

亚洲金融发展报告

——普惠金融篇

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目（CIP）数据

亚洲金融发展报告. 普惠金融篇. —北京: 对外经济贸易大学出版社, 2020.5
ISBN 978-7-5663-2152-7

I. ①亚… II. III. ①金融-经济发展-研究报告-亚洲 IV. ①F833

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2020）第 082371 号

亚洲金融发展报告——普惠金融篇

责任编辑：汪 洋

出版发行：对外经济贸易大学出版社	邮政编码：100029
社 址：北京市朝阳区惠新东街 10 号	邮购电话：010－64492338
网 址：www.uibep.com	发行部电话：010－64492342
资源网址：www.uibepresources.com	E-mail: uibep@126.com
成品尺寸：215mm×278mm	印 刷：北京博海升彩色印刷有限公司
印 张：6.25	版 次：2020 年 5 月北京第 1 版
字 数：160 千字	印 次：2020 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5663-2152-7	定 价：200.00 元

C 目录 Contents

缩略语 IX

序言 XI

致谢 XIII

概要 XV

第一章 亚洲普惠金融发展特点与生态体系构建 1

第一节 普惠金融的概念与意义 1

(一) 普惠金融的概念 1

(二) 普惠金融的关键要素 3

(三) 普惠金融对亚洲的重要意义 3

第二节 亚洲普惠金融发展特点 5

(一) 亚洲普惠金融发展达到或赶超世界水平 6

(二) 亚洲各国普惠金融发展水平差距较大 9

(三) 经济、教育等因素影响居民账户拥有率 10

(四) 亚洲国家居民储蓄情况分化 12

(五) 亚洲金融机构居民贷款可得性有待提高 13

(六) 亚洲部分国家仍需大力提升中小企业信贷覆盖广度和深度 14

第三节 普惠金融生态体系与指标 16

(一) 普惠金融生态体系 16

(二) 普惠金融生态指标 19

第二章 亚洲普惠金融生态实践案例 25

第一节 政府推动与顶层设计 25

(一) 中国的顶层设计 25

- (二) 印度的国家战略.....30
 - (三) 日本政策性融资供给体系.....33
- 第二节 金融基础设施建设36
 - (一) 柬埔寨征信体系.....37
 - (二) 印度 UPI 电子支付系统40
 - (三) 中国动产抵押担保体系.....44
- 第三节 数字普惠金融发展46
 - (一) 中国数字普惠金融.....46
 - (二) 马来西亚金融科技与 AFIN.....50
 - (三) 沙特阿拉伯“金融科技监管沙箱”51
- 第四节 创新的业务模式55
 - (一) 孟加拉国格莱珉银行小额贷款模式.....55
 - (二) 马来西亚代理银行模式.....59
- 第五节 消费者金融素养与保护61
 - (一) 蒙古国金融素养与普惠保险.....61
 - (二) 韩国金融消费者保护.....65

第三章 亚洲普惠金融发展展望与政策建议 67

- 第一节 机遇与挑战67
 - (一) 亚洲减贫任务依然艰巨.....67
 - (二) 各类金融服务供给差异显著.....67
 - (三) 技术创新带来数字鸿沟和安全性问题.....68
 - (四) 信息不对称现象依然存在，征信体系有待完善68
 - (五) 普惠金融发展评价体系有待改进.....68
- 第二节 政策建议69
 - (一) 制定全局战略，完善普惠金融治理体系69
 - (二) 共同建设高质量、多元化的金融基础设施69
 - (三) 推行“以消费者需求为中心”的商业导向69
 - (四) 构建健康的数字普惠金融生态体系.....70
 - (五) 加强亚洲地区普惠金融交流与合作.....70

附录 73

参考文献 79

表目录

List of Tables

表 1-1	普惠金融的定义：国际比较·····	1
表 1-2	G20 峰会关于普惠金融的倡议及成果：2010—2019·····	2
表 1-3	亚洲各国底层 40% 的人口家庭支出或人均收入发展概况 ·····	4
表 1-4	亚洲国家居民没有金融账户的原因 ·····	11
表 1-5	2017 年亚洲不同社会群体账户拥有率 ·····	11
表 1-6	亚洲普惠金融生态体系与指标构成 ·····	19
表 1-7	亚洲普惠金融生态体系指标详表 ·····	20
表 1-8	27 个亚洲样本国家普惠金融生态体系子指标得分 ·····	22
表 2-1	2018—2019 年中国普惠金融支持政策汇总 ·····	26
表 2-2	柬埔寨普惠金融发展与类似国家对比 ·····	38
表 2-3	格莱珉银行十六条公约·····	57
表 2-4	蒙古国贫困人口比率·····	63

图目录

List of Figures

图 1-1	2017 年、2018 年亚洲各国国内生产总值增长率.....	3
图 1-2	亚洲各国底层 40% 的人口与全国家庭支出或人均收入增长率差异	5
图 1-3	亚洲与非亚洲地区平均账户拥有率	6
图 1-4	亚洲与非亚洲地区平均电子支付使用率	7
图 1-5	亚洲与非亚洲地区银行网点密度	8
图 1-6	亚洲与非亚洲地区 ATM 机密度.....	8
图 1-7	亚洲十国账户拥有率.....	9
图 1-8	亚洲十国电子支付占比.....	10
图 1-9	亚洲十国居民在金融机构储蓄的比例	13
图 1-10	2017 年亚洲十国居民在金融机构和非金融机构储蓄的比例	13
图 1-11	2017 年亚洲十国居民个人贷款情况	14
图 1-12	亚洲十国中小企业信贷情况.....	15
图 1-13	普惠金融生态体系结构.....	16
图 1-14	亚洲普惠金融生态指标得分前十名国家	23
图 2-1	日本政策性融资供应体系示意图	34
图 2-2	日本商会、协会在中小企业融资中的作用	36
图 2-3	UPI 用户付款的交易流程	41
图 2-4	印度 UPI 系统交易量的增长	42
图 2-5	印度 UPI 系统交易金额的增长	43
图 2-6	印度 UPI 系统交易金额与借记卡和信用卡的对比	43
图 2-7	印度 UPI 系统交易金额增长率与借记卡和信用卡的对比	43
图 2-8	监管沙箱全周期图.....	53
图 2-9	格莱珉银行典型贷款流程演示	58
图 2-10	格莱珉银行贷款审批流程.....	58

缩 略 语

AB	代理银行
ABA	东盟银行业协会
ADB	亚洲开发银行
AFC	（日本）农业、林业和渔业金融公库
AFI	普惠金融联盟
AFIN	东盟金融创新网络
AI	人工智能
AIFIE	亚洲普惠金融生态体系指标
API	应用程序接口
ASIC	澳大利亚证券和投资委员会
ATMs	自动取款机
BCNMs	（印度）业务联系网络经理
BNM	马来西亚央行
BSN	马来西亚国民储蓄银行
CBC	柬埔寨信用局
CEIC	香港环亚经济数据有限公司
CFL	金融扫盲中心
CGC	（日本）地方信用担保协会
CMA	柬埔寨小额贷款协会
DCC	地区咨询委员会
DLRC	地区审查委员会
eWTP	马来西亚数字自由贸易区
FAS	金融服务可得性调查
FCA	（英国）金融行为监管局
FIAC	（印度）普惠金融顾问委员会
FIEG	普惠金融专家组
FIP	（印度）普惠金融三年规划
FRC	（蒙古国）金融监管委员会
FSDC	（印度）金融稳定发展委员会
FSS	（韩国）金融监督院
G20	二十国集团
GCI	世界经济论坛全球竞争性指标
GIS	地理信息系统
GPFI	普惠金融全球合作伙伴组织
ICT	信息和通信技术
IFC	国际金融公司

IMF	国际货币基金组织
IMPS	即时支付系统
JFC	日本政策金融公库
JFPR	日本减贫基金会
LoA	接收函
LPR	贷款市场报价利率
MAS	新加坡金融管理局
MECS	（蒙古国）教育文化科技部
MEFIN	全球包容性保险组织
MFIN	微型金融机构网络
MLF	央行中期借贷便利
Mof	（蒙古国）财政部
MSMEs	中小微企业
SMEs	中小企业
MSEs	小微企业
MUDRA	印度微型单位发展与再融资署
NAC	沙特非强制执行条款
NAL	英国非强制执行意见
NBC	柬埔寨央行
NCFE	（印度）国家金融教育中心
NFC	近场通信
NLFC	（日本）国民生活金融公库
NPCI	印度国家支付公司
NRP	国家侨汇计划
NSFI	（印度）普惠金融国家战略
NSO	蒙古国全国统计办公室
PMJDY	印度国家普惠金融计划
POS	销售时点情报系统
RBI	印度储备银行
RRR	存款准备金率
RTP	实时支付系统
SAMA	沙特阿拉伯监管局
SLBC	邦省级银行家委员会
UIDAI	印度身份识别管理局
UPI	（印度）统一支付接口
USSD	印度非结构化补充服务数据
WEF	世界经济论坛

||||| X |||||

序 言

在世界经济经历了巨大不确定性和艰巨挑战的 2019 年后，2020 年在剧烈震荡中开局。新冠肺炎疫情在全球暴发，迫使多国宣布进入紧急状态，消费及生产受到严重冲击，金融市场和石油市场剧烈波动。在全球经济急刹车的背景下，如何保护中小微企业和特殊群体，减轻失业问题对社会的冲击，一直是各国政府在政策应对过程中的关键问题之一。

我们看到，各国密集出台了一系列帮扶中小微企业的政策，包括免税、减免租金、定向补贴和定向贷款等。进一步拓展普惠金融的广度和深度，能帮助社会最小的生产单元和最脆弱群体获得自我维持和自我造血的能力，稳定就业，促进生产恢复，减轻疫情的社会影响。

亚洲已成为世界经济恢复与增长的中坚力量。2020 年，亚洲经济总量占比预计将进一步提升至世界总量的一半以上。在强劲、包容、可持续和绿色增长等方面，亚洲有条件继续为世界提供示范经验。近年来，亚洲的普惠金融发展已经达到或超过世界平均水平。通过改善营商环境和提高政府效率、提升经济金融环境、改进金融基础设施以及提高金融消费者素养，亚洲经济体能够在未来进一步加强普惠金融生态体系建设，满足社会大众的基本金融需求，从而减少贫困，减轻社会不公，促进经济包容性发展。与此同时，值得注意的是，技术加速迭代，创新层出不穷，正在为数字时代的普惠金融快速发展创造有利的条件。

博鳌亚洲论坛是促进亚洲经济融合，为亚洲和世界发展凝聚正能量的重要对话平台。在全球抗疫的关键时期，论坛呼吁全球携手共同解决公共卫生危机和重大经济与社会挑战。《亚洲金融发展报告——普惠金融篇》作为论坛的旗舰报告之一，旨在梳理和交流亚洲普惠金融的经验做法，推动亚洲金融发展。我们同时也期望，本报告为应对疫情下和疫情后的重大挑战，提供一些关于金融解决方案的思考与建议。

博鳌亚洲论坛秘书长 李保东

致 谢

博鳌亚洲论坛研究院非常荣幸地邀请到亚洲金融合作协会（Asian Financial Cooperation Association）共同完成本报告，这是两机构第二次合作发布论坛旗舰报告。双方精诚合作和有力配合是促进本报告顺利完成的重要保障。感谢亚洲金融合作协会在报告整体方向和具体内容写作方面的重要贡献。

在报告具体写作中，亚洲金融合作协会负责编写第一章第一节“普惠金融概念与意义”，第二章第一节中的“中国的顶层设计”“印度的国家战略”“日本政策性融资供给体系”案例，第二节中的“中国动产抵押担保体系”案例，第三节中的“中国数字普惠金融”和“马来西亚金融科技与 AFIN”案例，第四节中的“孟加拉国格莱珉银行小额贷款模式”和“马来西亚代理银行模式”案例，以及第五节中的“韩国金融消费者保护”案例的写作。博鳌亚洲论坛研究院负责第一章第二节“亚洲普惠金融发展特点”、第三节“普惠金融生态体系与指标”，第二章第二节中的“柬埔寨征信体系”“印度 UPI 电子支付系统”案例，第三节中的“沙特阿拉伯‘金融科技监管沙箱’”案例，以及第五节中的“蒙古国金融素养与普惠保险”案例的写作。双方共同合作完成了第三章“亚洲普惠金融发展展望与政策建议”。

本团队由衷感谢博鳌亚洲论坛秘书长李保东和亚洲金融合作协会秘书长陈克文给予的多方面的帮助和指导。感谢专家组成员给出的建设性意见，这些专家包括：中国人民银行消费者保护局副局长尹优平、中国银保监会普惠金融部处长邱艳芳、国际开发性金融机构普惠金融专家邵长毅博士和姜芳芳女士。在报告的编写过程中，亚洲金融合作协会普惠金融合作委员会成员单位在报告内容框架制定和案例研究上给予了帮助与支持，中国农业发展银行、中国建设银行、中国农业银行、中国保险行业协会、深圳证券交易所、尤努斯基金会等机构在各国普惠金融研究上作出了积极贡献，在此一并表示诚挚的谢意。我们还要感谢在本报告出版过程中付出努力的

编辑和出版社团队：对外经济贸易大学出版社。本报告写作团队成员包括：曹莉、杨丽玉、刘琰、金银花、孔颖、宋琛、宫迪、徐佳。

本报告是博鳌亚洲论坛 2020 年的六本旗舰报告之一，旨在以普惠金融生态体系的角度梳理亚洲具有代表性国家的普惠金融实践案例及发展经验，为亚洲普惠金融均衡、包容、可持续发展提供参考与支持。

若对于本报告有任何问题或意见，请联系博鳌亚洲论坛秘书处（bfa@boaoforum.org）。

概 要

普惠金融的概念由联合国于 2005 年“国际小额信贷年”提出后，已为世界各国所采用。近十年来，G20 领导人峰会通过了推动普惠金融发展的多个倡议，全球和区域普惠金融联盟相继成立，建立起支撑普惠金融发展的强大网络。亚洲地域辽阔，地区之间经济发展水平差距较大，贫困人口较多，第一产业和小微经济占比较大，对普惠金融需求旺盛。近年来，亚洲普惠金融发展总体已达到或赶超世界水平。然而，亚洲各国普惠金融发展水平差距依然较大，经济与教育等因素制约着基础账户覆盖程度，各国储蓄情况分化，居民贷款和中小企业融资可得性有待提高。因此，进一步发展普惠金融，使亚洲各个地区和群体都能获得良好的金融产品和服务，发挥金融有效资源配置和促进经济社会均衡发展的作用，是推动亚洲均衡、可持续发展的必要条件和必经之路。从普惠金融早期的格莱珉小额贷款模式，到现今东南亚国家在数字普惠金融领域的独特创新，亚洲在普惠金融领域的努力与尝试可圈可点。

本报告从“普惠金融生态体系”的视角梳理亚洲各国普惠金融发展经验¹。一个运转高效的普惠金融生态体系包括普惠金融行业主体以及一系列普惠金融赖以生存发展的生态环境。普惠金融生态体系中的环境因素包括国家营商环境与政府效率、经济金融环境、金融基础设施、数字基础设施、金融消费者素养与保护五个方面。

首先，国家营商环境与政府效率的作用体现在制度设计、统筹规划、机构布局、组织协调等方面。在普惠金融发展过程中，需要政府制定有利于普惠金融发展的战略与政策；具备较高的政府执行效率和治理能力以确保各项战略与政策更好地落实。

其次，普惠金融的发展离不开一国经济金融环境。一国经济发展程度越高，代表发展普惠金融的条件越好。同时，金融行业对私营部门的信贷程度越高，代表一国金融业发展越深入，越有利于引

1. “金融生态”这一概念在中国最早由周小川（2004）和徐诺金（2006）提出，认为金融生态由金融生态主体、金融生态环境及其二者的相互有机作用相构成。本报告将“金融生态”的概念引申到普惠金融领域，提出“普惠金融生态体系”概念。

导资金流入普惠金融领域。合理的通货膨胀水平有利于金融体系稳定和普惠金融的稳健发展。

再次，金融基础设施和数字基础设施为普惠金融的全面发展提供了重要保障。金融领域的基础设施包括征信体系、支付体系、抵质押体系等。其中，征信体系作为重要的金融基础设施，有利于信息的整合与共享，消除信息不对称，促进诚信约束与激励，降低企业与个人的借贷成本，更好地服务于实体经济发展。随着数字科技的迅猛发展，数字技术逐渐被应用于金融领域的方方面面。数字普惠金融是普惠金融发展的重要途径。而金融科技的发展则依赖于国家信息和通信技术的发展。信息和通信技术（Information and Communication Technology, ICT）成为影响数字普惠金融发展的关键因素。

最后，金融消费者素养与保护为普惠金融的积极效果的发挥提供了软条件和保障。随着普惠金融服务的发展，普惠金融的独特客户群将面临更多的金融服务选择，这些群体金融意识和金融素养的提高有助于提高其对金融服务的辨别能力，选择适当的金融产品以提升其金融健康和福祉。

以上五个维度的普惠金融环境因素为影响普惠金融发展的一系列条件。在这些条件的基础上，普惠金融生态主体——各类普惠金融服务供应商根据自身特点错位发展、深耕细作，以普惠金融客户的特点和内在需求为根本出发点设计金融产品与服务，创新业务模式与合作方式，以商业可持续作为前提，实现包容性金融和包容性发展的社会目标。

“普惠金融生态体系”是对普惠金融的一种拟生化概括或比喻。一方面，普惠金融主体在普惠金融环境中吸取阳光雨露、积极发展；另一方面，普惠金融主体也在一定程度上影响着其环境。普惠金融环境与普惠金融主体以及其相互作用关系共同构成了具备其自身

发展规律和内在逻辑的普惠金融生态体系。

在此基础上，本报告尝试建立了较为全面的“亚洲普惠金融生态体系指标（Asian Index of Financial Inclusion Ecosystem, AIFIE）”，尝试对亚洲样本国家普惠金融生态体系的综合情况进行客观评估。根据综合指标，亚洲普惠金融生态体系得分较高的国家有新加坡、韩国、阿联酋、以色列、日本、马来西亚、中国、泰国、巴林和哈萨克斯坦等。

本报告第二章尝试从普惠金融生态体系的不同构成去梳理亚洲各国普惠金融发展经验¹。在政府支持和顶层设计的维度，梳理中国在国家战略、货币信贷、财税政策、治理框架和机构能力等方面为普惠金融发展作出的努力，介绍印度普惠金融发展国家战略，以及日本在中小企业融资扶持领域的经验。

在金融基础设施的维度，回顾柬埔寨在全国性征信体系建设方面取得的成就，介绍印度 UPI（Unified Payments Interface，统一支付接口）电子实时支付体系对其旧体系的替代，以及中国如何通过构建动产抵押担保体系促进中小企业的动产融资业务。

在数字技术推进普惠金融发展方面，梳理中国在数字支付、数字理财与保险、商业银行的数字化转型方面的领先经验，介绍马来西亚和东盟金融创新网络（AFIN）在数字金融领域的创新突破，展示沙特阿拉伯如何利用“金融科技监管沙箱”寻求技术创新与风险管控的平衡之路。

在普惠金融主体的业务创新方面，分析孟加拉国格莱珉小额信贷模式如何针对客户特点与根本需求设计产品与服务，马来西亚等国的代理银行模式如何通过金融机构与非金融机构的合作拓宽普惠金融服务的覆盖面、提高金融可得性的业务模式实践。

1. 本报告未针对普惠金融生态环境的第二个方面：经济、金融与人口环境介绍相关案例。

在消费者金融素养与保护方面，介绍蒙古国与韩国在金融消费者素养、普惠保险服务、消费者保护领域作出的努力和取得的显著效果。

亚洲发展普惠金融，机遇与挑战并存。亚洲人口众多、地域辽阔，经济发展潜力大，金融服务需求广，市场广大。数字科技的快速发展为普惠金融提供了新动力，帮助亚洲传统金融服务较为不足的国家实现“弯道超车”。然而，亚洲减贫任务依然艰巨，各类金融服务供给差异显著，技术创新带来数字鸿沟和安全性问题，征信体系有待完善，普惠金融评价体系有待改进。

针对机遇与挑战，本报告对亚洲各国继续推动普惠金融发展提出如下建议：第一，制定全局战略，完善普惠金融治理体系，采用全局性方案，鼓励和动员各部门与社会各界积极合作。第二，共同建设高质量、多元化的金融基础设施，继续推动完善征信体系、支付体系、动产抵押体系、数字信息与通信技术等基础设施建设，为普惠金融发展搭建更坚实的平台。第三，推行“以消费者需求为中心”的商业导向，关注并满足中小企业和特殊群体的真实需求。第四，构建健康的数字普惠金融生态体系；鼓励监管部门主动利用“监管沙箱”寻求技术创新与风险管理的平衡之道；遵循《G20 数字普惠金融高级原则》，关注数字安全、数字鸿沟、消费者保护等问题。第五，加强亚洲地区普惠金融的交流与合作，利用好“一带一路”倡议等区域和全球化动议带来的各国协同发展机会，充分发挥国际机构促进跨国交流、经验共享的作用。

第一章

亚洲普惠金融发展特点与生态体系构建

第一节 普惠金融的概念与意义

(一) 普惠金融的概念

2005年联合国“国际小额信贷年”首次提出普惠金融 (Financial Inclusion) 的概念，它是指让每一位有金融需求的人都能够及时、方便、有尊严地以适当的价格获得高质量的金融服务。随后，普惠金融受到各国际组织和世界各国的普遍关注，内容不断丰富完善(见表 1-1)。本报告中提及的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。首先，这个金融服务

需求不限于贷款，还包括存款（包括活期账户的广义概念）、汇款、支付结算、保险和财富管理等一系列金融产品与服务。其次，这个金融服务面向所有企业和个人，其重点和难点是解决传统金融体系覆盖不足的中小微企业和特殊群体。其中，特殊群体是指无法获得金融服务或金融服务不足的农民、城镇低收入人群、贫困人群、残疾人、妇女和老年人等个人。最后，这个服务是公平的、非歧视性的，对接受者来讲是方便、有尊严和可负担的，对提供者——普惠金融服务机构来讲是价格适当、成本和风险可控、商业可持续的。

表 1-1 普惠金融的定义：国际比较

组织	文件	时间	内 容
联合国	2005 小额信贷年会	2005 年	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。
GPFI，G20	普惠金融全球标准指南：面向弱势群体	2011 年	所有处于工作年龄的成年人（包括目前被金融体系所排斥的人），都能够有效获得 ¹ 正规金融机构提供的以下金融服务：贷款、储蓄（广义概念，包括活期账户）、支付和保险。
世界银行	2014 年全球金融发展报告：普惠金融	2013 年	一个国家的成年劳动力能有效地获得包括贷款、储蓄、支付和保险等正规金融服务。

1. “有效获得”的定义为“消费者能够以可负担成本获得、提供者能够持续供给的便捷、负责任的金融服务，使那些被排斥在金融服务之外和金融服务不足的消费者能够获得和使用正规金融服务（GPFI，2011）。

为更好地推动普惠金融的发展，二十国集团（G20）框架下普惠金融全球合作伙伴（GPFI）、普惠金融联盟（AFI）、东盟金融创新网络（AFIN）等有关普惠金融的国际组织相继诞生，为普惠金融的快速发展提供了推动力。自2010年以来的近十年，G20在各次峰会中不断提及普惠金融相关议题（见表1-2）。为了指导普惠金融发展，GPFI先后发布三部普惠金融白皮书，阐明普惠金融的定义，提出并完善普惠金融指标体系，促进国际汇款流动，引入数字金融，针对数字金融风险与局限性进行修正与指导，进一步拓展和划分特殊群体。

2016年，《G20数字普惠金融高级原则》中提出“数字普惠金融”的概念，强调要将数字技术应用到普惠金融当中。GPFI白皮书指出，“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，它运用数字技术为无法获得金融服务或金融服务获取不足的群体以负责任的、成本可负担的方式提供针对性的金融服务，并且该服务对服务提供商是可持续的。“数字普惠金融”是对普惠金融的衍生和发展，数字化能够极大地提高特殊群体对金融服务的普及度和可得性，加快普惠金融的发展。

表 1-2 G20 峰会关于普惠金融的倡议及成果：2010—2019

时间	主席国	关于普惠金融的倡议及成果
2010 年	韩国	指出普惠金融是全球发展议程的主要支柱，并批准一项具体的普惠金融行动计划。各国领导人宣布成立普惠金融全球合作伙伴组织（Global Partnership of Financial Inclusion, GPFI），将 2010 年开始的普惠金融专家组（FIEG）工作制度化并继续推进。GPFI 于 2010 年 12 月 10 日在韩国首尔正式启动。
2011 年	法国	发布白皮书《贫困人口的标准制定和普惠金融》，阐明普惠金融的定义，并提出框架问题，向五个标准制定机构正在进行的工作提供信息，以便将普惠金融纳入可在国家一级有效实施的标准和指导当中。
2012 年	墨西哥	通过《G20 普惠金融指标体系》。
2013 年	俄罗斯	扩展《G20 普惠金融指标体系》。
2014 年	澳大利亚	同意 G20 促进侨汇流动的计划，承诺通过该计划实施国家侨汇计划（NRP），概述支持有效侨汇流动和降低侨汇转账成本的国家主导行动。
2015 年	土耳其	通过《G20 中小企业融资行动计划》。 G20 侨汇计划最终敲定，包括 G20 的核心计划与一个监测框架。
2016 年	中国	通过《G20 数字普惠金融高级原则》。 扩展《G20 普惠金融指标体系》，增加了用于衡量数字金融服务发展的新指标。 通过《G20 中小企业融资行动计划实施框架》。 GPFI 发布白皮书《全球标准制定机构和普惠金融：不断演变的格局》。
2017 年	德国	更新《G20 普惠金融行动计划：2030 年议程和数字化》。 实施《G20 数字普惠金融高级原则》，发布《数字普惠金融的新兴政策与方法》。 落实《G20 中小企业融资行动计划》。
2018 年	阿根廷	聚焦通过数字化工具的合规手段提高普惠金融水平；发展数字支付基础设施；使用替代性数据扩展征信；倡导金融消费者保护和金融教育。
2019 年	日本	通过《G20 普惠金融与人口老龄化福冈政策倡议》。

(二) 普惠金融的关键要素

1. 金融服务的可得性

可得性是普惠金融的关键驱动因素。可得性意味着消费者能够充分接近各类金融服务设施。可得性的缺乏会对金融服务获得不足的群体带来高额的交易成本，导致金融产品和服务的获得和使用水平不足。改善金融服务的可得性能增加消费者对金融产品的使用，也能带来如增加收入、促进生产投资和就业等普惠金融产生的收益。

2. 产品多样性与适当性

发展普惠金融，必须合理设计一系列金融产品和服务，使之能够满足消费者的需求，特别是满足那些无法获得金融服务和获得服务不足群体的需求。合适的金融产品设计要求识别特定群体的需求，并具有能够以合理的成本满足需求的产品特性。金融产品的合适性或质量涉及很多方面。普惠金融中心（Center for Financial Inclusion）¹对“质量”的定义包括：可负担、便捷、产品匹配、安全、维护消费者尊严及保护消费者权益。数字金融的作用正在快速增强，在促进产品多样化方面潜力巨大，有助于普惠金融目标的实现。数字技术在金融服务中的应用，使得

金融服务提供者能以低成本创新金融产品和服务，以便捷的方式覆盖更广泛的群体，从而可极大地丰富金融产品和服务。

3. 商业可行与可持续性

构建和维持一个良好的金融生态系统，使金融服务提供者能以成本节约的方式、长期可持续地提供产品和服务，是实现普惠金融长远发展的根本性问题。

4. 安全和负责任

实现普惠金融的长期发展目标需要负责任地向消费者提供金融产品和服务。同时，普惠金融政策目标应当与金融稳定和市场诚信的政策目标相一致。金融监管部门应当持续评估风险，在不同金融政策目标之间做好权衡取舍。

(三) 普惠金融对亚洲的重要意义

第一，有效解决当前金融体系金融排斥的问题。亚洲地区²地域辽阔，资源禀赋差异巨大，大部分地区人口密度大，地区之间发展水平差距较大。图 1-1 展示的 2018 年亚洲各国国内生产总值（GDP）增长率情况表明，各国经济增长状况差异巨大。发展普惠金融，不断扩大基础金融服务覆盖面，持续提升薄弱领域金融可得性，有利于解决金融

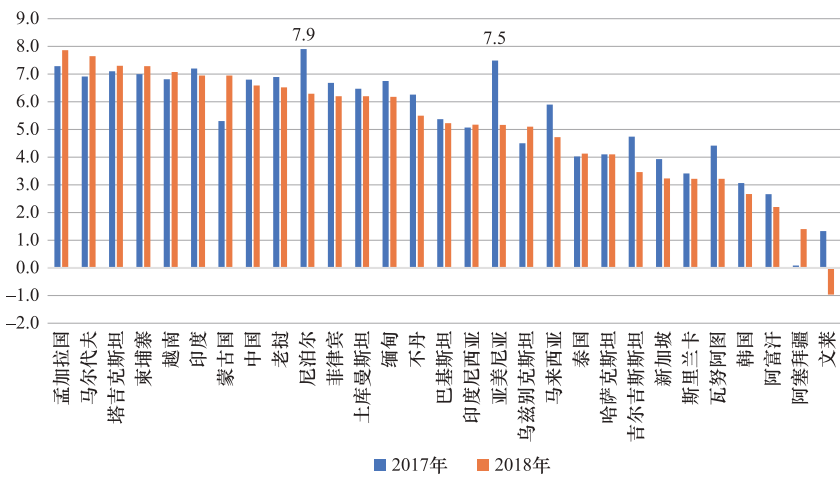


图 1-1 2017 年、2018 年亚洲各国国内生产总值增长率

数据来源：CEIC。

1. 网址：<https://www.centerforfinancialinclusion.org/>。
2. 参考中国外交部（亚洲司）网站 https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/列出亚洲 46 个国家，加上中国，共 47 个国家。本报告各部分在此 47 国中选取数据可得的国家进行分析。

排斥问题。同时，数字金融作用的增强可为金融服务获取不足群体提供更为丰富的金融产品和服务。

第二，降低交易成本，提高金融服务可得性。亚洲各国金融基础设施建设水平参差不齐。在获取金融服务方面，富人和穷人、城市和农村居民以及男性和女性之间仍然存在较大差距。大力发展数字普惠金融，运用互联网、大数据、云计算、区块链、人工智能等金融科技手段，延伸服务半径，扩大服务覆盖面，有利于降低服务门槛和交易成本，促进金融服务下沉，提高金融服务可得性。

第三，促进金融业转型升级，实现高质量发展。大力发展普惠金融，打造“以消费者为中心”“以消费者需求为导向”的经营战略和服务模式，不断创新产品体系，拓展金融服务的广度和深度，着力构建运行高效、互助共享、线上线下同步发展的普惠金融产品服务体系，实现对消费者的精准识别、精

细管理、精确服务，增强金融服务实体经济能力，实现金融机构可持续、高质量发展。

第四，缓解金融资源初始配置不均等问题。表1-3和图1-2展示了亚洲各国底层40%的人口 的家庭支出或人均收入增长的情况，可以看到在不同时间段，部分亚洲国家底层40%的人口家庭支出或人均收入的增长率要低于全国平均值（巴基斯坦、亚美尼亚和塔吉克斯坦尤为突出），而部分国家底层40%的家庭支出或人均收入增长率高于平均值（如菲律宾、马来西亚和中国）。这种现象从侧面反映了亚洲各国分配与发展的不均衡。普惠金融引导更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节，可扩展现有金融服务的边界，为特殊群体提供针对性强、价格合理、长期可持续的金融产品和服务，是兼顾效率和公平的政策框架。同时，数字金融服务还可以有效提高居民金融素养，提高金融风险防范能力，帮助家庭平稳消费。

表 1-3 亚洲各国底层 40%的人口家庭支出或人均收入发展概况

国家	底层 40%的人口 中家庭支出或人均收入 增长率（%）		全国家庭支出或人均收入 增长率（%）	
亚美尼亚	1.8	（2012—2017）	3.2	（2012—2017）
孟加拉国	1.3	（2010—2016）	1.5	（2010—2016）
不丹	1.6	（2012—2017）	1.7	（2012—2017）
中国	9.1	（2013—2015）	7.4	（2013—2015）
格鲁吉亚	4.5	（2012—2017）	3.8	（2012—2017）
印度	3.2	（2004—2011）	3.7	（2004—2011）
印度尼西亚	4.8	（2015—2017）	4.8	（2015—2017）
哈萨克斯坦	0	（2012—2017）	-0.6	（2012—2017）
吉尔吉斯斯坦	0.9	（2012—2017）	0.8	（2012—2017）
老挝	1.4	（2007—2012）	2.1	（2007—2012）
马来西亚	8.3	（2011—2015）	6.0	（2011—2015）
蒙古国	1.7	（2010—2016）	1.3	（2010—2016）

续表

国家	底层 40% 的人口 中家庭支出或人均收入 增长率（%）		全国家庭支出或人均收入 增长率（%）	
巴基斯坦	2.7	（ 2010—2015 ）	4.2	（ 2010—2015 ）
菲律宾	5.1	（ 2012—2015 ）	2.6	（ 2012—2015 ）
斯里兰卡	4.2	（ 2012—2016 ）	4.7	（ 2012—2016 ）
塔吉克斯坦	2.3	（ 2009—2015 ）	3.6	（ 2009—2015 ）
泰国	2.5	（ 2014—2017 ）	2.1	（ 2014—2017 ）
越南	4.9	（ 2012—2016 ）	4.8	（ 2012—2016 ）

数据来源：亚洲开发银行《基本统计 2019》。¹

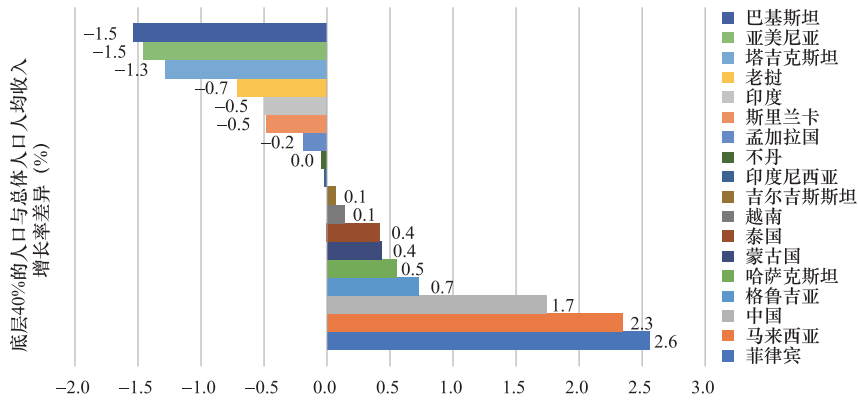


图 1-2 亚洲各国底层 40% 的人口与全国家庭支出或人均收入增长率差异

数据来源：亚洲开发银行《基本统计 2019》。²

第五，消除贫困，实现社会公平稳定。目前亚洲仍存在着广大农村地区和贫困落后地区。受到地理、历史、文化等多方面因素制约，这些地区经济较为落后，金融发展水平低，非正规金融在信贷市场中占比较大，企业规模小，且处于发展中阶段，与发达国家相比第一产业占比仍然较大。发展普惠金融对于加强金融包容性、促进就业、改善民生、消除贫困及实现社会公平具有重要意义。

总而言之，亚洲地区地域辽阔，资源禀赋差异巨大，大部分地区人口密度大，地区

之间发展水平差距较大。发展普惠金融是推动亚洲地区均衡、可持续发展的必要条件，是维护亚洲地区金融稳定的必经之路。

第二节 亚洲普惠金融发展特点

相对于世界其他地区同等收入水平的国家，亚洲中等收入国家的普惠金融发展平均速度更快、水平更高。在亚洲内部，各国普惠金融发展水平差距较大，经济、教育等因素是影响亚洲居民账户拥有率的重要因素。亚洲国家居民储蓄情况分化严重，非正规金融在信贷总体中占比较大，因此金融机构对

1. 网址：www.adb.org/publications/basic-statistics-2019.
2. 网址：www.adb.org/publications/basic-statistics-2019.

