

THE WORLD BANK

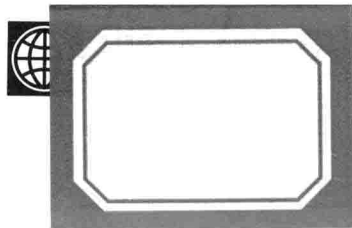
金融消费者保护的 良好经验 **Good Practices for Financial Consumer Protection**

◎ 世界银行 著

◎ 中国人民银行金融消费者权益保护局 译

THE
WORLD
BANK

 中国金融出版社



金融消费者保护的良好经验

世界银行 著

中国人民银行金融消费者权益保护局 译



 中国金融出版社

责任编辑：吕楠
责任校对：孙蕊
责任印制：丁淮宾

Good Practices for Financial Consumer Protection

Copyright © 2014 by International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank

金融消费者保护的良好实践

© 2014, 版权所有 国际复兴开发银行/世界银行

This work was originally published by The World Bank in English as *Good Practices for Financial Consumer Protection* in 2012. In Case of any discrepancies, the English version will govern. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

本书原版 *Good Practices for Financial Consumer Protection* 由世界银行于 2012 年以英文出版。中文版与英文版在内容上如有任何差异，以英文版为准。本书所阐述的任何研究成果、诠释和结论未必反映世界银行、其执行董事会及其所代表的政府的观点。世界银行并不保证本书引用数据的准确性。本书所附地图的疆界、颜色、名称及其他信息，并不表示世界银行对任何领土的法律地位的判断，也不意味着对这些疆界的认可或接受。

图书在版编目 (CIP) 数据

金融消费者保护的良好经验 (Jinrong Xiaofeizhe Baohu de Lianghao Jingyan) / 世界银行著, 中国人民银行金融消费者权益保护局译. —北京: 中国金融出版社, 2013. 12
ISBN 978 - 7 - 5049 - 7145 - 6

I. ①金… II. ①中… III. ①金融市场—消费者权益保护—研究—世界
IV. ①D912. 280. 4②D912. 290. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 232348 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 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 20

字数 309 千

版次 2013 年 12 月第 1 版

印次 2013 年 12 月第 1 次印刷

定价 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7145 - 6/F. 6705

如出现印装错误本社负责调换 联系电话(010)63263947

本报告提供的调查结果、阐述、结论完全归作者所有，并不代表国际复兴开发银行/世界银行及其附属机构的观点，也不反映世界银行执行董事及其所代表的政府的观点。

致 谢

《金融消费者保护的良好经验》由高级私人部门发展专家 (Private Sector Development Specialist) Susan L. Rutledge 领导的一个工作组撰写。世界银行工作组核心成员包括 Nagavalli Annamalai (首席顾问)、Rodney Lester (高级顾问, 已退休), Richard L. Symonds (资深顾问, 已退休)。来自世界银行的 Eric Haythorne (首席顾问)、Juan Carlos Izaguirre Araujo (顾问) 也加入了该团队。随后, 柏林工业大学高级研究员 Nicola Jentzsch 也加入了该团队。来自英国金融服务局养老金管理和投资政策部门的 Milton Cartwright、英国公平贸易办公室的 David Stallibrass 对此也作出了重大贡献。还要特别感谢金融扫盲国际顾问、英国金融服务局金融能力部门前主管 Shaun Mundy; 客座教授、国际金融监管悉尼中心首席执行官 Rosamund Grady; 卡塔尔金融中心监管局保险监管副主管 John Pyne; 人类家园国际组织 (Habitat for Humanity International) 亚洲/太平洋地区住房金融主管 Patrick McAllister。Marga O. De Loayza 和 Snigdha Verma 友情提供了编辑支持。

