

# 在新兴市场和发展中经济体对消费者实施保护

## 银行监管机构技术指南

Denise Dias

2013年8月16日



扶贫协商小组（CGAP）致力于构建一个人人享有改善生活所需要的金融服务的世界。

CGAP 通过开展实用研究，与金融服务机构、政策制定者和资助机构积极接触，开发普惠金融的创新型解决方案。CGAP 成立于 1995 年，机构设在世界银行，旨在将务实的市场开发模式与基于实证的倡导平台相结合，推进面向贫困人口的普惠金融。

© 2013, CGAP/World Bank。保留所有权利。

CGAP

1818 H St., N.W., MSN P3-300

Washington, DC 20433 USA

1 202 473 9594

[www.cgap.org](http://www.cgap.org)

[www.microfinancegateway.org](http://www.microfinancegateway.org)

## 目录

摘要 .....	v
EMDE 银监机构消保监督工作指南概要.....	vii
<b>1 简介 .....</b>	<b>1</b>
<b>2 EMDE 有效消保监督导则 .....</b>	<b>2</b>
2.1 导则1：机构设置与协调.....	2
2.2 导则2：监督办法.....	6
2.2.1 基于风险的消保监督 .....	6
2.2.2 银监机构在处理消费者投诉中的作用.....	9
2.3 导则3：监督计划.....	11
2.4 导则4：内部组织结构.....	12
2.5 导则5：监督工具与手段.....	15
2.5.1 市场监测 .....	16
2.5.2 非现场和现场检查 .....	18
2.5.3 强制执行措施（纠正和处罚） .....	22
2.6 导则6：标准监督程序.....	24
2.7 导则7：信息种类、来源和质量.....	25
2.7.1 信息来源和种类 .....	25
2.7.2 信息质量 .....	27
2.8 导则8：反馈完善监管.....	28
<b>3 实施《指南》的渐进战略 .....</b>	<b>28</b>
<b>参考文献.....</b>	<b>32</b>
<b>附录1：调研国家列表.....</b>	<b>34</b>
<b>附录2：调研国家承担消保职能的政府部门 .....</b>	<b>35</b>
<b>各地区参考资料.....</b>	<b>37</b>
有关监督方法、监督规划和监管指引的资料.....	37
监管业务人员适用的检查指南、手册和其它支持性文件.....	37
报告模板.....	38
强制执行措施.....	38
监督报告，监督审查.....	38
主管机构间的备忘录(MoU).....	38
监管者提供的在线工具和信息.....	39
其它材料.....	39

## 图

图 1. 马来西亚国家银行对消保的关注点.....	1
图 2. 国家监管结构：金融消保监督的基础.....	3
图 3. 银行监管机构履行消保监督职能时可采用的内部结构.....	14
图 4. 渐进战略的重点.....	29

## 表

表 1. 金融消保监督手段示例.....	15
表 2. 消保监督针对机构的现场检查手段示例.....	20
表 3. 消保监督信息的可能来源.....	25

## 专栏

专栏 1. 金融消保领域的机构间合作示例.....	4
专栏 2. 印度自律性监管机构在金融消保框架中的角色.....	5
专栏 3. 秘鲁消保风险指标示例.....	8
专栏 4. 美国货币监理署（OCC）的消保合规监督.....	9
专栏 5. 部分国家处理消费者投诉工作示例.....	11
专栏 6. 加纳银行的调查和消费者报告办公室.....	13
专栏 7. 各国专项检查示例.....	21
专栏 8. 监督指南可包括的内容.....	24

## 摘要

**受全球金融危机的刺激，国际和国家层面都加大了保护金融消费者的力度，旨在促进与金融稳定性相适应的责任金融。**消费者保护（以下简称为“消保”）和金融稳定性，过去一直被视为仅仅间接相关的目标，甚至在某种程度上还存有潜在冲突，但现在大家日益认识到，两者在很大程度上是相辅相成的。<sup>1</sup>全球的审慎监管机构有一个共同目标，即按照巴塞尔银行监督委员会规定的新标准强化审慎要求的同时，建立或恢复消费者信心。在一些新兴市场和发展中经济体（以下简称EMDE）<sup>2</sup>，消保作为审慎监管机构（大多指银行监管机构）的明确职责，但有些情况下，即使并非其明确职责，审慎监管机构也承担了消保责任。在许多EMDE，更加重视保护消费者已经成为了普惠金融议程的重点内容；来自政治家、媒体或消费者协会的压力也促进了对消保的更多重视。

**针对金融消保，国际社会正在出台新指引，新法规，各国也在成立新机构或进行机构改革。**不仅是先进经济体，EMDE也在进行这一变革。很多EMDE的银行监管机构（以下简称为“银监机构”，其监管范围可能涵盖非银行金融机构和保险、零售支付等非银行业金融服务）担负着重要的消保角色。迄今为止，对于审慎监管机构在消保监督中面临的具体挑战和机遇，国际社会还没有完善的政策指南。许多银监机构第一次承担起了促进稳定性和构建普惠金融的双重职责。

**与此同时，EMDE的人员和财务能力、法律框架、司法及替代争端解决机制远远滞后于先进经济体，尤其是低收入的EMDE。**<sup>3</sup>这些制约总体上不利于金融监管，也给银监机构在审慎职责基础上新增消保责任时带来了需要优化使用资源、提高监管有效性的特殊挑战。

**本《指南》为EMDE银监机构的消保监督工作提供指引。**EMDE的银监机构通常在消保中发挥重要作用（即使目前还没有，也具备了必要条件）。各国银监机构的职责范围千差万别，但大都覆盖零售市场中大部分与普惠金融相关的机构和产品，包括储蓄和信贷；其中一些还覆盖了在普惠金融中发挥突出作用的支付及非银行服务商，如金融合作社和小额金融机构。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 参见 [CGAP \(2011\)](#)、[OECD \(2011\)](#) 及 [Duke \(2009\)](#)。例如金融稳定委员会 ([FSB 2011](#)) 指出：“全球金融危机发生后，各国政府和国际社会为了促进金融稳定性，都大力加强消费者保护政策。”

<sup>2</sup> 根据 IMF 《[世界经济展望](#)》，有 120 个国家被划分为 EMDE，其中包括 10 个“二十国集团”成员，51 个“低收入国家”。资料来源：[Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies. 提交给二十国集团财政部长和中央银行行长的报告，由金融稳定委员会工作组及国际货币基金组织、世界银行员工撰写。](#)

<sup>3</sup> 文中“低收入国家”一词指监督资源和能力制约相对比较严重的 EMDE，这些地区常常还面临着其它一些困难，如不完善的法律框架、失灵的法院体系。

<sup>4</sup> 可想而知，不论是 EMDE 还是其他地区，很少有银监机构能完全覆盖金融业。实际上，在很多地区，有大量金融服务机构的运营不受金融监管机构的管辖。《指南》不会对监管范围做出具体建议，因为各国解决方案可能相去甚远。

**本《指南》并非最佳实践汇总，也未试图改变国际银行业现行监管标准。**《指南》着重说明，通过利用现有的监管程序和资源、法定职责、权力，以及普惠金融、金融稳定性等政策性目标，银监机构在加强消保工作中可以抓住的重要机遇领域。在借鉴以往消保监管研究的基础上，<sup>5</sup>《指南》仅重点关注监督。文中归纳并使用了 44 个国家监督实践的研究范例。<sup>6</sup>

**消保<sup>7</sup>监督制度涉及几个方面，《指南》按顺序进行论述：**(1)机构设置与协调；(2)监督办法；(3)监督计划；(4)内部组织机构；(5)监督工具与手段；(6)标准监督程序；(7)信息种类、来源和质量；(8)监督反馈完善监管。《指南》仅针对银监机构的责任而阐述监督制度的方方面面，并未讨论更广泛的深层问题，如该司法区域内有关监督的法律授权、监管法规或总体机构设置。<sup>8</sup>

“摘要”一节最后总结了每节的内容。《指南》最后提出了一些建议，可能对低收入国家的监管机构尤其有用：在银监机构人员和财务能力都不足的司法区域，如何排定金融消保监督工作各项关键内容的先后次序，如何循序渐进地实施。《指南》提供的参考材料包括国别案例（[附录 1](#) 列出了调研的国家，[附录 2](#) 介绍了相关国家承担消保职能的政府机构），有关监督流程中各参与方和阶段的文件链接（见“[各地区参考材料](#)”）。

**在操作层面，监督制度通过综合以下三方面工作来落实：**(i) **核心监督工作；** (ii) **辅助活动；** 及 (iii) **其它活动。**核心监督工作指采用监督工具（即市场监测、现场及非现场检查、强制执行）及实施这些工具的手段。辅助活动指在不同程度上，直接或间接地为监督工作提供支持或信息的活动（如处理投诉、解答疑问、为公众或政府机构提供信息）。其它活动指与监督成果没有直接关系的活动（如消费者教育）。<sup>9</sup>《指南》基于这样一个重要假定，即银监机构将力量集中于这三方面活动的第一项“核心监督工作”时最有效率。

---

<sup>5</sup> 参见 [Brix and McKee \(2010\)](#)、[Dias and McKee \(2010\)](#)、[Chien \(2012\)](#) 及 [Collins et al. \(2011\)](#)。另参见 [World Bank \(2012\)](#)。

<sup>6</sup> 在调研的 44 个国家中，对其中 22 国的专家和监管人员进行了访谈，其他国家只进行了案头研究。参见[附录 1 中调研国家列表](#)。

<sup>7</sup> 一些作者及国家金融机构对“消保”与“市场行为”有不同定义，本文只用到前者。

<sup>8</sup> 尤其是，本文不试图确定金融消保监督的最优机构设置，分析各种设置的利弊超出了本文的讨论范围。

<sup>9</sup> 许多银监机构认为消费者教育对于达到监督目标很必要，因此开展教育活动。例如，金融教育职责可能基于此信念，即进行教育有助于培育责任金融，进而有利于长期的稳定性。《指南》简要提及消费者教育项目及其有效性以及对监督工作的影响（在“其它活动”讨论中）。

在 EMDE，甚至在低收入国家，大部分银监机构都有可行的办法加强消保监督。许多银监机构可以借鉴审慎监管中使用的熟悉概念、成熟的原则和程序，提高消保工作的有效性。在诸多情况下，即使没有明确的消保法律授权和具体的消保法规，也可以进行更加有效的监督，即，银监机构可以首先利用现有能力，充分发挥自身的权力、影响力和专长，引导更有利于消费者的市场行为。采用良好的消保做法，例如进行系统规划、为监督工作人员提供标准指南，有助于确保监督流程的一致性和有效性。

但是对一些银监机构而言，全面实施《指南》所述的导则和做法存在着实际挑战。面对各种优先事项之间的竞争、严重的能力制约、金融行业监督制度的整体局限性，有时银监机构把重点放在了如处理投诉这样的辅助活动上，而不是非现场和现场检查这样的核心监督工作。采取循序渐进的实施办法，基于市场的实际风险和监督机会来确立顺序和重点，可能有助于银监机构应对这些挑战。

EMDE 银监机构要避免生搬硬套其他国家的法规、制度框架或监督做法，而是要根据其监督角色的具体风险和市场环境，进行适当调整，确定优先重点。完全照搬他国做法可能导致出现监管不力、合规情况不佳的结果，并且危及监管者的声誉和可信度。消保是金融行业监督的一个较新领域，特别是在不发达经济体。不过，EMDE 日益增加的消保实践也带来了新的经验教训，能为彼此提供更多借鉴。

## EMDE 银监机构消保监督工作指南概要

### 导则 1. 机构设置与协调 (2.1 节)

银监机构应利用其在当前机构体系中的地位，推进金融消保，其中包括通过利用其广泛职责、权力和可信度采取措施，完善消保监督成果。银监机构应在公共宣传中，最好也在其正式职责中明确阐述消保监督的目标。银监机构还应建立有效运作的协调合作机制，与涉及金融消保的政府及非政府部门进行协作，支持各部门改善非监管行业市场实践的努力。

### 导则 2. 监督办法 (2.2 节)

银监机构应抓住机会，把消保问题纳入目前的监督工作。要做到这点，银监机构应选择战略性举措和手段，重点放在核心监督工作（而非辅助活动）。还应采用分析风险的办法，更准确地确定重点领域，优化资源使用，同时还要定期检查消保活动的效果。

### **导则 3. 监督计划 (2.3 节)**

银监机构进行消保监督，应基于全面系统的计划。应根据可用的监督资源和对相关消费者风险的评估结果，制定详细的消保监督周期/年度规划。

### **导则 4. 内部组织结构 (2.4 节)**

各国消保的整体架构差别很大，银监机构应确定如何进行内部组织才符合他们眼下的状况。如果结果不够理想，或者外围情况发生了变化（例如进行了监管改革），就可能需要调整方法。但不论采用何种总体组织结构，银监机构应努力建立一支有消保知识和经验的队伍，确保审慎监管者和消保监管者有效合作，信息流动畅通。

### **导则 5. 监督举措与手段 (2.5 节)**

银监机构应使用一系列工具来进行消保监督。审慎监管常用的监督手段大都适用于消保，但可能需要根据消保监督目标和法规进行一些调整。此外也需要新开发一些工具（特别是监测如何对待消费者的工具）。用来确定消保监督优先重点的条件可能也不同于确定审慎监管优先重点的那些条件。

### **导则 6. 标准监督程序 (2.6 节)**

银监机构应精心设计监督手册，规定消保监督的标准程序，从而提高监督审查的一致性和质量。

### **导则 7. 信息种类、来源和质量 (2.7 节)**

银监机构应从多种途径收集信息，为监督工作提供支持，并系统性地努力完善信息的范围、准确度和可靠性。监管机构至少要定期收集投诉数据信息，要求所辖金融服务机构按照标准的报告格式提供信息，并从其它信息来源了解市场反馈。

### **导则 8. 反馈完善监管 (2.8 节)**

对消保监督工作进行审查，从中获得的经验和知识应该用于监管过程（通过提出完善消保法规建议），还应该用于消保监督的更广泛监管框架。同样地，设计加强消费者金融能力的项目时也应借鉴这些经验和知识。

