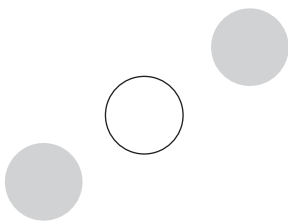


第十一章

普惠金融



第一节 普惠金融：从理念到实践

无论是高收入者还是低收入者，都有平等获得基本金融服务的权利，这同人的生存权、发展权一样，是一项基本权利。然而，在世界上绝大多数国家，尤其是发展中国家，众多低收入者被排除在金融服务对象之外。根据世界银行（2012）估计，目前全球大约有 27 亿成年人得不到任何正规的金融服务。因此，很大一部分低收入人群及小微企业只能通过私人借贷、高利贷等非正规金融途径获得所需的金融服务。这意味着他们所获得的金融服务往往代价高昂，且其正当权益极易受到损害。

由于难以持续性地获得负担得起的金融服务和金融产品，贫困及低收入人群的生活决策受到不小的负面影响。比如，如何支付提升职业技能的培训费用？如何把现金从打工的大都市带回偏远山区的老家？如果家中的主要劳动力遭遇意外，该如何应对接下来的生活？怎样筹集到做生意的本钱？如果低收入人群能够被纳入金融服务范围，获得包括安全可靠的储蓄服务、专为低收入人群及小微企业设计的贷款、保险及支付服务等一系列金融服务及产品，这无疑能够帮助他们解决生产生活中面临的棘手问题，并进而帮助他们提高收入、获得资本、管理风险、走出贫困。能够以可负担的成本，可持续地提供上述类型金融服务的体系就是“普惠金融”体系。

一、普惠金融已上升为国家战略

普惠金融（Financial Inclusion）这个概念是由联合国在推广 2005 国际小额信贷年时提出的，当时被称为“包容性金融”。其基本含义是：一个能够有效地、全方位地为社会所有阶层和群体（尤其是贫困、低收入人口）提供服务的金融体系。

2013 年 11 月，在中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，正式提出“发展普惠金融”，这是普惠金融第一次正式写入党的决议。2015 年 10 月，中共十八届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，提出“发展普惠金

融，着力加强对中小微企业、农村特别是贫困地区的金融服务”。

2015年3月，李克强总理在《政府工作报告》中强调“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年3月，李克强总理在《政府工作报告》中提出“大力发展普惠金融和绿色金融”。

2015年12月31日，国务院印发《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》（国发〔2015〕74号），正式将发展普惠金融确立为国家战略规划。

专栏 11.1 国务院印发《推进普惠金融 发展规划（2016—2020年）》

2015年12月31日，国务院印发了《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》（以下简称《规划》）。《规划》指出，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。

《规划》的总体目标是到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，有效提高金融服务可得性，明显增强人民群众对金融服务的获得感，显著提升金融服务满意度，满足人民群众日益增长的金融服务需求。因此，《规划》从健全多元化广覆盖的机构体系、创新金融产品和服务手段、加快推进金融基础设施建设、完善普惠金融法律法规体系等七个方面，部署了推进我国普惠金融发展的任务和措施。

以上这些党和国家重要文件的出台，标志着普惠金融在我国已由一种理念正式上升为一项国家战略。

二、普惠金融的内涵

《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》指出：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。具体而言，普惠金融具有以下特征：

（一）业务的全面性

普惠金融强调提供全面的金融服务，包括开户、储蓄、支付、贷款融资、投资、保险、汇兑等其他金融服务；提供专业的技术支持，快捷、准确、透明的信息服务，准确、安全的支付和清算服务。

（二）服务的公平性

普惠金融强调金融服务的公平性，目的是使所有人都能以可承担的成本获得公平合理的金融服务，从而有效地参与到社会经济活动中。

（三）参与的广泛性

普惠金融不仅仅是个别扶贫机构或小额信贷机构的工作，而且是需要所有金融机构广泛参与的事业。无论是传统金融机构，还是新型金融机构，都要在发挥各自优势的基础上，积极参与到各项工作中。

（四）服务的便捷性

普惠金融突出服务的方便、快捷，能够根据重点服务对象的特点提供符合其需要的金融服务。

（五）发展的可持续性

普惠金融强调以市场化的方式，通过合理配置资源，满足弱势群体的金融需求，实现长远的可持续发展，而不是片面帮助弱势群体的传统扶贫。

（六）低收入群体的侧重性

发展普惠金融的目的是，要提升金融服务的覆盖率、可得性、满意度，满足人民群众日益增长的金融需求，特别是要让农民、小微企业、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等及时获取价格合理、便捷安全的金融服务。

（七）消费者权益的保护

普惠金融的另一个内容是强调消费者保护。金融服务和产品种类繁多，有的还比较复杂。因此，普及金融知识、提高金融素养、加强消费者权益保护，就成为普惠金融的重要内容。

（八）内涵的动态性

随着普惠金融概念的不断演进，普惠金融逐步凸显“大金融”、“宽内涵”、“多维度”等特征，除涵盖传统金融服务的各个方面外，还包括降低国

际汇款成本，完善征信和支付体系，加强金融基础设施建设，推进数字金融，加强金融消费者保护和金融消费者教育，建立普惠金融指标体系和监测评估体系等内容，已逐渐形成一整套涉及金融基础设施建设、金融改革发展和结构调整等重大问题的发展战略和操作理念，视角越来越广泛。

