



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 DEVELOPMENT IN CHINA(2016)

主 编 贝多广

执行主编 李 焰 莫秀根



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

普惠金融国家发展战略

中国普惠金融发展报告（2016）

主 编 贝多广

执行主编 李 焰 莫秀根

经济管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

普惠金融国家发展战略——中国普惠金融发展报告 (2016) / 贝多广主编. —北京: 经济管理出版社, 2016. 12

ISBN 978-7-5096-4778-3

I. ①普… II. ①贝… III. ①金融事业—经济发展—研究报告—中国—2016 IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 287351 号

组稿编辑: 胡 茜

责任编辑: 胡 茜

责任印制: 黄章平

责任校对: 雨 千

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷:

经 销: 新华书店

开 本: 787mm×1092mm/16

印 张: 25.25

字 数: 493 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-4778-3

定 价: 188.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

发 布

2016 中国普惠金融国际论坛 中国·北京

主 编：贝多广

执行主编：李 焰 莫秀根

顾 问：王 君

课题组成员（按首字母拼音顺序排列）：

贝多广	陈新宇	陈宇淇	范小俊
高 巍	黄大庆	韩胜男	琚聪怡
李纪珍	李 胜	李 焰	李 燕
李洋锐	李 卓	刘成诚	刘澄清
陆世新	罗 煜	马九杰	莫秀根
施佳宏	佟文昭	王 佐	吴 未
吴跃华	吴蕊兴	伍 聪	姚海波
姚天祯	闫 森	曾恋云	张 锐
张迎新	赵 萌	赵 娜	郑海荣

本报告支持机构和项目：

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

中国社会科学基金 2015 年重点项目：“新常态下中国普惠金融
体系建设研究”（项目编号：15AZD012）

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

中国人民大学国家发展与战略研究院

海南省农村信用社联合社

蚂蚁金融服务集团

京东金融集团

中和农信

长春金融高等专科学校



前言

2015年9月，我们第一次正式发布中国普惠金融发展报告，主题是“好金融，好社会”，引起了社会的强烈反响。2015年以来，我国普惠金融事业取得了明显的阶段性成就。据我观察，主要表现在三个方面：第一，普惠金融理念得到广泛普及和推广，无论金融从业人员、政府管理人员还是学术研究人员，都对普惠金融日益关注，普惠金融对经济的正面影响、对社会的积极作用，日益得到人们的认同。我们从媒体报道的很多会议论坛上都可以听到有关普惠金融的话题。第二，普惠金融得到全面的实践，尤其在网络支付、手机支付、消费金融、网络信贷等领域，我们观察到建立在可持续基础上的商业模式正在彰显出普惠金融的商业价值和社会价值。第三，2016年1月政府颁布了推进普惠金融发展的五年规划，以此为标志的普惠金融发展战略正在逐渐展开，政府高度承认普惠金融对于改善金融结构、促进经济发展乃至优化社会结构的重大意义，并且明确了政府发挥引导作用、市场发挥主导作用的基本原则。

当然，从世界各国的经验来看，我们也不得不承认，普惠金融是一项说易行难的事业。难，究竟难在哪里？用现在时髦的语言来说，就是它的痛点究竟在哪里？综观普惠金融在国际上走过的历程，它是因市场缺陷而产生的理念，普惠金融的先驱最早都是以非政府公益性组织的形式开展活动的，经过长期的实践，人们越来越形成共识，普惠金融的可持续发展有赖于商业绩效与社会绩效双重目标的实现。当然，这种理想主义情怀的实践历经数十年之功，尽管已经取得了可圈可点的成就，但是在世界6亿贫困家庭需求的背景下，只是满足了大约1/4需求。世界范围的金融排斥仍然是全球有识之士忧心忡忡的重大难题。中国的普惠金融事业相对其他发展中国家是落后的，属于后起之秀，但却增长迅猛。可能已经无法弥补的缺憾是，中国普惠金融的演进过程只经历了非常有限的非政府公益性活动，绝大多数小贷公司和网贷公司从出生起就要实现如狼似虎的利润目标，这就决定了在中国实现双重目标的困境。能够预见到的结局就是，这些本来就自称草根的从事金融却归类于非金融普通企业的机构起于野蛮成长，将终于自生自灭。

令人鼓舞的是，在数字技术推动下，普惠金融迈出了数字化的步伐，这种态势无



疑让人联想到有可能实现商业绩效与社会绩效双重目标的历史机遇。数字化普惠金融以其低成本、高速度、广覆盖为优势，在短短几年内实现了传统普惠金融数十年都无法企及的目标。数字化普惠金融的浪潮正在迎面而来，它的走向和影响岂可低估？然而，正如每一次创新都伴随着新的风险一样，数字化普惠金融也有其发展过程中的痛点，那就是创新与风险之间的平衡。中国互联网金融运行过程中的纷乱现象委实让人低头沉思。从深层角度分析，众多风险实际上还是源于普惠金融基础设施的匮乏。在没有高速公路的情况下所有车辆都要跑到每小时百公里以上，那么不出事就是小概率事件。在没有完善的指标体系、征信体系、支付体系、监管体系、法律体系的生态环境中，普惠金融的路径选择恐怕只能是战战兢兢、如履薄冰。所以从这一意义上说，建立普惠金融基础设施是发展普惠金融事业的当务之急、重中之重，更应是政府推进此项事业的用力所在。就像人们都熟知“要致富先修路”的道理一样，建设普惠金融事业的成功与否很大程度上取决于普惠金融基础设施的状态。