## 1 简介

金融消保监管反映了监管者、政策制定者对金融机构与其客户之间关系的关注。这种关注可能源于目前市场行为存在的问题，或者规避未来问题的愿望。图 1 以马来西亚国家银行（中央银行）为例，总结了其表达并体现在消保监督方法中的关注点。

图 1. 马来西亚国家银行对消保的关注点



**来源：**马来西亚国家银行 Koid Swee Lian 在 CGAP/SEACEN 小额金融监管培训课程上的发言，该课程于 2010 年 10 月在斯里兰卡进行。

本《指南》调研涉及的大部分 EMDE 都监管至少一个金融消保领域。披露，特别是零售信贷市场的披露，是最常被演变为法规的政策关注点之一。几乎所有的 EMDE 都对披露有所规定，其形式从法规中的几行要求到全面详细的披露标准。一些国家的消保法规远远超出披露范畴，涉及到方方面面，例如投诉处理和金融机构报告，参与监察员机制，销售和营销行为，合同条款，禁止不公平、舞弊行为，对销售人员的教育与培训标准，收贷做法，放贷标准等。

监管要求的每个细节都影响着监管机构如何执行监督以及哪些举措手段最为适用。例如，仅对某事项进行披露与在特定时候以特定形式披露某事项，监管业务人员对这两种要求会采取不同的检查办法。在此规定中忽略时间要求可能导致核心目标无法实现。与审慎监管相比，消保监管标准有时候更加具体，除此之外，后者还会使用“误导性”、“舞弊”、“强制”、“繁琐”、

“歧视性”、“通俗易懂的语言”、“明确”和“公平”等词语。类似词语，加上消保需要虑及个体消费者及其具体环境的事实，可能就要求监管业务人员更多使用判断力，从而使得消保工作更为复杂。

《指南》旨在帮助银监机构<sup>10</sup>推行落实消保法规。《指南》分两大部分：[第 2 部分](#)详细阐述八项导则，供监督人员及机构借鉴；[第 3 部分](#)建议采用一个突出重点、循序渐进落实指南的框架，供监管机构，特别是那些资源能力都受制约的低收入国家监管机构参考。

参考资料见“[各地区参考材料](#)”。这些材料大多来自先进经济体，有些来自保险监管机构。<sup>11</sup>使用者务必要根据各国情况借鉴这些参考文件。**不应完全照搬使用任何材料，也不应把任何材料视为监管指南或最佳实践。**

## 2 EMDE 有效消保监督导则

### 2.1 导则 1：机构设置与协调

银监机构应利用其在当前机构体系中的地位，推进金融消保，其中包括通过利用其广泛职责、权力和可信度采取措施，完善消保监督成果。银监机构应在公共宣传中，最好也在其正式职责中明确阐述消保监督的目标。银监机构还应建立有效运作的协调合作机制，与涉及金融消保的政府及非政府部门进行协作，支持各部门改善非监管行业市场实践的努力。

银监机构的工作范围取决于各国千差万别的机构设置。图 2 根据银监机构所覆盖的业务（即行业或机构类型）和法定目标，大致展示了银监机构工作的变化范围。《指南》研究的大多数国家处在两个极端类型之间。<sup>12</sup>在目前的机构设置下，所有国家都还有改进完善的空间（有几种原因导致改变机构设置很难）。一些发达、发展中经济体正在实施或新近建立了各种“双峰监管模式”，即由不同机构负责消保和审慎监管，<sup>13</sup>但在 EMDE，半整合模式更为常见。<sup>14</sup>没有证据表

<sup>10</sup> 如前所述，很多 EMDE 的银行监管机构（《指南》中称为“银监机构”，该机构的监管范围可能延伸到涵盖非银行金融机构和保险、零售支付等非银行业金融服务）在消保中发挥着重要作用。

<sup>11</sup> 《指南》未包括资本市场监管经验，但这些经验可能也具相关性，如评估某些产品是否适合个体消费者或某个消费者群体的材料。

<sup>12</sup> 全球金融危机以后，确定金融监管范围，即机构整合程度，再次成为一个热议话题。如果想全面了解危机前有关金融监管机构设置的讨论（依然高度相关），请参见 [Carmichael et al. \(2004\)](#)。

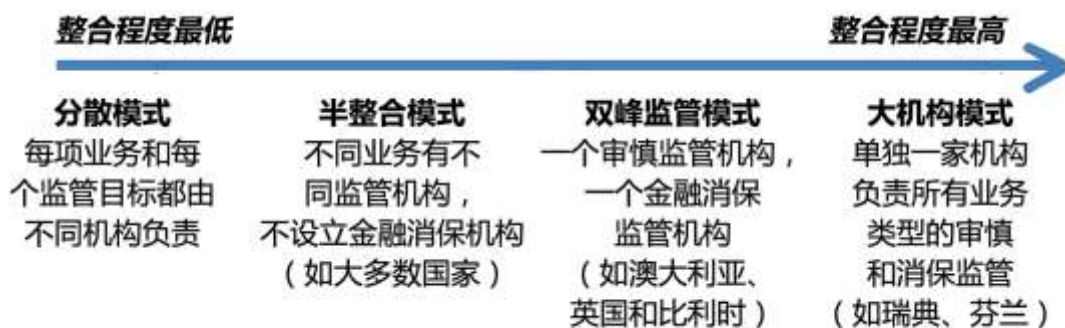
<sup>13</sup> 例如，美国 2010 年成立[消费者金融保护局](#)，英国 2013 年成立[金融市场行为监管局](#)，比利时 2011 年成立[金融服务与市场管理局](#)。英国和比利时新的消费者保护机构都是唯一审慎监管机构或大机构（分别为金融服务局和银行、金融与保险管理委员会）的派生机构。两国的新机构还负责对小型实体进行审慎监管，而中央银行继续对大银行和非银行机构进行审慎监管。

<sup>14</sup> 在本研究涉及的 EMDE 中，只有墨西哥和南非采用类似于双峰监管的模式。墨西哥的 [Condusef](#) 作为金融消保机构，只有对一个行业进行现场检查的法定授权。银行监管机构[国家银行与证券管理委员会 \(CNBV\)](#) 有权对所辖的所有金融机构进行现场检查。Condusef 的监管范围不包括所有的金融服务。南非的[国家信贷管理局 \(NCR\)](#) 覆盖所有的消费信贷机构，尽管这些机构归[南非储备银行](#)管理。

明哪种模式对所有 EMDE 都有效，因此不应把某种模式从一国完全照搬到另一国，而应根据各国的背景情况决定短期、中期和长期最佳、最可行的机构设置。

**图 2. 国家监管结构：金融消保监督的基础**

国家监管结构体现了对监管目标（审慎、消保、系统稳定性和竞争）与业务种类（银行、保险、证券）的不同整合程度。各国金融监管机构的消保监督职能将在这一总体背景下确定。



**来源：**改编自 [Carmichael et al. \(2004\)](#)。

但不论机构设置如何不同，大部分情况下，银监机构担负了部分或全部监管市场中的消保责任，并且通常涵盖大部分与消保相关的零售市场，包括储蓄与信贷。一些还监管支付服务机构（许多是中央银行）和在普惠金融中发挥重大作用的公司，如金融合作社和小额金融机构。因此，银监机构应利用在目前机构体系中的地位 and 广泛的法定职责，推进改善消保监督。

机构设置所基于的法律框架影响监督的范围，即监管机构执行的法规覆盖哪些服务机构类型、哪些产品市场。可想而知，绝大部分 EMDE 的银监机构并不完全覆盖金融业，有许多实体可能不受金融监管机构的管辖。但是，大量脆弱的低收入消费者可能只能从这些实体获取服务，取决于市场普遍的行为，这种情况可能产生消保问题。有鉴于此，可能需要其他政府部门和非政府机构加入进来，补充银监机构的工作，有条件的情况下，银监机构应为其他方面提供支持。例如，智利的金融管理机构就进行多方协调，争取修改立法，把家用电器商店也纳入监管范围，因为此类商店已经成为了提供消费信贷的重要力量（许多拉美国家都是如此）。

取决于当前的机构设置情况，审慎和消保监督都需要与其它机构进行一定程度的协调合作。众多国家设有多个审慎监管机构（如保险、银行和证券监管机构），协调工作必不可少。另外，银监机构可能还需要与其他部门协调，如综合性消保机构、金融消保机构、执法机构、司法机构、立法机构和政策制定部门（参见专栏 1 示例）。巴塞尔委员会已经强调了设立合作与协调框架的必要性，<sup>15</sup>框架可包括以下内容：

- 共享信息，包括投诉统计、欺诈报告、针对下辖机构或其管理者的法律诉讼
- 合作开展活动，如检查、研究、调查、统一监管或报告做法，以及消费者教育和/或意识
- 对涉及整个市场或群体性的消保问题，监管部门协调提出应对之策
- 联合发布公开声明，与行业联手解决消保问题，以实现共同的政策与监管目标

### 专栏 1. 金融消保领域的机构间合作示例

- *巴西*. [巴西中央银行](#)与竞争监管机构和综合性消保机构签有合作协议。各机构一直共享消费者投诉信息，在竞争相关事项方面开展合作研究。
- *尼日利亚*. [尼日利亚中央银行](#)一直在协助综合性消保机构给金融机构施加压力，以解决消保机构收到的个人消费者投诉。
- *墨西哥*. [国家银行与证券委员会 \(CNBV\)](#) 为金融消保机构 [Condusef](#) 提供技术援助，共同执行检查。金融机构向 CNBV 提交投诉报告，CNBV 会与 Condusef 分享分析结果。
- *秘鲁*. [秘鲁银行与保险监管委员会](#)与综合性消保机构 [Indecopi](#) 进行广泛协调，包括使用统一的消费者投诉编码，以在最大程度上减少对金融机构的重复投诉。
- *美国*. [消费者金融保护局 \(CFPB\)](#) 与美国其它联邦金融监管机构签署了建立协调机制的[备忘录](#)，包括共享所辖实体的保密信息。合作也旨在尽量减少由于不同监管者的检查和报告要求而带来的监管负担。

*注：这些国家可能还有此处未提到的机构间合作范例。*

<sup>15</sup> 参见有效银行监督的核心原则（[Core Principles for Effective Banking Supervision 条原则](#)），第 3 条。

自律监管机构和行业协会尽管不能取代官方监督，但也能发挥辅助作用，因此银监机构与其进行协调也有助益。这些机构和协会能够协助监测合规情况、实施非管制措施，例如增强消费者意识活动。例如，[巴西中央银行与巴西银行联合会\(Febraban\)](#) 共同组织了全国性消费者教育活动，告诉消费者在遇到纠纷时可以先直接与金融服务机构沟通，解决不了再寻求第三方申诉渠道。[莫桑比克银行](#)与银行联合会合作编制教育材料。[菲律宾中央银行](#)与行业协会[小额金融理事会](#)协作，在未受监管的小额金融行业推行披露标准。类似的范例还有许多。

在某些地区，包括一些低收入国家，国家条例或立法允许、甚至规定自律性监管机构正式参与制定行为规范的最低标准。马拉维即是如此，虽然实践中还未落实这种安排。还有印度，虽然形式稍有不同：印度储备银行支持一个独立的行业监察组织（参见专栏 2）负责督促相关实体遵守行业准则。一些监管机构（如[加拿大金融消费者保护机构](#)）明确要求金融机构遵守自律性监管组织发布的行业准则。但是在大多数 EMDE，自律性监管机构和行业组织力量薄弱，缺乏强制执行权，在实践中遵守行业准则的情况并不理想。在多数情况下，监管者不应依赖这些机构代替法定监督，除非具备了有效的执行机制。

## 专栏 2. 印度自律性监管机构在金融消保框架中的角色

[印度储备银行 \(RBI\)](#) 负责监管银行，通过其银行监察办公室作为官方的第三方申诉渠道。[印度银行联合会\(IBA\)](#) 是一家自律性监管机构，[印度银行业规范与标准局 \(BCSBI\)](#) 是一个独立的监察组织。还有“消费者法庭”为消费者提供法律救济。RBI 负责合规工作，但是 BCSBI 可以帮助其加强消保领域的合规工作。BCSBI 具备法定权力要求其会员机构执行其规范（但并不强制机构成为会员），采用现场考察、非现场市场监测等监督手段确保会员遵守规范。BCSBI 也接受投诉，分析监察办公室提供的投诉信息，了解有哪些违规行为，是否存在系统性的消保问题。除了监督工作外，BCSBI 还致力于培养消费者意识，与 RBI 监察办公室协作开展推广项目。

BCSBI 与 IBA 的职能不同，前者主要负责行业规范得到执行，而后者专门负责倡导说明。另外 IBA 的规范标准是自愿性的，并不强制会员单位遵守。

需要注意到，BCSBI 并不代表 RBI 开展工作，并不是那种具备“授权”或“辅助”特征的监督机制。但是，因为 BCSBI 担任的支持性角色，RBI 为其提供大量资金。在英国，取代了“银行规范标准委员会”的[贷款标准委员会](#)也担任着类似的角色。

**来源：**RBI 和 BCSBI 的网站，[BCSBI 年度报告 2011-12](#) 和 [Srinivasan 2010](#)。

## 2.2 导则2：监督办法

银监机构应抓住机会，把消保问题纳入目前的监督工作。要做到这点，银监机构应选择战略性举措和手段，重点放在核心监督工作（而非辅助活动）。还应采用基于分析风险的办法，更准确地确定重点领域，优化资源使用，同时还要定期检查消保活动的效果。

### 2.2.1 基于风险的消保监督

消保法规纷繁复杂，也没有国际消保监督标准，但是有效审慎监督的原则大体上适用，与消保监督的有效方法不存在冲突。

例如，审慎和消保监管机构都希望金融机构采用较高的公司治理标准，因为透明、治理完善的机构更有可能采纳不伤害消费者的良好商业行为。

[巴塞尔有效银行监督核心原则](#)尤为重要，其中强调机构需要确保达到以下条件：

- 机构具备全面的风险管理程序，要涵盖大部分重大风险
- 董事会和高层管理者对风险理解充分，管理到位
- 机构的风险管理与其风险情况及复杂性相匹配
- 机构的信息系统完善（如处理消费者投诉的系统）
- 机构具备适当的内部控制、内部审计和合规职能<sup>16</sup>，具备治理政策与结构，以维持正常运营的良好环境<sup>17</sup>
- 机构的薪酬体系符合机构所述目标、风险情况及业务行为准则<sup>18</sup>

