绿皮书（精简版）GREEN PAPER（Compact Version）

普惠金融国家发展战略

中国普惠金融发展报告（2016）

THE REPORT OF FINANCIAL INCLUSION DEVELOPMPENT IN CHINA (2016)

主 编：贝多广

执行主编：李 焰

**主 编**：贝多广

**执行主编**：李 焰

**特别顾问**：王 君

**编写委员会**：

贝多广 李 焰 莫秀根 马九杰 刘澄清 伍 聪 吴跃华 李纪珍 李 胜

**编写人员**：

贝多广 李 焰 莫秀根 高 魏 郑海荣 赵 萌 范小俊 罗 煜 张 锐 刘成诚 李 燕 陆世新 黄大庆 吴滋兴 陈宇琪 李 卓 张迎新 曾恋云 施佳宏 琚聪怡 陈新宇 李洋锐 王佐 佟文昭

鸣谢！

感谢以下单位和机构为本报告提供资助和支持!

**资助单位和机构：**

中国民生银行总行

蚂蚁金融服务集团

**支持单位和机构：**

广西外资扶贫项目管理中心

广西百色市金融办公室

福建省宁德市金融办公室

广西田东县人民政府、扶贫办、金融办、银监办、人民银行、农商行、北部湾银行、农业银行

广西平果县县人民政府、扶贫办、金融办、人民银行、农商行、农业银行

甘肃省景泰县人民政府、人民银行、信用社

甘肃省景泰县人民政府、人民银行、信用社

中国人民大学国家发展与战略研究院

海南省农村信用合作联社

蚂蚁金融服务集团

京东金融集团

VISA中国

海南农信社

中和农信

**前 言**

（周一提供文稿）

目录

[第一部分 普惠金融国家发展战略 1](#_Toc458784088)

[第一章 制订战略的背景和意义 1](#_Toc458784089)

[一、 发展普惠金融的全球共识 1](#_Toc458784090)

[二、 包容性增长和普惠金融 1](#_Toc458784091)

[三、 中国普惠金融现状 2](#_Toc458784092)

[四、 普惠金融国家战略的意义 2](#_Toc458784093)

[第二章 战略的目标 3](#_Toc458784094)

[一、 金融可得性和“最后一公里” 3](#_Toc458784095)

[二、 普惠金融与扶贫 4](#_Toc458784096)

[三、 普惠金融与贫困人群的能力构建 5](#_Toc458784097)

[四、 数字化普惠金融 5](#_Toc458784098)

[五、 普惠金融中的中小微企业和创业创新 6](#_Toc458784099)

[第三章 规划的解读 7](#_Toc458784100)

[一、 《规划》的总体架构和思路 7](#_Toc458784101)

[二、 《规划》的具体解读 7](#_Toc458784102)

[三、 可以进一步加强和完善的内容 9](#_Toc458784103)

[第四章 战略的实施 10](#_Toc458784104)

[一、 基本原则：政府引导、市场主导 10](#_Toc458784105)

[二、 政府用力所在：普惠金融基础设施建设 11](#_Toc458784106)

[三、 政府部门的协调机制 13](#_Toc458784107)

[四、 战略实施路线图 14](#_Toc458784108)

[第二部分 如何发挥政府的引导作用 16](#_Toc458784109)

[第五章 弥补市场失灵的手段 16](#_Toc458784110)

[一、 普惠金融中政府的作用：理论视角与国际实践 16](#_Toc458784111)

[二、 普惠金融政策框架：国际性综揽及经验事实 18](#_Toc458784112)

[三、 对中国普惠金融政策与农村金融供给侧改革的启示简析 20](#_Toc458784113)

[第六章 专题讨论：政府在农村金融改革中的引导作用----广西田东县金融改革 20](#_Toc458784114)

[一、 田东县农村金融改革的主要工作 20](#_Toc458784115)

[二、 政府的积极作为 21](#_Toc458784116)

[三、 市场自主经营 25](#_Toc458784117)

[四、 农村金融改革的效果 26](#_Toc458784118)

[五、 讨论与建议 28](#_Toc458784119)

[案例一： "桂盛通"--一种惠农的非现金支付产品 29](#_Toc458784120)

[案例二：田东县农村金融信用体系建设 31](#_Toc458784121)

[案例三：建档立卡，金融精准服务贫困户——景泰县农村信用社延伸金融服务 33](#_Toc458784122)

[案例四 福建省屏南县小额信贷促进会的探索与实践 36](#_Toc458784123)

[第三部分 普惠金融指标体系的建设 39](#_Toc458784124)

[第七章 普惠金融发展评价的理论与方法 39](#_Toc458784125)

[一、 普惠金融发展评价的意义 39](#_Toc458784126)

[二、 普惠金融指标体系研究的现状 40](#_Toc458784127)

[三、 对我国普惠金融指标体系设计的思考 41](#_Toc458784128)

[第八章 普惠金融指标体系的构建 42](#_Toc458784129)

[一、 普惠金融指标体系构建目的和原则 42](#_Toc458784130)

[二、 普惠金融指标体系设计思路 43](#_Toc458784131)

[三、 普惠金融指标体系的构成 44](#_Toc458784132)

[第四部分 机构的发展与创新 45](#_Toc458784133)

[第九章 微型金融机构的创新 45](#_Toc458784134)

[一、 微型金融机构的创新动力 45](#_Toc458784135)

[二、 微型金融机构的创新类型 46](#_Toc458784136)

[三、 微型金融机构的创新效果 47](#_Toc458784137)

[四、 微型金融机构的创新发展方向 47](#_Toc458784138)

[案例五：中和农信的改革实践 47](#_Toc458784139)

[案例六：海南农信社小额贷款探索和实践 50](#_Toc458784140)

[案例七：金融技术与创新——宜信普惠金融案例 52](#_Toc458784141)

[第十章 数字化普惠金融探索——电商+供应链金融 55](#_Toc458784142)

[一、 农村供应链金融的价值 55](#_Toc458784143)

[二、 中国农村供应链金融的模式与现状 59](#_Toc458784144)

[三、 电商+农村供应链金融——模式创新与价值提升 60](#_Toc458784145)

[案例八：蚂蚁金服的农村供应链金融——蒙羊项目 65](#_Toc458784146)

[案例九 京东的农村供应链金融：京农贷—先锋贷 68](#_Toc458784147)

[第十一章 数字化普惠金融的探索 70](#_Toc458784148)

[一、 数字普惠金融的概念 73](#_Toc458784149)

[二、 数字普惠金融的发展 73](#_Toc458784150)

[三、 数字普惠金融的核心要素 73](#_Toc458784151)

[四、 数字普惠金融的优势 74](#_Toc458784152)

[五、 数字普惠金融的风险 74](#_Toc458784153)

[六、 数字普惠金融发展中的主要政策问题 74](#_Toc458784154)

[第十二章 格莱珉银行与中和农信模式的比较 74](#_Toc458784155)

[一、小额信贷机构的分类 74](#_Toc458784156)

[二、社会事业模式和商业化模式的比较 76](#_Toc458784157)

[三、格莱珉中国和中和农信的比较 77](#_Toc458784158)

[四、结论 79](#_Toc458784159)

[第五部分 评价普惠金融发展的社会效果 81](#_Toc458784160)

[第十三章 农村普惠金融改革的宏观与微观效果 81](#_Toc458784161)

[一、 金融改革对宏观经济增长的影响 81](#_Toc458784162)

[二、 金融改革的微观成效 83](#_Toc458784163)

[三、 金融改革增加农村居民收入 84](#_Toc458784164)

[四、 结论与建议 86](#_Toc458784165)

[第十四章 农村金融服务的扶贫作用 88](#_Toc458784166)

[一、 贫困群体的贷款需求弹性 88](#_Toc458784167)

[二、 小微金融机构的供给能力 89](#_Toc458784168)

[三、 农村信贷的供需平衡 89](#_Toc458784169)

[四、 利率干预对贫困户的影响 91](#_Toc458784170)

[五、 授信额度不当的排除作用 91](#_Toc458784171)

[六、 附加条件阻碍贫困户获得金融服务 92](#_Toc458784172)

[七、 民间借贷活跃反映机构贷款不足 93](#_Toc458784173)

[八、 基础设施缺乏阻碍普惠金融发展 93](#_Toc458784174)

[九、 结论 94](#_Toc458784175)

# 普惠金融国家发展战略

## 制订战略的背景和意义

### 发展普惠金融的全球共识

最近一个时期，全球经济发展中出现的种种危机和问题，都与金融有密切关系。金融的不稳定性常常引发普遍性的经济动荡、增长停滞，而金融对弱势群体的天然排斥，对收入差距扩大化起到推波助澜的作用。这种经济动荡和差距扩大化，往往又是社会动荡的导火索。无论是发展中国家，还是发达国家，必须把金融的稳定性和普惠性提高到国家发展战略的层面加以考虑。

### 包容性增长和普惠金融

普惠金融与包容性增长具有深刻的内在联系。包容性增长主张将所有群体特别是“边缘人群”纳入经济体系中，使得人民能够平等分享经济发展带来的好处，并为经济发展注入新的动力；而普惠金融则强调将所有群体特别是被金融排斥的人群纳入到金融体系中来，使得各类群体都能够得到合适的金融服务，并以此促进经济发展和社会改善。从两者的主张和措施来看，实际上，普惠金融可以被包含在包容性增长的范畴之内，是包容性增长在经济金融领域的一项具体措施。

### 中国普惠金融现状

最近十年，普惠金融在中国发展“速快面广”，第一，在过去三十多年的改革开放进程中，中国已经形成了比较完整的金融体系；第二，中国政府高度重视普惠金融发展，已经发布了一系列政策文件；第三，数字化技术发展这成为普惠金融发展的引擎。数字金融指的是以数字方式发展的金融。

普惠金融也面临着各种挑战，第一，金融结构失衡，金融机构倾向于国有企业、大型企业和高净值人群等“高端客户”；第二，金融基础设施薄弱，缺乏量化指标体系、社会征信系统、农村支付系统等，是进一步发展普惠金融的重要障碍；第三，部分群体由于金融知识匮乏而被排斥在外。

### 普惠金融国家战略的意义

2016年1月，中国政府颁布《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》（简称《规划》）。首先，《规划》明确战略方向和目标，有利于凝聚共识、协调利益关系；第二，有利于厘清普惠金融发展的基本条件、面临挑战和解决方案，从战略层面应对政治、经济、社会、文化等方面的新变化；第三，有利于提高普惠金融发展效果。

## 战略的目标

普惠金融最根本的目标，是解决金融可得性及“最后一公里”问题，此外，扶贫、能力建设、普及金融教育和数字化普惠金融也是普惠金融发展的战略重要目标。

### 金融可得性和“最后一公里”

金融可得性衡量金融消费者能否以合理的成本获得合适的金融服务，包含服务获得能力、供给能力和基础设施完善程度等。服务获得能力受到地理或生理条件、证明或基础资料不足、服务成本过高、金融知识和经验缺乏等限制。

服务门槛高和产品单一影响金融机构供给能力。传统金融体系门槛高，融资金额、客户资质、抵质押品、资金监管等要求严苛，其结果是把弱势人群排斥在外。金融产品单一，不能满足多元化的合理需求，不利于实现金融公平和权利。

基础设施是金融服务载体和渠道，包含支付结算体系、金融服务网点体系、移动金融和互联金融体系、金融监管体系、社会信用体系、消费者保护体系等。不均衡合理的基础设施限制金融供给和服务获得能力。

金融可得性缺失表现为“最后一公里”现象。在服务获得能力、供给能力和基础设施不足的综合作用下，金融产品和服务因“最后一公里”而不能送达目标群体，尤其是农村贫困低收入等弱势群体。

提高金融可得性，最迫切的任务是要解决“最后一公里”问题。一方面要因地制宜，考虑不同区域的实际情况，制定有针对性的具体措施；另一方面要综合考虑，从消费者、提供者和金融基础设施三个角度入手，积极发挥各类主体的作用。

### 普惠金融与扶贫

大多数普惠金融实践以减贫为主要目标。围绕普惠金融和扶贫的争论包括（1）普惠金融应不应该把扶贫作为目标和（2）普惠金融有没有扶贫效果。

至今的讨论和研究结果没有得出一个明确定论。中国普惠金融研究院对广西田东县历时8年的金融改革进行评估，发现普惠金融确实促进宏观经济增长，同时缩小分配不均。

因此，扶贫应是普惠金融的一个重要目标，但不是唯一的目标。其目标应当多元化，其宗旨应当放在经济发展和社会改进上。

### 普惠金融与贫困人群的能力构建

贫困人群是普惠金融发展的重要对象，缺乏金融能力是其特点之一。发挥普惠金融能力构建的作用，提升贫困人群的各方面能力，也是跳出贫困恶性循环的重要举措。

普惠金融可以（1）促进贫困人群形成自己的资产、经营自己的事业，提高生产能力；（2）帮助贫困人群平滑消费和管理风险，提高生活能力；（3）普及金融知识，灌输金融理念，提高服务对象的金融素养，提高贫困人群金融能力。

