An Introduction to Financial Inclusion

经济金融名家系列教材

# 普惠金融导论

焦瑾璞 ◎ 著

中国金融出版社

经济金融名家系列教材

# 普惠金融导论

焦瑾璞　著

中国金融出版社

责任编辑：张　铁
责任校对：潘　洁
责任印制：张也男

**图书在版编目（CIP）数据**

普惠金融导论/焦瑾璞著．—北京：中国金融出版社，2019.3
（经济金融名家系列教材）
ISBN 978-7-5220-0007-7

Ⅰ.①普…　Ⅱ.①焦…　Ⅲ.①金融事业—中国—教材　Ⅳ.①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2019）第 039303 号

普惠金融导论
Puhui Jinrong Daolun

出版
发行　中国金融出版社

社址　北京市丰台区益泽路 2 号
市场开发部　（010）63266347，63805472，63439533（传真）
网上书店　http://www.chinafph.com
　　（010）63286832，63365686（传真）
读者服务部　（010）66070833、62568380
邮编　100071
经销　新华书店
印刷　北京市松源印刷有限公司
尺寸　169 毫米×239 毫米
印张　19.25
字数　292 千
版次　2019 年 3 月第 1 版
印次　2019 年 3 月第 1 次印刷
定价　58.00 元
ISBN 978-7-5220-0007-7
如出现印装错误本社负责调换　联系电话（010）63263947

# 前言

从2009年开始，我在原中国人民银行研究生部和清华大学五道口金融学院先后讲授小额信贷、微型金融、普惠金融等课程，本书是在授课的基础上综合整理和编撰而成，是多年研究普惠金融理论和实践的最新总结。

我从1996年开始研究农村金融、关注与农村金融和小微企业贷款相关的小额信贷和微型金融技术，然后又延伸至小额信贷公司、微型金融和普惠金融，且一直较早地跟踪普惠金融研究。2003年至2008年，我作为中央一号文件起草组成员，致力于将一些研究成果和实践经验转化为政策效果。2008年至2012年，我作为中国人民银行研究生部主要负责人和专职教师，开始在教学中讲授有关普惠金融的课程。2012年至2015年我作为中国人民银行金融消费权益保护局局长，具体负责落实人民银行职责范围内的普惠金融工作，同时也代表人民银行担任全球普惠金融合作伙伴组织（GPFI）共同主席，与全球同行致力于普惠金融的推广和实践工作，并重点关注和研究普惠金融发展的指标体系，以及数字普惠金融的发展和监管。2016年以来，虽然工作职位发生了变化，但仍热衷于普惠金融的教学和研究，继续跟踪研究普惠金融理论热点和可持续发展问题。

二十多年来，在工作和教学之余，我也努力将自己有关普惠金融的一些研究成果和实践经验转化为学术成果，并呈现给社会。2006年，我与我的同事以及研究小组共同翻译和引进了联合国编写的《建设普惠金融体系》一书，并利用当时我的工作之便，将普惠金融的相关概念、政策框架等呈现给有关领导和决策部门参考。2009年，我出版了《建设中国普惠金融体系——提供全民享受现代金融服务的机会和途径》（中国金融出版社，2009年11月），此书系目前检索到的我国最早系统论述普惠金融的专著。之后于2012年编撰出版了《小额信贷》（吴晓灵主编，杨再平、焦瑾璞副主编，

中国金融出版社，2012 年 3 月）。2013 年我又出版了金融学系列教材之《微型金融学》（中国金融出版社，2013 年 11 月。此书获得 2014 年第二届金融图书“金羊奖”，也是第一本全面论述微型金融的著作）。2015 年，我与王爱俭教授（时任天津财经大学副校长）共同出版了《普惠金融：基本原理与中国实践》（中国金融出版社，2015 年 12 月）。可以说，以上四本书基本上构成了从小额信贷到微型金融，再到普惠金融的完整理论体系和技术体系，对于推动普惠金融知识普及和启蒙发展尽了微薄之力。

