

零售金融必修课：银保监消保新规正式落地，四张图拆解要点及变化

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，直至年末，《银行保险机构消费者权益保护管理办法》（以下简称“《消保管理办法》”）于2022年12月30日正式落地。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《消保管理办法》的重点内容进行拆解分析。

整体上，《消保管理办法》承继了《消保意见稿》的结构框架，在行文体系上并未进行大的调整，但在具体内容上仍然有一些较为实质的变化，相较《消保意见稿》而言，《消保管理办法》的主要差异包括：

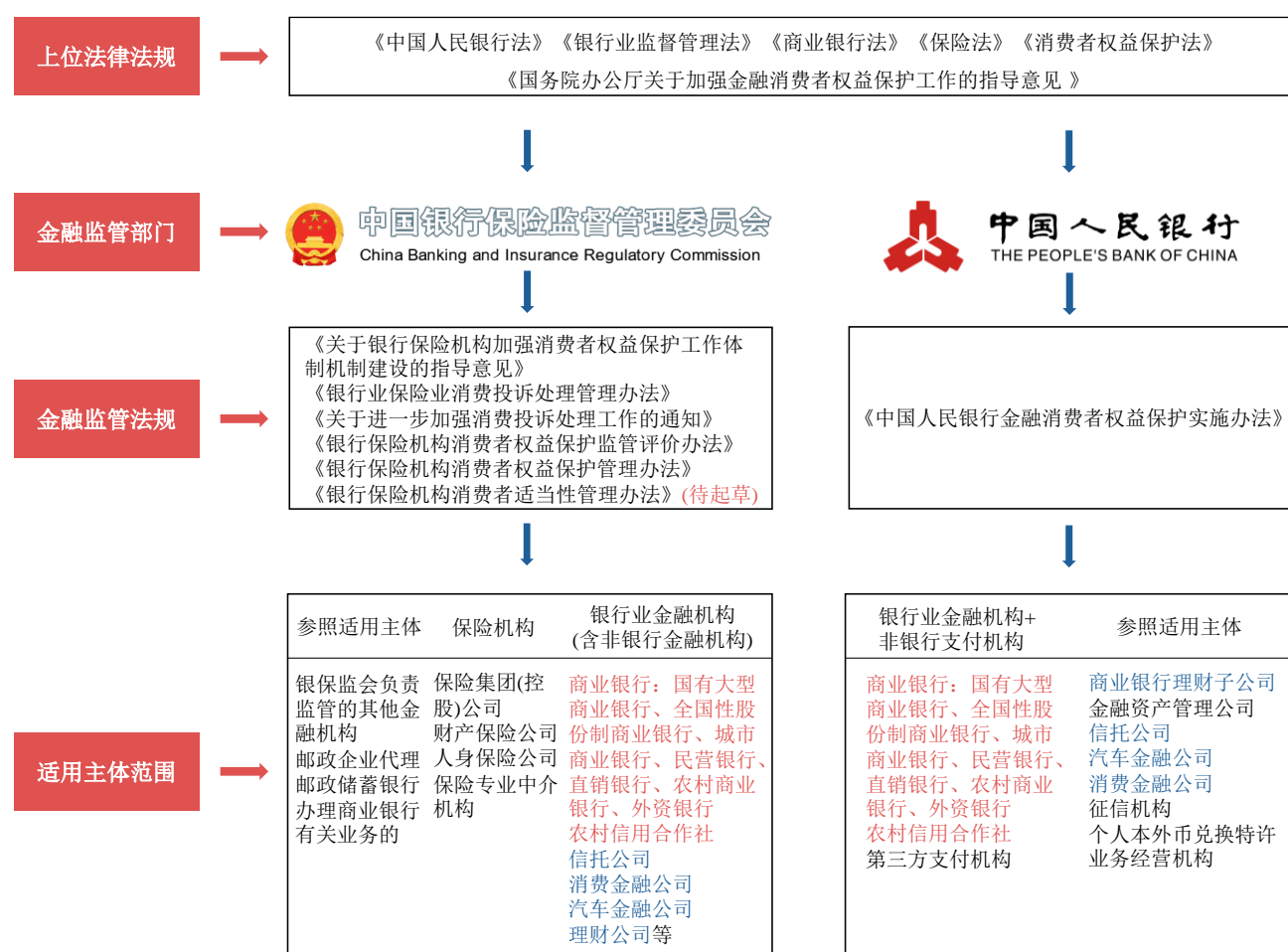
1. 整体规定更偏于原则性、框架性，删除了一些定量的具体标准，例如第18条中，保留了“银行保险机构应当将消费者权益保护内部考核纳入综合绩效考核体系，合理分配权重”的原则性要求，但删除了“权重占比原则上不低于总分值的5%”的定量标准；第50条中关于“重大事件”的定义，保留了“导致大量集中投诉、引发群体性事件”的原则性要求，但删除了“单月内就单一产品或事项集中爆发投诉、引发二十人以上群体性事件”的定量标准。我们认为，这一方面会给监管部门的实际工作开展带来更大的灵活度，仍以第50条的规定为例，对于涉及用户面广的大型金融机构而言，由于用户基数的不同，其发生二十人以上投诉的概率显然和一般金融机构存在差别，此时不“一刀切”的适用二十人以上的标准具有一定合理性。但另一方面，缺少了定量标准的约束，在一定程度上也可能会降低《消保管理办法》的实际约束力，这一点有待后续观察。
2. 更加重视工作机制和组织架构建设方面的要求，《消保管理办法》答记者问中明确提出要将消费者权益保护纳入公司治理、企业文化和经营发展战略。这也是近年来贯穿各监管条线的金融消保共同关注点，主要目的在于促使金融机构除应对监管要求以外，在日常运营过程中也能够自行及时发现并妥善处理消保问题和漏洞。
3. 删除了专业消费者和普通消费者的区分，这是否意味着银保监会体系下不再借鉴证监会体系下“专业投资者”与“普通投资者”的概念，还是将该等区分体现在《银行保险机构消费者适当性管理办法》等后续出台的法规中值得关注。我们理解，由于银保监会体系涉及的金融产品覆盖面较广，产品结构和性质差异较大，如何就银行理财产品、存款产品、贷款产品和保险产品等统一划定普通消费者和专业消费者的标准，技术层面上确实存在一定难度；此外，即使进行了普通消费者和