为达到以上六个条件而进行的风险评估有助于实现消保监督的目标。在监管机构活动中增加消保监督的内容甚至可能有助于加强目前对这六个方面的监管审查。例如，如果机构建立了良好的风险管理机制以降低审慎风险，也就更有可能采用更高的商业行为标准。不过，尽管消保和审慎监督的目标基本上相辅相成，遵循相似的总体原则，但在极少数情况下，两者做出的决定存在冲突。例如，银行一款利润可观的产品由于披露不到位或者存在其他消保缺陷而被责令停止销售，但由此可能对最低审慎标准产生影响。尽管在现实中出现这种理论上局面的可能性不大，但是监管者必须做到有备无患，使问题得到有效及时的解决。

<sup>16</sup> [核心原则](#)中明确说明，[合规职能](#)和[内部审计职能](#)并不一定指专门的部门，也可指负责这些工作的人员。

<sup>17</sup> 根据[核心原则](#)，良好的公司治理是进行有效风险管理及赢得公众信任的基础。公司治理结构应支持有关消保问题的政策与程序。如需关于公司治理的指导意见，请参见 BIS (2010b)。

<sup>18</sup> 参见 [BIS \(2010a\)](#)。

和审慎监管一样，消保监督框架也应基于对风险的分析，才能做到合理分配监督资源。应把更多力量和资源用于高风险机构或更重要的消保问题，如有的问题涉及整个体系，个别机构的薄弱点可能会对整个监管市场产生强烈的示范效应。一些 EMDE 已经实施基于风险的审慎监管，但是有一些对此还不太理解，尤其是低收入国家，他们使用的还是效率不高的基于合规的程序。银监机构在认识到此类困难的同时，应花力气克服挑战，实施基于风险的消保措施。在一些 EMDE，可以与实施基于风险的审慎监管一起进行。

监管机构应该定义基本上可以通过市场监测和检查等监督举措来评估的标准和指标，进而确定哪些机构或领域存在较高风险。消保着眼于被监管实体与客户之间的关系，因此所使用的一些具体衡量标准与审慎风险评估有所不同，这些标准可能包括：

- 零售个人客户数量（不含公司或高净值客户）
- 开户数量（如贷款、储蓄、银行卡）
- 消费者投诉数量，相对于储户总数、借款人总数、总营业额或总资产额的比例
- 年总营业额
- 消费者投诉的性质（如有关欺诈和舞弊行为的投诉可能比失误投诉更重要）
- 主要产品线（如复杂性）和市场份额
- 销售渠道（如第三方代理或中介）
- 目标市场情况
- 机构的声誉
- 早先对机构内控和管理水平的评估
- 覆盖的地理区域

熟悉基于风险的监督方法后，可以进而利用风险矩阵和评级，把消费者风险指标和评估结果整合为一个衡量值。如同审慎风险矩阵的做法，每个指标根据其重要性予以权重，归入矩阵，产生一个总体风险评级。有了这个评级，就可以轻松地比较各个机构的消保风险，从而为确定重点监督对象和进行全系统的合规评估奠定基础。风险矩阵和评级广泛用于基于风险的审慎监管，但在消保监督中还较为罕见。在我们研究的 EMDE 中，只有秘鲁使用正式的消保风险评级系统（参见专栏 3）。马来西亚和巴西也确立了消保风险指标，但还没有把指标整合为一个评级体系。墨西哥的 [CNBV](#) 使用一些指标来确定每个机构的总体风险评级（经营风险项下），但是没有专门的消保风险评级体系。

### 专栏 3. 秘鲁消保风险指标示例

#### 秘鲁银行、保险和养老金监管委员会 产品与消费者服务部

产品与消费者服务部使用详尽的风险矩阵评估所辖实体的总体消保风险，确定监督工作的重点。风险矩阵帮助监管机构决定监督工作的力度，同时也为机构的整体审慎风险评估提供信息。风险矩阵包括以下指标及分项指标（重要程度以不同的风险权重体现）：

##### **指标 1—披露**

- 分支机构层面（重要）
- 网站的披露标准（重要）
- 为客户提供的材料（非常重要）
- 客户文件的管理（重要）
- 合同方面的法规遵守情况（非常重要）

##### **指标 2—客户服务经理**

- 政策与规定（重要）
- 董事会的支持（非常重要）
- 客服经理-背景（重要）
- 客服经理-与 CEO 的协调能力（重要）
- 客服经理-绩效（非常重要）
- 客服经理-年度计划与报告（重要）

##### **指标 3—客户关系管理**

- 有员工负责客户服务（非常重要）
- 员工培训和评估（非常重要）
- 投诉处理政策与程序（非常重要）
- 投诉处理和客户服务部门的办公设施（重要）
- 投诉处理（重要）
- 投诉处理信息系统（非常重要）
- 网站上发布的信息（重要）
- 投诉处理流程和其它申诉渠道的披露情况（重要）

##### **指标 4—投诉**

- 投诉数量，相对于本季度业务量的比例（非常重要）
- 解决的投诉中机构无责的数量，相对于以下数量的比例
  - 持有信用卡人数（重要）
  - 持有借记卡人数（重要）
  - 贷款客户数量（重要）
  - 持有储蓄账户人数（重要）

评估所有指标的合规情况（0%-100%），指标 4 的评估基于各分项指标与行业均值的标准差。

其它实例还有：

- [加拿大金融消费者保护机构 \(FCAC\)](#) 最近开始采用风险评估模式 (RAM)，用于评估某一机构相对于其他机构及同行群体的可比较风险。
- 美国联邦金融监管机构使用[联邦金融机构检查委员会 \(FFIEC\)](#) 认可的[统一评级体系](#)，其中消保合规情况被作为特殊领域，不按常规的 CAMELS 评级体系处理。<sup>19</sup> 消保合规情况的评分范围是 1 到 5。分数包括对合规状况的评估，机构运行系统的设计是否足以确保一直合规，以及管理层对消保合规的意愿、能力和支持程度。专栏 4 简单介绍了[美国货币监理署 \(OCC\)](#) 采用的基于风险的监督做法。

#### 专栏 4. 美国货币监理署 (OCC) 的消保合规监督

消保合规围绕消保法律法规的四个功能领域开展：(i) 公平贷款；(ii) 贷款；(iii) 储蓄；(iv) 其他消保法规。

不管银行规模大小，消保合规的监督战略都应基于风险分析。对于有统一监督战略的社区银行，检查人员一般会把消保合规审查作为核心评估内容。交易测试的范围应反映银行合规方面的风险、审计范围及结果，以及距上次测试的时间。针对大银行，进行消保合规检查时要审查银行的合规风险管理体系，可将重点放在风险最大的产品线和决策部门。检查人员在每一轮监督中对国内银行进行公平贷款风险评估。基于风险评估结果，检查人员可以开展适当的监督活动，确保银行遵守公平贷款法律法规。OCC 还通过筛选流程和随机抽样的方式挑选一部分银行，对其进行全面的公平贷款检查，作为监督办公室持续进行的评估的补充。

**来源：** OCC, 监理署手册，银行监督工作流程，2012 年 12 月更新 ( [Comptroller's Handbook, Bank Supervision Process, September 2012 Update](#) )

### 2.2.2 银监机构在处理消费者投诉中的作用

**在操作层面，监督方法通过综合三方面的工作来实施：(i) 核心监督工作；(ii) 辅助活动；及 (iii) 其它活动。** 核心监督工作指采用监督举措（即市场监测、现场及非现场检查、强制执行）。辅助活动指在不同程度上，直接或间接地为监督工作提供支持或信息的活动（如处理投诉、解答疑问、为公众或政府机构提供信息）。其它活动指与监督成果和目标、或公共责任没有直接关系的活动

<sup>19</sup> CAMELS 是审慎监管广泛采用的一种基于风险分析的框架，各字母分别代表资本充足度、资产质量、管理水平、盈利、流动性和对市场风险的敏感度。

(如消费者教育)。<sup>20</sup>每个银监机构在进行消保监督时,要适当综合这三方面工作,最合理地使用稀缺资源。

许多 EMDE 的银监机构已经在开展消保工作,但很多并没有最合理地使用资源,而是将精力放在需要大量人力的辅助活动“处理投诉”上。即使处理投诉由银监机构下属的其它部门或者另一个实体(如综合性消保机构)负责,有时候由于这些部门或实体经验不足,审慎监管人员也不得不介入处理。特别是低收入国家,由于金融机构没有良好的内部投诉处理机制,没有第三方申诉机制、消保机构或者有效运转的小额索赔法庭,银监机构就成为了主要或者唯一的消保渠道。这些机构的资源本已紧缺,这样一来就更加捉襟见肘。

此外,如果处理投诉中获得的信息没有反馈到监管工作中,资源的分配就更加低效。银监机构是否应该处理投诉取决于各国的具体情况。在一些 EMDE,银监机构是能够担负此责任的唯一合法机构,至少在短期或中期内是这种情况,大部分的低收入国家可能就是如此。许多消费者其实只是询问信息,而非提起投诉,所以如果监管者负责投诉工作,最好的办法是建立一种简单机制来满足信息需求,如通过通用信函或信息宣传册的方式。

无论是否处理投诉,EMDE 的银监机构都要认识到可以利用监管举措与手段进行消保监督,而不是把精力仅用于处理投诉。银监机构应让金融机构担负处理消费者投诉的主要责任,而银监机构自身主要评估投诉处理机制的质量和有效性。为了使监督更加有效,银监机构要利用金融机构和其他实体(如消保机构)提供的投诉统计数据,定位消费者风险、确定监督重点并作为监管改革的参考。良好的监督应该有助于金融机构逐渐完善投诉处理工作,进而成为解决消保问题的可靠渠道。银监机构可以缩减投诉处理职能或者甚至逐渐转移到另一部门。

金融监管专业人员应尽量把精力放在落实监督举措上,尤其是在专业人员短缺的情况下。处理投诉通常需要另一种技能,可由其他专业人员来承担。专注于核心监督分析技能,能最合理地使用监督人员时间,同时丰富员工的知识和经验。

---

<sup>20</sup>许多银监机构确实参与消费者教育活动,以便补充消保方面的工作,或者因为消费者教育是其法定职责。有时候金融教育职责可能基于此信念,即进行教育有助于培养责任金融,进而有利于长期的稳定性。《指南》未讨论消费者教育项目,既没有讨论其有效性也没有讨论它对监督工作的影响。

## 专栏 5. 部分国家处理消费者投诉工作示例

- 在本研究涉及的 EMDE，银监机构通常有更多人员处理消费者投诉和问询，而非进行消保监督。
- [巴西中央银行](#)有超过 100 位分析师（具备与银行检查人员同样的资格）处理消费者投诉和问询。综合性消保机构（Procon）也处理金融消费者投诉，两个机构之间有信息交流。另外，有 7 名检查人员组成了专门的消保监督团队，其工作包括评估金融机构<sup>21</sup>内部监察部门的有效性，及遵守披露标准情况。
- 墨西哥审慎监管机构（CNBV）不处理消费者投诉，该工作由金融消保机构 [Condusef](#) 负责。CNBV 没有消保团队，Condusef 有 600 名员工，其中 35 名进行监管，其余的都处理投诉，解答问询。
- 法国和瑞典要求金融机构设置内部监察部门来作为申诉机制，改进内部投诉处理工作。法国 [金融市场管理局](#)和[瑞典监管局](#)对消保监督工作进行检查。<sup>a</sup>
- 在澳大利亚、加拿大、墨西哥、新加坡、南非和美国等国家，银监机构并不对消费者投诉担负主要责任，但是依然参与消保问题并利用投诉报告促进监督工作。

a. 在法国，内部监察部门每年向负责评估监察体系总体有效性的全国委员会报告（[法国银行](#)行长担任委员会主席，委员会包括业界代表、一名法律专家和消费者协会）。在瑞典，[瑞典监管局](#)负责评估金融机构及监察体系的内部投诉处理流程的有效性。

## 2.3 导则 3：监督计划

银监机构进行消保监督，应基于全面系统的计划。应根据可用的监督资源和对相关消费者风险的评估结果，制定详细的消保监督周期/年度规划。

在良好的监督体系中，监督工作不局限于进行现场和非现场检查及撰写检查报告。要进行有效的监督，就需要追踪、熟知所辖机构业务实践所基于的政策和机构文化，以及这些机构置身其中的市场；就需要确保改正发现的不足，监测进展情况。为达到这个目标，监督工作需要良好的规划，有效的管理，监测整个监督周期中各项具体活动，并向金融机构和监管高层清楚阐述结果

<sup>21</sup> 内部监察部门是金融机构设立的申诉机制。如果投诉未在机构的投诉处理或客户服务部门得到圆满解决，客户就可向内部监察部门申诉。法国、瑞典、巴西等国要求金融机构除了设立客户服务部，还要设立内部监察部。监察部门还可作为一个专门的内部审计机构，负责评估投诉处理部门的工作质量，可能需要定期向银监机构报告。

和监督预期。进行消保监督的银监机构应当制定全面、系统的计划。计划有助于监管者更加专注，更有效率，也有助于监管管理层确保监督政策实施和资源分配的一致性。

在基于风险的方法中，监督周期应至少包括以下内容：

- 确定风险
- 确定重点风险
- 确定针对重点风险的监督措施
- 分配监督资源
- 监测风险
- 评估监督绩效
- 反馈（完善监管框架）

根据现有的监管框架及可用资源，对消费者风险进行仔细评估后，银监机构应该清楚地阐明法定目标、总体举措及为实现这些目标要实行的政策。此举有助于一线监管人员和监督管理层更好地理解掌握监督方法，并落实到实践中。<sup>22</sup>至少要做到制定年度监督规划或工作计划，详细说明各项活动及要达到的监督目标。活动的类型、深度和频率要符合每个机构的风险情况。详细规划至少包括要审查的机构列表、基于机构风险情况确定的审查目标和范围、时间安排、资源分配，以及评估中使用的监督工具。<sup>23</sup>这种计划方式也适用于专项审查、市场全面审查和市场监测。

