

# 金融消费者权益保护与普惠金融

主讲人：彭建刚教授

湖南大学金融与统计学院  
湖南大学金融管理研究中心  
2019年4月9日



# 一、金融消费权益保护环境评估的 必要性及建设的基本思路



# 1 背景及国际主流做法



# 1.1 对金融消费权益保护的国际关注

2008年美国次贷危机最终引发国际金融危机。

自2008年3月起，短短半年时间，美国五大投资银行倒闭了3家。贝尔斯登因濒临破产被摩根大通收购，美林证券被美国银行收购，拥有158年历史的雷曼兄弟公司宣布破产保护。

这场危机迅速波及到发达国家和发展中国家，引发了世界经济的动荡，也让金融消费者付出了巨大的代价。





## 1.1 对金融消费权益保护的国际关注

- ◆ 随着美联储的多次加息，房地产市场降温，次贷危机爆发，标的资产的现金流断裂，投资基金所出售的次贷资产证券化产品的风险集中爆发。
- ◆ 金融衍生品消费者蒙受巨大的损失。例如，2008年前9个月英国**720**万个私人养老基金账户**平均损失两万英镑**，许多人损失了毕生养老储蓄的**五分之一以上**。
- ◆ 痛定思痛，全球反思金融危机！



# 1.1 对金融消费权益保护的国际关注

- ◆ 2009年6月，美国政府白皮书：《金融监管改革——新基础：重建金融监管》：
  - ① 金融危机体现出以前的监管体制在金融消费者保护方面的严重不足。
  - ② 游离于监管规则之外的按揭公司和其他金融机构，利用监管缺失的情况，将定价极其复杂、风险难以管控的按揭产品和其他与投资者财务状况不相适应的金融产品出售给消费者。
  - ③ 金融消费者权益没有得到应有的关注和保护，导致不公平和欺骗性行为得以没有任何干扰地滋生和传播，几乎拖垮整个金融体系。



## 1.2 金融消费权益保护的国际主流做法

- ◆ 美国2010年颁布《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》，把投资者保护作为重要内容来规定：

建立一个独立的、以保护金融领域消费者为专一目标的联邦监管机构——金融消费者保护局。

主要职能包括：(1) 向消费者提供及时有效信息；(2) 使消费者免受不公平、欺骗、歧视等遭遇；(3) 对过时、过于繁琐、不必要的规定定期处理；(4) 对促进金融交易公平竞争提供法律支持；(5) 提高金融市场产品和服务运作的透明度和效率，加强金融服务可及性和创新。



## 1.2 金融消费权益保护的国际主流做法

世界银行2012年发布报告《金融消费者保护的良好经验》。

金融消费保护的目的是确保消费者：

- (1) 获得使他们作出知情选择的信息
- (2) 免予不公平或欺诈性行为误导
- (3) 获取争端解决机制的途径



## 2 我国金融消费权益保护的 现状与问题



## 2.1 金融消费权益保护工作的新格局

- ◆ 2012年全国金融工作会议提出：“把金融消费者权益保护放在更加突出位置，加强制度和组织机构建设，加强金融消费者教育”。
- ◆ 2012年12月人民银行金融消费权益保护局成立。
- ◆ 在这之前，银监会的消费者权益保护局、保监会的消费者权益保护局、证监会的投资者保护局相继成立。



## 2.2 存在的问题

- ◆ 我国的金融业发展迅速，金融相关比例已达到相当高的水平。2011年达到1.8，超过了一些发达国家的水平。
- ◆ 在不断满足金融消费多样化需求的同时，出现了许多侵害金融消费权益的问题和事件，有可能破坏金融稳定，引致系统性风险，应当引起高度关注。举两个典型事例分析。

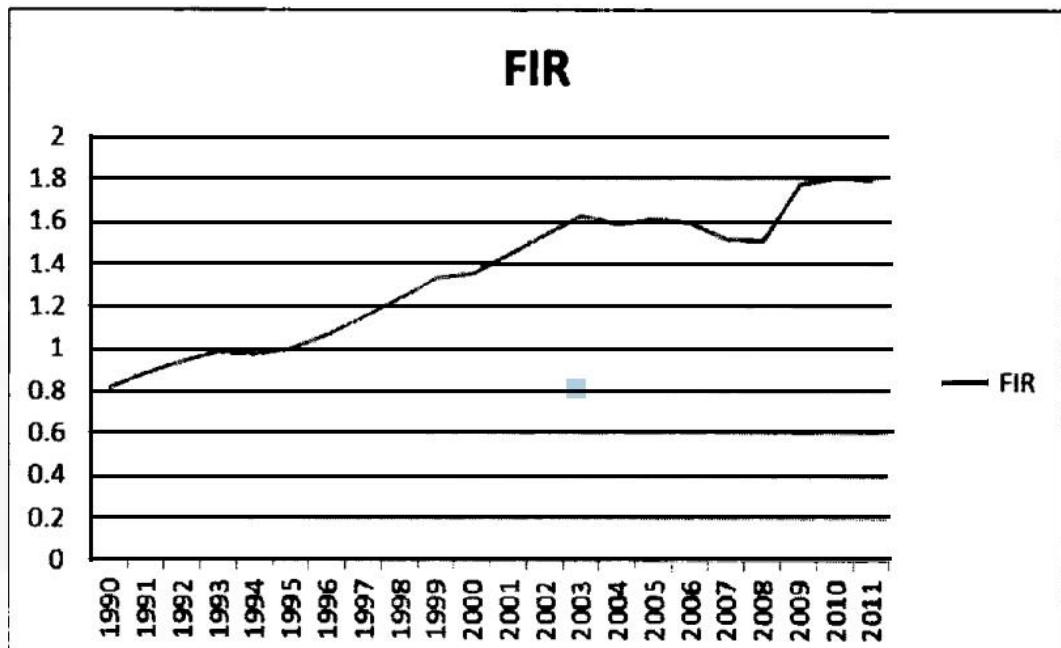


图1 我国1990～2011年金融相关比率变化趋势图



## 2.2 存在的问题

### (一) 场外配资引发股市暴涨暴跌

2014.11

- A股开始出现上扬势头，一些机构运用违规的场外配资高杠杆工具助推股市快速上涨，从中牟利。

2015.2.9-  
2015.6.12

- 沪指从3095.12点上升至5166.35点，仅仅用了四个月的时间，沪指涨了2071.23点，涨幅高达40.1%。场外配资规模约2万亿，接近融资融券规模；配资杠杆有的高达1:10。

2015.6.12-  
2015.8.26

- 沪指收盘价从5166.35点跌至2927.29点，仅仅用了两个多月的时间，跌了2239.06点，跌幅高达43.3%。



## 2.2 存在的问题

- 众多投资者携带资金蜂拥入市，大部分投资人对场外配资不知情或不够知情，将主要由场外配资引发的股市上涨误以为是源于实体经济好转和上市公司经营业绩良好引起的。
- 存在着操纵股价和过度投机的行为，市场是缺乏理性的。
- 一旦股市发生反向异动，潜在的巨大风险就很快释放出来。在股市下跌时，场外配资公司进行强行平仓，加速股市下挫，严重损害了广大中小投资者的利益。
- 从6月12日到9月18日，沪深总市值从71.25万亿元跌至41.91万亿元，跌了29.34万亿元。按截至9月11日的期末持仓人数5146.31万计算，股民人均亏损57.01万元。



## 2.2 存在的问题

场外配资是不合规的，处于监管之外，广大中小投资者不能获取其投入时机和投入规模的相关信息，从而使其投资者权益遭到侵犯，在投资过程中遭受巨额损失。

若不是国家金融管理机构及时采取措施救市，这一次的股市风险爆发就很可能传递至银行业、保险业，传递至实体经济，进而引发系统性风险。



## 2.2 存在的问题

### （二）博沣事件

2012年起

- 湖南博沣资产管理有限公司在长沙通过两家商业银行30多家网点推销信托理财产品，承诺保本保息和专款专户，利用银行工作人员进行柜台交易，以6.5%至7.8%的年收益率，吸引了大量投资者的数亿元购买。

