



中华人民共和国的金融普惠状况 对现有研究和公开数据的分析

世界银行扶贫协商小组
中国普惠金融工作组
联合发表

皮特·斯帕布姆
艾瑞克·迪弗洛

中国普惠金融第7号论文
2012年8月

课题组

本报告由世界银行扶贫协商小组和中国普惠金融工作组联合发表。

联合作者

皮特·斯帕布姆
世界微型金融日内瓦论坛咨询专家

艾瑞克·迪弗洛
世界银行扶贫协商小组东亚和太平洋地区代表

关于我们



世界银行扶贫协商小组

世界银行扶贫协商小组（CGAP）是一家致力于推进全球贫困群体获得金融服务的独立的政策与研究中心。其工作得到了30多个共同致力于减贫目标的发展机构与私人基金会的鼎力支持。CGAP设于世界银行内，主要业务包括：提供市场信息，推广行业规范，开发创新解决方案，向政府机构、金融服务机构、捐赠者和投资者提供咨询和建议。

www.cgap.org

查阅CGAP中文出版物请链接至：

www.microfinancegateway.org/chinese

中国普惠金融工作组

中国普惠金融工作组是一个以研究为基础的交流平台，旨在通过向中国普惠金融的市场参与者（包括中国政府、私人部门、媒体、国内外投资者、所有中国普惠金融服务的提供者和其他执行机构）提供建议，以负责任的方式促进该领域的投资。工作组的宗旨是通过基于实践的研究和开放性对话，促进中国普惠金融的发展，加强行业信息与经验交流，增进负责任的投资行为，并促成支持性的政策环境。

封面照片由包商银行提供。

摄影师：Zhang Quanli

工作组在执行委员会的领导下开展工作：

执行委员会成员机构

德国国际合作机构

德国国际合作机构（GIZ）成立于2011年1月1日，是一家德国联邦政府所有的企业，它综合了德国发展服务有限公司（DED）、德国技术合作公司（GTZ）和德国国际继续教育与发展协会（Inwent）长期以来的专业能力。GIZ为德国政府在可持续发展国际合作领域达成目标提供支持。同时，GIZ还积极地在全球各地从事国际教育。GIZ在全世界130多个国家开展业务，拥有约17000名员工。2010年，公司估计实现营业额19亿欧元。GTZ已在中国开展业务近三十年时间，主要从事可持续发展工作，包括金融行业改革。

www.giz.de/en/home.html

世界微型金融日内瓦论坛

世界微型金融日内瓦论坛（WMFG）是一家瑞士非营利性协会，成立于2007年，协会的工作方式是组织对普惠金融领域投资者具有全球性意义的课题工作组。在高质量的实用性研究基础上，该机构推动了监管者、投资者和普惠金融服务提供者之间在信息充分沟通情况下的讨论。工作组的合作机构和成员机构提供必要的时间、资金和其他资源以实现议定的目标。

www.microfinanceforum.org

以下是目前参与中国普惠金融工作组的机构：

创始合作机构



蓝色果园

蓝色果园是世界领先的商业小额信贷投资管理机构。其宗旨是通过小额信贷领域的私人投资来促进有助于增加收入的活动，使世界范围内的贫困群体提高能力，改善生活质量。蓝色果园基金（BlueOrchard Finance S.A.）从2001年起为小额信贷机构提供信贷支持。蓝色果园的总部位于瑞士日内瓦。该公司管理资产超过10亿美元，与五十多个国家的150多家小额信贷机构开展合作。

www.blueorchard.org

DE PURY PICTET TURRETTINI & CO LTD

CHN 91

De Pury Pictet Turrettini & Co Ltd是一家总部位于日内瓦的公司，提供资产管理、房地产顾问和家族办公室服务。该公司于1996年由David de Pury、Guillaume Pictet和Henri Turrettini共同创立，现已成为个人及机构客户资产管理领域的顶尖公司。除此之外，De Pury Pictet Turrettini & Co Ltd一直积极创新；例如，该公司是责任投资和可持续投资领域的先锋。2010年公司管理的资产超过25亿瑞士法郎。

www.ppt.ch



安永

安永是一家全球领先的保险、税务、交易及咨询服务公司。它在全世界拥有152000名员工，他们通过共同的价值观团结在一起，并坚定不移地遵循质量至上的原则。他们的与众不同之处在于帮助他们自己、他们的客户和更广泛的群体来发挥各自的潜能。安永的交易咨询服务融合了独一无二的技能、洞察力和经验，能够帮助客户在瞬息万变的世界中针对战略性资本管理和交易作出更好的、基于更充分信息基础上的决策。

www.ey.com



渣打银行

渣打银行是一家英国的金融服务公司，总部位于伦敦。它在全球七十多个国家开展业务。渣打银行于1969年由英属南非标准银行（the Standard Bank of British South Africa）和印度新金山中国渣打银行（Chartered Bank of India, Australia and China）合并组建而成。自上世纪九十年代初起，渣打一直致力于在亚洲、非洲和中东地区发展其强大的特许经营机构，主要从事个人、企业和机构银行服务及金融理财服务。2010年，渣打为全球52家小额信贷机构提供了3.85亿美元贷款和其他金融产品。

www.standardchartered.com

战略发展合作机构



宜信

宜信于2006年在北京成立，是中国首家也是目前最大的P2P（个人对个人）小额信用贷款平台。通过创新平台，在相互信任的基础上，拥有富余资金的个人（贷方）将钱借给有资金需求的人（借方）。宜信的服务网络遍及全国三十多座城市，他们让数以万计的微型企业、学生和家長、工薪阶层以及农村贫困妇女获得了信贷资金。宜信也是中国小额信贷联盟理事会的成员。

www.creditease.cn

合作机构



安信永

安信永国际是一家私人非盈利机构，其使命是为低收入人群提供他们所需的金融工具，例如微型企业信贷、商业培训和其他金融服务，帮助他们摆脱贫困。作为世界微型金融的先驱，安信永国际成立于1961年，1973年在巴西做成了第一笔小额信贷业务。经过多年的发展，它已经成功地在4个大洲的31个国家里先后建立起62家小额信贷机构。这些机构目前拥有上百万的客户。在美国，美国安信永网络已经成为全美最大的微型金融借贷网络。从1991年启动试点项目至今，已经有成千上万的客户从中受益，贷款总额超过3亿美元。

www.accion.org



Fern软件公司自1979年起为世界各地提供银行系统解决方案。来自澳大利亚、迪拜、厄瓜多尔、爱尔兰、肯尼亚、菲律宾、南非和英国办事处的专业工程师和技术合作伙伴为客户提供支持。客户范围跨越小型个人组织和拥有50万客户的大型多分支的国家级组织。Fern软件还通过全国网络向其附属机构提供核心解决方案。

www.fernsoftware.com



中安信业

中安信业成立于2005年，致力于向小企业主、个体工商户和低收入个人提供无担保、无抵押的小额贷款，帮助他们发展自己的业务并满足其个人资金需求，这些人当中的很多人都无法从银行系统获得资金。国际金融公司作为中安信业的投资者向该公司提供了资金和技术支持，同时还调派其全球小额信贷资深专员在中安信业董事会任职。同时，中安信业已与国家开发银行、中国建设银行和中国银行等国内金融机构建立起长期的战略合作伙伴关系，为其小额信贷业务提供支持。

本报告也得到中国普惠金融工作组以下成员的大力支持：

- Bamboo Finance
- 中国扶贫基金会
- Incofin IM
- 沛丰金融集团 (PlaNet Finance)
- 沛丰评级 (PlaNet Rating)
- 联宇投资基金 (Unitus Capital)

致谢

本文的最初版是弗吉尼亚大学Maria Li在CGAP的帮助和监督下完成的硕士学位论文，同时世界微型金融日内瓦论坛（WMFG）的Kira Dubas, Peter Situ, David Wu和Ramkumar Narayanan也提供了大量信息并对文章进行了重要修改。

本文当前版本由Pete Sparreboom（WMFG）和Eric Duflos（CGAP）共同撰写完成。中国普惠金融工作组和世界银行扶贫协商小组的一些成员也对本文提出了宝贵的意见。在此，作者要特别感谢Gabrielle Harris（沛丰金融集团），Duncan Frayne（ACCION），Vidhi Tamblah（WMFG），Steve Rasmussen（CGAP），王灵俊（CGAP顾问），Jeanette Thomas（CGAP）为本文贡献的大量时间和专业知识，同时感谢Anna Nunan（CGAP）对本文进行的编辑。

促成本研究的人员更是不胜枚举。在此，要特别感谢Jeanine Barthwaite, Jennie Ma, Ming Li, Ruthie Eisenberg, Ashley McCormack, Sarah Pinsky, Peter Swiggert, Bin Wang, Chengcheng Feng, Stephen Michael Baron, Li Ma, Xueting Huang, Xingchen Li和 Jingyi Liu.。

同时作者也要向为本文提供插图的包商银行表示衷心感谢。

目录

缩略语表	1
内容提要	2
1. 导论	4
1.1. 全球视野	4
1.2. 背景和目标	4
1.3. 关于数据质量的说明	5
2. 金融排斥的起源与性质	6
2.1. 历史背景	6
2.1.1. 1949-1979: 创立国有“大一统”银行体制	6
2.1.2. 1979-1993: 创立国家主导的二级银行体制	7
2.1.3. 1993-2005年: 以市场为导向的银行体制改革	8
2.2. 未满足的金融服务需求	8
2.2.1. 2005年政策转变之前的情形	8
2.2.2. 难以获得银行服务的群体	9
2.2.3. 这些困难群体所需要的金融服务	9
3. 政策变化与普惠金融的演变	10
3.1. 政府目标的变化	10
3.1.1. 一个经过清理整顿和商业化的稳健银行体系	10
3.1.2. 通过金融普惠来促进社会和谐	11
3.1.3. 通过临时增加信贷供给来预防危机	11
3.2. 近期政策变化对银行部门健康和稳定的影响	11
3.2.1. 银行部门的性质与组成	11
3.2.2. 银行部门的表现	11
3.2.3. 银行部门的漏洞	12
3.3. 近期政策变化对银行服务可得性及非银行服务提供者的影响	12
3.3.1. 银行服务的全面覆盖	12
3.3.2. 农户银行信贷	12
3.3.3. 中小企业信贷	14
3.3.4. 非银行金融服务商	15
4. 缺口评估	18
4.1. 银行与非银行服务覆盖广度与深度	18
4.1.1. 银行服务的全面覆盖	18
4.1.2. 农户银行信贷	19
4.1.3. 中小企业银行信贷	19
4.1.4. 选定的非银行金融服务商提供的信贷	21
4.2. 有关银行与非银行机构在普惠金融体系中作用的思考	21
5. 结论	24

附录A: 重要的农户和中小企业金融服务提供商	28
A1. 农村信用合作社 (RCCs)	29
A2. 中国农业银行 (ABC)	30
A3. 城市商业银行 (CCBs)	31
A4. 中国邮政储蓄银行 (PSBC)	32
A5. 村镇银行 (VTBs)	33
A6. 农村资金互助社 (RMCCs)	34
A7. 扶贫小额信贷机构	35
A8. 小额贷款公司 (MCCs)	36
A9. 点对点 (P2P) 借贷平台经纪人	37
附录B: 生产性贷款的供应——一个乐观估计	38
B1. 农户贷款	38
B2. 中小企业贷款	39
参考文献	40

缩略语表

ABC	中国农业银行	MIX	微型金融信息交流平台
ADB	亚洲开发银行	NBFI	非银行金融机构
ADBC	中国农业发展银行	NBS	国家统计局
AFI	金融包容性联盟	NPL	不良贷款
ATM	自动柜员机	NRCMS	新型农村合作医疗计划
CAM	中国小额信贷联盟	NTFI	新型金融机构
CAR	资本充足率	P2P	个人对个人
CBRC	中国银行业监督管理委员会	PA MFI	扶贫小额信贷机构
CCB	城市商业银行	PB	政策性银行
CDB	中国国家开发银行	PBOC	中国人民银行
CFPA	中国扶贫基金会	POS	销售终端
CGAP	世界银行扶贫协商小组	PRC	中华人民共和国
CPC	中国共产党	PSBC	中国邮政储蓄银行
FFB	外资银行	PSRB	邮政储汇局
G2P	政府对个人	RCC	农村信用合作社
GIZ	德国国际合作机构	RCF	农村合作基金会
GNI	国民总收入	RCOMB	农村商业银行
GPFI	金融包容性全球合作计划	RCOOPB	农村合作银行
ID	身份证	RMB	人民币
IFC	国际金融公司	RMCC	农村资金互助社
IMF	国际货币基金组织	ROE	股本收益率
IPO	首次公开募股	ROSCA	轮转储蓄和信贷协会 (合会)
JSCB	股份制商业银行	SBU	小企业贷款业务部
KYC	知悉你的客户	SMEs	中小型企业
LC	贷款公司	SOE	国有企业
LCB	大型商业银行	TVE	乡镇企业
MCC	小额贷款公司	UCC	城市信用社
MFI	小额信贷机构	VTB	村镇银行
MIA	小额信贷机构联席会	WMFG	世界微型金融日内瓦论坛

2010年年底汇率: 1美元=6.62人民币
1欧元=8.81人民币

内容提要

21世纪初是中华人民共和国迈向金融普惠之路的一个分水岭。自上世纪70年代末以来，中国由中央计划经济体制向部分市场化的经济体制转型，而正是这一转型使得农户、低薪工人、中小企业以及失业人群越来越难以获得金融服务。指导性放贷、财政政策与利率政策一起，创造了一个将存款从西部农村地区转移到东部城镇地区的银行体制，但该体制效率低下，且背负着大量的不良贷款。随着国有银行商业化改革和农村信用合作社的改革，数以万计的农村分支机构和网点被撤销。这些改革阻断了农村人口获得基本银行服务的渠道。而旨在缩小逐渐拉大的贫富差距的扶贫贴息贷款项目也没有达到既定目标，项目本身也不可持续。至于那些向小企业和民营企业多发贷款的呼吁，其本身就与银行系统主要服务于大型国企的内在激励相矛盾。到了20世纪末，农户、低薪工人、中小企业以及失业人群已经在很大程度上依赖于非银行融资渠道，这使得他们不仅暴露于损失自身积蓄和支付高额利息的风险之中，而且还可能面临不规范且偶尔不道德的贷款回收行为。

新的政策和法规，特别是2005年之后出台的那些，扭转了这一局面。首先，对银行部门的清理整顿和商业化改造创造了一个更为强健的系统。尽管仍有一些漏洞存在，但金融监管机构已开始报告银行的盈利能力和资本充足率水平。一个更为友善的环境吸引了大量外资银行来华投资。

第二，旨在促进社会和谐的政策大大扩展了银行服务的覆盖范围，也增加了农户和中小企业的可持续的贷款来源。

- 政府对个人转移支付的大量增加成为农村地区银行账户拥有量增加的主要原因。
- 旨在增加机构多样性和促进竞争的政策成为农户减少对农村信用社依赖的主要因素。
- 政治压力、激励机制和知识转移已经成为破除银行主要向大型国企放贷这一习惯的主要因素。

第三，旨在防止国际金融危机蔓延的政策使得中国经济和金融体系的稳定性暴露于新的风险之中，但体系在本质上依然强健。国际货币基金组织（IMF）和中国银行业监督管理委员会（CBRC）进行的压力测试表明，银行系统能够承受相当大的冲击，因此，它本质上是可持续的。

专家们认同银行账户与银行卡的使用已相当广泛。但可惜的是，这一点并不能从金融机构公布的信息中得到证实，这主要是由于金融机构通常不报告其帐户和客户的数量。然而，世界银行的一项调查显示，2011年有64%的成年人开设了银行帐户。中国人民银行的报告也称，截至2010年年底，银行卡的普及率已达到35%。

银行业的多元化程度有了显著提高，合适的、商业上可持续的贷款产品的种类也明显增多。2011年，一项针对一系列数据的研究显示，农村信用合作社系统可能仍拥有最多的农村贷款客户，但中国农业银行、邮政储蓄银行、城市商业银行也开始成为其有力的竞争对手。许多现有的大、中、小型商业银行已经开始设立小企业贷款专营部门。而新成立的邮政储蓄银行成为这一细分市场的领导者。而支持新型金融机构（如村镇银行和农村资金互助社）的政策有可能会提升它们的地位。

同时，专家们也认为，基本银行服务尚未覆盖所有人。农户和中小企业的贷款需求与供给间仍然存在相当大的缺口。许多农村信用合作社无法存续，所以它们并不构成农户贷款的可持续的提供者。同时，尽管中小企业的信用程度在增加，但银行在加大私人企业贷款力度方面仍然面临诸多障碍。

除此之外，尽管“小额信贷”这个词被频繁使用，但相对于平均收入（不超过人均国民总收入的250%）而言，银行只提供了很少的小额贷款。世界银行最近的一份报告显示，在2011年，属于最贫困的五分之一人口的成年人群中，只有39%的人在正规机构开设了银行账户，而全国的平均水平为64%。考虑到中国的贫富差异和城乡之间的巨大差距，情况更加令人担忧。虽然许多银行已经在为“微型企业”开发产品，但在中国，微型企业涵盖范围非常广，甚至包括了许多其他国家认为的中小企业。

被排除在银行服务之外的群体主要依赖于非银行融资渠道。最近的货币紧缩政策导致了这个所谓的“影子银行部门”的强劲增长。据摩根士丹利估计，担保公司、小额贷款公司和典当行是为中小企业和农村客户提供非银行金融服务的主要机构。扶贫小额信贷机构的信贷资产规模小，但能惠及贫困人群。一些P2P贷款平台也努力达到了相当的覆盖深度。虽然这些非银行金融服务提供者在满足金融服务需求方面发挥了重要作用，但它们也将最脆弱的群体暴露于高风险之中。

在中国，扩大金融服务覆盖面，使以往被忽视的人群和企业能够获得更多更好的商业性金融服务，具有相当大潜力。而定期的政策声明也表达了政府将通过加大创新和技术投入来不断扩大金融覆盖面的承诺。中国的市场规模为实现很多国家都难以达成的规模经济创造了机会，而其全面又复杂的身份识别系统又极大地帮助银行满足“知悉你的客户”（KYC）的要求。优质的移动通信基础设施和广泛的无网点银行网络接入点提供了以低成本服务大量客户的机会。而金融基础设施（例如存款保险，征信机构和支付系统）的建立也将进一步扩大这些机会。

要充分发掘这一潜力，政策制定者、金融机构和投资者需要全面而准确的市场信息。目前，利益相关者有必要通过广泛的渠道收集信息，勾勒出中国金融普惠方面的完整图景。然而，从不同来源得到的信息并非总是可比的、一致的或完整的，因此有必要获得更好的数据，进行更深入的研究。只有充分理解了不同细分市场的需求才能进一步促进普惠金融的发展。利益相关者也需要深入理解那些向被传统金融服务忽视群体提供金融服务的机构的性质、效率和有效性。更为深入的政策、法规分析和监管研究将有助于普惠金融的发展（例如无网点银行业务领域）。

最后，无论是中国的利益攸关方还是国际社会，都将从更深入广泛的金融普惠知识交流中获益。全球合作（如中国普惠金融工作组、金融包容性全球合作计划、金融包容性联盟、世界微型金融日内瓦论坛和世界银行扶贫协商小组）为研究国际最佳实践、学习他国经验教训以及与世界其他地区分享中国在扩大金融服务覆盖方面的独特经验提供了机会。

1. 导论

1.1. 全球视野

人们需要各种各样可靠的金融服务（如储蓄、信贷、支付、转账和保险）来管理生活、把握商机或为重要开支和困难时期做准备。金融普惠¹几个世纪以来一直倍受世界各国的关注。在过去20年左右的时间，随着微型金融的发展，贫困人口和无银行账户者所能获得的金融服务迅速增多。成千上万的为生存在金字塔底部的贫困人口和微型企业服务的机构涌现出来，其中许多机构都能在保持财务可持续的情况下履行社会使命。

