

2019年中国普惠金融发展报告

中国银保监会 中国人民银行

(2019年9月29日)

习近平总书记强调,要深化金融供给侧结构性改革,强化金融服务功能,找准金融服务重点,以服务实体经济、服务人民生活为本;要建设普惠金融体系,加强对小微企业、“三农”和偏远地区的金融服务,推进金融精准扶贫。发展普惠金融,既是服务实体经济、服务人民生活的基础点,也是金融供给侧结构性改革的重要任务。党中央、国务院一直重视普惠金融发展,2015年底印发《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》(以下简称《规划》),对普惠金融工作进行了顶层设计。

2019年,《规划》实施进入关键之年和攻坚之年。随着国内外经济形势的变化,普惠金融更加受到党中央、国务院的高度重视,并得到市场主体、社会大众的高度关注。银保监会会同人民银行等推进普惠金融发展工作协调机制成员单位持续统筹开展各项工作,推进《规划》落实,引导推动各市场主体进一步完善体制机制、创新产品服务,提升金融服务的便利性和民众获得感,扩大基础金融服务覆盖面,强

化重点领域金融服务供给，加大消费者权益保护力度，对标国际水平，我国普惠金融整体发展趋势向好。

一、普惠金融发展成效显著，重点领域金融服务获得感明显增强

(一) 民众更广泛地享有金融服务，金融服务的便利性不断提升

账户和银行卡的普及是民众获得金融服务、消除“金融排斥”的第一步。目前我国人均拥有的银行账户数和持卡量均处于发展中国家领先水平。截至2019年6月末，我国人均拥有7.6个银行账户、持有5.7张银行卡，较2014年末分别提高60%和50%。

