

国际问题研究报告

2023 年第 21 期 总第 115 期

山东大学国际问题研究院 山东大学东北亚学院

印度金融改革与普惠制转型进程

自开展经济自由化改革以来，印度经济进入速度发展时期。进入 21 世纪，印度经济年均增长率超过了 8%，成为区域乃至世界经济发展过程中的一大亮点。金融体系是一国经济中的重要组成部分，印度的金融体系承袭于英国殖民地时期，而在 20 个世纪 90 年代，面对严峻的经济形势，印度进行了一系列金融改革。通过改革，印度金融体系的效率、竞争力等都得到了明显提高。本报告重点围绕印度金融改革进程、行业优劣势、转型路径和效果等内容进行了梳理和分析，以期了解印度金融业的发展和转型思路。

一、印度金融改革历程

1947 年印度独立时，其金融体系在发展中国家中是最完善的，金融法律体系也最完备。当时印度已经有四所功能完善的股票交易

所，其中包括亚洲最古老的股票交易所——孟买股票交易所(BSE)。印度经济改革前受社会主义计划经济体制影响，其银行体系基本由国家控制，政府通过银行财政化实现经济和社会功能。1991年印度由于财政危机实施经济改革，其中包括金融制度的改革。

印度金融制度改革可以划分为三个阶段：

第一阶段，1991—1997年，以拉奥政府“自由化、市场化、全球化和私有化”的经济改革为标志，印度拉开了金融体系市场化和开放性改革的序幕。该阶段金融改革的主要内容是政府放松干预、银行体系市场化运作和金融体系开放度增加。例如，印度政府在1992—1997年降低了法定现金储备率和流动性比率，并逐步取消指导性信贷计划；废除《资本发行控制法案(1947)》放松股票发行市场管制；允许外国机构投资者(FII)投资股票市场等。

第二阶段，1997—2014年，瓦杰帕伊政府和辛格政府以继续深化金融改革为主要内容，进一步完善了资本市场，特别是衍生品市场的结构，健全监管机制，保护投资者的利益，改善银行综合服务水平，加强风险管理，进行保险和养老金体系改革。此外，印度政府在2000年孟买股票交易所和国家股票交易所(NSE)推出上市指数期货，进一步完善了股票市场的交易结构；在2003年成立养老金监管及发展局(PFRDA)监督养老金改革问题，加强对养老金改革的监督。

第三阶段，2014至今，以莫迪政府的“铁腕”经济改革为标志，继续完善金融市场服务功能，扩大商业银行经营范围。例如，2015

年印度政府允许商业银行成立保险合资公司并从事保险业务；继续完善养老金制度并加强对证券交易的监管：出台《财政法令》，该法令涵盖一系列改革方案，包括成立养老福利基金以及合并远期市场委员会（FMC）与证券交易委员会（SEBI）等。¹

印度的金融改革最初是为了解决国内的经济危机，并逐步地开放金融市场，从计划经济体制转向自由开放的市场经济。改革在其原有金融制度的基础上参照了西方的金融体系，建立了国际标准的证券交易所以及监管机构等一系列金融产业，提高了印度金融体系的规模和效率，使印度金融市场更加开放化，自由化。

此外，在金融改革的基础上，目前印度已经形成了由财政部、储备银行、证券交易委员会、保险监督和发展局组成金融监管体系，分别对财政、银行、证券及保险进行监督，其中银行、证券及保险是由独立监管机构监管的金融制度，而在有些领域，监管部门的角色由政府扮演。事实上，印度的金融监管体系延续了英国殖民时期留下来的金融制度，其中银行体系的历史更是超过 130 年，各项监管制度较为健全。随着印度对其金融业的不断改革，近年来印度从提升银行竞争力、完善金融市场功能、增强货币政策有效性等方面，对金融监管体系做出了进一步的改革和完善，形成了更具印度特色的金融监管体系，这一体系也起到了为印度经济保驾护航的作用。

二、印度金融的优势与不足

¹ 王博,刘忠瑞. 中印金融体系改革、发展与功能比较研究[J]. 金融监管研究, 2017, (12): 35-51.

