



清华大学  
Tsinghua University



清华大学互联网产业研究院  
Institute of Internet Industry, Tsinghua University

平安普惠

sina 新浪财经

黑猫投诉

新浪理财大学

# 2020 金融消费者保护白皮书

FINANCIAL CONSUMER PROTECTION REPORT 2020

---

## 编写委员会

主 编：朱岩

副主编：程瑞

编委会（按姓氏笔画排名）：

王雅俊 孙卓夫 张菁菁 官尧 靳晓菲

主编单位：清华大学互联网产业研究院

平安普惠金融研究院

新浪财经

黑猫投诉

新浪理财大学

---

## 目 录

<b>第一章 金融消费者保护的整体概况</b> .....	<b>1</b>
(一) 金融消费者保护发展历程和现状 .....	1
(二) 金融消费者保护行业实践 .....	3
<b>第二章 国内金融消费者面临的主要权益损害风险</b> .....	<b>9</b>
(一) 信息安全权益受损 .....	9
(二) 金融服务标准不规范 .....	10
(三) 控诉难, 调解难, 维权难 .....	12
(四) 黑产乱象导致消费者权益受损 .....	14
<b>第三章 国内金融消费者权益损害风险成因分析</b> .....	<b>16</b>
(一) 政策法规保护有待进一步提升 .....	16
(二) 投诉反馈不及时, 内控管理不严密 .....	17
(三) 行为监管不完善导致交易双方信息不对称 .....	18
(四) 权益保护宣传教育力度存在不足 .....	18
(五) 科技发展给权益保护带来新的威胁 .....	19
<b>第四章 金融消费者保护的国际经验</b> .....	<b>21</b>
(一) 美国的金融消费者保护 .....	21
(二) 英国的金融消费者保护 .....	26
(三) 澳大利亚的金融消费者保护 .....	30
(四) 国际组织的金融消费者保护 .....	33
<b>第五章 国内金融消费者保护的发展机会与建议</b> .....	<b>36</b>
(一) 加快完善金融消费者保护立法 .....	36
(二) 加速完善多元投诉、纠纷解决机制 .....	36
(三) 加强金融机构行为监管 .....	37
(四) 推进金融消费者教育 .....	38
(五) 防范金融科技创新中的风险 .....	40
<b>参考文献</b> .....	<b>43</b>

---

# 第一章 金融消费者保护的整体概况

## （一）金融消费者保护发展历程和现状

### 1、金融消费者的概念及内涵

加强金融消费者权益保护，维护金融体系长期稳定运行，是金融危机后世界各国和各地区金融监管改革的重点工作。

国内，在形成专门针对金融消费者保护的法律或行政法规之前，金融行业的消费者保护相关指导和规范主要在各细分领域的根本法中体现，如《商业银行法》、《证券法》、《保险法》等。

2006年原银监会在《商业银行金融创新指引》中首次提出了“金融消费者”的概念，但是我国目前在立法层面对金融消费者尚无明确的定义，亦未对金融消费者进行明确区分及界定，对于“金融消费者”概念及内涵的界定主要由行政机关及金融监管部门做出。如中国人民银行（以下简称“央行”）于2016年12月发布《金融消费者权益保护实施办法》，其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”，可以看到我国的金融消费者特指自然人，并未涵盖中小企业等主体。

### 2、我国金融消费者保护体系建设

我国从2011年开始，央行、原银监会、证监会、原保监会分别设立了相关消费者保护机构，并逐步研究建立金融消费者权益保护协调工作机制。国务院办公厅于2015年印发《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》，首次从国家层面对金融消费者权益保护进行部署，随后央行于2016年制定了《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》，进一步从制度层面促进对金融消费者权益的保护。在机构与制度的双重护航下，我国金融消费者权益保护实践跟进，建立了金融消费者适当性制度，成立了上海金融法院，实施金融消费者投诉分类标准

---

等。

随着近几年我国积极出台相关政策以金融消费引导消费，我国逐步完善金融消费者保护法规体系、建立完备的金融消费者保护机构和长期有效的金融消费教育机构、建立多元化的金融消费纠纷解决机制等。

第一，我国逐步健全金融消费者保护体制机制。

我国已形成了央行金融消费者保护局为顶层、多个部门相协调的金融消费者权益保护体制，并逐步完善相关监管机制。该体制内的机构包括央行设立的金融消费权益保护局，银保监会设立的银行业保险业消费者权益保护局，证监会设立的投资者保护局等，这些机构负有宣传金融知识、普及金融教育、解决金融纠纷问题的职责，并建立了金融消费者保护协调机制，为保护各个行业的金融消费者起到了重要作用。同时，2018年设立的上海金融法院，从专业司法监管的角度，保护了金融消费者权益，并规范了金融机构的行为，进一步推动了营造金融市场良好的消费环境 [1]。

此外，我国也致力于建立多元化、多层次的金融纠纷的解决机制，包括全国消费者热线、仲裁、司法、第三方金融调节机构调解等途径，甚至可以通过媒体、社会的力量来解决金融纠纷，对化解金融矛盾起到了重要作用。

第二，我国逐步建立了金融消费者保护法律法规体系。

原银监会于2013年印发《银行业消费者权益保护工作指引》，明确要求各机构将消费者保护纳入公司治理和企业文化建设，并体现在发展战略之中，通过适当的程序和措施，推动实现消费者在与金融机构发生业务往来的各个阶段始终得到公平、公正和诚信 [2]。2015年国务院颁布《关于加强金融消费者权益保护的指导意见》、2016年央行金融消费者保护局制定并颁布《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》、2018年央行金融消费者保护局联合原银监会金融消费者保护局联合发布《金融消费者投诉统计分类及编码银行业金融机构》行业标准、2020年9月央行印发《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》，进一步对金融机构行为规范，对金融消费者信息保护、金融消费纠纷解决、监管等机制明确规定。

第三，我国建立了长效的金融消费者教育机制。

---

我国近年来长期致力于这方面的教育辅导工作，对提升我国的金融消费者的金融素养起到了关键的作用。我国已形成了由监管部门牵头、与金融机构联合开展加强金融知识的普及和教育，严格履行相关信息披露义务，形成金融机构落实并参与的金融消费者权益保护常态化局面。

2015年，国务院发布《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》，要求健全普惠金融消费者权益保护法律体系并加强金融教育与金融消费者权益保护[3]。

随着我国消费金融业的高速发展，金融消费者保护机制也越来越趋于完善，结合金融消费者保护发展历程，其发展现状主要从健全消费者权益保护机制、强化监管机制、加大普及金融知识等方面，推动消费者权益保护发展。

## (二) 金融消费者保护行业实践

近年来，我国在金融消费者保护领域做了很多工作，取得了长足进步。根据世界银行刚刚发布的《全球营商环境报告 2020》，中国保护少数投资者指标全球排名比 2018 年提升 36 位至第 28 位。

### 1、监管机构的金融消费者保护实践

监管机构对金融消费者保护主要集中在提高金融消费者素养、规范金融机构经营行为和强化消费者投诉处理等三个方面。

在提升金融消费者素养方面，有央行、银保监会、证监会和国家网信办于 2020 年 9 月份联合开展了“金融知识普及月金融知识进万家，争做理性投资者争做金融好网民”活动。本次活动是金融系统践行习近平总书记“以人民为中心”发展思想的重要举措，是持续推动金融消费者教育和保护的有效途径。活动的主要内容包括：

一是线上与线下活动相结合，更加突出线上宣传。为落实好统筹推进常态化疫情防控和经济社会发展工作要求，今年的金融知识普及活动更注重线上宣传。探索疫情防控常态化形势下金融知识普及工作新载体、新渠道、新模式，充分发挥数字化技术手段全天候、开放化的金融知识宣教优势，为金融消费者和投资者

---

提供高品质、公益性、易传播的学习材料。

二是面向重点人群，开展针对性教育宣传。本次活动在扩大宣传受众范围基础上，重点关注农村居民、在校学生、老年人、小微企业主等不同群体的金融需求开展教育宣传，使金融消费者了解各类金融产品或服务的业务模式、办理渠道、重要内容、相关风险等，着重提高金融知识普及的针对性和有效性。

三是打通金融知识普及“最后一公里”，下乡进村。进一步加大对偏远落后和农村乡镇地区弱势群体的金融知识普及力度，推动金融知识下乡进村，增强和提升金融知识触达率。

在规范经营行为方面，监管部门以规范机构销售行为为突破口，大力推动对产品销售过程进行录音录像工作。例如，证监会于2016年12月印发《证券期货投资者适当性管理办法》，要求机构在向普通投资者销售高风险产品或者提供相关服务时进行录音录像；原保监会于2017年7月印发《保险销售行为可回溯管理暂行办法》，以规范保险销售行为，维护保险消费者合法权益；原银监会于2017年8月印发《银行业金融机构销售专区录音录像管理暂行规定》，以规范银行业金融机构理财及代销产品销售行为，有效防范和治理误导销售、私售“飞单”等市场乱象。[4]

在强化消费者投诉处理方面，监管部门督促金融机构重视消费者投诉处理，承担消费者保护主体责任，并丰富金融消费者的纠纷解决机制。为应对金融消费纠纷呈现爆发式增长的严峻形势，监管部门借鉴国际先进经验，积极研究探索金融消费纠纷多元化解决机制。例如，原银监会指导上海、深圳、重庆、天津、四川、浙江、北京等地均建立了金融消费纠纷第三方调解机构，上述机构自成立以来均取得了良好的运行效果，为消费者成功解决了包括银行卡收费、信用卡盗刷、信用卡催收、理财产品误导销售等方面的问题，调解成功率保持在较高水平。[4]

## 2、从业机构金融消费者保护实践

近年来，我国金融行业的从业机构和各类市场主体积极开展金融消费者保护。例如，以银行为代表的从业机构构建了具有自身特色的消费者权益保护体系，以金融企业和互联网平台为代表的市场主体则积极响应国家号召，投入金融消费者

---

教育等工作。在这些机构和企业的实践中，积累了大量优秀的经验，对于我国未来的金融消费者保护工作有重要的借鉴意义。

### **案例 1：中国工商银行消费者保护顶层设计**

银行作为我国最主要的金融从业机构，是做好金融消费者保护工作的重要环节。目前，在各大银行的金融消费者保护工作中，中国工商银行积极构建具有工行特色的消费者权益保护体系，实现了消费者权益保护与经营发展的融合共进，具有典型意义。

首先，建立“全方位”的管理架构。在顶层设计上，工商银行把保护消费者权益纳入公司治理、企业文化和发展战略中，与经营工作同研究、同部署。在组织架构上，早在 2012 年工商银行就成立了总行一级部门——消费者权益保护办公室，形成了高层推动、职能部门牵头、各业务部门和分支机构各司其职的大工作格局。在制度体系上，工商银行先后制定了《消费者权益保护工作管理办法》《客户投诉管理办法》《关于分支机构消费者权益保护工作的指导意见》等一系列规章制度，推动了消费者权益保护工作制度化、规范化。[5]

其次，建立“全流程”的工作机制。根据监管要求和工作需要，工商银行从业务审查、联动协调、投诉分析、应急响应、绩效考核、内控评价、违规问责等环节，建立了涵盖事前预防、事中监控、事后化解的全流程、全链条工作机制。在事前预防环节，每项产品与服务投入市场前，各级机构牵头管理部门均需从银行与消费者权责平衡角度进行审核，确保依法合规。在事中监控环节，建立常态化监测机制，每日对投诉工单进行监测和跟踪督办，第一时间发现和解决问题。在事后化解环节，建立客户投诉小额补偿机制，提升纠纷快速化解能力；建立常态化通报和分析机制，主动揭示消费者关切和服务痛点。[5]

