

# 数字创新 助推中国普惠金融

EMPOWERING FINANCIAL  
INCLUSION IN CHINA THROUGH DIGITAL INNOVATION

王一鸣 柯如龙 编著

# 数字创新 助推中国普惠金融

EMPOWERING FINANCIAL  
INCLUSION IN CHINA THROUGH DIGITAL INNOVATION

王一鸣 柯如龙 编著

# “数字创新助推中国普惠金融” 课题组

课题组顾问：艾克礼

课题组组长：王一鸣、柯如龙

课题组执行组长：吴振宇、张承惠

课题专家组成员：孙天琦、尹优平、杨子强、陈生强、贝多广

课题协调人：郑醒尘、张兆阳

课题组成员：吴振宇、张承惠、汪小亚、张丽平、陈道富、  
郑醒尘、田辉、朱俊生、孙飞、石光、王  
刚、朱鸿鸣、陈宁、于涛、许凌、何广  
文、马九杰、唐诗、李琦、于雪莉、  
石杰明（Jeremy Sturchio）、麻少华（Macro Ma）、  
汤曼娜（Amina Tirana）、张兆阳、郑静娴、  
王东、崔凌、岳杨祺、姜芳芳、邵长毅

## 序 言

发展普惠金融、推动包容性增长是全球广泛关注的议题，也是中国打赢脱贫攻坚战、推进乡村振兴战略、实现全面建成小康社会目标的重要途径。中国的远景发展目标是在 2035 年初步建成现代化国家，使更多的国民能够共享现代文明成果，并对全球经济社会发展贡献自己的力量。在此进程中，数字普惠金融将发挥重要作用。

国务院发展研究中心围绕中国发展战略持续开展各类研究，重视数字创新背景下普惠金融在国家发展大局中的作用。作为全球领先的支付技术公司，Visa 长期致力于通过其全球网络、技术创新与行业洞察，推动数字普惠金融在全球范围内的发展。共同的关切促使双方于 2018 年建立合作并成立专家课题组，开展联合研究。经过两年努力，课题组就“数字创新助推中国普惠金融”形成了综合性研究报告。以下是本研究报告的核心观点和重点建议。

全球数字技术迅速发展，为数字普惠金融发展提供了良好基础。在各级政府部门的政策支持下，中国的数字普惠金融服务通过多种途径向基层渗透，在提高金融服务覆盖面和可获得性方面取得显著成效。我们的研究发现，降低金融服务的经营成本与风险、提升普惠金融目标对象的生计发展能力是实现数字普惠金融商业可持续、助力精准脱贫与乡村振兴的重要途径。解决上述问题，除了积极的政策引导，还需要五大关键驱动因素协同推进：包容的数字金融服务生态体

系（Inclusive Digital Financial Services Ecosystem）、互联互通的数字基础设施（Interoperable Digital Infrastructure）、创新高效的数字技术（Innovative and Effective Digital Technology）、日趋重要的能力建设与金融教育（Increasingly Importance of Capacity Building and Financial Education）以及多元的国际经验融合实践（Integrated International Experiences）。

我们的研究表明，中国在上述五大方面成果显著。随着中国进入改革开放深水区，充分发掘释放政策红利存在着巨大机遇。针对上述五大关键驱动因素，我们也相应提出五条政策建议。

1. 持续扩展并优化包容性的数字普惠金融生态体系：促进传统金融服务提供商、新兴金融科技企业与数字平台等机构之间的互联互通协作以及数据共享，加快多元化金融服务下沉农村和基层；推动新型农村经营主体的数字化转型，实现其与数字普惠金融生态体系的更好融合，为农业农村现代化发展和转型开路。

2. 补齐农村数字金融基础设施的短板：社会信用体系建设中应进一步完善信息上报的责任义务，提高协调层级，推动公共部门与金融机构的信息共享，降低金融业的整体风险；通过数字技术和互联网平台建立方便共享的信用信息平台；建立健全现代化支付清算体系，提升农村支付服务环境，不断丰富符合“三农”需求的场景与功能。

3. 推进负责任的创新：利用数字技术形成有效的风险管控机制和消费者保护机制；加强数据和隐私保护，降低数据泄露风险，充分利用替代性数据在提升小微企业融资能力方面的作用；在提质增效、防范风险等方面持续探索新的业态和模式。

4. 加强弱势群体的能力建设与数字金融教育：通过政府、金融机

构与社会组织的协同效应，稳步提升弱势群体的生产经营能力，使其具备应有的还贷能力；提高农村居民的金融素养，普及数字金融服务，开展防范网络金融诈骗教育。

5. 加强国际交流与合作，在引入国际经验的同时也应注意与本地文化、制度的有机结合。讲好中国故事，推广中国成功的实践经验。

2020 年是中国脱贫攻坚的收官之年，也是中国推进实施乡村振兴战略、实现全面建成小康社会的关键之年。回顾过往，中国的普惠金融发展已取得了令人瞩目的成绩；面向未来，大数据、物联网、5G 等新型基础设施建设蓝图大展，经济社会发展迈入全新阶段，中国的普惠金融也必将向着更加包容、更加互联、更加可持续的方向全面、稳步推进。

最后，谨代表国务院发展研究中心和 Visa 公司对双方研究团队表示由衷的感谢。我们的研究工作还得到了来自世界银行、中国人民银行、清华大学、中国人民大学、中国农业大学等单位专家的支持，在此一并深表谢意！

国务院发展研究中心副主任 王一鸣

Visa 公司亚太区总裁 柯如龙

2020 年 2 月

## Preface

Advancing financial inclusion is a global priority and a key approach for China to achieve its goals of poverty alleviation and building a moderately prosperous society in all respects.<sup>a</sup> China's vision is to basically achieve modernization by 2035, enabling more citizens to enjoy and contribute to national and global economic and social development. Inclusive digital financial services will play an increasingly greater role in this journey.

The Development Research Center of the State Council (DRC) studies China's development strategies, including the role of financial inclusion and digital innovation in national development. As a leading global payments technology company, Visa uses its networks, technology innovation, and industry insights to further the development of inclusive digital payments and financial services worldwide. Recognizing this shared agenda, DRC and Visa formed a joint research project in 2018. After two years of hard work, the research team has finalized the report on "Empowering Financial Inclusion in China through Digital Innovation".

The rapid advance of digital technology and infrastructure in China

---

<sup>a</sup> Official Chinese phrasing of national goals.

has laid a solid foundation for financial inclusion. Coupled with strong policy action by Chinese government, digital financial services have achieved remarkable results in reaching down to grassroots with improved coverage and access through diverse channels. This research shows that there are five essential drivers: Inclusive Digital Financial Services Ecosystem; Interoperable Digital Infrastructure; Innovative and Effective Digital Technology; Increasingly Importance of Capacity Building and Financial Education; and Integrated International Experiences. Guided by regulation, these “five Is” create sustainability and scale of digital financial inclusion by reducing the operating costs and risk of financial service provision, while improving the capabilities and livelihoods of financial inclusion beneficiaries (citizens). They are important ways to support Poverty Alleviation and Rural Revitalization.

This research also shows that China has achieved remarkable results in the above five areas. As China continues to reform and opening up, there are tremendous opportunities ahead. Based on the above drivers, the report proposes the following policy priorities/actions to address persisting and emerging needs<sup>a</sup>.

1. Continue optimizing the inclusive ecosystem of digital financial inclusion: enable the interconnectivity and data sharing among traditional financial service providers, emerging financial technology companies and digital platforms, accelerate the penetration of diverse financial services to rural and grassroot level; promote the transformation and modernization

---

<sup>a</sup> New Infrastructure includes 5G, Big Data and IoT etc.



of new types of agribusiness by encouraging their integration into digital ecosystems including inclusive financial services and commerce.

2. Address Inadequacies of rural digital financial infrastructure: the credit system infrastructure should further clarify the responsibility for information reporting, increase the level of coordination, promote the sharing of information between the public sector and financial institutions, and reduce the overall risk of the financial industry; establish share- friendly credit information platform through digital technology and Internet platform; extend and deepen the modernized payment and clearing system to provide better services in rural areas, with functionalities to meet the needs of agriculture, rural areas and farmers.

3. Promote Responsible Innovation: use digital technology to develop effective mechanism for risk mitigation and consumer protection; strengthen data and privacy protection, reduce risk of data breach, make good use of alternative data in enhancing financing of small and micro business, continue to explore new ways in terms of quality and efficiency improvement as well as mitigation of risk.

4. Strengthen capacity building and digital financial education for marginalized and vulnerable groups: through the synergies of public-private partnership, steadily improve the capabilities of rural populations and the vulnerable groups so that they are better able to select needed financial services, run their businesses and repay loans; enhance the financial education of rural populations; promote the use of digital financial services and launch education program about online financial fraud.

5. Advance international exchanges and cooperation: continue to

introduce international experience, while focusing on the integration with local culture and systems; promote its success and best practices.

The year 2020 marks the final year of China's Poverty Alleviation efforts. By the end of it, China will have built a moderately prosperous society in all respects. China has made tremendous achievements in advancing digital financial inclusion during the past years. Looking forward, China has abundant opportunities to continue to upgrade its economic and financial infrastructure into an even more inclusive, interoperable, and sustainable digital ecosystem.

Finally, on behalf of DRC and Visa, we would like to extend our sincere gratitude to the joint research team and advisors from the World Bank, People's Bank of China, Tsinghua University, Renmin University of China, China Agricultural University and other organizations.

**Wang Yiming**

Vice President  
Development Research Center of the State  
Council of the People's Republic of China

**Chris Clark**

Regional President of Asia Pacific  
Visa

February 2020

# 目 录

## 总报告

数字创新助推中国普惠金融.....	1
一、引言.....	1
二、中国数字普惠金融发展的背景和重点领域.....	3
（一）金融科技呈现出数据驱动、底层突破、融合发展的新特征 .....	3
（二）金融科技深刻影响金融业的发展.....	4
（三）中国数字普惠金融发展的政策环境.....	5
（四）中国数字普惠金融的重点发展领域.....	6
三、数字普惠金融发展的国际经验和启示.....	6
（一）全球数字普惠金融快速发展.....	6
（二）国际经验对中国的启示.....	8
四、数字普惠金融助推中国脱贫攻坚.....	9
（一）数字普惠金融助推脱贫攻坚的经验.....	9
（二）进一步发挥数字普惠金融对脱贫攻坚的助推作用.....	11
五、数字金融服务生态体系的驱动力以及生态转型.....	12
（一）数字生态体系的驱动力.....	12
（二）利用数字金融服务提高营生效率，促进城乡居民生计转型 .....	15

六、中国发展数字普惠金融面临的主要挑战.....	18
(一) 信息共享障碍.....	18
(二) 大数据分析能力.....	18
(三) 金融监管.....	19
(四) 商业可持续.....	19
七、金融科技背景下发展现代化的数字普惠金融.....	20
(一) 加快完善信息共享的基础设施.....	20
(二) 促进利益相关方互补协同.....	21
(三) 优化数字普惠金融发展环境.....	21
(四) 探索合作金融的可行之路.....	22
(五) 普及关键技术和经验模式.....	23

## 第一章

数字创新背景下的中国普惠金融.....	24
1.1 《规划》引领中国普惠金融快速发展 .....	24
1.2 中国普惠金融发展的政策体系 .....	26
1.2.1 顶层设计.....	26
1.2.2 监管部门的普惠金融政策.....	29
1.2.3 财税和其他部门的普惠金融政策.....	32
1.3 中国普惠金融发展的配套制度建设 .....	34
1.4 普惠金融发展的国际比较 .....	36
1.5 中国普惠金融发展的特点 .....	42

## 第二章

金融科技发展的特点、趋势与影响.....	48
2.1 本轮金融科技发展的主要特点 .....	48

2.1.1	从本质上看，本轮金融科技发展主要是共性和底层技术创新 .....	48
2.1.2	从过程上看，本轮金融科技进展迅速、冲击强烈 .....	50
2.1.3	从影响上看，本轮金融科技具有全局性和通用性影响 .....	52
2.2	科技型企业进入金融业的趋势 .....	53
2.2.1	本轮金融科技是科技型企业进入金融领域的重要机遇 .....	53
2.2.2	科技企业和金融企业互为补充融合发展的趋势在增强 .....	55
2.2.3	监管合规、风险防控是科技型企业进入金融业的挑战 .....	56
2.3	数字创新发展对传统金融行业的影响 .....	57
2.3.1	金融产业分工更加细化，经营混业化趋势增强 .....	57
2.3.2	金融机构进入退出更频繁，产业活跃程度提升 .....	58
2.3.3	金融机构分化趋势在增强，龙头企业优势突出 .....	59
2.4	金融科技对金融业务的影响 .....	60
2.4.1	超出传统范畴的金融业务新形态层出不穷 .....	60
2.4.2	金融服务渠道更加扁平化、服务重心下沉 .....	61
2.4.3	金融服务竞争强度更激烈、竞争范围扩大 .....	63
2.5	金融科技对金融监管的影响 .....	64
2.5.1	金融监管的范围扩大、难度增加 .....	64
2.5.2	从机构监管转向功能和行为监管 .....	65
2.5.3	以监管科技提升监管能力更为迫切 .....	66

### 第三章

	金融科技助推中国普惠金融的实践探索 .....	67
3.1	我国金融科技助推普惠金融的发展环境 .....	67
3.1.1	国际社会就发展数字普惠金融形成重要共识 .....	67
3.1.2	中国着力推进新技术在普惠金融领域的应用推广 .....	68

3.2	金融科技助推普惠金融的实践与创新 .....	69
3.2.1	金融科技对普惠金融发展具有重要推动作用 .....	69
3.2.2	数字普惠金融在脱贫攻坚和乡村振兴中的实践与创新 ...	70
3.2.3	数字技术在促进普惠金融向底层渗透过程中的作用 .....	72
3.2.4	数字普惠金融在小微企业融资中的实践与创新 .....	73
3.3	金融科技促进普惠金融发展的典型案例分析 .....	74
3.3.1	数字金融促进政府助农政策落实 .....	74
3.3.2	数字普惠金融推动金融资源下沉 .....	75
3.3.3	数字普惠金融帮助小微企业解难题 .....	76
3.4	金融科技促进普惠金融发展的难点和问题 .....	77
3.4.1	金融科技和数字普惠金融概念过于泛化 .....	77
3.4.2	制度机制建设有待加强 .....	78
3.4.3	数字普惠金融基础设施有待进一步改善 .....	78
3.4.4	征信体系建设尚需要进一步加力 .....	79

## 第四章

	数字普惠金融发展的国际经验及其启示 .....	81
4.1	全球数字普惠金融取得积极进展 .....	82
4.2	各国围绕数字普惠金融高级原则进行积极探索 .....	84
4.2.1	倡导利用数字技术推动普惠金融发展 .....	85
4.2.2	平衡好数字普惠金融发展中的创新与风险 .....	87
4.2.3	构建恰当的数字普惠金融法律和监管 .....	90
4.2.4	扩展数字金融服务基础设施生态系统 .....	94
4.2.5	采取负责任的数字金融措施保护消费者 .....	95
4.2.6	重视消费者数字技术基础知识和金融知识的普及 .....	97
4.2.7	促进数字金融服务的客户身份识别 .....	98

4.2.8	监测数字普惠金融进展.....	101
4.3	发展中国家数字普惠金融的主要实践：通过移动货币提供 基本金融服务.....	102
4.3.1	移动货币及其广泛使用.....	102
4.3.2	基于移动货币的数字普惠金融实践.....	104
4.3.3	基于移动货币的数字普惠金融发展趋势.....	106
4.4	发达国家发展数字普惠金融的主要实践：通过金融科技 (FinTech) 提供全方位的金融服务.....	108
4.5	对中国数字普惠金融发展的启示.....	110
4.5.1	建立兼顾审慎监管与鼓励创新的数字普惠金融监管 体系.....	110
4.5.2	探索移动货币，提高农村地区金融普惠程度.....	111
4.5.3	加强支付体系和信用体系等金融基础设施建设.....	112
4.5.4	加强数字普惠金融的消费者保护.....	113
4.5.5	重视农村人口的金融素养教育.....	113
4.5.6	科学监测、度量和评估数字普惠金融.....	114
<b>第五章</b>		
	数字普惠金融助力中国脱贫攻坚.....	115
5.1	发展农村普惠金融面临现实挑战.....	116
5.2	数字技术有助于促进普惠金融发展.....	118
5.3	数字普惠金融助力脱贫攻坚的探索创新.....	120
5.3.1	中国金融机构的实践探索案例.....	120
5.3.2	数字普惠金融助推脱贫攻坚的启示.....	127
5.4	发挥数字普惠金融助推脱贫攻坚的对策建议.....	128
5.5	总结.....	130

## 第六章

数字金融服务、生计转型以及数字金融如何减少城市贫困···	132
6.1 概述 .....	132
6.2 城市地区和数字普惠金融服务生态体系的出现 .....	133
6.3 数字普惠金融服务生态体系的基础 .....	137
6.3.1 实现普惠金融的不同路径.....	137
6.3.2 普惠金融的两大关键驱动力.....	138
6.3.3 数字金融服务生态体系的驱动力.....	140
6.4 利用数字金融服务提高营生效率，促进生计转型 .....	143
6.5 如何鼓励普惠金融服务生态体系进入农村地区 .....	148
6.6 数字支撑的生计新时代下，数字金融服务生态体系对扶贫的 重 要性突显.....	149

## 第七章

建设面向现代化的数字普惠金融.....	151
7.1 发展数字普惠金融的指导思想 .....	151
7.1.1 围绕发展需求引领数字普惠金融服务创新.....	152
7.1.2 通过科技创新推进数字普惠金融的能力建设.....	152
7.1.3 促进金融机构之间跨行业合作，整合专业优势.....	153
7.1.4 完善政府激励机制，改善发展环境.....	153
7.1.5 促进金融与配套生产服务协同，形成综合化的系统 协同机制.....	154
7.2 发展数字普惠金融的目标 .....	154
7.2.1 形成数字技术驱动的现代普惠金融服务。.....	154
7.2.2 基于组织创新形成供需匹配机制.....	155



7.2.3	形成能力建设促进体系 .....	155
7.3	发展数字普惠金融需要坚持的原则.....	156
7.3.1	商业可持续 .....	156
7.3.2	机制包容实用 .....	156
7.3.3	基于收入评估还款能力 .....	156
7.3.4	以客户能力建设为基础 .....	157
7.3.5	完善深度协同机制 .....	157
7.4	进一步发展数字普惠金融的政策建议.....	157
7.4.1	加快完善信息共享的基础设施 .....	157
7.4.2	促进利益相关方互补协同 .....	158
7.4.3	优化数字普惠金融发展环境 .....	159
7.4.4	探索合作金融的可行之路 .....	159
7.4.5	普及关键技术和经验模式 .....	160

## 附录

脱贫攻坚战	中普惠金融服务供需分析 <sup>a</sup> .....	161
一、	实地调研和问卷调查基本情况说明 .....	163
(一)	实地调研情况说明 .....	163
(二)	问卷调查情况说明 .....	163
二、	脱贫攻坚战中的普惠金融服务供给情况 .....	166
(一)	金融扶贫供给数量和服务水平有待优化 .....	166
(二)	依托产业带动成为金融扶贫的重要模式 .....	167
(三)	金融科技提升金融扶贫服务能力 .....	168
(四)	金融供给结构仍然较为单一 .....	169
(五)	金融教育供给严重不足 .....	169
三、	脱贫攻坚战中的普惠金融服务需求情况 .....	171

(一) 金融需求逐渐多元化.....	171
(二) 贫困农户存在有效需求不足.....	172
(三) 新型农业主体面临“融资难”问题.....	172
(四) 数字金融成为实现金融需求的重要渠道.....	173
(五) 金融教育需求不高.....	174
四、脱贫攻坚战中普惠金融服务存在的问题.....	176
(一) 供需失衡问题.....	176
(二) 供给方面存在的问题.....	177
(三) 需求方面存在的问题.....	178
五、对促进中国农村普惠金融服务创新发展的启示.....	179
(一) 优化贫困农村金融发展思路.....	179
(二) 重点抓好贫困农村普惠金融供给侧改革.....	180
(三) 大力促进扶贫金融服务创新.....	181
(四) 制定金融教育中长期规划.....	182

## 总报告

# 数字创新助推中国普惠金融

## 一、引言

2015 年，中国国务院印发了《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）<sup>a</sup>》（以下简称《规划》）。在《规划》的指引下，中国普惠金融发展进入新阶段。国务院发展研究中心金融研究所长期跟踪研究普惠金融发展，在农村金融和金融科技研究方面积累了丰富的知识。Visa 公司（以下简称 Visa）在推动全球普惠金融发展方面拥有丰富实

---

<sup>a</sup> 根据《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》的界定，普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是当前我国普惠金融重点服务对象。普惠金融涵盖存款、支付、信贷、保险等基础服务。“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动。它包括运用数字技术为无法获得金融服务或缺乏金融服务的群体提供一系列正规金融服务，其所提供的金融服务能够满足他们的需求，并且是以负责任的、成本可负担的方式提供，同时对服务提供商而言是可持续的（Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI). Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion: The Evolving Landscape. March 2016）。本文的国际经验部分对数字普惠金融的研究包含但不限于农村人口，但由于在大多数国家，农村人口都是数字普惠金融的最重要的目标群体，报告涉及的数字普惠金融基本上涵盖了农村数字普惠金融。此外，数字技术在电子支付领域快速普及，提升了农村普惠金融发展水平，农村保险服务也在政府激励下快速渗透。本文重点针对中国面临的难点问题即贫困地区信贷服务障碍。

践经验，主动向世界银行集团的“2020 全球普惠金融倡议”作出承诺，到 2020 年为 5 亿没有获得金融服务的人群提供支付账户。与此同时，Visa 在中国贫困地区积极探索通过学术研究、金融教育、能力建设等措施促进普惠金融发展。为充分发挥双方优势助力中国普惠金融发展，国务院发展研究中心和 Visa 于 2018 年签署研究合作备忘录，由国务院发展研究中心金融所与 Visa 的专家组成联合课题组，就“数字创新助推中国普惠金融”开展共同研究。具体分为两个阶段，第一个阶段集中于“数字普惠金融助推脱贫攻坚”，第二个阶段则对金融科技兴起背景下的中国普惠金融发展情况进行研究。

金融服务不足是制约贫困地区发展的重要因素。在落实金融扶贫政策、打赢脱贫攻坚战过程中，可将发展普惠金融作为重要抓手。通过发展普惠金融，提高金融服务的便利性、降低金融服务成本，有助于降低农户的生产与生活成本，节省开支，提高生活质量。特别是在金融科技的背景下，发展数字普惠金融可以突破传统金融服务模式面临的障碍，更加有力地助推脱贫攻坚。

中国金融科技发展迅速，为发展数字普惠金融提供了良好基础。中国人民银行的调查则显示：2017 年全国使用电子支付的成年人比例为 77%，其中农村地区为 67%。基于大数据、人工智能、云计算的数字普惠金融可通过广泛收集、分析客户信用相关信息，更有效判断客户的真实还款能力和意愿，包括进行反欺诈筛选，同时改善贷后管理绩效。在吸收国内外经验的基础上，中国还建立了系统的数字普惠金融政策支持体系和配套制度，并在第三方支付、互联网银行、数字普惠金融教育等领域积累了大量的成功案例。

建设现代化经济体系是中国未来一段时期最为重要的改革任务之一，高效、现代的金融体系是实现该任务的关键。数字普惠金融可以

在提高金融体系效率，增强其包容性和适应性上发挥重要作用。然而，如何在利用金融科技推动普惠金融发展的同时，保护信息安全、克服数字鸿沟，有效平衡其破坏性创新的利与弊将是重要的挑战。

## 二、中国数字普惠金融发展的背景和重点领域

全球金融科技迅速发展，为数字普惠金融发展提供了良好基础。中国的数字普惠金融服务通过多种途径向基层渗透，在提高金融服务覆盖和便利性方面取得显著成效。

### （一）金融科技呈现出数据驱动、底层突破、融合发展的新特征

新一轮全球金融科技创新具有信息技术支撑、数据驱动、以降低信息不对称为导向、通过电子化替代人工、金融业与信息科技行业融合发展等特点，为解决传统金融业务的服务覆盖延伸、成本和风险控制等难题提供了新的途径。

金融科技创新与信息科技突破相关。以大数据分析、人工智能、移动互联网、云计算、区块链、安全加密等信息技术为代表的科技革命具有数据驱动型特征。与金融相关的数字技术包括无线通讯、数据加密、图像处理、数据库管理、数据挖掘、模式识别、网络技术、分布式计算、人工神经网络等方面，涉及大量数据处理。这意味着基于数字技术的金融服务具有不同于传统模式的新业态，在数据处理方面的资源优势和能力优势有助于改进传统业务模式的成本效率并降低风险。针对金融领域的信息不对称问题进行底层突破，金融业充分运用了信息科技领域大量共性技术，例如指纹、虹膜、人脸等生物特征识

别技术，语音分析等反欺诈技术，互联网信息安全技术，等等。其中，基于生物特征的身份识别技术为移动端支付业务创新提供重要支持，反欺诈、大数据挖掘等技术为信用评估提供新渠道。这些新技术为有效改进金融服务的风险管理模式开辟了新道路。

金融科技应用推广得益于高科技企业的支持和参与。同时，大型金融机构的高科技公司特征越来越明显，软件工程师的比重持续上升；一些新成立的互联网银行的主要员工是软件技术人员。由此，金融与信息科技融合趋势逐步强化。

## （二）金融科技深刻影响金融业的发展

金融科技深刻改变全球金融业态。一是金融服务的即时性、渗透性、智能化程度得到根本改善。除了提供全年无休的网上服务，还深度嵌入生产消费各环节提供配套服务，越来越多人工服务被智能化系统替代。这种机制又进一步强化金融新业态的数据驱动力。二是金融机构跨行业融合趋势进一步增强，表现为金融机构进入科技领域，高科技公司涉足金融服务。这种趋势促使市场竞争深化，从定价竞争转向服务创新竞争。三是金融服务重心持续下沉。在金融科技推动下，新型金融服务产品下沉至传统金融机构难以覆盖的长尾客户。如互联网银行普遍利用金融科技，专注小微企业和消费贷款，服务传统商业银行不能覆盖的人群；互联网投资顾问公司基于智能决策模型，为工薪阶层提供理财服务。四是金融科技服务专业化分工细化。随着金融科技广泛应用、深度嵌入各类生产消费服务场景，推动金融机构对科技服务的需求快速扩大，促使细分领域的高科技企业成长壮大。

由此，金融科技对普惠金融服务的形态、成本、风控等方面产生深刻影响，促使其更好突破传统业务模式面临的成本和风险制约，形

成更有效率的服务模式。由此，数字金融在普惠金融领域形成新的拓展空间，推动数字普惠金融发展。具体而言，在数字技术创新成果的推动下，数字普惠金融可以针对人工服务的效能局限，通过电子化替代人工服务，形成更便捷的服务模式，以及更有效的风控机制，从而在提高成本效率、扩大服务覆盖面的同时，降低信贷不良率。这意味着数字普惠金融具有更强的商业可持续性，其灵活性、可塑性也更强，可以与实体经济形成更好的耦合机制。数字科技正处于革命性的创新突破阶段，将推动普惠金融持续变革创新，对数字普惠金融服务实体经济的模式和效果产生深远影响。

### （三）中国数字普惠金融发展的政策环境

中国构建起从中央政府、监管部门到金融机构全系统的普惠金融支撑体系，为普惠金融发展提供了良好的政策环境。中央政府从战略高度进行顶层设计。从国民经济发展和社会稳定的长远角度和战略高度推进普惠金融发展；监管部门和商业银行成立推进普惠金融专门部门，建立制度保障。

监管部门制定差异化政策支持普惠金融发展。一是央行加大信贷支持力度：将普惠金融纳入MPA考核；通过定向降准提供资金支持；大力推进利率市场化改革；在农村地区推进“两权”抵押试点工作。二是银保监会对普惠金融进行差异化监管。对商业银行施行差异化监管并纳入考核；通过推进农业保险、小额人身保险、补充医疗保险等发展构建普惠金融发展的保险保障基础。三是证监会支持符合条件的中小微企业在全国中小企业股份转让系统（新三板）挂牌。探索建立集体诉讼制度，加大对中小投资者权益保护，加强互联网金融监管。

财政和税务部门通过资金和税收支持引导普惠金融可持续发展。一是提供农业保险补贴，设立小微企业贷款风险补偿基金。二是设立支持地方普惠金融发展的专项资金，鼓励和支持政府担保机构发展。三是积极公开数据，通过“银税互动”等将纳税信用转化为融资信用。

#### （四）中国数字普惠金融的重点发展领域

针对传统普惠金融面临的发展障碍，中国的数字普惠金融有望通过以下渠道实现进一步的发展。一是改进信用评估机制。针对小额信贷的贷款难与放贷难问题，一方面依托基层信贷员、基层组织等渠道完善经营信息及“软信息”的采集机制；另一方面则利用大数据分析技术进行量化分析，提高信用评估准确性，降低不良贷款率。二是借助金融科技提升服务水平，提高成本效率。包括将金融服务与产业链、供应链深度结合，在数据共享基础上基于合同订单及交易结算等信息，结合生产经营过程的相关信息进行授信，从而摆脱对抵押物的过度依赖，完善商业保理、融资租赁、融资担保等配套服务，使产业链上下游小微企业获得更好融资支持。三是借助信息科技为信贷客户提供配套服务。针对弱势群体生产经营能力弱特点，基于互联网技术为客户提供技术咨询、产品销售、财务规划等支持。这些有助于降低客户生产经营风险、改善信贷资金用途管理。

### 三、数字普惠金融发展的国际经验和启示

#### （一）全球数字普惠金融快速发展

近年来，各国围绕数字普惠金融高级原则进行了积极的探索。



一是倡导利用数字技术推动普惠金融发展。如印度建设普惠金融综合平台（India Stack），提升政府转移支付的效率，消除获取金融服务的各种障碍。巴西、土耳其等国将政府对个人（G2P）支付数字化，促进数字普惠金融发展。二是平衡好数字普惠金融发展中的创新与风险。如英国金融行为管理局建立“监管沙箱”（“Regulatory Sandbox”），为金融机构试点创新产品、服务、商业模式提供空间。美国消费者金融保护局探索催化剂计划，允许创新者在类似沙箱的环境下运行试点项目。三是构建恰当的数字普惠金融法律和监管。如欧盟于2015年更新欧盟支付服务指令（European Union’s Payment Services Directive, PSD），放宽新支付参与者的市场准入，提高透明度，并协调欧盟成员国法规，通过向新兴金融科技公司开放欧洲零售支付市场，进一步促进竞争和创新，并改善消费者保护。同时，许多经济体的监管部门都在与业界合作开发监管科技（RegTech），适应数字化背景下普惠金融发展的新需求。四是扩展数字金融服务基础设施生态系统。如坦桑尼亚、秘鲁推动跨平台互联互通，墨西哥建立在线交易数据库，肯尼亚、墨西哥、阿根廷在零售业中推广数字支付，秘鲁和赞比亚对信息和通信技术基础设施进行公共投资。五是采取负责任的数字金融措施保护消费者。一些国家充分发挥数字金融服务提供者的作用，通过更透明、更简单地显示贷款成本、有效沟通、适时教育以及让消费者更好地掌握信用记录等方式保护消费者。六是重视消费者数字技术基础知识和金融知识的普及。一些国家开展了数字化的金融意识和金融知识普及项目，帮助消费者做出明智选择。七是促进数字金融服务的客户身份识别。如简化和减少客户身份识别的要求，基于风险的大小设计分层金融账户以及利用生物特征支付等。八是监测数字普惠金融进展。目前，已有包括GPII、世界银行、国际货币基

金组织、经合组织、普惠金融联盟（AFI）在内的多个国际组织研究设计的普惠金融指标体系投入应用。

通过移动货币（Mobile Money）提供基本金融服务成为众多发展中国家推动数字普惠金融的重要模式。在非洲以及其他发展中国家与地区，移动货币成为推动普惠金融发展的重要力量。在非洲很多国家，移动支付已成为当地居民小额汇款转账的主要手段。移动货币推动了移动支付、移动信贷、移动保险等多种形式的数字普惠金融的发展。

发达国家通过金融科技（Fintech）发展普惠金融有许多创新。如美国的数字普惠金融业务不仅包括传统普惠金融业务，也包括智能投顾、大数据理财等新型金融业务，已经形成了数字支付、大数据征信、大数据风控、互联网贷款、智能投顾等完整的数字普惠金融链，并形成了良好的数字普惠金融生态环境。

## （二）国际经验对中国的启示

数字普惠金融发展的国际经验对中国具有重要的启示。一是建立兼顾审慎监管与鼓励创新的数字普惠金融监管体系。要探索监管沙箱，为数字普惠金融实践建立容错和试错的实验场。要发展适应数字普惠金融要求的监管科技，通过自动化的系统提供实时监控和分析。二是加强支付体系和信用体系等金融基础设施建设。要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方便共享的信用信息平台。加大对通信信息技术基础设施的投入，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。三是加强数字普惠金融的消费者保护。完善数字普惠金融消费者权益保护制度体系，建立数字普惠金融消费纠纷多元

化解决机制，治理侵害数字普惠金融消费者权益行为。四是重视农村人口的金融素养教育。普及数字技术基础知识和金融知识，提升消费者的金融素养。五是科学监测、度量和评估数字普惠金融。加强对现有国际普惠金融指标体系和数据库的分析应用，客观、科学地评估我国数字普惠金融的实际状况和相关政策实施效果，为我国适时调整阶段性政策目标和制定具体政策措施提供有力支持。

## 四、数字普惠金融助推中国脱贫攻坚

### （一）数字普惠金融助推脱贫攻坚的经验

首先，依靠大数据、人工智能、云计算、移动通信等数字化技术，除了能够扩大服务覆盖面、提高服务效率，还能缓解传统金融业务模式面临的信息不对称问题，提高信贷的可获得性和便利性，从整体上改善农村普惠金融服务的满意度。例如，电子支付积累大量交易数据，并提高交易效率，一方面可以作为客户收入和还款能力的依据，成为增信基础；另一方面可以提高金融服务的便利性，降低交易成本，更好地吸引普惠金融客户。因此，数字化技术在扩大服务覆盖面、降低运营成本、改进风控机制等方面都有效促进了普惠金融发展，而数据驱动是其业态创新的重要特点。

其次，各类金融机构根据自身规模和实力，可以灵活采取独立研发、与外部专业机构合作等方式提升金融科技应用能力，完善数字普惠金融服务，包括引入基于信用信息的客户风险评估机制。但无论采取何种模式，都必须顺应数字科技发展趋势，改善金融服务的可得性、便利性和满意度，并有效改进风控机制。

再次，政府在完善农村金融基础设施方面扮演着重要角色。现

阶段面临的任务是促进政府等公共机构掌握的信用相关信息汇总和共享，完善配套法规制度。相关实践案例说明，政府具有推进信用信息汇总共享的组织优势，而有效的协调机制是政府发挥作用的关键。

最后，提供增值服务、促进客户能力建设与脱贫攻坚措施相关，也有助于改善农村金融服务的风险管控，现阶段应该与脱贫攻坚工作充分结合。国内外经验都表明，金融机构为农户提供生产经营指导有助于促进双方协同共赢，发达国家的合作金融体系往往具有这一特点，中国正在推广供销合作、生产合作、信用合作“三位一体”综合合作模式。考虑到贫困地区的农民专业合作社发展不平衡，应结合脱贫攻坚政策对贫困户生产、加工、运输、销售环节加强帮扶，增强扶贫工作与数字普惠金融服务的互补性。

发挥数字普惠金融对脱贫攻坚的促进作用，既需要为数字普惠金融发展创造条件，改善发展环境，完善配套政策机制，也需要提高金融服务与脱贫攻坚工作的协同性，完善共同发展机制。为此需要整合资源，促进金融跨业互补协同，把普惠金融服务与脱贫攻坚工作有机整合起来，强化正向激励机制，改善风控条件，使数字普惠金融服务与农村产业发展、价值链分工提升、农村一、二、三产业深度融合相结合，促进乡村振兴和农民致富。为促进数字普惠金融服务向贫困户深度渗透，需要通过手机等移动终端随时随地提供服务，推动金融服务嵌入农户各类交易活动，提供结算、融资、保险等配套服务，使信贷、保险、融资担保、融资租赁、期货期权、商业保理等相关业务互补协同，共同服务农业发展，并与农业生产、农村发展、农户生活相关的各类服务业互补合作，为农资采购、农产品加工销售、农村第三产业发展提供支持。

在金融机构业务经营环节，应以全面覆盖农村弱势群体和小微企业

业为导向，按照商业规则和市场规律经营，使服务主体的收入能够覆盖成本和风险。为此，以电子化替代人工服务，通过引入数字技术克服传统模式面临的人口密度低、单笔业务规模小、交通成本高等问题，切实提高普惠金融服务的效率。同时，借助数字科技领域的大数据、人工智能、云计算等技术对客户信用信息进行处理分析，解决信息不对称问题，改善贷后管理条件，使信贷资金用途、客户现金流等信息更加透明，完善金融机构自身内部治理，提高内部审计监督能力，从而整体改善风控状况。

## （二）进一步发挥数字普惠金融对脱贫攻坚的助推作用

首先，需要突破信用信息汇集与共享方面存在的障碍。普惠金融服务的难点在于风控，降低信息不对称是关键，客户信用信息可获得性是前提。从实践看，需要解决政府协调方面存在的具体问题，并完善信息采集相关的基础性法律法规和配套标准体系。在此基础上提升科技水平，推进农村数字普惠金融创新发展，整体提升服务效率，促进市场化可持续发展。

其次，需要提高基层服务网点的资源利用效率。基层网点场地、数据、人力、客户等资源存在很大共享空间，不同机构之间通过功能互补可以提高整体效率，包括完善增值服务、降低信贷风险。具体可通过金融、电商、物流等机构之间的市场化合作来实现。

再次，完善产业链金融服务。农户经营从农业生产向加工、贸易环节拓展，需要金融机构提供从农资采购到农产品加工、仓储、运输到销售环节的深度服务。在此过程中需要发挥龙头企业作用，也需要电商等第三方为农户提供生产组织、市场需求导入等支持，促进农产品供需双方对接。

第四，需要加强利益相关方协同。需要政府通过职业技术培训加强农民生产经营能力建设，并促进农村普惠金融服务与乡村振兴、产业发展的政策有机结合；与之同时需要金融机构重心下移，增强金融服务与当地产业的互补性、共生性，配套落实金融教育、金融消费者保护等政策。

最后，需要推广经验模式。围绕汇集共享信用信息、农村供销、生产、信用“三位一体”深度合作、微贷技术、信用分析建模、农村服务多站融合、金融教育等方面的有效做法，加快推广经验模式。

## 五、数字金融服务生态体系的驱动力以及生态转型

### （一）数字生态体系的驱动力

尽管在某些发展中国家（包括主流金融服务薄弱的国家<sup>a</sup>），移动货币是实现普惠金融的关键，但我们也不难发现，发展数字普惠金融服务生态体系的基础是稳健的银行业务和支付基础设施。不仅如此，传统的金融服务提供方提供大量的基础设施和规范，在此基础上构建新的使用场景，并推动多种趋势和相关合作关系的发展。例如，各大银行首先开始支持互联互通，现在已向非银行金融服务提供商和新的金融科技创业公司普及。

#### 1. 互联互通性

互联互通性确保满足同一支付系统需求下的所有产品和服务能够被受理。这也为消费者提供了一个统一的终端消费体验，也让他们无

---

<sup>a</sup> 国际电信联盟（2013年）：《移动货币革命—第2部分：普惠金融发展的驱动力》（*The Mobile Money Revolution-Part 2: Financial Inclusion Enabler*），《国际电信联盟电信标准分局技术观察报告》（ITU - T Technology Watch Report），第1-23页。

论身在何地都能便利、安全地使用资金和获取贷款。

也就是说，互联互通性确保用户和商户能够在支付提供的区域使用移动钱包、支付卡和银行账户、支付受理设备、二维码等各类金融产品和服务能够被所有其他金融产品和服务访问。基于一定的准则，互通互联可以为供应商减少投入成本，鼓励商家受理移动支付，并在支付服务供应商和从业者间倡导公平竞争。

出于各种原因，包括移动货币在内的早期数字支付方案通常以闭环的形式推行。而支持在两个或多个系统间的信息交换能够提升便利性，并增加使用场景、交易数量、交易类型和用户总数。互联互通性也有不同的等级<sup>a</sup>：可以在不同供应商的同类产品之间、在不同产品和不同机构之间、在 ATM 机和银行代理商之间，甚至在不同使用场景之间实现互联互通。在具备动态化数字金融服务和生态体系的城市地区，稳步实现全面互联互通的趋势十分明显。尽管有很多方法可以开启互联互通的进程，然后逐步实现更高层次的互联性。当一个拥有大量注册用户的封闭或半封闭全渠道平台，开始出于一个具体目的与支付和金融服务供应商合作并考虑新的需求，就有可能出现数字化使用场景发展的重大飞跃。

## 2. 数据驱动的金融服务日益增加

金融系统中的互通互联覆盖程度越高，通过传播、社交媒体、营销服务和应用的整合实现规模提升的数据驱动分析的潜力就越大。替代数据的使用也为供应商催生新型金融产品的设计，触达与服务低收入人群，也有助于提高效率，增加收入来源。

---

<sup>a</sup> 普惠金融联盟（AFI）移动金融服务工作小组（2014年）：《移动金融服务：互联互通性等级评估》（*Mobile Financial Services Assessing Levels of Interoperability*），指导原则说明（Guideline Note）第15期。



数据从两个主要方面影响金融服务供应商及其产品和用户。首先，市场细分和产品设计用到了更多的顾客数据。在分析所有类型的 数据后，服务供应商可以更好地理解特定顾客群的偏好和趋势。基于 此，供应商可以提升产品，更加灵活地相应顾客的需求，并构建更巩 固的顾客关系。服务供应商正着手收集有用数据并设计算法，为销售 团队和企业整体提供快速反馈。第二，新型算法将替代数据纳入信用 评估体系。服务提供商加大力度寻找新的方法，为信用记录不足的客 户提供信贷服务。在上述两个案例中，算法通常使用私有企业和其合 作伙伴的数据。

