

国际金融消费者保护的改革进展与趋势*

孙天琦^{1,2}, 袁静文³

(1.西北大学中国西部经济发展研究中心; 2.中国人民银行西安分行金融研究处;
3.西安交通大学经济与金融学院)

摘要: 2008 年国际金融危机之后, 世界银行、经济合作与发展组织、国际消费者联盟等国际组织都开始拟定关于金融消费者保护的示范规则, 美、英等国及欧盟、中国台湾地区已经启动并实施了大范围的金融消费者保护监管与立法改革。展望未来, 金融消费者保护的重要性、独立性、统一性、系统性、规范性和国际性不断增强, 已成为全球金融监管改革的三大重点领域之一, 有从传统审慎监管机构中逐渐分离趋势, 并可望成为评估一国金融发展水平的重要指标。

关键词: 金融消费者保护;金融监管改革;金融服务市场;金融消费者教育

中图分类号: F83 **文献标识码:** A **文章编号:** 2001-0091 (2013) -0063-0075

本轮国际金融危机后, 越来越多的国家和国际组织意识到制定清晰、系统、权威的金融消费者保护制度是切实加强金融消费者保护的必要条件。美、英等国及欧盟、我国台湾地区已经启动并实施了大范围的金融消费者保护监管与立法改革, 有关国际组织也开始拟定关于金融消费者保护的示范规则, 供各国、各地区金融消费者保护立法借鉴, 金融消费者保护正日益成为后危机时代全球金融监管改革的重要内容和发展趋势。

一、国际组织与金融消费者保护监管改革

与许多国家一直致力于加强金融消费者保护不同, 在国际上, 目前尚没有关于金融消费者保护的国际条约, 各国际组织对金融消费者保护这一问题的关注也十分有限。近年来, 随着金融消费者保护越来越受到各国立法者的重视, 这一问题也开始引起相关国际组织的关注, 特别是在 2008 年国际金融危机之后, 世界银行、经济合作与发展组织、国际消费者联盟等国际组织都开始将金融消费者保护作为一个核心议题进行研究。

(一) 世界银行拟定《金融消费者保护的良好经验建议(草稿)》

2011 年 3 月, 世界银行拟定了《金融消费者保护的良好经验建议(草稿)》, 并征求各方意见。《建议》主要分为两大部分: 第一部分包括八个方面共 39 条, 可以普遍适用于大部分金融产品和金融服务;第二部分则是在这 39 条建议的基础上, 针对银行、证券、保险和非银行信贷等四种主要金融服务制定的金融消费者保护框架^[1]。《建议》认为, 一个功能完善的金融消费者保护机制应包括以下八方面内容:

*孙天琦, 西北大学中国西部经济发展研究中心研究员, 中国人民银行西安分行金融研究处处长; 袁静文, 西安交通大学经济与金融学院博士研究生。

1.消费者保护机构。审慎监管机构和金融消费者保护机构可以作为两个独立的机构，也可以作为一个单独机构的两个部门，但是，在审慎监管机构和金融消费者保护机构之间的资源分配必须能够保证有效地执行金融消费者保护规则。其它要求包括金融监管当局、特定金融行业的协会、司法系统、媒体、消费者协会等应发挥各自作用。

2.关于销售和披露的规则。对于所有的金融产品和服务，消费者会收到一张简单的、采用通俗语言书写的纸质（或等同的电子形式）关键信息说明，用以描述关键的条款和条件。同时，这些说明还要达到业界公认的对于每一种类型的金融产品或金融服务最低限度的披露标准。其它要求包括建立冷却期制度（证券和金融衍生品除外）、披露其监管机构、禁止捆绑销售、销售人员适格等。

3.消费者账户的管理和维护。金融机构应当通过书面（或等同的电子形式）尽快逐个通知消费者有关利率、手续费和其他费用的变动情况。其它要求包括准备一份书面或者电子的确认书、及时更新消费者记录、禁止非法催收债务等。

4.隐私和数据保护。法律应当为包括征信机构、信息报送机构和信用报告的用户在内的征信系统参与者之间的信息共享制定基本的规则；赋予消费者在信息共享方面的权利、明确消费者至少每年拥有一次免费的信息查询权、明确异议处理程序、确保消费者信息的保密性、征信机构应当由适当的政府（或非政府）部门进行监管。

5.争端解决机制。金融机构应当有受理消费者投诉的途径以及明确的投诉解决程序。应当为消费者提供一个经济、有效、专业和权威的争端解决机制，该机构做出的决定对金融机构应当是有约束力的。同时，应定期公开消费者投诉的统计信息及所涉及的违规行为，公开监管机构金融消费者保护活动的统计信息和分析，行业协会也应当在分析消费者投诉信息方面扮演一定的角色等。

6.保障和补偿计划。法律应当确保金融监管机构在金融机构发生金融危机时能够采取合理的措施。法律对金融保险（存款保险）和保障基金的规定必须明确。相关金融机构清算时，存款人、人寿保险投保人、养老基金持有人应该比其他的无担保债权人享有优先权。