最后，建立“全覆盖”的传导体系。为了强化消费者权益保护，工商银行坚持内外兼修。对内，培育合规文化，持续提升全员消费者保护意识和技能水平；对外，做好消费者金融知识宣传教育，帮助提升对金融产品和服务的认知能力及自我保护能力，增强大众金融素养。[5]

### **案例 2：中银消费金融公司创新金融消费者教育**

消费金融公司在我国的金融消费者保护工作中具有重要地位，在具体实践中，

---

中银消费金融有限公司的做法具有代表性。该公司通过多渠道宣传和“以案说险”的方式，创新金融消费者教育，提高金融消费者自我保护意识，以达到金融消费者保护的目的。

在多渠道宣传方面。在线上，中银消费金融通过官网、官微、中银消费金融 APP 等渠道，利用推文、图片、短视频等多种形式宣传消保知识。在线下，则通过搭建金融知识宣传专区、摆放台卡和宣传折页、利用 LED 显示屏投放电子海报等多种形式进行立体式宣传，普及金融知识、提示金融风险，增强消费者的自我保护意识。

在“以案说险”方面。中银消费金融通过官方微信、微博通过典型案例剖析“以案说险”，加强消费风险提示，关注热点金融消费服务问题。同时，结合“3·15”教育宣传周等活动，在各区域中心组织客户经理在为客户答疑解惑，引导消费者提升风险防范意识和自我保护能力，普及疫情防控期间的各项金融服务政策和举措，全面保护消费者的合法权益。

### **案例 3：平安普惠“维 C 行动”赋能金融消费者保护**

金融企业在我国金融消费者保护工作中具有不可或缺的地位，并做了大量工作，其中，以平安普惠的“维 C 行动”最具代表性。

国内金融消费者的金融素养水平参差不齐，在中低收入人群、小微经营者、三农等中长尾端群体中，金融素养和能力不足、风险防范意识薄弱等问题尤其普遍。为助力金融消费者素养提升，平安普惠于 2018 年启动“维 C 行动”金融消费者保护项目（以下简称“维 C 行动”），旨在构建一个兼具广度与深度金融消费者教育体系。“维 C 行动”有两层含义，一是维护消费者（Customer）权益；二是取维生素 C 增强免疫力之意，寓意提升消费者对金融产品使用风险的“抗体”。

“维 C 行动”在国内率先创立了开放聚合式的金融消费者能力提升平台，针对不同人群金融知识的薄弱环节和金融需求，开展金融知识普及活动，面向金融消费者，提供获取金融知识的途径和防范风险的技能，促进金融消费者能力提升。维 C 行动由“1+2+3+4”四项计划构成。

其一，搭建一个金融消费者能力提升公益平台。“维 C 行动”的核心是打造开放的金融教育平台，通过对接聚合优秀的内容创作者、各类公益机构、社会组

---

织，整合线上线下传播渠道，各方协力共同进行金融消费者教育。

其二，提升金融消费者两种能力。一是金融风险识别能力，即通过金融风险教育，引导金融消费者进行风险自评，同时通过普及金融知识让消费者充分了解和评估金融产品、服务的风险特点，提高消费者对金融产品的风险认知，从而有能力选择适当的金融产品。二是提升金融风险处理能力，即通过投诉维权知识的普及，使金融消费者了解常用的投诉渠道和处理机制，能够在发生风险使采取适当的方式投诉维权。

其三，推出三项金融教育拳头行动，包括“金融知识普及月”、“维C大使进四区”和线上金融素养提升平台。自2018年起，平安普惠每年9月都积极响应央行“金融知识普及月”活动，组织全国各分支机构咨询顾问走上街头，向市民普及金融和信贷知识，倡导理性借贷观；2020年9月当月，共举办了逾100场普及金融知识线下活动，覆盖人群超10万。作为常态化的金融教育行动，平安普惠与各地志愿服务组织、公益基金会、公安系统等合作，举办“金融知识进四区”（商区、园区、社区、校区）讲座，向金融能力较弱人群普及借贷基础知识及风险防范意识。2020年以来，平安普惠已在全国各地举办超过30场金融知识讲座。为向更广泛的公众提供随时随地可获得的金融知识，平安普惠联动内容创作方，搭建线上金融消费者教育矩阵。例如在喜马拉雅APP上线音频栏目，邀请小额信贷之父杜晓山等嘉宾围绕借贷产品知识、信用记录保护、借款纠纷维权等话题制作深入浅出的节目，收听量达百万人次。疫情以来，平安普惠面向小微企业主群体推出了《疫情期间小微企业复工指南》H5，整理各地扶持小微企业的纾困政策；同时面向个人消费者发布《金融安全防骗指南》H5，提升消费者识别与应对金融风险的能力。此外，平安普惠还联合中国经济网推出《安博士公益课堂——互联网贷款如何“防坑破套”》，就如何防范金融风险、保护征信记录、远离教唆投诉骗局等内容开展在线直播。

其四，聚焦金融能力较弱的4类目标人群。“维C行动”致力于帮助小微企业主、普通工薪阶层、大学生、老年人四类金融能力弱势人群提高金融知识素养，增强自我保护能力。其中，针对小微企业主，维C行动在商圈设置宣传站，向小微群体提供金融服务咨询。针对普通工薪阶层，维C行动走进工厂、园区，向企

---

业员工普及信贷常识。针对大学生，维 C 行动走进学校开办公益讲座，引导大学生远离校园不良网络借贷，树立正确的消费观念，增强其对有害网络借贷业务的甄别和抵制能力。针对老年人，维 C 大使广泛深入社区开展宣传，提升老年人对金融诈骗等侵权现象的识别能力

通过开展“维 C 行动”，平安普惠在金融消费者素养提升方面积累了丰富的经验，未来将继续围绕“维 C 行动”，联合各界合作伙伴，持续创新方式、丰富内容，并借助多元平台和智能技术，覆盖更广泛的群体，为推动金融消费者能力建设做出更多有益尝试和贡献。

#### **案例 4：新浪黑猫投诉平台利用互联网维护消费者权益**

互联网企业是互联网时代推动金融消费者保护工作的重要环节，在各大互联网公司中，新浪黑猫投诉平台是典型代表。在大量普通金融消费者投诉难以得到有效回应的背景下，新浪黑猫投诉平台致力通过互联网平台维护消费者的合法权益。由 2018 年 1 月 30 日至 2020 年 8 月 18 日，黑猫投诉平台累计收到消费者有效投诉 760148 件，累积投诉回复量 708827 件，累积投诉解决量 542213 件，为广大普通金融消费者的权益提供了保障。

#### **案例 5：其他**

除了上述机构和企业，还有大量的企业在金融消费者保护工作中做出了有益尝试。例如，开鑫金服联合各方力量共同推动金融消费者保护。在 2017、2018、2019 年的 3.15 消费者权益保护日期间，开鑫金服联合江苏省互金协会、江苏省消保委、江苏省互联网协会、江苏省律师协会等机构，共同签订《共建互联网金融消费市场满意消费战略合作协议》《共同维护互联网金融消费者权益战略合作协议》等协议，成立了“江苏省互联网金融消费者权益服务中心”，并推出护航金融消费安全 3.15 特别直播活动，持续开展消费者金融保护。

又例如，财付通系统构建金融消费者保护体系，包括构建金融消费者权益保护工作体系、成立支付金融消费者权益保护中心、应用金融科技为金融服务提供安全技术保障、建立咨询答疑及纠纷处理机制等，以加强金融消费者保护工作。

---

## 第二章 国内金融消费者面临的主要权益损害风险

### （一）信息安全权益受损

信息安全受权益损害主要表现在，金融机构客户信息保护不规范，保密制度落实不到位；金融消费者个人身份信息、支付信息、隐私信息等遭窃取和盗用；金融机构内部人员在未经客户允许的情况下向第三方泄露客户信息等。

在数字科技与金融深度融合的当今时代，一些带有数字时代特性的风险也随之而来。例如，在线上购买金融产品或服务时，通常会要求客户填写提供其个人信息，而这些信息若不慎泄露，则可能致使客户财产及权益受损。数字时代的金融科技在业务过程中往往产生大量的数据，涉及到数据产权、数据治理、数据使用等复杂的问题，极大地增加了个人信息被泄露、窃取、违规使用等风险[6]。

金融消费者的信息安全风险主要有终端安全风险、网络安全风险、信息泄露风险等。终端安全风险是指在金融产品或服务的消费中，软件、硬件设备等有可能发生故障或存在隐患和漏洞而引发安全风险。网络安全风险是指在在金融产品或服务的消费中，传输信息的网络设施存在隐患或漏洞而引发安全风险。信息泄露风险，是指数字科学技术在消费金融领域应用实践时，由于技术自身的不稳定性等因素致使发生信息泄露、盗取、篡改等，进而侵害金融消费者的资金安全或个人隐私安全的风险。

2019年，央视“315”消费者权益保护晚会对萨摩耶金融侵害消费者个人隐私事件进行了曝光。深圳萨摩耶互联网金融服务有限公司利用其生产的“探针盒子”工具，搜集消费者个人信息。萨摩耶金融将“探针盒子”放置在一些超市、便利店、餐饮店等人群聚集的场所里，隐秘地收集“探针盒子”周边人群的手机号码等个人信息，从而精准地定位该手机号码的拥有者，频繁地拨打骚扰电话，推广其金融贷款产品等[7]。

以萨摩耶金融为代表的互联网金融公司的不法分子，通过“探针盒子”等工具手段，违法搜集消费者隐私，并配合大数据支持，再通过智能机器人对这些手机号码进行外呼。窥探隐私的“探针盒子”工具遍布超市、便利店、餐饮店、娱

---

乐设施等人群聚集的场所，实时采集用户隐私信息。只要搜索收集到附近通讯设备的 MAC 信息，即可基于此找到进一步获取附设备所有者的电话号码，然后进行电话骚扰。

## （二）金融服务标准不规范

在金融产品的销售方面，金融市场上存在误导/过度销售、KYC 原则失灵的情况，导致消费者购买使用与自身风险负担能力不匹配的金融产品。

误导/过度销售是在营销金融产品的过程中，销售人员不注重履行对消费者的告知义务，对产品的宣传及信息披露不客观、不全面、不真实，片面夸大高收益、隐瞒高风险，存在误导客户购买与其风险认知和承受能力不符的产品、采取有意隐瞒或歪曲产品重要风险信息等欺骗手段销售产品[8]，或者向客户作出超授权的单方面无条件承诺等行为。

KYC 原则即金融机构在销售活动中须坚持 KYC (Know Your Customer) 原则，即要全面了解账户的实际控制人、全面了解客户信息和客户从事的行业，这也是金融服务安全体系与风控体系建设的基本要求。若销售人员在服务客户时没有遵循 KYC 原则对客户进行全面了解，则可能使客户购买了与其风险认知和承受能力不符的产品[9]，给客户财产及金融机构声誉带来损失。

在售后/贷后方面，由于售后/贷后服务并不会产生直接的利润，且售后/贷后服务对象数量庞大，往往是金融机构服务的一块短板。因售后/贷后纠纷而产生的投诉占金融机构日常投诉中的很大一部分。

各金融机构虽已逐步加大对金融产品售后服务的重视，但投入程度参差不齐，行业标准仍无法统一。很多机构仍未建立起成体系的售后/贷后服务体系，在客户数据库建立、售后服务人才培养、售后服务质量考核、客户定期回访等方面有所欠缺。

