



# 普惠金融国家发展战略

## 中国普惠金融发展报告(2016)

THE REPORT OF FINANCIAL INCLUSION DEVELOPMENT IN CHINA(2016)

主 编 贝多广

执行主编 李 焰 莫秀根



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



CIFI

# 普惠金融国家发展战略

## 中国普惠金融发展报告(2016)

THE REPORT OF FINANCIAL INCLUSION DEVELOPMENT IN CHINA(2016)

主 编 贝多广

执行主编 李 焰 莫秀根



经济管理出版社

ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

**图书在版编目 (CIP) 数据**

普惠金融国家发展战略——中国普惠金融发展报告 (2016) / 贝多广主编. —北京: 经济管理出版社, 2016. 12

ISBN 978-7-5096-4778-3

I. ①普… II. ①贝… III. ①金融事业—经济发展—研究报告—中国—2016 IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 287351 号

组稿编辑: 胡 茜

责任编辑: 胡 茜

责任印制: 黄章平

责任校对: 雨 千

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: [www.E-mp.com.cn](http://www.E-mp.com.cn)

电 话: (010) 51915602

印 刷: 北京玺诚印务有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 787mm×1092mm/16

印 张: 25.25

字 数: 493 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-4778-3

定 价: 188.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

发 布

2016 中国普惠金融国际论坛  
中国·北京

---

主 编：贝多广

执行主编：李 焰 莫秀根

顾 问：王 君

课题组成员（按首字母拼音顺序排列）：

贝多广	陈新宇	陈宇淇	范小俊
高 巍	黄大庆	韩胜男	琚聪怡
李纪珍	李 胜	李 焰	李 燕
李洋锐	李 卓	刘成诚	刘澄清
陆世新	罗 煜	马九杰	莫秀根
施佳宏	佟文昭	王 佐	吴 未
吴跃华	吴懿兴	伍 聪	姚海波
姚天祎	闫 森	曾恋云	张 锐
张迎新	赵 萌	赵 娜	郑海荣

## 本报告支持机构和项目：

广西外资扶贫项目管理中心

广西百色市金融办公室

福建省宁德市金融办公室

中国社会科学基金 2015 年重点项目：“新常态下中国普惠金融  
体系建设研究”（项目编号：15AZD012）

广西田东县人民政府、扶贫办、金融办、银监办、人民银行、  
农商行、北部湾银行、农业银行

广西平果县人民政府、扶贫办、金融办、人民银行、农商行、  
农业银行

甘肃省景泰县人民政府、人民银行、信用社

中国人民大学国家发展与战略研究院

海南省农村信用社联合社

蚂蚁金融服务集团

京东金融集团

中和农信

长春金融高等专科学校



# 前言

2015年9月，我们第一次正式发布中国普惠金融发展报告，主题是“好金融，好社会”，引起了社会的强烈反响。2015年以来，我国普惠金融事业取得了明显的阶段性成就。据我观察，主要表现在三个方面：第一，普惠金融理念得到广泛普及和推广，无论金融从业人员、政府管理人员还是学术研究人员，都对普惠金融日益关注，普惠金融对经济的正面影响、对社会的积极作用，日益得到人们的认同。我们从媒体报道的很多会议论坛上都可以听到有关普惠金融的话题。第二，普惠金融得到全面的实践，尤其在网络支付、手机支付、消费金融、网络信贷等领域，我们观察到建立在可持续基础上的商业模式正在彰显出普惠金融的商业价值和社会价值。第三，2016年1月政府颁布了推进普惠金融发展的五年规划，以此为标志的普惠金融发展战略正在逐渐展开，政府高度承认普惠金融对于改善金融结构、促进经济发展乃至优化社会结构的重大意义，并且明确了政府发挥引导作用、市场发挥主导作用的基本原则。

