



商业银行普惠金融发展路径研究¹

要 点

- 普惠金融的基本含义是构建能够有效和全方位地为社会所有群体，特别是为贫困和低收入者，提供金融服务的体系。其实质是运用市场化的机制和商业化的手段，让更多的人以合理的价格和便捷途径获取各种金融服务。
- 从国际视角看，商业银行参与普惠金融的三大动因分别是，监管政策的要求、企业社会责任意识的增强和纯粹的商业动机。国际银行开展普惠金融的四大模式包括，直接经营小额信贷业务模式、整合社会资源发展代理银行模式、支持现有小型金融机构模式、设立或参与普惠项目基金模式。
- 从国内视角看，我国大型银行、中小银行、小额贷款机构和新型农村金融组织在普惠金融体系中处于不同的层面，它们在普惠金融体系构建中应有不同的角色和定位。对于“农字头”机构、小贷公司、民营银行等，可采取直接经营和全面铺开的方式，投放普惠金融产品与服务。对于一般大型银行，除了为“三农”和小微企业提供必要的信贷支持外，现阶段可通过为小型机构提供渠道和技术上的便利等间接方式介入普惠金融，既发挥自身专长和优势，又规避在信息不对称、经营成本、管理机制上的不足和风险点。
- 互联网金融具有交易成本低、覆盖范围广、服务效率高、先天优势，与发展普惠金融高度契合，为解决普惠金融“最后一公里”问题提供了平台。
- 普惠既不等于扶贫，也不等于恩惠。普惠金融在强调包容性的同时还需要满足商业可持续，这也是普惠金融区别于财政转移支付及公益慈善等的重要属性。我国商业银行在创新业务发展模式、促进普惠金融的发展过程中，亦应按照商业可持续和风险可控的原则，确保稳健经营和健康发展。

城市金融研究所所长：
周月秋

银行业研究团队：
樊志刚 胡婕 金昱 杨飞 王雅娟

执笔：杨飞
Yangfei_csjr@icbc.com.cn

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供我行内部参阅，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

¹本报告系中国工商银行城市金融研究所 2014 年度重点课题。

传统思想认为，金融服务是一项与经济发展阶段相适应的商业性权利，并非公民人人都应享有的基本权利。20世纪70年代国际小额信贷潮流兴起后，人们逐渐改变观念，认识到现代金融服务对普通公民尤其是低收入弱势群体的积极作用。进入21世纪后，金融服务应成为一项基本人权的观点被越来越多的人所接受，普惠金融体系建设也被提上议事日程。普惠金融的目标是构建一个多层次、广覆盖、有竞争的包容性金融体系，解决金融服务供给不足的问题。我国大型银行、中小银行、小额贷款机构和新型农村金融组织在普惠金融体系中应有不同的定位和作用，参与普惠金融建设的方式也应是差异化的。本课题论述了普惠金融的概念特征、框架体系和发展历史，从国际视角分析了商业银行参与普惠金融的主要动因和实践经验，对国内商业银行开展普惠金融的可行路径进行了探讨。

一、普惠金融的发展由来与框架体系

（一）普惠金融的定义和特征

普惠金融体系（inclusive financial system）是联合国在“2005国际小额信贷年”推出的一个概念。2005年，联合国通过在线调查、专家访谈、研讨会等形式，起草了普惠金融体系蓝皮书，并于当年5月在日内瓦举行了全球普惠金融体系启动大会。蓝皮书对普惠金融体系的前景作出了如下描绘：每个发展中国家应该通过政策、立法和规章制度的支持，建立一个持续的、可以为人们提供合适产品和服务的金融体系。

普惠金融体系具有以下特征：一是每一个家庭和企业都能以合理价格获得储蓄、信贷、租借、代理、保险、养老金、兑付、地区和国际汇兑等内容广泛的金融服务。二是拥有健全的机构、合理的内控系统、行业执行标准、市场监督机制，以及在需要时合理的审慎监管。三是以财务和机构的可持续发展作为长期提供金融服务的手段。四是在金融领域形成竞争，并在任何可行情况下，为客户提供价格合理且种类多样的金融服务。

