

我国普惠金融发展的模式、问题与对策

尹振涛 舒凯彤

(中国社会科学院金融研究所 北京 100028)

(吉林大学经济学院 吉林 长春 130012)

摘要:“普惠金融”旨在构建能有效为社会各阶层和群体提供全方位服务的金融体系。我国普惠金融在当前“政府为引导、市场为基础”的服务格局下呈现四种发展模式,但还存在五个方面的主要问题。对此,应采取相应措施。

关键词:普惠金融;发展模式;金融创新

中图分类号:F832.1 文献标识码:A

文章编号:1007-7685(2016)01-0103-05

DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201601103

受传统金融排斥和金融创新不足的影响,目前全球有超过25亿的成年人没有正规银行账户,并且发展中国家民众的正规金融机构账户拥有水平远低于发达国家。根据世界银行统计,2014年发展中国家企业在正规银行获得贷款率的平均水平仅为34%,而在中国,中小企业更是不足20%。普惠金融(Inclusive Finance)的发展理念和方式与金融排斥针锋相对。^[1]2011年,普惠金融联盟(AFI)峰会上,墨西哥、印度尼西亚、尼日利亚、印度、孟加拉、巴基斯坦、巴西等50多个国家共同通过《玛雅宣言》,承诺实施普惠金融;2012年G20峰会上,通过了建立国家层面的普惠金融发展战略,并且中国国家领导人首次解读了普惠金融。就我国而言,发展普惠金融更有着特殊重要的战略意义。改革开放以来,我国金融业随经济的高速增长而崛起,并逐步成为国民经济最具活力的增长引擎。但由于幅员辽阔、人口众多、经济增长不平衡和收入水平存在较大差异,我国农村

金融需求未充分得到满足,小微企业融资环境尚未根本改善,城市低收入人群也很难分享到金融发展的实惠。有鉴于此,2013年11月,党的十八届三中全会提出“发展普惠金融”这一新理念;在2015年10月,党的十八届五中全会明确指出,若要在2020年实现建成全面小康社会的发展目标,必须贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的理念,坚持发展普惠金融,以增强对“三农”、小微企业和低收入人群的服务力度;同时,将普惠金融定为“十三五”时期金融改革的六大重点领域之一。^①

一、普惠金融的内涵和外延

普惠金融的内涵包括以下六方面:第一,普惠金融表达一种理念。普惠金融强调的是一种政策向往,其政策不具有强制干预性,不违背市场经济的基本原则,而是建设性的、温和的、鼓励与激励并重的措施。第二,普惠金融需要金融创新。为了让所有人都能获得金融服务的权利和机会,就必须在制度、机构和产品等方面进行全面创新。第

作者简介:尹振涛,中国社会科学院金融研究所法与金融研究室副主任、副研究员;舒凯彤,吉林大学经济学院博士研究生。

注:本文是国家社科基金青年项目“中国农村普惠金融的绩效评估与内生发展路径研究”(编号:15CJL031)、中国博士后科学基金面上项目一等资助“农村普惠金融的发展绩效与路径研究”(编号:2015M570197)和国家社会科学基金重点项目“我国金融体系的系统性风险与金融监管改革研究(编号:13AJY018)”的成果。

^① 详见《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》及其辅导读本。

三,普惠金融侧重弱势群体。虽然普惠金融要求惠及所有人,但由于大型企业和富裕人群事实上已经或更容易获得金融服务,因此普惠金融的主要任务就是要把被传统金融服务排斥在外的弱势群体纳入到服务范围内。第四,普惠金融实现有效需求。普惠金融致力于满足所有人的金融需求,但这个需求是有效需求。第五,普惠金融体现相对平等。普惠金融为所有人提供获得金融服务的平等机会,但这个平等是相对平等,不是绝对平等。因此,对弱势群体,普惠金融应首先确保他们可获得最基本的金融服务,同时尽可能降低服务成本。第六,普惠金融考虑成本可担。普惠金融的发展虽然具有一定政策性,但并不是不计成本的。有些个体和企业客观上没有金融服务的需求,花大代价为其提供金融服务是没有效率的。因此,发展普惠金融还应警惕出现金融服务供给过度的状况。

