

# 普惠金融发展的演进历程、理论逻辑与中国实践

李爱喜

**摘要:**“普惠金融”是促进供给侧结构性改革的金融手段和“全面推进乡村振兴战略”的总抓手。基于制度变迁理论,普惠金融的发展可以分为探索发展阶段、快速发展阶段和创新性发展三个阶段。可以从生成逻辑、运行机制、驱动因素和创新发展四个维度构建普惠金融理论框架。目前,我国普惠金融政策持续发力,普惠金融发展质量不断提升,供给规模不断增长,供给结构不断优化,普惠金融重点在农村和小微企业。但也面临着普惠金融概念“混沌”导致实践偏误、城乡“三大鸿沟”导致发展不均衡、金融机构“成本—风险”约束导致供给不足、数字化潜在风险导致监管风险升级等挑战。为此,要做好普惠金融概念界定,优化农村科技、金融与教育资源配置,提升金融机构普惠金融供给意愿,完善普惠金融监管体系。

**关键词:** 普惠金融;演进历程;理论逻辑;中国实践

**中图分类号:** F830 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)05-0033-09

党的二十大报告提出把“完善农业支持保护制度,健全农村金融服务体系”作为“全面推进乡村振兴”的实现路径,学界再次聚焦普惠金融,对普惠金融的研究进入了新阶段。相关数据显示,截至2021年年底,就农村而言,普惠金融还没有达到“普惠”的程度,普惠型涉农贷款占总贷款余额的比重只有0.45%<sup>[1]</sup>。普惠金融发展中的管理成本较大,难以通过批量化生产以及流程再造形成科学的业务模式是制约普惠金融发展的重要因素<sup>[2-3]</sup>。因此,如何消除这些制约因素从而使普惠金融更有效地服务于乡村振兴和实体经济是亟须解决的现实问题。当前,我国对于普惠金融的理论研究相对滞后,缺少对普惠金融的基础性、抽象性、战略性解读<sup>[4]</sup>,需要搭建一个完整的普惠金融基本理论框架,为构建具有中国特色的普惠金融发展模式提供理论支撑。在此背景下,对普惠金融的理论进行系统而深入的探索,以及对我国的普惠金融实践进行重新评估并提供政策参考,具有重大的理论价值与现实意义。

因此,本文对普惠金融发展的理论逻辑进行研究,初步构建了一个较为完整的普惠金融理论框架。运用制度变迁理论阐述了普惠金融的演进历程,从普惠金融的生成逻辑、运行机制、驱动因素和创新发展等四个维度系统阐述普惠金融的发展理论,深度剖析和评估普惠金融在我国发展的现状及面临的挑战,并提出发展普惠金融的对策建议。

## 一、普惠金融实践的演进历程

研究普惠金融发展历史有助于理解普惠金融的发展背景、内生动力、演进规律及发展趋势等。文章基于发展经济学的制度变迁理论,结合普惠金融演进的历史逻辑及特点,来分析普惠金融的发展历程,并把普惠金融发展分为三个阶段。

### (一)探索发展阶段:小额信贷与微型金融的发展及普惠金融的初步形成

从全球来看,小额信贷产生的时间较早。18世

收稿日期:2022-12-20

基金项目:国家社会科学基金一般项目“乡村振兴背景下农户可行能力建设和农村相对贫困治理研究”(22BJL016)。

作者简介:李爱喜,男,上海对外经贸大学金融管理系教授,上海对外经贸大学金融发展研究所所长(上海 210018)。

纪70年代成立的“爱尔兰贷款基金系统”向缺乏抵押品的贫困农户提供小额贷款。19世纪,起源于德国的信贷合作社得到广泛认可并在全球范围内快速发展。20世纪50—70年代,在农业信贷补贴理论的引导下,一些国家建立了国有政策性银行和农民合作社,并且向贫困农户提供低息贷款。但如何实现扶贫与财务上的可持续动态均衡仍是早期小额信贷无法破解的难题。20世纪70年代初,尤努斯的孟加拉国格莱珉乡村银行小额信贷模式的成功标志着真正现代意义上的小额信贷的诞生。经过多年的探索与修正,形成了以格莱珉乡村银行和以印度尼西亚的人民银行为代表的两种成功小额信贷模式。随着时间推移,两种信贷模式日益融合,典型意义上的正规小额信贷开始规模化运行,在解除金融排斥、消除贫困、促进经济发展和社会稳定等方面起到了“润滑剂”的作用。20世纪90年代,小额信贷理论与实践获得纵深发展,其边界不断扩大,内涵更加丰富,微型金融的概念应运而生。相比于小额信贷,微型金融的产品和服务呈现综合化发展趋势,不仅包括贷款,还包括储蓄、支付结算、汇兑等。从事微型金融的机构更加多样化,主要有正规金融机构、半正规金融机构和非正规金融机构等三类金融机构。微型金融服务的对象更加多元化,不仅包括贫困的农户,还包括低收入的其他人群及小微企业。

从国内来看,公益性小额信贷在我国的发展是一种“自下而上”的诱致性制度变迁过程。受到格莱珉乡村银行模式的启发,1993年,中国小额信贷之父杜晓山教授在河北易县建立了我国第一家小额信贷机构,开启了中国公益性小额信贷时代。1996年,为配合千年扶贫攻坚计划,由中国政府机构和当时的农业银行负责运营的“政策性小额信贷扶贫项目”也快速发展起来。

