**“建设中国普惠金融体系”项目**

**终期评审报告**

冯兴元

中国社会科学院农村发展研究所研究员

[一、评估背景 2](#_Toc522009481)

[二、项目目标、预期产出与评估任务 4](#_Toc522009482)

[三、项目产出情况评估 7](#_Toc522009483)

[（一）产出1 7](#_Toc522009484)

[进展 7](#_Toc522009485)

[结论 10](#_Toc522009486)

[进一步的思考 11](#_Toc522009487)

[（二）产出2 11](#_Toc522009488)

[进展 12](#_Toc522009489)

[结论 12](#_Toc522009490)

[进一步的思考 13](#_Toc522009491)

[（三）产出3 13](#_Toc522009492)

[进展 13](#_Toc522009493)

[结论 17](#_Toc522009494)

[进一步的思考 17](#_Toc522009495)

[（四）产出4 18](#_Toc522009496)

[进展 18](#_Toc522009497)

[结论 19](#_Toc522009498)

[进一步的思考 19](#_Toc522009499)

[（五）产出5 20](#_Toc522009500)

[进展 20](#_Toc522009501)

[结论 28](#_Toc522009502)

[进一步的思考 29](#_Toc522009503)

[（六）产出6 30](#_Toc522009504)

[进展 30](#_Toc522009505)

[结果 32](#_Toc522009506)

[进一步的思考 32](#_Toc522009507)

[（七）产出7 33](#_Toc522009508)

[进展 33](#_Toc522009509)

[结论 34](#_Toc522009510)

[进一步的思考 34](#_Toc522009511)

[四、总体结论与思考 35](#_Toc522009512)

[附录：评估专家所完成访谈一览表 36](#_Toc522009513)

# 一、评估背景

在中国减贫工作进入新阶段的形势下，贫困人口的金融服务可得性对他们能够获得经济机会和发展能力至关重要。联合国开发计划署（UNDP）和中国国际经济技术交流中心 (CICETE) 于2008年6月签署了“建设中国普惠金融体系” ( Building an Inclusive Financial Sector in China)项目，分别在 2011年和2015年对项目进行了修订，预计本项目将于2018年终止。

“建设中国普惠金融体系”项目的目标是在中国制定国家战略计划，建立普惠金融体系；创立商业上可行的金融机构，向低端市场（即贫困和低收入家庭）提供可持续的金融服务。近年来，中国政府在十七届三中全会上制定了农村金融发展战略，希望在普惠金融体系下进一步推动农村金融服务。包含新型农村金融机构、农村信用社和商业银行以及政策性银行在内的金融机构的加入正在形成农村金融新格局。向农民团体/协会提供金融支持以改善其生产生活质量是减贫的有效方法之一，通过与中国人民银行，地方政府和私营部门合作，本项目旨在通过一系列政策倡导、合作、研究和试点实验推动中国普惠金融体系的建设。

本评估专家接受联合国开发计划署与中国国际经济技术交流中心的委托，从2018年6月4日至7月15日对项目进展进行调查和评估，并形成评估结果和建议。相应的评估结果和建议将成为项目参与方开展一个新的普惠金融重构项目的基础。

# 二、项目目标、预期产出与评估任务

本项目的主要目标是：1）促进地方政策创新；2）提高商业金融机构提供扶贫金融产品的能力，探索可行的资助方式；3）拓宽政策咨询平台，让更多的利益相关者参与该体系建设中，促进普惠金融领域更广泛的合作，促进投资者与政府之间的沟通，为构建国家普惠金融框架提供政策建议。

项目的预期产出见下表。本评估专家将对2015年后该项目的预期产出以及活动进行评估，判断到目前为止项目预期目标的完成程度和完成水平。这也是本项目评估的主要任务。

**2015-2017项目预期产出表**

|  |  |
| --- | --- |
| **预期产出** | **活动** |
| **产出 1** |
| 中国普惠金融体系框架搭建 | 促进普惠金融体系发展的国家政策法规的建立 |
| 商业银行参与普惠金融体系建设的程度提高：哈尔滨银行、包商银行 |
| 政府主要监管部门的参与 |
| **产出 2** |  |
| 互联网金融的创新型商业模式，特别是符合中国法律法规框架的P2P借贷平台 | P2P借贷平台金融模式的建立 |
| 监管机构认为该模式符合法规 |
| 更多的P2P借贷平台开始采用这一模式 |
| **产出 3** |
| 与上海交通大学合作建立中国普惠金融研究中心，并为行业提供培训与支持 | 成立机构并开展研究工作 |
| 发布研究报告 |
| 制定培训计划 |
| **产出 4** |
| 出版刊物杂志，并向业界和金融部门广泛传播 | 在PBC与CBRB的帮助下，编辑并出版刊物杂志 |
| 分发杂志(至少3000本) |
| 对项目进行最终评估并为下一阶段的制定提供建议 |
| 开发知识产品，包括项目手册和视频，收集图片并对成功案例进行汇编，广泛地向潜在合作伙伴和公众传播项目成果 |
| **产出 5 农村金融体系的研究，试点和创新** |
| 探索普惠金融项目的新模式，以达到更显著减贫效果，并为建设地区性普惠金融体系提供参考与帮助 | 四川仪陇试点项目 | 对仪陇试点项目进行技术援助：培训，技术援助，会议和实地考察 |
| 福建宁德试点项目 | 在福建省建立试点计划 |
| 四川广安试点项目 | 进行技术援助：培训，技术援助，会议和实地考察 |
| 甘肃试点项目 | 进行技术援助：培训，技术援助，会议和实地考察 |
| **产出 6 促进交流和研究，从政府机构角度倡导普惠金融体系的建立** |
| 通过专业出版物、国际会议、培训以及学习计划普及普惠金融概念 | 有关互联网金融的专业刊物 |
| 国际交流 | 国际会议与培训 |
| 举办社会投资的协商会议 |
| 公务旅行学习 |
| **产出 7** **恒昌计划** |
| 通过专业出版物，国际会议，培训以及学习计划普及普惠金融概念 | 提倡普惠金融以推动中国减贫进程 | 对中国长期贫困地区开展金融服务供求分析 |
| 招聘CTA为UNDP在中国的普惠金融项目提供咨询服务 |
| 农村试点方案 | 支持UNDP农村金融创新试点项目的扩张 |
| 促进普惠金融的经验分享 | 建立普惠金融MOOC |
| UNDP和CICETE进行项目管理 |

# 三、项目产出情况评估

## （一）产出1

|  |
| --- |
| 产出1：中国普惠金融体系框架搭建。分项产出：1.1. 中国政府近年来推行普惠金融体系建设；1.2. 包商银行和哈尔滨银行参与普惠金融体系建设；1.3. 中国人民银行发挥了关键的作用。 |

### 进展

2013年十八届三中全会提出“发展普惠金融”。2015年12月31日国务院发布《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》，为中国到2020年的普惠金融发展确立了总的方向和框架。规划共分把大部分：总体思路，健全多元化广覆盖的机构体系，创新金融产品和服务手段，加快推进金融基础设施建设，完善普惠金融法律法规体系，发挥政策引导和激励作用，加强普惠金融教育与金融消费者权益保护，组织保障和推进实施。2016年全国人大批准的“十三五”规划纲要中正式提出要大力发展普惠金融，普惠金融上升为国家战略。目前，中国政府正在全部推进实施普惠金融发展规划。具体实施的要求见诸2015、2016和2018年中央一号文件，以及2015-2018年政府工作报告。

《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》详细规定了2016-2020年如何在中国推行普惠金融发展的框架性规划，因而有着与众不同的指导意义。银监会负责具体草拟该规划。但是中国人民银行研究局、小贷联盟此前在UNDP项目框架内在全国普及普惠金融理念和一些操作实践发挥了重要的作用。项目使得中国人民银行研究局建立了自身的普惠金融研究能力，研究局组织了各种普惠金融理论与实践研究和交流，直接带动全货币当局、金融监管部门，学界和金融界理解和接受普惠金融理念，了解一些普惠金融的国内外实践。

UNDP在推进中国普惠金融发展方面有着其独特的地位。中国政府与UNDP在发展金融合作始于1993年，一致持续到现在，从最初促进小额信贷项目到现在促进中国建设普惠金融体系项目。在最初立项后，UNDP项目人员在考察了杜晓山教授在易县开展的孟加拉乡村银行（GB）小额信贷扶贫项目之后，参照易县项目的经验，最早在云南省金平县和麻栗坡县，然后在四川仪陇县，之后在全国其他45个县推开了小额信贷扶贫项目，当时全部采取GB模式。1998年，为了管理好UNDP的项目点，外经贸部中国国际经济技术交流中心专门设立了扶贫项目支持与协调办公室。到2000年，小额信贷项目资产总规模达到7000多万元人民币。2000年后，UNDP项目综合扶贫项目方案的实施基本结束。当时项目双方商议决定，一定要探索一条这些小贷机构可持续发展的道路和制度安排，为此继续对这些小贷机构提供支持。当时设立了可持续小额信贷扶贫项目（SMAP）。2003-2005年，UNDP与人民银行开展项目合作，聚焦于小额信贷项目研究。人民银行在项目框架内开展了一次有关小贷业务的农信社普查，建立了一个相关数据库，撰写了政策研究报告，提出了政策建议，其研究结论为推行小额信贷商业可持续道路。2005年成立了中国小额信贷协会，其前身为中国小额信贷发展促进联盟。该年也是联合国“国际小额信贷年”。普惠金融最先是在该年5月联合国举办“2005国际小额信贷年”活动的时候提出。当时国际劳工组织召开了一个建设普惠金融部门全球会议。普惠金融最早以“普惠金融部门”或者“普惠金融体系”的概念出现，并得到了世界各国的普遍响应。当时中国小额信贷联盟白澄宇秘书长将国际上有关普惠金融的讨论情况介绍到国内，选择了“普惠金融”的中文译法。当时的中国人民银行研究局副局长焦瑾璞具体负责实施与UNDP的项目合作，对发展和建设中国的普惠金融体系非常重视，组织了很多有关普惠金融的研讨，做了很多普惠金融研究，还出版了一些出版物。焦瑾璞于2008年结束其研究局副局长的职位，但其中国人民银行金融研究所副所长的职务保持到2009年，2008年从研究局副局长职位离任后，他在中国人民银行研究生部担任部务委员会副主席、党组书记。他和另外一位同事的2009年专著《普惠金融—提供全民享受现代金融服务的机会和途径》就是由项目资助。焦离开研究局之后，继续管理项目，但是体制上已经不顺，研究局的接任者不好接手项目工作，导致项目合作于2010年终结。

