

# 后危机时代金融监管体制 与金融消费者保护的国际趋势

——以英美为中心

廖凡\*



内容摘要:作为全球两大代表性金融市场,英、美两国在全球金融危机之后进行了各具特色的金融监管体制改革。英国放弃了单一监管者模式,代之以“准双峰”模式,堪称“大手术”;美国则对主要金融监管机构维持不变,只是因应危机增设了FSOC和CFPB等机构,可谓“小修补”。从两国迥然相异的改革思路不难看出,金融监管体制并无“普世经验”,需要因时制宜、因地制宜。作为后危机时代金融监管改革的重点内容,英、美两国的金融消费者保护立法实践既有各自的特点,又存在共通之处。其宽窄不同的金融消费者定义表明,金融消费者的具体概念和范围主要不是理论推演的结果,而是实践“生长”的产物,与监管模式和监管体制有着不可分割的内在联系;而其对金融消费者保护领域的监管协调与合作的共同重视则表明,行之有效的监管协调机制对于金融消费者保护而言是不可或缺的。

关键词:金融监管改革;金融监管体制;金融消费者保护;综合监管;分业监管

---

\* 廖凡(1977— ),男,汉族,四川资中人,现为中国社会科学院国际法研究所副研究员,法学博士。

## 目 录

- 一、导论
- 二、后危机时代英、美金融监管体制变革
  - (一)英国金融监管体制改革
  - (二)美国金融监管体制改革
- 三、后危机时代英、美金融消费者保护的新趋势
  - (一)英国金融消费者保护的新趋势
  - (二)美国金融消费者保护的新趋势
- 四、金融消费者保护与金融监管体制的关系
  - (一)金融消费者的概念和范围与金融监管体制密切相关
  - (二)监管协调机制对于金融消费者保护不可或缺
- 五、结束语

## 一、导 论

作为全球两大代表性金融市场,英、美两国在全球金融危机之后进行了各具特色的金融监管体制改革。英国放弃了单一监管者模式,代之以“准双峰”模式,堪称“大手术”;美国则对主要金融监管机构维持不变,只是因应危机增设了 FSOC 和 CFPB 等机构,可谓“小修补”。对此,值得探究的问题包括:金融监管体制是有“普世经验”,还是需要因时制宜、因地制宜?作为后危机时代金融监管改革的重点内容,英、美两国的金融消费者保护立法实践有哪些特点,是否存在共通之处,对中国的启示是什么?以上问题,正是本文需要解决的几个问题。

## 二、后危机时代英、美金融监管体制变革

### (一)英国金融监管体制改革

《2000 年金融服务与市场法》(*Financial Services and Markets Act 2000*, 以下简称《金融服务与市场法》)是英国的金融监管基本法,确立了以 FSA 作

为单一监管机构的综合监管体制,并建立了金融领域消费者保护的基本框架。面对既有监管体制在全球金融危机中暴露出的内在缺陷,新一届英国政府于2011年6月16日发布题为《金融监管新方法:改革蓝图》的2012年金融服务法,全面阐述了其金融监管改革方案。2012年1月26日,英国政府正式向议会提交《〈2012年金融服务法〉草案》(*Draft Financial Services Bill 2012*)。草案在下议院和上议院分别通过后,于2012年12月19日获得御准(Royal Assent),成为《2012年金融服务法》(*Financial Services Act 2012*),<sup>①</sup>并自2013年4月1日起生效实施。作为其主体内容之一,《2012年金融服务法》对《金融服务与市场法》进行了全面修改。鉴此,除非另作说明,下文提及和引用《金融服务与市场法》时均指此番修改后的版本。

### 1. 新的监管框架

对英国金融监管体制进行的不是小修补,而是大手术。简言之,“三驾马车”(英格兰银行、FSA和财政部)式的总体监管格局<sup>②</sup>和由FSA统一承担所有微观监管职责的单一监管模式正式终结,取而代之的是英格兰银行的“准双峰”模式。<sup>③</sup>具体来说,英格兰银行下新设金融政策委员会(Financial Policy Committee,简称FPC),作为宏观审慎监管机构,负责监控和应对系统风险;新设审慎监管局(Prudential Regulation Authority,简称PRA),作为英格兰银行的子公司,负责对各类金融机构进行审慎监管;新设金融行为监管局(Financial Conduct Authority,简称FCA),负责监管各类金融机构的业务行

---

① *Financial Services Act 2012*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/21/contents/enacted>, 下载日期:2013年5月4日。该法案的立法过程,详见 *Bill Documents-Financial Services Act 2012*, <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/financialservices/documents.html>, 下载日期:2013年5月4日。

② 根据英格兰银行、FSA和财政部1997年签订并于2006年修订的非正式的《谅解备忘录》的规定,英格兰银行负责维持金融系统的整体稳定,FSA负责全面监管金融机构和金融市场,财政部则负责金融监管的总体机构设置和立法框架安排。

③ 之所以称之为“准双峰”模式,是因为与澳大利亚的经典“双峰”模式不同,《2012年金融服务法》框架下的审慎监管机构位于英格兰银行集团内部(尽管在运作上保持独立),并且审慎监管机构和行为监管机构都在英格兰银行的指导下运作,而不是像澳大利亚证券与投资委员会和澳大利亚审慎监管局那样彼此分庭抗礼同时又都独立于本国中央银行(澳大利亚储备银行)。此外,澳大利亚审慎监管局只负责银行、保险公司和大部分养老金审慎监管,而拟设立的英国审慎监管局还可以对符合特定标准的证券公司进行审慎监管,从而保留了综合监管的某些特征。

为,促进金融市场竞争,并保护消费者。换言之,FSA 的审慎监管职能和行为监管职能分别由新设立的 PRA 和 FCA 承继,而后两者在与宏观审慎监管有关的方面都将接受金融政策委员会的指导。

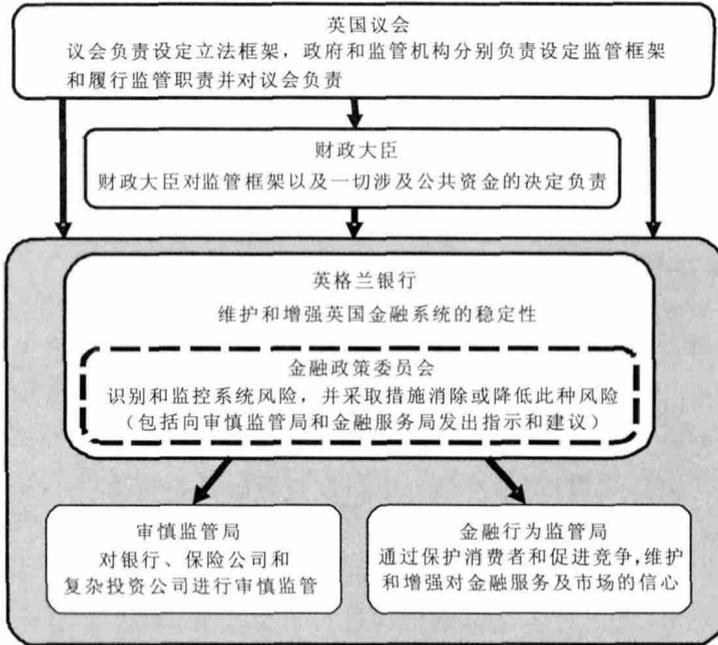


图1 《2012年金融服务法》构建的金融监管新体制

### (1) FPC 的构成、目标与职责

金融危机以及随之而来的深度萧条凸显出英国对金融系统的既有监管方法存在的重大缺陷,突出表现在宏观审慎监管严重不足。宏观审慎政策致力于通过集中关注系统风险来加强既有监管框架,使目光超越旨在确保单个企业安全和稳健经营的具体监管要求,找到对整个金融系统有利的安全标准。在这个意义上,宏观审慎监管是对微观审慎监管(单个企业监管)的重要补充。FPC 的设立正是为了实施宏观审慎监管,弥补金融系统整体稳定方面的监管漏洞。

FPC 以英格兰银行董事会下设委员会的形式存在,成员包括英格兰银行行长和副行长、FCA 总裁、英格兰银行行长经商财政大臣后任命的两名成员(从英格兰银行执行董事中選任)、财政大臣任命的四名外部成员,以及一名不享有表决权的财政部代表,由英格兰银行行长担任主席。FPC 的总体目标是

帮助实现英格兰银行维护和增强金融系统稳定这一法定目标(以下简称金融稳定目标)。<sup>①</sup>为此,FPC的主要职责是识别、监控并采取措施消除或减少系统风险,以维护和增强英国金融系统的风险抵御能力。为实现法定目标,FPC履行以下四项主要职能:一是监控英国金融系统的稳定性,以便识别和评估系统风险;二是向PRA和FCA发出指示;三是向英格兰银行、财政部、FCA、PRA或其他监管机构提出建议;四是制作《金融稳定报告》。此外,英格兰银行还可在征得财政部同意后安排FPC履行其他职能。总的来说,FPC是一个位于监管框架顶峰的强大机构,在全系统范围内观察风险积累情况并采取相应行动。因此,创设FPC被认为是英国政府强化金融稳定框架的基石。

## (2)PRA与FCA的目标、职责与监管范围

### ①监管目标与职责

PRA的监管目标包括一般监管目标和保险监管目标。一般监管目标是促进PRA特许机构的安全性和稳健性,保险监管目标则是确保保单持有人或可能成为保单持有人的人享有适当程度的保护。保险监管目标仅适用于相关保险业务构成受PRA监管之活动的情形。此外,为适应未来可能的发展,《2012年金融服务法》还规定财政部在必要时可以以命令的形式为PRA确立新的目标。

《2012年金融服务法》将FSA更名为FCA。FCA的战略目标是单一的,即保护和增强对英国金融系统的信心。作为补充,FCA还有三项操作目标,即消费者保护目标(确保消费者受到适当程度的保护)、健全性目标(保护和增强英国金融体系的健全)以及效率与选择目标(促进市场上的效率和选择)。此外,在与其战略目标和操作目标相容的限度内,FCA在履行职能时还必须致力于促进市场竞争。由FSA根据《金融服务与市场法》第18编(Part 18)行使的对认可投资交易所(recognized investment exchange)的认可和监管权继续由FCA行使。除此之外,由FSA作为英国上市主管机关行使的职权也由FCA继续行使。

---

<sup>①</sup> 在原有体制下,金融稳定职责由英格兰银行、FSA和财政部分担,因此《1998年英格兰银行法》关于英格兰银行金融稳定目标的描述是“参与维护和增强”(contribute to protecting and enhancing)金融体系的稳定性。《2012年金融服务法》将上述文字修改为“维护和增强”(protect and enhance),明确了由英格兰银行对金融稳定负全面责任。

