TSINGHUA PBCSF 清华五道口 | IFR 金融科技研究院

研究报告

（2019 年 第 14 期 总第 40 期） 2019 年 4 月 30 日

PBCSF

关于我国普惠金融发展的体制性特征

润博数字金融研究中心

【摘要】 普惠金融近年来已经成为我国金融发展的一个中心议题。本文首先回顾了国际视野中关于普惠金融的定义和内涵，以及中国发展普惠金融的目标任务体系，通过对比分析发现：我国的普惠金融服务内涵更具针对性；发展目标更明确具体；发展路径更清晰可行；并且发展效果更加突出。在此基础上，本文分析了激励约束机制对普惠金融发展的重要性，实现激励约束机制就需要划清业务边界，疏通传导渠道，落实激励约束责任等，尤其是大型金融机构普惠金融业务要实现专营管理，建立单独的运营体系。在这一过程中，互联网和大数据技术的发展和应用，使得普惠金融领域发生了革命性的变化，另一方面也正是中国普惠金融的这片沃土，才能催生出互联网金融这棵参天大树。但是，我

国普惠金融发展目前仍然面临着许多新课题：金融机构、接受服务的个人和企业、政府和监管者，构成了普惠金融市场供给、需求和监管的三角关系。目前看，在普惠金融市场三者之间还存在许多问题和矛盾。包括供給方面临着传导机制依然不畅通的制约，需求端除了要继续加强信用环境建设外，重要的是培育金融意识，熟悉金融环境，梳理金融需求，找到解决方案。而对市场调节者的政府和监管部门来说，目前制定的政策，特别是财政税务，差别监管的措施正在发挥效力，需要坚持和完善下去。

PBCSF

目 录

一、国际视野中关于普惠金融的定义和内涵 1

二、我国普惠金融发展中的目标任务体系 6

三、我国普惠金融激励约束机制的导向和演变 12

四、我国普惠金融专营体系的作用 17

五、我国普惠金融与金融科技的互动效应 20

六、我国普惠金融发展面临的新课题 22

PBCSF

关于我国普惠金融发展的体制性特征

张 云

（润博数字金融研究中心）

普惠金融是一个世界性议题，在中国更具有广泛和特殊意义。近年来，已经成为我国金融发展的中心议题之一。之所以如此，就在于普惠金融既是一个如何面对和服务弱势群体，弱势领域的道德选项，也是一个如何夯实根基，面对发展，面对未来的战略抉择。所以，需要从比较宽广的历史视野，比较系统的思维方式，比较切实的实践观念，对普惠金融的内涵，特征，发展路径，推进方式，存在挑战以及应对之策等进行系统分析和研究，从而更加清晰和全面。

PBCSF

一、国际视野中关于普惠金融的定义和内涵

普惠金融已经有国际公认的定义和内涵。而从形成时间上考查，却是老话题，新概念。

之所以是个老话题，就在于现代金融产生之后，金融机构始终面临着如何处理好穷人和富人，城市和乡村，大客户和小客户，高盈利和微盈利业务之间的关系问题；也始终存在着 30 年河东，30 年河西的市场前瞻性和经济周期性转换问题。所以，普惠金融

既是经营策略和眼界问题，也是实现均衡发展，缩小贫富鸿沟的政治议题和道德选项。

其实，在西方发达国家，也存在着普惠金融需求，也存在相应的困惑。金融机构也需要提供普惠金融服务。例如现今美国第四大商业银行---美洲银行，当初就是从做意大利移民的普惠金融起家的，今天许多西方的大银行，也都是从普惠金融发展起来的。时至今日，西方仍然重视普惠金融的存在和发展。在美国就设立了社区银行，制定了社区银行法，对社区银行的功能定位有了明确界定。日本设立了农林金库，通过监管，政府补贴和利率优惠等措施，引导对中小企业，农民和其他特定区域，人群，产业等提供特定的金融服务。在发展中国家和欠发达国家中，普惠金融就更是一个备受关注的话题。孟加拉国的格莱珉银行和其创始人尤努斯就是一个典型的案例。

所谓普惠金融是个新概念，是指正式确定这个定义的时间并不长，由联合国在 2005 年正式提出来。大家知道，从 20 世纪 90 年代开始，国际上掀起了一股减贫热潮，越来越多的机构开始认识到，不能仅仅向低收入客户提供贷款，而是要提供包括借贷、储蓄、保险以及转账在内的一系列的全面金融服务，即“微型金融”。提供多元化金融服务已经成为一种趋势，其巨大的潜在商业价值吸引一些国际著名商业银行如花旗银行等进入该领域，同时各类金融机构出于各种动机也向微型金融逐渐发展。在此基础上，