可见，普惠金融体系的基本含义就是能够有效地、全方位地为社会所有人，特别是贫困和低收入者，提供金融服务的体系。



（二）普惠金融的框架体系

在普惠金融体系中，需求方即客户有权用合理的价格获取金融服务，供给方即金融机构有义务在遵循市场监督的原则下开发创新和提供更多可供选择的金融服务，而政府方则需要通过政策、立法和规章制度等建立一个可持续的金融体系。同时，普惠金融体系特别关注目前尚不能被金融服务所覆盖的那些低收入和贫困人群，认为只有这部分特定目标客户的金融服务解决了，这个体系才是一个健全和完善的金融体系。因此，普惠金融体系不仅包含现有运行良好的金融机构，还要将零散的微型金融机构和服务有机地整合成一个系统，并将这个系统融入金融整体发展战略，让金融在促进经济发展中发挥更大作用。普惠金融体系主要由以下四个层面组成：

一是客户层面。贫困和低收入客户是普惠金融体系的中心，他们对金融服务的需求决定着金融体系各个层面的行动。

二是微观层面。普惠金融体系的“脊梁”仍然为零售金融服务的提供者，它直接向穷人和低收入者提供服务。这些微观层面的服务提供者应包括从民间借贷到商业银行以及位于它中间的各种类型的金融机构。

三是中观层面。这一层面包括了基础性的金融设施和一系列能使金融服务提供者降低交易成本、扩大服务规模和深度、提高技能、促进透明的要求。这涵盖了许多金融服务相关者和活动，例如审计评级机构、专业业务网络、行业协会、征信机构、结算支付系统、培训等。

四是宏观层面。要使普惠金融蓬勃、繁荣、可持续发展，就必须有适宜的法规和政策框架。中央银行（金融监管当局）、财政部和其他相关政府机构是主要的宏观层面的参与者。

（三）普惠金融的发展历史

尽管普惠金融这一概念提出的时间不长，但实际上，普惠金融的理念和思想已有相当长的历史，其在实践上的探索也一直没有停止。

早在 15 世纪，意大利修道士就通过开展信贷业务来抑制当时盛行的高利贷利率。18 世纪 20 年代，在爱尔兰诞生了“贷款基金”，它利用捐赠得到的财物，向贫困农户提供无抵押的零息小额贷款，这种贷款用“共同监督”机制来保证贷

款者每周分期还款。经过一个世纪的发展，爱尔兰在 1823 年通过了一个特别法案，将“贷款基金”由原先的慈善机构变成了金融中介机构，允许其对贷款收取一定的利息，并同时允许其吸收存款。1836 年，爱尔兰成立了贷款基金管理委员会，专门负责监督和管制“贷款基金”的运行。到 1840 年，爱尔兰共发展了约 300 家自立的可持续的机构，吸收存款，并向穷人发放小额贷款。

从 19 世纪开始，在欧洲、日本和其他许多国家，政府借助邮政系统和邮政金融服务，扩大在农村地区的小额储蓄和支付服务。与此同时，信用合作社成为主流。1909 年德国的信用社达到 1.3 万个，社员超过百万人，这一时期德国的小额信贷取得较大成功，很大程度上替代了高利贷，也弥补了零售银行的不足。

到 20 世纪 70 年代，现代小额信贷在孟加拉、巴西及其他一些国家开始出现。小额信贷最初实行小组贷款模式，小组成员之间负有连带担保责任。比较著名的例子是尤努斯在孟加拉创办的乡村银行——格莱珉银行（Grameen Bank），其成功刺激无数金融机构纷纷效仿。

20 世纪 80 年代，全球小额信贷项目在早期方法论的基础上得到进一步发展，打破了传统意义上扶贫融资的概念。实践证明，低收入人群特别是妇女的还贷信誉比那些较富裕并从商业银行进行贷款的人更好，微小型企事业和低收入者即使承担一定的高利息也愿意通过获得信贷支持获取发展机会。同时，小额信贷机构如果能够实现盈亏平衡，就能保证自身的可持续发展，就能进一步面向大量微小型企业和贫困人口提供更好的金融服务。

