

数字普惠金融的发展与中国策略

◎宗良 刘津含

摘要:以互联网、云计算、大数据等技术推行的数字普惠金融,改变了传统普惠金融的发展路径,成为未来金融竞争的制高点。数字普惠金融具有广泛的包容性,有助于破解“三农”、小微企业等关键领域投融资难题,为解决区域间的平衡发展提供了新思路。目前,我国数字普惠金融发展势头良好,数字化进程全球领先,正在形成以银行类金融机构为中心、互联网企业为支撑、非银行金融机构为补充的数字普惠金融体系。未来,应鼓励银行加快数字化转型、积极配合央行数字货币使用、完善数字信用体系建设、健全监管制度等,保持数字普惠金融的健康快速发展。

关键词:数字普惠金融;乡村振兴;数字货币;银行数字化转型

中图分类号: F832 **文献标识码:** A

一、数字普惠金融是未来金融竞争的重要制高点

目前,数字金融与普惠金融的发展正在快速交叉,并有机结合突破各自的局限性,未来拥有更广阔的发展空间。数字普惠金融将有利于提升金融服务乡村振兴的能力,助力中小企业融入全球价值链,

缩小贫富差距,实现共同富裕的目标。

(一) 数字金融与普惠金融优势的融合

数字金融依托大数据以及人工智能的技术进步。通过不断迭代进步,移动支付、互联网保险、网络理财以及网络贷款等应用逐渐成熟,相比传统工具在用户体验及服务精准度方面具有明显的优势。而普惠金融源于联合国的倡议,发展于各国,尤其是中国的民生工程。普惠金融让更多人能够利用保险以及贷款等金融工具更快、更便捷地实现生活生产需求,同时也提升了市场活力,促进了经济发展。

然而,数字金融和普惠金融在各自的发展过程中,也逐渐显现局限性。一方面,对于数字金融来说,数字工具以及场景 API 的使用难以推广到更广大的用户群体。由于智能手机以及各类 APP 的操作难度,老年人以及偏远地区工商户在数字金融的发展过程中容易被边缘化。这不仅导致应用场景的收缩,也容易引发社会问题。另一方面,对于普惠金融来说,难以获得客户数据以及风险控制问题突出等,则成为其发展的阻碍。虽然国家有针对小微企业的减税以及贷款的优惠政策,但银行的步子却迈不开,真正有需求的小微企业难以得到发展的活水。

作者简介:宗良,中国银行研究院首席研究员;刘津含,中国银行研究院研究员。

图1 2018—2020年我国银行小微贷款投放情况



数字普惠金融则有利于全面系统性地解决上述问题。一方面，数字金融强力支持小微企业贷款、涉农贷款等的风险控制及客户定位，有助于普惠金融突破发展瓶颈；另一方面，普惠金融让更多市场主体融入金融体系之中，辅以政府和金融机构的用户指导与帮助，提供更人性化的产品服务。普惠金融使数字金融产品为更多普通民众所掌握，同时也为数字金融提供了更多的发展机遇。

（二）数字普惠金融将助力国际分工重塑

数字金融助力解决普惠金融的发展难题，普惠金融为数字金融提供广阔的应用空间，这样的双向作用形成良性循环，由此，数字普惠金融将获得源源不断的生命力。上述优势不仅体现在国家内部的经济循环，也体现在更大范围的国际循环中。传统的国际贸易环节，从生产到消费链条冗长，供应商利润被层层稀释，大型企业凭借其强大议价能力挤占上下游的利润空间。而跨境电子商务平台通过直接连接买卖双方，降低了中小企业参与全球价值链的门槛，打破了大型企业在国际贸易中的垄断格局。数字贸易将重塑全球价值链利益的分配格局，为中小企业融入全球价值链、实现弯道超车，进而享受全球化收益提供新的机遇。

