

县域数字普惠金融的发展与供求对接问题

董翀 冯兴元¹

【摘要】近年来，县域数字普惠金融在大型金融科技平台公司和传统金融机构的竞争与合作中获得了迅速发展，数字普惠金融服务覆盖广度不断提升，但仍处于发展的初级阶段，各地方各机构发展水平差异较大。本文从全国东部、中部、西部地区各选取了两个典型县市进行案例研究，结合全国面上的总体状况，总结了县域数字普惠金融发展的不同阶段、不同类型机构的业务发展方式和各类经营主体的数字金融服务需求层次等，分析了当前县域数字普惠金融发展面临的重点和难点，主要包括数字普惠金融服务供给与县域多样化金融服务需求不匹配、数字化授信与数字化风控发展不匹配、数字金融服务生态系统不完善、服务对象数字金融素养普遍较低等。本文在此基础上提出进一步发展县域数字普惠金融的对策和思路，主要为改善数字金融基础设施以缩小城乡“数字鸿沟”、加强数字普惠金融发展顶层设计、建立健全县域数字普惠金融体系和进一步提升县域金融消费者数字普惠金融素养。

【关键词】数字普惠金融 县域金融 发展阶段 需求层次

【中图分类号】F830.49 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-7470(2022)-03-0049(11)

一、引言

近年来，发展普惠金融的必要性已成为世界各国领导人和金融界的共识。国务院于2016年1月印发的《推进普惠金融发展规划（2016～2020年）》标志着我国政府提出了发展普惠金融的国家战略，其中发展农村普惠金融被确立为重点。2018年9月中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划（2018-2022年）》，提出“发展乡村普惠金融”，事实上也为发展农村或乡村普惠金融提出了长远的要求。在2016年G20杭州峰会审议通过《G20数字普惠金融高级原则》之后，中国对发展数字普惠金融日益重视。2021年中央一号文件进一步提出发展农村数字普惠金融。事实上，数字普惠金融领域到目前一直体现为行业探索先行。自2004年电商发展催生数字支付以来，经过十余年的发展，数字支付、数字信贷、数字保险、数字理财、数字个人征信等数字普惠金融服务创新层出不穷，阿里巴巴、京东、腾讯等金融科技平台公司和各类传统金融机构都陆续成为数字普惠金融服务提供主体，数字普惠金融服务的多样性、可得性、便捷性、安全性、适当性和成本可负担性均在逐步提升。中国数字普惠金融在持续的先试先行中实现了跨越式发展，进入深度拓展的新阶段。^[1]

数字普惠金融这一概念是将数字化与普惠金融理念相结合的产物。在移动互联快速发展、智能手机日益普及化和全球经济和金融快速数字化的背景下，随着世界各国政府纷纷推进普惠金融的发展，人们越来越多地考虑结合数字技术发展普惠金融。数字普惠金融的概念和理念由此应运而生。普惠金融的特点和要求包括提供者的商业可持续性，服务的多样性和可得性，获得和利用服务的适当性、便捷性、安全性和成本可负担性。^[2]作为普惠金融与数字化的结合，数字普惠金融不仅是数字化和普惠金融两者特点的加总，而是因两者有机结合而产生更为广覆盖、高效率、低成本、高适配的金融服务及其体系。

对数字普惠金融的研究，实际上在国内学界大约在2016年开始传播和使用此概念之前就已经存在。很多研究文献使用了数字金融、金融科技或互联网金融的概念，其中部分研究还涉及“三农”普惠金融研究。以往研究肯定了银信机构和互联网金融平台的数字普惠金融运作有助于提升县域信贷服务的覆盖广度、服务深度和服务质量，^[3-6]把“三农”互联网金融的发展视为一种

¹作者简介：董翀 助理研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100020

冯兴元 研究员 博士生导师 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100020

基金项目：本文系国家社会科学基金项目“多维视角下农民合作社功能发展演化机理与发展目标再定位研究”（编号：17BJY124）的阶段性研究成果。

对农村金融生态系统的改善，有利于农村金融生态系统金融功能的发挥。^[7]也有一些研究关注到普惠金融的数字基础设施发展滞后、城乡数字化发展还没有解决城乡之间的“数字鸿沟”问题，并导致数字普惠金融发展地域分化、服务深度不足、潜在金融风险升高等新问题。^[8-9]此外，一些研究还聚焦于分析研究了中国各地区数字普惠金融发展的程度和水平。^[10-12]其中中国社会科学院农村发展研究所课题组对中国县域数字普惠金融发展指数得分（2017~2019 年）的研究表明，近年来我国县域数字普惠金融总体发展水平快速提升，但目前仍然存在区域间县域数字普惠金融发展不平衡问题。

尽管已有不少文献关注数字普惠金融发展，但仍然缺少区分农村不同地区对数字普惠金融运作与发展的总体特点、数字普惠金融需求特点与供求匹配状况和问题的总体分析。有鉴于此，本文在全国范围内从东部、中部、西部三个区域各选取了两个典型县市进行案例研究，结合全国的面上发展状况系统分析了县域数字普惠金融供需两端的发展现状并讨论了发展重点和难点。在此基础上，本文提出了进一步发展我国县域数字普惠金融、改善县域普惠金融生态系统的对策和思路。