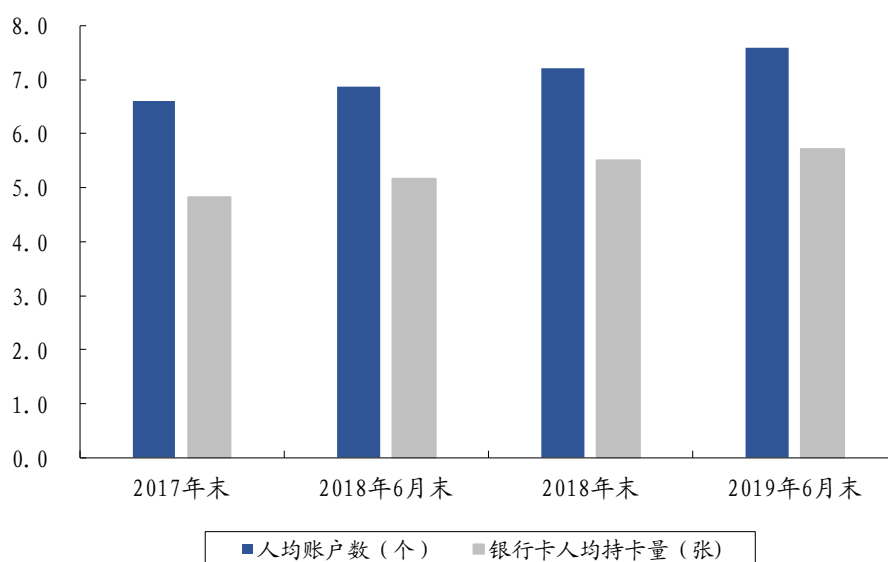


图1 全国人均账户数和人均持卡量

物理可得性是普惠金融的关键要素之一，物理机具的广泛布设为民众获得便捷的金融服务打下了基础。截至2019年6月末，我国每10万人拥有ATM机79台，显著高于亚太地

区平均水平的 63 台；我国每 10 万人拥有 POS 机 2356 台，较 2014 年末实现翻倍。

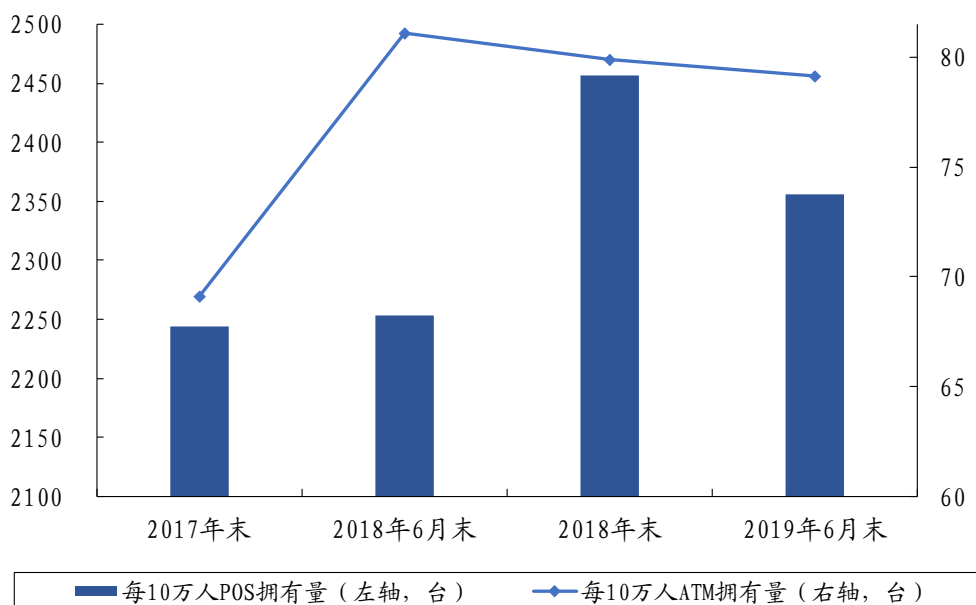


图 2 全国每 10 万人 ATM 机和 POS 机拥有量

信息技术的发展和移动互联网的普及进一步降低了获得金融服务的门槛，显著增强了民众的金融服务获得感。全国使用电子支付的成年人比例达 82.39%，其中非银行支付机构网络支付业务及银行业机构移动支付业务发展最为迅速；2019 年上半年，银行业金融机构移动支付 434.24 亿笔，金额 166.08 万亿元，呈现持续增长态势。

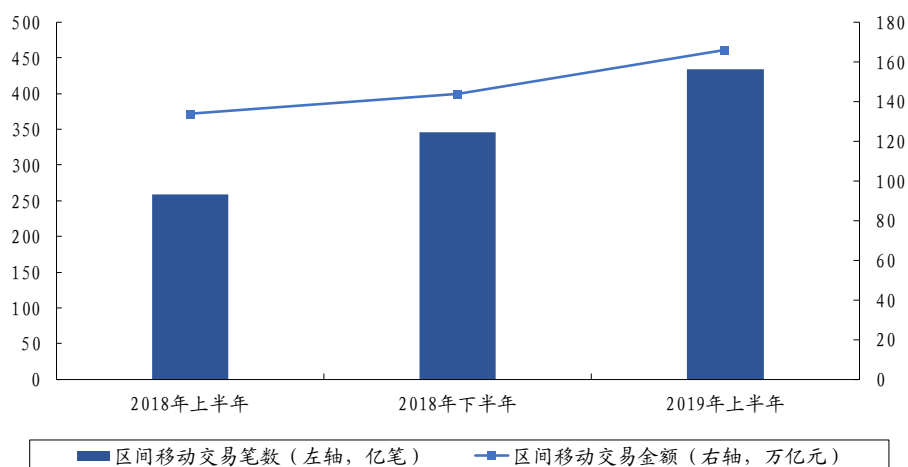


图3 全国银行业金融机构移动交易情况

(二) 农村地区基础金融服务覆盖面持续扩大，金融覆盖形式不断创新

农村地区，特别是偏远山区、贫困地区，是金融服务覆盖的“最后一公里”，也是金融供给、需求结构不平衡问题在区域层面的表现。除设置机构网点外，部分地区借助电子机具等终端、移动互联技术以及便民服务点、流动服务站、助农取款服务点等代理模式，扩大基础金融服务覆盖面。截至2019年6月末，全国乡镇银行业金融机构覆盖率为95.65%，行政村基础金融服务覆盖率99.20%，比2014年末提高8.10个百分点；全国乡镇保险服务覆盖率为95.47%。银行卡助农取款服务点已达82.30万个，多数地区已基本实现村村有服务。