## ② 监管范围

简言之, PRA 负责对吸收存款机构(包括银行、住房贷款协会和信用社)、保险公司和大型或复杂投资公司(证券公司)进行审慎监管, FCA 负责对上述主体进行行为监管; FCA 负责对一般投资公司、投资交易所(证券交易所)及其他金融机构(如保险经纪公司、基金管理公司等)进行审慎和行为监管。换言之, 银行、保险公司和某些投资公司(即具有审慎重要性的金融机构)由 PRA 和 FCA 进行双重监管(dual regulation), 而其他所有金融机构则由 FCA 单独监管。

《2012 年金融服务法》采取的是明示 PRA 的监管范围, 除此之外则均由 FCA 监管的立法方式。在这里有两个关键概念, 即“受 PRA 监管之活动”(PRA-regulated activities)和“PRA 特许机构”(PRA-authorized persons), 前者决定 PRA 的属事管辖范围, 后者决定 PRA 的属人管辖范围。

受 PRA 监管之活动是更广义上的“受监管活动”(regulated activities)的一部分, 是指由 PRA 负责进行审慎监管的金融活动。《2012 年金融服务法》没有具体定义何谓“受 PRA 监管之活动”, 而是授权财政部以命令的形式加以明确, 并规定财政部可以授权 PRA 确立相关标准和制定相关规则。“PRA 特许机构”则是更广义上的“特许机构”(authorized persons)的一部分, 是指经 PRA 许可从事包括一种或多种受 PRA 监管之活动在内的受监管活动的特许机构。所有吸收存款机构和保险公司均为 PRA 特许机构。除吸收存款机构和保险公司之外, 若 PRA 认为某些投资公司有可能对金融系统稳定性或该公司集团内的一个或多个受 PRA 监管实体造成重大风险, 亦可将其纳入审慎监管范围。这些风险源自特定投资公司业务的规模或复杂性, 及其同其他公司或整个系统的相互关联。由于投资公司数量众多, 其中大多数都不太可能会对金融系统的稳定造成足够的风险, 因此 PRA 尚需确定额外的甄选标准。按照 PRA 的设想, 这些标准可能会包括公司规模、所提供服务的可替代性、业务活动的复杂性以及该公司同金融系统及其集团内的任何受 PRA 监管实体之间的相互关联性。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> Bank of England & FSA, The Bank of England, Prudential Regulation Authority, Our Approach to Banking Supervision, [http://www.fsa.gov.uk/pubs/speeches/boe\\_pra.pdf](http://www.fsa.gov.uk/pubs/speeches/boe_pra.pdf), p. 8, 下载日期: 2013 年 5 月 4 日。

### (3) 英格兰银行和财政部监管职责的变化

《2012 年金融服务法》明确和强化了英格兰银行的金融稳定职能,规定英格兰银行董事会应由行长、一名主管金融稳定的副行长、一名主管货币政策的副行长、一名主管审慎监管的副行长和不超过九名董事组成,其货币政策委员会中应当包括行长、主管金融稳定的副行长和主管货币政策的副行长。立法中明确规定应有一名副行长主管金融稳定,其序位仅次于行长,并且作为货币政策委员会的当然成员,这些都表明英格兰银行在金融稳定方面的职能职责有所扩展和强化。《2012 年金融服务法》还进一步规定,英格兰银行董事会必须根据其金融稳定目标制定金融稳定战略,并不时审查并在必要时修订该战略。

进而言之,除了 FPC 这一新设的金融稳定机构之外,英格兰银行还将履行其他金融稳定职能。最重要的是,在其业已负责的银行特别处置机制(Special Resolution Regime)的基础上,英格兰银行将发挥更大的危机处理功能,同财政部之间也将有更为明晰的职责划分。根据《2012 年金融服务法》,所有涉及公共资金的决定最终仍将由财政大臣负责作出,但英格兰银行必须向前者及时提供决策所需信息。除此之外,英格兰银行还将对具有系统重要性的金融市场基础设施直接进行审慎监管。此前,英格兰银行根据《2009 年银行法》业已获得对支付系统的监管权,《2012 年金融服务法》则进一步赋予其对结算系统和作为中央对手方的认可清算所(recognized clearing house)的监管权。认可投资交易所将继续由承继 FSA 行为监管职能的 FCA 监管,但那些既提供交易所服务又提供中央对手方清算服务的机构则将受到双重监管:其作为认可清算所开展的业务由英格兰银行监管,作为认可投资交易所开展的业务则由 FCA 监管。

## 2. 新的监管协调机制

清晰、及时、有效的监管协调机制的缺位是英国金融监管体制在危机中暴露出的重大缺陷,也是改革的重点关注事项。为此,《2012 年金融服务法》用相当大的篇幅对监管协调机制作出了规定。其中最重要的当然是作为审慎监管者的 PRA 与作为行为监管者 FCA 之间的协调,此外也涉及 PRA 及/或 FCA 与负责宏观审慎监管和金融系统稳定性的 FPC 和英格兰银行之间的协调。

### (1) PRA 与 FCA 之间的协调

《2012 年金融服务法》明确规定,PRA 和 FCA 在行使各自的“限定职能”

(qualifying function)时必须相互协调。对于 FCA 而言,限定职能是其与监管被许可实体有关的职能或者与 PRA 行使类似或相关职能的事项有关的其他职能;对于 PRA 而言,其所有公共职能均为限定职能。而对于行使限定职能的任一监管机构而言,所谓“共同监管利益”是指另一监管机构对相同主体行使类似或相关职能,或者另一监管机构对其他主体行使职能但涉及类似主题,抑或前者对限定职能的行使可能影响后者追求其目标。

根据《2012 年金融服务法》的规定,PRA 和 FCA 必须签订和保持一份备忘录,说明其在行使与监管被许可实体或者具有共同监管利益的事项有关的限定职能时各自扮演的角色,及其在行使此种职能时意欲如何遵行上述协调职责。同时,备忘录还必须规定 PRA 和 FCA 在以下几个方面的协调问题:①与国外监管当局之间的关系;②与新成立的欧盟金融监管当局(即欧洲银行业监管局、欧洲证券与市场监管局和欧洲保险与职业年金监管局)之间的关系;③行使其与金融服务赔偿计划有关的职能。PRA 和 FCA 必须至少每年对备忘录审查一次。

在特定情形下,PRA 还可以对 FCA 发出指示(direction),要求其不对 PRA 特许机构、某类 PRA 特许机构或者某个 PRA 特许机构采取行动。指示的内容可以是要求 FCA 不行使其权力,或者不以特定方式行使其权力;指示可以明确规定有效期,也可以是在撤销前一直有效。所谓“特定情形”是指,PRA 认为 FCA 意欲行使权力的方式(采取的行动)可能会威胁到英国金融系统的稳定,或者导致某个 PRA 授权机构以将会对英国金融系统造成不利影响的方式倒闭(即所谓的“无序倒闭”),而发出指示是为避免此种可能的后果所必需的。在 FCA 对于如何对 PRA 特许机构采取行动享有自由裁量权的所有情形中,PRA 均可行使其“否决权”。例如,当 FCA 意欲对某个企业给予处罚,处罚金额之高可能会导致该企业突然无序倒闭,造成整个金融系统的不稳定时,PRA 就可以行使否决权。

## (2) FPC 与 PRA 和 FCA 之间的协调

作为微观监管者的 PRA 和 FCA 与作为宏观审慎监管者的 FPC 之间的关系主要表现为事关金融稳定的信息、建议和专业知识的合作性的双向交流。具言之,为了对整个金融系统进行有效的宏观审慎监管,FPC 需要充分了解 PRA 和 FCA 各自监管领域内可能影响金融稳定的任何新情况,包括后者对这些情况的严重性的评估。反过来,FPC 可以就事关金融系统稳定及其风险的所有问题向 PRA 和 FCA 提供建议和专业知识。如前所述,在必要时 FPC

还可以向两家微观监管机构发出有约束力的指示和具有准约束力的“或遵行或解释”的建议。

FPC还可以在PRA和FCA之间扮演仲裁员的角色。当PRA和FCA就特定事项存在争议且无法通过协商加以解决时,如果事关系统稳定性,双方可以选择听取FPC的意见和建议。不过,这种做法是PRA和FCA的权利而非义务,并不意味着自动要求后者就规则制定和执行咨询FPC。需要注意的是,为保证职责划分的清晰,FPC在对单个企业的具体监管中并无发言权,因为FPC的专业知识在于系统性金融稳定,而不是判断消费者保护或者市场行为问题的严重性或重要性。因此,FPC的意见和建议不能针对受PRA或FCA监管的具体企业。

### (3) 英格兰银行与 FCA 之间的协调

英格兰银行与FCA的协调集中体现在对认可清算所的监管上。尽管英格兰银行将成为认可清算所的审慎监管机构,但其仍需要在许多关键领域同FCA密切合作,包括:①认可清算所与由FCA进行审慎和行为监管的认可交易所和其他交易平台之间的联接;②对自我清算的交易所(即自行提供中央对手方清算设施的认可交易所)和包括单独的认可交易所和认可清算所在内的集团的监管;③英国在欧洲证券与市场监管局(FCA将在其中代表英国)中的代表权问题;④与中央对手方认可清算所有关的任何业务行为问题。此外,根据《2012年金融服务法》的规定,在英格兰银行追求其金融稳定目标的过程中,FCA必须采取其认为适当的方式与前者进行合作,合作方式包括但不限于共享FCA不被禁止披露的信息。

### (4) 英格兰银行与 PRA 之间的协调

无论从地位(英格兰银行的子公司)还是职能(审慎监管)看,PRA与英格兰银行的关系都比FCA更为密切,因此包括信息共享在内的协调义务和机制也更为具体明确。通过将PRA设置为英格兰银行集团的一员,政府期待英格兰银行和PRA的官员之间建立起持续、密切的工作关系,使得有关金融稳定的信息在二者之间自由共享。例如,PRA向英格兰银行提供关于具体企业风险的信息,以便FPC对整个金融部门的风险进行分析;反过来,英格兰银行向PRA提供关于风险整体水平的详细信息,帮助后者对单个企业进行分析。

为了实现其金融稳定目标,英格兰银行需要大量的关于具体企业的详细信息。总的来说,英格兰银行、PRA和FCA都将有权从其直接监管的企业处收集信息,而PRA还将承继目前FSA所拥有的、为金融稳定需要而非受监

管实体(unregulated entity)处收集信息的特别权力。这样,PRA 将从 PRA 特许机构和非受监管实体处收集英格兰银行集团所需要的信息(与英格兰银行的货币和流动性职能有关的信息除外,因为这些信息根据《1998 年英格兰银行法》可以由英格兰银行直接收集)。《2012 年金融服务法》明确规定,无论英格兰银行是否提出请求,PRA 都必须向前者披露在其掌握之中的、在其看来有助于或可能有助于前者实现金融稳定目标的信息。