根据新浪财经报道，2018 年中国银行推出一款个人账户交易类原油产品“原油宝”，挂钩境外原油期货交易，消费者自主进行交易决策，缴纳 100%保证金，无杠杆，以“模拟盘、虚拟品”的形式挂钩芝加哥商品交易所 CME 的 WTI 原油期货首行合约。

2020年4月20日，美国原油期货结算价收于每桶-37.63美元，这是芝加哥商品交易所集团 WTI 原油期货合约上市以来第一个负值结算价，意味着卖方必须向买方支付购买原油期货费用[10]。

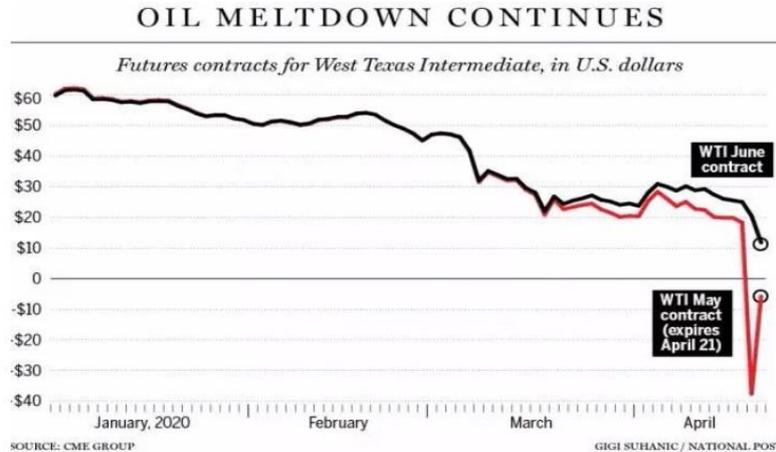


图 1 美国原油期货结算价格

4月22日早上，中国银行发布公告称，20日WTI原油5月期货合约CME官方结算价-37.63美元/桶（人民币价格为-266.12元/桶）为有效价格。同时，自4月22日起暂停客户原油宝新开仓交易。随后中国银行发出通知，要求投资者补充这部分穿仓亏损。这意味着，这批中国银行原油宝的做多客户将承担这次“负油价”的全部损失。

尊敬的原油宝客户：经我行审慎确认，美国时间4月20日，WTI原油5月期货合约CME官方结算价-37.63美元/桶为有效价格。根据客户与我行签署的《中国银行股份有限公司金融市场个人产品协议》，我行原油宝产品的美国原油合约已参考CME官方结算价进行轧差或移仓。请多头持仓客户根据平仓损益及时补足交割款。同时，鉴于当前的市场风险和交割风险，我行暂停客户原油宝（包括美油、英油）新开仓交易，持仓客户的平仓交易不受影响。【中国银行】

图 2 中国银行公告

---

“晚移仓”曾被当作是中国银行产品的一个优势所在。中国银行选择交割前一日才移仓，可能是基于降低移仓成本损失的考量，因为期货合约报价越临近交割日，则越贴近现货价格。理论上，这种设计更贴合国际油价市场。但在风控层面，产品设计并未考虑到“负油价”这样的极端情况，在 CME 公告后也为进行提前规避风险的操作，拖到交割前一日才移仓。

中国银行原油宝产品，在本质上是国内的模拟盘、虚拟盘，和美国芝加哥商品交易所 CME 的期货市场在现实中的操作层面是脱钩的，这也解释了为什么原油宝产品的交易时间和 CME 交易所的时间不一致，给了投资者一种虚幻的假象。本应该代替他们操作的中国银行，在面对着国内虚拟盘上的结算需求，到美国实盘上去操作账户时，会发现整个市场上已经没有多头了。在实盘上的操作损失，由国内的虚拟盘客户来承担。借此通过原油宝产品投资者的资金，来补贴自己的亏损，进而引发大批原油宝产品消费者维权事件。

原油宝产品穿仓亏损事件暴露出部分金融机构在设计和销售创新产品时金融服务标准不规范，没有严格履行 KYC 原则，向风险承担能力弱、缺少期货投资知识和经验的投资者推荐高风险期货产品，引导客户购买了与其风险认知和承受能力不符的产品，给客户财产及金融机构声誉均带来了损失。

### **（三）控诉难，调解难，维权难**

随着社会经济与科技创新不断发展，我国金融服务的供给方逐步从单主体向多主体转变，发生消费者权益纠纷时，存在侵权行为隐蔽且复杂、多方纠纷责任主体不清、维权旋转门等困境。

侵权行为隐藏难，发现难。一些金融机构工作人员利用职务之便，盗用客户信息，为自己谋取非法利益，致使金融消费者在未被告知的情况下权益受损。

侵权行为乱象多，控诉难。随着金融科技应用场景不断扩大、金融产品和服务的创新速度不断加快，一些非银金融机构如理财公司、网贷平台等，针对中小微企业、个体工商户、学生群体、老年群体等渗透各式花样的低门槛、高利率、高费用的贷款产品并配以暴力催收。

多方纠纷复杂，调解难。在金融消费的诸多场景中，由于第三方机构的涉入，

---

使金融纠纷处理变得更加复杂，责任主体难以清晰辨识。如一些金融消费者在购买银行代理业务时误以为是银行直销产品，在购买后权益受损时，一般首先会要求银行负责。

维权渠道不畅，实现难。金融消费者在认为自己权益受损时，一般都会直接向金融机构有关部门投诉。由于不同金融机构处理投诉的工作机制存在差异，处理效率也截然不同。有的金融机构公司法人治理不健全，未建立消费者权益保护工作相关规章制度，投诉处理部门职责不清、流程不清，对消费者投诉响应慢、处理慢、处理结果满意度低。即使消费者直接向央行、监管部门进行投诉，对一般性的问题，仍会交由被投诉金融机构处理。

根据黑猫投诉网站平台，某用户投诉显示，其在 Y 贷款机构借款 160995.85 元，分 36 期还款后最终实际需要还款 263587.32 元。工作人员并未告知其除了支付利息，还需要支付高达 65128.32 元的管理咨询服务费[11]。

该贷款机构客服回复该用户，这笔业务中借款人的借款利率为 11%-12%，符合法律规定，在借款业务之上，贷款机构还为其提供了信息搜集与公布、资信评估、借贷撮合、贷后管理等相关服务，均产生了一定的服务费用。

实际上，在消费金融行业，中介服务费由来已久，这个行业诞生之时，就伴随着中介机构的产生。贷款中介之所以存在，并为市场所接受，也确实因为他们能为借款人带来帮助。此外，一般中介人员在帮助借款人下款时，会收取相关服务费，但一般会签署相关服务协议。在用户知情的情况下，用户实际上也能接受。根据《中华人民共和国中小企业促进法》第四十条：“国家鼓励各类社会服务机构、平台为中小企业提供信息咨询投资融资、贷款担保、法律咨询等服务。”也就是说，从法律角度讲，贷款中介费是合法的。

一位债权方面律师解释，一般专业的贷款中介非常清楚在各个机构贷款需要准备怎样的资料，需要达到怎样的条件，也会根据借款人的情况来让借款人准备相应的资料，甚至对借款人适当的包装。“适当包装并非是造假，一般是为了避免因资料缺失而导致的拒贷。”中介服务只要是属于合法流程，所产生的费也是属于合法的。

但如果平台在用户不知情的情况下，直接从借款本金中扣除用户咨询服务费、

---

保险费，便有“欺诈”嫌疑。借款前强制要求用户购买会员卡、购买保险才能下款，也有“砍头息”的嫌疑。加上各类保险费、会员费，一般平台综合年化利率已经严重超过 36%。实际年化利率超过 36%的部分，并不被法律认可。

在消费金融行业蓬勃发展的同时，一些平台游走在法律边缘，花式提高借款利率，变相“榨干”借款用户，并利用法律漏洞，提高用户维权难度，给用户维权制造种种困难，造成用户陷入维权困境。

#### （四）黑产乱象导致消费者权益受损

2020 年初新冠肺炎疫情爆发以来，金融案件频发，一些不法分子通过伪造贫困证明、病历证明、住院缴费单等方式恶意逃避还款。网络上还出现大量“反催收”黑中介，通过教唆客户恶意投诉金融机构、传授恶意拖延还款的违法方式等，收取客户费用，牟取不当利益，形成灰色产业链。逃废债现象从现金贷、消费金融蔓延至信用卡，逃废债黑中介对部分借款人进行诈骗，同时干扰放款机构清收，严重干扰了市场经营秩序，损害金融机构和消费者双方利益。

逃废债黑中介已经形成统一的套路，它们提供统一的投诉模板、统一说辞口径，怂恿用户向监管、第三方投诉平台、媒体等渠道进行高频率投诉，从而通过这些非法、卑劣手段帮助欠款人达到恶意逃废债的目的，为自己谋利[12]。

各类平台资产端承压严重，逾期和不良情况激增，金融机构面临着逃废债黑产乱象的侵扰。根据银保监会数据显示，“2020 年第一季度银行业不良贷款率为 2.04%，比年初上升 0.06 个百分点”。

逃废债现象引起了全国各级金融监管部门、公安机关、检察院等的高度重视。多家消费金融机构联合监管部门出手打击逃废债，除了采取清收等手段，也通过法律措施，对逃废债群体发起诉讼，直至将逃废债人员列入失信被执行人名单。

据相关法律规定，恶意逃废债的群体与个人一旦被列为失信人，不但会被限制购房、高消费、乘坐飞机高铁等经济活动，且其子女就读高收费私立学校的权利也将受到限制。藐视法律、拒不执行还款义务等违法犯罪情节严重的将被追究刑事责任，不但要加重赔偿，还将被判处三至七年有期徒刑。这一切后果均由欠款人自己承担，一旦成为失信人，欠款人将得不偿失[13]。

---

此外，因欠款人往往急于摆脱债务压力，逃废债黑中介利用这一点，对其进行欺骗与教唆。欠款人通常不仅无法减免债务，还被迫陷入黑中介的连环陷阱。例如，中介在教导欠款人的同时，会提前收取一笔昂贵的手续费，一旦恶意投诉金融机构失败，不仅要向金融机构归还欠款，还要被黑中介骗取这笔手续费。更大的风险在于，有些中介公司甚至以欠款人的隐私反向敲诈勒索欠款人。

职业投诉代理组织通过教唆客户投诉，收取客户费用，牟取不当利益，已形成一条颇具规模的灰色产业链。该类组织经常通过今日头条、抖音、快手、西瓜视频、微信等网络平台大肆传播教唆恶意逃废债的视频或文章，指导客户批量向公司及其合作方、监管、投诉平台提起投诉的同时，多次组织客户至公司及其合作方、监管部门缠诉，严重影响金融机构的品牌声誉和日常经营，扰乱金融市场正常秩序。

这一现象引起了全国各级金融监管部门、公安机关、检察院高度重视，2020年4月9日，银保监会消费者权益保护局提醒广大保险消费者：“要警惕逃废债的风险隐患，根据自身需求谨慎办理退保，注意保护个人信息，同时要通过正规渠道依法理性维护自身合法权益不受侵害。”随即北京、山东、浙江、江西、河北、吉林、陕西、黑龙江等多地监管及公安机关也陆续发布了风险提示。

2020年6月15日，东莞市警方发布公告称，截至2020年6月14日，累计追缴冻结资金57.01亿元人民币，及涉案股权和股票账户一批，累计查封扣押涉案房产65套、土地2块、飞机2架、汽车57辆及物品一批，累计收回平台出借资金37.34亿元人民币。根据公告，目前已冻结首批逾1000名恶意逃废债借款人银行账户；已将近20000名恶意逃废债借款人逾期信息报至央行征信中心和百行征信纳入征信系统。

