



中国人民银行

THE PEOPLE'S BANK OF CHINA

政策研究



关于中国普惠金融发展的几个问题

作 者：中国人民银行党委委员、副行长 刘桂平

摘 要：近年来，国际社会普遍重视发展普惠金融，普惠金融理论与实践日益丰富，开放与合作不断深入。在党中央、国务院的领导下，中国普惠金融发展取得显著成效，以普惠金融有力支持脱贫攻坚和乡村振兴，助力应对疫情和服务民生，推动构建“敢做愿做能做会做”的普惠金融服务机制，不断完善普惠金融发展的基础设施，有效开展普惠金融试点示范，积极参与普惠金融国际治理，形成了具有中国特色的普惠金融发展模式。党的十九届五中全会提出“增强金融普惠性”，赋予了普惠金融更深层次的内涵。下一阶段需要持续构建成本可负担、商业可持续的长效机制，推进普惠金融与绿色金融、科创金融、供应链金融等融合发展，打造数字普惠金融发展良好生态，厚植负责任金融理念，积极谋划金融健康，不断开创普惠金融新发展格局。

关键词：普惠金融 发展沿革 负责任金融 金融健康

近年来,随着全球经济发展合作的深化,国际社会对普惠金融的关注度持续提升,普惠金融的发展理念不断深入人心,普惠金融的理论与实践日益丰富完善。在党中央、国务院领导下,中国普惠金融发展取得了令人瞩目的成就。站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点,我们既要以史为鉴,认真总结普惠金融发展的国内外实践经验,更要开创未来,坚持人民利益至上,坚定不移贯彻新发展理念,大力推进普惠金融高质量发展,努力让人民群众的金融获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障,为第二个百年奋斗目标的如期实现贡献更多金融智慧、金融方案和金融力量。

一、全球普惠金融发展沿革

普惠金融的初衷在于应对金融排斥现象。从全球范围看,受各种因素影响,大量民众曾长期被排斥在正规金融服务门槛之外。在金融基础设施薄弱的欠发达国家,很多群体没有银行账户,或者即使有账户也难以获得进一步的金融服务;有些群体的贷款需求无法在正规金融机构得到满足,不得不受到高利贷盘剥;即使在金融体系健全的发达经济体,相对弱势的群体也常常会得不到有效的金融服务。正是为了解决这些问题,普惠金融应运而生。普惠金融发展到今天,在国际上经历了几个重要的时间节点。

20 世纪 70 年代以来,一些发展中国家开始探索小额信贷等实践,形成了现代普惠金融的雏形。孟加拉国、印度、印度尼西亚、菲律宾、巴西、玻利维亚、埃及等国都推出过小额信贷项目,一般认为以孟加拉国的格莱珉银行为先驱。穆罕默德·尤努斯于 1974 年在孟加拉国试验开展小额信贷,并于 1983 年创办格莱珉银行,主要以贫困农户(特别是妇女)为目

标客户，提供小额短期贷款，整贷零还；无须抵押担保，以五人小组联保，相互监督；收取一定比例的强制储蓄作为风险基金；执行小组会议等制度，检查项目落实和资金使用情况，同时还交流致富信息，提高贷款人的经营能力。该模式改变了“穷人缺少信用，不会管理资金”的传统偏见；说明只要制度科学合理，贫困群体在获得发展的起步资金后，也有能力维持良好信用。在这一时期，小额信贷被证明在一定条件下具有可持续发展的基础，被许多国家借鉴，并进一步升华为微型金融模式，成为发展中国家金融扶贫的一种普遍做法。

进入 21 世纪，联合国将 2005 年定为“国际小额信贷年”，正式提出了普惠金融的概念，普惠金融理论与实践也日益丰富。联合国将普惠金融体系定义为“能有效、全方位地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系”，其理念被越来越多的国家所接受。随着普惠金融理论与实践的发展，其内涵和外延不断丰富，从主要关注小额信贷扩展到提供支付、汇款、存款、贷款、保险、理财等多层次、多样化的金融服务。许多国家认识到普惠金融不仅是一项扶贫工具，而且对于经济增长、金融稳定、货币政策、财政政策等也有非常重要的意义。2010 年，二十国集团（G20）领导人首尔峰会核准了《G20 普惠金融行动计划》，并宣布成立普惠金融全球合作伙伴（GPII）作为 G20 框架下推动普惠金融发展的多边机制。2011 年，世界银行开始在全球开展普惠金融指标调查，形成全球普惠金融数据库，用于定量监测普惠金融发展水平。同年，包括中国在内的普惠金融联盟（AFI）数十个成员国代表齐聚墨西哥，共同发布了《玛雅宣言》，对发展普惠金融作出国际性官方承诺。在这一时期，普惠金融日益得到世界各国的高度重视，各类创新模式在探索中不断涌现，政府在普惠金融发展中逐渐发挥出更加重要的作用。

