

# 对银行业务代理商进行监管

**扩**大金融服务覆盖面的一个主要障碍是成本问题—银行向客户提供小额账户服务需要成本，在银行服务业务不足的低收入地区建设银行基础设施需要成本，而且贫困客户前往银行网点（在时间和费用上）也有成本。因此，扩大金融覆盖面必须要有创新的商业模式，能大幅度减少各方面的成本，从而为全世界穷人获得金融服务铺平道路。

这正是银行业务代理商之所以成为一种日益强大的普惠金融服务模式的重要原因。<sup>1</sup> 举例来说，在卡拉奇市中心的一个环形交叉路口有一个很普通的小商店，站在柜台后面的是贾巴尔。虽然商店出售各种盥洗用品和其他产品，但是商店外最大的广告牌上却标示着这个商店是Tameer银行移动电话转账产品Easypaisa的代理商。贾巴尔只是Tameer银行现有的8千个代理之一，他们向Easypaisa客户提供现金服务和其他金融服务，有效地扩展了银行的网络体系。

所有各方都从中获益。银行可以节省建立分支机构和雇佣员工所需的高额成本，同时能够将金融服务推广到低收入人群。贾巴尔则从Tameer银行赚取交易费从而贴补其销售收入。因为贾巴尔的商店就在附近，所以客户既享受到了低成本的服务，又省下路途的时间和费用。

从巴西、马里到印度以及菲律宾，全世界范围内越来越多的银行（偶尔也有非银行金融服务供应商）在使用贾巴尔这样的代理。这种无网点银行模式正在逐步发展，其中监管部门在推动这种模式的发展方面发挥了重要的作用（但有时候是抑制作用）。监管机构正在想方设法促进金融服务的覆盖面，既要找到可以盈利的、成本更低的服务模式，同时又要能保护客户，保持金融服务的完整性。

本期焦点回顾了全球范围内对银行（以及非银行服务供应商）使用代理商的监管，着重讨论与代理业务的安全性和可扩展性有关的4个问题。

1. 谁可以成为代理商？
2. 代理商在提供金融服务方面可以发挥哪些作用？

3. 银行使用代理商都有哪些商业条件？
4. 银行为代理商承担多大程度的责任？

本期焦点的结论是，在银行对代理商所提供的金融服务承担最终责任的条件下，监管机构可以放心地允许银行通过代理商向客户提供金融服务，履行KYC程序（了解你的客户）来验证客户身份，并对代理的资格、报酬和经营形式进行最低程度的限制。（见表1，世界范围内有代表性的银行代理商监管规定）

## 谁可以成为代理？

监管机构希望能够确保的是，作为银行体系的扩展，代理商有能力提供专业的客户服务，保管各项记录，管理现金和流动性。因此，监管者面临的一个首要问题是谁可以成为代理。

## 法律形式

许多国家允许自然人和各种法人机构成为银行代理。还有一些国家则只允许特定法律形式的机构成为代理。比如，在印度有资格成为代理商的范围很广泛，如某些非盈利机构、邮局、夫妻店主（kirana）<sup>2</sup> 和退休教师，最近又增加了盈利性公司（包括移动网络运营商）。<sup>3</sup> 但是，以非银行金融公司形式注册的最大的小额金融机构则被明确排除在外。肯尼亚的做法有所不同，代理商必须是以盈利为目的的公司，非盈利性组织（如非政府组织、教育机构和宗教组织）则不能成为代理。<sup>4</sup> 巴西则只允许法人机构成为代理，而不允许个人成为代理。<sup>5</sup>

这些不同的方式反映了各国监管者不同的初衷。印度的监管者最初不允许营利性公司成为代理，据说是认为营利性公司往往会剥削穷人。相反，肯尼亚的监管者认为，如果非政府组织成为代理，则会影响其社会公益事业的进行。巴西的监管者则认为禁止个人成为代理会减少欺诈，便于监督，并能提高消费者信心；但是要防止个人成为代理，在实践中其实很难做到。

<sup>1</sup> 本文中使用的“代理”一词并非指传统法律意义上的代理，即甲方授权乙方代表其行事，并对乙方在代理或合同范围内进行的有关活动承担责任。

<sup>2</sup> Kirana杂货店是印度比较常见的一种传统的、类似“夫妻店”式的个体商店，它们占印度零售市场相当大的份额。

<sup>3</sup> RBI/2005-06/288, DBOD.No.BL.BC. 58/22.01.001/2005-2006（2006年1月25日），之后经过修订。

<sup>4</sup> 银行代理业务指引—CBK/PG/15，第4.2节

<sup>5</sup> CMN 3110/03号决议，第一条（2003年7月），经过CMN 3156/03号决议（2003年12月）修订。

虽然这些限制的初衷可能是有道理的，但是它们也可能无意中使那些最具发展前景的、已经拥有零售点网络和分散经营管理能力的组织或个人无法成为代理。随着全球范围内经验的积累，现在一些国家已经放宽了最初的限制。例如，印度储备银行最初规定只有非盈利组织、邮局和合作社才能成为代理，因此造成无网点银行发展迟缓。2009年修改了规定后，小规模零售商和其他有条件的商户也可以成为代理，2010年对规定又作了进一步的修改，允许大部分营利性公司成为代理，<sup>6</sup> 也因此促成了一些银行和移动网络运营商之间合作伙伴关系的建立。监管者已经认识到，过于严格的限制性政策是与扩大金融覆盖面的目标相抵触的，因此现在的发展方向是对代理商的资格完全放开。

然而仅仅放宽代理资格的限制并不能保证这种模式的成功。例如，哥伦比亚2006年颁布的有关银行代理的规定允许包括储蓄和信贷合作社在内的任何形式的合法实体成为银行代理。<sup>7</sup> 不过，银行在使用代理方面进展缓慢。迄今为止，大量使用代理的银行在哥伦比亚只有两家。<sup>8</sup>

## 地域

一些国家也对代理商所处的地理位置加以限制，但是当监管者认识到这些限制对扩大金融覆盖面产生阻碍时通常会选择放宽限制。例如巴西最初担心代理商可能会威胁到银行网点的业务，因此规定只能在没有银行网点的市镇使用代理。为了便于客户收取政府的财政转移支付款项，这项限制于2000年被取消，<sup>9</sup> 甚至在银行网点可以覆盖的区域也能使用代理服务，从而扩大了代理的数量，使其成为一种成本更低、更为方便的服务，成为银行网点的补充。

印度监管部门最初对代理商的营业地点进行限定，在农村地区，应在其服务银行的“中心营业所”的15公里以内，在城市则为5公里以内。这一政策最初的目的是确保银行能对代理商进行充分监管，但这样就对分支机构较少的银行造成限制，使其无法使用代理。随后，监管部门将范围扩大到30公里，而且在无法设立网点的地区，银行可以要求豁免这项规定。<sup>10</sup>

经验表明，如果对代理商的地点进行过于严格的限制，本来可行的银行代理业务在商业模式方面就变

得更为复杂，最终也不利于实现扩大金融覆盖面的目标。另外，大多数代理服务具有即时性的特点，因此银行完全可以对代理商进行远程监控，这样对代理商的位置进行限制的一个主要理由就不再成立。墨西哥与其他一些国家似乎已经吸取了其他国家的经验教训，虽然监管机构最初也曾考虑对代理商的地理位置加以限制，但最后还是决定放弃。

