



Research on Inclusive
Finance in Shandong
Province

山东省普惠金融现状研究

孙国茂 马建春 丁淑娟 著

山东人民出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位



Research on Inclusive
Finance in Shandong
Province

山东省普惠金融现状研究

孙国茂 马建春 丁淑娟 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

山东省普惠金融现状研究/孙国茂,马建春,丁淑娟著. —济南:山东人民出版社,2014. 11

ISBN 978 - 7 - 209 - 08809 - 1

I. ①山… II. ①孙… ②马… ③丁… III. ①农村金融 - 研究 - 山东省 IV. ①F832. 35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 269954 号

责任编辑:马 洁

山东省普惠金融现状研究

孙国茂 马建春 丁淑娟 著

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街 39 号 邮 编:250001

网 址:[http:// www. sd - book. com. cn](http://www.sd-book.com.cn)

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

山东省东营市新华印刷厂印装

规 格 16 开(169mm×239mm)

印 张 19.75

字 数 340 千字

版 次 2014 年 11 月第 1 版

印 次 2014 年 11 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 209 - 08809 - 1

定 价 45.00 元

如有质量问题,请与印刷单位调换。电话:(0546)6441693

山东省普惠金融现状研究

“山东省普惠金融现状研究”课题组成员

组 长 姜旭朝

副组长 孙国茂 苏志伟

成 员 (以汉语拼音为序)

陈宗义 山东政法学院

丁淑娟 山东师范大学

丁述军 山东财经大学

冯 林 山东财经大学

姜旭朝 中国海洋大学

刘 坤 济南大学

刘素春 山东财经大学

马建春 山东财经大学

孙国茂 济南大学

苏志伟 中国海洋大学

王家传 山东财经大学

张 曼 济南大学

张晓燕 山东师范大学

让普惠金融的阳光照耀齐鲁大地

(代序)

李永健

由于工作原因，近年来我一直都在思考一些与小微企业、“三农”和中低收入阶层金融服务相关的问题。因为，这是山东省金融现实的需要。党的十八届三中全会提出“发展普惠金融。鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品”。我认为，对于拥有将近1亿人口和将近100万家小微企业的山东省来说，发展普惠金融有着格外重要的意义。尽管目前社会各界对于普惠金融的理解和定义并不统一，但是普惠金融首先必须是能够有效地和全方位地为实体经济、尤其是为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系。2013年9月，周小川在《求实》杂志上呼吁，要深入推动包容性金融发展。周小川所说的“包容性金融”其实就是普惠金融。周小川提出，鼓励和引导金融机构加大对经济社会发展薄弱环节的信贷投入。改进宏观信贷政策实施方式，进一步完善涉农、中小企业信贷政策导向效果评估，进一步扩大对“三农”、小企业、民生、就业等领域的信贷投放。继续实施差别化存款准备金率，增加“三农”和小企业等的信贷资金来源。推动农村金融产品和服务方式创新，拓宽农村抵押担保物范围，满足种养大户、家庭农场等新型农村生产经营主体的融资需求。推动商业银行开展应收账款质押、动产质押等适合小企业融资特点的金融产品和服务。

按照周小川的观点，2013年8月，省政府《关于加快全省金融改革发展的若干意见》（鲁政发〔2013〕7号，即“金改22条”）提出的“把优化‘三

农’和小微企业的金融服务，作为县域金融创新发展的出发点和立足点。统筹发挥政策性金融、商业性金融和合作性金融的协同作用，鼓励金融机构在县域开展金融产品和服务创新。总结县域金融创新发展试点经验，完善政策措施，加大推广力度。支持金融机构开发针对农业农村新型生产经营方式的金融产品和服务”，这些内容完全符合普惠金融特征。