2013 年 11 月，党的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》提出“发展普惠金融”，将普惠金融发展提升为国家战略。2016 年，我国作为二十国集团（G20）主席国，在杭州峰会上制定了《二十国集团数字普惠金融高级原则》，升级了《二十国集团普惠金融指标体系》，并制定了《二十国集团中小企业融资行动计划落实框架》，得到了一致赞扬和同意。由我国主导制定的《二十国集团数字普惠金融高级原则》和《二十国集团普惠金融指标体系》上升为全球普惠金融发展的基本准则，同时也向世人展现了中国普惠金融发展的优异成绩，体现了中国在发展普惠金融方面的优先地位和领导地位。

与此同时，我国学界和实务工作者越来越多地开始关注普惠金融的理论研究和具体实践，出现了不同业态的普惠金融模式。相关监管部门成立专门的机构负责普惠金融发展，各主要商业银行也成立专门的普惠金融发展部门，致力于推动普惠金融的发展。但同时，我们也应该看到，在实践多样化的同时，在理论上仍然略显缺乏，没有形成一套切实可行的理论体系和分析框架，理解上更是千差万别。基于此，我与我的研究团队，在我的讲课提纲的基础上，补充相关背景材料和研究资料，并适当进行编撰，形成了这本《普惠金融导论》，以期抛砖引玉，以飨读者。

《普惠金融导论》共分为十二章。重点描述了普惠金融的基本概念、普惠金融的基本内容、普惠金融的理论基础、普惠金融运行机理分析、普惠金融的国际探索、中国普惠金融发展进程与效果、数字普惠金融及发展，国际普惠金融发展趋势、普惠金融发展评估指标体系、普惠金融的绩效管理、普惠金融监管，以及普惠金融的可持续发展和愿景等。本书的设计特点是，每章首先是本章概要，然后是正文，在每章结尾再提炼出本章要点，

最后是思考题。目的是便于大家更好地理解和掌握。如果作为教材，也便于师生互动、课堂讨论和课后思考，加深对普惠金融相关问题的理解。同时，本书也可以供研究人员、金融机构从业人员、金融监管当局、政府部门以及广大读者参考借鉴。

本书是集体智慧的结晶，既归纳了上述四本书的相关内容，也增加了近期的研究新进展，还有编写者自己的研究成果。本书的编写人员及分工如下：黄亭亭博士和高媛女士（上海国际黄金交易中心）编写第一章至第四章，白当伟博士和冯丝卉女士（中国人民银行金融消费权益保护局）编写第五章、第六章，李文伟博士（上海黄金交易所博士后工作站）编写第七章，汪天都博士（中国人民银行金融消费权益保护局）编写第八章、第十一章，蒋润东女士（中国人民银行金融消费权益保护局）编写第九章、第十二章，戴新竹博士（上海黄金交易所博士后工作站）编写第十章，最后由我负责总纂。另外，路冠平博士、卢静博士、夏方杰博士也分别在普惠金融模型、案例研究、相关资料整理和讨论中给予了大力支持和协助。

在编写过程中，我们还参考了大量的研究和文献，在此对这些作者一并致以诚挚的感谢。感谢中国人民银行易纲行长和刘国强副行长，你们的支持和鼓励是我写作的重要动力。感谢中国人民银行金融消费权益保护局（以下简称消保局）余文建局长、马绍刚副局长、尹优平副局长和消保局的同事们，你们不仅给予大力支持和鼓励，还提供了诸多资料和建议，在具体的人力和时间保障上提供方便。感谢清华大学五道口金融学院的老师和选修该课程的同学们，你们的讨论和建议都使本书体系和内容更加完善。感谢中国金融出版社魏革军社长，你的鼓励和帮助，使我不敢懈怠，才能在工作之余按期完成。特别感谢本书的责任编辑张铁主任，你的认真负责态度和悉心编辑，为本书增色不少。