2014年12月10日

- 博沣公司突然关门，负责人处于失联状态，近几百人的一个多亿的资金不能按时兑付，众多投资者前往银行网点索赔，堵住网点大门使其陷入瘫痪状态。



## 2.2 存在的问题

- 银行网点没有让理财产品购买者充分了解该产品的信息，且存在利用银行信誉误导消费者的行为，导致金融消费者遭遇损失，且相关银行也处于被动境地。



## 2.2 存在的问题

- 由于该事件涉及到的银行网点较多，一定程度上影响了银行机构在人们心目中的形象。
- 一些投资者采取过激的行动，又进一步扰乱了金融秩序，影响了金融机构的正常运营。如果这类事件在一个地区频发，就很有可能造成区域系统性风险。



## 2.2 存在的问题

### （三）金融消费权益保护环境评估的必要性

- 金融体系存在合成谬误问题，对单个主体来说是合理的某种经营行为，但如果成为所有主体的一致行动，则有可能破坏整个金融体系的稳定。
- 从行为金融理论来看，金融消费者中的“羊群行为”和“蝴蝶效应”会加剧金融市场的非理性波动。



## 2.2 存在的问题

### （三）金融消费权益保护环境评估的必要性

- 信息不对称是金融市场脆弱性的主要来源，处于信息弱势地位的金融消费者面对市场的不确定性往往具有一种从众心理。
- 投资者之间这种相互传递并且彼此强化的行为，容易产生金融泡沫和合成谬误，加剧金融市场的非理性波动，影响金融体系的稳定。



## 2.2 存在的问题

### （三）金融消费权益保护环境评估的必要性

- 忽视对金融消费权益的保护将会严重损害金融机构赖以发展的公众基础和公众的信心，危及整个金融体系，爆发系统性风险。
- 金融消费是在一定的金融交易平台、金融管理体制与法制、社会相关条件下发生的，这些构成金融消费权益的环境，可包括金融消费交易流程、金融消费权益保护工作机制、金融消费权益保护法律基础、金融消费可及性等方面。
- 环境的好坏，直接影响到金融消费权益的保障程度。做好金融消费权益保护环境的评估工作，是确保金融机构的公信力、防范系统性风险的重要措施。



### 3 金融消费者权益保护纳入宏观 审慎管理框架



## 3.1 消费权益保护与宏观审慎的关系

- ◆ 以个案形式出现的金融消费权益保护问题看似相互独立，但是由于金融体系存在合成谬误问题，并且金融消费者数量多，合力强，一旦发生的重大利益问题波及范围广且没能得到妥善处理，就可能会引发区域系统性风险乃至影响整个金融体系稳定。
- ◆ 宏观审慎管理以防范系统性风险为目标。金融消费权益保护工作与金融业宏观审慎管理目标一致。



### 3.1 消费权益保护与宏观审慎的关系

- ◆ 现有的宏观审慎管理制度和方法偏重于金融业的状态监管，是监管机构对某一时点各金融机构的状态进行的监督管理。缺乏过程监管和行为监管是现有宏观审慎管理制度的不足之处。
- ◆ 金融消费权益保护工作涉及过程监管和行为监管，将其纳入宏观审慎管理框架有利于这一审慎制度的完善，有利于防范系统性风险。



## 3.2 基于宏观审慎的金融消费权益保护

- ◆ 宏观审慎管理强调整体性监管，强调合成谬误的解决。在现有“一行三会”的格局下，银监会、保监会和证监会的视野和监管权力有局限性，人民银行也未能充分发挥其综合协调作用。这个问题存在于金融消费权益保护工作当中。



## 3.2 基于宏观审慎的金融消费权益保护

《中国人民银行法》第三十三条、三十四条、三十五条分别规定：

- “中国人民银行根据执行货币政策和维护金融稳定的需要，可建议银行业监督管理机构对银行业金融机构进行检查监督。”
- “当银行业金融机构出现支付困难，可能引发金融风险时，为了维护金融稳定，中国人民银行经国务院批准，有权对银行业金融机构进行检查监督。”
- “中国人民银行根据履行职责的需要，有权要求银行业金融机构报送必要的资产负债表、利润表以及其他财务会计、统计报表和资料。”



## 3.2 基于宏观审慎的金融消费权益保护

- 现有的《中国人民银行法》没有给央行赋予足够的职能和宏观审慎监管手段以防范系统性风险。应当作出适当修改。
- 金融消费权益保护和金融生态建设是防范系统性风险的重要工作内容。



## 3.2 基于宏观审慎的金融消费权益保护

- ◆ 中国人民银行作为中央银行，承担金融业宏观审慎管理的主导和协调责任。
- ◆ 应当重视并发挥中国人民银行在金融消费权益保护工作中的综合协调作用。
- ◆ 将中国人民银行主导的金融消费权益保护环境评估和建设作为宏观审慎管理的重要内容。



