

研究报告

(2019年 第2期 总第28期)

2019年1月20日

关于我国现阶段普惠金融发展的若干问题

润博数字金融研究中心

【摘要】 本文主要研究了现阶段我国普惠金融发展的若干问题。首先整理了西方发达国家和我国普惠金融的若干演变历程，并在此基础上梳理和总结出了普惠金融的内涵和相关特征。其次，就普惠金融的专营化问题、互联网金融和普惠金融的竞合关系、普惠金融三重关系的协调和拓展问题进行了一些探讨分析。

在普惠金融的专营化问题上，本文认为普惠金融受惠主体和区域必须界定清晰与准确，做到数量上可度量，质量效益上能核算，政策扶持上要精细。而实现的路径，就是普惠金融必须专营化，并以此提出实现普惠金融专营化需要建立的6个独立系统。

在互联网金融和普惠金融的竞合关系上，本文通过对比分析，

总结了互联网和大数据技术在普惠金融领域的应用所产生的服务方式和服务效果的十一点变化。正是有中国普惠金融的这片沃土，才孕育出了互联网金融这棵参天大树。

在普惠金融三重关系的协调和拓展问题上，构成普惠金融的核心要素大致由三重关系组成：一重关系是金融机构，形成市场供给要素；第二重关系是个人和企业，构成社会的需求要素；第三重关系是政府和监管者，构成普惠金融市场供求的调节要素。普惠金融市场的三角形关系虽然已经形成，但尚不够稳定和协调，从金融机构方面来看，面临着如何进一步端正态度的考察、如何加强能力建设等问题；对市场调节者的政府和监管者来说，目前制定的政策，特别是财政税务，差别监管的原则正在发挥效力，需要继续坚持和完善。



目 录

一、普惠金融的内涵和特征	1
二、关于普惠金融的专营化问题.....	7
三、关于互联网金融和普惠金融的竞合关系	10
四、关于普惠金融三重关系的协调和拓展问题	13





关于我国现阶段普惠金融发展的若干问题

张云

(润博数字金融研究中心)

今年1月4日上午，李克强总理到三大银行视察了这些银行的普惠金融部，并在银保监会召开了座谈会，就做好我国现阶段普惠金融工作发表了重要讲话。当天下午，人民银行就宣布下调存款准备金率1个百分点，响应之快，幅度之大，为近年来所罕见。这至少说明了几个重要问题：一是普惠金融工作越来越重要，已经纳入到一个大国总理的重要议事日程来对待；二是运用货币政策和金融监管方式调节和推动普惠金融工作已经成为重要手段；三是现阶段的普惠金融工作依然存在短板，需要尽快弥补和改善；四是普惠金融部是国有大银行的重要节点，对发展普惠金融承担着重大使命。

有鉴于此，就现阶段我国普惠金融发展的若干问题，浅谈一些认识和看法。

一、普惠金融的内涵和特征

普惠金融是个老话题，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，普惠金融既是一个金融企业的经营策略和战略眼界问题，也是一个社会和政府实现均衡发展，缩小贫富鸿沟的政治议题和道德选项。

普惠金融是个世界性课题，在西方发达国家，也存在普惠金融的需求，金融机构也需要提供普惠金融服务。例如现今美国第一大商业银行——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的界定。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。

我国的普惠金融，也经历了漫长的演变过程，从近代金融的发展过程里看，在旧中国时期，就已经演化出一些金融互助组织，民间借贷也成为一种普遍形式。只是后来的评论负面多过正面。

新中国成立后，中国的普惠金融组织和服务方式处在不断调整和演变中。从阶段性变化分析，第一阶段，成立了普惠金融服务机构，确定了专门的服务方式和对象，比较典型的是农业银行，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，服务对象进一步扩大，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，服务的对象也将个人助学，扶贫，消费贷款需求等囊括进来。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获客和风险防范问题，第三方支付，P2P和各种小贷公司的发展，打破了垄断，冲破了藩篱，开辟了新的天地。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和推动。

所谓普惠金融是个新概念，是指出现这个概念的时间并不长。首先是由联合国在2005年提出来的。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，联



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，利用信息技术提供现金存取、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。

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。对企业而言，新的指标体系则意味着在完善征信、风控的能力，在大数据、云计算、移动互联等方面展开新一轮的竞争，对个人而言，以往的交易信息可以成为资产，个人金融身份的重要性凸显了出来。

