



厦门社科丛书

厦门



普惠金融发展考察报告

中共厦门市委宣传部
厦门市社会科学界联合会

合编

杜朝运 著



海峡出版发行集团 | 海峡文艺出版社
The Straits Publishing Group | Straits Literature & Art Publishing House



厦门社科丛书



厦门

普惠金融发展考察报告

中共厦门市委宣传部
厦门市社会科学界联合会
杜朝运 合编 著



海峡出版发行集团 | 海峡文艺出版社
THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP | Haixia Literature & Art Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

厦门普惠金融发展考察报告/中共厦门市委宣传部,厦门市社会科学界联合会合编;杜朝运著. —福州:海峡文艺出版社,2015.5

(厦门社科丛书)

ISBN 978-7-5550-0550-6

I. ①厦… II. ①中…②厦…③杜… III. ①地方金融事业—经济发展—研究报告—厦门市 IV. ①F832.757.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 085210 号

厦门社科丛书

厦门普惠金融发展考察报告

中共厦门市委宣传部 厦门市社会科学界联合会 合编

杜朝运 著

责任编辑 任心宇

出版发行 海峡出版发行集团

海峡文艺出版社

经 销 福建新华发行(集团)有限责任公司

社 址 福州市东水路 76 号 14 层 邮编 350001

发 行 部 0591-87536797

印 刷 福州万达印刷有限公司 邮编 350008

厂 址 福州金山桔园洲工业园仓山园 19 号楼

开 本 890 毫米×1240 毫米 1/32

字 数 190 千字

印 张 7.125

版 次 2015 年 5 月第 1 版

印 次 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5550-0550-6

定 价 18.00 元

如发现印装质量问题,请寄承印厂调换

“厦门社科丛书”编委会

总 编：

中共厦门市委宣传部

厦门市社会科学界联合会

编委会：

顾 问：叶重耕

主 任：朱崇实

副主任：封斌林 周 旻

委 员：黄珠龙 洪英士 陈振明 周 宁 彭心安

黄晓舟 苏秋华 陈怀群 黄碧珊 王 琰

李 桢

编辑部：

主 编：周 旻

副主编：陈怀群 黄碧珊 王 琰

执行主编：王 琰

执行副主编：李 桢

编 辑：李文泰

前 言

普惠金融意指能够有效地、全方位地为社会所有阶层和群体（尤其是贫困与低收入人群）提供金融服务的制度安排。近几十年来，普惠金融的理念和实践进展十分迅速，内涵不断丰富，覆盖面不断扩大。联合国大会将2005年确定为国际小额信贷年，其主题就是“建立普惠金融体系以实现千年发展目标”。在我国，随着经济金融体制改革的深入，普惠金融也日益受到人们的关注。2013年，中共十八届三中全会在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》报告中正式提出“发展普惠金融”，表明普惠金融已成为提高金融资源配置效率和公平性的重要抓手。厦门市提出缔造美丽厦门，为普惠金融的发展指明了方向，也创造了机遇。同时，发展普惠金融，让更多人享有金融服务也是缔造美丽厦门的应有之义。由此可见，理解普惠金融、实践普惠金融、发展普惠金融，已然成为厦门当前的重要任务。笔者正是基于这样的时代背景，通过文献的广泛收集、实地的调研参访、资料的编排梳理，形成这本《厦门普惠金融发展考察报告》。报告共分9个章节。

第一章就普惠金融的内涵进行解读，考察其理念和实践的发展历程，并对普惠金融的另一面——金融排斥进行分析，以期形成普惠金融全景式的描述。

第二章探讨普惠金融的存在价值，也即说明普惠金融存在的必要性。主要从三个视角展开：金融资源视角，从金融资源需求和金融资源供给之间的缺口说明普惠金融是一种有效的金融制度供给；



经济发展视角，从金融发展水平与经济增长水平的局部非均衡入手，说明普惠金融是金融不足而动态调整的结果；制度正义视角，从制度变迁的正义性原则出发，说明普惠金融是制度正义的产物。

