

数字化普惠金融： 对客户、监管部门和标准制定机构意味着什么？

对不能获得金融服务或服务不足的低收入家庭和小微企业来说，数字化普惠金融可以从根本上改变这种局面。而它给监管和标准制定工作带来的挑战——以及它所提供的解决方案——有些是我们当前已经面临的，而另外一些将随着数十亿新数字金融用户的上线而出现，对此我们目前还只能想象。我们有机会也有责任对金融服务的数字化所带来的风险和回报做好准备。”——国际清算银行总经理海梅·卡鲁阿纳（Jaime Caruana）在第二届普惠金融全球伙伴关系（GPII）标准制定机构与普惠金融大会（2014年10月30-31日）上所致的欢迎辞。

数字金融服务有望获得数十亿新客户，因此银行和非银行机构正在以多年来为那些已能获得金融服务者改善服务渠道的做法为基础，开始向原来被排除在金融体系之外或服务不足的人群提供数字化服务。全球有80多个国家已经启动了以移动电话为工具的创新性数字金融服务（GSMA 2014）。¹ 由于数字金融服务大大改善了金融服务的可获取性并降低了费用支出，千百万贫困人口正从原来那种纯现金交易转向正规金融服务。这一发展趋势带来的好处之一是经济增长和稳定——不仅促进客户本人收入的增加，也推动他们及家人所属经济体的发展。然而，以前被排斥在金融体系以外的客户现在使用数字金融不仅会带来益处，也会带来风险——其中一部分原因是与贫困客户的典型特征相关（对正规金融服务缺乏经验、不了解消费者权益）。有些风险是全新的，而另外一些虽然已经为人们所了解，但从普惠金融的角度来看可能有不同的意义。

这份简报²旨在向各国和全球决策者提供关于面向贫困群体的数字金融服务快速发展的清晰介绍，并阐述需对这个领域给予重视和增强了解的必要性。本文将首先对“数字化普惠金融”提出一个简明定义，并总结它对得不到金融服务和服务不足人群所产生的影响；然后勾勒监管机构和标准制定机构需

要关注的数字化普惠金融模式中新的、不断变化的风险；最后将对关于数字化普惠金融的政策问题进行讨论。

数字化普惠金融及其对得不到金融服务和服务不足人口的影响

“数字化普惠金融”可定义为曾被排斥或服务不足的人口以数字方式获得和使用正规金融服务。这类服务应当符合客户的需要，并以负责任的方式以及客户可负担、服务提供商可持续的价格来提供。

根据客户是与哪一方订立服务合同，可将当前这类金融服务的提供商分为四大类：（1）综合业务银行提供一种“基本”或“简化”的移动交易账户，通过移动设备或支付卡外加销售终端（POS终端）进行支付、转账和储值；（2）业务种类有限的特色银行通过移动设备或支付卡外加POS终端提供此类账户；（3）移动网络运营商（MNO）发行电子货币；（4）非银行、非MNO机构发行电子货币。³ 所有四种模式都通过三个要素来运行：一个数字化交易平台，一个代理商网络，一个客户设备（参见专栏1）。有了这三要素，就可以数字化地向原来被

1 关于得不到金融服务和服务不足人群的非数字金融服务情况没有全球性数据。

2 这份简报的内容基本来自CGAP为第二届GPII标准制定机构与普惠金融大会所撰写的论文（GPII 2014）。

3 前两种“以银行为基础的”模式经常依靠非银行机构来提供数据处理和其他技术支持。最近支付与市场基础设施委员会（CPMI）所发表的一份报告分析了非银行机构对零售支付体系日益上升的影响。该报告发现，银行将业务外包给非银行机构具有降低成本、增加支付方法种类和扩大市场、增加客户数目的潜力，有助于提高效率（CPMI 2014）。

排斥或服务不足的客户提供支付、转账以及信贷、储蓄、保险甚至证券业务。

某些市场上数字金融的发展十分迅速，已有相当多用户。⁴ 数字金融服务使低收入客户可以在本地进行数额很小的交易，更好地管理他们通常很不稳定的收入和支出，使他们的生活更轻松。通过数字化交易平台进行支付、转账和储值服务以及由此产生的客户数据，使供应商能够根据客户的需要提供更多的金融服务。数字化普惠金融还可以降低现金交易带来的钱款丢失、被盗和其他财务犯罪风险，还可以减少与现金交易相关的成本。最终，它有助于通过人们的资产积累和更高的经济参与度（特别是妇女）促进经济增长（世界银行发展研究局、优于现金联盟和盖茨基金会，2014）。然而，不管对客户还是对服务提供商来说，数字金融服务并不是没有风险的。