我们收到了来自世界银行的 Zoran Anusic、Giuliana Cane、Deepa Chakrapani、Martin Cihak、Massimo Cirasino、Charles Michael Grist、Orsalia Kalantzopoulos、Claire McGuire、Nataliya Mylenko、Antony Randle、Consolate Rusagara 和 Vijay Srinivas Tata 的宝贵意见, 以及来自扶贫协商小组的 Denise Dias、Tilman Ehrbeck、Katharine McKee、Timothy Lyman 和 Rafael Mazer 的宝贵意见。也感谢来自世界银行欧洲和中亚地区的 Marie - Renee Bakker、Marsha Olive、Fernando Montes - Negret 和 Sophie Sirtaine 对金融消费者保护早期开发工作的支持。

我们很荣幸地收到外部同行审查意见, 包括捷克共和国财政部前副部长、财务顾问协会董事会主席 Tomáš Prouza, 国际金融消费者权益保护网络 (FinCoNet) 主席、加拿大金融消费者局的前专员 William Knight。还要感谢欧洲委员会 Sarah Lynch, 加拿大金融消费者保护机构金融扫盲和消费者教育主管 Jane Rooney, 以及纽约州立大学布法罗分校教授、名誉院长、埃斯彭研究所金融安全倡议高级研究员 Lewis Mandell 对早期草案所提的意见。

金融消费者保护的良好经验

我们还荣幸地收到来自以下机构的评论：安信永国际（ACCION International）、金融包容联盟（Alliance of Financial Inclusion, AFI）、国际金融分析公司、墨西哥银行、葡萄牙银行、乌干达银行、危地马拉银行监管局、国际消费者联盟、国际养老金监督官协会、国际金融督察专员网络、经济合作与发展组织、巴勒斯坦货币管理局、新西兰政府退休委员会、秘鲁银行、保险和私人养老金管理局、巴拉圭银行监管局、瑞士金融市场监管局、加拿大道明银行（TD Bank）、英国金融督察专员服务公司、美国联邦存款保险公司、美国联邦储备委员会、美国保险专员协会以及世界储蓄银行协会。感谢各界人士所有的宝贵意见和建议。

除了世界银行的资助外，世界银行荷兰合作项目（BNPP）、日本人口与人力资源开发项目（PHRD）、金融部门改革和加强计划（FIRST）、瑞士国家经济事务秘书处（SECO）、英国国际开发部（DFID）和美国国际开发署（USAID）也为（金融消费者保护）国家评估工作和方案的实施慷慨解囊。

缩略语

AML 反洗钱
ANEC 欧洲消费者标准化意见组织
APEC 亚太经济合作组织
API 阿拉伯支付倡议
APY 年度百分比收益率
ASBA 美洲国家银行监管协会
B2C 商家对消费者（即商业零售）
BEUC 欧洲消费者组织局
BIS 国际清算银行
BNPP 荷兰合作银行
CEMLA 拉丁美洲货币研究中心
CESR 欧洲证券监管委员会
CFT 打击恐怖主义融资
CGAP 扶贫协商小组
CISPI 独联体国家倡议
CIU 集合投资计划
COE 欧盟理事会
CPSS 支付结算体系委员会
DFID 英国国际发展部
EC 欧盟委员会
ECJ 欧盟法院
ERISA 美国雇员退休收入保障法
ESIS 欧洲标准化信息表
ETS 欧洲系列条约
FIMM 马来西亚投资经理联合会

EU 欧盟
FATF 金融行动专责小组
FCAC 加拿大金融消费者局
FDIC 美国联邦存款保险公司
FinCoNet 国际金融消费者权益保护网络
FINRA 美国金融业监管局
FIRST 金融部门改革和加强计划
FSA 英国金融服务管理局
FSAP 金融部门评估规划
FSB 金融稳定理事会
FTC 美国联邦贸易委员会
G20 二十国集团
GDP 国内生产总值
IADB 泛美开发银行
IAIS 国际保险监督官协会
ICO 英国信息专员办公室
ICP 保险核心原则
IDD 首次披露文件
IFC 国际金融公司
IFRS 国际财务报告准则
IOPS 国际养老金监督官协会
IOSCO 国际证监会组织
ISO 国际标准化组织
KYC 了解你的客户
LIBOR 伦敦银行间同业拆放利率
MAS 新加坡金融监管局
MiFID 金融工具市场指令
MSME 微型、小型、中型企业
NAIC 美国保险官协会
NASD 美国证券交易商协会
NGO 非政府组织