个人储蓄和贷款的可得性均有待提高。亚洲部分国家仍需大力提升中小企业信贷覆盖广度和深度。

（一）亚洲普惠金融发展达到或赶超世界水平

参考世界银行 2017 年 Findex 数据，亚洲国家普惠金融发展较 2011 年和 2014 年均显著增长。从 2011 年至 2017 年，全球居民个人账户拥有率这一普惠金融的核心指标从 51% 增长到 69%。随着全球账户拥有率的提高，亚洲大部分国家呈现出更快的增长速

度。由图 1-3 可知，亚洲的高收入国家平均账户拥有率从 2011 年的 80% 增长到 2017 年的 89%，提高了 9 个百分点¹。而同期非亚洲地区的高收入国家账户拥有率提高了 6 个百分点，增幅略小于亚洲。亚洲的中高收入国家、中低收入国家的平均账户拥有率增幅达 18 个百分点和 21 个百分点，高于非亚洲地区的 16 个百分点和 20 个百分点。亚洲只有低收入国家平均账户拥有率增幅（13 个百分点）低于非亚洲地区的低收入国家增幅（26 个百分点）。

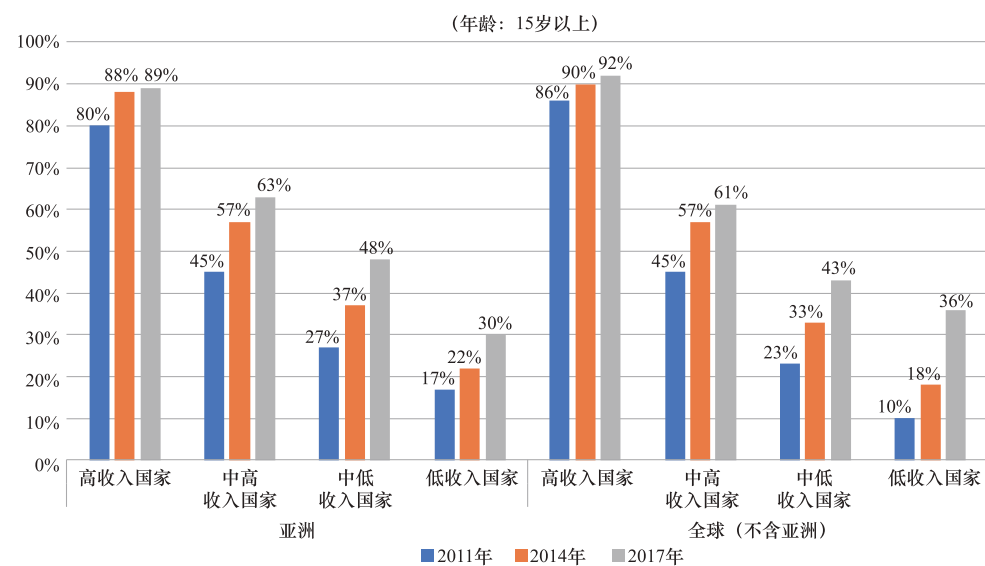


图 1-3 亚洲与非亚洲地区平均账户拥有率

2017 年，亚洲中高收入国家和中低收入国家的账户拥有率的平均水平分别高于世界其他地区同等收入水平国家的平均值。亚洲中高收入国家 2017 年的平均账户拥有率为 63%，中低收入国家为 48%，而其他地区中高收入国家账户拥有率平均水平为 61%，中低收入国家为 43%。2017 年亚洲的高收入国家账户拥有率平均水平为 89%，仍略低于世界其他地区的高收入国家的平均水平

（92%）²。

按国家收入水平划分，中等收入国家和低收入国家的账户拥有率水平增长速度远高于高收入国家。这一方面是由于高收入国家原本起点较高，增长空间有限；另一方面也由于中等收入国家和低收入国家近年来大力发展普惠金融，取得了可喜进展。

随着亚洲的账户拥有率增长，电子支付也逐渐取代传统支付方式成为亚洲国家的重要

1. 本节所指增长幅度均为绝对数值的增长，并非相对于前期数值的相对增长率。

2. 在世界其他地区的高收入国家中，表现最为优异且均衡的地区为欧洲和大洋洲。欧洲五国（丹麦、芬兰、挪威、瑞典、荷兰）、加拿大、澳大利亚、新西兰均以 99% 以上的账户拥有率名列世界前茅。

要支付手段。金融科技使移动银行和手机钱包成为可能，可以跨越空间和时间的约束，使原本不被包含在正规金融体系中的特殊群体可以低成本、高效、便捷地享有金融服务。亚洲的许多中等收入国家，例如中国、马来西亚、蒙古国、泰国等国都是利用金融科技较为领先的国家。同时，孟加拉国、柬埔寨、菲律宾等国在移动跨境支付领域也取得了显著的发展。

由图 1-4 可知，2014—2017 年¹亚洲电子支付的发展趋势与账户拥有率的发展趋势相近：随着国家收入水平降低，电子支付使

用率也逐级降低；亚洲中高收入国家和中低收入国家电子支付发展的起点低于世界其他地区的同等收入类别的国家，然而增速却高于世界其他地区的同等收入类别的国家；亚洲高收入国家和低收入国家电子支付的普及率低于世界其他地区同等收入类别的国家。非洲，尤其是撒哈拉以南的非洲国家近年来在电子支付领域发展迅猛，超过了亚洲。全球电子支付使用率的增幅超过 20 个百分点的国家有 14 个，其中便有 9 个位于撒哈拉以南的非洲²。说明亚洲低收入国家继续利用数字技术发展普惠金融的空间巨大。

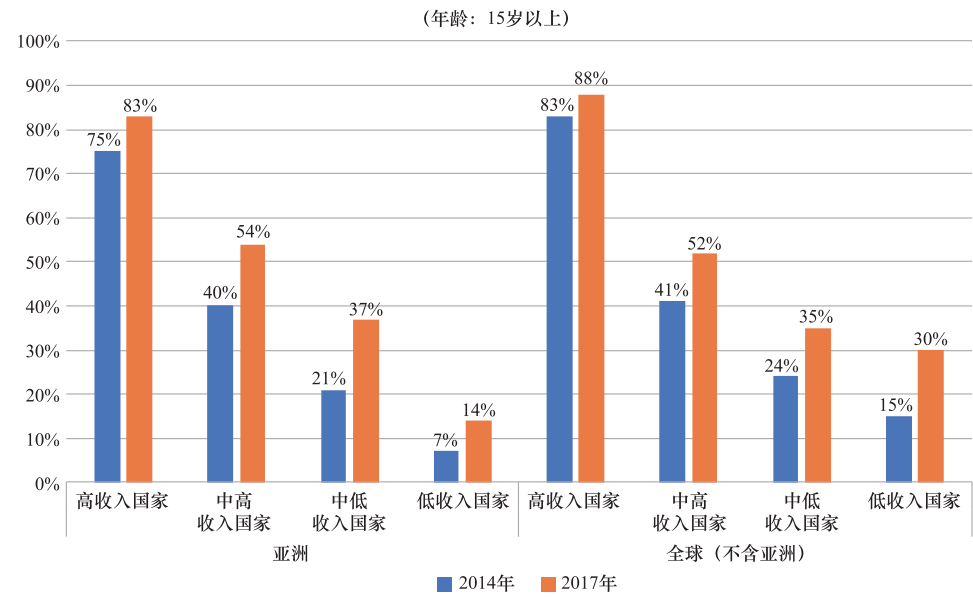


图 1-4 亚洲与非亚洲地区平均电子支付使用率

我们进一步使用国际货币基金组织（IMF）的金融服务可得性调查 FAS（Financial Access Survey）数据中每 10 万人商业银行网点的数量以及每 10 万人 ATM 机的数量，来分析各地区金融服务供给情况的变化。商业银行网点和 ATM 机是较为传统的金融服务触及居民和企业的方式。银行网点运营成

本较高，相比而言 ATM 机运营成本较低，更便于推广。

图 1-5 显示 2011 年、2014 年和 2018 年各收入类别国家的平均银行网点密度的数值。从变化幅度上看，只有亚洲低收入国家显著增加了银行网点的密度，由 2011 年的每 10 万人 4.8 个提高到 2018 年的每 10 万人

1. 2014 年是 Findex 首次收集各国电子支付信息的年份。

2. 这九国分别为加蓬（增长 31%，下同）、布基纳法索（31%）、塞内加尔（28%）、多哥（24%）、加纳（24%）、津巴布韦（23%）、毛里求斯（21%）、喀麦隆（21%）和贝宁（20%）。

8.8 个。从 2018 年的发展水平上看，亚洲地区的中低收入国家和低收入国家的银行网点平均密度均高于世界其他地区同等收入类别国家的平均水平。亚洲中低收入国家平均每 10 万人拥有银行网点 18.6 个，高于世界其

他地区中低收入国家的平均值（11.2 个）；亚洲低收入国家平均每 10 万人拥有 8.8 个银行网点，高于世界其他地区低收入国家的平均值（3.3 个）。

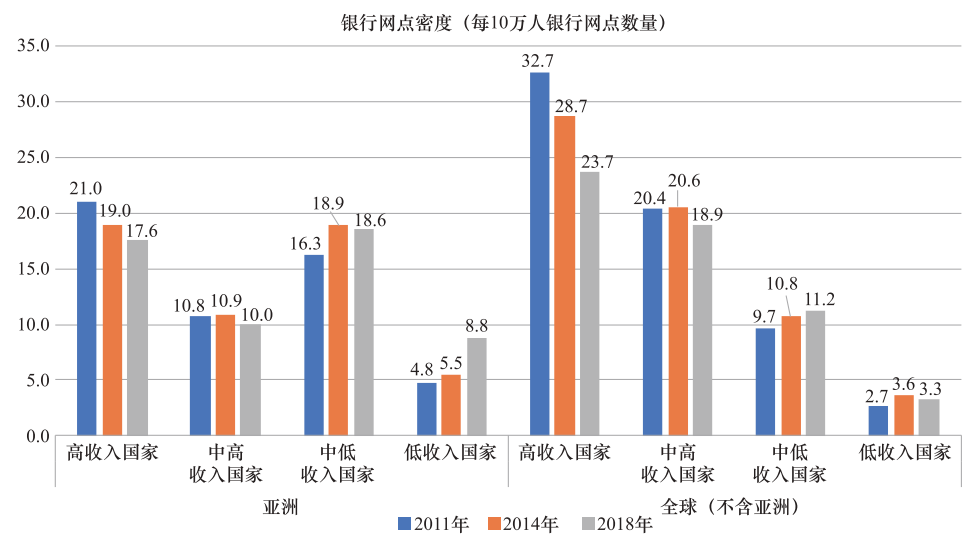


图 1-5 亚洲与非亚洲地区银行网点密度

由图 1-6 可见，相对于世界其他地区同等收入类别的国家，亚洲 ATM 机分布密度呈现出增幅更大、水平更高的特点。亚洲和世界其他地区 ATM 机的数量除了在高收入国

家呈现小幅调整外，在中低收入国家与低收入国家均经历了显著增长，且亚洲增幅更大。在 2018 年，亚洲中高收入国家 ATM 机密度为每 10 万人 75.6 台，高于世界其他地区中

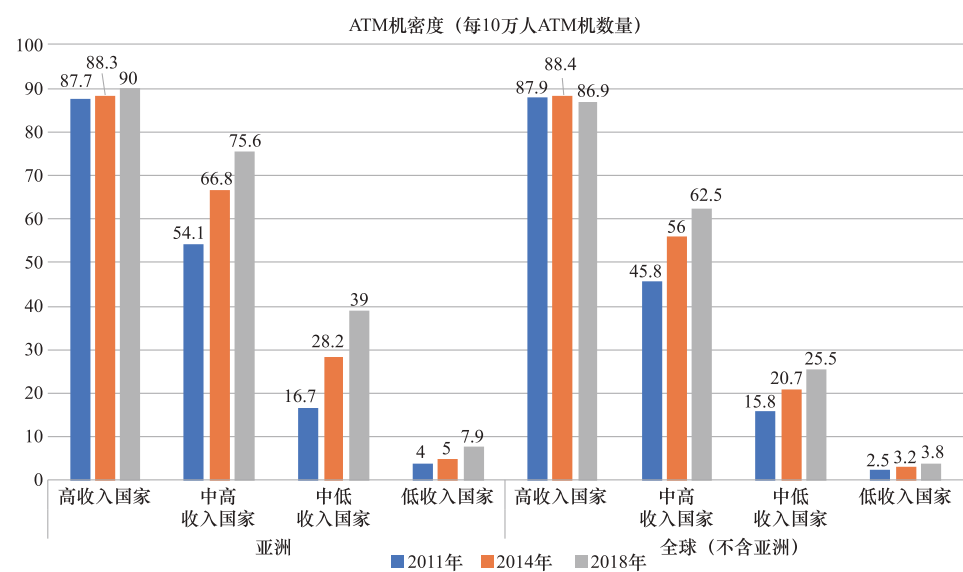


图 1-6 亚洲与非亚洲地区 ATM 机密度

高收入国家的 62.5 台；同期，亚洲中低收入国家 ATM 机密度为 39 台，也高于其他地区中低收入国家的平均值（25.5 台）。全球低收入国家 ATM 机数量经历了小幅增长，亚洲由 2011 年的平均 4 台增至 2018 年的平均 7.9 台，世界其他地区由平均 2.5 台增至 3.8 台。

综上所述，相对于世界其他地区同等收入类型的国家，亚洲中等收入国家的普惠金融和数字普惠金融发展速度更快，水平更高；从金融服务供给的角度来看，亚洲中低收入国家和低收入国家比世界其他地区更加依赖银行网点，亚洲各收入类别国家的 ATM 机密度都具有增长快、水平高的特点。

（二）亚洲各国普惠金融发展水平差距较大

亚洲各国在普惠金融发展阶段存在严重的地区不均衡的特点。在世界银行 Findex 2017 年样本国家中，地处亚洲的国家有 33 个。这些国家分布于东亚、太平洋地区，南亚地区以及亚洲中部地区（含中亚和西亚）。在这 33 个亚洲国家中，账户拥有率最高的为日本（98%）、新加坡（98%）和韩国（95%），而账户拥有率最低的国家为阿富汗（15%）、巴基斯坦（21%）和柬埔寨（22%）。在亚洲

33 个国家中，账户拥有率最高的 10 个国家中有 6 国为高收入国家，最后 10 国中有 9 国为中低收入国家或低收入国家（见附录 1）。可见，各地区由于国家经济和社会综合发展水平不同，普惠金融发展程度也呈现出显著差异。

在亚洲国家中，本报告着重分析亚洲十国（日本、韩国、沙特阿拉伯、中国、蒙古国、马来西亚、印度、孟加拉国、巴基斯坦、柬埔寨）的普惠金融发展现状。如图 1-7 所示，这十国中，日本、韩国、蒙古国 2017 年成年人个人账户拥有率（拥有金融账户或电子钱包）的比例均在 90% 以上。马来西亚与中国个人账户拥有率水平相当，2017 年分别为 85% 和 80%。从增速来看，印度虽起点较低但其增长最为显著，2011 年至 2017 年账户拥有率提高 45 个百分点，于 2017 年达到 80%，与中国持平。沙特阿拉伯、孟加拉国、柬埔寨三国的增长显著，账户拥有率分别提高了 26 个百分点、18 个百分点和 18 个百分点。巴基斯坦在亚洲十国中账户拥有率最低，2017 年仅为 21%，不及日本账户拥有率的 1/4。

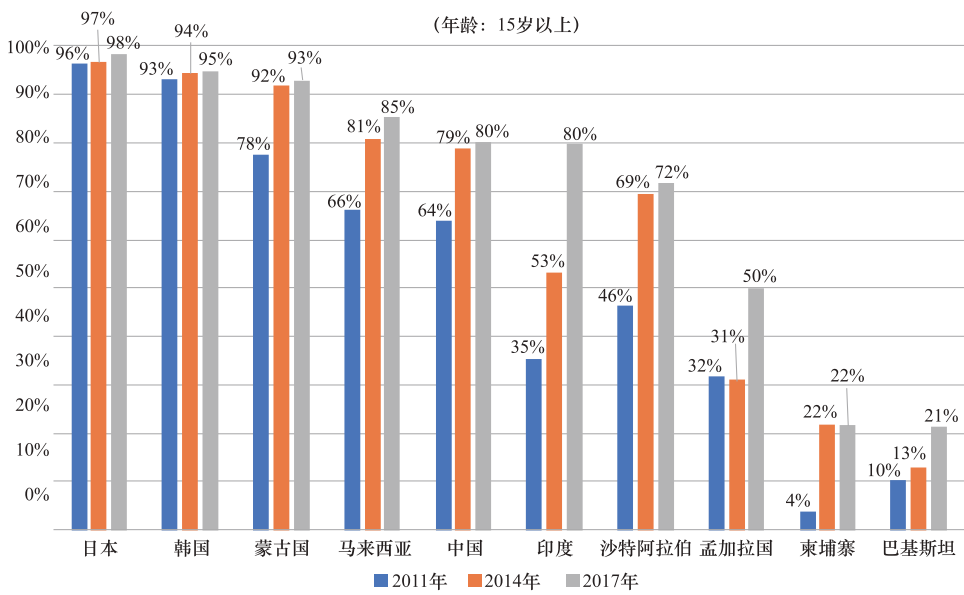


图 1-7 亚洲十国账户拥有率

如上所述，国家的账户拥有率水平与其经济发展水平密切相关。然而在亚洲一个重要例外便是蒙古国。蒙古国虽属于中低收入国家，然而其 93% 的账户拥有率在亚洲所有 33 个国家中排名第四，仅落后于日本、新加坡和韩国三个高收入国家（见附录 1）。蒙古国实现高水平账户覆盖程度的原因有二：一是政府通过银行账户发放社会福利；二是电子钱包的广泛使用。这两个原因使得这个世界上人口密度最低的国家却拥有全球最高水平的账户覆盖程度。

2017 年亚洲十国的电子支付使用比例与账户拥有率的分布情况非常类似（见

图 1-8）。2014 年至 2017 年，电子支付使用占比增长最快的国家分别是孟加拉国（增长 27 个百分点，下同）、中国（24 个百分点）、蒙古国（22 个百分点）。印度虽然 2011 年至 2017 年账户拥有率增长速度最快，然而印度 2014 年至 2017 年间电子支付增速却仅有 10 个百分点。然而，由本报告第二章案例可知，印度于 2016 年推出全国电子支付体系 UPI 系统，对 2017 年后的电子支付发展起到重要推动作用。另外，柬埔寨电子支付自 2014 年至 2017 年呈现小幅下降趋势，是亚洲十国中该指标唯一下降的国家。

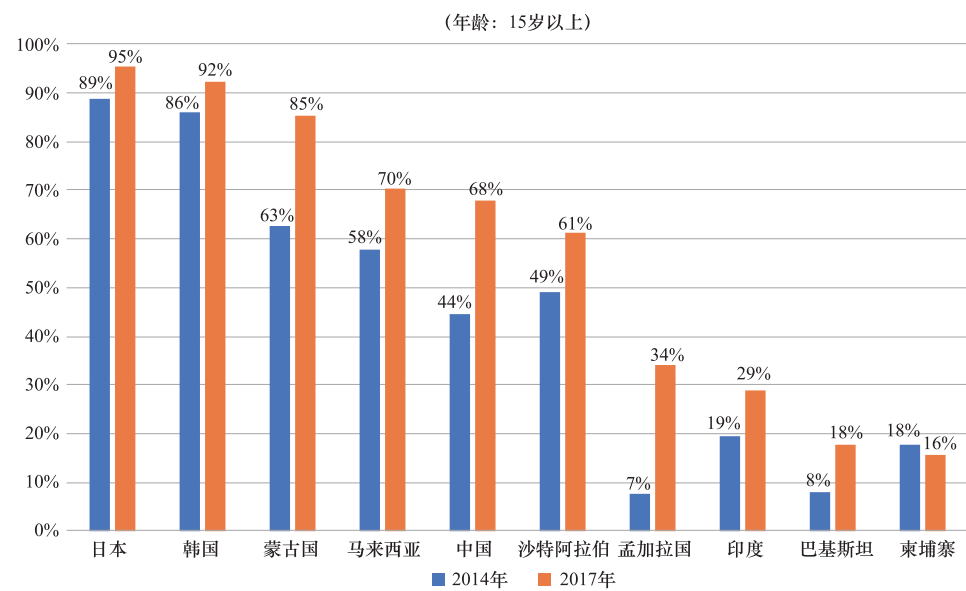


图 1-8 亚洲十国电子支付占比

（三）经济、教育等因素影响居民账户拥有率

在世界银行 Findex2017 的数据库中，世界银行对账户拥有率 90% 及以下的国家同时调研了居民没有金融账户的原因（见表 1-4）。在亚洲的 33 个样本中，有 28 个国家账户拥有率为 90% 及以下。根据调查结果可知亚洲居民没有金融账户最根本的原因还是经济原因：选择“由于钱少”和“由于金融服务成本太高”两条的居民比例各国平均值分别为

37% 和 18%。由此可见，亚洲各国进一步扩大金融服务覆盖率的突破点可以是逐步降低金融服务的门槛和成本，使得金融服务更加贴近社会底层百姓的生活。

其次，在亚洲没有金融账户的居民中，平均有 14% 的受访者选择“由于缺少必要文件”作为没有金融账户的主要原因。开具金融账户的最重要文件便是居民的个人身份证明。在亚洲一些国家，如沙特阿拉伯，大量“无国籍人”并没有个人身份证明。而缺

表 1-4 亚洲国家居民没有金融账户的原因

理 由	平均值
由于钱少	37%
由于金融服务成本太高	18%
由于缺少必要文件	14%
由于金融机构太远	13%
由于不信任金融机构	11%
由于家人已有银行账户	11%
由于宗教原因	4%
由于不需要金融服务	2%

数据来源：世界银行 Findex 2017。

少个人身份证明文件一方面阻碍他们获取金融服务，另一方面也严重影响了这些人的其他基本居民权利，如就业、就医、获取社保、为子女办理出生文件等。其他类型的开户证明文件还包括个人工作证明、地址证明等。选择“由于缺少必要文件”为没有金融账户的原因比例最高的国家分别为阿塞拜疆（32%）、菲律宾（32%）和柬埔寨（28%）等。除了从根本上解决居民身份证明文件的问题，这些国家进一步拓展金融服务可得性的方式便是进一步减少开户文件要求，实现便捷开户。

另外，平均有 13% 的受访居民选择“由

于金融机构太远”而没有金融账户。金融机构物理网点的铺设和运营成本昂贵，采取数字化金融服务可以部分解决金融机构物理网点覆盖不足的问题。而对于“由于不信任金融机构”这一现象，可以一方面提高金融服务供应商的客户保护意识，另一方面提高金融消费者的金融素养和金融健康意识来共同实现。

亚洲也需要着力解决普惠金融在社会不同群体间发展不均衡的问题。这种不均衡，可以称为普惠金融发展过程中的“鸿沟”。年轻人、女性、教育程度低、没有正规工作、收入水平低和地处农村地区的人群所享受的金融服务覆盖仍然较低。

根据亚洲样本 33 国的 2017 年 Findex 数据求得各类别人口账户覆盖率的各国平均值，如表 1-5 所示。在各类人口因素中，教育对普惠金融的影响最大。Findex 数据显示，亚洲各国接受过中学及以上（Secondary Education and more）教育水平人口的平均账户拥有率为 66%，而接受过小学及以下（Primary Education and less）教育水平人口的平均账户拥有率仅为 48%，相差 18 个百分点。“教育鸿沟”问题最为严峻的几个国家是科威特（相差 54 个百分点，下同）、哈萨克斯坦（35 个百分点）、柬埔寨（34 个百分点）、土库曼斯坦（32 个百分点）和越南（31 个百分点）。亚洲各国严重的“教育鸿沟”问题指出了金融素养教育的重要性。

表 1-5 2017 年亚洲不同社会群体账户拥有率

	较 好	较 差	差 别
年龄	25 岁以上（63%）	15~24 岁（50%）	13 个百分点
性别	男性（63%）	女性（57%）	6 个百分点
教育	中学及以上（66%）	小学及以下（48%）	18 个百分点
工作	有工作（66%）	没有工作（50%）	16 个百分点
收入	收入最高的 60% 人口（65%）	收入最低的 40% 人口（53%）	12 个百分点
地区	全国平均（60%）	农村地区（57%）	3 个百分点

另外，25 岁以上人口账户拥有率为 63%，而 15 至 24 岁人口账户拥有率为 50%，相差 13 个百分点。这说明亚洲 25 岁以下的年轻成年人享有账户覆盖的程度低于略微年长的成年人。这种情况最为严重的国家为土库曼斯坦（相差 33 个百分点，下同）、阿联酋（31 个百分点）。而在中国，却存在着相反的情况。中国 25 岁以下成年人的账户拥有率为 87%，25 岁以上成年人的账户拥有率为 79%，年轻人反而比较为年长的人群的账户拥有率高 8 个百分点。这可能与中国年轻人群是电子账户的核心客户群有关。

性别是影响居民普惠金融的另一个因素。在世界大多数国家，女性往往享有较差的金融服务。平均来讲，亚洲男性的账户拥有率为 63%，女性为 57%，相差 6 个百分点。这与女性的社会地位和经济活动参与程度有关。在亚洲各国中，“性别鸿沟”最严重的国家分别是孟加拉国（相差 29 个百分点，下同）、土耳其（29 个百分点）、巴基斯坦（28 个百分点）和沙特阿拉伯（22 个百分点）。然而，亚洲却有着世界上最高的“反性别鸿沟”，菲律宾、老挝、印度尼西亚和蒙古国的女性账户拥有率却比男性分别高 9 个百分点、6 个百分点、5 个百分点和 4 个百分点。这些国家的“反性别鸿沟”在世界范围内名列前茅。这可能与这些国家女性社会地位和受教育水平较高有关。例如在蒙古国，女性接受大学教育的比率比男性更高。

工作状态和收入水平也是普惠金融的影响因素。亚洲各国工作人口的账户拥有率平均水平为 66%，没有工作的人口的账户拥有率为 50%，相差 16 个百分点。同时，高收入者（收入最高的 60% 人口）账户拥有率为 65%，低收入者（收入最低的 40% 人口）账户拥有率为 53%，相差 12 个百分点。失业与低账户拥有率之间的关系可能是双向的：

没有工作的人群对金融服务的需求可能较小因而不需要金融账户；相反，也可能是由于没有金融账户而影响了这些人获取工作和其他生活权利（如社会保障）的机会。

另一个影响普惠金融发展水平的因素是地域分布。地处农村地区的居民由于远离城市活跃的经济活动，缺少便捷的交通和金融机构网点的覆盖，因而账户拥有率较低。亚洲各国农村地区的账户拥有率平均水平为 57%，略低于各国平均值 60%。而随着数字普惠金融的发展，边远地区人口的金融排斥问题将会得到进一步解决。

普惠金融的终极目标不仅是实现高的金融服务覆盖率，实现包容性金融；更重要的是通过金融服务的普及，最终实现包容性社会，达到联合国 2030 年可持续发展目标的要求。因此，亚洲各国需要着重解决特殊群体金融服务的相对不足，以解决社会不同群体发展不均衡的问题。

（四）亚洲国家居民储蓄情况分化

根据 Findex 数据可知（见图 1-9），亚洲十国样本中居民在正规金融机构储蓄的比例分化。日本、韩国的居民储蓄率较高，且自 2011 年起稳定上升，到 2017 年均在 50% 以上。马来西亚和中国位于第二梯队，2017 年居民在正规金融机构储蓄的比例分别为 38% 和 35%。而印度、蒙古国、沙特阿拉伯、孟加拉国、巴基斯坦和柬埔寨 2017 年的居民金融机构储蓄比例均在 20% 以下。尤其是巴基斯坦和柬埔寨居民金融机构储蓄比例仅分别为 6% 和 5%。而由图 1-10 可知，2017 年孟加拉国、巴基斯坦和柬埔寨居民的民间储蓄（即在储蓄俱乐部或亲友处储蓄）比例均高于在金融机构储蓄的比例，前者成为居民主流的储蓄渠道。由此可见，亚洲中等收入国家和低收入国家一方面应普及居民储蓄，另一方面应加大正规金融机构的吸储力度。

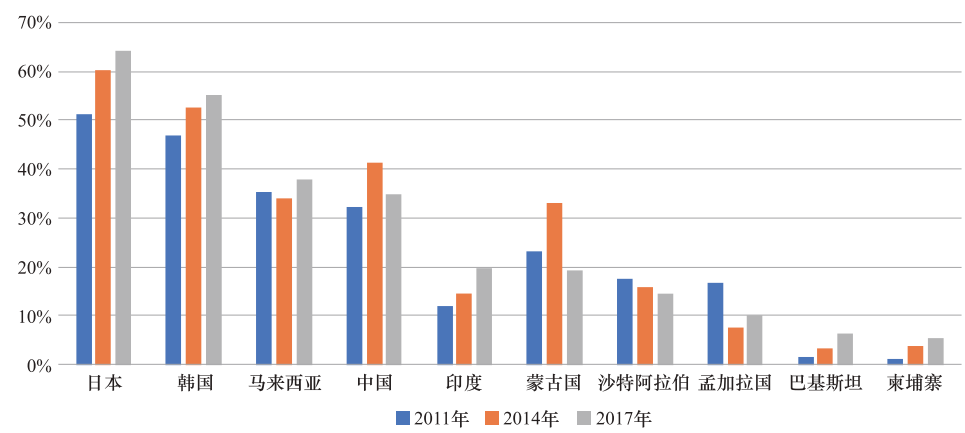


图 1-9 亚洲十国居民在金融机构储蓄的比例

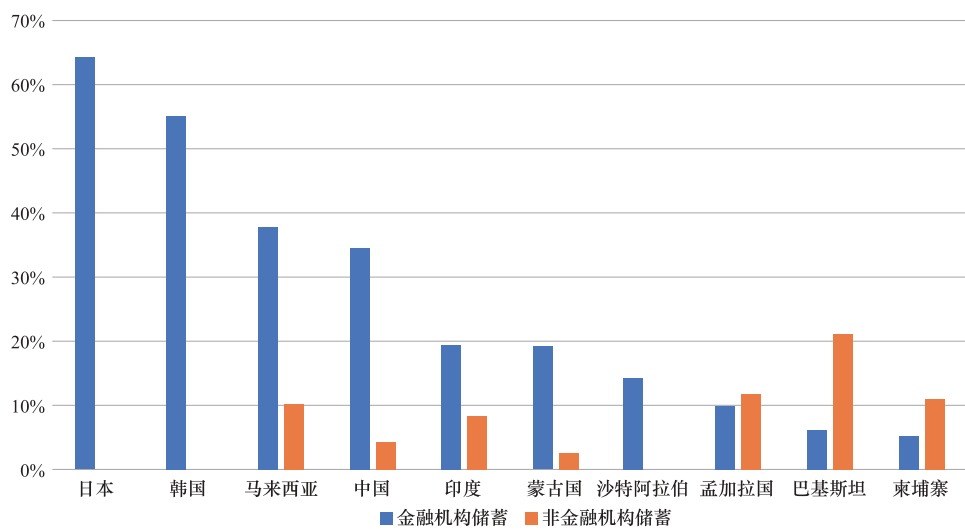


图 1-10 2017 年亚洲十国居民在金融机构和非金融机构储蓄的比例

（五）亚洲金融机构居民贷款可得性有待提高

2017 年亚洲十国个人借贷情况，如图 1-11 所示。从个人综合借贷比例¹来看，韩国 15 岁以上人群借贷率最高，达到 73%，柬埔寨和日本均接近 60%。沙特阿拉伯和蒙古国也处在 50% 以上的高位。其余各国的个人借贷比率比较相当，从 45% 到 37% 不等。在各种借款渠道中，按从亲友处借款比率对

亚洲十国排序和按综合贷款比率排序是完全相同的。由此可见对亚洲大部分国家而言，从亲戚朋友处借款是居民重要的融资来源。

2017 年，居民从金融机构处借款²比例最高的国家为蒙古国和柬埔寨，比例分别为 29% 和 27%。这两个国家从正规金融机构借贷的比例显著高于世界的平均水平（11%），甚至超过高收入国家的平均水平（17%）。蒙古国和柬埔寨作为中低收入国家，其较高的

1. 上年是否有借款行为。
2. 不包括使用金融机构信用卡。

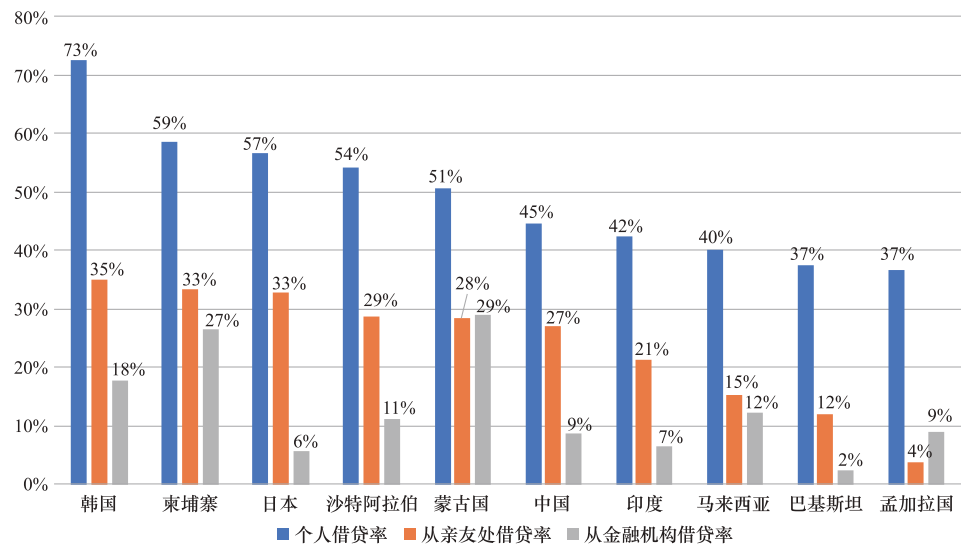


图 1-11 2017 年亚洲十国居民个人贷款情况

正规借贷水平离不开两国政府在普惠金融领域所作出的巨大努力（详见第二章案例）。其中蒙古国鼓励金融素养教育，鼓励居民（尤其是牧民）合理使用金融产品提升个人金融福祉。柬埔寨近年来建立了全国性征信系统，极大促进了居民正规借贷的活跃度。其次是韩国（18%）、马来西亚（12%）和沙特阿拉伯（11%）。其余国家从正规金融机构借贷的比率均不足 10%。尤其是日本，作为高收入国家，日本居民从正规金融机构借款比例仅为 6%，在亚洲十国样本中仅高于巴基斯坦（2%）。亚洲各国（除蒙古国、柬埔寨、韩国）金融机构贷款率都较低，金融机构对个人贷款的可得性都有待提高。

（六）亚洲部分国家仍需大力提升中小企业信贷覆盖广度和深度

除了居民个人，中小微企业也是普惠金融的重要受众。中小微企业往是社会就业和税收的重要贡献者，也是社会创新的主要

力量。根据国际货币基金组织 FAS 提供的有限数据，获取了亚洲十国中部分国家的两项中小企业金融服务指标：首先，中小企业拥有贷款账户的比例¹，这代表着一国中小企业所获金融服务的广度；其次，中小企业贷款余额占 GDP 比重的数据²，这体现了中小企业获得金融服务的深度。同时，采用世界经济论坛（World Economic Forum）对各国中小企业融资效果的满意度数据（为 1~7 之间数值）³，作为金融服务需求方的满意度指标。

