

# 变革性无网点银行业务的监管： 使用移动电话和其他技术 增加金融服务的覆盖面

《经济人》杂志去年的一篇专题报道提出一个大胆的预测：“现金时代即将终结”，然而发展中国家和转型国家有些人却不以为然：“没那么快吧，至少对我们来说。”的确，文中所描述的用高科技手段替代现金的做法虽然已经风靡日本，但是要在穷国开始实施，还需假以时日。

不过，使用手机储值 and 支付，从现金向电子形式的转换也开始在发展中国家登陆。<sup>1</sup> 肯尼亚Safaricom 电讯公司提供的M-PESA移动钱包服务10个月就吸引了100万用户（而肯尼亚全国在银行开户的人还不到400万）。菲律宾的两个移动通讯运营商提供了相当于小额交易银行业务的服务，用户大概有550万人。

越来越多的发展中国家和转型国家的政策制订者和监管部门开始接受这种“变革性的无网点银行业务”<sup>2</sup>—使用信息和通讯技术（ICTs）以及非银行零售渠道，降低金融服务成本，将服务扩大到传统银行没有覆盖的领域。

目前的这一热潮是围绕手机产生的，不过无网点银行业务的其他方式也开始立足。在巴西，银行建立了95,000多个银行“业务代理”点—配备可刷卡，可读条码的POS机终端的商店、邮局和彩票代销商等。这些代理分布在巴西1,600个市镇（占全国四分之一），而7年前这些市镇还没有任何金融服务网点。

从阿富汗到赞比亚，政策制订者和监管部门都面临一个问题：对技术与金融服务趋同而形成的这个快速发

展的新领域究竟如何进行监管。监管将会给这一领域带来深远影响，它不但能决定无网点银行业务是否合法，而且还能决定哪一种无网点银行业务模式在经济上可行，以及这种业务能够在多大程度上为过去不能得到服务，或得到服务不足的穷人所用。<sup>3</sup>

**…菲律宾的两个移动通讯运营商提供了相当于小额交易银行业务的服务，用户大概有550万人。**

关于旨在为没有得到银行服务的穷人服务的无网点银行业务的监管问题只是在最近才得到全面和系统的注意。<sup>4</sup> 本期焦点所讨论的研究，目的是充实我们在这方面收集的证据。为此，我们于2007年上半年访问了7个国家：在非洲，访问了南非和肯尼亚，在亚洲，访问了菲律宾、印度和巴基斯坦，在欧洲/中亚，访问了俄罗斯，在拉丁美洲，访问了巴西。这些国家在面向得不到银行服务的穷人的无网点银行业务的监管政策方面处于前沿地带。<sup>5</sup>

虽然这些国家的情况各自明显不同，但政策制订者和监管部门都面临一个共同的挑战：如何制定适当的监管政策，既能为创新提供空间，又能使无网点银行业务安全地发展壮大。本期焦点根据对这些国家的政策制订者和监管部门的经验的分析，试图提出一些指南和建议。

<sup>1</sup> 马尔代夫共和国由200个可居住的岛屿组成，分布在印度洋辽阔的水域中，从经济和人口来说，与另一个亚洲岛国日本可以说是大相径庭。就是这个国家，明年就要开始经历一个变革性的过程，将通过覆盖率已经接近100%的手机网络，成为世界上第一个使全民享受金融服务的国家，甚至最偏远的岛屿的最穷困的村庄都能覆盖。

<sup>2</sup> 本期焦点使用“银行业务”这一术语，指的是客户通过银行通常所获得的各种金融服务，尽管在许多情况下，所谓的金融服务并不直接涉及一家银行，根据国家监管规定，也不一定构成“银行业务活动”。

<sup>3</sup> 除监管外，还有两个相互联系的问题将决定无网点银行业务发展的速度和扩大金融服务覆盖面的程度：(i) 建立成功的商业模式，表明如何有效地使用技术，为低收入人群提供金融服务并实现盈利；(ii) 对影响尚未得到银行服务的穷人的接受程度的因素要有个认识。本期焦点讨论的是监管问题，不过监管对商业模式和客户接受程度的影响也在讨论范围之内。

<sup>4</sup> 英国国际发展部发表的“非洲移动银行发展的有利环境”（Porteous 2006）（以下简称DFID 2006）与CGAP发表的“利用无网点银行中的代理点为贫困人口提供金融服务：回报、风险和监管”（Lyman, Ivatury, and Staschen 2006）（此后简称为CGAP 2006）两篇文章第一次讨论了无网点银行业务监管的大部分问题。沃达丰集团政策文件“货币交易的变革性的潜力”（Vodafone Group Plc. 2007）中有几章就同样的问题继续展开了讨论。

<sup>5</sup> 其中包括DFID 2006和CGAP 2006提到的先行国家，以及俄罗斯（中等收入转型国家，虽然还没有调整监管体制，但无网点银行业务发展较快）和巴基斯坦（这个国家的特点是，关键的政策制订者已准备进行改革，促进无网点银行业务的发展）。本期焦点提供了这些国家在法律和监管方面的立场的情况，我们认为这是截至2007年9月的实际情况。

## 背景情况

**无网点银行业务是锦上添花，还是推动变革。**无网点银行业务既可以是锦上添花，也可以是变革性的(DFID 2006)。如果只是为主流金融机构的现有客户增加可选择的服务，提供方便，则是锦上添花。

如果那些以网点为基础的传统银行无法有效服务的客户能通过无网点银行业务获得金融服务，那它就是变革性的。没有得到银行服务的人们已经在使用的现有基础设施—如手机和可作为代理经营现金交易的零售网点，如被无网点银行业务加以利用，提供金融服务，其成本则大大低于传统的金融服务方式。变革性的无网点银行业务处于一个之前从未触及的监管领域。如果将现有金融系统的监管规定用于无网点银行业务，其结果可能是保护过头或保护不足，原因

很简单，因为这种监管体系本来就不是针对变革性的无网点银行模式所必需的参与者和其内在关系而设计的。

**变革性的无网点银行业务使用的技术。**在变革性的无网点银行业务中，技术是关键，这样才能使客户、零售代理、金融服务供应商以及第三方之间以较低的成本传输交易的详细内容。通常使用的装置是手机（如菲律宾的全球电讯公司提供的GCash服务使用的就是手机）以及可以读卡获取客户详细情况的POS网络（如巴西Caixa Economica公司发行的卡）。有的供应商为客户既提供手机服务，又提供卡基服务（南非的WIZZIT和MTN银行，以及菲律宾的Smart Money）。从监管的角度看，重要的是数据安全问题、客户识别能力以及竞争政策等问题。至于传输交易的内容使用什么技术对监管来说并不重要。不过，考虑到技术发展的速度，现在确实需要建立一个独立于技术之外的监管体系。

### 对变革性的无网点银行业务进行监管的重要课题和建议

参加调查的国家出乎意料地都一致认为，政策制订者和监管部门要为变革性的无网点银行业务制订均衡的监管政策，必须首先解决几个最为关键的问题。

有两个问题我们认为是“必要的但非充分的”先决条件：

- 授权使用拥有信息和通讯技术手段的零售代理作为“现金交易”点和主要客户终端；
- 根据通过代理进行远距离交易的现实情况，制订以风险为基础的反洗钱和打击恐怖主义融资的规定。

有四个问题我们认为是“新一代”的政策和监管课题。这些问题虽然并不能阻碍无网点银行业务在某一个国家的开始，但对其能否成功和可持续地为尚未得到银行服务的穷人提供金融服务相当重要。

- 对电子货币和其它形式的储值工具的发行保留适当的监管空间（特别是有正式执照和接受审慎监管的银行以外的机构所发行）
- 对消费者进行切实的保护（在各个方面）
- 在无网点银行业务形成规模后，进行涵盖范围较广的支付系统的监管和有效监督
- 制订供应商竞争管理政策（鼓励先行者进入无网点业务领域，防止建立或巩固损害客户利益的垄断，促进不同操作系统的相互兼容。）

那么我们提出什么建议呢？

虽然在这种变动不居的情况下很难提出比较肯定的规范性的陈述，但是我们通过研究还是可以在过程（参见第17-19页）和内容（参见第19-20页）两个方面提出建议。与内容有关的核心建议总结如下：

- 允许非银行零售点担任代理—谨慎考虑对可允许代理的范围和类型提出的任何限制（参见第19页）。
- 根据通过代理进行小额和远距离交易的特点，制订以风险为基础的反洗钱和打击恐怖主义融资的方法（参见第19页）。
- 厘清零售支付、电子货币和其他形式的储值工具及银行储蓄之间的法律界限（参见第20页）。
- 为电子储值建立监管类别，使非银行实体根据规定条件参与经营（参见第20页）。
- 建立强健而简明的消费者保护机制，包括解决零售代理问题、投诉、价格透明度、消费者资料保密等问题（参见第20页）。
- 考虑较长远的竞争形势以及如何实现不同系统的相互兼容（参见第20页）

总而言之，我们对政策制订者和监管部门提出的核心建议是，以均衡适当作为指导原则。

**基于银行与基于非银行的模式。**<sup>6</sup> 从监管的角度看，有必要将无网点银行业务看作是由两个基本模式构成的（CGAP 2006）。在银行模式下，客户与一个有正式执照，接受审慎监管的金融机构有直接的契约关系——开设交易帐户、储蓄帐户、贷款或者某种结合的业务——尽管客户可能只与一两家银行聘用的零售代理打交道。<sup>7</sup>

在非银行模式下，客户与有正式执照、受审慎监管的银行机构并无直接的契约关系。客户向零售代理支付现金，购买一定数额的电子储值。这种虚拟帐户储存在非银行机构的服务器上，如移动通讯运营商或储值卡的发行机构。<sup>8</sup>

客户与非银行供应商一旦建立关系，即可向这个系统中的任何人支付款项，或接收对方的支付款项。如果这个系统完全使用POS系统或储值卡，客户每次进行交易时必须前往系统内的一家零售代理点进行交易。如果系统使用手机，客户除了帐户充值或将储值卡兑换成现金时要去零售代理点，其它交易便不需经常跑零售代理点。

