



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
消费者保护法律和政策政府间专家组
第六届会议
2022年7月18日和19日，日内瓦
临时议程项目7

金融消费者保护，包括金融教育和素养

贸发会议秘书处的说明

概要

《联合国消费者保护准则》就保护金融服务消费者提出了具体建议。一个运作良好的金融系统需要一个健全的法律和政策框架，用来确定保护消费者获得金融服务方面的明确目标，同时规范服务提供方的行为。需要设立监督和执法机构来确保金融市场以有利于消费者的健康方式运作。本说明述及各国应优先关注的该领域新出现的问题，包括金融普惠、教育和素养、侨汇、过度负债和数字化。此外，本说明还提出政策建议，以及供消费者保护法律和政策政府间专家组第六届会议讨论的问题。



一. 导言

1. 消费者金融服务包括银行、保险公司、金融中介等金融机构向消费者提供的各种零售金融产品和服务(如往来账户和储蓄账户、支付服务、汇款、信用卡、抵押贷款、保险和投资产品)。¹ 2008/09 年的全球金融危机使金融消费者保护、金融风险管理和金融服务监管成为世界各地决策者关注的焦点。联合国大会 2015 年 12 月 22 日关于消费者保护的决议确认,“从长远来看,在运作良好的金融服务市场中,消费者的信心和信任有利于金融稳定、增长、效率和创新,最近的金融危机再次唤起人们对消费者保护问题的重视,需要建立健全有效的金融监管、监督和执法框架,增进消费者的福利。”² 大会决定通过经修订的《联合国消费者保护准则》,其中新纳入了一个关于金融服务的章节,涉及金融监管、执法和监督、消费者教育和素养、信息披露、负责任的商业行为、数据保护和金融普惠等新出现的问题(插文 1)。³ 贸发会议的《消费者保护手册》旨在支持发展中国家的政策选择,提供执行《准则》的实用工具,《手册》包含一个关于金融服务的章节。⁴

插文 1

《联合国消费者保护准则》第五章 J 节：金融服务

66. 会员国应酌情设立或鼓励设立：

- (a) 保护金融消费者的监管和执法政策；
- (b) 有必要权力和资源、能够执行任务的监督机构；
- (c) 保护存款等消费者资产的适当管控措施和保险机制；
- (d) 更好地提升金融素养的金融教育战略；

(e) 公平待遇和适当披露,确保金融机构也要为其受权代理人的行动承担责任。金融服务提供方应制定关于利益冲突的书面政策,帮助发现潜在的利益冲突情况。应将金融服务提供方与第三方可能发生的利益冲突披露给消费者,确保避免消费者因利益冲突可能受到的损害；

(f) 金融服务提供方和受权代理人负责任的企业行为,包括负责任的放贷和销售适合消费者需求和财力的产品；

(g) 保护消费者金融资料的适当控制措施,包括使其免遭欺诈和滥用；

(h) 一个可以提高侨汇成本效率和透明度的监管框架,以便向消费者提供明确信息,说明汇款费用和到账情况、汇率、所有费用及与汇款有关的任何其他费用,以及汇款失败时的补救办法。

¹ A/RES/70/186; 见 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/consumer-financial-services-policy_en。注：脚注中提及的所有网址均为 2022 年 4 月的链接。

² A/RES/70/186.

³ <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/un-guidelines-for-consumer-protection>.

⁴ 贸发会议, 2017 年,《消费者保护手册》(联合国出版物,日内瓦),可查阅 <https://unctad.org/webflyer/manual-consumer-protection>。

67. 会员国应采取措施，加强和整合关于金融普惠、金融教育和保护消费者获得和利用金融服务的消费者政策。

68. 会员国不妨审议关于金融服务的相关国际准则和标准及其修订案文，并酌情将这些准则和标准用于其经济、社会和环境，以便予以遵守，并协同其他会员国跨境执行。在此过程中，会员国不妨研究经济合作与发展组织(经合组织)与二十国集团的《保护金融消费者高级别原则》以及二十国集团的《创新性金融普惠原则》和世界银行的《保护金融消费者良好做法》。

资料来源：A/RES/70/186。

2. 2015年，大会通过了《2030年可持续发展议程》，其中包括17项可持续发展目标。⁵ 可持续发展目标这一蓝图旨在为所有人实现更美好和更可持续的未来，扩大获得金融服务的机会是可持续发展目标下的具体目标之一。金融服务有助于改善消费者的经济福祉，从而促进实现可持续发展目标。增加消费者获得安全支付和汇款设施、储蓄和信贷、保险和投资的机会，有助于实现目标1至5和目标10。《联合国消费者保护准则》中提及的与此相关的其他国际文书有：二十国集团2010年发布的《创新性金融普惠原则》、经合组织2011年制定的二十国集团《保护金融消费者高级别原则》以及世界银行2017年最新修订的《保护金融消费者良好做法》。⁶

