

山东省普惠金融 发展报告 2015

Development Report on Inclusive Finance
in Shandong Province 2015

丁淑娟 张晓燕 • 编 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

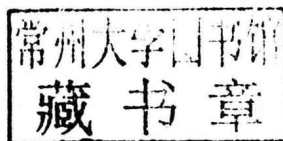
中国普惠金融中心系列丛书

国家社科基金重大项目 (14ZDA044)

支持单位：中国普惠金融中心

山东省普惠金融发展报告 2015

丁淑娟 张晓燕 编著



山东人民出版社
全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

山东省普惠金融发展报告 (2015) / 丁淑娟, 张晓燕
编著. — 济南: 山东人民出版社, 2015.12

ISBN 978-7-209-09330-9

I. ① 山… II. ① 丁… ② 张… III. ① 地方金融事业
— 经济发展 — 研究报告 — 山东省 — 2015 IV. ① F832.752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 272740 号

山东省普惠金融发展报告 2015

丁淑娟 张晓燕 编著

主管部门 山东出版传媒股份有限公司

出版发行 山东人民出版社

社 址 济南市胜利大街 39 号

邮 编 250001

电 话 总编室 (0531) 82098914

市场部 (0531) 82098027

网 址 <http://www.sd-book.com.cn>

印 装 山东华立印务有限公司

经 销 新华书店

规 格 16 开 (169mm × 239mm)

印 张 10

字 数 160 千字

版 次 2015 年 12 月第 1 版

印 次 2015 年 12 月第 1 次

ISBN 978-7-209-09330-9

定 价 32.00 元

如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换。

山东省普惠金融发展报告 2015

课题组成员

组 长：姜旭朝

副组长：苏志伟

成 员：陈宗义 山东政法学院

丁淑娟 山东师范大学

张晓燕 山东师范大学

序

发展普惠金融体系，有利于解决“三农”问题，缓解小微企业的融资难题，降低民间金融的巨大风险，因此成为近年我国金融改革的一项重要举措。普惠金融基本涵盖账户、储蓄、支付、信贷、保险等五大内容，涵盖的主体包括社会各阶层。由于普惠金融的突出难点依然表现在信贷方面，小微企业与农户是典型的普惠金融需求主体，因而本书的观察视角以小微企业、农户的信贷融资为主，对普惠保险也有所涉及，但主要从有利于小微企业、农户信贷融资方面入手，且主要是小微企业贷款的保证保险与农业保险。

山东省是中国经济最发达的省份之一，金融业虽然近年来得到了快速发展，但仍然相对滞后，与经济大省的地位不相称。2013年8月7日，山东省人民政府出台《关于加快全省金融改革发展的若干意见》，俗称“山东金改22条”，为山东省未来5年的金融发展做了全面规划。其中，多次提及普惠金融及其具体举措。为落实“山东金改22条”的意见，山东省人民政府（及办公厅）、山东省财政厅、科学技术厅、物价局、金融工作办公室、农业厅及其他部门颁布了一系列的政策规范，以促进并扶持山东普惠金融的发展。自此，山东省加快了普惠金融的发展步伐。本书对山东普惠金融领域发生的大事进行了梳理，起始点为2006年，并



重点对 2013 年“山东金改 22 条”出台后山东省各政府管理部门出台的普惠金融政策进行了梳理。

本书详细分析了山东省普惠金融取得的成果。小额信贷平稳增长，主要表现在涉农贷款、小微企业贷款数额不断增加；主要服务于小微与农户的草根金融在不断发展壮大；普惠金融产品与服务不断地创新；金融生态环境逐步改善；普惠保险的“稳定器”作用也在逐渐显现，表现在城乡一体、覆盖山东全省的社会保险制度已经基本建立，保险缓解小微企业融资难的功能正日趋加强，山东省农业保险得到长足发展。

虽然，山东省普惠金融取得了重要进展，但是问题也不容忽视。农村金融市场的基本问题是农户资金供给充足条件下的融资难。根据调研，利息高、找不到关系去借款、缺乏抵押品、不知道有何贷款等，是融资难的主要原因。为了改善农户融资难，需要加大农村金融市场上金融中介的资金供给，继续加大涉农抵质押担保方式创新，但同时要注意保护农户的根本利益，加大对金融的宣传。

