

发展普惠金融应重视消费者保护

曾刚

国家金融与发展实验室 副主任

贾晓雯

国家金融与发展实验室银行中心 研究员

近年来，在政策支持、监管引领、数字金融技术进步等多重因素的推动下，我国普惠金融取得了快速发展，金融覆盖半径不断延伸，金融服务的可得性及便利性日益提升，广大金融消费者的金融需求得到了较好满足。但与此同时，我国金融活动高速发展与金融消费者保护不足之间的矛盾逐渐显露，金融消费者合法权益被侵害的现象时有发生，导致普惠金融发展所带来的增长效益可能被大大削弱。因此，在构建我国普惠金融服务体系过程中，应高度重视消费者脆弱性风险，加强对金融消费者合法权益的保护，确保金融发展在普惠性及安全性之间取得有机平衡。

一、普惠金融与消费者保护密不可分

虽然普惠金融与消费者保护在内涵、外延及作用等方面并不完全相同，但二者在内在方面具有高度一致性和极强的互补性，普惠金融离不开金融消费者权益保护的支撑，而金融消费者权益保护也需要以普惠金融的发展为本源，因此实现二者的协同发展具有重要的意义。

1. 普惠金融和金融消费者权益保护具有一致的基础，即均以金融消

消费者权利为出发点。二者在本质上均注重对金融消费者权利的保护，要求实现在获取金融产品及服务方面的公平。通过消除行业垄断、地区壁垒、条块割裂等问题，实现金融市场的统一及开放，促进金融资源及要素全方位地自由流动，从而使得社会各阶层均能便捷、平等地获取自身所需的金融产品及服务，并在金融交易过程中充分享有自由选择、公平缔约等合法权利，有效缓解金融排斥、服务歧视或霸王条款等问题，确保金融消费者各项权利得到保障。

2. 普惠金融和金融消费者权益保护具有一致的目标，均追求实现金融业健康、均衡和可持续发展。首先，在实现发展目标过程中必须重视对各方利益尤其是金融消费者的保护，以构建和谐的行业环境，促进行业健康发展。其次，致力于消除不同地区之间的金融资源禀赋的差异，为贫困及偏远地区的消费者群体提供均等的金融服务，实现金融均衡发展。最后，普惠金融的发展必须注重商业可持续原则，坚持紧紧围绕金融消费者的真实需求来进行产品和服务开发，在兼顾双方利益的基础上要更加注重对金融消费者利益的保护，从而实现可持续发展。

3. 金融消费者保护是确保普惠金融不偏离其目标的重要手段。普惠金融的发展为那些较难享受传统金融服务的群体提供了进入金融系统的接口，同时也必然会引入更多经验不足和财务脆弱的弱势消费者。该群体往往金融素养不高，风险承受能力较弱，难以对金融产品的适当性、成本和风险作出正确的评估，因此要更加注重保护此部分

消费者群体的利益。没有对弱势消费者群体的保护及底层金融市场的稳定，普惠金融的发展则将成为“无源之水”及“无本之木”。因此，金融消费者权益保护是普惠金融体系的重要组成部分，没有金融消费者权益保护的保驾护航，普惠金融必将失去持续发展的动力和基础。

二、普惠金融与消费者保护的融合发展

近年来，随着普惠金融研究及实践工作的深入推进，国际社会逐渐认识到普惠金融的发展与金融消费者保护密不可分，维护金融消费者权益不仅是践行普惠金融理念的重要内容，更是发展普惠金融的核心内在要求。在有效的保护机制缺位的情况下，金融消费者不仅无法享受金融发展所带来的惠及效应，甚至十分可能成为掠夺性金融产品及欺诈性金融行为的牺牲品。

2010年，G20国家领导人于多伦多峰会上一致同意并通过了《创新性普惠金融的九项原则》，其中第四项及第五项原则分别涉及金融消费者保护和金融能力培养等相关内容。2011年，普惠金融联盟全体成员在墨西哥通过了《普惠金融玛雅宣言》，其中明确提出要将金融消费者保护作为普惠金融的关键支柱，并由普惠金融联盟发起建立消费者自我保护能力和市场行为工作小组，研究讨论关于消费者保护中出现的政策和监管问题。2013年，G20在圣彼得堡峰会上高度肯定普惠金融和消费者教育与保护融合工作上所取得的进展，提出要加强对贫困人口的金融教育和消费者保护，以推进普惠金融的发展。2016年，《G20数字普惠金融高级原则》发布，建议构建数字金融服务消费者

的保护框架，并重视消费者数字技术基础知识和金融知识的普及。同年，我国国务院发布《推进普惠金融发展规划（2016-2020年）》，要求健全普惠金融消费者权益保护法律体系并加强金融教育与金融消费者权益保护。可见，随着普惠金融的发展，金融消费者保护在其中的地位及重要性愈发凸显，推动普惠金融与消费者保护的双轨并进已逐渐在全球范围内达成高度共识。

三、我国普惠金融发展中存在的问题

近年来，在多方推动下，我国普惠金融的发展取得了明显成效。金融组织体系不断健全，各种形式的金融机构争先设立，金融机构逐步下沉经营重心，扩大普惠金融业务范围，强化服务意识；我国农村及偏远地区金融基础设施不断完善，银行卡、ATM、POS机等设施逐步得到推广使用；网上支付、电话银行、手机银行等金融工具的应用覆盖面扩大。但由于受到城乡二元经济结构、区域发展不平衡等因素的制约，我国大量金融消费者在金融交易中缺乏自我保护意识及维权意识，自我保护能力严重不足，消费者脆弱性风险在普惠金融发展过程中加速暴露。