3. 在金融服务数字化的重大转变、金融服务的更多创新、⁷ 侨汇变得更加重要以及消费者面临过度负债和破产风险的背景下，2019冠状病毒病(COVID-19)大流行再次凸显了保护金融服务消费者的紧迫性。在这方面，消费者保护法律和政策政府间专家组第五届会议请贸发会议秘书处编写一份关于金融消费者保护的报告并纳入关于金融教育和素养的内容，作为第六届会议的背景文件。

4. 本说明概述关于金融消费者保护的国际指导意见，参考了贸发会议通过调查问卷收集到的资料。⁸ 第二章介绍现有的金融消费者保护框架，包括法律和政策、体制安排和商业行为。第三章确定各国政府在处理金融服务消费者保护问题时优先关注的五个新事项，即金融普惠、教育和素养、侨汇、过度负债和数字化。第四章提出政策建议和供讨论的问题。

⁵ A/RES/70/1、A/RES/71/313。

⁶ <https://www.gpfi.org/publications/g20-principles-innovative-financial-inclusion-executive-brief>; <https://www.oecd.org/finance/high-level-principles-on-financial-consumer-protection.htm>; <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/2017-good-practices-for-financial-consumer-protection>。

⁷ 例如，见 <http://documents.worldbank.org/curated/en/515771621921739154/Consumer-Risks-in-Fintech-New-Manifestations-of-Consumer-Risks-and-Emerging-Regulatory-Approaches-Policy-Research-Paper>。

⁸ 受访对象包括：阿尔及利亚、阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、德国、意大利、日本、肯尼亚、墨西哥、纳米比亚、波兰、大韩民国、俄罗斯联邦、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、美利坚合众国、赞比亚、巴西消费者政策和法律研究所、中国政法大学、经合组织。

二. 金融消费者保护框架

5. 根据《联合国消费者保护准则》中的建议，可以确定在保护金融服务消费者方面最重要的政策要求：制定法律和政策框架，确立体制安排，确保执法和良好的商业行为。

A. 法律和政策

6. 2008/09 年的全球金融危机表明，金融部门未能充分并且有效地保护消费者，这促使各国政府设立或加强消费者保护法律、政策和执法机构。金融消费者保护应成为法律、监管和监督框架的一个组成部分，应设立有效的法律、司法和监督机制，以保护消费者免受金融欺诈、滥用和失误并惩罚这些行为。⁹ 因此，各国应颁布法律，明确承认消费者的权利和合法需求(插文 2)。

插文 2

《联合国消费者保护准则》第三章：总则

5. 本《准则》旨在满足以下合理需求：
- (a) 消费者能够获得基本商品和服务；
 - (b) 保护弱势和处于不利地位的消费者；
 - (c) 保护消费者的健康和安全免遭危害；
 - (d) 促进和保护消费者的经济利益；
 - (e) 消费者能获得适足信息，使他们能根据个人愿望和需要作出知情选择；
 - (f) 开展消费者教育，包括关于消费者所作选择的环境、社会和经济后果的教育；
 - (g) 提供有效的消费者争议解决与补救机制；
 - (h) 可自由成立消费者组织和其他有关团体或组织，并且这些组织有机会在影响他们的决策过程中表达观点；
 - (i) 促进可持续消费模式；
 - (j) 为使用电子商务的消费者提供保护，其程度不低于使用其他形式商务的消费者得到的保护；
 - (k) 保护消费者隐私和全球信息自由流动。

资料来源：A/RES/70/186。

7. 《准则》指出，在金融服务方面特别重要的是，会员国应制定消费者保护政策，并应特别鼓励良好的商业行为；明确并及时地提供关于服务提供方的信息；明确、简洁、易于理解、公平的合同条款；透明的交易确认、取消、退货、退款

⁹ <https://www.oecd.org/finance/high-level-principles-on-financial-consumer-protection.htm>.

程序；安全的支付机制；《准则》还指出，会员国应建立或鼓励建立保护存款等消费者资产的适当管控和保险机制。¹⁰

8. 截至 2021 年 12 月，已有 146 个经济体实施了银行体系的存款保险机制。¹¹ 然而，在金融合作社的存款保险机制方面，各经济体的做法大不相同。二十国集团中 88% 的经济体为信用合作社设立了存款保险，80% 的非二十国集团经济体未设立这一保险。¹²

9. 各国为充分保护金融服务消费者所用的法律途径各不相同。贸发会议的世界消费者保护地图显示，96% 作出答复的成员国有—般消费者保护法，其中涉及金融服务的法律占比 56%。¹³ 澳大利亚、巴哈马、哥伦比亚、危地马拉、印度、印度尼西亚、以色列、日本、吉尔吉斯斯坦、巴拿马、塞尔维亚、突尼斯、土耳其、美国和越南等国家专门制定了保护金融服务消费者的法律或法规。可能还存在一系列针对特定机构或金融产品和服务的金融消费者保护法。无论采取何种办法，都是为了确保提供有效保护并且不留漏洞，为此必须作出有效的体制安排。

