



## 全球标准制定机构与普惠金融 不断演变的格局

March 2016



**GPI**

Global Partnership  
for Financial Inclusion

普惠金融全球伙伴关系  
本文是代20国集团（G20）普惠金融全球伙伴关系起草



## 内容概要

自2011年10月代二十国集团（G20）普惠金融全球合作伙伴关系（GPII）执笔推出《Standard-Setting and Financial Inclusion for the Poor—Toward Proportionate Standards and Guidance (2011 GPII White Paper)》（为贫困人口制定标准并提供普惠金融—制定与之相对应的标准与指南白皮书）以来，近些年人们对全球金融业标准制定机构（SSB）影响力的了解有所提高，并认识到此类机构会给正规金融服务用户群的界定、服务范围、服务质量以及服务费用造成影响。虽然前进的道路还很漫长，但已取得的进步值得肯定。此外，人们对金融服务数字化在帮助金融服务走近原先根本无法享受金融服务或服务不足的客户方面所发挥的重要作用以及这方面的发展给SSB造成的影响，亦有了进一步的认识。

在此期间，普惠金融得益于强力的政治推动，其中颇具影响力的倡议者包括：GPII形象大使兼联合国（UN）秘书长普惠金融促发展特别宣传员（UN-SGSA）、马克西玛王后（QueenMaxima）陛下、世界银行行长金墉、国际货币基金组织（IMF）总裁克里斯蒂娜·拉加德以及GPII的执行伙伴<sup>1</sup>。此项倡议有助于将普惠金融问题纳入SSB工作及思维方式的主流，突出强调了普惠金融与保护金融系统稳定性和健全性以及保护金融客户利益之间的关系，同时亦考虑到了金融排斥的风险。

GPII的这第二份白皮书，旨在提升人们对不断演变的格局的意识，通报SSB及其它全球性机构目前正在开展的工作，推动将普惠金融目标融入可在国家层面有效落实的标准与指南。本书面向的读者包括：SSB和其它相关全球机构、负责应用SSB标准和指南的国家政策制定者、负责评估国家层面SSB标准和指南落实情况的评估师、金融从业者以及发展问题专家。

### 不断演变的格局

过去五年，SSB为实施普惠金融采取了决定性的步骤，依据2011年GPII白皮书的大多数看法和建议采取了相应行动。SSB对普惠金融的关注与此类机构对相关概念认识的不断成熟不谋而合。对金融机构实施相应地规范与监督，有助于管理和监督机构接纳各类不同的金融系统和金融服务提供商（其中包括那些有可能接触到游离于金融服务之外或金融服务不足的客户机构），并在追求普惠金融的同时保持金融的稳定性，在金融健全性与客户的目标之间建立起纽带。<sup>2</sup>与普惠金融相关的另一类发展，对本白皮书中述及的SSB和

1. GPII的执行伙伴包括：普惠金融联盟（AFI）、优于现金联盟（BTCA）、扶贫磋商小组（CGAP）、国际农业研究基金会（IFAD）、国际金融公司（IFC）、经济合作与发展组织（OECD）和世界银行。  
2. 通过制定相应的标准与准则促进普惠金融，是国际结算银行（BIS）2012年10月召开的首届标准制定机构与普惠金融大会的主题。G20财政部长和央行行长称此届大会“充分展现了SSB不断增加的承诺...承诺与GPII携手探索普惠金融与金融稳定性、金融健全性及金融消费者保护之间的关联”（G20（2012年，第23段））。

其它全球机构而言亦很重要，即采用人们称之为“数字普惠金融”的创新型数字手段，为游离于金融服务之外或金融服务不足的家庭及小微企业提供服务，这种方式正在多个市场不断蓬勃发展。<sup>3</sup>促进普惠金融，特别是利用创新型数字手段推动此进程，面临着诸多SSB无法独自应对的挑战和机遇，因此我们呼吁在这些机构间开展协作与合作。<sup>4</sup>

