

内部资料
注意保存

保险监管参考

第 59 期（总第 881 期）

中国保监会办公厅

2016 年 8 月 29 日

部分发达国家（地区）和国际组织 金融消费者教育工作研究报告

为贯彻落实《国务院办公厅关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》（国办发〔2015〕81号）和2016年全国保险监管工作会议精神，进一步推进保险消费者教育工作，更好地保障保险消费者的受教育权，树立保险业良好形象，保监会保险消费者权益保护局对部分发达国家（地区）和国际组织的金融消费者教育情况进行了研究分析，以期有所借鉴。

一、基本做法

（一）美国

1. 成立金融扫盲和教育委员会（FLEC）。美国联邦机构依据《2003 年公平和正确信用交易法案》成立了金融扫盲和教育委员会（FLEC）。该委员会以推动美国人的金融扫盲和教育为主要目的，主要职责是制定国家战略促进金融扫盲和教育，并协调成员机构之间的资源和活动。委员会由财政部秘书长或其指定人员担任主席，消费者金融保护局（CFPB）局长担任副主席。

2. 形成多方参与的金融教育格局。美国形成了联邦政府、州和地方政府、非营利组织、学术界和私营部门齐抓共管金融教育的格局，实现了课堂教学、自学、浏览网站、互动游戏等多种多样的教育方式。其中，FLEC 制定了“2006 年国家战略”和“2011 年国家战略”，通过“建立一个全国性的金融教育网站，建立一个免费热线电话，组织一个委员会主办的杂志、刊物，鼓励整合数据（测量和评价所有联邦政府资助的金融扫盲和教育项目）”等方式加强对民众，尤其是青少年的金融教育。

3. 规范金融教育经费支出。美国政府根据金融教育的定义、目的和范围，将金融教育支出划分为直接性和配套性金融教育支出两类。以 2012 年为例，美国直接金融教育支出 6.7 亿美元。其中，联邦政府 1.3 亿美元，州政府 0.07 亿美元，当地政府和学区 0.31 亿美元，金融机构 0.31 亿美元，非盈利组织 4.71 亿美元，可见美国的金融教育支出主体是非盈利组织，占比达 70%。

（二）英国

1. 高度重视金融消费者教育。2001年12月1日，英国颁布《金融服务和市场法案》，明确规定英国金融服务局（FSA）负责监管各项金融服务，该法案要求FSA开展消费者教育，加深公众对金融体系的认识。2003年，FSA经过开展大规模的消费者现状调查活动，确定了消费者教育的战略目标和7个方面教育重点项目，总体目标是在5年内使1000万消费者接受金融教育，并为此投入大量资源。

2. 广泛深入开展金融消费者教育。一是英国中小学课程中的金融能力（知识）教育。2008年国际金融危机带来的教训，使得英国社会越来越意识到在学校开展金融知识和消费理念教育的重要性。英国儿童、学校和家庭于2010年6月28日至7月4日开展了“英格兰中小学金融教育周”活动，2013年修订的国家课程大纲新增了金融能力教育。二是消费者金融教育局。根据《2010年金融服务法》，2010年4月成立了消费者金融教育局（CFEB），负责开展消费者金融教育工作，其法定职责是提升国家的金融能力，发展消费者金融教育，提高公众对金融事务的了解，提升人们管理自身金融事务的能力。2011年4月CFEB改名为货币咨询服务公司（MAS）。MAS是一个独立的公司，由FSA批准预算和规划，财政部予以核准。

（三）澳大利亚

1. 成立消费者和金融教育特别行动小组及金融教育委员会。

自确立消费者和金融教育国家战略之后，澳大利亚成立了由 15 人组成的消费者和金融教育特别行动小组，于 2004 年 8 月 31 日向政府提交了初步建议案。该系列报告包括提高澳大利亚消费者的理财知识和能力，成为澳大利亚消费者金融教育中长期战略的重要部分。其中最主要的建议是设立全国消费者金融教育机构，并在学校、工作场所开展金融教育，同时还提出了相应的激励机制。此外，澳大利亚政府还建立了金融教育委员会（FLF），对澳大利亚国民进行理财目标确定、预算方案拟定及储蓄习惯养成等方面的基本金融知识教育。

