



## 贸易和发展理事会

## 贸易和发展委员会

获取金融服务产生的影响，尤其是汇款对发展的影响——在经济上扶持妇女和青年问题专家会议  
2014年11月12日至14日，日内瓦  
临时议程项目3

## 获取金融服务产生的影响，尤其是汇款对发展的影响 ——在经济上扶持妇女和青年问题

## 贸发会议秘书处的说明

## 内容提要

在国际社会准备确定 2015 年后可持续发展框架的这个时刻，金融包容性已经成为国际政策议程上的一项重要内容。金融包容性能够促进减贫、经济和社会发展以及金融稳定性。无法获得金融服务有着自然、经济、监管和文化方面的因素。穷人、妇女、青年、农村人口和非正规经济从业者尤其面临这一问题。使用新技术和创新商务模式，以克服获取的障碍，能够推动改进包容性。

包括联合国国际移民与发展高级别对话等大型国际峰会和平台都强调指出，汇款可以成为有前景的金融服务需求来源，并极大地促进金融包容性。这就要求降低转递汇款的交易费用，确保更方便、更安全和更迅速的汇款服务，包括开发新的金融产品。

政府在设计实施完善的综合政策方面发挥着重要的作用，包括建立完善的监管框架，规定鼓励措施来扩展服务的供应和可负担性，并扩大对金融服务的需求，如开展金融教育，对消费者给权赋能。



## 导言

1. 在国际社会走向 2015 年后发展框架和可持续发展目标之际，金融包容性已经成为国际政策议程上的一个关键性项目。象 20 国集团等一些国际论坛日益认识到它对于可持续发展的重要性，已经将金融包容性列入金融管理和监督议程，并规定了具体的指标和目标。危机过后的金融监管改革也使人们注意到金融包容性，金融包容性日益被承认为金融稳定性和审慎监管的一项基本内容。对于大量依靠汇款的经济体，金融包容性对于最大化地实现汇款对发展的影响非常重要，包括实现汇款流动的正规化、降低转款成本、通过银行体系使汇款流向生产性活动。

### 一. 金融包容性方面的趋势和问题

#### 金融服务方面的近期动态

2. 金融服务为市场和经济的运行发挥枢纽作用，推动经济和社会发展。金融服务对经济的作用是多层面的。作为基础设施服务，金融服务与整体经济具有重要联系，为初级部门、工业部门和第三产业部门的活动以及个人提供宝贵的投入。通过各种银行、证券和保险服务，金融服务为国内和国际交易提供便利，调动和流通国内储蓄，扩大中小企业和家庭的贷款范围。为贸易提供便利的不仅是较为友善的商务环境，还包括信用证和保险等具体的产品。<sup>1</sup>

3. 金融服务本身作为一种经济服务产业还促进产出和就业。2013 年，商业银行收入估计增长了 4.2 个百分点，从 2008 年到 2013 年，它的年平均增长率保持 1.3% 的适度水平，达到了 3.5 万亿美元。<sup>2</sup> 金融服务中的一些活动属于高附加值活动，要求具备从业资格。通常在危机前的阶段，金融服务增速高于国内生产总值(GDP)(图 1)。在经济合作及发展组织(经合组织)成员国中，2001 到 2012 年的金融服务业年均增长率为 6.3%，超过服务业整体和 GDP 的增长速度。<sup>3</sup> 增速在全球危机之前攀升到令人难忘的高度，但在危机之后又有显著下降。

<sup>1</sup> 贸发会议，2007 年，“金融服务对贸易和发展的影响”，TD/B/COM.1/EM.33/3, 8 月 3 日。

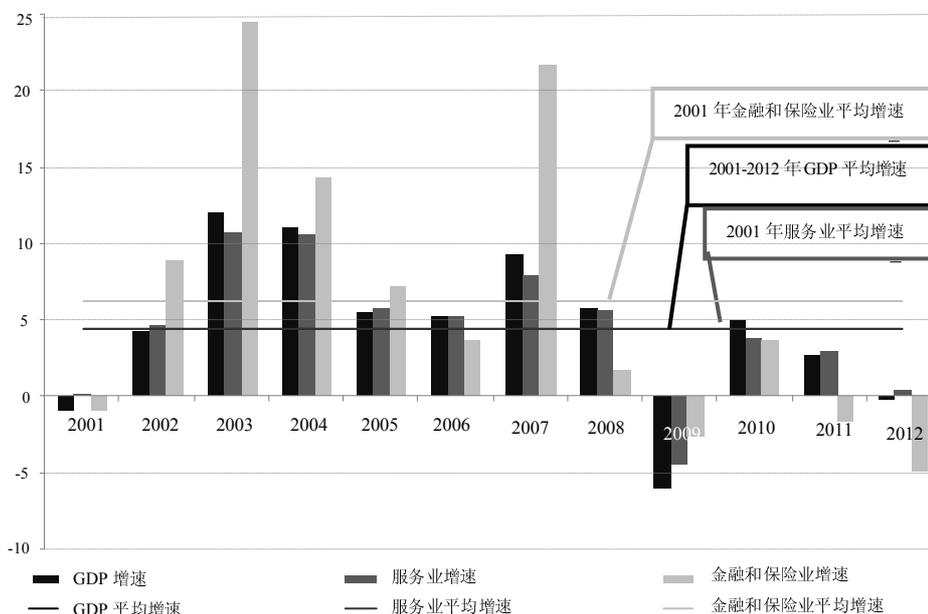
<sup>2</sup> 贸发会议，2014 年，“服务业、发展与贸易：监管与体制层面”，TD/B/C.I/MEM.4/5, 2 月 3 日。

<sup>3</sup> 经合组织统计数据库。

图 1

2001-2012 年期间经济合作与发展组织成员国国内生产总值、服务业及金融和保险业年均变化图

(百分比)



4. 日益增加的国际金融流动和交易已经成为该部门的一项基本要素，这也突出表明国际层面在提供基本金融服务方面的重要性。发展中国家是金融服务净进口国，全球出口基本由发达国家主导，但有些发展中国家近来也扩大了自身的存在。这就表明，在采取措施扩大个人和公司获取金融服务的渠道时，必须将来自国外的金融服务考虑进来。金融服务业国际出口额在 2013 年达到 4,450 亿美元，2000 年到 2013 年间的年均增速为 10%。2013 年，发达国家在金融服务业全球出口总额中占了 80%，达到 3,570 亿美元。同一年，发展中国家的份额为 19%，数额为 850 亿美元，这是自 2000 年以来比例最高的一年。发展中国家年均出口增长率为 12%，超过了发达国家的增长速度(10%)。