### 数字化普惠金融

数字化普惠金融能够在提高金融可得性方面发挥独特的作用。目前，数字化普惠金融的基本模式是通过“数字化账户（银行或企业金融机构）+数字化交易平台（网络运营商、其他非银行机构、银行）+数字化终端（代理或消费者）”进行支付、转账、储蓄、保险、借贷、证券以及其它金融相关业务。

发展数字化普惠金融可以提高金融可得性。首先，数字化普惠金融具有方便快捷的特点；其次，同时降低供方和消费者成本，有利于小额、零碎的资金收付和储蓄等业务，便于贫困人群获得和使用金融服务；再次，使金融服务和日常生活更紧密地结合起来；最后，有利于拓展金融服务和管理金融风险，精确地为消费者提供额外的、特定的金融服务。

### 普惠金融中的中小微企业和创业创新

普惠金融以中小微企业作为链接创业创新的纽带。中小企业是经济发展的重要动力，其数量众多，分布广泛，吸纳了大量的尤其是底层劳动力，在经济增长和社会稳定等方面发挥重要作用。中小企业在应用新技术、尝试新产品、开发新市场、进入新产业和采用新思路等方面，机制灵活和创新活跃，使之成为发展的动力。由于风险、信息、成本和制度等因素，中小企业获得金融服务，特别是信贷支持的难度大，这种状况在经济下行时尤为明显。普惠金融发展，能够解决中小企业融资问题，保持其活力，促进其创新性。

## 规划的解读

### 《规划》的总体架构和思路

《规划》在借鉴国际经验与体现中国特色相结合、政府引导与市场主导相结合、完善基础金融服务与改进重点领域金融服务相结合三个指导思想的指引下，以“健全机制、持续发展，机会平等、惠及民生，市场主导、政府引导，防范风险、推进创新”等为原则，有效提高金融服务的覆盖率、可得性和满意度，明显增强人民群众对金融服务的获得感。力争在规划期末到达国际普惠金融发展中上游水平。

### 《规划》的具体解读

#### 关于普惠金融的范畴和服务对象

《规划》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”，这既给我国的普惠金融下定义，同时也界定了普惠金融的范畴和服务对象。

#### 关于普惠金融的发展模式和宗旨

《规划》指出普惠金融立足于“商业可持续原则”，要“确保普惠金融持续发展”，“尊重市场规律，使市场在金融资源配置中发挥决定性作用”，“实现社会效益与经济效益的有机统一”，这都说明了商业可持续是我国普惠金融发展的主要模式。

《规划》确了普惠金融的总体目标是，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，提高金融服务的覆盖率、可得性和满意度。从经济社会全面发展和人民生活水平提高的高度来为普惠金融确定发展模式和宗旨。

#### 从我国国情出发并借鉴国际经验

《规划》充分考虑我国的金融机构体系、金融产品结构、金融基础设施情况、法律法规和政策体系、行政和管理体制的实际情况，借鉴国际发展普惠金融的经验，在普惠金融的范畴和服务对象、发展模式和宗旨等方面与国际主流观点保持一致。

#### 强调金融体系构建、金融制度完善和金融基础设施建设

《规划》提出发挥传统金融机构和新型业态主体的积极性和能动性，构建金融体系；逐步制定和完善普惠金融相关法律法规，形成系统性的法律框架；改善普惠金融发展环境，促进金融资源均衡分布，改善农村金融设施。

#### 鼓励创新

创新贯穿《规划》始终，包括理论研究、发展方式、制度体系、产品和服务、业务模式、评估体系、国际合作等方面的新思路、新方法和新举措。

### 可以进一步加强和完善的内容

#### 加强普惠金融发展目标的可衡量性

《规划》中制定的普惠金融发展目标多是定性的，衡量目标完成进度比较困难，后续的反馈修正工作也会受到影响，因此这一点有待完善。

#### 建立普惠金融数据体系

《规划》强调“建立健全普惠金融信用信息体系”，“建立普惠金融统计体系”，“设计形成包括普惠金融可得情况、使用情况、服务质量的统计指标体系”，“开展普惠金融专项调查和统计”，“加快建立推进普惠金融发展监测评估体系”等内容，如果能从国家层面上把这些方面都整合为统一而全面的“普惠金融国家数据体系”，将有助于推动普惠金融的进一步发展。

#### 制定实施路线图和明确政府引导责任

《规划》明确提出“政府引导、市场主导”的原则。但是没有明确何为引导，如何去引导，也没有明确和阐述“谁来实施和如何实施”。因此，制定实施普惠金融发展战略的路线图很有必要。

## 战略的实施

### 基本原则：政府引导、市场主导

由于种种主客观原因，部分群体特别是贫困人群和中小微企业不能获得足够的适当的金融服务，而常常出现市场失灵。政府应当弥补市场失灵，在统筹规划、均衡布局、组织协调、政策扶持等方面起到引导作用。此外，政府还应担负起有效监管和保护处于弱势的消费者的职能。

金融本身是市场的产物，具有明显的市场特征，受市场规律支配。坚持“政府引导、市场主导”的基本原则，就是要正确认识政府和市场的关系，把握好各自的“度”。由于市场失灵，政府要给予引导，但政府切不要因此越位。

### 政府用力所在：普惠金融基础设施建设

#### 指标体系

完善普惠金融指标体系具有重要意义，首先，为发展状况定性分析提供数据来源，为制定有针对性的总体性战略和具体措施提高依据；其次，使目标具有“可衡量性”，便于监测实现目标情况；再次，有利于实时监测和评价战略实施进度和效果，修正和改进战略措施；最后，有利于总结各地区普惠金融发展经验，进行国际间、地区间发展状况横向对比。因此，普惠金融数据指标体系贯穿普惠金融发展战略的始终，是重要的普惠金融基础设施。

#### 征信体系

信息不对称阻碍普惠金融发展。一方面，由于无法提供合乎要求的基础资料或文件证明，边缘人群和小微企业，要么得不到适当的金融服务，要么“过度负债”。另一方面，可能会导致供方信贷资产组合的整体质量恶化和运营费用增加。信息不对称也会加大监管难度，增加系统和非系统性金融风险。建设普惠金融征信体系，应当成为金融基础设施建设的重点。

#### 支付体系

支付结算体系是最具备普惠性的金融基础设施，可以从整体上降低交易成本，提高交易效率和交易安全性。虽然我国银行间支付结算体系健全，金融网点覆盖率较广，支付结算硬件设施渗透率不断提高，但社会公众仍较习惯使用现金进行支付结算，部分群体因为地处偏远或者不具备金融知识，仍然不能或不愿使用非现金支付结算方式。支付体系仍有很大发展空间。

#### 机构体系

机构体系包含金融机构和非金融机构，他们都可以发挥比较优势，选择合适的经营范围和目标人群。传统金融机构业务合规，流程规范，商业可持续性强，有能力提供低成本的服务。新兴的以互联网和数据技术为依托的各类非金融机构，服务灵活、快速、成本低，具有很高的潜在普惠价值。建立多层次、多样化的机构体系是发展普惠金融的重要举措。

#### 监管体系

由于金融服务的公共属性，要求金融监管机构对于金融服务提供者进行必要的监管，包括在资本金、消费者保护、风险控制、信息系统、合规流程、利率、资本准入、税收和会计准则应用等方面做出规定并监督实行。

普惠金融监管要考虑以下因素：第一，普惠金融监管是否增加了成本；第二，增加的成本是否会转嫁到消费者身上；第三，相对较小规模，是否损害金融的系统稳定性；第四，普惠金融的客户普遍金融知识不足、抗风险能力较差，需要格外强调消费者保护。第五，新兴的数字化普惠金融形式的风险特征异于传统的金融业务，监管体系和监管方式要做出相应调整。

### 政府部门的协调机制

建立发展普惠金融的沟通协调机制，是促进普惠金融平衡稳步发展的重要机制。应考虑几方面的问题：第一，建立一套稳定的协调制度，确保在落实和执行普惠金融发展战略具体措施时都能够实现群策群议、良好沟通和协调运作；第二，在现阶段分业监管的情况下，设立普惠金融领导小组；第三，在利益相关者众多、各市场主体和社会公众有不同利益诉求的情况下，只有协调好各方利益关系，才能确保相关政策和措施的顺利实施。因此，应考虑将市场主体和社会公众的代表也纳入普惠金融协调机制之中。

### 战略实施路线图

普惠金融战略应当随着我国普惠金融发展水平的提高而不断演进，参考国际金融公司（IFC），普惠金融的发展水平可以被划分为构建基础、促进融入、提升广度、较高水平等4个阶段。

这4个阶段可以作为递进式普惠金融发展的路线图。它简单清晰，可以确保目标导向的普惠金融发展战略的实施。我国目前普惠金融的发展水平处于“构建基础”阶段和“促进融入”阶段之间，因此，战略的重点应当放在包括“软件”和“硬件”在内的金融基础设施建设上。

概括地说，发展普惠金融是一个完整的系统性工程，既要落实总体的发展战略，也要有所侧重地落实各个阶段的路线图。

普惠金融发展包含战略制定、实施和评估几个环节。制定战略目标和行动路线图，既要有挑战性，又不能脱离实际情况。要在挑战性和可行性之间找到平衡，同时，要兼顾社会各个群体利益。落实战略和线路图，要把有限的资源集中到最薄弱的领域，在控制风险的前提下鼓励创新。不断对战略进行评估和修正，才能确保普惠金融发展不偏离方向，最终实现最高层次的战略目标。

# 如何发挥政府的引导作用

## 弥补市场失灵的手段

### 普惠金融中政府的作用：理论视角与国际实践

#### 消除市场失灵，寻求政府与市场的平衡

研究认为，政府的关键作用，是要处理金融服务中可能出现的信息不对称和交易成本过高引起的市场失灵。市场失灵将会影响金融市场发挥作用，妨碍金融服务向某些特定人群延伸。政策在一定程度上可以克服市场失灵。政府的作用包括金融监管、制定和实施竞争政策、直接干预、促进金融基础设施建设等。政府可以采用放任自由、激进和市场增进三种政策取向。

研究也发现，政府在矫正市场失灵的同时，也可能导致政策效率低，放大市场扭曲，加深金融排斥程度。

#### 兼顾金融稳定与普惠金融双重政策目标

金融监管的传统目标是金融机构的安全和金融系统的稳定，许多国家已经开始将普惠金融作为监管目标和内容。普惠金融在贫困缓解、平衡增长和经济稳定的重要作用。

研究发现，普惠金融发展促进了金融稳定。首先，增加银行资产组合的多样化，降低金融机构贷款的总体风险；其次，低收入借贷者倾向于保持稳定的金融行为，减缓危机期间金融的不稳定性；第三，良好的普惠金融政策有助于金融的稳定；第四，以普惠为目的的金融创新可以降低成本、提高服务的有效性和稳定性；第五，普惠金融发展可以缓解收入不平等，促进社会、政治、金融稳定；最后，银行储蓄的普惠性能够显著地提高银行业资金的弹性，有利于金融稳定。

相反，研究也发现普惠金融与金融稳定之间呈现反方向关联。首先，金融机构试图增加借款者数量时，贷款标准将会降低；其次，如果银行将信用评级等各种功能外包，银行的声誉风险将会增加；第三，如果小微金融机构没有得到有效监管，贷款组合的增加会减弱经济监管的有效性以及增加金融系统性风险。

#### 制定和实施普惠金融国家战略

大量文献呼吁政府制定普惠金融国家战略。普惠金融国家战略，应该包括国家宏观经济、社会政治环境的评估，应与国家宏观经济、发展目标相一致，与其他战略（如扶贫战略等）相协调。

### 普惠金融政策框架：国际性综揽及经验事实

#### 普惠金融政策：多样化政策图景与国际经验

仅凭单项金融产品或技术创新不可能实现普惠金融目标，制定政策方案要因地制宜，增进贫困、弱势群体的金融可及性。调查发现，针对低收入人群、妇女、年轻人和农村居民的普惠政策，改善账户和支付结算体系。

普惠金融的目标可以通过建立合理的法律与监管框架、改善竞争环境、加强征信体系建设、加强消费者保护、提升金融素养等来实现。改善法律、监管和制度环境，不仅有利于金融总体发展，而且对普惠金融发展尤其有利。