正是出于以上考虑，我们把 2016 年发展报告的主题确定为“普惠金融国家发展战略”。整个报告分为五个部分：第一部分从国际大背景出发来讨论建立普惠金融国家发展战略的意义和战略目标，进而联系中国现状提出战略实施的路线图。第二部分特别重点讨论政府在这一过程中应当扮演的角色，除了从一般意义上讨论政府如何发挥引导作用，还特别以广西壮族自治区田东县农村金融综合改革为例专题讨论地方政府在发展普惠金融进程中的作用。普惠金融基础设施涉及面很广，2015 年的发展报告对征信问题有所探讨，2016 年我们只是集中讨论了普惠金融指标体系的建设，这就是本报告的第三部分。机构体系也是基础设施的重要方面，但我们没有进行全面完整的梳理和分析，而只是在第四部分中就机构在发展普惠金融事业中的创新发展，特别是对一些典型案例进行了分析和介绍，比较前沿的是对农村供应链金融特别是电商金融的一些探索性实践也进行了介绍和讨论。第五部分实证分析了如何对普惠金融的社会成效进行评估。与 2015 年类似，我们还是注重普惠金融实践案例的收集和讨论，共有九个案例。我们相信这种持之以恒的案例积累，无论对于当下的学习交流还是对于后人的总结启示都是有价值的。

2016 年的发展报告从立题开始就得到了王君教授极富价值的指导，在此谨向他表示最诚挚的感谢！值得一提的是，我们的普惠金融发展报告项目，除了民生银行一以贯之给予资助之外，今年还得到宜信公司和 VISA 国际的鼎力资助，在此一并表达由衷的谢意！发展报告是集体努力的结晶，今年我们的团队进一步发展壮大，在李焰教授和莫秀根博士的协调下取得了新的成果，团队成员不一一列名，在此我们一起共庆共勉！

贝多广

2016 年 8 月 13 日



目录

概要 / 1

第一部分 普惠金融国家发展战略

第一章 制定战略的背景和意义 / 3

- 一、发展普惠金融的全球共识 / 4
- 二、包容性增长和普惠金融 / 5
- 三、中国普惠金融现状 / 7
- 四、普惠金融国家战略的意义 / 9

第二章 战略的目标 / 11

- 一、提升金融可得性、解决“最后一公里”问题 / 11
- 二、正确认识普惠金融与扶贫的关系 / 14
- 三、加强贫困人群的能力构建 / 16
- 四、推进数字化普惠金融 / 18
- 五、促进中小企业创业创新 / 20

第三章 规划的解读 / 23

- 一、《规划》的总体架构和思路 / 23
- 二、《规划》的具体解读 / 25
- 三、可以进一步加强和完善的内容 / 29

第四章 战略的实施 / 32

- 一、基本原则：政府引导、市场主导 / 32
- 二、政府用力所在：普惠金融基础设施建设 / 33
- 三、政府部门的协调机制 / 37



四、战略实施路线图 / 38

五、结束语 / 39

专题 主要的国际性标准制定组织（SSBs）

关于普惠金融的观点和相应措施 / 40

第二部分 如何发挥政府的引导作用

第五章 弥补市场失灵的手段 / 47

一、政府可以在哪些方面发挥作用 / 47

二、政府如何发挥作用 / 52

三、其他国家政府如何推进普惠金融发展 / 69

四、国际经验启示 / 73

第六章 农村普惠金融引导性政策与广西田东县金融改革 / 75

一、农村普惠金融政策 / 75

二、田东县农村金融改革试点 / 80

三、讨论 / 87

案例一 “桂盛通”

——一种惠农的非现金支付产品 / 90

案例二 田东县农村金融信用体系建设 / 94

案例三 景泰县农村信用社

——金融精准服务贫困户 / 102

案例四 地方政府在普惠金融发展中的角色与作用

——福建省屏南县小额信贷促进会的
探索与实践 / 105

第三部分 普惠金融发展与指标体系框架

第七章 普惠金融发展评价的理论 / 117

一、普惠金融发展评价的意义 / 117

二、普惠金融指标体系的研究现状 / 118



第八章 普惠金融指标体系构建 / 136

- 一、普惠金融指标体系构建的目的和原则 / 136
- 二、普惠金融指标体系的设计思路 / 137
- 三、普惠金融指标体系的构成 / 139
- 四、普惠金融指标的说明 / 143

