

金融消费者保护制度的 境外动态及启示*

王建平** 陈 稹*** 吴伟央****

摘要:金融消费者保护是金融监管的重要目标,也是维护金融稳定的重要内容。金融危机后,各国各地区加强了金融消费者保护立法,G20、OECD和世界银行等国际组织也努力促进全球范围内的金融消费者保护工作。本文梳理了境外典型国家和地区金融消费者保护制度最新动态的重点内容,整理了国际组织关于金融消费者保护的最新成果,并归纳了境外动态对我国做好相关工作的启示。

关键词:金融消费者保护 金融监管体制改革
良好经验 启示

一、概述

加强金融消费者保护是本轮金融危机的重要

* 本文系第23期上证联合研究计划课题“从境外金融消费者保护立法看我国投资者保护制度的完善”的阶段性成果。

** 北京证监局局长,课题主持人。

*** 北京证监局副局长。

**** 北京证监局干部。

经验总结。在对危机的反思中,政界和学界等深刻地认识到对金融领域消费者保护的重要性。“经济危机由一系列保护消费者的失误引起。没有一个组织把保护消费者作为头等大事,消费者保护没有得到其应有的注意。结果导致不公平和欺骗性行为得以没有任何干扰的滋生和传播,几乎拖垮整个金融体系”。〔1〕美国的《金融监管改革:重建金融监督和管制的新基础》〔2〕指出:金融危机体现出以前监管体制在金融消费者保护方面的严重不足。游离于银行监管规则之外的按揭公司和其他企业利用监管缺失的情况,将极其复杂的、不合适的按揭产品和其他与投资者金融状况不相适应的产品出售给消费者。银行与互助储蓄机构也同样将灾难性的后果带给消费者和金融体系。负责任金融论坛(The Responsible Finance Forum)发布报告列举了一个负责任金融框架的三大支柱:金融消费者保护监管的方法;负责任的金融和金融机构;消费者和建立金融能力(Financial Capability)〔3〕的机会,金融消费者保护和金融能力即是其中的两大支柱。〔4〕

对处于弱势群体的金融消费者的保护,是金融体系生存和发展的根基。英国经济学家 Michael Taylor 于 20 世纪末提出了“双峰理论”,主张金融消费者保护应当与审慎监管一起作为金融监管的并行目标,把金融监管组织框架简化为两种职能互补的机构:一个是针对金融系统性风险进行审慎监管的金融稳定委员会;另一个是针对金融机构机会主义进行合规监管的“消费者保护委员会”。危机后,各国、各地区以及各主要国际组织(如 OECD、世行及 G20 等),都在努力构建和完

-
- 〔1〕 Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, Chairman Chris Dodd, Summary: Restoring American Financial Stability, p. 1.
- 〔2〕 Financial Regulatory Reform: A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation.
- 〔3〕 金融能力是一个行为经济学的概念,基于消费者的经济和社会环境,他们必须掌握的以使他们能够做出正确的金融决策的知识、理解、技巧、态度和特殊行为等。参见 <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/5886c3804958610ba542b519583b6d16/ResponsibleFinanceReport.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5886c3804958610ba542b519583b6d16>。
- 〔4〕 Advancing Responsible Finance for Greater Development Impact, A Stock-Taking of Strategies and Approaches among Development Agencies and Development Finance Institutions, January 27, 2011.

善金融消费者和投资者保护机制。下文将简要列述金融危机后境外关于金融消费者保护的最新制度动态,梳理出其中最重要的内容进行分析,以求对我国的制度改进有所借鉴。

二、境外最新动态及重点内容

(一) 美国

美国自 20 世纪 60 年代以来就制定了一系列保护金融消费者权利的法律〔5〕。危机后,美国更加意识到金融消费者保护立法的重要性,并在金融监管体制改革的制度设计中一直重视金融消费者保护。如 2008 年 3 月 31 日布什政府的《金融监管体系现代化蓝图》〔6〕提出将监管划分为三个层次,其中第三层次是着眼于消费者保护,解决商业行为为标准问题的商业行为监管。2009 年 6 月 17 日奥巴马宣布向国会提交的《金融监管改革:重建金融监督和管制的新基础》中主要包括五项内容,其中第三项即是“保护消费者和投资者免受滥用金融的损害”〔7〕。2009 年 12 月 11 日美国众议院通过的《华尔街改革及消费者保护法》〔8〕由六大部分法案组成,其中,第四部分《金融消费者保护机构法案》〔9〕的主要内容是建立消费者金融保护署(CFPA),第五部

〔5〕 如美国 1969 年颁布了《诚实信贷法》,1974 年颁布了《公平信贷法》,1975 年颁布了《金融隐私权利法案》,1976 年修正了《信贷机会均等法》,1977 年颁布了《社区再投资法》等。

〔6〕 The department of the treasury blueprint for a modernized financial regulatory structure.

〔7〕 具体措施包括:(1)建立新的消费者金融保护局(CFPA)。(2)改革消费者保护机制。强调该机制“应注重贯彻透明度、简易性、公平性和可得性原则”。(3)加强投资者保护。应该给予证监会更大的权力去保护投资者,提高信息披露的透明度,在金融监察委员会的领导下,增设一个“金融消费者协调委员会”(FCCC)等。

〔8〕 The Wall Street Reform and Consumer Protection Act, H. R. 4173.

〔9〕 该法案是在 2009 年 6 月 30 日奥巴马政府的《2009 年消费者金融保护局法案》和 2009 年 10 月 22 日众议院的《2009 年消费者金融保护局法案》众议院金融服务委员会主席 Barney Frank 提出的,该法案在众议院金融服务委员会获得通过。该法案对于“奥氏法案”中的一些敏感性问题进行了较为温和的规定,如小银行和一部分商业组织的豁免、州法优先等。

分《资本市场》中有3个法案是专门保护证券市场投资者的,分别是《私人基金投资顾问登记法案》、《评级机构的责任和透明度法案》和《投资者保护法案》。2010年7月15日的美国参议院通过的《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》^[10]包括十六个方面的内容,其中第九部分《投资者保护及加强证券监管》(INVESTOR PROTECTIONS AND IMPROVEMENTS TO THE REGULATION OF SECURITIES)^[11]和第十部分《消费者金融保护局》(BUREAU OF CONSUMER FINANCIAL PROTECTION)专门针对证券市场投资者和金融消费者保护^[12]。

作为美国最终版本的金融监管改革法案,《多德-弗兰克法案》坚持把投资者保护作为一项重要内容来规定,具体包括:

第一,建立消费者金融保护局(BCFP)。建立一个独立的、以保护金融领域消费者为专一目标的联邦机构是该法案的重要组成部分。《消费者金融保护局》法案规定了BCFP的定位、一般权力、特定权限、州法律的保留、强制执行的权力、职能和人事的移交、监管改进及相应法律的修订等内容。其目标是:(1)提高消费金融服务市场的透明、简单、公平和负责;(2)保证消费者拥有、懂得并能够利用他们需要的信息来对消费金融服务作出负责任的决策;(3)保证消费者免于滥用、不公平、欺骗和歧视;(4)保证消费金融服务市场公平而又有效的运行,并能有足够的空间进行可持续增长和创新;(5)确保传统的低阶层消费者和社区能够享受金融服务。美国政府将把以前分散于美联储、证券交易委员会、联邦贸易委员会等机构手中的涉及消费者权益保护的职权,统一集中到新成立的BCFP。该机构可以监管各类银行和非银行机构,包括所有资产规模在100亿美元以上的信贷机构和

[10] Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.

[11] 具体包括:(1)加强对投资者的保护;(2)加强执法的强制力及法律救济;(3)信用评级机构监管规章的完善;(4)资产支持证券过程的完善;(5)责任及高级职员薪酬;(6)提高SEC的管理;(7)加强公司治理;(8)市政证券;(9)美国上市公司会计监督委员会、证券投资组合保证金及其他事项;(10)SEC匹配经费。

[12] 另外,第四部分《对冲基金顾问及其他监管》(REGULATION OF ADVISERS TO HEDGE FUNDS AND OTHERS)和第七部分《华尔街透明度与问责法案》(WALL STREET TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY)也跟金融消费者保护有关。

各类金融中介,而且可以独立制定监管条例并监督实施。

第二,研究并强化证券交易商和投资顾问的信义义务。法案并未对交易商或者投资顾问施加新的受托责任,但 SEC 须就此研究并被授权制定相应的受托责任规则,要求投资顾问在向零售投资者提供个性化的投资建议时,并非基于投资顾问的经济或其他利益,而是基于投资者的最佳利益。SEC 还须督促证券交易商和投资顾问简单而明了地向投资者披露投资者与证券交易商和投资顾问的关系,包括任何重大利益冲突;SEC 应审查,并在适当的情形下制定规则,禁止证券交易商和投资顾问的某些销售行为,利益冲突和薪酬安排。SEC 必须研究对投资顾问强化审查和增加执法资源。

第三,做好投资者支持工作。法案建立了一个投资者顾问委员会(Investor Advisory Committee),成员代表零售投资者和州证券委员会。SEC 须发布公告,分析该委员会的发现或建议。建立了一个投资者支持办公室(an Office of Investor Advocate),用于帮助零售投资者。投资者的支持者由 SEC 主席咨询委员会后委派。允许 SEC 参与投资者测试项目(Investor Testing)。

第四,SEC 管理改革,提高执法效率。增强 SEC 的执行权、规则制定权以及国际协作能力,赋予 SEC 在市政债券市场、非流动性投资、证券借贷和反欺诈等方面的规则制定权。增强行政执法机构的负责人执法的权力,减少审批环节,使整个管理结构扁平化,以便展开更多调查。授权建立一个综合性的 SEC 外部咨询研究机构,每年对 SEC 的内部监控进行评估,政府问责办公室(GAO)对 SEC 的管理进行检查。增加 SEC 的资金,使得 SEC 能雇佣更多具有行业专门技能的员工,持续增长的资金使 SEC 能更好地监管庞大的美国证券市场。

第五,加强公司治理。SEC 被明确赋权监管股东任命董事会成员的表决权征集制度(Proxy),进一步保护中小股东的利益。优化高管薪酬决策机制,支持股东参与高管薪酬决策,确保薪酬委员会的独立性,做好薪酬披露和报告工作。改进信息披露规则,2010年2月,SEC 发布改进上市公司披露的新规则(FileNo. S7-13-09),进一步提高上市公司信息披露标准。其对上市公司运营可能产生实质性风险的薪酬政策、董事及高管的股权激励、董事及其候选人的任命和提名程序、董事

会决策架构、董事会的风险管理角色、薪酬顾问潜在利益冲突等方面的披露标准提出了新的要求,以提升信息披露的质量。

第六,提高对评级机构的监管。提高评级机构的责任,个人可以起诉评级机构,增加评级机构对投资者和信用评级使用者的信息披露,建立增强评级机构公司治理的新机制,缓和利益冲突,当机构从业人员转为发行人工作时,议案设置了旋转门保护措施。

第七,奖励并保护举报者。建立一个新的基金,鼓励识别证券市场的违规行为并对信息提供者进行奖励,同时,也对帮助投资者保护自己免受证券欺诈的教育活动进行资助。

第八,鼓励终止强制仲裁制度。SEC 将限制甚至禁止在经纪合同中适用强制仲裁条款,以便受欺诈的投资者将纠纷诉之法院。

第九,增加对受欺诈投资者的资金补偿。评估证券投资者保护公司(SIPC),法案将最小评估量提高至 SIPC 成员证券业务总收入的 0.02%,提高 SIPC 的最高现金预支数额来更好的保护投资者。

(二) 英国

英国于 2000 年《金融服务和市场法案》将保护消费者确立为四大法定监管目标之一^[13]。危机后,英国政府也积极反思,加强了一系列金融消费者保护的制度设计,并借鉴美国的经验对现有金融监管体系进行改革,如 2011 年 6 月 16 日,英国财政部发布《新的金融监管措施:改革蓝图》白皮书^[14]。其中,与金融消费者保护制度相关的主要内容有^[15]:

第一,建立专门的金融行为监管局(FCA)。《改革蓝图》白皮书建议在英格兰银行内部建立新的金融政策委员会(FPC),负责金融业宏观审慎监管,同时,将 FSA 分拆成审慎监管局(Prudential Regulation Authority, PRA)和金融行为建管局(Financial Conduct Authority, FCA),

[13] 四大监管目标为:维护市场信心、增强公众参与、保护消费者、减少金融犯罪。该法还规定投资者教育安排、纠纷解决机制、消费者补偿救济制度、民事赔偿制度等内容。

[14] A new approach to financial regulation; the blueprint for reform, June 2011.