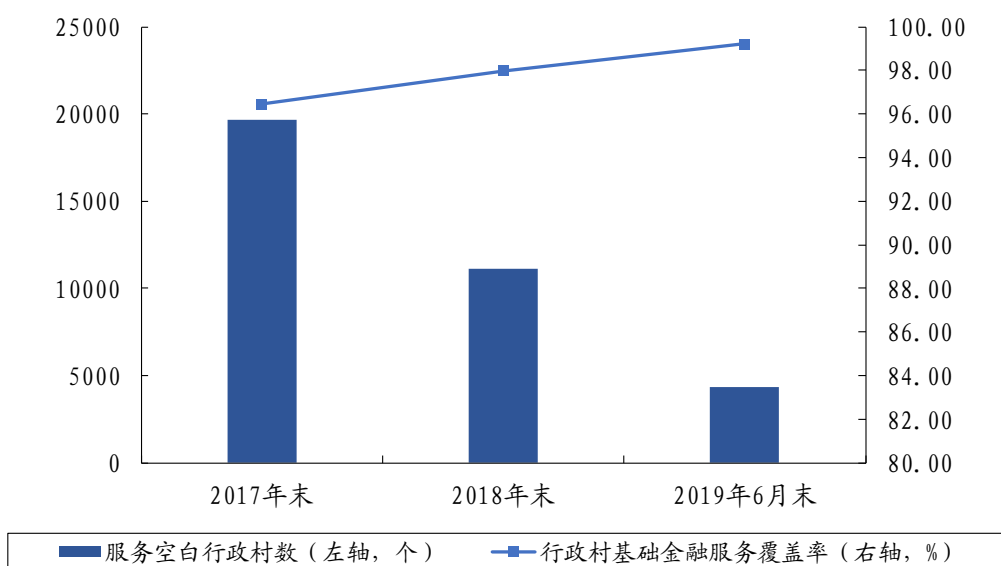


图 4 全国行政村基础金融服务覆盖情况

农村地区电子支付进一步推广，为农村电商发展提供支撑。2019年上半年，农村地区发生网银支付业务 63.54 亿笔、金额 74.27 万亿元，发生移动支付业务 47.35 亿笔、金额 31.17 万亿元；银行机构办理农村电商支付业务 3.57 亿笔、金额 4030.33 亿元；银行卡助农取款服务点发生支付业务(含取款、汇款、代理缴费) 2.14 亿笔、金额 1813.25 亿元。