“金改 22 条”实施一年来，山东在发展普惠金融方面进行了积极探索和尝试。截至 2014 年 6 月，全省村镇银行达到 85 家，居全国首位。小额贷款公司准入条件和经营限制进一步放开，已设立小额贷款公司 400 家，上半年发放贷款 587.8 亿元，95% 以上投向了“三农”和小微企业；融资性担保公司服务能力提升，上半年新增担保金额 546.3 亿元，担保余额达到 1236.2 亿元，支持中小企业和农户 3 万多户。出台了规范发展民间融资机构的意见，2014 年上半年，民间资本管理机构和民间融资登记服务机构达到 473 家，注册资本 242.4 亿元，上半年实现投资 130.76 亿元。完成齐鲁股权托管交易中心的公司制改造，增加交易品种，完善多层次资本市场功能，使更多中小企业能够实现股权融资。目前，齐鲁股权托管交易中心挂牌交易企业已达 332 家，托管企业 452 家，展示企业 2223 家，成为仅次于“新三板”的全国最大地方性场外交易机构。

前不久召开的 2014 年全省金融工作会议进一步明确，实现“普惠金融”，建立能有效地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系，是今后全省金融改革的重点。全省银行机构要在严控风险的前提下，发展表外业务、中间业务、新型业务，确保实现小微企业、“三农”贷款“两个不低于”的目标。同时，要积极向县域、镇村和社区延伸，推广社区银行、金融超市、金融便利店、“三农”金融服务站等基层服务模式。拓宽抵（质）押物范围，缩短审批流程、规范降低收费，不断降低企业的融资成本。探索引入专家评审、保险、担保等机制，采用知识产权、股权质押贷款，贷投联动、集合信托等模式，加强对“轻资产”的科技型企业的资金供给。

事实上，除了小微企业融资和“三农”贷款外，发展农村合作金融也是普惠金融的重要组成部分。国务院要求山东在农村合作金融领域进行探索。为做好这项工作，省政府组织专门人员在广泛调研和多方论证的基础上，形成了《山东省农民信用互助社试点方案》和《山东省农民信用互助社暂行办法》。

6月下旬，省政府已将《山东省农民信用互助社试点方案》等文件上报国务院。国务院批复后，农村合作金融这项工作将在省政府统一领导下，由设区市政府组织实施，由主管或领办农民专业合作社的农业部门和供销社主导推进，地方金融监管局负责审批和日常监管，按照“先规范、后试点、再推广”的思路，积极稳妥地开展。首先是做好规范整顿工作。最近省政府办公厅发出了《关于引导规范农民合作社信用合作的通知》（鲁政办字〔2014〕107号），提出要注意严格贯彻“四个不允许”：即不允许农民合作社以吸收资金为目的，将与本社无实质性生产经营关系的人员吸收为本社成员，吸收非成员资金的，要立即制定退款计划，限期退还；不允许农民合作社对外公开设立银行式的营业网点、大厅或营业柜台，已经设立的，要立即关闭，相关的标牌、标识要予以清理；不允许农民合作社通过广播、电视、互联网、广告牌、传单、短信或者讲座、报告会等形式向不特定对象进行公开宣传或广告，已经进行广告或公开宣传的，要予以清理和取缔，委托代办员、协理员等开展资金业务的，要进行清退；不允许农民合作社发放信用合作资金给非成员使用，已经发放的，要限期及时收回。这“四个不允许”也是我们地方金融监管局将来开展监管工作的基础。规范整顿工作完成后，农村合作金融就要在全省范围开展试点工作。

尽管山东在发展普惠金融方面做了很多工作，但是小微企业融资难、“三农”贷款难等一系列问题并未从根本上得到解决。为了全面了解山东普惠金融现状和存在的问题，为下一步制定与普惠金融相关的地方性金融政策提供依据，在深圳证券交易所的支持与帮助下，由中国海洋大学牵头，山东师范大学、山东财经大学和济南大学共同完成了“山东省普惠金融现状调查”，《山东省普惠金融现状研究》一书即是在调查的基础上形成的。拿到书的初稿后，我大体上看过一遍，总的感觉是，这本书从金融服务需求和金融供给两个方面，对全省的小微企业、农户家庭和个人等金融服务的区域分布、纵向变化、横向比较等问题进行了系统研究，这在学术界尚属首次。从书中大量数据看，三位作者和其他课题参与者都做了大量艰苦细致的工作。由于三位作者采用了问卷调查、统计分析和实证分析等方法，因此，这些分析结果和研究结论很有价值。遗憾的是，对于如何加快山东普惠金融的发展，书中给出的建议并不多。

