

# 银行代理商：风险的管理、 缓解与监管

**在** 全球各国，银行越来越多地使用代理商来向客户提供金融服务。例如，巴西有大约160,000个代理，在巴西所有5,564个市镇提供金融服务，很多代理有多个网点<sup>1</sup>。2010年，巴西的银行代理商处理了31亿笔交易（占银行交易总额的6%），其中28.5亿笔交易涉及资金移动<sup>2</sup>。巴基斯坦有大约17,500个银行代理（巴基斯坦国家银行2011年数据）。在截至2011年9月的季度中，这些代理处理了1,588万笔交易，总额达587.1亿卢比（6.74亿美元），平均每笔交易额为2,700卢比（42.53美元）。这些安排涉及使用代理商和技术手段来传送交易细节，常被称为“无网点银行业务”<sup>3</sup>。

使用银行代理可望大大增进贫困和服务不足的人口获得各种正规金融服务，包括储蓄、付款和转帐，以及保险服务<sup>4</sup>。代理商可以是个人、小零售店、邮局或大型零售商，它们可为客户提供便捷、成本低廉的机会，来使用电子支付系统付款收款。专栏1阐述了“代理”的定义。

尽管过去几年来，一些国家（如哥伦比亚、巴基斯坦和肯尼亚）已颁布法规来

## 专栏1. 什么是代理？

在本《焦点报告》中，“代理”是指代表银行（或其它委托人）行事的任何第三方，无论是根据代理协议、服务协议或其它类似安排。在大多数国家，委托人根据法律对其代理人的行为负责，无论这些行为是明确授权或暗示授权。对非代理代表银行行事的责任可能不同，并经常取决于合约协议。但银行对第三方行为的责任（无论是根据法律或根据合约）可能影响银行的政策和程序，这又会影响监管者对银行的监督。

定义使用银行代理的条款和条件<sup>5</sup>，但并没有任何全球规范，来直接指导监管者如何最好地监督代理商的使用，以及是否应该监督和如何进行监督。基于一些无网点银行和使用代理比较多的国家的监管者的经验（巴西<sup>6</sup>、哥伦比亚、印度、肯尼亚、墨西哥、巴基斯坦和秘鲁）以及有关外包的一般原则，本《焦点报告》提供了一些证据和分析，可能有助于监管者制定出一套适用于他们所监督的机构的监管办法<sup>7</sup>。

1 <http://www.bcb.gov.br/fis/info/correspondentes.asp>, 2011年10月3日下载。账单支付是这些代理提供的主要服务。除了160,000个交易代理以外，巴西的银行还使用约500,000个非正式的“信贷代理”，指那些“上门推销工资担保贷款的个人”（Kumar和Seltzer, 2011年）。

2 其余2.5亿笔交易为非金融交易，如余额查询（Febraban, 2011年）。

3 在有的无网点银行业务模式中，一个非银行机构可直接向客户提供金融服务，尽管通常这些非银行机构必须将客户资金放在银行帐户或投入低风险证券中，如政府债券，详见Tarazi和Brelloff（2010年）。一个著名的例子是肯尼亚的M-PESA，这是肯尼亚手机运营商Safaricom提供的手机转帐服务。见专栏2，对非银行代理的监督。

4 例如，2011年对easypaisa（塔米尔小额信贷银行的手机转帐服务）的327个客户进行的调查显示，(i) 45%的客户没有银行帐户，(ii) 超过40%的客户每天靠不足2.5美元生活（以2005年购买力评价调整后美元计算），(iii) 近70%的客户每天靠不足3.75美元生活，(iv) 约5%的客户每天靠不足1.25美元生活（Bold 2011b）。

5 有关银行代理的监管问题（如，谁可以成为代理、代理资格、允许代理提供的服务）以及监管者如何解决这些问题详见Tarazi和Brelloff（2011年）。

6 本《焦点报告》大量依赖巴西的数据，巴西银行代理业务及其监督的历史最长，并且经验最丰富。

7 本文可能得出的任何结论都基于本《焦点报告》研究的具体国家情况以及有限的样本范围，应慎重对待。

## 专栏2. 对非银行机构的代理商进行监督

本《焦点报告》有关监督银行代理业务的分析和结论一般也适用于其它接受存款的机构（如吸收储蓄的小额信贷机构）。对于非金融机构的代理，如移动网络运营商，本文的分析和结论是否适用将取决于这些机构如何受到监管和监督，以及这些机构是否受到同一个监管者的监督。迄今为止，非银行机构及其对代理的使用往往受到不同的对待，原因是：(i) 非银行机构一般不属于银行业监管者的管辖范围，(ii) 这些机构如果倒闭可能造成的风险不同于银行倒闭可能造成的风险。

例如，在肯尼亚，在Safaricom 成功推出M-PESA服务后（这是在对银行或非银行的代理机构没有任何监管的情况下推出的），以及之后肯尼亚银行业对无网点银行业务感兴趣后，肯尼亚央行于2010年颁发了银行代理指南。指南详细列出了代理的准入资格，并对银行规定了相当多的许可、报告和其它要求。指南还规定了肯尼亚央行重要的监督职责。相比之下，肯尼亚的电子货币监管草案（如果采纳的话，将授权电子货币发行者可以委任和注册代理机构）则在许可、报告和其它要求方面则要少的多。

虽然对银行代理机构和非银行代理机构区别对待可能有其理由（比如，银行核心业务的性质，以及存款损失可能造成的系统性影响），但这种区别对待却与为提供类似产品和服务的不同机构提供公平竞争环境的原则相悖。肯尼亚的银行，特别是在代理排他性问题上，认为肯尼亚的银行代理指南禁止排他性代理，而非银行的代理机构却不受此限制。卢旺达最近采纳的代理指南也禁止排他性，而非银行的代理机构则不受此限制。

当今的实际情况对本文做出的观察至关重要：在大部分国家，银行代理处理的业务只涉及整个银行系统总资产的很小一部分。巴西拥有最大的银行代理网络，代理商处理的业务几乎占到该国银行系统总资产的18%（该国央行认为这个比例仍很小）<sup>8</sup>。其它国家的银行代理数量要少得多，并且代理处理的业务占总资产的比例可能也小得多。虽然银行代理并未给银行系统带来系统性风险，无论是从审慎监管的角度来看，还是从保护消费者的角度来看，银行监管机构加强负责任的使用代

理仍很重要<sup>9</sup>。但这些监管措施必须避免对使用代理制造不必要的障碍，特别是考虑到大部分代理商目前提供的服务仍较有限的情况下，更应当如此。

本《焦点报告》的第一部分阐述银行代理商可能从事的不同活动（及相关风险）。第二部分讨论在银行代理业务充分发展的环境下，银行管理和缓解与代理相关的风险。第三部分阐述对代理银行业务许可和监督的不同方法，重点介绍不同方法的优点和缺点。（见附录1，部分国家许可和监督做法。）第四部分

<sup>8</sup> 巴西央行提供的数据为2010年12月估值。巴西央行认为，从系统性风险的角度看，代理商处理的占银行信贷总额（约）2%的业务更为重要。有的国家可能对其它产品（如保险）和服务（如付款）更为关注。

<sup>9</sup> 这是巴西央行采取的方法，巴西央行定期（对银行总部）进行检查，重点检查代理业务，虽然央行的评估发现，在财务方面并不存在系统性风险。（巴西央行是本文研究的七个国家中唯一进行定期检查的监督者。）鉴于受影响的客户数量，巴西央行更关心是代理业务对公众对银行信心可能造成的影响，媒体对银行代理的关注，以及代理商的雇员相比银行雇员的素质较低。