7.消费者自我保护能力的提升。为增强全民的金融知识水平，应当制定一个广泛的金融教育计划。同时，政府应当指定一个部委（如财政部）、中央银行或者一个金融监管机构来领导和协调这个计划的制定和执行。同时，鼓励媒体提供金融教育信息和引导，进行消费者测试、家庭调查等活动。

8.竞争。有关金融服务方面竞争的政策要考虑到其对消费者利益的影响，特别是可能带来的或者现实存在的对消费者选择权的限制。金融监管者和竞争管理机构要互相磋商、竞争管理机构要组织和公布关于零售金融机构的定期评估等。

（二）经济发展与合作组织发布《金融消费者保护高水平原则》

2010 年 20 国集团（G20）领导人首尔峰会通过了《二十国集团首尔峰会宣言》，各国同意增强金融消费者保护，并将此列为未来需要更多关注的议题。《宣言》要求金融稳定理事会（FSB）与经合组织（OECD）以及其他国际组织就通过知情选择加强金融消费者保护的方法展开探索，涉及信息披露、透明度和金融教育、免于欺诈的保护、滥用和误导、救助和争端解决机制等。2011 年 2 月，G20 财政部长和中央银行行长会议重申了《宣言》对加强金融消费者保护的呼吁。2011 年 10 月，OECD 响应 G20 财政部长和中央银行行长会议关于建立金融服务领域的消费者保护原则的呼吁，发布了《金融消费者保护高水平原则》^[2]，旨在强化金融消费者保护，将其与普惠金融和金融教育政策进行整合，从而维护金融稳定。《原则》的主要内容包括：

1.法律、法规与监管框架。一是制定金融消费者保护法律、法规与监管规则，且其应当反映各国环境、全球市场与金融部门监管发展的多样性。金融消费者保护需要有力、有效的法律与司法、监管机制，使其免于金融欺诈、滥用、误导。二是制定金融消费者保护与金融教育政策时，应征求相关的非政府利益相关者，包括行业组织、消费者组织、专业机构、研究机构等的意见。

2.监管机构的角色。不论监管机构是否为专职机构，但必须有明确的授权负责金融消费者保护，同时为履行其职能需要有必有的权力、资源和能力。积极促进金融消费者保护机构与其他金融服务监管机构的合作，对国际贸易和跨国市场营销引发的消费者保护问题予以特别关注。

3.合理和公平对待消费者。消费者在与金融服务供应商的各个阶段的关系中都应当受到合理的、诚实的、公平的对待。公平对待消费者是公司良好治理和公司文化的不可或缺部分。此外，应特别关注边缘群体的需要。

4.信息披露和透明度。一是金融服务供应商和授权代理商应为消费者提供关键信息，如产品基本收益、风险、条款及与授权代理商有关的利益冲突信息。二是金融产品宣传材料应准确、真实、易懂，不存在误导性。三是制定信息披露机制，如果可能的话，应进行标准化的合同前披露操作，允许消费者对相同性质的不同产品进行比较。对于风险性较高的产品和服务应当建立专门的披露机制，包括可能的警告。四是提供的咨询意见应尽可能客观，基于消费者的个人情况，同时考虑产品的复杂性及与之相关的风险。五是在可能的情况下进行消费者研究，以帮助确定和提高信息披露规定的有效性。六是消费者也应注意到金融服务供应商提供相关、准确及可用信息的重要性。

5.金融教育和素养。所有利益相关者应提升金融教育和素养，金融消费者应当能够轻松获得有关金融消费者保护、权利和责任的信息。应开发合适的机制帮助现在和未来的消费者得到足够的知识、技巧和信心，以了解风险。包括金融风险和机会、知情选择、何处寻求帮助、如何采取适当措施改善自身的财务状况。

6.金融服务供应商和授权代理商对自身经营行为负责。一是金融服务供应商和授权代

理商应当以谋求消费者最佳利益为目标，并且金融服务供应商应对其授权机构的行为承担责任。二是金融服务供应商应当在提供金融产品、建议、服务前评估消费者与之相关的需要、财务能力情况。职员，特别是直接与消费者打交道的职员必须得到恰当培训并考核合格。三是应恰当设计金融服务供应商和授权代理商执业人员的薪酬结构，鼓励负责任的商业行为、对消费者的公平待遇及避免利益冲突，在适当的情况下，如利益冲突无法解决或避免时，薪酬结构应向消费者予以披露。

7.保护消费者财产免于欺诈和滥用。应建立相应机制保护消费者的存款、储蓄和其他类似金融资产的安全，包括防止欺诈、滥用或挪用。

8.保护消费者数据和隐私。应当通过适当控制和保护机制保护消费者的财务信息和个人信息，这些机制应当界定数据收集、处理、持有、使用和披露目的（特别是对于第三方）。机制应当确认消费者了解自身数据，分享、获得数据，及时纠正或删除错误或非法收集处理的信息等权利。

