

# 加快建设金融强国专家笔谈

王国刚 史建平 胡滨 冯兴元

「摘要」金融是国民经济的血脉，也是国家核心竞争力的重要组成部分。近日，中央金融工作会议在北京召开，首次提出要将“加快建设金融强国”作为我国新时代金融工作的重要目标。这既是对中国经济发展现状的深刻把握，也是对未来金融发展趋势的前瞻性预判。为此，会议强调，下一阶段金融服务经济社会发展的重点即是做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融这五篇大文章。通过加强金融监管，防范化解风险，优化金融服务等手段，推动金融高质量发展，引领中国经济新征程。本刊编辑部邀请四位编委专家，以笔谈的方式从不同视角深入探讨如何加快建设金融强国并做好金融工作大文章，以飨读者。

「关键词」金融强国；绿色金融；普惠金融；金融风险

「中图分类号」F323.8

「文献标识码」A

「文章编号」1003-1812 (2023) 11-0003-17

DOI:10.16127/j.cnki.issn1003-1812.2023.11.002

## 加快建设金融强国的指导思想和主要任务

王国刚，中国人民大学财政金融学院，国家一级教授

加快建设金融强国是中央金融工作会议(以下简称“会议”)的一个突出亮点。它有三方面的含义：一是中国是一个发展中大国，改革开放40多年来，金融在服务经济发展中已经做大。中国的金融资产、金融交易等已位居全球前列，但大而不强，现在需要着力从金融大国向金融强国迈进。二是党的十八大以来，中国建设金融强国已经展开，但步速上不够快、成效不明显，现在需要“加快”建设。三是加快建设金融强国是经济高质量发展的内在要求。与经济高质量发展相比，建设金融强国依然存在短板，因此，在深化金融供给侧结构性改革中应加快补齐短板，使金融高质量发展与经济高质量发展相协调。

### 一、加快建设金融强国的指导思想

党的二十大报告庄严宣布：“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。作为全面建设社会主义现代化国家的首要任务，高质量发展是中国式现代化建设的新主题，也是中国经济发展的新阶段和新要求。金融是现代经济的核心。金融发展与经济质量发展既相互制约又相辅相成。经济高质量发展内在地要求金融高质量发展与之相适应，由此，中国从金融大国向建设金融强国转变符合逻辑。为实现经济高质量发展，建设金融强国既代表了其基础的发展条件和构成内容，也是其重要的发展机制和推进器。

基金项目：本文为国家社会科学基金重大项目“中国地区金融风险指数构建与应用研究”(编号：18ZDA093)、国家社会科学基金社科学术社团主题学术活动资助项目“中国农村金融创新发展研究”(编号：23STA019)的阶段性研究成果。

它的建设速度、质量和进程,对于经济高质量发展的步速、质量和成效具有重要的制约作用。会议明确指出:建设金融强国要“坚定不移走中国特色金融发展之路,推动我国金融高质量发展,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑”。

建设金融强国首先需要明确指导思想,使得各项工作做到守正创新。会议指出:“党的十八大以来,党中央把马克思主义金融理论同当代中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合,努力把握新时代金融发展规律,持续推进我国金融事业实践创新、理论创新、制度创新,奋力开拓中国特色金融发展之路”,取得了八个方面的实践成果和理论成果。会议强调:“必须坚持党中央对金融工作的集中统一领导,坚持以人民为中心的价值取向,坚持把金融服务实体经济作为根本宗旨,坚持把防控风险作为金融工作的永恒主题,坚持在市场化法治化轨道上推进金融创新发展,坚持深化金融供给侧结构性改革,坚持统筹金融开放和安全,坚持稳中求进工作总基调”。这是马克思主义金融理论的重要创新成果,也是建设金融强国的根本遵循和行动指南。

马克思在《资本论》等论著中曾深入系统地研究了资本市场条件下市场经济运行中的金融理论,揭示了金融运行的内在规律、主要机制和发展趋势,得出了一系列精辟的论断。但马克思生活在19世纪中叶前后,处于英国第一次产业革命后期和第二次产业革命前期,不可能直接了解到社会主义市场经济发展中的金融特点和内在规律,更不可能认识到一个发展中大国在推进经济高质量发展中建设金融强国所应把握的内在机理和由此形成的指导思想。中国式现代化,既包含了全球各国在追求现代化过程中的普遍特征,也融入了基于中国自身独特国情的特色元素。党的二十大报告指出:中国式现代化是人口规模巨大的现代化,全体人民共同富裕的现代化,物质文明和精神文明相协调的现代化,人与自然和谐共生的现代化,走和平发展道路的现代化。中国式现代化建设中的金融机制和金融理论只能产生于中国实践。

加快建设金融强国需要深刻把握金融工作的政治性和人民性,坚持党中央对金融工作的集中统一领导和以人民为中心的价值取向。从战争年代到社会主义建设时期再到改革开放,中国共产党始终处于领导核心地位,红色金融业始终围绕党的中心工作而展开。党的十八大以来,金融工作围绕经济发展中的“三期叠加”新常态、从高速增长向中高速增长转换、发展动力从要素驱动向创新驱动转变、助力经济高质量等而展开,在百年未遇大变局中克服了诸多困难,渡过了激流险滩,取得了骄人业绩。中国金融发展创新的根本保障在于党中央对金融工作的集中统一领导,这也是中国特色金融理论、金融实践的根本所在。人民至上、为人民服务是中国共产党的宗旨,它既是党的生命源泉也是党的动力来源。这从根本上决定了建设金融强国必须坚持以人民为中心的价值取向,破解人民群众在金融需求方面的急难愁盼,改变金融供给的不平衡、不充分状态,提高人民群众在金融消费中的获得感、幸福感。

加快建设金融强国必须坚持服务实体经济的根本宗旨。这不仅是因为实体经济是创造财富和价值的经济部门,在构建国内大循环、国内国际双循环的新发展格局中金融的天职就在于服务实体经济,也不仅是因为实体经济高质量发展是加快建设金融强国的基础性条件,建设金融强国的程度、步速和水平应以能否充分适应和满足经济高质量发展要求为度量标准,而且是因为金融之毛必须依附于经济之体才能生存发展,离开了经济高质量发展的需求,建设金融强国就将失去方向和依靠。在加快建设金融强国过程中,金融工作要坚持把防控风险作为永恒主题,时时刻刻紧抓经济风险和金融风险的防控与化解。这不仅是因为,金融是识别、