#### 专栏1 新借贷模式：数字贷款信贷在肯尼亚的普及

在肯尼亚，银行、数字钱包运营商和其他各方通过数字数据更 快地，甚至是立即获取和分发贷款。贷款平台，如**M-Shwari**和 **KCB-M-Pesa**，使用不同来源的数据评定贷款人的信用等级，包括 移动货币进行交易；利用社交媒体活动；使用信用记录；和其他个 人信息等方式。在肯尼亚，数字信贷服务为超过35%有手机的成年 人服务。

智能手机崛起的影响尤其巨大。金融科技初创企业**Branch**，通 过分析借贷人智能手机的数据，提供快速、便捷的商业贷款。其可 替代数据评分模型在借款人的允许下，使用通话细节、短信日志、 还款历史纪录、**GPS**数据和通讯列表等数据<sup>a</sup>。如同其他数字贷款平 台一样，借贷人通过手机来进行还款。

近期的研究表明，使用数字信贷服务的消费者可能面临风险和 意想不到的后果。在肯尼亚，数字贷款造成的不良比例大约是传统 贷款产品的三倍。在2016年至2018年，获得贷款的肯尼亚人



中有220万贷款人无法顺利偿还数字贷款，大约一半的未偿还贷款的单笔金额低于10美元。未偿还的小额款项日积月累，让借贷双方都深陷其中<sup>b</sup>。

a. 2019年4月，Brand与Visa签署了一项协议，允许借贷人通过使用虚拟的Visa证明文件，从ATM机中取钱。

b. MicroSave 咨询（2019年），《打造真正负责的信贷服务：对肯尼亚数字信贷的分析和洞见》。

精准的数据分析来自更多的数据，也通常来自多个从业者的数据分享。这也会带来安全、财务问责、数据权和消费者隐私等诸多方面的问题。基于数据的快速贷款大量涌现，也激发了对于低收入人群资不抵债的担忧。政府的决策制定者和服务供应商携手合作，主动消除这些顾虑。

## （二）利用数字金融服务提高营生效率，促进城乡居民生计转型

在上述驱动力的协同作用下形成的数字金融服务生态体系能够提高个人和小型企业的营生效率，甚至促进生计转型。

数字金融服务在公民福祉、健康、教育以及社会和经济发展的其他方面的作用已经得到充分认可。大量案例研究和调研显示，数字支付能够为个人和企业节省金钱、时间和其他资源，从而提高效率。例如，使用数字支付后，小商户可以不用关店前往银行或其他地点当面付款<sup>a</sup>。受理数字支付还能帮助商户增加手机话费充值、账单支付等新的产品和服务，提供额外收入来源，从而增加收入。例如在墨西哥，

<sup>a</sup> 可以通过无现金方式还款后，商店店主很快将还款时间改为中午。参见OPTIX（2018年12月）：《引领孟加拉国无现金小微贷款发展》（*Pioneering Cashless Microfinance in Bangladesh*）。

Grupo Bimbo 与当地小型零售商合作，帮助他们受理数字支付。参与计划后商家的销售收入增长高达 20% ~ 30%<sup>a</sup>。尽管这并未从本质上改变企业的盈利计算公式，企业仍可以通过提高效率和抓住新的收入机会增加利润率。

随着电商平台和全数字平台的兴起，我们看到数字普惠金融生态体系能够通过多种方式引发生计转型。这也包括通过创造新的就业机会。诸多证据表明，有越来越多的人加入电商和全数字平台，从中为家庭获得的收入也变得越发重要。通过对八个非洲国家的 277 个电商平台的评估，Insights 2 Impact (i2i) 研究中心预估这些平台创造了 480 万个工作岗位（截至 2018 年 11 月）。平台雇员表示，他们在平台工作获得的收入中有 44% 用于满足基本的生活需求。无论男女，人们都已接入数字化环境：大多数人都拥有智能手机，可以使用移动货币和账户<sup>b</sup>。

## 专栏2

## 电商平台的类型

城市中流行的电商平台和数字平台通过多种方式帮助个人和企业提高收入：

### 1. 创建虚拟市场

- 销售商品，例如亚马逊、阿里巴巴、Jumia
- 提供服务，例如叫车服务（优步、Lyft）、保洁服务

(HelpOga)

<sup>a</sup> Rendon (2014年)，取自优于现金联盟 (Better than Cash Alliance) 于2018年9月发布的《通过数字普惠金融推动实现可持续发展目标》(Igniting SDG Progress Through Digital Financial Inclusion)。

<sup>b</sup> InsightsImpact (2018年)：《非洲数字平台与数字金融服务的未来》(African digital platforms and the future of digital financial services)。

- 共享资产，例如爱彼迎、Hello Tractor（农具共享）
- 2. 创造新的工作岗位，保证平台运营，出现新的辅助产业
- 在中央仓库负责商品打包的小时工
- 叫车平台的汽车和摩托车衍生的洗车以及维修工作

来源：Insights2Impact（2018年）：《非洲数字平台与数字金融服务的未来》（*African digital platforms and the future of digital financial services*）；波士顿咨询公司BCG（2019年），《网络市场平台如何推动非洲就业》（*How online marketplaces can power employment in Africa*）。

电商平台和全数字平台发展背后的警示值得关注。数字金融服务生态体系的发展对经济和生计转型有很多可能性。随着电商平台不断发展壮大，风险也会出现。例如，电商平台 Etsy 自 2006 年以来一直在创建一个为手艺人推广和销售手工制品的虚拟市场。许多手艺人因此实现了转型：他们的买家不再局限于当地客户，工艺品销量有所增加，业务拓展效果显著。2013 年起，Etsy 开始允许制造商在平台上销售商品。批量生产的商品不断压低价格，将小型独立手艺生意挤出市场<sup>a</sup>。爱彼迎和其他共享经济平台也面临类似的挑战。在叫车平台等出售服务的虚拟市场平台中，平台初期提供的诱人回报吸引人们提供拼车服务，但随后平台便开始大幅降低价格，司机必须工作更长的时间才能获得相同的收入。在新兴市场造成的影响尤为严重。新兴市场的许多司机没有属于自己的车辆，而每日租用车辆的开支也不曾下降<sup>b</sup>。

<sup>a</sup> Dobush（2015年）：《与手艺人渐行渐远：Etsy何以失去灵魂？》（*How Etsy alienated its crafters and lost its soul*），刊登于《Wired》杂志。

<sup>b</sup> InsightsImpact（2018年）：《非洲数字平台与数字金融服务的未来》（*African digital platforms and the future of digital financial services*）。

## 六、中国发展数字普惠金融面临的主要挑战

在数字普惠金融发展过程中，数字科技创新推动服务向底层渗透，具有数据驱动特征。因此，数据采集、应用至为重要，这涉及金融机构、消费者、监管机构等方面，决定风险管理的实际效果。同时，数字普惠金融服务在本质上属于商业行为，其收益需要覆盖成本和风险，因而向底层渗透的深度受到商业可持续能力限制。

### （一）信息共享障碍

数字普惠金融服务需要诸多维度的数据支撑。现实中面临的问题是，数据的采集难度和成本较高，共享难度大，关键数据尤其如此。例如，银行客户的现金收支流水、网商客户的交易数据、保险公司的客户信息限于各自使用。

即使是公共部门掌握的数据，在共享环节也存在诸多障碍。首先，基层信息共享的基础设施建设相对滞后，在县级层面表现尤为明显。例如，县级云平台和大数据中心数量偏少。其次，基层政府部门信息共享动力不足，存在“信息孤岛”现象，往往需要当地主要领导着力推动。这些说明缺乏有效的激励、协调机制。再次，即使建成信息汇集、共享设施，实际运行效果也受到数据质量、开放程度等问题影响。这些障碍都影响金融机构进行大数据分析的实际效果。

### （二）大数据分析能力

现阶段，人工智能技术对大数据分析的辅助能力存在局限。如何从替代性数据入手解决有效信息不足问题，是大数据分析技术有待创新的重点。这需要金融机构与信息科技公司以及相关行业单位联手推

进。例如，在财务信息不足的情况下，利用生产经营的相关数据进行多维度交叉检验，用于评估客户的偿债能力及潜在风险。再如，在客户信贷违约纪录缺失的情况下，结合客户在远程访谈时行为及言语，借助心理学模型，排除缺乏还款意愿的客户，降低道德风险。关键在于如何借助数字创新提高业务成本效率，降低潜在风险。

原则而言，虚假信息难以通过诸多维度相互对比的交叉检验，难以自圆其说。大数据分析一方面应通过对比筛选出真实关键信息，另一方面应揭示潜在趋势。围绕这些方面，大数据分析技术可以在金融领域发挥重要作用。

### （三）金融监管

数字创新快速推进，一方面通过金融科技推动金融业态发生转型，另一方面对金融监管提出新要求。微观审慎是宏观审慎的基础，防范系统性风险的基础是有效监管金融机构行为。金融科技创新持续快速推进，意味着需要监管及时跟进，否则很难防控风险外溢。数字科技推动金融创新，需要监管部门及时采集、汇总、分析金融市场交易数据，对系统性金融风险及早预警、干预。这些要求金融监管机构应用数字科技改善监管效果，例如应用人工智能技术改善大数据分析的风险排查效果。如果监管难以及时跟进，则出现风险几乎有必然性，往往导致全行业整顿。

### （四）商业可持续

数字普惠金融服务可以通过数字创新降低成本和风险，但本质上还是需要以收入覆盖成本和风险为前提。总体而言，结合政府激励机制，发挥数字普惠金融的成本和风险控制优势，可以推动普惠金融服

务向底层渗透。在此过程中，随着成本和风险逐步上升，数字普惠金融的服务下沉将面临边界，即投资回报率过低甚至难以商业可持续。要进一步向下渗透，需要政府系统更多地分摊成本和风险。

这意味着，数字普惠金融作为商业模式，自身存在局限性。要根本解决底层弱势群体的普惠金融服务问题，还需要考虑更多的渠道和模式，例如发挥合作制金融的应有作用。

## 七、金融科技背景下发展现代化的数字普惠金融

未来 15 年，是中国初步建成现代化国家的实现阶段，也是数字创新的突破时期，数字创新将对中国建设现代化普惠金融体系发挥重要促进作用。可改善数字普惠金融发展环境，多渠道推进普惠金融体系现代化发展。

### （一）加快完善信息共享的基础设施

落实《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020）》，推动覆盖全社会的信用信息资源共享。通过完善信息基础设施，降低金融机构获得客户信用信息的成本，缓解信息不对称导致的风险压力。需要重点加强以下工作：一是针对部门间信息共享障碍，可考虑提高协调层级。例如在地方层面，由主要领导牵头、综合部门帮助协调，可更好推动信息归集，打破“信息孤岛”格局。二是理顺规则机制。针对信息共享涉及的权利和义务，健全完善配套法律规章。明确政府部门等公共机构上报信用信息的责任义务。三是推动公共部门掌握的信用信息在汇集之后与金融机构共享，降低金融业整体风险。在此基础上推进农村数字普惠金融创新，提升成本效率，促进商业可持续发展。

## （二）促进利益相关方互补协同

促进金融机构通过跨行业、跨领域合作，加强协同，提升普惠金融服务能力。重点是依托数字创新，加强客户信用相关的业务信息共享，从而形成功能互补，提升整体效率和能力。一是促进协同平台建设发展。例如，发展利益相关方参与的合作平台，促进成员之间的信息共享和业务合作。通过利益相关方的互补合作，整合客户相关的业务信息，并加强业务流程衔接，改善客户信用风险识别效果，改进信贷资金用途管理、贷款回收等环节的风控机制。二是提高基层服务网点的资源利用效率。促进金融机构与相关单位共享基层网点场地、数据、人力、客户等资源，加强功能互补，提高整体效率，从而完善增值服务机制，降低信贷风险。三是完善产业链金融服务。围绕农户经营需要，提供从农资采购到农产品加工、仓储、运输到销售环节的综合服务。金融机构加强与龙头企业、电商等相关方的互补合作，提高生产组织化程度，导入市场需求，促进农产品供需双方直接对接。四是加强金融机构与政府协同。政府加强职业技术培训，帮助弱势群体提高生产经营能力，改善农村产业发展环境，并帮助金融机构获得农户信用相关的信息；加强公共服务平台建设，促进对小微企业服务的协同化。金融机构针对当地产业发展特点，推出针对性的金融产品，增强普惠金融服务与政府扶持政策互补性、协同性，通过开展金融教育促使普惠金融业务向基层渗透。

## （三）优化数字普惠金融发展环境

顺应数字创新和普惠金融发展规律，改善产业生态环境。一是优化数字创新的产业环境。鼓励地方政府完善配套服务和激励机制，促进数字创新研发机构、高科技企业等单位集群化发展，基于互补加强



合作协同，提升集群的市场竞争力。二是促进成果推广应用。依托孵化基地、行业联盟等载体，促进高校、研究机构、金融机构、高科技企业等深化合作。对于金融机构发展数字普惠金融的研发投入，根据应用效果提供财税激励。三是促进普惠金融客户组织化、联合化发展，提升市场竞争力，降低经营风险。推广农业供销、生产、信用“三位一体”综合合作模式，加强信息化改造，促进金融机构与三农客户的上下游厂商加强合作协同，在降低农户生产经营风险的同时，促使数字普惠金融进一步向底层渗透。四是加强金融消费者教育和保护。通过媒体、教育、培训等渠道普及数字普惠金融知识。完善数字普惠金融监督管理体制，切实保护金融消费者利益。

#### （四）探索合作金融的可行之路

针对数字普惠金融面临的商业可持续压力，发挥合作金融对底层弱势群体的天然包容性。结合数字创新，加强关键环节风险管控，在此基础上提升服务能力，增强对社员的吸引力。具体应重视三方面工作。一是依托数字技术完善独立审计监督机制。例如，依托农信社体系的信息化系统及专业化审计能力，对村级合作金融组织进行外部监督，从而把防范操作风险落到实处。二是依托“三位一体”综合合作的组织化联合、再联合机制，通过组织联合形成规模效应，增强抗风险能力。在此过程中，发挥省联社服务平台对基层合作金融组织的服务带动作用，例如提供资金运用、人员培训、流动性支持等方面服务。三是尽快出台配套法律。在合作金融法律缺位的情况下，只能按《商业银行法》监管合作金融机构，会在客观上形成推动合作金融机构向股份制商业银行转型的压力。根据合作金融发展的基本规律，可先出台《合作金融法》，为合作金融组织提供法律依据和保障。随着合作



金融组织发展，可进一步完善法律条款。

#### （五）普及关键技术和经验模式

针对普惠金融业务特点，通过推广技术经验，提升金融体系整体服务能力。建议重点加强以下三方面工作。一是推广普及技术经验。向业内金融机构普及微贷技术，促使技术创新与管理创新协同推进。总结“三位一体”综合合作、信用分析建模、农村服务多站融合、金融教育等方面有效做法，加快向全国推广。二是推广试点地区改革经验。结合各类金融改革试验区的试点经验，在总结普惠金融发展模式的基础上，形成适应不同条件的几种典型，供各地因地制宜参考借鉴。针对当前在信息共享等环节面临的障碍，推广试点地区的有效做法。三是加强国际合作。引入发展数字普惠金融的国际经验，结合本土化改造，提高金融机构的服务能力。针对信贷、保险领域的难点问题，通过国际合作探索有效解决方案。

## 第一章

# 数字创新背景下的中国普惠金融

## 1.1 《规划》引领中国普惠金融快速发展

伴随着市场化改革进程的推进，中国金融体系由计划经济时期政府控制、功能单一、规模有限的初级阶段，发展成为机构众多、产品丰富、规模庞大的中高级阶段。中国已拥有全球第一大银行体系<sup>a</sup>、第二大证券市场<sup>b</sup>、第二大债券市场<sup>c</sup>和第二大保险市场<sup>d</sup>，并在上述各领域保持着快速增长。在金融体系快速增长的背景下，中国普惠金融得到长足发展。2015年底，中国国务院印发《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》（以下简称《规划》），从覆盖率、可得性、满意度三个维度厘清了普惠金融发展的目标，指出发展的思路和举措。

---

<sup>a</sup> 根据中国银保监会公布数据，截至2019年底，中国银行业机构总资产为282.51万亿元人民币，超过40万亿美元。另据万德统计数据，同期美国银行业资产总规模为17.67万亿美元，位居全球第2。

<sup>b</sup> 根据世界交易所协会公布数据，截至2018年底，美国上市公司总市值为33.12万亿美元，中国为7.46万亿美元，日本为5.63万亿美元。

<sup>c</sup> 根据万德数据，截至2019年6月，美国未偿余额为35.96万亿美元，中国为13.34万亿美元，日本为12.37万亿美元，德国为3.37万亿美元。

<sup>d</sup> 根据万德数据，截至2018年底，美国财险、寿险保费总收入为1.62万亿美元，中国保费收入为0.55万亿美元，日本为0.43万亿美元，德国为0.23万亿美元。

四年多来，在《规划》引领下，宏观经济管理部门和金融监管机构出台大量政策和措施，普惠金融得到长足发展。根据中国人民银行和银保监会发布的《2019 中国普惠金融发展报告》的统计数据看，中国普惠金融发展快速。从服务覆盖看，截至 2019 年年中，全国人均银行账户、银行卡数量分别为 7.6、5.7。每 10 万人拥有 POS 机 2356 台。其中行政村基础金融服务覆盖率为 99.20%，乡镇保险服务覆盖率为 95.47%。这些指标已接近全覆盖要求。从服务可得性看，全国有贷款余额的小微企业 1988.31 万户，小微企业贷款余额 35.63 万亿元。其中单户授信 1000 万以下的小微企业贷款余额 10.7 万亿元，平均贷款利率 6.82%。农户贷款余额 9.86 万亿，普惠型涉农贷款余额 6.10 万亿。有 1.17 亿户次的农户获得 2.57 万亿元风险保障。扶贫小额贷款余额 2287.57 亿元，覆盖 566.62 万户。另据中国人民银行发布的《中国普惠金融指标分析报告（2018 年）》，截至 2018 年底，全国使用电子支付成年人达 82.39%。其中，农村地区的网银支付、移动支付分别为 147.46 万亿元、52.21 万亿元。农村地区成年人个人未偿还贷款笔数为 0.43 笔，普惠口径小微贷款余额 8 万亿元；另有创业担保贷款余额 1064 亿元，助学贷款 1051 亿元，农户生产经营贷款余额 5.06 万亿元，建档立卡贫困人口及已脱贫人口贷款余额 7244 亿元。

与此同时，监管部门根据规划要求积极推进相关工作，从机构和制度上保障普惠金融的发展。5 家全国性银行和 10 家股份制银行成立普惠金融服务部或专营部门，实行差异化管理。监管部门引导各类机构借助互联网、云计算、大数据等技术创新服务，形成了全线上融资、大数据风控、循环用信、供应链金融等新型服务产品，并推动保险与信贷、期货等业务协同服务农户，提供综合服务产品。围绕农村“两权”抵押、地方金融监管、互联网保险等重点领域完善了一系列规章制度。

此外，还通过完善金融产品信息披露规则、开展专项检查治理等方式加强对消费者保护，通过开展集中性金融知识普及、开设开放课程等途径提高消费者的金融素养。

## 1.2 中国普惠金融发展的政策体系

中国构建了从中央政府、监管部门到支持部门全系统的普惠金融政策体系，为普惠金融发展提供了良好的政策环境。

### 1.2.1 顶层设计

中国普惠金融的全面发展建立在中央政府的顶层设计基础之上。2005 年中央一号文件<sup>a</sup> 明确提出“有条件的地方，可以探索建立更加贴近农民和农村需要、由自然人或企业发起的小额信贷组织”。这推动了小额信贷组织和村镇银行的兴起。2013 年 11 月，中国共产党第十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，正式提出“发展普惠金融，鼓励金融创新，丰富金融市场层次 和产品”。2015 年 12 月，国务院印发《推进普惠金融发展规划（2016— 2020 年）》。

《规划》发布后，中央政府又制定相关制度保障普惠金融战略的有效落实。一是建立制度保障，要求监管部门和商业银行成立推进普惠金融专门部门。2015 年1 月，银监会设立银行业普惠金融工作部<sup>b</sup>；

---

<sup>a</sup> 《中共中央、国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》，2005年初发布。

<sup>b</sup> 银监会普惠金融工作部协调推进银行业和保险业普惠金融工作，拟订相关政策和规章制度并组织实施；指导银行业和保险业机构对小微企业、“三农”和特殊群体的金融服务工作。资料来源于中国银保监会网站。

截至 2017 年 6 月底，五大行均成立普惠金融事业部，后续大部分股份制商业银行业也陆续跟进。二是加大资金支持，设立 5000 亿的国家融资担保基金，约占现有全国融资担保业务的四分之一，着力缓解小微企业、“三农”等普惠领域融资难、融资贵，支持发展战略性新兴产业。三是细化目标促进落实。比如，2019 年的政府工作报告首次对银行业发放小微企业贷款设定定量目标，明确要求“国有大型商业银行小微企业贷款要增长30%以上。因普惠金融服务的资本回报率低，民营资本控股的股份制商业银行积极性有限，因而需要国有控股的商业银行发挥更大作用。一些发展中国家也采取类似做法。

表1-1 普惠金融政策的顶层设计

时间	部门	文件或会议	要点
2013.11	党中央	中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议	正式提出“发展普惠金融。鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品”
2015.3	国务院	政府工作报告	提出要大力发展普惠金融，让所有市场主体都能分享金融服务的雨露甘霖
2016.1	国务院	推进普惠金融发展规划（2016—2020年）	到2020年建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系的总体目标，这是普惠金融的首个国家级战略规划
2017.5	国务院	国务院常务会议	要求大型商业银行2017年内要完成普惠金融事业部设立
2017.10	国务院	关于积极推进供应链创新与应用的指导意见	供应链金融作为独立主体首次写入国务院办公厅发布的指导意见，由十九个部委共同参与。到2020年，形成一批适合我国国情的供应链发展新技术和新模式，基本形成覆盖我国重点产业的智慧供应链体系，培育100家左右的全球供应链领先企业
2018.3	国务院	国务院常务会议	由中央财政发起、联合有意愿的金融机构共同设立国家融资担保基金，首期募资不低于600亿元，采取股权投资、再担保等形式支持各省（区、市）开展融资担保业务；初步测算，今后三年基金累计可支持相关担保贷款5000亿元左右

续表

时间	部门	文件或会议	要点
2018.6	国务院	国务院常务会议	1) 增加支持小微企业和“三农”再贷款、再贴现额度, 下调支小再贷款利率。2) 从2018年9月1日至2020年底, 将符合条件的小微企业和个体工商户贷款利息收入免征增值税单户授信额度上限, 由100万元提高到500万元。国家融资担保基金支持小微企业融资的担保金额占比不低于80%。3) 禁止金融机构向小微企业贷款收取承诺费、资金管理费, 减少融资附加费用。4) 支持银行开拓小微企业市场, 运用定向降准等货币政策工具, 增强小微信贷供给能力, 加快已签约债转股项目落地。鼓励未设立普惠金融事业部的银行增设社区、小微支行。5) 将单户授信500万元及以下的小微企业贷款纳入中期借贷便利合格抵押品范围
2018.7	国务院	国务院常务会议	会议提出加快国家融资担保基金出资到位, 努力实现每年新增支持15万家(次)小微企业和1400亿元贷款目标; 对拓展小微企业融资担保规模、降低费用取得明显成效的地方给予奖补
2018.9	国务院	乡村振兴战略规划(2018—2022年)	提出“农村普惠金融”概念, 包含多样化的农村金融服务组织体系、创新的农村金融产品和服务方式、健全的农村金融服务体系、完善的农村金融激励政策体系
2019.2	国务院	政府工作报告	首次对银行业发放小微企业贷款设定定量目标, 明确要求“今年国有大型商业银行小微企业贷款要增长30%以上”
2019.3	国务院办公厅	关于有效发挥政府性融资担保基金作用切实支持小微企业和“三农”发展的指导意见	就新时代、新形势下做好中小微、“三农”及“双创”主体融资担保工作进行了明确要求和全面部署
2019.12	国务院	关于进一步做好稳就业工作的意见	加强对企业金融支持。落实普惠金融定向降准政策, 释放的资金重点支持民营企业和小微企业融资。鼓励银行完善金融服务民营企业和小微企业的绩效考核激励机制, 增加制造业中小微企业中长期贷款和信用贷款。对扩大小微企业融资担保业务规模、降低小微企业融资担保费率等政策性引导较强的地方进行奖补

### 1.2.2 监管部门的普惠金融政策

普惠金融涉及金融领域的各个方面，传统金融的创新转型和基于互联网的新金融使得普惠金融的供给主体和需求主体具有多样性，这也给监管提出了新的挑战。“一行两会”等监管部门相互配合，厘清职责权限，积极运用差异化监管、优惠政策、重点扶持、市场主体培育和机制建设等多种手段支持普惠金融发展。

央行主要通过差别存款准备金率、再贷款、再贴现、支付、征信、担保、消保等政策，鼓励金融机构加大对“三农”和小微企业的信贷支持力度。一是将普惠金融纳入MPA考核，以制度诱导市场。2018年第三季度中国货币政策执行报告开始将小微企业融资纳入MPA考核，政策由“支持鼓励”强化为“硬性考核”。二是通过定向降准提供资金支持。将普惠金融领域的贷款增量占全部新增人民币贷款比例作为下一年度实行定向降准的基本依据，激励金融机构加大发放普惠金融的力度<sup>a</sup>。三是大力推进利率市场化改革，为普惠金融发展提供良好的市场环境。2019年8月17日，央行发布改革完善贷款市场报价利率（LPR）形成机制公告，促进贷款利率“两轨合一轨”，提高利率传导效率。四是在农村地区推进“两权”（农村承包土地的经营权和农民住房财产权）抵押试点工作<sup>b</sup>。

---

<sup>a</sup> 2018年央行共实施了四次定向降准（1月、4月、6月和10月），合计释放资金约2.3万亿元，2019年实施四次定向降准（5月、6月、7月和9月），合计释放资金约3800亿元，主要用于加大对小微企业和民营企业的信贷支持。

<sup>b</sup> 2015年8月24日，国务院发布《关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》（国发〔2015〕45号）。2015年12月27日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过决定，授权国务院在部分试点县（市、区）行政区域分别暂时调整实施有关法律规定的规定，并于2017年12月27日延长授权至2018年12月31日，为开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权（以下简称“两权”）抵押贷款试点提供重要法律支撑。2016年3月15日，央行等5部委印发关于《农村承包土地的经营权抵押贷款试点暂行办法》（银发〔2016〕79号）的通知。



银保监会立足制度建设，通过差异化政策促进普惠金融发展。差异化监管主要体现在对小微企业贷款的存贷比、不良贷款率等实行差异化计算和考核<sup>abc</sup>。三是完善保险保障机制，构建普惠金融发展的保障基础。推进农业保险稳健快速发展<sup>d</sup>。面向欠发达地区、比较困难行业和低收入群众发展小额人身保险<sup>e</sup>。通过适当降低业务资质要求等方式，引导保险机构到贫困地区开办农业保险<sup>f</sup>。鼓励保险公司配合各地开展贫困人口补充医疗保险<sup>g</sup>，为外出务工农民开辟异地理赔绿色通道等。

证监会支持普惠金融发展的政策主要集中于中小微企业融资、中小投资者权益保护以及互联网金融监管等。一是证监会支持符合条件的中小微企业在全国中小企业股份转让系统（新三板）挂牌，截至2019年8月末，新三板挂牌公司合计9298家，中小微企业占比94%，民营企业占比93%<sup>h</sup>。二是加大对中小投资者权益保护。保障中小投资者的知情权，提升中小投资者参与公司治理的能动性，打击侵害中小投资者利益的违法行为，增强中小投资者的可行能力。2019

---

a 2013年9月5日，银监会发布了《中国银监会关于进一步做好小微企业金融服务工作的指导意见》（银监发〔2013〕37号）。

b 2015年3月，银监会发布《关于2015年小微企业金融服务工作的指导意见》（银监发〔2015〕8号）。

c 2018年2月，银监会开始使用“两增两控”政策（银监办发〔2018〕29号）。

d 2019年10月，财政部、农业农村部、中国银保监会、国家林草局日前联合印发《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》（财金〔2019〕102号）指出，到2022年，基本建成功能完善、运行规范、基础完备，与农业农村现代化发展阶段相适应、与农户风险保障需求相契合、中央与地方分工负责的多层次农业保险体系。

e 2019年10月，财政部、农业农村部、中国银保监会、国家林草局日前联合印发《关于加快农业保险高质量发展的指导意见》（财金〔2019〕102号）指出，到2022年，基本建成功能完善、运行规范、基础完备，与农业农村现代化发展阶段相适应、与农户风险保障需求相契合、中央与地方分工负责的多层次农业保险体系。

f 2012年6月12日，保监会发布《全面推广小额人身保险方案》（保监发〔2012〕53号）。

g 2018年10月，中国银行保险监督管理委员会发布《中国普惠金融发展情况报告》。

h 资料来源：《上海证券报》，2019年10月23日。



年的中共十九届四中全会指出，强化消费者权益保护，探索建立集体诉讼制度。

表1-2 监管部门的普惠金融政策

时间	部门	文件	要点或意义
2014.8	银监会	关于推进基础金融服务“村村通”的指导意见	提出力争用三至五年时间实现行政村基础金融服务“村村通”的总体目标
2015.2	保监会、财政部和农业部	关于进一步完善中央财政保费补贴型农业保险产品条款拟订工作的通知	新型农业保险产品保障水平提升15%至20%；保险责任进一步扩大；保险费率进一步降低；理赔标准进一步优化；全损赔偿率平均提高10%
2015.7	中国人民银行等10部门	关于促进互联网金融健康发展的指导意见	对互联网不同业态的监管责任和业务边界作出了明确的规定
2015.8	证监会	关于对通过互联网开展股权融资活动的机构进行专项检查的通知	详细界定了股权众筹的概念，规范市场发展
2016.9	证监会	关于发挥资本市场作用服务国家脱贫攻坚战略的意见	对贫困县企业的IPO、新三板挂牌、债券发行、并购重组等开辟绿色通道
2016.3	中国人民银行、发改委等7部门	关于金融助推脱贫攻坚的实施意见	努力让每一个需要金融服务的贫困人口都能便捷地享受到现代化金融服务
2016.12	中国人民银行	建立普惠金融指标体系及填报制度	普惠金融指标体系包含使用情况、可得性和质量3个维度共21类51项指标
2017.7	证监会	关于开展创新创业公司债券试点的指导意见	切实支持创新创业企业融资，优化中小企业资本形成机制
2017.5	银监会等11部委	大中型商业银行设立普惠金融事业部实施方案	明确了大中型商业银行设立普惠金融事业部的总体目标和基本原则
2017.9	中国人民银行	中国人民银行关于对普惠金融实施定向降准的通知	对普惠金融领域贷款增量或余额占全部贷款增量或余额达到一定比例的商业银行实施定向降准政策
2018.3	银监会	中国银监会办公厅关于2018年推动银行业小微企业金融服务高质量发展的通知	提出“两增”“两控”目标。“两增”即单户授信总额1000万元以下（含）小微企业贷款同比增速不低于各项贷款同比增速，贷款户数不低于上年同期水平。“两控”即合理控制小微企业贷款资产质量水平和贷款综合成本

续表

时间	部门	文件	要点或意义
2018.6	中国人民银行	2018年6月3日央行发布公告	扩大中期借贷便利担保品范围：将不低于 AA 级的小微企业纳入中期借贷便利担保品范围
2018.6	中国人民银行	2018年6月24日央行发布定向降准公告	下调存款准备金率 0.5个百分点：可释放资金约 2000 亿元。金融机构使用降准资金支持小微企业融资的情况将纳入MPA
2018.6	中国人民银行等 5 部委	关于进一步深化小微企业金融服务的意见	从货币政策、监管考核、内部管理、财税激励、优化环境等方面提出23条具体措施，督促和引导金融加大对小微企业的金融支持力度
2018.11	银监会	银保监会主席接受《金融时报》记者采访的发言	在新增的公司类贷款中，大型银行对民营企业的贷款不低于 1/3，中小型银行不低于 2/3，争取三年以后，银行业对民营企业的贷款占新增公司类贷款的比例不低于50%
2018.11	中国人民银行	第三季度中国货币政策执行报告	央行开始将小微企业融资纳入MPA考核，由“支持鼓励”强化为“硬性考核”。在MPA中增加对小微企业融资的评估指标；第四季度调整MPA参数、督导机构发放民企贷款
2014.8	银监会	关于推进基础金融服务“村村通”的指导意见	提出力争用三至五年时间实现行政村基础金融服务“村村通”的总体目标
2015.2	保监会、财政部和农业部	关于进一步完善中央财政保费补贴型农业保险产品条款拟订工作的通知	新型农业保险产品保障水平提升15%至20%；保险责任进一步扩大；保险费率进一步降低；理赔标准进一步优化；全损赔偿率平均提高10%

### 1.2.3 财税和其他部门的普惠金融政策

财政部门主要是通过市场化途径作用于金融产品和服务，进而推动普惠金融发展。一是提供农业保险补贴，设立小微企业贷款风险补偿基金<sup>a</sup>。二是支持地方普惠金融发展的专项资金<sup>b</sup>。有的地方政府已

<sup>a</sup> 2014年11月5日，国务院常务会议提出鼓励地方建立小微企业信贷风险补偿基金。

<sup>b</sup> 2016年9月，财政部发布《普惠金融发展专项资金管理办法》（财金〔2016〕85号）。

经建立了企业创业贷款担保基金，金融机构向符合条件的创业者发放担保贷款，支持个人创业或扩大就业<sup>a</sup>。财政资金对这类贷款的利息给予补贴。三是鼓励和支持政府担保机构发展。中国政府积极鼓励和支持担保机构的发展，旨在提升金融对目标群体的普惠性<sup>b</sup>。税务部门公开数据，通过“银税互动”将纳税信用转化为融资信用，推动普惠金融发展。

表1-3 其他部门的普惠金融政策

时间	部门	文件	要点
2013.12	财政部	农业保险大灾风险准备金管理办法（财金〔2013〕129号）	完善农业大灾保险风险分散机制
2015.7	国税总局、银监会	关于开展“银税互动”助力小微企业发展活动的通知	税务部门与金融机构信息共享，税务部门负责推动纳税信用由A-D级的企业名单、注册地址、纳税情况及列入失信“黑名单”纳税人数据
2016.9	财政部	普惠金融发展专项资金管理办法（财金〔2016〕85号）	专项资金主要有以下用途：县域金融机构涉农贷款增量奖励；农村金融机构定向费用补贴；创业担保贷款贴息及奖补

<sup>a</sup> 中国人民银行、财政部、人力资源社会保障部《关于实施创业担保贷款支持创业就业工作的通知》（银发〔2016〕202号）。北京印发《北京市创业担保贷款担保基金管理办法》和《北京市创业担保贷款财政贴息资金管理办法的通知》（京财金融〔2018〕1911号）；2019年5月1日，广东省人力资源和社会保障厅、广东省财政厅、广东省地方金融监督管理局、中国人民银行广州分行关于印发《关于创业担保贷款担保基金和贴息资金管理办法》的通知。

<sup>b</sup> 2015年8月，国务院发布《关于促进融资担保行业加快发展的意见》（国发〔2015〕43号），指出要研究设立国家融资担保基金，并设立了小微企业和“三农”融资担保在保户数占比五年内达到不低于60%的目标。国家融资担保基金有限责任公司于2018年7月26日在北京注册成立，注册资本达661亿元，注册资金主要由财政部和商业银行认缴。国家融资担保基金一共有21家股东，第一大股东财政部出资300亿元，出资比例45.39%；工农中建交五大行均出资30亿元，出资比例4.54%；国家开发银行、邮政储蓄银行及招商银行、民生银行、中信银行、浦发银行、兴业银行五家股份制银行均出资20亿元，持股比例3.03%；进出口银行、农业发展银行均出资10亿元，出资比例1.51%；中国人寿保险（集团）公司出资10亿元，出资比例1.51%；光大银行、华夏银行、平安银行、浙商银行等四家股份制银行出资10亿元，出资比例1.51%。北京市西城区国资委下属的北京金融街资本运营中心出资1亿元，持股比例0.15%。

续表

时间	部门	文件	要点
2016.12	财政部	中央财政农业保险保险费补贴管理办法（财金〔2016〕123号）	省级财政对种植业保险和养殖业保险的保费补贴不低于25%和30%，同时，中央财政对于东部、中西部地区再给予35%到50%不等的差异化补贴
2018.4	商务部等8部门	开展供应链创新与应用试点	通过城市试点和企业试点，推动形成创新引领、协同发展、产融结合、供需匹配、优质高效、绿色低碳、全球布局的产业供应链体系。试点实施期为2年
2018.7	财政部	关于进一步扩大小型微利企业所得税优惠政策范围的通知	自2018年1月1日至2020年12月31日，符合条件的小型微利企业，其年应纳税所得额低于100万元（含100万元）的，所得减按50%计入应纳税所得额，按20%的税率计算缴纳企业所得税的政策
2018.9	财政部、税务总局	关于金融机构小微企业贷款利息收入免征增值税政策的通知	自2018年9月1日至2020年12月31日，对金融机构向小微企业、微型企业和个体工商户发放小额贷款取得的利息收入，免征增值税
2019.1	财政部	关于实施小微企业普惠性税收减免政策的通知	加大小微企业所得税减税优惠力度；调整放宽小微企业标准，扩大小微企业覆盖面
2019.9	财政部	修订《普惠金融发展专项资金管理办法》（财金〔2019〕96号）	中央财政用于支持普惠金融发展的专项转移支付资金，包括创业担保贷款贴息及奖补、财政支持深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市奖励、农村金融机构定向费用补贴。实施期限截至2022年
2019.11	国税总局、银保监会	关于深化和规范“银税互动”工作的通知	扩大受惠企业范围，推进税银数据直连，提升“银税互动”信贷服务效率

此外，发改委、工信部等部委也出台发展普惠金融的相关政策。

### 1.3 中国普惠金融发展的配套制度建设

普惠金融的发展离不开相关配套机制的建设，这就包括普惠金融信息共享和风险分担与补偿机制等。

首先，构建多层次的普惠金融支撑体系。构建多层次的普惠金融服务体系，健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系。一是建立在熟人社会信用约束基础上的社区金融机构，比如信用合作组织和社区贷款组织。通过熟人社会的信息优势、道德约束等，弥补低收入人群和小微企业的信息缺失，为其融资提供制度性保障，这是解决信息不对称的传统手段。二是提高区域性金融机构服务本地的能力，严格限制区域性金融机构跨区域经营。银保监会<sup>a</sup>要求，村镇银行必须始终坚持扎根县域，不得跨经营区域办理授信、发放贷款、开展票据承兑和贴现。三是大力发展互联网金融。通过互联网搜集的大数据，解决风险识别和判断问题。

其次，征信体系日渐完善。中国构建起多层次综合性的普惠金融信息共享机制。一基础征信系统基本建立。人民银行数据显示，截至2019年6月，征信系统共收录自然人9.9亿，收录企业和其他组织2591万户。此外，人民银行征信中心已建立动产融资登记系统和应收账款融资服务平台，解决动产融资质押的统一登记试点问题；同时，推动地方建立中小微企业信用数据库，补足征信服务短板。二是推进全国信用信息共享平台建设，依托“信用中国”网站强化社会信息公示，建立失信联合惩戒机制。税务、商务、司法等政府部门拥有大量与个人和小微企业相关的有价值数据，将更多的公共信息接入征信系统也有利于普惠金融。三是利用金融科技完善普惠金融的信息共享机制。

再次，支付清算基础设施不断完善。人民银行稳步推进第二代支付系统建设，逐步实现“一点清算”。新结算系统在降低银行资金结

---

<sup>a</sup> 2019年12月26日，银保监会发布《关于推进村镇银行坚守定位，提升服务乡村振兴战略能力的通知》。

算风险的同时，极大提高了资金清算效率和流动性管理水平<sup>a</sup>。随着信息技术在支付清算领域的广泛应用，互联网清算体系实现跨域式发展。移动终端极大普及，商业化的第三方支付迅猛发展，进而较大程度提高了金融服务的可得性，尤其是为低收入人群和小微企业支付清算提供了技术支撑。

最后，建立健全普惠金融风险分担机制。一是大力发展担保业。出台《融资担保公司监督管理条例》，明确国家推动建立政府性融资担保体系。设立国家融资担保基金，建立全国、省级和市（县）三级农业信贷担保体系。多层次、产业化的担保体系将有效地化解银行参与普惠金融的风险。融资担保企业、政府主导的融资担保基金、省级再担保机构，层层分散融资担保业务风险，对银行业金融机构担保贷款发生的风险给予合理补偿。2015年以来我国融资担保行业融资担保代偿率基本维持在3%以上，年均新增担保代偿基本处在600亿元左右的高位，政府性融资担保机构经营普遍处在保本微利或亏损的状态<sup>b</sup>。二是发挥保险增信作用，探索形成“政府+银行+保险”小额信贷风险共担模式。保险业不仅有自身的普惠化的要求，还保障着信贷资源普惠化的环节。农业保险、小额人身保险、巨灾保险等保险产品 and 信贷产品的配套，有利于分散和化解信贷产品的风险。

