

# 金融排斥、金融包容与中国 普惠金融制度的构建\*

何德旭 苗文龙

**内容提要:**普惠金融提出的原因是金融排斥下经济稳定发展受阻,因此设计有效的普惠金融制度必须解决金融排斥问题,而不是所谓的持久性金融救助和政策补贴。中国金融排斥的主要类型是经济发展战略、金融制度安排、金融市场结构、社交关系支配、风险评估约束。解决金融排斥和提高金融包容,本质上要针对性地解决这些排斥,使金融体系具备这样的功能——突破现有的金融风险管理瓶颈,为对社会发展有价值、有贡献的资金需求项目提供一种公平的融资机会。真正实现普惠金融的发展,需要调整现有的金融制度、提升风险管理水平、推进金融市场分层和提高竞争程度,而这些方法有效实施的基础仍然是公平、高效的法律体系和信用体系。

**关键词:**金融排斥 金融包容 普惠金融

**作者简介:**何德旭,中国社会科学院金融研究所研究员、博士生导师,100028;

苗文龙,西南科技大学经济管理学院教授,中国社会科学院数量经济与技术经济研究所博士后,621010。

**中图分类号:**F837.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-8102(2015)03-0005-12

## 一、引言

金融制度沿革到现在,尚未完全具备竞争市场的理想功能,交易主体仍无法自由进出金融市场,市场也不能为每个主体提供公平、公开的交易机会,资金借贷并非完全由资金需求者的预期偿还能力决定,金融排斥问题无处不在。即使一些市场主体预期具有良好的偿还潜力,但由于现有资产量较低、不具备必要的社会关系或不够缴纳“金融租金”门槛,难以改善当前的资金困局。这种机制不仅造成金融资源配置效率降低、金融风险积聚膨胀,而且正在成为经济和社会前进的桎梏。

为了解决金融排斥,深入推进包容性发展,实现经济成果共享,各国从不同层面推进普惠金融的发展。联合国在推广“2005国际小额信贷年”时提出构建“普惠金融体系(inclusive financial sectors)”,这与各国金融、经济、社会发展的诸多问题息息相关,因而受到广泛关注。对于中国而言,这一理念与中国所提倡的“包容性(inclusive)发展”、“和谐发展”等战略思想一致。普惠金融旨在解决现实中“三农”、中小微企业等弱势领域的金融支持问题,通过提供优质、高效的金融服务,帮助弱势群体充分利用金融资源,提升自身的经济能力和社会地位,促进经济和社会的协调发展。

\* 基金项目:国家社会科学基金“区域风险、适度分权与地方金融体系改革研究”(14BJY192)。

“在此背景下,小额信贷的发展经历了从以扶贫为宗旨到扶贫和机构自身可持续并重的转变过程”(张伟,2011)。在这一过程中,出现了一种专门为穷人提供小额贷款、储蓄、保险和汇款等一系列金融服务的机构,即“微型金融机构(microfinance institutions,简称 MFIs)”(Imboden,2005)。随着微型金融的不断发展,参与主体呈现多样化特征,所提供的金融产品和服务也不断丰富。

同时,人们认识到普惠金融制度不应被边缘化。杜晓山(2006)认为,普惠性金融是国家主流金融体系的有机组成部分,能提供高质量的金融服务以满足大规模群体的金融需求,且主要致力于拓展更贫困和更偏远地区的客户群体,降低金融需求群体和服务提供者双方的成本。焦瑾璞、陈瑾(2009)从金融发展的角度认为,普惠金融体现了金融公平,强调全民平等享受现代金融服务的理念,是对现有金融体系的反思和完善。王曙光、王东宾(2011)从经济发展的角度认为,普惠金融能提高人民收入、消除贫困,进而扩大内需、改善城乡二元结构,对于中国经济增长方式转变和可持续发展具有重要意义。

然而,普惠金融制度发展状况仍有不尽人意之处。当前主要依赖国家政策扶持和政府推动,尚未形成一种更具效率的金融包容性机制。即便是国家政策引导、支持,或拨付资金给金融中介,但金融中介为了降低管理成本,很少能选择出具备真正偿还能力的资金需求群体,而是“任务式”的一概而论,造成有普惠金融之名号、未实现金融普惠之功能,未能包容更多的有利于社会发展和具备良好信用的资金项目。关于普惠金融制度的研究文献也尚未形成规范的理论体系,漏洞、错误时有所见,归纳起来主要体现在:一是未系统研究金融排斥的情形和主因,因此发展普惠金融制度的建议就缺少针对性、实效性和系统性;二是未剖析普惠金融制度的实质和核心,因此将普惠金融和贫困救助混为一谈,造成现有普惠金融体系庞杂低效;三是未系统构建普惠金融制度框架,多停留在贷款层面,因此现有普惠金融体系效果不尽人意;四是未能根据普惠金融实质提出稳健性发展的建议。因此,本文主要从这四个方面进行研究和完善。

下文结构安排为:第二部分研究梳理金融排斥,并提出金融包容性发展;第三部分围绕普惠金融制度的本质和功能,纠正当下对普惠金融制度理解和执行的偏误;第四部分从功能、机构、市场等角度描述勾勒普惠金融制度的基本框架;第五部分围绕普惠金融的本质、功能,研究如何构建发展普惠金融制度;第六部分为结论。