评价、组合(或分散)和管理风险的系统性机制,与其他经济系统相比,在防控与化解风险方面有着独特的优势,也不仅是因为在以间接金融为主的体系中,实体经济部门的风险易于通过信贷渠道向商业银行等金融机构集中,防范与化解这些风险是金融机构的日常工作,更重要的是因为经济风险和金融风险一旦集中爆发将严重影响实体经济的正常运行、阻碍实体经济的发展,甚至使得前期发展成果在风险突发中丧失。因此,各项金融工作应时时关注经济风险和金融风险的变化动态,守住不发生系统性金融风险底线。

加快建设金融强国必须坚持深化金融供给侧结构性改革。金融供给侧结构性改革与实体经济的供给侧结构性改革相互制约、相辅相成。金融向经济高质量发展提供血液和优化资源分配的营养,在市场关系中位居需求侧。金融供给侧结构性改革是建设金融强国的重要机制和构成内容,它为实体经济部门的供给结构调整、供给质量提高拓展了市场需求空间且优化了市场结构,也为实体经济部门供给侧结构性改革创造条件和提供资金配置的市场机制。加快建设金融强国应坚持稳中求进工作总基调。“稳”的内在要求是看清了、想清了再谋动。改革开放40多年间,中国选择的是渐进式路径,没有选择休克疗法。一个主要成因是,面对日益复杂的国内外经济金融情势,任何的急于求成、急功近利都将引致难以预期的不良后果。经济高质量发展、建设金融强国需要一步一个脚印地踏踏实实前行,统筹国内国际两个大局,协调好各方面关系,因此,应以“稳”为基本取向。但“稳”不是停滞不前,不是固步自封。在经济高质量发展中推进建设金融强国,“稳”的目的在于“求进”,既以较小的代价取得较高的新成就,又实现了前后过程的顺畅衔接。

加快建设金融强国必须坚持在市场化法治化轨道上推进金融创新发展。现代市场经济是法治经济,依法治市、依法竞争是其基本机理。经济高质量发展、建设金融强国是一个持续创新的过程,没有创新就不可能实现高质量发展,也不可能建成金融强国。金融创新有着明确的价值取向,必须守规矩,这决定了任何金融创新都必须将市场化、法治化奉为圭臬,不可无规矩地盲目展开,也不可将任何的调整变动都视为“创新”。加快建设金融强国在构建新发展格局中展开,应坚持统筹金融开放和安全,以金融安全保障金融开放,以金融开放促进金融安全;在金融开放和金融安全相协调的基础上,展开国内构建双循环的实践创新和制度创新,与此对应,建设金融强国也必须根据经济高质量发展的新要求新情况持续地展开全方位创新。

## 二、加快建设金融强国中的补短板

党的十八大以来,金融改革发展持续深化,啃下了一批长期想解决而未能解决的硬骨头,取得了举世瞩目的成就。2017年以后,在党中央领导下,金融监管部门重拳出击,叫停了比特币及其衍生工具(如ICO)的交易,对银行业乱象、P2P平台信贷、资产管理、委托贷款、问题银行、债券市场违约、资本无序扩张等进行了治理,化解了一大批金融风险。经济高质量发展在持续创新中前行,在经济结构不断调整优化、体制机制改革向纵深推进过程中难免出现新现象、产生新问题,这从根本上决定了加快建设金融强国必须适应经济高质量发展的新要求,克服难点,打通堵点,补齐短板。会议指出,需要清醒地看到,在中国的金融运行中依然存在着一些难以适应经济高质量发展的体制机制、金融结构和行为习惯,金融领域各种矛盾相互交织、相互掣肘,经济金融风险隐患不容小觑,金融服务实体经济的质效不高,金融乱象和腐败问题屡禁不止,金融监管和治理能力薄弱。

第一, 信贷快速增长与去杠杆的矛盾。去杠杆是供给侧结构性改革的重要内容。2016年以后, 在推进供给侧结构性改革过程中, 实体企业、金融部门采取了一系列举措努力降低杠杆率, 但在大量投放信贷资金以支持经济增长的条件下, 杠杆率上行成为一个难以改变的趋势。到2022年底, 中国的宏观杠杆率达到了273.2%, 比2021年上升了10.4个百分点, 中国的债务总额已经达到了GDP的2.7倍以上。在加快建设金融强国中如何有效降低杠杆率依然是一个有待破解的难点。

第二, 贷款拖欠的堵点矛盾。在13世纪, 市场经济起步伊始, 为了克服实体企业间建立在批发性交易基础上赊买赊卖难以实现“钱货同时两讫”的难点, 商业信用应运而生, 这是实体企业间的借贷信用, 是金融信用的第一种类型。它内生于实体经济, 属于直接金融范畴。在商业票据的基础上, 商业信用机制扩展到提货单交易、仓单交易、公司债券、企业间借贷、应收账款证券化、商业信用卡、供应链金融、互联网金融等方面, 成为实体企业可选择的多元化金融服务的重要构成部分。在中国, 改革开放后商业信用再度问世。但在现实中, 缺乏商业本票, 商业票据中银行承兑汇票占比高达90%, 商业承兑汇票更是乱象丛生, 众多中小微企业在将它们的产品提供给大型企业和投资项目建设后贷款屡屡被拖欠成为一个常态现象。在此背景下, 中小微企业很难通过货款回流维持再生产, 只得通过借入商业银行信贷资金弥补资金缺口, 由此, 直接金融向间接金融转变, 拖欠贷款的风险向商业银行等金融机构集中。2006年以后, 国务院出台了多个法规再三要求解决好中小微企业贷款被拖欠问题, 但实难达到预期效果。2020—2022年的疫情冲击期间, 一些中小微企业在关门倒闭的同时失去了追讨贷款的法人资格。2023年在经济恢复过程中, 商业信用的短板严重拖累了中小微企业的经营运作。2023年7月14日发布的《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》强调, 机关、事业单位和大型企业不得以各种理由拒绝或延迟支付中小企业和个体工商户款项, 要强化商业汇票信息披露, 加强对恶意拖欠账款案例的曝光。2023年7月24日, 中央政治局会议更是直接点出: 要切实解决政府拖欠企业账款问题。切实破解贷款被拖欠的堵点是加快建设金融强国的重要内容。