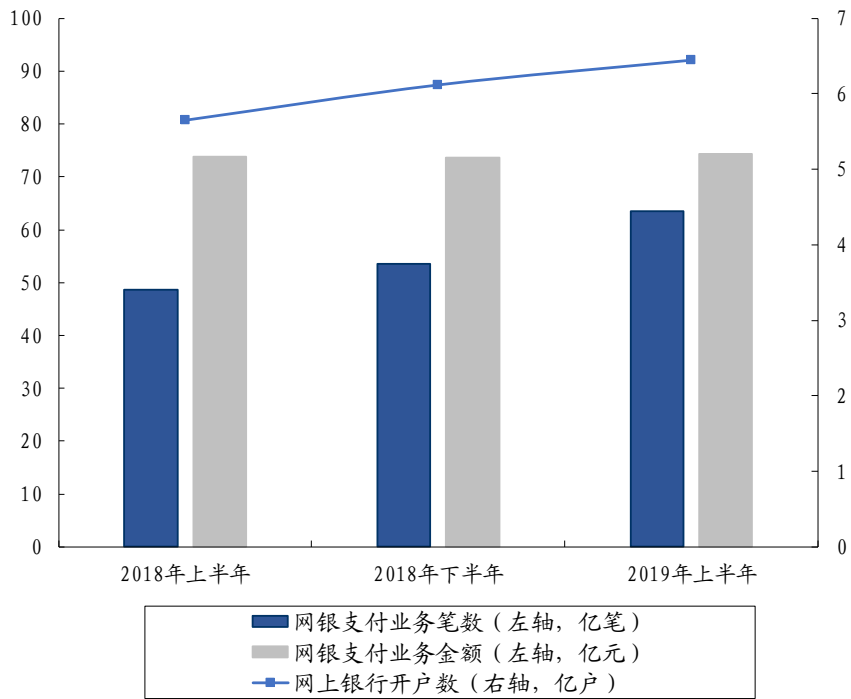


图5 农村地区网上银行支付情况

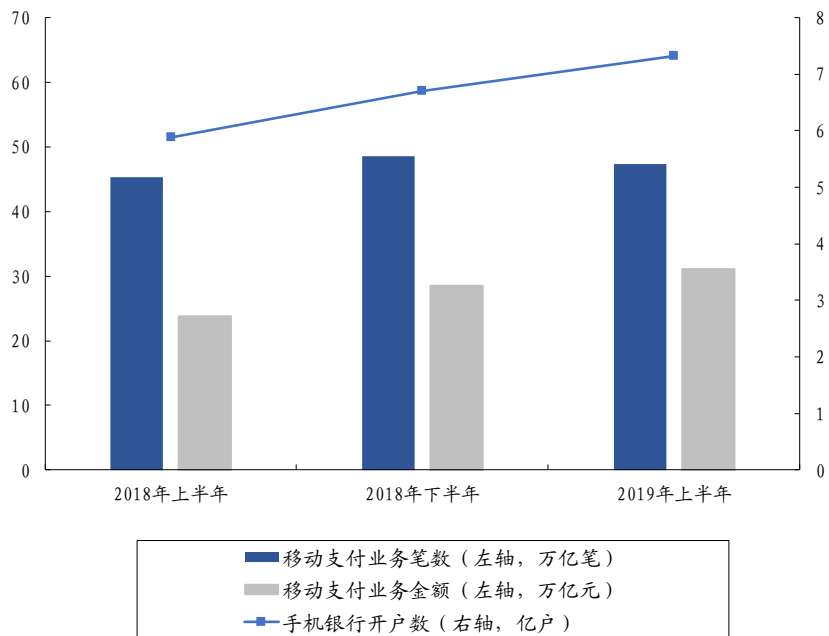


图6 农村地区手机银行支付情况

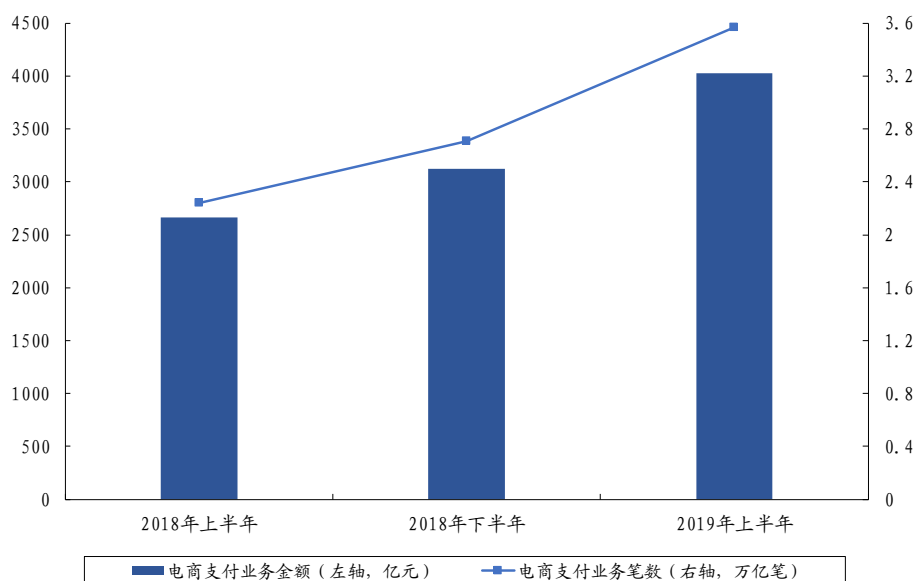


图 7 农村地区电商支付情况

(三) 持续增加普惠金融重点领域供给，各项服务可得性进一步提升

小微企业金融服务实现增量、扩面、降本、控险平衡发展。截至2019年6月末，全国小微企业贷款余额35.63万亿元，其中普惠型小微企业贷款（单户授信总额1000万元及以下的小微企业贷款）余额10.7万亿元，较年初增长14.27%，比各项贷款增速高7.14个百分点；有贷款余额户数1988.31万户，较年初增加265.08万户。2019年上半年新发放的普惠型小微企业贷款平均利率为6.82%，较2018年全年平均利率下降0.58个百分点。全国普惠型小微企业贷款不良率3.75%，较年初下降0.43个百分点。2019年上半年，信用保险和贷款保证

保险累计服务34.37万家小微企业，助其获得银行贷款533.68亿元。

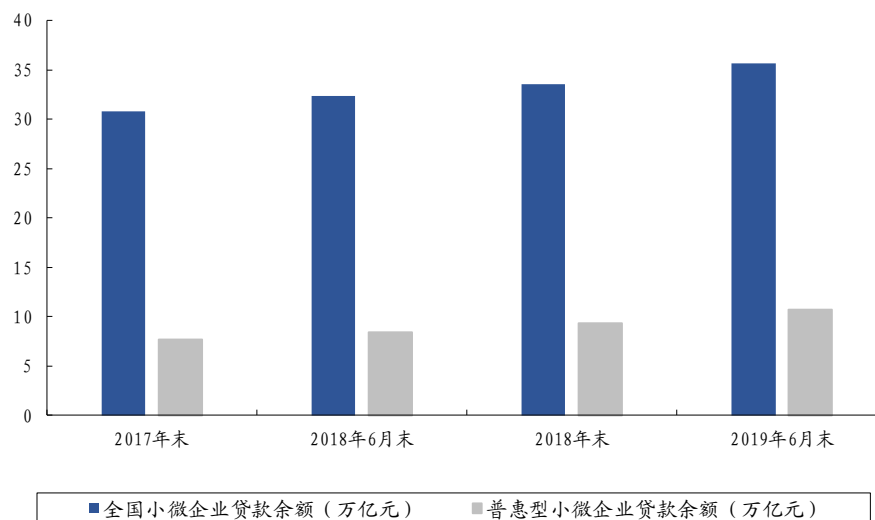


图8 全国小微企业贷款情况

金融支持乡村振兴力度不断加大。截至2019年6月末，全国涉农贷款余额34.24万亿元，其中，农户贷款余额9.86万亿元。普惠型涉农贷款余额6.10万亿元，占全部涉农贷款的17.80%，较年初增长8.24%，高于各项贷款平均增速1.11个百分点。2019年上半年，全国农业保险为1.17亿户次农户提供风险保障约2.57万亿元，为1500.52万户次受灾农户支付赔款203.09亿元。