在一些 EMDE，特别是在还没有完全实施基于风险的监督方法的地区，按照规定，银监机构可能得每年对各下辖机构进行全面审查，以达到审慎监管的目标。这种情况下，精心制定的基于风险的详细年度规划的作用被弱化，也非常使人担忧监督资源的使用是否有效，消保监督也会受到影响。身处其中的监管者应努力改变这种状况，包括如果需要在未来的立法中进行修订的话，就要与相关部门沟通联络。

## 2.4 导则4：内部组织结构

各国消保的整体架构差别很大，银监机构应确定如何进行内部组织才符合他们眼下的状况。如果结果不够理想，或者外围情况发生了变化（例如进行了监管改革），就可能需要调整方法。但不论采用何种总体组织结构，银监机构应努力建立一支有消保知识和经验的队伍，确保审慎监管者和消保监管者有效合作，信息流动畅通。

<sup>22</sup> 监管者可以采用一目了然的形式（如流程图）说明监督周期及相关的战略政策，将资料分发给有关员工和管理者，这么做应该有所帮助，如[加拿大金融消费者保护机构](#)准备的[合规框架](#)。尽管框架用于指导专门的金融消保机构的工作，但从概念上而言，与银监机构如何表述消保监督工作并无不同。

<sup>23</sup> 可参考墨西哥 Condusef 的[年度监督规划](#)（西班牙语）。

消保工作有各种可能的内部组织方式，但没有一种对所有国家都具备优越性。消保监督队伍可能也参与审慎监管，也可能取决于消保工作量、人手充足情况及对消保的重视程度，而专门负责消保。在玻利维亚、巴西、加纳、爱尔兰、马来西亚、莫桑比克、秘鲁、葡萄牙、新加坡、美国 and 英国，都有负责消保的专门人员和/或部门。在埃塞俄比亚、斐济、印度尼西亚、尼日利亚、巴拉圭、菲律宾、斯里兰卡和乌干达，消保评估工作由审慎监管人员担任。专栏 6 以加纳为例进行了说明。

### 专栏 6. 加纳银行的调查和消费者报告办公室

加纳银行的[调查和消费者报告办公室\(ICRO\)](#) 负责金融产品/服务消费者的保护和教育，设在银行监管司。ICRO 成立时，即以促进银行业信心、纪律与和谐为其总体目标。一旦银行从加纳银行获得许可证，ICRO 即致力于确保其遵守相关规则和法规。

ICRO 的工作范围包括以下职责：

- 受理客户投诉、申诉和赔偿要求
- 担负监督职责，保证优质服务
- 保护消费者权利，作为消费者教育的咨询机构
- 培育行业定价规范
- 接收审查银行的欺诈、挪用款项报告
- 调查所有投诉和违规指控
- 建立数据库，记录因与欺诈相关事宜被开除或被迫辞职的银行雇员

ICRO 下设三部门：

1. 消费者报告处 (CRU)—负责消费者教育和处理投诉。
2. 欺诈调查处 (FIU)—负责调查银行欺诈、挪用、贪污事件。
3. 执行监察处 (ESU)—负责金融情报，与安全部门合作。

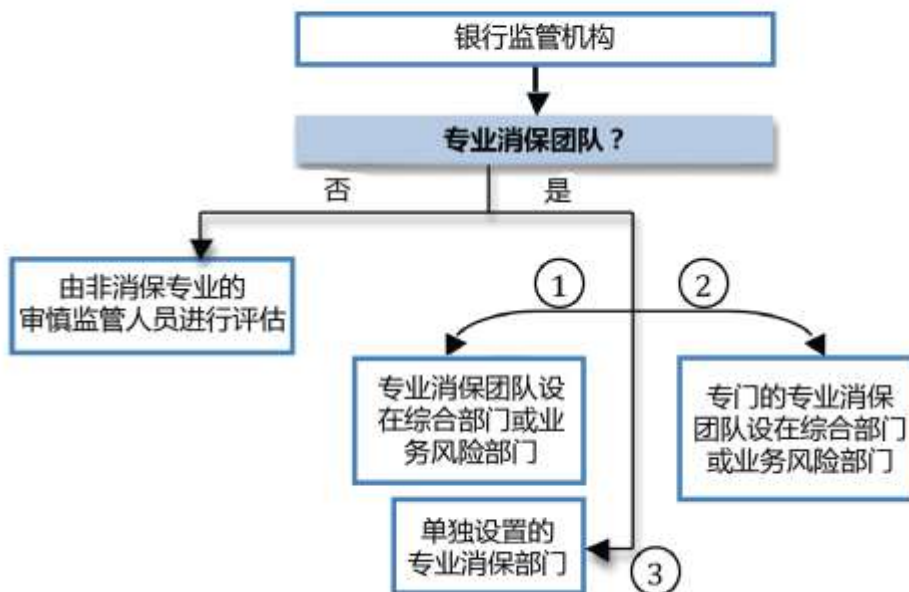
**来源：**加纳银行网站和 GIZ (2012)。

没有实际证据支持消保监督存在最佳组织结构。**银监机构应该能够确定一种符合其短期状况的模式，如果这种模式在具体环境下运作不够理想，银监机构应根据其消保监督目标和战略，制定计划，逐步进行完善。**

无论负责执行消保监督举措和手段的团队是一个独立部门，还是设在另一个业务部门（如墨西哥的 [CNBV](#) 把消保监督工作放在运营风险部门）或综合审慎监督部门，这个团队都要接受专门的消保培训。**所有地区都需要专业知识，所以监管机构在进行消保监督时都要努力掌握专业知识。**审慎风险与消费者风险存在差异，专业知识对于处理风险差异非常重要。消费者风险的重点是金

融机构与客户的关系，审慎监管人员未必都熟悉这个概念。专业团队在遇到挑战时，会更有可能根据良好的专业理解而非按目标孰轻孰重来做出决定。专业团队凭借其丰富的知识和经验，也处在一个更有利的位置对监督实践和法规提出改进建议。

图 3. 银行监管机构履行消保监督职能时可采用的内部结构



对许多 EMDE 的银监机构尤其是资源有限的机构而言，在重新调整内部结构前，可以考虑先培训部分审慎监管人员，让他们掌握消保相关的特定举措和手段（图 3 中的方案 1）。把消保工作安排到现有团队的审慎监管常规任务中，要比建立专门的部门和团队省力省钱。根据情况需要，这种安排可以逐渐过渡到由专门人员负责消保（方案 2），或者甚至建立单独的部门（方案 3）。重点是要配备接受过专门培训、能胜任消保监督工作的人员。

是否设立单独的部门并没有直截了当的答案。按理说，把消保职能置于审慎监管风险部门会造成以审慎评估为重的不当地面，不论是时间还是人力资源分配都会偏向审慎职能，因而不利于实现消保监督目标。从长期工作的角度而言，消保所需的资源可能确实少于审慎监管，但是消保工作的有效性取决于是否有足够的资源保障。专门的部门更独立，有自己的人力资源和预算，能够根据对需要解决的消费者风险的理解更合理地分配资源。但另一方面，新成立一个部门会产生大量行政成本，包括由于权力争斗而产生的成本。

## 2.5 导则5：监督工具与手段

银监机构应使用一系列工具来进行消保监督。审慎监管常用的监督手段大都适用于消保，但可能需要根据消保监督目标和法规进行一些调整。此外也需要新开发一些工具（特别是监测如何对待消费者的工具）。用来确定消保监督优先重点的条件可能也不同于确定审慎监管优先重点的那些条件。

三种监管工具构成了进行消保和审慎监督的三种主要方法：(i) 市场监测；(ii) 非现场和现场检查；及 (iii) 强制执行。技术手段包括监管人员应用以上三种基本工具时使用的各种数据收集、分析和调查程序。在进行审慎监管时，银监机构要根据银行的风险情况和在体系中的重要性，使用各种适当的工具和手段开展监督工作，配置相应的资源。同样地，消保监督工作也要基于对风险的评估和风险的相对重要程度来进行。

为了确保监督有效性，银监机构应该根据监管工作的需要，调整监督手段，调整确定监督重点的条件，有时候可以使用不同来源的信息来满足监管工作的需要（如投诉统计、消费者组织的反馈或媒体）。有一些监督手段与审慎监督不同，但大多数手段对银监机构而言并不陌生，如分析文件材料，审查机构的做法是否遵循了其内部政策，检查 IT 系统的连续性和稳定性，评估机构管理水平、风险管理环境和公司治理结构。表 1 列出了一些消保监督手段。

**表 1. 金融消保监督手段示例**

市场监测	检查		强制执行措施 (纠正与处罚)
	非现场	现场	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 分析金融、消保或监察机构的投诉统计数据</li> <li>▪ 进行全行业专项检查，评估价格披露、过度负债、广告或投诉处理情况（可能需要结合现场和非现场检查）</li> <li>▪ 举办行业专题协商会，讨论具体问题，说明监督预期</li> <li>▪ 监测有关监管市场或特定主体的新闻报道</li> <li>▪ 监测行业协会的消保活动，如制定行为规范或建立监察机制</li> <li>▪ 就合规预期向市场发布书面指引</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 分析金融、消保或监察机构的投诉统计数据</li> <li>▪ 分析合规汇报材料（金融机构对自身合规情况评估，其中可能包括内部审计及内控部门的报告）</li> <li>▪ 监测消费者和消费者协会有关不当行为的法律诉求（评估法律风险）<sup>a</sup></li> <li>▪ 审查基本资料，贷款和储蓄的标准格式合同<sup>b</sup>（在一些国家，这些文件需要事先得到监管机构批准）</li> <li>▪ 监测有关该机构的新闻报道</li> <li>▪ 对照现场检查的发现监测机构的网站（例如广告所述的价格和条件）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 在选定机构的总部办公室进行现场检查，内容涵盖内部控制、管理和报告、内部审计、投诉处理、遵守行业行为规范及金融机构签署的其它规范</li> <li>▪ 现场检查分支机构和网点（ATM，代理商），评估披露等消保问题</li> <li>▪ 与机构举行专题协商会，讨论具体问题</li> <li>▪ 假扮客户暗访（匿名实地考察，监管人员或外包第三方与金融机构人员接触）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 要求金融机构制定计划，纠正违规或违背机构自身规定的行为，并跟进计划的执行情况。计划可包括的纠正措施包括：               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. 实施或完善投诉处理机制</li> <li>b. 为员工或外包方进行特定知识领域的培训</li> <li>c. 健全披露做法</li> <li>d. 改进系统，发现、减少欺诈和身份盗用事件（大部分工作需要与 IT 监督团队协同完成）</li> <li>e. 修改市场营销资料</li> <li>f. 改变薪酬政策和做法</li> </ol> </li> </ul>

市场监测	检查		强制执行措施 (纠正与处罚)
	非现场	现场	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>分析消保方面的明文规定：内部控制、治理、审计、赔偿、报告和投诉处理机制</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>叫停部分业务或停止批准新业务</li> <li>要求产品退出市场</li> <li>进行处罚，如对机构或管理层罚款，签发申斥函和违规通知，暂停或吊销执照，取消机构的注册登记</li> <li>要求违规机构向消费者退款</li> <li>禁止相关人员担任金融机构管理职位</li> <li>将金融机构转交检察机关或其他政府部门处理</li> </ul>

<sup>a</sup> BIS (2008) 指出，消费者发起的法律诉讼有时候会影响到机构的财务健康。

<sup>b</sup> 《指南》中的格式合同或协议定义为高度标准化的文件，通常而言，消费者在签署之前或之后基本没有权力修改其中的条款。

### 2.5.1 市场监测

市场监测手段有助于监管者了解宏观、微观两个层面的情况：宏观而言，所辖实体所处的大环境，如经济、社会、人口、政治和监管情况；微观层面，竞争状况，客户群划分，技术、产品和市场战略的创新。掌握了这两个层面的情况后，银监机构应该确定并监测金融行业的消保问题，并考虑到两个维度：<sup>24</sup>

1. 系统性风险随着时间的演变（时间维度）
2. 任意一个时间点风险在体系内的分布状况（截面维度）

消保监督工作应利用市场监测举措，已经这么做的有一些 EMDE，还有加拿大、马来西亚、秘鲁、南非、英国，以及最近的美国（通过[消费者金融保护局 \(CFPB\)](#)）。许多国家只把市场监测用于审慎监督。还没有行动起来的银监机构应采取措施充分应用这个工具，来确定、评估消保风险并区别主次风险。

<sup>24</sup> 改编自 [FSB, IMF, and BIS \(2011\)](#)。

对于 EMDE 而言，并不是所有的市场监测手段都可能或者甚至有必要实施，特别是在市场开发的早期阶段。使用全套市场监测手段需要进行更全面（也更昂贵）的数据收集工作，需要技术熟练的人力资源和良好的信息管理系统。低收入国家可能缺乏可靠的数据。银监机构可以利用得到的有限信息先开始一定范围的监测，定位信息缺口，逐步地改进数据质量、可靠性和范围。例如，所辖机构的投诉报告是重要的信息来源，为了获得此类数据，监管者要规定并要求所辖机构使用标准的投诉报告格式（[参见范例](#)）。

具体手段包括：

- *确定消费者投诉的数量和性质。* 有利于掌握趋势、投诉增加情况及问题领域（如胁迫性收贷行为、激进销售）、问题行业（如保险、信贷、租赁）、问题地区（如消费信贷过热的城区）或者问题产品（如信用卡、工资贷款）。
- *确立行业基准，用于机构监督甚至国际比较。* 例如，银监机构可以比较全国投诉数量占总储蓄人数、活跃贷款客户数和零售交易的比例，作为衡量消费者风险水平的指标。<sup>25</sup>
- *监测家庭负债水平，* 通过综合各方面信息（取决于可得性）监测，包括国家分类统计数据、媒体监测、金融分析、消费者投诉、消协报告、消费者和家庭调查，以及征信管理局的信息。
- *检查行业层面遵守新规定或现有规定的情况，* 例如有关披露和广告的规定。可通过分析市场营销材料和信息渠道（如金融机构网站、报纸、宣传单、电视等），也可通过检查是否遵守了内部投诉处理机制的标准来确定。例如，[巴西中央银行](#)在颁布新标准几个月后，对全行业的内部矫正机制进行了审查。<sup>26</sup>
- *对照预期成果检查某些监管措施产生的影响。* 在推行披露法规后，银监机构可能预期有关未经客户同意的信用卡收费的消费者投诉数量会减少。市场监测可帮助衡量监管的影响。