政府应当在消费者保护、金融技能（或金融素养、金融教育）普及、微型金融监管、鼓励储蓄、中小微企业融资可及性提高、促进农村金融发展等政策的制定和实现方面发挥重要作用。

#### 农村普惠金融政策框架：政策依据与政策构成

促进农村金融发展需要从金融深化着手。农村金融深化与发展政策包括下面几个层面：其一，农村金融深化政策中，完善的法律体系、监管框架是农村金融市场有效和稳定运行所必须的制度性基础设施的构成部分。其二，产权登记、征信体系、评级机构等金融基础设施的发展，对降低市场参与主体的交易成本、扩展农村金融市场的覆盖面至关重要。其三，促进农村实体经济发展的政策，一方面将促进农村金融服务需求的增加，另一方面将推动农村金融服务供给的增加。其四，金融机构需要针对农村各类主体进行储蓄、借贷技术的创新，以降低金融服务的成本和风险，提高农村金融种类、质量、水平等。其五，政府需要制定相应的补贴、奖励政策，引导和鼓励金融机构利用其资源和金融技术创新成就，为农村提供更多的服务。其六，鼓励那些能够适应农村金融环境的金融机构组织形式的发展，形成与农村经济社会环境相容的组织形式、所有权结构、治理结构。

深化农村金融也可以从政策对市场参与主体行为影响的角度考虑，分成促进需求扩展、降低风险、促进供给扩张、促进金融创新等几个层面。

综合起来，农村普惠金融发展应（1）建立合理的法律和监管框架，（2）促进竞争，（3）促进金融基础设施（征信系统、支付系统等）的改善，（4）促进消费者保护，（5）提高金融素养。

### 对中国普惠金融政策与农村金融供给侧改革的启示简析

大量的文献支持政府应在推行普惠金融中发挥重要作用，同时不能阻碍或代替市场发挥作用，但是需要恰当界定政府作用的边界，制定恰当的政策，促进金融基础设施和多样化金融供给体系的发展、扩展金融供给能力和规模。结合中国目前的国情，建议（1）发挥市场在金融资源配置和普惠金融中的主导作用，（2）尽快制定和实施普惠金融战略，（3）推进普惠金融发展、提高农村金融服务的覆盖率、可得性，需要改革和完善促进农村金融供给侧发展的政策。

## 专题讨论：政府在农村金融改革中的引导作用----广西田东县金融改革

### 田东县农村金融改革的主要工作

田东县金融改革由政府主动发起和推动，政府直接参与了部分改革活动，同时也鼓励金融和经济组织采用市场运作方式参与改革。政府于2008年做出改革决定，次年初启动，从六个方面连续不断地完善、加深和丰富改革的内容，2015年提出打造改革的升级版。目前初步建成了机构、支付、信用、保险、担保和服务六大体系， 农村金融改革过程与农村产权改革相结合，与农业现代化、扶贫开发和城乡一体化相结合。本章从政府参与程度的视角，介绍和分析政府在六大体系中的不同作用。

### 政府的积极作为

#### 直接参与

##### 制定政策

田东县的改革是政府根据当时的现状，在上级政府和各部门的直接或间接参与的情况下启动的。指导改革的是各级政府部门针对改革的各种文件。这些文件即为改革提供一个空间，同时要求和迫使政府及相关部门必须采用主动作为的方式推动改革。

##### 组建、引进和重组金融机构

在金融机构数量少，服务能力和内容比较单调，没有形成竞争的情况下，田东县直接参与（1）引进和组建（北部湾）村镇银行、2家农村资金互助社、2家小额贷款公司和29家扶贫资金互助协会；（2）引进广西金融投资集团、国海证券股份有限公司在田东开设营业部和保险公司；（3）引导农信社改组为农商行；（4）成立农村产权交易中心；（5）成立国有控股的国泰投资公司。

##### 优化普惠金融发展环境

为了创造一个改革发展环境，县政府采取了诸多措施。第一，多次组织政府、银行和企业（或农户）进行多方座谈会，鼓励参与改革；第二，政府联合金融机构，到不同乡镇开展金融知识的宣传普及，提升农村居民的金融素质；第三，成立金融消费权益保护中心，确保农村金融消费者诉求渠道畅通，妥善处理金融消费纠纷。

##### 建设共用信用体系

针对“贷款难、首贷更难”的问题，县政府提出“政府主导、人行推动、多方参与、共同受益”的工作思路。于2010年建立一个包含7.23万农户信息的征信体系，农户都被授予A-AAA不同的信用等级，各家银行根据这个评级授予1-10万元的信贷额度。另外，信用村评级也为贫困村和贫困户提供了信贷的机会和便利。

##### 设立专项优惠政策

县财政出资800万元设立信贷风险金，并且先后出台政策对农户小额信用贷款和到户扶贫小额贷款进行贴息。

##### 完善产权交易

相关政府部门先后完成了农村集体林权、农村集体土地所有权和承包土地确权工作，并于2012年成立广西首家农村产权交易中心---田东县农村产权交易中心。

#### 授权

针对过去农村金融服务机构单一的局面，政府积极培育竞争性环境，在引进和组建多家金融服务机构的同时，赋予其自主经营的权利：（1）授予小额信贷公司、资金互助组织、合作组织等开展金融服务权利；（2）县政府与相关金融上级部门沟通协商，争取更灵活和多样化的金融产品。例如，农业银行总行、广西区分行与田东县人民政府2009年签订《整体推进农行金融产品、促进田东县城乡经济发展合作备忘录》，扩大信贷审批权限，开辟贷款事项审批“绿色通道”，使田东县农业银行享有与其二级分行同等的转授权，对超权限的信贷事项直接上报区分行审批。

#### 激励

为了鼓励金融机构参与到金融改革，县政府通过财政补贴、设立财政专项基金（涉农贷款风险补偿基金、周转金、出资、保险金和其他专项基金）、税收优惠和其它优惠（再贷款、存款准备金、利率等方面）的方式，激励金融机构参与农村金融改革，激发服务动力。

#### 监管

金融办、人民银行、银监办是县级主要的金融监管部门，它们在三个方面实施监管：（1）经常性开展金融运行情况分析、监测和预测，及时发布各种反映经济和金融运行状况的指标和数据。尤其重视加大对县级投融资平台公司、担保机构、小额贷款公司、资金互助社的监管力度，加强对不良贷款的处置，防止过度贷款，防范金融风险发生。（2）对涉农金融服务进行倾斜性监管，增加对支农服务情况、三农贷款余额及其增量监控（查核）。（3）开展普惠金融定性评价，对各金融机构普惠金融发展状况开展统计和分析，从乡镇、村区域布局和群众对金融需求的满足度等维度，掌握普惠金融服务相关数据和信息，建立评估考核工作机制，制定工作计划，以激励和督促各地区、各金融机构和相关职能部门根据评价情况改进普惠金融服务。

### 市场自主经营

政府在主动推进改革的同时重视发挥市场的作用。

#### 金融产品和服务方式创新

金融机构在创新方面具有完全的自主性。例如农商行在服务到村的政府号召下，引进和推行了“桂盛通”这种电话银行的模式，由当地小商店代理直接为村民提供服务，既满足小客户就地服务的要求，又能腾出专业人员，从事其他的金融服务。这种创新，降低了服务成本，适合农村老年人和低文化程度人群聚居的现状，也响应了政府金融服务下村的要求。

#### 风险控制

虽然政府也采取一些措施从宏观上防范金融风险，但如何进行风险控制，由金融机构具体开展。金融机构通过健全风险管理组织架构，加强内部风险管理，建立贷款损失责任追究制度和绩效考核制度，从源头上防范农户贷款操作及管理风险；通过联合和加强合作，建设外部风险防范机制，共同防范风险。

#### 客户授信

在县政府建立一个共用的信用体系的基础上，金融机构可以根据自身情况，决定是否采纳政府的数据，决定授权的额度、利率、期限等，具有最终的决策权。

#### 客户选择

金融服务由农户、涉农企业提出，金融机构可以决定哪些农户有条件接收服务。

### 农村金融改革的效果

#### 完善夯实农村金融服务的基础

经过6年的金融试点改革，田东县目前已经发展成为包括商业性银行、政策性银行和合作性、新型农村金融机构、保险公司、证券公司、担保公司和农村产权交易中心等机构构成的金融组织机构体系。

#### 涉农信贷投放总量和服务水平大幅提升

涉农贷款余额由2008年的15.37亿增长到2015年底63.76亿，年均增幅22.54%，占全部贷款余额比重的70%以上（见表1）。服务内容日益丰富，满足农村各类经营主体多样化金融服务需求的能力提升。农户贷款覆盖率、贷款满足率不断提升。

表1 田东县主要金融指标改革前后比较



#### 征信体系建设促进金融生态环境优化

征信体系建设使农户、合作社、企业等直接体会和意识到信用是十分有用的无形资产以及担保信用能直接创造价值。

#### 金融风险明显下降

田东农村不良贷款率由2008年的2.36%降低到2015年底的0.50%。

### 讨论与建议

#### 政府与市场的边界

政府与市场的边界应该根据市场发育阶段来定。在市场经济很不发达的贫困地区，政府应当发挥更大的作用；而在市场发育比较完善地区，政府应当让市场充分发挥作用。

#### 政府的积极作用

在多数情况下，政府应该在统筹规划、组织协调、制度建设、激励政策、环境优化、基础设施和监管监测等方面发挥更积极的作用。

#### 避免过度干预

在商业层面，政府应避免过度干预，尊重市场规律。

#### 政策建议

1、重视解决农村金融发展中的体制机制性问题。

2、农村金融改革要融入全面深化农村改革中统筹推进。

3、坚持促发展与防风险兼顾并重。

4、坚持市场化原则下政府主动作为，形成多方联动、协同推进的格局。

案例一： "桂盛通"--一种惠农的非现金支付产品

“桂盛通”是广西壮族自治区百色市田东县农村商业银行推出的一种非现金支付产品, “桂盛通”通过自助结算终端与商户银行卡、固定电话的一对一的系统绑定，为银行卡持卡人及商户提供在批发市场、商户收银台、农村及超市商店应用银行卡的电子结算服务业务。该产品极大地方便了农村居民的生产生活，同时有利于金融扶贫和农村金融创新。

首先，在全部162个行政村设立“桂盛通”助农便民服务点。其次，努力做好商户培训工作。对商户进行机具操作培训、金融知识宣传等。再次，积极做好回访维护工作。如机具日常维护等。最后，制定符合农村支付结算收费标准，对一些特定项目实行免费或优惠策略。

“桂盛通”的开发，促进了普惠金融在农村的发展，具体而言，首先，“桂盛通”实现了村村通。截止2015年12月，已在全县162个行政村布设了166台“桂盛通”助农取款服务终端。2015年度累计办理查询业务2.1万笔；助农取款业务2.53万笔，金额1055万元；助农存款业务1.1万笔，金额580万元；转账业务0.6万笔，金额2698万元；消费业务0.5万笔，金额1988万元。

其次，“桂盛通”极大的方便了群众。惠农支付便民点的安装，使广大农户实现足不出村就能享受到高效便捷的金融服务。有效缩短了农户办理金融业务的时间，节约了前往营业网点办理业务的成本，提高支付效率。

最后，以点带面，步步推进，金融知识送万家。在2015年初，农商行联合代理商户及当地村干进行桂盛通业务宣传，开展了“便民点存取，享农信好礼”活动，2015年底，总行再一次在辖内开展便民点办理业务有奖活动。

“桂盛通”面临一些挑战和风险，需要积极应对。第一，应该加大便民点的业务宣传，和营销推广使用。第二，建议当地政府部门出台政策，给予金融部门财政资金扶持，同时，提高代理商户的代理费用，调动积极性。第三，加强金融风险防控，定期回访，加强代理商户业务培训。

案例二：田东县农村金融信用体系建设

田东县位于广西壮族自治区百色市，人口达42万人，农户总数约7.9万户，八年来，田东县积极探索创新，成功打造全国第一家“信用县”，“诚信田东”品牌深入人心，有效促进了田东县社会经济发展。

2009年，根据中央领导的批示，田东县开始了全国农村金融改革试点工作。为解决贷款难的问题，田东县人民政府和中国人民银行百色市中心支行于2010年联合推出《加快推进田东县农村信用体系建设的工作方案》，同年6月30日，田东县社会信用体系建设工作正式启动。