普惠金融的外延主要涉及边界问题,即普惠金融服务对象的范围。结合我国经济社会发展水平及普惠金融体系的内涵,我国普惠金融体系所重点强调的服务对象应涵盖以下三类群体:一是农民。由于缺乏可抵押品、担保能力低、个人信用记录不完善等,农民很难获得银行贷款,而证券、保险等其他金融工具更鲜有机会涉足。^[2]因此,农民是普惠金融体系中最主要的服务对象之一。当然,由于我国经济发展水平参差不齐,东部发达地区的一些农民不仅脱离了贫困,而且进入了富裕阶层,因此这部分农民并不在普惠金融服务范围内。二是城市低收入人群。由于商业性金融机构追求利润和效率最大化,往往容易忽视穷人等弱势群体。因此,即便是在经济发达的城市,那些低收入人群仍很难获得公平的金融使用权和更加适合的金融产品。三是小微企业。由于抗风险能力低、抵押担保品不足、信息难以获得等原因,小微企业也很容易被排斥在传统金融服务之外。因此,小微企业融资难一直以来都是一个困扰世界各国的难题。当然,普惠金融服务的对象还应包括残疾人、老年人、贫困大学生等处于弱势地位的特殊群体。

二、我国普惠金融的发展模式

随着我国金融体制改革及金融市场发展,我国已初步形成以“政府为引导、市场为基础”的服

务格局,呈现以下四种模式。

(一) 政策引导型

2004年以来,围绕三农问题,中央发布多个文件,对农村金融改革提出了具体要求。国务院先后发布了相关具体方案。各部委和单位也积极贯彻落实中央文件精神,联合或分别出台相关部门规章,通过激励优惠政策或差异化监管政策支持农村金融、小微企业及扶贫工作。央行还通过灵活运用再贷款、再贴现等货币政策工具及对信贷规模和投向的政策引导,不断加大金融机构对“三农”和小微企业的支持力度。监管机构则通过降低致力于为农村金融或小微企业服务的金融机构的准入门槛,放宽其存贷比、不良贷款容忍度等相关监管标准,引导和鼓励金融机构服务于农村和小微企业。

(二) 财税扶持型

财政补贴和税收优惠是推动普惠金融发展的重要保障,通过协调财政资金直接向目标群体或中小金融机构提供信贷支持、贴息补助和奖励,并通过税收政策间接引导金融机构创新相关产品。如,中央财政拨付专项资金设立担保基金,鼓励金融机构向符合条件的困难群体发放小额贷款,并给予贴息支持,等等。

(三) 市场主导型

为进一步扩大市场或提高竞争力,多数金融机构主动下沉服务领域,拓展服务网点覆盖面。目前,我国县域银行业金融机构物理网点共11万个,乡镇新布设ATM、POS机等电子机具231万台,在40万个行政村设置了助农取款服务点;农村保险服务网点已增至2.2万个;全国约有3.8万个农村金融机构网点接入了中国人民银行跨行支付系统,4万个农村地区银行营业网点开办了农民工银行卡等特色服务。还有一些中小商业银行设立专营机构、特色网点,其中相当一部分已建立起自己的支农惠农、服务小微的市场品牌。如,农行率先推进“三农金融事业部”改革,推出了“金穗通宝卡”和“金穗惠农卡”等品牌;建行成立了“信贷工厂”模式的小企业经营中心,推出了“速贷通”、“成长之路”等业务品牌。

(四) 践行公益型

监管机构和金融机构积极履行社会责任,推

广普惠金融理念与公共服务和民生保障领域密切结合,对公共教育、社会保障、医疗卫生、就业服务、住房保障等领域进行贷款支持并参与弱势群体和地区的开发。2006年以来,央行以小微企业、农户等为对象,开展了小微企业和农村信用体系建设工作。截至2014年年初,央行共为243万户小微企业和1.51亿农户建立了信用档案。