概述基于研究结果以及银行监督的一般原则，监督者可能对银行代理业务采取的纠正措施。第五部分得出结论，并警惕过于繁琐和成本昂贵的监督措施。

## 1. 银行使用代理及相关风险

银行由于使用代理而带来的风险水平和风险类型取决于：(i) 使用代理的程度——银行只在最低限度上使用代理或100%的业务使用代理，结果将有很大差别，(ii) 代理从事的活动（见专栏3不同代理“类型”），(iii) 银行对代理业务的管理，不仅包括对代理活动的适当监督和监控，还包括挑选和培训代理的流程<sup>10</sup>。

### 代理服务

银行代理商可提供的服务可大致分为四类：

- 传输信息
- 处理信息
- 现金处理
- 电子汇款

信息传输主要包括提供客户帐户信息（如查询余额和银行对账单）、接收开户和贷款申请，包括传输KYC（了解客户）信息。信息处理包括账户信息处理和贷款申请（在某些情况下，还包括开户<sup>11</sup>）、分析信用情况和贷款申请的其它个人信息、对开户申请和交易履行KYC程序（如验证）、保存记录以及销售小额保险。现金处理是指存款（或称“现金流入”）以及取款（或称“现金流出”），

### 专栏3. 不同的代理“类型”

代理可从事各种不同的活动，取决于相关法规和代理协议的条款。有些代理仅提供现金流入/流出服务（这些代理通常被称为“现金处理商”）。有些代理还可以招揽客户并提供各种银行服务。印度储备银行（RBI）成立了两种代理：服务范围有限的便利代理（BF）和提供全套服务的往来代理（BC）。BF只允许确认借款人身份、收集贷款申请以及验证和初步处理数据；处理和提交开户申请；对客户培训金融知识。它们不允许从事银行业务活动。BC可从事BF获准从事的所有活动，此外还可以发放小额信用贷款、接收贷款还款、进行小额汇款，并协助进行客户开户的KYC程序工作。巴西央行最近颁布法规，将交易型代理（从事付款、取款和汇款业务）和往来型代理区分开来，后者可提供各种服务，包括销售信贷产品。

分析代理的业务范围比对代理分类更重要。但分类有助于使法规和监督与代理类型相称，这又会影响代理业务的可行性和吸引力。

通常只限于小额。最后，电子汇款可能涉及支付账单、发放政府补贴以及付款（如支付工资）。有些国家允许代理从事所有这些活动；而有些国家则有更多限制。

### 对代理商的管理

取决于相关法规所允许的程度，银行可选择不同的方式来管理代理，包括使用

<sup>10</sup> 纽约联邦储备银行（1999年）表示，外包业务可能提高或降低银行的风险，取决于银行的风险缓解做法，以及服务提供方的专业技能是否优于银行。

<sup>11</sup> 在大部分国家，“开户”是指代理为开户提供便利服务（如，代理收集开户申请，并提交给银行）。但在少数国家，代理实际上可以为客户开户，但只限于“简单”或“低级”帐户，规定最高余额和每日、每月和每年最高交易额。墨西哥、巴基斯坦和南非均为这种情况。在哥伦比亚，代理可以为客户开户，但帐户只能在银行网点激活。

代理网络管理商（ANM）。ANM可对银行代理履行多项职能，包括挑选、签约、培训、管理、监督以及管理资金的流动性。在一定程度上，ANM在银行代理业务中发挥了关键作用，因为银行需要管理这些外包活动的风险。

ANM有各种不同的模式，最常见的包括：(i) 银行将代理管理职能外包给一个专门的第三方运营商，(ii) 根据与银行签署的代理协议，由一个大型零售商（或其它拥有大量网点的实体）作为银行的代理机构来管理其网点，或者(iii) 第三方与银行签署代理协议，然后再分包给其他法人机构或个人来做代理<sup>12</sup>。例如，巴西布拉德斯科银行（Bank Bradesco）管理其较大的代理商，这些代理商处理金额较大的交易，并对银行具有战略重要性；银行使用ANM来管理较小的代理机构。秘鲁BCP银行在开展代理业务的第一年亲自管理其代理网络，然后逐渐开始将部分职能（如代理挑选和培训）外包给ANM。

### 使用代理造成的风险

使用代理可能引发运营、技术、法律/合规、声誉和其它方面的风险。

让代理商从事有限的基本活动（如帐户信息），与使用代理从事各类不同活动相比，特别是提供现金流入流出服务，风险可能更少，风险范围更窄。（见附录2，代理活动与风险的关系）但是，代理提供的服务类型和复杂程度并不一定意味着监管者需要加大注意。而是，

由于银行要对其代理商的行为负有最终责任，银行通常需要付出更多精力。这个原则反映在巴西央行最近对代理商监管法规的修订中，现在的法规规定，处理信贷和租赁业务的代理必须在相关技术、法规、消费者保护条例、道德和监察员职责等方面得到培训和认证。肯尼亚2010年颁布的代理法规采取了不同的方法，明确规定银行有责任基于风险评估来决定任何特定代理应提供的服务。

运营风险：使用非雇员——即代理——来为银行客户提供服务可能因能力不足、缺乏培训以及缺乏必要的工具和系统，而带来新的运营风险<sup>13</sup>。这些风险包括：

- 代理欺诈或盗窃
- 乱收费
- 代理擅自向客户提供额外服务（特别是，要求先购买特定产品和服务才能获得其它服务）或对代理可代表银行行事的角色提供不实陈述
- 损失客户资产和记录
- 数据录入错误
- 现金管理混乱，导致代理没有足够的现金来满足客户取款需求
- 代理不能解决或没有将客户投诉转交给银行处理

代理自己也可能遭受盗窃和第三方欺诈（包括在收款交易中将伪钞转给没有验钞设备的代理）。

技术风险：停电或软硬件故障可能导致服务暂停和信息丢失。

<sup>12</sup> 详见Tarazi和Brelloff（2010年）。不允许分包代理的国家可能禁止第三类模式，有些国家视此类模式为主代理/子代理安排。

<sup>13</sup> 鉴于“客户与代理的接触比在传统银行中出纳员执行相同职能的风险更大，并且这些代理可能在较偏远地区或危险地区运营，缺乏安全系统和受过特殊培训的人员”这一事实，《巴基斯坦无网点银行业法规》（第8.1部分）要求银行调整其风险管理政策。

**法律和合规风险：**客户可能因代理商盗窃行为或违反隐私法 / 银行保密法或其它滥用客户机密数据而起诉银行。代理可能因违约或其它更广泛的索赔起诉银行。与代理相关的法律或法规的适用性以及合同的解释存在不确定性，从而带来诉讼风险。例如在巴西，一些代理商起诉银行，指称他们履行的职能等同于银行员工，因此应获得同等福利，包括工资和假期待遇。合规风险包括由于代理的不合规行为而造成的罚款或其它民事诉讼风险，如反洗钱和打击资助恐怖主义（AML/CFT）法规、银行报告要求，或相关的消费者保护法规（如定价和其它信息披露的透明度）。

**信用风险主要与运营风险相关联：**由于代理遭到抢劫或盗窃，银行可能不能从代理收到欠款（如，如果代理有一个信用额度，来帮助管理其流动性）。在巴西，一些代理在签约银行没有开立任何帐户；在存款转给代理时，所有客户的存款都将受到影响，代理商的银行将承担存款损失的风险，直到代理将资金存入银行。为减少现金损失的风险，法规要求代理商必须每个营业日将资金存入银行。在墨西哥，每个代理都必须在签约银行开立帐户。这项要求并未解决代理损失自己资金的风险——即客户存款后放在代理保险柜中的现金——这些资金可能是从银行暂借的资金。

**声誉风险是上述风险的衍生风险：**代理业绩不佳或代理欺诈、抢劫、流动性短缺、

客户记录丢失、客户保密数据泄露以及违反有关价格披露的消费者保护法规。系统故障还可能造成媒体的负面报道。与代理相关的AML/CFT疏忽行为导致银行被用于金融犯罪，可能导致公众将银行与罪犯联系在一起。声誉风险尽管是衍生风险，却可能是造成最大危害的风险。