[15] 主要参见黄孝武、王菲:“危机后欧美金融消费者保护动向及启示”,载《宏观经济研究》2012 年第 8 期;李江鸿:“完善我国金融消费者保护制度——以英美立法改革为鉴”,载《中国金融》2011 年第 19 期;等等。

前者负责微观审慎监管,后者主要负责投资类以及中介服务相关的金融企业,并以保护投资者和提升市场信心为主要职责。FCA 可以在其金融行为监管的各个方面采取专门的方法,制定零售和批发领域相关法规,审慎监督监管范围内的金融机构的商业行为,授予许可“非审慎”金融行为等。

第二,提出“合适并且合理”(fit and proper)原则。为保护金融消费者权益,英国政府提出金融机构应该为消费者提供易于理解且高度透明的金融产品和服务,并且金融机构在提供产品和服务前还要对消费者的金融知识、经验、风险偏好、资产状况等进行充分了解,以保证所提供的金融产品和服务符合“合适且合理”原则。

第三,加强金融教育。2010年4月,FSA成立了“消费者金融教育局”(Consumer Financial Education Body,CFEB),独立、系统、全面地开展英国金融消费者教育工作,认为金融教育是对公平对待金融消费者项目(Treating Customers Fairly,TCF)的最大支持。CFEB通过深化校园教育、鼓励社会参与、加大政府支持等方式推进金融知识的普及。不断加大对金融教育的财政支持,扩大教育覆盖范围,尤其重视对弱势群体的金融教育。

第四,改进纠纷解决机制。2010年3月11日,FSA、公平交易局(The Office of Fair Trading,OFT)、金融申诉专员局(Financial Ombudsman Service,FOS)联合发布了《消费者投诉处理办法》,明确规定了金融机构、FSA、FOS和OFT在公平处理消费者投诉方面的责任,要求建立各方合作机制,并首次提出处理新兴风险和大规模投诉的程序和措施,帮助金融消费者重树信心。FSA要求金融机构公布如何处理金融消费者投诉,以增加透明度。对于半年内收到500起及以上投诉的金融机构,需要对投诉数量、处理数量和两个月内处理结束的投诉比例进行两年一次的披露。

第五,优化赔偿和惩罚机制。《改革蓝图》白皮书明确提出要缩短银行破产后金融服务赔偿计划(FSCS)对客户的赔付期限,简化赔付程序,确保客户在7天内得到赔偿。2010年9月,FSA对之前的金融领域消费者调查专员判付限额和投诉处理要求做了改进,提高了调查专员判决向消费者赔付的限额,从10万英镑提高至15万英镑。同时,对一

些采取高压销售策略、不能公平对待消费者的公司进行惩罚甚至关闭,在反证券欺诈方面加强消费者警示和案件查处力度。

(三) 欧盟

欧盟金融消费者保护立法散见于各种法规中,典型的如《欧盟金融工具市场指令》(Markets in Financial Instruments Directive, MiFID)^[16]。金融危机后,欧盟对金融监管体制进行反思,2010年9月22日,欧洲议会通过《泛欧金融监管改革法案》^[17],推动了欧盟新一轮的金融监管体制改革,与金融消费者保护有关的内容包括:

第一,建立一系列新的欧洲监管机构(ESAs)。根据《泛欧金融监管改革法案》,欧盟在宏观层面设立一个由欧洲中央银行牵头组成的欧洲系统性风险理事会(ESRB)和欧洲金融监管系统(ESFS)。在微观层面上成立了欧洲银行监管机构(EBA)、欧洲保险和养老金监管机构(EIOPA)和欧洲证券监管机构(ESA)等新的欧洲金融监管机构(ESAs)。这些机构于2011年1月1日开始实际运行。“欧洲议会成功将消费者保护列为ESAs工作的绝对核心”。ESAs有权调查特定金融机构,或特定金融产品,如有毒产品,或裸卖空等金融行为,以评估其对金融市场造成何种风险,并在必要的时候发出预警。根据特定的金融法规,ESAs还可临时禁止或限制有害的金融活动或产品,并要求欧委会提出立法建议永久禁止或限制此类活动或产品。^[18]

第二,加强金融衍生品的投资者保护。欧洲议会2010年11月11

[16] 这是欧盟历史上具有里程碑意义的指令,其包括三个法律文件:MiFID1——《欧洲议会与欧盟理事会关于金融工具市场的第2004/39/EC号指令》、MiFID2——《欧盟委员会第2006/73/EC号指令》、MiFID3——《欧盟委员会第1287/2006号规章》,其目标是为金融服务业提供一个单一的规则手册,设定监管者最低监管权力,并建立监管合作,以促进竞争和提高市场透明度,增强投资者保护力度。其中的“客户分类”和“最佳执行”等制度成为投资者保护的重要制度。

[17] 法案包括一揽子改革措施,主要内容:一是设立宏观监管部门,控制系统性风险;二是建设欧洲金融监管体系,完善微观金融监管与协调机制;三是降低欧盟金融监管的顺周期性;四是围绕银行强化金融组织机构的风险管理;五是增进成员国间的金融监管协作。相关内容可参见欧盟议会官网,http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm。

[18] 谭亚波:“欧洲议会通过欧盟金融监管改革法案”,载<http://www.sina.com.cn>,2010年9月27日访问。

日通过了有关另类投资基金经理人监管指令(AIFMD)^[19],加强了对对冲基金和部分私募基金的监管。该指令提出了保护投资者的一系列新规定,包括:对超过1亿欧元的对冲基金和超过5亿欧元的私募股权基金的注册监管授权要求;提出了对冲基金最低启动资本和维持资本的要求;限制AIFM的杠杆;所有的AIFM都需要在欧洲开设托管账户;需要指定独立的估值机构。此外,指令还对基金卖空操作以及重大投资策略的信息披露等问题提出了更高要求。^[20]通过领取“执照”和更高的信息披露要求的方式,AIFMD试图规范复杂的金融衍生品市场,以保护投资者利益,以尽量避免金融危机中投资者蒙受的损失。

第三,加强对信用评级机构的监管。欧盟于2009年对信用评级机构进行监管,对欧盟范围内所有信用评级机构实行强制性统一登记,并颁发欧盟牌照。同时,出台了一系列要求旨在提高监管标准、减少利益冲突。2010年6月,欧盟委员会对相关规则进行了修订,要求欧盟对信用评级机构进行集中监管,并把该监管权力授予ESMA。ESMA有权要求信用评级机构提供必要的信息,对其展开调查和进行现场检查,对于违法违规行为可进行处罚,包括罚款、暂停信用评级资格、吊销执照等。要求评级机构必须在对金融产品有充分的信息和了解后才能对其进行评级。金融产品进行评级时所采用的所有信息,包括模型、数据等进行公布,以提高透明度,保护金融消费者和投资者利益。^[21]