2015 年,联合国《2030 可持续发展议程》获得通过,推动普惠金融进入全面发展和开放合作阶段。2015 年 9 月,中国国家主席习近平出席联合国发展峰会。峰会审议通过了《2030 可持续发展议程》,提出“不落下任何一个人”的全球可持续发展目标。中国政府对该议程贡献巨大。该发展目标的重点是消除贫困和饥饿,促进经济增长;全面推进社会进步,维护公平正义;加强生态文明建设,促进可持续发展。普惠金融被作为实现该目标的重要着力点,国际社会对其不断加大资源投入力度。2016 年,在中国担任 G20 主席国期间,中国政府推动的《G20 数字普惠金融高级原则》在杭州峰会上正式通过,其中包含利用数字技术推动普惠金融发展的八项原则和 66 条行动计划,成为普惠金融国际顶层设计的关键一环。2017~2020 年,GPII 先后推动出台了《数字普惠金融新兴政策与方法》《G20 政策指引:数字化与非正规经济》《G20 普惠金融与老龄化福冈政策倡议》《G20 青少年、妇女和中小企业数字普惠金融高级政策指引》等高级别指引性文件。在这一时期,大力发展普惠金融成为全球共识,科技创新日益成为加快推进普惠金融发展的重要动能,数字化成为全球普惠金融发展的重点方向。

二、中国特色普惠金融发展实践

党中央、国务院历来高度重视普惠金融发展。2013 年,党的十八届三中全会提出“发展普惠金融”,标志着普惠金融成为中国的国家战略。2015 年,经党中央同意,国务院印发《推进普惠金融发展规划(2016—2020 年)》,该规划成为中国首个国家普惠金融发展规划。金融部门和社会各方面认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,持续探索经验、总结规律、指导实践,推动中国普惠金融发展取得了显著成效。物理网点、服

务机具和线上服务渠道不断完善，基础金融服务基本实现城乡全覆盖；普惠金融资源配置力度持续加大，农户、小微企业金融服务状况明显改善；金融服务效率和便捷性大幅提升，金融消费权益保护更加有力，金融服务满意度显著提高。中国已基本建成与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务体系，形成了具有中国特色的普惠金融发展模式。该模式的特点主要表现在以下方面。

（一）坚持党的领导，有力发挥普惠金融助推脱贫攻坚和乡村振兴。

脱贫攻坚对象是普惠金融的重点服务对象，发展普惠金融与打赢脱贫攻坚战具有内在一致性。近年来，中国普惠金融在广大农村地区的快速发展离不开党中央对脱贫攻坚的高度重视和周密部署。金融部门全力支持打赢脱贫攻坚战，金融政策支持力度大，金融系统资源投入多，并充分依靠和发挥各级党组织和人民群众力量。打响脱贫攻坚战以来，扶贫再贷款累计发放 6688 亿元，金融精准扶贫贷款发放 9.2 万亿元；金融扶贫与产业扶贫、就业扶贫、教育扶贫等有机融合发展，有效激发贫困地区内生发展动力，助力实现全面脱贫。农村普惠金融服务水平得以大幅提升，基本实现乡乡有机构、村村有服务、家家有账户，金融服务深度不断拓展，金融已然在农村生产生活中扮演了十分重要的角色。随着全面脱贫的如期实现，普惠金融正在积极助力巩固脱贫攻坚成果、接续推进乡村振兴。

（二）坚持人民至上，以普惠金融助力应对疫情和服务民生。

2020 年，突如其来的新冠肺炎疫情给小微企业、个体工商户的经营造成较大冲击，人民银行及时快速响应，分层次有梯度地运用一系列货币政策工具，并创设普惠小微企业贷款延期支持工具、普惠小微企业信用贷款支持计划两项直达实体的货币政策工具，保持了合理适度的货币供应量，增强了政策的直达性、精准性，有力缓解了小微企业面临的融资困难、资金接续受

阻等难题。得益于各方的共同努力，小微企业融资实现量增面扩价降，首贷、续贷、信用贷款大幅增加。截至 2020 年末，普惠小微贷款余额 15.1 万亿元，同比增长 30.3%；2020 年全年共支持经营主体 3228 万户，同比增长 19.4%。深化普惠金融服务民生领域，将个人创业担保贷款对象范围扩大至城镇登记失业人员、返乡创业农民工等十类重点群体，引导金融机构创新首次创业贷、女性创业贷等多种金融产品和服务，有效激发就业创业活力；大力支持贫困学生就学，深入推进助学贷款有效实施，并在疫情期间推动进一步延长贷款期限，降低贷款利率，减少贫困学生负担；引导金融机构全方位优化无障碍、适老化服务，使金融产品和服务更加安全、便捷、暖心，残疾人、老年人金融获得感持续提升。