在政府和市场的共同作用下,针对农民、小微企业、城市低收入人群以及特殊群体等的普惠金融服务体系初具雏形,规模增长较为迅速。^[3] 仅以贷款余额为例,截至2014年年初,全国金融机构涉农贷款余额为20.88万亿元,同比增长18.4%,增速高于其他各项贷款4.5个百分点;全国用于小微企业的贷款余额达17.76万亿元,占各项贷款余额的23.17%,增速高于其他各项贷款5.4个百分点。截至2014年3月末,全国贫困地区人民币各项贷款余额2.89万亿元,同比增长19.4%,比全国平均增速高出5.5个百分点。

三、我国普惠金融发展存在的主要问题

我国普惠金融体系在提升金融服务的覆盖率、便捷性、可得性、安全性等方面,还有较大提升空间。

(一) 农村金融网点少、账户普及率和使用率低

我国县域和农村金融发展水平明显滞后于城市。可以说,我国发展普惠金融的重点在县域,难点在农村。首先,农村金融机构网点密度较低。我国县域面积占国土面积的92.4%,县域人口占全国人口的74.4%,但县域金融机构网点仅占总网点数的58%左右;从密度看,县域每1000平方公里拥有网点13.2个,远低于城市的114.6个;从人均看,县域每万人拥有网点1.2个,仅为城市地区一半。2010年中央一号文件曾提出,争取3年内消除金融服务空白乡镇,但由于实际工作开展难度很大,目前仍有1000多个乡镇没有金融网点,金融服务难以开展。其次,农村金融账户普及率低。截至2014年年初,县域银行个人结算账户普及率仅为58%,而城市地区则为74.1%。同时,县域账户的使用率低,其休眠率为20.3%,远

高于城市的7.4%。此外,县域账户用途单一,主要为存贷汇等传统业务。再次,农村金融存贷比低。农民贷款的频率高、数额小、抵押或担保少,单笔业务成本高,这些都导致农村地区存贷比远低于城市地区。抽样调查显示,农村地区获得贷款的人口比重比城市低1.36个百分点。截至2014年年初,全国县域存贷比仅为44.7%,远低于城市的82.8%。同时,县域贷款余额占县域GDP的比重为58%,而城市地区则为208.8%,这表明县域信贷资金投入产出比例低。最后,农村金融基础设施落后。目前,我国农村征信体系尚未健全,信用建设滞后。截至2014年年初,农户信用档案覆盖率仅为44%,并且主要为农信社自行采集。

(二) 小微企业仍面临融资难、融资贵等问题

据中国银监会测算,截至2014年年初,我国银行贷款主要投放给大中型企业。其中,大企业贷款覆盖率为100%,中型企业为90%,而小企业仅为20%,微型企业几乎为0。根据中国证券报初步统计,目前小企业从银行融资的贷款利率高达10%~15%。另据万得温州民间融资综合利率指数,2014年民间融资综合利率和小额贷款公司放款利率均在20%左右。不难发现,我国小微企业获得贷款的实际利率要远高于基准利率。可见,我国小微企业从银行等正规金融机构获得贷款的难度十分明显。

(三) 法律法规、管理体系和监管措施有待完善

目前,我国有关普惠金融领域的法律法规仍不完善。如,普惠金融由小额信贷和小微金融演化而来,但国内对小额信贷机构的法律定位一直不够明确。尽管国家出台了一些针对小额贷款的政策和文件,但这些文件均未提升到法律层面。这导致小额贷款公司的法律地位不清晰,经常无法享受相关金融优惠政策,后续资金和长期服务能力不足。又如,在有利于提高金融服务便捷性的互联网金融领域,也仅是在2015年7月才出台初步的指导性意见。^① 而近年来,部分小贷公司、担保公司和P2P平台的风控和监管模式不健全,

^① 详见2015年7月18日由中国人民银行联合十部委推出的《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》。

企业倒闭和高管跑路现象时有发生,这些都对普惠金融法治和金融消费者利益保护提出了更高要求。此外,由于普惠金融涉及的主体和客体较多,在推进普惠金融工作及 Related 管理工作时容易出现部门协调、政策冲突、措施重叠等问题。同时,有关差别化的监管政策也有待进一步明确和完善。