专业消费者的区分，如何进一步就不同金融产品针对专业消费者制定区别的适当性流程亦值得考虑。

- 关于个人信息保护的相关规定考虑了和《个人信息保护法》（以下简称“《个保法》”）的衔接，例如在规定处理消费者个人信息应当取得消费者授权同意的基础上，增加了“等”、“法律法规另有规定的除外”的表述，以匹配《个保法》项下的无需用户同意的“多元合法性基础”，我们认为，该部分规定相较《消保意见稿》是一个显著的进步。

除以上《消保管理办法》与《消保意见稿》的主要差异外，下文请见我们对于《消保管理办法》重点内容的详细分析：

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《消保管理办法》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《消保管理办法》的出台正面解决了这一问题，根据银保监会消保局局长于2022年3月份的讲话以及银保监会立法计划，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》（值得注意的是，该办法并未能在2022年内如期落地，考虑到客观存在的立法技术难点，何时能够落地仍有待观察），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，《消保管理办法》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《消保管理办法》出台后，保险专业中介机构则毫无疑问需要在《消保管理办法》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，《消保管理办法》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。

就该部分内容，《消保管理办法》中有以下在《消保意见稿》基础上的进一步修改值得关注：

1. 《消保管理办法》第24条关于收费管理的规定仅适用于“银行业金融机构”，保险机构并不受限于该条规定，这也是《消保管理办法》中唯一一条区分银行业金融机构和保险机构进行规定的条文；
2. 《消保管理办法》对于适用的机构范围进行了进一步明确：1）规定《消保管理办法》不适用于再保险公司；2）规定邮政企业代理邮政储蓄银行办理商业银行有关业务的，适用《消保管理办法》有关规定。

