

普惠金融与贫困减缓

黄颂文◎著

普惠金融最闪光的地方：
给穷人一次改变自己命运的机会

Inclusive Financial System
and Poverty Alleviation



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

014035130

F832
184

普惠金融与贫困减缓

黄颂文◎著

Inclusive Financial System
and Poverty Alleviation



北航

C1714622



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

F832
184

图书在版编目 (CIP) 数据

普惠金融与贫困减缓 / 黄颂文著.

北京: 中国经济出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0806 - 0

I. ①普… II. ①黄… III. ①金融业—经济发展—研究—中国 IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 294321 号

责任编辑 聂无逸

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

封面设计 华子图文设计

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京科信印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 22

字 数 358 千字

版 次 2014 年 2 月第 1 版

印 次 2014 年 2 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0806 - 0/F · 8893

定 价 59.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 68344225 88386794

内容摘要

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“发展普惠金融。”这是我国改革开放35年来，普惠金融首次出现在党的纲领性文件之中。这是对普惠金融理念、行动上的一次质的飞跃。普惠金融是草根经济的核心。普惠金融的发展对减缓贫困有重大的现实意义。

改革开放35年来，我国反贫困事业取得了伟大的成就，促进了国民经济的协调发展、边疆的稳定、民族团结和社会的和谐。但是由于各方面的原因，我国西部地区农村贫困化仍然严重，农民工贫困和城市贫困十分严峻，贫困群体政治经济社会生活被边缘化，贫困阶层意识逐步形成等问题已经对社会稳定构成潜在的威胁。

农村金融是现代农村经济的核心，是支持服务农业和农村经济发展的重要力量。根据农村金融需求的特点和变化，不断增加农村金融供给，改善农村金融服务，是农业和农村经济发展的重要保障。改革开放35年来，我国农村金融体系屡经改革，但是仍不能满足农业和农村发展对金融的需要。小额信贷是我国农村金融改革的必然选择。农村金融改革的一个重要方向就是加快建立普惠型的农村金融体系，能有效地为社会所有阶层和群体提供服务，尤其要为目前金融体系并没有覆盖的社会人群提供有效的服务。小额贷款公司的迅猛发展，多层次、广覆盖的小额信贷体系的建立，在一定程度上规范了民间资本发展的同时也改善了这一格局。村镇银行、农村资金互助社的设立和发展是农村金融改革的结果。村镇银行、农村资金互助社在农村金融市场中增加了供给，“三农”融资难融资贵问题有所缓解。互

联网金融的兴起和发展,开始影响和改变传统金融服务业发展方向,也为普惠型金融服务提供了新的模式。

国际普惠金融的实践对我国构建普惠金融体系有启迪作用。格莱珉银行等机构的信贷产品、经营方式和上市实践都值得我们学习和借鉴。国际普惠金融实践证明,农村是普惠金融推行的重要领域,微型金融更适合在欠发达地区发展,利率市场化更有利于金融机构的可持续发展,差异化经营是普惠金融的经营战略。

发展普惠金融是我国今后金融改革的重点和发展方向。构建有利于减缓贫困的普惠金融体系,必须要加快农村金融改革,鼓励农村金融的创新,丰富农村金融市场层次和产品。小额贷款公司、村镇银行、农村资金互助社和互联网金融都是普惠金融体系重要组成部分,必须大力发展,无论在数量上还是质量上都要有新的突破。各金融机构要共同参与,发挥各自的优势,改变服务方式,提供全面的金融服务,满足所有人群合理的金融需求,以实现金融业的均衡协调和可持续发展。

构建中央和地方合理分权的双层金融监管体系是我国今后金融监管改革的重点和发展方向。界定中央和地方金融监管范围、监管责任和风险处置责任,有利于最大限度地完善普惠金融体系的构建,有利于金融机构服务效率和稳定性的提高。要尽快明确地方政府金融监管的法律定位,整合地方监管的力量,加强地方监管队伍的建设,完善地方金融机构的行业自律。