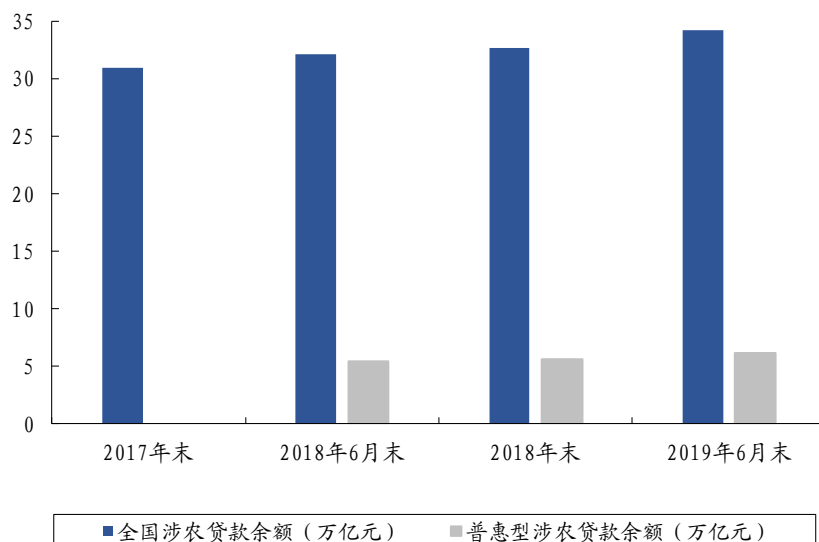


图9 全国涉农贷款情况

金融脱贫攻坚精准发力。截至2019年6月末，全国扶贫小额信贷累计发放3834.15亿元，余额2287.57亿元；累计支持建档立卡贫困户960.14万户次，余额户数566.62万户。扶贫开发项目贷款余额4274.04亿元。全国334个深度贫困县各项贷款余额17365.89亿元，较年初增长1274.27亿元，增速7.92%。产业精准扶贫贷款余额1.24万亿元，带动建档立卡贫困人口805万人（次）脱贫发展。

二、深化普惠金融体制改革，初步形成“敢做、愿做”普惠金融的机制

引导金融机构深化普惠金融体制机制改革，推动专营机制进一步落地见效。大中型银行继续推进普惠金融事业部等专营机制建设。5家大型银行在总行和全部185家一级分行成

立普惠金融事业部，10家股份制银行已设立普惠金融事业部或专职开展普惠金融业务的部门及中心，在单列信贷计划、授信尽职免责、内部考核激励、内部资金优惠等方面对普惠金融重点领域服务实施差异化激励。如，工商银行将普惠金融监管指标完成较差的情况作为全行唯一考核降档指标，邮储银行将降准形成的收益全部分配至各分支机构作为激励。

各银行进一步落实授信尽职免责制度，通过明确认定主体、建立问责听证制度、畅通内部申诉渠道、建立容错纠错机制等做法，增强风险贷款责任追究透明度，提升责任认定客观性。如，交通银行等建立容错纠错机制，对于合规操作、勤勉尽责的小微业务人员，在出现信贷风险时免于追责。广发银行设立内部问责申诉通道，在员工违纪行为处理办法中明确了申诉流程，为员工申诉提供机制保障。

保险公司进一步发挥在普惠金融中的保障作用。大力发展农业保险、小额人身保险、小额贷款保证保险，推进保险普惠金融重点领域的专业化体制机制建设，有效扩大保险资金在普惠金融中的投入。推动小微企业信用保证保险发展，撬动银行贷款服务小微企业。提高农村地区疾病、自然灾害和意外事故等风险的保险保障水平，加快建立农业大灾风险分散机制，落实农业保险大灾风险准备金制度。依法合规稳妥推进保险资金支农支小融资业务试点，为小微企业和农业企业提供“保险+融资”综合金融服务。

三、创新普惠金融技术和产品，“能做、会做”普惠金融的局面有所改善

积极引导各类机构借助互联网、云计算、大数据技术等现代信息技术手段，提高服务质量和效率、降低运营成本，如，建设银行“小微快贷”全流程线上融资模式、网商银行基于线上大数据风控的“310”模式。保险公司运用保险科技，以较低成本扩大了风险保障范围，如网络购物退货运费损失保险，可以按照约定为消费者因退货而产生的运费损失提供保险保障。

