

普惠金融、收入分配和贫困减缓^{*}

——推进效率和公平的政策框架选择

李建军 韩 瑞

改革开放以来，我国经济实现了快速增长，金融部门在经济发展中的重要作用日益凸显。然而，金融行业高准入门槛和二元化所有制结构，使得以银行为主导的金融体系，在信贷资源的配置上也存在着歧视性行为，低收入群体和中小企业难以获得合意的金融服务。金融“嫌贫爱富”引致的金融错配、信贷资源配置低效以及收入分配不均等问题也在不断发酵。党的十九大报告以“决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利”为主题，开启了建设社会主义现代化强国的新征程。2020年全面建成小康社会，其根本任务就是消除贫困。现阶段，从全国角度来看，2015年东部、中部、西部地区的贫困发生率分别为1.8%、6.2%和10%，农村贫困人口和贫困发生率从2010年的16566万人和17.2%下降到2015年的5575万人和5.7%。县域层面上，2015年扶贫重点县农村贫困人口和贫困发生率为2893万人和13.7%，同比减少756万人和4.8%。按照现行国家农村贫困的标准，2015年集中连片特困地区农村贫困人口为2875万人，贫困发生率为13.19%。可见，无论从全国还是县域层面来看，贫困状况均有所缓解，但扶贫任务依旧艰巨，与全面建成小康社会的目

* 原文刊载于《金融研究》2019年第3期。

作者简介：李建军，经济学博士，教授，中央财经大学金融学院；韩瑞，博士研究生，中央财经大学金融学院。

标仍有一定距离。好的社会需要有好的金融，好的金融体系能够有效发挥金融功能，使所有人能够以合理的价格获得公平的金融服务，这样的金融才是普惠金融。因此，探究普惠金融对收入分配和贫困减缓的作用机制具有重要意义。

本文从县域和省际层面，系统、深入地分析了以银行、保险为主导的正规金融机构的普惠金融政策效应，进一步探究信息化普惠金融在改善收入分配以及降低贫困发生率的重要作用，进而提出对社会“帕累托最优”的普惠制度设计。研究结论显示，普惠金融发展初期能够缩小城乡收入差距，但是对收入分配的改善效应仅在集中连片区和西部地区显著。农贷精英俘获机制和金融知识匮乏，是导致银行包容无法实现减贫的症结所在。兼顾特定配比和商业可持续性的制度框架选择能够实现效率和公平的双重目标。信息化普惠金融体系，能够克服正规金融机构高门槛、服务成本高以及逆向选择等问题，成为对社会“帕累托最优”的政策框架选择，促进收入分配公平和减缓贫困。

政策建议如下：第一，构建稳定的政策目标系统。普惠金融需要政府和市场之手的双重引导，完善制度条件，既要避免市场主导可能导致的使命目标漂移，也要防止政府过度干预引致的资源配置效率低下。第二，推进普惠金融的差异化政策配比，加强正规机构对“三农”、中小企业等弱势群体金融服务的配比以及贷款坏账比率的考核，纠正现有金融体系只注重金融密度而忽视金融密度结构地区差异引起的资源配置扭曲机制。第三，加强金融软环境建设，普及金融教育，加强居民的金融知识和信用意识，使弱势群体能够有效发挥金融跨期消费和风险规避的功能，延伸金融服务边界，从而促进金融需求的有效释放。第四，大力推进信息化普惠金融体系建设，信息化普惠金融充分利用互联网、大数据、人工智能技术，能够有效缓解借贷双方的信息不对称，降低搜寻匹配成本及扩大网络效应，低门槛、边际成本递减以及信息化使长尾客户被包容。

到金融体系之中成为可能。因此,政府应当加强对互联网平台的监管力度,推动社会信用体系建设,强化企业风险内控及金融消费者教育,发展信息化普惠金融,充分发挥其在促进收入合理分配进而推进贫困减缓方面的积极作用。