



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

人民日报
全国党媒
信息公共平台

WeBank
微众银行

中国普惠金融 创新报告 (2019)

主 编 / 曾 刚 何 炜

副主编 / 李广子 贺 霞



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

人民日报 全国党媒

WeBank
微众银行

中国普惠金融 创新报告 (2019)

主 编 / 曾 刚 何 炜
副主编 / 李广子 贺 霞



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国普惠金融创新报告. 2019 / 曾刚, 何炜主编

——北京: 社会科学文献出版社, 2019. 7

ISBN 978 - 7 - 5201 - 5155 - 9

I. ①中… II. ①曾… ②何… III. ①金融事业 - 研究报告 - 中国 - 2019 IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 139074 号

中国普惠金融创新报告 (2019)

主 编 / 曾 刚 何 炜

出 版 人 / 谢寿光

组稿编辑 / 恽 薇 宋淑洁

责任编辑 / 恽 薇 陈凤玲 宋淑洁

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.25 字 数: 290 千字

版 次 / 2019 年 7 月第 1 版 2019 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 5155 - 9

定 价 / 98.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

编 委 会

主 编

- 曾 刚 国家金融与发展实验室副主任
何 炜 人民日报媒体技术股份有限公司董事长、总经理

副主编

- 李广子 中国社会科学院金融所银行研究室主任
贺 霞 人民日报媒体技术公司全国党媒信息公共平台
普惠金融项目负责人

顾 问

- 贝多广 尹优平 邢 炜 成家军 朱进元
任彦祥 向为国 刘晓春 杜晓山 杨 义
杨再平 李玉平 李均锋 张 芳 殷有祥
焦瑾璞 潘光伟

编 委

- 王 凤 王 莹 王德伟 杨青楠 李南青
张为忠 张 伟 倪荣庆 章杨清 董希淼
谢作翰

序 言

习近平总书记在十九届中央政治局第十三次集体学习时强调，要深化金融供给侧结构性改革，强化金融服务功能，找准金融服务重点，以服务实体经济、服务人民生活为本。金融供给侧结构性改革是2015年中央提出的供给侧结构性改革在金融领域的延伸，是在全面总结近年来国内外经济金融形势发展，以及中国金融业40年改革发展经验的基础上，在中国经济发展进入新时代，提出的我国金融改革和发展的新方向。

从更好服务实体经济的角度看，我国金融业的供给与需求之间，有三个方面存在显著的不匹配现象。

一是期限结构的不匹配。

经过长期的金融改革，我国金融体系动员储蓄的能力得到了极大的提升。从相关统计数据看，从1994年开始，我国整体上就已经摆脱了储蓄短缺的困境。我国外汇储备从1994年开始出现了持续、高速的增长，就是一个证明。但是，从资金供给角度来看，我国以银行为主导的金融体系所聚集起的资金，期限偏短（这与银行业的经营性质及其面对的监管要求有关）；而在资金需求方面，由于工业化深入发展和城镇化的不断推进，经济发展对长期资金存在巨大的需求。这种期限错配，是中国当下诸多金融风险的重要根源之一。一方面，为支持实体经济发展，银行体系需要加大对中长期贷款的提供力度；另一方面，对于资金来源期限相对短的金融中介，银行信贷期限拉长，必然意味着风险（特别是流动性风险）的不断累积。从机构监管的角度，可以采取各种监管要求，去限制银行的过度期限错配，但无奈在经济高速增长中，旺盛的资金需求始终客观存在，于是，针对监管要求而展开的各种套利活动，最终引发了“影子银行”等金融乱象的井喷。



二是融资结构的不匹配。

融资结构的不匹配，主要体现在权益类融资占比过低，难以满足实体经济的需要，一方面导致了宏观杠杆率的快速上升；另一方面也难以对创新形成有力的支持。

权益类融资占比偏低同样与我国的金融结构有关。在银行主导的金融体系下，资金供给大部分只能形成借款者的负债，能形成资本、形成筹资者权益的比重相对较小。在经济高速增长过程中，由于经济规模扩张极为迅速，经济运行的突出问题是资金短缺，资金结构中的权益错配问题并不明显，然而，当经济进入中低速增长的新常态，下行压力逐步显现之时，权益资金形成不足的问题，就渐次显露，目前我们面临的主要金融风险，如债务过高、杠杆率过高、资本成本过高等问题，都与我国金融结构的权益错配密切相关。

