

普惠金融的发展路径

—基于小微企业融资的视角

PUHUI JINRONG DE FAZHAN LUJING
—JIYU XIAOWEI QIYE RONGZI DE SHIJIAO

◎ 宋羽 / 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

普惠金融的发展路径

——基于小微企业融资的视角

宋 羽 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

普惠金融的发展路径：基于小微企业融资的视角/宋羽著.

—北京：经济科学出版社，2016.6

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6989 - 8

I. ①普… II. ①宋… 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 (2016) 第 127159 号

责任编辑：袁 激

责任校对：徐领柱

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

普惠金融的发展路径

——基于小微企业融资的视角

宋 羽 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

北京万友印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 15.5 印张 280000 字

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 6989 - 8 定价：62.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@esp.com.cn)

前言

20 世纪中期以来，随着国内外学者对于贫困成因的认知不断深化，使得社会各阶层能否均等享受经济增长成果成为备受关注的问题，在此背景下，亚洲开发银行在 2007 年系统地提出了“包容性增长”的概念，强调增长的持续性、均衡性和公平性。显然，在这一概念中，不只关注最终经济增长成果的共享，更注重人们在参与经济增长进程中权利的公平、机会的公平和规则的公平。如果说包容性增长涵盖的是社会经济整体的话，那么金融的包容不仅是包容性增长的重要组成部分，而且更侧重于过程“包容”，因为，金融的包容意味着将金融服务送达社会各个层面，并尤其关注社会的弱势群体，而金融服务特别是信贷服务主要是帮助社会成员特别是弱势群体获得平等的发展机会，从而使他们可以参与经济增长的过程、享受经济增长的成果。一般意义上，没有金融的发展就没有经济的增长，因此，金融的包容性增长造就着经济的包容性增长，而正是由于金融的包容性增长具有这样特殊的意义，所以联合国特别将金融包容独立为一个特定的概念——普惠金融。

很显然，普惠金融的理念主要针对金融服务长期驻足高端领域，致使低端客户总是处于服务盲区，享受不到平等的金融服务机会的事实，旨在强化对社会弱势群体的金融服务，使其能够具有平等享有现代金融服务的机会和权利，以此推动金融“福利”的分享和经济发展成果的分享。据此，笔者尝试将普惠金融概念描述为：全方位地为所有社会公众特别是低端客户提供适用的低成本的金融产品，使所有人群都能够享有公平获取金融服务特别是信贷服务的权利。

学术界主流观点认为，普惠金融体系应该包含三个基本方面：

第一，作为客体或受众要全面覆盖中小微企业、农户和城市低收入群体；第二，提供全方位金融服务，包括存款、贷款、结算、保险、租赁、代理、养老金等所有商业银行业务；第三，“普惠金融体系应该由坚持商业经营的金融机构组成”，以保证其业务的可持续发展。迄今为止，小额信贷—微型金融—普惠金融是世界各国在发展普惠金融体系的过程中秉承的传统路径，在这个过程中存在两个相互关联的难点：其一，从小额信贷到微型金融都具有具体业务和相应机构的支撑，容易寻求发展的支点，但普惠金融是一个更为理性和抽象的概念，少有直接操作的依托，因此在这个阶段应采取怎样的方式和手段才能促其完成使命将比较困难；其二，无论普惠金融体系发展的哪一个阶段都存在如何量化的问题，即怎样界定所处的阶段，以及如何确定每一个阶段交替的依据。由于我国普惠金融发展的时间还不长，因此解决上述难题一要借鉴其他国家的有益经验，二要结合本国实际进行有针对性的突破。由于本书是在小微企业融资的特定范畴内探讨普惠金融的发展问题的，所以在选择发展路径时既要遵从传统的理念和成熟的思路，又要突出小微企业融资对普惠金融的特定要求，因此，本书将旨在推进小微企业融资的普惠金融发展路径定位于：发展政策性金融、调整正规商业性金融、规制非正规民间金融。