小微企业方面，融资依旧难，表现为融资量少、成本高、手续复杂、期限过短。究其原因，从小微企业自身来讲，小微企业生命周期短，盈利能力差，管理混乱，风险意识较为匮乏，有效抵押品不足，导致小微企业的违约概率较高；财务信息透明度低，信息不对称难以很好解决；小微企业所需贷款规模小，导致金融机构单位融资的成本较高。这样，金融机构为了补偿风险、弥补相应的成本，而不得不对小微企业收取较高的利息及相关费用，尽可能地缩短融资期限以控制风险，并且在审批手续上更为谨慎，从而导致小微企业取得贷款的时间较长。而小微企业为了取得融资，不得不克服本身的局限，花费额外的成本去投保，或者寻找合适的担保机构。从整个社会的融资渠道来看，融资渠道仍较为狭窄，主要局限于间接融资市场。尽管直接融资市场已有较大的发展，但是能够获得直接融资的小微企业占极少数，小微企业融资市场从而成为

一个卖方市场，这也是小微企业融资难的原因之一。为了进一步改善小微企业的融资环境，各政府部门、金融机构需要共同努力为小微企业寻找更多低成本的抵押品，健全小微企业信用担保体系，加快小微企业评级体系的建设等。

在普惠保险方面，小微企业贷款保证保险依然存在保险费率高、保险公司成本高、风险大等问题，山东省新出台的《关于开展小额贷款保证保险试点工作的实施意见》《关于运用财政政策措施进一步推动全省经济转方式调结构稳增长的意见》能一定程度上解决这些问题，但是要做进一步的工作：需要实行优惠政策，鼓励保险公司开展该业务；加强贷款保证保险人才队伍的建设，加强保险公司的风险管理；宣传贷款保证保险业务政策，提高小微企业保险消费意识。

本书最后一部分主要以代表性金融机构为例，阐述其开展的普惠金融服务。农业发展银行是我国唯一的农业政策性金融机构，山东省分行贷款范围涵盖新农村建设的各个领域，已经逐步成为农村金融的骨干和支柱，为开创“三农”工作新局面做出了积极贡献。农业银行是大中型银行的代表，农行山东省分行围绕各类农业经营主体的金融需求，创新产品服务，推动现代农业工作迈上新台阶，并持续加大小微企业信贷支持力度，其实践充分证明了，大银行不仅可以做小微金融，还具有独特优势。农村信用社、农村商业银行和农村合作银行是农村金融的主力军，山东省农信社大力发展农村金融，力争实现农村金融“村村通”，并努力做好小微发展的“助推器”，让农村居民和小微企业享受到普惠金融带来的便捷。村镇银行是农村金融新生主力军，其涉农小微企业贷款占到村镇银行业务总量的70%左右，其运营规模和管理水平均不断提升，但仍存在贷款保证方式单一、贷款成本较高等问题。此外，开展普惠金融服务的还包括种类多样的其他金融机构，如城市商业银行、小额贷款公司、融资性担保机构、民间融资机构、典当行和融资租赁公司等，但



因篇幅所限，本书略有涉及。

本书是中国普惠金融中心关于山东普惠金融研究的阶段性成果之一。中国海洋大学经济学院的姜旭朝教授担任课题组长，苏志伟教授担任副组长。济南大学金融研究院孙国贸教授、山东财经大学金融学院马建春教授提供了部分资料。山东师范大学商学院张晓燕博士与山东师范大学丁淑娟博士联合撰写了本书。第一、二、七章由张晓燕完成，第四、五、六章由丁淑娟完成，第三章由两人共同完成。全书由丁淑娟统稿。

本课题的完成得到了深圳证券交易所综合研究院及中央财经大学金融研究院的支持与帮助，在此向他们表示衷心感谢。还要感谢山东人民出版社第五编辑室编辑马洁女士，她按照精品学术文献的要求，从文字编辑、审校到装帧设计等各个方面对本书提出了很多修改意见，她对工作一丝不苟的态度和耐心执著的精神令课题组成员深受感动。