#### 1.4 普惠金融发展的国际比较

普惠金融指标体系是衡量普惠金融发展水平的标尺，本节将依

---

<sup>a</sup> 谈小生：“第二代支付系统新特征分析”，载于《金融电子化》，2014（5）：58-60。

<sup>b</sup> 经济日报，《意见》引导政府性融资担保机构加大支小支农担保供给——回归担保主业引来金融活水。2019年2月18日。

据世界主要指标体系中分析判断中国普惠金融的现状。当前世界主要的普惠金融指标体系包括三类：基于需求端的世界银行全球普惠金融指数核心指标（Global financial inclusion index，简称 Global Findex），基于供给端的国际货币基金组织（IMF）基于金融服务可获得性调查（Financial Access Survey，FAS）的普惠金融指标体系，综合供求的全球普惠金融合作伙伴组织的普惠金融核心指标体系。在 G20 普惠金融指标体系基础上，2016 年 12 月，中国人民银行正式下发《中国普惠金融指标体系填报制度（试行）》及《中国普惠金融指标体系》，涵盖金融服务可得性、使用情况和质量三个维度，包含 20 类 51 项指标。

一是世界银行的 Global Findex 主要是从需求方的角度提供有价值的信息，评估和监测各国普惠金融实践。Global Findex 每三年公布和更新一次，最新数据是 2017 年。在 2017 年普惠金融的 671 个指标中，中国排在世界前 10%、前 20%、前 30%、前 40% 和前 50% 的指标分别有 21 个、76 个、172 个、314 个和 393 个；排在 50% 以后的指标有 278 个，其中排在后 20% 和后 10% 的指标分别有 92 个和 39 个。综合地看，中国在移动网络、支付习惯和储蓄习惯等方面排名靠前。比如，通过手机接收工资的工作人员比例为 33.44%，排名世界第一；网络在线支付的成年人比例为 85.18%，居世界第四。但是，中国在个人借款选择、按揭贷款、信用卡使用情况和应急资金筹借等方面排名较为靠后<sup>a</sup>。

---

<sup>a</sup> 在 2017 年，中国有过借贷记录的成年人比例为 44.71%，高收入国家则为 64.43%；中国从金融机构借贷的成年人比例为 8.61%，高收入国家则为 19.13%；中国具有未偿还房贷的成年人比例为 12.41%，高收入国家则为 26.56%；中国成年人信用卡拥有比例为 20.82%，高收入国家则为 54.9%。2014 年中国使用信用卡在商店购物的成年人比例为 2.71%，高收入国家则为 12.56%。但中国也有特色，比如在融资方面较为倚重家庭和朋友。2017 年，中国从家庭和朋友处借款的成年人比例为 28.33%，高收入国家则为 13.26%。



表1-4 2017年中国在Global Findex中排名前10%的指标

指标名称	指标排名 (%)	指标排名
通过手机接收工资的工作人员比例	33.44	1
通过手机接收私营部门工资的成年人比例	10.21	3
通过手机接收私营部门工资的工作人员比例	32.93	3
通过手机接收工资的成年人比例	11.59	4
网络在线支付的成年人比例	85.18	4
在过去一年中网络购物的成年人（接受过中等及以上教育）比例	75.31	7
在过去一年中使用网络支付账单的成年人（15-24岁）比例	63.74	7
在过去一年中网络购物的成年人（15-24岁）比例	74.21	10
在过去一年中使用网络支付的成年人（中等教育及以上）比例	68.29	12
在过去一年中使用网络支付或者网购的成年人（15-24岁）比例	78.67	14
在过去一年中网络支付或网购成年人（中等及以上教育）比例	78.34	15
以工资为主要应急资金来源的成年人比例	45.38	13
以工资为主要应急资金来源的成年人（女性）比例	42.64	9
以工资为主要应急资金来源的成年人（收入在前60%的人）比例	49.35	12
以工资为主要应急资金来源的成年人（15-24岁）比例	39.21	13
以工资为主要应急资金来源的成年人（农村）比例	43.82	16
以工资为主要应急资金来源的成年人（25岁以上）比例	46.31	16
使用电话或网络连接账户的成年人（15-24岁的人）比例	57.56	16
使用电话或网络银行的成年人（中等及以上教育）比例	65.39	15

二是国际货币基金组织（IMF）基于金融服务可获得性调查（Financial Access Survey, FAS）得到的普惠金融指标体系。FAS 针对各国金融服务提供和使用情况从供给端评价普惠金融。该指标体系包含 242 个指标，数据来源于中央银行、监管部门和相关统计机构。这里对已提供数据的国家进行排名。具体来看，中国金融机构数量位居 世界前列，其他存款机构数量、自动提款机数量、借记卡和信用卡数量等方面都位居世界第一。与此同时，中国的金融服务覆盖率仍有待 提升。比如，每 1000 个成年人从商业银行借款数量为 469，位居世界第 15 名；每 1000 个成年人的信用卡数量 597 张，位居世界第 19 名，远低于排名第一的卢森堡的 4230 张。



表1-5 2018年中国部分指标在FAS中排名前10%的指标

指标名称	数值	中国排名	排名第一国家	排名第一国家数值
非吸收存款的小额信贷机构数量（家）	8133	2	俄罗斯	9946
保险公司数量（家）	229	7	法国	814
商业银行的分支机构量（万个）	10.13	2	印度	14.29
信用合作社的分支机构数量（万个）	2.14	3	孟加拉国	17.53
其他存款机构数量（万家）	10	1	中国	10
非吸收存款的小额信贷机构的分支机构数量（家）	185	15	俄罗斯	26834
自动提款机（ATM）数量（万个）	111.08	1	中国	111.08
商业银行存款人数：中小企业（万个）	3146.43	1	中国	3146.43
信用合作社存款人数（万人）	902.1	2	孟加拉国	1110.11
信用合作社存款人数：家庭部门（万个）	871.14	1	中国	871.14
商业银行存款账户数量（百万个）	47.84	19	印度	1910
商业银行存款账户数量：中小企业（百万个）	41.37	1	中国	41.37
信用合作社存款账户数量（百万个）	11.42	2	墨西哥	12.07
信用合作社存款账户数量：中小企业（百万个）	10.51	1	中国	10.51
保险公司保单数量（十亿张）	2.24	1	中国	2.24
保险公司保单数量：人寿保险（十亿张）	1.1	1	中国	1.1
保险公司保单数量：非人寿保险（十亿张）	1.13	1	中国	1.13
商业银行借款人数量（百万个）	539	1	中国	539
商业银行借款人数量：家庭部门（百人）	530	1	中国	530
借记卡数量（十亿张）	6.91	1	中国	6.91
信用卡数量（百万张）	686	1	中国	686
每1000个成年人从商业银行借款数量（个）	469.46	15	新加坡	1119.13
每1000位成年人中，从商业银行借款的家庭部门借款人数量（个）	461.94	11	土耳其	716.44
信用合作社存款余额/GDP（%）	5.46	19	日本	117.78
中小企业在商业银行贷款余额/GDP（%）	36.31	4	新西兰	65.69
每1000个成年人的信用卡数量（张）	597.9	19	卢森堡	4230.52
每1000个成年人的借记卡数量（千张）	6.02	1	中国	6.02
每1000个成年人持有人寿保单的数量（个）	962.61	3	日本	1568.91

注：数据来自FAS2019，2018年统计数据。

三是 G20 普惠金融指标体系从供给（金融机构）和需求（金融消费者）两侧反应普惠金融发展水平。指标体系涵盖 3 个维度（金融服务可得性、金融服务使用情况、金融产品和服务的质量），包含 19 大类 35 项指标。根据该指标体系，2017 年相较于 2015 年，中国在普惠金融发展上取得了较快发展。从数量看，在 G20 普惠金融指标体系中占据前 30% 的指标数量，中国已经从 2015 年的 32 个增加到 2017 年的 84 个。从发展质量看，即便是同样处于前 30% 的指标，中国的普惠金融发展水平也已经实现了更高水平的进步。比如，在正规金融机构持有账户的成年人（女性）等指标已经进入前 10%。同时，普惠金融的发展是非均衡的，女性、低收入群体获取金融服务的能力和机会相对较少。比如，从在正规金融机构持有账户的成年人比例这一指标看，女性占比为 76.36%，显著低于男性的 83.97%；收入后 40% 人群占比为 68.35%，显著低于收入前 60% 的 88.42%。

表1-6 2017年中国在G20普惠金融指标体系中排名

类别	细分指标（比例）	2017 数值	排名（总数 的百分比）	排名第一国家	排名第一 国家数值
金融服务 使用情 况：账户	有正规金融机构账户的成年人	80.23	22	丹麦	99.92
	有正规金融机构账户成年女性	76.36	22	丹麦	100
	有正规金融机构账户成年男性	83.97	20	芬兰	100
	在正规金融机构持有账户的成年人 （收入后40%的人）	68.35	24	丹麦	100
	在正规金融机构持有账户的成年人 （收入前60%的人）	88.42	18	芬兰	100
	去年使用手机或上网查询账户余额 的成年人	39.01	18	挪威	88.84
	账户接收过工资或政府转移支付	34.10	29	芬兰	91.16
金融服务 使用情 况：储蓄	在正规金融机构储蓄的成年人	34.78	15	挪威	79.32
	在正规金融机构储蓄的成年女性	30.46	16	挪威	77.55
	在正规金融机构储蓄的成年人（收 入后40%的人）	17.93	20	挪威	71.32
	在正规金融机构储蓄的成年人（收 入前60%的人）比例	46.41	14	挪威	84.65

续表

类别	细分指标（比例）	2017 数值	排名（总数 的百分比）	排名第 一国家	排名第 一国家数值
金融服务 使用情 况：借贷	从金融机构借款或使用信用卡	22.71	25	加拿大	82.83
	过去一年曾使用借记卡或信用卡购物的成年人	41.94	24	挪威	95.69
金融服务 质量指 标：金融 素养和能 力	将存款用作主要应急资金来源的成年人比例	38.97	17	新加坡	87.52
	将存款用作主要应急资金来源的成年人（女性）	39.56	17	新加坡	89.38
	将存款用作主要应急资金来源的成年人（男性）	38.46	17	新加坡	85.57
	将存款用作主要应急资金来源的成年人（收入后40%的人）	41.09	13	日本	84.03
	将存款用作主要应急资金来源的成年人（收入前60%的人）	38.28	18	新加坡	89.12
	将存款用作主要应急资金来源的成年人（15-34岁）	37.5	14	新加坡	79.55
	将存款用作主要应急资金来源的成年人（35-59岁）	38.63	18	新加坡	92.05
金融服务 使用情 况：支付	去年进行或接收数字支付的成年人	67.94	23	丹麦	99.39
	去年进行或接收数字支付的成年人（女性）	64.08	24	挪威	100
	去年进行或接收数字支付的成年人（男性）	71.66	24	丹麦	99.57
	使用手机或网络进行支付的成年人	39.81	18	挪威	85.12
	使用手机或网络进行支付的成年人（收入后40%的人）	19.79	25	挪威	82.84
	使用手机或网络进行支付的成年人（收入前60%的人）	53.61	14	丹麦	87.68
金融服务 可得性指 标	拥有移动电话的成年人	93.45	15	伊拉克	100
	拥有网络的成年人（15-34岁）	93.04	22	荷兰	100

注：限于篇幅，本表在2015年基础上，结合2017年最新状况，列举了部分代表性指标。

综合而言，从三类国际指标体系看，中国普惠金融实现了较快发展，已经基本建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系。在移动网络、支付习惯和储蓄习惯等方面，中国普惠金融发展水平处在世界前列。

与此同时，中国普惠金融发展仍然面临诸多障碍和问题。一是在个人借款选择、按揭贷款、信用卡使用情况和应急资金筹借等方面排名较为靠后。二是中国普惠金融的发展仍存在诸多薄弱环节：弱势地区、弱势群体、弱势产业和弱势环节。弱势地区主要是指城乡和区域差异中的不发达地区，弱势群体主要是指妇女、老人及低收入人群，弱势产业主要是指农业等天然需要扶持的产业，弱势环节主要是指面临融资难问题的中小微企业。三是数字鸿沟问题隐现。教育程度、代际差异和地区差异都可能加大数字鸿沟，反而不利于普惠金融的发展。

## 1.5 中国普惠金融发展的特点

结合中国普惠金融发展的历程和现状，依据中国经济社会发展的现实情况，我们发现中国普惠金融呈现出鲜明的中国特色：中国普惠金融总体水平提升较快，这或许得益于金融发展和金融科技助力；但普惠金融的区域差异、阶层差异等并未显著改善，即普惠金融整体水平的提高并未均等地造福于不同区域、不同阶层的人群，表现出一定的固化性质；普惠金融的发展依赖于支持体系的建立，但也受制于诸多市场乱象；通过科技创新推动普惠金融发展是一条解决中国普惠金融问题和痼疾的可行之路。

首先，总体水平提升较快，信用领域的普及程度有待提高。我国普惠金融发展成效显著，整体发展趋势向好，重点领域金融服务获得感明显增强。一是账户拥有率提升较快。2017年，中国成年人账户拥有率达80.23%<sup>a</sup>，与发达国家分组的平均水平（94%）相比略有差距，

---

<sup>a</sup> 世界银行，《2017全球普惠金融指数报告》。

但已显著高于发展中国家分组的平均水平（63%）。2018年，中国成年人账户拥有率已超过90%<sup>a</sup>，已经与其他G20国家大致相当。二是普惠金融贷款迅速提升。2019年三季度末，人民币普惠金融领域贷款余额16.99万亿元，同比增长16.8%，增速比上季末高0.6个百分点；前三季度增加2.13万亿元，同比多增7577亿元。其中，普惠小微贷款余额11.27万亿元，同比增长23.3%，增速比上季末高0.8个百分点；前三季度增加1.77万亿元，同比多增8097亿元。与此同时，中国普惠金融的普及程度仍有待提高。中国普惠金融未覆盖人群依然庞大。信用卡是通过完善个人征信从而便利借贷的重要手段，截至2019年第三季度末，中国的信用卡和借贷合一卡在用发卡数量共计7.34亿张，全国人均持有信用卡和借贷合一卡0.53张，还有一半多的人口没有信用卡<sup>b</sup>，从而无法通过信用卡消费获得征信记录，也就无法从传统金融市场上获得资金。截至2019年上半年，中国人民银行征信系统已采集9.9亿人的信息，但仍有4.6亿自然人没有信贷记录<sup>c</sup>。

其次，城乡二元差异显著，缩小区域差距难度较大。中国普惠金融的城乡二元结构差异较为显著。发展普惠金融的难点在农村。在城乡二元的社会结构下，2018年乡村常住人口占总人口比重为40.42%，数量为5.64亿人<sup>d</sup>。面对数量庞大的乡村居民，如何在二元结构下实现普惠金融，对中国来说是一个巨大挑战。

再次，支持体系初步建成，金融机构结构互补。普惠金融体制机制、产品服务、资本市场融资、信用信息体系、支付体系日益完善，

---

a 2018年2月11日，中国人民银行和世界银行联合发布：《全球视野下的中国普惠金融：实践、经验与挑战》。

b 数据来源：中国人民银行，《2019年第三季度支付体系运行总体情况》。

c 2019年4月24日，中国人民银行征信中心有关负责人就征信系统建设相关问题答记者问。

d 数据来源：国家统计局，2018年国民经济和社会发展统计公报。

构建起涵盖大中小、政策性与市场性的普惠金融市场体系，支持体系初步建成。一是信用体系和信用信息平台建设日趋完备。截至2017年，全国累计为261万户小微企业和近1.73亿户农户建立信用档案。全国信用信息共享平台已联通44个部委和所有省区市，归集各类信用信息总量突破164亿条<sup>a</sup>。二是“银税互动”不断深化，“银商合作”逐步发力。为弥补中小企业信息不足问题，2015年7月，银行业和税务部门通过“银税互动”搭建银税信息共享平台，支持小微企业“以税促信、以信申贷”，帮助企业将纳税信用转化为融资信用。“银商合作”是建立银行业和工商部门信息合作机制，通过国家企业信用信息公示系统和小微企业名录库合作，搭建银企对接平台。三是支付体系优化升级。得益于中国的技术进步和后发优势，计算机和手机终端成为便捷可得的物理支付设施。中国第三方支付实现了快速发展，极大提高了金融服务的可得性。从市场规模看，中国第三方支付从2009年的0.54万亿元发展到2018年的190.5万亿元。

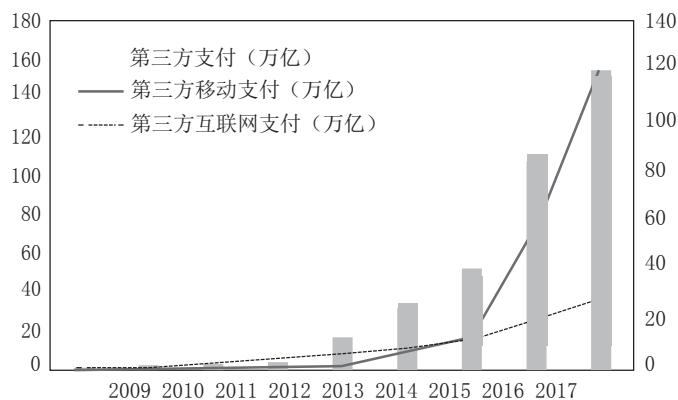


图1-1 2009—2017年中国第三方支付的市场规模

数据来源：wind。

<sup>a</sup> 资料来源：2018年10月，中国银行保险监督管理委员会发布《中国普惠金融发展情况报告》。

与此同时，各类金融机构发展呈现结构性差异。一是部分银行机构的普惠金融服务不到位。总体而言，自2017年以来正规金融机构在普惠金融领域发挥作用逐渐凸显。一方面，商业银行依据监管要求设置普惠金融事业部并设立专营机构，专门推动普惠发展。比如建设银行推出的“裕农通”。另一方面，严监管下，区域银行回归本源服务本地，农信社加大改革力度，都进一步提高了地方性普惠金融机构的服务能力。然而，一些中小金融机构难以坚守自身定位，将利润获取和规模扩张放到更高位置，甚至放到服务实体经济和防范金融风险之前。一是背离服务实体经济的定位，纷纷投向房地产等领域。二是在区域内向县城和城市聚集发展，在区域外大力开设网点实现跨区域经营。一些农商行和中小商业银行未立足本地发展金融业务及普惠金融业务，既没有很好的服务实体经济，推动普惠金融的有效拓展；又放大了自身风险。

#### 专栏1-1

#### “裕农通”村口银行

“裕农通”是中国建设银行在未设立物理网点的地区，与当地第三方合作（包括供销社、卫生诊所、超市小卖铺等）而设立的助农金融服务点，能为周边地区客户提供存取款、转账汇款、存定期、办理理财等服务。“裕农通”其实就是简化版的银行网点，包含了存、贷、汇、缴、投等多类金融产品和服务，让广大农民足不出村就能享受到和网点一样的金融服务。而对于第三方合作商户来说，其操作并不像柜台那般复杂，只需要一部手机或者一台电脑，下载建行“裕农通”App即可直接操作。“裕农通”被《亚洲银行家》评为“2018年度中国最佳普惠金融产品”。“裕农通”产品考虑了农村的基本情况，具有诸多亮点。



一是持卡费用全免。建行为村民批量发卡并减免持卡费用，提供包括免收开卡工本费、免收年费、免收小额账户管理费等优惠。村民在服务点办理建行借记卡助农取款、现金汇款、行内转账汇款等业务，提供免收服务手续费等优惠，真正将“惠民”落到实处。

二是开展优惠活动。建行将不定期与当地小卖部、小食店等商户合作，针对村民开展丰富多彩的购物普惠活动，村民持建行卡在合作商户消费可享受折扣优惠。通过优惠活动的开展，不仅为村民获得实惠，更能为合作商户获客引流，带动营业额的增长。

三是服务点佣金补贴。与合作方共建助农服务点，是建设银行优质服务进农村的一种体现，一方面可为当地村民提供多样化的金融服务，另一方面，建行也将为服务点业主提供相应的配套激励措施，实现合作共赢。

“裕农通”已经成为老百姓家门口的银行，并获得了迅猛发展。截至2019年12月25日，目前上海辖区内1571个行政村，通过建设银行“裕农通”普惠金融项目推动，已经实现了基本金融服务村村全覆盖；覆盖了山西全省2.5万个行政村，实现了行政村100%全覆盖。

资料来源：中国建设银行。

最后，创新推动卓有成效，金融科技方兴未艾。科技创新使中国普惠金融实现了超常规发展。中国本身具备发展普惠金融的市场优势，具有形成可持续性商业模式的先天条件。中国普惠金融面向的农户、城市弱势群体以及中小企业数量和体量十分庞大，是世界上最大的市



场之一，基于长尾理论蕴含的市场规模必然十分可观。因此，庞大的市场规模就为金融机构等市场主体提供了可控开拓的广阔市场，具备构建能够盈利的可持续商业模式。一是金融科技创新推动普惠金融实现跨越式发展。二是业务模式创新增强了商业可持续性，并使其接地气，扎根实践。金融科技的发展也对普惠金融发展形成了新的挑战。突出地表现在数据安全和数字鸿沟问题上。

## 第二章

# 金融科技发展的特点、趋势与影响

大数据、人工智能、移动互联网等新一轮信息技术高速发展，正在深刻改变着金融业务模式和金融产业结构。本轮金融科技具有很强的共性技术变革特征，对金融业具有全局性、全产业链的影响，这与以往新兴科技在金融业中局部性的、产品层面的应用有明显不同。金融科技的发展为科技型企业进入金融业带来了新的机遇，对金融行业、金融业务以及金融监管产生了重要影响。

## 2.1 本轮金融科技发展的主要特点

2.1.1 从本质上看，本轮金融科技发展主要是共性和底层技术创新

新一轮信息技术革命是驱动本轮金融科技的核心力量，它包括大数据、云计算、人工智能、移动互联网、物联网等。这些技术属于典型的共性技术，能够在多个行业广泛应用，金融是其中之一。大数据、云计算等技术主要起源于互联网企业，特别是在网络零售、社交通讯

等领域应用成熟之后，才跨界应用于金融业等传统行业。人工智能从20世纪50年代以来已历经几轮起伏，早期对其潜力的认识主要是在制造业领域<sup>a</sup>。近年来，随着劳动力成本的快速上升，人工智能在替代简单重复劳动的应用不断增加，其在金融等服务业的应用也明显增多。

本轮金融科技具有较强的底层技术变革特征。大数据、云计算、人工智能、安全加密技术等支付、银行、证券、保险等金融业各领域都有基础性应用，重构了服务渠道、数据使用、风险识别、信息系统架构等底层技术。例如，身份识别是提供任何金融服务的前提，随着人脸、声纹、虹膜识别等技术的完善，金融服务渠道将发生重大变革，很多面对面服务可能转变为远程服务，机构网点和人员数量将大量减少。

再如，数据中心是大型金融机构的关键基础设施，传统的数据中心大多是集中式、高灾备等级的系统，主要依赖进口的高端服务器、数据库和存储设备<sup>b</sup>，投资和维护成本高，自主可控能力低，系统改造升级时往往要停止服务。云计算通过分布式计算方式，通过普通小型机就能实现大规模计算能力，减少了投资成本，降低了对进口设备的依赖，在服务不间断前提下可以同步进行系统改造升级。

由于本轮金融科技具有共性和底层技术特征，它在很大程度上属于竞争前技术（pre-competitive technology）。从理论和反垄断实践上看，在竞争前阶段，通过公共政策支持、设立产业联盟等促进研发创新，一般不构成合谋或垄断，因为它有利于提升行业整体效率<sup>c</sup>。因此，各国政府普遍将金融科技上升到国家战略高度，通过多种方式对其予

---

a 通过人工智能的深度应用推进智能制造，是提升工业效率的关键。

b IOE：IBM的小型机、Oracle数据库、EMC存储设备。

c 而在竞争阶段，企业之间的合作可能存在共谋、操纵市场等问题，是违反竞争法律的。

以支持。英国政府明确提出要将伦敦发展为全球金融科技中心<sup>a</sup>，塑造良好的金融科技生态系统。目前伦敦金融科技从业人数已超过纽约、香港、新加坡等国际金融中心城市。美国、日本等发达国家将人工智能、物联网等视为新一轮产业革命的核心，积极出台研发和产业支持政策。2019年2月，美国政府发布了《美国人工智能倡议》（American AI Initiative），提出要加强产学研合作，维护美国人工智能领域的领导地位，这是美国政府首次提出国家层面的人工智能发展战略。

### 2.1.2 从过程上看，本轮金融科技进展迅速、冲击强烈

金融业历来是新技术的积极应用者，长期以来经历了多次重大技术创新。但以往的新技术应用，大多进展较慢，过程曲折。例如，1967年巴克莱银行首次推出ATM（自动柜员机），最初面临取现不便<sup>b</sup>、无法跨行服务<sup>c</sup>、客户不信任、安全性等一系列问题，直到1985年后才加速发展<sup>d</sup>。网上银行在20世纪90年代就已出现，但直至近十余年互联网普及后才快速应用。与本轮金融科技更倾向底层技术创新不同，ATM、网上银行等主要是业务和应用层面的创新。事后来看，有些曾被寄予厚望的金融科技，实际上并没有发挥太大作用。例如，20世纪70年代电视普及后，通过电视提供远程金融服务被认为是可能的创新方向，但由于客户信任和使用习惯等问题，效果不佳，最终被弃用<sup>e</sup>。

a HM Treasury: UK FinTech On the cutting edge: An evaluation of the international FinTech sector.

b 银行卡尚未普及，提取现金要用印有凹凸记号的指令牌。

c 1985年纽约现金交易所网络成立，ATM突破了单个银行的局限，可以跨行提供服务。

d 艾栗斯：“ATM机的发展史：命运多舛，遭人嫌弃？”，载于《北京日报》，2017年12月20日。

e 李文红，蒋则沈：“金融科技的发展与监管：一个监管者的视角”，载于《金融监管研究》，2017（03）：1-13。

相比以往的金融科技变革，本轮金融科技变革进展更为迅速。信息系统、ATM、POS 机等传统金融科技手段的普及应用大概用了 20~30 年，网上银行普及用了 10~15 年，而移动互联网时代很多金融科技应用仅仅 3~5 年就形成了成熟的商业模式，产生了巨大影响。作为本轮金融科技大发展的重要条件，互联网的大范围普及带来了巨大的用户规模、高度频繁的试错环境，这使得金融科技的发展具有小步快跑、快速迭代的特点。金融科技催生的新的商业模式很快推向市场，根据市场反馈快速调整，经过几轮迭代就能形成较为成熟的业务模式。麦肯锡研究认为，人工智能正在促进人类社会发生转变，这种转变将比工业革命发生的速度快 10 倍，规模大 300 倍，影响几乎大 3000 倍<sup>a</sup>。

本轮金融科技对很多传统金融服务带来了强烈冲击。目前，互联网支付、移动支付已成为和现金、银行卡并列的常用支付方式，日常支付去现金化的趋势在加强，这使得 ATM 等现金自助设备大幅下滑。我国银行 ATM 数量增速 2016 年首次下滑，2018 年四季度首次出现存量下降<sup>b</sup>。ATM 生产企业近年来普遍业绩不佳，面临转型困境。2013 年以来，扫码（二维码）支付快速发展，成为移动支付的主要方式，适用于大部分刷卡交易场景。二维码的普及冲击了传统 POS 终端，2010—2015 年 POS 终端的年增速保持在 45% 左右，2016 年降至 7.5%<sup>c</sup>，2018 年进一步降至 4% 左右。

<sup>a</sup> 麦肯锡研究报告：《人工智能，下一个数字前沿》（*Artificial Intelligence, The Next Digital Frontier*）。

<sup>b</sup> 人民银行：《2018 年支付体系运行总体情况》。2018 年四季度，ATM 机总量 111.08 万台，较上季度末减少 1.77 万台。1987 年，ATM 首次被引入中国。到 1999 年，全国 ATM 保有量约 3 万台，仍属于十分稀罕的设备。直到 2004 年，市场对自助现金设备需求的爆发。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1607566312693137576&wfr=spider&for=pc>。

<sup>c</sup> 近年来，传统 POS 厂商快速转型，推出集刷卡、扫码以及 NFC 非接触式支付等多功能的智能 POS 终端。

### 2.1.3 从影响上看，本轮金融科技具有全局性和通用性影响

以往金融科技的影响大多是局部性的，主要是在产品层面或某一服务环节。对于金融企业而言，科技企业主要是辅助支撑角色，如设备采购、技术外包等。围绕金融业，产生了大量设备供应商，如信息系统建设、ATM 等设备制造、银行卡芯片、加密和身份识别技术等。对比来看，本轮金融科技具有全局性、全产业链的影响。首先，金融科技大幅度提高金融服务可得性。根据世界银行统计<sup>a</sup>，随着金融科技的快速普及，2011—2017 年，全球有 12 亿人首次获得了金融或移动货币账户，无金融账户人口比例从 50% 降到 31%。2018 年，全球仍有 17 亿人口没有银行账户，但其中三分之二的人拥有手机，利用金融科技提高金融服务可得性还有很大潜力。

其次，金融科技有效降低了金融服务成本。以小微和个人贷款为例，作为我国首批互联网银行，微众银行个人贷款的笔均金额不足一万元，小微企业贷款的笔均金额约几十万元，并能够保持较低的不良率和较强的盈利能力。这关键在于利用金融科技手段有效控制成本，这是传统商业银行所不具有的优势。大型商业银行由于成本高，笔均规模在几十万元的小微企业贷款是亏损的。按现行统计标准，对大型商业银行而言，单户授信总额 3000 万元以下的贷款就归为小微企业贷款<sup>b</sup>。这实际上可能超出了大部分小微企业的真实融资需求，远高于微众等互联网银行的笔均贷款规模。

再次，金融技能优化和缩短金融服务流程。人工智能改变了金融服务的供给方式，智能客服、远程服务快速发展，减少了大量中间

---

<sup>a</sup> 世界银行发布的全球普惠金融指数 (Global Findex)。

<sup>b</sup> 普惠型小微企业贷款的标准是小于1000万元，也远高于互联网银行。根据中国人民银行制定的标准，自2019年起，普惠型小微企业贷款考核标准由“单户授信小于500万元”调整为“单户授信小于1000万元”。

环节，一些简单重复性服务岗位逐步被机器替代，很多金融机构去人工化的趋势明显，金融业劳动密集的特征将会减弱。

本轮金融科技具有高度通用性，同一类型的金融科技工具可适用于业务属性相似的多个场景。而以往的金融科技创新大多是高度专用性的，只是针对某一特定业务场景。例如，大数据在银行业可以用于识别贷款客户信用，在保险业可以精确判断投保人的风险。人工智能在证券业可以提供智能投顾服务，在银行、保险等行业可以提供智能客服。云计算不仅有利于大型金融机构，更有利于中小金融机构，因为传统的信息系统建设成本高昂，后者难以负担<sup>a</sup>。身份识别更是通用性技术，在支付领域出现了指纹支付等更加便利的支付方式，在银行、证券领域有力推动了远程开户等服务，在保险理赔、识别骗保中也有重要作用。

## 2.2 科技型企业进入金融业的趋势

### 2.2.1 本轮金融科技是科技型企业进入金融领域的重要机遇

牌照监管是金融业监管的主要方式。在本轮金融科技兴起之前，牌照是科技型企业进入金融业的主要门槛，科技型企业很难获得金融牌照。从国际经验来看，在本轮金融科技之前，科技型企业进入金融业很少有成功案例。例如，沃尔玛是美国最大的零售企业，有很强的研发能力和稳健的现金流，在供应链金融、消费信贷等领域有巨大潜力，多年来沃尔玛一直试图进入金融领域，但始终难以获得监管部门

---

<sup>a</sup> 据麦肯锡统计，大型银行中，四大行平均科技支出为55亿~165亿元，股份制银行的投入为15亿~45亿元，城商行的投入为0.3亿~1亿元，而农商行则为400万~1200万元。从数据上看，中小银行科技投入较为薄弱，而市面上大部分互联网银行平台都是资源消耗大的系统性工程，因此，中小银行想通过自建平台转型是极为困难的事情。

批准<sup>a</sup>。通用电气是美国产融结合的重要案例，但也主要是围绕主业开展融资租赁等有限的金融活动，不能开设银行或支付账户<sup>b</sup>。2015年通用电气宣布将剥离通用金融（GE Capital）的大部分金融业务，结束多元化发展，更加专注于制造业。

本轮金融科技为科技型企业进入金融业提供了重要机遇。金融科技扩展了金融业务的边界，促进了分工的细化，催生了一批新型金融服务。在这些新型金融服务纳入监管范围之前，一批科技型企业抓住机会进入金融领域，并实现了快速发展。例如，第三方支付是应对我国社会诚信环境不足的巨大创新。支付宝等第三方支付工具早在2004年就已出现，但人民银行直到2010年才制定了《非金融机构支付服务管理办法》，发放第三方支付牌照，逐步将其纳入监管。总体来看，近十余年来，特别是2016年强化互联网金融整顿之前，第三方支付高速发展，先后推出了快捷支付、余额宝等变革性产品。再如，微信红包是引爆我国移动支付发展的重要创新，2014年初腾讯首次推出微信红包，这是前所未有的新型金融服务，它有力推进了日常生活的去现金化进程。

大型科技企业进入金融领域主要有以下优势。一是用户规模优势。互联网企业普遍拥有规模庞大、高度黏性的用户群体，从活跃用户数量来看，脸书、微信、支付宝、亚马逊分别有22亿、10亿、8.7亿和3.1亿。这些科技型企业跨界提供金融服务，具有天然优势，借助已有的客户基础可以迅速达到可持续的规模。二是技术优势。在很多细分场

---

<sup>a</sup> 沃尔玛曾数次努力意图开设银行：1999年沃尔玛收购了俄克拉荷马州联邦中心银行（Federal Bank Centre）；2016年该公司申请了银行执照，试图在犹他州创立实业贷款公司。最终立法者与银行集团阻止了沃尔玛进一步进军银行业的举动，并禁止商业企业获取实业贷款企业执照（ILC licenses）。

<sup>b</sup> 张春：“中国金融科技发展的模式、机遇和挑战”，载于《证券时报》。



景，金融机构存在大量的科技需求，而金融机构本身技术能力达不到，需要科技企业的专业能力。三是成本优势。科技企业的获客成本和服务成本更低。例如，智能投顾提供自动化、算法驱动的投资建议<sup>a</sup>，管理费率更低<sup>b</sup>，对最低资产规模的要求少。

### 2.2.2 科技企业和金融企业互为补充融合发展的趋势在增强

科技企业和金融企业存在很强的互补性。科技企业和金融企业都掌握了一定的大数据资源，但二者特点不同，差异化明显。互联网等科技企业的大数据主要是电商购物、社交行为、好友关系、日常小额支付等，优势是维度多、更新快、覆盖范围广，但劣势是价值密度低、金融属性弱、可替代性强，单独依靠上述数据不足以支撑金融风控需求。传统金融机构和政府部门掌握的大数据包括征信记录、纳税情况、法律诉讼、信贷历史、大额资金流水等，优势是价值密度高、金融属性强、难以被替代，但劣势是维度少、更新慢、覆盖范围有限，数据使用门槛高。虽然互联网大数据在金融中的应用高度活跃，但它难以完全替代传统金融大数据，二者更多是互补的关系。

近年来，跨界进入金融业的科技企业不断增加，科技企业和金融企业融合发展是大势所趋。国际上，亚马逊跨界开展金融业务，向其平台上的卖家发放短期商业贷款，2011—2017年“亚马逊借贷（Amazon Lending）”项目累积向小企业提供的贷款仅约30亿美元<sup>c</sup>。在国内，蚂蚁金服从淘宝的支付业务开始，快速扩张版图，目前业务范围已涵

---

<sup>a</sup> 路易斯·万斯勒，彼得·诺兰，特伦斯·罗杰斯：“科技巨头会否成为金融企业”[J]，载于《中国经济报告》，2018（1）：91-92。

<sup>b</sup> 智能投顾通常按管理资产的0.25%收费，而大多数投资顾问按1%收费。

<sup>c</sup> Amazon lent \$1 billion to merchants to boost sales, 网址：<https://www.reuters.com/article/us-amazon-com-loans-idUSKBN18Z0DY>.

盖大部分金融领域。腾讯从微信支付开始，金融业务也在快速发展。一些传统金融机构积极拥抱金融科技，与新兴科技企业开展合作。例如，中信银行与百度共同出资设立百信银行，前者控制 70% 股权；中信银行提供金融专业能力和流动性支持，百度提供系统开发、场景与数据利用技术。与网商、微众银行的纯民营色彩不同，百信银行是银行控股、科技企业深度参与的新型金融机构。

### 2.2.3 监管合规、风险防控是科技型企业进入金融业的挑战

科技企业进入金融业面临的首要挑战是能否适应金融的思维方式和监管模式。从思维方式上看，科技思维首先是创新、提高效率，这要求不设限制、大胆探索。金融思维首先是稳定、防控风险，这要求审慎展业，开展任何新业务都要首先检查是否符合现有规定。从监管模式上看，金融业采取牌照管理，监管前置，非准即禁；科技企业则限制很少，非禁即准，进入退出高度自由，由市场实现优胜劣汰。

科技型企业进入金融业，会面临很高的监管合规成本。设立金融机构对股东、注册资本等都有严格要求。例如，从我国首批发起设立的民营银行情况来看，很多发起股东是科技型企业，虽然没有明文规定，但大致标准是大股东净资产不低于 100 亿元，实际控制人净资产不低于 50 亿元，注册资本最低为 20 亿元。相反，科技企业的创业门槛远低于设立金融机构，基本没有对注册资本、股东资产的要求。

在合规成本较高的情况下，国际上很多科技企业即使实际开展了类金融的业务，但往往避免直接设立金融机构。亚马逊已涉足支付、现金、信用卡、小型企业借贷与消费信贷领域，但对直接申请或并购银行牌照一直保持谨慎，主要原因是银行业监管成本高昂。对亚马逊而言，提供金融服务只是手段，而不是目的。提供支付和信用卡等金

融服务的目的是让消费者更便捷地购买商品，向入驻商家提供贷款的目的是完善电子商务生态<sup>a</sup>。亚马逊坚持将主业放在电子商务，其主要竞争对手是其他零售企业，而不是金融机构。

虽然从市场角度看，一些金融创新产品能够大幅提升效率，但从监管角度看可能漏洞较多，潜在风险很大，难以长期持续。例如，第三方支付沉淀资金可能带来备付金挪用、洗钱等问题，存在较多隐患。2018年以来，银行断直连、备付金全额上缴对于规范第三方支付行为、保障支付体系安全有重要意义，但这对支付机构的盈利产生了很大冲击。再如，相互保虽然看似高效便捷，但也有较多隐患：加入者存在逆向选择问题，分担的赔付金额不确定等。这些问题短期内尚未暴露，但长期来看不可避免会加剧风险。

## 2.3 数字创新发展对传统金融行业的影响

### 2.3.1 金融产业分工更加细化，经营混业化趋势增强

金融科技的深度应用推动了金融产业分工精细化，在很多细分领域形成了一批“隐形冠军”企业。金融产业各环节的专业化程度提高，纵向一体化程度减弱，很少有企业能覆盖全产业链。围绕具体金融业务，出现了一批专注于某一场景的金融科技企业。例如，身份识别是人工智能的重要应用场景，金融行业有大量的人脸识别需求，如开户、支付、取款等。国内人脸识别领域近年来涌现出商汤、旷世、云从、依图等独角兽企业。目前，云从为四大商业银行在内的全国400余家银行提供身份识别技术，平均每天提供2.16亿次人脸对比服务。依图

---

<sup>a</sup> Why Amazon won't buy a bank in 2018? 网址: <https://tearsheet.co/modern-banking-experience/why-amazon-wont-buy-a-bank-in-2018/><https://www.weiyangx.com/272712.html>.

