

# 论普惠金融中的正义张力

杜朝运, 卢雨薇

(厦门大学, 福建 厦门 361000; 中国移动公司天津分公司, 天津 300000)

**摘要:** 普惠金融强调金融服务的可获得性和公平性, 突出体现了对经济弱势群体权利的保护。首先, 阐释正义的存在价值, 并对正义观的演化进行梳理; 其次, 从权利的平等性和资源分配的公平性阐述普惠金融是正义价值在金融的体现; 再次, 基于现实考察普惠金融在我国发展过程中的正义缺失问题; 最后, 结合正义原则为解决普惠金融的正义性提出相关建议。

**关键词:** 普惠金融; 正义; 弱势群体; 权利平等

**中图分类号:** F832      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1009-5381(2019)05-0038-08

金融机构的逐利性使得农民、低收入人群、小微企业等经济弱势群体被排斥在传统金融体系之外, 金融机构不愿向这部分群体提供金融服务, 致使这部分群体只能通过民间借贷、高利贷等非正规途径进行融资, 增加了融资成本和融资风险, 长此以往, 将出现富者更富、穷者更穷的局面, 不仅对经济发展产生不利影响, 使得金融资源越发集中于少数人手中, 还会激发社会矛盾, 破坏社会秩序。为此, 我国于2006年引入普惠金融概念。普惠金融的基本含义是指能够有效地、全方位地为社会所有阶层和群体(包括企业与自然人, 尤其是小微企业与低收入人群)提供金融服务的制度安排。普惠金融有别于传统金融, 其强调构建一个包容性的金融体系, 旨在实现每一个经济主体在有真实合理的金融服务需求的时候获得金融服务。普惠金融制度对于改善金融排斥问题具有极为重要的意义。2013年11月, 党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决议》中明确提出要发展普惠金融, 标志着普惠金融已经上升为国家战略。2015年12月, 国务院发布了《推进普惠金融发展规划(2016年—2020年)》作为我国发展普惠金融的国家级战略规划。目前我国正处于全面建成小康社会的关键时期, 缩小贫富差距、实现共同富裕离不开普惠金融制度的推行。普惠金融的特点在于保障经济弱势群体金融权利的平等性及金融资源配置的公平性, 实现社会公平发展, 虽然我国普惠金融的发展已取得了显著成效, 但仍存在着许多问题。目前大多数文献都是从经济学角度来阐述普惠金融发展的现状及问题, 本文拟基于正义视角, 引入正义理论, 阐释普惠金融的制度安排必须体现和贯穿正义原则, 并以此审视我国普惠金融的发展。

## 一、正义和正义观的演进

正义是对公共利益采取符合社会道德规范的安排, 在此过程中每个人都能获得平等的权利并履行应有的义务。正义体现了人类对于社会发展的期望及个人诉求, 是伦理学和政治学的基本范畴。在中国, “正义”最早出现于《荀子》, 强调能够遵守正义原则, 按正义原则获取正当利益者即为君子; 在古希腊, 正义既是一种社会的道德理想, 也强调对社会合作有效性规则的服从。社会追求

收稿日期: 2019-07-15

基金项目: 本文为国家社会科学基金项目“社会网络变迁与普惠金融发展研究”(18BJL079)的阶段性成果。

作者简介: 杜朝运, 厦门大学经济学院金融系教授、博士生导师, 泉州经贸职业技术学院院长。

卢雨薇, 供职于中国移动公司天津分公司。

正义的程度反映了社会的文明程度,正义是构建合法合理社会制度和道德体系的理论基础。在一定程度上,人类追求正义的过程也体现着人类社会由低级向高级、由不合理到合理的发展过程<sup>[1]</sup>。