受资料可得性及能力所限，本报告难免存在许多问题，我们愿意接受专家学者的批评指正，期待着更多的专家学者与我们一起就山东普惠金融的发展进行深入研究。

丁淑娟

2015年11月16日

目 录

1. 引 言	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究内容和意义	11
1.3 普惠金融及其经济绩效	12
2. 中国的普惠金融发展	19
2.1 小额贷款公司的发展和探索	19
2.2 新型农村金融机构的发展	23
2.3 互联网金融的异军突起	27
2.4 我国普惠金融的发展特点和存在问题	33
3. 山东普惠金融发展大事记	38
3.1 农村普惠金融的发展	38
3.2 小微企业普惠金融的发展	45
3.3 普惠金融机构及基础设施的进展	49
4. “山东金改 22 条”后出台的普惠金融政策	57
4.1 山东省人民政府颁发的政策文件及采取的措施	60
4.2 山东省人民政府办公厅颁发的政策文件及采取的措施	61



4.3	山东省财政厅颁发的政策文件及采取的措施	67
4.4	山东省科学技术厅颁发的政策文件及采取的措施	69
4.5	山东省物价局颁发的政策文件及采取的措施	70
4.6	山东省金融工作办公室颁发的政策文件及采取的措施	71
4.7	山东省农业厅颁发的政策文件及采取的措施	73
4.8	其他部门颁发的政策文件及采取的措施	74
5.	山东省普惠金融取得的进展	77
5.1	小额信贷平稳发展	77
5.2	“草根金融”不断发展，补充了传统的银行信贷模式	83
5.3	直接融资能力大幅提升	88
5.4	普惠保险“稳定器”作用逐渐显现	90
5.5	普惠金融产品与服务创新不断推进	98
5.6	普惠金融生态环境逐步改善	105
6.	山东省普惠金融发展中存在的问题及建议	110
6.1	山东省农村金融市场存在的问题及对策	110
6.2	山东省小微企业融资中的问题及对策建议	117
6.3	山东省普惠金融保险存在的问题及对策建议	120
7.	山东省主要普惠金融机构的改革与发展	127
7.1	山东省农业发展银行在普惠金融领域的发展概况	127
7.2	山东省农业银行在普惠金融领域的发展概况	129
7.3	山东省农村信用社在普惠金融领域的发展概况	132
7.4	山东省村镇银行在普惠金融领域的发展概况	134
7.5	山东省其他相关金融机构在普惠金融领域的进展	137
	参考文献	141

1. 引言

在现阶段的中国，普惠金融体系是指在服务于整体经济大局的前提下，通过官方推动，由正规金融机构有序地为包括低收入者和小微企业在内的全体社会成员，以合理和差别化的价格提供持续的、全功能的金融服务，使金融体系适度协调发展，并做好风险防范。普惠金融的服务对象包括社会所有阶层，但重点是那些被排除在正规金融体系之外的低收入群体，包括农村和农户、中小微型企业和城市贫困群体。这些主体具有共同特点，如贫困、收入较低、居住在偏远地区、信用较差等，因此得不到传统、正规的金融服务，依靠现有资金和途径无法满足其资金需求，迫切需要普惠金融机构向其提供更为广泛、更加方便、价格合理、持续性的金融产品和服务。

1.1 研究背景

1.1.1 国内经济背景

1. “三农”问题

中国是农业大国，农业是立国之本，但农业的产出率较低，导致农村的经济发展水平较为落后，农民的收入水平较低。2014年，城镇居民可支配收入为28844元，而农村居民可支配收入仅为10489元，差距明显。金融



