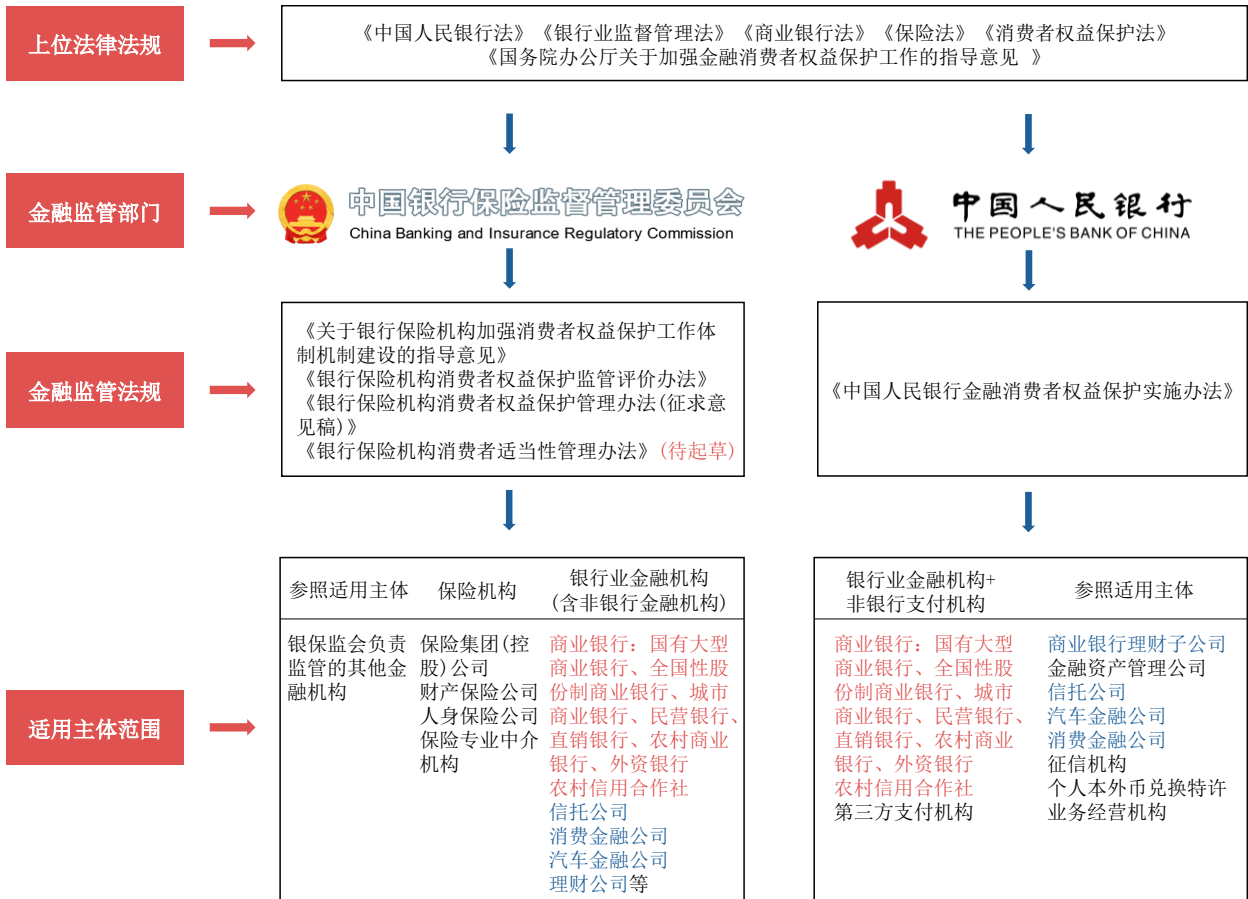


## 零售金融必修课：四张图拆解银保监消保新规要点

作者：权威 | 李珣 | 夏迎雨 | 李路路

2022年5月19日，银保监会发布了《银行保险机构消费者权益保护管理办法（征求意见稿）》（以下简称“《消保意见稿》”）并向社会征求意见。近年来，金融消费者权益保护（即“金融消保”）已经成为监管重点关注的话题之一，从法律法规颁布、监管公开谈话、典型案例通报、金融平台整改等各方面都提出了日趋严格的要求，对于直接面向金融消费者的零售金融行业而言，金融消保将会是一门越来越重要的必修课。以下我们将通过“示意图+关注要点”的形式，对《消保意见稿》进行拆解分析。