第三章探讨普惠金融的可持续性。从5个方面分析：收益视角，强调了普惠金融的市场规模和市场潜力；成本视角，关注普惠金融的成本控制方式和手段；利率视角，论证设置利率上限将限制普惠金融的发展；风险视角，分析普惠金融防范金融风险的方法和措施；自组织视角，指出普惠金融发展的动力源自系统内部。只有普惠金融同时具备存在的必要性和可能性，发展普惠金融才是可行的。

第四章考察厦门发展普惠金融的环境。主要运用PEST分析方法，即从政治环境、经济环境、社会文化环境和技术环境4个方面进行考察，以形成对厦门普惠金融发展的外部环境的客观认识，也为后文探讨优化厦门普惠金融发展环境的对策提供依据。

第五章主要对厦门普惠金融发展进行制度层面的考察。在考察之前，首先对厦门金融发展概况做一描述，以对之后关于厦门普惠金融的考察提供背景。对厦门普惠金融发展的制度考察分两个部分进行：一是考察厦门小微企业的金融扶持政策，包括鼓励性政策和补偿性政策；二是考察厦门弱势人群的金融扶持政策，包括就业创业和消费的资金扶持政策。

第六章主要对厦门开展普惠金融的机构进行考察。考察分银行类金融中介和非银行类金融中介两大类进行。由于厦门金融机构众多，无法逐一考察每家金融机构，每一大类仅选取典型机构进行分析，强调特色，突出经验。

第七章主要对厦门普惠金融的产品进行考察。考察分四大类进行：普通信用类产品、抵押质押类产品、担保保证类产品和支付结算类产品。每一大类均选择典型产品进行分析，突出特色、突出实践。

第八章主要对厦门普惠金融的发展趋势和创新举措进行考察,包括:金融服务从单一到综合,服务形式从线下到线上,服务方式从固定到移动,服务主体从传统中介到新兴中介。每一个创新特征都选择典型案例进行说明,突出创新,关注实践。

第九章就厦门如何发展普惠金融,从监督管理、组织设计、产品创新和金融普及4个角度进行审视,分析厦门发展普惠金融面临的难题,结合典型案例进行剖析,并有针对性地提出对策。

全书有以下几个特点。一是选题新。普惠金融在我国刚刚开题,各界还在探索中。本书聚焦厦门,是我国第一部地方性的普惠金融发展考察报告。二是取材真。本书对厦门普惠金融的发展从环境、制度、组织、产品、创新5个视角考察,选取的资料客观,结合厦门本土的特点,能够真实地反映厦门普惠金融的发展状况。三是逻辑顺。从理论到实践、从一般到特殊、从问题到对策、从现象到本质,本书对普惠金融各个方面的考察和解释符合认识规律,能让读者清晰认识普惠金融及其在厦门的发展。四是表述清。本书各个部分均能围绕主题,用充分的论据、明白的文字进行表达,而且还辅之以专栏,以帮助读者深入理解或拓展思路。五是论证透。本书对普惠金融的存在价值和可持续性做了深入剖析,既有宏观层面的论证,又有微观层面的阐释;既说明了经济意义,又点出了政治意义和社会意义。六是对策实。本书在充分考察厦门普惠金融发展的基础上,以问题为导向,进行理性思考,所提政策建议结合厦门实际,对于厦门如何发展普惠金融具有重要的参考价值。

目 录

第一章 普惠金融的基本描述	1
第一节 普惠金融的缘起	1
第二节 普惠金融的发展历程	7
第三节 普惠金融的对照考察：金融排斥	13
第二章 普惠金融的存在价值	23
第一节 金融资源的视角	23
第二节 经济发展的视角	30
第三节 制度正义的视角	37
第三章 普惠金融的可持续性分析	44
第一节 收益视角	44
第二节 成本视角	48
第三节 利率视角	53
第四节 风险视角	57
第五节 自组织视角	60
第四章 厦门普惠金融发展的环境考察	69
第一节 政治环境	69
第二节 经济环境	77
第三节 社会文化环境	83
第四节 技术环境	88
第五章 厦门普惠金融发展的制度考察	94