银行与非银行模式还可以结合使用。例如，菲律宾全球电讯公司提供的GCash服务（为手机客户提供虚拟储值帐户）与菲律宾农银行家协会的银行会员合作。客户可以将现金带到GCash的一个代理点，将现金存入自己的虚拟帐户，然后通过手机发短信，进行交易，如偿还贷款，存钱取钱，或从自己在一家属于该系统的农村银行的储蓄帐户中转帐。

从监管的角度看，银行与非银行模式不同的意义在于，银行模式下进行的每一笔交易背后都有一家有正式执照的受审慎监管的银行。但是这种情况也许给了政策制订者一种虚假的安慰。从参加调查的国家中收集的一些情况表明，采用银行模式的银行有时候通过外包向非银行机构转嫁了太多的责任和风险，以至于使监管的重点从有正式执照的银行转向无执照的合作伙伴。

**超越支付服务，进而提供全方位的金融服务？** 参加调查的国家中，大多数国家的无网点银行业务目前的业务量（及由此产生的收入）主要还是靠支付业务和其它形式的转帐业务支撑。<sup>9</sup> 菲律宾等国家进出的汇款量比较大，移动网络运营商因此特别关注跨境和国内汇款。<sup>10</sup> 但是越来越多的供应商看到无网点银行业务的范围将来有可能不仅仅是支付及其它转帐等简单业务。它们渴望向贷款与储蓄业务发展——甚至做保险业务。

无网点银行供应商面临的风险随着业务的不同而不同（参见表1），从简单的支付业务（这种业务除结算和清算的风险外，对客户或金融体系并不造成风险）<sup>11</sup>一直到正式经营零售储蓄（这样就引起了有关保护存款人和金融系统本身的各方面问题，从而需要进行审慎的监管和监督）。<sup>12</sup> 风险不一样，监管的适当性也是不一样的。在这个业务范围中，电子货币和类似的储值工具占有特殊的地位。对政策制订者或监管部门来说，菲律宾的GCash和肯尼亚的M-PESA使用非银行模式提供的储值帐户，其功能看起来相当于银行交易帐户，尽管每笔交易的数额较小。然而，如果对这些交易的监管等同于对有正式执照、接受审慎监管的银行的交易帐户的监管，则与风险不相符，也会增加成本，使尚未得到银行服务的穷人无法承担。

**监管领域和协调失败的风险。** 审慎监管和监督所涉及的问题只是政策制订者和监管部门在监管无网点银行业务时所面临的政策和监管问题中的一小部分。在参加调查的国家使用的调查方法<sup>13</sup> 考虑了以下政策和监管领域的影响：

- 谨慎的风险管理：对简单的支付、电子货币和其它储值工具与存款进行界定和监管
- 代理：使用零售代理商处理现金进/出的业务和其它与客户接触的业务

<sup>6</sup> 我们使用“基于银行”（bank-based）——而不是CGAP 2006 提出的“银行主导”（bank-led）这样的措辞。因为在许多情况下，带头建立和实施无网点银行业务项目的是非银行机构，尽管从法律和监管的角度，银行是有关服务的供应商。

<sup>7</sup> 在基于银行模式下，甚至一次性的交易，如支付服务，都是由有正式执照，受监管的银行机构提供的。

<sup>8</sup> 支付网络使用一种有限的基于非银行的模式，这种形式涉及到技术供应商或其它的非银行机构，它们拥有“支付点”网络（如支付终端、ATM或有POS机的零售商），客户可以由此向第三方支付款项，政府实体也可以向受惠人发放福利金。

<sup>9</sup> 巴基斯坦尚未开展无网点银行业务，不过金融业和主要监管机构巴基斯坦国家银行都在努力为基于银行的模式建立必要的监管规定。现在还不知道该国无网点银行业务是否以帐单支付和其它转帐业务为主。在印度，小额贷款的特点比较突出，部分原因是印度工业信贷投资银行与微型金融机构的伙伴关系发展较快，利用后者作为其代理。最近几个新项目试图采用可行的无网点银行业务模式处理政府的福利金支付和/或汇款的业务（如印度国家银行与安德拉邦农村就业保障计划的合作）。

<sup>10</sup> GSMA 发起的移动汇款项目的目的是，利用移动通讯的普及性和便利性，使世界上2亿多国际流动工人能够安全方便地向家里汇款。他们中间许多人没有银行帐户。

<sup>11</sup> 单纯的支付服务当然也能产生洗钱和恐怖主义融资的风险（Chatain等。即将出版）。

<sup>12</sup> 洗钱和恐怖主义融资的风险提供服务的类型而不同，而不在于提供服务的机构，因此，按照服务类型对反洗钱/打击恐怖主义融资进行风险分析是适当的（Chatain 等。即将出版）。

<sup>13</sup> 与调查方法有关的文件、其它参考文件以及调查过程中所咨询的人员名单在以下网站提供：[www.cgap.org/policy/branchlessbanking](http://www.cgap.org/policy/branchlessbanking)。

表1. 无网点银行服务范围中的储值帐户

	单纯的支付	储值帐户	存款/帐户在银行支付
说明	供应商帮助客户向第三方的一次性支付	可支付的资金存入供应商代表客户监测和维护的虚拟帐户	与一家全面接受审慎监管的金融机构订有契约关系，银行代表客户管理可用于支付的资金
所提供的金融服务	仅仅支付	收款和多项支付服务；可能包括与其它金融服务的联系，如信用、保险和储蓄	收款和多项支付服务；可能包括透支和信贷功能
支付利息	无	无	有（有的帐户有利息）
帐户余额可偿还？	不可	可以	可以
现金进/出	如果是支付帐单设置，只允许现金进入；如是个人对个人支付则需设置现金付出功能	可以一通过代理或机器进行	可以一通过银行网点、代理或机器进行，
供应商保留资金的时间	短期（通常不到3天）	中期	中期
参加调查国家的实例	支付终端（俄罗斯）；俄罗斯邮局；支付帐单—Easypay（南非）；Sokotele（肯尼亚）	M-PESA（肯尼亚），GCash（菲律宾）；WebMoney（俄罗斯）	Caixa Economica，大众银行，邮政银行，莱蒙银行等（巴西）；WIZZIT，MTN Banking（南非）；Equity Bank（肯尼亚）；Smart Money，Rural banks（菲律宾）；印度工业信贷投资银行，印度国家银行（印度）；Tavrichesky Bank/Beeline，莫斯科社会卡（俄罗斯）

- 反洗钱/打击恐怖主义融资：适用于低值帐户、支付和代理的规则
- 支付系统：对支付系统的使用和参与进行监督并建立相关规则，重点在于零售支付系统
- 竞争：为提供新的服务建立公平竞争规则，避免不适当的市场主导地位，实现竞争与合作之间的平衡
- 消费者保护：关于责任与索赔、信息披露、数据保密与安全的规则
- 电子商务与电子交易安全：关于电子授权交易（电子签字）的法律地位的规定，关于充分保证通过电子渠道进行银行业务的安全性的规定
- 外汇控制：影响到国外汇款进出的规定
- 税收：根据渠道不同和参与实体的类别，对不同的交易给与不同的税务待遇
- 电讯方面的监管：影响到手机金融服务的规定

#### 简单的支付和其它转帐服务是否能引导穷困客户使用其它的金融服务？

许多无网点银行业务供应商都希望在有可靠的收入来源基础上建立其商业模式，如汇款，政府社会福利金的支付，或工资支付，客户（特别是低收入客户）可以将这些钱存入虚拟帐户或银行帐户。例如全球每年跨境汇款达2,759亿美元，其中菲律宾每年的汇款达150亿美元（世界银行 2007）。巴西的Caixa Economica的网络共有

19,000个服务点，包括13,255个代理，每年通过其网络处理42亿美元的教育津贴、食品津贴和收入补助(Caixa Economica 2007)。供应商通过帐户处理这些资金，希望由此能够逐步提供更多的有利可图的金融服务—储蓄帐户和交易帐户（或类似的虚拟帐户），最终（在客户的付款信用建立之后）还能提供信贷服务。

每一个领域都是复杂的，在许多情况下，每一个领域的政策制订者和监管部门的工作是相对自主的，独立于其它领域。因此，一个很大的风险是，各个领域的主管部门之间没有协调，甚至在目标方面产生矛盾。

**在目前快速发展的情况下，对无网点银行业务进行适度监管应包括哪些方面呢？**政策制订者和监管部门面临这些挑战，因此可能倾向于等待变革性的无网点银行业务监管形成明确的良好的实践标准之后再采取行动。但是参加调查的国家收集的情况表明，在政策制订者和监管部门还在就什么是最理想的做法进行讨论时，行业的创新是不会等待的。此外，由于现有的监管规定在制订时并没有考虑到电讯和金融业的趋同，因此常常会有空白和模糊地带，这样一些创新可能就没有被监管所涵盖，特别是一些理应引起政策制订者和监管部门担心的创新，参加调查的国家已经有几个例子说明这种情况。<sup>14</sup> 如果不采取行动，最大的风险是可能出现重大的事故，这本来可以通过适当的监管

加以避免，如果出现这种事故，则会使客户和政策制订者以及监管部门对变革性的无网点银行业务产生怀疑。

另一个风险是，现有的监管对变革性的模式所必需的某些方法造成没有必要的限制，使得无网点银行业务难以发展。如果对可允许的范围也很不确定，也会产生同样的不利影响。

如果面临创新而不采取行动会造成巨大的代价，那么重在扩大金融市场覆盖面的政策制订者和监管部门如何对无网点银行业务做出适度的反应呢？每个国家的情况不一样，甚至无网点银行业务的各个方面的情况也不一样，因此答案是不一样的，因为适度的监管应根据所涉及到的风险的程度和类别，以及监管可能带来的成本来确定保护的类型和程度。此外，甚至在一个国家内部，由于市场发展的程度、性质和速度不一样，具体的做法也不一定总是一致的。