（一）印度金融的优势

1. 印度商业银行国有制有利于经济稳定与国家建设

在印度银行业中，国有商业银行占据了主导地位，其业务量占整个国家银行业务总量的 90%以上。以印度国家银行为例，印度国家银行是印度最大的政府所有的商业银行，具有广泛的业务范围，业务量占全国商业银行业务总量的 30%。

在印度金融改革进程中，由传统方式经营信贷业务的本土银行和现代银行构成的二重金融结构通过 1969 年和 1976 年的国有化改革，几乎全部收归国有，这大大便利了国家的控制、利用和管理。这种强大的国家统一管理与控制也在面临经济危机时发挥不可忽视的作用。相比私有商业银行或外资商业银行，在面对危机时国有商业银行可以暂时搁置自身的利益，以国家金融大局为重从而做出一定的牺牲，更加迅速地采取一系列货币政策以及其他手段来缓解危机。再者，国有商业银行垄断性强也有利于国家经济政策的推行，比如修建大型基础设施时可以合理地调配银行的资金，让资本切实服务于国家建设。资本的集中和国家计划的实施可以提高效率，集中力量办大事，让一些关乎国家利益的重大项目或耗资巨大的科技研发能够获得可靠性的支持。

2、独立的金融监管系统

为了减少人为因素对金融管理的干扰和影响。印度政府在进行金融改革过程中逐渐打造出金融体系的最大亮点之一——独立的金融监管系统。印度的金融监管系统由印度财政部、印度储备银行、

印度证券交易委员会、印度保险监督和发展局组成，有自己的组织架构，与央行和政府相对独立，监管手段以市场为主，法律法规相对健全。虽然印度银行体系主要由国有制商业银行为主，但是金融监管机构仍然保持了自己的独立性，这使得印度对于自身金融系统的监管更加有效，减少监管主体缺乏独立性与受制于政府部门所带来的懒政、怠政等监管道德问题。

（二）印度金融的不足

1. 银行账户的有效性较低

虽然在印度政府的努力下，印度近 80%的人口都拥有了银行账户。但根据世界银行 2018 年的数据，在 2017 年拥有银行账户的印度成年人中，只有 29%进行或接受在线支付，有 12%使用借记卡，只有 7%使用互联网或手机查看银行账户余额，39%既不取款也不存款，这表明印度银行系统的实际使用明显滞后。²原因主要有两方面，一方面银行的动力不足，农村地区的贷款服务难以形成规模经济，成本高，风险大；另一方面基础建设的不完善如电力、公路设施的不齐全会导致银行办理业务时缺乏持续的电力设施来辅助。

2. 农业贷款的有效性不足

近年来农业贷款的利率补贴金额逐年上升。在这样的背景下农业贷款的比例也在提升，达到 15%左右的水平，但是农业部门的生产力并未出现明显的提高。根据统计，印度农业部门 2011 年的劳动生产率为 36%，2015 年仅上升到 39%。造成这一结果的原因有三个

² Pradhan RP,Arvin MB,Bennett SE. Sustainable Economic Development in India: the Dynamics Between Financial Inclusion, Ict Development, and Economic Growth[J]. Technological Forecasting and Social Change, 2021, 169(169): 120758-?.

方面。一是农业贷款的指向性不清晰，优惠的农业贷款发放给土地持有者，而不是耕种者，使得贷款无法直接投入到农业生产中。土地的持有者也不一定将全部贷款投入到农业生产，这就进一步降低了农业贷款的有效性。二是农业贷款指标的逐渐宽松，使间接贷款占全部农业贷款的比例在二十年间提高了 20%左右。银行更倾向于发放间接贷款，使得资金无法直接流入到需要的农户手里，降低了资本的直接利用率。三是优惠利率政策的弊病，优惠利率为短期贷款提供支持，能有效吸引社会资本进行短期投资。但短期投资缺乏长期规划，无法对运转周期长的项目进行资金支撑，从而更好地提高生产力。因此优惠利率在一定程度上抑制了农业资本积累的形成。

3. 印度民众的整体金融素养较低

金融素养是指民众理性合理地使用金融服务的能力，而素养的缺失一般是由于受教育水平较低。据世界银行统计，2021 年印度的文盲率仍然高达 20.3%，相比之下，我国的文盲率仅为 2.67%。较低的文化水平将不利于金融基础知识和金融理念的传播。在一项对印度金融空白者的调查中，75%的受访者认为没有存款的需求，还有 18%的受访者并未意识到存款的重要性。2015 年扶贫协商小组（Consultative Group to Assist the Poor, CGAP）对印度银行代理机构发展中的障碍进行了调查，发现民众没有存款意识排在首位，排在第二位的是非定期需求。由此可见，印度的整体金融素养较低。