### 3. 小结

从《2012 年金融服务法》对英国金融监管体制的改革设计中至少可以获得如下认识和启示:

第一,应当高度重视宏观审慎监管。确立和强化宏观审慎监管是金融危机以来主要金融市场的共识,在英国金融监管改革方案中也得到了充分体现。新设立的 FPC 专门负责宏观审慎监管,在人员组成上包括英格兰银行、FCA 和财政部的相关负责人和代表,以跨部门委员会的形式存在和运作,使其能够拥有评估系统风险、维护金融稳定所需的必要权威和资源。为了实现金融稳定目标,FPC 将有权根据不同情况向作为微观审慎监管机构的 PRA 和 FCA 发出指示和建议,从而将宏观审慎监管与微观审慎监管有机联系起来。

第二,需要慎重设计监管协调机制。英国本来是单一监管模式的代表,由 FSA 对各类金融机构统一进行审慎监管和行为监管。在这种情况下,监管机构之间的协调问题被掩盖在了大一统的监管架构之下,或者说内化在了 FSA 之中。而此次近乎于推倒重来的监管改革,让这个问题再度浮出水面并有了新的内涵。同以往财政部、英格兰银行和 FSA 之间以非正式备忘录形式进行的自愿合作不同,《白皮书》明确规定了各种监管机构的法定协调职责,并要求其签订正式的监管备忘录并定期更新,对彼此之间在不同领域和事项上的合作与协调作出了明确的规定。这意味着备忘录中的条款将具有法律约束力,政府和议会可以据此向监管机构问责。

第三,金融监管体制没有“普世经验”。在 FSA 于 1997 年成立并发展成为单一金融监管机构时,国内舆论一片欢呼,认为这代表着先进监管体制的发展方向,此后关于成立统一的“金融监管委员会”的呼声也时有所闻。而事实上,1997 年新上台的工党政府决定成立 FSA 并非深思熟虑的结果,而是为推动金融体制改革而作出的一个颇为仓促的决定,被评论者认为更多的是出于

应对政治压力的实用主义考虑,而不是基于金融市场的发展特质。<sup>①</sup>而联想到保守党和自由党联合政府执政伊始(2010年6月)便宣布要撤销FSA,更不能不让人质疑这个超级监管机构的“立”与“废”在多大程度上是被当成了政治斗争的工具。在这个意义上,FSA的特殊性也许远远多于它的普遍性,以FSA作为代表性实践来论证其他国家应当实行单一监管模式,有流于表面之嫌。<sup>②</sup>进而言之,在金融监管体制和金融监管模式方面并无放之四海而皆准的普适经验,必须也只能从具体国情出发,从市场现实出发,从客观存在的激励和约束条件出发,选择最为“合身”的做法。

## (二)美国金融监管体制改革

### 1. 改革的背景

美国金融业传统上实行分业经营,分业监管:由美联储、货币监理署(Office of the Comptroller of the Currency,简称OCC)和联邦存款保险公司(Federal Deposit Insurance Corporation,简称FDIC)主要负责联邦层面的银行业监管,由证券交易委员会(Securities and Exchange Commission,简称SEC)和商品期货交易委员会(Commodity Futures Trading Commission,简称CFTC)主要负责联邦层面的证券业和期货业监管,保险业则由各州监管机构自行监管。1999年通过的《金融服务现代化法》部分废除了禁止银行业和证券业联营的《格拉斯·斯蒂格尔法》,允许金融机构以金融控股公司的形式从事包括银行业、证券业和保险业在内的范围广泛的金融业务。<sup>③</sup>这部立法确立了功能监管的基本原则(即以不同类型的金融业务/产品作为划分监管权限的依据),并在此基础上指定美联储作为金融控股公司的“伞形监管者”

---

<sup>①</sup> Eilis Ferran, Do Financial Supermarkets Need Super Regulators: The United Kingdom's Experience in Adopting the Single Financial Regulator Model, *Brooklyn J. Int'l L.*, Vol. 28, 2003, pp. 257, 271~273.

<sup>②</sup> 关于这一点,诺顿教授早在2005年就有全面而精彩的论述。约瑟夫·诺顿:《全球金融改革视角下的单一监管者模式:对英国FSA经验的评判性重估》,廖凡译,载《北大法律评论》2006年第7卷第2辑。

<sup>③</sup> 《金融服务现代化法》允许符合条件的银行控股公司通过自愿申请转变为金融控股公司,从而得以全面从事银行、证券、保险等金融活动。其他金融机构或其控股公司也可以通过并购银行而成为金融控股公司。换言之,成为美国法上的“金融控股公司”的前提是拥有银行子公司,仅仅拥有证券公司及/或保险公司等非银行金融机构的控股公司不是严格意义上的金融控股公司。

(umbrella regulator), 负责对控股公司层面的财务状况和风险状况进行总体监管, 必要时还可将其审慎监管权限延伸至业已受到其他监管机构功能监管的子公司。

美国金融业错综复杂的监管体制和山头林立的监管机构向来惹人诟病。且不说联邦—州的双层架构, 单是联邦一级就有令人眼花缭乱的诸多监管机构同时并存, 各自为政。由于监管机构既得利益的存在, 也由于美国强调权力分立与制衡的传统, 美国金融监管体制的惯性和惰性很大, 改革往往步履艰难。以影响甚大的《金融服务现代化法》为例, 其实在很大程度上只是对现状的背书, 创新性或者说前瞻性并不强; 在监管机构设置上没有任何变化, 所提出和强调的功能监管方法的实际应用也颇为有限, 整个监管体制仍然延续了按行业/机构来划分监管权限的传统。在混业经营日益深入、金融创新日新月异的背景下, 这种固守传统的监管安排难以有效监管金融市场, 甚至可能因为缺乏明确分工和有效协调而延误化解金融风险的有利时机, 导致个体风险累积成系统风险, 最终以金融危机的形式爆发。

作为应对危机的产物, 美国国会众议院和参议院分别于 2009 年 12 月和 2010 年 5 月通过了各自的金融监管改革法案。2010 年 6 月 30 日和 7 月 15 日, 众议院和参议院分别通过了统一版本的改革法案。2010 年 7 月 21 日, 奥巴马总统签署了这一法案, 使之成为法律。这部法律以领导立法过程的参议院银行委员会主席克里斯托弗·多德(Christopher Dodd)和众议院金融服务委员会主席巴尼·弗兰克(Barney Frank)命名, 全称为《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法》(*Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*),<sup>①</sup>以下简称《多弗法》。

## 2. 监管体制的主要改革

《多弗法》在首页开宗明义地指出, 该法的目的有四, 即促进金融稳定, 终结“大到不能倒”现象, 通过终结政府救助保护美国纳税人, 以及保护消费者不受滥用性金融服务做法之害。不过, 与英国不同, 《多弗法》并未对既有的多头监管体制进行根本性改变, 而是通过新设金融稳定监督理事会、消费者金融保护局、联邦保险办公室等监管机构, 以及调整美联储、OCC、FDIC 等现有监管机构的职权, 来应对金融市场发展特别是全球金融危机所带来的监管挑战。

---

<sup>①</sup> Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>, 下载日期: 2013 年 5 月 4 日。

### (1) 金融稳定监督理事会

金融稳定监督理事会 (Financial Stability Oversight Council, 简称 FSOC) 由联邦主要金融监管机构的负责人组成, 共 10 人, 包括财政部部长 (担任委员会主席)、美联储主席、货币监理署署长、消费者金融保护局局长、证券交易委员会主席、联邦存款保险公司董事长、商品期货交易委员会主席、联邦住房金融局局长、全国信用社管理委员会主席, 以及一名由总统征得参议院同意后任命的有保险专业知识的独立成员。此外, FSOC 还包括 5 名无投票权成员, 分别是金融研究办公室主任、联邦保险办公室主任、一名州保险委员会委员 (由各州保险委员会委员按照自行确定的程序选任)、一名州银行监管机构负责人 (由各州银行监管机构负责人按照自行确定的程序选任) 以及一名州证券委员会委员 (由各州证券委员会委员按照自行确定的程序选任)。需要指出的是, 《多弗法》规定无投票权成员不应被排除在理事会的任何程序、会议、讨论或协商之外, 除非理事会主席为保证和促进机密监管信息的自由交流之需, 经成员投票赞成而决定排除。

FSOC 的监管目标有三: 一是识别相互联系的大型银行控股公司或者非银行金融公司的严重财务困境或破产或者进行中的活动对美国金融稳定构成的风险,<sup>①</sup> 或者来自金融服务市场之外的金融稳定风险; 二是通过打消这些公司的股东、债权人和对手方关于政府在公司破产时会保护他们免受损失的预期, 增进市场纪律; 三是对美国金融系统所面临的新兴威胁作出回应。

由于 1999 年《金融服务现代化法》所规定的金融控股公司实际上是原有银行控股公司的升级版, 以拥有银行子公司为前提, 不包括非银行金融集团, 因此该法所规定的美联储对金融控股公司的“伞形监管”也就不能适用于非银

---

<sup>①</sup> 所谓“非银行金融公司”(nonbank financial company)是指主要从事 (predominantly engaged in) 金融活动的公司 (银行控股公司除外)、全国性证券交易所 (或其母公司)、清算机构 (或其母公司, 除非母公司为银行控股公司)、在证交会注册的证券类互换产品交易执行机构 (swap execution facility) 或证券类互换产品数据存管机构、被指定为合约市场的交易委员会 (或其母公司)、衍生产品清算组织 (或其母公司, 除非母公司为银行控股公司), 以及在期交会注册的互换产品交易执行机构或互换产品数据存管机构。而“主要从事金融活动”则是指来自该公司及其所有子公司的金融性质的活动 [基于 1956 年《银行控股公司法》第 4(k) 条的定义] 的年度总收入占到该公司年度并表总收入的 85% 以上, 或者该公司及其所有子公司的与金融性质的活动有关的并表资产占到该公司并表资产的 85% 以上。

行金融集团。贝尔斯登、雷曼等大型投资银行的倒闭及其对美国乃至全球金融市场造成的巨大冲击凸显出对非银行金融集团进行整体监管的必要性,正是在此背景下,《多弗法》规定 FSOC 可以根据具体情况,决定将特定非银行金融集团纳入美联储的监管范围。