许多国家的政府已经并将继续采取促进金融普惠的国家战略。20国集团金融包容性全球合作计划的出现表明，在全球领先的国家中，金融普惠已成为一个关注重点。新技术的出现为低成本地扩大金融服务覆盖范围创造了希望，即通过“无网点银行服务”²来实现。但是，世界上仍有27亿人不能获得正规的金融服务（CGAP 2010）。世界银行最新的一份调查显示，只有22%的成年人表示他们在过去一年中曾经在一个正规的金融机构里存过钱（Demirgüç-Kunt and Klapper 2012）。虽然政策制定者、银行、国际捐助者、投资者和移动网络运营商一直努力缩小这种差距并试图找到新的解决金融排斥的方法，但他们的工作仍然任重而道远。部分解决方法来自更好地了解每个国家金融普惠体系的完整格局，从而能够识别出可以填补金融排斥缺口的方法。

1.2. 背景和目标

2010年，中华人民共和国居民达到13亿，是世界金融服务最大的单一市场（NBSC 2011a）。中国的人均年收入在过去的30年间有显著增长（NBSC 2011b）。2010年城镇居民可支配收入约为人民币19,109元（2,885美元³），农民人均纯收入约为人民币5,919元（894美元）。⁴ 然而，当国际投资者和捐助者考虑向那些服务于这个巨大且不断增长的市场的金融机构提供资金时，却很难找到供需信息。

本文的目的是迈出第一步，提供一幅中国金融普惠的程度和性质以及无银行账户和未得到充分金融服务群体的规模和特点的图景。文章分析了2005年以来政策的变化对中国正规金融体系的包容性所产生的影响。作者希望此文能成为研究和诊断中国普惠金融的基础。报告的正文介绍了普惠金融的整体情况，附录则更详细地介绍了一些主要的金融服务商。

¹ CGAP（2011）将“金融普惠”的定义为“所有工作年龄人口（包括那些被排斥在当前金融体系之外或服务不足的人群）都能获得由正规机构提供的有效的信贷、储蓄、支付、转账和保险服务的状态。”

² CGAP将“无网点银行服务”定义为传统银行之外的，利用信息与通讯技术和非银行零售商进行的金融服务，例如，通过银行卡网络或移动电话提供的服务（McKay and Pickens, 2010）。

³ 根据中国人民银行2010年年度报告，2010年底的汇率为1美元兑换6.62元人民币，1欧元兑换8.81元人民币。

⁴ 中国国家统计局（NBSC）将城镇居民可支配收入定义为可用于最终消费和其他非强制开支以及可用于储蓄的可自由支配的实际收入。它等于工资性收入、家庭经营性收入、财产性收入、转移性收入之和减去所得税、个人应缴纳的社会保障费用和样本记账户的记账补贴。目前，城镇居民可支配收入仅包含所获得的现金收入。

⁵ 国家统计局将农村居民家庭纯收入定义为农村住户当年从各个来源获得的总收入相应地扣除所产生的费用后的总和。它等于工资性收入、经营性收入、财产性收入、转移性收入之和减去家庭经营费用支出、生产性固定资产折旧、支付的各项税费和赠送农村外部亲友的支出。

本文仅涉及了数量有限的几类金融服务。关注的重点是金融普惠的三个关键方面，也是中国银行业监督管理委员会（CBRC）自2005年以来一直在大力推进的领域：

- 1 基本银行服务（即银行账户和支付服务）的普及
- 2 农户生产性的银行信贷
- 3 中小微企业（MSMEs）银行信贷

显然，金融排斥的范围要超出这些，还包括消费信贷、支付、转账和小额保险之类的金融产品。需要对这些及其他领域进行更为深入的研究。

本报告中所作的分析主要是以2011年进行的研究为基础。因此，本文介绍的也是2010年年底的情况。重要的一点是，中国政府和金融主管部门基本上每月都会发布新的政策和法规。而且，几个不同类型机构的客户数量都经历了两位数的增长。因此，本报告应被视作一张不断变化状态的快照。

1.3. 关于数据质量的说明

在中国，可靠信息的可得性是一个重要问题。研究人员不仅要认真核实每一条数据，而且应认识到重要信息有时根本无法获取。例如，由于存在方法上的差异，中国国家统计局公布的数据与其他国家发布的数据经常不具备可比性；而从中国银行业监督管理委员会也不一定总能得到金融机构贷款质量的最新信息。这些以及其他有关中国金融普惠数据的问题已经被广泛证实。

语言障碍是另一个重要挑战。国际研究人员往往需要依靠讲普通话的本地人来确定和解释信息的重要来源。

作者建议读者将此报告视为对自己所作研究的补充。作者和其他对本文有贡献的人员都尽心竭力地从可靠来源收集数据，并在可能的情况下，交叉验证这些数据。但是尽管如此，仍不能保证本文提供的信息均是完全准确的。

2. 金融排斥的起源与性质

2005年是中国政府向金融普惠迈进过程中的一个转折点。本章将介绍1949年至2005年间的历史发展状况，这种状况导致中国政府决定在金融服务的可获性方面投入更多的精力。2.1节将分析为什么从中央计划经济向市场经济转型会使越来越多的人被排除在他们所需的金融服务之外。2.2节将说明在2005年，不仅农村贫困人口难以获得正规的金融服务，数以千万计的农民工、民营中小企业也是无银行账户或未得到充分银行服务群体的重要组成部分。

2.1. 历史背景

要了解中国政府建设金融普惠体系的进程，有必要从1949年中华人民共和国成立之时开始，追溯其从国家管控社会向市场部分决定资源分配的社会转型过程。从1949至2005年间，伴随着经济转型，金融体制的发展也经历了三个不同的阶段，并最终导致特定的群体难以获得所需的金融服务。

图1显示了1949年到2005年间中国金融体系发展的三个主要阶段。下面将进一步对这些阶段进行描述。

本节主要参考了亚洲开发银行委托进行的一个有关农村金融的研究(Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010)以及Kellee Tsai(2004 and 2006)的两篇论文。

2.1.1. 1949-1979: “大一统”国有银行体制的建立

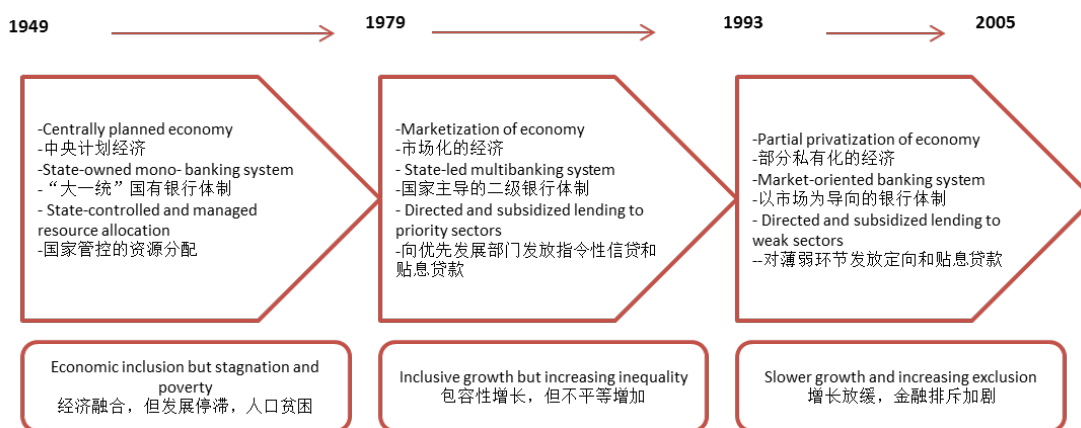
1949年中华人民共和国成立后，中国共产党迅速建立起由中央领导的“指令性”经济。为了建立起一个统一、繁荣、无剥削的社会，政府将所有财产都进行了国有化，并禁止一切私营企业的存在。同时建立起专门的垄断性国有企业来提供所需的商品和服务。农村人口则逐步加入人民公社，且有生产指标需要实现。政府下令关闭所有类型的私人金融服务，并禁止了当时很普遍的“非正规金融”（包括典当行和“高利贷”）(Tsai 2004)。

中国人民银行逐步成为农村金融服务的唯一提供者。1951年，中国人民银行下发命令，要求在每个乡镇都建立起农村信用合作社，为中国80%的生活在农村地区的人口提供储蓄和信贷服务。当成千上万的农村信用合作社建立起来之后，政府又于1955年成立了中国农业银行，对这些农村信用合作社进行监督和管理。1957年，中国人民银行获得了中国农业银行和农村信用合作社的所有权，并将其纳入自身的结构之中(Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010)。尽管农村信用合作社最初成立时是作为社员所有的独立实体，且由社员控制，但管理权和所有权的集中化使其失去了它合作的性质(Li and Xuchu 2011)。

在此期间，国家负责资源的分配。经济活动带来的收入盈余存放在中国人民银行中。这笔收入中的一部分直接成为国有企业的投资基金，或是根据中央的计划，通过农村信用合作社发给人民公社。

这种经济转型增加了公平性，但国家仍然穷困潦倒。预期产量和福利收益未能达到，部分原因是一系列的政治运动和自然灾害，而另一部分原因就是指令经济显而易见的低效率和激励不足问题。

图1. 中国金融体制的发展阶段



2.1.2. 1979-1993: 国家主导的二级银行体制的建立

将市场定价和利润刺激引入到实体经济中，并开放经济，这些措施使得经济有了显著的增长。1976年毛泽东去世后，中国共产党进行了一系列的改革，包括实行土地家庭联产承包责任制，建立由地方管理的集体所有的乡镇企业⁶和部分商业化的国有企业。这极大地提高了员工的生产效率，从而使农业和工业产值都有显著上升，达到了前所未有的年均增长率 (Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010)。

为支持经济转型，政府创造了一个更为多元化的银行体系，由承担行业性任务的大型国有银行和承担地方性任务的小型银行机构组成。四大国有银行从中国人民银行中分离出来，而后中国人民银行承担银行业监督和管理的职责。中国农业银行仍主管农村信用合作社。⁷尽管实施了多项试图恢复农村信用合作社原本合作性质的改革，中国农业银行最终还是将农村信用合作社变成了自己的分支行和办事处 (Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010)。同一时期，政府开始批准设立规模较小的银行。首先允许城市政府设立城市信用社 (UCCs) (Girardin and Xie 1997)，然后批准地方当局建立股份制商业银行 (JSCBs) (China Commercial Bank 2012)。

同时，政府允许一些非银行金融服务商的出现或再次建立。最值得关注的当属1984年农业部获准建立农村合作基金会 (RCF) 网络，这是一个集体所有制机构。同时，政府机构及国有银行的各种分支机构也被允许建立“非剥削性”的典当行，甚至允许一些典当行注册为普通的民营企业。到20世纪90年代初，农村合作基金会提供了三分之一乡镇储蓄和信贷服务，有超过3,000家注册典当行提供信贷业务。其他类型的非银行金融服务商，即所谓的“地下钱庄”仍被禁止 (Tsai 2004)。

政府大力鼓励居民在审慎监管下的银行和农村信用合作社中存款。农村信用社所吸收存款中的一部分要存入中央银行。1986年，政府设立了邮政储汇局 (PSRB)。邮政储汇局所有客户的资金都要转存在中央银行，且央行要为这些存款支付高额利息 (Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010)。在几

乎没有社会保障准备、保险、理财产品和其他投资产品的情况下，以国际标准来看，中国的家庭储蓄率达到了非常高的水平。

在此期间，银行都会得到“关于优先发展行业的指导”，指明贷款的投向。大型和小型机构都有各自的贷款配额或投资组合增长指标，其中的大部分都是用于基础设施和工业开发项目。

大部分的财政收入都被分配到国有银行进行转贷，这就是所谓的政策性贷款。上个世纪70年代末，更为市场化的制度引入后，国家的收入和储蓄不再流向中央政府，这使得它不再能完全控制资源的分配。于是，政府开始对企业和家庭的收入和利润征收税费。政策性贷款主要是以低息贷款的形式将财政收入发放给特定优先项目、行业或目标群体。

财政分权制与中国共产党的干部考核体系鼓励地方政府引导银行贷款向国有企业倾斜。从20世纪80年代初开始，中央政府逐步允许地方政府保留部分税收收入用于当地投资和支出。此外，无论是在地方政府还是在国有企业工作，共产党干部的晋升取决于他或她对财政收入增加做出的贡献。因此，地方政府常利用自身的影响，引导当地农村信用合作社向本地的由政府经营的乡镇企业贷款 (Ong 2012)。

优先发展行业指导、政策性贷款和指令性贷款造成了大量的不良贷款 (NPLs)。与当时其他国家一样，政府对银行和信用合作社管理的干预造成了效率严重低下、信贷配给、政府支持的客户或富裕的客户把持补贴贷款以及高违约率的局面。由于财政收入不足以弥补损失，国有银行的实力严重削弱，许多农村信用合作社从技术上来说已经破产 (Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010)。

市场定价机制、财政政策和利率政策共同作用，使农业领域的存款转化为向工业部门的贷款，从而拉大了城乡差距和东西部差距。为存款支付正利率、对贷款收取低利率的政策使得银行无法弥补在资源有限的偏远内陆地区发放小额度高风险农村贷款的成本。同时，对外开放为银行带来了许多有吸引力的在沿海地区投资的机会。这导致了储蓄大规模从农村向城市转移，从中西部向东部转移的“水泵”现象。此外，财政分权制赋予了本来就发展良好的沿海省份更多的税收收入和更多的财政支出余地。城市和东部地区增长速度更快，不平等程度加剧，部分原因可归结于这些地区可以得到更好

⁶ 真正集体所有的乡镇企业所占的比例仍有争议。

⁷ 出于对本文目的的考虑，仍将农村信用合作社视为银行体系一部分。农村信用合作社也与银行一样可以动员存款，而且同样受到中国人民银行的银行业监管部门的监管。

的信贷支持与更多的政府投资。政府开始担忧社会稳定问题（Ong 2012）。

严格的户籍制度，阻止了越来越多的进城务工人员在城市里定居，也使他们无法获得与城镇居民同等的服务。由于户籍登记制度或“户口”制度的存在，在城市工作的农村人口不能在城市安家，最终不得不返回农村老家。这加剧了越来越多人的失望情绪。

大规模的扶贫专项贴息贷款计划在减少不平等方面并不是很有效，而且还面临着还款率低和不可持续问题。20世纪80年代的政策性贷款主要针对特定行业，而不是扶贫。而1986年出台的扶贫贴息专项贷款计划也主要针对乡镇企业而非农户。但正如多数贴息贷款方案一样，大量的贷款被分配给了政治上重要的企业和高收入家庭，而且最终的还款率只有50%左右（Tsai 2004）。

2.1.3. 1993-2005年：市场导向的银行体制改革

经济的低效促使部分私人财产谨慎地重归实体经济。政府决定向私人投资者出售部分国有企业和乡镇企业的股份，并鼓励中小企业公私合营或完全私有化。

在受到监管的银行业领域，难以为继的高不良贷款率催生了一场以市场为导向的银行业改革。从1993年起，政府进行了一系列的改革，目的是提高金融中介的效率。改革要求中国农业银行以利润为导向进行投资，把发放政策性贷款任务移交给新成立的中国农业发展银行（ADBC），把农村信用合作社的管理权移交给中国人民银行（Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010）。同时，城市信用社在股份制改造和部分私有化后，并入所谓的城市商业银行（CCBs）（KPMG 2007）。

农村信用合作社累积的不良贷款，也引发了一系列旨在改善其治理方式和提高生存能力的改革。早在2000年，政府就采取了一系列组合措施，一方面进行大规模的资本注入，另一方面将相对较强的农村信用合作社改制成农村合作银行或农村商业银行，将有前途的农村信用合作社整合成有股东成员的县联社和省联社，关闭实力最薄弱的农村信用合作社（Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010）。

在努力增加其对货币流动的控制力和保护存款人的过程中，政府取缔了非银行金融服务商。1996年，因为非法集资，政府关闭了一半以上的典当行，并重新组织了监管体系。1999年，因为利用其成员的出资进行高风险投资，政府宣布关闭农村合作基金会，其中经营较好的机构由农村信用合作社接管（Tsai 2004）。这些措施使得人们更难得到他们所需要的金融服务。

令人遗憾的是，以市场为导向的银行体制改革导致大量农村银行网点关闭，基本银行服务渠道大大缩小。中国农业银行的业务远离了农业，开始主要关注低风险的城市工业项目。在2000至2005年间，它关闭了中西部地区超过13,000家分支机构（Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010）。

农村信用合作社的改革不仅未能解决治理方式和不良贷款的问题，反而进一步减少了农村人口获得银行服务的渠道。这场改革直接导致10,000多家实力最薄弱的农村信用合作社的关张。对于剩余的农村信用合作社，中国人民银行的集中管理又与旨在使它们回到成员所有制实体的努力背道而驰。银行网点的撤销使得农村信用合作社成为了当地的垄断者，难

专栏 A. 针对受金融排斥群体的贴息贷款项目

从1992年起，中国政府就鼓励并部分资助担保公司向融资困难群体（特别是中小企业）提供银行贷款。在国有企业改制时期，政府要求银行与担保公司合作，向下岗职工提供创业贷款。该项贷款的范围后来扩大到大学毕业生、军队转业人员、失地农民和低收入创业者。但后来信用担保公司并未将大量的银行贷款贷给众多的弱势群体，这主要是银行在面对众多有吸引力的投资机会时，并不愿意承担任何风险。

从1993年开始，政府开始允许国际捐助者、地方政府和其他机构共同资助扶贫贷款项目，而其中大多数都是以孟加拉乡村银行（Grameen Bank）的模式为基础。这样的项目曾经一度超过300个。它们大多注册为社会组织、基金会和私人经营的非营利性企业和机构。由于得不到金融主管部门的认可，这些扶贫小额信贷机构（MFI）在最初的捐助资金用完后很难在当地再筹集到资金。那些屈服于当地政府压力而采用接近农村信用合作社贷款利率的机构大多数都倒闭了，但那些收取接近回收成本利率的机构生存到了今天，但大多数机构的客户数量达不到2000。欲了解更多有关扶贫小额信贷机构的信息，请参阅附件A7。

几年以后，政府推出了由银行发放、与当地政府合作的扶贫贷款。1997年，中国农业银行和农业发展银行按照指示，将八七扶贫攻坚计划的扶贫资金，以小额贷款的形式发放给贫困人口。1999年，中国人民银行扩大了给农村信用社的“农业贷款”规模，并要求后者以小额贷款的方式发放给农户。2002年，该方案在全国全面铺开。尽管两个项目都采用了乡村银行模式，但地方政府在客户选择上的过度干预、强加的推广目标和过低的利率都阻碍了项目的成功。贴息贷款项目遇到了贷款偏离目标、效率低下、不良贷款比例过高和缺乏可持续性等问题（Tsai 2006）。

贴息小额信贷项目覆盖面有限且多数严重缺乏可持续性，并不能弥补银行业改革所带来的金融服务覆盖范围收缩的后果。

资料来源：Situ（2011），Sun（2008）and Du（2008）。

以提高工作效率。因而，大部分剩余的农村信用合作社仍然效率低下且实力薄弱。尽管如此，在缺乏其他经审慎监管的为农村贫困人口提供金融服务的机构的情况下，关闭所有农村信用合作社在政治上是不可能的。从总体来看，2000到2005年之间，县域或县域以下的存款机构网点数从166,000下降到126,000，这造成了每20个村才有一个银行网点的局面（Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010）。

对银行业的市场化改革并没有使民营企业的融资渠道显著增多。银行贷款仍集中于国有企业和有政府担保的基础设施项目上。这要归咎于银行无力评估贷款项目的商业可行性、产权不清晰以及被要求重点关注国家优先发展项目的政治压力和对改变的恐惧。2005到2006年间，仅有不到1%的银行贷款流向民营企业（Tsai 2006）。

在上述银行改革的同时，中央政府、地方政府和国际捐助者也实行了一些旨在帮助难以获得银行服务群体的贴息贷款项目，专栏A将介绍几个主要项目。

2.2. 未满足的金融服务需求

2.2.1. 2005年政策转变之前的情形

到本世纪初，银行业已基本退出那些被认为是过于冒险或成本过高，以致在商业上不可行的市场。在城市地区，各种商业性金融机构专注于服务国家性和地方性的国有企业和受薪雇员。在农村地区，只有农村信用合作社和邮政系统保持着一定的营业网点，但农村信用合作社并不能满足农村家庭的信贷需求，而邮政系统只提供储蓄和汇款服务。