（三）数字普惠金融蕴含人类命运共同体金融理念

数字普惠金融蕴含着人类命运共同体金融理念，将在促进全球均衡发展的基础上，为发展中国家以及落后地区带来难得的发展机遇，推动国际金融体系变

革，让各国、各阶层都能共享数字金融的成果。从全球视角看，数字普惠金融体现了以人为本的原则，与全球包容性发展方向一致。目前，世界范围内贫困普遍存在，部分人群难以获得有效的金融服务，贫富差距严重。在各国政府以及民间力量的推动下，数字普惠金融将发挥更大力量，为世界经济增长做出更多贡献。在金融需求增加、金融科技飞速发展的背景下，数字普惠金融将成为全球潮流，得到快速发展。

二、中国数字普惠金融的新进展

最近几年，中国在普惠金融与数字化技术结合方面进行了更多的努力，数字普惠金融正越来越多地帮助解决各方面问题。当前，普惠金融在业务规模、区域平衡、数字工具推广、法律法规政策健全等方面都有了显著的提升。

（一）普惠金融呈现快速发展态势

在普惠金融服务对象方面，我国主要针对小微企业融资、乡村振兴、“三农”发展等领域制定专项政策。小微贷款是我国普惠金融业务的重要组成部分。2021年《政府工作报告》提出，对中小微企业、个体工商户给予减税以及放宽小额贷款等措施，帮助中小企业解决融资难题，渡过疫情难关。银保监会披露数据显示，目前，我国已有6523万个个体工商户纳入市场监管总局小微企业名录。面对疫情反复导致复工复产缓慢、小微企业成本端压力倍增的现实，中国人民银行运用两大创新融资工具，破

图2 2015—2020年中国互联网理财用户规模及预测



图3 2014—2020年中国网上业务支付规模



解融资困局：一是普惠小微企业贷款延期支持工具；二是普惠小微企业信用贷款支持计划，鼓励金融机构加大对实体企业的扶持力度。中国人民银行发布的《金融机构贷款投向统计报告》显示，2021年第一季度末，人民币普惠金融领域贷款余额 23.46 万亿元，同比增长 28%，单季度增加 1.96 万亿元，同比多增 9259 亿元；普惠小微贷款余额 16.67 万亿元，同比增长 34.3%，增速比 2020 年年末高 4 个百分点，单季度增加 1.58 万亿元，同比多增 7360 亿元。

从贷款投放额度来看，我国银行愈发重视普惠金融业务。小微贷款投放规模快速上升，普惠金融在帮助中小企业融资方面发挥了重要的作用（见图 1）。

（二）数字化金融客户规模不断扩展

传统商业银行的运营模式对于拓展成本高、收益低、风险难控的小微客户业务动力不足。而互联网

金融以其极为便捷、流动性高、门槛低的特点吸引了众多用户，包括互联网中间业务量的持续增长，成为金融市场上的重要业务。当前，我国互联网理财用户规模逐年稳步上升，未来还存在比较大的上升空间（见图 2）。

此外，经过多年发展，互联网金融业务范围已经渗透各类生活场景，受到广大长尾市场客户的认可。尤其在移动支付、银行卡收单和跨境支付等细分领域，形成了自身优势项目，在我国支付服务创新和普惠金融发展方面发挥了重要作用。观察近年我国互联网支付交易情况数据可以看出，互联网支付规模逐年递增，业务发展较好（见图 3）。

总体来说，我国互联网金融正处在高速发展的繁荣期，网络借贷、网上投资、第三方支付、数字保险、数字银行等迅速发展，行业规模居于世界前列。这为我国的数字普惠金融发展奠定了基础。

