



更广泛地推广普惠金融

坐在自动取款机门外的人，印度新德里。

阿道尔夫·巴拉加斯、马丁·奇哈克、拉特纳·萨海

如果有更多的个人和公司能够获得金融服务，那么整个社会都将受益

对很多家庭和小型企业（主要在发展中国家和新兴市场经济体）的研究发现，缺乏可获得的金融服务会阻止他们为不时之需储蓄资金，为扩展业务、购买房屋、冰箱或其他耐用消费品而进行借贷。而且，无论是出于个人用途还是商业目的，他们的金融交易成本都很高，有时还很危险，因为几乎都会需要现金。另外，由于储蓄或购买保险的能力有限，他们的财务状况容易受到长期疾病或自然灾害的影响。

如果能够获得和使用安全且负担得起的正式金融系统，很多人的生活可能都会得到改善，包括发达经济体的很多穷人，例如不必依靠大家庭提供应急资金。同样地，如果能够在付息银行账户中存储所能累积的资金，而不是无奈地将钱藏在家里，他们的储蓄也会增加。而且，如果他们学会了如何评估和购买银行、保险公司，甚至证券公司提供的产品和服务，情况则会变得更好。

也就是说，如果原先受到限制或无法

获得金融服务的人能够获得金融服务，他们就能从中受益，整个社会也可能会因此受益。金融服务的好处在于可以使很多人摆脱贫困、降低不平等程度、鼓励创业与投资。此外，如果更广泛的金融服务可得性能够让原先被排除在信贷之外的具有创业才能的个人获得信贷，还将有助于发展生产力和促进经济增长。因此，发展促进普惠金融（financial inclusion，即扩大金融服务的可得性和使用范围），已成为很多中央银行和财政部的口号，尤其是在发展中国家和新兴市场经济体。已有将近 60 个国家制定了有关普惠金融的国家战略，甚至包括明确的量化目标。

普惠金融的几个方面

虽然普惠金融的概念有几个方面，但其重点在于能够以负担得起的成本（尤其是对于最穷的人）获得银行和保险等金融服务，并且有效地、可靠地使用这些服务。

研究者和政策制定者主要依靠来自于三大全球性调查的指标来衡量金融服务的发展及其对个人、公司和经济的影响：

- IMF 的金融服务可得性调查 (Financial Access Survey)，基于 2004 年以来 189 个国家中央银行从其金融服务提供商收集的数据：该调查显示，过去十年间在普惠金融方面有了很大的提升。其中，从 2004 年到 2014 年，从世界平均水平看，每千个成年人所拥有的银行账户从 180 个增加到了 654 个，同时每十万个成年人所拥有的银行分支机构从 11 个增加到了 16 个，但是不同国家和地区之间存在相当大的差异。例如，在 2014 年，高收入国家的每千个成年人所拥有的银行账户为 1081 个，而低收入国家却只有 88 个。在发展中国家和新兴市场经济体，每十万个成年人所拥有的银行分支机构数量介于欧洲和中亚 (978 个) 和撒哈拉以南非洲 (158 个) 的水平之间。

- 世界银行全球普惠金融指数 (Global Findex，每三年公布一次) 是根据对世界范围内个人可获得和使用金融服务的调查结果编制而成的：该指数开始于 2011 年，尽管到目前为止只调查过两次，但是其按年龄、性别、收入水平等因素进行细分的 100 多个指标提供了丰富的详细信息。例如，全球普惠金融指数估计，在 2014 年有 20 亿成年人 (差不多占全球成年人口的 40%) 没有银行账户 (没有在正式金融机构开设账户)，但各个国家的水平不同，其中高收入国家的该指数低于 10%，而低收入国家则高达 86%。而且，该调查还显示了银行账户持有者增加使用金融服务的机会。不过 3/4 的账户持有人只将其账户用于储蓄、每月至少三次的取款或者进行电子支付或接受电子付款。另外，该调查也显示，尽管女性的正式金融机构可得性和使用在增加，但使用金融服务的女性比例比男性低 7%。

- 自 2002 以来，世界银行的企业调查 (Enterprise Survey) 不定期地收集公司使用金融服务的数据：2014 年，从世界平均水平来看，有 36% 的公司认为无法获得金融服务会对其发展造成重大阻碍，其中高收入国家的比例为 3%，而低收入国家的比例为 42%。另外，在发展中国家和新兴市场经济体，东亚和太平洋地区有 21% 的公司认为会因此受限，而在撒哈拉以南非洲地区则有 37% 的公司这么认为。