第三, 资本市场功能未能充分发挥。在以银行信用为主的间接金融体系中, 债务资金可从商业银行等金融机构获得, 各类企业真正短缺的是资本金, 因此, 积极发展资本市场、推进资金向资本金的转变、扩展企业的资本金来源渠道应成为中国资本市场发展的重心。30多年来, 股票市场等获得了长足发展, 但与经济发展的要求、实体企业对资本金的需求相比, 仍不免存在差距。中国经济运行中并不缺乏资金。2023年9月, 我国“住户存款”达到134.75万亿元(其中定期存款为96.37万亿元), “非金融企业存款”达到79.07万亿元(其中定期存款为54.56万亿元), 但股票市场却因缺乏投资资金长期徘徊于3000点左右。资本金是实体企业负债和守信的基础。在资本金不足条件下, 资本无序扩张、财务造假、挪用上市公司募股资金等现象都将显现。高新技术研发、攻克关键性核心技术难题需要有长期资金支持, 但金融体系中却充斥着大量短期资金。推进城乡居民消费剩余资金向资本金的转变, 是加快建设金融强国中必须着力破解的一大课题。

第四, 利率效应减弱。在金融活动中, 利率高低影响着借款人、贷款人、投资者等各方利益, 货币政策的一个重要抓手是调控利率以引导资金流向和资金流量。但在中国的现实中, 利率效应并不明显。对大多数实体企业而言, 资金可得性比贷款利率高低更为重要, 所以, 在信用资金借贷中它们对利率的关注远低于对资金可得性的关注。对居民而言, 资金的安全性比存款利率水平高低更为重要(且存款利率变动是他们不可控的), 所以, 在存款利率下行中他们的存款余额非但没有减少反而大幅增加。2022年以后, 定期存

款(尤其是三年期定期存款)利率多次下调,但居民定期存款余额却从71.27万亿元快速增加到96.37万亿元(增长率为35.22%)。提高利率效应,增强市场主体对利率变化的敏感程度,是加快建设金融强国中必须着力解决的问题。

第五,金融风险持续累积。三年疫情冲击,给经济运行带来了严重风险,为此,商业银行等金融机构加大了对不良贷款的处置力度。与2020年初相比,“贷款核销”余额增加了3.46万亿元,商业银行等金融机构付出了巨大努力。但疫情期间实施的贷款展期、无还本续贷等举措所引致的信贷风险,可能会随着经济恢复进一步显现。一些大型民企资本无序扩张所引致的暴雷也将加重金融风险的显现。化解这些风险是加快建设金融强国过程中必须面对的问题。

第六,金融监管能力不强。党的十九大以后,中央提出金融监管应从机构监管为主向功能监管为主转变,实现对金融活动的监管全覆盖,但受制于各种因素,多年来进展甚缓,对准金融机构、非金融机构所从事的金融活动监管尚处于空白状态,各个金融监管部门与相关职能部门之间的日常性协调机制尚未充分建立,金融监管依然存在一些盲区和空白区。补齐这些监管短板,是加快建设金融强国进程中不容忽视的问题。

### 三、加快建设金融强国的主要任务

加快建设金融强国是经济高质量发展的重要组成部分。在加快建设金融强国过程中,金融行业应致力于创造一个良好的货币金融环境,以提升对重大战略、重点领域和薄弱环节的优质金融服务。这将为经济的高质量发展提供高质量的金融服务支持。

第一,稳健的货币政策应当更加稳健。在现代金融体系中,货币政策位居统领地位,对金融机构、金融市场和金融活动有着至关重要的宏观影响。在加快建设金融强国进程中,货币政策应更加注重做好跨周期和逆周期调节,以流动性为抓手,以融资成本持续下降为基点,组合运用各种货币政策工具。各类金融机构的资金供给结构需要被进一步引导优化,在科技创新、先进制造、绿色发展和中小微企业发展方面集中更多的金融资源。同时,为确保国家粮食和能源安全,还应着力支持实施创新驱动发展战略、区域协调发展战

略。第二,进一步发挥金融市场的功能。一是在贯彻市场机制的市场竞争中,打造现代金融机构和市场体系。这包括完善商业信用机制和资金流通渠道,确保资金能够顺利进入实体经济。同时,要强化金融市场规则,建立统一的规则和协同的监管机制,以促进长期资本的形成。二是优化金融结构,提高服务效率,做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章。三是完善资本市场功能,提高直接融资比重,盘活被低效占用的金融资源,提高资金使用效率。建立负面清单制度,完善股票发行注册制。加快培育具有国际竞争力的一流投资银行和投资机构,拓展资金转化为资本的渠道,支持多元化股权投资。推进创业资本、创业利润理念的形成,支持关键性核心技术的研发和资本向高新技术产业化的聚集。有效提高上市公司质量,强化股市的投资功能,切实保障投资者的合法权益,使他们有利可得。完善债券市场,适时推进公司债券向实体企业和居民公开发售的进程,建立债券交易的无形市场,加大债券市场对外开放程度。

第三,加速提高各类金融机构的服务功能。国有大型金融机构在服务实体经济方面扮演着主力军的角色,同时也承担着维护金融稳定的压舱石功能,因此应加强对它们的监管和支持,确保它们更好地履行其职责,并实现做优做强的目标。同时,中小金融机构立足于当地,开展特色化经营,通过提供个性化的金融服务,满足当地居民和企业的特殊需求,有助于促进地方经济的发展。针对这些机构也需要加强监管和规范,以确保其稳健经营和风险可控。此外,通过落实法人治理和完善相关制度,可以提升金融机构的管理水平和风险防控能力,为经济发展提供更加稳定可靠的金融支持。为此,需要完善中国特色的现代金融企业制度。这包括建立健全的法人治理结构,明确各方的权责和利益关系,提高决策效率和透明度,加强对国有金融资本的管理机制,确保其有效运作和保值增值。另外,商业银行等金融机构的资本金补充渠道也需要拓宽。通过引入更多的投资者和多元化的融资方式,可以提高金融机构的资本充足率,增强其风险抵御能力。进一步地,探索建立产融风险隔离机制,将产业资本和金融资本进行有效分离,尽可能减少金融风险对实体经济的影响。

第四,扩大金融开放程度。应该坚持“引进来”和“走出去”策略并重,并重视其在金融领域的实施。这包括扩大制度、市场和机构等的开放性,提高跨境投融资的便利性,以吸引更多的外资金融机构和长期资本进入中国市场。同时,要打造强大的国际金融市场操作团队,不断提升其国际竞争力,为我国金融机构和实体企业“走出去”创造有利条件。