资源和金融机构具有明显的趋利性，不愿意将有限的资金流向农业、农村和农民，从而限制了“三农”发展，形成了恶性循环。

2004年12月，中央经济工作会议提出实行工业反哺农业、城市支持农村的方针，“三农”问题重新回到“重中之重”。此后，“中央一号”文件连续12年聚焦“三农”问题，不断加大对农村金融的支持力度。例如2015年一号文件《关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见》中，明确提出推动新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展，努力在提高粮食生产能力上挖掘新潜力，在优化农业结构上开辟新途径，在转变农业发展方式上寻求新突破，在促进农民增收上获得新成效，在建设新农村上迈出新步伐，为经济社会持续健康发展提供有力支撑。

根据第六次全国人口普查数据，居住在农村的人口为6.7414亿人，占总人口的50.32%，但流向农业、农村和农民的金融资源非常有限。根据《中国农村金融服务报告（2014）》的数据，截至2014年年末，全部金融机构本外币农村贷款余额19.4万亿元，占各项贷款余额比重23.2%；农户贷款余额5.4万亿元，占各项贷款余额比重6.4%；农林牧渔业贷款余额3.3万亿元，占各项贷款余额比重4.0%；全口径涉农贷款23.6万亿元，占各项贷款余额比重28.1%，较2007年年末增长285.9%。可见，尽管近年来在政府的引导鼓励下，涉农贷款明显增长，但“三农”的资金缺口依旧巨大。因此，发展普惠金融体系，将其作为主要服务对象，有助于缓解“三农”问题。

2. 中小微企业融资难问题

信息不对称的普遍存在，导致向中小微企业等开展小额信贷活动的交易成本大大提高，因此这类企业常被排除在正规金融体系之外。根据国家工商总局的统计，截至2014年年底，全国工商登记注册企业数为1023万户，还有数量更多的个体工商户，中小企业几乎占企业总数的99%，对GDP的贡献超过60%，对税收的贡献超过50%，提供了80%的城镇就业岗位和82%的新产品开发。虽然数量庞大，但这些中小企业平均寿命仅为2.9

年,企业做不长、做不大的原因有很多,但是融资困难是造成这一现象的重要原因。中央财经大学民泰金融研究所公布的《中国中小微企业金融服务发展报告(2014)》及中国民生银行公布的《小微金融发展报告(2014)》显示,当前,困扰小微企业生存与发展的首要问题就是融资困难。根据银监会数据显示,截至2015年9月末,小微企业贷款余额22.54万亿元,占全部贷款余额的23.06%,中小企业的资金缺口达30%。究其原因,主要有:担保抵押不到位,中介机构缺乏,信息不对称,社会信用体系不健全,中小企业经营管理不规范,等等。

因此,发展普惠金融体系,将中小微企业作为普惠金融服务的对象,有助于解决其融资难问题,实现小微企业的持续发展。

3. 民间金融的风险问题

近年来,由于正规金融渠道融资不顺畅,民间金融呈现出供需两旺的态势。民间金融的存在,拓宽了中小微企业和低收入群体的融资渠道,一定程度上促进了我国经济的增长。然而,民间金融存在一些难以解决的问题:一是民间金融提供的金融服务和金融资源的价格往往大大高于正规金融的服务和资源的价格,导致中小微企业和低收入群体难以承担;二是民间金融游离于正规金融体系之外,没有受到必要的金融监管,容易产生金融风险 and 危机。

2010年以来,随着“温州私营企业老板跑路”“泗洪全民高利贷崩盘”“鄂尔多斯民间借贷危机”等新闻事件的曝光,民间借贷市场的“非理性繁荣”和巨大风险逐渐显现出来。特别是2014年下半年来,受经济下行、流动性趋紧等综合因素影响,各地非法集资吸储、民间借贷纠纷等案件大幅增加,一大批高杠杆、高成本扩张企业资金链断裂,民间借贷逾期违约案件高发,老板跑路频繁上演,如福建龙岩天成集团董事长黄水木“卷款十亿出逃”事件、广西柳州正菱集团实际控制人廖荣纳出逃且身负民间借贷30多亿元,标志着以民间借贷为主的我国民间金融风险进入集中暴露期。