## 二、金融排斥与金融包容

普惠金融源于金融排斥,发展普惠金融是为了解决金融排斥、提高金融包容。因此,清晰梳理金融排斥类型及原因是发展普惠金融制度的前提,否则无的放矢、事倍功半。Kempson 和 Whyley (1999a,1999b)以及 Sarma(2010)概括了五类金融排斥:一是机会排斥(access exclusion),即地理位置偏远或金融体系风险管理过程,部分群体被排斥在金融服务体系之外;二是条件排斥(condition exclusion),即一些特定的金融限制条件将部分群体排斥在金融服务对象外;三是价格排斥(price exclusion),即难以负担的金融产品价格将部分群体排斥在金融服务对象之外;四是市场排斥(marketing exclusion),即金融产品销售和市场定位将部分群体排斥在金融服务之外;五是自我排斥(self-exclusion),即由于害怕被拒绝或由于心理障碍而导致部分群体将自己排斥在金融服务体系之外。中国的金融排斥也不外乎这五种情形。何德旭、饶明(2007)基于金融排斥理论,从正规农村金融机构的经营取向选择入手,对我国农村金融市场供求失衡的内在成因进行了剖析,为从金融排斥角度研究普惠金融开拓了新的视角。为了更为直观、准确地分析金融排斥,我们从经济发展战略、金融制度结构、金融市场结构、社交网络关系、风险管理约束等角度梳理金融排斥。同时,由于中国发展路径等原因,社会公众供给资金时被金融排斥的程度较低,因此主要体现

在需求资金的金融排斥,下文主要围绕后者进行分析。

### (一) 经济发展战略和金融排斥

新中国建立后,国家经济发展战略特征是优先发展重点行业、优先发展部分地区、优先发展城市,与之配套的金融制度安排必然是动员公众储蓄、支持重点行业、部分地区和城市发展,未被界定为“重点行业”、“优先地区”的群体往往被排斥在金融体系之外。

首先,重点行业发展战略形成的行业性金融排斥。建国初期,面对国际经济封锁、军事封锁、政治独立,中国选择优先发展国防和重工业。因此,1949—1981年间,政府工作重点是举全国之力发展工业经济(毛泽东,1956)。“欠发达国家农民被要求按低于市场经济价格的价格向国家出售他们的农产品,或者以较高的价格从国有代理机构购买化肥、种子以及其他投入品,利润自然就会从农民手中转到国家。通过国家收购和价格控制从农民手中吸取的资金进入国库,被用于国家工业投资”(鲍威尔逊,2000)。因此,发展工业最高效的措施就是压低农产品价格、降低工人劳动力成本,以最大限度获取工业利润并进行资本再投资。中国工业化体系的建立便是沿用了这一方法。此时,“欠发达国家的合作社,通常是政府用来征收农业剩余的一种工具”(Wai,1962)。中国的农村金融体系也不再是国家简单地对农村的金融扶持,更主要的功能是攫取农村剩余,为工业化体系建设服务。因此,农村信用社既是集体金融组织,又是国家银行在农村的基层机构。1979年3月,国务院恢复农业银行后,《关于改革农村信用合作社体制 搞活信用合作社工作的意见》指出,信用社是农业银行的基层机构。在此情况下,农村金融资金非农化流向十分严重,“农民‘钱米借贷’问题也就因信用社民间借贷职能无法完善履行而依然得不到解决”(陆磊、丁俊峰,2006)。在此经济战略下,金融对第二产业扶持有加,对第一、第三产业的支持非常有限,金融的产业性排斥不言而喻。即使后期,国家花费力气调整经济结构,但历史造成的影响仍无法在短期内消除,金融排斥的惯性也非短期所能化解。

其次,在资源有限的情况下,快速推动经济增长的最“理性”经济战略就是集中全国力量重点发展某些地区。金融服务于经济,必然采取有区别的金融优惠政策。例如,中央政府有差别的利率政策。20世纪80年代初,为加快东部经济特区建设,人民银行向经济特区提供低息贷款,还赋予东部地区尤其是广东等省较大的利率浮动权和金融创新自主权。无疑,这些举措打破了较为平衡的经济金融态势、增加了东部地区投资规模。“优惠利率政策不仅打破了改革初期区域金融政策整齐划一的状态,同时引发了我国区域金融从行政型平衡状态向政府主导非均衡状态的过渡”(崔光庆、王景武,2006)。而这种差别利率政策和非均衡金融战略是最典型的价格型金融排斥。再如,中央政府有差别的融资政策。1991年我国确立了股票市场融资体制,这是金融发展的一个里程碑。但为了控制金融资源,国家并未将股票市场运作完全纳入市场机制,对上市资源采取行政性分配和额度控制的办法(1999年取消)。上市公司数量在省际分配实质上体现了金融资源的差别分配。广东、上海为代表的东部地区分配了大量上市公司资源,全国仅有的两个证券交易所也分配在上海和深圳,中西部地区却很少。截至2013年12月,东部9个省份的上市公司数占上市公司总数的65%,而西部12个省份的上市公司数占比只有14.7%,中部10个省份的上市公司数占比20.3%。这种地区差别性金融配置,反映出一定的地区性金融排斥。

### (二) 金融制度结构与金融排斥

金融制度选择服务于经济运行与增长,经济增长战略决定了金融制度结构,金融制度结构引致了金融排斥。张杰(1998)分析认为,国家设计出“弱财政、强金融”制度安排,通过税收制度与金融制度,将分布在居民手中极为零散的大量货币积存的金融剩余转变为国家手中的可用资金。在此前提下,强大的国家与分散的下层经济组织之间(二重结构)需要缓冲协调的中间组织,封建贵

族(独立的商业贸易阶层以及产业资本家)与平民之间的契约关系以及产权保护孕育了中间层。中国分权制度下地方行为是新金融产权形式的重要保护因素,地方效用函数与国家效用函数的不一致(苗文龙,2012a),国家与地方之间的相互博弈正好为新的金融产权形式的扩展提供了机遇。中国金融制度从二重结构走向稳定的三重结构。