与此同时，UNDP与国开行进行了项目合作。2009年4月，国开行总行成立“在中国构建普惠金融体系项目”国家开发银行办公室，具体归国开行评三局管理。2009年8月，总行正式组建了“中国微金融发展投资基金”联合工作组。联合工作组中方成员还参加了9月举行的呼和浩特小额信贷国际峰会。2010年初开始，国开行与一些国际金融机构或基金洽谈，寻求获得这些机构或基金的支持。5月12日，评审三局（项目办公室）与国开金融会谈，就设立中国微金融发展投资基金的下一步工作任务、职责分工达成了一致意见。国开金融将负责基金设立工作，与潜在投资者商谈，落实核心条款，并上报投资业务审议委员会审议。项目办公室将继续做好协调联络、项目推动等相关工作。在5月，项目工作组中方成员还参加了UNDP“在中国构建普惠金融体系项目”组织的考察团，赴墨西哥、秘鲁和玻利维亚，考察优秀的拉美微金融机构。总行相关部门和分行参加商务部考察团，赴瑞士参加“第三届微型金融投资高峰会议”，并与三家国际微金融投资基金就参与“中国微金融发展投资基金”合作事宜进行会谈。

在2010年5月，项目办公室会同国开金融公司还组织召开“中国微金融发展投资基金专家论证会”，邀请联合国开发计划署（UNDP）、中国人民银行、银监会、财政部、商务部等部门、微金融行业专家及国际投资机构人士，就联合工作组组织撰写的《组建中国微金融发展投资基金可行性研究报告》进行了论证。研究报告得到了普遍好评，其中的投资基金项目方案得到普遍肯定。

到6月，评三局（项目办公室）引荐“中国微金融发展投资基金”潜在投资者KfW、IFC、Blueorchard与国开金融进行会谈。各方就基金战略、主要出资人、管理团队、工作计划等达成共识。

2011年3月，国开金融公司、国际金融公司（IFC）和德国复兴信贷银行（KfW）委托法国沛丰集团对中国小额贷款公司的发展状况和融资需求进行了为期一个月的调研。调研的结论是：目前的小贷市场是：生意合法、需求强劲、市场巨大、政策向好、发展迅速、盈利不错、投资底线清晰（不会大亏）。再加上有IFC和KfW这样的合作伙伴，出手的条件已经基本具备。建议公司尽快启动立项。

2011年12月1日，国开金融有限责任公司致函国开行。在这封标题为《关于商请暂缓推动中国微金融发展基金有关工作的函》里，国开金融建议暂缓推动该基金有关工作，其理由为：一是行业起步晚，缺乏必要监管，政策性风险较高；二是基金和小额贷款机构均缺乏成熟团队；三是基金投资退出渠道不明朗，投资收益较低。国开金融认为，基于上述原因，建议暂缓推动微金融基金发起设立有关工作，当前阶段我国开行仍以信贷方式为主支持国内微金融行业发展，培育合格小额贷款机构。

当时国开行的总体发展战略已经发生巨大变化，新的发展方向是商业化。国开金融则属于推行国开行商业化的主力军，认为投资基金项目不赚钱。这是国开金融最终否定了这个方案的最主要原因。

正好一些商业银行借助普惠金融开拓业务。UNDP项目延伸到这一方面，支持两家银行在微观层面实现金融创新。哈尔滨银行和包商行两家商业银行各支持UNDP50万美元。由于这两个银行的参加，项目延续到2013年。

自1998年成立以来，包商银行就高度重视微型金融的发展。2005年引进德国IPC的微贷技术以后，微型金融业务更是取得了长足的进步，逐渐探索出了一条独特而高效的发展路径。在项目合作框架内，包商银行组团考察了印度的小额信贷行业，建立了一个整个小贷行业业务评估评级办法，组织实施了中国小微企业信心指数调研。当时包商银行请巴曙松教授参与了合作，巴教授还完成了一份《MFIs评级研究》报告。包商银行还召开了一个全国普惠金融与包容性发展年会以及一些研讨会，出版了《中国微型金融机构社会绩效管理研究》一书。如今，包商银行已经成为全国城市商业银行中的佼佼者，尤其在微型金融的经营管理方面颇具特色。而作为提供微型金融的主要组织形式，包商村镇银行近年来发展迅速，目前已达到28家。包商村镇银行不仅在商业上取得了骄人的成绩，同时也在客户权益保护、社会绩效评估和更多的社会责任担当方面进行了可贵的探索，这为中国微型金融机构社会绩效管理提供了典型案例和经验借鉴。

在项目合作框架内，哈尔滨银行主要建设了一个小额信贷管理系统。该行成立于1997年，秉承“普惠金融，和谐共富”的经营理念，以“建设服务优良、特色鲜明的国际一流小额信贷银行”为战略目标。该行创新实施“本土化﹢国际化”的小额信贷管理模式，研发“乾道嘉”系列品牌产品，与UNDP、法国沛丰、国际金融公司（IFC）、美国安信永等国际机构合作，探索符合国内经济特色并具有国际水平的小微金融核心技术，将这一技术输出到国内其他银行机构。该行建立的小额信贷管理系统有助于其形成较为成熟的小微金融核心技术，也就是形成对外技术输出的核心能力中心。

### 结论

项目完全达到预期产出，效果明显，对中国发展普惠金融和构建普惠金融体系做出了重要贡献。

### 进一步的思考

1.与中国人民银行或者银保监会的合作。与中国人民银行的合作还有一部分体现在产出4当中。可以考虑组织资源，结合产出1和产出4涉及的研究和出版内容领域，继续与中国人民银行研究局就在中国推行普惠金融体系展开合作，或者在这方面开启与银保监会研究局的合作。

2.与国开行或其他政策性银行的合作。国开行目前从过去的商业化道路上有所退回，目前政府对其的定位是国家开发性金融机构，主要通过开展中长期信贷与投资等金融业务，为国民经济重大中长期发展战略服务。国开行是全球最大的开发性金融机构，中国最大的对外投融资合作银行、中长期信贷银行和债券银行。可以继续与国开行重新谈项目合作。同时，也可以与农发行洽谈项目。中国农业发展银行是直属国务院领导的中国唯一的一家农业政策性银行。主要职责是按照国家的法律法规和方针政策，以国家信用为基础筹集资金，承担农业政策性金融业务，代理财政支农资金的拨付，为农业和农村经济发展服务。农发行现在在做批发基金的业务。比如大理的农发行选择当地较大企业，将资金批发给该企业，由该企业将资金零售给一些贫困户。

3．与商业银行和互联网金融公司的合作。可以继续寻找一些优质商业银行（包括农村商业银行）或者互联网金融公司（比如蚂蚁金服和京东金融）获得资金支持，开展普惠金融发展项目合作，包括数字普惠金融发展项目合作，建立这方面的示范项目，形成示范带动效应。

## （二）产出2

|  |
| --- |
| 产出2：互联网金融的创新型商业模式，特别是符合中国法律法规框架的P2P借贷平台。分项产出：2.1. P2P借贷平台金融模式的建立；2.2. 监管机构认为该模式符合法规；2.3. 更多的P2P借贷平台开始采用这一模式。 |

### 进展

目前P2P借贷平台基本上没有纯粹的只从事信息中介的平台。最初政府的政策是先放任自流，后规范。当前政府对P2P的合规要求甚严，不断出台合规政策。比如，2017年8月25日银监会出台《网络借贷信息中介机构业务活动信息披露指引》，2018年4月9日银保监出台《融资担保公司监督管理条例》四项配套制度，2018年4月27日央行正式发布资管新规《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》。此外，中国互金协会不断出台行业自律规定。比如，2017年12月29日中国互金协会发布《互联网金融个体网络借贷借贷合同要素》（T/NIFA 5—2017），2018年4月23日中国互金协会发布《互联网金融个体网络借贷电子合同安全规范》。政府从一开始即了解P2P网贷平台基本上不是信息中介平台，但最初不规范网贷，现在实际上实施打压，导致大量网贷资金链断裂，也导致最近大量投资者的不满和过激行动。截至2018年7月底，P2P网贷行业正常运营平台数量下降至1645家，相比6月底减少了218家。据不完全统计，7月停业及问题平台数量为218家，其中问题平台165家（[提现困难](https://baike.wdzj.com/doc-view-3156.html)143家、[跑路](https://baike.wdzj.com/doc-view-1341.html)19家、[经侦介入](https://baike.wdzj.com/doc-view-3159.html)3家），停业转型平台53家。7月没有新上线平台。截至2018年7月底，累计停业及问题平台达到4740家，P2P网贷行业累计平台数量达到6385家（含停业及问题平台）。

原来确定的一家名为汇中的P2P平台公司，即汇中普惠财富投资管理(北京)有限公司，愿意与项目期内新成立的上海交通大学普惠金融研究中心合作研究P2P借贷平台的创新型商业模式，只是开了几次P2P运作模式及创新的研讨会，后来该公司感到进行P2P借贷平台金融模式创新的研究不一定能够真正影响监管层，就对合作失去了积极性，不愿意继续进行研究合作。因此预期的分项产出2.1、2.2、2.3均因合作方汇中公司的退出而没有实现。