政策性金融是政府干预经济的重要手段，在市场机制失灵的状态下，政策性金融一方面利用其政策属性，在特定领域实施大力度的、直接的经济干预；另一方面，运用经济手段，通过市场化运作去调整失衡的经济结构。无论是自身属性还是运行机制，政策性金融都与普惠金融有着内在的联系，这是因为，普惠金融领域本身具有市场失灵的特质，这完全契合了政策性金融的基本性质，因此，在政策性金融的框架下寻求普惠金融的发展，可以在一定程度上完善政府推进金融普惠的手段和方式。进一步看，由于普惠金融非竞争性甚至准公益性特征，使得在其发展的过程中特别需要借助政策的力量，而政策不同于法律，它往往产生于特定的社会经济格局，当外部环境发生变化时，政策便需要及时调整，这会使其具有一定

的不稳定性，又由于政策相对于法律法规的约束能力较弱，且规范性不足，因此其发挥作用的力度也会受到一定的影响。解决上述问题既有赖于建立完整的政策性金融法律体系，又要依靠政策框架下的金融机构体系的建立和完善，当有了依法建立的政策性银行这一机构保障时，便可以使相应的政策具有了法定的执行主体，不仅增强了政策的执行力度，也通过系统的强化管理提高了政策的稳定性，更易使普惠金融政策得以有效、持续地发挥作用。在我国普惠金融框架下与小微企业融资相关的政策性金融机构应首推中小企业政策性银行，并鉴于服务小微的小型金融机构信贷资金来源存在瓶颈约束和小微融资成本高企的现状，中小企业政策性银行应选择批发业态，一方面有效增加小型金融机构的信贷资金供给渠道，另一方面促成小额信贷的利率形成机制，有效控制过高的额信贷利率。借鉴国际上的成功经验，中小企业政策性银行应因循“法律先行、政府支持、管理细化、业务全面”的发展思路，在很好体现政策性特征和注重商业化运作的前提下建成创新型、普惠性政策性金融机构。

普惠金融不是政策性金融或公益性金融的专利，相反，在追求其稳定、持续发展的过程中一定要伴随商业行为、秉承商业原则才可以达成普惠的目标，因此，商业性金融注定在金融普惠的过程中扮演着重要角色。实际上，普惠金融与商业性金融具有天然的适应性，这是因为金融中介机构负有媒介与征信两大重要职责，这就决定了金融机构天生与风险相伴：一方面作为媒介的金融交易是跨时空的，而在所间隔的时空区间内会发生什么事情难以确定；另一方面征信本身就是对风险进行管理的一种方式，鉴于此，管理风险本身就成为金融机构的核心功能，而金融普惠的过程既是金融服务扩展的过程，又是风险扩张的过程，这不仅迎合了金融机构的特性和功能，也是对金融机构经营能力的一种深层挖掘，可见，商业性金融不仅有责任也有能力承担普惠金融业务。在上述理论认知的前提下构建的与普惠金融相关的商业性金融体系应具有机构全覆盖和职能分工明确的特点，机构全覆盖是指参与普惠金融的既要有大中型商业银行，也要有社区银行、村镇银行、城乡合作银行、信用合作