（三）数字普惠金融发展整体加速，各地区稳步上升

数字普惠金融指数是目前国内用于计算各地区数字普惠金融发展程度的指标（见表1）。从2020年各地区数字普惠金融指数情况可以得到，国内数字普惠金融发展排名前五的省（自治区、直辖市）分别为上海市、北京市、浙江省、江苏省、福建省，超一线城市以及浙江省等沿海地区数字普惠金融发展水平较好，数字普惠金融表现已成为地区经济金融活力的重要体现（见图4）。通过省级数字普惠金融指数的均值、中位值和增速，观察我国数字普惠金融的整体发展趋势和地区差异，可以发现，我国数字普惠金融水平不断上升，地区差异正在缩小（见图5）。

总体而言，我国的数字普惠金融发展水平不断上升，地区差异的主要来源存在于使用深度。下一阶段的工作应着重于拓宽用户的选择，提供更多金融工具和方案。

（四）相继出台普惠金融政策法规

近几年来，各有关部委密集出台相应政策法规来为数字普惠金融保驾护航，互联网金融监管进入严监管时期。严监管使得数字普惠金融经历了一段时间的慢发展。如何在控制风险的同时，避免抑制互联网金融的创新性发展成为问题的关键。为统筹解决数字普惠金融发展中出现的“一管就死，一松就乱”的现象，政府对网贷、小贷公司更加严格整治，并出台了一系列政策促进互联网金融在传统银行相关业务的发展。2019年8月，中国人民银行印发《金融科技发展规划（2019—2021年）》，提出要建立健全我国金融科技发展的“四梁八柱”。

与此同时，政府出台了一系列法律法规为普惠金融保驾护航。2020年《民法典》时代正式到来，在保护个人信息安全、人身权利安全等方面有更完善的规定，成为普惠金融消费者权益保护的重要制度性保障。2020年，中国人民银行、中国银保监会、财政部、国家发展改革委和工信部共同发布《关于进一步对中小微企业贷款实施阶段性延期还本付息的通知》，为缓解中小微企业资金紧张的局面做出了具体安排。2020年7月，中国银保监会印发《商业银行互联网贷款管理暂行办法》，着重强调并明确了互联网贷款应符合“小额、短期”的原则，并在

消费类个人信用贷款方面设定授信限额，在资金用途、贷款支付、风控模型、消费者权益保护等方面提出了新的监管要求。2020年8月，最高人民法院颁布的《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》推出了民间借贷史上最严“利率红线”，以“4倍LPR”取代了“24%和36%为基准的两线三区”的规定，大幅调整了民间借贷利率的司法保护上限。上述举措规范了民间借贷，也给LPR利率带来了更多关注。2020年12月，中国银保监会发布《互联网保险业务监管办法》，明确了互联网保险公司、保险中介机构、互联网企业代理保险机构的持牌经营原则和特别业务规则，规范互联网保险业务行为标准。2021年8月，全国人大常委会表决通过《个人信息保护法》。

三、全球数字普惠金融发展的新动向

数字经济时代为数字普惠金融发展提供了重要条件，数字普惠金融又将促进数字经济的发展水平。作为未来全球金融竞争的重要制高点，目前全球数字普惠金融正呈现新的发展动向。

（一）新冠肺炎疫情助推数字普惠金融快速发展

受全球新冠肺炎疫情的影响，各国相继推出了一系列援助计划，有助于推动数字普惠金融的发展。例如，2020年3月，美国政府通过了一项经济救助法案，即《新冠病毒援助、救济与经济安全法案》，通过贷款、担保和其他形式向因疫情影响而遭受严重打击的小型企业提供救济；引入了薪酬保护计划；向某些纳税公民提供一次性可退还的税收抵免。2020年3月，英国政府出台了总额达3300亿英镑的补助政策，以帮助企业应对新冠肺炎疫情造成的冲击。政策包括针对受影响企业员工的工作保留以及工资补助计划，允许企业延缓缴纳增值税以及针对不同对象分别出台贷款计划等。2021年6月，博鳌亚洲论坛副理事长周小川在发表主旨演讲时称，后疫情时代，用户会更加认同无接触式金融服务，金融数字化转型可能会进一步加速。

