

我国金融消费者权益保护监管框架概览

作者：权威 | 李珣 | 王灏文 | 李路路

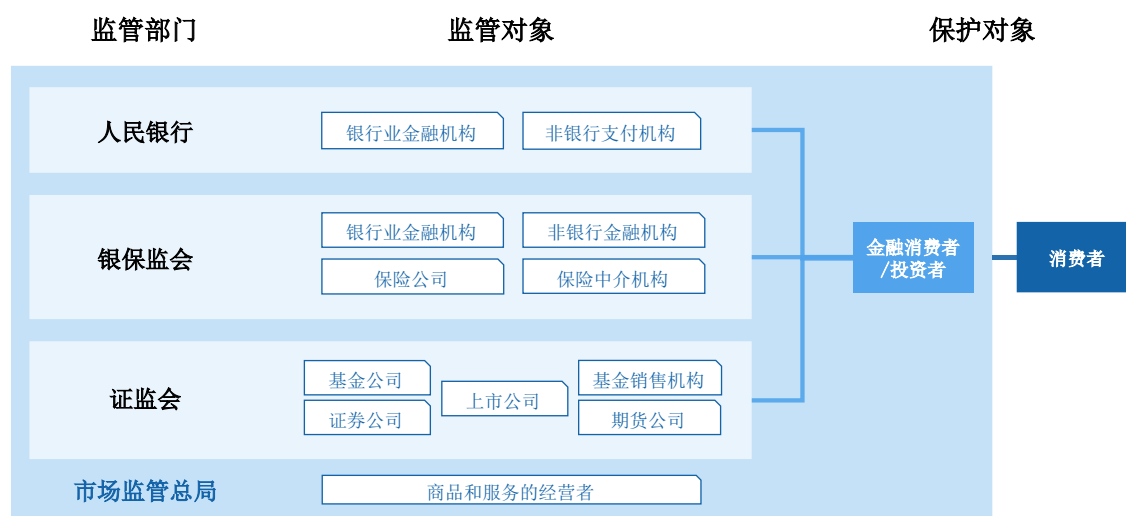
引言：

ESG 是英文 Environmental（环境）、Social（社会）和 Governance（公司治理）的缩写，是一种关注企业环境、社会、治理绩效而非财务绩效的投资理念和企业评价标准。对于金融机构而言，ESG 正成为市场及监管机关逐渐关注的热点。这一方面是源于金融行业与消费者的生活息息相关，近年来监管一再强调“金融为民”、“负责任金融”的理念，金融机构正日益面临着更为严格的社会责任要求，另一方面，在发展绿色金融、实现“双碳”目标的过程中，金融机构也能够起到十分有效的引导力量。在本系列中，我们将分专题对于绿色金融、金融消保等金融机构 ESG 体系的建设要点进行法律合规角度的解析，陪伴金融主体在 ESG 发展的道路行稳致远。

2022 年虽然刚刚过半，但可以称得上是金融监管的“消保年”，各类监管讲话、监管检查、监管新规频出，从 ESG 角度，金融消费者权益保护（以下简称“**金融消保**”）是金融机构履行社会责任的基础要求和重要体现，将金融消保全面融入金融机构的公司治理体系，也是目前监管机关重点关注的实践要求。

就我国现行法下的金融消保监管框架而言，简单理解，金融消保监管工作主要由金融监管部门对口负责，并视监管对象的不同，进而由一行两会适用其各自制定的监管规则分头监管。但由于金融消费者亦属于广义上的消费者范畴，因此负责一般消费者权益保护保护的市场监管部门原则上亦对于侵害金融消费者权益的行为具有监管职权，即金融消保工作亦需满足市场监管条线的监管规则。整体上，金融消保的监管框架可以通过下图概述：