三重结构下,地方政府与中央政府目标和政策手段具有显著差异,这种差异势必影响金融配置和金融排斥。信息约束使中央政府直接控制全部社会投资的效率大打折扣,因此试图通过财政分权,利用地方政府积极性提高效率。中国从计划经济体制过渡到市场经济体制,财政分权经历了三次(胡东书,2001)。每次分权在加强地方利益独立性的同时,也一定程度上减少了地方财政收入比重,但其支出比重却平稳上升(苗文龙,2012b),这就更刺激了地方追求本地区总产出最大化的欲望。为了实现最大化,除了与中央讨价还价争取更多的财政拨款以外,最有效的措施就是利用政府影响力进行金融扩张。由于地方政府因素的介入,国有金融部门的地方分支机构对地方政府表现出实际隶属现象,因而他们的利益函数在很大程度上受地方利益偏好的支配和影响。当国家加强金融控制时,国有金融部门的行为会更多体现国家的利益;当国家金融控制有所放松时,其金融行为转而趋同于地方的利益偏好(张杰,1998)。这深刻阐明了金融、财政、经济的制度安排与理论逻辑,但这种三元金融制度结构模式并未起到预期的作用,也未提高金融包容性和金融效率,只是增加了一个利益博弈主体。由于政策导向、风险责任、救助保障等原因,有政府施压、政策支持的群体、地区和项目,金融就大力、全力支持;那些没有政府施压、政策支持的群体、地区和项目,就很难得到金融服务。国有银行融资集中在大型国有企业方面,如石油、电力、房地产等行业的中央企业;国有银行的分支机构、股份制银行和地方性金融机构融资,则集中在地方政府支持的地方性国有企业;广泛存在的中小企业、创业投资仍然被排斥在主流金融之外。

### (三)市场结构特征与金融排斥

金融市场的垄断性结构特征,导致三种金融排斥:一是“爱存不存式价格排斥”,存款利率偏低,几乎是白用钱,甚至真实利率为负,当然这也有上述强制储蓄的原因,广泛推广的营业场所只不过是吸纳资金便利,具有资金流动的单向性。这种价格排斥也助推了民间融资的发展。二是条件排斥,贷款对象集中,主要是国家或政府及官员支持的大项目,缺少筛选真正具有社会发展价值创新项目的机制。三是贷款费用的畸高,当然对它情有独钟的大项目,贷款利率可以下浮,对于在传统风险评估方法体系下评价较差的企业或项目,融资费用不仅仅是利息成本,而且包括鞋底成本、关系成本、程序成本等等。

金融市场层次的单一化和审批的集权性,更会导致金融排斥,这往往为人们所忽略。金融市场层次单一性主要指全国范围内是一个层次的金融市场。中国金融市场就是典型的单一层次金融市场。中国股票市场都是全国层面的,各区域企业要么就在全国性的股票市场上市,要么就不能公开发行股份,缺少省、市层面的股权市场。金融市场准入审批的集权性主要指机构从事金融业务必须经过中央部门审批,进入全国性或区域性金融市场。中国金融市场具有准入审批的集权性。<sup>①</sup> 这所形成的金融排斥表现为:一是全国性金融市场准入门槛较高,许多小微企业难以公平进入。许多有潜力的企业因没有关系桥梁、没有制造虚假财务、寻租行贿,未能在全国上市,但也缺少在县、市、省等区域金融市场融资的平台。二是紧缩—膨胀式准入导致许多企业难以进入金融市场。金融市场发展规律一般是从熟人圈扩展到生人信用交易。如果在诚信、监督、法律等市场

<sup>①</sup> 机构申请开办金融业务进入金融市场必须经过银监会、证监会、保监会等中央金融监管部门的审批,企业发行股份必须经过中国证监会审批,企业发行票据融资必须经过中国人民银行的审批,地方政府发行债券必须经过国家发改委的审批。

规则都不完善的情况下,直接实现个人、企业或政府在市场上进行交易,必然产生欺诈等行为,成为金融风险的主要根源。此时,容易形成要么默许其“弄虚作假”在全国上市、沉淀金融风险、形成金融动荡,要么害怕其风险、关闭融资渠道、因噎废食,造成“一放就乱、一收就死”的怪圈。三是金融市场的交易场地无形中增加了周边省市的融资机会,对外地企业形成排斥。

#### (四) 社交网络关系与金融排斥

中国文化制度的历史沿革导致市场经济上的关系行为,而这种关系行为形成广泛的金融排斥。费孝通(1947)曾对中国社会关系界定为“差序格局”特征,其至少包括亲属关系和地缘关系两个方面,无论是亲属关系的半径,还是地缘关系的半径,都由个人的能力大小决定。差序格局中,社会关系是逐渐从一个一个人推出去的,是私人联系的增加,社会范围是一根根私人联系编成的网络,而网络上结与结之间的巩固就是靠道德维系。中国在经济转型的过程中,成形的差序格局仍然存在,维系差序格局的道德体系仍未完全销蚀,依据国家权力维护的规则还不足以操控规范所有市场交易。经济改革大大刺激了国有部门的趋利冲动,在国家利益和地方利益之外积极追求自己利益,并将前者有机嵌入后者。社会关系金融就是其一,因此也形成社会关系类型的金融排斥,主要表现为人情社会下的关系型金融排斥和寻租型金融排斥。前者表现为,人情关系盛行的社会中,同银行内部高管人员有无熟人关系决定着融资难度。有关系者在金融资源稀缺的情况下优先得到融资,而无关系者往往得不到银行的任何贷款。后者表现为,银行内部高管人员出发的动机便是获利,并且与企业交易之前无任何瓜葛。谢平、陆磊(2005)研究银行信贷定价时曾构造了一个模型,除正常的利息收入外,还包括三类收入,即 I 类寻租收入(贷款者向金融机构人员支付数目不菲的“好处费”,称之为门槛成本)、II 类寻租收入(随利率市场化程度提高金融机构持续索要的账外高额利息)和当前央行救助制度下金融机构因不良贷款巨大可能清盘而得到的资金注入。由此,无法向银行缴纳寻租资金的企业或个人往往会被排斥在金融体系之外。