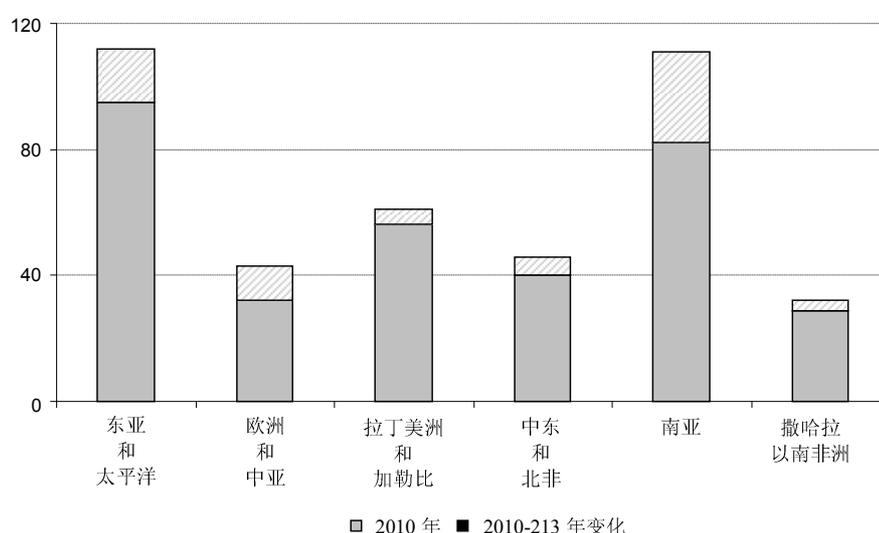
5. 在处于发展中世界的亚洲，2013 年，金融服务出口总值高达 680 亿美元，约占发展中国家这方面出口总额的 80%。发展中经济体在这一领域很不均衡，排名前 10 位的出口金融服务的发展国家占到全体发展中国家出口总额的 87%以上。从 2000 年到 2013 年，发展中国家金融服务业的增长速度超过了整体服务业。

6. 国际汇款流量数额可观，并且在继续增长，特别是继续流入发展中国家，成为其主要的来源。2013 年，全球汇款量达到 5,420 亿美元，其中 4,040 亿美

元流向发展中国家。预计到 2016 年，汇款将达到 6,800 亿美元。<sup>4</sup> 这也反映出移民人数的不断增长。2013 年，国际移民有 2.32 亿人，占全世界人口的 3.2%，其中 48% 为妇女。这一数字相对于 2000 年的 1.75 亿有了显著增加<sup>5</sup>，到 2050 年，还有可能增长到 4.05 亿。南南移民(36%)超过南北移民(35%)。从 2010 年到 2013 年，所有的发展中地区都出现汇款的增长，其中南亚增长最多(图 2)。2011 年，在最不发达国家，汇款占到 GDP 的 4% 以上，超过了外国直接投资。<sup>6</sup> 从 2003 年到 2012 年，最不发达经济体的汇款增长速度超过外国直接投资和官方发展援助，主要来自亚洲最不发达国家的增长，这是增长额最大的一个群体。汇款增加似乎是源于移民接收国经济的快速增长。

图 2

按区域分列的发展中国家汇款流入变化图，2010 至 2013 年  
(10 亿美元)



资料来源：世界银行(2014 年)，“移民与发展简报”，第 22 号。

## 金融包容性现状

7. 在金融服务业规模和重要性不断增长、国际汇款亦强劲增长的背景下，无法获得金融服务成为个人创收和经济生活的一个主要障碍，特别是穷人、妇女和青年以及公司，尤其是中小企业和微型企业。通常，对金融包容性的定义是使用金融服务的个人和公司的比例。它所指的情况是所有处于工作年龄的成年人能够通

<sup>4</sup> Ratha, S De, E Dervisevic, C Eigen-Zucchi, S Plaza, H Wyss, S Y, and SR Yousefi, 2014, Migration and remittances: Recent developments and outlook, Migration and Development Brief No. 22, World Bank.

<sup>5</sup> 联合国，经济及社会事务部，2013 年，“国际移民趋势：2013 年修订版——按目的地和来源分列的移民数字”，POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013/Origin, 12 月。

<sup>6</sup> 贸发会议数据库。

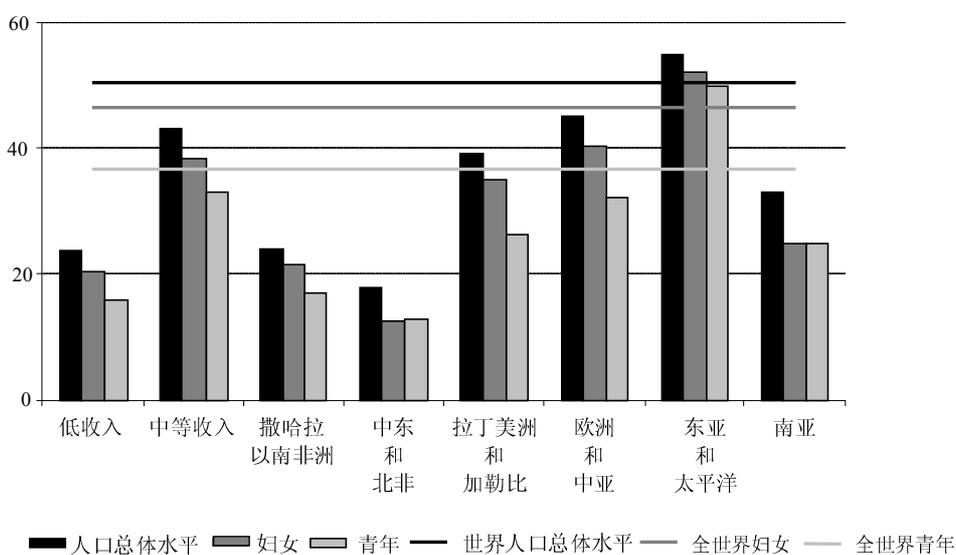
过正规的提供者切实获得(以负担得起和可持续的价格为消费者交付方便和负责的服务)贷款、储蓄、支付和保险服务。<sup>7</sup>

8. 有证据显示, 穷人极大地获益于基本的支付、储蓄、自动付款和保险服务。目前正在开展关于更好地衡量包容性的研究, 但常用的方法是密集度衡量。有关在正规金融机构具有银行帐户人员的统计数字尤其有用, 因为所有的正规金融活动都与帐户挂钩。全世界在金融包容性方面差异较大。2011年, 年龄在15岁以上的人群中, 只有50%在正规金融机构开设有银行帐户(图3)。超过25亿的成年人——约占全世界成年人口的一半——没有银行帐户。发达国家与发展中国家在使用金融服务方面也有显著差异。发达国家中, 在正规金融机构有帐户的成年人比例是发展中国家的两倍以上。

9. 在发展中国家, 金融包容性水平也依不同收入群体和区域而有差别。帐户渗透程度与收入水平相关, 中等收入国家的渗透率是低收入国家的两倍。研究显示, 帐户渗透变化与收入平等情况成正比。东亚和太平洋地区是帐户渗透率超过全球平均水平的唯一一个地区。中东和北非以及撒哈拉以南非洲则落在全球平均水平之后。

图3

按收入和区域分列的有正规银行帐户人口的比例, 2011年  
(百分比)