## 对代理商的尽职调查：“适合度”测评

监管法规通常要求对代理商进行某种形式的“适合度”(fit and proper)测评，这就需要金融机构对代理商进行某种形式的尽职调查，看看代理商是否具有好的声誉，有没有犯罪记录，有没有财务问题和破产记录。除了以上这些方面，“适合度”测评有时也会涉及其它方面，比如公民身份、教育背景、年龄，还有技术能力和业务能力。这些法规被看作是使客户得到恰当、安全和可靠服务的重要保障。

但监管机构应该注意的是，要尽量避免无意中造成过多的负担，从而危及到所监管的商业模式。虽然法规中提出的适合度标准本身并没有什么问题，但有的金融机构和代理商也指出，要达到具体要求可能需要付出相当高的成本，尤其是在收集各种文件方面。例如，提供清白的信用记录看起来似乎是个很合理的要求，但是许多国家没有信用机构，就算有，也无法提供可能成为代理的小型零售商户的相关信息。即使有信用机构，但要获得信用记录也可能既费时又费力，这对那些最有可能在银行业务较少地区提供服务的偏远地区的零售商来说，是一种特殊的挑战。

## 建议

- 根据具体情况调整适合度测评，使条件最佳的参与者能够成为代理：
  - 允许有大型分销网络的组织发挥积极的作用，从事（或管理）代理活动，例如移动网络运营商、连锁零售商等。
  - 避免对代理商的地点加以限制，因为这种限制会阻碍代理商的发展，并最终阻碍金融覆盖面的扩大。
- 对代理资格的适合度测评标准应该适度，要特别注意证明其胜任能力（如提交信用报告）以及遵守现行规定（如定期的资格重审）的潜在成本及可行性。

<sup>6</sup> RBI/2010-11/217 DBOD.No.BL.BC.43 /22.01.009/2010-11, 第3条(2010年9月28日)。但是，非银行金融公司，即最大的小额金融机构采取的形式，仍被明文限制不能成为代理，理由是担心客户的资金可能与机构的资金混在一起使用。

<sup>7</sup> 2233号法令(2006年7月)，经过1121号法令修订(2009年3月)

<sup>8</sup> 参见CGAP(2010)。

<sup>9</sup> CMN 2707/00(2000)号决议。

<sup>10</sup> RBI/2007-2008/295(2008年4月24日)。

## 代理商可以发挥哪些作用？

代理商可以提供多种服务，包括开户，现金存取服务（包括银行贷款的支付和还款），缴费和转账服务（包括国际汇款和个人之间的国内转账），甚至进行信贷评审。<sup>11</sup> 然而，监管规定往往对代理商在金融服务中可以发挥的作用加以限制，反映了监管机构对第三方提供服务的可靠性、安全性和能力的担心。一些监管机构甚至开始考虑根据代理商所提供服务的将其分类，对那些只提供基本服务（比如现金服务）的代理商，采用不太严格的资格标准。

### 现金存取服务

大多数监管规定允许代理商进行现金存取交易。这项服务使客户能够在无法使用传统银行网点和自动提款机的地区方便地存取现金，同时也给银行带来效益，因为通过便宜的渠道处理小额交易可以使银行向更多客户提供基本账户服务，也可能缓解银行网点业务繁忙的压力。<sup>12</sup>

然而有时候，由于传统的“外包”观念的影响，以及有些银行业监管法规不允许在银行网点之外进行现金交易，这一基本功能在实践中打了折扣。一个常见的监管障碍是将接收现金视为接受“存款”，而接受“存款”的服务专属于银行或需要得到专门的经营执照（比如汇款执照）。

对于小型代理商而言，取得和保有执照往往是一件很麻烦的事情。例如在印度尼西亚，提供现金提取服务的代理商需要专门申请一个叫做“汇款者”的营业执照。申请这种执照的过程长、要求高（比如要有风险管理机制并证明已经做好了开业的准备），对于一个小型零售代理商而言是不切实际的。事实上，印度尼西亚监管机构也已经认识到，这样的监管规定严重阻碍了代理网络的发展。<sup>13</sup>

### 建议

监管者应当允许代理点开展现金进/出业务。监管者尤其应该明白，当交易是通过代理商自己的账户实时对冲时，现金进/出业务的风险并不比银行存款高。（参见专栏1）

### 专栏1 代理商通常怎样提供现金服务？

虽然代理商可以提供一系列金融服务，但是代理点经常被当作存取现金的地方，在那里客户将现金存入自己的帐户并将电子数额兑换为现金。代理商通常先在银行开设账户并注入资金（尤其在使用移动电话渠道情况下）。与客户进行的所有交易都需通过代理商的个人账户。例如，当客户要将现金存入自己的电子账户时，先将现金交给代理商，然后代理商从自己的账户将等值现金以电子形式转入客户的账户。反之亦然，当客户希望提取现金时，客户就将现金值以电子形式转入代理商的账户，然后由代理商从自己的现金储备中支付给客户相同数额的现金。这些代理有时候被看作是“现金经营商”，也就是经营现金的电子形式和物理形式相互转换业务的零售商。因为这些现金经营商通过自己的账户进行交易—而且交易总是实时进行，客户可以对资金的电子转账进行确认—因此其中涉及的风险（比如系统性风险或是客户保护风险）可能并没有想象的那么大。

### 客户身份验证

开设账户和其他交易之前必经的程序是对客户进行尽职调查，而监管机构面临的巨大挑战之一就是允许代理商在客户尽职调查中发挥什么样的作用。如果在偏远地区允许通过代理商（代理商可能没有客户尽职调查方面的经验，离能够正规进行客户尽职调查的金融机构还有段距离）进行客户身份验证，可能会对反洗钱和打击资助恐怖主义活动产生不利的影响，但是对扩大金融覆盖面而言，其好处可能是相当显著的。金融行动特别工作小组（FATF）是制定和推动打击洗钱和恐怖主义融资活动国际及国际标准和政策的国际组织。工作小组要求金融服务供应商使用“可靠、独立”的文件识别“并验证”客户身份，但并没有明确规定这些文件的形式。<sup>14</sup> 为了遵守小组提出的这一规定，各国政府有时候会对文件提出具体要求，比如身份证或居住地证明，而许多没有银行账户的穷人却无法提供这些证明。

另外，有些国家甚至要求提供生物识别数据，这不仅贫穷客户难以做到，而且还需要一定的基础设施（眼睛扫描仪或是指纹识别器），价钱过于昂贵，技术上也不符合代理商所处地区的现实。例如，巴基斯坦监管规定要求帐户登记时必须进行指纹扫描，但是精确指纹扫描所需的设备对许多设在人口稀少地区的小型

<sup>11</sup> 到目前为止，除极少数情况外，尚未允许代理商参与金融机构的信贷决定；监管者认为允许代理商作出此类技术性的判断不仅会有审慎经营方面的担心，而且也涉及到消费者保护的问题，特别是如果代理费与信贷额度挂钩的话。不过，代理商有时候会协助对信贷申请进行评估，但提供信贷的最后决定还是由银行雇员负责。

<sup>12</sup> 关于无网点银行可降低成本的简要讨论，请参阅 Ivatury 与 Mas (2008)。

<sup>13</sup> 关于印度尼西亚使用代理商的讨论，请参阅 CGAP (2010b)。

<sup>14</sup> FATF 40项建议，第5条。

代理商来说过于昂贵。巴基斯坦监管机构意识到此项规定对扩大金融覆盖面所产生的负面影响以后，做出了暂时豁免此项要求的补充规定，从而确保代理商无网点银行服务的推广。

（在传统法律意义上）代理商<sup>15</sup> 在FATF看来就是金融服务供应商提供服务的一种延伸，因此，代理商进行客户尽职调查就被视同为金融机构自身进行的调查。FATF还允许第三方进行客户尽职调查，但是金融机构：（i）必须对第三方的行为承担责任，确保第三方遵守打击洗钱和恐怖主义融资活动的相关规定；（ii）必须“确信”：可以随时获得由第三方掌握的客户尽职调查信息；同时第三方是受到监管和监督的。<sup>16</sup> 但是，对进行客户尽职调查的小型零售商提出后面这个要求可能会有些问题，因为这类小型零售商（如果被FATF看做为第三方的话），可能没有被充分“监管和监督”。

