

# 国际组织对数字普惠金融监管的探索综述

王 晓

(中国人民银行研究院(所), 北京 100800)

**摘要:**2011年以来,数字技术有效解决了普惠金融发展中成本高、风险大等问题,使得原本被排除在金融服务体系之外客户享受到了金融服务。然而,数字技术在普惠金融领域的广泛应用,可能会催生新的风险,也可能给标准制定机构(SSBs)带来挑战。2016年计划在中国召开的G20峰会专门列入了“普惠金融”这一议题,重点关注数字技术推动普惠金融发展。本文介绍了各主要国际金融组织参与数字普惠金融监管标准制定的情况,综述了标准制定机构主题研究内容,并提出相关意见和建议。

**关键词:**数字金融;普惠金融;综述

JEL分类号:E11 中图分类号:F830 文献标识码:A 文章编号:1006-1428(2016)10-0075-03

DOI:10.13910/j.cnki.shjr.2016.10.011

根据2016年全球普惠金融合作伙伴组织(GPFI)的定义,“数字普惠金融”泛指一切通过使用数字金融服务以促进普惠金融的行为。它包括通过部署数字手段,为金融服务缺失或不足的群体提供一系列正规金融服务,匹配他们的需求,对客户而言成本可负担,对提供商而言商业可持续。数字普惠金融涵盖的金融产品和服务包括:支付、转账、储蓄、信贷、保险、证券、电子货币、付费卡以及常规银行账户等。

一、国际金融组织参与普惠金融监管标准制定的情况

数字普惠金融还处在不断发展阶段,在统一技术标准、跨境跨业监管协调、数据安全、消费者保护、避免“去风险化”导致的金融排斥等方面面临着新的挑战,各国没有统一的监管标准。国际标准制定机构加大力度推广普惠金融标准,以实现保护金融体系稳定性和完整性以及金融消费者利益的目的。

(一)全球普惠金融合作伙伴组织(GPFI)

GPFI是G20协调人渠道中组建的一个包容性合作伙伴组织,目的是促进个人和企业的金融可获得性,执行2010年首尔G20峰会制定的《G20普惠金融行动计划》。2014年,按照G20领导人的要求,GPFI对2010年的行动计划进行了更新,提出未来5年GPFI成员在普惠金融方面最需要采取行动的领域,包括:创新、提高妇女经济地位、数据统一、与私营部门合作、宣传和推广。2015年9月,GPFI发布了《普惠金融全球标准制定白皮书》(以下简称“白皮书”),总结了全球金融行业标准制定机构对普惠金融的态度及在其中所起到的重要作用。

(二)巴塞尔银行监管委员会(BCBS)

2013年,巴塞尔银行监管委员会批准在巴塞尔协商小组下设金融普惠工作小组,以了解其成员国和非成员国的国情及约束条件,以及普惠金融相关的市场特征。2015年,该工作小组在应用《巴塞尔有效银行监管核心原则(修改版)》的基础上,为从事普惠金

收稿日期:2016-08-16

作者简介:王晓,中国人民银行研究院(所)副研究员,CFA,CPA。

融的银行和其他存款机构,准备了《与普惠金融相关的机构监管行为》,指出了数字金融催生出许多金融产品/服务创新,银行业监管面临新的挑战。该指导文件建议金融机构以巴塞尔协定内的授信 5P 原则为标准依据,制定风险控制体系,强调控制杠杆、提足拨备,构建全方面风险管理体系,强化公司治理。

### (三)支付和市场基础设施委员会(CPMI)

支付和市场基础设施委员会致力于解决零售支付问题,其中包括与金融普惠性相关的支付问题,如汇款和第三方零售支付。为了分析金融普惠性中支付及相关服务的作用,CPMI 和世界银行集团专门成立了金融普惠性支付特别工作组(PAFI 特别工作组)。2015年9月,CPMI 与世行联合发布了《普惠金融的支付问题(征求意见稿)》,指出支付作为金融服务的重要环节,不仅使金融消费者受益,更加充当了金融基础设施中各部分之间的润滑剂。日趋完善的国家支付系统(NPS)将促进国家普惠金融发展,平衡交易账户使用的深度及广度,降低使用成本。