积极支持和推动金融机构针对普惠金融重点服务对象特点和需求，打造专属产品和服务。针对小微企业资金周转“短、小、频、急”的特点，农业银行推出“一次授信、一次签约、三年内可循环用信、年度复审”业务模式。针对初创小微企业，苏州银行开发“创e贷”和“人才贷”等专属系列产品。针对核心企业上下游供应链金融业务，中国银行推出“伊利产业链经销商线上融资”产品。

鼓励引导保险公司开发普惠性强的保险产品。以增强农业保险内在吸引力、减轻农户保费支出为核心，扩大关系国计民生和粮食安全的大宗农产品保险覆盖的农作物品种。鼓励财险公司针对低收入人群以及残疾人等特殊群体开发产品，有14家财险公司开发了小额人身意外伤害保险或残疾人意外伤害保险。依法合规稳妥推进保险资金支农支小融资

业务试点，为小微企业和农业企业提供“保险+融资”综合金融服务。

鼓励各地结合优势产业开展特色农产品保险，积极创新农业保险服务模式，不断满足农户多元化的风险保障需求。如安徽省部分地区探索开展了农业保险“基本险+商业险+附加险”三级保险保障体系，海南深入推进天然橡胶“保险+期货+扶贫”试点，广西围绕糖料蔗生产经营开展了价格指数保险试点，甘肃探索开展“一户一单、一户一保、一户一赔”的种养产业综合保险。

四、发挥多层次资本市场服务功能，拓宽市场主体融资渠道

逐步完善新三板关于普通股、优先股等融资工具的直接融资体系，截至2019年6月末，新三板挂牌公司小微企业累计发行5120次，融资金额达1285.5亿元。

推进区域性股权市场进一步规范发展，更好发挥对中小微企业和“三农”的支持作用。区域性股权市场挂牌企业2.75万家，展示企业10.32万家，累计实现融资10020亿元。

稳步扩大创新创业公司债券发行试点规模，稳步发展供应链金融资产证券化产品，提高小微企业资金周转效率。创新创业公司债券累计发行57单，融资金额超过80亿元；供应链金融资产证券化产品累计发行475单，金额3474.72亿

元。

积极支持期货交易所研究开发各类符合实体经济发展需求的农产品期货、期权品种。2019年2月修订并发布《期货公司分类监管规定》，将期货公司“保险+期货”开展情况纳入评价规则体系。

五、加强信用信息体系和共享平台建设，缓解因缺信息造成的融资困难

继续深化“银税互动”。研究扩大受惠企业范围，提高信用信息共享效率，加快银税数据直连，加强数据安全，提升银行的授信审批、风险管理效率，支持小微企业“以税促信、以信申贷”。

持续推进“银商合作”。依托于小微企业名录，有效利用市场监管部门掌握的企业注册和经营信息，搭建银企融资对接平台，缓解小微企业信息不完整、不透明等问题。

深入开展“信易贷”支持中小微企业融资。印发《关于深入开展“信易贷”支持中小微企业融资的通知》，依托全国信用信息共享平台，加快建设全国中小企业融资综合信用服务平台，支持金融机构创新“信易贷”产品和服务。

持续推进中小微企业和农村信用体系建设。各地多层次建立中小微企业和农户信用信息数据库，完善信息征集机制。

截至 2019 年 6 月末,全国累计为 261 万户中小微企业和 1.87 亿农户建立信用档案。

进一步完善征信体系建设。推动符合条件的放贷机构接入金融信用信息基础数据库。截至 2019 年 6 月末,个人和企业数据库分别接入机构 3642 家和 3524 家;共收录 9.99 亿自然人、2757.5 万户企业和其他组织的相关信息。下调征信服务收费标准,降低普惠金融服务对象征信成本。有序推进征信系统非金融信息采集。发挥市场化征信机构作用,截至 2019 年 6 月末,人民银行共备案企业征信机构 130 家,2019 年上半年对外提供各类征信产品和服务 22 亿次。

多地搭建综合金融服务平台,全面整合不同政府部门信息资源。如,河南省焦作市搭建智慧金融服务平台,共整合了工商、公安、房管、人社等 75 个部门和事业单位的涉企信息。江苏省苏州市建立了地方企业征信平台,实现对部分政府部门、公共事业单位相关信息的常态化采集、查询和适时更新,重点采集财务报表、社保公积金缴纳、水电气缴费、知识产权和立案涉诉等信息。