正规金融机构全面介入小额信贷领域标志着我国进入微型金融的新时代,这个阶段小额信贷完全是在政府推动下得到快速发展的,呈现出一种政府主导下的“自上而下”的强制性制度变迁特征。

## (二) 快速发展阶段:普惠金融上升为世界各国的金融发展战略并得到快速发展

2005年,联合国首次提出“普惠金融”的概念就得到世界各国的广泛认同。越来越多的政府官员、业界精英和研究人员认识到普惠金融对于消除贫困、促进经济发展和实现包容性增长的重要性,普惠金融被许多国家提升为国家金融发展战略。2008年,国际金融危机把普惠金融推到一个空前的高度,

多个发展中国家组建普惠金融联盟。2009年,发达国家创立了二十国集团普惠金融专家组(简称FIEG)。2010年,二十国集团在FIEG基础上成立全球普惠金融合作伙伴组织(简称GPFI)来推动全球普惠金融工作。2014年世界银行以《2014年全球金融发展报告:普惠金融》为主题,在全球范围内探讨普惠金融的理论和实践。

自“普惠金融”概念提出以来,我国就将普惠金融的发展视为优化和升级经济结构、进一步深化金融改革、化解社会深层次矛盾、促进社会公平与和谐发展的重大战略选择。“普惠金融”被认为是当前促进我国经济金融“脱虚向实”,支持实体经济发展的可行性解决方案,以及“乡村振兴战略”的重要抓手。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出要发展普惠金融。2015年《政府工作报告》提出要大力发展普惠金融,同年12月国务院印发的《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》中提出“政府引导,市场主导”的普惠金融发展原则。近年来,我国密集出台了一系列促进普惠金融发展的具体而有效的政策,普惠金融在我国得到了前所未有的发展。这个阶段普惠金融完全是在政府推动下得到快速发展的,呈现出一种政府主导下的“自上而下”的强制性制度变迁特征。

## (三) 创新性发展阶段:互联网普惠金融的诞生与数字普惠金融的创新发展

美国作为数字化普惠金融的先行者,金融科技是推动其数字化普惠金融发展的重要力量。早在20世纪80年代,美国就产生了互联网银行、互联网券商和互联网保险等新兴业态。2005年,美国有了众筹和互联网金融点对点借贷平台(简称P2P),大数据、机器学习和区块链技术等也在数字化普惠金融领域得到广泛应用。

2013年,余额宝上市并获得巨大成功开启了中国互联网金融元年。经过十多年的发展,中国数字化普惠金融在全球独领风骚,成为全球发展的标杆。目前,我国数字化普惠金融业务存在三种形态:一是传统金融业务的互联网化,如第三方支付、网络支付、网络保险和数字货币等。二是互联网直接融资业务,如P2P网贷与众筹等。三是传统金融业务与金融科技结合衍生出的金融业务。数字化普惠金融机构主要有传统的金融机构与新兴互联网金融公司两种类型。中国网2016年1月22号的信息显示,从当时的市场估值规模来看,蚂蚁金服、陆金所、众

安保险、京东金融等独角兽公司已成为数字金融领域的领跑者,跨入了互联网金融第一阵营。

数字普惠金融可以通过数字技术为普惠金融的内在缺陷提供一种可能性克服方案,从而支持普惠金融发展。互联网平台(微信、支付宝、淘宝和京东等购物平台)服务覆盖广泛化和客户群体大众化的特点可以紧紧黏住无数客户进入“交易场景”,这样,一是可以通过大数据进行风险评估,使风险管理数据化和结构化,提升风险控制能力和降低风险控制成本;二是在不见面的情况下获得客户和完成交易,大大降低获客成本和交易成本;三是使交易变得简单、快速和方便,大大提高交易可能性和降低交易成本。这些优势极大地提升了普惠金融发展的可能性,为解决“最后一公里”难题提供了数据、技术和廉价成本支持。基于此,2016年的G20杭州峰会把数字化普惠金融置于空前高度,一致通过了《G20数字普惠金融高级原则》,用以指导各国的数字普惠金融实践。数字化普惠金融能够在我国得到如此迅猛发展得益于三个优势,首先是技术优势,其次是正规金融部门供给不足为其发展提供了市场和空间,最后是监管部门相对容忍为其发展提供了相对宽松的环境<sup>[5]</sup>。

从我国数字化普惠金融的发展可以看出,其发展首先是新兴互联网金融公司的主动创新,其次是传统金融机构的迎头追赶,最后是我国政府大力推动。三种力量依次作用与交互作用推动了我国数字化普惠金融快速发展。整个过程明显呈现出一种“自下而上”诱致性制度变迁特征。

## 二、普惠金融发展的理论逻辑

本文通过对现有理论的梳理与归纳,结合普惠金融的演变历程及其规律,初步构建一个较为完整的普惠金融理论框架,即从生成逻辑、运行机制、驱动因素和创新发展等四个维度较为系统地而深刻地阐述普惠金融理论。

### (一)消除贫困与金融排斥是普惠金融生成的逻辑起点

消除贫困、社会排斥与金融排斥理论为普惠金融概念的提出提供了理论基础。社会排斥是导致贫困的社会原因,而金融排斥是社会排斥的一个维度。如何解除金融排斥呢?包容性金融(普惠金融)作为一个对应的理念就应运而生。20世纪70年代,在欧洲重建过程中出现了“新贫困”现象,在研究此

