

金融业行为监管与 消费者保护研究

孙天琦 著

Financial
Conduct Supervision
and Consumer Protection

 中国金融出版社

金融业行为监管与 消费者保护研究

孙天琦 著



中国金融出版社

责任编辑：石 坚

责任校对：孙 蕊

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

金融业行为监管与消费者保护研究 (Jinrongye Xingwei Jianguan
yu Xiaofeizhe Baohu Yanjiu) / 孙天琦著. —北京：中国金融出版
社，2017. 2

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8786 - 0

I. ①金… II. ①孙… III. ①金融监管—研究—中国②金融市
场—消费者权益保护—研究—中国 IV. ①F832. 1②D922. 204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 271217 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 36.5

字数 430 千

版次 2017 年 2 月第 1 版

印次 2017 年 2 月第 1 次印刷

定价 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8786 - 0

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

摘 要

金融消费者、投资者乃金融业之“本”。唯“本”固，“业”方安。

无论是从新古典经济学视角还是从行为经济学视角看，金融消费者在金融交易中都处于弱势地位，需要倾斜保护。从法理视角分析，人类社会从手工作坊小商品生产、简单物物交换时期发展到全球化分工、社会化大生产时期，发展到数字经济（Digital Economy）、数字化社会（Digital Society）时期，商品和服务越来越复杂，彻底改变了个体消费者与经营者（庞大的公司法人）博弈的均势地位，在这个演进过程中，很多国家的立法思想不断向保护个体消费者这个方向上扩展和深化。这是人类文明进步的表现。

市场机制可以为金融消费者提供保护。但是，由于市场失灵，市场机制无法从根本上解决金融消费者保护问题。金融消费者需要政府（监管者）来提供监管保护，但也要不断提高监管者保护的有效性，防止政府失灵/监管失灵。加强金融消费者保护需要掌握好平衡，防止滋生逆向选择和道德风险问题，防止阻碍金融创新和发展。

金融监管模式的演进中，对金融消费者保护的强化是其主线之一。历史上多次金融危机证明，工商企业（非金融企业）贷款质量的大面积恶化能够导致金融危机。2008年次贷危机证

明了行为监管的失效、个人贷款质量的大面积恶化也会影响金融稳定，导致金融危机，也反映了国际上金融监管部门容易局限于微观审慎监管而忽视宏观审慎管理和行为监管（消费者保护），金融机构对行为风险的管理也是漏洞百出。审慎监管与行为监管（金融消费者保护）既有互补性，也有内在的冲突性。次贷危机后，各国金融监管部门对二者关系处理得更加平衡。

基于对次贷危机的深刻反思，美国创建了金融消费者保护局，其从提议、创建，甚至直到现在，支持者和反对者一直有激烈的较量。2016年共和党再推《金融CHOICE法案》，力促废除《多德—弗兰克法案》，涉及对金融消费者保护局进行削弱性的、限制性的改革。1997年英国启动整合多头监管模式，成立“金管会”（FSA），统一监管银行、证券、保险等整个金融业。2013年，英国在反思了其监管体制在次贷危机前后的表现后又“抛弃”金管会模式：形成了以中央银行担负更多职责、微观审慎监管回归中央银行、行为监管独立为标志的新的监管体制。2016年，南非也走向了行为监管与审慎监管分离的双峰模式。

次贷危机后的英、美监管模式的变革非常典型但是不等于普适，国际上有对这些新监管模式、对“双峰”模式的批评和质疑。这些新监管模式的价值不在于外在所呈现的形式，而在于演进变迁过程背后各种观点的争论、新模式对旧模式存在问题的克服方式，关键在于有没有解决问题。

无论模式如何选择，均应建立有效的行为监管体系，使其成为金融安全网的第四支柱。传统金融安全网框架主要有三大支柱，即央行最后贷款人、监管机构的审慎监管和存款保险制

度。从次贷危机的教训看，必须打造金融安全网的第四支柱：行为监管与金融消费者保护。有效的行为监管可以维护金融消费者对金融市场的信心，维护金融稳定。

我国金融业改革、发展和开放过程中，金融服务质量不断提高，金融消费者保护不断加强，越来越多的消费者享受到了金融业改革发展的成果，这是毋庸置疑的大形势和趋势。同时，随着产品复杂程度提高、参与金融交易的消费者不断增加以及消费者维权意识的不断增强，金融消费纠纷也在增加，部分典型纠纷案例的社会影响也非常恶劣，个别甚至导致局部的群体性事件。

