

中国普惠金融体系构建与运行要点

邢乐成, 羿建华

(济南大学 经济学院, 山东 济南 250002)

[摘要]构建中国普惠金融体系,推动金融服务的均等化已上升为国家战略。普惠金融体系的构建,应以体现公平价值和发展的理念,以包容和广覆盖为核心,以可持续发展为基本原则,以审慎监管为出发点。为此,本文提出了“五位一体”的构建设想和两个层面的运行要点。“五位一体”即:构建普惠金融法律体系,在法理上更多地体现金融的包容性、伦理性 and 正向激励功能;构建普惠金融支撑体系,包括基于互联网的技术支持、基于征信系统的数据支持、基于政府背景的担保支持和社会信用环境支持;构建普惠金融机构体系,建立起各种金融机构并存、功能互补的金融机构体系,解决普惠金融供给不足问题;构建普惠金融客户体系,重点服务中小微企业、“三农”客户和低收入群体;构建普惠金融监管体系,在强化监管的前提下,延伸和下沉金融服务。在此基础上,开展普惠制下间接融资和直接融资体系的建设和运行;间接融资体系的运行关键是发展小银行金融机构,本质上是通过技术和营销创新,降低享受金融服务的门槛;直接融资体系的运行,当务之急是建立全国统一的场外交易市场。而场外交易市场的建立,既需要在法律上给场外交易合法定位,更需要对场外交易的制度安排做出具体规定。

[关键词]普惠金融;农村金融;金融体系;中小微企业;实体经济;“三农”

[中图分类号]F832 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-8353(2015)08-0147-10

DOI:10.15981/j.cnki.dongyueluncong.2015.08.023

一、引言

传统的金融理念认为,金融服务的价值取向是高端客户和富人,只能“锦上添花”,不能“雪中送炭”。体现在金融体系的构建上,则是以“商业金融”为核心,以巴尔赛协议为原则,以控制金融风险为出发点,逐步形成了强势的商业金融体系,并成为现代经济的核心。随着时代的发展,在理论创新和技术创新的双重推动下,商业金融越来越强调体系的流动性、风险性和收益性,尤其是随着金融混业和金融脱媒趋势的发展,在盈利模式和体系构建上更加注重了能力因素。不仅是获取金融收益需要能力,而且控制金融风险更强调能力因素。正是在这种理念的支配下,商业金融的服务覆盖面不但没有明显提高,反而有进一步约束的趋势,几乎在所有国家都出现了金融抑制和金融错配的现象。国际经验表明,若金融资源过多地集中于某一行业、某一领域或某些客户群体,必然会带来金融资源配置效率的降低,还会在部分领域和行业催生泡沫,埋下金融风险的祸患。

从中国的现实来看,目前经济发展已进入新常态,受各种复杂因素的影响,中国经济运行面临的下行压力很大,经济运行中的结构性矛盾十分突出,尤其是低效运行的金融体系受到了社会的普遍关注。这突出反映在三个方面:一是实体经济中的中小微企业融资难、融资贵问题成为社会关注的焦点,中小微企业融资难的问题始终难以解决。二是“三农”对金融资源的需求不断扩大,但商业金融体系将农村地

[基金项目]本文系国家社科基金项目:“基于金融错配分析框架的中小企业融资难问题研究”(13BGL037)的阶段性成果。

[作者简介]邢乐成(1962-),男,济南大学经济学院教授,博士生导师,管理学博士,资本市场创新发展协同创新中心首席专家;羿建华(1973-),女,济南大学经济学院讲师。

区的资金大量吸收到城市,导致农村金融服务不断弱化,满足率不断降低;三是金融系统的风险加大,金融体系自身稳定运行面临空前压力。

上述问题从表面上看,是中小微企业融资难、“三农”金融服务率低和金融风险积聚问题,但它的实质是现行金融体系存在严重的缺陷。目前,中国金融体系还没有摆脱商业银行主导的间接融资服务格局,出现了严重的金融错配:一是资金流向扭曲,金融资源的配置主要集中于国有大中型企业、房地产市场、地方融资平台和银行间市场套利;二是融资市场结构失衡,间接融资比重过高,直接融资比重太低,更为可怕的是,在间接融资操控下出现的直接融资假象,使融资市场出现了异化。

中小微企业融资难长期存在且一直得不到解决,说明既有的理论研究和实践探索存在共同的不足,更说明现有金融体系存在严重的缺陷。要想解决上述问题,就必须更新金融理念,进行金融体制和机制创新,其方向就是发展普惠金融。普惠金融是对现有商业金融体系的反思和扬弃,中共十八届三中全会首次在国家层面提出发展普惠金融,推动金融服务的均等化,2015年中央政府工作报告中又进一步提出“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”^①。作为一项国家战略,构建普惠金融体系,让金融改革和社会发展的成果惠及更多的人群、地区和客户,对于促进国民经济可持续发展、维护社会公平正义具有十分重大的现实意义。本文试图在已有理论研究和实践探索的基础上,全面梳理普惠金融的理论渊源和发展过程,并以此为出发点,探索普惠金融在中国的体系构建和运行要点。