(四) 金融消费者保护、金融知识教育存在不足

我国金融市场在不断改革之中,金融契约仍不成熟并暗含一定道德风险,使金融消费者权益保护问题凸显。部分金融机构利用信息不对称和消费者认知能力的不足,强调产品和服务的无关信息、发展“欺骗性”的金融创新,进而侵占那些“不成熟”消费者的利益。^{[4][5]}特别是在服务可得性差和收入水平低的地区,金融消费者权益保护存在诸多障碍,消费者的金融知识、投诉技巧组合和市场结构都会对此产生较大影响。^[6]虽然我国成立了金融消费者保护局,但金融教育开展较少,导致普惠金融客体对金融服务的认识不足,影响了开展普惠金融的生态环境。在我国现有的法律框架下,普通金融消费者在民事诉讼、经济救济和争议仲裁等方面仍处于明显劣势。农村居民和城市低收入人群掌握金融知识普遍偏少,特别是偏远地区的农村居民平时很少接触电子设备,大多不懂如何操作 ATM、EPOS 机。这会抑制他们的有效需求,不仅难以享受到便捷的金融服务,更容易受到销售误导和欺诈等侵害。

(五) 信用体系不健全,金融生态环境有待改善

信用体系构建是普惠金融的重要制度安排。目前,我国农村地区的征信体系不健全,作为新型农村金融机构的主体,很多村镇银行并未接入央行的征信系统。具体看,在接入征信系统的工作流程、数据质量管理、异议处理等方面均存在一定障碍。部分城市低收入人群或农户对信用贷款认识不足,认为小额贴息贷款是政府给的抚恤金,甚至一些人信用观念淡薄,贷款到手后抱着能躲就躲、能拖就拖、心存观望的心理。由于贫困人口的流动性大等原因,对他们的贷后管理较为困难,对

不守信的客户很难形成有效制约。此外,少数农村金融机构服务人员的整体素质不高、力量薄弱,进一步影响了普惠金融的诚信和经营环境的优化。

四、发展普惠金融的基本原则与关键环节

从 20 世纪 90 年代初中国社科院、联合国开发计划署和世界银行开展的小额信贷试验,^[7]到 2007 年村镇银行等新型农村金融机构的设立,再到 2013 年将“普惠金融”正式写入章程,^①我国普惠金融发展已经走过了 20 多年的历程。同时,按照党中央、国务院发展普惠金融的相关要求及 G20 的相关承诺,到 2020 年使农村地区的金融服务水平接近城市平均水平,小微企业获得金融服务的机会得到明显提升,最终建成覆盖各阶层,特别是弱势群体的普惠金融服务体系。目前,应对我国普惠金融发展的基本原则和关键环节有清晰的界定与安排。

(一) 基本原则

一是造血式惠及原则。发展普惠金融不是“输血式”的扶贫救助,而是通过完善金融产品和服务,促进贫困人口和小微企业提升自我发展能力,增强自身的“造血”能力,以此增加贫困人口收入,增强小微企业实力。二是商业可持续原则。发展普惠金融应以政策扶持为导向,以商业化运作为根本,充分发挥市场配置资源的决定性作用,健全激励约束机制,形成具有可持续性的内生机制。三是社会责任原则。发展普惠金融不只是政府的事情,而是全体社会成员都应有的社会责任。商业性金融机构应承担相应的义务,包括积极维护金融消费者及社区大众的社会公共利益,提倡慈善责任,构建社会和谐等。四是创新发展原则。发展普惠金融不仅需要金融机构在盈利模式、经营理念、产品和技术方面进行创新,还需要政府相关部门在监管政策、货币政策和财政政策等方面做好创新。五是差别对待原则。在编制普惠金融发展规划时,应结合各地经济发展水平和不同主体的差异化需求,制定差异化的措施和目标。同时,对金融机构开展普惠金融业务时,在信贷总量调控、风险权重、不良贷款容忍度和坏账核