当然，从世界各国的经验来看，我们也不得不承认，普惠金融是一项说易行难的事业。难，究竟难在哪里？用现在时髦的语言来说，就是它的痛点究竟在哪里？综观普惠金融在国际上走过的历程，它是因市场缺陷而产生的理念，普惠金融的先驱最早都是以非政府公益性组织的形式开展活动的，经过长期的实践，人们越来越形成共识，普惠金融的可持续发展有赖于商业绩效与社会绩效双重目标的实现。当然，这种理想主义情怀的实践历经数十年之功，尽管已经取得了可圈可点的成就，但是在世界6亿贫困家庭需求的背景下，只是满足了大约1/4需求。世界范围的金融排斥仍然是全球有识之士忧心忡忡的重大难题。中国的普惠金融事业相对其他发展中国家是后进的，属于后起之秀，但却增长迅猛。可能已经无法弥补的缺憾是，中国普惠金融的演进过程只经历了非常有限的非政府公益性活动，绝大多数小贷公司和网贷公司从出生起就要实现如狼似虎的利润目标，这就决定了在中国实现双重目标的困境。能够预见到的结局就是，这些本来就自称草根的从事金融却归类于非金融普通企业的机构起于野蛮成长，将终于自生自灭。

令人鼓舞的是，在数字技术推动下，普惠金融迈出了数字化的步伐，这种态势无



疑让人联想到有可能实现商业绩效与社会绩效双重目标的历史机遇。数字化普惠金融以其低成本、高速度、广覆盖为优势，在短短几年内实现了传统普惠金融数十年都无法企及的目标。数字化普惠金融的浪潮正在迎面而来，它的走向和影响岂可低估？然而，正如每一次创新都伴随着新的风险一样，数字化普惠金融也有其发展过程中的痛点，那就是创新与风险之间的平衡。中国互联网金融运行过程中的纷乱现象委实让人低头沉思。从深层角度分析，众多风险实际上还是源于普惠金融基础设施的匮乏。在没有高速公路的情况下所有车辆都要跑到每小时百公里以上，那么不出事就是小概率事件。在没有完善的指标体系、征信体系、支付体系、监管体系、法律体系的生态环境中，普惠金融的路径选择恐怕只能是战战兢兢、如履薄冰。所以从这一意义上说，建立普惠金融基础设施是发展普惠金融事业的当务之急、重中之重，更应是政府推进此项事业的用力所在。就像人们都熟知“要致富先修路”的道理一样，建设普惠金融事业的成功与否很大程度上取决于普惠金融基础设施的状态。

正是出于以上考虑，我们把 2016 年发展报告的主题确定为“普惠金融国家发展战略”。整个报告分为五个部分：第一部分从国际大背景出发来讨论建立普惠金融国家发展战略的意义和战略目标，进而联系中国现状提出战略实施的路线图。第二部分特别重点讨论政府在这一过程中应当扮演的角色，除了从一般意义上讨论政府如何发挥引导作用，还特别以广西壮族自治区田东县农村金融综合改革为例专题讨论地方政府在发展普惠金融进程中的作用。普惠金融基础设施涉及面很广，2015 年的发展报告对征信问题有所探讨，2016 年我们只是集中讨论了普惠金融指标体系的建设，这就是本报告的第三部分。机构体系也是基础设施的重要方面，但我们没有进行全面完整的梳理和分析，而只是在第四部分中就机构在发展普惠金融事业中的创新发展，特别是对一些典型案例进行了分析和介绍，比较前沿的是对农村供应链金融特别是电商金融的一些探索性实践也进行了介绍和讨论。第五部分实证分析了如何对普惠金融的社会成效进行评估。与 2015 年类似，我们还是注重普惠金融实践案例的收集和讨论，共有九个案例。我们相信这种持之以恒的案例积累，无论对于当下的学习交流还是对于后人的总结启示都是有价值的。

2016 年的发展报告从立题开始就得到了王君教授极富价值的指导，在此谨向他表示最诚挚的感谢！值得一提的是，我们的普惠金融发展报告项目，除了民生银行一以贯之给予资助之外，今年还得到宜信公司和 VISA 国际的鼎力资助，在此一并表达由衷的谢意！发展报告是集体努力的结晶，今年我们的团队进一步发展壮大，在李焰教授和莫秀根博士的协调下取得了新的成果，团队成员不一一列名，在此我们一起共庆共勉！