---

<sup>25</sup> 墨西哥的养老金部门提供了一个行业标准范例：养老金监管局 [Consar](#) 推出了旨在激励提供更好行业服务的服务水平指数，根据机构表现进行排名。

<sup>26</sup> 在本研究中，也有其他中等收入国家采用这种做法，但没有低收入国家。

最后，尽管市场监测的目标不在于评估个别机构的风险，但却可能有助于监管者发现个别机构存在的问题。使用基准标准（如投诉总量相对于储户/贷款人数量或贷款总额的比值）可以对各个机构进行横向比较。基准标准通常建立在各个机构的数据之上，同时结合行业监测的结果。银监机构可能会发现，监测体系和个别机构的消保问题也有助于发现审慎风险，例如不断松懈的放贷方法（宣传高贷款价值比的广告）可能加大信贷风险，由于激进销售长期固定利率贷款而增加的利率风险。

### 2.5.2 非现场和现场检查

现场和非现场检查是审慎监管常用的手段，也应在消保监督中得到应用。不论机构规模大小，都要接受检查，但是对大型机构的检查通常应更加频繁、更加全面，以优化使用资源。同样地，对于存在问题或高风险的小型机构，也要进行更严格的监督。消保检查可以作为机构年检工作内容，即作为检查工作中的一个项目，或者对具体问题进行单独的专项检查（如审查银行的投诉处理体系）。

**非现场检查**应用于以下目的：(i) 检查是否遵守了重要的消保要求；(ii) 为即将进行的现场检查提供准备材料；(iii) 监测可能启动现场检查的指标（如有关互联网交易欺诈投诉的急剧增加可能启动对银行信息系统的现场检查）。如果非现场检查发现存在违规或大幅偏离行业基准的情况，即使不进行现场检查，监管者也可要求机构澄清或采取整改措施。

非现场检查的数据收集流程和信息来源与市场监测所采用的类似，但是分析重点应针对某个机构。因此，要从第三方来源收集以及从该机构直接索取范围更广的文件和信息。要审议的信息可包括如下内容（本项研究所涉及的国家在信息可获得性方面是有差别的）：

- 某段时期的投诉统计数据（检查投诉在一段时间内的变化很有意义）
- 涉及消保问题的管理层报告，如投诉处理以及其他消保问题的合规情况
- 涉及消保问题的内部和外部审计报告
- 监察部门报告
- 有关投诉处理、内控、员工薪酬和贷款回收的明文规定和程序手册
- 财务数据，如贷款绩效
- 机构内部的行为规范及其签署的行业规范
- 广告和市场营销材料
- 贷款和储蓄账户标准协议

EMDE 的银监机构获得以上大部分信息的困难不大，成本也不高，而且为审慎监管已经收集了其中一些材料（如内部审计报告、财务数据、明文规定和程序）；但是，对消保监督十分重要的投诉统计数据却不易得。这是因为大部分银监机构不要求金融机构报告此类信息，而金融机构可能甚至也没有适当的系统向监管者报告相关情况。所有银监机构都应花力气提高可用信息的数量和质量，为非现场检查提供支持。尤其是要规定使用标准的报告格式来定期收集消费者投诉统计数据，应要求金融机构调整其信息系统以便能够及时、准确地提交报告。

**现场检查**应作为一项消保监督举措，通过此举银监机构可以对照非现场检查中分析的信息考察现实状况，更深入地了解机构实际的管理和操作标准，从而能全面掌握机构的消费者风险状况、高层管理者和董事会对坚持高标准业务行为的意愿和投入程度。可以同时针对几个风险领域或一个特定关注领域进行现场检查，随审慎现场检查一起进行是一种便利的办法。

现场检查时要去机构总部，有时还要去支行和网点甚至外包方处（如零售代理商）。为了避免大量实地访察产生高额费用，要利用非现场分析和访察总部所收集的信息，决定实地访察是否需要及需要多少次，重点应放在有问题的支行、领域或第三方。这种合理化办法类似于银监机构使用基于风险的方法进行审慎监督。在现场检查过程中，有问题出现时，要与高层管理者进行技术性会谈，与董事会至少进行一次技术性会谈。<sup>27</sup>

监管机构要掌握管理层和董事会对消保问题的支持程度，因为如果整个公司层面缺乏重视合规和业务做法的努力，两者的态度就会成为第二个层次的关注点。负责审查公司治理情况的审慎监管团队（如果有的话）可以为消保监督团队提供宝贵的信息和经验。

---

<sup>27</sup> 不是所有 EMDE 都采用访谈办法。尤其是在一些低收入国家，一些监管者更注重填写检查单，而不太重视访谈和较为主观性的评估，如评估管理层及董事会监督的有效性。而且如果监管机构不坚持，与董事会成员（面对面或远程）的会议可能就很难实现，特别是有些机构的董事会包括国际组织或居住在国外的专家，会议就更难安排。

**表 2. 消保监督针对机构的现场检查手段示例**

总部	支行和网点
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>启动会议</b>，在此会议上，与董事会和高层管理人交流检查的目标、非现场分析中发现的问题，包括以前检查提出的、但还未落实的事项（如透明度标准和投诉处理做法）。也可以利用此次会议让董事会和高层管理者阐述在消保方面的战略。</li> <li>▪ <b>技术会议</b>，与负责消保问题的中高层管理者会谈。</li> <li>▪ <b>标准化访谈</b>，与内部审计人员讨论非现场检查结果，看是否有不独立迹象（如，审计报告由高层管理者“过滤”后才提交给董事会），审计人员对总体遵守消保法规情况的看法。</li> <li>▪ <b>标准化访谈</b>，与处理投诉或客户服务人员会谈，检查他们对政策的掌握情况，以及在实践中是否遵守政策。</li> <li>▪ <b>投诉抽样</b>，检查体系与程序的一致性。</li> <li>▪ <b>标准化访谈</b>，与负责编制呈交董事会和高层管理者报告的中层管理者会谈，了解如何编制报告，包括编制报告使用的信息。</li> <li>▪ <b>标准化访谈</b>，与内部监察人员（如果有的话）进行会谈，了解他们对投诉处理体系及遵守消保法规情况的意见，以及是否有迹象显示监察人员的独立性受到限制。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>标准化访谈</b>，与支行员工会谈，了解他们对公司政策的掌握情况，他们处理贷款申请等一些业务的常规流程。</li> <li>▪ <b>检查披露合规情况</b>（如在支行、ATM 和代理商处张贴费用利率、如何投诉的信息等）。</li> <li>▪ <b>假扮客户暗访</b>，检查实践是否与总部所言所写一致，可以模拟消费者提出投诉，或者申请贷款，看员工如何及何时向客户提供、解释信息，包括使用重要资料清单和标准法律协议的情况。</li> <li>▪ <b>标准化访谈</b>，与客户会谈，发现其他问题。这种做法不太普遍，只有很少几个国家表示在实地考察支行和代理商或在假扮客户进行调查时，对客户进行访谈。例如，监管人员可以向在银行大厅里等待的客户询问该行的收贷做法。</li> </ul>

消保监督人员使用的大部分手段是审慎监管者已经熟悉并使用的，只是两者在使用这些手段时各有侧重。假扮客户暗访是个例外，该手段对消保监督很有用，审慎检查人员并不熟悉。假扮客户暗访需要监管者（或雇佣第三方，包括真正客户）以金融机构客户或潜在客户的身了解经营做法和合规情况。该手段可用于某些全行业检查及特定机构检查，对了解有时限要求的披露规定、服务质量标准和销售实践尤其有用。还可以通过模拟交易来检查数据安全和隐私标准（技术风险监管者可能经常采取的做法）。例如，暗访者可以到代理商处存款，检查代理商是否 (i) 收取未经授权的费用；(ii) 询问客户的密码或其他个人信息；(iii) 不提供收据。

和[马来西亚中央银行](#)一样，[爱尔兰中央银行](#)也使用假扮客户暗访的办法。<sup>28</sup> 爱尔兰央行用此办法调查了银行遵守“爱尔兰银行联合会自愿个人账户切换代码”的情况，并撰写了一份[研究报告](#)。通过此研究，监管者评估金融机构所提供信息的准确性以及银行员工的知识和服务水平。爱尔兰还使用假扮客户暗访的办法检查[资金往来业务在收费方面](#)的透明度和合规情况。在此案例中，监管者雇佣了个人进行交易。墨西哥金融消保机构 [Condusef](#) 利用这种办法评估基本储蓄和信贷产品信息披露的质量和准确性。Condusef 雇佣了真正消费者以了解消费者的不同背景如何影响对口头披露的信息的理解。

非现场和现场检查更多用于评估某个机构，但也可并应该用于专项检查，如就某个领域对整个或局部市场进行横向评估（如各银行的市场营销和广告规定，或保险公司的索赔程序）。与持续进行的市场监测不同，专项检查聚焦特定的领域，而且通常要进行现场考察。专项检查在 EMDE 并不常见，但是这些地区的银监机构应该考虑采用这种做法。专项检查有助于把监督检查的重点放在有问题的领域，从而有助于合理使用资源。在金融行业改革或市场创新开辟了新市场时也应进行专项检查。

## 专栏 7. 各国专项检查示例

**巴西。**几年前针对媒体对银行收费的口诛笔伐，[巴西中央银行](#)检查了全行业遵守价格透明度规定的情况。通过一系列非现场和现场检查，监管人员发现一些机构的做法需要改进，而且有必要再出台更多监管要求。

**爱尔兰。**[爱尔兰中央银行](#)长期对消保问题进行专项检查，并在致行业函中通报检查结果。[参见示例](#)。

**秘鲁和墨西哥。**秘鲁和墨西哥审查受监管实体的消费者投诉统计数据。墨西哥的目的是评估几个月前 [CNBV](#) 新推出的标准投诉报告的有效性。在秘鲁，[银行监管委员会](#)负责的审查，是持续进行的消费者投诉审查的内容之一，以期发现行业内普遍存在的问题。秘鲁的审查会细分数据，这样监管者就能确定哪里出现了何种问题，有时甚至能确定为何出现了这些问题。

**英国。**2010 年，[英国的 FSA](#)（现在由 [FCA](#) 取代）对银行和银行集团的处理投诉情况进行了审查，旨在评估全行业的合规情况并发现监管不足之处。此次审查催生了监管变革和更多指导受监管实体如何实施规定的文件。

**来源：**金融监管机构网站，访谈和[马来西亚国家银行 2011 年度报告](#)。

<sup>28</sup> 爱尔兰中央银行采用四种手段监测消保合规情况：(i) 检查；(ii) 专项检查；(iii) 假扮客户暗访；(iv) 对广告进行监测。

为了丰富单个机构评估的内容或让重点更加突出，银监机构可以进行同行横向比较。同行横向比较和基准设定在审慎监督中更为常用，对于消保监督还是一个新领域。如果能获得必要的信息，同行分析和基准设定在低收入国家甚至也是可行的，因为低收入国家的复杂程度低（与更发达的金融体系相比而言），但前提是要具备资源条件和业务能力。例如，可以设定一些指标的中位数或平均值，如投诉总量占总资产、贷款额或其它衡量值（表示同类银行规模和复杂程度）的比例。除了有助于进行有针对性的检查外，设定基准还可以帮助检查者在不必说明比照银行名称的情况下，要求机构采取整改措施。指出相对薄弱之处比在没有比较的情况下做出负面评价更容易使机构接受纠正措施。不过，基准设定本身是一个过于简单的手段，因此要把它作为其它深入分析手段的辅助措施来用，而不能取而代之。

### 2.5.3 强制执行措施（纠正和处罚）

正如有效银行监管[巴塞尔核心原则](#)所述，银监机构进行消保监督时还应使用各种强制执行手段，包括有权力采取以下措施：

- 采取和/或要求采取及时的纠正措施
- 进行处罚
- 关闭机构

监管者对机构和市场进行系统地监测监督，就可以及早采取措施，纠正可能给消费者带来风险的违规和不当做法。早干预、抓典型所产生的威慑作用有助于改变不良的行业趋势。这种“曝光”对于消保监督可能比对于审慎监督还更为重要。

与审慎监督一样，监管者也要及时向机构的高层管理者或董事会指出问题，要求其在给定时间内修正方向，或者启动予以适当处罚的程序。监管者应要求机构准备书面的纠正计划，明确说明每项纠正措施的时间表，并确定负责实施的人。监管者一定要通过现场和非现场后续手段（如机构进展报告、现场探访及电话联系），密切监测实施进展。纠正计划可包括的内容举例如下：

- 采用新的投诉管理信息系统
- 把指定产品撤出市场
- 培训贷款代理商及其他类型的员工
- 健全披露做法
- 收回并修改市场营销材料
- 修改薪酬政策（如员工或中介佣金）
- 修订以前对特定问题的声明

经过询问调查，确定机构存在违规行为或未落实纠正计划，监管者应采取措施对机构进行处罚（各国的处罚条款和定义差别很大），处罚措施举例如下：

- 签发斥责函和非公开或公开的违规通知
- 对管理层或机构处以罚款
- 要求违规机构给消费者退款
- 禁止批准新活动或在问题解决前不得给股东分红
- 禁止相关人员担任金融部门管理职位
- 提起民事诉讼
- 将金融机构转交检察机关或其他政府部门处理
- 暂停或吊销执照，取消机构的注册登记

如果法律许可，银监机构可以考虑公开强制执行措施，给机构施加压力。这种做法在发达国家更为普遍，不过鉴于其示范效应，该做法可能对所有的银监机构都有用。美国、新加坡、英国、爱尔兰和南非的监管者都公开发布针对金融机构的涉及消保问题（尽管审慎问题更为常见）的强制执行措施。