缩略语

NPS 国家支付系统
OECD 经济合作与发展组织
OTC 场外交易
PIN 个人识别码
PHRD 日本人口与人力资源开发项目
SADC 南部非洲发展共同体
SAPI 南亚付款倡议
SEC 美国证券交易委员会
SECCI 欧洲消费信用信息标准
SECO 瑞士国家经济事务秘书处
SEEP 小企业的教育及推广网络
SEPA 单一欧元支付区
SFC 香港证券及期货事务监察委员会
SME 中小企业
SRO 自律组织
TILA 美国诚实借贷法
UCITS 可转让证券集合投资计划
UK 英国
UN 联合国
US 美国
USAID 美国国际开发署
USC 美国法典
WBG 世界银行集团
WHCRI 西半球信贷报告计划

目 录

第一章 导 论	1
第二章 金融消费者保护的通用良好经验	7
第三章 不同金融服务中金融消费者保护的良好经验	11
一、银行业	11
A. 消费者保护制度	11
B. 披露和销售行为	14
C. 消费者账户管理和维护	20
D. 隐私和数据保护	27
E. 争端解决机制	29
F. 保障机制和清算	31
G. 消费者自我保护能力与金融扫盲	33
H. 竞争和消费者保护	36
二、证券业	39
A. 投资者保护制度	39
B. 信息披露和销售行为	41
C. 消费者账户管理和维护	46
D. 隐私和数据保护	48
E. 争端解决机制	49
F. 保障机制和清算	50
G. 消费者自我保护能力与金融扫盲	50
三、保险业	53
A. 消费者保护制度	54
B. 披露和销售行为	57
C. 消费者账户管理和维护	62
D. 隐私和数据保护	62

金融消费者保护的良好经验

E. 争端解决机制	63
F. 保障机制和清算	64
G. 消费者自我保护能力与金融扫盲	65
四、非银行信贷机构	67
A. 消费者保护制度	68
B. 披露和销售行为	71
C. 消费者账户管理和维护	75
D. 隐私和数据保护	79
E. 争端解决机制	80
F. 消费者自我保护能力与金融扫盲	81
附录 1：私人养老金部门	85
A. 消费者保护制度	86
B. 披露和销售行为	86
C. 消费者账户管理和维护	88
D. 隐私和数据保护	89
E. 争端解决机制	89
F. 保障计划及安全规定	90
G. 消费者自我保护能力与金融扫盲	90
附录 2：信用报告系统	91
A. 隐私与数据保护	93
B. 消费者自我保护能力与金融扫盲	95
附录 3：背景	97
i. 金融消费者保护与全球金融监管	97
ii. 设计金融消费者保护方案	99
iii. 金融消费者保护的良好经验设计	104
iv. 国际社会今后工作的可能领域	106
后记	305

第一章 导 论

2007 ~ 2009 年的金融危机发生前，全球每年大约新增 1.5 亿名金融消费者。虽然增长率曾一度下降，但其绝对数字仍保持快速增长。本次危机凸显了金融消费者保护对于全球金融体系长久稳定的重要性。同时，快速增长的金融服务表明，迫切 need 加强金融监管和金融消费者教育，以保护消费者并提高消费者自我保护能力。在金融消费者保护缺位的情况下，金融包容性增加所带来的增长效益可能完全丧失，抑或严重削弱。

金融消费者保护为金融机构与其零售客户交易设定了明确的行为规则。它旨在确保消费者：（1）获得使他们作出知情选择的信息；（2）免于不公平或欺诈性行为误导；（3）获取争端解决机制的途径。额外的金融扫盲计划旨在帮助消费者了解利用金融服务的风险和收益，及他们在这方面的法律权利及义务的知识和技能。金融机构明确的行为规则，和为消费者制订的金融教育计划将共同持续提升消费者对金融市场的信任度，促进金融市场的发展。