从 20 世纪 90 年代开始，国际上掀起了一股减贫的热潮，越来越多的政府和金融机构认识到面向贫困地区和低收入群体单一地提供贷款是远远不够的，贫困人群也需要全面的、多层次的金融服务。在这种认识的促使下，国际范围内小额信贷的发展，逐步从传统“小额贷款”向为低收入客户提供全面金融服务的“微型金融”过渡。

进入 21 世纪以来，很多人开始提倡用“普惠金融”取代“微型金融”的概念，即从资助分散的微型金融机构和金融创新向建立包容性的金融体系转变。这种转变意味着金融服务外延和内涵都进一步扩大，更加重视金融服务的广度和深度。用“普惠金融”的概念取代“微型金融”，还意味着微型金融不再被边缘化，



而是与更加广泛的金融体制融合，成为一个国家金融体制的一部分。

（四）国内普惠金融概念的出现

在国内，最早引进普惠金融概念的是中国小额信贷联盟。2006年3月，人民银行研究局相关负责人在北京召开的亚洲小额信贷论坛上，正式使用了这一概念。2012年6月，原国家主席胡锦涛在墨西哥二十国集团峰会上指出：“普惠金融问题本质上是发展问题，希望各国加强沟通和合作，提高各国消费者保护水平，共同建立一个惠及所有国家和民众的金融体系，确保各国特别是发展中国家民众享有现代、安全、便捷的金融服务”。这是中国国家领导人第一次在公开场合正式使用普惠金融概念。2013年11月，中国共产党十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确将“发展普惠金融”作为今后一段时期内全面深化改革的一项重要任务。2014年初，中国人民银行行长周小川在《人民日报》撰文指出，“中国发展普惠金融将坚持民生金融优先，满足人民群众日益增长的金融需求，让金融改革与发展成果更多更好地惠及所有地区特别是贫困地区，惠及所有人群”。2015年1月，中国银监会设立银行业普惠金融工作部，对“三农”和小微金融、小贷、P2P网贷、融资担保等进行统一归口监管。

（五）发展普惠金融的意义

首先，普惠金融体系是对现有金融体系的反思和扬弃。现代金融体系在经济发展中发挥着核心作用，但其一个弊端是越来越倾向于服务价值较高的客户，而忽视那些数量众多的小微企业、个体经营者、农户或者自然人客户。也就是说，众多小客户被排斥在金融服务对象之外，意味着很大一部分低收入人群和微型企业只能通过非正规金融途径才能获得他们需要的金融服务，当然这些金融服务不仅是不可持续的，而且代价高昂或条件苛刻，例如私人借贷、高利贷等，甚至可能造成社会风险。因此，普惠金融体系强调要从广度和深度上进一步完善金融体系，依靠技术革新和政策支持来推动金融市场向那些更加贫困和更加偏远的地区开放，并提供种类更加丰富、价格更加合理的金融产品。同时，也要在观念上进行更新，推进多层次金融机构建设，扩大金融服务覆盖面。

其次，普惠金融体系是小额信贷及微型金融的延伸和发展。从普惠金融体系

的诞生背景和发展来看，它与小额信贷、微型金融有着密不可分的关系。小额信贷和微型金融对于弱势地区经济增长的作用，特别是小额信贷在创造就业、改善经济状况等方面的作用是十分突出的。而在普惠金融理念中，这一认知得到了继承和发扬。建设普惠金融体系的过程，从实质上就是一个向更加贫困的人群和更加偏远的地区开放金融市场和推进金融服务的过程。

最后，普惠金融实质上也是一种金融公平的体现。普惠金融体系的愿景是满足金融服务需求，为人们提供享有金融服务的公平机会，消除金融服务歧视和不公。在构建普惠金融体系过程中，除了金融机构的努力，政府需要担当一个重要角色，一是在不违反金融机构基本规则的公平性和金融体系稳定性的前提下，应该给金融服务的提供者以创新的空间开发适当的金融产品和服务；二是制定宏观金融政策如规章制度、激励政策和监管机制，保证金融机构适宜的生存空间，使其有能力持续性地为贫困和低收入人口提供合适的金融服务或金融产品；三是通过财政刺激等手段引导资金和鼓励金融机构为贫困和低收入人群服务，提高金融普惠程度。

