

# 关于我国普惠金融商业可持续性的评价及对策建议

陈道亮

**摘要:** 自 2005 年普惠金融这一概念提出以来,我国普惠金融已经取得了许多可喜的进展,不过其商业可持续性仍然是一个世界性的难题。本文分析了我国普惠金融商业可持续性的现状,并针对我国普惠金融在商业可持续性方面遇到的问题和挑战,提出了相应的对策和建议。

**关键词:** 普惠金融;商业可持续性;金融监管

**中图分类号:** F832 **文献标识码:** A

普惠金融这一概念,是由联合国和世界银行在 2005 年提出的,旨在推动建立能有效、全方位地为社会所有阶层和群体提供服务的金融体系。我国 2015 年的政府工作报告确定了普惠金融的服务对象。《推进普惠金融发展规划(2016—2020 年)》则对推进普惠金融的总体思路、具体目标和组织保障等方面提出了明确要求和重要部署。

经过十几年的时间,尤其经过“十三五”规划期间的普惠金融实践,我国已经建立了比较完善的体制机制,推动各金融机构进行了普惠金融产品和服务的创新,扩大了基础金融服务覆盖面,提升了便利性,重点领域普惠金融发展良好。然而,由于为重点对象提供普惠金融服务风险高、成本高、收

益低的客观属性与商业机构在财务上可持续运营的矛盾始终存在,而目前对普惠金融的公益补贴与商业化运营之间的关系尚未形成一个合理的指导性意见,在政府引导、市场运营的组织政策体系方面也尚需完善,从而对普惠金融的商业可持续性形成了较强的制约。为了提升普惠金融的商业可持续性,我国还需要在普惠金融服务获得的低成本性和便利性、健全普惠金融组织和政策体系、加强金融基础设施建设等方面做出更大的努力。

## 一、我国普惠金融商业可持续性的现状评价

我国高度重视普惠金融的发展,并在推动其发展方面进行了广泛探索。2015 年的政府工作报告明确把商业可持续性确定为普惠金融的基本原则,几年来已经取得了一定的成效。

### (一) 支撑普惠金融商业可持续性的政策、组织和监管体系基本建立

在宏观政策上,自 2013 年以来,党中央、国务院、银监会(银保监会)等陆续出台了关于普惠金

作者简介:陈道亮,中国劳动关系学院经济管理学院本科生。

融的决定、规划和政策性文件，近几年还下达了每年几十亿、上百亿元的普惠金融专项资金，对普惠金融的可持续发展给予了制度和政策上的基本支撑。

在组织体系上，已经基本建立了由政策性金融机构、商业银行、小贷公司、农村金融机构以及保险、证券、基金等各类金融机构组成的全面覆盖的普惠金融组织体系，大型银行相继建立“三农”事业部、小微企业事业部等针对普惠金融的组织机构，对普惠金融的可持续发展给予了组织上的基本保障。

在监管上，在已有监管体系基础上，2020年出台了《融资担保公司非现场监管规程》，对六类机构建立了非现场监管规程；目前，司法部正会同中国人民银行、银保监会制定《非存款类放贷组织条例》，旨在将游离于正规金融框架之外、缺乏法律规范和有效监管的民间借贷，纳入正规监管框架。一系列监管法规条例的出台，为发展普惠金融提供了制度基础，保护了小微企业进行金融消费的合法权益。

在激励上，对原有的普惠金融监管模式做了相应调整，并在2018年推出了对于普惠金融服务的考核激励机制，进一步完善了普惠金融可持续发展的运行环境。

## （二）普惠金融服务可获得性、重点领域普惠金融服务量等呈现出可持续发展趋势

银保监会、中国人民银行发布的《2019年中国普惠金融发展报告》显示，在普惠金融服务可获得性方面，截至2019年6月末，我国人均银行账户数和持卡量分别为7.6个和5.7张，较2014年年末分别提高60%和50%；每10万人拥有ATM机79台，POS机2356台，均较2014年年末实现翻倍；乡镇金融机构覆盖率为95.65%，行政村基础金融服务覆盖率为99.20%，比2014年年末提高了8.1个百分点。在重点领域普惠金融服务量方面，截至2019年6月末，全国小微企业贷款余额35.63万亿元，其中普惠型小微企业贷款余额10.7万亿元，较年初增长14.27%，比各项贷款增速高7.14%；普惠金融保险累计服务34.37万家小微企业，服务覆盖面呈现增长态势。截至2020年年末，全国普惠型小微企业贷款余额达到15.3万亿元，在疫情导致经济下滑的情况下，增速超过30%，增长迅速。

## （三）普惠金融的基础设施建设不断加强

由于智能手机和互联网的发展，我国移动支付、“互联网+”等科技手段广泛应用于普惠金融领域，极大地提高了服务的可获得性及低成本性。截至2018年年底，农村手机上网用户达到2.2亿，占整体网民的26.7%。2019年上半年，全国农村发生网银支付63.54亿笔、移动支付47.35亿笔、电商支付业务3.57亿笔，缓解了普惠金融低收益、高成本这一矛盾，为其商业可持续性创造了很好的条件。由于信息化和大数据等的应用，征信数据库等应用延伸到普惠金融领域，农村地区、贫困人口、小微企业等普惠金融重点服务对象的信用数据有了从无到有的突破，为未来普惠金融的可持续发展提供了支持。