### (四)金融行动特别工作组(FATF)

现有的反洗钱体系迫切需要反思金融排斥风险,改进可能抑制普惠金融发展的政策规定,应对普惠金融发展创新所带来的潜在洗钱风险,构建更加灵活的反洗钱监管框架。对此,国际反洗钱专业组织金融行动特别工作组(Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)于2010年6月与亚太反洗钱小组(APG)、世界银行密切合作,广泛听取 FATF 观察员以及非 FATF 成员和私人部门的意见,于2011年6月发布《反洗钱和反恐怖融资措施与金融普惠性》的指引,提出普惠金融与反洗钱措施应该互相补充,并最终构建更加安全强大的金融体系。该指引于2013年进行修改,融合到 FATF 关于《反洗钱、反恐怖融资和反扩散融资国际标准》新四十条建议中,其核心是要在涉及普惠金融发展的目标中全面推行风险为本的方法,支持反洗钱当局制定综合、平衡的反洗钱和反恐怖融资措施。

### (五)金融稳定理事会(FSB)

金融稳定理事会认识到金融普惠性的目标与金融监管的传统目标之间的重要联系,强调金融消费者保护非常重要,需要对新兴市场及发展中经济体(EMDEs)监管改革进行督促,就金融机构和影子银行不当行为处置机制达成共识。2015年11月,金融稳定理事会向 G20 递交《G20 银行间服务报告》,首次提出将与其它机构共同研究普惠金融,认为 FATF 对金融消费者保护的研究世界领先,期望与 FATF 共同研

究并发布《反洗钱反恐融资及普惠金融政策指南》。

### 二、GPII《白皮书》对数字普惠金融的主体研究

《白皮书》认为数字技术的引入使非银金融机构及非金融企业更加活跃,如移动网络运营商(MNOS)和大型零售连锁机构,但也带来了新的风险,具体包括运营、结算、流动性、信用、消费者保护和反洗钱及反恐融资等风险。因此,发展普惠金融体系要瞄准普惠金融监管发展,通过建立全面均衡性监管,适时开展风险评估,提升金融消费者保护力度,激发金融市场活力。

#### (一)均衡性监管

标准制定机构均衡性原则(Proportionating)强调“适度”,监管的成本相对于监管措施意欲防范的风险而言不应过高(虽然这两方面都很难衡量,而且监管机构、金融服务供应商和消费者之间很可能对此有不同意见)。均衡性监管在金融机构监管中的运用,有助于监管机构既能接受金融体系与金融服务提供商的广泛差异性(包括有能力为原本排除在金融服务体系以外的客户提供服务的实体),又能兼顾金融稳定性、完整性以及消费者保护的双重目标。保持两方面平衡更加有利于降低服务成本,提高金融服务可得性。

监管机构需要投入更多的时间和资源了解普惠金融的发展特征与风险,实施均衡性监管,监管人员之间需进一步协调合作,监管人员、非金融机构和其他利益相关者之间需开展对话,共享数据和研究成果,进行跨境合作。尽管监管者从本国市场以及国际上正在研究数字金融,但只能从既往的银行业与非银行业金融机构监管、数据供应商监管经验中获得相关信息。数字金融产品与现有的金融产品在一些关键方面仍存在不同,需要监管者调整现有的法规以及监管方式。

#### (二)避免“去风险化”导致的金融排斥

“去风险化”(De-Risking)在某种程度上与洗钱、恐怖主义融资和制裁的相关。“去风险化”指金融机构由于担心监管者采取执法行动,因而退出某些业务线的情况。比如网上贷款等业务通常需要更多资源来满足银行业法律和反洗钱法律的合规要求,许多金融机构避而远之。在提倡金融包容性和避免监管执法的博弈中,金融机构需要作出权衡。一方面,面对监管压力,金融机构不得不脱离高风险业务,包括放弃网上贷款和货币服务业务;另一方面,监管机构又敦促银行不要把急需信贷帮助的弱势消费者拒之于金融体系外。行动特别工作组和金融稳定理事会都曾对“去风险化”可能导致的金融排斥性表示担心。二十国集团已