金融消保监管框架



以上是对于我国目前金融消保监管框架的整体性介绍。在监管实践中，金融消保监管规则的适用相较于前述图示会更为复杂，我们先将金融监管条线的主要消保监管规则归纳如下图，再依次从整体监管、人行条线监管、银保监条线监管、证监条线监管四个方面逐一分析：

金融条线消保监管规则



一、整体监管：目前尚缺乏系统性的统一监管规定，但《金融消费者权益保护法》的制定已在路上

从法规层面，除适用于一般消费者的《消费者权益保护法》外，目前金融监管条线能够统一适用的上位法只有《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》这一相对原则性、纲领性的文件以及针对金融营销宣传行为这一特定领域的《关于进一步规范金融营销宣传行为的通知》，人民银行、银保监会及证监会的监管要求尚未打通，金融消保“自上而下”的监管体系尚未完全成型。

但从近期官方的表态来看，《金融消费者权益保护法》的制定已经提上日程，例如，2022年3月，中国

人民银行副行长在接受《金融时报》采访时，即提出“有必要加快制定金融消费者权益保护法，全面提升金融消费者权益保护法治化水平”，2022年7月，中国人民银行金融稳定局局长在《中国金融》发表的文章中亦指出“应切实加强消费者和投资者的权益保护，坚持以人民为中心、倾斜保护消费者和投资者的立法思想，推动出台金融消费者保护法”。

可见，在目前已经出台或将要出台的一行两会的各自规定之上，还将会设置《金融消费者权益保护法》这一统一的上位法规定，这一方面意味着金融消保监管体系的更为完善，另一方面，从去年《个人信息保护法》出台后个保领域不断趋严的监管态势来看，未来金融消保在金融业机构的合规力量投入占比中也势必进一步加大。

二、人行条线：5号令是目前最为系统完整的金融消保领域法规，人行的监管范围呈现扩张趋势

人行条线的金融消保监管有着起步早、相对完善的特点。2013年即出台了《中国人民银行金融消费权益保护工作管理办法（试行）》，该试行办法于2016年“转正”为《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》，随后于2020年进一步细化规定并增强可执行性，成为今天的《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》，即“5号令”。5号令也是目前最为系统完整的金融消保领域法规。

如上图所示，原则上5号令仅适用于银行业金融机构和非银行支付机构¹，但从实践角度，我们观察到人民银行的监管范围呈现扩张趋势。2021年4月29日，人民银行、银保监会、证监会、外汇局等金融管理部门联合对13家从事金融业务的网络平台企业进行监管约谈，自此之后，对于网络平台企业金融业务的消保监管趋向综合性，人民银行起到牵头作用，并可能将5号令中部分要求的适用范围作扩张解释至网络平台企业集团内所有从事金融业务的主体。

三、银保监条线：目前“银”“保”监管仍暂未完全对接，但年内有望统一

2022年5月，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）》。在该征求意见稿出台之前，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“银”“保”之间相对独立的状态：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。

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，《银行保险机构消费者权益保护管理办法（征求意见稿）》的出台正面解决了这一问题，根据银保监会消保局局长今年3月份的讲话及银保监会立法计划，今年内银保监会还会出台《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，目前“银”“保”监管仍相对独立的状态也有望全面统一。

此外，值得关注的是，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，《银行保险机构消费者权益保护管理办法（征求意见稿）》中并未提及人行与银保监会的金融消保职责划分，因此多头监管的现状很可能仍将维持一段时间。