1. 金融消费者金融素养不足，难以识别相关风险。根据人民银行金融消费者素养调查结果显示，我国金融消费者平均受教育程度较低，缺乏获取金融知识的渠道，难以识别金融风险及侵权行为。相当一部分金融消费者对金融知识的了解还停留在最基本的存取款业务阶段，对于证券、基金、保险等业务了解甚少，遑论新兴的互联网金融及隐

蔽的非法金融活动。同时，随着我国城镇化的发展，农村剩余劳动力加速向城镇转移，大量农村中青年人口进城务工，留守农村的多为老人及儿童，这种人口结构的失衡加剧了金融消费者本就存在的内生脆弱性，老龄化的消费群体更易在金融交易中遭受侵害。

2. 金融创新尤其是数字普惠金融的兴起，加大了风险识别及防范难度。随着金融市场的不断深化发展，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，金融机构与金融消费者之间的信息不对称加剧。同时，我国广大农村及偏远地区金融服务供给主体较少，金融机构具有一定的稀缺性及垄断性，为其利用自身市场优势地位进行不当谋利提供了可能，金融机构的不当行为风险隐患愈发突出。特别是随着数字金融技术的进步，非法金融活动更具隐蔽性，对金融消费者的甄别能力提出更高要求。数字金融技术的发展大大降低了金融门槛，部分互联网平台披着“普惠金融”“金融创新”的外衣大肆野蛮扩张，行“非法集资”或“掠夺金融”之实；电信诈骗、钓鱼网站、木马病毒等高科技犯罪手段层出不穷，大量消费者产生财产损失。上述现象导致大量金融掠夺及金融欺诈现象产生，严重侵害金融消费者合法权益，同时相关金融风险呈现出跨区域性、交叉性、涉众性的特点，金融风险的传播及外溢明显加剧。

3. 我国金融监管覆盖不足，对金融消费者保护存在真空。由于位置偏远和交通落后等因素的制约，我国现有的金融监管体系尚未实现对广大偏远地区的有效覆盖，譬如，证监会及原保监会的派出机构一

般只在省级层面设立。因此，我国很多地区的金融监管实质上接近“真空”状态，导致金融消费者的权益不能得到及时和有效的保护，加之游离于传统银证保监管体系之外的互联网金融及民间金融活动快速崛起，更是加剧了这种现实挑战。

四、多举措强化金融消费者保护

我国在普惠金融发展方面应充分考虑消费者权益及其风险承受能力，避免将更多财务脆弱、知识不足的消费者引入高风险的金融交易，并可通过开展金融教育、完善监管体系、健全救济机制等方式持续推进消费者权益保护工作，补齐制度短板。

1. 深入开展金融知识宣传与教育，提升金融消费者自我保护意识和能力。在加强金融消费者保护过程中，应遵循“预防为先，教育为主”的工作方针，将消费者权益保护工作由事后的被动解决纠纷向事前的积极预防转化，而通过深入农村及偏远地区开展金融知识宣传与教育活动，提升消费者金融素养及自我保护能力是实现这种有益转化的关键因素。这要求金融监管部门、行业协会和金融机构等主体建立健全农村金融教育常态化机制，主动深入开展各种形式的金融知识宣传与教育活动，提升“金融知识进万家”等活动的广度、深度和开展频次，尤其是应及时跟踪热点金融问题，如近来频发的互联网非法集资、掠夺性的现金贷、误导及欺诈销售等事件，调整和更新宣教重点，及时做好风险提示。在宣教工作开展过程中，一方面要注重加强金融知识及金融法规方面基础知识的教育，普及现代金融业务及法律相关

概念，以促进金融消费者素质和维权意识的提高；另一方面，应通过加强金融风险教育以增强金融消费者风险意识和风险防范能力，引导消费者树立理性的金融消费、投资理念及正确的信用意识，提高其参与金融交易的审慎性，做好事前预防。

2. 充实基层监管力量，切实加强行为监管。以此次监管机构改革为契机，在机构设置和人员配备方面，“一行两会”可考虑重新整合监管资源并向基层地区适当进行倾斜，同时地方政府应将地方金融管理部门延伸设立到县级政府及以下，确保农村及偏远地区实现金融监管覆盖，填补监管真空。在日常监管中，“一行两会”派出机构及地方金融管理部门应加强协作及补位，将行使金融功能的机构或业务活动全部纳入监管范围，避免出现“法外之地”。在监管手段中，应更加重视行为监管，加强监督检查，及时查处金融机构不当经营行为并取缔非法金融活动，确保其经营行为守法合规，营造公平、透明及有序的农村金融市场环境，有效保护金融消费者合法权益。

3. 加快建立完善金融消费纠纷第三方调解机制。从国际经验来看，由于第三方纠纷调解机制具有中立性、专业性、高效性等优势，其在化解消费纠纷、维护社会稳定方面发挥着重要的作用。近年来，我国金融消费纠纷呈快速增长态势，为了给消费者提供更加公平、高效的纠纷解决渠道，各监管部门在多个省市启动了第三方调解机构的试点工作。为确保相关工作取得实效，调解机构在做实、做强纠纷调解职能基础上，还可在政策研究、宣传教育、公众咨询等方面积极发挥作

用，为广大金融消费者提供一站式、全方位的服务，不断提升社会公信力及影响力，并在时机成熟时在全国范围内铺开，为广大金融消费者提供便捷的维权渠道。