

【编者按】2013年9月12日，本刊编辑部在北京举办了以“营造安全支付环境 保护支付消费权益”为主题的支付业消费权益保护研讨会。研讨会由中国支付清算协会副秘书长王素珍主持，中国人民银行金融消费权益保护局副巡视员朱红应邀出席会议并作主题发言。

应会员单位要求，本刊对部分嘉宾发言内容进行了整理，将陆续刊登，以飨读者，并借此机会对与会领导和嘉宾的大力支持表示感谢。

# 加强金融消费权益保护 推进支付体系有序发展

朱红

## 加强金融消费权益保护是危机后金融监管改革的重要共识

金融监管有两个并行目标：一是维护金融体系稳定，二是防止、减少消费者受到欺诈和其他不公正待遇。金融消费者保护与金融机构监管正如一个硬币的两个面，二者在促进金融市场健康运行、维护金融稳定方面具有统一性，在监管对象和内容上存在差异性。然而，过去监管实践无论是监管制度的构建还是日常监管工作更偏重于维护金融体系的稳定，而非金融消费者的利益保护。本轮金融危机的教训表明，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，会破坏金融业赖以发展的基础，影响到金融体系的稳定性。基于对国际金融危机的深刻反思，各国监

加强金融消费权益保护，维护金融体系长期稳定运行，已成为2008年金融危机后世界各国和地区金融部门反思和改革的重要内容。支付结算体系作为金融基础设施的重要组成部分，为金融活动提供资金运行的工具和通道，满足社会经济活动的需要，与消费者的日常生活息息相关。由于支付结算领域的金融消费具有直接进行资金汇划的特殊性，一旦发生侵权行为，必然对消费者造成直接的资金损失。近年来，屡屡发生的银行卡伪卡盗刷、网络支付诈骗、个人金融信息泄露等案件，暴露出我国支付结算领域金融消费者保护存在的不足之处，因此，加快推进支付结算领域金融消费者权益保护工作显得尤为迫切和重要。

作者为中国人民银行金融消费权益保护局副巡视员。

【摘要】支付结算体系作为金融基础设施的重要组成部分，为金融活动提供资金运行的工具和通道，满足社会经济活动的需要，与消费者的日常生活息息相关。因此，加快推进支付结算领域金融消费者权益保护工作显得尤为迫切和重要。

金融危机暴露出的问题表明，在加强对金融机构监管的同时，还应重视对金融产品和金融行为的有效监管，合理引导金融产品和服务创新，规范金融机构交易行为，确保金融消费者的知情权、公平交易等权益。

管当局采取积极措施加强金融消费者权益保护，美、英等国家以及一些国际组织相继通过改革相关立法和监管体制，修复现行金融监管体制的制度性缺陷，如监管理念由“机构监管”向“功能监管”及“目标监管”的转变。可以说危机后，金融消费者权益保护与宏观审慎管理、微观审慎监管成为金融改革的三条主线。金融消费者保护已成为世界各国维护金融稳定的国际共识，加强对消费者金融权益保护的立法与监管迫在眉睫。

### 保护金融消费者合法权益是人民银行履职的重要内容

长期以来，我国对金融业的监管实行以分业监管为特点、金融机构为重心的模式。金融危机暴露出的问题表明，在加强对金融机构监管的同时，还应重视对金融产品和金融行为的有效监管，合理引导金融产品和服务创新，规范金融机构交易行为，确保金融消费者的知情权、公平交易等权益。强化金融消费者保护，不仅有利于规范金融市场秩序和交易行为、减轻风险传递和扩散的危害，同时也将维护金融稳定的关口前移至金融产品设计、金融交易规范以及金融消费者教育等方面，防范系统性风险累积，从而提高金

融体系的稳定和可持续性。在此背景下，加强金融消费者权益保护是金融监管的“题中应有之意”。

党中央、国务院高度重视金融消费者权益保护工作。2012年全国金融工作会议明确指出，要“把金融消费者权益保护放在更加突出位置，加强制度和组织机构建设，加强金融消费者教育”。几年来，人民银行从维护金融稳定的监管职责出发，通过试点，努力探索，扎实推进金融消费者权益保护工作。人民银行金融消费者权益保护局于2012年3月由中编办批复，7月开始筹建，12月在上海召开了成立大会，并挂牌正式运行。目前，人民银行已在全国31个省（市）分支机构设立了金融消费者权益保护处，全面推进金融消费者权益保护工作。出台了《中国人民银行金融消费者权益保护工作管理办法》，申请开通了“12363”全国金融消费者权益咨询投诉热线电话，重点部署了个人金融信息保护检查工作，开展了主题为“普及金融知识、提示金融风险、维护金融稳定”的金融知识普及月活动等等。下一步，我们将围绕“推动制度建设，健全工作体系，畅通咨询投诉渠道，加强监督检查，推进金融教育”工作思路，推动完善金融消费者权益保护法律制度框架和工作机制，建立金

融消费者权益保护工作评估体系和监督检查机制，形成典型案例共享机制。制定金融消费者权益保护监督检查手册，规范金融消费者权益保护工作非现场监管和现场检查。依法开展人民银行职责范围内的消费者保护具体工作，切实加强对交叉性金融工具的风险监测。为全面提升我国金融消费者的风险意识、维权意识，提升金融消费信心，维护消费者合法权益奠定良好基础。

