



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

人民日报 全国党媒
RENMING RIBAO

WeBank
微众银行

中国普惠金融 创新报告 (2018)

主 编/李 扬 叶蓁蓁
副主编/曾 刚 贺 霞



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

人民日报 全国党媒
人民日報 全國黨媒

WeBank
微众银行

中国普惠金融 创新报告 (2018)



主 编/李 扬 叶蓁蓁
副主编/曾 刚 贺 霞



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国普惠金融创新报告. 2018 / 李扬, 叶蓁蓁主编

—北京: 社会科学文献出版社, 2018. 7

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3100 - 1

I. ①中… II. ①李… ②叶… III. ①金融事业 - 研究报告 - 中国 - 2018 IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 151739 号

中国普惠金融创新报告 (2018)

主 编 / 李 扬 叶蓁蓁

副 主 编 / 曾 刚 贺 霞

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈 欣

责任编辑 / 王婧怡 刘鹿涛

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19 字 数: 254 千字

版 次 / 2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3100 - 1

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

编 委 会

主 编

李 扬 中国社会科学院学部委员，国家金融与发展实验
室理事长

叶蓁蓁 人民网党委书记、总裁，人民日报媒体技术股
份有限公司董事

副主编

曾 刚 国家金融与发展实验室副主任，中国社会科学
院金融所银行研究室主任

贺 霞 人民日报媒体技术公司数据新闻与可视化实验
室项目负责人

顾 问（按姓氏笔画排序）

马绍刚 白雪梅 任彦祥 杜晓山

李均锋 焦瑾璞 潘光伟

编 委（按姓氏笔画排序）

王 莹 宁 杰 李广子 李重阳

陈 醒 欧阳俊 姚辉亚 贾晓雯

栾 稀 唐晓蓉

生态体系不断完善，普惠金融创新加速

(代序)

普惠金融的概念从提出至今已有很大的发展。2005年，联合国第一次明确提出普惠金融（Inclusive Finance）的概念，其含义是一个能有效地、全方位地为社会所有阶层和群体，尤其是贫困、低收入人口提供服务的金融体系。此时的普惠金融，重点关注的是小额信贷及微型金融等产品和机构层面的活动。到目前为止，普惠金融已经演变成一个更为复杂的金融生态体系，不仅包括了不同类型的金融产品，也包括了金融消费者、金融服务提供者等不同的参与主体，不仅包括商业性金融机构，也包括政策性金融机构和政府机构，不仅包括提供基本金融服务的机构（如银行、保险等），也包括为这些机构提供各种服务，以降低金融服务成本、提升金融效率的第三方服务机构，等等。

普惠金融生态体系的发展和完善，在很大程度上依托于金融科技。以信贷为例，在实践中，金融科技主体通过构建产业集群平台，将过去由单一机构独立完成的诸多信贷环节模块化，连接资金方、资产方和在业务链条不同环节中各有所长的服务提供商，形成有机的借贷生态体系，充分发挥各自在业务属性、服务网络、数据积累、风险管理、科技研发、金融资源等方面的差异化优势，以协同方式消除业务短板，为普惠金融人群提供多元化、价格可承担、体验便捷的服务解决方案。



一 营销获客

在普惠金融生态链中，获客环节可以联合各类主体协同进行，通过整合内外部线上线下销售渠道资源、消费类或经营类场景，多管齐下打造多维、立体的服务网络。比如在线上，互联网公司拥有独特的消费和支付场景，这些场景能够增加客户服务的入口、降低获客成本，让用户在具体的消费场景中享受便捷的借贷服务。在线下，银行、消费金融公司、小额贷款公司等金融机构可以发挥实体网点分布广泛、营销人员专业性强和地区经验丰富的优势；行政部门的财税结算机构、助农组织、公益性团体等都是优质的经营类场景入口，能够捕捉小微企业、“三农”人群在生产经营环节中产生的即时资金需求。这种多机构、多层次的服务网络，弥补了传统模式单一服务渠道覆盖不均或不充分的短板，提高服务渗透率、人群触达率，从而能够扩大普惠金融服务的规模效应。