9.投诉处理与救济。各国或地区应确保消费者获得足够的投诉处理与救济机制，并且该机制应当是方便、经济、公正、负责、及时和有效率的。最低程度上，有关消费者投诉处理与结果的整体信息应当公布。

10.竞争。为了给消费者提供更多选择，增加竞争压力以提供竞争性产品，提升创新并保持高服务质量，应当促进国内和国际金融市场充分竞争。消费者应当能够寻找、比较，以合理公开的成本选择不同金融产品、服务的供应商。

（三）国际消费者联盟公布《安全、公平和竞争的金融服务市场：对 20 国集团提高金融消费者保护的建议》

国际消费者联盟组织（IOCU 或 CI）是国际消费者保护领域的最主要机构，2011 年 3 月公布了《安全、公平和竞争的金融服务市场：对 20 国集团提高金融消费者保护的建议》，提出了加强金融消费者保护的如下建议：

1.信息设计和披露。消费者应当得到清晰、充分、可信赖、可比较和及时的金融产品、服务的信息，未能遵循这些条件的合同是无效的。合同必须包括明确的预先定价，以便消费者在承担支付责任前可以了解产品的成本。金融服务供应商负责检查所提供信息的质量与可理解性，而额外审查由政府监管机构提供。金融服务产品信息应按标准格式（如关键信息文件）提供，使消费者能够方便地比较产品。

2.合同、收费和做法。现今，很多金融服务产品过于复杂，导致消费者、监管者甚至金融服务机构本身都不理解。这种复杂性需要管理，如有必要，过于复杂的产品应退出市场。监管机构应加入可理解性的规定，而对不理解的产品应予禁止。监管机构应推行金融服务产品的简单性标准，而关键金融服务产品应满足消费者保护的最低要求。出现以下做法时合同应当无效：没有获得消费者知情同意；不公平或不合理的收费；要求消费者放弃其

主要权利;不适合消费者的金融服务。

3.全国性金融消费者保护机构的结构和功能。根据联合国大会第 39/248 号决议,各国政府均有保护消费者责任。政府应当建立消费者保护机构,该机构以消费者保护为监管目标,有充分的调查权力,有权界定何种行为违法、不公正或有欺诈性。该机构应当对所有金融机构、产品具有监管权力,有权对违规机构进行处罚,吊销其执照,或者对于情节较轻的施加足够的惩罚防止其再犯。该机构有充足的资源完成其使命。该机构应独立于金融机构,不受利益冲突的影响,其成员中金融机构和消费者代表的比例应均衡。

4.救济与争端解决机制。争端解决和纠正是消费者八项权利之一,但问题是这种机制正被大量的金融服务投诉淹没,这突出了通过引进有效的上游消费者保护措施来预防投诉的重要性。政府应该为消费者提供高效、公平、经济、方便的争端处理机制。理想情况下,每一环节都应有一个明确的处理机制。消费者应被提前告知此类机制的可用性。政府还应提供集体救济机制,减少对单个程序的需求。这些救济机制的调查结果应汇总并向监管部门报告,以确定未来的监管方向。

5.提升金融服务领域的竞争。金融危机导致原本市场高度集中的金融服务部门间的竞争显著减少。竞争是一个重要的消费者问题,CI 强烈建议二十国集团采取行动,促进竞争,加强消费者保障。二十国集团应该认识到,为金融稳定需要,无视竞争法并不可取,因为它会导致形成更大的机构,增加纳税人未来的承受风险;采取额外措施支持“太大而不能倒闭”的金融机构将会造成竞争的重大扭曲。因此,应鼓励成员国就因金融危机而一度减少的竞争和不断增加的集中启动独立调查。此外,为了鼓励新进入者,政府和监管机构应采取的措施,如产品比较、账号转移和其他相关措施,使消费者转移账户更加方便。

6.采取措施提升消费者存款和投资的稳定性和安全性。金融危机显现了新的银行经营手法如何将消费者暴露于极大的风险之中。与管理风险不同,金融服务部门的结构和做法将风险放大,甚至可使部门本身陷于崩溃。推行“生前遗嘱”,并应包含对客户处置的规定,这样即便金融机构倒闭,也不会为消费者和经济带来灾难性的破坏。评级机构应对他们分析的有效性负责,应向审慎监管机构负责。增加金融交易的透明度和法律责任。开发系统以评估消费者履行财务承诺的能力。存款保障制度应覆盖所有分支机构。改革破产程序,确保存款人作为优先债权人的法律地位。

7.保障基本金融服务。政府应当将普遍获得免费或低价的基本金融服务作为一项专门政策目标。科技与金融创新带来了新的机会,同时也使消费者保护面临新的挑战。政府应设法鼓励既安全、有效、低成本,又有助于保护消费者的创新。关于汇款问题,二十国集团应进一步完善《汇款通则》(2007)的一般原则,以消费者为导向,以保护消费者为首要目标。

