

# 中国普惠金融发展情况报告

(摘编版)

2013年，党的十八届三中全会将“发展普惠金融”确立为国家战略。2015年末，习近平总书记主持中央深改组审议通过，国务院出台《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》(以下简称《规划》)。近年来，面对复杂的经济金融形势，在党中央、国务院的坚强领导下，各部门、地方政府、市场机构和广大人民群众同心协力、砥砺前行，我国普惠金融发展取得良好开局。

## (一) 发展普惠金融的意义

普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则，以可负担的成本为有金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当、有效的金融服务<sup>1</sup>。小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等特殊群体是当前我国普惠金融重点服务对象。提升金融服务的覆盖率、可得性和满意度是普惠金融的主要目标。

---

<sup>1</sup> 《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》。

发展普惠金融，有利于促进金融业可持续均衡发展，推动经济发展方式转型升级，增进社会公平和社会和谐，引导更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节。大力发展普惠金融，是金融业支持现代经济体系建设、增强服务实体经济能力的重要体现，是缓解人民日益增长的金融服务需求和金融供给不平衡不充分之间矛盾的重要途径，是我国全面建成小康社会的必然要求。

## （二）主要措施

近年来，原银监会、人民银行将发展普惠金融作为服务实体经济、推进供给侧结构性改革、落实新发展理念的重要途径，全力做好普惠金融发展顶层设计，建立推进普惠金融发展工作协调机制，协同各部门、各地出台了一系列行之有效的措施。各相关部门围绕小微、三农、扶贫等普惠金融服务重点，通过政策引导、监管引领、指标考核、督导检查等多种方式，综合运用货币信贷、差异化监管和财税政策，引导金融机构提升服务质效。各地加强组织协调，完善配套机制措施，制定《规划》实施方案，建立各具特色的普惠金融信息共享、信用评定与运用、风险分担与补偿机制，探索开展试点示范，形成了良好经验。

**提升银行业普惠金融服务能力。**指导大中型银行设立聚焦服务小微企业、三农、脱贫攻坚及大众创业、万众创新的

普惠金融事业部，建立专门的综合服务、统计核算、风险管理、资源配置、考核评价机制，提升普惠金融服务能力。引导地方法人金融机构和新型金融业态进一步明确定位、回归本源，向县域和基层聚拢。积极引导各类机构借助互联网等现代信息技术手段，创新产品和服务渠道，降低交易成本，提升服务可得性，培育普惠金融服务新动能。

**发挥保险公司保障优势。**推进农业保险稳健快速发展，全面实施大病保险，积极开展贫困人口商业补充医疗保险，缓解“因病致贫”“因病返贫”现象。面向欠发达地区、比较困难行业和低收入群众发展小额人身保险。

**健全银行业差异化监管机制。**要求银行单列信贷计划，指导建立续贷、尽职免责等内部管理机制。围绕小微企业、农户等普惠金融重点客户设定增速、户数等监管考核目标。将普惠金融服务情况纳入监管评价体系，明确资本管理、不良贷款容忍度等差异化监管要求。

**优化保险监管支持政策。**通过加强窗口指导、适当降低业务资质要求等方式，引导保险机构到贫困地区开办农业保险。鼓励保险公司配合各地开展贫困人口补充医疗保险，为外出务工农民开辟异地理赔绿色通道。支持教育脱贫，开展针对贫困家庭大中学生的助学贷款保证保险。采取差异化监管措施，鼓励保险资金向贫困地区基础设施和民生工程倾斜。

**完善货币信贷支持政策。**对普惠金融领域贷款达到一定标准的金融机构实施定向降准政策，继续落实并完善对各类普惠金融服务机构的优惠存款准备金率政策，发挥支农、支小再贷款、再贴现对资金投向、利率的传导功能，创设扶贫再贷款，同时发挥宏观审慎工具的激励引导作用。

**加大财税政策支持力度。**对金融机构符合条件的普惠金融领域贷款实行免征增值税、印花税，减征所得税，提高贷款损失准备税前扣除标准，扩大呆账核销自主权等税收优惠。整合设立普惠金融发展专项资金，加大对新型农村金融机构和西部基础金融服务薄弱地区金融机构支持力度。对保险公司种植业、养殖业保费收入实行所得税优惠，对农业保险实行保费补贴，开展农业大灾保险试点。

**健全普惠金融领域数据指标体系。**建立普惠金融指标体系，包含使用情况、可得性、质量 3 个维度共 21 类 51 项指标。建立银行业普惠金融重点领域贷款指标体系，聚焦小微企业（含涉农小微企业）、农户、贫困人口、“双创”主体、校园学生和其他低收入群体等 6 类普惠金融重点服务。