第一节	厦门金融发展概况	94
第二节	厦门小微企业的金融扶持政策	102
第三节	厦门弱势人群的金融扶持政策	110
第六章	厦门普惠金融发展的组织考察	119
第一节	银行类金融中介	119
第二节	非银行类金融中介	129
第七章	厦门普惠金融发展的产品考察	143
第一节	普通信用类产品	143
第二节	抵押质押类产品	148
第三节	担保保证类产品	153
第四节	支付结算类产品	159
第八章	厦门普惠金融发展的创新考察	165
第一节	金融服务：从单一到综合	165
第二节	服务形式：从线下到线上	175
第三节	服务方式：从固定到移动	180
第四节	服务主体：从传统中介到新兴中介	185
第九章	厦门普惠金融发展的策略思考	190
第一节	监督管理角度的审视	190
第二节	组织设计角度的审视	195
第三节	产品创新角度的审视	200
第四节	金融普及角度的审视	207
主要参考文献		212
后记		215

第一章 普惠金融的基本描述

普惠金融概念自从 2005 年在联合国大会提出以来，理论和实践进展十分迅速，内涵不断丰富，覆盖面不断扩大。在我国，随着经济金融体制改革的深入，普惠金融也日益受到人们的关注。2013 年，中共十八届三中全会在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》报告中提出“发展普惠金融”，旨在让更多人享有金融服务。由此可见，理解普惠金融、实践普惠金融、发展普惠金融，已成为各界共识。本章就普惠金融的内涵进行解读，考察其理念和实践的发展历程，并对普惠金融的另一面——金融排斥进行分析，以期形成普惠金融全景式的描述。

第一节 普惠金融的缘起

一、普惠金融的内涵

普惠金融（Inclusive Finance）概念于 2005 年国际小额信贷年提出，其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（尤其是贫困与低收入人群）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金融服务需求的时候获得金融服务。普惠金融理论认为：首先，享受金融服务是人的基本权利，与生育权等已有的基本权利类似，人生来就应该被赋予平等享受金融服务的权利；其次，要制定合理的制度安排，实现金融服务供给与需求间的有效匹配，实践证明，贫困与低收入群体也具备有效的金融需求，金融



服务能够成为其脱贫的有效手段；再次，在一个成熟的普惠金融体系下，每个经济主体可以实现其所需要的所有合理的金融服务。

普惠金融的概念最早由中国小额信贷联盟（原名中国小额信贷发展促进网络）引入。2006年3月，中国人民银行研究局焦瑾璞副局长在北京召开的亚洲小额信贷论坛上，正式使用了这个概念。2009年，焦瑾璞和陈瑾出版了专著《建设中国普惠金融体系——提供全民享受现代金融服务的机会和途径》。这是我国在普惠金融领域的第一本专著。2012年6月19日，原国家主席胡锦涛在墨西哥举办的20国集团峰会上指出：“普惠金融问题本质上是发展问题，希望各国加强沟通和合作，提高各国消费者保护水平，共同建立一个惠及所有国家和民众的金融体系，确保各国特别是发展中国家民众享有现代、安全、便捷的金融服务。”这是中国国家领导人第一次在公开场合正式使用普惠金融概念。2013年11月12日，发展普惠金融被写入了党的十八届三中全会决议中，作为全面深化改革的内容之一。这是“普惠金融”概念第一次被正式写入党的决议之中，标志着普惠金融已经由企业行为上升为国家战略，成为我国金融改革目标和任务的重要组成部分。

“普之城乡，惠之民众”，高度概括了普惠金融的特质。“普”意普遍，即强调金融服务对象的普遍性，与传统金融理论有着明显区别。传统金融理论侧重风险经营与信用交易，在金融运行过程中不可避免地将不符合信用条件的或高风险的低收入群体排斥于传统金融体系外。普惠金融则扩大了传统的金融服务对象，在理论和实践上论证了包容性金融的合理性，将所有的经济主体（无论贫穷还是富有）都纳入金融服务体系，为实现每个人享有平等的金融服务权利提供可能。“惠”意惠民，“民”指宏观上的经济主体（包括自然人与企业），金融服务的目的是便利金融需求者。对应普惠金融这一概念，惠则更强调金融对普通民众及贫困低收入群体的支持，体现了金融服务为大众带来便利，也能为贫困低收入群体提供改善生活水平的渠道。