## II. 银行管理和缓解与代理相关的风险

银行通过各种政策和程序、内部审计和审核流程来管理和缓解因使用代理而引发的风险。监管法规可提出银行应采纳的政策和程序以及公司治理安排，或者监管者可强制实施这些措施<sup>14</sup>。即使没有监管或监督要求，银行通常也应制定这些政策和程序来管理其代理业务的风险<sup>15</sup>。

银行管理与代理业务相关风险的方法取决于其代理提供的服务、代理处理的交易总额以及代理数量和地理分布。如果一个银行只有少数代理或只用代理提供非常有限的服务，则只需管理轻微的代理相关风险。（见专栏4代理及风险显著性。）另外，独立审计与内部审计可以确定银行符合其政策和程序以及相关法规的程度，包括最低技术标准。银行管理代理的方法在很多方面类似于银行对待一般的外包业务<sup>16</sup>。相应地，以下讨论不仅基于所研究的七个国家，还基于《联合论坛的业务外包指南》以及巴塞尔银行监管委员会2006年颁布的《有效银行监管核心原则》以及巴塞尔银行监管委员会2006年

<sup>14</sup> 一个银行指出，尽管法规要求银行制定风险管理系统来缓解与无网点银行活动相关的风险，但银行在不具备无网点无网点银行经验和了解相关风险的情况下无法制定出一个手册。该银行在运营无网点无网点银行业务一年后，制定了一个手册，并表示随着业务的发展将对手册进行修订。

<sup>15</sup> 银行的风险承担不仅仅是一个监管法规问题，还是一个公司治理问题。详见Laeven（2008年），对48个国家300家银行的研究发现，法规可能对银行的风险承担有不同影响，取决于银行的公司结构。

<sup>16</sup> 详见印度的代理法规，法规指出，“银行在制定其[代理]计划时，可由[印度储备银行]外包指南指导”（2006年法规，第5.1段）。

## 专栏4. 外包和代理

银行经常将信息技术（IT）职能、银行卡处理业务、客服电话中心、会计和营销业务外包出去。巴塞尔银行监管委员会、国际证监会组织、国际保险监督官协会联合论坛2005年颁布的《外包指南》将银行外包定义为“一个受监管的实体使用第三方... 来持续从事通常由该实体自己从事的活动。”根据欧洲央行（2004年，第25页），“对[外包]业务的直接控制将转到外部服务提供方。”

银行使用代理提供无网点银行业务可被视为一种外包，尽管任何一个代理的服务范围有限：对银行业务方面的控制权没有转移，交易量可能不大。因此“外包”给几个代理的风险并不大（实际上，风险可能非常有限），并不会引发监管者的担忧。但是，如果银行使用大量代理或由一个全国性的零售连锁商来作为银行的主要渠道来向银行相当多的一部分客户提供金融服务，显然就属于外包。银行使用ANM来监督管理银行的代理，也构成外包（即外包代理监督职能）。

印度2006年颁布的《银行金融服务外包的风险管理和行为准则指南》将“显著性外包”描述为那些“如果中断，可能显著影响银行的业务运营、声誉或盈利性”的安排。《指南》进一步解释，显著性基于几个因素，包括(i)银行外包活动的重要程度；(ii)对收益等方面的潜在影响；(iii)成本占总成本的比例；(iv)暴露于一个提供商的总风险。（《指南》称该指南吸收了《联合论坛外包指南》的指导原则，后者明确表示不对“显著性”进行定义，留给国家相关部门来自行决定。）

《核心原则方法》中对巴塞尔核心原则15条的讨论<sup>17</sup>。

## 代理政策和程序

银行与代理相关的政策和程序基本上根据监管要求来制定，通常涵盖代理的挑选、培训、管理、监督和解除。

*代理挑选和聘用政策：*代理挑选和聘用政策通常包括最低资格标准（根据监管要求和银行对代理能力的评估）以及尽职调查政策，从而得以对代理的金融资源和基础设施（包括IT和人力资源）以及代理的声誉进行评估。

例如，有些国家（如肯尼亚）要求代理必须是一个至少运营了一定时间的商业企业。各国的要求可能不同，印度的法规最初禁止任何商业企业担当往来代理（这是印度的一种银行代理类型），反映了对商业利益和动机的不信任。印度储备银行最近修订了其法规，现在允许除非银行类金融公司以外的所有商业企业担任往来代理。

资格标准和尽职调查可能取决于代理将提供的服务而各有不同。例如，如果代理将提供存款和取款服务，代理将需要有足够的业务来保证充足的流动性，除非银行或第三方提供流动性。挑选流程通常还包括对潜在代理商的客流量以及在社区中声誉的评估，这些因素可能表明客户对使用该代理的兴趣，反映了代理的可信度以及良好行为的可能性<sup>18</sup>。

通常，法规要求银行必须有一个标准格式的代理协议，明确银行对代理行为所承担

<sup>17</sup> 详见巴塞尔银行监管委员会最近发布的《健全的运营风险管理原则》中有关外包和风险管理的讨论。

<sup>18</sup> 有关代理挑选的讨论，详见Flaming, McKay和Pickens（2011年）。

的责任、提供的服务、支付代理的费用、现金持有额度、客户信息保密，以及如果代理未能遵守相关法规或银行政策，银行可能采取的纠正措施。在一些国家，如哥伦比亚、肯尼亚、墨西哥和秘鲁，监管者要求必须提交标准格式的代理协议，作为业务许可流程的一部分。

**培训政策和材料：**培训政策通常阐述代理培训的内容、频率和时间以及对培训人员资格的要求。（如上所述，培训可以外包给一个ANM或第三方。）。培训以及（由银行或ANM）对代理不断的监督，对确保所提供的服务符合银行的运营程序和相关法律至关重要。培训应基于银行的业务手册或其它内部指导文件，但应至少包括AML/CFT程序、设备操作和问题解决、处理投诉以及识别伪钞。

**流动性和现金管理程序：**可使用流动性工具为代理提供初始资本注入，并解决未来流动性短缺的问题（例如，如果代理没有足够的流动性来满足客户需求）。流动性工具可由银行、ANM或第三方提供。

如果代理从事大量的现金流入和流出活动，还可能需协助现金管理。现金过多对代理构成安全风险；现金不足则意味着代理不能提供所需的取款服务<sup>19</sup>。银行或服务提供商可以向代理提供现金或从代理提取多余现金。例如，印度普惠金融网络运营公司（FINO）管理了一个代理网络。FINO为其代理提供初始资本，并提供现金管理工具。FINO的员

工每一两天造访一次每家代理，或者运送现金，或者取回多余现金<sup>20</sup>。在很多情况下，特别是如果代理规模较小并且地处偏远时，则不会提供这些服务。在巴西，银行（或ANM）会聘请运钞公司为较大的代理运送现金，有时也为整个地区的小型代理运钞。

**监督：**监督代理的活动可使银行确保代理合格地提供银行的服务。银行（或其ANM）还将监督代理对通常提供给他们的设备和系统的使用和维护，包括确保信息安全的系统和IT平台<sup>21</sup>。

银行应具备一个远程交易监控系统，从而可以审核交易记录和新客户登记。远程交易监控对预防和识别欺诈性交易，以及为AML/CFT的目的，识别违反流动性管理和可疑交易至关重要。交易监控也可以外包<sup>22</sup>，但银行应（通过网上或线下）随时可进入监控系统或获取信息。

银行监控和分析代理交易相关投诉，以及随后采取相关措施可能特别有用。巴西的法规要求银行应根据投诉信息制定一个代理和代理网络质量控制计划。法律或法规（如巴西）还可能要求银行提供客户投诉热线或其它允许客户对有关代理的问题寻求投诉的机制。即使没有法律要求，银行也应制定相关程序，接受和解决客户对代理的投诉以及其它问询，以及有关代理对银行ANM或分支机构员工的投诉。