### 普惠金融与金融稳定委员会和标准制定机构的工作

本白皮书主要涉及以下参与普惠金融工作的全球性机构制定的标准与指南：金融稳定委员会（FSB），该委员会是SSB在金融稳定方面的协调机构，以及六个SSB：巴塞尔银行监督委员会（BCBS），该委员会是银行和其它吸收存款机构监督方的主要SSB；国际支付和市场基础设施委员会（CPMI）；该委员会是面向包括零售支付体系在内的各种支付体系的主要SSB；金融行动任务组（FATF），该任务组负责通过防止金融犯罪，特别是通过制定反洗钱和打击为恐怖主义融资（AML/CFT）的标准和指南，为金融体系的健全性提供保护；国际存款保险公司协会（IADI），该协会是存款保险系统方面的SSB；国际保险监督协会（IAIS），是保险监督方面的主要SSB；以及国际证券管理机构组织（IOSCO），该组织是证券业方面的主要SSB。

金融稳定委员会（FSB）。FSB的多项工作显示一主要是暗示，但在少数几例中为明示一普惠金融的目标与金融管理和监督的传统目标即：金融稳定性、金融健全性及金融消费者保护之间存在重要联系。尽管普惠金融并未明确纳入FSB的核心职责范围，但相关问题越来越多地出现在FSB的工作领域，其中包括对新兴市场和发展经济体（EMDE）监管改革取得的成效加以监督，金融机构提出的有效解决方案，影子银行和行为不当的风险。FSB的六个区域磋商小组（RCG）为与目前参加此项工作的86家主权机构开展对话提供了一个宝贵的平台，从FSB成员之外的角度对问题进行了深入剖析，阐述了专家对众多普惠金融水平不高却在承诺实现普惠金融方面制定了强有力政策的EMDE的看法。

巴塞尔银行监督委员会。2012年巴塞尔银行业务有效监督核心原则（BCP）的修订稿，在普惠金融方面做出了重大调整：酌情应用概念被纳入修订后的核心原则及其评估标准的各个方面。2013年，BCBS批准由其下属机构巴塞尔磋商小组（BCG）实施普惠金融工作项目（Workstream），以帮助BCBS深入了解不同成员和非成员国主管部门的背景及其受到的束缚，以及普惠金融独一无二的市场特征。该工作项目在2015年发布的一系列实践报告的基础上，针对参与普惠金融活动的银行和其它吸收存款机构应用BCP修订案的问题，颁布了BCBS指南磋商文件。该文件的最终版本预计将于2016年9月获批。

国际支付和市场基础设施委员会。CPMI近期有关零售支付问题的工作涉及普惠金融领域的支付，例如汇款、创新型零售支付与相关工具，以及最近对非银行机构涉足零售支付所起作用的考虑。CPMI与世界银行集团共同创建了普惠金融支付问题工作组（PAFI工作组），对支付及支付服务在普惠金融中的作用做出分析。2015年9月PAFI工作组发布的咨询报告提纲挈领地介绍了七项指导原则，这些原则旨在为那些希望利用支付手段推动本国市场普惠金融的国家提供帮助；报告的最终版本将于2016年发布。

金融行动任务组。2011年，FATF在一份开创性的指导文件--《Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion》

3. 此主题是2014年10月UNSGSA与GPFI形象大使及BCBS召开的闭门会议的议题，亦是国际结算银行2014年10月召开的第二届标准制定机构与普惠金融大会的主题。

4. 鉴于上述发展一以及G20成员和非G20成员金融普惠格局的快速演变一G20领导人在2013年9月的圣彼得堡峰会期间批准了一项建议，呼吁各SSB“（i）继续根据其各自的职责范围，考虑将金融普惠纳入其工作；（ii）参加GPFI的相关活动并请GPFI参与各SSB的相关活动；并（iii）注意新出现的、涉及多个SSB的金融普惠问题。”