诺贝尔和平奖获得者、普惠金融最早的实践者穆罕默德·尤努斯说过：“贫穷更多是外部施加给穷人的，制度、系统、社会观念和政策是贫穷之源。铲除贫穷的根源，才能根本解决贫穷问题。……完全可以改变这一制度，建造一个普惠式的金融体制、包容式的社会机制，提供相关社会服务。”但事实上，金融制度的改变不会是一蹴而就，普惠金融体系的建立也将是一个漫长的过程。从这个角度来说，我希望参与这项研究的大学和专家学者们能够将这项研究工作坚持下去，毕竟这是一项造福社会的工作，坚持下去，功德无量。

2014 年秋于济南千佛山下

前言

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出,要发展普惠金融,并将其作为完善金融市场体系的组成部分。普惠金融,是联合国系统在宣传“2005 年小额信贷年”时提出的概念,以后被广泛运用,其含义是能有效地、全方位地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系,其宗旨是帮助世界各国的政策制定者们制定适合本国的普惠金融发展的政策和策略。2004 年,农业部进行了普惠金融调查。2006 年,中国人民银行进行了普惠金融调查。这两次调研的规模都很大。但是,对山东省的调研并不详细。拥有“山东半岛蓝色经济区”、“黄河三角洲高效生态经济区”、“省会城市群经济圈”和“西部经济隆起带”(简称“两区”“一圈”“一带”)的山东省,发展普惠金融,系统性地重构现有金融体系,改善金融市场,建立良好的循环机制,完善再分配政策,对于促进全省农村和农业产业的整体升级具有重要的现实意义。

所以,在遵循普惠金融发展理念的前提下,对山东省农村地区的金融体系应从三方面即农户、小微企业和普惠金融供给机构入手,进行广泛而深入的调研,以求推动山东的普惠金融战略发展与实施。

我国的城乡二元经济结构,导致广大农村地区金融市场体系发展的平均水平落后于城市地区。普惠金融以扶贫为目的,使贫困者增加家庭收入,积累资产,减少生存危机的发生。本书以山东省农户入手,以求普惠金融能可持续地为包括弱势经济群体在内的全体社会成员提供全方面的金融服务,使过去被排斥于金融服务之外的大规模弱势客户群体获益,为过去难以到达的更贫困和更

偏远地区的客户开放金融市场，实现全社会的共同富裕。

实践和经验表明，制约中小企业发展的首要瓶颈是融资难。普惠金融体系的发展也能为小微企业提供更好的金融服务，推动山东直接融资体系的建设与发展。在此基础上，剖析了小微企业融资困难的成因，研究制定缓解融资难的政策建议，对于促进小微企业健康发展具有很强的现实意义。

普惠金融供给机构主要包括农村信用社、村镇银行、小额贷款公司及部分保险公司。它们的建立与发展，在缓解我国“三农”和小微企业融资困难、促进民间投资等方面发挥了积极作用，取得了较好的效果。但是在金融供给过程中也存在大量障碍因素，严重制约了普惠金融体系建设及发展进程。基于此，本书通过对山东省内部分农村信用社及小额贷款公司以及两家村镇银行的问卷及访谈调查，分析了当前普惠金融供给的现状及障碍因素，以期对普惠金融体系的构建提供决策参考。

目 录

让普惠金融的阳光照耀齐鲁大地（代序）	1
前言	1
第一章 山东省农户调查分析	1
第一节 调研概况	1
第二节 山东省农村地区普惠金融基础设施的相关调研情况	5
第三节 山东省农户普惠金融服务需求的相关调研情况	16
第二章 山东省小微企业融资研究	72
第一节 小微企业融资理论及文献综述	72
第二节 山东小微企业基本情况	82
第三节 山东小微企业融资现状	93
第四节 小微企业融资难原因分析	112
第五节 小微企业融资创新与政策建议	118
第三章 山东省普惠金融供给研究	134
第一节 理论分析与调查背景	134
第二节 普惠金融政策供给及比较分析	138
第三节 山东省普惠金融供给的间接融资数据分析	149
第四节 山东省普惠金融供给的机构比较分析	158
第五节 山东省普惠金融供给状况调查	168