<sup>19</sup> 这个代理现金管理问题并未引发银行挤兑，因为看来客户并未将代理相关的现金短缺与银行稳定性和流动性联系起来。

这与客户对一个银行网点缺乏流动性的反应形成有趣的反差。在这方面，银行代理造成的风险要小于银行网点。

<sup>20</sup> 详见FINO助理经理Prakash Lal在扶贫协商小组网站发表的博客文章“促进代理商的业务”（2011年2月15日）：

<http://technology.cgap.org/2011/02/15/boosting-the-business-case-for-agents/#more-3812>。

<sup>21</sup> ANM系统在巴西已成为一种新的业务。一些IT公司专门为银行提供设备和系统来管理代理和ANM。

<sup>22</sup> 巴西电信为巴西几家银行提供这种服务。

## 其它风险管理技巧

除了有关代理挑选、培训和监控的政策和程序以外，银行还往往对其无网点银行业务制定其它风险管理政策和程序，包括定期审核、内部控制和审计以及应急计划。另外，银行还可以寻求保险保障措施以及与ANM达成风险分担安排。

*对代理网络定期审核：*银行应定期审核其代理网络和代理安排的财务和运营条件，以发现新的或正在增大的显著性风险、银行风险管理政策或程序中的薄弱方面，以及在考核时期内代理网络的目标完成情况（如平均每月交易最低数量）。

银行可根据预先确定的取样方法或基于从监控活动获得的信息，定期对代理进行实地考察。银行还应制定书面政策，如果代理和ANM未遵守法规或银行政策，银行应采取哪些纠正或惩处措施。

监控加上定期审核应有助于银行发现是否需要拨备重大风险准备金并采取行动，如因法律纠纷可能造成的损失。例如，在巴西，代理提起诉讼，要求获得与银行员工同等的待遇，导致一些拥有较大代理网络的银行拨备损失准备金，以应对一旦法院作出有利于代理的裁决。

*内部控制、审计和监管报告：*银行的内部控制职能应涵盖代理业务<sup>23</sup>。最好有一位银行经理或高管来负责代理业务。一些国家（如巴西和墨西哥）的法规有此规定。所任命的高管应是监管者的主要联系人，并应负责监管报告以及向银行董事会和审计委员会报告。巴西的法

规还要求每个代理应由离其最近的分支机构经理负责管理。

独立审计和内部审计应包括审核银行使用代理是否符合银行政策和相关法规，包括内部控制的有效性。巴基斯坦的无网点银行法规要求内部审计须涵盖无网点银行活动增加的复杂性和风险。法规还要求审计部门员工需有足够的专业知识。同样，巴西的银行还须根据代理点的数量、代理业务的复杂程度和业务量来调整其内部审计职能。墨西哥的法规要求，银行进行特别内部审计，来评估代理的设备和系统是否符合监管和银行要求，作为授权代理业务的前提条件。

*应急计划：*针对任何影响银行代理业务的重大中断、间断或意外的或不受控制的事件的应急计划，需要应对支持代理业务的系统或技术可能出现故障或受到网络袭击，以及损坏代理或ANM设施的自然灾害。银行定期进行应急模拟演习以及测试应急设施、程序和系统至关重要。

*保险：*银行可购买保险，或者为代理或ANM提供保险或要求其购买保险，对影响代理的设施、设备和代理处理现金的各种风险情况投保（巴塞尔银行监管委员会2011b，第55段）。投保的风险可包括抢劫、自然灾害和欺诈。在巴西，对代理业务投保很常见，保险费由代理或ANM承担。

*与ANM分担风险：*如前所述，ANM可能有责任挑选、聘用、培训和管理代理；提供和维护系统和设备；提供现金管理服务。银行与ANM之间的协议可

<sup>23</sup> 详见巴塞尔银行监管委员会（2011b，第54段）。



规定ANM对其代理的某些行为负责<sup>24</sup>。同样，主代理可通过合约对子代理负责。

## 许可和监督

监督者应事先通过许可要求及 / 或事后通过监督银行使用代理和ANM的情况，以及在某些情况下，直接监督代理和ANM，来解决银行在使用代理中的风险问题。许可要求通常由法规规定，限制谁可以成为代理，制定最低标准，并明确允许代理从事的活动。这些要求还包括评估银行在不会发生不必要风险的情况下从事该业务的能力和意愿。监督责任通常不会阐述的那么明确，更多需要监督者作出主观的决策。但是，许可和监督之间可能存在一个动态关系：严格的许可要求可能意味着不需太严格的监督，因此节约监督者以及银行的时间和资金成本。但是，繁琐的许可程序可能阻碍代理网络在开始阶段的扩大速度。

例如，巴西没有许可要求，但在代理业务开始大规模运营的十年后，巴西制定了专门的现场和非现场检查手册。墨西哥和哥伦比亚在许可方面比较严格，特别是在审核技术标准方面，但并不对代理定期进行现场或非现场检查。

## 许可方法

一些国家要求银行使用代理必须由监管者批准，其中在有些国家，每个代理必须单独获得许可。还有些国家只要求代理登记注册，没有任何代理许可要求。至少有一个国家（印度）既不要求登记注册，也不要求许可。

在几个要求监管者批准的国家，银行在申请时必须提交以下信息：

- 申报代理商数量、地点以及是否使用ANM
- 代理从事的活动
- 银行的代理政策，包括将采用的标准代理协议以及提供给代理的业务手册
- 银行的风险管理政策，包括流动性管理和程序以及监督代理的员工配备
- 银行有关代理的IT政策和基础设施

有些国家（如肯尼亚、墨西哥和哥伦比亚）要求在许可申请时提供更详细的信息，包括以下全部或部分信息：

- 交付渠道战略和代理在其中的作用
- 银行高管或内部审计师关于申报的代理商符合最低资格标准的声明
- 可行性研究，包括范围（地点 / 服务）、规模、银行拟采取的代理商管理架构、技术报告以及向代理支付的费用，根据交易类型划分
- 代理客户投诉处理政策
- 合规管理政策

银行在获得使用代理的一般许可后，取决于本国法律，可能必须为每个代理提交申请，包含代理的名称、地址、电话和将提供的服务。一些国家要求提供每个代理的详细信息，包括代理的业务，对标准形式的代理协议作出的变动，以及银行高管对所进行的尽职调查和代理商具备资格的声明。如果银行有很多代理，这种方法对监督者和银行来说将会非常繁琐。鉴于此，菲律宾的监管者（菲律宾中央银行）2010年开始允许对汇款代理商“大量”发放许可<sup>25</sup>。

<sup>24</sup> 根据与银行的协议，巴西电信将承担因代理欺诈和代理错误造成的成本和损害。

<sup>25</sup> 但是，菲律宾的汇款代理并不是银行的代理；它们是客户的代理。

在其它国家（如哥伦比亚和墨西哥），银行在获得一般许可后，必须定期更新所有代理的基本信息（代理的名称、地点、将提供的服务）。

对于信息更新可能有各种持续要求。肯尼亚和巴西均要求每年更新代理信息。墨西哥要求银行在作出任何重大运营或基础设施变更之前必须得到监管批准，哥伦比亚甚至要求标准代理协议的任何变更也必须获得监管批准

## 监督

显著性是监督的主要筛选标准。因此有些监督者可能只监督大型银行的代理业务。有关银行使用代理的显著性可以用一些因素来衡量：代理从事的活动、银行业务经过代理的比例（以银行资产或银行收入或利润来衡量）、代理处理的贷款业务量比例（至少一个监督者认为是最重要的）、代理处理的所有交易的笔数和总额以及代理商的数量。用以评估显著性的最基本信息可通过定期报告来获得（尽管有些监督者可能认为审核这些信息过于繁琐）。进一步信息可通过现场检查来获得。巴西央行规定只有代理网络的规模足够大，才需要报告，并且只是在为了准备实地检查时才要求报告。