第五,全面提高金融监管能力。为切实提高金融监管效能,应从明确监管政策目标着手,首先要明确所有的金融活动无论其性质和规模,都应该被依法全面纳入监管。同时,要对各类金融机构进行有效监督,对其行为进行规范,根据金融产品的功能进行分类监管,对金融活动的底层资产和最终受益人进行追溯和核实,以防止资金流向不透明和非法渠道。此外,还要进行持续的动态监测和评估,以便及时发现并应对可能的金融风险。总体来说,要着力落实机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管以及持续监管。通过以上措施的实施,可以有效消除监管空白和盲区,提高金融监管的有效性,从而保障金融市场的稳定运行和健康发展。其次,为了及时处置中小金融机构风险,我们需要在市场化、法治化的基础上,及时干预、及时处置,提升风险处置效率;也需要建立防范化解地方债务风险的长效机制,包括从源头进行管控防范,防止金融风险的累积和传播,优化中央和地方政府债务结构,支持地方政府运用资产处置债务,以提升风险防范处置效率。最后,要不断完善金融风险的处置机制,对显性风险和隐形风险应早识别、早预警、早暴露、早处置,健全具有硬约束的金融风险早期纠正机制,构建金融风险的预警机制、应急机制和阻断机制。

## 做好绿色金融大文章 助力经济社会高质量发展

史建平,中央财经大学金融学院教授

2023年10月30日至31日举行的中央金融工作会议首次提出了“金融强国”的建设目标,强调了金融工作的政治性和人民性,并把金融工作或金融强国提升到国家战略的高度,体现了中央对金融工作前所未有的高度重视。会议强调,金融是国民经济的血脉,是国家核心竞争力的重要组成部分,要加快建设金融强

国,全面加强金融监管,完善金融体制,优化金融服务,防范化解风险,坚定不移走中国特色金融发展之路,推动我国金融高质量发展,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑。金融系统要切实提高政治站位,胸怀“国之大者”,强化使命担当,下决心从根本上解决这些问题,以金融高质量发展助力强国建设、民族复兴伟业。

会议指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,金融要为经济社会发展提供高质量服务。要着力营造良好的货币金融环境,切实加强对重大战略、重点领域和薄弱环节的优质金融服务。做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章。而这五篇大文章相互关联、相互支撑、不可分割,体现了加强对重大战略、重点领域和薄弱环节金融服务的要求,都是实现经济社会高质量发展和建设社会主义现代化国家的迫切要求。绿色作为经济社会高质量发展的底色,必将贯穿于中国式现代化进程的始终,服务于绿色高质量发展的绿色金融也必将成为未来中国金融发展的主旋律。

## 一、做好绿色金融这篇大文章是经济社会高质量发展和中国式现代化的客观要求,也是金融工作政治性和人民性的重要体现

绿色金融,从狭义上讲是指服务绿色低碳经济的所有金融活动,广义来讲则是符合人类可持续发展要求和ESG理念的所有金融活动,它包含了狭义的绿色金融概念,也包括了转型金融、碳金融、气候金融以及生物多样性金融等一系列服务可持续发展的金融活动。金融从本质上讲是资源配置的一种手段,其根本任务是通过优化资源配置服务实体经济的发展。金融体系通过一些列金融政策和金融工具,借助金融市场机制,引导社会资源流向高效的部门和企业,从而实现其服务经济的功能。党的二十大开启了中国式现代化的伟大进程,中国式现代化的一个显著特征是人与自然和谐共生的现代化,这也是人类社会可持续发展的客观要求。建设中国式现代化的首要任务是推动经济社会的高质量发展,高质量发展必然是可持续的发展。发展绿色金融,促进资源向低碳、环保、绿色的经济领域流动,推动绿色产业发展和高碳行业转型,实现经济社会的可持续发展,与中国式现代化和经济社会高质量发展的内在要求高度契合,也是金融工作本质要求的体现。

中央金融工作会议首次强调了金融工作的政治性和人民性,做好绿色金融的大文章也是金融工作政治性和人民性的客观要求。政治性是金融工作的重要引领,坚持党中央对金融工作的集中统一领导,是中国特色金融强国的重要特征和中国金融发展的显著优势。坚持金融工作的政治性,要求我们牢记金融的“初心”和“使命”,把握服务经济社会高质量发展的大方向,而发展绿色金融正是金融工作坚持政治性的具体体现。人民性是金融工作的根本宗旨,是金融工作的出发点和落脚点。绿色金融支持低碳、环保、绿色发展,既是经济社会可持续高质量发展的要求,也符合人民群众对美好生活的向往。

## 二、当前我国发展绿色金融尤为紧迫

加快经济社会的绿色低碳转型,实现人类社会的可持续发展目标,已经成为全球共识,国际社会正持

续推进碳减排和可持续发展进程。作为发展中大国,我国经济社会的绿色低碳转型面临严峻挑战,迫切需要金融体系加快发展绿色金融,大力推动绿色化发展。

首先是“双碳”目标的约束。作为一个发展中的大国和全球制造业中心,中国实现“双碳”目标的任务更加艰巨。2030年要实现碳达峰,时间仅剩7年,但冲“峰值”的势头并未有效缓解。如果“峰值”过高,势必加大实现“中和”目标的成本和压力。根据全球能源检测组织GEM于2023年6月发布的报告,全球仍有432个煤矿项目处于在建或规划待建状态,年度产能为22.77亿吨,约为全球2019年煤矿总产能的30%;其中,在建项目中有超过70%、年度产能总计4.52亿吨的项目在中国,另有年度产能1.57亿吨的煤矿正规划建设。如何在从现在到2030年碳达峰期间,利用绿色金融政策与工具,促进产业的绿色低碳转型,发展减碳、固碳技术,尽可能控制碳排放峰值,并加快减碳、固碳技术的创新,对于我国“双碳”目标的实现,具有关键性意义。

其次是来自国际上的压力。2023年6月26日,国际会计准则委员会下的国际可持续准则理事会(ISSB),正式发布了《国际财务报告可持续披露准则第1号——可持续相关财务信息披露一般要求》(IFRS S1)和《国际财务报告可持续披露准则第2号——气候相关披露》(IFRS S2),并将于2024年1月1日生效。ISSB的准则旨在确保公司在同一报告中同时提供可持续发展的相关信息以及财务报表。这些准则采用与国际会计准则委员会相同的基础概念,而后者在全球140多个国家和地区得到强制采用。这些准则将为投资者提供全球可比性的可持续相关披露,将会对全球市场价格产生重大影响,当然也会给中国企业的综合竞争力产生重大影响。