### 无网点银行业务监管在什么情况下是“适度的”？

英国金融服务监管局(FSA)根据法律必须实施有效的监管，以维护公众对金融体系的信心，帮助公众了解金融体系，保护金融服务消费者的利益，减少金融犯罪。这就是说，将监管资源集中于风险最大，市场影响最大的领域。金融服务领域的创新——如发行预付卡的非银行实体提供的虚拟储值帐户——的失败率比成熟的服务要高些，但由于消费者数量较少，因此失败对市场的影响相对较小。

英国金融服务监管局最近发布原则申明，对适度性和创新提出以下的看法：

“适度性：我们对金融行业实施的限制必须与这种监管所期望产生的收益相符。我们在这方面做出判断时，要考虑到给企业和消费者带来的成本。我们使用的一个主要方法是对所提议的监管要求进行成本收益分析。我们对批发和零售市场实施的监管要求就特别地体现了这一方法。

创新：结合监管活动促进创新的益处。例如允许以不同的方式遵守监管规定，以免对市场参与者进行不适当的限制，使其难以推出新的金融产品与服务。”\*

世界银行和巴塞尔国际清算银行支付与清算系统委员会联合制订的“国际汇款服务一般原则”对判断无网点银行业务的监管是否适度提出了另一个角度的看法，这个看法考虑到了监管目标产生冲突的可能性：

“‘适度’指的是，法律和监管框架，对其监管的问题或交易的数量或数额，限制性不应过强，不应过于繁琐。有鉴于此，应该认识到，公共政策目标的方向并不总是一致… 适度性就是说，凡是出现不一致的情况，应该对其加以承认和解决，围绕国家的优先事项，达到适当的平衡。”（支付和结算系统委员会和世界银行 2007）

\* FSA, “良好监管原则”。2007年9月25日查询：<http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>

<sup>14</sup> 俄罗斯网上电子货币蓬勃发展。仅WebMoney一家公司就有430万个注册用户，每个月交易200多万笔，交易价值达1.32亿美元。客户在售货亭和商店购买刮卡，在虚拟帐户充值，然后可以做国际汇款，向银行卡转帐，或用于网上购物(<http://www.wmtransfer.com>)。WebMoney尚未获得俄罗斯联邦中央银行的许可证。肯尼亚的初创公司SmartMoney提供可充值的虚拟卡，可用来汇款，支付水电费帐单，使用网络或手机在网上购物 (<http://www.smartmoney.co.ke>)。SmartMoney报告说拥有“数千”个客户，2006年4月开始运营，没有执照。

## 变革性的无网点银行业务 监管中的主要课题

参加调查的国家在政治体制、经济、地理、人口、发展现状、金融体系的性质、不能得到银行服务的穷人的概况以及法律和监管传统方面都不一样，因此很难总结出重要而普遍的原则。不过，关于政策制订者和监管部门在为变革性的无网点银行业务制订监管政策之前必须先解决哪些关键问题，各国却出乎意料地达成一致的看法。

**“必要但非充分的”条件。**头两个主要课题可以看作是无网点银行业务在任何一个国家发展“所必需的但非充分的”监管先决条件。第一个是授权使用有信息通讯技术装备的零售商作为现金进/出点和与客户打交道的主要介面。第二个是根据代理处理的远距离交易的特点，制定以风险为基础的方法，打击洗钱和恐怖主义融资。如果没有这两个先决条件，无网点银行业务在法律上和经济上是不可行的。

**代理。**变革性的无网点银行业务模式之间一个共同点是使用代理服务于那些不能够（因为距离比较远）或不愿意（因为收费，或对银行印象不好）使用传统的银行网点提供的金融服务的客户。

受委托直接与客户打交道的代理，根据有关监管体制和合同的性质，有些可能是代表银行或非银行和穷困客户打交道的真正法律意义上的“代理”，有些则可能不是。<sup>15</sup> 无论是与否，出于以下的原因，它们都是不可或缺的：

- 它们可以配置必要的信息通讯技术，运营成本远远低于传统的银行网点的开设和运营（因此能够在盈利的情况下覆盖众多的新的穷困客户）。<sup>16</sup>
- 它们给客户便利<sup>17</sup> 以及客户已经熟悉的交易环境。<sup>18</sup>

零售代理的使用导致了政策制订者和监管部门必须认真考虑的新的和更大的风险。（CGAP 2006）。例如，代理给供应商带来各种运营方面的风险，由于代理是代表供应

### 具体国家的重要课题

监管政策的制订一般是在国家或次国家一级（不过还是遵循国际标准）。因此在国家一级进行深刻的诊断分析是无可替代的，这种分析可以找出本国面临的重要问题，而这些问题对其他国家可能并不重要。巴基斯坦和巴西的例子就说明了这一点。

巴基斯坦的移动网络运营商（MNOs）每个用户的平均营业收入与世界其他国家相比最低，竞争最为激烈，因此在努力寻找增值服务，增加营业收入，如提供基于移动通讯的无网点银行业务。几个领先的微型金融机构也在推行可能与移动网络运营商联手计划。巴基斯坦对电讯服务征收的增值税和销售税合计高达26%。如果对电子储值的购买和销售也采用这样高的税率，

那么基于移动通讯的无网点银行的成本便会变的难以承受，这样就会在基于手机的无网点银行业务和使用其它信息技术的无网点银行业务之间造成不公平的竞争。

无网点银行业务成本低，因此可以覆盖到巴西亚马逊流域偏远的村庄。所节省的成本很大一部分是因为使用了银行代理，代理只收取佣金，比有工会组织的银行雇员的薪资和福利便宜得多。最近，一些做代理的零售商将银行告上法庭，要求银行在工作时间和薪酬方面也应该将他们视为银行雇员。这样可能会对代理行业产生极大的影响。一些律师已向银行建议，在法律诉讼解决之前，暂时放弃对基于代理的渠道的投资。

<sup>15</sup> 巴西的“业务代理”情况完全不同。根据巴西的监管规定，代理与银行的关系有真正的法律意义上代理的许多特点，而南非的WizzKids本身就是独立的代销商，以每份3美元的价格从WIZZIT购买新用户套件，然后以每份6美元的价格销售。肯尼亚的Safaricom 与M-PESA的客户直接签合同，从而免除了M-PESA代理的责任，但是代理的功能与巴西“业务代理”相似。

<sup>16</sup> 俄罗斯无网点银行业务使用自动支付终端，使成本进一步降低。一个能运营的办公室一甚至还不是正式的网点—通常需要20万美元才能建立起来，而一个自动支付终端的成本只有7,500美元。

<sup>17</sup> 无银行帐户的穷人所熟悉的是现金经济。电子储值，无论是存储在银行，还是一个非银行实体的服务器上，或客户所拥有的装置上，如果不能方便地与现金来回转换，其价值则会大打折扣。

<sup>18</sup> 低收入客户常常不习惯在银行大厅办理业务，即使离他们不远。但是他们可能更喜欢通过当地的商店，邮局和其它所熟悉的零售点办理银行业务。

商的窗口，因此也特别会有声誉方面的风险。此外，在反洗钱/打击恐怖主义融资准则的遵守和消费者保护方面，代理的使用也带来了独特的挑战——这是对变革性的无网点银行业务至关重要的两个问题。

每一个接受调查的国家都使用代理，但是在以下方面情况却多种多样：代理应该履行什么样的功能，提供什么样的服务，什么样的实体可以成为代理，谁对代理的行为负责，如何确定代理的报酬等。

巴西、印度和肯尼亚有一些例子，说明了目前对使用代理的监管实践的范围。

巴西中央银行发布的监管条例允许各种实体担任代理。巴西中央银行于1973年确定了“银行业务代理”的概念，允许银行聘用第三方代为收取和处理款项支付。1999年，国家货币理事会大幅度地扩大了可以外包给代理的业务范围，包括接受开户文件，处理现金存取等。这一监管政策的改变使得银行代理快速发展，另外也因为几家银行（特别是Caixa和Bradesco）投资建立大型代理网络进一步证明了这种模式的可行性。2000至2006年之间，代理的数目增加了50%以上，达到95,000家。（Marques Soares与Duarte de Melo Sobrinho 2007）。

在巴西，所有的零售商，只要有收款机，几乎都能成为银行代理。但是中央银行还提出了一些限制性的条件。其中有些条件要求如下：

- 银行应对其代理的行为负责。
- 可办理开户或处理存款取款的代理必须得到中央银行的批准。
- 银行与代理的合同中必须包括一些强制性条款，如规定代理的作用只能是银行的中介。
- 中央银行（通常）可通过银行或（在中央银行认为必要的情况下）直接通过代理提取关于代理的一切数据。
- 银行与代理必须在48小时之内清算所有交易。

相比之下，印度储备银行于2006年颁发的“企业代理和辅助通知”只允许少数合作社、非盈利实体和邮政局担任代理。印度的政策制订者说，作出这一规定，是因

为社区的非政府组织和邮局总的来说声誉较好，而许多地方企业名声较差。过去一些商业实体代表有执照的金融机构进行小规模储蓄动员时，曾出现许多欺诈的事件。

巴西和印度的情况提出了一些启示，说明了在代理的广泛或有限使用方面确定监管范围可能产生的后果。由于各种可能的因素比较多，还很难确定这其中的因果关系，但引人注目的是，印度储备银行有关规定的通知颁发几乎已经两年了，但变革性的无网点银行只有一些小幅度的发展。在巴西，许多各种各样的零售商都可以做代理，各方还可以相当自由地确定商业关系的细节，因此目前共有95,000家代理在进行经营，全国每个市镇都有代理，围绕代理网络的建立和服务现在已经形成了一个完整的行业。

在肯尼亚，以手机为基础的M-PESA储值帐户是经过认真设计的，目的是避免构成肯尼亚银行法案中所指的“银行活动”。因此，M-PESA的供应商Safaricom（这是肯尼亚政府和沃达丰集团同拥有的一家大型国际移动通讯公司）就可以完全根据自己的商业判断选择代理。