2013年11月12日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过《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。鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品”。从党和国家全局工作的高度，对发展普惠金融的方向



给予了明确揭示。2015 年《政府工作报告》提出，要大力发展普惠金融，让所有市场主体都能分享金融服务的雨露甘霖。随后，国务院颁布了推进普惠金融发展规划（2016—2020 年），明确提出：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。

通过以上阐述和定义，可以认识到：普惠金融是一个体系，至少包含了以下几个特征：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. 提供普惠金融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. 普惠金融必须是适当和合理的，在现阶段首先是解决有和无的问题，然后进一步解决多和少，差和优的需求。4. 普惠金融的供给首先是弱势群体的信贷业务，但同时包括了公共金融服务的广泛覆盖和能力培育，例如存款，结算支付，理财，投资等基本服务。对金融机构则包括了资产，负债和中间业务的各个领域。5. 普惠金融的



市场体系是立体的，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。6. 普惠金融要立足于运用现代科技手段，通过互联网，大数据等平台提升效率、风控能力和获益水平。7. 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。

二、关于普惠金融的专营化问题

我国的普惠金融业务具有和世界其他国家相同的特征和性质；但也由于社会制度和发展水平的差异，具备不同的特色和要求。从金融机构的功能，金融市场的层次，服务对象和服务区域的界定，服务手段的准入等维度来考察，大体需要明晰几个界限：一是服务功能，区别在于金融机构是全国性，区域性，属地化还是社区性，涉及对每一类机构管理的要求和实现普惠金融服务的途径都不尽相同。二是金融机构是综合化还是单一经营，涉及在“分业监管”的体制下，不同发展目标，不同经营模式，不同政策工具的选择运用和准入等都有差别。三是服务对象，虽然都是弱势产业，弱势群体，但国家对这类群体往往会有特别的定义和认定标准，往往也因为区域发展水平和能力不同，标准会有差别。涉及业务如何考核评价，补贴如何实现，激励约束如何到位等。服务标准也要从这个理念出发，从覆盖率，获得率，获得程度等方面认定评价。四是服务效率和服务质量，包括服务链条长短，审批层次高低，所需信息多寡，线上还是线下等方面设定和鉴别。

涉及经营功能大小，授权和产品，业务的准入条件等。五是持续的服务能力建设，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感及风险管控能力，资本补充和财务持续能力等，涉及金融机构的发展能力，品牌形象以及政府和监管机构的业绩，服务对象的受惠程度等。

而明晰这些界限的前提，就是普惠金融受惠主体和区域必须界定清晰与准确，做到数量上可度量，质量效益上能核算，政策扶持上要精细。而实现的路径，就是普惠金融必须专营化。所以，目前金融机构无论大小，所有制性质无论国有民营，都在普遍设立普惠金融事业部，进行专营化管理和经营。

金融机构的普惠金融业务实现专营化管理，目前主要是建立几个单独的专营化体系：

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，内部运作传递通道，评级授信和审批的平行化运作等，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，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，又能够适应辅助决策，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，避免出现漂移。

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，需要考虑配置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，专门的资本占用计划，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单位，个人的奖惩密切挂起钩来，体现正向激励和约束。

三、关于互联网金融和普惠金融的竞合关系

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运用，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，掀起了服务方式和服务效果的革命性变化。

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面对面服务，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，不间断的服务，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”。

变化之三是过去的采信方式必须立足于“现场调查”，签约立足于“面签”，而现在完全可以根据大数据分析和互联网提供的平台，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同，履行契约。

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企业或个人账户后才可以使⽤。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，现在却基本转换成电子查证，电子扫描，电子传输，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，现在却转换成依靠大数据掌握的信用记录作为评授信的基本依据，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足力能及的范围，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有限度，大银行的利率上浮幅度一般不超过 50%，最高不超过 70%，而现在利率上浮幅度却达到了基准利率的 6-8 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“打酱油的钱不能买醋”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。我国的金融准入边界一直比较严格，金融牌照一照难求，令人望而却步。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的，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，政府的支持力度直接相关，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，有的企业和项目野蛮生长，虽然形成了一些风险，但却汇聚成强大的阳光，普照在普惠金融的田野里。可以说，正是有中国普惠金融的这片沃土，才孕育出了互联网金融这棵参天大树。