在全面推进信用体系建设过程中，田东县以建立“农户信用信息评分与评级系统”为突破口，然而，在农户系统建设初期碰到诸多困难。首先，农户普遍缺乏信用意识，不加配合，使得调查工作很难开展；其次，农户信息采集、录入、评级等涉及诸多内容，工作量大；最后，各金融机构采集指标、农户信用评分标准不统一。

为解决上述困难，田东县做了以下工作：首先广泛宣传信用知识；其次是加强县直相关部门和村干部村官等对指标设置和数据采集的培训**；**再次，组织人员对农户信息进行采集和录入；最后，百色市人民银行牵头各部门研发“农户系统”，设置指标参数，保证“农户系统”能够正常录入信息、评分评级科学合理。

从2009年到2011年，经过三年的努力，田东农村信用环境得到很大优化，然而有些领域仍有待加强。2012年开始，田东县政府加强对薄弱环节的信用建设，加快推进了企业信用体系建设，农民专业合作社信用建设，农村妇女、农民工、贫困户精准信用建设等。 2013年至2014年，田东进行了农户信用信息更新工作，本次更新工作共完成7.3万户的信用信息档案及信用评级工作，评定A级以上信用户5.5万户、信用村99个、信用镇7个。

经过七年的努力，田东县农村信用体系建设取得了一系列成效:

第一，农户系统有效促进了农户信用评级工作的顺利开展。已评定信用户40844户，信用村88个，信用乡(镇)7个，成为广西县域信息采集面最广、农户建档最多、内容最齐全的县份。

第二，信用环境建设得到进一步改善**。**相比于2009年，2014年信用村数量由10个增加到99个，信用贷款比例由82%增加到86%。

第三，农村信用建设再上一个台阶，截止2015年11月，田东已经实现了信用村在53个贫困村的全覆盖。

在田东县农村信用体系建设的过程中，可以发现，政府推动在普惠金融发展中具有重要作用，其次农户系统的建立成效显著，这些经验值得推广。

案例三：建档立卡，金融精准服务贫困户——景泰县农村信用社延伸金融服务

景泰县位于甘肃省中部，是国家六盘山连片特殊困难地区重点县、“三西”专项资金扶持县。扶贫小额信贷是景泰县农村信用社为贫困户量身定做的特惠金融产品, 对建档立卡贫困农户实行特惠金融扶持。农信社把此项工作作为精准扶贫的重要手段,走出了一条以扶贫小额信贷助推农村特色产业发展，带动贫困农户脱贫的新路子。

截至2016年5月末，农信社共对全县40790户农户建立信用档案，建档面达81.28%;已评定信用农户38915户，评级面达77.55%;其中完成贫困农户建档立卡评级9088户，建档立卡评级面达100%。累计发放农户小额信用贷款15.12亿元，其中向4020户贫困户发放贷款2.01亿元，有力地促进了全县扶贫开发与农村特色产业发展及农户的脱贫致富。

景泰县主要采取了以下措施有效推进普惠金融和实施金融精准扶贫：

一是优惠信贷政策支持。用好用足支农再贷款货币政策工具, 2015年以来共争取支农再贷款6.33亿元,拓宽了资金来源，同时全面落实支农再贷款利率优惠政策,优先向建档立卡贫困户发放贷款。

二是优化服务,规范贷款。通过简化贷款程序、减少贷款环节、优化贷款环境、优惠贷款利率等措施等让贫困户享受便捷的金融服务；严格按照建档立卡的贫困户花名册发放贷款，不随意抬高门槛,不让贫困户提供反担保,不提前扣除利息和提前结息,严禁各种形式的不合理收费。

三是完善贫困村支付体系。打造科技网络、结算服务和资金融通三大服务平台，构建金融服务“绿色通道”；推广助农取款服务点，在人员、电子设备和支付结算工具分配上向贫困村倾斜；推广网银支付、手机支付等新兴电子支付方式,为持卡贫困户提供查询、转账、取现、自助还贷等基础金融服务。

四是积极开展政策和金融知识宣传。始终把“智力扶贫”作为一项重要工作，开展“送金融知识下乡”、“三农金融讲座”等活动。活动开始以来，共开展讲座100多场（次），散发各类宣传材料1.8万余份，7800多农户参加了各种形式的金融讲座。

五是与扶贫产业精准“对接”。探索开展了“企业+基地+农户”的农业产业链金融服务模式及特色种养业贷款业务。鼓励农业产业化龙头企业或基地与农户签订订单并为农户生产提供贷款担保；开发了特色种养业贷款产品，至2016年5月底，共发放该类贷款1813笔，金额22185万元。

案例四 福建省屏南县小额信贷促进会的探索与实践

屏南县位于福建省东北部宁德市辖区，下辖11个乡镇、150个行政村，全县人口19.07万，农户数42257户，是典型的山区农业县， 2015年精准识别贫困户2203户，贫困人口7702人，是福建省定23个扶贫开发工作重点县之一。2007年11月，屏南县小额信贷促进会成立，经过近10年的探索与发展，小额信贷促进会成为地方政府推动普惠金融发展的重要途径。

促进会作为社会化公益性组织，其主要功能为：

一、提供推介服务。农户可通过电话或短信向促进会提出小额贷款需求，促进会评估其资信情况后，推介给金融机构。

二、提供担保服务。促进会整合各级财政拨付的补助资金，建立风险担保金，为农户提供担保。

三、建立农户信用档案。建立三农综合服务信息平台，收集整理农户信息，建立信用档案。

小额信贷促进会不但实现了自身的可持续发展，同时促进了农村普惠金融的发展：

一、建立了农户信用信息库。截至2015年末，共收集和整理户籍信息158217条，农户信息34163条，农户贷款信息6875条，林权信息56849条，耕地信息32168条。

二、农户贷款覆盖面大幅提高。截至2015年末，促进会累计推介小额贷款 9336笔，金额合计3.2亿元，提供担保5627 笔，金额超过2亿元，受益农户8000余户，在保农户1043户，在保余额5126万元。

三、通过推介和担保业务实现金融机构与农户有效对接。2015年，分别向农村信用社、农业银行、邮储银行、村镇银行推介和担保了1.66亿元、1.32亿元、0.21亿元和507万元支农贷款。

四、通过解决担保问题发挥了信贷扶贫的造血功能。2015年，为809户拥有劳动力的建档立卡精准扶贫家庭推介、担保了小额贷款963.98万元，占全县贫困农户总数的35%。

五、金融生态持续向好。将社会信誉纳入信用档案，有效引导农户还款。截至2015年末，共创建信用乡镇6个，信用村78个，评定信用户9792户，由促进会推介担保的贷款实现100％回收。

政府在小额信贷促进会的发展过程中发挥了重要作用：

一、完善普惠金融基础设施建设。组织创新，主导培育中介机构；整合政府各部门信息，实现部门间及政府部门与金融机构间信息共享；加快林权确权工作，促进反担保等。

二、政策优惠。资金支持，建立风险补偿基金；杠杆撬动，人民银行支农再贷款支持；协调人员，提供协理服务；降低成本，农户真正受益。

从屏南小额信贷促进会的探索和实践发现，地方政府在推动普惠金融中的引导十分重要，同时社会化公益性组织是政府实施作用的重要途径，最后，普惠金融机构需要创出不依赖于补贴的可持续的商业模式。

# 普惠金融指标体系的建设

## 普惠金融发展评价的理论与方法

### 普惠金融发展评价的意义

如何有效度量普惠金融发展水平，构建合理、有效的普惠金融评价指标体系，采用恰当的评价方法进行综合评价，已成为摆在理论界和实务界面前的一项重要课题。第一，从理论意义上看，目前国内尚无一套能够科学、全面反映我国普惠金融发展状况的指标体系，通过对国内外普惠金融指标体系的介绍和梳理，结合国内实际情况，构建普惠金融指标体系框架，将为国内普惠金融指标体系研究提供一定的参考。第二，从实践意义上看，作为发展中国家，我国金融体系的发育尚不完全，一部分弱势群体、弱势地区仍无法享受到普惠金融服务。通过构建一套科学、有效的普惠金融指标体系，将有助于全面反映和评估我国普惠金融的发展状况，发现普惠金融发展面临的障碍，为政策制定者提供便利、完整的普惠金融信息，以制定必要且适用的政策促进普惠金融发展。

### 普惠金融指标体系研究的现状

#### 普惠金融指标体系设计的研究现状

当前，有一些机构制定和发布了衡量普惠金融发展的指标体系，最主要的包括普惠金融全球合作伙伴组织（GPFI）、世界银行、国际货币基金组织、普惠金融联盟（AFI）和MicroScope。梳理这些指标体系，可以其有以下特点：第一，指标构建从金融服务可得性、使用情况和服务质量三个维度出发，兼顾广度及深度；第二，指标选取从金融服务的供需双方出发，以需求方中的成年人为主；第三，指标数据来源于金融机构及对消费者的问卷调查，以金融机构数据为主。存在的问题主要有：第一，指标数据不充足；第二，指标体系跟不上普惠金融的发展，指标主要以传统金融服务为主，数字金融相关的指标较少，目前只展示了电子资金账户数一项指标。

#### 普惠金融指标数据开发的研究现状

数据获取的渠道主要有两大来源，一类是来自供给侧的数据，即主要由各国监管机构及统计部门提供。它易于在全球多数国家搜集，且更新较为及时。但是供给侧数据存在一定的局限性，数据主要从监管部门获取，绝大部分提供的是受监管金融机构的数据，缺乏全面的非正规金融服务机构的信息。

另一类来自需求侧的数据，主要通过问卷调查的形式获取与整理而成，是供给侧数据的一个很好补充。但是，需求侧数据收集难度大，成本高。

### 对我国普惠金融指标体系设计的思考

我国普惠金融指标体系建设需要考虑几个因素，一、数据库建设是普惠金融指标体系有效运作的基础，应以开源的方式鼓励行业各方参与，积极提供数据。二、指标体系的设计要考虑下列条件：（1）必须反映与普惠金融相关的各个方面;（2）不同地区之间可以互相比较；（3）数据现成可用，获取成本不太高;（4）强调不同地区普惠金融的特点和实现途径。三、指标体系的维度设置中，要综合体系农村、小微企业、新兴业态等特点。四、数据可获得性是指标选取的重要考虑因素。

## 普惠金融指标体系的构建

### 普惠金融指标体系构建目的和原则

#### 普惠金融指标体系构建目的

通过建立普惠金融指标体系，客观和科学地反映中国普惠金融发展的实际状况，为制定普惠金融政策提供决策依据。

#### 普惠金融指标体系构建原则

在具体确定和选择普惠金融发展评价指标时，应注意遵循以下原则：

1）全面性原则，要求各个维度及指标能够作为一个有机整体在相互配合中（而非简单相加）比较全面、科学、准确地反映普惠金融的内涵和特征。

2）明性原则，评价指标体系大小适宜，层次适中，粗细适当。

3）可比性原则，指标应该具有可比性，口径、方法、空间和时间范围一致。

4）可操作性原则，指标设置上的一个关键问题，是要考虑这些指标是否能够采集到权威、准确的公开数据。

5）持续性原则，普惠金融指标体系的设计应该适用于同一时点上跨国、跨区域的比较，还应该在相对稳定的框架下，对同一国家和地区的普惠金融状况进行时间序列上的分析。

### 普惠金融指标体系设计思路

普惠金融指标体系的基本框架应包含供给、需求和外部环境等3个基本维度。

1. 外部环境维度，涵盖政策法规、监管体系和信用环境等与普惠金融相互影响、相互作用的因素，是普惠金融良好有序发展的基础条件。
2. 供给维度，反映普惠金融服务的基础设施及获取渠道，决定普惠金融的可得性。
3. 需求维度，反映使用普惠金融服务的广度和深度，以及普惠金融服务的使用效果，决定普惠金融的使用情况和服务质量。

### 普惠金融指标体系的构成

在对普惠金融发展组成要素系统分析的基础上，经过初选以及专家评议，选择从普惠金融的外部环境、普惠金融的供给、普惠金融的需求3个方面刻画普惠金融发展水平，并最终构建一个包含3个组成要素、6个子要素、42个评价指标的普惠金融指标体系。

# 机构的发展与创新

## 微型金融机构的创新

### 微型金融机构的创新动力

微型金融服务商面临着生存和发展的问题，它们的创新动力主要分为内在驱动（组织因素）与外在驱动（环境因素），它们共同促进微型金融服务商的创新实践，以提升其金融服务的能力、效果等。内在因素上，微型金融服务商或者拥有可以开发利用的关键的技术或资源，或者为了降低成本，提升组织的业务，履行或宣扬企业社会责任，促进长远的发展等，它们都构成了微型金融服务商进行创新实践的内在驱动力。

