



包容 · 健康 · 负责任

INCLUSIVE · HEALTHY · RESPONSIBLE FINANCE

中国普惠金融发展报告 (2019)

THE REPORT OF FINANCIAL INCLUSION DEVELOPMENT IN CHINA (2019)

主 编 贝多广
执行主编 莫秀根

责任编辑：贾 真
责任校对：张志文
责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

包容·健康·负责任：中国普惠金融发展报告·2019/贝多广主编. —北京：
中国金融出版社，2019.10
ISBN 978-7-5220-0273-6

I. ①包… II. ①贝… III. ①金融事业—研究报告—中国—2019
IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 196662 号

包容·健康·负责任：中国普惠金融发展报告·2019
Baorong · Jiankang · Fuzeren: Zhongguo Puhui Jinrong Fazhan Baogao. 2019

出版 中国金融出版社
发行

社址 北京市丰台区益泽路2号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京侨友印刷有限公司

尺寸 185 毫米×260 毫米

印张 17.5

字数 340 千

版次 2019 年 10 月第 1 版

印次 2019 年 10 月第 1 次印刷

定价 128.00 元

ISBN 978-7-5220-0273-6

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

2019 中国普惠金融国际论坛

中国·北京

发 布

主 编：贝多广

执行主编：莫秀根

课题主要成员（按姓氏首字母拼音顺序排列）：

贝多广 邓 鹏 顾 雷 黄媚媚
赖丹妮 刘 琰 陆俊宇 莫秀根
王 硕 汪雯羽 张晓峰 张亦辰

课题参与人员（按姓氏首字母拼音顺序排列）：

陈兆东 林 好 刘澄清 鲁 梅
孙 毅 吴敬茨 吴跃华 朱 琦

鸣 谢

资助单位及机构：

Visa 公司

民生银行

宜信普惠

平安普惠

浙江省农村信用社联合社



前言

近几年流行一句话“重要的事情说三遍”。在普惠金融中重要的事情是什么？

包容，包容，包容。

普惠金融就是包容性金融。它的宗旨就是将传统金融体系排斥的或服务不够的企业和人群都包容进来，为它们提供金融服务，最终形成一个包容性的普惠金融生态体系。

哪些企业和人群被传统金融体系排斥或服务不够？众所周知，就是中小微企业和弱势人群（以下简称“中小微弱”）。传统金融体系之所以排斥或服务不够是有许多原因的，如信息缺失、成本高昂及“中小微弱”金融素养匮乏等。当金融体系，包括传统金融机构和新型金融服务机构，开始覆盖“中小微弱”这部分客户时，原有的问题依然存在，同时，又出现诸多新的问题。一段时间实践下来，让人感到一地鸡毛。

拨云开雾，我们透过现象看到普惠金融与传统金融最大的不同之处在于：第一，服务对象有很大不同，“中小微弱”具有自身的特征，他们的行为在很大程度上取决于他们对金融健康的认知。第二，正因为这批客户的特殊性，包容性金融，即普惠金融要求服务机构相应调整自己的服务方式，要以一种负责任金融的心态提供服务，其中的核心就是要高度重视客户保护。

讲到金融健康，这是一个颇新的概念。我们把它解读为：消费者个人发挥其金融知识、利用金融工具、采取合理金融行为，以达到的个人财务状况。

我们都知道，人的身体有健康、亚健康和不健康等状况，财务状况也同样如此。国际上将健康概念引入金融领域，用来描述消费者获得金融服务后所引发的财务状况。这里包含消费者对金融常识的认识和掌握，涉及金融教育和金融素养的提高。根据我们在农村开展的调研，农村居民通常在这些指标上得分偏低，这也是农村金融难以开展、农民不太愿意接受信贷和保险服务的一个重要原因。当使用金融产品和金融服务时，消费者如何才能既充分获得金融服务的利益，又能防范金融服务中可能存在的风险，都是可以用金融健康的概念去考察的。至于个人因金融服务而形成的财务状况，



更是每个消费者都应该心知肚明的基本信息，就像人们应该知道自己的血压、血脂、血糖指标一样。我们知道一个人大量食用垃圾食品会导致血脂高、血糖高等后果，在金融服务中，消费者过度配置风险资产或过度负债都属于不健康的行为，会带来负面的经济后果。

金融健康是从金融消费者角度观察问题，而“负责任金融”这个概念主要从金融服务供应方角度观察。因为普惠金融服务供应商面对的是金融素养尚待提高的人群，供应商应该怀抱负责任的态度，以客户保护作为基本服务准则，以客户为中心来设计产品、营销产品并提供售后服务，以确保普惠金融业务实现商业价值和社会价值的双重目标。

客户保护是普惠金融事业中一项非常重要的内容。正如二十多年前当我们开始建设中国资本市场的时候，我们知道，如果没有对投资者的保护机制，资本市场将成为割韭菜的场地。可以说，投资者保护机制是资本市场的必要条件。同样，在建设普惠金融的新时代里，客户保护也是推进普惠金融的必要条件。没有有效的客户保护机制，就不会有健康的普惠金融。监管部门格外重视金融消费者保护，就像资本市场特别重视投资者保护一样。在资本市场中有分类合格投资者的制度安排，强调信息披露透明、公开、公正、公平。当务之急是要回答，在普惠金融体系中应强调什么？