因此，农村家庭和企业在很大程度上依赖家庭和亲友，依赖非正式的储蓄和信贷协会，以及那些被压制但仍提供金融服务的非银行金融机构。国际农业发展基金（IFAD）2001年的一项研究估计，农民从非正规金融市场获得的贷款是从正规金融机构获得贷款额的4倍以上。2002年的一项对小企业主的研究表明，在改革的头二十年，非银行渠道融资占私营部门融资额的四分之三（Tsai 2004）。这意味着，政府并没有完全控制信贷总量以及货币政策。这也使得个人和企业暴露于损失自身积蓄、支付高额利率以及忍受不当且偶尔不道德的收债手段的风险之中。

2.2.2. 难以获得银行服务的群体

在本世纪初，有四类群体难以获得银行服务。当然，这些群体的一些成员也成功地开立了银行帐户，获得了银行贷款，但更多人则面临重重困难，包括距离很远的银行网点、只能获得没有吸引力或不合适的银行产品等等。

1. **最大的困难群体是农户，尤其是小农户、小畜牧养殖户和小渔民。**这些农户因为居住距离远、资产有限、生产效率低且作业环境比较恶劣而难以获得银行贷款。
2. **第二类群体是低薪工人，特别是农民工。**低薪工人难以获得银行服务是因为他们的收入很少，几乎没有抵押品。农民工则由于无城镇居所而不能开立银行帐户或取得贷款。
3. **第三类群体是中小微企业，特别是民营企业。**中小微企业很难获得银行服务是因为金融机构偏向于将贷款发放给有隐性担保的大型国有企业。
4. **第四类群体是失业人员，特别是国企下岗职工和农村进城求职人员。**他们获得银行服务有困难是因为以前是没有失业人口的，向这一群体发放贷款进行创业风险很高。

在这些群体中，最贫困的农户和规模最小的企业获得银行服务最困难。但是，请注意，并非所有贫困人口和小微企业都被排除在银行服务之外，有一些非贫困人口和中型企业也遇到了难以获得银行服务的问题。

贴息贷款项目无法替代这些群体所需的银行服务。正如专栏A描述的一样，一系列政府支持的贷款项目都未能惠及目标群体，而且由于它们在很大程度上依赖财政来源，不能为人们和企业提供永久信贷。况且它们也不能提供其他急需的金融服务。

2.2.3. 此类群体所需要的金融服务

这四类群体属于不同的细分市场，需要不同的金融产品。表1给出了他们的多重金融服务需求。

自2005年以来，中国银监会已相继出台指导方针和规定来改善所谓的“薄弱环节”的金融服务可得性。优先群体包括：

- 目前难以获取基本银行服务的群体（特别是农户和低薪工人），向其提供基本的金融服务（如活期和储蓄账户）。
- 目前难以获得银行贷款的群体（特别是农户和中小微企业），这些群体的贷款目的是为了投资。

本报告的其余部分是围绕金融监管当局普及基本金融服务、拓展农户及中小微企业融资渠道的努力而展开的。

应当指出的是，中国政府已调整了政策，旨在提高其他目标群体所需的其他类型的金融服务的可得性。最值得注意的是2003年出台的新型农村合作医疗计划。这是一个结合保险和社会援助的基本医疗社会保障体系。据报道，在2010年年底，该体系已覆盖了97%的农民和农村居民（IL02012）。本报告没有涉及这些重要的政策变化和取得的成就。

表1. 难以获得银行服务的群体所需的重要金融服务

	结算和储蓄账户，银行卡	企业投资目的信贷	包含教育、住房等消费的信贷	支付与转帐服务	保险服务
农户，特别是小农户，小畜牧养殖户和小渔民					
低薪工人，特别是农民工					
中小微企业，特别是民营中小微企业					
失业人口，包括国有企业的低薪工人和农村进城求职者					

3. 政策变化与金融普惠的演变

21世纪初以来，中国政府目标的三大变化深刻地影响了金融普惠的发展：

- 清理整顿银行系统
- 促进社会和谐
- 防止全球金融危机蔓延

3.1节介绍这些政府目标的变化和每个目标下的关键政策。3.2节介绍了银行业怎样进行这场重要转型并极大地提高了整体健康程度和盈利能力。3.3节介绍在过去的几年中，银行服务覆盖面是如何扩大的，这部分归功于政府的新目标和新政策。此外，这一节还介绍了同样的政策和经济发展是如何使得非银行金融服务的使用也有了同步增加的。

图2总结了中国政府2005年以来的平行目标，后文将作详细介绍。

本章不寻求提供一个完整的有关中国金融审慎监管和非审慎监管的全面诊断分析。而是将重心放在最近的相关政策和经济的变化对普惠金融的影响上。本章既展示成就，也揭示那些可能将成就置于危险境地的薄弱环节。

附录A详细介绍了向曾被传统金融体系忽视的群体提供金融服务的几个最重要的金融服务提供商。

3.1. 政策目标和目的的变化

3.1.1. 清理整顿和商业化后稳健的银行体系

持续的不良贷款和无法弥补的银行损失迫使政府开始彻底清理整顿银行业。据估计，2001年的不良贷款约占整个金融业贷款总额的27%至44% (Pistor 2009)，于是，政府成立了金融资产公司来收购不良资产。2003年，中国银行业监督管理委员会正式成立，接替央行对银行业进行监督管理。银监会对银行的监管更加现代化，更加专业，也更加有效。中国银监会的职责是创建并维护重视保护广大存款人和消费者利益的健康银行部门。而中国人民银行的职责侧重于货币政策。⁸

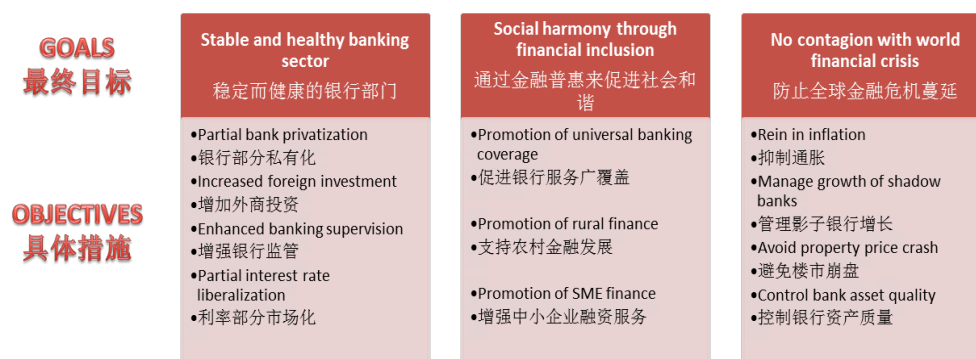
中国银监会的目标是确保银行业满足巴塞尔委员会和世界贸易组织设定的标准。为实现这一目标，银监会采取了一系列举措，其中包括：⁹

- 大多数银行部分私有化，引入一定程度的市场约束
- 为了增强市场竞争和获得新知识，增加外国投资者准入
- 增强银行业监管以确保稳定
- 部分放开贷款利率，允许银行具备一定风险定价权力

⁸ 尽管对金融机构的监管职能已经移交给中国银监会，但是中国人民银行仍然是一个非常具有影响力且具有强大监管权力的机构。从理论上讲，中国人民银行主要关注货币条件和金融体系流动性方面的规章，它的目标是促进经济增长和物价稳定。而中国银行业监督管理委员会则关注金融机构的强健程度、资本充足率和银行部门重组方面的问题。然而，在实践中，中国人民银行和中国银监会间并没有明确的职能划分。在很多方面其职能都有所重叠 (China Knowledge 2012年)。

⁹ 内容基于中国银行业监督管理委员会2006到2009年的年度报告 (<http://www.cbrc.gov.cn/showannual.do>)。由于银监会网站上没有2006年以前的年度报告，所以每一个措施具体的开始时间并不清楚。

图2 政府的平行目标与目的



3.1.2. 通过金融普惠来促进社会和谐

不断拉大的贫富差距和劳动力转移政策使人们产生了巨大的挫败感，社会不稳定风险的累积促使政府改变政策方向。2005年初，中国国家主席胡锦涛指出，领导干部和党员干部要把“建设和谐社会”作为首要任务，远离唯GDP增长论（人民日报2005）。国务院随后颁布的政策文件要求银行部门想方设法增加融资渠道来增强社会和经济的包容性，促进社会和谐。

根据一项针对差距的分析，国务院指示银监会通过以下方面对所谓的“薄弱领域”给予特别重视：

- 实现银行服务的全面覆盖¹⁰
- 促进“三农”（农村、农业和农民）问题的解决¹¹
- 促进中小企业（根据政府的定义，也包括微型企业）发展¹²

3.1.3. 通过临时增加信贷来预防危机

由于担心起源于美国的金融危机在全球蔓延，导致中国强劲的出口导向型经济出现下滑，中国政府决定进行强烈干预。2008年11月，政府宣布了4万亿人民币经济刺激计划，其中70%的资金由地方政府提供（Wong 2012）。由于不能直接发行债券，地方政府就设立了地方投资公司，这些地方投资公司可以向银行借款。除了间接借钱给地方政府外，银行还接到了增加对企业和居民贷款的指示。

然而，经济无法有效地吸收这一国家刺激计划。2009年商业银行贷款按实际价值计算增长了32.5%（Monus 2012）。地方政府和银行将部分资金投在了不可行的项目上，并导致了不良贷款的发生。而地方企业将很大一部分资金投入股市或房地产，致使这些资产的价格大幅上涨。一揽子刺激计划造成了通货膨胀急剧上升，导致存款收益为负，促使有多余资金的个人和公司寻找其他方式处理现金或进行投资。

金融监管机构需要通过以下措施来控制一揽子经济刺激计划所带来的风险：

- 使地方政府债务和投机对银行资产质量的影响最小化
- 避免房地产和股市的突然崩盘
- 抑制通货膨胀
- 对非银行金融服务的增长进行管理

3.2. 近期政策变化对银行业的健康和稳定产生的影响

3.2.1. 银行业的性质和构成

从资产规模来看，商业性银行构成了当前银行业的主力。根据中国银监会（2011b）的数据，2010年年底，正规银行系统由3769家银行金融机构组成，资产总额达到95.3万亿。其中商业银行的资产超过80%。表2显示，银行业总资产的49%¹³被中国的“五大”银行持有，它们分别是中国银行、中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行和中国交通银行。接下来分别是股份制商业银行、政策性银行和城市商业银行。

大多数商业银行已经“股权化”。所有的大型国有商业银行均已通过首次公开募股（IPO）将部分股本出售给了非国有投资者，但政府仍持有五分之四的股权。股份制商业银行和城市商业银行中私人所有权有所增加，当地政府持股较少。此外，中国在将能存续的城市和农村信用社转化为部分私有的中小型商业银行方面也取得了很大进展。这增加了银行业进一步商业化的机会。

面向银行业的国外投资也有了显著增长。截至2010年年底，已有37家外商独资银行在中国注册成立，共有260个分支机构或子公司。此外，还有90家外资银行在中国开设分行（Martin 2012）。

¹⁰ 2007年7月，银监会在其网站上发布了《中国银行业农村金融服务分布图集》。此图集涵盖了银行业金融机构在农村地区营业网点的覆盖和分布状况以及竞争状况的详细信息，并为新型农村金融机构的准入提供了参考。

¹¹ “2006至2010年‘十一五’期间，按照党中央、国务院的统一部署，银监会在认真履行银行业监管职责的同时，始终高度重视加强和改进“三农”金融服务工作”（CBRC 2011a）

¹² “银监会一直高度重视小企业金融服务，从2005年起，就提出把解决小企业融资问题作为推进银行业金融机构履行社会责任、支持经济发展、构建和谐社会的长期战略性任务持续推进”（CBRC 2011b）

¹³ 尽管中国银监会在表2基于的表格标题中使用了“银行业金融机构”一词，但它实际上还包含了一些受到监管的非银行业金融机构的信息，它们包括保险公司、信托公司、融资租赁公司和消费金融公司。

表2. 银行业金融机构资产总额

人民币 (万亿)	2009年资产总额	百分比	2010年资产总额	百分比
大型商业银行 (LCBs)	40.8	51%	46.9	49%
股份制商业银行 (JSCBs)	11.8	15%	14.9	16%
中国国家开发银行和其他政策性银行	6.9	9%	7.6	8%
城市商业银行 (CCBs)	5.7	7%	7.9	8%
农村信用合作社	5.5	7%	6.4	7%
中国邮政储蓄银行和新型金融机构	2.7	3%	3.5	4%
农村商业银行	1.9	2%	2.8	3%
非银行金融机构	1.6	2%	2.1	2%
农村合作银行	1.3	2%	1.5	2%
外资银行	1.3	2%	1.7	2%
总和	79.5	100%	95.3	100%

数据来源：中国银行业监督管理委员会2010年报

3.2.2. 银行业的表现

根据官方声明，银行的稳定性和盈利能力有显著改善。在过去的几年中，银行业经历了一场重大的结构性改革。根据中国银行业监督管理委员会2010年年度报告显示，截止到2010年年底，所有银行业金融机构的不良贷款率为2.44%，而仅商业银行的不良贷款率就下降到1.13%。¹⁴商业银行的加权平均资本充足比率 (CAR) 达到12.2%，加权平均核心资本充足率上升至10.1%。截止到2010年年底，所有商业银行的资本充足率均超过了8%的最低要求。2010年，中国银行业股本回报率 (ROE) 为17.5%，而同一时期资产收益率 (ROA) 为1.03%。

图3和图4显示了银行业近期不良贷款率和资本充足率的走势。

3.2.3. 银行业的薄弱之处

尽管金融业的健康状况已经取得了长足的进步，但仍存在一些薄弱之处 (IMF 2011 and World Bank 2011)。例如，人们期望银行以商业原则决定投资去向，但银行仍然需要按照

金融主管部门颁布的“指导”来分配资源，来支持国家有意支持的企业。尽管银行已开始逐步引入贷款风险定价机制，实践中，它们似乎只有有限的能力和意愿来差别定价或将利率设定在远超官方基准利率的水平。此外，虽然银行原则上可以对贷款自由定价，但由于央行一直未放开存款利率，所以银行吸引存款的能力是有限的。这些问题限制了银行业促进金融普惠发展的能力。

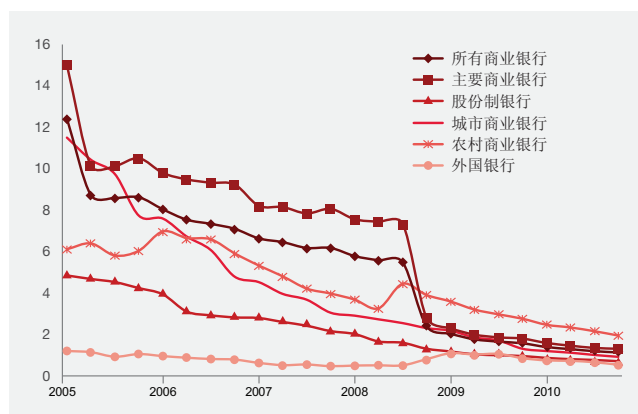
然而，毫无疑问，2010年的中国银行体制远远超出十年前的水平。

3.3. 近期政策变化对银行金融服务可得性和非银行服务提供商的影响

在本节中，我们将详细审视政府关于实现银行服务全覆盖 (3.3.1)、增加农户融资渠道 (3.3.2) 和增加中小企业融资渠道 (3.3.3) 的目标。在每一部分中，我们都将首先介绍金融主管部门如何将目标转化为具体的指导方针和规章制度。然后，我们将对过去几年中由于法规和整体经济形势的

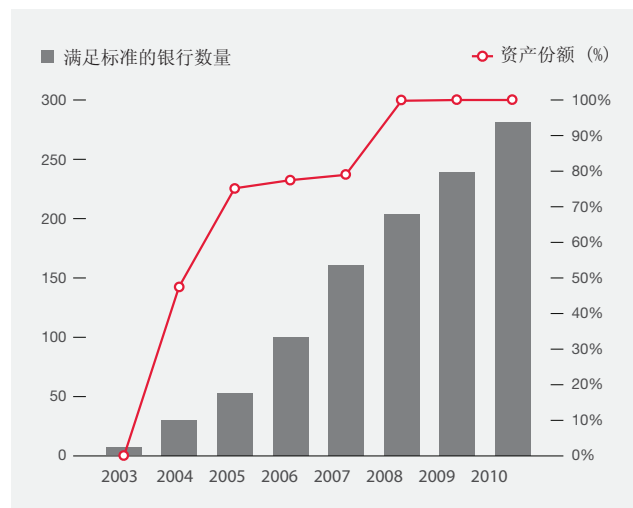
¹⁴ 需要注意的是，不良贷款的下降主要是由于不良贷款被转移给了4家国有资产管理公司。

图3 中国：不良贷款占总资产比率 (%)



来源：世界银行 (2011)

图4 满足资本充足率要求的银行数量和比例 (2003-2010)



来源：中国银行业监督管理委员会 (2010)

变化而产生的各类主要银行业金融机构进行概述。3.3.4分析最近的政策和经济发展对非银行金融服务的影响。

3.3.1. 银行服务的全面覆盖

政策

商业银行网点和不能独立生存的农村信用合作社的大量倒闭使得中西部农村和偏远地区的人们迫切需求一些替代方式，以获得基本的银行服务。一些能够满足这些需求的主要政策有：

- 自2005年以来，金融主管部门一直在推动银行部门通过增加分支机构的数目和探索创新的、能够替代实体设施的方法来确保所有乡镇和村庄都能获得最基本的金融服务（CBRC 2011b）。
- 2006年，银监会下发政策文件，鼓励设立三类新型农村金融机构，放宽农村地区银行业金融机构的准入门槛（Giehler 2012）。村镇银行可以在注册县域向所有个人和企业提供银行账户开户以及其他银行服务；农村资金互助社仅能向其成员提供这些服务。
- 与此同时，政府继续巩固农村信用合作社的基础，将能独立生存的农村信用合作社转制为农村商业银行和农村合作银行，并继续关停难以为继的农村信用合作社（CBRC 2011b）。
- 政府也一直要求使用银行账户进行政府对个人（G2P）转移支付，并推荐使用银行卡来进行个人对政府（P2G）的支付，以此增加银行账户和银行卡的持有量和使用量（PBC 2009）。

获得基本银行服务的渠道：银行网点和服务点

从2005年开始，银行网点的数量明显增加。2005年，金融机构的数量处于历史最低水平（Zhang, Xu, Shen, and Cheng 2010），但到了2010年，只有2312个乡镇没有实体银行网点（CBRC 2011）。然而，在许多乡镇和村庄，银行可以通过设立流动服务站和自动柜员机（ATM），或在零售商和其他非银行机构处放置销售终端（POS）设备等更具成本效益优势的无网点方式来提供服务。

银行卡接入点的数量成倍增加。表3显示了人民银行估计的2010年年末连入银行卡跨行支付系统的机构和商户、POS终端机和自动柜员机（ATM）的数量。对客户来说，实体网点和无银行网点接入点降低了成本，并增加了获得基本银行服务（如银行账户和转账）的便利性。

尽管专家们相信官方的报告夸大了西部偏远农村的改善情况，且报告对所提供服务的质量提及甚少，但他们也承认中国在扩大银行服务覆盖方面确实有重大进步。

表3. 银行卡接入点的数量

	全国（千户、千台）	农村（千户、千台）
联网机构与联网商户	2,183	87
自动柜员机	271	11
POS机	3,334	265

数据来源：中国人民银行2010年年度报告

3.3.2. 农户的银行信贷

政策

到本世纪初，政府就已经很清楚，仅对农村信用合作社进行改革不足以解决农村人口贷款难问题，有必要在农村贷款市场引入竞争。以下是2005年后推出的一些重要政策，这些政策旨在改善农村的生产性银行信贷：

