

教育部人文社会科学研究规划基金项目(10YJA790071)资助

武汉理工大学研究生教材建设基金资助

金融排斥与普惠金融体系构建： 理论与中国实践

胡国晖 王婧 著



 中国金融出版社

金融排斥与普惠金融体系构建： 理论与中国实践

胡国晖 王 婧 著



中国金融出版社

责任编辑：王雪珂

责任校对：孙蕊

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

金融排斥与普惠金融体系构建：理论与中国实践 (Jinrong Paichi yu Puhui Jinrong Tixi Goujian: Lilun yu Zhongguo Shijian) / 胡国晖, 王婧著. —北京：中国金融出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8226 - 1

I. ①金… II. ①胡…②王… III. ①金融体系—研究—中国
IV. ①F832. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 286598 号

出版

发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 14

字数 220 千

版次 2015 年 12 月第 1 版

印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价 39.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8226 - 1/F. 7786

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究的现实背景及意义	2
一、研究的现实背景	2
二、研究的现实意义	6
第二节 研究的理论背景及意义	8
一、研究的理论背景	8
二、研究的理论意义	14
第三节 研究框架及研究方法	15
一、本书的研究框架	15
二、研究方法	17
第二章 金融排斥与普惠金融的基本理论	19
第一节 金融排斥理论述评	19
一、金融排斥研究渊源及发展	19
二、金融排斥的理论要点	20
第二节 金融排斥视角下的普惠金融	30
一、普惠金融与金融排斥的关系	30
二、普惠金融概念的缘起及内涵	30
三、普惠金融的特征及其进步性	33
第三节 构建普惠金融体系的意义	35
一、打破金融排斥与贫困加剧的恶性循环	35
二、破解小额信贷与微型金融的发展难题	36
三、促进金融资源在宏观上的合理流动	36
四、在“金融平等”原则上重塑金融伦理	37
五、以金融包容促进社会包容	38
第四节 普惠金融体系的一般构成	39

一、普惠金融体系的微观层面——需求者	40
二、普惠金融体系的微观层面——供给者	43
三、普惠金融体系的中观层面	45
四、普惠金融体系的宏观层面	46
第三章 金融排斥视角下普惠金融体系的构建机理	47
第一节 普惠金融体系的构建条件	47
一、宏观经济视角下的普惠金融体系——分析框架	47
二、普惠金融部门对总产出的影响——模型分析	49
三、普惠金融体系构建的市场条件及政策条件	51
第二节 普惠金融体系的形成机理	54
一、普惠金融体系的形成：从金融排斥到金融包容的突破	54
二、普惠金融体系的发展：解决规模化和可持续性问题	60
第四章 世界范围内的金融排斥问题与普惠金融实践	64
第一节 发达国家金融排斥问题与普惠金融实践	64
一、发达国家的金融排斥问题	64
二、主要发达国家的普惠金融实践	67
第二节 发展中国家金融排斥问题与普惠金融实践	70
一、发展中国家的金融排斥问题	70
二、发展中国家的普惠金融实践	72
第三节 国际组织推动全球普惠金融的实践	79
第四节 国际经验总结与启示	83
一、国际经验总结	83
二、相关启示	85
第五章 中国普惠金融发展的总体评价	89
第一节 普惠金融发展指数构建	89
一、普惠金融发展指数构建的依据	89
二、普惠金融发展指数构建的方法	92
第二节 中国普惠金融发展的纵向及横向比较	95
一、中国普惠金融发展的纵向比较	95
二、中国普惠金融发展的横向比较	99