强制执行非常重要，但真正落实对于一些 EMDE 而言可能是个挑战。其原因与审慎监管者面对的挑战相似，如缺乏监督管理层的支持，监管者缺乏法律保护，而且消保可能还有一个特殊障碍，即银监机构并没有明确的法律授权在消保领域执法。在短期内，没有明确授权的银监机构应尝试着敦促机构改变不当做法，调整错误方向，而非正式予以处罚。例如，如果监管者基于金融机构在消保方面的缺陷，下调其审慎风险评级（如“内部控制”指标），该机构就可能接受监管者告诫而改变做法。避开使用处罚措施可能对很多 EMDE 都是可行方案。同时，向大众宣传预期服务标准也有助于消费者评估自己获得的服务水平，帮助他们避开未达到监管者预期消保标准的金融机构。

但是长期而言，这种做法在一些地区可能不可持续，特别是一些地区的银监机构可信度不佳、缺乏政治支持，或者由于未能恰当及时地发现解决大量消保问题，而招致媒体的强烈攻击。长期来看，监管者需要加强法律保障才能实施执法行动。在这种情况下，监管者应与相关部门合作，修订其法定授权，获得使用消保监督执法手段的明确许可。在大多数 EMDE，更改政府机构的职责涉及到法律改革，这个过程可能成本高昂，时间漫长。

## 2.6 导则6：标准监督程序

银监机构应精心设计监督手册，规定消保监督的标准程序，从而提高监督审查的一致性和质量。

《指南》研究所及的 EMDE 中，只有几家银监机构专门编制了消保监督手册。<sup>29</sup>在标准程序缺位的情况下，监督人员主要依据的就是法规本身，他们诠释法规，决定如何更好地评价金融机构的合规情况。其不足之处在于给主观性评估留出了过多空间，各人进行的评估、做出的决定和采取的措施都不一致，由此给银监机构造成了声誉风险。

银监机构应精心设计监督手册，提高消保监督的一致性和质量。即使在使用由标准程序组成的手册方面经验不够，EMDE 的大多数银监机构也应该能够编制这样的材料，如果一开始不覆盖所有的消保内容，至少要对最相关的内容做出规定，之后可以逐步完善。<sup>30</sup>

各国监督手册的内容范围、深度、格式和详细程度千差万别，没有哪一种手册适用于所有 EMDE。总体而言，手册的编写应做到客观准确，应根据监管机构的广泛目标和政策，描述消保监督中各种监督手段的每个步骤，包括收集数据、分析、决策和沟通流程。最常见的手册具体针对一项监督内容，如审查金融机构的投诉处理工作，或遵守披露法规情况。也有监管者使用的手册涵盖了所有消保内容的详细程序。没有哪种方法适用所有的 EMDE，只不过内容齐全的手册自然会比较复杂，需要编制手册的团队更有经验。专栏 8 举例说明了手册中可能包含的内容，仅供参考。其他参考资料见附录 3。

### 专栏 8. 监督指南可包括的内容

1. **参考资料**—手册或其他背景材料（如以前相关的检查）
2. **目的**—监管此领域的目的
3. **分析的类型**—分析的性质，如专项分析、特别核查、常规分析（叫法不同）
4. **法律基础**—分析所依据的法律法规
5. **术语**—解释指南中用到的术语
6. **文件/信息**—需要收集和审核的信息，检查中要用到的模板，如检查报告、访谈指引、索取文件申请等
7. **非现场分析**—非现场分析工作的重点和程序说明
8. **现场分析**—现场分析工作的重点和程序说明
9. **沟通和报告**—说明在向金融机构和更高监管机构通报监管结果（包括进行整改的要求）时应遵循的政策和程序。同时说明有关检查报告的政策，包括预期的时间表、审批、保存和共享要求。
10. **跟进和监测**—说明监测执行整改措施的常规程序，下次审查的条件或意见。

<sup>29</sup> EMDE 的一些银监机构没有审慎监督手册。

<sup>30</sup> 相关程度根据对具体国家的消费者风险及已有的消保法规的评估来决定。评估对于确定监督方法和进行监督计划很重要（参见 2.2 和 2.3 节）。

银监机构应该为所有监管人员提供手册及其它指导材料（如检查报告、决定、指南说明、监管释义等），最好以电子形式提供（如内部网络或共享系统）。应不断更新监管手册和指导材料，反映监管的变化、市场动态变化、对法规诠释的变化、监管政策的变化以及监督手段的完善。银行监督管理者应强制金融机构遵守规定的标准。

## 2.7 导则7：信息种类、来源和质量

银监机构应从多种途径收集信息，为监督工作提供支持，并系统性地努力完善信息的范围、准确度和可靠性。监管机构至少要定期收集投诉数据信息，要求所辖金融服务机构按照标准的报告格式提供信息，并从其它信息来源了解市场反馈。

### 2.7.1 信息来源和种类

高质量的信息对于审慎监督和金融消保监督至关重要，在计划、执行和监测阶段发挥着核心作用。银监机构应该利用各种来源的信息开展消保工作，如监管机构内部的信息，包括其它部门的信息；金融机构根据消保监督要求准备的监管汇报材料<sup>31</sup>；审查过程中从机构索取的信息；来自第三方的信息；以及公开可得的信息。表 4 举例说明了可用于消保监督的信息。

**表 3. 消保监督信息的可能来源**

监管机构已有的信息	常规监管汇报材料	在审查中向机构索取的信息 <sup>a</sup>	来自第三方的信息	公开可得的信息
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 财务数据和绩效指标</li> <li>▪ 银监机构收到的投诉</li> <li>▪ 正在执行的措施</li> <li>▪ 以前的检查报告</li> <li>▪ 政策和手册、法律释义和其它指引材料</li> <li>▪ 监管机构委托编写的保密研究报告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 投诉报告和统计（参见示例）</li> <li>▪ 年度合规自测</li> <li>▪ 定期的标准化贷款费用和收费</li> <li>▪ 欺诈和失误统计/报告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 供内部使用的投诉报告</li> <li>▪ 客服部门的报告</li> <li>▪ 内部监察部门等内部争议解决机制的报告</li> <li>▪ 内部审计报告</li> <li>▪ 合规办公室报告</li> <li>▪ 欺诈统计</li> <li>▪ 明文政策和程序：投诉处理、贷款和收贷政策、内部审计、欺诈风险管理、公司治理、</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 来自第三方监察机构和综合性消保机构的投诉信息</li> <li>▪ 消费者协会和行业协会的声明和报告</li> <li>▪ 涉及消保问题的法律索赔/法庭诉讼的信息</li> <li>▪ 征信管理局的统计（如果有的话）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 年度报告</li> <li>▪ 标准贷款协议</li> <li>▪ 重要的基本信息</li> <li>▪ 公司网站</li> <li>▪ 媒体报道</li> <li>▪ 市场营销材料</li> <li>▪ 公开研究</li> <li>▪ 行业协会规定的行为规范</li> <li>▪ 行业协会或其他机构进行的市场评估和分析</li> <li>▪ 政府统计部门进行的入户调查</li> </ul>

<sup>31</sup> 监管汇报材料指金融机构为了满足监管报告要求而提交给监管者的信息。

<p>监管机构已有的信息最好以电子方式提供给所有检查人员。</p>		<p>员工薪酬、对外包方的监测，如非银行代理商<sup>b</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 机构行为道德规范</li> <li>▪ 培训相关员工的证据</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 互联网和社交网络</li> </ul>
<p><sup>a</sup> 有些国家要求金融机构定期向监管者报告以下的部分信息。  <sup>b</sup> 指用以管理监测代表金融机构提供服务的第三方（如非银行代理商）的政策和程序。</p>				

并不是所有 EMDE 的银监机构都有很多信息来源。例如，许多就没有第三方来源为监管提供有价值信息。消费者研究对监督分析有些用处，但可能对监管更有用。另外，消费者研究作为政策制定和监督的较新领域，EMDE（以及先进经济体）的审慎监管者基本上不太熟悉。在一些先进经济体，监管机构可能成立专门部门长期进行消费者研究及其他研究（参见[美国消费者金融保护局研究办公室](#)），而大多数 EMDE 的监管机构缺乏必要的资金来进行消费者研究。

尽管在 EMDE 获得广泛的信息来源存在困难，监管机构还是要利用好能得到的信息，同时努力逐渐拓宽信息来源、范围，提高信息质量。收集消费者投诉信息应作为工作重点。EMDE 的银监机构要制作标准投诉报告模板，要求金融机构定期提交投诉统计数据。举例说，加拿大、<sup>32</sup>洪都拉斯、马来西亚、墨西哥和秘鲁都使用投诉报告。一般而言，报告模板都使用投诉分类体系，即根据投诉的性质、状态、消费者交易发生的渠道、涉及的产品/服务类型等进行分类。金融机构的投诉处理信息系统和程序应根据模板进行调整。使用统一的分类办法一方面方便进行数据汇总，支持市场监测和同行比较，另一方面也有利于检查者的分析工作。[附录 3](#)给出了一些实例，仅供参考。这种分类规定和信息共享规则也可应用于所有其他涉及金融消费者投诉的部门（如行业协会或法定的监察机构）。

各国可根据市场的复杂程度、消保问题的发生率、处理信息的可用监督资源、以及金融机构采用的投诉处理信息系统的水平，对报告的频率做出不同要求。大多数情况下季度报告就够用了，但是一些监管者希望报告间隔要更长一些或短一些。

与其他监管汇报材料类似，良好的投诉报告依赖于金融机构信息系统生成的信息，以及把这些信息汇总入报告模板时最低程度的人为干预。这种做法有助于减少错误、多报或少报案例、不一致的投诉分类以及重复内容。

<sup>32</sup> 专门的金融消保机构[加拿大金融消费者保护机构](#)使用。

并非所有的 EMDE 都能立即实施完善的投诉报告机制。在并未要求金融机构记录消费者投诉或金融机构进行人工记录的地区，银监机构应制定一个现实的实施时间表，对计划的活动进行必要调整来监测进展。如果金融机构还没有受理投诉的机制，更不要说记录投诉的信息系统，监管者应将此作为改进的重点工作。在一些地区，进行监管改革后才能要求金融机构设立有效的处理消费者投诉机制。

## 2.7.2 信息质量

任何类型的信息都可能出错。EMDE 的银监机构要谨慎使用第三方提供的信息和公开信息。金融机构报告的信息也可能存在缺陷，监管者有责任督促金融机构提高信息的质量和可靠性。在非现场检查 and 现场检查过程中，监管者应最少使用三种手段来提高监管材料的质量和可靠性：

1. *标准化、数字化报告和自动化验证*。规范和标准化监管材料，结合计算机信息系统进行报告，能减少错误率和前后不一矛盾之处。验证手段包括监管机构信息系统进行的自动错误查找，<sup>33</sup>以及与其他来源的信息、之前的资料和其他指标进行的（人工）比较。EMDE 的银监机构可能对这些工作比较陌生，他们可能还在收取纸面报告，需要把数据人工输入到数据库或监管者维护的另一系统。这一过程不仅增加了出错的几率，而且也耗费了监管者的时间。监管者应该要求金融机构提交电子版报告，<sup>34</sup>这些报告应该从金融机构信息系统中提取数据，自动生成。
2. *现场验证*。消保现场检查的工作包括检查监管报告（如投诉报告、费用和收费）和管理报告（如内部审计报告和合规报告）是如何编制的，检验这些报告的准确性、完整性和透明度。可以与信息技术专家一起进行检查，即使没有可用的专家（大多数低收入国家和许多 EMDE 可能都是这种情况），也可以开展很多工作。检查工作包括模拟业务行为，举例如下：<sup>35</sup>
  - 交易（如批准贷款，在系统中创建新客户）和投诉，检查系统中的信息流动情况及系统的可访问性规则
  - 错误，在机构系统中输入错误或不一致的数据，测试系统的稳健程度
  - 未经授权访问和变更，测试系统访问和安全规则的严密程度（规则不严谨会影响数据的有效性）

<sup>33</sup> 在许多国家，未能通过验证程序的报告会被监管机构的信息系统自动拒绝，金融机构可能因此被监管机构处罚。

<sup>34</sup> 在大多数情况下，消保工作不需要投资购买昂贵的软件，例如有一个简单的 MS Excel 工作表，监管者就可以保存和分析投诉信息。

<sup>35</sup> 不应把模拟交易视作一项多余的监督程序或负担，通过模拟交易可以立即了解机构生成的信息的质量，了解在签署贷款协议时是否遵守了披露规定等一些具体问题。

3. **访谈和开会。**除了测试高层管理者和董事会对机构政策和程序的了解程度（如关于投诉处理、放贷和收贷做法等），通过开会和访谈还可以了解公司对非现场和现场考察结果是否有不同意见。例如，在与管理人员的交谈中，监管者了解到某区域针对零售代理商的投诉增加（在非现场分析中发现此问题）是由于系统出错，重复计算了投诉数量。

监管机构各个部门之间的协调合作对于监督工作很重要，对于生成优质信息、有效管理信息也是如此。如果监管报告提交到了其他部门，而该部门又未与监督部门协调，就会导致低效率情况，如向金融机构索要重复信息，或者分析不够全面。EMDE 的一些银监机构可能发现，与综合性消保机构和第三方申诉机制等部门（如监察机构）协调会有所帮助。这些部门可能掌握了有用的信息，包括不在银监机构管理范围内的行业信息。如果协调工作搞得好，监管者可以建议各方采用统一的投诉分类系统，这样就可以比较各部门与监管者的统计数据。

## 2.8 导则8：反馈完善监管

对消保监督工作进行审查，从中获得的经验和知识应该用于监管过程（通过提出完善消保法规建议），还应该用于消保监督的更广泛监管框架。同样地，设计加强消费者金融能力的项目时也应借鉴这些经验和知识。