- 2005年，中国人民银行设计并启动了小额贷款公司试点工作。小额贷款公司是一种新型的、由私人投资的只贷不存的小型机构，它在农村地区与农村信用合作社形成竞争。2006年央行发布了投资者设立小额贷款公司指南。2008年中国银监会正式批准小额信贷公司为“只贷不存”的公司，由各省的金融办负责监管（Giehler 2012）。因为银监会并不直接监管小额贷款公司，所以其银行与非银行金融机构的统计中也不包含小额贷款公司的数据。¹⁵
- 2006年，政府鼓励两类新型的金融机构——银行发起的村镇银行和会员所有的农村资金互助社——开发农村企业贷款和农户贷款产品（Giehler 2012）。
- 2007年，政府将邮政储汇局改造为中国邮政储蓄银行，其任务是为农村企业、农民工和农民发放商业可行的农村贷款产品（Giehler 2012）。
- 同年，政府出台政策指南，放宽提供农户小额贷款银行业金融机构的准入限制，使城市商业银行的和其他类型的银行也能够进入农村市场（He, Du, Bai and Li 2009）。
- 同样在2007年，政府指导中国农业银行回归服务农村的最初定位，但这次是在商业化的基础上追求此目标（Yuk-Shing 2009）。
- 2010年，政府要求银行在全面收紧信贷的同时，不能影响到农村贷款，要确保涉农贷款投放增速不低于全部贷款的平均增速。

农村信用合作社和上面提到的所有银行业金融机构都将在附录A中进行更详细的介绍。

农户银行信贷：服务商和产品

根据中国银行业监督管理委员会的统计，银行涉农贷款余额和农户贷款余额在2007至2010年间翻了一番（CBRC 2010a）。¹⁶2010年，监管机构把2.6万亿人民币或约5%的银行贷款归类为农户贷款。需要注意的是，在此期间，整个经济中的人民币银行信贷总额也翻了一番，这在很大程度上要归功于2008年推出的经济刺激计划。

有关农村金融机构覆盖广度和深度的数据很少。表4显示了向农户经营企业发放银行贷款产品的主要供应商类别，希望以此提供一些见解。¹⁷

¹⁵ 中国人民银行统计小额贷款公司的信息，并在其官网上发布有关报告，详情参见http://www.pbc.gov.cn/publish/diaochatongjisi/3172/2012/20120510160014154597736_.html。

¹⁶ 银监会所指的涉农贷款是指由划归类别为农村的银行机构所发放的所有贷款，而农户贷款是指发放给农户、以农业生产投资为目的的贷款。

¹⁷ 这些贷款是仅可以用于农业投资还是也可用于非农业投资并不完全清晰。

表4. 提供农户生产性贷款的主要银行类型

	起始年份	机构数量*	公布的产品名称	数据时间	贷款者数量 (千个)**	总贷款余额 (十亿元)	贷款额 (千元)
农村信用合作社 ^a	20世纪50年代	2,646	信托贷款和联保贷款	2005	73,000	314	4
大型商业银行 ^b	多个时间	5	无	2010年12月	无	无	无
-中国农业银行 ^c	1951	1	通过惠农卡发放的农业贷款	2010年12月	5,800	99	17
中国邮政储蓄银行 ^d	2007	1	农民小额贷款	2010年3月	1,310	62	47
新型农村金融机构*** ^{e, b}	2006	395	农户贷款	2010年12月	237	21	89
城市商业银行 ^b	1995	147	无	2010年12月	无	无	无
哈尔滨银行 ^e	1997	1	“乾道嘉”农户贷款	2010年12月	226	8	36

* 所有机构的数量都来源于中国银行业监督管理委员会(2011b)

** 当无法获得贷款人数量时, 该栏以贷款的数量替代

*** 新型农村金融机构包括村镇银行, 农村资金互助社和贷款公司

数据来源: a. Planet Finance (2008); b. CBRC (2011b); c. ABC (2010a); d. Chen (2011); e. Harbin Bank (2011)

以下几点需要重视:

- 表4包含了农户生产经营中的生产性投资贷款, 但这些贷款是严格局限于农业投资还是可用于非农业投资, 这一点不是很明了。
- 对于某些类别的机构, 例如城市商业银行, 没有总体信息。在这种情况下, 表格中展示的是此类别中的一家选定机构的数据。就农户贷款方面来说, 该机构在其所在类别中被广泛地认为是领导者。因此, 在城市商业银行中, 表格给出了哈尔滨银行的具体数据。
- 由于小额贷款公司不是银行机构, 不能拓宽银行贷款渠道, 所以它们不包括在表4中。有关小额贷款公司的讨论将在3.3.4中进行。

表4说明, 政府政策对提供农村金融服务的银行机构的数量和多样性的显著增加作出了重要贡献。截至2010年年末, 在向农户和农户经营的企业发放贷款的数量上, 农村信用合作社可能仍然是主要的银行业放贷机构。¹⁸但是, 越来越多的银行也在迅速提升它们的作用。

- 根据最新的数据, 2005年农村信用合作社的“信用贷款”(无抵押贷款)和联保贷款客户达7300万户。¹⁹虽然一些农村信用合作社提供与国际最佳实践相一致的新型产品, 但由于缺乏全面的信息, 农村信用合作社贷款产品的整体适当性难以判断。由于中国银监会并不公布农村信用合作社的财务状况信息, 所以目前还不清楚它们的农户贷款可持续性如何(Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010)。
- 大型商业银行, 例如中国农业银行²⁰和邮政储蓄银行, 均开发了面向农户和农村企业的商业性贷款产品。它们共有约800万客户。其产品设计富于创新, 而且基于国际良好实践。这些银行广泛的分支机构网络或无网点银行业务网络为这类产品的推广提供了巨大的空间。
- 数量不明的中小型银行在低端农村信贷市场发现了商机, 它们投资开发既适合市场又能盈利的产品。这些银行的优势在于能够根据需求提供贷款产品定制服务。哈尔滨银行

(一家由城市商业银行改制而来的股份制商业银行)的报告称, 其农贷客户在2010年达到了23万。我们还不清楚其他158家股份制商业银行和城市商业银行在农户贷款方面的重要性。

- 新型金融机构也一直在开发针对农户的商业产品; 因为它们规模小且其经营局限于特定的地理区域, 所以能很好地根据需求量身定制贷款产品。然而, 到了2010年年底, 395家机构的客户总量仅与哈尔滨银行的客户量持平。²¹

3.3.3. 中小企业银行信贷

21世纪初, 政府意识到中小企业是经济增长的重要引擎, 而民营中小企业却面临着银行贷款难的问题。因此有必要破除中小企业借贷的体制障碍, 同时, 鼓励用市场化的方法解决中小企业贷款难问题。

需要注意的是, “中小企业”在中国通常指的是中小微型企业。然而在很长一段时间里, 政策制定者和银行并不对微型企业和小企业进行区分, 将所有低于一定规模的企业均认定为小企业(China SME Online 2004)。2011年中旬, 政府出台了中小企业划分标准的新规定, 将“微型企业”作为一个单独的类别划分出来(China Briefings 2011)。然而, 在各种规章和新闻公报中, “中小企业”一词仍包含微型企业。为了与此保持一致, 本报告中使用的“中小企业”一词也指的是中小微型企业。

表5和表6显示了中小企业的现行划分标准。从中可以看出, 不同行业对微型和中小企业的分类标准有所不同。表5和表6仅显示了16个行业中的5个。需要注意的是, 在中国被认

²¹ 注意, 根据中国银监会罗平(2012)的研究, 2011年年底, 批准的新型金融机构数量已翻了一倍, 达到786家。

表5. 不同规模企业的最大员工数

	微型企业	小型企业	中型企业
农、林、牧、养殖和渔业	NA	NA	NA
重工业	20	300	1000
零售业	10	50	200
交通运输业	20	300	1000
餐饮业	10	100	300

¹⁸ 为了与中国银行业监督管理委员会的分类保持一致, 本文仍将农村信用社视为银行部门的一部分。

¹⁹ 就作者所能确定的信息而言, 政府和监管当局并未公布有关农村信用社农户贷款数量的最新数字。专家们一致同意杜晓山(2008)的观点, 即有关农村信用社的可靠数据是很难获得的, 而且从不同的来源获得的数据差别很大。

²⁰ 中国农业银行的数字中包含多少接受政府利率补贴的扶贫贷款是未知的。

表6. 不同规模企业的最高营业收入（百万元）

	微型企业	小型企业	中型企业
农、林、牧、养殖和渔业	0.5	5	200
重工业	3	20	400
零售业	1	5	200
交通运输业	2	30	300
餐饮业	1	20	100

数据来源: China Briefing (2011)

定的微型企业在很多国家则属于中小型企业。此外,许多在中国被认定为中型的企业在其他地方会被认定为大型企业。

政策

近年来,政府已出台多项政策拓宽中小企业的融资渠道。

- 2005年,政府出台政策鼓励大中小型银行设立小企业贷款专营机构。
- 2005年至2010年,政府出台大量鼓励银行支持中小企业发展的指南、政策、法规和意见。
- 2011年,中国银监会发布了一项新的法规,向发放小企业贷款的银行提供更大的激励措施。
- 最后一点,在过去的几年中,政府容忍一系列面向中小企业的非银行金融服务商的出现,只要它们不吸收存款或放高利贷。

中小企业银行信贷:服务商与产品

中小企业难以从银行获得贷款的状况有所改善。根据中国银监会(CBRC 2010a)的数据,银行业金融机构的小企业贷款增速高于其他各项贷款增速。到2010年年底,小企业贷款余额达到7.27万亿元,占银行业金融机构贷款总余额的14%。

正如农户贷款一样,有关中小企业银行贷款广度和深度的综合信息很难获得。表7显示了提供中小企业贷款的主要金融机构的类别。表格中凡没有汇总信息的地方列示了一到二个典型机构的详细数据。

表7. 提供中小企业贷款(包括微型企业贷款)的银行机构的主要类别

	起始年份	机构数量*	公布的产品名称	数据时间	贷款者数量(千个)**	总贷款余额(十亿元)	平均贷款额(千元)
大型商业银行 ^a	多个时间	5	无	2010年12月	无	无	无
-中国农业银行 ^b	1951	1	小企业贷款 中小企业贷款	2010年12月 2010年12月	40 63	461 1,900	11,525 30,159
-中国银行 ^c	1912	1	“中银信贷工厂”中小企业贷款	2010年12月	36	1,000	27,778
中国邮政储蓄银行 ^d	2007	1	小企业小额贷款	2010年13月	910	43	47
股份制商业银行 ^a	1987	12	无	2010年12月	无	无	无
-中国民生银行 ^e	1996	1	“商贷通”贷款	2010年12月	110	159	1,445
城市商业银行 ^f	1995	147	小微企业贷款	2009年12月	无	716	无
-包商银行 ^g	2002	1	无	2010年12月	30	4	147
新型农村金融机构 *** ^a	2006	395	中小企业贷款	2010年12月	31	31	1,000

* 所有机构的数量都来源于中国银行业监督管理委员会(2011b)

** 当无法获得贷款人数量时,该栏以贷款的数量替代

*** 新型农村金融机构包括村镇银行,农村资金互助社和贷款公司

数据来源 a. CBRC (2011b); b. ABC (2011b); c. Bank of China (2011); d. Chen (2011); e. China Minsheng Banking Corp. (2011); f. CBRC (2010); g. CAM (2011)

如表7所示,政府政策在增加提供中小企业融资服务机构的数量和多样性方面都发挥了巨大作用。2010年年底,从客户数量来看,147个城市商业银行可能已经成为政府认定的中小企业贷款的主要提供者。然而,其他许多银行也发挥了重要作用:

- 截至2010年年底,邮政储蓄银行向小企业发放了50万笔小额贷款,可能是最大的单一中小企业银行贷款提供商。
- 109个大、中、小型商业银行建立了小企业信贷部,每家服务数万名客户。²²
- 395个新型金融机构共向31,000家中小企业提供了服务,大致相当于一个单个银行小企业信贷部门服务的中小企业数量。

附录A提供了更多有关覆盖程度最深的银行类别信息。

3.3.4. 非银行金融服务商

政策

虽然银监会在拓展中小企业和农户银行服务和融资渠道方面取得了一些成功,但专家们仍一致认为在过去几年中“影子银行服务”明显增多(J.P. Morgan 2011)。这个词被广泛用来表示从银行或农村信用社之外的非银行金融服务商处获得的金融服务。

一般认为,非银行金融服务的增长是本国和国际经济发展以及一系列政府经济调控政策共同作用的结果(J.P. Morgan 2011)。包括一直存在的银行存款利率上限,最低贷款利率的提高,银行准备金率的提高和要求银行收紧信贷“指导意见”。

自2005年以来,金融主管部门相继出台了大量与非银行金融服务商有关的法规和指引。例如,银行表外业务的监管收紧,金融租赁和担保公司也被纳入严格监管下。其中最值得关注的是关于设立小额贷款公司的指导意见,这一规定为私人部门从事合法小额信贷活动创造了机会,包括以前从事非法借贷的个人和企业。

²² 尽管作者已经尽了最大努力将每一个出现在表中的银行的小企业贷款者总数都填上,但很可能数据来源中并未包含中小企业所有贷款产品的信息。

非银行信贷的使用：服务商与产品

最新的对影子银行或非银行金融机构规模的估算差别巨大——从4万亿到18万亿不等，这取决于所包含活动的范围（Borst 2011）。表8显示了摩根士丹利（2012）对影子银行市场贷款余额规模的估算。这一估算值相当于2010年年底银行业金融机构总贷款余额的20%。²³将这一结果与银行的农户贷款（占银行总贷款余额的5%）和银行中小企业贷款（占银行总贷款余额的14%）相比，会得出比较有趣的结论。

专栏B简要地对摩根士丹利认为的最重要的影子银行机构及其经营活动进行了说明，所有这些机构都属于合法经营。不同的服务商为客户和金融体系带来不同的风险。在过去的几年中，表外业务——如信托贷款和委托贷款、融资租赁和融资担保公司——已经处于银监会和中国人民银行²⁴的高度控制和严格监管之下。其他服务商并不受中央金融主管部门的监管。

民间借贷的其他来源包括多种合法和非法经营者。非法行为，如公司间直接进行的借贷活动和非正规票据贴现，经常处于不登记和无监管的状态。所谓的地下银行，如私人钱庄，则非法吸收存款并支付比央行存款利率上限还高的利率。这些地下银行和专业放债人通常会收取高额放贷利率。事实上，设立小额贷款公司的目的正是为了使地下出借人将其业务合法化。

摩根士丹利没有具体指明其估计的民间借贷的其他来源包含哪些。所有我们并不知道这其中是否包括非正式但合法的方式，例如个人间借贷，亲朋好友借贷和互助会。目前还不清楚两类重要的明确针对那些难以获得银行和其他正规金融机构贷款的机构是否包含在上述估算中：

- **扶贫小额信贷机构。**扶贫小额信贷机构开始于20世纪90年代初，它往往针对的是农村贫困人口。如今，它们经常依法登记为社会组织、基金会、私人经营的非盈利性企业或机构（Sun Tongquan 2008）。
- **人人贷（P2P）借贷平台管理者。**开始于2006年的P2P借贷平台仍是一个较新的事物。P2P平台管理者在城市和农村

²³ 根据中国银监会2010年报，到2010年年底，银行业金融机构短中长期贷款余额为47.6万亿人民币。

²⁴ 中国银监会和中国人民银行在银行业监督管理方面的不同分工已在3.1.1中介绍过。

表8. 非银行金融服务商的贷款总余额

万亿人民币	日期	机构数量	总贷款余额（万亿）	监管机构
企业：委托贷款*	9月11日	无	4,571	银监会、央行
信托公司：信托贷款	9月11日	65	1,674	银监会、央行
信用担保公司*	12月11日	6,500	780	银监会、央行
非信用担保公司*	12月11日	13,000	840	无
特许金融租赁公司	9月11日	17	377	银监会、央行
非特许金融租赁公司*	9月11日	242	750	中华人民共和国商务部
典当行*	12月11日	5,000	55	中华人民共和国商务部
小额贷款公司（MCCs）	9月11日	3,791	336	地方政府金融办，银监会，央行
其他私人贷款*	12月11日	无	850	无
总计			10,233	

* 表示估计值

数据来源：Morgan Stanley (2012)

专栏 B. 重要的非银行金融服务商

信托公司提供信托贷款。由于信托公司不允许吸收存款，其贷款的资金来源主要是各种金融产品，如面向企业和个人的理财产品。而银行和信托公司作为中介机构只收费，通常不承担借款人违约的风险。

企业提供委托贷款。国家禁止企业直接向另一家企业发放大额贷款，但是，它们可以提供委托贷款，让银行或其他金融机构作为中介来放贷。与信托贷款一样，银行及其他金融机构仅充当中介并收取费用，极少承担违约风险。

持特许牌照的金融租赁公司提供租赁服务。由于金融租赁公司可以从事某些银行业务，如从银行同业市场融资，所以要受到中国银监会和中国人民银行的监督和管理。它们中很多都是银行的附属公司。非特许金融租赁公司主要受商务部监管，通常经营传统的租赁业务。

融资担保公司提供银行贷款担保。从1992年起，政府就允许设立信贷担保公司。持特许牌照的融资担保公司为银行贷款提供担保，且其信贷投放量代表了没有它们的参与就不会发放的银行贷款量。所谓的非融资担保公司是非法的。一部分融资和非融资担保公司曾参与过非法吸收公众存款和直接发放贷款。

典当行提供抵押贷款。典当行于1949年被废除，20世纪80年代又重新出现。经过20世纪90年代的整顿，典当行业现在处于商务部的监管之下。虽然它并不旨在提供贷款，但在银行信贷紧张的情况下，它也是一个重要的短期商业贷款来源，不过它需要房产和汽车作抵押物。有些典当行也非法吸收存款。

小额贷款公司提供以现金流为基础的贷款。中国人民银行于2005年设计并启动了小额贷款公司试点——一种小型的侧重于农村和私人投资且只贷不存的新型机构。旨在为非银行信贷供应商提供一个合法化自身业务的途径。2006年中国人民银行出台了投资者建立小额贷款公司的指导意见。2008年中国银监会联合央行发文，标志着小额贷款公司被正式接纳为“只贷不存”的公司。它由各省的金融办负责监管。小额贷款公司技术上虽合法，但并没有得到明确的监管支持。中国银监会担心小额贷款公司会非法集资。

资料来源：Morgan Stanley (2012)，Situ (2010)，Tsai (2004 and 2006)，and Giehler (2012)。

地区的个人投资者与借款人之间充当媒介。它们往往注册为非金融企业，如咨询公司等（Caixin 2011）。

虽然这两种类型的机构从贷款规模来看，仅占非银行业贷款量的1%，但它们可能是与微型企业和穷人最为相关的非银行金融服务提供商。这将在第4章中进一步讨论。

4. 缺口评估

近期旨在促进金融普惠的政府政策主要关注的是基本银行服务的覆盖，以及增进农户和中小企业获得用于生产经营活动的银行贷款。本章将分析银行在何种程度上满足了以往难以获得这些服务的人群的潜在需求。4.1节将着眼于银行服务的覆盖广度（通过客户数量来衡量）和覆盖深度（通过银行服务覆盖贫困人口的程度来衡量）；而且还将分析一些非银行金融服务商。4.2节分析造成银行和非银行金融机构在目前金融普惠中的角色的一些背后原因。基于有限的已公开数据，我们的结论是，政策转变引致的结果在很大程度上是积极的，但中国要想完全实现金融普惠，还有很长的路要走。

4.1. 银行与非银行服务的覆盖广度和覆盖深度

4.1.1. 银行服务的全面覆盖

覆盖广度：银行帐户和银行卡的持有量

拥有银行账户的成年人数量明显增加。大多数银行并不报告其客户数量。²⁵不过从世界银行最新的一份研究报告可以看出，在随机调查的4000多名具有全国代表性的个人中，2011年64%的中国成年人拥有一个正规金融机构的银行帐户。而全球的平均水平是50%（Demirgüç-Kunt and Klaper 2012）。我们知道，2010年年底邮政储蓄银行的个人客户数量达4.75亿，占全国人口的三分之一。很多中国专家认为，目前中国大多数家庭（不是个人）能够获得正规的银行服务。

银行卡已被广泛使用。根据中国人民银行数据，截至2010年年底，银行卡的发行量已超过24亿张——其中90%以上是借记卡。仅中国农业银行就发行了9600万张金穗惠农卡。²⁶中国人口为13亿多，这意味着人均银行卡持有数量超过了1.8张。即便在农村地区，人均银行卡持有数量也达到了1.07张。然而，这并不意味着所有的农村人口都有借记卡。事实上，中国人民银行（2011）报告称银行卡的普及率仅有35%。根据世界银行全球金融包容性指数报告，仅8%的成年人持有信用卡（Demirgüç-Kunt and Klaper 2012）。