Safaricom和沃达丰集团对其代理进行认真的选择和管理是有道理的，因为代理对其核心电讯业务可能带来声誉上的风险。但是这两个公司并不像巴西银行那样根据监管规定必须对代理的经营负责。实际上，M-PESA的客户协议的细则明文规定，Safaricom对提供M-PESA服务项目的代理的经营中所出现的任何过失或渎职不承担任何责任或赔偿义务。

M-PESA采用无网点银行业务非银行经营模式，这方面基本上没有什么监管规定，因此其供应商在代理的挑选和管理方面可以采取创新的做法，但因此肯尼亚也可能会有新的公司进入市场，推出它们的非银行模式的无网点银行业务。这些公司中有些是通过预付卡的形式发行电子储值的新公司。在出现欺诈或管理不良的情况下，这些公司几乎没有任何损失（除了可能失去客户的资金外）。

**反洗钱/打击恐怖主义融资（AML/CFT）**<sup>19</sup> 在许多国家，推行变革性的无网点银行业务的第二个至关重要

<sup>19</sup> 世界银行金融市场诚信研究小组合作进行了一个多国研究，专门研究使用手机的无网点银行业务（Chatain等。即将出版）。我们在接受调查的7个国家中的3个国家——巴西、南非和菲律宾——进行的AML/CFT研究是在世界银行的这份研究范围内进行的。世行的研究专门针对AML/CFT问题，只研究使用手机的无网点银行业务，但是，其研究结果对了解无网点银行业务政策和监管问题中这一部分重要问题的现状作出了重要贡献。虽然研究中使用的措辞有所不同，但其研究结果与本期焦点所述研究完全一致。

的前提是制订以风险为基础的反洗钱和打击恐怖主义融资的规则。<sup>20</sup> 低收入客户可能没有正式的文件和证明, 远距离的交易又是通过比较没有经验的零售商进行, 因此规则的制订必须考虑到这些实际情况, 否则可能就会限制变革性无网点银行业务的起步。

国际金融特别行动组 (FATF) 提出了国际反洗钱/打击恐怖主义融资的标准并对遵守标准的情况进行监测。该小组呼吁国家监管机构提出要求, 对所有新开户客户和超过规定限额的一次性现金交易进行充分的客户尽职调查 (CDD) (也称为“了解客户”规则 [KYC] 规则)。FATF 的 CDD/KYC 规则要求“使用可靠和独立来源的文件、数据或信息识别与核实客户身份” (FATF 建议 5)。<sup>21</sup>

FATF 标准除了要求对客户进行 CDD/KYC 程序之外, 还要求金融服务供应商保存详细的交易记录 (包括识别与核实客户身份过程中收集的文件), 至少保存 5 年 (FATF 建议 10), 并且在发现可疑交易时及时向 AML/CFT 部门报告 (FATF 建议 13)。<sup>22</sup> 最后, FATF 标准规定对“便于使用匿名的新技术或开发中技术可能造成的威胁”应给予特别注意, 要求制订政策和程序, “解决非面对面的商业关系或交易可能产生的任何具体风险” (FATF 建议 8)。

这些标准在国家一级的监管中的实施情况可能有所不同, 因此通过变革性的无网点银行业务为得不到银行服务的穷人服务的努力可能会因为某些情况而变得更为困难。FATF 建议本身允许做什么, 而最后在国家一级的监管规定中是如何体现的, 这之间的差别一定要弄清楚。在很多情况下, 国家一级的 AML/CFT 监管没有利用 FATF 建议所允许的灵活性, 结果对服务的使用造成了限制。(Bester 等, 即将出版; Chatain 等, 即将出版)。<sup>23</sup>

许多低收入者无法提出文件证明自己的身份和满足其它具体的要求。能够在银行网点以外进行 CDD/KYC 程序, 对客户和金融服务供应商来说, 也是一个重要的转变, 简化了开户手续, 降低了成本。目前, 许多国

家的 AML/CFT 体制不容许开户采取非面对面的方式, 包括由非银行零售商的工作人员进行 CDD/KYC 程序, 也不允许异地开户, 不能通过独立的第三方资料核实客户情况或通过电子方式提交有关客户的资料。

由于这些障碍, 无网点银行业务可能还没开始就胎死腹中。不过南非和菲律宾的经验可能会给其它国家的政策制订者和监管部门提供一些鼓舞, 探索如何既能发展变革性的无网点银行业务, 又能建立起符合 FATF 规定的 AML/CFT 监管体制。<sup>24</sup>

在菲律宾, 政策制订者加紧了 AML/CFT 的监管, 严格实施有关规定, 因此已经被从 FATF 不达标国家和地区名单上除名。同时, 他们还在监管方面作出安排, 允许发展以银行为基础的 (Smart) 和以非银行为基础的 (Globe) 无网点银行业务模式。其中包括建立机制, 允许通过代理进行 CDD/KYC 程序 (471 号通知), 这也是 Smart 和 Globe 的移动银行模式的主要特点。同时在核实客户身份方面, 还允许使用能表明身份的各种不同的正式文件 (562 号通知)。

南非在认真考虑了具体情况的基础上, 对可实施的某些 CDD/KYC 程序进行豁免 (第 17 条豁免), 并特例准许异地开户 (6 号通知), 因此建立了两个不同的移动电话无网点银行业务公司 (MTN 银行和 WIZZIT)。差不多同一时期, 南非达到 FATF 的严格标准, 于 2003 年成为 FATF 的正式成员 (甚至在 2005-2006 年之间担任 FATF 的主席)。

尽管取得了这些成绩, 但是无网点银行业务供应商仍然认为, 遵守 AML/CFT 的规定仍然是限制业务快速发展的一个因素。有关保存档案纪录和对代理进行训练的规定给企业造成较高的成本, 从而对变革性的无网点银行业务的商业可行性造成不利影响。

例如肯尼亚的反洗钱法案要求金融服务供应商对每一笔交易收集大量的信息, 包括客户的姓名、实际地址和通信地址 (该国许多客户居住的是非正式住房, 收集这样的信息几乎不可能), 以及职业, 还有编制记录

<sup>20</sup> 当然这并不是说在无网点银行业务中就一定会产生或容易产生洗钱和恐怖主义融资的金融犯罪。在调查研究中收集的情况表明, 在接受调查的国家中, 一般性的客户欺诈和身份盗窃实际上是更为严重的问题。

<sup>21</sup> 这一建议也适用于汇款。此外, FATF 第 7 号特别建议要求各国金融机构和其它处理汇款的机构, 对每一笔资金转帐及所发送的有关信息, 必须获取“原始汇款人的有意义信息” (姓名、地址和帐户号码)。这些信息应从头至尾附在转帐纪录上。

<sup>22</sup> FATF 第 4 号特别建议要求涉及到汇款的机构在怀疑有关资金可能与恐怖主义有联系的情况下, 及时向有关部门报告。

<sup>23</sup> 关于 AML/CFT 与融资之间的关系, 如需了解更多的信息, 请参阅以下资料: Isern 等, 2005 年; Bester 等, 即将出版; Chatain 等, 即将出版。可登陆 [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org) 网站, 参阅 FATF 的 40 个建议、9 个特别建议, 和关于打击洗钱和恐怖主义融资的以风险为基础的方法的指南等资料。

<sup>24</sup> 请注意, 南非和菲律宾都尚未经过 FATF 的相互评估程序, 该程序的目的是评估对 FATF 的 AML/CFT 建议的遵守情况。



## 菲律宾的471号通知和南非的第17条豁免以及第6号通知

菲律宾中央银行颁发的471号通知允许对零售代理进行认证，使其能够进行CDD/KYC程序。虽然471号通知的主要目标是外汇交易和跨境资金转帐，但其措词含义较广，可以涵盖为Globe公司的GCash和Smart电信公司的Smart Money无网点银行业务担任代理的零售点。代理必须（1）向中央银行申请登记，因此需要提交各种法律文件；（2）要求直接处理现金交易业务的官员和工作人员参加菲律宾反洗钱理事会组织的培训；（3）为GCash和Smart Money的用户第一次进行的交易进行CDD/KYC程序，因此需要每一个客户填写申请表，出示政府颁发的身份证明确认本人的身份；（4）将所有交易记录至少保存5年；（5）发现隐蔽或可疑交易立即报告。

南非的第17条豁免取消了南非监管部门本来实施的一项规定，即要求对最高余额不超过3,868美元，每日交易限额大约在773美元以内的帐户，核实客户的实际地址（南非财政部，2004）。南非大约三分之一的人口，特别是低收入者，都难以出示能够证明实际地址的文件，很大程度上是因为他们居住的都是非正式住房（Truen等. 2005）。第17条豁免利用了FATF第5条建议所允许的灵活性，在风险程度较低的情况下，对客户进行“减量或简化CDD/KYC审核程序，对帐户余额和交易规模设置上限，从而也限制了犯罪分子对帐户的利用（FATF 2003）。\*

\* 有关的FATF指导方针提及巴塞尔委员会的“银行客户尽职调查指导文件”，其中有收集信息的最佳做法，包括必须收集的有关地址的细节。第17条豁免的支持者说，这样就避免了核实地址的困难，因为核实地址本身无助于完善犯罪风险管理框架，也不能排除银行要求客户提供更多的信息，如果是没有银行帐户的客户（他们常常没有固定的地址）。

第6号通知规定第17条豁免也适用于手机银行服务，允许在某些情况下在不与客户见面的情况下开设帐户。客户可以通过手机异地提交资料，开设手机银行帐户。这些资料必须再根据第三方的资料进行核实，如信用管理局或存有来自内务部信息的数据库。为了减少风险，以这种方式开设的帐户的功能比第17条豁免规定的限制更严些，例如交易的限额是155美元（南非储备银行2006a）。南非的第三方数据库比较可靠，可以达到FATF第5号建议的要求，“使用可靠和独立来源的文件、数据或信息”，对客户的身分进行核实。第6号通知允许银行在没有见到客户或客户身份文件的情况下确定客户的身分，因为在南非（许多发展中国家和经济转型国家情况亦是如此），伪造证件比较容易，价钱也不贵，因此，面对面地检查身份证不一定有效，不如通过其它程序核实客户的身份，如要求客户提供额外的个人信息，以对照信用局或内务部数据库保存的信息核实客户的身份。第6号通知的支持者指出，这样做就解决了所需要的“政策和程序…可以应对非面对面的关系所造成的任何具体的风险，如异地开设帐户，因此也符合FATF第8号建议的要求（FATF 2003）。

