

普惠金融

基本原理与中国实践

焦瑾璞 王爱俭◎著

 中国金融出版社

普惠金融

基本原理与中国实践

焦瑾璞 王爱俭◎著

责任编辑：张 铁

责任校对：张志文

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

普惠金融：基本原理与中国实践 (Puhui Jinrong: Jiben Yuanli yu Zhongguo Shijian) / 焦瑾璞, 王爱俭著. — 北京: 中国金融出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8261 - 2

I. ①普… II. ①焦…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 296275 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

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 16

字数 202 千

版次 2015 年 12 月第 1 版

印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 8261 - 2/F. 7821

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

中国普惠金融十年再发展

（代序）

党中央、国务院历来高度重视普惠金融发展。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中正式提出“发展普惠金融。鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品”。近年来，在各方共同努力下，我国普惠金融发展进程加快，取得了较好成效。发展普惠金融，对于促进大众创业、万众创新，金融服务实体经济，推动社会和谐发展具有重大意义。

一、普惠金融含义及其发展

在国际上，普惠金融（Financial Inclusion）与金融排斥（Financial Exclusion）是相互联系的两个概念。金融排斥指特定群体不能或难以获得金融服务和产品的社会现象，普惠金融阐述如何消除金融排斥现象。

2005年，联合国推广“国际小额信贷年”时提出“普惠金融”概念。2008年国际金融危机对全球金融体系稳定形成冲击和影响，各国在反思后普遍重视改革金融监管体系，调整金融结构，使金融更好地服务实体经济，普惠金融概念引起广泛关注和深入推广。国际组织和学术界在普惠金融概念方面逐步达成一致，即在金融机构财务可持续、金融消费者成本可负担的前提下，通过政策扶持、市场竞争和金融创新，使中小微企业、欠发达地区、弱势群体逐步获得适当金融产品和服务。具

体内容包括：一是加强财政、税收、货币政策指导，对普惠金融发展予以政策扶持；二是加强金融体系建设，健全金融基础设施建设，改善金融服务水平，优化金融服务环境；三是鼓励金融竞争与创新，提供方便快捷、价格合理的金融服务，引导数字化金融、电子货币、互联网金融等金融新业态规范发展；四是加强金融消费者（投资者）保护和金融消费者（投资者）教育，不断提高消费者（投资者）金融素养。

普惠金融是一个不断发展的概念。最初重点关注信贷可获得性，原因是银行业在发展中国家、新兴市场经济体长期占据优势地位。随着普惠金融概念的不断演进，普惠金融逐步凸显“大金融”、“宽内涵”、“多维度”等特征，涵盖包括账户、储蓄、信贷、支付、证券、保险等所有金融产品和服务，已逐渐形成一整套涉及金融基础设施建设、金融改革发展和结构调整等重大问题的发展战略和操作理念。从理论到实践，全世界对发展普惠金融已达成共识并列出路线图和时间表。联合国设立了普惠金融大使；世界银行敦促各国政策制定者推动普惠金融建设，关注有益于贫困人口、妇女及其他弱势人群的产品，到2020年实现为所有工作年龄的成人普及金融服务的目标；目前已有50多个国家设立了促进普惠金融发展的明确目标。

二、十年来中国普惠金融发展取得重要进展

根据国际通行的评价标准和分析框架，从金融服务主体的多样化、金融服务覆盖面、弱势群体金融服务满足度、金融消费者保护以及对普惠金融发展的政策支持力度等多个维度对我国普惠金融发展现状进行分析评估，总体来看，中国普惠金融发展在国际上处于中上水平。尤其是近年来，普惠金融发展进程不断加快。

（一）中国金融机构组织体系建设

改革开放以来，中国逐步形成了银行、证券、保险分业经营体制，

建立了政策金融、商业金融和合作金融相互补充、大中小不同规模机构组织相互协作的金融服务体系。近年来，适应金融服务需求特色化、差异化需要，又逐步培育发展了融资性担保公司、汽车金融公司、农业保险公司、相互保险公司、小额贷款公司、货币经纪公司、农村资金互助社、贷款公司、村镇银行、消费金融公司等新型市场主体，进一步细分了金融服务领域，丰富了金融服务主体。此外，随着互联网技术的深入普及，通过互联网渠道和电子化手段开展金融业务的互联网金融发展迅猛，众筹融资、网络销售金融产品、手机银行、移动支付等互联网金融业态也在快速涌现，部分互联网金融组织还在支持实体经济领域开展了有益的探索。