二、从国际视角看商业银行参与普惠金融的实践

根据世界银行发布的《2014 年全球金融发展报告：普惠金融》，全世界 50 多个国家和地区已设立了改善普惠金融的目标。国际上，许多商业银行基于监管要求、社会责任和商业动机，通过不同形式参与普惠金融的建设。

（一）国际银行参与普惠金融的三大动因

尽管普惠金融存在不同定义和内涵，但其主要指向还是弱勢的农业、广大农村地区和城市低收入群体。从这个意义上说，商业银行从城市市场向农村市场扩张、发展以城乡低收入群体为对象的小额信贷业务，都可以理解为参与普惠金融体系建设的行为。通过对国际商业银行类似行为的观察，可以发现，商业银行尤其是大型银行投身农村市场、发展小额信贷，主要出于以下三种动因：

1. 出于监管政策的硬性要求

一般而言，现代金融对经济具有积极的促进作用，特别是在城市化水平较低、农业人口占多数的广大发展中国家，农村金融对消除农村贫困、维系社会稳定发挥着明显的作用，因此许多国家对发展农村金融高度重视，对商业银行支持农村



金融提出了十分明确的要求。例如，印尼政府为实施“加强大米生产项目（BIMAS）”，要求印尼人民银行设立村银行体系，为此该行在1969-1983年间，在印尼农村地区开设了3617个网点，发放补贴贷款。在印度，央行要求商业银行每开3家城市分行必须开1家农村分行，私有银行必须在农村或半城市地区开办25%以上的分支机构才能获得设立许可，所有商业银行必须将全部贷款的40%投向农业、中小企业等国家重点发展行业。泰国中央银行向所有商业银行发出了一个备忘录，要求每个银行至少将占其上年总贷款量的5%借给农户，此后又陆续将此比例提升至14%。即使在金融业发达的美国，1977年也出台了《社区再投资法》，要求存款机构必须为其所在的社区提供信贷支持，而且其中一部分必须贷给社区的中低收入人群。

2. 出于企业的社会责任意识

进入20世纪80年代以后，发达国家的企业尤其是经营规模大、社会影响力大的跨国公司，在追求商业利润的同时，其社会责任意识逐渐增强。所谓企业的社会责任，就是企业不仅仅以为股东营利作为自己惟一的存在目的，而是最大限度地增进股东利益之外的其他所有社会利益，包括雇员利益、消费者利益、债权人利益、当地社会利益、环境利益、社会弱者利益及整个社会利益等。受社会责任思潮的驱动，不少国际大银行将为农村客户提供金融服务作为履行企业社会责任的重要方式之一。如花旗银行通过小额信贷机构、小额信贷网络，直接或间接地为发展中国家农村地区居民、为亚洲、非洲、拉丁美洲上百万小额信贷客户提供产品服务。这些商业银行的行为，不但直接为曾经被排斥在正规金融体系之外的弱势群体提供了金融服务，还间接带动了更多的商业银行参与到普惠金融体系建设中来。

3. 出于纯粹的商业动机

进入21世纪后，在信息技术和新营销模式的推动下，传统的商业法则开始发生变化，教导企业紧盯高端客户的“二八定律”也遭到了“金字塔底端理论”的有力挑战。在著名管理学家普拉哈拉德的理论下，处于收入金字塔底端的广大穷人成了新的财富源泉，这个被其称为经济金字塔底端的市场也引起了越来越多商业人士的关注。不少商业银行也遵循这一新理论，自发地进军农村金融市场。

如组建于1994年、在17个国家设有分支机构的印度第一大私有银行——印度工业信贷投资银行（ICICI Bank），摒弃了农村业务是非赢利业务的传统观念，将处于金字塔底端的农村市场视为具有极大发展潜力和商业可行性的蓝海市场，并将农村业务作为重点经营领域，下大力气探索各种新的业务经营模式，开拓和培育新的业务增长点。