B. 体制安排

10. 《准则》指出，会员国应设立或鼓励设立保护金融消费者的监管和执法政策以及有必要权力和资源、能够执行任务的监督机构。¹⁴ 在这方面有多种体制安排。

11. 一些国家采用了金融部门监管机构下的“双峰”监管结构，由一个部门负责监督金融机构的审慎稳健性，另一个部门负责良好的市场行为和消费者保护。例如，南非在 2018 年推出了双峰模式，由储备银行下设的审慎监管局负责金融稳定，金融部门行为监管局负责金融消费者保护。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，英格兰银行下设的审慎监管局负责金融体系的稳定，金融行为监管局负责市场行为和消费者保护。

12. 一些国家在金融部门监管机构和消费者保护机构间分配责任。秘鲁的《消费者法》和一些专门的法律规定，国家保护竞争和知识产权学会和银行业、保险业及私人养老基金监督管理局共同行使权力保护金融消费者。后者负责监管和监督金融系统，并规定金融机构必须向消费者提供哪些信息以及如何提供。国家保护竞争和知识产权学会确保《消费者法》关于消费者权利的规定得到遵守。监督管理局负责维护金融系统的稳定并监督对保护消费者立法的遵守情况，为解决该局双重职能中固有的利益冲突，国家保护竞争和知识产权学会受权依职权对金融机构提起诉讼，包括那些在监督管理局的监督下运作的机构。¹⁵ 在大韩民国，公平交易委员会、消费者事务局和金融服务委员会享有对金融消费者保护的并行管

¹⁰ A/RES/70/186, 第 14 和 66 段。

¹¹ <https://www.iadi.org/en/about-iadi/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/>.

¹² <https://blogs.worldbank.org/psd/need-extend-deposit-insurance-financial-cooperatives>.

¹³ <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

¹⁴ A/RES/70/186, 第 66 段。

¹⁵ 贸发会议，2020 年，《秘鲁消费者保护法律和政策自愿同行审评》(联合国出版物，日内瓦)。

辖权，公平交易委员会和消费者事务局根据一般消费者保护框架负责保护金融消费者。¹⁶

13. 一些国家设立了保护金融服务消费者的特设机构。美国金融消费者保护局于2010年根据《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》成立，是联邦储备系统内的一个独立机构，该局为消费者提供必要信息，让他们作出符合自身最佳利益的财务决定。

14. 最后，一些国家依靠消费者保护部门来处理保护金融服务消费者的相关问题。例如，哥斯达黎加的消费者保护机构负责监管金融中介部门的市场行为。¹⁷

C. 商业行为

15. 《准则》载有一套良好商业行为的原则，用来确保企业在任何时候都能公平并且真诚地处理与消费者的关系，并确保这成为商业文化的一部分。这些原则包括关于公平和公正待遇、商业行为、信息披露和透明度、教育和提高认识、保护隐私以及消费者投诉和纠纷的建议。¹⁸ 企业不得对消费者采取非法、不道德、歧视性或欺骗性做法，如侮辱性的营销策略、粗暴的收债方法或其他可能给消费者造成不必要风险或损害的不当行为。此外，二十国集团的《保护金融消费者高级别原则》指出，金融服务提供方和授权代理人应当以客户的最佳利益为出发点开展工作，以保护消费者为己任。¹⁹

16. 在确保金融服务提供方和授权代理人负责的商业行为方面，自我监管发挥着重要作用。贸发会议的世界消费者保护地图显示，阿根廷、巴西、新西兰、秘鲁、瑞典、南非以及特立尼达和多巴哥等国家鼓励金融部门采取自我监管举措。2020年，巴西发起了“停止信贷服务电话营销”这一自我监管倡议，该倡议受国家消费者秘书处的监督。²⁰ 肯尼亚竞争管理局为金融服务部门的所有企业提供了关于消费者保护的培训。²¹

17. 此外，“金融服务提供方激进的、误导性的营销行为以及低水平的金融素养可能会导致消费者作出错误的选择”。²² 良好商业行为的基础是，公平待遇和适当披露信息，包括披露金融服务提供方与第三方之间的利益冲突，以及确保金融机构也要为其授权代理人的行动承担责任。²³ 孟加拉国、科特迪瓦、加纳、印度、肯尼亚、缅甸、巴基斯坦、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国都制定

¹⁶ 大韩民国对贸发会议调查问卷的答复。

¹⁷ 哥斯达黎加对贸发会议调查问卷的答复。见 <https://www.oecd.org/finance/Costa-Rica-Review-of-Financial-System-2020.pdf>。

¹⁸ A/RES/70/186, 第11段。

¹⁹ <https://www.oecd.org/finance/high-level-principles-on-financial-consumer-protection.htm>。

²⁰ TD/RBP/CONF.9/2. 见 <https://www.naomeperturbe.com.br>。

²¹ 肯尼亚对贸发会议调查问卷的答复。

²² <https://documents1.worldbank.org/curated/es/284281527836970187/pdf/126773-WB-TechNote-KeyFctsCredit-WEB.pdf>。