目前还不清楚的是，如果银行对代理商和第三方的行为都要承担责任，那么FATF如何确定这两者之间的区别。不出所料，FAFT已经开始对其提出的建议进行审核，试图明确代理商和第三方的作用。FATF已经认识到，目前的监管要求事实上会限制可能成为代理商的实体的类别，因此FAFT正在考虑给各国更多的自主裁量权，由各国自己决定哪些实体可以成为进行客户尽职调查的第三方，但是前提是这些第三方必须受到监督或监测。<sup>17</sup> 此外，FAEF正在考虑采用由他方（other parties）进行客户尽职调查的新标准，其中一个重要的因素是，由他方进行客户尽职调查时，无论采用自己的程序还是银行的程序，都必须在银行的控制之下。<sup>18</sup>

许多国家允许代理商进行客户尽职调查。验证客户身份已经是整个拉丁美洲（如秘鲁，哥伦比亚，墨西哥和巴西）的银行代理商的常规业务。

在印度，银行“可以让代理商准备开户手续所需要的初步材料”，但是银行必须对反洗钱/反恐怖融资规定的实施承担最后责任。

在斐济，零售代理商可以代表提供手机银行服务的移动网络运营商进行客户尽职调查。在菲律宾，监管机构允许获得经营牌照的汇款代理商验证客户身份，但

是这种汇款代理商必须接受培训，交易记录保留5年，并且必须报告可疑交易。<sup>19</sup>

一些国家在使用代理商进行客户尽职调查方面采用了不同的方法，在这些国家，代理商进行客户尽职调查的范围仅限于在反洗钱和反恐怖主义融资方面风险较低的金融产品。比如巴基斯坦2008年制定的有关无网点银行业务的法规允许银行业务代理商开设一级账户（level 1 accounts），这类账户的余额较低且有转账限额。<sup>20</sup> 同样，在墨西哥和秘鲁，银行业务代理商可以对使用小额交易的低风险账户或存款和交易设定限额的基本账户进行客户尽职调查。

监管者已经认识到，在开设账户和进行交易方面允许利用零售代理网络进行客户身份验证是明智之举。但通常的原则是，在保证代理商履行反洗钱/反恐怖主义融资的规定方面，银行要承担最终责任。（见“代理商的责任”）

## 建议

- 允许代理商进行旨在满足反洗钱/反恐怖主义融资规定的客户身份验证。
- 确保身份验证的方式与代理商所在地区的技术条件和基础设施条件相符合。
- 坚持由金融机构为代理商履行反洗钱/反恐怖主义融资规定承担责任。

## 银行使用代理商有哪些商业条件？

除了谁可以成为代理商以及代理商能做什么这样的问题外，另外还有几个与代理商监管有关的关键问题也可能可能会对能否发挥代理网络的商业潜力产生推动或限制作用。这些问题包括：（i）代理商如何获得报酬，（ii）是否允许专属代理，（iii）如何通过代理商网络管理者（ANM）对其进行管理。

## 代理商的报酬：收费和收入

无网点银行业务能否推广取决于代理商能否获得具有吸引力的回报，无论回报是直接的（如客户支付给代理商的交易费）还是间接的（如客户数量增加，

<sup>15</sup> 根据传统的法律定义（这一定义在无网点银行中不经常使用，在本文中也不适用），“代理”是指甲方授权乙方代表其行事，并对乙方在代理或合同范围内进行的有关活动承担责任。有时候这种责任也能延伸到客户能合理证明其属于代理范畴之内的活动。

<sup>16</sup> FATF 40项建议，第9条。

<sup>17</sup> FATF磋商文件，标准的评估—第四轮评估的筹备，第9页。（2010年10月）

<sup>18</sup> 同上。

<sup>19</sup> 菲律宾中央银行2005年第471号通知。应该指出的是，这些汇款代理商本身就是有许可证的金融服务供应商，因此从法律的角度看，他们应该是客户的代理，而不是另一家金融服务供应商的代理。但是，这些汇款代理商常常被其他的金融服务供应商用来帮助在无网点银行的地区开展现金存储业务。

<sup>20</sup> 巴基斯坦国家银行无网点银行监管规定，第4节（2008年3月）。

建立品牌效应，增加客户忠诚度等）（Flaming, McKay, and Pickens 2011）。虽然大多数监管机构对代理商的报酬没有具体规定，而是留给金融机构和代理商进行协商，但几乎所有国家都禁止代理商直接向客户收费，有些国家甚至对银行向客户收取代理费的数额作出规定。这些旨在保护客户避免过高收费的法规的确用心良苦，但如果参与者在承担了服务贫困群体的挑战和成本之后自己却不能获得合理的回报，那么这样的规定将不利于无网点银行模式的推广。

举例来说，印度有关代理商的监管规定最初禁止银行和代理商向客户收取代理费。但是印度储备银行认识到这种限制对银行业务代理模式的负面影响以后，于2009年11月解除了这项禁令。<sup>21</sup> 现在银行获准可以根据董事会批准的规定收取合理费用。监管机构可以放心的是，即使在不受到监管的情况下，市场机制也会确定出合理的价格水平。再比如，拉丁美洲国家一般允许银行收取代理费，不过出于提高竞争力或是降低客户成本的考虑，银行常常不收取这种费用。从银行自身利益考虑，它们也需要将小额交易从渠道成本较高的银行网点转移给银行业务代理商处理。

有的监管部门还规定，除非获得银行批准，代理商不得擅自修改客户收费标准。巴基斯坦就是这种情况，在巴基斯坦，代理商不得以任何方式变更银行设定的收费结构。<sup>22</sup>

有些地方，银行已经获准向客户收取使用代理的费用，但是监管规定仍然经常要求银行必须将费用直接从客户账户内扣除（而不允许代理商直接向客户收取）。这些规定的目的是减少代理商利用收费程序向客户不公平收费的风险，尤其是在代理商稀缺的地区。允许代理商自行定价（有时候是在服务供应商指定的范围内定价）的情况是比较罕见的。在坦桑尼亚，有一家银行的代理被允许自己定价，这样做的理由是，城市的竞争会导致价格下降，而偏远地区因为流动性管理成本较高而必须维持较高的代理费。但是，自由市场的方法本身还是有其风险的。在菲律宾，汇款代理商也有一定的定价自主权。有一家电子货币服务供应商允许其汇款代理最多收取交易金额的百分之三（尽管供应商鼓励代理们只收取百分之一）。缺乏统一的收费标准使客户感到困惑，造成市场信息前后不一致，这也是可能限制无网点银行业务发展的因素。

## 建议

- 允许服务供应商和代理就代理费进行自由协商
- 允许服务供应商在现行消费者保护法规约束的前提下（如价格透明度的规定<sup>23</sup>）自由设定零售价格。
- 在代理商获准制定价格并直接向客户收取费用的情况下，对价格进行监测，注意是否有过高收费或其它使客户感到困惑的迹象。

