



TSINGHUA PBCSF
清华五道口



腾讯金融消费者权益保护

TENCENT FINANCIAL
CONSUMER RIGHTS PROTECTION

金融消费者 权益保护白皮书

Financial Consumer Rights Protection
White Paper

—
2023

编委会

编委会主任

蒲海涛 周道许 韩开创

编委会成员

周京 刘玉书 胡浩 曾韬
盛成成 夏羽文 陈放 吴盈盈

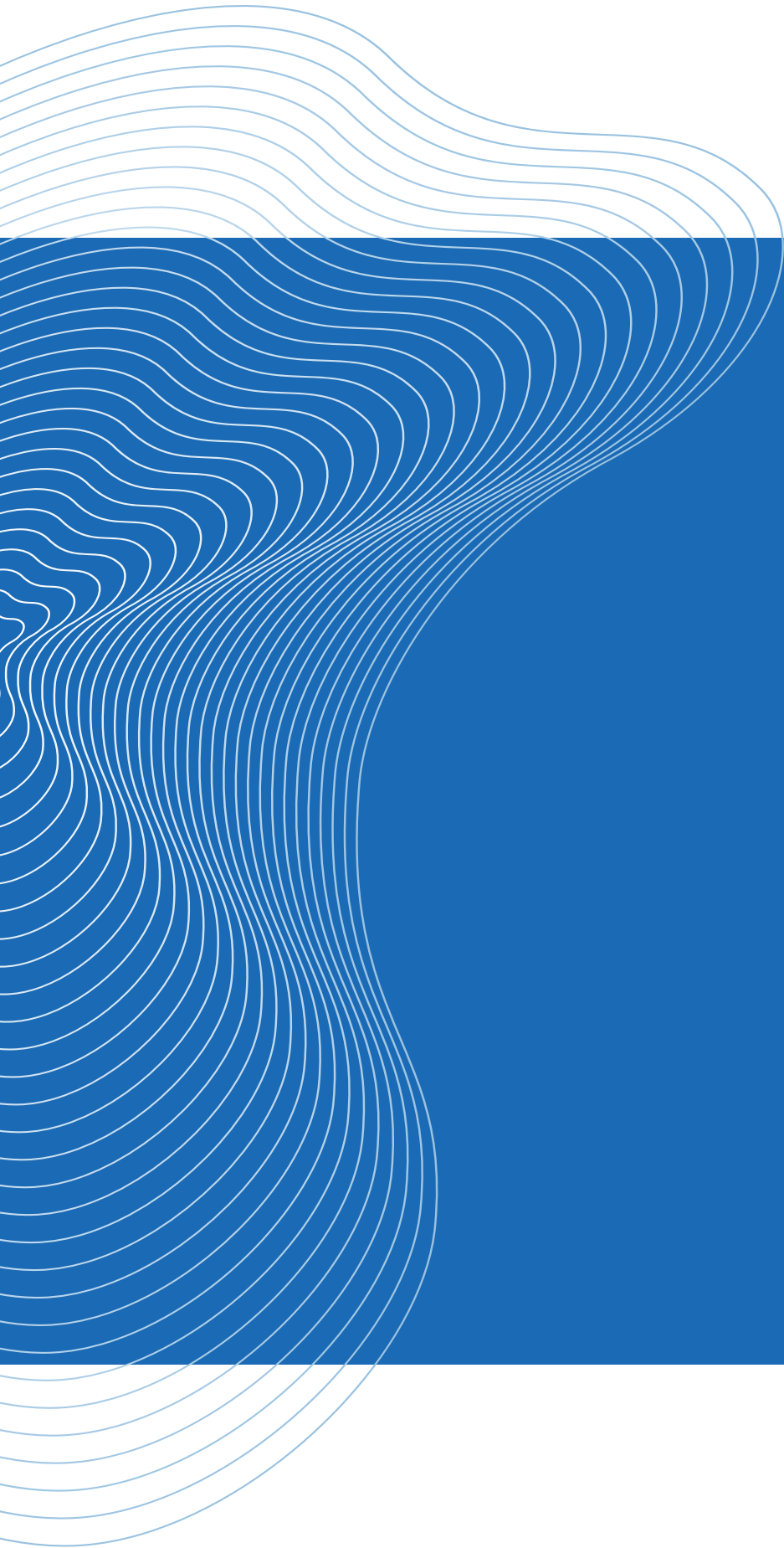


TSINGHUA PBCSF
清华五道口



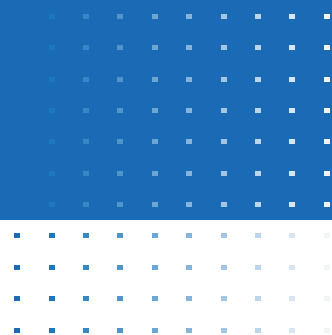
腾讯金融消费者权益保护

TENCENT FINANCIAL
CONSUMER RIGHTS PROTECTION



致谢

《金融消费者权益保护白皮书(2023)》由清华大学五道口金融学院与腾讯集团金融消费者权益保护部联合编撰发布。在课题研究过程中,编委会得到了金融行业相关部门领导、专家学者和业界同仁的支持与帮助,在此深表感谢。诚挚感谢亚洲金融合作协会,中国互联网金融协会,中国保险资产管理业协会,中国证券投资基金业协会,中证中小投资者服务中心,北京资产管理协会等给予的高质量课题研究和写作建议。同时,特别感谢各位接受课题组调研、访谈和出席课题组专题研讨会的相关金融监管机构领导、行业协会和金融企业高管等的大力支持,在金融消费者权益保护方面,促成编委会顺利推进与金融消费者权益保护相关“政、产、学、研、用”机构深入沟通交流并获得大量启示,为《金融消费者权益保护白皮书(2023)》撰写提供了重要参考,彰显了金融消费者权益保护的政治性和人民性,以及题材选取的专业性和实践性。由于专业能力和研究探索的局限,本白皮书尚有诸多不足之处,敬请各位读者批评指正。



摘要

- **“坚持以人民为中心的价值取向”的金融消费者权益保护体制机制建设在不断完善：**2015年11月国务院办公厅发布《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》以来，我国明确了金融消费者财产安全权、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、信息安全权等八项基本权利。“坚持以人民为中心的价值取向”的各项体制机制建设工作不断完善。
- **法规制度体系和监管责任分工逐步从分散走向统一：**我国金融消费者权益保护工作高质量发展。当前，我国已形成党中央、国务院重要相关政策文件，法律、行政法规、部门规章、部门规范性文件 and 团体行业规定等全方位、立体式的金融消费者权益保护网。
- **金融消费者纠纷十大高频词：**我国金融消费者相关案件中，涉及最多的十个关键词是“利息”“利率”“违约金”“贷款”“民间借贷”“违约责任”“约定期限”“合同”“投资”“信用卡透支”。
- **“一行一总局一会”在金融消费者权益保护工作中各有侧重点：**2023年金融消费者权益保护典型案例表明，中国人民银行高度关注各类银行及相关机构金融消费者权益；国家金融监督管理总局积极开展全方位金融消费者权益保护工作；中国证券监督管理委员会高度重视构建“大投保”“全链条”投资者保护格局。
- **金融消费者数字权益保护涉及五个关键：**建议从持续加强法律法规制度建设、建立完善科学监管体系、充分发挥行业自律作用、促进从业机构合规经营、切实提升消费者数字金融素养等五个方面加强金融消费者数字权益保护。
- **建议从技术、运营、政策三方面加强对AIGC发展与金融消费者数字权益保护工作：**对AIGC的相关监管，建议技术层面做好AIGC在金融领域应用的安全防护；运营层面做好金融领域AIGC应用的管理；政策层面多管齐下，审慎监管。
- **建议从三个方面加快构建“大消保”工作格局，完善金融消费者权益保护工作协调机制：**一是根据不同金融业态金融消费者权益保护的特点，进一步完善金融消费者权益保护的工作系统协调机制和金融消费纠纷多元化解机制。二是进一步明确监管部门处罚权限，压实金融机构主体责任。三是加强对非持牌金融主体的监管和沟通工作，推动构建责任清晰、高效顺畅的金融消费者权益保护工作体系。
- **建议从三个方面完善金融消费纠纷多元化解机制：**一是用好“枫桥经验”，进一步做好金融纠纷多元化解和溯源治理工作；二是进一步加强县域金融纠纷调解中心建设工作，提供“一站式”金融纠纷解决服务；三是细化金融纠纷多元化解各项标准，提高金融纠纷处理效率。

● **建议抓住适当性管理关键，完善适当性管理制度：**一是建议从“统一整合各层级制度规范和相关指导性文件中关于适当性原则的规定，明确并细化适当性管理规则和要求；建立金融消费者分类标准；统一金融产品和服务的风险等级评估”这三个方面完善适当性管理方法和操作规程。二是加强监管和行业自律双管齐下，督促金融机构严格执行金融产品、销售渠道、目标客户“三适当”要求。三是完善标准和审查机制，提高披露信息访问的便捷性，健全金融产品信息披露制度。四是建设动态评估机制，推动金融机构做好客户风险偏好评估。五是完善金融宣传和广告相关制度，严厉打击虚假宣传和误导销售。

● **建议加快数智化转型，畅通渠道落实分级办理：**一是进一步落实分级办理相关要求，建立金融消费者投诉举报流程和标准体系，制定“有效投诉”认定标准和筛查办法；二是加快金融消费者权益保护工作数智化转型，畅通渠道落实分级办理。

● **坚持以人民为中心的价值取向，标本兼治化解突出矛盾：**

1. 针对投诉相对集中领域，系统研究解决办法，强化源头治理：一是标本兼治遏制“退保黑产”，防范恶意保险退保问题；二是创新调解新模式，探索化解信用卡投诉新路径；三是细化相关执法依据，加强科技赋能，减少车险理赔争议。
 2. 积极加强金融消费者宣传教育，提升全社会金融素养：一方面，要扩展金融消费者宣传教育半径，这不仅是传达知识，更重要的是引导金融消费者建立正确的金融消费观念，让他们明白风险与收益并存，任何过于美好的承诺都值得警惕。另一方面，对金融业一线从业人员的培训也同样重要。这些人员是金融消费者与市场之间的桥梁，他们的行为、建议和态度直接影响到金融消费者的决策。同时，要进一步推动行业内金融消费者权益保护与金融消费者普及教育的交流合作。
 3. 建议进一步完善老年人和残障人士金融数字服务“使用性数字鸿沟”的相关保障。
 4. 进一步做好普惠金融中的金融消费者权益保护。
-

● **建议制定《金融消费者权益保护法》：**对金融消费者权益保护相关立法的十点建议：一是要注重对公平交易相关问题的监管；二是要注意金融消费者透明度和相关信息披露要求；三是要明确风险提示和警告相关要求；四是要明确广告和营销规范；五是要规范金融消费者教育内容；六是要细化投诉和纠纷解决机制；七是注意与数据保护、个人信息安全、个人隐私保护相关法律体系的衔接；八是要体现适当性原则；九是要考虑对特殊消费者的保护；十是明确监督和执行体系。

● **展望未来，我们认为，我国的金融消费者权益保护呈现出了“三个跨越”和“三个统一”的发展趋势：**“三个跨越”：一是跨越领域生态；二是跨越数智平台；三是跨越监管体系。“三个统一”：一是统一金融消费者权益保护各项标准；二是统一金融消费者权益保护评价体系；三是统一金融消费者权益保护相关法律法规体系制度。



TSINGHUA PBCSF
清华五道口



腾讯金融消费者权益保护
TENCENT FINANCIAL
CONSUMER RIGHTS PROTECTION

01

前言

第一章

CHAPTER 01

我国金融消费者权益保护监管情况综述

- 05 第一节 2015年之前：持续稳步发展
- 07 第二节 2015-2019年：进一步全面发展
- 10 第三节 2020-2023年：进一步高质量发展
- 14 第四节 2023年-未来：金融消费者权益保护新时代

第二章

CHAPTER 02

我国金融消费者权益保护体制机制不断健全

- 17 第一节 体制机制建设从分散逐步走向统一
- 21 第二节 立法保护不断完善
- 30 第三节 行政保护不断健全
- 34 第四节 司法保护不断细化
- 37 第五节 社会保护不断创新
- 41 第六节 消费者自我保护不断增强

第三章

CHAPTER 03

金融消费者权益保护专题解读

- 47 第一节 2022-2023年全国金融消费者权益保护判例数据分析
- 50 第二节 2023年全国金融消费者权益保护典型案例分析
- 53 第三节 金融消费者数字权益保护探讨
- 56 第四节 AIGC发展与金融消费者数字权益保护展望

第四章

CHAPTER 04

金融消费者权益保护工作高质量发展的展望

- 63 第一节 加快构建“大消保”工作格局，推动构建责任清晰、
高效顺畅的消保工作体系
- 67 第二节 抓住适当性管理关键，完善适当性管理制度
- 70 第三节 加快数智化转型，畅通渠道落实分级办理
- 73 第四节 坚持以人民为中心的价值取向，标本兼治化解突出矛盾
- 79 第五节 对制定《金融消费者权益保护法》的建议

83

结语 展望金融消费者权益保护新时代

前言

2023年10月30日至31日召开的中央金融工作会议指出：“党的十八大以来，在党中央集中统一领导下，金融系统有力支撑经济社会发展大局，坚决打好防范化解重大风险攻坚战，为如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标作出了重要贡献。党中央把马克思主义金融理论同当代中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，努力把握新时代金融发展规律，持续推进我国金融事业实践创新、理论创新、制度创新，奋力开拓中国特色金融发展之路，强调必须坚持党中央对金融工作的集中统一领导，坚持以人民为中心的价值取向，坚持把金融服务实体经济作为根本宗旨，坚持把防控风险作为金融工作的永恒主题，坚持在市场化法治化轨道上推进金融创新发展，坚持深化金融供给侧结构性改革，坚持统筹金融开放和安全，坚持稳中求进工作总基调。”

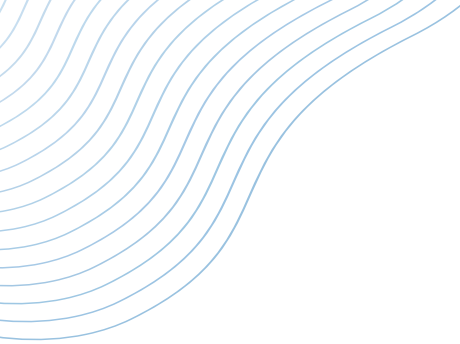
金融消费者是金融市场的重要组成部分，是中国特色金融发展之路的主要参与者和创造者。加强政治引领，坚持以人民为中心的价值取向，金融消费者的权益保护至关重要。

近年来，我国金融消费者权益保护工作高质量稳步发展，金融监管部门陆续出台了系列保护金融消费者权益的政策措施，我国金融消费者权益保护工作的机制体制建设不断健全；目前各类金融机构在业务开展中的自身行为规范管理能力已显著提升；金融产品营销、个人数据安全等热点问题的金融消费者权益保护在不断夯实；金融消费者的安全感在不断增强。

在此背景下，我们撰写了《金融消费者权益保护白皮书（2023）》（简称《白皮书》），对我国金融消费者权益保护监管发展历程、体制机制建设等进行了梳理；对近两年来我国金融消费者权益保护判例情况、2023年全国金融消费者权益保护典型案例、金融消费者数字权益保护、AIGC发展与金融消费者数字权益保护展望等问题进行了专题解读；最后，对我国金融消费者权益保护工作高质量发展进行了展望。

总体而言，《白皮书》充分展示了我国金融消费者权益保护工作在助力“人民对美好生活的向往”的追求方面发挥着重要的作用。监管部门、金融机构和金融消费者的互动随着金融市场的动态变化而不断迭代，展现出了金融消费者权益保护工作两个方面平衡的重要性。

一是金融业务发展与金融消费者权益保护标准建设的平衡。金融消费者权益保护是金融机构高质量发展的重要组成部分，金融机构发展与金融消费者权益保护处于相互促进，有机统一的动态发展之中。金融消费者权益保护的建设标准要与金融业务的实际发展情况相适应，要避免只从金融消费者



权益保护的角度单方面提高金融消费者权益保护标准,或者只从金融机构自身运营效益方面考虑金融消费者权益保护工作开展;金融消费者权益保护是一个服务于整体金融市场健康协调发展的动态平衡过程。

二是金融监管与金融机构、金融消费者互动关系的平衡。随着数字金融的快速发展,新的金融模式和金融产品更新速度越来越快,传统的监管关系被打破,现代金融监管体系需要与监管对象、金融消费者之间建立更为密切的关联互动。新监管政策的实施,也需要更为畅通的反馈渠道和更为频繁地补充完善。在这个过程中,监管部门需要不断健全与大、中、小各类金融机构和各类别金融消费者的沟通渠道,完善公平、高效、全面的监管政策评估与反馈机制,平衡与各类金融机构、金融消费者的互动关系,确保监管政策的制定和调整兼顾多方诉求,协同增效,高质量发展。

国家金融监督管理总局对金融消费者权益保护工作的归口统一,将会更有利于我国金融消费者权益保护工作两个平衡关系的整合优化,我国金融消费者权益保护工作将会进一步地高质量发展。

我们希望《白皮书》能够为监管部门提供一定的决策参考价值,为金融行业从业者提供相关参考指南,为广大金融消费者提供相关知识的普及,帮助他们在复杂的金融环境中获得公平、透明、安全的服务,共同打造健康的金融市场,为经济的可持续增长和社会的繁荣作出贡献。

在此,我们要感谢所有为本白皮书撰写做出贡献的专家和研究人員,以及关心金融消费者权益的人们。同时,也感谢广大读者对本《白皮书》的关注,我们期待着与您一起探讨如何更好地保护金融消费者权益,建立更加稳健和可持续的金融未来,共同建设金融强国。

清华大学五道口金融学院
腾讯集团金融消费者权益保护部
2023年12月31日



第一章

我国金融消费者权益保护 监管情况综述

金融消费者是金融市场的主要参与者，是金融行业可持续和健康发展的关键。加强金融消费者权益保护对于预防和缓解金融风险，提升金融消费者信心、维护金融安全与稳定、促进共同富裕等都有着积极意义。随着我国金融市场改革发展不断深化，金融产品与服务日趋丰富，在为金融消费者带来便利的同时，也存在提供金融产品与服务的行为不规范，金融消费纠纷频发，金融消费者权益保护意识不强、识别风险能力亟待提高等问题。^①近年来，我国金融监管相关部门在加强金融机构合规运营，营造公平、公正的市场环境，加强金融消费者权益保护等方面做了大量工作，为推动中国金融行业稳健发展做出了重要贡献。

金融消费者权益保护与金融消费者概念界定密切相关。但从我国金融市场发展的角度看，“金融消费者”是一个动态发展的概念。截至2023年12月底，我国在立法上还未对“金融消费者”进行统一的界定。国内理论界与实务界围绕金融消费者概念的探讨，焦点主要集中在消费者的概念是否涵盖金融消费者、投资者是否属于金融消费者两大问题。^②但是，2023年党和国家机构改革已明确国家金融监督管理总局统筹负责我国金融消费者权益保护工作；证监会的投资者保护职责，划入国家金融监督管理总局。而且，国务院办公厅于2015年发布《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》明确使用金融消费者的概念，同时适用范围涵盖证券业，相当于间接认可了证券市场存在金融消费者。^③因此，《白皮书》采用的“金融消费者”的概念，除由于历史原因，例如原来的金融监管部门及相关法律法规对于金融消费者概念范围有明确限制的情况外，《白皮书》所使用的“金融消费者”概念涵盖投资者。

随着金融市场的不断发展，金融产品和服务种类不断增加，金融消费者的权益保护也日益成为人们关注的焦点。改革开放以来，金融消费者群体的逐渐壮大，我国在金融消费者权益保护法律法规建设方面持续发展，监管部门对金融消费者权益保护工作越来越重视，金融消费者权益保护工作发展迅速。

①. 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，中国政府网，2015年11月13日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-11/13/content_10289.htm。

②. 余文建、马绍刚、尹优平等编著，《中国特色金融消费者权益保护：内在逻辑与实践探索》，中国金融出版社，2023年11月，第1-2页。

③ Ibid.

第一节

2015 年之前：持续稳步发展

一、法律法规体系不断完善

近40年来，随着中国经济的快速增长，金融市场也在迅速发展。在这个过程中，金融消费者权益保护也成了一个广受关注的问题。在制度建设方面，我国金融消费者权益保护法律法规体系建设工作不断稳步发展。

20世纪80年代到90年代初，中国的金融市场开始逐渐开放。这个时期，金融消费者群体处于发展的初期，金融消费者权益保护工作还处于起步阶段。1994年，中国开始施行《中华人民共和国消费者权益保护法》，这是中国第一部保护消费者权益的法律。该法律明确规定了消费者的基本权利和责任，包括公平交易、知情权、选择权、安全权和投诉权等。这为金融消费者权益保护奠定了基础。

随着金融市场的快速发展，金融产品种类也越来越多。为了更好地保护金融消费者的权益，中国的监管机构陆续出台了一系列相关政策和法规。2005年11月1日施行的《商业银行个人理财业务风险管理指引》（银监发〔2005〕63号）明确了“商业银行向客户提供财务规划、投资顾问、推介投资产品服务，应首先调查了解客户的财务状况、投资经验、投资目的，以及对相关风险的认知和承受能力，评估客户是否适合购买所推介的产品，并将有关评估意见告知客户，双方签字。”2006年的《商业银行金融创新指引》（银监发〔2006〕87号）规定

了“商业银行应建立适合创新服务需要的客户资料档案，做好客户对于创新产品和服务的适合度评估，引导客户理性投资与消费。”同时明确要求要建立客户投诉制度。2007年的《中国银监会办公厅关于加强银行业客户投诉处理工作的通知》（银监办发〔2007〕215号，简称《通知》）规范了银行业金融机构客户投诉处理工作。《通知》对明确处理客户投诉的部门和职责，优化客户投诉处理的资源配置，将客户投诉处理纳入合规风险管理的流程，落实定期检查和报告制度，保障客户投诉处理在时效、质量和必要的信息披露方面起到了重要作用，提升了银行业社会责任意识和整体服务水平。

2011年以来，原“一行三会”陆续成立了金融消费者和投资者权益保护机构，构建起了我国金融消费者权益保护监管体系，系列针对金融消费者权益保护的专门立法稳步发展。2011年的《中国人民银行关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作的通知》（银发〔2011〕17号）和中国银监会《商业银行理财产品销售管理办法》（原中国银监会令2011年第5号）、2012年的《中国银监会关于完善银行业金融机构客户投诉处理机制切实做好金融消费者保护工作的通知》（银监发〔2012〕13号），以及2013年中国保监会的《保险消费投诉处理管理办法》（原中国保监会令2013年第8

号)和中国银监会《银行业消费者权益保护工作指引》(银监发〔2013〕38号),代表了针对特定金融消费者保护措施或特定产品的金融消费者保护的专门立法。^①

二、监管部门对金融消费者权益保护工作越来越重视

我国金融消费者群体是随着我国改革开放逐渐成长壮大起来的群体。相关的市场建设和金融消费者权益保护工作都经历了一个逐步发展的过程。我国金融消费市场发展初期,监管部门对于金融消费者权益保护工作的作为主要体现在以下四个方面。

● 一是积极培养金融消费者自我保护意识。改革开放以来相当长的一段时间,特别是在互联网大规模普及之前,中国金融消费者获取金融知识的渠道相对有限,对相关风险缺乏了解,使得他们在金融市场中处于弱势地位。在我国金融市场发展初期,部分金融消费者在购买金融产品时,往往没有足够的判断力来甄别适当的产品。此外,金融消费者在遭受损失后,也缺乏维权意识和途径,导致相关权益难以得到有效保障。因此这一时期监管部门对培养金融消费者的自我保护意识非常重视,开展了大量常识性普及宣传及教育培训工作。

● 二是逐步明确金融监管机构金融消费者权益保护职责。这一时期,随着金融市场建设的不断完善,我国金融消费者权益保护工作逐渐从工商监管部门中分离出来,金融监管机构职责进一

步得到明确,对金融消费者权益保护工作的统一领导和协调逐步加强。随着金融监管机构的不断改革调整,各金融领域都建立了专门的金融消费者权益保护监管机构,金融消费者权益保护监管职责走向专职专业化。