专栏1. 数字化普惠金融的三个关键要素

数字化交易平台。 数字化交易平台使顾客可以通过一个能发送和接收交易收据、并与某个获准提供电子储值的银行或非银行机构相连接（直接连接或通过数字通讯渠道连接）的设备，来发送和接收支付和进行储值。

零售代理商。 拥有连接通讯基础设施的数字化设备的零售代理商可以发送和接收交易信息，使客户可以将现金转为电子储值，或将储值转为现金。根据各国的具体法律规定以及代理商与金融机构的安排，代理商可能也行使其他职能。

设备。 使用的设备可以是数字设备，如手机；也可以是一个与数字设备（如POS终端）相连的工具，如支付卡。

数字化普惠金融带来的新风险

数字化普惠金融给市场参与者带来新的风险，而且它给市场参与者赋予的角色和风险（包括新风险和早为人知的风险在内）不同于传统的零售金融服务。⁵ 数字化普惠金融的三个关键要素（见专栏1）对应着不断变化的新风险的三个主要触发点：（1）参与管理和保存账户数据和保管客户资金的新主体和有关的新安排；（2）数字技术；（3）使用代理商作为与客户接触的主要渠道。这三个因素，再加上以前被排斥或服务不足的客户所具有的普遍特点，带来了各种风险，包括运营风险、与消费者有关的风险和金融犯罪风险。

数字化交易平台。 创新性数字金融服务中，不管是电子数据的储存与管理，还是客户资金的保管，通常包括至少一家银行和一家非银行机构。客户资金的保护涉及多方面因素，包括保管方是否参与存款保险体系以及资金所属的账户类别是否投保。如果一个帐户是将多名客户的资金聚合在一起，承保额度既可能是针对帐户整体，也可能仅针对单个客户的资金。即使客户的资金已经投保，但如果客户的资金被合并在一个账户、由第三方（如某个移动网络运营商）负责储存和管理客户的账户余额，就会出现记录的实时准确性风险以及行将倒闭的资金保管方与管理账户的机构双方记录不一致的风险。

与数字技术有关的风险。 数字技术的质量和可靠性影响着服务中断和数据丢失风险的大小，比如短信发送失败会使客户看不到付款指示，数据传输和储存中还存在隐私或安全漏洞风险。由于通过大量代理商来处理客户的交易数据和其他数据，再加上之前得不到金融服务和服务不足的客户自身的一些特点，这些隐私和安全风险就更加突出。

4 这方面的一个例子是孟加拉国的bKash业务，投入运营仅两年多后，全国近四分之一人口都已成为它的客户。见<http://www.cgap.org/photos-videos/benefits-challenges-digital-financial-inclusion>。

5 银行和非银行存在的风险类型可能相同或相似，但对银行和非银行采用的不同风险缓解监管措施可能会影响它们的风险概率。参见CPMI（2014）。巴塞尔银行监管委员会（BCBS）2015年发表的一份报告介绍了它于2013年对59个地区的普惠金融制度及监管实践的调查。调查显示，各国金融部门的复杂程度和采用的监管手段有很大差异（BCBS 2015）。

与代理商有关的风险。代理商和代理网络带来了新的运营风险、金融犯罪风险和消费者风险，其中有许多是因为代理商和金融服务供应商或代理网络管理人员相距太远以及由此产生的培训、监督困难而造成的。运营风险包括欺诈、代理商出错、代理商现金管理不善和数据管理不当。除了欺诈和盗窃（包括数据窃取）这类金融犯罪风险外，代理商还可能在尽职调查、记录管理和报告可疑交易等方面不遵守反洗钱和打击恐怖主义融资（AML/CFT）法规。代理商也可能设法降低透明度（如价格、服务条款和追索权信息），恶劣对待客户（包括多收费），或是对客户数据不能良好保密。