二、样本选择与县域数字普惠金融发展现状

1. 典型县市的选择与基本情况

（1）典型县市的选择。本文选择典型县市作为研究对象的标准主要包括两个核心指标：一是 2017 年县域第一产业增加值在地区生产总值中的占比超过全国平均水平（即 7%）；二是 2017 年县域人均贷款余额在全省的排名居中。同时，为了兼顾差异性，也综合考虑了各县市的人均地区生产总值、县域贷款余额占地区生产总值的比重以及存款余额占地区生产总值的比重。最终在东部选择了山东省寿光市、福建省福鼎市，在中部选择了河南省兰考县、安徽省蒙城县，在西部选择了陕西省武功县、广西壮族自治区全州县作为典型县市进行案例研究。各县市的具体指标如表 1 所示。

表 1 六个典型县市 2017 年第一产业增加值占比和人均贷款余额情况

名称	山东省 寿光市	福建省 福鼎市	河南省 兰考县	安徽省 蒙城县	陕西省 武功县	广西壮族 自治区 全州县
第一产业增 加值占比 （%）	11.77	14.53	13.85	19.44	16.70	30.34
人均贷款 余额（元）	66690.25	71229.83	17419.17	17830.24	8933.53	13871.98
人均地区生 产总值（元）	78792.30	57913.52	32863.03	19000.96	31310.00	20359.43
贷款余额与 地区生产总 值的比（%）	84.64	122.99	53.01	93.84	28.53	68.14
存款余额与地区 生产总值的比（%）	64.23	40.43	57.73	81.54	78.75	91.80

数据来源：笔者根据中经网统计数据库发布的数据计算而来。

(2) 典型县市的基本社会经济和金融发展状况。六个县市的县域金融基础设施都相对完善,包括传统网点、离行式自助设备、ATM、POS 机、助农 E 终端等形式的普惠金融服务设施可以实现行政村全覆盖,在下辖多个自然村且人口规模较大的行政村,便民存取款和缴费服务可以下沉到自然村。同时,六个县基本实现了县域宽带全覆盖,宽带网络可以覆盖绝大多数自然村,手机 4G 信号可以覆盖全部自然村,这为移动支付推广提供了极大便利,使用扫码支付的商户覆盖率基本上都可达到 70%以上。

然而,六个县市的县域普惠金融服务水平差异较大。农信社系统金融机构、农业银行各县支行、邮储银行各县支行是县域主要的支农支小金融机构。从全县银行类金融机构数量来看,最多的寿光市有 23 家机构,最少的武功县仅有 5 家机构。从 2019 年全县存款规模来看,寿光市最大,达到千亿元级别;蒙城县次之,为 409.45 亿元;福鼎市、兰考县、全州市存款规模均为 200 余亿元;武功县为 156.45 亿元。从 2019 年全县贷款规模来看,寿光市最大,为 900.6 亿元;福鼎市次之,为 463.42 亿元;蒙城县、兰考县、全州市、武功县贷款规模依次递减,分别相差约 100 亿元。从 2019 年存贷比来看,福鼎市存贷比高达 164.08%,蒙城县达到 88.79%,兰考县、寿光市均超过 70%,全州市为 63.35%,武功县为 30.76%。

总体上讲,六个县市在经济发展水平、产业结构、人口规模、城镇化程度、财政收入支出、人均收入方面都存在明显差异且形成一定梯度。寿光市和福鼎市城镇化程度较高,地区生产总值最大,第一产业占比略低,城乡居民可支配收入较高,财政收支相对较平衡,县域金融服务能力较强,人均贷款余额、贷款余额与地区生产总值的比值均处于较高水平,县金融机构数量较多,县域贷款余额、存贷比也处于较高水平,农信社系统金融机构在当地金融市场的占比相对较小。

兰考县和蒙城县在地区生产总值、人均可支配收入、财政收支水平方面基本接近,而蒙城县人口规模明显更大、城镇化率更低,但第三产业占比更高。虽然两县县域金融机构数量均为 10 家,人均贷款余额比较接近,农信社系统金融机构在当地金融市场的占比也接近,略高于寿光市,但蒙城县贷款余额与地区生产总值的比值和存贷比均远高于兰考县。

武功县和全州市的地区生产总值和财政收支状况基本接近。全州市城镇化率略低,第一产业占比明显更高,但人均收入水平明显更高,县域金融服务水平也较高,县域金融机构数量、人均贷款余额、贷款余额与地区生产总值的比值、存贷比等指标都明显更高。两县农信社系统金融机构存贷款余额在当地金融市场的占比也接近,但全州市农村合作银行的存贷比明显更高。六个县市 2019 年社会经济发展和金融发展基本情况见表 2。

2. 典型县市数字普惠金融发展阶段与特征

(1) 典型县市数字普惠金融服务发展阶段。从全国的总体状况看,传统金融机构县域数字普惠金融服务发展可分为以下四个阶段。在第一阶段,金融机构开始发展简单的数字普惠金融业务,有能力提供线上付款缴费等数字支付服务,在线上展示线下产品;在第二阶段,金融机构开始有意识地推广客户信息数据线上化,利用互联网、大数据等技术手段挖掘并整合客户信息,实现客户精准画像并预授信,但贷款申请、审批、签约等大多数流程还需要在线下进行;在第三阶段,金融机构利用金融科技手段可以实现小额信用贷款的线上申请、审批、发放和还贷,但需要增信的还需要线下尽职调查和面签配合进行风控;在第四阶段,金融机构积累了足够多的动态数据信息,可以实现对客户的实时精准画像,建立相对完备的风控模型,因而能够动态授信并实现数字信贷的纯线上运作,可以发放相对大额的数字信用贷款,并可以提供简单的数字理财、数字保险等服务,服务能力较强。总体上讲,中国很多传统农村金融机构在提供数字普惠金融服务方面基本上处于第二阶段和第三阶段,也有很多(如多数村镇银行和农业保险公司)还没有进入第二阶段,少数则朝着第四阶段发展。本文选择的六个典型县市中,部分国有商业银行、农信社系统金融机构从第二阶段向第三阶段过渡,一些机构起步较早,已进入了第三阶段,即基本完成客户基础信息数据的线上化处理并进行预授信,部分客户首贷面签后可以实现申贷、放贷、还贷的全流程线上化。但多数村镇银行、保险公司基本上都还处于第一阶段。