贝多广

2016 年 8 月 13 日



## Preface

We first officially released the Report of Financial Inclusion in China in September 2015 with the theme of “good finance, good society”, which induced positive social responses. China’s inclusive financial cause has made definite phased achievements since last year mainly in three aspects according to my observation: First, the concept of inclusive finance is widely spread and popularized. Either financial professionals, government managers, or academic researchers are all increasingly paying close attention to inclusive finance. The positive impact of inclusive finance on the economy and its positive effect on the society are increasingly acknowledged by the public. We can hear about inclusive finance related topics from median reports to lots of conferences and forums; second, inclusive finance is fully practiced especially in the areas such as online payment, mobile payment, consumer finance and network credit etc. . We observed that the business model on the basis of sustainability is now demonstrating the commercial and social value of the inclusive finance; third, our government issued the promoting the development of inclusive finance five-year plan in January this year, which acts as the sign for the development strategy of inclusive finance to gradually carry forward. The government highly acknowledged the great significance of the inclusive finance in improving the financial structure, promoting economic development and even optimizing the social structure. Furthermore, the plan further confirmed the basic “government-guided, market-led” principle.

No doubt, from the experience of various countries in the world, we have to admit that inclusive finance is an “easier said than done” cause. It is difficult, but where are the actually the difficulties? In the now fashionable language, where is the “pain spot”? Throughout the history of the inclusive finance development, we could see that the concept of inclusive finance came into being because of market imperfections. The inclusive





finance pioneers firstly implemented their operations in the form of non-governmental welfare organizations. There is a growing consensus through long-term practice that the sustainable development of inclusive finance relies on the realization of the double goals, commercial and social performance. Certainly, this idealism practice has been lasting for one decade. Although it has made remarkable achievements, after all it only satisfied about a quarter of the demand given the background that it is estimated that there are 600 million poor households demanding for the services globally. Moreover, the worldwide financial exclusion remains a major issue for the knowledgeable people to worry about. Although China's inclusive finance industry lagged behind in comparison with those in other developing countries, it grows rapidly as a rising star. A possible irreparable regret for the inclusive finance in China is that it only experienced very limited non-governmental welfare activities through its evolution process. The vast majority of small loan and internet loan companies are about to ferociously achieve their profit goals from their birth, therefore leading to the double mandates plight in China. The foreseeable ending will be that those engaging in finance and self-claimed to be grassroots but classified as regular non-financial industries start with barbaric growth and end with running their courses.

It is encouraging that the inclusive finance has taken the pace of digitization driven by the digital technology. This trend undoubtedly reminds people to think about this historic opportunity to achieve the double mandates of commercial and social performance. Using its low cost, high speed and wide coverage advantages, within several years the digital inclusive finance has already achieved what the traditional inclusive finance cannot even in several decades. The wave of inclusive finance digitization is oncoming, shall we underestimate its trend and impacts? However, as every innovation is accompanied by new risks, digital inclusive finance also has "pain spot" in its development process which is to strike the balance between innovation and risk. The chaotic phenomena in the operation process of internet finance in China are really thought-provoking. The deep analysis shows that numerous risk are actually from the lack of inclusive financial infrastructure. All vehicles run at a speed of more than 100 miles per hour in the absence of a highway, causing no accidents with very low probabilities.

In the ecological environment without sound indicator system, credit system, payment system, regulatory system or legal system, the selection path for the inclusive finance could only be cautious, like walking on thin ice. So from this sense, the inclusive finance infrastructure construction should be most urgent and with top priority, it also is



where the government should be focused to promote this cause. Like the Chinese people are very familiar with the wisdom of “to make a fortune, first build a road”, the success of undertaking the inclusive finance cause relies largely on the state of the inclusive financial infrastructure.