第六章 中国的金融排斥问题与普惠金融实践	102
第一节 “三农”的金融排斥问题与农村金融体系建设	102
一、“三农”金融排斥的一般原因及表现	103
二、“三农”金融排斥的体制和政策性因素	106
三、农村金融体系的建设情况	107
第二节 中小微企业金融排斥与融资支持体系建设	115
一、中小微企业的界定	115
二、中小微企业所面临的金融排斥	116
三、中小微企业融资支持体系的建设情况	119
第三节 城市弱势群体金融排斥与社区金融建设	124
一、城市弱势群体的由来	124
二、城市弱势群体面临的金融排斥问题	125
三、中国社区金融支持城市弱势群体的功能分析	127
四、中国社区金融体系的建设情况	129
第四节 保险排斥问题与包容型保险体系建设	130
一、保险排斥与金融排斥	130
二、保险排斥的表现形式	132
三、当前保险业支持弱势领域的进展	135
第五节 中国构建普惠金融体系的主要障碍	140
第七章 构建中国普惠金融体系的总体设计	147
第一节 普惠金融体系的构建原则	148
一、国家战略原则	148
二、系统构建原则	150
三、可持续发展原则	151
第二节 普惠金融体系构建的三大动力	153
一、市场推动力	153
二、政府推动力	155
三、技术推动力	157
第三节 普惠金融体系的整体构架	158
一、普惠金融体系的机构构架	158
二、普惠金融体系的产品构架	161

三、普惠金融体系的支撑平台和宏观环境	163
第四节 普惠金融体系的功能实现	164
一、普惠金融体系的功能定位	164
二、普惠金融体系发展路径	167
第八章 构建中国普惠金融体系的对策建议	169
第一节 增强普惠金融服务的供给能力	169
一、完善普惠金融组织机构体系	169
二、加强传统金融机构在普惠金融体系中的作用	175
三、创新普惠金融业务运作模式	176
四、支持互联网金融发展	179
第二节 挖掘和保护弱势领域金融需求	181
一、深挖弱势领域的金融需求	181
二、加强金融消费者权益保护	184
三、普及金融教育	185
第三节 健全普惠金融配套服务体系	188
一、改进普惠金融公共服务	188
二、建立普惠型征信及信用信息共享系统	190
三、发展普惠金融专业化服务机构	191
四、培养普惠金融专业人才	192
第四节 完善普惠金融的法律、监管和政策体系	193
一、构建普惠金融法制环境	193
二、健全对普惠金融的审慎监管	194
三、落实普惠金融各项政策	196
第五节 营造普惠金融的社会文化环境	197
一、营造普惠金融的文化氛围	198
二、构建普惠金融的信用环境	198
三、强化企业的社会责任	200
附录	202
参考文献	205
后记	214

图表目录

图 2.1	Kempson 和 Whyley 的金融排斥五维度	24
图 2.2	Vaughan 的排斥曲线	25
图 2.3	信贷配给的原因	26
图 2.4	金融排斥与贫困加剧的恶性循环	35
图 2.5	普惠金融体系结构	40
图 3.1	普惠金融的宏观分析模型	49
图 3.2	普惠金融构建的政策条件模型	52
图 3.3	金融排斥的成因及后果	55
图 3.4	从金融排斥到金融包容的过程	56
图 3.5	限制、歧视性金融供给政策	58
图 3.6	非正规金融的正规化过程	59
图 3.7	普惠金融体系的内在成长机制	61
图 3.8	普惠金融体系的内在成长反馈	61
图 3.9	普惠金融体系的外部推动机制	62
图 4.1	FDIC 美国家庭银行服务情况调查结果	68
图 5.1	2002—2012 年中国普惠金融各指标的变化趋势	97
图 5.2	2002—2012 年中国普惠金融指数的变化趋势	97
图 5.3	2012 年中国各省（自治区、直辖市）普惠金融发展指数的 统计直方图	101
图 6.1	涉农贷款额及其占各项贷款额的比例变动情况	104
图 6.2	农户借钱时首先选择的借钱对象	106
图 6.3	为农村地区提供服务的正规金融机构	107
图 6.4	小微企业主对抵押、担保方式的认可度和使用情况	117
图 6.5	温州指数走势图	118
图 6.6	中国保险业的整体发展情况	131
图 6.7	不同国家保险业发展情况	132