● 三是督促金融机构履行金融消费者权益保护社会责任。由于我国金融市场发展起步较晚,在发展初期,部分金融机构出现了金融消费者权益保护方面履行社会责任不到位的问题。针对相关问题,监管部门在督促金融机构在金融产品销售过程中加强对金融消费者权益的保护,防止误导消费者、隐瞒风险等不当行为发生等方面开展了大量工作。

● 四是完善金融消费者权益保护纠纷处理机制。在改革开放初期,由于我国金融纠纷处理机制尚不健全,缺乏有效的金融消费者权益保护渠道。金融消费者在遇到纠纷时,往往只能通过诉讼等方式解决问题,耗时较长且成本较高,影响消费者维权的积极性。但随着金融监管部门的成长,相关法律法规的完善,这一时期我国金融消费者申诉和投诉处理体系得以建立,为之后我国金融市场的大繁荣大发展奠定了坚实的基础。

总体来说,2015年之前中国金融消费者权益保护主要特征是法律法规体系不断完善、金融消费者权益保护意识逐渐增强、金融监管机构职责逐步明确、对金融机构履行的社会责任要求越来越具体,金融纠纷处理机制不断完善等。

^① 邢会强.金融消费者的法律定义[J].北方法学,2014,8(04)。

第二节

2015—2019年：进一步全面发展

一、金融消费者权益保护全面推进

2015年11月13日，国务院办公厅发布了《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》（国办发〔2015〕81号，简称《指导意见》），明确了金融机构消费者权益保护工作的行为规范，要求金融机构充分尊重并自觉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、信息安全权等基本权利，依法、合规开展经营活动。这是首次从国家层面对金融消费权益保护进行具体规定，强调保障金融消费者的八项权利（表1.1）。《指导意见》的出台，标志着我国金融消费者权益保护工作进一步全面发展。

这一时期，中国的互联网金融也在快速发展。为了保护消费者的权益，中国的监管机构也开始加强对互联网金融的监管，2015年7月，中国人民银行、工业和信息化部、公安部、财政部、原国家工商行政管理总局、国务院法制办、原中国银行业监督管理委员会（简称原中国银监会）、中国证券监督管理委员会（简称中国证监会）、原中国保险监督管理委员会（简称原中国保监会）、国家互联网信息办公室日前联合印发了《关于促进互联

网金融健康发展的指导意见》（银发〔2015〕221号）。2016年3月，中国互联网金融协会发布了《中国互联网金融协会会员自律公约》，该公约对互联网金融企业保护消费者权益、隐私，提高信息披露透明度等进行了指引。

在证券投资者保护方面，相关法律制度也得到了进一步的完善。2019年12月28日，第十三届全国人大常委会第十五次会议审议通过了修订后的《中华人民共和国证券法》（简称《新证券法》），已于2020年3月1日起施行。本次证券法修订设专章规定投资者保护制度，作出了许多颇有亮点安排。包括区分普通投资者和专业投资者，有针对性地做出投资者权益保护安排；建立上市公司股东权利代为行使征集制度；规定债券持有人会议和债券受托管理人制度；建立普通投资者与证券公司纠纷的强制调解制度；完善上市公司现金分红制度。尤其值得关注的是，为适应证券发行注册制改革的需要，新证券法探索了适应我国国情的证券民事诉讼制度，规定投资者保护机构可以作为诉讼代表人，按照“明示退出”“默示加入”的诉讼原则，依法为受害投资者提起民事损害赔偿诉讼。^①

^① 《新〈证券法〉全文及修订要点》，中国证监会上海监管局网，2020年3月6日，<http://mtw.so/6gTYKs>。

表1.1 金融消费者八项权利

| 权利 | 内容 |
|--|--|
|  财产安全权 | <p>金融机构应当依法保障金融消费者在购买金融产品和接受金融服务过程中的财产安全。金融机构应当审慎经营，建立严格的内控措施和科学的技术监控手段，严格区分机构自身资产与客户资产，不得挪用、占有客户资金。</p> |
|  知情权 | <p>金融机构应当以通俗易懂的语言，及时、真实、准确、全面地向金融消费者披露可能影响其决策的信息，充分提示风险，不得发布夸大产品收益、掩饰产品风险等欺诈信息，不得作虚假或引人误解的宣传。</p> |
|  自主选择权 | <p>金融机构应在法律法规和监管规定允许范围内，充分尊重金融消费者意愿，由消费者自主选择、自行决定是否购买金融产品或接受金融服务，不得强买强卖，不得违背金融消费者意愿搭售产品和服务，或不得附加其他不合理的条件，不得采用引人误解的手段诱使金融消费者购买其他产品。</p> |
|  公平交易权 | <p>金融机构不应设置违反公平原则的交易条件，在格式合同中不得加重金融消费者责任、限制或者排除其合法权利，不得限制金融消费者寻求法律救济途径，不得减轻、免除本机构损害金融消费者合法权益应当承担的民事责任。</p> |
|  依法求偿权 | <p>金融机构应当切实履行金融消费者投诉处理主体责任，在机构内部建立多层级投诉处理机制，完善投诉处理程序，建立投诉办理情况查询系统，提高金融消费者投诉处理质量和效率，接受社会监督。</p> |
|  受教育权 | <p>金融机构应进一步强化金融消费者教育，积极组织或参与金融知识普及活动，开展广泛、持续的日常性金融消费者教育，帮助金融消费者提高对金融产品和服务的认知能力及自我保护能力，提升金融消费者金融素养和诚实守信意识。</p> |
|  受尊重权 | <p>金融机构应尊重金融消费者的人格尊严和民族风俗习惯，不因金融消费者的性别、年龄、种族、民族或国籍等不同而进行歧视性差别对待。</p> |
|  信息安全权 | <p>金融机构应当采取有效措施加强对第三方合作机构管理，明确双方权利义务关系，严格防控金融消费者信息泄露风险，保障金融消费者信息安全。</p> |

二、监管工作紧跟时代发展

这一时期数字中国建设相关工作进一步深入发展。金融行业在这一时期也全面提速了数字化进程，在金融消费者权益保护方面，监管工作主要呈现出以下五个特征。

监管制度的不断完善

这一时期，我国不断加大对金融机构的监管力度，特别是对于银行、保险、证券等重点领域，建立了更加严格的监管制度，防范和遏制违规行为。

宣传教育的加强

各级金融监管机构开展了大量的宣传教育活动，提高了金融消费者的金融知识水平，增强了金融消费者的自我保护意识。

执法力度的加大

各级金融监管部门对于金融机构的违规行为采取了更加严厉的执法措施，对于违规行为进行了严格的处罚和打击，起到了震慑作用。

金融消费者维权意识的提高

金融消费者维权意识的提高是这一时期我国金融消费者权益保护工作的重要成果。随着金融消费者对自身权益的认知不断提高，越来越多的消费者开始行使自己的维权权利。

投诉处理效率的提高

这一时期，各级金融监管机构采取了多种措施提高金融消费者投诉处理效率，加速了消费者权益问题的解决。各金融机构都进一步规范了投诉处理程序和要求，提高了投诉处理效率。

总体来说，2015至2019年，我国金融消费者权益保护工作取得了显著的成绩，金融消费者权益保护工作进一步全面发展。

第三节

2020—2023年：进一步高质量发展

2020年以来，数字中国建设进一步提速，数字化、网络化、智能化在各行业展开，数字经济已成为经济发展的重要力量，各相关监管部门在加强金融消费者权益保护方面持续发力，取得了一系列显著的高质量发展成就。

一、政策与法规方面的进展

为了保护金融消费者合法权益，规范金融机构提供金融产品和服务的行为，维护公平、公正的市场环境，促进金融市场健康稳定运行，2020年，中国人民银行颁布了《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》（〔2020〕第5号），为金融消费者权益保护提供了更加完善的法律保障。2022年，原中国银行保险监督管理委员会（简称原中国银保监会）制定并发布了《银行保险机构消费者权益保护管理办法》（原中国银保监会令2022年第9号，简称《管理办法》），自2023年3月1日起施行。《管理办法》共8章，57条，涵盖了银行保险金融消费者权益保护的各个方面。

二、金融消费者投诉处理指引的完善

2020年至2023年，中国人民银行、国家金融监督管理总局（包含原中国银保监会）、中国证监会、陆续发布了多个金融消费者投诉处理的指导意见。近年来，原中国银保监会印发了多项制度文件保护消费者合法权益，其中主要包括：《银行业保险业消费投诉处理管理办法》（原中国银保监会令2020年第3号）《关于规范互联网保险销售行为可回溯管理的通知》（银保监发〔2020〕26号），《银

行保险机构消费者权益保护管理办法》（原中国银保监会令2022年第9号）等。国家金融监督管理总局成立之后，于2023年5月30日，与中国人民银行、中国证监会联合发布了公告，明确金融消费者反映信访、举报、投诉事项的渠道、办理方式、告知等暂保持不变，保证了相关金融消费者权益保护工作的连续性。

2020年以来，中国人民银行各地方行的相关工作在不断细化。主要体现在各地方人民银行不断深入贯彻落实《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》，通过宣传解读、培训指导、竞赛测试等方式，凝聚工作合力，压实金融机构责任，确保规章要求落实落细的同时，也结合各地自身发展实际，不断细化了相关监管合作机制。如2022年1月，长治市中心支行指导辖区内屯留农村商业银行编制并公开《山西屯留农村商业银行消费者投诉处理指引》企业标准（Q/TRCB 003-2021），率先为全国农商行消费者投诉处理标准建设提供了参考。

2020年以来，保险业从源头入手，进一步强化了对保险条款和格式合同的监管，减少对保险消费者误导。从国家金融监督管理总局公开的相

关信息看,最近几年对违反《保险法》第一百五十五条“未按照规定使用经备案的保险条款的违法违规行为”的相关规定高度关注。例如,2023年1至10月,国家金融监督管理总局公开的保险机构相关处罚情况,其中大部分涉及《保险法》第一百五十五条相关规定的执行问题。2023年7月,中国保险行业协会向行业发布了《定期寿险示范条款》和《终身寿险示范条款》两个示范条款,推荐行业各人身保险公司使用。这是我国人身保险领域首次发布的行业示范条款,标志着保险业在保护消费者权益、促进人身险产品“标准化、通俗化、简单化”(简称“三化”)方面的工作迈上了新台阶。

在证券基金投资者保护相关的投诉处理方面,我国已经走在世界前列。2021年3月,由中国证监会牵头、英美法等14个成员辖区的监管机构参加的全球中小投资者投诉处理与权益救济项目文件《中小投资者投诉处理与权益救济》获得国际证监会组织(IOSCO)理事会审议通过,并于国际证监会组织官网正式对外发布。这是我国首次在投保领域牵头国际文件制定工作,体现了IOSCO对中国资本市场投资者保护工作,特别是中小投资者权益救济做法的肯定,也标志着我国在中小证券投资者投诉处理方面进入了国际前沿阵列。2022年4月,中国证监会发布《上市公司投资者关系管理工作指引》(中国证监会公告〔2022〕29号),增加和丰富投资者关系管理的内容及方式,新增网站、新媒体平台、投资者教育基地等新兴渠道。同时,为进一步畅通投资者诉求反映渠道,依法处理投资者合理诉求,切实保护投资者合法权益,中国证监会2022年对“12386”中国证监会服务热线进行了优化升级,建设12386网络平

台,和12386热线电话共同构成12386服务平台,接收投资者投诉、举报、咨询和意见建议。在基金业方面,2022年1月1日起,中国证券投资基金业协会发布的《中国证券投资基金业协会投诉处理办法》(中基协发〔2021〕4号)正式施行,对基金行业违规线索举报工作进行了规范,加大了对基金行业违规行为的打击力度;对基金公司依法履行自律管理职责,提高自律管理服务水平提出了更高的要求。

三、金融消费者教育与服务水平的提升

一是金融消费者教育平台的建设:2020年以来,有关部门积极推动金融消费者教育平台的建设,通过线上线下多种形式,普及金融知识,提升消费者金融素养。二是金融消费者权益保护公益宣传活动的开展:各级政府和金融机构广泛开展金融消费者权益保护公益宣传活动,提高消费者对金融消费权益保护的认识和参与度。三是金融服务水平的提升:金融机构持续优化服务流程,提高服务质量,切实保障金融消费者的合法权益。

四、金融消费者权益保护监管力度的加大与监管机构的强化

在过去的三年里,我国金融监管部门不断加强自身建设,提升对金融市场的监管力度。通过完善监管制度、扩大监管范围、加大监管力度等手段,确保金融消费者权益得到有效保障。严惩违法违规行:政府和监管部门严厉打击金融市场的违法违规行为,加大对非法集资、诈骗等金融犯罪的处罚力度,同时,跨部门合作监管联动进一步加强。金融消费者权益保护涉及多个部门,跨部门的协同监管的强化,形成了金融消费者权益保护工作的合力。

在此期间,查处了一批涉及金融消费者权益的案件,并公布了大量典型案例,有力地震慑了相关违法违规行为。例如中国人民银行金融消费者权益保护局先后出版了《金融消费权益保护典型案例2020》《金融消费权益保护典型案例2021》等,公布了相关消费者金融信息保护、金融营销宣传、利率及存贷款管理、人民币管理、银行卡管理、支付结算管理、征信管理、第三方支付机构、金融机构收费、服务质量保障等200余个案例。中国证监会2023年5月15日发布了《投资者保护典型案例》,公布了2022年以来的十大投资者保护相关典型案例。中国保险行业协会2023年5月30日出版了《保险业消费者权益保护典型案例》,撷取来自71家保险机构121个保险行业典型案例编撰成书,覆盖消费者知情权、人身财产安全权、自主选择权、公平交易权、依法求偿权、受尊重权、受教育权、客户信息安全权八大权益,涵盖保险服务流程的多个环节,是近年来保险行业消费者权益保护知识普及与经验交流的重要出版合集。

五、金融消费者权益保护纠纷解决机制的完善

一是完善金融消费者权益保护投诉渠道:各有关部门采取有效措施,优化了金融消费者权益保护投诉渠道,2019年2月28日,国家市场监督管理总局发布《市场监管总局关于整合建设12315行政执法体系更好服务市场监管执法的意见》(国市监网监〔2019〕46号)。2020年底前,原工商、质检、食品药品、物价、知识产权等投诉举报电话,即12315、12365、12331、12358、12330等统一整合为12315热线,以12315一个号码对外提供市场监管投诉举报服务。市场监管投诉电话的统一

为金融消费者提供了便捷的投诉服务。二是相关监管部门加大了对金融消费者权益保护纠纷调解制度建设的支持力度,鼓励灵活创新多种金融消费者权益保护纠纷调解方式方法,提供专业、高效的纠纷调解服务。三是金融消费者权益保护诉讼途径的拓展:司法部门积极探索金融消费者权益保护诉讼途径的拓展,鼓励金融消费者通过法律途径维护自己的合法权益。通过设立金融法庭、完善金融诉讼制度等手段,保障金融消费者在纠纷解决过程中的权益。

六、投资者保护高质量发展

我国的投资者保护工作一直在稳步发展的过程中。特别是2022年以来,党的二十大胜利召开之后,中国资本市场全面改革也进入了关键时期。证券行业深入学习贯彻党的二十大和中央经济工作会议精神,在做好加强投资者保护等相关方面开展了大量工作,为全面推进注册制改革创造良好市场环境。根据中国证券业协会《2022年度证券公司投资者服务与保护报告》具体包括以下几个方面。

一是聚焦主题主线,助力注册制改革,开展了一系列主题鲜明、富有特色的注册制投教活动,引导投资者客观认识市场、理性参与投资,为稳步推进注册制改革积极营造良好氛围。二是促进资本市场功能发挥,锚定服务实体经济,围绕股权、债权等深化直接融资服务,实现直接融资5.92万亿元,服务428家企业实现境内上市,融资金额5868.86亿元,同比增长8.15%。三是加快行业数字化转型,提升精准服务新模式,利用互联网平台和金融科技赋能客户精准画像,深挖细化客户生命周期下的多样化投资需求。四是打造投教亮点,

着力形成证券行业品牌活动,连续十一年开展防范非法集资宣传专项活动,连续四年开展“投资者教育进百校”活动和“扬帆计划·证券行业大学生实习”活动。五是坚守人民立场,保障投资者合法权益,持续完善投保工作机制建设,建立健全投保制度体系,畅通客户投诉渠道,提升投诉处理质效,推动投保工作在制度流程、投诉处理、宣传教

育、个人信息保护以及特殊群体服务等方面不断优化。据不完全统计,2022年证券公司收到客户投诉15201件,受理12322件,办结9643件,协会受理投资者纠纷调解591件,办结524件,达成和解397件,和解金额769.66万元。

综上所述,2020年以来,我国金融消费者权益保护工作取得了显著的成绩。

第四节

2023年—未来：金融消费者权益保护新时代

2023年3月，中共中央、国务院印发了《党和国家机构改革方案》，明确“组建国家金融监督管理总局。统一负责除证券业之外的金融业监管，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，统筹负责金融消费者权益保护，加强风险管理和防范处置，依法查处违法违规行为，作为国务院直属机构。国家金融监督管理总局在原银保监会基础上组建，将中国人民银行对金融控股公司等金融集团的日常监管职责、有关金融消费者保护职责，中国证监会的投资者保护职责划入国家金融监督管理总局。”全面统一了金融消费者保护相关工作的职责，进一步明确了金融消费者权益保护的相关监管职能。

国家金融监督管理总局党委书记、局长李云泽接受新华社记者专访时指出，“做好金融消费者权益保护工作，是践行金融工作政治性、人民性的集中体现。这次机构改革明确要求，金融监管总局统筹负责金融消费者权益保护，这是党中央的信任和重托，是金融监管总局必须承担起的政治使命。我们将牢固树立‘为民监管’理念，始终把维护最广大人民的根本利益作为监管工作的出发点和落脚点，用心用情用力解决群众急难愁盼问题，当好金融消费者合法权益的坚定捍卫者。”^①

国家金融监督管理总局统筹负责金融消费者权益保护，是中央金融工作会议要求“坚持以人民为中心的价值取向”的重要体现，我国也迎来了金融消费者权益保护的全新时代。

^①“权威访谈 | 切实提高金融监管有效性 妥善应对各类金融风险挑战——国家金融监督管理总局党委书记、局长李云泽接受新华社记者专访”，新华社，2023年12月3日，http://www.news.cn/fortune/2023-12/03/c_1130006116.htm。



第二章

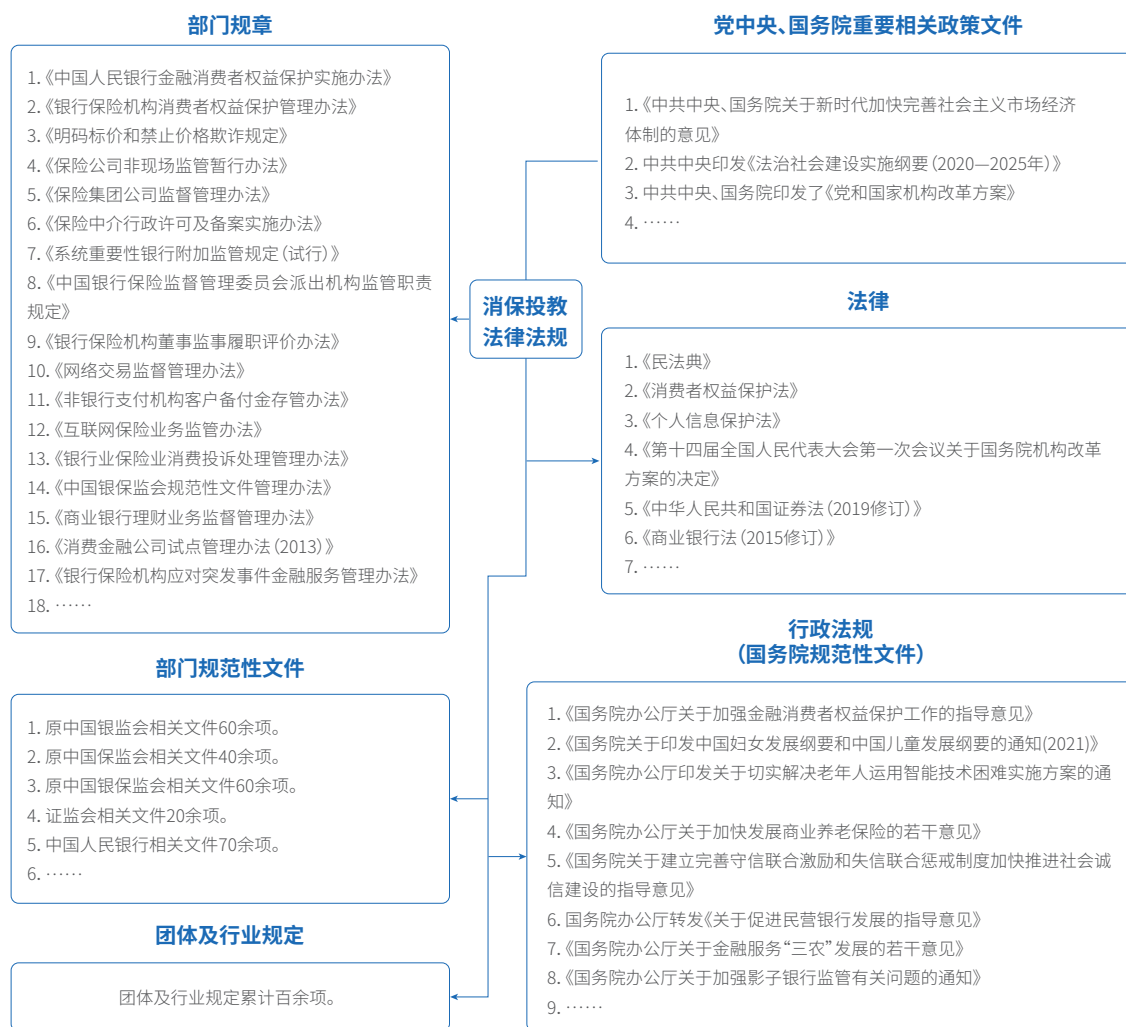
我国金融消费者
权益保护体制机制
不断健全

第一节

体制机制建设从分散逐步走向统一

我国金融消费者权益保护法律法规制度建设不断完善。如图2.1所示，截至2023年底，我国涉及金融消费者权益保护相关的党中央、国务院重要政策文件主要有3部，法律、行政法规、部门规章累计约20余部，部门规范性文件约270余项，团体行业规定百余项。^①

