

# 保护无网点银行服务的消费者： 政策目标与监管选择

在发展中国家和新兴市场国家中，越来越多的贫困人口开始享受正规机构在传统银行网点之外提供的金融服务。肯尼亚的 M-PESA 通过手机和 16,000 多家代理商为 1200 多万客户提供转账和小额交易账户服务。巴西有超过 17 万家代理网点（比如药房）以银行的名义广泛开展业务，每年处理的交易量接近 25 亿次。墨西哥的 1,000 家沃尔玛商店（共计 18,000 个 POS 机）以代理形式为沃尔玛银行的客户提供包括储蓄和支付在内的金融服务。这些现象并不孤立，而是充分证明具有划时代意义的无网点银行正在飞速改变金融领域的服务格局。<sup>1</sup> 让得不到或不能充分获得金融服务的人群有机会享用他们所需的综合性的正规金融服务，是朝更公平、更具效率的金融市场迈出的的一大步。

与传统金融服务模式相比，无网点银行服务的消费者可谓是风险、挑战与收益并存。对于监管机构和监督机构而言，变革型无网点银行业务凸显了消费者方面存在的问题，因为必须使用代理商和相关技术设备为大量受教育程度不足、缺乏相关经验的客户提供服务（很可能在短时间内）。不过，截至目前来看，即便是在大规模应用的情况下，这类创新模式的益处也远远大于给消费者带来的风险。

相关监管法规（无论是在新模式的早期试验阶段还是正常运行阶段制定）应该遵循两大原则：比例性和有效性。

设计糟糕或推出时机不当的法律法规可能会妨碍正规的商家进入市场，也无法确保其在公平竞争的环境下盈利。必须权衡利弊，兼顾保护消费者和促进金融服务这两大目标，才能产生均衡、协调的明智解决方案。法律法规的设计和和实施，应该与这种新型服务模式在特定国家给消费者带来的风险程度相适应。此外，还需考虑监管机构的能力和其他必要的市场监督工具，以确保法律法规得到充分的遵守。监管机构可以通过法律法规要求服务提供商采取保护消费者的一般措施；当然，最理想的情况是商家在自身核心商业

利益的驱动下，自觉自愿地采取行动。在竞争性市场中，这意味着树立良好的声誉、维持公信力和客户满意度，以此来吸引和留住客户。

如何实现比例性和有效性的目标呢？政策制定者、监管者和监督者应着重考虑哪些事项并做适当权衡取舍？尽管监管机构对无网点银行服务越来越重视，也在陆续采取行动，但是在消费者保护方面出台的规章制度甚少。本报告将以扶贫协商小组（后文简称 CCGAP）在无网点银行服务上的持续研究成果为基础，围绕上述问题展开探讨。本文考察了巴西、印度、肯尼亚、秘鲁四国为保护金融消费者而出台的法律法规和制度建设情况，还借鉴了菲律宾、南非、俄罗斯、哥伦比亚、墨西哥等国的经验以及最新的消费者调查报告。由于各国国情不同，需要因地制宜，因此我们的目标不是开出单一的处方；而是讨论相关政策目标以及实现这些目标的监管选择。

## 在无网点银行服务领域出台消费者保护法规的动机是什么？

《穷人的资产》(Collins, Morduch, Rutherford, Ruthven, 2009年) 一书记录了贫困群体如何在缺乏适合他们的金融服务的条件下努力理财，以保护他/她们微薄、多变、不稳定的收入。这项研究构建了一个强有力的实例，让我们了解到可以通过创新和拓展现有模式来向贫困群体提供适当的金融服务。迄今为止的经验表明，与传统模式相比，无网点银行能够改善贫困群体的金融服务，提高其安全性和稳定性<sup>2</sup>。

有些监管机构可能认为，与传统银行相比，通过无网点银行渠道和非银行类服务提供商提供的金融服务风险更大。以肯尼亚的 M-PESA 为例，这里虽然缺乏完善的消费者保护机制，却催生出一种全新的业务模式并且在安全运营的背景下迅速扩大。从肯尼亚的经验来看，前述风险论调似乎有待商榷，而大量制定消费者保护规则是无网点银行业务健康发展的前提条件这一观点也值得怀疑<sup>3</sup>。肯尼亚的案例表明，一些服务提

1 根据Porteous (2006) 的观点，无网点银行业务既可能是补充性的 (additive) 也可能是变革性的 (transformational)。如果仅限于增加产品种类或为主流金融机构的现有客户提供更多便利，只能算是补充性的；但如果将服务对象拓展至传统网点式金融服务（由于无法盈利）未能覆盖的用户，才能被视为变革性的。

2 迄今为止，无网点银行模式下的金融服务一般还是局限于支付和转账。

3 根据 Lyman、Pickens、Porteous (2008) 的著述，消费者保护法规是无网点银行中的“下一代”问题，是其取得成功和实现可持续发展的重要因素，而灵活的反洗钱规则和允许使用代理商是无网点银行业务产生的前提条件。

供商会在内在（非强制）的激励机制驱动下采取负责任的举措（比如，建立声誉、形象和市场公信力）。M-PESA 和其他同类服务提供商已经做出表率，即以透明公开的方式提供服务，采取切实可行的安全措施来保护消费者，包括那些从未或甚少与正规机构打交道的客户群体。

在新模式的初始阶段，监管机构可以利用政策目标与服务提供商内在激励的一致性，鼓励其采取负责任的商业行为。监管机构无需制定具体的规章制度，而应优先考虑设定服务提供商的市场准入条件，监测市场上消费者保护方面的隐患，以及在问题出现时与先行入市的服务机构保持密切互动。这种方法尤其适合处于市场发育早期的国家以及金融覆盖面较低的国家，因为在这些国家监管机构的能力有限，而监管监督的机会成本也相对高一些。然而，随着市场的发展壮大，用户数量的节节攀升（有时可谓是迅猛增长）<sup>4</sup>，以及新型服务提供商的不断涌现，相关法律法规的出台就变得十分必要。监管机构必须为提供类似服务的不同类型的服务提供商制定最低限度的通用标准，以培育健康、有序的市场竞争环境。可以先让象 M-PESA 这样的市场领导者制定市场行为标准，然后将其纳入相关法律法规。上述标准也有助于金融监管机构和消费者保护机构协调一致地开展监督工作。

在一些国家，监管机构和政策制定者愿意提早介入，以便为私人投资者提供充分、确定的法律环境。这些部门也会承受来自政治家、消费者权益保护机构等其他利益相关者的压力。很多情况下，主要矛盾并非是否需要监管，而是应在何时、以何种方式规范消费者保护机制。本文意图为正在规划、起草或修订法律法规的（无论出于什么动机）相关机构提供建议和指

导。文中将重点讨论如何确定消费者风险，以及如何在

## 在创新和保护之间寻求平衡：政策目标与监管选择

无网点银行不是新鲜事物<sup>5</sup>。其创新之处在于将服务范围迅速扩展到以前从未接受过银行服务的大量低收入群体，其中有很多人是直接从非正规服务渠道转向正规机构开辟的电子交易渠道。在包容创新与消费者保护之间寻求平衡需要完全不同于以往的方法和规则，监管机构有可能见证全新的业务模式在各种各样的经济环境中诞生。

从监管和监督的观点来看，无网点银行业务的主要风险来源于大量使用外包服务（更确切地说是使用代理商<sup>6</sup>）以及手机等技术支持设备。由于世界各国的监管机构在执行监督工作时均采用巴塞尔原则，在此有必要回顾一下巴塞尔委员会如何论述外包服务与消费者风险之间的关系。