²³ A/RES/70/186, 第66段。

了关于披露代理人身份信息、委托人姓名(往往还有电话号码)以及不同产品和服务的收费和手续费的规则。²⁴

18. 但金融产品本身的复杂性、用语晦涩难懂, 以及信息过多甚至是字体往往会让披露的信息变得无用。因此, 精心设计的**关键事实报表**是提高金融产品透明度和改进信息披露的重要工具。²⁵ 此类报表采用标准格式, 以简单易懂的方式传达信息, 让客户更方便地比较不同提供方的金融产品。2011 年, 澳大利亚要求信贷提供方提供有关住房贷款和信用卡的**关键事实报表**。²⁶ 2014 年, 埃塞俄比亚通过国家金融普惠战略引入了**关键事实报表**。加纳于 2017 年发布了标准化贷款**关键事实报表模板**, 并在制定过程中进行了消费者试用。²⁷ 墨西哥中央银行提供了各类信贷产品的在线利率比较器, 向用户提供关于产品费用、利率、还款、资格要求的信息, 并在单独的页面上展示信贷提供方的名称。²⁸

19. 在利益冲突方面, 欧洲消费者组织 2018 年发起了名为“不良建议的代价”的活动, 并在网上发布了关于过去 20 年低质量金融咨询服务导致的不正当销售事件的地图, 大多数此类事件的起因都是基于佣金的薪酬制度。²⁹ 波兰在对贸发会议调查问卷的答复中强调, 金融代理人没有如实告知金融产品的风险或额外费用。鉴于信息披露在解决利益冲突方面的局限性, 荷兰和联合王国于 2013 年禁止了第三方佣金。顾问不能再从产品提供方收取佣金, 而是被要求向消费者单独收取咨询费。³⁰

20. 金融服务提供方应公平对待消费者, 但仍存在十分引人关切的不公平合同条款。肯尼亚竞争管理局对金融消费者保护具有并行管辖权, 该局就银行合同和小额信贷合同中的不公平条款和条件展开了调查, 发现存在一些不合理条款, 要求涉事机构予以修改。³¹ 大韩民国审查了银行的合同条款, 要求金融服务委员会纠正九类不公平条款, 包括但不限于禁止消费者向法院提起诉讼、银行单方面取消或终止合同以及过度收集和使用消费者个人信息。³² 2016 年, 美国金融消费者保护局和司法部宣布对一家银行的歧视性抵押贷款行为采取联合行动, 该银行签订了同意令, 除其他外, 必须向“被非法拒绝或为贷款多支付费用的非洲裔美国消费者支付 278 万美元, 并支付 300 万美元的罚款”。³³

²⁴ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30275>.

²⁵ <https://blogs.worldbank.org/psd/key-facts-statements-simple-way-protect-consumers>.

²⁶ <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00053>.

²⁷ <https://blogs.worldbank.org/allaboutfinance/can-key-facts-statements-outperform-financial-education>.

²⁸ <https://www.oecd.org/finance/financial-education/digital-delivery-of-financial-education-design-and-practice.htm>.

²⁹ <https://www.thepriceofbadadvice.eu>.

³⁰ <https://www.beuc.eu/blog/the-price-of-bad-advice/>.

³¹ 肯尼亚对贸发会议调查问卷的答复。

³² 大韩民国对贸发会议调查问卷的答复。

³³ <https://www.consumerfinance.gov/enforcement/actions/united-states-america-and-consumer-financial-protection-bureau-v-bancorpsouth-bank/>.

三. 优先事项

21. 金融服务在消费者的生活中举足轻重，影响深远，本说明无法涵盖所有现有问题。贸发会议在《消费者保护手册》中提及了在金融服务中保护消费者的相关问题，涉及消费信贷和小额信贷、保险、犹豫期、合同条款、透明度和可理解性、广告、利率和发薪日贷款。本章重点论述世界各地决策者应关注和优先考虑的新领域，即金融普惠、教育和素养、侨汇、过度负债和数字化。

A. 金融普惠

22. 金融普惠是一个与发展密切相关的问题，在疫情之前便是如此。2017 年，发展中国家成年人中只有 63% 在银行或其他类型的金融机构拥有账户，远低于发达国家 94% 的比例，穷人、受教育程度较低的人、妇女和青年的金融普惠程度甚至更低。³⁴ 2017 年，拥有账户的男性比例为 72%，女性的比例为 65%。³⁵ 亚洲及太平洋经济社会委员会指出，在全球范围内，“妇女在最贫穷人口中占比最多，文盲率最高，最有可能在非正规部门就业”，“通过金融普惠缩小性别差距和赋予妇女更多的经济权利，可以对妇女的生活、她们的家庭和所处社区产生重大积极影响”。³⁶