表 2 六个典型县市 2019 年社会经济发展基本情况

	寿光市	福鼎市	兰考县	蒙城县	武功县	全州县
面积（平方公里）	2072	1526.31	1116.2	2091	397.8	4021.19
常住人口（万人）	110.311	54.2	65.29	116.1	41.48	66.98
城镇化率（%）	53.93	61.00	43.59	21.46	45.97	35.29
地区生产总值（亿元）	768.1	418.04	389.87	383.6	153.16	173.32
三次产业结构比	13.2：42.8 ：44.0	14.0：54.9 ：31.1	14.9：45.3 ：39.8	15.7：27.7 ：56.6	15.2：45.2 ：39.6	39.1：13.2 ：47.7
人均可支配收入（元）	34798	28627	18228	20592	19415	22392
农村居民可支配收入（元）	22484	17933	13126	14460	12349	16233
一般公共预算收入（亿元）	94.4	29.81	25.2	35.23	2.23	5.61
一般公共预算支出（亿元）	101.3	40.45	78.53	70.87	26.95	46.38
全县金融机构数量（家）	23	10	10	10	5	10
全县存款余额（亿元）	1064.3	282.43	274.84	409.45	156.45	223.08
全县贷款余额（亿元）	836.6	463.42	210.7	363.56	48.13	141.27
全县存贷比（%）	71.70	164.08	76.66	88.79	30.76	63.35
农信社系统金融机构存款余额占全县比重（%）	30.25	30.10	40.53	31.93	46.93	51.57
农信社系统金融机构贷款余额占全县比重（%）	26.48	14.03	30.68	29.38	67.01	65.12

数据来源：表中数据来源于各县市发布的 2018 年、2019 年国民经济和社会发展统计公报以及课题组调研访谈获得的信息和部分县市年鉴中发布的信息。

与传统金融机构相比，金融科技平台公司提供数字普惠金融服务的发展历程大致分为二个阶段：在第一阶段，借助支付场景，提供第三方支付服务；在第二阶段，借助支付场景和第三方支付扩大客户基础，沉淀客户基本数据、交易数据和行为数据，提炼大数据，对客户实时精准画像和数字信用评级，建立了相对完备的风控模型，可以实现动态数字授信和发放金额相对较小的数字信贷，并可以提供简单的数字理财、数字保险等服务。目前蚂蚁集团和腾讯金服均处在第二阶段。

（2）典型县市数字普惠金融的主要业务模式。在六个典型县市，传统金融机构与科技金融平台机构的数字普惠金融业务发展模式各具特色。

首先，典型县市传统金融机构的数字金融业务发展模式大致趋同。2018 年以来，各典型县市的传统金融机构先后陆续开展数字金融业务，做法各具特色，进展各不相同，但总体上大致分为四步。第一步是推进辖区内农户和小微经营主体信息数据的线上化采集并进行数字化建档评级。机构工作人员会驻村收集信息或请村两委、扶贫驻村干部以及村里能人帮助收集信息并甄别出信用良好且有信贷需求的农户。第二步是将农户信息上传后台系统进行风险评估，并依据评估结果做预授信。很多金融机构正在做的是将现有的线下信用评级整合到线上，并尝试通过模型进行参考性预授信，尚未真正做到利用大数据进行信用评级和授信。第三步是在村庄里物色合适的干部或有威望的能人做驻村金融服务协办员，想要申请贷款的农户通过驻村联络员与信贷员取得联系，信贷员上门尽调、上传补充信息到后台、确认最终授信额度、培训农户使用手机操作申请贷款和还贷等。第四步是农户使用手机 APP 进行线上申贷、审贷、放贷。

传统金融机构的数字信贷产品一般以小额信用贷款为主，目标客户为农户、个体工商户或小微企业主以及辖内有固定收入的城镇居民，一次授信可以在一至三年内循环用信，随借随还。贷款可用于满足个人生产经营周转、购车、装修、购物、旅游等资金需求，最高额度为 5~50 万元不等。其中，在寿光、福鼎、武功、全州四个县市，个人贷款客户可以通过数字银行 APP、网银、助农 E 终端实现线上申请贷款、线上签约、线上还款等，已获得授信的个人贷款客户基本可实现“在线 3 分钟申请，1 分钟审批，极速到账”。循环贷款第一次申请贷款一般需要面签，后续贷则不需要面签。当客户需要增加授信额度时，可以通过补充担保人和抵押物申请增信，核验担保人和抵押物也需要在线下实现。这虽然花费了一些时间和人工成本，但是一方面可以对客户用贷还贷能力做进一步确认，另一方面可对其进行直接有效的金融教育，因而是一种必要的客户保护手段。

其次，金融科技平台公司的县域数字金融业务依托技术的创新较多。借助大数据+互联网技术，金融科技平台公司的数字金融业务起步较早，其发展总体上分三步。第一步是收集和利用支付场景积累的交易数据和行为数据信息，借助大数据技术评估客户风险并据此授信。第二步是与地方政府合作，归集政府在行政行为和公共服务过程中产生的涉农政务民生数据并建立授信风控模型，对缺少基于支付场景的交易数据的县域居民进行风险评估并授信，即扩大数字授信的覆盖广度。第三步是利用卫星遥感技术及高光谱识别技术，建立“农户-地块-作物”三要素匹配验证方案，针对县域新型农业经营主体的大额信贷需求改善他们面临的增信困难。