有一些学术研究表明，收入越低的人越容易冒险，存在金融不健康倾向。当服务于这些人群时，服务机构更应以负责任的态度来提供服务。这应当是包容性金融的特征之一。

此外，普惠金融建设中还有一个重要议题是，如何引导社会资金关注普惠金融？只有社会资金主动进入作为中介机构的普惠金融服务机构，普惠金融才可能持续、有效地成长和壮大。这里我们要考虑资本市场的作用，证券化无疑是一条很好的途径，建立金融机构间的小额贷款二级市场也是一条可以探索的途径，市场上已经有一些这方面的实践，政策上亟须鼓励和支持。

我们在过去几年的实践中深刻认识到，普惠金融绝不仅仅是向“中小微弱”提供信贷或其他各类金融服务。解决“融资难、融资贵”问题只是建设普惠金融生态体系的结果，从长远价值来说，建设这样一个生态体系、确立这样一个目标更为重要。就像人得了糖尿病，只是一味地吃降糖药而不改变生活方式，如不调整饮食、不加强运动，吃药也只是治标不治本。在国家推进普惠金融发展的进程中，建设普惠金融生态体系才是至高的目标。

普惠金融的本质是全面提高“中小微弱”的生存能力、发展能力，甚至是创新能力。从这个意义上讲，在建设普惠金融的进程中，我们特别强调金融教育、金融素养及金融能力。每一家普惠金融服务供应商在提供金融服务产品的同时还应具备客户赋

能的功能。大家都知道“授之以鱼”和“授之以渔”的区别，这也是负责任金融的要素所在。

过去几年的普惠金融实践给了我们很多启示。其中有一点对我们来说印象深刻，就是普惠金融的规范发展，不仅仅依赖监管部门的监管和法律法规的完善，更依赖整个行业的自律和合规。作为普惠金融的吹鼓手和观察者，我们更期待市场的实践者能够真正自律，以客户为中心，并且负责地开展各项业务。一个社会的和谐发展取决于法治和道德的完美结合，同样，在推进普惠金融的进程中，监管和自律的紧密结合也是整个行业健康发展的基本要求。

国家颁布《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》已进入第四个年头，作为这一进程的观察者，我们可以看到不少经验和教训。其中一项重要的体会是，普惠金融确实是说易行难的事业。换言之，每往前推进一步，都会出现一些新的问题。比如，在鼓励以数据分析为基础的金融科技时，发现隐私保护问题变得十分突出，甚至数字化本身还带来数字鸿沟问题。由此可见，普惠金融事业可能不是一蹴而就、毕其功于一役的事情，而是一项需要耐力、具有技术含量、更加依赖市场机制的事业。中国花了近二十年才建立起现代银行体系，差不多也花了二十年建立起资本市场体系，目前这个金融体系仍然是初步的和需要不断完善的。由此推断，在中国建立普惠金融生态体系至少还需要二十年的历程。从这一意义上来说，这是一项任重而道远的目标。

如果把建立现代银行体系和建立资本市场视作中国金融发展进程中的前两个阶段，目前中国已经正式迈入了金融发展的第三阶段，即建立普惠金融生态体系的阶段。从眼下无数论坛讨论的热点就可以看出，普惠金融已经成为最热点，就像二十多年前，大小论坛都在讨论资本市场一样。在这样如火如荼的热闹之中，作为学者当然要冷静和清醒。好在我们有过去将近四十年金融发展的经验和教训，这次应该会比较成熟。

中国普惠金融研究院也进入第五个年头。可喜地看到，我们的影响力正在行业、监管、社会及国际上逐步扩大。2019年的绿皮书完全由我们自己的研究团队独立完成，而且质量也有明显提高，这是我们成长过程中一个小小的却值得庆贺的里程碑。在此，要向主持这项工作的莫秀根博士及他所率领的团队全体同仁表示由衷的敬佩。藉此机会，也向长期支持我们的战略合作伙伴、资助本年度绿皮书项目的合作伙伴及其他合作伙伴表示衷心的感谢。