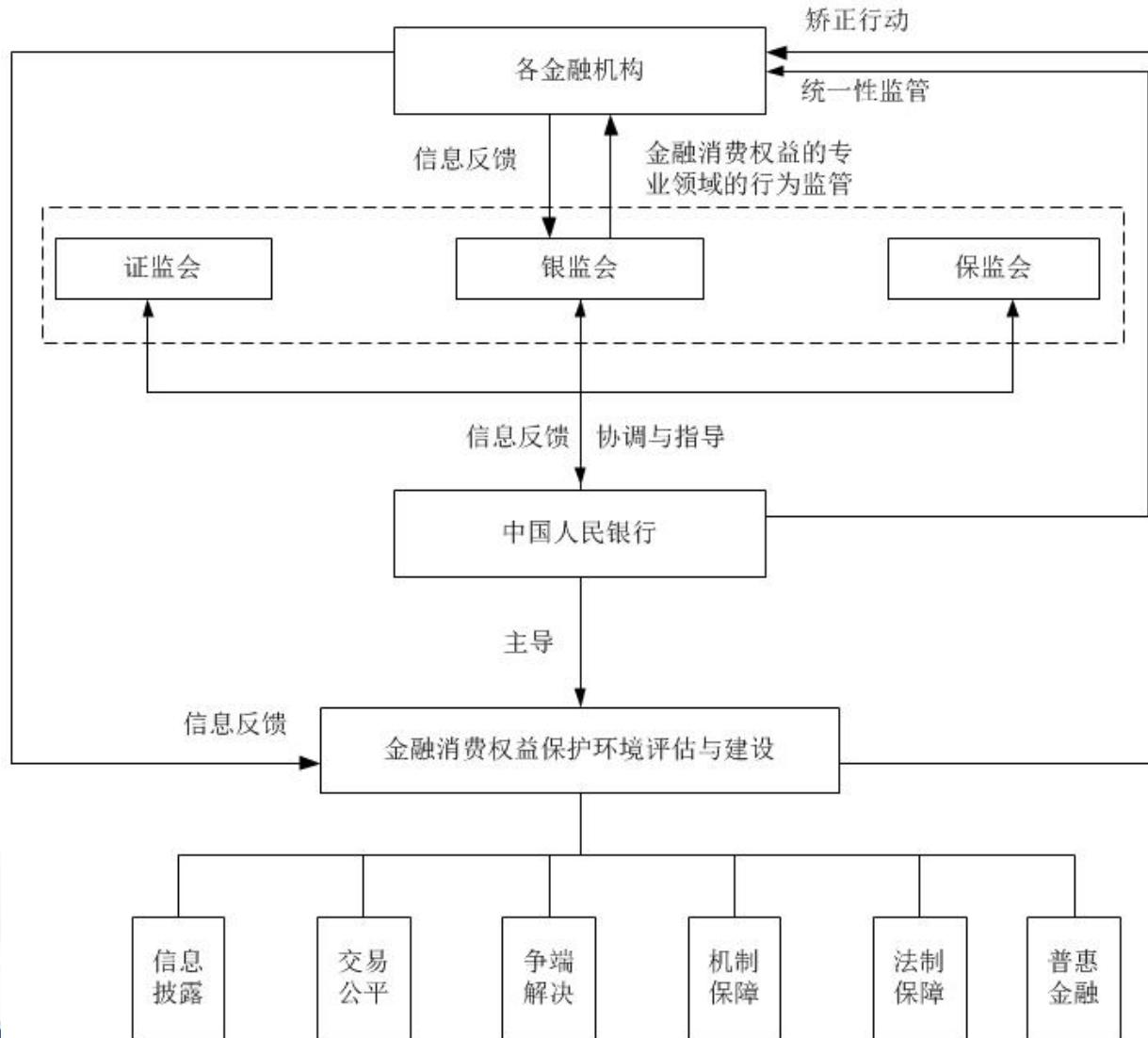
## 3.2 基于宏观审慎的金融消费权益保护

- ◆ 金融消费权益保护：银监会、证监会和保监会主要从事专业化的行为监管，确保各项金融交易的公平公正和信息畅通，确保各项金融交易的合规性。
- ◆ 中国人民银行：从维护金融业整体稳定和系统性风险防范角度出发，建立统一的金融消费权益保护制度和信息共享制度，分区域、分阶段实施金融消费权益保护环境的评估与建设。

协调各有关部门的金融消费权益保护工作，特别是交叉业务和综合化业务的金融消费权益保护工作，实现专业化监管与统一监管相结合。



# 金融消费权益保护评估与建设机制框架



# 4 金融消费权益保护环境评估的基本思路



## 4.1 利用评估手段推进环境的建设

- 金融消费权益保护评估工作立足于行为监管和整体性监管，通过对信息披露、交易公平、争端解决等方面进行评价与估量，分析金融消费权益保护的实际运行情况，抑制高风险活动，保障金融市场的公平正义，维护金融消费者的权益。
- 通过金融消费权益保护的评估，可以发现问题，降低试错成本，以评促建，创造一个优良的金融消费权益保护环境。



## 4.1 利用评估手段推进环境的建设

### （一）评估是披露信息的有效途径

- 金融消费权益保护环境评估是一种动态监管。紧跟市场变化，根据评估结果向消费者提供在金融交易中理应了解的金融动态信息。
- 披露金融机构在产品交易、售后服务和管理体制上的现实状况和相关信息。



## 4.1 利用评估手段推进环境的建设

### （二）评估是优化环境的有力手段

- 便于监管部门把握金融市场的发展形势，解决金融消费市场存在的问题，为促进金融消费市场各经营主体的行为优化提供依据。
- 通过暴露交易中的瑕疵引导消费者进行合理的金融消费决策，通过客户的理性选择进一步促进公平的金融消费环境形成。



## 4.1 利用评估手段推进环境的建设

### （三）评估能改善消费者认知偏差

鉴于许多消费者缺乏基本金融知识，常常盲从金融机构的消费诱导。国家的金融管理机构可以利用评估过程和结果，并利用宣传教育工具提高消费者的认知程度和行为偏好，减少和避免消费者的损失。



## 4.1 利用评估手段推进环境的建设

### （四）评估能规范机构经营行为

金融机构在产品定价、交易操作和风险识别等方面具有明显的信息优势。评估过程的信息收集、公开发布和后续的问题纠正措施能有效降低交易双方的信息不对称，规范金融机构的经营行为。



## 4.1 利用评估手段推进环境建设

### （五）突出环境建设的重点

金融消费权益保护环境的评估与建设是一项长期工作，不能一蹴而就。借鉴国际经验并根据中国的国情，认为以下六个方面应当是今后一段时期我国金融消费权益保护评估和建设工作的重点：

第一、信息披露；第二、交易公平；第三、争端解决；

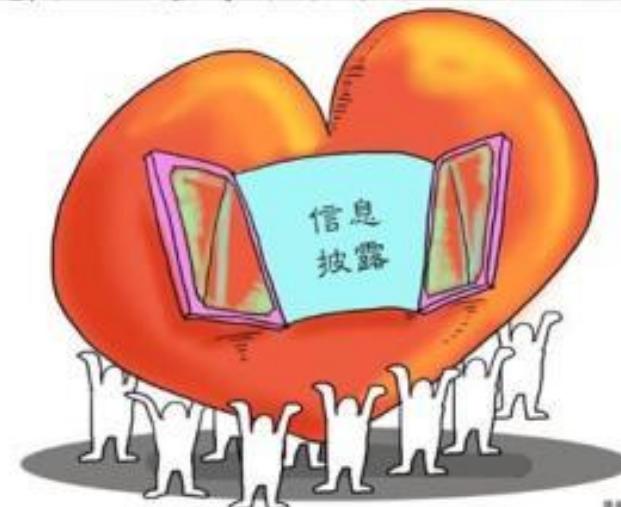
第四、法制保障；第五、普惠金融；第六、机制保障



## 4.1 利用评估手段推进环境建设

### 信息披露

- 目前，金融市场上的信息大多数依靠金融机构自觉披露。
- 金融消费者对交易对象、交易程序、售后服务、投诉渠道等依法享有知情权。因此，通过信息披露指标检查金融机构的经营规范性，减少由于信息不对称给消费者带来的权益损害。



## 4.1 利用评估手段推进环境建设

### 交易公平

- 金融机构在与消费者进行买卖交易的过程中，往往会利用复杂化的金融产品和工具，通过金融机构的交易合同中的隐含条款、不明收费等方式侵害消费者的合法权利，导致金融消费者承担的风险被放大。
- 评估该类指标，有助于保证消费者获得质量保障、价格合理、计量正确的公平交易条件，有助于保证消费者有权拒绝经营者的强制交易行为。



## 4.1 利用评估手段推进环境建设

### 争端解决

- 金融机构应当有受理消费者投诉的途径以及明确的投诉解决程序。在争端解决中，能够便捷地反应金融消费者的诉求，并有效处理金融纠纷。
- 争端解决包括投诉处理、调解机制和追索赔偿三个层次。



## 4.1 利用评估手段推进环境的建设

### 机制保障

- 金融消费权益保护机制是金融机构开展金融消费权益保护工作的基础条件。应充分利用社会主义制度为人民服务的优越性，建立有中国特色的金融消费权益保护的工作机制。
- 机制保障包括组织机构、制度设立、金融教育三个层次。



## 4.1 利用评估手段推进环境的建设

### 法制保障

- 法制保障是金融消费权益保护工作的有力支撑和基础保障，是依法治国方略的重要体现。
- 法制保障包括司法和金融监管。司法是金融消费权益保护的最后手段，是维护金融消费权益的法律强制手段。



## 4.1 利用评估手段推进环境的建设

### 普惠金融

- 普惠金融反映了金融机构提供的可供金融消费者选择的产品和服务给客户带来的可及性。
- 该类指标体现了金融机构提供服务的广度和深度。可体现我们这一发展中大国消除二元经济结构和二元金融结构的决心及金融手段。
- 通过评估督促金融机构不断拓展服务渠道，完善产品体系，让更多的消费者参与金融活动，享受便利，使金融消费权益得到充分保障。
- 普惠金融包括覆盖性、便利性、满意性和消费基础四个层面。



## 4.2 通过科学方法落实评估工作

- 评估结果的可靠性取决于数据的真实性和评估方法的科学性。在评估的起步阶段，仅仅依靠金融机构和当地管理部门提供数据是远远不够的。需要采用由浅入深，调查核实，相互印证，随机抽样等方法保证评估的质量，推进评估工作的完善。