Taking into exactly the discussions above, we set the theme of the development report this year as “the inclusive finance national development strategy”. The whole reported is divided into five sections. We discussed the significance and strategic goals of constructing inclusive finance national development strategy from the general international background, and further proposed the roadmap for the strategy implementation with the consideration of China’s current situation in Section I. In Section II, we particularly demonstrated intensively the role the government should play during this process. Besides discussing how the government play its guiding role in general, we specifically discussed the role of the regional government in the development process of inclusive finance especially using the rural financial comprehensive reform case in Tiandong County of the Guangxi Zhuang Autonomous Region. Our discussion of the inclusive financial infrastructure covered a wide range of topics. We only discussed intensively on the construction of inclusive finance index system for we already discussed the issue of credit in the last development report, and this is Section III. Normally the institution system is a major component of infrastructure, we did not conduct a full and complete consolidation and analysis. Instead we only introduced and analyzed the innovation development of institutions in the inclusive finance development process in Section IV, especially introduced and discussed some typical cases. We also introduced and analyzed the advanced topics such as the rural supply chain finance especially some tentative practice of e-commerce finance. Section V is about how to conduct empirical analysis on the social impact assessment of the inclusive finance. Similar to what we did last year, we still focused on the collection and discussion of inclusive finance practice cases, and we have nine cases for this year. We believe that this persistent accumulation of cases will surely be valuable both for the current learning and communication and for summary revelation in the future.

We got very valuable guidance from Professor Wang Jun for this year’s development report from the outset stage of proposal, we would like to express our most sincere appreciation to him here! It is gratifying to see that our annual green book project were also greatly funded by CreditEase and Visa International this year, in addition to the consistent funding from Misheng Bank. We would like to express our heartfelt thanks to all of



them! Our development report is a collaborative effort. Our team has expanded further, we achieved results of new level with the coordination of both Professor Li Yan and Dr. Mo Xiugen. Team members are not named here one by one. Let's celebrate and encourage together!

Bei Duoguang  
August 13, 2016



# 概要

2016年初，国务院颁发的《推进普惠金融发展规划（2016~2020年）》（以下简称《规划》）对普惠金融发展具有深远意义，表明普惠金融已经成为国家的重要发展战略之一。为了配合《规划》的落实执行，《中国普惠金融发展报告（2016）》（以下简称《报告》）以“普惠金融国家发展战略”为主题，除了诠释《规划》的战略意义之外，还围绕政府的作用、普惠金融指标体系、金融机构的改革与创新、普惠金融的社会效果等主题，对过去一段时间中普惠金融的新动态，从理论、实践、技术、因果关系、效果等角度，进行了深入详细的分析。同时，《报告》提供了丰富的案例材料，读者既可以跟随《报告》对普惠金融发展的新生事物进行深度分析，明晰其中存在的问题和因果关系，从中获得清晰的知识 and 启发，也能够了解案例事件的全貌和来龙去脉。《报告》为政策制定者、金融监管者、普惠金融实践者、研究者、学生以及广大普惠金融爱好者提供了及时全面的参考材料。

2016年的《报告》第一部分解读了《规划》的战略意义。围绕《规划》中提出的“政府引导、市场主导”原则。第二部分分别从理论和改革实践的角度，解释这一原则的合理性和重要作用。在国家发展战略的实行过程中，需要一个指标体系来衡量发展的成果。第三部分在总结国内外衡量普惠金融发展的指标体系的基础上，提出我国普惠金融发展的指标框架，并且把它应用到农村普惠金融的现状分析当中。实行战略目标，必须把创新当作普惠金融发展的核心驱动力。第四部分在对若干案例（中和农信、海南农信社、宜信公司，以及京东“先锋贷”项目、蚂蚁金服的“蒙羊”项目）收集整理和分析的基础上，对机构创新、服务创新和模式创新进行深入探讨。长期以来，普惠金融战略实施的效果，是国内外关心的一个热点问题。第五部分用量化的实证分析方法，验证普惠金融改革的真实效果。