#### (五) 风险评估信息及方法与金融排斥

当前,商业银行信贷多使用“5C”评估法,围绕贷款人的品性、资本、资产、担保品、持续性等因素收集财务信息、开展信用评估,这种评估体系和信息并不能准确反映贷款人的真实资信和未来还款概率,将本来具有社会发展价值和较高还款信用的贷款项目拒之门外,从而形成了更为广泛、低效的金融排斥。例如当前较为流行的互联网贷款,Kabbage 和阿里小贷的信贷违约概率非常低,贷款对象多是传统商业银行所鄙弃的网络商户(Kabbage 贷款对象主要是 eBay、Amazon 等电商平台上的商户、UPS 物流平台商户及其他网络商户,阿里小贷的贷款对象主要是阿里巴巴商户、淘宝商家、天猫商家),其原因就在于风险评估方法所关注的信息不同。Kabbage 数据来源有三个:一是网上商家的销售额、信用记录、用户流量、评价,并参考该商家竞争对手的商品价格、销售记录和库存情况,结合它的社交数据和物流配送信息等;二是商家主动将其他可关联账户的数据添加到网络贷款账户,供贷款审批参考;三是包括配送量和交易信息在内的战略投资方配送数据。这些数据具体包括:来自 eBay、Amazon 等电商平台的交易数据,来自 UPS 物流平台的物流数据,来自 QuickBook 等小型记账软件的会计数据,来自 FaceBook/Twitter 等社交媒体的社交数据。阿里小贷关于贷款申请者的信息分为线上信息和线下信息。线上数据包括客户在阿里巴巴上的 B2B、淘宝网 C2C、天猫 B2C 等网上的交易记录、信用记录、同业比较、库存变动、财务信息、非财务评价等,线下数据主要是现场调查和征信报告。Kabbage 和阿里小贷收集的信息比“5C”评估体系的信息更能准确反映商户信用状况,因此它们提高了金融包容性。但非常遗憾的是,传统银行信贷风险评估信息排斥仍十分严峻。

### 三、金融排斥与普惠金融发展偏误

联合国最初提出的普惠金融体系,旨在号召各国建立一个持续为所有人,特别是被当前金融体系所排斥的群体提供合适的金融产品和服务,其本意主要在于为所有实质上资信度较高的社会公众提供公平的金融交易机会。国内官方和学界却一般将普惠金融界定在类似于公共扶持救助的范畴,并未针对上文分析的金融排斥考虑解决之道,所以至今普惠金融体系并未从根本上提高金融包容性。例如,国内制定的“金惠工程”,包括扶贫贷款、助学贷款、小微企业贷款、高科技转化贷款等,并拨划了相应的再贷款规模,制定了相应的优惠利率政策,而这些政策效果除了在工作总结中“不断提高”之外,仍然在低效地重复着贷款方法,甚至有观点质疑普惠金融的合理性和可执行性,提出“普惠性金融悖论”命题(陆磊,2014)。我们认为,厘清普惠金融的含义与实质必须区别清楚几个概念,认识当前普惠金融制度的偏误。

首先,普惠金融区别于财政转移支付。财政转移支付是在满足一定条件下财政资金向特定群体的单方面转移,不涉及后期偿还问题,例如财政救济、财政抚恤、财政补贴等。普惠金融实质仍然是金融,金融就必须以信用为基石,讲究“有借有还”,获取普惠金融资金的主体需要按照契约偿还本息。当前,一些研究文献或政策导向只强调或施压商业银行扩大到学生、农民等贷款群体,而不顾机构的风险管理水平和违约损失,甚至认为普惠金融贷款就可以拖欠、不用偿还。显然,这种只强调单向输血的“普惠金融”,有悖于金融的本质,不能再称之为金融交易。

其次,普惠金融区别于社会贫困救助。人们为了解决贫困问题,常常认为应当构建普惠金融体系,向贫困人口支持更多的信贷资源。例如,王曙光、王东宾(2012)认为,“金融减贫的宏观视角是以金融发展来减少贫困,包括金融体系的完善,微观视角则是以小额贷款等方式提供信贷支持,为贫困人群提供信贷资源。从贫困源头的不同解释出发,金融减贫的机制可从两个方面入手:一是资本视角;二是能力视角。前者是金融减贫的基本手段,后者是对金融减贫的更高要求。”进而主张,发展那些更接近目标市场、拥有更完善的社区知识且拥有更有效的信贷技术的微型金融机构,可以弥补正规金融体系的不足,从而降低贫富收入差异,帮助传统上难以获得信贷服务的穷人摆脱贫困陷阱。解决贫困和解决收入差距是一个问题吗?发展中小金融机构就一定能解决贫困吗?显然,直接套用普惠金融来达到这些目的有待论证。但其中有个本质问题,贫困贷款对象是有发展潜力、能偿还本息、目前只缺少资金的贫困者,如果不考虑还款风险,只是强调贫困者获取金融贷款,显然是将普惠金融贷款混同于贫困救助。社会贫困救助是一种资金的单向流动,资金来源可以是社会个人或企业,也可以是政府支出,对象主要是社会贫困群体。普惠金融不仅要偿还本息,而且对象并不局限于贫困群体,还包括当前金融制度下有经济行为和偿还能力但不符合金融服务条件的其他群体。因此,简单地解决贫困并不是普惠性金融范畴,解决有价值的技术、有经济前景的贫困才是普惠性金融范畴。

第三,普惠金融区别于小额信贷。将普惠金融混同于小额信贷是最常见的错误。现实中,小企业、农户、贫困群体等,贷款需求规模较小,而现有的金融体系由于风险管理技术和成本常常将能够还本付息的小额贷款拒之门外。研究文献表明,中小银行往往选择中小企业贷款,无论是中小企业贷款占银行总资产的比率还是在中小企业贷款占全部企业贷款的比率,小银行的指标均高于大银行(Berger 和 Udell,1998),因此产生了在对中小企业融资上的“小银行优势”(Small Bank Advantage)的假说。究其原因,主要在于:中小企业的信息不对称问题比大企业更为严重,大银行对量小频度高的中小企业贷款上存在着规模不经济的问题,小银行在与大银行争夺大客户的竞争中处于劣势,在与大企业打交道时亦处于不利地位(李扬、杨思群,2001);小银行向中小企业提供