三、普惠金融实践

实践中，各个国家和地区积极发展普惠金融，形成了各具特点的普惠金融运行模式和实践方式，不断丰富着全球普惠金融的经验库。

（一）国际普惠金融实践

国际普惠金融实践形态丰富多样，各国纷纷结合本国实际情况，探索适合本国国情的普惠金融，比较有代表性的有巴西的代理银行业务、印度尼西亚的微型金融、肯尼亚的手机银行、墨西哥由政府推动模式、孟加拉国的乡村银行（格莱珉银行）、美国的社区银行等多种模式。其中，最具代表性的是孟加拉国的乡村银行和肯尼亚的手机银行。

表 11-1 国际普惠金融实践的主要模式

代表国家	模式类型	主要特点
巴西	代理银行业务	允许代理银行在更大的范围、以更多的形式提供金融服务，巴西各大城市的零售商店、邮局、彩票销售点成为银行分支机构的补充
印度尼西亚	微型金融	拥有超过 5 万家的微型金融机构，包括商业银行、农村银行、合作社、基金会、信用社、国有开发银行以及国有典当行。各级政府都投资成立微型金融机构，还有正规金融机构的参与
肯尼亚	手机银行	拥有世界上最知名的手机转账和支付体系——M-PESA，授权通信运营商 Safaricom 试运行 M-PESA。在农村地区，电子货币支付方案 M-PESA 允许使用者将货币保存在虚拟的“储值”账户里面，这一账户由电信运营商的服务器维持，由使用者通过移动电话操作

续表

代表国家	模式类型	主要特点
墨西哥	政府推动	2005年起，墨西哥政府大力推动普惠金融发展，将增强金融机构透明度、加强金融消费者保护、广泛提升金融知识水平作为缓解贫困的重要途径。要求进一步推进银行业法律体系改革，为民众提供多元化的金融服务。2007年，墨西哥中央银行与证券业委员会将建立“健全的包容性银行体系”纳入职能范围，成立金融部专门负责提升金融服务的可获得性
孟加拉国	乡村银行	福利主义小额贷款，以带有救助和扶贫性质的小额贷款为主，主要向贫困农民，尤其是妇女提供综合金融服务，其支柱是以小组为基础的农民互助组织，其特色是“互助、互督、互保”
美国	社区银行	美国的社区银行主要以贫穷社区居民和中小企业为主要客户群体，按照市场化原则自主创立，在城乡一定的人群居住范围内运作，并为当地居民或中小企业提供方便且成本较低的金融服务

资料来源：根据公开资料整理。

孟加拉国的乡村银行是专门为低收入者、妇女提供贷款的金融机构。其主要特点为：瞄准最贫困的农户，并以贫困家庭中的妇女作为主要目标客户；提供小额短期贷款，按周期还款，整贷零还；无须抵押和担保人，以五人小组联保代替担保，相互监督，形成内部约束机制；按照贷款额的一定比例收取小组基金和强制储蓄作为风险基金；执行小组会议和中心会议制度，检查项目落实和资金使用情况，办理放款、还款、存款手续，同时还交流致富信息，传播科技知识，提高贷款人的经营和发展能力。

肯尼亚是非洲具有代表性的发展中国家，金融服务普及率很低，特别是在偏远贫困地区，大多数居民没有银行账户，而手机的普及率很高。随着经济的发展，人口流动的增加，肯尼亚国内区域间的个人汇款需求也逐步增加，但受制于金融服务状况，很多汇款是通过亲友和司机等人工递送完成的。这种方式既不安全也不及时，同时总体成本也较高。这种背景下，肯尼亚第一大手机运

营商 Safaricom 于 2007 年 3 月推出了手机银行系统 M-PESA，该系统将金融应用集成到客户的手机 SIM 卡中，实现汇款转账、账户查询等金融服务。

（二）中国普惠金融实践

早在改革开放之前，中国普惠金融就出现了农村信用社等形式的初级萌芽，但自 20 世纪 90 年代初才正式开启了其发展进程。参照国际经验、有关研究成果以及中国经济发展的特点，中国普惠金融实践历程迄今为止大致可以划分为公益性小额信贷、发展性微型金融、综合性普惠金融三个阶段，具体发展阶段详见表 11-2。发展普惠金融、向被传统金融体系忽视的群体提供必要的金融服务是建成小康社会的必要条件，经过多年的发展，中国普惠金融的发展成效显著，已取得了不少阶段性成果。据世界银行调查，总体来看，中国普惠金融发展在国际上处于中上水平，普惠金融状况明显优于发展中国家平均水平，部分领域如账户普及率等甚至优于中高收入国家平均水平，尤其是近年来普惠金融发展进程不断加快。

