

INCLUSIVE FINANCE BLUE BOOK (2018)
International Reference and China's Practice

中国普惠金融 蓝皮书

中国实践与国际借鉴

中国建设银行 中国经济信息社

主 编

新 华 出 版 社

中国普惠金融 蓝皮书

中国实践与国际借鉴

2018



新华出版社
微信



新华出版社
京东旗舰店

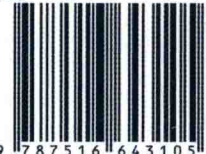


新华出版社
天猫旗舰店



中国建设银行

ISBN 978-7-5166-4310-5



9 787516 643105 >

定价：68.00元



信息社
FORMATION SERVICE

INCLUSIVE FINANCE BLUE BOOK (2018)
International Reference and China's Practice

中国普惠金融 蓝皮书

中国实践与国际借鉴

2018

中国建设银行 中国经济信息社

主 编

新 华 出 版 社

此为试读, 需要完整PDF请访问: www.ertongbook.com

图书在版编目 (CIP) 数据

中国普惠金融蓝皮书. 2018: 中国实践与国际借鉴 / 中国建设银行, 中国经济信息社主编. —北京: 新华出版社, 2018.9

ISBN 978-7-5166-4310-5

I. ①中… II. ①中… ②中… III. ①金融事业—研究报告—中国—2018
IV. ①F832

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第208429号

中国普惠金融蓝皮书. 2018: 中国实践与国际借鉴

主 编: 中国建设银行 中国经济信息社

责任编辑: 徐 光

责任印制: 廖成华

封面设计: 李尘工作室

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京市石景山区京原路 8 号

邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com>

经 销: 新华书店

新华出版社天猫旗舰店、京东旗舰店及各大网店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 李尘工作室

印 刷: 河北鑫兆源印刷有限公司

成品尺寸: 185mm × 260mm

印 张: 16.5

字 数: 310千字

版 次: 2018年9月第一版

印 次: 2018年9月第二次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-4310-5

定 价: 68.00元

版权专有, 侵权必究。如有质量问题, 请与出版社联系调换: 010-63077101

中国普惠金融蓝皮书（2018）

编 委 会

顾问委员会（按拼音字母顺序排序）

李均锋 李佐军 刘克崮 马向晖 肖兴志 徐玉长
许晓东 杨再平 余文建 章更生 张竞强 张燕生

专家咨询委员会（按拼音字母顺序排序）

艾春荣 白澄宇 白当伟 黄志凌 邱艳芳 苏会志 王曙光
王志强 吴振宇 尹 龙 张承惠 张建华 朱新蓉

主 编

张为忠 吴学俊

执行主编

宗计川 欧阳红兵 成玲丽

课题组成员（按拼音字母顺序排序）

毕金玲 成玲丽 杜光宇 关志薇 康书隆 孔东民
李慧敏 李一阳 梁 颖 刘 琼 欧阳红兵
彭春燕 钱明辉 孙琦峰 汤明清 王 蜜 徐艳霞
徐 洋 闫 晗 于雨彤 张 庆 宗计川 左月华

参与调研人员（按拼音字母顺序排序）

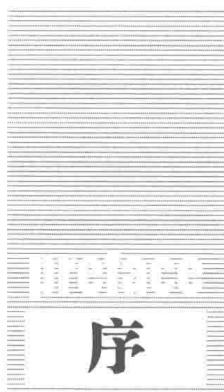
常立功 范珊珊 刘 刚 刘高升 刘佳奇 刘玉龙
吕雪辉 彭春华 阮 璇 孙 枫 孙智博 王 缔
王 菲 杨 瑞 杨正奕 张 瑶 张雨晗

支持单位

工信部中小企业局 亚洲金融合作协会 中国中小企业协会
华中科技大学 东北财经大学 张培刚发展经济学研究基金会

发布单位

中国建设银行 中国经济信息社



“大道之行也，天下为公”。公平公正，不单是个伦理问题、经济问题，更是社会发展问题。但长期以来，世界范围内的经济政策多以效率为中心，关心增长性问题，而对发展问题，特别是包容性发展，着力不足。2005年联合国提出了“普惠金融”概念，这是国际社会对金融排斥和偏差现象认识、升华与反思的重要政策成果，是对过去一个世纪人类经济发展方向的一个纠正。归根结底，普惠金融是一个发展问题。