日益显现的其他政策问题

除了通过有效监管处理这些不断变化的新风险外，随着数字化普惠金融的覆盖面、范围和规模不断扩大，政策制定者还将面临以下问题。

涉及数字化普惠金融特定产品和特定模式的问题。

在有些国家，数字交易平台不仅用于支付、转账和储值服务，而且被用来向以前被排斥或服务不足的客户信贷和保险产品。这些产品——以及联合提供这些产品的银行与非银行机构之间的复杂关系——给服务供应商和客户都带来了更多运营风险。当不同的产品被捆绑在一起时——如将人寿保险与预付费移动电话服务打包，监管工作会变得更为复杂，需要所有监管部门加强协调（见下文）。

消费者保护问题。以数字化形式向原来被排斥和服务不足的客户提供金融服务和产品，这挑战着信息披露和客户追索方面的传统思路，也提出了其他消费者保护问题。⁶一些政策制定者希望通过制定披露和追索标准与指南来配合数字化服务创新。另外，如果消费者蒙受损失，由于有代理商、第三方通讯和技术服务商等多方参与服务的提供，应由哪方承担责任可能会不明确。

加强跨部门协调与沟通的必要性日益上升。数字化普惠金融涉及新的服务供应商、新的服务和消费者，需要不同监管机构之间大力加强跨部门协调和沟通，不管是在国家层面（比如通过数字交易平台提供信贷、保险和投资服务，就要求相应的金融监管机构加强合作，同时还可能需要电信监管部门参与）还是全球层面（如全球性标准制定机构和国际电信联盟等国际组织）都是如此。

客户身份——数字金融领域的新机遇和新挑战。

以数字方式向穷人提供金融服务使穷人获得了“金融身份”，这既可以带来提高包容性和反洗钱/打击恐怖融资方面的好处，但同时也会引发隐私和欺诈风险。行之有效且具有操作性的隐私保护原则可以带来双赢前景，但这种原则的确立需要国家和全球层面的共同努力。

参考文献

BCBS. 2015. “Range of practice in the regulation and supervision of institutions relevant to financial inclusion.” January.

Caruana, Jaime. 2014. Welcoming Remarks for 2nd GPFI Conference on Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion: *Standard Setting in the Changing Landscape of Digital Financial Inclusion*, hosted by the Financial Stability Institute at the Bank for International Settlements, 30-31 October.

CGAP. 2014. “Benefits & Challenges of Digital Financial Inclusion.” Video. <http://www.cgap.org/photos-videos/benefits-challenges-digital-financial-inclusion>.

GPFI. 2014. “Issues Paper: Digital Financial Inclusion and the Implications for Customers, Regulators, Supervisors and Standard-Setting Bodies.”

6 在有些情况下，新服务模式也可能为改善消费者保护带来新的机会，如向客户发送实时警告、使客户界面更直观等。

CPMI. 2014. "Non-banks in retail payments." September.

GSMA. 2014. "2013 State of the Industry Report on Mobile Financial Services for the Unbanked."

World Bank, Better than Cash Alliance, and Bill & Melinda Gates Foundation. 2014. "The Opportunities of Digitizing Payments—How Digitization of Payments, Transfers, and Remittances Contributes to the G20 Goals of Broad-Based Economic Growth, Financial Inclusion, and Women's Economic Empowerment." August.

致谢

作者在此感谢对本文提出宝贵建议的诸多同事，尤其是Camille Busette、Louis de Koker、Xavier Faz、Michel Hanouch、Kathryn Imboden、Kabir Kumar、Kate McKee和Stefan Staschen，还有参加2014年GPFI大会的六个国际标准制定机构的秘书处。这六个机构是：巴塞尔银行监管委员会，支付与市场基础设施委员会，金融行动工作组，国际存款保险机构协会，国际保险监管机构协会，国际证券管理机构组织。作者还要感谢各标准制定机构高级领导人在2014年10月2日在国际清算银行举行的第三次普惠金融会议上发表的真知灼见。这次会议由荷兰皇后、联合国秘书长“以普惠金融促发展”特别代表、GPFI名誉主席马克希玛（Maxima）和巴塞尔银行监管委员会主席Stefan Ingves共同主持。

作者：

Kate Lauer 和 Timothy Lyman