以网商银行为例，网商银行可以利用支付宝积累的覆盖 40%~80%县域农业户籍人口的支付场景交易数据，采用大数据技术进行风险授信决策和建立含有农户多层风险分级的授信模型，并据此为农户授信。2017 年网商银行开始探索与县域合作，在与县级政府签署专门合作协议后，将政府在行政行为和公共服务过程中产生的涉农政务民生数据，例如土地确权流转、农业补贴数据，统一归集到网商银行协助当地政府建立“专属授信风控模型”（数据权属仍属于当地政府和居民），并结合自身积累数据综合作为动态确定和调整单户授信额度的依据，开发出针对农户的无抵押、免担保的纯信用全线上化贷款，单户授信额度从几千元至几十万元不等。数字信贷业务的申请、支用、还款等全流程通过支付宝完成，无需任何人工审核。农户 3 分钟申请贷款，1 秒钟放贷，全程。人工干预，按日计息、随借随还。在贷后阶段，网商银行对风控策略进行有效性追踪分析，并及时收集和反馈农户的支用和还款信息，实现贷后有效管理的同时，根据实际业务数据修正预授信模型。基于此，不同的用户可以获得“花呗”“借呗”“网商贷”等不同类型不同额度和不同利率的数字信贷服务。此外，基于大数据技术，用户还可以在线上参与投资风险偏好评估，并在线上购买与自身风险偏好相匹配的基金、理财、保险等金融产品。截至 2020 年 3 月，该业务已经与全国 25 个省（自治区、直辖市）的 550 个县域合作，在所有合作县域中信贷业务余额近 520 亿元。2019 年以来，网商银行在县域合作的基础上，探索利用卫星遥感技术及高光谱识别技术，以县域为单位，建立一套可以验证种植大户生产经营数据的方法，为县域新型农业经营主体提供额度更适配的数字信贷。截至 2020 年 3 月，已为约 70 万种植大户提供总授信超 300 亿元。

（3）典型县市的数字普惠金融业务发展情况。由于各种客观因素限制，课题组在六个典型县市仅获得了部分传统金融机构数字普惠金融业务在某一时点的截面数据和部分科技金融平台机构近三年的同比发展数据，两类数据无法放在一起进行分析，因此，本文分别介绍典型县市传统金融机构数字普惠金融业务发展状况和科技金融平台机构数字普惠金融业务发展状况。

首先，总体来看，六个典型县市传统金融机构数字普惠金融业务大多始于 2018 年，各地各机构在产品设计上大致相似。各县市提供数字金融产品的机构主要是农行和农信社系统金融机构，有的县市邮储银行和建行也提供数字金融产品。各县市数字信贷授信户数差异较大，从几千人至十万人不等，全县域线上授信总额的差异也非常大，从几亿至几十亿不等，但实际申请并获得信贷的用户数量差距相对较小，从几百人至上万人不等。在线上贷款余额方面，寿光市和福鼎市的额度达到几十亿级别，明显高于其他四个县（如表 3 所示）。个别县传统农村金融机构在线上审贷放贷的业务笔数占比已达 20%以上，有的甚至达到 70%。

表 3 六个典型县市 2019 年传统金融机构数字普惠金融业务发展状况

	寿光市	福鼎市	兰考县	蒙城县	武功县	全州市
--	-----	-----	-----	-----	-----	-----

主要机构名称	农行、寿光农商银行	农行、福鼎农信联社	农行、兰考农商行、邮储银行	农行、蒙城农商行、建行	农行、武功农信社	农行、全州农村合作银行
主要产品名称	惠农 e 贷、信 e 贷	惠农 e 贷、白茶贷、福民贷	惠农 e 贷、纳税 e 贷、网捷贷	惠农 e 贷、金农信 e 贷	惠农 e 贷、秦 e 贷	惠农 e 贷、复工贷
线上授信用户数量（万户）		5.3		0.26	10	3.5
线上信贷用户数量（万户）	1.75		0.35	0.21	0.3	0.01
线上授信总额（亿元）		90.5		2.1	25	
线上贷款余额（亿元）	24.22	65	3.1	1.3	5.2	0.4

注：数据来源于调研访谈收集的信息。线上信贷用户数量、线上授信总额和线上贷款余额均为当地所调研各机构情况的粗略总和。寿光、福鼎、蒙城数据为截至 2020 年 7 月的情况，武功数据为截至 2020 年 6 月的情况，兰考数据为截至 2019 年末的情况。“—”为未收集到数据。

其次，典型县市科技金融平台机构数字普惠金融业务大多开始于 2015 至 2016 年。单从同比增长率来看，网商银行在六个典型县市的县域授信账户数、授信额度、实际用信账户数、贷款余额都保持了较高的同比增长率。在县域授信账户数方面，寿光市、蒙城县、武功县和全州市三年同比增长率都超过 100%，福鼎市略低，兰考县波动较大；在授信额度方面，六个县市也都保持了较高增长率，且除福鼎市外其他五个县市 2018 年都出现大增长；在实际用信账户数和贷款余额方面，大部分县市在 2017 年和 2018 年高速增长的基础上，2019 年增长率稳定回落，具体如表 4 所示。