8.关于金融消费者保护的国际合作,包括执行检查。迫切需要加强金融消费者保护的国际合作。金融危机表明,一国金融消费者保护的失败,可能给其他国家乃至全球带来损

害。全球性的金融服务意味着世界各地的金融市场行为监管机构现在面临类似的问题和挑战。建议 20 国集团成立一个永久性的金融消费者保护国际机构，为各国金融消费者保护机构提供对话平台，分享经验，设计最低国际标准及指引，并且检查执行。新组织应为其他国际金融监管机构提供咨询，并与消费者组织一起在进一步发展消费者保护研究、监测欺诈行为和审查行业行为中协同合作。

同时，CI 对 OECD 的《金融消费者保护高水平原则》的评价并不理想。CI 认为，OECD 应 G20 委托和要求起草的关于金融消费者保护新的建议没有能够汲取金融危机的教训。为此，G 20 成员国消费者保护组织在 G20 领导人 2011 年峰会前发表了一封致 20 国财政部长和领导人的公开信，公开信得到美国、英国、法国、德国、印度、意大利、巴西、澳大利亚、日本、墨西哥、韩国、南非、中国香港等国家或地区消费者组织负责人联名支持，联名名单上没有中国消费者保护协会。

公开信认为 20 国财政部长所考虑的金融消费者保护建议仍然不符合金融消费者保护的需要，指出了其中的不足及需要加强的领域：（1）整体上缺乏强制性和约束性，以下词汇削弱了原则的意义：无约束性的、自愿的、如可能，文本甚至没有提及本次金融危机，建议使用更为有力的词汇；（2）没有专门提及银行倒闭后的存款保护问题；（3）没有专门提及金融产品的最低标准，没有将风险较大的抵押产品和信贷服务清除出市场；（4）没有解决为提升金融服务领域更大竞争所需要的结构性变化；（5）呼吁建立一个新的、永久性的金融消费者保护国际组织；（6）呼吁在金融消费者保护领域迅速开展更多的工作，并通过一个完全开放的过程，使消费者组织自始至终充分参与，包括各国消费者组织作为 OECD 和金融稳定理事会会议代表。

CI 呼吁 20 国集团牢记以不负责任的抵押贷款为表现形式的金融消费保护不足是此次危机催化剂的教训，认为日常使用金融服务的普通人对此将长期关注。CI 一直关注该建议的起草，但遗憾的是，建议最终提交时并没有包括其关键需求，CI 认为这些是避免今后危机的关键性举措。CI 主席 Jim Guest 认为这些建议没有把握这次金融危机中两个最重要的教训：（1）监管者应当努力使得不安全的金融产品远离市场；（2）在不稳定时期，消费者需要知道其存款受到存款保险计划的支持^[3]。

CI 特别呼吁 20 国集团领导人支持建立新的、永久性的国际性金融消费者保护组织，建议该机构以各国金融消费者保护机构现有网络为基础，并由独立的消费者专门小组对其监测、质询和建议。该组织应该有独立性，以促进最佳实践国际或各国倡导的最高标准建议，进行同行审查及督促执行。为了承担更大的任务，它必须有一个强大的授权、政治上的支持、足够的资源等。

CI 主席 Jim Guest 还指出：考虑到金融服务对于经济稳定和消费者生计的重要性，我们无法接受在银行和信贷提供领域没有支持消费者保护的国际组织。20 国集团领导人应当通过这次会议支持建立有效的国际组织，以捍卫对金融服务消费者的保护。CI 希望各国金

融消费者保护政策应受到国际层面审查，因为金融消费者保护不足将导致不良行为的风险跨境传播。^[3]

（四）以国际金融教育网络为代表的国际组织建议各国重视金融消费者教育

金融消费者教育是金融消费者保护的第一道防线。为促进和推动全球金融教育问题的决策者和其他利益相关者之间的国际合作，OECD 于 2008 年创建了国际金融教育网络（INFE）。就提高消费者金融知识水平，INFE 建议：（1）各国政府和利益相关者应促进公正、公平的金融教育；（2）促进方法论的发展，以评估现有金融教育计划的有效性；（3）金融教育应该从学校开始，使人们尽早受到该方面的教育；（4）金融教育应该成为金融机构良好公司治理的一部分，并建立问责制；（5）金融教育要有别于商业咨询，应当制定金融机构从业人员行为规范；（6）金融机构应鼓励检查客户是否阅读和理解信息，特别是涉及到有关长期承诺或者有很大潜在的金融后果的服务时，小字体、深奥文字应当予以阻止；（7）金融教育计划应侧重于重要的生活规划，如基本的储蓄、债券、保险、养老金方面；（8）项目日和执行战略应当着眼于能力建设，对特殊群体要有针对性并尽可能个性化；（9）应该提倡国家宣传、特定网站、免费信息服务和金融消费者高风险（如欺诈）预警系统。