现象的过程中形成了社会排斥理论。贫困的“排斥说”理论认为,社会排斥是导致贫困的主要原因,社会排斥理论从社会制度与社会结构角度来考察贫困产生的根源。同样,在金融市场也存在排斥现象。金融排斥是社会排斥的一种类型,弱势阶层由于天生的弱势,被剥夺了其享受基本金融服务的权利,也不能共享金融发展带来的红利。金融排斥的对象是贫困群体,一方面,低收入和有限的消费能力制约他们对高利率的承受能力;另一方面,追求利润最大化的金融机构在产品及其目标客户的市场定位中往往无法顾及这类群体,进一步加剧金融排斥现象。

为消除金融排斥,以金融排斥的治理为主线,形成了一系列的金融排斥治理理论,主要有小额信贷理论、微型金融理论、金融普惠理论和数字化普惠金融理论等。而在最初的研究和实践阶段,金融排斥的治理集中于小额信贷和微型金融上。消除金融排斥与金融普惠在理念上不谋而合,为后来普惠金融概念的产生提供了理论基础。

### (二)信息不对称、信贷技术创新与普惠金融的运行机制

#### 1.信息不对称、履约机制与信贷技术是普惠金融运行的三大核心技术

在微型金融中比较著名的两种信贷技术是德国的IPC模式(信贷员前台决策)和淡马锡信贷工厂模式(信贷流程分工及后台决策),信贷技术不同所对应的信息对称机制和履约机制也不同<sup>[8]</sup>。德国的IPC信贷模式属于关系型贷款技术,前台信贷员依靠借款人的“软信息”及通过“碎片化”信息的数字化和结构化重塑“硬信息”等技术手段做出信贷决策,通过长期交往、互动与序贯博弈获得借款人各类信息来实现信息对称,其履约机制是违约人的未来交易机会和社会资本的丧失。淡马锡信贷工厂模式属于交易型贷款技术,后台依靠借款人的财务报表、资产保值及信用评级等“硬信息”做出信贷决策,对应的信息解决机制是财务报表信息、抵押品信息和信用评级信息三类编码化信息,对应的履约机制有法律法规、抵押品处置、失信惩罚和守约激励三种契约执行机制。

除了基于个人信息的信贷技术以外,还有基于群组关系的团体联保信贷技术。团体联保贷款技术是以借款人的社会资本作为质押品,依靠担保人的信息和借款人的社会资本信息来解决信息不对称问题,以担保人的关系压力作为履约机制。

由于贫困或低收入群体和小微企业无法提供交



易型信贷所需要的各类硬信息,因此难以生存于微型金融实践。而关系型贷款由于其亲民性和灵活性在微型金融实践中得到广泛应用。微型金融的理论与实践证明,关系型贷款在为贫困群体与小微企业提供信贷、促进经济发展和增进社会福利等方面取得了令人瞩目的成就。

## 2. 小额信贷技术与小额信贷的履约机制

广泛运用于微型金融实践的小额信贷技术主要有小组贷款、动态激励、分期还款以及担保替代四种类型<sup>[6]</sup>。这些技术在解决信息不对称、降低逆向选择和道德风险以及提高贷款履约率等方面显示了独特的制度优势。

一是小组贷款技术与履约机制。作为孟加拉国乡村银行核心贷款技术的小组贷款,其贷款小组由成员自发组成,成员之间承担连带担保责任,有效解决了逆向选择和道德风险问题。其理论逻辑是,基于理性人假设,借款人偏好于选择安全型借款人作为合作伙伴,同样,安全型借款人不愿与风险型借款人为伍,这样就形成了同一小组成员的风险类型同质化。在小组贷款中,借款人彼此承担连带责任,各借款人互相监督,通过成员间的甄别与筛选机制来解决信息不对称问题,依靠连带责任作为契约执行机制。同时,微型金融机构的惩罚、团体成员之间的横向监督和社会制裁都会加大违约成本,从而降低策略性违约的可能性。

二是动态激励技术与履约机制。动态激励技术主要是基于序贯博弈行为建立的信用机制。在重复博弈中,借款人如果能够按时偿还贷款就可以反复获得相同的贷款服务,在贷款额度累进制度下还可以获得更多的贷款额度及附加值;相反,在偿还中表现差的借款人,再次得到贷款的概率就会随之降低,也可能被驱逐出信贷市场。微型金融机构依靠再贷款的方式向借款人施以动态激励,内生化了违约惩罚,有效地降低了借款人在项目成功后的策略性违约风险。

三是分期还款与履约机制。作为普惠金融核心运作模式的小额信贷,改变了传统金融模式,采取分期还款的模式,还款期限和每次还款额度灵活,这种履约和还款机制大大提升了小额信贷的还款率。孟加拉国的格莱珉银行、玻利维亚的阳光银行和印度尼西亚的GZW银行的小额信贷都采用这种分期还款模式。这种分期还款模式一是能够及时或提前获得那些可能或企图信用违约的借款人信息,及时动态跟踪获取借款人贷款使用信息;二是当借款人出