## 一、普惠金融发展需要有明确统一的国家发展战略

世界各国和国际机构正不断地认识到普惠金融的重要性：普惠金融能够增进人民权利和改善人民生活——特别是对于穷人；能够提高各国及全球金融系统稳定性、金融体系完整性；能够促进发展中国家和新兴市场国家健康的、包容性的经济增长。为



为了更好地发展普惠金融，进而实现经济发展和社会改进的目标，综观全球，从国家层面制定普惠金融发展战略已经成为一种趋势。

普惠金融与包容性增长具有深刻的内在联系。包容性增长主张将所有群体特别是“边缘人群”纳入经济体系中，使得人民能够平等分享经济发展带来的好处，以此为经济发展注入新的动力；而普惠金融则强调将所有群体特别是被金融排斥的人群纳入金融体系中来，使得各类群体都能够得到合适的金融服务，以此促进经济发展和社会改善。从两者的主张和措施来看，实际上，普惠金融可以被包含在包容性增长的范畴之内，是包容性增长在经济金融领域的一项具体措施。因此，发展普惠金融是实现包容性增长的具体措施和重要动力，而包容性增长为发展普惠金融提供了良好的经济社会环境——这两个概念以“包容性”为纽带，紧紧结合在一起。

在我国高速增长的经济环境中，普惠金融发展可以用“速快面广”来概括，呈现出以下几个特点：第一，已经形成了较为完整的多层次金融体系，为发展普惠金融打下良好基础；第二，金融基础设施不断完善，通过政府的有力支持和引导，着力发挥市场的主导性作用；第三，数字化技术成为普惠金融发展的引擎，数字化普惠金融在解决“最后一公里”问题上发挥了独特的作用。

当然，我国的普惠金融发展也面临着各种挑战：首先，金融产品和服务的结构仍显失衡，金融可得性有待提升；其次，我国金融基础设施仍相对薄弱，成为进一步发展普惠金融的重要障碍；最后，我国社会整体金融知识和金融素养不足，对金融的普及教育有待加强。

要解决上述问题，需要全面系统地发展普惠金融，政府应当统筹全局，在其中发挥应有的作用：需要推出符合本国国情的各项普惠金融发展措施，并使这些措施能够相互配合；需要综合利用各种资源并协调各方面的利益关系；需要动员国内各个部门和机构去落实发展普惠金融的措施；需要根据相关措施的效果进行反馈和修正。因此，政府需要有明确的、统一的普惠金融发展战略。

## 二、提升金融可得性、提高贫困群体的金融能力、推进数字化普惠金融、促进中小微企业发展是发展普惠金融的主要战略目标

制定战略规划要有明确详细的战略目标。我国普惠金融发展的战略目标包含以下几个方面：

首先，金融可得性衡量金融消费者能否以合理的成本获得合适的金融服务。提高金融可得性是为了解决“金融排斥”。其最迫切的任务是要解决金融产品和服务与金融消费者之间的“最后一公里”问题，让普惠金融真正地惠及各类社会人群。因此，一方面要因地制宜，考虑不同区域的实际情况，制定有针对性的具体措施；另一方面要综合考虑，从消费者、提供者和金融基础设施三个角度入手，积极发挥各类主体的作用。

其次，普惠金融应该将扶贫作为目标，但不应该将扶贫作为唯一目标。通过制度

化、商业化来实现可持续经营，才能更好地促进经济发展和社会改进，从而更好地进行扶贫。传统的扶贫措施往往考虑得并不全面：只强调外因，没有充分考虑到内因；只强调改善自然条件和社会因素，没有充分考虑到贫困人群自己也要做出改变；只强调“输血”，没有充分考虑到“造血”。因此，解决贫困问题需要超越传统的“扶贫”思维——加强对贫困人群的“能力构建”，全方位地改变贫困人群的生活、生产和观念，才能补齐传统扶贫措施的短板。普惠金融在这种“能力构建”中发挥了重要作用。