第九章 指标体系的应用：农村普惠金融发展评价 / 149

- 一、农村信贷 / 150
- 二、农村支付结算 / 158
- 三、农村保险 / 162
- 四、农村金融的数字化 / 165
- 五、结论 / 169

第四部分 机构的发展与创新

第十章 小额信贷机构的创新 / 173

- 一、小额信贷机构的创新动力 / 174
- 二、小额信贷机构的创新类型 / 179
- 三、小额信贷机构的创新效果 / 182
- 四、小额信贷机构的创新发展方向 / 185

案例五 数字化与传统小微金融效率提升

——以中和农信为例 / 187

案例六 海南农信社小额贷款改革 / 208

案例七 技术驱动变革，科技让金融更美好

——宜信的普惠金融实践创新 / 218

第十一章 格莱珉中国与中和农信模式的比较 / 230

- 一、小额信贷机构混成模式的社会交换视角 / 232
- 二、实证研究 / 234
- 三、结论 / 247

第十二章 数字化普惠金融探索

——电商+农村供应链金融 / 250

- 一、供应链金融 / 250



- 二、农村供应链金融的价值 / 251
- 三、中国农村供应链金融的模式与现状 / 255
- 四、电商+农村供应链金融
——模式创新与价值提升 / 258
- 五、结语 / 264

案例八 京东农村供应链金融案例

——汶上先锋贷 / 265

案例九 “互联网信贷+保险+龙头企业+电商”

——“蒙羊—中华财险—蚂蚁金服”案例 / 282

第五部分 普惠金融的社会效果

第十三章 普惠金融的宏观与微观效果 / 301

- 一、前言 / 301
- 二、金融改革的宏观表现 / 303
- 三、金融改革的微观表现 / 309
- 四、金融改革增加农村居民收入 / 317
- 五、结论与建议 / 321

第十四章 农村信贷供需的贫富差异 / 324

- 一、调查数据 / 325
- 二、贷款需求曲线贫富差异 / 325
- 三、两类农村金融机构 / 327
- 四、供需均衡 / 328
- 五、利率变化 / 330
- 六、授信额度 / 330
- 七、贷款的附加条件 / 332
- 八、机构或民间借贷 / 332
- 九、金融基础设施的影响 / 334
- 十、结论 / 334

参考文献 / 336



概要

2016年初，国务院颁发的《推进普惠金融发展规划（2016~2020年）》（以下简称《规划》）对普惠金融发展具有深远意义，表明普惠金融已经成为国家的重要发展战略之一。为了配合《规划》的落实执行，《中国普惠金融发展报告（2016）》（以下简称《报告》）以“普惠金融国家发展战略”为主题，除了诠释《规划》的战略意义之外，还围绕政府的作用、普惠金融指标体系、金融机构的改革与创新、普惠金融的社会效果等主题，对过去一段时间中普惠金融的新动态，从理论、实践、技术、因果关系、效果等角度，进行了深入详细的分析。同时，《报告》提供了丰富的案例材料，读者既可以跟随《报告》对普惠金融发展的新生事物进行深度分析，明晰其中存在的问题和因果关系，从中获得清晰的知识 and 启发，也能够了解案例事件的全貌和来龙去脉。《报告》为政策制定者、金融监管者、普惠金融实践者、研究者、学生以及广大普惠金融爱好者提供了及时全面的参考材料。

2016年的《报告》第一部分解读了《规划》的战略意义。围绕《规划》中提出的“政府引导、市场主导”原则。第二部分分别从理论和改革实践的角度，解释这一原则的合理性和重要作用。在国家发展战略的实行过程中，需要一个指标体系来衡量发展的成果。第三部分在总结国内外衡量普惠金融发展的指标体系的基础上，提出我国普惠金融发展的指标框架，并且把它应用到农村普惠金融的现状分析当中。实行战略目标，必须把创新当作普惠金融发展的核心驱动力。第四部分在对若干案例（中和农信、海南农信社、宜信公司，以及京东“先锋贷”项目、蚂蚁金服的“蒙羊”项目）收集整理和分析的基础上，对机构创新、服务创新和模式创新进行深入探讨。长期以来，普惠金融战略实施的效果，是国内外关心的一个热点问题。第五部分用量化的实证分析方法，验证普惠金融改革的真实效果。

一、普惠金融发展需要有明确统一的国家发展战略

世界各国和国际机构正不断地认识到普惠金融的重要性：普惠金融能够增进人民权利和改善人民生活——特别是对于穷人；能够提高各国及全球金融系统稳定性、金融体系完整性；能够促进发展中国家和新兴市场国家健康的、包容性的经济增长。为



了更好地发展普惠金融，进而实现经济发展和社会改进的目标，综观全球，从国家层面制定普惠金融发展战略已经成为一种趋势。

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，以此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金融体系中来，使得各类群体都能够得到合适的金融服务，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。因此，发展普惠金融是实现包容性增长的具体措施和重要动力，而包容性增长为发展普惠金融提供了良好的经济社会环境——这两个概念以“包容性”为纽带，紧紧结合在一起。