要求世行就跨境汇款提供商的银行账户销户情况进行研究,金融稳定理事会已同意开展相关检查工作。

### (三)更大范围的金融消费者保护

被排除在金融体系之外的客户是金融消费者保护的难题。数字普惠金融引发的监管问题还处于初级阶段,这对标准制定机构单方面行动正构成挑战。

区别于传统的金融机构,在数字普惠金融中,金融服务提供商更乐于通过基本的客户身份识别和验证以及相关的客户尽职调查(CDD)措施提供适当的客户服务。基本上多数客户尽调包括客户身份识别、受益人识别、交易目的、商业模式、持续业务关系的审查和交易跟踪有助于金融机构更好的认识他们的客户,降低交易风险。与此同时,这也利于防止诸如欺诈、洗钱和恐怖融资之类的犯罪行为。随着数字普惠金融的发展,更多的个人和机构正采用更加个性化的方式处理客户数据的识别问题。

众筹意味着数目众多的个人或法人实体,绕过传统的金融中介机构,借助手机和在线网络平台与借贷人取得联系,快速聚集资金,借款成本低,成本快速流转的同时带来良好的回报。金融监管机构面临的挑战是要在鼓励新型融资技术发展的同时,保护投资者,加强消费者信心。从全球层面上看,尽管国际证监会组织开展了大规模的研究活动,但没有一家标准制定机构发布众筹指导文件。

### (四)《白皮书》相关意见和建议

按照2011年GFPI《白皮书》的意见和建议,标准制定机构已经成立工作小组,颁发了新的指引文件。一方面挖掘均衡性金融监管的潜力,在防范金融风险的同时控制监管成本,有助于平衡金融普惠性和金融稳定性,同时确保财务完整性;另一方面越来越多的原本排除在金融服务体系之外的家庭及小微企业被纳入金融服务的范围。

### 三、对我国数字普惠金融监管的启示

一是提升数字普惠金融素养和意识。从政府到金融机构都应加大数字普惠金融知识的宣传,逐步转变农民、老年人等特殊群体的金融观念,使其从内心真正理解并接受新的金融产品和工具给他们日常生活带来的便利。同时,也要加强基层数字普惠金融服务提供者的业务培训,提高其服务意识,探索并实施以

多方共赢为目标的合作方式,调动各方积极性,推动数字普惠金融的可持续发展。

二是扩展数字金融服务基础设施系统。普惠金融的首要任务是提高金融可获得性。当前,数字技术快速发展,并已经呈现出对扩大金融服务面的巨大作用。必须重视数字技术在金融服务中的应用,不断丰富金融市场层次和产品。在有效管控风险的前提下,支持依靠数字技术推动普惠金融发展。推动金融机构与互联网企业、电信运营商等开展高水平、深层次合作,创新服务模式、渠道和业务产品,借助数字技术和电信运营商等增强支付结算、资金融通等服务功能。加强支付体系和信用体系等金融基础设施建设。建立健全现代化支付清算体系,改善农村支付服务环境。通过数字技术和互联网平台建立能够方便共享的信用信息平台,建立数字化可传输的信用档案,实现信用的数字化管理。同时加大对ICT基础设施的投入,提高网络连接的质量和稳定性,尤其要改善农村地区,特别是偏远农村地区的网络质量。

三是建立松紧适度的数字普惠金融监管体系。在我国数字普惠金融发展呈现出服务主体多元、服务覆盖面较广的形势下,对于基于互联网的这些新模式,需要建立松紧适度的数字普惠金融监管体系。一方面加快制定行业准入标准,对进入对应行业的企业做合适的要求,即保证相关企业具有相应的风险控制及风险承受能力,又不影响行业的活跃度及创新能力;另一方面建立完善的风险提示和披露机制,使得相关企业公开透明的运行,确保投资人的利益得到保护。四是培养吸收具有专业知识的监管人才,同时进行充分的调研,使得监管政策切实可行。

四是促进国际协调与合作。有效加强政策制定者、中央银行、金融监管者和其他相关监管机构的合作。维持利益相关者(如政府、私人部门和组织团体)之间有关数字普惠金融的积极对话和合作。中国担任G20轮值主席国期间,充分利用领导人峰会为引领、协调人渠道和财金渠道“双轨机制”为支撑、部长级会议和工作组会议为辅助的架构,推动就数字普惠金融发展中面临的实质性问题进行讨论和研究。

(责任编辑:咎剑飞)