二、美国金融消费保护监管改革及其最新发展

（一）基本情况

美国金融消费者保护失败是引起次贷危机的主要原因之一。2008 年 3 月，美国时任财政部长保尔森提议建立联邦消费者保护委员会。2009 年 5 月，美国总统奥巴马签署《信用卡问责、责任和信息披露法》，该法禁止了发卡机构的部分行为，并加大了这些机构提高利率的难度，这对于金融消费者的保护无疑具有重要意义。2009 年 7 月，根据奥巴马总统的决定，美国财政部发布金融改革白皮书，建议成立一个强大、负责的消费者保护机构。2010 年 6 月，美国参、众两院会议委员会就《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》（以下简称《华尔街改革法》）^[4]达成一致，内容包括建立一个强大、负责的消费者保护机构。2010 年 7 月，《华尔街改革法》获得美国参众两院通过，随后奥巴马总统签署生效。2010 年 9 月，哈佛大学法学院 Elizabeth Warren 教授开始负责筹建金融消费者保护局（CFPB）。2011 年 7 月，CFPB 正式运作。

（二）金融消费者保护局的职责与使命

1. 改革前美国金融消费者保护监管格局和存在的问题。次贷危机前，美国金融消费者保护的联邦监管体系主要由美联储、货币监理署、联邦存款保险公司等七家机构组成，其立法与监管体系存在诸多缺陷：（1）银行监管部门履行消费者保护职责，虽然有监管手段

及明确的对象，但消费者保护与审慎监管之间存在一定程度上的矛盾，消费者保护容易遭忽略；（2）其它监管部门如联邦贸易委员会虽然有明确的消费者保护职责，但是商业银行等存款类机构不在其监管范围之内，监管手段也不足；（3）多机构负责消费者保护执法，增加了监管政策协调难度和监管套利机会，降低了消费者保护应急反应速度；（4）金融监管立法不断放松，缺乏对金融创新背景下金融消费市场制度需求的应对反应。

2.金融消费者保护改革的主要内容。美国金融监管改革核心为两项：一是将美联储打造为超级监管者；二是设立新的金融消费者保护局。而《华尔街改革法》已在美联储之下创设了一个新的联邦机构——金融消费者保护局（CFPB）。CFPB 将监管参保储蓄存款机构、金融公司、抵押贷款人以及一系列非传统的金融服务实体提供的金融商品或者服务。根据规定，CFPB 设置局长和副局长职位。其中，局长由参议院推荐和同意并经总统任命，全面负责 CFPB 工作，任期 5 年。CFPB 内部包括公平信贷与平等机会办公室、金融教育办公室、研究部、投诉追踪与收集部、社区事务部等部门。

CFPB 的法定职责包括：（1）制定有关向消费者提供信用卡、抵押贷款和其他贷款等金融产品或服务的监管法规，并监督落实；（2）对资产规模超过 100 亿美元的大型银行和信用社进行消费者保护的定期检查，该规模以下银行和信用社仍保持危机前监管格局，以减轻小型金融机构监管负担；（3）禁止损害消费者权益的金融交易行为，发布金融产品的信息披露标准，颁布金融产品销售行为规则，确保公平交易；（4）调查取证、举行听证和进行裁定，发布禁止令和临时禁止令，对提供重要证词和信息的检举者给予保护；（5）建立免费的消费者投诉热线和网站。其履职重点领域包括按揭、信用卡、金融知识教育、消费者投诉、监管公平贷款、收集信息等。

（三）各方反应与近期动态

总体上看，美国国会民主党议员、财政部、消费者团体（如消费者联盟、全美社区再投资联盟）等支持设置独立的金融消费者保护机构，认为这有助于保护消费者权益、提振消费者信心并刺激国内消费、简化金融监管机构职责、预防监管容忍与监管真空、维护金融安全与金融稳健。然而，国会共和党议员、美国商会、银行业机构、美国金融服务圆桌组织等反对设置独立的金融消费者保护机构，认为此举将引发监管过度风险，可能会限制消费者的选择，限制创新、竞争及效率，导致金融机构将增加的成本转移给消费者，并且深化了当下的信贷危机，认为“经济自由和消费者的选择权必须被保留”。2011 年 3 月 4 日，美国众议院和参议院的共和党议员再次提出议案，试图削弱 CFPB 的权力。议案主要内容包括：由五人组成委员会取代《华尔街改革法》规定的个人主管制；授权其他银行业监管者机构有权以简单多数票否决 CFPB 制定的规章；CFPB 预算必须由国会批准。

CFPB 已于 2011 年 7 月 21 日正式运作，截至日前已雇佣了 700 多名雇员，其中很多人来自原审慎监管机构的消费者保护部门，并在立法、受理投诉、简化金融产品合同、监管

执法等方面展开工作。2012 年 1 月 4 日，美国总统奥巴马宣布任命前俄亥俄州司法部长理查德·科德雷为消费者金融保护局首任局长，但国会众议院议长约翰·博纳随后发表声明，称总统绕过国会对科德雷的任命是史无前例的越权行为。