（二）普惠金融发展的政策支持

党中央、国务院历来高度重视金融服务的可获得性，尤其是“三农”和小微企业的金融服务工作，先后出台了一系列支持“三农”和小微企业发展的财税金融政策。党的十八大和中央经济工作会议对金融服务实体经济、促进“三农”和小微企业发展做出了总体部署。2013年以来，国务院又颁布实施《国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》、《国务院办公厅关于金融支持小微企业发展的实施意见》、《国务院办公厅关于金融服务“三农”发展的若干意见》等重要文件和政策，对进一步做好“三农”、小微企业的金融服务做出了具体部署。

在党中央、国务院的领导下，人民银行等部门在推动普惠金融发展方面进行了积极探索，取得了一定成效。一是不断完善小微企业金融服务体系，缓解小微企业金融服务薄弱问题。开展中小微企业信贷政策导向效果评估，引导金融机构盘活存量、用好增量，扩大对小微企业的信贷投放。鼓励各类金融机构积极开展适合小微企业需求的融资模式和信贷模式创新。支持金融机构发行专项用于小微企业贷款的金融债券。加

快银行间债券市场发展，鼓励小微企业发行债务融资工具，拓宽融资渠道。推进涉农金融改革，提高农村金融服务覆盖面。积极推动农村信用社、农业银行“三农金融事业部”改革试点和农业发展银行改革。对农村信用社等涉农金融机构执行较低的存款准备金率，加大支农再贷款、再贴现支持力度，增加支农资金来源。二是加快金融基础设施建设，优化基层金融服务环境。推出银行卡支农惠农项目和农民工银行卡特色业务，满足农民基本金融服务需求。在农村推广移动支付，解决农村地区物理网点不足等问题，提升农户金融服务便利性。完善农村信用体系，加快中小微企业信用体系建设，开展“信用户”、“信用村”、“信用乡（镇）”建设，构建“守信受益、失信惩戒”的信用激励约束机制。

（三）金融服务覆盖情况

国际货币基金组织（IMF）每年对全球 187 个经济体开展金融可获得普查，重点通过银行网点覆盖、ATM 覆盖、银行代理网点情况进行评价。2013 年评价结果显示，我国银行网点密度和人均占有量处于国际中游水平（89 位及 123 位），ATM 密度及人均占有量居于上游水平（37 位及 68 位）。2015 年 4 月世界银行发布的《2014 全球普惠金融调查报告》^①显示，中国的账户普及率在 2011 年至 2014 年间有显著增长，由 64% 上升至 79%，拥有账户的成年人增加了 1.8 亿人。中国账户普及率平均上升了 15 个百分点，但不同群体之间存在显著差异，在最贫穷的 40% 成年人中，账户普及率上升了 26 个百分点，而在最富裕的

^① 该报告中的各项数据来源于 143 个经济体中针对 15 万成年人的调查结果，这 143 个经济体的人口总量占世界总人口数的 97%。调查通过随机抽样选取样本人群，各经济体中不同地区的样本数量原则上根据人口比例分配，并通过电话访谈或面对面访谈的方式完成调查。其中，中国的调查在 2014 年 9 月 20 日至 11 月 18 日之间完成，样本总量为 4184 人，由于该报告的数据是来源于较为主观的调查访谈，且样本量有限，其结果可能存在较大误差。

60%成年人中仅上升了8个百分点。农村地区的上升程度高于城镇地区，男性和女性之间则没有显著差异。

自助机具、网络银行（手机银行）、网络保险（电话保险）等服务渠道的建设近年来也取得积极进展，个人账户、银行卡以及网银等金融服务使用率提升迅速，在农村地区尤为明显。截至2014年末，农村地区金融机构开立的个人银行结算账户27.31亿户，人均结算账户3.06户，人均持卡1.95张，基本实现了人人有卡、家家有账户、补贴能到户。全国农村地区共设置银行卡助农取款服务点92万个，农民工银行卡特色服务覆盖了全国主要的农民工输出省份。

