

数字普惠金融译丛



中小企业融资的高级原则、 评估框架与国际实践

High-Level Principles, Assessment Framework and
International Practice of Small and
Medium-sized Enterprises Financing

普惠金融全球合作伙伴（GPFI）等著
中国人民银行金融消费者权益保护局译

FE 东北财经大学出版社 | 国家一级出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press | 全国百佳图书出版单位

数字普惠金融译丛



中小企业融资的高级原则、 评估框架与国际实践

High-Level Principles, Assessment Framework and
International Practice of Small and
Medium-sized Enterprises Financing

普惠金融全球合作伙伴（GPFI）等著
中国人民银行金融消费者权益保护局译

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

辽宁省版权局著作权合同登记号06-2020年第248号

High-Level Principles, Assessment Framework and International Practice of Small and Medium-sized Enterprises Financing

Copyright © 2017 by International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, GPFI.

图书在版编目 (CIP) 数据

中小企业融资的高级原则、评估框架与国际实践 / 普惠金融全球合作伙伴 (GPFI) 等著; 中国人民银行金融消费者权益保护局译. —大连: 东北财经大学出版社, 2021.4

(数字普惠金融译丛)

ISBN 978-7-5654-4158-5

I. 中… II. ①普… ②中… III. 中小企业-企业融资-研究 IV. F276.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2021) 第055914号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸: 185mm×260mm 字数: 163千字 印张: 11.25

2021年4月第1版

2021年4月第1次印刷

责任编辑: 吉 扬

责任校对: 鑫 芑

封面设计: 张智波

版式设计: 原 皓

定价: 46.00元

教学支持 售后服务 联系电话: (0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

如有印装质量问题, 请联系营销部: (0411) 84710711

“数字普惠金融译丛”编委会

主编

王洪章

编委（按姓氏音序排列）

白当伟	贝多广	贲圣林	曹子玮	陈卫东	焦瑾璞	李晓芳
李忠民	林治海	刘冬文	刘勇	孟昭莉	王凤海	王志强
温信祥	伍旭川	吴振宇	肖辉	邢乐成	杨斌	杨燕青
尹志超	余文建	张庆昉	张为忠	张显球	赵辉	朱进元

中小企业融资的高级原则、评估框架与国际实践 (代序)

中小企业是普惠金融的重要服务对象。全球超过90%的企业是中小企业，中小企业创造了超过50%的就业机会，在就业、投资、创新及经济增长等方面起着极其重要的作用。然而中小企业融资问题一直是一个国际性难题，极大制约了中小企业潜能发挥。根据世界银行的估算，全球中小企业的融资缺口总额在2.1万亿~2.6万亿美元。鉴于此，国际社会一向重视中小企业融资议题。

近年来，二十国集团（G20）持续关注中小企业融资议题，认为政府在中小企业融资中需要发挥的主要作用是营造高效、公平、透明的信用基础设施和制度环境，从而降低信息不对称性，并提供必要的法律保障。具体而言，G20将征信体系、担保制度和破产制度作为改善中小企业融资环境的三大支柱。

2015年，G20安塔利亚峰会核准了《二十国集团/经合组织中小企业融资高级原则》和《二十国集团中小企业融资行动计划》，前者强调理念，后者强调行动，二者相互补充，彼此强化。G20成员一致同意通过有针对性的行动充分改善中小企业信用基础设施，提高中小企业融资能力，营造有利的监管环境以促进竞争。其中有三项重点改革措施分别是改善中小企业征信体系，鼓励银行和非银行金融机构接受动产作为抵押物贷款给中小企业，改革中小企业破产制度，旨在解决中小企业融资过程中的信息不对称、担保物不足、破产清算难等问题。

2016年，G20杭州峰会核准了《二十国集团中小企业融资行动计划实施框架：信用基础设施国家自评估》。在《二十国集团中小企业融资行动计划》的基础上，G20为了查找中小企业融资领域的问题和推广各国成功的改革经验，进一步设计了相关的自评估框架，鼓励各国对照国际良好实践进行诊断评估，持续改善中小企业

融资环境。2017年和2019年，G20成员根据该自评估框架进行了两次自评估。

2017年，G20汉堡峰会公报强调：“将提供更优的融资条件、技术以及培训设施，帮助中小企业提高自身能力，融入可持续和包容的全球供应链。”同年，G20普惠金融全球合作伙伴（GPF1）发布了《可持续全球价值链中的中小企业融资》报告，从政府、金融机构、企业等不同角度，为参与全球价值链的中小企业融资服务提供了指引。