图 2.1 我国金融消费者权益保护相关法律法规制度概要



①. 资料来源:从“北大法宝”数据库检索整理得出。

一、金融消费者权益保护法律体系

表2.1 金融消费者权益保护主要法律法规体系

| 类别 | 实施时间 | 名称 |
|-------|------------|--|
| 法律 | 2022.12.01 | 《中华人民共和国反电信网络诈骗法》 |
| | 2021.11.01 | 《中华人民共和国个人信息保护法》 |
| | 2019.11.08 | 《全国法院民商事审判工作会议纪要》第五章“关于金融消费者权益保护纠纷案件的审理” |
| | 2019.01.01 | 《中华人民共和国电子商务法》 |
| | 2017.06.01 | 《中华人民共和国网络安全法》 |
| | 2012.12.28 | 《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的決定》 |
| | 1994.01.01 | 《中华人民共和国消费者权益保护法》 |
| 行政法规 | 2020.04.27 | 《国务院办公厅关于同意调整完善消费者权益保护工作部际联席会议制度的函》 |
| | 2016.08.17 | 《国务院办公厅关于同意建立消费者权益保护工作部际联席会议制度的函》 |
| | 2015.11.13 | 《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》 |
| | 2014.08.28 | 《国务院关于授权国家互联网信息办公室负责互联网信息内容管理工作的通知》 |
| | 2013.03.15 | 《征信业管理条例》 |
| | 2011.01.08 | 《互联网信息服务管理办法》 |
| 部门规章 | 2020.11.01 | 《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》 |
| | 2020.03.01 | 《银行业保险业消费投诉处理管理办法》(原中国银保监会) |
| | 2015.03.15 | 《侵害消费者权益行为处罚办法》(国家市场监督管理总局) |
| | 2014.03.15 | 《网络交易管理办法》(原国家工商行政管理总局) |
| | 2013.09.01 | 《电信和互联网用户个人信息保护规定》(工业和信息化部) |
| | 2012.03.15 | 《规范互联网信息服务市场秩序若干规定》(工业和信息化部) |
| 规范性文件 | 2020.10.01 | 《信息安全技术 个人信息安全规范》(GB/T 35273-2020) (国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会) |
| | 2020.09.18 | 《网络安全标准实践指南-移动互联网应用程序(App) 个人信息保护常见问题及处置指南》(全国信息安全标准化技术委员会秘书处) |
| | 2020.02.13 | 《中国人民银行关于发布金融行业标准做好个人金融信息保护技术管理工作的通知》即《个人金融信息保护技术规范》(JR/T 0171-2020) |
| | 2020.01.25 | 中国人民银行 中国银行保险监督管理委员会 中国证券监督管理委员会 国家外汇管理局联合发布《关于进一步规范金融营销宣传行为的通知》 |
| | 2019.11.02 | 《中国银保监会关于银行保险机构加强消费者权益保护工作体制机制建设的指导意见》 |
| | 2019.04.10 | 《互联网个人信息安全保护指南》(公安部) |

| 类别 | 实施时间 | 名称 |
|------------|--------------------------------------|--|
| 规范性文件 | 2019.03.13 | 《市场监管总局、中央网信办关于开展App安全认证工作的公告》 |
| | 2019.02.01 | 《金融信息服务管理规定》(国家互联网信息办公室) |
| | 2018.07.11 | 《中国人民银行关于加强跨境金融网络与信息服务管理的通知》 |
| | 2018.05.21 | 《银行业金融机构数据治理指引》(原中国银保监会) |
| | 2018.01.01 | 《公共互联网网络安全威胁监测与处置办法》(工业和信息化部) |
| | 2017.11.14 | 《公共互联网网络安全突发事件应急预案》(工业和信息化部) |
| | 2016.10.19 | 《工商总局关于加强互联网领域消费者权益保护工作的意见》 |
| | 2016.02.14 | 《中国银监会办公厅关于加强银行业消费者权益保护解决当前群众关切问题的指导意见》 |
| | 2015.03.04 | 《工商总局关于完善消费环节经营者首问和赔偿先付制度切实保护消费者合法权益的意见》 |
| | 2014.02.19 | 《中国银监会办公厅关于银监局银行业消费者权益保护监管工作的指导意见》 |
| | 2013.08.30 | 《中国银行业监督管理委员会关于印发银行业消费者权益保护工作指引的通知》 |
| | 2012.03.23 | 《中国银监会关于完善银行业金融机构客户投诉处理机制切实做好金融消费者保护工作的通知》 |
| | 2011.05.01 | 《中国人民银行关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作的通知》 |
| 部门工作文件 | 2019.11.28 | 《App违法违规收集使用个人信息行为认定方法》(国家互联网信息办公室秘书局、工业和信息化部办公厅、公安部办公厅、国家市场监督管理总局办公厅) |
| | 2019.09.24 | 《中国银保监会办公厅关于开展银行保险机构侵害消费者权益乱象整治工作的通知》 |
| | 2019.03.12 | 《市场监管总局办公厅关于开展“守护消费”暨打击侵害消费者个人信息违法行为专项执法行动的通知》 |
| | 2019.03.03 | 《App违法违规收集使用个人信息自评估指南》(App专项治理工作组) |
| | 2019.01.23 | 《中央网信办、工业和信息化部、公安部、市场监管总局关于开展App违法违规收集使用个人信息专项治理的公告》 |
| | 2018.11.13 | 《中国人民银行 中国银行保险监督管理委员会关于实施银行业金融机构金融消费者投诉统计分类及编码行业标准的通知》 |
| | 2017.01.10 | 《国家网络安全事件应急预案》(中央网络安全和信息化领导小组办公室_已变更) |
| | 2014.06.11 | 《中国人民银行办公厅关于2013年个人金融信息保护专项检查情况的通报》 |
| | 2013.12.12 | 《中国银监会办公厅关于做好特殊消费者群体金融服务工作的通知》 |
| 2013.03.07 | 《中国银监会办公厅关于印发2013年银行业消费者权益保护工作要点的通知》 | |

二、投资者保护专项制度汇编

2019年5月,中国证监会投资者保护局发布了《投资者保护专项制度汇编》,在此基础上,结合2020年以来的相关情况,投资者保护主要专项制度建设情况如下。

表2.2 投资者保护主要专项制度汇编

| 实施时间 | 制度名称 |
|------------|--|
| 2013.12.25 | 《国务院办公厅关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》 |
| 2018.11.13 | 最高人民法院、中国证券监督管理委员会《关于全面推进证券期货纠纷多元化解机制建设的意见》 |
| 2016.05.25 | 《最高人民法院 中国证券监督管理委员会关于在全国部分地区开展证券期货纠纷多元化解机制试点工作的通知》 |
| 2019.03.08 | 中国证监会、教育部关于印发《关于加强证券期货知识普及教育的合作备忘录》 |
| 2015.09.08 | 中国证监会《关于加强证券期货投资者教育基地建设的指导意见》及《首批投资者教育基地申报工作指引》 |
| 2018.03.14 | 中国证监会《证券期货投资者教育基地监管指引》 |
| 2015.09.08 | 中国证监会《首批投资者教育基地申报工作指引》 |
| 2016.12.22 | 中国证监会《第二批证券期货投资者教育基地申报工作指引》 |
| 2018.12.04 | 中国证监会《第三批证券期货投资者教育基地申报工作指引》 |
| 2020.11.13 | 中国证监会《第四批证券期货投资者教育基地申报工作指引》 |
| 2018.10.22 | 中国证监会《关于“12386”中国证监会服务热线运行有关事项的公告》 |
| 2022.05.15 | 中国证监会《上市公司投资者关系管理工作指引》 |
| 2023.09.01 | 国务院发布《私募投资基金监督管理条例》 |

说明:本表格制度排列顺序部分参考中国证监会投资者保护局《投资者保护专项制度汇编》目录顺序

第二节

立法保护不断完善

金融消费者权益保护问题是金融领域的一个重要议题。在党的坚强领导下，在金融监管部门、金融机构和金融消费者的共同努力下，我国通过不断完善法律法规、加强监管、提高金融消费者权益保护工作质量、促进金融机构合规经营等多种方式方法，切实保障我国金融消费者的合法权益。

一、党中央、国务院重要相关政策文件

结合图2.1的内容，在党内法规制度方面，有三个重要的制度和文件。分别是2020年5月，中共中央、国务院印发的《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，要求从加快完善社会主义市场经济体制的高度，“建立健全金融消费者保护基本制度”；2020年12月，中共中央印发的《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》，要求“探索建立消费者权益保护集体诉讼制度”，同时指出，要“依法查处网络金融犯罪、网络诽谤、网络诈骗、网络色情、攻击窃密等违法犯罪行为”；2023年3月，中共中央、国务院印发的《党和国家机构改革方案》，决定组建国家金融监督管理总局，统筹负责金融消费者权益保护。

以上三个文件，分别从完善社会主义市场经济体制，加快推进法治社会建设、深化党和国家机构改革，构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系等方面，对做好金融消费者权益保护相关工作提出了要求。这是党对金融消费者权益保护工作领导的直接体现，是我国当前及未来的金融消费者权益保护工作的领导基础。

二、法律

涉及金融消费者权益保护的法律主要情况如下：一是《民法典》第一百二十八条规定，“法律对未成年人、老年人、残疾人、妇女、消费者等的民事权利保护有特别规定的，依照其规定。”《民法典》明确了消费者权益适用特别规定。

● 二是《消费者权益保护法（2013修正）》（简称《消保法》），《消保法》规定了消费者的合法权益，涉及安全权、知情权、选择权、公平交易权、求偿权、结社权、获得知识权、受尊重权和监督权九项权利。其中，《消保法》第二十八条规定：“采用网络、电视、电话、邮购等方式提供商品或者服务的经营者，以及提供证券、保险、银行等金融服务的经营者，应当向消费者提供经营地址、联系方式、商品或者服务的数量和质量、价款或者费用、履行期限和方式、安全注意事项和风险警示、售后服务、民事责任等信息。”涉及了金融消费者的知情权问题。

● 三是《个人信息保护法》第二十八条“敏感个人信息是一旦泄露或者非法使用，容易导致自然人的人格尊严受到侵害或者人身、财产安全受到危害的个人信息，包括生物识别、宗教信仰、特

定身份、医疗健康、金融账户、行踪轨迹等信息,以及不满十四周岁未成年人的个人信息。只有在具有特定的目的和充分的必要性,并采取严格保护措施的情形下,个人信息处理者方可处理敏感个人信息。”此条内容涉及了金融消费者的个人信息权益。为规范个人金融信息处理活动,促进个人金融信息合理利用提供了依据。

● 四是《第十四届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定》。2023年3月10日第十四届全国人民代表大会第一次会议通过《国务院机构改革方案的决定》,国务院机构改革方案正式成为法律,具体内容请见《党和国家机构改革方案》相关部分。

● 五是《中华人民共和国证券法(2019修订)》(简称新《证券法》)第六章对投资者保护进行了系统的规定(第八十八条至第九十五条)。《证券法》第六章第九十条、九十三条、九十四条、九十五条对投资者保护机构的设立、定位、职能进行了规范。此外,新《证券法》还在区分普通投资者和专业投资者,建立上市公司股份权利代为行使征集制度,完善上市公司现金分红制度方面做出了规定。特别值得注意的是,新《证券法》探索了中国特色的证券民事诉讼制度。为适应证券发行注册制改革的需要,新《证券法》进一步完善了适应我国国情的证券民事诉讼制度,规定投资者保护机构可以作为诉讼代表人,按照“明示退出”“默示加入”的诉讼原则,依法为受害投资者提起民事损害赔偿诉讼。^①

● 六是《证券投资基金法(2015年修正)》(简称新《基金法》)。首先,新《基金法》明确了投资基

金管理人有责任提供真实、及时、准确的投资信息,并公开基金的运作情况和风险收益特征,以便投资者做出明智的决策。其次,建立完善的内控制度,确保基金运作合规。第三,新《基金法》规定了基金销售机构和从业人员的要求,销售机构必须取得证券业务许可并遵守法律法规,从业人员需要接受专业培训并获得证书以提高服务质量和专业水平。此外,法律强调了对基金份额持有人权益的保护,如在重大事项上征求持有人意见,保障知情权和表决权,并禁止误导性陈述、虚假宣传等违法行为。最后,监管部门将加强对基金公司及其从业人员的监管,确保遵守法律法规,并对违规行为进行处罚,以使投资者更加放心地参与投资基金市场。

● 七是2023年9月1日起施行的《私募投资基金监督管理条例》(简称《条例》)。这是我国私募投资基金行业首部行政法规。《条例》出台后,私募基金行业法治化、规范化色彩更加明晰,不仅有助于推动金融服务实体经济、投资促进科技创新,提高直接融资效率,而且对投资者合法权益保护也更加有力。首先,该条例明确了私募股权基金运行的基本规则,包括立法宗旨、私募基金概念、监督管理职权等,同时还新增了差异化分类监管理念。其次,该条例明确了私募基金管理人与托管人义务要求,包括对私募基金管理人登记注销条件及注销后的权利义务安排做出具体要求,以及基金托管人制度采用非强制托管制度。第三,在资金募集与投资运作方面,该条例作出了清晰规范,明确了私募资金募集主体应为私募基金管理人,以及新增了投资范围负面清单和投资层级相关规定。

^① 赵洋. 新证券法大幅提高投资者保护水平[N]. 金融时报,2020-01-02(008).

第四,该条例明确了创业投资基金可享受政策“优待”,包括创投基金的认定条件、创业投资基金监管政策的制定与职责分工、对创业投资基金实施差异化监管政策等。最后,该条例明确了中国证监会的监督管理和行政处罚权力,包括调查监管权力和行政处罚权力。

● 八是《商业银行法(2015修正)》第三章“对存款人的保护”(第二十九条至第三十三条)对商业银行办理个人储蓄存款业务、存款人信息保护、存款利率的上下限、存款准备金以及保证存款本

金和利息的支付方面都做了详细的规定。

● 九是2022年9月2日第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过《中华人民共和国反电信网络诈骗法》,并于2022年12月1日起施行。对银行业金融机构、非银行支付机构保护客户,监测识别异常账户和可疑交易,建立客户尽职调查制度,依法识别受益所有人,采取相应风险管理措施,防范银行账户、支付账户等被用于电信网络诈骗活动等进行了明确的规定。

三、行政法规

目前国内涉及的行政法规里面,对金融消费者权益保护有直接规范要求的主要是系列国务院规范性文件,其中主要的有以下几项。

2013年12月

印发的《国务院办公厅关于加强影子银行监管有关问题的通知》(国办发〔2013〕107号),要求“加大违法违规行为查处力度。有关部门要督促指导地方人民政府,严肃查处各类违法违规融资活动,及时纠正各类机构超业务范围活动,严厉打击非法集资等违法违规行为,切实维护金融市场秩序,保护存款人、投资者和金融消费者的合法权益。”从国家层面正式颁布的对影子银行体系的监管措施,其重点是“严格监管超范围经营和监管套利行为”。

2014年4月

发布的《国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见》(国办发〔2014〕17号),要求“保护农村金融消费者权益。畅通农村金融消费者诉求渠道,妥善处理金融消费纠纷。继续开展送金融知识下乡、进社区、进校园活动,提高金融知识普及教育的有效性和针对性,增强广大农民风险识别、自我保护的意识和能力。”从国家层面对民营银行发展中的金融消费者权益保护工作直接提出要求。

2015年6月

国务院办公厅以国办发〔2015〕49号转发原中国银监会《关于促进民营银行发展的指导意见》(简称《意见》)。该《意见》分指导思想、基本原则、准入条件、许可程序、稳健发展、加强监管、营造环境7部分,旨在推进民营银行发展的部署和要求,提升银行业对内开放水平,原中国银监会积极推动民营银行试点工作,不断完善监管配套措施,取得了阶段性成果。《意见》要求“强化市场约束和提高透明度,维护消费者合法权益,鼓励将股东承诺作为重大事项纳入信息披露范围”。

2015年11月

国务院办公厅发布的《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》(国办发〔2015〕81号),简称《指导意见》。《指导意见》是金融消费者权益保护工作的战略性文件,《指导意见》的出台,推动金融消费者权益保护工作由分散逐渐走向系统化、统一化、专门化。《指导意见》从国家层面,进一步强调了金融消费者权益保护的重要性,表明维护消费者权益是金融市场稳定非常重要的一环。

2016年5月

发布的《国务院关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》(国发〔2016〕33号)明确,对于“侵害消费者或证券期货投资者合法权益”等严重失信行为实施联合惩戒。“支持有关社会组织依法对污染环境、侵害消费者或公众投资者合法权益等群体性侵权行为提起公益诉讼。”

2017年6月

发布的《国务院办公厅关于加快发展商业养老保险的若干意见》(国办发〔2017〕59号),要求“制定完善商业养老保险服务标准,构建以保险消费者满意度为核心的服务评价体系。深入推进以客户为中心的运营管理体系建设,运用现代技术手段,促进销售渠道和服务模式创新,为保险消费者提供高效便捷的服务。突出销售、承保、赔付等关键服务环节,着力改进服务质量,提升保险消费者消费体验,巩固培育商业品牌和信誉。”

2020年11月

发布的《国务院办公厅印发关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》(国办发〔2020〕45号),对便利老年人日常金融消费进行了规范,要求保留传统金融服务方式。任何单位和个人不得以格式条款、通知、声明、告示等方式拒收现金。同时,还要求提升网络消费便利化水平,完善金融科技标准规则体系,推动金融机构、非银行支付机构等提供金融消费服务的平台发布简洁版等适老手机银行APP,提升手机银行产品的易用性和安全性,便利老年人使用。平台企业需提供技术措施,保障老年人网上支付安全。

2021年9月

发布的《国务院关于印发中国妇女发展纲要和中国儿童发展纲要的通知(2021)》(国发〔2021〕16号),要求“禁止对儿童实施侮辱、诽谤、威胁或者恶意损害形象等网络欺凌行为。严厉打击利用网络诱骗儿童参与赌博以及敲诈勒索、实施金融诈骗等违法犯罪行为。”对涉及儿童金融消费者权益保护提出了明确的要求。

在加强中小投资者合法权益保护方面,自2013年以来,我国主要从健全投资者适当性制度、优化投资回报机制、保障投资者参与权和知情权、强化中小投资者纠纷解决和赔偿救助、强化中小投资者教育和完善投资者保护组织体系等方面在不断完善相关法律体系建设工作。2013年12月25日发布了《国务院办公厅关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》(国办发〔2013〕110号)提出了9个方面的内容,构建了资本市场中小投资者权益保护的制度体系,是指导我国资本市场中小投资者权益保护工作的纲领性文件。中国证监会2019年4月17日发布的《关于修改〈上市公司章程指引〉的决定》(中国证监会公告〔2019〕10号)对上市公司章程,做了6个方

面的8处修改,着力保护中小投资者权益。2019年4月28日,最高人民法院发布的《关于适用〈中华人民共和国公司法〉若干问题的规定(五)》(法释〔2019〕7号)主要目的就是保护公司股东尤其是中小股东权益,为优化营商环境提供良好的司法保障。国务院于2019年10月22日颁布的《优化营商环境条例》(国务院令第七22号)是我国为进一步优化营商环境颁布的第一部行政法规。条例规定,国家加大中小投资者权益保护力度,完善中小投资者权益保护机制,保障中小投资者的知情权、参与权,提升中小投资者维护合法权益的便利度。2019年12月28日修订通过的新《证券法》从建立投资者适当性管理制度等8个方面强调了着力保护中小投资者权益。

四、部门规章

● 一是综合性规章。直接涉及金融消费者权益保护的综合性部门规章，最重要的是2023年3月1日起施行的《银行保险机构消费者权益保护管理办法》（简称《管理办法》）。《管理办法》由原中国银保监会印发，原中国银保监会高度重视金融消费者权益保护工作，从强化金融知识宣传教育、规范金融机构行为、完善监督管理规则、及时惩处违法违规情况等方面，建立了行为监管框架，全方位督促银行保险机构提升消费者权益保护工作水平。为贯彻落实党的二十大精神，深入体现以人民为中心的发展思想，加强现代金融监管体系，进一步完善银行业保险业行为监管制度，提升消费者权益保护体制机制建设水平，原中国银保监会制定出台了此《管理办法》。

在金融消费者维权方面，2020年3月1日施行的《银行业保险业消费投诉处理管理办法》（原中国银保监会令2020年第3号）进行了详细的规定。其中第四条规定“银行保险机构是维护消费者合法权益、处理消费投诉的责任主体，负责对本单位及其分支机构消费投诉处理工作的管理、指导和考核，协调、督促其分支机构妥善处理各类消费投诉。”明确了相关主体责任。第三十八条“银行保险监督管理机构应当将银行保险机构消费投诉处理工作情况纳入年度消费者权益保护监管评价。”明确了相关监管要求。

此外，2020年3月1日施行的《中国银保监会规范性文件管理办法》（原中国银保监会令2020年第1号）要求对于涉及社会公众重大利益调整或者对行政相对人权利义务有重大影响的规范性文件，起草部门要深入调查研究，采取座谈会、

论证会、实地走访等方式充分听取各方面意见，特别是被监管机构、行业协会、金融消费者等利益相关方的意见。2021年7月1日施行的《银行保险机构董事监事履职评价办法（试行）》（原中国银保监会令2021年第5号）将“推动完善消费者权益保护决策机制，规划和指导消费者权益保护工作”列为董事监事履职的重要内容。2021年10月1日施行的《中国银行保险监督管理委员会派出机构监管职责规定》（原中国银保监会令2021年第9号）第十二条“银保监局、银保监分局负责辖内银行业和保险业消费者权益保护工作，督促辖内银行保险机构健全消费者权益保护体制机制，规范经营行为，强化落实消费投诉处理主体责任，做好金融消费者宣传教育等工作。”对银保监派出机构职责进行了明确。

● 二是市场规章制度。2021年5月1日由国家市场监督管理总局颁布实施的《网络交易监督管理办法》（国家市场监督管理总局令第37号）要求“收集、使用个人生物特征、医疗健康、金融账户、个人行踪等敏感信息的，应当逐项取得消费者同意。”对交易过程中的金融消费者账户信息保护进行了规范。除此之外，由国家市场监督管理总局颁布，2022年7月1日实施的《明码标价和禁止价格欺诈规定》（国家市场监督管理总局令第56号，简称《规定》）对进一步规范经营者明码标价行为，预防和制止价格欺诈，维护市场价格秩序，保护消费者、经营者合法权益和社会公共利益提出了明确要求，制定了具体的监管细则。《规定》要求“金融、交通运输、医疗卫生等同时提供多项服务的行业，可以同时采用电子查询系统的方式进行明码标价。”

● 三是银行类规章。银行领域相关监管最重要的是2020年11月1日实施的《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,简称《实施办法》),是人民银行落实党中央、国务院在《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》中提出的“建立健全金融消费者权益保护基本制度”决策的具体部署。《实施办法》共七章,对立法依据、适用范围及基本原则进行了规定。其中涉及到了金融机构行为规范,消费者金融信息保护,金融消费争议解决,监督与管理机制,法律责任等。从人民银行的角度,对切实保护金融消费者合法权益进行了全面的规范。

2021年12月1日施行的《系统重要性银行附加监管规定(试行)》(中国人民银行、原中国银保监会令[2021]第5号)要求系统重要性银行处置计划建议应立足于机构自救,要“保障有效处置的支持性分析,包括处置资金计划和来源、估值能力、关键服务持续运营安排、金融市场基础设施及持续接入安排、消费者权益保护方案等。”另外,危机管理小组定期开展可处置性评估,需要做处置影响分析,“包括对金融市场的影响、对金融基础设施的影响、对其他金融机构融资行为的影响、对其他金融机构资本充足率的影响、对实体经济的影响、对消费者合法权益的影响。”

2018年9月26日施行的《商业银行理财业务监督管理办法》(原中国银保监会令2018年第6号)第十七条要求“商业银行应当建立理财产品的内部审批政策和程序,在发行新产品之前充分识别和评估各类风险。理财产品由负责风险管理、法律合规、财务会计管理和消费者保护等相关职能部门进行审核,并获得董事会、董事会授权的专门

委员会、高级管理层或者相关部门的批准。”明确了理财产品的消费者保护职责。

2020年9月9日施行的《银行保险机构应对突发事件金融服务管理办法》(原中国银保监会令2020年第10号)第二十六条规定“银行保险机构应当加强突发事件期间对消费者权益的保护,确保投诉渠道畅通,及时处理相关咨询和投诉事项。银行保险机构不得利用突发事件进行诱导销售、虚假宣传等营销行为,或侵害客户的知情权、公平交易权、自主选择权、隐私权等合法权利。”从国家监管层面对突发事件期间金融消费者权益提出了直接要求。

● 四是保险类规章,与保险消费者权益直接相关的部门规章主要有四项。2021年2月1日施行的《互联网保险业务监管办法》(原中国银保监会令2020年第13号),对互联网保险业务中的消费者权益保护进行了直接规范,对保险机构通过互联网和自助终端设备销售保险产品或提供保险经纪服务的产品信息展示,合规建设,开展互联网保险业务的保险机构及其自营网络平台的消费者权益保护监管评价,保险消费者的信息保护等做出了规定。

2021年11月24日施行的《保险集团公司监督管理办法》(原中国银保监会令2021年第13号)第四十六条要求“保险集团公司应当加强集团客户信息安全保护,指导和督促子公司及其他成员公司按照合法、正当、必要的原则,依法开展客户信息收集、传输、存储、使用和共享,严格履行信息保护义务。”

2022年2月1日施行的《保险中介行政许可及备案实施办法》(原中国银保监会令2021年第12

号)第六十一条,对保险中介机构申请相关行政许可时,需要提交内部管理制度,包括公司治理结构、组织机构设置、业务管理制度、财务制度、信息化管理制度、反洗钱内控制度、消费者权益保护制度以及业务服务标准等。对中介机构的消费者保护制度建设进行了硬性规定。

2022年3月1日施行的《保险公司非现场监管暂行办法》(原中国银保监会令〔2022〕3号)第九条强调非现场监管应当与行政审批、现场检查等监管手段形成有效衔接,与公司治理、偿付能力、资金运用和消费者权益保护等重点监管领域实现合作互补。