---

## 第三章 国内金融消费者权益损害风险成因分析

### （一）政策法规保护有待进一步提升

我国的金融消费者保护立法分为普通消费者保护和金融消费者保护两类。其中，普通消费者权益保护的主要法律依据是《消费者权益保护法》，该法主要针对一般性商品和服务的消费者权益保护。金融消费者有其自身的特殊性，而该法未对金融消费做出细分的明确规定，对于网络金融产品消费者、通过银行电子渠道销售的金融产品等产品的消费者，其权益没有明确的界定和保护。[14]

《商业银行法》、《证券法》、《保险法》等虽有涉及部分金融消费者权益保护的内容，但这些法律的主要目的在于保障金融机构稳健运行，对金融消费者权益保护的提及相对较少。现行法律法规在金融消费者的权责分类、保障方式、维权渠道等方面缺少详细而明确的规定，对保障金融消费市场公信度、划定金融消费权益纠纷责任主体、防止不公平待遇等方面均缺乏针对性的规则安排，导致一些不法分子有机可乘。[15]同时，现有法规缺乏有效的激励和约束机制，致使金融机构和监管部门对金融消费者权益保护的积极性不强。

2019年12月27日，央行起草并发布了《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法（征求意见稿）》（以下简称《实施办法》），向社会公开征询意见。《实施办法》对近年来金融市场存在的侵害金融消费者权益的乱象做出了针对性的规制[16]，例如，规定了“金融机构应当建立健全涉及金融消费者权益保护工作的全流程管控机制”、“金融机构应当切实承担金融知识普及和金融消费者教育的主体责任”，也特别强调了消费者金融信息的安全保障等。

同时，《实施办法》也存在一些不足，有待进一步完善。例如，《实施办法》第5章规定了金融消费争议解决的途径：“首先向金融机构投诉，若金融机构不能解决或不受理、金融消费者对金融机构做出的投诉处理不接受的，可以通过金融机构住所地或者经营行为发生地的央行分支机构进行投诉；通过电子商务、网络交易购买、使用金融产品或服务的，金融消费者可通过金融机构住所地的央行分支机构进行投诉”。即，《实施办法》中，金融消费者维权主要由金融机构自我

---

纠错及央行监督管理来实现。同时，证监会及银保监会作为金融机构的监管部门，对金融机构也具有监督管理的职责与义务。《实施办法》第 50 条规定“中国人民银行及其分支机构与其他金融管理部门、地方政府有关部门建立健全金融消费者权益保护工作协调机制，加强信息共享和部门间沟通协作”。但这一规定的颗粒度较粗，不够明确具体，需进一步细化以防止因监管职责重叠、政策法规模糊而产生纠纷处理争议。

此外，随着国内经济转型升级，移动互联网、人工智能等技术的快速发展，国内许多政策都在引导金融消费和普惠金融升级，并不断催生出创新产品、创新服务、创新业态、创新模式，均给行业监管部门带来了新的挑战。

## （二）投诉反馈不及时，内控管理不严密

当消费者权益受到侵害后，纠纷解决机制是一项重要的补救机制，金融消费者的权益纠纷应得到高效、公平的解决。但在现实中，仍然有很多金融机构对消费者权益保护工作的重视程度不够，对消费者投诉的沟通、反馈机制存在不足，在管理上缺乏规范严格的关于投诉反馈、投诉处理的流程制度体系。部分工作人员对一些“麻烦”的基础性服务工作推诿拖延，致使金融消费者权益受损。

在政府投诉网站或黑猫投诉网站等投诉平台上，经常可见对“金融机构处理投诉的响应速度慢、不及时情况”进行投诉的情况。例如有消费者投诉内容如下，“本月在中国互联网金融平台举报网贷存在阴阳合同问题，中国互联网金融平台审核通过转交银保监会和当地监管部门，迄今为止没有得到银保监会反馈情况，网贷逾期，网贷公司也没有做出任何反馈”。[17]

此外，一些金融机构内控管理水平不高，制度建设、合规建设远远不足，业务流程管控不同步，对职工道德风险、操作风险防范方面存在不少漏洞，可能危及消费者权益。对违规违纪人员问责处理避重就轻，导致一些侵犯金融消费者权益的内部行为屡禁不止。

---

### （三）行为监管不完善导致交易双方信息不对称

在金融产品或服务的交易中，买卖双方的信息不对称现象很突出。部分金融产品或服务的规则高度复杂，一些风险通过复杂的金融工程设计而难以识别，而在“自负盈亏”的规则下，金融消费者通常缺少足够的风险评估能力，在交易中非常被动[18]。

在金融产品交易中，金融消费者是需求方，其中如小微企业、个体工商户、居民、农户等群体由于议价能力弱甚至根本没有议价能力。例如，这些群体对金融机构捆绑销售的相关产品，或不知情，或为了使主要金融产品的获得不受影响，往往只要附加成本在心理承受范围内便愿意接受捆绑。

基于社会分工的不同，一方面，专业的金融机构具备专业的金融知识，从业人员具备专业的金融服务资格，掌握较多的金融产品信息，具备更精准的风险判断能力，在金融产品或服务的交易中，处于信息优势地位。另一方面，金融消费者为了实现资产的保值增值，选择信任的金融机构对资产进行管理，还需对金融机构提供自己的个人信息，在金融产品或服务的交易中，处于信息劣势地位。

一些金融机构利用其在交易中的信息优势地位，通过对金融消费者隐瞒重要信息、提供虚假信息等不当手段来最大化己方利益。但很多情况下，为了业绩，销售人员会选择性的、技巧性的、引导性的告知消费者金融产品信息，甚至只会向消费者透露对自己有利的信息[19]，从而影响消费者的决策。在这类情境下，消费者由于未获得充分的风险提示，未对风险充分预估，未形成充分的心理准备，投资受损后，有可能投诉销售人员并要求赔偿损失。

### （四）权益保护宣传教育力度存在不足

目前，我国金融消费者金融素养较低，金融消费者权益保护宣传教育力度存在不足。根据央行发布的《2019年消费者金融素养调查简要报告中》显示，2019年，我国消费者整体素养有提升，消费者对金融知识有一定的掌握，在银行储蓄、信用方面表现较好，金融消费行为趋于理性，可以简单辨别一些金融非法金融产品，但对于投资、理财、保险方面知识仍旧欠缺，存在区域不均衡现象，尤其是

---

偏远地区，居民普遍缺乏基础金融知识，尤其对投资理财的概念知之甚少，风险防范意识和能力不强，容易成为一些金融产品销售人员“忽悠”的对象，常因“存款变保险”、“存款变理财”等而遭受经济损失。

行业监管部门及金融机构应更频繁、更深入地在全国范围开展金融消费者权益保护宣传工作，向金融消费者传授金融风险防范知识，协助金融消费者知法懂法、依法维权，保障金融消费者的财产安全权、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、信息安全权等权益[20]。

### **（五）科技发展给权益保护带来新的威胁**

数字经济时代，先进的信息科技与金融服务的深入结合，使金融消费者得以享受金融科技带来的便捷性与更低的交易成本。另一方面，也让金融消费者面临着权益受侵害的新风险，主要体现在几个方面：

首先，传统金融在交易金融产品时，主要通过线下人工收集客户的个人信息，在数字时代，对客户信息的收集、存储、转移、核验等环节全部可以在线上完成，但线上渠道对个人信息的保护仍有待进一步提升，近年来信息泄露、侵犯个人隐私等侵害客户权益的不法行为频发[21]。

其次，金融消费者在进行金融产品交易尤其是互联网金融产品交易时，获取信息主要通过卖方制作好的宣传页面，而非与销售人员直接沟通，这在某种程度上减损了金融消费者对金融商品了解与认识的透彻程度。

第三，电子格式合同的泛化也对消费者的权益有一定影响，例如，当消费者面对小字号且大量文字的线上合同条款时，往往可能没有经过慎重思考甚至没有仔细阅读就直接点击接受。若事后发生纠纷，消费者难以主张和证明其知情权受损。

第四，近几年，越来越多的金融机构通过互联网渠道个性化推荐及精准营销等方式向客户销售产品和服务。从金融机构的角度来看，这种方式可以帮助提升交易成功率，减少销售成本。但站在金融消费者的角度来，被动地只接触与自身条件相符或与自身过往偏好相似的产品或服务，某种意义上是损害了自身的自主选择权和公平交易权。

具体到实际投诉中，表现为互联网金融产品成为近年来消费者投诉的重点。例如，由于平台倒闭后投资人无处追回资金、“数字鸿沟”带来的信息不对称导致消费者对投资风险认识不足、消费者隐私泄露等情况时有发生等问题，网贷在近几年的投诉量远超过信用评估、银行、保险等传统金融产品。根据新浪黑猫投诉平台数据为例，从2018年1月30日至2020年8月18日，在收到的760148件累计有效投诉中，网贷投诉量达468284件，占比61.6%。

二级分类	累计有效投诉量	累计投诉回复量	累计投诉解决量
网贷	468284	432571	344528
信用评估	187888	185499	136584
银行	38322	30694	23265
保险	25452	22642	17870
第三方支付	23989	16997	13773
理财	12390	16997	3185
证券	3190	3022	2633
其他	502	335	309
咨询公司	131	70	66
合计	760148	708827	542213

表 1 黑猫投诉平台金融投诉数据

究其原因，一方面由于消费金融的参与者众多，其金融知识和金融素养参差不齐，部分消费者缺乏自我维权意识和风险质询途径。再加之存在“数字鸿沟”问题，不负责任的数字技术运用或许会迫使消费者回归非正规渠道，造成金融再排斥现象。另一方面，互联网金融产品或服务的消费者保护监管体系不健全。互联网金融行业的业务具有特殊性且涉及覆盖面广，监督机构进行监管的过程中出现监督职责重叠或监管真空等现象。

---

## 第四章 金融消费者保护的國際經驗

金融危機爆發後，世界各國對全球和自身的金融發展問題進行了深刻反思，普遍認為對金融消費者保護的忽視是引發危機發生的一個重要原因。針對此問題，以美英為代表的發達國家開始重視金融消費者保護，在金融消費者保護政策、機構和教育等方面做出了有益嘗試。其中，在政策框架方面，各國均就消費者權益保護進行了專門立法，明確將金融消費者保護納入法律保護範圍，制定了保護的基本原則和基本制度，建立了較完備的金融消費者保護相關法律體系。[22]在機構設置方面，各國都設立了專業性機構負責金融消費者權益保護，並對行為監管、金融消費者保護職能與宏觀審慎、微观審慎監管職能在一定程度上進行了區分。在消費者教育方面，各國均將金融消費者教育納入國家戰略，並注重利用互聯網技術開展網上教育。

對於我國，應正確應對全球金融監管體系改革的趨勢，積極主動研究和借鑒發達國家對於金融消費者保護的先進經驗，加快構建專業的金融消費者保護法律體系，增強對金融消費者的教育力度，進一步促進金融市場健康有序發展。

### （一）美國的金融消費者保護

#### 1、美國金融消費者保護的政策法規

2008年，金融危機爆發導致美國經濟嚴重衰退，引發民眾對美國當時的金融監管制度產生了強烈質疑。2009年6月，美國頒布了金融監管方案《金融監管改革-新基礎：重建金融監管》，並在此基礎上，於2010年7月頒布了《多德-弗蘭克華爾街改革和消費者保護法案》（以下簡稱《多德-弗蘭克法案》）。《多德-弗蘭克法案》在深刻反思了金融危機的產生原因的基礎上，提出了兩大宗旨：首先，針對超級金融機構“太大而不能倒”的問題提出了解決方案；其次，重視保護金融市場中的弱勢群體，避免金融消費者受到不公平交易和欺詐行為的損害。法案主要內容包括：美聯儲設立了消費者金融保護局，承接了原由美聯儲、貨幣監理署、儲蓄機構監理署、聯邦存款保險公司、聯邦貿易委員會、國家信貸聯盟