表 11-2 中国普惠金融的主要发展阶段

发展阶段	标志性事件	主要特征
公益性小额信贷 (20 世纪 90 年代)	1993 年，我国社科院农村发展研究所在河北易县建立了中国首家小额信贷机构——扶贫经济合作社，以改善贫困农户的经济状况和社会地位	小额信贷主要的资金来源是个人或国际机构的援助以及软贷款，致力于改善农村地区的贫困状况，体现了普惠金融的基本理念
发展性微型金融 (2000—2005 年)	中国人民银行提出采取“一次核定、随用随贷、余额控制、周转使用”的管理办理，开展基本农户信誉，无须抵押或担保的贷款，并建立农户贷款档案，农户小额信贷得以全面开展	随着该时期再就业和创业过程产生的大量资金需求，正规的金融机构开始全面介入小额信贷业务，形成了较有规模的微型金融体系，为促进就业和改善居民生活作出了贡献
综合性普惠金融 (2006 年至今)	2005 年，中央“一号文件”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”	小额信贷组织和村镇银行迅速兴起；银行金融服务体系逐步将小微企业纳入服务范围；普惠金融服务体系提供包括支付、汇款、借贷、典当等综合金融服务，并有网络化、移动化发展趋势

资料来源：2015 年人民银行工作论文《中国普惠金融发展进程及实证研究》。

表 11-3 中国部分普惠金融指标表现

指标名称 (2013 年)	中国数据	中国排名	有数据的国家和地区总数	世界排名第一的国家或地区	第一名的数据
在正规金融机构储蓄的成年人比例	41%	26	143	挪威	78%
消费者保护披露指数	5 分	1	99	中国等 22 国并列	5 分
金融消费纠纷解决机制成熟指数	1 分	1	92	中国等 76 国并列	1 分
可以使用手机或家庭宽带上网的成年人比例	98%	14	143	沙特等 5 国并列	100%
每千成年人在商业银行借款人数	293.9	25	92	新加坡	1 149.1
使用网上支付的成年人比例	19%	43	136	挪威	79%
使用手机支付的成年人比例	14%	34	134	肯尼亚	55%
每平方公里 ATM 数	55.8	37	167	中国澳门	38 607.2

数据来源：根据 WBG 和 IMF 数据库整理。

四、普惠金融与人们生活密切相关

正如中国人民银行行长周小川在全国政协十二届四次会议分组讨论时所说，普惠金融是“从金融角度提升社会福利、增强社会保障、扶贫和保护弱势群体，向普罗大众提供更好、更便捷、更安全的金融服务”。普惠金融的目标是将金融普遍惠及所有群体，特别强调为贫困地区、少数民族地区、偏远地区以及残疾人和其他弱势群体提供金融服务。因此，普惠金融至少在以下方面，为人们的生产生活提供了便利或保障。

（一）普惠金融使支付更便捷

由于交通、成本、商业可持续等问题，以前很多金融机构不愿意在农村和偏远地区设立金融网点，使偏远地区群众的生产生活极为不便。现在，通过在村里的小卖部或基层行政单位设立助农取款点、布设 POS 机等自助机具，村民们可以方便地查询、存款、取款、汇款、缴费，满足其一部分金融服务需求。近年来，随着数字技术的发展，很多账户都与手机相连，将来电子支付、移动支付方式的普及，也能够为偏远地区群众提供更大帮助。

（二）普惠金融使小微贷款更容易

对于金融机构，每笔贷款的发放成本相近，而大企业的融资金额大，能给

银行等金融机构带来更多的效益，所以金融机构往往更重视为大企业提供金融服务而忽视了小微企业。但普惠金融强调要更多地向薄弱领域倾斜，号召金融企业分配一定的精力和资源专门来支持就业、创业和小微企业等薄弱领域。

（三）普惠金融使生产生活更有保障

购买保险，包括养老、健康、医疗等在内的各种保险能够为人们生活提供重要的保障。生产过程中的保险对于农业生产至关重要，包括气候、灾害以及病虫害等风险，都需要通过保险来管理。此外，农业生产经营还可以通过参与农产品期货市场的方式来锁定价格，规避风险。

（四）普惠金融使金融消费者权益得到保护

金融业务、产品众多，有的还比较复杂，一方面，金融消费者要清楚地知道自己的权益，比如知情权、公平交易权、依法求偿权等基本权利；另一方面，涉及金融业务的纠纷案件也较多，在发展普惠金融的过程中，应通过加强金融消费者权益保护，加强金融知识普及和金融消费者教育，使金融消费者的权益受到有效保护。

第二节 传统金融机构与普惠金融

一、传统金融机构与普惠金融

在长期发展过程中，各传统金融机构逐步形成了自己的业务模式，银行类金融机构作为具备存款、贷款和结算三大传统业务的传统金融机构，在推动普惠金融发展方面发挥了极其重要的作用。

1. 银行类金融机构推动普惠金融发展

在发展普惠金融方面，国家开发银行主要有生源地助学贷款、高校助学贷款、中小企业贷款等业务。近年来，大型国有商业银行业务领域不断拓展，为“三农”、小微企业提供了大量信贷资金，逐步成为发展普惠金融的中坚力量。股份制商业银行积极响应国家政策要求，坚持“服务中小企业、服务社区”的市场定位，初步开拓了一条践行普惠金融理念的可持续发展道路。例如，招商银行自2004年起将经营战略重心调整为零售业务、中间业务和中小企业业