社、小额贷款公司等小型银行和非银行金融机构；职能分工明确是指各种类型、不同规模的金融机构应根据自身的特点，找准参与普惠金融业务的切入点。具体到小微企业信贷领域，大型商业银行应建立直接为辅、间接为主的小微企业信贷业务体系，所谓直接为辅就是直接对小微企业提供贷款并不作为小额信贷的主渠道，并且其直贷的方式尽量设定为长期的固定资金贷款和利用银行的技术条件进行小额贷款的自动或批量处理；间接为主就是指大型商业银行主要以为小型金融机构提供转贷资金、发起建立村镇银行或村镇银行控股公司等形式，通过小型金融机构间接服务于小微企业信贷业务。这种安排的理论依据是大型金融机构只有从事具有一定体量的业务才能很好体现规模效应。股份制商业银行应建立直接与间接并举的小微企业信贷业务体系，一方面灵活开展小微企业贷款的直营业务，另一方面以交易型银行为主要发展战略，并以此为基础建立供应链金融体系，很好体现股份制商业银行的创新能力。小型金融机构应成为直接为小微企业提供融资服务的主力军，这是因为不仅小型金融机构与小微企业体量对等，更易实现业务规模的对接，而且小型金融机构服务地域性特征明显，更易近距离接触区域范围内的小微企业，从而最大限度地解决了信贷双方信息不对称的问题，节省了信息收集成本，提高了信息的准确性，最终达到规避融资风险、提高融资效率的目的。总之，在普惠金融框架下发展商业性融资重点在于建立金融的批零体系，即以大中型商业银行为中心构建普惠金融的批发体系，以小型金融机构为中心构建普惠金融的零售体系，并在这样的批零体系中更加注重批发金融作用的发挥，因为这既可以为大中型商业银行在发展普惠金融过程中兼顾社会责任和商业利益提供行为保证，也可以为小型金融机构提供有效的信贷资金供给渠道。

近年来，民间金融已在很大程度上成为我国民营企业发展的重要金融支撑，特别是对小微企业的发展做出了重要贡献，而民间金融之所以与普惠金融能够相互适应、之所以能够为小微企业融资提供广大的服务空间，是具有深层次的理论依据和现实依据的，这集

中体现为民间金融与小微企业融资的多重匹配上，具体包括数量结构的匹配，主要表现在民间金融与小微企业在资金供需规模上的相互适应性；信息结构的匹配，主要表现在民间金融与小微企业在信息沟通方式上的相互适应性；期限结构的匹配，主要表现在民间金融与小微企业在资金供需周期上的相互适应性；风险结构的匹配，主要表现在民间金融承受高风险的意愿和能力与小微企业与生俱来的高融资风险的相互适应性。要使民间金融在推进普惠金融的过程中发挥更大的作用，还需要在实践环节关注以下问题：第一，民间借贷的高利率问题：民间金融高利率机制是在长期的金融抑制、信贷配给、市场分割的共同作用下形成的，单纯的“高利率”既无法界定也无可非议，因为如果不认可小额信贷的高利率，将使民间借贷无法对冲小额信贷的高风险，但当“高利率”演变为“高利贷”，则会将民间金融引入歧途，因此对民间借贷利率的管理重点就在于依法惩治高利贷，那么如何界定高利贷？笔者认为高利贷的属性应由三方面决定：质的判断，即借贷的资本应从商业资本中分离出来，专门从事高利借贷，从而形成了独立的高利贷资本；量的判断，即借贷利率超过法定利率水平的界限；操作方式的判断，当采用复利、在本金中扣除利息等手段大幅度推高借款人的实际借贷利率时便可判定为高利贷行为。对高利贷的治理必须依法实施，因此在法律层面明确高利贷的定义并通过入刑强化对高利贷的微观治理就显得十分必要。第二，P2P网络借贷的风险与监管问题：由于监管的缺失，我国P2P网贷呈现出异化的状态，不合规的管理模式和不规范的操作方式为网贷平台和投资者带来了持续积聚的风险，唯有尽快建立监管体系才可以使P2P摆脱风险困境，最大限度地发挥其辅助普惠金融的作用。根据P2P网贷的特点和发展状况，笔者认为我国的P2P网贷监管应遵循以下原则：强化功能监管或行为监管，弱化对机构的审慎监管；以政府监管为主，以行业自律为辅。在此基础上，具体的监管措施应着重于以下方面：建立P2P网络借贷行业准入标准，确保P2P网贷平台信息披露的质量，建立P2P网络借贷平台的风险控制机制。第三，民营银行的发展问题：民营银行服务小微是官方