六、优化担保增信体系和机制建设,推动风险有效分担

开展动产担保统一登记试点,打造应收账款融资服务平台。自 2019 年 4 月 28 日起,正式开始在北京、上海两地开展动产担保统一登记试点工作。截至 2019 年 6 月末,共发生

四类动产抵押登记 653 笔，平台已形成 21 条全流程线上供应链融资链条，近百家供应链企业和 20 余家商业银行总行正在陆续进行系统对接开发和测试。

设立国家融资担保基金、发展政府支持的融资担保公司，开展政府性融资担保基金切实支持小微企业和“三农”发展的相关督查工作。逐步搭建完成农业信贷担保体系，推动省级农担公司加快提升服务能力、落实强化激励约束相关政策。如，安徽省农担公司推出适应安徽农业生产实际的“劝耕贷”模式、浙江省农担公司借助大数据技术优势推出“浙里担”系列产品。

多地设立专项信用保证基金和担保基金。如，浙江省台州市以“政府出资为主、银行捐资为辅”的模式，设立了大陆首个小微企业信用保证基金。信保基金与银行采取风险共担模式，出现损失后，与捐资银行的风险承担比例为 8:2，与非捐资银行的风险承担比例为 6.5:3.5。

七、强化考核评估，完善差异化普惠金融监管机制

优化小微企业、农户等普惠金融重点领域监管考核目标，明确2019年普惠型小微企业贷款“两增两控”，以及普惠型涉农贷款增速不低于各项贷款增速、精准扶贫贷款增速高于各项贷款增速、基础金融服务空白地区消灭二分之一以上的“三个力争”监管目标。

突出差异化导向。放宽银行发行小微企业专项金融债的申请条件，研究提高小微企业贷款享受风险资本优惠权重的单户额度上限，降低银行资本占用。适度提高小微企业、“三农”、扶贫不良贷款容忍度，不高于各项贷款不良率3个百分点不作为监管评级扣分因素。

开展“不忘初心、牢记使命”银行业金融机构“百行进万企”融资对接工作。以江苏、河南、湖南、重庆、大连五省市为试点，通过在线问卷调研和实地走访的方式，真正贴近小微企业，全面了解其融资需求，深入查找小微企业金融服务的差距，进一步研究改进服务的长效机制，推动银行业金融机构提高服务的主动性、自觉性，提升服务质效。

开展民营企业及小微企业重大政策落实情况专项检查，包括传导落实民营小微企业政策情况、完善长效机制情况和规范服务收费情况等。

加强普惠金融业务统计界定和监测分析。健全完善银行业普惠金融重点领域贷款统计体系和全面的普惠金融指标体系。组织银行机构定期填报“银行业普惠金融重点领域贷款情况表”，不断丰富统计指标，健全完善统计体系。制定印发《中国普惠金融指标体系》（2018年版），按年度组织完成普惠金融指标体系数据填报及分析工作并发布《中国普惠金融指标分析报告（2018年）》。

八、强化政策激励，货币财税政策进一步发挥协同效应

继续落实完善普惠金融定向降准政策，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，2019年初进一步将小微企业贷款评估标准由单户授信小于500万元调整为单户授信小于1000万元，扩大定向降准优惠政策的覆盖面。继续对县域农村金融机构、农业银行考核达标的县级三农金融事业部、农发行等执行差异化的优惠存款准备金率，以继续鼓励其加大对“三农”领域的信贷支持。将服务县域的农村商业银行存款准备金率与农村信用社并档，支持其增加县域金融供给。

加强支农、支小再贷款、再贴现管理，将支小再贷款政策适用范围扩大到符合条件的中小银行（含新型互联网银行）。截至2019年6月末，全国支农、支小再贷款和再贴现余额合计8655亿元，同比增加3290亿元。

发挥扶贫再贷款政策导向作用，支持贫困地区地方法人金融机构扩大信贷投放，优先和主要支持带动贫困户就业发展的企业和建档立卡贫困户，积极推动贫困地区发展特色产业和贫困人口创业就业。扶贫再贷款实行比支农再贷款更为优惠的利率，鼓励贫困地区地方法人金融机构扩大信贷投放、合理确定贫困地区贷款利率水平。截至2019年6月末，全国扶贫再贷款余额1492亿元。

对金融机构符合条件的普惠金融领域有关贷款实行免征增值税、印花税，减征企业所得税，延续有关准备金税前扣除政策。将符合条件的金融机构向小型企业、微型企业及个体工商户发放贷款取得利息免征增值税的政策适用口径统一提高至单户授信 1000 万元。同时要求享受优惠政策的机构将政策红利在普惠型小微企业贷款利率定价和内部绩效考核中充分体现。对保险公司农牧保险、一年期以上人身保险取得的保费收入，按规定免征增值税；对保险公司种植业、养殖业提供保险服务取得的保费收入，按规定给予企业所得税优惠。