对于需要外包、规模有可能迅速扩大的新业务，监管监督机构可以按照表 1 的框架来进行风险评估。如果监管机构能够对服务提供商愿意采取适当的商业行为背后的激励机制进行分析，并且监控现实中出现的消费者问题<sup>7</sup>，就能更加准确地判断监管的介入时机和介入方式。

我们在研究中发现的消费者问题<sup>8</sup>与七大政策目标有关（参见图 1）。这些目标之间的优先顺序以及为实现每个目标所采取的监管措施和非监管措施，因各国的国情而异，具体而言，就是取决于新兴模式和所提供

4 例如，M-PESA 在不到四年时间内从零增长至 1200 多万，很快就超过了肯尼亚全境的银行账户持有人数。

5 例如，巴塞尔银行业监管委员会 (BCBS) 自 1998 年以来一直在发布有关电子银行业务的公告，而国际支付结算体系委员会 (CPSS) 早在 1996 年就开始这么做了。

6 不是所有的外包服务都牵涉到代理商，但是使用代理商确实是外包服务的一种形式。而且，交付金融服务时使用的第三方（比如零售店）在某些商业安排或司法体系中可能不属于真正法律意义上的代理机构。本文所指“代理机构”

适用于任何外包给第三方的客户服务活动，无论是通过正规代理关系、合资企业还是其他商业形式实现。

7 在变革型无网点银行服务领域，有关客户体验的数据十分有限。国家主管部门可通过以下措施深入了解情况：收集投诉信息（在某些国家可能需要消费者保护组织的协作）、开展消费者调查以及其他定量研究、实施暗访，或者采取一些更加简单的方法，比如跟踪当地媒体以发现不满情绪或严重问题的蛛丝马迹。

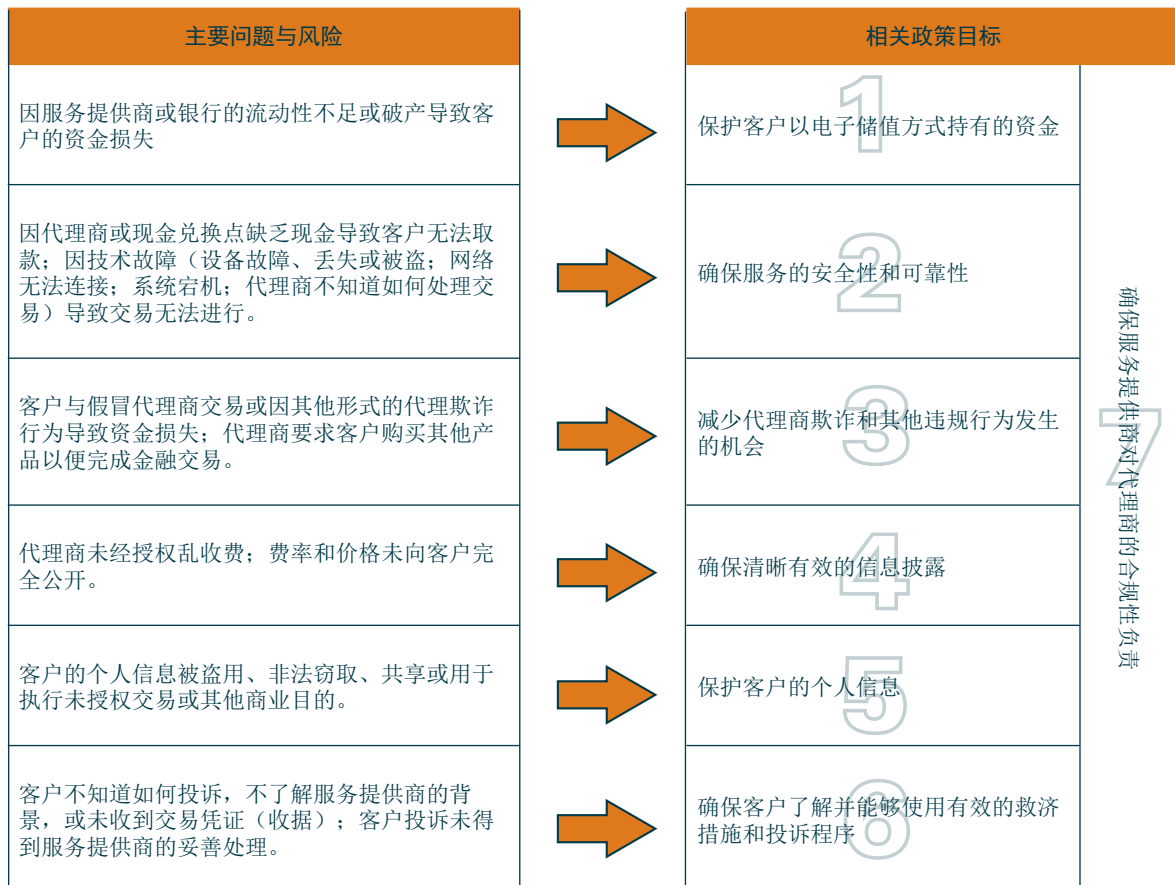
8 这些常见问题与风险信息来源于肯尼亚、巴西、印度、秘鲁四国，由其监管机构、金融公司以及消费者保护组织的数据或观点汇总而成。信息的主要收集渠道为采访。请注意，这四个国家都采用代理商模式，而以手机为主的业务模式只在肯尼亚流行。

表 1. 巴塞尔银行业监管委员会：外包服务风险与消费者相关问题

| 外包风险（部分） | 主要问题（部分）   |
|----------|--|
| 战略风险     | -无法对外包服务提供商实施相应的监督<br>-第三方可能出于自身的利益考虑开展不符合发包方整体战略目标的活动                 |
| 声誉风险     | -第三方服务质量低下<br>-客户服务水平无法达到发包方的整体标准<br>-第三方的业务操作方式不符合发包方的既定行为规范（道德或其他层面） |
| 合规性风险    | -不遵守保护隐私方面的法律法规<br>-不完全遵守消费者保护和审慎行为方面的法律法规                             |
| 运营风险     | -技术故障<br>-欺诈或差错  |

资料来源：巴塞尔银行业监管委员会 (2005)

图 1. 问题、风险以及相关政策目标



的服务类型、审慎监管制度、金融体系的发展水平以及目前为低收入群体和无法享受银行服务的消费者提供了那些选择。

## 1. 保护客户以电子储值方式持有的资金

保护客户资金是所有金融监管机构的头等大事，因为资金损失可能给客户带来严重后果并损害金融体系的公信力。一般情况下，监管机构都会要求银行遵守既定的审慎行为准则，以确保系统稳定性和储户资金安全。在很多国家，银行存款通常会由保险公司承保。此外，政府还可能为银行储户提供隐性担保，对那些具有系统重要性的银行尤其如此。但是，在新兴的无网点银行模式中，非银行类服务机构可以通过发售电子储值来吸收资金，而无需遵守用于约束银行的审慎规则。在另外一些服务模式中，即便客户资金在银行账户保管，也会适用不同于银行存款的其他监管规则<sup>9</sup>。对于上述种种情形，如何才能确保客户资金的安全？

采用主流无网点银行服务模式的国家已经陆续采取各种措施来处理和保护客户资金。在菲律宾，Smart Money 的账户余额以客户的名义存入商业银行，但是在银行账目上显示为应付账款而不是客户存款。因此，虽然这是一个基于银行账户的服务模式，但是适用不同于银行存款的监管规则。还是在菲律宾，G-Cash 的账户余额是以服务提供商的名义存入各家银行的集合账户<sup>10</sup>。在俄罗斯，网络储值服务目前不受任何用于保障客户资金安全的监管规则的约束<sup>11</sup>。作为一种受到越来越多消费者青睐的短期储蓄机制 (Collins 2010)，M-PESA 筹集的资金都以储户的名义存入几家商业银行的集合信托账户。目前还没有任何保障体系支持储户获得这些信托资产（例如，发生破产事件时）。