第四,修改MiFID2。2011年12月5日,ESMA执行董事Verena Ross表示,MiFID2将在五个方面的问题加强投资者保护制度框架:(1)ESMA和各国监管机构都有权干涉或叫停不当的金融产品和服务,实现协调合作;(2)为了达到投资建议的独立性,投资公司和投资组合管理公司不允许接受第三方支付的任何费用;(3)不仅要提高投资者在执行政策上得到经纪人给予信息的质量,而且要提高执行场所、

[19] 包括了对冲基金、私募股权基金、房地产基金、商品基金,以及其他没有归于原欧盟可交易集合投资证券指令监管下的各类基金。

[20] 曾斌、吴锦宇:“欧盟出手,安全金融体系有望吗?”,载《经济参考报》2010年11月17日。

[21] 黄孝武、王菲:“危机后欧美金融消费者保护动向及启示”,载《宏观经济研究》2012年第8期。

与执行有关的交易场所相关信息质量;(4)第三国公司在欧盟经营业务的条件不能太严;(5)使结构性储蓄和打包的零售投资产品竞争,成为销售实践一致性的动力。

第五,修改《投资者补偿机制条例》。欧盟委员会自2010年7月12日即提出修改投资者补偿机制条例的议案,欧盟议会已于2011年7月5日完成第一轮审阅,并将进行第二轮审阅。此次修订旨在依据条例增强对投资者的保护,强化使用投资服务的信心,完善投资者补偿机制的实际功效,以及与监管动态保持同步。修改内容主要包括:(1)增加依据条例向投资者支付补偿的水平,将其从最低的20,000欧元提高至50,000欧元的固定水平;(2)取消投资者可能在补偿范围内承受至多10%损失的选项;(3)进一步明细如何为投资者补偿机制筹集资金,包括融资前的充足水平以确保补偿方案资金充裕;(4)为不同机制间加强合作提供支持,如建立国家补偿机制之间可能进行的拆借作为最后的救助方式;(5)减少向投资者支付索赔的延迟,如包括在规定期限内索赔未能得到解决则将向投资者支付部分补偿;(6)明确阐述MiFID涵盖的所有投资服务及活动均受ICSD的约束,以及如果公司实质上持有客户的资产(不论他们所获授权的限制或其投资服务的性质),则客户均有权获得ICSD规定的补偿;(7)规定在第三方托管人违约导致投资公司无法归还客户资产的情况下,投资者有权依据补偿机制获得补偿;(8)如果UCITS方案的受托人或次级托管人违约导致资产损失,将提供补偿的范围扩大至UCITS单位持有者;(9)投资者将从公司获悉有关哪些在补偿机制范围内、哪些不在范围内的更多具体消息。

第六,加强投资者教育和服务。欧盟的一些监管机构通过一系列的项目和活动来加强投资者教育和服务。如CESR 2010年7月29日发表了《CESR^[22]给欧盟委员会关于投资者保护的技术建议》^[23],如

[22] CESR The Committee of European Securities Regulators.

[23] CESR Technical Advice to the European Commission in the context of the MiFID Review-Investor Protection and Intermediaries. 其中包括六个方面建议:(1)关于电话交谈或电子信息交流记录、录音的要求;(2)执行质量的数据;(3)为达到指引中适当性要求的目的的Mifid复杂的和简单金融工具;(4)个人建议的定义;(5)绑定经纪人和相关问题的监督;(6)Mifid选择和谨慎原则(MiFID Options and discretions)。

欧洲证券与市场管理局(ESMA)发布关于投资者保护的 MiFID 问题与解答^[24],以帮助民众更好的了解和适用 MiFID 的相关内容。另外,ESMA2012年10月19日发布的《投资指引》,向民众解释了投资服务范畴,在证券管理(咨询)服务中双方必要的沟通—投资者评估(投资目标、财务状况和投资者水平和经验,交易代理服务中双方必要的沟通—产品适当性,需要问证券公司的问题——产品优势、劣势、风险、费用、公司资质、投资进展、公司操作方式、投诉方式等信息。

(四)日本

与其他欧美国家相比,日本在本轮危机中的直接损失相对不大,一定程度上是得益于在以往危机和衰退中练就的谨慎性以及相对合理健全的金融监管体制,而该金融体制的构建主要体现在《金融商品销售法》和《金融商品交易法》中。2001年《金融商品销售法》^[25]采取以金融消费者为保护对象的跨行业立法模式,2006年《金融商品交易法》扩展了《证券交易法》“有价证券”的适用范围,同时,还统一了针对投资类消费者的保护规则,包括劝诱行为规则、缔约行为规则、在投资顾问合同中禁止金融机构接受投资者的金钱或有价证券的预托,以及禁止金融机构接受投资者的金钱或有价证券的预托等。上述综合立法“最大限度地具有投资性的金融商品、投资服务作为法的规制对象,避免产生法律的真空地带,构筑了从销售、劝导到资产管理、投资顾问的横向的、全方位的行业监管和行为监管的基本框架,使以往的纵向行业监管法转变为以保护投资者为目的的横向金融法”。^[26]日本这一相对超前的金融立法使得金融体系得到了内生的平衡。

金融危机后,日本发起以“改进金融监管”(Better Regulation, BR)和“增强日本金融市场竞争力”(Better Market Initiative, BMI)为主要内容的金融改革。其中,BR包括“四个支柱、五项举措”,BMI包括“四个

[24] MiFID Questions and Answers: Investor Protection & Intermediaries.