在我国高速增长的经济环境中，普惠金融发展可以用“速快面广”来概括，呈现出以下几个特点：第一，已经形成了较为完整的多层次金融体系，为发展普惠金融打下良好基础；第二，金融基础设施不断完善，通过政府的有力支持和引导，着力发挥市场的主导性作用；第三，数字化技术成为普惠金融发展的引擎，数字化普惠金融在解决“最后一公里”问题上发挥了独特的作用。

当然，我国的普惠金融发展也面临着各种挑战：首先，金融产品和服务的结构仍显失衡，金融可得性有待提升；其次，我国金融基础设施仍相对薄弱，成为进一步发展普惠金融的重要障碍；最后，我国社会整体金融知识和金融素养不足，对金融的普及教育有待加强。

要解决上述问题，需要全面系统地发展普惠金融，政府应当统筹全局，在其中发挥应有的作用：需要推出符合本国国情的各项普惠金融发展措施，并使这些措施能够相互配合；需要综合利用各种资源并协调各方面的利益关系；需要动员国内各个部门和机构去落实发展普惠金融的措施；需要根据相关措施的效果进行反馈和修正。因此，政府需要有明确的、统一的普惠金融发展战略。

二、提升金融可得性、提高贫困群体的金融能力、推进数字化普惠金融、促进中小微企业发展是发展普惠金融的主要战略目标

制定战略规划要有明确详细的战略目标。我国普惠金融发展的战略目标包含以下几个方面：

首先，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。提高金融可得性是为了解决“金融排斥”。其最迫切的任务是要解决金融产品和服务与金融消费者之间的“最后一公里”问题，让普惠金融真正地惠及各类社会人群。因此，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。

其次，普惠金融应该将扶贫作为目标，但不应该将扶贫作为唯一目标。通过制度

化、商业化来实现可持续经营，才能更好地促进经济发展和社会改进，从而更好地进行扶贫。传统的扶贫措施往往考虑得并不全面：只强调外因，没有充分考虑到内因；只强调改善自然条件和社会因素，没有充分考虑到贫困人群自己也要做出改变；只强调“输血”，没有充分考虑到“造血”。因此，解决贫困问题需要超越传统的“扶贫”思维——加强对贫困人群的“能力构建”，全方位地改变贫困人群的生活、生产和观念，才能补齐传统扶贫措施的短板。普惠金融在这种“能力构建”中发挥了重要作用。

普惠金融不是授之以鱼，而要授之以渔。普惠金融可以促进贫困人群形成自己的资产、经营自己的事业，提高他们的生产能力；可以帮助贫困人群平滑消费和管理风险，提高他们的生活能力；可以向贫困人群普及金融知识，灌输金融理念，提高他们的金融能力。

再次，数字化普惠金融可以使金融服务涵盖面更广，减少金融服务成本和价格，提高普惠金融服务的商业可持续性，使得更多的人能够接受到金融服务。数字化普惠金融的表现形式有以下三种：一是银行提供一种“基本”或“简化”的移动交易账户；二是移动网络运营商或者其他非银行机构建立依托银行结算体系的数字化交易平台；三是与上述两种实现形式相关联的其他金融服务，如保险、借贷甚至证券业务。

最后，“融资难”是阻碍中小微企业发展的重要因素。然而，中小微企业机制灵活，往往是创新最活跃的地方，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方面的积极性很强。因此，通过发展普惠金融来促进中小微企业的发展对于提升社会创新能力也有重要的作用——中小微企业作为枢纽，连接了普惠金融和创业创新。提倡创业创新，需要鼓励支持中小微企业；鼓励支持中小微企业，就需要发展普惠金融。

三、《规划》将普惠金融纳入国家总体经济社会发展战略

《规划》的出台具有战略性的意义。然而，对于大多数人来说，《规划》和普惠金融概念都是比较新的事物。只有正确地理解《规划》的目标、内容、原则和方法，才能在实施过程中不发生偏离。因此有必要对它进行详细具体的解读，指出《规划》的不足之处。

(1) 明确了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”，这个界定是符合普惠金融发展潮流的。

(2) 规定了发展模式和宗旨。《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”。《规划》还明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。从这些方面来看，《规划》并没有把普惠金融局限在扶贫上，而是在更大的格局上审视普惠金融的作用，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。

(3) 兼顾国情和国际经验。《规划》充分考虑了我国的金融机构体系、金融产品结构、金融基础设施、法律法规和政策体系、行政和管理体制的实际情况。同时借鉴了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。此外，《规划》还强调金融市场各个方面的建设、鼓励新技术手段和新模式的运用、注重落实和反馈、主张加强国际沟通交流等，这也体现了对国际性组织和其他国家的观点及主张的吸收和借鉴。