以蚂蚁“蒙羊项目”、京东“先锋贷”、海南农信社、宜信、中和农信五个具有代表性的创新实践案例为例，通过对案例的文字材料进行整理，可以按照内在因素和外在因素的分析框架（如图1）。



图1 创新动力分析框架

### 微型金融机构的创新类型

微型金融服务商的创新实践是复杂的过程，涉及到产品、服务、流程、营销及组织的各方面创新，而各种创新要素的新设计与新组合，都可能产生新的价值。本节以蚂蚁“蒙羊项目”、京东“先锋贷”、海南农信社、宜信、中和农信五个具有代表性的案例进行分析。

### 微型金融机构的创新效果

微型金融服务商创新实践的效果，不能简单以普惠效果优先的方式看待，而应辨明组织效果与普惠效果之间的关系：（1）组织效果的提升可能与普惠效果的提升一致，在这样的情况下，提升组织效果是提升普惠效果的有效方式；（2）组织效果与普惠效果的方向不完全一致。在这样的情况下，组织应对组织效果与普惠效果的不重合之处加以关注，并从中寻找创新的机会。

### 微型金融机构的创新发展方向

综合上述分析，微型金融机构的创新发展方向可以概括为：（1）强化组织内在驱动力，构建支持型环境；（2）了解服务对象的需求；（3） 通过多种形式的创新提升普惠金融效果。

案例五：中和农信的改革实践

中和农信是一家专注于农村草根金融服务的社会企业，其前身是中国扶贫基金会小额信贷项目部，它于2008年转制成公司化运作，专门负责小额信贷扶贫试点项目的实施与管理。中和农信的客户为极小可能从金融机构获得贷款的农村贫困地区中低收入家庭，产品有小组联保贷款和个人贷款两种，平均贷款额度为人民币一万元。

中和农信传统小贷业务的特点是：1）采用现金放收款，每笔贷款信贷员都需要携带大额现金往返客户处十余次，造成愈加显著的现金风险与人财物成本；2）信贷员每次家访后都返回分支机构通过电脑上传相关资料，这对工作已经很繁忙的信贷员而言是非常沉重的负担；3）总部对放款流程的合规检查几乎为零，难以控制信贷员的道德风险和客户的违约风险。中和农信希望通过对信贷程序的信息化改革降低成本、提高效率。

中和农信于2013年开始信息化管理改革试点，目标是让公司更为规范化运营，简化工作流程、提升工作效率、加强多方面风险把控，使其贷款方式可持续、可复制。2015年，中和农信完成了全国各分支机构的整体信息化改革。

目前，中和农信不再采用现金放收款，而改用银企直联、超级网银系统集中代付；取消了信贷员电脑端平台，全部信贷员使用手机端操作，手机客户端能够自动识别身份证、银行卡信息，让信贷员能够实时上传客户材料；总部风管部门介入贷款全流程，实时审核各项材料的合规情况，规避信贷员欺诈行为，且能够通过IPC技术对个人贷款客户还款能力进行评价，总部对个人贷款具有否决权；引入 “兜行”手机平台，业务员可借助平台在线学习、实时了解企业动态并于同事交流。

中和农信改革的成效是：1）解放人力资本。信贷人员能将更多的时间用到开拓市场上；2）、安全高效。降低了信贷员保管大量现金带来的安全问题、减少了收到假币带来的风险， 3）节约财力。使各分支机构得以取消会计出纳岗位；4）风控流程得到改善。在操作风险方面，信贷员和督导都表示信息化改革减少了其录入信息可能犯的错误；在道德风险方面，降低了信贷员欺诈的可能性；在客户违约风险方面，总部实时检查入相当于放款增加了一重审核流程。

中和农信信息化改革中存在的问题：1）仍有部分员工认为手机应用缺少较多功能，与银行和公司对接不够顺畅；2）员工和农民还需时间适应，部分员工需要较长时间学习新系统的使用，而部分农民认为现金收付款并不方便。问题一可以通过中和农信加强手机应用系统建设、完善和银行系统对接等努力解决，问题二的根本解决有待于农村金融基础设施的健全与信息。

案例六：海南农信社小额贷款探索和实践

2007年以前，海南“谈小色变”，小额信贷特别是农村小额信贷的不良率高达90%以上，金融机构几乎停止发放农户小额信贷，农民贷款显得愈加困难。2007年4月21日，时任省长罗保铭会见出席博鳌亚洲论坛的“穷人银行家”尤努斯先生，由此拉开了海南农信社以小额信贷撬动海南农村金融改革的序幕。海南农信社借鉴尤努斯经验，结合海南实际，自创了“一小通”小额信贷模式，使农信社从一家濒临破产的机构成长为海南省最具竞争力的金融机构，为缓解农民“融资难”、“融资贵”问题探索出行之有效的解决途径，推动了海南普惠金融的发展。

海南省农信社小额贷款运作主要包括：

首先，逐步形成适合海南省情的“一小通”小额信贷模式。2008年4月，在队伍、产品、组织体系上探索“一小通”的小额信贷模式。2010年1月“一小通”覆盖海南全省所有乡镇。2014年10月，形成了制度化和规范化的小额信贷管理体系。

其次，努力推进“九专五交”的小额贷款体制创新。“九专五交”包括成立专设机构、组建专业队伍、制定专项流程、开发专列产品、创立专门文化、实行专项贴息、开发专门系统、聘请专家团队、设立专项基金；把贷款“审批权”、贷款利率“定价权”交给农民、工资“发放权”、贷款风险“防控权”交给信贷员、贷款“管理权”交给电脑。

最后，逐渐开创一条既“普”又“惠”的新路子。小额贷款覆盖面不断扩大，占全省小额贷款惠及农户总量的89.9%。二是小额贷款利率不断下降，从10.22%下降到8.68%。三是小额贷款不良率逐步下降，截止2015年9月末，不良率为1.72%。

在海南农信社小额信贷模式的发展过程中，政府发挥了实质作用:

一是发起清欠行动。2008年省政府发起清欠行动，收回1.4亿，带动不良贷款清收超过24亿元，占实际不良50%以上，大大化解了风险。二是出台“农信10条”。2010年5月，出台《海南省支持农村信用社改革发展的若干意见》，实施农信社改革补贴专项资金等支持政策。三是财政贴息和奖补。仅2014年，农民享受财政贴息9032.52万元，财政奖励和风险补贴分别为贷款的0.5%和1.5%。四是形成惠农服务的综合体系。以小额贷款为平台，与农技、扶贫、妇联系统等进行合作。

海南农信社的成功经验可归纳为：首先，实现小额贷款创新；其次建立起了一个强有力的领导班子及一支扎根农村的信贷队伍；再次，有效发挥政府的作用；最后是普惠金融监管模式的突破与小额信贷模式的规范，取得了很大成效。

案例七：金融技术与创新——宜信普惠金融案例

“人人有信用，信用有价值”，秉承这一理念，宜信自2006年创立之初就致力于发展普惠金融事业，10年间深耕农村金融市场，服务小微企业。到2016年，宜信公司已在244个城市（含香港）和93个农村地区建立起强大的全国协同服务网络，通过大数据金融云、物联网和其他金融创新科技，为客户提供全方位、个性化的普惠金融服务。

宜信在推进普惠金融创新的过程中，主要有三大创新：基于新兴技术的能力创新、基于需求导向的业务创新和基于客户体验的服务创新。

能力创新包含五个方面：

第一，“信贷工厂”。“信贷工厂”是依托网络技术，以批量化的方式完成贷款审查审批，实现授信业务流程化、模块化和数据化的集中处理模式。

第二，以Docker 技术为核心的金融基础设施——金融云。典型的应用场景包括：电商平台合作，ERP软件平台合作等。

第三，基于大数据和知识图谱的风险管理方法——姨搜。姨搜在信用数据仓库和知识图谱的基础上，通过垂直搜索，为贷款各环节提供风险管理帮助。

第四，基于大数据的风险管理与控制体系——“致诚阿福”。这是专门为P2P、小额信贷机构和银行信贷部门设计，将致诚信用评分、借款数据、风险名单数据结合形成的小额信贷行业风控解决方案。

第五，宜农贷。宜农贷协助城市爱心出借人与贫困地区信用良好、需要资金支持的农村妇女实现对接，解决资金短缺问题。

业务创新包括：

第一，大数据贯穿信用管理全过程——商通贷。基于大数据金融云计算，在几十秒内完成用户借款额度预估，帮助各电商平台卖家解决融资难题。

第二，金融技术创新优化——农机租赁。在农机租赁产品的期限、种类和审批流程方面进行创新，从产品设计上直接减少逾期发生。

第三，金融技术创新扩展——活体租赁。针对养殖业可能出现的风险，把奶牛作为租赁标的，开创了“活体租赁”产品。

服务创新包括：

第一，激励式推广流程及方法——“安布雷拉”。它通过奖励的方式激励员工推荐身边的人下载宜人贷借款APP，注册账户，进行借款。

第二，高效率优化用户体验——宜信3 小时。在大数据风控工具帮助下，使客户从进店到借款到账控制在3 小时之内。

第三，帮助客户拓展销售渠道——“宜苹果”。提供技术支持、渠道拓展等一系列增值服务，助力甘肃静宁发展“宜苹果”，实现了预定、库管、快递一条龙的服务。

第四，小微企业主能力建设——信翼计划。专门设计了管理和创业能力培训课程宜信V课，专注于为小微企业主及创业人群提供在线微视频课程，帮扶客户能力建设。

## 数字化普惠金融探索——电商+供应链金融

### 农村供应链金融的价值

#### 农村金融的困惑

有大量研究证明金融发展可以带动经济发展。农村经济是经济发展的薄弱环节，为农村经济发展提供所需要的金融服务以促进其发展，是政府重点考虑的事情，也是普惠金融工作的一个重点。但是对农村的金融服务存在四个特征：1）信贷规模小，没有规模效益；2）信贷风险高；3）信息不对称程度大；4）可抵押财产少，可抵押财产的流动性低。四个特征导致的结果可以归结为六个字，就是“风险高、收益低”。

对于以盈利为目标的传统大型金融机构来说，除非有从里到外的变革，否则他们不会愿意从事农村金融业务。我国传统大型金融机构占据金融市场份额的80%（国有银行+股份制银行），意味着拥有80%金融资源的金融机构不愿意提供农村金融服务。而留存于农村地区的金融组织以及以服务农村为使命的金融机构，即便按照农村金融的特征设计相关产品，组织有特色的信贷管理流程，同样会在不同程度上遇到上述问题困扰。

如何解决农村金融的难题？农村供应链金融帮我们看到一线曙光。

#### 农村供应链金融的价值

农村供应链金融的最大价值在于帮助克服农村金融的难点。

首先，帮助降低信息不对称性。供应链金融服务开发了包括上游供应商和下游分销商在内的新客户群体。金融机构可以介入整个供应链，从对单个中小企业的信用评价拓展到对整个供应链的评估，不仅从中小企业静态的财务数据的评估入手，更转变到对整个交易过程的动态评估；其次，帮助降低信贷风险。供应链中核心企业往往是有很强技术能力、销售能力、市场分析能力，甚至价格控制能力的大中型企业，通过他们的销售能力有助于降低农户面临的市场波动的风险，并通过核心企业技术支持保证产品质量降低质量风险。因此农村供应链金融可以降低经营风险，从而降低信用风险；第三，帮助实现贷款规模效应。供应链金融是依托核心企业的金融，避免金融机构一对一面对资金需求微小的企业，在借贷额度上具有批量性。尤其能够帮助克服单笔交易额度太小带来的成本收益不对等问题；第四，帮助增加贷款的担保抵押性。供应链金融由于有经营规模大、可抵押资产多（并且资产流动性好）的核心企业参与，避免了直接面对缺乏可抵押资产的小农户的问题，因而提高了贷款违约的补偿程度。另外，核心企业一般具有良好的品牌和较强的谈判能力，容易获得保险、担保机构的参与和支持，也提高了信贷资金安全的保障程度。例如在蚂蚁金服蒙羊案例中，中华保险公司参与其中，为养殖户提供养殖保险和信用贷款产品保险，极大地降低了蚂蚁金服的信贷风险；第五，帮助处于供应链上下游的农户、农村中小企业解决融资、保险、结算等一系列金融服务问题。

供应链金融的受益主体主要是依附于核心企业的上下游企业，这些企业规模一般较小。因此，供应链金融更多体现了普惠金融的内涵——服务于中小微企业。当供应链金融转向农村时，其受益者的“三农”性质更体现了农村供应链金融的普惠金融特质。