普惠金融不是授之以鱼，而要授之以渔。普惠金融可以促进贫困人群形成自己的资产、经营自己的事业，提高他们的生产能力；可以帮助贫困人群平滑消费和管理风险，提高他们的生活能力；可以向贫困人群普及金融知识，灌输金融理念，提高他们的金融能力。

再次，数字化普惠金融可以使金融服务涵盖面更广，减少金融服务成本和价格，提高普惠金融服务的商业可持续性，使得更多的人能够接受到金融服务。数字化普惠金融的表现形式有以下三种：一是银行提供一种“基本”或“简化”的移动交易账户；二是移动网络运营商或者其他非银行机构建立依托银行结算体系的数字化交易平台；三是与上述两种实现形式相关联的其他金融服务，如保险、借贷甚至证券业务。

最后，“融资难”是阻碍中小微企业发展的重要因素。然而，中小微企业机制灵活，往往是创新最活跃的地方，在应用新技术、尝试新产品、开发新市场、进入新产业和采用新思路方面的积极性很强。因此，通过发展普惠金融来促进中小微企业的发展对于提升社会创新能力也有重要的作用——中小微企业作为枢纽，连接了普惠金融和创业创新。提倡创业创新，需要鼓励支持中小微企业；鼓励支持中小微企业，就需要发展普惠金融。

### 三、《规划》将普惠金融纳入国家总体经济社会发展战略

《规划》的出台具有战略性的意义。然而，对于大多数人来说，《规划》和普惠金融概念都是比较新的事物。只有正确地理解《规划》的目标、内容、原则和方法，才能在实施过程中不发生偏离。因此有必要对它进行详细具体的解读，指出《规划》的不足之处。

(1) 明确了普惠金融的范畴和服务对象。《规划》指出，“普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务”，这个界定是符合普惠金融发展潮流的。

(2) 规定了发展模式和宗旨。《规划》指出，普惠金融立足于“商业可持续原则”，要“确保普惠金融持续发展”，“尊重市场规律，使市场在金融资源配置中发挥决定性作用”，“实现社会效益与经济效益的有机统一”。《规划》还明确了普惠金融的总体目标是建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系，提高金融服务的覆盖率、可得性和满意度。从这些方面来看，《规划》并没有把普惠金融局限在扶贫上，而是在更大的格局上审视普惠金融的作用，从经济社会全面发展和人民生活水平提高



的高度来为普惠金融确定发展模式和宗旨。

(3) 兼顾国情和国际经验。《规划》充分考虑了我国的金融机构体系、金融产品结构、金融基础设施、法律法规和政策体系、行政和管理体制的实际情况。同时借鉴了国际发展普惠金融的经验，在普惠金融的范畴和服务对象、发展模式和宗旨等方面与国际主流观点保持一致。此外，《规划》还强调金融市场各个方面的建设、鼓励新技术手段和新模式的运用、注重落实和反馈、主张加强国际沟通交流等，这也体现了对国际性组织和其他国家的观点及主张的吸收和借鉴。

(4) 强调金融体系构建、制度完善和基础设施建设。在金融体系构建、制度完善和基础设施建设方面，《规划》都提出了详细措施。在金融体系构建方面，《规划》对银行、保险和新型金融机构的发展做出了详细规划，同时鼓励金融产品、服务的创新和新技术的运用，从机构和产品两个维度去构造普惠金融体系；在金融制度完善方面，《规划》强调从普惠金融的服务主体、服务对象和发展环境三个维度去完善普惠金融法律制度；在金融基础设施建设方面，《规划》提出要“改善普惠金融发展环境，促进金融资源均衡分布”，并提出了加强金融基础设施“软硬件”的举措。