《多弗法》规定,FSOC 经有投票权成员 2/3 以上同意,可以决定某个美国或外国非银行金融公司接受美联储的监管并适用审慎监管标准,如果其认定该非银行金融公司有严重的财务困境或者该公司的业务活动的性质、范围、规模、集中度、互联性或混合度可能对美国金融稳定构成威胁。该法还规定,FSOC 在作此决定时应当考虑如下因素:①该公司的杠杆化程度;②该公司的表外风险敞口的程度和性质;③该公司同其他重要非银行金融公司和重要银行控股公司之间的交易和关系的程度和性质;④该公司作为家庭、企业、州和地方政府信贷来源以及作为美国金融系统的流动性来源的重要性;⑤该公司作为低收入、少数或享受服务不足的社群的信贷来源的重要性;⑥该公司管理而不是拥有资产的程度,以及所管理资产的所有权分散程度;⑦该公司的业务活动的性质、范围、规模、集中度和混合度;⑧该公司在多大程度上业已受到一个或多个主要金融监管机构的监管;⑨该公司的金融资产的数量和性质;⑩该公司的负债的数量和种类,包括对短期融资的依赖程度;⑪ FSOC 认为适当的任何其他风险相关因素。

### (2) 消费者金融保护局

详见本文第三部分(“后危机时代英美金融消费者保护的新趋势”)的讨论。

### (3) 联邦保险办公室

《多弗法》规定设立联邦保险办公室(Federal Insurance Office,简称 FIO),开始尝试将联邦权力渗透进传统上由各州自行监管的保险行业。FIO 作为财政部的内设机构,受到财政部的领导和管理,FIO 主任由财政部长任命。这反映了一个基本事实,即美国没有联邦层面的保险法律制度,保险活动的监督管理主要是在州一级进行,而《多弗法》也无意对此加以实质性改变。

具言之,《多弗法》第 502 条在《美国法典》第 31 编第 1 分编第 3 章(“财政部”)中新增了第 313 条和第 314 条,对 FIO 的职能职责作出了具体的规定。根据这些规定,FIO 在财政部长的指示下履行如下职责:①监测保险业的各个方面,包括识别那些可能引发保险业或美国金融系统危机的保险监管问题或缺口;②针对除医疗保险以外的各类保险,监测那些传统上享受服务不足的社

群和消费者、少数群体以及中低收入人员在多大程度上享有能够负担得起的保险产品；③建议金融稳定监督理事会将某个保险机构及其分支机构指定为受美联储监管的非银行金融公司；④协助财政部长管理财政部根据《2002年恐怖主义风险保险法》(*Terrorism Risk Insurance Act of 2002*)设立的恐怖主义保险计划；⑤协调关于国际保险事务的审慎方面内容的联邦活动并制定这方面的联邦政策，包括在适当时代表美国参加国际保险监督官协会的活动以及协助财政部长进行“涵盖协定”(covered agreement)的谈判；⑥确定州保险措施是否应被涵盖协定所取代(preempted)；⑦就具有全国重要性的保险事务及具有国际重要性的审慎性保险事务同各州(包括州保险监管机构)进行磋商。此外，FIO还应当就主要的国内保险政策问题及国际审慎性保险政策问题向财政部长提供咨询，并以咨询身份参加金稳会。为履行上述职责，FIO有权收集必要信息，包括自行收集和要求保险机构提交有关保险业和保险机构的数据和信息、签订信息共享协议、分析和传播数据和信息，以及发布关于除医疗保险以外的各类保险的报告。

#### (4) 美联储的职权扩展

《多弗法》显著扩展了美联储的金融监管职权，具体表现在：第一，如前所述，根据FSOC的决定，美联储可以对具有系统重要性的非银行金融公司实施审慎方面的总体监管。第二，根据《多弗法》第2编(“有序清算权”)的规定，当美联储和FDIC认定某个金融公司濒临破产且其破产将对美国金融稳定构成系统风险时，③有权书面建议财政部长指定FDIC作为接管人(receiver)，对该金融公司启动有别于普通破产程序的有序清算程序。第三，《多弗法》撤销

---

① 根据《多弗法》第313条的规定，“涵盖协定”是指美国同一个或多个外国政府、当局或监管机构签署的关于保险或再保险业方面的审慎监管措施的双边或多边协定，其内容是关于承认有关审慎监管措施在消费者保护方面达到了与州保险监管实质相当(substantially equivalent)的水平。而根据第314条的规定，财政部长应当同美国贸易代表共同谈判和签署此类协定。

② 根据《多弗法》第313条第(f)款的规定，当且仅当保险办主任认定某项州保险措施导致住所位于与美国签署有涵盖协定的国外司法辖区的保险机构受到的待遇低于住所位于该州、在该州获得许可或以其他方式在该州得到承认的美国保险机构，且该措施与涵盖协定不一致时，该项措施应被涵盖协定取代。

③ “金融公司”在此包括银行控股公司、受美联储监管的非银行金融公司、主要从事美联储所认定的金融性质的活动或者金融性质活动所附带之活动的任何公司以及上述公司的主要从事金融性质活动或者附带活动的任何子公司，但不包括受保险存款机构。

了储贷协会监理署并将其监管职能分别转移给美联储、OCC 和 FDIC,美联储由此获得了对储贷协会控股公司及其除存款机构以外的任何子公司的监管权,使得同为存款机构控股公司的银行控股公司和储贷协会控股公司处于同等监管之下。第四,为预防或减轻其破产对美国金融稳定构成的风险,美联储有权对受其监管的非银行金融公司以及并表总资产在 500 亿美元及以上的银行控股公司设定和实施比其他非银行金融公司和银行控股公司更为严格的审慎监管标准,包括以风险为基础的资本要求和杠杆率限制、流动性要求、总体风险管理要求、处置计划和信用风险敞口报告要求,以及集中度限制,必要时还可包括或有资本要求(contingent capital requirement)、强化公开披露和短期负债限制等。在此基础上,如果美联储认定某个受其监管的非银行金融公司以及并表总资产达到 500 亿美元的银行控股公司对美国金融稳定构成严重威胁(grave threat),那么经 FSOC 2/3 以上的有投票权成员同意,美联储可以限制该公司同其他公司进行并购或以其他方式联营、限制该公司提供金融产品的能力、要求该公司终止一项或多项业务,或者对该公司开展业务的方式附加条件;如果美联储认定上述措施不足以减轻该公司对金融稳定所构成的威胁,还可要求该公司将资产或表外项目转移给非关联公司。

#### (5)OCC 和 FDIC 的职权调整

《多弗法》撤销了储贷协会监理署并将其监管职能分别转移给美联储、OCC 和 FDIC,OCC 和 FDIC 由此分别获得了对联邦储贷协会和州储贷协会的监管权,使得同为存款机构的银行和储贷协会处于同等监管之下。此外,FDIC 在金融机构破产清算方面的职权有所扩大。此前 FDIC 只负责受保险存款机构的破产清算,而根据《多弗法》第 2 编所规定的有序清算程序,一旦财政部长决定对任何其破产可能造成系统风险的金融公司进行有序清算,FDIC 都将被指定为接管人并主导整个清算过程。

### 3. 小结

《多弗法》堪称罗斯福新政以来美国规模最大、范围最广的金融监管改革立法。就监管体制而言,《多弗法》设立了跨部门的金融稳定理事会,专司金融稳定以及对系统重要性金融机构的审慎监管;专门设立了消费者金融保护局,负责执行范围广泛的联邦消费者金融法律,对包括存款人在内的金融消费者提供专门保护;设立了联邦保险办公室,开始尝试将联邦权力渗透进传统上由各州自行监管的保险行业;撤销了储贷协会监理署并将其对储贷协会及其控股公司的监管权分别转移给美联储、货币监理署和存款保险公司,使得同为存

款机构的储贷协会和银行受到一视同仁的监管。这些举措无疑具有值得肯定的积极意义。

同时也应当看到,《多弗法》毕竟是一个危机推动下的应急立法,是多方利益妥协的产物,就改革而言远远谈不上彻底,不应对其给予过高评价或寄予过多期待。如上所见,《多弗法》并未对美国既有的复杂多头的监管体制作出实质性变更,不但主要金融监管机构基本维持原状,而且增设了数个监管机构,使得本就叠床架屋的金融监管体制更显臃肿。虽说讲求权力分立和制衡是美国一以贯之的政治传统,但如此错综复杂的监管体制不仅使得监管机构之间的分工与协调困难重重,还容易给市场主体留下监管套利的空间。

但有一点可以确定的是,《多弗法》大大扩展和强化了美联储的金融监管职权,将中央银行推到了金融监管舞台的中央。美联储在《多弗法》下获得了对储贷协会控股公司和证券控股公司的监管权,使其对金融集团的总体监管权更为周延;获得了对具有系统重要性的非银行金融公司的审慎监管权,可以对受其监管的非银行金融公司和大型银行控股公司一体实施比其他金融公司更为严格的审慎监管标准和要求;获得了有序清算建议权,可以和存款保险公司一起建议财政部长对濒临破产的系统重要性金融机构实施有序清算。这些新规定大大扩展和强化了美联储的监管领域和监管职权,使其表现出向全面审慎监管机构发展的态势。考虑到专司金融稳定和系统风险处理的 FSOC 更像是一个监管政策协调平台而非监管机构,美联储作为总体审慎监管者的地位就更为凸显。就强化中央银行在金融监管体制中的地位和作用而言,《多弗法》同上文讨论的英国《2012年金融服务法》的思路无疑是一致的。这也体现出主要金融市场监管体制改革的一大趋势。

### 三、后危机时代英、美金融消费者保护的新趋势

#### (一) 英国金融消费者保护的新趋势

英国原有的金融消费者保护框架由 2000 年《金融服务与市场法》予以确立,以其综合监管体制和“大一统”的金融消费者概念为基础,特征鲜明。《2012年金融服务法》撤销了作为单一监管者的 FSA,并规定由 FCA 承继 FSA 的消费者保护职能。在体制更迭之外,有关金融消费者保护的具体制度设计也有了若干发展和变化。

### 1. 明确和扩大了金融消费者的概念和范围

《2012 年金融服务法》对金融消费者的概念和范围作了进一步的澄清和扩展。根据《金融服务与市场法》第 1G 条，“消费者”是指具有下列情形之一的人员：(1)使用、曾经使用或者可能使用受监管金融服务；(2)对受监管金融服务拥有相关权利或利益；(3)已经或可能投资于金融工具；(4)对金融工具拥有相关权利或利益。从中可以看出两点：第一，消费者的范围不限于金融服务提供者的现有客户，过去的客户和未来可能的客户也在范围之内。例如，照此规定，金融机构“兜售”(offer)服务的对象即属消费者，即使尚未正式建立合同关系。第二，消费者不仅包括直接同金融服务提供者签订合同、接受服务的人员，还包括对金融服务或金融工具拥有相关权利和利益的人员。根据第 1G 条，所谓“拥有相关权利和利益”是指某人的权利和利益来源于或者可以以其他方式归因于其他人对金融服务的使用或者对金融工具的投资，或者可能受到其代表或受托人身份行事的其他人对金融服务的使用或者对金融工具的投资的不利影响。例如，照此规定，保险受益人即属消费者。