资料来源: 贸发会议根据世界银行《全球金融包容性指数数据库》计算出来的结果。

注: “总体水平”包括15岁以上的人员, “青年”指年龄在15岁到24岁之间的人员。

<sup>7</sup> “全球金融包容性伙伴关系”, 2010年, “全球制订标准机构和利于穷人的金融包容性: 走向适度的标准和指南”, 白皮书, 10月。

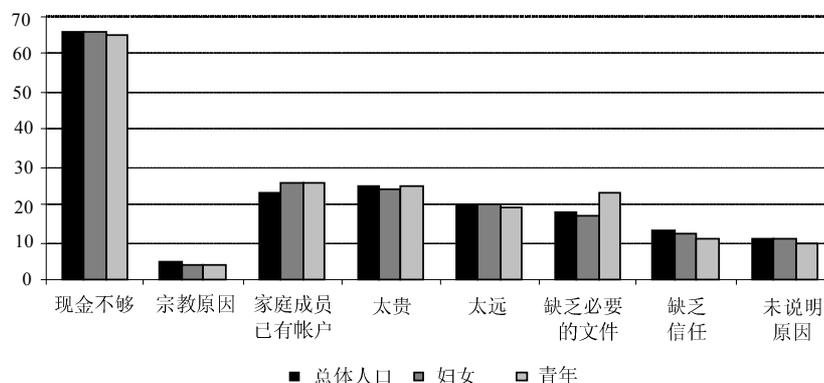
10. 一国之内在不同的性别、年龄群及地域之间也可以看出很大的差异。在所有区域和年龄群中，拥有正规银行帐户的妇女比例都低于总体平均水平，大多数情况下青年的比例甚至更低。在全世界范围内，只有 47%的妇女和 37%的青年拥有正规银行帐户，在这方面，仍然是东亚和太平洋地区超过全球平均水平。妇女相对于人口总体水平差别最大的地区是南亚。与此形成对照的是，在拉丁美洲和加勒比以及欧洲和中亚地区，则是青年相对于人口总体水平的差别较大。人口密度较大的城市人口比农村人口更容易获得零售网点服务(银行网点、自动存取款机)。

11. 对于公司来说，无法获得金融服务是发展中国家中小企业、微型企业 and 新创公司遇到的最大障碍。能够获得可负担得起的金融服务关系到创新、创造就业和增长。全世界微型企业和中小企业中的四分之三属于微型企业，而微型企业和中小企业中有 80%是非正规的。世界银行的调查发现，发展中国家的公司中只有 34%有银行贷款，而发达经济体的这一比例为 51%。新公司、初创公司和服务业公司尤其信贷紧张，因为贷款机构对其业绩或贷款信誉几乎不掌握什么信息。非正规部门中的公司在获得金融方面遇到重大挑战，因为这些公司中有许多都没有银行帐户来开展业务。

### 金融包容性的障碍

12. 影响到金融服务供应和需求的各种因素限制了个人和公司获得金融服务。虽然有些没有银行帐户的个人和公司没有表现出对开户的需要，但大多数被排除在外的原因是自然、经济、行政和心理方面的障碍，如费用、距离、所需要的文件及缺乏信任。超过 60%的成年人将手头没有可支配的钱列为没有开户的原因；许多人认为这些障碍使他们无法获得金融服务(图 4)。这些障碍往往更多地影响到穷人、妇女、青年、农村人、非正规务式者和移民。帐户的可以负担性是一个主要的制约因素，因为对于小额交易来说，固定交易费用可能尤其成为一个沉重的负担。银行基层网点在农村较少会显著增加获取服务的成本。对于开户的文件要求可能会将农村、非正规部门的劳动者或移民排除在外，因为他们没有正式的工资单、纳税记录或居住证明。如果金融部门不够发达，人们可能就不会信任金融机构，或者金融知识和意识有限。

图 4  
 在使用正规帐户方面自行报告的障碍，2011 年  
 (百分比)



资料来源：Demirguc-Kunt 等(2012 年)，“衡量金融包容性：世界银行的全球金融包容性指标数据库”。

13. 在结构层面上，金融部门的发达程度、市场结构和管理框架也影响到金融包容性。金融服务业的一个特点是，由于市场不对称和竞争不完善，会出现市场失灵问题。如果不加以充分的管理，信息不对称就可能对某一特定人群信贷供应不足，并出现道德风险，造成过度供应和负债。不完善的竞争会导致市场集中化，提高金融成本，加剧市场分割，从而使对农村地区和穷人的供应不足。没有实现多元化的金融部门可能容易受到外部冲击的影响，造成稳定供应中断。这些市场失灵问题的存在都说明完善监管的重要性，包括需要推进切实的金融包容性、全民普及和竞争。

14. 这一部门监管的广泛存在意味着如果监管不够或过度，就会出现政府失职问题，阻碍金融的获得，无法最优化地提供服务。大不列颠及北爱尔兰联合王国金融服务局指出，有些政策对于低收入人群获取金融服务具有阻碍作用，如关于洗钱问题的规定对于身份和居住证明有严格的要求，而关于储蓄和投资的条例对低价值客户存在偏见，通过现金发放的社会保障福利金又消除了对于使用正规银行服务的需求。虽然政策需要确保公平和可负担得起的服务，但在制订这些政策时，应尽可能减少其对市场的扭曲作用，在效率与公平之间实现平衡。

## 二. 改进获得金融服务的办法

15. 金融包容性的主要阻碍因素提高了个人和公司获取金融的实际和想象的交易成本，但它们也指向了解的途径。最有可能成功的途径包括使用新技术和创新商务模式，改进金融服务的供应和对外联系，以及提高用户的金融知识和能力。鉴于通过传统银行服务提供的贷款数额仍然很可观，同样重要的还有扩大传统金融服务，改进其可负担性，包括增加接触银行网点和获取贷款的渠道。

## 新技术

16. 过去，技术逐渐改进了金融服务的提供，如信用卡、借记卡、预付卡和自动存取款机。信息和通信技术的迅猛发展为新型金融服务和商务模式开启了大门，显示出金融包容性的巨大潜力。创新服务，如移动支付和移动银行都大大减少了阻碍获得金融服务的自然和经济因素，特别是对边远和农村地区的居民。事实证明，这些服务在人口密集较低而移动渗透率较高的地区尤其有用。<sup>8</sup> 私营部门采用辅助技术平台的商务模式更加倍释放了新技术的影响。

17. 移动货币机制利用发展中国家移动电话的迅速普及，为农村和边缘化地区提供了一些金融服务。在发展中国家，2014年7月实施了近250个移动货币方案，<sup>9</sup> 2012年3月的这一数字只有130个。在非洲，2014年此类方案超过130个，而2012年的数字在60个左右。与银行服务提供者不同的是，移动网络运营商已经对广泛的网络进行了投入，并开始通过无线应用程序提供金融服务，包括可以通过手机存钱，用于转帐或付款。在这些方案下，现金额是保存在别的地方，在银行或邮政银行，而一个代理人网络则推动将现金转化为移动货币，可以换入或换出。移动货币可以绑定在一个银行帐户上，以便利用其它的金融服务，如储蓄、贷款和保险。转帐是使用最多的服务，也可用来便利汇款。

