



Introduction

➔ 孙天琦



2016年9月4日，杭州G20峰会开幕，与会领导人拍摄集体合影。

DOI:10.19409/j.cnki.thf-review.2016.12.007

## G20数字普惠金融高级原则： 背景、框架和展望

2016年，中国作为G20主席国期间提出制定《G20数字普惠金融高级原则》，此原则是国际社会首次在该领域推出的高级别指引性文件。本文解释了数字普惠金融高级原则的背景和起草过程，并展望未来数字普惠金融发展前景。

中国担任G20主席国期间提出制定《G20数字普惠金融高级原则》（以下简称“高级原则”），G20财长和央行行长上海会议要求全球普惠金融合作伙伴组织（The Global Partnership for Financial Inclusion, GPFI）负责“高级原则”起草工作。

围绕该工作，GPFI成立了专门的技术小组，包括世界银行、国际金融公司、经济合作

与发展组织、中小企业融资论坛、普惠金融联盟（Alliance for Financial Inclusion, AFI）等在内的多个国际组织参加了技术小组。根据GPFI惯例，私人部门和各国代表不能参加技术小组，以保证中立性，但是在征求意见阶段，私人部门和各个国家都可以充分提意见。中国作为2016年G20主席国，技术小组主席由中方担任，并有一名工作人员加入技术小组。

技术小组形成“高级原则”详细的写作提纲后，征求了两轮GPII成员（G20国家）和国际组织意见。“高级原则”初稿出来后，又征求了3轮GPII成员和国际组织意见。同时，通过AFI征求了非G20国家的意见。中国的意见来自相关部委、传统金融机构和数字金融服务提供商等。其他国家意见同样来自其政府部门和私人部门。

### “高级原则”的原则和行动建议

#### 倡导利用数字技术推动普惠金融发展

根据具体国情，确保相关国家战略和行动计划能够反映实现数字普惠金融政策目标的新型数字商业模式，能够推广使用这些战略和行动计划，能够以证据为基础，目标具体、结果可测和责任明确。

有效加强政策制定者、中央银行、金融监管者、相关监管机构、金融纠纷处理专员和其他负有数字金融服务方面职责的机构（如通信、竞争和消费者保护等管理机构）的合作。

积极促进所有重要利益相关者（包括政府、私人部门和民间团体）之间有关数字普惠金融方面的对话和合作，确保他们对数字普惠金融目标 and 市场行为预期的理解一致。

在可行条件下，政府机构向消费者和小型企业做出的大额经常性支付应数字化，进一步促进和激励以非现金数字方式与政府进行款项收付。

鼓励和加强私人部门营利或非营利组织大额经常性支出的非现金化和数字化（如，与薪金、转移支付和人道主义援助以及汇款等方面有关的大额经常性支出）。

倡导金融行业：接受以客户为中心的产品设计理念，该理念关注客户的需求、偏好、行为并且促进无法获得和缺乏金融服务的群体获取和使用数字金融服务；为无法获得金融服务的群体提供低成本的基础性交易账户，此账户能够用于数字支付并提供安全存储。这种倡导应当包括为缺乏金融服务的群体（如年轻人）提供针对此类账户所具有的法律灵活性和可适用性方面的清晰指引。

消除数字金融服务发展与数字金融服务获取的障碍，包括：让无法获得金融服务的群体（尤其是贫困人口、女性和年轻人）易于获得和使用移动电话和网络装置；改革阻碍广泛获取新技术的税收制度和进口限制。

为促进数字普惠金融，与其他国家监管机构合作消除跨

境金融服务障碍，促进跨境金融服务顺利提供。

促进政府部门和业界的有效对话和合作是本条原则讨论过程中的重点之一。对数字技术在促进普惠金融发展方面的作用，得到了各相关方面的认同与支持，但是有代表指出，不宜过于强调“数字”普惠金融，导致喧宾夺主，“遮”住了“普惠金融”这个更大的核心。

#### 平衡好数字普惠金融发展中的创新与风险

通过以市场为导向的激励和公私部门的合作，鼓励数字创新，特别是以此惠及无法获得正规金融服务和缺乏金融服务的群体。

鼓励金融行业为数字金融服务研发安全简单的使用界面，使其更易于使用，降低错误交易和冒用的风险，特别是要考虑到弱势群体的需求。

与行业 and 风险管理专家合作，研究、识别和评估在使用新数字技术过程中出现的风险，并且确保有效地监测和管理这些风险。

在监管者和服务提供商之间建立常规的信息分享机制以及畅通的交流渠道。

鼓励监管者与行业制定风险管理战略，该战略需反映不同的司法辖区的特定条件和法律框架，如符合当地情况的“了解你的客户”规则，通过该手段可有效管理和减轻已经识别的风险，而不是规避此类消费者与账户。监管指引也应强调普惠金融作为反洗钱和反恐融资监管中有利因素的重要性，并包含对相关监管规则灵活性的明确建议，包括以运用风险导向监管方法为目的的建议。