● 五是其他规章。2014年1月1日施行的《消费金融公司试点管理办法(2013)》(原中国银监会令2013年第2号)第三十三条规定“消费金融公司应当按照法律法规和原中国银监会有关监管要求做好金融消费者权益保护工作,业务办理应当遵循公开透明原则,充分履行告知义务,使借款人明确了解贷款金额、期限、价格、还款方式等内容,并在合同中载明。”从国家监管层面,进一步强调了对消费金融公司的消费者权益保护提出直接要求。

2021年3月1日施行的《非银行支付机构客户备付金存管办法》(中国人民银行令〔2021〕第1号)对非银行支付机构保护消费者权益进行了规范,其中,第二十条规定和第二十三条要求,非银行支付机构选择的清算机构和备付金银行时,应当“满足中国人民银行基于保护客户备付金安全、维护消费者合法权益所规定的其他要求。”其中第三十三条规定:“在符合相关业务规定的情形下,非银行支付机构备付金集中存管账户中的资金仅

能向其商户和客户指定的银行结算账户、备案自有资金账户和特定业务待结算资金专用存款账户、存在合规业务合作关系的其他非银行支付机构备付金集中存管账户,以及中国人民银行基于保障消费者合法权益而认可的其他账户划转。”

五、部门规范性文件

截至2023年底,与金融消费者权益保护相关的部门规范性文件主要涉及原中国银监会相关文件、原中国保监会相关文件、原中国银保监会相关文件、中国证监会相关文件、中国人民银行相关文件等。

原中国银监会、原中国保监会相关文件主要涉及落实金融消费者权益保护各项法律、规章、制度的通知,以及整顿市场、金融支持脱贫攻坚等各年度银行和保险行业专项任务的落实办法等。原中国银监会、原中国保监会的文件具有鲜明的时代特征,与当年的相关工作热点和重点内容密切相关。

原中国银保监会相关规范性文件主要涉及绿色金融、汽车金融、房地产金融等专项金融,支持各地区高质量发展共同富裕的发展意见,以及银行业保险业数字化转型、规范明星广告代言、商业银行表外业务风险、商业银行监管评级、常态化扫黑除恶、优化营商环境等方面的消费者权益相关问题的监管。中国人民银行相关规范性文件和原中国银保监会涉及银行的领域两个基本一致。

中国证监会的规范性文件,主要涉及支持地方发展,支持绿色经济、文化产业振兴,加强监督激励,明星广告代言,证券公司信息披露,监管规则适用,规范金融营销宣传,规范金融机构资产管理,扶贫,失信者惩戒等。

六、团体及行业规定

社会团体涉及金融消费者权益保护的相关规定主要有两类。一类是社会团体在举办各类荣誉称号的评选活动中设置的对于金融消费者权益保护组织或相关从业人员的参选规定等。另一类是工会、妇联、残联等组织在配合有关部门开展特殊群体(例如残障人士)金融消费者权益保护宣传活动,或监督各类特殊群体金融消费者权益保护是否得到有效落实时制定的相关措施和号召等。

行业规定主要涉及我国金融消费者权益保护相关法律法规、政策的培训学习、相关团体标准制定、金融创新的消费者保护,例如2022年4月13日发布的《中国互联网金融协会、中国银行业协会、中国证券业协会关于防范NFT相关金融风险的倡议》等,对NFT的风险进行了及时的预警。

总体来看,我国的金融消费者权益保护立法,形成了从党的领导、到法律、行政法规、部门规章、部门规范性文件、团体及行业规定的全方位、广覆盖的制度体系。

金融消费者权益保护立法的最终目标是实现金融市场的健康、稳定发展,为国家经济发展提供有力支持。因此,在金融消费者权益保护立法工作中,我国相关监管部门始终秉持公平、公正、透明的原则,切实保障金融消费者的合法权益,维护金融市场秩序。面向未来,随着金融消费者权益保护立法的不断完善,金融消费者将在一个更加安全、有序的金融环境中享受金融服务,实现财富增值的目标。而金融机构也将在合规经营的基础上,为金融消费者提供更加多样化、个性化的金融产品和服务,进一步推动金融市场的繁荣发展。

第三节

行政保护不断健全

我国金融消费者权益保护工作的行政作为呈现出三个方面的特征。

一、监管模式不断完善

我国的金融消费者权益保护工作,随着我国金融监管机构的不断改革而逐步完善。2011年4月至2012年3月,中央机构编制委员会办公室先后批复原“一行三会”成立金融消费者权益保护相关机构。对当时的人民银行、原中国银监会、证监会、原中国保监会的金融消费者权益相关职责进行了明确。在基于当时的分业监管的模式下,“一行三会”对于投教消保工作各有侧重、各司其职,金融消费者权益保护监管架构基本建立。

2017年7月14日至15日召开的第五次全国金融工作会议指出“要扩大金融对外开放。要深化人民币汇率形成机制改革,稳步推进人民币国际化,稳步实现资本项目可兑换。要积极稳妥推动金融业对外开放,合理安排开放顺序,加快建立完善有利于保护金融消费者权益、有利于增强金融有序竞争、有利于防范金融风险的机制。”至此,我国的金融消费者权益保护工作进一步加快了发展。此次金融会议同时宣布成立了金融稳定委员会。国务院金融稳定发展委员会的成立,强化了人民银行宏观审慎管理和系统性风险防范职责,强化金融监管部门监管职责,确保金融安全与稳定发展,进一步保障了金融消费者的权益。

2018年4月8日,原中国银保监会挂牌成立。

原中国银监会和原中国保监会相应的金融消费者权益保护职责统一划归原中国银保监会,设立消费者权益保护局。原中国银保监会消费者权益保护局职责是“研究拟订银行业和保险业消费者权益保护的总体规划和实施办法。调查处理损害消费者权益案件,组织办理消费者投诉。开展宣传教育工作。”原中国银保监会消费者权益保护局的成立,标志着“一委一行两会”监管格局下我国的金融消费者权益保护工作进一步得到了强化。

2023年3月,根据第十四届全国人民代表大会第一次会议上国务院关于提请审议国务院机构改革方案的议案,将在原中国银保监会基础上组建国家金融监督管理总局,统一负责除证券业之外的金融业监管,并不再保留原中国银保监会。为加强金融消费者合法权益保护,统一规范金融产品和服务行为,有关金融消费者权益保护职责,中国证监会的投资者保护职责划入国家金融监督管理总局。此方案将金融消费者权益保护相关工作进行了归口统一,我国的金融消费者权益保护工作迎来全新的时代。

2023年10月12日,中国机构编制网公布《中共中央办公厅 国务院办公厅关于调整中国人民银行职责机构编制的通知》(下称《通知》)。《通知》明确“将建立健全金融消费者保护基本制度职责,

划入国家金融监督管理总局。”中央层面的金融消费者权益保护工作机构调整开始落地启动。

二、金融纠纷调解机制不断进步

金融纠纷调解机制是金融消费者维护自我权益的重要渠道。随着我国金融消费者不断壮大，我国的金融调解机制也在不断与时俱进，从最早的现场处理、到后来的投诉电话、网络监督、社交媒体互动等，逐渐建立了一套全方位、多层次、渠道丰富的金融纠纷处理机制。而且，相关金融纠纷调解的流程、制度在不断优化，确保纠纷调解的闭环。

2019年11月20日，最高人民法院、中国人民银行、原中国银保监会联合印发《关于全面推进金融纠纷多元化解机制建设的意见》（法发〔2019〕27号，简称《意见》）。《意见》对金融纠纷多元化解机制的案件范围、调解协议的司法确认制度、金融纠纷多元化解机制工作流程等作出了规定。《意见》同时指出，人民法院在受理和审理金融纠纷案件过程中，应当落实“调解优先、调判结合”方针，对于具备调解基础的案件，按照自愿、合法原则，采取立案前委派、立案后委托、诉中邀请等方式，引导当事人通过金融纠纷调解组织解决纠纷。并且，《意见》还明确对做好金融纠纷多元化解的数字化转型工作的要求。《意见》强调，要提升金融解纷信息化水平，建立完善金融纠纷典型案例库、金融投诉数据库，深化司法、金融信息共享，充分发挥智慧法院、智慧金融建设对金融纠纷多元化解的积极作用。《意见》进一步强化了金融消费纠纷的“诉调对接”，各地政府的金融消费纠纷调解组织纷纷成立，金融纠纷多元化解机制逐步走向成熟。

2021年5月15日，在中国证监会投资者保护局的指导下，中国证券业协会、中国期货业协会、中国证券投资基金业协会会同中国证券投资者保护基金有限责任公司联合制定并发布了《证券基金期货经营机构投资者投诉处理工作指引（试行）》（中证协发〔2021〕112号，简称《投诉指引》）。《投诉指引》规定，经营机构应当在接收投资者投诉3日内作出是否受理的决定。经营机构受理的投诉，应当自收到投诉之日起20日内作出处理决定。情况复杂的，可以延长处理期限，但延长期限不得超过20日，并告知延长期限及理由。经营机构违反《投诉指引》一般性规定的，行业协会可以及时提出改进要求并监督整改，未按要求整改以及其他违反规定造成严重后果的，行业协会将视情况对经营机构采取自律管理措施或纪律处分并记入诚信档案；情节严重的，将移交并建议中国证监会责令采取相应监管措施。《投诉指引》进一步规范了证券基金期货经营机构的投资者投诉处理工作，提高了投资者服务水平，进一步推动了切实维护投资者合法权益相关工作。

三、金融消费者权益保护宣传普及不断发展

当前，金融消费者权益保护的工作已经成为各金融监管部门的重要、常态化工作。相关的宣传手段、宣传方式，随着科技发展与时俱进。

原中国银保监会高度重视加强金融消费者权益保护工作，从2022年1月到2023年4月初，从原中国银保监会网站数据看，共向社会发布190余项风险提示。增强重点群体的风险防范意识，压实金融机构的主体责任，在畅通事后维权渠道的同时强化事前风险教育，不断提高金融服务人民群众的广度与深度。

人民银行的宣教活动注重金融专业知识的普及。2019年以来,人民银行、原中国银保监会、中国证监会、国家网信办四部门每年9月都会联合开展金融知识宣传教育活动;人民银行每年3月、6月也会在全国组织开展形式多样的集中金融知识普及教育活动,推动金融知识纳入国民教育体系和金融教育示范基地创建,出版了《金融知识普及读本》,致力于构建金融知识普及教育长效机制。^①此外,为及时掌握当前消费者金融知识水平及金融教育领域中存在的薄弱环节,进一步做好金融教育的普及和深化工作,已连续多年开展消费者金融素养问卷调查。根据人民银行《消费者金融素养调查分析报告(2021)》显示,全国消费者金融素养指数为66.81,与2019年相比,提高2.04。^②由此看,随着经济发展、收入增加,中国消费者的金融需求在增强,金融素养也不断提高。

中国证监会对于投资者教育与保护,主要是两个方面,一方面是针对供给方,压实金融机构的责任,实现“卖者尽责”。2022年中国证监会公布的八大案例均表明了中国证监会对于卖方相关责任的重视。另一方面是针对需求方,加强投资者宣传教育,提高投资和金融素养,尽可能做到“买者自负”。例如,中国证监会系统组织开展2022年“5·15全国投资者保护宣传日”活动,2022年3·15投资者保护主题教育活动,主要都是为了让投资者“理性认识市场投资量力而行”。另外,上交所的“防非宣传月”,“热线问答”,深交所的“基金入门300问”“招股书小百科”等都体现了中国证监会各相关机构对投资者教育保护的重视。

综上所述,金融消费者权益保护的行政作为

是一项复杂而艰巨的任务,需要政府、金融机构、金融消费者以及社会各界的共同努力。只有通过不断完善金融消费者权益保护法律法规、加大监管力度、提高金融消费者教育和宣传力度、完善金融纠纷处理机制等多方面措施,才能有效保障金融消费者的合法权益,促进金融市场的健康、稳定发展。

四、普惠金融中的金融消费者权益保护工作不断加强

2015年12月31日,国务院印发的《国务院关于印发推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》(国发〔2015〕74号,简称《规划》)对普惠金融进行了权威的定义:“普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则,以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是当前我国普惠金融重点服务对象。大力发展普惠金融,是我国全面建成小康社会的必然要求,有利于促进金融业可持续均衡发展,推动大众创业、万众创新,助推经济发展方式转型升级,增进社会公平和社会和谐。”在《规划》中,多次提到了金融消费者权益保护,主要从“健全普惠金融消费者权益保护法律体系”“加强普惠金融教育与金融消费者权益保护”和“加大金融消费者权益保护力度”三个方面明确了对金融消费者权益保护工作的相关要求。

2023年10月11日,国务院印发《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》(国发〔2023〕15号,简称《意见》),明确了未来五年,我国普惠金融中的金融消费者权益保护的主要目

①. 郭佳靖.我国金融消费者权益保护现状及经验借鉴[J].金融发展评论,2022(02):82-95.

②. 中国人民银行.《2021年消费者金融素养调查分析报告》,2021年10月13日,<http://www.pbc.gov.cn/jingrxfaqy/145720/145735/4359487/index.html>.

标：“金融消费者教育和保护机制更加健全。金融知识普及程度显著提高，人民群众和经营主体选择适配金融产品的能力和风险责任意识明显增强。数字普惠金融产品的易用性、安全性、适老性持续提升，‘数字鸿沟’问题进一步缓解。金融消费者权益保护体系更加完善，侵害金融消费者权益行为得到及时查处。”《意见》对“提升社会公众金融素养和金融能力，健全金融消费者权益保护体系，加快推进金融消费者权益保护专门立法”等方面提出了明确的要求。

综合国家金融监督管理总局、人民银行等公开可查的信息看，我国当前普惠金融中的金融消费者权益保护工作主要从四个方面在不断加强。一是强化普惠金融领域信息披露和市场透明度建设。定期披露普惠金融相关数据，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。例如，推动修订《人身保险新型产品信息披露管理办法》（原中国保监会令2009年第3号），将电子化回访作为与电话回访同等的首选回访方式，为保险公司利用新技术开展回访消除制度障碍。组织银行业金融机构消费者权益保

护工作年度考核评价，按季度发布保险消费投诉情况通报，加大保险小额理赔服务监测力度。二是加强金融知识普及宣传和消费者金融素养教育。例如开展系列集中性金融知识普及活动，利用媒体平台加大宣传力度。大力推进金融知识纳入国民教育体系，面向学生开展“金融知识进校园”活动、组织编写中学生金融知识普及读本、建设金融基础知识类开放课等。三是推进金融消费纠纷非诉第三方解决机制建设。例如建成运营中国金融消费纠纷调解网在线调解平台，广东、上海、宁波、青岛等11地建成省级（副省级）金融消费纠纷调解（金融ADR）组织。开展银行业第三方纠纷调解试点、证券市场支持诉讼工作和保险纠纷调解处理，完善诉讼与调解对接机制等。四是开展金融消费权益保护专项检查和治理。开展金融消费权益保护监督检查和金融机构营业场所销售行为现场检查，治理违法违规金融广告、误导销售金融产品等问题。聚焦银行信贷、理财、代销、收费和互联网保险5大领域开展消保专项检查，严厉查处损害消费者权益行为，以及开展网络安全专项治理行动等，及时发现、治理侵害消费者权益行为。

第四节

司法保护不断细化

金融消费者权益保护事关人民群众切身利益，是金融业持续健康发展的重要根基，也是防范化解金融风险维护金融稳定的关键举措。2022年以来，在司法层面上，主要体现在以下几个方面。

一、加大对证券市场违法违规行为的规制

一方面是因为在实质层面上，加大对证券市场违法违规行为的规制，保障广大投资者准确评估证券价值和风险，维护证券市场正常交易秩序，乃是这些规则设置的目的所在；另一方面是因为在形式层面上，低级规范的创造由高级规范决定，高级规范又由更为高级的规范决定，监管规则与上位阶规范同属于法律规范等级体系的有机组成部分。^①

2023年1月19日公布的最高人民法院发布2022年全国法院十大商事案件中，其中“南京高科新浚成长一期股权投资合伙企业(有限合伙)诉房某某、梁某某等上市公司股份回购合同纠纷案”具有代表性。近年来，在最高人民法院的指导下，全国法院贯彻以人民为中心的发展思想，积极支持金融体制改革，坚持协同治理，司法理念与金融监管政策相向而行，切实保护金融消费者和中小投资者的合法权益，为资本市场稳定有序、高质量发展保驾护航。^②2022年6月最高人民法院发布的《关于为深化新三板改革、设立北京证券交易所提供司法保障的若干意见》(法发〔2022〕17号)明

确上市公司“定增保底”条款无效。本案正是人民法院对上市公司对赌协议效力认定作出的示范性裁判。涉案上市后回购股权条款的效力认定，涉及维护证券市场交易秩序，保障金融安全稳定，对证券市场投资者保护有非常重要的意义。

二、积极推进在线多元调解机制

在金融消费者权益保护数字化转型方面，我国在向着智能化、线上化加速转型。线上多元调解机制具备“一站式”化纠纷解决服务、高效化纠纷解决机制、规范化纠纷解决流程等诸多优点。

以人民银行为例，2020年8月，中国金融消费纠纷调解网与最高人民法院调解平台实现互联互通。据北大法宝数据资料，截至2022年7月初，508家人民银行调解组织、3841名行业调解员入驻最高人民法院调解平台，合作开展在线诉调对接案件2.21万件。^③2021年7月，最高人民法院与原中国银保监会联合开发上线银行业保险业纠纷在线调解系统，利用信息技术手段开展在线调解，“让数据多跑腿、群众少跑路”。据北大法宝数据资料，截至2022年7月初，510家银行业保险业纠纷调解组织、5673名行业调解员入驻该系统，2022年一

^① 最高法民二庭发布2022年度全国法院十大商事案件，最高人民法院网站，2023年1月19日，<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-387081.html>。

^② Ibid.

^③ “最高人民法院对十三届全国人大五次会议第1343号建议的答复”，北大法宝数据库，法宝引证码：CLI.3.5160551。

季度接受各地法院委派诉前调解案件3万余件。^①

从公开的具体案例看，2022年2月24日，最高人民法院发布八起人民法院“总对总”在线多元调解案例，其中“线上多方联动协同创新多元解纷模式——湖南省证券业协会在线调解E公司虚假陈述纠纷案”（简称“湖南省证券协会案例”）和“在线诉调对接高效化解金融消费纠纷——吉林省金融消费纠纷人民调解委员会在线调解储蓄存款合同纠纷”（简称“吉林省金调委案例”）具有典型代表性。

“湖南省证券协会案例”是落实最高人民法院办公厅与中国证监会办公厅联合发布《关于建立“总对总”证券期货纠纷在线诉调对接机制的通知》的有益实践，也是湖南证监局与长沙市中级人民法院正式签署在线诉调对接工作备忘录后首次通过“中国投资者网证券期货纠纷在线调解平台”接受法院系统委派调解案件，充分体现了“总对总”证券期货在线诉调对接机制服务人民群众、优质高效化解矛盾纠纷、助推国家治理体系和治理能力现代化的积极意义。^②

“吉林省金调委案例”是在人民银行总行消保局的指导下，人民银行长春中支作为“总对总”在线诉调对接试点单位之一，在实践中做深做实在线诉调对接工作的典型案例。此案打通金融纠纷解决“最后一公里”。在线诉调对接解决了现场调解的地域限制，为人民群众提供更为便捷高效的矛盾纠纷解决平台，真正打通金融纠纷解决“最后一公里”。同时也在调解过程中实现对金融消费者金融知识宣传教育，有效提升其金融素养，为进

一步防范化解金融风险，构建和谐社会做出积极贡献。^③

三、畅通救济渠道、共享调解资源；加强金融法院建设，探索新的保护新途径

● 一是畅通救济渠道、共享调解资源。在2022年7月29日发布的“最高人民法院对十三届全国人大五次会议第1343号建议的答复”中指出，最高人民法院定期与中国人民银行、原银保监会、中国证监会通过联席会议制度协调推进工作，对各地开展金融领域纠纷多元化解工作进行摸底调查，组织各地交流相关工作经验，不断完善金融领域纠纷多元化解机制，畅通金融消费者权益救济渠道，满足人民群众日益增长的司法和金融需求，为有效防范化解金融风险和金融服务实体经济提供有力服务和保障。与此同时，中国人民银行组织力量建设中国金融消费纠纷调解网，打破调解服务地域限制，让各地调解组织、金融机构、金融消费者共享调解资源。

以中国金融消费纠纷调解网为例，打破调解服务地域限制，让各地调解组织、金融机构、金融消费者共享调解资源，是十分重要的市场实践。根据目前公开可查的资料，2021年，中国人民银行指导金融纠纷调解组织通过线上方式调解纠纷3.9万余件，是2020年全年在线调解量的16倍；2022年1-4月，指导金融纠纷调解组织通过线上方式调解纠纷2.65万件，是2021年全年在线调解量的67.9%。^④

● 二是加强金融法院建设。在2022年1月20日施行的《2022年人民法院工作要点》（法发

① “最高人民法院对十三届全国人大五次会议第1343号建议的答复”，北大法宝数据库，法宝引证码：CLI.3.5160551。

② 人民法院“总对总”在线多元调解案例，最高人民法院网站，2022年2月24日，<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-346811.html>。

③ Ibid.

④ 最高人民法院对十三届全国人大五次会议第1343号建议的答复”，北大法宝数据库，法宝引证码：CLI.3.5160551。

〔2022〕6号)“服务加快构建新发展格局”要点中指出,要“严惩金融领域犯罪,加强北京、上海金融法院建设,依法平等保护金融消费者、投资者及金融机构合法权益,助力防范化解金融风险。”

● 三是探索保护新途径。2022年1月10日施行的《最高人民法院关于人民法院支持和保障浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》(法发〔2022〕1号)指出,要“健全金融风险防控机制。聚焦浦东完善现代金融监管体系、建立健全风险监测和评估框架的需要,依法审理好各类扰乱、破坏金融市场秩序刑事案件,以及因金融创新试点引发的涉信息披露、虚假陈述等金融类民商事纠纷案件,研究形成裁判指引规则,兼顾鼓励创新、风险防范和金融消费者及中小投资者权益保护。”

需要特别指出的是,2019年11月8日,最高人民法院发布的《全国法院民商事审判工作会议纪要》(法〔2019〕254号,简称《九民纪要》),是当前对金融消费者权益保护工作非常重要的司法文件。《九民纪要》明确了涉及金融消费者权益保护纠纷案件审理的基本原则是“卖者尽责、买者自负”,“卖者尽责”是“买者自负”的前提与基础,而适当性义务的履行就是“卖者尽责”的主要内容。^①《九民纪要》并不属于司法解释,但是作为指导全国各级法院民商事审判工作的会议纪要,其应发挥类似于司法解释的功能。^②《九民纪要》发布以来,对我国金融消费者权益保护工作产生了重要而深远的影响,具有重要意义。

① 何春晓,林鸿. 诚实信用原则应当得到遵守[N]. 人民法院报,2021-06-21(003).