[25] 核心内容主要包括三个方面:(1)规定了金融商品销售者的说明义务;(2)规定了金融商品销售者劝诱方针的适合性义务;(3)规定了金融商品销售者对消费者的人身和财产损害赔偿义务。

[26] 中国社会科学院金融研究所课题组:“两大因素导致日本免受金融危机重创”,载《中国证券报》2009年10月13日。

支柱和多项举措”。^[27]同时,也采取了一些更有利于金融消费者保护的规则:

第一,建设更加透明的市场。密切关注重大风险隐患,将监管资源向重大风险隐患倾斜,及时发现并迅速采取有效应对措施;如定期公布金融机构次贷资产的敞口与损失状况。^[28]提高监管的透明度和可测性,每年公布财务审查手册、监管指引。

第二,加大对违规行为的惩罚力度。2008年3月4日,日本政府经内阁会议批准了《金融商品交易法》修正案,该修正案对内线交易的追缴罚款额度将提升至目前的两倍。而在公开收购股票(TOB)申报单及大量持股报告中作假等违规行为,也将成为追缴罚款的对象。

第三,加强对评级公司的监管。2009年3月6日,日本政府在6日上午的内阁会议上确定了《金融商品交易法》修正案,该修正案在对评级公司启用规范制度和登记制度之外,还将此类公司纳入了金融厅的检查监督范围。评级公司有义务进行内部整顿,包括公开评级方法的信息,以及防止评级公司与金融机构互相勾结。此外,一旦出现问题则立即开展检查,且政府有关部门可对评级公司处以业务改善等的行政处分。

(五) 香港与台湾地区

1. 香港

香港在2008年雷曼迷你债事件中,约35,000名投资者受到影响,促使香港证监会进一步反思其投资者保护制度。为了配合加强投资者保障的长远策略,香港证监会在2009年9月25日公布的《建立加强投资者保障措施的咨询文件》,^[29]提出了多项监管改革建议,并在2010

[27] 具体内容参见王爱俭、牛凯龙:“次贷危机与日本金融监管改革:实践与启示”,载《国际金融研究》2010年1月。

[28] 日本金融厅从2007年年底开始按季度定期公布金融机构与次贷产品相关的资产敞口以及损失情况,希望通过信息公开增强市场透明度,稳定投资者预期,维护市场稳定。

[29] 《咨询文件》包括引言、产品、中介人操守和售后安排四部分。

年5月28日发表总结^[30]。2010年6月,香港证监会陆续推出一系列措施,就投资产品及销售过程方面加强规管,大致包括:(1)产品数据概要,即产品发行商须于销售产品前,向投资者提供产品数据概要,协助投资者理解及掌握投资产品的重要数据;(2)在“冷静期”退出投资的权利,投资者若买入向公众销售的非上市结构性投资产品,而预定投资期达1年以上,便可在发出交易指令后一段事先订明的“冷静期”内,行使权利“取消”投资或为交易“平仓”;(3)加强资料披露,售卖投资产品的中介人必须向投资者披露他们从产品发行商收取的任何利益,包括佣金回佣等金钱收益,以及免费获取研究服务等非金钱收益;(4)接受衍生工具知识评估,中介人除了遵从现行的“认识你的客户”规定外,亦须评估客户对衍生工具的认识;(5)合成交易所买卖基金投资者保障措施,要求主要受证监会监管的本地合成ETF,进一步提高抵押品水平及加强相关资料披露;(6)有关抵押品/投资资产的加强披露,所有合成ETF均须在其网站披露更多有关抵押品或投资资产的最新资讯;(7)投资者赔偿基金提供的保障,投资者可就在香港联合交易所及香港期货交易所买卖的证券及期货合约,分别获得最高150,000港元赔偿。

另外,香港立法会于2012年4月底通过《2012年证券及期货(修订)条例》,赋权证监会成立跨界别的“投资者教育中心”,以加强投资者教育,协助他们作出合适的投资决定。

2. 台湾

在本轮金融危机之前,我国台湾地区能适用于金融消费者保护的立法大致有“证券投资人及期货交易人保护法”、“消费者保护法”、“银行公会金融消费争议案件评议机制”和“境外结构型商品管理规则”等。但2008年雷曼连动债事件,当时在台湾地区有三万多件因为有消费者去购买雷曼兄弟发行的衍生性金融商品而发生的纠纷,由于该连动债在台湾不属于“证券”范畴,在诉至司法较不经济的情况下,台

[30] 咨询总结载列多项措施,其中一项为推出一本结集3份守则的产品手册,包括经修订的《单位信托及互惠基金守则》、经修订的《与投资有关的人寿保险计划守则》及新订的《非上市结构性投资产品守则》。

湾当局急于以创新机制来解决类似的金融性群体事件。这一事件直接推动了2011年6月3日出台的“金融消费者保护法”,该法作为“三次金改”^[31]的重要举措予以推进。为配合“金融消费者保护法”的施行,2011年12月12日,台湾金管会发布了“金融消费者保护法第4条所称不适用对象”、“金融服务业从事广告业务招揽及营业促销活动办法”、“金融服务业确保金融商品或服务适合金融消费者办法”、“金融服务业提供金融商品或服务前说明契约重要内容及揭露风险办法”、“金融消费争议处理机构设立及管理辦法”和“金融消费争议处理机构评议委员资格条件聘任解任及评议程序办法”六部配套规章。我国台湾地区初步形成了以“金融消费者保护法”为中心、以一系列配套规章为辅助的金融消费者权益保护法律体系。

“金融消费者保护法”共4章33条。作为成文法地区的一部专门的最新金融消费者保护立法,该法有很多值得肯定的地方:一是界定了金融服务业、金融消费者和金融消费争议等基础性的制度概念。指出金融消费者为接受金融服务业提供金融商品或服务者,但不包括下列对象:(1)专业投资机构;(2)符合一定财力或专业能力的自然人或法人。二是确定了金融服务业的一系列基础规范。如公平、平等与诚信原则(第7条),广告、业务招揽及营业促销活动规范(第8条),KYC与适合性原则(第9条),说明义务(第10条),民事赔偿责任(第11条)和内稽内控制度(第12条)等。三是构建了一套专门的金融消费争议处理机制。该法构建了一个财团法人的争议处理机构,同时规定了一套完整的金融消费争议处理流程。

(六)主要国际组织

次贷危机后,国际组织也加强了金融消费者保护研究,在金融消费者保护领域发挥着越来越重要的角色。下文重点介绍二十国集团、经

[31] 台湾当局分别在2002年、2004年和2008年发起了三次金融改革,习惯上在岛内被称作“一次金改”、“二次金改”、“三次金改”。但事实上,我国台湾地区金融改革自20世纪80年代起就在持续进行,“一次金改”和“二次金改”是在民进党上台时期所作的金融改革,“三次金改”则是国民党在台重新掌权后继续推动的金融改革。其中“三次金改”的名称并未被台湾当局正式采用,只是民间仍将马英九当局所推动的金融改革称之为“三次金改”。

合组织和世界银行关于金融消费者保护的主要工作。

1. 二十国集团(G20)