第六节 山东省普惠保险发展分析	173
第四章 山东互联网金融产业发展研究	186
第一节 互联网金融的起源、概念和范畴	187
第二节 发展互联网金融的意义	191
第三节 国家促进互联网及互联网金融发展的相关政策	196
第四节 我国互联网金融的发展现状	199
第五节 山东互联网金融发展情况	207
第六节 制约山东互联网金融发展的因素分析	224
第七节 互联网金融发达地区的经验	230
第八节 山东发展互联网金融的建议	241
参考文献	248
附录 1	256
附录 2 相关调查问卷	280
1. 行政村调查表 (农户)	280
2. 山东省普惠金融现状问卷调查表 (农户)	281
3. 山东省普惠金融现状问卷调查表 (小微企业)	288
4. 山东省普惠金融调查问卷 (银行类机构)	293
5. 山东省普惠金融调查问卷 (小贷公司)	297
发展普惠金融是新一轮金融改革的重要组成部分 (代后记)	301

第一章 | 山东省农户调查分析

第一节 调研概况

一、调研的背景及目的

2013 年 11 月，中共十八届三中全会审议并通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），《决定》指出，“发展普惠金融”是完善金融市场体系的重要组成部分。普惠金融（inclusive finance）的概念最早是联合国于 2005 年明确提出的。联合国在 2006 年又出版了《构建普惠金融谋求发展》（*Building Inclusive Financial Sectors for Development*）^①，旨在帮助世界各国的政策制定者们制定适合本国的普惠金融发展的政策和策略。

Galor and Zeira^②，Banerjee and Newman^③ 和 Demirguc - Kunt and Levine^④ 的相关研究都表明，金融准入机制的缺乏是导致收入不平等和贫困陷阱的重要机制，进而阻碍了经济的增长。另外，大量的研究文献表明，如果金融市场的缺

① United Nations, Building Inclusive Financial Sectors for Development [R]. Department of Economic and Social Affairs & United Nations Capital Development Fund, United Nations, 2006.

② Oded Galor, Joseph Zeira. Income Distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies* [J], Volume 60, Issue 1, 1993, Pp. 35 - 52.

③ AV Banerjee, AF Newman. Occupational Choice and the Process of Development *Journal of Political Economy* [J]. Vol. 101, No. 2, 1993, Pp274 - 298.

④ Thorsten Beck, Asli Demirguc - Kunt, Ross Levine. Finance, Inequality and the Poor *Journal of Economic Growth* [J]. Volume 12, Issue 1, 2007, Pp 27 - 49.

陷不加以改善,就缺乏一个良好的循环机制,就长远而言,有必要实施长远的再分配政策。

普惠金融恰恰是为了突破金融体系只能为部分而非全体民众服务这一弊病而提出的。联合国对普惠金融的界定是:能有效、全面地为社会几乎所有阶层和群体提供服务的金融体系,让广大被排斥在正规金融体系之外的农户、城镇低收入群体和微型企业等都能够获得金融服务。周小川则认为,普惠金融主要是指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社会低收入人群,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。^①普惠金融是小额信贷和微型金融的延伸和发展,一方面继承了小额信贷和微型金融作为“最有效扶贫”金融机构的美称,同时又超越了小额信贷和微型金融,其先进性主要体现在突破了零散金融服务机构的范畴,旨在建立一个完整的金融体系,以使得针对穷人、带有一定扶贫性质的金融服务不再被边缘化。杜晓山研究了普惠金融的基本特征,具体表现在服务对象的广泛性、金融服务提供商的多元化等方面。^②在此基础上,笔者认为,普惠金融和传统金融相比,其特殊性具体表现在以下方面:首先,普惠金融的服务对象更为广泛;其次,普惠金融的提供机构更加多元化;再次,普惠金融的业务种类多样化;最后,普惠金融机构具备较强的可持续发展能力和健全的内部管理体系。世界银行扶贫协商小组出版了《对接所有人:构建普惠金融体系》(*Access for All: Building Inclusive Financial Systems*)^③,介绍了与普惠金融相关的基本原则、服务对象和发展历史,以及目前国际最新的普惠金融体系的基本概念。焦瑾璞在我国第一次论述了“普惠金融体系”的概念^④,他认为普惠金融应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方位功能的金融服务,是金融公平的体现,普惠金融的发展能够使贫困者增加家庭收入,积累资产,减少生存危机的发生。