农村供应链金融的第二个重要价值是帮助推动农业生产的规模化发展，加快传统农业向现代农业的转化进程。

从上个世纪60年代起，中国政府将实现“农业现代化”作为重要国策。半个世纪过去了，中国农业向现代化的目标迈进，尽管速度缓慢但从未停止。近年来中国经济进入新常态，农业经济面临价格、成本、资源约束的挑战，我国政府更加大推进农业现代化发展的力度，并明确将“转变农业发展方式作为当今和今后一个时期加快推进农业现代化的根本途径”（《国务院办公厅关于加快转变农业发展方式的意见》〔2015〕59号，2015年7月30日）。

农村供应链创造了一种农户+公司+市场的商业模式和经营组织形式，通过核心企业的带动，将小农户集中起来，通过核心企业对农户的技术支持、质量监督、订单控制的方式，将分散的小农经济直接接入到市场中，在实现规模化经营中提高竞争力。所以，农村供应链是推动我国农业实现现代化的一个重要的、有效的组织方式，为农村供应链提供支持的农村供应链金融，当然具有了推动农业规模化，进而实现现代农业转化的重要价值。在这个意义上，农村供应链金融是基于先进农业生产方式的金融，它对于从根本上改变落后农业向先进农业转化发挥了至关重要的作用，因而是一种更高层次的农村金融方式。

### 中国农村供应链金融的模式与现状

基于我国政府对农业规模化发展的全力支持和推进，各政府主管部门分别推出支持农村供应链金融发展的政策和措施。从2014年至2016年初，由国务院、农业部、银监会发布的关于推进农村（农业）供应链金融发展的文件就有9个，为农村供应链金融发展创造了良好的政策环境。

目前我国农村供应链金融的主要要运作模式有“龙头企业+农户+政府+金融机构”、“龙头企业+合作社+金融机构”两类。其中：龙头企业是指主营业务与种植、养殖以及其他农业经营有关、具有一定经营规模和品牌影响力的现代化公司。这类公司的产品成熟、市场稳定，具有较强的下游控制能力，并且有强烈的控制上游产品质量、数量的愿望；合作社通常是以自愿、互助的方式，按照特定农业/养殖业产品类别，由相关农户组合起来的组织。合作社在一定程度上是自愿组合的集体经营组织。在农村金融供应链中的合作社中，社员的生产品种与龙头企业的经营品类一致；政府在供应链金融中一般扮演组织、支持者的角色。作为组织者，政府利用自己的资源优势帮助当地农户寻找龙头企业、金融机构等，帮助实现各利益相关方的对接；作为支持者，政府更多在政策环境、征信、增信、担保等方面发挥作用；金融机构是为农村供应链提供信贷资金的金融和类金融组织，我国目前参与农村供应链金融的主要有各类银行、商业保理机构、电子商务企业。

无论是“龙头企业+农户+政府+金融机构”模式，还是“龙头企业+合作社（或农户）+金融机构”模式，其共同特点是：政府或龙头企业者是供应链的主导者，在供应链中发挥组织、推动、管理的作用，在金融活动中提供信用担保；供应链中信贷、支付等活动依托传统商业银行；龙头企业从事与农业相关产品、产业经营，是具有一定的规模和品牌，具有较好市场销售能力的现代化企业；供应链的范围和规模取决于龙头企业的市场触达能力。

### 电商+农村供应链金融——模式创新与价值提升

#### 中国电商进军农村市场的趋势

自2013年以来，中国互联网经济发展加速，据研究机构统计，中国电子商务市场交易规模2015年为18.3万亿，2012-15年，中国电子商务交易规模平均增长速度达到33%。电子商务市场的迅速扩张为传统企业采购销售模式带来新的机遇和挑战。越来越多传统企业通过+互联网降低成本、扩大市场规模，但更多的是互联网企业直接通过电商市场直接为传统（线下）企业提供方便的贸易渠道。

面对尚待开发的中国农村巨大市场，阿里、京东、苏宁等国内电商巨头开始加速向农村扩张。其中，阿里于2014年底推出“千县万村”计划，计划在3-5年内投资100亿元，建立1000个县级运营中心和10万个村级服务站，并通过网商银行推出旺农贷。京东在2015年全面启动农村电商 “3F战略”，通过自营式的县级服务中心和加盟式的乡村合作点，开展“县-村”两级三农电商布局，目前已覆盖山东、安徽、江苏等省的600多个县，囊括10万重点行政村。除阿里、京东电商巨头以外，其他有影响力的特色电商也在布局农村市场，并辅之以农村金融服务。

在以拓展农村金融以配合实现农村电子商务市场的战略布局中，阿里系的蚂蚁金服和京东金融集团均将视线投向农村供应链金融，并开展一系列试点项目。自2015年开始，蚂蚁金服、京东金融加快农村金融的步伐，相继推出“龙头企业+合作社（农户）+保险+电商金融”的模式。在这种模式下，电商金融替代一般金融机构成为供应链中的资金的提供方。

#### 电商+农村供应链金融与价值提升

电子商务是建立在Internet网上进行商务活动的虚拟网络空间和保障商务顺利运营的管理环境；是协调、整合信息流、物质流、资金流有序、关联、高效流动的重要场所。电商介入企业供应链，可以通过互联网技术增进供应链中信息分享、知识创造和组织变革，因而为供应链带来进一步的价值提升。

电商对于供应链价值的提升主要体现三个方面：第一，帮助提高供应链中的信息分享效率，从而帮助缩小供应链运行中的牛鞭效应，使供应链逐渐放大的波动得以抑制。牛鞭效应是供应链管理中的最主要风险；第二，通过改善触达性（reach）、丰富性（richness）和附着性（affiliation），为供应链上的企业带来价值提升；第三，通过改善“流程关系”关系提升供应链的价值。在电子商务环境下，数据信息技术提高了供应链企业间的信息流、资金流、商务流协调整合，大幅度降低协调成本，对销售和分销形成有力支持，并促进企业间在能力规划、需求预测、库存管理方面的合作，帮助形成供应链的高效率流程，从而进一步改善组织间关系，提升供应链价值。

毫无疑问，电商+农村供应链金融比较传统农村供应链金融会有大的价值提升。我们对蚂蚁金服和京东金融的“电商+农村供应链金融”案例进行研究后发现，与传统农村供应链金融比较，电商+农村供应链金融的价值提升主要体现在金融服务和市场拓展两个方面。

首先，帮助提升金融服务的价值。具体表现是：1）借助数字信息技术，实现对供应链金融的贷前、贷中、贷后的实时、全方位风险监控。降低违约风险；2）可以更充分利用移动支付的便利，降低存取支付的时间成本，方便农户；3）可以进一步缩短农户借款流程，减少相关手续的办理环节，提高申贷效率。如蚂蚁金服蒙羊案例。

其次，在市场拓展方面的提升价值。具体体现是：1）充分利用电商跨区域的平台优势和电商对市场需求信息的快速、全面了解，帮助农村供应链中龙头企业进一步拓展产品销售市场。如蚂蚁帮助蒙羊拓展市场的措施(见蒙羊案例)；3）可以通过电商平台直接对接厂家和最终商品需求者，减少中间贸易商、代理商环节，降低由于供应链中链条过长带来的“牛鞭效应”程度，如京东参与仁寿县枇杷供应链，通过活动策划帮助实现终端消费与生产加工在时间上和数量上接近同步；4）可以通过电商平台对触达性、丰富性、附着性的改善，实现更多、更有效的协调与组合。如大北农生猪养殖供应链金融通过平台的信息优势，对供应链中每个环节都进行组合，形成特定行业下的多点对接，从N+1+1（多个农户+一个龙头企业+一个金融组织）变为N+N+N（多个农户+多个企业+多个金融）。形成更大的组合优势。

显然，这种模式必须依托电商平台才能实现，并且这种模式会产生更好的协同组织效果。

总之，供应链金融是产业资本与金融资本的跨界组合，能够完美实现金融精准扶助产业的效果。所谓以金融之水浇灌企业之树。农村供应链金融对于解决解决农村金融的难点，和实现现代农业有重要推动作用。而电商+农村供应链金融则放大了农村供应链金融之于农村经济发展的作用，提升了农村供应链金融的价值。是对农村金融的创新。

案例八：蚂蚁金服的农村供应链金融——蒙羊项目

本案例基于蒙羊发展和养殖户的资金需要，从羊联体模式说起，结合“互联网信贷＋保险＋核心企业＋电商”的模式，解释电商在农村供应链金融的价值。

1. 蒙羊战略发展

蒙羊牧业股份有限公司成立于2012年，是一家现代化全产业链运营公司。为了企业生产发展，蒙羊与养殖户来获得稳定的羊源。但是由于资信不足等原因，养殖户无法获得足够资金。对此，蒙羊探索出了“农牧民＋合作社＋公司＋银行＋担保＋保险”的羊联体模式。

2．蒙羊的“羊联体”模式

（1）发展历程

为了使养殖户获得信贷资源，要对农民增信并且降低业务风险。蒙羊成立了锡大担保对合作农户进行担保，与农户捆绑来应对结算安全问题，并与中华联合财险合作，给羊上保险来化解养殖风险问题。

（2）模式分析

在羊联体的框架内，农牧民可以获得担保和资金支持，避免无稳定市场的问题，同时蒙羊还稳定和扩大了羊源，避免了赊销问题。

二、“互联网信贷+保险+龙头企业+电商”的模式

蒙羊之后又与“阿里系”进行了一系列合作，为羊联体模式注入了新活力。

1. 具体流程

蒙羊与养殖户预先签订收购协议，中华财险再为养殖户增信，蚂蚁金服发放用于村淘购买指定饲料的旺农贷，且饲料信息同步给蒙羊。蒙羊收购羊后，收购款优先偿还旺农贷，产品则可通过天猫销售。

2. 风控体系

蒙羊是经营风险的主要把控者，且其对养殖户的了解减少了信息不对称；中华财险作为主要风险承担者，把控蒙羊和养殖户的风险；“阿里系”中，蚂蚁金服开通定向支付系统控制资金用途，利用CTU系统进行宏观的风险控制；而村淘合伙人协助贷中检查，避免物料倒卖。

3. 为何从商业银行转到商业小额信贷？

第一，贷款更灵活；第二，审批环节少，通过后实时放款；第三，一次性授信，限期内随用随提；第四，支付宝还款方便且没有手续费。

三、电商＋供应链金融带来了什么？

1. “电商”给农村供应链金融带来了什么？

（1）全方位风险监控

借助数字信息技术，蚂蚁金服分析交易数据进行精准的风险识别，蒙羊根据饲草料的数据分析饲养状况控制产品质量。

（2）扩展市场

电商对接厂家和消费者，既能缩短产品流通过程，又能降低供应链过长的牛鞭效应。蒙羊还获取了消费者的需求信息，打造需求为导向的定制化产品。

2. 农村供应链金融给“电商”带来了什么？

在这种模式下，网商银行触达了养殖户，村淘合伙人增加了农资销售收入。而在村淘购买农资能够保证品质，在天猫的销售还反哺了电商，增强消费者溯源和选择能力。

案例九 京东的农村供应链金融：京农贷—先锋贷

2015 年 9 月，京东集团发布农村（3F）战略，将京东电商平台的销售渠道、京东自营物流覆盖到农资采购、农产品种植、农产品销售全流程。并针对农业全产业链金融需求，开发针对农户农业生产资金需求的金融产品。同期，京东金融推出京农贷以服务农户经营性借款需求。京农贷的首批对象为山东地区杜邦先锋种子种植户及四川仁寿地区枇杷种植户。京农贷采取供应链金融的方式，形成电商+农村供应链金融的运作模式。截止2016年5月，山东试点项目已发放贷款近 1000 万。

山东省汶上县是京农贷——先锋贷的试点地区之一。汶上县是山东重要粮食生产县，粮食作物主要为小麦和玉米。规模种植的农户借贷资金需求。但农民较难获得所需借贷资金，融资需求大且融资难度也大成为阻碍当地农业规模化发展的一个重要障碍。济宁大粮是一家成立于2015年的农业服务公司，提供的种子种植面积占汶上县总种植面积的比例的30%。 济宁大粮对农业种植户提供产前农资经销、产中植物保护和技术指导与服务、产后烘干和收购粮食的农业全产业链服务，当地是粮食种植供应链中的核心企业。为满足农户借款需要，大粮公司希望能与金融机构一起，共同推出一款针对农户粮食生产的信贷产品。但当地银行坚持使用抵押担保贷款方式，手续繁杂。京东金融的服务与大粮公司的需求恰好匹配，京东进入粮食种植供应链，以先锋贷模式提供贷款服务。

