



# GSR-16 主题会前大会

## 数字金融包容性全球对话

2016年5月11日，埃及沙姆沙伊赫

### 会议报告



BILL & MELINDA  
GATES foundation

## 1 概述

数字金融包容性全球对话（GDDFI）是电信发展局促进和加强信息通信技术（ICT）监管机构和其他行业监管机构之间合作监管的举措的一部分，今年这一举措的重点是金融行业。GDDFI汇聚了来自世界各地的电信/ICT和金融监管机构，就与两个行业的利益攸关方均休戚相关的热点问题开展建设性的全球对话。全球对

话为与会者提供了相互接触、分享观点和经验、探讨协同效应和监管重叠、加强跨部门合作并确定新的监管方式通过合作监管推动向所有人提供数字金融服务的机会。GDDFI在高级别政治角度补充了将于今年9月再次举行会议的数字金融服务焦点组开展的技术工作。

## 2 开幕致辞



国际电信联盟电信发展局（BDT）主任布哈伊马·萨努、金融包容联盟执行董事 Alfred Hannig 先生、埃及中央银行信息技术和支付系统副行长助理 Ayman Hussein 工程师分别致开幕辞。

萨努先生在开幕致辞中强调，全球对话为联合各行业力量创建支持包容性生态系统的有利环境提供了绝佳的机会。他指出，此次对话可为增进价格可承受的金融服务奠定基础，亦可增强消费者的能力，以便做出适当的选择。如今，仍有二十多亿人被排除于正规金融体系之外。向人们提供数字金融服务（DFS）可以让他们的生活焕然一新。

演讲者进一步强调有必要了解弥合数字鸿沟、实现数字金融包容性需要采取的步骤。在当今的数字世界中，信息通信技术（ICT）可以提供数字金融服务访问，有助于实现可持续发展目标。但与会者指出，电子支付和电子银行服务不能通过 ICT 或金融监管孤立监管，并确认包容性的数字金融服务需要采用协作的监管方式。在肯尼亚、坦桑尼亚和乌拉圭等国，ICT 和金融监管部门已开展密切协作，而且也取得了积极的成果，特别是在数字金融服务利用率方面增长强劲。与会者还指出，实现金融包容性的途径不应仅仅确保向所有人提供金融服务，还必须考虑到其他政策目标。维护金融稳定、保护消费者和推动金融诚信被列为关键的政策因素。

### 3 第1场会议：数字金融服务：现状



本场会议由埃及国家电信管理局董事 Amr Badawi 博士主持。讨论嘉宾包括印度电信管理局主席 Ram Sewak Sharma 先生；坦桑尼亚银行副行长 Lila H. Mkila 先生；万事达卡中东及北非地区总裁 Khalid Elgibali 先生；Orange Money 移动支付服务和非接触方案高级副总裁 Thierry Millet 先生。

Badawi 博士指出，有必要保持电信/ICT 与金融行业之间的平衡，以便实现数字金融包容性。嘉宾们提到，金融包容性面临的障碍既有 ICT 相关问题，也有金融领域相关问题。在金融领域方面，与会者确定了一系列的问题，如缺乏获得金融服务的途径；在身份识别是关键因素的行业缺乏身份资料；与无网点银行渠道相比，传统银行渠道（如银行分支行和自动取款机 ATM）的成本较高；有必要长期发展成庞大的代理网；低收入客户缺乏信用记录；缺乏了解客户（KYC）程序/反洗钱（AML）的一致风险分层方法。提出的其他问题包括有必要实施严格的合规措施

以及（由于新兴市场金融服务发展速度多变）有必要长期致力于实现金融包容性。在 ICT/电信方面，价格可承受的接入和实现另外几十亿人接入互联网是关键。讨论嘉宾还强调了安全和数据保护的问题。

会议确认，电信/ICT 和金融监管机构是实现数字金融包容性的主要推动者和合作伙伴。这两个行业的监管存在明显的融合和重叠领域。而目前电信和金融监管部门之间又往往缺乏有效的沟通。这一生态系统的发展需要监管机构从国家层面开始与所有利益攸关方开展对话。因此，鼓励监管机构相互协作，接触并与私有部门和数字平台服务提供商沟通。监管机构可在提出新的监管措施之前实施一个学习、观察和测试程序，以便更好地了解这一生态系统。灵活有利的环境也很关键。

在探索包容性数字生态系统的关键推动力时，演讲嘉宾审视了市场主体、监管机构和政府代表之间的协作如何有助于促进公私伙伴关系，同时了解优势的体现是

长期的过程。在制定促进包容性数字金融生态系统发展的政策方面，政府的支持是至关重要的。政府往往是一国内唯一最大的收支方，因此亦有能力利用这些服务推动实现数字金融包容性。嘉宾们建议，各国政府可利用数字金融平台以电子方式进行交易，主要是用于支付工资和福利，以此来支持数字金融服务。