### 一、监管框架——银保监系机构统一监管



上图展示了银行保险机构金融消保的监管框架。在《消保意见稿》出台之前，尽管银保监会已经合并多年，但在金融消保方面的监管要求仍处于相对割裂状态：就银行业金融机构而言，一方面适用/参照适用人行条线的金融消保监管规定，如《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》（以下简称“5号令”），另一方面，银监条线在银保监会合并前出台的金融消保监管规定仍然有效，如《银行业消费者权益保护工作指引》；就保险业机构而言，前述规定均不适用，亦暂无针对性的金融消保专项规定；银行保险机构能够统一适用的只有《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》（以下简称“《金融消保指导意见》”）这一相对原则性、纲领性的文件。

为解决这一问题，银保监会先后于2019年发布了《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》、2021年发布了《银行保险机构消费者权益保护监管评价办法》，但仍然缺少类似5号令的直面金融消保具体规范的系统性规定，本次《消保意见稿》的出台正面解决了这一问题，根据银保监会消保局局长郭武平今年3月份的讲话，下一步银保监会还会出台《银行保险机构消费者适当性管理办法》，在这一系列规定正式落地后，银保监会金融消保监管体系下，将形成较为完整的监管框架，即：

- 《银行保险机构消费者权益保护管理办法》— 全面规范；
- 《银行保险机构消费者适当性管理办法》— 适当性管理；
- 《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》— 机制建设；
- 《银行保险机构消费者权益保护监管评价办法》— 监管评价。

#### 关注要点：

从机构范围来看，《消保意见稿》直接适用于“银行保险机构”，即在中国境内设立的向消费者提供金融产品或服务的银行业金融机构、保险机构，且银保监会负责监管的其他金融机构“参照适用”。但实际上，小贷、商业保理、融资租赁、典当行等地方金融组织也属于银保监会的监管范围。特别是在金融消保监管不断趋严的当下，地方金融组织同样应当对新规引起充分的重视并对照开展优化整改工作。在当前的监管环境下，地方金融组织不会因其并非狭义的金融机构而享有监管红利。

保险专业中介机构虽然一直以来由银保监会直管，但实践中对其的监管要求主要以业务层面为主，在制度及机制建设层面的监管要求相较传统金融机构而言更为宽松。在《消保意见稿》出台后，保险专业中介机构则毫无疑问需要在《消保意见稿》项下适用与银行等传统金融机构相同的监管标准和要求，其可能存在的制度及机制建设方面的缺陷也会凸显，需要着重考虑对照自查并加以整改。

对于银行业金融机构（主要是银行）而言，长期以来在金融消保方面受到人行与银保监会的多头监管，《消保意见稿》中并未提及人行与银保监会的金融消保职责划分，因此重复监管的问题仍然存在。

## 二、工作机制 — 业务类型全覆盖、业务流程全覆盖



如上图所示，《消保意见稿》以专章形式明确了银行保险机构应当建立的各项消保工作机制，包括消保审查、信息披露、适当性管理、可回溯管理、个人信息保护、合作机构管控、投诉处理、纠纷化解、内部培训、内部考核、内部审计等。就其适用的业务类型而言，我们理解在银保监会监管下的信贷、理财、保险业务均应设置相应的工作机制，实现了银保监会项下的金融消保“业务类型全覆盖、业务流程全覆盖”。如上文所述，对于银行、保险公司等传统金融机构，该等工作机制可能已经较为完备，主要在于查缺补漏，但就保险中介机构及地方金融组织而言，可能需要在工作机制投入大量的精力进行对应的内部制度及工作机制的建立。