四、关于普惠金融三重关系的协调和拓展问题

综上所述，普惠金融是个大市场，大体系，大课题。但就构成普惠金融的核心要素看，大致却是由三重关系组成的：一重关系是金融机构，形成市场供给要素；第二重关系是个人和企业，构成社会的需求要素；第三重关系是政府和监管者，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，三角形中间的区域则是普惠金融市场的空间和密集度。三角形越稳健，三条边越协调，市场就越活跃和越发达。

目前来看，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，所以还存在许多扭曲和矛盾。

首先从供给一方，即金融机构方面来看，面临着如何进一步端正态度的考察。是不是依然有应付的倾向，上动下不动，嘴动手不动，甚至应付差事，蒙混过关，弄虚作假；是不是有对立的情绪，将普惠金融当作是高风险，低收益的边缘业务等，都要避免和纠偏。实质上，近年来在各项激励措施的引导下，普惠金融业务在许多地区，许多产品上已经可以实现良性平衡，甚至成为

比较稳定的收入来源。举两个例子来说明问题：

案例一：2013 年到 2017 年农行西藏分行农户贷款的变化。

西藏自治区并没有设立农村信用社，农户贷款主要由农行发放。到 2017 年末，西藏农行的农牧民贷款户共 53 万户，比 2013 年末增加 6 万户；贷款余额 215.82 亿元，比同期增加 121.66 亿元。户均贷款余额 4.06 万元，同比增加 2.9 万元。农牧民贷款获得率超过 90%，成为全国农牧户贷款获得率最高的省区。同期不良贷款率 0.16%，同比降低 0.14 个百分点。存贷款利差 4.52%，同比提升 0.75%。4 年间，共设立了各类“三农”金融服务网点 5271 个，同比增加 3852 个，行政村覆盖率达到 81.5%。

案例二，农行宁夏分行固原地区分行 2013 年到 2017 年农户贷款的变化。

固原地区是中国目前最贫穷的农村地区之一，史称“苦脊甲天下”。2017 年末，该行贷款农户 1.28 万户，比 2013 年增加 70.83 万户。贷款余额 12.82 亿元，同比增加 6.91 亿元。农户贷款占各项贷款余额之比为 25.28%，同比增加 2.91 个百分点。农户不良贷款率 0.14%，同比下降 0.03 个百分点。存贷利差 4.63%，同比下降 1.17%。人均净利润 55.43 万元，同比增加 30.84 万元。

通过这两个案例可以看出，尽管可能会有一些不可比因素，例如西藏对金融机构的补贴较多，固原地区回族素有经商的习惯，贷款质量相对较高等。但贫困的制约因素也是显而易见的。所以



是否可以得出一个结论：金融机构参与普惠金融服务与自身的发展目标并不矛盾，只要自身精心组织和管理，同时与当地政府，客户，监管机构，其他金融机构等密切协同，形成合力，这项业务是可以实现良性发展的。

金融机构面临的第二个问题是如何加强能力建设。除了前面所说实现普惠金融专营化需要建立6个独立系统以外，目前要重视健全IT系统，使之真正能够适应数字化交易，真正能够提供合适产品，真正能够创建风控和盈利模式。同时着力提升人员素质，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，除了需要继续加强信用环境建设外，最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，把融资问题往往看成是财务人员的职责，而财务人员也往往就事论事，对快速变化的形势把握难得要领。金融机构由于与市场相隔较远，对需求反应较慢，普遍也存在“难贷款”的问题。在这种情况下，能否应运而生一些融资中介，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者来说，目前制定的政策，特别是财政税务，差别监管的原则正在发挥效力，需要继续坚持和完善。目前应当关注的问题，一是增强政策的稳定性和可预期性，避免摆幅过大和难以适从；二是尊重从业者的选择权和创新力，

不能“一朝被蛇咬，十年怕井绳”，以勇于担当的精神，继续开拓市场的深度和广度。三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，保理以及多方式的融资服务，为银行获客提供可靠依据，显然已经十分迫切。四是要适度平抑价格。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和成本。随着大数据运用和社会信用环境的改善，随着各项支持措施逐步到位，普惠金融的成本和风险会逐步下降，信贷的利率也应随之下调。要避免让参与普惠金融的企业长期享有暴利，这无论从公平性，道德境界上都是要警惕和调整的。

联系人：刘婧

邮箱：liuj@pbcfsf.tsinghua.edu.cn