银监机构可以指出法律法规应修订之处，如改进、新增或减少要求，以及完善澄清银监机构的监管授权、职能和权力。提出监管变革建议是监督工作的重要组成部分，并应不断地、系统性地坚持。完善后的监管规定反过来又影响监督目标及达到这些目标的战略，包括用到的监督工具和手段。有效的反馈需要银监机构内部各监管部门之间协调合作。许多时候，反馈也需要机构间进行协调，因为在设计和批准很多变革建议时可能会牵涉到财政部等其他机构。由监督过程获得的见解有助于明确金融能力的重点和干预计划，反之亦然。

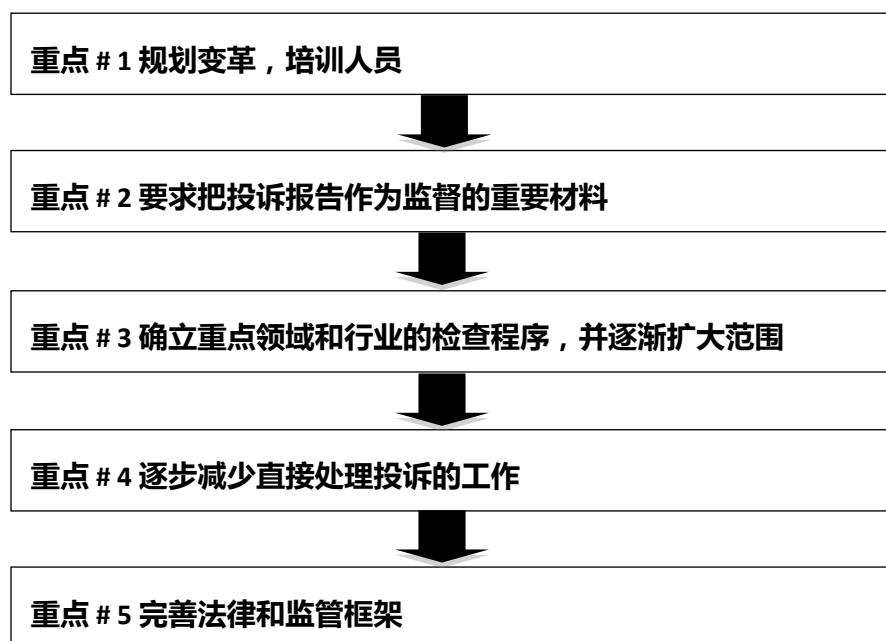
## 3 实施《指南》的渐进战略

《指南》介绍的措施有助于 EMDE 的银监机构更加有效地开展消保监督工作，更合理地使用资源。但是，鉴于面临的各种实际制约，并非所有的监管者都能实施所有导则，至少在近期内不能。因此，监管者应确定，要实施指南需要进行的战略、机构、程序和监管改革哪些更为重要。这样，他们就能根据现实状况，根据明确的短期、中期和长期监管目标，更准确地决定愿意付出多少努力，能够在每个发展阶段投入多少力量，从而按照自己的进度逐步完善。

总之，银监机构在确定渐进战略时要认识到重视发挥专业特长和技能的好处。很多 EMDE 的监管机构在处理消费者投诉上花费不少精力，他们应该想方设法减轻这一负担，把资源释放出来用于监督工作。可以推定，随着金融机构完善内部投诉机制，监管机构提高监督水平加强执法效力，市场行为会越来越规范；而后金融消费者会觉得自己拥有了更多权力，于是更经常地提出补偿申诉，由此投诉数量增加，金融机构将面对监管更加严格的环境，市场行为也就会愈加规范。

图 4 中列出的重点对复杂流程的一种简化，未包含所有必要的步骤，也未考虑每一步骤的各种挑战。另外，重点事项有时候可能会并行。如同《指南》本身，此处框架也仅供参考，各国应根据自身具体情况进行全面调整。有时一些监管机构可能会发现，针对要解决的具体问题，为了更符合现实需求，他们的重点事项完全不同。

**图 4. 渐进战略的重点**



### **重点 # 1 规划变革，培训人员**

在通过指南或改革计划前，银监机构要仔细评估自身情况，这点很重要。根据评估情况，再确定消保监督的长期目标，以及达到目标需要的投入。评估包括对法规、可用的人力和财务资源及专长、当前的市场行为进行详尽研究，也包括评估《指南》涉及的各个方面。通过比较设立的长期目标和当前的状况，就能确定存在的差距，这些差距需要监管机构采取一系列短期、中期和长期措施来消除。为了避免出现设定不现实的目标或时间表，监管机构有可能需要调整长期目标。

确定目标、目的和活动后，银监机构应在内部组织培训即将承担消保监督工作的人员（参见[导则 4](#)）。在为改革做好总体计划和准备的基础上，银监机构应制定第一份年度消保监督工作计划（参见[导则 3](#)）。

### **重点 # 2 要求把投诉报告作为监督的重要材料**

要提高消保监督的成效，掌握高质量信息是其中关键一步。在渐进战略中，改进金融机构的投诉处理做法是其中一个重要目的，EMDE 的银监机构应该首先要求金融机构定期报告投诉信息，并采用统一的格式，说明见[导则 7](#)。应根据导则 7 的要求审查报告的质量。这第一步工作要为完善金融机构的投诉渠道和程序打下基础，同时为采用[导则 5](#)中的许多监督举措提供支持。

新监管报告通常需要有新的监管规定来支持，而这取决于监管领域的组织架构，银监机构可能有权或无权出台这样的新规定。在许多 EMDE，通过简单下发通知或类似的文件就足以达到要求提交投诉报告的目的。

### **重点 # 3 确立重点领域和行业的检查程序，并逐渐扩大范围**

要先在重点领域开始实施标准监督程序（[导则 6](#)），而不是一下试图解决所有的消保问题，这点很重要。尽管各国情况不同，但完善金融机构的投诉处理机制对于渐进战略意义重大，因此应先对此领域进行监督审查。银监机构如想使投诉信息越来越全面准确，就要审查重点部门（如银行）投诉处理机制和流程的质量。监管者首先可把重点放在检查工作（以及尽可能开展强制执行工作），之后再增加市场监测内容。当然如果监管者有能力同时开展市场监测更好。不管哪种情况，有两点很重要：编制并强制使用完善的监督手册；监管者选择更熟悉的监督手段。

监督范围应逐步扩大，覆盖到同一重点领域的更多服务机构，或者同一部门的更多重点领域。其中可能包括当前其它的监管要求（如披露标准），甚至新的监管要求。随着专业知识和经验的增加，监管者也可以在监督审查中使用更多工具与手段（[导则 5](#)）。

### **重点 # 4 逐步减少直接处理投诉的工作**

随着监管加强（及更完善的最低要求规定，如果有的话），金融机构会完善处理投诉工作，而监管者应逐渐淡化其直接处理投诉的角色。EMDE 的许多监管者虽然很可能继续为消费者担任着第三方申诉渠道的角色，但至少在未来几年中，上述做法应该帮助他们逐渐淡化这方面的作用，把监管资源用于监管工具与手段。他们也应考虑让资质合格的非监管机构专业人员（包括外包人员）取代专门监管人员处理投诉。

重要的是在银监机构逐步放手的同时，金融机构必须取得了显著的进步，并且/或者建立了有效的第三方申诉机制（如监察部门）。<sup>36</sup>在过渡过程中，进行宣传是必要之举，让消费者了解他们可以并且应该直接向金融服务机构投诉。

## 重点 # 5 完善法律和监管框架

银监机构应该先在不需监管改革就能有所改善的领域开展工作，但是总会有一些情况需要制定新的法规，或者需要修订法规或立法。不管是否完全在其可控范围，监管者应逐步提出并支持这种改变。如果牵涉到其他政府部门，银监机构应开展协调工作。改革不需一蹴而就。要确定重点，制定法律监管改革长期规划，并包含在重点#1 描述的计划中。

完善消保监管要求（如金融机构处理投诉的披露规定和标准）要基于良好的监管实践<sup>37</sup>和监督反馈（参见导则 8）。许多 EMDE 的法规只涉及部分消保问题，而另一些只能在有限的监管权力范围内改变消保监督的方法。

### 专栏 9. 加强金融消保监督：EMDE 可能进行的监管改革

- 改变银监机构的法定授权，确保消保监督工作不受质疑，赋予银监机构采取一系列强制执行措施的权力。
- 提高具体的监管标准，如以下方面：
  - 有关投诉处理渠道和程序的最低统一标准
  - 贷款、储蓄等相关零售产品的标准化披露格式
  - 市场营销和广告
  - 零售实践
  - 收贷实践
  - 电子交易数据的保密性和安全性，包括零售代理商进行的电子交易
- 要求由外部和内部审计单位审查遵守消保标准情况

<sup>36</sup>《指南》未讨论有效的第三方申诉机制的具体特点。并没有充足的文献说明 EMDE 采用的各种模式的有效性。有一些分析可见于 [Thomas et al 2011a](#)、[Thomas et al 2011b](#) 和 [World Bank 2012](#)。

<sup>37</sup>有关 EMDE 金融消保监管的有益讨论可见于 [Brix and McKee \(2010\)](#)、[Dias and McKee \(2010\)](#) 和 [Chien \(2012\)](#)。

## 参考文献

- Bank Negara Malaysia. 2012. "[Bank Negara Malaysia Annual Report 2011](#)". Kuala Lumpur: Bank Negara Malaysia, March.
- BIS (Bank of International Settlements). 2008. "[Customer Suitability in the Retail Sale of Financial Products and Services](#)." Basel: The Joint Forum. BIS, April.
- . 2010a. "[Principles for Enhance Corporate Governance](#)." Basel: Basel Committee on Banking Supervision, BIS, October.
- . 2010b. "[Compensation Principles and Assessment Methodology](#)." Basel: Basel Committee on Banking Supervision, BIS, January.
- . 2011. "[Macro Prudential Regulation and Supervision](#)." [BIS Papers No 60](#). Basel: BIS, December.
- . 2012. "[Core Principles for Effective Banking Supervision](#)." Basel: Basel Committee on Banking Supervision, BIS, September.
- Brix, Laura. 2009a. "[Consumer Protection Policy Diagnostic Report: Cambodia](#)." Washington, D.C.: CGAP, January.
- . 2009b. "[Consumer Protection Policy Diagnostic Report: Malaysia](#)." Washington, D.C.: CGAP, October.
- Brix, Laura, and Katharine McKee. 2010. "[Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance](#)." [Focus Note 60](#). Washington, D.C.: CGAP.
- Carmichael, Jeffrey, Alexander Fleming, and David T. Llewellyn. 2004. "[Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs](#)." Washington, D.C.: World Bank Institute.
- Central Bank of Ireland. 2010. "[Enforcement Strategy 2010-2012](#)." Dublin, Ireland: Central Bank of Ireland.
- CGAP. 2011. "[Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance](#)." Published on behalf of the Global Partnership for Financial Inclusion. Washington, D.C.: CGAP, September.
- Chien, Jennifer. 2012. "[Designing Disclosure Regimes for Responsible Financial Inclusion](#)." [Focus Note 78](#). Washington, D.C.: CGAP, March.
- Collins, Daryl, Nicola Jentzsch, and Rafael Mazer. 2011. "[Incorporating Consumer Research into Consumer Protection Policy Making](#)." [Focus Note 74](#). Washington, D.C.: CGAP, November.
- Dias, Denise, and Katharine McKee. 2010. "[Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options](#)." [Focus Note 64](#). Washington, D.C.: CGAP.
- Duke, Elizabeth A. 2009. "[The Systemic Importance of Consumer Protection](#)." Presented at the 2009 Community Development Policy Summit, Cleveland Ohio, 10 June.

- FSB (Financial Stability Board). 2011. "[Consumer Finance Protection with Particular Focus on Credit.](#)" Basel: FSB, October.
- FSB, IMF (International Monetary Fund), and BIS. 2011. "[Macro Prudential Policy Tools and Frameworks: Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors.](#)" Basel: FSB, IMF, and BIS, February.
- FSB, IMF, and World Bank. 2011. "[Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies.](#)" Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Basel: FSB, IMF, and World Bank, October.
- G-20 Seoul Summit Leader's Declaration. 2010. 12 November.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). 2012. "Study on Status of Consumer Protection in the Financial Sector in Ghana." Bonn: GIZ, March.
- Hirtle, Beverly, Til Schuermann, and Kevin Stiroh. 2009. "[Macro Prudential Supervision of Financial Institutions: Lessons from the SCAP.](#)" New York: Reserve Bank of New York, November.
- IMF (International Monetary Fund). 2012. "[World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth.](#)" Washington, D.C.: IMF, October.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development). 2011. "[G-20 High-level Principles on Financial Consumer Protection.](#)" Paris: OECD, October.
- Prialé, Giovanna, and Denise Dias. 2010. "[Financial Inclusion and Consumer Protection in Peru.](#)" Washington, D.C.: CGAP, February.
- PwC. "[Banking in 2050: How Big Will Emerging Markets Get?](#)" New York: PwC.
- Srinivasan, N. 2010. "[CGAP Consumer Protection Policy Diagnostic Report: India.](#)" Washington, D.C.: CGAP, January.
- Tarullo, Daniel K. 2010. "[Equipping Financial Regulators with the Tools Necessary to Monitor Systemic Risk.](#)" Presented before the Subcommittee on Security and International Trade and Finance, Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate. Washington D.C., 12 February.
- Thomas, David, and Franz Frizon. 2011a. "[Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Fundamentals for a Financial Ombudsman.](#)" Washington, D.C.: World Bank.
- . 2011b. "[Resolving Disputes between Consumers and Financial Businesses: Current Arrangements in Eastern and Central Europe.](#)" Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2012. "[Good Practices for Financial Consumer Protection.](#)" Washington, D.C.: World Bank, June.