图 6.8	农业险保费与农业险赔付占比	134
图 6.9	农业保险保费收入和赔偿情况	138
图 6.10	中国农业保险发展趋势	139
图 6.11	各省（自治区）生产总值和银行业资产（2014 年）	141
图 6.12	三次产业拉动率（1992—2014 年）	143
图 7.1	中国普惠金融体系的机构构架	160
图 7.2	按机构划分的中国普惠金融支撑服务体系	164
图 7.3	中国普惠金融体系的结构和功能匹配模型	165
图 7.4	中国普惠金融体系发展路径	167
表 2.1	普惠金融主体的多元组合	44
表 2.2	普惠金融体系中观层面：金融基础设施和相关服务	45
表 5.1	评价普惠金融发展的指标体系	94
表 5.2	2002—2012 年中国普惠金融发展指数	96
表 5.3	2012 年中国东部地区各省（直辖市）普惠金融发展评价值	100
表 5.4	2012 年中国中部地区各省普惠金融发展评价值	100
表 5.5	2012 年中国东北地区各省普惠金融发展评价值	100
表 5.6	2012 年中国西部地区各省（自治区、直辖市）普惠金融 发展评价值	101
表 6.1	中国农业银行县域金融机构数量变动情况	103
表 6.2	历年从农村信用社获取贷款的农户比例的情况	105
表 6.3	涉及农村地区普惠金融建设的部分规章文件（2010 年至今）	113
表 6.4	监管部门涉及普惠金融的部分规章文件（2010 年至今）	119
表 6.5	城市低收入人群的金融需求类型	125
表 6.6	城市弱势群体面临的金融排斥情况	126
表 6.7	2013 年末中国保险业分布情况	133
表 6.8	2013 年中国各地区保险发展情况	133
表 6.9	保监会涉及保险支持弱势群体的部分规章文件（2009 年至今）	137
表 7.1	各类型金融机构提供普惠金融服务的优劣势	159
表 7.2	普惠金融主要产品类型及需求方的要求	162
附表 1	普惠金融各指标纵向测度实际值	202
附表 2	普惠金融各指标横向测度实际值	203

第一章 导 论

在经济和社会发展到一定阶段时，人类必然开始思考：如何尽量减少发展的不平衡；如何在不影响效率的同时，使发展的机会更加公平、发展的成果更多惠及大众；如何帮助各类社会弱势群体走上自我发展的康庄大道。在这样一个包罗极广的大课题中，人们对金融的作用有着高度的关注与期待。很久以来，人们都相信金融与经济增长之间存在相互促进的关系，而近些年的理论和实践表明，金融在解决贫困与发展不平衡问题方面也具有强大的力量。

然而，世界范围内各国现行的金融体系并不自发地具有这种功能。相反，在长期形成的制度和结构条件下，金融的作用是非平衡性的，它倾向于扩大而不是减少经济和社会发展的差异，其典型的表现是金融排斥。金融排斥是市场选择的结果，反映了资本“趋利避害”的天性，它的存在导致金融资源配置的失衡进一步加剧，经济社会发展进一步向强势领域倾斜，弱势领域“积贫积弱”的情况更加严重。

传统意义的金融发展并不能消除金融排斥现象，这在一些金融高度发达的国家表现得特别明显。一直以来，无论是发达国家还是发展中国家，经济、金融的发展并没有消除贫困和失衡，只是各有不同的表现形式。因此，依靠市场本身并不能解决所有的问题，金融结构、功能和机制的完善仍是摆在所有国家面前的任务。普惠金融是继小额贷款、微型金融之后，人们为消除金融排斥及与之相关的贫困和不平衡问题而提出的理念，它的提出触及金融结构和功能更深层次的问题。自 2005 年普惠金融概念提出以来，到现在正好经历了十年。十年中，世界各国及国际组织为构建普惠金融体系做出了巨大的努力，在全球范围内展开了一次次的理论探索和社会实践。作为第一人口大国，中国普惠金融的发展状况对整个世界普惠金融目标的实现至关重要。同时，中国正处在经济发展和转型攻坚阶段，普惠金融体系的构建无疑恰逢其时，具有重要的意义。本书的研究正是在这样的背景下展开的。

第一节 研究的现实背景及意义

一、研究的现实背景

作为发展中国家和转型经济体，中国的金融发展和改革是并驾齐驱的。在改革开放之前，中国经济的运行是财政主导型的，缺乏独立的银行体系，金融部门对资源配置的作用非常薄弱，自然也与贫困和失衡等问题无甚关联。1978年之后，中国金融改革伴随着经济改革而逐步推进，其核心成就表现在两个方面：其一，工行、农行、中行、建行等专业银行从中国人民银行中分离；各类股份制商业银行、政策性银行、证券公司、保险公司、信托投资公司等多种金融机构相继建立；资本市场从无到有地发展起来。到20世纪90年代，中国金融体系的基本架构初步形成。其二，以2004年为起点，中国金融机构开展了大规模的重组改制，特别是国有银行、保险公司的股份制改革和上市，厘清了国家和金融机构的关系，促进了公司治理结构和外部监管环境的改善，使金融机构真正走向了商业化经营的道路。