农村信用体系和中小企业信用体系建设提高了农村经济主体和小微企业融资的可获得性和便利性。截至2014年底，全国共为约250万户小微企业和1.6亿农户建立了信用档案，评定了1亿多信用农户，累计有40.5万户小微企业获得银行贷款，贷款余额8.9万亿元；9012万农户获得信贷支持，贷款余额2.2万亿元。建立了100多个信用信息系统或服务平台，实现了小微企业、农户信用信息的共享，为地方政府履职，金融机构信贷管理提供了信息支持，促进了普惠金融发展。

（四）弱势群体金融服务满足程度

截至2014年末，“三农”、小微企业贷款已连续6年实现两个“不低于”，即贷款增速不低于全部贷款增速，增量不低于上年。涉农贷款（本外币）余额23.6万亿元，占各项贷款的比重为28.1%，同比增长13%，按可比口径，比全国金融机构同期各项贷款增速高0.7个百分点。农村（县及县以下）贷款余额19.4万亿元，同比增长12.4%；农户贷款余额5.4万亿元，同比增长19%；农林牧渔业贷款余额3.3万亿元，同比增长9.7%。

2014年12月末，金融机构小微企业贷款（人民币口径，非本外币口径）余额15.3万亿元（小型、微型企业贷款余额分别为13.76万亿

元和1.5万亿元),占企业贷款的30.4%,同比增长15.5%,增速比同期大型、中型企业贷款增速分别高6.1个和4.9个百分点,分别比各项贷款和全部企业贷款增速高1.9个和3.9个百分点。2014全年小微企业贷款增加2.13万亿元(同比多增1285亿元),占企业贷款增加额的41.9%。从行业分布看,小微工业企业和服务业企业贷款占比明显提升;从地区分布看,2014年部分西部省份小微企业贷款增长较快,比如,西藏增速为35.1%、甘肃为31.1%、江西为28.3%、青海为26%、四川为22.4%、贵州为22.1%。分机构看,小微企业贷款增加额中46.1%来自小型银行,比上年同期高5.4个百分点。而从机构自身贷款结构看,农村信用社和中资小型银行小微企业贷款余额占其全部企业贷款的比重分别为77.8%和55.5%,远高于大型银行21.4%的水平。

截至2014年9月末,贫困地区人民币各项贷款余额3.26万亿元,同比增长18.8%,比全国平均增速高5.6个百分点。

(五) 金融消费权益保护

在金融消费权益保护方面,人民银行、银监会、证监会和保监会都相继成立了专门机构,积极探索金融消费权益保护模式,完善工作机制,建立投诉申诉平台,开展形式多样的金融知识宣传教育活动,不断提高人民群众的维权意识、风险防范意识和自我保护能力。

人民银行建立以“金融消费权益保护信息管理系统”为主干、“www.12363.org”金融消费权益保护互联网站和“12363金融消费权益保护咨询投诉电话”为两翼的“一体两翼”的金融消费权益保护信息管理平台。认真处理金融消费者投诉,2014年共受理投诉16535笔、咨询146436笔。稳步推进金融消费者投诉分类标准试点监测工作,研究设计科学、统一的金融消费者投诉分类标准,深入探索金融消费纠纷非诉解决机制。

人民银行积极开展“金融消费者权益日”活动,联合金融监管部

门、地方政府、金融机构、新闻媒体等自 2014 年起每年在“3·15 国际消费者权益日”期间组织开展“和谐金融、美好生活”、“金融 3·15 乡镇行”等活动；开展“金融知识普及月”活动，在全国各地开展以“普及金融知识、惠及百姓生活、共建和谐金融”为主题的金融知识普及活动。出版《金融知识普及读本》，完善“消费者金融素养调查问卷”。在农村地区，建立 100 余个金融知识普及示范点，捐赠图书 5000 余册，加强金融知识普及宣传。通过开展“金融知识进农村”等活动，向农村金融消费者普及金融知识，使其不断提高金融素养，了解金融消费者的权利、义务以及维权的各种正当渠道和方式，强化风险意识和责任意识，更好地理解和使用金融产品和服务。