亚洲十国样本企业信贷情况，如图 1-12 所示。其中，柬埔寨、沙特阿拉伯缺少 FAS 的中小企业信贷广度与深度数据，仅有满意度数据；韩国、马来西亚、中国仅有 FAS 数据中的中小企业信贷深度数据和满意度数据；日本仅有 FAS 数据中的信贷广度数据和满意度数据。

由图 1-12 可见，日本的中小企业信贷广度非常高，为 97.5%。同时，日本的

1. 除印度该项数据为 2012 年数据，其余国家均为 2018 年数据。
2. 样本该项数据均为 2018 年数据。
3. 样本该项数据为 2019 年数据。调研问题是：在您的国家，中小企业在多大程度上可以从金融行业获得它们所需要的融资服务？（回复 1~7，1 代表“一点也不能”，7 代表“完全可以”。）

企业主信贷满意度数值为 4.9,在十国样本中位于高位。这与日本政府大力发展中小企业融资的努力密不可分（详见第二章的日本案例）。

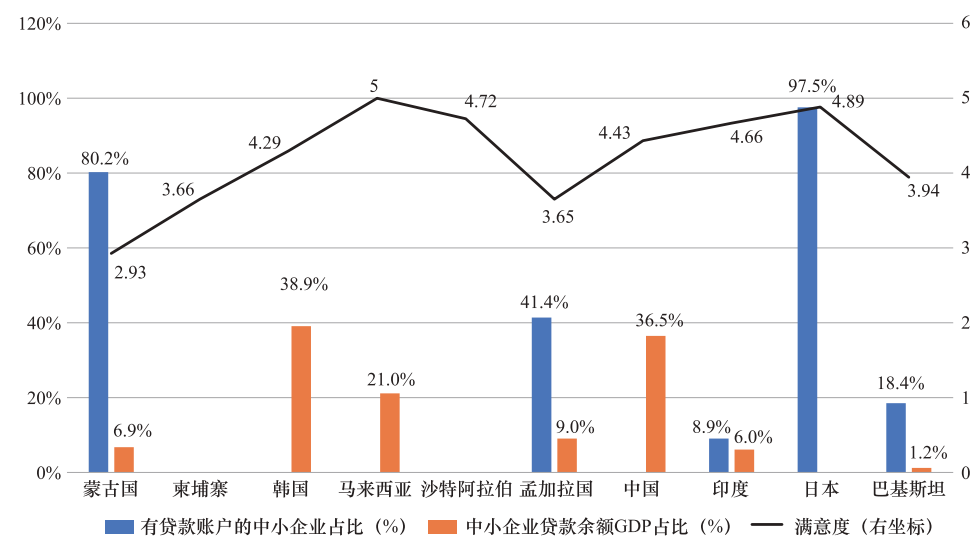


图 1-12 亚洲十国中小企业信贷情况

蒙古国中小企业信贷广度为 80.2%，位居第二，显著高于 FAS 数据库中亚洲样本的均值 53%。结合上文对蒙古国个人账户拥有率和个人从正规金融机构贷款比例，可见蒙古国对个人和中小企业的金融覆盖率在亚洲均处于领先水平。然而，蒙古国中小企业的信贷深度，即中小企业贷款余额占 GDP 比重仅为 6.9%，仅为 FAS 数据库中亚洲样本均值 13.1% 的一半左右。同时，蒙古国企业所有人对信贷满意度评分为 2.93，在亚洲十国中得分最低。可见蒙古国需要继续加强金融服务的深度，切实提高金融服务质量以提升金融消费者满意度。

从中小企业信贷深度来看，现有数据表明韩国、中国、马来西亚表现较好。这三个国家中小企业贷款余额占 GDP 比重分别为 38.9%、36.5% 和 21%。与此相关的，三个国家的中小企业主对信贷满意度也处于较高水平，分别为 4.3、4.4 和 5 分。其中，马来西亚作为中高收入国家，其中小企业融资满意度在 30 个亚洲样本国家中名列前茅，

甚至高于日本、沙特阿拉伯、韩国等高收入国家。

孟加拉国中小企业贷款账户覆盖率为 41.4%，其中小企业贷款余额占 GDP 比重仅为 9%。印度和巴基斯坦的中小企业贷款账户覆盖率和贷款深度均处于较低水平。这三个国家中小企业信贷的广度和深度均在 FAS 数据库中亚洲样本均值（分别 53% 和 13.1%）以下，两方面均需增强。

由以上分析可知，相对于世界其他地区同等收入水平的国家，亚洲中等收入国家的普惠金融发展速度更快、水平更高。在亚洲内部，各国普惠金融发展水平差距较大；经济、教育等因素是影响亚洲居民账户拥有率的重要因素；亚洲国家居民储蓄情况分化严重，非正规金融机构在借贷总体中比重较大，因此金融机构对个人储蓄和贷款的可得性均有待提高；亚洲部分国家仍需大力提升中小企业信贷覆盖广度和深度。在亚洲普惠金融已取得成绩的基础上，应进一步加大低收入国家、低收入和低教育水平人群的金融服务覆盖，提高正规金融机构对个人储蓄和贷款

服务的可获得性。在中小企业贷款服务方面，应进一步提升亚洲中低收入国家贷款服务的覆盖广度和深度，金融助力中小企业做深、做实。

第三节 普惠金融生态体系与指标

（一）普惠金融生态体系

普惠金融的高效发展，需要一系列适应其发展的条件。本报告将普惠金融及其赖以生存和发展的一系列条件称为普惠金融生态体系。

“金融生态”这一概念在中国最早由周小川（2004）和徐诺金（2006）提出。他们认为金融生态由金融生态主体、金融生态环境以及二者的相互有机作用构成。周小川认为金融生态包括法律制度环境、市场体系完善程度、企业改革等方面。韩平（2005）认为，金融生态是指影响金融业生产和发展的各种因素的综合，既包括市场主体也包括与金融业发展相互影响的政治、经济、法律、信用这些环境因素。韩廷春和雷颖絮（2008）认为金融生态中的环境因素包括经济基础、制度环境、人民生活水平、人均受教育水平、金融监管五个方面。

本报告认为，普惠金融生态体系既包括普惠金融生态环境，也包括普惠金融生态主体。普惠金融生态环境包括营商环境与政府效率、经济金融环境、金融基础设施、数字基础设施、金融消费者素养与保护五个方面。普惠金融生态环境与普惠金融生态主体就像水与鱼的关系，二者相互作用，构成了具备其自身发展规律和内在逻辑的普惠金融生态体系（见图 1-13）。

下文将详细介绍普惠金融生态体系中的五个环境因素。

1. 营商环境与政府效率

营商环境与政府效率对普惠金融的支持体现在制度设计、统筹规划、机构布局、统筹协调方面。营商环境包含国家为鼓励商业发展设置的一系列制度条件，如契约执行力

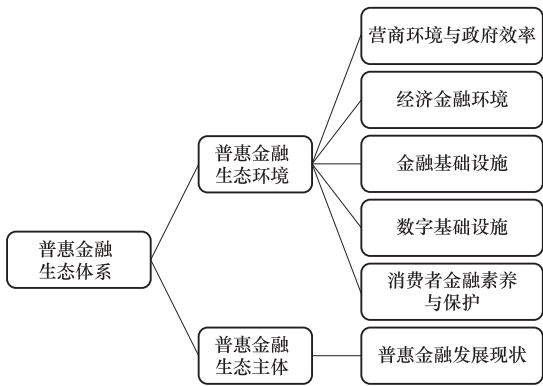


图 1-13 普惠金融生态体系结构

度、股东权益保护、破产执行处理等。营商环境好的国家其制度建设与制度执行能力越强，市场化、法治化程度就越高。金玉国（2001）、韩廷春和雷颖絮（2008）发现制度变迁对经济和金融生态环境具有重要影响。在推进普惠金融的过程当中，政府起着非常重要的引导作用。首先，在制度设计与统筹规划方面，政府需要制定有利于普惠金融发展的战略与政策。一些国家为了推动普惠金融的高效发展，从国家层面制定了普惠金融发展战略规划。在国家普惠金融发展战略框架下，需制定详细的政策方针。其次，政府需要指定专门的机构来组织各部门统筹协调，协调各方面的利益关系，动用各方面能力和资源，积极落实普惠金融事业的发展。因此，政府机构布局和组织协调的能力便决定了国家普惠金融战略与政策落实的效率和成果。

在特定时期，国家普惠金融相关政策的制定和落实的及时性也能反映其国家治理能力。中国 2020 年初暴发新冠肺炎，受新冠肺炎冲击最大的是传统服务业和劳动密集型制造业，而这些行业中多数是中小微企业，对中小企业的支持事关复工复产、就业稳定和国民经济恢复增长的大局。2020 年 2 月 1 日，中国人民银行会同其他监管部门出台一系列政策措施，引导金融机构进一步提高对小微企业信贷投放；并下发总计 3,000 亿元低成

本专项再贷款资金支持疫情防控相关产业，扶持对象的多数也是中小微企业。中国人民银行还加大中小微企业金融专项债券的发行力度，支持政策性银行加大制造业、外贸企业、春耕备耕和生猪生产产业链上的中小企业信贷支持力度。同时，中国银保监会规定，对受疫情影响较大的行业和中小微企业出现贷款逾期的可以不做逾期贷款报送，并在贷款风险分类方面给予优惠考虑等。这一系列政策和举措不仅为受影响较大的中小企业提供了重要支持，也为中国打赢疫情防控阻击战提供了坚强保证。

2. 经济金融环境

国家的经济发展程度越高，代表发达程度越高，也越有条件发展普惠金融。金融行业对私营部门的信贷程度代表着该国金融业发展的水平与深度，因此金融行业对私营部门的信贷程度越高，代表金融业发展越深入，越有利于引导资金进入普惠金融领域。同时，合理的通胀水平也有利于金融系统的稳定和普惠金融的稳健发展。

普惠金融文献中对普惠金融影响因素的研究多围绕此类经济、金融特征进行。例如 Dermiguc-Kunt 和 Klapper (2012)、Sarma 和 Pais (2011)、Evans 和 Adeoye (2016) 发现国民收入显著影响普惠金融发展水平。Dermiguc-Kunt 和 Klapper (2012) 发现私营部门信贷占 GDP 比重同样影响普惠金融发展水平。

3. 金融基础设施

征信体系是金融基础设施的一部分，是普惠金融体系赖以发展的重要条件。在信贷基础设施中，征信系统的建设和完善有利于信息的整合与共享，消除信息不对称，促进诚信约束与激励，降低企业与个人的借贷成本，更好地服务于实体经济发展。普惠金融主要服务的对象是中小微企业和特殊群体，而这部分群体难以被国家传统征信体系所覆盖。信贷信息不足弊端重重：对普惠金融服务的对象来说，或导致金融服务不足，或导

致金融服务过度（例如“过度负债”）；对普惠金融服务的供应商来说，由于难以获取普惠金融客户群体的征信信息，提升其对客户风险评估的难度，造成风险定价不准确，最终影响普惠金融业务的商业可持续；对于监管机构来说，增加了其对整体信贷质量的把控与监督的难度。因此，为了缓解信息不对称，应建设完善金融征信体系，这是金融基础设施建设的重点。

韩平（2005）认为信用是金融生态体系的重要环境因素之一。亚洲发达国家较早建立了信用体系。例如，日本形成了以行业协会主导与市场化运作并存的混合业态的征信体系。个人征信行业以行业协会为主，采用信用信息中心的会员制模式；企业征信则采取市场模式，私营征信机构自主经营、市场化运作。中高收入国家中，中国的征信体系建设也位于前列。中国建立了全球规模最大的中国人民银行征信系统。在完善征信体系，使之满足普惠金融的发展需求的进程中，相关方推动符合条件的放贷机构接入金融信用信息基础数据库，同时有序推进征信系统非金融信息采集，扩大了征信体系覆盖范围。2018 年，中国成立了第一家市场化征信公司——百行征信，专注于数字金融领域的个人和企业征信、信用评估、信用评级、数据库管理等业务，成为央行征信的重要补充。在亚洲中低收入国家中，越南早在 1992 年就成立了公共征信系统，并在国际金融公司的支持下于 2007 年成立了私人信贷局。柬埔寨于近几年建立了全国性征信机构，征信体系建设进步飞快，为其他中等收入国家的征信体系建设提供了重要参考（详见本书第二章柬埔寨案例）。

支付清算系统是金融体系的重要功能，也是普惠金融的重要基础设施。支付清算体系的安全、高效运转确保了金融体系“毛细血管”的通畅。发展亚洲各国的普惠性支付体系可以从两方面着手，一方面进一步建立和完善传统的支付清算体系，另一方面积极

发展创新的支付方式和手段。在数字技术深植金融业的今天，数字支付正逐渐取代现金支付的主流地位。印度于 2016 年推出 UPI 系统，是利用数字技术进行实时支付改革的成功案例，为其他国家的实时支付基础设施建设提供了重要的参考意义（详见本书第二章印度案例）。

除此之外，资产抵质押系统也是普惠金融领域重要的基础设施。中国等国家引入动产抵押担保体系，为中小微企业信贷提供了便利（详见本书第二章中国动产抵押担保体系案例）。

4. 数字基础设施

随着数字科技的迅猛发展，数字技术逐渐被应用于金融领域的方方面面。数字普惠金融逐渐成为普惠金融的重要途径。数字技术拓展了金融服务覆盖的对象，延伸了服务的时间与空间，更容易精准捕捉和满足普惠金融客户群的需求。对普惠金融服务供应商来说，数字普惠金融可以提高服务效率、降低服务成本；同时数字技术可以更好地实现征信信息的获取和积累，有助于金融机构对金融产品进行风险定价。因此，金融科技和数字金融在普惠金融领域发挥了不可或缺的作用。

亚洲各国推行了多种加速相关金融科技发展的激励措施，借助金融科技的高效率加速发展普惠金融。在数字普惠金融方面，中国走在世界前列，得到了国际社会的广泛关注（详见本书第二章中国数字普惠金融案例）。蚂蚁金服、腾讯、京东数科等金融科技公司率先利用自身的科技优势和平台优势，为广大金融消费者提供了移动支付、消费金融等金融服务；商业银行等各类传统金融机构在“鲶鱼效应”的作用下进行科技化转型，进行数字赋能¹。蒙古国利用移动钱包在世界上最地广人稀的国家实现了较高的金融服务

普及率，成绩斐然。东南亚各国充分利用数字金融快速发展的契机大力推动数字科技对金融行业的赋能。金融科技的飞速发展有助于原本传统金融体系发展不足的国家利用数字金融实现金融服务覆盖面与质量的全面提升（详见第二章马来西亚金融科技案例）。亚洲其他国家，如新加坡、马来西亚、沙特阿拉伯积极探索新型数字监管方式“监管沙箱”，在创新与风险中寻求平衡之路（详见第二章沙特阿拉伯监管沙箱案例）。

金融科技的发展依赖于国家信息和通信技术的发展。信息和通信技术（Information and Communication Technology, ICT）成为制约数字普惠金融发展的关键因素。

5. 消费者金融素养与保护

微观层面上，随着金融消费者面临的金融产品与服务选择的增加，为了使消费者合理适度地使用金融服务，对金融消费者的教育成为普惠金融发展的软条件和保障。韩廷春与雷颖絮（2008）发现人均受教育水平的变迁影响金融中介机构的发展。Triki 和 Faye（2013）、Evans 和 Adeoye（2016）均认为居民受教育水平会影响国家普惠金融发展水平。根据本书第一章第二节分析可见，在亚洲，受教育水平是造成普惠金融发展差异的最大影响因素。

依照包容性原则，普惠金融服务对象应包含社会各阶层，但其服务重点是当前被排斥在正规金融体系外、较难获取信贷服务的中小微企业和特殊群体，此类人群恰恰是教育水平、金融素养较低，综合能力较差的群体。随着普惠金融服务的发展，普惠金融客户群将面临更多的金融服务选择，如何提升这些群体的金融意识和金融素养，提高其对金融服务的辨别能力，助其合理、适度选择适合自己的金融产品显得尤为重要。同时，对普惠金融客户群的金融贷款服务应摒弃

1. 参见：黄卓. 发挥数字金融的普惠优势 [N]. 北京日报, 2020-02-24.

“救济、扶贫”的模式，而应在为其“融资”的同时进行“融智”，实现消费者赋能，最终达到更好的金融福祉的状态。金融消费者的能力建设也需要得到社会群体和金融机构的重视。

(二) 普惠金融生态指标

1. 指标编制方法

为了客观衡量亚洲各国普惠金融生态体系，本报告建立了“亚洲普惠金融生态体系指标 (Asian Index of Financial Inclusion Ecosystem, AIFIE)”。除了包括上文介绍的

五个方面的环境因素，指标中还增加了“普惠金融发展现状”这一主体因素。普惠金融发展现状是普惠金融生态主体发展结果的客观衡量，是普惠金融生态环境的结果，也在一定程度上影响着其环境。亚洲普惠金融生态体系与指标构成的对应关系，如表 1-6 所示。指标各方面构成及其衡量方式和数据来源，如表 1-7 所示。各项数据均是 2020 年 2 月由各可靠原始数据源提供的最新数据（大部分为 2018—2019 年更新，具体各数据更新时间点可见附录 2 ）。

表 1-6 亚洲普惠金融生态体系与指标构成

普惠金融生态体系构成		普惠金融生态体系指标
普惠金融生态环境	营商环境与政府效率	营商环境与政府效率指标
	经济金融环境	经济金融环境指标
	金融基础设施	获得信贷条件指标
	数字基础设施	数字基础设施指标
	消费者金融素养与保护	消费者金融素养指标
普惠金融生态主体	各类普惠金融服务供应商	普惠金融发展现状指标

第一维度是营商环境与政府效率指标。该指标由世界银行的营商环境与世界经

济论坛全球竞争性指标 (GCI) 中政府能力数据共同构成¹。这一子指标在很大程度上可以衡量各国在政府推动普惠金融方面的力度和能力。第二维度是经济金融环境指标。经济方面，使用人均 GDP 水平衡量一国经济发展水平。金融方面，使用私营部门信贷占 GDP 比重代表一国的金融服务的深度。并参考全球竞争性指标考虑通货膨胀水平，认为 0.5% ~ 4% 为较合理的通货膨胀水平，在这个范围之外得分递减。这三项子指标在构成经济金融环

境时权重相等。

第三维度是获得信贷条件指标。采用世界银行营商环境指标中的“获得信贷条件 (Getting Credit)”指标衡量各国征信体系发展程度²。该指标包含两个方面的内容：一是征信信息的完善程度；二是法律对借贷双方的保护力度，例如，针对抵押物和破产的法律法规规定是否有助于信贷业务的开展。

第四维度是数字基础设施指标。采用全球竞争力指标中“信息和通信技术 (ICT Adoption)”衡量一国信息通信技术基础设施的完善和发达程度，包括各国移动手机、

1. 在指标设计上，我们将各国营商环境各子指标总分中剔除“获得信贷条件 (Getting Credit)”得分，加上全球竞争力指标中的“政府部门能力 (Public-Sector Performance)”得分，再除以子指标数量得出平均值，随后进行标准化运算。利用数字平均值的方法（即采取同等比重的方法）计算指标数值是世界银行营商环境指标和世界经济论坛全球竞争力指标中共同采用的方法。“获得信贷条件 (Getting Credit)”在本指标第三维度中用来衡量信贷基础设施条件。

2. 由于数据局限性，本指标不包含金融基础设施中的支付、资产抵押担保体系等方面。

表 1-7 亚洲普惠金融生态体系指标详表

二级指标	三级指标	衡量方法	为何使用	数据来源
1. 营商环境与政府效率指标		世界银行营商环境指标（不包含获得征信条件）与世界经济论坛全球竞争性指标中的政府能力的综合指标。	营商环境与政府效率得分越高，越有利于普惠金融发展。	世界银行 世界经济论坛
2. 经济金融环境指标	2.1 经济发展水平	人均 GDP。	经济发展水平越高，越有利于普惠金融发展。	世界银行
	2.2 私营部门信贷水平	私营部门信贷占 GDP 比重。	该指标代表国家金融发展深度；金融市场发展越深入，越有利于资金进入普惠金融领域。	世界银行
	2.3 通货膨胀程度	0.5%~4%的通胀水平为 100，此范围外的得分逐渐递减。	合理的通货膨胀水平有利于普惠金融发展。	世界经济论坛
3. 获得信贷条件指标		国家信用信息完善程度和法律对借贷双方的保护力度。	信贷条件越好，越有利于普惠金融发展。	世界银行
4. 数字基础设施指标		衡量国家移动手机、移动网络、固定网络、光纤网络、互联网用户的覆盖率。	数字基础设施条件越好，越有利于普惠金融发展。	世界经济论坛
5. 消费者金融素养指标	5.1 居民教育水平	接受中等教育的人口占比（%）。	居民基础教育水平越高，越有利于普惠金融发展。	世界经济论坛
	5.2 居民数字水平	居民中数字技术水平。	居民数字技术水平越高，越有利于普惠金融发展。	世界经济论坛
	5.3 居民金融知识水平	居民金融方面知识水平。	居民金融知识水平越高，越有利于普惠金融发展。	世界银行
6. 普惠金融发展现状指标		衡量个人和中小企业金融服务使用情况。居民个人：使用 Findex 一系列核心指标使用主成分分析法制作的综合指数；中小企业：世界经济论坛收集的中小企业信贷服务数据。	衡量普惠金融主体的发展效果。	世界银行 世界经济论坛

移动网络、固定网络、光纤网络、互联网用户的覆盖率。数字基础设施是未来数字普惠金融发展的硬件基础，是国家普惠金融发展广度与深度的重要影响因素之一。数据来源为全球竞争力指标。

第五维度是消费者金融素养指标。该指标由三个子指标构成：居民教育水平、居民数字水平以及居民金融知识水平。前两项数据从全球竞争力指标中获取；金融知识这一指标数据从世界银行与 S&P 合作报告 Financial Literacy Around the World (2015) 中获取。这三个子指标在构成消费者金融素养指标时权重相等。

第六维度是普惠金融发展现状指标。该维度衡量普惠金融行业主体发展水平，综合衡量个人和企业金融服务的使用情况¹，不属于环境因素。个人金融服务使用情况的数据来自世界银行的 Findex 数据库。使用主成分分析法提取了 Findex 部分核心指标的主成分，将 Findex 分散的大量指标制作为单一的综合性指标，来衡量各国居民对金融服务的使用情况。同时，为了衡量中小企业的融资情况，使用世界经济论坛收集的中小企业融资情况调研数据。个人金融服务使用情况与中小企业融资情况两个子指标在构成普惠金融现状指标时权重相等。

这些维度指标及下一级子指标，都是分数越高代表该国在这个领域普惠金融生态条件和状态越好。本报告从各可靠数据源获取原始数据（各项原始数据及其时间点可见附录 2），对各项原始数据进行了标准化计算。计算方法为：

$$Z_{ij} = \frac{R_{ij} - R_{\min}}{R_{\max} - R_{\min}} \times 100$$

即使用一国某指标的原始数据减去该指

标的最小值，除以该指标最大值与最小值之差。标准化计算的目的是将不同量度的数据按照 0~100 的范围进行重新格式化，方便指数的统一构建（各项标准化评分可见附录 3）。六项维度指标构建综合指标时，同样采取的是相同权重的方法²。

2. 指标结果

鉴于数据可得性，亚洲所有国家中，本报告获取了 27 个国家的普惠金融生态原始数据并构建指标。由于部分国家数据不全，本指标覆盖的亚洲国家无法包含亚洲所有重要经济体，例如印度由于缺少表 1-7 中第 5.3 项“金融知识水平”得分而无本指标数据。27 个样本国家各个维度指标的得分如表 1-8 所示。

由表 1-8 可见，亚洲各国在这六项维度指标中的表现不尽相同。有的国家，如新加坡、韩国、阿联酋、以色列六个维度指标均表现优异。而另外一些国家则表现欠均衡，即在某些指标中表现优异而在其他方面则略显逊色，例如，高收入国家日本和巴林，其营商环境与政府效率、经济金融环境、数字基础设施、消费者金融素养和普惠金融发展程度五个维度表现均较为优秀，但其获得信贷条件指标得分却较低。根据世界银行营商环境指标中“获得信贷条件”数据可知，日本和巴林的征信信息完善程度较好，然而法律对信贷双方保护力度子指标却得分较低（满分 12 分中，日本和巴林分别得分 5 分和 3 分）。又如柬埔寨和吉尔吉斯斯坦，虽然其国家营商环境与政府效率、经济金融环境、数字基础设施和消费者金融素养方面均位于中等或以下，但是这两国金融基础设施的获得信贷条件却在亚洲样本中名列前茅。因此，AIFIE 指标对帮助亚洲各国客观衡量自身普惠金融生态条件的情况以及未来着重发展的方向有着较为重要的指导意义。

1. 此维度指标做法与《普惠金融在“一带一路”倡议中的作用》中普惠金融现状指标做法一致。
2. 其他权重方法也包括专家赋予权重的方法或者主成分分析法等。主成分分析法此处不适用，因为亚洲国家样本数量较少而构成综合指标的各层子指标成分较多，不满足主成分分析法对样本数量的要求。读者若感兴趣可以根据各子指标值采取其他权重方法进行计算。采取同等比重计算指标数值是世界银行营商环境指标和世界经济论坛全球竞争力指标中共同采用的方法。

表 1-8 27 个亚洲样本国家普惠金融生态体系子指标得分

国家	收入类别 ¹	营商环境 与政府效率 率指标	经济金融 环境 指标	获得信 贷条件 指标	数字基础 设施指标	消费者 金融素 养指标	普惠金融 发展现状 指标	综合 AIFIE 指标
新加坡	高收入国家	100	90	58	92	86	100	88
韩国	高收入国家	97	79	42	100	56	84	76
阿联酋	高收入国家	87	70	50	99	62	76	74
以色列	高收入国家	76	66	50	63	88	89	72
日本	高收入国家	84	87	25	90	54	91	72
马来西亚	中高收入国家	88	62	58	69	55	73	67
中国	中高收入国家	82	70	33	79	45	60	62
泰国	中高收入国家	85	65	50	52	52	56	60
巴林	高收入国家	79	59	25	62	61	63	58
哈萨克斯坦	中高收入国家	81	32	67	63	61	25	55
沙特阿拉伯	高收入国家	66	55	33	65	63	43	54
格鲁吉亚	中高收入国家	91	45	75	57	34	20	54
阿塞拜疆	中高收入国家	69	25	100	44	61	12	52
科威特	高收入国家	59	67	8	66	49	48	49
越南	中低收入国家	56	60	67	65	27	16	48
印度尼西亚	中低收入国家	58	41	50	45	42	37	45
亚美尼亚	中高收入国家	71	44	50	54	34	17	45
土耳其	中高收入国家	75	16	58	48	27	39	44
蒙古国	中低收入国家	50	37	67	32	38	29	42
吉尔吉斯斯坦	中低收入国家	49	36	75	50	25	7	40
塔吉克斯坦	低收入国家	31	28	83	10	32	14	33
菲律宾	中低收入国家	48	46	0	36	47	17	32
尼泊尔	低收入国家	40	48	58	20	13	15	32
柬埔寨	中低收入国家	14	52	67	45	2	8	31
斯里兰卡	中高收入国家	45	37	0	22	45	26	29
孟加拉国	中低收入国家	0	36	8	21	9	34	18
巴基斯坦	中低收入国家	42	35	8	0	16	0	17

1. 国家收入类别依据为世界银行（2019—2020）标准：人均国民总收入 1,026 美元以下为低收入国家；1,026 美元至 3,995 美元之间为中低收入国家；3,996 美元至 12,375 美元之间为中高收入国家；12,375 美元以上为高收入国家。网址：<https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2019-2020>.

将六个维度指标进行同等权重平均，得出最终综合指标。亚洲 27 国样本中，综合得分最高的 10 个国家（见图 1-14）分别是：新加坡（得分 88，下同）、韩国（76）、阿联酋（74）、以色列（72）、日本（72）、马来西亚（67）、中国（62）、泰国（60）、巴林

（58）、哈萨克斯坦（55）。其中，得分排名前五的国家均为高收入国家，可见国家发展水平越高，国家的普惠金融生态情况也越好。马来西亚、中国、泰国、哈萨克斯坦分别在中高收入国家中排名前四，在亚洲分别位列第六、七、八、十名。

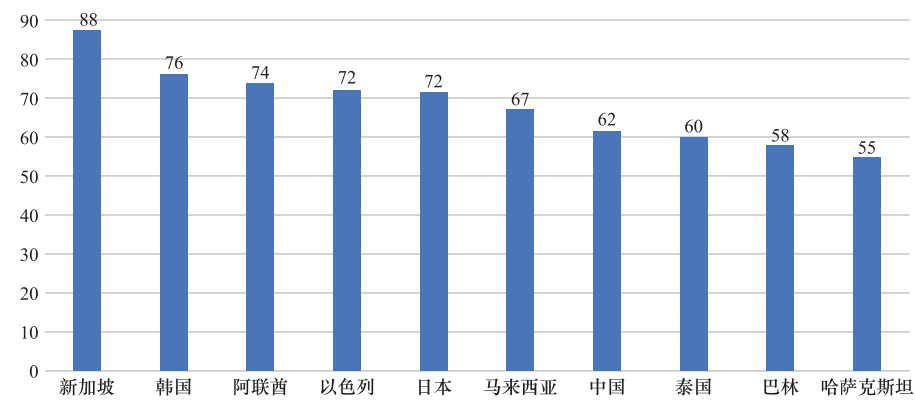


图 1-14 亚洲普惠金融生态指标得分前十名国家

第二章

亚洲普惠金融生态实践案例

本章介绍了亚洲各国普惠金融突出、典型的实践案例。分别从政府推动与顶层设计、金融基础设施建设、数字普惠金融发展、创新的业务模式、消费者金融素养与保护等五个方面介绍和阐释亚洲普惠金融生态体系建设的经验。

第一节 政府推动与顶层设计

由第一章的讨论可知，政府在推进普惠金融的过程当中起着非常重要的作用。首先，政府的积极参与有利于制定普惠金融发展战略与政策，能推动本国的普惠金融框架与国际标准接轨，从而融入全球普惠金融实践主流，进一步提升本国的经济增长与全球影响力。其次，普惠金融各方面生态环境的建设也有赖于政府部门的大力支持、统一部署，在丰富金融组织体系、完善金融基础设施建设、减少监管空白、加强金融消费者保护、防范金融风险、打击违法行为等方面发挥重要作用。最后，政府的引导也有助于消除获取金融服务的非市场性障碍，提高普惠金融供应商的积极性，将责任金融、民生金融与创新金融有

机融合互通，通过有形之手促使市场参与者在实现商业可持续目标的同时，扩大金融服务的覆盖面和渗透度。

（一）中国的顶层设计

近年来，普惠金融在中国的国家战略地位不断确立。2015 年 11 月，中共中央全面深化改革领导小组就推出了《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》。2018 年普惠金融支持政策明显加码（2018 年以来出台的重要政策支持，详见表 2-1）。中国人民银行全面实施普惠金融定向降准政策，主要用于支持相关银行开拓小微企业市场，发放小微企业贷款。中国人民银行、中国银保监会将发展普惠金融作为服务实体经济、推进供给侧结构性改革、落实新发展理念的重要途径，全力做好普惠金融发展顶层设计，建立推进普惠金融发展工作协调机制，协同各部门出台了一系列行之有效的措施。各相关部门围绕小微企业、“三农”、扶贫等普惠金融服务重点，通过政策引导、监管引领、指标考核、督导检查等多种方式，综合运用货币信贷、差异化监管和财税政策，引导金融机构提升服务质效。

表 2-1 2018—2019 年中国普惠金融支持政策汇总

政策	实施时间	政策解析
《 中国人民银行关于对普惠金融实施定向降准的通知 》	2018/1/25	降准对象从中小银行扩展到大多数商业银行普惠金融领域，降准分为两档： 第一档：上一年普惠金融贷款余额或增量占比达到 1.5% 的商业银行，存款准备金率可在人民银行公布的基准档基础上下调 0.5 个百分点； 第二档：上一年普惠金融贷款余额或增量占比达到 10% 的商业银行，存款准备金率可按累进原则在第一档基础上再下调 1 个百分点。
国务院决定设立 5,000 亿元人民币国家融资担保基金	2018/3/28	由中央政策发起，联合有意愿的金融机构设计担保基金，预计今后三年基金累计可支持相关担保贷款 5,000 亿元人民币左右，约占现有全国融资担保业务的四分之一，缓解小微企业融资难问题。
央行定向降准一个百分点，释放 4,000 亿元人民币流动性投向小微企业	2018/4/17	央行降准一个百分点，释放流动资金 4,000 亿元人民币，一部分偿还央行中期借贷便利 (MLF)，剩余资金按照央行要求投向小微企业贷款，并适当降低小微企业融资成本。
国务院再推出 7 项减税政策	2018/4/25	支持银行制定专门的普惠信贷计划、安排专项激励费用、细化尽职免责办法，探索小微企业中长期固定资产贷款、新型农业经营主体设施抵押贷款、扶贫金融等产品创新；部署对银行普惠金融服务实施监管考核，确保 2018 年实体经济融资成本下降；降低创业创新成本、增强小微企业发展动力、促进扩大就业。
国务院部署进一步缓解小微企业融资难措施	2018/6/20	(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 万元人民币提高到 500 万元人民币。 (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。
央行降准 0.5 个百分点，释放 2,000 亿元人民币流动资金，支持小微企业	2018/6/24	下调邮政储蓄银行、城市商业银行、非县域农村商业银行、外资银行人民币存款准备金率 0.5 个百分点，释放资金约 2,000 亿元人民币，主要用于支持相关银行开拓小微企业市场。
《 关于进一步深化小微企业金融服务的意见 》	2018/6/25	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，督促和引导金融机构加大对小微企业的金融支持力度，具体包括： (1) 货币政策：引导金融机构聚焦小微企业信贷投放。 (2) 财税政策：利息收入免征增值税，单户授信额度上限提高至 500 万元人民币。 (3) 贷款成本和贷款投放监测：严格限制贷款机构收取财务顾问费、咨询费。 (4) 多元化融资渠道：优化营商环境，严厉打击骗贷骗补等违法违规行为。