普惠金融体系的构建离不开贫困地区金融生态环境的建设。要加快推进反贫困的法制保障,巩固反贫困成果,保护农民利益。要完善有利于普惠金融发展的农村金融法制和监管法规制度建设,保护金融机构的合法权益,防范金融风险。要稳定和完善农村土地承包经营权,建立城乡统一建设用地市场,增加农民财产性收入。要以建立健全农户信用档案为重点,加快建立健全农村征信体系。要结合《民族区域自治法》,设计和实施科学、合理、创新、有效的政策措施体系,加快贫困地区经济与社会的发展。

目 录

CONTENTS

第一章 普惠金融与反贫困的文献研究	1
第一节 金融发展理论和普惠金融的确立	1
一、金融发展理论的概述	1
二、普惠金融	6
三、农村金融	12
四、微型金融	16
五、非银行金融	17
六、非正规金融	17
第二节 贫困和贫困的测量	18
一、贫困及贫困的标准	18
二、测量贫困的办法	23
三、贫困的演变	25
第三节 金融发展与贫困减缓关系的三种观点	28
一、金融发展与贫困减缓正相关	28
二、金融发展与贫困减缓关系的非正相关性	30
三、金融发展与贫困减缓的非线性关系	30
第二章 贫困及贫困的走势	32
第一节 农村贫困化的基本情况	32
一、我国农村扶贫开发历史回顾	32
二、西部地区农村是我国绝对贫困人口继续存在并且高度集中的区域	33
三、西部地区农村是我国贫困强度指数最高的区域	34

四、西部地区农村是我国贫困发生率最高的区域	36
五、西部地区农村是我国返贫率最高的区域	37
第二节 农村贫困问题基本走势	38
一、西部地区扶贫开发速度趋缓,贫困人口分布越来越分散	38
二、西部地区农村低收入人口返贫率高,贫困人口趋向三元化	43
三、导致贫困新的因素日益趋强,妇女老人儿童等将成为弱势群体	46
四、社会收入分配的不公平程度已接近“合理”区间的上限	47
第三节 农村面临困境的原因分析	52
一、区域环境恶劣是造成西部地区农村贫困的客观条件	52
二、少数民族在历史发展的不同社会阶段逐渐退于劣势地位	54
三、人口素质低是造成西部地区农村贫困的深层原因	54
四、扶贫机制、政策的内在缺陷,民族地区优惠政策被弱化	56
第四节 农民工的演变及内部结构分析	60
一、农民工的演变	60
二、农民工的分类	62
三、近 30 年来农民工对我国经济社会发展的贡献	63
四、原有的农民工管理体制不利于农民工向产业工人转化	64
第五节 农民工流动趋势和贫困化	66
一、21 世纪初我国农民工变化的趋势	66
二、农民工贫困化	74
三、农民工贫困化的原因	75
第六节 城市贫困化趋势	77
一、城市贫困基本状况	77
二、城市贫困的基本走势	79
三、城市贫困产生的原因	82
第三章 农村金融市场的需求和供给	84
第一节 我国农村金融服务的概况	84
一、农村金融改革的历史回顾	84

