



西部地区金融排斥、 包容性金融与 普惠金融政策体系的构建

倪 瑛 等/著



科学出版社

西部地区金融排斥、包容性金融 与普惠金融政策体系的构建

倪 瑛 等/著

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

本书系统地阐述了我国西部地区金融排斥、包容性金融与普惠金融政策体系的构建。本书界定了普惠金融的概念与内涵,并通过选择相关指标,从多个维度构建测度金融普惠性程度的指数体系,以监测一定时期内普惠性金融政策实施的进程。通过对影响因素的研究,分析普惠金融发展存在问题的原因,进而为避免普惠金融发展的负面影响提出政策和措施建议。

本书可供高等院校金融类、经济类、管理类专业研究生或本科生阅读,也可供企业管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

西部地区金融排斥、包容性金融与普惠金融政策体系的构建/倪瑛等著.
—北京:科学出版社,2016.12

ISBN 978-7-03-051151-5

I. ①西… II. ①倪… III. ①金融政策—金融体系—研究—西南地区
②金融政策—金融体系—研究—西北地区 IV. ①F832.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第297647号

责任编辑:郭勇斌 周 爽/责任校对:贾伟娟

责任印制:张 伟/封面设计:众轩企划

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京中石油彩色印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年12月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2016年12月第一次印刷 印张:15

字数:302 000

定价:78.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前 言

普惠金融实际上是一种理念。按照 2006 年诺贝尔和平奖得主、格莱珉^①银行总裁尤努斯的说法,信贷权首先是人权。每个人都应该有获得金融服务机会的权利。贵州省 2014 年农村贫困人口 623 万人,约占全国总人口数的 8.9%;总贫困人口 745 万人。全省 88 个县级单位中有 50 个国家扶贫开发重点县 934 个贫困乡、9000 个贫困村,全国排名第一,是全国农村贫困人口最多、贫困面最广、贫困程度最严重的省。习近平同志在十二届全国人大三次会议上指出,“‘十三五’规划,是实现全面小康的规划,是实现第一个百年目标的规划”。因此,在西部地区发展面向所有阶层提供金融服务的普惠金融体系,能够更好地解决贫困问题,全面实现小康目标,促进经济均衡增长,降低收入分配差距,使现代金融服务更多地惠及广大人民群众和经济社会发展薄弱环节。

本书以普惠金融理念为基础,以我国西部大开发发展战略为导向,将我国西部地区金融发展现状作为现实依据,在分析研究我国西部地区目前存在的金融排斥问题的基础之上,通过分析国内外金融服务体系的历史发展脉络,提出构建我国西部地区包容性金融与普惠金融政策体系的发展思路和合理化建议。

第 1 章为导论部分,介绍本书研究的对象、背景、意义和框架。第 2 章系统地阐述金融排斥理论、普惠金融体系及包容性金融的内涵和意义,对于普惠金融的发展现状和理论依据进行梳理、归纳和总结。第 3 章介绍普惠金融发展过程和由来,普惠金融的发展经历了小额信贷、微型金融和互联网金融的不同阶段。第 4 章分析普惠金融体系的框架与基础。第 5 章研究西部地区的产业结构现状与金融排斥问题。第 6 章尝试在前人研究基础上构建普惠金融指数体系,对目前西部地区的金融排斥程度进行测算,同时衡量普惠金融下的发展效率。最后对普惠金融影响因素进行了实证检验。第 7 章对国际发展普惠金融的经验进行分析和总结,

^① 孟加拉语,意为“乡村的”。

重点研究印度尼西亚人民银行（Bank Rakyat Indonesia, BRI）、格莱珉银行和 ACCION 等国际知名金融机构或组织。第 8 章提出推动西部地区金融包容性发展的政策建议。

普惠金融强调只有每个人都拥有金融服务的机会，才能让每个人有机会参与经济的发展，才能实现社会的共同富裕，建立和谐社会。充分利用普惠金融推动贵州后发赶超，与全国同步实现小康具有重大的现实意义。这也正是本书所希望达到的目的之一。