三、印度金融的普惠制转型

在金融改革过程中，印度政府也在积极推进金融体系的普惠制转型。从概念来看，普惠金融是指以可以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。其目标群体相比排斥群众的传统金融而言更聚焦于大众金融，强调更加包容的银行业，服务民众，特别是内陆地区。建立普惠金融体系有利于实现经济全面发展、维护社会公平、促进社会和谐，缓解传统金融普遍存在的信贷偏好问题。

为了解决印度群众金融素养不足，国民金融产品使用率较低所带来的一系列问题，自2005年印度储备银行在年度政策报告中强调普惠金融的意义以来，印度的普惠金融取得了长足发展。根据全球金融包容性指数（Global Findex）数据库，印度账户拥有率从2011年的35%提升到2017年的80%，成为亚洲十国样本中账户拥有率提升幅度最大的国家，这无不得益于印度在扩大金融覆盖面上所做的努力。此外，自印度包容性委员会（Rangarajan Committee）大力推广使普惠金融正式作为一项政策倡议进入商业银行的视野之后，印度政府制定了《普惠金融发展国家战略（2019—2024）》，致力于消除获得各种金融产品和服务时存在的固有障碍，并指出未来印度普惠金融要着力实现的普及金融服务、提供基本金融服务、提供谋生或技能开发的培训机会、提供金融教育与提升金融素养、保护消费者与建立投诉处理机制、实现持续有效的协调等六大目标，并做出相关努力。可见，印度开展普惠金融的做法总体较为规范，

从对产品的了解，到普惠金融评估及考核的整个流程都制定了详细的措施。不仅如此，印度还建立了合作性金融为主，政策性金融为辅的多层次普惠金融综合服务体系，合作性金融包括农村合作银行和土地开发银行，而政策性金融是以国家农业农村发展银行为主。从效果来看，普惠金融在印度取得了良好的效果，尤其是对振兴农村经济起到了非常大的作用，主要体现在如下三个方面：第一，利用政策性金融扶持中小企业发展，从而带动农村人口的就业和增加了农村居民的收入；第二，对农村的弱势群体特别是贫困人口收入和生活水平的提高起到非常大的作用；第三，合作性金融和政策性金融机构的资金重点投入在农业，能有效缓解农业资金问题。

总的来说，印度在推动构建多层次的普惠金融服务体系方面做了很大的努力，并且取得的成效也十分显著。特别是在对农业的金融投入上增加了许多，缓解了以往农业资金投入不足的情况。但根据世界银行的数据可知，农业部门的生产附加值仅占 GDP 的 18% 左右，并且其贡献率逐渐降低，那么原有农业贷款的要求额度是否也会相应改变。如果继续维持现状，一方面会挤压印度银行利润，另一方面也会造成印度国内资源配置的低效性。但不可否认的是，除了经济方面的考量，农业和其相关产业作为印度经济中心，在满足民众温饱以及基本生活上发挥着重要作用。因此印度政府还需权衡好在农业方面的贷款额度，让适量的资金刺激农业发展的同时兼顾金融投资的效益。

四、结语

自独立以来，印度虽然全盘接收了英国殖民政府的金融体系和相关管理制度，但其与印度经济发展的需要并不匹配。在历届印度政府的不断努力下，印度金融体系有了创新性的改革，更加适应印度国情和不断变化着的国内国际金融市场。

当前，随着科技在金融业的广泛应用，金融的一大重要细分领域——金融科技已经成为各国重点投资的对象，被各国视为提升金融业核心竞争力的关键所在。印度政府近年来也在积极推动在金融科技行业内的改革，做出相应的尝试，例如在印度储备银行、证券交易委员会、保险监管和发展局等部门中相继推出了面向各行业的“监管沙盒”机制，致力于实现金融科技创新、消费者权益保护和健全金融监管等目标。现如今，印度已经成为了继美、中、日、德的第五大经济体。印度首富、全球第三大富豪高塔姆·阿达尼在孟买举行的2022世界会计师大会上发表讲话称，印度将在2030年成为世界第三大经济体，2050年成为世界第二大经济体。虽然塔姆·阿达尼的言论是否可靠仍待研究，但印度这样一个经济体量庞大的国家，其金融体系运转模式、监管系统和改革路径都值得我们进行深入的分析。

（撰写：经济安全课题组：潘雨晨，山东大学国际问题研究院专任研究员；陈浩，山东大学东北亚学院科研助理。）

国际问题研究报告

主编：张蕴岭 副主编：张景全 执行副主编：徐海娜

主办：山东大学国际问题研究院、东北亚学院

联系人：刘孟娇 电话：0631-5685565

报送：中央、山东省政府有关部门，山东大学学校领导、主要
部门、学院领导

交换：国内国际问题研究机构