二、工作机制 — 业务类型全覆盖、业务流程全覆盖



如上图所示,《消保管理办法》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、地方金融组织及代理邮政储蓄银行办理商业银行有关业务的邮政企业而言,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. 明确规定相关机构的消保治理架构

《消保管理办法》规定银行保险机构应当将消费者权益保护纳入公司治理、企业文化和经营发展战略,并进一步对银行保险机构的消保治理架构提出了要求,即“董事会、高管层、监事会、消保部门”四位一体的格局,包括明确:(i)银行保险机构董事会承担消保工作的最终责任,对消保工作进行总体规划和指导,且董事会应当设立消保委员会;(ii)高管层应当建立健全消保管理体系,确保消保目标和政策有效执行;(iii)监事会对董事会、高管层的消保工作履职情况进行监督;(iv)银行保险机构应明确履行消保职责的部门,由其牵头组织并督促指导各部门开展消保工作。相关机构需要对照要求补齐或者完善相应的公司治理架构和对应的文件制度,以尽快符合监管要求。

2. 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。

3. 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。对于银行保险机构与合作机构的合作协议，《消保管理办法》还要求在协议中明确双方关于消保的责任和义务，包括信息安全管理、服务价格管理、服务连续性、信息披露、纠纷解决机制、违约责任承担和应急处置等内容，因此银行保险机构也有必要对照梳理目前已有的合作协议中是否均涵盖了这些要求，如否，可能需要签署进一步的补充文件、在续签时签署的条款、更新机构已有的合同模板（如有）。此外，相较《消保意见稿》而言，《消保管理办法》第 14 条对于合作机构的管理要求调整为“持续”二字，体现出银行保险机构对于合作机构的监督与管控义务并不仅限于准入阶段，而是在整个业务合作周期内都需要管理。

4. 产品设计阶段的消保审查

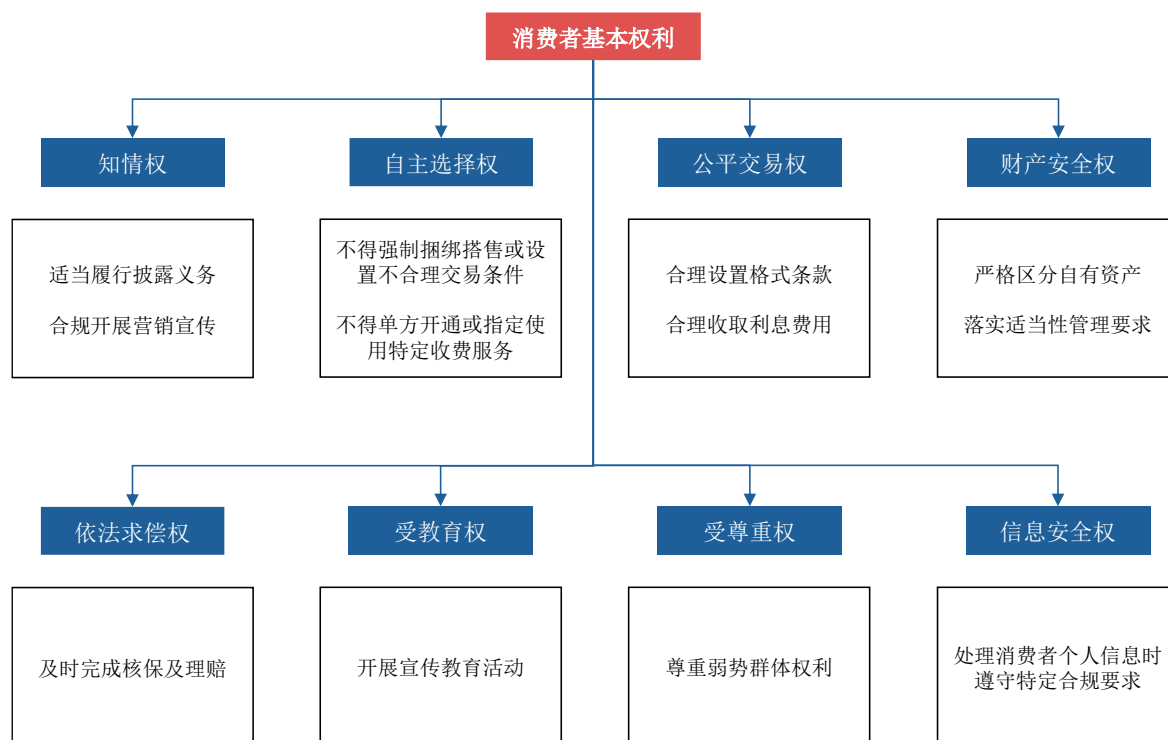
对于面向消费者提供的产品和服务而言，新产品和服务推出以及现有产品和服务发生重大变化时的消保审查记录需注意保存，以备监管查询。本项消保审查的要求意味着银保监系统持牌机构需要确保将“金融消保”的理念和工作机制全面嵌入产品设计环节，确保在产品上线前对产品的机制、协议以及宣传文案进行金融消保角度的全面审核。就目前的市场实践而言，对于大多数从业机构来说，事前的消保审查工作可能较为薄弱，有必要根据新规的要求进一步加强。