的官员，雇员或代理的姓名和地址，并将记录保存7年（比FATF第10号建议提出的记录最低保存5年的要求还多两年）。

在菲律宾，根据471号通知，业主必须参加一个为期一天的AML/CFT培训，才能获得认证担任代理。培训通常只在马尼拉进行，因此Globe电讯公司的手机通话时间经销商获得认证成为GCash代理的还不到1%。如果Globe最终希望遍及菲律宾的70多万家手机通话时间代经销商都能提供GCash服务，那么这种必须参加培训的要求则可能为其发展的一个瓶颈。如果把镜头扩大一些，也看看参加调查的其它6个国家，情况就更为复杂了。<sup>25</sup>

**需要考虑的新课题。**参加调查的国家的政策制订者和监管部门不仅仅担心一些先决条件可能会使变革性的无网

点银行无法启动，他们也都不不同程度地开始考虑一些监管规定，降低风险，以免出现灾难性的失败，使公众对无网点银行业务这个概念失去信心。他们中间有些也在研究市场未来的发展趋势，至少已经开始考虑可能会影响无网点银行业务扩大和可持续发展的课题。以下的一些新课题尤其重要：

- 对电子货币和其它形式的储值工具的发行提供适当的监管空间（如果发行机构不是有正式执照和接受审慎监管的银行则尤其需要）
- 对消费者提供有效保护（在各个方面）
- 随着无网点银行业务的扩大，制订涵盖范围更广的支付系统监管规定并有效的监督执行
- 制订供应商竞争规则（既鼓励先行者开展无网点银行业务，又防止形成或巩固不利于消费者的垄断现象；促进不同系统的操作兼容性）

<sup>25</sup> 附件2总结了参加调查的各个国家针对影响无网点银行业务重要问题在国家一级采取的不同的AML/CFT方法，如需获取附件，可登陆 [www.cgap.org/policy/branchlessbanking](http://www.cgap.org/policy/branchlessbanking)。

**电子货币和其它储值工具。**参加调查的大多数国家中，无网点银行业务的主要组成部分是资金转帐服务供应商（特别是简单的帐单支付服务供应商）<sup>26</sup>，其中有些供应商的业务只是处理一次性的交易。但是无网点银行业务的创新者往往更希望与客户建立经常性的关系，扩大服务范围，增加交易量。越来越多的供应商已经不满足于提供单纯的支付服务，而开始提供虚拟交易帐户，让客户将可使用的电子储值不定期地“寄存”于帐户中，在需要进行支付或转帐时再提取使用。<sup>27</sup> 这些模式可以方便手机支付，为变革式的无网点银行业务的发展提供了巨大潜力，因为这样实际上形成了一个零售支付网络，远远超过目前银行和POS机网络的范围。

如果电子储值是由银行发行的，即使这笔钱不被认作正常的银行储蓄，也要对与储值相应的资金或未支付资金进行监测，这是银行审慎监督的一项内容。在包括菲律宾在内的一些国家，预付卡帐户一如Smart移动通讯客户在Smart的合作银行开设的帐户一在银行帐面上被记为应付帐款，而不是储蓄。这样做便降低了银行的监管成本，客户则得到较低程度的保护（因为客户的资金不属于储蓄保险涵盖的范围）。不过总的来说，通过银行模式提供的无网点银行业务至少还是有一定程度的监管。

然而，在非银行模式情况下，移动网络运营商或预付卡的发行机构为客户建立虚拟储值帐户，而客户与有正式执照和接受审慎监管的银行又没有契约关系，这样就可能很少或几乎没有任何监管。即使供应商将客户支付的资金净额存入银行，所有资金还是混在一起，一般都存入以供应商名义开设的帐户。客户可以向供应商索赔，但不能向供应商的开户银行索赔。<sup>28</sup> 此外，除非针对这些问题制订监管规定，否则无法保证在客户提出索赔的情况下，供应商有足够的资金支

付。客户也没有优先于供应商的其它债权人的索赔权利。

参加调查的国家中，有些不限制非银行机构提供电子储值帐户，其中俄罗斯和菲律宾对非银行发行的电子货币和其它储值工具的监管做法可以说是两个极端。<sup>29</sup> 在俄罗斯，WebMoney可以无限制地提供储值帐户，客户主要通过电子现金接收终端或购买刮卡向帐户充值。对WebMoney没有任何的谨慎监督，如果公司其它的债权人索赔，客户的资金也得不到保护。

在菲律宾，中央银行通过其涵盖范围广泛的监管权力，将Globe电讯公司的GCash子公司GX1置于其监管之下。中央银行对GCash的风险进行限制，除采取其它措施外，要求对每日和每月的交易额设置上限，对客户在虚拟帐户可保留的余额设置较低的上限。此外，GX1每月还必须向中央银行提交业务报告，央行对其业务进行密切的监督。<sup>30</sup>

俄罗斯和菲律宾的政策制订者和监管部门都认识到非银行机构发行储值工具可能造成的风险。在俄罗斯，电子货币和类似的电子储值帐户的定义和适当的监管已经成为中央银行考虑解决的优先事项。菲律宾的政策制订者认为，专门为GCash做出的这种独一无二的安排，在早期尝试阶段，从国家的角度来看，效果还是不错的。但他们认为，现在应该考虑通过正在制订中的国家支付系统法，为这个问题找出一个全面的解决方法。

许多国家的情况与这两个国家相似。不只是发展中国家或转型国家，而且所有发达国家的政策制订者都在寻求对非银行机构发行的电子货币或其它储值工具进行监管的最佳方法。如果储值只能用来购买储值工具发行机构或与之密切相关的企业提供的产品与服务，<sup>31</sup>

<sup>26</sup> 如文中所指，巴基斯坦刚刚开始无网点银行业务，现在还不清楚早期是否以支付服务为主。印度无网点银行业务发展初期主要特点是小额贷款—印度工业信贷投资银行与微型金融机构合作—，不过最近实施的一些项目开始以政府福利金的支付和/或汇款为主，成为商业模式的中心。

<sup>27</sup> 电子货币有各种不同的定义，这些电子储值帐户有的可能符合某些定义，有的也许不符合定义。一般来说，这些帐户都有定义中常见的特点：以虚拟帐户代表货币价值；储存于电子装置（通常是储值发行机构的服务器，但有时存在客户的卡或晶片上）；电子储值有通用目的（即发行机构及其密切的商业伙伴以外的实体可接受的支付手段）。

<sup>28</sup> 菲律宾的GCash就是这种情况。肯尼亚的M-PESA是例外。与Globe不同的是，Safaricom将M-PESA的资金存入在非洲商业银行为其客户开设一个信托帐户。M-PESA于2007年3月才开始运营，因此现在还不能确定客户是否能随时提出提取信托帐户资金的要求。为M-PESA客户开设信托帐户的主要目的是避免受限于肯尼亚银行法案关于“银行业务”的定义，如业务性质符合这条定义，则需要银行经营许可证。

<sup>29</sup> 例如，南非银行法案的官方解释条款禁止非银行机构发行储值工具（南非国家储备银行 2006b），迫使有兴趣发行储值产品的非银行机构与银行建立合资企业。

<sup>30</sup> GX1将发行GCash的净收益存入菲律宾有许可证的银行。中央银行对GX1或其母公司GlobeTelecom的偿付能力和流动性不作直接的监管。不过，Globe 是国内最大的上市公司之一，与银行业一般情况相比，其偿付能力更强，而负债程度较低。

<sup>31</sup> 这些储值系统常常被称作封闭系统，与开放系统不同，在开发系统中，客户可以与不同于储值发行机构的各种各样的实体发生业务关系，购买商品或支付款项。

大多数国家基本上对此不实施监管（有的可能只是对交易额和帐户余额做一个限制）。但如果把储值当作相当于银行交易帐户的虚拟帐户，发达国家通常的做法是规定资本和流动性的最低标准，实施谨慎投资标准，或象菲律宾的Globe电讯公司的GCash的做法一样，对交易额设置限制。<sup>32</sup> 这种方法为非银行供应商的创新提供了空间，也使得非银行机构有可能通过低成本的方式与银行和其它因其垄断地位而限制金融服务发展的机构进行竞争。

这样做也留出了空间，可以根据非银行供应商经营的规模对监管的程度和类型进行调整，而且随着市场的进一步发展，对新的和更为突出的风险有了经验之后，也有进一步进行调整的余地。<sup>33</sup>

**消费者保护。**参加调查国家的政策制订者都担心，如何对变革性的无网点银行业务的客户进行保护是十分困难的问题。由于无网点银行业务以下各个方面的特点，许多人认为，消费者的保护需要监管部门给与特别的关注：

- 客户、代理或零售交易地点可能与使用无网点银行业务模式的银行或非银行机构所在地距离较远（距离总部可能更远）（通常处理争议的法庭距离也比较远）。
- 客户与提供金融服务的银行或非银行机构之间加了一个零售代理，这样便造成一个事实上的争议（也许也是法律意义上的争议），即如果出现欺诈或其它不端行为，谁应该对客户负责。（此外，通过零售代理进行交易，可能容易出现某些欺诈或不端行为，这些行为也可能更容易逃脱。）
- 参加的机构各有自己的收费和手续费，因此参加的机构越多，所涉及的不同但又是内含的各种服务越多（例如购买通话时间，短信收费，零