贝多广
2019年7月20日
于北京宣武门



目录

概要 / I

绪论 / 1

一、可持续发展 / 2

二、普惠金融是包容性增长的重要支柱 / 3

三、金融健康是普惠金融的必然结果 / 4

四、负责任金融是金融服务的基本要求 / 7

第一部分 包容性金融

第一章 普惠金融与包容性增长 / 13

一、为什么增长要有包容性 / 14

二、我国经济增长驱动力及其包容性 / 19

三、普惠金融对包容性增长的作用 / 25

四、促进包容性增长的普惠金融措施 / 27

第二章 数字技术的作用机制与局限 / 28

一、数字技术促进金融包容性 / 28

二、数字金融的局限 / 35

第三章 包容的政策与监管环境 / 37

一、概念的提出：包容性监管演化与作用 / 37

二、从概念走向理性：法律如何为普惠金融
正名 / 40



三、从理性走向制度：建立有效的金融消费者
保护制度 / 45

四、从制度走向实践：全力为普惠金融保驾
护航 / 49

第四章 传统银行普惠金融服务转型 / 54

一、转型的困境 / 54

二、转型的商业空间 / 58

三、转型的突破口 / 66

四、创建有利的政策环境 / 69

第二部分 金融健康

第五章 定义金融健康 / 75

一、什么是消费者金融健康 / 75

二、金融健康的量化指标 / 78

三、金融健康与普惠金融相关概念 / 79

四、我国消费者金融健康状况 / 81

第六章 P2P 与金融健康 / 84

一、借款人的金融健康 / 84

二、出借人的金融健康 / 88

三、出借人对 P2P 平台的态度 / 92

四、提升 P2P 客户金融健康 / 95

第七章 现金贷与过度负债 / 99

一、现金贷弥补长尾客户的贷款需求 / 99

二、现金贷的作用与效果 / 101

三、现金贷变异为超利贷的原因 / 103

四、从现金贷到金融健康 / 107

第三部分 负责任金融

- 第八章 互联网平台的金融责任 / 113**
- 一、负责任金融 / 113
 - 二、互联网平台金融责任的新要求 / 117
- 第九章 消费者隐私信息保护与纠纷解决 / 127**
- 一、消费者隐私信息泄露问题 / 127
 - 二、消费者隐私信息保护 / 131
 - 三、我国金融消费者纠纷保护现状 / 132
 - 四、消费者隐私信息保护与纠纷解决建议 / 134
- 第十章 以客户为中心 / 137**
- 一、以客户为中心的必要性 / 137
 - 二、以客户为中心的难点 / 139
 - 三、以客户为中心的产品设计方法 / 140
 - 四、以客户为中心的企业管理理念 / 144
- 第十一章 合适的金融服务价格 / 149**
- 一、金融服务需求 / 149
 - 二、金融服务供给 / 154
 - 三、市场均衡价格 / 156
 - 四、利率管制的影响 / 157

第四部分 普惠金融与社会发展

- 第十二章 普惠金融在乡村发展中的作用 / 163**
- 一、样本乡村小微企业的金融服务包容性 / 164
 - 二、样本乡村小微企业的金融健康 / 173
 - 三、农村普惠金融与乡村振兴 / 175
- 第十三章 小额贷款风险与金融稳定 / 180**
- 一、小额贷款行业的使命与贡献 / 181
 - 二、风险要素特征分析 / 184



三、小额贷款风险要素实证分析 / 189

四、政策建议 / 203

第十四章 小微企业的增信和违约风险 / 207

一、信用评价指标与数字化 / 208

二、“值得贷”与“需要贷” / 209

三、信用、信贷需求与违约风险 / 213

四、小微企业数字化信息体系 / 214

五、改善宏观信用环境的建议 / 217

参考文献 / 222



概要

一、中国普惠金融发展现状

普惠金融在中国经过多年发展，其发展程度在世界范围内已经处于较为领先的水平。目前，我国普惠金融发展势头良好，不仅政府部门出台了很多政策支持普惠金融的发展，市场也在不断创新和发展，普惠金融的数量和形式都更加丰富，但是在发展过程中仍然存在一些问题亟须解决。

我国政府部门在推动普惠金融的发展中主要采取的措施：一是 2015 年 12 月 31 日国务院印发《推进普惠金融发展规划（2016—2020 年）》（国发〔2015〕74 号），以总体思路、健全多元化广覆盖的机构体系、创新金融产品和服务手段、加快推进金融基础设施建设、完善普惠金融法律法规体系、发挥政策引导和激励作用、加强普惠金融教育与金融消费者权益保护、组织保障和推进实施共八部分，提出了推动普惠金融发展的建议，为我国普惠金融的发展指明了方向。二是 2017 年 5 月中国银监会等 11 部委联合印发了《大中型商业银行设立普惠金融事业部实施方案》，要求商业银行从当前实际出发，设立普惠金融事业部。通过建立适应普惠金融服务需要的事业部管理体制，构建科学的治理机制和组织架构，健全专业化服务体系，提高普惠金融服务能力，缓解小微企业、“三农”、创业创新、脱贫攻坚等领域的“融资难、融资贵”问题，提高金融服务可得性、使用率和质量，为实体经济提供有效支持，防止“脱实向虚”。三是制定有利于普惠金融发展的货币政策和财政政策，例如，为了加大对小微企业、“三农”的支持力度，中国人民银行下调农村信用社、村镇银行等农村金融机构的存款准备金，财政部对金融机构的小微企业贷款利息收入免征增值税。四是对银行发展普惠金融提出明确要求，2019 年 4 月 25 日中国人民银行副行长刘国强指出，确保 2019 年实现五家国有大型商业银行小微企业贷款余额同比增长 30% 以上、小微企业信贷综合融资成本降低 1 个百分点的目标。五是加强对普惠金融新形式的监管，2017 年 4 月 10