续表

政策	实施时间	政策解析
中国人民银行发布《决定调整普惠金融定向降准小微企业贷款考核标准》	2019/1/2	普惠金融定向降准小型和微型企业贷款考核标准，自 2019 年起由“单户授信小于 500 万元人民币”调整为“单户授信小于 1,000 万元人民币”。此举扩大了普惠金融定向降准优惠政策的覆盖面，引导金融机构更好地满足小微企业的贷款需求，使更多的小微企业受益。
中国银保监会发布《关于做好 2019 年银行业保险业服务乡村振兴和助力脱贫攻坚工作的通知》	2019/3/1	要求大力发展农村普惠金融，实现农村金融与农业农村农民的共赢发展；要求各银行业金融机构实现普惠型涉农贷款增速总体高于各项贷款平均增速；要求各金融机构加大金融产品和服务模式创新力度，支持返乡农民工等农村新兴群体的创新创业等。
国务院召开常务会议，确定进一步降低小微企业融资实际利率的措施	2019/6/26	会议要求推动银行降低贷款附加费用，确保小微企业融资成本下降。支持中小微企业通过债券、票据等融资。会议要求，2019 年金融机构发行小微企业金融债券规模要大幅超过 2018 年，力争达到 1,800 亿元人民币以上。
财政部、科技部、工业和信息化部、人民银行、银保监会联合印发了《关于开展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工作的通知》	2019/7/17	通知明确中央财政在普惠金融发展专项资金中每年安排 20 亿元人民币支持试点城市工作，期限暂定 3 年（2019—2021 年）。对东、中、西部地区每个试点城市的奖励标准分别为 3,000 万元、4,000 万元、5,000 万元人民币。
中国银保监会、中国人民银行发布《2019 年中国普惠金融发展报告》	2019/9/29	提出了中国普惠金融体制机制、产品服务、资本市场融资、信用信息体系、担保增信体系、差异化监管、货币财税政策、法律法规、消费者权益等方面的举措，为中国惠普惠金融指明了发展方向。
财政部发布修订后的《普惠金融发展专项资金管理办法》	2019/10/28	专项资金安排支出用于对符合政策规定条件的创业担保贷款给予一定贴息。专项资金贴息的创业担保贷款额度由经办银行根据小微企业实际招用符合条件的人数合理确定，最高不超过 300 万元人民币，贷款期限最长不超过 2 年。
国务院发布《关于进一步做好稳就业工作的意见》	2019/12/24	要求金融监管部门、金融机构落实普惠金融定向降准政策，完善小微企业融资担保管理体系，支持民营小微企业的发展，做好全社会稳定就业工作。

1. 完善货币信贷支持政策

在货币信贷支持方面，中国相关部门多次对普惠金融领域贷款达到一定标准的金融机构实施定向降准政策，落实并完善对各类普惠金融服务机构的优惠存款准备金率政策，发挥支农、“支小”再贷款、再贴现对资金投向、利率的传导功能，创设扶贫再贷款，同时发挥宏观审慎工具的激励引导作用。

2018 年 1 月以来，中国人民银行对普惠

金融实施全面定向降准，国务院设立 5,000 亿元人民币国家融资担保基金，中国银保监会等监督部门多次定向指导银行支持小微企业，国家政策对普惠金融的支持力度持续加大。2019 年 6 月 26 日，国务院召开会议，确定进一步降低小微企业融资实际利率的措施，决定开展深化民营和小微企业金融服务综合改革试点。8 月 16 日，国务院常务会议部署运用市场化改革推动实际利率水

平降低，解决中小企业“融资难”问题。8月17日，中国人民银行发布公告，决定改革完善贷款市场报价利率（LPR）形成机制，进一步推动贷款利率市场化。同时，推动银行降低贷款附加费用，确保小微企业融资成本有所下降，支持中小微企业通过债券、票据等融资，2019年总的融资额度已经达到1,800亿元人民币以上，一定程度上缓解了小微企业、“三农”机构和个体工商户的融资难问题。截至2019年6月底，全国支农、“支小”再贷款和再贴现余额合计8,655亿元人民币，同比增加3,290亿元人民币。

另外，针对贫困地区，扶贫再贷款实行比支农再贷款更为优惠的利率，鼓励贫困地区地方法人金融机构扩大信贷投放、合理确定贫困地区贷款利率水平。支持贫困地区地方法人金融机构扩大信贷投放，优先和主要支持带动贫困户就业发展的企业和建档立卡贫困户，积极推动贫困地区发展特色产业和贫困人口创业就业。截至2019年6月底，全国扶贫再贷款余额1,492亿元人民币¹。

2. 加大财税政策支持力度

在财税支持方面，主要政策包括对金融机构符合条件的普惠金融领域贷款实行免征增值税、印花税，减征所得税，提高贷款损失准备税前扣除标准，扩大呆账核销自主权等税收优惠。整合设立普惠金融发展专项资金，加大对新型农村金融机构和西部基础金融服务薄弱地区金融机构支持力度。

2019年1月，财政部、税务总局发布《关于实施小微企业普惠性税收减免政策的通知》，对小微企业做出了认定条件更宽、优惠税种更多的普惠性减税新政，例如，从事国家非限制和禁止行业，且同时符合年度应纳税所得额不超过300万元人民币、从业人数不超过300人、资产总额不超过5,000万元人民币的都可以被纳入小型微利企业。在优惠税种上，将现行小型微利企业优惠税种由

企业所得税、增值税扩大到资源税、城市维护建设税、城镇土地使用税等8个税种和2项附加，包括对月销售额10万元人民币以下（含本数）的增值税小规模纳税人免征增值税，普惠性减税降费进一步得到实现。国家税务总局数据显示，2019年中国小微企业普惠性政策累计新增减税将近2,500亿元人民币。

同时，整合设立普惠金融发展专项资金，引导地方政府、金融机构以及社会资金支持普惠金融发展，2016—2018年，中央财政累计拨付普惠金融发展专项资金339亿元人民币。进一步加大创业担保贷款支持创业和吸纳就业力度，将贷款最高额度提高50%，并降低贷款门槛。2019年起，开展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工作，中央财政通过普惠金融发展专项资金每年安排约20亿元人民币支持一定数量的试点城市。

另外，还加大农业保险保费补贴力度，新增三大粮食作物制种保险为中央财政农业保险保费补贴对象，开展三大粮食作物完全成本保险和收入保险试点工作，2016—2018年，中央财政共拨付保费补贴资金537亿元人民币。

3. 完善监管治理框架

在监管政策方面，首先强化监管考核，在前期小微企业贷款、涉农贷款增速、户数等监管考核目标的基础上，原银监会于2018年重点针对单户授信1,000万元人民币以下（含）的小微企业贷款提出“两增两控”的新目标，针对单户授信500万元人民币以下（含）普惠型农户经营性贷款和1,000万元人民币以下（含）普惠型涉农小微企业贷款、扶贫小额信贷和精准产业扶贫贷款等提出增速等新目标。

其次，建立差别化的监管指标体系。小微企业贷款适用优惠风险权重，将银行业金融机构开展小微企业、“三农”、扶贫等普惠金融服务情况纳入监管评价体系，适当提高

1. 参见中国银行保险监督管理委员会，中国人民银行. 2019年中国普惠金融发展报告[R].

小微企业、“三农”等贷款不良容忍度。支持银行发行小微企业、“三农”专项金融债，拓宽普惠金融信贷资金来源。稳步推进小微企业贷款资产证券化、信贷资产流转和收益权转让等业务创新，加速资金流转。拓宽不良资产处置渠道，鼓励试点金融机构发行小微企业不良贷款资产支持证券，鼓励通过银行业信贷资产登记流转中心合规开展小微企业不良资产收益权转让试点。

最后，完善监管规制。针对地方金融监管制度的短板，完善小额贷款公司、典当行、商业保理企业等六类机构监管规制，起草《融资担保公司监督管理补充规定》《融资担保公司非现场监管规程》《典当管理办法》《融资租赁企业监督管理办法》《关于加强商业保理企业监督管理的通知》等制度，印发《关于加强地方资产管理公司监督管理工作的通知》等文件，继续推动《非存款类放贷组织条例》《处置非法集资条例》尽快出台，为相关监管规制提供上位法依据。修订互联网保险业务监管制度。以统一监管规则、防范风险为根本任务，秉持审慎包容理念，稳步推进配套制度完善，逐步构建立体化、系统化，具有前瞻性、动态调整的开放性制度体系。保护消费者权益，支持互联网保险创新发展。在此基础上探索建立互联网人身保险业务分级分类监管制度，进一步规范互联网人身保险经营行为，持续优化互联网人身保险供给机构，保护消费者权益，防范创新风险。

4. 提升金融行业普惠金融服务能力

首先，指导大中型银行设立普惠金融事业部，建立专门的综合服务、统计核算、风险管理、资源配置、考核评价机制，提升服务能力，聚焦服务小微企业、“三农”、脱贫攻坚及大众创业、万众创新。

其次，发挥保险公司保障优势，推进农业保险稳健快速发展，全面实施大病保险，积极开展贫困人口商业补充医疗保险，面向

欠发达地区、比较困难行业和低收入人群发展小额人身保险。

再次，引导地方法人金融机构和新型金融业态进一步明确定位、回归本源，向县域和基层聚拢。积极引导各类金融机构借助互联网等现代信息技术手段，创新产品和服务渠道，降低交易成本，提升服务可得性，培养金融服务新动能。创新开展扶贫小额信贷、农民合作社信用合作、银税互动、银商合作、金融服务网格化、双基联动、投资管理型和“多县一行”制村镇银行等改革试点。多地探索普惠金融试点示范、小微金融服务改革创新试点、农村金融服务试验、金融扶贫示范区建设等各类试点示范，目前已在河北阜平、浙江宁波、浙江台州、河南兰考、陕西宜君、甘肃和政、甘肃临洮及青海等地推出试点或试验区，积累可复制、可推广的经验。

最后，完善信用信息体系，推进全国信用信息共享平台建设，建立失信联合惩戒机制，加快建立多层次的小微企业和农民信用档案平台，扩大金融信用信息基础数据库的机构覆盖面。建立风险分担机制，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，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¹。

5. 经验总结

普惠金融是一项涉及供给需求、体制机制、政策法规、基础设施、生态环境等各个方面的系统工程，需要从全局的战略高度统筹推进，自上而下逐级传导，也需要政府部门、行业产业、金融机构、市场主体、社会公众等多方联动。从中国经验来看，政策协同是普惠金融发展的有力保障。应持续完善差异化的货币信贷政策、财税政策和监管政策，加强政策协同配合，发挥政策合力，精准激励引导金融机构以商业可持续的方式支持普惠金融发展。同时，优化政策传导机制，

1. 参见中国银行保险监督管理委员会，中国人民银行. 2019 年中国普惠金融发展报告 [R].

避免政策传导偏移，确保最终目标受益。还需要完善政策评估机制，及时采用量化方法对政策实施效果进行后评价。

（二）印度的国家战略

印度政府一直重视“消除贫困，保证公平”的概念。自 2005 年印度储备银行（Reserve Bank of India，简称 RBI）在年度政策报告中强调普惠金融的意义以来，印度的普惠金融取得了长足发展。印度的普惠金融战略强调更加包容的银行业，服务民众，特别是内陆地区。经过印度包容性委员会（Rangarajan Committee，2008）大力推广，普惠金融正式作为一项政策倡议进入商业银行的视野。随后，印度储备银行建议所有商业银行自 2010 年 4 月起定期递交普惠金融三年规划（Financial Inclusion Plan，简称 FIP），普惠金融成为商业银行业务中的一部分。商业银行开始执行普惠金融三年规划，为向传统金融排斥群体提供更好的金融服务，创新在金融领域涌现。2012 年成立的印度普惠金融顾问委员会（Financial Inclusion Advisory Committee，简称 FIAC）于 2015 年重组后负责制定普惠金融国家战略（National Strategy for Financial Inclusion，简称 NSFI）。2020 年 1 月 10 日，印度储备银行副行长 Shri MK Jain 在印度阿加尔塔拉召开的东北部地区普惠金融高级别会议上宣布，印度《普惠金融发展国家战略（2019—2024）》（National Strategy for Financial Inclusion: 2019—2024）已获得印度金融稳定发展委员会（Financial Stability Development Council，简称 FSDC）批准，并于会议当日正式发布。《普惠金融发展国家战略（2019—2024）》致力于消除获得各种金融产品和服务时存在的固有障碍，并指出未来印度普惠金融要着力实现的普及金融服务、提供基本金融服务、提供谋生或技能开发的培训机会、提供金融教育与提升金融素养、保护消费者与建立投诉处理机制、实现

持续有效的协调等六大目标¹。

1. 普及金融服务

简化客户注册手续，通过简单而便捷的数字流程来吸引客户，并推动业务流程逐步实现无纸化。实现在村庄半径五公里内有可使用的正规金融服务。

通过扩大服务范围实现金融服务的普及性，是成功实施普惠金融战略的关键基础。印度政府于 2014 年 8 月推出了“国家普惠金融计划”（Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana，简称 PMJDY），旨在在印度全国范围内实现每户至少一个基本银行账户、金融知识普及、信贷可获得、加入保险和年金便利等目标。印度实施国家普惠金融计划以来，金融服务网点总量有所增加，但仍有东北部地区交通不便利地带、受到左翼极端分子影响的地区和极端贫困地区，需要增加服务网点以提高覆盖率。

《普惠金融发展国家战略（2019—2024）》中明确指出，一是要进一步增加商业银行/支付银行/小型金融银行网点的覆盖面，到 2020 年 3 月，实现为每个山区 500 户居民 5 公里范围内银行服务全覆盖的目标。二是创建必要的基础设施，加强各种数字金融服务模式的生态系统建设，两年内实现降低社会流通现金数量。利用金融科技的发展，鼓励金融服务提供商采用创新的方法，通过虚拟模式（包括移动应用）加强外联，四年内实现每个成年人都能通过移动设备访问金融服务提供商。三是为实现普及金融服务的目标，需向所有金融服务网点/接触点提供稳定且有效的数字网络基础设施，保障金融服务的无缝交付。四是将数字金融基础设施扩展到合作银行、其他专业银行（如付款银行、小型金融银行）和其他非银行实体（例如：化肥厂、地方政府机关/村务委员会办公室、平价商店、公共服务中心、教育机构等），提高向客户提供服务的效率和透明度。

1. 参见 National Strategy for Financial Inclusion: 2019-2024. 网址: <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/pdfs/NSFIREPORT100119.pdf>.

2. 提供基本金融服务

确保每一位有意愿且符合条件的成年人能够获得所需的基本金融服务，包括基本的储蓄银行存款账户、信贷、微型人寿和非人寿保险产品、养老产品和合适的投资产品。

印度是人口数量位居世界第二的人口大国，自 1947 年独立以来一直没有统一的国民身份证制度，这既限制了民众开设银行账户，也限制了基础金融服务的普及。印度曾有超过 5 亿人没有正式身份证明，从而引发了一系列问题，包括无法得到政府援助、开设银行账户、申请贷款、考取驾照等。印度政府曾为本国穷人专门安排了规模达 2,500 亿美元的补贴，其中 40% 以上被有关人员贪污。如果实现穷人通过银行账户获得补贴，将有效避免此类贪污现象。

印度将数字科技运用到身份识别中，解决了向民众提供基本金融服务难的普惠金融难题。印度身份识别管理局（UIDAI）已研发基于生物识别身份证数据库的电子版“了解你的客户”（e-KYC）平台。其开展的身份识别项目（Unique Identification Project，又称 Aadhar 计划），已完成对 11 亿人的生物识别数据采集工作，该项目已成为全世界最大的生物识别数据项目，覆盖了印度 90% 的人口。Aadhar 身份识别卡拥有 12 位数字，政府能够将银行账户与具体人员（尤其是穷人）进行联系。结合印度的业务代理员模式¹，当业务代理员配备 IT 设备时，客户就可以直接通过指纹识别完成银行业务。同时，印度政府正在收集银行账号、生物识别数据和手机号码，通过结合这三方面信息，会使福利补贴的发放更具针对性。印度还推出“数字锁”和“数字签名”（或电子签名），可实现主体之间资料共享和合同签订的数字化和远程化操作。居民通过生物识别身份开立账户后，

能够获得支付、贷款等一系列金融服务，极大地降低了成本，提高了社会效率。

此外，银行设计和开发定制金融产品，并利用金融技术和商业联系网络确保其高效交付，实现向民众提供基本金融服务的目标。银行努力建设其商业联系网络，以便将其用于提供更广泛的金融产品，例如：人寿/非人寿保险产品、养老金产品、共同基金等。具体计划包括三个部分：一是到 2020 年 3 月，让已登记加入《公共医疗发展计划》的所有自愿且符合条件的成年人（包括最近就职的年轻人），加入保险计划和养老金计划。二是到 2020 年 3 月，母公司直接或通过经认证的机构对所有商业联系网络进行建设。三是到 2022 年 3 月，公共信用注册中心（PCR）全面投入运营，授权的金融实体可以利用该机构评估所有民众的信贷申请。

3. 提供谋生或技能开发的培训机会

对个人信息新录入到金融体系的人员，只要符合条件并愿意接受谋生或技能开发培训，政府将向其提供现有的谋生或技能开发计划相关资料，帮助其提高技能，从事有意义的经济活动并增加收入。

可持续的谋生手段可以帮助民众摆脱贫困。虽然获得谋生和技能开发需要多方面的努力，但通过银行、政府和技能开发部门之间的充分协调与合作，可实现各种创造就业机会和技能发展计划的目标融合。个人信息新录入金融体系的人员在开设新账户时，获得现有谋生与技能开发计划的必要信息。具体计划分为两个部分：一是到 2020 年 3 月，愿意接受技能开发并参与相关谋生计划的妇女和失业青年，可在开设账户时获得相关机构组织进行的谋生与技能开发计划相关的所有信息。二是考虑到信息新录入金融体系的自助团体/微型企业

1. 2006 年以来，印度储备银行允许这些联络员充当银行的代理人为客户提供服务。例如民间社会组织，微型金融机构，退休的银行、政府雇员，复员军人，零售业主，以及运行良好的自助组织团体等都可作为联络员。这种模式能有效地把客户与银行连接起来，服务更加方便快捷。

主的重要性，在 2022 年 3 月之前制订计划方案，通过民间、银行及非政府组织共同努力，提高他们的金融知识、个人财富管理技能。

4. 提供金融教育与提升金融素养

帮助民众了解相关金融产品和操作过程，通过音频/视频/小册子的形式为特定人群提供易于理解的模块化金融知识。金融知识模块应适用于特定人群，例如：儿童、年轻人、妇女、新工人、企业家、即将退休人员及已退休人员等，也同样适用于信息新录入金融体系的人员。

在印度政府、印度储蓄银行和其他相关机构的努力下，印度在增加银行网点和银行账户数量方面取得了巨大进展。金融素养的提高让客户能够根据自身需求使用账户，这是改善自身财务状况的关键一步。起初，印度是由银行主导宣传金融知识的，经过多年发展，印度政府大力推动其他相关机构宣传并引导民众学习金融知识，确保金融知识普及有需要的不同人群。金融教育是构建充满活力的金融体系的基石，在这个方向上持续努力非常重要。充分发挥邦省级银行家委员会（State Level Bankers' Committee，简称 SLBC）、地区咨询委员会（District Consultative Committee，简称 DCC）、地区审查委员会（District Level Review Committee，简称 DLRC）现有机制的作用，通过其他相关机构协同努力，在基层推广金融教育。具体计划分为三个部分：一是截至 2021 年 3 月，通过国家金融教育中心（National Centre for Financial Education，简称 NCFE）开发金融知识模块，以视听影音内容和宣传手册等形式宣传金融知识。这些模块应针对特定的目标群体。二是在 2019 年至 2024 年期间，开展注重过程素养和概念素养的教育，不仅让消费者了解产品是什么，同时让其通过技术领先的数字信息亭、移动应用程序等来使用产品。三是 2024 年 3 月前，在全国街区范围内扩大金融扫盲中心（Centers for Financial Literacy，简称 CFL）的覆盖。

5. 保护消费者与建立投诉处理机制

消费者应当了解发起投诉时能获得的相关支持。在存储和共享消费者的生物特征和人口统计数据时，应确保采取充分措施保护消费者隐私权。随着大量新消费者接受正规金融服务，以及由于克隆、黑客、网络钓鱼、短信诈骗、网址嫁接、恶意软件等事件导致数字金融服务风险的显现，亟须强大的消费者保护框架来解决数据保护和信息/网络安全等新问题。

由于金融体系充当了将资金从储户转移到需求资金的企业家的渠道，因此金融体系的安全问题至关重要。必须建立健全不同层次消费者的投诉处理机制。内部审计还应评估银行系统中已存在的内部申诉专员制度，评价消费者投诉处理机制的质量与效力。具体行动计划包括四个方面：一是到 2020 年 3 月，加强金融服务提供商的内部申诉纠正机制，提高其有效性和及时反应能力。二是在 2021 年 3 月前，开发强大的消费者投诉门户网站和移动应用程序作为通用界面，让所有利益相关者通过此界面共同处理、跟踪和纠正与金融行业相关的投诉。三是在 2022 年 3 月前，开通免费的服务热线，解答有关银行、证券、保险和养老金部门客户投诉问题。四是在 2022 年 3 月前，建立门户网站，促进监管机构之间的协调，缓解消费者对投诉处理的不满。

6. 实现持续有效的协调

政府、监管机构、金融服务提供商、电信服务监管机构、技能培训机构等主要相关主体之间需要有针对性的持续协调，确保消费者能够持续使用其服务。其协调重点是集中力量改善最后一英里交付的服务质量，即加强商务通讯员能力，在村庄一级建立支付生态系统，深化金融服务数字化，从而提高使用和交付的便利性。印度在推进普惠金融方面能够取得长足进步，有效协调的作用不容小觑。多年来，普惠金融已经从银行主导的模式转变为多方利益相关者主导的模式，电信服务提供商和金融科技成为追求包

容性增长的重要利益相关者。

印度市场庞大的规模和参与者的多样性，使得政策制定者必须采取协调一致的方法来实现普惠金融的各项目标。设立了邦省级银行家委员会 / 地区咨询委员会 / 街区银行家委员会 (Block Level Bankers Committee, 简称 BLB) 之类的论坛来协调各方利益相关者，相同平台的成员通过向所有人分配特定的职责来最大程度地利用这些平台至关重要。同时，创建单独的较小的论坛，利用技术促进协调，并采取分散式的规划和发展方法，帮助加速地方一级的普惠金融发展。具体行动计划包括两个方面。一方面，在基层层面明确每个利益相关者的责任与期望，确保在政府、监管机构、金融服务提供商、民众之间保持行动一致。随着牵头银行计划在 2019 年迎来 50 周年，SLBCs 将评估实施愿景、行动计划和在普惠金融发展国家战略期间 (2019—2024 年) 建立的里程碑。另一方面，随着地理空间信息技术的进步，可以开发一种基于该技术的有效监测框架，用于监测普惠金融的进程，并特别关注东北地区和受左翼极端主义影响的地区的发展。计划在 2022 年 3 月前开发完成监测框架和地理信息系统 (GIS) 仪表盘。

综上，为了推进普惠金融发展，确保未获得和未充分获得金融服务的各个群体充分获得适当的金融服务，印度政府制订了一系列详细的计划。在亚洲中低收入国家中，印度已有的普惠金融战略成果颇为丰硕。根据世界银行 Global Findex 数据库，印度账户拥有率从 2011 年的 35% 提升到 2017 年的 80%。如本报告第一章所分析，印度是本报告亚洲十国样本中账户拥有率提升幅度最大的国家，这无不得益于印度在扩大金融覆盖面上的努力。同时，利用数字技术进行身份识别的 Aadhar 项目也有效地为普惠金融的发展奠定了基础，解决了开户所需的身份证明问题，消除了补贴穷人过程的中间环

节，遏制了腐败行为，降低了社会成本。此次发布的《普惠金融发展国家战略 (2019—2024) 》再次表明，印度政府已经充分认识到一个稳健的普惠金融政策有力支持的、注重金融教育和消费者保护的普惠金融体系，具有利于经济增长、利于扶贫、减少贫困、减少收入不平等、提高社会凝聚力和共享经济成果等优点。期待印度政府通过此项符合国情的行动计划，实现普惠金融的可持续发展。

（三）日本政策性融资供给体系

日本是目前亚洲发达程度最高的国家，也是亚洲的工业强国、制造业强国和科技强国。中小企业在日本企业中占有极大比重，为日本经济发展起到了举足轻重的作用。根据日本中小企业厅发布的数据，截至 2016 年，日本全国共有 358.9 万家企业，其中约有 357.8 万家为中小企业和小规模经营者，占整体的 99.7% (其中小规模经营者 304.8 万人，占整体的 84.9%)；大企业约 1.1 万家，仅占整体的 0.3%¹。并且多数大企业也是在千万中小企业和小规模经营者的支持下发展起来的，中小企业和小规模经营者当中不乏长寿企业，历史超过一百年的中小企业和小规模经营者有两万多家。日本的中小企业和小规模经营者能够长期健康发展，得益于政府对中小企业和小规模经营者的长期支持。

日本的金融体系由中央银行、民间金融机构、政策性金融机构等组成，形成了以中央银行为领导、民间金融机构为主体、政策性金融机构为补充的金融体系。2018 年年底日本中小企业融资余额 272 万亿日元，虽然主要是通过民间金融机构实现的融资，但这与日本国家层面积极推动构建政策性融资供给体系息息相关。日本政策金融公库、地方信用担保协会和商工中金银行股份有限公司形成了三维度政策性融资供给体系，通过风险管理、信用保障、限制性法律、征信、注册担保制度等各种机制为中小企业和小

1. 网址：https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/chousa/chu_kigyocnt/2018/181130chukigyocnt.html。

规模经营者提供便捷的融资服务和信用担保,推动了民间金融机构再次对企业信用提
供供应链融资,从而形成了良性循环(详见图 2-1)。

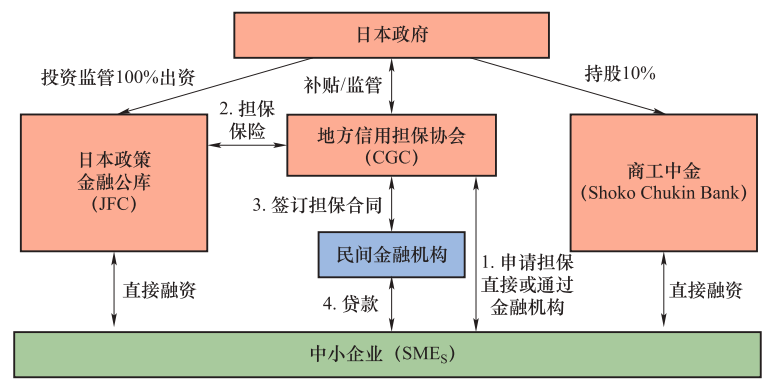


图 2-1 日本政策性融资供应体系示意图

资料来源：日本中小企业厅。

1. 日本政策金融公库

日本政策金融公库（Japan Finance Corporation，简称 JFC）成立于 2008 年，是根据《日本政策金融公库法》由日本政府全额出资，主要由日本国民生活金融公库（NLFC），日本农业、林业和渔业金融公库（AFC）、日本中小企业融资公司、日本国际合作银行四个机构合并而成。它是以日本政府的中小企业、小规模经营者政策和农林渔业政策为基础，在法律和预算允许的范围内发挥金融功能，支持中小企业发展的政策性金融机构，在全国设有 152 个分支机构。日本政策金融公库通过向日本的中小企业、小规模经营者和农林渔业者提供资金，积极支持中小企业和初创企业发展业务创新、企业回生、企业继承、海外扩张，支持农林渔业经营者发展新业务领域的成长战略。每年提供约 30 万笔资金贷款，其中贷款金额 500 万日元（折合约 33 万元人民币）以下的约占 51%，3,000 万日元（折合约 198 万元人民币）¹ 以下的约占 94%。

日本政策金融公库面向中小企业和小规

模经营者提供的金融服务有融资业务、信用保险业务、证券化支持业务等三大类。首先，融资业务期限可长达 20 年，根据申请路径不同，可分为直接向日本政策金融公库营业店申请的直接贷款和向日本政策金融公库代理机构申请的代理贷款两种。为更广泛使用日本政策金融公库的资金，代理贷款是以商业银行、地方银行、第二地方银行、信用金库、信用组合等民间金融机构为代理店（截至 2019 年 3 月 31 日有 466 家代理店），通过其本店、支店进行贷款的申请、审查、签约等手续。其次，信用保险业务是为促进中小企业和小规模经营者资金筹措的便利性和多样化采取的信用保证制度，包括中小企业信用保险、信用保险协会的贷款、破产金融机构相关特别保险等业务。最后，证券化支持业务是为中小企业者可从民间金融机构获得无担保的多样化资金支持提供的金融服务。截至 2018 年年底，日本政策金融公库中小企业贷款余额 5.33 万亿日元²、中小企业信用保险余额 21.26 万亿日元。2004 年至 2018 年通过证券化方式提供直接融资 3,183 亿日元³。

1. 日元兑人民币汇率参考中国外汇交易中心 2020 年 4 月 1 日人民币汇率中间价 100JPY/CNY 6.5873。

2. 日本政策金融公库国民生活事业中的普通贷款和生活卫生贷款、面向农林渔业和食品产业的企业贷款未计入统计。

3. 网址：<https://www.jfc.go.jp/n/company/sme/pdf/2019jfs08.pdf>。

2. 地方信用担保协会

地方信用担保协会（Credit Guarantee Corporation，简称 CGC）、日本政策金融公库（JFC）、日本信用担保协会联合会（Japan Federation of Credit Guarantee Corporation，简称 JFG）¹ 共同组成日本中小企业信用担保体系，向缺少抵押品和信用标的不足的中小企业和小规模经营者增加信用价值。地方信用担保协会是根据日本《信用担保公司法》成立的旨在为所在地区中小企业和小规模经营者提供信用担保服务，使其能够顺利获得融资的担保机构。地方信用担保协会主要由地方政府出资建立，通过政策金融公库提供的信用保险(再保险)操作分担风险。日本全国共有 51 个地方信用担保协会，其中：北海道地区一个，各县一个，东京、横滨、川崎、名古屋、岐阜、京都、大阪等市各一个。截至 2019 年 3 月底，日本共有 122.1 万家中小企业和小规模经营者使用了信用保证服务，其中 90% 为员工人数在 20 名以内的企业²。

日本中小企业或小规模经营者可通过向民间金融机构或直接向地方信用担保协会两种渠道申请信用担保。第一，通过民间金融机构申请时，金融机构受理后向地方信用担保协会提交信用保证委托，此后地方信用担保协会对中小企业或小规模经营者开展信用审查，审查通过后向金融机构发出信用担保证书，金融机构向中小企业或小规模经营者发放贷款；第二，直接向地方信用担保协会申请信用担保时，地方信用担保协会会安排一个金融机构受理该融资业务，在金融机构贷款审批通过后，地方信用担保协会发出信用担保证书，金融机构发放贷款（具体流程会随地方信用担保协会所在地区而异）。

信用担保业务当中，金融机构会根据信用担保证书上的约定内容发放贷款，中小企

业或小规模经营者经由金融机构支付信用担保金。如果中小企业或小规模经营者不能偿还全部或部分贷款，金融机构会要求地方信用担保协会代偿 80% ~ 100% 的债务，地方信用担保协会获得向中小企业追偿的权利，同时部分代偿资金由政策金融公库以保险金的形式予以补偿。风险分担机制的最终目的是让地方信用担保协会和金融机构以适当的方式分担各自责任，鼓励其共同努力持续关注中小企业和小规模经营者的需求，为其提供适当的贷款融资、后续管理支持和业务发展支援³。根据日本信用担保协会联合会数据，2018 年度地方信用担保协会提供信用担保 63.4 万笔，共计 8.07 万亿日元；截至 2018 年底信用保证债务累计 223.3 万笔，余额 21.08 万亿日元；2018 年度发生担保赔付 3.6 万笔，共计 3,459 亿日元⁴。

3. 商工中金

商工组合中央金库银行股份有限公司（The Shoko Chukin Bank, Ltd., 简称商工中金）是日本政府唯一和中小企业工会共同出资成立的、专门为中小企业提供融资服务的政策银行。它的前身是成立于 1936 年的商工组合中央金库。2008 年，日本政府为提高政府效率，根据《商工组合中央金库股份公司法》将商工中央金库改制为商工组合中央金库银行股份有限公司，使其逐步民营化，提高经营自主性，扩大业务范围。目前，商工中金提供贷款业务、存款业务、债券业务、汇兑业务、资金证券业务及国际化业务等多元化的金融服务，在全国设有 100 家分支机构，境外设有 4 家分支机构。商工中金将全国各地分行吸收的客户定期存款资金贷款给需要资金的中小企业和小规模经营者。

商工中金于 2018 年 5 月 22 日向主管部门提交了“商业模式等业务改善计划”的中

1. JFG 是负责向 CGC 提供业务指导、技术支持和部分代偿补偿的全国性组织。
2. 网址：<https://www.zensinhoren.or.jp/basic/index.html>.
3. 参见：孙韦. 中小企业信用担保体系发展的国际经验与启示[J]. 国际金融, 2015, 413(11):78-82.
4. 网址：https://www.zensinhoren.or.jp/about/document/h30_jigyohokoku.pdf.