（二）国际银行参与普惠金融的四大模式

从国际范围来看，无论是出于商业动机，还是公益动机，越来越多的商业银行正在通过不同的方式参与普惠金融体系建设。

1. 直接经营小额信贷业务模式

小额信贷是普惠金融体系最核心的组成部分，也是广大低收入弱势群体最为关注的金融服务之一。商业银行开展小额信贷业务有多种可行的模式，主要集中于内部业务单元模式和子公司模式。

内部业务单元模式是在银行内部成立一个专门的微型金融业务部门，作为一个相对独立的业务经营单元，但其不是独立的法律实体，要接受银行的统一管理。最简单的业务单元模式甚至就是在现有零售业务部门或者消费信贷业务部门中，引入新的微贷产品。内部业务单元模式的一个成功案例当属印尼人民银行的村级信贷部。印尼人民银行是印尼五大国有银行之一，其组织机构共分四层。第一层是位于雅加达的总部；第二层为地区分行，共15个；第三层为支行，共320个；第四层为村级信贷部，共3902个。村级信贷部独立核算，自主经营，自负盈亏，通常位于农村乡镇的中心，是印尼人民银行最重要的机构组成。一个典型的村级信贷部，通常覆盖16-18个村庄，拥有不超过12名员工，储户450名，贷款客户70名。1997年亚洲金融危机期间，印尼人民银行村级信贷部始终保持了盈利，在很大程度上挽救了印尼人民银行。2003年，印尼人民银行上市，受益于村级信贷部的贡献，其资产回报率和股本回报率均远超当地商业银行的平均水平。

在子公司模式下，小额信贷业务单元则是独立于银行母体的法律实体。这一模式的成功案例也较多，比如秘鲁信贷银行设立的 Solucion Financiera de Credito，智利国家银行设立的 BanEstado Microempresa，南非 Teba 银行设立的 Teba Credit，约旦国家银行设立的 AHLI 微型金融公司等。



2. 整合社会资源发展代理银行模式

在很多国家和地区, 商业银行通过整合现有社会资源、发展代理银行的方式, 较快地消除金融服务空白、改善低收入群体福利。

例如, 印度的工业信贷投资银行提出了“无空白点”战略, 即通过扩展各种服务渠道, 使每位农户都可以在周边 10 公里范围之内, 便捷地找到该银行的服务网点。在此过程中, 印度工业信贷投资银行只在少数交易规模足够大的地方开设分支机构, 其他地方则主要借助“无分行”服务模式, 也就是通过与特许店、信息站和微型金融机构等外部机构的合作, 为农村客户提供金融服务。其中, 特许经营店就是农村地区的一些诸如出售摩托车的小店、农村杂货店等; 信息站则是印度为消除城乡之间的“数字鸿沟”而设立的村庄信息中心, 类似于互联网便利店。工业信贷投资银行利用遍布农村地区的小店, 在其中放置可以联接银行网络的终端供农民使用, 有需要的时候才派出员工到农村收款或放贷。

另一个典型例子是巴西的代理银行业务模式, 即尝试将一些非银行机构发展为银行代理机构, 以解决银行在边远地区设立分支机构困难的问题。在代理银行业务模式下, 巴西的零售商店、彩票销售点、药店、邮局都可以代理银行业务, 成为银行分支机构的重要补充。数据显示, 建立 40 家代理机构的成本仅相当于建立 1 家银行分支机构。在 2000-2008 年期间, 受益于代理银行模式的大力发展, 巴西国内的银行账户数量翻了一番。同时, 巴西政府出台了一系列政策措施, 使得代理银行运营成本更低, 能够在更大范围内、以更多的形式提供金融服务。巴西的成功鼓舞了秘鲁等国家也大力发展代理机构。