二 风险管理

在普惠金融生态链中，自有平台数据、外部互联网数据、评级机构数据与银行、小贷公司、保险公司、担保公司的金融数据在判断普惠金融人群信贷风险上的优势被有效整合。用户的线上行为数据主要用于反欺诈等模块，而金融数据与互联网数据则能够共同支撑信贷决策的制定。在风控模型方面，具备技术优势的大数据征信公司、金融科技公司和咨询公司等已经在为行业提供定制化的本地支持和私有云服务，其公有云技术也可以与借贷服务平台自有的风险量化模型协同工作，共同发力对小微企业和普惠金融人群进行精准、立体的风险画像。

在风险承担方面，由于普惠金融人群具有风险高、波动大等特点，单一主体如果自担风险，则风险集中度太高，容易影响其业务盈利性和可持续性。集群模式促进了增信方与资金方的合作，共同为普惠金融人群提供服务，发挥保险公司、担保公司风险分担、风险保障的功能，并可以通过共保、“担保+保险”等模式，服务更为广泛的客户群体。同时，普惠平台、增信方、资金方的风险模型可以进行交互验证，使评估结果更为全面、准确，最终形成风险分散、成本可控、多方受益的风险承担机制。

三 资金来源

普惠金融的资金来源主要考虑成本和供给两个方面。从整个行业来看，除银行外，其他金融主体均非吸储机构，资金成本普遍较高，高企的资金成本将直接压缩借贷服务的定价空间。而平台模式可以联合银行、小贷公司、P2P网贷平台等多种资金来源，根据借款人的需求和资质匹配最佳资金方案。一方面，通过信用保证保险、融资担保等增信方式，在满足银行风险管理要求的前提下，平台可以引入低成本资金，有效降低普惠金融人群获取借贷服务的成本。另一方面，在灵活、多元的资金模式下，小额贷款公司和P2P网贷平台可以作为银行资金的有效补充来源，满足更下沉人群的融资需求。同时，多种资金来源还可以降低资金面波动对普惠金融服务可得性的影响，为普惠金融人群引入持续、稳定的“源头活水”。此外，借贷服务平台还可以与政府部门和非营利机构合作，在针对低收入人群、农户、妇女等群体提供借贷服务、扶持他们创业脱贫的业务中获得资金支持和财政资源倾斜，使资金成本和定价进一步下探。

在普惠金融业务中，单一机构任何一个环节的能力局限或成本高企都会对其业务规模化运营、可持续性增长形成阻碍，从而导致普惠



金融业务推行受阻，难以持续下沉，陷入发展瓶颈。在普惠金融人群借贷服务领域拥有丰富业务经验的平台型机构可以采用集群模式，依托数字普惠技术搭建平台、聚合生态链上各主体的比较优势和资源、建立标准化的服务体系，从而提高整体业务在获客、风控、资金、贷后等各个环节的运行效率，实现运营成本、风险成本和资金成本的“三降”，使业务在稳健运营的前提下形成规模效应，并进一步摊薄单位成本，从而有序推动针对普惠金融人群的借贷服务真正由“普”及“惠”。

总体上来看，随着金融科技的广泛应用，金融产品和服务的创新显著加速，普惠金融的可得性、多样性、可负担以及商业可持续等方面，都得到了极大的改善。其中，尤其是普惠金融生态体系日渐丰富和完善，形成了全新的服务模式，在很大程度上突破了普惠金融发展所面临的商业可持续瓶颈。普惠金融由此进入了全新的发展阶段，也吸引了更多类型的机构和资金参与其中。有鉴于普惠金融实践的上述变化，《中国普惠金融创新报告（2018）》从普惠金融生态体系入手，以不同类型机构为主线，从金融功能角度展开，在全面介绍各类机构（银行、新型金融机构、保险、担保以及金融科技企业等）实践的同时，对普惠金融的政策环境、基础设施建设以及消费者保护等问题也进行了详细的讨论，以期全面反映我国普惠金融创新的前沿与全景。

