者权益保护工作的意见》，则对于保险金融机构在从事保险业务中应负有的提示义务进行了具体规定。2014年，修订的《中华人民共和国消费者权益保护法》实施，首次明确提出银行、证券、保险等金融机构在收费信息公示、安全保障和风险提示等方面的义务，并且增加了与消费者息息相关的个人信息保护、格式合同条款和其他与金融行业相关的规定。

2015年，国务院印发《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》。这是我国在金融消费者保护方面首个纲领性文件，首次提出金融消费者的内涵，以及金融消费者所具有的八大权益，包括财产安全权、知情权、自主选择权、公平交易权、依法求偿权、受教育权、受尊重权及信息安全权。2016年12月，人民银行在其发布的规范性文件《金融消费者权益保护实施办法》中，将金融消费者定义为“购买、使用金融机构提供的金融产品和服务的自然人”，“金融消费者”自此有了明确的规范定义。

2019年12月，人民银行基于原规范性文件，结合履职过程中的新需求、新情况、新问题，修订并发出《金融消费者权益保护实施办法（征求意见稿）》。此次《办法》的正式发文，更是标志着我国金融消费者权益保护工作进入全新的发展阶段。

我国已初步建立了金融消费者权益保护相关的法律规范和技术标准，并在金融供给侧改革的背景下，结合新形势、新情况，在实践中不断丰富并日臻完善。目前，我国形成了多层次的金融消费者保护法律法规，包括国家法律、纲领性文件，各金融监管部门出台的部门规章、规范性文件，金融消费者保护的技术规范和服务标准，以及涉及到金融消费者权益保护的行政规定及司法解释，等等。它们共同构成了我国金融消费者权益保护的法律监管框架体系，为强化金融消费者保护奠定了坚实的基础。

一是管理部门职责方面。我国设立了相应的金融消费者权益保护部门，以及配套的金融消费纠纷解决渠道。人民银行设置“金融消费权益保护局”，银保监会内设“消费者权益保护局”，证监会则设置“投资者保护局”。

二是监督管理机制方面。近年来，通过金融监管部门与银行、保险等金融机构的共同努力，我国已经初步建立起金融消费者保护的监督管理机制，并使之持续完善。例如，通过现场检查、非现场监管等手段，针对银行卡、信贷、理财、代销、存款纠纷、收费、个人信息保护、保险误导销售和理赔、互联网保险、资本市场中小投资者保护等领域开展专项检查。

三是信息披露制度建设方面。定期披露金融消费者保护相关数据，及时披露监管信息，加强部门间信息共享；引导

金融机构及时披露产品服务信息，并推动相关披露管理办法的建立与修订；组织金融机构消费者权益保护工作年度考核评价，按季度发布消费投诉情况通报，加大金融服务监测力度；将电子化回访作为与电话回访同等的首选回访方式，利用创新手段与技术为金融监管消除障碍。

四是纠纷解决机制方面。我国已初步建立多层次且行之有效的金融消费者权益保护纠纷的处理机制与途径，并不断丰富和完善相关纠纷的解决措施。具体包括：建立金融消费者权益保护信息管理系统，加强金融监管与司法、仲裁部门的合作与协调，推动建立金融消费纠纷诉调对接机制以及非诉第三方调解试点，开通金融消费者权益保护咨询投诉热线，制定相关标准和考核指标。

五是金融消费者教育方面。金融监管机构与银行、保险、证券等金融机构对金融消费者教育工作极为重视。相关措施包括：定期、不定期地开展金融消费者权益保护与投资者教育相关的宣传教育活动，普及金融知识，倡导健康、理性的金融消费观念；组织编写、出版和发行各类金融知识普及读本；通过网上平台及多种渠道普及金融消费者教育知识；推动金融消费者保护和投资者教育的常态化基地建设，并大力推进金融知识纳入国民教育体系。

二、某些领域和具体环节还待改善

总体上看，过去一段时间中，我国在金融消费者权益保

护领域已经初步建立起符合国际法律框架及发展趋势的法律保护与监管体系，对金融消费者的合法权益起到一定的保障和促进作用。但另一方面，我国金融消费者权益保护与国际领先实践仍存在一定差距，在某些领域和具体环节还存在诸多问题，亟待解决和完善。