PBCSF

联合国在2005年对普惠金融（Inclusive Finance）的定义做出了阐释：是指以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。

2006 年，联合国在“建设普惠金融体系”蓝皮书中认为：在健全的政策、法律和监管框架下，每一个发展中国家都应有一整套的金融机构体系，共同为所有层面的人口提供合适的金融产品和服务。

2008年，普惠金融联盟（Alliance for Financial Inclusion，AFI）在泰国曼谷成立，下设了“手机金融服务”、“消费者扶持和市场行为”、“普惠金融数据”、“金融一体化”和“太平洋岛国”等5个工作组。关注的政策领域主要包括：一是设立代理银行，旨在降低银行设立分支机构的固定成本和提供小额交易的业务成本。二是设立移动电话银行，利用信息科技提供现金存取、第三方转账、无线预付等服务。三是设立低收入人群金融服务机构，通过降低准入政策要求，推进建立为低收入人群提供银行和保险服务的机构。四是促进国有银行改革，帮助国有银行转型为商业可持续发展的银行，建立有效的公司治理和激励机制，减少政府的影响。五是建立个人金融身份，将客户的历史交易信息转变为资产，为客户建立信用记录，便于其日后获得更多的金融服务。六是加强消费者保护，包括强化信息安全和披露、拓宽投诉渠道等。

从这个意义上说，在联合国及相关国家，机构的推动下，国

PBCSF

际上对普惠金融的概念，内涵以及行动路线图等已经有了比较一致的共识，在此基础上，近年来又进一步深化和完善。

2012 年 6 月 19 日，原国家主席胡锦涛在墨西哥举办的在二十国集团峰会上指出："普惠金融问题本质上是发展问题，希望各国加强沟通和合作，提高各国消费者保护水平，共同建立一个惠及所有国家和民众的金融体系，确保各国特别是发展中国家民众享有现代、安全、便捷的金融服务。"这是中国国家领导人第一次在公开场合正式使用普惠金融概念。

2016 年，在杭州 G20 峰会期间，《G20 数字普惠金融高级原则》、升级后的《G20 普惠金融指标体系》和《G20 中小企业融资行动计划落实框架》3 个关于普惠金融的重要文件被提交讨论，通过后成为全球普惠金融发展的指引性文件。特别是在《G20 普惠金融指标体系》中，对包括账户的普及率、信贷的普及率、数字支付、网上支付、移动支付普及率，以及 ATM 机和银行网点的密度，客户账户的使用频度和消费者保护等方面提出了一系列指标要求。这些指标将对政府建立完善的法律和监管框架，加强数字金融基础设施建设和管理提出指引。对金融企业而言，新的指标体系则意味着在完善征信、风控能力，在大数据、云计算、移动互联网等方面展开新一轮的竞争，对消费者而言，以往的交易信息可以成为信用资产，个人金融身份的重要性凸显了出来。

在此基础上，我国关于普惠金融的概念和内涵也进一步明晰

PBCSF

化。在国务院颁布的《推进普惠金融发展规划》（2016—2020 年）中明确指出，普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。

通过这些对比分析，促使我们认识到：普惠金融是一项系统工程，至少包括了以下几项内涵：1. 普惠金融是一个包容和公平的服务体系，富人也可以享受，但主要是对穷人和弱势群体，弱质产业和欠发达地区而言的。2. 普惠金融是在法制环境不断完善的情况下进行的。提供普惠金融服务，是在可承受的成本之上开展的，必须体现成本和风险约束的要求，实现可持续发展。也就是说，必须按照市场经济的原则组织和开展。一位国家领导人曾经将这个特征概括为："放得出，收得回，有效益"。3. 普惠金融的供给首先是对弱势群体提供的信贷业务，但同时包括了公共金融服务的广覆盖和能力培养，例如存款，支付结算，理财，投资等基本服务。对金融机构则包括了资产，负债和中间业务的多个领域。4. 普惠金融的市场体系是多层次的，在商品市场，货币市场，资本市场，保险市场中都要得以体现和完善。5. 普惠金融要立足于运用现代科技手段，通过互联网，移动互联网，大数据等平台提升效率，风控能力和效益水平。6. 普惠金融必须获得政府和监管部门的引导和支持，核心是信用环境和市场基础体系建设，利率补贴，区别监管，考核评价等。