② 罗翔宇.《九民纪要》背景下对赌协议的履行困境与破解[J].吉林工商学院学报,2021,37(06)

第五节

社会保护不断创新

本文中的“社会保护”主要是金融行业相关主要的社会团体、行业协会以及其他社会类型的重要组织在金融消费者权益保护方面所做的努力。社会团体在开展消费者教育活动,提高消费者的金融素养,帮助消费者了解金融市场,防范金融风险,促进行业自律方面发挥着积极的作用。

一、权益保护机制创新

中国银行业协会积极推动消保委发展,通过消费者权益保护“1+3”联席会议机制,充分发挥消保委平台上传下达的桥梁纽带作用。^①

中国互联网金融协会是按照2015年7月18日经党中央、国务院同意,由人民银行、原中国银监会、中国证监会、原中国保监会、工信部、公安部、工商总局等10部委联合发布的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》(银发〔2015〕221号)要求,由中国人民银行会同原中国银监会、原中国证监会、原中国保监会等国家有关部委组织建立的国家级互联网金融行业自律组织。2015年12月31日,经国务院批准,民政部通知中国互联网金融协会准予成立。通过体制机制创新,中国互联网金融协会目前会员单位已基本覆盖了互联网金融的主流业态和新兴业态,是维护新兴业态金融消费者权益的重要平台。

中国保险行业协会的成立是我国保险领域金融消费者权益保护的重要机制创新。2022年是中国保险行业协会消费者权益保护专业委员会(

简称消保专委会)成立的第二年,经过两年来的深耕细作,消保专委会在自律、维权、服务、交流、宣传等方面开展了大量卓有成效的工作,规范了行业服务消费者行为,维护了清朗行业环境,提供了更优化保险服务,搭建了行业消保工作交流平台,树立了消费者科学消费理念。^②

中国证券业协会“投资者之家”通过互联网投教基地在网站、微信公众号、中证协投教APP第三平台等多种线上方式,实现了及时发布行业投教动态、展示券商和协会投教产品、提供多市场仿真模拟交易工具、纠纷在线调解、投资者在线学习交流等功能。“投资者之家”多种线上平台体系除了可供社会大众便捷地学习证券期货知识以外,还可以为讲授金融、证券、衍生品类课程的大专院校教师提供辅助教学工具;帮助用户获得证券、期货、期权品种的交易经验,尝试交易技巧,总结交易经验;为相关机构举办仿真模拟交易比赛创造条件。

中国证券投资基金业协会的微信公众号和“投资者之家”门户网站(以下简称“一微一站”)作

^① 中国银行业协会消保工作机制创新覆盖面广、涉及内容多、系统性强,由于本文篇幅限制,只做了举例,具体相关机制创新,请参见中国银行业协会网站www.china-cba.net。

^② “强化担当 践行责任 翻开保险业消保工作新篇章——中国保险行业协会党委委员、副秘书长马晓伟就保险业消保工作开展有关情况答记者问”,中国保险行业协会网站,2023年03月13日,http://www.iachina.cn/art/2023/3/13/art_22_106695.html。

为证监会认可的国家级互联网投资者教育基地，秉持“群众喜闻乐见、类型丰富多彩、内容寓教于乐、聚焦重点人群”原则，根据老百姓阅读习惯，共设置投资必读、投资者互动、风险警示等5个一级栏目，基础知识、法律法规、投资计算器等18个二级栏目。“一微一站”运用漫画短视频等多种方式宣传讲解投资基本概念、公募基金属性、正规购买渠道和注意事项、巧用查询工具进行投后管理持续了解资产情况、改编真实案例宣传防诈骗、纠纷调解和维权渠道、持续开展行业投资者调查报告指导纠正投资行为偏差等。

中国证监会通过社会化的机制体制创新，加强投资者教育和保护。以中证中小投资者服务中心为例，中证中小投资者服务中心（以下简称“投资者服务中心”）是经中国证监会批准设立并直接管理的金融类投资者服务公益机构，于2014年12月5日经国家工商总局登记在上海注册成立。

投资者服务中心自成立以来，立足中国特色现代资本市场建设需要和中小投资者实际需求，稳中求进，探索建立了一系列新制度、新机制和新举措，初步形成了“以投资者教育为基础，投资者服务为创新，持股行权、纠纷调解、维权诉讼为特色”的投资者服务模式。具体业务模式主要包括：

一是投资者教育与服务。注重事前做好理念引导，面向投资者特别是中小投资者开展“知权、行权、维权”公益性宣传和教育，普及证券期货基础知识，引导投资者理性投资；为投资者了解上市公司提供服务，引导上市公司加强投资者关系管理，建设、维护投资者联络平台等。二是持股行

权。投资者服务中心持有每家上市公司一手A股股票（含沪深北证交易所），行使质询、建议、表决等股东权利。三是纠纷调解。由中证资本市场法律服务中心有限公司（以下简称“法律服务中心”）承担。法律服务中心是经中国证监会批准设立的全国性证券期货纠纷公益调解机构，由投资者服务中心全额出资，于2020年1月17日在上海注册设立。四是维权诉讼。主要有支持诉讼、普通代表人诉讼、特别代表人诉讼、股东诉讼、代位诉讼等。

其中，2021年11月12日广州市中级人民法院一审宣判的康美药业证券虚假陈述责任纠纷案，是中国资本市场成立以来，第一起由投资者保护机构（投资者服务中心）发起的特别代表人诉讼案，依据“默示加入、明示退出”的司法制度，受害股民足不出户即可获得司法救济。根据证券法和最高人民法院有关司法解释的规定，中证中小投资者服务中心作为5.5万余名投资者的特别代表人参加集体诉讼。证监会表示，该案是资本市场史上具有开创意义的标志性案件，对促进我国资本市场深化改革和健康发展、切实维护投资者合法权益具有里程碑意义。^①

二、普及教育多方协作创新

在金融消费者权益保护普及方面，各相关社会团体和行业组织发挥着重要的作用。通过联合各类媒体、开展3.15系列活动、联合各相关委办局开展金融知识普及月、普及周等活动，以及积极在行业内和面向社会开展金融消费者权益保护先锋典型评优和知识竞赛活动等。同时，过去几年，相关社会团体均在积极推动大学生及中小金融

^① 杨毅. 我国首单特别代表人诉讼案作出一审判决[N]. 金融时报, 2021-11-16(007).

知识的普及工作,组织编写适合中小学生学习阅读的金融知识普及读本等。

在银行领域,中国银行业协会与互联网金融协会等通过发布典型案例、建设智慧教室、开展多种形式的培训,与权威媒体积极开展多种内容的主题节目宣传合作等方式,积极整合行业资源,搭建行业间、银行消费者与银行业金融机构间的沟通交流和信息共享平台,引导银行业金融机构系统地研究分析消费者权益保护突出问题,推动银行业金融机构的消保理念不断提升、消保体制机制逐步完善、投诉处理方式方法不断丰富、金融消费者满意度持续提升。

2022年12月,中国银行业协会发布了《2022年银行业消费者权益保护典型案例汇编》(简称《案例汇编》)。《案例汇编》依据金融行业标准,按照人民币储蓄、个人贷款类、银行卡类等九大类业务类别,共收录汇编了188个银行业消费者权益保护典型案例。通过案例的形式,分享消保工作处理实践经验,帮助各会员单位提升利用法律法规、行规行约高效处理案件的能力和水平,促进银行业消费者权益保护水平不断提升,推进完善银行业纠纷多元化解机制建设,不断提升人民群众对消保工作的满意度。

在保险业,中国保险行业协会整合多方社会力量,主要突出了两方面的工作。一方面多措并举开展消费者教育,提升消费者风险防范意识。利用“3.15宣传周”“7.8保险公众宣传日”“金融联合教育宣传月”等大型活动开展内容丰富、形式多样

的宣传活动;组织全行业71家保险机构围绕金融消费者八大权利报送121个典型案例,编撰成《保险消费者权益保护典型案例》,通过真实生动的案例体现保险消费者在销售、承保、理赔、增值服务等多个消费环节中涉及的消保知识。^①

另一方面,搭建交流平台,持续推动多元化纠纷解决机制。充分发挥原中国银保监会消保局消费者权益保护联动机制,及时向监管机关反映行业呼声,搭建保险消费者、保险机构、监管机关之间的桥梁纽带;建设行业多元化纠纷解决统计系统,及时了解保险业自收投诉、诉讼、仲裁、调解纠纷案件的整体数量、业态分布、发展趋势,通过数据多维分析、及时发现保险公司纠纷解决工作风险以及风险化解中的痛点、难点问题,促进保险机构进一步完善保险纠纷解决机制,引导保险消费者多元化解决保险纠纷。^②

此外,中国保险行业协会主办的“中保教育在线(前身为中国保险网络大学)”,作为全国性保险行业在线教育平台,也是保险行业金融消费者权益保护的重要亮点。据中国保险行业协会网站介绍,“中保教育在线”注册用户已超过370万人,在线课程超过3000课时,与网站同期开通的微信公众号订阅用户也已超过80万人^③,发展迅速。

在证券行业,投资者教育活动社会投入持续增加。据《中国证券业发展报告(2022)》相关内容与问卷数据显示:“2021年证券公司资产规模进一步扩大,综合实力和经营效率稳步提升……持续加强投资者保护,进一步加大投资者教育

^①《强化担当 践行责任 翻开保险业消保工作新篇章——中国保险行业协会党委委员、副秘书长马晓伟就保险业消保工作开展有关情况答记者问》,中国保险行业协会,2023年03月13日,http://www.iachina.cn/art/2023/3/13/art_22_106695.html。

^② Ibid.

^③ 中国保险行业协会中保在线网站“关于我们”栏目,<https://www.daxue.iachina.cn/aboutUs>。

经费投入，推进投资者教育纳入国民教育体系，投资者教育经费投入总计约6.07亿元，同比上升10.36%，32家证券公司结对440所学校，开展了形式丰富的投资者教育活动。”^①

中国证券投资基金业协会创设“基金行业在行动”“基金行业话养老”专项投教活动，依托“3·15投资者保护主题教育活动”“5·15全国投

资者保护宣传日”“金融消费者权益保护教育宣传月”等平台，积极动员行业机构，围绕普及金融基础知识、防范非法集资、警惕假冒行业机构名义开展不法活动等主题，走进高校、社区、机关等地，与地方政府、行业组织、公检法等部门形成工作合力，开展形式多样的投教活动，制作丰富的投教活动。

^① 《中国证券业发展报告(2022)》出版发行，中国证券业协会网站，2022年8月30日，https://www.sac.net.cn/ljxh/xhgzdt/202208/t20220830_168932.html.

第六节

消费者自我保护不断增强

一、我国金融消费者素养不断提升

根据2021年4月,原中国人民银行金融消费者权益保护局第三次开展的消费者金融素养问卷调查结果表明,我国金融消费者素养在不断提升。

本次调查主要通过电子化方式采集样本。按第六次人口普查的数据口径,调查全面覆盖全国31个省级行政单位和333个地级行政单位。在县级层面,共有2200个县级行政单位参与本次调查,覆盖77%的县级行政单位。调查主要采用概率比例规模抽样法(PPS),组织31个省级分支机构以辖内乡镇和街道为基本单元进行随机抽样,最终确定了3927个乡镇和街道作为一级调查点,覆盖率约为10%。本次调查共采集到约14万份样本,有效样本量为118775份。受访者的平均年龄为40.39岁,中位数年龄为38岁,其中,25~30岁、30~35岁、45~50岁是受访者最为集中的年龄组。^①

● 从金融知识方面看,整体上我国金融消费者对信用知识掌握较好,普遍能够认识到维护良好信用记录的重要性;对风险收益关系有较为正确的认识;对退保认识比较到位;对人民币知识掌握较好;对贷款期限与月还款金额及利息的关系有基本的理解与2019年相比,金融消费者在信用知识、保险知识、贷款知识、存款保险知识、年化收益率计算等方面有较为明显的提升。同时,金融消

费者的复利意识和贷款知识还存在不足;对存款保险的理解仍有提升空间;对商业保险基础知识的掌握还有待进一步加强;投资理财知识较为欠缺。与2019年相比,在分散化投资、风险收益关系方面的掌握有所下降。^②

● 从金融行为方面看,尽管通过手机进行支付已是我国金融消费者在日常生活中的首选,但大多数人有使用现金进行支付的经历,其中主要为小额支付;在信用卡还款方面普遍具有良好的表现;在贷款使用方面,主要用于购置房产和日常消费;在投资理财方面,主要购买或持有存款类、银行理财、基金、股票等产品;在金融产品或服务信息获取方面,金融机构网点和互联网渠道最受欢迎,选择非网点现场宣传、电话、短信等渠道的受访者较少;大部分人会阅读金融产品的合同条款。与2019年相比,金融消费者信用卡还款行为显著改善,全额还款的比例提高了8.20个百分点,最低还款额或还款能力不足的比例下降了2.81个百分点;阅读合同习惯有改善,仔细阅读合同条款的比例增加了12.31个百分点。^③

● 从金融态度方面看,我国金融消费者普遍认可现金在日常生活中的必要性,对商家拒收现金持有明确的反对态度;对负债消费普遍持有谨慎的态度;对互联网金融产品和服务持肯定态度,

^① 余文建、马绍刚、尹优平等编著,《中国特色金融消费者权益保护:内在逻辑与实践探索》,中国金融出版社,2023年11月,第11-12页。

^② Ibid.

^③ Ibid.

也有不少人认为便利与风险并存；认可金融教育的重要性，认为针对青少年金融教育最有效的方式是通过学校课程教育。金融消费者对金融投资收益预期普遍偏高。与2019年相比，金融消费者对金融教育的重视程度有所提升，认为金融教育非常重要的比例提高了14.04个百分点，认为金融教育不重要的比例则下降近10个百分点。^①

● 从金融技能方面看，我国金融消费者在日常收支管理方面表现良好，大多数处于收支盈余或平衡状态；应急储蓄相对充足，普遍能够应对相当于3个月收入的意外支出；能够意识到要通过资质来辨别金融营销宣传；能够正确理解金融产品合同的关键性条款；知道如何正确处理假币；具有密码保护意识；基本能够选择正确的投诉渠道。与此同时，部分金融消费者要提高债务管理能力，减轻个人债务负担；在面对互联网上的高利诱惑时，近半数没有第一时间查看资质或直接拒绝；金融消费者在作出决策时更多依赖自身经验和知识，而非寻求第三方专业力量的帮助，容易因过度自信等因素而产生不良后果。与2019年相比，金融消费者在理解合同条款、应急储蓄、选择金融消费纠纷处理渠道方面有较为明显的改善；在ATM密码保护、假币处理等传统技能掌握方面有所下降。^②

二、居民对金融知识的掌握高于实践能力

根据由上海高级金融学院和美国领先的财富管理公司嘉信理财(Charles Schwab)在2023

年3月15日联合发布的《2022中国居民金融素养报告》(简称《报告》)，中国居民金融素养整体得分分为64.4分(以百分制计算)，具备一定的金融素养。与2021年人民银行消费者金融素养调查分析报告的综合分数66.8分较为接近。^③

《报告》指出，“我国居民财务规划意识较高，基础财务知识和安全保障知识有所缺乏，同时，居民金融知识水平高于技能水平，实践能力有待提高。针对国际上常用的基本“金融素养三问”(关于通货膨胀、复利和多元投资基本概念)，抽样调查对象全部答对的受访者比例仅为21.0%，其中复利计算相关问题的正确率最低。家庭理财决策者的金融素养水平相对更高。个人教育水平和金融相关的参与经验对金融素养水平有显著影响。储蓄与投资是居民最感兴趣的金融素养教育领域。青少年和老年群体的金融素养水平相对其他人群较低。年轻人群更接受专业投顾服务理念。”^④

金融素养是金融消费者自我保护的重要方面，通过《报告》可以看出，随着经济的增长，网络的普及，整体文化素质的提升和金融知识可获得性提高，我国居民金融素养确实在不断提高。但是，由于中国传统文化、基础教育知识体系结构、投资渠道、资本市场波动等多方因素的影响，我国居民金融实践技能还有待进一步发展。正如《报告》所指出的，中国已经进入到金融素养提升的重要阶段，提高居民家庭金融素养的核心在于推动

① 余文建、马绍刚、尹优平等编著，《中国特色金融消费权益保护：内在逻辑与实践探索》，中国金融出版社，2023年11月，第11-12页。

② Ibid.

③ 上海高级金融学院，美国嘉信理财(Charles SCHWAB)，《2022中国居民金融素养报告》，2023年3月15日，<https://www.saif.sjtu.edu.cn/uploads/file/2022%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%B1%85%E6%B0%91%E9%87%91%E8%9E%8D%E7%B4%A0%E5%85%BB%E6%8A%A5%E5%91%8A.pdf>。

④ Ibid.

投资者行为和金融市场发展形成良性互动,为居民的财富管理打下坚实基础,也是推动中国金融市场和金融体系高质量发展的动力。^①

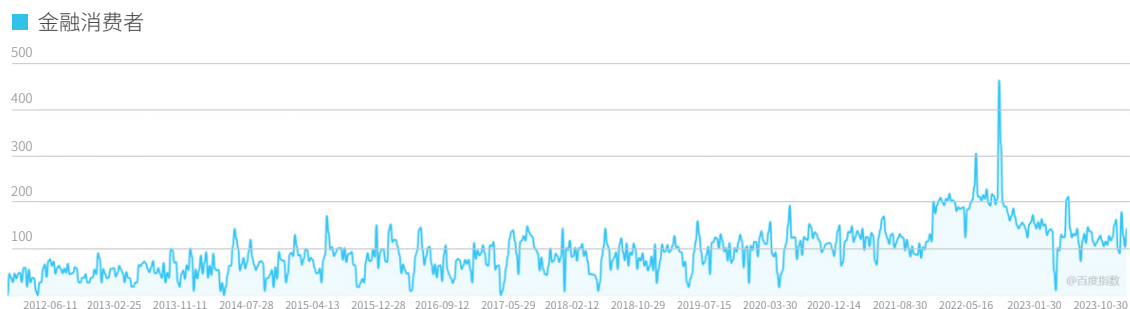
三、金融消费者权益保护意识不断增强

目前,我国已有十几亿金融消费者,保护好金融消费者权益,事关人民群众切身利益,是金融业持续健康发展的重要根基,也是防范化解金融风险维护金融稳定的关键举措。^②

图2.2是“金融消费者”百度搜索指数。从搜索趋势看,“金融消费者”受关注程度从2011年开始缓慢增长,2019年前后增长加快,到2023年相对于2022年有所回落,这与2023年以来我国进一步加强金融消费者权益保护监管有关(金融消费者权益保护纠纷减少,相关关注度下降)。

从“金融消费者”这个关键词网络新闻资讯相关情况看,我国金融消费者的自我保护意识愈来愈强。过去三年百度指数数据表明,我国金融消费者自我权益保护主要集中在学习金融知识、挑选信誉良好的金融机构、怎样阅读和辨别合同、怎样保护个人信息和隐私、怎样了解购买金融产品风险、了解投诉途径、辨别金融诈骗和非法金融活动等。

图2.2 “金融消费者”百度指数(PC+移动端网络) (2011.1.1~2023.10.31)



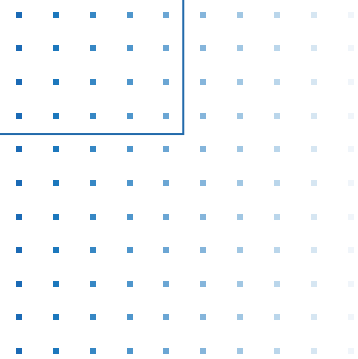
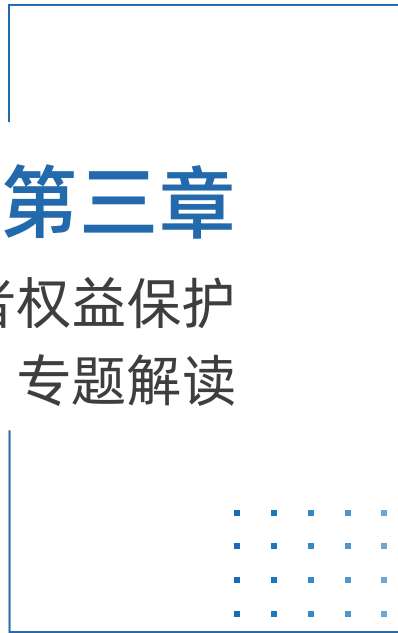
^① 上海高级金融学院,美国嘉信理财(Charles SCHWAB),《2022中国居民金融素养报告》,2023年3月15日, <https://www.saif.sjtu.edu.cn/uploads/file/2022%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%B1%85%E6%B0%91%E9%87%91%E8%9E%8D%E7%B4%A0%E5%85%BB%E6%8A%A5%E5%91%8A.pdf>。

^② 《银行业保险业深入推进金融消费者保护》,原中国银保监会网站,2022年3月15日, <http://www.cbirc.gov.cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1042867&itemId=920&generaltype=0>。



第三章

金融消费者权益保护 专题解读



第一节

2022—2023 年全国金融消费者权益保护判例数据分析

一、2014-2023年金融消费者权益相关判例情况

根据中国裁判文书网收录的裁判文书情况,2014年1月至2023年10月底(10月31日),总计收录有与“金融消费者”直接相关(在裁判文书中明确提到“金融消费者”)的案件5592件^①。

从案由看,2014年至2023年10月底,我国法院受理的金融消费者相关的案件中,主要为民事案由,达5493件、约占98%。从法院受理层级看,基层法院受理4613件、约占83%。中级人民法院受理858件、约占15%,高级人民法院受理114件、约占2%,最高法院受理9件,占比不足1%。这9件最高

法院受理的案件,其中7件为合同纠纷,分别是证券交易代理合同纠纷(2023年,2021年)、银行合同纠纷(2020年)、期货经纪合同纠纷(2020年)、投资合伙企业合伙协议纠纷(2020年)、证券回购合同纠纷(2019年)、保险合同纠纷(2017年);另外2件为期货强行平仓纠纷(2021年)和信托纠纷(2017年)。

此外,从审批程序看,2014年至2023年10月底,法院受理的金融消费者相关案件中,民事案件5493件,管辖案件32件,行政案件68件,执行案件1件。民事案件占了绝大部分。

图3.1 2014-2023年^②金融消费者权益案件受理法院情况



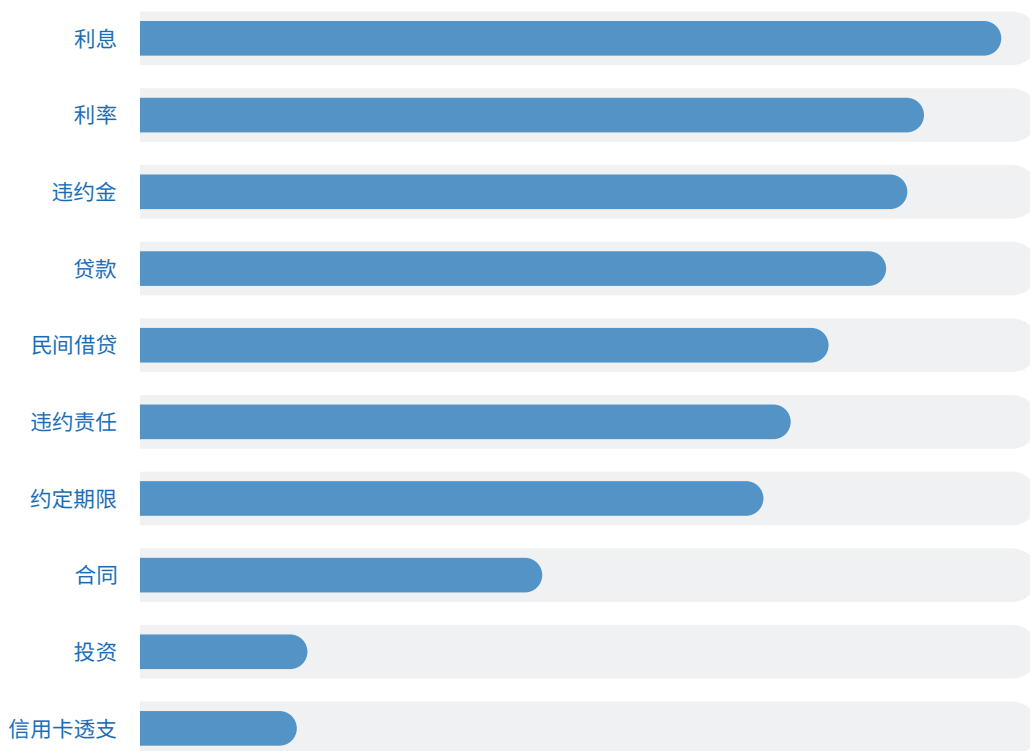
资料来源:根据中国裁判文书网检索数据绘制。

^① 检索关键词:“金融消费者”;检索方法:“全文检索”;检索时间:2023年10月31日。

^② 2023年数据收集时间截至2023年10月31日。

图3.2是2014年至2023年10月底金融消费者权益案件判决书和裁定书内容的关键词频排序。基于关键词词频排序我们可以看出,这5千余个案件涉及最多的是“利息”“利率”“违约金”“贷款”“民间借贷”“违约责任”“约定期限”“合同”“投资”“信用卡透支”等问题。