二、小额信贷、微型金融与普惠金融辨析

普惠金融概念具有明显的阶段性，其服务对象的边界随着时间的变化而变化，即由最初的小额贷款、微型金融的受众群体逐渐扩大延伸至赤贫人群。“普惠金融不仅继承和发扬了小额信贷和微型金融扶贫的力量，更重要的是，它超越了零散机构和金融服务的范畴，致力于建立一个完整的体系，让针对穷人的、带有一定扶贫性质的金融不再被边缘化”。（焦瑾璞、李瑾，2009）

事实上，2003年12月23日，联合国的第58/221号决议通过了国际小额信贷年的行动纲领，确定2005国际小额信贷年的主题是“建立普惠金融体系以实现千年发展目标”。而2005年的“国际小额信贷年”（The International Year Of Micro-credit），就是由联合国发起并推动的一场长达一年的活动，旨在世界各地发展小额信贷和小额金融服务，以改善穷人的生活状况。由此可以看出，小额信贷、微型金融、普惠金融是不断深化的一组概念。

“小额信贷”（Micro-credit），它是指专向中低收入阶层提供小额度的持续的信贷服务活动。而微型金融（Micro-finance），根据世界银行扶贫咨询委员会的定义，通常是指向贫困人口提供贷款、储蓄和其他基本的金融服务。它不仅包括小额信贷，也包括储蓄、保险、汇兑、租赁等各类金融服务。所以，微型金融是一个比小额信贷更宽广的概念。但由于资金融通对贫困人口的重要性，人们往往习惯将小额信贷混同微型金融。普惠金融（inclusive finance）的概念虽然直到2005年才提出，但其产生的背景与小额信贷、微型金融密不可分，它是在小额信贷向微型金融过渡后逐步实现的金融大普及的构想，其覆盖范围已经超过了狭义的小额贷款和微型金融对象，将全社会不分阶层的所有经济主体都纳入这个金融体系的服务范围内。普惠金融制度超越了小额信贷与微型金融的服务对象，旨在构建一个全面而系统的金融服务体系。

随着现代金融的进一步发展，普惠金融的表现形式也进一步多



元化。互联网金融依靠其便捷性与高度覆盖性正快速成为普惠金融的典型代表，其主要受众对象超越了小额贷款和微型金融的对象群，进一步向更多城乡弱势群体提供灵活而便捷的金融服务，从而使更多的人（包括穷人和微小型企业）享受到金融服务。可见，普惠金融的微观结构的内涵正不断地深化和丰富，其受众和服务群体也在不断地扩展与加深。

三、发展普惠金融的意义

普惠金融的普惠效果，国外学者的一些研究成果已有体现，它们主要集中在对家庭融资影响（脱贫、教育改善、弱势群体的健康水平的提升、妇女权利）以及企业融资影响等方面的研究。

在脱贫方面，Simanowitz（2002）对印度的 SHARE（Society for Helping and Awakening Rural Poor through Education）的客户所进行的研究过程中发现，长期参加该项目的四分之三的客户在很大程度上实现了经济收入与福利的提高，超过 50% 的客户实现了脱贫，同时很多客户的就业模式也由不稳定的零工劳动向稳定而多样的就业渠道过渡，并且带有很鲜明的小商业特点。Khandker（1998）对孟加拉国的前三大小额信贷项目所进行的研究发现，女性客户得到了 100 塔卡的借款，其家庭消费就会增长 18 塔卡，并且参与这些小额信贷项目的客户每年有 5% 实现脱贫。Mustafa（1996）结合孟加拉国农村发展委员会（BRAC）的一项调查报告发现，参与项目超过 4 年的客户其家庭支出增加 28%，资产增加 112%。同时，Zaman（1999）对 BRAC 的另一项目所进行的分析发现，参与这个项目而获得金融服务的客户，可以通过平滑消费、资产积累以及获得保险应对自然灾害等方式，降低了发生生活危机的几率。

在教育改善方面，Chowdhury 和 Bhuiya（2000）对孟加拉国 BRAC 项目的一个地区所进行的研究发现，参与项目的客户家庭中 11—14 岁年龄段的孩子，从 1992 年项目开始到 1995 年，拥有读、写、算等能力的比例由 12% 上升到 24%，而非该项目家庭的孩子