### 结论

项目合作由于合作方的退出而终止。但合作方提供了一些资助资金，为其他项目合作方开展其他项目创造了条件。

### 进一步的思考

我国政府对设立金融机构或者从事金融业务活动实行严格的审批制。根据国务院1998年9月10日发布的《非法金融机构和非法金融业务活动取缔办法》，未经中国人民银行依法批准，任何单位和个人不得擅自设立金融机构或者擅自从事金融业务活动。而且，根据当前多重政府监督管理的格局，中国银行保险监督管理委员会、公安部、国家市场监督管理总局和中国人民银行于2018年4月16日联合发布《关于规范民间借贷行为 维护经济金融秩序有关事项的通知》，特别规定，未经有权机关依法批准，任何单位和个人不得设立从事或者主要从事发放贷款业务的机构或以发放贷款为日常业务活动。近年来政府不断收紧对P2P的政策，加强对P2P的整治，同时中国经济增长仍然较快速下行，很多民营企业资金链紧张甚至断裂，很多P2P平台倒闭、老板“跑跑路”。可以考虑下一阶段与一家行业协会或者研究机构具体合作，研究P2P网贷平台的治理与监管。由研究项目自行确定是否寻找一家P2P网贷公司进行深度合作。可以从现有P2P网贷公司寻找研究项目的资金来源，但没必要将与某家P2P网贷公司的深度合作作为一个项目产出的前提条件。

## （三）产出3

|  |
| --- |
| 产出3：与上海交通大学合作建立中国普惠金融研究中心，并为行业提供培训与支持。分项产出：3.1成立机构并开展研究工作3.2 发布研究报告3.3 制定培训计划。 |

### 进展

2016 年 6 月 21 日，联合国开发计划署、中国国际经济技术交流中心、与上海交通大学先进产业技术研究签定了在上海交通大学创办中国普惠金融创新中心（以下称中心）合作备忘录。

根据备忘录，创新中心的愿景是成为中国普惠金融领域权威的研究机构。为此，中心将对普惠金融理论、各国政策和最佳实践进行独立、专业、持续、系统研究，以为相关的政策和监管部门提供决策参考，为普惠金融创新提供理论支持和实践指导。中心将致力于成为普惠金融领域的国际合作与交流平台，普惠金融领域意见领袖和智囊的汇集场所和专业人才的培育基地，中心将成为对中国普惠金融体系（市场，机构，监管等）建设有重大影响的、国际知名的中国专业智库。

创新中心的发展战略为：政产学研结合；平台战略；学科综合，内外开放；国际化+本土化；人才+技术+模式。

备忘录还确立了创新中心的工作内容：

（1）研究。参与国家普惠金融战略规划的研究和编制；普惠金融体系的国际比较研究；普惠金融的案例研究；编制普惠金融领域的年度发展报告和专题报告，特别是互联网金融发展报告等。

（2）咨询服务。为政府有关部门提供政策咨询；为行业协会提供专业咨询；为企业提供业务咨询；行业评估评级服务；参与行业投资基金的设立等。

（3）交流推广。国际交流合作；发布研究报告；最佳实践的复制和推广。

（4）培训合作。开发培训课程，培训师资。与行业协会和培训机构合作，开展培训活动。

（5）网站和数据库建设。

（6）其他三方达成共识需要开展的其他工作。

根据备忘录，创新中心实行理事会领导下的主任负责制。理事会由三家创办机构协商产生，构成如下：理事共七名，其中交大四名，UNDP、交流中心各一名，外请一名。理事会设理事长一名，由交大一名校级领导兼任；设执行理事长一名，第一届由交大高级金融学院副院长王坦担任；由上海交大、联合国开发计划署、中国国际经济技术交流中心各派一名常务理事，上海交大与交流中心分别派费方域、白澄宇为第一届常务理事，联合国开发计划署人选待定；设秘书长一名，由上海交大先进产业技术研究院院长担任。外请独立理事待定。未来可根据捐赠机构要求进行增补。

备忘录还规定，可以由捐赠机构（基金）或行业协会派代表担任监事。监事或监事会的组织和工作条例（规则）待后制定。中心实行联席主任制度：由上海交大费方域和交流中心白澄宇分别担任主任和联席主任。UNDP 可以派一名不取酬金的副主任。主任办公会议有组织和工作条例将在理事会的指导下制定并报请理事会批准。根据备忘录，创新中心设置如下部门：研究部、市场部、培训部和北京办事处。北京办事处负责协调创新中心在北京的工作开展以及国际合作与交流。北京办事处聘请两名工作人员，其中一名在交流中心工作，协助联席主任工作；另一名在 UNDP 办公室工作，主要负责 UNDP 承担的相关工作。创新中心应支付工作人员的相关报酬及经费。经费来源为：项目资助，企业捐赠，服务收入等。经费支出包括：人员和工作经费，研究经费，活动经费等。创新中心的财务管理将按照上海交大的财务管理要求执行，预算报理事会批准。严格按规章办事，完善审计和风控制度。

备忘录明确，首期资金 350 万人民币由联合国开发计划署通过商务部中国国际经济技术交流中心以指定本中心为受益人的方式捐赠给上海交大基金会，交大设法按政策再申请相应的配套资金。备忘录规定其有效期为三年。

按照上述合作备忘录，中国国际经济技术交流中心（也代表UNDP）与上海交通大学现金产业技术研究院和上海交通大学教育发展基金会三方于2016年11月10日签定了《关于创办上海交通大学中国普惠金融创新中心的捐赠协议》。其后，中国国际经济技术交流中心按照协议将首笔300万元UNDP捐赠资金汇付上海交大基金会账户。根据捐赠协议，资金用途：乙方感谢甲方对于中心的支持和捐赠，充分尊重甲方的意愿，承诺将认真管理及使用甲方的捐赠资金。捐赠资金将主要用于：

（1）研究费用：含研究及行政人员薪酬、福利以及临时聘用人员劳务报酬等；

（2）设备费用：含软件、硬件、数据购买及租赁；

（3）业务费用：含国内、国外差旅费，团队建设费，咨询劳务费，学术交流费用，举办会议，与中心业务相关的宣传、市场调研费等；

（4）办公费用：含办公场地、设施、办公通讯、行政事务费用，等等。

2017年4月7日，上海交通大学中国普惠金融创新中心在上海交通大学正式成立，该中心由中国国际经济技术交流中心、联合国开发计划署、上海交通大学先进产业技术研究院联合创办。上海交通大学高级金融研究院副院长、著名经济学家费方域教授任创新中心主任，中国国际经济技术交流中心白澄宇处长任创新中心联席主任。其后，上海交通大学中国普惠金融创新中心宣告成立。截至2018年5月，创新中心没有安排有关研究，也基本上没有发生研究费用。从百度搜索结果看，创新中心参加的各种研讨会议较多，出席人员主要是创新中心主任费教授。从财务记录看，基本上没有发生会议费用。整个中心的主要费用为人员费用，主要是费教授及其助手的人员费用。费教授参加会议一般以创新中心主任的名义，后来还同时以英凡研究院院长名义，尤其是在2017年4月后。创新中心建立之后，费教授已经退休，不再担任高级金融研究院副院长。2017年5月，UNDP、中国国际经济技术交流中心和上海交通大学先进产业研究院召开了一次理事会会议。创新中心主任没有向理事会递交中心工作计划。不过，他在理事会会议上介绍了中心工作的构想。但理事会认为此构想过于庞大，要求创新中心主任在会后递交一份可行的工作计划。三家创办单位项目负责人介绍，尚未收到新修改的工作计划。

费方域教授作为著名经济学家，以创新中心的名义参加了一系列会议，客观上有利于做大创新中心的名声。不过费教授后来成为蚂蚁金服集团旗下英凡研究院的院长，可能会占去较大一块工作时间。而且创新中心的工作涉及总体的普惠金融领域，包括数字普惠金融；而英凡研究院也聚焦于数字普惠金融（“英凡”就是指金融科技，FinTech，国内学者称其为互联网金融，并发明了对应的英文“internet finance”，取两词首部发音，合并为“英凡”）。两个机构的工作领域重复比较大。根据费教授自身的介绍，他自己当前的工作重点就是数字普惠金融案例调研。

费教授强调：他一定会继续把创新中心搞下去，无论有无项目支持；他希望能够吸纳一些金融机构或者著名企业参与支持中心的工作。针对一些中心理事对创新中心研究成果的看法，费教授提到，他自己愿意集中搞数字普惠金融案例研究，也愿意写成研究报告。他强调：目前雇人费用太高，难以组织研究和管理班子；原来备忘录里规定的UNDP和中国国际经济交流中心各雇佣一个助手的规定不合理，这些助手的分布过于分散，不好为创新中心主任所使用；也不能一下子花完项目经费，因为作为中心应该持续运转；参加会议，既然英凡研究院能够出参会费用，他就不愿意花费创新中心的经费。由于费教授退休后不再担任高级金融研究院副院长，其在调配人员和其它资源方面的便利程度可能远远不如以前。根据创新中心的上级项目管理单位上海交通大学先进产业研究院刘燕刚副院长的介绍，上海交大根据规定的统一政策已经为项目提供了大约50多万配套资金。配套资金的计算方式是按照项目所获外部资助额占全校所获此类资助额的总占比，在所有有资格获得配套资金的项目之间分配政府划拨专项资金总盘子（总盘子一般事先确定）。一个项目的外部资助占全部项目的外部资助额的比重越大，配套资金额也越大。

此外，创新中心还没有根据项目要求展开培训工作。

### 结论

只完成了成立创新中心的产出，其他研究和培训产出均没有完成。在参加各地会议方面对提高创新中心的知名度有一定的贡献。

### 进一步的思考

迄今为止，创新中心还没有全面开展规定的工作。下一步的具体运作，取决于创新中心主任的努力和理事会的决定。可能的方案至少有三：

一是创新中心主任根据理事会已经提出的要求尽快补交一份可操作的中心工作计划，在理事会同意之后按新的时间表实施工作计划。如果创新中心主任能够在较短时间内补交一份理事会认可的、可操作的工作计划，而且确定在本年度内如期实施，则值得作一尝试。工作计划应该反映备忘录中规定的六个中心工作范围，即（1）研究；（2）咨询服务；（3）交流推广；（4）培训合作；（5）网站和数据库建设；（6）其他三方达成共识需要开展的其他工作。

鉴于本年度还只剩下4个月时间。工作计划可以分为2018和2019年度工作计划。鉴于创新中心缺乏工作人员，研究任务可以由创新中心按理事会批准的工作计划自行完成一部分，余下部分的研究任务可以委托和分解到中国小贷联盟或者一些大学院所，根据理事会批准的创新中心工作计划时间表完成。