23. 自 2009 年以来，秘书长普惠金融促进发展问题特别倡导者一直致力于推动普遍获得和负责任地使用负担得起、有效和安全的金融服务。2011 年，80 个国家的 86 个监管机构批准了《玛雅宣言》中的一套金融普惠原则。³⁷ 2016 年，二十国集团批准了关于数字普惠金融的八项高级原则。³⁸ 自 2010 年以来，50 多个国家制定、启动和/或实施了金融普惠战略。³⁹ 例如，不丹 2018 年推出了《国家金融普惠战略》和《2019-2023 年金融普惠国家行动计划》。⁴⁰ 科特迪瓦计划通过《2019-2024 年国家金融普惠战略》到 2024 年实现 60% 的金融普惠率。⁴¹ 印度尼西亚 2020 年推出了《国家女性金融普惠战略》，这是全球首个专门面向女性的金融普惠战略。⁴² 所罗门群岛 2021 年启动了《2021-2025 年国家金融普惠战略》，包括让妇女、青年和农村地区成年人参与正规金融部门等六个战略目标，

³⁴ 贸发会议，2021a，《金融普惠促进发展：妇女、穷人和移民工人更好地获得金融服务》(联合国出版物，日内瓦)。

³⁵ <https://globalindex.worldbank.org/>.

³⁶ 亚洲及太平洋经济社会委员会，2022 年，《政策指南：利用数字技术促进亚洲及太平洋地区的金融普惠》(联合国出版物，曼谷)。

³⁷ <https://www.afi-global.org/publications/a-quick-guide-to-the-maya-declaration-on-financial-inclusion/>.

³⁸ <https://www.gpfi.org/publications/g20-high-level-principles-digital-financial-inclusion>.

³⁹ <https://www.unsgsa.org/publications/unsgsa-2021-annual-report-secretary-general>.

⁴⁰ <https://www.afi-global.org/publications/member-series-bhutan-the-kingdom-of-bhutans-financial-inclusion-journey/>.

⁴¹ <https://apif.finances.gouv.ci/publications/17-strategie-nationale-d-inclusion-financiere>.

⁴² <https://www.oecd.org/finance/financial-education/2019-financial-education-in-apec-economies.pdf>; <https://www.womensworldbanking.org/insights-and-impact/report-womens-economic-empowerment-and-financial-inclusion-in-indonesia/>.

同时推出了普惠数字经济记分卡，这是联合国资本发展基金开发的一个工具，通过确定阻碍普惠数字经济发展的障碍，为政府政策提供参考。⁴³ 多哥的《2021-2025 年国家金融普惠战略》将数字化列为优先事项。⁴⁴

24. 消费者教育和提升金融素养是实现金融普惠的一个重要途径。

B. 教育和素养

25. 消费者教育是所有消费者保护政策优先关注的一个领域，也体现在《准则》在这方面的整体要求中，需要各国政府、企业和消费者团体的参与。《准则》还指出，会员国应采取措施，加强和整合关于金融普惠、金融教育和保护消费者获得和利用金融服务的消费者政策。⁴⁵

26. 澳大利亚、巴西、智利、印度、印度尼西亚、北马其顿、葡萄牙、新加坡、乌干达、美国和赞比亚等国实施了关于金融教育和素养的国家战略和计划。⁴⁶ 巴西多个监管机构(包括中央银行和保险监管机构)、部委(包括司法部、财政部和教育部)和行业协会共同制定了《国家金融教育战略》，这是一个多利益攸关方共同参与的例子。美国财政部、金融消费者保护局和其他 19 个联邦政府实体组成的金融素养和教育委员会于 2011 年首次发布了《国家金融素养战略》，并于 2016 和 2020 年更新了该战略。⁴⁷

27. 金融教育和提升金融素养工作越来越多地面向弱势消费者，包括贫穷和农村地区的消费者、妇女和老年人。2020 年的一项国际成人金融素养调查显示，平均而言，女性和 60 岁及以上人群的金融素养水平较低。⁴⁸ 阿根廷为妇女开发了一个可通过在线平台参与的自学课程。⁴⁹ 加拿大借助行为科学来满足不同阶层中弱势和处境不利消费者的需要，包括面临下列挑战的个人：入不敷出、收入不够或不稳定、对金融产品和服务缺乏了解、识字和算术能力低、数字素养不足或无法提升数字素养、性别、种族或其他原因造成的系统性障碍、COVID-19 疫情带来

⁴³ <https://www.unCDF.org/article/6713/solomon-islands-launches-third-national-financial-inclusion-strategy>.

⁴⁴ 见 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34996>。

⁴⁵ A/RES/70/186, 第 67 段。

⁴⁶ 智利和赞比亚对贸发会议调查问卷的答复。见 <https://asic.gov.au/regulatory-resources/find-a-document/reports/rep-563-national-financial-literacy-strategy-annual-highlights-report-2016-17/>、<https://www.vidaedinheiro.gov.br/en/quemsomos/>、<https://www.ncfe.org.in/reports/nsfe/nsfe2025>、<https://www.ojk.go.id/en/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Pages/Press-Release-SNLKI-Revised-to-Achieve-Target-Financial-Literacy-and-Inclusion-Indices-Faster.aspx>、<https://www.nbrm.mk/ns-newsarticle-soopstenie-08072021-en.nspX>、<https://www.todoscontam.pt/pt-pt>、https://unctad.org/system/files/non-official-document/cicplp3rd_p_BOP_cpifs_en.pdf、<https://www.moneysense.gov.sg>、<https://www.bou.or.ug/bou/bouwebsite/FinancialInclusion/literacy.html>、<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1120>。

⁴⁷ <https://home.treasury.gov/policy-issues/consumer-policy/financial-literacy-and-education-commission>.