3. 支持现有小型金融机构模式

相比小型金融机构, 商业银行无疑拥有更多的金融资源和技术, 因此即使不直接经营小额信贷业务, 商业银行也可以通过发挥自身优势为其提供各种支持, 从而间接参与普惠金融体系建设。除直接向小额信贷机构提供转贷资金, 商业银行的支持方式还包括多个方面。如在信贷资产证券化上, 印度的工业信贷投资银行与小额信贷机构 SHARE 达成了资产证券化交易。工业信贷投资银行按照约定的折现率购买 SHARE 的信贷资产包, SHARE 继续承担贷款管理职能, 并以第一损失担保的形式, 为这些资产提供担保。通过资产证券化, 小额信贷机构可以释放出

更多的信贷规模用于进一步扩张。

又如在共享银行基础设施上,土耳其第三大商业银行——担保银行在国内拥有 300 多个分行和 800 多台 ATM,并经营网上银行和电话银行业务,这是当地小额信贷机构所不具备的独特资源。从 2001 年底开始,土耳其担保银行为小额信贷机构 Maya 提供分行网络和电子银行服务。此外,墨西哥国家银行和俄罗斯的奥塔银行也在分别为当地的 Compartamos 和 FINCATomsk 等小额信贷机构提供各项基础服务。

4. 设立或参与普惠项目基金模式

除直接或间接投身小额信贷等普惠金融业务之外,商业银行也尝试通过发起设立或参与各类普惠项目基金的方式,为各国或各地区普惠金融体系建设贡献力量。如作为全球金融巨头的花旗银行,也是世界小额信贷的最大捐款人,其旗下的花旗基金会曾捐款 5000 万美元,通过花旗银行网络为很多国家小额信贷提供资金支持。花旗基金会在中国社科院专门设立了农村小额信贷培训中心,并赞助培训资金为中国的小额信贷机构提供专业培训。此外,法国农业信贷银行也出资 5000 万欧元,与格莱珉银行共同设立微型金融基金,资助发展中国家的微型金融机构和社会公益项目。

三、我国商业银行参与普惠金融的路径

普惠金融的实质是运用市场化的机制和商业化的手段,让更多的人以合理的价格和便捷途径获取各种金融服务。在建设普惠金融的过程中,我国商业银行应结合自身的发展战略和市场定位,发挥在资金、渠道、科技等方面的独特优势,以多种形式促进金融服务的公平化和普遍化,同时也应按照商业可持续的原则,注重风险防范,确保稳健经营和持续发展。

(一) 大型银行发展普惠金融的优劣势分析

1. 优势

相比于小型金融组织,我国商业银行,尤其是大型商业银行在普惠金融建设方面,具有以下几方面优势:

第一,在资金总量和资金来源上具有明显优势。大型银行的资金实力雄厚,具有较强的吸储能力和放贷能力,对普惠金融建设可形成较强的支撑。第二,网



点布局相对完善。大型银行的经营网络遍布全国，布局较为合理，客户可以便利地通过物理渠道获得金融服务。第三，信息和科技和电子渠道先进。大型银行在信息化建设方面已形成规模，基础设施齐全，在网上银行、电话银行、ATM、POS等电子渠道上拥有小机构难以企及的优势。第四，产品和服务种类齐全。大型银行业务条线广，专业化程度高，无论是相对高端的理财、信用卡、托管、现金管理、企业年金、财务顾问，还是传统的存贷款、本外币结算、汇兑，大型银行都能为客户提供较为完善的服务。第五，品牌形象深入人心。大型银行经过较长时期的发展，在社会上有较高的知名度和美誉度，客户对大银行一般也有较强的认同感和信任感。大型银行介入普惠金融，有助于传播普惠金融业务和品牌，消除客户疑虑。

2. 劣势

当然，普惠金融体系面对的客户群体与大型银行的客户群体有一定差别，在农村地区尤其是偏远地区开展银行业务需要有不同于城市地区的理念、模式、技术和手段。从这个角度看，强调标准化、流程化和文件化的大型银行，不可避免地存在诸多劣势。