现道德风险欲改变借款用途,比如把借款用于消费或挪作他用时,银行能够及时采取措施防止违规行为发生;三是在分期还款的履约机制中,借款人常常不得不寻求新的收入来源,而不是仅仅依靠风险项目的现金流作为还款来源,这样在增加了借款人收入的同时也分散了银行的贷款风险。

四是担保替代技术与履约机制。微型金融中的小额信贷是一种信用贷款,不需要借款人提供抵押品和担保,而担保替代就是为弥补这一不足而形成的制度设计。担保替代把信贷关系嵌入社会资本中,通过社会网络来收集借款人的信息以解决信息不对称问题和保证信贷契约的正常执行。社会资本具有抵押品功能<sup>[7]</sup>。社会资本的“信号传递机制”、“成员压力机制”和“事前可置信威胁机制”有利于降低农户违约概率。社会资本具有司法替代机制,在一定程度上,社会资本可以促进借贷合约的执行。也就是说,在司法机制“失灵”的农贷市场,社会资本可以替代司法机制发挥作用。

## (三) 包容性增长和“脱实向虚”驱动普惠金融快速发展

### 1. 普惠金融成为各国实现包容性增长的战略选择

20世纪80年代,全球财富以空前速度增长,但贫困与不平等现象越发凸显。进入21世纪,此类问题更加突出。在此背景下,通过对现有经济增长模式的反思,亚洲开发银行在2007年首次提出了包容性增长的概念与理论。中国走包容性增长的道路,既是由目前经济社会情势所决定,也符合科学发展观、构建和谐社会、推进乡村振兴战略和经济结构转型升级的内在逻辑。

目前,世界各国已经把发展普惠金融作为实现包容性增长的战略选择,这是由包容性增长与普惠金融的内在逻辑关系决定的。从内涵来看,包容性增长特别强调贫困或低收入群体参与经济发展过程,平等分享经济增长带来的福利,并为经济发展引入新的动力机制;普惠金融特别强调为受到金融排斥的贫困人口提供公平的金融服务,并据此推动经济发展和民生改善。从外延来看,普惠金融属于包容性增长的一个维度,包容性增长包含普惠金融。从互动机制来看,普惠金融是实现包容性增长的重要手段,而经济增长又反哺普惠金融的发展。

### 2. 普惠金融成为促进经济“脱虚向实”的可行性解决方案

从全球来看,理论界对“脱实向虚”现象的研究

始于2008年国际金融危机。此次金融危机发生后,理论界和实务界都把“脱实向虚”与经济“空心化”、金融泡沫化和金融风险等概念直接联系在一起,认为美国金融危机爆发的根本成因就在于此<sup>[8]</sup>。从国内来看,我国经济进入“新常态”以后,“脱实向虚”现象日益严重,引发学界对此问题的广泛研究。“脱实向虚”现象产生的深层原因是体制机制制约以及产业“短板效应”没有能够得到实质性补足<sup>[10]</sup>。我国经济“脱实向虚”对社会财富分配、经济可持续发展、社会稳定和社会结构优化升级都产生很大的负面效应。“普惠金融”既是全球金融危机之后推动金融发展的可行性方案,又是当前促进我国经济金融“脱虚向实”、支持实体经济发展的可行性方案。

#### (四) 互联网+和“最后一公里”难题推动数字普惠金融的诞生

##### 1. 互联网+与数字普惠金融的理论基础

金融功能理论。与传统金融理论不同,数字普惠金融是通过实现金融功能而形成的一种新的金融业态,强调金融功能而淡化金融组织。从这个角度来讲,金融功能理论仍是其理论基础<sup>[9]</sup>。数字化普惠金融的理论与实践表明,金融功能的实现越来越不依赖于传统的金融机构或组织,而是在大幅降低成本的同时,通过客户的广覆盖和服务的高效率来促进金融功能的实现与升级。

互联网经济学理论。1995年提出的互联网经济学理论的重点是互联网“云”的运行机理及关键经济特征。核心观点是,由于具有边际效用递增和边际成本递减特性,互联网经济能够聚集冷门产品或服务的分散用户,以低边际成本开拓无数的利基市场。互联网金融正是利用互联网经济的这些特征,优化金融产品的供需模式,扩展资金金融的数量、时间与空间边界,拓展金融交易可能性集合,服务“长尾”客户。

梅特卡夫原理。该原理由鲍勃·梅特卡夫在1973年提出,其核心内容是“网络价值和网络节点数的平方”与“联网用户数的平方”成正比例关系,即网络价值随着用户数量的增长而增加。网络外部性是梅特卡夫原则的关键,随着客户数量的逐渐庞大,客户在享受互联网金融产品的方便与快捷的同时获得的价值也越来越高,这进一步推动了互联网金融的发展。

长尾理论。长尾理论彻底颠覆了传统的二八定律,专注于服务80%的数量庞大的被忽视的群体。

互联网金融以被传统金融机构抛弃的数量庞大的边缘群体、低收入或贫困群体以及无数的小微企业为目标客户,这正符合普惠金融的宗旨。

##### 2. 数字普惠金融推动金融服务跨越“最后一公里”

普惠金融中的“最后一公里”现象是金融产品或服务与金融需求者之间距离的形象描述。由于各种复杂原因,金融产品或服务不会轻而易举地从金融机构转移到金融消费者手中,好像在普惠金融的供给方与需求方之间搁置了一块天然屏障,使边缘群体、低收入群体及小微企业等长尾客户无法分享普惠金融发展的成果,只有跨越“最后一公里”,才能实现普惠金融的广覆盖。