## 二、我国普惠金融商业可持续性发展面临的问题和挑战

如前所述，虽然我国的普惠金融发展态势良好，与国际社会相比，也处于上游水平，但由于为重点对象提供普惠金融服务风险高、成本高、收益低的客观属性与商业机构在财务上可持续运营的矛盾始终存在，其商业可持续发展方面仍然存在很多问题。

从宏观政策角度看，虽然党中央、国务院、银保监会（银监会）等已经制定并发布了一系列的政策，货币信贷、金融差异化监管和财税政策也相继出台，但有关政策和措施还不够完善。例如，利率红线如何设定更为合理、公益性和商业性如何平衡等。

从服务覆盖范围来看，随着普惠金融的推进，发展渐渐进入深水区。所谓的“最后一公里”都属于服务成本高的人群。例如，在服务牧区民众方面，青海省牧区民众居住分散，每平方公里不足8人，农牧产品的交易时间、地点不确定性大，商业银行在服务牧区居民时的网点选址、ATM机布放都成了难题，“马背银行”“流动金融服务车”等网点替代形式因没有规模效应导致其商业可持续性很低。

从商业运营风险看，小微企业、“三农”、贫困人群没有规范的财务报表、交易信息等传统信用数据，金融机构与客户之间信息严重不对称，增加了银行鉴定财务状况和偿还能力的难度，风险较大；另外，小微企业、“三农”、贫困人群贷款规模小，同时抗风险

能力低，没有抵押资产，违约风险高，这些都给金融机构降低成本和控制风险带来了严重的挑战。

从服务客户看，大部分小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体缺乏基本的金融知识，难以充分认识和表达自身的金融需求，也提高了金融服务的成本，使得金融服务受阻。

### 三、我国普惠金融商业可持续性发展的对策建议

(一) 加强理论研究，坚持政府引导和市场主导，建立监管和法律制度完备的普惠金融商业可持续发展长效机制

建议加强对普惠金融整体框架、发展模式和可持续性发展的理论研究，包括公益性、政策性和商业性普惠金融的不同特征和作用，普惠金融不同的发展阶段、不同的金融机构种类和运营模式，其服务领域和对象的特征和差异等。应为普惠金融在信贷总量调控、风险权重、不良贷款容忍度和坏账核销等方面制定更加差异化的信贷管理政策，包括建立小贷公司、村镇银行等机构的量化评价机制，允许运营良好、风险管控较强的机构在资本市场发行金融债或专项融资工具，破除传统僵化的政策约束，使不同的金融机构能公平地准入和竞争。建立普惠金融可持续发展的动态跟踪机制，并据此适时调整差异化的监管政策、有针对性的信贷财税政策、地方配套政策和法律法规等，使之不断适应普惠金融的发展。

(二) 加强对家庭经济及微弱经济体的专题研究，为普惠金融助力乡村振兴提供理论指导

在“2020中国普惠金融国际论坛”上，与会专家提出了微弱经济体的概念，并指出，由于乡村经济、家庭经济等微弱经济体的经营与企业经济差别巨大，导致了传统金融机构采用服务现代企业的思维来服务乡村经济和家庭经济，无法适应微弱经济体通常规模小，无明晰的财务报表的现状，从而在进行普惠金融服务时，产生了很多的困难。建议加强对家庭经济、乡村经济及其他微弱经济体的专题研究，

并建立适合微弱经济体的、符合普惠金融发展的支付、信贷、保险、理财和监管的理论体系，指导普惠金融服务微弱经济体。

(三) 加强信用体系建设，应用“互联网+”、大数据等科技创新成果，实现信息共享和风险防控

普惠金融服务的客户信用低、风险高，金融机构对其的信息获取和风险管理成本高。这会增加开展普惠金融业务的难度，是普惠金融商业可持续发展的重大障碍之一。对此，建议采取以下对策：一是从国家层面推动个人、企业的信用体系建设，研究制定金融体系信用管理的框架、规范和标准，推动建立国家级的信用管理系统，并建立和社会征信机构实现信息共享、功能互补的信用管理框架，形成类似个人身份认证体系的个人、企业金融信用认证体系。二是对采用高科技手段进行普惠金融信用管理取得成功经验的先行先试企业的经验进行总结，形成指导性的信用管理平台标准并进行推广。目前，已有很多企业在信用管理方面进行了有益的尝试，例如，京东金融基于电商交易平台等数字化的线上场景，通过大数据收集个人及企业信息，低成本实现个人、企业信用数据管理；台州市开展普惠金融试点工作，针对民营小微企业完善社会信用体系建设，以中国人民银行的征信数据库为核心建立了金融服务的信用信息共享平台等。三是充分利用数字科技手段进行风险管控。可以利用国家的大数据战略，实现金融机构与公检法、工商、税务、海关等的信息共享，建立小微企业全维度信息管理，通过用大数据技术对个人、企业信用的精准评估，进行信贷额度管理，还可以通过“互联网+”模式来获取个人、企业上网各类行为场景信息，结合通过数据共享获取的各类信用和非征信体系信息，精准评估个人和企业的信用风险和还款意愿，以进一步降低资源匹配和交易成本。