二、普惠金融概念的产生与理论渊源

普惠金融(inclusive financial)是联合国2005年提出的一个新概念,它的基本含义是让社会上的所有群体和阶层,特别是贫困和低收入者都能享受到金融服务。普惠金融概念的提出虽然只有短短的十年时间,但它的理念和探索已有相当长的历史。早在15世纪的意大利,修道士就开展了信贷业务以抑制当时盛行的高利贷;18世纪20年代,爱尔兰产生了“贷款基金”,向穷人发放小额贷款;19世纪开始,世界上很多国家如日本、德国等都开展了小额信贷业务;进入20世纪小额信贷在发展中国家普遍出现,尤其是孟加拉国的尤努斯教授创办的乡村银行最为著名,把小额信贷业务推向了微型金融服务的新阶段。进入21世纪以来,微型金融的概念逐渐被“普惠金融”概念所取代,这就意味着微型金融不再被边缘化,它已成为一个国家金融体系的重要组成部分,普惠金融从此进入了创新性发展时期^②。

普惠金融概念的出现,有着深邃的理论渊源和创新的社会实践背景。自20世纪60年代以来,如何将金融资源有效地导入弱势群体并转化为持续的自我发展能力,是许多发展中国家长期面临的问题,同时也是各国经济学者及政策制定者持续关注焦点。由于小微企业和农村金融市场普遍存在着信息不对称及缺乏有效的抵押担保手段,传统的正规金融体系所提供的金融服务难以下沉到这些领域,因此,很多与农村金融相关的理论研究成果被用来指导农村金融的实践。在此过程中,由传统金融体系中内生出来的各种微型金融实践日益成熟与丰富,吸引国内外的诸多学者进行了大量的理论和实证研究,形成了许多有重要意义的理论研究成果,为普惠金融的产生奠定了理论基础。

(一)农村金融发展理论

1. 农业信贷补贴理论

农业信贷补贴理论是普惠金融理论研究的逻辑起点,在20世纪80年代以前是处于主导地位的农村金融理论。其理论观点是:为缓解农村贫困,有必要从外部注入政策性资金,并建立专门的非营利性金融机构配置资金。在农业信贷补贴理论的指导下,孟加拉、印度尼西亚以及印度等国相继建立了“农业发展银行”等机构,为低收入人群提供政府贴息的小额贷款。但这些努力并没有实现覆盖贫困群体和自

^①李国强:《2015年政府工作报告》,《人民网》,2015年3月5日。

^②焦瑾璞:《构建普惠金融体系的重要性》,《中国金融》,2010年第10期。

身可持续发展的双重目标。扶贫式补贴贷款失败的主要原因是:信贷补贴使得名义利率不反映真实的利率水平,真实利率长期为负,从而创造了过度的需求,使得信贷资源在“寻租”的刺激下进行扭曲配给;低收入者将这种贷款视为福利,产生了依赖心理;此外,补贴贷款软化了信贷约束,使信贷组织缺乏扩大覆盖面的激励,最终导致项目的失败。

2. 不完全竞争市场理论

20世纪90年代开始,不完全竞争市场理论成为农村金融理论的主要观点。Stiglitz(2000)等人对信息不对称问题的研究成果,形成了不完全竞争市场理论的基础。该理论强调,要通过金融制度改革及加强农村金融构建来提高农村金融市场有效运行,而不是发放财政补贴贷款;同时,强调通过借款人的组织化来降低信贷行为中的道德风险和交易成本,解决信息不对称问题,并适当介入非正规金融来提高农村金融市场的运行效率。

(二) 金融发展理论

金融发展理论将重点放在了金融与经济增长的关系上,为普惠金融的产生提供了理论支撑。早期的金融发展理论对金融结构与金融发展的过程及规律进行了描述和分析。Patrick(1966)分别从供给和需求两方面提出了金融发展与经济增长关系的分析角度:一是“需求追随”,随着经济的增长,经济主体会产生对金融服务的需求,从而刺激金融发展;二是“供给领先”,强调金融服务的供给方,金融机构、金融资产与负债和相关服务的供给要先于金融需求。他认为欠发达国家需要采取“供给领先”的政策,通过金融的先行发展来带动经济增长^①。Mckinnon^②和Shaw(1973)^③分别对发展中国家的金融抑制现象进行分析,提出政府对金融体系和金融活动的过多干预会抑制金融体系的发展,主张金融自由化,以加快金融深化的进程。

关于金融发展作用于经济增长的机理方面,Rajan和Zingales(1998)^④、Demirgüç-kunt和Maksimovic(2002)^⑤等分别从跨国、行业及企业的层面研究金融在经济发展中的影响。他们认为,金融机构功能的完善与金融市场规模的增长降低了金融交易成本,提高了储蓄率、储蓄投资转化率和资本配置效率,从而促进了经济增长。King和Levine(1993)使用1960年至1989年80个国家的数据对金融的功能进行计量,结论认为,金融发展程度不足会导致发展中国家陷入“贫困陷阱”^⑥,即虽然该国已经具备了经济增长的稳定外部条件,但是如果金融体系没有得到良好的发展,那么经济也不会实现有效的增长。

(三) 微型金融理论

对微型金融的研究始于20世纪下半叶在世界各地相继出现的小额信贷等金融实践。随着鼓舞人心的案例层出不穷的出现,理论界开始关注微型金融发展和运行的各种原因、机制以及影响,并逐渐统一到为穷人提供制度性金融服务这一具有社会理想的高度。

1. 微型金融机构相对于传统金融机构的创新

相对于传统商业银行,对市场定位、风险和盈利机会的理解以及企业文化等方面的差异,形成了微型金融机构在业务运行、风险管控等方面的鲜明创新特质。关于这方面的研究集中于以下两个角度:

一是软信息的获取和关系型贷款的应用。Berger和Undel(2002)将银行贷款技术与其所对应的借款人信息的性质进行了如下概括:交易型贷款——使用财务报表或信用评级等硬信息,包括财务报表型贷款、资产保证型贷款和信用评级贷款技术;关系型贷款——使用双方密切交往而建立的软

^①Patrick, H. *Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries*. Economic Development Cultural Change. 1966,14:174-189.