另外,2023年7月31日,欧盟委员会出台“欧盟碳边境调节机制(CBAM)”,并于10月1日开始试运行。这表明全球首个“碳关税”已经来临。该机制2026年1月1日起将正式起征,2034年之前全面实施。碳关税征收的范围覆盖了钢铁、铝业、电力、水泥、化肥、氢等六大行业,基本覆盖了目前所有的基础重工业品类。碳关税最重要的影响因素是本国碳市场价格和产品的碳含量。达到欧盟标准时才能避免碳关税。因此,欧盟碳边境调节机制的实施,将给我国相关行业企业的国际竞争力带来巨大冲击,我国出口规模将会大幅降低。

因此,从当前国际形势来看,无论是有关可持续发展信息的披露标准,还是碳关税的出台,都将给我国经济带来严峻的挑战,倒逼我国加快绿色低碳转型。而这一进程无疑会带来巨大的金融服务需求,迫切要求金融体系加大绿色金融创新发展力度,提供多元化的绿色金融服务,满足多元化的绿色金融需求。

### 三、我国绿色金融政策与市场的发展

作为一个负责任的大国,我国党和政府十分重视运用金融手段促进经济社会的可持续发展,在全球绿色金融发展中起着引领作用。在中国政府的倡导下,绿色金融被列入2016年杭州G20会议议程。2016年8月31日,中国人民银行、财政部、国家发改委、环境保护部等七部委印发《关于构建绿色金融体系的指导意见》,建立了中国绿色金融体系的“四梁八柱”,即绿色金融的三大功能(资源配置、风险管理和市场定价)和五大支柱(完善绿色金融标准体系、强化机构监管和信息披露要求、完善激励约束机制、丰富产品和市场体系、拓展国际合作空间)。此后,人民银行出台碳减排支持工具和煤炭清洁利用再贷款等一系列绿色金融政

策工具，2022年6月1日，原银保监会发布《银行业保险业绿色金融指引》，明确提出“从战略高度推进绿色金融，加大对绿色、低碳、循环经济的支持，防范环境、社会和治理风险，提升自身的ESG表现”。2023年3月，国家发改委更新了2019年版的《绿色产业指导目录》，以更好地适应新形势、新任务、新要求。目前，人民银行正积极研究转型金融相关标准，将尽快形成科学明确的支持框架，提供规范化转型计划的信息披露要求。

从市场发展来看，金融机构持续以构建多层次、多渠道的绿色金融服务体系为抓手，已经初步形成绿色贷款、绿色债券、绿色保险、绿色基金、绿色信托等多层次绿色金融产品和服务体系，引导资金流向绿色低碳领域，支持产业发展、技术创新和消费升级。截止到2023年二季度末，我国本外币绿色贷款余额27.05万亿元，同比增长38.4%，高于各项贷款增速27.8个百分点；2023年上半年，中国境内外新增发行绿色债券221只，发行规模约4692.57亿元，绿色债券存量规模达3.5万亿元；此外，绿色基金、绿色REITs、ESG公募基金、绿色保险等金融服务和金融产品也快速增长。2023年以来，支持生物多样性保护、蓝色金融发展和个人碳账户又成为金融机构新的关注重点。另外，ESG信息披露进程也正在加快。2022年4月，证监会在修订后的《上市公司投资者关系管理工作指引》中增加了ESG信息披露的要求。2023年7月，国资委印发了《央企控股上市公司ESG专项报告编制研究》等。

与此同时，各地的绿色金融试点也在有序进行。从2016年起开始气候投融资试点，2022年全国设立了23个气候投融资试点地区，2017年以来人民银行先后指导7省区10地区建立了绿色金融改革创新试验区，在此基础上国务院又先后批准甘肃省兰州新区和重庆市加入试验区。各地的绿色金融发展试点取得了一系列丰硕成果，积累了有益的经验。

#### 四、做好绿色金融大文章亟待解决的问题

中国实现“双碳”目标，实现经济社会绿色低碳发展存在着巨大的资金缺口，这给我们发展绿色金融带来了巨大的机遇。但从现实的情况来看，仍然存在一系列的问题，阻碍了金融支持绿色低碳发展。

一是环境和生态效益的内生化问题。目前无论从人们的认知上还是在实践中，环境和生态效益更多体现为一种社会效益，金融机构搞绿色金融也更多是从企业践行社会责任的角度来理解，如何把环境和生态效益与金融机构的经济效益有机统一起来，是下一步必须要解决的一个根本性问题。这个问题的解决将有助于撬动民间资金进入绿色金融领域，缓解绿色投融资资金严重短缺的问题。

二是标准的统一问题。发展绿色金融，建立全国统一的绿色金融标准体系非常关键。目前，首先是国内绿色金融标准不统一，ESG信息披露和评估标准不完善。各部门相继出台的绿色标准在适用范围、项目分类、精细程度上都存在较大差异，甚至存在一些标准损害其他可持续发展目标的可能性(如煤炭等化石能源清洁利用项目虽然减少空气污染，但仍会带来大量碳排放)。ESG信息披露和评价也缺少全国统一的标准；绿色项目的技术标准和衡量指标也没有统一的标准。其次是中国标准与国际标准如何接轨。基于中国国情的绿色金融标准需要与国际机构进行充分的沟通取得国际机构和国际市场的理解和认同，因此需要加强绿色金融领域的国际合作和交流。

三是绿色金融产品和服务的创新问题。我国绿色金融产品和服务市场发展空间巨大,不仅现有的产品规模需要大幅增加,且仍需提升如环境权益抵质押贷款、绿色市政债、绿色融资担保基金、绿色建筑保险等创新产品的应有范围与场景。金融机构应结合我国国情,借鉴国际通用标准,积极推动产品创新,提升市场主体参与绿色金融、碳金融、ESG、可持续金融实践的积极性。

四是风险管理问题。经济绿色低碳转型本身会带来一系列新的风险,这些风险必然也会传递到金融体系,有可能成为系统性金融风险的重要来源。这其中既有“假绿”“漂绿”行为造成的道德风险,也有绿色项目评估、管理、监督等方面的不确定性带来的操作风险和信用风险,还可能存在减碳、固碳技术创新带来的技术风险。目前尚缺少应对这些绿色金融风险的方法学和工具,也缺少风险管理所需的基础数据,亟需研究探索针对绿色金融风险的风险管理体系。

