

■ 温树英 著



法学理念·实践·创新丛书

国际金融监管改革中的 消费者保护法律问题研究

 中国人民大学出版社

■ 温树英 著



法学理念 · 实践 · 创新丛书

国际金融监管改革中的 消费者保护法律问题研究

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国际金融监管改革中的消费者保护法律问题研究/温树英著. —北京: 中国人民大学出版社, 2019. 8
(法学理念·实践·创新丛书)
ISBN 978-7-300-27219-1

I. ①国… II. ①温… III. ①消费者权益保护法-研究-中国 IV. ①D923. 84

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 161255 号

法学理念·实践·创新丛书

国际金融监管改革中的消费者保护法律问题研究

温树英 著

Guoji Jinrong Jianguan Gaige zhong de Xiaofeizhe Baohu Falü Wenti Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	天津中印联印务有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2019 年 8 月第 1 版
印 张	21.75 插页 1	印 次	2019 年 8 月第 1 次印刷
字 数	275 000	定 价	68.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

作者简介

温树英，山西祁县人，山西大学法学院教授。1995年6月毕业于中国政法大学国际经济法系，获法学学士学位。2000年6月毕业于山西大学法学院，获法学硕士学位。2003年6月毕业于武汉大学法学院，获法学博士学位。曾为荷兰马斯特里赫特大学（2007.1—2007.12）、加拿大英属哥伦比亚大学（2013.9—2014.8）访问学者。发表“Banking Consumer Protection Regulation in China” (*Hong Kong Law Journal*, Vol.46, Part 2, 2016)、《美国金融消费者保护机制的改革及经验》、《WTO法律救济的现状与改革》、《WTO体制下金融服务贸易目标与监管目标的冲突与协调》等文章，著有《金融服务贸易的国际法律规制》（人民法院出版社2005年版）。

内容提要

本书以 2008 年金融危机后的国际金融监管改革为背景，以各国（地区）金融消费者保护的最新立法为基础，从监管角度对金融消费者保护涉及的主要法律问题加以研究。

有效的金融消费者保护监管包括不可或缺的两方面：充足的法律框架及有效的机构安排。危机之后，金融业发达国家（地区）通过成立专门的保护机构、拓展新的保护领域、强化保护措施的可执行性等加强对金融消费者的保护。

金融消费日益普遍、零售金融市场竞争日趋激烈，客观上要求金融监管从重点关注金融机构的安全与稳健向审慎监管与消费者保护并重转变。我国应当借鉴金融消费者保护的国际经验，结合我国经济金融发展水平、金融监管的特征和结构，建立符合我国国情的金融消费者保护监管机制。

目 录

引 言	1
一、加强金融消费者保护是后危机时代国际金融监管 改革的重要内容	1
二、建立健全保护金融消费者权益的行为监管框架是当前 我国金融工作的重点	5
三、本书的研究思路、方法和目的及主要研究内容	7
 上篇 金融消费者法律保护的基础理论	
第一章 金融消费者法律保护的原因与路径	11
第一节 相关概念界定	11
一、金融消费者	12
二、受监管的金融机构、受监管的金融产品和服务	18
第二节 金融消费者保护的原因及意义	20
一、金融消费者与金融产品或服务提供者之间的 信息不对称	21

	二、金融消费者的弱势地位	22
	三、维护金融稳定的需要	24
第三节	金融消费者保护的法律路径分析	26
	一、一般的消费者保护法、竞争法、存款保险法 等保护金融消费者的缺陷与不足	26
	二、私法在保护金融消费者方面的局限性	31
	三、金融产品或服务的特殊性	32
第二章	金融消费者保护监管机制	35
第一节	金融消费者保护监管的界定	35
	一、金融消费者保护监管的概念及关键 要素	36
	二、金融消费者保护监管与审慎监管的 关系	38
	三、金融消费者保护监管与金融业行为 监管的关系	40
第二节	金融消费者保护监管机构	42
	一、金融消费者保护监管机构的模式	42
	二、金融消费者保护监管机构的独立性 问题	47
	三、金融消费者保护监管机构的职能和 权限	52
第三节	金融消费者保护的具体制度	57
	一、信息披露制度	57
	二、公平对待消费者制度	60
	三、金融消费争议解决机制	65
	四、金融教育	66