日，中国银监会正式发布《中国银监会关于银行业风险防控工作的指导意见》（银监发〔2017〕6号），明确P2P的整改重点在校园贷和现金贷。

普惠金融在市场发展中主要有以下几个新变化：一是机构发展差异较大。其中，小额信贷机构发展趋于稳定，2008—2015年，小额信贷机构数量迅速增长，2015年底达到最高点为8910家，随后出现下降趋势，2018年底全国共有小额贷款公司8133家；P2P平台经历大洗牌，2007—2018年，P2P平台激增至6430家，但是其中停业及问题平台达到5409家，正常运营平台数量为1021家，较2017年底减少了1219家，截至2019年6月底，P2P网贷行业正常运营平台数量下降至864家；互联网小额信贷机构规范发展，2010—2018年，全国共有超过280家互联网小额贷款公司，其中93家平台注册资本金在5亿元以上（含5亿元），在监管暂停批设互联网小额贷款后，针对地方金融监管部门批设并监管的200多家互联网小额贷款公司，将出台统一的管理办法；互联网私人银行作用凸显，微众银行（WeBank）、网商银行（Mybank）等互联网私人银行成为普惠金融的排头兵。二是商业模式不断创新，越来越多的金融科技公司与金融机构探索助贷、联合贷款业务。三是金融科技公司为传统金融机构赋能，帮助解决了传统金融业效率低、费用高等问题。

在普惠金融发展过程中，也出现了一些引发思考的问题：一是金融机构存在“使命漂移”的风险。农村信用合作社是我国普惠金融的主要参与者，近年来农村信用合作社经历了商业化改革变为农村商业银行，部分农村商业银行已经在资本市场上市，上市后股东对其盈利性的要求和政府对其发展普惠金融的要求存在冲突，与其服务“三农”的初始目标是否会发生冲突还有待观察。二是征信系统公共物品属性与商业化的关系仍然不明朗。一方面，我国官方征信系统即中国人民银行征信系统目前有征信记录的自然人占总人口的比重不足30%；另一方面，私营征信系统逐渐发展起来，如芝麻信用通过数字技术积累了海量的信用数据，征信系统一直被视为公共物品，而现在私营部门纷纷建立信用系统以谋求商业价值。它们之间既互补又竞争的关系值得进一步观察，因此征信系统的管理与规范成为关注点。三是金融机构在政策要求下开展普惠金融业务，可能承受商业可持续性的压力。政府为了扶持普惠金融的发展，对金融机构相关贷款的利率上限作出要求，而机构资金成本缺乏降低的空间，金融机构开展普惠金融业务的盈利性难以保证，其是否能够实现商业可持续性有待观察。四是金融创新与合规性的权衡，联合贷款和助贷等商业模式的创新为普惠金融发展带来了新的活力，但由于监管的滞后无法对其合规性进行监督，容易引发金融风险，不利于普惠金融的健康发展。五是在数字金融的条件下，消费者保护问题更加复杂，消费者的金融健康已经成为普惠金融发展中必须考虑的问题。随着金融科技的发展，消费者隐私泄露问题也更加严重，随之大大提高了金融纠纷发生的概率，如何防范消费者隐私

信息泄露、减少金融纠纷的发生值得思考。如何保证金融服务给消费者带来健康的结果，如何引导消费者健康地使用金融服务，已经成为当今政府、金融机构和社会必须探讨的问题。六是金融机构应负的责任。金融机构在提供服务的过程中是强势一方，需掌握更多的产品信息及了解金融产品的风险。增加服务的透明度、公平性和包容性，可以提高金融服务的社会效益。

针对以上提到的我国普惠金融的最新发展情况及其遇到的问题，中国普惠金融研究院课题组成员经过实地调研、重点访谈及内部讨论，最终确定《中国普惠金融发展报告（2019）》从“包容、健康、负责任”的角度来解读普惠金融，并讨论普惠金融与社会发展之间的关系。本报告根据研究主题，采用问卷调查、典型案例分析和文献研究等方法，进行规范分析和实证分析。本报告中用于实证分析的基础数据主要来源：一是国家统计局、中国人民银行、中国银保监会、各级政府及公开发表或出版的国内外论文和著作中的相关统计数据；二是中国普惠金融研究院在浙江、甘肃、北京等地开展的家庭和小微企业调研问卷数据；三是中国普惠金融研究院在全国开展的小额贷款公司的调查问卷数据。

二、包容性金融

包容性金融是普惠金融的另一种提法，在这里特别提出来是让读者了解两者同体异名的关系。在过去四年的报告中，我们分别讨论了“好金融、好社会”“普惠金融的国家发展战略”“普惠金融能力建设”“攻坚最后一公里”等主题。本报告沿袭过去的讨论，继续分析监管、数字技术和传统银行在普惠金融发展中的作用。更值得强调的是，本报告首次论述普惠金融与宏观经济发展的关系。

普惠金融具有宏观经济的目标和微观层面的具体结果。发展普惠金融不但要在微观层面将被排斥的群体纳入金融服务体系，而且在宏观层面也能通过发展普惠金融来促进经济增长（第一章）。普惠金融作为一种发展理念与包容性增长具有天然的联系，两者都是通过增加中小微企业和弱势群体的包容性来改善其处境，缓解贫富差距。由于金融排斥性也是社会排斥性的重要组成部分，因此发展普惠金融、解决金融的排斥问题也是实现经济包容性增长的重要途径。普惠金融促进经济增长的途径，从微观方面看，可以改善家庭生活福利，增加经济收入；从宏观方面看，普惠金融加速了商品流通、提高了经济效率，有利于经济稳定，可以促进社会诚信环境建设，提高政府效率，增加就业。因此，有必要采取措施推动普惠金融的发展，以实现促进包容性增长的目标。第一，加强数字信息的基础设施建设，整合分散在不同机构和部门的数据资源。第二，加强数字化信用体系建设，促进社会诚信发展。第三，建立数字化的监管