PBCSF

二、我国普惠金融发展中的目标任务体系

我国普惠金融的组织和展开，也经历了漫长的演变过程。党的十一届三中全会后，普惠金融组织和服务方式发生了深刻变化。从阶段性变化分析，第一阶段，成立了普惠金融服务机构，确定了专门的服务机构和对象，比较典型的是成立农业银行，农村信用社和城市信用社；第二阶段是扩大了服务范围和领域，不仅上述机构，而且其他金融机构也要承担同样的使命，新的金融组织不断涌现，例如成立了村镇银行等，服务对象进一步延伸，把小微企业，科技创新型企业也作为扶持对象。第三阶段是将资本市场，保险市场的服务功能引向普惠金融领域，例如开辟三板市场，搭建区域产权交易市场，开办特定保险业务等。同时，服务对象也将个人助学，扶贫，消费贷款需求囊括进来。第四阶段是互联网金融的兴起和壮大，为普惠金融发展注入了空前的活力，大数据的运用，很大程度上解决了普惠金融的瓶颈制约；第三方支付，P2P 和各种小贷公司的发展，打破了垄断，开辟了新天地。第五阶段是普及和发展普惠金融已经成为金融机构和各级政府的重要职责。政府的各类补贴，监管部门的区别监管原则和对金融机构的考核评价，都体现了对普惠金融的支持，激励和推动。

党的十八大之后，国家更加重视普惠金融工作。2013 年 11 月 21 日，十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，正式提出“发展普惠金融”的要求。

PBCSF

2015 年 12 月 31 日，国务院出台《推进普惠金融发展规划》（2016—2020 年），明确了普惠金融的定义，提出了普惠金融发展的总体框架。

2016 年《政府工作报告》提出“大力发展普惠金融和绿色金融”。

2017 年《政府工作报告》要求“鼓励大中型商业银行设立普惠金融事业部，国有大型银行要率先做到”。

2017 年第五次全国金融工作会议提出要“建设普惠金融体系，加强对小微企业的金融服务”。

2018 年《政府工作报告》要求“支持金融机构扩展普惠金融业务”。

2018 年 12 月，中央经济工作会议要求解决好民营企业和小微企业融资难融资贵问题。

2019 年《政府工作报告》中提出“国有大型商业银行小微企业贷款要增长 30%以上。

2019 年 4 月 7 日，中央办公厅，国务院办公厅印发了《关于促进中小企业健康发展的指导意见》，要求破解融资难融资贵问题，完善中小企业融资政策，积极拓宽融资渠道，支持利用资本市场直接融资，减轻企业融资负担，建立分类监管考核机制。

在此基础上，人民银行，银保监会，财政部，国家税务总局也相继出台了一系列政策和措施，引导，鼓励和督促金融机构做

PBCSF

好服务普惠金融工作。

通过这些文件和政策，我们可以清晰的认识到：我国普惠金融的理念，目标，重点，实施路径和相关的配套政策等与联合国倡导的共同行动路线图相比，更富有一些鲜明的特点：

第一，服务内涵更具针对性。如前所述，我国普惠金融服务定义是指立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务。与联合国赋予的定义比较（指以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务），虽然在总体方向上是一致的；但却同时强调了立足机会平等和商业可持续原则，更体现了包容性，市场化和防范风险的均衡要求。

从覆盖人群看，联合国的定义是针对广泛人群，而我国却强调小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人口和残疾人、老年人等特殊群体是当前普惠金融服务的重点对象。显得更符合国情和富有针对性。

针对这些重点人群，我国又把普惠金融的服务重点聚焦在“三农”和中小企业领域。因为在“三农”领域，农业基本是弱质产业，农村人口基本是弱势群体，通过发展普惠金融支持“三农”，推进农业现代化和乡村振兴，消除贫困人口，自然会提升农民的生活水平和享有公共服务的机会，体现公平正义和均衡发展要求。中小企业则是市场经营主体成长的沃土，也是为社会提供

PBCSF

就业机会，激发科技创新，成就人才和财富的基础平台；但中小企业的生存周期很短，成长环境恶劣，生命力脆弱，需要给予特殊的扶持才能享有公平金融服务的待遇，培育健康的成长环境，保持经济和社会的稳定发展。而这两大重点领域，自然也覆盖了以上五类人群，体现了点面结合，循序渐进，扶救相长的原则。

第二，发展目标更明确具体。在联合国确定的行动准则中，对各国发展普惠金融的目标和时效也提出了一些框架性倡议，但由于各国的国情和发展水平不同，不可能提出具体可行的时限和约束性要求。而我国则在国务院颁布的《推进普惠金融发展规划》（2016—2020 年）中，提出了一系列具体明确的任务和目标。例如：总体目标是到 2020 年，建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系，有效提高金融服务可得性，明显增强人民群众对金融服务的获得感，显著提升金融服务满意度，满足人民群众日益增长的金融服务需求。特别是要让小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等及时获取价格合理、便捷安全的金融服务，使我国普惠金融发展水平居于国际中上游水平。