(打击洗钱与恐怖主义融资的措施与普惠金融)中指出,普惠金融可作为一种手段,缓解洗钱以及金融排斥造成的恐怖主义融资风险。次年发布的FATF建议修订稿强化并澄清了关于“以风险为本的方法”(RBA)的核心建议,与2013年推出的“FATF建议与AML/CFT的系统有效性技术合规程度评估方法”相同,此次修订为普惠金融带来了深远的影响。继实现了上述发展之后,FATF出台了一项计划,用于更新相关的指导文件并起草新的文件,这些文件包括针对银行业应用RBA的指导文件(2014年)、针对虚拟货币的文件(2015年)、针对货币或价值转移业务的文件(2016年),以及关于客户尽职调查(CDD)和普惠金融的最佳做法文件。

国际存款保险公司协会。2013年IADI开展的研究,是在为推广普惠金融实施的一波创新的基础上,在定义存款保险范围方面迈出的重要的第一步。除金融合作社等非银行存款机构的存款保险问题之外,在许多EMDE出现且有可能迅速扩张的数字存款类和储值类产品,引发了人们对如何处理这种“类存款”保险的热议。IADI的研究日程预计将涉及此主题,包括将对2014年修订的IADI核心原则是否得到遵守进行审议。

国际保险监督协会。IAIS保险的核心原则(ICP)全面涵盖了有关酌情应用问题的总体概念,有助于实现管理和监督部门共同推进普惠金融的目标。将于2016年完成的ICT全面审议工作,旨在深入研究保险管理和监督领域的酌情应用概念,并将在2017年发布的ICT修订稿中公布考察取得的成果。2011年ICP修订稿的一份重要跟进文件是2012年发布的《Application Paper on Regulation and Supervision Supporting Inclusive Insurance Markets》(支持普惠保险市场管理与监督的应用文件)。IAIS目前正致力于若干涉及普惠金融的工作项目,其内容涵盖市场行为(2015年1月批准的,有关在普惠保险条件下营商的问题报告)、互助保险机构和社会保险机构、指数保险(部分是与普惠保险执行伙伴协作提供)以及保险获取倡议(A2ii)。

国际证券管理机构组织。IOSCO自己及与其它全球机构合作开展的工作,与为无法享受金融服务或金融服务不足的群体提供正式的金融服务密切相关,其活动主要聚焦于支持EMDE(几乎涵盖了该组织四分之三的成员)金融市场的健康稳定发展,并加倍关注零售投资及零售投资人(得到了IOSCO零售投资人委员会的帮助)。IOSCO同时亦致力于以市场为导向的SME金融(例如,其在2015年出版了《SME Financing Through Capital Markets》(通过资本市场为SME融资))、众筹、研究数字化和创新给资本市场带来的影响、社交媒体和零售投资。IOSCO在众筹问题的考虑上,对SSB起到了引领作用。

#### 涉及多个标准制定机构不断演进的主题

2011年,关乎多个SSB并涉及普惠金融的主题数量有所上升,且其重要性亦在有所提高。上述变化大多与不断演变的“数字普惠金融”现象息息相关——这一主题贯穿于白皮书所讨论的各个相互交叉的问题。

#### 数字普惠金融—机遇和风险

金融机构和非金融机构目前都在快速开发新的合作方式,以便通过数字方式为无法享受金融服务或金融服务不足的群体提供金融服务。数字创新使金融机构能够接触到偏远、难以进入地区的客户(包括女性客户,在全球无法享受金融服务或金融服务不足的群体中男女比例存在失衡),并在降低成本的同时,以更可持续的方式和更亲民的价格为消费者提供服务。

数字普惠金融最初是一个交易平台,集支付工具和储值账户的功能于一身,客户或可通过代理(有可能是个人也可能是零售平台)对平台进行访问。通过此类平台,可为特定的、市场中无法享受金融服务或金融服务不足的群体提供更多金融服务:储蓄、借贷、保险,甚至是投资产品。