务，在国内同业中率先进行二次战略转型。城市商业银行不断延伸网点、下沉服务，主动“接地气”，服务薄弱领域和弱势群体，普惠金融服务能力得到显著提升。例如，徽商银行在农村金融方面着力进行探索，于2014年启动农村普惠金融发展战略，在农村设立普惠金融网点、减免“三农”各类手续费等方面，积极探索“惠农”金融的可持续发展体系，把农村金融作为未来重要的增长点，以打通“三农”、小微企业金融服务的“最后一公里”。农村信用社坚持立足县域，服务“三农”、服务社区、服务中小微企业的市场定位，秉承“根在农村、命在农业、情系农民”的经营理念，深耕“三农”沃土，大力发展普惠金融。邮储银行始终把发展普惠金融放在改革发展的首要位置，致力于强化金融服务“三农”、促进小微企业发展、提升社区金融服务、推进绿色金融发展、支持保障房建设，走出了一条服务社区、服务中小企业、服务“三农”的特色发展之路。

2. 证券类金融机构推动普惠金融发展

在发展普惠金融方面，证券公司作为主办券商可以帮助中小企业利用全国中小企业股份转让系统或发行中小企业债券进行融资，帮助小微企业通过发行增信集合债券融资，以及通过并购投资基金、私募股权投资基金、创业投资基金等渠道，支持符合条件的涉农企业与中小企业通过资本市场融资。期货公司可以通过拓展农产品期货及期权市场服务范围，支持农产品期货市场发展，丰富农产品期货品种，完善期货交易机制，为涉农企业或农户规避农产品价格波动风险提供有效手段。

3. 保险类金融机构推动普惠金融发展

近年来，保险公司大力发展普惠金融，保持县域内农业保险经营主体的相对稳定，持续加大对农村保险服务网点的资金、人力和技术投入，扩大农业保险覆盖面；发展农作物保险、主要畜产品保险、重要“菜篮子”品种保险和森林保险，推广农房、农机具、设施农业、渔业、种植保险等农业保险业务，积极开发适合低收入人群、残疾人等特殊群体的小额人身保险及相关产品。

二、传统金融机构在推动普惠金融发展中成效显著

近年来，传统金融机构充分发挥覆盖城乡的网络优势、规模庞大的资金优

势、扎根基层的队伍优势，在发展普惠金融中起着主导作用，肩负着普惠金融发展使命，在推动普惠金融发展上取得了突出的工作成效。

（一）金融服务覆盖面不断扩大

截至2015年末，全国银行业金融机构网点总数达22.4万个，自助设备总数达到82.88万台。县域银行业物理网点12.17万个，县均银行网点55.12个，乡均银行网点3.75个，村均银行网点0.22个，金融服务已基本实现行政村全覆盖；证券机构服务网点基本覆盖地级市；县区保险分支机构增至6.7万家，农村保险服务网点增至2.2万个，已覆盖全部县域和大部分乡镇。

（二）金融改革创新力度不断加大

各银行业金融机构立足贫困地区资源禀赋、产业特色，积极支持能吸收贫困人口就业、带动贫困人口增收的绿色生态种养业、经济林产业、林下经济、森林草原旅游、休闲农业、传统手工业、乡村旅游、农村电商等特色产业发展。有效对接特色农业基地、现代农业示范区、农业产业园区的金融需求，积极开展金融产品和服务方式创新，稳妥推进试点地区农村承包土地的经营权、农民住房财产权、林权等农村产权融资业务，不断拓宽抵（质）押物范围，努力增加涉农信贷投入；证券公司降低一般投资者参与资本市场的门槛，取消基金产品通道管制，推进期货公司、保险机构参与基金销售，鼓励中小企业通过多种债务融资工具融资；保险机构将服务对象扩展到农村人口，开发特色农产品保险，全面推广农村小额人身保险。

（三）弱势群体金融服务满足程度不断提高

截至2015年末，“三农”、小微企业贷款稳步上升。一是涉农贷款余额26.4万亿元，占各项贷款的28.1%，同比增长11.7%，涉农新增贷款在全年新增贷款中占比为32.9%，新增贷款中超过1/3的款项投向了“三农”发展；二是金融机构小微企业贷款余额23.46万亿元，占企业贷款的23.9%，户数1322.6万户，较上年同期多178万户。

（四）支付体系日益完善

2015年4月世界银行发布的《2014全球普惠金融调查报告》显示，我国支付体系日益完善。一是账户普及率显著提高。我国账户普及率在2011年至2014年有显著增长，由64%上升至79%，上升了15个百分点，高于中高收入

国家平均水平 6.7 个百分点，高于发展中国家平均水平 23 个百分点。二是农村地区账户普及率的上升程度高于城镇地区。拥有账户的成年人增加了 1.8 亿人，在最贫穷的 40% 成年人中账户普及率上升了 26 个百分点，而在最富裕的 60% 成年人中仅上升了 8 个百分点。三是农村支付服务渠道显著改善。助农取款服务点基本实现行政村全覆盖，业务发展迅速。截至 2015 年末，农村地区拥有助农取款服务点 99.75 万个，村级行政区覆盖率超过 90%，村均拥有量为 1.8 个。

（五）信用体系建设不断发展

建立健全农村信用体系和中小企业信用体系，实现了小微企业、农户信用信息的共享，提高了农村经济主体和小微企业融资的可获得性和便利性。截至 2014 年底，建立了 100 多个信用信息系统或服务平台，全国共为约 250 万户小微企业和 1.6 亿农户建立了信用档案，评定了 1 亿多信用农户，累计有 40.5 万户小微企业获得银行贷款，贷款余额 8.9 万亿元。共计 9 012 万农户获得信贷支持，贷款余额 2.2 万亿元。