优化普惠金融发展专项资金使用方向，更好引导地方政府、金融机构以及社会资金支持普惠金融发展，2016—2018 年，中央财政累计拨付普惠金融发展专项资金 339 亿元。2019 年起，进一步加大创业担保贷款支持创业和吸纳就业力度，将中央财政创业担保贴息的个人和小微企业担保贷款最高额度提高 50%，并降低贷款门槛。2019 年起，开展财政支持深化民营和小微企业金融服务综合改革试点城市工作，中央财政通过普惠金融发展专项资金每年安排约 20 亿元资金支持一定数量的试点城市。

加大农业保险保费补贴力度，新增三大粮食作物制种保险为中央财政农业保险保费补贴对象，开展三大粮食作物完

全成本保险和收入保险试点工作，2016—2018年，中央财政共拨付保费补贴资金537亿元。

九、弥补制度短板，健全普惠金融发展的法律框架

制定“两权”抵押相关法律制度。全国人大常委会审议通过农村土地承包法修正案，明确土地经营权可以向金融机构融资担保。进一步做好农民住房财产权抵押贷款试点工作衔接工作，支持有条件的地区稳慎探索宅基地使用权抵押贷款业务。印发《关于延长农村集体经营性建设用地使用权抵押贷款工作试点期限的通知》，延长试点期限有效期至2019年12月31日。修改通过《土地管理法》，破除农村集体建设用地进入市场的法律障碍，为相关抵押贷款工作开展提供了法律保障。印发《关于推进林权抵押贷款有关工作的通知》，继续推进林权抵押贷款试点工作。

加快补齐地方金融监管制度短板。完善小额贷款公司、典当行、商业保理企业等六类机构监管规制，起草《融资担保公司监督管理补充规定》《融资担保公司非现场监管规程》《典当管理办法》《融资租赁企业监督管理办法》《关于加强商业保理企业监督管理的通知》等制度，印发《关于加强地方资产管理公司监督管理工作的通知》等文件，继续推动《非存款类放贷组织条例》《处置非法集资条例》尽快出台，为相关监管规制提供上位法依据。

研究修订互联网保险业务监管制度。以统一监管规则、防范风险为根本任务，秉持审慎包容理念，稳步推进配套制度完善，逐步构建立体化、系统化，具有前瞻性、动态调整的开放性制度体系。在此基础上探索建立互联网人身险业务分级分类监管制度，进一步规范互联网人身保险经营行为，持续优化互联网人身保险供给机构，防范创新风险。

十、加大金融消费者权益保护力度，提升消费者金融素养

强化普惠金融领域信息披露和市场透明度建设。定期披露普惠金融相关数据，及时披露监管信息，加强部门间信息共享。引导金融机构及时披露产品服务信息。推动修订《人身保险新型产品信息披露管理办法》，将电子化回访作为与电话回访同等的首选回访方式，为保险公司利用新技术开展回访消除制度障碍。组织银行业金融机构消费者权益保护工作年度考核评价，按季度发布保险消费投诉情况通报，加大保险小额理赔服务监测力度。

加强金融知识普及宣传和消费者金融素养教育。开展“金融知识普及月”“小微企业金融知识普及教育”“全国防范非法集资宣传月”“3·15 宣传周”等一系列集中性金融知识普及活动，利用媒体平台加大宣传力度。大力推进金融知识纳入国民教育体系，面向学生开展“金融知识进校园”

活动、组织编写中学生金融知识普及读本、建设金融基础知识类开放课。人民银行公布的《2019年消费者金融素养调查简要报告》显示，2019年消费者金融素养指数为64.77，比2017年提高1.06。

推进金融消费纠纷非诉第三方解决机制建设。建成运营中国金融消费纠纷调解网在线调解平台，广东、上海、宁波、青岛等11地建成省级（副省级）金融消费纠纷调解（金融ADR）组织。开展银行业第三方纠纷调解试点、证券市场支持诉讼工作和保险纠纷调解处理，完善诉讼与调解对接机制。

开展金融消费者权益保护专项检查和治理。开展金融消费者权益保护监督检查和金融机构营业场所销售行为现场检查，治理违法违规金融广告、误导销售金融产品等问题。聚焦银行信贷、理财、代销、收费和互联网保险5大领域开展消保专项检查，严厉查处损害消费者权益行为。印发《关于开展支付安全风险专项排查工作的通知》，对有关银行和支付机构等进行支付客户端、业务系统、交易报文、账户管理等方面的风险排查，提升机构支付安全保障水平。开展网络安全专项治理行动。及时发现、治理侵害消费者权益行为。