(4) 强调金融体系构建、制度完善和基础设施建设。在金融体系构建、制度完善和基础设施建设方面，《规划》都提出了详细措施。在金融体系构建方面，《规划》对银行、保险和新型金融机构的发展做出了详细规划，同时鼓励金融产品、服务的创新和新技术的运用，从机构和产品两个维度去构造普惠金融体系；在金融制度完善方面，《规划》强调从普惠金融的服务主体、服务对象和发展环境三个维度去完善普惠金融法律制度；在金融基础设施建设方面，《规划》提出要“改善普惠金融发展环境，促进金融资源均衡分布”，并提出了加强金融基础设施“软硬件”的举措。

(5) 鼓励创新。《规划》鼓励技术创新，提出了“积极引导各类普惠金融服务主体借助互联网等现代信息技术手段，降低金融交易成本，延伸服务半径，拓展普惠金融服务的广度和深度”，将新型的普惠金融形式纳入国家层面的发展战略。同时，《规划》也鼓励把创新贯穿于普惠金融各个方面，如理论研究、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。

然而，在详细解读《规划》的过程中，也发现它存在一些薄弱之处。首先，《规划》中制定的普惠金融发展目标多是定性的，评估目标完成情况比较困难，后续的反馈修正工作也会受到影响。其次，《规划》分别强调要建立健全普惠金融信用信息体系、统计体系和监测评估体系等，如果能够从国家层面上把这些体系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。最后，《规划》提出“政府引导、市场主导”的原则，要落实这一原则，尤其是政府引导的原则，需要在认清普惠金融发展各个阶段特征的前提下，制定实施普惠金融发展战略的路线图，来刻画出发展路径和政府的工作重心，进一步明确政府引导责任，阐述“谁来实施和如何实施”等问题。

四、在“政府引导、市场主导”原则指导下实施普惠金融发展战略

我国制定和执行普惠金融发展战略，应当坚持“政府引导、市场主导”的基本原则。一方面，普惠金融需要政府的引导，这种引导主要体现在统筹规划、均衡布局、组织协调、政策扶持等方面。从更宏观的视角上来看，政府还有必要在普惠金融中融入自己的意图，使普惠金融成为经济发展和社会改进的推进器。另一方面，要发挥市场在普惠金融领域的主导作用。普惠金融的发展历程就是市场化的过程，更何况普惠金融具有影响面广、利益相关者众多的特点，只有市场才有这样的机制来动员各类经



济主体参与到普惠金融中来。

首先，政府要着力于普惠金融基础设施建设。考虑我国实际，建立起一套中国特色的普惠金融基础设施具有重要的现实意义。根据现阶段中国普惠金融发展的现状和实证分析结果，国家应以指标体系、征信体系、支付体系、机构体系、监管体系为中心内容，完善普惠金融基础设施，增加金融服务的可得性。

其次，加强政府部门的协调机制。按照国际上普遍的做法，先要确定发展普惠金融的领导机构，再制定发展普惠金融相关事项的议事机构和协调机制。我国未来可以考虑设立常设普惠金融议事机构和制度化普惠金融议事机制，并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；还可以考虑在更高层面上设立普惠金融领导小组。

最后，分阶段实施好路线图。我国普惠金融的发展路径可以划分为构建基础、促进融入、提升广度、提高水平四个阶段。这四个阶段可以作为递进式普惠金融发展的路线图。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。

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。要处理好总体战略和路线图的关系，确保这两者的协调一致。

此外，实施普惠金融发展战略还要注意以下几点：一是要兼顾各个社会群体，广泛听取各方意见；二是战略目标和相应措施的优先级应当有差异；三是战略目标和行动路线图既要有挑战性，又不能脱离国内外实际情况；四是要在控制风险的前提下鼓励创新；五是要强调对发展战略进行评估修正的重要性。

五、弥补市场失灵的手段

在理论上，普惠金融可以被认为是一种公共物品，容易出现市场失灵的现象，需要政府在纠正市场失灵方面发挥作用。《报告》回顾大量文献，从理论和实践上，分析政府在哪些方面可以发挥作用、如何发挥作用，介绍其他国家政府如何促进普惠金融的发展，希望给中国普惠金融发展带来有益的启示。

(1) 回顾大量文献后发现，政府可以在普惠金融发展方面发挥重要作用。第一，市场失灵影响金融市场作用的发挥，妨碍金融服务向某些特定人群延伸，从而影响金融市场的效率，金融服务的使用受到市场失灵的约束。信息不对称和交易成本是导致市场失灵的主要原因。通过提升个人金融服务的可获得性的政策，政府可以在一定程度上克服市场失灵。当然，在矫正市场失灵的同时，政府需要防止一些政策可能导致的低效率问题。第二，政府可在兼顾金融稳定与普惠金融双重目标方面发挥作用。目前的研究还没有弄清普惠金融和金融稳定二者的关系。一方面，普惠金融可能由于贷款组合的多样化、低收入借贷者有比较稳定的金融行为、具有更好的货币政策、促进金融的创新而导致成本降低、缩小贫富差距等，从而增加金融的稳定性。另一方面，