融资服务方面拥有信息优势(林毅夫、李永军;2001)。因此,为了解决中小企业的小额信贷,人们主张发展中小银行,发展中小信贷就变成是普惠金融。本文认为,小额信贷一般概念是指金额较小、缺少担保的信用贷款,后来演化为传统的银行机构如何改进风险管理、降低信贷成本、为小额信贷需求者提供服务,此后又陆续纳入了保险、汇款、结算等服务内容。普惠性金融不仅包括小额信贷,还包括金融体系对满足社会公众需求、推动社会发展、提升公众生活水平并且能依照契约偿还本息的投资项目能够进行公平评价,提供债券、股权融资等服务。

在上述背景下,降低金融排斥、提高金融包容,是普惠金融的初衷,但并非泛泛的救助弱势群体。普惠金融应该界定为金融公平。有人争议公平与效率是矛盾的,那是因为将公平界定为狭隘的公平。现实中,往往富者、强者更有优势,所以在同样的规则下却无形中拥有了更多机会,很容易认为——公平就是缩小贫富。其实,公平更应是在一定规则下的参与主体机会的相等,而不是一味地以贫富、强弱来界定公平,如果仅为了缩小贫富、拉平强弱反而不利于公平。普惠金融实质上应体现为金融市场上以风险为规则的机会公平性,如果这样,提高金融包容性也是水到渠成。因此,普惠金融的核心问题是,是否完全根据项目未来收益在风险管理准绳下公平选择资金项目,是否植根于市场规律。

#### 四、金融排斥与普惠金融制度结构

根据中国金融排斥构建普惠金融制度结构。普惠金融体系不仅仅是一个小额信贷、助学贷款或三农贷款之类的资金借贷问题,它包括具有一定功能的普惠金融制度结构体系、普惠金融交易主体体系、普惠金融市场体系。

##### (一)功能定位与普惠金融制度结构

普惠金融应当具备的功能是,突破现有的金融风险瓶颈,为对社会发展有价值、有贡献的资金需求提供一种公平的融资机会,且这个机会的成本和传统的信贷成本偏离不多。详细来讲,普惠金融应当可以解决金融排斥,实现如下目的:避免现有金融体系风险积累,提高风险管理水平,使金融体系运行更具有稳健性;避免金融资源过于集中于传统的大型企业,增加对社会发展具有重要价值、但又缺少启动资金的项目或小企业的资金支持,使国家发展更具有持续的、强劲的动力;避免金融资源过于偏好于当前资产价值高的群体,增加对信用良好、具有同等或更优偿还债务预期能力的贫困群体的资金借贷,使社会发展更为公平和健康;避免金融资源过于依赖于既有的利润来源,增加金融机构多元化、金融市场多层化的竞争,通过金融工具的创新和金融资源的有效配置解决经济不平等问题。尤纳斯认为“信贷权是人权——每个人都应该有获得金融服务机会的权利,只有每个人拥有金融服务的机会,才能让每个人有机会参与推动经济发展”,但本文认为金融服务权利不仅是信贷权,而且包括债券、股权融资权利以及公平参与各种金融市场交易的权利。

##### (二)交易主体与普惠金融制度结构

被排斥的群体包括低收入群体、偏远地区群体、无证群体(FATF,2013)。被排斥群体的金融需求包括资金账户、储蓄、信贷、转账、支付、保险等金融产品或服务(Kunt和Klapper,2012)。具体需求既包括教育、婚嫁、疾病等突发性事件融资需求,也包括转账、保险、支付等日常生活便利性需求,还包括创建企业、生意买卖、开矿运输等投资性金融需求。普惠金融产品服务体系应能够有效反映并满足被排斥群体金融需求。但显而易见的是,普惠金融体系并非是万能的,它的对象是对传统金融体系下无法享受金融服务、无法获取资金但有价值的项目。除此之外还有并无利润价值、纯属生活应急的融资项目,此时可能更应该由政策性救助金融体系来解决。因此,传统金融、普惠金融、救助金融的服务对象各不相同,分别是符合现有信用评估标准或政策标准的项目群体,