图3.2 2014-2023年^①金融消费者权益案件关键词频率前十名



资料来源:根据中国裁判文书网检索数据绘制。

二、2022年金融消费者权益相关判例情况

2022年金融消费者权益相关判例429件^②。其中民事事由422件,占比约98%。从法院受理层级看,281件为基层法院受理案件、约占66%,140件为中级人民法院受理案件、约占33%。8件为高级人民法院受理案件,无最高法院受理案件。

图3.3是2022年金融消费者权益相关判例关键词词云,从词频看,这429个案件中,其中涉及最多的问题依次有“合同”“利息”“投资”“利率”“融资”“实际损失”“基金”“贷款”“违约金”“赔偿责任”。其中排名前三的“合同”“利息”“投资”这几个高频关键词相关联的案件中,主要涉及的问题是委托理财纠纷。

^① 2023年数据收集时间截至2023年10月31日。

^② 2023年数据收集时间截至2023年10月31日。

图3.3 2022年金融消费者权益相关判例关键词词云



三、2023年金融消费者权益相关判例情况

2023年1月1日至10月31日，累计有相关判例315件。其中民事案由312件，管辖案件3件，民事案占了绝大部分。从受理法院层级看，249件在基层法院、约占79%，62件在中级人民法院，约占20%，3件在高级人民法院，1件在最高法院。这300余个案件中，其中涉及最多的问题依次有“合同”“投资”“返还”“强制性规定”“期货交易”“交货地”“合同无效”“实物交割”“对冲”“利息”。

从2022年和2023年的数据看，“适当性义务”问题是金融消费者权益保护的关键问题。

图3.4 2023年金融消费者权益相关判例关键词词云



第二节

2023 年全国金融消费者权益保护典型案例分析

2023年10月10日,为提升金融消费者教育宣传工作质效,充分发挥正面案例的示范效应和负面案例的警示作用,“金融消费者权益保护教育宣传月”期间,国家金融监督管理总局、中国人民银行、中国证监会发布金融消费者权益保护典型案例^①。此次发布金融消费者权益保护典型案例共28个,覆盖银行、证券、保险、支付等领域。

金融监管部门旨在通过发布金融消费者权益保护典型案例,推动行业举一反三、以点带面,

进一步规范经营行为,提升消费者权益保护工作水平和金融服务质效。同时帮助广大金融消费者了解金融惠民利民政策,增强金融安全意识,依法维护自身权益,切实提升社会公众金融素养,营造和谐健康金融环境。^②这些案例具有高度的代表性,对于金融机构而言具有重要的指引意义,同时,也充分展示了我国金融消费者权益保护的重点和趋势。

表3.1 2023年国家金融监督管理总局、中国人民银行、中国证监会发布金融消费者权益保护典型案例

| 国家金融监督管理总局 | |
|------------|------------------------------------|
| 案例1 | 主动监测拦截电信诈骗,帮助消费者避免资金损失 |
| 案例2 | 为医疗险消费者提供“出院直付”理赔服务,缓解消费者住院医疗费支出压力 |
| 案例3 | 推进适老化服务升级,为老年消费者提供便捷高效、温暖贴心的金融服务 |
| 案例4 | 贴近消费者需求,筑牢金融教育预防性保护“防线” |
| 案例5 | 优化金融服务,主动减免收费,切实服务实体经济,提升消费者获得感 |
| 案例6 | 违规收取个人客户唯一账户小额账户管理费和年费 |
| 案例7 | 非法获取或使用消费者个人信息 |
| 案例8 | 营销宣传行为不规范,引发大量消费纠纷 |
| 案例9 | 承保借款人意外伤害保险时超出备案费率收取保费、违规预收保费 |
| 案例10 | 转嫁贷款抵押评估费用,增加企业融资负担 |

^① 金融监管总局、中国人民银行、中国证监会发布金融消费者权益保护典型案例,国家金融监管总局网站,2023年10月10日, <https://www.cbirc.gov.cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1130923&itemId=915&generaltype=0>

^② 王方圆, 三部门推出28个金融消费者权益保护典型案例[N].《中国证券报》,2023年10月11日, A01版。

中国人民银行

- 案例1 跨域线上调解巧解助农贷款纠纷
- 案例2 在线诉调对接巧解储蓄存款合同纠纷
- 案例3 浙江绍兴打造“枫桥式”金融服务站
- 案例4 重庆万州区开展“普惠金融 五心助残”活动为残疾人提供金融关怀
- 案例5 金融机构未严格落实消费者金融信息使用管理制度导致客户信息泄露
- 案例6 金融机构未经消费者授权同意擅自办理业务
- 案例7 金融机构违规开展贵金属及纪念币册装帧套装营销宣传
- 案例8 金融机构未严格落实金融消费者权益保护相关规定

中国证监会

- 案例1 鲜言操纵证券市场民事侵权赔偿案
- 案例2 破产重整上市公司虚假陈述责任纠纷调解案
- 案例3 退市公司虚假陈述责任纠纷调解案
- 案例4 投保机构股东代位诉讼大智慧董监高损害公司利益案
- 案例5 新三板退市公司虚假陈述责任纠纷调解案中适用无争议事实记载机制
- 案例6 堂堂会计师事务所未勤勉尽责行政处罚案
- 案例7 浩欧博未按规定披露资金占用行政处罚案
- 案例8 紫光集团司法重整案
- 案例9 德奥股份同步推进稽查执法与风险化解工作
- 案例10 多策并举推动陕西建工股东兑现业绩承诺

一、国家金融监督管理总局：积极开展全方位金融消费者权益保护工作

从国家金融监督管理总局公布的典型案例看，我国金融消费者权益保护随着我国数字经济和数字社会的发展而在不断升级。通过案例可以看出，国家金融监督管理总局对于金融消费者权

益保护重点关注十个方面的问题：一是坚决遏制电信网络诈骗犯罪，致力于推动构建数字风控体系，实现更加精准化、体系化的反诈防控。二是积极推动金融机构数字化转型，进一步为金融消费者服务。例如案例中提到的保险公司理赔直付，通过数字化、智能化建设，实现医疗信息线上流

转、快速理赔支付,让后台数据多跑腿、消费者少跑路,简化了理赔流程,缓解了消费者住院医疗费用支出压力等。三是充分照顾少数特殊群体的金融消费者权益,做到全方位保护。例如积极推动银行业保险业不断丰富适老化产品和服务,持续提升适老化服务水平等。四是引导金融行业开展多种形式的金融消费者普及教育和宣传活动,着力提升消费者金融素养,筑牢预防性保护“防线”。五是强调对小微企业及个体工商户等市场主体、民生工程等扶助保障领域提供专项减免措施,切实支持实体经济发展。六是整顿金融机构违规收取费用的问题。七是进一步加强金融消费者个人信息保护。八是严厉查处金融机构各类违规销售问题。九是进一步规范保险费率 and 违规预收保费等行为,切实保护消费者合法权益。十是纠正银行要求客户承担抵押评估费,或者借助市场优势地位,高比例约定由客户承担抵押评估费的行为,强化服务价格管理和收费行为管控,切实提升金融服务实体经济质效。

二、中国人民银行:高度关注各类银行及相关机构金融消费者权益

在重点保护的方面高度重视涉农金融纠纷、小额储蓄合同纠纷问题、残疾人金融获得感等问题。强调找准人民群众面临的实际困难,坚持运用法、理、情结合的方式,推动矛盾纠纷就地发现,就地调处,就地化解,实现“零距离”服务群众。在方式方法方面强调多种方式全方位解决问题。例如人民银行公布的案例中,不仅提到了

跨域线上调解、在线诉调等方式,还推荐了中国人民银行绍兴市分行积极推动打造87个“枫桥式”金融服务站,着力化解农村金融供需矛盾,真正打通农村金融服务“最后一公里”的典型经验,展现了村级组织在金融消费者权益保护工作中的重要作用,具有很强的示范性。在落实相关规定方面,强调了对金融消费者个人意愿的尊重和金融消费者个人信息的保护。同时,案例还对严格监管违规金融产品营销和严格落实金融消费者权益保护相关规定进行了提示,表明了中国人民银行对于维护金融消费者权益保护各项规章制度落实的高度重视。

三、中国证监会:高度重视构建“大投保”“全链条”投资者保护格局

中国证监会发布的案例涉及鲜言操纵证券市场民事侵权赔偿案,破产重整上市公司虚假陈述责任纠纷调解案,退市公司虚假陈述责任纠纷调解案,全国首单投保机构股东代位诉讼等,都体现了对投资者,特别是中小投资者的权利救济和最大程度的、全方位的保护。此外,典型案例也体现了中国证监会对于上市/退市公司虚假陈述责任纠纷、信息披露、兑现承诺等的高度重视。10个典型案例中,有一半涉及相关内容。同时,案例中还包含了无争议事实记载机制、全链条追究上市公司、审计机构、居间人勾结串联从事违法行为的法律责任等多元化解机制,具有很强的可推广、可复制的示范作用。

第三节

金融消费者数字权益保护探讨

随着互联网和金融科技的迅速发展，金融行业逐渐走向数智化。金融消费者越来越多地依赖网络进行金融交易和服务，数智化技术的应用已经成为金融行业的核心竞争力。在此背景下，金融消费者数字权益的保护显得尤为重要。

一、金融消费者数字权益的定义

截至2023年底，综合已有的公开文献和学术研究看，金融消费者数字权益主要是指金融消费者在数字金融环境中享有的信息权益、隐私权益、安全权益、便利权益、选择权益和补救权益等。这些权益在很大程度上体现了金融消费者的利益诉求和权益保障需求。综合来看，金融消费者至少应该包含以下六项数字权益（图3.5）。

一是信息权益：金融消费者有权获取金融产品和服务的准确、完整、及时的信息，以便做出明智的消费决策。二是隐私权益：金融消费者有权保护个人隐私，包括个人信息、交易记录等不被泄露、滥用或未经授权地收集和使用。三是安全权益：金融消费者有权享受安全可靠的金融产品和服务，确保自己的资金和信息安全。四是便利权益：金融消费者有权使用便捷高效的金融产品和服务。

图3.5 金融消费者数字权益



资料来源：根据公开文献总结梳理绘制。

服务,节省时间和成本。五是选择权益:金融消费者有权自由选择金融产品和服务,避免市场垄断和不公平竞争。六是补救权益:金融消费者因为金融机构过失而遭受损失时,有权寻求有效的救济途径,追求公平的赔偿。

二、金融消费者数字权益的重要性

金融消费者数字权益保护的重要性主要体现在以下四个方面。

● 一是保障金融消费者利益:金融消费者数字权益的保护有助于维护金融消费者的合法权益,防止金融消费者在数智化金融环境中受到不公平待遇、欺诈和侵权行为,降低金融风险。

● 二是促进金融市场健康发展:金融消费者数字权益的保护不仅有助于保障金融消费者利益,同时也有助于促进金融市场的健康发展。在数智化的金融市场中,只有建立起公正、透明、有序、安全的市场秩序,才能为金融消费者提供更好的服务和体验,促进金融行业的持续稳健发展。

● 三是推动金融创新发展:数智化的金融市场不仅对金融机构的技术能力和管理水平提出了更高的要求,也为金融创新提供了更广阔的空间和更丰富的手段。保障金融消费者数字权益不仅可以有效地防范金融风险,还可以为金融机构提供更多的机会和动力进行金融创新,为金融市场注入新的活力。

● 四是推动金融普惠和社会公正:数智化金融环境的发展不仅为金融机构和高端消费者提供了更便捷、更优质的服务,也为中低收入群体和普通消费者带来了更多的机会和便利。金融消费者数字权益的保护可以有效地降低数智化金融服务的使用门槛,推动金融普惠和社会公正。

三、金融消费者数字权益保护存在的问题

一是数智化技术的使用对部分金融消费者而言构成了使用门槛。例如,对于部分农村居民、特殊群体(老人、残障人士等)而言,由于教育程度参差不齐、金融知识欠缺、风险防范意识不足,因而在使用金融数智化工具时存在一定的挑战,相应的风险也会更大。二是平台化运营对金融消费者数据安全提出了更高的要求。数智化时代,个人金融数据的价值和重要性在不断增加,相应的数据泄露和违规使用的风险也会随之增加。三是各类别的第三方支付的广泛应用增加了金融消费者的使用风险。

四、做好金融消费者数字权益保护的建议

表3.2是进一步做好金融消费者数字权益保护的建议。由于我国金融数智化转型的快速发展,从实际情况来看,加强金融消费者数字权益保护是一项长期复杂的系统工程,需要金融管理部门、行业自律组织、从业机构、广大金融消费者着眼长效,共同努力决策。

表3.2 进一步做好金融消费者数字权益保护的建议

| 要点 | 建议 |
|------|--|
| 制度建设 | 一是进一步细化个人相关金融数据保护、特殊群体(老人、残障人士等)数字金融服务相关细节标准,以金融消费者数字权益“获得感”为基础建立相关数字权益保护的评估机制。 二是进一步丰富多元化的纠纷化解机制,不断提高金融消费者纠纷的数字化渠道解决问题的效率。 |
| 监管完善 | 在金融消费者权益保护工作统一监管的大背景下,进一步优化原来金融消费者数字权益保护多头管理的问题,对监管存在的空白和原来存在职能重叠的现象进行进一步的梳理和完善。 |
| 行业自律 | 进一步发挥中国互联网金融协会等各相关行业协会在金融消费者数字权益保护方面的作用。进一步形成行政监管与行业自律的合力。 |
| 合规管理 | 要高度重视金融消费者数字权益保护的各项合规工作。 |
| 数字素养 | 通过提供多种形式的数字金融素养培训课程或普及教育活动,展示相关实际案例,在数字权益方面增加与金融消费者互动和参与度,将数字金融素养教育纳入正规课程或社区活动等,全方位多渠道帮助提高金融消费者的数字金融素养。 |

参考文献:李倩.强化数字金融消费者权益保护[J].中国金融,2021,(12)

第四节

AIGC 发展与金融消费者数字权益保护展望

生成式人工智能 (Artificial Intelligence Generated Content, 简称AIGC) 技术,是指具有文本、图片、音频、视频等内容生成能力的模型及相关技术。^①2023年以来AIGC发展迅速,基于人工智能大模型的AIGC正在深层次地改变人工智能场景应用和发展趋势。

当前,AIGC已成为引领未来的战略性技术。世界主要发达国家都在加紧出台规划和相关政策,围绕核心技术、顶尖人才、标准规范等强化部署,力图在新一轮国际科技竞争中掌握主导权。AIGC的快速发展,将会催生新需求、新技术、新产品、新产业、新业态、新模式,深刻改变人类生产生活方式和思维模式。金融是国民经济的血脉,AIGC在金融领域的应用所面临的数据安全治理将会是未来AIGC与金融逐渐融合的关键。

一、AIGC简介

如图3.6所示,AIGC可用于文本、音频、视频和图像生成等。例如当前备受全球关注的美国OpenAI公司的ChatGPT对话生成机器人,Dall-E图像生成大模型,中国国内的百度文心一言大模型、腾讯混元大模型等,都属于AIGC典型产品。

图3.6 AIGC 的四大模态



^① 《生成式人工智能服务管理暂行办法》,中国网信网,2023年7月13日,http://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm.

AIGC的革命性意义在于——AIGC实现了人类创造能力的可计算化。这种创造力的可计算化意味着未来大量的原生性、创造性数据不再只是由人类产生,而会逐步由人工智能制造。根据高德纳(Gartner)公布的数据,到2025年,生成式人工智能算法所产生的数据将会占到当年所有数据的10%左右^①。这说明随着AIGC的发展,数据要素的结构正在发生深刻变化。而数据要素结构的变化,预示着人工智能在未来的生产力与生产关系中会

扮演越来越重要的角色。

当前全球的AIGC正处于高速发展的过程中,关于AIGC的架构体系还未形成统一的共识。从能力的角度看,AIGC服务包括生成文本、生成图画、生成音视、生成视频、生成代码等等。AIGC的这些服务能力在金融领域存在着广泛的应用空间。结合当前AIGC的发展趋势,AIGC在金融领域的应用与发展对于金融消费者数字权益保护而言,存在一些潜在的风险。

二、从金融消费者数字权益保护看AIGC在金融领域应用的挑战

AIGC属于人工智能的一个新兴领域。截至2023年底,已经施行的与AIGC直接相关的行政法规2部:分别是2017年7月8日实施的《国务院关于印发新一代人工智能发展规划的通知(国发〔2017〕35号)》和2023年8月15日实施的《生成式人工智能服务管理暂行办法》。目前我国还没有涉及金融消费者数字权益保护相关的AIGC具体监管措施出台。从金融消费者数字权益保护的视角看,AIGC与金融消费者数字权益保护最直接相关的挑战有以下三个方面:

一是模型泄露风险

例如数据隐私泄露、知识产权侵犯、伦理和法律问题等。

二是模型被恶意使用的风险

例如恶意生成虚假金融类信息或误导信息,或者采用深度伪造的技术伪造各类公众人物的演讲、音视频等误导市场等。

三是监管挑战

由于AIGC相关技术还在快速发展过程中,人类目前对于AIGC相关大模型的“智力上限(极限)”并没有准确的评估。AIGC在金融领域的应用将会面临诸多新问题和新的挑战。如何确保AIGC在金融领域的应用安全可控?这将会是未来相关监管部门需要长期面对的重要问题。

^① Gartner. (2022) Gartner identifies the top strategic technology trends for 2022. Accessed: Feb. 10, 2023. [Online]. Available: <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2021-10-18-gartner-identifies-the-top-strategic-technology-trends-for-2022>.

三、AIGC发展与金融消费者数字权益保护的建议

（一）技术层面：做好AIGC在金融领域应用的安全防护

当前AIGC技术发展迅速，截至2023年底，AIGC在金融行业的应用还处于探索阶段。金融行业对于AIGC领域的应用的安全问题普遍比较关注，其中AIGC在金融领域的应用中，金融数据本身安全的技术保障问题是目前行业内普遍关注的重点问题。

此外，从工程实践的角度看，AIGC在金融领

域的应用，还有大量的实践性难点有待进一步研究解决。例如，如何确定敏感数据；在保护隐私的同时，如何保持数据的使用价值；在计算资源有限的情况下，如何实现有效的隐私保护等。以上问题是在进行金融数据安全处理实践过程中，目前业界普遍反映较难解决的问题，未来需加大对以上相关方面的投入。

（二）运营层面：做好金融领域AIGC运用的管理

以下四点为做好金融领域AIGC安全运用管理的建议。

● 一是做好访问控制和身份验证。在金融领域，访问控制和身份验证可以用于保护金融数据和金融领域AIGC的安全。在使用AIGC时，可以通过访问控制和身份验证来保护模型和数据的安全。只有经过身份验证的用户才能访问模型和数据，对于不同的用户，可以设置不同的访问权限，从而防止数据和模型被滥用。

● 二是实施输出限制。输出限制是一种防止AIGC生成不适当内容的方法。这涉及设定一些规则，限制模型的输出。例如，可设定模型不生成涉及暴力、色情、仇恨言论等不适当内容的文本。输出限制可以在模型的生成过程中实现，即模型在生成每一个新的词或句子时，都会检查是否符合设定的规则。如果生成的内容违反了规则，那么模型需要重新生成，直到生成的内容符合规则为止。

● 三是采用滤镜技术。滤镜是另一种防止模

型生成不适当内容的方法。与输出限制不同，滤镜在模型生成文本后进行应用。也就是说，模型首先生成文本，然后通过滤镜检查生成的文本是否含有不适当的内容。如果有，那么滤镜将这些内容删除或替换。滤镜可以用于处理一些细微的、模型难以预测的不适当内容。例如，模型可能无法预测一个词在某些特定上下文中是否不适当，而滤镜技术可通过考虑更多的上下文信息来进行判断。例如，AIGC在生成金融报告或回答客户问题时，可以设置输出滤镜，使得模型不会生成敏感的金融信息，如客户的个人财务信息，或者不合适的内容，如误导性的金融建议等。

● 四是加强权限管理。权限管理是一种控制用户使用AIGC的方式和程度的方法。例如，一些用户可能只使用模型进行基本的文本生成，而有更高权限的用户则可以训练自己的模型，或者使用更高级的模型功能。通过不同权限的设置，保证只具有特定权限的用户才能访问敏感的模型参数

或训练数据。

在实际应用中，输出限制、滤镜技术、身份验证和权限管理通常会结合在一起使用。在模型的生成过程中，通过输出限制和滤镜来确保生成的内容合规。在模型的使用过程中，通过身份验证和权限管理来控制用户行为。通过这种结合使用的方式，防止模型生成不适当的内容和模型被滥用等问题，增强模型和数据的安全性。

在对AIGC运用进行管理时，同时也会衍生出

一些新问题。一是定义不适当内容的问题。该问题可能因文化、语境和个人观点的不同而有所差异。对于模型来说，识别和理解这些微妙的差异可能是一个挑战。二是在保护AIGC和数据安全的同时，如何保持模型运用的方便性和功能性的问题。过于严格的控制可能会限制AIGC的广泛运用，而过于宽松的控制则可能会导致安全问题。因而，金融领域AIGC的使用工作，不仅是一个技术问题，还涉及第三方监管和对现有管理体系的重塑。

（三）政策层面：多管齐下，审慎监管

当前金融行业对于AIGC的应用落地也处于初级发展阶段，相关产品从发布、试用到能够形成成熟的产品依然还需要时间。所以，建议在积极引导AIGC在金融领域应用的前提下审慎监管。

● 一方面加强相关法律法规实施的反馈机制建设。2023年8月15日，我国《生成式人工智能服务管理暂行办法》正式施行。随着《暂行办法》的施行，大模型金融应用的提供者、使用者、监管者以及中间机构等机构之间需加强沟通，畅通反馈

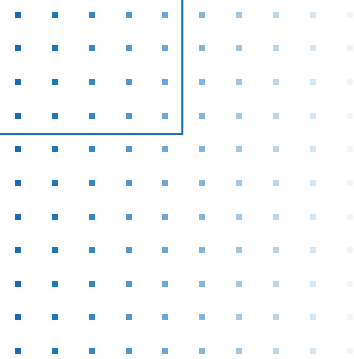
机制，做好相关法律法规和监管政策的落实和调整工作，从而保证我国大模型金融应用的合法、合规性和安全性。

● 另外一方面完善与大模型相关的数据规范标准。主要涉及数据安全和认证标准、数据加密标准、大模型认证和审计标准，以及访问控制和身份验证标准，大模型数据备份和灾备规范和第三方供应商资质规范等。



第四章

金融消费者权益保护工作
高质量发展的展望



2023年12月3日，国家金融监督管理总局党委书记、局长李云泽接受新华社记者专访时指出了金融消费者权益保护重点思路举措^①：

- **一是加快构建“大消保”工作格局。**抓紧建立完善金融消费者权益保护工作协调机制和金融消费纠纷多元化解机制，压实金融机构主体责任，推动构建责任清晰、高效顺畅的消保工作体系。
- **二是抓住适当性管理这个关键。**完善适当性管理办法和操作规程，督促金融机构严格执行金融产品、销售渠道、目标客户“三适当”要求。健全金融产品信息披露制度，推动金融机构做好客户风险偏好评估，严厉打击虚假宣传和误导销售。
- **三是畅通渠道落实分级办理。**建立金融消费者投诉举报流程和标准体系，制定“有效投诉”认定标准和筛查办法，健全“转、受、办”处理机制，确保群众合理诉求得到及时响应、妥善解决。
- **四是标本兼治化解突出矛盾。**围绕保险退保、信用卡投诉、车险理赔、个人住房贷款提前还款等投诉相对集中领域，系统研究解决办法，强化源头治理。同时，加强金融消费者宣传教育，提升全社会金融素养。

结合李云泽局长所提的重点思路举措，我们从“加快构建‘大消保’工作格局”“抓住适当性管理这个关键”“畅通渠道落实分级办理”“标本兼治化解突出矛盾”四个方面对金融消费者权益保护工作高质量发展进行了展望，并提出了相关参考建议。

^① “权威访谈 | 切实提高金融监管有效性 妥善应对各类金融风险挑战——国家金融监督管理总局党委书记、局长李云泽接受新华社记者专访”，新华社，2023年12月3日，http://www.news.cn/2023-12/03/c_1130006116.htm。

第一节

加快构建“大消保”工作格局，推动构建责任清晰、高效顺畅的消保工作体系

针对“加快构建‘大消保’工作格局。抓紧建立完善金融消费者权益保护工作协调机制和金融消费纠纷多元化解机制，压实金融机构主体责任，推动构建责任清晰、高效顺畅的消保工作体系。”的相关工作要求，我们有以下建议。