署、住房与城市发展部等 7 家监管机构行使的消费者保护职能。[23]

该法案实现了对金融市场全方位监管，明确了金融消费者保护与审慎监管具有同等重要法律地位，改变了联邦金融机构对部分非银行金融业服务提供者缺乏监管的局面。[23]

## 2、美国金融消费者保护执法机构

消费者金融保护局是美国最主要的金融消费者保护机构，监管范围涵盖了银行、储蓄机构、信贷联盟（资产在 100 亿美元以上）以及上述机构的分支机构、非银行类住房抵押贷款发起人及服务商、发薪日贷款机构、学生贷款机构以及消费者金融保护局认定的非银行类的大型参与者。

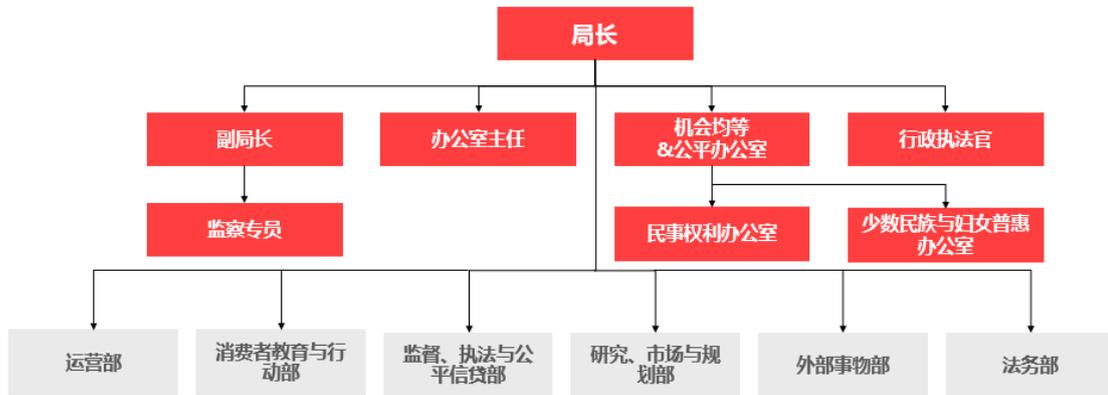


图 3 消费者金融保护局组织架构

消费者金融保护局的工作目标包括五点，首先，保证消费者及时获得简明易懂的信息，并做出负责任的金融交易决策。其次，保护消费者免受欺诈、不公、权利滥用及歧视性行为的损害。第三，修订过时、繁重、不必要的规章制度，减少监管负担。第四，监督受监管对象的执行情况，促进公平竞争。第五，保证消费者金融产品和服务的透明、高效运作。[24]

消费者金融保护局的主要监管职能包括：一，组织开展金融消费者教育；二，收集消费者投诉，进行调查和回应；三，收集、研究、监测和发布与消费者金融产品和服务市场运作相关的信息，甄别与消费者有关的或可能影响到市场正常运行的风险事件；四，对监管对象的经营是否合规进行监督，并有权依法采取监管措施以纠正违法行为；五，发布与联邦消费者金融法律有关的各项实施细则、

---

命令和指引；六，开展对于促进消费者金融保护局其他职能的行使确属必要或有益的支持活动。[25]

为更好完成监管工作，技术成为消费者金融保护局的核心工具。目前，该局对于技术的应用主要体现在数据分析和技术创新。消费者金融保护局对自身的定位是一家数据驱动型机构，通过技术对数据进行采集、管理、存储、分享和保护，以达到运用数据进行分析 and 提炼更好地服务于内外部运行有关决策的目的。同时，消费者金融保护局积极致力打造成为创新性、以技术为核心的监管机构，并通过技术创新提高了自身的影响力和有效性。例如，消费者金融保护局在 2018 年推出“监管沙盒”，负责审查加密货币、区块链平台、私有货币和个人“微款”等，以鼓励区块链和其他金融技术的创新。

### 3、美国金融消费者教育

美国政府把对国民的金融教育作为一项重要的国家战略，2011 年，美国发布了《全国金融教育战略—促进金融繁荣》，其目标包括强化公众对有效金融知识教育的认知度、提升和整合公民核心金融素质、改进金融知识教育框架、提升和推广有效实践。2015 年 4 月，美国消费者金融保护局发布了《关于促进中小学金融教育的政策指南》。美国国家经济教育委员会建立了一套从幼儿园到 12 年级的个人金融知识框架，包括收入、购买商品和服务、信用、储蓄、金融投资保险等六点内容。

同时，根据《多德—弗兰克法案》，消费者金融保护局内设金融教育办公室，开通免费的消费者投诉和咨询电话，建立收集、监测并及时反馈这些投诉信息的机制。消费者金融保护局还设立了“老年美国人金融保护办公室”，职责包括“促进针对年满 62 周岁的个人开展的包括发放宣传单在内的金融扫盲活动，使得老年人在当前和未来做出金融选择时，免受不公平、欺骗及滥用行为侵害”。[24]

此外，美国重视为消费者提供网络化、多样化的金融学习资源方面，例如，美联储设立了专门网站，为教师提供免费的个人金融和经济学相关方面的教学资源。美国金融素质与金融教育委员会则创建了 MyMoney.gov 网站，美国人可以从中找到联邦政府所有的金融教育资源和信息。

---

## 4、美国金融消费者投诉处理机制

根据《多德—弗兰克法案》规定,美国金融消费者的具体投诉处理程序包括:第一步,消费者在投诉平台上注册账号并选择具体的业务类型进行投诉。第二步,消费者金融保护局对管辖范围内的投诉事项,会将消费者的投诉内容及资料转至相关的金融企业,并督促金融企业核实、答复;对于管辖范围外的,则将投诉事项转至相关联邦监管机构处理。第三步,被投诉金融机构于 15 日内将投诉问题的最终处理结果告知消费者,并向消费者金融保护局递交反馈报告;对于投诉事项特别复杂的,处理时限可延长至 60 日。第四步,消费者金融保护局将投诉的基本信息提交至投诉数据库。第五步,消费者金融保护局向消费者发送金融企业的反馈报告,由消费者查看金融企业的回复内容,并向消费者金融保护局反馈意见。第六步,消费者金融保护局定期对投诉信息及数据进行汇总分析,并与各州及联邦监管机构共享,以便更好地监管金融企业及加强金融消费者保护方面的相关立法,投诉分析报告还将提交国会审查。[26]

## 5、美国金融消费者保护的经验和

### (1) 树立金融消费者立法保护的理念

国务院办公厅于 2015 年出台的《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》中提出:“研究探索金融消费者权益保护特别立法,逐步建立完善金融消费者权益保护规章制度,明确监管目标、原则、标准、措施和程序”。[27]所以,相关部门应正确理顺金融产业发展和消费者保护的关系,在制定法律时,应以通过培育公平健康的市场环境来保障金融消费者的根本权利为目的,同时注重保障金融消费者的基本权利,和法律的可操作性。[28]

### (2) 建立统一的金融消费者保护机制

美国重视金融消费者的投诉管理监督,并力求投诉管理的公开、公正与效率,其中,效率主要表现在金融消费者投诉处理机构从类型众多回归到单一型。目前,

---

我国的金融消费者保护由各个监管机构单独设立的金融消费者投诉处理机构负责,如央行的金融消费权益保护局、银保监会的银行业保险业消费者权益保护局、证监会的投资者保护局等,缺乏相对独立和统一的第三方机构。针对这种情况,可探索建立各保护机构之间的协调机制,在积累处理金融消费者投诉经验的同时,逐步形成一套相对统一的投诉处理机制。并可借鉴美国经验,探索建立如消费者金融保护局等机构,制定统一的投诉监督流程,专门承担和履行金融消费者保护及教育职责。[22]

同时,可借鉴美国消费者金融保护局的经验做法,根据日常掌握的金融机构情况和历史检查结果,结合对金融机构的风险评估,合理进行分析,选择金融消费者保护风险程度较高的机构进行现场检查,提高现场检查的针对性,以便更好的实现金融消费者保护职能。此外,可尝试编制符合我国实际的《金融消费权益保护监督检查手册》,对检查内容、检查流程、检查方式、检查文书格式作出详细的规范性说明,为金融消费权益保护监督检查工作提供措施指导与技术支持,为检查人员提供明确的操作依据。[29]

### **(3) 加强技术创新在金融消费者保护过程中的运用**

在数字经济时代,金融科技的飞速发展,使得技术创新在金融消费者保护过程中的运用愈加重要。美国的消费者金融保护局就非常注重技术在监管工作中的应用,并积极尝试通过技术创新适应新形势下的监管要求。例如,通过推出“监管沙盒”监管加密货币、区块链等新技术在金融领域的应用。

我国应积极探索适合我国国情的金融科技监管和消费者保护模式,如“监管沙盒”等先进经验和模式,通过金融科技应用“试验室”等方式,开辟提供公开透明的政策推演和试验环境,深入研究消费者金融保护过程中的技术创新应用。并加快现有金融消费权益保护信息管理系统的技术创新,不断提升金融消费权益保护过程中的科技含量。

---

## （二）英国的金融消费者保护

### 1、英国金融消费者保护的政策法规

2008年金融危机爆发后，英国于2010年4月颁布了《2010年金融服务法》。在该法案中，“金融稳定”被加入金融监管机构——金融服务局的监管目标，同时，金融服务局设立了独立的机构承担对消费者的金融教育职能，以提升公众对金融商品及服务的认识水平。但该法案构建的大一统监管模式难以顾及协调审慎监管和行为监管。[23]

2012年，英国颁布了新的《金融服务法》，对监管体制做出进一步的改革。首先，在英格兰银行内成立金融政策委员会，旨在关注金融系统整体情况，维护金融体系稳定，对系统性风险进行识别和评估。其次，撤销金融服务局，设立审慎监管局和金融行为监管局，从单一监管转变为“准双峰监管”。其中，金融行为监管局承担金融业的行为监管和金融消费者保护职责，审慎监管局承担提高被监管机构的安全性和稳健性职责。不同于“双峰监管”模式中行为监管机构和审慎监管机构彼此独立，并都独立于央行，英国的审慎监管局和金融行为监管局在宏观审慎监管方面均受英格兰银行下设的金融政策委员会领导。

### 2、英国金融消费者保护执法机构

金融行为监管局设主席一名，首席执行官一名，其最高决策机构是董事会，决策的执行主体是执行委员会。董事会下设7个委员会，并根据不同业务职能设立了9个职能部门。[23]