① 周小川. 践行党的群众路线 推进包容性金融发展 [J]. 求是, 2013 (9): 11-17.

② 杜晓山. 印度小额信贷的发展及借鉴, 现代经济探讨 [J]. 2005 (5), 37-41; 杜晓山. 建立普惠金融体系 [J]. 中国金融家, 2009 (1); 杜晓山. 小额信贷与普惠金融体系 [J], 中国金融, 2010 (10).

③ CGAP, *Access for All: Building Inclusive Financial Systems* [M]. Washington, DC: World Bank, 2006.

④ 焦瑾璞, 陈瑾. 建设中国普惠金融体系 [M]. 北京: 中国金融出版社, 2009.

长期以来,城乡二元经济结构导致我国广大农村地区金融市场体系发展的平均水平在很大程度上落后于城市地区(邓久根、钱颖^①,2005;向东明^②,2010)。作为全国重要的农业大省,山东省积极稳妥推进“发展普惠金融”的战略,对于助力“山东半岛蓝色经济区”、“黄河三角洲高效生态经济区”、“西部经济隆起带”和“省会城市群经济圈”的快速成长,促进山东省农村和农业产业的整体升级,都具有重要的现实意义。目前,山东省的普惠金融实践活动在省市各级政府的积极推动下迅速展开:山东寿光农商行在打造商业可持续发展的普惠金融发展模式、内部流程银行改革和管理提升以及中间业务发展等方面的创新,可谓独树一帜,成果也较为显著。^③作为国内少数几家P2P金融服务公司之一,宜信已经在山东各地相继建立分支机构,在普惠金融实践和创新上开辟了一块块“试验田”。以宜信潍坊分中心为例,其业务已覆盖了上万名低收入工薪阶层、农民及小微企业主。宜信在山东省德州市德城区的主要业务是为企业牵线搭桥,促进双方的沟通与合作,构筑良好的银企合作关系,实现经济与金融的良性互动和双赢发展。人民银行菏泽市中心支行大力推进银行卡受理市场建设,努力消除农村金融服务空白区域,着力打造农村支付“普惠服务”。2014年2月,青岛财富管理金融综合改革试验区正式获国务院批复,青岛成为以财富管理为主题的金融综合改革试验区,而试验区发展的主要导向就是主打普惠金融理念。

从普惠金融的相关概念可以知道,发展普惠金融乃是对现有金融体系进行的系统性重构:金融法律法规的设计与实施,新的金融机构或金融经营业态的引入,新的金融理念的创立和普及,金融专业知识的普及性教育等等。因此,在遵循普惠金融发展理念的前提下,对山东省农村地区的金融体系进行广泛而深入的调研,找出不足和差距,对于明确下一步的工作方向和重心极有裨益。另外,从山东省地域经济的具体特点来看,山东省各地区经济发展呈现明显的不均衡特点。与全国一样,山东省素来也有东中西之划分,东部沿海地区发

① 邓久根,钱颖.中国农村金融“失血”状况的对策分析,特区经济[J],2005(2):194-195.

② 向东明.农村金融失血问题与宏观政策创新,银行家[J],2010(12):104-108.

③ 孙思磊,张志鹏.普惠金融的商业可持续样本——寿光农商行的普惠金融实践纪实[J],中国农村金融,2011(12).