具备偿还能力、利于社会但需要革新评估方法方能满足融资条件的项目群体,传统和普惠金融都未能解决的能偿还的生活应急项目群体。具体见下图。

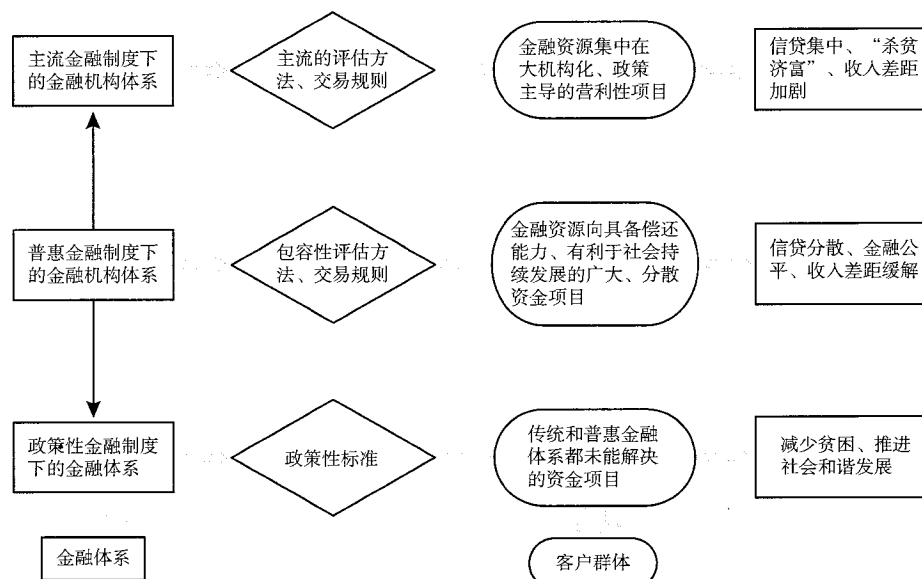


图 普惠金融体系范畴与比较

### (三)交易市场与普惠金融制度结构

首先,普惠金融机构与市场体系。普惠金融的具体供给形式包括:遵循市场竞争原则、商业经营原则的金融机构体系,以法治及解决信息不对称机制为基础的金融市场体系。机构体系包括能够提供普惠金融服务的正规银行体系、保险机构,以及专门以小额信贷为主的小微金融机构、小额担保公司、小额贷款公司,以及提供支付便利的第三方支付机构。普惠金融发展不能仅仅依赖于金融机构,更在于有一个公平、高效、普惠的金融市场。市场体系包括多元、分层、开放的债权市场、股权市场、产权市场,市场治理依靠的是高效的法律体系、信用体系、信息体系。一统式的垄断型金融市场,无从谈及普惠。因此,普惠金融体现形式上包括纵向上的多层次资本市场,横向上的主板、中小企业板、创业板市场的制度安排,首次公开发行股票、公开增发、定向增发、配股等融资方式及交易平台,以及私募股权投资基金、风险投资基金等产品创新。例如,伴随互联网金融的发展,众筹融资作为互联网金融最主要的组织形式之一,是对发起项目的股权市场进行充分分层,几乎满足了完全竞争市场的所有条件。从而,优质项目的选择、资金和项目的匹配都达到了较优状态,也不再区域性或全国性股权市场的概念,融资主体根据资质、创新度、信誉、预期等情况在平台上发布项目,直接由市场出资人评价项目优劣。

其次,普惠金融基础实施体系。普惠金融的基础实施是金融包容性实现的基础条件和辅助性条件。焦瑾璞、陈瑾(2009)曾进行了初步归纳,主要包括金融支付及清算设施,准确信用评估、划分信用等级、综合利用信用信息的信用管理服务,普惠金融培训、信息、咨询的教育技术服务,信息发布、能力建设、行业约束的网络设施服务。我们认为:金融支付及清算设施一般由中央银行或财政资金投资、改造、升级,被排斥群体也应该拥有使用该设施的权力,不能因当前的金融中介而被拒之门外。信用管理服务不仅指现有的机构信用评价体系,官方建设的征信数据体系,市场上的信用评级体系,而且还包括大数据下网络交易记录、延期支付记录、社交网络记录等能反映主体信



用实质的信用管理体系;不仅指普惠金融需求者的信用管理,而且还指普惠金融提供者的信用管理。否则,信用记录与评级就成为金融机构滥用的竞争手段,可能随意侵害消费者权益。教育技术设施是提升被排斥群体普惠金融意识和能力的基础。此外,反映普惠金融状况的信息发布、披露、行业约束体系也必不可少,它既是对前面基础设施的有力支撑,也是前者的效果体现。

第三,普惠金融政策监管体系。在发达国家,及时高效的普惠金融法律及监管体系是规范发展普惠金融不可或缺的手段;在发展中国家,切合实际的普惠金融政策可能更是引导、扶持普惠金融发展的保障。综合分析,普惠金融体系框架和表现形式可初步概括为上页图。普惠金融功能在主流金融和政策性金融中都有所体现,既表现为主流金融制度革新下金融公平与包容的提升,又体现为政策性金融服务对象的扩展与包容,但其更主要的精髓在于构建一个公平、自由、开放、法制、高效的金融制度体系。

### 五、金融排斥与普惠金融制度的构建

如何深入发展普惠金融制度,取决于如何解决金融排斥而又不违反“金融规律”。金融排斥产生的原因在于:政策导向排斥、现有信用评估方法的缺陷、风险管理水平约束、金融交易平台公平程度较低、社会关系排斥等。在政策决心解决金融排斥的前提下,普惠金融发展趋势主要表现在后几个问题的解决,而解决这些问题的基础是法律制度和信用水平。

#### (一)法律基础、市场规则与普惠金融制度的构建

法律是金融市场运行的基础规则,法律制度的健全程度决定着金融的公平性和开放性,构建普惠金融制度需建立公平有效的法律环境。构建有效的法律体系重在明确金融市场运行规则,对违反规则、造成风险的行为追究相应法律责任。我国法律体系可谓全面,但在金融方面更表现为限制与约束,而不是开放与责任。这一方面导致金融供给有限、金融有效需求压抑、金融排斥屡见不鲜,另一方面导致寻租腐败、非规范行为恶化金融效率。因此,发展普惠金融制度应当提高金融市场参与程度、明确各主体的行为责任、提高信息披露水平、落实风险行为的法律责任。例如,小贷公司准入门槛过高、影响小贷公司的参与程度,对小贷公司经营内容管制过多、致使其不违规经营就很难获利,改进小贷公司法律制度的重点就在于减少对小贷公司的经营约束、提高小贷公司信息披露水平、使小贷公司及相关人员承担风险责任。再如,对民间借贷、企业借贷等行为的约束,法律关注的重点在于区别吸筹贷放资金的盈利性行为、借用资金满足自身日常运作的经营性行为、金融欺诈行为之间的区别,对于第一种行为在于提高信息透明度、约束杠杆率、提高风险管理能力、落实风险责任问题,对于第二种行为在于确保借贷合同的有效性,对于第三种行为在于落实法律制裁和追讨非法所得。因此,推进金融法律侧重金融开放、机会公平与风险承担,是普惠金融制度构建的基础。

#### (二)制度变革、市场选择与普惠金融制度的构建

旨在提高金融包容性的普惠金融,其本质体现了普惠、公平、民主等精神理念,而不是厚此薄彼式的制造差距。构建和发展普惠金融制度首先需要改变垄断的金融制度,提高市场选择的作用和效率。在发展中国家及赶超型国家,政府为了获取更大的金融剩余,积极动员货币、控制银行金融、提高储蓄率和投资规模,推动高投入式经济增长率,从而形成与之匹配的垄断控制型金融体系。这种控制无形中磨灭了市场公众对金融制度的革新能力,阻碍了对普惠金融制度的系统探索和有效执行,使普惠金融成为一种自上而下的政策任务,而不是一种人人参与的盈利性创新。植根于市场的创新,例如互联网金融,在不同层面上提高了金融包容性,尽管国内发展比较冒进,但一定程度上挑战了传统的金融制度。正是市场经济国家竞争的氛围,更快地酝酿了互联网金融的