意图与银行选择的一次“不谋而合”，在小微企业融资依然困难的当下，民营银行针对普惠金融的精准发力是社会融资领域所需要的。在我国，民营银行的发展经历了两个阶段，即前期的存量整合阶段和后期的增量创新阶段，就目前而言，对普惠金融更具有积极意义的当属通过增量创新建立全新的民营银行，这些新型的民营银行具有完善的公司治理结构和前卫的市场化经营机制，自然成为注入微金融体系的活力因子，不仅发挥着“鲶鱼”的作用，还引领着金融制度创新、金融业态创新和金融业务创新不断进入新的境界，因此，推进民营银行的发展重点应在于营造金融业的创新环境，而创新的金融环境又是普惠金融发展的良田沃土。

宋 羽

2016年5月

目

录

第一章 包容性增长与普惠金融	1
第一节 包容性增长理念及其意义	1
第二节 包容性增长的重要子集：普惠金融	12
第二章 普惠金融实践	28
第一节 国际普惠金融发展概况	28
第二节 我国普惠金融发展历程	49
第三章 普惠金融的发展路径及其理论依据	73
第一节 普惠金融的发展路径	73
第二节 普惠金融发展路径的理论依据	90
第四章 普惠金融与政策性金融体系	103
第一节 政策性金融体系的一般问题	103
第二节 在普惠金融框架下发展政策性金融	118
第五章 普惠金融与商业性金融	129
第一节 普惠金融与商业性金融相融合的依据	129
第二节 建立普惠金融框架下的商业性融资通道	146
第六章 普惠金融与民间金融	171
第一节 民间金融的一般问题	171
第二节 民间金融助力普惠金融	185
主要参考文献	227
后记	237

第一章

包容性增长与普惠金融

20 世纪中期以来，随着国内外学者对于贫困成因的认知不断深化，使得社会各阶层能否均等享受经济增长成果成为备受关注的话题。在此背景下，亚洲开发银行在 2007 年系统提出了“包容性增长”的概念，强调增长的持续性、均衡性和公平性，显然，在“包容”的含义中，不仅关注成果的共享，更注重人们在参与经济增长进程中权利的公平、机会的公平和规则的公平，因为缺乏公平的机制最终是不可持续的。如果说包容性增长涵盖的是社会经济整体的话，那么金融服务的包容性不仅是包容性增长的分支，而且是极重要的组成部分。作为具有造血机制的金融业，一方面它的服务和资源是否公平提供，直接关系到是否“包容”，另一方面，真正体现了包容意识的金融体系又会在很大程度上促进整个社会的包容性增长，而金融的包容性早在 2005 年就被联合国明确定义为“普惠金融”。

第一节 包容性增长理念及其意义

包容性增长概念的面世并非偶然，它是在全球经济发展到一定阶段，极度贫困问题得到一定缓解的基础上逐渐进入人们的视野的。伴随着经济的快速增长，贫困根源与经济发展之间的关系逐渐清晰，但接下来如何使经济、社会、资源、环境之间处于协调状态，如何使初步脱离贫困的社会弱势群体真正融入经济发展的潮流中，享有平等的发展机会，分享共同的发展成果，便成为摆在人们面前的新课题，而兼顾了均衡、持续、公平的发展正是所谓包容性增长。

一、包容性增长概念溯源

依据各类文献，包容性增长概念的首次提出有不同的版本，主要有两种说法：一是见之于世界银行 2007 年向亚洲开发银行提交的一份关于未来发展规划的建议；二是由亚洲开发银行 2007 年 8 月在京召开的“以包容性增长促进社会和谐战略研讨会”上提出来的。实际上，笔者更倾向于这样的观点：与其说包容性增长的概念存在一个生成的节点，不如说包容性增长理念的形成是一个渐进演变的过程。

如果说包容性增长理念的形成是建立在人们对贫困认识不断深化的基础上的话，那么 20 世纪 60 年代以来，伴随着人们与贫困进行的不懈抗争，提出了一系列旨在摆脱贫困的增长理念，按照大致的时间序列将其罗列，便可以得到包容性增长概念的形成脉络：