**报告和非现场监督：**报告和非现场监督的主要目的是使监督者能够评估和监控风险（特别是显著性风险），以及满足检查计划的流程<sup>26</sup>。报告要求应与此目标相称。

**交易信息：**有关代理交易和其它财务信息的报告可能包括以下全部或部分信息：

- 代理交易的类型、金额、笔数和地点说明（帮助监督者了解行业规模有多大以及趋势如何，可能预示未来的显著性风险）（如哥伦比亚、墨西哥）
- 按照类型和地点报告的欺诈、盗窃和抢劫事件发生情况（帮助监督者更好地了解行业的稳定性，这会影响消费者信心并造成声誉风险）（如巴基斯坦）
- 客户投诉数量、投诉的交易类型、地点和银行回应措施（帮助监督者了解关键的客户体验隐患以及采取何种补救措施来避免声誉风险）（如巴基斯坦、秘鲁、墨西哥）<sup>27</sup>

如前所述，有些监督者不要求定期报告代理业务的交易和财务信息（巴西、秘鲁），因为可能大大增加他们的工作量。这些监督者只要求在进行检查或计划进行检查时（每年一次或少于每年一次，取决于每个机构的风险矩阵）提供具体机构的信息，或者监督者出于任何其它原因认为有必要提供的信息（如，如果监督者基于代理的数据库，感觉某一个代理网络需要更详细的风险评估）。

很多国家要求银行建立一个活跃的代理商（代理名称、地点）及允许从事活动的数据库并定期更新。有些国家（如巴西）要求通过央行网站系统随时更新信息，并要求每年对数据库进行“尽职调查”。还有些国家要求每月或每季度更新（如墨西哥、哥伦比亚和秘鲁），另一些国

<sup>26</sup> 有些监督者（如墨西哥银行委员会和哥伦比亚金融监管局）将报告作为普惠金融指标，并要求提供极其详细的月度交易信息。这些报告通常注重金融服务不足地区的交易类型、金额和交易量。

<sup>27</sup> 尽管巴西央行要求银行提供投诉数据时将代理渠道分离出来，但不要求银行定期提交这些报告。央行在检查银行代理业务时会分析这些信息。

家可能要求提交年度报告（特别是如果代理名单为非公开信息，而只用于监管目的）——如，用于计划非现场或现场检查的目的），或每半年更新（比年度报告更可取，至少在快速扩张的初期阶段）。相比之下，印度储备银行只要求银行在自己网站上发布其代理商数据库。（见专栏5，印度储备银行监督银行代理业务的方法。）

公开的数据库有助于保护消费者，因为消费者（至少是可以上网的消费者）可以验证一个代理的真伪，并且更容易避免因虚假代理上当受骗<sup>28</sup>。在哥伦比亚、巴西和肯尼亚，银行须在其网站上公布（并定期更新）完整的代理名单。秘鲁银

行和保险业监管局网站上有在秘鲁营业的所有9,204个代理及其地点的名单。

报告并非监管者监督市场的唯一手段。关注当地媒体有关一个银行业务存在压力迹象的报道，也可能提供有用的信息。例如，巴西就采用了根据媒体有关代理欺诈和代理客户服务较差的报道来对银行代理业务进行监督的程序。

**现场检查：**在很多国家，对银行的现场检查是根据业务显著性或在非现场监督中进行的风险评估来安排的。有些监督者（如哥伦比亚、墨西哥和秘鲁）只有在确定代理业务在银行的风险矩阵中是一个影响银

### 专栏5. 印度储备银行的监督方法

印度储备银行并不搜集代理或银行代理业务的一般或具体信息，也不对代理进行检查，或对银行代理机构进行任何具体的监督。但是在年度财务检查中，印度储备银行会审核银行实施央行《外包指南》的情况，以评估银行的风险管理系统，特别是有关外包业务显著性的情况<sup>a</sup>。印度储备银行不要求银行使用代理必须获得许可，也不要求银行采取代理相关政策和程序。一般来说，印度储备银行依靠的是银行的风险管理监督程序、实际监督和银行运作的合规性。

为确保银行管理和监督其往来代理的能力（见专栏3，银行代理及其允许从事的活动）<sup>b</sup>，印度储备银行规定银行的往来代理与最近的银行网点的距离不得超过30公里。其它法规制定了代理标准<sup>c</sup>，包括代理商满足技术和其他措施的最低标准的一般陈述（如，代理协议必须遵守印度储备银行《外包指南》的要求）。印度储备银行还指导银行应“具备制度化的系统来定期审核代理模式的实施情况”，并由银行董事会批准<sup>d</sup>。印度储备银行最近建议，银行对可能成为往来代理的机构进行“了解你的代理”尽职调查，调查包括”(i) 声誉/市场地位，(ii) 财务状况，(iii) 管理层和公司治理，(iv) 现金处理能力，以及(v) 在提供金融服务时实施技术解决方案的能力<sup>e</sup>。

a. 见专栏4，对印度储备银行《外包指南》中“显著性外包”的描述。

b. 银行可申请对于在服务不足、银行在该地区设立网点不可行的地区运营的往来代理可豁免这些要求。这些要求不适用于便利代理（提供有限服务的代理），本文研究的其它六个国家均未实行这些要求。

c. 印度储备银行允许各种类型的实体成为便利代理，包括非政府组织、社区组织以及农村地区具有IT支持的公司网点。对往来代理来说，可能性范围更广，但银行必须“确保这些代理有完善的机构、良好的声誉以及当地居民的信任”（RBI/2005-06/288，第3.1段）。事实上，在过去五年中，印度储备银行大幅扩大了允许作为往来代理的实体名单。有关在印度可成为代理的实体类型演变详见Tarazi和Brelloff（2011年）。

d. RBI/2007-2008/295，第6段。

e. RBI/2010-11/217，附录第1段。

28 巴塞爾銀行監管委員會2006年《核心原則方法》要求監督者或許可機構公布並定期更新獲得許可的銀行和在管轄地區內運營的外國銀行分行名單（原則2，基本標準5）。有些監督者可能將此要求解釋為要求提供代理更新名單。

行风险构成的领域时，才会对银行的代理机构进行现场或非现场检查。在巴基斯坦，监督者每两年对每家银行进行一次检查（目前有54家银行），但很多检查的范围有限。检查银行使用代理的情况将是例行检查的组成部分。

在进行现场检查前，应对银行的风险管理和监管合规系统和程序进行分析。分析将基于监督者对银行提交的信息的审核：技术报告（如信息安全）、培训材料和培训记录、银行的业务手册（以及向代理提供的简化版，如果有的话）、交易记录、投诉处理报告、向高级管理层提交的有关代理机构状况的报告及相关的后续措施、内部和外部审计报告以及挑选代理的协议。分析将表明银行是否符合其政策及相关法规。在本文研究的国家中，巴西央行是唯一对代理机构有标准检查手册的监督者。

对银行代理的现场检查应只在以下情况下进行：理应进行实地检查；根据比例性方法（proportionate approach）应进行实地检查；检查前的分析证明应当进行检查；或者银行再次发生重大事件，如欺诈或银行数据安全系统突然遭到破坏，影响了代理运营<sup>29</sup>。现场检查通常包括以下方面：

- 确认高级管理层：(i) 熟悉银行有关代理业务及其风险和缓解机制的政策和程序，并且 (ii) 已收到检查前阶段的分析报告并采取了行动，包括投诉处理报告和审计报告
- 利用测试和模拟方法，检查IT系统的完善程度以及对代理交易的控制是否符合