嘉宾们认识到，数字金融行业仍处于发展初期，其复杂性必将不断增强。消费者将需要超越现金收支（CICO）交易环境的新服务。此外，用户体验和用户界面的简化使消费者能更好地了解 and 采用这些服务。消费者要以无缝方式进行电子支付，互操作性也很关键。但演讲嘉宾指出，互操作性应由市场来规范。

#### 4 第2场会议：前景和挑战：打好基础



第2场会议由Glenbrook Partners的管理合伙人Carol Coye Benson女士主持。讨论嘉宾包括孟加拉电信管理委员会主席Shahjahan Mahmood博士、埃及中央银行支付系统部主任Ahmed A. Faragallah先生、SureCash首席执行官Shahadat Khan博士以及VimpelCom公司公共政策总监Tomas Lamanauskas先生。

主持人为讨论定下了基调，她指出，我们在扩展数字金融服务、帮助人们实现财务健康的第一阶段末第二阶段初。Macmillan Keck创始合伙人、有关数字金融服务的讨论文件作者Rory Macmillan先生强调，移动用户的数量大幅增加。他指出，如今拥有移动电话的人数已超过拥有银行账户的人数。虽然这提供了一个机遇，但现金交易仍然占据主导地位，因此还有很长的一段路要走。移动金融服务的使用才刚刚起步。

他补充说，94%的移动支付仍采用个人对个人转账的形式，近6%为账单支付。金融、电信和竞争主管机构需要了解价值链的各个要素，这些要素当前采用何种结构以及因商业驱动因素还是监管要求在何种情况下可能会分拆。他进一步强调，监管环境非常关键，会推动或阻碍这一生态系统的发展，并强调指出了一些需要解决的关键要素，包括欺诈、反洗钱、了解客户、认证、代理网络、连接质量、互操作性和客户数据保护。

嘉宾们说，移动支付服务因国而异。生态系统的发展有赖于市场主体开发满足各自客户需求的产品的能力。客户亦有不同类型，需要确定其具体需求，例如在一些国家，虽然监管和基础设施均未到位，但人们的意愿创造了需求。嘉宾们指出，在其他国家，提供商正在根据其对客户了解开发解决方案。嘉宾们还指出，使用大数据分析法可能有助于了解并根据市场需求增加产品种类和定制产品，数字金融服务的采用亦有赖于人们使用这些服务的意愿。

移动金融服务可由移动网络运营商（MNO）以及银行和其他提供商提供，主要采用MNO或银行为主导的模式。嘉宾们强调说，电信服务提供商亦可在整个MNO价值链中进行适当的KYC流程，利用现有的客户群和代理网。移动网络运营商具有很大的优势。监管机构可以保护、促进和/

或限制金融服务的使用，因此可发挥重要作用。

在场外交易（OTC）和生态系统的发展方面，嘉宾们指出两个需要考虑的因素：用例和奖励。不仅电信运营商要考虑到这一点，金融行业监管机构在与电信监管机构的对话中亦要解决这一问题，因为连接对使用金融服务而言是关键所在。

嘉宾们还指出，客户身份识别是防止欺诈的第一步（例如，生物识别验证是赋予个人身份的一个基本步骤，其他技术是密码技术）。尽管如此，有必要在安全方面的投入与这些金融系统和服务的价格可承受性之间实现折中。采用基于风险的方法（与基于KYC的方法类似）是确定何时需要监管的关键。

智能手机使用的不断增长必将影响市场的发展，减少对MNO的依赖，并将金融包容性产品纳入统一的体系。这将是变革性的，但需要时间。智能手机无处不在，因此可能亦将产生同样普遍深远的影响。由于基于IP的技术的发展，实现了为具体类型的客户创建定制应用（潜在的应用包括农业、零售支付应用等）。利用智能手机，用户可以直接接入服务，不再完全依赖MNO。这将有助于DFS提供商就价值展开竞争（目前竞争对手都依赖于在接入和价格方面均由移动网络运营商控制的USSD渠道）。

## 5 第3场会议：为促进数字金融服务打造协作方式



本场会议由克罗地亚网络行业管理局理事会主席Dražen Lučić博士主持。讨论嘉宾包括埃及通信和信息技术部负责信息与决策支持的副部长Nagwa El Shenawi博士、斯里兰卡电信管理委员会主席Sunil Sirisena先生、Mandiri Institute院长Moekti Prasetiani Soejachmoen博士、爱立信公司合规与风险控制部总监Tunmbi Idowu先生。