如果电子储值金额不能视为银行存款或无法以客户的名义建立账户，监管机构可采取辅助性或替代性的措施来

保护客户资金安全。虽然方案的选择应该根据具体背景和业务模式而定，但是从一般意义上考虑，所有监管机构都应提供简单明晰的规则，以确保下列事项：

- 资金流动性 — 例如，要求服务提供商在银行账户保持与电子价值余额相等的流动资金；这笔资金只能投资于低风险、高流动性资产；除根据客户要求取款和转账外，禁止将资金用于其他目的。
- 资金所有权 — 例如，要求以客户名义开立存款账户或开立以客户为受益人的集合信托账户；禁止服务提供商将资金用于抵押担保；在账户发行人或存款银行破产时，为客户提供针对其他债权人的法律保护手段。

以欧盟电子货币监管条例 (2009) 为例，该条例要求账户发行人通过下列手段为客户提供资金安全保障：<sup>12</sup>(i) 将资金存入银行的独立账户以防与其他资产混淆，或将其投入低风险、高流动性资产（此外，资金必须不在其他债权人的索求范围，尤其是在发行人破产的情况下）；或者 (ii) 为资金提供保险或足额担保。针对非银行类机构发行的电子储值产品，马来西亚、阿富汗、柬埔寨、印度、印度尼西亚和菲律宾等国也已经制定类似于欧盟电子货币监管条例的监管规则。有些法律条款还会规定每家服务提供商和每位客户的电子价值余额上限，以便将资金损失的风险控制在一定范围内。

在监管法规中，一方面可以通过流动性和所有权等相关规定来保护客户的资金安全，另一方面可以设定资金偿付的最低标准，以防止客户在合同终止以及服务提供商或存款银行破产时受到不合理的限制条件的损害。以欧盟电子货币监管条例 (2009) 为例，该条例要求在合同中明确规定偿付条件，包括某些特定情况下的收费标准、限制条件等等。

9 本节所述服务在某些国家称为电子货币，但是目前尚无公认的电子货币定义。本节内容主要是围绕非金融机构提供的账户服务（即用户将资金委托给非银行类机构保管，并转换成电子价值存入其发行的对应账户）展开，也会讨论一种特殊情形：账户由银行发行，但是资金不视为银行存款，因而不受相关监管规则约束。此类电子价值可用于向账户发行方之外的第三方购买或兑换服务（举例来说，礼品卡不包括在内），还可用于点对点转账。虽然银行存款的定义是探讨电子储值工具相关监管规则的要素，但是鉴于各国的规定千差万别，本文亦将其排除在讨论范围之外。本节有一个关键的假设条件，即电子价值所代表的资金不适用银行存款的监管规则

10 Smart Money 和 G-Cash 都是与手机用户信息模块 (SIM) 卡绑定的预付费账户，由菲律宾的非金融机构发行。参见 CGAP 的报告 (Update on Regulation of Branchless Banking in the Philippines), 2010 年 1 月，<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1772/>

11 参见 CGAP 的报告 (Update on Regulation of Branchless Banking in Russia) 2010 年 1 月，[http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42403/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Russia.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42403/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Russia.pdf)

12 参见 Directive 2009/110/EC。另请参见 Directive 2007/64/EC（支付服务条例）。



为避免监管过度或监管不足，监管机构应尝试保留一些灵活性，直至新兴服务模式得到广泛认同，届时再出台强制性规定来彻底解决已发现的资金保护问题<sup>13</sup>。

## 2. 确保服务的安全性和可靠性

非正规金融服务的一个典型短板是缺乏可靠性和长期可持续性。相比之下，正规机构的激励机制更加明确，因而能够提供比较可靠和安全的金融服务。技术手段和机制有助于实现这一目标。上文所述四国的实践表明，技术故障（例如，在交易过程中出现设备故障或其他错误）不是无网点银行业务面临的主要问题。无独有偶，巴西的消费者调查报告也显示，只有不到百分之五的用户曾经遇到在代理商处向错误账单支付、向错误账户转账、或发现有一笔付款或存款未得到处理的情况（Collins 2010）。只有不到千分之一的 M-PESA 客户声称在向其他人转账时曾出现资金丢失的情况，大多数人都表示他/她们把钱交给 M-PESA 很放心（Collins 2010）。根据我们在各国所做的调查，目前现金兑换点缺钱的问题还不是很普遍。而且，有证据表明低收入客户愿意忍受暂时的流动性短缺，来换取长期可持续的服务以及多网点的便利<sup>14</sup>。

某些国家（例如哥伦比亚和墨西哥）的监管机构会制定专门规则来解决代理商的可靠性问题，比如要求代理商保证实时在线交易，而其他国家（例如巴西）并未出台有针对性的新法规，而是通过监督检查来达到同样的效果。哥伦比亚的代理商必须贴出通告告知客户：能否取到钱取决于代理商的可用现金数量。在被认为有必要制定规范性措施（例如，要求代理商使用特定类型的设备）的地区，监管机构应评估这些规则对现有的和潜在的服务提供商为低收入客户服务的能力和态度有无影响。过于细化的规则可能会让从业机构与其他利益相关者（比如政策制定者和消费者保护组织）之间产生复杂、僵化甚至混乱的关系。

经营场所安全是监管机构通常需要考虑的另一大问题。以巴西为例，代理商最多每隔一个工作日就必须将客户

缴纳的现金存入银行。此举旨在避免现金过度积累，进而招致第三方或代理商自身工作人员盗取。墨西哥的监管机构要求每一笔代理交易都必须和代理商在签约银行的账户进行对冲，这可能无助于减少第三方盗取的风险，却能有效遏制代理商侵吞客户现金的现象发生，因为这时候代理商手中的现金是他们自己的钱。要减少现金积累及其相关风险，最简单的方法就是要求服务提供商为每家代理商和每位客户设定每日/每月交易限额。不过，监管机构应避免设置类似于银行分支机构的网点安全标准，因为这可能会严重影响服务的商业可行性和普及率。

在执行金融交易、提供咨询建议或帮助客户寻求救助等方面，代理商无法做到尽善尽美，其中的每一项都可能招来客户的投诉，在我们调查研究的各个国家中，这一类投诉通常被归纳为“服务质量低下”。客户（以及消费者保护组织）的期望应由服务提供商来设法满足，我们不应要求代理商的功能完全等同于银行，或者希望其员工的知识水平达到银行员工的水准。相关法律法规应仅限于要求代理商具备一定资质、经过适当培训就能执行外包功能，而无需针对代理商的选择、审批以及培训强行规定一些繁文缛节。此外还有一种更有效的方法，就是对监管机构收到并处理的消费者投诉进行妥善分类，以便更好地监测和解决特定服务渠道（如代理商）的消费者问题。服务提供商本身很乐意对代理商进行资质认证和培训，因为这样做可以减少与代理商流失、欺诈或处理投诉相关的成本。

法律法规可以要求服务提供商确保服务及渠道的可靠性、持续性和安全性，但是应避免涉及具体的技术、系统和操作流程。新出台的监管法规应尽量与现有的关于外包的指导性规定相一致，前提是这些指导性规定仍然能够适用于变革型服务模式。要出台有效的规章制度，就必须持续监控不断涌现出来的各种消费者问题。此外，监督部门必须有权审查所有服务提供商用来确保可靠性、安全性和持续性的政策和系统，并且有权强制服务提供商采取及时的纠正措施（包括外包服务的安排）。