业务手册和政策，并检查应急安排是否符合应急计划（来测试系统是否可以正确识别超出既定余额和交易限制的代理交易）

- 进行面谈，来确认银行有关人员了解银行有关代理机构的政策及其运营，并根据书面手册和明确的汇报程序行事
- 与内部审计师进行面谈，确认审计师了解和关注代理机构

*对代理商的现场检查：* 监管者可对代理机构进行随机造访和既定造访（基于标准取样方法或根据报告确定的被多次投诉的代理），来检查代理是否符合信息披露和其它消费者保护法规、标识、KYC程序、业务手册遵守情况以及代理人员的专业知识。这些检查可能包括在代理点模拟交易和假扮顾客进行调查。监管者（如墨西哥）还可能将代理的设备送到IT实验室检测。有些监管者（如巴西和秘鲁）根据监管者的作用是监督银行这一原则，不对代理商进行检查。本《焦点报告》研究的六个国家的监管者（墨西哥除外）造访代理的目的只是作为处理特殊情况的例外措施，监督者有充分理由在这些特殊情况下进行检查<sup>30</sup>。

## 纠正措施

如果银行未能遵守有关其代理业务的相关法规，监管者可采取各种纠正措施，包括：

- 指导银行制定计划弥补薄弱环节
- 要求追加资本金
- 发布指令，要求银行采取或停止某些具体行动，包括指令银行针对（或代表）

<sup>29</sup> 如前所述，在本文研究的七个监管者中，只有巴西央行定期检查银行总部，重点检查代理业务。巴西央行在2007年到2010年间进行了47次这种专门检查。2010年，央行进行了16次特别检查，以审核有关工资贷款的做法。

<sup>30</sup> 墨西哥银行委员会的许可流程做法不同寻常，它自2009年颁布代理法规以来，对代理进行了22次实地检查。

代理商采取行动，或对代理商的不当行为采取补救措施

- 要求银行终止代理协议
- 如果严重违法相关法律，可禁止银行进一步使用代理或禁止签约新代理（如，如果银行代理业务的扩张超出其管理能力）
- 罚款

尽管很少国家实施了《巴塞尔协议II》有关运营风险资本的要求，但在本《焦点报告》研究的国家中，银行使用代理不会影响银行的最低监管资本要求<sup>31</sup>。但是，运营风险原则（衡量标准、评估和管理，包括预留充足资本）在不断演变（BCBS 2011a），有些监管者可能对外包业务实行额外资本的要求。即使没有监管要求，

有些银行也会预留资本，来涵盖与代理相关的风险，但对这些风险进行量化需要数据，而大多数银行没有这些数据。

当直接与银行代理打交道时，监管者可能希望直接要求代理商提供信息。如上所述，在欺诈或其它情况下，监管者还可能实地检查账目和经营场所。但监管者（如巴西、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁）可能采取的方法是，不会直接针对代理采取行动，而是要求银行采取行动。

## 结论

本《焦点报告》研究的七个国家有不同的银行代理许可和监管模式，从 (i) 只有

### 专栏6. 巴西对银行代理的监督结果

巴西央行自2007年制定了专门的监督计划以来，就一直对银行的代理业务进行检查。央行发现银行代理存在以下主要弱点：

- 代理没有在巴西央行网上系统登记
- 代理协议不符合监管要求
- 代理乱收费
- 贷款交易缺乏支持文件
- 欺诈（如，代理和银行雇员未将存款入账，虚假代理）
- 代理在银行批准贷款前给贷款申请人放款
- 银行通过将责任推给代理或ANM来试图阻止客户投诉
- 接受与银行没有代理协议的申请人的贷款申请

大部分检查结果并未引起监管者的多大担忧，只是在银行同意的情形下采取一些轻微的纠正措施。尽管巴西央行认为代理欺诈是一个严重问题，但并未成为一个普遍问题。监管者最担心通过代理发放信贷有关的消费者保护问题，比如未经银行批准发放贷款。很多消费者保护相关的问题是由于银行缺乏对从事外包活动的代理的监督，特别是对发放贷款活动的监督。

基于检查结果，巴西央行2011年修订了代理法规，对发放信贷作出了更严格的规定。最重要的是，巴西央行将其监督重点从运营风险（其重要性现在认为比几年前更低）转向消费者保护问题，包括审核代理安排的纠正机制。

使用代理问题仍是巴西央行审核银行业的一个次要方面，但却是个容易引起媒体和公民社会很大关注的问题。因此，监管者将此视为一个可能引起声誉风险的问题。

31 相比之下，在有些国家，分支机构的确会影响银行的最低资本要求。

最低限度或没有许可或监督（印度），到 (ii) 有部分许可和部分监督（巴西），再到 (iii) 要求银行和每个代理必须获得监管批准，并且对所有代理进行监督（肯尼亚）。现在确定不同的监管方法对银行使用代理有何具体影响还为时过早，但有迹象表明，沉重和繁琐的许可要求可能使有些银行不愿推行代理模式。但是，每个国家的方法将反映这个国家的普遍监管做法，这又受到人员配备和其它能力相关问题（如技术经验）以及法律传统的影响<sup>32</sup>。监督者还会象菲律宾央行一样，观察其市场状况，并相应调整其法规和监督。

基本上，风险管理以及风险识别、评估、监控和报告的重点显然应放在显著性风险上。因此，鉴于银行使用代理的范围相对有限以及系统性风险较低，目前对银行使用代理的监督不应过于复杂和繁琐。监管者应根据比例适当的原则来指导——根据监督和银行合规成本来衡量风险<sup>33</sup>。不成比例的监督方法会对行业发展造成负面影响。正如本文研究的国家所示，对银行代理业务的监督看来一般被视为一种外包业务来对待，尽管各国的监督方法根据许可流程的权重和重要性会有所不同。

---

<sup>32</sup> 如，有些国家（如墨西哥）可能有定期报告的传统，而有些国家（如巴西和秘鲁）可能没有这种传统。

<sup>33</sup> 详见扶贫协商小组（2011年）有关普惠金融相关风险以及普惠金融增加引发风险改变的讨论。

**附录1：六个国家对银行代理的监督措施**

|     | 许可要求   | 报告要求  | 检查前计划和分析  | 对银行的现场检查  | 对代理商的<br>现场检查               | 执法权力  |
|-----|--|---|---|---|-----------------------------|---|
| 巴西  | 无  | 要求银行在代理开始运营5天内在巴西央行网上系统提供所有代理的信息（名称、地点、所提供的服务），并随时保持更新。 | 检查程序见专门检查手册（非公开）。检查标准（现场和非现场）包括代理业务相对与银行业务的规模、代理数量、投诉报告、以前检查的结果、媒体报道的问题以及其它政府部门的要求，如诉讼人的要求。 | 检查程序见专门检查手册（非公开）。检查重点是对代理交易的内部控制，如后台流程；银行对交易的监督；挑选、培训和解除代理政策；反洗钱系统；投诉处理；以及对内部和外部审计师的评估。 | 只有在特殊情况下。法规或监督手册并无事先确定这些情况。 | 巴西央行有权实施纠正措施来提升薄弱环节，要求代理暂停服务，以及要求使用代理必须先获得授权。 |
| 印度  | 无（但法规明确规定了特定代理标准，并规定了银行代理与最近的银行网点的最大距离）。   | 无   | 无   | 允许  | 允许获得报告                      | 罚款和其它处罚，以及《银行业监管法》和相关法规允许的执法权。                |
| 肯尼亚 | 银行必须获得许可（申请需提供详细材料，包括代理业务计划；可行性研究；代理协议草案；有关代理提供服务的政策和程序，包括使用的技术；风险评估报告；有关代理业务采取内部控制的内部审计报告；AML/CFT政策；代理运 | 月度报告：交易额、交易笔数和地理分布；欺诈、盗窃、抢劫事件；客户投诉以及所采取的补救措施。           |   |   |                             |   |

(下一页续)