权益融资占比过低，除了会加大宏观层面的债务风险外，还不利于实体经济的转型与创新。从国际经验看，经济发达程度越高，资本市场市值占国内生产总值的比重越高。目前，中高收入国家的占比为60%左右，世界平均水平为88%，高收入国家平均在96%左右。以美国为代表的主要发达经济体在过去30年先后以重工业、科技行业为主的经济转型过程也表明，在支持创新、动员金融资源方面，资本市场比银行体系更有效率。以信贷融资为主导的金融市场结构不仅导致系统性风险主要在银行体系内部积累，同时银行的低风险偏好也决定了其难以将信贷资源向科技型 and 轻资产企业倾斜，约束了其对经济转型和产业升级的金融支持。

三是服务对象的不匹配。

随着金融业的快速发展，很多机构和个人都已获得了充分的，在一定程度上甚至过度的金融服务。但是，仍有相当数量的普通居民和弱势领域（如小微企业、民营企业和“三农”领域）难以获得有效、充分的金融支持，有些甚至还面临着金融服务的空白。

具体来看，我国金融体系在结构和功能上对政府、大中型企业支持较多，对中小微企业支持依然偏少，中小企业融资难、融资贵现象依然存在，

个人金融渗透率仍不高。长期以来，金融业将大量金融资产投向政府融资平台、房地产、基础设施等资金规模大、风险定价容易的领域和“两高一剩”等传统产业，创新科技产业、服务业、农业等轻资产行业的金融供给往往缺失，经济体系中还存在大量得不到有效金融服务的薄弱环节。以大型化、集中化为特征的金融资源供给结构与小型化、分散化的民营经济出现严重的不匹配，以投资为引导的金融资源配置旧模式与以创新、消费为驱动的经济发展新方式出现严重的不匹配。

作为整体经济的供给侧结构性改革的有机组成部分，金融供给侧结构性改革的内容可概括为“一个基础、六大方向”。一个“基础”，就是确认金融在国民经济中的重要地位；“方向”，就是未来金融改革和发展的主要领域，“六大方向”分别是：服务实体经济、优化金融结构、管理金融风险、遵循经济规律、发展金融科技和扩大对外开放，其中，优化金融结构就是要纠正上文提到的三个不匹配。改革的方向可以概括为以下三个。

一是完善金融机构体系。具体包括，健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金融结构体系，构建多层次、广覆盖、有差异的银行体系，等等。从理论上讲，商业性金融、政策性金融、开发性金融和合作性金融，性质各不相同，有着不同的服务对象和服务模式，共同构成了服务实体经济的金融机构体系。对四类不同性质的金融机构体系的发展定位，十八大报告中也做了明确部署。不过，在实践中，我们仍面临着四类机构定位和分工不明，导致部分领域有所重叠，产生了过度竞争，而有些领域又服务不足，形成了明显的供给短板。就这个意义上讲，金融供给侧结构性改革再次提出和强调发展多样化的金融机构的目标，对我国金融机构体系的弊端切中肯綮。

二是大力发展权益融资，优化融资结构。“建设一个规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，完善资本市场基础性制度，把好市场入口和市场出口两道关，加强对交易的全程监管”。作为金融供给侧结构性改革的重要内容，建立多层次、多元化股权融资体系是首要的目标。要形成融资功能完备、基础制度扎实、市场监管有效、投资者合法权益得到有效保护的



多层次资本市场体系，需要市场和制度的不断培育和完善。其一，要大力推进多层次股票市场建设，满足多元化投融资需求，支持创新创业，加快场外市场建设，提升资本市场运行效率。目前已经开市的科创板，正是落实金融供给侧结构性改革的重要举措之一。其二，要加快债券市场发展，推动债券市场的市场化改革。完善监管体系，改革发行制度，建立债券市场主体的信用责任机制，针对银行间市场和交易所市场的分割，建立统一互联的债券市场交易结算机制，丰富债券品种，进一步培育和完善的投资者结构。其三，要积极稳妥发展商品期货及金融衍生品市场，完善期货品种体系，审慎推动金融衍生品创新，优化投资者结构。

三是优化机构与产品结构，发展普惠金融。金融供给侧结构性改革提出，“以市场需求为导向，积极开发个性化、差异化、定制化的金融产品”。“增加中小金融机构数量和业务比重，改进小微企业和‘三农’金融服务”。其指向，就在于优化金融机构体系与产品结构，解决服务对象不匹配的痼疾，使之更好地服务于实体经济与民生。