### (一) 正义的存在价值

#### 1. 人的利己主义倾向

英国哲学家休谟在其著作《人性论》中提到“正义只是起源于人的自私和有限的慷慨,以及自然为满足人类需要所准备的稀少的供应。”<sup>[2]536</sup>现实中,人并非是极度自私,更不是无限慷慨,他们总是将自私与慷慨结合在一个适当的程度内。从总体上看,人的利己行为总是多于利他行为,即使是以利他作为手段,其行为最终还是倾向于利己目的。人的利己本性在金融领域中也存在着相关例证,例如,传统银行家们拒绝与小额贷款需求者打交道,特别是农民、失业者、家庭主妇等贫困人群,这些人由于收入太低几乎无法提供抵押担保品,银行提供小额贷款的成本与预期收益不成比例,易导致亏损,因此传统银行为维护自身利益而拒绝向这部分人放贷。由此可见,“利己”是人类行为选择的最终价值目标,合理利己主义以利己为目的,但在其实现过程中不以损人为方式,通过正义对其进行约束,是一种合乎伦理的行为。

#### 2. 资源相对匮乏

大自然赋予的资源能够满足人类维系生存的最基本需求,但相对于人的欲望而言总是匮乏的,无法达到人们想象中的那样丰盈。由于金融资源的稀缺性,资源配置不均的问题在金融领域显得尤为突出,特别是在城市与农村之间,金融资源配置明显向城市倾斜。在基础性金融资源、金融机构、金融产品这些方面,城市的发展都领先于农村,农村的金融主体类型相对单一,农村信用社作为农村最主要的金融资源配置主体,处于垄断地位,致使农村金融市场缺乏竞争,金融服务效率较低,农村居民特别是贫困农户的贷款需求更加难以得到满足。除此之外,金融资源也存在着地区间配置不均衡问题,我国东部地区经济发展较快,全国大部分金融资源都集中于东部地区,而经济发展较为落后的中西部地区金融资源较为稀缺。金融资源配置的不公会社会收入分配差距加大,进一步加剧社会经济的不均衡发展,成为不正义发生的源头。

#### 3. 人的群体性

对于生活在孤岛上的鲁滨逊来说不存在正义与否的问题,正义的前提是人作为群体的一分子而非作为孤立的、互不联系的个体而存在,也即人类社会方存在正义问题。休谟提出“人只有依赖社会,才能弥补他的缺陷,才可以和其他动物势均力敌,甚至对其他动物取得优势。”<sup>[2]525</sup>人类在进行社会合作的过程中必然会产生利益冲突,正义正是源于人与人之间的互利合作,只有用正义的制度来解决纠纷,才能保证社会合作的顺利进行。由此可见,正义是人类群体自觉进行社会合作的重要因素,也是维持社会秩序的重要保障。

### (二) 正义观的演进

西方正义观的起源要追溯到以柏拉图、亚里士多德为代表的古希腊时期。柏拉图将正义分为个人正义与城邦正义,城邦正义和个人正义之间存在着紧密的联系,他将社会成员分为统治者、武士和劳动者三个等级,只要各个等级的人各司其职,互不干涉,城邦的和谐秩序就能得以维护,全体公民的最大幸福才能获得实现,进而实现正义。亚里士多德在继承柏拉图正义思想的基础上,又将正义与法律联系起来,他认为法律是全体人民共同意志的体现,因此社会成员的行为应当符合法律的规定,只有守法的人才是正义的人,应当用法律来保证正义的实现。同时,亚里多德还认为正义即是平等,社会通过“分配正义”和“纠正正义”来调整社会成员之间的利益关系。“分配正义”是指在人与人之间不平等的基础上实行的不平等分配,实现有差异的公平。“纠正正义”则是对分配正义中由于违背正义原则而产生的非正义现象进行纠正,将所得和所失的绝对数量的多少作为衡量双方行为正当性的标准,是人与人之间在经济上的交往和制定契约时应当遵守的原则。由此可见,