^②Mckinnon, R.I. *Money and Capital in Economic Development*. Washington, Brookings Institution, 1973.

^③Shaw, E.S. *Financial deeping in economic development*. Oxford University Press, 1973.

^④Rajan, R.G., Zingales, L. *Financial dependence and growth*. American Economic Review. 1998,88:559-586.

^⑤Demirgüç-Kunt, A., Maksimovic, V. *Funding growth in bank based and market-based financial system: evidence from firm level data*. Journal of Financial Economics, 2002, 65:337-363.

^⑥King, R., Levine, R. *Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right*. Quarterly Journal of Economics. 1993, 108:717-738.

信息,关系是信贷决策的核心依据^①。Sharpe (1990)构造两期借款模型,证明通过在长期内重复使用关系型贷款,金融机构从中获取了更多的企业私有信息,从而为后续的贷款提供了更加有效的决策参考^②。

二是用于补偿风险的非传统契约。对信息不对称研究的深入以及对契约的不完全性质的关注,推动了人们试图通过机制设计来实现更有效率的金融交易的尝试。小额信贷的发展为解决农村地区信贷资金供给不足以及金融排斥问题提供了新的思路——相对于传统银行的规模优势,小额信贷利用创新的契约来激励借款人努力还款,从新的思维角度寻求解决信息不对称问题的可能性。这使微型金融机构在无法获得更多关于借款人信息的情况下,相关问题仍然存在改善的可能。这些在金融契约方面的创新包括连带责任、次序融资、定期还款与小组基金等。

以上贷款技术及管理体制方面的创新,构成了微型金融机构在信贷偿还机制等方面的核心竞争力,在一定程度上缓解和降低了诸如审计成本、逆向选择及策略性违约等成本,并最终有效提高了贷款的效率。

2.中小企业融资中的小银行优势理论

20世纪90年代,一些实证研究发现,无论是在小微企业贷款占银行总资产的比率还是占全部企业贷款的比率上,微型金融机构的指标均高于大银行,并在此基础上衍生出对中小企业融资上的小银行优势理论。Berger和Udell(1995)发现保持长期银企合作关系的小企业可以获得更低的贷款利率并减少抵押和担保的要求^③;Strahan和Weston(1996)^④、Berger(2005)^⑤以及Hauswald和Marquez(2002)^⑥等人认为中小企业贷款与银行规模之间存在着很强的负相关性,小银行由于机制灵活、决策链条短,能够较好地控制代理成本,倾向于向小微企业贷款;而大银行更倾向于贷款给更大规模或有更好会计记录的企业。

近年来,尽管科学技术的进步对信息的获取及贷款技术产生了影响,但是,国内的研究结论比较一致地认为,小银行优势这一命题至少在中国现阶段是成立的(林毅夫、李永军,2001^⑦;李志赞,2002^⑧;张捷,2002^⑨;殷孟波、翁舟杰,2006^⑩等)。在传统银行与微型金融机构共生的信贷市场上,由于管理机制上存在的根本性差异,大银行往往会采取“两头外包”的方式将小额贷款的事前和事后风险转嫁给后者,这种普遍的“形式应付”被学者称之为对小微企业贷款的“系统性放弃”^⑪。而部分银行采取的“供应链金融”和联保贷款方式,仍旧是传统的交易性贷款的一个“变种”,并没有进入关系型贷款的核心。微型金融机构在中小微企业贷款方面具有比较优势,这种市场分工或划分具有划时代的深远意义。

(四)微型金融机构的社会绩效

^①Berger, A. N., G.F. Udell. *Small Business Credit Availability and Relationship Lending: The Importance of Bank Organizational Structure*. The Economic Journal. 2002, 112(447): 32-53.

^②Steven A. Sharpe. *Asymmetric Information, Bank Lending, and Implicit Contracts: A stylized Model of Customer Relationships*. The Journal of Finance. 1990, 4: 1069-1087.

^③Berger,A.N., G.F. Udell. *Relationship Lending and Lines of Credit in Small Firm Finance*. The Journal of Business. 1995, 68(3):351-381.

^④Strahan, Philip E., Weston, James. *Small Business Lending and Bank Consolidation: Is There Cause for Concern Current Issues in Economics and Finance*. Federal Reserve Bank of New York, 1996, 2: 1-6.

^⑤Berger, A. N. et al. *Dose Function Follow Organizational Form Evidence From the Lending Practices of Large and Small Banks*. Journal of Financial Economics. 2005, 76(2):237-269.

^⑥Hauswald R., Marquez R. *Relationship Banking, Loan Specialization and Competition*. Indiana University Working Paper. 2000.