(四) 将基础设施建设、全民金融素养提升和组织体系完善结合起来，解决“最后一公里”的难题

在基础设施建设上，可通过政策补贴与金融机

构商业运营相结合,辅以数字科技手段,实现普惠金融服务向贫困、边远地区进一步拓展。具体包括:采用差异化财税政策等鼓励现有金融机构向乡镇、县域延伸业务;针对偏远或贫困地区,采用财政补贴和政策性扶持手段,帮助建立和完善金融服务基础设施;政府指导、支持金融服务机构采用互联网等数字科技手段,降低运营、信用风险管理成本,提高服务效率,改善服务质量,提升普惠金融的商业可持续性。例如,邮储银行、京东金融等利用互联网服务模式扩大服务范围,降低服务成本;利用大数据和人工智能等进行自动审核和信贷审批,降低风险管理成本和新客获取成本;数字科技平台基于数据,支持精确到天的资金发放,按日计息、随借随还,帮助农民减少贷款闲置,降低利息负担。在金融消费者素养提升方面,要有针对性、差异化地进行知识普及,建立完善的传播体系,从而提升消费者选择和使用金融产品和服务的能力,增强消费者风险意识和责任意识。在组织体系建设上,针对农商行、农信社和村镇银行等农村金融机构是目前欠发达地区普惠金融主体力量的现状,进一步建立差异化考核机制,落实好尽职免责相关制度机制;同时,通过资金、技术、人才的倾斜,建立资金本地循环的机制,增强这些金融机构推动普惠金融可持续发展的动力,从而在组织保障上支持普惠金融在“最后一公里”的落地。

### (五) 进一步加强风控和监管体系建设,保障普惠金融可持续发展

普惠金融只有保证在商业上的可持续发展,才会保持其生命力,持续为小微经济提供更高质量、更有效率的金融服务。普惠金融的风控和监管,要考虑两个方面:一是民间融资在监管失效情况下给小微经济体带来的合法权益的损害;二是由于风控失效,普惠金融给金融机构带来的经营风险。对于民间融资的监管风险,建议在已有的《融资担保公司非现场监管规程》和即将出台的《非存款类放贷组织条例》等监管法规条例的基础上,进一步加强民间融资风控和监管问题的研究,加强地方政府的监管责任和指导作用,推动地方政府加强对地方资产管理公司、融资担保机构和经营融资担保业务

行为等的监管,促进采用信息化手段对六类机构进行监管,提高对六类机构经营风险的动态监控和预警。此外,建议针对面向农村经济、家庭经济等微弱经济体服务的普惠金融,采取差异化的监管措施。应在深入研究农村合作银行、农村商业银行、农村信用社、农村资金互助社、村镇银行和贷款公司等在进行普惠金融业务经营上与大型金融机构差异的基础上,建立有针对性的风险管理模型和监管模型,制定在风险管理、机构和业务准入、业务监管等方面的制度机制,做到既普惠服务于微弱经济体,又能防控风险,保证普惠金融的商业可持续发展。

### 参考文献:

- [1] 陈雨露:中国新型城镇化建设中的金融支持[J]. 经济研究, 2013 (2): 10-12
- [2] 陈元. 开发性金融与中国城市化发展[J]. 经济研究, 2010 (7): 4-14
- [3] 傅秋子、黄益平. 数字金融对农村金融需求的异质性影响——来自中国家庭金融调查与北京大学数字普惠金融指数的证据[J]. 金融研究, 2018 (11): 68-84
- [4] 姜明宇. 商业银行普惠金融可持续发展路径探析[J]. 新金融, 2019 (11): 41-45
- [5] 焦瑾璞. 探索中国普惠金融的可持续发展之路[J]. 北大金融评论, 2020 (1)
- [6] 梁洪、张晓玫. 普惠金融、货币政策与网络借贷发展[J]. 国际金融研究, 2019 (9): 10-19
- [7] 林春、康宽、孙英杰. 中国普惠金融的区域差异与极化趋势:2005-2016[J]. 国际金融研究, 2019 (8): 3-13
- [8] 林建华. 普惠金融的商业可持续性[J]. 中国金融, 2017 (14): 85-87
- [9] 陶静娴. 农村普惠金融可持续发展研究[J]. 广西民族师范学院学报, 2019 (1): 34-37
- [10] 徐子尧、张莉沙、刘益志. 数字普惠金融提升了区域创新能力吗[J]. 财经科学, 2020 (11): 17-28
- [11] 中国银行保险监督管理委员会、中国人民银行. 2019年中国普惠金融发展报告[R]. 2019
- [12] 中国银行研究院全球银行业研究课题组. “十四五”银行业开启发展新格局——中国银行全球银行业展望报告(2021年第二季度)[J]. 国际金融, 2021 (4): 64-70

(责任编辑:辛本胜)