中篇 域外金融消费者保护监管机制

第三章	美国金融消费者保护监管机制	73
第一节	危机前的美国金融消费者保护法及其监管机构	74
	一、联邦金融消费者保护法	74
	二、州金融消费者保护法及其与联邦消费者保护法的关系	75
	三、危机前的美国金融消费者保护监管机构	77
第二节	危机后美国金融消费者保护监管机制的改革与发展	79
	一、美国金融消费者保护监管体制的重塑	80
	二、危机后美国金融消费者保护法的发展	83
第三节	美国金融消费者保护监管的经验和教训	86
	一、“审慎监管目标”与“消费者保护目标”的冲突和协调问题	86
	二、监管方法的选择问题：“以原则为基础”还是“以规则为基础”	88
	三、强制性信息披露对金融消费者保护的有效性问题的	90
第四章	欧盟金融消费者保护监管机制	93
第一节	欧盟金融消费者保护监管机构	94
	一、欧洲银行管理局	94
	二、欧洲保险和职业养老金管理局	95
	三、欧洲证券和市场管理局	96
	四、欧洲监管局联合委员会	97

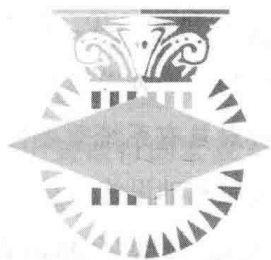
第二节	欧盟金融消费者保护立法及其主要内容	98
一、《消费信贷指令》		99
二、《消费者金融服务远程销售指令》		104
三、金融工具市场指令		108
四、跨境金融消费争议解决机制		113
第三节	欧盟金融消费者保护监管的特点	117
一、注重消费者保护监管机构的跨行业协调 与合作		117
二、从“最低限度的协调”到“高水平的 保护”		118
三、科学的金融消费者分类保护制度		119
四、关注金融创新中的消费者保护		120
第五章	英国金融消费者保护监管机制	122
第一节	英国金融消费者保护监管 机构	123
一、英国早期的金融消费者保护监管机构		123
二、金融服务局		124
三、金融行为监管局		129
第二节	英国“公平对待消费者”项目	138
一、“公平对待消费者”项目的产生		139
二、“公平对待消费者”的含义		139
三、“公平对待消费者”的管制工具和方法		141
四、“公平对待消费者”要实现的结果		142
五、高级管理人员在“公平对待消费者”方面 的责任		143
第三节	英国金融申诉专员计划	144
一、金融申诉专员制度的成立背景		144

	二、FOS 的基本情况	145
	三、FOS 的管辖权	146
	四、金融争议处理程序	147
第六章	加拿大金融消费者保护监管机制	149
	第一节 加拿大金融消费者保护监管机构	150
	一、金融消费者管理局成立前的情形	150
	二、金融消费者管理局的成立	151
	第二节 加拿大金融消费者保护的具体制度	154
	一、公平待遇制度	154
	二、信息披露与透明度制度	157
	三、金融消费争议解决机制	159
	第三节 加拿大金融消费者保护监管的特点	163
	一、持续改革或创新金融消费者保护 机制	163
	二、独立的金融消费者保护主管机构	166
	三、重视并加强金融消费者教育	168
	四、多元化的金融消费争议解决机制	169
第七章	澳大利亚金融消费者保护监管机制	171
	第一节 澳大利亚金融消费者保护监管机构	172
	一、澳大利亚金融监管体制概述	172
	二、澳大利亚证券与投资委员会	173
	第二节 澳大利亚金融消费者保护立法及其主要 内容	175
	一、《公司法》的规定	175
	二、《证券与投资委员会法》的规定	177
	第三节 澳大利亚金融消费争议外部解决 计划	179

	一、金融调查专员服务处	180
	二、信贷投资督察署	184
	三、澳大利亚金融投诉管理局	185
第四节	澳大利亚金融消费者保护监管的特点	188
	一、专门的金融消费者保护监管机构	188
	二、完善的争议外部解决机制	189
	三、行业自律组织在金融消费者保护方面 发挥重要作用	191
第八章	中国台湾地区金融消费者保护监管机制	194
第一节	中国台湾地区金融消费者保护立法及主管 机构	195
	一、立法背景	195
	二、沿革	196
	三、中国台湾地区金融消费者保护主管 机构	199
	四、“金融消费者保护法”的适用范围	200
第二节	中国台湾地区金融消费者保护的具体 制度	203
	一、公平对待消费者制度	203
	二、确保金融产品或服务适合度原则	205
	三、说明及揭露义务	206
	四、金融消费争议解决制度	209
第三节	中国台湾地区金融消费者保护监管之 特点	215
	一、专门的金融消费者保护法	215
	二、统一的金融消费者保护监管机构	217
	三、公正独立的纠纷解决机制	217