尽管很多银行账户和银行卡处于未使用状态，²⁷但银行账户和银行卡的持有仍是促进金融普惠的一个重要步骤。

覆盖深度：贫困人口使用基本银行服务

贫困人口中银行账户的持有量仍然偏低。银行一般不掌握其客户收入水平方面的信息。迄今为止，最为可靠的有助于了解银行服务的覆盖深度的需求面研究是全球金融包容性指数研究（Findex）。可帮助根据这项研究，样本人群中最为贫穷的五分之一人口中有39%拥有银行账户（Demirgüç-Kunt and Klaper 2012）。与中国成年人口64%的持有率相比，严重偏低。

中国人民银行最近承诺，确保所有社会转移支付均通过银行账户和银行卡进行发放，这有可能对能获得基本银行服务的贫困人口数量产生重大影响。

²⁵ 尽管一些银行公布其账户的数量，但它并不是一个客户数量的良好替代，因为很多人拥有不止一个银行账户。

²⁶ 更多关于中国农业银行的信息请参考附录A2。

²⁷ 世界银行全球金融包容性指数研究（Demirgüç-Kunt and Klaper 2012）发现，在过去一年中，仅有32%的样本人群在他们的账户中存过钱，而高收入国家的比例为45%。众所周知，在很多情况下，银行账户和银行卡的交易仅限于接收和提取政府对个人的转移支付，而其他时间账户则处于休眠状态。

4.1.2. 农户银行信贷

覆盖广度：获得生产性贷款的农户数量

为了判断获得生产性贷款的农户数量，第一步是对农户银行贷款需求进行估算。最近一次人口普查是在2010年进行的，统计结果显示，农村家庭数量稍稍超出2亿，农村居民为6.74亿。根据最新的全国农业普查数据（NBS 2008），2006年农村就业总人口为4.78亿，其中的71%（即3.73亿人口）在第一产业就业。²⁸根据先正达基金会（Yuan 2011）的计算结果，这其中的1.9亿为小农户，其余的则是在中央和地方企业、集体企业中工作，或者处于失业状态。

农户的数量并不能准确的代表需求量；但是这个数字却能代表一个数量级。只有一定比例的家庭希望从银行贷款以补充其自有资金，而且并不是所有的农户都有可行的生意且有能力偿还贷款。

为了从银行贷款客户数量的角度估算供应量，我们对第3章表4中列出的金融服务商数据进行了推测。详细的计算请参见附录B1。我们估计2010年，所有银行和农村信用社加在一起最多有1.19亿农户贷款客户，占有农户数量的58%。

应该注意的是，这些推测过于乐观，事实上，银行贷款客户的数量要低很多。因为这样的计算是基于一个非常慷慨的假设，即所有特定类别中的银行都有与此类别中的样本机构相同的贷款组合。²⁹当然，情况并非如此。然而，由于缺乏完整数据，不可能确定客户数量的真实规模。

覆盖深度：农户贷款的相对值

衡量贷款产品覆盖深度的一个常用指标是平均每笔贷款余额的相对值。表9中先将平均每笔贷款余额与农村人年人均纯收入进行了比较³⁰（第5列），接着又与贫困线进行了比较³¹（第7栏）。

由表9可以看出，大多数银行的平均农户贷款余额是农村人年纯收入的数倍。³²表9中所有的农户贷款中，只有农村信用合作社的信用贷款和小组联保贷款的平均贷款余额低于农村人年人均纯收入（4000元人民币，是5900元的68%）。³³覆盖深

度第二的机构——中国农业银行的农户平均贷款余额是17000元，或农村年人均纯收入的288%。

大多数银行的平均贷款余额也远远高于农村贫困线。覆盖深度最深的农村信用合作社，其笔均贷款余额仅是农村贫困线的174%，而中国农业银行则为739%。

与其他国家相比，中国大多数银行金融机构的贷款覆盖深度是不够的。专栏C将对此作进一步解释。

专栏C. 中国银行服务覆盖深度：与其他国家对比

微型金融信息平台（MIX）包含全球大约2000家小额信贷机构的信息。对于一个被列入MIX的机构来说，其平均贷款余额必须小于人均国民总收入（GNI）的2.5倍。根据上述标准，除了农村信用合作社，中国的所有机构都不能列入MIX。但一些非银行金融服务商，如小额贷款公司和扶贫小额信贷机构被列入了MIX。

资料来源：MIX（2011）。

请注意，表9中仅显示平均值。每一个机构的贷款组合中都包含贷款余额高于或低于平均值的产品。例如，中国邮政储蓄银行的一部分农民小额信贷产品肯定能覆盖那些达到农村人年人均纯收入的人群。此外，并非所有同类机构都具有相同的平均贷款余额。由于我们没有所有城市商业银行的数据，不能仅用哈尔滨银行一家的数据就得出城市商业银行业务覆盖深度的结论。

4.1.3. 中小企业银行信贷

覆盖广度：获得贷款的中小企业数量

为了估算中小企业和农户的银行贷款需求，需估算需要银行贷款者的数量，我们从国家统计数据中获得了全国的中小企业数量。最新的经济普查（NBS 2009）在2008年进行，普查结果显示，中国境内从事第二、三产业的法人单位、机构和个体经营户数量达4500万。这个数字包括大型国有企业，但大部分仍是公共和私有的中小企业，也包括微型企业。合法的民营中小企业和微型企业中，估算最准确的是持有营业执照的个体经营户的数量，为2900万。³⁴一般来说，只有合法注册的中小企业才有资格获得银行贷款。

²⁸ 这包括从属于家庭的从事种植业、林业、畜牧养殖业和渔业的人口。

²⁹ 例如，假设每一个城市商业银行都与哈尔滨银行具有一样的农村贷款客户数量。

³⁰ 农村纯收入的定义在导论的脚注中已给出。

³¹ 第6栏提到的2011年的新的农村贫困线，比之前的贫困线提高了80%。

³² 注意表中邮政储蓄银行的平均每笔贷款余额指的是全部小额贷款（包括农民贷款和中小企业贷款）的平均每笔贷款余额，因为这是唯一能找到的数字。事实上，农民贷款余额只有中小企业贷款的一半，因此在现实中农民平均贷款余额应略低于47,000元人民币。

³³ 农村信用合作社农户贷款余额的数字是2005年的，收入的数字是2010年的。

³⁴ 国家统计局将这些定义为经济单位而不是农户，是因为农户生产资料归个人所有，个人的劳作构成了经营的基本形式，而且经营的结果是由农户自身所有或者由相关个人自由支配。

表9. 农户贷款的相对规模

1	2	3	4	5	6	7
机构按平均每笔贷款额排序	产品名称	平均每笔贷款额（千元）a	农村人年人均纯收入平均值（千元）* b	平均每笔贷款额/农村人年人均纯收入平均值（%） 第3栏/第4栏	国家农村贫困线(2011)（千元）c	平均每笔贷款额/农村贫困线 第3栏
农村信用合作	信托贷款和联保贷款	4	5.9	68%	2.3	174%
中国农业银行	通过惠农卡发放的农业贷款	17	5.9	288%	2.3	739%
哈尔	“乾道嘉”农户贷款	36	5.9	610%	2.3	1565%
中国邮政储蓄	农民小额贷款	47	5.9	797%	2.3	2043%
新型金融机	农户贷款	89	5.9	1508%	2.3	3870%

数据来源：a 参见表4；b 中国国家统计局（2011b）；c 新华网（2011）

表10. 中小企业贷款的相对规模

机构按平均每笔贷款额排序	产品名称	平均每笔贷款额(2010) (千)	部门	企业规模 ^b	平均收入下限 ^b	平均收入上限 ^b
中国邮政储蓄银行	小企业小额贷款	47	第一产业	微型	0	500
台州银行	中小微企业贷款	450	零售业	微型	0	1,000
新型金融机构	中小企业贷款	1,000	交通运输业	微型	0	2,000
中国民生银行	“商贷通”贷款	1,450	重工业	微型	0	3,000
中国农业银行	小企业贷款	11,500	重工业	小型	3,000	20,000
中国银行	中小企业贷款	28,000	批发贸易	小型	10,000	50,000
中国农业银行	中小企业贷款	30,000	房地产开发	小型	20,000	50,000

数据来源: a 参见表7; b China Briefing (2011)

需要指出的是,中小企业的数量不能准确的代表需求量;但这个数字能够表明一定的数量级。只有一定比例的中小企业希望从银行贷款以补充其自有资金,而且并不是所有的中小企业都有可行的生意且有能力偿还贷款。³⁵

为了从银行贷款客户数量的角度对供应量进行估算,我们对第3章表8中列出的金融服务提供商的数据进行了推测。详细的计算请参见附录B2。我们估计,2010年最多有660万家中小企业在银行中有未偿贷款,占有注册中小企业的16%。

和估算农户贷款的情况一样,这些推断过于乐观,事实上,获得银行贷款的客户数量要低很多。因为这样的计算是基于一个非常慷慨的假设,即所有在特定类别中的银行都有与此类别中样本机构相同的贷款组合。³⁶当然,情况并非如此。然而,由于缺乏完整数据,不可能确定客户数量的真实规模。

需要注意的是,不管中小企业是否获得了银行贷款,它们都会通过一系列非银行渠道进行融资。中国人民银行最近针对2400家中小企业的一项调查发现,平均仅有20%的新投资资金来源于银行贷款。对于规模较小的公司而言,银行甚至不是重要的资金来源(Ayyagari, Demirgüç-Kunt and Maksimovic 2010)。

覆盖深度: 中小企业贷款的相对值

同样,我们使用平均贷款余额相对值作为覆盖深度的指标。为了了解中小企业贷款的覆盖程度,我们在表10中将平均每笔贷款余额与政府最新出台的微型企业定义中的收入标准进行了比较。

表10显示,不同类别的银行可能针对不同的细分市场:

- 邮政储蓄银行和台州银行(一家城市商业银行)提供的贷款产品额度与政府定义的处于第一产业或零售业的微型企业的平均营业收入类似。
- 新型金融机构和中国民生银行(股份制商业银行)提供的中小企业贷款适合于交通运输部门和重工业领域的微型企业。³⁷

³⁵ 许多中小企业是无法维持的,因此,不能偿付贷款。从企业存活率指标可以得到有多大比例的中小企业不能存活。例如在瑞士,竞争非常激烈,在第二和第三产业的新设立的中小企业中,只有66%能活过第三年。

³⁶ 例如,它假设每一个城市商业银行都与包商银行的中小企业贷款的客户数量相同。

³⁷ 就作者掌握的信息判断,目前并没有单独的“制造业”的标准,似乎“重工业”就涵盖了制造业。

- 中国农业银行和中国银行的中小企业贷款产品的平均规模高于所有行业的微型企业标准。

当然,并非同一类别下的所有机构都具有相同的平均贷款余额,每个机构的信贷组合中会包含高于或低于平均值的贷款产品。

我们已经发现,中国大多数农村贷款产品不符合非正式的“小额信贷”的国际标准;中小企业贷款的情形也一样。只有贷款额度低于MIX规定的标准时,机构提供的贷款才被认为是小额贷款。中国的英语媒体和中国文件的官方英文翻译中经常将农户和中小企业贷款翻译为小额信贷。这种做法导致了国际交流中的误解和混淆。专栏D将对此详细解释。

专栏D. 小额信贷—中小企业和农户贷款: 术语带来的困惑

中国的英语媒体和中国文件的官方英文翻译中经常用银行提供“农户和中小企业贷款”来表达银行提供“小额信贷”的意思。不过,严格按照国际定义来说,银行并未发放多少“小额贷款”。农户和微型企业贷款的平均余额往往超出了非正式的国际标准,即,平均每笔放贷余额低于人均国民总收入2.5倍。

政府与国际社会之间在这个问题上产生的误解主要来源于两方面:

1. 翻译——中文的“小额贷款公司”既可以翻译为“小额贷款公司(microcredit company)”也可以翻译为“小型贷款公司(small credit company)”

中文	拼音	英文
微型企业	Weixing qiye	Microenterprise
小企业	Xiao qiye	Small enterprise
小额贷款公司	Xiao edaikuan gongsi	Micro/small credit company

2. 区分——很长一段时间内,中国的法规并不对微型企业和小企业进行区分。虽然新规定已经出台,政府和银行仍然简单地认为微型企业是非常小的中小企业。

国际社会认为中小企业和微型企业的区分很重要,主要基于两个原因:

- 1 产品——微型企业往往未注册,资产稀少且属于非正规性质,贷款产品应反映这类企业的特质。

- 2 模式——小额信贷需要一个有着不同风险控制和成本回收机制的商业模式

资料来源: 中国普惠金融工作组(2011b)和国际金融公司(2009)

表11. 部分非银行金融机构的覆盖面

	起始年	机构数目	公布的产品名	数据日期	贷款者数量(千)	总贷款余额(十亿元)	平均贷款额(千元)
小额贷款公司 ^a	2005	2,614	贷款	2010年12月	493	197	400
扶贫小额信贷机构 ^b	1993	100	无	2008	无	无	无
- 中国小额信贷联盟成员 ^c	1993	42	贷款	2009, 2010	73	0.36	5
- 中国扶贫基金会 ^d	1996	1	贷款	2011年12月	106	0.66	6
P2P 借贷平台 ^e	2006	30	无	2011年11月	无	无	无
- 宜信 ^e	2006	1	贷款	2011年12月	70	1	14

数据来源:a. Giehler (2012) ; b. Du (2008) ; c. He, Du, Bai, and Li (2009); d. CFP Microfinance (2010); e. Lanhee Lee (2011)

4.1.4. 一些非银行金融服务商提供的信贷

覆盖广度与深度

与非银行金融机构覆盖广度相关的信息十分有限。因此，很难估算它们在何种程度上满足了市场需求，在何种程度上服务于贫困群体。表11提供了一些能找到覆盖面数据的非银行金融服务商的信息。

从覆盖广度来说，小额贷款公司的作用越来越重要，但是尽管被称为“小额贷款公司”，但它们并不倾向于服务贫困群体。2010年有2614家小额贷款公司³⁸为近50万客户提供了服务。但是其40万元人民币的平均贷款余额，相当于农村人均纯收入的65倍。专家认为，大多数的小额贷款公司并不贷款给农民，而是向农村和城郊的第二和第三产业企业主提供贷款。

扶贫小额信贷机构的平均贷款余额与农村人均纯收入接近，但除中国扶贫基金会以外，这些机构的覆盖广度非常低。向中国小额信贷联盟(CAM)提交信息的42家此类机构，每家的客户数量都不足2000。在不向中国小额信贷联盟提交信息的机构中，中国扶贫基金会有超过10万的客户，是目前客户数最多的机构。大多数扶贫小额信贷机构都是在一个不完整的法律框架下开展业务，目前还不清楚政府是否将继续支持它们以目前的形式存在。

P2P平台是一种在覆盖广度和深度方面都大有潜力的新型非金融机构。有关P2P平台企业的信息很少，因为它们不公布结果。据新闻报道(Shen 2011)，宜信是中国大约有30个P2P平台企业中最大的一个经理人。宜信已经开发出额度较低的商业贷款产品，已经覆盖70000个客户。根据个人访谈的信息，宜信的农村客户借款额通常为6000元，城市客户为60,000元。很可能，大多数P2P平台企业都主要提供城市和农村的非农微型企业贷款。目前还不清楚政府是否会接受P2P平台企业作为一种金融服务的另类模式，并为它们的运行和扩张制定监管框架。

4.2. 银行与非银行机构在金融普惠进程中的作用

尽管在扩大基本的银行服务覆盖面(如银行账户和银行卡)方面已经取得了长足进步，但似乎仅有一部分农户和中小企业能获得银行贷款，银行贷款的覆盖深度还不够。给以前被忽视群体的贷款覆盖广度和深度的明显不足是由于一系列复杂的需求和供给方的问题，加上宏观层面的一些问题共同导致的。以下是一些例子。

需求方面:

- 并非所有行业和职业的人都需要或想要贷款。例如，中国许多贫困人口经营着小块农地或小生意，难以持续，他们不需要生产性贷款支持，而是需要政府提高收入补助或提供新的工作。有相当多的农村居民从在城镇工作的亲人那里获得汇款。拥有一块可足以维持生计的土地或一个生意不错的企业的人更愿意动用自己的积蓄。而过去的政策保证了中国家庭有比较高的银行储蓄余额。
- 在需要或想要贷款的人中，还有很多人倾向于使用非银行融资渠道。独生子女政策意味着一对年轻夫妇可以从他们的父母甚至双方的爷爷奶奶处借一些钱。来自家人和朋友的非正式贷款通常是无息的。此外，种类繁多的非银行金融机构提供的贷款产品能从贷款条件方面与银行贷款产品进行竞争。便捷的融资通常掩盖了高利率这一劣势。
- 然而，在贫困地区，人们往往没有足够的非银行融资渠道。在这些地区，大家庭和非银行金融服务商往往无法在人们需要的时候提供其所需的资金。

供给方面:

- 不同类型的银行金融机构面临着不同的挑战。附录A详细介绍了提供小额农村贷款和中小企业贷款的金融机构的主要类别，并介绍了在实现更高的经济增长和更深入市场渗透过程中所面临的瓶颈。专栏E总结了这些机构所面临的问题。
- 银行需要时间来改变其经营方式。我们在回顾中国金融发展历史的章节中提到，很长一段时间内，银行都是根据行业配额来做信贷决定的，而且它们的贷款都集中于政府隐性担保的大型国有企业上；农户贷款利率很低而且还有补贴。向小型民营企业或住户提供贷款没有补贴，且要求

专栏E. 银行在扩大服务覆盖面时面临的挑战-实例

- 规模和结构，令大型的受到监管的金融机构很难调整自己的产品使之适应当地的情况和市场的变化。例如，Giehler (2012)指出，在大型机构中，产品开发、管理和营销决策都是集中的。这意味着它们只能采用工业化的方法提供标准化产品。而多层次的结构使管理和监管更加复杂。决策链太长也导致产品缺乏灵活性。
- 针对小型金融机构(如村镇银行)的法规阻止了它们向大量贫困人口和微型企业提供服务。例如，针对不同类型机构的融资渠道和杠杆限制严重地束缚了它们的增长。而地域约束则限制了扩张带来的规模经济。虽然它们可以根据风险来定价(在一定区间内)，但由于担心被检举，很多机构不愿意这样做(IMF 2011)。

³⁸ 小额贷款公司的数量增长很快。根据央行公布的数据显示，2011年小额贷款公司的总数增加了64%，(Zhang 2012)。

银行不仅要发展基于现金流的评估公司的能力，还需要开发各种抵押品。另外，银行还需要改变其内部文化，破除指令经济时期形成的根深蒂固的习惯。特别是，多年来农户只能够支付极低利率这一认知，使银行很难接受这样的理念，即许多农户贷款的成本实际上是可以被利息收入弥补的。

- 政府和各金融主管部门的角色并不总是很清晰的。IMF（2011）提到了中国银行业监督管理委员会的安全性和稳健性命令与政府坚持不懈地利用金融体系实现发展目标之间是相互矛盾的。虽然人们普遍希望银行按照商业化原则运作，但银行仍“被鼓励”向优先发展部门倾斜。

宏观层面：

- 政府需要在加大向以往难以获得银行服务的群体发放贷款和执行货币政策之间取得平衡。农村和中小企业贷款的增长会受到中国人民银行减少总体信贷供给措施的影响。

5. 结论

最近几年间，政策发生了重大变化。

21世纪初是中国在迈向金融普惠道路后的一个分水岭。在过去二十年里，政府政策倾向于大型、工业化、政府所有的位于城市和沿海的公司，但这是以牺牲农户、低薪工人、中小企业和失业人口的利益为代价的。日益严重的社会不平等现象，促使政府意识到制定新政策的必要性。随着社会和谐和可持续发展成为新的核心政策目标，中央政府开始齐心协力地确保银行服务的更广泛覆盖。此外，尽管迄今为止，政府已经试图通过贷款配额和贴息贷款项目来扩大贷款的覆盖面，但有限的成功却让政府转而推动那些具有商业可持续性、值得投资的机构向曾经被视为成本过高或风险过高的客户提供产品和服务。这些政策目标和重点的变化对中国的金融格局产生了重大的影响。