二是暂时停止创新中心的运作，待理事会做出新的安排之后重新启动。但这会影响创新中心迄今为止人事、组织和运行安排的连续性。

三是理事会直接委托中国小贷联盟提出一份普惠金融研究课题清单，通过规定的程序确定研究机构，把研究任务分解到各研究机构，同时UNDP可以考虑与上海交通大学先进产业研究院和上海交通大学教育发展基金会签订项目移交协议，把项目（连同余下的工作和经费）移交给上海交通大学项目方。

先进产业研究院最初同意设立和主管创新中心，是因为该研究院在云南有扶贫项目，要在项目村搞普惠金融。研究院希望创新中心能够协助组织实施在项目村的普惠金融精准扶贫。理事会在决定下一步项目运作时宜适当考虑这一因素。据研究院刘燕刚副院长的介绍，项目村所在县金融机构可能也不是拿不出信贷资金，项目村更需要组织实施普惠金融精准扶贫项目。创新中心本来依托高级金融学院，是可以在这方面发挥重要作用的。

产出4的部分项目工作与创新中心项目有着较好的结合点，值得关注是否将其相结合（见产出4部分）。

将普惠金融中心设立在上海，不利于开发署利用该中心开展在全国范围内的普惠金融调研、培训、推广以及研讨。中国人的习惯是需要经常见面交流看法，利用可信的人缘关系推进项目实施。有必要纠正中心设点的区位。由于北京属于全国的经济学和金融研究中心，北京应该成为普惠金融中心设点的首选。

此外，农村普惠金融调研很容易组织实施。这方面北京有较多的大学院所可以承接，不能有任何理由延迟或者拒绝组织实施。这些有能力承接的机构包括小贷联盟，中农大管理学院，中国社科院农村发展研究所等多家机构。

## （四）产出4

|  |
| --- |
| 产出4：出版刊物杂志，并向业界和金融部门广泛传播。分项产出：4.1 在PBC与CBRB的帮助下，编辑并出版刊物杂志；4.2 分发杂志(至少3000本)；4.3 对项目进行最终评估并为下一阶段的制定提供建议；4.4 开发知识产品，包括项目手册和视频，收集图片并对成功案例进行汇编，广泛地向潜在合作伙伴和公众传播项目成果。 |

### 进展

2013年以后，后来又有了一些新的延续项目。项目支持了中国人民银行研究局编辑出版《小额信贷通讯》与《互联网金融通讯》。

《小额信贷通讯》从2006年开始出版，与德国GTZ合作。2012年开始与UNDP合作。2016年，通讯改名为《普惠金融与小额信贷通讯》。此通讯每年出版了6期。《普惠金融与小额信贷》的主要栏目包括：政策导向，论坛集锦，调研报告，世界视野，数据发布和专栏等。刊物在业内有一定的影响力，效果不错。该刊物在2016年之后停止编辑刊行。除了因为没有资助来源之外，还有一个原因就是人员发生了变动：当时通讯的顾问潘功胜副行长不再主管研究局，而且负责编辑的庾力处长也退休。此外，UNDP的普惠金融项目增加了子项目“农村金融创新试验”，工作重点有所转移。

在UNDP项目的支持下，《互联网金融通讯》2014年7月到12月出版了三期， 2015年1月到12月一共出版了六期。华奥和汇中两家公司为出版提供了一些资助。其后中国人民银行在没有UNDP项目支持下继续单独编辑出版此刊物。每期40页。主要栏目有：政策导向、经验交流、专家视点、探讨园地、行业信息、活动展示、世界视野和知识讲座等。两种期刊除印刷纸质本外，还将向有关网站发布电子版本。该刊物也得到了业界的好评。

银监会没有参与本项目，也没有参加编辑出版两个通讯。这估计与银监会主要关注银行监管有关，也与其对中国人民银行所力推的小额信贷机构和小额信贷公司一直来持歧视态度有关。

### 结论

项目总体上实现了预期产出4.1和4.2。本次评估结果可视为产出4.3（对项目进行最终评估并为下一阶段的制定提供建议）。由于出资方汇中退出项目合作，项目因缺乏经费，还没有展开活动以实现产出4.4。

### 进一步的思考

在新项目阶段，可考虑寻找新的合作伙伴，筹取项目资金，与中国小贷联盟、中国人民银行和/或新设的中国银行与保险监督管理委员会达成协议，恢复出版《普惠金融与小额信贷》。可考虑与这些机构或者某研究机构取得合作，恢复实施与预期产出4.4（开发知识产品，包括项目手册和视频，收集图片并对成功案例进行汇编，广泛地向潜在合作伙伴和公众传播项目成果）相对应的项目活动，以期实现产出4.4。

这里，新的合作伙伴也可以是上海交通大学中国普惠金融创新中心。正好可以利用该中心现有项目资金，推进《普惠金融与小额信贷》期刊的继续出版工作以及推进产出4.4的实现。

## （五）产出5

|  |
| --- |
| 产出 5 农村金融体系的研究，试点和创新，探索普惠金融项目的新模式，以达到更显著减贫效果，并为建设地区性普惠金融体系提供参考与帮助。分项产出：5.1四川仪陇试点项目。对仪陇试点项目进行技术援助：培训，技术援助，会议和实地考察；5.2福建宁德试点项目。在福建省建立试点计划；5.3四川广安试点项目。进行技术援助：培训，技术援助，会议和实地考察；5.4甘肃试点项目。进行技术援助：培训，技术援助，会议和实地考察。 |

### 进展

这部分产出涉及扶贫小额信贷机构的发展。开发署已经另行指定专家对此进行专题评估，可参考此项专题评估报告，以便通过比较更为精准和平衡地了解项目进展情况。

2014年5月，联合国开发计划署（UNDP） 《在中国构建普惠金融体系》项目又开启了《农村金融创新系列子项目研究课题》。该研究课题核心内容是：选择四川、福建和贵州三个省的三个地县，即四川省仪陇县、福建省宁德地区和贵州省丹寨县作为实验区，研究探索农村合作金融的创新模式，推动金融机构对农村合作经济组织的融资支持。《农村金融创新系列子项目研究课题》课题组成员由联合国开发计划署（UNDP）、中国国际经济技术交流中心，中国人民银行研究局，中国人民银行金融研究所以及四川福建贵州三省的当地政府、人民银行分支机构和民富中心组成。后来项目点选定为四川省仪陇县、福建省宁德地区，甘肃定西以及四川广安四个点。

1. 四川项目的进展情况

（1）仪陇县试点项目的进展情况

仪陇县项目逐步走出了一条面向分散的中低收入群体服务的小额信贷服务与经营管理模式。仪陇县民富农村可持续发展服务中心（简称民富中心）通过向扶贫互助社提供专业化市场化服务、引进外部资金、开展公益活动和项目合作等方式进一步推动互助社发展、提升互助社管理水平，促进扶贫互助社和民富中心的健康可持续发展。

2005年仪陇县为了探索扶贫资金的有效运用方式，创立了村级扶贫互助社，以财政扶贫资金为引导，鼓励农民开展互助，解决生产发展资金问题。这一性探索得到国务院扶贫办认可，成为全国贫困村村级发展互助资金试点。为了更好促进扶贫资金互助社的发展，2014年仪陇县政府与中国国际经济技术交流中心签订合作合作备忘录，承接联合国开发计划署（UNDP）援建中国建设普惠金融体系项目——仪陇县小额信贷扶贫创新试验项目，成立了仪陇县民富农村可持续发展服务中心（简称民富中心），对仪陇县的扶贫互助社进行孵化、培育、改造等服务和管理，对于完善仪陇扶贫互助社管理机制健全风险防控机制起到了重要作用。

第一个扶贫互助社是2005 年7 月在仪陇县三蛟镇昆山村开始试点，作为一种扶贫组织，扶贫互助社仪陇县民政局登记注册为社团法人。为了体现扶贫互助社的特性，仪陇扶贫互助社实行“贫困户赠股、为一般户配股、由富裕户购股”。贫困户由政府财政扶贫资金按每户1000 元赠股；一般低收入户每户由政府配股500元, 农户自己再出500 元, 形成1000 元股份；家庭条件相对较好的农户则按1000 元/股的标准自愿出资购股参加(最多可购买2 股)。2006 年底全县有22 个村通过竞争取得试点资格。随着逐步发展。到2016年底，仪陇县成立了50个扶贫互助社。

仪陇县2016年规定，扶贫互助社原则上只在贫困村发展，有条件的贫困村需自愿向县主管部门成立扶贫互助社的申请。但从实际情况，为了便于工作，部分村干部团结、工作积极、公信力强，且扶贫任务相对较重的非贫困村也可以申请成立扶贫互助社。在50个扶贫互助社中，有29个村属于非贫困村。

仪陇县50个扶贫互助社的资金总额为6787.56万元，社均135.75万元，最多的797.98万元，最少的4.5万元，多数（32家）为100万元。其中社员股金为6273.3万元，财政补助资金514.3万元。扶贫互助社在借款上的借款坚持小额、多笔、短期，服务社员，坚持扶贫、扶弱宗旨。据民富中心统计，50个扶贫互助社累计借款6650万元，借款笔数为1418笔，平均每笔4.69万元。从借款用途看，主要是用于生产经营、建房、助学和医疗等方面救急等。如新改镇三清村扶贫互助社，从2009年成立至今，目前在借余额297万元，84笔，其中，发展产业借款占到40%，经商借款占30%，建房借款占20%，其余为上学和生活急需借款。扶贫资金互助社资金占用费率月息在9‰。根据张照新等2017年7月的调研结果，扶贫互助社一般是参照商业银行同期贷款利率，实行市场化浮动，最高不超过月利率15‰。实行多重担保机制。各个扶贫互助社一方面要求借款实行家庭担保，同时由管理人员或者村干部进行联保。一般要求借款人的家人须为借款提供连带责任担保。扶贫互助社都以会务费的名义对资金占用费收益进行分红。仪陇民富中心规定，资金占用费收益15%提取借款风险金，30%为扶贫互助社管理人员工资；分别按照2%和3%分别提取公积金、公益金，按5%提取扶贫互助社日常办公业务费，10%为业务主管单位管理费用，35%为社员会务费用于对入股资金分红。