为招商银行的远程视频柜员机 (Virtual Teller Machine) 提供“刷脸取现”技术, 已覆盖了 100 多个城市的近千台机器。

金融机构混业经营的趋势在增强, 产业边界趋于模糊, 市场边界更难界定。混业化经营有两层含义。一是金融行业内各领域之间的混业化。商业银行设立保险、基金子公司, 保险公司并购获得银行、证券牌照。同时持有银行、证券、保险等多项金融牌照的金融控股集团越来越多。平安、建行等大型金融机构专门成立了金融科技子公司, 进行共性技术研发, 为集团内的下属金融机构提供技术支撑。二是金融和科技之间的混业化, 金融企业试图向科技企业转型, 科技企业也在金融领域发力。平安集团明确提出要转型为科技企业, 逐步从资本驱动型的公司转变为科技驱动型的公司。蚂蚁金服、腾讯等新兴科技企业通过各种形式持有第三方支付、银行、保险、征信等金融牌照。从 2019 年起, 腾讯首次将金融科技列为主要业务类别单独统计, 金融科技收入已占腾讯营业收入的四分之一<sup>a</sup>。

### 2.3.2 金融机构进入退出更频繁, 产业活跃程度提升

金融科技的发展使得金融业的进入门槛有所降低。金融机构的进入退出更加频繁, 通过市场实现优胜劣汰的作用机制越来越强。一方面, 近年来, 监管部门对新型金融机构发展总体持包容审慎态度, 新设立的金融机构数量不断增加; 另一方面, 对问题金融机构探索建立退出机制, 加快推进金融供给侧改革。以民营银行为例, 2014—2019 年我国批准设立了 18 家民营银行, 其中, 5 家民营银行的股东背景是互联网科技企业, 主要目的是利用股东的优势条件, 加强金融科技

---

<sup>a</sup> 参考腾讯公司2019年一季报。

在银行业的探索应用。再如，第三方支付是重要的新型金融服务，2011—2015 年人民银行共发放 271 张第三方支付牌照。随着第三方支付机构的大量进入，市场竞争日趋激烈，部分支付机构出现问题。截至 2019 年 9 月末，央行累计注销了 34 张支付牌照

随着金融科技的应用，金融产业活跃度明显提升。金融科技公司之间的竞争更剧烈，由于很多金融业务具有较强的商业模式创新特点，一家公司的业务创新很容易被其他公司模仿。P2P 网络借贷机构之所以短期内大量出现，主要原因是进入门槛低、业务模式简单、容易快速复制。微众银行、网商银行等民营互联网银行经过几年探索，逐步形成了较为成熟的业务模式，都是以消费信贷和小微贷款为主，充分利用股东的流量优势和大数据风控优势。支付宝、微信等网络平台成为基金、理财产品销售的重要渠道，同时展示了多家金融机构的理财产品，收益率高低排序完全透明，客户能更便捷地比较不同金融产品的收益率和服务费率，这加剧了资产管理公司之间的竞争。

### 2.3.3 金融机构分化趋势在增强，龙头企业优势突出

金融科技使得龙头科技企业和大型金融机构优势扩大，赢者通吃效应更强。在龙头企业的竞争压力下，中小金融机构的经营难度越来越大，金融机构分化的趋势不断增强。例如，微信和支付宝等网络平台具有巨大的流量优势，用户规模达到 10 亿人左右，覆盖了我国大部分劳动人口，一旦推出一款新产品，就能迅速覆盖数亿客户。余额宝在 2013 年首次推出，6 个月内开户数就超过了 4900 万，资金规模达到 2500 亿元。超过了部分大型商业银行个人活期存款的总额。再如，目前我国二百余家第三方支付机构两极化很大，只有支付宝和财付通等极少数龙头机构具有较强的竞争力，特别是 2018 年以来第三方支

付监管趋严，“交易断直连”和备付金全部集中交存后，很多中小支付机构未来将逐渐退出<sup>a</sup>。

金融科技有效降低了成本，强化了规模效应，这是龙头企业优势增强的重要原因。从成本角度看，金融科技虽然前期固定成本很高<sup>b</sup>，但一旦形成市场优势，边际成本就会大幅下降。例如，微信在已拥有 10 亿用户的前提下，为用户提供金融服务，获取新客户的额外成本很小。而传统商业银行主要依靠分支机构提供金融服务，获取新客户的边际成本很高，必须要新增网点和服务人员。再如，金融科技大幅降低了支付网络的建设成本。信用卡刷卡支付中，商家安装 POS 设备的成本在千元左右；而扫码支付中，商家打印二维码近乎零成本，制作二维码塑料牌的成本只有 10 元左右，远低于 POS 设备成本<sup>c</sup>。受益于低成本优势，移动支付可以下沉到村一级，形成了更大的规模，覆盖范围远大于 POS 机。

## 2.4 金融科技对金融业务的影响

### 2.4.1 超出传统范畴的金融业务新形态层出不穷

在金融科技的推动下，新型金融业务层出不穷。网络信贷、第三方支付、众筹等都是近十余年来出现的金融业务新形态，其根本驱动因素都是金融科技的发展。例如，基于互联网的 P2P 借贷是典型的新型金融服务，最早出现在英国和美国，2005 年以来涌现出 Zopa、Prosper 和 Lending Club 等较为成功的模式。从本源上看，在纯粹的

---

<sup>a</sup> 李伟：“金融科技赋能支付服务提质增效”，载于《金融电子化》，2018（12）：22-25。

<sup>b</sup> 很多互联网企业都会经历较长的“烧钱”亏损期，主要目的是通过大量投入培养用户习惯，形成规模效应。

<sup>c</sup> 《二维码碾压的ATM与POS机》，载于21世纪经济报道，2018.8.1。

P2P模式下，网络平台发挥信息中介的作用，利用互联网信息公开透明、传播迅速的优势，为借贷双方提供自由竞价、撮合成交的平台，并提供信用评级、法律事务等增值服务。平台收取一定的服务费，但风险仍由借贷双方承担，不转嫁到平台。它主要是分散化的小额贷款，弥补了银行等传统中介所不覆盖的人群，促进了普惠金融发展。

但是，正因为很多金融创新业务超出了传统范畴，导致其属性界定困难，在定位和监管上存在很大争议。例如，近年来国内 P2P 借贷平台风险频发，主要原因是很多 P2P 平台脱离了信息中介的本质，承诺刚性兑付、非法集资、形成资金池等，在业务定位、盈利模式、风险控制等方面出现了异化。从本质上看，网络支付、P2P 网络借贷、股权众筹等金融科技在金融产品和业务中的应用，并未改变支付清算、债务融资、股权融资等金融业务的基本属性。

再如，2018 年 10 月，蚂蚁金服和信美人寿推出了大病互助产品“相互保”。区别于传统商业保险，相互保不需要用户事先支付保费，符合条件的人员可以 0 元加入。一旦成员患病需要领取保障金时，费用由全部参与者分摊。利用支付宝巨大的平台流量优势，相互保在 41 天内吸引了 2000 万用户。相互保对保险产品的界定和现行保险制度体系产生了很大冲击，保险监管部门认定其涉嫌违规：未按照规定使用经备案的保险条款和费率、销售过程中存在误导性宣传、信息披露不充分，最终叫停了相互保<sup>a</sup>。

#### 2.4.2 金融服务渠道更加扁平化、服务重心下沉

2014 年以来，国内龙头互联网企业纷纷出资设立民营银行，如微

---

<sup>a</sup> “相互保”后改名为“相互宝”。虽然只有一字之差，但意味着不再是保险产品，只是网络平台互助计划，失去了信美人寿的保险兜底。



众银行（腾讯）、网商银行（蚂蚁金服）、百信银行（百度）、新网银行（小米）、中关村银行（用友网络）等。与传统商业银行层层和跨区设立分支机构不同，互联网银行渠道扁平、人员精简，基本不设网点或分支机构，通过互联网渠道提供金融服务，短时间内快速覆盖大量用户。2018 年底，微众银行和网商银行的资产规模分别为 2200 亿元和 960 亿元，员工量分别仅有 1200 人和 720 人<sup>a</sup>，远远少于同等体量的传统商业银行。人员结构也大不相同，主要是研发人员，基本没有信贷人员。

金融科技使金融服务下沉至传统金融机构难以覆盖的长尾客户。互联网银行普遍利用金融科技，专注于小微企业和消费贷款。微众银行的消费信贷主要服务中低收入者，这些都是传统商业银行不愿覆盖的人群。2018 年末，微众银行有效客户超过 1 亿人，遍布全国 31 个省市。其中，80% 客户为大专及以下学历，76% 客户从事蓝领服务业或制造业。个人客户中，72% 以上单笔借款成本不足 100 元；企业客户中，约三分之二属首次获得银行贷款。同时，兼顾了服务和风控、成本管理<sup>b</sup>。

2018 年末，网商银行累计服务了 1227 万小微企业，接近我国小微企业总数的六分之一<sup>c</sup>。根据网商银行内部测算，大数据征信、云计算、人工智能技术模型有效降低了运营成本，每笔贷款平均运营成

---

<sup>a</sup> 微众银行员工数1200人是2017年9月数字。

<sup>b</sup> 微众银行推出“微粒贷”、“微车贷”和全线上、纯信用、随借随还的“微业贷”等普惠性质较强的金融产品，相应全面风险管理体系（eRM）针对来自中国人民银行、公安、学历和法院以及腾讯的数据，涵盖信用行为、网上消费、欺诈信息、汽车等领域的数十个市场数据，通过逻辑回归、决策树和神经网络、随机森林等机器学习方法等决策模型，识别信用风险和欺诈风险。这些有效促进了信贷不良率管理。微众银行2015到2018年，贷款不良率分别为0.21%、0.32%、0.64%和0.51%，营业收入分别为2.26亿元、24.49亿元、67.48亿元、100.29亿元，净利润分别为-5.84亿元、4.01亿元、14.48亿元、24.74亿元。于涛根据微众银行公开资料整理。

<sup>c</sup> 2018年全国共有小微企业（含个体工商户）约9000万。



本仅 2.3 元，其中 2 元为技术投入，这远低于传统商业银行的笔均贷款成本。

#### 2.4.3 金融服务竞争强度更激烈、竞争范围扩大

金融科技显著放大了金融机构间竞争的强度。在互联网环境下，客户具有多归属属性，即大多数人会同时在多个金融机构注册开户，并且在不同金融机构间的转换成本很低。例如，微信和支付宝提供了近乎同质化的支付、理财等服务，绝大部分互联网用户同时注册了微信和支付宝，在大部分支付场景下二者可以互相替代，形成了典型的双寡头竞争格局。这意味着，微信和支付宝很难滥用自身的市场支配地位，一旦某一方提高服务价格（如取现费用、管理费等），用户就会转向另一方。从理论上讲，双寡头竞争可以近似达到完全竞争市场的效率标准。在这种高强度竞争下，很多金融服务的定价压得很低，接近于边际成本。

金融科技扩大了金融服务竞争的范围。金融服务的竞争从本地化走向了全国化。例如，在县域范围内，农信社的主要竞争对手原来是农行在该县的分支机构，现在变成了微信和支付宝等金融科技工具。客户储蓄时可能不再选择本地的农信社，而是选择可以提供更高利率、更快捷服务的金融创新产品（如余额宝）。区域性中小金融机构的本地信息优势在快速弱化，互联网平台通过大数据工具可以精准刻画用户画像，而在此之前，这些信息可能只有深耕本地市场的农信社才了解。从微众银行等互联网银行角度看，其个人贷款客户大部分是三四五线城市的人群，这恰好抢占了传统中小金融机构的客群。

## 2.5 金融科技对金融监管的影响

### 2.5.1 金融监管的范围扩大、难度增加

金融科技快速发展，金融监管范围不仅包括传统的持牌金融机构，也包括大量新型金融机构和业态，这给监管带来了较大压力。金融科技催生的新型金融业态高度活跃，有些已被纳入监管范围，采取牌照或备案制监管，有些还处于自然发展状态。据不完全统计，我国需要审批和备案的金融业务资质有三十多种，除了银行、证券、保险、基金等传统金融牌照外，与金融科技密切相关的牌照有十多种，包括民营银行牌照、互联网保险牌照、第三方支付牌照、消费金融牌照、互联网基金及销售牌照、互联网信托牌照、互联网小额贷款牌照、股权众筹牌照、互联网证券牌照、个人征信牌照等。

金融与科技的深度融合加大了金融监管的难度。金融科技类别众多，不同类别的金融科技的成熟程度和潜在影响不同，很多金融科技 创新具有跨业务、跨机构通用的特点，成熟的监管框架尚未形成，监管的有效性和及时性不足，监管套利现象较多。跨国来看，各国对具体金融科技类别的监管存在较大差异，欧美发达国家对金融科技的监管相对更加严格。金融科技导致风险防范难度加大，在去中心化和金融脱媒的趋势下，很多未被严格监管、内控和风险管理能力不足的科技企业进入金融行业，一些金融交易活动脱离了现有的金融基础设施体系，这些问题加剧了金融监管部门面临的困难。

金融监管涉及的跨层级、跨部门事务大量增加，协调难度加大。互联网业务的跨地域特征，对现行的以属地化为主的监管提出了挑战。虽然我国金融监管主要采取垂直管理体制，但监管重心主要在中央和省级，市县级金融监管力量十分薄弱，出现金融风险时应对能力较为有限。

### 2.5.2 从机构监管转向功能和行为监管

金融科技对传统的金融监管思路和监管体系提出了新的挑战。传统金融监管主要采取机构监管的思路。但是，随着金融科技的广泛应用，金融业的市场主体不断增加，除了传统金融机构，还包括大量互联网企业以及为金融机构提供技术和产品服务的金融科技公司。这些互联网和金融科技企业在数据、渠道、账户和基础设施等方面与传统金融机构密切相关，金融属性和科技属性的边界难以清晰界定。如果只监管传统金融机构，而忽视与其密切相关的互联网和金融科技企业，无疑会产生很大的监管空白。

机构监管也难以适应金融经营混业化的新形势。随着混业化经营趋势的增强，跨行业、跨市场的金融产品更加丰富，一家金融机构可能事实上参与多种类型的金融业务。很多金融产品层层嵌套，通过多个通道交易流转，底层资产和最终投资者难以准确认定，分业监管的有效性进一步弱化。在这种情况下，穿透式监管可能是金融科技监管的有益思路，按照实质重于形式的原则，根据金融业务的功能实质进行监管。

在功能和行为监管思路下，应根据金融的业务属性进行归口监管。无论是否金融机构、是否持有金融牌照，只要业务本质符合金融活动特征，就应纳入监管范围。对于从事相同的金融业务的机构，监管的政策取向、业务规则 and 标准应该大体一致，避免因机构差异而适用不同的监管标准，引起监管套利<sup>a</sup>。例如，根据各国共识，市场主体不论采用何种技术形式和渠道开展业务，只要存在募集公众资金、公开发行证券、从事资产管理和债权拆分转让等行为，就应遵循严格

---

<sup>a</sup> 潘功胜：《互联网金融潜在风险大需穿透式严监管》，2018年12月8日第二届中国互联网金融论坛。

的准入标准和监管要求，并判断其是否应当申领相应的牌照并接受监管<sup>a</sup>。

### 2.5.3 以监管科技提升监管能力更为迫切

金融科技的发展缩短了金融创新的周期，这对监管的及时性和有效性提出了更高的要求。现行金融监管能力不足，难以适应金融科技快速发展的新形势。金融监管部门人员力量和技术能力有限，难以实现对金融科技的有效监管。监管科技有助于增加监管手段、提升监管效率、降低监管压力，是维护金融体系的安全稳定、防范系统性金融风险以及保护金融消费者权益的重要途径<sup>b</sup>。2017年6月，中国人民银行印发《中国金融业信息技术“十三五”发展规划》，明确提出要加强监管科技的研究与应用。

未来应加强运用大数据、云计算、人工智能等新技术在监管中的应用。加快建设监管技术平台，完善互联网金融风险监测预警机制。研究制定金融机构和监管部门之间的数据共享管理办法。推进金融监测基础设施建设，建立集中统一的产品登记和信息披露平台。借助科技手段扩大金融监管的覆盖面，提升监管效率和监管智能化水平，切实加强监管能力。

---

<sup>a</sup> 李文红，蒋则沈：“金融科技的发展与监管：一个监管者的视角”，载于《金融监管研究》，2017（03）：1-13。

<sup>b</sup> 孙国峰：“发展监管科技构筑金融新生态”，载于《清华金融评论》，2018年3月刊。

## 第三章

# 金融科技助推中国普惠金融的实践探索

我国金融科技赋能普惠金融，主要体现在数字技术在金融领域的应用和推广方面，即数字普惠金融。金融科技的快速发展，使得数字普惠金融逐渐从金融信息化电子化层面提升至高效化智能化层面，在乡村振兴、精准脱贫和服务小微企业等方面发挥着日益重要的作用。

### 3.1 我国金融科技助推普惠金融的发展环境

#### 3.1.1 国际社会就发展数字普惠金融形成重要共识

2016年，在我国杭州举办的G20峰会上，普惠金融全球合作伙伴组织（Global Partnership for Financial Inclusion，简称GPII）正式发布数字普惠金融高级原则，倡导“利用数字技术推动普惠金融发展”，提出8项原则和66条行动计划，倡导利用数字技术推动普惠金融发展。此后，GPII又于2017年、2018年和2019年连续发布关于数字普惠金融的纲领性文件，旨在促进各国政府利用数字技术推动普惠金融发

展；通过推动普惠金融数字化，将非正规经济中的个人和中小微企业纳入金融服务范围，提供公平和可负担的金融服务；围绕数字普惠金融和中小企业融资深化改革。目前，国际社会在大力发展数字普惠金融层面已经达成共识，对数字普惠金融给予了更多的关注。从 GPFi 近年来的议程和协商内容看，主要共识如下：① 数字普惠金融是未来一段时间内普惠金融发展乃至金融行业发展的主要方向；② 在总体性框架和基本原则已经建立的基础上，各国需要对具体领域的实施进行更加深入的探讨，尤其是对农村农户、城市低收入者、中小微企业等难以获得传统正规金融资源的相对弱势群体的信贷和融资上给予更多关注；③ 注重归集各国先进经验，鼓励各国根据本国经济规模、经济发展阶段、人口构成、产业结构、金融基础设施和金融科技水平的差异，探索符合本国经济社会实际的数字普惠金融发展路径；④ 发展中国家和发达国家应当加强合作，在数字普惠金融技术、受众覆盖面和接受度上开展共同研究。

### 3.1.2 中国着力推进新技术在普惠金融领域的应用推广

我国对新技术在普惠金融领域的应用推广高度重视，2018年9月发布的《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》、2019年2月发布的《关于金融服务乡村振兴的指导意见》等多个指导文件中，都提到要“推动新技术在农村金融领域的应用推广”“引导持牌金融机构通过互联网和移动终端提供普惠金融服务，促进金融科技与农村金融规范发展”。具体而言，一是大力支持不同主体发展数字普惠金融服务，为传统金融机构、新型金融机构、金融科技企业创造较好的创新发展环境；二是注重将金融科技与数字普惠金融相结合，重视通过技术进步增强普惠金融的生命力和可持续性；三是对数字普惠金融的意见和

要求更加具体，围绕关于发展数字普惠金融的国际共识，政府工作重点从“搭框架”转向具体领域的“抓落实”。

## 3.2 金融科技助推普惠金融的实践与创新

### 3.2.1 金融科技对普惠金融发展具有重要推动作用

从实践来看，我国数字普惠金融发展可以划分为两个大的层面。第一个层面，是在经济落后地区、农村地区优化升级金融资源基础配置，如需求端目前已经普及的 ATM 机、银行卡使用，基本大规模普及的移动支付，以及供给端的传统金融机构业务数据信息化、业务结算电子化、内部管理程序化等，这些都属于基本或者初级的数字普惠金融范畴。第二个层面，是以互联网为技术基础，发展大数据、云计算、区块链、人工智能、物联网为代表的金融科技，构建金融新业态，通过金融科技创新金融产品和服务，实现金融供给和金融需求高效匹配的相对高级的数字普惠金融范畴。

随着我国经济进入高质量发展的新阶段，金融科技赋能数字普惠金融在这两个层面同步推进，一方面，在经济欠发达地区尤其是农村地区和偏远地区，继续推进初级数字普惠金融发展（第一个层面）；另一方面，充分利用我国金融科技发展成果，同时在经济发达地区和欠发达地区积极发展数字普惠金融，实现金融科技与普惠金融的高层次结合（第二个层面）。从具体领域上看，我国金融科技赋能数字普惠金融主要体现在乡村振兴、精准扶贫和小微企业发展三大方面。



### 3.2.2 数字普惠金融在脱贫攻坚和乡村振兴中的实践与创新

#### 1. 数字普惠金融提升传统金融机构农村金融服务水平

包括国有银行、农村信用合作社、部分股份制银行、村镇银行、保险公司在内的传统金融机构近年来不断推进数字普惠金融，利用金融科技提升数字技术水平，这主要表现在以下几个方面。一是，利用大数据和云计算更加精准的增加金融供给，为更多农户提供移动金融服务，如数字农贷、利用移动设备推广拎包银行、汽车银行等特色便民服务，在移动端附加农技培训、惠农资讯等综合服务。二是，利用大数据和区块链风险管理技术，改善普惠信贷业务风控水平，同时更好地满足监管要求。三是，开发纯线上网贷产品，促进金融服务提质扩面，有效降低成本，实现金融机构商业可持续的目标。四是，开发更多的新型金融产品和服务，通过完善电商平台和信贷平台，将信贷服务与帮助农户增收结合起来，逐步发展农业产业链金融。

#### 2. 数字普惠金融提升新型金融企业农村服务深度

新型金融企业与金融科技的结合相对更加紧密，发展数字普惠金融已经成为其开拓市场的主要手段。一方面，新型金融企业拓展了农村金融服务的广度。利用金融科技开发的新型风控等模型，使其服务对象大大扩展，从而可以为没有信用记录、此前未获得或基本没有获得过传统信贷的群体提供多样化服务。另一方面，互联网技术的运用为金融服务提供了多元化的场景，金融科技通过互联网更多的渗透到农业产业化经营、农业现代化建设和农民日常生活中。例如，蚂蚁金服坚持平台化和数据化的方向，在电子商务平台基础上逐步探索“线上”与“线下”相结合的路径，力争打通金融服务的“最后一公里”；从“三农”数字化入手，打造了“基础型数字信贷”“县域普惠金融”和“农村产融数字化”三种模式的农村金融服务，探索解决“三农”



融资难等问题的阶段性方案。截至 2019 年 9 月底，其发起的网商银行<sup>a</sup> 累计服务农村小微企业、农村个体工商户、农村种养殖户等涉农用户 557 万户，累计发放涉农贷款超过 4300 亿元。其中，2018 年 6 月启动的“县域普惠金融”模式，目前已落地 24 个省份，签约接近 400 个县域，开始向全国超过 1/5 的县域提供金融服务。

表3-1 新型银行首次授信客户及普惠金融服务情况

新型银行	首次授信客户情况	普惠金融服务情况
微众银行	授信企业客户中，三分之二属于首次获得银行贷款	近3年累积服务涉农用户超过700万户，累计发放贷款超过5115亿元
网商银行	80%的县域金融服务授信客户，属于网商银行独有客户	2018年一年中，在29个国贫县的“微粒贷”累积信贷规模超500亿元
新网银行	80%的客户来自三四线城市和农村地区，大量人群首次获得银行贷款	开业3年以来，客户总数1605万人，80%客户来自三、四线城市和农村地区，累积放款金额1601亿元

注：根据各银行 2018 年年报整理。

### 3. 数字普惠金融成为农户实现金融需求的重要渠道

从金融需求的满足渠道来看，农户近年来对传统金融机构业务智能化的接受程度逐步提高，通过新型信贷与保险渠道获得金融服务的比重持续增加，数字普惠金融已经成为实现农村地区乃至农村贫困地区金融需求的重要渠道。近年来，金融科技的发展使得农村数字普惠金融服务的可获得性、高覆盖性和可持续性进一步提高。

一是第三方支付普及程度和应用程度进一步提高。在数字支付，尤其是支付宝、微信支付、银联云闪付等移动支付方式在农村地区得到广泛使用的情况下，生物识别和区块链技术使得移动支付与小额信贷更多的联系在了一起，为农村经济发展提供了新的机遇。从趋势上看，农村地区的第三方支付与城市相比没有明显差别，今后的发展方

<sup>a</sup> 网商银行由蚂蚁金服主导成立，运营理念是用互联网的技术、互联网的理念，尤其是互联网的信用，去提供适合小微企业和草根消费者的金融服务。

向是在基本普及后，提升移动支付与传统金融产品的关联性，通过移动支付将农户生产需求和生活需求更好的联系起来。二是互联网金融服务的使用率较高。金融科技赋能数字普惠金融不是仅仅让农户使用互联网金融企业提供的金融服务购买理财产品，而是让新型网上银行更多地成为开放银行，即根据农村地区区域广阔、人口分布相对分散的现实，互联网更多地发挥数据共享、产品共享、场景细分的特点，最大限度地提升农村金融服务覆盖面，进而基于网络互连的数字普惠金融，在客户画像和生物识别技术基础上，最大限度的满足农户的金融需求。

### 3.2.3 数字技术在促进普惠金融向底层渗透过程中的作用

金融科技的发展，使得普惠金融服务弱势群体更容易实现。需要指出的是，其主要途径是利用技术进步提升金融信息化、电子化水平（第一个层面），这与农村地区金融科技赋能数字普惠金融的内容有所不同。

#### 1. 金融科技扩大对弱势群体的服务覆盖面

经济落后地区金融机构物理网点数量及辐射范围有限，通过手机银行、网上银行、电话银行等电子渠道提供金融服务及金融知识宣传，向弱势群体推广普惠金融产品就成为较好选择。例如，山西省农信社借助网上银行、手机银行、微信银行等现代化电子渠道，结合金融综合服务站、流动服务车等新型载体拓宽服务渠道，截至 2019 年 3 月末，共建自助银行 2362 个，安装自助设备 3709 台，布放 POS 机具 32002 台，拓展助农取款服务点 1.38 万个，设立 11 家“智慧银行”旗舰店、百家“智慧银行”星级店和标准店，建成 10141 个农村“金融综合服务站”，购置 29 台流动服务车，将打通农村金融服务“最后一公里”

作为主要发展理念。

## 2. 数字普惠金融拓宽服务渠道

新型金融企业提供的金融服务，与农业产业链、供应链以及农民私人消费升级密切联系，针对不同领域提供融资方案，针对特定人群提供融资方案，扩大普惠基础，针对底层弱势群体创新服务。例如，京东数科<sup>a</sup>（京东金融）通过品牌打造、自营直采、地方特产、众筹扶贫等模式，取得了一定的效果。在金融促进养殖增收方面，通过“京农贷”提供养殖基金支持，每户平均可以获得4500元的免息资金；并全程给予养殖技术培训和相关专业指导。截至2019年10月，京东惠民小站已经覆盖了全国1万多个乡镇，在全国筹建惠民小站35000家，全国县域覆盖率达70%。目前，京东数科的普惠金融业务仍在持续下沉<sup>b</sup>。

### 3.2.4 数字普惠金融在小微企业融资中的实践与创新

#### 1. 数字普惠金融促进了企业供应链金融创新

我国发展供应链金融在很大程度上是为了帮扶小微企业，而金融科技赋能数字普惠金融，使得供应链金融解决小微企业融资难融资贵问题的可能性持续提升。一是区块链技术，使得信息和数据的安全性和透明性大幅增加，供应链上的资金流动一目了然；同时，供应链条上不同经济主体的信用状况更加明晰，这有利于改变应收账款融资居多，纯信用融资较少的现状。二是物联网技术，实现了对商品和服务流动的动态可视化监管，这有利于金融机构的风险控制，更加放心的

<sup>a</sup> 原京东金融。2018年11月，京东金融“升级”为京东数科，旗下包括京东金融、京东商城、京东农牧、京东钜媒等多个独立子品牌。

<sup>b</sup> 中国人民大学中国普惠金融研究院：《数字普惠金融的扶贫实践》，2018年10月。

基于小微企业目前和潜在的现金流和更加确定的收益，向其提供更高的信贷额度或发放更多的贷款。同时，物联网技术还能够降低商品库存和物流监管的不确定性，这也有利于金融机构能够更有信心向小微企业提供信贷支持。

## 2. 数字普惠金融优化了小微企业信贷环境

这主要表现在三个方面。一是基于金融科技的进步，获客成本和风控成本下降时，小微企业的“客户价值”大幅提升，互联网银行和传统金融机构逐渐将小微企业作为重要的客户群体，而不是在带有强制性色彩的国家政策和指标监管下被动服务于小微企业。二是大数据和云计算在一定程度上解决了小微企业与金融机构之间的信息不对称问题，金融机构能够对小微企业与经营相关的信息加以取归集和智能分析，进而在很大程度上解决了金融机构的风险控制难题，特别是对信用信息较少、内部管理不健全的小微企业，金融机构同样可以基于其各类信息的综合分析，制定更加合理的风险控制手段，进而为其提供贷款。三是金融科技进步使得数字普惠金融下沉到三四线城市的小微企业成为现实，在技术支持下，更多的金融科技企业能够提供专门服务小微企业的金融风险管理系统，金融机构能够在更大范围内提供更加多维度的普惠金融服务。

### 3.3 金融科技促进普惠金融发展的典型案例分析

#### 3.3.1 数字金融促进政府助农政策落实

贵州省政府部门应用“大数据”先进科技，构建省级农业保险综合信息服务平台，做好农业保险财政保费补贴资金配套及拨付使用等监管工作，提高资金使用效益，打通农业保险扶贫资金项目管理“最

先一公里”和“最后一公里”。该信息平台于 2018 年正式上线运行，省财政厅通过平台快速完成了 2018 年度农业保险补贴资金的申报、拨付及 2018 年度各级财政补贴资金清算工作，并对拨付资金使用情况进行了监控。2019 年，通过平台完成 6.27 亿元的中央、升级财政农业保险保费补贴资金拨付工作，提高财政保费补贴资金使用效率，促进农业保险高质量发展。

通过信息平台统一平台，贵州省统一了农业保险承保、理赔、保费补贴清算等数据口径和标准、实时掌握全省农业保险承保、理赔等相关情况，满足了各级政府主管部门及相关机构对贵州省政策性农业保险的查询、统计、分析等监管需求，满足了农户或涉农企业通过网络投保农业保险，查询参保、理赔情况及政策条款等迫切需要。

### 3.3.2 数字普惠金融推动金融资源下沉

贵州富农系村镇银行依托主发起行浙江温州鹿城农村商业银行和浙江省联社的科技支撑，贵州富农系村镇银行将数字技术应用到金融服务中。这主要体现在以下几个方面。

一是引导定位下沉。贵州富农系村镇银行锁定农户和小微企业为重点客户群，有针对性地推出了额度在 10 万元以内的无抵押无保证的纯信用贷款产品“普惠贷”，根据客户所在行业、现金流结构、风险特征等综合情况测算可授信额度，随借随还，循环使用。截至 2019 年 9 月末，全省富民村镇银行“普惠贷”贷款余额为 80 亿元，服务客户 12 万户，占全部贷款余额和客户总数的比重分别为 58% 和 87%。

二是增加普惠金融服务的便利性和可获得性。贵州富农系村镇银行尽量扩大服务范围，在农村地域跨度大、人口分散、传统物理网点

逐步减少的情况下，利用移动技术延伸服务触角，逐步扩大客户群，将小额贷款投放到民间借贷旺盛、高利贷较为盛行的偏远山区，使不富裕乃至贫困的农户能够以相对较低的成本获得信贷资金。同时，注重将东部金融机构的先进经营理念移植到西部，增强自身综合竞争力。

三是实现普惠愿景。贵州富农系村镇银行积极推动场景化金融服务。一是围绕生产经营场景提供普惠金融服务，打通农户和小微企业的上下游供应链，依托供应链提供支付结算、融资需求服务。二是围绕生活场景提供普惠金融服务。与电力、税务等公共服务企业合作，推出代扣优惠活动，仅电费一项每人每年就可以最高优惠 240 元。三是围绕学校管理场景提供普惠金融服务。推出以富民卡为媒介的“智慧校园”管理系统，根据不同客户群体的金融消费特点，推出有针对性的金融服务产品，不断增加服务对象。

四是解决风控难点。贵州富农系村镇银行运用主发起行的“六要素”一键查询系统，实现与法院、工商、征信以及本行内部的相关信息互通。同时，深挖行内现有数据，拓展不同业务条线的风险管理控制模型，推进客户准入标准、资金流向监测、贷后管理控制系统的升级换代。

### 3.3.3 数字普惠金融帮助小微企业解难题

济南农行以数字化转型为契机，探索服务小微企业新路径。农行济南分行把“数据网贷”作为创新服务小微企业的突破口，依托省会城市大型企业、系统性客户众多、与农行合作关系密切的优势，聚焦电子信息、建筑业、医院等供应链条长、辐射带动小微企业广的行业，将服务触点延伸到核心客户上下游企业，有效提升了挖潜大客户综合价值和批量营销服务中小微客户的能力。截至 2019 年 9 月末，数据

网贷商圈 6 个，贷款客户数 172 户，余额 7.79 亿元，商圈数、贷款额均居全国农行省会城市行首位。

一是改变传统信贷模式，以“数据网贷”产品解决小微企业融资难题。作为农行“数据网贷”业务首批试点行之一，济南分行把合同、订单信息、支付结算信息等数据为关键资源，依托核心客户与其上下游企业的订单往来记录形成的海量交易数据，运用先进的数据处理技术，有效识别核心客户上下游“交易 + 融资”需求和业务风险点，实施智能化信贷决策，批量、自动、便捷地为商圈内企业集群提供融资服务。

二是改变单一客户营销服务模式，实现了线上批量化、综合化营销和服务小微企业。农行济南分行关注核心客户商圈的交易“痛点”和业务难点，围绕核心客户供应链的“产、供、销”业务场景，为每个客户群体“量体裁衣”，实现一个商圈、一个方案、一次审批，深入开展数据网贷业务营销。

三是改变各自为政的“部门银行”模式，全行联动推进业务开展。农行济南分行大力倡导和推进联动营销，在分支行层面均成立了科技、网金、对公等部门人员组成的柔性团队，有效整合全行客户资源、产品资源、费用资源，大力推行数据网贷业务联动营销。

### 3.4 金融科技促进普惠金融发展的难点和问题

#### 3.4.1 金融科技和数字普惠金融概念过于泛化

部分金融机构将大部分业务都定义为金融创新或数字普惠金融产品或服务，混淆了传统金融业务与数字普惠金融的区别、不清楚广义数字普惠金融包含的两大层面，不了解金融科技赋能数字普惠金融的



作用领域。盲目跟风、铺摊子、概念式的理解和决策，助长了部分金融机构伪创新或创新偏离客户需求的金融行为，这明显背离了金融科技赋能数字普惠金融的初衷，也不利于发挥数字金融在金融供给侧结构性改革中的重要作用。

#### 3.4.2 制度机制建设有待加强

制度机制建设方面的问题主要有以下几个方面。一是数字普惠金融法律框架尚不健全，部分法规已经滞后，没有充分考虑金融科技发展带来的新的法律界定问题，在小额信贷调查、远程客户身份识别、企业和个人信用信息安全、征信数据使用、互联网电子合同和电子签名、数据资产和数据授权、金融消费者权益保护等方面还有待完善。二是部分监管法规不利于新型金融机构和中小型金融机构发展金融科技，进而降低了其发展数字普惠金融的动力。根据监管要求，地方法人银行发放贷款只能用于支持当地实体经济发展，原则上不得向其他地区的经济主体发放信贷。在此情况下，受制于地域限制造成的人口有限、市场狭小等刚性约束，这些金融机构发展金融科技的成本就难以弥补，缺乏发展金融科技的基本动力。三是金融科技赋能数字普惠金融的正向激励机制尚未建立，“监管沙盒”理念还没有与实际监管措施有效结合，部分地方政府和传统金融机构的创新动力不足，尚未形成多方参与、协调合作、共生共赢的长效化、开放化、生态化、前瞻化数字普惠金融发展生态。

#### 3.4.3 数字普惠金融基础设施有待进一步改善

我国手机普及率、网络覆盖率已经处于较高水平，移动支付以及由此衍生出的金融需求逐渐增多，但数字普惠金融机构的基础设施仍



需完善，这也关系到金融科技助推数字普惠金融的效果。一是传统金融机具需要增加或更新。移动支付、互联网金融仍需要与传统的银行账户相结合，脱离传统金融的纯粹的互联网金融尚未出现。特别是在农村地区，智能金融服务终端还比较少，在基本存取款功能基础上融合更多金融服务功能的 ATM 机的数量还不多。二是农村地区数字普惠金融技术存在诸多短板。农村地区数据与信息基础设施欠缺的问题较为突出，仅有不到 20% 的县市建有公共云平台 and 大数据中心<sup>a</sup>；一些县乡已考虑到数据和信息网络的问题，但数据归集与分析能力有限，数据平台的建设与运营不规范，即使建成了数据平台，但由于政府与企业的边界不清晰，难以获得市场的支持，导致很多平台“名存实亡”，根本无法发挥对农村金融服务的基础性作用。三是数字普惠金融相关投入仍显不足。目前，没有传统金融机构针对农村地区金融服务科技创新的专项资金，而新兴金融企业正在做的主要是以移动支付为依托，扩张营销网络，扩大市场占有率，在经济欠发达地区数字普惠金融基础设施建设上的投入并不大。

#### 3.4.4 征信体系建设尚需要进一步加力

从某种程度上讲，金融科技赋能数字普惠金融的基础是相对完善的征信体系。科技手段尚无法解决融资关键数据“断裂”<sup>b</sup>导致的信用风险难以评估的问题，导致金融机构难以在成本和收益之间找到平衡点。一是公共信用信息共享欠佳，部分地方政府的数据治理能力不强，经常由于担心数据安全隐患和合规问题而将很有价值的数 据“封

---

<sup>a</sup> 数据来源：新华三集团数字经济研究院：《中国城市数字经济指数白皮书（2019）》，2019年4月。

<sup>b</sup> 例如，农村有70%多的用户的一般性生产经营金融需求无法被有效满足，其宅基地房产、承包土地、农业器具无法成为合格抵押品，也基本没有银行信贷记录。

锁”或“闲置”；而金融机构既难以实现上述数据的完全对接，也没有有效的科技手段实现这些数据的动态化、机制化抓取；同时，小微企业、涉农企业和农户等经营主体也无法便利地提供这些数据，这就使得金融机构难以通过内部信贷评估模型发放贷款。二是国家级征信机构和市场化征信机构尚未形成共生互补的关系，数据标准不统一，数据信息共享平台没有建立，征信体系尚不成熟。三是诸多传统金融机构还没有尝试用“替代性数据”解决农户、小微企业和低收入群体信用数据信息不足的问题，信用数据信息评估创新力度还不够。在很大程度上，数据的缺失和数字化程度的不足，导致信贷授信以及保险产品供给的不足，并使得运用大数据、云计算、人工智能等给出的信贷和保险评估结果难以匹配金融需求，也难以达到金融机构的风控标准。

## 第四章

# 数字普惠金融发展的国际经验及其启示

近年来，数字信息技术不断取得突破，为普惠金融的发展提供了新的技术支撑<sup>a</sup>。“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动。它包括运用数字技术为无法获得金融服务或缺乏金融服务的群体提供一系列正规金融服务，其所提供的金融服务能够满足他们的需求，并且是以负责的、成本可负担的方式提供，同时对服务提供商而言是可持续的<sup>b</sup>。“数字普惠金融”涵盖各类金融产品和服务（如支付、转账、储蓄、信贷、保险、证券、财务规划和银行对账单服务等），通过数字化或电子化技术进行交易，如电子货币（通过线上或者移动电话发起）、支付卡和常规银行账户<sup>c</sup>。

近年来，在《G20 数字普惠金融高级原则》的指导下，各国以及相关的国际组织采取行动以数字技术促进数字普惠金融发展，在诸多

---

<sup>a</sup> 中国人民银行、世界银行：《全球视野下的中国普惠金融：实践、经验与挑战》，2018。

<sup>b</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion The Evolving Landscape. March 2016.

<sup>c</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion and the Implications for Customers, Regulators, Supervisors and Standard-Setting Bodies. 2014.

方面进行了积极的探索，取得了丰富的经验。发达国家致力于通过金融科技（FinTech）发展普惠金融，提供全方位的金融服务。发展中国家则主要致力于通过移动货币提供基本金融服务。基于移动货币，以非洲为代表的发展中国家开展了包括移动支付、移动信贷、移动保险等多种形式的数字普惠金融的发展。

近年来，中国数字普惠金融发展迅速。2017年，全球普惠金融合作伙伴组织（GPFI）撰写了报告《数字普惠金融的新兴政策与方法》，围绕《G20 数字普惠金融高级原则》，总结了世界各国 17 项具有示范性的政策方法，其中，中国有 5 项入选，包括出台《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》、对支付机构实施分层监管、推动互联网金融行业自律、完善支付基础设施以及建立健全征信体系。<sup>a</sup> 不过，要实现数字普惠金融长期可持续发展，中国仍面临着许多挑战，有必要借鉴全球数字普惠金融发展的经验，更好地探索数字普惠金融的发展路径。

#### 4.1 全球数字普惠金融取得积极进展

全球已有几十个国家的政府与主要国际组织在采取不同的政策措施，推动普惠金融的发展。这些国家以及相关的国际组织的努力取得了积极的效果。世界银行全球普惠金融调查（Global Findex）的数据显示，近年来，对账户的拥有率持续上升。2017年，在全球范围内，成年人拥有一个账户的比例平均为69%，比2014年增加了7个百分点，

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

这意味着 5.15 亿成年人获得金融工具使用权<sup>a</sup>。

近年来普惠金融的发展的主要驱动力来自数字支付、政府政策以及通过手机和互联网接入的新一代金融服务的快速发展。金融科技可以扩大账户的可得性，提高账户的使用率，这在撒哈拉以南非洲地区体现得尤为明显。在这些地区，2017 年，21% 的成年人拥有移动货币账户，几乎是 2014 年的两倍。虽然移动货币曾一直集中在东非，但 2017 年的数据显示，移动货币已经扩散到西非及其他地区<sup>b</sup>。

数字技术也在改变支付格局。在全球范围内，数字支付的比例从 2014 年 42% 提高至 2017 年的 52%<sup>c</sup>。科技巨头不断进入金融领域，通过深入挖掘客户信息，提供广泛的金融服务。通过技术平台支付的款项正在促进主要新兴经济体提高账户使用率。

近年来，各国与国际社会在帮助女性获得金融服务方面也取得了一些进展。2014 年，印度男性拥有账户的比例比女性高 20 个百分点。2017 年，由于政府大力推动通过生物识别卡提高账户拥有率，印度账户拥有率的性别差距缩小至 6%<sup>d</sup>。尽管如此，在世界大部分地区，女性拥有账户的比例仍然远远落后于男性。在全球范围内，2017 年，65% 的女性拥有账户，而男性则为 72%，男女账户拥有率相差 7 个百分点，且自 2011 年以来几乎没有变化。另外，账户拥有率在不同收入群体之间的分布也不均衡。自 2014 年以来，在同一个经济体内，

---

<sup>a</sup> A Demircug-Kunt, L Klapper, D Singer, S Ansar, J Hess. The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. 2018.

<sup>b</sup> A Demircug-Kunt, L Klapper, D Singer, S Ansar, J Hess. The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. 2018.

<sup>c</sup> A Demircug-Kunt, L Klapper, D Singer, S Ansar, J Hess. The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. 2018.

<sup>d</sup> A Demircug-Kunt, L Klapper, D Singer, S Ansar, J Hess. The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. 2018.

相对富裕的 60% 家庭账户拥有率比相对贫穷的 40% 家庭高 13 个百分点<sup>a</sup>。并且城市人口继续受益于比农村社区更广泛的融资渠道。

企业的持续参与对于推动普惠金融的发展至关重要。公司以现金形式向全世界大约 2.3 亿无银行账户的成年人支付工资<sup>b</sup>。如果转换成电子支付工资，就可以帮助这些工人加入正规金融体系。移动电话和互联网也为普惠金融的发展奠定了良好的基础：在全球范围内，10 亿被排斥在金融体系之外的成年人已经拥有了移动电话，约 4.8 亿人使用互联网<sup>c</sup>。这也预示了数字普惠金融发展未来的巨大发展空间。

## 4.2 各国围绕数字普惠金融高级原则进行积极探索

2016 年 9 月，中国 G20 杭州峰会通过《G20 数字普惠金融高级原则》。这些原则包括：倡导利用数字技术推动普惠金融发展；平衡好数字普惠金融发展中的创新与风险；构建恰当的数字普惠金融法律和监管框架；扩展数字金融服务基础设施生态系统；采取负责任的数字金融措施保护消费者；重视消费者数字技术基础知识和金融知识的普及；促进数字金融服务的客户身份识别；监测数字普惠金融进展。<sup>d</sup> 在这些原则的指导下，各国以及相关的国际组织采取行动以数字技术促进普惠金融发展，在诸多方面进行了积极的探索。

---

<sup>a</sup> A Demirguc-Kunt, L Klapper, D Singer, S Ansar, J Hess. The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. 2018.