数字化普惠金融在减少信息不对称、降低交易费用、风险识别与控制、技术创新等方面具有独特优势,这为跨越“最后一公里”提供了可能。因为,信息不对称、高昂的交易成本以及高风险三者构筑了普惠金融这道天然屏障,阻碍了普惠金融的纵深发展。因此,普惠金融下一步发展的重点就是促进数字化普惠金融发展,同时也要及时跟进金融基础设施的建设与完善。

### 三、普惠金融在中国的发展现状

近年来,我国普惠金融获得了空前发展,显示出强大的后发优势,取得了令人瞩目的成就,铸就了中国特色的普惠金融发展路径与模式,为全球普惠金融的发展提供了中国方案。

#### (一) 普惠金融政策持续发力

自2013年习近平总书记首次提出“新常态”以来,普惠金融就进入“顶层设计”视野,被视为升级产业结构、进一步深化金融改革、促进公平与和谐的重大战略选择。2013年在党的执政纲领中首次提出“发展普惠金融”,《2015年国务院政府工作报告》再次提出要大力发展普惠金融,2015年12月国务院印发《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》,2018年以后普惠金融又被赋予支持推进乡村振兴、创新驱动发展和支持实体经济发展的新使命。

近年来,我国出台了多个支持普惠金融发展的政策,大致可以分为三类:一是推动类政策。该类政策旨在调动金融机构参与普惠金融的积极性。比如,2017年中国银行业监督管理委员会发布的《关于印发大中型商业银行设立普惠金融事业部实施方案的通知》以及中国人民银行多次下调部分存款准



备金率和支小再贷款利率来支持普惠金融发展。二是监督类政策。该类政策旨在评估和监督金融机构执行普惠金融政策的进程和成效。比如,2018年国务院常务会议部署对银行普惠金融服务实施监管考核的方法。三是指导和示范类政策。比如,2018年10月中国人民银行发布了《农村普惠金融服务点支付服务点技术规范》,该行业标准弥补了普惠金融的政策缺位,从技术层面规范和推进了农村普惠金融的发展。政策的密集出台和持续加码,有效推动了普惠金融的发展。截至2022年年底,银行金融机构乡镇覆盖率达98%,银行普惠小微贷款余额是2017年年底的4倍<sup>①</sup>。

### (二) 普惠金融发展质量不断提升

2022年《推进普惠金融高质量发展的实施意见》对下一阶段普惠金融的发展提出新要求,把推进普惠金融高质量发展摆到更加突出的位置。经过多年发展,普惠金融在供给、技术应用、基础设施等方面取得显著成效。在供给方面,广覆盖、深层次的普惠金融供给体系不断完善,基于数字化的创新渠道不断拓宽,有效推进了金融服务的低成本、延半径和深触达。处于普惠金融重点但薄弱环节的金融服务可得性持续提升,有效发挥了金融助企纾困、助贫解困的作用。普惠金融相关供给产品和服务持续丰

富,不断满足服务对象的多元化需求。在技术应用方面,金融科技在普惠金融领域的创新应用更加多元。在基础设施方面,金融基础设施和发展环境有效改善,网络基础设施覆盖面不断扩大,支付基础设施不断优化,网络支付覆盖率和可得性逐渐提高,营造了良好的金融生态。

目前我国普惠金融正处于数字化创新发展阶段,故本文采用较为权威的《北京大学数字普惠金融指数(2011—2020)年》来反映普惠金融发展水平和质量。如图1所示,中国数字普惠金融指数整体呈现逐年递升的态势,2011—2018年实现跨越式发展,之后增长速度明显放缓。数字化程度也呈现类似变化趋势,在2018年之后增速更为平缓。相较而下,覆盖广度和使用深度指数呈直线增长趋势。这意味着,当数字化程度达到一定水平时,受技术瓶颈制约,数字化程度对普惠金融增长的边际贡献递减,而覆盖广度和使用深度的边际作用逐渐增加。数字化是数字普惠金融的基础,覆盖广度和使用深度在一定程度上反映了数字化与普惠金融的融合效率。由于数字科技的融合推动,普惠金融发展水平达到前所未有的高度,从主要依靠数字化程度的初级发展阶段向优化“深度与广度”的高质量发展阶段转变。

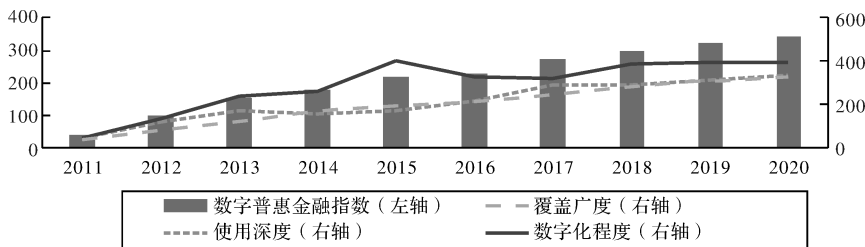


图1 2011—2020年中国数字普惠金融指数及分指标

数据来源:北京大学数字普惠金融指数

### (三) 普惠金融供给规模不断增长,供给结构不断优化

目前,我国普惠金融快速发展,逐步形成具有中国特色的广覆盖、多层次的普惠金融供给体系。一是普惠金融供给主体更加多元化。2017年,我国多个大中型商业银行纷纷成立普惠金融事业部,提高了金融服务覆盖率和可得性,有效支持了实体经济发展。新型金融机构与其他金融机构进行合作经营,整合社会闲散资金,创新金融服务模式,拓展金融服务边界。二是银行普惠金融供给布局初具规模。银行机构下沉普惠金融的服务重心,优化物理网点的布局,布设投放电子机具,进一步完善金融基础设施,同时积极开拓数字银行、智能投顾等线上服