达,中部次之,西部内陆地区经济相对落后。山东既是农业大省、蔬菜大省,又是渔业大省;同时既存在小农经营模式,也存各类集约化的新型农村经营主体,显示农村经济发展的多样性及差异性。因而山东省普惠金融发展战略在具体实施层面必须考虑到各地农村地区金融体系发展的具体情况,允许各地结合自身实际采取灵活多样的形式来推进普惠金融的发展,而这也需要对山东省农村地区普惠金融的发展现状进行一系列高质量的调研工作。2004年农业部农村经济研究中心对全国31个省、2万多农户进行了调查,2006年中国人民银行对全国10个省2万多农户进行了调查。这两次调研的规模都很大,但是,对山东省的调研并不详细,2006年中国人民银行的调研并没有涉及山东省。综上所述,不论是从普惠金融的概念内涵来看,还是从山东省地域经济发展的不均衡性的角度来看,都要求山东省在全面推进普惠金融战略之前对全省农村地区的普惠金融发展现状进行深入的调查摸底,这正是本次调研的目的。

二、调研的内容

要准确刻画出山东省农村地区普惠金融发展现状,需要从几个方面来进行阐释:第一,山东省农村地区普惠金融服务的供给方,第二,山东省农村地区普惠金融服务的需求方,第三,影响山东省农村地区普惠金融发展的社会 and 经济发展背景,第四,与山东省农村地区普惠金融发展密切相关的法律法规。这四者中第一和第二是市场的交易主体,第四是市场供求双方需要遵循的游戏规则,而第三则是市场供求双方主观理性发展所遵循的路径依赖。因为在经济模型中,即使市场选择环境和规则相同,不同的行为主体仍有可能作出不同的行为选择,这就不得不考虑到不同行为主体之间主观意愿的不同,比如对风险发生概率赋值,乃至对相同价格的成本收益的主观赋值不同。调研的内容设计分为五大部分,分别是被调查村的基本信息(包括金融机构基础设施情况)、被调查户的基本信息、被调查户的借款意愿及借款情况、农户资金供给情况、农户保险融资需求。问卷设计了56个题目、226个选项。

三、调研的对象、覆盖范围及形式

本次调研的对象为山东省农户,基本上实现了对山东省的全覆盖。山东省共有17个地市、140个县(县级市、区)。本次调研涉及山东省17个地级市的128

个县（县级市、区）。对地级市，实现了100%的全覆盖；对县（县级市、区），实现了91.4%的覆盖率。从每个县（县级市、区）随机抽取1至4个行政村，总共242个行政村。本次调研所涉及的地级市、县（县级市、区）及村数的具体情况如附表1所示。从每个村随机走访35户农户，收回有效问卷8537份（实际发放问卷10150份，收回有效问卷8537份，有效问卷回收率为84%）。

调研采取问卷的形式，调研人入户进行调查。调研人为驻济高校学生，被调研的村为学生生源所在地，这样能较大程度打消被调研农户的顾虑，有利于调研的顺利进行，保证调研结果的可信程度。

调研的时间为2014年1~3月，调研的参加人员为驻济高校学生，主要是山东师范大学经济学院的学生，一共216名本科生及研究生参与了此次调研。调研所涉及的地级市（县级市、区）、行政村数见本书附录1中的表1。

第二节 山东省农村地区普惠金融基础设施的相关调研情况

本次调研对223个村^①中金融机构网点设施情况进行了详细的摸底。主要是本村或邻村中金融机构分支机构的数量，ATM机的数量以及POS机的数量。农村中，不仅需要提供融资服务，还需要提供便捷的存款、取款、支付等服务。因而，在选择调研的网点类别时，金融机构的分支机构非常重要，同时ATM机、POS机等也需要统计。这些网点的数量大致上与所能提供的金融服务数量成正比。

一、普惠金融基础设施描述性统计

如表1-1到表1-4所示，排名前四位的金融机构（类型）分为为农村信用社80家，占比为42.78%；“工农中建交”43家，占比22.99%；邮储银行22家，占比为11.76%；农业银行20家，占比为10.70%；各地农商行18家，占比为9.63%。各类新型金融机构比如村镇银行仅有2家，占比为1.07%；

^① 总共调研了242个行政村，剔除掉19个行政村，这19个行政村都是城中村，金融基础设施与城区无异，因而将其舍弃，还剩下223个行政村。