由于作者水平有限，错误和疏漏在所难免，敬请广大读者批评指正，并诚挚希望多提宝贵意见，以便不断修改完善。

**焦瑾璞**

**2018 年 12 月 26 日**

# 目 录


第一章 普惠金融的基本概念 …… 1

第一节 普惠金融的概念 …… 1
第二节 普惠金融的关键要素 …… 4
第三节 相关概念 …… 6
第四节 普惠金融的意义 …… 9

第二章 普惠金融的基本内容 …… 13

第一节 普惠金融服务对象 …… 13
第二节 普惠金融体系框架 …… 15
第三节 普惠金融核心问题 …… 18
第四节 普惠金融服务特点 …… 20
第五节 普惠金融目标 …… 22

第三章 普惠金融的理论基础 …… 25

第一节 金融排斥与金融包容 …… 25
第二节 普惠金融的理论沿革 …… 29
第三节 普惠金融优化市场资源配置的理论分析 …… 35

第四章 普惠金融运行机理分析 …… 39

第一节 包含普惠金融体系的宏观经济系统构建 …… 39
第二节 普惠金融主体关系及体系结构优化的理论分析 …… 47
第三节 普惠金融发展与宏观经济增长 …… 56

第五章 普惠金融的国际探索 …… 63

第一节 普惠金融理念在国际上的提出 …… 63
第二节 普惠金融发展的成功模式 …… 70
第三节 各国普惠金融发展的经验与教训 …… 76
第四节 国际普惠金融发展对我国的启示 …… 81

第六章 中国普惠金融发展进程与效果 …… 85

第一节 中国普惠金融发展历程 …… 85
第二节 中国普惠金融发展特点及成效 …… 90
第三节 中国普惠金融发展的不平衡及政策建议 …… 105

第七章 数字普惠金融及发展 …… 111

第一节 数字普惠金融简介 …… 111
第二节 数字普惠金融的主要业务形态 …… 115
第三节 数字普惠金融基础设施 …… 135
第四节 数字货币与普惠金融 …… 143

第八章 国际普惠金融发展趋势 …… 161

第一节 全球普惠金融的新趋势 …… 161
第二节 《二十国集团数字普惠金融高级原则》框架与内容 …… 165
第三节 普惠金融与中小微企业融资 …… 175

第九章 普惠金融发展评估指标体系 …… 179

第一节 普惠金融指标体系的原则和目标 …… 179
第二节 主要普惠金融指标体系介绍 …… 181
第三节 中国普惠金融指标体系 …… 197

第十章 普惠金融的绩效管理 …… 208

第一节 相关概念和基本方法 …… 208

第二节 普惠金融服务机构社会绩效管理与评估 …… 210
第三节 普惠金融机构财务绩效管理 …… 217
第四节 普惠金融的社会责任与客户保护 …… 224

**第十一章 普惠金融监管** …… 229

第一节 普惠金融监管的目标、意义和原则 …… 229
第二节 普惠金融监管的国际经验 …… 231
第三节 普惠金融监管的中国实践 …… 237

**第十二章 普惠金融的可持续发展和愿景** …… 249

第一节 发展普惠金融的必然性和可持续发展的动力 …… 249
第二节 制约可持续发展的因素 …… 252
第三节 建设可持续的普惠金融发展环境 …… 257
第四节 普惠金融发展愿景 …… 260

**附件** …… 268

我的小额信贷与普惠金融研究点滴 …… 268
焦瑾璞：从普惠岁月到黄金时代 …… 280

**参考文献** …… 288

# 第一章　普惠金融的基本概念

**本章概要**：走在世界前列的中国普惠金融在宏观经济发展中的重要作用得到广泛认可和高度关注。本章中，我们将阐述普惠金融的基本概念及普惠金融与经济民生的密切关系，方便读者了解普惠金融的基本概况。本章内容主要分两部分。第一部分主要介绍普惠金融的基本概念和关键要素，厘清普惠金融与小额信贷、微型金融的关系。第二部分介绍发展普惠金融的意义和重要性，阐述普惠金融的发展对宏观经济、民生福祉及社会公平的重要意义。

## 第一节　普惠金融的概念

### 一、概念的沿革

2005 年，联合国为了实现“千年发展目标”[①] 中的“根除极度贫困和饥饿”这一目标，首次提出了普惠金融（Inclusive Finance）概念，并将其定义为：一个能有效、全面地为社会所有阶层（特别是贫穷、低收入群体）