<sup>13</sup> 设计高频率交易账户的目的是反映月度交易套餐的情况（如果客户通过无网点银行服务完成绝大部分金融交易）。其中包括存款、转账、取款、话费充值、账单缴付以及余额查询各两次。

<sup>14</sup> 有关 M-PESA 用户的数据来自 2008 年 FSD Kenya 和 MIT 对 3,000 户家庭所作的调研。有关肯尼亚银行客户的数据来自肯尼亚中央银行（2007）。在开展调查阶段，Bradesco 和 Caixa Economica 不提供话费充值服务，Eko 不提供账单缴付或话费充值服务，除此之外所有无网点银行模式的功能均相同。

长期可持续性对金融服务的用户而言至关重要。对可持续性的威胁可能来自消费者不够信任的业务模式本身（例如不完善的技术平台），也可能来自金融监管机构无能为力的因素。例如，巴西的工会向法院提起诉讼，要求代理商的员工与银行员工实现同等报酬。还有一个法律草案要求对代理商与银行分支机构适用相同的网点安全标准。更有甚者，巴西的卫生部门已经提出禁止药店（这是该国非常重要的代理渠道）签署代理协议。如果上述措施得以实施，将严重损害使用代理商的业务模式，使得数百万消费者面临无便利渠道进行金融交易的窘境。

### 3. 减少代理商欺诈和其他违规行为的发生机会

在本文研究的所有国家中，都不乏代理商欺诈和违规行为的报告。例如，巴西就发现了所谓的“揩油交易”（即代理商雇员向领取退休金的客户提供贷款，然后在不经客户同意的情况下将贷款多次转售给不同银行以赚取额外的手续费）<sup>15</sup>。代理商可能罔顾客户需求，引导客户消费特定产品以获得更多的手续费收入（巴西中央银行，2007年）。不过，这些问题的发生概率较低。其根源主要是服务提供商的能力有限（或因为成本太高而不愿意去做），无法保证对大量代理商进行有效监督。

要减少代理商违规行为的发生并消除其对消费者带来的不良影响，最好的方法或许是要求服务提供商对代理商进行严格的筛选、认证和监督。我们应当十分小心，避免设定代理商最低准入门槛，从而影响投资建设大规模的代理商网络（例如，规定代理商的最低资本金要求）。即便法律中没有明文规定，让服务提供商为代理商的合规性承担责任，依然是其筛选和监督代理商的重要激励因素（除自身商业利益以外），包括解决代理交易产生的消费者投诉问题以及在代理商存在欺诈行为时采取应对措施（第7项政策目标将对此进行深入探讨）。无

论在什么情况下，监管机构都应考察服务提供商用来发现、衡量和缓解此类风险的内控规则和工作流程，并确保解决与代理相关的消费者投诉措施的落实到位。

另一方面，服务提供商在特定情况下无需承担任何责任，比如“假冒代理”的案例（即某些公司或人员假冒服务提供商的名义开展金融交易）。这种案例在巴西和秘鲁都曾出现<sup>16</sup>，虽然并不常见，但是从消费者保护的立场来看，其后果非常严重，因为服务提供商不会（也不应）补偿消费者所受的损失。监管法规在应对这种风险时作用有限，而开展提高消费者防范意识的活动（可由监管机构、政策制定者、社会团体和/或金融业界举办）可能会有效的多。举例来说，如果消费者了解每笔交易都应生成交易凭证，以及如何检验代理商身份的合法性，就能减少被假冒机构欺骗的概率<sup>17</sup>。

### 4. 确保清晰有效的信息披露

变革型无网点银行模式如果涉及多个单独收费的实体，消费者就会难以辨别金融交易的最终成本，这将导致信息不对称的情形进一步恶化。例如，一笔建立在短信平台上的转账交易可能涉及银行和移动网络运营商两方的手续费。代理商也许还会（有意或无意地）不完全公开价格信息或未经授权乱收费。

针对这些问题，各国有不同的应对之道。巴西和墨西哥对代理商的价格透明度作出明文规定（例如，要求代理商张贴标明收费标准的公告），印度和秘鲁则在消费者保护法规中设立了此类条款。印度和巴西禁止代理商直接向消费者收取手续费，而是在保证消费者知情权的前提下，由银行对代理交易收取高于一般银行网点的费用。监管法规应要求合同尽可能简明易懂，同时注明所有手续费和佣金。

除公开收取手续费和佣金的标准之外，秘鲁、巴西、哥伦比亚和墨西哥的代理商还必须披露它是某个有牌照的金融机构的代理商。披露方式包括代理商的门店公告、

15 数据来源：世界银行（2005）。此项研究每五年进行一次，因此2005年报告是我们能够获得的最新数据。GDP数据来自美国中央情报局（2008）。

16 采访巴西和秘鲁的私营银行、银行协会以及银行监管部门，2007年、2008年、2009年。

17 当然，严格执法也能很好地抑制此类违规行为，但是在开展变革型无网点银行模式的很多国家中，执法一般都比较薄弱。

市场营销材料以及包含每笔交易信息的交易凭证。这有助于消费者在发生问题时顺利找到负责任的机构，并及时提出投诉。

监管机构还应考虑服务提供商如何向消费者宣传其产品特性的问题，特别是在电子储值服务领域。如果消费者丢失设备（例如手机、预付卡），在某些模式下这将导致资金损失，而在其他模式下却不会出现这一问题。监管机构在制定披露规则时应了解并充分考虑上述差异。

有时服务提供商出于自身商业利益需要，也会以高于法定最低标准的力度披露信息，确保提高消费者对于新服务的认知度。例如，秘鲁最大的一家银行 BCP 就在无任何正式法规要求的情况下，向消费者发放印刷材料，详细说明其代理商提供的服务内容。巴西的各家银行则通过在分支机构、电梯和公交车上播放视频的方式，让大众了解代理商以及如何使用代理商。

## 5. 保护客户的个人信息

随着交易和个人信息越来越多地通过手机网络等渠道传递或经由代理商等第三方进行处理，同时允许消费者和金融机构员工远程访问，非授权访问和滥用的风险也在日益显现。即便不考虑技术因素，消费者缺乏防范意识和使用正规金融服务和技术的经验也可能导致数据安全风险的增加。举例来说，根据 Morawczynski 和 Pickens (2009) 的研究，有些 M-PESA 客户曾直接将账户密码告诉代理商，虽然无证据表明这会导致资金损失或客户信息被滥用，但是其高风险性显而易见。

一个有关发展中国家数据隐私和银行保密法规的小调查，展示出一幅杂乱斑驳的图景：政出多门、各部门的法规存在重叠之处（Lyman、Pickens 和 Porteous, 2008 年）。各国之间的差异也非常显著。印度的银行保密规则未明确规定适用于代理商，而巴西、秘鲁、哥伦比亚和墨西哥的相应规则则适用于代理商（但是，印度的服务提供商必须对代理商的所有疏忽和过失行为负责，包括银行保密领域）。秘鲁和印度有专门的数据安全法规，巴西则没有。秘鲁、印度和菲律宾要求服务提供商为代理商提供银行保密、反洗钱、

数据隐私合规性等相关培训，而肯尼亚目前还没有出台任何法规来约束移动支付服务提供商（如 M-PESA）的代理机构。墨西哥和哥伦比亚的数据安全法规全面而细致，而巴西几乎没有此类规则。