^⑦林毅夫,李永军:《中小金融机构发展与中小企业融资》,《经济研究》,2001年第1期。

^⑧李志赞:《银行结构与中小企业融资》,《经济研究》,2002年第6期。

^⑨张捷:《中小企业的关系型借贷与银行组织结构》,《经济研究》,2002年第6期。

^⑩殷孟波,翁舟杰:《租值耗散理论与我国中小企业贷款难问题研究》,《经济学动态》,2006年第6期。

^⑪黄宪,曾冉:《微金融理论研究的发展》,《经济评论》,2013年第5期。

随着微型金融机构的丰富以及金融创新的不断深化,微型金融的社会功能得到了认可和强调,并被人们寄予厚望,从而开启了一种能够更好地理解在低收入经济体中市场本质的视角,即如何通过完善市场来提高收入对抗贫困。

关于金融发展与收入差距之间的联系,理论研究普遍遵循着一个共同的假设前提:必要的金融服务以及融资支持是提高个人收入增长的必要因素。金融权利的不平等会引致收入差距的产生,并进一步加强初始财富禀赋的分化趋势。Banerjee和Newman(1993)基于创业能力的获取角度分析了金融发展与收入差距的非线性关系。穷人缺乏必要的抵押手段而无法通过融资来寻找投资机会,只能依靠微薄的工资收入来勉强维持生计,导致财富积累缓慢,而富人则反之。因而初始的禀赋差异在长期上会有具有扩大贫富差距的收入分配效应。反之,如果在一个完美的金融市场上,穷人也能有机会通过融资找到投资机会,那么贫富差距将会逐渐缩小^①。此外,Lloyd-Ellis(2000)^②从职业选择角度,Matsuyama(2000)^③从信贷市场均衡利率高低的角度,Townsend和Ueda(2001,2006)^④从金融深化对收入分配的影响及其演化路径等角度分别验证了金融服务机会不平等对收入差距的影响。Christian Ahlin和Neville Jiang(2005)^⑤检验了小额信贷对资本的人均产出、收入差距和贫困的长期影响。在Banerjee和Newman(1993)的职业选择模型的基础上,分析小额信贷获得者明显不同于“自我雇佣”的就业模式,从而能够帮助众多的小型创业者,从勉强维持最低生活水平的僵持状态下摆脱出来。Vange(2012)借鉴阿玛蒂亚森对人类社会发展的思想,认为社会的发展不仅包括经济产出的增长,还要提供保持个人社会尊严与价值的机会与渠道。他对孟加拉国的实证分析显示,小额信贷能够有效促进收入的增长,其边际效率受到人力资本投资及教育、健康和职业技能培训等辅助措施的显著影响^⑥。

随着微型金融理论研究的不断深化,以存款、支付、小额信贷等为主要内容的微型金融服务迅速成为发展中国家正规金融体系的有益补充。2005年联合国大会将这一年确定为“国际小额信贷年”,会议提出“构建普惠金融体系”的主张。这标志着普惠金融这一概念开始广泛运用,微型金融理论开始进入普惠金融实践阶段。具体表现在:从资金供给方来看,小额信贷机构和村镇银行的不断设立,为普惠金融体系的建立创造了条件;从资金需求方来看,小微企业融资难始终存在,农村金融服务不足,银行金融机构开始关注这些弱势群体,拓展了金融服务的空间;从金融体系依托的金融工具和支撑条件来看,金融服务不断有网络化、移动化的趋势,为普惠金融的发展提供了技术支撑。特别是2010年以后,随着互联网和IT技术的迅猛发展,普惠金融风生水起,创新性互联网金融成为普惠金融的重要内容,从而降低了金融服务的门槛,使更多的群体获得了金融服务,大大提高了金融服务的覆盖面和包容性。

三、中国普惠金融体系构建与运行要点

(一)普惠金融体系构建

普惠金融体系的构建不仅是金融本身的问题,更是一个政治上的命题,它强调金融伦理和社会道义,关系到小微企业等弱势群体的生存和发展,关系到农民奔小康和粮食安全,更关系到新型城镇化、

^①Banerjee,A.,A.Newman. *Occupational Choice and Process of Development*. Journal of Political Economy.1993,101(2):274-298.

^②Lloyd Ellis,Bernhardt. *Enterprise, Inequality and Economic Development*. Review of Economic Studies.2000,1(41):147-168.

^③Matsuyama, Kiminori. *Endogenous Inequality*. Review of Economic Studies. 2000, 67:743-759.

^④Townsend,R.M., K.Ueda. *Financial Deepening, Inequality, and Growth: a Model-based Quantitative Evaluation*. Review of Economic Studies. 2006,73(1):251-293.

^⑤Christian Ahlin, Neville Jiang. *Can micro-credit bring development?* Working Paper, 2005.

^⑥Vange Mariet Ocasio. *Essays On The Role of Microfinance Institutions in Financial Deepening, Economic Growth and Development*. Colorado State University, Colorado, 2012.

农业现代化和两个百年奋斗目标的实现。普惠金融体系的构建,应以体现公平价值和发展权为理念,以包容和广覆盖为核心,以可持续发展为基本原则,以审慎监管为出发点。为此,我们提出“五位一体”的构建设想。

1. 普惠金融法律体系

普惠金融体系的建立,首先要有法律的保障,要有多层次的金融机构准入制度和审慎监管的法律制度。普惠金融体系在法律上不能空缺或断档,必须立法先行。目前商业金融的法律体系较为完备,既有《商业银行法》、《证券法》、《票据法》等法律,又有《金融机构撤销条例》等法规,更有《金融机构管理规定》、《贷款通则》等规章,基本形成了以金融基本法律、行政法规和金融规章为主体,以金融司法解释为补充的法律体系框架。在立法理念上,强调金融的整体性安全和秩序稳定,尤其注重系统性风险防控。

与商业金融立法理念不同,普惠金融在法理上要更多地体现金融的包容性、伦理性和可持续性,特别需要强调金融的社会责任和法律的正向激励功能。同时,更要注重金融法制理念的更新,贯彻合理、客观、公正原则。