其一，立法司法方面，我国尚无高级别、专项的金融消费者权益保护法律。2014年修订的“消费者权益保护法”并未针对金融产品特性提出金融领域针对性的保护规定；2015年国务院颁布的纲领性文件更多的是指导性原则，难以作为具体的行为衡量准则与执行标准。2020年人民银行最新发布的《办法》上升为部门规章，虽较之前的规范性文件提升了法律层级，增加、细化了对违法违规行为的罚则，但在立法层级和约束效力方面仍显不足。此外，随着金融科技的迅速发展，针对特殊群体和弱势保护，以及金融信息和隐私保护方面的措施，也亟待纳入全面的保护框架。

其二，监管考核方面，跨产品、跨市场领域的监管标准统一性和监管协调性仍有待加强；监管活动的预见性尚需提高，在监管科技方面有待深入探索和持续提升；长效工作机制仍有所欠缺，需进一步提升金融消费权益保护工作的有效性。

其三，产品服务方面，传统金融机构的消费者保护理念还有待提升，新型互联网金融机构和金融科技公司等非金融

机构的消费者保护意识和保护措施落实则更加良莠不齐，对金融消费者保护和金融市场稳定造成极为不利的影响。

其四，宣传教育方面，我国金融宣传教育的针对性和有效性有所欠缺，金融知识普及尚未纳入基础性的国民教育体系，宣传教育的普及性和长期性有待加强。根据人民银行2019年的调查，我国金融消费者的金融素养还相对较低。金融消费者保护宣传教育的手段和方法有待创新，需要利用先进的数字技术有效地为消费者提供金融教育。

三、推进专项立法，完善监管框架

金融消费者权益保护工作涉及到法律、监管、市场、教育等多个领域和部门，并非单一主体可以独立完成；因此，无论是作为责任主体的金融机构，还是其他有关部门，以及金融消费者自身，均应提升金融消费者权益保护意识和责任感，认清自身角色和职责，充分发挥各自在金融消费者权益保护工作中的不同作用。

第一，法律建设方面，立法部门应在现有消费者权益保护法框架基础上，建立针对金融消费者权益保护的专项立法，同时明确和加强对金融消费过程中违法行为的惩戒力度。社会公众需对我国现有的权益保护体系有所了解，通过包括法律途径在内的多种手段，坚决抵制损害自身正当金融消费权益的违法行为。

第二，监管考核方面，金融监管及有关部门需持续完善我国行为监管框架，加强监管体系内外部的沟通协调；利用

金融科技手段，提升监管科技水平与能力，加强对金融消费者权益保护工作的监管；促进征信体系的建立与完善，加快金融消费者权益保护相关的技术标准等金融基础设施的建设；制定有针对性的消费者权益保护倾斜政策和业务标准，并建立与之配套的金融考核评价体系。金融机构、金融科技公司等市场主体按照法律和金融监管要求，完善金融消费者权益保护的组织架构、公司治理体系以及内控管理制度，建立行之有效的考核激励机制，逐步形成有利于金融消费者保护的企业文化。

第三，产品服务方面，金融机构、金融科技公司等市场主体需针对金融消费者权益保护目标，完善金融产品、业务与服务，确保金融消费者权益保护工作贯穿客群定位、产品设计、营销推广等各个环节；利用数字化转型的良好契机，借助金融科技手段，丰富金融消费者权益保护措施；依照金融消费者保护相关的法律和监管要求，做好产品、业务、服务的信息披露。金融消费者与社会公众应通过正规渠道了解、认识和购买金融产品与服务，深入了解金融产品与业务风险；选择匹配自身收入水平和风险承受能力的金融产品与业务；保护好个人隐私和金融信息，不听信虚假宣传，不过度借贷消费，确保资金及账户安全。

第四，宣传教育方面，国家有关部门可推动金融素质教育纳入国民教育体系，加大金融知识普及宣传的资金、资源和人员支持力度。建议监管部门或行业组织牵头，建立常规

性、系统性、多元化和广覆盖的金融消费者教育机制，持续、广泛开展相关的教育活动。金融监管与自律机构做好对金融消费者权益保护的宣传、引导、监督工作，建立和完善长效工作机制。金融机构与金融科技公司等市场主体应充分履行金融消费者权益保护的主体责任，对内做好员工的金融消费者权益保护业务培训；对外加强金融消费者权益保护的宣传教育，推动金融消费者的金融知识普及、金融素养提升。金融消费者需主动增强自身的金融素养、风险意识和维权意识。此外，需提升社会监督，加强舆论引导。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳

蔡 真

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 梁永臻

联系人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）