深层次变革,使金融市场分层更为充分,金融包容性更高。因此,尽管发展中国家具有更强的互联网金融需求,却没有率先推进互联网金融;引进国内后,社会资金在突破金融抑制的冲力下一哄而上。所以,互联网金融实质是普惠金融需求通过互联网技术逐步满足情况下金融制度的革新,是推进普惠金融制度、突破金融垄断、解脱金融抑制的印证。

### (三)技术革新、风险信息与普惠金融制度的构建

金融制度的有效实施必须有相应的技术手段,普惠金融制度亦是如此。首先,原有信用风险评估体系的缺陷导致金融排斥,解决此类问题必须对信用风险评估方法体系进行改进,不在于计量方法本身,而在于评估所关注的风险因素和信息。例如上文提到的阿里小贷,其信用风险评估计量方法与传统差别不大(谢平等,2014),主要区别在于关注掌握了反映客户未来还款能力的风险信息,更准确地评估出了信用风险水平。这些信息优势使其掌握者具备了金融业务扩张和公司合作的筹码,在业务扩张的过程中也提高了金融的包容性。

其次,提高风险管理技术可以降低运营成本、降低贷款利率、提高存款利率,从具体实惠上提高金融包容性,不然单靠政策补贴弥补经营成本必然缩短普惠金融的寿命。例如,互联网金融首先在资金来源方面实现普惠。传统商业银行在存贷款利差受保护的条件下,利润畸高,我国16家上市银行净利润占沪深两市2400多家上市公司总利润的50%还有余。互联网金融在融资来源上,将利率大幅提高,并推动传统金融机构提高吸收资金的利率,这无形中惠及了广大资金供给者。以余额宝为例,只要用户将资金转到他们的余额宝账户,则按照6%左右的年利率产生利息,用户可随时将资金转走,但一般需要隔夜到账。这实质上等同于年利率为6%的活期存款;而同时期,银行的活期存款利率不到1%,1年期存款利率不到3%。互联网金融同时在资金运用方面实现普惠。正规金融体系主要为了支持国有企业,中小企业的金融需求很难满足。在网络数据和云计算等技术的支撑下,互联网金融中的网络贷款和众筹融资为电商及中小企业高效、便捷地获取资金提供了平台。因此,通过技术革新、降低成本、管理风险、满足市场上更多群体的金融需求,是普惠金融制度发展的长期路径。

### (四)金融分权、市场进出机会与普惠金融制度的构建

构建发展普惠金融制度不仅需要金融机构革新,而且需要金融市场革新,即向社会公众自由出入、自由定价、诚信守法的均衡状态靠近。实现这种状态,需对金融市场充分分层,既包括向上金融市场类型的细分和多样化,更包括纵向上对金融市场等级的分层——建立省、市、县等区域性金融市场和场外交易市场。传统股权市场,都是由国家统一审批的企业才能进入,即使在一些城市设立产权交易所,交易的股权范围也非常有限,严重受到空间的制约。金融市场分层后,地方性企业的债券或股票先在本地市场交易,满足一定年限、得到本地公众认可后,再到上一级金融市场交易,最后可到全国市场交易。如果没有当地公众的认可,监管当局很难公正、准确地对机构做出审核,上市公司质量也就很难保证,这种没有质量基础的股票只能依靠小道消息进行炒作。而且,这些公司在即将上市前做大利润、趁机上市炒高股价套现,随后几年营业利润急剧下降、甚至亏损,根本实现不了资源配置。金融市场分层后,地方政府就有了维护市场稳定的责任和激励,区域金融风险从而容易化解。例如最近发展的互联网众筹,尽管还很不完善,但实现了金融市场的充分分层(苗文龙、刘海二,2014)。众筹融资平台上,全国、甚至全球的项目企业可以自由出入,只要遵守平台规则即可。众筹融资对股权市场进行分层,不再有区域性或全国性股权市场的概念,融资主体根据资质、创新度、信誉、预期等情况在平台上发布项目,直接由市场出资人评价项目优劣,可以避免上文论述的垄断性金融市场排斥和风险。

### (五)资源优化、渐进式革进与普惠金融制度的构建

围绕公平、开放、法制的主要原则,充分利用现有金融资源,为构建普惠金融制度提供坚实的

实体基础。首先,进一步发挥政策性、商业性和合作性金融的互补优势。充分发挥农业发展银行的政策优势,加大对落后地区有效项目的信贷支持;鼓励国家开发银行结合自身业务特点,合理调剂信贷资源,支持落后地区基础设施建设和城镇化发展;深化农业银行“三农金融事业部”改革,提升对落后地区的综合服务水平;同时,强化邮储银行在贫困地区县以下机构网点的功能建设,积极拓展小额贷款业务。发挥农村信用社在县域经济中的主力军作用,下沉经营管理重心,在满足当地农贷项目的基础上开展商业化经营。积极培育村镇银行等新型农村金融机构,规范发展小额贷款公司,支持民间资本在贫困地区优先设立金融机构,有效增加对贫困地区信贷供给。

其次,改善支付环境,提升金融服务便利度。加快推进贫困地区支付服务基础设施建设,逐步扩展和延伸支付清算网络的辐射范围,支持贫困地区符合条件的农村信用社、村镇银行等银行业金融机构以经济、便捷的方式接入人民银行跨行支付系统,畅通清算渠道,构建城乡一体的支付结算网络。在保障网络保密技术发展的同时,推广电子支付工具,优化银行卡受理环境,引导推广网上支付、移动支付等新型电子支付方式。进一步深化银行卡助农取款和农民工银行卡服务,满足贫困地区农民各项支农补贴发放、小额取现、转账、余额查询等基本服务需求。鼓励金融机构柜面业务合作,促进资源共享,加速城乡资金融通。积极引导金融机构和支付机构参与农村支付服务环境建设,扩大支付服务主体,提升服务水平,推动贫困地区农村支付服务环境改善工作向纵深推进。