《金融服务与市场法》对“受监管金融服务”(regulated financial services)和“金融工具”(financial instruments)的界定进一步明确了金融领域消费者的范围。根据该法第 1H 条，受监管金融服务包括如下服务：(1)特许机构在从事受监管活动过程中提供的服务；(2)特许机构在从事与吸收存款有关的消费者信贷业务过程中提供的服务；(3)特许机构在向他人发出投资邀请过程中提供的服务；(4)投资公司或信贷机构提供的相关辅助服务；(5)指定代表人提供的服务；(6)支付服务提供商提供的支付服务；(7)电子货币发行商在发行电子货币过程中提供的服务；(8)发起人向证券发行人提供的服务；(9)初级信息提供商向金融工具发行人提供的服务。在此，“受监管活动”(regulated activities)的范围也非常广泛。《金融服务与市场法》第 22 条规定，受监管活动是指以营业方式从事的、与规定种类的投资有关或者与某人的财务状况信息有关的活动。作为辅助立法的英国财政部《〈金融服务与市场法〉(受监管活动)指令》则进一步规定，<sup>①</sup>受监管活动具体包括吸收存款、发行电子货币、作为本人订立或执行保险合同、作为本人或代理人进行投资交易、安排投资交易、经营

---

<sup>①</sup> The Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001, <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2001/544/contents/made>, 下载日期: 2013 年 5 月 4 日。

多边交易设施、管理投资、协助管理和履行保险合同、保管和管理投资、发送无纸化指令、建立集合投资计划、提供投资咨询意见、从事住房融资活动、提供住房融资咨询意见等,几乎覆盖了整个金融服务领域。这里的“特许机构”(authorized persons)是指经 PRA 或 FCA 许可从事一种或多种受监管活动的自然人、法人和非法人实体。但是,根据第 1G 条,如果特许机构以外的机构从事受监管活动,那么使用、曾经使用或者可能使用其服务的人也构成消费者。换言之,未经监管机构许可提供金融服务并不影响服务对象的消费者身份。另一个重要概念“金融工具”则是直接援引了 2004 年欧盟《金融工具市场指令》的定义,主要指向证券产品和金融衍生产品。根据《金融工具市场指令》附件 1 第 C 节的规定,金融工具包括可转让证券,货币市场工具,集合投资计划单位,与证券、货币、利率或商品有关的期权、期货、掉期、远期协议或其他衍生合约,信用风险转移衍生工具,以及金融差价合约。<sup>①</sup>

可见,《2012 年金融服务法》所规定的金融消费者的范围相当广泛,不限于自然人,不限于非专业人员,甚至也不限于中小企业。正如英国财政部所指出的:“金融服务在经济中扮演的角色使得消费者从个人零售客户和小企业到专业投资者和大公司不一而足。因此,‘消费者’的定义……相对宽泛,既包括非企业消费者也包括企业消费者。”<sup>②</sup>但是,金融消费者概念的广泛和周延并不意味着保护方式和手段的一成不变。根据《金融服务与市场法》第 1C 条, FCA 在确定何种程度的消费者保护为适当时,必须考虑到:(1)不同种类的投资或交易所包含的程度不等的风险;(2)不同消费者所拥有的程度不等的经验和知识;(3)消费者及时获得准确适当的信息和建议的需要;(4)消费者应当对自己的决定负责这项一般原则;(5)提供受监管金融服务的人应当对消费者尽到与相关投资或其他交易所包含的风险程度以及相关消费者的能力相适应的注意义务这项一般原则;(6)消费者针对不同种类的投资或其他交易所可能具有的不同预期;(7)消费者金融教育机构在履行消费者金融教育职责过程中向

---

<sup>①</sup> Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC, L 145/1, 30. 4. 2004, Annex I, Section C.

<sup>②</sup> HM Treasury, A new approach to financial regulation: draft secondary legislation, October 2012, p. 29. [http://www.hm-treasury.gov.uk/consult\\_fin\\_regulation\\_draft\\_secondary\\_leg.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_fin_regulation_draft_secondary_leg.htm), 下载日期:2013 年 5 月 4 日。

FCA 提供的任何信息；(8)金融申诉专员服务机构向 FCA 提供的任何信息。易言之，大一统的金融消费者概念，并不妨碍 FCA 基于可能的行业差别、产品差别和个体差别，对消费者作进一步细分，提供不同力度的保护。<sup>①</sup>

## 2. 建立消费者团体“超级申诉”机制

《2012 年金融服务法》建立了颇具特色的“超级申诉”(super-complaint)机制。根据该法为《金融服务与市场法》新增的第 234C 条，指定消费者团体 (designated consumer bodies) 在其认为英国金融服务市场上的某个或某些特质 (例如市场结构或者企业行为) 正在或可能会严重损害消费者的利益时，有权向 FCA 提起申诉，即所谓的超级申诉。此处所说的“市场”可以是地区市场、全国市场或者国际市场 (英国作为该市场的一部分)。超级申诉机制的价值在于，单个消费者往往难以获得判断市场失灵所必需的信息，因此这一机制旨在鼓励作为消费者代表的团体以消费者的集体名义提起相关申诉。根据《金融服务与市场法》第 234E 条，FCA 必须在接到申诉后 90 日内作出答复，说明其计划如何处理该申诉，特别是其会否采取行动以及 (会如果) 采取何种行动。

根据《金融服务与市场法》第 234C 条，指定消费者团体是指英国财政部指定的消费者团体；财政部只能指定那些在其看来代表消费者利益的团体，并且必须以适当方式公布其进行或撤销指定所适用的标准。在其公开征求意见的辅助立法草案中，财政部规定，任何团体要想成为指定消费者团体，除向 FCA 证明其代表消费者利益外，还需满足如下标准：(1) 该团体的组成、管理和控制方式足以保证其独立、无私且完全诚信地行事；(2) 该团体能够证明其在代表消费者利益方面拥有相当程度的经验和能力；(3) 该团体有能力提出涵盖诸多不同事项的言之成理的超级申诉；(4) 该机构愿意同 FCA 合作，特别是同意对 FCA 就提起超级申诉一事所发布的任何指南加以考虑；(5) 该团体拥有经营性机构 (trading arm) 这一事实并不当然使其丧失被指定资格，条件是该经营性机构并不控制该团体，其所获得的任何利润仅用于促进实现该团体所声称之目标，且该团体已经建立了相关程序来确保妥善处理任何潜在的利益冲突；(6) 如果在英国财政部看来该团体主要代表的是企业 (作为金融服务

---

<sup>①</sup> 廖凡：《金融消费者的概念和范围：一个比较法的视角》，载《环球法律评论》2012 年第 4 期。

消费者)的利益,那么该团体必须证明其主要代表的是中小企业的利益。<sup>①</sup>

在此有两点需要强调。首先,第 234C 条明确规定,此处所称的“消费者”不包括被许可人员,亦即把获得 PRA 和 FCA 许可从事受监管金融业务的机构和个人排除在外。换言之,尽管被许可人员在其他情形下有可能具有金融消费者的身份并获得相应的保护,但在超级申诉机制这一特定语境下则不被视为消费者,不能由相关团体代表其提起超级申诉。此举旨在将那些主要代表受监管金融服务业利益的组织排除在指定范围之外,从而防止其滥用这一机制为其成员获取竞争优势。其次,英国财政部在其公布的标准中对企业消费者进行了区分,仅赋予中小企业超级申诉权。其理由是,中小企业消费者在协调处理申诉方面与个人消费者面临诸多同样的困难,允许中小企业的代表提起超级申诉有助于让 FCA 注意到那些影响此类消费者利益的问题;而大企业在向 FCA 提供情况分析方面并不存在类似的资源限制或者协调困难,因此考虑到将该机制扩展至大企业所需增加的成本,作此扩展并无充足理由。<sup>②</sup> 财政部还进一步明确,“中小企业”是指雇员少于 250 人,且年营业额不超过 5000 万欧元或者年度资产负债表总额不超过 4300 万欧元的企业。

### 3. 强化主管部门与专门机构之间的监管协调

金融服务赔偿计划(Financial Services Compensation Scheme,简称 FSCS)和金融申诉专员服务(Financial Ombudsman Service,简称 FOS)均系《金融服务与市场法》2000 年出台伊始即建立起来的金融消费者保护专门机制。前者通过对符合条件的金融消费者(金融机构客户)在金融机构无力清偿债务时统一进行限额先行赔付,保障消费者利益并维护金融市场稳定;后者则是一种诉讼外替代性纠纷解决机制,由各位独立的申诉专员(Ombudsman)基于公平公正合理的原则,尽可能快速简易地解决金融消费者与金融服务提供者之间符合受案范围的特定争议。FSCS 和 FOS 机制均由独立法人机构运

---

① HM Treasury, A new approach to financial regulation: draft secondary legislation, October 2012, pp. 113~114, [http://www.hm-treasury.gov.uk/consult\\_fin\\_regulation\\_draft\\_secondary\\_leg.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_fin_regulation_draft_secondary_leg.htm), 下载日期:2013 年 5 月 4 日。

② HM Treasury, A new approach to financial regulation: draft secondary legislation, October 2012, pp. 29~30. [http://www.hm-treasury.gov.uk/consult\\_fin\\_regulation\\_draft\\_secondary\\_leg.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_fin_regulation_draft_secondary_leg.htm), 下载日期:2013 年 5 月 4 日。

营,<sup>①</sup>为表述方便起见,下文直接用 FSCS 和 FOS 指称这两个机构。作为金融消费者保护的专门机构,FSCS 和 FOS 既具有独立的地位和职责,又受到监管主管部门(原来的 FSA,现在的 FCA 和 PRA)的指导和约束,例如必须在后者制定的规则范围内行事。注重监管协调是英国此番金融监管改革的一大特点,这一特点也体现在强化主管部门同专门机构之间的监管协调上。

与 FOS 的监管协调主要涉及 FCA。《2012 年金融服务法》规定,FOS 和 FCA 必须采取适当措施,在履行其职责的过程中相互合作,并且必须以谅解备忘录的形式具体说明如何进行监管协调;FOS 必须将生效备忘录以其认为最能引起公众注意的方式予以公布。该法还规定,若 FOS 认为其掌握的任何信息有助于 FCA 推进一项或多项操作目标(即消费者保护、金融体系健全和有效竞争),则其必须向 FCA 披露该信息。