期计划，并于同年 10 月 18 日对外公布。根据该计划，商工中金将开展“经营支持综合金融服务事业”，围绕真正从客户为本的长远角度出发，为提高中小企业及中小企业工会的价值作出贡献。融资重点方向分为四类：一是优化中小企业融资结构的经营支持型融资。针对由于贷款偿还额超过了营业现金流，导致资金筹措不稳定，不能专心经营本业的企业，进行支援，改善其财务结构。二是企业回生/经营改善。对财务收支恶化，但有回生可能性的企业提供经营改善支援。三是对地区引领性企业的高风险投资进行融资。对通过并购方式获得地区外公司股权、开发海外市场、进军新型产业等高风险项目进行融资。四是对信用等级不高的创业型企业提供贷款。对创业期较短、机器人、生物工程等难以预判风险的项目提供贷款。截至 2019 年 3 月底，商工中金资本金 2,186 亿日元，政府持股资本金 1,016 亿日元，占 46.5%，

其他部分持股资本金 1,170 亿日元，占 53.5%；总资产 11.75 万亿日元，贷款余额为 8.29 万亿日元¹。

此外，日本的政策性融资体系注重社会力量参与，组织符合条件的非营利组织参与中小企业支援体系。例如，城市的“商工会议所”和在市町村的“商工会”（都是根据“一地一会”原则依法建立的商会组织）。所在区域的中小微企业都自愿成为其会员。地方政府为这两个商会设立的企业服务中心提供一定财政补贴。这些组织的经营指导员和记账员为辖区内所有会员企业免费提供管理咨询服务。金融机构在贷款前一般也会咨询当地商会（见图 2-2）。另外，中小企业厅还在其他工商协会和会计、财务和咨询等事务所中认证一批咨询员，政府提供一定补贴。这些措施都有利于缩小金融机构和企业之间的信息不对称，有效解决中小企业的融资难问题，值得借鉴。

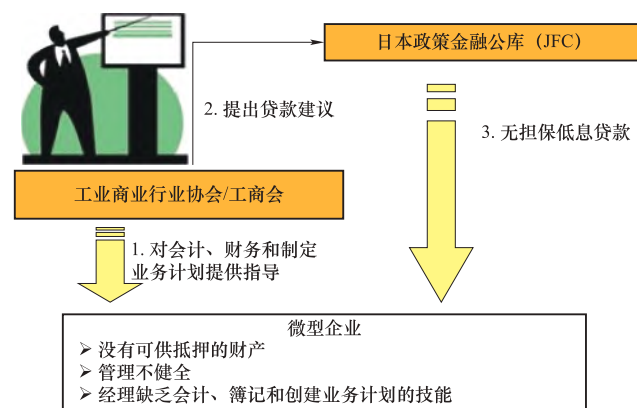


图 2-2 日本商会、协会在中小企业融资中的作用

资料来源：日本中小企业厅。

第二节 金融基础设施建设

金融基础设施是指为各类金融活动提供基础性公共服务的系统及制度安排。发展普惠金融需要各类金融基础设施提供条件，例

如征信体系，支付和结算系统，以及配套的法律和监管框架，以使各种金融基础设施要素得到适当运作。当前，亚洲多国都在积极推进金融基础设施建设，例如建立健全普惠金融信用信息体系，促进信用信息共享，推

1. 网址：<https://www.shokochukin.co.jp/share/library/business/pdf/3003jigyo01.pdf>。

进支付环境建设，完善动产融资登记公示系统，以及推进保险基础机制建设等，努力为主体创造有利于普惠金融发展的生态环境。

(一) 柬埔寨征信体系

1. 柬埔寨征信体系概况

亚洲范围内的许多国家都开展了征信体系建设的相关工作，各国的征信体系发展程度不尽相同。一方面，许多国家拥有政府（尤其是央行）主导的公共征信系统，代表国家有韩国、马来西亚、越南等；另一方面，私营征信机构也是信用体系的重要组成部分，如柬埔寨、印度、新加坡、泰国、菲律宾等国就没有公共征信系统，只有私营征信机构。这其中，越南早在1992年就成立了公共征信系统，2008年开始成为央行下属的独立机构。在国际金融公司的支持下，2007年越南11家主要商业银行还出资成立了具有国际标准的私人信贷局，它成为越南唯一的私营征信机构。菲律宾最初的征信信息机构并无强制的公权力，金融机构在非强制性框架下，信息报送的意愿不强，菲律宾通过立法建立了强制报送的要求，征信机构开始真正成功建立并运营。

柬埔寨信用局（Credit Bureau Cambodia，简称CBC）是一家私营征信机构，由柬埔寨银行协会、小额贷款协会等合资成立的信用局控股公司持股51%，由新加坡和美国两家机构合资成立的Equifax Cambodia控股公司持股49%。

CBC受柬埔寨央行监管，央行要求其发放金融业务许可证的所有金融机构都必须成为CBC的会员，主要由银行和小额贷款机构强制共享和使用信息，其他机构可以自愿参与。CBC同时收集正面和负面信息，分别保管10年和3年。此外，2018年开始CBC与两家全国性金融机构ACLEDA银行和AMK小额贷款公司合作，为个人提供“金融健康核查”信用报告查询

服务。CBC支持个人携带有效身份证件到其办公地点现场查询信用报告，每人每年可免费查询一次。截至2016年年底，CBC有135个会员机构提供查询信用数据，涵盖500万人，占柬埔寨成年人口的49.9%，自其成立以来已经为市场参与者提供了超过1,300万份信用报告。这些数字随着其征信体系的发展还在不断增长。CBC提供的数据及报告形式也在不断丰富。个人信用产品包括普通的个人信用报告和金融健康检查报告；商业信用产品包括商业信用报告、消费者信用报告、信用局评分（Khmer Score，简称K-Score）、数据分析报告、投资组合监管报告、投资组合概述、定制化解决方案报告等。以K-Score为例，K-Score将所有的信用数据集中在一个信用评分里体现，目的是衡量消费者当下的潜在信用风险，预测其违约的可能性。K-Score分数主要受信用承诺、支付行为、负面信息、违约记录等因素影响。K-Score能给信用机构提供一个快速参考值，加快贷款评估进程，促进金融活动的开展。CBC并不旨在通过K-Score代替银行做决策，而是向银行提供这样的评分，由银行自己决定如何使用。

商业信用报告（Commercial Credit Report）是CBC提供的最重要企业信用产品之一。商业信用报告是所有在CBC注册在案的合法信用实体在银行及其他金融机构的历史信用记录，其内容有公司介绍、信用概况、查询历史记录、账户信息、股东信息等，还包括担保账户细节、会计冲销、公共媒体信息等，是一份非常全面翔实的跨行征信记录报告。

除了提供消费者及企业信用信息外，CBC还为作为成员单位的金融机构提供付费的商业化数据分析报告，帮助其了解其在征信市场上的位置与表现。通过客户忠诚度监测，每个月会员机构都可以了解他们的顾客与自身机构和其他机构的关系如

何。例如，有多少新的顾客，有多少顾客去了其他的银行，还可以了解他们是否获取了其他银行的贷款。又如，银行的某个顾客平均贷款是多少，同一个客户在其他银行的贷款又是多少，通过这些信息最后来确定这个银行是否可以向该客户发放更多的贷款。

此外，CBC 还利用其强大的数据做好内部管理工作。CBC 掌握了每天查询系统的使用情况，可以提前预判季节性及其他情况，并及时通知银行等金融机构提前做好应对工作。

2. 对普惠金融的影响

柬埔寨普惠金融状况总体与其国民经济水平发展一致，在成年人账户拥有率、金融机构账户拥有率、手机货币账户拥有率、特殊群体（妇女、贫困人口、农村人口等）账户拥有率指标方面均与其他中低收入国家平均水平相差不多。

由第一章可知，柬埔寨账户拥有率在 2017 年为 21.7%，意味着仍有近八成的柬

埔寨成年人被排除在正规金融体系之外。由于正规金融渠道不足，这些金融体系外的人群缺少获得资金以及储蓄服务和金融教育的权利。值得一提的是，与蒙古国类似¹，柬埔寨普惠金融基本不存在性别鸿沟，即男性与女性在账户拥有率等金融指标方面不存在明显差别，其普惠金融发展滞后主要体现在总体账户覆盖率、贫困人口账户覆盖率等方面。

与此同时我们也注意到，柬埔寨较其经济发展水平超前的征信体系给包括普惠金融在内的整体金融活动带来了显著的积极影响。正如表 2-2 所示，虽然柬埔寨在成年人账户拥有率、金融账户拥有率、储蓄率等方面明显低于其他中低收入国家水平，但在信贷水平上明显高于其他中低收入国家，甚至明显高于东亚及太平洋国家平均水平。信用卡贷款、住房贷款等多个指标显示，柬埔寨达到了中低收入国家平均水平的三倍以上，这与该国发达的征信体系是密不可分的。

表 2-2 柬埔寨普惠金融发展与类似国家对比

账户拥有率（15 岁以上）	柬埔寨	东亚及太平洋地区	中低收入国家
所有成年人	21.7%	70.6%	57.8%
金融账户拥有率			
所有成年人	17.8%	70.3%	56.1%
电子货币账户拥有率			
所有成年人	5.7%	1.3%	5.3%
电子支付（15 岁以上）			
电子支出或收入	15.6%	58%	29.2%
储蓄（15 岁以上）			
金融机构储蓄	5.3%	30.6%	15.9%
信贷（15 岁以上）			
通过金融机构或信用卡借贷	26.7%	21.5%	9.8%

数据来源：Findex 2017。

1. 蒙古国的女性账户拥有率高于男性。

具体来看，通过支付记录的建立和不断积累，CBC 帮助个体户、贫困人口等之前被排除在金融活动之外的人群获得“名誉抵押物（Reputational Collateral）”，并把这些信息提供给所有在 CBC 共享信息的金融机构，帮助这些社会特殊群体获得来自正规金融部门首次信贷的可能性，逐渐建立其征信记录，实现普惠金融。根据 CBC 统计数据，柬埔寨近年来对妇女、个体户的贷款增长显著。由于目前公开信息中缺乏柬埔寨征信体系对其普惠金融发展状况的量化数据统计，无法对其进行直观的量化数据分析，但有理由相信其征信体系的快速发展至少从侧面推动了普惠金融事业的进步。

世界银行发布的营商环境报告（2019）中，综合营商环境指数排名里柬埔寨为 138 名，低于与其人均 GDP 水平相近的巴基斯坦，高于与其总 GDP 水平相近的老挝。在创办企业容易度、获取建筑许可容易度、获取电力容易度、合同执行力度等指标方面，柬埔寨评分均低于巴基斯坦和老挝，但获取信贷便利度（Ease of Getting Credit）的排名却显著高于后两者，在世界排名高达第 25 名，甚至显著高于众多发达国家水平，这一点非常值得肯定。这与其征信体系的发达水平是密不可分的。

除营商环境外，征信体系的完善对柬埔寨金融体系、宏观经济以及社会方方面面均有积极影响。金融体系方面，CBC 的建立改善了个人信用申请条件、贷款组合管理状况、信贷申请效率以及市场运营及监管状况。宏观经济方面，征信系统通过提升信贷的可得性、促进相关投资活动的增长，直接或间接地带动了 GDP 增长。2019 年 2 月的一份柬埔寨信用体系影响评估报告显示，信用体系对 2016—2017 年间柬埔寨 GDP 增长率的贡献高达 13.48%¹。

客观来看，柬埔寨普惠金融的发展现状

依然不容乐观，其整体发展水平仍然较为滞后。例如，根据柬埔寨央行数据，柬埔寨跨行交易十分受限，缺乏一个广泛适用的电子支付系统，这成为制约柬埔寨跨行电子支付的根本原因之一。受此影响，柬埔寨电子商务的不发达，反过来又对电子支付业务发展形成制约。因此，柬埔寨电子支付量显著低于中低收入国家平均水平。2016—2017 年，柬埔寨采用电子支付支出及收入的人群仅占 15 岁以上人群的 15.6%，使用账户接收私人部门发放工资的比重仅占 15 岁以上人群的 1.1%，通过网络购物或支付账单的仅占 15 岁以上人群的 3.8%，通过手机或网络支付的仅占 15 岁以上人群的 5.9%。这些数据都远低于东亚及太平洋地区以及中低收入国家平均水平。

3. 下一步发展方向

为进一步推动柬埔寨的普惠金融发展，应采取以下两方面措施。

第一，扩大非正规金融部门的征信体系参与度。柬埔寨非正规金融部门规模较大，经营包括未经政府授权的个人贷款、典当、不动产业务及农村信用活动等，这些非正规金融部门的参与者大多都没有被纳入 CBC 征信体系，有金融活动但无金融活动记录，不仅带来了宏观及微观经济活动的扭曲，而且造成了征信体系数据的偏差，不利于金融体系以及宏观经济的发展。

通过将非正规金融部门纳入征信体系，一是能帮助这些经济活动的实际参与者获得更多的正规信贷渠道，二是帮助非正规金融机构获得更多更全面的消费者信息，提高信贷的数量和质量，三是使得监管机构能更好地掌握金融活动现状、预测风险，做到防患于未然。此外，政府应做好金融教育工作，向征信体系成员、消费者，特别是非正规金融活动的参与者做好金融知识普及，倡导消费者适度借贷。

1. 参见 Impact Study on Credit Reporting in Cambodia, Neil Munroe, February 2019, CRS Insights Limited.

第二，推动电子支付业务发展。数字支付、电子商务的相对落后已经成为制约柬埔寨普惠金融发展的软肋之一。从根本上来说，柬埔寨信息与通信技术行业发展具备一定的基础，这从全国手机、互联网使用率等数据上有所印证，侧面反映了柬埔寨具备发展数字支付以及电子商务的硬件基础设施条件。政府应加大对数字支付以及电子商务的扶持力度，从营商环境、政策支持、财政转移支付等多方面发力，推动数字经济特别是电子支付业务的发展，配合激发征信体系的优势，切切实实推动金融部门和宏观经济的发展与进步。

4. 经验总结

柬埔寨在征信体系建设方面进行了积极有益的尝试。柬埔寨央行和柬埔寨小额贷款协会在国际金融公司的帮助下筹建了柬埔寨私营的征信机构 CBC。在 CBC 的框架下，金融机构打破了信用信息的使用壁垒：所有金融机构都必须成为 CBC 的会员，主要由银行和小额贷款机构强制共享和使用信息；同时，其他机构可以自愿参与。这一框架打通了信用体系建设的最大困难，即信息获取的高昂成本。通过互相分享使用信息的方式，柬埔寨实现了征信信息获取、使用的规模效应。对于柬埔寨国民来说，“名誉抵押物”得到广泛接受，将极大促进其金融市场的参与程度，尤其是在信贷获得方面，柬埔寨的信用体系建设效果已经初具成效。

（二）印度 UPI 电子支付系统

1. 概况

近年来，数字技术的应用为我们的生活带来了方方面面的改变。作为金融系统基础设施的重要组成部分，支付系统可以利用数字支付为客户带来更加便捷、高效的支付体验。大规模采用电子支付的国家已经受益于电子支付为金融体系带来的巨

大变化。

印度于 2016 年推出的统一支付接口（Unified Payments Interface，简称 UPI）系统是利用数字技术进行实时支付改革的成功案例。印度在相对短的时间内改变了原有错综复杂的支付基础设施并取得了巨大进展。印度的 UPI 系统将政府、金融机构、第三方应用联系在一起，目前已经在全球的电子支付领域占据领先地位。有数据显示，印度的 UPI 系统以其在系统标准、公布的应用程序接口（Application Programming Interface，API）数量以及第三方应用参与度上的优秀表现，被评选为全球最领先的实时支付系统（Real-Time Payments，简称 RTP）¹。印度的 UPI 系统为其他国家的实时支付基础设施的建设提供了重要参考意义。

2. UPI 系统的建立

在建立 UPI 系统之前，印度的支付系统可谓复杂而落后。当时，印度的支付基础设施非常古老，缺乏有效监管。交易结算往往无法实时进行，也缺乏高效运转的清算系统。印度于 2007 年推出《支付与结算系统法案》（Payment and Settlement Act），标志着对其支付体系改革的开始。随后，印度于 2009 年建立了印度国家支付公司（National Payments Corporation of India，简称 NPCI），作为对零售支付和结算系统的监管机构。事实证明，印度国家支付公司在推动印度向数字化支付转型的过程中起到了非常重要的作用。随后，印度在 2010 年推出了即时支付系统（Immediate Payment System，后称 IMPS），为 UPI 提供了技术基础。

在 2016 年，印度正式推出了 UPI。UPI 是由印度国家支付公司开发的即时支付系统，旨在促进银行间交易。该接口由印度储备银行管理，将多个银行账户添加到（任何参与银行的）单个移动应用程序中，通过移动平台上的两个银行账户之间即时转账来工作，从而实现

1. 网址：<https://gomedici.com/status-check-real-time-payment-systems-across-world/>.

无缝的资金流动。UPI 是印度国家支付公司为“建立一个统一的、易得的、普惠的支付系统”的愿景下进行开发的项目，它是印度国家支付公司从 2009 年成立以来 8 年发展的结晶。

印度储备银行在推行 UPI 的过程中，采取了一系列积极手段。例如：为扩大客户群，印度储备银行要求在 UPI 系统创始最初几年，对系统上进行的支付活动免于收费；对金融机构，印度储备银行积极邀请所有大银行参与进来，说服银行同意使用通用认证系统（Common Authentication System）；对于商户，印度储备银行提供大力支持，使得商户可以使用支付应用或二维码自主发起收款；同时，印度储备银行确保 UPI 可以对第三方应用开放。

3. UPI 系统的技术特点和作用

UPI 系统是实时支付（RTP）系统的一种模式。通过对国内银行的通用标准和数字互操作性进行简化和标准化，在可互操作层启用即时支付系统（IMPS），UPI 系统能够全天候进行细粒度的小型零售支付结算，为汇款人和收款方提供即时交易确认。IMPS 是

UPI 的切换机制，它提供了基于移动的可互操作的资金转移服务。通过移动电话、互联网和 ATM 访问，IMPS 连接了各种利益相关者，例如银行、商家、消费者和电信服务提供商，以使不同金融机构之间能够即时进行支付和结算。

UPI 系统的使用是用户友好的，流程简单、操作安全。使用 UPI 系统支付（UPI 称之为 PUSH，推操作）的用户交易流程（见图 2-3）可分解为：（1）结账：消费者使用其移动设备；（2）消费者发起支付：使用第三方应用程序，消费者发起支付和认证；（3）RTP 指令：指令被发送到银行，在 RTP 系统中转移资金；（4）付款：资金从消费者的银行账户转移到商家的银行账户；（5）商家确认交易：商家确认资金进入自己的银行账户。同样地，商家也可以对消费者进行收款（UPI 称之为 PULL，拉操作），商家首先登陆 UPI 应用程序，选择收款选项，输入付款明细，消费者将在手机上收到付款通知，输入 UPI 密码授权交易，交易完成后商家和消费者从银行收到通知和短信确认支付状态。

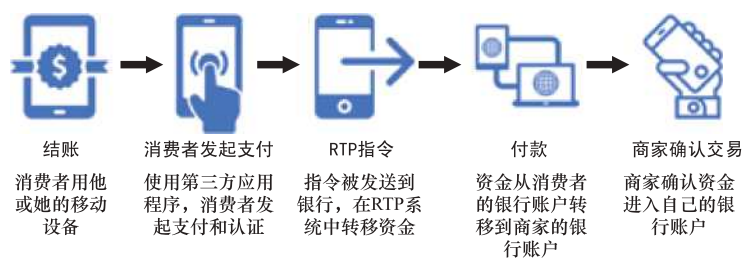


图 2-3 UPI 用户付款的交易流程

UPI 有五个关键的特性：（1）UPI 使个人移动电话可以用作所有形式付款的设备，包括人对人，人对实体以及实体对人。使用单个 UPI 应用程序合并多个银行业务关系，从而为客户带来良好的用户体验。（2）付款可以由付款人和收款人双方发起。这使个人移动电话既可以用来付款（PUSH），也可以

用来收款（PULL）。（3）UPI 允许用户创建其唯一的虚拟支付地址，从而使用户仅通过提供支付地址即可进行支付，而无需在第三方应用程序或网站上提供敏感的信息，例如银行账号或凭证。（4）UPI 提供了一组标准的应用程序接口（Application Programming Interface，API），简约且功能

齐全，以支持在 UPI 平台上进行交易，从而建立了跨所有银行、金融机构和支付系统的完全可互操作的系统，消除了孤岛和封闭。(5) UPI 在个人移动电话上使用一键式两因子身份验证 (One Click-2 Factor Authentication，即客户只需在手机上单击一下，验证移动设备指纹和输入 MPIN 码两个因子即可进行交易) 进行安全可靠的付款，而无须任何单独的支付设备或实体令牌，这使得用户能够轻松地进行电子支付，获得良好的用户体验。

UPI 的推出使印度成为数字支付领域的世界领先创新者之一。它改变了人们进行支付和转账的方式，作为一种普遍的、低成本的数字工具，降低了个体和企业交易的门槛，推动客户从现金支付到无现金支付行为的转变。

UPI 的应用对其数字支付生态体系的参与方有诸多好处。对银行来说，UPI 基于银行现有基础进行架构，为银行提供了一种通用的交易应用，能够无缝启用商家交易。UPI 系统一键式两因子认证的设计和唯一标识符的付款方式更加安全、创新。对客户来说，UPI 全天候可用，使用虚拟 ID 降低数据泄露，无须共享银行凭证。其一键式授权更加高效、便捷，用户还可以从移动应用中直接投诉。UPI 单一的应用程序可以访问不同的银行账户，在不同的接口上进行支付活动，具有数字互操作

性。对于商家来说，UPI 帮助商家轻松进行数字交易，不再需要任何实体银行卡和昂贵的 POS 机。同时，使用 UPI 中的唯一标识符，商家能够从客户处无缝收款，而无须像实体卡一样产生储存客户虚拟地址的风险。接入 UPI，商家能够触及无信用卡/借记卡的客户，吸引客流，扩大客户群。由于 UPI 数字交易和移动优先的特性，使其适用于电子商务和移动商务，商家可以获得运营优势和竞争优势。

UPI 的易用性、安全性和强大的业务解决能力使其逐渐成为印度个人用户和企业首选的支付系统。UPI 的使用推动了现有数字支付系统的发展，在很大程度上为印度用户数字交易行为和习惯的转变提供了助力。

4. UPI 系统的最新发展

截至 2020 年 1 月，使用 UPI 的银行数量为 144 家，当月交易量为 13.05 亿笔，交易金额为 21.6 万亿卢比 (约合 2,857 亿美元)。与 2018 年 1 月相比，UPI 的月交易量和交易金额在两年间增长了 8.6 倍¹ (见图 2-4，图 2-5)，增长迅速。经有关机构²预计，到 2025 年印度每年的数字交易额可能达到 1 万亿美元，每 5 笔交易中就有 4 笔是数字交易。UPI 作为一种实时的银行间付款系统的移动应用，大力推动了用户从现金交易到无现金交易的数字支付系统的转变，使得数字交易的整个过程无缝且安全。

2016—2020年印度UPI系统每月交易量（百万笔）

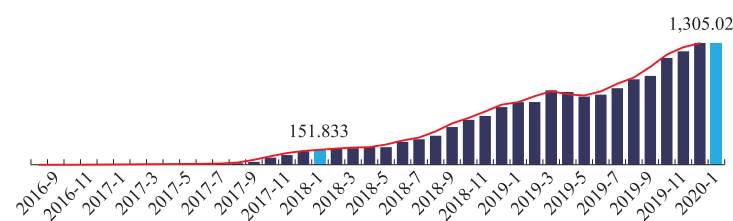


图 2-4 印度 UPI 系统交易量的增长

1. UPI 产品数据，网址：<https://www.npci.org.in/product-statistics/upi-product-statistics>。

2. 参见 ACI Worldwide & AGSTTL Highlight Megatrends Shaping India's Digital Payments Revolution。

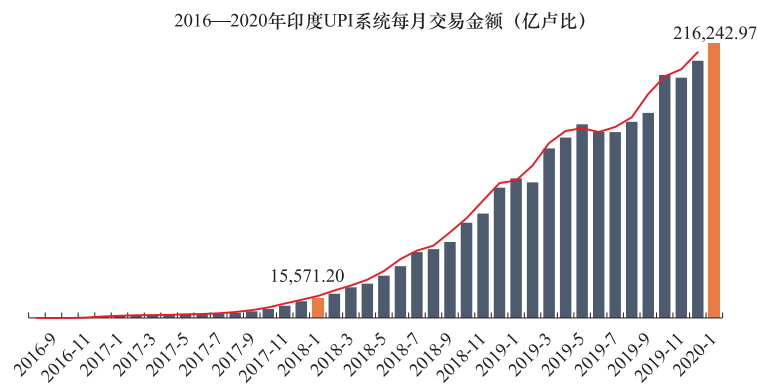


图 2-5 印度 UPI 系统交易金额的增长

目前，印度 UPI 的交易金额已经超过了电子钱包类支付金额¹，但仍未超越信用卡和借记卡交易金额的总和。然而，印度 UPI 的交易金额的增长速度却远超信用卡与借记卡交易金额的增长速度²（见图 2-6，图 2-7）。相信不久的将来，UPI 会成为印度实现普惠金融的重要推动力。UPI 系统通过不断优化、迭代、更新后将使基于 UPI 的数字实时支付系统深入到印度人民生活的方方面面，将更广泛的人口纳入该国数字经济的一部分。

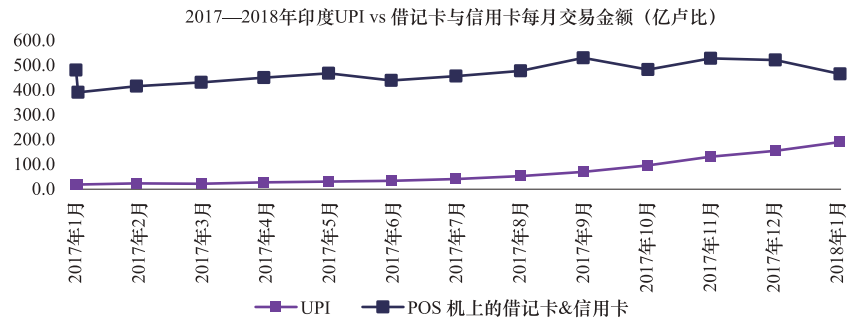


图 2-6 印度 UPI 系统交易金额与借记卡和信用卡的对比

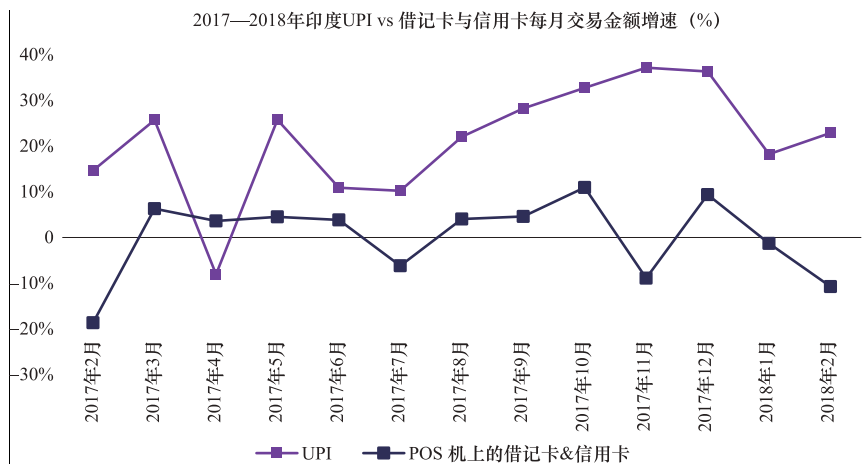


图 2-7 印度 UPI 系统交易金额增长率与借记卡和信用卡的对比

1. 印度储蓄银行，网址：<https://www.rbi.org.in/>。
2. UPI 产品数据，网址：<https://www.npci.org.in/product-statistics/upi-product-statistics>。

5. 经验总结

印度建立 UPI 电子支付系统，是针对国内复杂落后的支付系统而进行的重要创新性变革。作为一种被认为是全球领先的实时支付系统，印度 UPI 有针对性地克服了国内支付基础设施的诸多弱点，建立起了一套可以实时、高效地进行交易结算，且能被有效监管的框架。

与中国的微信支付、支付宝等有所不同，印度 UPI 的建立很大程度上来源于官方的推动，印度央行——印度储备银行直接监管，而其创立的印度国家支付公司则直接对该系统进行开发和推广。在官方各种激励措施的强力助推下，UPI 在单个应用程序中整合了国内多个银行的业务关系，激励商户与第三方应用的参与。这种自上而下的变革方式，可以最大限度整合资源优势，推动数字支付系统的发展，助力印度逐步养成用户进行数字交易的行为习惯。

在技术上，UPI 系统实现了用户的良好体验，使用通用的虚拟支付地址避免了客户敏感信息的泄露，而且实现了各金融机构和支付机构的可互操作，消除了孤岛和封闭。这些特点也为亚洲其他国家建立全国电子支付系统提供了重要参考和技术标杆。

（三）中国动产抵押担保体系

传统的银行信贷依赖于使用不动产抵押进行风险控制。而缺乏可抵押的不动产，成为中小微企业面临融资约束的重要原因。为了更好地服务小微企业、初创企业，中国创新抵押担保体系，通过修订法律和引入动产（Movable Assets）融资登记系统，将动产纳入可抵押范畴，极大缓解了中小微企业融资难。

1. 动产融资缓解中小企业融资难

相比于拥有大量厂房、土地、房产等可抵押不动产的大型企业，小微企业、初创企业更多处于轻资产运营阶段，可抵押的不

动产有限，因此常常被排斥于正规金融服务之外。而原材料、半成品和产成品等存货、企业的应收账款，甚至包括知识产权、排污权等无形资产，是小微企业、初创企业的主要资产类别。将动产纳入抵押品担保物范畴，有助于缓解中小企业融资难、融资贵的难题。相对于欧美发达经济体中广泛存在的动产融资，中国起步较晚，于 2007 年正式拉开动产融资体系构建的序幕。

2. 构建动产融资的法律基础、制度保障和基础设施

中国人民银行会同司法部协商有关动产融资的配套法律支持，推动中国动产担保物权制度的改革，进而推进以动产融资为核心的融资担保体系创新。2007 年经全国人大批准颁布并实施的《中华人民共和国物权法》，明确动产担保物范围、担保物权设定、担保物权信息的登记与公示、担保物权实现的优先规则和实现方式，为动产融资市场发展提供法律保障和制度框架。之后，中国相继修订《破产法》《民事诉讼法》《合同法》及《中小企业促进法》等法律法规，出台了《中国人民银行应收账款质押登记办法》等部门规章，逐步形成了以《物权法》为核心、相关法律法规为支撑的中国动产融资市场的法律体系（王微，2019）¹。当前，中国正在推进编纂《民法典物权编》，增加设立动产融资担保统一制度设计的相关条款，降低金融机构进行动产融资的风险。

中国政府相继出台了《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》《关于加快融资租赁业发展的指导意见》《小微企业应收账款融资专项行动工作方案（2017—2019 年）》和《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》等促进动产融资发展的政策意见和部门规章，明确开展动产质押贷款业务，建立以互联网为基础的集中统一的自助式动产、权利抵质押登记平台，全力支持动产融

1. 参见：王微. 动产融资市场改革与创新[J]. 中国金融，2019，901（7）：18-20.

资市场发展。

动产融资依托于 2007 年由中国人民银行征信中心建立、基于互联网运营并覆盖全国的动产融资统一登记公示系统。该系统为企业用户提供应收账款质押登记、应收账款转让登记、租赁登记、生产设备/原材料/半成品/产品抵押登记、所有权保留登记、租购登记、留置权登记、保证金质押登记、存货/仓单质押登记、动产信托登记等服务。截至 2018 年 4 月 30 日，登记系统累计注册常用用户达 1.9 万户，普通用户 25.9 万户；累计登记量 321.9 万笔，累计查询量 1,586.7 万笔。

3. 动产融资市场的快速发展

首先，市场规模不断扩张。自 2007 年以来，中国动产融资市场交易日益活跃，规模不断上升。2016 年中国动产融资规模达到 36.07 亿元人民币，是 2012 年的 1.74 倍。

其次，参与主体日益多元。2006 年之前中国仅有 12 家存款类金融机构开展应收账款融资业务，至 2016 年已经有 97 家金融机构开展应收账款融资业务。外资银行、合作金融机构、村镇银行、小贷公司等存款类金融机构，以及保理公司、企业财务公司等非存款类金融机构也逐步进入动产融资市场。

再次，融资品种逐渐丰富。从应收账款起步，中国动产融资逐渐向机器设备、存货、仓单、知识产权、收费权、经营权及有价证券等方面拓展。

最后，科技与融资相结合。除了中国人民银行提供应收账款融资服务的互联网服务平台，互联网科技公司也提供互联网动产融资服务，并利用自身的供应链管理技术，为上下游企业提供应收账款、仓单、存货等方面的融资服务。例如京东金融动产融资服务——“云仓京融”，是京东金融与中国邮政速递物流股份有限公司合作，以专业仓储服务为核心，为周转中的货物质押提供授信的产品。一方面，申请方便。只要能够验证质押商品从生产、运输、存储到销售的全链条数据，就可以提出贷款申请。另一方面，放

款速度快。经过第一次资格审核后，以后贷款只要在网上完成操作，确定后即可放款，整个流程仅需几分钟。

4. 排污权抵押创新

排污权是生产型企业的一种动产形式。中国政府规定，排污单位（生产型企业）在规定期限内对排污权拥有使用、转让和抵押等权利。排污权抵押贷款是借款人以有偿取得的排污权作为抵押物，向银行申请获得贷款的服务与融资活动。排污权抵押推动了排污权交易制度的发展，为企业提供了新的融资渠道。中国浙江等地先后开展了排污权抵押贷款、租赁等工作，有效缓解了中小企业融资难等问题。

2008 年，绍兴作为全国排污权有偿使用和交易试点，率先建立排污权交易制度，实行总量控制型的排污权有偿使用和交易。2009 年，中国人民银行绍兴市中心支行与市环保局联合出台《绍兴市排污权抵押贷款管理办法（试行）》，允许企业将排污权作为抵押物向银行贷款。2014 年 8 月，正式出台《绍兴市排污权抵押贷款管理办法》，完善相应制度和规程，使排污权抵押贷款更具可操作性。目前，绍兴股份制商业银行、城市商业银行和农村合作金融机构均开办了排污权抵押贷款业务。

数据显示，自排污权交易制度建立以来，截至 2018 年上半年，绍兴市累计完成排污权抵押贷款 1,394 笔，共放贷 400.52 亿元人民币。其中排污权抵押贷款在纺织企业密集的柯桥区尤为活跃。截至 2018 年 7 月，柯桥区排污权银行评估价已达 1.7 万元/吨，累计 254 家企业向银行抵押排污权，办理贷款 1,095 笔，抵押融资额占全省贷款额 70% 以上，这些贷款多用于“三废”治理及设备更新。

5. 动产融资促进实体企业与金融机构的互动

全世界范围内正在兴起将动产作为抵押品的信贷创新，极大缓解了中小企业的融资约束，促进发展中国家的经济增长。在这场

方兴未艾的创新浪潮中，中国积极推进融资担保体系创新，通过修订法律规章、构建登记平台，将动产纳入可抵押资产类别，扩展了中小企业的抵押品边界，延伸了金融机构的融资服务范围，促进了实体企业与金融机构高效的、普惠性的互动。

第三节 数字普惠金融发展

数字普惠金融具有服务覆盖广泛化、客户群体大众化、风险管理数据化、交易成本低廉化四大特征，在金融的商业模式、产品服务、组织架构等方面产生了诸多创新，丰富了金融服务提供主体，延伸了金融服务触角，提高了市场竞争性，对解决普惠金融领域的诸多难题提供了新的思路和方法。当前，数字技术和普惠金融理念的深度融合已成为金融创新领域的焦点和热点。在 2016 年二十国集团（G20）杭州峰会上通过的《G20 数字普惠金融高级原则》当中，包含了利用数字技术推动普惠金融发展等 8 项原则以及更为具体的 66 条行动建议，这是国际社会首次在该领域推出高级别的指引性文件。由此，世界各国将会加速形成一个以数字技术为驱动的普惠金融发展新模式，推进普惠金融发展迈入新阶段。

（一）中国数字普惠金融

近年来，随着通信技术和电子商务的快速发展，中国的数字金融发展迅速，已显著领先于世界平均水平。数字普惠金融超越了金融服务的形态，其目的是让没有获得金融服务和金融服务不足的群体获得可负担的金融服务。与传统金融机构将主要资源分布于人口、商业集中地区的状况相比，数字金融使得金融服务更直接，客户覆盖面更广泛。从覆盖的社会群体来看，数字金融的产品创新降低了客户准入门槛，使得金融服务的贵族属性大大降低，平民化趋势日益显现。与

传统金融机构的排他性相比，数字金融可以满足那些通常难以享受到金融服务的中小微企业和低收入人群的需求，从而体现了普惠金融的应有之义。

1. 中国数字支付及其出海探索

数字支付是数字普惠金融业务中非常重要的一环。支付工具非现金化是当前正在发生的一个重大变革。随着可靠而高效的数字支付产品大量涌现，消费者现在可以享受到随时随地支付的便利。移动支付为购物、缴纳公用服务费用、银行账户查询、支付交通费、转账、购买理财产品和其他交易提供了一种新的方法。对许多消费者而言，数字支付已经取代了现金交易。无论是在现代化的商场或者是路边地摊，都可以通过手机来完成支付。此外，由于使用数字支付，大量交易被记录下来，金融科技公司可利用大数据和云计算等信息技术收集和分析这些海量数据，进而更精准地为消费者设计和提供一系列成本低、可获得性高的金融产品与服务。

在中国，数字支付的技术路径有近场通信（Near Field Communication，简称 NFC）和二维码支付两大类。虽然 NFC 支付的诞生早于二维码支付，且理论上 NFC 支付的安全性也高于二维码支付。但由于中国的支付标准之争，NFC 模式涉及各链条协调困难，而二维码支付拥有明显的便利性和成本优势，目前中国的数字支付以二维码支付为主。

根据中国人民银行数据¹，中国电子支付的成年人比例达到 82.9%。其中，非银行支付机构网络支付业务及银行机构移动支付业务发展最为迅速，2019 年上半年，银行金融机构移动支付 434.24 亿笔，金额 166.08 万亿元人民币，呈现持续增长态势。艾瑞咨询统计数据显示²，2019 年第三季度，中国第三方移动支付交易规模达到 56 万亿元人民币，同比增速为 15.2%。支付宝和微信支付

1. 参见中国人民银行金融消费者权益保护局发布的《中国普惠金融指标分析报告（2018 年）》。

2. 参见艾瑞咨询（iResearch）《2019Q3 中国第三方支付行业数据发布》，网址：<http://report.iiresearch.cn/report/202001/3525.shtml>。