鼓励服务提供商更好地使用数字数据中的多种资源，在适当的安全保障下评估消费者和中小企业信用状况，同时促进完善此类数据并且公平、非歧视地使用此类数据。这些可供选择的数据资源包括移动电话的使用、公用事业缴费、企业注册数据信息和其他能够对传统贷款偿还数据或者保险相关数据进行补充的数据。

与金融行业合作，探索发行数字法定货币对普惠金融的益处。探索识别新兴技术风险的新方法，如针对潜在网络犯罪的压力测试。

本条原则讨论过程中，“去风险（de-risking）”或“代理银行（correspondent banking）”是一个焦点问题，也是部长会层面关注的主要问题之一。这个问题的背景是近几年以美国为代表的很多国家对反洗钱、反恐融资

(AML/CFT)监管要求极端严格, 违者重罚。很多国际大银行就“一刀切”, 停止了和非洲很多银行的代理行关系, 导致很多非洲普通百姓享受不到金融服务。相关国家对此非常有意见。金融稳定理事会、世界银行、国际货币基金组织等都关注这个问题, 倡导风险为本的方法, 通过与KYC机构合作、使用LEI体系(G20推动的全球法人实体识别体系)以及使用数字、区块链技术等新技术, 更好识别客户, 而不能“一刀切”停掉一个地区所有业务。

### 构建恰当的数字普惠金融法律和监管框架

构建一个数字普惠金融法律框架, 规定市场参与门槛(含准入要求), 合适的审慎性条件(如资本和流动性), 市场行为和诚信, 消费者保护、反洗钱/反恐融资保障机制和破产机制等。该框架应该是技术中性并且足够灵活, 能够覆盖新的和现有的服务提供商和产品创新。

此框架应该允许尝试创新性的服务提供渠道、产品、服务和商业模式, 在试验性项目开展早期不需完全遵守所有的监管要求, 但必须确保公平、均衡的监督机制和与国际标准接轨的反洗钱/反恐融资的义务要求, 并确保没有参与者在试点中获得不当的优势。此框架还应平衡好数字普惠金融风险 and 监管合规成本。

确保不论何种机构使用何种技术, 同样类型的数字金融服务供应商应拥有同等的权利和义务; 对于市场参与门槛(包括新准入机构和外国准入机构)和特定类型数字金融服务的提供都有明确一致的标准; 并且确保对同类风险采用相同的监管方法; 完善以风险为导向的适当的监管方法, 以此促进竞争并促成公平、开放、平衡的竞争环境, 实现普惠金融。

评估国际国内法律中有关数字普惠金融的所有内容, 辨别和处理重叠或矛盾的部分以及准入过程中的差距, 阻碍或其他障碍。这些部分可能包括: 金融服务; 支付系统; 通信; 竞争; 歧视; 身份; 无法获得正规金融服务的群体获取数字金融服务的障碍; 代理商和雇员的义务等。

确保在有关数字金融服务和总体的数字普惠金融的法律和监管框架中, 对监管者的职责有清晰描述。

提升数字普惠金融法律和监管框架中的监管者能力, 使其能更好地理解数字技术(如通过国内或国际培训和同业学习项目), 并且鼓励根据需要利用数字技术改进他们的监管流程和能力。

制定简单易懂的数字普惠金融法律、法规和指引, 同时

使金融行业和消费者易于获得这些法律法规(如通过可公开访问的网站和其他可获得的交流渠道)。

在G20成员之间建立可持续的关于数字普惠金融法律和监管框架、监管方法的定期交流和信息交换机制, 包括与风险管理策略和经验相关的内容。

数字环境下金融监管能力是否跟得上和监管资源的充足性是讨论过程中的一个重点, 包括对数字金融的监管和运用数字技术改进现有监管体系两个方面。

### 扩展数字金融服务基础设施生态系统

在有需要的地方, 各政府机构通力合作, 保障支持数字普惠金融的基础设施, 包括电信和电力设施。

通过政策机制, 例如, 创新性公私伙伴关系、共享基础设施项目的激励机制和有针对性的采购政策, 使宽带网络/数据覆盖延伸到金融服务匮乏的地区。推动零售支付系统基础设施的现代化, 并扩展该基础设施, 建立开放的支付平台。

该平台与国家支付清算系统相连接, 并向银行、非银行金融机构和新兴支付服务提供商开放, 通过采取适当的风险管理和保障措施, 使上述主体能够安全、高效地进行访问。鼓励服务提供商推动服务网点及渠道的互通性, 并进一步扩大消费者服务网点的覆盖范围、提高使用交易账户的整体便利性。利用广泛的政府渠道(如在合适情况下可通过邮局)协助提供数字金融服务。