### 插图 1. 肯尼亚：移动货币支付(M-PESA)

到2012年底，M-PESA已经有1,500万个活跃客户，估计他们每个月转款达560亿肯尼亚先令。M-PESA有超过37,000个移动货币代理商，与25家银行建立了联系，可通过700台自动存取款机登录。它的推广部门在全国有超过37,000名销售人员。<sup>10</sup> 肯尼亚人口中能拥有商业银行帐户的比例在2007年为20%，五年中增长到约50%，这主要是由于移动银行的广泛普及。在这个平台上，消费者之间的国内移动转帐仍然居于主要地位，但现在也可通过西联汇款接收来自全世界的国际移动汇款。最突出的是，M-PESA在肯尼亚境内的国内交易数量超过了西联汇款在全世界的交易总量。消费者可以向广泛的实体进行移动支付或接受其移动转款，这些实体涵盖各种商业服务，可以每月向公用事业供应商和政府机构进行付款。还提供其它将移动货币与银行帐户挂钩的金融服务，包括移动货币与银行帐户之间的转款、微型储蓄、贷款和保险。

资料来源：贸发会议。

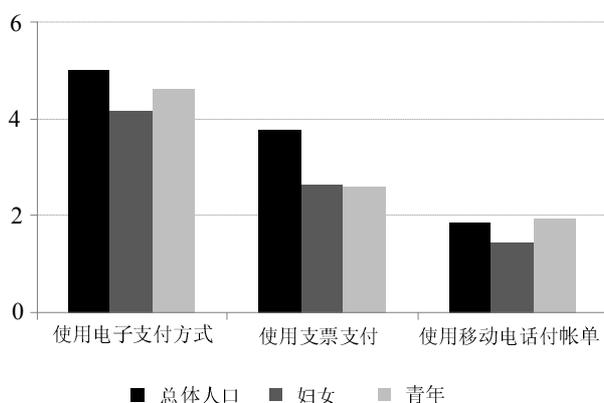
<sup>8</sup> 贸发会议，2012年，“东非共同体通过移动货币促进商业发展：关于现有平台和条例的比较研究”（日内瓦，联合国出版物）。

<sup>9</sup> GSM协会。

<sup>10</sup> 贸发会议，2013年，“贸易、服务业和发展问题多年期会议第一届会议报告”，TD/B/C.I/MEM.4/3, 3月12日。

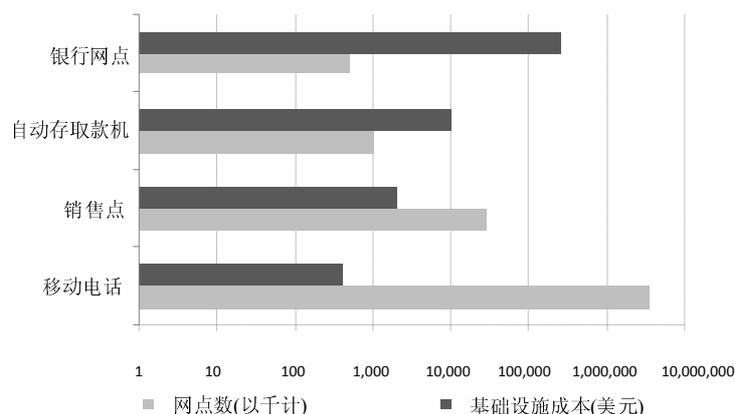
18. 从金融包容性角度来看, 利用移动电话开展金融业务具有显著的好处。最突出的是, 它没有性别问题, 方便年轻人。图 5 显示, 移动电话支付相对于其它支付模式, 女性用户比例与全体用户比例之间的差别要小。这也是青年用户比例高于平均用户水平的唯一一种付款模式。移动货币的潜力在于现有基础设施覆盖范围较大, 而其成本则低于其它的网路。就交易所必需的基础设施的成本而言, 移动电话低于所有其它模式(银行网点、自动存取款机、销售点), 而移动电话的网点较多(图 6)。

图 5  
发展中国家: 支付办法, 2011 年  
(百分比)



资料来源: 贸发会议根据世界银行“全球金融包容性指标数据库”计算的结果。

图 6  
基础设施成本(按美元计)和各种供应渠道的网点数目(以千计)  
(对数坐标)



资料来源: 贸发会议根据“扶助穷人咨询小组”的数据计算的结果。

19. 事实证明，移动货币尤其有益于将覆盖面延伸到农村地区和服务农民、创造新的相关服务和商业机会促进农村发展。2012 年，估计全球范围内小土地所有者的金融服务需求在 4,500 亿美元，但只有 2% 得到满足。这就使得移动货币服务供应商开发出专门针对农民的移动金融服务，如农民专用保险、贷款和储蓄产品及辅助信息服务。这也使得银行越来越多地努力与移动货币服务供应商建立伙伴关系，以扩大顾客群，利用有关移动电话使用模式的信息，并以移动货币交易作为信用积分制度的替代办法。

#### 插文 2. 尼日利亚：移动金融和农业发展

2011 年，尼日利亚人口中只有 29.7% 在正规金融机构开有帐户，而在 2013 年，全国移动电话登记用户超过 1.27 亿人。有鉴于此，Cellulant 公司目前正在实施一项由联邦农业部开发的电子钱包计划，据此向农民发放农用物资。已有超过 100 万的农民通过该计划获益。Cellulant 正在与尼日利亚农业银行合作，这是一家国有开发银行，负责募集农村储蓄，为小土地所有者和商业性农民以及农村中小企业提供低成本贷款。这种协作已经进行到较高的阶段，目标是利用移动货币服务扩大农业银行的产品，包括转款、付帐、手机银行、微型保险理赔和移动钱包。

20. 移动货币不是实现金融包容性的万能药，相对于传统工具而言，它的交易数额要小得多。在肯尼亚，银行之间的交易数额约超过 M-PESA 手机帐户间交易额的 700 倍。<sup>11</sup>

### 创新商务模式和服务

21. 旨在解决获取金融服务传统障碍的创新商务模式和服务不断涌现和扩大，包括赢利和非赢利性的，并创造了新的商业机会。解决市场失灵、满足消费者需要和克服行为障碍的产品设计能有助于鼓励人们使用金融服务。创新保险产品可减轻农业生产方面与天气有关的风险，有助于推动投资和提高生产力。以现有网络如代理银行为杠杆，可以改进对小型和微型企业的贷款。新型机制扩大了金融包容性，通过零售链提供信贷，并通过使用现有销售网络来降低成本。

22. 自 1970 年代以来，微型金融在许多国家发展起来，有的有监管，有的没有专门的监管(如孟加拉国的 Grameen 银行)。微型金融由微型金融机构和商业银行提供。包括商业银行、开发银行、社区银行和区域银行在内的许多金融机构日益面向低收入人群和银行服务尚未开发或发展不足的部门，他们往往被传统商业银行忽视或没有被充分覆盖。这些机构的商务模式有很大的不同。有些银行依靠推

<sup>11</sup> W Jack and T Suri, 2011, Mobile money: The economics of M-PESA, Working Paper 16721, National Bureau of Economic Research.