具体任务：一是要提高金融服务覆盖率。要基本实现乡乡有机构，村村有服务，乡镇一级基本实现银行物理网点和保险服务全覆盖，巩固助农取款服务村级覆盖网络，提高利用效率，推动行政村一级实现更多基础金融服务全覆盖。拓展城市社区金融服

PBCSF

务广度和深度，显著改善城镇企业和居民金融服务的便利性。

二是要提高金融服务可得性。大幅改善对城镇低收入人群、困难人群以及农村贫困人口、创业农民、创业大中专学生、残疾劳动者等初始创业者的金融支持，完善对特殊群体的无障碍金融服务。加大对新业态、新模式、新主体的金融支持。提高小微企业和农户贷款覆盖率。提高小微企业信用保险和贷款保证保险覆盖率，力争使农业保险参保农户覆盖率提升至95%以上。

三是提高金融服务满意度。有效提高各类金融工具的使用效率。进一步提高小微企业和农户申贷获得率和贷款满意度。提高小微企业、农户信用档案建档率。明显降低金融服务投诉率。

第三，发展路径更清晰可行。在联合国确定的普惠金融发展路径中，也提出了一些比较具体的倡议，例如也强调各国政府的引导和推动作用，倡导法制建设和金融基础设施建设，倡导运用大数据和网络体系，倡导对小微金融需求的信贷支持，倡导建立相应的指标评价体系等。而在我国确立的普惠金融发展体系中，则更注重政府引导和服务功能建设，例如要求各级政府必须加强公共服务平台建设，开放公共数据源，为建立统一的市场秩序和征信体系提供基础支持；例如建立了财政补贴和税收优惠体系，建立多级担保公司，提供相应的风险和利益补偿制度；例如实行区别监管政策和考核评价体系，把对考核对象的责任目标，失职追究和履职免责较好地统一起来；例如更加注重推进金融和科技

PBCSF

创新，使我国数字金融在普惠金融领域的应用程度达到世界领先水平；例如更加尊重市场在资源配置中的基础性作用，防范和化解金融风险，建立资本市场，保险市场，货币市场在普惠金融领域的互补和催化作用；例如更加注重银行信贷体系的作用，突出了信贷资源在普惠金融资源配置中的聚合作用；例如明确了不同金融机构的服务功能，使其责有定位，能有所专，利有所谋，罚有所惧；例如加强了法制建设，建立和完善普惠金融基本制度，确立普惠金融主体法律规范，健全普惠金融消费者权益保护法律体系等；所有这些，都具有鲜明的时代和中国特色，使得普惠金融发展的动力更足，方向感更强，可行性更大。

第四，发展效果更加突出。一是较好地形成了全社会重视普惠金融的共识，制定了比较科学的规划，目标，任务和政策体系，金融机构的主动意识和能力建设明显增强。二是信贷投放增加较多。截至 2018 年末，全国小微企业贷款余额 33.49 万亿元，占各项贷款余额的 23.81%。其中，普惠型小微企业贷款余额 9.36 万亿元，比年初增长 21.79%，比各项贷款增速高 9.2 个百分点；贷款户数 1723.23 万户，比年初增加 455.07 万户，实现了此类贷款增速不低于各项贷款增速、贷款户数不低于上年水平的“两增”目标。三是企业的资金成本有所下降。2018 年四季度，银行业新发放普惠型小微企业贷款平均利率较一季度下降 0.8 个百分点；其中 6 家大型银行四季度此类贷款平均利率较一季度下降 1.11 个百分

PBCSF

点。四是服务效率得到提升。新技术、新模式的运用有效压缩了小微企业获得融资的时间。许多银行的“信贷工厂”模式整合精简授信步骤，审批时间从 2 至 3 个月缩短至 5 至 7 个工作日。贷款“年审制”、循环授信等模式显著提升了企业用款效率。许多银行的数据化风控模式通过全程系统自动处理实现了在线快速办理业务。手机银行“一站式”提供了企业授信额度试算、预约办贷、提款申请、支用还款等功能。配合试点取消企业开户许可工作，许多银行推广开户限时承诺服务，小微企业在办理工商登记的同时即可预约银行开户，用时平均压缩 48%以上。

三、我国普惠金融激励约束机制的导向和演变

我国普惠金融激励约束机制主要由四个部门设计，考核和执行。

一是人民银行，主要是协调和制定对普惠金融提供信贷投放以及其他服务的准入政策和货币政策的差别对待模式，例如 2017 年颁发了 222 号文件，通过定向降准方式，对上年普惠金融领域的贷款增量或余额占全部新增人民币贷款达到一定比例的商业银行实施定向降准。2018 年，又通过颁发 162 号文件，印发了《关于进一步深化小微企业金融服务的意见》，加大了货币政策支持力度，引导金融机构聚焦单户授信 500 万元以下小微企业的信贷投放。同时人民银行推出宏观审慎评估考核倾斜、中期借贷便利等政策，