古希腊时期的正义观始终围绕着个人正义与城邦正义的整体性和互动性,特别是亚里士多德更加注重法律和政治在实现正义中的地位与作用<sup>[3]</sup>。

近代西方正义论是以洛克、卢梭、霍布斯、休谟等思想家为代表,随着资产阶级革命的进程呈现不同的倾向。资产阶级革命之初的正义观将自由、平等、博爱作为首要价值。洛克认为,正义就是服从建立在自然法基础上的国家法律<sup>[4]</sup>。卢梭将公意作为评判正义与否的标准,他认为公意就是正义,法律必须服从正义<sup>[1]</sup>。资产阶级革命中后期,思想家们则更加关注秩序和权威问题,霍布斯将正义归结为遵守法律,他认为主权者应当不受法律约束以保证法律的充分实现,黑格尔则强调个人自由要服从于国家权威<sup>[5]</sup>。而工业革命之后的正义观则倾向于追求功利和效率。功利主义者认为,人必须在相互交往中彼此促进利益。边沁提出应当追求最大多数人的最大利益<sup>[4]</sup>,法律和政府行为是否合乎正义就在于是否促进了最大多数人的最大利益,当一个行为有利于增大一个共同体的快乐总和或有利于减少共同体的痛苦,该行为就符合功利主义原则,也就是符合正义的,要先有功利,才有正义。

马克思主义正义观的产生与实证主义和非理性主义正义观的兴起,标志着西方正义观由近代过渡到现代。马克思主义正义观将正义寓于现实的历史条件之中,认为正义与社会的经济基础相联系,在随着经济基础的发展而变化的同时又反映该时代的经济基础<sup>[6]</sup>。以孔德、斯宾塞为代表的实证主义认为正义就是服从法律的规定,非理性主义正义观与实证主义相似,认为仅凭人的理性无法发现永恒的正义,应用法律的确定性来弥补正义的不确定性<sup>[5]</sup>。

美国当代著名政治哲学家罗尔斯在继承和发展前人理论的基础上,综合创新,将契约论运用于制度正义的构建,他认为正义是社会制度的首要标准,应通过制度正义保证社会成员的基本权利平等且不可侵犯,他所撰写的《正义论》是20世纪下半叶西方政治哲学领域最重要的著作。罗尔斯正义观的核心在于提出了两个正义原则。第一原则是每个人对与所有人所拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利,包括政治权利和财产权利。这一原则简称平等自由原则,其目的是在正义的基础上保障个人自由权利不受侵犯,不同个体对于自由的理解不尽相同,人与人之间的基本自由体系存在着冲突,但人们在实现基本自由时必须与他人的基本自由相互包容,保证基本自由是平等的。第二原则是机会公正平等原则与差别原则的结合,这一原则关注的是分配问题,即人们在收入分配、机会、财富上是否是平等的,机会公正平等原则要求所有人在获取职务和地位时要有平等的机会,差别原则要求社会制度安排要有利于弱者,他提出了“最少受惠者”的概念,指的是由于家庭出身、机会等原因处于社会弱势地位的群体,政府在制度设置上应向这部分人倾斜,即体现一定的扶弱色彩,保证弱势群体也有获取机会的公平性,并以弱势群体的最大利益作为考量正义的标准,体现了对于弱者的关怀。

人类社会发展过程中,制度随着社会的变革和进步在不断地变迁,制度的效率性和正义性的权衡始终贯穿中每一次制度的变迁。制度的效率与正义的失衡,会导致制度进一步的变迁,达到新的平衡。普惠金融概念的提出与发扬,正是制度正义的产物,其目的就在于解决低收入群体、小微企业难以获得金融服务的问题,使每个弱势群体都有获得金融服务的平等机会<sup>[7]</sup>。但在我国普惠金融的发展过程中,仍存在着发展不均衡等问题,正义出现缺失,因此要将正义原则运用到普惠金融体系的建设和我国自身发展状况来制定正义的政策,促进普惠金融的良性发展。