2. 成立金融消费者教育基金会，并开通专门的金融消费者教育网站。澳大利亚政府还以金融消费者教育工作组为依托，成立金融消费者教育基金会，开设专门的金融消费者教育网站，向消费者提供关于理财管理、合理避税、投资工具选择、退休金安排等方面的知识，并提供各种计算工具，让消费者可以对自身资金安排状况健康度及理财资金安排等进行测算，提供直观的结果供公众做出决策。同时，网站还接受金融消费者对金融机构服务的投诉和建议，对金融消费者在金融活动中暴露出的金融知识盲区进行总结和归纳，及时对持续开展中的金融消费者教育进行调整和逐步完善。

（四）日本

日本的金融消费者教育主要由作为央行的日本银行和金融服务信息中央委员会共同承担。按照职责分工，金融服务信息中

央委员会在全民金融教育的组织和推动方面处于主导地位。按照规定，该委员会主要承担两大职责，包括向全体民众提供金融和经济信息以及组织开展国民金融素养教育。委员会成立以来，密切跟踪国民金融素养教育情况，定期开展调查和分析，研究不足并提出对策。教育方式也比较灵活多样，通过视频介绍、举办讲座、组织学校教师培训、召开专题研讨会、互联网宣传、“股票学习游戏”等各种体验型培训以及各种金融知识学习手册等方式，开展形式多样的公众教育。

此外，日本还非常重视对青年学生的金融教育。2005 年金融服务信息中央委员会确定将当年作为“金融素养教育促进元年”，明确将学校的金融教育作为工作重点，旨在增进青少年对金融知识的理解，推动青少年掌握必要的金融技能，培养未来合格的金融市场参与者。

（五）香港

1. 成立投资者教育中心（IEC）。2012 年 11 月，香港特区政府成立香港投资者教育中心，建立起跨界别合作的独立管理机构，积极推行银行、证券、保险、财务管理等多种金融服务和产品的教育，制定分阶段实施的多管齐下的教育规划，致力于提高及改善香港市民的金融知识。

2. 专项经费与预算支持。IEC 享有专项经费与预算，经费由证监会划拨，无须向业界或投资者收取额外费用，每年预算估计约 5000 万港元，并可根据通胀情况做出调整。其中 2013 - 2014

年度的批准预算约为 5400 万港元。

3. 制定专项金融消费者教育规划。IEC 教育规划包括：通过大众传媒推行教育活动，向市民传播金融理财教育信息；针对个别社群的特点和需要，推行可持续发展及量身定做的外展计划；设立专门网站，提供普及面广的一站式金融理财教育，让公众按需随时查阅全面、可靠及持平公正的金融理财信息或使用各项互动功能和教育资源；持续进行研究与评估；参与国际合作等。

（六）经济合作与发展组织

为促进和推动全球金融教育问题的决策者和其他利益相关者之间的国际合作，经济合作与发展组织（OECD）于 2008 年创建了国际金融教育网络（INFE），来提倡良好的金融教育理念。

在提高消费者金融知识水平方面，INFE 建议：（1）各国政府和利益相关者应促进公正、公平的金融教育；（2）促进方法论的发展，以评估现有金融教育计划的有效性；（3）金融教育应该从学校开始，使人们尽早受到该方面的教育；（4）金融教育应该成为金融机构良好公司治理的一部分，并建立问责制；（5）金融教育要有别于商业咨询，应当制定金融机构从业人员行为规范；（6）金融机构应鼓励检查客户是否阅读和理解信息，特别是涉及到有关长期承诺或者有很大潜在的金融后果的服务时，小字体、深奥文字应当予以阻止；（7）金融教育计划应侧重于重要的生活规划，如基本的储蓄、债券、保险、养老金方面；（8）项目和执行战略应当着眼于能力建设，对特殊群体要有针对性并尽可

能个性化；(9)应该提倡国家宣传、特定网站、免费信息服务和金融消费者高风险（如欺诈）预警系统。

二、主要特点

(一) 高度重视，将金融消费者教育提升至国家战略层面。一个高效运行的金融市场中，消费者的素质一定是高水平的。消费者作为金融市场的重要参与主体，只有加强教育，提高他们的素质，才会有利于金融市场的发展，进而促进经济社会的发展。上述发达国家（地区）和国际组织普遍高度重视金融消费者教育工作，把该项工作放在国家发展的全局中加以考虑，制定或纳入相应发展战略，为金融消费者教育工作的深入开展奠定了坚实基础。比如，美国把面向国民的金融消费者教育纳入了国家发展战略，澳大利亚确定了金融教育国家战略。