当前民间融资领域案件高发,隐患重重,主要原因有:信贷收紧致使



扩张企业被迫靠民间借贷“短贷长用”维持运营；大批投机性借贷资金涌入房地产和采矿业，行业遭遇调控不景气，难免违约和坏账结局；部分中介机构以投资理财等名义非法集资，推波助澜。发展普惠金融，将民间金融纳入到正规金融框架下，能够有效降低金融风险，有利于金融稳定和经济健康发展。

4. 国内相关法律法规

2004~2015年，“中央一号”文件连续12年聚焦“三农”问题。2014年1月19日，国务院在《关于全面深化农村改革 加快推进农业现代化的若干意见》中第一次明确提出了加快农村金融制度创新的具体部署。2015年2月1号，国务院在《关于加大改革创新力度 加快农业现代化建设的若干意见》中对于如何在经济发展新常态下实现农业农村的新发展，给出了明确的答案。

2009年9月，在全球金融危机的背景下，为扶持中小企业发展，国务院发布《关于进一步促进中小企业发展的若干意见》，指出中小企业的健康发展是关系民生和社会稳定的重大战略任务。

2010年2月，银监会提出针对小企业 and 农村贷款的“两个不低于”的目标，即增速不低于全部贷款的增速、增量不低于上年。

2012年，为了了解普惠金融的效果并加快普惠金融的发展，我国分别设立了温州市、珠三角、泉州市三个金融改革创新综合实验区。2012年3月，为克服温州次贷危机的影响，温州市金融综合改革试验区成立。2012年7月，《广东省建设珠江三角洲金融改革创新综合试验区总体方案》发布，包括以下内容：一是在珠三角地区建设城市金融改革创新综合试验区，二是在梅州市建设农村金融改革创新综合试验区，三是在湛江市建设统筹城乡发展金融改革创新综合试验区等。2012年12月，《福建省泉州市金融服务实体经济综合改革试验区总体方案》通过，泉州市成为第三个国家级金融综合改革试验区。

2013年7月25日与8月12日，国务院先后颁布实施《国务院办公厅

关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》（简称“金十条”）和《国务院办公厅关于金融支持小微企业发展的实施意见》等重要文件，对于如何做好针对“三农”和小微企业的金融服务做出了较为详细的安排。

2013年9月，中国人民银行行长周小川从官方角度明确提出推进包容性金融（普惠金融）发展。发展包容性金融，使现代金融服务具有更多的包容性和覆盖面，惠及弱势群体和薄弱环节，对于我国目前实现稳增长、保就业、调结构、促改革的总体任务和促进社会公平正义的总体目标具有重要的促进作用。

2013年11月12日，十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，多次提及“公平”“平等”，并明确提出“发展普惠金融”。

2014年3月5日，李克强总理在十二届全国人大二次会议上代表国务院作《政府工作报告》，为互联网金融正名，并提出：让金融成为一池活水，更好地浇灌小微企业、“三农”等实体经济之树。

2014年4月25日，中央银行下调县域农村商业银行、县域农村合作银行存款准备金率，分别为0.5个和2个百分点。2014年6月16日，央行再次对部分金融机构下调存款准备金率0.5个百分点，其降准对象是符合审慎经营要求且“三农”和小微企业贷款达到一定比例^①的商业银行，大约覆盖67%的城市商业银行、80%的非县域农业商业银行和90%的非县域农村信用合作社。这两次定向降准并不意味稳健货币政策取向的改变，也不会影响银行体系总体流动性，其实质是资金投放的结构性调整，目的是引导更多资金投向“三农”和小微企业等国民经济重点领域和薄弱环节，实现信贷结构的优化调整。2015年，央行定向降准的步伐依然没有停歇，10月24日，在全面下调金融机构人民币存款准备金率0.5个百分点的基础上，对

^① 上年新增涉农贷款占全部新增贷款比例超过50%，且上年末涉农贷款余额占全部贷款余额比例超过30%；或者，上年新增小微贷款占全部新增贷款比例超过50%，且上年末小微贷款余额占全部贷款余额比例超过30%。