务渠道,着力打通金融服务“最后一公里”。三是普惠金融供给总量持续增长。银行机构聚焦金融供给不平衡、不充分问题,持续扩大金融供给总量,加大对小微企业、民营企业、乡村振兴等重点领域和薄弱环节的支持力度,不断提升普惠金融服务对象的覆盖面和可得性。中国人民银行网站发布的《2022年四季度金融机构贷款投向统计报告》数据显示,截至2022年年底,全国普惠型涉农与小微企业贷款余额分别增长12%与25%。四是普惠金融产品与服务创新不断涌现。金融机构在推动普惠金融发展中坚持因地制宜、积极探索,不断创新开发多元化、特色化的金融产品与金融服务,满足普惠群体的多样化金融需求。

#### (四) 普惠金融重点在农村和小微企业

习近平总书记强调：“金融是实体经济的血脉，要建设普惠金融体系，加强对小微企业、三农和偏远地区的金融服务。”普惠金融重点在农村与小微企业，这是当前与今后相当长时期普惠金融发展的主要方向。目前，农村金融基础设施建设不断优化，基本实现乡乡有机构、村村有服务、家家有账户；积极推动物理网点、互联网金融和新型数字渠道的有机结合，打造全方位、立体式服务渠道，畅通农村金融服务“最后一公里”；优化扶贫再贷款管理，完善扶贫小额信贷管理政策，创新推出扶贫票据和扶贫公司债券，不断满足农户多元化金融服务需求；小微企业融资实现量增面扩价降，首贷、续贷、信用贷款大幅增加，有效缓解了融资受困、资金接续受阻的难题。中国人民银行发布的《中国普惠金融指标分析报告(2021年)》数据显示，截至2021年年底，银行金融征信系统收录的自然人、小微企业与个体工商户数量持续增长，这表明银行金融机构开始重视普惠金融资源向农村与小微企业配置的问题，支持农村与小微企业融资，推进乡村振兴建设与实体经济发展，回归金融的本源。

### 四、中国普惠金融发展存在的问题

虽然普惠金融在我国取得了巨大成就，但是在快速推进过程中有一些问题开始显现。

#### (一) 普惠金融概念“混沌”导致实践偏误

普惠金融的概念界定存在“混沌”现象，主要表现在三个方面：一是概念界定不全面，二是服务对象的边界界定不清晰，三是金融组织的边界没有及时更新拓展。

普惠金融概念界定不清晰引发实践中出现一系列政策性偏误，导致模式异化、使命漂移和资源错配<sup>[10]</sup>。普惠金融的概念界定不全面，在实践中就容易出现政策的“缺位”和“空位”现象，对普惠金融的健康快速发展带来不利影响。

对普惠金融的服务对象边界界定不清晰，过于笼统，导致实践中出现诸多问题。一方面，由于服务对象或业务界定不清晰，服务对象上移，容易出现“使命漂移”或“瞄准性偏误”。比如，现在很多商业银行的普惠金融事业部把所有的个人消费贷款都划入普惠金融，大部分消费贷款划入中高收入群体的囊中，这是典型的“使命漂移”。另一方面，由于服务对象或业务界定不清晰，无法准确界定实践中的

某个具体信贷业务是否归属于普惠金融范畴<sup>[10]</sup>。这样在实践中会导致两个问题：一是把不属于普惠金融范畴的业务强行归入普惠金融，违规违法享受一系列优惠政策，增加了道德风险，影响了政策效果。二是把一些“伪创新产品”归入普惠金融范畴，逃避监管，容易引发金融风险。

服务机构边界没有及时更新拓展导致服务机构“国民待遇”不一致，互联网金融公司无法分享普惠金融快速发展带来的“政策红利”。近年来，我国出台了定向降准、风险容忍、税收优惠和财政补贴等优惠政策鼓励普惠金融发展。由于对普惠金融的定义主要是业务定义(贷款角度)而不是监管定义，故只有银监会批准的持牌的金融机构才能享受这类政策，而其他非持牌的互联网类金融公司就无法享受<sup>[11]</sup>。这样，就动摇了公平竞争的政策基石，抑制了创新型互联网金融公司的创新活力，非常不利于互联网金融的可持续发展。