金融消费者在支付结算业务相关办理环节享有知情权、选择权、公平交易权、个人隐私和信息受保护权等权利。

### 加强金融消费者权益保护是推进支付体系健康发展的重要保障

金融消费者办理的支付结算业务包括银行结算账户业务、票据业务、电子支付业务、支付系统业务、非金融机构支付业务等。金融消费者在支付结算业务相关办理环节享有知情权、选择权、公平交易权、个人隐私和信息受保护权等权利。近年来，网上支付、电话支付、移动支付等新兴电子支付方式被广泛使用，在满足了便捷、高效的支付服务需求的同时，也逐渐暴露出安全方面的问题。在人民银行各级分支机构受理的法定职责范围内的投诉中，支付结算业务（包括账户管理和查询、银行卡使用、资金汇划等）是投诉比较集中的领域之一。金融消费者权益在支付结算领域受侵犯的表现形式有以下四种：

一是知情权被侵犯。金融消费者享有知悉其购买、使用的金融商品或者接受金融服务的真实情况的权利。而在现实生活中金融消费者的知情权往往受到侵犯。由于金融机构信息披露不充分和不及时，比如一些银行在为消费者办理新型支付结算工具和服务时，着重介绍支付工具的特点及优势，而对使用风险提示不够，埋下了纠纷隐患。二是公平交易权被侵犯。金

融机构在与消费者形成法律关系时，应当遵循公正、平等、诚实、信用的原则，不得强行要求消费者购买、使用其产品或

接受其服务，也不得在合同或法律关系中制定规避义务和违反公平的条款。比如，一些银行为完成季度存款任务，在季末几日不交换票据，不对到期票据进行支付，压票、无理拒付以截留客户资金的情况层出不穷，而一些银行规定贷记卡年最低消费次数，达不到年最低消费次数不履行提前告知义务扣收年费，小额存折不经告知扣收账户管理费等都严重侵犯了金融消费者的公平交易权。三是安全权被侵犯。金融消费者在购买、使用金融产品和接受金融服务时享有人身、财产安全不受损害的权利。金融消费者安全权受侵犯主要表现在财产安全权方面，如一些发卡行对ATM等联网机具的安全防范措施不到位，给不法分子窃取持卡人账户信息，进行伪卡盗刷以可乘之机；在银行卡挂失业务中，我

国绝大多数商业银行通常以格式文本合同规定挂失前风险由持卡人承担，将银行卡未经授权划付的风险转嫁给金融消费者，导致金融消费者资产受损。四是隐私权被侵犯。消费者个人身份信息及购买物品等隐私信息在交易过程中易被泄露和转卖。同时，由于消费者自身的原因，导致客户账号、密码等个人重要信息泄露，造成资金损失，也是产生金融纠纷的一个重要原因。比如，消费者可能在网络支付时进入到仿冒的钓鱼网站，造成用户信息的泄露和资金的损失。

当前，针对支付结算领域金融消费者权益保护面临的问题，我们应着重从以下几方面加以推进：

第一，要完善立法，维护金融消费者在支付结算活动中的权益。目前我国涉及支付结算的制度规定多是从支付结算业务操作层面进行规范，缺乏针对金融消费者权益保护的规定，且有的制度存在明显的滞后性，金融消费者权益很难得到有效保障。在《中华人民共和国消费者权益保护法》和相关法规的修订中，增加关于金融消费者保护的条款，修改完善支付结算领域法律法规，明确该领域金融消费者权益保护的依据。开展金融消费者权益保护指引、金融机构金融消费者权益保护工作评估办法等制度研究，引导金融机构在开展业务的同时重视金融消费者权益保护。

第二，要加强评估和合规监管，引导金融机构加强支付工具风险的控制和信息披露，提高金融机构保护消费者合法权益

的主动性、有效性。

第三，要构建多元化金融消费纠纷解决机制。考虑参照英国的督察专员体制、香港地区的金融纠纷调解中心、台湾地区的金融消费争议评议中心等模式，建立简洁、高效的金融消费纠纷处理机制。

第四，加强金融消费者教育，不断提高金融消费者自我保护能力。制定金融消费者教育规划和指标体系，形成长效工作机制。为金融消费者提供专业的法律、金融知识咨询服务。进一步强化金融机构对客户的教育、引导责任，考虑建立评估金融机构金融消费者教育有效性的指标体系。要通过教育让金融消费者懂得“买者有责、卖者余责”的理念和约束作用，即监管保护并非万能。更不能因金融消费者权益保护监管引致为道德风险行为的发生。要防止消费者认为有监管保护而经受不住个别金融机构的误导与利诱，涉足明显超出自身风险承受能力的金融产品市场。

面对新的形势和任务，站在金融消费保护新的起点，我们相信，在“一行三会”的大力倡导与社会各界的共同努力下，金融消费权益保护监管工作将扎实推进、稳步发展，我们也将为广大金融消费者和投资者赢得一个公平有序的金融支付结算秩序和安全和谐的消费环境。■