在充分考虑适当的风险缓释措施和安全保障的前提下, 与行业合作探索分布式账本技术在提高批发和零售金融基础设施透明度、有效性、安全性和可得性方面的潜力。

在考虑多种抵押物类型的基础上推动完善动产抵押登记系统, 更好地反映用户的日常生活, 更好地拓宽稳健的中小企业融资部门的基础。

根据国际信用记录报告委员会(ICCR)提出的最佳方案, 推动建立和负责任地使用灵活的、动态的信用记录报告机制模型, 模型应包括相关的、准确的、及时的和丰富的数据, 采用系统性的方法从所有可靠、正当、可获得的资源中搜集数据, 并且长时间地保存这些数据。针对信用记录报告的整个法律和监管框架应该是清楚的、可预测的、非歧视性的、适当的, 并支持消费者数据保护和隐私规则。

支持消费者数据保护和隐私规则, 鼓励在信用记录报告机制中使用创新性数据来源, 如公用事业缴费、手机话费



充值,以及电子钱包或者电子货币账户和电子商务交易数据等。此项原则可以由原则七中提及的客户身份识别系统协助实施。

“高级原则”草稿中,建议的信用记录报告使用创新性的数据来源更广一点,如包括社交媒体信息,但是最后一轮征求意见的时候被删除,因为部分代表担忧个人隐私的保护目前还跟不上。

### 采取负责任的数字金融措施保护消费者

设计数字金融服务消费者保护框架。该框架可以解决数字环境的特定风险,并可以反映统计和行为证据以及直接的消费者信息。

构建稳定的法律框架以保障不受审慎监管的服务提供商所持有的客户资金的安全。同时,结合针对弱势群体的项目,进一步严格执行反数字金融服务欺诈行为的有关规则并建立合理的追索机制。

确保投诉解决机制便于消费者使用。该机制应易于理解、高效、免费且能远程访问和操作,并由服务提供商和专门处理纠纷的第三方(如金融纠纷处理专员)负责提供。

针对数字金融服务,对服务提供商提出适当的要求。要求数字金融服务提供商对其代理商及雇员进行培训,培训内容应涉及产品特征、监管职责、公平对待缺乏金融服务的群体和弱势群体、追索流程及应客户要求或在语言障碍情形下对信息披露文件进行解释。

鼓励服务提供商定期提交有关数字金融服务投诉数据的报告,数据应按主要目标群体划分。

鼓励数字金融服务提供商采用高于通行法律要求的自律标准。

明确“个人数据”的定义,该定义需对综合各类信息以进行个体识别的能力加以考虑。

确保数字金融服务消费者能够对个人数据进行有意识的选择和控制在,包括通过基于相应语言文本的,明晰、简洁、全面、与年龄相符且简短的隐私政策披露的知情同意权;和透明、可负担和便利的访问权和更正权,这些权利可通过远程和互联网访问实施,如移动电话、网站或24小时呼叫中心。

禁止以不公平歧视性方式使用数字金融服务相关数据。如,通过数字服务提供信贷或保险时歧视女性。

制定指引以保障数据的准确性和安全性,其中,数据涉及:账户和交易、销售中的数字金融服务及针对无法获得金

融服务或缺乏金融服务的消费者开展的信用评分。该指引应包括传统数据形式和创新性数据形式,如公用事业缴费、手机话费充值、数字钱包或电子账户使用及互联网社交平台或电子商务交易数据。

### 重视消费者数字技术基础知识和金融知识普及

明确因金融服务数字化和多元化所带来的金融素养方面的新要求。

鼓励开发、评估实用度高、可得性强并着重于数字化的金融素养和金融意识项目,尤其是针对无法获得金融服务或缺乏金融服务的群体的项目,需要帮助消费者理解数字金融服务的特征、好处、风险和成本,以及保护个人账户和信息安全的必要性。此外,鼓励业界将这些项目的详情、结果及适用数据分享给监管者。

利用新兴的高质量数字工具开发数字技术基础知识和金融知识普及项目,为消费者提供使用数字金融服务所需的知识,使消费者能够理解数字金融服务并对其产生信心。

促使小企业充分意识到通过数字方式进行支付和转账的好处,以及当前可获得的数字金融服务的特性。

推进由雇主和服务提供商赞助的公正的数字金融能力评估。该评估针对当前无法获得金融服务或缺乏金融服务的群体。随着数字化的推进,这些群体可能成为金融服务的首次使用者。

鼓励通过支持开发相关工具(如价格比对网站),使消费者能够对比相似的数字金融产品和服务,从而做出明智选择。

高级原则讨论过程中,代表们担心数字环境下,由于“数字鸿沟”的存在,可能会使弱势群体获得的金融服务与高收入群体的差距反而扩大。

### 促进数字金融服务的客户身份识别

“高级原则”共8条,身份识别独立为一条,足显其重要性。技术小组在华盛顿讨论时取得的一致是,数字身份证和数字身份识别是数字金融服务的起点,不论“高级原则”最终确定为几条(第一稿是12条原则,讨论后整合为6条,在草拟过程中,又整合为7条、8条),数字身份识别必须是独立的一条。