## 代理的专属性

为了提高商业模式的生存能力，扩大金融覆盖面，并鼓励市场竞争，监管规定往往禁止银行与代理商签订“专属”协议。首先，代理业务的生存能力依赖于足够的交易量，在客户量不足的地区，一家代理商可能需要代表多家银行或其他服务供应商才能产生有吸引力的收益。其次，有些监管机构认为，在代理商短缺的地区，规定代理的“非专属性”将增加多家银行进入偏远地区的机会，从而促进市场竞争和行业发展，防止银行对最抢手的代理商和地点形成垄断。肯尼亚的监管规定禁止专属代理，但要求每家服务供应商与各个代理商分别签订监管和责任协议。<sup>24</sup> 在斐济，监管机构把非专属代理作为同时建立两个移动支付平台的条件，但是运营商表示他们会给代理商施加压力，要求代理商优先使用他们的服务。例如，一个代理商如果所代表的某个运营商的交易没有达到一定数量时，合同可能会被解除。

在有些市场，监管机构并非只是简单地禁止专属代理，而是向前更迈进了一步，提倡代理分享。巴基斯坦的无网点银行业务指南明确提出银行可以采用“开放式结构”，使代理商可以同时为多家银行提供服务而不需要分别与各家银行签订合同。在个别情况下，监管机构还考虑强制执行“代理的互通互用”，换句话说就是代理商与某家银行签订合同以后，还可以为其他银行的客户处理交易。

马尔代夫货币管理局目前正在计划要求代理商在与某家银行签订合同以后，仍能为参与支付系统的任何一家银行的客户提供服务。一些国家的监管机构也允许专属代理，他们认为这样可以增加金融服务供应商投资银行代理业务的积极性。如果没有专属性，竞争对手就会直接从先行者的投资中获利，即可以利用先行者在代理商的识别、审核和培训方面所做的投资。

<sup>21</sup> RBI/2009-10/238, DBOD.No.BL.BC. 63 /22.01.009/2009-10 (2009年11月30日)。

<sup>22</sup> 巴基斯坦国家银行无网点银行监管规定，第6.1节（2008年3月）。

<sup>23</sup> 关于无网点银行消费者保护的较为详细的讨论，请参阅Dias与McKee（2010）。

<sup>24</sup> 银行代理业务指引，第6.1节。如上所述，肯尼亚的监管只适用于银行，而不适用于像Safaricom这样的移动网络运营商。

## 专栏2. 专属代理和竞争性政策：肯尼亚的困境

肯尼亚拥有全世界最大的以手机为基础的无网点银行业务。移动网络运营商Safaricom于2007年推出了移动货币转账平台M-PESA，现有近1,300万客户，2万多家代理商。Safaricom采用专属代理制度，这意味着代理商不能代表其他供应商或银行向客户提供类似的金融服务。2010年肯尼亚颁布了代理银行业务指引（不适用于电讯运营商Safaricom）之后，商业银行开始设法扩大自己的代理网络。但是现在一些银行开始抱怨，说该指引不允许银行与代理商签定专属代理合同（这使它们在与Safaricom的竞争处于劣势），而Safaricom却利用先发优势，通过专属代理合同条款将可能成为代理的人揽在麾下。（银行还提出，银行代理商的资格标准和审批程序过于繁琐，但对移动网络运营商却没有要求其采用类似的资格标准和审批程序。）

那么监管机构应该做些什么呢？一些人认为，竞争环境不公平是有道理的，因为Safaricom的代理商只能提供现金存取服务，但银行的代理商却可以提供更多的金融服

务。而且普惠金融比允许某个机构通过签订专属合同垄断各项服务更重要。但实际上，对没有银行账户的穷人最有价值的就是这种银行业务代理商也可以提供的现金存取服务。现在究竟应该效仿Safaricom公司，允许银行与提供现金存取服务的代理商建立专属代理关系？还是应该对Safaricom的专属代理制度进行重新评估，看看这种关系是否对竞争会产生不利影响？Safaricom作为率先进入市场的公司已经占据了优势并从中受益，现在是否应该禁止它的专属代理行为呢？但是这么做又会给其他国家的先行者们传递什么信号？他们现在已经在疑惑，他们的努力究竟能得到多大程度的回报。银行宣称，市场上有可能成为代理的人都被锁定，监管机构依据什么对这种说法进行评估？是否应该要求银行明确地证明自己的说法？如果是这样，如何证明？

肯尼亚的监管机构，包括中央银行以及垄断与价格委员会正在努力建立一种监管办法，既能促进竞争和普惠金融，同时又尊重自由市场规律为先行者提供激励。

虽然巴西、哥伦比亚和秘鲁对代理专属性问题没有具体规定，但是专属代理的现象在这些国家是很常见的。其他一些国家如尼日利亚，虽然明确表示代理商可以代表多家金融机构，但如果代理商选择专属代理形式，按照规定也是允许的。

印度的情况更为复杂一些。虽然印度的监管规定允许代理商（例如大型零售连锁店或有多个网点的代理商）代表一个以上的银行，但是“单个的零售网点或是[代理商的]子代理却只能代表一家银行并只为这家银行提供服务。”<sup>25</sup>

因此，从客户服务端而言，专属性仍然是常见的形式，不过和使用自动提款机的情况一样，理论上银行之间可以在价格和其他条款上进行协商，从而使客户可以使用不同银行专有的代理点。这项政策表面上是为了使终端用户使用起来清晰明了，并确保银行对各个代理点的责任，但是它可能使银行在合适的代理商短缺的地区难以竞争。而且，这条规定实际上可能难以执行：业内专家指出，同一店面工作的个人或是家庭成员可以与不同银行分别签订协议，而且不容易被发现。

代理专属性已经不单是一个在为先行者提供激励和增加服务点以期在短期内实现最大程度的金融覆盖面之

间的平衡问题。随着市场的发展和更多参与者的进入，代理专属性已经变成了一个竞争的策略问题。（见专栏2）

### 建议

允许暂时的代理专属权，尤其是在行业发展初期，短期内可以激励银行投资建立代理网络；从长远的角度来说，也能使其它供应商在缺乏代理商的地区进行有效的竞争。

### 代理商网络的管理

虽然银行对管理银行网点很有经验，但是它们常常发现，对代理商的识别、培训和管理却是一项不同且具有挑战性的工作。因此，银行越来越倾向于发挥代理商网络管理者（Agent Network Management, ANMs）的作用。ANM有多种模式，其中最典型的有3种：（i）第三方专业机构，与银行签订合同外包代理商管理服务，但本身不做代理业务；（ii）大型零售商（如连锁超市）或其它拥有大型专有服务网点的实体，与银行单独签订代理协议，然后对其下属各零售点的代理职能进行管理；（iii）其他第三方（如移动网络运营商），先与银行单独签订代理协议，然后与其他作为代理的法律实体或个人签订子合同。

<sup>25</sup> RBI/2010-11/217 DBOD.No.BL.BC.43/22.01.009/2010-11, 第3条（2010年9月28日）。

代理商网络管理者对于银行业务代理网络的发展通常起着关键的作用。他们不仅使银行使用代理的过程变得简单，而且在风险管理方面也发挥着重要作用。代理商网络管理者提供专业管理服务并与各代理网点之间保持日常互动，再加上它们往往有比较充足的资金，因此，它们有能力也有条件对它们的子代理承担责任，并在因代理责任造成损失时给银行提供赔偿。（见“代理商的责任。”）