① “千年发展目标”源于2000年的《联合国千年宣言》，是综合《联合国千年宣言》所包含的行动与目标总结而成的。2000 年 9 月，在联合国首脑会议上，189 个国家签署《联合国千年宣言》，其中第三部分特别强调联合国及其成员国决心“将不遗余力地帮助我们十多亿男女老少同胞摆脱目前凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”。第四部分则提出：“我们必须不遗余力地使全人类尤其是我们的子孙后代不致生活在一个被人类活动造成不可挽回的破坏，资源已不足以满足他们需要的地球。”在此基础上，联合国于 2001 年提出了在 2015 年底前消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视等八项人类发展目标。八项目标具体为：“（1）消灭极端贫穷和饥饿；（2）实现普及初等教育；（3）促进两性平等并赋予妇女权利；（4）降低儿童死亡率；（5）改善产妇保健；（6）与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争；（7）确保环境的可持续能力、扭转环境资源的损失；（8）建立促进发展的全球伙伴关系。”

提供服务的金融体系。

2006年，世界银行扶贫协商小组（Consultative Group to Assist the Poorest，CGAP）[①] 给出了普惠金融体系的定义：普惠金融体系是通过各种渠道，为社会上任一阶层提供金融服务的体系，尤其是那些被传统金融体系排除在外的广大的贫困、低收入人群，向其提供包括储蓄、保险、信贷、信托等差别化金融服务，其核心是让所有人特别是金融弱势群体享受平等的金融权利。[②]

近年来，普惠金融的概念不断发展与完善。普惠金融中心（Center for Financial Inclusion，CFI）[③] 在2011年将普惠金融描述为："向所有有需求的人提供一系列高质量的金融服务（即便利、可负担、适当、尊重客户及保护客户权益）"，金融服务由各类主体在竞争性市场中提供，"具有多样的服务提供者、强大的金融基础设施及清晰的监管框架"[④]。

同年，普惠金融全球合作伙伴（Global Partnership for Financial Inclusion，GPFI）[⑤] 将普惠金融进一步定义为："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。"同时将"有效获得"定义为："消费者能够以可负担的成本获得、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。"[⑥]

---

① 世界银行扶贫协商小组是一个全球性的合作组织，隶属于世界银行（World Bank），由30多家致力于推动金融包容性的领先机构组成。扶贫协商小组通过实践研究、积极与金融服务提供者、政策制定者和投资者沟通，制定普惠金融解决方案，推动贫困人口使用金融服务，进而改善生活。

② Helms B. Access for All: Building Inclusive Financial Systems [M]. World Bank Publications, 2006.

③ 普惠金融中心是一个以行动为导向的团体，倡导代表客户利益并积极与利益相关者合作，以全面实现普惠金融发展愿景。普惠金融中心致力于让30亿被金融部门排除在外或缺乏金融服务的人改善他们的生活。

④ CFI. Financial Inclusion: What's the Vision [R]. 2011.

⑤ 普惠金融全球合作伙伴是由二十国集团成员、部分非二十国集团成员以及相关国际机构组成的国际组织，致力于在全球范围内推广和发展普惠金融。

⑥ GPFI. Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance. A white paper prepared by CGAP on behalf of the G-20's Global Partnership for Financial Inclusion [M]. GPFI/CGAP, Washington D. C.

国务院《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》[①]（2015）基于普惠金融的特点，结合中国的实际情况，将普惠金融定义为："立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是当前我国普惠金融重点服务对象。"[②]

中国人民银行、世界银行联合撰写的报告《全球视野下的中国普惠金融：实践、经验与挑战》[③]（2018）总结了普惠金融诸多定义中的共同要素，提出了全面性的普惠金融定义："个人、小微企业（MSEs）能够获取和使用一系列合适的金融产品和服务，这些金融产品和服务对消费者而言便捷安全，对提供者而言商业可持续。"[④]