一、建议从四个方面加快构建“大消保”工作格局，完善金融消费者权益保护工作协调机制

由国家金融监督管理总局统筹负责金融消费者权益保护工作，有助于消除原有的多头监管等情形，统一金融消费者权益保护领域的监管执法标准并提高监管效率，有效地防范监管真空和监管洼地，进一步提升金融消费者权益保护监管的执法力度及有效性，为实现金融消费者权益保护工作的统一监管奠定了基础。加快构建“大消保”工作格局，我们建议从四方面开展。

（一）根据不同金融业态金融消费者的权益保护的特点，进一步完善金融消费者权益保护的工作系统协调机制

不同金融业态适用的金融消费者权益保护的监管逻辑存在差异。银行业、保险业的金融消费者权益保护工作主要从金融机构维度开展，即金融机构是主要的义务主体。从金融机构角度而言，其从设立准入到日常行为监管均受限于监管部门的要求，此次机构改革带来的金融消费者权益保护工作调整对于此类行业主体而言受到的影响相对较小，监管部门的监管方式与监管逻辑亦不会

出现根本性的调整。

但是，证券业的投资者保护工作在纳入统一监管后，其工作逻辑或将发生变化。在证券业投资者保护工作中，义务主体除了一直以来受到金融监管的证券公司、中介机构等金融行业主体之外，还包括大量上市公司，且证券业投资者保护工作系以规范上市公司行为为核心，例如《国务院办公厅关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》（国办发〔2013〕110号）即要求上市公司完善中小投资者投票机制，承担投资者投诉处理责任，健全上市公司责任人、中介机构等主体对于中小投资者的赔偿机制；在过往的上市公司行为监管中，履行监管职责的机构包括中国证监会、证券交易所等机构。投资者保护工作由国家金融监督管理总局统一监管后，针对上市公司在投资者保护方面的合规要求及行为监管职责如何协调、衔接和划分，需要进一步梳理与研究。

（二）进一步明确监管部门处罚权限，压实金融机构主体责任

金融消费者权益保护相关监管工作中，往往伴随着对于义务主体的监督、检查、处罚等具体的

管理措施。针对该等措施,统一监管后具体的履职机关、履职范围、履职方式等安排需进一步进行梳理,进一步明确监管部门的处罚权限,压实金融机构主体责任。

例如,非银行支付机构一直以来受到中国人民银行的监管;在5号令中(中国人民银行令〔2020〕第5号《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》),对于非银行支付机构在消保工作中的违法违规行为,人民银行有权作出处罚。在统一监管后,需要明确,非银行支付机构在消保工作中的违法违规行为对应的处罚措施是否由国家金融监督管理总局作出;如进行相关职权的重新划分,则为了履行对应职权,国家金融监督管理总局或将需要加强对非银行支付机构的日常监管及监督检查,以确保及时获取违法违规行为信息、及时采取监管措施。但在此情况下,国家金融监督管理总局所开展的监管行为可能与中国人民银行在机构监管层面的职责之间存在交叉重叠,国家金融监督管理总局对此类机构的监管职权边界怎样设置,以及不同监管部门之间的职责怎样协调和衔接,仍需要进一步探讨与明确。

(三) 加强对非持牌金融主体的监管和沟通工作,推动构建责任清晰、高效顺畅的消保工作体系

广义上的金融消费者权益保护工作所涵盖的主体类型具有多样化的特征,除金融机构、上市公司外,金融机构在开展金融业务活动中所合作的非持牌主体(例如参与金融营销宣传活动的第三方网络平台)也属于金融消费者权益保护工

作的监管范畴。在《关于进一步规范金融营销宣传行为的通知》(银发〔2019〕316号),《金融产品网络营销管理办法(征求意见稿)》^①中,对于第三方网络平台的监管责任由市场监管部门、网信部门、电信主管部门、知识产权管理部门及金融监管部门联合履行。但是,针对第三方网络平台从事金融相关业务的日常管理主体、具体处罚措施的作出主体等事项,现行法规中并无明确内容可供参考。统一监管后,国家金融监督管理总局对非持牌主体等所从事的金融相关业务活动履行具体管理职责,需要在通过法规层面明确职责范围和相关法律法规依据。

(四) 完善现有消保监管评价打分机制,提高考核机制和情况通报的时效性

一是在教育宣传上参考中国人民银行和中国证监会已有的经验,以宣教作品覆盖人数的情况、消费者行为理性化指标等作为参考依据,提升重要内容的覆盖面,通过调查问卷等方式获得消费者的反馈和满意度评价;二是加快建设统一的监管评价信息系统,重点在评价报表数据统计上提升效率和准确性;三是加大舆情监测和通报考核力度,根据对风险早识别、早预警、早暴露、早处置的原则,健全具有硬约束的消保风险早期纠正机制。

二、建议从三个方面完善金融消费纠纷多元化化解机制

2023年10月30至31日召开的中央金融工作会议强调,金融系统要切实提高政治站位,胸怀“国之大事”,强化使命担当,以金融高质量发展助

^①《金融产品网络营销管理办法(征求意见稿)》由中国人民银行、工业和信息化部、国家网信办、银保监会、证监会、外汇局、知识产权局联合发布。发布日期:2021年12月31日;征求意见截止日期:2022年1月31日。

力强国建设、民族复兴伟业。金融消费者权益保护工作作为金融行业的重要工作之一，是保障金融市场稳定的重要组成部分。在党的领导下，金融消费者权益保护工作应当结合自身工作特点，充分“急民之所急”，将解决人民群众在接受金融产品/服务过程中遇到的问题、提升人民群众金融服务获得感作为目标，并据此完善金融消费纠纷多元化解机制，切实提高金融服务水平，使金融消费者权益保护工作“为民”“惠民”“利民”。

（一）用好“枫桥经验”，进一步做好金融纠纷多元化解和溯源治理工作

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大和习近平总书记重要指示批示精神，坚持和发展新时代“枫桥经验”，贯彻落实国家金融监督管理总局、中国人民银行和中国证监会的相关要求，按照压实责任、协商化解、关口前移、溯源治理和鼓励创新五项基本原则，建议认真学习和用好“枫桥经验”，进一步做好金融纠纷多元化解和溯源治理工作，努力做到金融消费者权益保护问题早发现、早介入、早处置，将问题解决在基层、化解在萌芽状态，确保群众合理诉求得到及时响应，有力维护金融稳定、社会安定。

2021年9月，最高人民法院印发《关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》（法发〔2021〕25号，简称《实施意见》）。《实施意见》对金融等重点领域源头化解工作提出了具体要求。结合《实施意见》以及当前金融消费者权益保护工作的发展趋势，建

议如下：

一是协同增效，多部门形成金融纠纷多元化解的合力。人民法院、金融监管部门、行业协会以及金融市场主体多方共建，并充分调动社会力量参与到金融纠纷多元化解工作中，建立起广覆盖的金融纠纷调解机制。

二是多方联动，不断加强溯源治理。对于多发易发纠纷，积极会同行业主管部门研究源头治理举措，建立信息共享、业务协同和诉非衔接机制，统一相关纠纷赔偿标准、证据规则等，预防和减少纠纷产生。

三是鼓励各地完善或建立调解中心，实现业务覆盖“无死角”。在这一方面，可借鉴“南通样板”^①模式，设立金融纠纷调解中心，并将证券期货纠纷和地方金融组织纠纷纳入调解范围。凡是因金融业务产生，涉及本市银行、保险、证券、期货、信托、支付机构和地方金融组织的合同和侵权责任纠纷，都可提交调解中心调处。在案件渠道方面，除诉讼调之外，将移送调和投诉调也涵盖在内，为司法部门、金融监管部门和金融机构搭建了全方位的金融纠纷调处平台。

（二）进一步加强县域金融纠纷调解中心建设工作，提供“一站式”金融纠纷解决服务

从目前已有的县域金融纠纷调解中心建设情况看，县域金融纠纷调解中心可为金融消费者提供“一站式”金融纠纷多元调解服务，打通金融纠纷化解的“最后一公里”，推动金融纠纷诉源治理，快速、便捷、高效地化解矛盾。充分发挥县域金融纠纷调解中心的作用，可以将矛盾化解在前、

^① 人民银行南通市分行，围绕四个“全”打造金融纠纷多元化解“南通样板”，中国人民银行网，2023年9月28日，<http://nanjing.pbc.gov.cn/nanjing/117514/5083792/index.html>，访问时间：2023年12月1日。

化解在早,减少矛盾进一步激化和扩大的可能性,成为维护金融稳定的重要途径。同时,有利于降低调解成本,让金融消费者的获得感更具成色、安全感更有保障、幸福感更可持续。

(三) 细化金融纠纷多元化解各项标准,提高金融纠纷处理效率

例如制定“有效投诉”认定标准和筛查办法,健全“转、受、办”处理机制,确保群众合理诉求得到及时响应、妥善解决(详见本章第三节)。

第二节

抓住适当性管理关键，完善适当性管理制度

针对“抓住适当性管理这个关键。完善适当性管理办法和操作规程，督促金融机构严格执行金融产品、销售渠道、目标客户‘三适当’要求。健全金融产品信息披露制度，推动金融机构做好客户风险偏好评估，严厉打击虚假宣传和误导销售。”相关要求，建议如下。

一、建议从三个方面完善适当性管理办法和操作规程

2015年发布的《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》(国办发〔2015〕81号)明确提出要建立金融消费者适当性制度：“金融机构应当对金融产品和服务的风险及专业复杂程度进行评估并实施分级动态管理，完善金融消费者风险偏好、风险认知和风险承受能力测评制度，将合适的金融产品和服务提供给适当的金融消费者。”此后，2016年的《证券期货投资者适当性管理办法》，2018年的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》，2019年的《全国法院民商事审判工作会议纪要》和《证券法》修订，2020年的《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》等都相继提出适当性要求，但监管标准并不一致，尚未形成对金融机构履行适当性义务的统一规则。

建议从三个方面完善适当性管理办法和操作规程：一是要统一整合各层级制度规范和有关指导性文件中关于适当性原则的规定，明确并细

化适当性管理规则和要求；二是要建立金融消费者分类标准，例如可将金融消费者划分为“禁止招揽客户(负债投资、未成年人等)”“谨慎招揽客户(老年人等低净值人群)”“普通投资者、准专业投资者、专业投资者等”大类等。^①三是要统一金融产品或服务风险等级评估：可以参考证券期货行业的已有经验，借助银行业协会、保险行业协会等自律性组织汇聚本行业的实践经验，并进行适度创新，尽快拟定出相关金融产品或服务风险等级评估的统一标准；同时，应统一各金融机构对金融产品或服务风险等级区分的简明化表达方式，便于金融消费者更好地理解每一风险等级的核心特征及对应的产品或服务形态。^②

二、加强监管和行业自律双管齐下，督促金融机构严格执行金融产品、销售渠道、目标客户“三适当”要求

● 一方面，要加强统一监管：一是积极引导金融机构发行和销售金融产品的过程中始终坚持“了解产品”和“了解客户”的经营理念，加强金融消费者的适当性管理，向金融消费者销售与其

^① 《全国政协委员、人民银行杭州中心支行行长殷兴山：健全金融消费者适当性制度》，中国证券报·中证网，2021年3月5日，https://www.cs.com.cn/xwzx/hg/202103/t20210305_6144007.html

^② 任自力. 金融机构适当性义务的规范逻辑[J]. 法律适用, 2022, (02):36-47.

风险识别能力和风险承担能力相适应的金融产品。二是针对复杂的金融产品,例如,对于涉及银、证、保多个领域,甚至跨行业、跨区域的金融创新产品,建议建立全面、统一的监管协调机制,对目标金融消费者、金融产品和销售渠道实施穿透式监管。三是在销售渠道建设方面,要禁止欺诈或者误导金融消费者购买与其风险承担能力不匹配的金融产品。四是在目标客户适当性方面,金融机构不得通过拆分金融产品的方式,向风险识别能力和风险承担能力低于产品风险等级的金融消费者销售金融产品。同时,金融机构应当加强金融消费者教育,不断提高金融消费者的金融知识水平和风险意识,向金融消费者传递“卖者尽责、买者自负”的理念,打破刚性兑付。

● 另一方面,要加强行业自律:督促金融机构在经营过程中自觉坚持“三适当”要求。首先,对金融产品创新要开展多维度风险评估,减少产品源头风险;其次,要不断提高金融消费者与金融产品的匹配度,不断完善适当性评估体系,科学划分金融产品和金融消费者的风险等级,提高对金融消费者的风险测评能力和匹配效率;三是加强金融机构营销宣传行为,金融产品信息披露等方面的自律。

三、完善标准和审查机制,提高披露信息访问的便捷性,健全金融产品信息披露制度

在健全金融产品信息披露制度方面:一是要不断完善和统一各类金融产品的信息披露标准。这涉及披露的范围、基本要求、核心内容、指标体系等的制度建设;二是进一步健全金融机构信息披露的审查监管机制,不断提高信息披露的透明度,确保金融机构信息披露的准确性和及时性;三

是要不断提高金融产品信息披露信息访问便捷性,确保金融消费者可以通过在线平台和移动应用等便捷渠道对相关披露信息进行访问,提高信息披露的效率和可访问性;四是进一步加强金融产品信息披露的统一监管,加大对相关违规行为的处罚力度,不断提高金融机构进行金融产品信息披露的自觉性。

四、建设动态评估机制,推动金融机构做好客户风险偏好评估

在推进适当性管理这个关键环节中,探索引入金融客户风险偏好动态评估机制,将消费者金融素养学习提升情况纳入风险偏好评估,通过建立学习积分体系来动态了解消费者对于金融知识和风险的认知,提高风险评估的动态监测质量。还可以探索建立金融消费者画像数据库,提供风险承受能力测评结果,供消费者、金融机构查询使用(类似央行的征信查询),从源头收敛金融消费者适当性的风险。除测评问卷外,多渠道收集、核实投资者的相关资料,真正做到“了解客户”,准确把握其风险偏好和实际承受能力。金融机构提高对产品风险的分类精度,建立投资者和金融产品的适配系统,确保把适当的产品销售给适当的客户。

五、完善相关制度,严厉打击虚假宣传和误导销售

目前我国金融广告和宣传的相关监管还缺乏统一的指导性制度。2017年12月中国人民银行发布了《中国人民银行办公厅关于开展金融广告治理工作的通知》,要求下属机构以“审批者即监管者、主管者即监管者”为工作原则,明晰监管职责、压实监管工作。2021年12月,中国人民银行、原银保监会、中国证监会、网信办等部门联合发布

了《金融产品网络营销管理办法(征求意见稿)》，但以上相关制度没有覆盖当前所有的金融产品广告和宣传形式。《广告法》《反不正当竞争法》也没有明确针对金融广告的条款。《证券法》等金融类法律中只涉及对虚假金融广告宣传 and 误导销售进行禁止的相关条款，缺乏更为细致的相关指引。因此，为进一步严厉打击虚假宣传和误导销售，建议国家金融监督管理总局牵头完善金融广告和宣传相关的监管制度，为具体执法提供更为明确的指导。

第三节

加快数智化转型，畅通渠道落实分级办理

针对“畅通渠道落实分级办理。建立金融消费者投诉举报流程和标准体系，制定‘有效投诉’认定标准和筛查办法，健全‘转、受、办’处理机制，确保群众合理诉求得到及时响应、妥善解决。”相关要求，建议如下。

一、进一步落实分级办理相关要求，建立金融消费者投诉举报流程和标准体系，制定“有效投诉”认定标准和筛查办法

在落实分级办理方面，有两个重点，一方面是建立健全小额纠纷快速解决机制。各地可考虑设立或加强金融纠纷调解中心建设，由金融纠纷调解中心与各金融机构建立相关纠纷快速调解通道，对于赔付金在一定数额内的金融纠纷，建立小额纠纷快速解决机制。由调解中心根据实际情况和现行相关法律、法规、司法解释及行业惯例，依照公平公正原则，提出纠纷解决意见。调解中心应定期评估小额纠纷快速解决机制的效果，及时调整适当的金额范围和业务领域。另一方面，可建立典型性、重大金融纠纷中立评估机制。对于争议较大且具有典型性的金融纠纷，调解中心可选取无利害关系的专家调解员并征得金融消费者同意

后，基于各方的诉求及所提交的证据资料，综合考量，作出建设性的评估报告，供当事人及法院参考。金融机构自行处理疑难、复杂投诉，可申请调解中心指派无利害关系的专家调解员出具金融消费纠纷中立评估意见为参考，与投诉人协商处理。

在建立金融消费者投诉举报流程和标准体系方面，要建立举报渠道建设标准，举报受理时限及效果评价标准，调解联络标准，诉讼前的委托调解、立案前的委派调解、立案后的委托调解、诉讼中的邀请调解等具体调解工作流程标准等。同时，要建立可量化的“有效投诉”标准体系和筛查办法，健全“转、受、办”处理机制。

二、加快金融消费者权益保护工作数智化转型，畅通渠道落实分级办理

根据中国互联网络信息中心(CNNIC)2023年8月28日发布的第52次《中国互联网络发展状况统计报告》(简称《报告》)。*《报告》*显示，截至2023年6月，我国网民规模达10.79亿人，较2022年12月增长1109万人，互联网普及率达76.4%。在

我国数字化快速发展的趋势下，金融服务的数智化和普及率也在快速增长。数智化已成为当前金融消费者权益保护的重要内容。因此，建议充分利用当前我国数字化基础设施，加快金融消费者权益保护工作数智化转型，畅通渠道落实分级办理。

（一）利用互联网平台等数字化基础设施，提升社会公众金融素养和金融能力，提高金融消费者正确维权的能力

如图4.1所示，以互联网平台等数字化基础设施为载体，不断健全金融知识普及多部门协作机制，广泛开展金融知识普及活动。例如，通过手机APP、短视频平台、公众号、微博、头条号等网络社交应用工具和软件与线下金融知识普及教育基地相结合的方式，促进将金融知识纳入国民普及教育体系。同时，依托互联网平台等数字化基础设施，可以组织面向青少年、高校学生、农户、新市民、小微企业主、个体工商户、低收入人口、老年人、残疾人等重点群体的金融知识普及教育培训，提升数字金融产品使用能力，增强个人信息保护意识，培育契约精神和诚信意识，提倡正确评估和承担自身风险，提高金融消费者正确维权的能力，减少越级受理或者错位受理相关问题的沟通协调压力。

（二）利用大数据加强对金融消费者的行为洞察，健全金融消费者权益保护体系，促进金融消费者维权分级智能化

如图4.1所示，基于大数据平台的金融消费者用户洞察体系，对于督促金融机构加强消费者权益保护体制机制建设，强化消费者权益保护全流程管控，切实履行信息披露义务等均可发挥重要的作用。同时，通过对金融消费者行为的洞察，能够及时防止金融诈骗，以及高频率发生金融纠纷的相关金融服务的消费者风险，将金融消费者权益潜在风险尽可能在问题发生之前化解；此外，通

过对金融消费者行为的洞察，还可以促进金融消费者维权分级自动化、智能化，并有助于开展金融机构金融消费者权益保护实际效果的评估和评价工作。

（三）利用人工智能等科技赋能，提高金融消费者权益保护工作分级办理的效率

随着数字金融的快速发展，金融消费者权益保护工作的数智化已成必然趋势。从目前的发展情况看，人工智能在金融消费者权益保护领域的智能监测与分析、风险评估与管理、个性化服务、合规性检查、金融消费者普及教育、金融客户服务与投诉处理、预测与预防欺诈等方面均有不同程度的应用。特别是2023年以来，人工智能大模型所展现出来的强人工智能能力表明，未来人工智能将会在金融消费者权益保护中扮演非常重要的角色。为促进人工智能在金融消费者权益保护方面的应用发展，提高金融消费者权益保护工作分级办理的效率，建议考虑从以下五个方面推进。

一是制定和完善相关法律法规，确保人工智能应用不侵犯金融消费者权益，同时促进其健康发展；二是制定金融消费者权益保护人工智能相关行业标准，引导人工智能技术在金融消费者权益保护中的标准化应用；三是加强数据安全和隐私保护；四是促进跨部门和跨行业合作，鼓励政府部门、金融机构、科技公司和学术界之间的合作，共同探索和推动人工智能在金融消费者权益保护方面的优秀实践；五是建立健全监督和问责机制，对人工智能在金融消费者权益保护中的应用进行持续监控，及时处理违规行为，保护消费者权益。

图4.1金融消费者权益保护工作数智化发展



第四节

坚持以人民为中心的价值取向，标本兼治化解突出矛盾

针对“标本兼治化解突出矛盾。围绕保险退保、信用卡投诉、车险理赔、个人住房贷款提前还款等投诉相对集中领域，系统研究解决办法，强化源头治理。同时，加强金融消费者宣传教育，提升全社会金融素养。”相关要求，建议如下：

一、针对投诉相对集中领域，系统研究解决办法，强化源头治理

（一）标本兼治遏制“退保黑产”，防范恶意保险退保问题

“代理退保黑产”即“恶意投诉代理全额退保黑色产业组织”。退保是保险合同的终止，是投保人的合法权利，也是契约框架下正常的保险消费行为。然而“代理退保”黑产却是打着“帮助全额退保”的幌子进行非法勾当。^①大量以欺诈为目的退保事件，将严重影响保险公司的保单继续率。监管部门及行业组织一直在对“代理退保”进行强力打击。2022年10月，公安部、原银保监会、市场监管总局三部委联合下发《关于整治“代理退保”黑产乱象的通知》，部署了专项整治行动。

在具体措施上，陕西省地方金融监督管理局总结了多条行之有效的经验，可供参考：即以“标本兼治、预防为主、源头管控、多方联动”原则，扎实推进“退保黑产”治理。^②

● 一是在强化主体责任、提高经营质效方面，原陕西银保监局持续做好日常监管，并以此为

基础，印发了《关于进一步加强陕西省人身保险销售人员管理有关事项的通知》，要求保险公司从健全制度、优化流程、改进系统等基础管理入手，覆盖销售人员从招聘、培训、考核、晋级到离职全过程管理，提高销售行为规范性，从保险经营供给侧源头遏制“退保黑产”滋生；指导陕西省保险行业协会按照协会章程进一步完善行业“黑、灰名单制度”，发布销售负面清单，通过行业自律引导保险销售人员依法合规开展销售，锁定列入黑、灰名单销售人员，源头上前移识别“退保黑产”关口，提高识别涉嫌违法违规行为的精准性；结合举报、投诉案件分布情况，对重点公司进行现场督导，要求投诉举报案件多、折射内控建设问题多的保险公司进行针对性限期整改。

● 二是在强化金融宣传、提高消费质效方面，针对个别保险举报投诉案件中折射出的保险消费者对保险属性不熟悉、对所购保险产品不了解的现象，原陕西银保监局通过开展金融宣传月活动，切实提高金融消费者金融素养，既要求保险公司、保险中介从业人员秉承“将合适的产品销

^① 戴梦希. 打击非法“代理退保”要持续“下猛药”[N]. 金融时报, 2023-09-27(010).

^② 房文彬. 陕西局: 标本兼治遏制“退保黑产”[N]. 中国银行保险报, 2023-03-13(003).