五是绿色金融管理人才问题。发展绿色金融需要大批兼具金融与环境保护专业方面知识和技能复合型人才,也需要一批通晓国际可持续发展信息披露标准和ESG评价的专业人才,企业还需要大批碳资产管理方面的人才。因此,必须充分发挥高校、专业机构的作用,加快这方面的人才培养。目前,美国CFA协会和欧盟已经推出了ESG职业从业资格标准和考试项目,我国也应加快建立中国的专业人才标准和认证体系。

## 守住风险底线 确保金融稳定

胡滨,中国社会科学院科研局局长、研究员

党的十八大以来,金融系统持续加强和完善现代金融监管,有效防控金融风险,稳步推进金融改革,金融行业整体稳健,金融市场平稳运行,金融风险总体可控。在党中央的领导下,金融体系坚决打好防范化解重大风险攻坚战,为如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标作出了重要贡献。

在内外多重因素影响下,金融领域各种矛盾和问题相互交织、相互影响,有的还很突出,经济金融风险隐患仍然较多。2023年中央金融工作会议强调坚定不移走中国特色金融发展之路,首次提出加快建设金融强国的战略目标。在加快建设金融强国的过程中,要有效统筹发展和安全,牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。为了守住风险底线,要深刻认识金融风险新特征,把控金融风险重点环节,建立健全金融风险防控长效机制。

### 一、金融风险新特征

近年来,我国金融风险由前几年快速积累逐渐转向高位缓释,暴露的金融风险已经或正在得到有序处置,金融风险总体可控,金融风险攻坚战取得阶段性胜利。但是,伴随外部风险冲击、内部环境变化以及技术革命迅猛发展,金融风险呈现出演进新趋势。

一是金融风险诱因发生深刻变化。长期以来,金融风险主要表现为内生风险,即金融风险的演进是一种内部累积过程。但近几年,金融风险正越来越多从金融体系内生风险向宏观经济外生风险转变。在防范

化解重大金融风险攻坚战前，金融风险较多源于金融体系顺周期性及金融空转等问题；而在防范化解重大金融风险攻坚战后，金融风险则更多反映外部风险溢出影响和内部经济结构失衡。比如，地方政府财政软约束导致地方政府债务问题存在从财政风险向金融风险演进的可能性，房地产市场发展长效机制的缺失使得房地产市场结构调整的风险可能向金融体系资产负债表渠道传导。主要发达经济体政策外溢、内部经济周期和结构调整对金融稳定带来深远影响，叠加金融部门自身风险演进，金融风险累积和触发机制发生显著变化。

二是金融风险形态发生深刻变化。数字经济时代，现代科技广泛应用使金融业态、风险形态和安全边界发生重大变化。“金融”与“科技”有机共融，也改变了金融风险演进的机制。近年来，数字经济凭借其特有的市场、技术和模式优势，链接或从事金融业务，并表现出巨大潜能。但是，这种融合在一定程度上带来一些挑战和风险，比如新的系统重要性问题。传统的系统重要性金融机构更多关注的是“大而不倒”，而数字经济下的金融业务内核与传统金融机构不同，其主要客户群是长尾客户。金融风险形态正越来越多地表现为涉众化、技术化和关联性等复杂问题。这代表着系统重要性具有新的政策涵义以及新的监管要求。在数字化的驱动下，传统金融机构的数字化转型如火如荼，但也会带来金融风险总量和结构分布的变化。在鼓励数字金融创新的同时也需要有效管理风险。

三是金融风险传导发生深刻变化。金融风险传导总体上可划分为两种机制：一种是基于要素联系，即依托金融业务、资金流动等基本面而产生联系；另一种是基于市场预期，预期改变是重大金融风险形成和传导的重要原因。当前，我国正处于经济深度调整时期，金融体系内在关联性更强、关联机理更加复杂，金融风险传导不仅基于要素联系、市场预期两个独立渠道来实现，而且存在要素联系与市场预期的相互交织的风险传导机制，并且这种金融风险传导机制更加复杂且不可控。比如，境外房地产企业债券违约影响境内债券市场预期，而境内债券市场预期改变很快又通过债券市场向股票市场、汇率市场传导。当前金融风险传导路径更加复杂，风险传染迁延更加隐蔽，这是中央金融工作会议强调防范风险跨区域、跨市场、跨境传递共振的重要原因。

## 二、风险防控重点领域

防范化解中小金融机构风险。中小金融机构在服务经济社会发展中发挥了重要的作用。近年来，监管部门按照市场化、法治化的原则，对重点高风险企业集团、金融机构进行精准拆弹，高风险中小金融机构数量已大幅度下降，中小金融机构整体保持相对稳定。对照中央金融工作会议精神，我国金融体系针对中小银行的风险应对和风险机构处置仍然存在一些值得提升的地方。一是事前预警不充分。部分问题机构的风险实际上已存在较长时间，但却没有被提前预警。二是事中处置市场化程度待提高。中小问题机构事中处置主要由地方政府承担属地责任，处置管理人承担救助功能，问题机构处置基本采用“一事一议”进行，市场化处置程度总体偏低。三是应对处置被动化。当前中小问题金融机构处置以被动应急为主，主动应对和处置长效机制有待进一步加强。四是事后风险评估待强化。国内中小问题金融机构处置主要以合并、重组或整合为主，这种“大并小”“小小合大”的处置模式，需要强化事后风险评估，以甄别是否存在小问题演

变成大风险的可能性,同时事后风险总量和结构分布要有更加清晰的认识。

防范化解地方债务风险。当前宏观经济整体处于稳步修复进程之中,在中央政府特殊再融资债券等政策的支持下,地方债务风险有所缓释,总体形势向好发展。当然,部分微观经济主体面临诸多压力,特别是房地产市场格局变化使地方融资平台债务风险更加突出,房地产部门、地方政府、融资平台、地方金融机构间的风险关联亟待明晰并妥善处置。针对地方债务风险隐患较多的挑战,党中央决策部署制定实施了一揽子化债方案,已经较为有效地缓解了地方债务风险。从中长期看,要贯彻党中央政策精神,进一步强化市场纪律硬约束,形成有效的风险共担机制,积极促进地方融资平台转型,健全地方债务长效管理机制,形成资产负债匹配、期限相对合理、投资稳健高效的地方投融资新范式。