倪 瑛

2016 年 8 月

目 录

前言

第1章 导论	1
1.1 背景	2
1.1.1 “三农”问题	2
1.1.2 中小企业融资难	4
1.1.3 国际背景	5
1.2 普惠金融服务对象	5
1.3 普惠金融提供者	6
1.3.1 银行类金融机构	6
1.3.2 非银行金融机构	6
1.3.3 非政府组织	7
1.4 国内相关法律法规	7
1.5 研究意义	10
1.5.1 理论意义	11
1.5.2 现实意义	11
1.6 本书的研究内容	12
第2章 金融排斥与普惠金融理论	14
2.1 金融发展理论、金融排斥理论的形成	14
2.1.1 金融发展理论与金融约束理论	14
2.1.2 金融排斥理论	15
2.2 农村金融理论	20
2.2.1 农业信贷补贴论	22
2.2.2 农业金融市场理论	22
2.2.3 不完全竞争市场理论	23
2.2.4 农村经济发展和金融支持	24
2.3 小额信贷、微型金融的发展	25
2.3.1 小额信贷	25
2.3.2 微型金融	28
2.4 民间金融	31

2.4.1	民间金融产生的原因	31
2.4.2	民间金融的发展趋势	31
2.5	普惠金融	32
2.5.1	普惠金融维度的划分	32
2.5.2	普惠金融指数的测算	33
2.5.3	普惠金融影响因素的研究	33
2.6	互联网金融	34
2.7	金融包容性增长理论	35
第3章	普惠金融的主要内容、发展阶段与趋势	37
3.1	普惠金融的主要内容	37
3.1.1	普惠金融的基本原则	38
3.1.2	普惠金融维度	39
3.1.3	普惠金融特点	42
3.1.4	普惠金融风险研究	43
3.1.5	普惠金融必要性	44
3.1.6	普惠金融定价原则	46
3.1.7	普惠金融的框架	48
3.1.8	小额信贷、微型金融和普惠金融的区别与联系	48
3.2	普惠金融发展阶段	51
3.2.1	普惠金融的初始阶段:公益性小额信贷发展阶段	51
3.2.2	现代微型金融阶段	52
3.2.3	综合性普惠金融阶段	54
3.2.4	创新型互联网金融的扩张	56
3.3	普惠金融发展现状	63
3.3.1	国际社会发展普惠金融的现状	63
3.3.2	我国普惠金融的发展现状	67
3.4	普惠金融发展趋势	72
第4章	普惠金融的体系框架与基础	80
4.1	普惠金融体系的框架	80
4.1.1	微观层面:完善金融服务,刺激金融产品、服务的供给	81
4.1.2	中观层面:完善基础设施建设和相关服务	84
4.1.3	宏观层面:法律与政策框架的构建	86
4.2	我国普惠金融体系的基础	88
4.2.1	普惠金融服务的需求	88
4.2.2	普惠金融服务的供给	90

4.2.3 我国普惠金融体系供给方面的创新	99
4.2.4 我国普惠金融体系需求方面的培育	101
4.3 普惠金融的政策、法律环境与监管框架	103
第5章 西部地区的产业结构现状与金融排斥问题	107
5.1 西部地区产业结构及现状	107
5.1.1 产业结构	107
5.1.2 现状	109
5.2 西部地区金融排斥问题	110
5.2.1 西部地区金融服务体系的整体发展现状分析	111
5.2.2 西部地区农村金融排斥体制和政策性因素	121
5.3 中小微企业金融排斥的情况	128
5.3.1 中小微企业融资渠道	129
5.3.2 中小微企业融资渠道的现状	129
5.3.3 中小微企业融资困难的原因	134
5.3.4 对中小微企业融资渠道拓展的建议	135
5.4 贫困群体面临的金融排斥问题	138
5.4.1 农村贫困现状	138
5.4.2 西部农村贫困地区金融排斥现状	142
5.4.3 政策建议	144
5.5 保险排斥问题	146
5.5.1 西部地区保险行业现状	146
5.5.2 西部地区保险发展存在的问题	147
第6章 西部地区普惠金融指数体系的构建	151
6.1 普惠金融指标体系的构建	151
6.1.1 金融包容性指数	151
6.1.2 全球普惠金融合作伙伴组织标准下体系指标的选取	154
6.1.3 基于层次分析法的体系模型构建	160
6.2 普惠金融影响因素的研究	167
6.2.1 普惠金融影响因素综述与定性分析	167
6.2.2 普惠金融影响因素的实证研究——模型设计	170
6.2.3 实证结果及分析	171
第7章 普惠金融的国际比较	174
7.1 发达国家的普惠金融发展	176
7.1.1 英美等发达国家普惠金融的发展情况	176
7.1.2 英美普惠金融保障措施及借鉴经验	177