新方法引入了新的参与方——其中许多并非银行——这些非金融公司中包括移动网络运营商（MNO）和大型零售网络。这些参与方将新的风险或风险重点的转移摆在了多个SSB 面前，这些风险涉及运营、清算、流动性、信贷、消费者保护、洗钱和恐怖分子融资（在金融普惠的背景下，新欺诈机会带来的运营风险和消费者保护风险，尤为引人关注）。不断变化的风险主要源自数字金融普惠与众不同的五项要素：（i）新的提供商和新的提供商组合；（ii）数字技术；（iii）将代理作为与客户的主要接口；（iv）新产品、新服务和它们之间的捆绑；以及（v）无法享受金融服务或金融服务不足群体的特征。数字金融普惠还提出了技术标准制定者（例如，国际电信联盟、国际标准化组织、负责银行卡网络与其它支付服务提供商之间安排的机构）最感兴趣的问题，这些问题关乎电子转账、通信，为向市场中无法享受金融服务或金融服务不足的群体提供数字金融服务，以及由多种业务模型采用的其它技术。

### 保护普惠金融消费者的前沿阵地

近年来国际上对消费者保护关注度不断增加的一个重要原因在于，人们逐渐认识到与“已经享受到金融服务”的群体相比，无法享受金融服务或金融服务不足客户群体在金融消费保护问题上面临着更加严峻的挑战。涉及金融业务的许多风险在评估和管理方面，给消费者提出了无法回避的挑战，数字普惠金融会提升了现有风险的水平，并给有效保护消费者带来了新的挑战。

政策制定者、管理机构和监督机构以及SSB越来越清晰地认识到市场行为与金融稳定性之间的关联，各国均在创建或改善金融消费者保护法规和监督机制。但是，因解决数字普惠金融引发的各前沿问题的研究仍处于初期阶段，所以由SSB采取单边行动极具挑战性。数字交易平台集支付工具和储值交易账户的功能于一身，这一平台带来的、涉及不同领域的消费者保护问题，引起了BCBS、CPMI和IADI的兴趣。其它相互交叉的消费者保护问题，源自数字交易平台为无法享受金融服务或金融服务不足客户群体提供的新金融服务（包括BCBS和IADI关注的信贷与储蓄问题，以及IAIS和IOSCO感兴趣的保险和投资问题）。消费者保护同样引起了FSB的关注，因为该问题不仅与金融稳定密切相关，且近期有关该问题的不良行为也引起了更多关注。

### 普惠金融和金融业的评估

将“把普惠金融有效且持续地纳入金融业评估”作为“普惠金融行动计划（FIAP）”修订案的10大目标之一，意味着仅认识到普惠金融现已成为SSB标准和指南的主要工作还远远不够。同样还须对实施取得的进展加以评估。

### SSB合规性评估与普惠金融

FATF在SSB中独树一帜，它与同样具备FATF作用的其它区域性机构、国际货币基金组织及世界银行协调，共同开展AML/CFT评估与互评，从而得出各国遵循FATF建议情况的评估结论。

鉴于第三方金融评估的资源与能力有限（还存在其它因素），大多数SSB近年均推出了自己的评估计划，用以判定其成员执行标准的实际情况。

与FATF评估方法形成鲜明对比的是，其它SSB的方法尚未将普惠金融方面的考量纳入与标准相关的自我评估及相互审核。但有一家SSB——IAIS——已尝试对其ICT自我评估法做出调整，并将此方法用于2012年发布的《Application Paper on Regulation and Supervision Supporting Inclusive Insurance Markets (IAIS (2012)》（将管理和监督用于为普惠保险市场提供支持的申请文件），其提出的模式可供其它SSB效仿，且其它SSB可在对模式做出适当修改后，将其作为自己的标准遵守情况监督法规和普惠金融指南。

## 金融业的评估计划和普惠金融

人们普遍认为，由世界银行与IMF共同推出的金融业评估计划（FSAP）是最重要的工具之一，可用于对一国的金融业开展全面深入的分析，诊断可能存在的漏洞并对金融业的发展重点做出分析。

与普惠金融相关的主题被越来越多地纳入金融业评估计划：2000年至2015年间开展的约210次FSAP演练中，有70%以上在其添加的技术说明中谈及了普惠金融问题。FSAP有关普惠金融的调查结果和建议，被各国主管部门广泛用于政策、法律改革、相关政策干预的设计、工作重点的确定以及优先级排序（例如国家普惠金融战略的设计）。