三、未来促进普惠金融发展的政策建议

我国普惠金融发展取得了积极成效，但随着经济形势不断变化，对照新常态下经济面临的新趋势和新挑战，普惠金融的深化仍面临挑战，需要不断创新思路，深化改革。

（一）推进金融改革，构建普惠金融顶层设计

普惠金融与维护金融体系稳定、促进经济可持续发展、缓解社会贫富差距等方面关系均十分密切。从相关国际组织的要求看，在探索构建国际普惠金融战略规划的同时，也要求在国家层面考虑构建战略规划。近年来，一些国家专门成立了“普惠金融委员会”或专门设立普惠金融部门，统一布局，研究制定出台阶段性的普惠金融战略规划。中国目前没有建立相应的组织领导体系，推进普惠金融的职责比较分散，缺乏有效的制度法律体系和协调沟通机制。

中国需要明确普惠金融发展的目标和改革路线图，制定普惠金融改革发展的方案，完善相关法律法规，消除制度障碍，构建“全覆盖、低成本、可持续”的普惠金融体系的建设蓝图。通过加强宣传，逐步

提高政府部门、金融机构、普通公众的战略意识和认知度，在全社会层面形成统一理念和扶持合力。

（二）建立统计制度，完善普惠金融指标体系

普惠金融指标体系涉及的数据较多，而现行金融业统计体系中未针对普惠金融建立专项统计，相应数据分散在不同部门，部门之间的数据合作与分享机制欠缺，数据可得性较差。这需要人民银行与银监、证监、保监、统计、工商等部门进行沟通协调和数据共享，建设常态化的普惠金融数据统计工作机制，有效采集数据，定期更新数据，在有条件的地区可以尝试建立标准化的普惠金融数据库。按照城乡基本公共服务均等化的要求，把普惠金融指标体系纳入全面建成小康社会统计监测指标体系，并适时发布《中国普惠金融发展指数白皮书》。

同时，普惠金融指标体系应是一个动态的体系，能够反映中国普惠金融每年的发展变化情况。这需要对指标体系定期进行动态追踪、优化完善、推陈出新，剔除效果不佳或不合时宜的指标，并伴随着金融改革进程和金融创新发展在相关领域（如移动金融）增设新的指标。未来，除银行业服务内容之外，应该更多地覆盖保险、证券等其他金融服务。部分地区推动开展的特色普惠金融工作在当地取得良好的成效，但又不属于传统、常规意义上的金融服务工作，难以在普适性的指标体系中反映。可以在全国性指标体系的基础上，鼓励各地从实际出发，构建本地区的指标体系，根据当地特色增选指标，科学、全面地评价当地普惠金融发展状况，建设更加全面、丰富的普惠金融指标体系。

（三）鼓励金融创新，推动普惠金融多元服务

统筹发挥好不同类型金融服务提供者的作用，在风险可控的前提下，鼓励开发创新型金融产品，满足消费者的需求。发挥市场在金融资源配置中的决定性作用，促进社会性与商业性相结合，加强市场导向并防范风险，以“用更少、为更多”的方式推动提供覆盖广、可持续、

高效优质的金融服务。推进利率市场化改革并借助存款保险制度，使有真实需求的个人和企业能够以合理的价格，方便及时和有尊严地获取全面的高质量的金融服务。在稳妥试点的基础上，发展农村土地承包经营权和宅基地使用权抵押贷款；推广针对小微企业的各种动产和无形资产抵质押贷款，解决弱势群体抵押物不足的问题。

鼓励商业银行单独设立小微企业贷款风险和利润考核体系，或小微企业贷款专营机构。允许不同类型的企业法人和自然人投资参与新型微型金融机构，激发民间资本活力。大力发展贴近市场和微观经济主体的小型金融机构，形成多元化、富有竞争的金融服务体系，切实降低金融服务成本和费用，为农户、小微企业和贫困群体提供质优价廉的金融服务。发挥小型金融机构经营机制灵活、信息沟通便捷、管理扁平化和决策链条短等诸多优势，使小微金融服务涵盖储蓄、贷款、支付、汇款、证券、保险和养老金等其他诸多业务。使广大群众真正享受“负担得起”、“最适合自己”的金融产品和服务。