三、英国金融消费者保护监管改革及其最新发展

（一）基本情况

英国是本轮金融危机中除美国之外受影响最大的国家之一，因而也是危机后最积极主张进行系统性金融改革的国家之一。2009 年 7 月，英国财政大臣达林公布了《改革金融市场》白皮书。白皮书提出，必须确保消费者能够获得所需的金融服务；金融机构应该为消费者提供易于理解的高透明度金融产品；对于给大量消费者造成损害的金融服务和产品，消费者有权提起代表诉讼，向金融机构追讨损失；为了更好地保护存款者的利益，应该对存款保护安排做进一步的改进。2010 年 6 月，英国财政部公布《金融监管的新方案：判断、焦点及稳定性》，决定新设立消费者保护和市场管理局（CPMA），负责监管所有金融服务行为，保护金融消费者。2011 年 2 月，英国财政部公布修正后的、更详细的改革方案《金融监管的新方案：建立更坚固的体系》，CPMA 改名为金融行为准则局（FCA）。2011 年 6 月，英国财政部向国会提交《金融监管的新方案：改革蓝皮书》^[5]，计划于 2012 年底建立包括 FCA 在内的监管新框架。

（二）金融行为准则局的职责与使命

危机前，英国金融消费者保护监管体系的基本框架是一个部门统一监督下的三层保护机制：一个部门是金融服务局；三个层面，一是金融企业方面的建议投诉受理机制；二是设立带有行政仲裁性质的金融督察服务有限公司，以第三方的身份处理解决金融企业与客户之间的争议纠纷，该机制下，消费者投诉是免费的，金融机构对裁决不能向法院提出诉讼，而消费者具有选择权；三是金融企业倒闭后，由金融服务赔偿计划有限公司对金融消费者予以有限的赔偿。

英国财政部认为，基于过去的监管体制，由于金融服务局拥有广泛职能，金融市场行为监管没有得到应有的重视和关注，达不到消费者保护和确保金融市场有效运作的需要。为此，作为重建和恢复金融服务市场信心过程的一部分，英国政府将金融消费者保护及其监管改革列入金融监管改革重要范围。总体上看，英国金融监管改革包括三个部分：（1）建立金融政策委员会（FPC），作为英格兰银行内设机构，负责系统性风险防范和宏观审慎监管；（2）设立审慎监管局，作为英格兰银行的附属机构，接管金融服务监管局审慎监管职能（PRA）；（3）新设金融市场行为监管局（FCA），负责消费者保护和金融市场行为监管，同时也负责对部分机构的审慎监管。

FCA 具有集中及明确的法定目标及监管职能，将保证消费者的权益不被遗忘或被置于

次要地位。通过采用主动的、前瞻的、早期的监管手段，将合适的金融消费者保护置于监管过程的中心，提升伦敦作为全球金融中心的良好声誉。根据蓝皮书，FCA 的战略目标是“保护并增强英国金融系统的信心”。FCA 的操作目标包括：（1）提升金融服务效率和选择便利；（2）确保适度的消费者（投资者）保护；（3）保护和增强英国金融体系的诚信度。FCA 的监管职责包括：（1）负责各类金融机构的行为监管（包括金融机构对其零售客户的行为，以及批发金融市场参与者的行为）；（2）负责非系统性重要公司的审慎监管；（3）承担金融服务局（FSA）对金融督察服务有限公司、消费者金融教育机构以及金融服务赔偿计划有限公司等方面的独立监督；（4）打击金融犯罪；（5）在新的欧洲证券与市场管理局中代表英国的利益。^[5]

（三）各方反应与近期动态

英国财政部认为，虽然更名后消费者保护从原机构名称中去掉，但确保合适程度的消费者保护仍然是 FCA 三大操作目标之一。FSA 首席执行官 Hector Scents 在谈及 FCA 时认为，监管效果更多取决于监管理念和判断的质量而不是监管结构。英国下议院财政特别委员会批评政府设立 FCA 作为消费者守护神的计划是不合适的、困惑的，具有潜在危险性，担心金融服务监管变革带来的成本，认为监管者的角色应是平衡、阻止舞弊，同时确保监管没有带来过多的成本和限制。在保护消费者方式上，有观点认为应致力于推动竞争，因为监管负担增加带来的成本可能会被转嫁到消费者身上，而有效竞争可以增加透明度，能真正解决问题。还有观点认为设立 FCA 增加了道德风险，消费者可能错误地相信所有金融产品都无风险，而实际上金融市场是管理和定价风险，而不是消灭风险。

根据蓝皮书，包括 FCA 在内的新监管架构的搭建计划于 2012 年底正式完成。2011 年刚刚卸任的香港证监会前行政总裁韦奕礼已获提名担任 FCA 首席执行官。金融消费者保护改革在很大程度上是金融市场各方力量博弈与妥协的结果，其最终立法仍需观察。由于英国政府在议会立法过程中起着较大作用，历史经验表明其提案通过率在 95% 以上，因此，包括金融消费者保护在内的英国金融监管改革立法的最终通过应当具有较大确定性。