先锋贷采取供应链金融模式：农户在京东官网上提交借款申请，京东和山东大粮联合审查农户借款申请。审查合格后京东将贷款付到山东大粮账上，然后由山东大粮的当地公司——济宁大粮以赊销方式向农户出售农资。先锋贷的特点是: 1）京东将授信权力下放给济宁大粮，授信过程更强调大粮公司与农户间的授信互动；2）建立多重担保机制， 农户缴纳生产和人身保险+3户联保+客户经理担保+大粮公司全额担保；3）快速审核，迅速放款。从递交申请到贷款审批结束需要一周左右时间；4）利率比银行低；5）授信农户主要是大粮公司的稳定客户。

先锋贷自2015年9月起至2016年5月底，发放贷款覆盖的农户为当地1/4大农户和部分中小农户。至2016年5月29日，先锋贷第一批贷款正式运行尚未到贷款回收期的，但数据显示农户每月还息情况良好。

虽然先锋贷还在试点期，但效果明显: a. 明显改善了农户借款的方便程度;b. 贷款周期与生产周期匹配，提高了农户贷款使用效率;c. 通过当地农村客户经理开展信贷业务，可以在降低业务成本的同时有效降低信息不对称性;d. 从“专款专用”和“收购承诺”两个方面帮助降低农户违约风险;e. 大粮公司全产业链服务保证生产质量，降低农户因生产失败导致的违约风险; 京东充裕的资金实力为供应链大规模扩张提供有力支持。

处于试验期的先锋贷也存在若干问题，需要不断完善。

## 数字化普惠金融的探索

“普惠金融体系”（inclusive financial system）的概念在2005年联合国“国际小额信贷年”被提出并得到推广。它的含义是以有效的方式使金融服务惠及每一个人，尤其是那些通过传统金融体系难以获得金融服务的弱势群体。经过十多年的实践，普惠金融已经成为全球公认的削减贫困、保障权利、实现平等发展的重要途径。随着这一概念在不同国家的普及，人们也逐渐意识到，普惠金融有着更宽广的外延，它不仅指为那些弱势群体提供曾经无法获得的金融服务，也包括为一般人群提供更为广泛、便捷和廉价的金融服务；它不仅指提升金融服务覆盖面的广度，也包括延伸高质量金融服务的深度。因此，普惠金融是一个动态变化的行动指南，它体现了金融活动的价值追求。

发展普惠金融至少需要兼顾四个维度，即对消费者而言金融服务的可获得性和可负担性，以及对提供者而言金融服务的全面性和商业上的可持续性。传统的普惠金融实践往往难以同时兼顾这几个维度，因此从世界范围来看，成功案例偏少，推广性不强。近几年来，数字技术在金融领域的应用为普惠金融插上了翅膀，“数字普惠金融”（Digital Financial Inclusion）的概念应运而生，它昭示了普惠金融的发展方向。“数字普惠金融”是指让长期被现代金融服务业排斥的人群享受正规金融服务的一种数字化途径，而“数字化”则是计算机、信息通讯、大数据、云计算等一系列相关技术进步的统称。简言之，“数字普惠金融”就是以数字技术驱动的普惠金融实现形式。

在数字普惠金融的框架中，以现代科技为依托，银行、非银行金融机构、移动网络运营商等作为金融服务的提供商，通过数字化交易平台、代理网络和消费者接收设备等要素的组合，高效率、低成本地获取客户信息，削减运营开支，优化风险管理，使得数以亿计的经济能力较差的消费者能够以可承担的价格享受到征信、支付、信贷、储蓄、理财、保险甚至是证券等正规金融服务。PayPal、支付宝、微信支付等一系列数字普惠金融服务案例证明，技术创新能够在非常短的时间内帮助普惠金融大规模实现。然而，那些长期被现代金融服务排斥的人群接受数字普惠金融服务，在享受好处的同时也面临着风险，造成这种风险的一部分原因是他们自身的特征，另一部分则来自技术创新对金融合规的突破。因此，实现数字普惠金融既需要推动创新，也应平衡创新与风险控制的关系。

“数字普惠金融”得到了全球的重视。2016年7月G20财长和央行行长会议公报通过了由普惠金融全球合作伙伴(GPFI)制定的G20数字普惠金融高级原则，强调将推动数字普惠金融发展作为通过国家战略和行动计划促进普惠金融体系发展的优先领域。2016年1月，我国颁布《推进普惠金融发展规划(2016~2020年)》首次将普惠金融提升到了国家战略的高度，规划也强调通过创新金融产品和服务手段来推动普惠金融发展。今天，无论是国外受到热捧的Fintech（金融科技），还是国内方兴未艾的互联网金融，其理想的发展方向就是与数字普惠金融的结合。历史将证明，无论什么样的金融创新，只有沿着服务更好的社会的目标，它的前途才会充满光明。

本章结构如下：

### 数字普惠金融的概念

* + 数字普惠金融的定义
  + 与普惠金融、Fintech、互联网金融等概念的关系

### 数字普惠金融的发展

* + 国外发展情况
  + 国内发展情况

### 数字普惠金融的核心要素

* + 数字化交易平台
  + 零售代理商
  + 设备

### 数字普惠金融的优势

* + 节约交易成本
  + 提高服务效率

### 数字普惠金融的风险

* + 和数字化交易平台有关的风险
  + 和零售代理商有关的风险
  + 和数字化技术有关的风险

### 数字普惠金融发展中的主要政策问题

* + 技术创新和产品模式问题
  + 消费者保护问题
  + 与传统金融关系问题

## 格莱珉银行与中和农信模式的比较

### 一、小额信贷机构的分类

小额信贷机构采用金融手段解决贫困问题，是一种社会和经济逻辑混合而成的组织形态，或叫做混成组织。根据社会交换理论，小微金融机构混成模式本质上社会交换的实质和社会交换的组织形式的组合。社会交换的实质可分为“社会核心”和“社会溢出”，按组织形式可分为客户—客户互惠关系(CCR)和机构-客户互惠关系（ICR）。

“社会核心”认为社会影响优先于经济效率,认为社会影响既来源于机构和客户之间的交易关系也来源于客户之间的社群关系,社会交换的结果既包括经济收益也包括社会情感的增强。“社会溢出”关注客户的经济需求，它认可但并不系统地去满足客户的社会情感需求，在小额信贷活动里认为社会交换的主要目标在创造和保护交换双方的经济价值，社会价值只是附加。

CCR指旨在促进借款小组成员间社会情感联系的对组织系统和员工活动的安排，鼓励借款人之间在与贷款活动有关或无关的方面交流信息、开展互助行为。ICR则指那种旨在促进机构与客户间交易有效达成的对组织系统和员工活动的安排，把对借款人之间关系的管理局限在旨在保障还款的小组成员相互担保义务方面。

基于上述对社会交换本质和组织形式的分类，可提出一个关于小额信贷机构混成模式的框架。如表2所示：

表2：小额信贷混成模式的社会交换理论框架

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | | 社会交换的组织形式 | |
| 客户—客户互惠(CCR) | 机构—客户互惠(ICR) |
| 社会交换的本质 | 社会核心 | 社会事业模式 | 执行不力的社会事业模式 |
| 外部认知失调的社会事业模式 |
| 宣传失当的商业化模式 |
| 社会溢出 | 内部曲解的社会事业模式 | 商业化模式 |

### 二、社会事业模式和商业化模式的比较

社会事业模式和商业化模式处于小额信贷混成模式谱系的两端。社会事业模式秉持一种较为广义的对社会影响或社会绩效的理解，这种理解从客户的收入提高和物质条件改善扩展到客户在非经济因素（例如教育和健康）方面的提升，并且从客户的个人利益延伸到客户之间社会情感联系以及社区关系的改进。相对而言，商业化模式则秉持较为狭义的社会影响或社会绩效内涵，强调大量客户的可测量的收入提高和物质条件改善。格莱珉中国和中和农信可分别视为社会事业型和商业化的代表。表3为两类小额信贷模式的区别：

表3：两类小额信贷模式比较

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 社会事业模式 | 商业化模式 |
| 小额信贷机构的恰当客户 | 极端贫困者，主要是妇女 | 中上层贫困者 |
| 组织的本质 | 非营利但可持续 | 盈利和减贫的双重目的 |
| 减贫途径 | 建立社会资本和赋能 | 快速扩大规模 |
| 使命漂移 | 使命漂移指将目标客户从最贫困者转移到中上层贫困者 | 注重中上层贫困者并不意味着使命漂移 |
| 例子 | Grameen Bank、Pro Mujer、MicroCredit Enterprises、BRAC、Jamii Bora | Banco Compartamos、 Pierre Omidyar、Compartamos、BancoSol、ProCredit Holding |

### 三、格莱珉中国和中和农信的比较

格莱珉中国一直严格遵循格莱珉原则与实践，严格复制格莱珉银行模式，成立于2014年，第一个项目在江苏省陆口村启动，2016年5月，格莱珉中国与云南富滇银行合作启动了第二个在中国的项目。中和农信的前身是中国扶贫基金会小额信贷项目部，1996年第一次启动小额信贷。2008年，中和农信小额信贷管理公司正式成立，开始专业开展小额信贷业务。二者的发展状况如下表：

表4：格莱珉中国和中和农信的比较



格莱珉中国和中和农信模式的比较：

1.格莱珉中国围绕建设社会资本这一目标来设计和管理贷款活动。中和农信的产品和服务重点放在贷款活动和与之相关的借款人培训方面，借还款之外的服务活动则以促进贷款活动本身的有效性为目标而展开。

2.格莱珉中国基于对方对实现广义社会影响的接受程度来选择借款人和资源提供者，这使它有很高的客户和资金获取成本。中和农信选择那些符合其高效率运营和快速扩张需求的借款对象和合作伙伴。

3.格莱珉中国明确要求员工积极促进CCR的形成。通过促进CCR来产生社会影响和控制违约风险。这一点是它和中和农信的一个显著区别。中和农信相对而言是围绕加强ICR，明确突出员工在和客户交往中促进还款的业务职责，并且鼓励员工将加强与客户的关系作为实现借还款业务目标的一种方式。

### 四、结论

格莱珉中国和中和农信作为社会事业型和商业化的典型代表，开创了不同的模式，但都推动了我国普惠金融的发展，是我国普惠金融模式的重要探索，具有借鉴意义。社会事业模式由于难以获得外部资金支持和有效获取客户可能带来财务风险，而商业化模式可能由于利益相关方难以理解和支持该模式而造成认知风险，进而导致威胁组织生存的政策风险。

# 评价普惠金融发展的社会效果

## 农村普惠金融改革的宏观与微观效果

农村是普惠金融发展的主战场，农村金融改革是普惠金融发展的重要途径。广西田东县在中央政府和部门的支持下，开展了历时八年的农村金融改革，是改革开放以来比较全面深入的农村改革。与自由经济学理论相反，田东县采用了政府主动作为的模式。它的成败关乎农村金融能否成为农村改革的新起点。

本章应用量化分析方法，对统计和问卷调查的数据进行严格的分析，发现大量证据证明田东县金融改革在宏观和微观层面都产生了显著的效果：在宏观上改革加速了经济增长，在微观上有效地改善了分配不公的问题。这对于缓解收入差距加大、经济下行的形势，具有重要的现实意义。

### 金融改革对宏观经济增长的影响

田东县地属于右江河谷，上游比邻田阳县，下游连接平果县，壮族是三县的主体民族，气候条件相近。金融改革以前，田东县人均GDP和农村居民人均纯收入均低于田阳县和平果县。金融改革以后，田东县的人均GDP（图2）和农村居民人均纯收入增长加快（图3），超过两个近邻县，一直保持领先，城乡收入差距收窄的速度比较快，成为三个县中收入差距最小的县份。与此同时，贷款总额的增长速度并没有突出表现，但是涉农贷款明显增加。从这个结果可以初步推断，田东县金融改革是通过改变贷款结构，促进金融服务下沉农村，缩小城乡收入差距，促进宏观经济增长。