7.2	印度尼西亚普惠金融发展	180
7.2.1	印度尼西亚普惠金融发展情况	180
7.2.2	BRI	181
7.3	孟加拉国普惠金融发展	183
7.3.1	孟加拉国普惠金融发展情况	183
7.3.2	格莱珉银行	184
7.4	巴西普惠金融发展	185
7.4.1	巴西普惠金融发展情况	185
7.4.2	巴西代理银行模式	186
7.5	国际组织 ACCION 的微型金融发展经验	187
7.6	我国普惠金融发展的现状及存在的问题	188
7.6.1	整体普惠程度较低	188
7.6.2	普惠金融产品与服务的供给不足	188
7.6.3	普惠金融监管面临更大挑战	188
7.7	普惠金融的中国案例	189
7.7.1	机构设立下沉, 普惠金融惠及城乡“三农”	189
7.7.2	借助科技平台, 普惠金融——现代金融	190
7.7.3	大力加强宣传, 普惠金融润物无声	190
7.7.4	加大信贷支持, 普惠金融践行“中国梦”	190
第8章	推动西部地区金融包容性发展的政策建议	192
8.1	增强普惠金融服务的供给能力	193
8.1.1	完善普惠金融基础设施建设	195
8.1.2	加强传统金融机构在普惠金融体系中的作用	197
8.1.3	支持小微金融机构的发展	198
8.1.4	大力发展互联网金融	198
8.2	挖掘和保护金融需求	201
8.2.1	刺激贫困群体的金融需求	202
8.2.2	切实保护金融消费者权益	203
8.2.3	普及金融教育	206
8.3	健全普惠金融服务体系	207
8.3.1	发展普惠金融中介服务机构	207
8.3.2	推动普惠金融多元化服务	210
8.3.3	培养普惠金融专业人才	212
8.4	完善普惠金融的法律、监管和政策体系	214
8.4.1	构建普惠金融法制环境	214

8.4.2 优化普惠金融的治理结构.....	215
8.4.3 完善普惠金融的审慎监管体系.....	216
8.4.4 构建普惠金融的可持续保障机制.....	219
参考文献	221
后记	227

第1章 导 论

2013年11月12日，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中正式提出“发展普惠金融，鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品”。普惠金融，就是能够有效、全方位地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系，通过完善金融基础设施，以可负担的成本将金融服务扩展到贫困地区和社会低收入人群，向他们提供价格合理、方便快捷的金融服务，不断提高金融服务的可获得性。中国提出发展普惠金融，实际上就是为了更好地支持实体经济发展，让金融走“群众路线”，让更多的群体和阶层享受更全面的金融服务。国家适度放宽市场准入，鼓励金融行业进行组织创新、产品创新、模式创新以不断提升普惠金融作用，尤其加强了对小微企业的金融支持，改善小微企业的融资结构。普惠金融正是体现了普通大众对于金融服务的普遍需求，而这种服务也不仅仅体现在传统银行业务，在国民人均收入达到一定水平后，资产管理的迫切性和金融需求的多样性被激发出来。以P2P、众筹为代表的互联网金融正如火如荼，与过去相比，现在人们接受金融服务变得更加简单便捷。

金融权利和其他权利一样，是人生来就拥有的基本权利。和富裕的人们一样，低收入个人或者企业同样需要得到贷款、投资、保险等各方面的金融服务。但是在各个国家，特别是一些发展中国家，这些贫困人群或者资金规模较小的企业有着比大型企业更为强烈的资金需求，却被排斥在正规金融之外，只能通过其他非正规渠道获得资金，如高利贷、私人借贷等。这些金融服务不但需要支付高昂的费用，而且不具连续性。因此，本书希望建立一个可以包容各个社会阶层的普惠金融体系。在这个体系里，贫困人群及低收入者、小微企业可以获得和市场价格相符的金融产品与服务，可以公平地通过金融机构获得资金。