监管规定有时候不允许代理商将其业务分包或是以其他方式将其代理职责委托给第三方，从而使代理商网络管理者（ANM）模式的发展受限。如2010年肯尼亚颁布的代理银行业务指引，明确规定代理商不能“将代理银行业务分包给另一法律实体。”这种禁令的目的通常是为了确保银行能够更多地参与，直到代理点的“最后一英里”。虽然这些规定禁止代理分包，但允许银行使用中介机构管理代理点，不过使用中介成本更高，过程也更复杂，因为银行仍然需要与各个代理点分别签订协议，这对银行来说既不能减少成本，也很麻烦。

大多数情况下，监管者认可代理商网络管理者模式的好处，也允许分包，但条件是银行必须对所提供的金融服务承担责任。如墨西哥监管规定允许第三方，包括移动通讯运营商和零售商，为银行建立和管理代理网络。巴基斯坦的无网点银行业务法规明确考虑了“超级代理商”的作用，这些超级代理商可以是拥有零售网点或是配送网络的各种组织。包括燃料配送公司、巴基斯坦邮局、快递公司和各种连锁店。<sup>26</sup> 这些超级代理商将负责对子代理的管理和控制，但子代理和超级代理之间的协议，在形式和内容上，必须与超级代理和银行之间的协议相近。巴西最新的法规只许可一级子代理。监管者认为，代理的层次如果过多，则会使银行和其应该负责的一线代理之间产生太大的距离；这样银行就不能有效监管代理，从而导致劣质的客户服务和欺诈行为。

## 建议

允许代理商进行分包，但银行必须为所提供的金融服务承担最终法律责任。

## 代理商的责任

监管者能够放心地允许银行使用代理，其中一个重要的因素就是要求银行对代理商的行为承担责任<sup>27</sup>。要求银行对代理商违规行为承担责任能迫使其努力确保代理行为的专业性并严格遵守关于客户尽职调查的规范（见“验证客户身份”），最终减轻监管者对银行使用代理的担忧。

根据本文对一些国家进行的调查，所有允许使用银行代理的国家都规定银行必须对其代理商的行为承担责任。巴西或许是使用银行业务代理最普遍的国家，银行被要求“对其代理商提供的服务承担全部责任。”<sup>28</sup> 印度同样要求“与客户签订的一切协议/合同必须明确指出，银行应就其代理商的过失和行为向客户负责。<sup>29</sup> 有意思的是，巴基斯坦一方面要求银行承担责任，同时又说明银行可以“采取其认为必要的措施就代理行为产生的责任进行保护…”<sup>30</sup> 由于这样一条保护条款，银行可能更倾向与规模较大，资本比较雄厚，能够履行赔偿义务的代理商签定代理协议，弃用小型零售商，而这些小型代理商恰恰是最适合为低收入人群提供服务的。<sup>31</sup>

虽然各个国家普遍规定为代理商承担责任，但如果要推动普惠金融，还是需要将供应商的责任限制在与提供金融服务有关的行为和过失。<sup>32</sup> 否则可能会提高金融服务供应商的成本，使其不得不支付与代理活动无关的损害赔偿。这些成本可能会导致市场寒蝉效应，不但影响可行的商业模式的产生，而且会使得这种商业模式难以顺利快速地形成规模。

有些国家较为明确地将银行业务代理的责任限制在所提供的金融服务范围之内。如肯尼亚的代理银行业务指引规定，对于代理商的活动，“即使这些活动没有在代理合同中明确，但只要涉及到银行业务或与银行业务有关的事务，银行都必须承担责任”（强调）。<sup>33</sup> 海地最近颁布的无网点银行业务指引也作出了措辞几乎完全相同的规定。<sup>34</sup>

见专栏3关于责任与M-PESA的讨论。

<sup>26</sup> 无网点银行业务监管规定，第6.2条。

<sup>27</sup> 在使用普通法的国家，责任实际上即为法律责任。

<sup>28</sup> CMN 3110决议，第3条（2003年7月）。

<sup>29</sup> RBI2006年1月通知，2010年9月重申，第10（iv）节。

<sup>30</sup> 巴基斯坦国家银行无网点银行业务监管规定，第5节（2008年3月）。

<sup>31</sup> 巴西和其他拉丁美洲国家的作法是依赖代理商网络管理者的赔偿，有时候甚至是保险公司的赔偿。

<sup>32</sup> 至于哪些行为或过失是与提供金融服务有关的，这个问题需要根据具体情况和环境来确定。

<sup>33</sup> 银行代理业务指引—CBK/PG/15，第5.1.1节。

<sup>34</sup> 海地国家银行无网点银行监管规定，第5.1节（2010年9月）。

### 专栏3. M-PESA与责任问题

肯尼亚M-PESA的成功有时候被当作一个反证，证明银行对代理商的行为负责的一般原则还是有例外的。肯尼亚的移动网络运营商Safaricom成功地推出M-PESA系统并不断发展壮大，现有客户已经超过1,300万。由于Safaricom是移动网络运营商，因此可以不受肯尼亚银行业务代理监管规定的约束。但是Safaricom还是声明对其代理商的行为不承担任何责任，在客户签署的条款中M-PESA明确声明，“代理商均为独立的服务商，Safaricom对其行为或失职不承担任何责任。”<sup>35</sup> 不过这项服务到目前为止很受受欢迎，几乎没有什么投诉，说明市场力量（如保护品牌声誉的愿望以及其他商业利益）可能足以保证服务的安全和质量。

<sup>35</sup> M-PESA客户条款与条件，第18.11款。虽然现在对Safaricom（移动网络运营商）这样的电子货币发行者尚未颁发具体的监管规定，但根据银行业务代理指引中的规定，银行要对其代理商的行为承担责任。有人认为对M-PESA的代理商和银行的代理商有不同的处理方式，主要根据是，后者所从事的金融服务范围要比前者大得多。

这种说法不完全符合实际情况。Safaricom的客户虽然相信这些免责声明，但这些措辞实际上是许多大公司与其客户之间标准合同中常见的法律姿态。肯尼亚中央银行的态度是，肯尼亚普通法中关于代理责任的原则同样适用于Safaricom，如果问题提交给法庭裁决，Safaricom将会被认为负有法律责任。（M-PESA的品牌推广要求、专属代理安排以及佣金结构等都可以用来证明Safaricom旗下的M-PESA服务分销商从法律角度来说都属于代理商）。由于Safaricom在法律方面还是有承担责任的可能性，因此，尽管有免责声明，但毫无疑问，Safaricom都会尽力确保其代理商的行为不要出现什么过失。

声

### 建议

- 监管规定应该要求银行对其代理商的行为承担责任，但责任的范围应只限于代表银行提供的金融服务。
- 在规定银行对其代理商的行为承担最后责任的情况下，监管部门应该尽可能放松对代理商的资格、地点以及尽职调查等方面的限制。（参见“谁可以成为代理”一节）

### 未来展望

通过代理商提供金融服务，还没有一套普遍适用的监管方法。市场可能还需要进行各种尝试，最后才能找到一个合适的方法。因此，一些国家的监管部门采取了边试验边学习的方法<sup>35</sup>，允许私营部门进行尝试，同时对市场进行密切监督，最后再根据已经识别出的市场需求制订监管措施。例如菲律宾的监管部门在这种模式发展的初期阶段表现出了极大的灵活性，他们跟踪市场动态，通过信函这样的非正式方式进行监管。其他国家，如斐济，也采取了类似的边试验边学习的方法，比较谨慎地允许市场进行试验，做好监管准备。<sup>36</sup> 即使监管者已经建立了全面监管框架，他们也比较积极地听取实践中的反馈意见，对监管进行修订以推动市场的发展。