表 4 2017~2019 年蚂蚁集团网商银行在六个典型县市的县域数字普惠金融发展情况 单位：%

		寿光市	福鼎市	兰考县	蒙城县	武功县	全州市
授信账户数同比增长	2017	100.19	72.77	112.95	116.98	147.59	135.54
	2018	111.16	67.94	428.74	126.00	172.85	130.69
	2019	1102.30	95.36	88.32	116.24	131.28	140.60
授信额度同比	2017	79.74	90.80	90.36	68.59	51.75	99.48
	2018	96.28	72.11	183.85	101.15	74.73	112.06
	2019	79.79	60.92	97.61	82.38	84.46	88.29
实际用信账户数	2017	629.50	611.91	771.83	797.93	830.69	1243.85
	2018	147.38	80.03	697.72	162.19	250.11	223.64

同比增长	2019	40.44	48.78	2.56	54.92	31.66	47.01
贷款余额	2017	1101.86	1621.34	1431.17	1217.47	1667.55	2082.81
同比	2018	108.29	33.44	345.18	121.27	145.60	132.71
增长	2019	57.62	73.47	32.09	63.61	70.39	44.24

尽管科技金融平台机构的数字信贷产品标准化程度较高,在六个县市的产品服务类型基本无差别,但在业务增长方面也存在明显差异。一些县市由于基础设施建设能力、城乡社会经济发展水平等因素限制,传统金融机构普惠金融服务能力弱,金融产品和服务内容单一,金融市场竞争不足,县域金融服务水平基础差,这使得新进入的科技金融平台机构的数字普惠金融技术优势得以充分发挥,业务迅速增长。而另一些县市由于基础设施条件较好、经济社会发展水平较高等先发优势,传统金融机构普惠金融服务能力强,金融产品和服务供给较充分,金融市场形成良性竞争,此时科技金融平台机构的数字普惠金融产品与传统金融机构的产品形成竞争互补关系,业务规模增长较慢。

(4) 县域数字普惠金融业务的财务可持续性。由于数据保密要求、统计口径不一致等诸多客观限制,本文未能获得各类金融机构数字金融业务的直接财务数据,但受访的各家金融机构领导均表示数字金融业务财务可持续性较好。首先,信贷管理效率明显提高。尽管传统金融机构的数字金融业务仍在初始投入阶段,且目前数字信贷产品多为线上线下相结合,贷款户和银行业务人员要见1~2次面实现尽调面签,而一旦初次审贷通过,发放和管理信贷的成本就大大降低,单个业务人员管理的贷款户数量大幅增加,管理效率明显提高。而互联网金融公司数字信贷早已实现全线上化,业务边际成本几乎为零。其次,目前各家金融机构的线上贷款质量均较好。大部分受访金融机构表示已发放的线上贷款均未产生不良贷款,个别金融机构表示有少量逾期贷款,但逾期期限普遍较短,不超过30天,未发生恶意拖欠违约的情况。根据2019年中国经济网发布的信息,网商银行中小企业贷款的不良贷款率在1%~1.5%之间。第三,数字金融业务能保持较高盈利水平。数字技术大幅降低了管理贷款的成本,数字化授信的推进、信息“白户”的大幅减少带来了大量增量客户,拓展了信贷业务量,因而在银行贷出资金成本和贷款利率基本稳定的条件下,数字金融业务保持了较高的盈利水平。

三、典型县市数字普惠金融服务需求特点及其满足程度

县域数字普惠金融服务的需求主要来自于县域数字普惠金融消费者群体,主要包括普通消费者、小农户、新型农业经营主体、个体工商户、中小微企业主等。县域各类金融消费者群体对数字普惠金融服务的需求也具有层次性。

1. 典型县市数字普惠金融服务需求的层次

从调研情况来看,典型县市各类金融消费者群体对数字普惠金融服务的需求分为不同层次。数字支付需求属于第一个需求层次,数字支付需求既包括日常消费,也包括生产经营过程中支付和收取货款,各类主体在生活消费和生产经营中都或多或少具有这一层次的需求;及时获得信贷的需求属于第二个需求层次,具有这一层次需求的群体所需信贷往往金额不大、时间较短、对利率不太敏感,信贷需求多为消费信贷需求或小额经营性信贷需求;获得相对低息且额度稍大信贷的需求属于第三个需求层次,具有这一层次需求的群体往往需要迅速频繁的资金周转,他们的正规信贷可得性相对较好,对利率比较敏感;获得大额稳定信贷以及保险、担保等相关服务的需求属于第四个需求层次,具有这一层次需求的群体往往是经营规模较大的经营主体,他们在一段时期内有投资性信贷需求或中长期经营性信贷需求,有增信和风险管理的需求和意识。上述情况也基本适用于全国的其他县域。

2. 不同主体对数字普惠金融服务的需求及使用

(1) 小农户对数字普惠金融服务的需求及使用。小农户对数字普惠金融服务的需求主要是数字支付和小额经营性信贷。提

现是否需要支付手续费是很多小农户进行大额交易转账支付时选择支付工具的主要考虑因素。小农户的主要需求是及时、低息、期限灵活的经营性信贷，消费信贷需求较少。大多数小农户更多接触到的是传统金融机构的数字信贷服务，只具有传统金融机构的数字授信，未听说或未使用过科技金融平台机构的数字信贷。小农户大多没有电商平台购物经历或较少使用支付宝账户，缺少相应的交易信息积累，因此即使少数小农户有科技金融平台机构的数字授信，但授信额度较小。小农户普遍对科技金融平台机构的数字信贷产品不太了解也不太信任，同等条件下更偏好传统金融机构的数字信贷产品。他们普遍对利率比较敏感，为了更低的利率可以放弃一定的便捷度，这也是他们更偏好传统金融机构的数字信贷产品重要原因。此外，也有很多农户没有获得数字或非数字授信。