2005年，联合国第一次明确提出了普惠金融的概念，其含义是：一个能够全面有效地为社会各个群体，包括贫困人口、小微企业提供产品和服务的金融体系^①。

世界银行的扶贫协商小组（Consultative Group to Assist the Poor, CGAP）则指出，普惠金融体系是可以为社会各个群体提供金融产品和金融服务的体系，特别是被正规金融所排斥的低收入群体和小微企业。对于这类群体应当提供差别化的服务，包括在储蓄、贷款、信托等方面，使之享受到同等的金融权利^②。

① 联合国在“国际小额信贷年”推广活动中提出。

② 世界银行扶贫协商小组，2009。

尽管联合国和世界银行给出了普惠金融的一般释义，但是在不同的国家和地区，根据不同的国情，普惠金融的内涵也不尽相同。2006年3月，时任中国人民银行研究局副局长的焦瑾璞在北京召开的亚洲小额信贷论坛上，正式使用了普惠金融的概念。焦瑾璞认为普惠金融是小额信贷和微型金融的扩展，目的是为不同的群体提供全方位的金融服务。2012年胡锦涛同志在墨西哥举办的二十国集团(G20)峰会上指出，普惠金融问题本质上是发展问题，即共同建立一个惠及所有国家和民众的金融体系，确保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。周小川(2013)认为，普惠金融是指以一个合理的价格向贫困群体和低收入人群提供金融产品，提高金融体系的包容性。普惠金融体系建立的目标包括：家庭和企业以合理的价格获得金融产品和金融服务，包括存款、贷款、保险等；完善金融服务体系，提供多样化的金融产品；建立健全审慎监管体系和法律监管体系；金融业实现可持续发展。同时，人们认识到普惠金融制度不应被边缘化。杜晓山(2010)认为，普惠金融是国家主流金融体系的有机组成部分，能提供高质量的金融服务以满足大规模群体的金融需求，且主要致力于拓展更贫困和更偏远地区的客户群体，降低金融需求群体和服务提供者双方的成本。王曙光和王东宾(2011)从经济发展的角度认为，普惠金融能提高人民收入、消除贫困，进而扩大内需、改善城乡二元结构，对于中国经济增长方式转变和可持续发展具有重要意义。

普惠金融的服务对象包括社会所有群体，由于住在偏远地区或者信用较差、收入低、缺乏抵押物而被排斥在正规金融之外的个人或企业，更是普惠金融体系所要扶持的重点对象。这些群体依靠现有的资金或者途径无法满足自身的需求，因此，建立可以向其提供成本较低、获得方便、可持续性的普惠金融体系具有现实意义。

1.1 背景

1.1.1 “三农”问题

新中国成立之初面临着内忧外困的局面，迅速发展经济增强国家的经济实力是关乎国家生死存亡的头等大事。在当时的情况下实现工业化，几乎是发展经济、摆脱贫穷的代名词。由于重工业比重高标志着国家有较高的经济发展水平和较强的经济实力，而且鉴于当时的国内外形势，中国领导人确定了优先发展重工业的发展战略。重工业优先发展要求国家具有相当高的资本积累和资本动员能力，然而当时我国工业资本积累不足，加上土地改革以后富农阶级资本力量被大为削弱，农村中已经基本不存在具有一定规模的私人资本。因此，民

间的农业资本向工业资本转化的渠道也被切断了。在这种背景下,国家发展重心由农业向工业调整、由农村向城市倾斜,让农业为重工业优先发展提供积累,也就成了必然的选择。

剪刀差是指在工农业产品的长期交换中,农产品价格低于其价值,工业品价格高于其价值,由这种不等价交换形成的剪刀状差距。由于在新中国成立后相当长的一段发展时期内工农业产品价格剪刀差幅度过大、时间过长,从根本上违背了价值规律,从而给我国农业发展带来了严重的不良影响。剪刀差政策是造成我国二元经济社会结构的主要原因之一,如果说为了新中国成立初期经济的快速发展和工业的迅速推进,剪刀差政策是一个必然选择的话,那么在如今工业化已经进入成熟期,农业发展严重落后的情况下,就应该适时改变剪刀差策略,大力发展农村经济,因为改善农民生活才是未来产业结构调整、促进经济发展的方向。