体系，保障经济的稳定和安全。第四，加强金融能力建设，提高弱势群体的生产效率。同时，应强调政府在发展普惠金融、促进包容性增长方面的作用，集体行动的协调和集中力量的需要，都意味着政府必须在普惠金融建设中发挥重要作用。

普惠金融要取得上述宏观结果，需要有微观上具体措施的支持。要提升金融服务的包容性，需要普遍采用数字技术、实施包容性监管，也需要金融机构的战略转型。

数字技术的应用可以提供低成本的金融服务，大幅度地增加金融服务的边界，提升金融服务的包容性（第二章）。在提升金融服务的包容性方面，数字技术最显著的作用：一是降低运营成本、风险管理成本和金融服务的交易成本；二是通过提升风险识别效率和风险处置效率，提供多样的小额分散金融产品以分散风险，提升风险控制的有效性；三是通过提供个性化、多元化的金融产品供给，结合传统金融与新兴金融的优势，促进竞争性供给的增长。值得注意的是，数字金融有其局限性，它的交易成本、能力等构成了数字金融的服务边界，数字鸿沟限制它无限地将服务送达至所有的人群。

包容性金融需要包容性监管保驾护航，为其提供宽松的监管环境（第三章）。包容性监管应包含三层含义：一是柔性监管，对互联网金融市场复杂的经营行为，不能简单地将所有不符合现行规定的市场行为认定为金融犯罪；二是适度监管，在守住不发生系统性风险底线的同时，对互联网金融的监督管理留有余地，在保障消费者资金安全、信息安全和人身安全的前提下进行监管；三是差异化监管，监管者强调金融环境的多变性、参与主体的多元性、经营方式的多样性，在监管目标、监管手段等方面具体业务具体对待。我国目前的监管环境让普惠金融从业者和互联网金融平台处于尴尬境地，暧昧的管制政策可能会使普惠金融陷入刑事陷阱，失调的法律体系会让普惠金融平台处于泛刑法边缘，而淡薄的风险意识会使普惠金融从业者面临刑事风险。为了防范普惠金融从业者和互联网金融平台的法律风险，首先，应构建普惠金融违法防控综合法律体系，加快制定关于普惠金融的规章制度，协调传统法律与互联网金融法规，在现有的法律框架基础上增加新的罪名，以适应互联网时代新型金融违法犯罪行为的认定。其次，提高分析研判能力，建立健全风险预警防范机制，开发监测风险预警系统，观察普惠金融违规犯罪的发展趋势，从源头上减少风险隐患。再次，加大部门间协作力度，建立信息甄别和共享机制。最后，建立法律援助，引入风险防控机制，转事后被动补救为事前积极防控，事前对互联网金融参与者设置严格的审核程序避免风险。

作为金融体系中“百业之母”的传统银行，应当从意愿和能力两个方面着手，提供普惠金融服务，推动经济包容性增长（第四章）。普惠金融具有“双重目标”，一方面要投资于社会影响力；另一方面更要有商业竞争能力，后者是前者的基础。目前，银行在普惠金融服务转型过程中存在着一系列困境。随着利率市场化的不断推进，新

型机构逐步进入金融服务市场，竞争不断加剧，造成了银行的总资产收益率、净资产收益率、净利差等盈利指标逐年下降。在这种背景下，实施普惠金融战略、扩大新的客户群体，是其提升盈利的重要途径与趋势之一。研究发现，作为普惠金融重要的服务对象，小微企业或小微经济体的融资需求与目前银行的供给存在不小的缺口。这种缺口的存在会带来潜在的利润，因此银行有意愿提供更多的服务。但在服务能力方面，银行需要根据小微群体的需求特征，运用数字技术改造机构，提供以客户为中心的产品，构建综合化金融服务生态圈。同时，在运用技术及与其他机构合作的基础上降低服务价格，获得更广泛的客户群体，提升盈利水平，成功完成普惠金融服务转型。我们建议适当提高利率弹性以增加市场资金供给，构建多层次的市场体系以促进机构的互补与合作，重视客户保护以促进金融机构以客户为中心设计产品，构建信用与法律基础设施，并实施以科技投入和小微企业能力建设为主的财政补贴。

三、金融健康

在普惠金融的初级阶段，人们聚焦于如何解决可得性和使用率的问题。由于金融自身带有风险的特性，使用金融服务同样也可能导致正、负两面的效果。普惠金融的内容不能局限于服务的使用，更重要的是要产生良好的结果，尤其是在中国普惠金融迅速发展时期，金融健康应该成为人们关注的焦点之一。在这部分，我们介绍了金融健康的概念，也讨论了一些被认为有潜在风险的业务（包括“P2P”“现金贷”）与金融健康的关系。