## 二、基本概念

普惠金融有别于传统金融，它强调要构建一个包容性的金融体系，目标是在任何经济主体有金融服务需求的时候能够为其提供理想的金融服务。普惠金融的"普"与"惠"高度概括了普惠金融的内涵。首先，普惠金融的"普"字，说明了金融服务的普遍性，体现的是一种平等权利，即所有人应该有获得金融服务的机会，从而保证其有效地参与社会的经济发展当中，进而完成全社会的共同富裕、均衡发展的目标。其次，普惠金融的"惠"字即惠民，指金融服务的目的就是便利金融的需求者，即强调金融对普通人特别是贫困弱势群体的支持，体现了金融为人民改善生活水平、为企业提供融资渠道带来便利。普惠金融强调金融服务的普遍性与平等性，服务社会各个阶层，进而实现全社会的共同富裕、均衡发展的目标。

---

① 2016年1月15日，国务院印发的《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》是我国首个发展普惠金融的国家级战略规划，《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》确立了推进普惠金融发展的指导思想、基本原则和发展目标，从普惠金融服务机构、产品创新、基础设施、法律法规和教育宣传等方面提出了系列政策措施和保障手段，对推进普惠金融实施、加强领导协调、试点示范工程等方面做出了相关安排。

② 国务院．推进普惠金融发展规划（2016—2020年）（国发〔2015〕74号）．

③ 本书由中国人民银行和世界银行联合撰写，目的是展示中国在最近十五年间发展普惠金融的方法，指出仍然面临的挑战，并提炼可供全球借鉴的经验。

④ 中国人民银行，世界银行．全球视野下的中国普惠金融：实践、经验与挑战［R］．2018.

随着普惠金融核心内涵的逐步明确，普惠金融概念的外延也在不断演进和丰富，涵盖包括账户、储蓄、信贷、支付、汇款、保险、养老金、证券等各类金融产品和服务，已逐渐形成一整套涉及金融基础设施建设、金融改革和结构调整等重大问题的发展战略和操作理念。如今，普惠金融被视为国家和全球层面涵盖广泛的综合性政策目标，涉及一系列产品、消费者群体、金融服务提供者、交付渠道、政府机构以及其他利益相关方。

## 第二节 普惠金融的关键要素

普惠金融的定义中包含四个关键要素[①]：可得性、多样且适当的产品、商业可行性和可持续性、安全与责任。

### 一、可得性

可得性是指消费者在物理上能够充分接近各类服务设施［包括分支机构、代理点、自动取款机（ATM）或其他网点及设备］，可便捷地获得和使用金融产品和服务。可得性不足会给金融服务不足群体带来高额的交易成本，导致正规金融产品和服务的获得和使用水平较低，影响消费者的选择。在许多国家，金融机构根据经济效益设置分支机构，导致金融弱势群体金融服务的可得性严重不足。为扩展金融服务的可得性，金融服务提供者进行了有益的探索。一是建立为金融服务不足群体提供低成本、简单业务的实体网点，如中国的村镇银行、卢旺达的储蓄与信贷合作社。二是建立无网点的服务设施，以较低的成本为消费者提供更便捷的金融服务，如自动取款机（ATM）；印度尼西亚、马尔代夫等国的船载银行、摩托车银行、汽车银行；越南的移动自动取款机；印度、俄罗斯等国具有支付功能的售货亭。三是利用便利店、邮局、大型零售商或其他店铺等第三方代理机构的代理模式，这些代理机构主要依靠 POS 机和移动设备运营。零售代理机构在巴西、中国、印度和秘鲁等国家被广泛应用。

尽管这些新模式能够提高金融服务可得性，但发展并不均衡。从小额

① 中国人民银行，世界银行．全球视野下的中国普惠金融：实践、经验与挑战［R］. 2018.

