

# 强化行为监管，完善金融监管体系

曾刚；贾晓雯 时间：2018-03-08 来源：21 世纪经济报道

## 金融消费者保护是行为监管最主要的内容

2017 年召开的第五次全国金融工作会议指出要“加强功能监管，更加重视行为监管”，首次引入了“行为监管”概念，并将其作为监管强化和补短板的重点方向。

与审慎监管关注金融机构的稳健经营不同，行为监管指的是监管部门通过制定公平的市场规则，对金融机构的经营活动及交易行为实施监督管理，包括禁止误导销售及欺诈行为、充分信息披露、个人金融信息保护、实现合同及交易公平、打击操纵市场及内幕交易、规范债务催收等。行为监管致力于降低金融市场交易中的信息不对称，推动金融消费者保护及市场有序竞争目标的实现。

从监管对象来看，行为监管既包含了对金融机构与金融消费者之间零售交易行为的监管，也涵盖了对金融机构同业间的批发业务、金融机构与工商企业之间对公交易行为的监管。其内涵要广于金融消费者保护，严格来讲，二者在概念上并不完全相同，但由于金融消费者保护是行为监管的最主要内容及最重要的目标，二者在很多语境下被等价使用。

2008 年金融危机以来，强化行为监管与金融消费者保护已成为

各主要经济体的改革重点，各国在此方面都普遍加强了机构建设，并提升监管技术和专业化水平。行为监管与宏观审慎管理、微观审慎监管一道，构成了后危机时代金融监管改革的三大核心。

随着近年来我国金融市场的深化发展，金融创新活动不断涌现，金融产品与服务日益呈现出多样化、复杂化、混业化的特点，而大多数金融消费者并未掌握与其自身财富水平相匹配的专业金融知识，金融机构与金融消费者之间的不对称、不对等地位有所加剧。金融机构非法参与民间金融、私售飞单、欺诈销售、操纵市场、个人信息泄露等严重侵害金融消费者权益的风险事件及金融乱象屡有发生，行为风险隐患愈发突出。

基于对国际经验及国内现状的反思及总结，我国积极顺应国际监管改革趋势，于 2012 年开始在“一行三会”内部分别设立了消费者保护局来承担金融消费者保护职能。在此模式下，我国金融消费者保护建立在分业监管基础之上，各监管部门分别在各自监管职责范围内开展金融消费者保护工作，并在健全工作机制、规范经营行为、强化投诉处理、开展金融知识宣教等方面采取了一系列措施。

### **我国行为监管实践中存在的短板**

尽管取得了一定的进展，但由于消费者保护局完全是各监管主体的内设部门，并不具备行政上的相对独立性，距离标准的双峰监管模式尚存在较大差距，导致现行“内双峰”监管模式下行为监管及消费

者保护的有效供给不足，仍存在较大短板。

一是立法滞后且不成体系。在金融法律方面，我国《人民银行法》、《银行业监督管理法》、《商业银行法》、《证券法》和《保险法》虽然涉及到对存款人和其他客户、保险活动当事人、投资者等主体合法权益的保护，但并未明确提及“金融消费者”这一概念。目前我国在金融消费者保护方面最高层级的文件是国务院办公厅于 2015 年发布的《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》，其中提出“坚持审慎监管与行为监管相结合，建立健全金融消费者权益保护监管机制和保障机制，规范金融机构行为，培育公平竞争和诚信的市场环境，切实保护金融消费者合法权益，防范和化解金融风险，促进金融业持续健康发展”，但该文件并未上升到国家法律法规层面，且内容多为原则性要求，因此难以有效保障相关工作的顺利开展。

二是行为监管与审慎监管的关系失衡。由于我国审慎监管起步较早并经过多年发展，理论体系和监管实践等方面已经较为成熟，所以其在影响力方面较行为监管处于优势地位。虽然从形式上来看，我国自 2012 年开始已经形成了“内双峰”的监管模式，但由于新设立的四个消费者保护局完全是各监管机构的内设部门，缺乏行政上的相对独立性，呈现出形式大于实质的情况，这决定了我国的行为监管同传统的审慎监管相比较仍是处于附属地位，监管实践还是以审慎监管为主，对行为风险及金融消费者保护的重视程度不足，二者关系的失衡