早在 1966 年亚行就提出了“要对地区的和谐增长做出贡献”，虽然只涉及了包容性增长的一个侧面，但仍可视为包容性增长思想的萌芽^①。1974 年，线纳瑞和阿卢瓦里亚（Chenery & Ahluwalia）建立了增长利益再分配模型，提出了贫益式增长（Pro-poor Growth）的概念，之后，1990 年世界银行提出“广泛基础的增长”（Broad-Based-Growth），同时强调了“对穷人友善的增长”即贫益性增长（Pro-Poor-Growth）的理念，并以此制定世行的贫困减除政策以及指导各国相关实践。进入 21 世纪，联合国（UN）、世界银行（WBG）和经济合作与发展组织（OECD）分别于 2000 年和 2001 年给出了贫益式增长相对宽泛的定义，其核心内容认为贫益式增长是这样一种增长：它产生了重要的贫困减缓，从而更有利于穷人，以便改善穷人对机会的利用^②。

2006 年 6 月组建的包括联合国贸发会秘书长、美中印三国著名经济学家、著名企业高管在内的名人小组，致力于研究亚洲的未来发展趋势和亚行的作用，该小组在 2007 年 3 月向亚行行长提交了题为《新亚洲、新亚洲开发银行》（*Toward a New Asian Development Bank in a New Asia, Report of the Eminent Persons Group to The President of the Asian Development Bank, March 2007*）研究报告，提出新亚行关注的重点要从应对严重贫困挑战转向支持更高和更为包容性的增长等重要观点；与此同时，2007 年 8 月亚洲开发银行在北京召开“以包

① 蔡荣鑫：《益贫式增长模式研究》，科学出版社 2010 年版。

② 段龙龙、李杰：《论贫益式增长与包容性增长的内涵及其政策要义》，载于《改革与战略》，2012 年第 2 期。

容性增长促进社会和谐战略研讨会”，会上中外专家认为，要确保经济繁荣所带来的好处能够惠及百姓，中国的发展战略应重视以机会均等为基础的包容性增长，其中具有代表性的观点来自于由北京大学经济研究中心主任林毅夫、亚行助理首席经济学家庄巨忠、中国发展研究基金会副秘书长汤敏等学者编写的《以共享式增长促进社会和谐》一书，该书对“包容性增长”理念作出了集中阐述，被学界普遍认为是“包容性增长”以概念形式的首次提出。在我国，“包容性增长”作为一种发展理念，是由时任中共中央总书记的胡锦涛同志首次提出的，并两次出现在其正式讲话中，一次是2009年11月15日在亚太经济合作组织会议上提出“统筹兼顾，倡导包容性增长”；另一次是在2010年9月16日第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上发表了题为“深化交流合作，实现包容性增长”的讲话，再次提出了实现包容性增长的必要性与可能性。

如果说以上是对“包容性增长”概念的形成进行了时间序列上的简要回顾的话，那么，以下便是试图探寻其内在的逻辑发展脉络。

首先，早期的贫益性增长主要强调的是穷人应获得一定的绝对利益，增加他们的收入被认为是改善其贫穷状况的关键所在，这一点在表1-1中有所体现。

表 1-1 国外部分学者对贫益式增长内涵的界定对比

学者（年代）	主要观点	强调核心
怀特和安德森（White & Anderson, 2000）	穷人获得的绝对利益大于非穷人获得的绝对利益，或贫困人群的收入增长高于社会平均收入增长	绝对贫益 超级贫益
卡瓦尼和皮尼亚（Kakwani & Pernia, 2000）	穷人能够积极参与经济活动，并在总体收入中的得益超过非穷人	不仅强调增长本身 更重视事后的分配
拉瓦隆和达特（Ravallion & Datt, 2002）	穷人的增长收入弹性高于非穷人的增长	收入弹性 边际主义
拉瓦隆和陈（Ravallion & Chen, 2003）	穷人的平均收入增长率大于零（Mean Growth Rate）	相对贫益 平均贫益
菲利普（Felipe, 2007）	穷人普遍达到充分就业，其工资增长速度高于资本报酬增长速度，使得穷人以其自身劳动力获取的收入高于富人以资本获取的收入	按要素的收入分配 免除资本对劳动的剥削
森（Son, 2007）	首先应该减少贫困，同时利益流向应该以贫困人群为主	事前和事后的双重 利益边际分配