售代理处理现金存取所收手续费等），就越难保证定价的透明度（或对定价程序的理解）。

- 在无网点银行业务中，关于客户及其交易的电子记录详细到分钟，因此记录的电子储存和传输形式使得消费者资料的隐私和安全保护的问题更为重要。<sup>34</sup>

此外，参加调查的许多国家开始遇到的一些消费者保护方面的问题与无网点银行业务并无直接的关系。例如俄罗斯对消费者各方面的保护工作，从消费产品安全投诉到信用卡的诈骗等，都由一个统一集中的，人员编制不多的机构负责。在印度，消费者保护的立法主要由各个邦负责制订，也就是说，供应商的代理所处境地点不同，也就面临不同的要求。在参加调查的7个国家中，虽然程度有所不同，但穷困客户和住的比较偏远的客户常常可能不知道，或不明白自己的权利，即使充分的监管保护规定已经存在。

参加调查的国家也提供了一些方法，可以用来减轻无网点银行业务中消费者保护方面的新的和更突出的挑战。印度要求通过代理经营业务的银行为客户建立投诉机制，在银行内部指定官员专门负责处理投诉，并通过电子和印刷媒体“广泛”宣传这些机制（印度储备银行2006）。巴西的2001年银行客户保护准则适用于银行使用的所有设施，要求在所有场所（包括代理点）张贴公布银行客户服务机构和中央银行督察官的电话号码（国家货币理事会2001）。

印度和巴西都设置了银行业督察官的职务，作为处理申诉的另一个可选择的途径。<sup>35</sup> 在代理被指控欺诈或有其它形式的不端行为情况下，为了方便客户，印度和巴西的监管部门都首先要求银行对其代理的行为负责（这样就将防范责任从客户方面转交给银行）。（印度储备银行2006；国家货币理事会2003）。巴西监管部

<sup>32</sup> 根据欧盟电子货币指令（2000）的规定，电子货币机构必须保持一定的最低程度的资本和短期投资，必须相当于未支付电子货币余额的100%。指令规定，如果电子货币机构的未支付电子货币余额低于500万欧元，或发行只有一家或少数几家机构接受的电子货币，成员国则可给与豁免。截至2006年，正式的电子货币机构有9家，72家机构享有豁免，其中66家注册所在国家的主管部门对享受豁免的机构免去所有要求，只要求将余额上限定为150万欧元，要求就其活动和未支付电子货币债务提出报告（评估伙伴 2006）。

<sup>33</sup> 电子货币和其它电子储值工具引起的政策问题不仅仅是如何为系统和客户提供保护。中央银行还感到担心是，电子货币可能造成的宏观经济影响，包括对货币需求和货币流通速度可能产生的影响，中央银行对货币的控制，以及因货币发行减少而遭受的损失，即铸币收益的损失。不过，虽然国际结算银行强调，在技术发展不断促使新形式的支付工具和装置产生的情况下，需要保持对情况的关注，但也指出“到目前为止，尚无任何央行表明电子货币的大规模使用造成流通货币量下降，从而对其资产负债表的规模造成不利影响的情况”（支付与结算委员会 2004）。

<sup>34</sup> 关于数据安全问题，不应忘记的是，穷人同样面临身份被窃的风险。关于客户资料保密的问题，这是一个客户保护问题，但也关系到客户对无网点银行的接受程度。例如，如果客户担心自己的金融交易记录会落到税务部门的手中，他们可能宁愿坚持使用不太透明的非正式金融服务。

<sup>35</sup> 许多国家都有一个官方机构，如在中央银行内部设置独立的督察官或督察处，协助解决客户对金融服务的投诉。

门还要求代理张贴告示明确说明其只是代表银行提供服务，并禁止代理额外收费（国家货币理事会2003）。

在巴西，根据消费者保护一般性准则、银行客户保护准则和中央银行关于银行收费的一项决议，服务定价必须保持透明度。2001年巴西对银行客户保护准则进行修订，增加了“在提供服务的设施内”这样一句话。2007年12月颁发了新的规定，明确指出代理也必须遵守价格透明度方面的要求（国家货币理事会2007）。

在客户资料隐私方面，根据无网点银行业务模式的不同和所在国家的不同，参加调查国家的消费者可能会得到一定程度的监管方面的保护，具体依据的规定是：消费者保护一般性规定，银行保密规定，有的还根据电讯法案中的“隐私权”规定，以及普通法的隐私权理论。不过这些各种各样的规定常常也不能解决一些最为棘手的问题，在无网点银行业务领域也没有尝试过。

参加调查的国家中有几个正在制订专门的消费者资料隐私和保护法规。在巴基斯坦，省一级的消费者保护法目前并不能阻止消费者个人资料的泄露，<sup>36</sup> 不过根据正在起草的电子数据保护法案，这种情况可能会有所改善。南非的电子通讯和交易法案提出了数据保护的自愿标准，个人信息保护法草案则会将其转变成为强制性规定。

最后，所有参加调查的国家都有强烈的政治意愿，要克服挑战，对消费者进行基础金融知识教育。政策制订者坦率地承认，如果不进行金融方面的教育和宣

传，变革性的无网点银行业务的客户很可能无法充分利用监管规定提供的保护。

**支付系统的监管。**世界各国的政策制订者和监管部门越来越认识到，零售支付交易与大宗交易相比虽然每一笔数额不大，但从其总量来看，却会产生系统性的，甚至是体制性的影响。无网点银行业务目前主要是支付交易，随着有关国家这种交易达到规模，适当实施监管的重要性便愈加突出。

国家对支付系统进行监管，除了希望对已经形成系统影响力的交易量进行适当的监督外，对变革性的无网点银行业务也有潜在的意义。一些新的非银行机构因为无网点银行业务而进入了支付领域，特别是移动网络运营商。这些机构只有与包括银行在内的支付系统现有的参与者建立直接或间接的关系，采用一个经济上可行的模式，才能进入这个领域并发展壮大。一个能够促进不同系统的操作兼容能力，从而支持市场发展的涵盖面比较广的支付系统监管规定在这方面可以发挥潜在的作用。

俄罗斯、菲律宾和肯尼亚都没有全面的国家支付系统立法，但它们在建立以技术为基础的非传统的非银行支付服务平台方面领先于参加调查的其它国家。它们的经验证明，国家支付系统立法并不一定是启动无网点银行业务的先决条件。菲律宾的一些官员说，关于中央银行对支付系统的监管权限并没有细节规定，其中产生的灵活性证明是有益的，帮助为Globe电讯公司的GCash储值产品建立了一个适度的监管和监督方法。

### 巴西和俄罗斯支付业务

在巴西，2006年95,000多家代理处理了15.3亿笔交易，其中帐单支付和政府福利金支付占78%（占代理处理的交易总额1,040亿美元的55%）(Marques Soares and Duarte de Melo Sobrinho 2007)。俄罗斯的大城市近年来出现了10万多自动支付终端。一个叫CyberPlat

的供应商声称2007年通过其7万个“现金处理”终端，处理了12亿笔交易，总金额达47亿美元，大多数是手机通话时间预付款、电视、网络和其他服务的收费。\*

\* <http://www.cyberplat.com>

<sup>36</sup> 缺少保护的一个具体表现是，政府所属的国家数据库和注册信息局经营一套公共信息系统，任何人只要拥有某一个人的国家身份号码，仅支付5美元，即可获得该个人的身份证副本，以及30条个人资料，包括姓名、出生日期、住址、出生地、父母姓名和地址，以及更多的资料。

不过，也许是因为这三个国家在小额支付方面的活动已经比较活跃，所以每个国家的高层政策制订者和监管者才积极地为这一领域制订法规。肯尼亚和菲律宾已经开始采取举措，通过全面的国家支付系统立法。俄罗斯的一些政策制订者正在考虑这一步。印度也已经开始这方面的工作，巴基斯坦最近通过了支付系统和资金电子转帐法令。这些举措可以提供一个机会，不仅为银行和非银行支付服务供应商创造一个公平的竞争场所，而且还可能有助于澄清其它一些重要的问题，如支付服务、电子货币和其它储值工具与需要银行业务执照才能经营的储蓄业务之间的界限。

南非的国家支付系统法规制订的时间较长，因此可以提供一些启示，看看这种立法对支付系统的发展会有什么样的影响。最近对国家支付系统10年发展战略进行的审查（南非储备银行2007）表明，在建立一个活跃的、有深度和广度的支付系统方面已经取得了极大的进步，但是为了推动能够为更多的人使用的零售工具，还需要进一步努力。<sup>37</sup>

**竞争。**<sup>38</sup> 如果客户的数量较少，则不必过早地担心市场被主宰和不公平竞争问题。但是支付服务市场则不同，支付市场常常受到网络发展的加强效应的影响，<sup>39</sup> 因此，出于以下原因，应该比较早地考虑竞争动态：

- 一个系统早期快速发展，而与其它系统又不兼容，则有可能引起“倾斜效果”（tipping effect），使得其它系统无法与其竞争。这种主宰的情况导致高价格和低度创新，从而对市场的效率和发展产生不利影响。
- 如果现在已经有许多零售支付系统，如果新的体系被排除在外或受到抑制而不能与老的系统相联，其结果可能是造成大量的低效率，限制了新老系统的发展。

这两点都是与操作兼容能力有关的重要问题。相互竞争的金融服务供应商各有自己的客户，他们在多大程度上可以相互进行交易？对于这个重要的问题，监管如果能发挥作用的话，应该发挥什么样的作用，什么时候发挥作用？<sup>40</sup>

如果政策制订者确信需要进行干预，以避免出现严重的市场失灵（如以移动电话为基础的无网点银行业务向一家处于主宰地位的移动网络运营商“倾斜”），则可以事先制订监管规定要求不同系统之间实现操作兼容。如果有证据表明一家或几家处于主宰地位的机构（如几个大银行共同拥有的清算和结算平台）已经开始利用这种市场缺陷牟取不当收益，政策制订者则可在事后颁发关于实现操作兼容的规定。