构建合理的  
评估指标体  
系

收集评估所  
需的统计数  
据

运用统计方  
法分析数据  
得出结果



## 4.3 实施年度评估以逐步实现阶段性目标

- 金融消费权益保护环境评估工作不是一个静态的过程，而是一个持续的、连贯的、不断变化的动态过程。
- 金融消费权益保护环境评估工作不是一蹴而就的，需要不断完善。由于经济环境和金融消费环境的复杂性、多变性，其目标需要分阶段实现。



## 4.3 实施年度评估以逐步实现阶段性目标

### （一）建立激励约束机制

- 良好的金融消费环境的构建需要建立明确的激励约束机制来规范与引导。
- 根据金融消费权益保护环境评估结果进行相应的等级划分，对于评估得分良好的省市、市州、县域以及各金融机构给予相应的激励，树立标杆性和标准化消费行为模式。对于金融消费权益保护指标落实得不好或者不达标的地方和金融机构要采取相应的限制和惩罚措施。



## 4.3 实施年度评估以逐步实现阶段性目标

### （二）完善法制保障措施

- 制定《金融消费者权益保护法》和修订《中国人民银行法》、《中国银行业监督管理法》等相关法律。
- 突出金融消费者合法权益保护的立法价值取向，增加对金融服务关系与金融消费者权益保护的相关规定，从法制上强化金融机构对消费者的告知、信息披露等义务。
- 从法治层面上，对金融机构内部建立金融消费权益保护工作机制提出要求和工作标准。



## 4.3 实施年度评估以逐步实现阶段性目标

### （三）强化金融消费维权意识

- 金融消费者教育是金融消费权益保护的重要一环，借助媒体力量和教育机构，多渠道、多角度向金融消费者普及金融相关的法律知识。
- 针对不同的消费者开展差异化的宣传策略，着重加强落后地区金融消费权益保护知识宣传，引导并培育广大金融消费者形成金融风险的防范意识和自身合法权益的保护意识。



## 二、基于分工理念的开发性普惠金融： 功能定位与风险防控



# 1 研究背景



# 1.1 对经济发展矛盾和普惠金融的高度关注

- ◆ 2017年10月，党的十九大报告指出社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。
- ◆ 2018年1月，《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》进一步提出，发展不平衡不充分的问题在乡村最为突出。
- ◆ 乡村振兴和农业供给侧结构性改革离不开金融的支持，特别是普惠金融的支持。中央已经明确，普惠金融重点放在农村。



## 1.2 普惠对象的资金需求不足

- ◆ 乡村在原有的生产方式和生产规模条件下，普惠金融对象对信贷资金的需求不足，农户一般不需要从外部获取资金维持自己原有水平和规模的生产。
- ◆ 当前普惠金融实践仍主要停留在金融服务的可及性层面，与生产联系不够紧密，对提升劳动生产率、促进欠发达地区特别是农村地区生产转型升级重视不足。



## 1.3 农村经济的转型升级方向

- ◆2018年1月，中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》乡村振兴的前提是**摆脱贫困**，激发贫困人口的**内生动力**；重点是**产业兴旺**，**延长产业链、提升价值链、完善利益链**。
- ◆2017年，中央一号文件《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》提出要**壮大新产业新业态**，**拓展农业产业链价值链**。这一指导思想为中国农村经济通过分工协作实现转型升级**指明了方向**。



## 1.4 开发性普惠金融的提出

为解决经济发展不平衡不充分的问题，需要采用将社会弱势群体的生产与现代化产业有机地联系为一整体的分工模式。普惠金融应当成为推行这一分工模式的有效手段，为解决这一重大问题提供金融服务。



普惠金融的可持续性发展问题需要高度重视，较高的服务成本与较低的资金使用效率不利于普惠金融业务的拓展和金融稳定的维护。



为了找到造血式与商业可持续性相统一的普惠金融模式，本课题组提出了基于分工协作的开发性普惠金融观点。



## 1.4 开发性普惠金融的提出

开发性普惠金融仍然属于普惠金融的范畴，不是单纯地对产业开发提供金融支持，即不是国家开发银行通常开展的开发性金融业务，而是为弱势群体和落后产业转变其生产方式提供对应的金融支持。这种金融支持重视引导和扶持产业链的分工协作，重视落后产业与现代化产业的有机对接。



## 2 文献综述和理论基点



## 2.1 分工促进经济增长

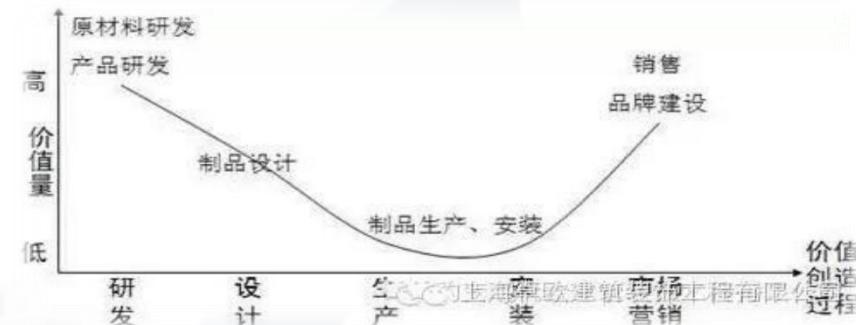
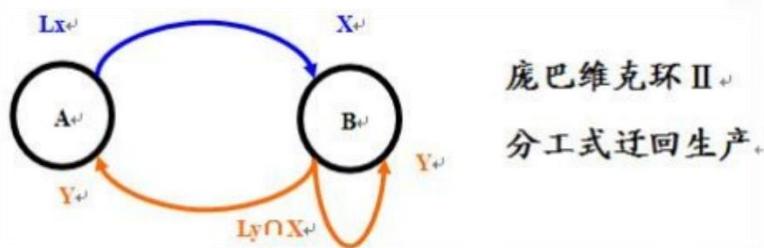
- ◆ 人类发展史中，每一次分工形式的变化，都带来了经济发展的质变。

在亚当·斯密（1776）的理论体系中，分工占据核心地位。他认为，增加一国土地和劳动的年产物价值，只有两个方法，一为增加生产性劳动者的数目，一为增进受雇劳动者的生产力；在一个政治修明的社会里，各行业因分工造成的产量大增可以实现普及到最下层人民的普遍富裕。



## 2.1 分工促进经济增长

庞巴维克（1889）提出了迂回生产论，生产过程的延长会引起增产，迂回的方式能比直接的方式得到更大的成果。迂回生产论点为分工及其效率提供了一种理论上的解释。



杨格（1928）研究报酬递增与经济进步时，认为产业间劳动分工是报酬递增的媒介，产业的不断分工和专业化是实现报酬递增过程的一个基本组成部分。经济进步的可能性存在于整体的产业经营、迂回经济与市场规模中

。



## 2.1 分工促进经济增长

### ◆ 关于劳动分工如何带来生产上经济效率的提高



马克思 (1867) 认为，以分工为基础的合作与一切大规模的生产相联系；当多数劳动者同时在同种劳动上互相协助时劳动者能在各个阶段中更为迅速地通过。



## 2.1 分工促进经济增长

- ◆ 马歇尔（1890）结合工业组织进行了研究，指出生产者获得分工所造成的生产上的经济来自于两个方面，一是专门机械或专门技能的效率，另一个是应当有足够的工作使得专门机械或技能得到充分的利用。
- ◆ 他进而指出，生产规模扩大带来的经济分为外部经济和内部经济两类，而这种外部经济往往能因许多性质相似的小型企业集中在特定的地方——即通常所说的工业地区分布——而获得。他所说的外部经济是一种特定的分工形式。



## 2.2 农业劳动分工与规模农业的发展

- ◆ 关于农业劳动分工，从经济学经典文献和近期的党中央文献可得到启示。
- ◆ 亚当·斯密和马歇尔分别分析了农业生产力增进缓慢的原因。
- ◆ 亚当·斯密（1776）认为农业劳动生产力增进，总跟不上制造业劳动生产力增进程度的主要原因，是农业难以实施完全的分工制度。
- ◆ 马歇尔（1890）讨论外部经济时，指出从事农业等一些行业经营的人不会因扩大生产规模而获得明显的经济性，因此，其经营往往许多年保持大约相同的规模。马歇尔解释了农业等一些行业保持生产规模不变的原因。