民富中心在仪陇县民政局注册，属于一个非盈利性农村社会化服务机构。其业务主管单位为仪陇县扶贫和移民工作局，设有理事会（含理事5名）、监事会（含监事3名）、中心综合办公室、内务部、会计财务部、外勤部等部门。民富中心初始资金总规模为316.1万元，初始资金来源主要为：3万元注册资金、150万元中国国际交流中心/UNDP项目资金、75万元代管三金、7.1万元上岗保证金及81万元风险保证金组成。

民富中心作为一个为农民合作社和资金互助社服务的社会化中介服务平台，其主要经营范围是为仪陇县资金互助社以及互助社内部资金的合规化经营提供技术支持、业务指导、信息咨询、能力建设、信贷业务管理、农产品市场营销等一揽子内部的支持和服务，也是为仪陇县农民合作社和资金互助社引入外部资源进入农村市场的中介服务机构。民富中心主要负责对扶贫互助社进行监管指导和业务托管、在线MIS系统引进、业务培训与能力建设、新的扶贫互助社孵化、资金余缺调剂、桥梁搭建、公益项目筹措等工作。根据张照新等的2017年7月调研结果，民富中心履行了以下职能：一是协助扶贫互助社完善治理机制；二是监管监管，强化信贷风险防控；三是对扶贫互助社提供资金调剂与支持；四是财务代管、业务指导和人才队伍建设；五是孵化综合性农民合作组织；六是组织扶贫互助社参与公益活动。

根据仪委办3号文，每个扶贫互助社应按经营收益的10%向民富中心缴纳管理费用。此外，民富中心运用中国国际经济技术交流中心资助的150万元项目周转资金、个别村扶贫互助社充盈资金、代管村扶贫互助社三金（风险金、公益金、公积金）、村扶贫互助社管理人员的上岗保证金组成了中心的专项借款，其中75%采用短期拆借的方式，用于支持互助资金不足的村级扶贫互助社农户借款需求。对于借款额在本扶贫互助社缴纳的风险储备金以内的，不收费，对于超额部分，按月息5‰收费。

根据张照新等的2017年7月调研结果，民富中心总体上发挥了如下作用：一是完善了扶贫互助社管理制度，使扶贫互助社行为更加规范。二是提高了扶贫互助社人员素质和管理水平。三是壮大了扶贫扶贫互助社资金规模，增强了服务能力。四是构建了相对完善的风险防范机制。五是探索了民富中心可持续发展之路。六是改善了当地金融生态环境。民富中心的成立和运行，实际上弥补了金融监管部门与资金互助组织之间的信息不对称问题。由于金融监管部门在基层缺乏监管人员和监管手段，同时存在对资金互助组织的监管过度和监管缺失点问题。民富中心事实上承担了对资金互助组织的第三方监管职能，从目前的运作看，这种事实上的第三方监管职能运作总体上取得了成功。在这种情况下，金融监管机构对资金互助的“一对多”监管实际上较为有效地转向对民富中心的“一对一”监管，其可操作程度大大增加。

上述民富中心的运作模式总体上取得了成功。不过，民富中心的服务和监管职能和独立地位仍有待加强。仪陇县扶贫移民局委托民富中心管理扶贫互助社，但是，在许多重要决策和日常管理中，扶贫移民局又常常介入。2017年初，成都特派办在对该县的扶贫审计中发现，仪陇县扶贫互助中心、县民富中心相关主管人员利用职权违规挪用或使用扶贫互助资金235万元，个别人员还从中牟利，而且部分资金已经难以追回。这说明民富中心还需要加强内部管理和风险控制，金融监管机构也需要强化对民富中心的监管。这方面的评估结果还可以另行参照上文提到的对开发署所支助扶贫小额信贷机构的专题评估报告。

（2）四川广安项目

 四川广安试点项目内容主要是对地方扶贫机构进行构建普惠金融体系技术援助，具体包括有关普惠金融的技术援助、培训、会议和组织实地考察。目前项目才启动，正在实施中。具体运作不详。

2、福建宁德试点项目的进展情况：

（1）古田县项目

宁德农村金融创新项目借鉴贵州丹寨的经验，结合本地实际，以组建社会化服务机构——民富中心作为农村金融创新试点的核心。项目首批选取了古田县和寿宁县作为试点地区。2015年5月，古田县民富中心成立。目前，古田县民富中心主要发挥为农户推介担保贷款以及农村信用体系建设功能。项目通过成立社会化的服务机构，通过统一的品牌，因地制宜地推广农村金融创新的经验和做法。

古田县农村金融创新项目领导小组下设古田县民富中心，民富中心组织实施农村金融创新项目，对接政府的各类的支持政策，并管理古田县政府和省政府提供的1800万元涉农贷款风险补偿专项基金（含省级财政农民合作社机制创新风险补偿金400万元），即“增信基金”。由古田10家颇具影响力的专业合作社发起成立了古田县民富农业专业合社作联合社，对接项目日常管理，参与农村信贷机制创新，引导规范合作社发展等。

古田县项目的主要做法是通过政府注入的风险补偿金，作为符合条件加入专业联合社的成员进行风险兜底，成员合作社筹集了互助资金，用作为信贷担保资金，向古田农信社或有关银行存入一定比例保证金，为社员提供担保，社员将未确权、行社不能直接进行抵押的资产，反抵押给其所在农民专业合作社的运作模式获得信贷支持。合作社社员办理农信社贷款一般能在同期同档次利率的基础上，享受到下浮一定百分点的优惠。截至2017年1月，单单农丰食用菌专业合作社累计为社员担保贷款446笔，金额达1.7多亿元，为社员节省了利息400多万元。到目前，古田农村信用社联社、当地村镇银行和邮政储蓄支行与民富中心签署了了合作协议。截至2017年底，已为8家合作社、1569名合作社社员提供信贷资金 3.02亿元。2016年古田被列为全国“农村承包土地的经营权抵押贷款试点”、“农民住房财产权抵押贷款试点”试点县，作为具体承担试点工作的民富中心继续在谋求突破农业农村发展“抵押难、担保难”问题上大胆探索、先行先试，截至2017年底，全县已发放农村承包土地的经营权抵押贷款2.52亿元，发放农民住房财产权抵押贷款3.38亿元。

 具体而言，当合作社或社员出现贷款不能及时偿还时，由担保基金中的政府风险金和合作社入股风险金按一定的分配比进行代偿。由合作社进行资产处置，采用收储返租或转让的方式，实现涉农资产的可流转，形成第一道风险防线。由合作社在合作银行存入一定比例的保证金，以至少1:5比例为农户信贷额度提供担保，进行总量适度控制，作为第二道风险防线。由增信基金与合作银行采取风险共担的方式，增信基金代偿70%，合作银行承担30%，实现最后的财政风险分担与补偿，形成第三道风险防线。明确增信基金的担保对象为加入民富中心的农民专业合作社及社员，单个社员由增信基金担保的贷款额度最高不超过30万元人民币，单笔贷款担保期限最多不超过3年。

2014年8月，太平洋保险古田支公司成功开展农村保险创新试点工作，2015年在人民银行古田县支行的积极推动下，将试点推广工作与民富中心对接，进一步引入农业生产意外保险、人身意外事故保险、信用保证等综合性保险机制，减少农业生产风险。后来，民富中心还发展农业互助保险。由于农业保险存在高风险、高费用与高费率、难以商业化等困难, 实行合作社农业互助保险可以扩大农业保险范围,有效发挥农业保险的作用。具体通过“民富中心”平台，由社员在自愿基础上根据生产规模的大小，每年支付一定保费成立互助制保险基金,实现互助共济,风险承担,把大数法则运用在农业保险合作社的成员中。同时，地方政府也根据社员每年支付的保费额度按1：1的比例配套财政资金注入互助制保险基金中，并在政府政策扶持下,充分发挥互助制保险的社会管理作用,服务于“三农”。同时由于农业互助保险对农业生产的额外保障，也为农户向银行贷款提供增信功能。

古田县政府通过民富中心建立了启用集政、银、企信息交流和小微企业和农户信用信息共享平台，为行社提供一些辅助性的征信服务。民富中心整合公安、法院、工商、质监、计生、林业、农业、扶贫等部门的信息，建立小微企业和农户信息电子数据库，农民专业合作社及社员也纳入古田县农村信用体系管理。实施差别化优惠措施，给诚实守信者以支持，体现其守信价值，推进信用文化建设，努力提高农村信用评定基础信息在贷款授信、用信等方面的应用率。至2017年10月末，开通各金融机构和政府相关部门21个相关部门72个注册用户，已整合13个部门的农户、小微企业基础信息167241条，运行顺畅。至2017年10月末，农户通过该平台申请贷款，并获得银行成功授信307笔，授信总额达4220.5万元。

此外，古田民富中心还为合作社提供金融领域之外的服务，包括：代理财政补贴服务；创建民富商城；组织农业科技和生产经营管理培训考察；与省级检测机构——古田食用菌检测中心对接，每年专门安排数十种检测项目免费用于对合作社产品检测；创立了古田县首家农产品区域公共品牌－－十方田；通过市场监督管理局，不仅找到了合适的设计公司制作了可心的商标图案，而且很顺利通过了商标注册审核；对接有关机构和企业，引入冷库建设、视频可追溯系统建设等等现代农业生产的前沿技术。

古田民富中心的运作使得古田专业合作社发展形式越来越多样化，参加合作社的社员不断增加，效益也越来越好，以吉巷乡的农丰食用菌专业合作社为例，自2015年加入民富中心至今，全社年产值比增1.8亿元，社员也新增了210人，还带动了所在地43户贫困户脱贫致富。

（2）寿宁县项目

2015年7月，寿宁县民富中心成立。民富中心主要承接政府的精准扶贫功能。与古田县项目类似，寿宁县项目通过成立社会化的服务机构，通过统一的品牌，因地制宜地推广农村金融创新的经验和做法。