## 二、普惠金融必须体现正义原则

罗尔斯提出了关于正义的两个原则,他认为正义原则必须落实到社会制度上,即应用正义原则评价法律制度和社会经济政策。金融是现代经济的核心,是资源配置的重要手段,个人和企业可以依靠金融服务满足自身经济发展的需求,因此,享有金融服务的权利是人的基本权利,但由于资源禀赋等差异,相当一部分人的金融服务权利无法得到保障。普惠金融概念颠覆了只有富人才能获

得金融服务的传统观念, 强调所有人都有权利获得公平合理的金融服务, 特别是满足农民、贫困人群、小微企业等弱势群体的金融需求, 体现了对金融领域中弱者的关怀。

### (一) 普惠金融强调获得金融服务的平等原则

罗尔斯认为正义意味着平等, 按照第一正义原则, 每个人都拥有平等的自由和权利, 普惠金融的核心在于强调一切群体都享有获得金融服务的平等权利, 特别是被排斥在金融体系之外的弱势群体更应得到重视。随着社会发展, 每个人的财富必然会产生差距, 但重要的是应当保障权利的平等性, 权利就意味着机会。普惠金融理念是由小额信贷发展而来的, 孟加拉国是现代意义上小额信贷的发源地, 孟加拉小额信贷的创始人是穆罕默德·尤努斯教授。1976年, 尤努斯教授在走访了乔不拉村后, 将27美元借给了42名贫困妇女, 诞生了向穷人提供借贷的想法, 他在农村向穷人开展的无抵押无担保的小额信贷项目标志着小额信贷的诞生。1983年尤努斯创立了格莱珉银行, 成为了第一个专门为穷人提供服务的银行。尤努斯教授坚信穷人也是有信用的, 他认为贫困者最大的困境就是缺乏摆脱困境的手段, 传统金融体制下穷人无法获得金融服务, 扼杀了穷人摆脱贫困的机会, 因此这是不正义的金融体制。孟加拉乡村银行的职能就在于向这些被正规金融机构所排斥的客户发放小额贷款, 为他们提供摆脱贫困的机会, 维护了穷人的发展权。将发展权视为人权, 是民生法治的核心内容, 经济发展权在金融领域表现为社会成员获得利用金融资源发展个体机会的权利, 特别是被传统金融机构排斥的贫困主体同样拥有获得信贷机会、摆脱贫困的权利, 孟加拉乡村银行根据不同的服务对象提供合适的产品和服务, 帮助穷人实现自身的经济发展, 符合普惠金融的本质特征。推动普惠金融发展是维护和实现个人经济发展权的重要保障。

在市场经济条件下, 不可避免地会出现市场失灵现象, 在信贷市场中即表现为一些经济弱势群体获得基本金融服务的权利无法得到保障。传统金融机构在提供金融服务前要严格审查客户的资产及信用状况, 能否提供足够且有效的担保会直接影响申贷结果, 除了严格的信用评估机制还有风险控制机制。传统金融机构之所以倾向于为大企业提供金融服务, 是因为大企业的信用信息比较容易获取, 且长期合作下来, 金融机构对这些客户的信用及经营状况已经有了足够的信任, 而小微企业等弱势群体信用信息获取较为困难, 存在信息不对称, 且不同客户需求各异, 金融机构需要针对这些客户出台不同的风险评估机制, 金融服务成本较高, 引发市场失灵, 进而影响金融市场的效率。这种权利的贫困最终会导致经济贫困, 进而加剧社会贫富差距, 经济弱势群体的权利无法得到保障, 缺乏实现权利的途径, 造成自身利益无法得到满足, 进一步加深弱势地位, 因此国家发展普惠金融政策能提高获得金融服务权利的平等性, 对经济弱势群体脱离贫困也具有重要意义。