5. 与《消保意见稿》相比的其他变化

就该部分内容，除上述关注要点外，《消保管理办法》在《消保意见稿》基础上还有以下几个细节改动值得关注：

- **消保工作应定期向公众披露：**在信息披露机制层面，除了保留要向消费者披露产品和服务信息的要求，还增加规定要求银行保险机构通过年报等适当方式将消保工作定期向公众披露，考虑到消费者权益保护本身也是 ESG 的重要组成部分，我们理解该等披露可以考虑与目前许多金融机构定期发布的 ESG 报告相结合，在 ESG 报告中进行披露。
- **纠纷化解强调以协商为主：**在纠纷化解机制层面，《消保管理办法》更加明确要求银行保险机构积极主动与消费者协商解决矛盾纠纷，在协商不成的情况下，再通过调解、仲裁、诉讼等方式化解，这与压降投诉的整体要求以及《中国银保监会办公厅关于进一步加强消费投诉处理工作的通知》中的要求（先协商，再调解）是配套的，体现了监管思路的延续性。
- **消保考核的权重可自行确定：**在内部考核机制层面，消保考核应纳入银行保险机构综合绩效考核体系，且《消保意见稿》规定了消保考核的权重占比原则不低于总分的 5%，但《消保管理办法》删除了 5% 的阈值要求，仅提及“合理分配权重，并纳入人力资源管理体系和问责体系”，为各机构的考核工作带来了一定的灵活性，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《消保管理办法》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，但仍有以下要点以及在《消保意见稿》基础上的变化值得关注。

关注要点：

1. 更为严格的信息披露要求及事前公示机制

《消保管理办法》第 22 条规定“银行保险机构应当以显著方式向消费者披露产品和服务的性质、利息、收益、费用、费率、主要风险、违约责任、免责条款等可能影响消费者重大决策的关键信息。贷款类产品应当明示年化利率”。第 24 条规定“银行业金融机构应当按照服务价格管理相关规定，在营业场所、网站主页等醒目位置公示服务项目、服务内容和价格等信息”“新增收费服务项目或者提高服务价格的，应当提前公示”，该等披露及公示内容要求应当注意满足。值得注意的是，相较《消保意见稿》而言，《消保管理办法》在该等信息披露及公示要求上做了一定的条件放宽，例如第 24 条关于收费管理的规定仅适用于银行业金融机构，且不再要求提前三个月公示，仅要求提前公示。