普惠金融法律体系的构建包括两个层次,一是对现有商业金融立法进行修改和补充,如修改《商业银行法》、《证券法》和《贷款通则》等,扩大现有金融制度的边界,提高商业金融的包容性,使其能够发挥支持弱势群体和贫困地区的作用。二是加大普惠金融法律制度创新的力度,重点在建立普惠金融促进法律制度上下功夫。目前急需制定的法律制度包括但不限于:《普惠金融促进法》,对普惠金融促进制度的基本含义、基本原则、指导思想等基本性内容予以明确规范;制定《地区金融促进法》、《社区银行法》、《农村信用合作社法》、《小额贷款公司法》、《农村金融互助条例》、《放贷人条例》、《场外交易管理办法》等,从直接融资和间接融资两个层次上建立完善的普惠金融法律体系。

2. 普惠金融支撑体系

普惠金融的发展离不开支撑体系的保障,这个支撑体系主要包括四大方面的内容:基于互联网的技术支撑,基于征信系统的数据支撑,社会信用环境支撑和基于政府背景的担保体系支撑。

(1) 基于互联网的技术支持。随着“互联网+”的出现,互联网技术与金融的融合是大势所趋。发展普惠金融,就要打通金融的“毛细血管”,完善金融服务的最后一公里。而基于移动通讯技术的飞速发展,金融服务正朝着随时与客户需求互联互通的方向发展,互联网金融就成为普惠金融的重要内容。相对于传统金融业态,互联网金融具有两大优势:一是降低了金融服务的交易成本,二是提高了金融服务的覆盖面。大数据的开发和利用,信息通讯技术的扩展,让金融服务拥有了更多的快捷便利,基于互联网的技术支持,是普惠金融体系构建的必要内容。

(2) 基于征信系统的数据支持。据世界银行调查,几乎所有的发达国家和新兴经济体都有完善的征信机构。中国普惠金融的发展,同样离不开征信系统。目前中国的征信系统存在许多问题,最大的缺陷是缺乏清晰的规划和统一协调。现有的征信格局是:央行征信中心负责信贷征信;国务院各职能部门负责职能征信,如工商局、税务局、海关等;司法部门负责司法征信;地方政府在本区域内负责行政监管征信,各征信系统的信息不能共享,割裂了信用信息的完整性。发展普惠金融就要有征信系统的数据支持,当务之急是建立信息共享机制,实现部门间的互联互通,这样就能全方位地覆盖市场参与主体的信贷、纳税、司法、保险、工商登记等完整信息,提高了数据的系统性和有用性。在实现统一协调的基础上,还要大力发展民间的商业化综合征信机构,如建立P2P征信中心,打通P2P平台之间的数据。

(3) 社会信用环境支持。从某种意义上讲,市场经济就是信用经济,信用环境的好坏,直接影响着经济社会的健康发展。只有完善社会信用环境,才能为普惠金融体系的发展提供良好的生态保障。社会信用环境包括信用体系、信用法律和信用文化三个层面。目前中国社会信用体系不够完善,信用法规尚不健全,诚信文化缺失,在这种信用环境下,严重影响了金融机构的积极性,制约了对小微企业等弱势群体的信贷投入。发展普惠金融,迫切需要社会信用环境的支持,为此,需要加快中国社会信用体系的建立和完善,最大限度地发挥政府对社会信用的推动和指导作用;要加强信用法律法规建设,为各市场主体提供公平竞争的良好信用环境;要树立良好的信用文化,从加强政府监管和企业、个人自律开始。

(4)基于政府背景的担保支持。从世界范围来看,基于政府背景的担保体系建设是发展普惠金融的有效机制。信用担保有利于提高小微企业等弱势群体的信用等级和融资能力,在一定程度上降低了信贷风险和成本。目前,中国担保体系的功能出现了严重的扭曲和异化:商业性担保偏离了正常业务,基本上都是做“高利贷”业务;政府性担保过度强调商业性和盈利性,偏离了政府引导的政策性初衷。发展普惠金融必须要建立政府引导的政策性担保体系,这是普惠金融体系题中应有之义。

3.普惠金融机构体系

金融机构是普惠金融体系的基础和核心。解决普惠金融供给不足问题,关键是创新普惠金融机构体系。不仅要激励现有各金融机构向弱势群体延伸业务,而且还要放宽市场准入,合理引导社会资本和民间资本进入普惠金融领域。只有建立起各种金融机构并存、功能互补的金融机构体系,才能将金融服务延伸到弱势群体。

(1)商业银行金融机构:商业银行作为中国金融体系的重要组成部分,在发展普惠金融体系中扮演着重要角色,应充分发挥自己在资金、人才、网络、技术等方面的优势,从各方面入手促进金融服务的公平性和广覆盖。为解决普惠金融供给与需求不匹配的问题,需要商业银行在现有体系内进行制度创新和改良,逐步扩大现有金融制度的边界,加快产品、制度、服务模式的创新,不断提高商业金融的包容性,不断向小微企业和弱势群体延伸业务,逐步构建起与小微企业特征相适应的金融服务模式。

(2)政策性金融机构:政策性金融机构在发展普惠金融中起着重要作用,也是最自然最合理的机构载体。自国家设立政策性银行以来,国家开发银行(曾转为商业银行)、进出口银行和农业发展银行在支持“两基一支”(基础设施、基础产业和支持产业)、促进国际贸易和海外投资、推动城镇化和保障粮食储备等方面,发挥了不可替代的巨大作用。这些政策银行的存在,在普惠金融领域大有可为,可以单独或集体承担一些贫困地区的补贴开发性融资、“三农”服务融资和中小微企业的信贷支持。一个可行的措施是:引导和支持政策性银行将资金转贷或批发给地方中小银行,由地方中小银行向小微企业、“三农”客户等提供融资服务。