二、我国农村金融服务的现状	88
第二节 农村金融市场的需求分析	91
一、农村金融需求的差异	91
二、农村金融需求的特点	93
三、农户对农村金融的需求分析	95
四、乡镇企业对农村金融的需求分析	97
五、农村基层政府对农村金融的需求分析	101
六、社会主义新农村建设对农村金融需求分析	101
第三节 农村金融市场供给分析	102
一、农业发展银行“一体两翼”为主的信贷供给	103
二、国家开发银行“微贷款项目”实施	104
三、农业银行“金益农”品牌效应	104
四、农村信用社小额信用贷款和联保贷款	106
五、邮政储蓄银行“两条渠道”提供小额信贷	107
六、地方商业银行“零售”模式供给	108
七、新型农村金融机构“小额、分散”模式供给	109
八、农村民间金融的供给	110
第四节 农业保险发展与农产品期货市场	113
一、农业保险的发展与农业保险的需求	114
二、农产品期货市场的发展	118
第五节 农村金融体系存在的问题及原因分析	122
一、当前农村金融体系存在的问题	122
二、农村金融体系存在问题的原因分析	130
第四章 小额贷款公司的发展与探索	139
第一节 小额信贷的发展历程	139
一、小额贷款的类型和经营方式	139
二、小额信贷发展历程	143
第二节 小额贷款公司与其他相关金融机构的比较	150
一、与银行业金融机构比较	150

二、与地下钱庄比较	152
三、与财务公司比较	154
第三节 小额贷款公司的发展助推金融改革	156
一、金融改革和民间资本的引导	157
二、规范了民间借贷,增强信贷资金供给	158
三、丰富了小额信贷的形态,有利于小额信贷的可持续发展	159
四、满足小微企业和农户的资金需求缺口,促进实体经济的发展	159
五、增强国家宏观调控的针对性,改善货币政策的效果	160
六、助推利率的改革,探索利率市场化的合理途径	160
七、优化金融结构,有利于建立普惠金融体系	160
第四节 小额贷款公司成功案例分析	161
一、中和农信小额贷款公司发展模式	161
二、华普小额贷款公司发展模式	169
第五节 小额贷款公司存在的风险及原因分析	173
一、小额贷款公司的风险表现	173
二、小额贷款公司风险形成的原因分析	178

第五章 村镇银行、农村资金互助社和互联网金融的发展与探索

探索	184
第一节 我国村镇银行设立的背景和优势	184
一、村镇银行的设立	184
二、村镇银行与其他金融组织形式的比较	186
第二节 村镇银行的现状和问题	188
一、我国村镇银行的发展现状	188
二、当前村镇银行发展中存在的主要问题	192
第三节 农村资金互助社的积极作用和优势	196
一、我国农村资金互助组织的历史回顾	196
二、农村资金互助社设立的作用和意义	197
三、农村资金互助社的内涵和类型	199

四、农村资金互助社的优势	201
第四节 农村资金互助社的现状和问题	203
一、农村资金互助社的发展现状	203
二、农村资金互助社发展中存在的问题	205
三、影响农村资金互助社发展的因素	207
第五节 互联网金融产生的背景和经营模式	209
一、互联网金融产生的背景	209
二、互联网金融的发展历程	210
三、互联网金融的功能和运行方式	211
四、互联网金融发展模式	214
第六节 互联网金融的发展趋势和风险	218
一、互联网金融的发展趋势	218
二、互联网金融的风险	219
第六章 国外普惠金融发展的启示	224
第一节 孟加拉格莱珉银行经营理念的传播	224
一、尤努斯和格莱珉银行的创建	224
二、格莱珉银行的全球复制	225
三、内部结构与治理	226
四、资金来源	227
五、主要业务	228
第二节 墨西哥 Compartamos 银行上市的积极作用	232
一、Compartamos 银行的发展历程	233
二、信贷产品	234
三、成功上市产生的积极作用	236
第三节 发达国家金融支农模式	240
一、美国需求导向型的金融支农模式	240
二、法国国家控制型“4+1”金融支农模式	241
三、德国全能型金融支农模式	241
四、日本“2+1”合作依托型支农模式	242