## 2.2 农业劳动分工与规模农业的发展

- ◆ 随着信息化进程和农业机械化装备逐步进入当代中国农村，农业生产通过劳动分工和规模扩张促进生产效率提高就会具备相当的物质基础。
- ◆ 习近平总书记最近考察黑龙江建三江大兴农场，我们从媒体上所看到的当地农民驾驶收割机在万亩良田作业的现实报道就是农业分工和规模生产的一种景象。
- ◆ 2017年中央一号文件《中共中央、国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》提出要壮大新产业新业态，拓展农业产业链价值链。这一指导思想为中国农村经济通过分工协作实现转型升级指明了方向。

## 2.3 金融影响劳动分工

- ◆ 亚当·斯密提出了金融影响劳动分工的思想。他认为分工起因于交换能力，分工的程度，因此总要受交换能力大小的限制，换言之，要受市场广狭的限制。市场要是过小，那就不能鼓励人们终生专务一业。货币成为一切文明国商业上的通用媒介，通过这媒介，一切货物都能相互交换。按照亚当·斯密的观点，货币促进了劳动分工。



- ◆ 斯瓦里德等（2005）将金融发展水平视为要素禀赋，以OECD国家为样本作实证分析，认为金融发展对一国专业分工模式的影响超过了物质资本和人力资本。



## 2.3 金融影响劳动分工

2013年，国务院发布的《关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见》明确指出金融运行总体是稳健的，但资金分布不合理问题仍然存在，与经济结构调整和转型升级的要求不相适应；并提出，应当更好地发挥金融对经济结构调整和转型升级的支持作用，优化社会融资结构，持续加强对重点领域和薄弱环节的金融支持，切实防范化解金融风险。



### 3 开发性普惠金融的功能定位



### 3.1 普及性普惠金融的缺陷



普及性普惠金融强调重点关注社会弱势群体的金融服务，强调大众享有金融服务的机会与权利，强调金融服务在地理上和手段上的可及性，其正确导向性是毋庸置疑的。

普及性普惠金融在实践中出现的问题在于：在强调为社会弱势群体提供金融服务的同时，表现出较强的输血式和消费性特征，有可能获得信贷资金支持的弱势群体难以找到合适的生产发展用途，不能从根源上摆脱困境，也不利于普惠金融服务的商业可持续。



## 3.2 开发性普惠金融的功能定位

开发性普惠金融应当继承坚持服务于社会弱势群体（包括贫困人口和小微企业）这一根本导向。当前，国家所确定的普惠金融服务对象也就是开发性普惠金融的服务对象，不能改变。

基于劳动分工和资金的供血理念，开发性普惠金融强调为欠发达地区、欠发达产业特别是农村经济的转型升级提供金融支持，强调将社会弱势群体的生产与现代化产业有机地联系为一整体。



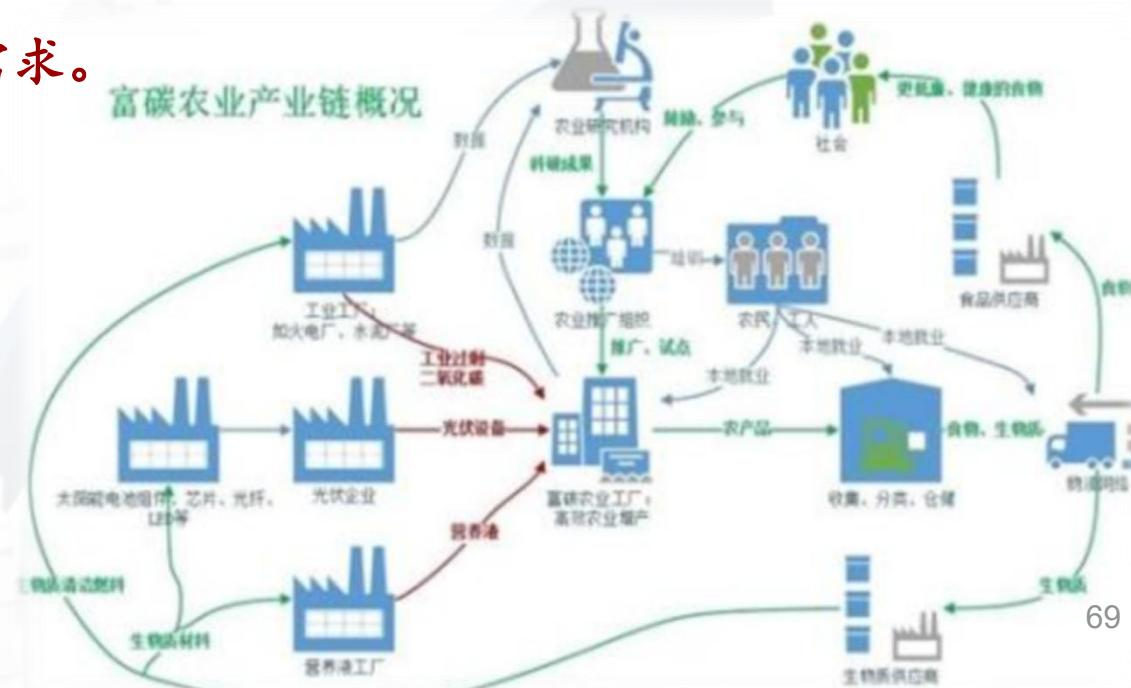
## 3.2 开发性普惠金融的功能定位

开发性普惠金融是普及性普惠金融的深化与发展。不同于普及性普惠金融单一的供血式支持，开发性普惠金融支持弱势群体转变生产方式，进入一种新型的生产集体，实行分工协作，并与行业的龙头企业以及营销网络构成供应链，形成规模化生产，以利于提高生产效率和产品质量，从而大幅度地提高弱势群体的个人收入。



## 3.2 开发性普惠金融的功能定位

作为“授人以渔”的一种时代诠释，开发性普惠金融将工作重点放在弱势群体进入良性循环发展的金融通道上。与普及性普惠金融相比，提供开发性普惠金融服务的机构不仅仅应重点关注普惠对象接触和使用金融要素的机会，还应关注产业链上与普惠对象分工协作的其他经济主体的金融需求。



## 3.2 开发性普惠金融的功能定位

在推行开发性普惠金融业务时，需要将涉农信贷、中小微信贷以及政策性信贷等金融产品整合在一起，对普惠金融服务对象及其产业链上的其他经济主体进行系统性融资。

对农业产业链而言，开发性普惠金融业务重点在于产业链上游农户和小微企业的融资，其他的三农金融业务重点在于龙头企业等大中型经济主体的融资，多种融资协调配合，促进农业产业兴旺。



## 3.2 开发性普惠金融的功能定位

- 开发性普惠金融支持优质产品生产及其产业化合作，通过新型集体化生产、技术进步与专业化分工合作，支持农村等欠发达地区的经济发展。
- 基于普惠金融重点在农村的战略导向，在开发性普惠金融框架下，金融机构支持广大农户融入到当地农业产业链中，促使产业链的物流、信息流和资金流协调整合，将农村传统分散的种植养殖与现代化农产品加工及销售有机地联系为一整体。