三、传统金融机构积极探索普惠金融新思路

近年来，传统机构积极创新，努力探索普惠金融的新思路。一方面，金融机构创新业务模式，大力发展包括社区支行、小微支行在内的多种特色支行，更有针对性地为广大人民群众提供优质的金融服务。另一方面，传统金融机构运用数字技术大力发展数字普惠金融，使其提供的金融服务更便捷、安全、有效。

（一）特色支行因地制宜，惠及更多人民

各地积极探索社区支行、小微支行等特色支行的运行模式，加大服务网点向基层、商圈和社区的延伸深度和覆盖面，使更多群众享受到优质、便捷的金融服务。

特色支行是指主要围绕某一产业或群体，为其提供具有产业特色、群体特色的专业化、专营化、专属化一站式综合金融服务的机构。在机构设置上，特色支行注重网点下沉，选址一般避开城市中心等金融服务高度集中的地区，积极向县域和乡镇延伸。特色支行与其他支行的管理模式基本一致，部分金融机构对特色支行在优惠政策、产品研发、人才建设、审批权限等方面给予了不同

程度的倾斜。

在服务上，特色支行更强调精准性。与其他金融机构相比，其最大的优势就是人熟、地熟、市场熟，因此，它们更能准确把握当地企业、客户最需要的是什么样的服务。例如，多数社区支行实行了“错时”、“延时”服务，营业时间为早上10点到晚上8点，部分支行的营业时间还根据社区居民生活习惯、季节变化等进行灵活调整。

在产品上，特色支行更具有专属性。特色支行发挥贴近目标客户群体、了解客户群体需求的优势，提供了一系列个性化金融产品。例如，针对社区居民发放专属银行卡，提供集成社区门禁、周边商户优惠、优先购买理财等增值服务。特色支行还针对不同规模、不同行业、不同发展阶段的小微企业提供特色化、个性化的信贷产品，同时，再配以小微企业需要的其他综合类服务，为其量身定制专属金融服务方案，例如，针对产业链中为核心企业提供配套服务的小企业，推出了“订单贷”和“国内发票融资”等产品。

目前，特色支行建设已初具规模，经营成效已初步显现。截至2014年末，中小商业银行共在中西部地区设立特色支行1645家，占总设立数量的49.64%，其中，在西部地区共设立特色支行845家，包括社区支行699家，小微支行146家。截至2015年9月末，12家全国性股份制商业银行共开设社区支行3423个、小微支行（或专营机构）542个。

（二）传统金融与数字技术有效结合，提升服务水平

传统金融机构纷纷利用数字技术，不断提高自身服务普惠金融目标群体的能力。

线上零售业务普惠各阶层群体。目前，各传统金融机构借助互联网等现代信息科技，加强了对网上银行、手机银行、PAD银行的开发和推广，完善电子支付手段，降低金融交易成本，延伸服务半径，拓展普惠金融服务的广度和深度，不断缩小不同社会群体的兼容服务差距，提升普惠金融水平。

线上供应链金融助力小微企业发展。目前，各家银行纷纷开展供应链由线下向线上迁移，为企业及其上下游客户提供全渠道电子商务服务，包括多渠道支付手段、财务管理、销售管理、订单处理、物流信息采集与结算、客户统计

分析等。

利用大数据完善信用评审机制。由于许多企业和个人的金融交易要通过银行，银行掌握了大量的交易数据。传统银行积极探索利用数字技术对这些数据进行挖掘和分析，建立针对小额贷款客户的评分卡评价模型，围绕小微企业履约能力、信用状况及交易信息等数据信息，对客户进行信用评价，并建立评分卡续贷业务流程。在原贷款到期前，由系统根据评分卡模型指标自动筛选客户进入续贷名单，审批通过后客户可续贷使用额度而不必先还后贷。

专栏 11.2 国家开发银行“微贷款项目”助力小微企业发展

国家开发银行在国内率先开展微贷款业务实践，探索该业务的商业可持续发展道路。2005年12月，国家开发银行联合世界银行、德国复兴信贷银行等国际机构，启动了“中国商业可持续微小企业融资项目”（简称“微贷款项目”），采取“批发银行+零售机构”和“资金+技术+专家+IT”的模式，面向小型、微型企业、个体工商户、农户等社会弱势群体开展小微贷款业务，探索以批发方式支持小额贷款机构为小企业和农户提供贷款。截至2010年末，累计发放贷款746亿元，惠及71万户农村中小企业和经营户。与全国2000多个市、县政府建立了合作关系，与1431家投融资公司、担保公司、小额贷款公司、中小商业银行等机构签订了合作协议并实现业务运行。以“资金+技术+IT”的模式支持了274家小额贷款公司，累计培训1900多名小额贷款公司业务人员。

第三节 金融新业态与普惠金融

一、什么是新型金融机构

新型金融机构是为解决农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融供给不足、竞争不充分等问题，中国银监会按照商业可持续原则，适度调整和放宽农村地区银行业金融机构的准入政策而设立的小型或微型金融机构，主要包括