2018年，G20布宜诺斯艾利斯峰会通过了《G20普惠金融政策指引：数字化与非正规经济》，其中将替代性数据在征信中的使用作为数字普惠金融服务中小企业的重要创新点。同年，GPF1发布了《运用替代性数据强化征信功能，提高非正规经济中个人和中小企业数字金融服务可得性》报告，为替代性数据在中小企业融资中的运用提供了政策指引。

G20有关中小企业融资的一系列成果对于中国普惠金融发展具有很强的指导和借鉴意义，有助于解决中国中小企业融资难、融资贵、融资慢等问题。因此，我们决定将这些成果结集翻译出版，以促使这些成果得到更为广泛的关注和应用，便于国内读者更好地从国际视角理解中小企业融资问题，从而推动社会各界在中小企业融资领域开展深入的研究和有益的实践。

是为序。

中国人民银行金融消费者权益保护局局长 余文建

2021年2月

目 录

- 报告一：二十国集团中小企业融资行动计划 1
- 报告二：二十国集团/经合组织中小企业融资高级原则 17
- 报告三：二十国集团中小企业融资行动计划实施框架：
信用基础设施国家自评估 31
- 报告四：运用替代性数据强化征信功能，提高非正规经济中个人
和中小企业数字金融服务可得性 59
- 报告五：可持续全球价值链中的中小企业融资 89
- 后 记 166

报告一

二十国集团中小企业融资行动计划

二十国集团（G20）普惠金融全球合作伙伴（GPII）
中小企业融资小组与
投资和基础设施工作组（IIWG）联合行动计划

中国人民银行金融消费者权益保护局 译

2019年11月

概要

全球范围内，中小企业（SME）在提高就业率、创造工作岗位、增加投资、推动创新和促进经济增长等方面发挥着重要作用。中小企业约占全球企业总数的90%，提供了全球50%以上的就业岗位，因而对于世界经济复苏至关重要。考虑到中小企业的重要作用，应设法使具有发展潜力的中小企业获得发展所需的信贷。

二十国集团（G20）应鼓励G20国家和非G20国家充分完善中小企业信用基础设施，通过有针对性的学习和支持干预措施提高中小企业的融资能力，并通过有利的监管环境促进竞争。缺乏健全的金融基础设施是中小企业信贷市场的主要问题之一。健全的金融基础设施将有助于各国降低信息不对称程度和法律不确定性，而这些问题会增加出借人的风险并限制中小企业的融资供应。

G20投资和基础设施工作组（IIWG）以及G20普惠金融全球合作伙伴（GPFI）中小企业融资小组一直致力于推动中小企业融资。基于之前的工作，G20将根据情况采取以下行动：

一、G20国家金融市场基础设施改革

金融市场基础设施有三项优先改革措施，它们是本行动计划的重点实施领域，此前这三项改革也已得到G20的支持。这三项措施在G20以往的工作中都有充分记载，也已建立了稳健的评估框架，以预估这些措施对中小企业融资可得性的影响。所有这些领域的改革将为G20国家的中小企业带来重大益处。各国在采取相关领域的行动时都将考虑到现行监管和司法的情形以及正在进行的其他改革。此外，感兴趣的低收入发展中国家可以通过现有的G20倡议（如《中小企业融资协定》）以及因GPFI推动该议程而受益。

三项优先改革措施是：

1. 改进中小企业征信制度；
2. 改革贷款制度，允许银行和非银行金融机构向中小企业提供动产抵押贷款；
3. 破产制度改革。

二、延续知识议程

基于 GPFI 之前的工作，继续关注创办中小企业的女性企业家、青年企业家，以及农业中小企业等群体仍然很重要，并且这些持续关注的领域将在新的知识主题及数据工作中得到优化。行动计划的知识和政策议程包括新的相关重点主题，这些主题具有改善中小企业融资渠道的巨大潜力：

1. 创新中小企业融资政策和工具的驱动因素和制约因素；
2. 解决中小企业数据缺口；
3. 中小企业的长期融资——不同融资工具的作用。

引言

G20 IIWG 和 G20 GPFI 中小企业融资小组一直以来均致力于促进中小企业融资的相关工作，包括在国家层面支持投资环境改善、促进金融中介发展、建立稳定的金融体系，从而依据负责任金融原则为中小企业提供融资，并在特定领域深入探索并共享知识。

全球范围内，中小企业在促进就业、创造工作岗位、增加投资、培育创新和促进经济增长方面发挥着重要作用。中小企业约占全球企业总数的 90%，提供了 50% 以上的就业岗位^①，因而对世界经济复苏至关重要。考虑到中小企业发挥的重要作用，确保全球具有发展潜力的中小企业获得发展所需的信贷，显得尤为必要。

① IFC Issue Brief on SME, 2012.