PBCSF

引导商业银行将信贷资源重点投向普惠型小微企业贷款。2019 年 1 月，再次将定向降准政策标准由“单户授信小于 500 万元”调整为“单户授信小于 1000 万元”。

二是银保监会提出普惠金融监管要求，对银行保险和其他金融机构进行机构和业务准入管理，提出或会同制定考核指标体系，差别监管的奖惩措施等。例如：2016 年 12 月，印发了《关于进一步加强商业银行小微企业授信尽职免责工作的通知》（银监发[2016]56 号），推动商业银行小微金融、小额贷款业务尽职免责的落地。2017 年 5 月，印发了《大中型商业银行设立普惠金融事业部实施方案》（银监发[2017]62 号），推动银行设立普惠金融事业部，建立专门的综合服务、统计核算、风险管理、资源配置和考核评价机制。2018 年 2 月，印发了《关于 2018 年推动银行业小微企业金融服务高质量发展的通知》（银保监办发[2018]29 号）。2018 年 11 月，印发了《关于进一步做好小微企业融资服务有关工作的通知》（银保监办发[2018]108 号）。2019 年 3 月，印发了《关于 2019 年进一步提升小微企业金融服务质效的通知》（银保监办发[2019]48 号），提出“两增两控”监管要求。

三是财政部和国家税务总局等部门，对金融机构服务普惠金融相应给予税收优惠和其他补贴政策。例如，2017 年 1 月，财政部颁布（《关于延续支持农村金融服务有关税收政策的通知》财税〔2017〕44 号），宣布自 2017 年 1 月 1 日至 2019 年 12 月 31 日，

PBCSF

对金融机构农户小额贷款（单笔且该农户贷款总额在 10 万元以下）的利息收入免征增值税；对金融机构农户小额贷款的利息收入，在计算应纳税所得额时按 90%计入收入总额。贫困户贷款符合农户小额贷款条件的，可享受上述政策。2017 年 9 月，财政部、税务总局《关于支持小微企业融资有关税收政策的通知》（财税[2017]77 号）提出，免收增值税范围从农户扩大到小微、个体工商户，免收增值税的范围进一步扩大，限额上限从单户授信 10 万元扩大到100万元。金融机构与小型企业、微型企业签订的借款合同免征印花税。2018 年 6 月 20 日，财税部门将小微企业贷款、个体工商户和小微企业主利息收入免收增值税单户授信额度上限提高到 500 万。2018 年 9 月 6 日，又将符合条件的小微企业和个体工商户贷款利息收入免征增值税单户授信额度上限，由500万元提高到 1000 万元。同时，对部分地区加大实行优惠的倾斜补贴政策。例如，对西藏金融机构在西藏发放并使用的贷款，实施差异化特殊费用补贴政策，补贴标准因地区不同分为 2%－7.5%不等。中央财政对各金融机构在西藏设立的基层分支机构给予特殊费用定额补贴，补贴范围为不含拉萨市所属县的其他县及以下地区分支机构，补贴金额为每个分支机构每年 35 万元。对西藏金融机构因执行优惠贷款利率形成的利差损失，继续给予 2%的利差补贴。

从上述政策制定和演变的过程可以看出，国家和监管部门对金融机构服务普惠金融建立激励约束机制的强烈导向是：

PBCSF

第一，设定不同金融机构的职责和考核要求。例如，要求开发性政策性银行以批发资金转贷形式与其他银行业金融机构合作，降低小微企业贷款成本。强化农业发展银行政策性功能定位，加大对农业开发和水利、贫困地区公路等农业农村基础设施建设的贷款力度。要求大型银行加快建设小微企业专营机构。继续完善农业银行“三农金融事业部”管理体制和运行机制，进一步提升“三农”金融服务水平。要求邮政储蓄银行稳步发展小额涉农贷款业务，逐步扩大涉农业务范围。要求全国性股份制商业银行、城市商业银行和民营银行扎根基层、服务社区，为小微企业、“三农”和城镇居民提供更有针对性、更加便利的金融服务。要求农村信用省联社加快推进职能转换，提高农村商业银行、农村合作银行、农村信用联社服务小微企业和“三农”的能力。加快在县（市、旗）集约化发起设立村镇银行步伐，重点布局中西部和老少边穷地区、粮食主产区、小微企业聚集地区等。对每一类银行，都设定了具体的考核指标体系，配套了具体的监管措施，促使金融机构各司其责，各专其能，充分体现有责任，有目标，有考核，有奖惩的监管意图。