目前，我国金融业行为监管和消费者保护面临的主要问题是：立法滞后、行为监管能力储备不充分（专业经验、工作平台和数据库等）、工作手段缺乏、人力资源不足、消费者金融素养不高，相当程度上金融机构行为风险管理不足、监管部门行为监管与消费者保护不足，工作中造成的被动和潜在风险不容忽视。

实际的工作大环境中，不少基层、一线部门容易把工作重点倾斜到更容易引起关注的“大问题、大战略”上，行为监管、金融消费者保护这样比较具体的工作容易被忽视，只有出现群体性事件，躲不过去的时候才会重视一阵子。日常工作中，“重审批，轻监管”，或者都想干“出交规”的工作，都不太愿意“上路执勤”，导致“交规”多，但执行差。各方争着想干能够显政绩、促发展的事，都想把麻烦的日常行为监管推给别人，实在推不出去了，就推给地方。很多地方政府也没有金融监管力量的积累，也只能是层层往下推：省一级推给省

会和地市，省会和地市又推给县区，重大群体性事件出来后才重视（这时还会相互推诿），表现为事后、被动的运动式整顿，周而复始，教训深刻。

“九层之台，起于累土。千里之堤，毁于蚁穴”。我国金融业改革、发展和开放的深化，必须要有有效的金融业行为监管与消费者保护体系护航。加强金融业行为监管和金融消费者保护，需要推动专门立法，强化监督检查，加大处罚力度，建立纠纷解决机制，重视金融知识普及。

加强金融业行为监管和金融消费者保护，监管部门不是保证金融消费者、投资者每笔投资都赚钱，而是保证交易公平，没有欺诈误导。在公平交易的前提下，让市场出清，让市场机制真正发挥作用。

制度不缺，缺的是执行，行为监管方面最容易出现的是制度执行的“最后一公里”问题。金融消费者保护的制度、思想、理念、大道理，董事长、行长和高管们都清楚、都在强调，监管部门的监管指引也很多，如强调公平交易、信息披露、把合适的产品销售给合适的金融消费者、对金融消费者进行风险评估等。问题是执行不到位，不能确保这些要求落实到每个产品、每天、每一笔交易中，因为严格执行的话，一些基层网点认为会影响业绩，一些一线员工认为会影响自己与业绩量挂钩的奖金收入，所以执行制度就会打折扣，甚至出现了“操纵市场、内幕交易、把理财产品介绍为特殊存款、保单上手写一年后提取、模仿金融消费者笔迹签合同、网点私售（“飞单”）或销售产品时介绍项目有政府背景、协助客户绕开监管规定”等典型案例。从实际看，如果销售行为有瑕疵，

单个的、一定规模的各种“刚性兑付”不可避免。所以，买者自负的前提是，卖者没有骗人。

金融消费者、投资者是金融消费者保护的第一道防线。筑牢此道防线，一是要重视金融知识普及和消费者教育，这是一种积极的预防性保护，可以提高消费者自我保护能力。二是金融知识普及中，关键是要让金融消费者清楚自己的风险承受能力，促进金融消费者形成“收益自享、风险自担”的意识，为自己的金融决策负责的意识。三是强化诚实守信意识。金融消费者要讲诚信，金融机构也要讲诚信。四是帮助金融消费者增强维权意识和能力。