附录1：六个国家对银行代理的监督措施（续）

|     | 许可要求   | 报告要求  | 检查前计划和分析   | 对银行的现场检查   | 对代理商的现场检查   | 执法权力   |
|-----|--|---|--|--|---|--|
| 肯尼亚 | 营政策和程序)。每个代理必须提交一份申请,包括所申报代理的名称和地点、过去18个月所从事商业活动的描述、对标准合约的变动、将提供的服务、高管对代理和收费适当性的声明。  | 年度报告: 报告每个代理的情况(名称、地址、业务、成立时间、服务)。  | 无具体检查程序。代理业务作为报告一般风险分析的一个方面来进行评估。  | 允许; 检查程序见专门检查手册(非公开公布)。  | 允许; 检查程序见专门检查手册(非公开公布)。   | 《银行法》允许的<br>任何纠正行动, 禁止银行继续使用该代理, 禁止银行签约新的代理, 撤销代理批准; 终止代理协议; 拒绝给予公司批准。 |
| 墨西哥 | 银行必须获得许可才能与每个代理签署合约。在实际操作中, 许可申请为集体申请、集体审核, 但应包括每个代理的名称、地点和业务范围。申请材料包括提交每个代理的详细商业计划书(包括可行性研究)、模板代理协议、有关代理的风险评估、代理筛选标准、代理培训政策, 以及银行管理代理风险的书面政策和控制文件, 重点是运营风险, 包括对代理业务的内部审计。监督者在审核材料后, 对部分代理抽样进行实地检查, 抽样规模取决于每个扩张计划。 | 银行每月报告: 代理名称、税号、从事的活动以及地点; 每个代理的交易类型、金额和交易量。<br>银行代理的客户投诉应每季度报告一次, 收费和收入无需报告。<br>报告应通过网上系统提交。 | 检查前计划和分析基于书面检查指南(非公开)。唯一以代理为重点的检查是发放许可前的检查, 由IT监督部门和机构监督部门联合进行。持续监督基于银行作为常规年度审核的一部分定期报告的信息。特别代理重点检查(年度审核以外)可能由这些报告中的信息所触发的 | 重点是发放许可前的实地检查。监督者还审查银行对代理活动的监督, 以确保银行充分监督和遵守既定的业务政策, 作为对每个银行年度审核的一部分。年度审核的重点是对客户投诉的处理(投诉管理流程)。 | 对部分代理抽样进行发放许可前的检查, 以确保代理由充足的系统和人员配制, 并且符合提交审批材料中的描述。在检查中, 监督者进行交易, 以测试代理的基础设施和准备就绪程度。检查包括IT管理、基础设施、信息安全、运营能力、业务流程和制度。 | 监督者根据发放许可前检查有权拒绝批准代理业务, 并要求银行在既定时间内采取纠正措施。最终, 监督者有权部分或全部关闭代理业务。        |



|      |   |   |   |                        |  |   |
|------|---|---|---|------------------------|--|---|
| 巴基斯坦 | 提交无网点银行申请，包括将提供的服务描述，银行总裁/首席执行官有关符合最低条件的证明（具备充分的风险管理流程；公司安全政策和程序手册；业务连续性规划流程及手册，包括电子银行渠道和系统部分），相关的安全和政策手册。在原则上获得批准后，银行必须提交进一步材料：将提供的银行服务和业务目标、电子银行系统和能力的描述、硬件和软件构成、电子银行的应急和灾难恢复计划描述、服务水平/代理协议复印件、系统测试和用户接受度测试的证据。 | 每季度报告新开户和新代理数量以及交易细节（笔数和金额），根据交易类型分类。每月报告有关欺诈和伪造的客户投诉以及银行采取的行动。 | （反常的交易模式、银行运营模式预料之外的改变）。包括所批准的组织结构；详细电脑申请表；开户表、政策和程序；所批准的客户和特许经营/商家KYC和尽职调查政策；争端解决政策；交易数据；争端和欺诈事件列表和描述；主要和二级网点或数据中心地点；主要和后备网点安装设备的库存列表；技术和运营手册。 | 允许。检查程序见专门检查手册（非公开分布）。 | 银行的内部审计或第三方进行的认证审核必须在此检查前进行。<br>有；法规要求可随时进入内部系统，获取任何文件、报告和记录，并接触代理的员工。 | 法规要求银行建立一套程序，包括“纠正措施，从而确保积极的代理管理”。《银行业公司条例》（1962）允许央行指导银行采取“建议的”执法行动，包括针对代理的行动。 |
|------|---|---|---|------------------------|--|---|

(下一页)

附录1：六个国家对银行代理的监督措施（续）

|    | 许可要求   | 报告要求                                   | 检查前计划和分析                        | 对银行的现场检查                        | 对代理商的现场检查   | 执法权力   |
|----|--|--|---------------------------------|---------------------------------|-------------|--|
| 秘鲁 | 许可申请是为了运营代理渠道业务（即无需个别申请）。银行在获得授权运营代理渠道后，可成立其认为适当的任何数量的代理。许可申请应包括银行挑选和培训代理的政策、有关代理运营（包括流动性）的风险管理程序、符合消费者保护法规的政策、标准代理协议以及银行内部审计意见。 | 每季度报告：(i) 代理数量，包括名称和地点，以及(ii) 有关代理的投诉。 | 无具体检查程序。代理业务作为运营风险评估的一个方面来进行评估。 | 无具体检查程序。代理业务作为运营风险评估的一个方面来进行评估。 | 不对代理进行实地检查。 | 监督者有权根据对银行总体风险管理流程的评估要求采取可能影响代理业务的纠正措施，包括暂停代理业务，或暂停部分代理业务。 |

说明：表中不包括哥伦比亚，因为该国监管者不对银行代理定期进行监督。

## 附录2：代理活动及随之而来的银行风险

|  |   | 风险  |   |   |    |
|--|---|---|---|---|----|
| 代理活动   |   | 运营  | 法律  | 声誉  | 其它 |
| 帐户信息（如余额查询）；<br>向客户提供银行对账单   | 接受贷款申请  | 代理错误  | 违反隐私 / 消费者保护法规  | 轻微——由运营风险导致   |    |
|  | 分析贷款申请人的信用和<br>个人信息                                       | 数据录入错误<br>代理错误<br>数据录入错误                            | 违反消费者保护法规   | 由运营风险导致<br>由运营和合规风险导致   |    |
| 贷款发放和回收  | 数据录入错误<br>胁迫收贷  | 违反消费者保护法规   | 由运营和合规风险导致  |   |    |
| 销售小额保险（如印度）  | 数据录入错误<br>滥用销售技巧  | 违反消费者保护法规   | 由运营和合规风险导致  |   |    |
| 数据处理<br>（如接收开户申请）  | 数据录入错误  |   | 由运营风险导致   |   |    |
| 现金流入 / 流出（在某些<br>情况下，现金流入只限于<br>收取小额存款；有时对现<br>金持有和个人客户付款和<br>收款有限制） | 代理欺诈，挪用资产，<br>信息窃取<br>第三方欺诈（特别是由于<br>缺乏安全系统），盗窃<br>（包括信息） | 因代理和第三方盗窃导致<br>银行诉讼<br>违反帐户及 / 或交易限制<br>违法AML/CFT法规 | 代理无法满足客户取款要<br>求（由于无法管理现金流<br>或其它原因）<br>其它由运营和法律风险导<br>致的声誉风险 | 如果代理与银行没有实时<br>联通，客户存款与代理在<br>银行存款之间可能存在时<br>差。<br>因监督代理交易的内部控<br>制薄弱造成流动性短缺<br>（尽管与代理相关的流动<br>性风险很有可能与银行自<br>己的流动性风险无关）。 |    |
| 账单支付   | 代理欺诈，挪用资产，<br>信息窃取<br>第三方欺诈，盗窃（包括<br>信息）                  |   | 由运营风险导致   |   |    |