普惠金融也可能由于贷款标准降低、信用评级等部分功能外包、缺乏有效监管等，从而增加金融系统性风险。政府可以通过增加竞争，完善支付、储蓄、保险系统，加强监管和消费者保护，提升金融素养，增加金融可得性等，平衡普惠金融与金融稳定之间的关系。

(2) 国际社会逐步认识到制定和实施普惠金融国家战略的重要性。世界银行、联合国机构和许多国家纷纷制定普惠金融发展战略，来指导世界和本国普惠金融的发展。

(3) 政府在发挥作用时，可以根据情况采取放任自由（Laissez-faire Approach）、激进（Activist Approach）、市场增进（政府与市场协调的中间取向）三种取向。政府不应该采用极端的自由或激进的干预手段来促进普惠金融发展，而是要通过创造有利的政策环境、实施亲市场的激励促进政策、改善市场信息基础、设置市场准入条件、促进竞争等，实现对弱势人群的普惠金融。

(4) 合理的普惠金融政策框架应包含法律和监管框架，能够改善竞争环境、加强征信体系建设、强化金融消费者保护、提升金融素养等。

(5) 聚焦农村普惠金融发展。农村金融改革是整个金融改革的重要内容。由于农村的地理、经济、社会条件特殊，农村金融机构客户群体复杂多样，包括农业、农村居民、中小企业等；农村金融机构的业务也多种多样，包括储蓄、信贷、支付等。针对多样化的客户、多样化的金融需求，金融机构需要进行有针对性的金融服务模式创新，以及金融产品和服务方式的试验、传播。金融创新具有外部性，需要政府给予相应的激励政策。同时，农村金融机构开拓新的农村市场、向边缘客户提供服务，面临着较高的成本和风险，需要政府在缓解风险、增强信心、改善信息获取渠道等方面制定相应的政策，以激励金融机构提供更多的服务，增加农村地区金融服务的覆盖面。

(6) 英国和印度两国政府在普惠金融发展方面均根据自身的情况采取了以下措施：①成立专门的机构来协调各有关部门，积极参与普惠金融的发展；②从国家层面制定普惠金融发展战略规划；③根据战略规划，动员各种资源，采用专门项目的形式，落实普惠金融发展规划。这些经验都值得中国借鉴。

六、农村金融政策与改革实践证明政府在发挥其积极作用的同时要避免过度干预

一直以来，中国政府在农村普惠金融发展中扮演着非常重要的角色。改革开放以来，政府在促进农村金融发展方面，采取了不同的策略和方法，总的来说，更加强调采用市场化的方法，主要通过出台各种宏观和微观的政策文件、金融和财政的激励、试点经验推广等手段推动农村金融的普惠性。

2009年以来，在中央相关部门的指导下，广西田东县开展综合全面的农村金融改革，建立了组织机构、信用、村级服务、支付、担保抵押和保险“六大农村金融体系”。政府在改革中发挥了积极推动作用。

首先，政府直接参与是田东县金融改革的重要特点。政府在改革中主动制定改革政策，参与金融机构组建、引进和重组，采取措施优化金融发展环境，主导信用体系

建设，设立专项优惠政策，完善产权交易等，直接推动改革的进程。

其次，政府授权多家金融机构开展金融服务。针对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，赋予小贷公司、资金互助组织、合作组织等开展金融服务的权利，尤其是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。

再次，为了鼓励金融机构参与到金融改革中来，县政府采取了财政补贴、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）、税收优惠和其他优惠（再贷款、存款准备金、利率等方面）的措施。

最后，以金融办、人民银行、银监办为依托，加强金融监管。①经常性地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”贷款余额及其增量的监控（查核）。③开展金融普惠性评价，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。

在回顾我国农村金融政策和广西田东县金融改革实践的基础上，我们认为，虽然没有办法确定一个明确的边界，但是我们依然可以提出一条原则，那就是，政府在干预市场时，不能违背经济的发展规律，不能越俎代庖，代替市场发挥作用，更不能伤害金融市场的可持续发展，或者说不能伤害金融服务的商业可持续性。

在金融服务比较发达的地区，金融服务覆盖面大，产品比较齐全，金融服务供给充足，市场的作用应该更大一些，政府可以给市场更多的自由发展空间，让市场发挥资源调配作用。在一些比较落后的地区，由于市场发育滞后，金融可得性不足，满足率低，使用率低，服务质量不高，金融基础设施比较差，金融发展成为当地经济发展的一个瓶颈，因此需要政府发挥更大的作用。

政府可以在统筹规划和组织协调、政策激励和制度扶持、环境优化和监管监测三方面发挥作用。但是，政府在发挥其积极作用的同时要避免过度干预。

七、构建一套科学有效的普惠金融指标体系有助于促进普惠金融发展

在回顾国内外现有的普惠金融指标体系的基础上，我们提出，建设我国普惠金融指标体系建设需要考虑几个因素：第一，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。第二，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对；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。第三，指标体系的维度设置中，要综合考虑农村、小微企业、新兴业态等特点。第四，