符合包容性发展的金融服务会产生金融健康的结果（第五章）。金融健康是指消费者可以通过金融知识、利用金融工具、采取合理的金融行为，以达到的个人财务状态。金融健康的客观方面衡量消费者的收支、资产、借贷、保险四个方面。收支方面衡量消费者是否有稳定、合理的收入和支出结构；资产方面衡量消费者是否有足够的应急资金和固定资产；借贷方面衡量消费者是否有合理的债务结构及可供获得的贷款渠道；保险方面衡量消费者是否有充足、合适的保险。主观方面，金融健康衡量消费者对目前财务状况的满意度及对未来财务状况的信心。CAFI 开展的一个数字金融客户研究项目显示，在测算我国消费者金融健康水平时，计算得出受访者的金融健康平均分为 67.79 分。从金融健康的五个指标看，得分最高的为收支指标和主观指标，说明我国消费者较重视收入和支出的平衡性和可持续性，且对自身金融状况大体较为满意，其他各项指标的平均分在 65.2~68.5 分，较为均衡。进一步研究影响我国居民金融健康的因素得到：消费者的个人收入和支出数额越高，金融健康程度越高；房地产资产与金融资产越多，金融健康程度越高；消费者年龄越大，金融健康程度越高，女性消费



者的金融健康状况低于男性，消费者的身体健康状况显著高于其金融健康水平。已婚者的金融健康水平普遍高于未婚者，农村户籍的消费者金融健康显著低于城镇户籍的消费者。与金融知识相比，金融行为对提升消费者个人金融健康的作用更为显著。

部分金融消费者不健康的金融投资行为有可能激发 P2P 风险事件（第六章）。在 P2P 的借款人方面，P2P 行业的平均借款期限有逐年递增的趋势；借款人总数先上升，2017 年 11 月达到峰值，之后随着行业风险暴露事件开始出现下滑；男性的借款需求远大于女性；借款人主要以 22~38 岁年龄段群体为主；超过 50% 的借款人主要是用于生活消费；大多数借款人借款在 3 家 P2P 平台以内。在 P2P 的出借人方面，每月投资 P2P 的人数在 2017 年 11 月达到最高峰，2018 年 P2P 平台暴雷事件集中爆发后出借人数已出现大幅下滑；出借人更多地选择了上市公司系；出借人中超过 55% 为男性；出借人平均年龄为 37 岁；专科及以上学历的客户占比超过 82%，接近 70% 的出借人年收入在 10 万元以内（包含 10 万元）；接近 75% 的出借人表示选择 P2P 平台的收益率为 8%~12%；出借人更加青睐短期产品。P2P 行业相对收益较高，操作方便，再加上低投资门槛、相对比较灵活的投资期限、可刚性兑付等优势，使 P2P 获得了大量出借人的青睐。在 P2P 行业多次暴雷事件和严监管驱使下，出借人选择 P2P 平台更加趋于理性，但仍然有大部分人将 P2P 作为主要的理财投资产品。针对 P2P 平台的风险，建议不要将个人和家庭而用于养老、教育和满足基本生活所需的资金投在 P2P 项目。同时，也需要进一步加强对大众 P2P 出借人能力建设的培养。

现金贷具备完善的金融供给体系、丰富金融市场层次的普惠性，对消费者金融健康有积极作用，是大量低收入人群重要的融资渠道（第七章）。无场景依托、无指定用途、无客户群体设定、无抵押的现金贷具有方便、快捷的特点，是长尾客户信贷的重要来源，弥补了长尾客户的贷款需求。现金贷可以帮助借款人平滑现金流，使借款人从财务冲击中恢复，也有助于借款人抓住机遇改善生活状态。但是金融消费者需要将债务和利息负担保持在一个可控的范围内，否则将面临过度负债的问题。现金贷还具有完善社会信贷体系、丰富社会信贷服务层级的作用。受监管、良性发展的现金贷行业有助于从侧面打压地下高利贷、维护社会稳定。同时，随着互联网大数据征信的发展，现金贷还具有补全社会个人征信数据的功能。由于监管政策的收紧，配套的法律法规建设仍不完善，以及现金贷消费者网络游戏、赌博等不良生活方式和盲目创业行为，导致我国部分现金贷的产品出现“714”（7 天或 14 天的超短期高利率借贷）、产业链“作坊化”、形态“地下化”的特征。本报告的分析表明，中国消费者的储蓄习惯和借贷习惯依旧比较保守，贷款申请者对利率变动相当敏感，所谓的现金贷引发社会过度借贷等问题并不广泛存在。但是我国普罗大众特别是长尾客户的金融能力尚弱，若金融服务供应商不负责任地恶意骗贷，很容易将这些客户带入债务深渊，因此，需

要个人的金融能力建设和提高普惠金融服务供应商的负责任态度。

四、负责任金融

消费者的金融健康，一方面与消费者的金融能力和行为有关；另一方面也与金融机构的服务有关。保证金融服务给消费者带来健康的结果是金融机构义不容辞的责任。负责任金融以透明、公平和包容为内涵，在实践中体现出以客户服务为中心的服务理念。