数字金融包容性已成为金融包容性战略的基石，要取得成功在很大程度上取决于各国政府的政治支持。因此，亦有必要在政策层面实现跨部门协作。需要考虑到的是，无论是否受到监管，技术将继续迅速发展。我们正在由技术的融合向监管的融合过渡。但该行业各自为政，政府和监管机构需发挥重要作用。

嘉宾们指出，金融包容性将增进社会包容性，有助于减轻贫困，使消费者做

出明智的选择。技术有助于实现金融包容性。金融包容性正在取得进展，但前进道路上仍有障碍（例如，有关数字金融包容性术语的普遍理解和定义，如何设定衡量进展的指标，如何确定金融包容性的程度）。

嘉宾们重申，ICT/电信和金融监管机构都有自己的法规。有必要在职责和协作之间实现折中权衡。促进对话的法规有助于伙伴关系和创新的蓬勃发展。过度监管不一定是最好的解决办法。

嘉宾们还提出了经济中支付手段（无论是物理的还是数字的）的数量及其对通胀的影响的问题。他们指出，每次创建移动钱包，亦会产生潜在的通胀风险，但需要在此方面开展更多研究，以了解具体影响。亦确认有必要制定全球标准和国际指南。

## 6 第4场会议：展望未来 – 闭幕



第4场会议由国际电联电信发展局基础设施、有利环境和电子应用部负责人Kemal Huseinovic博士主持，他强调仅靠监管不足以解决数字金融鸿沟的问题。我们需要连接、新的商业模式、以安全可靠的方式提供的价格可承受和可互操作的服务。要取得成功，两个行业之间必须开展协作。

讨论嘉宾包括金融包容联盟执行董事Alfred Hannig先生、埃及国家电信管理局副局长Sherif Hasham博士、比尔及梅林达·盖茨基金会高级项目官员Sacha Polverini先生、埃及中央银行信息技术和支付系统副行长助理Ayman Hussein工程师。

Hasham博士代表GSR-16主席Yasser EIKady阁下介绍了“包容性数字金融服务协作指导措施”草案，Yasser EIKady阁下

在这些措施的磋商和起草中发挥了协调作用。Hasham先生在介绍时强调，这些办法将有助于建设一个包容性的生态系统、促进互操作性、鼓励公私伙伴关系，有利于基础设施获取、保护消费者并增强消费者体验、解决缺乏身份的问题并促成协作监管方式。这些办法作为活动成果获得通过，与会者强调有必要进一步发展这种伙伴关系，扩展到GSR及其他活动。

与会者对这一初步对话表示欢迎，并呼吁今后多举办此类活动和举措，认识到这些活动和举措将有助于未来协作和实现创新解决方案，从而ICT/电信和金融行业可将无缘银行服务的人纳入金融体系以及在银行服务覆盖的社区引入新服务。金融包容联盟宣布了寻求与国际电联达成谅解备忘录、促进两个组织在今后的活动和举措中开展协作的意向。与会者还强调有必

要认识到并为建立基于信任、可靠的网络和渠道、透明度同时保护数据和用户隐私的新价值主张奠定基础。

嘉宾们指出，虽然已就协作的必要性达成一致，但何时以及如何开展协议的问题仍待解决。嘉宾们还提出，需要有更广泛的监管机构和主管部门参与。金融包容性没有简单易行的解决方案，而且需要针对不同情况、通过不同渠道来制定解决方案。对话可为进一步协作打下良好的基础。

嘉宾们还指出，可利用银行与数字金融服务提供商（非银行）之间的协同效应，将服务扩展到除个人对个人（p2p）支付之外的其他领域。

嘉宾们认识到惠及贫困人口的创新解决方案和包容性解决方案需要一个有利的监管环境，重申监管层面的跨部门协作至关重要。协作的监管方式亦有助于确保公

平的竞争环境，强化价值链，通过电信运营商、银行、监管机构和私营部门之间的无缝对话，确保有效的公私伙伴关系。嘉宾们说，我们需要以客户为中心。互操作性也是数字金融服务成功的关键。

获取ICT基础设施是使未纳入金融体系的人们享受到数字金融服务的先决条件。另一个优先事项是了解消费者的需求，以提升他们的体验。嘉宾们进一步指出有必要改善数据使用和大数据分析法，以及为全球标准制定机构（如国际电联）建立有效的联络。

国际电联电信发展局主任萨努先生总结道，讨论侧重于增强人们的能力，更具体地说就是增强落伍的最脆弱人群的能力。他说，此次对话汇集了两个行业的监管机构开展有建设性的对话，开创了新契机。会议将审议更多的意见和建议，目的是着眼于未来，创建这一协作网络。