<sup>b</sup> A Demirguc-Kunt, L Klapper, D Singer, S Ansar, J Hess. The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. 2018.

<sup>c</sup> A Demirguc-Kunt, L Klapper, D Singer, S Ansar, J Hess. The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution. 2018.

<sup>d</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.

#### 4.2.1 倡导利用数字技术推动普惠金融发展

该原则要求，促进数字金融服务成为推动包容性金融体系发展的重点，它包括采用协调一致、可监测和可评估的国家战略和行动计划<sup>a</sup>。

全球已就利用数字技术推动普惠达成广泛共识。越来越多的国家在普惠金融发展战略中高度重视数字金融技术的使用，如巴基斯坦、坦桑尼亚、菲律宾、中国、墨西哥等<sup>b</sup>。《玛雅宣言 2016 年报告》指出，“数字金融”是普惠金融联盟（Alliance for Financial Inclusion, AFI）撒哈拉以南非洲和亚洲的成员国的三大主要目标和承诺之一<sup>c</sup>。

当然，公共战略和承诺需要采取具体行动，以鼓励服务提供商提供创新、合适的产品，以及用户更快、更容易和更安全地接受这些产品。一方面，一些政府采取公共政策行动，不仅促进数字技术在普惠金融的应用，而且致力于消除或缓解获得金融服务的阻碍。比如，近年来，印度一直致力于建设普惠金融综合平台（India Stack）<sup>d</sup>。作为 2015 年 7 月正式启动的“数字印度计划”的一部分，印度政府开始实施几项旨在扩大数字经济的举措，包括促进数字普惠金融。印度普惠金融综合平台的核心要素是致力于提高政府对个人（Government-to-Person, G2P）社会转移（如补贴和社会现金转移）的效率，以及消除金融服务障碍，包括难以获得正式身份证件、银行分支机构或代理处不足，以及微型企业家和中小企业难以获得信贷等。

印度普惠金融综合平台可以显著提高对数字金融服务的可得性。

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.

<sup>b</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

<sup>c</sup> The 2016 Maya Declaration Report: Celebrating Five Years of Advancing Financial Inclusion.

<sup>d</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

作为一种创新的平台方法，其建立在多个政府部门以及其他公共当局和非政府利益相关者所采取的举措之上。包括印度国家支付公司（The National Payments Corporation of India, NPCI）和印度软件产品行业圆桌会议（The Indian Software Product Industry Roundtable, ISPIRT）等非政府机构也支持印度普惠金融综合平台的发展，为数字普惠金融做出了积极的贡献。各部门协调一致推动印度普惠金融综合平台的发展，不仅大幅增加了使用数字交易账户和其他金融服务的人数，而且还使政府能够数字化提供补贴和社会福利支出。

综上所述，印度普惠金融综合平台整合了许多技术措施。其核心要素在于提升政府转移支付的效率，同时也着力于消除获取金融服务的各种障碍。India Stack 是一个开放式数字基础设施平台，整合了不同经济领域的各项服务。它有四个技术特征：一是非现场化，利用数字身份证，实现对个人和企业的远程实时识别和验证；二是无纸化，由“数字锁”和“数字签名”构成，实现了主体间资料共享和合同签订的数字化操作；三是去现金化，以“统一支付界面”为基础，实现了所有银行账户和手机钱包之间的实时、跨平台支付；四是知情同意，逐步实现在个人知情同意的情形下，自主决定哪些主体可以访问自己的数据。

当然，政府在利用印度普惠金融综合平台促进普惠金融发展仍然面临挑战。例如，在农村 / 边远地区提供服务的最后一英里的挑战仍然存在，银行代理行或代理网络的密度持续较低。与此同时，新获得营业执照的移动网络运营商主导的支付银行面临重新定位其代理网络，以及促使长期提供空中通话和 SIM 注册服务的代理网络提供金融服务等挑战。

另一方面，各国政府为促进数字普惠金融而采取的一种常见的方



法是将政府对个人（G2P）支付数字化。在这方面，巴西、土耳其等国家进行了积极的探索<sup>a</sup>。越来越多的国家采用数字化的方式实现政府对个人的支付，在社会安全网或社会现金转移领域尤其如此。例如，在巴西，家庭补助金计划（Bolsa Familia）是一种有条件现金转移计划，于2003年开始使用电子福利卡支付，已经惠及了近1400万户家庭。在墨西哥，联邦政府已经实现集中化支付，并通过交易账户增加数字支付社会福利的份额。其他已经或正在实现从现金支付到电子G2P支付的国家包括巴基斯坦、南非、肯尼亚、乌干达、印度、尼泊尔、海地、哥伦比亚、孟加拉国等。数字化政府支付是促进数字普惠金融服务发展的重要方式，需要广泛的合作。在数字化政府支付取得成功经验的地区（如巴西和墨西哥），决策者们往往齐心协力地采取了协调一致的方法，包括与非政府组织、捐助者以及私营部门服务提供商合作。

综上所述，为了促进利用数字技术推动普惠金融发展，金融部门监管者和决策者、信息通信技术（ICT）监管者、国家身份证管理机构、支付服务提供商和其他利益相关者需要实现强有力的政策领导和有效的协调，以确保监管框架和基础设施生态系统致力于数字普惠金融。通过发布指导方针或制定数字普惠金融战略，明确支持数字金融服务的政策优先事项和方法，可以有效地促进各利益相关者的行动。

#### 4.2.2 平衡好数字普惠金融发展中的创新与风险

该原则要求，在实现数字普惠金融的过程中，平衡好鼓励创新与识别、评估、监测和管理新风险之间的关系<sup>b</sup>。政策制定者需要鼓励

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

<sup>b</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.

和培育创新，以缓解金融排斥现象。同时，创新将不可避免地带来新的风险，必须予以有效应对。在新的数字环境中，监管机构最大的变化之一是如何与他们监管的行业以及为该行业服务的消费者互动。金融服务创新的速度，无论是在产品设计方面，还是涉及的新参与者的类型和数量方面，都带来了风险，挑战实现金融稳定、诚信、客户保护和普惠金融等监管目标的传统方法。

从一些国家的实践看，监管机构可以采取多种方法来平衡数字普惠金融创新的风险和收益。一些地区，如欧盟，正在就如何解决这一问题进行公共协商，并建立工作组。其他地区正在选择建立一个实验框架，无论是通过现有的监管制度、一个新的结构化测试和学习环境，还是通过非正式的参与过程，既促进满足客户需求的数字普惠金融服务，又限制其潜在风险。

监管机构如何应对新的数字服务创新的一个突出例子是实施监管试点，允许引入或测试新的服务，包括那些可能不符合传统监管类别的服务。目前，在多个国家，金融部门的数字技术正在尝试测试和学习方法（Test and Learn Approaches）。在英国，金融行为管理局（Financial Conduct Authority, FCA）在其项目创新计划的支持下建立了一个“监管沙箱”（“Regulatory Sandbox”），致力于为金融机构试点创新产品、服务、商业模式提供一个安全的空间，在确保消费者得到充分保护的同时，对有问题的活动不立即采取常规的监管措施。第一批沙箱计划的24家企业覆盖支付和区块链、零售银行、抵押贷款和保险、咨询、分析和信息披露及数字身份识别等领域<sup>a</sup>。FCA的沙箱不是为了避免或否定监管，而是为企业提供一个安全的空间来测试创新产品、服务、

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

商业模式和支付机制，同时确保消费者得到充分保护。

美国消费者金融保护局（Consumer Financial Protection Board, CFPB）也开展了类似的探索<sup>a</sup>。CFPB 的催化剂计划（Project Catalyst）“通过为创新者提供一些独特的参与机会，鼓励在消费者金融产品和服务市场开展创新”，即允许创新者在类似沙箱的环境下运行试点项目，CFPB 和金融机构共同研究满足监管或者信息披露要求的新办法，并从中提升对金融消费者行为的理解。例如，CFPB 允许对替代资信等级数据（alternative credit data）进行公开查询，以扩大对服务不足客户的信贷可得性。CFPB 还允许创新者在类似沙箱的环境中对项目进行试点，以便监管机构和公司共同研究满足监管或披露要求的新方法。试点项目被 CFPB 视为宝贵的学习机制。通过参与试点，他们得到了大量的数据，对其他政策也产生了溢出效应，促进 CFPB 对消费者行为和金融创新的理解。货币监理署（Office of the Comptroller of the Currency, OCC）也于 2016 年发起了一项“负责任的创新”（“Responsible Innovation”）倡议，向金融科技公司提供联邦（而非州）筹资许可，以及开展其他促进创新的活动。

自英国和美国宣布启动测试框架以来，许多国家和地区也启动了自己的行动（如澳大利亚、中国香港、马来西亚、新加坡、泰国、阿拉伯联合酋长国等），或宣布尽快启动（如印度尼西亚、肯尼亚、瑞士等）。此外，监管部门还需要避免提供过度的“先行者”优势，以免扭曲市场。中低收入国家也在建立类似沙盒的项目，旨在促进金融科技创新与普惠金融发展，尤其是促进未被服务的农村地区普惠金融的发展。各种沙箱计划具有两大共同属性：一是监管部门在可控环境

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

下建立创新制度框架，避免风险外溢；二是在试点中监管部门和金融机构进行交流互动，双向完善监管规则。

除了银行监管机构，保险监管者也在采取一种测试和学习的方法。例如，在加纳，国家保险委员会（National Insurance Commission, NIC）允许对移动保险产品逐个进行测试，提前检查移动网络运营商、技术服务提供商和保险公司之间的商业化协议，并在此后予以密切监测。<sup>a</sup> 测试

和学习方法具有两个共同特征：一是监管机构与在测试和学习环境中运营的公司（有时称为“沙盒实体”）之间进行结构化的沟通，其中监管机构就法律和监管要求向沙盒实体提供建议，在某些情况下，发布临时豁免和弃权；二是在受控环境下对创新进行监管测试。虽然测试和学习的方法因名称和设计而异，但大多有一个相似的目标：在一个小规模、受控的环境中创建实验和创新框架，以推动数字普惠金融的发展，促进消费者利益的提升。

在确保金融稳定、诚信和消费者保护的同时，平衡风险和创新以实现数字普惠金融发展的能力对监管机构至关重要。因此，开展监管沙箱的监管机构应仔细考虑所有可用选项，并比较它们的成本和整体收益，与现有法律和监管框架的兼容性，以及它们的执行能力。在努力通过这些方法鼓励创新的同时，监管者还需要小心避免创造扭曲市场的过度“先行者”优势。提前在实验阶段设置及时的约束可能有助于限制这些扭曲效应。

#### 4.2.3 构建恰当的数字普惠金融法律和监管

该原则要求，框架针对数字普惠金融，充分参考 G20 和国际标

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

准制定机构的相关标准和指引，构建恰当的数字普惠金融法律和监管框架<sup>a</sup>。

要使数字普惠金融服务蓬勃发展，需要法律和监管框架具有如下特征：可预测、基于风险和公平；允许新进入者参与和技术中立（technology-neutral）；不强加过度的、非基于风险的合规成本。另外，政策制定者和监管者具有必要的监督能力和资源。

近年来，监管机构鼓励创新、支持新的非银行金融机构发挥更大的作用，扩大无银行账户群体获取金融服务的范围，如数字支付、代理银行业务等。这些措施被称为监管的“功能性”方法，即重点关注相关服务本身，而不是提供服务的实体类型（即“机构性”方法）。比如，

欧盟 2007 年采用，并于 2015 年更新欧盟支付服务指令（European Union's Payment Services Directive, PSD），旨在放宽新支付参与者的市场准入，提高透明度，并协调欧盟成员国法规，通过向新兴金融科技公司开放欧洲零售支付市场，进一步促进竞争和创新，并改善消费者保护。特别是，欧盟支付服务指令 2.0 版（PSD2）根据业务规模和风险大小，对支付参与者提出逐级调整的要求，以支持创新，同时充分保护消费者<sup>b</sup>。

又比如，为了扩大金融服务覆盖面，金融行动特别工作组（Financial Action Task Force, FATF）采用基于风险的方法，要求完善反洗钱（AML）和打击恐怖主义融资（CFT）的监管、合规和监督措施，以降低金融服务提供者、客户、产品和服务所带来的实际风险。虽然基于风险的方法有许多，但在普惠金融框架内的常见方法是采用分层客户身份识

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.

<sup>b</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

别机制（Customer Due Diligence, CDD），允许随着产品和服务功能的增加而提高 CDD 的水平<sup>a</sup>。比如，墨西哥和坦桑尼亚分别建立了正式的分层客户身份识别，效果较为明显<sup>b</sup>。2011 年，墨西哥批准了在信贷机构开设存款账户的分级方案。该计划涉及中央银行、财政部和银行业监管机构等部门，为机构间协调提供了一个模式。该方案包括四个级别——三个低风险账户和传统的经常账户，并为低价值、低风险账户提供灵活的开户要求。方案中最引人关注的是引入“1 级”要求，在低风险水平的基础上免除身份验证要求，允许为基于低价值借记卡的电子钱包进行非面对面开户。虽然用户的身份没有得到验证，但是交易会受到密切监控，以发现可疑活动。该方案还允许将客户身份识别外包给第三方，并进行无纸化记录。在新规定实施后的两年内，新开设的账户超过 1000 万个，其中大部分最初注册为一级账户。截至 2016 年 12 月，全国共有 1470 万个一级账户、1950 万个二级账户、40 万个三级账户和 9440 万个传统往来账户（当年 15 岁及以上人口约为 9000 万）<sup>c</sup>。

2015 年，坦桑尼亚建立了针对移动货币的分层客户身份识别机制，包括三个层次：一级是基本电子注册账户，只需要注册电话号码；二级是既需要注册电话号码，也需要亲自确认，以及一份可接受的国家身份证明文件的副本；针对中小企业的第 3 层，不仅包括第 2 层的完整客户身份识别，还包括税号和增值税登记号以及营业执照号。

此外，随着非银行支付服务提供商扩大其业务，监管机构正在重

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

<sup>b</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

<sup>c</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

新考虑如何监管这些实体。非银行数字支付服务的创新在于，公众广泛接受和认可非银行参与者，利用数字手段提供开放式循环支付和交易账户。通用可再充值预付卡的快速增长（特别是在美国），以及世界许多地方都使用移动货币系统（特别是非洲），这使监管部门意识到，公众对不需要用户开立传统的银行账户、简单、低成本、容易使用交易账户存在巨大、未开发的需求。它还促使人们逐渐重新思考如何最好地将无银行账户纳入正规的金融服务市场，将关注点从传统的小额信贷和团体储蓄，转移至利用电子资金提供个人交易账户，或“电子货币”。过去十年，许多国家都制定了有关使用电子货币的指导方针，这种趋势无疑将继续下去<sup>a</sup>。

一些国家的实践表明，近年来数字普惠金融发展呈现如下两个趋势：一是越来越多地采用基于风险的监管，包括基于风险的客户身份识别方法；二是越来越多地认识到报告和监测系统需要变得更加复杂，同时更加注重与金融机构信息系统直接连接，以及实时监控功能和适当的隐私和数据保护。

综上所述，需要建立一个相称、基于风险的法律和监管框架，为数字普惠金融创造有利的环境。例如，分层客户身份识别机制可以通过降低个人面临的文档障碍，降低金融服务提供商的合规成本，从而拓展金融服务的可得性。随着数字金融服务和支付机制变得越来越复杂，监管者自身的能力建设变得至关重要。监管者需要发展监管科技，利用技术来更好地监督市场。许多经济体的监管部门都在与业界合作开发监管科技（RegTech），改进监管信息报送质量，帮助监管部门监测和分析市场，获取关于金融机构经营活动的更详细信息，也减少

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.



了监管对象填报数据和撰写报告的负担，以适应数字化背景下普惠金融发展的新需求。奥地利央行与银行业共同推出了一个新的软件平台（Aurep），在央行和商业银行的信息系统之间提供了直接接口，使央行能够自动获取商业银行碎片化的原始数据；商业银行也能够自动上传由央行规定的标准化数据集合，同时保证商业敏感信息不被披露，大大减少了监管对象的合规负担，并确保央行内各部门使用数据的一致性和质量。卢旺达也在建设一个自动化的报告和监督系统，使央行可以自动从金融机构的核心信息系统中提取数据，从而提高非现场监管数据的及时性、准确性、完整性和详细性。

#### 4.2.4 扩展数字金融服务基础设施生态系统

扩展数字金融服务生态系统，包括加快金融和信息通信基础设施建设，用安全、可信和低成本的方法为所有相关地域提供数字金融服务，尤其是农村和缺乏金融服务的地区<sup>a</sup>。为此，需要一个强大、开放和高效的数字基础设施，包括可广泛使用的零售支付系统和信息通信技术（Information Communication Technology, ICT）基础设施，以实现数字金融服务的广泛使用。这就要求决策者与私营部门密切合作，确保数字金融服务的整个生态系统运行平稳，从语音和数据网络，包括消费者依赖的各种数字服务点（如 POS 和 ATM），到支撑这些网络的电力和运输系统。由于整个数字金融生态系统的供给和产权必须由公共和私人资源的组合构成，决策者必须作出如下选择：仅依赖私人投资、有需要时对基础设施进行公共投资、必要时提供有针对性的补贴，和 / 或在公共利益需要时授权给服务提供商。

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.



一些国家的政府特别关注的领域包括零售和在线支付基础设施，包括连接到各种 POS 和 ATM 的互联互通平台、代理网络、票据支付平台、征信系统、数字资产注册（尤其是动产注册），在某些情况下还包括支持所有这些系统所需的信息技术基础设施。一些监管机构也在探索发行可用于数字金融服务生态系统的数字法定货币的可行性，试图将私人虚拟货币的优势与中央银行提供的稳定和消费者保护结合起来。

很多国家都在积极探索，扩展数字金融服务基础设施生态系统。如坦桑尼亚、秘鲁推动跨平台互联互通，墨西哥建立在线交易数据库，肯尼亚、墨西哥、阿根廷在零售业中推广数字支付，秘鲁和赞比亚对信息和通信技术基础设施进行公共投资，对于建立数字普惠金融发挥了很大的作用<sup>a</sup>。这些国家的经验表明，推动数字普惠金融发展，需要监管者和决策者与私营部门利益相关者合作，开发强大的可访问和互联互通的数字基础设施生态系统，包括 ICT、信用信息和支付系统基础设施。此外，通过改革支付系统促进电子支付的使用、推动商家接受数字支付以及扩大农村和边远地区的接入渠道，都将有助于提高对数字金融服务的接受程度。

#### 4.2.5 采取负责任的数字金融措施保护消费者

该原则要求，创立一种综合性的消费者和数据保护方法，重点关注与数字金融服务相关的具体问题<sup>b</sup>。

数字金融提供了很多机会，但也存在风险。比如，数字信贷面临

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

<sup>b</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.

的风险至少包括：一是高违约率、过度借贷和债务；二是产品规模迅速扩大，但对偿还能力评估不足；三是只需点击几下就可以轻松获得信贷，这种数字支付可能会影响消费者对信贷成本和费用的理解<sup>a</sup>。

韩国国家税务局为削减影子经济，增加税收收入，于1999年推出电子可追踪支付税收激励政策（Tax Incentives for Electronically Traceable Payments, TIETP），促进信用卡、借记卡和电子现金收据等支付方式。TIETP允许工资和薪金收入者在提交年终所得税申报表时，对符合条件的使用电子可追踪付款的消费申请减税。这项税收激励计划为韩国经济转型为无现金经济做出了巨大贡献。卡支付占韩国国内生产总值的比例自2005年以来居世界首位，2014年达到49%。但卡支付的广泛使用也在很大程度上诱发了信用卡债务和高违约率的爆发<sup>b</sup>。

又比如，过度鼓励消费融资、透明度不够和追责机制不完善导致肯尼亚和坦桑尼亚小规模数字、移动支付的延迟支付和违约率居高不下。研究表明，坦桑尼亚，31%的人报告违约，肯尼亚报告违约的比例为12%<sup>c</sup>。

可见，数字普惠金融可以促进创新，涌现出各种新型金融服务提供商，增加了消费者选择。但如果监管框架滞后于创新<sup>d</sup>，就不利于消费者保护。一些国家的经验表明，为了保护消费者，要充分发挥数

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion: Emerging Policy Approaches. 2017.

<sup>b</sup> Myung Jae Sung, Rajul Awasthi and Hyung Chul Lee. Can Tax Incentives for Electronic Payments Curtail the Shadow Economy? Korea's Attempt to Reduce Underreporting in Retail Businesses. *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol. 32, No. 2 (2017), pp. 85-134.

<sup>c</sup> CGAP studies. A Digital Credit Revolution: Insights from Borrowers in Kenya and Tanzania. October 2018.

<sup>d</sup> World Bank Group, Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey and Report, 2017.

字金融服务提供者的作用。一是要更透明、更简单地显示贷款成本，这可以降低违约率；二是有效沟通。例如，在坦桑尼亚，研究发现，晚上发送的还款信息使还款率提高了 8%<sup>a</sup>。三是适时教育。坦桑尼亚的 M-Pawa<sup>b</sup> 公司的借贷者接受基于短信的简单教育产生了巨大影响，例如，借贷者提前 5.5 天还贷<sup>c</sup>。四是让消费者更好地控制他们的信用记录。

#### 4.2.6 重视消费者数字技术基础知识和金融知识的普及

该原则要求，根据数字金融服务和渠道的特性、优势及风险，鼓励开展提升消费者数字技术基础知识和金融素养的项目并对项目开展评估<sup>d</sup>。

金融服务供给的数字化变革给那些没接触过或极少使用数字工具（无论是移动的还是在在线的）的新用户增加了更大的复杂性。对政策制定者和金融服务提供商而言，金融素养方面的缺陷依然是他们向无法获得金融服务或缺乏金融服务的群体推广金融服务的重大挑战。目前金融素养水平仍然很低。从全球范围来看，成人中仅有 33% 具有金融知识，在最贫困的人群中这一比例降至 23%；某些群体具有金融知识的比例较低，比如，女性平均为 30%，低于男性 35% 的平均水平。65 岁以上老年人具有金融知识的比例约为 25%，远远低于 36 ~ 50 岁的中年人 63% 的平均水平，在主要新兴经济体中，65 岁以上老年

<sup>a</sup> CGAP studies. A Digital Credit Revolution: Insights from Borrowers in Kenya and Tanzania. October 2018.

<sup>b</sup> M-Pawa 是坦桑尼亚的一家移动储蓄和贷款服务公司。

<sup>c</sup> CGAP studies. A Digital Credit Revolution: Insights from Borrowers in Kenya and Tanzania. October 2018.

<sup>d</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.

人具有金融知识的比例仅为 17%<sup>a</sup>。可见如果缺乏金融知识的普及，数字技术可能在金融服务可得性和使用度方面导致不公平现象。

因此，政策制定者、监管机构及金融服务提供商必须通力合作，确保用户能够拥有并充分认识数字金融工具，确保有简易指引告知用户如何操作，确保用户明晰如何获取更多信息，以及用户在即时、非面对面的新交易环境中对任意错误享有的追索权。从一些国家的实践看，提升消费者数字技术基础知识和金融素养的措施主要包括<sup>b</sup>：一是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。例如，小额信贷和小额保险能通过移动电话获取，使用创新数据源进行信用评级以及将保险和信贷产品加以组合。二是鼓励开发、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，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。三是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。四是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。

#### 4.2.7 促进数字金融服务的客户身份识别

通过开发客户身份识别系统，提高数字金融服务的可得性，该系统应可访问、可负担、可验证，并能适应以基于风险的方法开展客户

---

<sup>a</sup> 资料来源：Global Financial Literacy Excellence Center。

<sup>b</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.

尽职调查的各种需求和各种风险等级<sup>a</sup>。

获取可靠的身份数据对于实现普惠金融目标至关重要。但客户身份识别对于许多穷人和许多国家来说都是一个巨大的挑战。在低收入国家，40%的人没有身份证或身份证明。其中，女性和穷人的比例更低，45%的女性没有身份证，而男性没有身份证的比例则为30%；最贫穷的20%人口中，45%的人没有身份证，而最富有的20%人口中没有身份证的比例则为28%。没有身份数据成为阻碍获取金融服务的重要障碍<sup>b</sup>。

为了促进数字金融服务的客户身份识别，各国采取的政策行动主要包括以下几个方面<sup>c</sup>。

一是简化和减少客户身份识别（CDD）的要求。60个国家对低收入、小额或低风险交易的客户身份识别要求进行了简化或将其视为例外情况<sup>d</sup>。

二是基于风险的设计，例如，设计分层金融账户。

三是“电子认识客户”（e-KYC）监管。e-KYC尚未广泛应用，但试点越来越多。比如，印度尼西亚星展银行于2018年1月实施e-KYC，并与全国21家咖啡店合作，这些咖啡店可以充当“数字银行代理”，使用生物识别技术验证账户请求。又比如，2015年6月，巴基斯坦国家银行修订了监管法律，以简化开户程序，银行和金融机构可以接受初始存款，并在申请时签发临时账号，然后在客户身份识别完成后进行验证。

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPII). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.

<sup>b</sup> World Bank, Global ID Coverage by the Numbers: Insights from the ID4D-Findex Survey.

<sup>c</sup> Amina Tirana. Driving Poverty Alleviation and Social Development with Digital Financial Services Beijing, 19 December 2018.

<sup>d</sup> World Bank Group, Financial Inclusion and Consumer Protection Survey and Report, 2017.

四是利用生物特征支付。生物特征可以增强安全性，保护隐私以及实现基于风险的身份验证。对于无银行账户或是使用银行服务不足的群体而言，使用生物特征支付的潜在优势包括：对指纹这类的生物特征具有广泛的情感理解；方便，不会产生迷惑；容易被信任；有利于隐私保护；可以帮助识字水平低的消费者；在某些市场（新市场与科技市场）对年轻人口产生吸引力；在监管规定允许的情况下可以代替正式身份证；方便即时开户等。

国际上应用生物特征支付的案例包括：一是政府向私人支付领域，如社会援助、年金和工资等；二是日常使用的个人对个人与个人对企业的互联网融资服务；三是人道主义援助。总体来看，使用生物特征支付比较方便，且有助于提高效率，减少欺诈。

使用生物特征支付尚面临一些挑战：一是访问和使用的可靠性很难，在偏远地区尤其如此。如新技术连接、性能、设计偏差方面尚存在挑战；设备 / 扫描仪的可用性；生物特征本身的物理限制。二是成本可能比较高。利用生物特征支付可能变得更复杂，增加金融服务提供商与消费者的成本，与其他身份验证方法相比并不必然具有成本上的优势。三是消费者保护方面的隐忧。生物特征支付尚存在安全性问题，如果生物特征被盗或泄露，则无法更改，安全性风险较大；且生物特征通常涉及隐私，但支付则要求透明，同意使用和存储。四是技术方面的考虑。生物特征存储和访问数据的位置、方式和人员，比如分散还是集中存储；传输标准和安全；闭环还是互联互通；五是政策和法律框架需要配套和完善。如电子认识客户，数据存储、传输标准和消费者隐私保护规范等<sup>a</sup>。

---

<sup>a</sup> Amina Tirana. Driving Poverty Alleviation and Social Development with Digital Financial Services Beijing, 19 December 2018.

#### 4.2.8 监测数字普惠金融进展

该原则要求，通过全面、可靠的数据测量评估系统来监测数字普惠金融的进展。该系统应利用新的数字数据来源，使利益相关者能够分析和监测数字金融服务的供给和需求，并能够评估核心项目和改革的影响<sup>a</sup>。

目前，已有多个国际组织研究设计的普惠金融指标体系投入应用<sup>b</sup>。一是 GPFII 的 G20 普惠金融指标体系。GPFII 的 G20 普惠金融指标体系旨在通过评估、比较各国政策效果，引导全球普惠金融的发展。二是世界银行普惠金融指标体系。世界银行普惠金融方面主要开展八项调查。其中主要的两项是全球普惠金融调查（Global Findex）和企业调查（Enterprise Surveys）。全球普惠金融调查（Global Findex）是在世界范围内通过盖洛普全球调查开展的抽样问卷调查，从需求端评估普惠金融活动。企业调查（Enterprise Surveys）主要针对中小企业的生产经营状况，从需求端采集数据。三是国际货币基金组织普惠金融指标体系。国际货币基金组织在普惠金融方面主要开展了金融服务可获得性调查（Financial Access Survey, FAS）。该调查针对各国金融服务提供和使用情况，从供给端评估普惠金融。四是经合组织普惠金融指标体系。目前，经合组织涉及普惠金融的调查共有三项，分别为国际金融教育调查（International Network on Financial Education Survey, INFE）、中小企业计分板（SME Scoreboard）和国际学生评估项目（Programme for International Student Assessment, PISA）。五是普惠金融联盟的普惠金融指标体系。普惠金融联盟（AFI）从金融服

---

<sup>a</sup> Global Partnership on Financial Inclusion (GPFII). G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion. 2016.

<sup>b</sup> 孙天琦、汪天都、蒋智渊：“国际普惠金融指标体系调查：进展、比较与启示”，载于《金融监管研究》，2016年第4期。



务的可获得性和使用情况角度设计普惠金融核心指标（Core Indicators of Financial Inclusion）。

除了国际组织外，一些国家开展的调查，对反映当地普惠金融发展情况也至关重要。如墨西哥银行与证券监督委员会（CNBV）对普惠金融供求的调查；尼日利亚和坦桑尼亚对普惠金融需求调查等。

### 4.3 发展中国家数字普惠金融的主要实践：通过移动货币提供基本金融服务

如何兼顾金融机构盈利的需要和弱势群体的基本金融需求成为制约普惠金融发展的重要难题。世界各国，尤其是发展中国家积极探索、不断创新，形成了一系列行之有效的模式，如巴西等国的代理银行模式、肯尼亚的移动支付模式印度尼西亚和孟加拉国的微型金融模式、墨西哥、菲律宾等国的简易账户模式、印度生物身份识别模式等<sup>a</sup>。近年来，通过移动货币提供基本金融服务成为众多发展中国家推动数字普惠金融的重要模式。

#### 4.3.1 移动货币及其广泛使用

近十几年来，在非洲以及其他发展中国家与地区，“移动货币（Mobile Money）”成为推动普惠金融发展的重要力量。目前，在非洲很多国家，移动支付已成为当地居民小额汇款转账的主要手段，为很多不享受银行服务的人提供了类银行服务，显示出巨

---

<sup>a</sup> 马绍刚、冯丝卉：“普惠金融国际实践的主要模式比较”，载于《上海金融》，2018年第1期。



大的后发优势<sup>a</sup>。

根据全球移动运营商协会（Global System for Mobile Communications Assembly, GSMA）的定义<sup>b</sup>，移动货币借助信息和通信技术（information and communication technologies, ICTs）以及非银行物理网络，将金融服务延伸到没有被传统银行覆盖的地区和人群，具有两个主要特点：一是客户在银行体系之外的网络完成存取款操作；二是客户通过手机界面完成交易。

非洲发展银行（African Development Bank, AFDB）认为，与传统银行账户上的货币不同，移动货币是存放在用户识别卡（SIM 卡）上的货币，SIM 卡取代银行账号成为用户身份的认可码<sup>c</sup>。从功能角度分析，移动货币涵盖汇款、小额支付等多种业务，旨在通过手机向没有银行账户的人群提供金融服务，或者向已有银行账户的人群提供技术便利。

移动货币属于电子货币（electronic money, e-money），是法定货币的电子化<sup>d</sup>。具体而言，移动货币没有物理形态，以手机和网络技术为依托进行储存、支付和流通，移动运营商为移动货币提供技术和 服务，客户基于移动运营商的信用购买和使用移动货币。

早在 2007 年，肯尼亚（M-PESA）、南非（WIZZIT, MTN Mobile Money）和赞比亚（CELPAY）非洲三国已经出现了移动货币业务，提

---

<sup>a</sup> 温信祥、叶晓璐：《移动货币：非洲案例及启示》，中国人民银行工作论文，No. 2015/3，2015年3月27日。

<sup>b</sup> Global System for Mobile Communications Assembly (GSMA), Code of Conduct for Mobile Money Providers, 2014.

<sup>c</sup> Lassaad Lachaal and Jian Zhang, Mobile Money Services, Regulation and Creating an Enabling Environment in Africa, report of African Development Bank (AFDB), 2012.

<sup>d</sup> 温信祥、叶晓璐：《移动货币：非洲案例及启示》，中国人民银行工作论文，No. 2015/3，2015年3月27日。

供现金存取、账单支付、汇款等基本业务。随后，自 2008 年至 2010 年，非洲尤其是撒哈拉地区另外 16 个国家也陆续出现了移动货币业务，并呈现迅速发展趋势。2013 年，移动货币业务进一步延伸到巴西、玻利维亚等拉美国家，以及塔吉克斯坦、越南等亚洲国家。而非洲一直是移动货币业务发展最快和规模最大的地区。GSMA 报告显示<sup>a</sup>，2018 年，全球移动货币行业新增注册用户 1.43 亿户，账户总数达到 8.66 亿户，同比增长 20%。活跃用户（在过去三个月中至少有 1 笔交易）占比为 34.5%，高于 2017 年的 33.9%。拉丁美洲和加勒比地区的活动率最高（48.5%），亚洲（东亚和太平洋及南亚）的活动率增幅最大，几个国家的活动率增幅均超过 10%。撒哈拉以南非洲的活动率为 36.8%，与 2017 年基本持平，该地区在 2018 年新增了 1750 多万个活跃账户。在 13 个非洲国家，四分之一以上的成年人是活跃的移动货币用户。

从 2014 年到 2017 年，31 个国家的金融机构账户拥有量增长了 5 个多百分点，这主要缘于活跃的移动货币使用量的增长。事实上，在这些市场中，近一半的国家，活跃的移动货币使用量增长超过 8 个百分点<sup>b</sup>。在 31 个国家中，有三分之一在亚洲或拉丁美洲，这表明移动货币对普惠金融的影响已经超出了撒哈拉以南非洲。

#### 4.3.2 基于移动货币的数字普惠金融实践

移动货币服务能够帮助居民获得基本金融服务，有助于推动普惠金融，更好地服务于小农户和农业企业，推动社会经济发展。另外，

---

<sup>a</sup> Global System for Mobile Communications Assembly (GSMA), 2018 State of the Industry Report on Mobile Money. 2019.

<sup>b</sup> 移动货币对金融账户总体增长贡献不大的国家，其监管指数得分往往低于平均水平。这表明，建立一个更公平的监管竞争环境，允许创新的市场导向解决方案，对于增加金融包容性非常重要。

通过移动货币而非现金缴纳税费、养老金、保险及企业注册费等，则有助于减少欺诈提高税收透明度<sup>a</sup>。因此，基于移动货币，可以开展一系列的数字普惠金融实践，包括账户开立、现金存取、支付转账、储蓄、信贷、保险等。以非洲为例，移动货币推动了移动支付、移动信贷、移动保险等多种形式的数字普惠金融的发展<sup>b</sup>。

第一，移动支付。移动支付是通过手机等移动设备实现存款和汇款等支付和转账的功能。支付体系是金融体系的底层基础设施，很多非洲国家金融体系的落后首先表现为支付体系的不完善。但是，随着近些年手机渗透率的提高和相关商业模式的逐渐成熟，移动支付在非洲（特别是撒哈拉以南的非洲）取得了长足的进展。这些移动支付服务商包括银行、移动运营商以及新兴的第三方支付服务提供商。比如赞比亚的Zoono（原名 Mobile Transactions Zambia Limited），创立目标就是为农业部门中没有银行账户的人提供简便、快捷、安全的交易服务，后来获得了世界银行下属的国际金融公司的投资。

第二，移动信贷。在移动支付的基础上，出现了移动信贷。主要是通过手机收集借款人移动支付的相关信息后，为借款人提供小额的无担保的信用贷款。由于借款人的收支信息通过移动货币账户得到体现，有效降低了借贷双方的信息不对称，因此能够减少坏账率，实现业务的可持续发展。比如肯尼亚的移动运营商与肯尼亚最大的银行KCB联手推出了一款移动小额贷款产品，主要是无抵押贷款业务，帮助此前不能获得银行贷款的用户获得融资。

第三，移动保险。移动保险是在移动支付的基础上通过手机来购

---

<sup>a</sup> 焦瑾璞、孙天琦、黄亭亭、汪天都：“数字货币与普惠金融发展——理论框架、国际实践与监管体系”，载于《金融监管研究》，2015年第7期。

<sup>b</sup> 王振宇：“非洲数字普惠金融分析”，载于《新金融》，2019年第3期。

买保险和支付赔偿金的商业模式。在坦桑尼亚，由于经济落后，收入水平低，只有在正规经济体系中工作的不到 30% 的人享有医疗保险。坦桑尼亚医疗保险渗透率低的原因是大保险公司对非正规体系中工作的人管理成本过高，所以不愿意给这些低收入者服务。为了解决这一问题，有一个基于移动互联网的管理平台 Jamii 向这些保险公司提供了管理功能。这样它们就可以与坦桑尼亚的沃达丰移动公司合作，通过手机向低收入人群提供低成本的微型医疗保险。而在津巴布韦，农民可以通过津巴布韦第三方支付服务商 Econet 提供的农作物保险服务 EcoFarmer，一旦遇到干旱或暴雨等自然灾害，可以将损失降至最低程度。这种在非洲地区逐渐推广的移动保险主要是气象指数保险。在这种模式下，保险公司与农户签署协议，根据协议约定期间的天气对农户提供保险服务，一旦该地区的天气出现异常（比如降雨量低于合同约定的某个数字），则该农户可以通过移动货币账户获得保险公司自动转账（一般是转到农户在移动货币供应商开设的账户）的保险赔付，不需要人工介入。这样就大大降低了欺诈等保险中常见的道德风险，因为天气（比如降雨量）是超出农户控制的外生变量，而包括降雨量在内的天气对农作物的生长有直接的影响。此外，因为降低了管理成本，保险的保费可以有所下降，更容易达到农户可以承担的水平。考虑到很多非洲国家的经济高度依赖农业且灌溉体系不发达，这种移动保险的推广对当地的经济增长具有重要的作用。

#### 4.3.3 基于移动货币的数字普惠金融发展趋势

近年来，以非洲为代表的基于移动货币的数字普惠金融呈现不断创新商业模式、拓展服务人群范围以及应对互联互通和监管挑战等发

展趋势<sup>a</sup>。

第一，推动商业模式的创新。比如将数字普惠金融与推广清洁能源等结合起来。肯尼亚 M-KOPA 让消费者可以分期支付家用太阳能电板（或者租赁太阳能电板）。在电力普及程度不够的非洲，随着清洁能源和数字普惠金融在非洲的逐渐推广，两者结合的商业模式将会有良好的发展空间。

第二，探索为残障人士服务的数字普惠金融。残障人士的普惠金融是目前普惠金融以及数字普惠金融相对欠缺的一个领域，但是，对社会的公平和可持续发展有重要意义。非洲有大量的残障人士，随着人脸识别、语音识别等以及人工智能的发展，非洲的数字普惠金融在为当地残障人士服务方面存在广阔的空间。

第三，提升互联互通水平。互联互通是指在不同的移动货币供应商之间能够实现自由转账和汇款。目前除了卢旺达、坦桑尼亚和马达加斯加以外，大多数非洲国家的移动货币供应商都不能实现互联互通，无法向国内的另一个移动货币供应商实现转账功能，这给消费者造成了诸多不便，也不利于移动货币和数字普惠金融的深入发展。因此，需要行业和监管部门的共同努力，尝试建立第三方清算机构，推动货币供应商实现互联互通。

第四，完善监管环境。一方面，监管机构要对金融服务提供商（包括银行和第三方支付公司或移动通信运营商）一视同仁。另一方面，在移动支付发展初期，适当地对移动支付提供相对宽松的监管环境也非常必要。以南非为例，2016年5月，移动通信运营商 MTN 公司关闭在南非的手机钱包转账业务，因为未能达到如在肯尼亚和坦桑尼亚

---

<sup>a</sup> 王振宇：“非洲数字普惠金融分析”，载于《新金融》，2019年第3期。

的用户量，而一定规模的用户数量是发挥移动支付的网络效应的前提条件。背后主要的原因是南非的金融监管当局对移动支付的容忍程度较低，因此面临苛刻的监管环境。

#### 4.4 发达国家发展数字普惠金融的主要实践：通过金融科技（FinTech）提供全方位的金融服务

发达国家通常具有发达的传统金融体系，同时对数字普惠金融也高度重视，主要通过金融科技（FinTech, Financial Technology）推动综合性金融服务发展。这些国家的普惠金融业务，既包括对小微企业和消费者的基本金融服务，也包括对所有人群的综合金融服务。以下以美国为例进行分析。

美国从 20 世纪 80 年代开始出现互联网券商、互联网银行和互联网保险；2005 年出现 P2P 网贷和众筹；此后，大数据和机器学习被用于个人和小企业网络借贷的信用定价；近年来，随着智能投顾的发展以及区块链技术在金融领域的应用，金融科技成为推动数字金融发展的重要力量<sup>a</sup>。目前，美国的数字普惠金融业务不仅包括传统普惠金融业务，也包括智能投顾、大数据理财等新型金融业务，已经形成了数字支付、大数据征信、大数据风控、互联网贷款、智能投顾等完整的数字普惠金融链，并形成了良好的数字普惠金融生态环境<sup>b</sup>。