在早期阶段制订要求实现系统相互兼容的监管政策有可能降低公司进入这一新的领域进行竞争的积极性（参见表2）。<sup>41</sup>

参加调查的国家的政策制订者都没有事先进行干预，在市场明显出现垄断迹象之前就要求实现不同系统的相互兼容，避免对市场主宰地位的利用。南非目前正考虑对银行之间的收费采取事后行动。去年竞争委员会对零售银行的收费标准开始调查，这项调查目前仍在进行，重点调查的是支付系统的运作，特别是大银行所拥有的支付服务公司。<sup>42</sup>

## 来自无网点银行政策前沿的建议

变革性的无网点银行业务是一个比较新的领域，非常活跃，发展很快，变化迅速，因此对这一领域提出任何有力的规范性政策性建议都是很困难的。通过对参加调查国家的监管做法进行研究而收集的情况，既为无网点银行业务适度监管提供了其它国家可以借鉴的

<sup>37</sup> 巴西也有相同的情况。高额支付系统虽然很发达，但零售系统仍面临挑战，特点是金融机构、支付服务供应商和结算系统运营商之间合作不够。大多数POS机和ATM之间不能做到操作互换，金融机构和支付服务供应商作重复投资，影响了支付系统的效率和创新（巴西中央银行2005）。

<sup>38</sup> 无网点银行业务的竞争问题既广泛又复杂，有许多不同的方面，与不同的商业模式和参与者有关。即使仅对这个问题作一个全面的概述也是本期焦点所无法做到的。本期讨论许多地方参考了Houpis与Bellis 2007。

<sup>39</sup> 网络的加强效应是指，网络的成员越多，给每一个成员带来的价值就越高。因此，网络越大，价值就越高。

<sup>40</sup> 这并不是说政策制订者和监管部门不应该注意竞争政策中的其它问题，如与银行代理体系的竞争。]

<sup>41</sup> 欧洲委员会关于支付服务的指令预言部分第17段支持这一概念。

<sup>42</sup> 南非竞争委员会是根据1998年国会立法成立的，其职责是调查反竞争行为，评估合并与兼并所产生的影响，监测竞争程度和透明度，审查法律和规定，查找阻碍竞争的障碍以及在解决这些障碍方面进行政策倡导。南非与一些发达国家一起发起这一调查。在英国、澳大利亚和欧盟，有关部门最近对零售和卡基支付系统的运作进行了重要的调查活动，以促进竞争。

表 2. 无网点银行业务系统操作兼容性现状

	Smart Money	GCash	M-PESA	WIZZIT	Caixa Economica
<b>国家</b>	菲律宾	菲律宾	肯尼亚	南非	巴西
可处理开户业务的网点范围是否比较广?	Smart拥有数百家无线中心,可在其中任何一家开户,本人须亲自到场(必须是Smart所有的商店)	可通过手机开户,通过经认证的4,900家代理中任何一家进行客户身份核实	M-PESA拥有850家代理。可在其中任何一家,或Safaricom客户服务中心开户,本人须亲自到场	WIZZIT共拥有2,000家WizzKids, Dunn拥有400家商店,可在其中任何一家开户,本人须亲自到场	Caixa大约有13,255家代理,2,442个网点,可在其中任何地点开户,本人须亲自到场
客户可使用何种移动网络?	只能使用Smart网络	只能使用Globe网络	Safaricom启动所有交易,但任何移动网络的用户都可以接收交易	任何移动网络	无网络—卡基模式
能否与银行进行帐户之间的转帐?	Smart Money帐户只接受现金转帐	不能(某些农村银行的客户除外)	不能	可以	可以
用户的现金可存何处?	参加计划的共有12,000家零售点,可通过电话在任何一家零售点存款。也可用卡在ATM或发卡银行网点存款	参加计划的共有4,900多家零售点,可通过电话在任何一家零售点存款	参加计划的共有850家零售点,可通过电话在任何一家零售点存款	可在邮政银行, Absa, 或雅典银行存款(WIZZIT因此拥有南非最大的经营储蓄的网络)	Caixa网络共有13,255家代理, Caixa银行共有2,442个网点,可在其中任何一家存款
是否属于任何信用卡网络?	属于万事达信用卡	不属于任何卡	不属于任何卡	属于万事达信用卡	取决于帐户类型(一些是维萨卡/万事达卡)。巴西的许多POS机都不能相互兼容
能否使用ATM网络?	可使用所有3种ATM网络(共有6,867个点)	通过Bancnet ATM网络可存现金	不能	可通过SASWITCH网络使用全国所有ATM	可使用本银行ATM和维萨卡与万事达卡网络的ATM
有无其他提取现金的方式?	商店购物返现或在发卡银行出纳窗口提取现金	无	无	商店购物返现	在银行出纳窗口取现。巴西一般不提供购物返现服务

注:表中举例只供说明,并不涵盖参加调查国家的所有情况。

具体思路,也展示出同样多的尚未解决的挑战和艰难的政策取舍。这些国家的政策制订者和监管部门坦率表示,他们对许多有关政策还拿不准,他们同样渴望汲取其它国家的经验,了解一下在与之条件相似的国家,哪些行得通,哪些行不通。<sup>43</sup>

虽然我们注意到在许多问题方面还有些需要考虑的因素,但是参加调查的国家的情况,无论是正面的还是负面的,的确还是能够提供一个基础,为变革性的无网点银行业务的监管提出一些一般性的建议。这些建议可以分为与过程有关的和与内容有关的两个方面。

<sup>43</sup> 还值得注意的是,在参加调查的国家中,只有巴西的无网点银行业务历史较长,规模较大,可以为变革性的无网点银行业务监管的挑战提供一些借鉴。

为政策制订者和监管部门提供的与过程有关的建议

**以适度作为指导原则。**目的是制订能够促进而不是阻碍创新的监管政策，比如，监管可留有空间，允许以不同的方式达到监管要求，使市场参与者在推出新的金融产品和服务时免遭不适当的限制。要做到适度性，就是在监管目标发生冲突时，做到平衡，例如原来各自为政的监管领域汇合在一起时，便可能出现这种情况。在确定监管的适度性时，受监管的活动的规模是至关重要的因素，因此在金融服务手段快速发展的国家，应对无网点银行业务方面的监管政策进行定期审查。

**对监管方面的漏洞进行及时的审议。**企业很有可能强调现有监管造成的障碍，而不一定指出监管方面的漏洞。不过行业和政策制订者都希望能够“预防可预防的事故”，以免破坏人们对无网点银行业务的信心。但这并不意味着“监管匆匆上马”。现在需要的是对现有监管中的漏洞进行清醒的分析，认真考虑解决这些问题的不同方法。方法各种各样，既可以直接作出实施监管的决定，也可以与行业进行对话，还可以颁布非约束性的指南，或者甚至制订有约束力的临时监管规定。

**第一步，进行透彻的诊断分析。**现有监管中的障碍或漏洞都不会自动明显地表现出来。要弄清这些情况，必须对法律、监管规定和其它政策指南进行仔细和专业的诊断分析，与有关政策制订者和监管部门讨论这些规定如何应用于无网点银行业务的各种模式，并且与产业的倡导者进行对话。<sup>44</sup>

**建立一个促进主管部门之间协调与合作的机制。**由于无网点银行涉及到各个监管领域，因此应有一个共同议定的平台，使各有关监管部门一起合作，这样将减少各部门之间协调失败的风险，否则可能会限制行业的发展，或造成一些无职业道德的参与者可利用的漏洞。

**做出规划，使政策制订者、监管部门和感兴趣的业内企业之间进行直接的互动。**产业、政策制订者和监管部门如果不进行直接的广泛的互动，则不可能了解对方的目标和想法。监管部门熟悉了解其过去不曾监管的产业时尤其要做到这一点，如银行监管部门对移动通讯运营商的了解。

**建立一个收集有关的、最新的和可靠数据的机制，了解新模式和方法的特点和规模。**如果对变革性的无网点银行业务进行适度监管，一定程度上取决于一个国家所出现的模式的具体特点和发展规模，因此，政策制订者和监管部门需要获得关于这些问题的可靠数据。在一些国家，政策制订者、监管部门和产业之间有一个议定的互动程序，因此可能自然产生一个信息交流的机制。在其它一些国家则可能需要监管部门提出强制性要求。

为政策制订者和监管部门提供的与内容有关的建议

**允许非银行零售点担任代理，谨慎考虑对可允许的代理范围和业务关系的类别提出任何限制。**在许多国家，无网点银行业务必须做的第一件事是澄清非银行零售点是否有经营现金存取和履行其它客户界面功能的法律权限，如果履行这些功能，则相当于提供金融服务。一些政策制订者可能倾向于在初期允许少量的代理和有限的服务。但是，这种决定可能会减慢吸收代理的速度，如果再没有充分的激励措施鼓励潜在的代理参与进来，更可能影响速度。如果对可允许的代理契约关系做出过细的监管规定，也可能影响潜在的代理和金融服务供应商的积极性。

**根据通过代理进行远距离交易的现实情况制订以风险为基础的反洗钱/打击恐怖主义融资的方法。**变革性的无网点银行业务使用装备了信息技术的代理，而不是成本较高的银行网点，因此节省了成本，有可能为过去没有得到服务的客户提供服务。反洗钱/打击恐怖主义融资规定可以作些调整，允许异地开户和通过代理进行CDD/KYC核实，并考虑到低收入客户很少有正式的证明文件的情况，否则将会增加成本，超过穷人承受的能力。通过电子方式对可允许的交易额和某一时期的交易总量设置上限并限制帐户余额，则可以减小反洗钱/打击恐怖主义融资规定的实施对交易可能造成的影响。此外，政策制定者和监管部门越来越多地认识到，如果能将客户纳入可监测的电子交易网，而不是继续使用难以追踪的现金交易，则更有助于实现反洗钱/打击恐怖主义融资的目标。因此，一个有利于无网点银行业务发展的反洗钱/打击恐怖主义融资体制既能实现扩大金融服务覆盖面的目标，又能增加可向执法部门提供的数据。

<sup>44</sup> 如获取参加研究国家使用的诊断分析方法文件可登陆 [www.cgap.org/policy/branchlessbanking](http://www.cgap.org/policy/branchlessbanking).