第四节 普惠金融国际实践对我国的启示	242
一、农村是普惠金融的主战场	243
二、各级农村金融机构业务不偏离其定位	244
三、微型金融在经济欠发达地区作用更为明显	244
四、从贷款客户实际出发制定贷款模式和产品创新	245
五、利率市场化更有利于金融机构的发展	246
六、国家对普惠金融提供全方位的支持	246
七、健全法律法规制度及监管机制	246
第七章 构建有利于贫困减缓的普惠金融体系	248
第一节 农村正规金融组织体系建设与创新建议	248
一、调整农业政策性金融职能定位,拓展业务范围和资金来源 ...	249
二、要加快农业银行业务经营的战略转型,充分发挥县域金融主渠道作用	251
三、逐步调整邮政储蓄银行的业务范围,引导邮政储蓄资金返还农村	254
四、继续分类深化农村信用社改革,巩固支农主力军的地位和作用	257
五、探索多种形式的农业保险,稳步推进政策性农业保险试点 ...	259
六、稳步推进农产品期货市场,增强转移经济风险的功能	262
第二节 促进小额贷款公司规范发展的建议	263
一、国家层面应尽快明确小额贷款公司为非公众性金融机构身份	264
二、出台相应政策,提供良好的外部环境	264
三、借助资本市场募集资金,拓展小额贷款公司融资渠道	265
四、积极推进小额贷款公司接入征信系统,共享信用平台	265
五、小额贷款公司要苦练内功,不断增强信贷供给能力	266
第三节 促进村镇银行健康发展的建议	267
一、适度放宽村镇银行设立条件,营造宽松的运行环境	268
二、帮助村镇银行提高社会认知度,拓宽资金来源渠道	268

三、把握市场定位,合理布局	269
四、加强信贷产品创新,提高市场竞争力	269
五、加强多方合作,共享农村资源	269
六、完善法人治理结构,正确处理与发起行的关系	270
七、加强自身建设,积极防范风险	270
第四节 促进农村资金互助社快速发展的建议	271
一、政府要加大政策扶持力度	271
二、积极推进相关配套改革,加快农村金融市场的良性发育	272
三、建立批发资金的长效机制,促进农村资金互助社可持续发展	272
四、提高农村资金互助社自身的经营管理水平	273
第五节 促进互联网金融规范发展的建议	274
一、充分认识促进互联网金融发展的重要意义	274
二、加大政策支持力度,大力发展互联网金融机构	274
三、完善配套服务体系,优化互联网金融环境	275
四、建立健全区域性信用体系,加强金融风险防范	276
第八章 构建有利于普惠金融发展的中央和地方分级监管体系	277
第一节 当前我国金融监管体系的现状	277
一、当前我国金融监管体系的整体框架	278
二、当前我国金融监管体系的特征	279
第二节 目前金融监管体系的积极作用及存在的问题	279
一、当前金融监管体系所发挥的积极作用	280
二、当前金融监管体系存在的问题	281
第三节 国际金融监管经验分析及对我国的启示	282
一、国际上对微型金融机构的分类	283
二、国际微型金融监管的主要监管模式	283
三、美国双层金融监管模式分析	285
四、对我国建立完善金融监管体系的启示	289

第四节 建立中央与地方合理分级金融监管体系的意义和条件	290
一、建立中央与地方合理分级金融监管体系的意义	291
二、建立中央与地方合理分级金融监管体系的条件已经具备	292
第五节 中央和地方合理分级金融监管的目标和范围	294
一、中央和地方合理分级金融监管的目标	294
二、中央和地方合理分级金融监管的原则	295
三、中央和地方合理分级金融监管安排建议	295
第六节 加强地方金融监管的建议	296
一、明确地方金融监管的合法性	297
二、整合地方金融监管权力,设立具有执法资格的省级金融管理机构	297
三、明确地方金融管理局职责,将非公众金融机构由地方金融管理局监管	298
四、对非公众金融机构实施非审慎监管	298
五、加强地方金融监管人才队伍建设,增加地方金融监管编制 ...	299
六、发展民间行业自律组织,强化非公众金融机构的自我约束 ...	299
第九章 贫困地区金融生态环境建设	300
第一节 尽快使反贫困走上法制化轨道	300
一、使农村反贫困走向法制化的重要性和必要性	301
二、使农村扶贫开发走向法制化的建议	303
第二节 完善农村金融法制建设	308
一、完善农业政策性金融制度设计	308
二、推进农业保险相关的法制建设	308
三、加快期货市场立法步伐	309
四、完善小额贷款公司的法律体系	309
五、建立民间融资的保护性法律制度	310
六、完善金融监管法律制度	311
第三节 稳定农村土地承包经营权	312
一、界定集体土地所有权,实行农村土地使用权长期化	313