普惠金融译自Financial Inclusion或曰Inclusive Finance，其本意可直译为包容性金融，是与金融排斥（Exclusive）直接对照的，其最基本的含义只有“普”，而无“惠”。正如危机的英文是Crisis，本身只包含“危”，没有“机”（Opportunity）的含义，而中文直接翻译成“危机”，这本身体现了我们的语境或哲学里面，更强调二者的辩证统一，普惠金融也是一样的道理。然而，“普”不一定“惠”，“惠”也不一定“普”，如何实现既“普”又“惠”，这考验我们的智慧，也是这本蓝皮书希望探寻的真问题。

当前，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，主要矛盾的转化决定了我们发展的方向。我国稳定解决了十几亿人的温饱问题，这是世界经济发展史中最大的包容性增长实践案例。习近平总书记强调，在整个发展过程中，都要注重民生、保障民生、改善民生，让改革发展成果更多更公平惠及广大人民群众，使人民群众在共建共享发展中有更多获得感。显然，普惠或包容性思想是包含在获得感中的。我们正在全力进行的精准脱贫攻坚战、乡村振兴战略计划，各级政府与金融机构参与的金融减贫计划，归根结底是要践行包容性发展，务必要使改革发展成果惠及全体人民。

通常认为，2015年是中国发展普惠金融的元年，其标志性事件是：“普惠金融”被写入了政府工作报告。然而，这并不意味着我们的普惠金融实践始于此。事实上，我们国家一直在着力解决小微企业贷款难、贷款贵等问题，也着力从政策层面推进东西部的金融发展差距问题，着力做好少数人群的金融接触问题。2015年后，我国普惠金融发展进入了规模化、机制化的快速发展期，党中央、国务院高度重视普惠金融，着力从政策顶层设计、金融机构组织架构改革以及差异化金融监管等方面推进。《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》的颁布，确立了我国推进普惠金融发展的指导思想、基本原则和发展目标。李克强总理在《2018年政府工作报告》中明确提出要“引导资金更多投向小微企业、‘三农’和贫困地区，更好服务实体经济”的战略方针。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出：着力构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系，扩大民间资本进入银行业，发展普惠金融，着力加强对中小微企业、农村特别是贫困地区金融服务。

世界历史的演进，一个典型化事实是：在大历史的维度下，总是存在并行不悖的东方与西方坐标系，无论是经济社会发展层面还是哲学政治文化领域，皆如此。任何可以在东西方坐标系交汇的思想，一定满足“合意”与“相容”的原则，普惠金融这一思想和政策显然满足这一标准。他山之石，可以攻玉。过去10年，不管是发达经济体还是发展中国家，都基于自身金融体系现状与经济社会发展目标，从政策设计、业务模式与市场体系构建等方面进行了实质性推动与探索，形成了卓有成效的建设经验。

现今，普惠金融业已成为政策制定者、金融机构，以及社会众多利益相关者关注的焦点。世界各国特别是发展中国家的通行做法是：先“普”后“惠”，在“普”中“惠”，以“惠”促“普”。在此过程中形成的共性经验可以为我们所借鉴，而特性教训也可以起到警醒的作用，防止走弯路。纵观世界各国普惠金融的发展进程，我们认为至少有三点值得借鉴：

首先，在政策设计与体系建设中，要明确“普”与“惠”的辩证统一，“普”不一定“惠”，但“惠”里面一定要包含“普”，防止“普”而不“惠”金融产品与服务的“搭便车”行为。为了避免出现类似问题，需要做好两方面的工作：一是做好普惠金融征信与增信体系建设，确保既“普”又“惠”的金融产品与服务得以持续；二是面向特定人群，大力强化金融风险教育，提升金融识字率。提升金融风险认知能力是所有发展中国家在推行普惠金融过程中始终关注的一个重大课题，做好这项工作，可以有效的从普惠金融的需求侧阻止“普”而不“惠”问题的产生。

其次，为了确保政策的有效性和市场的持续性，需要通过政策设计，确保金融产品与服务的盈利性和安全性，注重平衡金融机构商业性与社会责任之间的关系，以提升不同类型金融机构参与的积极性。