交易中获取的收入往往难以弥补前期投资和运营成本，制约普惠金融发展的成本收益问题仍然没有消失；金融服务提供者或服务渠道存在差别，不同的网点类型在便捷性、产品提供、渠道功能以及运营质量等方面有很大差异；金融服务提供者的代理点在多大程度上能提供实体网点的基本业务功能受有关法律、监管规定及实际商业模式的制约；手机和计算机等个人数字设备不能完全取代消费者与金融服务提供者之间面对面的交流，尤其是首次进入正规金融体系的消费者。

## 二、多样且适当的产品

多样且适当的产品是指设计合理、能够满足消费者需求的产品，特别是针对那些无法获得金融服务和获得服务不足的群体。金融产品的合适性体现在可负担、便捷、产品与需求匹配、安全、维护客户尊严、保护客户权益等方面。在产品设计过程中，应深入地了解客户群体的特征和需求、金融服务消费者行为偏差、便利性、可负担性、产品覆盖面及多样性等因素。近年来，数字技术在促进产品多样化方面的重要性日益凸显，包括适用于数字载体的金融产品和服务创新（如移动货币、网络借贷），数字技术驱动的商业模式创新（如利用大数据进行信用评分、代理模式创新等）及通过数字技术渠道获取传统的金融产品和服务。数字技术的发展降低了金融服务提供者创新金融产品与服务的成本，使金融服务需求者能够获取更加丰富的金融产品和服务，有助于普惠金融目标的实现。

## 三、商业可行性和可持续性

商业可行性和可持续性是指构建和维持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。实现商业可行性和可持续性需要三个关键因素：一是多元、竞争和创新的市场。各类金融服务提供者，包括商业银行、农村地区的银行、金融合作社、微型金融机构、邮政银行、支付服务提供者、移动网络运营商以及金融科技公司等，可以共同推动产品设计或交付模式的创新，在普惠金融方面发挥各自的作用。二是强大的金融基础设施，包括信用基础设施（征信体系、担保交易体系、抵押登记以及破产制度）和全国性支付体系，能够支持信

息和交易在市场主体间有效传输。三是政府部门的有效作用，包括与私人部门建立良好的政策对话机制、建立有利的法律和监管环境、构建覆盖面广、稳定可靠的金融和信息通信基础设施等。

### 四、安全与责任

安全与责任是指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与金融稳定和市场诚信的政策目标相一致。具体而言，一要加强金融消费者保护，这对增强消费者对金融体系的信任至关重要；二要提升消费者金融能力，包括消费者的知识、态度、技能和行为等；三要确保金融体系的安全和稳健；四要维护好市场诚信。

## 第三节 相关概念

普惠金融的出现大致经历了三个阶段：最初以扶贫金融的形式出现，包括教会融资、政府融资、小额信贷、行业银行，形成了小额信贷的概念；随后出现了微型金融的概念，主要包括分散的小额的资助性融资，并逐步推广到保险、汇款、信托等领域；随着微型与大型金融服务体系的边界逐渐模糊，最终出现了有包容性、全方位、广宽度、深内涵的金融服务，普惠金融的概念应运而生。小额信贷和微型金融是普惠金融的最初的基本形态。

### 一、小额信贷

由于国际上小额信贷的经营结构、所服务的客户、操作方式都不太相同，小额信贷尚未有统一、明确的定义。例如，世界银行扶贫协商小组（2004）在《小额金融信贷手册》中对小额信贷定义为："为满足低收入者生产、经营、消费方面的需求，从而向他们提供类似贷款、储蓄等的金融服务。"[①] 国际上的一些主流观点则认为，小额信贷是专门向低收入阶层和小微企业提供持续的、较小额度信贷服务的金融活动。而在我国最先引入

① CGAP. Building Inclusive Financial Systems: Donor Guidelines on Good Practice in Microfinance [M]. Washington D. C.: CGAP, 2004.

小额信贷这一概念时，则认为小额信贷是向低收入者即贫苦人群提供存贷款服务的金融活动。虽然国内外对小额信贷的认识略有差异，但总体上还是体现了一些共识，概括来说，小额信贷就是指为满足低收入者、小微企业的生存发展需求而专门向其提供的额度较小的持续性信贷服务。

小额信贷具有五个特征：一是贷款对象主要为生活和生产经营中存在困难，且无法通过传统商业贷款满足需求的低收入阶层及微型企业；二是贷款主要为债务人的生产活动所用；三是担保替代方式灵活，债务人既可凭自身信誉获得贷款并作为还款保障，也可选择其他担保方式；四是贷款、还贷方式灵活，既可固定还款也可灵活还款；五是申请借贷的程序简便。