防范化解房地产风险。房地产是我国经济金融体系具有系统重要性的部门。通过修复房地产企业融资渠道、降低新增房贷和存量房贷利率以及有效处置高风险房地产企业等举措,房地产市场风险得到有效遏制,整体趋于稳定。当然,在市场需求低迷情况下,房企资金回笼有较大困难,再融资环境有待进一步优化。更值得注意的是,房地产市场格局可能已出现显著变化,房地产价值以及投资需求可能进一步回归。一旦土地和房产价值继续下跌,就需要重点警惕出险房企的债务压力从流动性问题转变为偿付性问题的可能性。此外,房地产行业流动性风险的溢出效应可能进一步显现,房地产部门产业链上游风险将会凸显,同时,可能通过资产负债表传染效应向银行体系蔓延,银行部门将可能面临日益显著的信用风险。短期内,房地产部门风险及其关联传染风险仍值得重点关注。面对房地产企业融资顺畅性有待提升、资金链压力亟待缓解,中央金融工作会议再度强调构建房地产市场发展新模式。按照党中央政策精神,从中长期房地产市场可持续发展要求出发,要加快明晰房地产新发展模式的内涵和外延,改进传统土地财政运营模式,合理优化“政府—房企—银行—家庭”等的资产负债关联,实质降低多主体系统关联性和内在复杂性,以有效防范化解房地产市场风险,真正转型为房地产新发展模式。

### 三、完善风险防控长效机制

金融是现代经济的血脉。建设金融强国,要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置,全面加强现代金融监管,着力完善风险防控长效机制,牢牢守住不发生系统性金融风险的底线,确保金融系统平稳高效运行。

坚持金融发展与风险防范相统筹。防范金融风险,关键在于正确认识和把握金融发展与金融风险的关系。金融体系本身蕴含着资本配置、信息传递、价格发现和风险管理等功能,一个具备较高金融效率的金融体系是可以通过自身金融功能的实现来吸收和消化部分金融风险的。从这个角度上说,推动金融高质量发展,提高金融服务实体经济效率,是防范金融风险的关键举措。面对中小银行、房地产、地方债务等风险,最基础的解决之道是实体经济实现有效转型和高效发展。

坚持监管创新与政策稳定相统筹。中央金融工作会议提出,切实提高金融监管有效性,依法将所有金融活动全部纳入监管,全面强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管,消除监管空白和盲区。伴随着金融创新的不断深化,金融产品与服务的边界被模糊化,传统金融监管模式已较难适应新

主体、多形态、技术化的风险特征。政策优化和监管强化成为防范化解金融风险的内在诉求。但是,也应看到,监管政策稳定性对防范化解金融风险同样重要。金融监管政策稳定性直接影响预期稳定性,相对稳定的市场预期是维持市场稳定的重要基础。在优化与金融新业态相适应的监管规制时,要兼顾市场稳定预期的形成及发展,提高监管透明度和有效性,着力加强监管科技能力与水平。

坚持系统观念与精准施策相统筹。防范化解重大金融风险是多项改革内容交织、多个结构要素互联构成的复杂系统工程,需要从宏观经济整体的视角来全局、系统考虑金融风险问题。在识别风险来源时,既要关注金融风险的内生积累机制,又要考虑宏观经济风险在金融领域的反映,还要监测外部环境带来的“输入性风险”。在处置金融风险时需坚持分类施策、精准拆弹,切实优化风险处置的“时、效、度”。从更加宏观、系统和全局的视角来认识当前的重大风险环节,不仅要实施有效的风险应对和机构处置举措,而且要提出深化经济体制改革和金融高质量发展的系统解决方案,以发展更加稳健、更加高效、更加安全的中国特色现代金融体系,助力中国式现代化,助力强国建设和民族复兴伟业。

## 推进普惠金融高质量发展与健全农村金融服务体系的理论与政策逻辑

冯兴元,中国社会科学院农村发展研究所研究员

### 一、发展普惠金融的政府与业界“两轮强驱动的中国模式”

普惠金融,更确切地说包容性金融(Inclusive Finance或Financial Inclusion),是指金融服务提供者使得所有人口,尤其是被正规金融部门排斥或服务不足的群体,尽可能获得和利用各种所需求的金融服务。这些服务应当契合所有这些人口和群体的需求,以负责任的方式提供,对于这些人口和群体来说是安全、适当、便捷与成本可负担的,对于提供者而言是商业可持续的。

一方面,普惠金融强调一个金融体系应该向所有有需求的群体开放获得和利用各种金融服务的机会,以满足其有效金融服务需求;另一方面,普惠金融还特别关注和包容被正规金融部门排斥或服务不足的群体,尤其是城乡低收入人口、农户、小微企业、个体工商户和“新市民”等群体的金融服务。普惠金融的服务对象也包括很多新型农业经营主体,这是因为它们也被完全或部分排斥在金融机构服务之外,往往存在服务不足的问题。

值得肯定的是,中国在推行发展普惠金融的国家战略和具体政策措施方面引领全球,在发展数字经济和数字金融方面处于世界领先水平。一方面,近年来政府强有力地推行普惠金融发展战略,发挥政策引领与授能作用,大力推进了普惠金融,尤其是数字普惠金融的发展;另一方面,传统金融机构、科技银行和其他大型金融科技公司在业界出于政策鼓励与要求和本身发展需要推出和提升普惠金融服务。各类金融机构都在致力于利用金融科技推动数字化转型升级,提升数字普惠金融服务。其结果是,中国形成了政府和业界发展普惠金融,尤其是数字普惠金融的“两轮强驱动的中国模式”。

## 二、普惠金融高质量发展的国家战略

推动普惠金融高质量发展,是党和政府最新提出的国家战略,也是金融助力实现全国人民共同富裕的中国式现代化的必由之路。随着国务院在2015年印发《推进普惠金融发展规划(2016—2020)》,推动普惠金融发展政策成为金融发展国策。其后,政府推行一系列的城乡普惠金融发展政策措施。2018年中央一号文件和《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》强调,普惠金融重点要放在乡村。这一政策重点的定位符合中国的国情。两份指导文件对发展乡村普惠金融、提升农村金融服务水平的总体和具体要求,涉及发展农村金融支农组织体系,创新金融支农产品和服务,以及完善金融支农激励政策。

党的十九届五中全会决议和十四五规划纲要提出健全农村金融服务体系、发展农业保险的要求。党的二十大报告再次强调健全农村金融服务体系。党的十九届五中全会以来,党中央、国务院强调健全农村金融服务体系,并非不再强调发展农村普惠金融,而是把两者相互融合,实际上是强调农村普惠金融服务体系。这是因为,一个健全的农村金融服务体系必然是一个健全的农村普惠金融服务体系,而一个健全的农村普惠金融服务体系也是一个以普惠金融高质量发展为标志的健全的农村金融服务体系。