## 附录 1：调研国家列表

	国家	世界银行按收入水平分类	IMF 分类 (EMDE：新兴市场和发展中经济体；AE：先进经济体)	访谈？
01	阿根廷	上中等收入经济体	EMDE	是
02	埃塞俄比亚	低收入经济体	EMDE	
03	爱尔兰	高收入经济体	AE	
04	澳大利亚	高收入经济体	AE	
05	巴基斯坦	下中等收入经济体	EMDE	
06	巴拉圭	下中等收入经济体	EMDE	是
07	巴西	上中等收入经济体	EMDE	是
08	玻利维亚	下中等收入经济体	EMDE	是
09	多米尼加共和国	上中等收入经济体	EMDE	
10	厄瓜多尔	上中等收入经济体	EMDE	
11	法国	高收入经济体	AE	是
12	菲律宾	下中等收入经济体	EMDE	是
13	斐济	下中等收入经济体	EMDE	是
14	哥伦比亚	上中等收入经济体	EMDE	是
15	洪都拉斯	下中等收入经济体	EMDE	是
16	加拿大	高收入经济体	AE	
17	加纳	下中等收入经济体	EMDE	是
18	捷克共和国	高收入经济体	AE	
19	肯尼亚	低收入经济体	EMDE	
20	拉脱维亚	上中等收入经济体	EMDE	
21	马拉维	低收入经济体	EMDE	是
22	马来西亚	上中等收入经济体	EMDE	是
23	美国	高收入经济体	AE	是
24	秘鲁	上中等收入经济体	EMDE	是
25	莫桑比克	低收入经济体	EMDE	是
26	墨西哥	上中等收入经济体	EMDE	是
27	纳米比亚	上中等收入经济体	EMDE	是
28	南非	上中等收入经济体	EMDE	是
29	尼加拉瓜	下中等收入经济体	EMDE	
30	葡萄牙	高收入经济体	AE	
31	瑞典	高收入经济体	AE	
32	萨尔瓦多	下中等收入经济体	EMDE	
33	塞内加尔	下中等收入经济体	EMDE	
34	坦桑尼亚	低收入经济体	EMDE	
35	危地马拉	下中等收入经济体	EMDE	
36	委内瑞拉	上中等收入经济体	EMDE	
37	乌干达	低收入经济体	EMDE	是
38	乌克兰	下中等收入经济体	EMDE	
39	香港	高收入经济体	AE	
40	新加坡	高收入经济体	AE	是
41	匈牙利	高收入经济体	EMDE	
42	亚美尼亚	下中等收入经济体	EMDE	
43	印度	下中等收入经济体	EMDE	
44	印度尼西亚	下中等收入经济体	EMDE	是
45	英国	高收入经济体	AE	是

## 附录 2：调研国家承担消保职能的政府部门

国家	金融监管机构 是否参与消保监督？ <sup>38</sup>	是否有专门的 金融消保监管机构？	是否有综合性消保机构？ <sup>39</sup>
阿根廷	是。 <a href="#">阿根廷中央银行</a>	否	是， <a href="#">消费者保护秘书处</a>
埃塞俄比亚	否。 <a href="#">埃塞俄比亚国家银行</a>	否	否
爱尔兰	是。 <a href="#">爱尔兰中央银行</a>	否	是。 <a href="#">就业、企业与创新局</a>
澳大利亚	是。澳大利亚证券 投资管理委员会	否	是。 <a href="#">澳大利亚竞争与消费者委员会</a>
巴基斯坦	是。 <a href="#">巴基斯坦国家银行</a>	否	否
巴拉圭	是。 <a href="#">巴拉圭中央银行</a>	否	是。 <a href="#">工商业部</a>
巴西	是。 <a href="#">巴西中央银行</a>	否	是。 <a href="#">司法部</a>
玻利维亚	是。 <a href="#">金融体系管理局</a>	否	是。 <a href="#">保护消费者权益副部长办公室</a>
多米尼加共和国	是。 <a href="#">银行监管局</a>	否	是。 <a href="#">ProConsumidor</a>
厄瓜多尔	是。 <a href="#">银行监管局</a>	否	否
法国	是。 <a href="#">审慎监管局（法国银行）</a>	否	是。 <a href="#">经济金融部</a>
菲律宾	是。 <a href="#">菲律宾中央银行</a>	否	是。 <a href="#">贸易工业局</a>
哥伦比亚	是。 <a href="#">金融监管局</a>	否	是。 <a href="#">工商业监管局</a>
洪都拉斯	是。 <a href="#">国家银行保险委员会</a>	否	是。 <a href="#">消费者保护总局</a>
加拿大	是。 <a href="#">金融机构监管办公室</a>	是。FCAC	是。 <a href="#">消费者事务办公室</a>
加纳	是。 <a href="#">加纳银行</a>	否	否
捷克共和国	是。 <a href="#">捷克国家银行</a>	否	是。 <a href="#">工业贸易部</a>
肯尼亚	是。 <a href="#">肯尼亚中央银行</a>	否	否
拉脱维亚	否。 <a href="#">金融与资本市场委员会</a>	否	是。 <a href="#">消费者权益保护中心</a>
马拉维	否。 <a href="#">马拉维储备银行</a>	否	是（不活跃）消费者保护局
马来西亚	是。 <a href="#">马来西亚国家银行</a>	否	是。 <a href="#">国内贸易与消费者事务部</a>
美国	是。许多金融监管机构	是。 <a href="#">消费者金融保护局</a> 和专门的行业监管 部门、各州专门机构	<a href="#">消费者保护局（联邦贸易委员会）</a> 和其他机构
秘鲁	是。 <a href="#">银行、保险 与养老金监管局</a>	否	是。 <a href="#">Indecopi</a>
莫桑比克	是（正在落实） 莫桑比克银行	否	否
墨西哥	是。 <a href="#">国家银行证券委员会</a>	是。 <a href="#">Condusef</a>	是。 <a href="#">Profeco</a>
纳米比亚	否。 <a href="#">纳米比亚银行</a>	否	否
南非	是。南非储备银行与 <a href="#">金融服务局</a>	是。 <a href="#">国家信贷管理局</a>	<a href="#">国家消费者委员会</a>

<sup>38</sup> 本列“参与”一词含义宽泛，包括处理投诉等辅助活动。

<sup>39</sup> 不含非政府组织和行业协会、负责金融教育和咨询的机构和竞争主管机构。

国家	金融监管机构是否参与消保监督？ <sup>38</sup>	是否有专门的金融消保监管机构？	是否有综合性消保机构？ <sup>39</sup>
尼加拉瓜	是。 <a href="#">银行与其它机构监管局</a> 和国家小额金融委员会	否	是。 <a href="#">工业贸易部</a>
葡萄牙	是。 <a href="#">葡萄牙银行</a>	否	是。 <a href="#">消费者总局</a>
瑞典	是。 <a href="#">金融监管局</a>	否	<a href="#">瑞典消费者机构</a> 和 <a href="#">国家消费者投诉局</a>
萨尔瓦多	是。 <a href="#">金融监管局</a>	否	是。 <a href="#">消费者保护机构</a>
塞内加尔	是。 <a href="#">BCEAO</a>	否	否
泰国	是。 <a href="#">泰国银行</a>	否	是。 <a href="#">消费者保护局办公室</a>
坦桑尼亚	否。 <a href="#">坦桑尼亚银行</a>	否	否
危地马拉	是。 <a href="#">银行监管局</a>	否	是。 <a href="#">关注支持消费者局</a>
委内瑞拉	是。 <a href="#">银行监管局</a>	否	是。 <a href="#">INDEPABIS</a>
乌干达	是（正在落实）。 <a href="#">乌干达银行</a>	否	否
乌克兰	是。 <a href="#">乌克兰国家银行</a>	否	是。乌克兰消费者权益保护检查局
新加坡	是。 <a href="#">新加坡金融管理局</a>	否	是。 <a href="#">贸易与工业部</a>
匈牙利	是。 <a href="#">金融监管局</a>	否	是。 <a href="#">匈牙利消费者保护局</a>
亚美尼亚	是。 <a href="#">亚美尼亚中央银行</a>	否	否
印度	是。 <a href="#">印度储备银行</a>	否	是。 <a href="#">消费者事务部</a>
印度尼西亚	是。 <a href="#">印度尼西亚银行</a>	否	是。国家消费者保护机构
英国	是。 <a href="#">金融服务局</a> (2013年以前)	否。2013 将建立新机构	<a href="#">公平交易办公室</a>

来源：案头研究及重点访谈

## 各地区参考资料

### 有关监督方法、监督规划和监管指引的资料

- 澳大利亚：[概率与影响评级系统](#)（Probability and Impact Rating System）
- 澳大利亚：[监管监督和响应系统](#)（Supervisory Oversight and Response System）
- 澳大利亚：[银行等机构披露交易费用的良好做法](#)（Good Transaction Fee Disclosure for banks and others）
- 加拿大：[FCAC 的合规框架](#)（FCAC's compliance framework）
- 加拿大：[保险业基于风险的监督](#)（risk-based supervision in insurance）
- 美国：[CFPB 监管检查程序](#)（CFPB Supervision and Examination Process）
- 墨西哥：[Condusef 的监督规划](#)（西班牙语）
- 英国：[FSA 的 ARROW 同行评估](#)（FSA arrow peer assessment）

### 监管业务人员适用的检查指南、手册和其它支持性文件

- 巴西：[Central Bank of Brazil's Supervision Manual](#)（巴西中央银行监管手册）的公开版本
- 美国：[CFPB 抵押贷款发放检查程序](#)（CFPB's Mortgage Origination Examination Procedures）
- 美国：[CFPB 安全妥善执行抵押贷款检查程序](#)（CFPB's Secure and Safe Enforcement for Mortgage Examination Procedures）
- 美国：[CFPB 监督检查手册——完整版本](#)（CFPB's Supervision and Examination Manual—complete）
- 美国：[CFPB 消费者报告检查程序](#)（CFPB's Consumer Reporting Examination Procedures）
- 美国：[CFPB 薪资贷款检查程序](#)（CFPB's Payday Lending Examination Procedures）
- 美国：[FDIC's Compliance Examination Manual](#)（FDIC 合规检查手册）
- 美国：[FDIC 消费者保护合规评级系统](#)（FDIC consumer compliance rating system）
- 上中等收入国家：内部监察监督规划（internal ombudsman supervision program）
- 香港：[Supervisory Policy Manual](#)（监管政策手册）
- 香港：[行为准则](#)（Code of Conduct）
- 香港：[披露](#)（Disclosure）
- 亚美尼亚：市场行为风险矩阵（Market Conduct Risk Matrix）
- 亚美尼亚：市场行为检查手册（Market Conduct Examination Manual）
- 英国：[投诉处理的自我评估](#)（Complaints handling self-assessment）
- 英国：[投诉处理的自我评估说明](#)（Complaints handling self-assessment note）

## 报告模板

- 澳大利亚：[ASIC 年度合规证书](#) ( ASIC Annual Compliance Certificate )

## 强制执行措施

- 澳大利亚：[ASIC 强制执行办法](#) ( ASIC's approach to enforcement )
- 澳大利亚：[连续违反披露规定的行为——程序](#) ( Disclosure Continuous Obligations Infringement—procedures )
- 加拿大：[强制执行办法](#) ( Enforcement measure )
- 美国：[OCC orders restitution of \\$2.5 million to customers](#) ( OCC 裁定向客户赔偿 250 万美元 )
- 墨西哥：[金融机构适用的罚款规定](#) ( 西班牙语 )
- 南非：[强制执行办法](#) ( Enforcement measure )

## 监督报告，监督审查

- 爱尔兰：[假扮客户暗访——切换账户](#) ( Mystery shopping—account switching )
- 爱尔兰：[假扮客户暗访——投诉处理保险](#) ( Mystery shopping—complaints handling insurance )
- 爱尔兰：[假扮客户暗访——往来账户的透明度](#) ( Mystery shopping—transparency current account )
- 爱尔兰：[假扮客户暗访——转账](#) ( Mystery shopping—money transmission )
- 爱尔兰：[审查往来账户的收费情况](#) ( Review of current account charges )
- 美国：[market conduct supervisory reports by California Department of Insurance](#) ( 加利福尼亚保险局市场行为监管报告 )
- 葡萄牙：[行为监督综合报告](#) ( 葡萄牙语 )
- 英国：[消费者行为风险前瞻 2013-2014](#) ( Consumer conduct risk outlook 2013-2014 )

## 主管机构间的备忘录 (MoU)

- 爱尔兰：[爱尔兰金融服务监管局、金融服务监察办公室和养老金监察办公室签署的备忘录](#) ( Memorandum of Understanding between the Irish Financial Services Regulatory Authority, the Financial Services Ombudsman and the Pensions Ombudsman )
- 澳大利亚：[MoU between APRA and ASIC](#) ( APRA 和 ASIC 签署的备忘录 )
- 澳大利亚：[MoU between APRA and the Australian Competition and Consumer Commission](#) ( APRA 和澳大利亚竞争与消费者委员会签署的备忘录 )
- 美国：[CFPB 和其它联邦机构签署的备忘录](#) ( MoU between CFPB and other federal agencies )

## 监管者提供的在线工具和信息

- 澳大利亚：[Moneysmart website](#)（金融知识网站）
- 加拿大：[投诉处理搜索工具](#)（Complaints handling search tool）
- 加纳：[Frequently asked questions](#)（常见问题）
- 美国：[“Fighting back against identity theft” website of the Federal Trade Commission](#)（联邦贸易委员会的“反击偷窃身份信息”网站）
- 美国：[CFPB’s Consumer Complaint Database](#)（CFPB 消费者投诉数据库）
- 美国：[CFPB’s documents submitted for public consultation](#)（CFPB 提交的进行公众磋商的文件）
- 美国：[Guidance to the CFPB’s Ombudsman](#)（CFPB 监察部门指南）
- 美国：[National Credit Union Association](#)（全国信用合作社协会）提供的工具和计算器
- 美国：[OCC’s consumer help website](#)（OCC 消费者帮助网站）
- 墨西哥：[Ranking of most complained institutions](#)（投诉最多机构排名）
- 西班牙：[金融机构消费者服务部门联系信息](#)（西班牙语）
- 新加坡：[Money sense website](#)（金融知识网站）
- 印度：[Compendium of consumer issues in the banking sector](#)（银行业消保问题摘要）
- 印度：[消费者案例摘要](#)（Compendium of consumer cases）
- 赞比亚：[银行收费](#)（Bank charges）

## 其它材料

- 赞比亚：[银行业准则——赞比亚银行联合会](#)（Code of Banking—Bankers Association of Zambia）