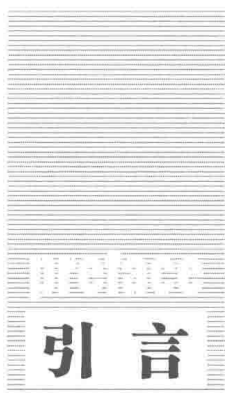
最后，也是各发展中国家在普惠金融建设过程中给我们的启示，要高度关注普惠金融体系的建设。普惠金融的发展是一个系统工程，要充分考虑目标群体特征、金融市场业态、差异化金融机构的需求，以及与现有金融制度的耦合性，从而实现有效的金融产品与服务的供给。

善建者不拔，善抱者不脱。

是为序。

田国立

2018年9月



引言

中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，该建议指出“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，农村贫困人口脱贫是全面建成小康社会最艰巨的任务，要构建多层次、广覆盖、有差异的银行机构体系，扩大民间资本进入银行业，发展普惠金融，着力加强对中小微企业、农村特别是贫困地区的金融服务。为了解决中国城乡经济发展不平衡的问题，党的十九大做出实施乡村振兴战略的重大决策部署。2018年5月31日，中共中央政治局召开会议审议《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，旨在通过乡村振兴战略的“四梁八柱”顶层设计，打好精准脱贫攻坚战，实现2020年全面建成小康社会的目标。大力推动普惠金融、加大薄弱领域金融支持力度，既是新时代背景下提高经济发展平衡性、包容性、可持续性的关键因素，也是决胜全面建成小康社会的内在要求。将金融服务更多地向服务业、战略新兴产业，向中小企业，向中西部和乡村延伸，为农户、中小企业、贫困人群等弱势群体提供更便捷、更有效的金融产品和服务，以缓解城乡差距、区域差距、贫富差距、收入差距等发展不平衡不充分的问题，已成为政府及全社会的共识，同时也是金融服务实体经济的重点开拓领域。

自2005年普惠金融的概念被提出并被引入国内以来，中国普惠金融的理念和发展实践均发生了显著变化，在普惠金融的发展实践方面已经取得了巨大进步。从政策性银行、商业银行和农村信用社等金融机构的改革，到民营银行、村镇银行、小贷公司等新型金融机构和非金融机构的大量涌现，再到金融科技公司的出现和迅速壮大，众多纷纷涌现的金融服务提供者和金融产品，使得中国的普惠金融服务体系不断完善，服务范围不断扩大。从大型银行的实践来看，中国建设银行将普惠金融作为战略转型的重要方向，深耕小微金融，并通过成立200余家县域普惠金融网点，利用大数据+互联网技术推动科技金融创新，打造“裕农通”新型助农金融模式等手段积极推动金融服务的深度和广度。定位于服务中小企业的城市商业银行则在提升融资可获得性、降

低融资成本、探索科技型小微企业服务新领域等方面均表现突出，有效地缓解了小微企业融资难、融资贵的问题。

但是，中国普惠金融的发展仍面临着诸多问题和挑战。对什么是普惠金融仍有不少误解，对普惠金融的理念还未达成共识，尤其是许多地方政府的观念还停留在直接对贫困农户提供信贷补贴阶段；普惠金融服务区域发展不均衡，部分地区，尤其是广大农村地区，小微企业和弱势群体融资难、融资贵的问题突出。金融资源向经济发达地区、城市地区集中的特征明显，北京、上海等地普惠金融发展水平要显著高于其他地区，而处于平均水平以上的地区也仅仅局限于东部沿海。中国绝大多数地区普惠金融发展还处于比较低的水平，特别是广大中、西部地区。此外，农村金融仍是中国金融体系中最薄弱的环节，传统金融业务渗透不足。在农村地区，普惠金融宏观、中观和微观体系不健全，金融法律法规体系仍不完善，政策性金融机构功能未完全发挥，金融基础设施建设有待加强，“数字鸿沟”问题凸显，普惠金融的商业可持续性有待提高，金融风险防范与成本等问题依然存在。

党中央高度重视发展普惠金融，近年来推出一系列政策措施。尤其是《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》（以下简称《规划》）的颁布，确立了推进中国普惠金融发展的指导思想、基本原则和发展目标，对普惠金融服务机构、产品创新、基础设施、法律法规和教育宣传等方面提出了一系列政策措施和保障手段。《规划》明确提出中国发展普惠金融的重点就是要让农民、小微企业、城镇低收入人群、贫困人群、残疾人、老年人等及时获取价格合理、便捷安全的金融服务。