“货悖而入者，亦悖而出。”保护金融消费者，保护投资者，就是保护金融机构自身。“本”若不固，“业”焉能安？目前我国金融业行为监管和消费者保护必须进一步加强。

第一篇 理论基础篇

- 3/ 第一章 金融消费者保护：市场失灵、政府介入与道德风险的防范
- 3/ 一、金融交易中，金融消费者处于弱势地位，需要倾斜保护
- 7/ 二、市场机制可以给金融消费者提供保护，但是由于市场失灵，市场机制无法从根本上解决金融消费者保护问题
- 11/ 三、需要政府提供监管保护，但也要防止监管失灵
- 17/ 四、金融消费者保护：保护什么？
- 19/ 五、如何保护金融消费者：世界银行总结的各国的良好实践
- 24/ 六、加强金融消费者保护需要掌握好平衡，防止滋生道德风险与逆向选择问题，防止阻碍金融创新和发展
- 29/ 第二章 金融消费者保护：行为经济学视角的理论解析与政策建议
- 29/ 一、新古典经济学的几个假设
- 31/ 二、金融消费者存在的可预测的系统性行为偏差
- 45/ 三、金融机构会利用消费者的行为偏差谋利，这时的市场竞争可能不是有效的
- 50/ 四、纠正金融消费者系统性行为偏差的三种思路
- 53/ 五、提高金融消费者保护的有效性：行为经济学的对策

- 60/ 六、将行为经济学应用于金融消费者教育，提高金融
知识普及的有效性
- 64/ 七、结语
- 67/ 第三章 金融消费者保护的法理分析
- 68/ 一、法律的社会化运动与消费者保护：立法思想
不断向保护个体消费者倾斜
- 68/ 二、作为秩序、正义综合体的法律与金融消费者保护的
总体视角
- 71/ 三、金融消费者保护的私法视角：从形式平等到实质平等，
从契约自由到契约公平
- 78/ 四、金融消费者保护的公法视角
- 80/ 五、结语

第二篇 改革实践篇

- 83/ 第四章 金融业行为风险、行为监管与金融消费者保护
- 84/ 一、行为风险、行为监管和金融消费者保护
- 92/ 二、审慎监管和行为监管的差异
- 94/ 三、“相生”还是“相克”：审慎监管和行为监管的
对立性和统一性
- 95/ 四、为什么行为监管和金融消费者保护容易被忽视？
- 98/ 五、有效的行为监管：金融安全网的第四支柱
- 98/ 六、行为监管与金融消费者保护是否需要独立于审慎监管
- 106/ 七、各国行为监管有差异
- 108/ 八、次贷危机后，行为监管处罚的力度在加大
- 115/ 九、建立我国金融业行为监管（金融消费者保护）体系

120/ 第五章 英国金融监管体制改革与金融消费者保护
(行为监管) 的加强

- 120/ 一、英国 1997 年成立“超级监管者”——金管会 (FSA)
- 126/ 二、次贷危机后英国对其金融监管体系的反思
- 131/ 三、立法过程中围绕新的行为监管部门的争论
- 137/ 四、拆分金管会 (FSA)，英格兰银行担负更多责任，行为
监管保持独立，英国走向新的金融监管体系
- 147/ 五、南非也走向“双峰”模式
- 151/ 六、结语

153/ 第六章 美国金融消费者保护局 (CFPB) 成立前后
正反方的激烈较量

- 154/ 一、对是否需要创设 CFPB 的争议：正方民主党 VS
反方共和党
- 156/ 二、《多德—弗兰克法案》设计 CFPB 过程中的较量
- 161/ 三、CFPB 创设以后仍然受到各种批判
- 165/ 四、2016 年共和党再推《金融 CHOICE 法案》，力促废除
《多德—弗兰克法案》，力促涉及对 CFPB 进行削弱性
的、限制性的改革
- 167/ 五、结语

169/ 第七章 非吸收存款类放贷机构的监管

- 169/ 一、美国发薪日贷款及其监管
- 177/ 二、中国香港《放债人条例》
- 181/ 三、尽快出台我国《非存款类放贷人条例》

第三篇 调查研究篇

187/ 第八章 中国消费者金融素养调查

- 187/ 一、调查情况介绍

189/	二、调查结果分析
215/	三、结论
217/	第九章 中国第三方债务催收与金融消费者保护
217/	一、国外与港台地区第三方债务催收的监管与自律
241/	二、我国债务催收行业存在的问题
252/	三、银行业金融机构债务催收情况调查分析
274/	四、第三方债务催收行业情况调查分析
288/	五、结论
293/	第十章 金融消费纠纷非诉第三方解决机制
293/	一、综合性金融消费纠纷解决体系应具备的基本要素
296/	二、金融消费纠纷第三方解决机制的主要标准和类型
303/	三、案例一：加拿大银行与证券业督察员（OBSI）
306/	四、案例二：香港金融纠纷调解中心（FDRC）
310/	五、案例三：台湾金融消费评议中心（FOI）
315/	六、上海市金融消费纠纷调解中心的试点与探索