由于无网点银行服务横跨银行、电信等多个领域，因此数据隐私和安全规则的设计和执行需要多个监管部门之间的通力协作。相关法规应当保持一致性并有足够的约束力，以确保服务提供商承担保护数据隐私的责任，并对泄漏客户隐私和滥用客户数据的行为负责。虽然服务提供商应该对这一领域的消费者投诉承担主要责任，但是代理商亦不能完全免责（这一主题将在第 7 项政策目标中详述）。监管法规还需在技术方面持中立立场，因为在一个飞速发展的行业中如果强制推行细化的标准和技术协议，很有可能会阻碍创新。只有对现有业务中已经确证的问题，才应作出具体的应对规定。

我们必须在加强数据安全与保持低廉成本之间找到平衡点，以保证小额金融交易的盈利空间。基于可获得性（例如能够在经济型手机上实施的安全功能）和用户友好性（例如适合低收入客户的用户界面）方面的考虑，与其他市场相比，低端市场对技术安全性的要求并不高<sup>18</sup>。数据隐私方面的担忧也会妨碍跨境的数据传输，使得服务提供商无法通过电子渠道实现更快、更可靠的汇款服务。在大多数情况下，服务提供商和监管机构能够在技术平台和业务模式上达成一致，只要其符合彼此的发展目标，不过两者之间必须进行坦诚交流，特别是现行法律法规构成阻碍，需要找到解决办法的时候，沟通就显得尤为重要。

无论在什么条件下，法律法规都无法彻底消除安全和隐私风险。监管部门应评估服务提供商的风险管理与缓解机制及相应操作流程，以解决隐私和安全方面的问题。举例来说，肯尼亚的监管机构与服务提供商已经开展密切合作，共同研究系统与内在技术解决方案，来应对已经出现的和潜在的消费者问题。监管部门还应审查外包服务及其合作协议条款，以确保在出现与数据隐私和安全相关的消费者投诉时（包括涉及代理商的情况），这些条款不会影响服务提供商的响应程度。

<sup>18</sup> 如需深入了解这一主题，请参见 Ivatury 的 Mas (2008) 的著述。



### 专栏 1. 确保数据隐私和安全 — 法规之外的因素

消费者往往成为损害自身数据安全和隐私权的罪魁祸首。服务提供商、监管机构和政策制定者应努力提高消费者的防范意识，当然服务提供商出于业务战略的需要，也会积极主动地采取措施。南非有一群WIZZkids（专门从事推广和销售由非银行金融机构 WIZZIT运营的手机平台服务的年轻人）专门教导消费者如何使用手机开展金融交易。在秘鲁和印度，服务提供商使用少数民族语言印制宣传材料，教消费者如何利用代理商来开展业务。

## 6. 确保客户了解并能够有效使用救助措施和投诉程序

即使服务提供商能够遵循相关消费者保护法规并提供庭外投诉与救助程序，解决问题也并非易事。现有的救助机制可能没有效率、不够方便、未经广泛宣传或成本高昂，在客户服务渠道被第三方代理机构垄断，消费者又缺乏教育背景和使用正规金融服务的经验时，这些问题还会进一步恶化。在我们调查研究的国家中，提出投诉的常用渠道是电话热线，但是呼叫中心似乎面临重重困难，而且对于低收入客户而言这可能是一个沉重的负担<sup>19</sup>。司法之外的救助和投诉机制可能只存在于乌托邦中，以俄罗斯为例，这里有超过 250,000 个自动支付终端，却直到最近才开始为消费者提供投诉和解决问题的渠道<sup>20</sup>。

为确保建立适当的救助机制，有必要让服务提供商对代理商的合规性承担责任。但这样做还远远不够。监管部门还可以为内部争端解决渠道和程序设立最低标准，某些标准还应当根据无网点银行的具体情况进行调整。例如，救助模式应与交易模式相一致。如果客户服务渠道是手机和代理商，消费者也应能通过这些渠道提出投诉<sup>21</sup>。服务提供商应至少提供一条免费远程投诉渠道，比

如免费热线。根据业务模式的需要，还应考虑增设其他渠道（如短信）。每笔交易都应生成包含基本交易信息的（电子或纸质）凭证，用作内部争端解决、通过司法程序或其他争端解决机制的投诉证明材料。俄罗斯此前并未在法规中要求支付服务提供商使用电子支付终端设备时必须生成交易凭证，但是现在，每笔交易都须按照规定生成包含基本交易信息的凭证。

监管规定也可设定公开救助机制的最低标准（例如，要求在代理商和其他交易网点广泛张贴告示，公布服务提供商的客服电话以及其他查询和投诉渠道）。秘鲁的消费者需要前往银行网点才能查询投诉方式，而巴西、哥伦比亚和墨西哥的代理商则必须依法主动披露这一信息，巴西的代理商还必须公布银行监察部门的电话号码<sup>22</sup>。有一点必须引起注意，对于救助标准的适用性可能缺乏明确规定，特别是在服务提供商属于非金融机构的情况下。例如，提供金融服务的移动网络运营商可能罔顾自己的服务类型，声称金融领域消费者保护组织（而不是电信监管部门）颁布的规则不适用。即便有清晰的适用性规定，有些条款放到无网点银行模式里时也需要进一步澄清。例如，法律条文规定必须在“银行营业场所”公布救助渠道，代理商是否包括在内呢？

最后，监管部门应当有能力对其监管范围内的企业的投诉处理政策和程序进行评估，并提出相应的改进要求。监管部门应监控无网点银行模式中的消费者投诉趋势，以此来发现不足之处，并在必要时采取监管措施。秘鲁、巴西和墨西哥的监管部门要求银行定期提交报告，汇报与代理商有关的投诉问题，以便监控市场动向和新出现的消费者问题。

## 7. 让服务提供商对代理商的合规性负责<sup>23</sup>

第 7 项政策目标是一个基本的统领性目标，如能实现，则有助于推动前述六大目标的实现。由于很多变革型无网点银行模式依靠代理商和客户打交道，因此有必

19 采访巴西、秘鲁和肯尼亚的金融服务提供商以及监管部门，2008 年 12 月。

20 参见 CGAP 的报告 (Update on Regulation of Branchless Banking in Russia) 2010 年 1 月，[http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42403/Updated\\_Notes\\_On\\_Regulating\\_Branchless\\_Banking\\_Russia.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.42403/Updated_Notes_On_Regulating_Branchless_Banking_Russia.pdf)

21 尽管法律服务机构与消费者之间的地理距离可能会使得救助机制更难发挥作用，但是在某些情况下，代理商也能够在关爱客户中发挥重要的、积极的作用。消费者向Safaricom投诉的一个常用渠道就是通过 M-PESA 的代理商，这些代理商经常代表客户拨打投诉电话。在调查中还发现，M-PESA 的代理商会直接解决消费者的投诉和问题。因此，这些投诉不必提交到服务提供商的客服部门。

22 在巴西的案例中，银行监察部门是所有金融机构都需专门设置的独立单位。其职责是解决常规客户服务无法解决的投诉问题，并根据消费者投诉的分析报告向董事会提出改进建议。巴西中央银行 (Central Bank of Brazil) 有一个专门的检查项目，用来监督银行监察部门的绩效。

23 如前所述，本文所指“代理商”适用于任何外包给第三方的客户服务活动，无论是通过正规代理关系、合资企业还是其他业务安排方式实现。本节所提建议也适用于一些特殊的第三方机构，这些机构从法律上讲并不是与消费者交易时所代表的金融或非金融公司的代理。