国际社会近来更加关注金融消费者保护，并发布了 G20 高级原则。监管者已经注意到制定市场行为指南的急切需求，以用于衡量和评定现行政策、法律、规则、制度及活动。公认的指导原则的缺乏往往使政策制定者着眼于一小部分金融消费者保护问题，而忽视弥补其他方面缺陷。2011 年 2 月举行的 G20 峰会期间，20 国集团的财长和央行行长呼吁 OECD、FSB 和相关的国际组织在接下来举行的 2011 年 10 月的峰会上尽快制订出有关金融消费者保护的一般规则。10 月份，G20 发布了有关金融消费者保护的高级原则；同时，OECD 有关金融消费者保护的相关工作也在不断推进（《金融消费者保护的良好经验》首版早于金融消费者保护高级原则的发布。但《良好经验》补充了高级原则，并且就如何在原则框架内实施《良好经验》提供了实用性的建议）。

为加强金融消费者保护，国际政府组织也进行着大量积极探索活动。2010 年 11 月，G20 领导人就曾要求 FSB 与 OECD 和其他国际组织共同探索加强金融

消费者保护的路径。2011 年 10 月，FSB 发布了题为《关注信贷的金融消费者保护》的报告，同时自 2005 年开始，OECD 就提出了关于金融教育和素养方面的良好经验建议以及有关信贷、保险和私人养老金等特定方面的良好经验。除此之外，OECD 还发布了大量有关金融扫盲和金融教育的实用性文件、报告，包括 2012 年工作报告——《金融教育国家战略的现状：各国的比较分析及相关实践》等。在欧洲，除了和消费金融有关的官方指令外，欧盟委员会也进行了一些有关零售金融服务的研究，其内容涵盖了零售投资咨询、消费者信用、金融服务远程营销、抵押贷款和金融服务方面的消费者教育。2011 年 11 月，欧盟保险和职业养老金管理局发布了有关保险企业投诉处理建议指南的公共咨询稿。美洲开发银行从多个方面支持加强金融消费者保护。与之相对应，俄罗斯政府已出资 1500 万美元设立了金融知识和金融教育信托基金，该基金由世界银行和 OECD 负责管理，主要用于以下方面：（1）开发评估发展中国家各类群体财务能力的方法；（2）通过将其广泛应用于世界银行客户国现有项目中，对其进行测试并不断完善；（3）通过网络、专题讨论会或其他方式宣传金融知识评估和提高方面的最佳经验。其首份报告将于 2012 年晚些时候出炉。

国际和地区非政府组织也在金融消费者保护方面扮演着日益重要的角色。“负责任的金融”论坛组织将金融消费者保护监管和财务能力列为负责任的金融框架三大支柱中的二支。2012 年 1 月，美洲国家银行监管协会（ASBA）发布了其关于金融监管和消费者保护最佳行为建议的草案。2011 年《金融包容玛雅宣言》承认金融消费者保护和赋权是确保所有人都能被纳入自己国家的金融服务中的关键支柱。2011 年，由金融包容同盟发起建立了消费者自我保护能力和市场行为工作小组，讨论研究关于消费者保护中出现的政策和监管问题，并不断检讨哪些赋权措施能增进金融便利、提升金融包容。国际消费者协会也发布了其金融消费者保护的建议书，内容包括：呼吁制定国际标准和指南，同时建立一个国际组织，分享最佳经验，并支持标准和指南的发展。另外，国际标准委员会也在研究制定一项关于消费金融披露的国际标准建议书，尤其是在移动电话金融服务和国际汇款领域。对于金融扫盲，2008 年 OECD 建立了国际金融教育网络，这将会使各国政策制定者们共同致力于金融教育事业。国际消费者协会和微型金融机会机构（MFO，Microfinance Opportunities）共同编制了帮助消费者维权的手册，帮助其获得更好的金融建议。这份摘要虽不全面，但阐明了很多有助于金融消费者保护的国际倡议，这些倡议有助于提高对金融消费