村镇银行、小额贷款公司和农村资金互助社等几种类型。

（一）村镇银行

农村地区因金融机构网点覆盖率低等原因，不能享受到有效的金融服务，而村镇银行立足于“三农”和小微企业，以打造支农支小的专营银行，服务理念先进的精品银行为宗旨，有效地填补了农村地区金融服务的空白，增加了农村地区的金融支持力度。例如，在上海村镇银行打造“三农”服务的专业团队，并通过建立“村镇联络员”金融服务模式，让“三农”团队与每一个区农联会、每一个镇和行政村、每一个农民专业合作社实现直接对接。村镇银行服务的针对性和专业化，使“三农”金融服务更有保障。

（二）小额贷款公司

小额贷款公司是由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立，不吸收公众存款，经营小额贷款业务的有限责任公司或股份有限公司。

小额贷款公司只贷不存，不得进行任何形式的内外部集资和吸收公众存款，必须坚持面向“三农”和小微企业，按照“小额分散”的原则发放贷款。部分小额贷款公司专注于服务农村地区和小微企业，贴近市场需求，在贷款期限、还款方式、抵押担保等方面能够提供有针对性的、差异化的融资服务，有助于提高贷款的可得性和便利性，缓解农户和小微企业融资贵、融资难问题。

（三）农村资金互助社

农村资金互助社是指经银行业监督管理机构批准，由乡（镇）、行政村农民、农村小企业、农民专业合作社社员自愿入股组成，为农村资金互助社社员提供存款、贷款、结算等业务的合作制的社区互助性银行业金融机构。

农民可以将手中的结余资金投入农村资金互助社，成为股东，获得相应盈利，充分发挥广大农民手中闲散资金的作用。当农民需要贷款时，也可较为便捷地从资金互助社获得所需贷款。资金互助社还可帮助农民提高获取金融知识、国家政策的积极性，提高其金融知识水平。

二、金融新业态与普惠金融

近年来，互联网技术、信息通信技术不断取得突破，推动互联网与金融快速融合，促进了金融创新，最终导致互联网金融这种金融新业态出现。互联网

金融是传统金融机构与互联网企业利用互联网技术和信息通信技术实现资金融通、支付、投诉和信息中介服务的新型金融业务模式。它包括互联网支付、网络借贷、股权众筹融资、互联网基金销售、互联网保险、互联网信托和互联网消费金融等金融平台类型。互联网金融的市场定位主要在“小微”层面，具有“海量交易笔数，小微单笔金额”的特征，这种小额、快捷、便利的特征，具备普惠金融的某些特点，在一定程度上具有促进包容性增长的功能。

金融新业态在促进普惠金融发展中发挥着积极的补充作用，这主要体现在：

第一，使消费者能以较低的成本便捷地获得金融服务，提高金融服务的覆盖率和可得性。数字技术降低了金融服务提供的成本，突破了传统金融服务在时间、空间上的限制。金融新业态能将传统金融业无法提供服务，或在提供服务时成本难以覆盖收益的群体纳入服务范围，使其借助互联网、手机等终端可以足不出户、随时随地、便捷地享受金融服务。

第二，促进金融业竞争，促使传统金融业更加关注农民、小微企业等群体的金融需求。金融新业态的出现驱使传统金融机构开发出更多能满足农民、小微企业需求的产品，有助于提高金融产品和服务的多样性和满意度。

第三，金融新业态能提供创新的金融产品和服务，提高消费者满意度。金融新业态注重客户需求和客户体验，利用数字新技术进行产品和服务创新、流程优化和风险管理，例如，金融服务提供者可利用大数据分析客户信用状况并迅速发放网络小额信用贷款，有利于更好地满足居民投资和贷款需求。

此外，金融新业态的快速发展也促进了信息的交流和传播，这有助于消费者扩大金融服务和产品的选择范围，并在一定程度上有助于金融市场透明度的提高。

金融新业态的风险也不容忽视。金融新业态本质上仍属于金融，没有改变金融风险隐蔽性、传染性、广泛性和突发性的特点，且金融风险蔓延速度更快、波及面更广。金融消费者应该积极参与监管部门开展的金融知识普及活动，主动学习金融知识，提高风险防范能力和判断能力，不要追求不切实际的过高收益，自觉远离非法集资行为。

第四节 推动普惠金融发展环境进一步优化

目前，我国普惠金融发展仍存在一些薄弱环节和制约因素，有必要从推进金融基础设施建设、加强金融知识教育与金融消费者权益保护三个方面进一步优化普惠金融发展环境，使广大人民群众共享金融改革发展成果。

一、推进金融基础设施建设

金融基础设施是提高金融机构运行效率和服务质量的重要支柱和平台，有助于改善普惠金融发展环境，促进金融资源均衡分布，引导各类金融服务主体开展普惠金融服务。

（一）推进农村支付环境建设

一是鼓励银行机构和非银行支付机构面向农村地区提供安全、可靠的网上支付、手机支付等服务，拓展银行卡助农取款服务的广度和深度；二是支持有关银行机构在乡村布放 POS 机、自动柜员机等各类机具，进一步向乡村延伸银行卡受理网络；三是支持农村金融服务机构和网点采取灵活、便捷的方式接入人民银行支付系统或其他专业化支付清算系统；四是鼓励商业银行代理农村地区金融服务机构支付结算业务；五是支持农村支付服务市场主体多元化发展；六是鼓励各地人民政府和国务院有关部门通过财政补贴、降低电信资费等方式扶持偏远、特困地区的支付服务网络建设。