二、不断强化农民对土地承包经营权的处分权,逐步实现“耕者有其权”	313
三、明确集体土地承包范围,保护农民的土地承包权	314
四、稳定土地承包关系和承包期限,允许有条件地进行小调整	315
五、明确土地承包费提取办法、承包合同确定和完善承包纠纷处理机制	317
第四节 加快信用管理体系建设	318
一、尽快建立健全农户的信用和经济档案,完善农村信用评级制度	318
二、加强农村征信系统建设,加大对失信行为的惩处力度	319
第五节 结合《民族区域自治法》调整和发展民族政策	319
一、加大对民族地区的财政转移支付力度	320
二、完善和实行照顾及鼓励贫困地区企业发展的政策	321
三、完善和实行优惠金融政策,建立有利于民族地区发展的融资机制	322
四、完善区域发展政策,照顾少数民族利益	323
五、实施支持民族地区发展的产业政策,扶持民族地区发展非公经济	325
六、继续和完善开展边境贸易与实施沿边开放政策	326
参考文献	328
跋	338

第一章 普惠金融与反贫困的文献研究

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“发展普惠金融。”^① 这是我国改革开放 35 年来，普惠金融首次出现在党的纲领性文件之中。这是对普惠金融理念、行动上一次质的飞跃。金融理论的发展随着经济的发展不断探索创新。普惠金融是草根经济的核心。普惠金融的发展对减缓贫困有重大的现实意义。

第一节 金融发展理论和普惠金融的确立

金融发展理论是随着发展经济学的产生而产生。随着经济发展金融发展理论也不断创新。普惠金融的思想有着悠久的历史，它是小额信贷和微型金融的延伸，但超越了零散金融服务机构的范畴，倡导的是各种金融机构共同参与，提供全面的金融服务，满足所有人群合理的金融需求，以实现金融业的均衡协调和可持续发展。

一、金融发展理论的概述

在 20 世纪 60 年代以前，金融被看成是工业化和资本积累的工具并未得到发展经济学家的重视。“二战”后，由于储蓄不足和资金短缺的制约，很多国家都面临着金融发展滞后抑制经济发展的问题，引起了经济学家的重视。1955 年和 1956 年，Gurley 和 Shaw (1955, 1956) 发表 “Financial Aspects of Economic Development” 和 “Financial Intermediaries and the Saving Investment

^①中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 北京：人民出版社，2013 年 11 月，第 16 页.

Process”，客观地论证金融发展与经济增长的辩证关系，认为经济的发展阶段越高金融的作用越明显。这一成果标志着金融发展理论研究的开始，并为后续的相关研究奠定了基础。

（一）传统的金融发展理论

1. 金融结构论。Goldsmith（1969）在其著作《金融结构与金融发展》中首先提出并系统分析了金融结构理论。Goldsmith 在金融规模与金融服务供给、服务质量正相关的假设前提下，以金融相关比率衡量金融发展水平，第一次使用 35 个国家 104 年（1860—1963）的跨国数据对金融发展与经济增长的关系实证分析。研究表明：金融发展与经济增长是同步发生的，经济的迅速增长总是伴随着金融的快速发展，金融工具、金融机构和金融结构是一国金融发展水平的重要标志，可以通过社会资源的有效配置，促进和改善经济增长。这一理论第一次将金融发展作为一个相对独立的领域引入经济学研究范围，是金融发展理论的基石。