监管者也明白，服务供应商追求自身商业利益的举措也常常符合客户的最佳利益——因为在保证客户最佳的

体验，增加透明度，实现长期可持续的经营等方面，服务供应商的积极努力也是符合客户的利益的。因此，大多数监管者通常认为，代理点的流动性管理或安全保障等问题，最好留给双方自由协商解决——不过监管者有时候要求代理商和金融服务供应商之间通过合同形式来约定。自由市场虽然可能会产生一些符合客户利益的结果，但监管者应该把它看成是支持轻度监管的理由，而不能由此认为监管是不必要的。

最后，在代理商的监管方面也出现了一些新的挑战。代理专属性方面就产生了一个新的问题：在最大程度地扩大普惠金融的同时如何促进竞争（见专栏2）。其他的新问题还有，在实践中如何对代理商进行监督——例如在埃及和约旦，问题不仅仅是如何对代理进行监管，还有一个由谁来监管的问题：是金融监管部门还是由电讯监管部门？

政策制定者在为各种尝试和普惠金融努力创造肥沃的土壤，但是无网点银行的发展仍然是一个尚在进行中的工作。现在有一点是清楚的，代理银行业务在商业上是否可行，很大程度上取决于是否能够实现降低服务成本的目标——包括服务老客户、拓展新客户和进入新的地区。要实现低成本又取决于能否建立一套合规负担最小、又能应对银行业务代理中的实际风险的适度监管体制，使代理商网络实现安全和可持续的发展，最终让世界贫困人口能够享受到更多更好的金融服务。

<sup>35</sup> “边试验边学习”这一说法最早是由GSM协会创造的，后来被二十国集团的“创新性普惠金融的原则”中加以采用（多伦多，2010年6月27日）。

<sup>36</sup> 参阅Tarazi（2010）。



表1: 代理监管规定: 各国的有关做法

国家	谁可以成为代理?	对代理商的资格还有哪些要求?	代理商可以做什么?	对代理商收费有什么限制?	代理能否分包?	是否允许专属代理?	主体机构为代理商所承担的责任
巴西 2003年7月货币理事 会(CMN)第3110号决 议,后经2003年12月 的CMN第3156号决议修 订;2008年12月CMN第 3654号决议和2011年2 月CMN第3954号决议	“只有商业性公司和 协会(根据2002年10 月,406号法规的定义) 以及公证和注册登 记服务供应商(根据 1994年8,935号法规 的定义)才能被聘为 代理。”(CMN第3954号 决议第3条)。  金融机构和国家金融 体系内的其他机构可 被聘为代理(CMN第 3954号决议第3条第 III节)。  主要或专门从事代理服 务的实体不得被聘为代 理,但涉及以下情况时 例外:(i)接收和转交 信贷申请;(ii)支付 和电子转账。	代理商如果参与信贷 业务,必须首先通过 由具有技术能力的公 认的机构进行的资格 认证考试。(CMN第 3954号决议第12条) 认证考试必须包括业 务的技术方面、适用 的监管规定、消费者 保护、职业道德和审 计等方面。(CMN第 3954号决议第12条第 II节)	现金存取:代理可以 进行现金存取和账单 支付业务。(CMN3110 号决议第1条)  开户身份验证:代理 商可以接收和转交开 户申请。  其他:另外,代理还可 以(i)接收和转交信 贷/信用卡申请,(ii) 处理客户存款账户的 入账、支付和电子转 账,(iii)非法律程序 的追款业务。(CMN第 3954号决议第8条)	禁止代理商“自行决定 对合同规定的服务收取 任何费用。”(CMN3110 号决议第4条第IV(c) 款和CMN第3954号决议 第17条)	经金融机构事先同 意,可以分包。(CMN 第3110号决议第4条第 III款)  如果合同允许分包, 只允许往下分包一 级。(CMN第3954号决 议第7条)	没有明文规定,但实 际上存在专属代理的 情况。	“主体机构对代理商 提供的服务负有全部 责任。”(CMN第3110 号决议第3条)  “代理商依据并在聘 用机构指南规定的范 围内进行经营,聘用 机构对通过代理商向 客户及用户提供服务 负有全部责任,聘 用机构应保证通过代 理商进行的交易做到 诚信、可靠、安全和 保密...”(CMN第3954 号决议第2条)

(continues)

表1: 代理监管规定: 各国的有关做法 (续)

国家	谁可以成为代理?	对代理商的资格还有哪些要求?	代理商可以做什么?	对代理商收费有什么限制?	代理能否分包?	是否允许专属代理?	主体机构为代理商所承担的责任
哥伦比亚 第2233号法令 (2006年7月), 第1121号法令 (2009年3月)	经哥伦比亚金融监管局批准, 任何类别的法律实体, 包括储蓄与信贷合作社, 均可成为代理。个人也能成为代理, 但其业务经营须在固定场所进行。(第2233号法令第5条)	要求金融机构对代理商的诚信、物质和技术基础设施以及人力资源进行评估。(第2233号法令第5条)	现金存取: 代理可以进行支票账户、储蓄账户或定期存款账户的现金存取业务, 并可接收贷款的现金还款和支付贷款。代理商还可以接收账单支付。 开户身份验证: “代理商可以作为经过授权的第三方进行必要的程序[...] , 如进行开户所必须的面谈。” (第1121号法令第3段) 其他: 支票账户、储蓄账户的余额查询和对账单。接收和提交文件。对服务的推广和宣传。在哥伦比亚国内使用本国货币的资金转账。(第2233号法令第2条)	代理商不得额外收费。(第2233号法令第3条第3款)	事先经过金融机构同意可以分包。	没有明文规定, 但实际上存在专属代理的情况。	金融机构对“通过代理商提供的服务负有直接责任”(第2233号法令第3条第1款)。