第二，政策优惠范围不断扩大。例如把对农村农民的优惠政策逐步向城市小微企业和特定受惠人群扩大，把对个别金融机构的优惠扶持政策向其他金融机构延申，把对局部的政策倾斜逐步向广大地区推广等；特别是对小微企业的优惠举措不断提升，单

PBCSF

户授信上限从 500 万元提高到 1000 万元，受惠主体迅速扩大。

第三，激励约束机制的含金量不断增加。例如已经把财税政策，货币政策，监管政策统合起来，形成覆盖面广，定性与定量结合，存量和增量统筹，不同机构，不同区域区别对待的科学体系。

第四，注重实事求是和防范风险的要求。例如，对普惠金融贷款总额增长速度和所占比例的要求，趋向更加稳妥。2015 年，对商业银行小微企业金融服务工作目标由以往单纯侧重贷款增速和增量的“两个不低于”调整为“三个不低于”考核，即“全口径小微企业贷款增速不低于各项贷款平均增速、贷款户数不低于上年同期户数、申贷获得率不低于上年同期水平”。2018 年，对商业银行普惠金融业务考核由“三个不低于”转变为“两增两控”考核。2019 年，进一步优化“两增两控”涵义。今年，“两增”的内涵是：全年单户授信总额 1000 万元以下（含）的小微企业贷款较年初增速不低于各项贷款较年初增速，有贷款余额的户数不低于年初水平；“两控”的涵义是：合理控制小微企业资产质量水平和贷款综合成本，力争将小微企业贷款不良率控制在不高于各项贷款不良率 3 个百分点以内。相应也优化了对免责条款和风险补偿机制调整，例如控制不良率的指标比 2018 年有所调整。2018 年的不良率是不高于 3.5%或者不高于其他贷款不良率 2 个百分点，现在改为不良率不高于各项贷款不良率 3 个百分点。其他监管政策也

PBCSF

通过完善信用环境，改善中小企业和受惠人群的增信条件，提升了防范和化解风险的能力。

四、我国普惠金融专营体系的作用

上述分析说明，激励约束机制对普惠金融发展有十分重要的作用，必然影响金融机构的行为模式和资源配置选项，更好地赋能给普惠金融。但激励约束机制需要划清业务边界，疏通传导渠道，落实激励约束责任等；特别对于业务链条较长，覆盖面较广，营业机构布局城乡的大型银行来说，情况更为复杂。在内部体制机制建设上至少需要划清以下几个界限：一是机构的功能定位，区别在于金融机构是全国性，区域性，属地化还是社区性，涉及到对每类机构管理要求和实现普惠金融服务的路径都不尽相同。二是业务范围，必须使经营的普惠金融业务边界清晰，统计准确，数据可靠，奖惩有据。三是服务标准，包括服务链条长短，审批层次高低，收集信息多寡，线上线下操作等影响服务效率和质量的要素具有基本规范。四是服务能力建设，包括金融环境安全，政策扶持力度，经济发展状况，金融机构的社会责任及风险管控能力，资本和财务持续性等，都能统筹考虑。而借以实现的路径，是目前大力倡导的普惠金融专营化，也就是实行事业部制管理，使之能够做到业务边界能度量，风险效益能算清，政策扶持能到位，工作绩效能考评。所以，事业部制经营和管理，是目前大银

PBCSF

行，大机构普遍运用的一种管理方式。对于小银行，小机构，也要求借用这种思路能把帐务算清，任务落实，目标实现。

大型金融机构普惠金融业务实现专营管理，目前主要方法是建立几个单独的运营体系：

1. 准入标准单独化。主要是针对不同的服务对象，建立不同的评估标准，做到能够准确及时地识别风险评价客户；关键是处理好不同的信息源，不同的信用方式，不同的贷款用途，不同的信誉度之间的关系。

2. 流程和审批权限单独化。主要是信息源的获取方式，获取量，内部运作传递方式，评级授信和审批的平行化作业等，使普惠金融服务对象的风险特征，价值要素和效率需求都能得以体现和发掘。

3. 风险管控体系单独化。在于普惠金融的服务对象类别繁杂，发育程度参差不齐，管理不规范，信息不对称，需要与之相适应的风险管控系统，包括风险的识别，计量，风险权重的确定，风险管控工具的运用，风控流程的设计，风险容忍度的标准等；特别是要有独立的定价体系，风险补偿体系和处置体系等。

4. 统计和核算体系单独化。这在于无论是单独的准入体系，风控体系和激励，补偿体系，都必须立足于及时，准确和完整地获得统计核算数据。所谓单独的统计体系，其要求是要有权威的认定标准，例如关于“三农”，小企业和扶贫企业，人口的定义，