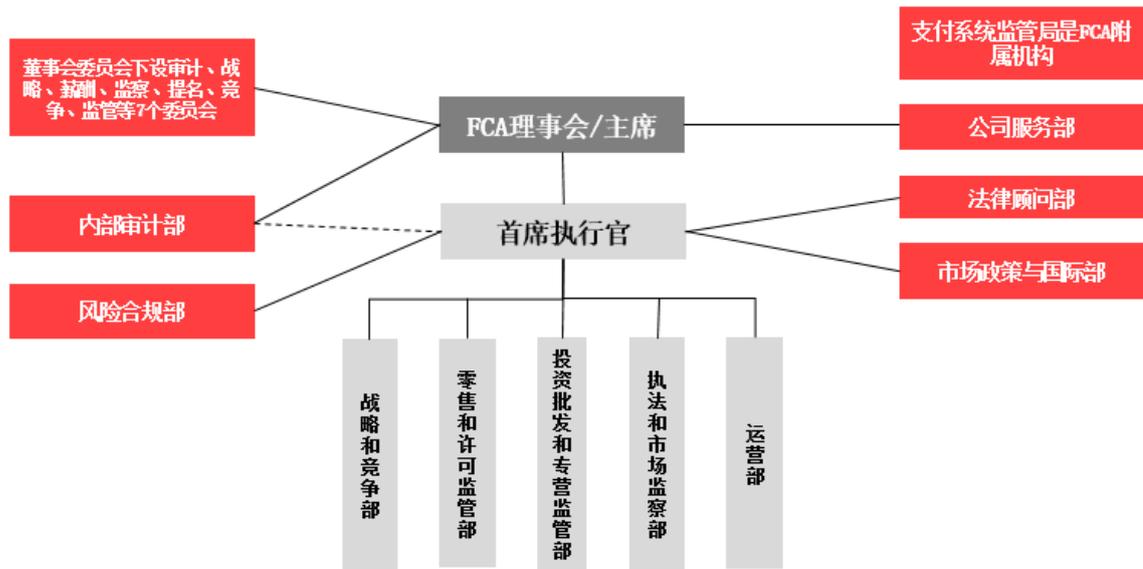


图 4 金融行为监管局组织架构

根据新的《金融服务法》，金融行为监管局的职责包括三点，金融消费者保护；促进有效竞争；确保市场诚信；并依托积极主动型监管、事件驱动应对型监管和问题及产品监管等三种方式以达成监管目标。其中，积极主动型监管旨在提前发现金融市场和企业的潜在风险，如利用 BMSA (Business model and strategy analysis) 框架分析对于消费者和市场诚信的潜在风险等方式。事件驱动应对型监管旨在对发生的恶性事件做出应对，如金融行为监管局在第一时间快速反映、准确应对恶性事件，鼓励企业采取全面、可信行动计划来逐步消除风险等方式。问题及产品监管旨在提升监管成效，提升消费体验。

### 3、英国金融消费者教育

2010 年，英国成立消费者金融教育局，负责开展金融消费者教育工作，提高英国民众对金融事务（包括英国金融体系）的理解和认知，并提高一般大众的财务管理能力。2011 年 4 月，该局更名为财务咨询服务公司，并开始同步运营网站、咨询电话和面对面咨询业务。2012 年 4 月，根据《2012 年金融服务法》，该局又被赋予了提高债务顾问服务品质、连续性及可得性的职责。至 2015 年 10 月，该局发布了英国第二版金融教育战略，战略时间跨度为 10 年，搭建了以消费者生命阶段（少年儿童、青年、中年、老年）为横轴、金融行为（良好的日常财务

---

管理、为人生关键事件所做的充分准备、应对财务困境)为纵轴的全面覆盖的实施框架。[23][28]

#### 4、英国金融消费者投诉处理机制

在英国金融行为监管局设立后,在《监管手册》中设立公平对待投诉专章,就金融机构的投诉处理做出了具体规定,具体包括六点内容。[30]

首先,金融机构接到投诉后,应进行准确的调查,并判断客户诉求的内容、合理性及补救措施,并快速、公正、清晰的答复投诉人关于投诉事项的评估和调查结果,以及拟采取的补救或补偿措施。

其次,金融机构在处理过程中应及时告知投诉人处理进展,并在收到投诉事项之日起8周内正式回复投诉人。

第三,对于投诉事项的处理结果,金融机构可以书面形式将接受投诉并采取补救措施、不认可投诉但愿意采取补救措施和不接受投诉并说明原因等三种回复告知投诉人。对于第三种回复,金融机构应向投诉人提供英国金融申诉专员公司的投诉指南及网址,告知该投诉人有权在规定时间内提出申诉。若投诉事项未能在8周内处理完毕,则必须告知投诉人延迟的具体原因以及其可以就此转向金融申诉专员公司申诉,并同时提供投诉指南及网址。

第四,提供投资服务的相关金融机构的投诉处理档案应至少保存5年,其他金融机构的投诉处理档案应至少保存3年。

第五,金融机构应每半年向该局提供一次投诉处理情况报告,而仅提供信用类服务、运营网络贷款平台、年业务收入不超过500万英镑的金融机构,应每年向英国金融行为监管局提供一次投诉处理情况报告。

第六,金融机构上半年的投诉分析报告应不迟于当年8月31日公开报告摘要,下半年的投诉分析报告应不迟于次年2月28日公开报告摘要。并且,报告期内投诉数量不低于500件的金融企业,需向社会公开投诉处理情况报告摘要。

---

## 5、英国金融消费者保护的经验和

### (1) 提高金融消费者教育效率和深度

随着我国经济发展和在全球影响力的进一步增强，我国金融业已经逐步开放，并成为最重要的角色之一，在经济发展中承担着重要角色。但目前我国金融消费者的专业能力普遍不足，对各种金融产品的组成和内容无法准确鉴别，对金融机构采取的各种信息隐蔽手段也无法准确辨识。而“一行两会”在各自监管领域开展的金融消费者科普教育试点工作的范围较窄，且以科普为主，无法适应目前金融消费者的需求。所以，可借鉴英国的货币咨询服务公司模式，设立独立的专门教育机构，为金融消费者提供其需要的教育咨询和理财规划等服务，并可降低服务成本，提高服务效率。

此外，应积极利用互联网手段，根据消费者的网络使用特点和习惯，拓展线上金融教育新模式，普及金融知识，吸引更多消费者关注自身的金融权益，丰富金融消费者教育的模式、提高金融消费者教育的效率。

### (2) 审慎选择金融监管模式

英国的金融监管模式从金融服务局单一监管转型到“准双峰监管”，表明英国金融行业监管已经转向成为审慎监管和经营行为监管并重。

我国目前的金融监管模式对于维护现阶段我国金融业稳定和发展起到了重要作用。但是，“一行两会”内设的保护机构只负责教育和处理投诉，并不负责经营行为监管，只有在接到金融消费者投诉后才会处理问题，对于金融消费者保护的力度较弱。并且，我国的金融监管机构同时承担了审慎监管和经营行为监管的职责，也存在一定的潜在风险。未来，随着全球竞争逐渐加剧，我国应调整现有金融监管模式，以适应全球金融创新的大环境，促进金融监管和金融消费者保护在新时期的发展。

### （三）澳大利亚的金融消费者保护

#### 1、澳大利亚金融消费者保护主要政策

2009年，澳大利亚颁布了《国家消费信贷法》，成为该法案统一了澳大利亚的消费信贷立法，对信贷许可、负责任的借贷行为、信贷登记制度等问题做出了详细规定，成为证券与投资委员会调查金融服务和产品方面的不当行为、消费信贷领域犯罪行为、民事处罚、行政处罚的主要执法依据之一。[31]

权限	法律依据	方式
强制性信息收集	2009年国家消费信贷法	现场检查 向提起公诉提供合理支持
	2001年证券与投资委员会法	形成相关文件资料 要求提供信息
	2001年公司法	向审计人员要求提供信息或账簿
	1914年刑法	
其他	1997年电讯法	要求服务商履行相关义务
	1992年商业相互协助法	针对形成相关文件资料、证据提出有关协助请求

表2 证券与投资委员会强制信息收集权的相关法律依据

#### 2、澳大利亚金融消费者保护执法机构

证券与投资委员会是澳大利亚金融消费者保护的主要执法机构，其基本职责包括：维持金融体系运转，提升金融体系以及金融业形象；加强信息披露，增强金融体系中投资者和消费者信心；依照法律履职，设立最低程序要求；有效、迅速地接受、处理、储存所获信息；在可行前提下，使公众获得金融机构、其他机构相关信息。采取一切可能的、必要的措施和手段，贯彻执行法律。[31]

证券与投资委员会监管范围涵盖了多个领域，包括核发金融专业人员执业

执照并监管；审核新型金融产品，监督金融机构遵守营销规范和其他监管法规与行为规范，保护金融消费者权益，提高投资者和金融消费者的信任和信心；推动建立公正、有序和透明的市场；监管一般类公司的资金募集、公司治理、股东权益、企业并购、市场信息披露等公司行为。[31]

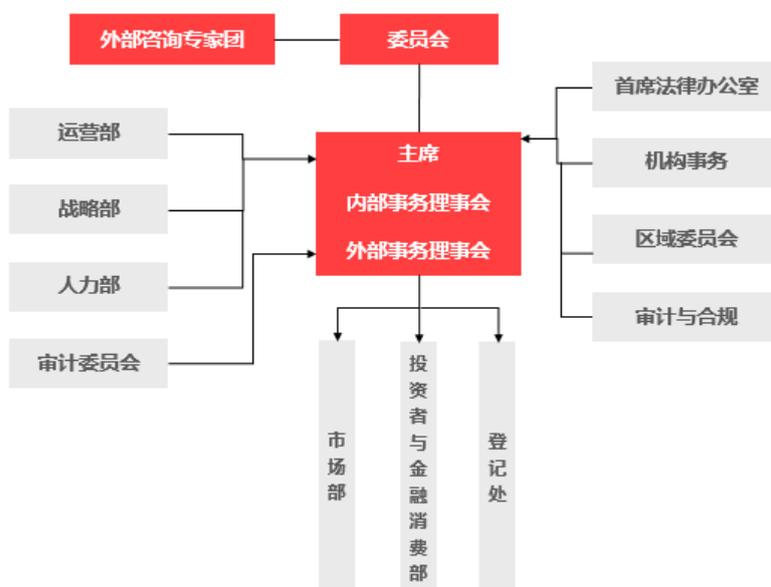


图5 证券与投资委员会组织架构

### 3、澳大利亚金融消费者教育

证券与投资委员会负责澳大利亚的金融教育工作，包括制定金融扫盲战略，向政府金融扫盲理事会报告工作，向金融消费者、零售投资者提供指导性意见、工具和教育。

证券与投资委员会重视学生、青年和弱势群体的金融教育。对于学生群体，该委员会将“理财教育计划”并入国民教育。2013—2014年，共有1400所学校加入理财教育计划，超过10000名教师受到培训，发放40000份资料。对于青年群体，证券与投资委员会开展了“理财新手”活动。针对弱势群体，证券与投资委员会则制定了“本土金融消费者普及计划”。[31]

此外，对于普通消费者，证券与投资委员会的金融教育工作主要通过“理财”MoneySmart网站进行。该网站为消费者提供贷款计算器、金融信息以及相关教程，并可链接18000家以上网站。据调查，26%的澳大利亚成年人知道该网站，

---

86%的用户浏览该网站后有所行动。同时，MoneySmart 网站向智能手机用户提供 APP 下载服务。[31]

#### 4、澳大利亚金融消费者投诉机制

澳大利亚的金融消费者保护职能由澳大利亚证券和投资委员会承担，但该委员会并不具体处理投诉，具体的金融消费者保护工作由金融申诉专服务机构承担。[31]

2015 年，金融申诉专服务机构调整了争议处理程序，金融机构的内部投诉处理成为纠纷调解的前置程序，如果消费者对金融机构投诉处理结果不满并向金融申诉专服务机构投诉，金融申诉专服务机构将会给相关金融机构 21 天的时间与消费者协商解决。如果协商依然无法解决问题，金融申诉专服务机构在全面调查投诉情况的基础上，会通过协商或召开调解会议的形式处理。如果问题在经过协商或调解会议后依然无法解决，则进入裁定程序。根据投诉事项复杂程度及重要性的不同，裁定可能会采用单独督察员或督察员牵头三人陪审团。裁定结果将是最终处理结果。在收到最终处理结果后，如果投诉人 30 日内表示接受，则裁定生效，纠纷双方均受裁定结果约束。如投诉人表示不接受裁定结果，则裁定结果无效，投诉人可采取进一步的法律措施。[23]