此联合行动计划将建立一项机制，用于：（1）促进 G20 GPFI 中小企业融资小组与 G20 IIWG 之间的对话；（2）视情况对 G20 支持的、在 G20 成员国和非 G20 成员国开展的成功的改革和政策措施予以推广，增加具有增长和创造就业前景的中小企业的融资可得性，各国在相关领域采取行动时应考虑到现行监管和司法体制以及其他正在进行的改革；（3）在不同的 G20 工作组中推进中小企业融资议程（也包括执行伙伴和国际组织额外的工作），但重点关注低收入发展中国家，旨在通过 G20 增加向中小企业的投资以及促进中小企业自身的投资。

此行动计划受益于 IIWG 和 GPFI 小组当前开展的工作（见附录 1）。目前积极支持 IIWG 和 GPFI 工作的国际组织也将为该行动计划提供支持。^①

背景

金融危机之后，即使在 G20 国家，中小企业在获得融资方面也一直面临挑战。这些挑战对规模较小和成立时间较短的公司影响较大：在 G20 发展中国家中，有 26% 的中小企业反映，融资问题仍然是其发展的一大障碍^②，这一问题在某些 G20 发展中国家尤为严重。G20 发达国家面临此类挑战的压力略小，但形势仍然严峻，在欧盟国家中，有 13% 的中小企业也将融资问题视为制约发展的主要因素^③，那些新近加入欧盟的国家此比例更高。

^① IIWG 的执行伙伴是经合组织（OECD）、世界银行集团（WBG）、国际货币基金组织（IMF），以及多边开发银行，GPFI 的执行伙伴是世界银行集团（WBG）、普惠金融联盟（AFI）、扶贫协商小组（CGAP）、经合组织（OECD）、优于现金联盟（BTCA），以及国际农业发展基金（IFAD），GPFI 的附属伙伴是国际儿童及青少年金融教育联盟（CYFI）、世界妇女银行（WWB），以及小额保险网络（Microinsurance Network）。

^② Enterprise Surveys (WBG, 2013 and 2014) . 按照全球方法数据可得的国家包括：阿根廷、巴西、中国、印度、印度尼西亚、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非，以及韩国和土耳其。

^③ The European Commission Survey on the Access to Finance for Enterprises (SAFE), April–September 2014, p.12.

据估计，全球中小企业的信贷缺口为 2.1 万亿~2.6 万亿美元^①，相当于目前中小企业信贷余额的 30%~36%。根据以上数据，大约 1.3 万亿美元^②的信贷需求来自 G20 国家——几乎占发展中国家信贷缺口的 50%。大部分融资通常在当地筹集。此外，全球有 2 亿~2.45 亿家无法获得金融服务或获得金融服务不足的企业^③，其中约 1.2 亿家位于 G20 国家。在这些未获得金融服务和服务不足的企业中，平均 90% 以上是正规的微型企业或非正规中小企业^④。这些醒目的数字强调了在 G20 层面解决中小企业融资难题的重要性。

在此背景下，政策制定者和私人部门都有机会在各个层面努力，鼓励出台更好的政策，以提升中小企业融资可获得性。金融市场基础设施是这些政策应该关注的关键领域之一。近年来，G20 多次表示，建立强大的金融市场基础设施非常重要。金融市场基础设施可为经济带来很多益处，尤其是有利于中小企业，这在一定程度上说明了金融市场基础设施的重要性。金融市场基础设施可以降低金融机构服务中小企业的成本和风险，为更现代和更有效的贷款发放技术开辟道路，并提高能够有效获得金融服务的中小企业比例。虽然金融市场基础设施的发展改善了所有企业的融资状况，但中小企业从这些发展中的获益相对更多，因为金融市场基础设施所减轻的信息不透明和信息不对称问题，在小企业中更为严重。

近年来，G20 多次强调建立强大的金融市场基础设施的重要性（见附录 2）。

① SME Finance Forum (financegap.smefinanceforum.org)。该研究涉及发展中国家的中小企业，因此，信贷缺口的相关数据不包括发达国家（经合组织）的中小企业。

② 以下国家数据可得：阿根廷、巴西、中国、印度、印度尼西亚、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非，以及韩国和土耳其。