目 录

第 1 章 普惠金融的定义与关键要素	001
1.1 普惠金融的定义	001
1.2 普惠金融的关键要素	003
1.3 普惠金融的生态体系	009
1.4 数字普惠金融及其原则	017
第 2 章 普惠金融的实践	021
2.1 普惠金融的国际实践	021
2.2 中国普惠金融实践	028
第 3 章 银行业的普惠金融创新	051
3.1 银行业与普惠金融	051
3.2 监管政策引导	055
3.3 普惠金融组织架构创新	058
3.4 网点渠道的创新	060
3.5 个人普惠金融产品和服务创新	069
3.6 小微企业普惠金融产品创新	075
3.7 “三农”普惠金融产品创新	084



第4章 新型金融机构	094
4.1 村镇银行	094
4.2 小额贷款公司	107
4.3 消费金融公司	120
第5章 保险、融资担保与普惠金融创新	133
5.1 农业保险	136
5.2 小额保险	142
5.3 担保与普惠金融创新	148
第6章 金融科技与数字普惠金融	156
6.1 数字普惠金融的兴起	156
6.2 数字技术与普惠金融	161
6.3 互联网支付与普惠金融	171
6.4 网络小额信贷	178
6.5 P2P 网络贷款	192
6.6 互联网财富管理	195
6.7 互联网保险	200
6.8 互联网股权众筹	205
6.9 基于金融科技的开放式借贷服务平台	207
第7章 金融基础设施建设与普惠金融创新	215
7.1 支付基础设施建设	215
7.2 信用基础设置建设	224
7.3 普惠金融示范区建设	236

第 8 章 普惠金融的政策体系	244
8.1 G20 发展普惠金融政策框架	245
8.2 中国普惠金融的政策框架	253
8.3 货币、信贷支持政策	260
8.4 财税支持政策	266
8.5 我国普惠金融政策体系的特点	270
第 9 章 普惠金融的监管与消费者保护	273
9.1 金融消费者保护的框架	273
9.2 次贷危机之后的金融消费者保护	278
9.3 我国金融消费者保护体系建设	280
9.4 普惠金融与消费者保护	283
9.5 我国消费者保护存在的问题	285
9.6 加强普惠金融发展中的消费者保护	287
参考文献	290

第1章

普惠金融的定义与关键要素

普惠金融的概念从提出至今已有很大的发展。2005年，联合国第一次明确提出普惠金融（Inclusive Finance）的概念，其含义是一个能有效地、全方位地为社会所有阶层和群体，尤其是贫困、低收入人口提供服务的金融体系。此时的普惠金融，重点关注的是小额信贷等微型金融产品和机构层面的活动。到目前为止，普惠金融已经演变成为一个更为复杂的金融生态体系，不仅包括了不同类型的金融产品，也包括了金融消费者、金融服务提供者等不同的参与主体；不仅包括商业性金融，也包括政策性金融和政府机构；不仅包括提供基本金融服务的机构（如银行、保险公司等），也包括为这些机构提供各种服务以降低金融服务成本、提升金融效率的第三方机构，等等。

1.1 普惠金融的定义

在实践中，不同的研究者基于各自的视角，对普惠金融有着不同的理解。普惠金融中心（Center for Financial Inclusion）将普惠金融描述为向所有有需求的人提供一系列高质量的金融服务（即便利、可负担、适当、尊重客户及保护客户权益），此外，金融服务由各类主体在竞争性市场中提供，具有多样的服务提供者、强大的金融基础设施及清晰的监管框架。



普惠金融全球合作伙伴组织（GPFI）将普惠金融定义为“所有处于工作年龄的成年人（包括目前被金融体系所排斥的人），都能够有效获得正规金融机构提供的以下金融服务：贷款、储蓄（广义概念，包括活期账户）、支付和保险”，同时进一步将“有效获得”定义为“消费者能够以可负担成本获得、提供者能够持续供给的便捷、负责任的金融服务，使那些被排斥在金融服务之外和金融服务不足的消费者能够获得和使用正规金融服务”。世界银行于2014年发布的《全球金融发展报告：普惠金融》将普惠金融非常简单明了地定义为“使用金融服务的个人和企业占全部个人和企业的比例”。