2. 个人信息保护机制与《个保法》相衔接

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。《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，本次《消保管理办法》则较为妥善的解决了这一问题，其规定与《个保法》相衔接。

具体而言：《消保管理办法》在“银行保险机构收集消费者个人信息应当向消费者告知收集使用的目的、方式和范围等规则，并经消费者同意”、“未经消费者同意，不得在不同平台间传递消费者个人信息”等规定的基础上，增加了“等”、“法律法规另有规定的除外”的表述，以匹配《个保法》项下的收集处理以及对外提供用户个人信息无需取得用户同意的“多元合法性基础”。此外，对于《消保意见稿》中规定的“不得利用痕迹数据对消费者开展未经授权的营销活动”，其中“痕迹数据”的定义不明确，本次《消保管理办法》中亦予以了删除。

3. 与《消保意见稿》相比的其他变化

就该部分内容，除上述关注要点外，《消保管理办法》在《消保意见稿》基础上还有以下变化值得关注：

■ 删除了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”，如上文所述，《消保管理办法》中统一删除了专业消费者和普通消费者的区分，相应的，此处针对普通消费者的要求亦不再适用，本次《消保管理办法》中予以了删除。这同时也变相解决了何为本条规定中的“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的问题。

■ 删除了服务类收费的金额上限要求

《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，本次《消保管理办法》中予以了删除。这也与我们上文所分析的《消保管理办法》整体规定更偏于原则性、框架性的整体思路相符。

四、监管及处罚机制 — 丰富了监管措施，对违规主体及违规行为的处罚力度加大

监管措施	监管谈话	责令限期整改	下发风险提示函、监管意见书等
	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
	将相关问题在行业内通报或向社会发布		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；法律法规没有规定但违反本办法的，责令改正；情节严重或逾期不改正的，区分不同情形，给予通报批评、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，可对相关董事会成员及高管人员给予警告，并处以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		

《消保管理办法》从监管措施及处罚措施等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，《消保管理办法》虽然在《消保意见稿》基础上删除了对

于具体监管方式的列举（如非现场监管、现场检查、延伸检查、投诉督查、举报调查、监管评价、窗口指导、监管谈话、风险提示等），但并不意味着银保监会及其派出机构不会采取此类监管方式，而且结合法规中明确的多样化监管措施（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。同时，《消保管理办法》还规定要设立银行保险业纠纷调解组织，与前述的纠纷化解机制相配套，有利于及时高效化解纠纷。

此外，《消保管理办法》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。但值得注意的是，《消保管理办法》相比《消保意见稿》还是作出了一些细节调整，例如针对重大事件报告的时点，《消保管理办法》仅原则性地规定了“及时”报告（《消保意见稿》要求于事件发生之日起3个工作日内报告）；对于重大事件的定义，删除了大量集中投诉、群体性事件的具体认定标准（《消保意见稿》规定单月内就单一产品或事项集中爆发投诉、引发二十人以上群体性事件），保留了更多的灵活认定空间。

2. 不可忽视的双罚制

就行政处罚而言，《消保管理办法》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

我们在解读《消保意见稿》时，曾经说“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’”，事实无疑验证了我们的观点，2022年，金融消保从各个方面被监管部门放到了前所未有的重要地位。2023年，可以预见金融消保仍然会是监管持续发力的重点领域，在“金融为民”“负责任金融”的监管理念之下，已经融入各项具体金融监管规定的金融消保，不再会是运动性的整治风潮，而会是持续性的监管要求。

如果说2022年的金融消保监管，首当其冲的还是受人行监管的机构，特别是人行牵头的针对网络平台的综合整改，那么随着《消保管理办法》的正式落地，银保监会的消保执法有了更强的抓手，受银保监会监管的机构很可能在2023年更多的承压，消保问题值得引起行业机构的充分重视，我们也将一如既往的予以关注、为行业机构提供法律支持。

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

李珣

电话： +86 21 6080 0232

Email: xun.li@hankunlaw.com