（二）第三方支付的引领作用依然显著

第三方支付是数字普惠金融的主要实施工具。

表1 2011—2020年各省(自治区、直辖市)数字普惠金融指数

省(自治区、直辖市)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
北京	79.41	150.65	215.62	235.36	276.38	286.37	329.94	368.54	399.00	417.88
天津	60.58	122.96	175.26	200.16	237.53	245.84	284.03	316.88	344.11	361.46
河北	32.42	89.32	144.98	160.76	199.53	214.36	258.17	282.77	305.06	322.70
山西	33.41	92.98	144.22	167.66	206.30	224.81	259.95	283.65	308.73	325.73
内蒙古	28.89	91.68	146.59	172.56	214.55	229.93	258.50	271.57	293.89	309.39
辽宁	43.29	103.53	160.07	187.61	226.40	231.41	267.18	290.95	311.01	326.29
吉林	24.51	87.23	138.36	165.62	208.20	217.07	254.76	276.08	292.77	308.26
黑龙江	33.58	87.91	141.40	167.80	209.93	221.89	256.78	274.73	292.87	306.08
上海	80.19	150.77	222.14	239.53	278.11	282.22	336.65	377.73	410.28	431.93
江苏	62.08	122.03	180.98	204.16	244.01	253.75	297.69	334.02	361.93	381.61
浙江	77.39	146.35	205.77	224.45	264.85	268.10	318.05	357.45	387.49	406.88
安徽	33.07	96.63	150.83	180.59	211.28	228.78	271.60	303.83	330.29	350.16
福建	61.76	123.21	183.10	202.59	245.21	252.67	299.28	334.44	360.51	380.13
江西	29.74	91.93	146.13	175.69	208.35	223.76	267.17	296.23	319.13	340.61
山东	38.55	100.35	159.30	181.88	220.66	232.57	272.06	301.13	327.36	347.81
河南	28.40	83.68	142.08	166.65	205.34	223.12	266.92	295.76	322.12	340.81
湖北	39.82	101.42	164.76	190.14	226.75	239.86	285.28	319.48	344.40	358.64
湖南	32.68	93.71	147.71	167.27	206.38	217.69	261.12	286.81	310.85	332.03
广东	69.48	127.06	184.78	201.53	240.95	248.00	296.17	331.92	360.61	379.53
广西	33.89	89.35	141.46	166.12	207.23	223.32	261.94	289.25	309.91	325.17
海南	45.56	102.94	158.26	179.62	230.33	231.56	275.64	309.72	328.75	344.05
重庆	41.89	100.02	159.86	184.71	221.84	233.89	276.31	301.53	325.47	344.76
四川	40.16	100.13	153.04	173.82	215.48	225.41	267.80	294.30	317.11	334.82
贵州	18.47	75.87	121.22	154.62	193.29	209.45	251.46	276.91	293.51	307.94
云南	24.91	84.43	137.90	164.05	203.76	217.34	256.27	285.79	303.46	318.48
西藏	16.22	68.53	115.10	143.91	186.38	204.73	245.57	274.33	293.79	310.53
陕西	40.96	98.24	148.37	178.73	216.12	229.37	266.85	295.95	322.89	342.04
甘肃	18.84	76.29	128.39	159.76	199.78	204.11	243.78	266.82	289.14	305.50
青海	18.33	61.47	118.01	145.93	195.15	200.38	240.20	263.12	282.65	298.23
宁夏	31.31	87.13	136.74	165.26	214.70	212.36	255.59	272.92	292.31	310.02
新疆	20.34	82.45	143.40	163.67	205.49	208.72	248.69	271.84	294.34	308.35