（2）新型农业经营主体对数字普惠金融服务的需求及使用。新型农业经营主体对数字普惠金融服务的需求主要是数字支付和相对大额的经营性信贷。经营性信贷需求中，既包括短期周转性信贷需求，也包括中长期投资性信贷需求。在典型县市，新型农业经营主体的需求是及时、便捷、相对大额的贷款，他们需要的额度从几十万到几百万不等。很多新型农业经营主体同时拥有传统金融机构的授信和科技金融平台机构的授信，但是两者的信用贷款额度往往都不能满足其需求，或仅能部分满足临时周转性资金需求。而由于缺少合格的抵押物、不愿意支付人情成本找人作担保、审批手续复杂等原因，很多新型农业经营主体也对抵押担保贷款望而却步，转而寻求亲朋好友之间支付利息的借贷。由于生产经营资金需求量大、风险相对集中，他们对保险、担保有潜在需求，但由于认知不足、市场发育不足等原因，他们的保险和担保需求有待激活。

（3）个体工商户和小微企业主对数字普惠金融服务的需求及使用。在典型县市，个体工商户和小微企业主对数字普惠金融服务的需求主要是数字支付、扫码收单以及相对小额但周转灵活的消费性和经营性信贷。在扫码收单方面，各县市传统金融机构和科技金融平台机构提供的服务高度同质，很多商铺都同时具有支付宝、微信、农信社系统金融机构、云闪付等多个二维码支付渠道。个体工商户和小微企业主的消费性数字信贷需求相对旺盛，由于经营项目往往具有“短平快”的特点，他们最主要的数字信贷需求是小额短期的经营性信贷需求，需求额度为几万元至几十万元不等，他们对利率的敏感性相对较低。大部分个体工商户和小微企业主都兼有传统金融机构的授信和科技金融平台机构的授信，两者替代互补，他们日常周转的经营性信贷需求基本上可以得到满足。

3. 数字普惠金融需求的满足程度

综上所述，县域各类金融消费者群体对数字普惠金融服务的需求具有明显的层次性，这一点在六个典型县市都有体现。首先，扫码支付和数字支付技术在县域的大发展使得各类金融消费者群体作为普通消费者而具有的数字支付需求基本上都能得到满足。其次，各类金融消费者群体对消费性信贷的需求存在明显差异，对大部分群体而言，小额消费信贷需求基本可以通过数字信贷得到满足，小农户的消费信贷需求最不旺盛。第三，从事“短平快”项目、具有相对稳定的现金流收入的个体工商户和中小微企业主是现有数字信贷产品的主要目标客户群体，他们往往已积累了一定的线上信息数据，传统金融机构和科技金融平台机构都会给他们较大额度的数字授信，他们对数字信贷的可得性最强，满意度也相对较高；而新型农业经营主体往往既缺乏传统金融机构偏好的抵押担保条件，又缺少科技金融平台机构偏好的线上交易信息数据，他们的信贷需求与现有数字信贷产品供给（主要是信用贷款）存在额度上的不匹配，因而受到相对严重的信贷约束。

四、典型县市数字普惠金融发展的重点与难点

1. 数字普惠金融服务供给与县域多样化金融服务需求的匹配度有待提升

总体上讲，在大数据和人工智能等数字技术支撑下，典型县市数字普惠金融快速发展，县域数字金融服务供给明显增加，服务主体类型不断丰富，县域金融服务的可得性和便捷度大大提升。数字信贷产品形式的信用贷款供给丰富度不断增加，降低了客户为了获得信贷需要支付的成本。数字信贷降低了传统借贷过程中在交通、洽谈、托关系、送礼等环节可能产生的各种显性和隐性成本，随借随还、按日计息也明显提升客户的资金使用效率，减少了信贷闲置从而降低了利息成本。数字信贷很好地满足了县

域小微经营主体的小额、短期、多频的信贷需求，线上申贷、审贷和放贷的流程极大加快，客户从申请到获得贷款的时间极大缩短，便捷化程度明显提高。同时，授信后客户可以在手机客户端随时清楚地看到自己的授信额度、贷款利率、还款期限等信息以及不同贷款产品介绍等，这极大提高了金融服务信息的透明度，客户体验得到极大改善。

但是，中国县域数字普惠金融仍处于发展的初级阶段，数字普惠金融服务供给尚不能有效满足县域各类主体多样化的金融服务需求，特别是新型农业经营主体的需求。金融科技平台企业的客户群体主要集中于县城和乡镇小微经营主体，农业经营主体客户数量较少；传统金融机构近两年数字化授信发展迅速，但主要是将原有的线下存量客户线上化，增量客户数量有限。同时，金融科技平台企业的数字化授信额度较低，利率相对较高，与新型农业经营主体的信贷需求不匹配；传统金融机构对于稍大额度（一般为20万~50万）的贷款申请仍要求担保物或担保人，审贷手续比较复杂，业务数字化进展只达到将原有风控模型和审贷流程线上化，对首贷户还需要面签，缺乏实质性的创新。此外，新型农业经营主体对农业保险的需求日益增加，但传统金融机构的数字保险服务仍然处于起步阶段，在很多县市，传统金融机构的数字保险总体上仍是空白。