资料来源：段龙龙、李杰：《论贫益式增长与包容性增长的内涵及其政策要义》，载于《改革与战略》，2012年第2期。

从国外学者对贫益式增长内涵的界定看，除卡瓦尼和皮尼亚（Kakwani & Pernia, 2000）提及穷人要能够积极参与经济活动外，其余观点大都集中在他们所获得绝对利益的多少、收入增加的状况及收入弹性大小上，以此为依据，2006年世界银行（WBG）和克拉伊（Kraay）概括的贫益式增长的特征体现为：第一，社会平均收入的高速增长；第二，穷人在社会平均收入增长中具有高敏感弹性；第三，在收入增长中达到减少相对贫困人群数量。这充分说明贫益式增长更多追求的是解决绝对贫困状态下经济总量的扩展问题，强调的是经济成果的分配应向社会弱势阶层倾斜，尚未考虑公平地提供发展机会对于脱贫的重要性，因此，如果给出贫益式增长的关键词的话，应该是“倾斜”而非“公平”，或许，我们可以把它理解为治理贫困需要矫枉过正。

其次，在新旧世纪交替之际，联合国在2000年9月召开的联合国大会上，由全体191个成员方一致通过了一项旨在将全球贫困水平在2015年之前降低一半（以1990年的水平为标准）的行动计划，即联合国千年发展目标，此目标在联合国首脑会议上由189个国家签署《联合国千年宣言》后正式做出承诺。联合国千年发展目标共有8个方面，在这份文件最核心的部分“价值和原则”中，总共1200多字就有11处提及“公平”“平等”，尽管他们的指向宽泛，既包括国家主权、种族、宗教、性别的平等，也充分考虑发展中国家和转型期经济国家为应付挑战而面临的特殊困难，但传递的基本信息是一致的，那就是要尊重所有个体的平等权利，不得剥夺任何个人和任何国家得益于发展的权利。至此，“益贫”的思路和模式开始从“利益的倾斜”转向了“权利的平等”。应该说这种转变既反映了经济发展的成果又应和了经济发展的趋势。换一个角度，如果按照马斯洛需求层次理论（Maslow's Hierarchy of Needs），人们对公平的追求应该归属于“尊重的需求”之范畴，属于较高层次的需求，而在马斯洛看来需求不仅在静态上具有层次性，而且其动态的变化也具有逐级递增的特点，也就是说，某层次需要获得满足后，更高一层次的需要才会出现，因此“尊重的需求”作为较高层次的需求，在低一级的需要，即生理上的需要、安全上的需要和感情上的需要基本满足之后渐次被提及，而一个国家多数人的需求层次结构，是同这个国家的经济发展水平、科技发展水平、文化和人民受教育的程度直接相关的，因此，当“脱贫”进展到一定程度，无论是个体的个人还是整体的国家和地区，其需求层次都应有所提升，这本身也是符合逻辑的。如果说联合国千年宣言将公平作为减少贫困和谐发展的基础涉及的是宏观视角的话，那么按照马斯洛需求层次理论，将追求公平看作是较高层次的人类需求则是对这个问题的微观解读。实际上，人们追求公平是一种本能，或者