为有效解决农户贷难问题，寿宁通过县财政出资1000万元设立融扶贫增信担保基金，采取“政府+行社+民富平台+合作社+社员”的风险分担机制，有效分散、转移贷款风险。截至2017年8月，民富中心与县农信联社、刺桐红村镇银行合作，已办理贷款356万元，正在办理贷款265万元，惠及农户80多户。

2017年以来，该县民富中心以“搭建一个平台、发行一张卡、做好一项服务”的“三个一”工作重点，积极探索新型农村合作金融模式，通过盘活农村未确权资产，逐步建立一个县、乡、村“三级贯通、横纵有序”的沟通政府、银行、合作社、农户的“民富中心”网络，积极构建集金融服务、精准扶贫、便民服务、产业发展为一体的综合服务平台，使相对分散的支农政策形成合力，实现资源的有效整合，帮助政府各项优惠政策更好地落地实施。创新推出民富卡，充分发挥该卡随用随借、周转循环的优点，做活做优小额贷款，截止6月，共发放富民卡11367张，其中“精准扶持卡”366张，授信金额505万元。同时，建立订单管理、电子商务平台、物流配送体系，实现产、供、销一体化，摆脱对第三方电商平台商业资源的依赖，助推寿宁县域输血型扶贫向造血型扶贫转变。

2017年7月12日，寿宁县民富中心与厦门速卖通网络科技有限公司就共建寿宁县农村电商服务平台（民富商城）举行签约仪式。寿宁县民富中心农村电商服务平台（民富商城）成立后，计划通过线上线下的方式推进农产品营销，为合作社与市场对接打通血脉，切实缓解农户“卖”难问题。为更好的发挥“枢纽”作用，寿宁县民富商城计划逐步建设“一个农村电商服务平台”、“两个中心”（县域农村电商营运服务中心和储运服务中心）、“100个村级联营电商共享社区”，把寿宁丰富的农产品资源和旅游资源转化成营销资源，同时建立订单管理、物流配送体系等，实现产、供、销一体化，摆脱对第三方电商平台商业资源的依赖，助推寿宁县域输血型扶贫向造血型扶贫转变。同时，构建“寿宁县农村电商服务数据中心”，精准掌握全县所属农民专业合作社和村级电商平台的经营动态、发展情况、交易数据、销售数据等，为全县农村电商的可持续发展提供决策依据。

 3. 甘肃试点项目

开发署在1997年到2000年期间曾在甘肃省定西市安定区、兰州市皋兰县、白银市靖远县、天水市武山县开展扶贫项目，内容包括雨水集流和小额信贷。本阶段的甘肃试点项目内容是普惠金融发展技术援助，具体包括培训，技术援助，会议和实地考察。项目地点为甘肃省定西市安定区、白银市靖远县、天水市武山县。这三个县在2003年清理整顿之后成立了城乡发展协会，专门负责管理小额信贷业务。而兰州市皋兰县项目在当年因贷款损失严重难以回收而被放弃。安定区2007年以来又改由该年新成立的安定区民富鑫荣小额信贷服务中心（民富中心）专门负责管理小额信贷扶贫项目。

（1）安定区开发署扶贫小额信贷项目的执行情况

根据民富中心工作汇报材料，2017年民富中心累计发放贷款345.4万元，发放客户167户。截止2017年11月底拥有资产566.76万元，累计客户14666户,累计发放贷款8065.64万元, 现有有效客户529户，贷款余额526.9万元，逾期贷款306.4万元，收回逾期贷款302600元，还款率45.99%。项目覆盖4个乡镇68个村，主要用于种植业、养殖业、商业、服务业等领域。2017年4月由北京宇信科技集团股份有限公司安装信贷云平台系统上线运行，由北京宇信科技集团股份有限公司负责今后的维护、升级及维护费用的支持，通过信息化管理，降低了操作成本，大大提高了工作效率。

根据民富中心工作汇报材料，目前项目运作存在着一些问题：一是中心2016年底自查发现，两位信贷员垒大户现象严重，截止2016年底共冒用虚假借款人211户,所有签字盖章都是伪造。二是管理人员并未及时有效监督。在信贷员办理业务时，都是信贷员本人自己操作，所有放贷业务都是信贷员一手完成，没有管理人员的监督和制约。三是现金发放存在很大的风险。在多年的发放贷款中先转账到信贷员账户，再由信贷员现金发放到借款人手中，这样存在的很大风险，没有监督和制约，就有漏洞可钻。四是服务中心是一个民办非企业组织，没有法律地位，融资渠道不畅，制约机构的发展壮大。五是由于每笔贷款额度小，在一万元以下，满足不了客户的需求。民富中心在自查发现情况之后，提出了一些应对措施，以防止内部营运风险。这些措施包括：一是取消五户联保模式，从根源上去除垒大户现象。二是信贷员在办理业务的同时，管理人员必须在场确认实际借款人签字盖章。起到相互监督、相互制约的作用。三是在发放贷款时取消信贷员现金发放模式，所有贷款全部由财务统一进行网银打款到实际借款人账户。四是积极寻求外部合作机构和资金。五是将额度有所调整，满足各乡镇农户的基本需求。

（2）武山县开发署扶贫小额信贷项目的执行情况

武山县城乡发展协会负责管理小额信贷业务，项目主管单位为武山县商务局。截止2017年1月15日，协会总资产260.32万元，其中正常借款132万元（含本金117.88万元，历年来利息收入14.12万元）。逾期贷款128.32万元，其中含1997年至2000年期间由乡项目办发放给农户的逾期贷款21.42万元；2007年发放给县内企业贷款逾期40万元；2009至2010年由县农办为主管部门时发放给农户的贷款逾期66.9万元。开发署小额信贷项目投放地点主要为山丹镇堡子村、渭河村等4个村，目前有效客户60余户，户均借款金额2万元，主要用于农户种植、应急消费、短期周转等方面。2010年项目办调整到商务局后的还款率达100%。

（3）靖远县县开发署扶贫小额信贷项目的执行情况

靖远县城乡发展协会作为开发署扶贫小额信贷项目执行机构，项目主管单位为靖远县政府外事办公室。自开发署扶贫小额信贷项目1998年项目启动以来，开发署支持的扶贫小额信贷项目循环资金共计275万元。截止2016年12月，协会总资产384万元（其中包含开发署小额信贷循环资金100万元、新西兰可持续农村生活项目委托代管的小额信贷资金129万元、靖远县扶贫办委托代管的靖安乡陆合村级互助社基金25万元、丹麦绫致基金项目小额信贷资金130万元）。截止2016年协会实际管理的开发署小额信贷循环资金100万元，现有资金运行良好，本息还款率98%以上，2016年项目点有两个村；乌兰镇烟洞村、永新乡松柏村；共发放小额信贷95万元，受益会员115人。

开发署小额信贷循环资金在1998年至2003年期间，因政府过度干涉及项目管理模式的问题，造成大面积拖欠，经清理整顿后回收项目资金138万元。2004年经交流中心发起，靖远县民政局批准，成立靖远县城乡发展协会，继续启动运作小额信贷，为贫困农户提供信贷服务。2004年至2008年，小额信贷运行正常，没有出现新的逾期。2008年至2012年由于负责人员变动，政府再次干预，贷款质量下降，亏损较大，出现企业贷款逾期21万元。

从现有材料来看，三个项目在过去曾经因地方政府干预较多和管理原因，出现较大金额的逾期贷款。在新项目期，武山县和靖远县项目表现良好，已经暴露的逾期贷款率在正常范围。安定区项目出险信贷员操纵垒大户问题，即便相关贷款还没有到期，但是贷款集中度提高，一旦违约，其损失也大，而且整个项目贷款对贫困人口的瞄准度必然降低。这种垒大户问题，也可能会出现或者已经存在于武山县和靖远县的项目，因而需要特别关注。

现在的管理架构与几年前相同。但是靖远县项目2008年至2012年由于负责人员变动，地方政府再次干预，贷款质量下降，亏损较大，出现企业贷款逾期21万元。这说明，今后地方政府再次干预的可能性仍然存在，可能威胁项目的正常运行。

### 结论

上述四川省仪陇县、福建省宁德地区与甘肃定西项目各有特点。这些项目在本项目期都采用了民富中心作为项目执行单位，不过民富中心的作用和项目内容各不相同。开发署的项目投入，总体上能带动较大的社会资本投入，发挥较好的社会效果。但除了福建宁德项目运作比较稳健有效之外，其他这项目还存在一些问题。

福建宁德古田项目主要是利用互助担保基金和政府增信资金来提供信贷担保和风险补偿。这种机制比较稳健有效。而且民富中心可以根据本地的特点为当地农户和合作社提供其他服务。由于担保基金的资金和增信基资金一般存入银行，对担保基金和增信资金的挪用可能性也小。福建宁德寿宁项目夜里用政府增信资金来按数倍来放大农户的可得信贷金额。其运作也比较安全有效。

在四川仪陇县项目中，民富中心与村级扶贫资金互助社有着较为合理的分工合作，两者在满足农户资金需求、促进农户经济发展方面发挥了较大的作用。整个系统出台了较为完整的资金管理制度。不过，鉴于资金直接用于放贷，对资金管理和风险控制要求较高。由于存在较多的地方政府干预，而且民富中心的资金使用权缺乏有效制约，发生了部分资金被中心有关负责管理人员挪用的问题。如果村级扶贫资金互助社的资金不是直接用于放贷，而是用于充当担保基金，那么担保基金的资金可以存入银行专门户头，农户可以获得至少是担保基金资金总额之五倍的信贷总额。

甘肃的三个项目在过去均出现过资金挪用，比如定西安定区项目已经出现信贷员垒大户问题，其他项目一些资金挪用问题仍然可能发生，或者已经发生。

开发署所支助扶贫小额信贷机构在上述地区以民富中心的形式承担了第三方监管机构的职能，加强了民富中心管理范围内本地资金互助组织和其他金融活动的风险控制和监督管理，能够把金融监管部门对这些资金互助组织和其他金融活动的“一对多”监管简化为对民富中心的“一对一”监管，解决了监管方面的信息不对称问题，有助于解决与此相联系的监管过度和监管缺失并存的问题。这一较为成功的经验值得进一步总结，有着较大的推广价值。