的教育基础能力在 1995 年仅达到 14%。Barnes (2001) 对乌干达的一个小额信贷项目进行研究发现,参与项目的家庭比未参与项目的家庭在教育上投入更多,这主要缘于参与项目的家庭可以通过该项目比未参与项目的家庭负担更多的教育投入。Chen 和 Snodgrass (2001) 对印度的工人子弟所接受教育的调研发现,印度自我就业妇女协会银行更侧重对工人家庭接受中等教育的男孩所产生的影响,即 11—17 岁男孩入学率由 1997 年的 65% 上升至 1999 年的 70%。

在弱势群体健康水平的提升与妇女权利方面, Barnes (2001) 同样发现乌干达 FoCCAS 小额信贷项目的客户得到了更多卫生和健康上的指导; Cheston 和 Kuhn (2002) 对尼泊尔的一项研究发现,通过小额信贷的支持,参与该项目的家庭的女孩能够得到更多食物、医疗和教育资源上的投入。

在党的十八届三中全会正式提出发展普惠金融之前,我国已有一些学者探讨了普惠金融的作用,如杜晓山 (2006) 就提出应结合我国农村金融状况的实际,对国际前沿金融理念——普惠性金融体系进行理性思考和研究,将普惠性金融体系的理念、理论和实践有机融入建立我国完整的农村金融体系的战略目标和实施行动之中。2009 年,王修华论证了普惠金融体制的建设有助于改善农村金融排斥现象,促进农村金融的发展,消除正规金融与非正规金融长期矛盾所形成的金融服务盲点,填补城乡收入差距的鸿沟。2010 年,焦瑾璞认为普惠金融体系是对现有金融体系的反思和扬弃,其实质是一种金融公平的体现,建立一个全民平等地享受现代金融服务的普惠金融体系是必要的。2010 年,陈鸿祥将普惠金融制度的安排视为农村传统金融体制弊端的一种补充和矫正。2012 年,王颖、陆磊则提出建设普惠金融制度,能够促进金融资源的分散配置,为金融系统的稳定提供保证;并且普惠金融在于促进中小企业进行融资,将实现盈利来源由原有的基数的扩张转向风险溢价。

2013 年党的十八届三中全会将发展普惠金融写入决议,标志



着发展普惠金融已成为各界共识，其意义是不言而喻的。它将扩展传统金融的服务边界，消除金融服务的歧视和不公，更好地满足有效的金融需求，从而增进社会福利。

国际小额信贷年

1959年，联合国开始指定“国际年”，目的是把人们的注意力吸引到主要的国际热门话题上，并鼓励开展和这些话题相关的国际行动。20世纪90年代，一些大型的国际会议和政府首脑集会开始讨论新世纪全球发展方向，并确立了一些比较明确的目标，称为“国际发展目标”。2000年9月，联合国将这些目标整合并重新命名为“千年发展目标”，以此作为21世纪全球发展规划的具体指引。在“千年发展目标”中，“根除极度贫困和饥饿”被列在首位，突显联合国对于消除贫困、改善人们生活状况的决心。在此背景下，小额信贷作为扶贫的有效手段和攻坚力量，开始进入联合国的规划视野。1998年12月，联合国会员大会指定2005年为“国际小额信贷年”，并正式宣布这一年将成为促进小额信贷计划贯彻全球的一个重要机会。2005年11月18日，“国际小额信贷年”在美国纽约的联合国总部正式启动。时任联合国秘书长安南在启动仪式上说，小额信贷年“将为国际社会提供绝好的机会，履行共同的承诺，促进金融多样性服务，帮助贫困人口改善生活。”“国际小额信贷年”的五个主要目标是：评估并促进微型金融和小额信贷对“千年发展目标”的贡献；增加公众对微型金融和小额信贷作为发展平衡的一个至关重要方面的认识和理解；推广面向各类顾客群体的金融机构；支持对金融服务的可持续发展性评估；鼓励创新，促进和支持新的战略合作伙伴关系，以建立和扩大小额信贷和微型金融的服务领域。