在中国移动市场处于明显领先的位置。支付宝的市场份额为 54.5%，位列第一。腾讯财付通（含微信支付）、壹钱包的市场份额分别为 39.5%、1.5%，位列第二和第三名。此外，中国移动智能终端 NFC 支付交易规模同比增速达 55.6%；线下扫码支付交易规模环比增速约 7.8%。线下扫码支付仍然在经历着从一二三线城市向更偏远闭塞城市以及从中部头部商户向庞大的长尾商户拓展的下沉过程。农村地区电子支付进一步推广。2019 年上半年，农村地区发生网银支付业务 63.54 亿笔，金额 74.27 万亿元人民币；发生移动支付业务 47.35 亿笔，金额 31.17 万亿元人民币；银行机构办理农村电商支付业务 3.57 亿笔，金额 4,030.33 亿元人民币。因此未来由线下扫码支付下沉所带来的新的用户及支付规模的增长仍然十分可观。

同时，中国的移动支付业务也逐步向海外拓展。自 2015 年起，蚂蚁金融服务集团（简称蚂蚁金服）就以“技术出海+当地合作伙伴”的模式，通过向当地合作伙伴技术输出和生态赋能，因地制宜地共同打造出当地人使用的“支付宝”。2018 年 4 月，蚂蚁金服和孟加拉国最大的移动支付公司 bKash 宣布达成战略合作。bKash 成立于 2010 年，是孟加拉国最大的电子钱包服务商，在城市和农村拥有 18 万代理服务点，并拥有超过 3,000 万注册账户，主要用于话费充值、汇款转账和线下支付，但其服务方式还停留在依靠手机短信的功能机时代。蚂蚁金服将通过分享技术和经验，携手 bKash 共同打造孟加拉国本地版“支付宝”，为当地消费者提供更方便和安全的数字金融服务。此次双方战略合作后，bKash 将引入包括二维码支付在内的中国式移动支付解决方案。随着和 bKash 开展合作，蚂蚁金服至今在境外已有九个本地钱包伙伴，遍布印度、巴基斯坦、孟加拉国、泰国、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚等“一带一路”沿线国家和地区，形成全球“9+1”新格局，共同面向包括中国在内的超过 30 亿用户的市场。

2. 成本低、使用方便的数字信贷与数字理财

数字普惠金融使信贷变得更加方便，成本更低。基于数字技术的交易记录奠定了个人信用的基础，使信用信息更加全面可靠。传统的信用体系只包含个人信贷记录。建立在交易数据之上的信用体系扩展了个人信用信息的维度，除信贷记录外，还可以涵盖消费、社交、纳税和社会道德行为等。与此同时，积累足够多数据的企业，纷纷对自己的客户进行信用评价，打破了传统信用服务的垄断。快速发展的信用服务体系，一方面给个人信息赋予了一定的价值，另一方面也给个人信息保护带来了新的挑战。

互联网信用领域的快速发展推动和促进了现代信用服务体系的建立。互联网信用服务已在免押金、先享后付、极速退款、分期付款以及服务优先权等方面发挥了巨大作用。例如，“蚂蚁花呗”等在线信用贷款服务，使得以往获得服务不足的群体可拥有更便捷的融资渠道获得消费贷款。通过网络借贷、基于网络的供应链金融，一些网店店主、小微企业获得了经营过程中急需的贷款，这些贷款是帮助其拓展生意的关键，但往往难以从其他渠道获得。

数字化商业模式使得普惠金融服务供应商能够提供更多低成本、创新性和个性化的产品，例如基于互联网的基金理财产品。互联网为金融理财服务提供了新的渠道和思路，使得原来只面向高端金融客户的服务更广泛地服务于普通群体。产品设计和运营过程中的创新产生了广泛、积极的影响，降低了机构的经营成本，提高了有效服务更多客户的能力，并扩大了产品的可适用范围。以“余额宝”为例，截至 2019 年 6 月底，余额宝的资金规模已达 1.03 万亿元人民币，99% 的投资主体为个人投资者，1,000 元人民币以下的投资者占比高达 70%。类似的数字理财产品改变了传统理财业务的经营模式，突破了传统理财产品的交易时间，具有高度分

散的投资标的，保证了合理收益的同时提供了较高的流动性。从客户群体来看，数字理财实现了理财客户群体的年轻化趋势，同时，更多的农村人口和外来务工人员参与其中。

3. 覆盖面广、品种多、价格可负担的数字保险

数字保险也叫保险科技（InsurTech），是数字普惠金融领域的新突破。在互联网科技的带动下，数字保险积极参与共享经济的方方面面，在交通、医疗、农业等领域为人们生活提供了很大的便利。传统保险依赖大数定律进行保险设计，同时保险产品往往大而全，大量细分的保障需求无法覆盖。而互联网保险以用户为中心，依托于互联网海量的用户数据，能够重塑传统保险公司原有的产品设计方法、定价方式及承保风控模式。从保险类型来看，目前产品创新已不仅局限于互联网新型险，以车险、健康险、寿险为主的传统险种也正在经历着互联网的重组再造。互联网不只扩大了保险服务的触达面，更提高了产品和服务的质量，提高了价格的可负担性，同时变革了保险行业的商业模式。

以中国平安保险（集团）股份有限公司（简称中国平安）为例，过去几年间，中国平安大力投入科技创新，“金融+科技”转型不断加速，孵化出平安好医生、平安医保科技等多个科技创新平台。其中，平安医保科技服务全国 200 多个城市，涉及数亿人口的政府医保，提供控费等各类服务。科技创新也驱动中国平安在金融、医疗行业不断提升效率，降低成本，改善体验，强化风控，增强了核心业务竞争力。除中国平安外，人保金融服务有限公司、众安信息技术服务有限公司等也是保险公司与科技结合的典型代表。保险公司不仅在内部成立科技子公司、设立创新部门，也在外部积极加强与百度、阿里巴巴、腾讯等互联网巨头的合作。

在数字保险普及过程中，通过微信、微博等平台传播信息的自媒体从业者起到了重要作用，一方面，自媒体作为第三方更为客观，通过自媒体传播的保险内容更易为用户接受；另一方面，自媒体平台也提供了接触更广阔用户的便利渠道。根据银河证券的研究数据¹，中国保险购买群体呈现年轻化趋势，2015—2017 年，“90 后”人均客单价增长了 3 倍，由 547 元人民币增长至 2,193 元人民币。“80 后”“90 后”已成为保险购买的主力，他们对自媒体接受度更高，自媒体是向其普及保险内容的重要渠道之一。

4. 商业银行数字普惠金融百花齐放

在金融科技浪潮之下，信息技术正在深刻改变着银行机构普惠金融的发展方式。近年来，中国银行业机构积极借助互联网、大数据、人工智能等技术不断改善服务，创新推出手机银行、直销银行等载体，金融服务的效率和质量明显提高，积累了一些实践经验。

第一，注重信息技术开发和信息系统改造。一是建设核心网络系统。建设银行耗时 6 年建设了新一代核心系统。微众银行形成了“5 个生产数据中心+1 个异地应用级容灾中心”布局，构建了安全可控的分布式架构体系。新网银行建成了涵盖互联网架构的上百个业务和管理系统，支持业务的大流量、高并发需求。二是探索与金融科技公司合作。工商银行联合华为技术有限公司共同建设数据中心，并在云计算、分布式数据库等多个领域开展联合创新。建设银行整合金融科技资源，设立全资子公司建信金融科技有限责任公司，专门用于科技输出。三是注重科技与业务深度融合。工商银行成立了大数据、云计算等七大“创新实验室”，深入推进金融科技在普惠金融领域的应用。

第二，注重综合运用新兴技术提供金融服务。基于先进的信息系统，商业银行得以增强对普惠金融重点目标群体的服务能力，实

1. 参见武平平. 寿险业专题:借镜观形，砥砺前行. 中国银河证券研究院投资研究部，2019.

现金融服务远程化、系统化、自动化、批量化。一是远程化客户识别。借助指纹、声纹、人脸识别等远程身份识别技术，商业银行可实现对客户的远程身份确认，客户不需要到银行即可完成金融业务。二是系统化获客。信息技术的运用使商业银行改变了依靠客户经理获客的模式，变“坐商”为“行商”。建设银行、农业银行等基于内外部数据，应用云计算、人工智能等技术，建立了客户视角的多维度统一视图，推出客户“白名单”，实现系统化获客。三是自动化放贷。新网银行运用信息技术，做到了小微企业申请环节零纸质资料提供、零申贷成本，对科创企业、小微企业主等群体实现秒批秒贷、随借随还。网商银行利用大数据和人工智能技术，开创了3分钟在线申请、1秒钟到账、0人工干预的“310”模式。四是批量化服务。微众银行依托云通讯技术和智能客服机器人技术，上线了支持海量用户的智能客服平台，该平台可以在任何时候、地点、场景下为客户提供“安全、智能、精准”的服务。

第三，注重运用数字技术促进金融产品创新升级。商业银行利用信息科技，为特定业务模式和客户群设计金融产品。一是依托核心企业和上下游企业交易数据，打造供应链融资系统。中信银行“链”金融通过构建“核心企业+上下游+生态圈”的经营模式，基于票据、经销、预付款等信息构建了线上供应链产品体系。工商银行的“线上供应链融资”应用区块链和大数据技术，可实现全链条授信融资，能够服务更多层级的小微企业。农业银行打造了“小微e贷”数字化产品体系，围绕“微捷贷”小额网络融资产品、“快捷贷”智能化融资产品和“链捷贷”线上供应链融资产品，不断加大产品创新力度。二是针对农业生产经营特点，设计涉农贷款。建设银行基于土地经营权流转和农业生产者补贴等数据，构建了“裕农快贷”涉农产品体系，通过农业大数据与金融科技相融合，

为农业经营主体发放信用贷款。三是针对客户小额、高频融资需求，设计移动端小额信用贷款。新网银行的“好人贷”产品，实现了全天候在线化、自动化、智能化业务处理流程，该产品超过80%的客户来自三、四线城市和农村地区。网商银行“多收多贷”的贷款服务，依托支付宝收钱码平台的收款数据，为小微企业和个体工商户提供资金支持，客户收款越多，贷款额度也随之提高。四是为客户提供生活缴费、理财等多元化金融服务。农业银行将农村用户金融需求特点和移动互联网结合，先后拓展了农村公用事业缴费、彩票资金收付、农村养老金缴纳等“民生代理项目”。浦发银行通过建模分析客户风险偏好和投资金额，为客户精准推荐投资组合，并提供动态调仓提醒、涨跌提醒、投资分析等全方位理财智能服务。

第四，注重构建数字普惠金融良好生态。商业银行将数字技术与生活场景、金融服务与科技深度融合，形成开放发展格局，构建数字生态系统。一是打造电子商务平台。建设银行以专业化金融服务为依托，建立了电子商务扶贫平台“善融商务”。围绕服务好工业品下乡、农产品进城，农业银行进一步优化“惠农e商”电商服务平台。二是改善公共服务。建设银行利用新一代信息技术，协助政府建立“移动政务服务平台”，不但方便了个人和企业办事，而且帮助政府提高服务效率和监管能力。三是探索开放银行模式。利用开放API（应用程序接口）技术，商业银行可以实现与第三方机构间的数据共享，使金融服务融入各类生产生活场景，建立全方位的金融生态体系，为普惠金融重点目标群体提供综合金融服务。浦发银行通过API技术将银行各类金融功能、数据能力以服务的方式，与外界进行对接合作，提供跨界金融服务。新网银行将银行服务以API的形式嵌入合作伙伴APP内，满足客户多个领域的金融需求。¹

1. 参见“人民银行金融消费者权益保护局数字普惠金融课题组”研究报告《中国数字普惠金融的探索与实践》（2019）。

5. 支持创新与防范风险双轨并行

从业务模式看，中国金融科技的领先优势非常明显，特别是在支付领域发展较成熟，可以应用于海外市场。亚洲其他经济体的监管部门与企业也都对与中国企业合作持较欢迎的态度。但市场竞争也很激烈，中国的蚂蚁金服和腾讯、美国的亚马逊和谷歌，都在积极布局东南亚与南亚的支付市场，并没有哪一家公司处于绝对主导地位。中国的金融科技企业必须不断创新，才有可能保持相对领先的地位。

金融服务的数字化是不可逆转的趋势。数字普惠金融还会迎来一个快速发展的时期。市场仍然是数字普惠金融的主体力量，基于大数据的数字化和智能化将使金融服务更加便捷低廉，更加具有普惠性和渗透力。当然，并不是所有的数字金融产品都有利于消费者的福祉，或适合金融服务获取不足的群体的需要。例如，通过手机直接推销给消费者的数字化信贷产品可能会带来过度负债风险。这就需要强化金融消费者保护力度，以应对与产品适当性等有关的数字金融风险。因此，政府应对普惠金融的发展方向发挥引导作用，一方面要控制金融科技带来的风险，另一方面也应鼓励中国在金融科技方面取得积极成就，为创新提供适合的发展环境。

(二) 马来西亚金融科技与 AFIN

金融科技 (Fintech) 的概念于 1993 年首次提出，其由金融 (Financial) 和科技 (Technology) 两词融合而成，一般认为是借助高新技术，以人工智能 (AI)、云计算 (Cloud Computing)、区块链 (Block Chain) 和大数据 (Big Data) 等为代表的、使金融服务更加高效的商业模式。

1. 马来西亚金融科技发展未来可期

与全球金融科技中心步调一致，新加坡一直大力推进人工智能和机器学习，其进展

为全球所瞩目，逐渐成为东南亚地区的金融科技中心。而马来西亚则被认为是东南亚地区除新加坡以外电子商务最有潜力的市场。

马来西亚的电子商务始于 1998 年，在线购物网站 Lelong.com.my 的成立，带动了电商活动的初期发展，主要动力是亚洲航空 (AirAsia) 廉价机票带动大量网络交易。2012 年前后外资开始进入。面对外资电商大举进入，马来西亚电商市场才有较明显的反应，特别是传统中小企业，积极加入电子商务发展大潮之中。2015 年马来西亚电子商务对 GDP 的贡献约为 5.9%，相当于 680 亿林吉特，预计到 2020 年贡献将达到 15%，相当于 1,140 亿林吉特¹。

马来西亚借力阿里巴巴集团开启了马来西亚数字自由贸易区 (Electronic World Trade Platform, 简称 eWTP) 与中国杭州跨境电子商务综合试验区互联互通模式。eWTP 源于阿里巴巴的 e-hub，通过 eWTP 数字中枢，占马来西亚企业数量 97% 的中小企业对 GDP 贡献率将从 37% 上升到 60%~80%。目前已有 5 万家马来西亚中小企业活跃在阿里巴巴电子商务平台，2017 年约 1,500 家中小企业加入数字自由贸易区。2018 年，马来西亚中央银行批准 6 家大型银行受理支付宝业务。

马来西亚拥有良好的市场金融体系，但是由于银行的许多业务趋向保守，很难采取风险投资的方式介入新领域，使得金融创新落后较多。此外，相较于金融科技企业，马来西亚银行在吸收各阶层客户方面也稍逊一筹，缺乏信用评级或银行存款的零散客户表现尤为明显。目前，越来越多的传统银行主动与金融科技企业开展业务合作。但由于经营理念的差异、监管的不确定性和信息的安全性，两者之间的摩擦时有发生，使得合作仅限于内部管理改造和区块链技术在商业智能管理方面的研究。除了业务上的合作，马

1. 参见姚云贵：马来西亚金融科技 (Fintech) 新生态发展研究 [J]，广西财经学院学报，2018 (5):35-44.

来西亚银行、联昌国际银行、丰隆银行和兴业银行都加大了科技创新的投入力度，并在电子银行系统、电子银行业务能见度、运营效率、与商家合作及收购金融科技企业股权方面大做文章。

此外，为促进资本市场的发展，马来西亚与周边国家和地区积极签订金融科技合作框架协议。2017年6月27日，马来西亚证券事务监察委员会与澳大利亚证券投资委员会签署金融科技合作协议，为两个监管机构的信息共享提供一个框架；2017年9月15日，马来西亚证券事务监察委员会与中国香港证监会签署金融科技合作协议，在资讯共享和创新型企业转介方面寻求合作；2017年9月18日，马来西亚证券事务监察委员会与新加坡金融管理局签署协议在金融科技领域进行合作。

2. AFIN 助力东南亚数字普惠金融发展

东盟金融创新网络（AFIN）于2018年由新加坡金融管理局（MAS）、东盟银行业协会（ABA）、国际金融公司（IFC）与尚乘集团等共同发起成立，尚乘集团正式加入AFIN成为其首位成员。AFIN成立的宗旨是帮助金融机构，尤其是在欠发达地区的机构获得更多有效的金融资源。首要任务是支持亚太地区新兴市场的金融服务创新和普惠金融发展，并为金融机构和金融科技公司提供一个合作和创新的平台。

AFIN于2018年11月设立了世界上第一个跨国界、开放架构的API平台——API Exchange（APIX）平台，支持金融机构和金融科技公司跨区域协作，以满足不同阶层和社会群体的普惠金融服务需求。金融机构和金融科技公司可以通过这一平台合作推出创新金融解决方案，为东盟国家及其他地区的用户提供普惠金融服务。APIX的主要功能包括市场和沙箱。金融机构和金融科技公司可以在这个精心策划、面向全球发展的市场上相互联系与合作。同时，他们也可以在这个虚拟、安全的沙箱环境中共同协作、设计、

实验，推出独具创新的金融科技解决方案，采用APIX平台推动整个亚太地区的数字转型和普惠金融发展。

AFIN还宣布与阿布扎比全球市场（Abu Dhabi Global Market）建立合作关系，后者成为APIX平台在东盟以外的第一个监管机构成员。在APIX平台上的这种合作关系将使全球金融科技市场沙箱（Global FinTech Marketplace and Sandbox）扩展到中东和北非地区，以造福于金融机构、金融科技公司和客户。可以预见，APIX将有力推动数字经济增长，连接金融机构和创新者，并促进跨境合作。

亚洲正在引领金融科技革命。在消费者应用金融科技产品方面，中国和印度这两个世界上人口最多的国家里，超过一半的互联网活跃消费者经常使用金融科技服务。但是，除新加坡外，东南亚和南亚的金融体系并不发达，正规金融服务供给严重不足。东南亚60%的人没有银行账户，印度尼西亚、菲律宾、越南等国家的信用卡普及率低于2%。由于正规金融服务不足，金融科技公司则可填补这个较大的市场空白。新的金融科技业务模式的出现，几乎无一例外地解决了原有金融体系的某些不足，普惠性质尤其明显。金融服务数字化在亚洲各国的普及，以及AFIN的建立，毫无疑问将推动整个地区金融科技的发展，银行、小额信贷机构和其他金融服务供应商也能从中获得更多便利和创新服务。

（三）沙特阿拉伯“金融科技监管沙箱”

传统的金融机构和新型的金融科技公司在金融科技领域的创新对金融行业格局有着深远影响。各国监管当局均在不同程度上对金融科技进行了应对。一些国家为了更好地了解金融科技可能对金融服务供应商、消费者，以及对金融服务市场生态的作用，一种创新型的监管手段：监管沙箱（Regulatory Sandbox）应运而生。这一创新监管的尝试首先在英国、澳大利亚、新加坡等发达经济

体开展，进一步探索鼓励创新与规避风险之间的平衡之路。以亚洲国家新加坡为例，其早在 2016 年 6 月就由新加坡金融管理局（Monetary Authority of Singapore，简称 MAS）推出了“监管沙箱”。针对以金融科技创新为目标的申请，MAS 会审核筛选出与沙箱制度匹配度高的项目进入评估和消费者测试，根据后续运行情况，MAS 可以批准或拒绝这项申请。

监管沙箱可以被看作是一个安全空间，在这个空间里，金融机构或金融科技公司可在一系列的消费者保护条件和前提下对创新业务模式进行尝试，而无须立刻满足常规监管要求。一方面，这个安全空间可以对创新科技进行有效的风险隔离。创新科技对传统业态具有破坏性风险，可以在一个安全范围内进行测试并得以调整或制止。另一方面，监管沙箱对现行监管条款有一定程度的豁免，有鼓励新型技术和业务模式创新的作用。同时，由于某些新的业务模式为行业首创，之前并未对此有过监管经验，监管沙箱可以帮助监管部门了解行业最新动态，以制定相应的监管条款，实行互动式监管。

监管沙箱的设置表明了监管部门的积极立场，符合科技创新时代科技迭代优化的实际需要，体现了监管模式的创新转变，是在维护创新和规避风险的平衡中寻得的一项睿智解决方案。

沙特阿拉伯监管沙箱是 2016 年推出的沙特阿拉伯“2030 愿景”的一部分。沙特阿拉伯“2030 愿景”的目标是使沙特阿拉伯摆脱对石油行业的依赖，发展繁荣、多样的经济结构，如金融、健康、教育、基础设施建设、娱乐和旅游等。沙特阿拉伯“2030 愿景”共有 12 个执行项目。其中一个便是针对金融行业的“金融部门发展项目”，其目的是将金融行业发展成为多样化且高效的行业，通过刺激储蓄、融资和投资，鼓励金融机构服务私营部门，以支持全

国经济发展。沙特阿拉伯监管沙箱于 2019 年 2 月正式启动，以帮助监管者更好地了解 and 评估新技术对金融行业的影响，并助力沙特阿拉伯建成“智能金融中心”。监管沙箱拟吸引本国和国际的金融科技公司，在沙特阿拉伯的监管沙箱中尝试现有科技的新应用或新科技，为将来在沙特阿拉伯市场提供以这些新科技为基础的产品和服务做好准备。

1. 作用

沙特阿拉伯监管局（Saudi Arabian Monetary Authority，简称 SAMA）认为监管沙箱不仅对金融服务供应商有利，同时对消费者和监管机构 SAMA 本身有利。首先，监管沙箱为愿意参与的金融服务供应商创造了一个充满吸引力的竞争市场。尝试金融科技创新的机构可以在一个可控的环境中对创新解决方案进行一段时间的尝试。经过尝试之后，机构可以在监管部门的指导下将创新解决方案推向市场。其次，对消费者来说，这一机制有助于市场提供更多符合终端消费者实际需求的金融服务解决方案。这一举措可扩大金融服务的受众，将原本排斥在正规金融体系之外的消费者纳入金融服务对象的范围，提高金融服务的覆盖面和普惠性。同时，有助于提高金融市场的效率、服务质量以及消费者获取金融服务的便捷性，降低成本。最后，对监管机构本身来讲，有助于其了解行业，实行互动监管。监管部门可以跟踪行业最新发展动态，制定相应监管条款，保护金融消费者权益并对行业风险进行管理。

2. 适用范围

沙特阿拉伯监管局对监管沙箱的适用范围有明确要求，监管沙箱适用情况其一是金融服务供应商使用未受监管的技术。这具体包括两种情形：一是金融服务供应商所使用的是全新的技术，因而需要新的监管条款来覆盖；二是金融服务供应商使用已有技术，但该技术将以新的方式进行应用，而该新应

用并未被现有监管框架所覆盖，因此需要监管条款进行调整或更新。其二，监管沙箱也适用于金融服务供应商提供新的金融科技解决方案，即新的业务模式。由于新创造的业务模式并未被现有的监管框架所覆盖，因此需要新的监管条款和发行新的牌照来对这类新业务进行规范和监管。

而沙特阿拉伯监管局同时明确表示，对没有明显创新的业务模式的、科技尚未达到成熟阶段的、实验计划不完善或者实验目标不明确的项目，以及为了逃避监管或最终不付诸沙特阿拉伯市场的实验均不属于监管沙箱的适用范围。

3. 申请者类别

沙特阿拉伯监管局并不要求申请者必须是拥有金融牌照的机构，因此对于金融科技领域的初创企业来说非常具有吸引力。如果某初创企业获批进入监管沙箱，将会被授予接收函（Letter of Acceptance），这份接收函便会在测试阶段起到临时受限许可证的作用。据沙特阿拉伯监管局披露，以下类型的机构可以申请进入监管沙箱：第一，持牌金融机构，如银行、保险公司、金融公司或金融交易所。第二，未获取金融牌照的初创企业或金融科技公司。这类公司可以通过与拥有金融牌照的机构合作，或者通过申请接收函进入监管沙箱。第三，未获取沙特阿拉伯金融牌照的他国金融科技公司。这类公司可以利用沙特阿拉伯的监管沙箱作为进入沙特阿拉伯市场的试验田。通常情况下，未在沙特阿拉伯注册的金融科技公司是不允许在沙特阿拉伯境内开展业务的，因此也不允许直接申请进入沙特阿拉伯的监管沙箱。所以外国金融科技公司需通过与沙特阿拉伯本土持牌的公司进行合作协商，利用本土金融科技公司作为直接申请者并负责整个申请和实验的过程。

4. 生命周期

沙特阿拉伯的监管沙箱全周期由以下几个阶段构成：申请阶段（30 天），评估阶段

（60 天），测试阶段（6 个月），以及退出阶段（见图 2-8）。

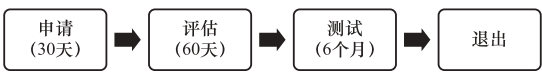


图 2-8 监管沙箱全周期图

在申请阶段，沙特阿拉伯监管局将着重关注申请者的技术创新程度、对消费者保护的程 度、是否吻合沙特阿拉伯“2030 愿景”、是否准备就绪以及是否具备完善的退出机制。

评估阶段由沙特阿拉伯监管局主导，其间将与申请者进行沟通，以核实申请者的申请计划，确定该申请者适用何种监管沙箱工具（Sandbox Tools）和消费者保护工具（Customer Safeguards）。监管沙箱工具包含以下几种形式。其一，监管沙箱进入许可。监管沙箱进入许可将允许未持牌机构在金融市场进行业务实践，该进入许可往往与接收函同时发放。其二，非正式指导。申请者将被要求对其活动适用的监管条款进行考量。同时，沙特阿拉伯监管局将对申请者进行非正式指导，如针对适用于申请者创新活动的监管条款及其影响进行解读。其三，对某些监管条款给予豁免或调整。如果该条款是由沙特阿拉伯监管局自身制定的，且创新的数字业务模式对消费者的保护程度与条款豁免或调整后相当，则沙特阿拉伯监管局可能会考虑该条款的豁免或调整，以为申请者争取更多灵活空间。然而，关于消费者数字保护、反洗钱和恐怖主义融资、中介机构处置客户资产、消费者信息披露、纠纷解决、数字安全等方面的监管条款很可能不会被豁免或调整。其四，非强制执行条款（No Enforcement Action Clause，简称 NAC）。沙特阿拉伯监管局在一定情况下，会为申请者出具非强制执行条款，承诺只要申请者遵守测试期间的规定和限制，便不会对其采取强制执行。这一条款目的在于激励申请者与监管局公开、透明的交流。但非强制执行条款也无法使申请者免

责于伤害消费者权益的行为。

同时，沙特阿拉伯监管局在评估阶段会决定申请者适用的消费者保护工具。该系列工具的使用由监管局与申请者商讨决定，确保申请者在测试阶段的行为不会伤害其消费者的权益，也不会影响整个金融服务市场的完整与健全。

随后，沙特阿拉伯监管局会召开小组会议，决定每项申请是否通过。通过评审的项目将进入为期 6 个月的测试阶段。测试阶段 6 个月后自动结束，届时申请者将要提交终期报告，陈述项目的整体结果以帮助沙特阿拉伯监管局全面评估项目内创新科技对监管环境可能带来的影响，提交详细的退出计划或者申请接收函延期。

退出阶段是监管沙箱的重要部分，因为监管沙箱的最终目的是促进新技术在金融行业的合规应用。退出的渠道有两条，一是在监管沙箱后在更大范围内使用创新技术，二是沙特阿拉伯监管局或申请者主动停止该技术继续使用。

5. 讨论

横观英国、澳大利亚、新加坡等早期设置监管沙箱的国家，各国监管沙箱在监管主体、适用范围、参与流程、监管力度等方面存有些许不同。例如，在监管力度方面，沙特阿拉伯的测试时间明确固定为 6 个月，除了特殊情况下允许接收函延期。澳大利亚也有测试时间 6 个月的规定。英国在时间限制方面最为严谨，要求申请公司在监管沙箱中测试的时间为 3~6 个月。而新加坡对测试期限要求最为宽松，并未明确限制其测试时长。

各国的监管沙箱均在以下两个方面较为重视。首先，重视技术或商业模式创新性。沙特阿拉伯监管局明确要求监管沙箱的申请者使用全新的技术或者原有技术的全新应用。同样，英国监管沙箱规定参加测试的产品服务要有“真正的创新”，或与现有方案显著不同。然而英国的监管沙箱的适用范围不仅包括金融科技，还包括所有“颠覆性创

新”。澳大利亚的监管沙箱致力于促进金融服务和信贷领域的创新，强调兼顾监管。新加坡在强调创新企业测试产品与服务的可行性的同时，降低了监管成本，以消除初创企业的顾虑。

其次，非常注重保护消费者权益。沙特阿拉伯监管局明确指出，在申请者的评价标准中，对消费者权益的保护是其重要部分。要求申请者明确阐述测试产品和服务对消费者有直接或间接好处，并明确披露其测试产品和服务有可能为消费者或金融服务市场带来的风险，以及证明申请者已经设计了风险规避与消费者保护手段。同时，在测试阶段，即使会有一些监管条款的豁免，沙特阿拉伯监管局也明确指出，对与消费者保护相关的条款几乎不会被豁免。这体现了沙特阿拉伯金融监管部门对消费者保护的坚定决心。英国监管沙箱的监管主体金融行为监管局（FCA）要求进入沙箱的公司只能对同意参加测试的客户测试他们的新产品和服务，并向客户告知潜在风险和提供相应的风险补偿。澳大利亚监管沙箱的监管主体澳大利亚证券和投资委员会（ASIC）要求申请测试的机构提供外部争议解决方案，为消费者和投资者提供一个比常规途径更加快捷、低成本的解决投诉和争议的渠道。

除了要求创新性和消费者保护这两点在各地监管沙箱中均有体现，沙特阿拉伯监管沙箱的设计参考了不同地区监管沙箱的特点。例如，沙特阿拉伯监管沙箱的初衷是为了打造金融科技的全面生态系统，将沙特阿拉伯建成区域智能中心。正因如此，沙特阿拉伯重视传统金融行业与新型金融科技公司的共生关系，鼓励新型未获牌照的金融科技公司与已有牌照的金融服务供应商合作，以后者作为申请进入监管沙箱的主体。这样一方面提供了监管便利，另一方面促使了新型金融科技公司与现有金融服务供应商在产品设计之初便进行了解与融合。又如，沙特阿拉伯的监管沙箱工具类型借

鉴了英国监管沙箱的条款，其非强制执行条款模仿了英国监管沙箱的非强制执行意见（NAL），非正式指导模仿了英国监管沙箱的个别指导，对现行监管条款的豁免与英国沙箱相似。

自设立之初至 2019 年年底，沙特阿拉伯监管沙箱已批准了 21 家金融科技企业进入测试。其中 13 家为数字支付类型的企业，其他的企业类型包括货币兑换、金融信息聚合平台、众筹、小贷公司等。在可以预见的未来，这些在监管沙箱中经过测试的金融科技公司在沙特阿拉伯的数字金融市场发挥领先的影响性作用。

6. 经验总结

金融科技领域相关技术日新月异的发展，既给企业带来了极大的机遇，又为消费者带来更为多样化的选择；然而，与此同时相伴而生的风险，也天然地对监管部门提出了巨大的挑战。历史经验表明，最富活力的经济活动创新往往是从下而上萌生的，源于市场、企业和企业家。如果不能厘清新技术、创新主体和监管机构之间的关系，则往往陷入“一放就乱，一乱就管，一管就死”的循环。

金融科技监管沙箱正是在这个大背景下应运而生的一种创新模式。沙特阿拉伯在监管沙箱的手段运用上，走在了亚洲国家的前端。对于发生于市场中的金融创新行为，监管部门使用开放的心态鼓励相关主体进行探索。然而，不可否认的是，一方面，政府和相关的监管主体可能无法完全跟业界同步理解新技术的发展与运用；另一方面，并非所有金融创新的举措都一定是可以实现并且有利于大众的。此时，“沙箱”的优势就显现出来。作为一个安全空间，企业在沙箱中有着较大的自由度去进行市场化的探索，并可以聆听消费者端的反馈信号，而不必过分担心监管要求。相反，沙特阿拉伯政府仅在原则性的大方向问题上给予指导（如沙特阿拉伯“2030 愿景”的相关要求），以及对于申请者资质做一个相对宽松的准入门槛要求（甚至

允许包括初创企业在内的非金融牌照持有公司在一定方式下参与）。

在金融创新企业进行监管沙箱中的运作时，监管部门可以根据申请者的商业计划进行审核评估，并让通过评估的项目在较长时间的测试阶段接受市场的考验。在这个过程中，沙特阿拉伯央行有充分的时间来做好裁判员的角色，一方面鼓励企业的创新尝试，另一方面也强调严格保护消费者权益。使用这种方式，既保持了监管部门的独立性，也在不损害金融科技企业创新积极性的条件下，把商业模式不成熟的企业挡在了市场大门之外。

第四节 创新的业务模式

普惠金融行业的发展离不开各类普惠金融市场参与者的深耕细作。各类普惠金融服务供应商不断推进业务模式的创新，其中一些典型模式为行业发展树立了标杆，产生了较好的示范带动效应。

（一）孟加拉国格莱珉银行小额贷款模式

孟加拉国的乡村银行（又称格莱珉银行）是当今规模最大、运作最成功、影响力最大的小额贷款金融机构之一，其运营模式被众多发展中国家模仿和借鉴。格莱珉银行源于 1974 年穆罕默德·尤努斯教授在孟加拉国吉大港乔布拉村的小额信贷实验。其主要目标是为特殊群体尤其是妇女提供小额信贷服务，即从“低收入—低储蓄—低投资—低收入”，转变为“低收入—贷款—投资—更多收入—更多储蓄—更多投资—更多收入”的良性循环。1983 年，孟加拉国政府颁布《1983 年特别格莱珉银行法令》，由此世界上第一个专门服务穷人的银行——格莱珉银行诞生。

格莱珉银行一直坚守着服务穷人的使命，不断践行以“让所有人在有需求的时候能够以合适的价格，方便快捷并有尊严地享受金融服务”为原则的普惠金融。根据孟加拉国国家统计局最新数据，在孟加拉国政府、

孟加拉国人民和格莱珉银行的共同努力下，孟加拉国绝对贫困率从 1972 年的 82% 下降到 2018 年的 11.3%，孟加拉国乡村发生了翻天覆地的变化。格莱珉银行模式复制到全球包括美国、墨西哥、土耳其等 41 个国家，惠及全球 1,688 万个低收入家庭，在世界范围被证实为一种具有可持续性并能有效消除贫困的模式。格莱珉银行创始人尤努斯教授由于其卓越成绩于 2006 年获得了诺贝尔和平奖。

格莱珉银行的创新点体现在以下方面：从贷款对象上看，关注社会金字塔最底层的贫困女性，并以此为主要目标；从产品和服务上看，为特殊客户群设计了适合的产品与服务，向穷人提供信用贷款，鼓励储蓄，分短期还款；鼓励客户能力建设，通过“十六条公约”为客户建立良好价值观，并培养会员理财和生活能力；在风险控制方面，以“小组+中心”模式，培养人与人之间的信任和团结，让客户拥有集体的荣誉感，进而从客户内心激发还款的意愿和能力，使得贷款成为改善客户生活的初始动力，通过自立、团结、互助，以精神和团队的力量引导客户积极还款。

1. 明确的客户定位

格莱珉银行致力于为特殊群体尤其是妇女提供小额信贷服务，让金融的理念和相关金融服务真正深入需要帮助的穷人群体。结合孟加拉国乡村农业的具体情形和金融发展状况，格莱珉银行确立了专门服务穷人的理念和针对贫困家庭的妇女群体开展业务的具体措施。秉持金融普惠服务的初心和使命，是格莱珉银行发展运营的立足之本。