作为整个经济改革的一部分，中国金融改革的逻辑起点是恢复金融对资源配置的基础性作用，其核心是建立现代金融体系及推动金融机构的商业化，其顺序是依据经济体制改革的需要和进展，先进行宏观层面的架构，再进行微观机制的重建^①。这两大改革无疑取得了巨大的成就，金融在经济中的作用强有力地显现出来。但是，三十余年的金融改革并没有造就一个结构和功能都十分完备的金融体系，在金融取代财政成为资源配置主渠道的同时，财政主导下的资源配置重心并未发生根本的变化，金融领域的不平衡也在积累，在金融资源的“流图”上，资金指向重点地区、重点企业和重点行业的主线清晰可见，而某些领域却成为“空白”。时隔三十多年，在建立市场化金融框架的主要目标实现之后，由于经济形势和社会环境的变化，处于次要地位的金融排斥问题开始浮出水面，成为困扰中国经济进一步发展的障碍。

（一）宏观层面的结构性缺失

中国金融改革是与国企改革相伴而生的，两者相互联系，也相互牵制。

^① 关于中国金融体制改革的评论，参见曹远征：《对我国金融体制改革的回顾与展望》，载《开放导报》，2008（1），9~15页。

在 20 世纪 80 - 90 年代金融体系形成之时, 支持企业改革及为国企服务无疑是非常重要的导向, 由此形成以国有商业银行为主体的高度集中的银行结构, 是中国金融的重要特征。通过由国家支持的、实力雄厚的大银行, 大量金融资源配置给国有企业或大企业。

以大银行为主的金融结构形成之初, 国有银行仍承担了许多政策性的功能, 并非独立经营的商业化机构, 资金的配置不完全是市场运作的结果, 政府在其中依然发挥着重要作用。这种结构不仅自然地承袭了以往财政集中分配资金体制的某些形式和特征, 也与当时中国经济改革, 尤其是企业改革的状况相适应, 对后者起到了重要的支持作用。但是, 随着财政配置资源功能的逐步减弱, 金融的功能并未及时跟进, 集中化的金融结构造成了某些领域的金融空白, 特别是未形成对广大中小企业、广大农村有效的金融支持。1996 年之前, 农业银行统领农村政策性业务和商业性业务, 并直接领导农村信用社作为农村基层服务组织, 共同构成官办性质的庞大农村金融网络。此后, 尽管政府一直试图通过建立完善农村和城市合作金融体系来解决农村及中小企业的融资问题, 但没有达到预期的目标, 农村信用社和城市信用社的发展困难重重、屡遭挫折。这种结构性的缺失遗留下来, 日后越来越困扰着中国经济发展。

为了修正过分集中的金融结构, 政府和学界领袖对中小金融机构寄予厚望^①, 将发展中小金融机构视为解决中小企业融资难的根本出路。在政府的扶植下, 地方性的股份制商业银行、城市商业银行等中小型金融机构迅速成长, 并在金融体系中赢得了一席之地。然而至今为止, 中小金融机构在金融体系中的地位依然较低, 远远不能满足中小企业的融资需求, 中小企业经济贡献与资源占用的倒挂现象依然严重。许多中小金融机构在本地市场立足之后便开始寻求规模扩张和跨地区经营, 向着大银行的经营模式靠拢, 偏离设立之初确定的为地方经济、中小企业、城市市民和“三农”服务的方向。中小金融机构能否成为中小企业金融体系的支柱成为一个疑问。

(二) 化解金融风险政策的副作用

随着市场化金融体系的建立, 我国金融风险开始显现。20 世纪 90 年代, 金融领域出现挤兑、非法集资、“倒会”、违法违规经营等一系列乱象。亚洲

^① 例如林毅夫、李永军 (2001), 李志赞 (2002), 史晋川等 (2003)。

金融危机爆发之后，金融风险进一步加剧，金融安全问题被提升到国家安全的高度。为了整顿金融秩序、控制金融风险，政府采取了一系列措施，试图将金融风险“堵截”在正规金融系统之外。这些措施富有成效，但也存在负面影响，即在一定程度上加剧了我国正规金融与非正规金融并存的二元结构^①，使某些区域或领域陷入“金融排斥”的困境。