### (二) 普惠金融强调配置金融资源的差别原则

罗尔斯的差别原则认为, 在面对社会和经济不平等状况时, 应充分考虑到处境最不利的社会成员也能享受到最大利益, 在制度的设计上, 应当给予最少受惠者适当的倾斜和照顾, 以此来最大限度的改善先天不利者的生活条件, 只有符合最少受惠者的最大利益才是平等、正义的分配。金融资源同其他资源一样, 具有稀缺性, 金融资源的获得可以帮助个人或处于成长阶段的企业发挥其真正的潜力。实现金融资源的公平分配, 保证每个个体都拥有平等获取金融资源的权利, 才能有效实现社会正义。

金融资源需求者存在于不同地区、不同行业, 不同群体中, 不同地区的地理位置、不同行业的定位、不同群体的身份、地位、财产状况都会直接导致金融资源竞争力的差异。西部地区相对于东部经济发达地区金融发展较为落后, 中小企业相对于大型企业、国有企业融资需求不能得到很好的解决, 穷人相对于富人金融需求更难得到满足, 这种以遏制其他地区、行业、群体发展为代价的金融资源配置方式势必会影响经济的协调发展, 引发恶性循环。普惠金融是金融资源分配的重要制度, 其核心诉求在于金融资源的可得性, 强调发展公平, 即将落后地区、弱势行业、贫困群体纳入金融资源

配置的范畴,只要是社会的组成部分,都有平等获得金融资源的权利。在普惠金融体制框架下,金融资源不再集中于国有企业、富人等经济强势群体,将金融公司金融产品和服务提供给弱势群体,有利于贫困及低收入群体利用金融资源改善自身经济条件,进而实现脱贫致富。

### 三、我国普惠金融发展过程中存在的非正义问题

近年来,普惠金融在我国有了很大程度的发展,但发展过程中还存在着很多非正义问题,主要表现在:

#### (一) 金融弱势群体缺乏法律保障

构建普惠金融制度的初衷就是消除金融市场中的歧视现象,对经济弱势群体进行金融扶持和帮助,只有将这种理念落实到法律制度上才具有实际的可操作性。《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》提出,要积极推动贫困地区金融产品和服务的创新,通过开展小额信用贷款来满足扶贫对象发展生产的资金需要;在中小企业融资方面,《中小企业促进法》鼓励金融机构加大对小微企业的信贷支持,开发和提供更多适合中小企业特点的金融产品和服务,有效缓解中小企业的融资难题;2019年1月国务院办公厅发布的《关于有效发挥政府性融资担保基金作用切实支持小微企业和“三农”发展的指导意见》中明确提出,要降低担保服务门槛,缓解小微企业、“三农”等普惠领域融资难融资贵的问题。这些文件足以表明我国对于发展普惠金融的重视。值得注意的是,我国虽然鼓励发展普惠金融,但大量关于普惠金融制度的规定都是以行政法规、部门规章、地方性法规及行业规定的形式出现,这些规章立法层级低,法律效力不强,没有在基本法律规范中明确地对经济弱势群体平等接收金融服务的权利作出规定,以《中小企业促进法》为例,虽然鼓励金融机构增加小微企业融资规模,为小微企业提供良好的融资环境,但缺乏具体实施意见和配套措施,可操作性不强,同时法律中缺乏违规主体法律责任的规定,不具备法律应有的震慑力,因此难以从根本上消除对于经济弱势群体的歧视。

格莱珉银行的成功证明穷人同样是可以被信任的,在尤努斯看来,信贷权就是人的一项基本权利,是摆脱贫困的基本要求。罗尔斯正义原则要求通过社会制度来调节由于自然禀赋和社会地位所导致的不平等现象,尤努斯视信贷权为人权,赋予穷人平等贷款权利的同时也保证了穷人平等发展的权利,这正是金融制度正义的体现。美国在发展普惠金融的过程中坚持法治原则,建立了较为完善的普惠金融法制体系,并伴随新问题的出现对相关法律进行修订,对美国普惠金融的发展起到了有效的推动作用。在促进公平信贷和融资方面,美国颁布了一系列的法律,《平等信贷机会法》《住房抵押贷款披露法》和《社区再投资法》共同构成了美国反对信贷歧视的法律体系,为社会经济发展中的贫困主体的信贷权提供了有力保障。《平等信贷机会法》确保了人们平等获取信贷的权利,规制了在信贷活动中出现的以种族、肤色、性别等为理由的歧视行为。《住房抵押贷款披露法》使得监管机构和公民能够对存款机构进行有效监管。《社区再投资法》是对美国普惠金融制度影响最为深远的法律之一,其目的是确保被监管机构自觉承担发展普惠金融的义务,保证社区内所有居民的信贷需求都能得到有效满足,特别是欠发达地区和中、低收入群体的贷款需求,为维护经济弱势群体的权利提供了法律保障。