新的政策和法规，特别是2005年以来推出的政策和法规，通过增进银行服务的可获得性扭转了先前的趋势。旨在为那些一直被传统金融体系排斥的群体——特别是农户和中小企业——提供服务的银行数量一直在增加。银行还通过建立大量虚拟接入点（如移动设备、自动柜员机（ATM）、银行代理商和POS设备）扩大服务范围。银监会报告称，目前银行网点和无网点银行服务网络已覆盖所有的城镇和村庄。

新政策也促进了获得金融服务的可持续性。银行业的整体健康状况和稳定性有了很大的提高。银行和合法的只贷不存的金融服务供应商都正在广泛尝试各种方法，利用最新的移动通信技术更高效地服务于银行账户和银行卡持有者。利用国际国内在信贷技术方面的经验，以更具成本效益的方式开发贷款产品组合。其结果是，许多以前被排除在服务范围之外的群体都可以获得服务，而且不需要长期补贴。

此外，更为友好的政策环境吸引了多样化的投资者。越来越多的个人和外国投资者向服务被排斥群体的银行和只贷不存的机构投资。新规定也使得国内投资者能将原先的地下钱庄转化成为正规机构。同时，国际小额信贷投资者，如国际金融公司、渣打银行、安信永国际和沛丰金融集团等，也被允许进入中国市场。

金融普惠状况有改善，但还不充分。

虽然银行账户和银行卡的使用如今已很普遍，但要使这些基本的银行服务覆盖至最贫困人口，仍有许多工作要做。增加政府对个人的社会转移支付有显著地增加银行账户开户人数和扩大基本银行服务覆盖面的重要作用。根据2012年世界银行金融包容性指数的研究，64%的成年人拥有银行账户。而中国人民银行的报告称银行卡普及率已达到35%。储蓄业务也得到广泛发展。然而，同一份世界银行金融包容性指数研究也表明，最贫穷的五分之一人口中只有39%拥有银行账户。

尽管农户贷款和中小企业贷款最近几年有所增长，但远未满足市场需求。总体和一致性数据的缺乏使得对供需缺口规模的准确估算极为困难。假定所有银行都提供与其所在类别的市场领导者相同数量的贷款的话，有58%的农户和16%的中小企业目前能获得银行贷款。然而，专家们一致认为这是一个过于乐观的估计。常见的有关非法借贷的规模和增长的新闻报道表明，有很多家庭和企业不能或不想使用银行服务。

此外，极少类型的金融机构为农村贫困人口提供贷款。对平均贷款余额的分析显示，尽管频繁使用“小额信贷”一词来为产品定名，所有类别的银行趋向提供额度超过人均国民总收入 2.5 倍（国际上经常使用的小额贷款的定义）的贷款产品。农村信用合作社是唯一提供平均贷款余额接近农村人均纯收入且贫困人群负担得起的产品的银行机构。中国贫富之间、城乡之间的巨大差距值得特别关注。

一些银行机构确实为中国政府定义为微型企业的企业服务。例如，中国邮政储蓄银行和一些城市商业银行已经开发出相应的微型企业贷款产品。然而，应当指出，在中国被认定的微型企业在许多其他国家会被认定为中小企业。

难以获得银行和农村信用合作社服务的群体主要依赖于非银行金融服务提供商。担保公司、典当行、小额贷款公司都在服务不能得到银行服务的群体方面发挥着重要作用。比大多数银行服务覆盖更深的非银行金融机构包括扶贫小额信贷机构和P2P借贷平台。遗憾的是，尽管有几个例外，这两类机构的服务广度是有限的。

多数非银行金融服务提供商的管理和监督比银行宽松，有可能使人们暴露于高成本和高风险之中。一些非法供应商收取的贷款利率远高于正规机构。另外一些使用不当的方法回收贷款或者卷款潜逃；在这种情况下，人们无法求助于法律。

加快全面普惠的条件已经具备

向被传统金融体系忽视的群体提供金融服务潜力巨大。定期的政策声明确认了中央政府的承诺，即确保商业可行且可持续的金融服务覆盖所有曾被忽视的群体，并大力促进创新（见专栏F）。中国的市场规模为实现很多国家都难以达成的规模经济创造了机会，而其全面又复杂的身份识别系统又极大地帮助银行满足“知悉你的客户”（KYC）³⁹的监管要求。优质的移动通信基础设施和广泛的无网点银行网络接入点提供了低成本服务大量客户的机会。而金融基础设施（例如存款保险、征信机构和支付系统）的建立也将进一步扩大这些机会。（IMF 2011）。

专栏F. 政府承诺

“十一五”期间，按照国务院的统一部署，银监会在认真履行银行业监管职责的同时，始终高度重视加强和改进“三农”金融服务工作，采取了一系列有针对性的政策措施……引领加快农村金融产品和服务方式创新……银监会督促指导银行业金融机构按照商业原则加大涉农信贷投入。

“十二五”期间，银监会将继续着力推进现代农村金融制度建设，积极推进农村金融体制机制改革，为社会主义新农村建设提供有效的金融支持。

摘自中国银行业监督管理委员会（2011a）。

有必要进行更多的研究和交流

要充分发掘这方面的潜力，政府、金融机构和投资者需要全面的、高质量的市场信息。目前，利益相关者有必要通过广泛的渠道收集信息，勾勒出中国普惠金融方面的完整图景。然而，从不同来源得到的信息并非总是可比的、一致的或完

整的。本文强调在以下方面需要更好的数据，进行更多研究：

1. **需求。只有理解了不同细分市场的需求，才可能建立更好的普惠金融体系。**过去，中国人民银行和中国国家统计局对农村居民和中小企业针对正规和非正规金融服务的使用进行过调查。2012年，世界银行全球金融包容性指数研究（Demirgüç-Kunt and Klapper 2012）提供了正规金融服务使用和面临的阻碍等方面的最新数据。基于对需求调查方法的最新知识，定期对难以获得金融服务的各个群体的当前使用情况和需求进行调查，将是非常有用的。

2. **供给。利益相关方者需要深入了解向被传统金融服务忽视群体提供金融服务的机构的性质、效率和有效性。**如果由单一机构负责系统性地收集和编制所有参与普惠金融体系机构的数据，将节省大量的时间和精力。数据应包括储蓄账户数量、存量贷款笔数以及平均余额。与国内和境外汇款规模和数量相关的信息也很有用。MIX⁴⁰提供了一个有趣的国际模型，尽管数据应包括所有提供金融服务的金融机构，例如农村信用合作社、邮政储蓄银行、小额贷款公司等。

3. **具体的研究和案例分析可以帮助回答本文提出的一些问题，如：**

- 正规金融机构的商业模式与国际最佳实践相比，在效率、可持续性和产品质量方面怎样？
- 贴息贷款项目在促进金融普惠方面有多成功？用商业可行的信贷产品替代它们的潜力有多大？
- 非银行金融服务机构在何种程度上满足了难以获得银行和农村信用合作社贷款群体的需求？
- 如何才能使更多的非银行金融机构转化为正规的、受到监管且服务大量人群的金融服务供应商？
- 通过无网点银行业务提供金融服务的潜力有多大？使之成为一个在中国可行的商业模式需要什么条件？客户的具体需求是什么？对于这样的创新模式，客户的接受度如何？

4. **金融基础设施。需要针对影响金融普惠的各种中观层次参与者的角色和有效性进行更多的研究。**希望在中国推动普惠金融体系发展的利益相关者将从一系列对中观层次金融服务提供者和合作伙伴的系统性描述和深入分析中受益。中观层次参与者包括现有的小额信贷网络组织、咨询公司、研究机构、评级机构、支付系统提供商、存款保险机构、征信中心和征信机构、批发贷款机构及担保公司。

5. **政府和金融主管部门。更为深入的政策、法规分析和监管研究将有助于金融普惠的发展。**值得更多研究的问题包括：

- 与国际标准相比，国家和省级政策法规是如何管理银行和非银行金融机构的？
- 对无网点银行业务的法规支持力度怎样？

³⁹ 欲了解更多有关“知悉你的客户”要求和其与普惠金融间的联系的信息，请参考CGAP（2011）。

⁴⁰ 详情参见：<http://www.mixmarket.org/mfi/country/China,%20People%27s%20Republic%20of>。

- 银行和合法的只贷不存的金融服务机构的覆盖面扩大后，多大程度上促进了客户保护？
- 法规是如何落实的？如何提高监管有效性？
- 政府有关社会转移支付的政策是如何促进金融普惠的快速发展的？

对重要领域的现行法规和政策有一个清晰的了解是非常有用的，例如在消费者保护和无网点银行业务领域，它们是中国责任金融和普惠金融体系快速发展过程中不可缺少的两个重要元素。

最后，无论是中国的利益攸关方还是国际社会，都将从更深入广泛的金融普惠知识交流中获益。全球性的合作（如中国普惠金融工作组、金融包容性全球合作计划、金融包容性联盟、世界微型金融日内瓦论坛和世界银行扶贫协商小组）为研究国际最佳实践、学习他国经验教训以及与世界其他地区分享中国在扩大金融服务覆盖方面的独特经验提供了机会。■



附录A：重要的农村家庭和中小企业金融服务提供商

本附件对中国一些重要的农户和微型企业金融服务提供商进行了详细的介绍。考虑到数据的可比性，除非另有说明，所有的统计数字均是2010年的数据。

受监管/不受监管	机构类型	简要介绍
银行与农村信用合作社	农村信用合作社	立足于农村的小型、多元化的金融服务提供者，提供的服务包括储蓄、贷款和汇款；最初由集体所有和管理
	中国农业银行	中国最早的五大商业银行之一；之前是国有的，目前为部分私有
	城市商业银行	立足于城市的小型多元化的金融服务提供者
	中国邮政储蓄银行	新兴的大型商业银行，前身是邮政储汇局，现在也提供信贷和保险产品
	村镇银行	三类小型的新型农村金融机构之一，由商业银行发起，提供广泛的银行产品。
	农村资金互助社	三类小型的新型农村金融机构之一，由农村社区发起，提供储蓄和信贷服务。*
非银行机构	扶贫小额信贷机构	只贷不存的机构，大多注册为社团组织
	小额贷款公司	最近兴起的、小型的只贷不存且注册为公司的机构
	人人贷借贷平台企业	连接个体投资者与个体贷款需求者的财务顾问

* 第三类“新型”金融机构——贷款公司——这里没有介绍，因为它的业务不针对微型企业。

A1. 农村信用合作社（RCCs）⁴¹

中国的农村信用合作社体系由一个庞大而多样化的、小规模、立足当地的农村金融机构组成，包括85家农村商业银行、223家农村合作银行和2646家农村信用合作社（CBRC 2010）。其客户占了农村人口的很大比例，穷人富人都有。它们提供多种多样的产品，包括储蓄、贷款和汇款服务。

农村信用合作制度起源于20世纪50年代初，当时国家命令每一个乡镇都建立起农村信用合作社，并鼓励在农村建立服务网点或代理机构。农村信用社最初是由社员所有并掌控的独立实体，但很快便处于中国农业银行的行政管理之下，后来又并入了中国人民银行。农业集体化运动后，它们成为了国家向人民公社注入信贷的工具（Li and Xuchu Xu 2011），在这个过程中，它们实际上失去了合作的性质。

伴随着20世纪80年代初人民公社的解散，针对新成立乡镇企业的大量放贷使农村信用社积累了高额的不良贷款。由于政府并未支付之前承诺的补贴，很多农村信用社陷入了无力偿债的困境。此时，中国农业银行仍是农村信用社的管理机构。尽管实施了多项改革，试图恢复农村信用社原有的合作制性质，最终，农村信用社实际上仍是农业银行的分支和办事处。

1996年，政府推出了一系列改革措施，目标包括恢复其商业性和合作性质。在此过程中，农村信用社与农业银行脱离了行政隶属关系。然而，这些改革并未解决高不良贷款率和挂帐亏损的问题。此后，它被央行接管，2003年之后由中国银监会接管。这不仅没有增加社员在农村信用社管理上的话语权，而且管理机构和监督机构合二为一又制造了利益冲突。

在21世纪初，政府又推出了新一轮改革。这次改革通过向有潜力的农村信用社注资并关闭无可救药的农村信用社的方式解决了部分问题。公司治理问题通过将不同经营状况的农村信用社整合改制为不同类型的、商业色彩或多或少的实体的方式加以解决。一些农村信用社并入了信用联社，另外一些改制为农村商业银行或农村合作银行，不能存续的农村信用社则被关闭。一部分由于管理和监督合一造成的利益冲突也通过将农村信用社行政管理权转移给省级政府而得以解决。

2000年，中国人民银行在全国范围内推广小额贷款项目。小额贷款额度从1000到30000元人民币不等，并且接受多种担保方式。2002年，所有农村信用社开始全面推广小额信贷。截至2003年年底，全国90%的农村信用社都经营小额贷款业务。2006年，吴晓灵称农村信用社信用贷款和小组联保贷款余额为3140亿，客户达7300万（Planet Finance 2008）。

需要进一步研究的问题

关于农村信用社总体情况的最新信息非常缺乏。许多专家声称，尽管经过所有这些改革，各个农村信用社的实力和业绩仍然有很大的不同。地方政府在农村信用社管理上仍然发挥重要作用，而信用社社员却并不一定具有发言权。

以下是值得进一步研究的几个研究课题：

- 农村合作金融体系的强健程度和盈利能力如何？
- 与国有的农业企业相比，小额贷款在农村信用社贷款中的比例如何？
- 计划中的农信社体系的进一步商业化改革会对其服务贫困人口的动机产生什么影响？
- 农村信用社在建设中国普惠金融方面保持或者发挥更重要作用的潜力在哪里？

⁴¹ 除非另有说明，本附录内容主要借鉴了Zhang, Xu, Shen and Cheng (2010)。

A2. 中国农业银行（ABC）

中国农业银行是中国五大商业银行之一。它的分支机构遍及每一个省份并经营着广泛的业务，包括储蓄、贷款和汇款业务。

经历数次机构变迁，1979年中国农业银行成立，最初是一家政策性银行，统一管理支农资金和支农银行信贷。正如附录A1部分中介绍的一样，农村信用社是其贷款业务拓展的机构（Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010）。

从1986年开始，中国农业银行开展扶贫专项贴息贷款项目，向乡镇企业提供小额度的贷款。正如多数贴息贷款项目一样，许多贷款被转移给了目标群体之外的企业。该项目招致了巨额损失（Tsai 2004）

20世纪90年代中期，随着中国逐步引入竞争性银行体系，中国农业银行重组为国有商业银行，并遵循经济原则开展业务。此次重组将其贴息贷款业务转移给新组建的中国农业发展银行，并把农村信用社的管理权移交中国人民银行（Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010）。

尽管经过了重组，1997年，政府又要求中国农业银行和中国农业发展银行一起实施“八七扶贫攻坚计划”，这是为穷人提供贴息贷款的又一次努力。但是可以预见的是，该项目的覆盖面和成果仍然很差。从2000年开始，中国农业银行果断地撤销了农村信贷和小额信贷业务，并将其业务定位调整为更有利可图的工业和城市市场。在这个过程中，它撤销了在中部和西部地区的超过13,000个分支机构（Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010）。

随着中国政府渐渐意识到城乡间的发展不平衡会导致社会不稳定，2007年，政府政策进行了一次大改变。它指示中国农业银行作为支持“三农”的主要金融机构。然而，与以往的种种努力不同，这一次的银行产品必须是商业可行的（Yuk-Shing 2009）。这就需要创新。

中国农业银行迅速响应号召，创新性地引入了一个与农民打交道的更有效的方式——金穗惠农卡。这张借记卡不仅可以存取现金、转账结算，还可向持卡人提供农户小额贷款及接收财政补贴。它既可以通过电话、网络和自助银行接入银行网络，也可以在当地商店和公司的移动POS终端设备上使用。为深化对无网点服务地区客户的渗透，中国农业银行与多家公司、合作社、服务供应商和村庄建立了合作关系，以帮助选择、管理客户并回收贷款（Chang 2009）。

目前，根据个人信用评级和多种传统或替代型的抵押物，农民也可以获得一些个人信贷产品和透支额度。替代型抵押既包括公职人员、农业龙头企业、专业合作社和担保公司所提供的担保，也包括同村农民的担保。中国农业银行也与保险公司和风险补偿基金合作来管理贷款风险（Chang 2009）。

2010年，中国农业银行成为五大行中最后一个通过首次公开募股（IPO）出售部分股票的银行（CBRC 2010）。目前还不清楚这对其服务农村贫困人口的承诺会产生什么影响。

需要进一步研究的问题

截至2010年年底，农行共发行了9600万张金穗惠农卡（ABC 2011a）。

- 中国农业银行报告称通过惠农卡向580多万农户提供授信，农户小额贷款余额990亿元（ABC 2011a），平均每笔贷款额度为17,000元。
- 此外，中国农业银行（2011b）的报告称小企业贷款余额达1.9万亿，企业客户达4万家，平均贷款余额略高于1150万人民币；中小企业贷款余额达4610亿，客户达6.3万，平均贷款余额为3020万元。
- 2010年中国农业银行（2011a）报告称通过惠农卡为484个县的农民提供新农保资金归集、管理和发放服务；为313个县的农民提供新农合资金归集、管理和发放服务。

需要进一步研究的问题包括：

- 中国农业银行的产品在多大程度上满足了特定部门及地区的需要？
- 中国农业银行如何克服有限的地方网点和开发适当的产品之间的矛盾？
- 中国农业银行在提供灵活高效的产品方面是如何克服其规模和层级结构带来的挑战的？
- 中国农业银行是否有能力与新成立的、小型灵活且提供类似产品的机构进行竞争？

A3. 城市商业银行（CCBs）

2010年，中国有147个城市商业银行（CBRC 2010）。第一家城市商业银行成立于1995年；许多机构则成立于20世纪90年代后半期。城市商业银行是市政府为解决一些业存在的问题而推动5000多家城市信用社主动合并与重组的结果。当时，大多数城市商业银行全部或大部分国有（KPMG 2007）。城市信用社改制为城市商业银行的改造仍在进行中（CBRC 2010）。

2005年，城市商业银行开始邀请内国和国际的私人公司参股，到2010年年底，其43%的股权属于私人非金融机构投资者（CBRC 2010）。

城市商业银行的传统主营业务是为当地的基础设施和其他政府项目融资，同时也为国有企业融资（KPMG 2007）。2002年中国人民银行鼓励城市商业银行与担保公司协作，在城市地区为国有企业下岗职工提供小额贷款（Du Xiaoshan 2008）。自2005年以来，中国银行业监督管理委员会每年都会出台小企业贷款指导意见。这些都有助于国家开发银行（CDB）通过向城商行提供技术援助、贷款资金和在必要时注入资本金的方法来推动商业性的中小企业贷款和小额信贷的发展（CDB 2012）。

2005年，在德国复兴信贷银行和世界银行的资助下，国家开发银行与德国国际项目咨询公司（IPC）签约，为12家城市商业银行开发和试点基于国际最佳实践的小额贷款产品提供技术援助。根据国家开发银行的资料，试点产品贷款额从100元到50万元不等。与此同时，哈尔滨银行也与法国沛丰金融集团出于同一目的签约。⁴²这些试点都很成功，并迅速在其他地方得以推广。试点银行取得的经验，正在被其他城市商业银行和其他类型商业银行应用于推广小企业贷款。

近期，国际金融公司（IFC）通过中国担保交易项目与中国政府和中国人民银行一起建立了一套制度并进行相应的改革，使得金融机构能够向使用动产（如设备、应收账款、存货）作为抵押品的企业提高融资额度（IFC 2012）。

有充分理由相信城市商业银行在小型和微型企业融资方面发挥了重要的作用。以下是一些例子：

- 在2010年国家开发银行银行批发贷款中，中小企业贷款余额达1.2万亿，支持中小企业160万家（CDB 2011），平均贷款余额为75万元。这些资金中相当一部分都贷给了城市商业银行。
- 到2010年年底，国家开发银行支持的第一批城市商业银行之一包商银行（原包头银行），有30,000多个活跃的贷款客户，平均贷款额144,000元（CAM 2011）。其中微型企业所占比例尚不清楚。
- 哈尔滨银行管理层称，截止到2010年底，其针对农村微型企业的“乾道嘉”小组贷款产品已经有226,000名客户，平均贷款额为36000元⁴³