出银行代理人，允许商业机构代表自己提供基本金融服务，重点开展面向低收入人口的低费用帐户。这些机构在覆盖面和赢利能力方面也有差别。有些银行开展赢利业务，如商业银行，而象发展金融机构等则不以赢利为目的。还有些机构依靠业务补贴。

23. 微型金融尤其为发展中国家所得服务不足的家庭、中小企业和个体户起到了很大的支持作用。对于微型金融的大多数批评与微型贷款有关。常常有人说，微型金融服务更多地是用于弥补消费缺口和风险管理，而不是对穷人的投资和创业，获益人群也往往集中在较富裕的家庭。扩大微型贷款、放宽借贷审查和背书标准有可能导致对没有信誉的客户过度借贷，并会导致低收入负债者过度负债。

24. 事实显示，国有银行、合作银行、开发银行和社区银行以及伊斯兰金融体系尤其能够将金融服务扩展到更广阔的未经开发的人口和收入群体。在私人银行不能将贷款扩大到生产性行业的情况下，许多发展中国家转而利用国有或公共银行和开发银行来支持金融包容性。国有银行、国家发展银行和社区银行在提供不可或缺的生产性投资方面的作用非常显著。在南亚，此类银行占到总资产的80%。增加从事汇款业务的机构——邮政银行、金融合作社和微型金融机构——能够降低转款的费用。关于信贷产品，提供微型金融服务的伊斯兰商业银行、伊斯兰农业银行和伊斯兰合作社都努力实现金融的包容性。

25. 新的移动银行和支付技术催生了基于技术的商业模式，可扩大基本金融服务的获取渠道，办法是更多地利用代理银行(一家银行的代表以多家银行的名义进行交易)，使用现有的中介和机构网络，如邮局、超市、杂货店、便利店、加油站和彩票亭。它们或者提供基础交易服务，或者提供更多的金融服务。越来越多地迹象表明，代理银行对金融包容性产生巨大的影响。

### 插文 3. 巴西：通过邮政服务促进金融包容性和贸易

在巴西，邮政银行担任私营银行 Bradesco 的代理，是巴西政府通过代理银行系统为边远地区困难人口提供金融服务战略的重要成员。这一战略包括逐步减少对代理银行业务的监管要求。除了与邮局建立伙伴关系外，金融机构还接触其它的零售点，包括彩票站，甚至还开发了船上银行，将金融服务带到亚马逊河沿岸的偏远社区。由 6,000 家邮政所组成的全国网络提供统一的邮政、快递和基本金融服务。在全国 5,561 个县中，有 4,860 个县设有邮政银行网点。总人口达 1,240 万人的 1,525 个县在开设邮政银行网点之前没有其它的银行机构。此外，有 5,980 万人以邮政银行为唯一的金融中间人。邮政银行、其它代理银行和传统银行机构的网络基本相互补充，邮政银行更加面向低收入客户。占全国总人口 29% 的最穷的一些县在邮政银行帐户中占到了 50%。

资料来源：贸发会议。

26. 邮政所长期以来都被用来提供一些金融服务，特别是基本银行服务，以扩大金融服务渠道。它们可以通过提供全面的金融服务而为金融包容性做出更大的贡献。邮局拥有全世界最大的实体网络，2011 年，全世界的邮政所有 662,000 个，而银行网点和自动存取款机有 523,000 个。在发展中国家，邮局的数量(500,000)是商业银行网点(275,000)的两倍。银行以人口较密集的城市为重点，而邮局则在边远和较困难的地区也开展业务。在撒哈拉以南非洲，约 80% 的邮政所集中在 83% 的人口所生活的中小市镇。根据万国邮政联盟的资料，估计有 50 多个国家的 10 亿多人口通过邮政系统开展银行业务。邮政所提供法律独立和受到监管的金融业务，可以作为扩大穷人和中小企业获取金融产品渠道的实用选择。

#### 插文 4. 摩洛哥：金融包容性和邮局

在摩洛哥，邮局在为各类人群提供转款和基本金融服务方面发挥着关键的作用，特别是对农村地区的穷人而言。摩洛哥邮政总公司是国内汇款市场上的主要力量，直至今日，它仍然通过其金融服务附属机构 Al-Barid 银行保持这一地位。“Mandatti 快汇”产品可以利用银行网络，通过在全国提供金融服务的 1,000 个邮政所提供实时汇款服务。关于国际汇款，摩洛哥邮政总公司集团通过万国邮政联盟国际金融体系和 Eurogiro 系统与邮政和银行业的其它主要机构建立联系。由于看中了 Al-Barid 银行密集的农村网络，西联和速汇金均选择该银行为其代理。

2010 年，邮政储蓄业务转为规范的银行，称为 Al-Barid 银行(邮政银行)，这是摩洛哥邮政总公司全资拥有的附属公司，拥有中央银行发放的有限银行业务许可，负责促进金融包容性。其银行业务许可在顾客群方面受到限制，即摩洛哥邮政总公司只能面向 C 和 D 类人口(其收入在全国五个人群中分别排第二和第三，而 A 类是最富裕的人群，E 类是最贫穷的人群)。今天，该银行每天新开帐户 2,000 个，被视为发展中国家邮政银行的一个典范。正式利用银行水平从人口的 34% 提升到 47%。Al-Barid 银行是摩洛哥使用银行水平在 2012 年升至 52% 的主要原因。

资料来源：万国邮政联盟，2013 年，《邮政金融包容性全球概览：主要问题和商业模式》。

### 三. 汇款和金融包容性

27. 汇款具有促进人力和社会发展的巨大潜力。重要的是要通过在 2015 年后可持续发展议程中有效利用金融服务，驾驭这一潜力，并利用汇款流动普及金融服务。正在考虑的关于可持续发展目标下的一个具体指标是到 2030 年将移民汇款的交易费用降至 5% 或更低，其中包括监管和行政费用。据估计，将汇款成本降低 5% 能够节省 150 亿美元。这些努力也符合国际上关于移民和汇款的讨论，如

联合国可持续发展会议以及国际移民和发展问题高级别对话的讨论内容。这一目标也符合八国集团和 20 国集团等商定的在五年内将全球平均汇款费用从目前的 10% 降到 5% 的目标。

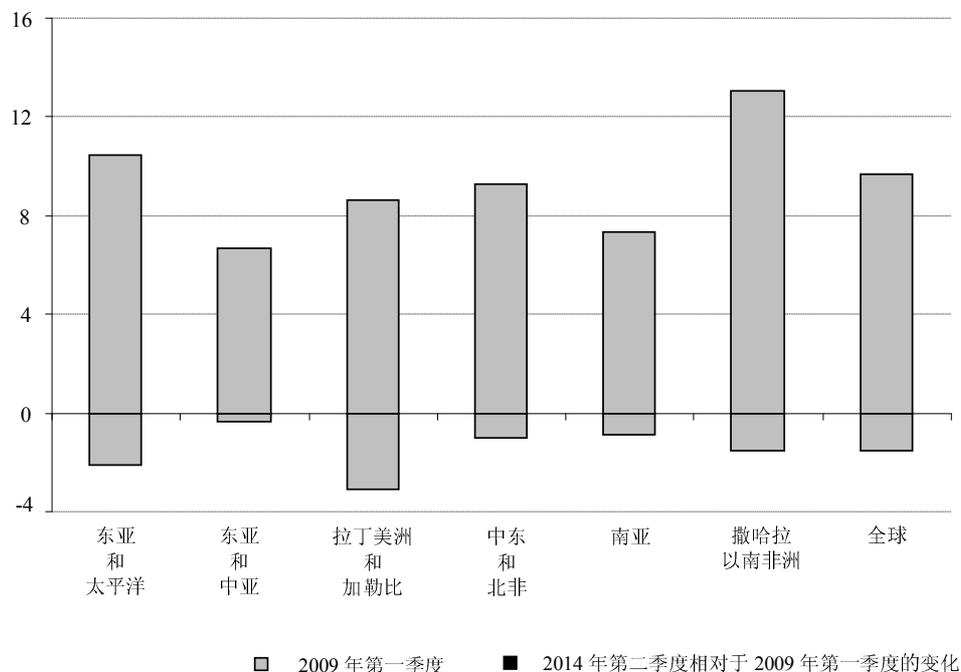
28. 汇款、金融包容性与减贫之间存在强有力的联系。研究显示，汇款每增加 10%，贫困就会减少 3.1%。<sup>12</sup> 因此必须让汇款体系更廉价、更有效和更透明。公认汇款通常是定期和可预测的资金流动，原则上汇款接受方相对来说更容易加入正规的金融部门。在收入较低的国家，汇款占 GDP 的份额往往较高，而帐户渗透率较低。假如通过银行或信用社来转送汇款，那么寄款人和收款人就有动力开设银行帐户。因此，汇款能够提升对金融工具的需求。许多金融服务提供者认识到这一潜力，并开始为汇款帐户提供其它的服务。因此，将汇款帐户与其它金融产品绑定能够对金融包容性产生巨大的积极影响。需要改进关于汇款的数据。