普惠金融的作用

现在已经很清楚，普惠金融对个人和公司 (即经济学家所说的微观层面) 有益：

- 穷人可以从支票和储蓄账户等基本支付服务以及保险服务中受益。实地实验结果显示，向个人提供储蓄账户服务可以提高储蓄、收入、消费、生产力、妇女赋权、商业投资和预防性医疗保健的投资。

- 提高信贷及其他种类资金的可得性，可以帮助因缺乏公认的美誉、良好的记录或者抵押品而通常难以获得银行信贷的公司 (尤其是小公司和新公司)，从而可以促进创新、创造就业和经济增长。不过，其中引起广泛关注的小额信贷成败参半。

现在，新的数据来源可以显示普惠金融对总体经济 (即宏观层面) 的影响。直到 21 世纪初，普惠金融才进入大多数宏观经济学家视野，当时在美国大部分地区次级抵押贷款增长都出现了问题，并且在 2008 年演变成全球金融危机，其中次级抵押贷款主要向以前被排除在外的穷人和信贷评级不良者提供。

萨海 (Sahay) 等人 (2015) 运用 100 多个国家金融服务可得性与使用的数据，提供了一些普惠金融宏观效应方面的证据：

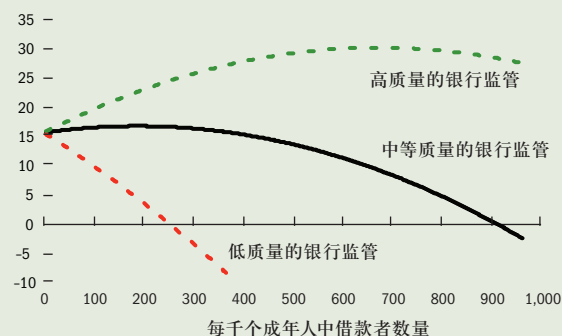
- 提高公司和个人金融服务可得性可以显著地促进经济增长。例如，通过提高个人的自动取款机可得性和公司的信贷可得性，一个拥有中等水平金融深度 (金融机构可以动用的资金总量) 的国家可以将其年均长期 GDP 增长率提高 3—5 个百分点。其中，高度依赖外部资源为投资进行融资的部门在普惠金融程度更高的国家增长得更快。不过，随着普惠金融程度和金融深度的提高，其增长的边际效益也在逐渐减小。而且，非常高水平的普惠金融程度可能会因为鼓励金融机构不负责任的放贷等行为而损害增长，不负责任的放贷是指放贷时没有充分地考虑风险问题。

- 但是，如果提高信贷可得性而缺乏适当的监管，金融稳定风险则有可能增加，从而在几年时间里阻碍国家的经济增长。因此，监管薄弱的国家需要对普惠金融与金融稳定性进行权衡：例如，没有适当地考虑逾期贷款的迅

安全的普惠金融

在监管严格的国家，普惠金融和金融稳定可以同步发展，但是在监管不足的国家，发展提升普惠金融却可能会导致金融不稳定。

(估计的银行稳定性，Z 分数)



资料来源：作者的计算。

注：Z 分数通过将缓冲 (资本和收益) 与收益的负面冲击风险进行比较来衡量金融机构的稳定性，分数越高则表明金融机构及金融体系越稳定。本图使用了 64 个新兴市场和发展中经济体在 1980 年到 2014 年间的数据库。

速增长,会让银行为了防范负面冲击而让持有的缓冲(资本)受到侵蚀。但是,在监管严格的国家,普惠金融和金融稳定却可以同步发展,因为更高的信贷可得性伴随着银行可吸收亏损缓冲的增加(见图)。此外,提高贷款偿还率的措施也可能与普惠金融相抵触。例如,在澳大利亚、中国香港和英国,为了降低房地产市场起落给金融和经济稳定带来的风险,而对借款人收入中用于偿还贷款的比例进行限制,这将会限制信贷的可得性。

- 增加支付和储蓄等非信贷类金融服务(例如,通过自动取款机、银行分支机构、智能手机)不会损害金融稳定性。另外,尽管对保险的研究有限,但增加保险服务的可得性也同样不会损害金融稳定性。