⁴² 有关沛丰中国对哈尔滨银行提供支持的案例研究可在World Bank and Finance (2012) 博客上查阅。

⁴³ 1997年哈尔滨银行成立时为城市商业银行，但其2007年已经改制成为股份制商业银行。

需要进一步研究的问题

2010年官方数据结果显示，城市商业银行总体上是盈利的，财务状况稳健（CBRC 2010）。到2009年底，城市商业银行小型和微型企业贷款余额达到人民币7155亿元（CBRC 2010），约占总贷款余额的13%。

令人遗憾的是，在提供储蓄账户、信贷、保险和汇款服务方面，有关城市商业银行在整个国家中发挥多大作用的信息很少。

- 有多少城市商业银行向那些以前就很难获得银行服务（包括农村居民和中小企业）的群体发放专门的贷款？
- 覆盖了多少客户？
- 城市商业银行的产品在多大程度上满足了这些群体的需要？

A4. 中国邮政储蓄银行 (PSBC) ⁴⁴

1953年邮政储蓄从中国邮政部门中去除。从1986年起，中国邮政部门恢复办理邮政储蓄业务，它吸收存款并将资金转存入央行。它也提供汇款业务，但是不发放贷款。这就导致资金从农村地区流出 (Zhang, Xu, Shen and Cheng 2010)。

2001年，政府开始研究通过建立邮政储蓄银行阻止存款从农村地区流出的可行性。邮政储蓄银行的任务是为所有人提供全面的金融服务。2006年12月31日，中国银监会批准中国邮政储蓄银行成立，中国邮政集团是其唯一投资者 (Giehler 2012)。

2010年底，中国邮政储蓄银行拥有36000个营业网点，⁴⁵其中三分之二分布在县及县以下农村地区。大约84%的邮储银行网点是代理营业网点。⁴⁶中国邮政储蓄银行拥有超过8.93亿个银行账户，4.75亿个人储户（每三个中国人中就有一个是中国邮政储蓄银行的客户）和超过30万个公司账户，发放超过4亿张借记卡。中国邮政储蓄银行的客户主要是学生、个体工商户、农民工和养老金领取者 (Cheng 2011)。

新成立的邮政储蓄银行有望向农民和企业主提供小额贷款。分布广泛的分支网络、稳定的资金来源，以及通过储蓄和汇款业务与当地客户建立起来的长期合作关系都使得邮政储蓄银行开办小额贷款业务具备相当大的优势。因此，2007年，邮政储蓄银在德国的技术援助之下，推出了面向农民和微型企业的无抵押小额贷款试点。它设计了一个为期三天的申请程序，以便能在快速获得贷款方面获得竞争力。2008年，邮储银行培训了2万名信贷人员并将产品推向全国。此后，邮政储蓄银行将小额信贷定位为其的一个战略核心产品 (Giehler 2012)。

截止2011年3月，邮储银行有319个城市分行、2105个县级支行和4676个营业网点发放小额贷款；其中3080个在农村地区。小额贷款笔数达222万，平均贷款余额为47,000元。在所有小额贷款中，41%是贷给企业主的（平均贷款余额为人民币86,100元），59%贷给农民（平均贷款余额为42,500元）。73%的小额贷款是在农村地区发放的。不良贷款率为1.6%。到2010年年底，以小额信贷为核心的零售贷款业务利息收入成为分支行和营业网点最大的收入来源 (Chen 2011)。

邮政储蓄银行还开发了针对贫困人口的产品。2008年，它特别推出了一项针对中国农民工的银行卡服务。有了这张银行卡，外来务工人员存取现金和汇款时就有了更大的地域灵活性。2009年，邮政储蓄银行又承担了推进新型农村合作医疗制度的重要任务。由于其所有网点均通过电脑联网，所以它可以提供一个有效的保险费支付和医疗费用报销系统。相当比例的向农村人口提供的地方政府补贴和社会支付资金也是通过邮政储蓄银行发放的。

需要进一步研究的问题

当邮政储汇局转制成为一家银行时，从总部到基层网点的工作人员几乎没有贷款经验。

- 在将机构文化转变为以管理信贷风险为中心方面，邮政储蓄银行做得有多成功？
- 它能否在信贷业务方面建立起足够的能力？

邮政储蓄银行的前身邮政储汇局是一个高度层级化的集权机构，具有冗长的决策链条。

- 邮政储蓄银行能在多大程度上实现管理和监督的必要变革？
- 从吸引力和灵活性角度来看，邮政储蓄银行相对标准化的产品与那些新兴的小型机构的产品相比如何？
- 邮政储蓄银行未来将在通过无网点银行业务（包括移动电话技术）时覆盖生活在金字塔底层的人群方面发挥什么作用？

⁴⁴ 除非另有说明，否则本附录内容主要借鉴了Chen (2011) 和Giehler (2012)。

⁴⁵ 尽管邮政储蓄银行将它们都视为其营业网点，但专家称这个数字里还包括了所有不提供银行服务的邮局网点。

⁴⁶ 代理营业网点提供储蓄存款及提款服务并代理保险产品，代销共同基金和理财产品。

A5. 村镇银行（VTBs）⁴⁷

2006年，中国银监会发布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》。这一新政策鼓励设立村镇银行、农村资金互助社和贷款公司三类新型农村金融机构。根据中国银监会的三年工作计划（2008-2011），鼓励新型农村金融机构在中西部国家扶贫计划重点区县建立（Li and Xuchu 2011）。

在县（市）设立的村镇银行，其注册资本不得低于300万元；在乡（镇）设立的村镇银行，其注册资本不得低于100万元。这远低于农村商业银行的注册资本要求。村镇银行应有1家以上境内外银行业金融机构作为控股股东或主要股东，且持股比例不得低于20%。境内自然人、其他非银行金融机构和非金融企业法人合计持股比例不得超过10%。

村镇银行可以提供广泛的银行服务，包括活期和定期存款账户、贷款业务、汇款业务、保险中介和理财服务。但是，它们只能在注册所在地辖区内开展业务。

为保护储户利益，中国银监会要求村镇银行也必须满足银行业务的诸多要求，如网点安全标准、管理层最低资格要求、资本比率和储蓄率要求等。村镇银行与商业银行一样缴纳税款。出于对借款人的保护，其利率也不得高于贷款利率上限。

⁴⁷ 除非另有说明，否则本附录内容主要借鉴Giehler（2012）。

需要进一步研究的问题

截止到2010年年底，全国共有349家村镇银行（CBRC 2010），远低于政府设定的目标。据中国普惠金融工作组最近委托进行的一项有关村镇银行的研究（2011a）显示，银行机构仍持有村镇银行52%股权，是主导投资者。

- 银行和非银行金融机构投资村镇银行的积极性何在？

村镇银行区域间发展不平衡。中西部地区的村镇银行的注册资本、资产和存款额要远远低于东部地区的村镇银行（中国普惠金融工作组 2011a）。

- 发起人在偏远和贫困地区建立村镇银行的激励是什么？

此外，大多数村镇银行向农村、农业和农民提供的支持很少（中国普惠金融工作组 2011a）。

- 村镇银行服务农村和小客户的积极性何在？
- 鼓励村镇银行在促进金融普惠方面发挥更大的作用时，银行的各项比率、利率限制、地域限制和税收政策所发挥的作用是什么？

A6. 农村资金互助社 (RMCCs)⁴⁸

农村资金互助社，是与村镇银行和贷款公司一道在2006年被建立起来的、立足于社区的、为会员所有的金融机构。和村镇银行一样，它只能在贫困农村地区的村镇范围内设立。但是，不同于村镇银行的是，它只能提供存款、贷款和结算服务，且其服务范围仅限于成员之间。

设立农村资金互助社需要有10名或以上的农民或农村企业主联合发起。理想情况下，他们应该来自同一个社区，并相互间有很强的社会联系。与农村信用社不同的是，农村资金互助社是按照真正的合作社模式来运行。公司治理机制是参与制，很多农村资金互助社都是基于“一人一票”来运行的。一部分盈余会分配给成员。

农村资金互助社的注册资本是村镇银行的十分之一：在乡（镇）设立的，注册资本不低于人民币30万元；在行政村设立的，注册资本不低于人民币10万元。成员是其股本的主要来源，而最大股东的持股比例不得超过农村资金互助社股金总额的10%。此外，农村资金互助社允许接受银行融资和捐赠。但是，与农村信用社不同的是，它们并不享有任何政府补贴，且不允许外国投资者投资农村资金互助社。

2009年以来，政府开始鼓励农民专业合作社社员成立自己的农村资金互助社。这是为了克服这些合作社成员融资困难的问题，因为他们没有自己独立的土地、房屋和机械设备。由于它们深植于社区，农村资金互助社能够在个人信用的基础上提供贷款。这种设计也使其能够制定灵活的服务和简化的贷款申请和审批手续。

农村资金互助社是特许金融机构，受中国银监会的直接管辖。它们与村镇银行缴纳相同税收且必须满足相同的存款准备金要求。与村镇银行一样，它们也必须满足营业场所和安全方面的监管要求，必须聘任合格的理事并给予报酬，而且还需要为专业的会计人员支付报酬。所以，相比于社员收入来说，启动和运营成本相对较高。而且与农村信用社不同的是，农村资金互助社没有经营补贴。

需要进一步研究的问题

到2010年年底，全国只有37家农村资金互助社，远低于政府2011年的目标。

- 相比于目标群体收入来说，较高的启动和运营成本在何种程度上导致了农村资金互助社数量的缓慢增长？

在2010年年底，98%的农村资金互助社资本金由会员存款构成。由于农村资金互助社需要官方批准才能增加会员，而又不能吸收非会员的存款，所以很难增加其存款。尽管理论上农村资金互助社可以得到银行融资和社会捐赠，但在实践中却是相当困难的。

- 农村资金互助社在调动外部资源方面面临哪些障碍？

⁴⁸ 本附录主要借鉴了Li and Xuchu (2011).

A7. 扶贫小额信贷机构

20世纪90年代初，一些外国捐助者开始支持基于格莱珉银行信贷模式的中国农村地区的小额信贷项目（Du 2008）。这些业务的法律依据往往是国际捐助者与中央部委或当地政府之间达成的协议。中国曾经一度有300个这样的项目。然而，当捐助者的资金支持结束后，许多项目因无法用收入弥补成本而关闭。大约有100个项目幸存下来，其中大多数注册为社会团体、基金会、私人经营的非营利性企业和机构（Sun 2008）。

这些项目通常被统称为“非政府组织小额信贷机构”，多少有些名不副实：很多机构都是全部或部分依赖于地方政府融资和管理。我们更倾向于使用“扶贫小额信贷机构”来称呼它们。

最大的扶贫小额信贷机构包括增长迅速的中国扶贫基金会（2011年贷款余额达6.6亿元，活跃客户10.6万个）⁴⁹北京市农发扶贫基金会（2010年贷款余额达3900万元，超过1.6万个活跃客户）（CAM 2011）。大多数其他扶贫小额信贷机构规模很小。2011年，42个此类机构向给中国小额信贷联盟提交数据，它们的平均贷款余额为860万人民币，平均客户数量为1700名（CAM 2011）。⁵⁰根据杜晓山（2008）的资料，2008年大约只有10个机构能独立经营。

扶贫小额信贷机构的监管机构既不是中国银监会，也不是中国人民银行。它的优点是，扶贫小额信贷机构不必象村镇银行和农村资金互助社那样必须满足安全性和地域限制等要求。但它的缺点是，不允许吸收存款、向银行借贷或吸引商业投资。在捐助资金匮乏的情况下，这限制了它们的增长和可持续发展的能力。

2008年以后，扶贫小额信贷机构可以改制成为小额贷款公司（附录A8中将讲到）。同年，第一家转制的宁夏惠民小额贷款有限公司成立。2010年年底，宁夏惠民称其已有6000客户。对于许多扶贫小额信贷机构来说转制相当困难；面临的障碍包括分割财产，因为多年来一直是当地政府为它们提供办公场所和工资。

需要进一步研究的问题

- 多少扶贫小额信贷机构有潜力用其业务收入覆盖成本，实现可持续性发展？
- 扶贫小额信贷机构能从中和农信这样已经实现相当规模的机构学到什么？
- 以最近的宁夏惠民为例，将扶贫小额信贷机构转为小额贷款公司，其可行性如何？多少机构有这样的意愿？
- 扶贫小额信贷机构和银行之间最近加强合作以更好地覆盖低端市场（如中国农业银行），其结果会怎样？

⁴⁹ 2008年年底，中国扶贫基金会全资成立了其子公司——中和农信项目管理有限公司，专门负责小额信贷扶贫项目的实施和管理（CFPA 2011年）。

⁵⁰ 42个机构共有73,000名贷款客户，贷款余额达3.6亿人民币。这些机构中有4个是前面提过的北京市农发扶贫基金会（FPC）的地方分会，所以北京市农发扶贫基金会的数据包含在小额信贷联盟的数据中。

A8. 小额贷款公司 (MCCs) ⁵¹

2005年, 中国人民银行开始试点一种新型金融机构, 被称为小额贷款公司。它主要由私人资本投资, 目的是与历经长时间的改革却没有达到预期效果的农村信用社展开竞争。另外一个重要的目标则是创造一种工具, 使那些难以控制的地下放贷者浮出水面, 规范运作。2006年, 人民银行公布指南, 并鼓励私人投资者开设小额贷款公司。2007年, 第一家外商投资小额贷款公司成立。2008年小额贷款公司被银监会认可。

小额信贷公司从设计伊始就是“只贷不存”的机构, 以控制金融体系的风险, 并最大限度地减轻监管负担。它们不是银行金融机构, 而是有限责任或股份制公司。资本金和股权要求提供了一个稳定的基础和清晰的产权结构。小额贷款公司可以接受捐赠或银行贷款, 但其融入资金余额不得超过资本净额的50%。这限制了它们的成长。

小额贷款公司在坚持为农民、农业和农村经济发展服务的原则下能够自主选择贷款对象 (Jiao and Liang 2010)。但同一借款人的贷款余额不得超过小额贷款公司资本净额的5%。和村镇银行一样, 小额贷款公司也只能在其所在地行政区域内经营。

2009年, 中国银监会发布了小额贷款公司改制成村镇银行的办法。2010年, 中国人民银行又推出了税收减免措施, 鼓励发放5万以下的贷款。2011年, 中国人民银行成立中国小额信贷机构联席会 (CMIA), 以作为小额贷款公司的全国性平台⁵²。

在中央部门的政策指引下, 省级政府也需要出台具体的规定, 使规章制度能够适应当地的具体情况。省级金融办负责监管小额贷款公司, 但其中大部分已将管理职责委托给了新成立的省级小额贷款公司协会。

虽然小额贷款公司还没有将业务覆盖到大量的低收入客户, 它们在中小企业融资方面仍取得了巨大成功, 在将更商业化的运作模式引入金融普惠方面发挥了重要作用。

⁵¹ 除非另有说明, 否则本附录内容很大程度上借鉴了Giehler (2012年)。

⁵² 中国小额信贷机构联席会 (CMIA) 应与中国小额信贷联盟 (CAM) 加以区分: 前者主要是小额贷款公司的联合, 而后者则主要由扶贫小额信贷机构组成。

需要进一步研究的问题

截至2010年年底, 全国有2614家小额贷款公司, 覆盖了中国的每一个省份 (Giehler 2012)。这种爆炸式的增长可能会给省级金融办的监管带来问题, 这些机构在信贷机构监管方面经验不足, 且合格的工作人员人数有限。

- 需要做什么来确保小额贷款公司处于足够的监管之下?

对小额贷款公司平均贷款规模的估计差别很大, 从40万元到60万元人民币不等。在资本金来源、杠杆水平和来源、服务地域限制等制约了小额贷款公司实现规模经济的能力, 也阻碍了它们将服务范围扩大到贫困群体。

- 在服务低收入人群方面如何能使小额贷款公司发挥更大的作用?

尽管允许小额贷款公司向银行借钱, 但直到2010年年底, 小额贷款公司约95%的贷款都来自自有资金。迄今为止, 还没有小额贷款公司改制成村镇银行。小额贷款公司不愿意改制, 主要是由于成立村镇银行需要引入正规银行作为主要股东, 这样就会使私人投资者丧失对公司的控制权。

- 小额贷款公司如何解决融资问题?

⁵³ 根据中国人民银行公布的数据显示, 2011年, 小额贷款公司的总数量增长了64% (Zhang 2012)。

A9. 人人贷（P2P）借贷平台⁵⁴

P2P借贷平台能够将有盈余资金的个人与寻求贷款的个人联系在一起。虽然信贷居间人在中国已经存在了很长时间，但始于2010年的银行信贷紧缩环境才使得P2P平台业务得以起飞。一般认为，目前在市场上运作的P2P平台公司至少有30家，包括宜信、我开、51Give和拍拍贷等。客户数量和平均贷款规模的确切数据均无法获取，但普遍认为其客户的数量巨大且不断增长，贷款中的一部分属于小企业贷款或小额贷款。

P2P借贷平台的出现使得客户能够通过互联网连接起来：愿意将闲置资金出借的个人，以及有贷款需求的个人通过该平台自行配对。大多数P2P公司作为投资顾问公司或电子商务公司运作。公司收入一般来自交易服务费，由于中介架构简单，这笔费用也往往低至2%至4%。借款人向出借人支付利息，即使考虑到交易成本，出借人的回报率也可高达10%至12%，远高于大多数银行理财产品的回报率。

与传统的个人信用中介不同的是，中国P2P平台经纪人保证投资人的贷款将得到偿还。他们从收取的佣金中提取一部分作为风险准备金。一旦出现违约，便将按事前约定的金额赔付给投资者。

越来越多的P2P借贷平台企业开始不断扩大自己的业务，来吸引所谓的“线下”客户。他们向专门的信贷机构发放贷款，例如扶贫小额信贷机构，而扶贫小额信贷机构则负责选择和管理借款人及催收贷款。这实际上是国外P2P贷款最常见的模式：尽管出借人在网上能看到借款人的资料，但在现实中，他们的贷款则被贷给了专门的小额信贷机构，最终出借人收到的还款不一定来自其选择的借款人。

P2P贷款提供商将其业务基于这样的事实之上，即在单个借款人和出借人之间充当中介是一种合法行为。然而，P2P借贷平台并不在任何特定法规的覆盖范围，也不受金融当局的监管。2011年中国银监会发出通知，指出了P2P信贷所涉及的七个风险，并要求商业银行谨慎行事。但该通知并没有提及P2P平台如何降低这些风险以及可能采取何种监管措施来控制其增长。

⁵⁴ 本附录很大程度上借鉴了Shen（2011）的内容，并通过Lanhee Lee（2011）中的信息进行了交叉检查。

需要进一步研究的问题

P2P借贷平台企业不需要公布他们的账目，所以目前可获的资料非常少。

- 中国P2P平台企业的实际业务规模和业绩如何？

那些筛选借款人并保证还款的P2P平台本身承担了很大的责任。若它们陷入困境或破产（有一家机构最近发生了这样的情况），则不能兑现承诺。与将钱存入银行的人不同，平台上的投资者面临这样的困境时不能指望政府。

- 需要做什么来确保P2P平台的投资者得到足够的保护呢？

附录B: 生产性贷款的供应——一种乐观估计

金融普惠的一个重要衡量指标就是使用特定金融服务人口的比例。本附录将介绍获得中国拥有生产性贷款的中小企业和农户比例的乐观估计值方法。该计算基于第3章中所介绍的推断数据。

B1. 农户贷款

农户贷款比例的计算如表B1-1中所示。

表B1-1. 农户贷款数量的乐观估计

第一栏	第二栏	第三栏	第四栏	第五栏	第六栏
	第三章中列出的机构数量	第三章中列出的平均每个机构贷款笔数(千)	贷款笔数最小值(千) 第二栏×第三栏	中国的机构总数	贷款笔数最大值(千) 第五栏×第三栏
农村信用合作社 ^a	2,646	28	73,000	2,646	73,000
中国农业银行* ^a	1	5,800	5,800	1	5,800
中国邮政储蓄银行 ^a	1	1,310	1,310	1	1,310
新型农村金融机构 ^a	395	0.60	237	395	237
城市商业银行 ^a	1	226	226	159	35,934
总供给(最小值和最大值)			80,573		116,281
农户数量 ^b			200,000		200,000
贷款农户占比%			40%		58%

* 假设中国农业银行是唯一提供农户贷款的大型商业银行
数据来源: a 参见表4; b 国际统计局(2011a)