### 关注要点：

#### 1. 覆盖全业务类型的可回溯管理

“可回溯管理机制”的概念此前仅适用于保险销售行为，本次将扩大至所有银行保险机构均适用，对于开展存款、信贷类业务的商业银行以及放贷类机构而言将会带来较大的合规压力。在过往的保险业务实践中，保险类机构确保实现“可回溯”的一项重要前提是确保所有销售业务均在自有平台开展，第三方网络平台仅可提供最基础的导流服务。

如果本项要求实质性地运用于存款、信贷等业务，则可能会进一步倒逼 API 模式的终结，并促使银行、消金、小贷等主体更多地通过自有页面进行业务的全流程办理。

#### 2. 趋严的合作机构管控

“合作机构管控机制”被专门提出，即要求银行保险机构对于合作机构进行名单制管理、加强监督与管控，未来非持牌机构与金融机构的合作将受到更多限制，这也将间接促使合作机构加强消保工作。

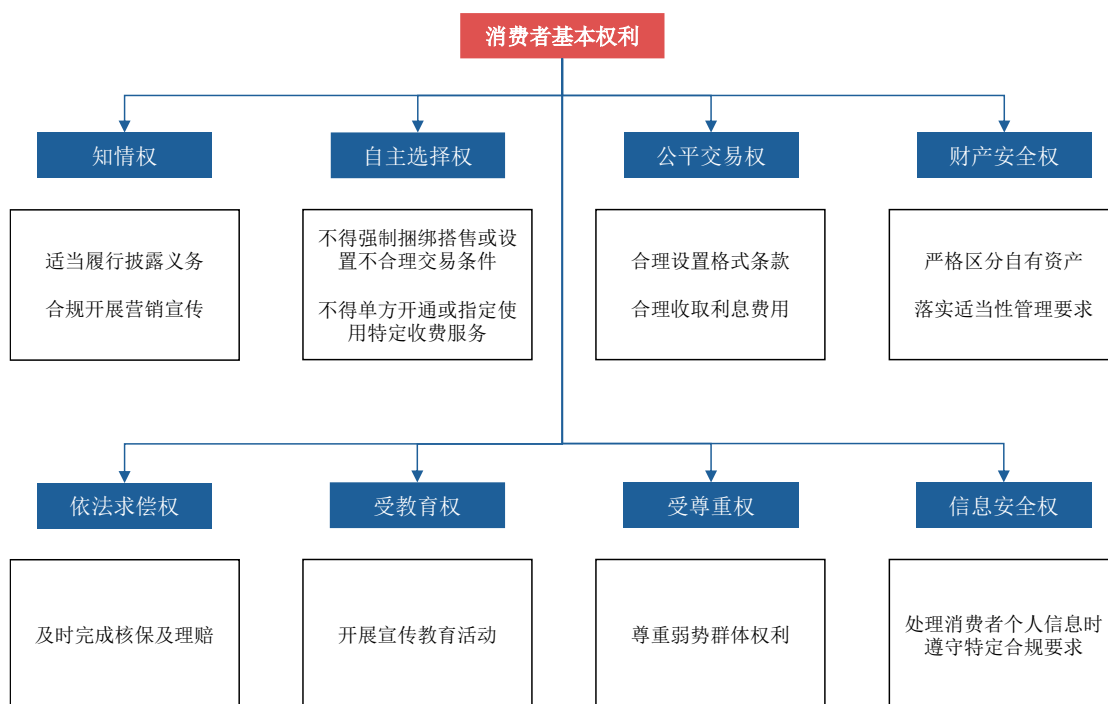
### 3. 产品设计阶段的消保审查

对于新产品和服务推出以及现有产品和服务发生重大变化时的消保审查记录需注意保存，以备监管查询。本项消保审查的要求意味着银保监系持牌机构需要确保将“金融消保”的理念和工作机制全面嵌入产品设计环节，确保在产品上线前对产品的机制、协议以及宣传文案进行金融消保角度的全面审核。就目前的市场实践而言，对于大多数从业机构来说，事前的消保审查工作可能较为薄弱，有必要根据新规的要求进一步加强。