与 FSCS 的监管协调则既涉及 FCA 也涉及 PRA。为此,《2012 年金融服务法》,一方面,规定 FCA 和 PRA 必须分别同 FSCS 签署上述监管备忘录,并由 FSCS 以其认为最能引起公众注意的方式予以公布;另一方面,责成英国财政部以指令的形式明确 FCA 和 PRA 涉及 FSCS 的规则制定权。在其公开征求意见的辅助立法草案中,财政部就此作了明确的规定。简言之,PRA 将负责制定关于源自存款和保险合同的赔偿请求权的 FSCS 赔偿规则,而 FCA 负责制定关于其他所有赔偿请求权的 FSCS 赔偿规则。<sup>②</sup>

同其赋予消费者团体的超级申诉权类似,《2012 年金融服务法》还规定了 FOS 对 FCA 的个案提请权。根据该法为《金融服务与市场法》新增的第 234D 条,出现下列两种情形中的任何一种时,FOS 均可提请 FCA 予以注意。情形一是,一个或多个受监管主体经常性地不能满足监管要求,导致消费者遭受或可能遭受损失,且消费者若就该损失提起法律诉讼,将有权获得救济。情形二是,一个或多个受监管主体以特定方式经常性地作为或不作为,其行为方式若在 FOS 机制下被提起申诉,申诉专员可能会作出有利于申诉人的决定,

---

① 《金融服务与市场法》将这两个运营机构分别称为“(金融服务赔偿)计划管理人”(scheme manager)和“(金融申诉专员服务)计划运营人”(scheme operator)。

② HM Treasury, A new approach to financial regulation: draft secondary legislation, October 2012, p.111. [http://www.hm-treasury.gov.uk/consult\\_fin\\_regulation\\_draft\\_secondary\\_leg.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/consult_fin_regulation_draft_secondary_leg.htm), 下载日期:2013 年 5 月 4 日。

且若该申诉属于 FOS 强制管辖权或消费者信贷管辖权范围,<sup>①</sup>申诉专员可能会根据《金融服务与市场法》第 229 条第 2 款第(a)项或第(b)项的规定作出裁决(亦即裁定被申诉人向申诉人给付公平的金钱赔偿,或者指示被申诉人对申诉人采取在申诉专员看来公正适当的行动)。根据《金融服务与市场法》第 234E 条,FCA 必须在接到提请后 90 日内作出答复,说明其计划如何处理该提请,特别是其会否采取行动以及(会如果)采取何种行动。

## (二)美国金融消费者保护的新趋势

### 1. 坚持狭义的“金融消费者”概念

美国的联邦消费者金融保护传统上从属于银行业监管。正如有论者描述的那样,“被称为消费者金融保护的规章旨在防止借款人在获得消费者信贷产品时过度承担风险”,其意图是“抑制不公平、滥用性或掠夺性的借贷行为”。<sup>②</sup>在此情况下,美国的消费者金融保护制度主要表现为与银行业务有关的法律和规章。

《多弗法》延续了这一传统。该法第 10 章(“消费者金融保护局”)规定在美国联邦储备系统内设立消费者金融保护局(Consumer Financial Protection Bureau, 简称 CFPB),负责根据联邦消费者金融法对兜售或者提供消费者金融产品或服务的行为进行监管。其对于“消费者金融产品或服务”(consumer financial product or service)和“联邦消费者金融法”(federal consumer financial law)的界定,清晰和直观地反映了消费者与银行业之间的对应关系。

《多弗法》没有在消费者这一概念本身上花费太多笔墨,只是简单地将之界定为个人或者代表个人行事的代理人、受托人或代表人,<sup>③</sup>转而通过对消费者金融产品或服务 and 联邦消费者金融法的详细规定,确定了金融消费者的范围。根据该法的规定,所谓“消费者金融产品或服务”是指向消费者兜售或提供的,主要供其出于个人、家庭或家用目的而使用的以下产品或服务:(1)提供信贷和偿付贷款;(2)提供或居间安排在功能上相当于租购融资的动产或不动

<sup>①</sup> FOS 的管辖权包括强制管辖权、消费者信贷管辖权和自愿管辖权。具体讨论可参见贾小雷、刘媛:《英国金融申诉专员服务制度之述评》,载《河北法学》2011 年第 9 期。

<sup>②</sup> Daniel Lamb, A Specter is Haunting the Financial Industry-The Specter of the Global Financial Crisis: A Comment on the Imminent Expansion of Consumer Financial Protection in the United States, the United Kingdom, and the European Union, *Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary*, Vol. 31, 2011, p. 223.

<sup>③</sup> 《多弗法》第 1002 (4)条。

产租赁；(3)提供房地产结算服务；(4)吸收存款、转移或交换资金，或者以其他方式保管消费者所使用的资金或任何金融工具；(5)出售、提供或发行储值或支付工具；(6)提供支票兑现、托收或担保服务；(7)向消费者提供支付或其他财务数据处理产品；(8)提供财务咨询服务，但不包括由受证券交易委员会监管的主体提供的与证券有关的服务；(9)收集、分析、维护或提供消费记录信息或其他账户信息；(10)追收与任何消费者金融产品或服务有关的欠债。<sup>①</sup>进而，所谓“联邦消费者金融法”则是指：(1)《多弗法》第 10 章(可单独称为《2010 年消费者金融保护法》)；(2)《多弗法》第 1002(12)条所列举的 10 余部法律，即所谓“列明的消费者法律”(enumerated consumer laws)；<sup>②</sup>(3)根据《多弗法》第 10 章第 6 节和第 8 节的规定，执法权从美联储、货币监理署、储贷协会监理署和联邦存款保险公司等机构转移给 CFPB 的那些法律；(4)CFPB 根据上述法律制定和发布的任何规则和命令。<sup>③</sup>不难看出，这里所说的消费者金融产品或服务基本上都属于银行业务，而联邦消费者金融法也基本上是与银行业务有关的法律法规。换言之，基于《多弗法》的规定，“金融消费者”基本上是“银行业消费者”的同义词。

《多弗法》虽然设立了统一的消费者金融保护机构 CFPB，但该机构的“统一性”仅限于将原本分散在不同的银行业监管机构(美联储、货币监理署、储贷协会监理署和联邦存款保险公司)手中的消费者金融保护职能集中起来统一行使，并未越出银证分业监管的藩篱。这种定位也体现在该法对于金融消费者与投资者这对概念之间关系的处理上。《多弗法》单设第 9 章，题为“投资者保护与证券监管改进”(可单独称为《2010 年投资者保护与证券改革法》)，与关于消费者金融保护的第 10 章前后并列；从第 9 章的内容来看，始终将投资者保护与证券监管联系在一起，相关监管和保护职责也是由 SEC 等证券监管

① 《多弗法》第 1002 (5)、(15)条。

② 具体包括 1982 年《可选择抵押贷款交易平价法》、1976 年《消费者租赁法》、1978 年《电子资金划拨法》、1974 年《信贷机会均等法》、1975 年《公平信贷结账法》、1970 年《公平信用记录报告法》、1998 年《房主保护法》、1977 年《公平收债行为法》、1950 年《联邦存款保险法》第 43 条第 2 款至第 6 款、1999 年《金融服务现代化法》第 502 条至第 509 条、1975 年《住房抵押贷款披露法》、1994 年《住房所有权及权益保护法》、1974 年《房地产结算程序法》、2008 年《安全公平实施抵押贷款许可法》、1968 年《诚实贷款法》、1991 年《诚实储蓄法》、2009 年《综合拨款法》第 26 条和 1968 年《州际土地销售充分披露法》。

③ 《多弗法》第 1002 (14)条。

机构来行使。结合上文提及的消费者金融产品和服务的概念和范围,可以看出《多弗法》基本上是将“金融消费者”与“投资者”作为两个并列的概念,前者主要适用于银行业领域,后者则主要适用于证券领域。这也鲜明地反映了美国根深蒂固的金融分业监管格局。

## 2. 赋予 CFPB 独立地位和广泛职权

尽管《多弗法》对金融消费者沿袭了传统的狭义界定,但这并不妨碍 CFPB 在消费者金融保护方面拥有前所未有的广泛职权。首先,CFPB 有权对特定非银行金融机构提供消费者金融产品和服务的行为实施监管,而这一领域的联邦监管此前处于空白状态。特别是,CFPB 有权对提供和经营按揭贷款、私人教育贷款和发薪日贷款(payday loan)的机构,提供其他金融产品和服务的“大型机构”以及被认定对消费者构成风险的其他机构进行检查并要求其提交报告,并可在必要时采取强制执行行动实施联邦消费者金融法。其次,《多弗法》规定 CFPB 局长作为联邦存款保险公司董事会、联邦金融机构检查理事会以及金融稳定监督理事会的成员,以实现消费者保护与金融安全和稳定之间的良性互动。最后,CFPB 有权制定与联邦消费者金融法有关的规则,并可以对银行和非银行机构强制执行这些法律和规则;此外 CFPB 还被授权强制执行联邦贸易委员会(Federal Trade Commission, 简称 FTC)制定的若干规则,包括与上门销售冷静期和远程营销销售有关的规则。<sup>①</sup>有鉴于此,有论者甚至以“过于广泛”(overly broad)、“不受约束”(unconstrained)来形容 CFPB 的职权。<sup>②</sup>

### (1) CFPB 的地位、目标、职责和权限

根据《多弗法》的规定,CFPB 设于美国联邦储备体系内,但享有独立的法律地位,属于《美国法典》第 5 编第 105 条所定义的联邦“政府机构”(executive agency)。CFPB 的独立性体现在人事、财政和管理等多个方面。CFPB 局长由总统任命,副局长则由局长任命;美联储不得任命、指示或撤换 CFPB 的任何官员或雇员,不得对 CFPB 的任何处理事项或流程(包括检查和执法行动)

---

<sup>①</sup> Leonard J. Kennedy et al., The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the Twentieth-First Century, *Cornell Law Review*, Vol. 97, 2012, pp. 1141, 1147.