## 3.2 开发性普惠金融的功能定位

由于开发性普惠金融在运行中能够增强普惠对象及相关产业链的核心竞争力，稳定其收入预期，将提高金融机构防范金融风险的能力和经营的可持续性。



### 3.3 开发性普惠金融的“5+1”界定法

# 5

## 核心要素

依据开发性普惠金融的功能定位提炼的五个核心要素，分别为权利平等、价格合理、可持续性、分工协作、能力建设。

开发性普惠金融的特定服务客体则是因自身禀赋和外在环境而通常遭受金融排斥的小微企业与低收入群体。

# 1

## 特定服务客体



# 4 开发性普惠金融的比较优势



## 4.1 促进欠发达地区产业兴旺

### （一）以新型集体生产和产业链建设带动产业发展

开发性普惠金融的功能定位决定其最突出的比较优势就在于能够带动欠发达地区的产业发展，让农村和欠发达地区拥有内生的发展动能。开发性普惠金融能通过金融要素的供给，支持现代化集体生产，增进农户生产经营的组织化与规模化，促使农户等草根性农业生产主体进入先进生产方式和分工协作的发展轨道中。



## 4.1 促进欠发达地区产业兴旺

### （二）促进生产要素向欠发达地区流动

开发性普惠金融在实现集体分工协作、各层级生产主体融入产业链的同时，促进劳动力、资金、技术等生产要素向农村和欠发达地区集聚，为产业与经济的发展提供坚实的基础。包括人才在内的劳动力流入能为当地生产和经济发展做出贡献。

开发性普惠金融不仅能够优化资源配置，吸引优秀人才和聚集劳动力，还可以为当地能人开发家乡的筹划提供资金支持。



## 4.1 促进欠发达地区产业兴旺

### （三）推动产业转型升级

开发性普惠金融以金融要素支持优势品牌和特色乡镇的培育建设，围绕产品生产与运输带动加工产业、轻工业、物流业兴起与发展。通过资金重点支持新兴业态，引导农村和欠发达地区淘汰高耗能高污染产业，发展创新绿色民生产业。以高质量产品缓解有效需求不足问题。



## 4.2 从根本上改善城乡收入不平等状况

### （一）提高农村产出价值

在农村和欠发达地区，传统落后的生产方式难以从根本上改变落后的经济现状，实现脱贫致富。开发性普惠金融通过为农户、家庭农场、农民专业合作社等提供资金，打通融入产业链的渠道，引导龙头企业增进与上下游的联系与分工，开展基于价值链的规模生产，提高生产效率。依托新型生产集体和产业链平台，农户和小微企业可以在生产经营中接触和使用先进的生产技术并获得优良种子、畜牧品种，从而提升产品质量和价值产出。



## 4.2 从根本上改善城乡收入不平等状况

### （二）拓宽农户增收渠道

在开发性普惠金融的支持下，生产方式的转换可以为他们带来至少三方面的稳定收入。第一，新型集体化的生产要求大面积且集中的土地，农户将耕地、林地、山地等流转给新型生产集体，获得**固定的土地租金**。第二，农户通过资金入股或土地参股等方式成为新型生产集体的股东，定期获得红利。第三，农户进入当地新型生产集体务工，获取**稳定的劳务报酬**。



## 4.3 缓解农户和农村小微企业的融资约束

### （一）减缓农业收入波动

在以往的情况下，农户与农村小微企业等社会弱势群体遭受金融排斥的原因包括经营风险高和不稳定的预期收入。开发性普惠金融不仅支持生产中的分工协作和规模经营，改变以往分散落后的生产状态，还重视先进种养技术的应用与包括水利在内的农业生产基础设施建设，降低对自然条件的依赖程度，进而在很大程度上降低了经营风险。同时，通过支持订单农业、订单加工等形式，产品能拥有稳定销售渠道，进而减缓农业收入波动。



## 4.3 缓解农户和农村小微企业的融资约束

### （二）强化三农信用支撑

开发性普惠金融以龙头企业为信用支撑或依托产业链平台能缓解农户与小微企业的资金困难，同时加强生产联系，促进农户与小微企业的长久发展。以龙头企业作为信用支撑或针对产业链进行整体融资，对相关的农户与小微企业进行增信或联合授信，能够增大农户和小微企业成功授信的可能。此外，小微企业在与龙头企业或产业链中的其他生产主体分工合作时，可以记录到更多的生产信息，为授信评估提供更多的依据。



## 4.4 实现金融机构风险控制与收益的有机统一

### （一）提高金融机构开展普惠金融业务的积极性

新型生产方式的应用、产业链的延伸、农产品生产环节的增多以及生产层次的深化，需要更多的资金支持和多元化的金融服务。金融机构可随之挖掘更广的服务市场、创新渠道和利润空间。农户、小微企业收入状况的改善与抵押质押物品的增加，有利于金融机构减轻畏贷情绪，积极下沉业务。同时，农业生产的标准化、规模化和收入稳定性的提升，有利于金融机构准确评估项目的价值与风险。



## 4.4 实现金融机构风险控制与收益的有机统一

### （二）提高金融机构的风险控制能力

开发性普惠金融，以真实的生产合作为基础，普惠对象通过资金支持得到生产经营能力的有效提升。普惠对象还款能力的上升有助于提高金融机构普惠金融业务的可持续性，实现资金借贷双方双赢。开发性普惠金融既能通过支持新型农村产业发展，提高抵押品质量，分散生产经营风险，提升价值产出；又能将农户和小微企业融入订单生产及产业链中，加强产销衔接，增加普惠对象的未来收入，提升金融机构客户的资质。