#### (二) 城乡“三大鸿沟”导致普惠金融发展不均衡

随着数字经济的发展，城乡数字普惠金融发展分化明显，深层次原因在于城乡之间的“三大鸿沟”。一是农村数字基础设施建设明显滞后于城市的“数字鸿沟”。农村地区的数字基础设施建设存在农村网络基础设施建设起步较晚、农村地区的信息服务质量较差和农村地区的个人终端设备覆盖率三大问题。截至2022年年底，城镇网民规模占其常住人口的比重接近90%，而农村网民规模占比仅为50%<sup>②</sup>。二是农村金融生态环境建设薄弱的“金融鸿沟”。农村金融生态环境恶劣是影响农村数字普惠金融发展的重要因素，农村信用体系不健全，部分金融机构的信息孤岛现象明显。三是农户金融素养与可行能力偏低的“认知鸿沟”。农村居民的受教育程度整体偏低，给后期金融素养与可行能力的培育增加难度。相关调查显示，一半以上的农村居民不具备基本金融常识<sup>[12]</sup>。

#### (三) 金融机构“成本-风险”约束导致普惠金融供给不足

解决普惠金融供给不足的问题，要从根本上解决金融机构商业性与普惠性之间的矛盾。在传统普惠金融中，获客边际成本高以及小微企业、农户的信用水平低、违约风险高是金融机构不愿提供金融服务的关键因素。随着数字技术在普惠金融领域的应用，获客成本与信用风险难题得到技术性突破，但也引发了新的问题。一是受限于机会成本约束，金融



机构开展普惠金融意愿薄弱。数字化可以跨越地理空间限制,明显降低了获客边际成本,且大数据、区块链等数字技术能通过获取海量高质量数字信息以评估借款人信用水平,但这也增加了机会成本,金融机构开展普惠金融意愿薄弱。二是部分金融机构对人工智能等数字技术的融合应用仍持观望态度。理论与部分实践均佐证了数字化技术发展可以极大程度上克服交易主体之间的信息甄别困难,如区块链技术依靠共识机制、智能合约等手段,确保数字信息的“高保真”,有效解决了交易执行中的“信息不对称”问题;机器学习方法可以有效挖掘客户网上行为数据,并分析其内在逻辑联系,据此预测客户的决策行为。但金融机构并非完全相信人工智能分析推理的结果,这既源于管理者缺乏数字化思维,又源于金融机构对数字化技术研发应用程度不够。

#### (四) 数字化潜在风险导致普惠金融监管面临挑战

数字普惠金融快速发展的同时,风险隐患也逐渐显现,由此带来了新的监管问题。一是金融业务的混业经营模糊了监管边界。随着金融科技的发展,金融产品的跨界合作与混业经营模式逐渐流行,这直接给金融监管的分业监管体制带来挑战。由于数字金融服务的全球化特点,监管部门业务边界不再局限于某一国,而是包含不同国家的监督、沟通与合作。二是金融服务的数字化提高了鉴别真伪的难度。部分互联网金融机构以践行普惠金融之名,行金融欺诈之实,且此类网络金融诈骗往往有专业人员参与,较为专业与隐蔽,给金融监管中的数字金融业务真伪鉴别带来极大挑战。三是数字化金融服务加大了消费者权益保障工作难度。数字普惠金融旨在为二八定律中80%的低端客户提供金融服务,此类客户普遍金融素养较低,金融安全意识薄弱,风险防范意识不强,可能会出现私人信息泄露、交易合约不规范等消费者权益保障失效问题。在数字化的金融交易背景下,交易证据大多留存于金融服务提供方的后台,若出现消费者维权取证的情况,此时消费者完全处于被动弱势地位,不利于监管部门取证处理纠纷。

### 五、推进普惠金融发展的对策建议

为推进我国普惠金融规范有序、健康高效地发展,更好地为实体经济和乡村振兴服务,擘画社会主义现代化强国宏伟蓝图,特提出如下发展普惠金融

的对策建议。

#### (一) 做好普惠金融概念界定

本文通过对普惠金融概念的梳理、剖析,从狭义和广义两个维度来定义普惠金融。狭义的普惠金融是指各类金融组织(包括新兴的互联网金融公司)坚持四性(平等性、可获得性、价格的合理性和可持续性)原则,以服务三类群体(小微企业、三农客户和其他贫困群体)为宗旨,通过金融创新和金融科技手段为弱势群体提供便捷、高效的金融服务。广义的普惠金融是指普惠金融体系,普惠金融体系的定义是坚持四性(平等性、可获得性、价格的合理性和可持续性)原则,通过微观、中观和宏观三个层面的创新为所有群体提供便捷、高效服务的金融体系。

#### (二) 优化农村科技、金融与教育资源配置

中国数字普惠金融城乡“三大鸿沟”,归根结底是科技、经济与教育等外部环境未能同步于数字普惠金融内部发展的结果<sup>[13]</sup>。应考虑从以下几方面推进农村科技、金融与教育体系的协同发展:一是提高农村数字基础建设服务质量,填补“数字鸿沟”。在乡村振兴发展背景下,中央及地方政府应加大农村数字基础设施建设的财政投入,通过缩小城乡数字化差距,统筹推动城乡信息化融合。二是改善农村金融生态环境,填补“金融鸿沟”。运用新兴数字技术,完善农村地区信用体系,确保信用信息的真实性、实时性与共享性,提升金融服务的广覆盖。三是提升农村教育水平,填补“认知鸿沟”。国家与地方政府重视当地教育基础设施建设,鼓励优质师资力量投入,将金融知识纳入义务教育范畴,提升居民的金融素养水平与可行能力。