第一，大型银行面临着更大信息不对称的现实挑战。在作为普惠金融目标市场的农村地区，农民的家庭和个人财务信息极不规范，而且受合格抵押担保品的制约，影响信贷业务决策的“软信息”相对更为重要，但这类信息的收集、处理更加依赖人力和人际关系，与社区型机构相比，大型银行在这方面显然处于劣势。第二，普惠金融业务盈利能力弱给大型银行带来较大的财务压力。一方面，贫困地区一般地广人稀，业务经营成本远远高于城市地区，另一方面，贫困地区单笔业务金额微小，业务总量远不如人口密集的城市地区，商业银行的盈利空间十分有限，对大型银行尤其是上市银行来说，普惠性业务规模越大，越容易拉低经营效率，导致资产收益降低，影响财务绩效。第三，网点扩张难度较大。从国内大银行的发展历史来看，普遍都经历过在乡村地区广设网点到大规模撤离的曲折历程，对重新增设农村网点有本能的心理抵触。同时，新设物理网点的各项成本较高，通过增点增员的方式做大农村业务规模，显然也不现实。第四，面临较大的经营风险。相比于城市地区，农村地区金融基础设施不完善，农民金融意识薄弱，

金融体系发育不成熟，外部非经济干扰因素多，违约治理难度大。商业银行开展业务的潜在风险较大，这在一定程度上制约了普惠金融发展的速度和质量。

（二）商业银行参与普惠金融的路径探讨

1. 不同金融机构在普惠金融建设中应有不同的角色定位

普惠金融所追求的目标是将零散的小额信贷产品和微型金融机构进行整合，使之融入整个国家的金融体系和金融发展战略之中，最终构建一个多层次、广覆盖、有竞争的包容性金融体系，解决普惠金融供给不足的问题。我国大型银行、中小银行、小额贷款机构和新型农村金融组织在普惠金融体系中处于不同的层面。不同层面、不同类型的金融机构参与普惠金融的动机并不相同，各自的比较优势也不相同。因此，它们在普惠金融建设中应该有不同的定位和作用，彼此呼应、相互支撑、协同发展。一方面，城商行、小额贷款公司、消费金融公司、村镇银行等小型机构由于与小微企业和个人具有天然的联系，因而应成为推动普惠金融发展的前沿阵地。另一方面，基于渠道布局的区位优势，农业银行、邮储银行、农商行和农信社等应在促进“三农”发展中，发挥“定海神针”式的主导作用。而对于其他商业银行和金融机构，应从自身优势和业务专长的角度，明确自身在普惠金融体系建设中的角色定位，并选取适当的模式或业务种类，参与到普惠金融发展的过程中。

2. 金融机构参与普惠金融建设的方式应是多样化的

我国普惠金融建设包含的内容很多，需要各类机构在不同地区、不同领域、不同环节上的多维度参与。同样，金融机构介入普惠金融的方式也应该是多样化和不拘一格的。对于“农字头”机构、小贷公司、民营银行等，可采取直接经营和全面铺开的方式，投放普惠金融产品与服务。对于大型银行，除了为“三农”和小微企业提供必要的信贷支持外，现阶段可通过间接的方式介入普惠金融，以规避在信息不对称、经营成本、管理机制上的不足和风险点。比如，可通过支持农村金融基础设施建设的方式，协助地区性和小型金融机构提高信息科技水平，为其提供渠道、技术上的便利，带动地区支付环境和金融服务能力的改善；通过发起设立或参与普惠金融发展基金，支持国家普惠金融体系建设等。

3. 互联网金融使普惠金融服务的可得性显著提高



传统金融模式下，受内外部诸多因素制约，一般商业银行缺乏足够的动力推动机构下沉至乡镇和农村地区，导致这些地区的金融服务缺乏渠道支撑。即使在有商业银行分支机构的地区，金融产品和服务往往也要经过层层授权，通过多个节点转换才能到达消费者手中。而互联网金融具有交易成本低、覆盖范围广、服务效率高等先天优势，与发展普惠金融高度契合。在互联网金融时代，金融产品可以直接面向客户，客户与商业银行甚至是银行内部产品研发人员间的互动变得可行和便捷，销售链条被大大缩短，银行通过物理网点开展服务的必要性明显降低。也就是说，互联网金融为解决普惠金融“最后一公里”问题提供了一个平台。对商业银行而言，既可以通过网上银行、手机银行等多种渠道为广泛的客户群体提供金融服务，也可以通过发起设立电商平台、网络投融资平台、网络资产管理平台等新型机构，探索培育适应互联网金融时代特征的普惠金融服务体系。