## 附件：关于包容性数字金融业务的协作指导措施

由于移动电话迅速普及，为向缺乏银行业务人群提供正规金融服务采用移动设备等新技术而催生的新商业模式不断涌现，建立包容性数字金融服务的监管环境势在必行。数字和移动银行模式使金融服务的价值链不断延伸，这其中的复杂性要求金融界与电信/ICT行业在公共和机构层面加强对话与合作。

参与2016年数字金融普惠全球对话的各利益攸关方一致认为，有针对性地开展合作促进可靠、安全和可承受的数字金融服务的发展、普及和推广任重道远。因此，为加强国家、区域和全球协同努力推进数字金融普惠议程，我们认为需要以下采取政策、监管和企业合作指导措施。

### 1 发展数字金融业务的包容性生态系统

电信/ICT和金融业务监管部门需要合作建立统一和适度的监管框架，发展有竞争力的新型数字金融生态系统，不同提供商可以利用其独特资产和能力为金字塔底层大众提供服务。生态系统的构成包括对数字和互操作金融产品和服务有需求的用户（消费者、企业、政府机构和非盈利团体）；通过数字途径提供产品和服务的提供商（银行、其他许可经营的金融机构和非银行）；可实现数字金融服务的金融、技术和其他基础设施；以及规范金融服务可获取、可承受和安全性的政府政策、法律和法规。

数字金融服务生态体系的目的是为国内的全体国民和企业提供服务，支持实现国家金融普惠、经济健康和金融系统的稳定和健全的目标。

发展数字金融生态系统的第一个首要问题是要同时投资和对生态系统双方进行管理。实际上，这就意味着支持通过批量或G2P支付方式向消费者交易账户充值电子货币，支持消费者通过商户电子支付受理系统用电子货币进行支付。

## 2 鼓励互操作性

世界各地的用户可通过一个单一的交易账户与任何其他用户以合理的费用方便、快捷、顺畅、安全进行电子支付交易不仅可以提高效率和市场竞争力，同时还将进一步促进金融普惠的发展。

电信/ICT和金融监管部门和市场参与者为推动互联互通，鼓励数字平台共享，实现金融普惠，各自发挥着自己的作用。我们鼓励不同层次平台、接入点、代理和客户端实现互联互通。

## 3 鼓励公共私营建立伙伴关系

由于价值链的不断延伸，银行、电信/ICT运营商、代理、处理机构、集中机构和商户等越来越多的参与者加入到数字金融生态系统，因此，协调与合作至关重要。我们呼吁电信/ICT和金融公共参与者采取

合作姿态。公共私营伙伴关系蕴藏着建立协同、培育合作、扩大范围和提升竞争的力量。因此，数字金融普惠可以不断扩展和利用现有基础设施，降低后来者入市的门槛。

## 4 实现基础设施的接入

通过ICT基础设施，尤其是移动网络，金融业务可以以合理的费用快速有效地向银行服务匮乏，特别是农村地区的居民扩展。更重要的是这些网络不仅支持数字支付，还可以使金融服务延伸至贷款、储蓄、保险等，帮助低收入者脱贫。

鉴于ICT基础设施的重要性，公共和私营行业需确保业务关键性技术的转让条件公平合理，ICT基础设施安全、可靠、质量高，以保证良好的客户体验。

## 5 保护消费者，提升客户体验

我们知道，客户信赖是数字金融发展和普及的基础。政策制定和监管部门需保证提供服务要有责任感，以客户为核心，提升客户体验。为此，可采取以下监管措

施：保护客户数据，提供可追溯和改正机制，确保信息披露正确透明，公平合理的对待客户，服务费用合理，保护客户资金和代理。

## 6 解决无身份问题

我们知道，缺乏正规身份（ID）是低收入者无法享有正规金融服务的主要障碍。决定国民（行业）身份系统如何用于数字金融服务生态系统，如何利用基于新

型生物测量或其他数字身份系统简化提供商认识客户的流程（KYC），减低费用提高效率，政府的作用是关键。

## 7 推行协作监管模式

我们的信条是除非迫不得已不进行监管干预。最好采轻度干预的方式，因为这有利于建立起新兴DFS行业自然成长的环境。由于金融服务和电信/ICT监管部门同时发挥作用，开发工具和建立机制，确保二者适当沟通、磋商和协作是十分重要

的。监管和监督部门可通过谅解备忘录（MoU），成立联合和多部门委员会等手段提升协作。这种协同和合作可以把无银行服务人群纳入数字经济，不仅使最终用户获得实惠，而且还会对经济增长带来积极影响。



[www.itu.int/GSR16](http://www.itu.int/GSR16)