### 4. 消保考核的重要性提升

消保考核应纳入银行保险机构综合绩效考核体系，权重占比原则不低于总分的 5%，更加凸显了消保工作的重要性，也进一步要求金融机构在人力资源考核体系上进行对应的完善。

## 三、消费者基本权利 — 进一步细化和完善了金融消费者的八项基本权利保护措施



《金融消保指导意见》作为所有从事金融或与金融相关业务的机构均适用的纲领性文件，对于金融消费者的八项基本权利作出了规定，本次《消保意见稿》秉承《金融消保指导意见》项下的基本原则，从银行保险机构的角度，对于金融消费者的八项基本权利保护措施进行了进一步细化和完善。其中，财产安全权和依法求偿权、受教育权和受尊重权的部分较为常规，知情权、自主选择权和公平交易权的部分也有部分内容与现有监管要求（例如金融营销宣传方面的监管要求，在《关于进一步规范金融营销宣传行为的通知》、《金融产品网络营销管理办法（征求意见稿）》等相关监管规定中已有类似或更为详细的规定）相重合，在此均不再赘述，但仍有以下要点值得关注。

#### 关注要点：

#### 1. 针对“普通消费者”的产品结构限制

《消保意见稿》第 19 条规定“不得违反监管规定针对普通消费者提供多层嵌套、结构复杂的产品”，这里提出了普通消费者的概念，即被确定为专业投资者之外的消费者，但此前银保监会监管条线

下其实没有专业投资者的概念，主要是《证券法》及《证券期货投资者适当性管理办法（2020年修正）》规定了专业投资者，我们理解，此处需要与计划出台的《银行保险机构消费者适当性管理办法》相衔接，即在《银行保险机构消费者适当性管理办法》中确定专业投资者的认定标准。此外，何为本条规定中的“多层嵌套、结构复杂的产品”，是否参照《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》项下关于多层嵌套的规定即可，亦尚无明确标准，有待监管进一步释明。

## 2. 更为严格的信息披露要求及事前公示机制

《消保意见稿》第21条规定“银行保险机构应当向消费者披露产品和服务的性质、利息、费用、主要风险、违约责任、免责条款、第三方合作机构参与事项及其他可能影响消费者重大决策的关键信息。贷款类产品应明示年化综合息费成本”。第23条规定“新增收费项目或变更收费标准的，应按照价格管理相关规定提前三个月公示”，该等披露及公示内容要求应当注意满足。

## 3. 服务类收费的金额上限

《消保意见稿》第27条规定“信贷业务中提供服务收取的费用比例高于同一产品或服务利率水平的100%”属于禁止情形。从合理性角度而言，我们认为本项意在限制的典型情形是通过咨询费、管理费、平台服务等欠缺明确服务内容的收费类目向用户收费的情形。

而对于实践中常见的“信贷+融资担保”的业务模式，或者车贷业务中收取的“抵押登记费、GPS费”等基于独立法律关系收取且具有确切服务内容的收费而言，在确保其自身定价公允的前提下，应当认为其属于符合商业逻辑的合理产品组合，因此在定价上两者应当可以分开计算，不宜机械地认为其应当受到利率水平100%的限制。