2. 各类涉农金融机构数字化转型进展差异大，数字化授信与数字化风控发展不匹配

数字信贷作为最主要的一类数字普惠金融服务，改善了县域信用环境，引导资金回流农村，促进了县域经济社会的发展。数字信用档案将县域农户和小微经营主体都纳入了征信体系，信用记录“白户”数量大幅减少，城乡居民信用意识大幅提升，为提供数字金融服务提供了基础条件，也有助于改善县域的信用环境。同时，数字金融缩小了城乡及东西部县域间的金融发展差距。偏远贫困地区金融服务网点少，但数字金融可以摆脱物理网点，在移动终端上提供服务，大大改善了这些地区的金融服务状况。此外，金融科技平台企业在县域金融业务的存贷比远远超过100%，这些信贷资金更多来源于城镇居民和金融机构，最终流向县域小微经营主体和涉农经营主体，实现了农村地区资金净流入。这能够有效阻遏农村资金持续单向外流的状况，增加农村金融资源供给，改善农户和小微经营主体的信贷可得性，从而有力推动县域经济社会的发展。

但是，各类涉农金融机构数字化转型差异较大，传统金融机构进展主要集中在数字化授信方面，尚不具有数字化风控能力。当前，各典型县域的农信机构、农行、邮储银行和村镇银行等传统农村金融机构利用已有网点和业务人员等线下优势推进信贷业务数字化，通过收集农户信息，开展信用评级和授信，自建或利用第三方金融科技平台将审贷至放贷等业务环节移到线上，虽然在技术上已经可以做到线上申贷、审贷、放贷、还贷，但还需辅以线下尽调和面签。^{①②}网商银行、微众银行和一些互联网小额贷款公司等金融科技平台公司利用自己的金融科技优势和应用场景累积客户数据，建立客户基础，开展全线上化的数字普惠金融服务。建设银行等国有大型银行也开始尝试利用金融科技进入农村金融市场并取得一定进展。无论是金融科技平台企业，还是传统农村金融机构，都在尽其所能推动本机构运营和产品与服务的数字化。科技金融平台机构的数字普惠金融业务发展倒逼了传统金融机构提升数字普惠金融服务能力，这种良性竞争最终促进了县域数字普惠金融发展水平明显提升。但农信机构和村镇银行对大数据和人工智能等数字技术的利用还处在初级阶段，很多机构甚至还没有开始利用这些数字技术，已经利用了数字技术的机构也仅停留于将传统授信模式升级为线上化运作，风控模型并没有革新，所用数据也难以及时更新，对新数据的归集和处理能力较差，并未真正发挥数字化动态评估、动态授信的风控优势。

3. 数字金融服务基础设施不完善，数字金融生态系统仍未形成

随着数字金融的发展，互联网和移动通信等数字金融服务基础设施的重要性不断上升，但目前仍有部分县域未能实现互联网和移动通信的全域覆盖，特别是在偏远地区互联网和移动通信的可达性更差。包括信贷、保险、担保等相关金融服务的县域数据共享和联动机制尚未形成，县域数字普惠金融服务生态仍不完善。事实上，经过多年发展，保险和担保领域已有一定的县域经营主体数据积累，且在个别机构这些数据已可以被用于授信评估和辅助增信，但是总体上担保、保险等金融服务基本上仍未进入数字化发展进程。如果为了增信而附加的担保、保险等不能实现相应的数字化发展，就不可能解决当前数字信贷发展面临的信贷

^{①②}原银监会2010年2月发布的《个人贷款管理暂行办法》中规定，贷款调查应以实地调查为主、间接调查为辅，采取现场核实、电话查问以及信息咨询等途径和方法；贷款人应建立并严格执行贷款面谈制度。

额度供需不匹配问题。数据归集和利用系统是数字金融服务的基础，政府部门、银行、保险公司、担保公司、供应链核心企业等各类机构都发现了数据信息的价值，收集数据意识觉醒，但机构之间对技术和数据共享与合作都持观望态度，一方面期待通过合作大大释放受益空间，另一方面又担心因数据安全等方面的不确定性遭受不可预期的损失，从而导致数据孤岛遍布，数据信息使用效率低下。数据归集和使用的相关配套政策法规和管理体制机制尚未建立起来，公民和机构的数据隐私保护和规范利用问题尚未得到有效解决。

4. 金融服务对象的数字金融素养普遍较低，数字金融教育严重不足

当前，县域居民可以借助智能手机在电商平台和社交平台上实现线上支付和线上借贷，这对公众起到了数字金融应用的启蒙作用。但总体上看，县域各类金融消费者对纯线上金融服务的认知和接受度普遍不高，使用率低。虽然各类金融机构都定期不定期开展金融教育活动，但教育内容主要集中于反诈骗、反洗钱、特定产品推广等，内容相对单一，形式呆板枯燥，未能有效推动县域金融消费者提升金融素养，特别是数字普惠金融素养。

五、进一步推动县域数字普惠金融发展的对策与思路

针对中国县域数字普惠金融发展过程中存在的重点和难点问题，尤其是供求对接问题，本文提出进一步推动县域数字普惠金融发展、改善县域普惠金融生态系统的对策与思路。

1. 改进数字普惠金融基础设施，缩小城乡“数字鸿沟”

金融基础设施是县域数字普惠金融发展的一大基石，完善的数字普惠金融基础设施和良好的金融生态环境是数字普惠金融进一步下沉服务的基础。因此，首先，应全面改进全国通信基础设施，提高移动通信和互联网的覆盖面和可达性。在移动通信领域引入更多的竞争，尤其是引入地方性电信公司，增强地方补充性网络和移动通信服务供给。进一步降低资费，使更多人能够获得速度更快、成本更低的基本移动电话和移动互联服务。鼓励手机生产企业提供层次多样的产品，根据县域居民和村民的收入水平、知识水平和数字化使用水平，提供他们可负担、能使用、易操作的智能手机。其次，应鼓励涉农金融机构在村两委所在地之外的自然村设立成本较低的数字金融服务代办点或定期流动的数字金融服务网点，消灭现存的金融服务空白村。鼓励涉农金融机构继续做实做好农户和新型农业经营主体的数字化信用评级和授信系统，借助金融科技和实体分支下沉其金融服务，进一步做到精准放贷和稳健经营。