第一章 导 论

者保护不足的全球响应。尽管如此,民间社会组织仍然可以有很多金融消费者保护工作去做,尤其对那些在全球层面运作的此类机构而言。

世界银行正在通过基于金融消费者保护的国家经验和持续发展的技术手段完善《良好经验》,支持金融消费者保护的国际对话。世界银行的《良好经验》源于对国别金融消费者保护和金融扫盲的深度回顾。《欧洲和中亚消费者保护和金融扫盲的良好经验》最早始于捷克共和国 2006 年提出来的一项要求,如今已被用做进行(金融消费者保护和金融扫盲)国家评估的一项工具。这些良好经验主要基于很多国家解决零售金融市场的消费者保护中所取得的进展。之后,2010 年 11 月世界银行发起了一个有关消费者保护和金融扫盲的全球项目。如表 1 所示,作为全球计划的一部分,截至该报告公布日,18 个国家已如期完成评估。支持和补充国家评估的是一些额外的国家层面的技术手段,包括三项国家行动计划、两项实施方案及 18 项包括由前述俄罗斯信托基金支持在内的关于金融扫盲和消费者行为的家庭调查。此外,世界银行也批准了一项总额为 2800 万美元涉及两个国家(俄罗斯和马拉维)的消费者保护和金融扫盲项目而设的信贷额度。

表 1 世界银行集团关于各国消费者保护和金融扫盲的国家评估

国家	公布年度	国家	公布年度
捷克	2007	波斯尼亚和黑塞哥维那	计划 2012
斯洛伐克	2007	哈萨克斯坦	计划 2012
保加利亚	2009	马拉维	计划 2012
罗马尼亚	2009	南非	计划 2012
立陶宛	2009	尼加拉瓜	计划 2012
阿塞拜疆	2009	乌克兰	计划 2012
克罗地亚	2010	亚美尼亚	计划 2012
俄罗斯	2010	莫桑比克	计划 2013
拉脱维亚	2010	塔吉克斯坦	计划 2013

《良好经验》首先旨在作为(一国金融消费者保护)监测评估工具。《良好经验》给国家监测评估提供了一个有用的参考标准,能够帮助政策制定者回答如下问题:一国关于金融消费者保护的法律和监管框架比之国际经验如何?没有任何国家会从零开始,因而一个世界范围内的有益经验的汇编,可以帮助一个国家发现增强本国金融消费者保护能力的机会。从这方面而言,《良好经验》

提供了一种加强金融消费者保护的具体的、实证的方法。利用世界银行金融消费者保护的国家经验以及依靠被实践证明运行良好的国际方式，展现了一个监管者可以努力加强金融服务领域的消费者保护的实用方法。《良好经验》并非意味着其是世界范围内的最好经验，它们往往是被证明在这个领域成功施行而被频繁使用的一种实践，因而这代表了一种鼓励金融机构在处理与其零售客户的关系方面，改善其行为的、简明而有用的方法的总结。人们希望《良好经验》将有助于推进“哪些有效方式可以不分国别提升金融消费者保护”的国际对话。

《良好经验》提供了一个全方位识别金融领域的消费者保护问题的评估手段。《良好经验》不能取代基本准则、指南、原则或其他特定领域的国际组织的有益实践。《良好经验》更专注贯穿于整个金融领域的消费者保护（和一般市场行为）问题和对特定领域指导原则进行补充。最重要的是，《良好经验》帮助政策制定者在各个错综复杂的金融领域准确识别消费者保护问题，并帮助他们设计一个条理清晰的、可理解的、协调的体制，从而增强对金融体系中的消费者保护。因众多金融机构合并为大型金融集团，全面的消费者保护方式的需求因而变得明显而突出。