(5) 鼓励创新。《规划》鼓励技术创新，提出了“积极引导各类普惠金融服务主体借助互联网等现代信息技术手段，降低金融交易成本，延伸服务半径，拓展普惠金融服务的广度和深度”，将新型的普惠金融形式纳入国家层面的发展战略。同时，《规划》也鼓励把创新贯穿于普惠金融各个方面，如理论研究、发展方式、制度体系、产品和服务、业务模式、评估体系、国际合作等。

然而，在详细解读《规划》的过程中，也发现它存在一些薄弱之处。首先，《规划》中制定的普惠金融发展目标多是定性的，评估目标完成情况比较困难，后续的反馈修正工作也会受到影响。其次，《规划》分别强调要建立健全普惠金融信用信息体系、统计体系和监测评估体系等，如果能够从国家层面上把这些体系整合为统一而全面的“普惠金融国家数据体系”，将有助于推动普惠金融的进一步发展。最后，《规划》提出“政府引导、市场主导”的原则，要落实这一原则，尤其是政府引导的原则，需要在认清普惠金融发展各个阶段特征的前提下，制定实施普惠金融发展战略的路线图，来刻画出发展路径和政府的工作重心，进一步明确政府引导责任，阐述“谁来实施和如何实施”等问题。

#### 四、在“政府引导、市场主导”原则指导下实施普惠金融发展战略

我国制定和执行普惠金融发展战略，应当坚持“政府引导、市场主导”的基本原则。一方面，普惠金融需要政府的引导，这种引导主要体现在统筹规划、均衡布局、组织协调、政策扶持等方面。从更宏观的视角上来看，政府还有必要在普惠金融中融入自己的意图，使普惠金融成为经济发展和社会改进的推进器。另一方面，要发挥市场在普惠金融领域的主导作用。普惠金融的发展历程就是市场化的过程，更何况普惠金融具有影响面广、利益相关者众多的特点，只有市场才有这样的机制来动员各类经



济主体参与到普惠金融中来。

首先，政府要着力于普惠金融基础设施建设。考虑我国实际，建立起一套中国特色的普惠金融基础设施具有重要的现实意义。根据现阶段中国普惠金融发展的现状和实证分析结果，国家应以指标体系、征信体系、支付体系、机构体系、监管体系为中心内容，完善普惠金融基础设施，增加金融服务的可得性。

其次，加强政府部门的协调机制。按照国际上普遍的做法，先要确定发展普惠金融的领导机构，再制定发展普惠金融相关事项的议事机构和协调机制。我国未来可以考虑设立常设普惠金融议事机构和制度化普惠金融议事机制，并将市场主体和社会公众的代表也纳入普惠金融协调机制之中；还可以考虑在更高层面上设立普惠金融领导小组。

最后，分阶段实施好路线图。我国普惠金融的发展路径可以划分为构建基础、促进融入、提升广度、提高水平四个阶段。这四个阶段可以作为递进式普惠金融发展的路线图。我国目前普惠金融的发展水平处于“构建基础”阶段和“促进融入”阶段之间，因此，战略的重点应当放在包括“软件”和“硬件”在内的金融基础设施建设上。

发展普惠金融是一个完整的系统性工程，既要落实总体的发展战略，也要有所侧重地落实各个阶段的路线图。要处理好总体战略和路线图的关系，确保这两者的协调一致。

此外，实施普惠金融发展战略还要注意以下几点：一是要兼顾各个社会群体，广泛听取各方意见；二是战略目标和相应措施的优先级应当有差异；三是战略目标和行动路线图既要有挑战性，又不能脱离国内外实际情况；四是要在控制风险的前提下鼓励创新；五是要强调对发展战略进行评估修正的重要性。

## 五、弥补市场失灵的手段

在理论上，普惠金融可以被认为是一种公共物品，容易出现市场失灵的现象，需要政府在纠正市场失灵方面发挥作用。《报告》回顾大量文献，从理论和实践上，分析政府在哪些方面可以发挥作用、如何发挥作用，介绍其他国家政府如何促进普惠金融的发展，希望给中国普惠金融发展带来有益的启示。