## 六、结 论

通过上文分析,我们可以归纳出如下几点:一是普惠金融提出的原因是金融排斥下经济健康发展受阻,因此设计实施有效的普惠金融制度必须也必然是解决金融排斥,而不是所谓的持久性金融救助的政策补贴。二是中国金融排斥的主要类型是经济发展战略、金融制度安排、金融市场结构、社交关系支配、风险评估约束,解决金融排斥、提高金融包容,本质上要通过政策调整、制度改革、完善市场规则等途径,使金融体系具备这样的功能——突破现有的金融风险管理瓶颈,为对社会发展有价值、有贡献的资金需求提供一种公平的融资机会,且这个机会的成本和传统的信贷成本偏离不多。三是由于人们未能把握上述本质、对普惠金融理解的偏差,使普惠金融与政策补贴、金融救助、扶贫贷款等混为一谈,未体现出普惠金融所应具备的效率、公平、包容的实质。四是针对金融排斥勾勒出普惠金融体系的基本框架——功能、主体与市场。尽管如此,真正实现普惠金融的发展还需调整现有的金融制度、提升风险管理水平、推进金融市场分层和竞争程度,而这些方法有效实施的基础仍然是公平、高效的法律体系和信用体系。

### 参考文献:

1. 崔光庆、王景武:《中国区域金融差异与政府行为:理论与经验解释》,《金融研究》2006年第6期。
2. 杜晓山:《小额信贷的发展与普惠性金融体系框架》,《中国农村经济》2006年第8期。
3. 费孝通:《乡土中国》,上海三联书店1947版。
4. 何德旭、饶明:《金融排斥性与我国农村金融市场供求失衡》,《湖北经济学院学报》2007年第5期。
5. 胡东书:《经济发展中的中央与地方关系》,上海三联书店、上海人民出版社2001年版。
6. 焦瑾璞、陈瑾:《建设中国普惠金融体系》,中国金融出版社2009年版。
7. 李扬、杨思群:《中小企业融资与银行》,上海财经大学出版社2001年版。
8. 林毅夫、李永军:《中小金融机构发展与中小企业融资》,《经济研究》2001年第1期。
9. 陆磊、丁俊峰:《中国农村合作金融转型的理论分析》,《金融研究》2006年第6期。
10. 陆磊:《普惠金融的悖论》,《新世纪》2014年第7期。
11. 毛泽东:《论十大关系》,《毛泽东选集》(第五卷),人民出版社1991年版。

12. 苗文龙、刘海二:《互联网众筹融资及其激励机制与风险管理》,《金融监管研究》2014年第7期。
13. 苗文龙:《财政分权、政府双重理性与最优财政政策》,《制度经济学研究》2012年第3期。
14. 王曙光、王东宾:《双重二元金融结构、农户信贷需求与农村金融改革》,《财贸经济》2011年第5期。
15. 王曙光、王东宾:《金融减贫:中国农村微型金融发展的掌政模式》,中国发展出版社2012年版。
16. 谢平、陆磊:《中国金融腐败的经济学分析》,中信出版社2005年版。
17. 谢平、邹传伟、刘海二:《互联网金融手册》,中国人民大学出版社2014年版。
18. [美]约翰·P·鲍威尔逊:《国家和农民:试验中的农业政策》,载[美]詹姆斯·A·道等编《发展经济学的革命》,黄祖辉、蒋文华译,上海三联书店、上海人民出版社2000年版。
19. 张杰:《中国金融制度的结构与变迁》,山西人民出版社1998年版。
20. 张伟:《微型金融理论研究》,中国金融出版社2011年版。
21. Berger A. N. and Udell G. F., The Economics of Small Business Finance: The Roles of Private Equity and Debt Markets in the Financial Growth Cycle. *Journal of Banking and Finance*, Vol. 22, 1998, pp. 613-673.
22. FATF, Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services, Guidance for a Risk-Based Approach. Financial Action Task Force on Money Laundering Working Report, 2013.
23. Imboden K., Building Inclusive Financial Sectors: The Road to Growth and Poverty Reduction. *Journal of International Affairs*, Vol. 58, 2005, pp. 65-86.
24. Kempson E. and Whyley C., *Kept out or Opted out? Understanding and Combating Financial Exclusion*. Bristol: Policy Press, 1999a.
25. Kempson E. and Whyley C., *Understanding and Combating Financial Exclusion*. Insurance Trends, 1999b, pp. 18-22.
26. Kunt A. D. and Klapper L., Measuring Financial Inclusion—the Global Findex Database. World Bank Working Paper, 2012, pp. 5-7.
27. Sarma M., Index of Financial Inclusion. Jawaharlal Nehru University, Discussion Papers in Economics, 2010.
28. Wai U. T., Taxation Problems and Policies of Underdeveloped Countries, IMF Staff Paper 9(3), November, 1962.

## Financial Exclusion, Financial Inclusion and Inclusive Financial Institution in China

HE Dexu(Institute of Finance and Banking, CASS, 100028)

MIAO Wenlong(Southwest University of Science and Technology, 621010)

**Abstract:** Inclusive finance is proposed for the blocked economic development in the background of financial exclusion. So, rather than the so-called persistent financial aid and subsidy policy, the design and implementation of an effective inclusive financial system must also necessarily solve the problem of financial exclusion. The main types of financial exclusion in China are economic development strategy, financial institutional arrangements, financial market structure, dominated social relations, and risk assessment constraint. Solving the problem of financial exclusion and improving financial inclusion must make the financial system break existing bottlenecks of financial risk management and own such function that provides fair financing opportunities for projects which are valuable for the development of the society. In order to truly develop inclusive finance, it is essential to adjust existing financial system, to improve risk management, and to promote stratification and the degree of competition in financial market. The basis for the effective implementation of these methods is still fair and efficient legal system and credit system.

**Keywords:** Financial Exclusion, Financial Inclusion, Inclusive Finance

**JEL:** G00

责任编辑:康 邑