要确保服务提供商在使用第三方机构时也如同它们直接提供服务一样遵循相关法规。私营部门有时会对法律条款的个别字词进行过度解读，认为代理商的合规性负责就是要为代理商的任何或所有行为承担法律责任。从业务和政策的角度而言，这样做既无必要也不可取。对代理商负责的目的只是为了减少服务提供商逃避责任的机会。以巴西法规为例，其条文中要求金融公司对“代理商的服务承担全部责任”。哥伦比亚法规的用语就更加精确，要求服务提供商“为通过代理商提供的服务向客户承担全部责任”。在实践中，这些法规的含义其实是一致的：服务提供商不得拒绝处理与代理服务相关的客户投诉，例如，代理商未经授权乱收支付手续费，或要求消费者先购物再完成金融交易等等。

## 专栏 2. 欧盟支付服务条例中关于法律责任的条款

**第 17 条** — “外包服务不应导致发包部门转移责任，支付服务机构对支付服务用户的责任及其相互关系不应因此而改变。”

**第 18 条** — “在支付服务机构依靠第三方执行运营职能的情况下，此类机构应采取合理措施来确保所有法律法规得到遵守，并对其员工、任何代理商、分支机构和实际履行外包职能的实体机构的所有行为承担完全责任。”

此类法律条文的目的是澄清只有一个承担法律责任的主体，即使交付服务时涉及第三方亦不例外。即便代理商有欺诈行为，服务提供商也应着力解决消费者投诉（例如，假设出现代理商获取客户的银行信息并从其账户中取款的事件，服务提供商也不能规避其法律责任）。当然，服务提供商可以要求代理商赔偿损失，但是应保证客户有向服务提供商提出投诉的权利，因为后者有责任确保数据隐私和安全。有一个形象的类比，这就相当于保管银行客户信息的外包技术公司发生数据安全违规事件，假设有罪犯闯入公司数据库，恐怕很少有人会指望（或接受）银行告诉客户让其起诉这家公司，而不是由银行先确认客户损失，然后向外包公司寻求赔偿。

在实践中涉及第三方交付服务时，实施消费者保护规则所面临的挑战越来越多；如果无法让服务提供商对代理商的行为负责，监管机构实现本文所述政策目标的能力就会受到影响。这基本上相当于把监督代理商的重担从服务提供商转移到监督部门（大量增加监督成本）和消费者（大量增加社会成本，特别是针对低收入客户）身上。因此，让服务提供商对代理商的疏忽和过失行为承担责任是外包金融服务的核心原则。由于这一原则的重点是监督代理商与交付无网点银行服务相关的行为，就不会导致服务提供商的责任无限扩大化，也不会给其带来不合理的负担。如同其他外包服务一样，监管机构应要求服务提供商建立有效的风险管理系统，并且在发现代理商存在问题时及时采取适当的应对措施。

通过法规（以及本文所讨论的其他措施）确立服务提供商的责任并不意味着我们必须等待完善的法律框架形成后，才能着手发展由非金融类企业开创的新业务模式。下面谈谈肯尼亚的案例。这里的监管机构在发展新模式时采取了“边走边看”的方法。Safaricom 无需遵守金融监管机构制定的消费者保护规则，其服务协议也阐明 Safaricom 不对 M-PESA 代理商的行为承担法律责任<sup>25</sup>。然而 Safaricom 仍旧对涉及代理商的消费者投诉作出响应。显然企业有足够的商业动机这样做，而其中的成本还未高到无法承受的地步。

肯尼亚经验是否表明监管机构应在无网点银行市场发展壮大之后再制定市场行为规范呢（包括确立服务提供商对于代理商行为的责任）？我们的观点是，大多数情况下，在模式初创或早期发展阶段采取一些基本措施是有利的，特别是在多家服务提供商正在进入，市场开始形成规模的时候。此时制定法规可实现三个目的：(i) 通过设定最低的商业行为标准来预防问题的发生；(ii) 为监管机构和消费者提供解决问题的法律手段；(iii) 创造公平竞争的环境，推动市场健康有序发展。这些政策目标非常重要。而且，我们尚未发现有证据表明，服务提供商为代理商行为（在外包职能范围内）承担责任会带来无法承受的成本。

<sup>25</sup> Safaricom 与提供 M-PESA 服务的零售商之间签订服务协议 不构成真正法律意义上的委托代理关系。

Safaricom是肯尼亚一家有政府参股的跨国移动网络运营商，有着强烈的意愿和动机维护自己的声誉，负责任地对待客户，解决由 M-PESA 代理商带来的问题。很多监管机构都乐于让此类机构在尚无完善的法律框架的情况下尝试新的服务模式，特别是考虑到此举将惠及广大无法享受银行服务的群体。然而这种做法也有问题，让我们假设一个“先行者”在处理代理商问题时不太负责任的情景。如果没有基本的法律约束，监管机构就无法让服务提供商对代理商的违规或错误行为负责。而且，单纯依赖服务提供商的声誉风险和监管机构的承诺与道义劝告（而不是依靠建立清晰明确的法律责任，为包括有效救助在内的监管保障措施提供法律依据）这样的发展策略，有可能造成只允许大运营商（维护其声誉的强烈意愿）进入无网点银行市场的不公平现象。因此，长期缺乏基本的规范将产生我们不希望看到的结果：提供同类服务的运营商遭受不公平的待遇，小企业难以进入市场，而小企业的模式往往更加自由灵活，能给消费者提供更有价值的服务。这也会为监管俘获（regulatory capture）和监管套利的行为提供了土壤<sup>26</sup>。此外，法律法规的不确定性也不利于企业入市和创新。

最后必须要强调一点，尽管责任条款是监管机构和监督部门可用的一个重要的保障措施，但是应当明白，与其他监管领域一样，不要指望违规的行为会被完全消除。监管机构和监督部门应把工作重点放在监督服务提供商的风险管理系统（及时发现代理商存在的问题）以及问题解决机制和效果上。

### 专栏 3. 一个针对代理商的不平等的监管框架

在肯尼亚，M-PESA 的代理商几乎不受任何法规约束。最近颁布的指导性文件允许接受审慎监管的银行和其他几类金融机构通过代理商来提供基本银行服务。上述文件为服务提供商对代理商的合规性责任设立了最低标准。这些新规则无法完全解决不公平的竞争环境问题。对于Safaricom这样的非金融类公司来说，在出台专门的监管规定之前，它们将仍然在几乎没有任何监管的环境中提供无网点银行服务。

## 在无网点银行领域监管和执行消费者保护工作的法律权力

如果没有法律权力对无网点银行服务提供商（特别是移动网络运营商和传输或管理交易信息的技术公司等非金融机构）实施监管和监督，前述政策目标将难以实现，监管措施也无法有效实施。

有些新兴模式很有可能落在灰色地带，即游走在接受金融监管机构约束的领域和不受监管的领域（例如提供转账服务的移动网络运营商）。监管机构应密切监控市场发展动向，将着眼点放在服务类型而不是实体类型上，采取必要措施确保提供同类服务的企业适用同类规则。现在，印度储备银行与马来西亚、印度尼西亚和菲律宾以及世界其他国家的央行一样，已为非银行类机构发行的电子货币制定规则，以此来填补先前留下的法律真空。相比之下，肯尼亚中央银行目前还未明确得到授权对 M-PESA 以及其他由非金融类公司提供的服务进行监管和监督。当涉及代理商时，法律还应允许对代理行为进行监督和监管，以便与金融领域其他外包服务的通用管理办法保持一致。以墨西哥为例，2008 年颁布的一个法案就针对银行建立的代理商网络首次明确向银行监督部门赋权，允许其在必要时直接审查代理机构。巴西、秘鲁、印度和哥伦比亚的监督部门也得到了类似的授权。