格莱珉银行自建立之初便以服务“穷人中的穷人 (Poorest of the Poor)”，即在社会金字塔最底层的贫困人口为己任。因此，在格莱珉银行业务发展中，不存在做普惠金融难以下沉的情况。尤努斯教授认为，他们的模式是“由下而上 (Bottom Up)”，而非“由上而下 (Top Down)”。

同时，格莱珉银行将目标客户定位于贫

困家庭的妇女群体。这主要有以下原因：世界上大约 70% 的贫困人口是女性，低收入的女性比男性更难获得金融及其他服务；与男性相比，女性面临更恶劣的饥饿和贫困境况，因此女性会牢牢抓住任何可以帮助她们改善生活的途径；女性普遍工作勤劳也更关心孩子的现在和未来，愿意为孩子的幸福牺牲一切。格莱珉银行的经验表明，贫困女性确实是比男性更好的贷款客户。当然，格莱珉银行的项目并不排斥男性客户的加入，只是根据国家 and 地域的区别采用不同的方式，例如，有的限制小组中的男性人数，有的禁止男性在小组和中心担任领导职位。

2. 产品与服务因地制宜

专注于服务贫困女性这样的客户定位，要求格莱珉银行设计完全符合客户实际需求和特点的产品与服务。格莱珉银行的金融产品与服务处处以其客户根本需求为出发点，并在走向新的国家和地区时因地制宜，充分考虑当地金融与文化环境。1998 年孟加拉国经历了巨大的洪涝灾害，给格莱珉银行和数百万客户带来了沉重的损失。但格莱珉银行没有被压倒，而是开始反思如何进一步改进、创新和完善自身规则与制度，并于 2000 年着手进行变革，对“格莱珉一代”模式即格莱珉经典体系 (Grameen Classic System) 做了很大改变，从更加便利客户的角度出发，经过多年的反复实践、纠错、创新，形成了“格莱珉二代”模式，即格莱珉广义体系 (Grameen Generalized System)。对比第一代模式，第二代模式格莱珉银行的贷款产品的发放方式、贷款额度上限、期限、分期付款额度、还款形式更加灵活；对没有足额偿还完现有贷款者的新申请更加宽松；对违约和违约者的限制更加严格；并且专门为乞丐设计了特殊产品。

除基本贷款这一主导产品外，格莱珉银行还提供了弹性贷款、房屋贷款、高等教育贷款、微型企业贷款等多种贷款产品以满足客户不同的贷款需求。同时，格莱珉银行也

推出了格莱珉储蓄产品，其目的是在低收入人群的贷款之外，提供安全且有较高利率的储蓄服务。在第二代模式格莱珉银行的储蓄产品里，取消了 5% 的小组税，每周个人存款额度不固定且均为独立操作。此外格莱珉银行还推出了抚恤金储蓄产品，其目的是鼓励客户为退休存钱，存款期限为 5~10 年，利率较高且可以续期。为了解决客户去世后无法还清贷款的问题，格莱珉银行推出

了贷款保险储蓄基金，即借款人根据贷款大小支付一笔钱以保障其去世后贷款得以偿还。

在产品 设计外，格莱珉银行还要求会员遵守“十六条公约”。十六条公约是格莱珉银行的灵魂，通过会员民主商议，凝聚了孟加拉国重要的社会发展议题而形成。十六条公约既是格莱珉银行的行动纲领，也是格莱珉银行会员的美好生活指南（见表 2-3）。

表 2-3 格莱珉银行十六条公约

1	我们将在生活的各个方面遵循和推进格莱珉银行的四项原则——纪律、团结、勇气和勤奋工作。
2	我们将给我们的家庭带来繁荣。
3	我们不应住在破旧 的房子里。我们将修缮房屋，争取尽早建造新房。
4	我们将全年种植蔬菜。多吃蔬菜，剩下的卖掉。
5	在种植季节，我们将尽可能多地播种。
6	我们将计划保持小的家庭规模。最小化我们的开支。我们将保持身体健康。
7	我们应该教育我们的孩子，确保能够赚钱支付他们的教育费用。
8	我们应该始终保持我们的孩子和环境的整洁。
9	我们将建造和使用坑式厕所。
10	我们将饮用管井水。如果无法饮用，我们就烧开水或者用明矾。
11	我们不能在儿子的婚礼上收嫁妆，也不能在女儿的婚礼上送嫁妆。我们应该让我们的中心远离嫁妆的祸根。我们将不实行童婚。
12	我们不应 对任何人施加不公正的待遇，也不应该允许任何人这样做。
13	我们应该为更高的收入共同承担更大的投资。
14	我们应该随时准备互相帮助。如果任何人遇到困难，都应该帮助他/她。
15	如果我们发现任何中心有违反纪律的情况，我们都应该去那里帮助重塑纪律。
16	我们将共同参加一切社会活动。

3. “小组+中心”的风险管理机制

格莱珉项目中，小组承担着降低运营费用及最小化贷款风险的重要作用，因此对于小组的客户构成有诸多要求和限制。小组一般由相互认识但来自不同贫困家庭的五人组成，还有来自同一社区、年龄限制等诸多要求。在小组形成之前，先进行“迷你会议”，提前让潜在

组员了解格莱珉项目的要求以及贷款产品的注意事项。持续的小组培训非常重要，它可以帮助客户更好地了解信贷项目及其规章制度，一般会连续 7 天左右，内容主要是系统地回顾所有的关键概念、信贷项目规则，以及客户的责任。在经过小组培训后，最后一个把控小组质量的环节就是小组认证，一般是由高级员工

采取口头测试的方式进行认证，考察的方面有：核实贫困状态、考察这些潜在客户是否满足成立小组的要求、考察客户对信贷项目和规则的认知、通过签到记录核实其在持续小组培训期间的出勤率等。贷款流程详见图 2-9。

在格莱珉方法论中，小组旨在为其客户提供支持服务，但并没有共同债务的概念，小组也没有偿还违约客户债务的责任。格莱珉模式是通过培训增强小组内的客户的责任感，培养他们团结一致的意识，从精神层面引导客户积极还款。

中心是格莱珉模式的主要操作单元，可由两个以上小组组成。中心是交易发生的地方，包括托收每周还款的本金和利息、储蓄、贷款申请以及社会话题讨论。在中心会议期

间，借贷者不仅要执行已安排的财务交易，还要深入互动，探寻个人、社区以及机构存在的问题的解决方案。为了更有效地管理小组，中心的会议地点、频率、流程和日程安排等信息均需要进行选择和设置。

4. 严格的贷款审批流程

孟加拉国的乡村银行格莱珉模式对贷款的使用有严格的限制，主要是为贫困客户生产经营提供支持，并要求从一开始就创建正确利用贷款的文化。通过这种方式，帮助借款人逐渐将正确使用贷款变成一个习惯。出于这个原因，最初几笔贷款一般由小组主席、中心主任、中心经理，甚至是支行经理等角色发放，以保证项目终极目标——扶贫的成功。具体的贷款审批流程，见图 2-10。

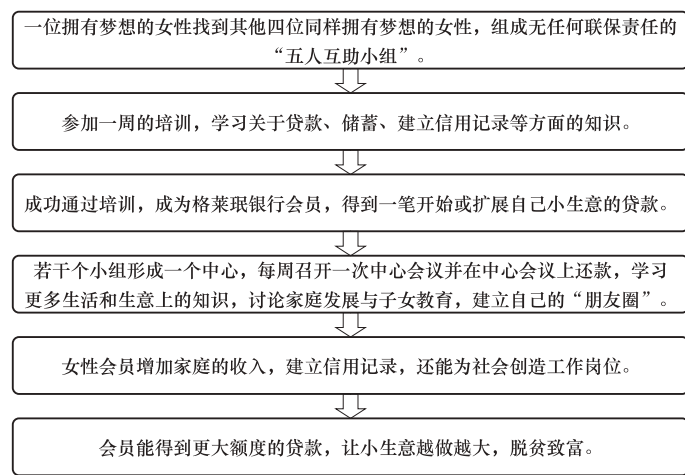


图 2-9 格莱珉银行典型贷款流程演示

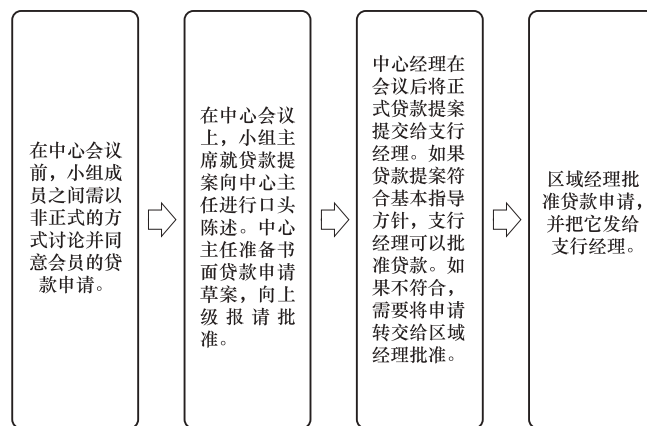


图 2-10 格莱珉银行贷款审批流程

5. 社会型企业形式助力社会目标的高效实现

格莱珉银行属于社会型企业（Social Enterprise）。格莱珉银行有独特的所有制结构，即借款人拥有银行 95% 的所有权，政府持有其余 5%。企业建立的目标并非营利性，而是为了服务社会底层的贫困人群，通过为贫困人口提供金融服务这一方式而帮助他们实现更好的生活。这是其社会意义所在。同时，社会型企业又不是慈善组织，而是以企业方式高效运营。自 1995 年起格莱珉银行就已经实现了盈亏平衡，而其银行盈利还会源源不断地返回到银行运营中，为更多的贫困人口提供金融服务。公司化运营方式相较于纯粹的公益性捐款，运营效率更高，且资金利用效率更高，更能起到防止不公平分配、杜绝懒汉行为与鼓励就业的作用。虽然格莱珉银行已有 40 余年的历史，但它创新的运营模式仍然是小额信贷类普惠金融业务的灯塔和标杆。目前，格莱珉银行已经是孟加拉国最大的银行之一。截至 2019 年年底，格莱珉银行已拥有 2,568 个支行，137,141 个中心，1,398,370 个小组；覆盖了 81,678 个村庄，约占孟加拉国全国村庄总数的 93.48%；累计发放贷款 295 亿美元，拥有会员 926 万人，其中 896 万为女性会员。同时，格莱珉银行还款率达 99%，成为金融界的奇迹。

6. 经验总结

值得指出的是，对孟加拉国乡村群体的细致调研和对当地金融和文化环境的充分考虑，给予了格莱珉银行生存发展的生命力。从确定以贫困妇女群体为服务对象，到探索出一系列具体的金融产品（基本贷款及其他金融产品），再到会员公约的普及和“互助小组”形式的建设，可见格莱珉银行在进行普惠金融服务过程中的工作之细致。这些具体的服务模式设定，揭示了金融服务“从消费者的根本需求出发”的重要性。同时，格莱珉银行的成功也在提示，对于金融服务，尤其是普惠金融的发展，应切忌一刀切式的设

计，而需关注需要帮助的群体的内在需求。

（二）马来西亚代理银行模式

除了金融机构自身的业务模式创新，与其他机构的合作也能为普惠金融业务发展开辟新的思路。其中，代理银行模式便是一项具有代表性的创新。马来西亚央行（Bank Negara Malaysia，简称 BNM）于 2012 年发布代理银行（Agent Banking，简称 AB）指引，允许获得授权的金融机构与现有商业机构（如杂货店、咖啡馆、电信网点、餐馆、加油站等零售终端和邮局）合作，向银行网点未覆盖的偏远地区提供金融服务。每个合作的代理（商业）机构获得用于支付的 POS 终端，与金融机构通过实时支付系统相连。这样商业机构便可以提供基本的金融服务，例如，开立储蓄账户、存取款、偿付贷款、转账等。

1. 代理银行模式的原则

根据马来西亚央行规定，代理银行模式主要在马来西亚无金融服务或金融服务欠发达区域推行。金融服务欠发达区域是指人口超过两千人的区（Mukim），但拥有的金融服务点（Access Points）少于 5 个。金融服务点包括银行网点、金融机构移动服务点、电子终端，提供最基本的金融服务包括存款和取款。

金融机构可在任何服务不足的地区指定一名以上的代理机构。代理机构可代表金融机构提供的银行服务包括：接受存款、便利客户提取资金、促进资金转移、便利马来西亚公民开立储蓄账户、接受贷款/融资偿还、便利支付账单。推行代理银行模式时，金融机构需要遵循如下原则：

第一，金融机构应当确保其代理机构至少提供接受存款和为客户提取资金提供便利的服务。

第二，金融机构应确保其代理机构的所有交易均通过在线实时进行，并在代理机构的经营场所内进行。金融机构还应确保代理机构银行业务的系统稳健、可靠和安全。

第三，金融机构需要为客户制定适当的

每日现金提取限额，使更多客户能够从代理机构中受益，并减少风险敞口。限额必须根据对代理机构流动性状况的评估确定，且不得超过一定的阈值。

第四，金融机构将负责有效和持续地管理代理银行安排产生的风险，包括金融、法律、声誉、运营、技术、合规和洗钱/资助恐怖主义风险，以确保代理机构业务以可靠、安全和高效的方式进行。

第五，金融机构必须制定内部甄选标准，以确保被任命的代理机构负责并能够负责任地履行其职责。

第六，金融机构必须在进行任何代理银行活动之前对其进行培训，以提高代理机构的能力，其中至少包括：金融机构提供的产品和服务、保护客户信息、欺诈侦查机制（例如：识别假币、反洗钱和打击资助恐怖主义行为程序、设备操作和故障排除、投诉处理）。

第七，金融机构必须制定和执行适当的程序，以监测和控制代理机构的业务安排，以确保所提供的方式符合预期，符合合同条款，并确保相关风险正在得到有效管理。

第八，金融机构应对其指定代理机构的活动和行为负全部责任，包括对代理机构的任何投诉。

2. 代理银行模式取得的丰硕成果

代理银行模式已成为马来西亚推进普惠金融建设的重要抓手，特别是在缺少银行网点的区域。马来西亚央行的数据显示，经过3年的推行，代理银行制成功地将基本金融服务的覆盖区域从实施前的46%提升到2015年的97%。提供金融服务的代理机构网络也急剧扩张，从2011年的460家增长到2016年的7,984家，其中零售终端占78%。

从参与的金融机构分布来看，商业银行的占比较小，仅为6%，其余94%的代理银行是与三大开发性金融机构合作，包括马来西亚国民储蓄银行（BSN）、马来西亚伊斯兰

合作银行（Bank Rakyat）和马来西亚农业银行（Agrobank）。

在实施代理银行模式的前五年中，一共促成了约1亿笔交易，交易金额达21亿美元。交易中的大头是账单支付，约为6,300万笔，占交易金额的61%。紧随其后的是话费充值，约为2,600万笔，占交易金额的3%。存款和取款各占交易量的6%和5%，各占交易金额的26%和8%。

3. 马来西亚国民储蓄银行

马来西亚国民储蓄银行（BSN）是推行代理银行制的首创。其“最后一公里”服务由代理银行提供，客户来到代理银行相当于到了BSN网点。BSN为代理机构提供POS机、识别身份证与指纹的设备和网络连接，帮助验证客户身份，并提供培训。

代理银行模式具有巨大的成本优势。根据BSN估算，设立一个常规网点的投入约为12.4万美元，而一个代理银行的投入不到前者的1%。一个代理银行的运营成本约为500美元/年，低于ATM机每年1万美元的成本，也远低于常规分支行成本（每年约为6.2万美元）。

通过代理机构，BSN将服务延伸至社区。代理机构的服务时间比常规银行网点更长——从早上8时到晚上10时，更灵活地为居民提供服务。通过代理机构，九成以上的社区都能获得金融服务，大幅消除了银行网点覆盖不足、服务不充分的问题。

通过代理机构，BSN获得大量资金。在2012年到2016年期间，BSN通过代理机构获得的存款增加约5倍，从4,400万林吉特增长到2.15亿林吉特；新增客户账户超过2.5万户。

4. 代理银行制在亚洲其他地区的发展

除在马来西亚以外，代理银行模式也在孟加拉国、印度等亚洲国家生根发展。孟加拉国央行（Bangladesh Bank）虽然在2013年发布过一份代理银行业务指引¹，但实际推

1. 即 Guidelines on Agent Banking for the Banks, Bangladesh Bank.

广始于 2016 年。业务范围起初限制在存款、取款和汇款，但近期开始为客户提供小额贷款。参与代理银行模式的银行数量从 2016 年的 10 家增加到 2018 年的 16 家，并且更多的银行在不断加入。其中最大的两个银行是荷孟银行（Dutch-Bangla Bank）和亚洲银行（Bank Asia），拥有 86% 的代理银行账户市场份额。

印度央行（Reserve Bank of India）于 2006 年发布代理银行业务指引性文件¹，提出通过采用私人商业机构延伸银行服务，以助力普惠金融发展。在印度，银行的代理机构主要分为两类：一类是由银行直接管理的，另一类是由被称为业务联系网络经理（Business Correspondent Network Managers，简称 BCNMs）的中介管理的。印度央行于 2010 年扩展代理机构范围，不再限定于非营利性企业。印度央行 2015 年进一步扩展代理银行制，将支付银行（Payments Banks）和小型金融银行（Small Finance Banks）也纳入代理银行网络。根据 MicroSave 和 Helix 的报告数据显示²，随着代理银行模式的演进和发展，通过代理银行网络发生的交易笔数和交易量显著增加，覆盖空间越来越广，所提供的产品和服务日趋多元化，显示出代理银行模式的普惠性；越来越多有经验的代理机构加入网络，代理机构的收入和利润都显著提升，显示出代理银行模式的可持续性；银行参与积极性越来越高，出现了支付银行等新模式，显示出代理银行模式的灵活性。

5. 经验总结

代理银行制作为一种用户友好、成本低而效率高的银行服务形式，正在亚洲、非洲、拉美等地区广泛发展，深耕于远离银行集中

服务的偏远地区，服务那些被传统银行业无力覆盖的客户群体。大量边缘化的农民、小企业主和低收入群体作为金融消费者，享受到了低成本的金融服务。银行等金融机构扩展了客户基础，降低了提供金融服务的人力和设施成本，增加了存款。商业代理机构分享到金融服务的部分收益，并且与其他同行业商户相比获得差异化竞争优势。因此，代理银行模式成功实现了三方共赢，是发展中国家推广普惠金融的有效方式。

第五节 消费者金融素养与保护

随着金融产品的复杂程度不断深化，亚洲各国都致力于加大金融消费者教育和金融消费者保护的工作力度，包括：从法律层面对金融活动进行规范和监管，从机构层面开展各种项目和服务，帮助金融消费者提高对金融产品和服务的认识、判断和决策能力，提高消费者的自我保护能力和风险意识。

（一）蒙古国金融素养与普惠保险

在本书的十国样本中，蒙古国与印度、孟加拉国和柬埔寨同属于中低收入国家。蒙古国拥有 155 万平方公里的国土面积，而人口数量仅为 317 万人。因此，蒙古国的人口密度仅为平均每平方公里 2 人，堪称全球最低。同时，蒙古国人口约 1/4 为游牧民，常年在草原牧养牛羊，远离城市便捷的交通设施。在这样一个国家推进普惠金融，困难重重。然而从第一章内容可见，2017 年蒙古国的居民账户拥有率为 93%，位居中低收入国家之首。蒙古国超高的账户拥有率得益于其政府强大的社会福利举措。在蒙古国拥有账户的人群中，约 50% 认为他们使用账户最常见的用途是为了获取政府发放的资金³。除了政府社会福利的推动作用，在蒙古国促进账户拥有

1. 如 Financial Inclusion by Extension of Banking Services 和 Use of Business Facilitators and Correspondents.ic.
2. 参见 MicroSave and Helix （2017），State of the Agent Network，India.
3. 蒙古国政府于 2008 年通过全国发展战略（National Development Strategy），指出将建立人类发展基金（Human Development Fund），旨在于 2020 年之前将蒙古国人民发展水平提升到发达国家的水平。人类发展基金使每位公民拥有国家矿产财富的一部分，向每位公民发放基金。同时，政府发放养老金、健康保险金和学生学费补助。

率的另一有效方式是电子钱包的广泛使用。据蒙古国的通信监管委员会（Communications Regulatory Commission）统计¹，蒙古国的手机拥有率为 103.5%，这一比重高于世界平均水平（85%）。手机移动网络可以覆盖 95% 的人口、所有的省份和地区。对于蒙古国这样一个人口密度极低的国家来说，电子支付无疑使得远离城市的游牧民克服距离和交通的不便，在马背上即可通过手机获取便捷的金融服务。

蒙古国较高的普惠金融水平，除了体现在其较高的金融服务覆盖率上，同样体现在其居民较高的金融素养上。本节将讨论蒙古国在提升其居民金融素养以及普惠保险意识方面作出的努力。根据世界银行金融素养调研数据²，全球平均金融素养达标率为 37%，而亚洲国家的金融素养达标率为 30.14%，低于全球平均水平，甚至低于撒哈拉以南非洲国家 34.5% 的均值。因此，在亚洲地区大力提升居民的金融素养水平刻不容缓。而蒙古国以其 41% 的金融素养达标率，位于亚洲国家前列，其成功经验值得其他国家参考。

1. 蒙古国全国金融素养项目

在世界银行的支持下，蒙古国于 2012 年对全国的金融素养情况做了“金融素养和消费者保护调研（2012）”。该调研参考了世界银行调研项目的国际标准，认为蒙古国的消费者保护和金融素养水平低于国际标准。该调研结果还显示，不同于世界其他国家，蒙古国女性的金融素养水平高于男性；城镇地区和拥有矿产资源的较富裕省份地区的居民金融素养水平较高；有正规工作和高收入人群的金融素养水平相对较高。

基于这项调研的结果，世界银行建议蒙古国推动全国范围的金融素养项目。蒙古国议会于 2013 年宣布“政府部门如财政部、金

融监管委员会、教育文化科技部以及公平竞争和消费者保护办公室将共同设计全国金融素养项目”，并指出该项目的设计要在统一政策管理下进行，要考虑到社会不同群体教育水平的不同而设计不同阶段的金融素养教育项目。在 2014 年，蒙古国议会再次强调“消费者保护和提升公众金融素养的活动需要加速进行，以加强金融服务的作用”。

在 2015 年年底，蒙古国中央银行（Bank of Mongolia）、财政部（Ministry of Finance）、教育文化科技部（Ministry of Education, Culture, Science）和金融监管委员会（Financial Regulatory Commission, FRC）正式推出一项全国金融素养项目（National Financial Literacy Program）。该项目从 2016 年年初开始，预计将持续至 2021 年。

蒙古国全国金融素养项目的目标是：使每位蒙古国公民都拥有必要的知识、技能和信心，以帮助他们适当地管理个人和家庭财务情况。具体项目目标有以下四个方面：（1）提升个人管理财务状况的能力；（2）帮助人们辨别和避免财务诈骗；（3）以高效的方式展开金融素养活动；（4）支持各类参与者高效参与金融素养项目，并促进彼此广泛交流。

项目分为两个阶段，第一阶段为 2016 年至 2019 年，第二阶段为 2019 年至 2021 年。此项目主要面对的人群包括：在校学生、青年人、农村地区居民以及普通大众（通过大众媒体进行教育）。作为全国金融素养项目的一部分，金融素养教育被纳入中学课本和职业中学教育。大学教育也开设了个人财务（Personal Finance）课程。蒙古国中央银行利用手机 APP 培训了 250 名学生作为志愿者在其社区对社区居民进行义务金融素养培训。

另外，大众媒体也将对民众的金融素养教育搬上了屏幕。在 2014 年，亚洲发展银行

1. 参见 Mongolia aims for a brighter banking future, Euromoney Special Report, 2014 July.

2. 参见 Klapper, L.F., Lusardi, A., van Oudheusden P., Financial Literacy around the World: Insights from the Standard & Poor's ratings services global financial literacy survey, 2015.

(Asian Development Bank)与日本减贫基金会 (Japan Fund for Poverty Reduction) 展开了一项调研，发现电视是蒙古国人民最常用的获取信息的渠道。又由于电视连续剧是百姓喜闻乐见的电视节目形式，于是在亚洲发展银行和日本减贫基金会的资助下，蒙古国于 2015 年制作了 24 集电视连续剧《百万富翁培训班》，获得了观众的广泛喜爱。《百万富翁培训班》利用真实人物的真实故事，并且与当地文化紧密结合，吸引了各年龄段的观众。该剧以观众最容易接受的方式使储蓄和理性借贷等优秀金融行为习惯深入人心，成为 2015 年收视率第二高的连续剧。为了扩大这部连续剧的社会效应，其他媒体渠道如报纸和杂志也对该剧进行了广泛报道，就金融素养这个话题进行了深入讨论。这部连续剧对居民金融素养的教育效果也非常显著，从观众短信参与问答的准确率来看，第 1 集中观众短信问答大部分是错误答案，而到第 15 集时大部分答案则是正确答案了。官方统计认为，在观看这部连续剧后，更多的蒙古国百姓 (58% 至 72%) 拓展了其金融服务的选择范围，也开始更加注重储蓄和贷款产品的利率等问题。

2. 提升居民普惠保险意识

根据世界银行与蒙古国全国统计办公室 (National Statistics Office, NSO) 联合计算 (见表 2-4), 蒙古国在 2018 年的贫困人口比率为 28.4% , 比 2016 年的 29.6% 下降了 1.2 个百分点¹。在蒙古国境内，存在农村地区比城市地区贫困人口占比高的特点。然而，近年来，城市地区贫困人口聚集效应较为显著。在农村地区，2016 年至 2018 年间，农村地区的贫困人口比例下降 4.1 个百分点，而城市地区贫困人口比例上升 0.1 个百分点。同时，世界银行数据显示，自 2010 年至 2018 年期间，居住于城市的低收入人口由 55.2% 增长至 63.5% , 并且大约有 40% 的低收入人

口居住在乌兰巴托²。由此可见，蒙古国的扶贫问题不仅存在于广袤的农村地区，城市中同样也需要大力解决。

表 2-4 蒙古国贫困人口比率

(单位: %)

	2010 年	2012 年	2014 年	2016 年	2018 年
蒙古国全国	38.8	27.4	21.6	29.6	28.4
城市地区	33.2	23.3	18.8	27.1	27.2
农村地区	49.0	35.4	26.4	34.9	30.8

数据来源：世界银行。

低收入人群在没有保险保障的情况下，可能会由于家庭人口的疾病或主要劳动者丧失劳动力的情况下迅速落入贫困线以下，而贫困则会带来一系列经济和社会问题。针对蒙古国全国范围广泛存在的人口贫困与低收入现象，除了提振经济、提高政府治理能力、高效合理分配社会资源等，还需大力推动社会普惠保险 (Inclusive Insurance) 的普及。普惠保险是普惠金融产品服务的重要部分，可以帮助原本无法获得保险服务的特殊群体受到保险服务的保障，帮助他们更好地渡过财务和生活困境。可以说，普惠保险是最“精准”的扶贫方式之一。

在蒙古国，保险行业的监管机构同样是金融监管委员会 (FRC)。在金融监管委员会的推动下，蒙古国在 2013 年加入了全球包容性保险组织 (Mutual Exchange Forum on Inclusive Insurance, 简称 MEFIN)。该组织是亚洲保险监管机构联盟网络，目标是为了使成员国高效交流普惠保险领域的知识和最佳行业实践。MEFIN 于 2013 年 5 月成立，

1. 据世界银行统计，全球 2015 年贫困人口(生活在 1.9 美元/天水平线下的人口) 占比为 10%。网址: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>。
2. 网址: <https://www.worldbank.org/en/country/mongolia/overview#1>。

现有 7 个成员国，除了蒙古国外，还包括印度尼西亚、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和越南。在 2013 年加入 MEFIN 时，蒙古国签订了 MEFIN 宣言（也被称为 Cebu 宣言），表达了蒙古国将普惠保险作为本国减贫的重要战略之一。在 MEFIN 网络中，各国保险行业的监管部门与行业主要参与者紧密合作，各国间的同类机构相互沟通与学习，为本国普惠保险的发展贡献力量。

为了提升居民对保险的重视程度，蒙古国着力推广普惠保险。蒙古国普惠保险的措施强调“利益相关者路径（Stakeholder Approach）”，即要求各方利益相关者的广泛参与，在政策环境、供给方、需求方均做了大量工作。例如：在宏观层面，需要政府监管部门金融监管委员会制定相关法规与行业规定，倡导透明、治理与消费者保护。在中观层面，要求相关的保险公司和中介机构为客户提供简单、可负担的、以客户根本需求为出发点设计的普惠保险产品。并要求保险公司通过在广告投放、网站和保险代理与客户是直接沟通中对居民进行保险宣讲和教育。支持类机构应对各类行业参与者提供能力建设方面的协助。各国际捐赠组织和开发类机构应对政府和私营部门在政策制定、能力建设、产品开发、客户教育等方面提供技术支持。在微观层面，从需求方的意识形态和实际需求入手，侧重于金融消费者的教育与倡导，并要求已购买普惠保险的客户在社区环境中作为宣传的主力军。

蒙古国普惠保险的推广对象主要是在非正规部门工作的，或者农村地区的低收入人群。这些教育和宣传推广使用了多种媒体形式：大众传媒（印刷品、广播、电视和网络）、社区媒体以及手机网络等。在各层面的宣传教育中，要传达的核心思想便是“普惠保险可以为生活中面临的风险提供保障，同时也是低收入人群所能负担的”。

然而，蒙古国目前的商业保险市场仍然处于一个比较初级的阶段。20 多年前，蒙古国政府一直是保险领域的唯一直接供应商。而在过去 20 年，国有保险机构进行了私有化，市场上同时出现了其他商业保险机构。目前，蒙古国的保险服务渗透率和密度仍低于大多数国家。在 2017 年，蒙古国保险的总保费收入仅为 GDP 的 0.59%，显著低于新兴市场的平均数值（3.3%）和世界平均水平（6.13%）¹。同时，蒙古国公民对保险的认知不够，蒙古国文化认为购买保险是不吉利的象征。一项在首都乌兰巴托的调研结果显示，大约有 60% 的公众表示没有听说过保险，有一部分人以为保险就是税收的另一种形式。蒙古国的普惠保险还有很长的一段路要走。

3. 经验总结

近年来，金融素养和保险意识的重要性开始受到政策制定者和学术界的广泛关注。蒙古国在自然条件、收入水平在亚洲并不占优势的条件下，为提升国民的金融素养和普惠保险进行了一系列的努力，并取得了长足的进展。首先，蒙古国政府积极汲取先进的国际经验。一方面，蒙古国采纳国际多边组织国际金融公司（IFC）的建议，将提升公民金融素养提高到国家层面；另一方面，蒙古国积极加入亚洲普惠保险组织 MEFIN，参加国际交流与学习。对先进的国际经验的开放态度帮助蒙古国在提升金融素养和普惠保险意识方面少走弯路，提高了效率。其次，蒙古国倡导统一管理和“利益相关者路径”。例如，蒙古国强调其“全国金融素养项目”在统一的政策管理下进行，有助于政府、机构、消费者之间形成联动，提高组织协调效率；蒙古国在普惠保险领域的推广采取“利益相关者路径”，广泛调动社会各界力量。这样的做法有助于各类资源统筹协调、社会各界共同发力，通过合力加强行动的效果。第三，

1. 参见“Financial Literacy and Inclusive Insurance Awareness in Mongolia”，GIZ and MEFIN Network.

深入民众，依靠基层。蒙古国的金融素养教育没有高高在上，而是针对各类人群设计不同的金融素养普及项目。例如，将金融素养教育广泛纳入了学校课程，利用人民喜闻乐见的方式——电视节目，观众可以在轻松娱乐的过程中，潜移默化地接受新知识、新观念等。同时，在向民众宣传普惠保险观念时，积极动员已购买保险的民众在社区范围内进行推广。这些都是国家开展普惠金融服务的有益视角，值得其他国家学习借鉴。

(二) 韩国金融消费者保护

韩国政府将普惠金融作为四大金融改革战略之一，大力推行面向民众的金融支援，高度重视金融消费者保护。2016 年 3 月 22 日公布《民众金融生活支援法》，通过民众金融振兴院 (Korea Inclusive Finance Agency) 和信用恢复委员会 (Credit Counseling and Recovery Service) 支援民众的金融生活和债务调整，保障民众生活稳定、经济社会均衡发展。2020 年 3 月 24 日韩国公布《金融消费者保护法》，建立起更加完善的金融消费者保护制度。

1. 缓解特殊群体的金融负担

近年来韩国政府推行一系列有针对性的政策，保障金融机构向民众提供质优价廉的金融产品与金融服务。信贷方面，推出微笑金融、阳光贷款、再融资贷款、新希望种子贷款等产品；债务重组方面，通过债务调整、信用恢复、司法救助等方式缓解特殊群体的金融负担。其中具有代表性的举措包括：一是扩大针对特殊群体的贷款资金供应。韩国政府设立了“韩国住房金融公社”，并推出针对结婚 5 年以内的新婚夫妻专用住房按揭贷款产品。目前，该产品的贷款年利率在 2.0%~2.5% 左右，是商业银行同类产品利率的一半，申请范围限定在年收入 6,000 万韩元以下的新婚夫妻购买 85m² 以下的房子的情况，并根据申请家庭的实际情况适用不

同的优惠利率。二是通过降低法定最高利率来减轻利率负担。韩国政府从 2018 年 2 月 8 日起，将法定最高年利率从 27.9% 降低到 24%，有效缓解了高息造成的民众金融费用负担。三是降低信用卡手续费。为了减轻个体户以及小商户的金融负担，降低信用卡刷卡手续费。四是减免债务负担。为了缓解债务人的财务、心理负担，降低贷款逾期利息。同时，在发生长期逾期时，判断其偿还能力，采取减免等举措减轻债务负担，让处于长期债务逾期的个人快速恢复到正常的经济活动中。

2. 实施全民金融教育计划

韩国政府于 2009 年 2 月 6 日发布《经济教育支援法》，加强金融消费者教育，提高消费者对金融产品的判断能力，行使金融消费者权利。自 2002 年以来，韩国金融监督院 (Financial Supervisory Service, 简称 FSS) 开展了广泛的金融教育项目，以提高大众金融素养，达到保护消费者权益的目的。作为这一倡议的一部分，韩国金融监督院向大学生、朝鲜难民、有外国人配偶的多文化家庭、老年人、监狱犯人、失业者和军人提供个人理财方面的教育。例如：韩国政府与韩国老年人协会签订了一份谅解备忘录，以促进老年人的金融教育。为多元文化家庭和外国消费者提供教育视频、为军人和妇女发放手册，以提高他们的金融知识。提供 14 种语言的翻译服务，帮助外国消费者便利地利用个人信贷管理部门网站和征信局网站进行投诉。网上发放有关个人信贷管理的教育资料，让消费者掌握个人信贷管理的基本知识。2018 年，约有 13.4 万名消费者参与了韩国金融监督院金融教育计划¹。

3. 通过立法保护消费者权益

为了加强金融消费者权益保护，维护金融产品销售和咨询行业的市场秩序，《金融消费者保护法》整合了分散在各个法律中的有

1. 参见 Financial Supervisory Service 2017 Annual Report; Financial System in Korea 2018.