G20 一直高度重视全球范围内的金融消费者保护,并着力推动建立一套保护金融消费者的高级原则。在 2009 年 9 月的 G20 峰会上,领导人注意到,“需要有更多必要去做保护消费者、储户和投资者不被市场滥用,推动高质量的标准,帮助确保这个世界不再面对我们目前的危机。我们应当在国际和国内两个层面来采取行动,一起提高标准,以使我国国内的监管者持续地执行全球标准,确保一个层次的执行以避免市场隔离、保护主义和监管套利”。^[32] 2010 年 10 月的 G20 峰会“要求 FSB 与 OCED 以及其他国际组织一起来进行探索,并在下一次峰会上进行报告回馈。提供一套推进金融消费者保护进行的多元化选择方案,包括信息披露、透明度和交易;保护不被欺诈、滥用和过错;救济和辩护等”。^[33] 2011 年 2 月,在巴黎召开的 G20 财长和央行行长会议号召 OECD、FSB 以及一些相关的国际组织,在 2011 年 10 月的峰会之前,建立金融服务领域消费者保护的共同原则,^[34]旨在协助 20 国集团成员国和其他感兴趣的经济体系,加强金融消费者保护。2011 年 10 月 14 日,G20 财长和央行行长会议讨论了《G20 金融消费者保护高级原则》(High-Level Principles on Financial Consumer Protection)(简称《G20 高级原则》)。

《G20 高级原则》确立了十项基本原则:^[35](1)法律和监管框架(Legal,Regulatory and Supervisory Framework)。应将金融消费者保护纳入法律和监管框架。金融服务机构及其授权代理机构应受到相关监管部门适度的监管。修改金融消费者保护政策和教育政策时,应征求相关非政府部门的意见。(2)监管主体的角色(Role of Oversight

[32] G20 Leaders' Statement; the Pittsburgh USA Summit, September 24 - 25, 2009.

[33] G20 Seoul, Republic of Korea, Summit Leaders' Declaration, November 11 - 12, 2010.

[34] 该原则将由 OECD 牵头来做, OECD 专责小组成员、FSB 协商小组成员、4 个经济合作与发展组织委员会、有关国际组织、标准制定者和网络以及消费者和行业协会等认真准备,起草讨论《高级原则》草稿。

[35] G20 HIGH-LEVEL PRINCIPLES ON FINANCIAL CONSUMER PROTECTION, October 2011. 该报告全文共 7 页,正文除了 FRAMEWORK 之外,就是 10 项 PRINCIPLES。

Bodies)。应明确指定监管主体负责监管金融消费者保护的情况,并赋予其必要的权力,加强不同监管主体之间的联合监管。应加强不同监管主体之间的联合监管。应鼓励创造公平的竞争环境。当跨国交易中发生消费者利益侵害事件时,应加强国际协作。(3)公平、公正对待消费者(Equitable and Fair Treatment of Consumers)。所有金融投资者在与金融服务提供者关系的不同阶段都应被公平、诚信、公正对待。公平对待客户是成功的监管和服务提供者企业文化的重要组成部分。风险承担能力弱的投资人群应受到特别关注。(4)信息披露和透明度(Disclosure and Transparency)。金融机构提供的建议应当尽可能客观,并且这些建议应大致基于投资者的情况提出,充分考虑产品的复杂性、风险性,以及投资者的投资目标、知识水平、资金实力和投资经验。客户应意识到给金融机构提供相关、准确、适用的信息的重要性。(5)金融教育和金融知识普及(Financial Education and Awareness)。所有的利益相关者都应参与金融教育,应当使消费者容易获取与消费者保护、消费者权利和义务相关的信息。应鼓励所有相关的利益主体参与开展金融教育的活动,为提高金融教育的效能,应由全国性组织和相关的国际组织开展深入的金融教育活动。(6)金融服务提供者及其授权代理机构的负责任行为(Responsible Business Conduct of Financial Services Providers and Authorised Agents)。应客观地为消费者的最大利益着想,主动承担起保护消费者利益的责任。金融服务机构及其授权代理机构的薪酬机制设置,应当有助于鼓励员工提高责任意识,公平对待客户和努力避免利益冲突。(7)防止欺骗和误导消费者(Protection of Consumer Assets against Fraud and Misuse)。相关信息、控制和保护机制应当适当、稳妥地保护客户的存款、储蓄和其他相似的金融资产,以防欺诈、不合理使用或者其他不适当行为。(8)保护消费者数据和隐私(Protection of Consumer Data and Privacy)。客户的资产信息和个人信息应通过适当的控制和保护机制得到保护。这些机制应定义资料被收集、占有、持有、使用和公开(尤其对第三方)的目的。并应当告知消费者,其有知悉其信息共享情况、获取信息、纠正或删除错误信息以及删除非法获取的信息的权利。(9)投诉处理和赔偿(Complaints Handling and Redress)。司法权应确保投资者能够享受完善的投诉处理和解决

机制,并且该机制是可用的、低费用的、独立的、公平的、可靠的、及时的和高效的。这种机制不应将不合理的成本、拖延或其他负担强加给投资者。同样,金融服务提供者及其授权代理机构也应具备投诉处理和解决的机制。当投诉不能通过金融服务提供者及其授权代理机构的内部争端处理机制被有效解决,则该投诉应能得到独立投诉处理程序的相关资源的帮助来解决。关于投诉和解决方案的集合信息至少应当进行公开。(10)竞争(Competition)。为了给投资者在各种金融服务中提供更多选择,给服务提供者制造压力促使他们提供更多竞争产品、推进创新、保持高服务水平,国内和国际竞争市场应得到发展。投资者应能够调查、比较不同产品和金融服务提供者,并花费合理、公开的成本,在他们之间无障碍地转移。

2. 经济合作与发展组织(OECD)

OECD就一直致力于金融教育和认知(Financial Education and Awareness)。2003年,OECD的两个委员会(即金融市场委员会和保险与私人养老金委员会)共同主持推出了全面和高层次的金融教育项目。2008年,OECD创建了金融教育国际网络(International Network on Financial Education, INFE)和作为第一个金融教育国际交流中心的金融教育国际门户网站^[36]。OECD的金融教育项目在“主要国际问题的分析研究和全球金融教育发展工作出版物”,“制定金融教育和认识的活动标准”和“加强国际合作和认识”等方面发挥了重要作用,尤其是其发布的一系列公开性报告影响重大,主要有:

第一,建议系列。2005年发布了《金融教育和认知的原则与良好实践》(Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness, OECD, 2005);2008年发布了《私人养老金金融教育的良好实践》(Good Practices for Financial Education Relating to Private Pensions, OECD, 2008)和《保险领域提高风险认知和教育的良好实践》(Good Practices for Enhanced Risk Awareness and Education on Insurance