世界银行集团已采取步骤帮助相关方实现普惠金融问题处理的标准化，同时将其作为FSAP中的一项跨界主题，而不仅仅是专项技术说明的关注焦点（相反它可为处理具体的普惠金融问题提供更加详细的指导）。上述步骤中包括为评估师起草一份有关普惠金融的指导说明草案，藉此为实现GPII“普惠金融行动计划”目标做出重大贡献，即在金融业采用的方法和其它工具中体现出人们对普惠金融、稳定性、健全性与消费者保护间相互依存关系的更深理解。

### 意见和建议

白皮书最终的意见综合了内容广泛的各类主题，并就如何进一步参与相关工作提出了建议。在越来越多的问题寻找到归宿后，SSB为此设立了多个工作项目并发布了新的指导原则，并就绝大多数2011年GPII白皮书所列的意见和建议采取了相应行动。但在SSB将来需要采取行动的领域，有关问题演变的速度极快。这两项变化产生了极其深远的影响：首先，人们对采取酌情应用的方法来处理普惠金融与金融稳定性的管理和监督，以及金融健全性与消费者保护目标间的关联有了更加深入的理解；其次，创新型的数字方法在多个市场的迅速扩张，使其已走入了无法享受金融服务或金融服务不足的家庭和小微企业。鉴于FSB、BCBS、CPMI、FATF、IADI、IAIS和IOSCO均受到了上述两项变化的影响，本文最高层级的意见和建议涉及到了上述各项问题以及本白皮书读者关心的其它问题。

### 增强SSB在普惠金融方面的协调与协作

在普惠金融格局变化日新月异的情况下，SSB之间开展密切合作变得愈发重要。SSB正在面临且仍将继续面临不断增加的问题，这就要求他们通过协调与协作，统一标准和指南的制定与应用。为以相似的方式化解新出现的或变化中的风险，并汲取标准应用过程中得来的跨行业教训，有必要开展协调与协作。或许更为重要的是，应为国家政策制定者、管理者和监督机构提供可酌情应用于所有金融服务和各类国家背景的，具有连贯性的标准和指南框架。

### 关于国家背景的考虑

对无法享受金融服务或金融服务不足的家庭及中、小、微企业比例偏高的某些EMDE国家而言，全面遵守当前的SSB标准或许是一项长期目标。在这样的背景下，SSB指南必需适应各类不同的金融市场结构（特别是在数字普惠金融的背景下，出现了非金融公司等银行业之外的新参与方）以及不同水平的政策制定、管理和监督能力。

### 普惠金融采取的酌情应用概念

SSB已就酌情应用全球普惠金融标准的重要性达成广泛共识。这在标准修订案把此概念置于最高地位的做法中得到了体现。当前的挑战在于确定全球SSB可在何种程度上规范“实践中的酌情操作”，因为这将决定不同主权管理机构（各国的背景不同）和不同服务提供商（特别是考虑到数字普惠金融不断演变的格局）采用的方法。在所有SSB—GPII和其执行伙伴以及IMF等其它全球

机构一开展的分析工作中，大量示例表明此类工作旨在深入思考如果在金融业的政策制定、管理和监督方面采取酌情应用的方式，会给普惠金融、金融稳定性，以及实现金融健全和金融消费者保护的目标做出什么贡献。在此背景下，人们亦须考虑到了金融排斥造成的风险。

### 深入了解普惠金融不断变化的风险及其带来的益处

不断扩散的普惠金融（特别是数字创新）将改变风险的属性与根源。部分普惠金融举措制定的宏伟目标（无论其是基于创新型手段还是传统手段—或是两者的组合）意味着相关变化的规模亦不可小觑。与此同时，普惠金融带来的经济效益（包括妇女享受到的普惠金融及因此令其能够参与到经济活动中来），例如普惠性的经济增长、效率和福利的提升，均有可能化解上述不断变化的风险并缓解金融排斥造成的风险。鉴于上述原因—风险与效益—普惠金融的不断发展可能会给国家层面的政策制定或SSB标准和指南造成巨大的影响。