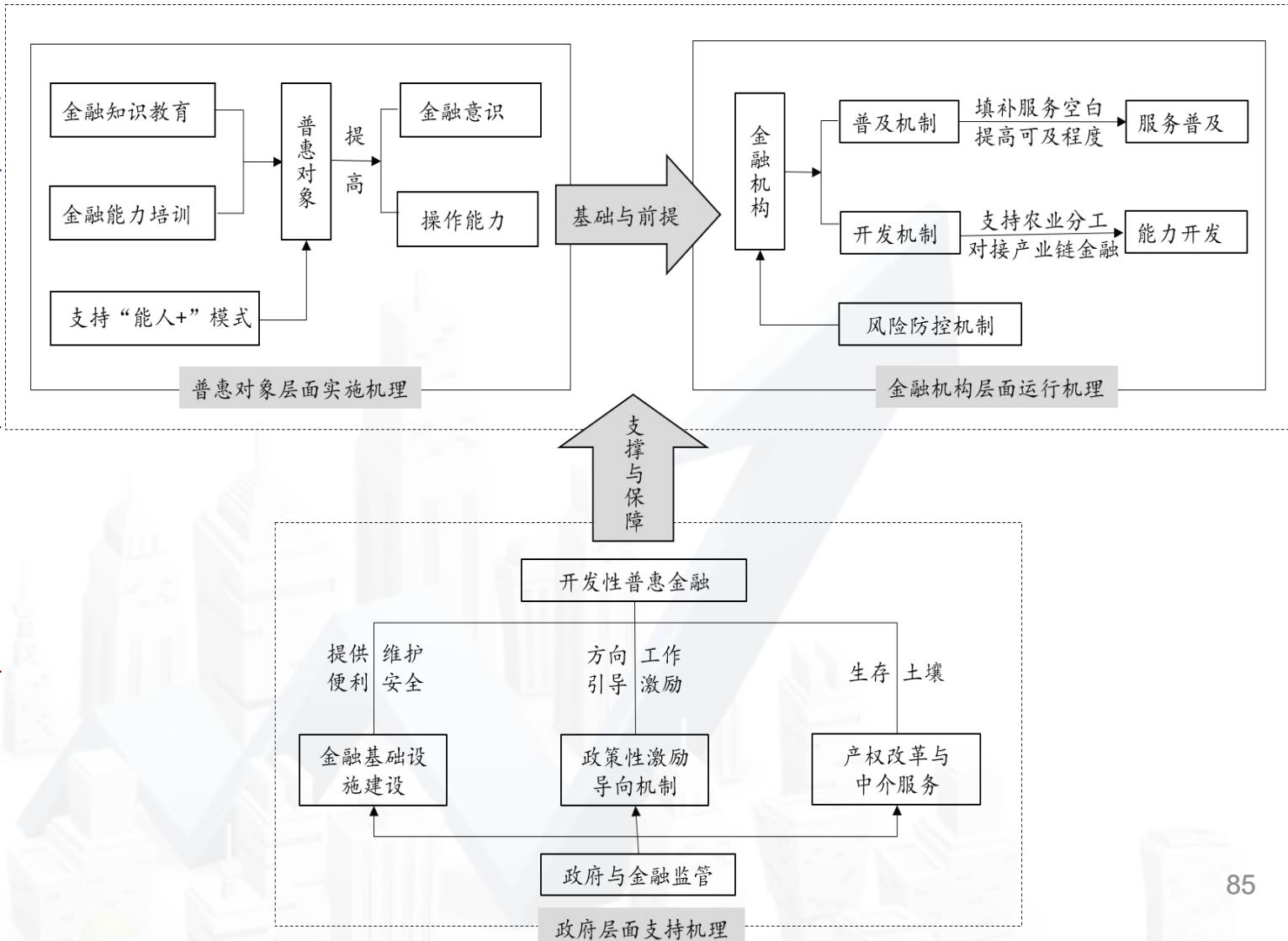


# 5 开发性普惠金融的运行机理



# 5.1 开发性普惠金融的运行机理

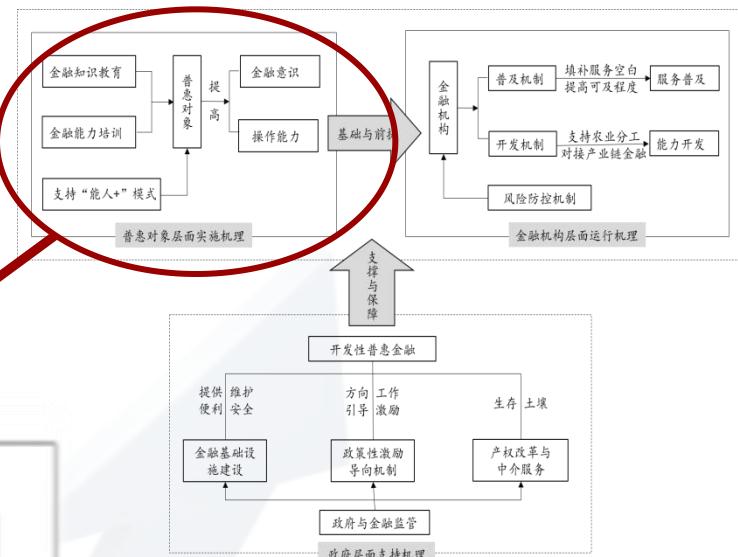
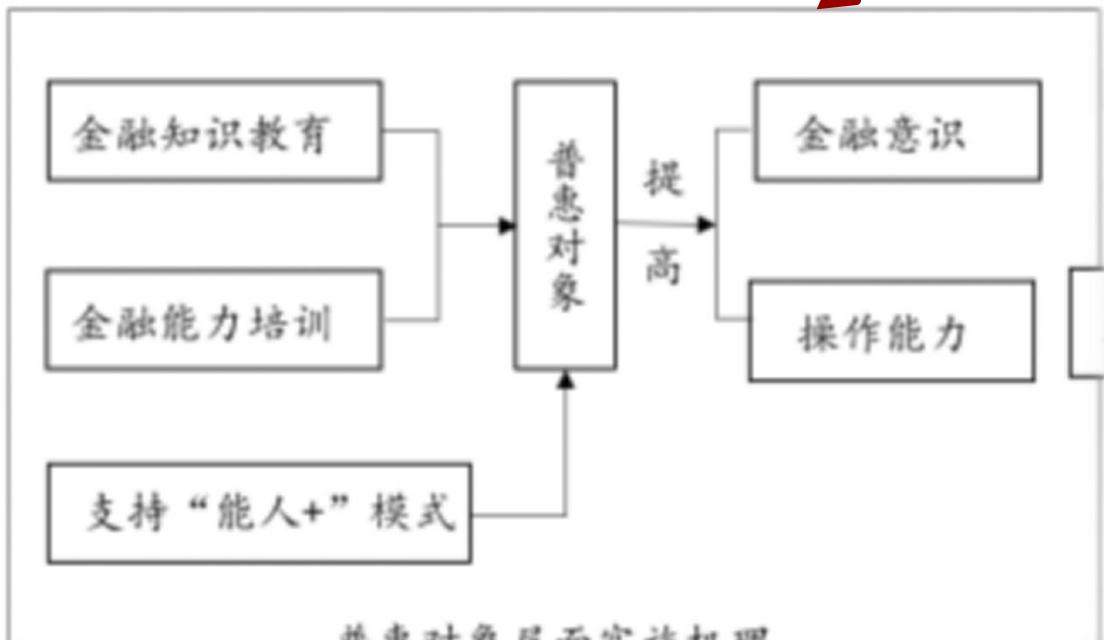
为了有效发挥开发性普惠金融的功能，需要合理设计其运行机理。这一运行机理涉及普惠对象、金融机构与政府三个层面。





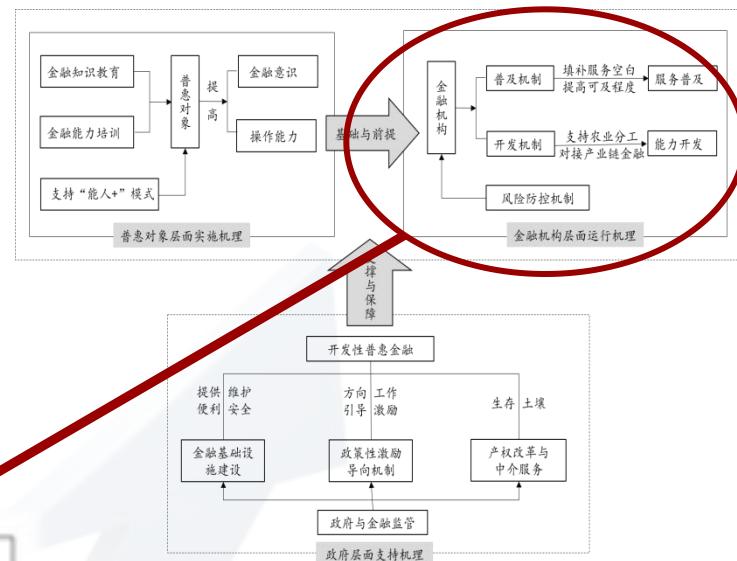
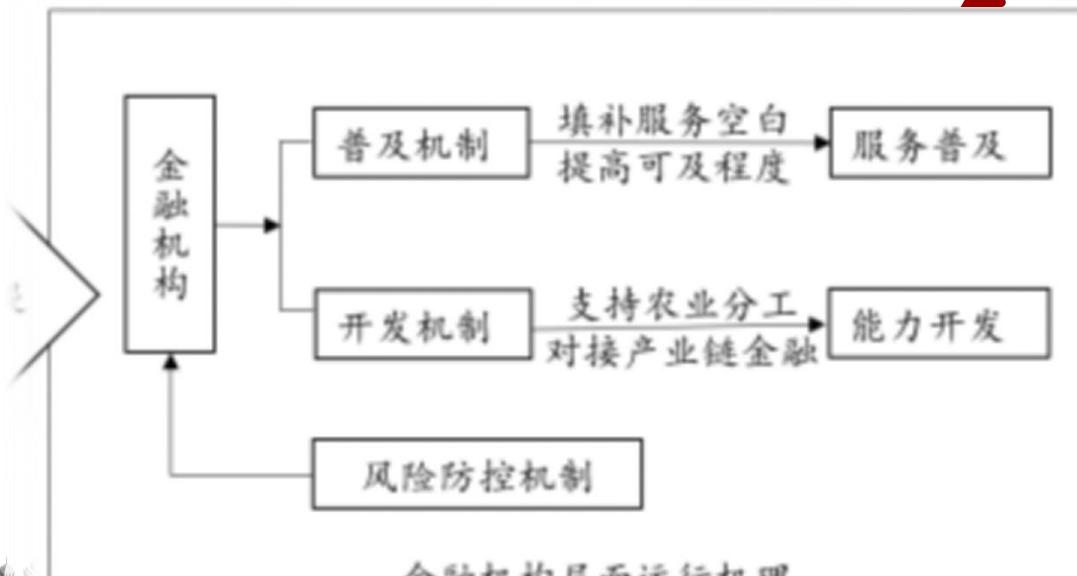
## 5.2 普惠对象层面实施机理