金融消费者保护的良好经验，反映了世界银行集团六年多的工作进展。正如已经指出的那样，《良好经验》已经在全球 18 个国家广泛测试（包括 14 个中等收入国家和 4 个低收入国家），将继续在非洲（特别是撒哈拉以南非洲地区）、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区等其他地区进行进一步的测试。在这些地区，提供的创新金融服务可能会给全球其他国家的学习提供宝贵的经验教训。世界银行集团的其他创新活动也被纳入了良好经验。这些包括（世界银行）发展经济学研究部、人类发展网络、金融包容实践（包括微型及中小企业融资和金融基础设施服务）、法律部门关于金融知识和金融教育的研究。除此之外，《良好经验》吸收了援助贫穷者专家组的主要教训，该专家组是世界银行集团中的一个政策和研究中心，致力于帮助微型金融部门发展及相关的消费者保护问题。

已经制定的《良好经验》凝聚了很多国际组织设计的现有的国际准则，及其他可接受的良好经验。它们包括：联合国、经合组织、欧盟委员会、亚太经济合作论坛、国际清算银行、国际保险监督官协会、国际养老金监管者组织、国际证监会组织的良好、最佳经验、原则、标准，以及 20 国集团组织关于创新

金融包容的原则。所有这些有关消费者保护的建议都已遴选汇集。

《良好经验》纳入了发达国家的做法和新兴经济体的改革经验。在过去的30年里,大多数金融消费者保护方案在工业化国家开展。然而,近年来,发展中国家和新兴市场特别是巴西、中国、哥伦比亚、印度、马来西亚、墨西哥、秘鲁、俄罗斯和南非都已进行了有价值的工作。世界各国的行之有效方法将被纳入《良好经验》的未来版本。

《良好经验》已经受到了国际社会的广泛评估和讨论。除了在国家层面的严格测试外,《良好经验》还得益于过去几年广泛的国际评论。《良好经验》首次是以2008年8月“欧洲和中亚消费者保护和金融扫盲的良好经验:一个评估依据”咨询草案形式面世,并于2010年8月最后完成。随后,《良好经验》经历了修订和更新,以反映最近在金融消费者保护领域的发展,以及拉丁美洲和非洲其他国家的评论见解。2011年3月金融消费者保护的良好经验作为协商草案发布。咨询期间,许多国际会议讨论了《良好经验》,其中包括2008年9月世界银行集团与CGAP在华盛顿特区举行的会议、2011年2月由世界银行学院主办的跨区域视频对话(发展问题辩论)、2011年5月国际金融消费者保护网络体系在多伦多举行的年度会议,以及2011年5月在香港举办的国际消费者大会。正如在致谢中指出的,全球超过25个监管机构提供了书面意见,并已纳入了最后草案。

首要注意的四个重点。首先,《良好经验》只适用于一国的受监管金融领域,而不包括非正规金融服务,如掠夺性贷款(高利贷)。其次,并非所有的良好经验将在所有国家都能充分适用,实施《良好经验》不可避免地需要根据有关国家的具体需要和目标予以调整。再次,《良好经验》并不穷尽所有金融产品和服务。相反,它们只对最常用的金融产品和服务提供消费者保护方面的建议。最后,《良好经验》有望根据未来的国家监测评估、原则、实践、政策文件和国际与国内组织对话,包括那些由非政府组织的研讨会,进一步演变和发展。

金融消费者保护的《良好经验》共分三个章节。第一章导论,总结了良好经验形成的国际背景,及其发展中所使用的方法。第二章提出了39条适用于整个金融消费服务领域的共性良好经验建议,为金融消费者保护国际原则的进一步发展提供了有益的支撑。第三章针对四个主要类型的金融服务商,即银行、证券、保险和非银行信贷部门分别提出了一套良好经验。附录1和附录2,提出

金融消费者保护的良好经验

了私人养老金和信用报告领域消费者保护的良好经验，这两者仍处于发展的初期阶段。附录3提供了一个背景说明，包括：（1）导致各国金融监管日益重视消费者保护的时代背景；（2）适用于各国消费者保护框架设计的基本原理和基本原则；（3）制定《良好经验》中的问题；（4）国际社会未来可能面临的金融消费者保护工作领域。