在中国，对普惠金融也有着不同的理解。焦瑾璞（2006）首次提出了“普惠制金融体系”的概念，认为普惠制金融是指能以商业可持续的方式，为包括弱势经济群体在内的全体社会成员提供全面的金融服务。吴晓灵（2010）认为普惠金融更多的是为城乡低收入人群和吸纳社会就业的小微企业提供金融服务，是中国构建和谐社会的助推器。周小川（2013）将普惠金融定义为“通过完善金融基础设施，以可负担的成本将金融服务扩展到欠发达地区和低收入群体，向他们提供价格合理、方便快捷的金融服务，不断提高金融服务的可获得性”。

2016年，国务院印发《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》，开宗明义地指出，“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。小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是当前我国普惠金融重点服务对象”。

中国人民银行和世界银行在2018年初联合发布《全球视野下的中国普惠金融：实践、经验与挑战》，将普惠金融定义为“个人、小微企业（MSEs）能够获取和使用一系列合适的金融产品和服务，这些金融产品和服务对消费者而言便捷安全，对提供者而言商业可持续”。

1.2 普惠金融的关键要素

综合国内外的各种定义，普惠金融有以下几个关键要素，一是便利性；二是产品多样；三是可负担；四是商业可持续；五是消费者保护。

1.2.1 便利性

消费者能便捷地获得金融产品和服务是普惠金融最为关键的因素之一。便利性是指消费者能以较低的成本（经济成本和时间成本）接近各类金融服务设施（包括分支机构、代理点、自动存取款机和其他网点及设备），以便选择和使用各种金融产品和服务。除了传统的物理渠道以外，随着金融科技和互联网的飞速发展，远程服务渠道尤其是手机等移动终端，在普通客户获取和使用金融产品的过程中扮演着越来越重要的角色。以中国为例，截止到2017年年末，中国银行业平均的电子替代率（即电子渠道办理业务的占比）已达到87%，其中电子替代率最高的一家银行已经达到99.5%。这意味着，单就业务数量而言，远程服务正成为中国银行业日益普遍的服务模式。

在选择是否参与正规金融体系时，金融服务的便利与否是消费者考虑的重要因素。2013年中国家庭金融调查（CHFS）结果显示，有45%的金融消费者选择服务提供者时，首要考虑的就是位置。研究表明，可得性不足会导致正规金融产品和服务的获得和使用水平较低。改善金融服务的便利性能增加消费者对金融产品的使用，同时也能带来诸如增加收入、促进生产投资和就业等很多普惠金融产生的收益。

1.2.2 产品多样

普惠金融的主体众多，对金融服务的需求各不相同而且非常复



杂。和普通客户一样，普惠金融用户需要一系列的金融产品服务，以便有效地管理风险、存储现金、进行日常交易以及获得贷款，等等。这意味着，普惠金融不仅包括信贷，还应包括储蓄、投资理财、保险、支付、汇兑、租赁、养老金等全功能、多层次的金融服务。

如图 1-1 所示，不同类型的普惠金融服务，可以满足各个阶层客户的基本金融需求，使其以合理价格获得必要的金融服务。其中，面向低收入人群的储蓄为人们提供了安全、方便、可细分并带来收益的金融业务，目的是“帮助穷人形成储蓄的习惯，而不是让他们由于无法储蓄而将所有收入都消费掉”；小额保险旨在增强低收入人口对风险的防范和应对能力，特别是医疗保险和养老金保险，为低收入人群提供应对疾病和衰老的必要资金；许多贫困家庭依靠在其他国家或城市工作的家庭成员寄回的汇款，外出打工者需要将收入用于父母养老、子女教育等方面；此外，低收入人口同样会产生诸如代理投资、抵押、理财等其他金融需求。