第一，在移动支付方面，致力于为个人以及网上商户提供安全便利的网上支付服务。互联网和移动互联网技术促进了移动支付的迅速

---

<sup>a</sup> 廖理：“金融科技任重道远”，载于《清华金融评论》，2016年第12期。

<sup>b</sup> 尹应凯、侯蕤：“数字普惠金融的发展逻辑、国际经验与中国贡献”，载于《学术探索》，2017年第3期。

发展，成立于1998年的PayPal目前成为全球最大的网上支付公司之一。客户可以通过借记卡、信用卡、银行账户、其他PayPal账户或现金对PayPal账户进行充值；PayPal账户的资金可以用于消费、转账或购买支票；对PayPal账户的转入和转出资金并没有限制。

第二，在网络贷款方面，数字技术的发展切合中低收入消费者和小企业的金融服务需求，能够快速便捷地获取贷款。以美国网贷为例，主要由学生贷、消费贷和小企业贷款等构成，其中消费贷占据主导地位。这些贷款提供的金融服务具有“普惠金融”的特点，能很好地服务小企业、学生和低收入居民等“长尾客户”。

第三，在数据征信方面，以大数据运用作为基石。借助大数据技术的数据挖掘、量化存储、快速处理等特点，将大数据广泛用于个人和小企业的征信。在大数据基础建设相对完善的背景下，美国建立了相对完善的征信体系，拥有三大征信局：亿百利（Experian）、艾克菲（Equifax）、全联（Trans Union）；拥有代表性的征信公司如 Zest-finance 和 Kabbage；还拥有完善的个人信用评分体系 FICO。

第四，在风险识别方面，随着社交网络等数据源供应量的快速增长、大数据技术的应用，金融科技行业开发出了优于传统行业基于FICO Score 的风险模型；此外，金融科技行业广泛应用先进的大数据和机器学习算法模型，提高了风险识别能力并拓宽了放贷对象的范围，特别是被传统银行忽视的群体。

第五，在风险控制方面，金融科技行业应用了很多创新的风控技术。新的风险控制技术在普惠金融领域尤其具有价值。例如，美国 Capital One 通过精准的用户画像和大数据分析控制风险，切入蓝领、次级、近次级人群的金融服务，并在消费金融领域取得了显著成绩。

最后，在智能投顾领域方面，运用科技显著降低了用户的成本。



以美国两家智能投顾公司 Wealthfront 和 Betterment 为例，智能投顾相比传统投顾的核心竞争力是低费率，只需 0.2% ~ 0.4% 的咨询与管理费，而传统投顾通常要收取约 2% 的咨询与管理费。

## 4.5 对中国数字普惠金融发展的启示

4.5.1 建立兼顾审慎监管与鼓励创新的数字普惠金融监管体系

金融科技是未来金融业的发展方向，数字普惠金融是未来普惠金融的主流形态，必须采取积极的措施引导和鼓励数字普惠金融创新；另一方面，数字普惠金融的本质仍然是金融，风险仍然是其固有属性，而且这种风险因为数字技术而更易于扩散<sup>a</sup>。数字创新正在迅速重新定义普惠金融服务提供商，金融监管机构必须采取更积极的、数据驱动的方式与行业互动。许多国家的监管者正在采用基于风险的方法，并寻求新的方法来安全地促进创新，如采用测试和学习的方法，与行业进行更多的协作和信息交流。英国 FCA 的“项目创新”计划使英国监管机构能够跟上新的金融技术，同时指导创新金融服务的发展，确保消费者得到充分保护。同样，在加纳，中央银行、保险监管机构和电信监管机构之间合作，发布基于风险的规则，以支持通过移动电话提供小额保险服务。卢旺达的中央银行实施数据库项目，试图提供更有效和及时的机制，以获取颗粒数据，以按性别、不同目标市场和地理位置跟踪普惠金融的进展。

近年来，中国数字普惠金融快速发展，数字普惠金融的交易量巨大，并越来越多地使用快速或实时支付进行交易。因此，监管机构要

---

<sup>a</sup> 林胜、边鹏、闫晗：“数字普惠金融政策框架国内外比较研究”，载于《征信》，2020年第1期。



平衡审慎监管原则和鼓励金融创新两者之间的矛盾，维持金融稳定的同时使得更多民众受益于数字普惠金融的便利。

一是制定适宜的行业准入标准。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。二是建立完善的风险提示和披露机制。通过有效的信息披露，促进相关企业公开透明运行，确保投资人的利益得到保护。三是探索监管沙箱。在充分研究风险的前提下，经过测试的创新可以推广应用，为数字普惠金融实践建立一个容错和试错的实验场。四是发展适应数字普惠金融要求的监管科技。数字普惠金融交易量巨大、交易瞬间即可完成，监管者需要更专业化和自动化的系统来监管数字金融，提供实时的监控和分析，并建设配套的人才队伍来保障系统的使用。因此，要设计开发强健、灵活的系统，通过更复杂和自动化的系统来提供实时监控和分析，并提供全面实施这些系统所需的能力建设支持。

#### 4.5.2 探索移动货币，提高农村地区金融普惠程度

发展中国家移动货币丰富了支付结算工具，极大地改善了当地普通居民金融服务的便利性，让大量没有享受到金融服务的人群能够方便地享受类似银行业务，增强了金融体系包容性。这对中国发展普惠金融，改善广大农村地区的金融环境具有较强的借鉴意义<sup>a</sup>。

一方面，我国偏远地区金融覆盖率相对较低，移动银行和第三方支付对广大农村地区的普惠程度较低，而在广大农村地区推广传统银行服务的运营成本相对较高，因此，在农村地区发展移动货币存在着

---

<sup>a</sup> 温信祥、叶晓璐：《移动货币：非洲案例及启示》，中国人民银行工作论文，No. 2015/3，2015年3月27日。

一定的客观需求。另一方面，我国农村手机普及率已经很高，移动运营商网络庞大、用户规模巨大，探索移动货币具备了一定的基础。因此，可以借鉴发展中国家移动货币发展的经验，从无金融机构乡镇开始，在农村地区发展移动货币业务，引入移动运营商体系，发挥移动运营商的网络优势和客户规模优势，积极推动移动货币有序试点、规范发展，提高农村地区的金融普惠程度<sup>a</sup>。

#### 4.5.3 加强支付体系和信用体系等金融基础设施建设

国际经验表明，良好的基础设施支持是数字普惠金融发展不可或缺的必要条件。金融基础设施是提高数字普惠金融效率和质量的重要支柱和平台，有助于促进金融资源的均衡分布，支持多元主体创新普惠金融的产品和服务。我国要加强支付体系和信用体系建设，为数字普惠金融发展提供基础支撑。

一是要建立健全现代化支付清算体系，改善农村支付服务环境。二是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。要探索建立多层次、多元化、规范化的信用信息共享机制。在三农领域、供应链金融领域，结合农业生产以及各领域生产方式和组织方式的变化，依托移动互联网、大数据等信息技术，开展普惠金融和金融扶贫创新，挖掘生产、流通、深加工过程中产生的可交叉验证的多维数据作为评级授信的基础，为金融机构提升服务可得性和覆盖率提供支持，在小企业、农产品与大市场的连接中发挥积极作用。三是加大对通信信息技术（ICT）基础设施的投入，提高网络连接的质量和稳定性，尤其

---

<sup>a</sup> 温信祥、叶晓璐：《移动货币：非洲案例及启示》，中国人民银行工作论文，No. 2015/3，2015年3月27日。

要改善农村地区，特别是偏远农村地区的网络质量。为此，我国要加快建设农村地区稳健、安全、高效的支付和信息通信基础设施，使宽带网络和数据覆盖延伸到金融资源匮乏的地区，帮助贫困地区和边缘地区有金融需求的群体能够借助移动终端设备，尽可能享受到基本金融服务。

#### 4.5.4 加强数字普惠金融的消费者保护

数字普惠金融在提高消费者金融服务可得性的同时也带来了风险。我国在数字普惠金融的发展过程中，要加大消费者权益保护力度。完善数字普惠金融消费者权益保护制度体系，广泛开展数字普惠金融知识的宣传普及活动，建立数字普惠金融消费纠纷多元化解决机制，治理侵害数字普惠金融消费者权益行为。

#### 4.5.5 重视农村人口的金融素养教育

农村数字普惠金融发展的重要障碍是，农村人口老龄化及与之相关伴随的低程度教育水平。农村老龄人口使用数字技术特别是使用智能手机的能力比较弱，推广数字普惠金融较为困难<sup>a</sup>。随着信息通信技术在普惠金融领域的广泛运用，不同教育程度、年龄结构、地区居民之间的“数字鸿沟”问题更加突出，从金融服务中获益的能力进一步分化。

因此，要高度重视农村地区人口的金融素养教育。要鼓励开发、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，帮助广大农村人口理解数字金融服务的特征、好处、风险和成本，

---

<sup>a</sup> 中国人民大学中国普惠金融研究院（CAFI）：《在曲折中前进——中国数字普惠金融发展报告》，2019。

以及保护个人账户和信息安全的必要性。参与农村普惠金融的机构要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。

#### 4.5.6 科学监测、度量和评估数字普惠金融

普惠金融指标体系具有监测、度量、评估等功能，对政府制定政策和私人部门开发市场具有积极的引导作用，并为普惠金融发展提供有效支持。<sup>a</sup> 普惠金融全球合作伙伴（GPFII）、世界银行（WBG）、国际货币基金组织（IMF）、经合组织（OECD）和普惠金融联盟（AFI）等国际组织的普惠金融指标体系已投入实践，我国要加强对现有国际普惠金融指标体系和数据库的分析应用，重视国家间的比较。通过国际比较，充分发挥指标的标尺作用，客观、科学地评估我国数字普惠金融的实际状况和相关政策实施效果，为我国适时调整阶段性政策目标和制定具体政策措施提供有力支持，有效促进数字普惠金融发展。

---

<sup>a</sup> 孙天琦、汪天都、蒋智渊：“国际普惠金融指标体系调查：进展、比较与启示”，载于《金融监管研究》，2016年第4期。

## 第五章

# 数字普惠金融助力中国脱贫攻坚

在中国脱贫攻坚战进入关键阶段之际，研究数字普惠金融的助力作用具有重要现实意义。中国的改革开放战略旨在建设一个共同富裕的现代化国家，全面建成小康社会是 2020 年之前的阶段任务，需要帮助贫困人群在 2020 年之前全面实现脱贫。中国贫困发生率从 2012 年末的 10.2% 下降到 2018 年末的 1.7%，六年内农村累计减贫 8239 万人。中国对全球减贫的贡献率超过 70%。2019 年的中央一号文件把实施乡村振兴作为总抓手，要求坚决打赢脱贫攻坚战，尤其要主攻深度贫困地区，着力解决突出问题。金融扶贫是其中一项重要政策举措，文件要求打通金融服务三农各环节，从农业保险、涉农信贷、期货期权等方面完善服务，结合政策激励，使农业支持保护制度落到实处。

在落实金融扶贫政策、打赢脱贫攻坚战过程中，将发展普惠金融作为重要抓手的原因在于五个方面。一是普惠金融服务的重点对象与脱贫攻坚战的目标人群重叠程度高。普惠金融服务旨在使金融服务向弱势群体渗透，而农村贫困户是关键目标。二是普惠金融服务按商业

可持续原则，在政策激励下运作，各类商业机构可以充分参与，有利于广泛调动社会资源助力脱贫攻坚战。三是金融服务不足是制约贫困地区发展的重要因素。尤其是缺乏基本的支付结算、信贷、保险等金融服务会导致贫困户无法摆脱在生产、销售等环节面临的困境。发展普惠金融是为贫困户转变生产、生活方式创造条件的关键之举。四是普惠金融服务与弱势群体能力建设密切相关。其中信贷服务建立在客户偿还能力的基础上，而完善普惠金融服务又有助于促进客户的能力建设，形成良性循环。脱贫攻坚指导思想是坚持扶贫开发与各项工作相结合，包括通过加强职业教育培训、发展特色产业、引导劳务输出等途径帮助贫困户脱贫，贫困户的能力建设是基础。因此，普惠金融服务与脱贫攻坚政策可以形成协同效应。五是通过发展普惠金融，提高金融服务的便利性、可获得性，降低金融服务成本，有助于降低农户的生产与生活成本，节省开支，提高生活质量。

课题组在调研中发现，信贷服务是贫困地区普惠金融服务的难点，与供给侧的银行传统业务模式有关，也与需求侧贫困户生产经营风险有关。发展数字普惠金融可以突破传统金融服务模式面临的障碍，但需要完善基础条件，例如信用信息汇集共享、信息化投资建设、面向贫困户推广数字金融应用等等；同时，也需要包括政府、金融机构、其他三农服务商在内的支农利益相关方加强互补协同，优化资源配置，更好防控化解风险，促进贫困户发展。

## 5.1 发展农村普惠金融面临现实挑战

总体而言，中国发展农村普惠金融的成效明显。但在贫困地区，发展农村普惠金融仍面临一些现实挑战。世界银行的报告显示，中国

有将近 2 亿农村人口有待享受更好的正规金融服务<sup>a</sup>。改善贫困地区的普惠金融服务具有基础意义。

课题组 2018 年走访了国内中西部以及东北 5 个省（市）的贫困地区，与省、县两级政府涉农部门、监管机构、各类农村金融机构以及农民合作社、贫困户等进行了广泛交流。从各地反映的情况看，信贷是贫困地区普惠金融服务面临的主要难点，需要克服成本和风险控制两方面障碍。通过财政激励，例如通过财政补贴分担成本，通过国有控股融资担保或风险基金分担风险，可以在一定程度上减轻这方面的压力，但仍不能根本解决问题。只有金融机构的业务模式形成收益基本覆盖成本和风险的模式，才能在政府政策激励下实现商业可持续发展。其中，风险控制是关键，必须把信贷不良率控制在合理范围内。然而，传统金融业务模式仍存在很大局限性，在贫困地区尤其如此。传统面对面的服务模式在农村贫困地区面临时间、空间条件制约，金融机构业务人员服务客户数量有限，加上单笔业务规模小、客户信息不对称，金融机构的成本和风险管理都面临现实障碍。在需求侧，贫困户的财务信息缺乏，生产经营能力和抗风险能力弱，也缺乏合格的抵押物以及担保人，同时贫困户依赖的传统农业易受自然灾害和农产品市场价格波动影响。这些因素事实上阻碍了农村贫困地区普惠金融尤其是信贷业务发展。

对国内部分连片特困地区的问卷调查<sup>b</sup>表明，当地农民储蓄账户覆盖率较高，已达到 89%，政府对农户的补贴发放已实现数字化，但农村普惠金融发展水平仍有待改善。主要表现为：一是村级金融服务

---

<sup>a</sup> 根据世界银行报告：《The Global Findex Database 2017, Measuring Financial Inclusion and the FinTech Revolution》，以下简称世界银行报告。

<sup>b</sup> 问卷调查抽取了我国 14 个集中连片特困区 14 个省中的 38 个国家级贫困县，共收回 587 份问卷。



有待提升。金融服务满意度存在提升空间，64% 的受访农户希望简化手续以提高金融服务便利性，28% 的受访农户对银行机构的传统金融服务仍不满意或非常不满意。二是信贷服务仍是难点问题。2018 年申请贷款的受访农户中，未能通过银行审查的比例高达 43%，主要原因是缺乏抵质押物、缺乏担保或没有信用记录。三是金融教育不足。虽然有 29% 受访农户接受过金融教育，但主要通过电视节目、微信帖子、短信、宣传单等渠道，针对性、系统性有限。

这些数据表明，现阶段农村普惠金融服务面临一些现实挑战，尚难以很好满足农村的金融服务需求，在贫困地区尤其如此。贫困地区普惠金融服务既存在覆盖率问题，基本金融服务普及率有待进一步提升，也存在质量提升需求，金融服务的满意度、便利性、信贷可获得性等关键指标有待进一步改善。

## 5.2 数字技术有助于促进普惠金融发展

信息不对称是普惠金融服务风险管控的关键难点，依赖人工服务则是导致成本约束的主要因素。为解决这些问题，需要走创新之路，形成新的业务模式。例如，通过借助高效率、低成本的客户信用信息收集评估途径降低信息不对称，并加强贷后管理，改善风控效果。再如，通过电子化替代人工服务来降低成本。从数字技术层面看，解决上述问题的基础条件已经具备。电子化金融服务不受时间、空间约束，便利性、服务效率都远胜于传统模式，在农村地区包括贫困地区更具有明显优势。

中国金融科技发展迅速，为发展数字普惠金融提供了良好基础。世界银行报告显示，2017 年中国有 57% 的成年人使用手机或互联网

购物、支付，比 2014 年增长一倍，超过全球平均水平即（52%）。中国人民银行的调查则显示：2017 年全国使用电子支付的成年人比例为 77%，其中农村地区为 67%。金融科技迅速推广的原因在于中国信息技术在发展中国家当中处于领先水平。世界银行该份报告显示，发达国家 68% 成年人使用互联网，中国的比例为 49%，而中国以外的发展中经济体平均值为 11%。如何更好解决金融服务的最后一公里障碍，需要积极探索技术和机制创新，而数字普惠金融在这方面具有很大潜力。中国在这方面已经进行诸多探索，在第三方支付、农村助农取款点、电子银行等领域大量应用了信息技术，有诸多成功案例，为改善农村地区的金融服务提供了新途径。这些实践也表明，数字普惠金融可以在脱贫攻坚战中发挥重要促进作用。

传统银行信贷业务的风控管理依赖第二还款来源，即使不要求抵质押或担保，也必须要有信用记录，这种业务模式与农村地区的实际情况不匹配。基于大数据、人工智能、云计算的数字普惠金融可通过广泛收集、分析客户信用相关信息，更有效判断客户的真实还款能力和意愿，包括进行反欺诈筛选，同时还可以与农村客户的上下游商户直接衔接业务流程，改善贷后管理绩效，在风控方面独具优势。通过线上收集数据和线下现场采集数据相结合，可以通过交叉检验，达到更好效果。目前，已经有一些农村信贷机构基于微贷技术原理，通过研发建设或与外部合作方式改进风控模式，取得新进展。总之，数字技术是推动金融业态和服务模式发展创新的重要力量，有助于改善农村普惠金融服务，在农村贫困地区发展数字普惠金融<sup>a</sup>服务是大势所趋。

---

<sup>a</sup> “数字普惠金融”涵盖各类金融产品和服务（如支付、转账、储蓄、信贷、保险、证券、财务规划和银行对账单服务等），通过数字化或电子化技术进行交易。Global Partnership on Financial Inclusion (GPFI). Digital Financial Inclusion and the Implications for Customers, Regulators, Supervisors and Standard-Setting Bodies. 2014.

因此，脱贫攻坚有待基于数字技术更好发挥促进作用，推动数字普惠金融发展。

### 5.3 数字普惠金融助力脱贫攻坚的探索创新

#### 5.3.1 中国金融机构的实践探索案例

中国在农村地区发展数字普惠金融<sup>a</sup>，运用互联网、大数据、云计算等技术延伸服务半径，扩大服务覆盖面，降低服务门槛和成本，提升服务质量和效率，移动支付、手机银行、互联网理财等业务推广较快。较典型的做法有以下方面：

一是以中国人民银行在浙江等地的改革试点为代表，通过监管部门指导，由地方市政府具体牵头，成立专门机构整合政府、司法、公共服务等部门的信用信息，并提供信用评估分析，供金融机构参考。

#### 专栏5-1

#### 农信社系统案例

台州市政府在人民银行系统支持下，于2013年12月建立金融服务信用信息共享平台，具备信息查询、综合服务、信用评分、风险预警诊断等20项功能，有金融、法院、公安、国税、地税、电力、社保、国土、环保、住建、市场监管、质检等15个部门机构78类600多项七千多万条信息，涵盖全市52万家企业和工商户，自动实时采集、更新信息，成为金融机构审贷管理、业务营销、客户筛选、风险预警的重要依托，使银行获取客户“软信息”的数量、质量、便利性得到根本改善，95%以上的小微企业信贷

<sup>a</sup> 中国银保监会：《中国普惠金融发展情况报告》，2018。

发放前通过平台查询信息。这为银行机构的普惠金融服务创新提供了支撑。在此基础上，浙江省农信系统的浙江台州路桥农商银行因地制宜形成一套小微金融服务模式，包括采用网格化管理模式，开展驿站式全方位服务，利用微贷中心助推小微企业发展。具体如下：

1. 建立网格化管理平台。将社区内各乡镇街道划分为375个网格，结合电子地图对客户综合信息、信贷人员责任分工和业务等实行集成管理。

2. 逐步铺设丰收驿站。逐步在乡村布设“丰收驿站”，为村民办理金融服务、网上购物、生活代理业务。

3. 开设服务小微专营机构。2013年引进台湾微贷技术，组建小微贷款中心；2015年，以微贷中心为试点（将），设立台州市首家科技支行，推出专用产品、制定专业流程，通过该专业化、批量化作业，为科技型企业提供全程化、特色化融资与结算服务。

4. 开启“政银联通”服务新模式。将社保窗口搬进银行网点，居民可在农商行基层服务网点（或App）就近快速办理社保业务、党费代收、诉讼费退款、妇女贴息等便民服务。

截至2017年底，路桥农商银行涉农贷款户数45539户；小微企业贷款户数8012户。支农支小实现了普惠签约率52.53%，个人贷款支持覆盖率46.14%。五级不良率1.2%，比上年下降0.47%。

在金融服务信用信息共享平台的支持和带动下，台州当地银行机构推出面向外来务工人员、下岗职工、个体工商户、小微企业主等客户的信贷产品，额度从2000元到500万元不等。

资料来源：台州市金融办及路桥农商行。

二是海南等部分省市农信社系统聘用农业专业人才担任信贷员，为农户提供生产技术、产品销售等指导和支持，结合微贷技术实地采集客户信用相关的生产经营和生活消费、个人品行等关键数据，后台信息系统提供信贷决策支持，其特点是线下采集专业数据，线上综合评估授信、监控。

### 专栏5-2

### 中国农业银行案例

农业银行积极运用互联网、大数据技术，专门为广大农民研发设计线上融资产品——惠农e贷，实现了农户贷款便捷化、批量化、标准化运作。

#### 1. 惠农e贷的主要做法

针对具有共同生产经营特征或风险共性的农户，通过多种途径批量采集农户家庭和生产经营等多维数据，系统自动评级准入、自动审查审批、自动发放贷款。利用农业主管部门的产业统计数据、海洋渔业部门的油补数据、烟草公司的烟农数据、财政部门的补贴数据等涉农大数据，以及客户经理入户采集的数据，精准测算出农产品平均投入成本和经营收入水平，结合农户家庭信用状况、资产状况、经营行业的年限等，依托授信模型生成每个“白名单”客户的授信额度。

#### 2. 惠农e贷的主要模式

一是对接地方政府农林牧渔等部门以及供销、烟草、农资等单位，批量采集农户数据、批量授信、批量开展营销和管理。二是借助人民银行、银保监部门、金融机构积累的信用村信用用户数据，结合实地调查等方式，建立信贷模型放贷。三是利用农户金融资产、代理结算、资金交易、信贷记录等数据开展精准营销。

四是对纳入政策性担保公司、政府风险补偿基金、财政直补等增信机制的农户，批量收集信息放贷。五是对接农业产业化龙头企业、涉农电商平台，采集产业链、供应链上下游种植、养殖、加工、购销农户的经营规模、订单交易、信用支付等数据，在此基础上放贷。

### 3. 惠农e贷的主要特点

农业银行依托惠农e贷探索创新数字普惠金融发展，主要实现了“三个结合”。一是金融与科技结合。随时申请、随时办理贷款，做到自动抓取数据、自动生成授信、自助借款还款。二是“跑数”与“跑村”结合。通过当地财政、农业、林业等部门采集数据，整合银行内部各部门掌握的客户信息，并进村入户实地采集数据。三是线上与线下结合。网点负责人、客户经理、运营主管组成网点合议小组，对白名单客户准入实行集体讨论。研发上线贷后管理预警系统，建立预警线索数据库，自动抓取数据并产生预警信息。

资料来源：中国农业银行。

三是中国农业银行等金融机构独立研发数字化信贷服务产品，通过多种途径批量采集农户家庭和生产经营等多维数据<sup>a</sup>，测算农产品投入成本和经营收入水平，充分考虑农户家庭的信用状况、资产状况、经营行业的年限等因素，综合分析后进行自动授信。

四是中国建设银行通过金融科技创新平台经营模式，整合内外部数据促进普惠金融服务，整合供应链等信息资源，面向小微企业开展

---

<sup>a</sup> 例如依托互联网，挖掘农业主管部门的产业统计数据、海洋渔业部门的油补数据、烟草公司的烟农数据、财政部门的补贴数据等涉农大数据，以及客户经理入户采集的数据。

“互联网开放获客 + 全线上信贷服务”，面向农户等普惠客户群通过“惠懂你”App 提供一站式服务。

### 专栏5-3

### 中国建设银行案例

2017年中国建设银行明确提出普惠金融发展战略，用金融和科技的力量，服务国计民生，履行大行职责，通过创新平台经营模式，提高数据经营能力，根据建设银行官网披露数据，截至2017年末，建行普惠金融贷款新增居四行首位，连续七年完成“三个不低于”监管要求，累计为超过130万户小微企业提供近5.9万亿元信贷资金支持，当年服务客户总量及新增均居四行首位。2018年，建设银行利用金融科技赋能普惠金融，面向小微企业，推出“惠懂你”，创新“互联网开放获客+全线上信贷服务”业务服务模式，搭建覆盖企业全生命周期的诚信共赢生态圈；通过整合大数据拓展普惠金融业务发展，新增普惠金融贷款超过2000亿元，在解决社会难点和服务民生上取得了初步收获。其具体做法有：

1. 整合内外数据，携手外部机构创新普惠金融产品服务。建行搭建了新一代全流程数据管控和认责体系，累计制定数据规范80 000 余项，从源头上保证数据一致性，全面提升了信息化水平。建立外部数据资源统一引入和共享机制，并快速投产系列平台。同时，建设银行通过与国家税务总局、中国银联、支付机构和集中收银市场管理方等机构的合作，不断创新普惠金融产品服务。打造了“快贷”“小微快贷”“云税贷”等系列品牌，更好地满足了居民消费金融和小微企业融资需求。



2. 提供线上服务，为农村经济发展插上互联网的翅膀。建设银行为农场、涉农企业、农户、新型农业经营主体、政府、金融机构等农村经济参与方提供互联网线上服务，支撑涉农主体的金融服务需求。

3. 整合供应链信息资源，支持民营、中小企业的发展。建设银行新建供应链服务业务组件，重构供应链管理业务流程，实现商流、物流、资金流、信息流四流合一，提升供应链产品服务能力，进一步加大了对民营、中小企业的支持力度。

4. 科技赋能，开发“惠懂你”App，对接农民金融服务需求。2018年，建行银行自主开发的“惠懂你”App日均访问量约210万笔，该系统入驻农业农村部“新农直报系统”等流量大的第三方平台。

数据来源：中国建设银行。

五是中和农信在研发数字化信贷追踪系统和风控系统、在线贷款App、在线金融教育课程模块的基础上，通过第三方公司风控产品对客户风险进行评级与分析，其结果作为客户风险评估参考；对2万以内小额贷款实行线上申请、线上审批。抽样调查统计表明，农户对互联网金融服务的满意度超过传统金融服务。

#### 专栏5-4

#### 数字普惠金融教育案例

2016—2018年，Visa与中国金融教育发展基金会、中国扶贫基金会合作，在大兴安岭南麓连片特困区（覆盖黑龙江、吉林、内蒙古自治区41个贫困县）分别开展面向农牧民、农村中学

生、乡镇领导干部以及农村金融机构从业人员的能力建设，以及移动互联网金融教育和精准扶贫试点项目，旨在促进移动互联网金融服务在农村推广普及，探索填补普惠金融数字鸿沟的新路径。

中国金融教育发展基金会推动的“金惠工程”项目具备以下特点：一是中国金融教育发展基金会积极地调动、协调与整合政府与社会力量。二是通过基层调研掌握现状与差距。通过线上与线下相结合的方式开展有针对性的能力建设和金融教育。三是通过培训师资力量（ToT）的模式扩大覆盖面。项目由中国人民银行省市县分支机构的志愿者以及地方金融机构、教育机构的志愿者执行；在县域，不同政府机构间建立起跨部门协作与沟通机制，整合地方资源，有序开展项目活动。截至2018年底，该项目已覆盖超过630万农村居民，其中包括20万乡镇领导干部，42万农村中学生和16万农村金融机构从业人员。

中国扶贫基金会推动的项目由中和农信具体实施。具备以下特点：一是中和农信开发面向信贷员的“金融教育系列培训课程”，指导信贷员学习新型金融知识，以点带面式向贫困区农牧民传播互联网金融等知识。二是基于信贷员易于组织与管理的优势，通过线上与线下相结合的方式对其开展有针对性的互联网金融教育。三是利用中和农信信贷员的信息优势，对贫困区农牧民进行“个性化”“日常化”“非制式化”的金融教育（例如如何使用手机贷款还款等），将金融教育嵌入到贫困区农牧民的生活与社交场景中。

截至2018年底，中和农信已开发了8门面向信贷员的“金融教

育系列课程”，发布涉及保险、征信、理财、防诈骗等金融知识的文章117篇。项目在内蒙古自治区10旗县举办金融教育209场，超过4.4万农户从中受益，其中女性占比63%。

数据来源：中国金融教育发展基金会、中国扶贫基金会与中和农信。

### 5.3.2 数字普惠金融助推脱贫攻坚的启示

上述国际国内发展数字普惠金融的实践探索表明，银行业发展基于数字技术的移动支付、电子化替代人工服务已取得积极进展，为深化农村数字普惠金融服务创造了条件。

首先，依靠大数据、人工智能、云计算、移动通信等数字化技术，除了能够扩大服务覆盖面、提高服务效率，还能缓解传统金融业务模式面临的信息不对称问题，提高信贷的可获得性和便利性，从整体上改善农村普惠金融服务的满意度。例如，电子支付积累大量交易数据，并提高交易效率，一方面可以作为客户收入和还款能力的依据，成为增信基础；另一方面可以提高金融服务的便利性，降低交易成本，更好地吸引普惠金融客户。因此，数字化技术在扩大服务覆盖面、降低运营成本、改进风控机制等方面都有效促进了普惠金融发展，而数据驱动是其业态创新的重要特点。

其次，各类金融机构根据自身规模和实力，可以灵活采取独立研发、与外部专业机构合作等方式提升金融科技应用能力，完善数字普惠金融服务，包括引入基于信用信息的客户风险评估机制。但无论采取何种模式，都必须顺应数字科技发展趋势，改善金融服务的可得性、便利性和满意度，并有效改进风控机制。

再次，政府在完善农村金融基础设施方面扮演着重要角色。现

阶段面临的任务是促进政府等公共机构掌握的信用相关信息汇总和共享，完善配套法规制度。相关实践案例说明，政府具有推进信用信息汇总共享的组织优势，而有效的协调机制是政府发挥作用的关键。

最后，提供增值服务、促进客户能力建设与脱贫攻坚措施相关，也有助于改善农村金融服务的风险管控，现阶段应该与脱贫攻坚工作充分结合。国内外经验都表明，金融机构为农户提供生产经营指导有助于促进双方协同共赢，发达国家的合作金融体系往往具有这一特点，中国正在推广供销合作、生产合作、信用合作“三位一体”综合合作模式。考虑到贫困地区的农民合作社发展不平衡，应结合脱贫攻坚政策对贫困户生产、加工、运输、销售环节加强帮扶，增强扶贫工作与数字普惠金融服务的互补性。

#### 5.4 发挥数字普惠金融助推脱贫攻坚的对策建议

发挥数字普惠金融对脱贫攻坚的促进作用，既需要为数字普惠金融发展创造条件，改善发展环境，完善配套政策机制，也需要提高金融服务与脱贫攻坚工作的协同性，完善共同发展机制。为此需要整合资源，促进金融跨业互补协同，把普惠金融服务与脱贫攻坚工作有机整合起来，强化正向激励机制，改善风控条件，使数字普惠金融服务与农村产业发展、价值链分工提升、农村一、二、三产业深度融合相结合，促进乡村振兴和农民致富。为促进数字普惠金融服务向贫困户深度渗透，需要通过手机等移动终端随时随地提供服务，推动金融服务嵌入农户各类交易活动，提供结算、融资、保险等配套服务，使信贷、保险、融资担保、融资租赁、期货期权、商业保理等相关业务互补协同，

共同服务农业发展，并与农业生产、农村发展、农户生活相关的各类服务业互补合作，为农资采购、农产品加工销售、农村第三产业发展提供支持。

在金融机构业务经营环节，应以全面覆盖农村弱势群体和小微企业为导向，按照商业规则和市场规律经营，使服务主体的收入能够覆盖成本和风险。为此，以电子化替代人工服务，通过引入数字技术克服传统模式面临的人口密度低、单笔业务规模小、交通成本高等问题，切实提高普惠金融服务的效率。同时，借助数字科技领域的大数据、人工智能、云计算等技术对客户信用信息进行处理分析，解决信息不对称问题，改善贷后管理条件，使信贷资金用途、客户现金流等信息更加透明，完善金融机构自身内部治理，提高内部审计监督能力，从而整体改善风控状况。

为更好发挥数字普惠金融对脱贫攻坚的助推作用，需加强以下工作。

首先，需要突破信用信息汇集与共享方面存在的障碍。普惠金融服务的难点在于风控，降低信息不对称是关键，客户信用信息可获得性是前提。从实践看，需要解决政府协调方面存在的具体问题，并完善信息采集相关的基础性法律法规和配套标准体系。在此基础上提升科技水平，推进农村数字普惠金融创新发展，整体提升服务效率，促进市场化可持续发展。

其次，需要提高基层服务网点的资源利用效率。基层网点场地、数据、人力、客户等资源存在很大共享空间，不同机构之间通过功能互补可以提高整体效率，包括完善增值服务、降低信贷风险。具体可通过金融、电商、物流等机构之间的市场化合作来实现。

再次，完善产业链金融服务。农户经营从农业生产向加工、贸易

环节拓展，需要金融机构提供从农资采购到农产品加工、仓储、运输到销售环节的深度服务。在此过程中需要发挥龙头企业作用，也需要电商等第三方为农户提供生产组织、市场需求导入等支持，促进农产品供需双方对接。

第四，需要加强利益相关方协同。需要政府通过职业技术培训加强农民生产经营能力建设，并促进农村普惠金融服务与乡村振兴、产业发展的政策有机结合；与之同时需要金融机构重心下移，增强金融服务与当地产业的互补性、共生性，配套落实金融教育、金融消费者保护等政策。

最后，需要推广经验模式。围绕汇集共享信用信息、农村供销、生产、信用“三位一体”深度合作、微贷技术、信用分析建模、农村服务多站融合、金融教育等方面的有效做法，加快推广经验模式。

## 5.5 总结

数字科技可以为改善普惠金融的服务绩效提供关键支持，但数字科技的作用能发挥到什么程度，一方面取决于金融科技在普惠金融领域推广应用的基础条件是否具备，包括进行必要的 IT 投资，完善信用信息的汇集、共享机制。同时，数字普惠金融只能从改善供给侧服务的角度助力脱贫攻坚，并不能解决信用风险的源头问题，如贫困户的生产经营能力提升。先进的金融科技要为知识能力有限的贫困户提供更好服务，达到广为接受，也需要持续努力。为此，未来发展数字普惠金融助推脱贫攻坚需要解决好三个关键问题：一是金融机构进行信息化投资的成本分摊问题。二是如何建立更有效的信用信息汇集与共享机制。三是如何有效降低贫困户信用风险。

另一方面，需要各利益相关方加强彼此的连接与沟通，促进信息交流和行动协同。创新、互联、共享是未来的发展趋势。在数字普惠金融助力脱贫攻坚的过程中，除了推进科技和服务模式创新，促使不同行业共享客户和信息并兼顾隐私保护，还需要促进业务衔接和功能互补，以提升整体效率，具体包括如何有效地促进金融机构与贫困户衔接，促进政府与金融机构等市场主体衔接，支农服务供给侧的相互衔接，以及数字普惠金融供给侧与需求侧的有效衔接。这需要借助数字科技创新应用的发展成果，结合当地实际条件进行探索，也有待各地形成特色经验模式。



## 第六章

# 数字金融服务、生计转型以及数字金融如何减少城市贫困

## 6.1 概述

数字普惠金融对宏观经济发展具有显著的重要意义。研究表明，数字支付和其他金融服务在 GDP 增长和增加就业方面产生的宏观经济效应切实可见<sup>a</sup>。此外，数字普惠金融还有助于消费者和企业节省时间和成本，提高政府职能效率和收入<sup>b</sup>，降低犯罪率<sup>c</sup>。数字普惠金融对实现联合国多项可持续发展目标也有所贡献<sup>d</sup>。

过去的六年中，普惠金融在全球生根发展，许多地区取得的成就

---

<sup>a</sup> 参见麦肯锡全球研究院2016年9月发布的报告《普惠数字金融：助力新兴经济体包容性增长》（*Digital Finance for All: Powering Inclusive Growth in Emerging Economies*），以及穆迪分析于2016年发布的报告《电子支付对经济增长的影响》（*The Impact of Electronic Payments on Economic Growth*）。

<sup>b</sup> Visa（2017年）：《无现金城市：从数字支付中获益》（*Cashless Cities: Realizing the Benefits of Digital Payments*）。

<sup>c</sup> Skilling, L. 和 Rogers, C.（2017年）：《社区犯罪预防和应对机制：来自内罗毕基贝拉的经验》（*Crime prevention and coping mechanisms in neighbourhoods: insights from Kibera, Nairobi*），《犯罪防范与社区安全》（*Crime Prev Community Saf*）期刊，19（2），第103-121页。

<sup>d</sup> Better than Cash Alliance（优于现金联盟）（2018年）：《通过数字普惠金融推动实现可持续发展目标》（*Igniting SDG Progress through Digital Financial Inclusion*）。

引人注目。整体而言，城市地区的居民率先接触到基本的金融服务，农村地区随后跟进。当前，农村居民获得基础金融服务的比例正在接近国民平均水平<sup>a</sup>。

尽管发展成就显著，城市地区的发展仍然领先于农村地区，拥有更加多样化的服务提供商和使用场景。在一些国家，城市地区正逐渐形成包容性的数字金融生态体系，各类金融服务用户基础广泛，不同类型的服务提供商和使用场景之间也保持互联互通。这种生态体系能够促进生计转型并创造新的工作岗位，为提高收入和脱贫奠定基础。广泛可用的身份识别系统和无网点银行（Branchless banking）是构成这类生态体系的基础，我们知道这也是普惠金融的基础，更是保证互联互通性不可或缺的要素。这两大关键动力可以与数据分析相结合，推动电子商务和全渠道的数字平台的发展，进而激发众多家庭摆脱贫困的潜力。

本章以数字普惠金融服务生态体系为背景，包括普惠金融的驱动力和实现路径。然后，介绍了数字普惠金融可能带来的效率提升及生计转型。最后，通过强调这些生态体系对于提高个人收入和生计的重要性和实现这些目标的政策考虑，得出结论。

## 6.2 城市地区和数字普惠金融服务生态体系的出现

形成数字普惠金融服务生态体系需要同时具备三个条件：各类金融服务的可获得性，各类数字金融服务的使用活跃度，以及不同类型

---

<sup>a</sup> 根据世界银行集团全球普惠金融指数数据库（2017年）以及印度尼西亚国家普惠金融理事会（DNKI）2018年印度尼西亚普惠金融洞察（Financial Inclusion Insights Indonesia 2018）等渠道数据计算得出。

的金融服务和提供商之间的互联互通程度。

新加坡正是在高度城市化的背景下成功发展数字金融服务生态体系的典范。新加坡是一个高度数字化的城市，拥有先进的数字化基础设施<sup>a</sup>。几乎所有新加坡人都拥有正规的金融账户和借记卡。截至2016年底，几乎所有15岁以上的新加坡公民（占新加坡总人口的90%）都曾使用账户进行数字支付或收款<sup>b</sup>。

近年来，形成数字金融服务生态体系的元素持续增长。2017年7月，七家新加坡银行推出了PayNow服务，使用手机或身份证号代替银行帐号，实现账户间的快速转账。这项服务的每月交易量达到10亿新加坡元（7.4亿美元）<sup>c</sup>。2018年，新加坡金融管理局推出了新加坡二维码（Singapore Quick Response Code, SQRC），连接了包括Visa在内的9家国际支付公司、7家银行、32个钱包服务提供商和四家政府机构<sup>d</sup>。使用这一通用二维码能够简化商家申请受理支付的流程，并提供更好的消费者体验。2019年4月，新加坡陆路交通管理局推出了公共交通非接支付解决方案SimplyGo，使消费者可以在火车和公车上使用非接数字支付服务（见专栏6-1）<sup>e</sup>。

#### 专栏6-1

#### Visa和新加坡的城市交通

新加坡政府提出了打造“智慧国家”的战略，而公共交通体系正是其中不可或缺的一部分。新加坡的交通体系是全球民众成

<sup>a</sup> Visa（2017年），《无现金城市：从数字支付中获益》（*Cashless Cities: Realizing the Benefits of Digital Payments*）。

<sup>b</sup> 世界银行集团全球普惠金融指数（2017年）。

<sup>c</sup> 新加坡金融管理局局长孟文能（Ravi Menon）先生于2019年11月13日在以“技术对普惠金融和金融稳定的影响”为主题的国际清算银行——世界银行圆桌会议上发表的演讲。

<sup>d</sup> 详情请见：[https://www.mas.gov.sg/development/e-payments/sgqr?#\\_sgqr-partners](https://www.mas.gov.sg/development/e-payments/sgqr?#_sgqr-partners)。

<sup>e</sup> 详情请见：<https://simplygo.transitlink.com.sg/>。

本最低的城市体系之一<sup>a</sup>，获得当地居民和游客的广泛利用。系统的高度一体化和使用的便利性是其成功的两大要素。新加坡的交通体系让使用者、政府和经济活动获益，正在形成一个富有包容性的数字生态体系。