**完善普惠金融信用信息体系。**推进全国信用信息共享平台建设，依托“信用中国”网站强化社会信息公示，建立失信联合惩戒机制。加快建立多层次的小微企业和农民信用档案平台，扩大金融信用信息基础数据库的机构覆盖面。

**建立健全普惠金融风险分担机制。**出台《融资担保公司

监督管理条例》，明确国家推动建立政府性融资担保体系。设立国家融资担保基金，建立全国、省级和市（县）三级农业信贷担保体系。发挥保险增信作用，探索形成“政府+银行+保险”小额信贷风险共担模式。

**加大金融消费者权益保护力度。**完善金融消费者权益保护制度体系，广泛开展金融知识进万家、进校园、进社区等金融知识宣传普及活动，利用宣传片、公众号等渠道创新宣传教育方式，建立金融消费纠纷多元化解决机制，治理侵害金融消费者权益行为。

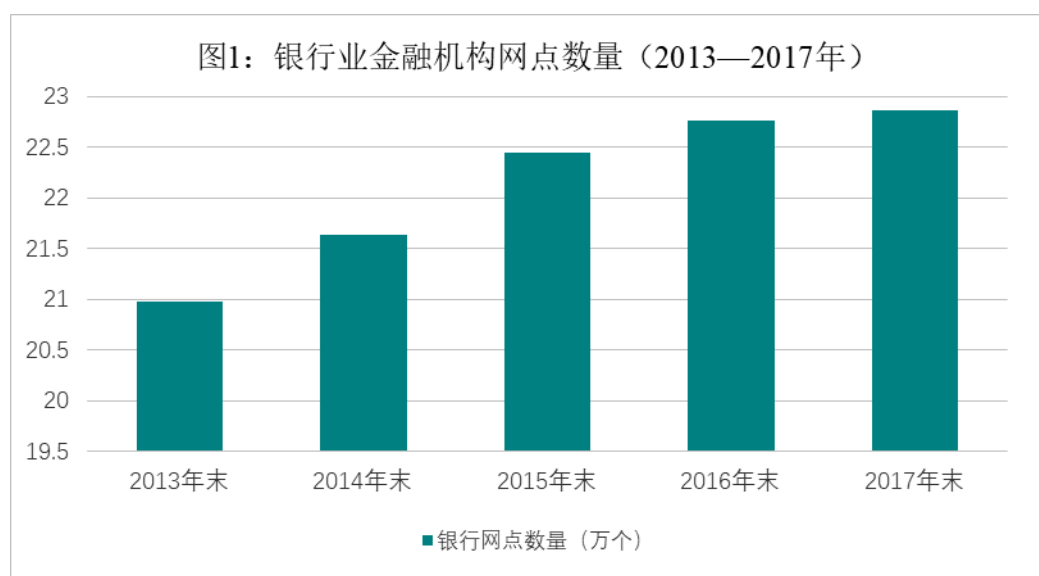
**强化试点改革创新。**创新开展扶贫小额信贷、农民合作社信用合作、银税互动、银商合作、金融服务网格化、双基联动、投资管理型和“多县一行”制村镇银行等改革试点。多地探索普惠金融试点示范、小微金融服务改革创新试验、农村金融服务试验、金融扶贫示范区建设等各类示范试点，目前已在河北阜平、浙江宁波、浙江台州、河南兰考、陕西宜君、甘肃和政、临洮、青海等推出试点或试验区，积累可复制、推广的经验。