（四）推广移动金融，打造普惠金融高效载体

移动金融在信息获取、传输、共享的效率和成本方面具有巨大优势，是信息化金融、数字化金融的集中体现。2013年，中国手机用户总数突破10亿人，其中智能手机用户3.5亿人，移动互联网用户突破8亿人，而且继续保持迅速增长态势。可见，中国发展移动金融的基础条件已经具备。但是，中国的互联网金融目前尚处于“野蛮生长”阶段，亟待规范。

中国可以借鉴国际经验，将移动技术作为普惠金融的重要载体，加强产业指引和业务监管，加快推进包括个人信息保护、电子签名、电子认证等方面的立法。大力发展电子化金融产品，在农村继续推广移动支付和助农取款终端，解决农村地区物理网点不足等问题，提升农户金融服务便利性。简化农村地区开户手续，探讨手机远程开户的可能实现方

式。持续优化农村地区移动支付发展基础环境，激励移动支付服务机构积极开拓农村市场，探索建立对移动支付服务机构在农村地区的支付服务效果评价机制。进一步提升农村地区银行卡服务水平，鼓励发放信用卡或提供分期付款服务，满足农户的小额资金需求。优化升级无网点银行服务，满足农民小额转账、汇款、取现、缴费等基础性、必需性的金融服务需求。

（五）健全监管政策，促进普惠金融持续发展

营造一个让金融机构实现商业可持续的政策环境，是普惠金融发展的重要前提。国际上呼吁建立“比例监管”（Proportional Supervision）体系，也称“分类”或“有差别”的监管框架。中国为支持普惠金融发展，在现行金融监管和宏观调控政策中已经设计了一些差异化扶持措施，但是，针对目前中西部地区金融服务不足的情况，监管部门还应积极探索普惠金融差异化的监管技术和制度，在金融机构准入条件、注册资本、银行信贷规模限制、存款准备金率、再贷款利率、信贷产品贴息水平、资本市场上市融资条件、政策性农业保险等方面考虑建立更加带有倾斜性安排的“特惠机制”，进一步加大差异化政策扶持。通过宽严相济的差别化监管，引导各类金融机构主动提供普惠金融服务。设置分层监管结构，针对特定产品和服务（如向中小企业提供的产品和服务）调整监管模式，促进监管多样化。

在财政补贴政策方面，应该对处于集中连片特困地区的农户和小微企业贷款，给以一定比例的补贴。在税收政策方面，应对农户和小微企业贷款给予税收优惠，优惠税率可因各地经济发展情况不同而有所差别。坚持以正向激励为主，不断完善以财政、税收、监管和产业政策有机结合的长期化、制度化的农村金融和小微金融政策扶持体系，形成稳定的政策预期。将税费优惠、财政资金支持、风险拨备、呆坏账核销等支持政策真正嵌入差异化监管制度。

（六）加强消费保护，实现普惠金融最终目标

2008年国际金融危机后，宏观审慎监管、微观审慎监管和金融消费者保护成为金融监管体制改革的三大重要支柱。金融消费者保护和金融消费者教育无疑是中国发展普惠金融的重大内容之一。中国在“一行三会”成立了四个金融消费者（投资者）保护部门，这在全世界是独一无二的。金融消费者保护部门如何加强与普通消费者保护部门的协调，四个金融消费者（投资者）保护部门之间如何加强协调，金融监管部门内部各业务部门如何加强协调，均是摆在我们面前的重要任务。

应进一步整合金融消费者保护、金融教育和普惠金融政策，提升政策影响力。针对普惠金融的发展采取有效的消费者保护措施，提供畅通的咨询投诉受理渠道，妥善处理金融消费纠纷，使弱势群体在获取金融服务的过程中遭受侵权时，可以得到及时保护。例如，针对农村无网点银行业务投诉难的问题，手机银行服务提供商可在用于金融交易的手机系统内设置简单的投诉机制；在代理商存在不当行为时可要求金融机构承担责任等。