当前，中国正处于全面建成小康社会的决胜期，精准脱贫进入攻坚阶段，这对在新时代背景下发展普惠金融提出了新的要求。因此，本书旨在深入贯彻党的十九大精神，积极响应2018年《政府工作报告》中提出的要“引导资金更多投向小微企业、‘三农’和贫困地区，更好地服务实体经济”的战略方针，在总结并回顾过去中国发展普惠金融所采取的措施、取得的成绩的基础上，梳理存在的问题和挑战，总结可借鉴的经验，以期在新时代背景下为推动普惠金融体系建设、促进普惠金融在国内的健康发展提供有益指导。这对于在新时代背景下更好地发挥普惠金融服务于扶贫脱贫攻坚的重任，公正、平等地让所有有金融服务需求的人都能享受金融服务，缩小贫富差距，促进社会和谐发展具有重要意义。

本书框架安排如下：

第一部分“普惠金融·包容性发展”，旨在提出普惠金融的理论基础，具体介绍了普惠金融的基本概念及普惠金融的实践体系，发展普惠金融的意义和目标，普惠金融的基本原则、服务对象和业务范畴，衡量普惠金融发展的指标体系等。

第二部分“现状·方兴未艾”，系统梳理普惠金融在中国的发展现状，着重从普惠金融服务对象、机构体系和业务状况三个角度对中国现阶段普惠金融建设的绩效进行评估，在此基础上总结中国普惠金融的发展成效，并通过微观数据实证研究了普惠金融发展对微观个体和企业创业决策的影响。

第三部分“政府实践·主动作为”、第四部分“产品与服务·多元化广覆盖”和第五部分“金融科技·赋能普惠”分别从政府、市场机构以及金融科技三个方面探讨了中国普惠金融具体实践。其中，“政府实践·主动作为”部分主要围绕政府支持普惠金融发展的政策展开，并重点选取县级案例河南兰考和陕西安康，市级案例浙江台州和省级案例安徽省，分别分析这些典型地区在普惠金融建设上的创新举措与成效。

“产品与服务·多元化广覆盖”部分主要阐述了各类市场机构发展普惠金融的实践与成效，包括各类银行提供的普惠金融债务性融资、资本市场提供的直接融资、其他非银行业金融机构和服务机构提供的相关服务等。“金融科技·赋能普惠”部分则从金融科技在普惠金融中的应用展开，重点探讨了金融科技对普惠金融的影响和金融科技背景下的普惠金融模式，并就互联网、大数据、人工智能、区块链等金融科技在普惠金融中的应用进行了分析，提供了包括建设银行、招商银行、平安集团、京东、支付宝、微众银行在内的大量案例。

第六部分“国际比较·他山之石”回顾并总结了普惠金融在国际上的发展现状，旨在通过对可比性国家（包含G20成员）的普惠金融政策和成效以及普惠金融导向下征信体系和增信体系建设的发展和成效进行介绍和比较，为引出展望篇中的政策建议做好铺垫。

第七部分“展望·未来可期”在前面论述的基础之上，提出普惠金融在中国未来发展的展望。主要包括中国普惠金融未来发展中的机遇与挑战、趋势研判和政策建议等。

目录

引 言	001
-----------	-----

第一部分 普惠金融·包容性发展

第一节 普惠金融的起源与发展	003
一、演进路径：由小额信贷业务到普惠金融体系	003
二、普惠金融的发展特点	007
第二节 普惠金融基本理论、意义及目标	014
一、普惠金融：包容性发展手段	014
二、发展普惠金融的意义	015
三、普惠金融的目标	016
第三节 普惠金融的基本原则、对象及业务范畴	017
一、普惠金融的基本原则	017
二、普惠金融的服务对象	020
三、普惠金融的业务范畴	021
第四节 普惠金融指标体系	024
一、国际普惠金融指标体系	024
二、中国普惠金融指标体系	026
三、普惠金融—小微指数指标体系	028

第二部分 现状·方兴未艾

第一节 普惠金融服务对象情况	035
一、小微企业	035
二、个体工商户	036
三、农户	038

第二节 普惠金融建设现状	038
一、普惠金融体系建设	038
二、普惠金融机构建设	039
第三节 普惠金融服务现状	043
一、小微企业金融服务情况	043
二、“三农”金融服务情况	045
三、个人信贷情况	047
四、账户及支付情况	047
五、银行网点可得性	049
六、投资理财情况	050
第四节 普惠金融发展：微观证据	050
一、普惠金融与个体创业	051
二、普惠金融与新生企业	052