### （三）主要成效

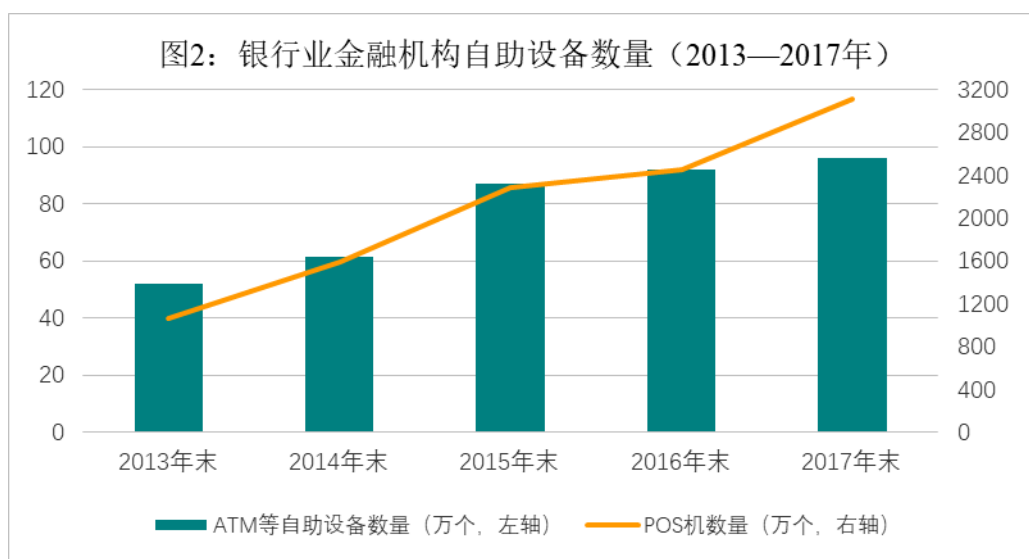
#### 1. 基础金融服务覆盖面不断扩大

普惠金融服务向基层、县域、乡村和社区不断延伸。乡

镇一级银行物理网点和保险服务覆盖面逐步扩大。截至 2017 年末，我国银行业金融机构共有营业性网点 22.76 万个，较 2013 年末增长 8.5%，银行业网点乡镇覆盖率达到 95.99%，25 个省、区、市、计划单列市实现“乡乡有机构”。截至 2017 年末，农业保险乡村服务网点达到 36.4 万个，网点乡镇覆盖率达到 95%，村级覆盖率超过 50%。



城市社区和行政村基础金融服务覆盖面不断扩大。截至 2017 年末，全国共有 ATM 机 96.06 万台，POS 机 3118.86 万台，分别较 2013 年末增长 84.7%、193.3%。全国基础金融服务已覆盖 53.13 万个行政村，行政村基础金融服务覆盖率为 96.44%，较 2013 年末上升 13.6 个百分点。15 个省、区、市、计划单列市实现“村村有服务”。截至 2017 年末，城乡居民大病保险（以下简称“大病保险”）已覆盖 10.6 亿城乡居民，较 2013 年末增长 194.4%。

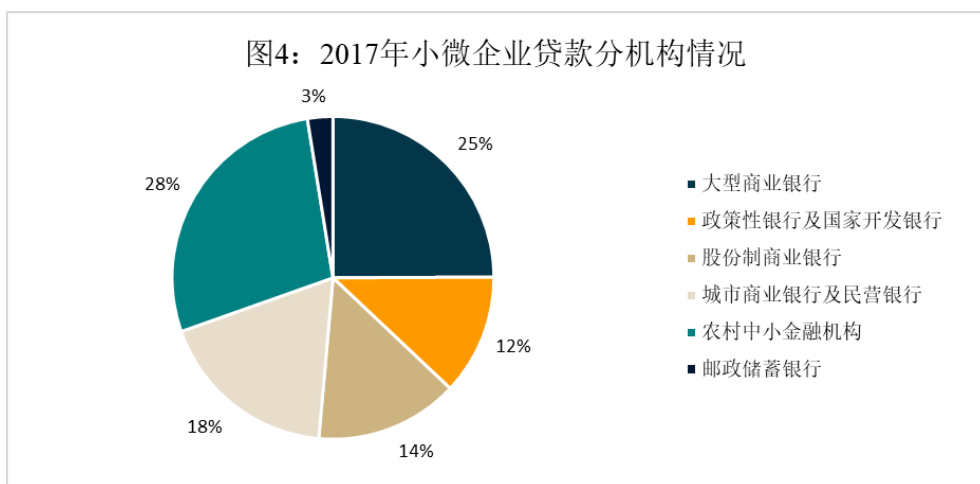
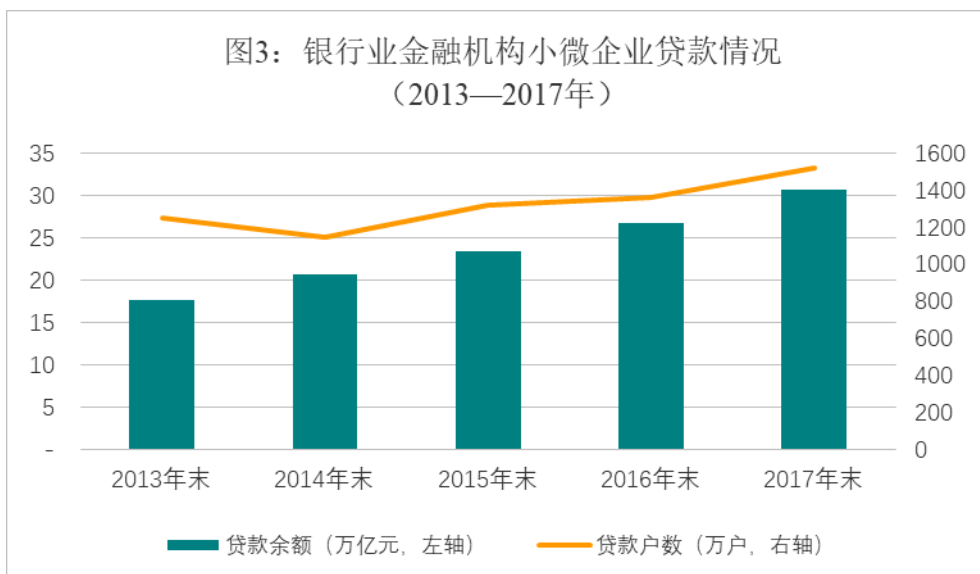