29. 转送汇款的高昂费用被视为阻碍汇款流动的一个主要因素。2014 年第二季度，全球汇款平均费用为 8.1%，达到有始以来最低的水平(图 7)。各区域的汇款费用都有所下降。各区域中拉丁美洲和加勒比的下降幅度最大，平均为 5.6%。撒哈拉以南非洲平均成本为 11.6%，仍然是汇款成本最高的地区。从 2009 年到 2014 年，费用低于 10% 的汇款转送渠道数目从 53% 增加到 77%。在许多最不发达国家，费用仍然在 14% 到 20% 的水平上。在 8 国集团成员国中，日本、加拿大和法国的汇款平均费用高于全球平均水平，而俄罗斯联邦、美利坚合众国、意大利和联合王国的汇款费用低于全球平均水平。在 20 国集团中，南非仍然是对外汇款成本最高的国家，平均费用为 19.56%，紧接着是日本，平均为 14%。向外汇款费用最低的国家是俄罗斯联邦和巴西(4.24)，其后是美利坚合众国(5.78)和大韩民国(5.99)。中国是 20 国集团中接受汇款成本最高的国家，平均费用为 10.89%，而墨西哥和土耳其是费用最低的收款国，平均分别为 4.51% 和 7.28%。<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 贸发会议，2011 年，《汇款对发展中国家贫困问题的影响》(纽约和日内瓦，联合国出版物)；贸发会议，2012 年，《2012 年最不发达国家报告：利用汇款和侨民知识建设生产能力》(纽约和日内瓦，出售品编号 E.12.II.D.18，联合国出版物)。

<sup>13</sup> 世界银行，2014 年，“全球汇款价格”，第 10 期，见 [https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw\\_report\\_june\\_2014.pdf](https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_june_2014.pdf)。

图 7  
发展中经济体：2009 年第一季度和 2014 年第二季度汇款费用趋势  
(百分比)



资料来源：世界银行(2014 年)，“全球汇款价格”，第 10 期。

30. 南南汇款仍然很贵，主要原因在于资本管制或禁止转送汇款。缺少关于“手续费”的信息，“手续费”不确定，主要是对由汇款服务提供者向银行帐户转款的费用。来源国银行或国家邮政局与为西部非洲通道提供服务的国际转款机构之间的独家代理合同似乎也是导致缺乏竞争和汇款费用高昂的一个因素。预计两个区域支付体系的建立——东部和南部非洲共同市场支付和清算体系和东非跨境体系——将便利这些区域内的跨境支付。非洲联盟已决定设立一个非洲汇款机构，以推动消除各种阻碍因素。

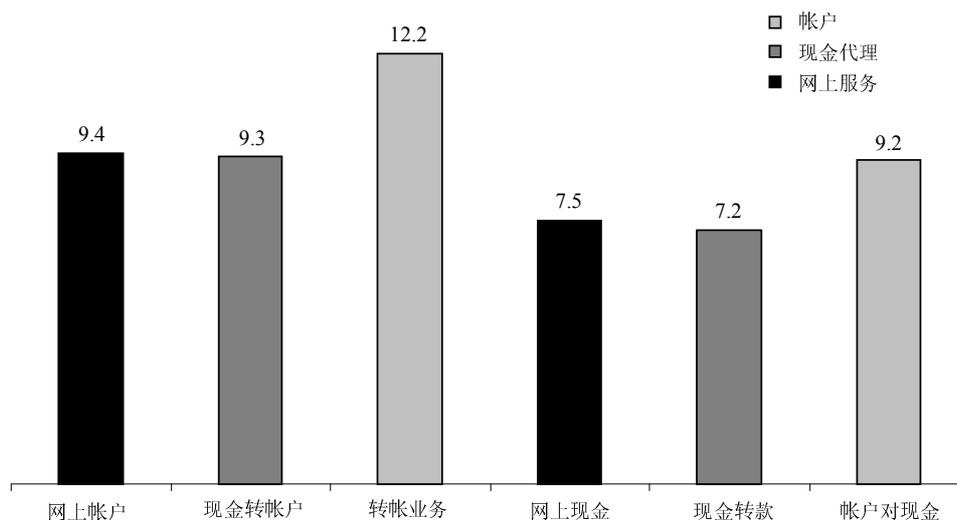
31. 商业银行是最昂贵的汇款渠道，平均费用为 12.1%，而邮局是最便宜的，平均费用 4.7%(图 8)。在 85%的移民通道中存在的汇款机构费用居中，平均为 6.6%。<sup>14</sup> 关于产品类型，现金服务的提供最为广泛(41%)，也是最经济的汇款渠道，平均费用为 6.6%。随着许多汇款机构开始提供非现金服务，此类服务种类也有所增加，包括转帐业务。平均汇款成本变化不大，对任何银行的转帐仍在 13%左右。同一家银行内的转帐费用略有下降，为 7.78%。现金对帐户的服务更为普及，最便宜的产品类别平均费用为 5.5%，网上服务越来越得到接受。网上服务占总体抽样的 16%。2014 年，此类服务平均费用为 6.13%。通过手机汇款

<sup>14</sup> 同上。

的国际转款业务没有取得进展，原因包括涉及反洗钱和打击资助恐怖主义的关注、汇款平台缺乏跨境可互操作性及外汇管制等。例如，肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国都有手机汇款条例。在这些国家，手机汇款模式由手机网络运营商主导。其中有些国家中的汇款机构必须与银行合作提供汇款转送平台。

图 8

2011 年，通过各种服务汇款 200 美元的平均价格  
(汇款总额的百分比)