“三农”和小微企业贷款符合条件的金融机构额外降低存款准备金率0.5个百分点。

2014年11月20日，为切实扶持小型微型企业（含个体工商户）健康发展，《国务院关于扶持小型微型企业健康发展的意见》发布，提出了十条具体措施：一是充分发挥现有中小企业专项资金的引导作用，鼓励地方中小企业扶持资金将小型微型企业纳入支持范围；二是认真落实已经出台的支持小型微型企业税收优惠政策，根据形势发展的需要研究出台继续支持的政策；三是加大中小企业专项资金对小微企业创业基地建设的支持力度；四是对小型微型企业吸纳就业困难人员就业的，按照规定给予社会保险补贴；五是鼓励各级政府设立的创业投资引导基金积极支持小型微型企业；六是进一步完善小型微型企业融资担保政策；七是鼓励大型银行充分利用机构和网点优势，加大小型微型企业金融服务专营机构建设力度；八是高校毕业生到小型微型企业就业的，其档案可由当地市、县一级的公共就业人才服务机构免费保管；九是建立支持小型微型企业发展的信息互联互通机制；十是大力推进小型微型企业公共服务平台建设，为小型微型企业免费提供管理指导、技能培训、市场开拓、标准咨询、检验检测认证等服务。

2015年3月，银监会发布《关于2015年小微企业金融服务工作的指导意见》，提出“三个不低于”目标，即在有效提高贷款增量的基础上，努力实现小微企业贷款增速不低于各项贷款平均增速，小微企业贷款户数不低于上年同期户数，小微企业申贷获得率不低于上年同期水平。此外，明确要求商业银行等金融机构结合金融系统深化改革和大数据等网络信息技术广泛应用的新趋势，加强产品创新、服务创新和渠道创新。

1.1.2 山东经济背景

1. 山东省经济发展和金融发展现状

山东省是中国经济最发达的省份之一，也是中国经济发展的一个缩影。山东也有东、中、西之别，山东也是农业大省，其经济近年来也得到了快

速发展。根据《中国城市竞争力年鉴》，山东省与广东、江苏一同被评为2014年中国最具综合竞争力省区。2014年，山东省实现国民生产总值（GDP）59426.7亿元，人均GDP为60879元，按年均汇率折算为9911美元，GDP增长率为8.7%，明显高于全国平均水平。

近年来，山东省的金融业得到快速发展。2014年，山东省金融业产值2692.55亿元，增长10.9%，占全省GDP的4.53%，正在逐步成为山东现代服务业的支柱产业，但与其他经济大省的差距依然明显。

表1-1反映了山东省的经济和金融发展情况，并与经济发展水平相似的江苏、浙江、广东、北京和上海进行对比。由表可见，山东省的GDP总量居全国第三位，然而以人均GDP衡量的经济发展水平却要明显低于其他省市，高于全国平均水平；山东省的金融业产值、银行信贷资源、上市公司数及市值在6个省市中是最低的，金融业产值占比仅为4.53%，不仅明显低于其他5个省市，甚至低于全国平均水平（7.38%），与经济大省的地位不相称。总之，山东是经济大省，但并非发达省份，更非金融强省。

表1-1 山东省与有关省市经济和金融发展情况（2014）

	GDP 总量 (亿元)	人均 GDP (元)	金融业产 值(亿元)	金融业 产值占 比(%)	银行信贷 (亿元)	保费收入 (亿元)	上市公 司(个)	上市公 司市值 (亿元)
山东	59426.7	60879	2692.6	4.53	69151.9	1454.9	150	9606
江苏	60879.3	81874	4486.8	7.37	93735.6	1683.8	232	11599
浙江	40154	72967	2934	7.31	79242.0	1258.2	244	13303
广东	67792.24	63452	4275	6.31	127881.5	2341.7	366	32580
北京	21330.8	99995	3310.8	15.52	100095.5	1207.2	219	98538
上海	23560.94	97308	3268.43	13.87	73882.5	986.75	201	23896
全国	636463	46531	46954	7.38	1173735	20235	2489	237600

资料来源：根据各省市《2014年国民经济和社会发展统计公报》及《2013年中国证券期货统计年鉴》整理。

近年来，山东省金融业保持了良好的发展势头，为全省经济社会发展