负责任的普惠金融也要求消费者更好地了解金融，掌握金融知识，更好地利用金融产品。在申请贷款时，金融教育可以发挥很大作用，让弱势群体更好管理自身资产，避免过度负债。应进一步加强金融教育战略的有效性和可持续性，在教育内容中包含对金融创新如无网点银行业务、互联网金融等的知识普及，并提高消费者防范金融诈骗、防范非法集资的意识与能力。重视对金融教育项目的评估，提升教育质量。

焦瑾璞

2015年9月19日

目 录

第一章 普惠金融概述	1
第一节 普惠金融的概念、意义	1
一、普惠金融的概念	1
二、普惠金融的意义	4
第二节 普惠金融的特点、对象、基本原则、目标、体系框架	6
一、普惠金融的特点	6
二、普惠金融的对象	7
三、普惠金融的基本原则	10
四、普惠金融的目标	11
五、普惠金融的体系框架	11
第三节 普惠金融的发展历程、发展现状、发展趋势	14
一、国际普惠金融的发展历程	14
二、我国普惠金融的发展历程	16
三、我国普惠金融发展现状	18
四、普惠金融的发展趋势	21
第四节 国内外文献综述	22
一、国外相关研究	22

二、国内相关研究	24
第二章 普惠金融理论框架分析	29
第一节 普惠金融问题提出的理论依据及其目的	29
第二节 普惠金融体系的主要特征及核心问题	34
一、普惠金融体系的主要特征	34
二、普惠金融体系的核心问题	35
第三节 普惠金融体系框架的构建	37
一、包含普惠金融体系的宏观经济系统构建	37
二、普惠金融体系对宏观经济系统产出影响的作用机理	39
三、普惠金融、传统金融与非正规金融之间的关系	41
四、普惠金融政策调控机制分析	43
第四节 普惠金融体系的结构及发展动力分析	46
一、普惠金融服务供给者与需求者之间的关系	46
二、普惠金融监管者与普惠金融市场之间的关系	51
三、主体关系作用下普惠金融体系的结构及发展动力解析	53
第五节 普惠金融发展的测度方法及其影响因素分析	56
一、普惠发展程度评价指标的选取	57
二、基于因子分析法的金融普惠测度实证分析	59
三、基于评价指标体系的中国金融普惠程度影响因素分析	67
第三章 普惠金融的国际发展现状与比较分析	73
第一节 孟加拉国普惠金融发展	74
一、孟加拉国普惠金融总体情况	74
二、孟加拉国普惠金融发展特点	75
三、孟加拉国小额信贷机构典型案例——格莱珉银行	78

第二节 墨西哥普惠金融发展	81
一、墨西哥普惠金融总体情况	81
二、墨西哥推进普惠金融发展的措施	84
三、墨西哥小额信贷机构典型案例——康帕图银行	86
第三节 巴西普惠金融发展	89
一、巴西普惠金融总体情况	89
二、巴西推进普惠金融发展的措施	91
三、巴西代理银行模式典型案例——巴西联邦储蓄银行	94
第四节 肯尼亚普惠金融发展	96
一、肯尼亚普惠金融总体情况	96
二、肯尼亚普惠金融发展特点	98
三、肯尼亚移动金融典型案例——M - Pesa 手机银行	100
第五节 秘鲁普惠金融发展	102
一、秘鲁普惠金融总体情况	102
二、秘鲁注重保护金融消费者	104
三、秘鲁小微金融监管体制较为完善	107
第六节 国际普惠金融发展的比较分析与历史借鉴	110
一、各国普惠金融发展的成功经验和比较分析	110
二、国际经验对我国的借鉴意义	115
第四章 中国普惠金融发展进程、现状及其发展瓶颈	117
第一节 中国普惠金融的发展历程概览	117
一、公益性小额信贷阶段	117
二、发展性微型金融阶段	118
三、综合性普惠金融阶段	119
四、创新性互联网金融	120