## 2. 薄弱领域金融可得性持续提升

银行业、保险业持续加大普惠金融薄弱领域支持力度，小微企业、三农、科技企业等领域融资难、服务难问题得到缓解。

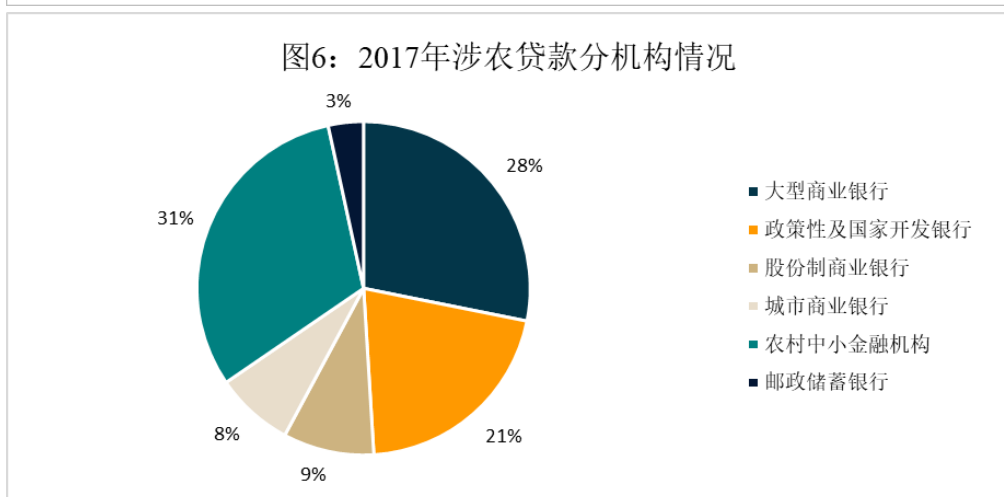
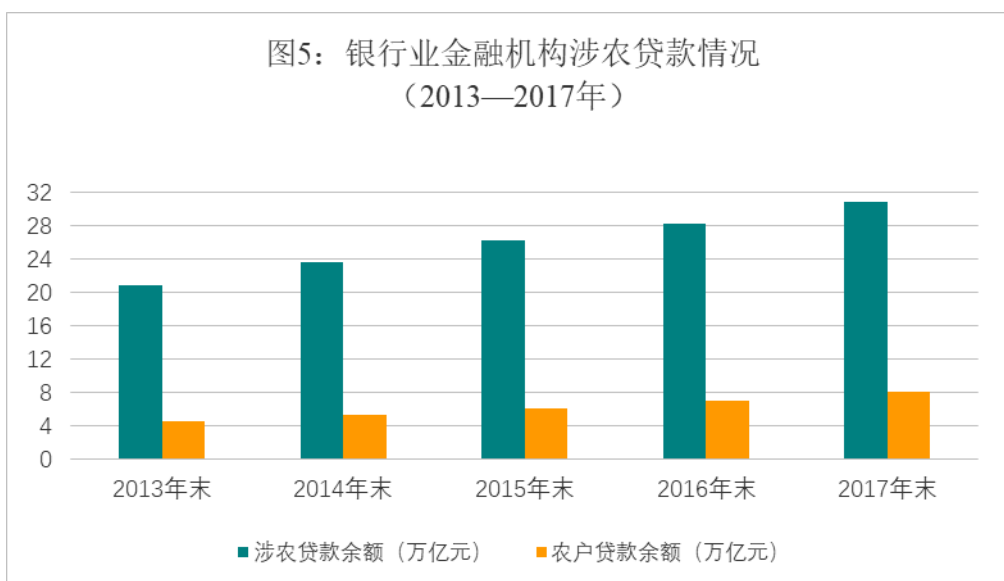
小微企业贷款可得性不断提升。截至 2017 年末，银行业小微企业贷款（包括小型企业、微型企业、个体工商户和小微企业主贷款，下同）余额 30.74 万亿元，较 2013 年末增长 73.1%，占各项贷款余额的 24.5%；为 1521 万户小微企业提供贷款服务，较 2013 年末增长 21.7%。每年实现增量、增速、户数和申贷获得率等考核目标。