[36] 网址是 www.financial-education.org。INFE是一个搜集金融认知数据、开展分析和比较报告、研究以及推动政策工具的平台。目前,有来自一百多个国家的二百二十多个公开组织加入了OECD的INFE,成为一个国际范围内相当有影响力和权威性的金融教育和认知项目。

Issues, OECD, 2008); 2009年发布了《信贷领域的金融教育与认知的良好实践》(Good Practices on Financial Education and Awareness Relating to Credit, OECD, 2009)。

第二,高级原则系列。2012年发布了《金融教育国家战略高级原则》(High-level Principles on National Strategies for Financial Education, OECD INFE, 2012);《金融教育项目评价的高级原则》(High-level Principles for the Evaluation of Financial Education Programs, OECD INFE, 2012)。

第三,出版物系列。2005年出版了《提高金融知识:观点和政策分析》(Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies OECD, 2005); 2008年出版了《提高保险和私人养老金的金融教育与认知》(Improving Financial Education and Awareness on Insurance and Private Pension OECD, 2008); 2009年出版了《金融知识与消费者保护:金融危机忽视的方面》(Financial Literacy and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis OECD, 2009); 2011年出版了《提高金融教育效率》(Improving Financial Education Efficiency OECD, 2011)。

此外,OECD还会不定期的发布一些工作报告及其他报告系列等,这些报告有力地推动了全球范围内的投资者教育活动,为全球的投资者保护做出了积极的贡献。

3. 世界银行

自2005年开始,世界银行开始对照国际惯例,从国家层面对金融消费者保护的法律和监管框架及金融知识普及情况展开评估。2010年10月,世界银行发起了一个“消费者保护和金融知识的全球项目”(a Global Program for Consumer Protection and Financial Literacy),为国际上很多国家的金融消费者保护提供支持。另外,世界银行扶贫协商小组(Consultative Group to Assist the Poor, CGAP)近年比较多的专注

于金融消费者保护。^[37]

最值得一提的是,世界银行持续致力于总结、梳理和评估全球各国金融消费者保护的经验和做法。2010年8月,世界银行发布了《欧洲与中亚消费者保护和金融认知的良好经验》^[38]。经过在欧洲、亚洲和非洲等多个国家进行测试和评估后,2011年3月,世界银行发布了《金融消费者保护的良好经验》(草案),征询社会各界建议。2012年6月,经过五年多世界银行集团及其相关组织的努力,世界银行正式发布了《金融消费者保护的良好经验》(Good Practices for Financial Consumer Protection),^[39]该报告是在对不同国家和地区在解决零售金融市场消费者保护中所取得的进展开展调查和总结提炼的基础上,凝聚了发达国家的成功做法和新型经济体的改革经验,补充了《G20高级原则》并就如何在准则框架内实施提供了实用性建议,为各国金融消费者保护水平的监测评估提供了一个有用的参考标准,对于全球的金融消费者保护具有深远意义。

作为报告的核心内容之一,《金融消费者保护的良好经验》列举了八个方面共39条通用良好经验,包括:(1)消费者保护机制(Consumer Protection Institutions)共6条:法律提供清晰的消费者保护规则;要制定行业行为准则;在审慎监管部门和金融消费者保护部门之间的资源

[37] 参见 <http://www.cgap.org/topics/consumer-protection>。CGAP自2009年开始在全球范围内开展专题性金融评估,每年发布一个金融评估报告,如《金融评估2009——评估世界上获得金融服务的途径》(Financial Access 2009—Measuring Access to Financial Services around the World)、《金融评估2010——金融危机中金融包容性的状况》(Financial Access 2010—The State of Financial Inclusion Through the Crisis)、《金融评估2011——提供方数据状况的概述》(Financial Access 2011—An Overview of the Supply-Side Data Landscape)。这些金融评估报告的数据来源很全面,如2009对139个经济体进行了评估,而2010年扩大到142个经济体,为各国金融政策的制定提供了大量的国际比较性数据。

[38] Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia,2008年8月公布草案征求意见,2010年8月发布正式报告。

[39] The World Bank, Good Practices for Financial Consumer Protection, June 2012. 全文共116页,主要分为四大部分:第一部分是概述;第二部分是金融消费者保护的通用良好经验(Common Good Practices for Financial Consumer Protection);第三部分是金融服务的金融消费者保护良好经验,分银行业、证券业、保险业和非银行信用机构(Non-Bank Credit Institutions)四个行业进行详细介绍;第四部分是三组附件等。

分配必须能够保证有效地执行金融消费者保护规则;金融机构特许,市场行为必须受到合适的监管当局的监管;司法系统提供可负担的、及时的和专业的最终解决途径;媒体和消费者协会应积极促进金融消费者保护。(2)信息披露和销售实践(Disclosure and Sales Practices)共8条:金融机构服务前应当收集足够信息了解消费者;提供简明、通俗易懂、达到业界公认标准的信息说明;通用条款和条件的书面材料;禁止欺诈性销售行为;设置冷静期;不附加条件;广告中披露自己受监管状况;工作人员应当受到足够的教育。(3)客户账户的管理和维护(Customer Account Handling and Maintenance)共5条:定期准备一份确认书;尽快逐个通知消费者变动情况;保证记录及时更新,便于查询;清算期法定;禁止采用恶劣的债务追讨方式。(4)隐私和数据保护(Privacy and Data Protection)共5条:法律必须明确在征信活动中个人信息的范围和更新时间;确保消费者信息的保密性,并采取相应的技术安全措施;信息共享规则明确;明确告知机构使用和共享消费者个人信息的政策;征信机构受监管。(5)纠纷解决机制(Dispute Resolution Mechanisms)共4条:金融机构应有受理消费者投诉的途径以及明确的投诉解决程序;提供一个经济、有效、权威和专业并匹配充足资源的争端解决机制;消费者投诉统计并定期依法公开;监管机构公开统计信息和分析,并提出建议。(6)担保和补偿机制(Guarantee and Compensation Schemes)共3条:确保金融监管机构在金融机构发生财务困境时能够采取合理的措施;对金融保险和保障基金的规定必须明确;清算时特定消费者优先权。(7)金融认知和消费者能力提升(Financial Literacy & Consumer Empowerment)共5条:制订一个广泛的金融教育和信息计划;计划的制订和执行过程中应当包括一系列的机构,政府应当指定一个政府部门来领导和协调该计划;采取创新举措增强各年龄阶段消费者的金融知识水平;政府、国家机构应与消费者、行业协会、金融机构进行协商,应当进行消费者测试;长期、广泛的家庭调查。(8)竞争(Competition)共3条:金融监管者和竞争管理机构要互相磋商;竞争政策要考虑到其对消费者利益的影响;组织和公布关于零售金融机构的定期评估并提供建议。