资料来源：Dalberg 全球发展咨询集团。

32. 综合利用银行、邮政和通信网络，并实现可互操作性，可能产生更有效的渠道，费用更低，并更有可能达到边远地区的低收入收款者。在有些国家，如墨西哥和萨尔瓦多，将银行、微型金融和信用社的资源集中起来，扩展整个支付网络，因此推动了有效和广泛的汇款业务。<sup>15</sup> 有些银行允许汇款，而不要求汇款人或接收人开设帐户。渠道的多重性对于推动竞争、鼓励节省成本的汇款渠道和使非正规渠道正规化非常重要。此外，改进有关每种汇款渠道成本的透明度和信息，如通过价格数据库等方式，使汇款者能够选择最具成本效益的解决办法。这就要求收集数据、监测和评价现有各种选择办法。政策需要考虑到横向的覆盖范围，这就意味着对特定的技术要保持独立性。监管工作要推动不同平台的可互操作性，甚至基础设施共享，以降低业务成本，提高网络和金融准入，方便竞争，实现规模效应。

33. 重要的是要将汇款导入生产性部门、社会服务和基础设施的投资，从而实现其发展影响的最大化。有证据显示，汇款主要用在家庭消费上，占汇款总额的

<sup>15</sup> 贸发会议，2011 年，“汇款对发展中国家贫困水平的影响”（纽约和日内瓦，联合国出版物）。

70%，其次是与家庭有关的开支、保健和教育。<sup>16</sup> 这对于贷款的需求和使用并没有强有力的效果，原因是缺乏信贷产品。金融顾问和侨汇基金可以非常有益地解决这一问题。侨汇债券可以作为用于发展融资的一个工具，并由于极具吸引力的投资回报前景而得到加强。印度、埃塞俄比亚、肯尼亚、尼泊尔和菲律宾已经开始使用侨汇债券，而尼日利亚与特立尼达和多巴哥正在准备发行此类债券。有些国家有伊斯兰融资产品。另一项战略包括提供税收和贷款鼓励，吸引移民和侨民投资于母国，如孟加拉国和巴西。在国际上，通过信贷评级机构承认汇款的重要性并通过证券化和支付权利多样化，在宏观层面上利用汇款拉动资本市场机会方面仍有发展的空间。

34. 有几个国家已经将汇款产品纳入其国家金融包容性政策。根据印度的“国家金融包容性战略”，许多公共部门银行对汇款帐户不收任何费用。“菲律宾发展计划”(2011-2016年)明确指出，需要推动金融包容性，为国内和国外汇款提供便利。中央银行已经批准了替代汇款方式，竞争正在推动交易成本下降，并缩短汇款所需时间。

35. 区域和多边的贸易和合作协定以及监管合作计划提供了一个平台，可以通过它来促进金融包容性、自然人的临时流动和汇款。此类政策包括通过服务贸易总协定(GATS)中规定的承诺，促进模式 4 服务供应，此类服务比较稀缺，主要重点是较高技能类别。目前的多哈回合谈判，包括关于实现最不发达国家服务业豁免以及最不发达国家最近提出的优惠市场准入要求的讨论，都有可能推动消除人员流动的障碍，包括通过扩大配额、规定经济需求测试客观标准和承认资格。区域倡议也可推动减少金融包容性、移民和汇款的阻碍因素，并且可能更容易在劳动力流动等问题上采取合作机制，解决社会保障的可携带性。

#### 四. 金融包容性政策和条例

36. 政府可以通过制订完善的监管和机构框架、支持信息的可得性，采取补贴和强制性规定等针对金融包容性的直接措施，在金融包容性方面发挥重要的作用。证据表明，政府的作用包括规定披露和透明度标准、监管商务行业的各个方面以及监督有效投诉机制以保护消费者。竞争也是消费者保护的一个关键内容。为掌握新技术带来的益处，监管机构需要允许相互竞争的金融服务供应商和消费者利用技术创新。监管态度能够影响到商务模式和新的服务。

37. 许多国家制订了金融包容性战略，这些属于公共文件，通过协商进程拟订，不同的公共部门机构(财政部、中央银行)、私营公司(商业银行、非银行金融机构)和民间社会(微型金融机构)都参与了协调。金融包容性战略常常由中央银行主导。南非、马拉维和赞比亚制订了全面的金融包容性政策。在肯尼亚，中央银行由“金融部门深化信托基金”协助，芬马克信托基金开展了调查和研究。典型的战略会重点列出总体指标。例如，尼日利亚的战略(2012年)规定到2020年将金融排斥性从46%下降到20%。

<sup>16</sup> 贸发会议，2012年，“实现汇款发展影响的最大化”(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

38. 20 国集团领导人在 2010 年核准的新型金融包容性九项原则规定创建一个有利于新型金融包容性的扶持政策和监管环境。这些原则包括，实施政策办法，推动竞争，规定基于市场的鼓励措施，以提供可持续的金融获取途径，使用广泛的可负担的服务，实现服务供应商的多样化，推动技术和体制创新，作为扩大获取和使用金融服务的办法，保护和赋权消费者，使之掌握金融知识和能力。

39. 有 108 个发展中国家的政府通过了原则，为监管机构推动金融包容性提供指导，有 46 个发展中国家的监管机构通过《玛雅宣言》作出了具体承诺。具体说来，这些机构作出的承诺如下：

(a) 制订一个金融包容性政策，创造扶持性环境，充分利用适当的创新技术，大大降低金融服务的单位成本，从而实现以符合成本效益的方式获取金融服务；

(b) 建立健全和适度的监管框架，实现金融包容性、金融稳定和金融完善这三个相辅相成的目标；

(c) 推动消费者保护和赋权；

(d) 以收集和分析完整的数据并在网络中提取的具有可比性的指标为依据，制订基于证据的金融包容性政策。

40. 政府在推动普及基本金融服务和促进金融包容性方面具有特别重要的作用，可采取补贴和各种直接措施。扩大帐户渗透率的政策尤其有效，如要求银行提供基本或低收费帐户服务，允许开展代理银行业务，允许政府付款使用电子入帐方式等。监管也可以对金融机构规定普及服务义务和其它要求：优先部门放款政策，对中小企业强制性放款，以低利率、方便偿还的还款速度和非赢利方式向穷人贷款，不得拒绝向贫困客户提供基本金融服务，不得拒绝对特殊地区提供服务。

#### 插文 5. 中国：推动金融包容性的监管措施

2013 年，中国制订了建立包容性金融体系的国家战略。中国银行业监督管理委员会规定，银行业要增加机构网点数量，探索新型的实体设施替代方式，包括流动网点和自动存取款机，以确保在全国所有乡镇村庄实现最低限度的金融服务。为解决农村地区的贷款问题，银监会批准由银行和农村信用合作社建立村镇银行。银监会将邮政储蓄汇款局改为中国邮政储蓄银行，负责为农村企业、农民工和农民开发具有商业可行性的信贷产品。邮政银行的资产规模位列中国第五，帐户超过 8.7 亿个。关于涉农贷款，中国规定涉农贷款增速不低于各类贷款平均增速。为适应中小企业的贷款要求，政府发布了指南，鼓励银行开设小企业部，支持中小企业。为了通过增加银行数目来促进竞争，银监会将批准符合资质的私人资本设立银行，并加以管理。

41. 就金融服务的需求方而言，提高金融知识、能力和改进消费者赋权能够增加对金融服务的需求。通过接受金融教育，从而有能力管理家庭预算、进行终生规划、选择适当的金融产品并就汇款转递和使用作出更加知情的选择，能帮助消费