（下一页续）

附录2：代理活动及随之而来的银行风险（续）

|  |  | 风险                                      |                                    |                           |  |
|--|--|---|------------------------------------|---------------------------|--|
| 代理活动   |  | 运营                                      | 法律                                 | 声誉                        | 其它   |
| 处理贷款申请   |  |   |                                    |                           | 信用：缺乏对贷款的信用风险分析  |
| 处理政府支付和其它对客户付款   | 代理欺诈，挪用资产，信息窃取<br>第三方欺诈，盗窃（包括信息）   |   |                                    | 由运营风险导致                   | 流动性：因监督代理交易的内部控制薄弱造成流动性短缺（尽管与代理相关的流动性风险很有可能与银行自己的流动性风险无关）。 |
| AML/CFT（有时只限于有限的帐户——如巴基斯坦；还有时只限于在最终负责银行“开户的手续”——印度9/28/2010） |  |   | 不符合AML/CFT法规（身份和验证；监督和报告可疑交易；保存记录） | 由与罪犯的关联（即使是无意的）导致         |  |
| 开户   | 代理欺诈   |   |                                    | 由运营和法律风险导致                |  |
| 报告义务   | 代理错误   |   |                                    |                           |  |
| 任何 / 所有上述活动  | 由于系统故障（如停电、软件和硬件故障）造成业务中断<br>银行设备被盗或其它损失<br>由于在代理信息系统中存储的数据未加密或银行与代理之间交流的信息未加密造成数据泄露或第三方盗窃<br>多收费或乱收费<br>代理的一般业绩低于标准水平 | 监督行为造成的罚款、处罚和损害<br>由于代理疏忽 / 不良行为造成的私下和解 |                                    | 代理行为超出银行的限定<br>由运营和法律风险导致 |  |

## 参考文献

- 《巴塞尔协议》，2006年，“核心原则”。
- 《巴塞尔协议》，2006年，“核心原则方法”。
- 巴塞尔银行监管委员会，2003年，“电子银行风险管理原则”，7月。
- \_\_\_\_\_，2005年，“金融服务外包”，联合论坛：BCBS，IOSC，IAIS，2月
- \_\_\_\_\_，2006年，“资本衡量和资本标准的国际趋同：修订框架——综合版”，《巴塞尔协议II》。
- \_\_\_\_\_ 2011a，“运营风险——高级衡量方法的监督指南”，6月。
- \_\_\_\_\_ 2011b，“运营风险健全管理原则”，6月。
- Bold, Chris, 2011a, “巴基斯坦无网点银行：创新实验室” 简要，华盛顿特区：扶贫协商小组，10月。
- \_\_\_\_\_ 2011b, “无网点银行是否能服务贫困人口？来自巴基斯坦的例证”，博客文章：<http://technology.cgap.org/2011/06/07/does-branchless-banking-reach-poor-people-the-evidence-from-pakistan/>。
- 扶贫协商小组，2011年，“全球贫困标准制定机构和普惠金融：实现成比例的标准和指南”，普惠金融全球合作伙伴白皮书，华盛顿特区：扶贫协商小组，10月。
- 欧洲银行监管委员会，2006年，“外包指南”，伦敦：欧洲银行监管委员会，12月14日，见网站：<http://www.eba.europa.eu/getdoc/f99a6113-02ea-4028-8737-1cdb33624840/GL02OutsourcingGuidelines-pdf.aspx>。
- 欧洲央行，2004年，“欧盟银行结构报告”，德国法兰克福：欧洲央行，11月。
- 巴西银行联合会，“银行业数字”，2011年，[http://www.febraban.org.br/p5a\\_52gt34++5cv8\\_4466+ff14\\_5afb52ffrtg33fe36455li5411pp+e/sitefebraban/Setor%20Banc%20E1rio%20em%20N%20FAMeros%204%2005%20%282%29.pdf](http://www.febraban.org.br/p5a_52gt34++5cv8_4466+ff14_5afb52ffrtg33fe36455li5411pp+e/sitefebraban/Setor%20Banc%20E1rio%20em%20N%20FAMeros%204%2005%20%282%29.pdf)（2011年11月15日下载）。
- 纽约联邦储备银行，1999年，“外包金融服务活动：行业风险缓解做法”，纽约：纽约联邦储备银行，10月。
- Flaming, Mark, Claudia McKay和Mark Pickens, 2011年，“代理管理工具包：建立可行的无网点银行代理网络”，技术指导，华盛顿特区：扶贫协商小组，2月。
- 联合论坛，2005年，“金融服务外包”，巴塞尔：国际清算银行，2月。
- Jack, William, Caroline Pulver和Tavneet Suri, 2009年，“M-PESA的业绩和影响：家庭调查初步结果”，肯尼亚：肯尼亚FSD，6月。
- Kumar, Kabir和Yanina Seltzer, 2011年，“巴西的代理是否将成为为贫困人口提供广泛金融服务的渠道？” 博客文章：<http://technology.cgap.org/2011/06/14/Will-Brazil's-agents-become-a-channel-for-a-wide-range-of-financial-services-for-the-poor?>

Laeven, Luc和Ross Levine, 2008年, “银行的治理、监管和风险承担”, 可在社会科学研究网上获取: <http://ssrn.com/abstract=1142967>。

Lal, Prakash, 2011年, “促进代理商业业务”, 博客文章: <http://technology.cgap.org/2011/02/15/boosting-the-business-case-for-agents/#more-3812>。

储蓄机构监理局, 2010年, “有关风险评估的CEO备忘录”, 10月8日。

巴基斯坦国家银行, 发展金融集团, 2011年。《无网点银行通讯》, 第1期, 卡拉奇: 巴基斯坦国家银行, 9月。

Tarazi, Michael和Paul Breloff, 2010年, “非银行电子货币发行者: 保护消费者资金的监管方法”, 《焦点报告》第63号。华盛顿特区: 扶贫协商小组, 7月。

\_\_\_\_\_, 2011年, “监管银行代理”, 《焦点报告》第68号。华盛顿特区: 扶贫协商小组, 3月。

Williams, Julie L, 2005年, 在“银行结构和竞争大会”上的发言, 芝加哥联邦储备银行, 5月6日。



请与您的同事分享本《焦点报告》，或来函索取本报告或本系列的其它报告。

扶贫协商小组欢迎您对本报告提出意见。

扶贫协商小组的所有出版物可在扶贫协商小组网站上获取：  
[www.cgap.org](http://www.cgap.org)。

CGAP  
1818 H Street, NW  
MSN P3-300  
Washington, DC  
20433, USA

电话：202-473-9594  
电子信箱：202-522-3744

电子信箱：  
[cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)  
© CGAP, 2011

本《焦点报告》的作者为咨询顾问Kate Lauer、Denise Dias和扶贫协商小组的Michael Tarazi。本文作者在此感谢以下监管官员投入他们的宝贵时间，讨论问题并提供信息和意见：巴基斯坦国家银行的Syed Irfan Ali，墨西哥银行和证券委员会的Benjamín Bernal，巴西央行的Regina Fadel，塞拉利昂银行的Samuel Jabbie，

哥伦比亚金融监管局的Daniel Mauricio，肯尼亚央行的Matu Mugo和秘鲁银行保险及养老金监管局的Giovanna Prialé。本文作者还非常感谢塔米尔银行（Tameer Bank）的Johann Bezuidenhout和Abbas Sikander以及扶贫协商小组的Chris Bold、Greg Chen、Claudia McKay和Yanina Seltzer。

如需引用本《焦点报告》，建议使用以下引用方式：

Lauer, Kate, Denise Dias, and Michael Tarazi. 2011. "Bank Agents: Risk Management, Mitigation, and Supervision." Focus Note 75. Washington, D.C.: CGAP, December.