说,人们具有追求公平的天性,某种程度上,这种偏好更甚于对利益的追求,经济学上的经典实验“最后通牒博弈”便是对这种说法的最好验证。最后通牒博弈是一种由两名参与者进行的非零和博弈。在这种博弈中,一名提议者向另一名响应者提出一种分配资源的方案,如果响应者同意这一方案,则按照这种方案进行资源分配;如果不同意,则两人都会什么也得不到。按照理性人假设,只要提议者将少量资源分配给响应者,响应者就应该同意,因为这总比什么也得不到要好。举例来说,两个参与者A和B,给A100元,由A提出分配方案,如果B接受此方案,则A和B按此分配这100元,如果B不同意此方案,则双方什么也得不到。有趣的是,在这个经典的实验中反复出现的现象是A提出的分配方案分给B的比例都比较高,其中最频繁出现的分割比例竟然高达50%,这与人们想象中的情形有着较大的区别,这是因为B宁肯放弃意外之财也要维护自身公平的权利。可见公平的内在力量之强大足以使其成为制衡经济发展的重要力量。

最后,亚洲开发银行提出的“包容性增长”聚焦在两个方面:一是着眼于国家与国家间发展的不平衡,二是国家内部发展的不平衡。前者强调穷国和富国在享受经济全球化和经济发展成果方面存在差异,后者则关注一国内部不同人群对经济发展成果和公共服务的分享方面存在的差异。而如何解决上述问题,恐怕不仅是进行公平地分配那样简单,而是要提供公平发展的机会,正如《以共享式增长促进社会和谐》所指出的那样包容性增长即为机会均等的增长^①,在机会均等的前提下,共享经济发展的成果。

总之,包容性增长概念形成的逻辑主线可以概括为:从倾斜扶住到分配公平再到机会均等,以消除个体背景的差异所造成的不平等为包容性增长战略的核心,使发展机会的均等与发展成果的共享相结合,将过程的公平融入结果的公平。

二、包容性增长的内涵

包容性增长(Inclusive Growth)又称包容性发展或共享式增长,就目前而言,“包容性增长”既没有一个统一的定义,也在文字表述上有所争议,有学者指出应以“共享式发展”取代“包容性增长”,认为“共享式发展”更能体现发展的均衡、公平与普惠的内涵^②。笔者认为,如果以“包容性增长”对比

① 林毅夫:《以共享式增长促进社会和谐》,中国计划出版社2007年版。

② 转引自方大春:《包容性增长的内涵与转变》,载于《中共中央党校学报》,2011年第2期。

“共享式发展”，则“包容性增长”含义更宽泛，更能体现增长的“过程性”。这是因为，其一，“包容性增长”所体现的首先是一种包容的理念或心态、一种主动为之的意愿，在这种理念和意愿的引导下，将权利的公平、机会的均等、成果的共享逐一体现在社会发展、经济增长的全过程中，相比而言，“共享式发展”可能更多偏重于结果的“共享”，缺乏相应的观念上的支撑。其二，“包容性增长”中的“包容”一词显然无法在一般的字典中得到全面合理的解释，因为它不是居高临下地“宽容”，而是亲和地以海纳百川的胸怀在经济发展的过程中顾及所有社会群体的利益，同时关注资源节约和环境保护，最终营造可持续发展的经济生态环境。

完整解读包容性增长不容回避的两个问题是：包容什么？如何增长？

首先，包容什么？

如果按照包容性增长的本意，可以将“包容”的内容顺序罗列为：在一国内部，政策和制度倾向于对社会低收入群体的包容，体现着对落后地区的包容；在国际社会中，未来的发展规划倡导富国对穷国的包容，倡导不同制度、不同种族、不同宗教之间的相互的包容；在人类与自然界之间，强调社会经济的发展与自然生态平衡之间相互包容。