三农领域金融支持力度不断加大。截至 2017 年末，银行业涉农贷款余额 30.95 万亿元，较 2013 年末增长 48.2%，占各项贷款余额的 24.6%；其中农户贷款余额 8.11 万亿元，较 2013 年末增长 80%；农村企业各类组织贷款余额 17.03 万亿元，较 2013 年末增长 33.1%。2017 年农业保险参保农户数量 2.13 亿户次，承保农作物 21 亿亩，占农作物播种面积的 84.1%，较 2013 年上升 39.7 个百分点；提供风险保障 2.8 万亿元，较 2013 年增长 100%。





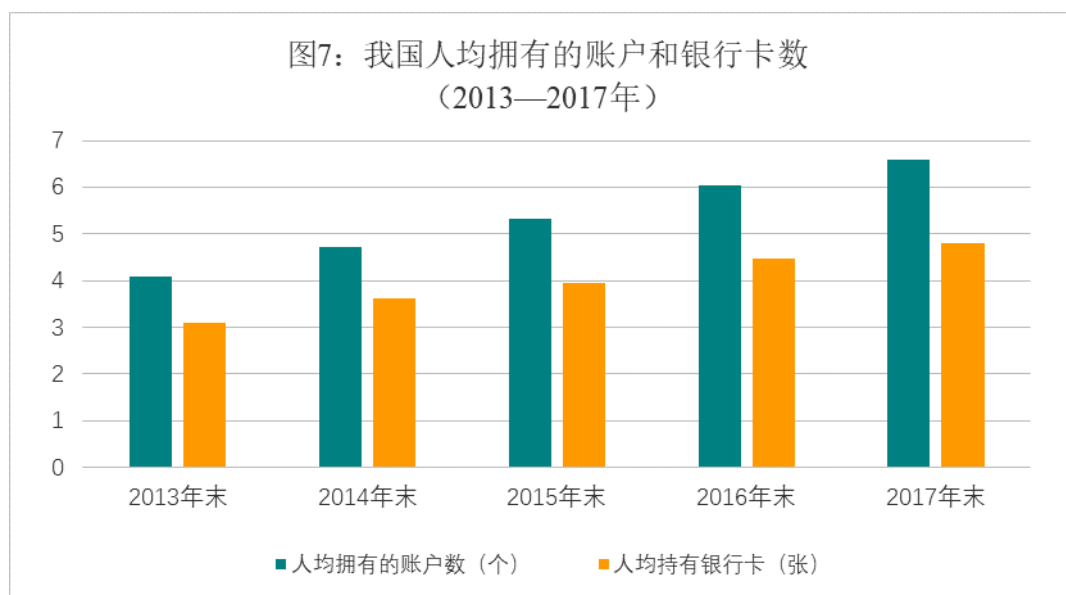
科技型企业金融服务专业化水平不断提升。鼓励银行在高新技术产业开发区等科技资源集中区域设立为科技型中小微企业服务的特色专业机构。截至 2017 年末，全国银行业金融机构已设立科技支行、科技金融专营机构等 645 家，科技型企业贷款余额 2.95 万亿元。

### 3. 金融服务效率和质量明显提高

发展数字普惠金融，促进金融服务可触达、可体验、可

持续，效率和质量明显提升。

**通过基础账户和银行卡的普及降低“金融排斥”。**2013—2017年，全国人均拥有的银行账户数由4.1个增加到6.6个，全国银行卡人均持卡量由3.1张增加到4.8张，其中农村地区人均持卡量由1.74张增加到2.97张。2017年银行业金融机构处理的非现金交易人均116.35笔，移动支付交易人均27.16笔，近三年年均增速分别达到36.4%、101.7%。