农村金融和城市商业金融不同,受到不完善的土地制度、农户房屋产权归属、农村金融信贷制度等政策的影响,加上与之匹配的法律规章制度的不完善,无论是希望在农业信贷领域有所涉及的产业资本,还是肩负支农减贫任务的国家正规金融机构,在农村金融市场中都面临着供给不足的困境,导致农村金融体系建设严重滞后,形成了西部和贫困地区农村金融发展缓慢的格局。此外,正规金融机构涉农金融缺失。农村正规金融机构以中国农业银行、农村信用社为主,在支农领域做出了巨大的贡献,但是农村金融体系缺失的根源始终存在。农村金融不同于城市金融,农村金融一定程度上可以进行信贷标准化,每个农村地区都有不同的做法和方式,受制于治理结构不完善、金融创新能力不足等原因,农村金融机构始终无法彻底解决中国农村金融资金外流、供给不足等问题。

农村市场化程度较低,熟人借贷的传统观念仍然根深蒂固,导致非正规金融组织在农村地区有着独特的优势。这类农村非正规金融组织虽然没有正规金融组织那样完善的风险管理技术和雄厚的资金,但是针对本地农户的民间金融供给具有极强的适应性,对正规金融机构提供金融服务具备较强的竞争力,进一步降低了正规金融机构提供的金融服务覆盖面,不利于稳定的金融市场的形成。

农业是生产周期长、低产出的产业,这种产业特点造成我国的农民收入较低,农村经济发展落后。改革开放之后,我国将发展重点集中在第二产业,生产要素和资源倾斜在大城市,造成农村和城市的发展差距越来越大;同时金融机构的趋利性导致金融资源集中在大企业和富裕人群手中,资金很难流入农村金融市场。2004年,温家宝同志在中央经济工作会议上指出,未来的工作重点要回到“三农”问题上来,实行工业反哺农业的方针,从政策上给予农业优惠。此后,中央一号文件连续13年聚焦“三农”,直接反映了政府的重视程度。为了推动农村经

济增长,改变城乡二元发展结构,首先要完善农村金融市场,建立多层次、多方位的金融服务体系,使农民和贫困地区的个人也能享受到平等的金融权利。

1.1.2 中小企业融资难

由于中小企业资本金规模较小,资产负债率很高,一旦资金运转困难,企业的生产经营活动会受到严重的影响。与大型企业相比,中小企业初始的资本投入不足。企业创立时的初始资本投入主要取决于创立者的资本力量。一般而言,中小企业主要从事服务业、零售业等小规模的生产经营活动,因此其初始资本规模不会很大。在改革开放之前,国有企业和地方集体企业是主要的组织形式;改革开放之后,随着市场化的经济发展各种类型的中小企业才大量涌现出来。因为发展时间短、初期资本原始积累的不足,绝大多数中小企业处于起步阶段,未能形成一套科学的、制度化的管理体制。相较于成熟的大型企业,中小企业往往缺乏严密的资金使用计划,在风险管理和贷款融资等方面缺乏必要的内部监控;财务管理体系及制度不健全,资金内部运转调度效率低;盲目投资于利润高的项目,重视利润却忽视资金流动性的管理,消费过高而导致资本积累不够,这些问题加大了企业融资的困难。

长期以来,商业银行是中小企业融资的主渠道。然而银行出于安全性和风险收益的考虑,加之众多商业银行之间没有严格的市场定位,它们在选择服务对象时十分谨慎。不同的行业由于容易受到宏观政策的影响,未来的发展期望会产生很大的不确定性,而国有企业和垄断行业的大型企业却不会轻易受到影响。后果是银行业的信贷业务大多流向实力雄厚的国有企业或者大型企业。即便是在选择给中小企业放贷时同样会产生两极分化。经营状况良好、信用评价高的中小企业成为了各个银行的争取对象,这部分企业由于并不缺乏资金来源,供给过剩,对贷款的需求反而不大。然而,另外一些有着巨大发展潜力的中小企业,由于目前经营状况不是很好,加上信息不对称导致银行缺乏识别能力,往往受到冷落。同时由于银行的抵押贷款条件过于苛刻,贷款手续复杂,贷款成本高,导致很多中小企业贷不到款或者没有贷款的意愿。中小企业普遍具有资金规模小、固定资产少、土地房产等抵押物不足的特点,有的企业通过融资租赁才能维持经营,因此获得抵押贷款的难度很大。