尤努斯教授明确提出赋予穷人平等的信贷权,这是经济弱势群体获得金融服务发展自身经济的基本要求,美国为遏制信贷歧视现象颁布了诸多法律,但目前我国尚未在法律法规中对经济弱势群体的金融服务权利特别是信贷权作出明确表述,也缺乏与信贷利益相关的其他权利的规定,如《农业法》中明确规定要保障农民的生存权,但并未对其发展权作出明确表述。保障每个人平等获得金融服务的权利,使得人人都有发展自身经济的机会,这种将信贷权视为人权实质上就是保障经济弱势群体平等发展的权利,即将发展权作为人权的组成部分。现行宪法对于发展权的保障仅仅通过性别平等权、受教育权等相关权利的规定予以暗示,并没有对发展权的内容进行明确规定,缺

乏实质性的保障条款,使得经济弱势群体通过获得金融服务实现个人发展的权利难以得到直接的、根本的法律保障,削弱了发展权的地位,也使得普惠金融难以充分发挥其作用。

## (二) 金融知识普及程度不均等

在金融市场中,金融服务和产品的多样性和复杂性要求金融消费者需要具备一定的金融知识,但我国对金融知识的教育匮乏,相当一部分人都缺乏金融知识,导致金融服务的供给者与需求者间明显存在着信息不对称,普惠金融的服务对象主要是农村地区、低收入等特殊群体,这部分群体对于金融服务与产品的认识还主要集中在存、取与贷款业务上,对金融产品缺乏系统了解,容易产生从众心理,缺乏自我保护意识,大大影响了个体金融决策的效果。金融知识水平与决策效率之间存在着紧密的联系,但对于农民等贫困人群来说很少有外来金融知识的讲解渠道,无法获得更多金融服务与产品的信息,使得这些金融素养本身就不高的群体更难以作出合理金融决策。即便金融机构尽到应尽的义务,也无法改善这部分群体的弱势地位,不仅如此,部分金融消费者的过激行为还会导致双方交易关系的恶化,对社会经济发展产生不利影响。因此,着重对这部分群体进行金融知识教育有利于提高普惠金融消费者金融知识水平,对发展普惠金融具有重要意义。

普惠金融的意义在于消除贫困,实现社会公平,但金融知识普及程度的不均等使得普惠金融目标群体无法充分利用普惠金融的制度优势选择适合自己的金融产品,从而成功地积累并创造财富。因此,应当充分考虑不同群体的知识水平及认知能力,制定易于接受的、有效的金融知识普及方法和内容,使目标群体充分理解普惠金融的内涵,提高普惠金融的实施效率,使之真正成为公平的、正义的制度。