售给合适的人”的原则进行销售,又要求通过多形式、多渠道、多场景开展保险宣传,帮助保险消费者立足自身实际购买合适的保险产品,从保险消费需求侧源头上遏制“退保黑产”滋生。

● 三是在强化协同联动、提高治理质效方面,原陕西银保监局梳理保险举报投诉案件处理中折射出的管理、监管协作问题,从局内、局外两个层面形成管理、监管合力;优化处室配合机制——针对“退保黑产”事项涉及机构监管、功能监管多处室,原陕西银保监局总揽全局、协调各处,各司其职、各负其责,分别发力,构建局内预防和处置“退保黑产”工作机制;优化局际衔接机制——针对处置“退保黑产”涉及工商登记、治安处罚甚至刑事问责,主动作为、广泛联动,继2021年10月会商陕西省公安厅联合印发《关于防范金融领域代理投诉风险优化营商环境的通告》后,根据新的监管要求,结合“退保黑产”新情况新动向新特点,2022年11月再次会商陕西省公安厅、陕西省市场监督管理局联合印发《关于防范“代理退保”黑产风险联合打击整治违法犯罪行为的通告》,组织多部门联合开展打击整治“代理退保”黑产违法犯罪专项行动。

（二）创新调解新模式，探索化解信用卡投诉新路径

根据2022年7月28日,原银保监会消费者权益保护局发布《关于2022年第一季度银行业消费投诉情况的通报》(简称《通报》),原中国银保监会及其派出机构第一季度共接收并转送银行业消费投诉75936件。其中,涉及信用卡业务投诉37954

件,占投诉总量的50.0%。^①由此可见,信用卡投诉已经成为金融消费者投诉的主要集中领域。

综合一线工作人员经验看,信用卡投诉主要集中在以下六个方面,一是因征信问题而投诉;二是因息费问题而投诉;三是因分期问题而投诉;四是因催讨问题而投诉;五是因盗刷问题而投诉;六是因服务态度问题而投诉。^②

由于信用卡投诉量大的原因,依靠司法诉讼解决相关金融纠纷案件的容量是有限的。因此需要通过多元渠道及时、有效地预防和化解信用卡投诉相关问题。

● 一是积极探索和建设以溯源治理和非诉调解为核心的信用卡投诉多元化解新模式。例如,2023年以来,民生信用卡借助北京市银行业协会的纠纷多元化解平台,基于区块链技术,搭建了数据信息专线,实现金融电子数据和纠纷解决过程的全流程记录和全节点见证,并为消费者提供视频调解、跨时空网络签约、线下一站式巡回调解等多种高效率、低成本的纠纷解决渠道。^③

● 二是强化与各纠纷调解机构的联动创新,完善与司法机关、调解组织在调解模式、调解实施以及司法确认等各环节的流程。通过内部深挖流程潜力,坚持“人民至上”的服务理念,实施灵活的调解政策,有效控制包括逾期催收在内的投诉案量,不断提升信用卡消费者满意度。^④

● 三是源头把关,加强防范。针对伪卡、盗刷等信用卡欺诈问题,银行机构要提防风险新变种、新花样,研究应对之策,积极研发安全管理产品,防范克隆卡、诈骗等外部欺诈风险;加强对互联网

① 仇兆燕.信用卡业务投诉占五成[N].中国银行保险报,2022-07-29(002).

② 黄胜利.银行信用卡业务纠纷投诉预防与化解浅析[J].中国信用卡,2021,(03):73-75.

③ 闫春仲.金融为民消先行,构筑多元化解新模式——中国民生银行信用卡中心纠纷多元化解工作实现新突破[J].中国信用卡,2023,(08):16-19.

④ Ibid.

支付、融资 业务等的管理,重视产品营销、业务管理和内控案防专业岗位协同,强化外部欺诈的风险排查,提升风控的前瞻性与有效性;积极发挥“拒付调单”作为银联差错争议业务处理平台的重要作用,认真落实持卡人有关刷卡消费方面的投诉、差错及争议的处理工作,有效维护持卡人的正当合法权益。此外,银行机构要严防工作人员违规操作,进一步规范客户维护与拓展的合规管理,加强检查,发现问题,落实整改,扎紧“篱笆”,持续遏制违章操作。按章办事、合规经营是防范信用卡投诉的一项重要基础工作。^①

（三）细化相关执法依据，加强科技赋能，减少车险理赔争议

综合目前的情况看,进一步完善车险理赔相关工作,最为重点的是两个方面:一是细化相关制度,二是提高理赔过程的数智化水平。

● 一方面是要进一步细化明确相关执法依据。一是修订《保险法》关于拒不依法履行保险合同的相关规定,拖赔、惜赔、无理拒赔的违规表现和危害后果存在显著不同,可区分不同情况,设立不同的罚则法条;二是出台部门规章,进一步明确理赔时效相关时间节点的界定,提高执法的可操作性;三是修订相关处罚裁量标准,按照过罚相当原则,区别超时的拖赔案件和惜赔、无理拒赔案件,采取差异化的裁量标准。对于超时案件,按照笔数和超时时长,细化情形、分类处理:普通一般性理赔超时问题,原则上以整改为主,逾期未整改的再实施行政处罚;经常性笔数众多、影响恶劣、侵害情形较严重的问题,则应从严从快实施行政

处罚。^②

● 另一方面,要加强保险科技赋能车险理赔,提高车险理赔的数智化能力,减少理赔争议。车险是财产保险的主要险种,车险理赔是车险实现风险保障功能的核心环节,但也面临理赔周期长、欺诈防控难等“痛点”。保险科技通过应用人工智能、区块链、云计算、大数据等技术赋能车险理赔,实现在线报案索赔、远程查勘定损、智能理算核赔、自动支付赔款、有效防控欺诈、精准服务客户等全流程数字化,有助于解决上述“痛点”。^③

二、积极加强金融消费者宣传教育，提升全社会金融素养

（一）要扩大金融消费者宣传教育范围，加强一线从业人员培训和行业内相关交流合作

● 一方面要扩展金融消费者宣传教育范围,这不仅仅是传达知识,更重要的是引导他们建立正确的金融消费观念,让他们明白风险与收益并存,任何过于美好的承诺都值得警惕。

● 另一方面,对金融业一线从业人员的培训也同样重要。这些人员是金融消费者与市场之间的桥梁,他们的行为、建议和态度直接影响到金融消费者的决策。因此,要确保他们不仅具备专业的业务能力,更要有足够的伦理观念和责任感。通过“线上+线下”的宣传或培训活动,金融机构可以更有针对性地为他们提供所需的知识和技能,让他们成为真正的金融消费者的朋友,而不是简单的业务推销者。

同时,要进一步推动行业内金融消费者权益保护与普及教育的交流合作。近年来,我国各类金

^① 黄胜利.银行信用卡业务纠纷投诉预防与化解浅析[J].中国信用卡,2021,(03):73-75.

^② 施其武,史柱,干子和.车险理赔服务问题治理[J].中国金融,2023,(08):52-53.

^③ 周雷,许佳,张鑫等.保险科技赋能车险理赔应用研究:路径、实例与建议[J].西南金融,2023,(09):99-110.

融机构在强化适当性义务工作中采取了大量的新举措、新办法。例如,有的企业在利用大数据系统开展对客户的动态测评、针对性做好金融消费者服务和权益保护工作方面独具特色;有的企业在进一步加强相关制度建设和流程规范方面取得了卓有成效的成绩等,通过推动加强行业内各企业及机构的交流,可以进一步提高金融消费者权益保护的整体质量。

(二) 建议建立统一的线上金融消费者教育平台,从时点式教育到全时段教育

从此前的金融消费者教育工作来看,原有的一行两会在工作重点上各有侧重。中国证监会要求建设投教基地(线上和线下),人民银行要求建设金融素养基地,两个基地建设目前已覆盖超过300家金融机构,通过全年穿插各主题活动并考核基地及宣教作品覆盖情况等,来推动金融宣教工作。从实际效果来看,在相关内容产品的趣味性、可持续性和平台展示方面,还有较大的发展空间。建议在监管部门的统一指导下,由可靠的第三方提供技术迭代和运营支持,由金融机构和行业协会提供宣教内容,发挥各自优势联合打造一个跨金融行业、跨地域和时空限制的线上金融宣教平台,让消保宣教内容更顺人性,通过激发消费者学习的自发性提高效率。目前,国家金融监督管理总局北京监管局正在探索以微信小程序为载体,与腾讯共建“梧桐稳智”公益宣教平台^①,一是聚合各类合作金融机构及投教基地提供的各类金融宣教知识,力争做到综合、系统、权威;二是充分发

挥微信生态社交优势,打破传统时点式宣教模式,通过引入AI、大模型技术、积分激励、游戏互动、知识分享等鼓励消费者基于自身情况利用碎片化时间实现全时段教育,并通过社交裂变提升覆盖面和实效;三是通过不断优化及分析,在海量用户及课程学习匹配的基础上,逐渐形成不同的知识体系,并与相应的受众匹配。

三、建议进一步完善老年人和残障人士金融数字服务的“使用性数字鸿沟”的制度保障

根据第七次人口普查数据显示,我国60岁及以上人口为264018766人,占18.7%,其中65岁及以上人口为190635280人,占13.50%。60岁及以上人口的比重上升5.44个百分点,65岁及以上人口的比重上升4.63个百分点。^②根据当前公开可查的数据,据统计,截至2020年底,我国使用手机的老年人约为2.74亿户,其中使用智能手机上网的老年人约1.34亿户。这意味着,全国或有近1.4亿老年人使用手机但不上网,在网络上“沉默的人”。^③另根据2023年中国残疾人联合会数据,截至2021年12月31日,我国已办理残疾人证的人数有38049193人。^④因此,随着金融机构数字化的不断深入,金融机构线下实体柜台业务的缩减,老年人和残障人士用户的数字化需求就越需要引起重视。

2023年5月5日召开的二十届中央财经委员会第一次会议指出:“当前我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征,必须全面认识、正确看待我国人口发展新形势。”未

^① 国家金融监督管理总局北京监管局,《北京银行业保险业协会与腾讯合作开展消费者权益保护教育宣传签约仪式暨“梧桐稳智”公益教育宣传平台上线发布会在京举行》,2023年10月13日, <https://www.cbirc.gov.cn/branch/beijing/view/pages/common/ItemDetail.html?docId=1131667&itemId=1850>.

^② 《第七次全国人口普查公报》,中国政府网,2021年5月13日, https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm.

^③ 黄鑫,《互联网应用将进行适老化改造》,《经济日报》2020年12月26日第3版, http://paper.ce.cn/jjrb/html/2020-12/26/content_434868.htm.

^④ 中国残疾人联合会,《全国持证残疾人人口基础库主要数据》, <https://www.cdpc.org.cn/zwgk/zccx/ndsj/zhsjtj/2021zh/80f9400851214705a7e2774616e2e0e6.htm>.

来,一方面随着金融科技的快速发展,金融数字化转型和相关产品的更新速度会不断加快。另一方面人口老龄化也在加剧。老年人以及残障人士所面临的“使用性数字鸿沟”将会直接影响他们获取数字金融服务、感知数字金融风险等。

近年来,各金融机构都在不断开展适老化和适用残障人士使用的改造工作。例如,根据CNNIC的数据,截至2022年12月,60岁以上老年群体网络支付的使用率为70.7%,与整体网民的差距同比缩小2.2个百分点。但是与目前我国老龄化的预期相比,还有进一步完善空间。相关工作还需要进一步从法律制度方面进一步完善。

综合当前中国裁判文书网已有的老年人金融纠纷的情况看,相关法律还需要进一步考虑老年人金融消费者的特殊性。“传统的合同案强调的是契约自由、双方当事人平等理念,而传统的侵权案除法律另有规定情形的,强调的是过错原则。但随着经济社会的发展,老年人金融消费方式已从简单的存贷业务,向专业化、复杂化的理财、基金,甚至是融资融券、金融衍生品等方向发展。在金融机构提供理财产品和服务的过程中出现纠纷,如按照传统的合同或侵权处理争议,难以将金融纠纷从传统的以物为主要规制对象的规则体系中剥离出来,因而也难以关注到金融产品这一交易对象的特殊性以及由此引发的规则特殊性,也就没有办法很好地把握老年人金融权益的特殊保护。”^①

因此,建议在对现有立法资源进行有效整合的基础上,进一步细化老年人和残障人士金融消

费者权益保护的办 法,进一步对老年人和残障人士的特殊性进行界定,细化老年人和残障人士保护范围及方式、纠纷解决机制等,为我国老年人和残障人士的金融消费者权益保护提供坚实的法律基础。

此外,在部门规章层面,按照“买者有责、卖者尽责”的指导思想,针对老年金融消费者的特殊金融需求和消费特点,借鉴日本等国家或地区要求金融机构在为老年人提供金融产品或服务时必须履行特别的销售流程、充分的风险披露、特别的额度限制的相关规定,细化保护条款,为金融机构提供具体的操作细则。^②

四、进一步做好普惠金融中的金融消费者权益保护工作

2023年10月11日,国务院印发《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》(简称《意见》),明确指出,未来五年,我国金融消费者教育和保护机制要更加健全。结合目前实际情况看,主要有两个方面的重点工作,一方面帮助普惠金融消费者明确自己的权益;另一方面加强对普惠金融消费者在使用金融服务方面的权益保护,例如加强防诈骗,及时化解金融纠纷等。基于以上两个方面的工作重点,建议从五个方面进一步加强普惠金融消费者权益保护工作。

一是金融消费者权益保护相关法律法规框架还需进一步完善,确保与金融科技和数字金融相关的消费者保护风险完全被纳入进来。二是进一步加强跨域监管工作,特别是进一步加强涉及跨市场、跨行业类交叉性金融产品和服务的沟

^① 胡朋,向瑶琼,胡梦娇.老年金融消费者权益特别保护的理论与实践[J].金融经济,2022(06):83-91.

^② Ibid.

通协作。三是要帮助普惠金融消费者形成与自身实际情况相匹配的金融消费价值观念。四是充分利用数字技术,更加多元、有趣、有效地为普惠金融消费者提供金融普及教育,特别是要注意提高对老年人等特殊群体金融知识宣传教育的有效性。五是深入贯彻落实数字乡村发展行动计划(2022—2025年),积极推动构建“线上线下打通、跨金融机构互通、金融与公共领域融通”的新

型服务渠道,建立“一点多能、一网多用”的惠农综合服务平台,推出“惠农版”“大字版”“民族语言版”等智慧金融APP,提升农村居民金融服务普惠水平。加大供应链金融服务供给力度,实现金融服务对农业重点领域和关键环节的“精准滴灌”。加快金融与民生系统互通,建立健全农村金融标准规则体系和风险联防联控机制,全面提升“三农”资金与信息安全水平。

第五节

对制定《金融消费者权益保护法》的建议

“近年来,我国不断加强金融消费者权益保护立法工作,金融消费者权益保护法律制度体系逐步健全完善,但目前仍缺乏高层级的专门立法,存在法律供给滞后问题。一方面,法律层面尚未明确规定金融消费者的概念,但监管部门政策文件中已使用这一概念并被广泛运用。另一方面,消费者与金融机构的纠纷逐渐增多,也需要专门立法对金融消费争议解决机制加以强化。”^①随着金融消费者权益保护监管工作的统一,我们认为制定《金融消费者权益保护法》,将会进一步有利于建立健全金融消费者权益保护规则体系。相关建议如下。

一、对金融消费者范围界定问题的探讨

根据《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》,金融消费者是指购买、使用银行、支付机构提供的金融产品或者服务的自然人。但如果要制定面向整个金融行业的《金融消费者权益保护法》,建议将金融消费者扩大为“购买金融企业产品或服务的消费者”。

二、对金融消费者权益保护相关立法的十点建议

(一)要注重对公平交易相关问题的监管

金融机构应在与消费者的交易中遵循公平合理、诚信和透明、平等互惠的原则。这些原则是建立健康金融生态系统的基石。其中,在公平性上,要注重对金融产品隐性费用或陷阱的监管立法,明确消费者参与交易的知情权。诚信和透明是建立长期稳定金融消费关系的基础。要通过制度保障金融机构诚实地向消费者提供信息,并遵守合同中的承诺,特别是要从立法上减少信息不对称可能导致的不良后果。平等互惠原则强调金融

机构和消费者之间应该建立互惠关系。相关立法应该明确金融机构不应利用消费者的信息不对称或弱势地位谋取不当利益。金融产品和服务应当满足消费者的真正需求,而不是推销不必要的产品。此外,金融机构应当在处理投诉和争议时采取公平的方式,确保消费者获得公正的待遇。只有在平等互惠的基础上,金融机构和消费者之间的关系才能健康地发展。

^① 周轩千.全国人大代表金鹏辉:建议制定金融消费者权益保护法统一金融消费者权益保护领域监管标准[N].金融时报,2023-03-06(007).

(二) 要注意金融消费者透明度和相关信息披露要求

金融服务提供者应清晰、全面地披露产品和服务的相关信息，确保消费者能够做出知情决策。例如，金融机构与金融消费者签订提供金融商品或服务合同前，应向金融消费者充分说明该金融商品、服务合同的各项重要内容，并充分向金融消费者展示相关风险。同时，特别重要的是，要做到对金融消费者充分展示金融产品信息，需要对当前金融机构展示介绍金融商品的方式方

法进行规范。例如，利用数据可视化方法制作的多媒体产品展示方式具有较强的感染力，容易刺激金融消费者的购买欲。但是金融产品涉及的数据、条款等的可视化容易在视觉上扭曲金融产品原有的信息，形成误导。因此需要对金融产品的展现形式进行规范。这一点，建议在立法上有所体现，例如从立法上对金融产品的展示形式标准建设提出要求等。

(三) 风险提示和警告

金融机构应对可能的风险提供充分的提示和警告，确保消费者理解并能够根据自己的风险承受能力做出决策。风险展示内容应包括但不限于交易成本、可能收益及风险等有关金融消费者权益重要内容。要提高“风险提示和警告”的作用，其中关键问题是要帮助金融消费者正确认识自身。要帮助金融消费者摆脱非理性的心理和情

绪干扰，从而找到适合自己的金融产品。课题组通过调研发现，在“风险提示和警告”的环节，通过大量案例的展示，对帮助金融消费者认知自我有较为积极的效果。因此，金融消费者权益保护的案例建设工作，建议可以作为一项金融消费者权益保护的重要工作在立法上有所体现。

(四) 广告和营销规范

对金融服务的广告和营销活动进行规定，防止误导消费者。广告应真实、准确，不得有虚假或误导内容。同时，建议《金融消费者权益保护法》明确规定金融机构不得借金融消费者宣传教育普及公益活动，推荐本机构金融商品或服务。随着金融科技的发展，目前的金融服务和产品的类型越来越复杂，特别是算法的公平性问题已经引起了广泛的关注。基于对部分国内互联网头部企

业及金融科技公司的调研情况，建议相关立法要对金融消费者权益保护的企业内部合规审查机制进行进一步的规范。其中，建议在立法中对金融机构金融消费者权益保护组织管理架构设置提出要求，确保金融消费者权益保护在各金融机构的法律地位。例如，建议明确金融机构决策层中的金融消费者权益保护的的组织形式，设立“金融消费者权益保护委员会”等，负责本金融机构

消保工作的决策、指导工作。同时,要明确金融机构应该建设专职的金融消费者权益保护部门。并

且,在业务条线,应该设置负责金融消费者权益保护工作的具体责任人

(五) 金融消费者教育

《金融消费者权益保护法》应明确要求金融机构进行消费者教育,提高公众的金融素养。立法方面建议针对金融消费者教育“机构趋利性与投教公益性的矛盾”和“生产端与投资者需求端不平衡”的问题,在立法上对具体的消费者教育相关内容和形式进行规范。其中重点建议关注以下六个方面:一是线上金融消费者教育平台建设的规范问题;二是线下金融消费者教育基地建设

标准问题;三是消保政策推广的问题;四是科技赋能金融消费者教育的问题;五是接受金融消费教育情况的反馈机制建设问题;六是用于金融消费者教育的案例征集和案例库建设问题。以上六个问题,建议在立法中给予指引,明确相关工作边界和要求。通过相关立法,推动各金融机构落实。

(六) 投诉和纠纷解决

《金融消费者权益保护法》需详细规定建立投诉处理和纠纷解决机制的相关要求,确保消费者在与金融机构发生争议时可以得到公正、及时的解决。对于《金融消费者权益保护法》投诉和纠纷解决机制相关内容,建议重点考虑三个关键点。关键点之一:争议处理机构(委员会)的设置问题。关键点之二:从金融消费者就金融消费纠

纷对金融服务机构提出申诉到受理案件最终办结全过程各个环节的限定受理时间要求,建议在对金融机构实际情况开展充分调研后明确。关键点之三:要对成立金融机构争议处理机构(委员会)是否收费问题展开充分论证(收费和不收费,各有优缺点,尽量避免一刀切)。

(七) 数据保护、个人信息安全、个人隐私保护

《金融消费者权益保护法》的数据保护相关规定要注意与《数据安全法》《网络安全法》《个人信息保护法》等系列相关法律的衔接。其中特别要关注的是,2023年7月24日,中国人民银行发布了《中国人民银行业务领域数据安全管理办法(征求意见稿)》(简称《征求意见稿》)。《征求意见稿》对金融数据的分类分级、数据安全保护总体要求、数据安全保护管理措施、数据安全保护

技术措施、风险监测评估审计与事件处置措施、法律责任等进行了明确的规定。

参考“《征求意见稿》第五十三条(处理数据损害合法权益行为的处理)中国人民银行及其分支机构执法检查发现数据处理者开展数据处理活动排除、限制竞争,或者损害个人、组织合法权益的,依照《中华人民共和国反不正当竞争法》《中华人民共和国反垄断法》《中华人民共和国消

消费者权益保护法》等法律,将相关案件信息移送承担执法职责的有关主管部门,并配合其依法依规予以处理。”这一规定,考虑到数据保护、个人

信息安全和个人隐私保护等的相关问题涉及到多个监管部门,《金融消费者权益保护法》可进行类似规定,与相关部门做好衔接。

(八) 适当性原则

《金融消费者权益保护法》应规定金融消费的适当性。金融机构在推荐或销售金融产品和服务时,应考虑消费者的需要、经验、财务状况等,确保产品和服务对消费者是适当的。为了确保这一点,《金融消费者权益保护法》应该明确,金融机构与金融消费者签订金融服务或产品的合同

之前,金融机构应充分了解金融消费者的相关情况,以确保该金融商品或服务对金融消费者是适合的,为金融消费者匹配适合其风险承受能力和等级的产品,严格控制金融消费者对于高于其风险承受能力的产品的购买渠道。

(九) 特殊消费者保护

对于特定的、容易受到伤害的消费者群体,例如老年人、未成年人或残障人士等,《金融消费者权益保护法》需包含针对性的保护措施和相关规定。

(十) 监督和执行

《金融消费者权益保护法》应该对监督责任和监管权力划分有明确的规定,并对违反规定的相关处罚措施有具体的要求。

整体而言,当前我国在金融消费者权益保护方面取得了显著的成就。通过不断完善立法和持续的监管改革,我国金融产品的透明度和监管能力在不断增强,金融机构提供的产品和服务更加安全和可靠,金融消费者权益保护工作形式更加多样、内容更加多元,活动总量增长迅速,切实提高了消费者的金融素养,为金融市场的稳定长期发展做出了积极的贡献。未来,随着我国金融消费者权益保护体系的不断完善,为广大金融消费者提供的权益保障不断增多,我国未来金融市场也将会更加稳定和健康发展。

结语

展望金融消费者权益保护新时代

随着金融消费者权益保护各项相关工作统一到国家金融监督管理总局,我国的金融消费者权益保护将进入新时代。展望未来,我们认为,我国的金融消费者权益保护呈现出了“三个跨越”和“三个统一”的发展趋势。

1 我国金融消费者权益保护“三个跨越”的发展趋势

① 跨越领域生态

将会以金融消费者为中心,打破原有金融行业不同领域生态的壁垒,监管部门将进一步建立跨机构、跨行业的金融消费者权益保护合作机制,打通信息共享渠道,缩小不同金融领域金融消费者权益保护的差别,做到各项权益保护的无缝衔接。

② 跨越数智平台

当前金融行业正在积极开展数智化转型,但各金融机构的数智化系统存在差异,形成了各具特色的数智化平台。因此,从趋势看,建立统一的金融数智化服务标准,完善不同数智化平台之间的对接互联,进一步健全金融科技监督体系,将会是提高金融消费者权益保护监管效率的重要路径。

③ 跨越监管体系

金融消费者权益保护监管统一归口之后,相关资源会进一步整合,进一步消除监管盲区,形成监管合力。

2

我国金融消费者权益保护 “三个统一”的发展趋势

① 统一金融消费者权益保护各项标准

例如金融消费者的定义不统一，保护标准、保护措施不统一等问题将得到解决。

② 统一金融消费者权益保护评价体系

相关的评价原则、评价主体、评价指标、评价方式等都将逐步统一。

③ 统一金融消费者权益保护相关法律法规体系制度

金融消费者权益保护的各項相关法律法规制度将会进一步完善、健全。

展望未来，我国金融消费者权益保护的监管效率将进一步提高，金融消费者权益保护工作将会更加重要，相关监管的权威性将进一步增强，金融消费者权益保护体系建设将会进一步完善。