¹ 商业银行理财子公司、金融资产管理公司、信托公司、汽车金融公司、消费金融公司以及征信机构、个人本外币兑换特许业务经营机构参照适用。

四、证监条线：投资者保护暂为证监条线的特有概念，上市公司监管仍是证监会关注的首要重点

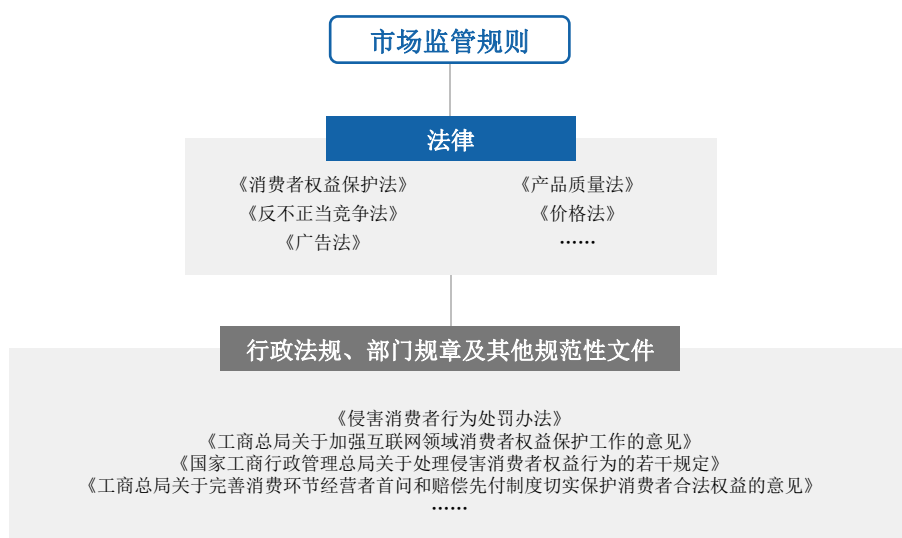
在证监会监管体系下，由于主要涉及上市公司监管，而上市公司与中小股东之间并非金融机构与金融消费者的关系，因此证监会监管体系下通常使用投资者保护的概念。2019年修订的《证券法》中增加了“投资者保护”专章，体现了证监会监管对于证券投资者保护的高度重视，实践中，上市公司种种侵害中小投资者权益的违规行为也确实层出不穷，应当说，证监会以上市公司监管作为其关注的首要重点具有现实性和合理性。

但与之相对的是，证监会对于基金投资者保护的监管要求尚显薄弱，主要集中在金融营销宣传和投资者适当性两个方面，全面性相较5号令项下要求存在一定差距。例如，《国务院办公厅关于进一步加强资本市场中小投资者合法权益保护工作的意见》虽然原则上亦适用于基金管理人，但中小投资者本来即是主要针对证券市场的概念，对于基金而言很少使用，该规定对于基金投资者的保护更像是搭证券投资者的便车，亦难称完善。对于大部分投资者而言，银行理财产品和公募基金产品其实更像是“效果”类似的竞品，但银行理财产品的发行主体需要面临的是5号令（不久以后还要加上《银行保险机构消费者权益保护管理办法》）的严格监管，而公募基金产品的发行主体身上的消保担子目前显然更轻。

五、市场监管条线：市监局对于金融机构同样具有监管权限，市监条线的消保要求亦不容忽视

除《消费者权益保护法》作为与金融监管条线共同的上位法外，市场监管条线适用其独立的一套监管规则，市场监管条线的主要消保监管规则可归纳如下图：

市场条线消保监管规则



实践中，市监局一般不会“越权”监管金融机构，但其对于金融机构同样具有监管权限，且对于广告违规、有奖销售等典型的市监条线的关注问题，市监局同样可能对于金融机构进行监管并做出处罚。从这一角度，市监条线的消保要求亦不容忽视，特别是对于广告监管、不正当竞争、价格监管等市监条线的传统领域，也同样属于金融消保合规工作开展过程中需要关注的重点内容。

六、结语：

整体而言，我国目前的金融消保监管规则虽已具备一定体系，但仍然在不断成熟完善的过程中。特别是

考虑到“消费者保护”在金融监管工作中的重要性不断提升的大背景，后续的相关立法活动及执法活动的强度都将相应提升。

在下一期中，我们将首先着眼 5 号令这一金融消保领域的核心监管规定，对于 5 号令项下的核心关键点进行逐项拆解。

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