<sup>②</sup> Diane Katz, The CFPB in Action: Consumer Bureau Harms Those It Claims to Protect, <http://www.heritage.org/research/reports/2013/01/the-cfpb-in-action-consumer-bureau-harms-those-it-claims-to-protect>, 下载日期:2013 年 5 月 4 日。

进行干预,也不得将 CFPB 或其任何功能或职责同美联储或联邦储备银行的任何分支机构或办公室合并。CFPB 的任何规则或命令均不必经美联储批准或审查,后者也不得拖延或阻止 CFPB 发布任何规则或命令。相反,美联储可以委托 CFPB 对美联储管辖范围内的主体遵守联邦消费者金融法的情况进行检查。美联储应当按期(每年或每季度)将 CFPB 局长确定的、为履行 CFPB 职责而合理需要的经费数目拨付给 CFPB,并在某个联邦储备银行建立和维护单独的“消费者金融 CFPB 基金”来存放上述款项;消费者金融 CFPB 基金由 CFPB 局长控制,用于支付 CFPB 包括员工薪酬在内的各种开支。

CFPB 的总体目标是通过实施并在适当时候强制执行联邦消费者金融法,确保所有消费者均可在公平、透明和竞争性的市场上获得消费者金融产品和服务。为此,CFPB 的监管目标是在消费者金融产品和服务方面确保:①消费者及时获得可理解的信息,以便作出负责任的金融交易决定;②保护消费者不受不公平、欺诈性或滥用性行为或做法之害,且不受歧视;③定期查找和处理过时、不必要或者过于繁重的法规,以减轻不适当的监管负担;④对于作为存款机构的主体一致适用联邦消费者金融法,以促进公平竞争;⑤消费者金融产品和服务市场透明、高效地运行,以促进产品和服务的可获取性及创新。为了上述目标,CFPB 主要履行如下监管职责:①实施金融教育项目;②收集、调查和答复消费者的申诉;③收集、研究、监测和发布与消费者金融产品和服务市场运行有关的信息,以识别对消费者及市场适当运行所构成的风险;④监管相关主体遵守联邦消费者金融法,并采取适当的执法行动处理违法行为;⑤发布规则、命令和指引来实施联邦消费者金融法。<sup>①</sup>

为了评估对联邦消费者金融法的遵守情况,获得关于受这些法律调整的活动及相关合规制度和程序的信息,以及查知和评估对消费者及消费者金融产品和服务市场所构成的相关风险,CFPB 有权对非银行金融机构进行监管,包括要求其定期提交报告及定期对其进行检查。受此监管的非银行机构的范围由 CFPB 通过规则确定,在发布规则之前 CFPB 应当同联邦 FTC 磋商。对于总资产在 100 亿美元以上的大型银行、储贷协会和信用社,CFPB 也可以实施类似监管。而对于总资产在 100 亿美元及以下的银行、储贷协会和信用社,CFPB 一般只能要求其提交报告,其检查权仅限于派出检查人员抽样参与审慎监管机构所进行的检查,以评估被检

---

① 《多弗法》第 1021 条。

查机构对联邦消费者金融法的遵守情况。<sup>①</sup>

(2)CFPB 对其他联邦监管机构成功经验的借鉴:以行政裁决程序为例

作为一个新成立的监管机构,CFPB 已经并在继续借鉴和吸收着其他联邦机构的成功经验和最佳实践。例如,在起草关于公众来文、CFPB 档案和信息公开以及消费者金融领域违法行为调查和裁决的政策和规则时,CFPB 都使用了其他机构已经证明行之有效的规则作为模型。同样地,在确定薪酬水平以及构建退休制度和采购制度时,CFPB 也都以其他机构的最佳实践作为参考。<sup>②</sup>下文以 CFPB 的行政裁决程序为例,具体说明其如何借鉴其他监管机构的成功经验。

《多弗法》赋予 CFPB 通过司法程序或行政裁决程序强制执行联邦消费者金融法的广泛职权,但未对 CFPB 的行政裁决程序作出详细的规定,而是要求 CFPB 自行制定相关规则,建立行政裁决程序。根据这一要求,CFPB 在正式开始运作后不久便于 2011 年 7 月 28 日发布了临时性最终规则(interim final rule),并在征求公众意见的基础上于 2011 年 12 月发布了最终规则《行政裁决程序实践规则》(以下简称《裁决规则》)。《裁决规则》于 2012 年 6 月 29 日正式生效。<sup>③</sup>

在起草《裁决规则》时,CFPB 充分考虑了联邦银行监管机构、FTC 和 SEC 的规则和程序,并参考了美国行政会议制定的《行政裁决示范规则》(Model Adjudication Rules)。CFPB 希望通过制定《裁决规则》建立一个既能快速解决争议又能保证答辩人获得公平听证机会的裁决程序,为此研究了 FTC 和 SEC 的行政裁决历史并借鉴了它们的成功经验。研究表明,过去 20 年来 FTC 和 SEC 均对其相关规则进行了修订,以使裁决程序更为高效。具言之,1990 年,SEC 专门组成一个工作组来审查其行政裁决规则和程序,目的是找出导致程序拖延的因素并提出改进建议;在工作组建议的基础上,SEC 于 1995 年修改了相关规则。与此相似,FTC 在 2008 年对其规则进行了修订,以改进其久经批评的“过于拖沓”的裁决程序;修订后的规则致力于“在对

① 《多弗法》第 1024 条至第 1026 条。

② Leonard J. Kennedy et al., The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the Twentieth-First Century, *Cornell Law Review*, Vol. 97, 2012, p. 1160.

③ Rules of Practice for Adjudication Proceedings, <https://www.federalregister.gov/articles/2012/06/29/2012-14061/rules-of-practice-for-adjudication-proceedings>, 下载日期:2013 年 5 月 4 日。

公正程序和高质量决策的需求、对快速高效解决问题的向往以及给委员会和当事人带来的潜在成本之间求得恰当的平衡”<sup>①</sup>。对这段历史的研究使 CFPB 得以更好地了解不同程序的优势和劣势所在。

在制定《裁决规则》的过程中,CFPB 充分借鉴了上述机构的最佳实践。例如,CFPB 在证据开示程序中采纳了 SEC 的主动披露方法,要求执法办公室披露其在调查阶段从非 CFPB 雇员处获得的文件,使任一当事方均可加以检查和复制。此举旨在确保答辩人在裁决程序的早期阶段就能充分了解相关指控的事实基础,从而能够有效率地决定如何进行辩护以及是否寻求和解。这一方法还减少了对传统证据开示程序的需求,有助于更加快速高效地解决争议,节省 CFPB 和答辩人的资源。与此同时,《裁决规则》也为主动披露要求规定了一些例外情形,这些例外规定也主要是基于 SEC 的类似规则,目的是平衡“答辩人的需求、提交文件者的权利以及监管机构在保持执法有效性方面的合法利益”<sup>②</sup>。

《裁决规则》还借鉴了 SEC 和 FTC 规则中的一些期限方面的规定,以促进争议快速解决。例如,同 SEC 的规则一样,《裁决规则》要求听证官在不迟于指控通知送达之日起 30 日内作出建议性决定(recommended decision)。为了进一步促进争议快速解决,《裁决规则》还借鉴了 FTC 的相关规则,要求听证官在听证后答辩简报(post-hearing responsive briefs)的最后提交期限之后 90 日内作出建议性决定。换言之,上述两个期限要求同时适用。此外,CFPB 还效法 SEC,要求听证官在裁决程序开始后尽快主持召开审前会议,确定适当的时间进度表,并要求当事方在会议前进行会面,讨论其争议请求的性质和依据、快速和解或者解决争议的可能性,以及可以或者应当在审前会议上处理的其他事项。SEC 在 1995 年修改其相关规则时,强制要求大多数情况下均须举行审前会议,“因为这样一个会议能够消除不必要的拖延,使得案件准备和问题陈述更加清晰,提高裁决的质量”<sup>③</sup>。CFPB 之所以要求在裁决程序开

---

① Rules of Practice for Adjudication Proceedings, <https://www.federalregister.gov/articles/2012/06/29/2012-14061/rules-of-practice-for-adjudication-proceedings>, 下载日期: 2013 年 5 月 4 日。

② Leonard J. Kennedy et al., The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the Twentieth-First Century, *Cornell Law Review*, Vol. 97, 2012, p. 1173.

③ Leonard J. Kennedy et al., The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the Twentieth-First Century, *Cornell Law Review*, Vol. 97, 2012, p. 1174.

始后尽快举行审前会议，目的也正在于此。

## 四、金融消费者保护与金融监管体制的关系

### (一) 金融消费者的概念和范围与金融监管体制密切相关

明确金融消费者的概念和范围，是对金融消费者进行有效保护的前提和基础。英国修订后的《金融服务与市场法》上的消费者概念非常广泛，几乎覆盖了整个金融服务领域的所有交易者和投资者，而这与英国的综合监管体制密不可分。1997年英国合并原有的9家金融监管机构成立FSA，并通过《金融服务与市场法》确立了其汇集所有金融监管职能的单一监管者地位。在此基础上，FSA整合相关监管规则，制定了统一的《FSA监管手册》。不仅如此，《金融服务与市场法》还建立了FOS机制，负责接受和处理各类金融服务消费者的投诉。正是基于这样的综合监管体制，涵盖整个金融领域的消费者概念以及统一的消费者保护制度才具有了可行性和现实意义。尽管《2012年金融服务法》将FSA分拆为PRA和FCA，但PRA将只负责审慎监管，包括消费者保护在内的行为监管仍将由FCA统一负责，从而使得大一统的金融消费者概念仍然具有现实基础。

相反，美国的联邦消费者金融保护传统上从属于银行业监管，《多弗法》延续了这一传统，其所规定的“金融消费者”基本上是“银行业消费者”的同义词。在笔者看来，这一相对狭义的理解源自于美国根深蒂固的分业监管体制、发达成熟且自成系统的投资者保护制度，以及联邦层面的保险法和相应监管执法机构的缺位。

由是观之，金融消费者的具体概念和范围并非理论推演的结果，而是实践“生长”的产物，与监管模式和监管体制有着不可分割的内在联系。否则，就无法解释何以金融消费者在英国涵盖整个金融领域，而在美国却局限于银行业领域；也无法解释何以金融消费者和投资者之间在英国法上表现为从属关系，而在美国法上却表现为并列关系。由此笔者认为，在讨论我国的金融消费者概念时，恐怕也不必过于追求理论上的完善和周延，而应更加关注其相对于市场和监管实践而言的现实性和适当性。

我国现行法律法规并未对“金融消费者”一词加以界定，监管部门对此问题的认识也存在分歧。银行业监管部门首倡金融消费者概念并在其相关文件

和工作中广泛应用,保险监管部门也已普遍采用“保险消费者”的表述。相比之下,证券监管部门则对在证券行业引入消费者概念持保留态度,主张沿用既有的投资者概念。<sup>①</sup>笔者揣测,或许正是缘于金融消费者的内涵在我国现有法律框架下的不确定性,特别是金融消费者与(证券)投资者之间的关系缺乏足够的澄清和界定,人民银行才将其2012年成立的同类保护机构命名为“金融消费权益保护局”而不是“金融消费者权益保护局”,以便保持足够的空间和弹性,避免陷入概念纷争,为其牵头协调“三会”的相关保护工作提供依据。