- 第2、3、4、5栏里的信息都是来源于第3章表4中五类提供农户贷款的机构。对于容易获得信息的机构类别(例如,农业银行、农村信用社、邮政储蓄银行和新型农村金融机构),表4提供了全面的数据。对于没有汇总数据的类别(例如城市商业银行),表4给出了市场领导者的数据,例如,城市商业银行的数据用的是哈尔滨银行的数据。
- 第6栏包含的数据是从第3章数据中推断出来的。它假定所有同类机构都提供与市场领导者数量相同的贷款时,有多少农户会获得贷款。举例来说,如果147个城市商业银行都如哈尔滨银行一样,有226,000农户贷款客户,那么加在一起会为超过3600万客户提供服务。由于第3章没有单独介绍的大多数机构都不是市场的领导者,所以1.19亿这个数字显然高估了农户贷款的数量。
- 表格底部部分反映了农户贷款的需求:农户贷款数量。供应量的乐观估计值占有所有农户总数的58%。

B2. 中小企业贷款

中小企业贷款的计算见表B2-1。

表B1-2. 中小企业贷款数量的乐观估计

第一栏	第二栏	第三栏	第四栏	第五栏	第六栏
	第三章中列出的机构数量	第三章中列出的平均每个机构贷款笔数(千)	贷款笔数最小值(千) 第二栏×第三栏	中国的机构总数	贷款笔数最大值(千) 第五栏×第三栏
大型商业银行 ^a	2	70	140	5	350
中国邮政储蓄银行 ^a	1	910	500	1	500
股份制商业银行 ^a	1	110	110	12	1,320
城市商业银行 ^a	1	30	30	147	4,410
新型农村金融机构 ^a	395	0.08	31	395	31
总供给(最小值和最大值)			811		6,611
注册的中小企业数量 ^b			45,000		45,000
获得贷款的注册中小企业占比%			2%		58%

数据来源: a 参见表7; b 国际统计局(2011a)

第2、3、4、5栏里的信息都是来源于第3章表7中5类提供中小企业贷款的机构。对于容易获得信息的类别(例如,新型农村金融机构),表7提供了全面的数据。对于没有汇总数据的类别(例如大型商业银行、股份制商业银行和城市商业银行),表7给出了市场领导者的数据,例如,城市商业银行的数据是包商银行的数据。

- 第6栏包含的数据是从第3章数据中推断出来的。它显示了在所有同类机构都提供与市场领导者数量相同的贷款时,有多少中小企业会获得贷款。举例来说,如果147个城市商业银行都如包商银行一样,有30,000客户,那么加在一起会为超过440万客户提供服务。由于第3章没有单独介绍的大多数机构都不是市场的领导者,所以660万这个数字显然高估了银行、农村信用社和小额贷款公司中小企业贷款的数量。
- 表格底部部分反映了中小企业贷款的需求:注册的中小企业的数量。供应量的乐观估计值占注册的中小企业总数的16%。

Bibliography

- ABC (Agricultural Bank of China). 2011a. "Corporate Social Responsibility Report 2010." Beijing: ABC. <http://www.abchina.com/en/about-us/csr-report/2010csr/default.htm>
- . 2011b. "ABC Actively Supports SMEs' Financing." Beijing: ABC News, 22 March. http://www.abchina.com/en/about-us/news/201103/t20110322_48946.htm
- Ayyagari, Meghana, Asli Demirgüç-Kunt, and Vojislav Maksimovic. 2010. "Formal versus Informal Finance: Evidence from China." Cary, Md.: Oxford University Press on behalf of the Society for Financial Studies. Advanced Access Publication, 6 May. http://www.rhsmith.umd.edu/cfp/pdfs_docs/misc/China.pdf
- Bank of China. 2011. "Bank of China Grants a Credit Line of RMB 1.4 Trillion to Support 36,000 SMEs." Beijing: Bank of China, 9 March. http://www.boc.cn/en/bocinfo/bil/201103/t20110309_1320172.html
- Borst, Nicholas. 2011. "China Shadow Banking Primer." China Economic Watch. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 1 November. <http://www.piie.com/blogs/china/?p=587>
- CAM (China Association of Microfinance). 2011. "Member Statistics." Personal communication.
- CBRC (China Banking Regulatory Commission). 2007-2010. "Annual Report 2006-2009." Beijing: CBRC. <http://www.cbrc.gov.cn/showannual.do>
- . 2010. "Chairman Liu Mingkang Emphasizes Transforming Developing Modes, and Adopting Differentiation and Specialization for Development at the National Forum on the Development of City Commercial Banks." Beijing: CBRC, 16 April. <http://www.cbrc.gov.cn/EngdocView.do?docID=2010041649DA916E9669B55BFF5C8C58247E3600>
- . 2011a. "The CBRC Held a Briefing on the Provision of Financial Services to Agriculture, Farmers, Rural Areas and SMEs." Beijing: CBRC. <http://www.cbrc.gov.cn/EngdocView.do?docID=201103249D28FE96F7625BACFF4697B82103E500>
- . 2011b. "Annual Report 2010." Beijing: CBRC. <http://www.cbrc.gov.cn/showannual.do>
- CDB (China Development Bank). 2011. "Annual Report 2010." Beijing: CDB. <http://www.cdb.com.cn/english/Column.asp?ColumnId=217>
- . 2012. "Micro and Small Lending Business." Beijing: China Development Bank. <http://www.cdb.com.cn/english/Column.asp?ColumnId=161>, accessed 3 January.
- CFPA (China Foundation for Poverty Alleviation). 2011. "China Foundation for Poverty Alleviation Microfinance Project." Beijing: CFPA. http://www.cfpamf.org.cn/fd_upimg/product/file/2011-12/201112121024941986.pdf
- CFPA Microfinance. 2010. "China Foundation for Poverty Alleviation Microfinance Annual Report 2010." Beijing: CFPA Microfinance. http://www.cfpamf.org.cn/fd_upimg/product/file/2011-7/2011171911521262272.pdf
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor). 2010. "CGAP, World Bank Group Survey Shows Financial Access Growing Despite Effects of Crisis." Press Release. Washington, D.C.: CGAP, 16 September. <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.14236/>
- . 2011. "Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance." White Paper Prepared by CGAP on Behalf of the G-20's Global Partnership for Financial Inclusion. Washington, D.C.: CGAP. <http://www.gpfi.org/sites/default/files/documents/CGAP.pdf>
- Chang Yafeng. 2009. "Agricultural Bank of China's Practice in Microfinance." Address to the *India China Financial Conference*. Beijing: Agricultural Bank of China, 10 November. <http://www.iba.org.in/china.asp>
- Chen Ying. 2011. "Development and Strategies of Postal Savings Bank of China." Presentation to World Savings Bank Institute. Beijing: Postal Savings Bank of China. <http://postfi.files.wordpress.com/2009/10/development-and-strategies-of-postal-savings-bank-of-chinal.pdf>
- China Briefing. 2011. "China Issues Classification Standards for SMEs." *China Briefing*, 7 July. <http://www.china-briefing.com/news/2011/07/07/china-issues-classification-standards-for-smes.html>
- China Knowledge. 2012. "China Banking System." Beijing: China Knowledge. <http://www.chinaknowledge.com/Business/CBGdetails.aspx?subchap=4&content=15>, accessed 12 April.
- China Merchants Bank. 2012. "About China Merchants Bank." Shenzhen: China Merchants Bank. <http://english.cmbchina.com/CMB+Info/aboutCMB/>, accessed 14 April.
- China Minsheng Banking Corp., Ltd. 2011. "2010 Annual Results Announcement." Beijing: CMBC, March. <http://www.cmbc.com.cn/2011/%E8%91%A3%E4%BA%8B%E4%BC%9A/%E4%B8%9A%E7%BB%A9%E5%8F%91%E5%B8%83PPT%E7%BC%8D%E8%8B%B1%E6%96%87.pdf>, consulted 7 January 2012
- China SME Online. 2004. "2003 Tentative Classification Standards on the Small and Medium-sized Enterprises (SMEs)." Beijing: SME Department of Ministry of Industry and Information Technology of the P.R.China, 23 June. <http://www.sme.gov.cn/web/assembly/action/browsePage.do?channelID=1085219651116&contentID=1087866077657>
- China Working Group on Inclusive Finance. 2011a. "The Development of Village and Township Banks in China." Policy Position Paper (unpublished). Geneva: World Microfinance Forum Geneva.
- . 2011b. "From Microcredit to Inclusive Finance." Concept Note (unpublished). Geneva: World Microfinance Forum Geneva.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Leora Klapper. 2012. "Measuring Financial Inclusion, the Global Findex Database." Policy Research Working Paper 6025. Washington, D.C.: World Bank, 1 April. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2012/04/19/000158349_20120419083611/Rendered/PDF/WPS6025.pdf
- Du Xiaoshan. 2008. "The Current Supply of Microfinance Services in China." Geneva Papers on Inclusiveness No. 1. China Academy of Social Sciences. Geneva: World Microfinance Forum Geneva, February. http://www.microfinanceforum.org/cm_data/ChinaCompendium-eVersion.pdf
- Giehler, Thorsten. 2012. "The Development of a Chinese Microfinance Industry." In Chun Chang and Loechel, Horst, *China's Changing Banking Industry*. Frankfurt: Frankfurt School Publishing Company.
- Girardin, Eric, and Xie Ping. 1997. "Urban Credit Cooperatives in China." Working Paper No. 125. Paris: OECD Development Centre. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/27/1919655.pdf>
- Harbin Bank. 2011. "Submission to Microfinance Information Exchange." Personal communication.
- He Guangwen, Du Xiaoshan, Bai Chengyu, and Li Zhanwu. 2009. "China Microfinance Industry Assessment Report." Beijing: CAM. <http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.9.36563/>
- IFC (International Finance Corporation). 2009. "The SME Banking Knowledge Guide." Washington, D.C.: IFC Advisory Services. [http://www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/AttachmentsByTitle/SMEBankingGuide2010-E.pdf/\\$FILE/SMEBankingGuide2010-E.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/AttachmentsByTitle/SMEBankingGuide2010-E.pdf/$FILE/SMEBankingGuide2010-E.pdf)
- . 2012. "Unleashing \$3 Trillion in Financing through Secured Transactions Reform in China: Findings from an Independent Evaluation." Washington, D.C.: IFC Development Impact Department and Access to Finance Advisory.
- ILO (International Labour Organisation). 2012. "National Medical Rural Cooperative Scheme." Global Extension of Social Security: News. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowNews.do?nid=6786>, accessed 7 February.
- IMF (International Monetary Fund). 2011. "People's Republic of China: Financial System Stability Assessment." IMF Country Report No. 11/321. Washington, D.C.: IMF Monetary and Capital Markets and Asia and Pacific Departments, November. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11321.pdf>
- Jiao Jiao and Liang Xinxin. 2010. "Overview of National Guidelines and Provincial Rules and Regulations Covering Inclusive Finance in China." China Papers on Inclusiveness No. 2. Beijing: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit and China Working Group on Inclusive Finance, December. http://www.microfinanceforum.org/cm_data/GIZ_regulation_study.pdf
- J.P. Morgan Asset Management. 2011. "Shining light on China's Shadow Banks." HongKong: J.P. Morgan, October. http://www.jpmorganam.com.hk/JFAsset/web/newsFile/IS_ChinaShadowBanking_Oct11.pdf
- KPMG. 2007. "China's City Commercial Banks—Opportunity Knocks?" Hong Kong: Financial Advisory Services China and Hong Kong.

- http://www.kpmg.com.cn/en/virtual_library/Financial_advisory_services/Chin_comm_bank/Opportunity_knocks.pdf
- Lanhee Lee, Jane. 2011. "Shadow Looms over China's Internet Lending Market." Suzhou: Reuters, 24 November. <http://www.reuters.com/article/2011/11/25/us-china-lending-idUSTRE7A003U20111125>
- Li, Maria. 2010. "China: A Survey of the Current Inclusive Financial System." Based on research conducted for a Master of Policy at Batten School of Leadership and Public Policy, University of West Virginia with the support and supervision of CGAP. Unpublished. June.
- Li Zhao and Xuchu Xu. 2011. "Credit Co-operatives: A Miracle Solution for Poverty Reduction in Rural China?" Paper submitted to the *2nd EURICSE Conference on Co-operative Finance and Sustainable Development*. Trento: European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises, June. http://www.euricse.eu/sites/euricse.eu/files/db_uploads/documents/1312208085_n1754.pdf
- Martin, Michael F. 2012. "China's Banking System—Issues for Congress." Washington, D.C.: Congressional Research Service. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42380.pdf>
- McKay, Claudia, and Mark Pickens. 2010. "Branchless Banking 2010: Who's Served? At What Price? What's Next?" Focus Note 66. Washington, D.C.: CGAP, September. http://www.cgap.org/gm/document-1.9.47614/FN66_Rev1.pdf
- MIX (Microfinance Information Exchange). "What is Microfinance?" Washington, D.C.: MIX. <http://www.themix.org/about/microfinance>, consulted 20 October 2011
- Monus, David. 2012. "Shadow Banking: the Chinese Edition." London, Ontario: The University of Ontario Economics Student Association, 13 March. <http://www.westernesa.com/2012/03/13/shadow-banking-the-chinese-edition/>
- Morgan Stanley. 2012. "Informal Lending—Low Risk to the Financial Sector; Limited Impact on the Real Economy." China MacroWise Asia Insight. Morgan Stanley Research Asia/Pacific, 11 January.
- NBSC (National Bureau of Statistics of the People's Republic of China). 2011a. "Communiqué of Statistics of People's Republic of China on Major Figures of the 2010 Population Census No. 1." Beijing: NBSC, 28 April. http://www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20110428_402722244.htm
- . 2011b. "Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2010 National Economic and Social Development" (sic). Beijing: NBSC, 28 February. http://www.stats.gov.cn/english/newsandcomingevents/t20110228_402705764.htm
- Office of the Leading Group of the State Council for the Second National Agricultural Census. 2008. "Communiqué on Major Data of the Second National Agricultural Census of China (No. 5)." Beijing: NBSC, 27 February. http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_en_detail.jsp?channelid=4920&record=12
- Office of the Leading Group of the State Council for the Second National Economic Census. 2009. "Communiqué on Major Data of the Second National Economic Census (No. 1)." Beijing: NBSC, 25 December. http://www.stats.gov.cn/was40/gjtjj_en_detail.jsp?channelid=4920&record=2
- Ong, Lynette H. 2012. "Prosper or Perish: Credit and Fiscal Systems in Rural China." Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- PBC (People's Bank of China). 2009. "Guideline on Enhancing the Rural Payment Service Environment." Official Document No. 224. Beijing: People's Bank of China, 17 July. http://www.pbc.gov.cn/publish/redianzhuanti/3759/2012/20120222145744071755725/20120222145744071755725_.html
- . 2011a. "Annual Report 2010". Beijing: PBOC. http://www.pbc.gov.cn/image_public/UserFiles/english/upload/File/Annual%20Report%202010.pdf
- . 2011b. "Circular on the Promotion of Rural Cash Withdrawal Service with Bank Cards." Official Document No. 177. Beijing: People's Bank of China, 11 July. 2011. http://www.pbc.gov.cn/publish/redianzhuanti/3759/2012/20120222150017571839395/20120222150017571839395_.html
- People's Daily. 2005. "Building Harmonious Society Crucial for China's Progress: Hu." *People's Daily*, 27 June. http://english.people.com.cn/200506/27/eng20050627_192495.html, consulted 29 March 2012
- Pistor, Katharina. 2009. "Banking Reform in the Chinese Mirror." Columbia Law and Economics Working Paper no. 354. New York: Columbia University School of Law, 10 August. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1446930
- Planet Finance. 2008. "China Country Overview." Based on Wu Xiaoling, "Develop Micro Credit and Open Rural Financial Market." Speech held in 2006. Paris: Planet Finance. <http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.31179/06.pdf>
- Shen Hu. 2011. "China's Brave New World of P2P credit—Online, Offline Lending Platforms Skirt Rules, Raising New Questions." Marketwatch, The Wall Street Journal. 18 September. http://articles.marketwatch.com/2011-09-18/industries/30790428_1_p2p-platforms-china-banking-regulatory-commission
- Situ, Peter. 2011. "Guarantee Funds for Inclusive Finance in China." China Papers on Inclusiveness No. 3. Geneva: World Microfinance Forum Geneva and China Working Group on Inclusive Finance. http://www.microfinanceforum.org/cm_data/WMFG-paper3_Guarantee_Funds.pdf
- Sun Tongquan. 2008. "The Policy and Legal Framework for Microfinance in China." Geneva Papers on Inclusiveness No. 2. China Academy of Social Sciences. Geneva: World Microfinance Forum Geneva, February. http://www.microfinanceforum.org/cm_data/ChinaCompendium-eVersion.pdf
- Tsai, Kellee. 2004. "Imperfect Substitutes: The Local Political Economy of Informal Finance and Microfinance in Rural China and India." *World Development* 32(9): pp. 1487–507. <http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.1.9479/imperfect%20substitutes.pdf>
- . 2006. "Testimony before the US–China Economic and Security Review Commission on China's Financial System." Baltimore, Md.: Johns Hopkins University, 22 August. http://www.uscc.gov/hearings/2006hearings/written_testimonies/06_08_22_23wrts/06_08_22_23_tsai_kellee_statement.pdf
- Wikipedia. 2012. "Bank of Taizhou." http://en.wikipedia.org/wiki/Bank_of_Taizhou, accessed 7 January.
- Wong, Christine. 2012. "The Fiscal Stimulus Program and Problems of Macroeconomic Management in China." Presentation at the Eighth OECD–Asian Senior Budget Officials Annual Meeting in Bangkok. Oxford: University of Oxford, 2–3 February.
- World Bank. 2011. "China Financial Sector Assessment." Washington, D.C.: World Bank, November. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/WB-Chinas-Financial-Sector-Assessment-Report.pdf>
- World Bank and Planet Finance. 2012. "Technical Assistance Case Study: Harbin Bank." Blog post. Beijing: Planet Finance. <http://worldbankandfinance.blogspot.fr/2010/07/technical-assistance-case-study-harbin.html>, consulted 8 June 2012.
- Xinhuanet. 2011. "China Raises Poverty Line by 80 pct to Benefit over 100 mln." Beijing: Xinhuanet, November. http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-11/29/c_131277041.htm
- Yuan Zhou. 2011. "Smallholder Mapping II—Trends in Demographics and Driving Forces." Based on "China's Second National Agriculture Census Data Compilation—Agriculture Volume." Beijing: China Statistics Press, January 2009. Basel: Syngenta Foundation for Sustainable Agriculture, June. http://www.syngentafoundation.org/__temp/Smallholder_mapping_II.pdf
- Yuk-Shing Cheng. 2009. "Reforms of the Agricultural Bank of China—Can Policy and Commercial Objectives be Reconciled?" *The Chinese Economy* 42 (5), September–October, pp. 79–97. <http://rdi.cass.cn/uploadfile/201129153810.pdf>
- Zhang Huanping. 2012. "Microcredit Lenders Boom in 2011." Caixin Online, 22 February. <http://english.caixin.com/2012-02-22/100359710.html>
- Zhang Xuechun, Xu Zhong, Shen Minggao, and Cheng Enjiang. 2010. "Rural Finance in Poverty-stricken Areas in the People's Republic of China—Balancing Government and Market." Mandaluyong City: Asian Development Bank. <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2010/rural-finance-prc.pdf>

中国普惠金融工作组出版物

中国普惠金融论文1

小额信贷批发基金——中国案例
Christian Buchmann
世界微型金融日内瓦论坛/苏黎世
大学微型金融中心，2010年11月

中国普惠金融论文2

中国普惠金融的国家指南与地方法规
焦皎和梁欣馨
德国技术合作公司，2010年12月

中国普惠金融论文3

中国普惠金融的担保基金
Peter Situ
世界微型金融日内瓦论坛，
2011年4月

中国普惠金融论文4

2010年印度微型金融危机——值得中国借鉴的经验教训
Pete Sparreboom
世界微型金融日内瓦论坛，
2011年4月

中国普惠金融论文5

中国村镇银行发展研究
中国银行业协会，
2011年10月

中国普惠金融论文6

国际最佳实践背景下的中国普惠金融监管框架
Nikolaus Delius
苏黎世大学银行与金融系
微型金融中心，
2012年6月