资料来源：北京大学数字普惠金融指数

在大额支付时，客户往往倾向于选用银行业金融机构的支付工具，而对于小额支付，第三方支付工具则更加受用户青睐。与银行业务相比，第三方支付机构的交易笔数虽然多但交易总金额少。第三方支付机构的支付工具由于提供了更好的客户体验和更丰富的应用场景，客户粘性更强。总体而言，第三方支付机构在移动支付市场上发挥着越来越重要的作用，不仅业务笔数大于银行，总金额上也正在逐步接近银行。

中国数字普惠金融正是以第三方支付作为突破口，形成了全球领先的发展态势。毕马威的研究报告显示，在2020年全球金融科技企业前10的排名中，中国占据4席，位列第一；艾媒咨询数据显示，截至2020年年底，中国移动支付用户数超过7.9亿，渗透率超过90%，交易金额接近8万亿元，移动支付交易笔数占全球交易笔数的50%左右。PayPal是欧美最大的电子钱包，2020

年其服务用户数为2.77亿，总交易规模9360亿美元（约6万亿元），在用户数量和交易规模上均落后于中国。

（三）数字货币的快速发展受到广泛关注

随着区块链以及大数据技术的发展，数字货币进入越来越多经济体央行的发展战略。2020年6月，韩国央行发布了名为《韩国央行2030》的中长期发展战略，内容涵盖扩展经济政策工具、增强研究能力、建立数字化组织和全面改革人员管理等多个方面。2020年6月，意大利银行业协会在其网站发布声明，表示愿意支持欧洲中央银行实施数字货币项目，并希望通过参与相关项目与实验来加快数字欧元的推行。2020年11月，中国人民银行发布《中国金融稳定报告2020》。报告指出，央行数字货币（CBDC）有助于提高支付效率、降低支付成本、助力普惠金融。零售型CBDC一般作为现

图4 2020年各省（自治区、直辖市）数字普惠金融指数

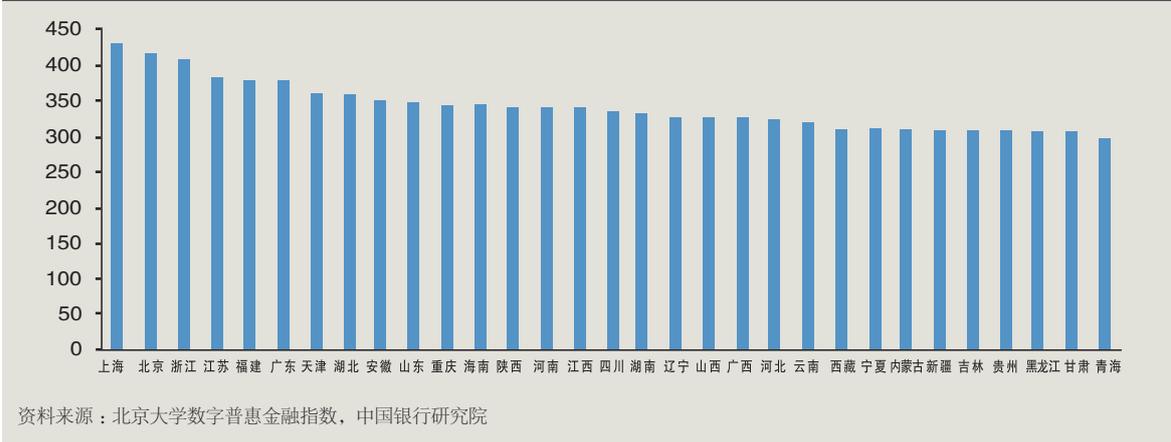


图5 2011—2020年省级数字普惠金融指数的均值、中位值和增速



金补充，高效便利，与现有电子支付工具形成互补，可增强支付市场竞争性。CBDC 不仅较电子支付工具更加安全，还具有储蓄功能，对现有电子支付工具有较强的替代性。在传统金融服务欠发达的地区，CBDC 可依托数字化和安全性优势，通过移动客户端和网络通信，提高金融服务的覆盖面和便利化程度，助力提升金融普惠水平。