(3)小微金融机构:世界各国的经验表明,小微金融机构在解决中小微企业融资难、融资贵方面起着十分重要的作用。无论是孟加拉国的乡镇银行,还是欧美国家的社区银行、小额信贷银行等金融机构都说明了这一点。中国小微金融机构数量太少,与发展普惠金融的要求相距甚远。当务之急是要引导民间资本进入普惠金融机构领域,加快发展贴近市场与微观经济主体的小微金融机构,尤其是要大力发展社区银行和农村小额信贷银行,优化金融机构准入制度,降低金融服务的门槛,促进市场竞争,增加普惠金融供给。

(4)民间融资机构:民间融资机构是普惠金融的重要补充,尤其是互联网金融模式,可被用于解决小微企业融资问题和促进民间金融的阳光化、规范化,用于提升金融的普惠性。从宏观角度看,互联网金融可以增加金融市场的活跃度,拓展并完善金融机构主体;从微观上看,互联网金融降低了交易成本和服务门槛,支持并服务于经济的转型升级。以P2P、众筹等为代表的互联网金融与传统商业银行的互补,有效覆盖了传统金融的服务盲点,对普惠金融的发展有着不言而喻的重要性。

(5)直接融资机构:发展普惠金融必须大力发展直接融资机构和市场体系建设,首要问题是加快发展多层次资本市场体系,在全国建立统一的为小微企业服务的场外交易市场。与此同时,要稳步扩大企业债、中期票据和中小企业私募债等的发行规模,要加快发展私募股权投资基金的步伐。

4.普惠金融客户体系

普惠金融就是让每个人或每个群体都拥有获得金融服务的权利且有机会分享经济社会发展的成果,实现共同富裕。因此普惠金融的实质就是为传统或正规金融服务体系之外的广大中低收入阶层,尤其是贫困、低收入人口和小微企业提供可得性金融服务,提升金融的包容水平。

(1)小微企业:小微企业是普惠金融服务的主要客户群体。传统金融体制下,小微企业自身特点和融资特点与现行的以商业银行为主导的融资体系严重不匹配,从而产生了金融错配,导致中小微企业融资难、融资贵。小微企业的自身特点是小规模、轻资产、不确定性大、有发展潜力,这一特点决定其在盈利能

力和成长性方面具有优势,而在资产规模和当期偿债能力方面存在不足;小微企业的融资特点是“短、小、频、急”,以上特点与现行金融体制产生了错配,导致资金问题成为困扰小微企业发展的瓶颈。

小微企业的自身特点和融资特点,对普惠金融机构的创新能力和营销手段、信息处理和风控能力提出了更高的要求,这就需要普惠金融机构设计开发出更多适合小微企业特点的信贷品种和服务手段。

(2)“三农”客户:十八大报告强调,解决好农业、农村、农民问题是全党工作重中之重。“三农”问题的核心是农民收入低、增收难,实质是农民权利得不到保障,特别是享受金融服务的权利严重缺失。目前,农村金融二元结构矛盾十分突出,一方面,“三农”金融服务弱化、满足率低,对金融资源的需求不断扩大;另一方面,商业金融体系将农村地区的存款大量吸收到城市,使广大农民特别是贫困地区中低收入群体的金融需求无法得到满足。因此,“三农”客户急需得到普惠金融的支持。为此必须深化金融同业合作,履行金融社会责任,着力构建一个功能互补、竞争有序、合作共赢、包容性强的普惠金融体系。

5.普惠金融监管体系

普惠金融强调所有的市场主体都以合理的成本获取包括信贷、存款、支付、开户、保险等在内的较广泛的金融服务,强调服务的均等化。但这并不意味着金融服务的供给者不考虑成本和风险,而恰恰相反,普惠金融要得到可持续发展,就必须在强化监管的前提下,才能延伸和下沉金融服务。

(1)审慎监管的适用性。目前国际上对金融监管的模式主要分为两种,一种是审慎监管;一种是非审慎监管。审慎监管主要是为了保护存款人的利益和保证金融机构的安全而实施的监管,监管的对象主要是具有存款和贷款功能的金融机构,一般由金融监管当局进行监管。通过对银行等金融机构制定审慎经营规则,以及对审慎经营规则进行监督、检查,及时进行风险预警和控制。而非审慎监管是合规性监管,主要针对非存款类机构。显然,普惠金融的机构体系还是以小微存款类金融机构为主体,为确保这类机构的可持续发展,审慎监管的原则适用于普惠金融体系。

(2)差异化监管的灵活性。审慎监管的原则是基于巴塞尔委员会《银行业有效监管核心原则》规定的,主要包括两大部分,一部分为涉及资本充足率监管;另一部分为风险管理和内部控制。如果严格按照审慎监管原则对待普惠金融,势必会限制普惠金融的包容性和广覆盖,严重束缚普惠金融机构的发展。因此在审慎监管的基础上实行灵活的差异化监管,更能体现普惠金融监管的有效性。这些差异化措施包括但不限于:降低小微金融机构进入的门槛,取消对注册资本、资本充足率、损失准备等的严格限制;调整存款准备金率等监管政策,允许土地承包经营权和宅基地使用权纳入抵押范畴;放宽担保的要求和范围,引导各类金融机构增加金融服务;从制度上提高小微企业、“三农”贷款的不良贷款容忍度,同时实行定向问责;监管对象由以金融机构为主,向金融行为和金融产品角度转换,提高金融产品创新的透明度。