⁴⁸ <https://www.oecd.org/financial/education/launchoftheoecdinfeglobalfinancialliteracy-surveyreport.htm>.

⁴⁹ <https://www.oecd.org/finance/financial-education/supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy.htm>.

的不利影响。⁵⁰ 印度发布了一部关于老年人银行业务便利性的影片，介绍了银行上门服务等可用便利措施。⁵¹ 中国香港的投资者及理财教育委员会针对可能有阅读困难的老年人和退休人员的需要，制作了关于退休后理财的音频材料。⁵²

28. 金融服务提供方被要求定期参与金融教育和素养方案。多民族玻利维亚国关于金融服务的第 393 号法律规定，金融实体必须为消费者设计、组织和提供金融教育方案。⁵³ 哥伦比亚要求金融机构和金融行业协会必须就提供的产品和服务向消费者提供金融教育方案。⁵⁴ 洪都拉斯《加强受监督机构透明度、金融文化和客户金融服务条例》中的指导方针指出，国家金融系统的所有机构都必须为金融教育活动分配预算资源。⁵⁵ 然而，即便是具备金融素养的消费者也可能会遭遇过度负债这一不利经济状况。

C. 侨汇

29. 侨汇是指移民者汇回原籍国的款项，包括在目的地国提供服务的临时移民工人的汇款。在许多情况下，移民不了解所在国的法律和惯例，或可能经济能力水平较低，因此他们被视为弱势消费者。2019 年之前，国际侨汇量特别是流向发展中国家的汇款量很大并且在增长，是一个重要的外来资金源。侨汇是 8 亿多人的基本收入来源。⁵⁶ 2019 年，全球侨汇量预计为 7,140 亿美元，其中 5,540 亿美元流向低收入和中等收入国家。⁵⁷

30. 为改善消费者的处境，《准则》建议设立一个可以提高侨汇成本效率和透明度的监管框架，以便向消费者提供明确信息，说明汇款费用和到账情况、汇率、所有费用及与汇款有关的任何其他费用，以及汇款失败时的补救办法。⁵⁸ 这些措施旨在增加市场竞争，最终降低侨汇成本。可持续发展目标 10 下的具体目标 c 确认了这一点，即到 2030 年降低移民汇款的手续费，八国集团和二十国集团等平台已商定将这一费用降低 5% 至 10%。⁵⁹ 到 2020 年第三季度，侨汇手续费降低了 5%，每年可节省 150 多亿美元。⁶⁰

⁵⁰ 加拿大对贸发会议调查问卷的答复。

⁵¹ <https://www.ncfe.org.in/regulators-initiatives>.

⁵² <https://www.ifec.org.hk/web/en/other-resources/multimedia/audio/learn-money-matters-in-retirement.page>.

⁵³ <https://www.afi-global.org/publications/financial-education-in-latin-america-and-the-caribbean/>.

⁵⁴ https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuadernos_admon/article/view/14374.

⁵⁵ <https://www.afi-global.org/publications/financial-education-in-latin-america-and-the-caribbean/>.

⁵⁶ <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/remittances-matter.html>.

⁵⁷ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33634>.

⁵⁸ A/RES/70/186, 第 66 段。

⁵⁹ 见 <https://www.un.org/en/observances/remittances-day/background>。

⁶⁰ <https://remittanceprices.worldbank.org/en/about-remittance-prices-worldwide>.

D. 过度负债

31. 2008/09 年全球金融危机后的经济衰退导致了大规模的失业和经济困难，其原因是在危机前就已经累积的大量债务。⁶¹ 危机发生后，世界各地的中央银行放松了银根，数字化让人们可以更顺利更快速地获得贷款。⁶² 收入减少、利率下降、借贷便利以及消费信贷监管不善导致消费者债务快速累积。⁶³

32. 在一些发展中国家，消费者有更多的机会可以获得小额贷款，但在肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国等其他国家，由于不负责任的放贷行为，大量借款人无法偿还贷款。⁶⁴ 在阿根廷，消费者过度负债是主管部门面临的主要挑战之一。⁶⁵ 《准则》表明了对过度负债问题的高度关切，指出会员国应确保集体解决程序快速、透明、公平、价廉，消费者和企业均可使用，涉及过度负债和破产案件的程序也应如此。⁶⁶