（四）亚非国家普惠金融发展迅速

在全球，特别是低收入国家，仍有接近 20 亿成年人无法享受基本金融的服务，例如，开立银行账户，部分成年人虽然拥有基本银行账户，但无法获得多元化的理财、信贷和保险等金融服务。数字普惠金融将为改变这种状况提供契机。IMF 用数字普惠金融指数来衡量 52 个新兴市场和发展中经济体的进展，结果显示，亚非地区在数字普

惠金融方面处于领先地位，但各经济体之间差异很大。在非洲，加纳、肯尼亚和乌干达数字普惠金融发展领先。相比之下，中东和拉丁美洲对数字金融服务的使用更为有限。在智利和巴拿马等一些国家，可能由于传统银行渗透程度相对较高等原因，数字金融服务化程度并不高。

（五）数据隐私保护成为普惠金融发展的关注焦点

数据安全和隐私保护已成为金融科技创新过程中不可避免的问题，消费者数据被过度采集、非法共享、随意滥用等现象层出不穷，由人脸识别等新技术引发的隐私保护风险引起广泛关注。黑客通过网络平台获取客户信息。一些低端黑客会通过倒卖客户信息给不同行业领域获利；而更专业的黑客会从信息中筛选高价值的信息，寻找



高价值的个人信息单点突破，入侵个体账号、盗取资金，涉及领域包括客户的银行账户、支付宝、微信余额等。在数字经济大发展的背景下，数据成为重要的生产要素，每天有大量的数据产生和使用，尤其是数字普惠金融涉及客户范围广、数量多，信息泄露潜在风险较大，与之相关的数据保护问题逐渐成为金融科技创新发展的关键问题。

四、应对策略

根据前哈佛大学教授佛农提出的产品生命周期理论，我国过去生产的很多产品都是在其他国家成熟、成型后才转移过来的；但在数字金融这个领域，我国的企业已经迈到了其生命周期曲线的最前端，正在引领全球行业发展。在“十四五”期间，全面巩固在数字普惠金融领域的领先地位，是未来我国金融业发展的重要方向之一。

（一）加快银行的数字化转型和建设

我国银行数字化转型进入快车道，银行数字化转型基础进一步夯实，各银行在生态场景建设、优化服务渠道、强化中后台信息化建设、提升风控能力等方面加快了金融科技布局。为应对新冠疫情带来的不利影响，服务部门倡导非接触概念，银行采取了一系列措施加快数字化转型的步伐。根据 IDC 咨询报告，2020 年中国银行业 IT 解决方案市场总规模为 502.4 亿元，预计到 2025 年，中国

银行业 IT 解决方案市场规模将达到 1185.6 亿元。各类银行都在努力打造自己的上云工程，夯实金融科技基础设施建设，在建设生态场景、优化服务渠道、强化中后台信息化、提升风控能力等方面加快金融科技布局。对于普惠金融来说，由于其业务涵盖大众生活以及中小企业运营，如何在疫情防控的同时保障普惠金融服务也成为关键问题。在数字普惠金融推广的大背景下，非接触银行成为银行数字化转型的加速器。从各行的实践来看，目前主要以 API 为核心技术，部分以 SDK 产品聚合金融服务能力，从平台建设、场景生态合作等方面积极探索新兴开放服务模式。近年来，民营银行和虚拟银行的规模都得到进一步扩大。截至 2020 年年底，国内 19 家民营银行的总资产规模为 12660 亿元，但规模分化较为显著，微众银行和网商银行的资产规模分别为 3464.30 亿元和 3112.56 亿元，两家银行总资产合计 6576.86 亿元，占国内所有民营银行总资产规模的 52%。

（二）借助 CBDC 提供精准服务

随着非银行支付机构不断发展壮大，中国的支付体系发生了巨大变化，这给中国人民银行对支付体系的监管与货币政策的传导带来了一定的挑战。为进一步保障法定数字货币的运行安全，采用传统记账方式或者通过以密码算法为基础的纯数字货币来实现，利用安全芯片载体来保护密钥和算法运算过程，使用包括密码算法在内的多种信息技术