4. 商业银行应在商业可持续和风险可控的前提下开展普惠金融

普惠金融作为主要面向小微企业和低收入群体的金融服务，其客观属性决定了开展这类业务的风险较大、成本较高。因而商业银行在开展普惠金融的过程中，可能在局部地区或单一客户上出现亏损，但仍有必要追求整体的商业可持续发展。尽管广泛的包容性是普惠金融最为本质的属性，但是普惠既不等于扶贫，也不等于恩惠。普惠金融在强调包容性的同时还需要满足商业可持续，这也是普惠金融区别于财政转移支付及公益慈善等的重要属性。从国际经验看，那些运行有效的普惠金融体系基本上都能够实现商业可持续，比如孟加拉乡村银行、玻利维亚的小额信贷体系等。相反，那些无法实现商业可持续的普惠金融体系通常很难持续下去，最终也必然会背离实现金融普惠的初衷。在联合国关于普惠金融的性质界定中，同样强调的是普惠金融服务的商业性，而非政策性或扶贫性。

近年，我国大型银行的改革发展取得了显著成效，并建立了商业化和市场化的经营管理机制。在创新业务发展模式、促进普惠金融发展的过程中，也应按照商业可持续和风险可控的原则，拓展相关业务，确保稳健经营和健康发展。

（三）对构建普惠金融体系的几点建议

构建普惠金融体系是一项复杂的系统工程，既要发挥金融机构的主观能动性，也离不开政府和金融监管部门的推进和支持。为此建议如下：

1. 创新普惠金融组织体系

解决普惠金融服务供给不足问题，关键是创新普惠金融组织体系。不仅要鼓励现有各金融机构向县域、乡镇延伸机构和业务，而且有必要进一步放宽市场准入，有序引导社会资本和民间资本进入，积极发挥民营银行、互联网金融的优势和作用。

2. 优化普惠金融政策体系

应加强信贷、产业、财税、投资政策的协调配合，综合运用再贷款、再贴现、差别准备金动态调整等货币政策工具和财政贴息、税收优惠、差别税率、先税后补等财税政策工具，提高金融资源配置效率。建议银行业监管部门在不违反金融监管公平性和保证金融体系稳定性的前提下，出台差异化的监管政策，赋予商业银行更大的创新空间来打造普惠金融产品和服务。建议国家进一步采取税收优惠、财政补贴等多种手段，引导和鼓励金融机构为贫困和低收入群体服务，提高普惠金融覆盖程度。通过实施农村和小微企业金融奖励补贴、呆账核销、税收优惠和减免监管费用等扶持政策，增强金融机构服务“三农”和小微企业的主动性和积极性。

3. 完善普惠金融生态体系

随着中国城乡一体化进程的加快，传统的农村社会格局发生了显著变化。基于农村简单社会关系的信用机制逐渐弱化。因此，应充分发挥政府的主导作用，努力推进社会信用体系和担保体系建设，加强金融消费者权益保护，加大金融知识教育普及力度，夯实普惠金融发展的基础条件，优化普惠金融发展的生态环境。

4. 健全普惠金融风险管理体系

有效防范和化解风险是实现普惠金融商业可持续发展的重要前提。以农业生产为例，由于其受自然气候和天气的影响较大，风险损失率较高，因此有必要进一步完善农业保险制度，扩大保险覆盖范围，建立健全风险补偿机制，引导更多的金融资源流向普惠金融体系。具体而言，可以利用地方财政资金组建政策性保险机构或担保机构，在相关主体出现贷款违约时按照一定比例对金融机构进行风险补偿；还可以加快宜农期货、期权等金融产品创新，为小微企业和涉农企业提供充分的风险管理工具。