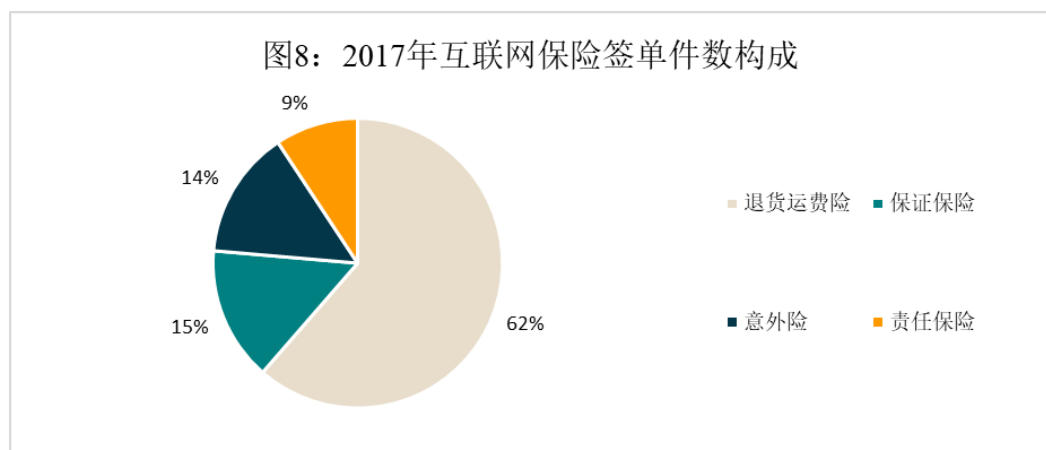


**提升信贷服务效率。**银行业积极运用金融科技手段，创新服务渠道，拓展服务深度，降低服务成本，提升服务便利性。建设银行通过先期白名单主动授信，探索全流程线上融资模式“小微快贷”，2017年新增客户超过14万，当年放款1466亿元，不良率0.16%。浙江网商银行主要依靠互联网运营的模式，实现三分钟申贷、一秒钟放款、零人工介入的“310”贷款模式，累计发放贷款5395亿元。随着“随借随还、按日计息”贷款产品的增加，客户能根据实际需求灵活

安排借款、还款，借款成本有效降低。

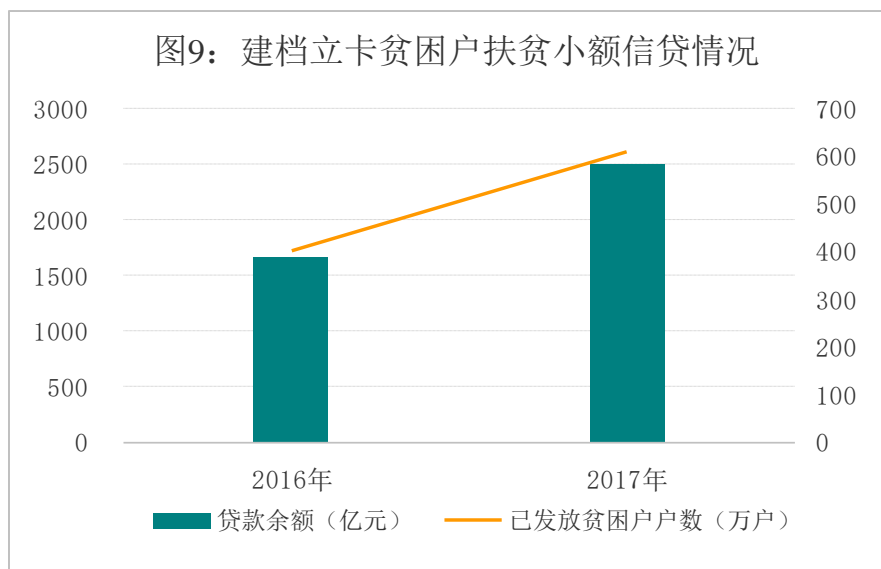
**降低普惠金融融资成本。**银行业持续减费让利，降低普惠金融融资成本。2017年，大中型商业银行共对普惠金融客户取消收费项目335个、对387个项目实行收费减免，全年减费让利总金额约366.74亿元。伴随新技术、新渠道的使用和金融乱象的治理，银行业小额、分散融资服务的成本得到有效控制，价格保持在合理区间。推动大中型银行制定切实可行的降成本实施方案，发挥带动小微企业整体融资成本降低的“头雁”效应。

**提升保险普惠性。**2017年共有131家机构开展互联网保险业务，其中财产险公司70家，人身险公司61家，共实现保费收入1835.29亿元。全年互联网保险签单124.91亿件，较上年增长102.60%，其中退货运费险68.19亿件，保证保险16.61亿件，意外险15.92亿件，责任保险10.32亿件。互联网保险通过技术让保险更加易得，推动实现了普惠保险的行业价值和社会意义。