(1) 回顾大量文献后发现，政府可以在普惠金融发展方面发挥重要作用。第一，市场失灵影响金融市场作用的发挥，妨碍金融服务向某些特定人群延伸，从而影响金融市场的效率，金融服务的使用受到市场失灵的约束。信息不对称和交易成本是导致市场失灵的主要原因。通过提升个人金融服务的可获得性的政策，政府可以在一定程度上克服市场失灵。当然，在矫正市场失灵的同时，政府需要防止一些政策可能导致的低效率问题。第二，政府可在兼顾金融稳定与普惠金融双重目标方面发挥作用。目前的研究还没有弄清普惠金融和金融稳定二者的关系。一方面，普惠金融可能由于贷款组合的多样化、低收入借贷者有比较稳定的金融行为、具有更好的货币政策、促进金融的创新而导致成本降低、缩小贫富差距等，从而增加金融的稳定性。另一方面，





普惠金融也可能由于贷款标准降低、信用评级等部分功能外包、缺乏有效监管等，从而增加金融系统性风险。政府可以通过增加竞争，完善支付、储蓄、保险系统，加强监管和消费者保护，提升金融素养，增加金融可得性等，平衡普惠金融与金融稳定之间的关系。

(2) 国际社会逐步认识到制定和实施普惠金融国家战略的重要性。世界银行、联合国机构和许多国家纷纷制定普惠金融发展战略，来指导世界和本国普惠金融的发展。

(3) 政府在发挥作用时，可以根据情况采取放任自由（Laissez-faire Approach）、激进（Activist Approach）、市场增进（政府与市场协调的中间取向）三种取向。政府不应该采用极端的自由或激进的干预手段来促进普惠金融发展，而是要通过创造有利的政策环境、实施亲市场的激励促进政策、改善市场信息基础、设置市场准入条件、促进竞争等，实现对弱势人群的普惠金融。

(4) 合理的普惠金融政策框架应包含法律和监管框架，能够改善竞争环境、加强征信体系建设、强化金融消费者保护、提升金融素养等。

(5) 聚焦农村普惠金融发展。农村金融改革是整个金融改革的重要内容。由于农村的地理、经济、社会条件特殊，农村金融机构客户群体复杂多样，包括农业、农村居民、中小企业等；农村金融机构的业务也多种多样，包括储蓄、信贷、支付等。针对多样化的客户、多样化的金融需求，金融机构需要进行有针对性的金融服务模式创新，以及金融产品和服务方式的试验、传播。金融创新具有外部性，需要政府给予相应的激励政策。同时，农村金融机构开拓新的农村市场、向边缘客户提供服务，面临着较高的成本和风险，需要政府在缓解风险、增强信心、改善信息获取渠道等方面制定相应的政策，以激励金融机构提供更多的服务，增加农村地区金融服务的覆盖面。

(6) 英国和印度两国政府在普惠金融发展方面均根据自身的情况采取了以下措施：①成立专门的机构来协调各有关部门，积极参与普惠金融的发展；②从国家层面制定普惠金融发展战略规划；③根据战略规划，动员各种资源，采用专门项目的形式，落实普惠金融发展规划。这些经验都值得中国借鉴。

## 六、农村金融政策与改革实践证明政府在发挥其积极作用的同时要避免过度干预

一直以来，中国政府在农村普惠金融发展中扮演着非常重要的角色。改革开放以来，政府在促进农村金融发展方面，采取了不同的策略和方法，总的来说，更加强调采用市场化的方法，主要通过出台各种宏观和微观的政策文件、金融和财政的激励、试点经验推广等手段推动农村金融的普惠性。

2009年以来，在中央相关部门的指导下，广西田东县开展综合全面的农村金融改革，建立了组织机构、信用、村级服务、支付、担保抵押和保险“六大农村金融体系”。政府在改革中发挥了积极推动作用。

首先，政府直接参与是田东县金融改革的重要特点。政府在改革中主动制定改革政策，参与金融机构组建、引进和重组，采取措施优化金融发展环境，主导信用体系