(二) 政府主导，设立专门机构负责金融消费者教育工作。金融消费者教育具有较强的正外部性，类似于公共物品，由政府主导提供才能最大限度地确保教育的可及性和质量。上述发达国家（地区）和国际组织注重加强对金融消费者教育的组织领导，成立了由政府主导的金融消费者教育组织体系。比如，美国设立CFPB，由其制定国家金融消费者教育的统一规划。英国则由FSA履行金融消费者教育职责。澳大利亚、日本、香港等国家（地区）均设有专门机构承担金融消费者教育职能。

(三) 强化保障，持续投入经费开展金融消费者教育。金融消费者教育是一项长期系统性工程，不可能一蹴而就，为此必须

有稳定可靠的经费来源来保障教育工作的持续开展。上述发达国家(地区)和国际组织对此极为重视,加强教育经费投入。比如,英国为保证金融教育工作的有效开展,每年都将金融教育支出纳入财政预算,并逐年加大投入。2007年英国金融教育预算资金就已经达到1150万英镑,2008年金融危机后,其预算资金不断增加,据估计FSA每年在金融教育方面的投入大约为2000万英镑,大约占其年度预算资金的7%。美国、香港等国家(地区)均建立了稳定的经费筹措机制。

三、几点启示

(一)健全的组织体系是做好保险消费者教育的前提。从发达国家(地区)和国际组织的做法看,建立健全金融消费者教育的组织体系普遍置于工作的显著位置。目前,我国保险消费者教育还处于探索阶段,由于消费者教育工作涉及面广,任务艰巨,因此健全的组织体系至关重要。基于我国保险消费者教育组织体系现状,建议按照急用先做、循序渐进的原则建立保险消费者教育的专家委员会,通过汇聚行业内外智慧和力量,进一步提高保险消费者教育工作的针对性和有效性。具体而言,可从保监系统、行业组织、保险公司、大专院校和新闻媒体等多渠道择优选聘合适人员组成专家委员会,为保险消费者教育提供智力支持。

(二)充足的活动经费是保险消费者教育工作的保障。部分发达国家(地区)设立费用较为充足的金融教育专项基金,由消费者教育部门负责资金管理、分配和使用,专项用于保险消费者

教育工作。该基金以财政预算为主，吸纳企业赞助、社会捐助等，为金融教育提供多元化的经费保障。我国保险监管部门可根据消费者教育发展需要，从财政预算中列支专项资金，确保专款专用。同时，研究建立多元化的经费筹措机制，各保险机构可从社会形象宣传塑造、开展社区公益活动的角度予以赞助，社会团体、民间机构通过自愿捐赠、筹款等方式捐赠资金，共同用于保险教育。

（三）“互联网+”是保险消费者教育工作的重要手段。互联网时代，消费者上了网，消费者教育工作就必须上网。目前，美国、澳大利亚、经济合作与发展组织等均开通了金融消费者教育网站，国内工商总局、银监会等部委也开通了类似平台。建议适应“互联网+”时代发展，借鉴有关国家（地区）、部委的成熟做法，研究探索在现有官网“消费者教育及风险提示”栏目的基础上，整合各类教育资源，建立一个专门的全国性的保险消费者教育网站，拓展保险消费者教育阵地。

（四）学校教育是保险消费者教育工作的重点环节。根据OECD 2008-2011年的调查显示，目前至少有21个国家在学校执行了金融消费者教育项目。比如，马来西亚、北爱尔兰都将金融教育定为在义务教育阶段必须学的课程，其他国家虽没有强制性，但其实际操作时都将金融知识以不同方式整合到所学课程中。我国由于师资力量薄弱以及非强制性教育等原因，学校保险知识教育实施效果不显著。建议借鉴有关国家做法，把消费者保险知识教育纳入公民基础教育范畴，规定在整个义务教育阶段学

校应当开设保险知识教育课，使学生了解保险。通过基础教育，有利于学生树立现代风险管理理念和理性保险消费观念，同时由学生引导家长树立理性保险消费观念，为中国保险业的可持续性发展奠定基础。

(保监会保险消费者权益保护局)

分送：中央政策研究室、国务院研究室。保监会机关各部门、各保监局，培训中心。中国保险保障基金有限责任公司、中国保险信息技术管理有限责任公司、中保投资有限责任公司、上海保险交易所、中国保险报业股份有限公司。中国保险行业协会、中国保险学会、中国精算师协会、中国保险资产管理业协会。各保险集团公司、保险公司、保险资产管理公司。

保监会办公厅

2016年8月29日印发