**澄清零售支付、电子货币和其它储值工具与银行存款之间的法律界限。**在许多国家，现有的监管规定对零售支付、电子货币和其它储值工具与银行存款之间的界限划分不够明确。如果能明确区分这些概念，政策制订者则可以根据这几类服务（给客户和金融体系）所造成的风险的程度和类别制订不同的（和适度的）监管规定。

**为电子储值建立监管类别，使非银行实体按照规定条件参与经营。**<sup>45</sup>许多国家正在或即将面临非银行实体发行电子货币和其它储值工具的问题，如移动网络运营商以及预付卡发行机构。虽然这些虚拟的储值帐户看起来与银行交易帐户非常相似，但也有比较充分的理由要求，对发行储值工具的非银行实体的监管程度应低于银行。这并不是说对这些实体不应该实施任何监管（许多国家现有的监管就不涵盖这些实体）。应该通过各种方式，如对交易量和交易额设置上限，限制帐户余额，提供流动性和偿付能力的保护等，建立一个适度的监管体系。

**建立强健而简明的消费者保护机制，包括解决零售代理问题、投诉、价格透明度、消费者资料保密等问题。**如何远距离解决投诉问题是一个挑战，特别是对经验不足的客户来说。但是可以要求供应商利用其交易服务所使用的信息技术，建立一个简单的投诉机制，另外建立金融服务督察官的职位，由此可以减少解决投诉的难度。可以制订监管规定，确定客户

赔偿额度，要求金融服务供应商对其零售代理的行为负责，承担整肃代理不当行为的责任，处理代理的欺诈和不当行为。对价格透明度也可制订监管规定，包括要求在客户消费之前，向其明确说明一项服务或交易的“全部”价格。无网点银行业务中消费者资料保密和安全问题与整个金融服务体系的要求没有什么不同，不过目前只使用非正式金融服务的客户对这两个问题的担心可能更大些。如果为这些客户大规模提供无网点银行服务，一个先决条件是在这方面提供有意义的保护。

**考虑较长远的竞争形势以及如何实现操作兼容性。**除非政策制订者确信必须进行干预，以避免出现严重的市场失灵，否则不应事先提出要求实现不同系统操作兼容的监管规定。至少在无网点银行业务发展的初期，政策制订者只需要保证操作兼容在技术上是可行的，同时保证，在出现主导市场地位被利用的情况时，政策制订者本身拥有必要的信息和监管权力进行干预。

因此，在无网点银行业务发展初期，一个有非常说服力的观点是，政策制订者只需要保证操作兼容在技术上是可行的，同时保证，在有证据表明主导市场地位被利用的情况时，政策制订者本身拥有必要的信息和监管权力进行干预。（Houpis和Bellis 2007）。

<sup>45</sup> 各个国家情况不同，不一定必须单独立法，因为这样可能使整个监管框架过于分散。



## 参考资料

巴塞尔银行监督委员会. 2001. “银行客户审慎调查.” 瑞士巴塞尔: 国际清算银行.

Bester, Hennie, Doubell Chamberlain, Louis de Koker, Christine Hougaard, Ryan Short, Anja Smith, 和Richard Walker. 即将出版. “在发展中国家实施FATF标准与金融服务的普及: 结论与指导方针.” 华盛顿: FIRST Initiative.

Caixa Econômica Federal. 2007. 2006年度报告. 巴西: Caixa Econômica Federal..

Chatain, Pierre-Laurent, Raúl Hernández Coss, Kamil Borowik和Andrew Zerzan. 即将出版. “移动电话金融服务: 建立一个安全和健全的有利环境: 世界银行工作人员为政策制订者关于如何解决洗钱和恐怖主义融资风险的讨论所作的贡献.” 华盛顿: 世界银行.

巴西中央银行. 2005. “关于巴西零售支付系统的报告” 巴西: 巴西中央银行.

菲律宾中央银行. 2005. “第471号通知.” 马尼拉: 菲律宾中央银行.

———. 2007. “第562号通知.” 马尼拉: 菲律宾中央银行.

支付与结算系统委员会. 2004. “电子货币和网络及移动支付系统发展调查.” CPSS出版物: 62号. 瑞士巴塞尔: 国际清算银行.

支付与结算系统委员会与世界银行. 2007. “国际汇款服务的一般原则.” 瑞士巴塞尔: 国际清算银行.

经济学人. 2007. “现金时代的结束.” 2月15日.

欧洲委员会. 2000. “关于对电子货币机构的业务开始进行谨慎监督的欧洲议会2000/46/EC指令和欧洲理事会2000年9月18日的指令.” 比利时布鲁塞尔, 欧洲委员会.

———. 2007. “欧洲议会和理事会关于内部市场支付服务的指令.” 比利时布鲁塞尔, 内部市场司.

评估伙伴公司, Ltd. 2006. “对电子货币指令的评估: (2000/46/EC): 最后报告.” 比利时布鲁塞尔: 内部市场司, 欧洲委员会.

反洗钱金融行动特别工作组2003 (2004年修订). “40项建议.” 法国巴黎: 金融行动特别工作组.

金融服务管理局. “良好监管的原则”, 2007年9月25日查询, <http://www.fsa.gov.uk/Pages/about/aims/principles/index.shtml>

Houppis, George与James Bellis. 2007. “货币交易系统发展中的竞争问题.” 沃达丰集团编. 货币交易的变革性的潜力, 政策文件系列, 第6期. 伦敦: 沃达丰集团.

Isern, Jennifer, David Porteous, Raul Hernandez-Coss, 与Chinyere Egwuagu. 2005. “AML/CTF规则: 对低收入人群金融服务供应商的影响.” 焦点第29期, 华盛顿, CGAP. [http://www.cgap.org/docs/FocusNote\\_29.pdf](http://www.cgap.org/docs/FocusNote_29.pdf).

Lyman, Timothy, Gautam Ivatury与Stefan Staschen. 2006. “利用无网点银行中的代理点为贫困人口提供金融服务: 回报、风险和监管.” 焦点第38期. 华盛顿, CGAP. [http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/Focus-Note\\_38.pdf](http://www.cgap.org/portal/binary/com.epicentric.contentmanagement.servlet.ContentDeliveryServlet/Documents/Focus-Note_38.pdf)

Marques Soarea, Marden与Abelardo Duarte de Melo Sobrinho. 2007. “微型金融: 中央银行的作用和合作信贷的重要性.” 巴西, 巴西中央银行.

国家货币理事会. 2001. 国家货币理事会第2878/2001号决议, 经国家货币理事会第2892/2001号决议修订. 巴西.

———. 2003. 国家货币理事会第3, 110/2003号决议, 经国家货币理事会第3, 156/2003号决议修订. 巴西.

———. 2007. 国家货币理事会第3, 518/2007号决议, 经巴西中央银行第3, 371/2007号通知补充. 巴西.

Porteous, David. 2006. “非洲移动银行发展的有利环境.” 伦敦: 英国国际发展部.  
<http://www.bankablefrontier.com/assets/ee.mobil.banking.report.v3.1.pdf>

印度储备银行. 2006. “RBI/2005 - 06/288通知: 增加银行服务, 实现金融普及—使用商业服务商和业务代理.” 印度孟买: 印度储备银行.

南非财政部. 2004. “政府第R1353号通知: 金融情报中心法案:(38/2001): 法案条款豁免,” 载于“2004年11月19日第27011号政府通报.” 比勒陀利亚: 政府出版局.

南非国家储备银行 2006a. “银行法案6/2006号通知: 移动电话银行,” 2006年7月13日. 比勒陀利亚: 南非国家储备银行注册局.

———. 2006b. “立场文件—电子货币.” 立场文件NPS 01/2006. 比勒陀利亚: 南非国家储备银行全国支付系统司.

———. 2007. “1995至2005年南非全国支付系统.” 比勒陀利亚: 南非国家储备银行全国支付系统司.

Truen, Sarah, Richard Ketley, Hennie Bester, Ben Davis, Hugh-David Hutcheson, Kofi Kwakwa与Sydney Mogapi. 2005. “为南部非洲的汇款提供支持: 估计市场潜力, 评估监管障碍. CGAP与FinMark Trust委托撰写文章.

沃达丰集团. 2007. 货币交易的变革性的潜力, 政策文件系列, 第6期. 伦敦: 沃达丰集团. [http://www.voda-fone.com/etc/medialib/attachments/cr\\_downloads](http://www.voda-fone.com/etc/medialib/attachments/cr_downloads).

Par. 3477. File. tmp/VOD833%20Policy%20Paper%20Series%20FINAL. pdf

世界银行. 2007. 移民与汇款概况. 华盛顿: 世界银行.



请与你的同事分享本期焦点，或向我们索要本文以及本系列论文的副本。

CGAP欢迎你对本文提出意见

所有CGAP出版物都可以在其网站免费获得  
[www.cgap.org](http://www.cgap.org)

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

电话: 202-473-9594  
传真: 202-522-3744

电子邮件:  
[cgap@worldbank.org](mailto:cgap@worldbank.org)  
© CGAP, 2010

本期焦点是CGAP和英国国际发展部 (DFID) 联手，与世界700多家移动电话运营商组成的全球行业协会GSM协会合作进行的研究成果。作者还与世界银行金融市场诚信组合作完成了七次诊断性调查分析中的三次分析。

本期焦点的作者是：Timothy R. Lyman, Mark Pickens和David Porteous。Lyman是负责CGAP法律和监管政策工作的资深政策顾问；Pickens是CGAP技术方案组的微型金融分析师；

Porteous是独立咨询机构Bankable Frontier Associates的主任。作者们感谢Hennie Bester和Stefan Staschen两位顾问领导了诊断性分析小组的工作并提出重要分析成果，也感谢CGAP政策咨询顾问组成员Ernesto Aguire, Denise Dias和Kate Lauer所作的贡献。