第四篇 普惠金融篇

325/	第十一章 国际普惠金融指标体系
325/	一、引言
326/	二、主要国际组织普惠金融指标体系建设情况
335/	三、存在的问题
337/	四、对策
349/	第十二章 普惠金融发展中的银行业务代理商
349/	一、国外银行业务代理商的发展
351/	二、基层金融服务可得性提高：多方获益
353/	三、银行业务代理商主要业务流程

357/	四、典型国家银行业务代理商的发展经验
364/	五、银行业务代理商的风险和监管
377/	六、结语
379/	第十三章 “去风险/代理行”问题、金融排斥与普惠金融
380/	一、“去风险”问题产生的背景
381/	二、“去风险”问题的表现及其原因
387/	三、“去风险”问题的影响
389/	四、对策
393/	第十四章 普惠金融的一个案例：争议中实施 30 多年的美国《社区再投资法》
393/	一、美国《社区再投资法》的立法背景和主要内容
400/	二、《社区再投资法》实施 30 多年中的七次重要修订
408/	三、《社区再投资法》是校正了市场失灵还是扭曲了信贷市场：30 多年未了的争论
419/	四、《社区再投资法》与次贷危机有关系吗？
426/	五、次贷危机后，美议员向众议院提交《2009 年社区再投资现代化法案》
434/	六、《社区再投资法》的最新情况
436/	七、启示
440/	第十五章 二十国集团数字普惠金融高级原则
440/	一、《二十国集团数字普惠金融高级原则》的背景和起草过程
442/	二、《二十国集团数字普惠金融高级原则》起草过程中争论的重点
444/	三、对数字金融的展望

445/ 参考文献

467/ 附录 1 二十国集团数字普惠金融高级原则 (2016)

499/ 附录 2 国际保险监督管理协会《关于保险业务行为风险
及其管理问题的报告》

552/ 附录 3 中华人民共和国消费者权益保护法

565/ 后记

专栏

18/ 富国银行“幽灵账户”侵害消费者权益

72/ 拉贾拉特南对冲基金内幕交易案

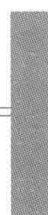
87/ 五大跨国银行操纵汇率案

90/ SAC 内幕交易案

140/ LIBOR 操纵案

第一篇

理论基础篇



第一章 金融消费者保护：市场失灵、 政府介入与道德风险的防范^①

在金融交易中，金融消费者处于弱势地位，所以金融消费者需要倾斜保护。自由竞争、优胜劣汰的市场机制可以为消费者提供一种保护，但是由于市场失灵，市场机制无法给金融消费者提供充分的保护，也无法从根本上解决金融消费者保护问题。金融消费者需要政府（监管者）来提供保护，而且要不断提高政府提供保护（监管者保护）的有效性，防止政府失灵/监管失灵。同时，加强金融消费者保护需要掌握好平衡，防止滋生道德风险和逆向选择，促使消费者为自己的金融决策负责，树立“收益自享、风险自担”的意识。加强金融消费者保护不能阻碍金融创新和发展。

一、金融交易中，金融消费者处于弱势地位，需要倾斜保护

金融消费者与金融机构作为金融交易的两个主体，其地位之悬殊贯穿于交易过程始终。金融消费者处于绝对弱势，这种弱势体现在经济实力、专业能力、信息水平等诸多方面，由此产生了诸如霸王条款、不当购买、隐匿信息、金融欺诈等一系列损害金融消费者利益的问题，并且一旦侵害发生，处于弱势的消费者一方也缺乏捍卫自身利益的渠道与能力。

^① 本部分主要内容发表于《经济社会体制比较》2012年第2期，《金融消费者保护：市场失灵、政府介入与道德风险的防范》，作者：孙天琦。