（二）完善信用信息体系建设

一是加快建立多层次的小微企业和农民信用档案平台，实现企业主个人、农户家庭等多维度信用数据可应用；二是扩充金融信用信息基础数据库接入机构，降低普惠金融服务对象征信成本；三是积极培育从事小微企业和农民征信业务的征信机构，构建多元化信用信息收集渠道；四是依法采集户籍所在地、违法犯罪记录、工商登记、税收登记、出入境、扶贫人口、农业土地、居住状况等政务信息，采集对象覆盖全部农民、城镇低收入人群及小微企业，通过全国统一的信用信息共享交换平台及地方各级信用信息共享平台，推动政务信息与金融信息互联互通。

（三）建立普惠金融统计体系

一是参照 G20 普惠金融指标体系，研究建设包括普惠金融使用情况、可得性、服务质量等维度的中国普惠金融指标体系，用于监测、评估和分析各地区普惠金融发展状况；二是整合多部门数据和力量，全面掌握普惠金融服务基础数据和信息；三是建立评估考核体系，形成普惠金融发展动态评估机制；四是从区域和机构两个维度，对普惠金融发展情况进行评价，督促各地区、各金融机构根据评价情况改进普惠金融服务工作。

二、加强金融知识普及教育

金融消费者所消费的金融产品与服务多为无形产品，与一般有形商品相比，消费者面临更大的风险与不确定性。特别是在当前金融创新加速的背景下，虽然金融消费者拥有更多的消费选择，但是面对复杂的产品介绍与计算方式，金融消费者尤其是农村金融消费者还是会感到无所适从。因此，加强金融教育与金融知识普及宣传，提高金融消费者的自我保护能力，就显得尤为重要。

（一）金融教育的必要性和重要性

金融消费者教育作为一种预防性保护，是金融消费者权益保护框架的重要组成部分。

金融教育是提高消费者金融能力的有效途径。由于地区发展不均衡，农村消费者等弱势群体对金融产品和概念缺乏足够的认识和理解。另外，随着经济的发展，金融产品和服务日益多样化，而对应的风险也在逐步增加。做好金融消费教育，有利于金融消费者学习和掌握金融基础知识，强化金融技能，提升金融知识水平。

（二）金融教育的获取渠道

1. 参加金融知识普及宣传活动

“3·15 金融消费者权益日”是各消费者权益保护部门进行维权宣传的日子，每年 9 月中国人民银行的“金融知识普及月”和银监会的“金融知识进万家”活动，以集中宣传方式向社会公众传递基本金融知识，联合地方政府、行业协会、高等院校等，开展各有侧重的金融宣传，消费者可积极参与此类活动，获

得金融知识。

2. 通过多种平台学习金融知识

人民银行将更新的《金融知识普及读本》电子版本上传到人民银行官方网站，供消费者自行下载学习；银监会推出的“金融掌中宝”手机应用，是一款便捷的金融知识学习工具，消费者可通过该应用及时了解最新的金融知识；证监会开展全国投资者教育基地建设工作，已启动首批国家级投资者教育基地申报，目前已完成首批13家投资者教育基地评审授牌工作，消费者可自行前往这些投资者教育基地参观学习；保监会通过官方网站、普及读物、报纸专栏、微博微信和现场活动，搭建起“五位一体”的保险知识宣传平台，消费者可利用此平台培养科学理性的保险消费观念。

三、加强金融消费者权益保护

随着金融业快速发展，金融产品的复杂性不断增强。金融消费者在资金实力、专业知识以及对风险的辨识上均处于弱势地位，金融机构与金融消费者的信息不对称情况不断加剧，金融消费权益保护问题日益突出。因此，金融消费权益保护成为普惠金融的核心内容之一，加强金融消费权益保护能够让更多的消费者享受现代金融服务所带来的便利和好处。

（一）金融消费权益保护的基本内容

1. 什么是金融消费者

金融消费者是指在中华人民共和国境内购买、使用金融机构销售的金融产品或接受金融机构提供的金融服务的自然人。

2. 金融消费者享有的权利

2015年11月13日，国务院办公厅发布了《关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》（国办发〔2015〕81号），首次从国家层面对金融消费权益保护进行具体规定，明确了金融消费者享有财产安全权^①、知情权^②、自主

^① 财产安全权是指金融消费者在购买金融产品和接受金融服务时，享有要求金融机构保障其财产安全不受损害的权利。

^② 知情权是指金融消费者在购买金融产品和接受金融服务时，知悉、获取信息的自由与权利。

选择权^①、公平交易权^②、依法求偿权^③、受教育权^④、受尊重权^⑤以及信息安全权^⑥八项权利。

3. 金融消费者权益保护的依据

(1) 《中华人民共和国消费者权益保护法》。《中华人民共和国消费者权益保护法》是专门保护消费者权益的基本法律，但是它并没有金融消费者保护、金融服务质量方面的规定，只适用于一般消费者，难以解决专业性比较强的金融消费者保护问题。