(3)多层监管的可行性。随着普惠金融的迅猛发展,特别是以P2P为代表的互联网金融的异军突起,现行监管体系已不能适应现实的需要,“一行三会”的监管资源已严重不足。因此,应从法律上把各级政府确立为普惠金融的监管主体,赋予其相应的监管职能。可以在审慎监管的原则下,实行中央和地方分层监管体制。“一行三会”负责监管国有及国有控股、全国性股份制商业银行等大型金融机构,地方政府负责对小微金融机构和非存款类金融机构、类金融机构等进行监管,逐步构建起两个层次的金融监管体系。应允许省级人大制定地方金融发展促进条例,从法律上保证两层监管体系的实施。

(4)行业自律的必要性。行业自律是维护行业间的公平竞争和正当权益、促进行业规范发展的自我约束。要使普惠金融体系健康有序的进行,除了发挥好分层监管的功能外,还要发挥普惠金融体系的行业自律监管作用。现有的小贷协会、互联网金融联盟(协会)等,作为自律性的组织,应发挥各自的功能作用;对未来的社区银行协会、农村互助金融协会等自律机构,要在风险补偿、风险拨备、内部控制、风险集中等方面严格规范,努力做好普惠金融的各项服务。

(二)普惠金融体系运行要点

普惠金融体系构建是一个庞大的系统工程,既需要宏观层面上的顶层设计,更需要找到现实中的运行要点。我们认为中国普惠金融体系的运行要点体现在两个方面:一是普惠制下间接融资体系的构

建;二是普惠制下直接融资体系的建设。

1.间接融资体系

普惠金融下的间接融资体系建设,既需要传统金融机构向弱势群体延伸业务,更需要放宽市场准入,让民间资本进入普惠金融领域。最关键的就是大力发展小银行金融机构,本质上是通过小银行金融机构的技术和营销创新,降低享受金融服务的门槛。小银行金融机构的名称,在城市社区可以冠名为“社区银行”;在乡镇可冠名为“农村互助银行”。小银行金融机构的作用,不仅仅体现在发放了多少贷款、支持了多少客户,更重要的是为中国金融体制的改革,为发展普惠金融带来了新的思想、新的理念、新的手段和新的方法。从某种意义上讲,普惠金融间接融资体系的建立,除了大力发展小银行金融机构,其他途径都不可能真正解决问题。我们必须站在更高的层面上,来认识小银行金融机构在发展普惠金融中的特殊作用和地位。

(1)从进入门槛上优化设立条件:小银行金融机构的注册资本金不能太高,可定位在1亿元左右;经营场所可以设立多个,但应限制在本市(地级市)范围内,不能跨市经营;在组织形式上可尝试按两合公司模式运作,即一般股东按出资额承担有限责任,执行董事股东承担无限责任,这对防范道德风险、经营风险是十分重要的;适当降低资本充足率标准,资本充足率不低于8%,核心资本充足率不低于5%;实行存款保险制度,小银行金融机构按规定存款比例建立存款保险准备金,保护存款人利益,维护银行信用。同时,对存贷比、关联贷款、单笔贷款、信息披露等从进入门槛上做出制度规定。

(2)从战略层面上重视普惠金融业务:小银行金融机构在发展普惠金融中具有明显的比较优势,如机构设置简单、经营机制灵活;在开展关系型贷款方面具有明显的优势等。因此,小银行金融机构需要从战略上高度重视普惠金融服务。一方面,普惠金融强调为“三农”、小微企业和贫困人群等提供可得性金融服务,但这种服务不等同于低端金融服务,它只是与大型企业和高端客户相比,此类客户的金融服务没有得到有效满足。这恰恰为小银行金融机构提供了庞大的客户群体和广阔的生存空间,需要小银行金融机构予以高度的重视。另一方面,普惠金融服务在财务上必须是可持续的。追求商业利润既是商业金融的本质和目标,也是普惠金融的特点之一。小银行金融机构在普惠金融业务中要追求商业可持续性,追求利润以增强可持续服务能力。这就需要通过强化内部管理、优化业务流程、提高创新能力、降低经营成本来保障自身收益,在追求盈利和控制风险的动态博弈中助推普惠金融的发展。

(3)从产品开发上创新金融服务产品:传统的商业金融服务,在产品开发上都是站在金融的角度(卖方角度)思考问题,研究在既有金融制度下金融能提供什么以及客户(买方)如何满足金融的标准和要求。体现在产品开发上则是以巴塞尔协议为核心,以控制金融风险 and 获取高额利润为出发点来设计金融产品,这就直接导致“三农”客户、小微企业和贫困人群的金融服务彻底边缘化。普惠金融是对传统商业金融的创新和扬弃,在产品开发上需要有创新的思路:首先要有以客户为中心的服务理念,体现在产品创新上,就是要认真分析客户的需求和特点,提高产品开发的针对性。如在贷款方面结合“三农”、小微企业和贫困人群的资产特点,不断扩充抵押物、质押物类型,降低对抵押物、质押物的要求,从而扩大客户服务的覆盖面。其次,在产品种类和功能方面,注意做好产品种类的差异化、产品功能的丰富化。通过对客户展开细分,推出个性化、差异化的创新产品和服务技术。第三,以产品创新的常态化,发展综合金融服务。通过机构的制度建设、系统支持、激励保障等积极开展交叉销售,提高客户粘性和服务水平。