PBCSF

有关方面都有了明确的规范，金融机构内部的统计数据，必须服从这个标准；其次是适应内部交叉营销，交叉服务和差别考核，差别管理所需要的统计数据，同时要有较强的信息化处理能力，既能为日常的经营管理提供可靠的数据源，能够适应辅助决策，适应监管要求。所谓的核算体系，就是对普惠金融业务要单设会计科目，单独记账和核算，对外可以接受专项检查和审计，申请补贴和政策优惠；对内可以真实反映成本，风险和收益，进行量本利管理和定向调整。

5.组织机构单独化。目前盛行于各银行的普惠金融专业服务机构，事业部制就反映了这种需求。这在于普惠金融的业务除了具有较强的专业性之外，还在于针对弱势群体和弱势产业，需要有专门的服务机构和人员固化这种服务能力，避免出现目标任务漂移和服务能力不足。

6.考核评价和资源配置体系单独化。在考核评价体系中，需要体现政府和监管机构的考核导向，体现普惠金融投入产出的一般特性，特别是要体现其风险特征。在资源配置上，需要考虑配有专门的机构和人员编制，专门的工资和奖励机制，专门的财务资源，专门的资本配置计划，专门的风险准备等，使考核的目标，导向作用和实际业绩能够动态地与被考核的单位，个人的成果，奖惩密切挂起钩来，体现正向激励和约束。

PBCSF

五、我国普惠金融与金融科技的互动效应

互联网和大数据技术在金融领域，特别是在普惠金融领域的发展和应用，对金融领域发挥了革命性作用。以普惠金融而言，在互联网技术，特别是大数据分析技术大规模运用后，首先掀起了服务方式的革命性变化，变化之一是过去的普惠金融基本依赖于金融机构的物理网点和柜台服务，由于金融机构在乡村和欠发达地区营业网点大幅度收缩，不要说获得贷款十分不易，就连老百姓存取款，汇款都十分困难，出现了不少金融服务的“空白乡镇”。而在互联网金融引入后，老百姓通过电商，微信和电子支付，基本可以解决日常所需的金融服务，金融机构的服务触角也大为延伸，网上银行，手机银行已可以提供全天候，远距离的服务，鸿沟变成了通途。变化之二过去的信贷业务是在“熟人圈中”传承的，而现在的贷款对象完全可能是“陌生人”；变化之三是过去的取信方式必须立足于“现场调查”，签约必须立足于“现场面签”，而现在可以根据大数据分析的结果，省略这个环节，通过远程非现场方式，搜集必要的信息，做出授信与否的评估，并通过远程电子认证的方式签订合约，执行契约；变化之四是贷款人过去必须到金融机构开立账户，贷款人必须经由金融机构将贷款汇入账户后才可以使用。而现在则通过第三方支付系统，灵活地将贷款资金转到贷款人指定账户使用；变化之五是过去的服务方式基本以手工操作为主，现在却能转换成电子查证，电子扫描，电

PBCSF

子传输，效率大幅度提升；变化之六是过去的风险保障基本依靠抵押和担保方式，而现在却可以转换成依靠大数据掌握的信用记录作为评授信的依据，个人以往的交易数据成为信用资产，获得信用贷款成为可能，主动授信成为营销方式。依靠社会信用评价体系，社会失信惩戒体系的作用越来越直接和有效。变化之七是过去对普惠金融的服务半径基本局限在车轮或人力交通工具能及的范围之内，一般在 50 公里的半径内，每个客户经理负责的贷款户个人不超过 300 户，小微企业不超过 50 户，服务时间基本限定在营业日内；而在互联网+的状态下，服务范围已经延伸到全国，服务时间和空间大幅度拉长，单位，单人服务效率巨幅提升。变化之八是过去的定价相对僵化，大银行的利率上浮幅度一般不超过 50%，最高不超过 70%；而现在一些网贷，小贷公司利率上浮幅度却达到了基准利率的 4—6 倍，呈现高收益，高风险的状况。变化之九是传统的普惠金融贷款方式非常重视贷款用途的控制，生产性，消费性；指定性，非指定性用途的界限非常清楚，经常出现一些非必要的人为束缚。而新的模式却基本打破了这种界限，贷款用途的灵活性大大提升。变化之十是过去大金融机构往往把互联网金融业态下的第三方服务机构看作是异己，往往给予排斥和轻视。但在科技和市场的冲击下，这种垄断和高傲已经被打破了：银行普遍和第三方支付公司建立了合作关系，甚至演变成为“帐房先生”。许多从事经纪，大数据分析的互联网金融企业，成