2. 金融抑制论。Mckinnon（1973）在其著作《经济发展中的货币与资本》中提出金融抑制理论。金融抑制是指中央银行或者货币管理当局对各种金融机构的市场准入、市场经营流程和市场退出按照法律和货币政策实施严格管理，通过行政手段严格控制各金融机构设置和其资金运营的方式、方向、结构及空间布局^①。他认为发展中国家对利率与汇率的管制扭曲了利率和汇率水平，真实的资金关系难以在金融市场中反映。发展中国家政府往往以干预金融机构的方式控制利率水平，在普遍存在通货膨胀的情况下，其实际利率水平一般为负，从而导致信贷配置效率下降，银行储蓄和投资减少，金融体系集聚金融资源和资金配置能力削弱，最终导致了经济发展缓慢和对外国的依赖。

3. 金融深化论。金融抑制与金融深化是一个事物的两个方面。都认为金融发展与经济增长存在着相互推动和相互制约的关系，适当的金融改革和解除金融压制，发挥金融市场作用，有利于增加储蓄和促进投资，从而有效的促进经济增长与金融发展的良性发展。Shaw（1973）在《经济发展中的金融深化》一书中提出了金融深化的概念，有效扩展了金融发展理论的研究。

^①谈儒勇. 金融发展理论与中国金融发展. 北京: 中国经济出版社, 2000 年.

Shaw 认为金融规模的扩大、金融工具和机构的完善以及金融资源的优化是金融深化的表现。Shaw 指出只有放松利率和汇率管制、减少政府干预、控制通货膨胀率,取消金融抑制政策,才能提高资源集聚和资金配置的能力。在发展中国家,金融的自由化有利于动员储蓄并转化为生产性投资,促进经济发展;反过来,经济发展也可以提高对金融服务的需求,从而实现利率、储蓄、投资与经济增长的协调发展。Kapur (1976)、Mathieson (1978)、Galbis (1977) 和 Fry (1978, 1988) 等分别从劳动力、固定资本、实际利率、投资等角度对金融深化论进行了实证扩充, Gupta (1987) 以亚洲及拉丁美洲国家为样本,证明了在发展中国家利率自由化有利于形成高水平的储蓄。

金融抑制和金融深化理论被认为是发展经济学和货币金融理论的重大突破,标志着金融发展理论的正式形成,许多发展中国家货币金融政策的制定及货币金融改革的实践都深受这两个理论的影响。

4. 金融约束论。1997 年的亚洲金融危机极大地否定了金融自由化可以实现金融深化的政策目的。很多学者开始探讨金融市场失效的原因,较著名的研究如 Hellman Murdock 和 Stiglitz (1997) 在《金融约束:一个新的分析框架》一文中关于金融约束的理论研究。主要观点是,一方面,发展中国家的金融发展落后,存在逆向选择或道德风险问题,从而导致信贷配给效率低;另一方面,利率的变化可能带来产出或经济增长的抑制。因此,政府应发挥积极作用,通过控制存贷款利率、限制市场准入,甚至直接管制竞争等金融政策,为金融和企业部门创造获得租金机会,调动金融企业、生产企业和居民等生产、投资和储蓄的积极性,从而缓解信息不对称的消极影响,推动经济增长。在金融约束下,控制存款利率形成的存贷利差,尤其为金融中介创造的租金机会,使竞争性的活动收益和福利递增,促进金融深化。然而,在金融压抑下,政府造成的高通胀使其财富由家庭部门转移至政府手中,政府又成为各种利益集团竞相施加影响进行寻租活动的目标,其本质是政府从民间部门夺取资源。

(二) 金融发展理论向功能作用探索

20 世纪 80 年代,以内生增长理论为代表的金融发展理论更侧重于金融功能作用的研究。Romer、Lucas 和 Mattiessen 是这一理论的主要代表。Merton 和