四、台湾地区金融消费者保护的做法与最新改革

2008 年金融危机期间，我国台湾地区也深受牵连，以联动债为主要表现形式侵害金融消费者权益现象引发了各界广泛关注。经过各方共同努力，台湾地区于 2011 年 6 月正式通过了《金融消费者保护法》，开启了金融消费者保护立法的新纪元。该法原本是 2007 年金管会版的《金融服务法》（草案）中的一部分，由于《金融服务法》（草案）庞大、繁杂，既得利益难以平衡，没办法继续推进，不得已之下，借次贷危机暴露的问题《金融服务法》立法的一个重点方面——《金融消费者保护法》实现了突破。该法授权订定的六项法规于 2011 年 12 月 30 日施行。

（一）台湾地区重视金融消费者保护立法的原因

台湾地区选择《金融消费者保护法》实现突破的原因如下：（1）金融商品及服务日趋复杂，金融消费者与金融服务业在财力、信息及专业知识方面不对等；（2）现有的金融消费纠纷解决模式受到质疑。发生纠纷时，经司法途径救济往往旷日费时，成本巨大；（3）投资者难以识别潜在金融交易风险；（4）投资人能否援引一般消费者保护法的有关规定向金融机构求偿存在争议；（5）信息披露无法完全解决金融消费者保护问题；（6）目前诉讼以外可解决金融消费争议的机制散见各法规，处理程序及处理结果效力均不一致，且多数无法律依据；（7）金融消费者保护已成为世界金融监管改革的重要内容之一。

（二）台湾地区《金融消费者保护法》的主要内容

1.立法宗旨和目的。立法宗旨是：保护金融消费者权益，公平、合理、有效处理金融消费争议，增进金融消费者对市场的信心，并促进金融市场健康发展。立法要达到的目的包括：（1）设立专责争议处理机构，要在现行各种纷争解决机制外，多一种机制供金融消费者选择；（2）处理程序及处理结果有法律规范效力；（3）公平、合理、迅速、有效处理金融消费争议；（4）合理平衡金融消费者与业者间的实质不对等。

2.明确了金融消费者相关有争议的定义。金融消费者指接受金融服务业提供金融商品或服务者。需要注意：（1）金融消费者包括自然人，也包括法人。（2）专业投资机构及符合一定财力或专业能力的自然人或法人排除在外。具体判断标准：专业投资机构是指金融与投资机构、运用管理资产及其它经主管机关认定的三类机构。符合一定财力或专业能力的法人是指该法人接受金融服务业提供金融商品或服务时最近一期的财务报告总资产超过新台币五千万元。符合一定财力或专业能力的自然人系指依相关法令规章规定，以专业投资人或专业客户身份，接受金融服务业提供金融商品或服务，于该笔金融商品或服务范围内的自然人。（3）该法覆盖银行、证券、保险、信托等所有直接与消费者有商品或服务交易的金融子行业。

金融消费争议指金融消费者与金融服务业间因商品或服务所产生的民事争议。与台湾地区消费者保护法的“消费”概念不同，此处不区分“最终消费”或“投资”。金融服务业直接与金融消费者间发生的商品或服务所产生的民事争议，均适用该法。

3.明确了金融机构在金融消费者保护方面的基本义务。这些义务包括：（1）公平交易义务与善良管理人义务；（2）诚实信用义务；（3）充分了解你的客户（KYC），充分了解你的产品（KYP），评估消费者以判断产品是否适合消费者；（4）充分的信息披露义务；（5）损害赔偿义务；（6）将上述义务纳入其内部控制及稽核制度，并确实执行。这些义务实际上也是消费者的权利。金融服务业对金融消费者的责任，不得预先约定限制或免除。违反这一规定的，该约定无效。

4.要求设立金融消费争议处理机构，接受各个金融行业的金融消费者投诉。该机构已

于 2012 年 1 月 2 日正式运作。(1) 该机构的任务是处理金融消费争议，推进金融消费教育。(2) 该机构性质不是公司法人，而是非盈利的财团法人，设有董事会。(3) 各类金融行业的消费者都可以到该机构投诉。当然，到监管部门投诉等原来其它的投诉渠道也照常有效。(4) 调处投诉，该机构“按件收费”，对证券期货类收费低于银行保险类，收费细则由台湾金管会公布。(5) 事前预防比事后教育重要，法律要求该机构内部要有部门负责金融消费者教育。(6) 机构的经费：捐助财产总额新台币 10 亿元，除民间捐助外，由政府分 5 年编列预算捐助。设立时捐助财产为新台币 2 亿元。基金来源：捐助财产、年费、争议处理服务等。(7) 明确了金融消费争议处理程序。金融消费者应先向金融服务业提出申诉。金融消费者不接受处理结果或金融服务业在 30 大期限内不给予处理的，可以向争议处理机构申请评议。

5.金融机构必须接受争议处理机构一定额度以下的评议结果。金融服务机构对于评议委员会所作的其应向金融消费者给付一定额度以下的评议决定应予接受，额度标准是“非投资类产品的投诉额度为 10 万新台币以下，投资类是 100 万新台币以下”，具体实施细则暂未公布。