1997年末，中央召开第一次全国金融工作会议，会后下达了《关于深化金融改革，整顿金融秩序，防范金融风险的通知》，对金融市场进行了全面的清理整顿。其中一点便是明确了国有商业银行收缩、精简分支机构策略：“除中国农业银行外，其他国有商业银行要适当撤并地、县级机构，主要在大中城市开展业务。”而在此之前的1996年，国务院已下达《关于农村金融体制改革的决定》，宣布中国农业银行与农村信用社脱离行政隶属关系，开始全面向商业银行转轨。在1997年中国农业银行全国分行行长会议上，该行虽然表示仍要坚持“支农”的发展战略，但强调对其中的农业产业化和城乡一体化进行支持，并且确定了“按照效益的原则，继续对营业网点进行撤、并、转、迁”的集约化经营宗旨。随着包括农业银行在内的大型国有商业银行退出农村地区，农村信用社成为农村金融的主力，处于独木难支的境地，使得城乡二元金融结构更趋明显。农村金融处于弱势一极，并且农信社在此后的经营过程也逐渐产生“脱农”倾向，农村金融排斥问题更加严重。

1998年，国务院颁布了《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》和《转发中国人民银行整顿乱集资乱批设金融机构和乱办金融业务实施方案的通知》，使得原来为法律所允许的许多金融组织和行为被宣布为非法。1999年1月，国务院又发布了3号文件，统一取缔全国的农村合作基金会，将资产统一划转至农信社。这些措施在一定程度上遏制了当时的金融乱象，但“一刀切”的做法在客观上将民间资本排斥在正规金融体系之外，刺激了非正规金融市场的发展，使得一部分旺盛的金融需求只得转向非正规金融渠道。

（三）微观层面的市场失灵

进入21世纪之后，中国金融改革从宏观构建深入到微观机制重塑，推动金融机构实行真正的市场化经营。2002年，全国金融工作会议确立了四大国有商业银行股份制改革的大方向。在外部，2006年底加入WTO的五年过渡期

^① 关于“双重二元金融结构”观点，参见王曙光、王东宾：《双重二元金融结构、农户信贷需求与农村金融改革——基于11省14县市的田野调查》，载《财贸经济》，2011（5），38~39页。

结束,中国银行业进入全面开放的新阶段,国际竞争压力进一步加大。在内外夹击之下,商业银行开始将绩效目标置于头等地位,同时对风险管理提出更高的要求。市场化的经营在客观上加剧了国有银行和股份制大中型银行对中小企业和“三农”等弱势领域的排斥,其中尤以农业银行“脱农化”的影响为甚。在2009年初重组改制挂牌上市之后,曾经作为计划经济时代金融支农主力的农业银行逐步淡出农业领域,尽管其定位仍是服务“三农”,但主要面向为农业产业化提供支持,而不是为农村和农民提供覆盖性的金融服务。农村金融新的主力军——农村信用社从体制到机制都未理顺,服务“三农”明显力不从心,其他股份制银行则更无意于农村金融市场。在农村金融的增量发展方面,2006年,邮政储蓄通过资金批发方式参与“三农”重点工程、农村基础设施建设和农业综合开发等领域的银团贷款;2007年,银监会批准成立邮政储蓄银行,开展邮政储蓄小额贷款业务,改变了邮政储蓄体系以往“只存不贷”的业务格局,一定程度上减轻了由于吸储造成的对农村资金的“抽水机”效应,使部分储蓄资金得以返回农村。2007年以来,在政策的支持下,村镇银行、贷款公司等新型农村金融机构蓬勃发展,覆盖了部分农村金融空白点。但是,农村金融在整体上仍布局不均,东部地区网点过于集中,中西部地区仍存在金融空白乡镇;农村金融机构不良贷款率相对较高,产品和服务单一,支农功能和长效性不强,农村资金外流仍然严重,农民贷款难和农村中小企业融资难等问题依然存在。