第二节 普惠金融的发展历程

一、初创阶段：福利主义色彩

早在 15 世纪，意大利天主教堂就通过设立典当行开展信贷业务以抵制高利贷，为社区的穷人贷款提供了可能。意大利典当行的小额信贷形式广受推行，并在当时的欧洲城市快速发展起来。1515 年，罗马教皇授权典当行的利率要覆盖其运营成本。可以说，当时的小额信贷是普惠金融的萌芽阶段，缘于主流金融机构对市场中低端客户（包括穷人、小微企业等）的忽视，其范围和意义都有很大的局限，却为现代普惠金融制度的建构提供了实践经验。

到了 18 世纪，小额信贷的形式得到进一步发展，这以爱尔兰的“贷款基金”模式和德国的“社区储蓄银行”模式为典型代表。18 世纪 20 年代，爱尔兰的贷款基金模式快速发展，其运作机理是采用捐赠获得的财物向贫困农户提供零息无抵押的小额贷款。随后经过一个多世纪的发展，慈善性的贷款基金机制逐步转型为可吸收存款的金融中介机构，同时继续向贫困群体发放贷款，允许对贷款收取一定的利息。到 1840 年爱尔兰贷款基金体系已拥有 300 家左右的基金，在鼎盛时期该体系每年为爱尔兰 20% 的家庭提供了贷款。随着 1843 年政府对利率的管制，该模式逐渐失去优势，最终于 20 世纪 50 年代消亡。德国社区储蓄银行模式对爱尔兰贷款基金模式进行了借鉴和改善，强调单纯的慈善无法形成可持续性，基于互助的原则成立了储蓄银行。在该体制下，储蓄银行兼具慈善性与可持续性的功能，信贷对象多集中于社会经济弱势群体，在很大程度上替代了高利贷者，也弥补了对弱势群体金融服务供给的不足。

从 19 世纪开始，日本、欧洲等国家的邮政系统成为金融服务的重要提供者，亚洲、非洲及拉丁美洲中的许多国家将国有银行的服务对象扩展到更广大的客户群，对经济弱势群体给予倾斜，普惠金融理念上升到国家支持层面。印尼人民信贷银行（BPR）在 1895



年成立，最鼎盛时期有近 9000 个分支机构，成为印尼最大的普惠金融机构。

20 世纪 50 年代至 70 年代期间，政策扶持的小额信贷在发展中国家风靡一时，政策性金融机构以较低的利息从国家获得贷款，再以补贴利率贷给农户，导致众多金融机构无法从贷款收益中弥补运营成本，形成了发展瓶颈。而且，借贷者往往将政策性信贷视为“免费的午餐”，还款记录很差。有时信贷资金的分配也流向有影响力和生活水平更高的农户，一些真正需要资金的低收入者却难以获得支持。

至此，福利主义的普惠金融理念和实践受到质疑，人们开始反思这一普惠金融的供给模式，并从财务可持续的视角重新认识普惠金融，且在实践中做了新的尝试。

二、发展阶段：实现财务可持续

笔者将普惠金融初创阶段追溯到 15 世纪，从而延长了使这一阶段的时间跨度。比较起来，发展阶段从 20 世纪 70 年代开始至 90 年代，时间跨度并不长，但毕竟是在前阶段的基础上发展起来的，在前阶段漫长的实践中获得很多启示。例如，爱尔兰贷款基金在其存在的 200 多年历史中，前 100 多年以非正式机构存在，发展缓慢，之后两个重要法案（允许对存贷款收息和设立贷款基金管理委员会），使其成为正式机构，经历了数十年的快速发展，却由于利率限制的金融政策，而走向消亡。显然，对于普惠金融的供给，仅仅以扶贫为目标、以福利主义为理念的传统方式必须检讨。福利主义强调通过微型金融来改善贫困人口的境况，从而实现社会福利的提高。它注重“贫困覆盖深度”，强调向最贫穷的人们提供金融服务。在实际操作中，福利主义微型金融广泛依赖捐赠、国际组织的低息或无息的贷款以及政府的补贴，却忽略了自身的可持续发展。

20 世纪 70 年代，随着小额信贷形式的改变和覆盖对象的扩大，