## 4. 有待完善的个人信息保护机制

就人行条线的消费者金融信息保护监管而言，5号令由于出台在《个保法》之前，其中部分规定在《个保法》出台后已经与《个保法》要求存在差异，也产生了实践中的种种适用问题。本次《消保意见稿》在个保方面与5号令相比有一定进步，但较《个保法》仍存在差距，具体而言：根据《消保意见稿》第42条规定，其要求银行保险机构在收集信息时需履行告知义务并经消费者明示同意，如果消费者不同意的，机构不得因此拒绝提供其他产品或服务。这一要求并未体现《个保法》第13条规定的无需用户同意的“多元合法性基础”。此外，《消保意见稿》第45条规定“未经消费者授权同意，不得在不同平台间传递消费者个人信息。不得利用痕迹数据对消费者开展未经授权的营销活动”，也未区分“传递信息”的不同合法性基础，未明确“痕迹数据”的具体含义，可能对未来互联网机构与金融机构的合作模式产生影响，有待监管的进一步明确。

## 四、监管及处罚机制 — 丰富了监管执法的监管方式与监管措施，对违规主体及违规行为的处罚力度加大

监管方式	非现场监管	现场检查	延伸检查	投诉督查	风险提示
	举报调查	监管评价	窗口指导	监管谈话	
监管措施	监管谈话	责令限期整改	下发风险提示函、监管意见书		
	责令对直接负责的董事、高管和其他责任人员问责		责令暂停部分业务、停止批准开办新业务		
	视情况将相关问题在行业范围内发布或社会发布		职责范围内依法可以采取的其他措施		
处罚措施	机构罚则：依据法律法规进行处罚；法律法规没有规定的，可以责令改正，给予警告，处以10万元以下罚款；涉嫌犯罪的，依法移交司法机关追究刑事责任				
	个人罚则：存在欺诈、销售误导等严重侵害消费者合法权益行为，且涉及人数多、涉案金额大、持续时间长、社会影响恶劣的，除按前款规定处理外，对相关董事会成员及高管人员给予警告，处以10万元以下罚款				

《消保意见稿》从监管方式、监管措施及处罚措施三个方面规范了银保监会条线的消保监管及处罚机制，其中，有以下要点值得关注。

### 关注要点：

#### 1. 多元化的监管手段

对于银行保险机构的消保工作违规行为，《消保意见稿》明确了多样化的监管方式与监管措施（具体如上图所示），极大地保留了银保监会及其派出机构的监管手段和处置方式的灵活性，对于金融机构应对监管检查提出了更高的要求。此外，《消保意见稿》还提及了银行保险机构的“重大事件主动报告机制”与“行业协会的自律管理机制”，从监管主体、监管对象、行业自律等维度明确了各方职责。

#### 2. 不可忽视的双罚制

就行政处罚而言，《意见稿》一方面明确了“双罚制”的要求，除银行保险机构外，其董事、高管及直接责任人员也可能受到行政处罚，另一方面其设定的“10万元”罚款上限高于5号令设定的“3万元”，处罚力度进一步加大。特别是考虑到金融监管领域按非法次数叠加计算罚款的处罚适用已经越来越普遍，从业机构务必需要对金融消保领域的潜在罚款责任引起重视。

## 五、结语

如果说去年是金融监管的“个保年”，那么今年则很有可能成为金融监管的“消保年”。

一方面监管屡次强调“金融为民”、“负责任金融”的监管宗旨，另一方面实践中侵害金融消费者权益的现象却仍屡见不鲜。在《消保意见稿》出台的同时，河南部分村镇银行取款难的事件仍在持续发酵。虽然事件的定性以及处理仍有待金融监管机关及公安机关最终判断，但无论最终如何处理，都可以预见“消保”将成为继“个保”之后的零售金融业务绝不可以忽视的一堂必修课。

对于金融机构而言，一方面需要早做准备，提前进行合规梳理、完善制度建设；另一方面也需要真正从思路上树立起消费者权益保护的理念，不要让消保工作浮于表面，才能确保零售类金融业务走得更稳更好，在市场竞争中占得先机。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 权威

电话： +86 21 6080 0946

Email: [wei.quan@hankunlaw.com](mailto:wei.quan@hankunlaw.com)