数据可获得性是指标选取的重要考虑因素。

八、构建适合中国国情的普惠金融指标体系

建立普惠金融指标体系，目的是要客观和科学地反映中国普惠金融发展的实际情况，为制定普惠金融政策提供决策依据。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简明性原则。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。

在设计过程中，普惠金融指标体系的基本框架应包含外部环境、供给和需求三个基本维度：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。

在分析我国国情的基础上，经过初选以及评议，我们选择从普惠金融的外部环境、普惠金融的供给、普惠金融的需求三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。

九、指标体系的应用：农村普惠金融发展现状评价

指标体系的应用关键在于数据的获得。我们汇集了三个问卷调查，从中提炼出与农村普惠金融相关的数据，形成普惠金融的一些重要指标，试图对农村普惠金融的现状做一个比较全面的介绍。三个问卷调查均在2016年进行，包含广西、福建、河北、甘肃和吉林五个省区13个县2675个农户的数据。分析的结果显示：

第一，虽然在国家政策的刺激下，农村新型金融机构的数量迅速发展，但是，还没有能够缓解农村信贷服务“一家独大”的局面，竞争不足、供给不足、较高的利率、信贷条件过于严格等现状，不利于提高金融服务可得性，导致农村约2/3具有信贷需求的农户，只有不到1/4能申请和得到贷款。为了满足信贷需求，农户转向民间借贷，约有一半以上的农户在一年内有民间借贷经历。

第二，农村支付同样面临可得性问题。大多数农村只有信用社一家提供支付服务，尤其在行政村一级；邮政储蓄银行在部分乡一级有服务网点；其他银行在县城有服务网点，在乡镇一级极少。特别需要关注的是，局部地区仍然有高达34%的农村居民没有使用任何金融服务，有95%以上的农村居民选择现金作为优先的支付手段。

第三，缺乏服务和相关知识是农业保险的主要障碍。有高达60%的农户表示有购

买保险的需求，但是有 49% 的农村居民由于没有农业保险服务和不知道如何办理农业保险而没有购买。

第四，金融服务的数字化还没有得到农村居民的广泛使用，这与年龄、受教育程度、是否拥有电脑和智能手机密切相关。

十、创新是解决小额信贷机构生存和发展问题的最佳途径

小额信贷机构是一类以小额贷款为中心建构自身业务体系的金融机构，包括小额贷款公司、村镇银行、农村信用社、各种形式的信用互助机构以及以数字信息技术为主要特征的新型金融组织。小额信贷机构，无论注重社会事业还是注重社会溢出，都面临着生存和发展的问題，创新是解决这些问题的最佳途径。具体而言，它们的创新动力主要分为内部驱动（组织因素）与外部驱动（环境因素）两方面。

在内部驱动因素上，小额信贷机构创新的主要动力如下：①降低成本的需要，这是最关键的创新内因之一；②拥有可利用或开发的关键技术或资源；③维持现有业务健康发展；④扩展现有业务，推动机构成长；⑤履行或宣传企业社会责任，以提升声誉、促进社会认可等。小额信贷机构除关注以自身为中心的小环境外，同样重要的是，它们也需要关注大环境，即外部驱动因素，包括市场环境、政策环境与社会环境等，它在很大程度上影响和塑造了小额信贷机构在市场中的行为。

从这两个方面对部分小额信贷机构近年来有代表性的创新实践（中和农信、海南农信社、宜信公司，以及京东“先锋贷”项目、蚂蚁金服的“蒙羊”项目）进行综合评述及比较，可以发现：①降低成本是小额信贷机构进行创新实践的重要动力之一，其中，五个代表性案例中的四个案例在创新动力的表述上强调降低成本（包括控制风险成本）；②小额信贷机构的创新动力十分复杂，受到组织内外部因素的共同推动。无论内因为主还是外因为主，抑或是内外因素混合驱动，如果相应的动力能够与组织的特点及所处情境相适应或匹配，就可有效地促进创新实践的产生与演化，最终促进小额信贷机构组织效果及社会效果的提升。

小额信贷机构的创新实践是复杂的过程，涉及产品、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。分析上述五个具有代表性的案例可以发现：这些行之有效的创新实践尽管侧重点有别，但都需要以多种形式的创新辅助与综合，从多个方向降低成本、控制风险，这样才能在实现增加金融服务可获得性的同时，最终保持或提升金融产品或服务的质量，促进组织的长效发展。

小额信贷机构创新实践的效果，不能简单地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。



综合上述分析，小额信贷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。

十一、在一个大规模且不同贫困水平共存的社会里，应该鼓励不同小贷机构混成模式的共同发展

小额贷款模式大致可以被区分为社会事业模式和商业化模式。两类模式都认可财务的可持续性和扩大规模在实现减贫过程中的重要性，但是它们在对减贫内涵和操作方式的理解上存在分歧。

现实中小额信贷机构是一种社会和经济逻辑混合而成的组织形态，或叫作混成组织。根据社会交换理论，小额信贷机构混成模式本质上是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）。