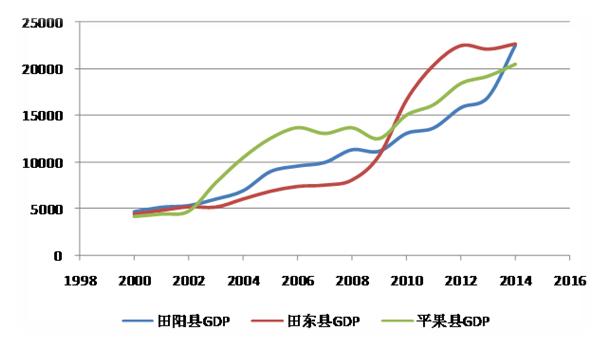


图2 右江河谷三县人均GDP

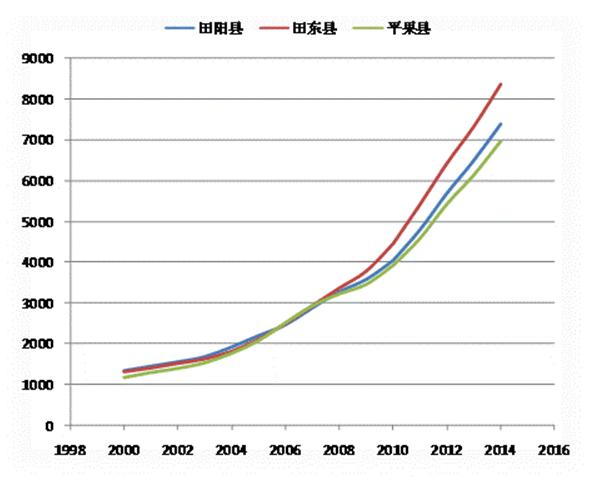


图3 右江河谷三县农村居民人均纯收入

### 金融改革的微观成效

这个结果为更严格的微观数据所证实。采用准试验数据（quasi-experimental data）分析方法对普惠金融指标进行比较分析，发现改革有效地增加农户的银行账号拥有率和使用率（表2）；提高村镇金融服务的便利性，农户在村镇一级办理银行业务的比例大幅度增加；农户支付利息的意愿明显增加，但实际支付的利息明显下降；刺激农户对信贷需求，申请贷款的次数明显增加，获得贷款的笔数也随之增长，贷款覆盖的农户比例增加。

### 金融改革增加农村居民收入

虽然金融改革能够提高全体农户的平均收入水平，准试验数据和回归模型分析都证明，改革带来的收入增长没有达到统计学的显著水平。然而对于贷款户，平均每人贷款1元，就可以增加其人均纯收入0.2018元。如果人均贷款1.1万元，其收入的增长相当于增加一个外出务工的劳动力给家庭带来的人均纯收入;或者相当于人均增加3.2亩耕地带来的纯收入。在人力资源和土地资源都无法在短期内发生变化的情况下，改革提高涉农贷款比例，增加贷款农户覆盖率，这是农村居民人均纯收入增长加快的直接原因。

表5 农村金融改革效果总表



### 结论与建议

从宏观到微观，从简单比较到严格的量化分析，大量证据证实，广西田东县历时8年的金融改革已经产生显著的效果。这是一种政府主动作为、由市场运作的模式。在普惠金融发展相对滞后的贫困县，我们的研究结果证明这种模式可以有效地增加金融服务的普惠性，通过促进信贷服务，农户可以显著地增加收入。通过上述分析，可以对田东县金融改革的成果总结如下：

1. 改革建立的村级金融服务室，使金融服务下沉基层，方便农户，银行账号拥有率和使用频率随之增加，农户在村镇一级获得服务的比例大幅度增加。

2. 开户率和使用率的增加，连续8年的改革和普及，使农户对银行业务流程更加了解，更加熟练，使用银行卡购物、ATM机等更频繁，申请贷款的频率也随之增加。

3. 改革建立的信用和担保抵押体系，增加农户获得贷款的机会，贷款的覆盖率增加。

4. 改革建立的金融机构体系增加竞争，在政府贴息政策的共同作用下，利息降低；因此同时，多年的金融改革提高农户使用金融服务进行生产能力和支付银行利息能力。两者共同作用下，使用银行服务的回报率增加。

5. 在田东县的生产条件下，人均借贷1元就可以增加0.2元人均纯收入。

6. 田东县金融改革对贫困户的影响大于非贫困户，这可能是贫困户建档立卡和信用体系建设的双重作用的结果。

7. 分析的结果证明，政府主动作为和市场化运作结合的模式在贫困地区是有效的，可以使贫困户的收入增长超过非贫困户，缩小收入差距。

8. 金融改革不但在微观层面使收入结构更加合理，也能使宏观经济快速增长。

基于上述结果，建议：1）普惠金融在微观上促进收入分配合理化，在宏观上能促进经济总量的增长的作用，在中国目前经济下行的形势下，田东县金融改革的经验应得到大力推广。2）农村金融改革必须常抓不懈，要经历一定时间的积累，才能产生显著的效果。3)农村金融改革，必须是综合性的改革。需要在支付体系、金融机构体系、信用体系、村级服务体系、担保抵押体系等综合改革的支持下，使贷款结构朝着有利于贫困村贫困户的方向发展。4)保证农户获得便利、优惠的信贷服务仍然是金融农村金融改革的核心。

## 农村金融服务的扶贫作用

本章的分析基于一套包含363个农户的问卷调查数据。调查在福建霞浦县、河北承德县和甘肃景泰县进行，每个县按生产生活条件和水平抽取3个乡镇，每个乡镇抽取具有代表性的2个行政村进行调查，采用系统抽样法从每个村随机抽取20个农户作为调查样本。

### 贫困群体的贷款需求弹性

根据对调查数据的初步整理，把复杂的农村金融需求划为贫困户和非贫困户两组群。贫困户是指政府在精准扶贫中识别并且建档立卡的贫困户。从调查数据中分别整理出两组人群不同的需求曲线。比较两条需求曲线发现，第一、在任何利率条件下，贫困户对贷款的需求小于非贫困户，非贫困户的需求曲线明显靠右。第二，需求曲线的倾斜度不一样，贫困户的需求曲线比较直立，非贫困户的曲线相对平缓。

### 小微金融机构的供给能力

同样，农村各类金融机构可以划分为银行机构和小微金融机构。银行机构指农信社、邮储银行和农行。它们具有银行的基本特征，可以吸收储蓄和发放贷款。其余为小微金融机构，它们不能吸收储蓄，可以发放贷款。除此以外，它们还有其他如贷款产品、网点分布、登记和主管部门等不同。由于银行机构在融资和成本方面存在优势，其供给曲线平缓，弹性系数大，可以提供较低利率、小额贷款，但是在利润的驱动下，它更愿意提供高利息高额度的贷款，例如信用社的单笔贷款额度可以在1万到数十万元之间。相比之下，小微金融机构融资成本高，必须从较高的利率作为起点提供信贷服务，以中和农信为例，它提供的最低利率在8%左右，贷款额度是1.2万元以下。

### 农村信贷的供需平衡

将需求曲线和供应曲线结合在一起，可以获得图4的简化农村金融供给模型。

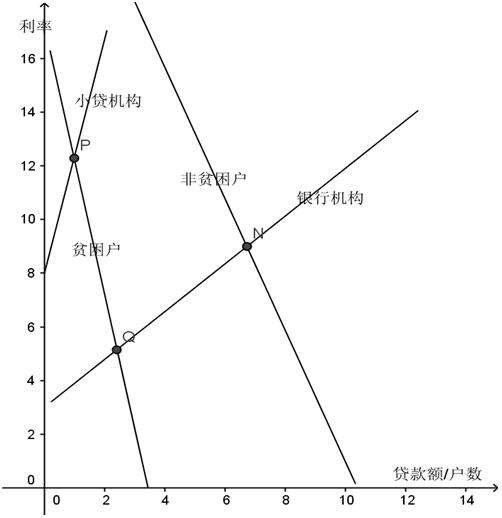


图4 供需关系图

模型显现四方在利益最大化的驱动下，进行竞争性的信贷选择和博弈，最终达到某种供需均衡。一般来说，金融机构希望提供高利率大额单笔贷款，以降低成本增加利润。银行机构面对贫困户和非贫困两家的贷款申请时，虽然它愿意也有能力为两家同时提供贷款，在其货币供应有限的情况，收益最大化的原则要求它优先供给非贫困户（点N），而不是贫困户（点Q）。贫困户当然优先考虑从银行贷款，因为利息低。但是，由于不是银行的优先服务用户，贫困户不容易甚至不可能得到贷款。唯一选择就是小微金融机构。出于生产能力限制，贫困户只能选择点P的规模和利率，即高利息，小规模。

### 利率干预对贫困户的影响

模型可以用于分析各种因素对普惠金融的影响，这些结果得到调查数据的证实。由于利率补贴和限制政策主要对银行机构起作用，对小微金融和民间信贷的作用很小，因此虽然限息和贴息分别可以将名义利息下降，但由于非贫困户在这两个点的规模上能支付高利率，他们可以通过贿赂等手段获得贷款。银行也可以通过变相收费把实际利率提高，从而实际提高了均衡点的利率，优惠利率很难落实到贫困户身上。

### 授信额度不当的排除作用

小额贷款机构为了瞄准贫困，排除富裕户，对贷款额度进行限制。在限额的条件下，比较贫困的能支付的利率在W点（图5），比较低；而相对富裕的贫困户可以支付的利率在V点，比较高。相对富裕户可以通过支付额外费用的方式获得贷款，无形中也抬高了利率。相对贫困的农户只能选择比较低的贷款额度。如果限额太低，将把一部分贫困户排除在外；相反，如果限额太高，不能达到排除富裕户的效果。



图5 信贷限额的影响

### 附加条件阻碍贫困户获得金融服务

当附加条件增加时，无论贫困户或非贫困户，贷款需求曲线均向左移动，总体需求下降。贫困户的需求从P点下降到W点（图6）。非贫困户则从N点下降到V点。部分户退出贷款市场。

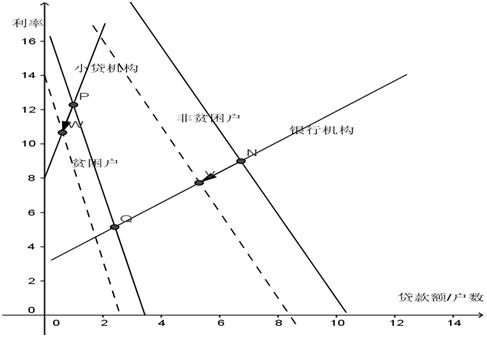


图6 贷款附加条件的影响

### 民间借贷活跃反映机构贷款不足

民间借贷是机构借贷的替代产品。民间借贷比金融机构借贷更加活跃。民间借贷的特点是数额小，反映出小额贷款供给不足。

### 基础设施缺乏阻碍普惠金融发展

金融基础设施在解决“最后一公里”问题至关重要，前面一章提到的田东县建立的村级金融服务体系，同样对农户和金融机构产生正面的刺激作用。

首先，金融基础设施的改善降低了需求方获得服务的附加成本，同时也降低金融机构成本，结果使贫困和非贫困户的需求曲线都往右移（图7）；以此同时，增加需求曲线和供给曲线的弹性系数，曲线更加平缓。打破了原来的供给均衡点P和N，形成新的均衡点和 。在新的均衡点，不管是贫困户或者是非贫困，都有更多农户可以获得额度更大，利率更低的信贷服务。至于基础设施的改善，对贫困户还是非贫困户更有利，需要做进一步的实证分析。

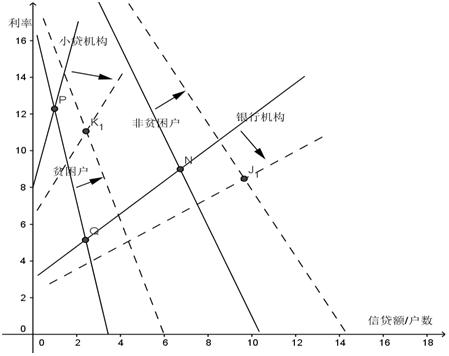


图7 改善金融基础设施的作用

### 结论

在调查数据的基础上，应用经济学原理构建的供需均衡模型能够合理地解释信贷服务的贫富差异。首先贫富信贷需求曲线的弹性系数是有差异的，这种差异的存在使普惠金融政策对贫困和非贫困群体产生不一样的效果。其次，农村金融机构可以分为银行机构和小微金融机构两类，由于他们的供给曲线不同，供给的弹性系数也不同。小微金融机构利率高、额度小、弹性系数小；银行机构利率低、额度大、弹性系数大。他在普惠金融中分别扮演不同的角色。第三，两类不同的需求特点和两种不同的供给，形成了一个具有多个均衡点的金融市场，模型和调查数据都证明，贫困群体需要支付较高的利率获得额度小的信贷，相反非贫困户可以支付较低的利率获得较大额度的贷款。第四，常用的降息措施实际上对非贫困户带来更大的利益；信贷限额政策也有利于条件相对优越的农户。第五，附加条件，例如距离远、贷款过程长、附加费用高等都会降低贫困户和非贫困户的贷款需求。第六，机构贷款，特别是小额贷款的不足，使农户寻找民间借贷作为替代。最后，金融基础设施的改善，能够促进更多农户获得数额更大、利率更低的信贷服务。