负责任金融是实现金融健康的重要保证（第八章）。负责任金融是指以透明、公平的方式提供金融服务，促进负责任金融发展的策略包括行业行为准则和标准、消费者保护法律法规与监管、提高消费者金融能力三大支柱，其本质是以客户为中心和客户保护。在行业自律方面，我国金融行业协会数量增加、规模扩大。中国银行业协会等行业自律组织积极制定本行业的自律规则，以规范行业发展。在法律法规与监管方面，《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国商业银行法》是法律基础，《中国人民银行金融消费者权益保护工作管理办法（试行）》《中国人民银行金融消费者权益保护实施办法》等是相关的政策条文。中国人民银行内设金融消费者权益保护局，是承担和履行金融消费者保护职责的监管主体。在消费者金融能力建设方面，2013年中国人民银行、中国证监会、中国银监会和中国保监会制定了《中国金融教育国家战略》。在数字经济时代，各方都需要正视金融责任，共同建设透明、公平、包容的行业环境。第一，倡导行业自律，作为数字金融服务供应商的互联网平台应当清醒地认识到平台应肩负的责任。除传统金融服务供应商的基本责任之外，互联网平台还承担更新的金融责任。第二，鉴于互联网金融创新的超前性，监管部门需要更好的“平衡术”。一方面，能更有效地识别并监控风险；另一方面，又能包容合法合规的互联网金融创新。第三，金融消费者需要以开放的心态学习互联网与数字金融知识，提升金融资产保护与配置能力。

金融消费者隐私信息保护及纠纷解决是负责任金融的应有之义（第九章）。数字技术在金融领域的应用促进了金融的包容性，但是数字技术的普及也带来了消费者隐私信息泄露的问题，甚至产生金融纠纷，给消费者带来损失。消费者隐私信息泄露主要是由数据收集和使用不当造成的，无论消费者年龄长幼或学历高低都无法避免隐私信息泄露的风险，消费者不具备保护自身隐私信息的能力。因此，保护消费者隐私信息需要企业承担更多，也是其责任的体现。企业在保护消费者隐私信息安全中负有告知义务、安全保障义务、合理使用义务、限期持有和妥善销毁义务。为了更好地保护消费者的隐私信息，应提升保护技术，互联网企业应随时根据行业发展的新变化做好



隐私信息保护技术的升级与创新，确保对消费者信息负责任。应建立统一法律，明确在消费者信息保护过程中各方的责任，监督行业规范发展。同时，也要规范行业自律，建议设立行业自律组织作为保护主体保护消费者的信息。为了更好地解决金融纠纷，首先，金融机构应提高重视程度，赋予内部纠纷解决部门更高的权限，可将消费者金融纠纷解决效果作为绩效考核的内容，同时加强外部机构对其监管；其次，应打通诉讼通道，简化诉讼程序，建立有利于消费者维权的诉讼费用制度；最后，引导消费者增强自我保护意识，加强对消费者的宣传力度，让消费者提高警惕性。

负责任金融本质是以客户为中心，在普惠金融领域讨论以客户为中心的理念有着重要的意义（第十章）。首先，传统金融机构要提供普惠金融服务，必须改变现有的服务方式，以中小微企业客户需求为导向和出发点，重新设计产品架构和服务体系。其次，数字普惠金融的发展中要求服务提供商能够以客户为中心进行产品设计，尽量减少数字鸿沟，在便捷性、易用性、安全性上均以客户为核心。此外，以客户为中心的产品设计更加强调针对不同的客户，根据客户群体的特点，提供不同的金融服务。最后，普惠金融服务的群体具有可变性，这也就要求提供普惠金融服务的產品能随着客户群体范围的变化而作出相应调整，时刻明确服务的客户群体范围，了解客户群体行为特征，才能让产品保持旺盛持久的生命力。企业在经营过程中应设计以客户为中心的产品。以客户为中心的产品设计原则就是企业在能力范围内最大限度地满足客户的需求，并且针对普惠金融客户的特点，在产品设计中充分考虑用户的理解能力、使用习惯等因素，针对特定客户群体开发出符合其特点的产品。企业以客户为中心的管理理念，其主要核心就是打破传统企业中各个部分单线工作的业务模式，强调为了满足客户的需求，多个部门之间通过跨部门合作给客户是一套全方位的服务体系。

以客户为中心要求对金融服务制定合理的价格，利用市场机制定价才能真正提供对供应方和需求方都合适的金融服务（第十一章）。合理的金融服务价格主要由客户的需求和金融机构的供给能力决定。客户的需求可以从个人特征、金融行为、金融能力等维度的变量来判断。通过对浙江省丽水市的案例分析可知，金融服务消费者的个人特征、金融行为及金融能力等都会对其金融服务需求产生不同程度的影响。若不考虑特定客户群的特定特征，很容易错误预测金融服务消费者的需求，进而导致不合理的市场定价。同时我们也发现，一些理论上会对消费者可接受最高贷款利率造成影响的因子，如储蓄和理财的习惯，实际上并无显著影响。因此，金融机构应对不同金融产品的目标客户群进行精准画像，从而更好地对金融服务消费者的需求作出判断。而金融机构的供给能力则应充分考虑资金成本、运营成本及风险成本。自由市场竞争能发挥推动产业优化升级的作用，自动淘汰回报低的投资。当政府规定一个低于市场均衡利率的价格上限，会导致一些资本被分配到生产率较低的投资项目上，造成低效资源