在一些国家，监管机构需要明确的权威来发布和执行金融服务领域的消费者保护规则。在巴西，消费者保护法对金融服务的适用性尚未完全确定，金融监督部门是否有权发布和执行消费者保护规则，也有待明确。权力部门之间的交叉重叠或界限不清可能导致不良的商业行为，或是让服务提供商对监督部门的举措提出质疑，进而降低监督工作的效率。由于无网点银行服务横跨银行、电信等多个领域，都有各自的消费者保护规则，因此在这一类涉及多部门的监管领域，协调与合作就显得尤为重要。例如，肯尼亚通信委员会最近就颁布了大量的消费者保护规则，其中也涉及到移动支付服务（Kenya Gazette, 2010 年 4 月 23 日）。

26 监管俘获是指监管机构的行为有利于监管行业中的特定利益方。其发生的条件是私营部门中的既得利益者成功“俘获”监管机构的员工或委员并对其施加影响力，使最终出台的政策有利于该企业或公司。监管套利发生的条件是允许被监管实体通过选择业务运营地、机构组织形式或其他业务特性，以便最大程度地减轻法律责任。

#### 专栏 4. 加强部门间协作，弥补监管缺陷

由于缺乏明确的权威来执行一般性的消费者保护法律，巴西中央银行便寻求与执行消费者保护法律的主要责任部门建立协作机制。例如，巴西央行与巴西社会保障局（National Social Security Institute, INSS）达成合作协议，通过审查退休金领取人员向 INSS 提交的投诉报告，来减少贷款评审中的欺诈和揩油行为。这一协议还能促进信息共享，让双方能监控由无网点银行业务产生的负债水平。消费者保护组织与竞争监管机构之间也签署了类似协议。

## 总结与前瞻

如同受到金融监管机构和监督部门约束的其他金融服务一样，变革型无网点银行服务也存在着消费者风险。没有在任何情况下都有效的单一监管方案，显然，任何一种方案都无法完全消除风险。迄今为止的调查研究都表明，这类新型服务带来的收益远大于风险，并且在许多时候能够克服非正规服务提供商的常见缺陷，比如导致客户资金损失或服务缺乏持续性。我们需要仔细考量利弊，在鼓励有助于提高金融服务普及率的创新模式和提供最低程度的消费者保护之间找到平衡点。

基于对不同国家情况的深入了解，本文确定了指导变革型无网点银行服务领域的消费者保护问题的七大优先政策目标，并提供了一些有助于实现这些目标的监管措施和实例。我们发现了一个具有统领作用的政策目标——让服务提供商对代理商的合规性负责，这个目标能否实现直接关系到其他各项目标能否顺利实现。我们还发现，自愿性的行业标准和实践能够在无网点银行的客户保护中发挥重要作用。

在制定新规则时，监管机构应遵循两大原则：比例性和有效性。规则应与其意图减少的消费者的风险程度成比例关系，并与政策目标和监管能力相匹配。为确保有效性，应在深入了解市场发展情况的基础上制定规则，包括考虑现有或正在制定的规则会给金融普惠带来的影响，以及给服务提供商带来的合规性成本。监管机构应密切监控与消费者相关的问题，以决定采取

措施的时机和方式。除此之外，还应广泛征询行业内部以及各类政策制定者、监管机构和监督部门的意见。在新规则实施前进行消费者测试，也有助于提高政策的有效性、降低监管成本。还有，通常应避免过于细化的规则，除非是针对已经发现的问题，而且确有必要采取此类纠正措施。

应考虑让市场激励机制发挥作用。如前所述，一个负责任的服务提供商出于保护声誉和品牌形象等利益需要（特别是在竞争环境相对健康的市场上），也会与监管机构的政策目标不谋而合。这尤其适合市场开发早期国家以及金融覆盖面较低的国家，因为这种情况下监管成本可能较高。在这些国家，初始阶段的工作重点应该是筛选服务提供商和监控消费者相关问题，同时为建立综合性监管监督框架奠定基础。这种方式也同样适用于执法能力较低的国家。我们还应当注意，避免出台有利于大公司的准入条件，以免损害竞争。当消费者保护问题涉及的范围越来越宽泛时，单凭准入政策可能远远不够。随着市场的发展和新兴业务模式日趋成熟，监管机构应建立一套包含明确的商业行为规范和筛选条件的、最低限度的监管框架，如能覆盖本文所讨论的全部领域，则再理想不过了。

最后，监管和监督工作无法完全解决所有的消费者保护问题。有时，问题的根源在于消费者缺乏有关金融服务和救助机制的基本认知。通过开展有针对性的宣传教育活动来加强消费者的金融知识和防范意识，将大大降低消费者风险，并改善监管措施的效果。这方面工作的有效开展需要政策制定者、金融机构、消费者维权组织及其他社会团体的通力协作。

消费者的流动性（即更换服务提供商的便利程度）、服务的交叉销售、产品适用性以及非银行机构发行电子货币的存款保险问题，这些都是无网点银行的消费者保护领域下一阶段需要解决的课题，还需要进一步的研究和试验。只有对无网点银行客户的思维方式和行为模式进行定量分析和深入探究，了解他/她们在各类市场环境中所面临问题的性质、发生概率和后果，才能为日后新一代监管监督解决方案的制定提供充分的数据和信息支持。



| 政策目标                       | 监管选择与考虑要点  |
|----------------------------|--|
| 1. 保护客户以电子储值方式持有的资金        | <ul style="list-style-type: none"> <li>-为通过电子储值工具筹集的资金制定简单明晰的基本规则，确保其流动性和所有权。</li> <li>-设定资金偿付的最低标准，以防止客户在合同终止以及服务提供商或存款银行破产时遭受过多损失。</li> <li>-监管机构应尝试推出一些临时性的特别方案，直至新兴服务模式得到广泛认同。</li> </ul>  |
| 2. 确保服务的安全性和可靠性            | <ul style="list-style-type: none"> <li>-监控新近涌现出来的消费者问题，决定采取监管措施的时间和方式，以便有效遏制服务提供商的违规行为，防止消费者丧失信心。</li> <li>-要求服务提供商确保服务及渠道的可靠性、持续性和安全性，同时避免涉及具体的技术、系统和操作流程。</li> <li>-在必须采取规范性措施的时候，评估这些措施对于服务提供商为低收入客户服务的能力和态度有无影响。过于细化的规则可能会产生复杂、僵化甚至混乱的关系。</li> <li>-要求服务提供商制定代理商的选择与认证政策。</li> <li>-避免对代理商施加过于严格的物理安全标准。</li> <li>-改善针对无网点银行渠道的投诉分类与分析工作。</li> <li>-了解金融主管机构能力范围以外的危险因素（例如有关物理安全标准的法律条文）。</li> </ul> |
| 3. 减少代理商欺诈或其他违规行为的发生机会     | <ul style="list-style-type: none"> <li>-让服务提供商对代理商的合规性负责。</li> <li>-其他监管措施示例： <ul style="list-style-type: none"> <li>•要求服务提供商对代理商设置交易限制并监督其是否合规。</li> <li>•设立代理商选择和监控原则，同时避免给代理商带来过度负担，例如设置最低资本金要求等准入门槛。</li> <li>•要求服务提供商对代理商进行严格的筛选、认证和监督。</li> </ul> </li> <li>-考察服务提供商用来发现/衡量/缓解风险的内部控制规则和工作流程，并确保解决与代理相关的消费者投诉的制度落实到位。</li> <li>-对提高消费者防范意识的活动进行评估，验证其在某些条件下是否比监管法规更有效。</li> </ul>                  |
| 4. 确保清晰有效的信息披露             | <ul style="list-style-type: none"> <li>-评估是否有必要制定下列规则： <ul style="list-style-type: none"> <li>•要求代理商公布收费标准</li> <li>•要求通过交易所用的设备（如手机）披露价格信息</li> <li>•防止代理商在未明确告知消费者的情况下乱收费</li> <li>•要求合同尽可能地简明扼要，同时注明所有手续费和佣金</li> <li>•要求代理商披露其作为某家有金融牌照机构的代理身份</li> </ul> </li> </ul>  |
| 5. 保护客户的个人信息               | <ul style="list-style-type: none"> <li>-要求服务提供商对数据隐私和银行保密条款的合规性承担责任（包括使用代理商的情况）。</li> <li>-确保现有规则适用于新兴模式，评估出台专门规则的必要性。</li> <li>-加强部门间协作，促进规则的设计和执行。</li> <li>-在遵守安全标准的合规成本与服务低收入客户的盈利空间上找到平衡点。针对小额交易，灵活运用安全性较弱的模式。</li> <li>-避免过于细化的规则带来复杂、僵化甚至混乱的局面。</li> <li>-避免制定具体的技术标准和协议标准。</li> </ul>  |
| 6. 确保客户了解并能够使用有效的救助措施和投诉程序 | <ul style="list-style-type: none"> <li>-确保现有的庭外救助和投诉渠道适用于无网点银行服务，或在必要时制定针对新模式的专门标准。比如： <ul style="list-style-type: none"> <li>•救助渠道与交易渠道相一致</li> <li>•每笔交易都应生成凭证，以用作投诉或法庭的证据</li> <li>•救助程序和渠道应符合最低标准</li> <li>•明确告知消费者救助渠道和程序，并保证信息传达的一致性</li> <li>•监测无网点银行模式中的消费者投诉趋势。</li> </ul> </li> </ul>  |
| 7. 让服务提供商对代理商的合规性负责        | <ul style="list-style-type: none"> <li>-确保服务提供商为代理商的合规性承担责任。</li> <li>-重点监控代理商与提供无网点银行服务相关的行为，以免导致服务提供商的责任无限扩大，或给其带来不合理的负担。</li> </ul>   |