第三部分 政府实践·主动作为

第一节 政府促进普惠金融发展的重要举措	057
一、全面推进普惠金融战略实施	057
二、设立普惠金融试点	058
三、货币政策	058
四、监管政策	060
五、财税政策	062
六、其他针对性扶持政策	063
七、征信体系建设	065
八、增信体系建设	066
九、建立消费者权益保护长效机制	069
第二节 普惠金融改革试验区——河南兰考	070
一、普惠金融的政府实践	070
二、建立普惠金融发展新模式	072
三、其他措施	074
第三节 “4321” 政银担模式 破解小微企业融资难——安徽	075
一、政银担合作的实践经验	075
二、政银担合作运行效果	077

第四节	小微金融服务改革创新试验区——浙江台州	078
一、	民营经济拉动	078
二、	政府有效推进	079
三、	普惠成效	083
第五节	金融扶贫实验示范区——陕西安康	084
一、	政银协作扶贫	084
二、	普惠金融扶贫成果	087
三、	案例：建设银行安康定点扶贫	088
第四部分 产品与服务·多元化广覆盖		
第一节	银行：普惠金融服务主力军	093
一、	政策性银行	093
二、	国有大型商业银行	095
三、	全国性股份制商业银行	099
四、	城市商业银行	102
五、	农村商业银行	104
六、	村镇银行	105
七、	民营银行	107
第二节	资本市场：拓展直接融资渠道	108
一、	全国中小企业股份转让系统（新三板）	108
二、	区域性股权交易市场	109
三、	风险投资机构	110
四、	私募基金	110
五、	债券融资	111
第三节	非银行业机构：普惠金融服务的重要力量	114
一、	保险公司	114
二、	金融租赁公司	117
三、	小额贷款公司	118
四、	供应链金融公司	120
五、	网络借贷平台	121
六、	商业保理公司	123

第五部分 金融科技·赋能普惠

第一节	金融科技及其应用概述	127
一、	金融科技的技术基础	127
二、	金融科技在普惠金融中的作用	128
三、	金融科技在中国普惠金融领域的应用	129
第二节	金融科技提升服务可得性与便利性	132
一、	拓宽普惠金融业务渠道	132
二、	丰富普惠金融产品和服务	135
三、	构建普惠金融业务新模式	138
第三节	金融科技强化商业可持续性	140
一、	支持普惠金融机构风险管理	141
二、	全面升级普惠金融服务	145
第四节	金融科技与普惠金融融合的发展趋势	155

第六部分 国际比较·他山之石

第一节	发达国家：强调主体体系建设	159
一、	以社区金融机构为主体的英美体系	159
二、	以合作金融制度为主体的德荷法日体系	161
三、	发达国家普惠金融发展经验及启示	165
第二节	发展中国家：侧重金融可得性	167
一、	拓宽金融服务渠道	167
二、	提升公民金融认知水平	171
三、	开展多层次金融产品与服务	175
四、	适度宽松的监管政策	179
第三节	普惠金融导向下的征信体系重构	184
一、	市场主导型	184
二、	政府主导型	187
三、	政府主导，市场参与型	190
四、	总结与启示	193
第四节	政策效果与市场发展	195
一、	金融可得性	195

二、金融机构参与性 199

三、可资借鉴的经验与教训 203

第七部分 展望·未来可期

第一节 历史机遇与现实挑战 211

 一、新常态下的历史机遇 211

 二、世界各国提供的经验 212

 三、现实问题与挑战 214

第二节 转变：大势所趋 219

 一、转变服务对象群体 219

 二、转变政府政策激励导向和效能 220

 三、借助金融科技推动普惠金融发展 221

第三节 政策建议：未来可期 222

 一、加强普惠金融体系建设 223

 二、完善金融基础设施建设 224

 三、加强金融消费者教育 225

写在最后 227

中国普惠金融大事记 229

 2013 年前 229

 2013 年 229

 2014 年 229

 2015 年 230

 2016 年 231

 2017 年 232

 2018 年 232

参考文献 235

第一部分

普惠金融 · 包容性发展