PBCSF

为银行的专业合作者，银行也开始向小贷公司，消费信贷公司，私募基金等提供授信业务，小企业和大机构开始构筑良性互动的市场氛围。变化之十一是政府和监管机构对互联网金融在普惠金融中的促进作用更加重视。我国金融准入边界一直是比较严格的，金融牌照一照难求。这当然和金融机构的社会属性和风险特征密切相关。客观而言，互联网金融机构在普惠金融领域的确是快速成长，这一方面体现在普惠金融本来就是蓝海市场，容易为互联网金融业态中的小企业，新业务提供发展空间；另一方面，也和监管机构，政府的支持关系直接相关，政府和监管机构并未设限过多，往往鼓励成长，以至于有的业态，有的企业野蛮成长，虽然形成了一些风险，但却汇聚成强大的聚合力，滋润着普惠金融的田野。可以说，正是中国普惠金融的这片沃土，才能催生出互联网金融这棵参天大树。

六、我国普惠金融发展面临的新课题

综上所述，普惠金融是个大市场，大体系，大问题。但就构成普惠金融的核心要素看，却是由三重关系组成的：一重关系是金融机构，形成市场的供给要素，第二重关系是接受服务的个人和企业，构成社会的需求要素；第三重是政府和监管者，构成普惠金融市场供求的调节要素。三者的关系如同一个三角形，底边是政府和监管者，两边分别是供求两端，三角形中间则是普惠金

PBCSF

融市场的空间和密度。三角形越稳健，三条边越协调，市场就越活跃和越发达。

目前看，我国普惠金融市场的三角形关系已经形成，但尚不够稳定和协调，所以还存在许多问题和矛盾。

首先从供給一方，即金融机构提供的服务来看，面临着传导机制依然不畅通的制约。首先在认识上需要提高站位，在大局上有自觉意识，在道德上有奉献意识，在业务上有前瞻意识，解决不想贷，不敢贷的问题。其次是提升能力。除了前面所说实现普惠金融专营化需要建立发挥好6个独立系统的作用以外，目前要特别重视健全 IT 系统，使之真正能够适应数字化转型，真正能够提供合适产品，真正能够创建风控和盈利模式。同时提升人员素质，使从业人员真正了解市场，真心投入市场，真正服务市场。

从普惠金融的需求端来说，普惠金融说到底是个发展问题，也是一个长时期的课题。普惠金融需要在市场环境下运行，需要建立良性循环体系。目前除了要继续加强信用环境建设外，重要的是培育金融意识，熟悉金融环境，梳理金融需求，找到解决方案。现在的创业者往往是技术专才，并不了解金融市场，缺乏融资的能力和技巧。一些金融机构与市场相隔较远，对需求反应迟滞，普遍存在“难贷款”“贷款难”“不会贷”的问题。在这种情况下，如何打通需求两端，把供给和需求要素结合起来，非常迫切和必要。目前，一些公共数据平台和金融科技公司掌握了大量

PBCSF

需求信息和防范风险的工具，但又缺乏金融要素供给能力，能否应运而生一些类似于保险经纪的融资中介，真正搭起桥梁，沟通需求，值得充分期待。

对市场调节者的政府和监管部门来说，目前制定的政策，特别是财政税务，差别监管的措施正在发挥效力，需要坚持和完善下去。当前应予关注：一是增强政策的稳定性和可预期性，避免摆幅过大或难以适从；二是尊重从业者的选择权和创新能力，继续开拓市场的深度和广度。三是搞好分类指导。发达地区和欠发达地区都存在普惠金融的需求，但存在的程度，解决的难度和方式都有不同，在政策激励上更应向欠发达地区倾斜。例如目前对授信 1000 万元以下的小微企业贷款实行税收优惠和专项考核制度，但在并未严格区分是单个银行对单户企业的授信额度还是多家银行的联合授信总额，实践上很容易产生“垒大户”或监管套利的现象。在发达地区，1000 万元的授信企业是小企业，但在欠发达地区，却可能是大企业；倘若是同样的优惠标准，会把更多的信贷资源，进而是财政资源虹吸到发达地区和更大的企业。四是着力解决数据碎片化问题，这是目前单个互联网金融企业难以企及的。例如目前对个人的金融信息征集如何把保护隐私与规范管理，开放有度结合，仍然有薄弱环节；围绕产业链，物联网等发展，建立可靠的数据链，为微小企业融资提供大数据和票据，保理和多方式的融资服务，为银行获客提供可靠依据。五是要适度平抑

PBCSF

利率。普惠金融的融资对象本来就是弱势群体，生存状况十分艰难，但却承受着最高的利率。随着大数据运用和社会信用环境的改善，普惠金融的成本和风险会逐步下降，信贷利率也应下调。要避免让参与普惠金融的企业获得暴利，这无论从公平性，道德境界上都要警惕和调整。

PBCSF

联系人：刘婧　　邮 箱：liuj@pbcsf.tsinghua.edu.cn