从金融供给侧结构性改革的要求看，解决服务对象不匹配，要从两个方面入手。一方面，金融机构转变经营理念，提升服务能力，针对客户的需求进行产品研发，提高金融供给的效率，降低金融服务的成本。具体看，金融机构应根据实体经济新的发展思路，转变方式、优化结构，树立质量优先、效率至上的理念，转向内涵式发展，在供给侧更加注重以客户需求为导向，以市场化手段深化金融体系内部改革，优化融资结构体系，提升资金供给效率，打造能满足实体经济需求的金融链条。金融机构既要改造提升原有产品，又要重视创造新的产品；既要创新服务方式、优化服务体系，又要提高服务的覆盖率和便捷度。要将资金重点投向产业结构转型升级中具有重大示范、引导作用的行业，投向“三农”领域，投向消费升级领域，投向科技型、创新型小微企业等。通过切实降低企业的融资成本，让轻资产、中小企业、新兴产业等也能获得必要的金融服务，以提高金融的资产配置效率，更好地服务于实体经济发展。

另一方面，增加中小金融机构数量和业务比重，优化市场结构。改革开

放以来，我国金融机构体系日益多元化，银行业逐步形成了以商业银行为主体，开发性金融机构、政策性银行和农村金融机构体系为补充，信托公司、融资租赁公司、消费金融公司、汽车金融公司、小额贷款公司、担保公司等非存款类金融机构蓬勃发展的局面。而在商业银行体系中，中小银行业金融机构数量及市场份额也持续上升，市场集中度下降，竞争程度进一步提高。截至2018年末，以城商行、农村金融机构为代表的中小银行资产规模，占全部银行业的份额达27%，比2014年上升了3.7个百分点。此外，民间资本进入金融业逐步推进。民营资本发起设立银行取得新进展，截至2019年5月，我国已有18家民营银行获批，已开业的民营银行发展势头良好，并在服务小微、个人客户的产品方面进行了积极的创新，推动了普惠金融的发展。不过，虽然市场结构和股权结构持续优化，但从总体上去衡量，中小银行和民营银行的市场占比仍然偏低。作为普惠金融服务的最主要的提供者，中小银行在政策支持、资金来源方面仍面临诸多的约束，加之自身能力的限制，在行业竞争愈发激烈的背景下，经营困难也与日俱增。所有这些，不仅限制了中小银行服务普惠金融客户的能力，在长期内，也会影响到中小银行的可持续发展，形成潜在的金融风险。在这种背景下，有必要从系统研究支持中小银行的政策体系和监管体系，并借此提升对弱势群体的金融支持，推动普惠金融更快、更好地发展。

总体上看，随着金融供给侧结构性改革推进，我国普惠金融的实践将更加深入。在此背景下，《中国普惠金融创新报告（2019）》全面梳理了我国普惠金融政策体系、机构体系以及服务模式等方面的前沿，以期全面跟踪和反映我国普惠金融创新的全景。

目 录

第 1 章	金融供给侧结构性改革与普惠金融	001
1.1	金融供给侧结构性改革中的普惠金融	001
1.2	我国普惠金融的实践	007
1.3	普惠金融的正本清源	021
第 2 章	普惠金融政策	028
2.1	《规划》的实施进展	028
2.2	支持小微企业的政策	034
2.3	支持民营经济的政策	040
2.4	普惠金融支持乡村振兴	046
2.5	普惠金融助力精准扶贫	049
第 3 章	普惠金融的基础设施建设	056
3.1	支付基础设施建设	056
3.2	信用基础设施建设	063
3.3	取消企业开户许可证	074
第 4 章	银行业普惠金融创新	080
4.1	多层次、广覆盖、差异化的机构体系	081



4.2	普惠金融创新服务小微、民营企业	093
4.3	服务绿色生态发展的普惠金融创新	099
4.4	普惠金融创新服务“三农”与乡村振兴	104
4.5	银行业服务脱贫攻坚	113
4.6	普惠金融创新支持“大众创业、万众创新”	119
第5章	其他普惠金融机构的创新	125
5.1	村镇银行	126
5.2	新型农村合作金融机构	133
5.3	小额信贷	140
5.4	农业融资担保体系	146
第6章	保险业的普惠金融创新	156
6.1	普惠保险的特征和作用	157
6.2	普惠保险的传统模式	160
6.3	互联网保险	172
6.4	网络互助	176
第7章	数字普惠金融创新	188
7.1	数字普惠金融发展的必要性	188
7.2	数字普惠金融的发展基础	193
7.3	数字普惠金融的组织体系	202
7.4	数字普惠金融的监管体系	223
7.5	数字普惠金融面临的挑战	225
7.6	数字普惠金融的未来前瞻	229
第8章	普惠金融的聚合模式创新	233
8.1	普惠金融的难点与破局	234