- 提高持有银行账户的女性比例有助于促进增长,而且不会损害金融稳定性,部分原因在于这提高了储蓄者基础的多样性。

提高金融素养

近期的研究显示,个人和企业的金融知识是普惠金融成功的关键要素。在发达经济体,由于大部分人能获得金融服务,因此金融知识培训的重点在于培养潜在客户作出明智的金融决策;而在发展和新兴市场经济体,金融知识培训的目标则在于提高使用可获得金融服务的意识和能力。

而且,拥有更多金融知识的民众可以提高总体经济和金融的稳定性。例如,在荷兰,一项由政府、私营部门、消费者团体和教育机构共同参与的全国性综合金融知识教育工程已经开展了相关项目,包括教育小学生如何对待和处理金钱,以及提高老年人的养老金意识。在巴基斯坦,一项由中央银行和私营部门支持的项目向公众传播预算、储蓄、投资、债务管理、金融产品和无网点银行服务等基本金融概念。印度和巴西等国以学校为基础的项目也在通过家庭和社交网络向学生以外的大众传播金融知识。

一般来说,普惠金融与金融深度可以共同提高。例如,在作为金融深度指标的信贷规模与作为普惠金融指标的获得贷款公司百分比之间就存在正相关关系。(当然,无限制的信贷可得性并不可行,不过获得贷款公司百分比则显示了普惠金融和金融深度之间的总体正相关关系。)但是,与金融深度的联系只是普惠金融的一个方面,因为在具有类似金融深度的国家之间普惠金融的水平可能会相差非常大。例如,在蒙古、尼泊尔、斯洛文尼亚和乌克兰,私营部门的信贷总量大约都占到GDP的60%,而这些国家的获得贷款公司百分比却并不相同,其中斯洛文尼亚为65%,蒙古为50%,尼泊尔为35%,而乌克兰只有18%。

这一情况表明还有其他因素在起作用。例如,洛夫与马丁内斯·佩里亚(Love和Martínez Pería, 2012)发现,提高银行业的竞争水平可以提高信贷可得性,这有助

于解释为什么斯洛文尼亚的信贷可得性会比蒙古高(因为蒙古的银行竞争水平不到斯洛文尼亚的一半)。但是,竞争水平却并不能解释斯洛文尼亚与尼泊尔或乌克兰之间信贷可得性的巨大差异。不过,洛夫与马丁内斯·佩里亚还发现,潜在借款人可获得金融信息的数量与质量也起了作用。例如,在上述四国之中,斯洛文尼亚的信用信息水平最高,因为专门设立了征信局来管理全国所有成年人的信用信息。

拥有更多金融知识的民众可以提高总体经济和金融的稳定性。

其他研究还显示,设立汽车(这通常是很多发展中经济体的借款人拥有的唯一资产)等动产质押登记有助于提高公司的金融服务可得性。

另外,技术的传播也能发展提升普惠金融。其中一种方式是移动银行,即通过手机提供客户与金融机构之间的唯一联系途径。虽然世界上平均只有2%的成年人在使用移动银行,但是移动银行却在撒哈拉以南非洲地区迅速增长。其中,肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达的成年人中就有约20%的人通过手机获得金融服务。而秘鲁政府也正在探索如何运用移动支付平台发展提升普惠金融。不过,目前移动账户仍然主要用于交易,至于移动账户是否能够促进储蓄、借款和保险等业务仍是未知数。

作为一项基本原则,普惠金融最好要解决基本的市场失灵与政府失灵,因为这些失灵导致公众无法获得金融服务。例如,如果繁琐的手续导致开户成本高昂,政府就可以采取措施简化开户手续。而且,总体金融稳定性可能会由于银行信贷的普遍增长或设定信贷快速增长的目标而遭到破坏,政府就应该考虑采用其他旨在帮助穷人的政策,比如向有需要的个人提供直接和定向的转移交付。所以,让银行等金融机构的普惠金融在经济上可行的政策(而不是直接向特定部门贷款的计划)更有可能实现宏观经济目标。■

阿道尔夫·巴拉加斯(Adolfo Barajas)是IMF能力发展研究所高级经济学家,马丁·奇哈克(Martin Čihák)是IMF货币与资本市场部顾问,拉特纳·萨海(Ratna Sahay)是该部副主任。

参考文献:

Love, Inessa, and María Soledad Martínez Pería. 2012. "How Bank Competition Affects Firms' Access to Finance." Policy Research Working Paper 6163, World Bank, Washington, DC.

Sahay, Ratna, and others. 2015. "Financial Inclusion: Can It Meet Multiple Macroeconomic Goals?" IMF Staff Discussion Note 15/17, International Monetary Fund, Washington, DC.