其次，如何增长？

在包容性增长中“增长”的特定要求体现在：它是内涵的增长，即要在经济数据增长的同时实质性增强所有社会群体的福祉，既不能以牺牲部分群体的利益换取整体的增长，也不能以牺牲环境为代价换取名义增长，总之是提高社会整体生存质量的增长；它是持续的增长，即要讲求长远的发展效应，不能以眼前利益置换长期效用，这样的增长要求经济结构的优化，注重经济发展与环境保护的和谐；它是创新型增长，这里的“创新”既包括技术的创新也包括制度的创新，技术的创新保证生产力的发展，制度的创新保证社会经济的有序发展，进而营造和谐的社会氛围。

综合起来，笔者同意这样地概括包容性增长的基本含义：经济增长、权利保障、机会平等、福利普惠^①。按照包容性增长最初倡导者亚洲开发银行的界定，包容性增长使得人人都能参与到经济增长的进程当中，同时又保证每个人都能平等享有经济增长带来的福利，这意味着：第一，包容性增长的基本内容是让所有的人都能够享有经济增长的过程和经济增长的成果，二者缺一不可，这是因为，在社会经济发展的今天，人们越来越清楚地认识到，对弱势群体的

^① 杜志雄等：《包容性增长理论的脉络、要义与政策内涵》，载于《中国农村经济》2010年第11期。

扶植如果只停留在分配环节上，则说明扶贫观念是陈旧的，一方面没有看到简单地“授人以鱼”既不能持续，也缺乏“效率”，另一方面没有认识到在社会弱势群体中蕴含着大量的生产能力，由于条件所限，这些生产能力暂时处于休眠状态，一旦被激活，可以释放很强的增长能量。如果将对弱势群体的扶植支点前移，在社会生产发展的过程中偏重于支持弱势群体的参与，使他们有可能贡献能力、融入过程、分享成果，则会使“扶贫”效益最大化。第二，包容性增长的基本要求是机会的均等，机会均等包括机会起点的均等和机会过程的均等。就机会起点的均等而言，某种程度上说可能并不存在，社会阶层的存在、个人禀赋的差异都会直接决定着人们不同的机会起点。英国导演迈克尔·艾普特（Michael Apted）用了半个多世纪的时间拍了一部特别的纪录片《人生七年》，他选择了来自英国不同阶层的14个孩子，跟踪他们的成长经历，每7年一拍一播，从1964年至今，从“7岁”到“56岁”，不脱节地记录了一代普通英国人的大半辈子，7年一个轮回地让片中的主角们一次次地回到镜头前，讲述自己的故事。最初艾普特对英国阶级制度很好奇，他想知道，富人的孩子长大后是否仍是富人，穷人的孩子长大后又会如何，结果基本印证了他的猜测：社会阶层的那道鸿沟，或许真的很难逾越……在我国，伴随着经济的发展，大学的扩招，知识在某种程度上改变着社会弱势群体的命运，但仍然改变不了的是在获取教育机会面前，较高阶层的受益还是远大于较低阶层的受益^①，这就是我们必须正视的现实：机会起点的差异难以弥合，因此机会的均等很大程度上需要依赖营造公平的机会过程。所谓机会过程的平等就是努力营造社会公民参与各种社会经济活动的自用空间，一方面要削减优势群体的特权，另一方面要为弱势群体消除人为障碍，这意味着不仅要制造公平的机会，甚至要提供优先的机会，比如同等条件下优先考虑弱势群体的诉求，因为弱势群体的“先天不足”使他们需要“后天”的“补给”，这样才有可能形成均等的机会过程。第三，包容性增长的基本保障是制度的正义和公平，如果说人们各自的社会经济背景的差异导致了机会的不均等，那么制度则是导致人们社会经济背景的差异的重要原因之一，约翰·罗尔斯在他的《正义论》中指出“生于不同地位的人们有着不同的生活前景，这些前景部分是由政治体制和经济社会条件决定的。这样社会制度就使人们的某些出发点比另一些出发点更为有利。这类不平等是一种特别深刻的不平等。它们不仅涉及面广，而且影响到人们生活

^① 和讯网摘编：《中国的阶层流动发生巨大变化》，载于《博览财经—高层决策参考》，2014年6月23日（第80期）。