33. 为了应对过度负债问题，消费者需要能够利用可用资源，并有机会获得负担得起的贷款和使用个人破产程序。具备足够的金融教育和素养水平也很重要，包括制定预算计划的知识和技能，了解如何避免陷入债务陷阱，并能够预测未来的风险和意外支出。与债务有关的咨询服务也发挥着重要的积极作用，有助于厘清债务人的情况，确定债务人需要优先采取哪些行动，促进与债权人的谈判，帮助债务人更好地管理资金和安排还款时间。例如，葡萄牙 2013 年设立了一个负债消费者援助网络，以支持在履行贷款协议时遭遇困难的消费者，该网络负责向面临违约风险或已经未按期还款的消费者提供参考、咨询和援助(该网络的实体免费提供服务)，帮助他们分析信贷机构提出的方案是否适合客户自身的财务状况、目标和需求，陪同他们与信贷机构谈判，并帮助他们评估借款能力。⁶⁷ 欧洲联盟委员会 2013 年发布了一份关于欧洲家庭过度负债的研究报告，其中认为个性化债务咨询服务是解决家庭过度负债问题最有效的工具之一。⁶⁸ 欧盟委员会在 2017 年的消费者金融服务行动计划中表示，将“努力为消费者贷款引入统一的信用评估标准和原则，并致力于开发一个最基本的数据集并在各国信贷登记机构间流通，用于跨境信用评估”。⁶⁹

⁶¹ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9817&langId=en>.

⁶² 见 <https://unctad.org/osgstatement/international-monetary-and-financial-committee-and-development-committee-0>。

⁶³ 见 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33495>、
<https://www.eurodiaconia.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/Policy-Paper-Over-Indebtedness.pdf>。

⁶⁴ <http://documents.worldbank.org/curated/en/515771621921739154/Consumer-Risks-in-Fintech-New-Manifestations-of-Consumer-Risks-and-Emerging-Regulatory-Approaches-Policy-Research-Paper>.

⁶⁵ 阿根廷对贸发会议调查问卷的答复。

⁶⁶ A/RES/70/186, 第 40 段。

⁶⁷ https://www.consumidor.gov.pt/consumidor_4/rede-de-apoio-ao-consumidor-endividado.aspx and
<https://cliente bancario.bportugal.pt/en/assistance-network-indebted-consumers>.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final-report-on-over-indebtedness-of-european-households-synthesis-of-findings_december2013_en.pdf.

⁶⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0139&from=EN>.

34. 在阿根廷，过度负债和责任的放贷是消费者面临的两个最重大挑战，为此，面向老年人等弱势消费者开展了社交媒体宣传活动，以提高对金融部门欺诈、欺骗和不公平商业行为的认识，防止过度负债。⁷⁰ 2021 年，巴西批准了关于过度负债的第 14.181/21 号联邦法，旨在通过责任的信贷做法保护老年人等最弱势消费者，并确定了在签订合同前必须披露的信息。该法律还建立了“特别面向老年人、文盲、病患或极度弱势群体的管控信贷营销和打击在信贷中骚扰消费者行为的机制”。⁷¹

35. 可以综合使用下列工具来促进解决经济冲击(如 COVID-19 疫情)后的过度负债问题：降低使用信贷服务的费用；不以强制还款和调低信用评级(包括在不重新评估信用评级的情况下暂停抵押贷款)等方式惩罚不偿还债务的行为；确立负责任放贷的良好商业做法；为弱势和处境不利的消费者开展金融消费者教育和提升素养活动；加强执法，打击提供误导性或欺骗性信息等不公平商业行为。

E. 数字化

36. 金融市场的数字化在提升消费者福利方面表现出巨大潜力，让消费者有更多机会可以获得金融服务。借助数字化，新参与者扩大了金融服务提供方的范围，促进了竞争，便利了购买前在各类产品之间进行比较和购买后的产品转换。

37. 2007 年，肯尼亚最大的移动网络运营商推出了该国第一项移动货币服务 M-PESA，可以通过该服务进行电话金融交易，免去了旅行费用和其他费用。该服务的范围经扩展后现已包括移动信贷、移动保险、移动跨境汇款、移动账单支付、移动话费充值和移动储蓄。得益于移动货币的使用，肯尼亚的金融普惠率从 2006 年的 27% 增长到 2016 年的 75% 以上，预计非洲移动市场的新用户数量将快速增长，2019 年至 2025 年期间将达到约 1.4 亿。⁷² 在撒哈拉以南非洲地区，超过 10% 的成年人拥有移动货币账户，这一比例全球最高，西非和其他地区的比例也在上升。⁷³

38. 然而，数字化也会给消费者带来威胁，如新型欺诈、缺乏安全性或隐私以及监督或监管不足或不力。加拿大、意大利、肯尼亚和赞比亚在对贸发会议调查问卷的答复中指出，数字金融市场中的诈骗和欺诈是消费者面临的主要挑战之一。波兰指出，数字化让大批消费者接触到了那些可以在网上轻易找到的复杂金融产品。在这方面，德国正在监测消费者可能遭遇的金融科技和加密货币领域新出现的风险。⁷⁴ 这一趋势可能会因缺乏数字素养而加剧，从而导致新类型的金融排斥。例如，由于身体状况、认知能力相关因素，以及金融市场当前快速的数字化，老年消费者的数字能力水平可能落后于年轻消费者。这些因素相互叠加，让