③ SME Finance Forum。按照数据库的方法，“没有获得金融服务”是指没有贷款或透支但实际有此需求的中小企业；“获得金融服务不足”是指有贷款但仍然存在融资约束的中小企业。

④ 据估计，非正规企业占全球中小微企业的 74% 左右，占发展中国家中小企业的 77% 左右。

联合行动计划重点领域

一、G20 国家金融市场基础设施改革

G20 认识到，未来建议采取的主要行动之一是“加快并复制成功的政策改革，促进向中小企业提供金融服务^①”。作为影响金融市场基础设施领域改革选择和次序的第一步，有必要对国际良好实践进行诊断性评价。为制定这些最佳做法，金融稳定理事会（FSB）与国际货币基金组织（IMF）、世界银行集团（WBG）协调确定了那些对于稳健的金融体系至为关键的领域和标准。《征信通用原则》已作为金融体系稳健性的相关标准列入金融稳定理事会的标准汇编之中。标准得到了各标准制定机构（SSB）的认可。同样，在破产及债权人权利领域，《破产及债权人权利》（ICR）也被视为一项国际标准。

令人惊讶的是，据初步评估，G20 国家对这些国际标准的遵守程度存在巨大差异。事实上，一些 G20 国家远未执行相关国际标准：

- 担保交易领域是 G20 国家表现差异最大的领域。例如，一些 G20 国家仍然使用文件登记方式，而非现代通知登记制度。文件登记方式需要在登记机构交付和记录协议等相关文件。其他国家没有为各种类型动产设立集中登记或单独登记机构。

^① 2014 Financial Inclusion Action Plan. 关注中小企业融资的 GPFI 出版物提供了有关中小企业融资关键维度、示例案例或诊断分析的有益参考。这些出版物包括：Enhancing SME Access to Finance – Case Study; SME Finance – New Findings, Trends and G20 / GPFI Progress, Impact Assessment Framework for SME Finance, Innovative Agricultural SME Finance Models, Strengthening Access to Finance for Women-Owned SMEs in Developing Countries; SME Finance Policy Guide; Scaling-Up Access to Finance Agricultural SMEs; Scaling-Up SME Access to Financial Services in the Developing World – Stocktaking Report. 所有出版物均可在网址 <http://www.gpfi.org/publications> 获得。

- G20国家的破产制度效率也有差异。尽管与担保交易相比差距相对较小，但一些国家远未实施最佳国际做法。例如，在若干G20国家，早期重整是不可能的。在另一些国家，担保债权人不受自动冻结的影响，或者债务人不能在破产程序启动后获得新融资。结果是，仍具有活力的企业进入了清算程序^①。

- 征信领域是G20国家表现最为一致的领域。事实上，很多G20国家拥有强大的征信制度框架。其他国家也有改进的空间，例如那些不发布零售商或公共事业公司数据的国家。

改革建议及其带来的好处同样适用于G20国家和非G20国家，并且可通过伙伴关系，例如通过《中小企业融资协定》，得到低收入发展中国家的支持。

在金融市场基础设施领域，有三项关键的优先改革措施，这些措施先前已得到G20的支持，是本行动计划的实施重点：

1. 允许银行和非银行金融机构向中小企业提供动产抵押贷款的改革

一般来说，中小企业拥有的不动产很有限，但拥有各种各样的动产。通过在贷款合同中使用可用的动产作为抵押物来提供贷款，有效的担保交易制度推动了贷款的发放与提供。新兴市场经济体担保交易改革产生了巨大的影响。这些实例很好地说明了此类改革在中小企业融资领域所产生的潜在改革效应。例如，2007年10月至2011年6月，中国的担保交易改革累计促成了3.58万亿美元的应收账款融资，其中中小企业融资为1.09万亿美元^②。

证据^③显示，改革动产抵押登记制度可使企业获得信贷的可能性提高8%，利率下降3%。此外，由银行融资的营运资本比重增加了10%（其他例子见附录2）。

2. 破产制度改革

有效的破产制度具有双重目标：拯救有生存能力的企业，同时促使没有经济效

① 这种情况引起了欧盟委员会（European Commission）的注意。2014年3月，欧盟委员会发布了一份建议，敦促成员国改革本国的破产制度框架，该建议基于两大支柱：（1）采用预防性重整框架，使陷入困境的企业能够在早期阶段进行重整；（2）制定条款，推动在可允许的宽限期之后清偿全部债务，从而为企业家创造第二次机会。

② 国际开发咨询公司Dalberg对中国动产抵押登记项目进行了独立评估，以验证结果并收集对不同层面影响的额外信息。研究使用的数据由中国抵押登记机构（the Chinese Collateral Registry's）提供。

③ “Collateral registries for movable assets: does their introduction spur firms' access to bank finance?” –Love, Martinez-Peria, Singh (2013) .