## (三) 区域、城乡普惠金融发展不平衡

保障经济弱势群体金融权利,通过金融手段实现弱势群体经济收入的提升是发展普惠金融的目标之一,但目前我国普惠金融的发展仍表现出区域发展不均衡的特征。众多学者对我国各省普惠金融发展指数的测算均显示出我国经济发达地区和经济欠发达地区间普惠金融发展水平存在着较大的差距,整体普惠金融指数在地区之间呈现出东部地区遥遥领先于中、西部地区的格局。上海、北京、天津、浙江等普惠金融发展水平较高的省市主要集中于我国东部地区,这些省市的经济发展水平普遍高于其他省市,拥有较好的金融资源。上海作为我国的金融中心、国际化大都市,集聚了大批优秀金融人才,使得上海在金融方面具有极强的优势;北京作为我国的首都,是我国的政治中心,能够获得国家政策的大力支持,且城市化水平都很高,农村地区面积小,因此普惠金融发展水平领先于全国;天津、浙江等地区经济整体上比较发达,金融发展程度高于其他省份,特别是民营经济较为活跃,中小企业集中且数量较大,同时城市化程度较高,金融排斥现象不严重,即使是农村地区也能够较好地享受到金融服务,这些对于普惠金融的发展都起到了促进作用。反观普惠金融发展状况较差的贵州、甘肃等地区,一方面农村人口占比较大,城市化水平远远不足;另一方面这些地区小微企业和广大农户受到金融排斥现象较为明显,不能得到较好的金融资源,导致这些地区普惠金融发展水平处在全国较低的地位。

根据普惠金融的定义,普惠金融的需求者是有金融产品和服务需求的社会各阶层和群体,特别是要保障农民、城市低收入群体、小微企业等被传统金融体系排斥在外的群体平等获得金融资源的权利,是一种对于金融领域中“最少受惠者”的制度保护。但就目前我国情况来看,经济发达地区普惠金融发展水平明显高于欠发达地区,金融资源主要流向经济发达地区,而欠发达地区金融服务覆盖面仍远远落后于经济发达地区;对于同一地区来说,金融资源主要集中在城市,而农村金融发展严重不足,大中型国有企业占据大部分金融资源,小微企业融资难问题仍无法得到很好地解决。种种情况表明,发展普惠金融,平等获得金融服务的正义性尚不能得到较好体现,各地区应当结合自身经济发展状况、金融覆盖广度、深度,制定符合地区发展的普惠金融发展政策,以提高普惠金融

发展水平,充分实现普惠金融制度的正义性。

#### 四、在发展普惠金融中落实正义的对策

中国特色社会主义已经进入了新时代,决胜全面建成小康社会是新时代的要求。党的十九大报告指出,我国社会的主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,协调平衡、充分发展是我国新时期建设的主要命题,要实现这一目标就要将公平正义准则贯穿到政治、经济、文化等各个领域,用更公平合理的制度来解决我国社会正义存在的问题,为不同地域、不同行业群体的生存和发展提供平等的权利和机会。普惠金融正是制度正义的产物,只有解决了其发展过程中的非公平性问题,才能充分发挥普惠金融的制度优势,实现社会的公平与正义。

首先,在宪法中明确规定发展权。发展权是对弱势群体权利缺失的弥补,宪法作为我国的根本大法,是所有实体法的母法,将发展权纳入宪法有利于普惠金融获得宪法的直接保障。发展权具有极为深厚的内涵,包含政治权利、经济权利等诸多方面的内容,其中经济发展权是基础更是核心,普惠金融理念强调赋予经济弱势群体平等获得金融服务的权利,只有每个人都能平等地参与到经济的发展中,才能实现社会共同富裕,将发展权纳入宪法的基本权利中正是对普惠金融理念的实质性呼应。有权利才会有救济,一项权利如果仅停留在道德层面而未转化为实体法中的具体权利,那么当权利主体受到侵犯时则无法向司法机关寻求救济,对于弱势群体的救济和保护就会沦为一句空话,因此,在宪法中对经济弱势群体的权利予以明确才能有效遏制不正义行为。