8.2	聚合模式：节点的解构	239
8.3	聚合模式：节点的联结	251
8.4	聚合模式的实践	256
8.5	聚合模式的监管	261
8.6	未来展望	269
第9章	普惠金融创新中的消费者保护	271
9.1	金融消费者保护的框架	271
9.2	普惠金融与消费者保护	276
9.3	加强金融消费者教育	278
9.4	强化行为监管	283
	参考文献	291

第1章

金融供给侧结构性改革与普惠金融

习近平总书记在十九届中央政治局第十三次集体学习时强调，要深化金融供给侧结构性改革，强化金融服务功能，找准金融服务重点，以服务实体经济、服务人民生活为本。金融供给侧结构性改革是2015年中央提出的供给侧结构性改革在金融领域的延伸，是在全面总结近年来国内外经济金融形势发展，以及中国金融业40年改革发展经验的基础上，在中国经济发展进入新时代，提出的我国金融改革和发展的新方向。

改革开放40年来，我国金融业经历了持续转型提升的过程，并取得了辉煌的成绩。然而随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，金融服务实体经济的能力明显不足。近年来，经济金融面临新问题与新挑战不断增多，金融和实体经济循环不畅，一些市场主体行为出现异化，潜在风险也不断积累。金融供给侧结构性改革的目的，就在于从体制机制入手，建立起化解和防范金融风险的长效机制，并借此提高金融在资源配置方面的核心能力，更好地服务实体经济发展和民生改善。

1.1 金融供给侧结构性改革中的普惠金融

党的十九大开启了中国特色社会主义新时代，在新的历史坐标下，加快金融业改革发展、打造高质量金融的意义重大。十九大报告指出，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。作为国之重器和实体经济的血脉，金融须以自身的高



质量发展来服务实体经济的高质量发展。

金融作为实体经济的血脉，为实体经济服务是其天职，也是金融的宗旨，更是防范金融风险、确保金融自身健康发展的根本举措；实体经济是金融发展的根基，离开了这个根基，金融就会脱实向虚，出现“以钱炒钱”、过度自我循环和自我膨胀的现象。近年来，随着我国经济进入新常态，经济发展速度、结构和方式正发生较大变化，经济的外延式扩张已至末路。伴随着供给侧结构性改革的深入推进，经济的高速增长已逐渐被高质量发展所取代。与此同时，金融业虽也努力服务于实体经济的供给侧调整，但其自身在金融供给方面的调整步伐则稍显滞后。金融业惯性的注重规模扩张的外延式发展模式，与逐渐由高增速转向高质量的实体经济发展方式之间存在明显的冲突，造成金融与实体经济之间循环不畅，金融业服务高质量经济的能力不足日益凸显。同时正是由于金融供需结构的这种不匹配，再叠加相关法律法规等制度安排滞后，金融监管能力不适应金融市场变化，以及实体经济本身仍存结构性失衡等因素，造成潜在金融风险进一步凸显，整个金融体系脆弱性增大，并成为经济健康持续发展的不利因素。

因此，无论是为了更好地服务实体经济，还是为了有效地防控金融风险，金融改革都亟须深化。只有通过加快金融业自身的转型发展步伐，坚持回归本源、优化结构、强化监管、市场导向，以金融供给侧改革对接实体经济的供给侧改革，方能形成金融和实体经济之间以及金融体系内部的良性循环，从而以高质量的金融发展来服务经济社会的高质量发展。

从更好服务实体经济的角度看，我国金融业的供给与需求之间，有三个方面存在显著的不匹配现象。

一是期限结构的不匹配。

经过长期的金融改革，我国金融体系动员储蓄的能力得到了极大的提升。从相关统计数据看，从1994年开始，我国整体上就已经摆脱了储蓄短缺的困境。我国外汇储备从1994年开始出现了持续、高速的增长，就是一个证明。但是，从资金供给角度来看，我国以银行为主导的金融体系所聚集起的资金，期限偏短（这与银行业的经营性质，及其面对的监管要求有