### 加深对金融排斥风险的了解

SSB和其它全球性机构目前仍对严重的金融排斥可能会给机构、系统稳定性和健全性造成的影响以及金融业监管与金融排斥之间的关系知之甚少。同样缺乏研究的领域还包括：金融消费者保护与金融健全性规则之间的关系，以及如何建立让无法享受金融服务或金融服务不足群体自愿选择使用正规金融服务的必要信心。

如果不能更好地了解金融排斥的驱动因素和具体风险—以及金融业管理、监督、执法、合规与金融排斥之间的关系—国家层面的政策制定者在为优化普惠金融与金融稳定、金融健全性和金融消费者保护之间的关联制定管理和监督措施时，便会遇到挑战。SSB自身也面临着类似挑战，特别是在金融排斥风险具有重要的跨境属性的情况下。深强对金融排斥驱动因素和 risk 的理解，对酌情在国际层面设计SSB标准和指南，以及酌情制定管理、监督和执法规则均很重要。

### 竞争与互操作

鉴于网络效应的潜能，为无法享受金融服务或金融服务不足的群体开发数字支付业务时，必须尽早考虑到竞争力方面的变化。这一道理同样适用于数字交易平台。在创建数字交易平台的早期，一种颇具说服力的论点是政策制定者应将精力聚焦于在技术可行条件下实现的互操作，同时确保在确有证据表明某种垄断位于被利用时，能够享有充分的信息和监管权利对其加以干预。相互间存在竞争关系的数字金融服务提供商的客户可在何种程度上相互交易，以及监管和管理机构、支付系统监督机构或监督者可为实现此目标做出哪些贡献（如果能），是数字普惠金融中的两大根本性问题。

### 客户识别与隐私

客户识别与认证及相关CDD措施，可帮助金融服务提供商在提供适当的客户服务的同时，防止欺诈、洗钱和恐怖分子融资等犯罪。FATF采用强制性的以风险为本的方法和简化的CDD（评估认为风险较低）为各国提供的政策方案，可大幅降低识别与认证要求给普惠金融带来的挑战。尽管FATF建议的修订稿取得了一些进步，但AML/CFT面临的挑战依然存在。

数字普惠金融使用的技术利用创新型工具，包括新的数字与分析方法，破除了在文件基础之上形成的识别和认证措施方面的普惠金融障碍。但是随着数字普惠金融的普及，更多的个人和机构在识别客户数据时变得比以前更加个性化。创新型的技术发展，可在无须按照现行识别和认证措施的要求不断分享大量个人信息（这是现代金融业务的根基）的情况下，提供一种安全识别用户的手段，并在支持普惠金融的同时为提供商构建一个公平的竞争场所。



## 众筹—绕开传统的金融中介

在普惠金融的背景下，众筹是一种从大量个人或法律实体筹集小额资金的市场融资方式，它绕开了传统金融中介，利用手机和网上平台与借贷者建立联系，将资金用于资助企业、具体的项目或满足其它方面的需求。众筹前景光明的理由如下：筹集资金快，潜在监管规则少；成本效益高，借方收益好；其潜在的市场范围仅受到平台接入壁垒和规则的限制。与此同时，零售投资人出借的资金—尤其是那些规模小，管理并不完善的个人投资者—面临着多种风险。这些风险包括：借款方透明度不足且缺乏有关借方的信息，欺诈、借款方违约、平台技术出现故障和网络攻击。对于个人间（P2P）借贷的数字交易平台而言，借贷双方均不熟悉正规金融，因此消费者保护问题涉及交易双方。