（三）坚持统筹协调，推动构建“敢做愿做”的普惠金融经营机制。

近年来，政府部门持续加大激励性政策供给，强化制度保障力度，有效激发金融机构内生发展动力，推动普惠金融逐步实现了从“要我做”到“我要做”的积极转变。包容性体制机制的建立推动破解了“敢做”的问题：金融管理部门对普惠金融实施有差异、有容忍度的监管，不断优化普惠金融相关法律法规，为普惠金融发展营造了良好的发展环境；金融机构将普惠金融纳入公司战略，实施尽职免责等制度，使得基层员工摆脱思想束缚，敢于做普惠。激励举措的不断完善推动解决了“愿做”的问题：政府部门充分发挥“几家抬”政策合力，实施一系列激励性的货币信贷和财税奖补等支持政策，为金融机构开展普惠金融业务提供了良好的外部氛围；金融机构自身通过专设经营部门和经营机构、单列信贷计划、内部资源倾斜、差异化绩效考核等措施激发了基层工作人员愿意做普惠的主观能动性。

（四）坚持创新驱动，以科技手段提升普惠金融“能做会做”的服务能力。数字技术的蓬勃发展为普惠金融注入了新的发展动能，助推金融

机构探索了一套“能做会做”的有效方法，使小微企业融资这一世界级难题在中国取得重大突破。数字化获客和大数据运用推动破解了“能做”的问题：数字服务渠道突破了时空限制，使得金融机构能以较低成本下沉服务、触达大量分散的小微企业等普惠群体；大数据的综合运用降低了银企信息不对称，使金融机构通过精准化画像能更好识别客户。智能化风险控制和数字经济生态建设推动解决了“会做”的问题：模型、算法等运用推动了风险控制的线上化、标准化、智能化，有效提高了金融机构全流程风险管控能力；借助数字化技术融入场景、构建生态，让金融机构能更加贴近和了解客户，“一站式”满足客户需求。特别是在新冠肺炎疫情期间，数字普惠金融“非接触”的特征大大增强了金融服务的韧性，经受住了疫情的“大考”，并借此不断焕发新的活力。

（五）坚持强基固本，以更优良的金融基础设施为普惠金融发展提供价廉质优的公共服务支持。近年来，人民银行不断加强与有关各方合作，建立健全功能完善、稳健高效的支付体系，推动移动支付便民工程向县域下沉，巩固发展规范银行卡助农取款服务，取消企业银行账户许可，大众可以通过网点、机具及线上等各种渠道获得基础金融服务，小微企业开户更加便捷。截至 2020 年末，全国人均拥有银行账户 8.8 户，每 10 万人拥有 POS 机等联网机具 2715 台。与此同时，围绕普惠群体缺信息、缺信用、缺担保等长期制约普惠金融可持续发展的难题，中国大力推动征信体系和增信担保体系建设。金融信用信息基础数据库、区域性信用信息共享和综合金融服务平台、市场化征信机构深入发展，有力推动了从多维度对普惠群体开展信用评价，降低了供需信息不对称。截至 2020 年末，全国金融信用信息基础数据库共收录 11 亿自然人和 6092.3 万户企业及其他组织信息；农户信用档案建档率逐步提高，已为 1.89 亿农户建立信用档案。各

级政府性融资担保公司和风险补偿基金加大对小微、三农的增信担保和减费让利力度，撬动了更多金融资源配置到普惠领域。这些公共基础设施有效降低了普惠金融业务的基础性成本，为金融机构实现“成本可负担”和“商业可持续”奠定了坚实基础。

（六）坚持精准发力，通过试点示范积极探索普惠金融的发展模式和做法。中国幅员辽阔、情况各异，各地在普惠金融发展过程中坚持因地制宜、精准发力，探索了很多经验。同时，人民银行也注重通过试点的方式进行创新探索，通过设立普惠金融改革创新试验区局部先行先试总结经验、发现问题，为全局性改革提供实践样本，在风险可控的条件下为改革创新积累经验。目前，河南省兰考县、浙江省宁波市、福建省宁德市和龙岩市、江西省赣州市和吉安市、山东省临沂市等多地的普惠金融改革试点建设正有序开展，且各具特色。有的在数字普惠金融上发力，有的在县域普惠金融上尝试。这些试点有效推动了当地普惠金融发展，不少经验做法已在本省、全国范围内得到推广。

（七）坚持开放合作，积极推进普惠金融国际治理。中国始终秉持共商共建共享理念，联动 G20 框架下普惠金融全球合作伙伴、世界银行集团（WBG）、普惠金融联盟、国际金融消费者保护组织（FinCoNet）等国际组织和多边机制，深度参与普惠金融相关国际规则制定，推动 G20 杭州峰会出台《G20 数字普惠金融高级原则》《G20 普惠金融指标体系（升级版）》《G20 中小企业融资行动计划实施框架》等多项成果，并与其他国家积极开展多形式、多层次的普惠金融合作。人民银行与世界银行联合撰写发布了《全球视野下的中国普惠金融：实践、经验与挑战》，联合开展普惠金融全球倡议（FIGI）中国项目，有效加强国际经验互鉴。