2. 加强数字普惠金融发展顶层设计，完善法规政策支持框架

一是应加强数字普惠金融顶层设计，在全国层面制定专门促进数字普惠金融发展的规划设计，建立具有前瞻性的协同监管机制，兼顾保护创新与防范化解风险，兼顾维护金融行业公平和开放竞争秩序与防范系统性金融风险，建立相关法律法规保障用户数据安全和个人隐私。二是提升县市级政府对数字普惠金融发展的政策支持力度，充实金融专业人才，改善县市级政府对县域数字普惠金融运作的监督管理水平。鼓励县市政府加强与合格金融科技平台公司和传统金融机构的合作，允许其依法使用地方政务和民生数据，改善其提供数字普惠金融服务的数据基础和客户基础，最终促进其提供更好的数字普惠金融服务。

3. 建立健全县域数字普惠金融体系

首先，建立和维护县域数字普惠金融市场公开、公平、公正的竞争秩序，开放市场准入，发展多元化、差异化、有分工协作的县域数字普惠金融体系。建立涵盖政策性数字普惠金融、商业性数字普惠金融、合作性数字普惠金融在内的数字普惠金融体系，以满足不同地区不同群体的金融需求。商业性数字普惠金融和合作性数字普惠金融发挥主导作用，政策性数字普惠金融发挥辅助性支持的作用。推动各类机构之间的技术数据共享与合作，连接数据孤岛，打破技术壁垒。鼓励现有大型金融科技平台公司

与银行开展合作，扩大数字信贷在农村地区的覆盖广度和深度，促进城镇资金入注和农村资金回流农村地区。

其次，鼓励丰富数字普惠金融产品供给。通过税收优惠和其他必要的政策支持，鼓励各类金融机构提供符合自身特点和当地条件的、差别化的县域数字普惠金融产品，满足各类经营主体多层次多样化的需求。例如根据县域经济发展和金融需求的特点，允许给予经营规模较大的新型农业经营主体以更大的信贷额度，满足其大额生产经营信贷需求；在农村居民收入逐年提升的背景下，重视农户个人保险业务和理财业务需求；针对县域涉农经营主体缺少抵质押物和担保、风控难度较大等问题，出台政策鼓励引入融资担保、保证保险等风险分担方式，利用“信贷+保险+期货”“信贷+保险+再保险”等模式，在满足县域经营主体信贷需求的同时确保数字普惠金融服务风险可控，从而提升县域数字普惠金融发展的安全性。

第三，应结合供应链金融等多种手段努力激活各类需求主体对数字普惠金融服务的深层次需求。在进一步推动供应链金融线上化发展的基础上，鼓励发展多种形式的供应链组织，支持农业供应链上的中小经营主体发展，培育农业供应链金融的有效需求主体，利用农业供应链核心企业对行业市场风险的识别和预防能力以及对供应链总体的现金流管理和优化能力，提高农业供应链金融数字化服务水平，提升数字金融服务的效率。应充分调动地方政府和各类金融机构推动供应链金融线上化的积极性。

4. 进一步提升县域金融消费者数字普惠金融素养

金融素养是决定县域各类金融消费者群体能否有效使用数字普惠金融产品的关键因素。金融消费者使用数字普惠金融产品的意识和能力是促进县域数字普惠金融业务发展和产品创新的重要推动力，县域数字普惠金融发展的最终效果也取决于县域金融消费者的接受与使用情况，即取决于县域金融消费者的金融素养。因此，应进一步加强县域数字普惠金融教育，各类机构应积极参与并丰富教育内容和教育形式，从使用互联网到认识金融服务、防范风险、培养履约意识，再到介绍推广数字金融产品，针对各类金融消费者提供多层次多内容的数字金融教育，使他们加深对数字金融业务的全面了解，以便扩散数字金融发展所带来的好处。

参考文献:

- [1]郭峰,王靖一,王芳等.测度中国数字普惠金融发展:指数编制与空间特征[J].经济学(季刊),2020,(07).
- [2]冯兴元,孙同全,张玉环等.农村普惠金融研究[M].北京:中国社会科学出版社,2019.
- [3]林政,李高勇.互联网金融背景下的普惠金融发展研究[J].管理现代化,2016,(05).
- [4]杨伊,高彪.互联网金融推动农村普惠金融发展实证研究——以江西省为例[J].武汉金融,2017,(08).
- [5]李明贤,谭思超.中国中部五省农村普惠金融发展水平及其影响因素分析[J].武汉金融,2018,(08).
- [6]黄益平,黄卓.中国的数字金融发展:现在与未来[J].经济学季刊,2018,(04).
- [7]冯兴元.“三农”互联网金融创新、风险与监管[J].社会科学战线,2018,(01).
- [8]程萍,冯兴元.我国普惠金融的数字基础设施建设研究[J].福建商学院学报,2020,(10).
- [9]星炎.农村数字普惠金融的“红利”与“鸿沟”[J].经济学家,2021,(02).

[10]张晖. 县域数字金融发展评价体系 and 普惠特征研究——兼论与传统普惠金融发展的关系[J]. 农业经济问题, 2020, (11).

[11]中国社会科学院农村发展研究所课题组. 中国县域数字普惠金融发展指数研究报告 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2021.

[12]张龙耀, 邢朝辉. 中国农村数字普惠金融发展的分布动态、地区差异与收敛性研究 [J]. 数量经济技术经济研究, 2021, (02).