第九章	金融消费者保护监管的国际趋势分析	219
	一、法律体系方面的趋势	220
	二、监管机构方面的趋势	222
	三、监管方法方面的趋势	225
	四、具体制度方面的趋势	229
	下篇 我国金融消费者保护监管机制及其完善	
第十章	我国金融消费者保护监管机制的现状	241
	第一节 我国零售金融市场的发展以及其对金融监管 的挑战	241
	一、我国零售金融市场的发展	242
	二、金融市场监管面临的问题与挑战	244
	第二节 我国金融消费者保护监管机构	246
	一、我国金融消费者保护监管机构的 设立	247
	二、我国金融消费者保护监管机构的 职责	248
	第三节 我国金融消费者保护法律体系	250
	一、《商业银行金融创新指引》	250
	二、商业银行代理保险业务的监管	252
	三、商业银行个人理财业务的监管	257
	四、个人金融信息的保护	262
	五、《银行业消费者权益保护工作指引》	264
	第四节 我国金融消费投诉及争议处理机制	269
	一、金融机构内部的投诉处理	270
	二、行业协会调解	278
	三、仲裁	280

	四、诉讼·····	281
第十一章	我国金融消费者保护监管机制的完善·····	282
	第一节 我国金融消费者保护监管机制的特点及 存在的问题·····	282
	一、立法方面的特点及存在的问题·····	283
	二、金融消费者保护监管机构的特点及存在 的问题·····	285
	三、争议解决及救济的特点和存在的 问题·····	287
	第二节 完善我国金融消费者保护监管机制的具体 建议·····	290
	一、制定金融消费者保护的专门法律·····	290
	二、金融消费者保护监管机构的完善·····	293
	三、争议解决及救济之完善·····	299
	四、加强消费者金融知识教育·····	302
结 论	·····	306
	一、金融消费者需要特殊和专门的保护·····	306
	二、加强并创新金融消费者保护是国际金融 监管改革的重要趋势·····	308
	三、我国金融消费者保护监管机制急需 进一步完善·····	309
	参考文献·····	313
	附录一 机构中外文对照·····	327
	附录二 法律、法规中外文对照·····	331
	后 记·····	336



国际金融监管改革中的消费者保护法律问题研究

引 言

一、加强金融消费者保护是后危机时代国际金融监管改革的重要内容

2008年金融危机后,加强金融消费者保护与加强宏观审慎监管、改善微观审慎监管构成国际金融监管改革的三条主线。

在宏观审慎监管方面,金融危机凸显金融稳定对于货币稳定及经济安全与繁荣的重要性。世界各国(地区)也认识到仅仅维持对单个机构和市场的审慎监管是不足的,为确保金融体系的稳健与活力,有必要实施宏观审慎监管。因此,在危机后的金融监管改革中,各国(地区)更加关注系统性风险的防范,设立宏观审慎监管机构,提出逆周期监管理论,提出系统性重要金融机构的监管,更加注重国际金融监管的合作与协调。具体而言,美国《多德-弗兰克华尔街改革与消费

者保护法》设立金融稳定监督理事会^①，负责识别和防范系统性风险，应对可能危及金融体系的威胁，加强监管协调。同时，美国联邦储备系统（以下简称美联储）负责对具有系统重要性的银行、证券、保险、金融控股公司等各类机构及金融基础设施进行监管，牵头制定更加严格的监管标准。欧盟于2010年通过《泛欧金融监管改革法案》，全面改革金融监管体系。在宏观审慎监管方面，根据《欧洲议会和理事会2010年11月24日关于欧洲金融体系的宏观审慎监管并建立欧洲系统性风险委员会的1092/2010条例》设立欧洲系统性风险委员会^②，负责欧盟金融体系的宏观审慎监管，防范和减少系统性风险。该委员会由欧洲中央银行、欧洲银行管理局、欧洲证券和市场管理局、欧洲保险和职业养老金管理局及各成员的相关监管机构组成，有权向三个审慎监管机构以及各成员国监管机构提出警告或建议。为响应欧盟的建议^③，根据《2012年金融服务法》，英国于2013年4月1日在英格兰银行金融理事会内部设立金融政策委员会负责宏观审慎监管，由英格兰银行、金融行为监管局、财政部的人员组成。该委员会的主要目标是负责识别、监测与采取行动以消除或减少系统性风险，实现保护和强化金融稳定的目标；该委员会的次要目标是支持政府的经济政策。金融政策委员会有权就特定的宏观审慎政策工具作出决策，包括逆周期资本缓冲、差别化资本金要求等，并要求审慎监管局或金融行为监管局实施。金融政策委员会有权向审慎监管局和金融行为监管局发布指示、提出建议；监管机构若不执行，需要作出公开解释。除英国外，德国于2013年建立金融稳定委员会，取代之前的金融市场稳定常设委员会。该委

① Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, sec. 111.

② Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union Macro-prudential Oversight of the Financial System and Establishing a European Systemic Risk Board.

③ Recommendation of the European Systemic Risk Board of 22 December 2011 on the Macro-prudential Mandate of National Authorities (ESRB/2011/3).

员会负责金融危机发生时加强财政部、中央银行和金融监管局之间的合作,讨论事关金融稳定的关键问题,发布警告和建议等。^①日本在2008年金融危机后强化了中央银行的宏观审慎监管职能,于2011年发布《日本银行强化宏观审慎管理的方案》,将宏观审慎监管与现场检查、非现场监测相结合。日本银行定期发布《金融体系报告》,评估金融体系稳定性;通过发挥最后贷款人职能及时为金融机构提供必要的流动性支持;注重从宏观审慎视角出发制定货币政策,增强货币政策的有效性;完善支付结算体系,增强其安全性和有效性。日本金融厅和日本银行履行各自职责的同时,共同努力实施宏观审慎监管政策,加强监管合作与协调。2014年6月,这两个机构共同建立特别工作小组,其目的在于举行经常性联合会议,加强监管协调,确保日本金融体系的稳定。

微观审慎监管方面,加强对信用评级机构的监管、改革金融机构高管的薪酬制度、改革和完善问题金融机构的救助与处置机制,是危机后美国、英国和欧盟等国家和地区审慎监管改革的共同内容。具体而言,美国将对冲基金、私募股权基金纳入监管;通过“沃尔克规则”,严格限制商业银行的高风险业务;新设联邦保险办公室,负责保险业的监管。英国《2009年银行法》提出了建立整套的银行破产程序和对问题银行的特别处理机制,进一步细化了金融服务赔偿计划。^②2011年,欧洲银行管理局、欧洲证券和市场管理局、欧洲保险和职业养老金管理局正式成立,分别取代原来的欧洲银行监管委员会、欧洲证券监管委员会及欧洲保险和职业养老金监管委员会。在分业监管的基础上,通过新设的联合委员会协调金融集团和跨部门问题的监管。国际层面,巴塞尔银行监管委员会于2010年12月发布《巴塞尔资本

^① Financial Stability Board, “Peer Review of Germany”, 9 April 2014, p. 14.

^② 杨松,宋怡林. 英国2009年银行法的发展与评价. 武大国际法评论, 2011, 14 (2): 211.

协议Ⅲ》^①，确立了银行业资本和流动性监管的新标准。在最低资本金比率方面，该协议将商业银行的普通股最低要求从2%提升至4.5%，也就是所谓的“核心”一级资本比率；增设总额不得低于银行风险资产2.5%的“资本留存缓冲”；提出0~2.5%的“逆周期资本缓冲”。此外，该协议还将商业银行一级资本充足率下限从4%上调至6%。2017年12月，巴塞尔银行监管委员会宣布完成对《巴塞尔协议Ⅲ》的修订^②，将从2022年1月1日起逐步实施。此次修订致力于提升风险计量框架的可信度，强调可比性、简单性和风险敏感性三者之间的平衡。

在消费者保护方面，以审慎监管为核心的监管架构传统上主要致力于对金融机构的监管，认为金融机构的健康发展本身就是对消费者最大的保护。2008年的金融危机凸显有效的消费者保护对于金融体系长期稳定的重要性，事实证明，只关注金融机构的监管而忽视对消费者利益的切实保护，不仅会破坏金融业赖以发展的基础，还会影响整个金融体系的安全和稳定。因此，加强对金融消费者和投资者的保护，成为后金融危机时代各国（地区）金融监管当局反思和改革的重要内容。^③ 部分国家和地区开始将消费者保护纳入监管框架，英国、加拿大等已经建立消费者保护框架的金融业发达国家，在危机后的金融监管改革方案中，将消费者保护监管的完善与加强纳入其监管体制改革并视为重要一环。这些国家（地区）通过建立专门的消费者保护监管机构、加强信息披露、推行负责任的借贷等具体举措加强对金融消费者的保护。国际层面，经济合作与发展组织于2011年10月公布了

① 《巴塞尔资本协议Ⅲ》包括两个文件：《巴塞尔资本协议Ⅲ：更加稳健的银行和银行体系的全球监管框架》和《巴塞尔协议Ⅲ：流动性风险计算、标准和监测的国际框架》。

② Basel Committee on Banking Supervision, “Basel III: Finalising Post-Crisis Reforms”, December 2017, available at <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>.

③ 巴曙松，金融消费者保护：全球金融监管改革重点，资本市场，2010（4）：57。