### 进一步的思考

福建宁德的项目资金用作担保基金的资金或者增信资金，可以数倍于担保基金资金总额的比例撬动信贷资金，或者提供进一步的风险补偿，而且由于这些担保资金可以存放在专门的银行账户上，资金管理上比较简化安全。这种经验值得在全国推广。

相比之下，其它项目直接将资金用于放贷，不能像担保资金那样撬动数倍的贷款资金，而且资金管理比较复杂，容易被一些经管人员挪用。可以考虑将全部或者至少其中一部分项目资金用作担保资金。

项目资金作为信贷资金使用时，如果项目执行单位是政府机构或者事业单位，容易松懈对资金管理和保值偿还责任，也就是不容易实现项目的可持续性，更不容易实现机构的可持续性。但是如果项目执行单位是商业机构，那么很可能后者不重视这笔项目资金，忽视其用途的瞄准度。可以考虑把项目资金作为一种信托资金，与地方政府专项资金和社会捐助资金一起，形成担保基金，专款专用用于担保。而且应该参照德国担保银行的做法，确保担保资金以商业原则运作，即便不是遵循利润最大化原则，但至少弥补成本，保持其作为循环资金的可持续性。

开发署的小额信贷项目资金在过去对项目区扶贫发挥了重要的作用。但是随着越来越多的人口脱贫致富，以及农村人均收入水平的不断提升，现有开发署项目贷款额度日益偏小，其相对重要性变弱。而且，开发署的小额信贷项目资金目前与政府扶贫贴息贷款、政策性银行的政策性贷款，甚至农信社系统金融机构的小额信用贷款都处于相互竞争的关系中。现有开发署项目贷款因为其额度偏小，在满足农户具体资金需求方面越来越失去竞争优势，但是在继续示范方面仍然具有竞争优势。这意味着这些小额信贷项目资金可能需要按照上述设想或者其他设想改变其投入方式，其目标是要有示范意义。同时也意味着开发署需要考虑提出符合新时代普惠金融运作特点的全新项目构想，并组织融资，以便一方面呈现其示范意义，另一方强化其扶持绝对和相对贫困人口脱贫的效应。不过从总体上看，项目应该首先重视其示范意义。

## （六）产出6

|  |
| --- |
| 产出 6 促进交流和研究，从政府机构角度倡导普惠金融体系的建立。分项产出：6.1通过专业出版物、国际会议、培训以及学习计划普及普惠金融概念。6.2有关互联网金融的专业刊物；6.3国际交流，包括国际会议与培训，举办社会投资的协商会议；6.4公务旅行学习。 |

### 进展

在本项目阶段，开发署和中国小额信贷联盟较为有效地推进了政府机构对项目的参与与合作，促进交流和研究，倡导构建普惠金融体系。

首先，项目支持了中国人民银行研究局编辑出版《小额信贷通讯》与《互联网金融通讯》（具体见产出4有关专业出版物或刊物的进展分析）。

其次，开发署和中国小额信贷联盟组织了多种形式的国际会议、培训和学习普及普惠金融概念。比如，2016年8月25日上午，中国国际经济技术交流中心在福建宁德市举行了联合国开发计划署（简称UNDP）援助中国建设普惠金融体系项目签约仪式。交流中心分别与[古田](http://www.fjndwb.com/ningde/xianshi/gt/)、[屏南](http://www.fjndwb.com/ningde/xianshi/pn/)、[寿宁](http://www.fjndwb.com/ningde/xianshi/sn/)签署合作备忘录，拟在各县共同开展联合国开发计划署“在中国构建普惠金融体系”项下设立“农村金融创新子项目”。当天下午，中国国际经济技术交流中心还举办了普惠金融福建（宁德）论坛。中国人民银行福州中心支行副行长吕进中在题为《普惠金融发展实践与未来展望》的主题演讲，中国人民银行宁德市中心支行副行长詹东新作了题为《创新普惠金融服务模式 助推开发性扶贫发展》专题演讲。中国国际经济技术交流中心处长、中国小额贷信联盟秘书长白澄宇在出席论坛时强调，普惠金融的核心问题就是要解决金融排斥问题。来自业内的130余名专家和金融机构代表汇聚一堂，共同探讨和推动宁德普惠金融创新工作，促进地方金融与社会更好地和谐发展。

2016年11月29日，由中国小额信贷联盟主办的“2016年中国小额信贷国际峰会”在北京召开，论坛主题为“普惠与融合”，和讯财经对论坛进行全程报道。30日，多位业内专家及机构领导就针对“普惠与扶贫”展开了激烈讨论。会议邀请了孟加拉BRAC小额信贷项目总经理沙姆斯，福建宁德古田县副县长李晓霞，中国社会科学院农发所副研究员孙同全以及零分贝创始人和总裁王立做了发言，其中古田县李晓霞副县长还较为详细地介绍了了古田民富中心的运作经验。

2017年12月5日，由中国人民银行福州中心支行、福建省金融学会主办，古田县人民政府承办的民富中心建设现场交流暨研讨会在古田县召开。人民银行福州中心支行党委委员、副行长、福建省金融学会常务副会长吕进中，宁德市副市长缪绍炜，联合国开发计划署（驻华代表处）减贫处项目官员徐青，商务部中国国际经济技术交流中心联合国业务三处处长白澄宇，古田县委书记钟昌华等出席会议。

2018年1月30日至31日，商务部中国国际经济技术交流中心副主任肖凤怀、项目三处处长白澄宇、项目官员谢金宏一行三人赴仪陇调研扶贫互助资金仪陇民富模式（扶贫互助资金模式），为在仪陇县继续开展UNDP（联合国开发计划署）扶贫与可持续发展项目二期“农村金融扶贫创新与可持续发展”征求意见。

2018年6月19日下午，UNDP项目年度三方审评会在中国国际扶贫中心顺利召开。国际中心副主任谭卫平博士、联合国开发计划署驻华代表处助理国别主任万扬等出席。中国国际经济技术交流中心副主任张翼出席并主持了会议。谭主任代表中心总结了2017年UNDP项目的实施情况、介绍了2018年项目的年度工作计划以及中心与非洲和东南亚扶贫合作项目的进展情况。张翼、万扬对2017年项目工作给予了高度评价，肯定了项目在促进国际中心机构建设和全球减贫交流合作等方面所发挥的重要作用，并就如何提升项目质量、扩大影响提出了建议。最后，三方就2018年中心三大旗舰性论坛、东盟+3村官交流活动等2018年度工作计划中的重点活动及有关增资事宜进行了沟通。

再次，开发署还积极与一些社会投资方就合作加以磋商，以求达成合作协议。比如开发署与还与恒昌公司签署战略合作协议,鼎力支持可持续发展目标的推进,支持普惠金融调研课题研究。

最后，开发署还鼓励各地民富中心项目人员相互交流，进行公务旅行学习。一些交流学习直接在项目成果总结交流会上进行，比如在2017年的古田会议上。

### 结果

开发署和中国小额信贷联盟较为有效地推进了政府机构对项目的参与与合作，促进交流和研究，倡导构建普惠金融体系。到目前为止，中央银行官员的参与较多，不过银监会系统官员的参与还不足。不过，由于开发署推行普惠金融研究和推广，一开始就是与中央银行深度合作，中央银行官员在推广和宣传普惠金融概念的影响力远远超过银监会的官员。这也意味着，银监会官员有关普惠金融的观念深受中央银行少数官员和小额信贷联盟部分专家成员的影响。

### 进一步的思考

随着中国政府推行实施推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》，宣传和探讨如何构建整个普惠金融体系的必要性越来越大，比如如何从宏观、中观和微观层面出发具体搭建普惠金融体系，如何考虑商业金融、合作金融以及政策性金融之间的分工与合作，存在哪些普惠金融体系发展标杆，存在哪些国内外普惠金融发展成功案例。此外，调研、宣传和研讨一些普惠金融细分领域的必要性也越来越大，比如如何构建农村普惠金融体系，如何构建数字普惠金融体系，如何构建农村普惠金融发展指标体系，如何构建农村数字普惠金融体系等等。开发署可以在上述这些方面考虑如何对中国提供智力支持，包括出版，培训，调究，研讨或者其他形式的交流。

## （七）产出7

|  |
| --- |
| 产出7恒昌计划：通过专业出版物，国际会议，培训以及学习计划普及普惠金融概念分项产出：7.1 提倡普惠金融以推动中国减贫进程： 7.1.1对中国长期贫困地区开展金融服务供求分析； 7.1.2招聘CTA为UNDP在中国的普惠金融项目提供咨询服务；7.2 农村试点方案：支持UNDP农村金融创新试点项目的扩张；7.3 促进普惠金融的经验分享：建立普惠金融MOOC。7.4 UNDP和CICETE进行项目管理 |

### 进展

2015年6月20日，开发署与北京恒昌利通投资管理有限公司(以下简称“恒昌公司”)在北京签署战略合作协议。双方将整合各自优质资源，通过不同的项目设置，将在多个领域展开广泛深入的合作。开发署与还与恒昌公司签署了战略合作协议,鼎力支持可持续发展目标的推进,支持普惠金融调研课题研究。

目前恒昌计划已经基本完成了产出7.1。项目委托中国农业大学经管学院著名农村金融专家何广文教授及其团队对中国长期贫困地区开展了金融服务供求分析。何教授已经递交了详尽的项目研究报告。此外，开发署已经聘请何教授作为总技术顾问（CTA），以便其为UNDP在中国的普惠金融项目提供咨询服务。产出7.1和7.2还未实现。产出7.4涉及UNDP和CICETE对恒昌项目的持续项目管理。目前两大机构正在加强管理该项目。

### 结论

迄今为止完成的那部分项目活动总体上较为成功，其他项目活动还需跟进。何教授的研究报告基于实地调研，内容翔实，但是里面的部分文字和内容还需要所进一步的修改和提炼，以便对外发布研究成果并将研究成果用于农村金融创新试点项目的扩张、通过建立普惠金融MOOC促进普惠金融的经验分享。