#### (三) 提升金融机构普惠金融供给意愿

尽管数字技术在普惠金融领域的应用大大降低了获客成本,提高了规避信用风险的能力,但也增加了机会成本,导致金融机构的普惠金融供给意愿不足。缓解“成本-风险”约束,提升金融机构普惠金融供给意愿,建议从如下三个方面着手:一是政策持续发力。继续出台政策鼓励金融机构增加普惠金融资源配置,提升普惠金融供给意愿。比如,在财政补贴等方面给予优惠,降低金融机构开展普惠金融的机会成本。二是给金融机构提供技术上的支持和相关配套政策支持,提高金融机构数字化技术应用的意愿和能力,从而提升金融机构信用风险识别能力和控制能力。三是优化普惠金融生态环境。从源头上缓解“成本-风险”约束,提升金融机构普惠金融供给意愿。



#### (四) 完善普惠金融监管体系

我国数字金融服务呈现出经营模式混业化、服务主体多元化、业务范围广覆盖的特征,金融监管部门需要建立富有弹性的普惠金融监管体系。在保证市场经济正常运行的基础上,制定行业准入标准,规范行业行为,建立风险披露机制,确保金融服务风险的精准识别与控制。此外,针对数字普惠金融服务的80%低端客户群体,监管部门要加大普及消费者金融知识的力度,提高其金融素养水平与金融安全意识。进一步完善消费者权益保护体系,构建交易纠纷处理机制,明确金融服务纠纷中有关消费者权益保护的法律条款,特别是涉及消费者的隐私权与知情权的法规,维护消费者权益。

#### 注释

①数据来自中国银行业协会秘书长刘峰在“融普惠新金融”中国普惠金融创新发展峰会(2022)上的“以高质量发展为主线 奋进普惠金融服务中国式现代化新征程”为主题的演讲内容。经济参考报网站, [http://www.jjckb.cn/2022-11/17/c\\_1310677530.htm](http://www.jjckb.cn/2022-11/17/c_1310677530.htm), 2022年11月17日。②城镇、农村网民数量及其常住人口数量获取于WIND数据库,通过简单计算得出占比。

#### 参考文献

[1] 段学慧, 常柯函. 农村普惠金融“普惠”难题破解之道[J]. 河北经

贸大学学报, 2023(1): 75-84.

- [2] 曹梦石, 徐阳洋, 陆岷峰. “双碳”目标与绿色资本: 构建资本有序流动体制与机制研究[J]. 南方金融, 2021(6): 59-68.
- [3] 葛和平, 陆岷峰. 高等院校构建以金融科技为核心的金融学科建设路径研究[J]. 金融理论与实践, 2021(6): 46-54.
- [4] 李钧, 李冠青. 普惠金融理论溯源[J]. 金融发展研究, 2022(8): 20-26.
- [5] 黄益平, 黄卓. 中国的数字金融发展: 现在与未来[J]. 经济学, 2018(4): 1489-1502.
- [6] 罗兴, 吴本健, 马九杰. 农村互联网信贷: “互联网+”的技术逻辑还是“社会网+”的社会逻辑? [J]. 中国农村经济, 2018(8): 2-16.
- [7] 王维. 微型金融组织研究综述及其政策含义[J]. 财经问题研究, 2010(10): 59-64.
- [8] 王国刚. 金融脱实向虚的内在机理和供给侧结构性改革的深化[J]. 中国工业经济, 2018(7): 5-23.
- [9] 吴晓求. 互联网金融: 成长的逻辑[J]. 财贸经济, 2015(2): 5-15.
- [10] 邢乐成, 赵建. 多维视角下的中国普惠金融: 概念梳理与理论框架[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2019(1): 164-172.
- [11] 谢平, 邹传伟, 刘海二. 互联网金融的基础理论[J]. 金融研究, 2015(8): 1-12.
- [12] 韩亚丽. 农村金融知识普及现状与对策: 对河北省宁晋县的调查与分析[J]. 河北金融, 2019(8): 62-64.
- [13] 星焱. 农村数字普惠金融的“红利”与“鸿沟”[J]. 经济学家, 2021(2): 102-111.

## The Evolution, Theoretical Logic, and Chinese Practice of Inclusive Finance Development

Li Aixi

**Abstract:** “Inclusive finance” is a financial means to promote supply-side structural reform and the overall lever for “comprehensively promoting rural revitalization strategy”. Based on the theory of institutional change, the development of inclusive finance can be divided into three stages: exploratory development stage, rapid development stage, and innovative development stage. A theoretical framework for inclusive finance can be constructed from four dimensions: generative logic, operational mechanisms, driving factors, and innovative development. At present, China’s inclusive finance policy continues to exert efforts; the quality of inclusive finance development continues to improve; the supply scale continues to grow; the supply structure continues to optimize; and the focus of inclusive finance is on rural areas and small and micro enterprises. However, it also faces the following challenges: the concept of inclusive finance “chaos” leads to practical errors; the “three major gaps” between urban and rural areas lead to uneven development; the “cost-risk” constraints of financial institutions lead to insufficient supply, and potential risks of digitalization lead to regulatory challenges. Therefore, we should clearly define the concept of inclusive finance, optimize the allocation of rural technology, finance and education resources, enhance the willingness of financial institutions to provide inclusive finance, and improve the supervising system of inclusive finance.

**Key words:** inclusive finance; evolutionary process; theoretical logic; Chinese practice

责任编辑: 刘 一