(2) 《国务院办公厅关于加强金融消费者权益保护工作的指导意见》（国办发〔2015〕81号），该意见明确了“一行三会”的监管职责以及金融消费者的八项权利。

(3) 九项金融服务国家标准。该系列标准是中国人民银行联合国家质检总局和国家标准委于2016年1月5日发布的《银行营业网点服务基本要求》《银行营业网点服务评价准则》《银行业产品说明书描述规范》《银行业客户服务中心基本要求》《银行业客户服务中心服务评价指标规范》《商业银行客户服务中心服务外包管理规范》《商业银行个人理财服务规范》《商业银行个人理财客户风险承受能力测评规范》和《金融租赁服务流程规范》9项金融服务国家标准，于2016年6月1日起实施，是金融行业规范相关金融服务、保护金融消费者权益方面的国家标准。

(4) 各金融监管部门出台的涉及金融消费者权益保护的部门规章与规范性文件。

4. 金融消费者与金融机构的纠纷解决途径

若金融消费者与金融机构产生纠纷，存在以下纠纷解决渠道：（1）与该金

① 自主选择权是指金融消费者根据自己的需求，自主选择自己满意的金融产品或金融服务，决定是否购买或接受的权利。

② 公平交易权是指金融消费者在购买金融产品和接受金融服务时所享有的与金融机构进行公平交易的权利。

③ 依法求偿权是指金融消费者在购买金融产品和接受金融服务时受到人身、财产损害的，享有依法获得赔偿的权利。

④ 受教育权是指金融消费者享有获得有关消费和消费者权益保护方面的知识权利。

⑤ 受尊重权是指金融消费者在购买、使用和接受服务时，享有人格尊严、民族风俗习惯受到尊重的权利。

⑥ 信息安全权是指金融消费者在购买产品或接受服务时，其个人信息受到保护的权利。

融机构协商解决；（2）向该金融机构或其上级机构投诉；（3）请求依法设立的第三方机构调解；（4）向该金融机构所在地的金融消费者权益保护机构投诉；（5）根据与该金融机构达成的仲裁协议提请仲裁；（6）向人民法院提起诉讼。

（二）“一行三会”对金融消费者的保护

近年来，中国金融监管部门先后成立了四个内设的金融消费者保护部门。其中，人民银行金融消费权益保护局负责人民银行职责范围内的消费者权益保护工作，综合研究中国金融消费者保护的重大问题，协调处理交叉性金融产品的消费者保护工作等；银监会银行业消费者权益保护局、证监会投资者保护局、保监会保险消费者权益保护局分别负责银行业、证券业、保险业的消费者（投资者）保护工作。

表 11-4 “一行三会”金融消费者权益保护工作一览表

	中国人民银行	中国银行业监督管理委员会	中国证券监督管理委员会	中国保险监督管理委员会
保护机构	中国人民银行金融消费权益保护局	中国银行业监督管理委员会银行业消费者权益保护局	中国证券监督管理委员会投资者保护局	中国保险监督管理委员会保险消费者权益保护局
保护热线	12363	010 - 66277510（银监会信访受理电话，各地银监局有各自的投诉电话）	12386	12378
保护依据	《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》、《中国人民银行金融消费权益保护工作管理办法（试行）》（银办发〔2013〕107号）以及各地出台的相应实施细则	《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国银行业监督管理法》、《中华人民共和国商业银行法》、《银行业消费者权益保护工作规划纲要（2012—2015）》（银监发〔2012〕62号）、《银行业消费者权益保护工作指引》（银监发〔2013〕38号）	《中华人民共和国证券法》、《关于加强证券期货投资者教育基地建设的指导意见》（证监发〔2015〕23号）及配套《首批投资者教育基地申报工作指引》	《中华人民共和国保险法》、《保险消费投诉处理管理办法》

续表

	中国人民银行	中国银行业监督管理委员会	中国证券监督管理委员会	中国保险监督管理委员会
保护范围	中国人民银行法定职责范围内的金融消费者投诉；涉及跨行业、跨行业类交叉性金融产品和服务的金融消费者投诉	银行业消费者投诉	证监会法定职责范围内的金融消费者投诉	保监会法定职责范围内的金融消费者投诉

资料来源：根据公开资料整理。

（三）金融机构应履行的义务

金融机构是金融消费者的保护主体，是加强金融消费者保护的第一责任人。金融机构作为经营者，应依法合规经营，平衡好机构利益、消费者利益和社会利益的关系，构筑金融消费者保护的第二道防线。

首先，金融机构应确保其宣传和销售资料及其流程没有误导消费者，所有宣传和销售资料应简单易懂，减少金融消费者由于金融消费专业知识不足犯错误的可能性。

其次，对于长期金融产品或服务，在金融机构与消费者签约后，金融机构应设置一定时期的“冷静期”，允许金融消费者在“冷静期”内可以无成本或以非常低的成本撤销合同。

再次，金融机构在销售金融产品或服务时，要充分考虑金融消费者的偿还能力。金融机构应向消费者提供最适合并买得起的金融产品或服务，避免消费者过度负债，帮助消费者对其融资需求作出正确的决策。

最后，金融机构应担负起受理、处理金融消费纠纷的主体责任，不断完善工作机制，改进服务质量。