在城市,20世纪90年代中期,在整肃金融秩序、化解地方金融风险的大背景下,城市信用社被改组为城市商业银行,并确定了“服务地方经济、服务中小企业和服务城市居民”的市场定位。经过20多年的发展,城商行的总体规模不断扩张,部分城商行已具有可比肩于股份制商业银行和外资银行的实力。但另一方面,城商行发展整体上先天不足,既没有四大银行的资金实力和国家的政策扶持,又缺少股份制商业银行成熟的经营体制和业务创新能力。2005年以后,随着银监会放开城市商业银行跨区域经营的限制,城商行更加追求规模扩张和跨区域经营,与大中型银行进行同质化竞争。很快,城商行的高风险问题再次凸显,同时资金压力上升、成本支出失控、经营效率下滑。城商行发展再次遭遇挫折,“三个服务”的目标未能实现,城市中小企业、个体工商户和低收入人群的融资渠道仍然非常狭窄。

(四)“新金融”的崛起

面对在金融资源配置方面政府和市场的双重失灵,在正规金融的空隙带,

一股明显的“新金融”的潮流正在涌动。其出现具有极其重要的意义。

当然，正规金融从来都不是铁板一块，在它的边缘，一直不乏各种形式的非正规金融或民间金融，代表着一些资金突破了体制的框架，变成体制外的运行。但是长期以来，民间金融一直是规模有限、无关大局的，处在政府监管的“灰色地带”。只要不出现大面积的风险，就可以对正规金融起到一定的补充作用，因此为政府所默认。然而，伴随着金融深化和金融技术的发展，资金融通的方式和渠道发生了前所未有的变化，金融市场上不仅出现“金融脱媒”，即资金融通脱离中介机构，而且更出现了脱离传统或正规渠道的现象，其规模之大、范围之广、影响之深，已非传统意义的民间金融可比，“影子银行”的概念^①就是在这样的背景下产生的，“影子银行”的剧增，对现有金融体系的格局、金融监管都构成强大的冲击，迫使后者做出适应性的变化。

另一个“新金融”浪潮是互联网金融的爆发式增长，金融与互联网的结合所产生的巨大能量令人瞠目。近年来，中国的互联网金融从原来的单一的信息平台，逐渐发展为集网上银行、第三方支付、个人贷款、企业融资等多种业务为一体的金融平台。已触及银行核心业务，在一定程度上构成对传统银行业的挑战。互联网金融平台已不再只是在技术上帮助传统银行业务从线下走到线上的辅助者，而是有自身经营模式和核心竞争力的“准金融机构”。凭借着较低的交易成本、较低的交易门槛及便捷的服务方式，互联网金融将一些传统银行的客户吸引过来，尤其对小额资金借贷者有强大的吸引力。

“影子银行”、互联网金融等突破了传统银行的局限，颠覆了传统的银行客户价值理论，使金融活动更加普及化、综合化、平民化，其蕴含新的金融理念、金融伦理和金融模式，是带有革命性的，预示着金融整体结构将出现大变革。在市场力量的推动下，金融体系改革的条件正日益成熟。

二、研究的现实意义

如前所述，本书的研究是以我国三十余年的金融改革为大背景的。中国的金融改革根本上是以市场化为导向，构建制度性框架和重塑金融机构微观机制的历程。受制于当时的经济社会条件，在从无到有完成金融体系构建的同时，不可避免地遗留下某些结构和功能的缺陷；此后政府在化解金融风险

^① 2011年4月金融稳定理事会（FBS）对“影子银行”定义为，银行监管体系之外，可能引发系统性风险和监管套利等问题的信用中介体系。

的过程中,又引发了一些负面的政策效应,强化了中国金融的“双重二元结构”,其中弱势的一极无法从国家主流或正规金融渠道获得适当的金融资源;而当金融改革转入微观,金融机构真正走向自主经营、自负盈亏的商业化道路之后,在市场化经营原则的支配下,出于“自利”动机,主导性商业金融机构避开了高风险、低盈利的弱势领域,从而导致我国金融排斥问题,特别是中小企业、“三农”等领域的金融困境尤为突出。