者应对获取金融服务的一些复杂问题。可以通过规划完善和有针对性的政策来提高金融能力、知识和技能。有效地促进金融扫盲和教育要求多个利益方参与，并要求政策发挥积极的领导、协调和支持作用。尼日利亚制订了一个金融扫盲框架，努力教育老百姓改进对金融产品的理解，发展技能和信心，提高金融风险和机遇意识。框架包括教育系统中金融扫盲培训的体制化、在学校之外传播信息以及制订方案。

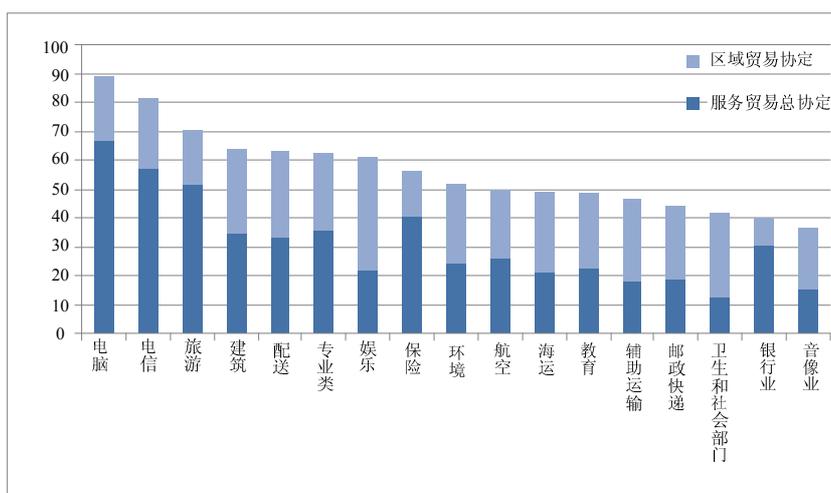
## 五. 金融包容性、贸易协定和监管改革

42. 贸易自由化和监管改革都与金融包容性有关，影响到专门支持金融包容性的措施，如普及金融服务政策。具体说来，在国内金融市场上有大量外国银行存在时，有效监管外国公司就成为一个特别突出的问题。因此需要认真协调贸易自由化努力，并配合以充分的国内监管，以促进金融包容性。在多哈回合多边贸易自由化努力与并行的《服务贸易协定》和区域贸易包括超大型区域贸易协定等自由化进程下，需要采取统一的办法，以确保监管的权利，包括为推动金融性的国内监管措施提供充分的空间。此外，金融监管改革进程会对国家监管措施产生直接和间接影响。

43. 服务贸易总协定和区域贸易协定下的承诺水平依部门不同而有差异(图 9)。在服务贸易协定中，金融服务业表现出相对较高的承诺水平，但在区域贸易协定下，金融服务业的改进最少，特别是银行业。事实证明，发展中国家在通过模式 1 在银行业作出承诺方面较为谨慎。这可能反映出监管机构的关切，即模式 1 的自由化可能带来更多的风险，因为对在本国管辖范围内通过商业性分支建立的银行实施监管控制更容易，特别是通过建立附属机构而不是直接建立分行的方式。其次，模式 1 的承诺要求开放资本帐户，因为需要允许资本在提供相关服务所必需的程度上自由流动，如跨国提取存款和借款。例如，印度和中国在大多数银行服务方面都没有作出模式 1 的承诺。

图 9

各国在服务贸易总协定和区域贸易协定下的平均承诺水平



资料来源：贸发会议根据世界贸易组织数据库计算出的结果。

44. 近来，区域贸易协定日益趋向于进一步自由化，并引入了一些创新条款，可能影响到金融包容性政策。承诺可能基于现行市场准入条件水平，包括通过静止的要求，就是说，不允许各国降低有关措施与各自义务的符合程度，以及一个“棘轮”条款，规定自动纳入今后的进一步自由化措施。国民待遇可横向适用于所有部门和模式。近来，在区域贸易协定中日益纳入“第三方最惠国条款”，目的是确保区域贸易协定缔约方获得协定下其它贸易伙伴可能具有的最惠待遇。当前关于服务贸易协定的多边谈判中也照搬了上述一些做法。

45. 区域贸易协定中日益列入的一些横向措施也会影响到国家推进金融包容性的措施。近期的超大型区域贸易协定谈判试图解决经常获得某些优惠待遇的国有企业的潜在反竞争作用，包括优惠财政。有些区域性纪律试图在国有企业和私营公司之间建立“竞争中立性”，以消除此类结构上的优势。许多国家强调国有企业在实现公共政策目标上方面的重要性，包括获得金融服务。

#### 插文 6. 东南亚国家联盟：金融包容性

金融包容性长期以来一直列在东南亚国家联盟(东盟)的议程之上。主要关切事项涉及增加困难群体获取金融服务的机会，特别是贷款、保险和汇款；为穷人开发新型金融服务和工具；加强消费者保护；促进金融扫盲。东盟在 2015 年的《东盟经济共同体蓝图》中列入了中小企业的金融包容性问题，规定为东盟中小企业获取金融提供便利，以提高其竞争能力。困难人员获取金融的问题日益受到关注。东盟金融服务自由化是基于尊重国家政策目标和单个成员发展水平的原则，允许东盟成员自行采取措施实现金融包容性。

46. 全球金融监管工作正在改革，监管重点正在转向宏观审慎目标。核心改革议程是加强“巴塞尔协议三”规定的银行资本和流动资金标准，已经对金融包容性工作产生了一些影响。一个令人关注的事项是，由于新规则对持有新兴市场银行少数股权和短期资产规定了较高的风险权重，因此可能挫伤进行跨国投资、对中小企业贷款和开展项目融资的积极性。国家改革讨论中出现的一个中心问题是是否将零售和商业性银行的基本银行业务与高风险的投资银行业务相分隔以及如何进行分隔。美国 2013 年 12 月实行的“沃尔克规则”禁止接受存款的银行从事多数形式的自营交易，以免人们想当然地认为政府对存款的默示担保也适用于自营交易。联合王国推出了更具限制性的“围栅”措施，隔离零售银行业务与投资银行业务，要求所有投资银行业务应通过单设的子公司进行，有其独立的管理架构和自己的额外资本。

47. 尽管许多发展中国家尚未通过巴塞尔协议二框架，巴塞尔协议三也不是强制性的，但仍会具有间接影响，即成为最佳做法，中期而言，发展中国家会沿袭和遵守。发达国家银行附属机构往往在发展中国家占有较大的市场份额，发达国家母行监管制度的改变也会影响到这些附属机构。

## 结论

48. 金融包容性是减少贫困以及实现包容性和可持续发展的核心。自然、经济、监管和文化等各种因素都会阻碍人们获得金融服务，尤其影响到穷人、妇女、青年、农村人口和非正规经济从业人员。使用移动货币等新的技术和创新商务模式在规避和克服这些障碍方面展现出巨大的潜力。政府可以发挥重要的作用，建立健全的监管框架，创造条件，以规定鼓励措施，扩大服务的供应和可负担性，并扩大对金融服务的需求，如开展金融教育和赋权工作。汇款是流入发展中国家的主要外来私人资金来源，是富有前景的金融服务需求来源；因此，减少交易成本，实现更加方便、迅速和安全的汇款，包括使用新的产品，会极大地推进金融包容性。

---