Visa与新加坡陆路交通管理局（LTA）紧密合作，在新加坡所有的公交车和火车上推行互联互通的“一拍即付”（Tap to Pay），方便乘客支付车费。2019年4月，新加坡陆管局推出了公共交通非接支付解决方案SimplyGo，可与多种支付方案对接<sup>b</sup>。对于通勤者来说，使用非接支付更加便利快捷，而且不再需要携带多张卡片或是给专用的交通卡充值。短短六个月内，新加坡陆管局便成为对Visa在新加坡的移动支付与可穿戴支付交易增长贡献最大的客户。打通公共交通支付还能提高非接支付—尤其是移动支付—的使用率，说明高频使用是数字化交易发展的转折点。

新加坡陆管局和Visa合作成果概览：Visa规模最大的公共交通开环支付计划之一

平均票价为2.10美元

30 000多个支付受理点

5 400辆公交车

42个轻轨站点

城市交通在人们的工作、教育、娱乐和日常生活中扮演着重要角色，与经济产出和城市宜居性也密切相关。随着全球人口城市化比例不断提高，城市交通面临的压力也日渐增加。城市交通对于经常通勤的低收入人员来说尤为重要，加强公共交通还有助于减少路面拥堵。新加坡政府与Visa的合作良好示范了如何通过

公私合作实现城市发展目标，例如解决逃票和车站拥堵等非常具体的交通问题，以及利用数据分析情报减少碳排放。

Visa在新加坡以及全球范围内开展城市交通计划，旨在服务全社会的不同群体，也包括退休人员、退伍军人和失业人员等群体，帮助他们解决出行中的“最后一公里”问题。在许多城市，人们从家前往公司、商店或学校时需要用到多种交通方式。

<sup>a</sup> 与其他23个城市相比。麦肯锡咨询公司（McKinsey & Company），2018年6月，《成功的要素：24个全球化都市的城市交通体系》（Elements of success: Urban transportation systems of 24 global cities），详见 <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/elements-of-success-urban-transportation-systems-of-24-global-cities>。

<sup>b</sup> 更多详情请见：<https://simplygo.transitlink.com.sg/>。

新加坡能成功快速推行多项互联互通的数字金融解决方案，体现了新加坡金融管理局促进金融领域的投资、创新和竞争的强烈愿望。新加坡金融管理局（后称“新加坡金管局”）积极推行沙盒监管，管理金融科技领域的初创企业，这不仅能够激发创新，也让监管机构更加充分地准备应对新技术可能对金融体系造成的风险<sup>a</sup>。新加坡金管局向有数字银行执照的新竞争者开放银行业业务<sup>b</sup>。2016年以来，几乎所有新加坡公民都拥有唯一的生物识别身份，并与数字身份验证（e-KYC）平台 MyInfo 对接。众多银行、支付服务提供商、保险服务提供商和金融科技服务商都可使用此平台进行身

<sup>a</sup> 国际货币基金组织（2019年7月）：《新加坡技术指南：金融科技：对金融部门监管的影响》（*Singapore Technical Note FinTech Implications for the Regulation and Supervision of the Financial Sector*），国际货币基金组织国别报告 19/229。

<sup>b</sup> Ting, Choo Yun（2020年1月7日）：《海峡时报》“新加坡金管局：已收到21份新加坡数字银行执照申请，竞争至多5个席位”（“21 applications submitted for up to 5 Singapore digital bank licenses: MAS”）。<https://www.straittimes.com/business/banking/21-applications-submitted-for-5-singapore-digital-bank-licences>。

份验证<sup>a</sup>。新加坡金管局与新加坡信息通讯发展局联手推出“企业无边界”（Business Sans Borders, BsB）计划。这是一个开放式的跨境平台连接枢纽（meta-hub），用于支持新加坡国内外的中小企业（SME）间的支付。<sup>b,c</sup>

## 6.3 数字普惠金融服务生态体系的基础

数字金融服务生态体系与普惠金融密不可分。城市居民通常最先接触并开始使用金融服务，这些金融服务随后通过不同的路径进入农村地区。在奠定普惠金融基础的过程中有两大驱动力至关重要：即具备统一、高效的数字身份识别系统和发展无网点银行。在具备以上条件的情况下，决定互联互通性的关键因素能够促进其他要素的发展，例如通过数据分析来扩大和加强生态体系。

### 6.3.1 实现普惠金融的不同路径

过去六年中，全球的普惠金融事业进展可观，但实现进展的方式却不尽相同，也未必遵循某种特定的顺序。世界各国在发展普惠金融时采取了不同的路径（见图 6-1）。在拉丁美洲，以巴西为例，银行主要通过设置代理商的方式主导了普惠金融的发展。在东非，尤其是肯尼亚，手机普及率的快速提高为使用移动货币创造条件，从而促进普惠金融的发展。在美国等发达国家，数字金融服务的使用和普惠

---

a 详情请见：<https://www.singpass.gov.sg/myinfo/common/aboutus>。

b 新加坡金融管理局局长孟文能（Ravi Menon）先生于2019年11月13日在以“技术对普惠金融和金融稳定的影响”为主题的国际清算银行——世界银行圆桌会议上发表的演讲。<https://www.mas.gov.sg/news/speeches/2019/financial-inclusion-and-innovation-retaining-the-customer>。

c 详情请见：<https://www.mas.gov.sg/development/fintech/business-sans-borders>。

金融发展得益于借记卡、信用卡和预付卡产品的普及。一般来说，一个国家需要首先扩大金融入口，才能支持电商和全渠道平台的发展，而在中国，电商平台的发展促进了数字支付和其他金融服务的推广和使用<sup>a</sup>。此外，图 6-1 中所示的各国目前位于构建数字普惠金融服务生态体系的不同阶段。在美国和中国，多样化数字金融服务的使用率较高。而在巴西和肯尼亚，金融服务使用仍然局限于一小部分场景。实现数字金融服务互联互通的步调十分缓慢。所有的路径都展示出相同的发展模式，即城市居民先接触和使用金融服务，随后下沉至农村地区。

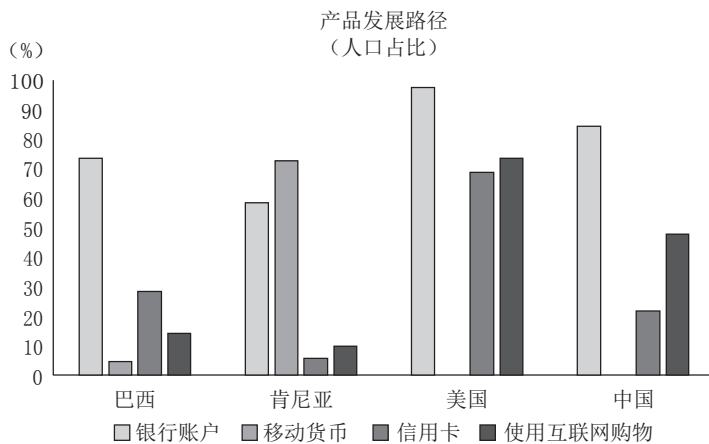


图6-1 实现普惠金融的路径

资料来源：世界银行集团2017年全球普惠金融指数。

### 6.3.2 普惠金融的两大关键驱动力

#### 1. 统一高效的数字身份识别系统。

身份识别是普及数字金融服务的一大前提，并影响所有的利益相

<sup>a</sup> 世界银行集团2017年全球普惠金融指数显示，中国人网上购物时使用线上支付（相对于货到付款）的比例最高（85%），而高收入国家/地区平均为66%。



关方。低收入人群和小企业主在开设金融账户和使用正规金融服务时经常遇到的一大障碍便是提供身份证明。除此之外，这类人群也很难满足提供合法住址证明等身份验证（KYC）的要求。政府机构对金融系统的合规性严格监管，包括是否能满足 KYC 的要求，以保证交易监管和安全。而服务提供商需要投入高额成本以满足 KYC 要求，这些成本又进一步转嫁给消费者。

过去六年中，监管创新和风险管控路径的拓展让更多人能够更加轻松快捷地获得正规金融服务。尤其是采用账户风险等级并执行对应的分级式身份验证有着深远的积极影响。数字身份验证（e-KYC）相关法律法规得到广泛推行，方便人们在金融机构之外的地点开设和访问账户。有了更多接触服务的渠道，服务使用率也会随之提高。

例如，Visa 于 2013 年在墨西哥支持推出 OXXO Saldazo 账户，至今已服务超过 1100 万人次。其中，42% 的用户是第一次接触正规的金融产品与服务。这项服务的成功得益于在 24 小时便利店开户的便利服务（五分钟内完成开户，根据分级规定轻松满足基本身份识别要求）、低廉的成本，以及多样的使用方式和广泛的受理点<sup>a</sup>。

同时，各国政府认识到身份识别系统是创造经济和社会机遇、提升政府支付效率和透明度的关键动力。政府通过制定各项措施，正在逐步增加满足国家各项身份识别法律标准的公民数量。政府也在将身份识别从传统方法转变为数字方法。这样的改变，使他们越来越认识到，公共部门和私营部门之间的协作才能以最好的方式提供先进和安全的身份识别方式，从而让用户更多选择，促进创新并创建互联互通

---

<sup>a</sup> Femsa, 2018 年度报告（Informe Annual 2018）和 Visa 内部数据（2019 年）。

性。结合前文提到的金融监管创新，未来的发展将彻底改变。

## 2. 无网点银行

无网点银行通常使用信息和通信技术，在传统的银行网点之外的非银行零售代理商提供金融服务。无网点银行从根本上影响了服务成本和获得服务的便利性。首先，无网点银行彻底降低了服务中低收入人群及郊区居住人群的成本。传统银行网点的—个客户的交易成本在0.70美元到1.00美元之间，而银行代理商的成本只有0.30美元到0.60美元<sup>ab</sup>。其次，无网点银行将金融服务带到人们身边，也提升了服务的便利性。

无网点银行需要金融监管的授权，配套政策支持能够大大提高其使用率，例如政府通过无网点银行划拨款项，购买服务与缴费。以巴西为例，无网点银行覆盖巴西5567个城市，每个城市都设有金融服务接入点<sup>c</sup>。覆盖广泛的服务获取渠道和代理商网络为数字金融服务的普及和拓展以及相应生态体系的出现奠定了基础。

### 6.3.3 数字金融服务生态体系的驱动力

发展数字普惠金融服务生态体系的基础是稳健的银行业务和支付

<sup>a</sup> 世界银行扶贫协商小组（CGAP）（2013年），《使用市场原型促进普惠金融发展》（*Advancing Financial Inclusion Through Use of Market Archetypes*），CGAP焦点期刊（Focus Note）。预估数字根据拉丁美洲多个无网点银行实例得出。

<sup>b</sup> 降低成本对大规模提供金融产品和服务意义重大。在2009年，如果肯尼亚想要获得与中等收入国家相同比例的客户，则需要投入20亿美元，是整个肯尼亚银行业税前利润的六倍。来源：Pickens、Porteous和Rotman（2009年），《2020年无网点银行发展前景》（*Scenarios for Branchless Banking in 2020*），CGAP焦点期刊（Focus Note）第57期。

<sup>c</sup> 世界银行扶贫协商小组（CGAP）（2008年）：《巴西无网点银行的监管分析》（*Note on Regulation of Branchless Banking in Brazil*），<https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/06/>。

<sup>b</sup> [brazilnotesonregulationbranchlessbanking2008.pdf](https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2012/06/brazilnotesonregulationbranchlessbanking2008.pdf)。巴西长期以来允许银行通过小商户（correspondentes，代理人）完成贷款申请受理和还款等特定交易，有助于促进小额信贷的普及。在1999年至2003年间，监管机构逐步放宽银行代理商相关规定。

基础设施。不仅如此，传统的金融服务提供方提供大量的基础设施和规范，在此基础上构建新的使用场景，并推动多种趋势和相关合作关系的发展。例如，各大银行首先开始支持互联互通，现在已向非银行金融服务提供商和新的金融科技创新公司普及。

### 1. 互联互通性

互联互通性确保满足同一支付系统需求下的所有产品和服务能够被受理。这也为消费者提供了一个统一的终端消费体验，也让他们无论身在何地都能便利、安全地使用资金和获取贷款。

也就是说，互联互通性确保用户和商户能够在支付提供的区域使用移动钱包、支付卡和银行账户、支付受理设备、二维码等各类金融产品和服务能够被所有其他金融产品和服务访问。基于一定的准则，互通互联可以为供应商减少投入成本，鼓励商家受理移动支付，并在支付服务供应商和从业者间倡导公平竞争。

出于各种原因，包括移动货币在内的早期数字支付方案通常以闭环的形式推行。而支持在两个或多个系统间的信息交换能够提升便利性，并增加使用场景、交易数量、交易类型和用户总数。互联互通性也有不同的等级<sup>a</sup>：可以在不同供应商的同类产品之间、在不同产品和不同机构之间、在ATM机和银行代理商之间，甚至在不同使用场景之间实现互联互通。在具备动态化数字金融服务和生态体系的城市地区，稳步实现全面互联互通的趋势十分明显。尽管有很多方法可以开启互联互通的进程，然后逐步实现更程度的互联性。当一个拥有大量注册用户的封闭或半封闭全渠道平台，开始出于一个具体目的与

---

<sup>a</sup> 普惠金融联盟（AFI）移动金融服务工作小组（2014年）：《移动金融服务：互联互通性等级评估》（*Mobile Financial Services: Assessing Levels of Interoperability*），指导原则说明（Guideline Note）第15期。

支付和金融服务供应商合作并考虑新的需求，就有可能出现数字化使用场景发展的重大飞跃。

## 2. 数据驱动的金融服务日益增加

金融系统中的互通互联覆盖程度越高，通过传播、社交媒体、营销服务和应用的整合实现规模提升的数据驱动分析的潜力就越大。替代数据的使用也为供应商催生新型金融产品的设计，触达与服务低收入人群，也有助于提高效率，增加收入来源。

数据从两个主要方面影响金融服务供应商及其产品和用户。首先，市场细分和产品设计用到了更多的顾客数据。在分析所有类型的 数据后，服务供应商可以更好地理解特定顾客群的偏好和趋势。基于 此，供应商可以提升产品，更加灵活地相应顾客的需求，并构建更巩固的顾客关系。服务供应商正着手收集有用数据并设计算法，为销售 团队和企业整体提供快速反馈。第二，新型算法将替代数据纳入信用 评估体系。服务提供商加大力度寻找新的方法，为信用记录不足的客户 提供信贷服务。在上述两个案例中，算法通常使用私有企业和其合作伙伴的数据。

### 专栏6-2 新借贷模式：数字贷款信贷在肯尼亚的普及

在肯尼亚，银行、数字钱包运营商和其他各方通过数字数据更快地，甚至是立即获取和分发贷款。贷款平台，如M-Shwari和KCB-M-Pesa，使用不同来源的数据评定贷款人的信用等级，包括移动货币进行交易；利用社交媒体活动；使用信用记录；和其他个人信息等方式。在肯尼亚，数字信贷服务为超过35%有手机的成年人服务。

智能手机崛起的影响尤其巨大。金融科技初创企业Branch，

通过分析借贷人智能手机的数据，提供快速、便捷的商业贷款。其可替代数据评分模型在借款人的允许下，使用通话细节、短信日志、还款历史纪录、GPS数据和通信列表等数据<sup>a</sup>。如同其他数字贷款平台一样，借贷人通过手机来进行还款。

近期的研究表明，使用数字信贷服务的消费者可能面临风险和意想不到的后果。在肯尼亚，数字贷款造成的不良比例大约是传统贷款产品的三倍。在2016年至2018年，获得贷款的肯尼亚人中有220万贷款人无法顺利偿还数字贷款，大约一半的未偿还贷款的单笔金额低于10美元。未偿还的小额款项日积月累，让借贷双方都深陷其中。<sup>b</sup>

a: 2019年4月，Brand与Visa签署了一项协议，允许借贷人通过使用虚拟的Visa证明文件，从ATM机中取钱。

b: MicroSave 咨询（2019年）：《打造真正负责的信贷服务：对肯尼亚数字信贷的分析和洞见》

精准的数据分析来自更多的数据，也通常来自多个从业者的数据分享。这也会带来安全、财务问责、数据权和消费者隐私等诸多方面的问题。基于数据的快速贷款大量涌现，也激发了对于低收入人群资不抵债的担忧。政府的决策制定者和服务供应商携手合作，主动消除这些顾虑。

#### 6.4 利用数字金融服务提高营生效率，促进生计转型

在上述驱动力的协同作用下形成的数字金融服务生态体系能够提高个人和小型企业的营生效率，甚至促进生计转型。

数字金融服务在公民福祉、健康、教育以及社会 and 经济发展其

他方面的作用已经得到充分认可。这在中国政府制定的“十三五”规划、《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》、《乡村振兴战略规划（2018—2022）》，以及《G20 数字普惠金融高级原则》等文件中都有所体现。大量案例研究和调研显示，数字支付能够为个人和企业节省金钱、时间和其他资源，从而提高效率。例如，使用数字支付后，小商户可以不用关店前往银行或其他地点当面付款<sup>a</sup>。受理数字支付还能帮助商户增加手机话费充值、账单支付等新的产品和服务，提供额外收入来源，从而增加收入。例如在墨西哥，Grupo Bimbo与当地小型零售商合作，帮助他们受理数字支付。参与计划后商家的销售收入增长高达20%~30%<sup>b</sup>。尽管这并未从本质上改变企业的盈利计算公式，企业仍可以通过提高效率和抓住新的收入机会增加利润率。

### 专栏6-3

### 数字金融如何提升个体经营的效率？

Yasim住在雅加达的郊区，她的丈夫身患残疾，两人有一个六岁的女儿。与他们同住的还有Yasim的兄弟。Yasim是家里的顶梁柱，她在家中开店制作炸鸡，卖给周围的邻居。她的小生意做得还算不错，每个月收入为350美元，购置原材料需要花费176美元，每月获利为194美元，即利润率为55%。相比之下，许多类似的微型零售商连收回成本都很困难。但是她赚取的利润却不足以支付一家人每个月192美元的开支。Yasmin尝试过

<sup>a</sup> 可以通过无现金方式还款后，商店店主很快将还款时间改为中午。参见OPTIX（2018年12月）：《引领孟加拉国无现金小微贷款发展》（*Pioneering Cashless Microfinance in Bangladesh*）。

<sup>b</sup> Rendon（2014年），取自优于现金联盟（Better than Cash Alliance）于2018年9月发布的《通过数字普惠金融推动实现可持续发展目标》（*Igniting SDG Progress Through Digital Financial Inclusion*）。

储蓄，但又面临现金流不足的问题，经常需要动用全部积蓄维持经营<sup>1</sup>。

自从2013年Yasim分享了她的故事后，雅加达迎来了新的机遇，包括数字支付以及通过Gojek和Grab等全渠道商业平台开展小规模订餐送餐服务。数字支付本身能够帮助商户提高效率，甚至增加销售额，从而提升企业利润。这些平台可以从根本上改变Yasim的业务范围。

基于数字支付和平台拓展至雅加达和类似城市的经验数据，显示了对Yasim营收和收入的潜在影响。如果Yasim使用手机进行数字支付，她可以立即付款，以便宜20%的价格采购鸡肉。仅这一项转变就可让她的利润增加到每月225美元，利润率提升至64%<sup>2</sup>。少量的积蓄能够缓解资金压力，但用于业务投资和发展还远远不够。Yasim全家的生活能够得到一定改善，但是并没有根本的改变——他们的人均每日可支配收入仍低于1美元。

图6-2和图6-3展示了Yasim可以选择通过Gojek和GRAB提供外卖服务。食品销售商表示他们的收入可以翻两番<sup>3</sup>。如果Yasim采用相同的模式，她的收入将增加到每月1400美元。即使利润率保持在64%，她的每月利润也将增加到500美元，为她提供每月300美元的额外收益，用于支付家庭开支和储蓄。现在Yasim全家每人每天的可支配收入为4美元，通过商业投资他们还能进一步提高收入。这种改变才是变革性的。



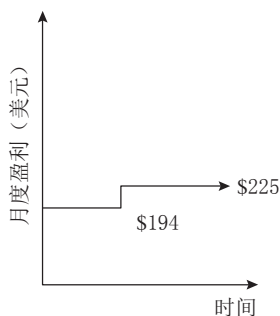


图6-2 Yasim使用移动钱包的潜在效率提升

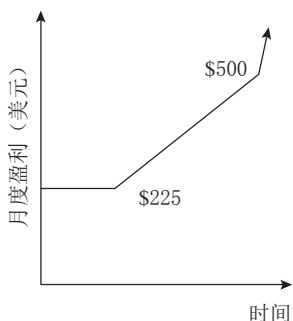


图6-3 Yasim通过Gojek/Grab平台实现潜在商业转型

资料来源：

1 Yasim的收入和资金流数据来自田野调查，全球移动通信协会GSMA根据包括此田野调查在内的研究工作形成了研究报告《释放潜力：新兴市场中的女性和移动金融服务》（Unlocking the Potential: Women and Mobile Financial Services in Emerging Markets），于2013年发布。

2 量化移动货币对小企业利润影响的研究不多，不过Kikulwe、Fischer和Qaim（2014年）《肯尼亚的移动货币、小农户和家庭福祉》（Mobile Money, Smallholder Households and Household Welfare in Kenya, PLoS One 9 (10)）一文估计，小农户使用移动货币后利润增加可达40%。我们在以上案例中进行了更为保守的估算。

随着电商平台和全数字平台的兴起，我们看到数字普惠金融生态体系能够通过多种方式引发生计转型。这也包括通过创造新的就业机会。诸多证据表明，有越来越多的人加入电商和全数字平台，从中为家庭获得的收入也变得越发重要。通过对八个非洲国家的 277 个电商平台的评估，Insights 2 Impact (i2i) 研究中心预估这些平台创造了

480 万个工作岗位（截至 2018 年 11 月）。平台雇员表示，他们在平台工作获得的收入中有 44% 用于满足基本的生活需求。无论男女，人们都已接入数字化环境：大多数人都拥有智能手机，可以使用移动支付和账户<sup>a</sup>。

#### 专栏6-4

#### 电商平台的类型

城市中流行的电商平台和数字平台通过多种方式帮助个人和企业提高收入：

##### 1. 创建虚拟市场

- 销售商品，例如亚马逊、阿里巴巴、Jumia
- 提供服务，例如叫车服务（优步、Lyft）、保洁服务

##### （HelpOga）

- 共享资产，例如爱彼迎、Hello Tractor（农具共享）

##### 2. 创造新的工作岗位，保证平台运营，出现新的辅助产业

- 在中央仓库负责商品打包的小时工
- 叫车平台的汽车和摩托车衍生的洗车以及维修工作

来源：Insights2Impact（2018年），《非洲数字平台与数字金融服务的未来》（African digital platforms and the future of digital financial services）；波士顿咨询公司BCG（2019年），《网络市场平台如何推动非洲就业》（Howonline marketplaces can power employment in Africa）。

电商平台和全数字平台发展背后的警示值得关注。数字金融服务生态体系的发展对经济和生计转型有很多可能性。随着电商平台不断发展壮大，风险也会出现。例如，电商平台 Etsy 自 2006 年以来一直在创建一个为手艺人推广和销售手工制品的虚拟市场。许多手艺人

<sup>a</sup> InsightsImpact（2018年）：《非洲数字平台与数字金融服务的未来》（African digital platforms and the future of digital financial services）。

因此实现了转型：他们的买家不再局限于当地客户，工艺品销量有所增加，业务拓展效果显著。2013年起，Etsy开始允许制造商在平台上销售商品。批量生产的商品不断压低价格，将小型独立手艺生意挤出市场<sup>a</sup>。爱彼迎和其他共享经济平台也面临类似的挑战。在叫车平台等出售服务的虚拟市场平台中，平台初期提供的诱人回报吸引人们提供拼车服务，但随后平台便开始大幅降低价格，司机必须工作更长的时间才能获得相同的收入。在新兴市场造成的影响尤为严重。新兴市场的许多司机没有属于自己的车辆，而每日租用车辆的开支也不曾下降<sup>b</sup>。

## 6.5 如何鼓励普惠金融服务生态体系进入农村地区

经过过去六年的发展，农村居民获得基本金融服务的比例已接近国民平均水平，但在形成高度动态化的数字金融服务生态体系这一方面，城市的发展远超农村。

尚未在农村地区成功推广数字金融服务使用的国家，不仅面临商业网络薄弱和分布不均、无法搭建无网点银行的挑战，还普遍缺少身份识别。不难想见，与城市居民相比，农村居民持有正式身份证的可能性更低，因此也更难满足申请要求<sup>c</sup>。扩大身份识别的国家政策、基于风险不同而划分的分层次的身份验证规定、分类金融账户以及数

---

<sup>a</sup> Dobush (2015年)：《与手艺人渐行渐远：Etsy何以失去灵魂？》（*How Etsy alienated its crafters and lost its soul*），刊登于《Wired》杂志。

<sup>b</sup> Zollmann和Morawczynski (2019年)：《你的打车司机盼望加薪》（*Your ride hail driver is waiting for a raise*）。

<sup>c</sup> 世界银行（2018年）：《全球身份ID覆盖率、障碍和使用的统计数字：身份识别发展计划 金融指数调研（英文）》（*Global ID Coverage Barriers and Use by the Numbers Insights from the ID4D-Findex Survey*），身份识别计划（Identification for Development），华盛顿特区：世界银行集团。

字身份识别将帮助加速农村地区金融服务的获取。

下一个阶段的普遍问题则是联通性。即使在基础金融账户持有率较高的农村地区，可获得的金融产品互相独立，身份证明要求也各有不同。总体来说，农村地区的金融产品和服务并未像城市地区一样无缝地互联互通和整合。即便是在美国，大部分农村居民都熟悉数字化环境，当地社区银行的数字化能力依然相对较低<sup>a</sup>。

前文讨论的生计转型至今也更多发生在城市当中。有迹象表明，如果平台发展成熟，这种积极的影响力有望延伸至半城市化地区。例如在美国，平台经济由来已久，足够对工作的影响展开有力的分析。进步政策研究所（Progressive Policy Institute）的Michael Mendel 在分析美国劳工统计局的数据后发现，2007年至2017年间，美国的仓储配送业新增40万个工作岗位，而同期零售业损失了14万个工作岗位。此外，与同一个州的零售岗位薪水相比，仓储配送岗位的薪水平均高出50%<sup>b</sup>。1万人至10万人的低人口密度的大城镇受到的影响尤为明显，当地仅有20%的成年人口生活在贫困线以下<sup>c</sup>。

## 6.6 数字支撑的生计新时代下，数字金融服务生态体系对扶贫的重要性突显

2020年开启了普惠金融新时代。在19世纪90年代小微信贷发展初期，对信贷的思考塑造了金融服务、生计和扶贫之间的关联。在世

<sup>a</sup> Frank, B (2019年): 《社区银行如何在数字时代发挥最大优势》(How Community Banks Can Leverage Their Greatest Strengths in the Digital Era): 《支付期刊》(Payments Journal)。

<sup>b</sup> Mendel (2017年), 《电子商务如何创造就业机会和减少不平等现象》(How E-Commerce Creates Jobs and Reduces Inequality), 进步政策研究所(Progressive Policy Institute)。

<sup>c</sup> 在特定情况下, 仓储业的薪资受到积极影响。参见Flaming, D和Burns, P. (2019年11月): 《大而难管》(Too Big to Govern), 由洛杉矶县劳工联合会支持, www.economicrt.org。

纪之交，思想进一步转变，支付、储蓄和其他金融服务对于普惠金融和社会经济的发展也同样重要。无网点银行作为一种顾客服务和商业模式，在巴西的成功，激发了普惠金融也能引领商业成功和可持续发展的观点。2017年，肯尼亚移动钱包快速发展，让我们看到了新的机会，即通过持续利用新兴技术将人们带入数字支付平台。这些创新的金融服务模式展现了很多潜力，减少成本来提升效率，以及为个体和企业增加收入。

如今，包容性的数字金融服务生态展现了其优越性，为销售商品、服务和共享资产的商业化虚拟市场扫清了障碍。本文强调了动态变化的环境中蕴含的可能性和应当注意的风险。公共和私营部门可以继续关注中国及全球其他地区，了解如何尽可能地放大平台优势，尽可能地减少非预期后果，为扶贫作出贡献，并支持包容性的经济增长。

## 第七章

# 建设面向现代化的数字普惠金融

### 7.1 发展数字普惠金融的指导思想

未来十五年是中国初步实现现代化的决定性阶段。为更好推动普惠金融发展，需要借助科技创新提升商业可持续发展能力，推动相关机构加强互补协同，共同服务弱势群体，提升整体服务效能，并促进弱势群体走共同发展道路，从供给侧和需求侧同时加强市场竞争能力。

建设面向现代化的数字普惠金融是当前的重要任务，需要围绕实体经济发展需求，通过科技创新推进数字普惠金融的服务能力建设，借助数字技术促进金融机构跨行业合作并整合专业优势，促进金融与配套生产服务互补，形成综合化、系统化协同机制，提升生产者的经营能力尤其是抗风险能力。在此基础上，借助数字技术采集分析客户上下游业务数据等生产经营相关信息，突破传统普惠金融业务模式面临的信息不对称障碍，并发挥各级政府激励促进作用，改善数字普惠金融发展环境。在此过程中，借助数字化技术改造业务流程和服务模

式，并引入相关技术创新，促进金融服务借助数字技术向底层渗透。具体包括以下五个方面。

### 7.1.1 围绕发展需求引领数字普惠金融服务创新

金融服务实体经济旨在促进发展。数字普惠金融服务需要以客户的发展需求为切入点，通过创新业务模式、完善服务机制形成供需条件匹配的金融服务模式。在此过程中，具体通过三方面渠道增强匹配效果：首先，围绕小微企业和弱势群体的需求特点对金融服务产品进行改造创新，如降低服务门槛，简化客户操作环节，缩短内部审批等反馈时间。其次，针对客户及其所处行业特点调整优化金融机构自身的内部组织架构及资源配置，增强专业化服务能力。再次，针对客户特点创新风控机制，例如通过交叉检验解决数据失真问题，通过替代性数据解决财务信息不足问题。在此过程中，发挥数字技术优势，助推上述模式与机制创新。

### 7.1.2 通过科技创新推进数字普惠金融的能力建设

金融科技在提高便捷性、扩大覆盖面方面已经取得显著进展，促使农村客户能通过电子银行、代理点等渠道使用支付结算、存取款服务。现阶段主要任务是解决准确授信问题。为突破传统金融业务模式面临的关键障碍，例如对员工数量和物理网点依赖性强、客户财务信息不充分而导致难以准确授信，需要依靠科技创新，通过发展数字普惠金融推进服务模式转型，在有效控制成本和风险的同时，为客户提供可负担且便捷完善的服务。在创新过程中，依托数字技术创新促使互联网自助服务替代柜台的人工服务，降低相关成本；通过互联网信息采集、大数据分析克服信息不对称，降低风险。



### 7.1.3 促进金融机构之间跨行业合作，整合专业优势

数字普惠金融服务涉及支付、转账、储蓄、信贷、保险、证券、财务规划等产品和服务。发挥不同行业金融服务互补性，通过共享客户信息等资源、推进业务流程衔接、促进服务产品整合等措施，在有效化解风险的同时，进一步降低客户成本支出，从而实现合作共赢。其核心机制是通过协同降低交易成本，改进风险管理机制，以此提升整体服务效能，发挥范围经济效应和规模经济效应。发挥数字科技对信息交换共享、流程衔接、功能整合、产品创新的独特促进作用，提升合作的成本效率。

### 7.1.4 完善政府激励机制，改善发展环境

围绕共同服务弱势群体和小微企业，完善政府政策与数字普惠金融服务的协调机制，增强政策的正向激励机制。例如，基层政府发挥自身优势，帮助金融机构掌握必要的客户信息，支持金融机构开展金融教育，培训提高弱势群体和小微企业的生产经营能力等，增强普惠金融服务的商业可持续性。在此过程中，各级政府可以从三方面发挥激励作用。首先，可通过政府信息资源和协调渠道，帮助银行机构获得更多客户信用相关信息，强化数字普惠金融发展的数据驱动力。其次，可针对数字科技产业和普惠金融服务的行业特点，完善配套财税政策机制，通过降低成本促使服务下沉。再次，以能力建设为切入点，通过政府扶持政策提高服务对象的生产经营能力和数字普惠金融产品的应用能力，从而降低金融服务风险，促进推广。

### 7.1.5 促进金融与配套生产服务协同，形成综合化的系统协同机制

借助数字技术促进金融服务与相关生产服务协同，促使普惠金融更好发展。例如在农业领域，推动农村数字普惠金融服务与生产技术辅导及农产品仓储、加工、运输、销售等配套服务相结合。通过改善配套服务降低客户生产经营风险，借助配套服务业务信息更准确评估客户风险，促进数字普惠金融服务商业可持续发展。推动数字普惠金融服务机构与农合联等综合服务组织加强合作，促进服务互补。再如，推动数字普惠金融服务机构与行业协会、专业服务平台、科技企业孵化器组织加强合作，形成服务功能互补、业务信息共享、服务产品整合的创新机制。通过完善协同机制，达到优化资源配置、服务专长互补、降低成本风险的目的，增强发展的可持续性。各级政府可以在此过程中发挥重要促进作用。

## 7.2 发展数字普惠金融的目标

未来 15 年在中国现代化进程中，中国普惠金融体系应更好发挥服务作用，在关键环节实现突破，形成高效、便捷、可及的现代化服务机制。具体应包括以下三方面。

### 7.2.1 形成数字技术驱动的现代普惠金融服务。

发挥数字科技对普惠金融发展的推动作用，实现提高成本效率、改善风险管控、降低产品使用门槛的发展目标。通过数字科技创新，实现普惠金融服务业态、模式的适应性调整，与客户需求、实际条件匹配。借助大数据分析、人工智能、移动通信、云计算、区块链等数

字科技降低对抵押担保的依赖，形成以客户生产经营数据、现金流、社会诚信信息、个人“软信息”等信用相关信息为基础的授信决策机制。在保险、证券、期货等领域形成基于数字创新的产品研发、风控管理机制，突破服务下沉障碍。

### 7.2.2 基于组织创新形成供需匹配机制

以数字创新为支撑，形成互补协同的跨行业合作机制，共同服务普惠金融客户。面向现代产业发展要求，金融机构、生产服务企业和地方政府服务平台、行业协会等利益相关方互补合作，形成业务信息共享、服务功能互补、工作流程互通的协同机制。在服务供给侧，依托数字技术形成跨行业、跨领域协同机制，完善推广“保险+期货”等模式；在需求侧，依托农合联、合作社、龙头企业整合生产经营主体，促进供需衔接。在此基础上推动数字普惠金融沿产业链上下游整合客户业务信息并渗透服务。

### 7.2.3 形成能力建设促进体系

针对普惠金融的关键难点——风险管控问题，从需求侧和供给侧同步促进能力提升。在普惠金融服务供给侧，通过技术创新、组织管理创新等途径，形成风控机制和成本效率更适应服务基层弱势群体的服务模式，形成全面、有效服务基层客户的体制。在需求侧，围绕通过提高生产经营能力来降低信用风险，建立健全提升弱势群体、小微企业生产经营能力的社会化促进机制，在提供融资支持的同时，加强培训辅导，形成授之以渔的有效模式；使政府和行业组织、金融机构等生产服务单位共同推动普惠金融客户的能力建设，包括推进弱势群体的组织化联合、完善配套的社会化服务体系。

## 7.3 发展数字普惠金融需要坚持的原则

### 7.3.1 商业可持续

数字普惠金融服务的目的是通过改进金融服务，促使其向基层渗透，使弱势群体和小微企业能享受到关键金融服务，充分发挥其自我发展潜力。因此，数字普惠金融服务需建立在市场机制的基础上，即必须建立健全成本和风险的控制机制。政府通过激励和支持政策促进普惠金融服务，包括提供关键的信用相关信息帮助改善风控效果。无论是受到内部或外部影响，一旦影响风控有效性，则数字普惠金融将很难实现商业可持续，而基层政府也很难为此提供风险兜底。

### 7.3.2 机制包容实用

数字普惠金融需要全面服务各类基层客户，尤其是弱势群体。在股份制商业机构难以渗透普惠金融服务的农村基层，需要重视发展完善合作金融。通过建立健全独立外部审计监督机制和组织联合机制来改善农村合作金融组织的成本效率和风控效果。同时，数字普惠金融服务产品应致力于提升供需双方的匹配性，突破关键障碍，满足客户的关键需求，发挥其生产经营潜力。

### 7.3.3 基于收入评估还款能力

发展数字普惠金融的根本途径不是沿用传统模式，例如通过增加各种外部抵质押等支持，以满足银行传统信贷模式的条件。实际上，这对于提高农户自身的还款能力无济于事。关键在于准确识别判断客户的真实还款能力，并且在农户的还款能力范围之内发放贷款。因此，关键是基于客户自身的现金流授信。即使要增加客户授信额度，也应建立在客户还款能力得到提升的基础上。

#### 7.3.4 以客户能力建设为基础

发展普惠金融的根本目的促进客户发展，而客户自身的生产经营能力是基础。在改善生产要素可获得性的同时，更要重视帮助提高技术水平和经营管理能力。因此，一方面要改善融资条件，另一方面要改善生产经营条件，加强能力建设。对弱势群体个人而言，提要帮助提高职业技能等级、提供就业辅导支持；对小微企业而言，重点在于提供专业技术、经营管理、市场营销等方面支持，帮助培训提高企业职工的职业技术能力。这些工作需要由行业协会、地方政府等公共机构主导推进，金融很难解决相关问题。

#### 7.3.5 完善深度协同机制

发展数字普惠金融具有很强的正外部效应，同时涉及诸多机构和单位。为增强整体协调性，形成更强的规模效应、范围经济效应和协同效应，需要以推进协同为导向，促进利益相关方从信息数据交换、业务流程对接、利益分享、风险分担等基础层面深化合作，通过形成规模效应、压缩交易环节、增加关键信息透明度、合理对冲风险等机制降低成本、改善风控。在此过程中，地方政府作为重要利益相关方可以综合发挥激励、协调、服务等作用，提供合作的纽带和桥梁。尤其是农合联等组织联合体可以在规模化、综合化服务过程中发挥重要的整合平台功能。

### 7.4 进一步发展数字普惠金融的政策建议

#### 7.4.1 加快完善信息共享的基础设施

落实《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020）》，推动覆盖

全社会的信用信息资源共享。通过完善信息基础设施，降低金融机构获得客户信用信息的成本，缓解信息不对称导致的风险压力。需要重点加强以下工作：一是针对部门间信息共享障碍，可考虑提高协调层级。例如在地方层面，由主要领导牵头、综合部门帮助协调，可更好推动信息归集，打破“信息孤岛”格局。二是理顺规则机制。针对信息共享涉及的权利和义务，健全完善配套法律规章。明确政府部门等公共机构上报信用信息的责任义务。同时，加强数字金融相关的法律和监管体系建设，补齐短板。如加强数据资源安全、商业隐私保护、消费者权益保护、反欺诈、交易行为监管、市场风险监测、应急机制等方面的制度建设和能力建设。三是推动公共部门掌握的信用信息在汇集之后与金融机构共享，降低金融业整体风险。在此基础上推进农村数字普惠金融创新，提升成本效率，促进商业可持续发展。

#### 7.4.2 促进利益相关方互补协同

促进金融机构通过跨行业、跨领域合作，加强协同，提升普惠金融服务能力。重点是依托数字创新，加强客户信用相关的业务信息共享，从而形成功能互补，提升整体效率和能力。一是促进协同平台建设发展。例如，发展利益相关方参与的合作平台，促进成员之间的信息共享和业务合作。通过利益相关方的互补合作，整合客户相关的业务信息，并加强业务流程衔接，改善客户信用风险识别效果，改进信贷资金用途管理、贷款回收等环节的风控机制。二是提高基层服务网点的资源利用效率。促进金融机构与相关单位共享基层网点场地、数据、人力、客户等资源，加强功能互补，提高整体效率，从而完善增值服务机制，降低信贷风险。三是完善产业链金融服务。围绕农户经营需要，提供从农资采购到农产品加工、仓储、运输到销售环节的综合服务。

金融机构加强与龙头企业、电商等相关方的互补合作，依托业务数据共享、功能互补提高生产组织化程度，导入市场需求，促进农产品供需双方直接对接。四是加强金融机构与政府协同。政府加强职业技术培训，帮助弱势群体提高生产经营能力，改善农村产业发展环境，并帮助金融机构获得农户信用相关的信息；加强公共服务平台建设，促进对小微企业服务的协同化。金融机构针对当地产业发展的需求特点，推出针对性的金融科技产品，增强普惠金融服务与政府扶持政策互补性、协同性，通过开展金融教育促使数字普惠金融业务向基层渗透。

#### 7.4.3 优化数字普惠金融发展环境

顺应数字创新和普惠金融发展规律，改善产业生态环境。一是优化数字创新的产业环境。鼓励地方政府完善配套服务和激励机制，促进数字创新研发机构、高科技企业等单位集群化发展，基于互补加强合作协同，提升集群的市场竞争力。二是促进成果推广应用。依托孵化基地、行业联盟等载体，促进高校、研究机构、金融机构、高科技企业等深化合作。对于金融机构发展数字普惠金融的研发投入，根据应用效果提供财税激励。三是促进普惠金融客户组织化、联合化发展，提升市场竞争力，降低经营风险。推广农业供销、生产、信用“三位一体”综合合作模式，加强信息化改造，促进金融机构与三农客户的上下游厂商加强合作协同，在降低农户生产经营风险的同时，促使数字普惠金融进一步向底层渗透。