手段、机制设计来防止数字货币伪造，确保数字货币运行体系的安全性。中国人民银行系统性开展数字货币大数据体系建设。从时域上，提取数字货币发行、流通、交换、贮藏、回收的全生命周期关键基础数据；从空间域上，构建数字货币运行分布云图，勾画数字货币运行的规模、地点、时间，并进行空间标注，清晰地了解数字货币的运行区域和投放重点区域。在此基础上，CBDC将帮助实现更精准地向特定领域、特定地区乃至特定群体投放货币，助力央行对特定小微企业的精准帮扶，推进普惠金融事业发展。

（三）推进统一的数字信用体系建设

2020年12月，国务院发布《关于进一步完善失信约束制度 构建诚信建设长效机制的指导意见》，旨在构建诚信建设长效机制，进一步提高社会信用体系建设法治化、规范化水平，推动社会信用体系迈向高质量发展新阶段。就零售金融业务而言，目前中国的个人征信体系存在着多种信用评分系统并行的现象，包括央行的个人征信系统、百行征信（信联）、各个大型平台的内部评分系统。这些信息系统各有优势，总体而言，虽然央行征信体系覆盖人群比较广泛，但在现阶段还没有实现各个信用体系信息充分共享，信息孤岛、多头借贷、过度借贷、更新时效等问题仍有待解决。互联网公司以及金融科技公司拥有用户在各种场景下消费、借贷等金融交易数据，可以更加细致地刻画用户信用水平。可以预见，在未来会出现越来越多依托互联网应用、基于大数据以及人工智能技术的网络信用平台。统一的数字信用体系将成为高效发展数字普惠金融的保障。

（四）积极开展严监管与反垄断

近三年来，互联网贷款风险事件大规模爆发，监管层出于防范风险与社会稳定的考虑，对互联网贷款进行了一系列的规范与治理。2021年银保监会在《中国银保监会办公厅关于进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知》中对商业银行和互联网贷款机构的合作方式做了严格限制。P2P退出是主基调，一些省份已明确表示取缔全部P2P网贷业务。同时，允许部分企业转型为小额贷款公司，

但有一定的资本要求，门槛较高。网络小贷公司由于其杠杆倍数较低，且资产端风险由机构承担，虽然行业发展过程中出现了一些问题，但监管层对其仍然采取在规范中发展的态度。持牌消费金融公司也在不断增资以满足资本管理要求，资产规模不断扩大。随着零售客群的不断扩大，各家公司都在积极加大科技运用的力度。传统银行、互联网银行、持牌消费金融公司、网络小贷公司、P2P平台、消费分期平台、信托等机构，在资金管理、风控能力、科技能力、优质客户、场景等方面都有各自的优势与不足，利用各自的优势进行合作开展联合贷款或助贷，已经成为近年来消费金融业务的重要发展趋势之一。

参考文献：

- [1] 国务院．关于进一步完善失信约束制度，构建诚信建设长效机制的指导意见 [EB/OL].2020
- [2] 韩国银行．2030年中长期发展战略 [EB/OL].2020
- [3] 中国人民银行．金融机构贷款投向统计报告 [EB/OL].2021
- [4] 中国人民银行．金融机构贷款投向统计报告 [EB/OL].2021
- [5] 中国人民银行．金融科技发展规划(2019—2021年) [EB/OL].2019
- [6] 中国银保监会．互联网保险业务监管办法 [EB/OL].2020
- [7] 中国银保监会办公厅．关于进一步规范商业银行互联网贷款业务的通知 [EB/OL].2021
- [8] 中国最高人民法院．关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定 [EB/OL].2020
- [9] 中国最高人民法院．个人信息保护法 [EB/OL].2021

（责任编辑：冯天真）