## 参考文献

- Basel Committee on Banking Supervision. 2005. "Outsourcing in Financial Services." The Joint Forum, February. <http://www.bis.org/publ/joint12.htm>.
- Brix, Laura, and Katharine McKee. 2009. "Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance." Focus Note 60. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.42343/>
- Central Bank of Brazil. 2007. Presentation at the CGAP/ASBA, Conference on Microfinance Regulation and Supervision, Mexico.
- Cohen, Monique, Danielle Hopkins, and Julie Lee. 2008. "Financial Education: A Bridge between Branchless Banking and Low-Income Clients." Microfinance Opportunities, Working Paper No. 4. [www.globalfinancialed.org/documents/Use%20of%20Tech%20for%20Accessing%20Financial%20Services%20FINAL.pdf](http://www.globalfinancialed.org/documents/Use%20of%20Tech%20for%20Accessing%20Financial%20Services%20FINAL.pdf)
- Collins, Daryl. 2010. "Consumer Experience in Branchless Banking." Presentation at the III Windsor Global Leadership Seminar in Regulating Transformational Branchless Banking. Oakley Court Hotel, Windsor, United Kingdom, 8-10 March.
- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford, and Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. New Jersey: Princeton University Press.
- Goodman-Delahunty, Jane. 2001. "Promoting consumer complaints in the financial sector." Keynote address at the ASIC's Stakeholder Forum, Capitalizing on Complaints: Insights into handling financial sector complaints. Sidney, 14 November. [www.asic.gov.au/asic/pdflib.nsf/LookupByFileName/consumer\\_complaints\\_speech.pdf/\\$file/consumer\\_complaints\\_speech.pdf](http://www.asic.gov.au/asic/pdflib.nsf/LookupByFileName/consumer_complaints_speech.pdf/$file/consumer_complaints_speech.pdf)
- Hunt, Keith H. 1991. "Consumer satisfaction, dissatisfaction and complaining behavior." *Journal of Social Issues*, 47(1): 107-17.
- 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>
- Kumar, Kabir, Claudia McKay, and Sarah Rotman. 2010. "Microfinance and Mobile Banking: The Story So Far." Focus Note 62. Washington, D.C.: CGAP.
- Lyman, Timothy, Gautam Ivatury, and Stefan Staschen. 2006. "Use of Agents in Branchless Banking for the Poor; Rewards, Risks, and Regulation." Focus Note 38. Washington, D.C.: CGAP. <http://dev.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.2585/>
- Lyman, Timothy, Mark Pickens, David Porteous. 2008. "Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance." Focus Note 43. Washington, D.C.: CGAP/DFID.
- Liu, Raymond R., and Peter McClure. 2001. "Recognizing cross-cultural differences in consumer complaint behavior and intentions: An empirical examination." *Journal of Consumer Marketing*, 18(1):54-74.
- McDonald, Graham. 1991. "The Australian banking industry Ombudsman: Can a level playing field be created?" *Law Institute Journal*, 65(3):190-91.
- Mas, Ignacio. 2008. "Realizing the Potential of Branchless Banking: Challenges Ahead." Focus Note 50. Washington, D.C.: CGAP.

Morawczynski, Olga, and Mark Pickens. 2009. "Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Usage and Impact of M-PESA." Brief. Washington, D.C.: CGAP, August. [http://www.cgap.org/gm/document-1.9.36723/MPESA\\_Brief.pdf](http://www.cgap.org/gm/document-1.9.36723/MPESA_Brief.pdf)

Mobile Money for the Unbanked (MMU). 2009. Annual Report.

Pickens, Mark 2009. "Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines." Brief. Washington, D.C.: CGAP, December. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.41163/>

Porteous, David. 2006. "The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa." London: DFID. <http://www.bankablefrontier.com/assets/ee.mobil.banking.report.v3.1.pdf>

———. 2009. "Consumer Protection in Credit Markets." Financial Access Initiative Policy Focus Note 1. July. <http://financialaccess.org/research/publications/all/Policy%20and%20Practice>

Singh, Jagdip, and Robert E. Wilkes. 1996. "When Consumers Complain: A Path Analysis of the Key Antecedents of Consumer Complaint Response Estimates." *Journal of the Academy of Marketing Science*, 24 (4):350-65.

Stephens, Nancy, and Kevin P. Gwinner. 1998. "Why don't some people complain? A cognitive emotive process model of consumer complaint behavior." *Academy of Marketing Science Journal*, 26(3):172-89.





请与您的同事分享本期  
**Focus Note**，也欢迎  
您向我们索取本文或同  
系列其他文章的更多  
拷贝。

对于您提出的宝贵意  
见，**CGAP** 表示感谢。

所有 **CGAP** 的出版物均  
在 **CGAP** 网站上提供，  
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**, 2010

本文作者为 **CGAP** 的 Denise Dias 和 Katharine McKee。作者在此一并向巴西中央银行，秘鲁银行、保险与养老金管理机构，以及 Simone di Castri N. Srinivasan 等研究人员和 Kate Lauer、Timothy Lyman、Mark Pickens、Michael Tarazi 等编审人员表示衷心感谢。本文得到 **CGAP** 技术项目的鼎力支持，该项目由比尔及梅琳达·盖茨基金会、**CGAP** 和英国国际开发署共同资助。

如需引用本文，建议采用以下格式：

Dias, Denise, and Katharine McKee. 2010. "Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options." Focus Note 64. Washington, D.C.: **CGAP**.