益的企业高效和有序地“退出”。以重整为导向的破产制度在减轻投资者和债权人风险方面发挥着至关重要的作用，而这反过来又有助于提高获得信贷的机会，降低信贷成本，并有助于建立更稳定的金融体系。得益于重整程序，债权人愿意提供更多的信贷，债务人有机会继续经营，雇员也得以保住他们的工作。

一项关于巴西2005年破产法改革的研究报告显示，巴西私人信贷市场增长显著^①。在公司层面，信贷总额增加了10%~17%，长期信贷增加了23%~74%（其他例子见附录2）。

3.中小企业征信制度改进

征信系统可促进负责任的融资，进而有助于确保金融稳定，在向无法获得银行服务及获得银行服务不充分人群提供信贷及其他相关服务方面，征信系统也起着关键作用。征信系统的作用在于向贷方提供客观信息，使贷方得以降低贷款组合风险、降低交易成本并扩大贷款总量，从而促进贷款业务良性发展。小企业也会因征信机构的设立而获益。

实证研究表明，因其有助于缓解市场信息不对称效应，所以信用信息共享对于降低小企业融资约束至关重要。有关这一领域的研究^②表明，在没有信用信息共享系统的国家，声称存在融资约束的公司占比为49%，而在那些拥有此类系统的国家该比例为27%，出现了明显下降。同一项研究表明，小企业获得银行贷款的可能性从没有征信机构国家的28%增加到拥有征信机构国家的40%（见附录2）。同样，另一项研究^③表明，设立征信机构可以提高企业获得融资的可能性、降低贷款利息、延长贷款期限，并提高银行提供的营运资金比例。

所有这三项措施在G20过去的工作中都有很好的记录，并建立了坚实的框架来估计这些措施对中小企业融资可得性的预期影响。所有这些领域的改革都可能对G20国家的中小企业带来巨大好处。每个在这些领域采取的行动将考虑到目前各国的监管和管辖安排现状，以及正在进行的其他改革。这些改革可能需要时间来实

① Ferreira and Funchal (2012) .

② Love and Mylenko (2004) .

③ “The Impact of Credit Information Sharing Reforms on Firm Financing”, WBG, 2014. 该研究运用多个年份公司层面的数据，对2002—2013年间63个国家75 000余家企业进行了调查，分析了引入信用信息共享系统对企业融资的影响。该研究的发现不仅在统计上是显著的，而且具有经济意义。

施，虽然有些国家已做好了迅速取得进展的准备，但另一些国家需更多地适应现有的法律和制度，而且需要更长的时间。此外，还将有机会让感兴趣的低收入发展中国家通过借助 G20 现有的机制（如《中小企业融资协定》）而获益，并邀请发展工作组（DWG）通过 GPFI 推动这一议程。

报告

通过 GPFI 和 IIWG 的现有架构，G20 成员将分享有关这些领域国家层面的进展和最佳实践的信息，并鼓励非 G20 国家加入，为全球知识共享作出贡献。编制信息和报告的方法将由 GPFI 和 IIWG 协调确定。

二、延续知识议程

基于 GPFI 之前的工作，继续关注创办中小企业的女性企业家^①、青年企业家，以及农业中小企业等群体仍然很重要，并且这些持续关注的领域将在新的知识主题及数据工作中得到优化。行动计划的知识和政策议程包括新的相关重点主题，这些主题具有改善中小企业融资渠道的巨大潜力：

1. 创新中小企业融资政策和工具的驱动因素和制约因素

创新中小企业融资：信息技术是现代经济竞争、创新和变革的最强大驱动力之一。我们需要更有效地利用信息和通信技术（ICT）来改善中小企业融资模式，特别是在众筹/市场化借贷等新领域。此外，值得注意的是，因为对信息和通信技术及其发展潜力理解有限，中小企业受此影响最为严重。信息和通信技术可以在提高中小企业金融及管理能力方面发挥关键作用，是解决制约中小企业成长另一重要问

^① 此处需要说明的是，据估计，在 140 多个国家中，至少拥有一名女性所有者的中小企业有 800 万~1 000 万家，占有所有中小企业的 31%~38%（IFC，2014）。