#### 5、澳大利亚金融消费者保护经验

目前，我国金融企业集团化经营、金融产品功能复合化趋势愈加明显，以机构监管为主、以功能监管和行为监管为辅的监管安排，已难以适应新的金融市场变化。在当下的金融市场中，行为监管愈发重要，应当进一步加大其监督梯度，投入更多资源，才能够取得更好的金融消费者保护的实施效果。应进一步完善金融消费者保护立法体系，推动金融消费者权益保护、金融消费者个人信息保护等内容的专项法律法规进程，明确金融机构出现不当经营行为或侵害消费者合法权益的情况下，金融监管机构视的各类监管、调解措施。同时，应培养行为监管专业队伍，加大对消费者权益保护部门的资源配置，加强源头把控，进一步丰富行

---

为监管的手段及内容，结合预防性事前保护和问题驱动性事后保护，通过有效的金融教育服务和行为监管处罚力度，达到维护金融市场的公平有序竞争的目的。

## （四）国际组织的金融消费者保护

### 1、国际组织的金融消费者保护主要政策

1985年，联合国大会通过的《联合国消费者保护准则》，第一次在国际层面上提出了消费者权利的概念。世界金融危机后，二十国集团（G20）、世界银行、国际消费者盟、三大国际金融监管机构联合论坛等主要国际组织开始调查研究金融消费者保护问题，并着手制定金融消费者权益保护的基本原则、制度指引及具体建议等国际规范。

其中，国际消费者联盟在2011年3月发布了《安全、公平和竞争的金融服务市场：给G20关于提升金融服务领域消费者保护的倡议》，要求各成员国政府以较高标准实施金融消费者保护措施。G20于2011年10月制定了《金融消费者保护的高级原则》，以帮助二十国及其他经济实体强化金融消费者保护，但该原则遵守开放性、自愿性，并无强制约束力。世界银行在2012年6月发布了《金融消费者保护的良好经验》，提出了金融服务领域的39条通用建议，包括了保护金融消费者权益的实体规范，以及程序性争端解决机制。三大国际金融监管机构联合论坛于2014年4月发布了《关于银行、保险及证券销售点信息披露的最终报告》，对不同类型金融产品在售时的信息披露风险提出了完善建议。[32]

### 2、国际组织的金融消费者教育

G20在《金融消费者保护的高级原则》“金融教育与金融认知”一节中从不同主体角度提出了完善金融消费者教育制度的建议，提倡各成员国从不同角度构建金融消费者保护机制。建议所有机构及部门都参与到金融教育活动中，使消费者能够便利地获取消费者保护、消费者权利和义务等相关信息，并建立帮助消费者获取知识、技能及风险理解能力的适当机制。[33]同时，《金融消费者保护的高

---

级原则》建议成员国将金融教育作为本国金融消费者保护的重要工作，通过多样化和适当的途径进行普及，并针对不同群体的消费者，制定有针对性的教育项目。

[33]

世界银行的《金融消费者保护的良好经验》建议各成员国重视不同年龄段消费者的金融知识水平，制定相应的金融教育和信息计划，并积极推动和参与计划执行。同时，政府应积极与消费者、行业协会、金融机构协商，满足消费者的合理需求与预期等。

### 3、国际组织的金融保护投诉机制

G20 的《金融消费者保护的高级原则》认为，政府的司法体系应当确保消费者能够获取充分、经济、独立、公平、及时且高效的投诉处理与救济机制，并不得向消费者施加不合理的费用、拖延或其他负担。除解决纠纷的外部司法途径外，金融机构及其代理机构亦应在其内部设置类似的投诉处理机制。

世界银行在《金融消费者保护的良好经验》中提出，每个金融机构应设置明确的投诉处理流程，并实时更新其所接到的投诉记录。金融机构须完善其内部处理机制的方案，包括程序时限、客户反馈等，需要形成不断完善的处理机制。《金融消费者保护的良好经验》认为，各国政府应当为消费者提供独立、权威、专业的金融督查机构或类似的监督机构，金融督查机构或类似机构能够做出对金融机构有约束力的决定，且该机构须独立于其他监管机构、金融机构及行业自律组织。并且，作为独立的第三方监管机构，金融督查机构应具备一定的准司法效力与执行权，该机构的构建对于提升金融消费纠纷解决的效率，拓宽金融消费纠纷的解决渠道具有参考价值。[32]

### 4、国际组织的金融保护经验

根据国务院 2015 年发布的《推进普惠金融发展规划（2016-2020 年）》显示，目前我国人均持有银行账户数量、银行网点密度等基础金融服务水平已达到国际中上游水平，但是，我国金融服务的广度和深度依然有待进一步提升，在乡

---

镇等区域，银行卡持有率高而使用率低的情况较为突出。在这种情况下，可参考相关国际组织的政策建议，大力推进普惠金融，保障金融消费者的参与权、提升金融服务的普及率，使更多家庭真正参与到金融市场中，持续提升社会金融机会均衡性。例如，可在城镇化建设过程中，注重加快金融基础设施和配套服务建设，注重城乡金融服务的均等化和便捷化，确保更多人群可以享受到有效、便捷的金融服务。又例如，充分发挥金融扶贫作用，使扶贫攻坚战中、尤其在预防返贫的工作中，使贫困地区、弱势群体得到必要的金融支持，以更公平、合理的机会与成本从金融机构获得存款服务、贷款服务和资金结算服务，提高其改变经济境遇、改善生活水平的能力。

---

## 第五章 国内金融消费者保护的发展机会与建议

我国在不断加快建立健全金融消费者权益保护机制仍面临许多挑战,这些挑战也是未来国内金融消费者保护发展的良好机会。鉴于此,对国内金融消费者保护的发展提出建议:

### (一) 加快完善金融消费者保护立法

建立健全金融消费权益保护立法体系,对金融领域消费者施以保护,对提升金融消费者信心、维护金融安全与稳定具有积极意义。

第一,提高金融消费权益保护的立法层次,对金融消费者和金融机构的权利义务进行根本性规定,保护金融消费者的长远和根本利益。

完善金融消费者保护立法要从金融消费者角度出发,充分考虑金融消费者所处弱势地位和行业发展规律。如积极完善信息披露制度,严格要求金融机构向金融市场消费者披露金融产品收益、风险与服务信息,避免信息不对称损害金融消费者的知情权等权益;细化金融消费者被侵权范围的界定,保障金融消费者权益被损害时有法可依,提高消费者维权效率,同时促使有关金融机构依法办事,充分发挥法律法规的约束作用;建立有效的激励和约束机制,调动金融机构对金融消费者维权的积极性,全面对金融消费者保护[34]。

第二,统一金融消费权益保护领域的监管标准,避免监管真空与监管套利,增强金融监管部门履职效能。在监管机构设置上,应整合不同监管主体下分设的金融消费者保护机构的资源,实现保护标准的统一与保护信息的共享。

### (二) 加速完善多元投诉、纠纷解决机制

#### 1、构建有效的投诉机制

建立包括金融机构内部投诉机制、金融申诉专员机制和投诉监督机制的多层次纠纷处理机制。一是完善金融机构内部投诉机制。二是建立金融申诉专员(FOS)

---

制度，逐步建立全国统一的金融投诉平台，全面受理各类金融消费纠纷。三是建立投诉监督办公室，金融消费者可以再投诉到监督办公室，由监督办公室启动再审查程序[35]。

## 2、推广金融审判庭和金融仲裁院

我国应不断鼓励各地完善金融法院，提高解决金融纠纷能力，提高对金融消费者法律保护的工作质量和效率，充分发挥金融司法机构仲裁、调解等能力。此外，建立多元纠纷解决机制，指导专业机构进行纠纷调解，以保障金融机构和金融消费者的合法权益，这就要求从业人员具备较高的专业能力，充分发挥调解作用。

## 3、构建独立地方解决纠纷体系

建立独立第三方的纠纷投诉、调解、仲裁体系，以公平、公正、公开的“三公”原则，建立专门的机构来处理日渐增长的金融消费者投诉需求才是真正的关键。只有这样，才能不断适应金融消费者从精英化向大众化转变的趋势，也只有这样，才能让金融消费者的权益保护变得更加完备。

## 4、建立纠纷快速处理机制

可以通过互联网并利用远程信息技术解决争议的方法，改变传统纠纷解决机制，突破了地理位置的局限性，提高纠纷解决的效率，实现纠纷解决的快速与便捷。

### （三）加强金融机构行为监管

第一，完善金融平台和产品的信息披露，帮助投资者查询和追溯资金走向，防范虚假标的等风险，减少互联网平台不当行为所带来的消费者权益诉求。

第二，运用人工智能、大数据等技术手段，使咨询流程更加自动化、标准化，

---

通过研究客户过往的投资行为、近期生活中发生的重大事件，为客户做好风险分类。通过开发科访问、可负担、可验证的客户身份识别系统等技术手段，进一步促进金融服务的客户身份识别和个人金融信息保护。

第三，探索实施前瞻性、介入式行为监管工具。在各种表象演化为现实的偏离行为之前，主动采取控制、矫正等干预措施。

第四，实施行为监管框架下的金融产品干预，从产品研发、销售分配、销售过程、售后维护的整个产品生命周期进行前瞻性“介入”，消除产品设计、业务规则制定及销售等整个流程中对互联网金融消费者的不利因素、

第五，建立行为监管联动机制，防范监管真空，联合整治危害市场秩序、金融消费者合法权益的行为，防范不当交易行为给消费者带来的金融风险。

## **（四）推进金融消费者教育**

### **1、制定国家战略，统一部署实施**

推进金融消费者教育是一项惠及全民、关乎金融稳定的系统性工程。需要加强顶层设计，制定国家战略。要从国家层面制定并实施与金融教育相关的法规条例，出台配套措施，推动金融知识有机嵌入现行教育课程，积极引导金融机构发挥更大作用。

其一，应明确金融教育主导部门，并确定主导部门与配合部门之间各自的职责边界，以有效统筹整合现行分散的行政资源；其二，应研究制定金融教育的具体规划及实施方案，明确工作目标、任务分工和具体举措，确保金融教育的连贯性及长期性，实现消费者金融素养的持续提升。其三，强化金融机构的金融宣传教育的社会责任。

### **2、重塑金融教育理念，提升金融教育针对性**

目前，我国很多金融消费者投诉都是由于自我保护意识不强，例如，黑产乱象猖獗即是由于金融消费者被短期利益迷惑所导致的。针对这些问题，平安普惠

---

等企业已经积极投入实践,其做法具有借鉴意义:一是直接打击黑产乱象,例如,2020年,平安普惠将发现的多起以虚假保单骗取金融机构贷款等金融犯罪案件,向公安局报案,并主动提供重要线索,这些对案件的破获起到了非常重要的作用。二是提升消费者金融素养,平安普惠通过线上线下多种渠道积极开展消费者教育,以提高金融消费者的自我保护能力与意识。例如,平安普惠、《法治周末》、“梨视频”等三家机构联合制作教育视频,邀请相关的法律专家为金融消费者解答相关风险问题,取得了非常好的效果。

可见,消费者金融教育过程是以全面提升消费者金融素养为最重要的目标,即应该使消费者对金融产品、相关的金融风险具备一定的认知,掌握必要的金融技能,能够做出理性的金融消费、理财投资等方面的决策。