① 详见 2013 年 11 月 12 日通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

销等方面也应实施差异化的监管政策。

(二) 关键环节

1. 建立普惠金融服务组织体系。深入推进农行“三农金融事业部”改革,鼓励农发行涉足农户和农村小微企业领域,继续发挥国家开发银行在保障房、棚户区改造及助学贷款等方面的优势。鼓励全国性商业银行和城商行建立普惠金融部门,提升服务小微企业及城市低收入人群的能力。着重发挥农商行、农合行和农信社及新型农村金融机构对农民和乡镇企业的资金支持能力。探讨设立社区银行的实现模式,发展成为“老百姓身边的银行”。积极发挥保险公司和担保公司在普惠金融中的信用风险分担功能。培育和规范电子银行、第三方支付、P2P、众筹及其他互联网金融的普惠功能。吸引信用评级、会计审计、结算支付和咨询服务等中介机构参与普惠金融服务。

2. 加快普惠金融产品和服务创新。加大对小微企业批发式融资模式的推广,将批发式、标准化金融产品拓展至就业、教育、扶贫开发等领域。鼓励银行创新符合普惠金融特点的抵押担保方式和融资工具。借助技术创新,发挥大数据、云计算、互联网等高科技手段在普惠金融服务中的作用。支持商业银行与互联网企业、电信运营商等开展深层次合作,通过新技术手段增强支付结算、资金融通等服务功能。

3. 扩大金融服务的覆盖面。通过增设 ATM、EPOS 等金融自助服务终端、转账电话平台、流动服务车等,切实提高查、存、取、汇等基础金融服务的能力和效率。优先办理和批准各类金融机构在县域或村镇设立分支机构的申请,严格评估和审查在县域或村镇地区的网点撤并,有效控制农村金融机构将业务重点由村镇向县城转移的趋势。

4. 加大财税扶持力度。优化扶贫贴息贷款流程,支持金融机构积极参与发放扶贫贴息贷款,落实农户贷款税收优惠和农村金融机构定向费用补贴等政策,降低贫困地区金融机构经营成本。支持有条件的地方多渠道筹集资金,设立普惠金融贷款风险补偿基金或担保基金,建立健全风险

分散和补偿机制。

5. 执行差异化监管政策。对致力于开展普惠金融业务的机构及其相关业务,适当放宽存贷比监管标准,提高不良贷款容忍度和核销效率,调整风险权重系数,使其适用优惠的资本管理要求。降低参与普惠金融业务的准入门槛,鼓励更多的非正规金融和民间资金通过合法合规的渠道参与普惠金融服务。提高对涉及普惠金融产品和服务创新试错和风险的包容度,将涉及普惠金融的贷款覆盖率、申贷获得率等指标纳入监测指标体系,并按月进行监测、考核和通报。

6. 切实保护金融消费者权益。严格执行国家关于金融服务收费的各项规定,公平对待普惠金融服务群体,并适当给予优惠或减免。完善投诉受理、处理、公示和反馈流程,建立维护消费者权益的长效机制。统筹安排金融知识普及和培训活动,加强金融产品的信息披露和风险提示要求,提高消费者风险识别和自我保护能力。

参考文献:

[1] Easterly William 2006, *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, New York, Penguin Press.

[2] 尚福林. 深入推进农村金融改革发展 着力提升“三农”金融服务水平[J]. 中国农村金融 2013(14): 11-17.

[3] 周小川. 践行党的群众路线 推进包容性金融发展[J]. 求是 2013(18): 9-12.

[4] Henderson, Brian J. and Neil D. Pearson 2011, “The Dark Side of Financial Innovation: A Case Study of the Pricing of a Retail Financial Product” *Journal of Financial Economics*, 100 (2) 227-247.

[5] Johnson Simon and James Kwak 2012, “Is Financial Innovation Good for the Economy?” *Innovation Policy and the Economy*, 12 (1) 1-16.

[6] Inderst, Roman, and Marco Ottaviani 2012, “Financial Advice” *Journal of Economic Literature* 50(2) 494-512.

[7] 杜晓山. 小额信贷的发展与普惠性金融体系框架[J]. 中国农村经济 2006(8): 70-73.

(责任编辑: 张佳睿)