金融监管机构面临的挑战是如何出台鼓励开发新融资技术的规则，并藉此为经济发展提供支持，同时为提供贷款资金的零售投资人以及有可能利用这些贷款的借款人提供保护，同时提升消费者的信心与信任水平。监管机构将关注市场层面的问题，例如平台网站所有人的相关产品作为投资，是否（或应当）受证券法规、许可资本和其它规则要求的限制，是否应当根据AML/CFT规则遵守有关借方识别的要求。监管机构亦将关注下述有关金融消费者保护的问题：平台提供商的尽职调查责任、适当性、贷方和借方教育、产品条款的透明度（同时适用于贷方和借方）、借方在知情情况下的同意、批准将客户数据用于其它目的、追索权、使用移动网络运营商发行的电子货币等第三方支付渠道时如何解决技术问题。在全球层面，尽管仅有IOSCO开展了大量研究（且尚无SSB发布过有关众筹的指南），但几家SSB正在着手进行相关工作或者相关SSB的核心职责范围决定了它们会对此事感兴趣。

## 去风险和金融排斥

国家监管机构、决策机构和SSB对银行为避免（而非继续管理）出现全球标准利用“以风险为本”的方法预测出的合规风险、运营风险和信誉风险，而大规模终止或限制其与转账运营商或其它客户间业务关系的行为表示关切。此现象的范围和驱动因素—被银行称之为“去风险”—十分复杂，且所涉各方面既未得到充分研究亦未在公开文件中记载。此外，这种做法给相关社区造成的影响不仅会破坏普惠金融，而且可能会给全球金融系统、减贫和经济发展工作造成更广泛的影响。

去风险与洗钱、恐怖主义分子融资及制裁存在一定关联。但主要利益攸关方认为其涉及的问题更为复杂多变，其中既包括赢利问题（亦会受到谨慎性和市场行为问题的影响）也涉及健全性问题。除可能取消开户行的代理行外，人们还担心银行会终止与一批普惠金融客户的业务往来，特别是那些跨境汇款业务提供商和人道主义援助组织。

FATF和FSB担忧去风险可能会加剧金融排斥。FATF敏感地察觉到此项风险是因为终止业务关系，可能会造成用户采用不透明的非正式渠道进行交易，或求助于监管较为松懈或能力较低的正式机构，而这些机构通常缓解相关风险的能力不足。

为更好了解去风险的范围和驱动因素，G20请世界银行研究跨境汇款业务提供商银行账户关闭的情况。2015年1月，金融稳定委员会同意的一项工作计划要求与世界银行和CPMI共同调查可能撤销代理行的严重程度，及其在金融排斥方面造成的影响以及可能为解决此问题采取的步骤。2015年11月，FSB同意了上述行动计划，决定与世界银行、CPMI和FATF共同考察并解决跨国银行取消代理行业务的问题（FSB（2015e））。（见第IV部分中的F章节。“De-risking and Financial Exclusion”（去风险与金融排斥））

### 监督和普惠金融中出现的新问题

随着普惠金融的发展，在金融业格局日益复杂的格局下，随着风险的不断变化和参与方、产品、服务以及渠道的增加，金融监督机构有效履行其职责正面临的诸多重大挑战。这些挑战包括：法律权利有限、对新参与方、新产品及隐藏风险的了解和相关专业技能不足、人员和资源有限、有必要在普惠金融相关目标与核心职责范围之间达成平衡、监督职能交叉、存在的差距和低效问题，以及因职能和行业主管部门职责的增加而带来的不确定性。

为较简单环境开发的监督框架将重要的参与方和活动排除在监督范围之外，有可能给监管仲裁带来新的机会。多个主权国家呼吁金融监督机构与其它政府实体合作，对其法律、规则和监督框架进行调整，并重新定义其监督范围，例如创建新的金融机构类别或将原先由其它主管机构承担的职责转至金融监督机构。因此，普及程度愈来愈高的普惠金融服务呼吁相关机构加强监督协调，且协调范围不应仅局限于金融监督机构之间，还应涵盖政策制定机构、非金融机构和非政府利益攸关方。此外，人们还呼吁增强SSB之间及其它全球机构间的合作，以确保制定标准和指南能够相互呼应且相关规则明确、统一。