## 4. 金融扶贫攻坚成效显著

**扶贫小额信贷发展迅速。**将扶贫小额信贷作为银行业实施精准扶贫的重要抓手，为建档立卡贫困户提供公平、持续、有效的信贷机会，保证信贷资金精准到户。截至 2017 年末，银行业金融机构对建档立卡贫困户发放的扶贫小额信贷余额 2496.96 亿元，户均贷款 4.11 万元，支持建档立卡贫困户 607.44 万户，占全国建档立卡贫困户的 25.81%。



**加大扶贫开发信贷支持力度。**着力引导银行业金融机构开展扶贫开发项目贷款，截至 2017 年末，扶贫开发项目贷款余额 2316.01 亿元。易地扶贫搬迁信贷投放力度加大。截至 2017 年末，开发银行和农业发展银行累计发放中央贴息易地扶贫搬迁贷款达 1780 亿元，惠及建档立卡贫困人口超过 500 万人。

**保险健康扶贫成效显现。**鼓励保险公司配合各地推动大

病保险向困难群众适当倾斜，降低起付线、放宽报销范围，提高报销水平。积极开展贫困人口商业补充医疗保险，截至2017年末，保险公司在全国25个省（自治区、直辖市）1152个县（市）承办了针对贫困人口的商业补充医疗保险业务，覆盖贫困人口4635万人。积极参与经办社会救助。截至2017年末，保险公司在全国275个县市开展了医疗救助经办项目，减轻了政府工作负担，提高了基本医保、大病保险与医疗救助制度之间的衔接。

## 5. 金融基础设施和外部环境逐渐改善

**信用体系建设日趋完备。**依托社会信用体系建设、金融信用信息基础数据库建设等工作，加快推进信用体系和信用信息平台建设，强化失信惩戒，营造良好信用环境。截至2017年末，全国累计为261万户小微企业和近1.73亿户农户建立信用档案。金融信用信息基础数据库基本实现对持牌金融机构的全覆盖。全国信用信息共享平台已联通44个部委和所有省区市，归集各类信用信息总量突破165亿条，依托“信用中国”网站强化信息公示系统，向社会提供信用信息“一站式”查询服务。

**“银税互动”不断深化。**针对普惠金融重点领域信用信息不足等问题，银行业与税务部门开展“银税互动”，搭建

银税信息共享平台、创新贷款产品，支持小微企业“以税促信、以信申贷”。截至 2017 年末，银行业金融机构“银税互动”贷款余额 2188.52 亿元，贷款户数 9.10 万户，其中小微企业贷款余额 1702.97 亿元，贷款户数 8.88 万户，分别占比 77.81%和 97.60%。

**“银商合作”逐步发力。**建立银行业与工商部门信息合作机制，探索通过国家企业信用信息公示系统和小微企业名录库开展合作，搭建银企对接平台，提高银行获客、授信和风险管理效率。

**多层次资本市场功能逐步发挥。**支持银行发行小微、三农专项金融债，拓宽普惠金融信贷资金来源，累计批复 69 家商业银行合计 5950 亿元的专项金融债发行申请。支持符合条件的中小微企业在全国中小企业股份转让系统（新三板）挂牌，截至 2017 年末，挂牌公司共计 11630 家，中小微企业占比 94%。进一步扩大中小微企业债券融资规模，2017 年交易所市场中小微企业发行公司债券 176 只，融资金额 1197 亿元。发挥农产品期货市场服务三农优势，目前已上市 23 个农产品期货品种和 2 个农产品期权品种。

**保险基础机制建设积极推进。**完善农业保险产品管理制度。开发农业保险产品电子化报备和管理信息系统，建立农险产品信息披露和创新型产品专家评审机制，鼓励创新型农业保险发展，提高产品备案的制度化和规范化水平。建立全

国农业保险信息管理平台，提高农业保险的信息化水平。

## （四）基本经验

我国的普惠金融发展，形成了以下基本经验：

### 1. 发挥中国特色社会主义制度优势，是普惠金融发展的根基

将普惠金融发展纳入“五位一体”的中国特色社会主义事业总体布局，发挥中国特色社会主义制度优势，强化普惠金融顶层设计，做好统筹规划、组织协调、均衡布局、政策扶持，优化公共资源配置，引导市场资源投向重点领域和服务不平衡不充分领域。注重发挥基层党组织在解决基础金融服务覆盖方面的先天优势，与金融机构在人员、信息、信用、风控等方面有效对接、资源共享，深耕当地、植根基层，缓解因信息不对称引起的金融服务不足问题，加强普惠金融与社会管理、社区治理、基层治理融合，推动延伸服务触角、扩大服务覆盖面，满足合理有效金融需求。