<p>印度 有关银行代理的通告 及修正条款 (2006年1 月, 2006年3月, 2008 年4月, 2009年4 月, 2009年11月, 2010 年9月)</p>	<p>根据团体/信托法案 成立的非政府组织/ 小额金融机构, 根据 互助合作团体法案或 邦合作团体法案注册 的团体, 第25节定义 的公司, ... 以及邮 局” (2006年1月, 第 3.1节)</p> <p>后期的补充: “退休 银行雇员, 退役军人 和退休政府雇员。” (2008年4月)</p> <p>后期的补充: “(i) 夫妻店 (kirana) / 药店/定量品商店; (ii) 印度政府小型 储蓄项目的代理商/ 保险公司; (iii) 加 油站店主; (iv) 退 休教师; (v) 与银行 有业务往来的管理良 好的自助小组中经过 授权的成员。” (第2 节, 2009年11月)</p> <p>后期的补充: “任 何其他个人, 包括 经营公众服务中心 (Common Service Centres) 的个人” 和 “根据印度公司法 注册的拥有大规模、 大范围零售网点的公 司, 但非银行金融公 司除外。” (2010年 9月)</p>	<p>地点: “代理商的业 务点与银行中心行之 间的距离, 在农村、 半城市地区和城市地 区一般不应超过15公 里。在都市地区不超 过5公里。” (2008年 4月)</p> <p>后期的修订: 代理商 的业务点与银行“中 心行”的距离应在30 公里之内。</p> <p>对潜在的代理商可以 进行尽职调查。尽 调查可以包括以下方 面: (i) 声誉和市场 地位, (ii) 财务是 否健全, (iii) 管理 与公司治理, (iv) 处理现金的能力, (v) 使用技术解决方 案提供金融服务的能 力。” (2010年9月)</p>	<p>现金存取: 代理商可 以进行 (i) 支付小 额信贷, (ii) 回收 贷款本金/收取利息, (iii) 小额汇款/其 他支付工具的接收和 支付。” (2006年1月, 第3.2节)</p> <p>开户身份验证: “银行 在必要的情况下可以 通过代理商处理开户 手续的前期工作。但 是, 保证代理商遵守 KYC和反洗钱规范仍 然是银行的责任。” (2010年9月, 第5 节)</p> <p>其他: 代理商还可以 (i) 验证借款人的 身份, (ii) 接收和 初步处理贷款申请包 括对基本信息/数据 的核实, (iii) 介绍 储蓄和其他产品, 提 供理财方面的培训和 建议以及债务咨询, (iv) 处理并向银行 提交申请, (v) 销售 小额金融/共同基金产 品/养老金产品/其 他第三方的产品。</p>	<p>“银行可以向代理 商支付合理的佣金/ 费用, 其费率和数 额可以定期审核。 与代理商签订的协议 应明确禁止代理商就 其代理的银行服务直 接向客户收取任何费 用。银行 (不是代理 商) 可以通过透明的 方式向客户收取合理 的费用。” (200年1 月, 2010年9月重申)</p>	<p>根据2010年9月的通知 的第3段的精神是允许 的。参见右边一栏。</p>	<p>虽然一个代理商可以 为一个以上的银行服 务, 但在与客户接触 的层面, 一个零售点 或代理的子代理, 只 能够为一家银行提供 服务。</p>	<p>“与客户签订的所 有协议/合同都应明 确说明, 银行应为其 其业务辅助者/代理 的过失和错误向客 户负责。” (2006 年1月, 2010年9月 重申, 第10 (iv) 节) “银行对任何业 务的分包不能减少银 行、董事会与高层主 管的责任, 他们对被 外包的业务负最终的 责任。” (关于银行 金融服务外包的风险 管理和行为准则的指 引, 附件4)</p>
---	--	---	---	---	--	---	--

(continues)

表1: 代理监管规定: 各国的有关做法 (续)

国家	谁可以成为代理?	对代理商的资格还有哪些要求?	代理商可以做什么?	对代理商收费有什么限制?	代理能否分包?	是否允许专属代理?	主体机构为代理商所承担的责任
肯尼亚 银行代理业务指引— CBK/PG/15 (2010年 5月)	<p>范围广泛的实体: 有限责任合伙、个体经营、合作伙伴、协会、合作团体、国营公司、信托公司、公共机构以及中央银行规定的其他实体。(第4.2.3节)</p> <p>以下实体不得成为代理: 宗教团体或非盈利机构、非政府组织、教育机构、外汇兑换所以及不允许进行盈利活动的任何其他实体。(第4.2.4节)</p> <p>没有明确允许个人成为代理, 但个人常常被批准作为非正式的个体经营者。(第4.2.3 (ii) 节, 结合第3.2.7节执行)</p>	<p>主体机构必须确定潜在的代理商具有“至少已经良好运营18个月的商业活动...过去18个月中没有被任何一家机构列为能力不足、不可靠或资信不良的借款者...”具有适当的物质基础设施和人力资源, 能够以一定程度的效率和安全提供服务。”(第3.1.1节)</p> <p>主体机构还必须从道德标准、业务和专业能力几个方面对可能成为潜在代理商的个体经营者或合作伙伴(如果是公司, 则针对公司的首席执行官与负责代理业务的主管的适当性进行评估。适当性评估应考虑以下几个方面: 信用记录、犯罪记录、声誉(由两位证明人保证)、业务经验、资金来源、经营记录以及“可能对个人有积极或不利影响的任何其他事项。”(第3.2.5节)</p>	<p>现金存取: 可允许的活动包括: 现金存款、现金支付、贷款现金偿还、现金账单支付、退休和社会福利金现金支付、工资现金支付和资金转账。</p> <p>开户身份验证: 代理商可接收和转交客户的开户文件。</p> <p>其他: 允许进行的活动包括: 余额查询; 制作和提供简单的银行对账单; 接收贷款申请文件; 借记卡和信用卡还款; ; 代理移动银行业务; 代客户申请支票本; 代客户接收银行邮件和信函以及中央银行规定的任何其他活动。(第4.4.1节)</p> <p>明确禁止的活动: 除其他禁止事项外, 代理商不得为客户开户、不得批准贷款或履行任何与开户方面贷款或其他业务方面的评估职能, 不得接受支票存款或兑现支票, 不得进行外汇交易; 不得提供现金预付。(第4.4.1节 (ix) - (xi))</p>	<p>代理商不得“向客户直接收费。”(第4.4.1 (iii) 节)</p>	<p>代理商不得“将银行业务分包给另外一个实体。”(第4.4.1 (xiv) 节)</p>	<p>机构与代理商不得签署专属合同。一个代理可以为多家机构提供银行业务, 但条件是必须与每个机构分别签订合同, 且代理商有能力管理与各个不同机构的交易。”(第6.1节)</p>	<p>“机构应对代理商的所有行为和过失负全部责任。对于代理商的某些活动, 即使不是合同中授权的, 但只要涉及到银行服务或与银行服务有关的事务, 机构也同样负有责任。”(第5.1.1.1节)</p>

<p>墨西哥 (2009年12月银行业通告与修正条款; 1999年信贷机构法与修正条款)</p>	<p>任何法律实体, 但专门从事法律规定的辅助信贷活动 (1985年辅助信贷活动及组织法及修正条款) 的金融机构除外, 如经纪人和证券交易商。金融机构只有在在本机构章程允许的情况下才能成为代理。交易所可以成为某些类别服务的代理。典当商和类似实体不能成为代理。(银行业通告第11章第2节第325条)</p> <p>个人可以成为代理, 但必须经营一种生意并有固定的经营场所。(银行业通告附件57, 3)</p>	<p>代理必须 (i) 有固定经营场所, 有适当使用电子装置的能力, (ii) 有处理银行业务的必要的基础设施, (iii) 有较好的声誉和信用记录, 如过去未受到民事和刑事处罚, 未曾受到银行委员会的调查。如果代理商网络管理者有良好的信用记录和固定经营场所, 对其代理则可豁免这些要求。(银行业通告附件57)</p> <p>代理商必须在签约银行开设存款账户, 以此处理所有交易, 但在使用代理网络管理者的情况下例外。(银行业通告第11章第2节第322, 1条)</p>	<p>现金存取: 账户持有人银行账户的存取。 开户身份验证: 开设“小额交易”和“低风险”账户时, 可进行客户尽职调查—这些账户有存款额和交易额的限制。 其他: (i) 使用信用卡、借记卡、支票和现金进行的支付 (包括贷款还款), (ii) 银行账户之间, 包括与其他银行账户之间的转账, (iii) 余额查询, (iv) 兑现支票, (v) 定期存款 (只能通过资本充足率至少在12%的交易所进行)。(银行业通告第11章第2节第319条)</p> <p>每个客户每天支票兑现和现金取款不得超过1, 500 UDI。每个客户每天存款不得超过10, 000 UDI。每个代理商接收存款总额不得超过银行过去12个月平均存款总额的25%。(银行业通告第11章第2节第323条)</p>	<p>禁止代理商在银行与客户事先商定的费用之外再额外收费... (银行业通告第10章第2节第324, VIII条)</p>	<p>代理不能向第三方分包 (银行业通告第10章第2节第324, VIII (d) 条)。但银行可以通过代理商网络管理者聘用代理。(银行业通告第10章第2节第322, I条)</p>	<p>过去12个月一直担任某家银行专属代理的实体不得被其他银行聘用, 代理商不得签署专属代理协议进行非银行服务的支付业务和信用卡支付业务。(银行业通告第11章第2节第324条)</p>	<p>使用代理并不能免除银行、银行的经理人员与雇员以及法律代表履行信贷机构法规定的各项义务。代理商如果违反适用法律, 将受到行政、民事和刑事起诉。 (1999年信贷机构法及其修正条款, 第46 bis 条, 2, 1 和 2款; 银行业通告第11章第2节第329-331 条) 银行对其代理商的银行应负法律责任 (信贷机构法第46 bis 条1和2款)。</p>
--	---	---	---	---	---	--	---