导致我国行为监管进展缓慢。

三是缺乏监管协调机制。目前我国在行为监管方面缺乏相应的协调机制，导致行为监管难以有效开展。首先，内部协调机制缺失，难以形成监管联动。由于行为监管的附属地位及同审慎监管存在的潜在竞争，决定了消费者保护部门难以有效协调其他内设部门。其次，外部横向协调机制缺失，分业监管滞后于混业经营的现实。由于我国的总体金融监管架构仍是分业型的，各监管机构自然也仅负责各自监管行业的行为监管。但随着金融混业经营的不断发展，跨市场、跨行业的产品和业务不断涌现，建立在分业基础上的行为监管逐渐难以有效应对混业发展带来的诸多挑战，导致监管真空及监管重叠并存，并且行为监管标准的不统一也极易造成监管套利。最后，外部纵向协调机制缺失，中央与地方存在监管分割。近年来我国部分地区金融市场秩序混乱，金融活动行为风险突出，非法集资、金融诈骗等恶性事件屡有发生，大量金融消费者遭受严重损失，地方金融行为监管亟待归位。但由于我国目前缺乏纵向的金融监管协调机制，受各自的监管半径限制，中央难以及时获取有效的地方金融信息，无法对地方行为监管及消费者保护工作进行有效指导。

四是行为监管能力不足。在资源分配上，由于我国审慎监管与行为监管关系失衡，不可避免地导致人、财、物等稀缺的监管资源向审慎监管倾斜，行为监管资源相对不足。从现实情况来看，各监管机构

内设的消费者保护局在人员编制方面基本在 10-20 人之间，资源投入明显不足，要保障行为监管在全行业的有效实施存在很大难度。在监管方式上，囿于监管资源所限，各个消费者保护局主要负责制定消费者保护基本制度、处理消费者日常投诉、金融知识宣传教育等事项，难以对金融机构行为及金融产品实施日常监管并进行及时干预，监管有效性亟待提高

### **重塑监管理念，坚持双峰并重**

在当下金融监管架构改革的大背景下，强化行为监管必然会成为改革的一个重要方向，具体的工作应包括以下几个方面：

第一，推进立法建设，完善顶层设计。从国际经验来看，《2012 年金融服务法案》、《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法案》是英美两国实施行为监管及金融消费者保护的法律依据，法案中对于行为监管当局的法定职责、工作开展等事项做出了明确的规定，而目前我国实施行为监管及金融消费者保护在法律上并无明确的依据。为保障相关工作的顺利开展，建议加速推进立法建设，以使相关工作的开展有法可依、有章可循。

二是重塑监管理念，坚持双峰并重。从上一轮国际金融危机的经验教训来看，行为监管的缺失不仅会产生微观上的风险，而且极可能诱发系统性风险，严重影响金融稳定。我国长期以来存在“重审慎监管、轻行为监管”的现象，出现了双峰跛行的情况，导致金融机构行

为失范、金融市场无序发展、金融消费者利益受损等一系列问题。第五次全国金融工作会议明确提出要更加重视行为监管，为重塑监管理念及完善监管体制指明了方向。今后必须坚持审慎监管与行为监管并重的理念，寻求两者之间关系的有机平衡，实现双峰的平行发展。

三是完善协调机制，促进监管协同。在现行监管体制下，应首先提高消费者保护部门的独立性，明确其对金融活动实施统一行为监管。在统筹协调方面，国务院金融委作为我国最高层级的金融监管统筹和协调机构，可以在加强横向部际监管协调，消除纵向监管分割等方面发挥重要的作用。具体而言，国务院金融委可牵头建立行为监管及金融消费者保护日常协作机制，加强各方的信息沟通与共享，并在规制建设、日常监管、风险处置等方面加强分工协作，推动统一行为监管标准的制定，消除套利空间，填补监管空白。

四是优化资源配置，提升监管能力。一方面，应尽快建立标准化的行为监管流程，丰富并完善监管手段及工具，将产品干预等相关内容纳入行为风险监管框架，着重对问题金融进行干预，将传统上在销售与服务环节实施的监管扩展到产品开发设计、销售过程和售后维权的整个环节，实现监管关口的全覆盖，切实提升行为监管能力。另一方面，强化行为监管执法。对于扰乱市场秩序或侵害金融消费者权益的市场乱象，加大行政处罚力度，树立行为监管的权威性及震慑性，确保金融机构经营行为守法合规，营造公平有序的金融市场环境并保

护金融消费者合法权益。