### 2. 坚持目标导向和问题导向，是普惠金融发展的基本思路

从实现 2020 年发展普惠金融的总体目标倒推，围绕提升金融服务覆盖面、可得性和满意度，着眼于金融服务空白和不足的地区、人群，在融资、储蓄、支付、保险等不同业



务领域确立具体目标，厘清到时间节点必须完成的任务，明确责任分工，抓好督导落实，强化督察问效。从迫切需要解决的问题顺推，聚焦当前制约普惠金融发展水平的障碍和推进普惠金融工作面临的挑战，剖析存在问题的内外因，明确破解难题的途径和办法，发挥钉钉子精神，逐项改进，逐个突破，着力推动解决。

### 3. 发挥市场主导作用，是普惠金融发展的根本动力

发挥市场在金融资源配置中的决定性作用，明确市场作为发展普惠金融的主体定位和主导作用，尊重市场规律，保护市场创新驱动力，提升市场主体发展普惠金融的自觉意识，构建成本可算、风险可控、商业可持续的普惠金融服务模式。优化政府在推进普惠金融发展中的作用，完善法律框架、监管体制及金融基础设施，创造有利于普惠金融发展的生态环境，及时纠正市场失灵和激励扭曲，形成有效的市场和有为的政府相互补充的良好局面。

### 4. 数字普惠金融引领，是普惠金融可持续发展的重要出路

大力发展数字普惠金融，运用互联网、大数据、云计算等金融科技手段，延伸服务半径，扩大服务覆盖，降低服务门槛和服务成本，提升服务质量和效率。发挥数字普惠

金融引领作用，着力构建运行高效、互助共享、线上线下同步发展的普惠金融产品服务体系，实现目标客户的精准识别、精细管理、精确服务，运用技术创新缓解普惠金融领域突出存在的信用、信息和动力问题，有力应对普惠金融可持续发展面临的挑战。

## 5. 全面推进、突出重点，是普惠金融发展的基本方法

普惠金融是一项涉及供给需求、体制机制、政策法规、基础设施、生态环境等各个方面的系统工程，需要从全局的战略高度统筹推进，自上而下逐级传导、层层落实，也需要政府部门、行业产业、金融机构、市场主体、社会公众等多方联动，加强协调配合和信息共享。同时，需要将有限的资源投入到普惠金融发展的重点领域，聚焦当前金融服务不平衡不充分的问题，抓好小微企业、三农等薄弱领域融资难、融资贵的主要矛盾，致力于让小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群和残疾人、老年人等获得价格合理、便捷安全的金融服务，让广大人民群众守好财富。

## 6. 遏制乱象、防范风险，是普惠金融发展的基本底线

伴随技术进步，普惠金融的发展过程中产生了很多高效率、低成本、优体验的金融服务，也出现了打着普惠金融旗

号追逐暴利、从事违法违规活动的乱象，严重侵害广大金融消费者的合法权益。及时发现并重拳出击整治这些乱象，正本清源，是普惠金融发展的基本底线。同时，认清普惠金融的金融本质和风险属性，平衡好促进普惠金融发展和防范普惠金融领域风险的关系，加强重点领域风险监测，提升普惠金融领域信贷资产质量，避免出现不可持续的发展态势。在普惠金融领域也要防范对重点群体多头授信、过度授信的风险。

## 7. 坚持改革创新、用好试点示范，是普惠金融发展的有效手段

发展普惠金融是十八届三中全会提出重大改革举措，改革创新是发展普惠金融的应有之义，也是构建普惠金融良性发展模式的有效手段。近年来普惠金融的发展，得益于体制机制、产品服务、监管方式、政策措施等方方面面改革创新释放出的红利，未来也将继续激发潜在动能。在改革创新的过程中，也要用好试点工具方法，发挥试点示范的突破带动作用。通过试点探索发展模式，及时评估试点效果，总结经验、发现并解决问题，为全局性改革探寻出路。通过示范发掘典型经验，总结推广可复制的做法和模式，树立普惠金融发展的标杆，发挥示范带动效应。

## 8. 强化政策协同，是普惠金融发展的有力保障

持续完善差异化的货币信贷政策、财税政策和监管政策，加强政策协同配合，发挥政策合力，提升政策精准度，精准激励引导金融机构以商业可持续的方式支持普惠金融发展。优化政策传导机制，避免政策传导偏移，确保最终目标受益。完善政策评估机制，及时采用量化方法对政策实施效果进行后评价。对于关乎普惠金融发展大计、涉及多部门职责、需要长期系统投入的立法、基础设施、生态环境问题，从全局的战略高度加强协调统筹，进一步明确责任，督导落实。