6.评议结果经法院审核认可后即具法律效力。金融消费者需要申请将评议书送请法院审核认可。评议书经法院审核认可后，与民事确定判决有相同的效力。

(三) 台湾地区《金融消费者保护法》的社会评价和未来目标

各界对台湾地区的《金融消费者保护法》存有争议：(1) 部分法律条款关键词语的模糊性增加了法律适用的不确定性。(2) 评议机构的公正性如何保障存在质疑，因为评议人士大都亲金融机构。当然，也有人认为这些人是社会名流，没有在金融业就业。(3) 仅向金融服务业收取争议处理服务费，可能诱发道德风险，导致争议增加。(4) 仅金融消费者单方有权申请法院对评议决定进行核定，有违该法迅速解决纷争的意图。

台湾地区金融消费者保护的未來目标在于：(1) 逐步整合现行分立且无法律依据的调处机制；(2) 促进金融服务业自主解决与金融消费者间的纠纷；(3) 建立金融消费者与金融服务业之间的互信基础；(4) 减少纷争，促进金融服务业健全发展。

五、全球金融消费者保护改革的趋势展望

纵观国际金融消费者保护在金融危机后的发展，可以总结出以下几个显著性趋势：

(一) 重要性不断增强，成为全球金融监管改革的三大重点领域之一

金融危机爆发后，金融消费者保护成为美、英、欧盟三大经济体金融监管改革方案的重点，凸显了政府维护消费者权益的决心和力度。与此同时，也提升了金融消费者保护对于维护金融稳定的宏观意义。金融消费者保护与系统性风险监管、微观审慎监管共同构成

了目前金融监管改革的三大核心。从这个意义上可以说，缺乏金融消费者保护的改革是不完整、不充分的金融监管改革。

（二）独立性不断增强，有从传统审慎监管机构中逐渐分离趋势

理论上，英国经济学家迈克尔·泰勒于 1995 年提出了著名的双峰监管理论，为独立的金融消费者保护机构建立提供了理论依据。实践上，危机后，美、英等国寻求设立独立、专业的金融消费者保护机构，以及更早之前加拿大、澳大利亚等国设立的专门的金融消费者保护机构，从实证角度再次论证了金融消费者保护与金融审慎监管机构与职能的分离。

（三）统一性不断增强，体现出对各类金融产品、服务的全面覆盖趋势

从趋势上，金融消费者保护的范围不断扩大，如美国金融消费者保护局负有监管按揭、信用卡和其它消费者金融产品、服务职责；英国计划将目前由金融服务局与公平贸易办公室管辖不同金融消费产品的分工职责统一起来，由 FCA 统一承担。

（四）系统性不断增强，事前、事中、事后措施环环相扣

从各国监管改革情况看，消费者保护的体系性不断增强，保护从传统的中间销售环节监管向两端延伸，既强调事后的纠纷救济机制、经济补偿机制，也强调事先的纠纷预防机制、金融知识教育机制，如英国财政部建议 FCA 采取前瞻性监管方法，授予其对新产品干预权力，对新产品设置要求或禁止某些产品交易。

（五）规范性不断增强，金融消费者保护方面的法制建设进一步完善

危机后，各国纷纷着手修订原有法规或出台全新法规，进一步完善金融消费者权益保护的法律层面建设。许多国家在原有金融消费者保护法律体系基础上，针对金融危机暴露出的问题，尝试建立覆盖银行、证券、保险等主要金融消费领域的大一统的金融消费者保护法律，进一步提高金融消费的公信度和透明度、明确消费者权利义务、防止消费者受到不公平待遇和歧视、保护金融消费者隐私等。

（六）国际性不断增强，可望成为评估一国金融发展水平的重要指标

此次金融危机使人们意识到，一国内部的消费者保护失败也可以跨越国界，影响国际金融市场，因而金融消费者保护隐含了国际社会利益。越来越多的国际组织开始介入金融消费者保护领域，并试图制定该领域的基本准则，为各国立法提供参考和借鉴。展望未来，金融消费者保护可望成为评估一国金融发展水平的重要指标。

参考文献：

[1] World Bank.. Good practices for consumer Protection(Draft)[2012 - 03 -31

<http://siteresources.world-bank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/Good-Practices-for-Financial-Consumer-Protection-Draft.pdf>.

[2] Draft. Pdf.OECD.G20 high-level principles on financial consumer protection [EB /OL] .2011-10-31] .

<http://www.oecd.org/regreform/liberalisationandcompetitioninterventioninregulatedsectors/48892010>. Pdf.

[3] Consumers International's comments on the OECD Draft high level principles on financial consumer

protection [EB /OL] . [2011- 08-31] . <http://www.consumersinternational.org/media/785371/ci-comments-on-oecd-draft-on-financial-consumer-protection-summary>. Pdf.

[4] Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act [EB /OL] .2010 -07-21] .[http://www.gpo.](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr4173ENR/pdf/BILLS-111hr4173ENR.pdf)

[gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr4173ENR/pdf/BILLS-111hr4173ENR.pdf](http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr4173ENR/pdf/BILLS-111hr4173ENR.pdf).

[5] HM Treasury. A new approach to financial regulation: the blueprint for reform [EB /OL] .2011-06-30] .

http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_finreg_blueprint.htm.