三、构建中国普惠金融新发展格局的着力点

党的十九届四中全会提出“健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系”，党的十九届五中全会提出“增强金融普惠性”，赋予了普惠金融更深层次的内涵。2021年7月1日上午，习近平总书记庄严向全世界宣告：“经过全党全国各族人民持续奋斗，我们实现了第一个百年奋斗目标，在中华大地上全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，正在意气风发向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。”在这样的时代背景下，普惠金融高质量发展必将迎来更多发展机遇，同时也将面临更大挑战。展望未来，要科学把握新发展阶段，始终坚持“以人民为中心”的发展思想，深入贯彻新发展理念，乘势而上开创普惠金融新发展格局。

（一）深化金融改革，构建普惠金融成本可负担、商业可持续的长效机制。以深化金融供给侧结构性改革为主线，充分发挥市场在金融资源配置中的决定性作用，激发普惠金融相关市场主体的积极性、主动性、创造性，健全多层次普惠金融组织体系，构建竞争有序的普惠金融供给格局。发挥大型银行、股份制银行带头作用，推动地方法人银行坚持服务当地、服务小微企业、服务城乡居民，找准开发性银行、政策性银行在普惠金融中的定位。发挥保险的风险分担作用，构筑保险民生保障网。增强资本市场包容性，扩大直接融资在普惠金融中的比重。同时，要对市场失灵领域加大政策、资源倾斜力度，加强法律制度保障，完善基础设施建设，加大基层治理投入，进一步健全“敢做愿做能做会做”的体制机制。

（二）树立系统观念，推进普惠金融与绿色金融、科创金融、供应链金融等融合发展。普惠金融内涵丰富、外延较广，服务对象众多，与其他领域有较多交叉。小微企业、农户等普惠金融重点群体往往易受气候与

环境变化的影响,而这些规模庞大的群体也是应对气候与环境变化的重要力量;科创企业大多为小微企业;供应链金融通过核心企业触及的是上下游大量小微企业,绿色供应链、科创供应链等领域大有可为。从全局性视角看,这些元素相互渗透,彼此交融。在新发展理念的引领下,通过这些领域的融合发展和相互促进,可以不断提升发展效率,达到事半功倍的效果。

(三) 推动守正创新,持续打造数字普惠金融发展良好生态。科学技术是第一生产力,创新是发展的第一动力,金融服务的数字化转型将有力驱动普惠金融发展方式和治理方式变革。面对奔涌的数字经济浪潮,要综合运用新兴技术提供数字化、智能化服务,提升金融产品创新与服务水平;充分运用数字技术防控风险,提升普惠金融安全、便捷、可持续发展能力;完善数字普惠金融监管体系,补齐监管短板,提升监管科技水平;对接政务服务、电子商务等各类场景,推动构建各参与方良性互动、优势互补、合作共赢的数字普惠金融良好生态。

(四) 注重安全发展,厚植负责任金融理念。要牢固树立底线思维,把握好推进普惠金融发展和防范金融风险的动态平衡,审慎监管和行为监管双管齐下,有效遏制风险乱象,坚决守住不发生系统性金融风险的底线。普惠群体具有相对脆弱性和敏感性,贯彻负责任金融理念对普惠金融尤为重要。负责任金融的核心是“三主体”和“三支柱”。要让金融机构、金融监管者和金融消费者“三主体”担负起各自的责任,共同打造好金融教育、金融机构自律管理和金融消费者保护监管“三支柱”,帮助广大人民群众更好地学金融、用金融、信金融,切实保护金融消费者长远利益和根本利益。

（五）谋划金融健康，提升普惠金融发展能级。为推进普惠金融更高质量地发展，需要从过去关注“有没有”上升到当前的“好不好”直至未来的“强不强”，一个理想的目标就是促使普惠群体达到并保持一种金融健康的状态。在这种状态下，普惠群体通过正确运用金融知识，科学使用金融工具，合理采取金融行为来达到良好的财务状态，能够有效管理自身日常金融活动；对大额支出有提前计划，收入总体可覆盖支出；保持良好的信用记录，负债在可承受范围内；拥有适合自身的储蓄和保险，面对意外财务冲击时有一定韧性；享有正规投资渠道，风险与承受能力相匹配，资产具有足够的流动性和安全性，在财务上形成良性循环。金融健康是普惠金融发展的高级形态，应在乡村振兴和共同富裕中抓紧构建。

（原文刊载于《中国金融》2021 年第 16 期）