关金融消费者保护规定，形成了综合性的金融消费者保护体系。该法解决了过去类似的金融产品因销售产品金融机构的不同而适用不同规定，导致出现监管空白和消费者保护灰色地带的问题，采取按照金融产品类型和风险特点统一规范的方法。主要包括：一是规定一般性原则。要求金融产品营业行为遵循诚实信用原则并禁止差别对待消费者，明确金融产品销售方的管理责任和直接销售者的损害赔偿责任。二是细化金融产品类别，规定销售行为遵守事项。将适合性原则、适当性原则、说明义务、禁止签订不公平约束性金融产品合同、禁止不当劝诱行为、遵守金融产品广告发布要求和提供合同文件的义务等要求统一适用到储蓄性、投资性、保障性、贷款性金融产品领域，有效保障了消费者对金融产品的知情权和选择权。三是强调金融消费者教育的重要性。通过金融教育提高金融消费者的能力，让金融消费者合理选择适合的金融产品，从而避免金融纠纷案件发生。同时，为了让金融消费者便于掌握和比较金融产品的核心内容，明确金融委员会(Financial Services Commission)可以对类似的金融产品进行比较并进行公示。四是在救济损失、减少亏损方面保障金融消费者权益。为防止纠纷调解制度形同虚设，消费者申请的小额纠纷案件，在纠纷调解结束之前，禁止金融公司提起诉讼。为了减少消费者对金融纠纷调解和诉讼的负担，引入资料要求权和证明责任转换制度。将适用于部分金融产品的撤回认购权扩大适用到投资性、保障性、贷款性金融产品，并明确金融机构违反销售原则时消费者可行使解除合同权利。

除立法以外，金融监督院出台了多项利于消费者的改革措施，保护金融消费者权益。对高龄老人（65 岁以上）、残疾人等特殊群体，金融监督院在金融消费者保护相关实施细则中也进行了相关安排。一是保障高龄老人完全理解并选择适当的金融产品。要求金融机构向高龄老人充分说明购买相关金融产品需要关

注的事项，要求金融机构慎重向高龄老人推荐股票挂钩型证券、衍生品挂钩型证券、股票挂钩型基金等衍生证券产品和次级债等结构复杂或高风险的金融产品。二是提高残疾人利用金融服务的便利性。要求金融机构根据残疾人残障类别制定详细的客户接待方案，并在每个营业网点安排专职人员具体负责，要求金融机构对如何保障听视觉障碍或四肢不健全的残疾人应用金融科技有关服务制定指引和原则，以提高残疾人利用金融服务的便利性。

4. 经验总结

作为高收入国家，韩国在金融服务可得性、产品多样性方面走在亚洲国家的前列，推行普惠金融的主要目的在于构建可持续的经济增长基础。韩国政府希望通过减轻特殊群体的利息负担、向长期延期债务人提供财源支持，激发他们的劳动意愿，进一步提高经济活力，使其成为经济增长的源动力。因此，韩国普惠金融服务对象不但包括不能享受中低利息优惠政策的没有信用或信用等级处于中低等级的人群、被排斥在数字金融以外的残疾人和老年人，还包括利用高息贷款的人群、逾期债务人、信用记录不良人员。这些有别于中低收入国家的普惠金融受惠对象，也是未来中低收入国家经过发展之后需要关注的领域。

同时，《金融消费者保护法》也是韩国经历了多次金融危机后，针对金融消费者面临复杂、多变和专业的金融市场的大环境，发生大量的消费者亏损、纠纷后，引入功能性监管体系框架，旨在避免出现监管空白和监管套利 (Regulatory Arbitrage)。这是有效保障在市场上处于弱势地位金融消费者权益的根本大法。通过立法，金融监管的焦点从维护金融市场公正交易秩序转向保护金融消费者权益，保护金融消费者活动的焦点从劝诫、劝告、调整纠纷转向制定产品标准、业务标准、销售标准，金融教育和产品说明从满足金融消费者的知情权转向保障金融消费者的选择权。这些实践经验中积累起来的成果，也值得亚洲其他国家参考和借鉴。

第三章

亚洲普惠金融发展展望与政策建议

第一节 机遇与挑战

“普惠金融”概念的提出是基于对金融排斥和偏差现象的认识、升华与反思，有助于校正过去一个世纪经济发展方向。归根结底，普惠金融是一个发展问题。近年来，亚洲国家在普惠金融领域普遍实现了较大突破，但在亚洲范围内仍然存在不同国家、不同人群之间的差异。国家与国家之间普惠金融发展差异主要来源于各国在地理位置、经济与金融环境、政策与监管、金融基础设施、数字技术环境等方面的差异。不同人群之间的差异主要来源于地区经济发展水平、收入来源、教育水平、金融素养、消费者保护措施、治理体系等差异。亚洲大多国家对于女性、老年人、农村偏远地区人群、低收入群体和中小微企业的金融服务供给仍然存在不足。通过前文的案例可以看到各国普惠金融生态体系存在显著差异，这些差异既为亚洲地区普惠金融发展带来挑战，也蕴藏着机遇。

（一）亚洲减贫任务依然艰巨

博鳌亚洲论坛发布的《亚洲减贫报告2019》数据显示，按每人每天 1.9 美元的国际贫困标准，亚洲仍有 8,311.8 万贫困人口，主要集中在越南、蒙古国、柬埔寨、巴基斯坦、印度、孟加拉国等人均国民收入处于

1,026 ~ 3,995 美元的中低收入国家。亚洲仍存在贫困人口集中现象。贫穷不只是缺乏收入和资源导致难以维持生计，还表现为饥饿和营养不良，无法充分获得教育和其他基本公共服务，受社会歧视、排斥和无法参与决策，终将导致社会的包容性与公平性问题。亚洲各国应肩负起责任，广泛开展合作，加强不同国家、不同民族、不同治理体系的交流互鉴，共同消除贫困落后，早日实现各国人民安居乐业、富足安康、共同繁荣。

（二）各类金融服务供给差异显著

金融的可得性是普惠金融发展的核心要素和驱动力，传统金融服务供给在推动普惠金融发展方面发挥着关键性作用。在亚洲范围内，低收入国家和高收入国家之间在银行网点密度、ATM 机密度、账户拥有率、电子支付比例等方面存在差异。同一个国家发达地区和欠发达地区金融机构网点分布存在差异；同一个地区高收入人群和低收入人群、城市人口和农村人口、男性和女性、青壮年和老年人在信贷、保险、财富管理服务供给上也存在差异。

地域性差异方面，欠发达地区金融机构网点明显偏少，欠发达地区在保险、证券、信托、租赁、期货等其他金融机构服务基本上处于空白，金融服务资源难以覆盖和延伸到广大农村地区，金融有效供给明显不足。

男性与女性的差异方面，由于亚洲国家普遍存在“重男轻女”的传统观念，部分女性不能从丈夫或父亲的家庭继承财产，所以进行融资时，由于缺乏抵押品，造成男性与女性在享受信贷服务上的差异。

青壮年与老年人的差距方面，由于老年人在电子支付工具的使用瓶颈、行动不便造成不能随时访问银行，视力和听力的下降导致填写表格困难和财务决策能力变差，老年人在享受金融服务方面处于劣势，而且容易成为金融犯罪受害者。人口老龄化社会中，金融普惠是一项极其重要的社会议程，确保老年人能够继续使用金融服务并尽可能从中受益也是普惠金融的最终目的之一。提高老年人群体的金融可得性需要有全新的解决方案，通过普惠金融领域产品创新与技术创新，向老年人提供符合其需求的定制化产品。

（三）技术创新带来数字鸿沟和安全性问题

随着大数据、人工智能、云计算、区块链的发展，数字技术与金融服务融合呈现加速趋势，数字普惠金融服务将更加细化、精准化，提高了金融服务的效率和多样性，很多消费者通过数字普惠金融获得了为其量身定制的创新产品与服务，但并不是所有产品与服务都符合金融服务获取不足群体的需要。

虽然数字普惠金融服务能有效提升普惠金融供应商服务中小微企业和弱势群体的覆盖面和效率，然而不可避免的是产生新的“数字鸿沟”，即边远山区和受教育水平较低的人群或老年人无法接触或有效使用新技术，从而产生新的排斥。同时，各类数字技术带来的金融创新给金融服务的安全性带来新的挑战。消费者可能面临一系列风险，包括资金损失、数据泄露、虚假宣传、欺诈、洗钱等。与传统金融相比，数字金融的风险更具隐蔽性、传染性和广泛性。因此，亚洲地区在推进数字普惠金融过程中如何将数字科技的

效率和多样性与传统金融的适当性和安全性有机结合起来，尽量避免“数字鸿沟”和安全性问题，客观认识其金融风险 and 科技创新属性，平衡好风险和创新的关系，为数字技术提供持续增长空间，是亚洲数字普惠金融得以长远发展的关键因素。

（四）信息不对称现象依然存在，征信体系有待完善

良好的征信体系通过建立信息共享机制，有效降低贷款人与借款人之间的信息不对称。通过完善征信体系为普惠金融提供良好的信用环境，打造“集信、增信、授信、用信、诚信”的普惠金融新生态，利于普惠金融可持续发展。但除部分国家以外，亚洲多数国家尚未建立健全征信体系。仍有部分国家未将非银行金融机构如小额贷款公司、融资性担保公司、保险公司、资产管理公司和融资租赁公司全部接入征信系统，征信机构与信用评级机构界定模糊，数据来源准确性低和隐私保护不到位，信用不良的个人和企业尚无渠道恢复信用。

（五）普惠金融发展评价体系有待改进

首先，低收入国家广泛使用的手机银行、电子支付等大大提高金融服务可得性的创新服务类别数据未能纳入金融服务可得性相关的数据当中，导致传统金融服务可得性指标评估数据不能全面反映发展现状。其次，由于亚洲各国经济金融发展水平、信贷利差的差异，不能量化评估消费者是否以可承担的成本享受金融服务、金融机构是否以商业可持续的成本提供服务。在推动亚洲普惠金融发展过程中，金融的可得性本身并非目的，真正的目的在于确保特殊群体以可负担的价格接受可承受的金融服务。最后，普惠金融是一项系统工程，有赖于一系列普惠金融生态体系条件。而传统的普惠金融评价指标往往关注普惠金融业态自身而忽略其生态环境的描述与衡量。本报告的普惠金融生态体系指标是对普惠金融发展评价的突破性尝试。

第二节 政策建议

放眼亚洲，各国早已休戚相关，命运相连。为实现联合国“2030 可持续发展目标”，夯实共建亚洲命运共同体，亚洲各国应大力推动普惠金融，加大薄弱领域金融支持力度，向特殊群体提供更便捷、更有效的金融产品和服务，减少各国的发展差距、贫富差距、收入差距，致力于实现亚洲普惠金融均衡、包容、可持续发展。在亚洲范围内进一步推进普惠金融的发展需要采取全局性措施（ Holistic Approach ），通过推进政策制定、加强金融和数字基础设施建设、提高金融服务供应商的产品创新和客户保护意识、提升消费者金融素养和能力建设等手段多管齐下，切实拓宽金融服务的覆盖面，提高消费者利用金融服务的频度，更好地应对数字金融时代带来的机遇与挑战，使金融服务真正能帮助广大民众达到更好的金融健康状态，提高生活福祉。

（一）制定全局战略，完善普惠金融治理体系

2017 年 G20 推出《G20 普惠金融行动计划》作为推动可持续发展的重要举措，以提高被排斥在传统金融之外的特殊群体的金融可得性。计划指出，国家层面需要统筹协调扶持小微企业、监管治理、金融消费者保护与教育、结算系统在内四个领域九项核心议题，应对数字化经济需要与私营部门协作的五项议题。国家层面制定全国性的普惠金融发展战略，统筹全国资源，加强公共部门与私营部门合作，鼓励商业模式创新，对发展普惠金融具有重要作用。在制定和落实全国性普惠金融发展战略时，应考虑如何符合全局性方案思路，最大限度地动员和鼓励社会各界共同参与，促进各部门合作，构建更为合理、更为有效的普惠金融治理体系。

各国中央银行、财政部、数字通信监管部门、教育部门、国有金融机构、私营部门

金融机构和非金融机构都应积极投入到发展普惠金融事业中。亚洲各国可以考虑自身实际情况，实施激励性的货币政策，加强各类政策的协同与衔接，制定政策鼓励金融机构的商业模式创新。

（二）共同建设高质量、多元化的金融基础设施

各国基础设施发展程度不同，是造成亚洲普惠金融发展鸿沟的原因之一。G20 财长和央行行长日本福冈会议肯定了发展可持续金融、普惠金融对全球经济的重要意义，强调高质量基础设施投资对促进可持续发展的积极作用¹。G20 沙特阿拉伯峰会也将提出利用科技加强基础设施建设、建设智慧城市及推动人工智能、提高网络安全性等议题。推动金融领域、数字技术领域的基础设施建设，提供更加安全、可靠、可信的公众服务，仍是亚洲各国普惠金融需要推动的工作。中国提出的共建“一带一路”倡议，把基础设施联通作为“一带一路”建设五大支柱之一，其中金融基础设施的联通是重要内容。

各国应依据自身情况，建立和完善金融领域、数字领域的基础设施。各国应结合自身发展普惠金融的需要，构建多层次征信体系。一方面，没有全国性征信体系的国家应加快建立全国性征信系统；另一方面，应打通信息孤岛，加强各国、各部门、各机构间的信息汇集与流动。

同时，各国应充分认识到金融基础设施在金融市场运行中发挥的枢纽作用和确保金融市场稳健高效运行中发挥的基础性保障作用，完善相关制度安排，构建涵盖征信系统、支付系统、交易设施、清算结算系统、登记托管系统、抵押质押系统、备案查询系统、交易报告库等基础性公共服务设施在内的金融基础设施。

（三）推行“以消费者需求为中心”的商业导向

亚洲各国金融机构为充分满足特殊群体

1. 参见 <https://g20.org/en/g20/Documents/Presidency%20Agenda.pdf>.

的多样化、多层次的需求，使消费者获得满意的普惠金融服务，应推行“以消费者需求为中心”的商业导向，有效提高面向特殊群体的金融服务的覆盖面与精准度。各国国情相异，金融环境相异，女性、老年人、教育水平低、农村地区、低收入等各类特殊群体的金融服务需求相异，设计定制化普惠金融产品和服务，应围绕“以消费者需求为中心”理念，抓住消费者的特点和需求，确保消费者可以通过服务和产品受益、金融服务机构有利润可维持商业活动。

“以消费者需求为中心”的原则既从根本上满足了公平公正和尊重消费者，还通过与消费者的沟通和互动，增加产品透明度，定价更加合理，投诉机制更有效，消费者隐私得到保护。金融服务机构也可以采用金融科技的手段和数字化的配送渠道，降低个性化产品和服务的成本，为消费者提供便捷的服务，增加商业模式的适用性。

“以消费者需求为中心”的商业导向，还要求金融机构提供的服务不限于储蓄、信贷，通过识别消费者不断演变的需求，在保险、财富管理、风险管理领域提供相应产品与服务，平衡商业利益和社会效益，增强金融服务的普惠性，履行金融机构的社会责任。

（四）构建健康的数字普惠金融生态体系

随着大数据、人工智能、云计算、区块链等技术发展，网络技术、数字技术和金融服务实现了创新与融合，亚洲各国逐步形成了各具特点的数字普惠金融生态。消费者在享受数字普惠金融发展带来的便利和优惠的同时，也暴露在本金损失、数据泄露、虚假宣传、欺诈、洗钱等风险当中。由于特殊群体的金融知识水平、风险识别能力较差，在风险事件发生时容易处于特殊和不利的境遇。加强消费者的能力建设，通过金融知识宣传，有针对性的金融产品教育，可以在一定程度上避免此类问题的发生，但是消费者能力建设本身需要时间周期，加上随着产品不断创新，学习内容将不断增多。

亚洲各国在运用数字普惠金融新技术提高服务效率和质量的同时，亟须采取有效的手段从源头防范金融科技滥用，构建健康、安全的数字普惠金融生态体系。首先，监管当局可主动利用“监管沙箱”对新技术对金融市场和消费者的影响进行模拟实验；其次，加强从业机构行为规范和责任能力建设，通过信息披露、风险提示等手段，提高普惠金融全流程的透明度；再次，强化对信息科技风险、数字鸿沟和业务外包风险的管控，对科技企业等外包服务机构建立尽职调查、风险评估和持续监测制度；最后，完善金融消费者保护法律法规，完善数字和隐私保护法律框架，加强对消费者金融知识宣传。

（五）加强亚洲地区普惠金融交流与合作

近年来亚洲国家经济发展取得了显著进步，人均国民收入有大幅提高，根据世界银行统计的 2018 年数据，亚洲地区有卡塔尔、新加坡、日本、韩国、沙特阿拉伯等 11 个高收入国家，马来西亚、中国、哈萨克斯坦、泰国等 15 个中高收入国家，蒙古国、印度、孟加拉国、柬埔寨等 14 个中低收入国家，尼泊尔、朝鲜等 6 个低收入国家（巴勒斯坦无数据，除外），不断有国家从低收入国家向中等收入国家迈进。尽管亚洲在经济发展方面取得了显著进步，为实现亚洲整体的共同繁荣，中低收入国家仍需要继续发展经济，应在提高低收入人群收入方面作出极大努力，这也是亚洲各国仍需大力发展普惠金融的重要原因。

亚洲各国金融监管体系和治理结构呈现不同特点，普惠金融发展既面临共性的风险与挑战，又面临不同的制约因素。亚洲国家要充分借鉴其他国家成功的发展经验，深入了解造成差异的根本原因，取长补短，共同寻找解决共性、差异化问题的突破口。首先，发挥好标准制定和开发性、政策性金融机构的作用。从本报告第二章案例可见，开发性、政策性金融机构，如国际金融公司（IFC）和亚洲开发银行（ADB）在帮助亚洲国家构建金融基础设施（柬埔寨案例）、提高居民金融

素养（蒙古国案例）等方面发挥了巨大作用。亚洲各国应积极与开发性、政策性金融机构合作，借助其先进经验提升本国普惠金融领域建设。其次，加强各国金融监管部门沟通与协作，出台利于亚洲各国普惠金融可持续发展的监管规则 and 标准，构建亚洲普惠金融数据库，继续完善亚洲普惠金融生态指标，

持续评估亚洲普惠金融生态体系发展。最后，充分发挥博鳌亚洲论坛和亚洲金融合作协会等国际组织的作用，通过国际论坛、研讨会、交流会等方式共享各国普惠金融可借鉴经验，促进亚洲各国金融机构交流和金融资源整合，为各国解决共性和差异化问题提供平台。

附录

附录 1：亚洲 33 国账户拥有率（2017 年）

排名	国家	所在地区	收入类别 ¹	账户拥有率
1	日本	东亚、太平洋地区	高收入国家	98%
2	新加坡	东亚、太平洋地区	高收入国家	98%
3	韩国	东亚、太平洋地区	高收入国家	95%
4	蒙古国	东亚、太平洋地区	中低收入国家	93%
5	以色列	亚洲中部	高收入国家	93%
6	阿联酋	亚洲中部	高收入国家	88%
7	马来西亚	东亚、太平洋地区	中高收入国家	85%
8	巴林	亚洲中部	高收入国家	83%
9	泰国	东亚、太平洋地区	中高收入国家	82%
10	中国	东亚、太平洋地区	中高收入国家	80%
11	印度	南亚	中低收入国家	80%
12	科威特	亚洲中部	高收入国家	80%
13	斯里兰卡	南亚	中低收入国家	74%
14	沙特阿拉伯	亚洲中部	高收入国家	72%
15	土耳其	亚洲中部	中高收入国家	69%

1. 国家收入类别依据为世界银行（2019—2020）标准：人均国民总收入 1,026 美元以下为低收入国家；1,026 美元至 3,995 美元之间为中低收入国家；3,996 美元至 12,375 美元之间为中高收入国家；12,375 美元以上为高收入国家。网址：<https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2019-2020>.

续表

排名	亚洲国家	所在地区	收入类别	账户拥有率
16	格鲁吉亚	亚洲中部	中低收入国家	61%
17	哈萨克斯坦	亚洲中部	中高收入国家	59%
18	孟加拉国	南亚	中低收入国家	50%
19	印度尼西亚	东亚、太平洋地区	中低收入国家	49%
20	亚美尼亚	亚洲中部	中低收入国家	48%
21	塔吉克斯坦	亚洲中部	中低收入国家	47%
22	尼泊尔	南亚	低收入国家	45%
23	土库曼斯坦	亚洲中部	中高收入国家	41%
24	吉尔吉斯斯坦	亚洲中部	中低收入国家	40%
25	乌兹别克斯坦	亚洲中部	中低收入国家	37%
26	菲律宾	东亚、太平洋地区	中低收入国家	34%
27	越南	东亚、太平洋地区	中低收入国家	31%
28	老挝	东亚、太平洋地区	中低收入国家	29%
29	阿塞拜疆	亚洲中部	中高收入国家	29%
30	缅甸	东亚、太平洋地区	中低收入国家	26%
31	柬埔寨	东亚、太平洋地区	中低收入国家	22%
32	巴基斯坦	南亚	中低收入国家	21%
33	阿富汗	南亚	低收入国家	15%

附录 2：亚洲普惠金融生态指标各项子指标原始数据

国家	收入类别	营商环境与政府效率 (2019)	私营信贷占 GDP 比重 (2018*)	人均 GDP (2018)	通货膨胀水平 得分 (2019)	获取信贷条件 (2019)	信息与通信 技术 (2019)	公民教育 (2017-2018**)	公民数字能力 (2019)	公民金融知识 (2015)	普惠金融发展 现状 (2017)
新加坡	高收入国家	78.7	121.9	64,582	100	75	87	108	5.6	59	72
韩国	高收入国家	77.5	150.3	31,363	100	65	93	99	5.0	33	65
阿联酋	高收入国家	73.9	78.7	43,005	100	70	92	92	5.3	38	61
以色列	高收入国家	69.7	66.5	41,715	100	70	68	102	5.5	68	67

续表

国家	收入类别	营商环境与政府效率 (2019)	私营信贷占 GDP 比重 (2018*)	人均 GDP (2018)	通货膨胀水平得分 (2019)	获取信贷条件 (2019)	信息与通信技术 (2019)	公民教育 2017—2018**)	公民数字能力 (2019)	公民金融知识 (2015)	普惠金融发展现状 (2017)
日本	高收入国家	72.5	168.8	39,290	100	55	86	102	4.4	43	68
马来西亚	中高收入国家	74.0	120.4	11,373	100	75	72	78	5.4	36	60
中国	中高收入国家	71.9	161.1	9,771	100	60	78	94	4.7	28	54
泰国	中高收入国家	73.1	144.6	7,274	100	70	60	129	4.3	27	52
巴林	高收入国家	70.5	73.7	24,051	100	55	67	102	4.9	40	56
塞浦路斯	高收入国家	67.4	139.6	28,159	100	60	62	100	4.9	35	47
哈萨克斯坦	中高收入国家	71.6	25.9	9,813	92	80	68	112	4.7	40	39
沙特阿拉伯	高收入国家	65.6	58.1	23,339	100	60	69	108	5.3	31	46
格鲁吉亚	中低收入国家	75.2	62.6	4,717	99	85	64	104	3.7	30	36
阿塞拜疆	中高收入国家	66.7	20.8	4,721	90	100	55	103	5.1	36	33
科威特	高收入国家	62.9	89.3	33,994	100	45	70	95	4.2	44	49
越南	中低收入国家	61.8	133.1	2,567	100	80	69	93	3.8	24	34
印度尼西亚	中低收入国家	62.6	38.8	3,894	100	70	55	86	4.5	32	44
亚美尼亚	中低收入国家	67.5	55.6	4,212	100	70	62	89	4.5	18	35
土耳其	中高收入国家	69.3	68.0	9,370	73	75	58	102	3.5	24	45
蒙古国	中低收入国家	59.8	55.9	4,122	94	80	47	91	3.8	41	40
吉尔吉斯斯坦	中低收入国家	59.3	23.9	1,281	100	85	59	92	3.9	19	30
塔吉克斯坦	中低收入国家	52.3	12.3	827	96	90	32	88	4.4	17	34
菲律宾	中低收入国家	58.8	66.3	3,103	100	40	50	88	5.1	25	35
尼泊尔	低收入国家	55.7	87.0	1,034	99	75	39	70	3.7	18	34
柬埔寨	中低收入国家	45.8	99.6	1,510	100	80	55	45	3.6	18	31
斯里兰卡	中低收入国家	57.8	45.4	4,102	96	40	40	100	4.2	35	39
孟加拉国	中低收入国家	40.5	46.9	1,698	96	45	39	64	3.5	19	42
巴基斯坦	中低收入国家	56.5	18.8	1,482	100	45	25	45	4.1	26	27

注：* “私营部门信贷占 GDP 比重”：沙特阿拉伯、斯里兰卡的数据为 2016 年；巴林的数据为 2015 年。
** “公民教育”：阿联酋为 2016—2017 年数据。

附录 3：亚洲普惠金融生态指标各项子指标标准化得分

国家	收入类别	营商环境与政府效率(2019)	私营信贷占GDP比重(2018*)	人均GDP(2018)	通货膨胀水平得分(2019)	获取信贷条件(2019)	信息与通信技术(2019)	公民教育(2017—2018**)	公民数字能力(2019)	公民金融知识(2015)	普惠金融发展现状(2017)
新加坡	高收入国家	100	70	100	100	58	92	75	100	82	100
韩国	高收入国家	97	88	48	100	42	100	64	71	31	84
阿联酋	高收入国家	87	42	66	100	50	99	57	87	41	76
以色列	高收入国家	76	35	64	100	50	63	69	96	100	89
日本	高收入国家	84	100	60	100	25	90	68	44	51	91
马来西亚	中高收入国家	88	69	17	100	58	69	39	90	37	73
中国	中高收入国家	82	95	14	100	33	79	59	55	22	60
泰国	中高收入国家	85	85	10	100	50	52	100	36	20	56
巴林	高收入国家	79	39	36	100	25	62	68	69	45	63
塞浦路斯	高收入国家	70	81	43	100	33	54	65	65	35	43
哈萨克斯坦	中高收入国家	81	9	14	72	67	63	80	57	45	25
沙特阿拉伯	高收入国家	66	29	35	100	33	65	75	88	27	43
格鲁吉亚	中低收入国家	91	32	6	97	75	57	70	6	25	20
阿塞拜疆	中高收入国家	69	5	6	63	100	44	69	76	37	12
科威特	高收入国家	59	49	52	100	8	66	60	33	53	48
越南	中低收入国家	56	77	3	100	67	65	57	12	14	16
印度尼西亚	中低收入国家	58	17	5	100	50	45	49	48	29	37
亚美尼亚	中低收入国家	71	28	5	100	50	54	52	49	2	17
土耳其	中高收入国家	75	36	13	0	58	48	69	0	14	39
蒙古国	中低收入国家	50	28	5	78	67	32	56	12	47	29
吉尔吉斯斯坦	中低收入国家	49	7	1	100	75	50	56	16	4	7
塔吉克斯坦	中低收入国家	31	0	0	84	83	10	51	45	0	14
菲律宾	中低收入国家	48	35	4	100	0	36	52	75	16	17

续表

国家	收入类别	营商环境与政府效率 (2019)	私营信贷占GDP比重 (2018*)	人均GDP (2018)	通货膨胀水平得分 (2019)	获取信贷条件 (2019)	信息与通信技术 (2019)	公民教育 (2017—2018**)	公民数字能力 (2019)	公民金融知识 (2015)	普惠金融发展现状 (2017)
尼泊尔	低收入国家	40	48	0	97	58	20	30	7	2	15
柬埔寨	中低收入国家	14	56	1	100	67	45	1	2	2	8
斯里兰卡	中低收入国家	45	21	5	85	0	22	65	34	35	26
孟加拉国	中低收入国家	0	22	1	84	8	21	22	1	4	34
巴基斯坦	中低收入国家	42	4	1	100	8	0	0	30	18	0

注：* “私营信贷占 GDP 比重”：沙特阿拉伯、斯里兰卡的数据为 2016 年；巴林的数据为 2015 年。
** “公民教育”：阿联酋的数据为 2016—2017 年。

参考文献

[1] 艾瑞咨询. 2019Q3 中国第三方支付行业数据发布 [R]. 2020.

[2] 贝多广. 中国普惠金融发展报告 (2016) ——普惠金融国家发展战略 [R]. 中国普惠金融研究院, 2016.

[3] 边卫红, 单文. Fintech 发展与 “监管沙箱” ——基于主要国家的比较分析 [J]. 金融监管研究, 2017 (7).

[4] 博鳌亚洲论坛. 亚洲减贫报告 2019 [R]. 2019, 9.

[5] 韩平. 改善金融生态环境是系统工程 [N]. 金融时报, 2005-05-24 (9).

[6] 韩廷春, 雷颖絮. 金融生态环境对金融主体发展的影响 [J]. 世界经济, 2008(3): 73-81.

[7] 黄剑辉, 徐继峰, 冯立果, 等. 国内商业银行服务民营企业的最新进展及国际经验借鉴 [J]. 民营智库研究, 2019 (28).

[8] 黄卓. 发挥数字金融的普惠优势 [N]. 北京日报, 2020-02-24.

[9] 贾立, 赵罗红, 汤敏. 印度普惠金融发展的测度及评价 [J]. 南亚研究季刊, 2016 (3): 66-72.

[10] 金玉国. 宏观制度变迁对转型时期中国经济增长的贡献 [J]. 经济科学, 2001 (2).

[11] 莫秀根. 国际普惠金融前沿趋势与经验启示 [J]. 中国银行业, 2018 (6).

[12] 孙韦. 中小企业信用担保体系发展的国际经验与启示 [J]. 国际金融, 2015, 413 (11): 78-82.

[13] 王微. 动产融资市场改革与创新 [J]. 中国金融, 2019, 901 (7): 18-20.

[14] 武平平. 寿险业专题: 借镜观形, 砥砺前行 [R]. 中国银河证券研究院投资研究部, 2019.

[15] 徐诺金. 如何理解 “金融生态” [J]. 南方金融, 2006 (10).

[16] 姚云贵. 马来西亚金融科技 (Fintech) 新生态发展研究 [J]. 广西财经学院学报, 2018 (5): 35-44.

[17] 中国国务院. 国发〔 2015 〕 74 号印发, 推进普惠金融发展规划 (2016-2020 年) [EB/OL].

[18] 中国建设银行, 中国经济信息社. 中国普惠金融蓝皮书, 2018: 中国实践与国际借鉴 [R]. 2018.

[19] 中国进出口银行普惠金融服务部，中国普惠金融研究院. 普惠金融在“一带一路”倡议中的作用 [R]. 2019，10.

[20] 中国人民银行，世界银行集团. 全球视野下的中国普惠金融：实践、经验与挑战 [R]. 2018.

[21] 中国人民银行. 中国小微企业金融服务报告 [R]. 2019.

[22] 中国人民银行金融消费者权益保护局. 中国普惠金融指标分析报告（2018 年） [R]. 2018.

[23] 中国人民银行金融消费者权益保护局数字普惠金融课题组. 中国数字普惠金融的探索与实践 [R]. 2019.

[24] 中国银行保险监督管理委员会，中国人民银行. 2019 年中国普惠金融发展报告 [R]. 2019.

[25] 中国银行保险监督管理委员会. 中国普惠金融发展情况报告 [R]. 2018.

[26] 周小川. 完善法律制度，改善金融生态 [N]. 金融时报，2004-12-07.

[27] 朱太辉，陈露. Fintech 的潜在风险与监管应对研究 [J]. 金融监管研究，2016（55）.

[28] ACI Worldwide & AGSTTL Highlight Megatrends Shaping India's Digital Payments Revolution.

[29] AFI（The Alliance for Financial Inclusion）. Maya declaration. 2015.

[30] Asian Development Bank Institute. Financial Inclusion in Asia Country Surveys [R]. Center for Financial Inclusion at ACCION International），2011. “Financial Inclusion: What's the Vision?”

[31] Asian Development Bank Institute. Inequality in Asia and the Pacific: Trends, Drivers and Policy Implications [M]. ISBN: 978-0-415-82865-9（hbk）.

[32] Bank Negara Malaysia. Agent Banking. BNM/RH/STD 028-10，2015.

[33] Financial Literacy and Inclusive Insurance Awareness in Mongolia: Work in Progress, Study Report [R]. German Cooperation, Published by GIZ and MEFIN Network, 2018.

[34] Financial Supervisory Service 2017 Annual Report [R]. Financial System in Korea 2018.

[35] Findex Database World Bank（2017）.

[36] FSB. Fintech: Describing the Landscape and a Framework for Analysis, Research Report [R]. March 2016.

[37] G-20（Group of Twenty）. G20 Financial Inclusion Indicators. 2016.

[38] G-20（Group of Twenty）. High-Level Principles for Digital Financial Inclusion, The Evolving Landscape. 2016.

[39] Global Competitiveness Index. World Economic Forum，2018,2019.

[40] GPFI（Global Partnership for Financial Inclusion）. Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance [R]. A white paper prepared by CGAP on behalf of the G-20's Global Partnership for Financial Inclusion, GPFI/CGAP, Washington, D.C, 2011.

[41] GPFI（Global Partnership for Financial Inclusion）. Global Standard-Setting Bodies and

- Financial Inclusion: The Evolving Landscape [R]. GPF/CGAP, Washington, D.C, 2015.
- [42] GPF (Global Partnership for Financial Inclusion) [R]. Germany 2017 Priorities Paper [R]. 2017.
- [43] GPF (Global Partnership for Financial Inclusion). Japan 2019 Priorities Paper [R]. 2019.
- [44] International Monetary Fund. Financial inclusion in Asia–Pacific [R]. Asia and Pacific Department (Series); 002. Washington, D.C, 2018.
- [45] Klapper L F, Lusardi A, van Oudheusden P. Financial Literacy around the World: Insights from the Standard & Poor’ s ratings services global financial literacy survey, 2015.
- [46] Micro Save, Helix. State of the Agent Network, India, 2017.
- [47] Mongolia Aims for a Brighter Banking Future. Euromoney Special Report, July, 2014.
- [48] Neil Munroe. Impact Study on Credit Reporting in Cambodia, CRS Insights Limited, 2019.
- [49] Rahul Gochhwal. Unified Payment Interface – An Advancement in Payment Systems [J]. American Journal of Industrial and Business Management, 2017, 7 (10): 1174–1191.
- [50] Real–Time Payments Systems & Third Party Access: A perspective from Google Payments [R]. Google, November 2019.
- [51] Regulatory Sandbox Framework. Saudi Arabian Monetary Authority (SAMA) [R]. November, 2019.
- [52] World Bank. Global Financial Development Report 2014 : Financial Inclusion [R]. Washington, D.C: World Bank, 2014.
- [53] Financial Literacy Around the World, www. FinLit.MHFI.com.
- [54] <https://gomedici.com/status-check-real-time-payment-systems-across-world/>.
- [55] <http://report.iresearch.cn/report/202001/3525.shtml>.
- [56] <https://www.npci.org.in/product-statistics/upi-product-statistics>.
- [57] <https://www.worldbank.org/en/country/mongolia/overview#1>.
- [58] <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2018/06/21/financial-literacy-helping-citizens-make-smart-financial-choices>.
- [59] <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>.
- [60] <https://data.worldbank.org/>.
- [61] <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-income-level-2019-2020>.
- [62] <https://www.centerforfinancialinclusion.org/>.
- [63] https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/.
- [64] www.adb.org/publications/basic-statistics-2019.
- [65] <https://www.rbi.org.in/>.
- [66] <https://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/content/pdfs/NSFIREPORT100119.pdf>.

[67] https://www.chusho.meti.go.jp/koukai/chousa/chu_kigyocnt/2018/181130chukigyocnt.html.
[68] <https://www.jfc.go.jp/n/company/sme/pdf/2019jfs08.pdf>.
[69] <https://www.zensinhoren.or.jp/basic/index.html>.
[70] https://www.zensinhoren.or.jp/about/document/h30_jigyohokoku.pdf.
[71] <https://www.shokochukin.co.jp/share/library/business/pdf/3003jigyo01.pdf>.