⁷⁰ 阿根廷对贸发会议调查问卷的答复。

⁷¹ 巴西对贸发会议调查问卷的答复。见 <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=fc8b9aa8-5672-4167-8768-69b810c15c7b>。

⁷² 贸发会议，2021a。

⁷³ <https://unctad.org/news/mobile-money-holds-key-financial-inclusion-africa-experts-say>。

⁷⁴ 德国对贸发会议调查问卷的答复。

老年人更加弱势。⁷⁵ 各国内部也存在明显的性别差距。在印度尼西亚，45%的男性已经做好了数字化准备，即他们拥有一部可以用于下载应用程序和访问网站的智能手机，但女性的这一比例只有38%。⁷⁶

39. 老挝人民民主共和国中央银行指出，数字工具只对那些使用数字技术的消费者有用和有效，并且数字鸿沟正在扩大。⁷⁷ 贸发会议在《2021年数字经济报告》中指出，最不发达国家中只有20%的人使用互联网，而且下载速度相对较慢，价格相对较高。⁷⁸ 此外，在各国内部，存在着巨大的城乡差距和性别差距。⁷⁹ 贸发会议指出，应提供负担得起的开放和安全的互联网接入，同时考虑到老年人和残疾消费者的需求，他们可能对数字工具不太熟悉或不太适应，因此更容易遭到数字诈骗。⁸⁰

40. 在加纳、马拉维和乌干达，由政府牵头的提升数字金融素养运动“姐妹们，快来使用移动货币！”于2020年启动，旨在让妇女掌握所需技能，自信地使用数字金融服务。⁸¹ 在COVID-19危机期间，马来西亚采取了促进提升老年人数字金融素养的措施，为能上网的老年消费者每月举办网络研讨会，重点关注如何以数字化方式获取资本市场的产品和服务以及提高对数字诈骗和欺诈行为的认识。⁸² 坦桑尼亚联合共和国实施了一个通过教育增强少女和青年妇女权能的方案，为400名少女和青年妇女提供了智能手机，让她们能够提升数字素养以及在线通信和互动技能。⁸³

41. 为了不减损数字化带来的好处，各国应将更多资源集中用于提升数字金融素养，并应特别关注老年人、妇女和残疾人等弱势消费者，同时考虑到数字金融服务和渠道的独特特点、优势和风险。

四. 政策建议和供讨论的问题

42. 《联合国消费者保护准则》就保护金融服务消费者提出了具体建议。一个运作良好的金融系统需要一个健全的法律和政策框架，用来确定保护消费者获得金融服务方面的明确目标，同时规范服务提供方的行为。在这方面，成员国目前应

⁷⁵ <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-Consumer-Protection-and-Ageing-Populations.pdf>.

⁷⁶ <https://www.povertyactionlab.org/blog/11-23-20/improving-womens-digital-literacy-avenue-financial-inclusion>.

⁷⁷ <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-consumer-protection-and-financial-literacy-in-asia-in-response-to-covid-19.pdf>.

⁷⁸ 贸发会议，2021年b，《2021年数字经济报告：跨境数据流动与发展：数据为谁流动》（联合国出版物，出售品编号：E.21.II.D.18，日内瓦）。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ TD/B/C.I/CPLP/23.

⁸¹ <https://www.siaedge.com/show-me-the-mobile-money>.

⁸² <https://www.oecd.org/finance/financial-education/supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy.htm>.

⁸³ <https://en.unesco.org/news/adolescent-girls-and-young-women-tanzania-expand-digital-literacy-and-skills>.

优先关注的领域包括金融普惠、教育和素养、侨汇、过度负债和数字化。根据《准则》、贸发会议《消费者保护手册》和收到的对贸发会议调查问卷的答复，提出下列关于金融消费者保护，包括金融教育和素养的政策建议：

- (a) 颁布并定期更新适当的法律框架，以保护金融服务消费者的权利；
 - (b) 设立和加强执法机构和监督机构，赋予其执行任务所需的权力和资源；
 - (c) 加强和确保良好的商业做法，强调公平和公正的待遇、道德行为、信息披露和透明度、教育和提高认识、保护消费者的隐私、提供解决争议的办法；
 - (d) 制定和实施多利益攸关方战略，以增加获得金融服务、金融普惠以及金融教育和素养的机会；
 - (e) 执行有效政策，处理与侨汇、消费者过度负债和破产相关的问题；
 - (f) 在利用金融服务数字化潜力的同时保护消费者免受新出现的威胁。
43. 消费者保护法律和政策政府间专家组第六届会议的代表不妨审议下列问题：
- (a) 消费者在金融市场中面临哪些新挑战？
 - (b) 如何改进消费者保护法律和政策工具，更好地满足消费者的需求？
 - (c) 如何最有效地加强金融教育和素养？
 - (d) 贸发会议如何更好地支持成员国加强金融消费者保护？
-