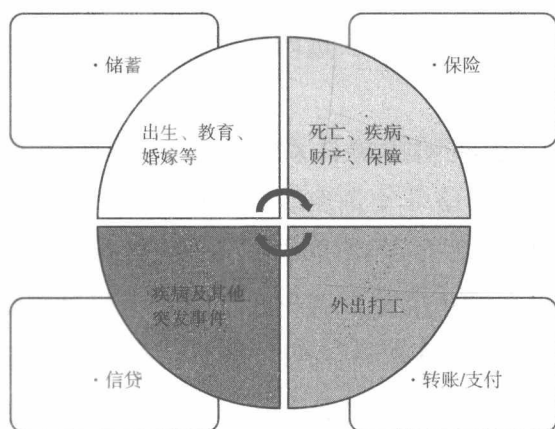


图 1-1 普惠金融的业务类型

资料来源：国家金融与发展实验室整理。

随着金融创新的不断发展，为了满足客户日益增长的多元化需求，普惠金融产品的种类会更加多样化，金融服务的质量会日益提高，金融服务和金融产品的成本会不断降低。

1.2.3 成本可负担

借款成本较高是普惠金融面临的一个重要挑战，内生于普惠金融自身的特点。从金融服务提供者的角度看，借款成本高根源于几个方面。一是运营成本高。普惠金融的服务对象在地理分布上比较分散，如果通过物理网点的延伸来提供服务，必然会大幅度提高金融机构的成本；另外，普惠金融需求普遍具有“短、小、频、急”的特点，单笔业务金额小、产品灵活性大，金融机构业务开发和运营成本偏高。二是风险成本高。由于客户的风险管理和承受能力较差，加之没有抵质押手段，传统普惠金融的风险成本（用实际不良率来衡量）要明显高于其他类型业务。当然，从另一方面来理解，这也是因为金融机构现有的风险管理方法难以将不良客户筛选出来，或者以更低的成本来实施反欺诈，从而大幅抬高了风险成本。

通过较高的利率定价来覆盖高成本，是提高普惠金融商业可持续、扩大覆盖面的一个重要手段。但过高的定价，一方面会加重弱势群体的财务负担，不利于社会公平，与普惠金融的初衷也不相一致；另一方面，过高的定价容易引发信贷配给中的逆向选择问题，反倒会将真实的、合理的金融需求挤出市场，并进一步抬高普惠金融业务的风险。因此，将利率维持在适度、可负担的范围内，是普惠金融的一个关键要素，过低的补贴性定价以及过高的掠夺式定价都不具有可持续性。

得益于信息技术的快速进步，普惠金融的成本有了大幅降低的可能。互联网的广泛应用与金融基础设施的改善，有效地弥补了物理网点不足的缺陷，极大地降低了普惠金融业务的单位运营成本。此外，



基于更多维度的海量数据，普惠金融的服务者可以利用更为精准的风险管理和反欺诈模型，以更低的成本、更快的速度来完成产品开发和业务审批，从而在效率大幅提升的同时，使风险成本得到了显著的降低。

1.2.4 商业可持续

早前很多的讨论认为普惠金融的商业可持续和成本可负担是一对矛盾体。但实际上，普惠金融在满足落后地区、农村、中小企业和穷人的金融需求的同时，也为金融业的发展拓展了新的业务空间和盈利空间。不同于片面强调帮助弱势群体的传统扶贫模式，普惠金融强调整个金融体系的参与，充分利用金融资源优化配置，满足不同群体的金融需求，实现长远的商业可持续发展。

实现商业可持续的关键同样在于降低普惠金融的成本，其核心在于构建和维持一个良好的普惠金融生态系统。如果一个金融体系不能以可持续的方式为原本金融服务不足的群体提供服务，那么普惠金融的长远目标最终也难以实现。一个多元、竞争和创新的市场对于普惠金融的可持续发展来说至关重要。面对消费者多元化的金融需求，仅靠商业银行难以向所有金融服务不足的群体提供全方位的金融产品和服务，因而必须建立起一个分工专业、层次多元的普惠金融体系，共同推动产品设计和交付模式的创新，实现整个普惠金融生态体系的可持续发展。

从各国实践来看，商业银行、信用合作社、微型金融机构、邮政储蓄银行、第三方支付企业、移动运营商以及金融科技公司等，都能在普惠金融中发挥各自的专业作用。例如，商业银行在吸收资金方面具有优势，发展普惠金融业务，可以在一定程度上降低服务弱势群体的资金成本；农村金融机构和信用合作社深耕社区，能够更好地与本地客户建立信任，也能更好地了解 and 满足客户特定需求；邮政储蓄及