#### 7.4.4 探索合作金融的可行之路

针对数字普惠金融面临的商业可持续压力，发挥合作金融对底层弱势群体的天然包容性。结合数字创新，加强关键环节风险管控，在



此基础上提升服务能力，增强对社员的吸引力。具体应重视三方面工作：一是依托数字技术完善独立审计监督机制。例如，依托农信社体系的信息化系统及专业化审计能力，对村级合作金融组织进行外部监督，从而把防范操作风险落到实处。二是依托“三位一体”综合合作的组织化联合、再联合机制，通过组织联合形成规模效应，增强抗风险能力。在此过程中，发挥省联社服务平台对基层合作金融组织的服务带动作用，例如提供金融科技、资金运用、人员培训、流动性支持等方面服务。三是尽快出台配套法律。在合作金融法律缺位的情况下，只能按《商业银行法》监管合作金融机构，会在客观上形成推动合作金融机构向股份制商业银行转型的压力。根据合作金融发展的基本规律，可先出台《合作金融法》，为合作金融组织提供法律依据和保障。随着合作金融组织发展，可进一步完善法律条款。

#### 7.4.5 普及关键技术和经验模式

针对数字普惠金融业务特点，通过推广技术经验，提升金融体系整体服务能力。建议重点加强以下工作：一是推广普及技术经验。向业内金融机构普及金融科技、微贷等技术，促使技术创新与管理创新协同推进。总结“三位一体”综合合作、信用分析建模、农村服务多站融合、金融教育等方面有效做法，加快向全国推广。二是推广试点地区改革经验。结合各类金融改革试验区的试点经验，在总结数字普惠金融发展模式的基础上，形成适应不同条件的几种典型，供各地因地制宜参考借鉴。针对当前在信息共享等环节面临的障碍，推广试点地区的有效做法。三是加强国际合作。引入发展数字普惠金融的国际经验，结合本土化改造，提高金融机构的服务能力。针对信贷、保险领域的难点问题，通过国际合作探索有效解决方案。

## 附录

脱贫攻坚战中的普惠金融服务供需分析<sup>a</sup>

作为党的十九大提出的三大攻坚战之一，打赢脱贫攻坚战对我国如期全面建成小康社会具有重要意义。而要打赢脱贫攻坚战，实现2020年农村贫困人口全面脱贫目标，金融支持必不可少。党的十八大以来，我国金融扶贫已取得较大成效，服务广度和精度都有了显著提升。2019年，是我国打好脱贫攻坚战的关键之年，也是进一步提高金融扶贫精准性和有效性的关键之年。面对最困难地区和人口的金融脱贫工作，如何在总结经验基础上，提高金融扶贫质量，做到精准发力、有的放矢，是亟须完成的命题。因此，课题组选取我国集中连片特困地区的国家级特困县，通过展开实地调研、与相关部门座谈和问卷调查，了解一段时间以来脱贫攻坚战中普惠金融发展情况，重点从供给和需求两方面分析我国金融扶贫现状和问题。

本章基于这些实地调研和问卷调查，聚焦其农村普惠金融发展

---

<sup>a</sup> 本章所做的问卷调查抽取了我国14个集中连片特困区14个省（自治区、直辖市）中的38个国家级贫困县，共收回587份问卷。为进行对照分析，还收集了集中连片特困区中71个县的178份问卷作为对比组，用于比较贫困县普惠金融供需服务与普通农村地区普惠金融服务异同。本次问卷通过在线访问程序，由京东分配其金融小站予以发放、协助在线填写和回收。

中存在的问题，在深入分析调研资料和问卷数据的基础上，分析持续推进金融扶贫工作的相关政策机制。我们认为，集中连片特困地区的普惠金融不仅是我国农村普惠金融重要组成部分，同时也是普惠金融发展最应却最难发挥作用的部分，具有一定的特殊性。相对普通农村地区，集中连片贫困地区金融扶贫供需失衡等问题更为突出，供给结构较为单一，供给数量和服务水平还有较大提升空间，需求方面也存在有效需求不足、“融资难”等问题，亟须进行更为深入细致的改革创新。根据当前贫困地区农村金融发展现实情况，从制度上、政策上逐步弱化财政补贴为主要驱动的特惠金融，探索通过提升金融服务效能完善商业可持续机制；做好农村普惠金融供给的制度性改革，着重建立多层次的金融组织结构，发挥各类金融机构协同作用；大力促进金融服务创新，不仅要推进金融服务理念、金融服务组织、金融服务产品、金融服务模式、金融服务技术的创新，也包括贯彻落实已有普惠金融服务模式与经验，特别是与农村实际情况相结合的特色化、在地化<sup>a</sup>创新；此外，制定政府牵头、金融机构主导、专业教育机构辅助的金融教育中长期发展规划，将金融教育作为普惠金融服务供给与创新的重要基础；分阶段、分批次、分不同受众举办金融服务大讲堂、制度化、定期化的金融知识入农家等活动，逐步加大金融知识普及深度，帮助农民增强风险承受能力，从需求端解决贫困地区的供需失衡问题。

---

<sup>a</sup> 根据张永升、李会芳在《农村金融普惠的逻辑与途径》（国家行政学院出版社）一书中的解释，在地化是相对于全球化的另一种趋势或理念，是指在一个国家或地区，任何经济或商品流动必须适应地方需求才能可持续发展。这也可称之为本土化或本地化。笔者认为，金融在地化，可以被视作金融机构、产品、服务、模式等能够被某一特定地区社会所接受的状态。

## 一、实地调研和问卷调查基本情况说明

### （一）实地调研情况说明

2018年8~12月,国务院发展研究中心金融研究所和Visa组成课题调研组,走访了国内中西部以及东北5个省(自治区、直辖市)的贫困地区,与省、县两级政府涉农部门、监管机构、各类农村金融机构以及农民合作社、贫困户等进行座谈等广泛交流。重点调研该地区农村普惠金融服务的主要做法,脱贫攻坚进展和贫困人口金融需求特点,应用金融科技促进脱贫攻坚的探索案例,通过数字技术发展普惠金融的改革创新举措,以及当地扶贫工作中普惠金融服务供需方面存在的问题和政策诉求等。

### （二）问卷调查情况说明

#### 1. 基本情况

在中西部以及东北5省(自治区、直辖市)实地调研基础上,为进一步了解我国贫困地区普惠金融供需情况,2019年1月,课题组在我国14个集中连片特困地区中,选取14个省(自治区、直辖市)的38个国家级贫困县进行基于需求侧的问卷调查。此次调查共收回问卷587份。此外,还收集了集中连片特困地区中71个县的178份问卷,可作为对比组用于比较贫困县与普通农村地区普惠金融服务方面的异同。

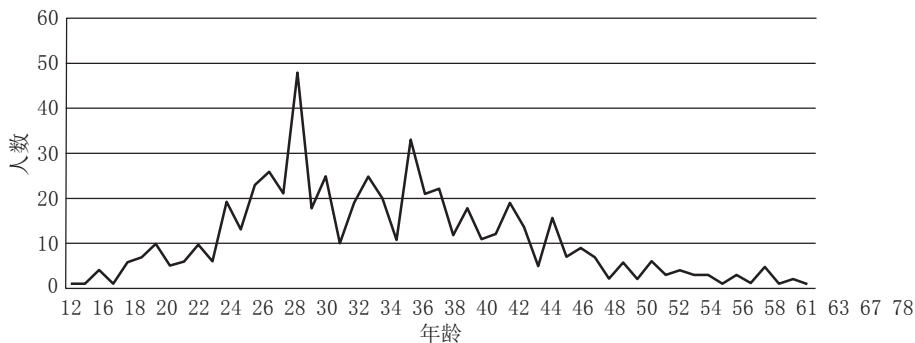
#### 2. 调查方法

此次问卷调查主要采用特定范围内的随机抽样方法,在设计《贫困地区农户金融服务调查表2018》(共包含203道题目)基础上,委托软件公司开发问卷填写程序,选取38个国家级贫困县进行抽样调

查。问卷填写全部通过在线访问程序完成，由京东数科（互联网金融服务提供商）分配其在各地的线下农村金融小站<sup>a</sup>予以发放。京东金融小站工作人员在前来办理业务农户中随机选取一定数量农户，协助其进行在线问卷填写并提交数据，软件公司在后台回收数据后由课题组成员进行分析。

### 3. 被调查农户基本特征

（1）年龄分布。此次被调查农户平均年龄为 36.11 岁，具年龄分布见下图（图附 1-1）。



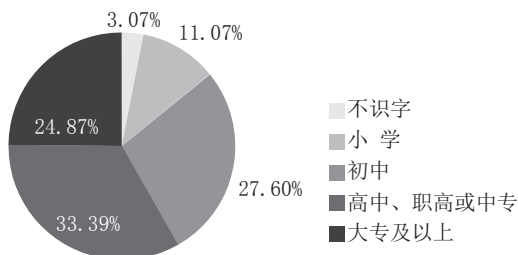
图附1-1 被调查农户年龄分布情况

（2）教育程度。受访者的文化程度整体处于中等偏下水平。不识字的被调查农户占比为 3.07%；文化程度为小学的被调查农户占比为 11.07%；文化程度为初中的被调查农户占比为 27.6%；文化程度为高中、职高或中专的被调查农户数量最多，占比为 33.39%；大专及以上学历的被调查农户占比为 24.87%（图附 1-2）。

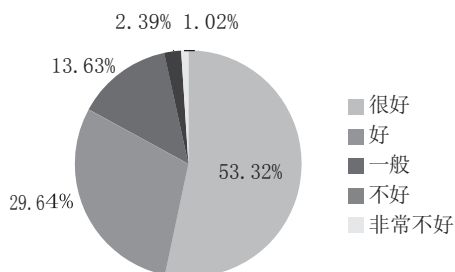
（3）健康状况。在被调查农户中，大部分人表示身体健康状况“很好”，占比为 53.32%；仅有合计 3.41% 的被调查农户表示身体

<sup>a</sup> 金融小站是京东农村金融在农村地区设立的、提供一站式服务的重要线下渠道，主要提供金融理财、取款贷款、手机充值等服务，打造专注农村的便民金融服务点。目前，金融小站已经在全国建成近5000家。

健康状况“不好”和“非常不好”，具体见下图附 1-3。



图附1-2 被调查农户受教育程度情况



图附1-3 被调查农户健康状况

#### 4. 此次问卷调查局限性

(1) 调查方法的局限性。因本次问卷调查由京东金融小站协助发放，在被调查农户样本的代表性方面存在局限。一方面，考虑到前往京东金融小站办理业务人群在当地应属于金融认知水平相对较高人群，不能完全代表当地贫困农户的平均水平，例如使用互联网金融服务的农户比例可能高于平均水平。另一方面，由于问卷中存在涉及京东金融业务（例如京东支付、京东理财等）的相关问题，此类问题的统计数据可能与平均情况有差异。

(2) 调查分析的局限性。由于此次问卷调查是基于需求侧贫困农户展开，尽管在问卷设计中包含金融供给方面问题，但受被调查农户自身主观性和金融知识水平等因素影响，回收数据并不能完全代表贫困农村地区金融供给侧情况。

为尽量降低以上局限性的影响，本章在论述部分问题时引用2016—2017年在大兴安岭南麓连片特困区及周边贫困县所做问卷调查结果（以下简称2017年大兴安岭问卷调查）进行分析<sup>a</sup>。

## 二、脱贫攻坚战中的普惠金融服务供给情况

从实地调研情况来看，在各级金融扶贫政策的鼓励下，我国金融机构在加大扶贫小额信贷投放、开发特色化金融产品、助力贫困户发展产业、利用金融科技增大金融供给等多方面取得一定成效，但总体供给数量和服务水平还有待优化，在优化金融扶贫结构、推广金融教育等方面还存在短板。

### （一）金融扶贫供给数量和服务水平有待优化

一方面，从硬件设施来看，金融机构下沉和现代化金融服务设备普及力度明显不足。在问卷调查中，50.09%的被调查农户表示本村不能做任何（面对面）金融业务；近一半的农户表示希望金融机构可以增设营业网点。这反映出，农村金融基础设施在最基本的硬件覆盖范围上还有较大进步空间。这一调查结果与2017年大兴安岭问卷调查

---

<sup>a</sup> 2016年，中国金融教育发展基金会与Visa公司共同在大兴安岭南麓连片特困区及周边贫困县启动了“中国普惠金融及教育‘金惠工程’国际示范区”项目。该项目覆盖吉林省、黑龙江省与内蒙古自治区41个国家级贫困县，目标于三年内惠及500万农牧民。项目组（中国金融教育发展基金会组织、长春金融高等专科学校实施）于2016年6月赴吉林8县和2017年6月赴黑龙江及内蒙古11县开展了基于需求端的问卷调查，深入贫困县自然村一级，对农牧民开展问卷调查，分别获取了吉林省1258份和黑龙江省和内蒙古自治区1752份有效问卷，共计3010份。在此基础上，最终形成《大兴安岭南麓连片特困区及周边贫困县农村金融能力分析报告》。本章在阐述部分问题时，会与该问卷调查结果进行对比分析，或用该问卷调查结果作为补充论据。所涉及数据引用均来自：中国金融教育发展基金会、长春金融高等专科学校、中国人民大学中国普惠金融研究院、Visa公司，《大兴安岭南麓连片特困区及周边贫困县农村金融能力分析报告》，2017。



查结果较为一致。（表附 1-1）

表附1-1 2017年大兴安岭问卷调查被调研地区（村）金融机构、机具情况

	有	无
银行或信用社	260	1492
助农取款点/综合金融服务站	859	893
自动取款机	871	881

另一方面，从服务质量来看，综合服务水平和能力还有待进一步提升。调研发现，即使在助农取款点或综合金融服务站占比较高的村 镇，由于服务人员素质不高、设备成本和管理成本较高导致服务收费 较高、部分服务站功能单一且不持续开放等因素，其也没有起到较好的服务效果。在被问到“您及家人对目前从银行等传统金融机构获得的金融服务是否满意”时，表示“非常满意”和“比较满意”的农户 仅占不到两成，表示“一般”的农户约占五成。此外，很多金融机构 没有考虑贫困地区农民金融素养较低、收入水平较低的现实情况，在 金融服务便捷性等方面还有待提高。例如，在被问到“您希望金融机 构在哪些方面有所改善”时，占比最高的是“简化手续”，占被调查 农户的64.05%。

## （二）依托产业带动成为金融扶贫的重要模式

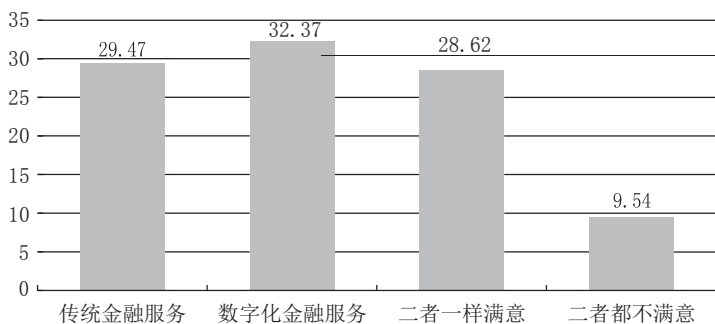
依托产业带动是破解农村贫困人口增收瓶颈、实现长期稳定脱贫的根本手段，也是金融扶贫的主要切入点和实现商业可持续的重要抓手。从调研情况来看，各地通过龙头企业、合作社、专业大户及家庭 农场等新型经营主体，实现对建档立卡贫困户的有效帮扶，有力提升 了产业发展与金融精准扶贫的联动作用。例如，农行吉林省镇赉支行 以“吉农牧贷”为抓手，通过支持畜牧业养殖大户、养殖合作社帮扶

带动建档立卡贫困户的方式，增加贫困户收益，带动建档立卡贫困户增收。同时，与农商行通过“扶贫再贷款+龙头企业+贫困户”模式，通过吸纳贫困户务工、温室大棚交由贫困户种植等方式，累计为建档立卡贫困人口分红 360 万元，帮助 2900 名建档立卡贫困户脱贫。

### （三）金融科技提升金融扶贫服务能力

一方面，传统金融机构在涉农金融领域深化应用金融科技，改善普惠金融服务贫困地区效率。各地实践主要包括：一是利用移动设备推广拎包银行、汽车银行等特色便民服务；二是利用大数据风险管理技术，改善普惠信贷业务风控；三是开发纯线上网贷产品，促进金融服务提质扩面，有效降低成本；四是建设免费电商平台，与信贷服务等相互配合，促进贫困户增收。

另一方面，新兴金融载体为贫困地区农户提供了新的金融供给途径。问卷调查中，有近 90% 的被调查农户表示使用过互联网公司金融服务（主要为腾讯、阿里巴巴、京东等互联网公司提供的金融服务）。此外，在关于满意度的调查中，被调查农户对互联网等数字化金融服务的满意度超过传统金融服务（图附 1-4）。



图附1-4 对传统金融服务和数字化金融服务的态度

#### （四）金融供给结构仍然较为单一

调研发现，尽管近来金融机构业务下沉已取得一定成效，但贫困县金融机构类型仍较为单一，银行类金融机构处于绝对主导地位。关于“您所在的镇（乡）有哪些金融机构及数量”“您通过哪些渠道使用过金融服务”等问题的问卷调查数据显示，一方面，银行之外的其他金融供给有限，以保险为例，仅有 14.31% 的被调查农户表示使用过保险公司服务<sup>a</sup>。另一方面，在银行类金融机构中，又以农村信用社、邮政储蓄银行数量最多，中国农业银行网点次之，城市商业银行、村镇银行等供给数量较少。因此，当前贫困地区金融供给结构较为单一，很难形成金融组织集聚并使得不同种类的金融机构发挥协同作用。

#### （五）金融教育供给严重不足

金融教育虽然无法在短期内带来直观经济利益，但在农村整体金融环境欠佳以及农民金融知识普遍匮乏的情况下，金融教育低覆盖使农民难以对金融产品、金融服务有最基本的认知，直接抑制了农村潜在金融需求的提升。

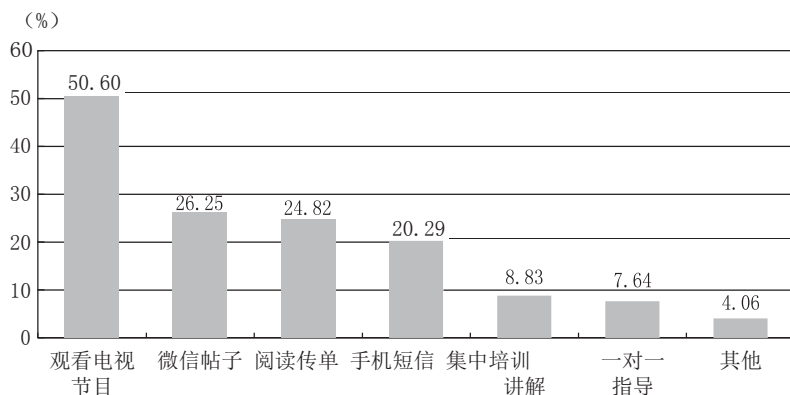
首先，金融教育覆盖面尚需提高。问卷调查显示，2018 年参加过金融教育培训的被调查农民占比为 28.5%，稍高于 2017 年大兴安岭问卷调查中 10% 左右的比例，但仍有很大提升空间。

其次，金融教育的手段有待创新。在智能手机、无线网络高度普及的今天，被调查贫困地区农户获取信息的最主要渠道已成为互联网，占到被调查农户的 37.4%。但被调查农户了解金融知识的主要渠道还是通过观看电视节目和阅读传单，或者是通过微信帖子随机性获取，

---

<sup>a</sup> 此处数据不排除被调查农户因不了解情况或理解偏差，没有将村级集体或镇政府为贫困户统一办理的保险服务纳入在内的情况。

金融教育的针对性、系统性有限（图附 1-5）。这反映出被调查地区金融教育和宣传方式相对落后，仅采取电视宣传和发放传单的模式，很难达到预期宣传效果。因此，即使考虑到贫困地区农户信息接收媒介相对较少的特殊性，相关机构也应该传统与新兴宣传手段并重，提高金融教育的覆盖面和有效性。



图附1-5 了解金融知识的主要渠道

再次，金融机构金融教育和宣传仍需提升。调查中，“您常去的银行或农信社是否对您进行金融知识宣传”问题中<sup>a</sup>，有 63.96% 的被调查农民表示金融机构没有进行金融教育宣传，近 19.57% 的被调查农民表示不知道是否有金融教育宣传，两项合计超过 80%。在此情况下，金融教育宣传的广度和深度，宣传内容设计是否符合农民需要、宣传效果是否达到预期等更是无从谈起。而在 2017 年大兴安岭问卷调查显示，金融机构是当前金融教育的主要供给主体，在 155 名接受过金融教育培训的受访者中，78% 受访者参加金融机构组织的培训，只有 32% 的受访者接受过由政府部门和专业教育机构组织的培训。究其原因，除金融教育供给主体提供数量不同之外，农户办理金融业务时接受金融宣传和培训的意愿相对较高。因此，可将金融机构作为

<sup>a</sup> 金融机构宣传教育主要针对农民经常去的银行和农信社类等银行类金融机构。

提高金融教育供给的重要渠道。

### 三、脱贫攻坚战中的普惠金融服务需求情况

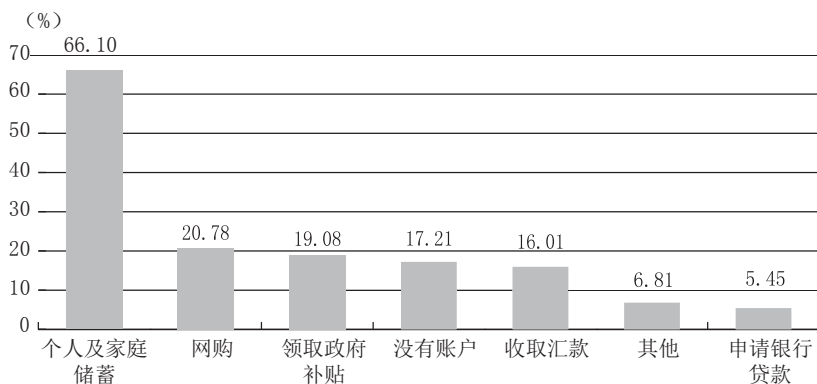
除了与其他农村地区金融需求一样具备季节性和周期性特征外，贫困地区的农户金融需求还存在“贷款规模更小、对服务便利性要求更高、还款意愿不高”等现实情况。调研发现，近年来，贫困地区的金融需求逐渐多元化，数字金融成为实现金融需求的重要渠道；贫困农户贷款意愿不强，但龙头企业融资难现象仍然存在；农户主动获取金融知识和教育的意愿不强。

#### （一）金融需求逐渐多元化

随着我国社会主义新农村经济的持续发展、农业结构的优化升级以及国家扶贫政策的深入推进，贫困地区金融需求逐步呈现出多元化特征。总体而言，贫困地区的普惠金融服务需求可以分为三大类，第一类是扶贫基础设施建设项目金融需求，例如交通、水利、电网、通信网络等基础设施建设等。第二类是具有扶贫带动作用的产业金融需求，主要是各地在产业发展中已经形成的一批具有产业引领和带动作用的企业、新型农业经营主体等。第三类是贫困人口即农户金融需求，特别是有劳动能力、有致富渠道、符合基本信贷条件的贫困人口。

细分来看，每一类金融需求内部也趋于多元化。以农户的金融需求为例，首先，在贷款用途方面，除了用于农业生产外，用于大额消费和小额日常消费、看病、子女教育的贷款都占据一定比重；申请银行账户的目的也不再仅为了领取政府补贴，而是广泛用于储蓄、网购和领取汇款等多种方式。（图附1-6）其次，农户其他金融需求逐步增加。

例如，随着闲置资金的增加<sup>a</sup>，农户理财需求逐步增大。



图附1-6 申请银行账户的目的

## (二) 贫困农户存在有效需求不足

调研问卷显示，贫困农户的金融需求不强。在关于“您目前有融资的需求吗”的调查中，74.28%的被调查农户表示没有融资需求；在关于“您家闲置资金一般的使用方式为”的调查中，有近80%的被调查农户选择了“存银行进行储蓄”，不再获取其他金融服务。这主要是因为，一是贫困地区多数农村青年普遍在打工地购房、置业和消费，银行对客户群体的基本条件有一定门槛和要求，导致农村有效信贷需求不足；二是金融扶贫由于风险大、成本高，贷款审核通过率低，反过来影响了农户贷款需求。例如，在2018年申请贷款的农户中，未审查通过的比例高达43.05%。此外，银行借贷手续烦琐、程序复杂、成本也较高等因素也在一定程度上制约了农户获取金融服务的积极性。

## (三) 新型农业主体面临“融资难”问题

随着农业产业化快速发展，以家庭农场、专业大户及农民专业合作社

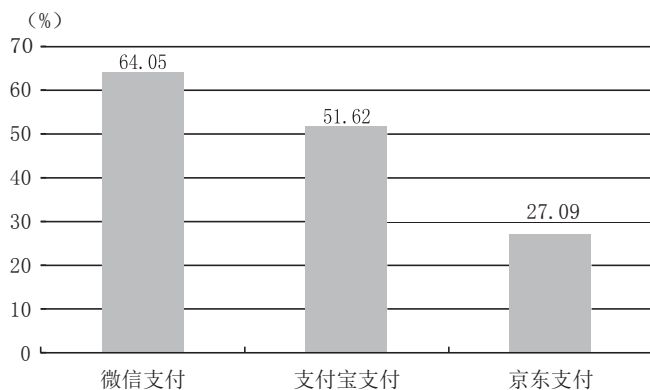
<sup>a</sup> 在调研中，已经有超过30%的农户存在闲置资金。

等为代表的新型农业经营主体正成为带动精准脱贫的骨干力量，用于购买生产资料或设备、经营周转，对信贷的资金需求较大，一般 50 万元以上。且其对金融服务的规模化、多样化需求更加旺盛，对金融服务的便捷性、灵活性提出了更多要求。但调研座谈时发现，由于缺乏有效抵押物，新型农业经营主体资金缺口无法解决，仍面临较为严峻的融资难、融资贵问题。

#### （四）数字金融成为实现金融需求的重要渠道

从金融需求的满足渠道来看，虽然被调查农户还是更倾向于通过正规金融机构、传统融资渠道获得金融服务，但近年来通过互联网公司获得金融服务的比重显著增加，数字金融已经成为实现贫困地区金融需求的重要渠道。

首先，第三方支付在调研地区普及程度增加。在关于“您是否使用过二维码扫码付款和收款”的问题中，79.36% 的被调查农户表示使用过。其中，微信支付相对最为普及，被调查者中有 64.05% 的人使用过微信支付。此外，51.62% 的被调查农户使用过支付宝支付，27.09% 的被调查农户用过京东支付（图附 1-7）。

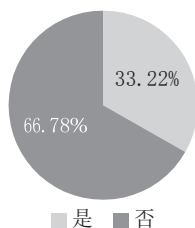


图附1-7 第三方支付使用情况

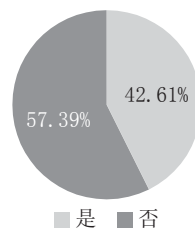


其次，互联网金融服务的使用率较高。关于金融服务需求的调研中，关于“您使用过哪些互联网公司的金融服务”的问题，选择没有用过互联网公司金融服务的被调查农户只占 10.9%。关于“是否购买过互联网金融理财产品”的问题，从来没用过互联网金融理财产品的被调查农民只占 21.29%。其中，约 49.23% 的被调查农民使用过余额宝，30.49% 被调查农民使用过微信理财通，30.49% 被调查农民使用过京东理财金。

第三，在被调查地区，使用手机银行的比例超过了使用网上银行比重，这主要源于智能手机的普及性和便利性。（图附 1-8、图附 1-9）同时，这也反映出在贫困地区，推广数字普惠金融应更加重视通过手机提供金融服务，跨越式提高农户的金融普及率。



图附1-8 网上银行使用情况

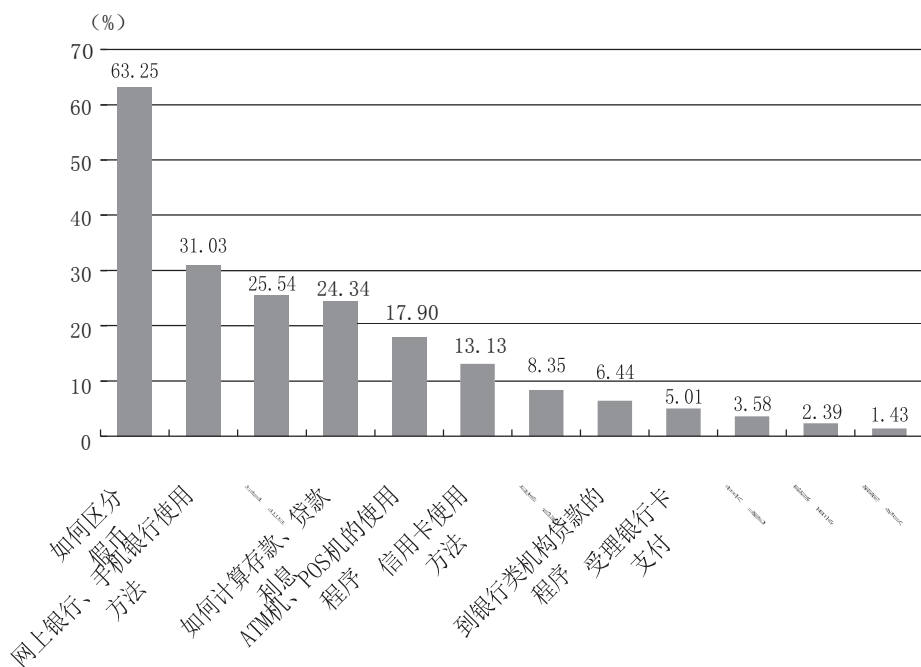


图附1-9 手机银行使用情况

### （五）金融教育需求不高

调查发现，受贫困地区农民教育水平不高、金融知识较为欠缺。

在关于“您掌握以下金融知识吗？”的调查中，被调查农户掌握最多的金融知识是如何区分假币，了解到银行类金融机构贷款程序的被调查农户只占到 6.44%。在此因素影响下，被调查农户接受金融教育意愿不高，仅有 36.28% 的被调查农户表示如果“如果未来 6 月内有关于金融知识的培训”会去参加（图附 1-10）。



图附1-10 金融知识掌握情况

此外，大部分农民没有通过向周围熟人询问（如亲戚、邻居、朋友等）从而获取金融知识的习惯。在被问到“过去一年，您是否主动向亲戚朋友等请教学习金融知识？（如何申请贷款、如何存款、如何使用网银和手机银行）”时，回答“没有”和“不知道”的被调查农户占 86.63%。这说明在农村金融环境欠佳、农民金融素养偏低的情况下，农民群体内部自然传播所能发挥的作用很有限，金融机构组织的集中培训和日常宣传仍有很大提升空间。

## 四、脱贫攻坚战中普惠金融服务存在的问题

基于调查地区普惠金融服务的供给与需求分析，当前贫困地区农村普惠金融服务创新在发展导向、供给制度安排、与农民金融需求的匹配度、在地化创新等方面仍存在一些问题，反映出传统金融服务模式难以适应新形势要求。

### （一）供需失衡问题

从我国贫困地区金融供需现状来看，农村传统普惠金融服务越来越难以满足广大新型农业经营主体和农户需求，供需脱节、供需失衡问题较为突出。究其原因，首先，贫困地区农村普惠金融的发展条件更具挑战性。按照商业化持续原则，商业性机构的普惠金融服务需要使收益覆盖成本和风险，但传统业务模式在贫困地区面临较高成本和风险，越是往基层贫困户渗透服务，信贷的风险和成本越高，越难以覆盖最需要金融服务的弱势群体，政府只能通过发放补贴的方式弥补现行普惠金融无法覆盖人群（贫困农民等）。对这些农民而言，普惠金融已经成为特惠金融。从长期看，农村普惠金融的可持续发展仍需要遵循市场经济原则；但在短期内，在农村普惠金融发展的攻坚期，传统普惠金融服务模式对政策依赖较大。缺乏政府有力支持和政策引导的贫困地区，传统普惠金融服务模式很难形成基于市场竞争的可持续发展模式。

其次，商业性金融机构的盈利性与脱贫攻坚的政策性目标之间契合度不高。普惠金融的供给主体是农商行、农业银行等商业主体，在履行社会责任的同时，面临内部治理的资本回报要求。这使得贫困地区的金融资源配置也是向能够获得更大利润的地区和领域——县城和

中心乡镇倾斜。贫困地区村民金融服务的获得率较低。同时，现阶段农民在保险和证券领域的需求较少，这两类金融机构难以在短期内投入大量资源深耕农村金融市场。特别是在贫困地区，金融机构提供优质金融服务，推动金融创新意愿较弱。虽然在国家政策推动之下，国有控股的金融机构制定并实施普惠金融发展措施，但这些机构面临的考核和绩效要求仍主要是以商业指标为主，针对普惠金融的考核体系已经列入发展规划，但有待逐步完善。同时，民营商业性金融机构在短期内难以获利的情况下，其在农村市场投放资源的动力更弱。

再次，贫困地区的金融市场缺乏进一步细分的内生动力，特别是商业银行、商业性担保公司等传统金融机构缺乏支持农业生产经营的市场化内生动力。按照市场经济的逻辑，在市场竞争充分的基础上，农村金融市场将进一步细分，金融机构的网点设置、服务产品、服务对象等将下沉，小微企业、村镇企业、农户、弱势群体将获得更好的金融服务。但现实情况是，在商业金融机构无法获得预期收益的情况下，上述所谓的低端客户并没有获得更好的金融服务，金融资源很难“向下走”。

## （二）供给方面存在的问题

从金融服务供给方面看，供给的数量和质量还存在较大提升空间。究其原因，一是现有体系中带有社会企业性质的公益性或非营利性组织的作用发挥很有限。从调研来看，调查地区资金互助社之类的金融组织发挥的作用很小，甚至可以忽略不计，新型资金互助合作社等机构没有发展起来。全国范围内的情况也是如此，例如，从2006年起，国家在贫困地区鼓励发展贫困村资金互助项目，由财政部和国务院扶贫办及地方政府拿出了近50亿元、在1.2万个贫困村开展，但截至目

前还有多少项目正常运转，取得成效如何，情况并不理想，也缺乏统计数据。在很多地方，这个项目和机构早已不复存在<sup>a</sup>。此外，从实践经验来看，合作社是构建现代农业产业体系的重要主体，是带动当地脱贫的关键力量，是帮助当地贫困户，实现经济发展与脱贫致富的重要载体。但调查发现，特困地区参加农村合作社的农户占比不高，仅占到26%。二是阻碍金融资源进入三农领域的核心矛盾在于信息不对称、增信手段少、农户无法提供有效担保，而我国风险分担补偿机制尚不健全，政策性农业信贷担保体系建设处于早期阶段，传统金融机构出于风险考虑在增加信贷供给时持谨慎态度。

### （三）需求方面存在的问题

需求方面存在的问题主要表现为相对于传统普惠金融的服务模式而言，贫困群体的有效需求不足，金融产品的应用能力也不足。

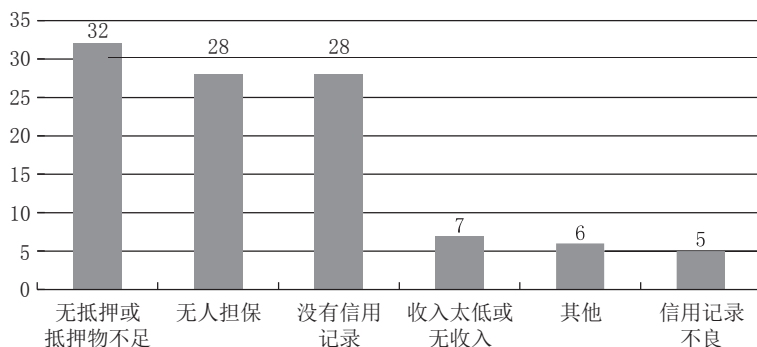
一是信用观念不强，贫困群众思想保守。农户对发展新型扶贫产业“怕失败”“怕负债”等思想严重，这使得进一步推进金融扶贫受到一定程度的阻碍。此外，仍有部分贫困地区农户的信用观念欠缺，把扶贫贷款当成救济款，对征信重视程度不够，仍然存在拖延还款和赖债不还现象，一定程度上制约了普惠金融服务的普及推广。

二是有效担保物不足。对于信贷类的融资需求，因资产普遍存在集体所有、有权无证等现状，在信贷融资时能够办理合法有效抵押登记的资产严重不足，只能以保证等其他担保方式进行小额融资，扩大再生产的大额融资项目因为缺少担保物，不符合放贷条件无法得到满足。调查中，农户反映贷款审核未通过的主要原因就是没有抵押或抵

---

<sup>a</sup> 该事例引自杜晓山：“农村普惠金融可持续发展之路”，载于《金融时报—中国金融新闻网》，2018-08-13，[http://www.financialnews.com.cn/11/ft/201808/t20180813\\_143994.html](http://www.financialnews.com.cn/11/ft/201808/t20180813_143994.html)。

押物不足（图附 1-11）。



图附1-11 贷款审核未通过的主要原因

三是金融应用能力不强。偏远经济落后地区群众的知识水平低、年龄结构大，对于现代金融知识了解不多，对新的金融工具关注、学习少，对新业务、新技术的理解和认识不够，除了微信、支付宝等基本工具，对电子银行产品和电子服务渠道的激活率、使用率低，直接影响了普惠金融服务的宣传、普及和推广效果。

## 五、对促进中国农村普惠金融服务创新发展的启示

### （一）优化贫困农村金融发展思路

在贫困地区的经济发展水平较低，整体金融环境欠佳、金融基础设施薄弱、农村互助金融仍处于成长期的情况下，建议将以市场竞争为基础的农村金融发展思路调整为市场竞争与政策激励并重，根据贫困地区农村金融发展的现实情况，从制度上、政策上将贫困农民、弱势群体作为重点扶持对象，逐步弱化以财政补贴为主要方式的特惠金融，实现互助型金融、商业性金融、政策性金融、中小微金融、互联网金融共同发展的局面。探索推进财政支农的金融化运作。统筹安排

财政性资金用于涉农信贷周转，贷款贴息、风险补偿及保险提标扩面，系统实施财政支农金融化运作，有效发挥财政引领带动作用 and 金融精准扶贫效应。

## （二）重点抓好贫困农村普惠金融供给侧改革

做好农村普惠金融供给的制度性改革，重点是建立多层次的金融组织结构，发挥各类金融机构的协同作用。

一是继续发挥商业金融机构的积极作用。在一定时期内，坚持农信社和农业银行、邮政储蓄银行在农村金融市场的主导作用；完善对国有和集体商业金融机构开展普惠金融的绩效考核方法，将农村普惠金融服务成效作为整体经营绩效和金融资源配置的重要组成部分，细化指标体系。

二是有针对性地发挥政策性金融的作用。我国目前没有设立针对农村金融市场的政策性金融组织，但可以采用“分账经营”的方式委托商业金融机构针对某一领域、某一类人群开办政策性业务，特别是可以通过政策性业务的方式，将金融创新与精准扶贫政策有效结合。三是重视资金互助合作社等不以营利为目的或者以保本微利为目的的互助性、社会性机构和中小型金融机构的发展，给予资金互助组织法律地位保障和更大的发展空间；充分发挥此类机构小额信贷便利，满足成员多元化需求的优势，更好推动金融创新在地化。

四是适度发挥保险机构、证券机构与银行机构的协同作用，在现阶段，重点是扩大保险类金融机构在农业保险方面的供给程度和产品创新，证券类金融机构则以提供宣传教育和风险对冲等业务为切入点。

五是鼓励互联网金融公司与传统金融机构探索互补对接，利用传

统金融机构现有经营网点，共同探索金融服务新模式。特别是在第三方支付和与农业生产、农民生活大项支出相关的小额信贷服务方面，可作为未来一段时间内创新的重点领域。

### （三）大力促进扶贫金融服务创新

在农村地区，普惠金融创新并不一定是最新金融科技、金融产品、金融服务模式的创新，而是结合本地化特征，实现已有金融产品、服务、模式与当地农村实际相结合、与贫困地区精准扶贫政策相结合的创新；面向贫困人群等特定群体，以全体农民为创新对象才是主要着力点。调查发现，虽然有通过政府设立的第三方机构解决农民贷款抵押物不足难题的案例，但此类创新并没有形成示范效应。

根据调查结果，贫困地区农村普惠金融创新应主要在理念、流程、产品等方面发力。一是金融服务理念创新。贫困地区农村普惠金融创新要更多地考虑如何通过金融支持帮助农民脱贫并实现生活水平的持续提升，以及如何使用更加灵活的模式、产品和服务，通过农民能够接受、愿意接受的方式，将可以在农村地区投放的金融资源合理配置的问题。二是金融服务流程创新。简化贷款、担保业务的程序，降低金融服务成本，进一步发挥助农取款点和金融综合服务站“小而全”的作用，根据农民融资需求和风险保障需求设计一体化服务流程。三是金融产品创新。结合国家土地、扶贫和金融监管政策，在国家法律法规允许范围内，根据农民家庭、村镇小微企业和专业合作社的差异化需求，设计具有在地化特征的金融产品，特别是能够提升农民抵押能力和风险保障能力、解决农民教育、医疗、住房等多元化资金需求、有助于提升农业经营可持续发展、有利于金融扶贫的金融产品。



#### （四）制定金融教育中长期规划

调查发现，金融教育对贫困地区农村普惠金融创新具有重要作用。贫困农民接受金融教育和宣传的愿望十分强烈，但相关供给却较为滞后。值得注意的是，金融教育和宣传在短期内很难看到直接效果，但其对农民金融素质的提升影响巨大，从而大大拓展了金融创新的可能性。建议制定政府牵头、金融机构主导、专业教育机构辅助的金融教育中长期发展规划，将金融教育作为普惠金融服务供给与创新的重要基础；分阶段、分批次、分不同受众举办金融服务大讲堂、制度化、定期化的金融知识入农家等活动，逐步加大金融知识普及深度，帮助农民增强风险承受能力和金融服务获取能力。

# 数字创新 助推中国普惠金融

EMPOWERING FINANCIAL  
INCLUSION IN CHINA THROUGH DIGITAL  
INNOVATION

王一鸣 柯如龙 编著