(continues)

表1: 代理监管规定: 各国的有关做法 (续)

国家	谁可以成为代理?	对代理商的资格还有哪些要求?	代理商可以做什么?	对代理商收费有什么限制?	代理能否分包?	是否允许专属代理?	主体机构为代理商所承担的责任
尼日利亚 (尼日利亚移动支付系统监管框架, 2009)	个人或实体。(第5.2.1.3和5.2.1.4节的含义)	服务供应商必须履行代理商尽职调查手续, 包括录指纹(如果代理是个人)和对注册情况进行核实(如果代理是法律实体)。(第5.2.1.2节) 代理商保持的备用现金不得超过100,000奈拉(约655美元)。(第5.2.2节)	现金存取: 服务供应商可以指定代理商协助“存款和取款/现金兑现。” 开户身份验证: 服务供应商可以指定代理商协助“登记新客户”, 但没有明确说明代理商对开户身份验证能做到什么程度。	未说明	电子货币发行者可以指定代理或子代理。(第5.1.1节)	“代理不限于任何一家运营商(可以为多家运营商担任代理)。”(2009, 第5.2.26节)	没有明文规定, 但根据代理协议授权进行活动时, 应遵守普通法有关责任的规定。
巴基斯坦 针对希望进行无网点银行业务的金融机构的无网点银行业务监管规定(2008年3月31日)	没有具体规定。实际上可以是法律实体或个人(但个人必须是业主或经营者)。	金融机构“应明确规定各种代理类别以及每一类代理的最低选择标准。[它们]应确保代理商经营良好, 有较好的声誉, 得到当地人的信任。”(第6.3节)	现金存取: 代理商可以提供现金存取服务, 包括接收现金支付账单(包括为注册客户和未注册客户的水电费和贷款还款)。(第6.1节) 开户身份验证: 代理商可以协助处理一级账户(余额和交易额有上限的个人账户), 如收取客户的身份证复印件, 指纹扫描, 数字相片, 并将文件转交给金融机构。(第4节)	“代理商不得以任何方式更改/改变银行规定的收费标准。所有收费必须经过银行与代理商商定, 并向客户明确说明。”(第6.1节)	允许代理分包, 具体说明了代理的不同层次(超级代理、直接代理和子代理)。(第6.2节)	“一个代理商可以向多个银行提供代理服务, 但他(代理)必须与每家银行分别签订一定级别的代理服务协议。”(第6.1节)	“无网点银行服务的最终责任在于金融机构。但是, 金融机构可以采取其认为必要的保护措施, 免于承担其代理商、服务提供商或合作伙伴的不当行为所产生的责任。”(第5节) “与客户签订的所有协议/合同都应明确说明, 银行应为其代理商的过失和错误向客户负责。”(第9.1节)

<p>南非 （银行法案，1990年第94号；2008年关于银行内部职能外包的银行法案第3号指导性文件）</p>	<p>任何“人”可作为银行代理。（银行法案）没有条款限制向其他第三方外包，但第3号指导性文件（这一条说明只针对影响到银行的风险取向、银行的管理层列为具有战略重要性或影响到南非储备银行对本银行的监管的外包安排）的明确含义是外包方必须是企业。</p>	<p>对代理商或外包方没有资格要求。但是，银行必须向南非储备银行通报任何属于第3号指导性文件范围的外包安排。</p>	<p>一般来说，银行可以将具体服务外包，但此类服务外包后必须按照银行内部规定和标准进行并接受银行的监督。</p> <p>现金存取： 银行可以聘用代理商“代其接收客户的任何存款、还款…或者代表银行向客户支付款项”。（银行法案，关于“代理”的定义）</p> <p>开户身份验证：没有具体规定。没有明文允许或禁止。</p> <p>其他：代理商可以接收贷款申请或现金预付申请。（银行法案，关于“代理”的定义）除了关于代理的定义外，没有明确说明代理可以做什么，不可以做什么。</p>	<p>对代理的收费没有具体的限制条款，但收费通常通过主体机构与代理商之间的合同确定。</p>	<p>对于代理的分包没有法定标准。但是在与银行的协议中允许的情况下代理或分包者确实进行了分包，银行需要保证对子代理/子分包商所履行的职能进行管理和控制。</p>	<p>对专属代理没有法定限制。但是此类安排应符合竞争法的规定。</p>	<p>根据普通法，主体机构应对其代理商的行为负责（但不对外包者的行为负责，尽管根据合同，银行可能也要负责）。</p>
---	---	--	--	--	--	-------------------------------------	--

\*本表采用的是有关监管规定的非官方英文翻译，不应作为法律指导或意见。参照时应使用原文。

## 参考资料

CGAP. 2010a. “Update on Regulation of Branchless Banking in Colombia.” [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42397/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Colombia.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42397/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Colombia.pdf)

CGAP. 2010b. “Update on Regulation of Branchless Banking in Indonesia.” Sections 3.1.2 and 3.2. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42399/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Indonesia.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42399/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Indonesia.pdf)

Dias, Denise, and Katharine McKee 2010. “Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options.” Focus Note 64. Washington D.C.: CGAP. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47443/FN\\_64\\_Rev.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47443/FN_64_Rev.pdf)

Flaming, Mark, Claudia McKay, and Mark Pickens. 2011. “Agent Management Toolkit: Building a Viable Network of Branchless Banking Agents.” Technical Guide. Washington, D.C.: CGAP. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.49831/AgentManagement\\_TG.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.49831/AgentManagement_TG.pdf)

Ivatury, Gautam, and Ignacio Mas. 2008. “The Early Experience with Branchless Banking.” Focus Note 46. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2640/FN46.pdf>

Tarazi, Michael. 2010. “Branchless Banking: The Test and See Approach.” Blog post. <http://technology.cgap.org/2010/02/09/branchless-banking-the-test-and-see-approach/>

请与您的同事分享本期焦点，也欢迎您向我们索取本文或同系列其他文章的更多副本。

对于您提出的宝贵意见，CGAP 表示感谢。

所有 CGAP 出版物均可在 CGAP 网站上获取，网址为 [www.cgap.org](http://www.cgap.org)

CGAP  
1818 H Street, NW  
MSN P3-300  
Washington, DC  
20433 USA  
电话: 202-473-9594  
传真: 202-522-3744

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

本文作者为Michael Tarazi和Pul Breloff。作者对以下各位对本文的审阅和提出的意见表示感谢: Tilman Ehrbeck, Stephen Rasmussen, Timothy Lyman, Chris Bold, Kate Lauer, Yanina Seltzer,

Denise Dias, Sarah Fathallah, Emiko Todoroki (世界银行金融诚信小组 Financial Integrity Team), Paul Leishman (GSMA).

如需引用本文，建议采用以下格式:

Tarazi, Michael, and Paul Breloff. 2011. “Regulating Banking Agents.” Focus Note 68. Washington, D.C.: CGAP. March