应用社会交换理论对格莱珉中国和中和农信进行比较，可以发现：

（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。

小额信贷实践中包含多种多样的社会—经济混成模式。不应把这些模式简单理解为某些机构更加重视社会影响，而另一些机构更重视商业绩效。这些模式实际上说明了小贷实践中对于社会影响内涵以及对取得社会影响应采取何种组织和管理方式的不同理解。这些模式能够满足不同贫困水平上群体的经济需求和社会需求，并且在产生社会影响的深度和广度上有着各自的优势。在一个不同贫困水平人口共存，且每个水平上都有大规模贫困人口的社会里，应该鼓励不同小贷机构混成模式的共同发展。

十二、数字化普惠金融探索——“电商+供应链金融”

“电商+供应链金融”是一种在我国快速发展起来的适合农村特征的创新活动。

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。可以归结为“风险高、收益低”六个字。这些特征导致传统大型金融机构不愿意从事农村金融业务。如何解决农村金融的难题？农村供应链金融让我们看到一线曙光。



1. 农村供应链金融的价值在于帮助克服农村金融的难点和推动农业生产的规模化发展

农村供应链金融能够帮助克服农村金融的难点。第一，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，从中小企业静态的财务数据的评估入手，进而对整个交易过程进行动态评估。第二，帮助降低信贷风险。供应链中的核心企业往往是很强技术能力、销售能力、市场分析能力，甚至价格控制能力的大中型企业，它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。

农村供应链金融能够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。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，进而实现农业现代化的重要价值。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，它对于从根本上促进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。

2. 两类农村供应链金融的模式

目前我国农村供应链金融的主要运作模式有“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的、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者、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，政府更多地在政策环境、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的产品、产业经营，是具有一定的规模和品牌、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。

3. “电商 + 农村供应链金融”——模式创新与价值提升

进军农村市场是目前我国电商的发展趋势。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。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提供方。

电商对于供应链价值的提升主要体现在三个方面：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”提升供应链的价值。在电子商务环境下，数据信息技术加强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，对销售和分销形成了有力支持，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”相比传统农村供应链金融会有较大的价值提升。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相比，“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，帮助农村供应链中的龙头企业进一步

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）；②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；③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 + 多个金融组织），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，能够完美地实现金融精准扶助产业的效果，正所谓以金融之水浇灌企业之树。农村供应链金融对于解决农村金融的难点和实现现代农业有重要推动作用。“电商 + 农村供应链金融”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。

十三、广西田东县金融改革在宏观和微观层面都产生了显著的效果

广西田东县在中央政府和相关部门的支持下，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，有必要进行严格的科学实证分析。

我们用于分析的数据包含历年统计年鉴、部门报告和农户问卷调查数据。历年统计数据包含了右江河谷田阳、田东和平果三个县的宏观经济数据，田东县位于田阳县和平果县中间地带，气候相似，主体民族均为壮族。比较其宏观数据的历史变化，能够了解田东县始于 2009 年的改革是否对宏观经济的指标产生影响。农户问卷调查让我们能够解剖金融改革的微观影响，揭示微观变化与宏观表现的关联。问卷调查包含田东和平果两县 1064 个农户。微观数据常常受到各种因素的干扰。我们采用准试验数据（Quasi-experimental Data）和回归分析方法，尽量排除各种干扰造成的误差，甄别出哪些是改革的真实效果。

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相邻的田阳县和平果县。金融改革以后，田东县的人均 GDP 和农村居民人均纯收入增长加快，超过两个相邻县，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。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，从而促进宏观经济增长。

微观数据进一步证实了这个结果。采用准试验数据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了农户的银行账号拥有率和使用率；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；刺激农户对信贷的需求，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。

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，大约就可以增加其人均纯收入 0.2 元。

分析证明：①田东县这种政府主动作为的模式，显著增加了农村金融的普惠性；②信用体系建设增加了农户使用信贷的机会，显著增加了农村居民的收入，由此促进宏观经济快速发展；③普惠金融发展促进包容性增长，受益主体是贫困和低收入人群，通过发展普惠金融，增长更加平衡，收入分配更加公平。

十四、农村信贷供需的贫富差异导致不同的扶贫效果

不同人群对信贷的需求是有差异的，信贷需求的贫富差异不利于贫困群体获得信贷服务，分析信贷需求的贫富差异，有助于创新普惠金融政策、产品和服务。我们将福建、河北和甘肃三省的 363 个农户问卷调查数据分为建档立卡贫困户（98 户）和非贫困户（265 户）两组加以对照，分析其差异如何对扶贫效果产生影响。

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。第一，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。第二，农村金融机构可以分为银行机构和小贷机构两类，由于它们的供给曲线不同，供给的弹性系数也不同，如小贷机构利率高、额度小、弹性系数小，而银行机构利率低、额度大、弹性系数大，因此它们在普惠金融中分别扮演不同的角色。第三，两类不同的需求和两种不同的供给，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来获得额度小的信贷，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给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，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。第七，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。