按照目标差异，可将小额信贷分类为福利主义与制度主义。福利主义把全社会的发展作为首要职责，关心、改善贫穷地区人民的信贷状况，更多地为其提供额度较小的金融业务以及医疗、教育等非金融服务。而制度主义则是把机构的可持续性和目标管理作为首要任务，在以此为前提的基础上，再为贫困群体提供更为广泛、持续的金融服务。

## 二、微型金融

微型金融是指以低收入群体、微型企业为服务对象，向其提供贷款、储蓄、转账、租赁、保险等多种金融业务以及其他金融产品的金融形式。微型金融已经成为发展中国家缓解贫穷、解决低收入者尤其是农民、中小微企业融资困难的一项重要的金融制度安排。在我国，微型金融是以小额信贷为核心，并结合储蓄、保险等金融服务，以为农村贫困人群提供服务为基础，逐步扩大其服务范围至中小企业和个体商户的金融活动。

尽管微型金融有着不同的模式，但各种模式的微型金融均包括以下四个基本特征：一是服务于特定目标群体，这个特定目标群体就是指被正规金融体系排除在外的客户群体；二是仍然符合小额信贷的一些特征，即额度小、周期快、担保替代方式灵活；三是定价合理、利率灵活；四是信贷技术和服务方式创新。

## 三、小额信贷、微型金融和普惠金融的关系

从最早的小额信贷到现在的普惠金融，概念内涵不断丰富，形式不断

创新，普惠程度不断提高。

小额信贷旨在通过不同于正规金融机构的技术安排，来为无力提供担保抵押品的低端客户提供额度较小的信贷服务。小额信贷打破了传统意义上的扶贫融资模式，为后期的微型金融的产生和发展奠定了良好的基础。然而，小额信贷只是提供贷款，而农民或者穷人不仅仅需要贷款，还需要存款、取款、转账等基础金融服务。这便有了微型金融的概念，其含义较小额信贷更为丰富。

从小额信贷到微型金融，有三点突破：一是覆盖的客户范围更加广泛，从原先的贫困偏远地区居民扩大到包括城市中的较贫穷群体；二是业务范围更加广泛，不仅包括小额信贷，还包含贷款、储蓄、保险等综合性金融服务；三是金融服务提供者更多样化，20 世纪 80 年代早期形成的“华盛顿共识”① 促使非政府组织取代政府成为小额信贷的主要提供者，随后，私人商业银行、国有银行、保险公司、金融公司等都能为微型金融提供服务。

进入 21 世纪以来，“微型金融”很难描述和涵盖当前融资市场中的多样化的金融机构，特别是人们在实践中逐步认识到，向贫困人群提供金融服务也同样是一项切实可行的商业活动。商业银行、国有银行、邮政银行、非银行金融机构（如金融公司、保险公司）、非政府组织等零售金融服务提供者越来越多地涉足和进入小额信贷领域和微型金融领域，“微型金融”这一术语已不能准确描述多样化的金融机构。用“普惠金融”的概念取代“微型金融”的概念也就更准确，可有机地将微型金融机构与商业银行和其他正规金融机构融合在一起，建立起一个多层次、广覆盖、可持续的金融服务体系。在这个体系中，不仅包括专业的小额信贷机构、微型金融机构，而且包括商业银行和正规金融机构，是一种更加广泛的金融体制融合，是一种完善的服务网络和体系。

---

① 20 世纪 80 年代，拉美国家陷入债务危机。针对拉美国家出现的经济问题，1989 年，美国国际经济研究所邀请国际货币基金组织、世界银行、美洲开发银行和美国财政部的研究人员以及拉美国家代表在华盛顿召开了一个研讨会，旨在为拉美国家经济改革提供方案和对策，最终形成几点共识，可概括为：最大限度地减少政府干预，主张政府的角色最小化，尽快实行私有化和推行贸易自由化，实现金融自由化，降低政府财政赤字，特别是要求实现利率由市场决定，并严格控制通货膨胀，以维持宏观经济的稳定，称为“华盛顿共识”。