经过三十多年的改革开放,我国经济发展和社会转型进入了关键期,各种不平衡和矛盾有所积累,诸如区域发展不平衡、城乡差距拉大、产业结构不合理、中小企业生存危机等问题,需要通过经济发展方式的转变来予以根本地解决,其中,金融的作用不容忽视,因为金融体系发展的不平衡会加剧经济失衡与风险。综观我国的金融现状,由于双重二元结构的存在,导致金融资源相对过剩与短缺并存。一方面,金融资源大量集聚于优势领域,造成过度竞争和资源浪费;另一方面,对金融资源需求迫切的弱势领域却被正规金融系统排斥,地下金融由此横行、正常金融秩序被扰乱、金融效率因此而低下。如何改进金融体系、调整金融发展战略以适应我国经济转型的需求,实现经济与社会的包容性发展,成为当前中国亟待解决的问题。2009年,联合国和中国政府共同开启了“构建中国普惠金融体系”项目。2010年初,由中国人民银行牵头的“普惠金融协调委员会”在北京正式成立,表明普惠金融体系构建进入政府的视角。

近年来,随着互联网金融的快速发展,小微金融等积极寻求与互联网金融的“竞合”模式,创新业务发展,为普惠金融体系的构建提供了新的思路,引起了社会各界的广泛关注。2013年11月,中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,首次将“普惠金融”写入党的执政纲领,提出要“发展普惠金融,鼓励金融创新,丰富金融市场层次和产品”。不久,由中国社科院金融研究所携手哈佛商业评论杂志、宜信公司等机构共同撰写发布了《2014中国普惠金融实践报告》;2014年3月,首届以普惠金融为主题的大型论坛会在京召开。2015年,“两会”政府工作报告指出,要“大力发展普惠金融,让所有的市场主体都能分享金融服务的雨露甘霖”。由此可见,普惠金融已越来越从一种学术理念转变社会共识和政府行动,构建普惠金融的条件日益成熟。在此背景下,本书的研究旨在将一般理论与中国实践相结合,探讨我国从传统国有金融加民间金融的“二元”体系走向统一的普惠金融体系的理论和实践问题,通过构建普惠金融体系推动金融资源

向弱势地区、弱势产业、弱势群体、弱势企业等领域配置，解决当前由金融排斥所造成的农村金融“荒漠”、中小微企业“钱困”及其他诸多现实问题。

第二节 研究的理论背景及意义

一、研究的理论背景

根据传统理论，市场机制下的资金配置并非按需求进行，而是遵循效率原则，在追逐利润最大化的同时进行风险规避。因此，在任何一个金融系统中，资金供给都会自然偏向于强势群体，无法有效满足各类群体的金融需求。这意味着贫弱者很难获取资金，其储蓄反而会成为强势群体的资金来源。弱势群体被排斥在主流金融系统之外，往往只能消极被动地接受社会资助。由于缺乏适当的资源，他们失去了通过经济活动改善处境的机会，金融资源分配的不平等进一步加剧了收入分配的不平等。这正是金融领域中市场失灵的普遍图景，与此有关的理论研究主要涉及金融发展、小额信贷、金融排斥等领域。

（一）金融发展理论

金融发展理论主要研究金融发展与经济增长之间的关系，它是伴随着发展经济学的产生而产生的，特别是 20 世纪 60 年代中期以后，由于新古典主义取代结构主义占据发展经济学主导地位，市场的作用受到重视，金融被认为是经济发展的动力和手段。在此基础上，1973 年，麦金农和肖提出“金融深化论”（financial deepening），认为金融部门和经济发展之间存在相互推动和相互制约的关系，健全的金融制度能有效动员储蓄资金并将其引导到生产投资，从而促进经济发展；而经济发展反过来通过国民收入的提高及对金融服务需求的增长，刺激金融业务的扩张。根据他们的研究，发展中国家存在广泛的金融抑制，阻碍了金融发展，从而制约了经济增长。适当的金融改革（金融深化）能促进经济发展。因此，政府应放弃对金融市场和金融体系的过分干预，通过金融改革消除金融压抑、解除资本形成的桎梏，实现金融深化与经济发展的良性循环（McKinnon, 1973; Shaw, 1973）。他们的理论学说产生了重大的影响，受到国际货币基金组织、世界银行等国际金融机构以及很多专家学者的推崇，成为指导许多发展中国家进行金融体制改革的主流理论。