关)。而在资金需求方面，由于工业化深入发展和城镇化的不断推进，经济发展对长期资金存在巨大的需求。这种期限错配，是中国当下诸多金融风险的重要根源之一。一方面，为支持实体经济发展，银行体系需要加大对中长期贷款的提供力度；另一方面，对于资金来源期限相对短的金融中介，银行信贷期限拉长，必然意味着风险（特别是流动性风险）的不断累积。从机构监管的角度，可以采取各种监管要求，去限制银行的过度期限错配，但无奈在经济高速增长中，旺盛的资金需求始终客观存在，于是，针对监管要求而展开的各种套利活动，最终引发了“影子银行”等金融乱象的井喷。

二是融资结构的不匹配。

融资结构的不匹配，主要体现在权益类融资占比过低，难以满足实体经济的需要，一方面导致了宏观杠杆率的快速上升；另一方面也难以对创新形成有力的支持。

权益类融资占比偏低同样与我国的金融结构有关。在银行主导的金融体系下，资金供给大部分只能形成借款者的负债，能形成资本、形成筹资者权益的比重相对较小。在经济高速增长过程中，由于经济规模扩张极为迅速，经济运行的突出问题是资金短缺，资金结构中的权益错配问题并不明显，然而，当经济进入中低速增长的新常态，下行压力逐步显现之时，权益资金形成不足的问题，就渐次显露，目前我们面临的主要金融风险，如债务过高、杠杆率过高、资本成本过高等问题，都与我国金融结构的权益错配密切相关。

从相关数据看，经过长期的改革，虽然我国直接融资占比有所提升，但间接融资尤其是银行信贷在社会融资中仍占据主导地位。从社会融资规模增量来看，2002年，我国新增人民币贷款占当年社会融资规模的91.9%，占据绝对主导地位；其后人民币贷款占比呈现不断下降趋势，2013年一季度降至51.4%。2014年以来，人民币贷款占比有所回升，之后，随着金融监管的日益强化，在“影子银行”等融资通道受阻的情况下，人民币贷款占新增社会融资的比重出现了显著的上升，2018年达到了81.4%。

权益融资占比过低，除了会加大宏观层面的债务风险外，还不利于实体



经济的转型与创新。从国际经验看，经济发达程度越高，资本市场市值占国内生产总值的比重越高。目前，中高收入国家的占比为60%左右，世界平均水平为88%，高收入国家平均在96%左右。以美国为代表的主要发达经济体在过去30年先后以重工业、科技行业为主的经济转型过程也表明，在支持创新、动员金融资源方面，资本市场比银行体系更有效率。信贷融资为主导的金融市场结构不仅导致系统性风险主要在银行体系内部积累，同时银行的低风险偏好也决定了其难以将信贷资源向科技型 and 轻资产企业倾斜，约束了其对经济转型和产业升级的金融支持。

三是服务对象的不匹配。

随着金融业的快速发展，很多机构和个人都已获得了充分的，在一定程度上甚至过度的金融服务。但是，仍有相当数量的普通居民和弱势领域（如小微企业、民营企业和“三农”领域）难以获得有效、充分的金融支持，有些甚至还面临着金融服务的空白。

具体来看，我国金融体系在结构和功能上对政府、大中型企业支持较多，对中小微企业支持依然偏少，中小企业融资难、融资贵现象依然存在，个人金融渗透率仍不高。长期以来，金融业将大量金融资产投向政府融资平台、房地产、基础设施等资金规模大、风险定价容易的领域和“两高一剩”等传统产业，创新科技产业、服务业、农业等轻资产行业的金融供给往往缺失，经济体系中还存在大量得不到有效金融服务的薄弱环节。以大型化、集中化为特征的金融资源供给结构与小型化、分散化的民营经济出现严重的不匹配，以投资为引导的金融资源配置旧模式与以创新、消费为驱动的经济发展新方式出现严重的不匹配。

作为整体经济的供给侧结构性改革的有机组成部分，金融供给侧结构性改革的内容可概括为“一个基础、六大方向”。一个“基础”，就是确认金融在国民经济中的重要地位；“方向”，就是未来金融改革和发展的主要领域，“六大方向”分别是：服务实体经济、优化金融结构、管理金融风险、遵循经济规律、发展金融科技和扩大对外开放，其中，优化金融结构就是要纠正上文提到的三个不匹配。改革的方向可以概括为以下三个。