确保出生登记以及其他基础身份系统的普适性和可负担性。同时,对禁止或阻碍金融服务不足群体(如已婚妇女)进行数字身份识别登记的法律法规进行修订。

确保政府身份数据库(如出生登记和税务登记号码)在经过客户同意的前提下(如果数据保护法有相关要求),能

## 可以预期,未来十年、二十年必将是 数字经济、数字化社会快速发展时期。

够被政府其他部门合理、安全地访问。

在必要且可行的情形下,建立一个互通的、技术中性的国家数据库系统,与相关民事登记和身份系统关联,并在经客户同意的前提下(如果数据保护法有相关要求)向被授权方开放,被授权方(如金融服务提供商)可以合理、安全地进行访问。

必要时,开发和推进新的身份登记和验证方式,尤其针对那些目前还无法通过任何方式进行身份识别的人。同时,设立可被接受的开放性标准以管理身份、交易和账户风险。

执行基于风险的客户身份识别和验证要求,促进低风险数字金融服务的获取以实现普惠金融目标。构建保护身份数据隐私和安全的法律框架,明确只有在知情同意的前提下才能使用、披露该数据。同时,建立稳定的追索机制,使个体在知情权等权利或隐私被侵犯时能够获得救济。

加强与非政府利益相关者,如人道主义机构和其他相关非政府组织的合作,推进针对被金融排斥群体的身份识别项目及有关普惠金融和其他目标的身份识别项目。

针对公共机构和私人机构在身份管理中担任的角色和承担的责任,建立明确的问责机制并保障其透明度。

鼓励开发安全可靠的数字签名系统,它有利于推进身份验证,尤其是针对缺乏金融服务的群体的身份验证。

### 监测数字普惠金融发展进程

与关键利益相关者(包括私营部门)进行磋商,设立国家核心绩效指标,并在适当情况下设立获取、使用数字金融产品和服务的目标。

建立健全普惠金融数据采集系统以覆盖新的数字金融提供商和产品,如,可以使用个人和公司金融服务需求方调查,金融服务供应方报告(如通过非现场监管报告模板)及新的数字化数据源。

与数字金融服务提供商通力合作,使数据采集系统适于提供按人口统计主要标准进行分解的数据,如按性别、收入、年龄和地域进行分类。

在收集数字金融服务提供商数据的各监管当局之间建立谅解备忘录,以确保高效、开放的信息交换。

建立在线数据门户和(或)发布定期报告,提供有关获取和使用数字金融服务的公开数据,以及进一步向国际机构提供有关获取和使用数字金融服务的报告,在合理可行范围内监测普惠金融数据。

资助有关数字普惠金融的核心项目和改革,并鼓励对其影响力进行评估。

监测“高级原则”各方面的实施进展情况。

### 数字普惠金融的发展展望

2017年德国将接替中国成为G20主席国,并担任GPFI工作组主席。在普惠金融领域,德国将组织“高级原则”在G20和非G20国家的落地,并搭建各国发展数字普惠金融的交流平台。同时,数字金融(不仅是数字普惠金融)也将是2017年德国G20峰会的一大主题,这也是2016年中国G20主席国期间“数字经济”话题的延续。

就G20各国而言,有的国家会制定基于“高级原则”的数字普惠金融行动计划,该计划可以是独立的,也可作为其普惠金融发展规划的补充。但是也有发达国家认为,其国内金融发展很好,覆盖面很广,不存在金融排斥问题,普惠金融发展充分,所以不会太强调数字普惠金融。美国、英国等国家对于数字金融及其在普惠金融发展中作用非常重视,也给予了GPFI中国团队强力的、非常专业的支持。

可以预期,未来十年、二十年必将是数字经济、数字化社会快速发展的时期。G20杭州峰会后,国际上对数字金融的关注进一步提高。国际上的讨论热点集中在三个方面:“高级原则”的落实问题;新的技术革命背景下的数字金融、金融科技的监管问题,如何运用数字技术改进金融监管,制定比“数字普惠金融高级原则”更广的“数字金融监管”的国际指引等等;去风险或代理银行问题。①

(孙天琦为中国人民银行金融消费者权益保护局副局长。本文编辑/丁开艳)