配置及无谓损失，而偏离均衡的价格管制会造成贷款难、过度贷、民间融资盛行等问题，违反了普惠金融包容性的原则。

五、普惠金融与社会发展

普惠金融以服务的可得性和使用性为基本内涵，与金融机构的责任、消费者金融健康、宏观经济的增长和发展都有紧密联系。在实践中，小微金融机构是普惠金融发展的重要参与方，并在其中发挥着重要作用，当前小微金融机构主要通过信贷服务帮助小微企业获得融资服务、提高生产效率，而小微企业是中国农村最重要的经济模式。中国政府提出了乡村振兴的战略规划，普惠金融可以在其中发挥极为重要的作用。

乡村产业的发展是包容性经济发展的重要部分，需要普惠金融服务的支持，同时乡村小微经济的金融健康水平较高也会对其金融能力产生正面影响（第十二章）。通过对北京及其周边地区企业的调研发现，企业规模普遍偏小，管理水平不高、创新能力不够，导致融资较为困难。虽然新型农村金融机构的普惠金融服务在不断加强，数字金融技术普及也为乡村的包容性发展带来新机会，但是企业现金流管理、财务记账等问题亟待解决，金融机构也需要进一步创新产品，提升利用科技服务乡村产业的能力。通过调研结果发现，在支付与融资方面，普惠金融服务可以起到非常大的作用。首先，新型机构的加入增强了包容性。新型金融机构的加入丰富了市场主体层次，带来支付方式的数字化和融资渠道的多元化，增强了金融体系的包容性。其次，非现金支付的广泛应用可降低企业成本，积累信用数据。目前，乡村中非现金支付方式占比大于现金支付。一方面，交易与支付的线上化，可以节省费用；另一方面，通过线上交易积累交易行为等数据可为企业积累一定的信用数据，增加小微企业融资可获得性的概率。再次，数字金融技术可部分缓解融资难的问题。新型数字金融技术从行为数据出发，对信用评级比较高的潜在客户进行“预授信”，在很大程度上解决了无抵押、无担保的问题，促进了融资需求的满足。最后，融资服务可以补充企业的流动资金及扩大企业规模。

通过调查发现，小额贷款公司已经在普惠金融发展中发挥了先锋作用，其中最为突出的成绩就是促进了金融科技的发展和金融服务的普及应用（第十三章）。小额贷款公司在经济发展中的作用还包括服务“中小微弱”，弥补了金融服务的不足；促进金融科技的普及应用和创新；激活民间资本，打通经济体系的毛细血管；维持生计，稳定就业；缓冲风险，将民间借贷纳入监督体系。小额贷款属于风险业务，对小额贷款公司的风险分析发现，其流动性风险差别大、利率风险温和、资本风险不高、信贷风险两极分化。影响小额贷款公司的风险因素：地域差异会形成公司不同的生存环境；公



司成熟度可提高其生产能力；融资是企业生存发展的关键；高素质人才至关重要；信用贷款和担保抵押一样稳妥；分期等额本息有利于还款；贷款期限影响公司生存；绝大多数小额贷款公司综合利率合规；小额度客户的信用较好；农林牧渔业很讲信用，而互联网贷款是未来的希望。在对小额贷款公司进行监管时有以下建议：将小额贷款公司的服务纳入普惠金融服务体系中；在中央统一政策和加强监督的前提下按属地进行监管；建立健全全国监测网，促进监管科技的应用；适当放松对杠杆率的限制，拓宽融资渠道；丰富金融产品，适度对现金贷进行监管；由市场决定利率，通过竞争降低贷款价格；将信息安全和客户保护作为监管的核心；加强对小额贷款公司的能力建设。

普惠金融可以促进小微企业增信并降低其违约风险（第十四章）。常用的信用评价指标能够反映企业的可贷性，但是不能有效地反映小微企业的贷款需求，信用和实际贷款的转化率低。更值得警惕的是，有些指标在增信的同时也增加了违约风险。人们普遍认为，与信用和信贷需求都有关系的指标，如利率，其实与一些信用和需求指标没有显著的关系。这些问题可能是由数据可得性造成的。数字化信用评价为解决这些问题提供了有效的方法，从多维度给企业细致画像，使信用评价同时反映其可贷性和信贷需求。小微企业资金不足的问题可从以下几个方面解决：首先，加快培育良好的诚信文化和信用环境。通过宣传提高社会对小微企业信用体系建设的认识，引导小微企业主动提高信用意识。其次，小微企业积极完善内部信用制度建设。再次，利用金融科技手段实现信用服务数字化。充分利用金融科技，构建开放的信息共享平台，强化多方合作，将各类数据转化成信贷数据，还原小微企业信用水平与风险画像。同时，加速建立科学规范的信用服务指标体系。根据企业规模、企业家素质、所在行业、财务状况、无形资产等方面的差异及信用评价和信贷需求的共同因子构建全面的信用指标体系。最后，加速构建小微企业担保服务体系及增信措施。设立国家层面和地方政府层面的信贷风险专项基金，成立专门为小微企业融资提供担保的政府性担保公司，帮助小微企业融资增信。