由于资本市场的不完善,中小企业在向传统的金融机构贷款时交易成本大大增加,很容易被排除在金融体系之外。同时信息不对称的存在,造成银行在对中小企业放贷时信息成本和风险成本过高。据统计,在2015年银行的贷款总规模中仅有大约25%流向了中小企业,而中小企业受到现金流不足的影响,平均寿命只有2.9年。因此,发展普惠金融体系,使中小企业也能获得小额信贷,对于解决其融资难的问题有很大帮助。

1.1.3 国际背景

20 世纪 70 年代,巴西、孟加拉国开始出现小额信贷形式的金融服务。由尤努斯创立的格莱珉银行取得了巨大的成功,小组贷款模式下成员之间负有连带责任,保证了信贷项目的运行效率。在格莱珉银行的刺激下,无数金融机构纷纷效仿。

20 世纪 90 年代,国际上兴起了一股减贫的热潮。越来越多的国家和金融机构认识到,为贫困群体提供的产品不应仅限于贷款,包括储蓄、保险、转账等一系列的金融服务都应当纳入扶贫的金融体系中,金融产品多元化已经成为趋势。在之后的近 30 年里,微型金融发展迅速,贫困者作为服务客户主体已经体现出自身的发展潜力和可行性。但是微型金融在正规金融体系中的地位仍然不够明显,想要建立一个普惠性质的金融体系,仍然存在许多障碍。

如今,普惠金融正在逐渐取代微型金融的地位,即从分散的微型金融机构(microfinance institutions)到完整的金融体系转变。低收入者和贫困群体不再被边缘化,同样可以参与到金融市场中。联合国在 2005 年“国际小额信贷年”提出了建设普惠金融体系的构想,人们开始意识到微型金融的重要性,以及将贫困者纳入金融服务体系的必要性。

2009 年,在二十国集团的号召下,金融普惠专家组(Financial Inclusion Experts Group, FIEG)成立。其目的是推广普惠金融体系,资助中小企业的发展,建立世界范围内的普惠金融合作机制。普惠金融已经成为全球性的共识,在此国际背景下,中国也应当顺应普惠金融的趋势,参与到建设普惠金融体系的工作中。

1.2 普惠金融服务对象

普惠金融的服务对象包括社会所有群体,重点面向那些生活得不到保障、被正规金融体系所排斥的弱势群体、贫困群体、低收入者和一些中小企业。这些主体依靠现有的融资途径无法满足其资金需求,迫切需要普惠金融机构提供价格更合理、覆盖面更广、更加方便的金融服务。

总的来说,普惠金融的服务对象——贫困群体和低收入者被正规金融体系所排斥的原因,大部分是其信用评价低,信息不对称和缺乏抵押物导致交易成本较高。但是这些客户都具有信用,有足够的收入购买金融服务却没有途径,他们需要普惠金融机构提供可以承担的、安全便利的、可持续的金融服务。一方面,随着利率市场化的推行,金融机构在激烈的竞争下已经开始从事零售银行业务,服务范围扩大到贫困群体和低收入者;另一方面,一些小额贷款公司、村镇银行也

在创新其服务方式，额度小、时间短的小额信贷被提供给了弱势群体以改善生活条件，应对未来事件的支出；同时提供的小额保险可以帮助贫困人群应对恶劣的自然环境或突发事件可能带来的损失。普惠金融客户对金融产品的需求决定了普惠金融体系各个服务层面的结构。