从目前的进展情况看,我国的金融消费者保护体制基本承袭了金融分业监管的整体框架:银监会、证监会和保监会分别负责各自行业监管领域内的消费者/投资者保护工作,人民银行的金融消费权益保护局则在承担其自身监管职责范围内的消费者保护具体工作的同时,更多地扮演牵头定规、总体协调的角色,就金融消费者保护的共同性、一般性问题制定各行业监管机构均须遵守的“通则”,并监督、协调相关规则的实施。从我国目前的制度设计看,似乎是倾向于在广义上使用“金融消费者”一词,使其涵盖整个金融领域,但这又与我国现行的分业监管体制,尤其是已有的一整套投资者保护制度不尽合拍。若不将金融消费者的概念这一基础问题讨论清楚,当下看似热闹的金融消费者保护工作就成了无本之木,难有实质性成果。因此,目前的当务之急应是厘清金融消费者的内涵和外延,尤其是金融消费者与投资者之间的关系。

就我国的现实情况而言,一方面,金融市场的成熟度和融合度还不高,银行、证券、保险等行业的产品和服务之间还存在较为明显的界线;另一方面,“一行三会”的分业监管格局总体运行正常,无论机构合并还是规则整合,在可预见的将来都不大可能发生。在此情况下,要想如英国那样推行大一统的金融消费者概念,无疑困难重重。前述“三会”对于引入和使用金融消费者概念的不同态度也印证了这一点。实际上,探究银行和保险监管部门积极推广金融消费者(保险消费者)概念的原因,一方面固然是要对长于审慎监管短于行为监管的传统做法有所矫正,另一方面恐怕也是因为缺少一个类似“投资者”这样具有高度概括性和包容性、能够有效涵盖其各自监管领域的核心概念。反观证券监管部门,则显然缺乏这样的需求和动力。

---

<sup>①</sup> 可资为证的是,保监会于2011年成立了“保险消费者权益保护局”,银监会于2012年成立了“银行业消费者权益保护局”,而证监会却将其2011年成立的同类机构命名为“投资者保护局”,回避了“消费者”这一概念。

有鉴于此,笔者认为我国目前可以以法律或行政法规的方式对金融消费者给予较为宽松的界定,使其能够涵盖整个金融服务领域,但同时只对金融消费者保护作出总体性、原则性的规定,而授权/责成行业监管部门基于行业特点和监管需要制定实施细则,并借助“一行三会”的法定监管协调机制进行必要的沟通和协调。而在制定总体性的金融消费者保护法时,可以考虑借鉴欧盟金融服务法中的最低限度协调原则,只对行业相关规则中的基本要素加以协调和统一,以减少立法阻力。<sup>①</sup>

### (二) 监管协调机制对于金融消费者保护不可或缺

英国从单一监管体制更迭为“准双峰”模式后,监管协调与合作的重要性大为凸显。事实上,《2012年金融服务法》以相当大的篇幅对监管协调机制作出了规定,其中最显著的是作为审慎监管者的PRA与作为行为监管者的FCA之间的协调,此外还涉及PRA及/或FCA与负责宏观审慎监管和维护系统性稳定的英格兰银行及其下设的FPC之间的协调等。具体到金融消费者保护领域,新立法和相关辅助立法草案也对监管协调进行了精心设计。首先,对于同时牵涉PRA和FCA这两大监管主管部门的事项,例如FSCS赔偿规则,对二者的监管权限尤其是监管规则制定权进行清晰的界定和划分,避免出现监管重叠或监管真空,使得相关消费者保护工作有章可循。其次,对于由FCA单独负责监管的事项,例如FOS的运作,亦通过明确FCA的规则制定权、规定FOS的信息披露义务以及赋予FOS个案提请权等方式,强化作为监管主管部门的FCA与作为消费者保护专门机构的FOS之间的联系、合作和协调,强化消费者保护的力度。最后,将监管主管部门与消费者保护专门机构之间签署备忘录并予以公布规定为法律义务,从而将消费者保护领域的监管协调法定化、常态化、透明化。

美国《多弗法》同样注重CFPB同其他监管机构之间的协调。具言之,为实施联邦消费者金融法,CFPB享有制定规则并发布命令和指引的一般性权力,但在提议规则之前和征求意见的过程中,CFPB应当同相关审慎监管机构及其他联邦机构就该规则同后者所负责的审慎、市场或系统目标之间的一致性进行磋商;如果有审慎监管机构在磋商过程中对于CFPB拟议的规则提出书面反对意见,那么CFPB在发布规则时应当提及反对意见及其关于反对意

---

<sup>①</sup> 廖凡:《金融消费者的概念和范围:一个比较法的视角》,载《环球法律评论》2012年第4期。

见的决定的依据。<sup>①</sup>更具实质意义的是,应其任一成员机构的申请,FSOC 可以对 CFPB 正式发布的法规进行审查;如果认定该法规或其中某个条款将对美国银行系统的安全和稳健或者美国金融系统的稳定构成风险,那么 FSOC 可以撤销该法规或条款。<sup>②</sup>实践中,CFPB 已经与多个联邦金融监管部门分别签署了谅解备忘录,就非公开信息的共享问题达成一致。此外,CFPB 还同各州的银行监管机构签署了谅解备忘录,为联邦和州之间在消费者金融产品和服务提供者监管方面的协调与合作奠定了基础。<sup>③</sup>

就我国而言,在分业监管的基本格局下,在“一行三会”均已建立起各自的金融消费者保护部门的现实情况下,行之有效的监管协调与合作机制对于加强金融消费者整体保护、避免监管重叠与监管真空至关重要。尽管《中国人民银行法》和《银行业监督管理法》明确要求建立包括监督信息共享机制在内的金融监管协调机制,经国务院批准发布的《中国人民银行主要职责内设机构和人员编制规定》也重申建立人民银行牵头下的金融监管协调机制,但由于种种原因,这一机制迄今仍未建立,使得金融消费者保护方面的监管协调与合作缺乏依托。为避免各金融行业监管机构画地为牢各自为政,使得“金融消费者保护”停留在纸面和口号上,必须在监管机构之间建立健全协调与合作机制,包括监管争议解决机制。当务之急是尽快根据上述法律法规的授权,建立人民银行牵头下的金融监管协调机制。<sup>④</sup>然后,作为这一监管协调机制的一部分,在明确划分“一行三会”的四个金融消费者保护部门职权职责的基础上,建立起部门间信息共享机制和联席会议制度,以及金融机构跨市场跨行业业务准入、风险监测、现场检查、责任追究等方面的具体协调机制,真正将对金融消费者的整体保护落到实处。进而,在金融监管机构(主要通过其金融消费者保护部门)与消费者协会等专门机构之间建立起必要的协调与合作机制。

---

① 《多弗法》第 1022 (b) (1) — (2) 条。

② 《多弗法》第 1023 (a) 条。

③ CFPB, Building the CFPB: A Progress Report, July 18, 2011, pp. 29 ~ 30, [http://files.consumerfinance.gov/f/2011/07/Report\\_BuildingTheCfpb1.pdf](http://files.consumerfinance.gov/f/2011/07/Report_BuildingTheCfpb1.pdf), 下载日期: 2013 年 5 月 4 日。

④ 廖凡:《竞争、冲突与协调:金融混业监管模式的选择》,载《北京大学学报》(哲学社会科学版)2008 年第 3 期。

## 五、结束语

作为全球两大代表性金融市场,英、美两国在全球金融危机之后进行了各具特色的金融监管体制改革。英国放弃了一度引领全球风尚的单一监管者模式,代之以审慎监管机构 PRA 和行为监管机构 FCA 各司其职并由英格兰银行居中统筹的“准双峰”模式,堪称“大手术”;美国则未对其复杂的多头监管体制作出实质性变更,主要金融监管机构基本维持不变,只是因应危机增设了专司金融稳定和系统风险防范的跨部门协调机构 FSOC,以及统一负责消费者金融保护的专门机构 CFPB,可谓“小修补”。但二者的改革又存在共同之处,那便是中央银行在金融监管体制中的地位显著上升,其金融监管职能特别是与维护金融稳定和防范系统风险有关的监管职能有所丰富和强化。在某种意义上,这可以说是对既往淡化乃至剥离中央银行金融监管职责这一实践的一种“反动”。而从英国 FSA“其兴也勃,其亡也忽”的短暂存续,以及英、美两国在金融监管体制改革方面迥然相异的思路不难看出,金融监管体制并无“普世经验”,需要因时制宜、因地制宜、因势制宜。

鉴于全球金融危机揭示出的对金融消费者保护不力的客观问题,加强金融消费者保护成为各国金融监管改革的重点内容,英、美两国也概莫能外。由于金融领域和金融业务所具有的突出的专业性、潜在的系统性以及至少就现阶段而言仍然颇为显著的封闭性/垄断性等特征,金融消费者保护被无可争议地纳入了金融行业监管机构的职责范围,在很大程度上区别于乃至独立于一般意义上的消费者保护。这使得金融消费者保护问题不可避免地金融监管模式选择、金融监管体制构建以及金融监管机构权限划分和协调等问题相联系,有必要结合起来加以考察和分析。英、美两国的改革和立法实践表明,金融消费者的具体概念和范围主要不是理论推演的结果,而是实践“生长”的产物,与监管模式和监管体制有着不可分割的内在联系;而监管协调机制,包括监管主管部门之间的协调机制以及监管主管部门与消费者保护专门机构之间的协调机制,对于金融消费者保护而言不可或缺。这些都是我国在进行金融消费者保护的理论探讨和制度设计时需要重点关注的方面。

(本文编辑:何剑锋)

**International Trends in Financial Regulatory System and  
Financial Consumer Protection after the Global Financial Crisis  
—Focused on the UK and US**

Liao Fan

**Abstract:** As two leading financial markets in the world, the UK and US have reformed their respective financial regulatory systems in their own way after the global financial crisis. The UK has made a rather drastic reform, replacing the well-known single-regulator model with a quasi “Twin Peak” model, while the US reform is much more moderate, with its basic regulatory framework remaining unchanged and some new regulatory bodies such as FSOC and CFPB are established. The widely different approaches adopted by the two countries indicate that there is simply no “universal experience” in terms of financial regulatory model and system. Time and place are of great importance. As to enhancing financial consumer protection as an important part of the post-crisis financial regulatory reform, the UK and US have adopted different approaches but meanwhile they shared a common feature. Their distinctive definitions of “financial consumer” indicate that the definition and scope of the concept of financial consumer is more of a product of practical evolution than a result of theoretical analysis, and is inseparably linked to the financial regulation model and system. The fact that both countries attaching great importance to regulatory coordination and cooperation implies that an effective regulatory coordination mechanism is indispensable to the protection of financial consumers.

**Key Words:** Reform of Financial Regulation; Financial Regulatory System; Financial Consumer Protection; Integrated Regulation; Sectoral Regulation