其次,建立针对普惠金融的监管体系。普惠金融的推进是为解决传统金融体系中的金融排斥问题,其公平运行除了需要法律制度来规范,还需要建立有效的监管措施。目前我国的金融监管体系是以“一行两会”为主导的中央监管和以地方金融办为核心的地方监管并行的分层监管模式,但存在着只重视监管而忽视发展的问题,特别是在普惠金融的发展过程中,一些新兴金融机构面临着监管真空的问题。纵观全球,凡是普惠金融得到较好发展的国家,都具备清晰的法律监管体系。我国金融监管部门都是将维护金融稳定作为首位,而没有将普惠金融的可获得性纳入监管原则中,考虑到普惠金融的特殊意义,可以将普惠金融从传统金融监管中分离出来,建立更具有针对性、差别性的监管体系,提升监管成效。同时明确“一行两会”及地方金融监管机构在普惠金融监管中的具体职责,确定监管范围及边界,避免多头监管的问题,提高监管效率。除此之外,可以激励普惠金融组织进行自我监督,把促进金融包容性和发展基本的银行服务作为金融机构社会责任的一部分。普惠金融的根本目的在于保障弱势群体获得平等金融服务的权利,其中金融机构具有核心作用,只有金融机构自觉承担社会责任,普惠金融才能健康、公平的发展,同时,相比于外在监管,普惠金融组织更了解自身情况,自我监督也更富有效率。

最后,加强政府引导作用,提升公民金融素养。从国外普惠金融的成功实践来看,政府在普惠金融的发展中扮演着十分重要的角色,宏观上能够提供良好的经济环境,微观上通过出台各种政策引导金融机构自觉履行普惠金融义务:孟加拉政府对格莱珉银行的发展予以大力支持,不仅明确其合法地位,还提供税收优惠政策,激励普惠金融的发展;印度政府自20世纪70年代就开始实施针对贫困人口扶贫项目,为解决腐败及效率低下等问题,政府采取参与式策略,通过自主小组来发放贷款<sup>[8]</sup>;美国政府组织成立了联邦存款保险公司,为经营上出现困难的金融机构提供救济,缓解了承担普惠金融责任的金融机构的后顾之忧。政府的正确引导不仅能够推动普惠金融的发展,还能够促进相关知识的普及,提升公民的金融素养。金融市场的快速发展对消费者的金融素养提出了越来越高的要求,普惠金融是一个惠及全民的正义制度,只有社会各群体特别是贫困落后人群普及普惠金融知识教育,使得他们更加了解如何运用自己的信用,并养成良好的信用习惯,才能更加提高获得金融服务的可能性,推动我国普惠金融健康发展。

参考文献:

- [1] 吕雯瑜. 罗尔斯正义论及现代启示[J]. 江西科技学院学报, 2016, 11(4): 90-94.
- [2] 休谟. 人性论: 下册[M]. 北京: 商务印书馆, 1980.
- [3] 王军杰. 罗尔斯正义观研究[D]. 重庆: 西南大学, 2013.
- [4] 邬余俊. 试论西方法律文化中的正义观[J]. 学术界, 2011(6): 135-141, 286.
- [5] 沈晓阳. 西方正义观念的历史演变及其启示[J]. 杭州师范学院学报, 2003(3): 29-34.
- [6] 张迪. 马克思正义观研究[D]. 新疆维吾尔自治区: 喀什大学, 2018.
- [7] 杜朝运. 普惠金融发展的理论与实践[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2016: 31-33.
- [8] 孙国贸, 安强身. 普惠金融组织与普惠金融发展研究: 来自山东省的经验与案例[M]. 北京: 中国金融出版社, 2017: 115-118.

## On the Justice Tension in the Inclusive Finance

Du Chaoyun, Lu Yuwei

**Abstract:** The inclusive financial system emphasizes the availability and fairness of financial services. It highlights the protection of the rights of the economically disadvantaged groups. This paper firstly analyzes the existing value of justice and the development of the theory of justice. Secondly it explains how justice is embodied in the inclusive financial system from two aspects: the equality of rights and the fairness of resource allocation. Thirdly the paper analyzes the lack of justice in the development of inclusive financial system in China. Lastly the paper puts forward relevant suggestions to solve the injustice problem of inclusive financial system based on the principle of justice.

**Key words:** inclusive financial system; justice; disadvantaged groups; equality of rights

责任编辑: 刘遗伦 余爽悦