(4)从技术支持上充分利用互联网技术:“互联网+”时代的到来正在改变传统的商业模式。发展普惠金融,需要小银行金融机构充分利用互联网技术支持。首先,借助互联网技术扩大客户服务覆盖面。传统金融机构难以覆盖处于金融长尾上的客户,如大量的中小微企业、农户或者贫困群体等,导致该类客户只能通过私人借贷等形式从非正规金融渠道获取贷款。互联网等信息通信技术的发展弥补了传统金融机构的不足。互联网具备了能有效处理大规模标准化信息的优势,而且成本极低,有效扩大了金融机构覆盖范围,为普惠金融的实现提供了基础平台。其次,借助互联网技术做好客户风险管理。一方面,大数据分析、互联网技术大大丰富了小银行金融机构的风险管理手段,银行可以借助现代信息技术,较为准确地预测客户的发展趋势,从而降低潜在风险演变成现实风险的概率;另一方面,互联网技术可以

增进对客户了解,有效解决银企间的信息不对称,从而减少高风险客户的进入,创新风险管理手段。第三,借助互联网技术降低交易成本。互联网等信息技术使得银行等金融机构可以在云计算、大数据帮助下分析客户状况,有效降低选择成本和优质客户关注度。

(5)从外部合作上加强同业和异业合作:普惠金融服务的客户主要针对“三农”、小微企业和贫困人群等,此类客户面广量大,客户需求种类繁多,金融服务技术繁杂,单靠小银行金融机构自己的力量无法满足有效需求,需要开展广泛的外部合作,以提高普惠金融的包容性和广覆盖。一方面,小银行金融机构需要与银行业金融机构开展同业合作,通过与银行业金融机构的合作,既可以学习和借鉴其他银行先进的管理经验和产品创新经验,又可以深化同业的横向合作,提高对客户服务的渗透能力和满足度。如通过与大中型商业银行的合作,可以弥补小银行网点不足、覆盖面较低的缺陷;又比如,小银行可以通过“助保贷”、“供应链金融”、“三农互助贷”等产品为纽带,加强与银行同业的横向合作,从而在普惠金融发展中发挥更大的作用。另一方面,小银行金融机构需要与非银行金融机构、类银行金融机构和其他机构开展广泛的异业合作。通过与上述机构的合作,可以减少银行与客户间的信息不对称,在不同机构之间形成风险共担机制,并借助合作机构的各自特长,开展综合性普惠金融服务。如可以与专业支付公司合作,提高支付的效率;可以与P2P网贷平台、众筹融资平台等合作,提高资金融通的服务功能。

2.直接融资体系

融资难、融资贵是当下中国经济发展的一大顽疾。从宏观层面上看,中国有巨量的广义货币和巨额银行信贷余额,似乎有足够的流动性和充足的资金供给;从微观上看,小微企业、“三农”客户和贫困人群却求贷无门、利率高企。造成这一矛盾的根本原因,就在于中国融资结构的严重扭曲。目前,中国融资结构的主体是商业银行主导的间接融资体系,大量金融资源集中于国有控股的银行体系,而商业银行向来就有“所有制歧视”之说,既“嫌贫爱富”,又“嫌小爱大”,从而导致中小微企业融资难、融资贵和“三农”金融服务率降低。发展普惠金融,必须高度重视直接融资体系的建设,通过发展股权融资和债券融资,扩大直接融资比重,将现在集中于银行体系的垄断金融资源,通过投资银行化和互联网化的资源匹配机制,更好地服务于普惠金融体系。

普惠制下直接融资体系的建设,需要进一步优化主板、中小企业板、创业板、新三板的制度安排,加快发展多层次资本市场体系,当务之急是要建立全国统一的场外交易市场。而场外交易市场的建立,既需要在法律上给场外交易合法定位,更需要对场外交易的制度安排做出具体规定。

(1)明确定义场外交易市场的法律地位:回顾全国已经存在的两大场外交易系统NET和STAQ一直在法律真空中运行,并受到政策冲击而停摆的历史,以及地方性股权交易市场遭到禁止的例子,我们认为,建立全国场外交易市场必须立法先行,从法律上将场外市场的定位明确化、法制化。1998年《证券法》颁布时,仅对证券交易所的地位做了明确规定,并未提及和承认场外交易市场的合法性;2005年修改的《证券法》,仍然没有明确场外市场的法律地位,只是在第39条中做了含糊的规定,但对于场外交易市场的法律地位、功能定位、制度安排、市场形态和监管规定并未详细规定,使得场外交易市场至今缺乏法律的支持依据。建议尽快修改《证券法》,从法律上规定“场外交易市场是多层次资本市场体系的重要组成部分,中国为小微企业融资服务的资本市场的基本形式为全国证券交易自动报价系统”。

(2)明确规定场外交易市场的制度安排:相对于沪深主板交易市场的制度安排,全国性场外交易市场的制度安排应以较低门槛、较为宽松的条件吸引广大小微企业进入资本市场,从而彰显集中交易和场外交易的差异,彻底扭转目前资本市场“倒金字塔”的不合理结构层次。这些制度安排包括但不限于:场外交易证券发行规则、上市规则、交易规则、结算规则、监管规则、信息披露规则等,还应对行情显示系统、交易系统、资金清算系统、股权登记过户系统等作出统一规定。同时,要特别强调监管规则的制度安排。我们认为,场外交易市场的监管应采取集中监管和自律性监管相结合的原则,在监管体系上分两个层次运行,建议成立全国场外交易市场管理委员会,负责第一层次的监管,由中国证监会负责最终层次的集中监管。

[责任编辑:王成利]