除上述3个主要国际组织在金融消费者保护所做的突出贡献之

外,其他国际组织也纷纷致力于金融消费者保护,如金融包容联盟(AFI)自2009年成立以来,一直将金融消费者保护作为重要工作之一。2011年9月,金融包容联盟专门成立了消费者扶持与市场准则(CEMC)工作组,宗旨是形成一套金融消费者权益保护的核心原则。2011年3月,消费者国际(Consumers International)发表了《安全、公平和竞争的金融服务市场:给G20的关于提高金融服务消费者保护的建议》^[40],包括呼吁建立一个国际标准和指引,发展一个国际组织来分享最佳实践和支持标准和指引的建议。^[41]2011年10月,FSB发布了《重点涉及信贷的消费者金融保护》(Consumer Finance Protection with Particular Focus on Credit)以及《消费者金融报告》(Report on Consumer Finance)。国际标准化组织(ISO)正在考虑金融服务的标准化,2012年5月,ISO消费者政策委员会(ISO/COPOLCO)全体会议上,讨论了金融服务、移动金融服务和跨国汇款的消费者信息标准化,正在考虑发展一个关于金融消费者披露,特别是基于移动电话金融服务和国际汇款的国际标准的建议。^[42]金融消费者保护的内容正在不断地被充实化、常规化和标准化,成为金融业不可缺少的一项重要的基础性工作。

三、启示

金融消费者保护成为后危机时代各国各地区金融体制改革的重要内容,也是国际组织普遍关心并为之努力的重要课题。我国金融监管部门也高度重视金融消费者保护,正在努力构建和完善金融消费者保护的体制和机制。上述对境外金融消费者保护制度最新动态的梳理,可以为我们更好的认识和构建金融消费者保护制度提供启示。

第一,必须高度重视并积极落实金融消费者保护。金融消费者保护不仅仅是一个保护弱势群体的制度设计,更是关系到整个金融体制

[40] Safe, fair and competitive markets in financial services; recommendations for the G20 on the enhancement of consumer protection in financial services, March 2011.

[41] 参见 www.consumersinternational.org/media/669348/cifinancialreport2011.pdf.

[42] 参见 www.iso.org/sites/eNewsletters/COPOLCO/ISO-COPOLCO_ews_010.html.

的稳定,应当确立其为金融监管的一项重要目标。“只关注金融机构的利益诉求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,还会影响到整个金融体系的稳定性。因此,加强金融消费者和投资者的保护,成为后金融危机时期各国和各地区金融监管当局反思和改革的重要内容”。^[43]我国金融市场中弱势消费者和投资者的比例较大,一行三会应当更加充分的认识到金融消费者保护的重要意义,不断加强针对性研究,在法规制定、组织架构、职能分工、监管执法、协调合作、金融教育和纠纷解决等各方面扎实推进落实金融消费者保护制度。

第二,充分认识金融消费者保护的制度架构,系统性地开展工作。危机后各国各地区加强金融消费者保护立法的内容具有一定的相似性,G20和世界银行更是将金融消费者保护的制度进行提炼和整理,提出了一整套制度体系和评价要点。可见,金融消费者保护不仅是一个理念,而且还是一个具有明确制度内涵的规则体系。大致内容主要包括:法律框架、组织机构和执行机制,金融服务机构履行信息披露和适当性管理的义务,保护客户账户资产、交易资料和信息隐私的合法权益,多元化纠纷解决机制,金融机构破产倒闭后的保护基金计划,金融教育和竞争政策等。我国的《金融业发展和改革“十二五”规划》(简称规划)提出:“加强金融消费者权益保护。借鉴国际经验,加强金融消费者权益保护制度和组织机构建设。督促金融机构遵守消费者权益保护的法律法规,信守对公众的承诺。建立金融消费者权益保护的申诉处理和处罚机制。加强金融消费者权益保护教育和咨询系统建设,积极开展金融知识普及宣传工作,提高金融消费者的安全意识和自我保护能力。”可见,规划比较全面的阐述了我国金融消费者保护工作的内容框架,提出了制度建设、组织建设、监督机制、纠纷处理、投资者教育等方面的内容。金融消费者保护是一个系统工程,需要各块内容总体规划、齐头推进,只有形成合力的框架体制才能充分发挥作用,任何一方面的偏颇或者短板都有可能导致效能不显。故而,我们应当理清框

[43] 巴曙松、牛播坤:“金融消费者保护:金融监管改革重点”,载《西部论丛》2010年4月。

架、明晰要点,建章立制、扎实推进,有步骤的、相对平衡的、系统性的开展金融消费者保护。

第三,有效评估现状,有针对性的加强、完善和实施各项金融消费者保护工作。对应于《高级原则》和《良好经验》等国际组织较为系统成熟的制度架构和评估要点,检审我国金融消费者保护的制度及实施情况,结合目前我国特殊的金融市场和消费者特征,我们可以考虑做好以下工作:做好立法和制度建设工作,在各级金融法规、业务规则以及格式合同文本中适度增加金融消费者保护的内容,时机成熟时可以考虑制定专门的《消费者金融保护法》。拓展现有金融消费者保护机构的职能和执行机制,一行三会的保护局应当建立沟通机制,同时做好规则起草建议、信息披露、监管反馈、产品和行为禁止、执行措施、组织纠纷调处、数据分析、金融教育等工作。提高证券服务机构的义务标准,促进证券机构做好信息披露、提高透明度,认真做好投资者适当性管理的制度建设和执行落实工作。高度重视并努力改善金融机构内部的投诉纠纷处理机制,加快构建实施金融行业的调解、仲裁、金融申诉服务(FOS)等第三方纠纷解决机制,建立健全信访投诉、行政调解和行政和解等行政层面的纠纷解决机制,推动司法解决证券纠纷进一步完善。推动金融教育工作立法,将金融教育纳入国民教育规划,推动全国范围内的金融扫盲计划,多主体、多形式、多渠道地开展金融教育工作,并不断评估和改进金融教育工作的体制机制和方式方法等。通过有针对性的系统化推进来进一步提升我国金融消费者保护工作,维护金融消费者的合法权益,促进我国金融市场健康稳定发展。