“精准扶贫”最早是由习近平同志在 2013 年到湖南湘西考察时提出的，计划在 2020 年完成“全面建成小康社会”的宏伟目标，是中国领导人根据中国经济社会的实际情况做出的重大决策。要实现全面小康的中国梦，减少贫困、改善民生是难点。贫困地区的贫困人群、低收入者由于不受社会的关注，加上农村地区金融市场的不完善，导致他们因缺少抵押品等原因无法获得金融服务，生活条件十分困难。普惠金融旨在让贫困地区的每一个客户在有需求时能以合适的价格享受到便捷的、可持续的、高质量的金融服务。

1.3 普惠金融提供者

普惠金融体系的主体是零售服务的提供者。在普惠金融体系下，需要各种类型的金融机构参与金融服务，满足客户不同的金融需求。

1.3.1 银行类金融机构

政策性银行往往贯彻和配合政府的发展策略与经济政策，有计划地为普惠金融发展提供服务。我国的政策银行有国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行。其中，中国农业发展银行的服务对象主要是农业、农村，力图通过引导金融支持农村经济的发展，提高农民的收入。

国有商业银行的分布范围最广，分支机构最多，客户基础最大，提供包括国际、国内货币转账或贷款服务。虽然商业银行以盈利为目的，但也可以很好地开展小额信贷活动，在采取风险管理技术实现盈利的同时为广大弱势群体提供金融产品。

专业小额信贷银行由非政府小额信贷组织发展而来，或者由综合性银行设立，通过提供小额贷款的方式成功解决了贫困问题，实现了可持续发展和减贫的双重目标。

村镇银行规模小，分布范围不广，同样是从事普惠金融的正规金融机构之一。村镇银行使用政府的补贴资金或者商业资金，提供储蓄、贷款、汇款、典当等各种服务形式，主要面向那些无法提供抵押物的农民、个体工商户、小商业者。

1.3.2 非银行金融机构

从事普惠金融服务的非银行金融机构包括保险公司、租赁公司和一些抵押贷

款者。这类金融机构属于正规金融体系,受到严格监管。特殊的非银行中介机构,如小额信贷公司和金融公司提供非抵押的信贷产品和服务;保险公司作为其他机构的再保险者提供保险服务,或通过零售机构以代理的方式向低收入客户提供服务;转账支付公司向中等收入者提供国内、国际快捷可靠的转账服务。

1.3.3 非政府组织

非政府组织是现代小额信贷领域的先行者,目的是改善贫困人口的生活条件,提高整个社会福利,促进经济的发展。非政府组织很大程度上弥补了正规金融机构在服务广度上所不能到达的区域,提供和健康、教育相关联的基本的金融服务。为了促进小额信贷的全面发展,非政府组织开始建立全球网络,呈现商业化的趋势。另外,一些非政府组织正在向正规金融机构转变,这种改制虽然成本巨大,但是可以增加服务的广度和深度,提供更加丰富的金融产品,扩大覆盖率,提高金融服务质量。

1.4 国内相关法律法规

2004~2016年,中央一号文件连续13年聚焦“三农”问题。2008年,金融危机爆发,全球中小企业纷纷倒闭。国务院在2009年发布《关于进一步促进中小企业发展的若干意见》,提出要营造有利于中小企业发展的良好环境、切实缓解中小企业融资困难、加大对中小企业财税扶持力度。

2009年,《关于进一步促进中小企业发展的若干意见》中提到了中小企业融资难的问题,提出各个金融机构和金融组织要加强对于小微企业的金融服务,提高总贷款规模中小微企业的融资额度;完善信用担保体系的建设,政府牵头设立融资担保基金,为小微企业的融资提供保障。

2013年《求是》刊登周小川的文章,详细阐述了中国普惠金融发展的必要性。进入21世纪,我国的经济面临转型升级。建立普惠金融体系,发展包容性金融,提高金融运行效率,扩展金融服务覆盖面对于我国实现社会公平的总体目标有着重要的促进作用。

2013年11月12日,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中正式提出“发展普惠金融。鼓励金融创新,丰富金融市场层次和产品”。

2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出发展普惠金融要允许民间资本参与,提高整个金融体系的运行效率。

2015年,国务院正式公开发布《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,支持金融企业对于互联网金融方向业务的发展,提供多样化、个性化、精准化的