鉴于我国区域之间发展很不平衡、老龄化问题严重。所以,金融教育应充分考虑到不同群体的年龄、教育、经济状况等因素。另外,还要加强公众金融宣传教育的统筹规划、资源投入和队伍建设。针对特殊群体(如老年人、农民工、学生),以帮助其提高对金融产品和服务的认识,促进社会平衡发展[36]。

并且,面对金融侵权严重的地区,应及时协调各方资源,开展普及各类金融术语活动等方式来提高金融消费者风险防范能力,维护金融市场秩序。虽然以央行金融消费者保护局为首的各类金融消保局一直积极开展长期专业金融知识普及活动,但随着普惠金融的发展,有一些偏远地区的人群仍难以了解,需借助金融机构充分普及金融知识。例如,平安普惠推出的金融消费者保护项目“维C行动”通过协同聚合社会各界资源,深入社区、商圈、校园等重点区域宣传金融防欺诈知识,分享各类被骗案例,并提供相关咨询服务,为人们及时解答金融消费疑惑,是值得在业内广泛鼓励和推广的经验。

### 3、线上线下融合,进行针对性教育

在注重运用数字技术进行线上教育的同时,还应注重线下场景,通过线上线下融合的方式,强化金融消费者教育的工作效率。尤其是针对金融能力弱势群体,应选择合适其生活习惯的教育方式。在具体实践中,应注重运用第三方机构和企业的力量,由主管部门联合或鼓励这些机构和企业,积极参与到金融消费者教育

---

中,以达到创造良好行业发展环境的目的。同时,可借鉴目前国内外的优秀案例,进一步优化工作方法。例如,借鉴美国、英国等金融发达国家的制度与做法。又例如,借鉴平安普惠金融消费者保护项目“维C行动”的做法,该行动聚焦小微企业主、普通工薪阶层、大学生、老年人等金融素养薄弱人群,通过线下进社区、进大学、派送单页,以及线上直播和课程等多种形式,创新金融消费者教育方式、丰富教育内容,提升金融消费者金融素养、风险防范意识和自我保护能力,有效保护金融消费者的合法权益不受损害。

## （五）防范金融科技创新中的风险

随着市场深化改革,我国金融市场的产品越来越繁多,产品与服务实现了跨市场、跨行业,但目前金融监管部门部分工作重叠、新兴的金融产品层出不穷、各大行业存在部分垄断等导致金融机构难以做到及时监管。因此,应改进当前的监管机制,强化监管能力,利用大数据、人工智能等技术加强规范对金融合同、产品与服务的监管,并切实落实各项对金融消费者权益保护的法律法规的落实情况。此外,随着消费金融和科技行业的不断结合,金融科技在创新金融产品形态,创新金融产品经营模式等方面的应用推动着金融转型升级、促进普惠金融快速发展,但如何应对金融科技创新带来的风险也是当前金融监管机制需要优化的地方。如针对金融科技企业风险可以建立监管沙盒机制对其进行监管。

### 1、实施“穿透式”监管

互联网金融的跨行业特性对事后监管模式和分业监管体制的有效性产生了较大的挑战,互联网金融创新和监管的平衡点难以把握。对互联网金融按照“实质重于形式”的原则予以精准监管,即“穿透”互联网金融的“形式”业态,直接打击“实质”乱点,保护金融消费者,这样可以缩短风险链,减少系统性风险[37]。

## 2、引入“沙盒监管”

“监管沙盒”是金融监管部门在为促进金融创新所设立的专门机构中制定的特殊管理机制，旨在为金融机构或金融服务提供相应支撑的非金融机构测试金融创新提供一个时间和范围有限的“安全空间” [38]。

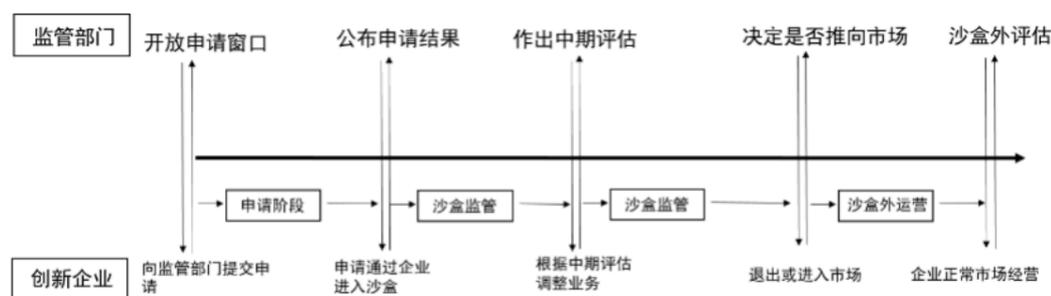


图6 金融科技应用试点流程

第一，设计监管沙盒时应同步提出消费者补偿机制。监管机构需要协同其他第三方消费者保护协会、互联网平台企业、金融机构等，保障金融消费者的权益，完善金融消费者的反馈和维权途径。例如，成立“风险损失赔偿基金”和“损害救济赔偿机制”。

第二，对于在法规许可与否不明确的灰色地带，或因社会及科技快速发展，尚无法可依的商业模式及服务形态，主管机关可以采用“无强制行动函”，表明参加者只要遵守监管沙盒试运营的规范，公平对待消费者，在期限内不会采取处置手段。

第三，健全消费者权益保护机制。“监管沙盒”机制可以借鉴国外先进做法，使金融科技的测试产品或服务在上市前具备完善的消费者权益保护措施。在具体实施过程中需要注意，其一，必须告知潜在的测试者项目处于“监管沙盒”测试中及该项目可能面临的一些风险。其次，必须符合自愿原则，即消费者须自愿参与并且已经签署了书面同意书。最后，参与测试的消费者有一般金融消费者同等的财产安全权和依法求偿权 [38]。

综上所述，为保障金融市场中金融消费者的合法权益，防范金融消费者的合法权益受到侵犯。立法部门需积极完善金融消费者法律保护体系，完善消费者维

---

权机制等；政府部门需完善多元纠纷解决机制、优化改革监管机制，监督金融监管机构依法处理等；金融机构需要参与到金融知识普及活动，切实提高消费者金融素养，对防范金融消费者的合法权益受到侵犯可以起到非常积极的作用。

---

## 参考文献

- [1]黄震,蒋松成. 监管沙盒与互联网金融监管[J]. 中国金融. 2017(2).
- [2]张晓东:《金融消费者保护的制度构建与立法探索——兼论金融监管创新》,《金融与经济》,2012(6)
- [3]王正位,邓颖惠,廖理. 知识改变命运:金融知识与微观收入流动性[J]. 金融研究,2016,(12).
- [4] 专家:我国加快建立健全金融消费者权益保护机制[EB/OL].  
<http://www.chinanews.com/fortune/2020/01-18/9063429.shtml>.
- [5] 谷澍. 金融消费者权益保护提升银行声誉[J]. 中国金融,2019,(22):11-12.
- [6] 张海滨. 互联网金融消费者面临的主要风险和问题[J]. 经济研究参考,2015,42.
- [7] 金融虎. 央视315曝光:萨摩耶金服违规收集用户信息,推广贷款产品  
[EB/OL].<https://xueqiu.com/2566964535/123088623>,2019-03-16.
- [8] 陈琰. 银监会严禁银行“忽悠”客户  
[EB/OL].<http://news.sohu.com/20060619/n243800235.shtml>,2006-06-19.
- [9] 李欣华. 银行消费者权益保护问题研究——以银行典型侵权行为规制为视角[D]. 四川:西南财经大学,2011.
- [10] 新浪财经. 中行原油宝事件始末:“晚移仓”曾被当作产品优势写进合同  
[EB/OL].<http://finance.sina.com.cn/money/future/fmnews/2020-04-25/doc-iircuyvh9759129.shtml>,2020-04-25.
- [11] 新流财经. 消费金融维权难题之“变相砍头息” | 315行动  
[EB/OL].<https://user.guancha.cn/main/content?id=89161&s=fwzxfbbt>,2019-03-14.
- [12] 新浪财经. 警惕逃废债中介借“疫”崛起  
[EB/OL].<https://finance.sina.com.cn/wm/2020-07-02/doc-iircuyvk1652066.shtml>,2020-07-02.
- [13] 中国网财经. 逃废债中介崛起 欠款人须警惕掉入陷阱  
[EB/OL].<http://finance.china.com.cn/roll/20200509/5269050.shtml>,2020-05-09.
- [14] 孙卫华. 金融消费者权益的法律保护[J]. 金融理论与实践,2013.
- [15] 李佳. 金融消费者权益保护问题探究[J]. 合作经济与科技,2014.
- [16] 孙宏涛,徐甜梦. 《金融消费者权益保护实施办法(征求意见稿)》之完善  
[EB/OL].[https://www.sohu.com/a/375493078\\_99921528](https://www.sohu.com/a/375493078_99921528),2020-02-24.
- [17] 王雪玉. 中国平安筹建征信公司 创新互联网金融平台[J]. 金融科技时代,2013.

- 
- [18] 宋洋. 机构投资者影响下中小股东权益保护问题研究[J]. 商业会计, 2013.
- [19] 戴晓冬. 我国金融消费者权益保护问题探究[J]. 现代商业, 2014.
- [20] 民生网. 资管产品销售机构向金融消费者推介购买与承受能力不匹配的高风险产品, 对投资损失应承担赔偿责任[EB/OL]. <http://www.msweekly.com/show.html?id=122174>, 2020-08-03.
- [21] 叶挺舟. 后危机时代金融消费者知情权的保护[J]. 征信, 2013.
- [22] 林玲. 金融消费者权益保护: 国际经验及其对我国的启示[J]. 中国经贸, 2013(4): 7-8.
- [23] 郑博. 金融消费者保护的比较研究[D]. 北京: 中央财经学院, 2018: 5-28.
- [24] § 1021 (b) of Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010.
- [25] § 1021 (c) of Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2010.
- [26] [www.consumerfinance.gov/complaint/process/](http://www.consumerfinance.gov/complaint/process/)
- [27] 国务院办公厅关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见[EB/OL]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/13/content\\_10289.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/13/content_10289.htm).
- [28] 刘一展. 构建我国金融消费者保护机制的若干思路——基于英国、澳大利亚、美国的经验[J]. 消费经济, 2011(4): 82-86.
- [29] 李森辉, 张仁高. 美国金融消费者保护检查评估运作的经验借鉴[J]. 福建金融, 2015: 24-27.
- [30] [www.financial-ombudsman.org.uk/](http://www.financial-ombudsman.org.uk/)
- [31] 张韶华. 澳大利亚金融消费者保护体系及其借鉴[J]. 金融发展研究, 2015(6): 45-48.
- [32] 刘杨. 国际法视野下的金融消费者保护制度研究[D]. 南昌: 江西财经大学, 2018: 6-22.
- [33] G20 High-level Principle Financial Consumer Protection, NO. 5.
- [34] 从宝辉. 互联网金融领域个人征信 权益保护问题研究[J]. 征信, 2019.
- [35] 邹亮志. 普惠视角下互联网金融消费者权益保护策略研究[J]. 金融经济, 2019.
- [36] 廖理, 初众, 张伟强. 中国居民金融素养差异性的测度实证[J]. 数量经济技术经济研究, 2019, 36(01): 96-112.
- [37] 时辰宙. 监管套利: 现代金融监管体系的挑战[J]. 新金融, 2009(7).
- [38] 赵杰, 牟宗杰, 桑亮光. 国际监管沙盒模式研究及对我国的启示[J]. 金融发展研究, 2016(12)