### 进一步的思考

 需要敦促何教授及其团队进一步修改和提炼其研究报告，在此基础上发挥何教授作为总技术顾问的作用，推进产出7.2和7.3的实现。

# 四、总体结论与一些建议

## （一）项目成果与影响

联合国开发计划署与中国国际经济技术交流中心签署的“建设中国普惠金融体系”项目从2008年到现在，历经数个项目期，总体上取得了较为明显的积极效果。

重要性：本项目期开发署项目的目标、七项预期产出和相关措施的设计对于中国项目区和项目目标群体有着很大的重要性，符合开发署的总体技术援助战略和发展合作目的，以及中国政府的优先合作考虑。项目的预期产出和措施设计较为充分考虑了此前各项目期的累积影响、累积运作能力和存量资源（乳小额信贷循环资金），以及本项目期的可能增量贡献。

有效性: 开发署的项目总体上实现了较大的有效性，一是在促进建立普惠金融体系发展的国家政策法规方面有着很大的有效性。开发署的项目在国内布局早（1993年就已经开始与中国合作推行小额信贷项目），站位高，定位精准（从小额信贷项目到后来的普惠金融体系建设），步步为营，层层推进，对推动普惠金融理念在政策界、学术界、金融界和扶贫工作领域的广泛普及发挥了最大的影响力。开发署通过与中国人民银行做2003年开始合作，聚焦于小额信贷项目研究，两者在2005-2010年期间的较紧密合作，成功地推进了普惠金融理念在政策界、学术界、金融界和扶贫工作领域的普及，之后与普惠金融有关的开发署各种项目措施，以及人民银行在普惠金融方面继续发挥影响力，对近年来中国政府高度重视建立普惠金融体系、甚至出台和推行普惠金融发展规划，有着较大的相关性。二是两家专业杂志的出版达到了预期的效果，在国内业界有较大影响力。其中《互联网金融通讯》继续由人民银行独立编辑出版。三是探索普惠金融项目的新模式，可为目标群体带来较大的社会效益和经济效益，因而有着较大的有效性。四是一部分项目因为项目合作机构退出、负责人员执行不力或者正常的项目内容处理而出现无法继续执行问题，需要做出调整，恢复甚至加快执行项目来实现其有效性。比如，互联网金融创新型商业模式项目合作机构退出属于不可控因素。又如，上海交大中国普惠金融创新中心负责人员执行不力则属于可控因素，可以改进项目团队的人员组成来提升项目执行力，从而提升项目有效性。再如，恒昌项目的部分产出即长期贫困地区开展金融服务供求分析报告已经有了初稿，但是初稿过厚影响对初稿的完稿速度，虽然完成初稿本身体现了有效性，但是整个恒昌项目的有效性还需要建立在加快完成最终稿和最终完成全部不同项目措施的基础上。

效率：本阶段的开发署项目较妥善地考虑了项目投入成本和项目目标/产出之间的平衡，总体上较好地实现了较大的效率。虽然探索普惠金融项目的新模式方面出现一些信贷资金项目的运营风险，其他项目措施都比较有效率。一些项目执行有所迟缓或者因合作单位退出而中止执行，但是项目也没有产生大量费用，因而没有造成严重的效率损失。而且，即便普惠金融项目的新模式方式出现一些信贷资金项目的运营风险，这些项目的有效性和可示范性仍然是存在的，目标群体由于获得信贷而创收脱贫致富也体现了经济与社会效果。而且还有空间改进期运营管理，可增进其效率。这些信贷资金项目的效率，还可以通过改进开发署所投入循环资金的使用和管理方式来提升（比如作为担保资金而非直接信贷资金）。

影响：本阶段项目事实上仍在执行中，其长远的影响会集中于：第一，项目在政府官员、学术界、金融界和扶贫工作领域对普惠金融概念的广泛普及以及促进建立中国普惠金融体系方面的贡献；第二，项目的示范性；第三，信贷项目对项目目标群体的直接帮扶作用。在此前的不同项目期内，项目已经在这三个方面发挥很大的影响。随着开发署项目的继续推进，这种影响还会更加深远，尤其是在第一和第二点上。

（二）项目的可持续性、创新性与可推广性

 可持续性：开发署普惠金融项目的一些重要项目成果已经证明已经实现了的可持续性，这尤其是普及普惠金融知识和理念、促进搭建中国普惠金融体系方面。这也是开发署多年来的项目合作的一个重要的成功方面。鉴于中国政府已经在力推构建中国普惠金融体系，这一方面项目成果的可持续性可以说是已经实现的。

在一些影响面不大的相对次要项目上，部分实现了较大的可持续性，部分则还可以提升其可持续性。互联网金融杂志项目目前体现出较大的可持续性。《普惠金融与小额信贷》杂志虽然因为资金来源原因和中国人民银行内部人员变动而停了下来，但该杂志已经为中国普及小额信贷和普惠金融的知识和推行中国建立普惠金融体系做出了很大的贡献，因而应该说成功实现了其使命。不过该杂志如何能继续出版的话，可以进一步助力于推行与完善中国普惠金融体系。部分探索普惠金融项目新模式的项目措施已经实现较大的可持续性，比如宁德的试点项目。但是，部分探索普惠金融项目新模式的项目措施还需要更好控制其营运风险，以提升其可持续性。

普惠金融创新中心项目和荣昌项目还在推动执行过程之中。如果改进项目措施的组织和执行，有望实现其可持续性。互联网金融创新型商业模式项目由于合作方退出而停顿，但没有造成项目损失，基本上没有开始，因而基本上无关乎可持续性问题。

创新性：部分开发署项目措施有着较大的创新性。比如，通过与小贷联盟、与中央银行的较长期项目合作来推进普惠金融知识的普及和普惠金融体系建设，这种做法本来就有较大的创新性。探索普惠金融项目的新模式项目依托民富中心来组织和执行项目活动，形成多种运作模式，积累多种经验，其创新性较大。

可推广性：部分开发署项目措施有着较大的可推广性。比如，本评议所涉及开发署所支助民富中心事实上承担了第三方监管机构的职能，对其管理范围内本地资金互助组织和其他金融活动进行了较为有效的风险控制和监督管理，解决了金融监管部门对这些资金互助组织和其他金融活动的“一对多”监管问题，使得金融监管部门的监管简化为对民富中心的“一对一”监管。这一较为成功的经验值得进一步总结，有着较大的推广价值。当然，在推广过程中应该注意平衡地介绍项目的成功之处和不足之处。整个开发署建设普惠金融项目的综合构想也有可借鉴性和可推广性，通过与小贷联盟这一政府所接受的民间社团组织的长期合作，以及与中央银行的较长期项目合作来推进普惠金融知识的普及和普惠金融体系建设，这一经验对于很多其他发展中国家也有可推广性。

## （三）一些建议

目前国内普惠金融领域虽然取得进展，但依旧存在问题和挑战，仍然需要开发署继续在这个领域开展发展合作。

根据上述评估结果，本评估者认为开发署有必要推出一个跟进项目，以完成现有在实施项目，纳入一些新恢复项目，引入一些新项目，尤其是创新性项目，以此确保迄今为止的开发署项目进一步发挥其示范作用，给中国的贫困穷体提供扶贫脱贫致富机会，继续为建立和完善中国的普惠金融体系做出贡献。为此对这一跟进项目提出一些构想，并提出在该项目框架内如何改善项目措施设计与运行的建议：

一是本项目期虽然结束，但是尚在执行中的项目还有必要继续执行，甚至通过改进其组织和执行方式。比如普惠金融创新中心项目，一些探索普惠金融项目新模式试点项目，以及恒昌项目，均有必要继续推进执行。

二是对于一些已经中止的项目，仍然有必要在筹得资金前提下恢复推行。互联网金融的创新型商业模式因为合作方退出而中止，但仍然可以更换合作方。比如，选择互联网金融方面的行业协会组织或者另一家对合作感兴趣的P2P平台企业来开展涉及推出创新模式的合作。又如再次与人民银行开展合作，编辑出版《普惠金融与小额信贷》专业杂志。

三是继续探索普惠金融项目的新试点模式，可以推广其中一些较为成功的模式，比如古田项目，对于一些存在营运风险问题较大的项目，则需要加强管理，必要情况下也可以改为担保基金。

四是恢复与一些重要机构的合作，尝试与一些类似机构开展类似的合作。包括与中国人民银行恢复普惠金融政策合作，普惠金融培训研究出版讨论等合作，与开发行恢复有关设立微金融发展投资基金的合作洽谈，与农发行也可以开展类似项目合作洽谈。

五是考虑进一步的具有更大创新性的普惠金融投资筹资计划。比如考虑发行普惠金融投资债券，由此为普惠金融项目投资获得批发资金。

北京，2018年9月7日

# 附录：评估专家所完成访谈一览表

|  |  |
| --- | --- |
| 2018年5月29日 | 上午与中国国际经济技术交流中心白澄宇处长讨论评估任务，评估合同细节，并听取其对整个UNDP普惠金融项目的介绍 |
| 2018年6月5日 | 中午与中国国际经济技术交流中心白澄宇处长、谢进以及原来负责国开行项目的王灵俊和胡斌先生一起讨论国开行项目的由来、过程和中止原因。 |
| 2018年6月6日 | 下午与开发署项目官员徐青女士讨论评估项目任务，听取其对整个UNDP普惠金融项目的介绍 |
| 2018年6月12日 | 上午与中国人民银行原处长庾力讨论与央行合作的具体过程与内容 |
| 2018年6月18日 | 下午在上海交通大学高级金融学院与普惠金融创新中心主任费方域教授讨论创新中心项目的执行情况，问题及其原因，以及下一步的计划 |
| 2018年6月19日 | 上午在创新中心的上级项目管理单位上海交通大学先进产业研究院与刘燕刚副院长讨论创新中心项目的执行情况，问题及其原因，以及下一步的计划 |
| 2018年7月6日 | 上午到包商银行与战略部副总经理张晋东见面，讨论包商银行支持和参与UNDP项目的情况。 |