在普惠对象层面，不仅要重视金融知识教育，还应纳入金融能力培训和“能人+”模式。



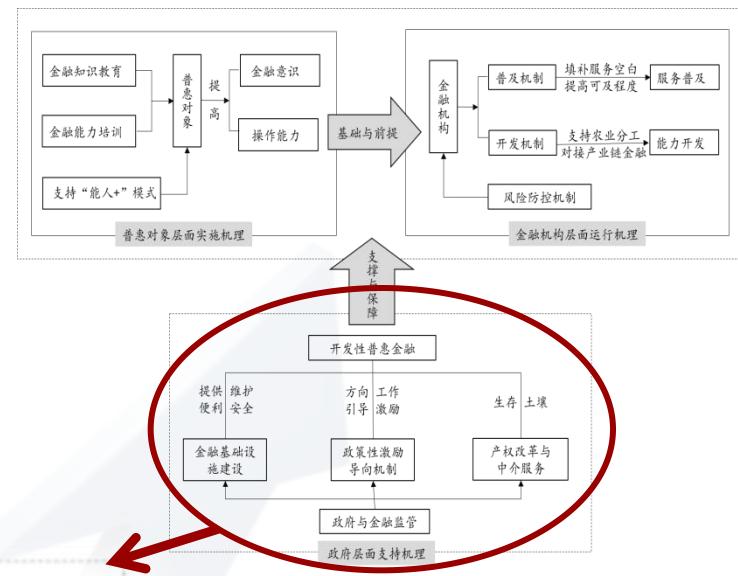
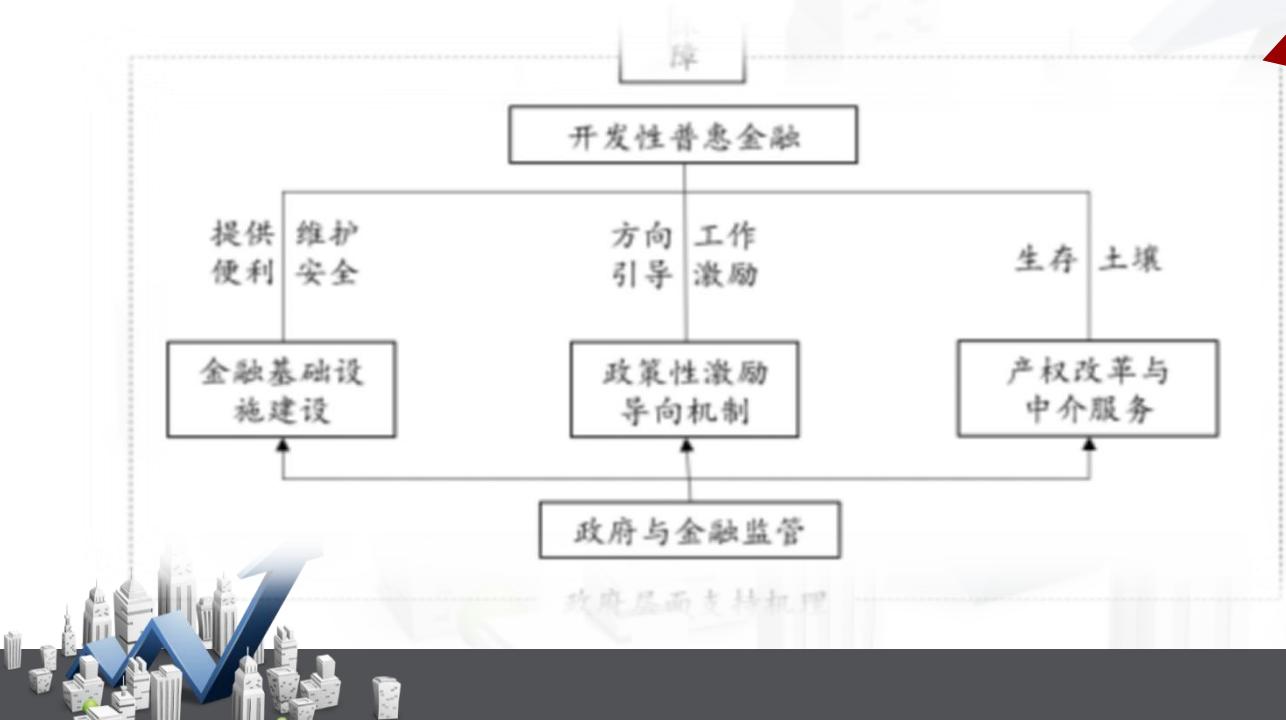
## 5.3 金融机构层面运行机理

在金融机构层面，实施普及机制与开发机制的有机结合。开发机制侧重于普惠对象能力建设，依托产业链进行整体性融资，为小微企业、农户提供个性化、多元化金融产品与服务。



## 5.4 政府层面支持机理

在政府层面，为开发性普惠金融的整体运行提供支撑与保障，包括开发性普惠金融的基础设施建设、金融生态建设和金融消费者权益保护环境建设，并推动农村地区产权改革。



# 6 开发性普惠金融的风险防控



## 6.1 建设信用生态

### （一）推进信用信息库建设

- 纵向上保证信用信息记录到县级以下的农户和农村企业，横向细化可记录的信息分类
- 建设针对新型生产集体的信用信息库，注重龙头企业经营诚信信息的搜集，特别是农产品、加工产品收购订单合同的履约情况和相应的信贷资金使用情况
- 政府联合银行、小额贷款公司等金融机构和互联网金融平台共建信用信息共享平台



## 6.1 建设信用生态

### （二）健全失信约束和守信激励制度



- 基本惩罚手段
- 建立“一处失信，处处受限”惩处机制
- 信用情况与产业链系统融资业务的准入机制和银行提供的结算服务等挂钩
- “信用示范区”、信贷优惠、信用情况纳入考核体系



## 6.1 建设信用生态

### （三）重视数字普惠金融的发展

- 数字技术和普惠金融相结合，建立个人信用信息库
- 依托数字技术本身的优势



## 6.2 推进农村产权的流转抵押

建设农村  
产权信息  
平台

01

构建农村  
产权评估  
体系

02

提供抵押  
物处置的  
渠道

03



## 6.2 推进农村产权的流转抵押

农村产权  
信息平台

以地方政府为主导，开展产权的确权登记

农村产权  
评估体系

以政策性评估为主导，商业性评估机制为补充

抵押物  
处置渠道

政府主导的产权经营管理平台托底收购  
抵押人所在的基层集体托底回购



## 6.3 实施产业链资金封闭式管理

### （一）建立产业链系统性融资服务的准入和退出机制

#### 进入机制

A

#### 退出机制

B

- 农户、农村小微企业等产业链资金支持对象不能有信用不良记录
- 龙头企业基本的信用良好，经营诚信

- 经营生产中途出现恶意的、主观的贷款违约
- 违反订单合同的或将信贷资金挪作它用
  - 龙头企业拖延支付



## 6.3 实施产业链资金封闭式管理

### （二）建立订单锁定机制

确保龙头企业有责任按照订单经营，不能将信贷资金挪作它用或盲目扩大生产。商业银行可与龙头企业结成战略联盟，合力推行订单农业模式。金融机构依据签订的订单合同及对应的履约情况，为龙头企业和以农户、农村中小微企业为主的开发性普惠金融服务对象提供信贷和相关结算支持。



# 谢谢