与此相应,2023年10月30日至31日举行的中央金融工作会议提出了加快建设金融强国的目标,要求推进金融高质量发展,深化金融供给侧结构性改革,全面加强监管、防范化解风险,并重申了发展普惠金融的重要性。

2023年10月11日,国务院发布《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》(下称《实施意见》),提出构建高水平普惠金融体系、进一步推进普惠金融高质量发展,并提出了十二大类政策措施,包括:优化普惠金融重点领域产品服务,健全多层次普惠金融机构组织体系,完善高质量普惠保险体系,提升资本市场服务普惠金融效能,有序推进数字普惠金融发展,着力防范化解重点领域金融风险,强化金融素养,提升和消费者保护,提升普惠金融法治水平,加强政策引导和治理协同,优化普惠金融发展环境,以及加强组织保障。

## 三、推动普惠金融高质量发展是健全农村金融服务体系的关键

推动普惠金融高质量发展是健全农村金融服务体系的关键。《实施意见》虽然旨在推动城乡普惠金融高质量发展,但实际上基本提出了通过推动普惠金融高质量以发展健全农村金融服务体系的总体构想。顾名思义,农村金融服务体系涉及从系统的视角来看待农村金融服务的组织与提供,强调由多元化的、产权明晰的、责任到位的农村金融服务机构来系统性地提供多元化和多层次的农村金融服务,以高度或者较大程度地满足多元化和多层次的农村金融服务需求。从系统视角看,农村金融服务体系属于一个农村普惠金融服务体系。作为一个系统,它被赋予一系列的金融功能,具体包括清算和支付功能、融通资金和股权细化功能、风险管理功能、信息提供功能以及解决激励问题的功能。

农村金融服务体系包括宏观、中观和微观层面。在宏观层面,需要存在农村金融监管与政策支持体系;在中观层面,需要存在农村金融基础设施体系,助力农村金融机构的社会化服务组织体系,以及农村金融

技术支持体系；在微观层面，需要存在农村金融机构体系和农村金融产品与服务体系。健全的农村金融服务体系就是要求所有宏观、中观和微观层面的体系共同发力，形成一种高质量发展的农村普惠金融服务体系，它需要作为一种金融系统，有效发挥金融功能，最终有效服务农村金融服务需求主体，尤其是过去被金融机构排斥或服务不足的群体。

农村金融服务体系是一种在农村地区向合规金融机构保持开放的金融生态系统，它是一个开放系统，而不是只指定少数金融机构在其中运营的封闭系统。这样一个开放生态系统里的金融机构是多元化的，能够提供多层次、多元化、差异化的金融服务，要求总体上能够有效履行各种金融功能。这些金融机构包括上述商业性、合作性和政策性金融机构，它们在相互之间形成一种产权明晰、责任到位、分工合理、优势互补、有竞有合、有异有同的关系。政府监管部门和行业组织则需要通过科学管理和有效监管为整个农村金融服务体系的运行提供一个授能环境。这样一个健全的农村金融服务体系也是一个农村普惠金融系统。需要把发展农村普惠金融服务体系作为农村金融服务体系发展的当然要求。

#### 四、推动普惠金融高质量发展的总体要求与原则：政策与金融学的视角

《实施意见》提出了推进普惠金融高质量发展的总体要求，这些总体要求也适合于通过推进普惠金融高质量发展而健全农村金融服务体系。推进普惠金融高质量发展的指导思想强调五个有机结合的要点：一是深化金融供给侧结构性改革；二是推进普惠金融高质量发展；三是提升服务实体经济能力；四是防范化解各类金融风险；五是促进全体人民共同富裕。深化金融供给侧结构性改革和推进普惠金融高质量发展的目的是提升服务实体经济的能力，同时要注意金融安全，最终目标则是促进全体人民的共同富裕。推进普惠金融高质量发展的基本原则强调了推进普惠金融治理能力现代化，还强调坚持市场化与法治化的原则，以及积极稳妥探索成本可负担、商业可持续的普惠金融发展模式。推行普惠金融高质量发展的主要阶段性目标为“未来五年，高质量的普惠金融体系基本建成。重点领域金融服务可得性实现新提升，普惠金融供给侧结构性改革迈出新步伐，金融基础设施和发展环境得到新改善，防范化解金融风险取得新成效，普惠金融促进共同富裕迈上新台阶”。在金融支持乡村振兴方面，具体阶段性目标为“金融支持乡村振兴更加有力”。为此也提出要实现“农村金融服务体系更加健全”。值得注意的是，鉴于对新型农业经营主体的普惠金融服务目前是一大短板，这里还强调了要实现“新型农业经营主体基本实现信用建档评级全覆盖”。

普惠金融高质量发展意味着最大程度上减少正规金融部门的金融排斥或服务不足，最大程度地满足所有人口，尤其是被正规金融部门排斥或服务不足的重点支持群体的各种金融服务需求。这些重点支持群体包括《实施意见》中提到的小微企业、个体工商户、农户、新型农业经营主体、新市民以及返乡入乡群体，也包括未在其列的、有着有效金融服务需求的城乡较低收入群体。

普惠金融高质量发展，意味着较之于过去金融服务提供者要更前后一致地、更充分地遵循需求取向原则、包容性原则(消除金融排斥，聚焦于消除短板)、广覆盖原则、深覆盖原则、多种金融服务原则、商业可持续性原则(对于金融服务提供者)，对于需求主体要遵循成本可负担原则、便捷性原则、适当性原则以及安全性原则。这里，广覆盖和深覆盖原则共同构成高可得性原则。在遵循高可得性原则时，需要考虑广

覆盖和深覆盖的有机结合。普惠金融高质量发展,也意味着在提供金融服务方面要实现高服务广度、服务深度与服务质量。

这里,商业可持续原则体现在机构可持续和财务可持续。不同类型的金融机构为了实现机构可持续和财务可持续,需要采取完全商业定价或者保本微利的定价方式。比如商业性金融机构一般采用完全商业定价,而合作性金融机构(在对成员提供金融服务时)和政策性金融机构一般采用保本微利的定价方式。

成本可负担原则实际上一方面强调商业可持续要求,另一方面要做到对于需求主体成本可负担,同时隐含强调定价尽量下调。成本可负担的、安全有效的各种金融服务包括存款、贷款、汇款、结算、保险、投资和直接融资等。“成本可负担”并不是一定指低息微利,也可包括计取商业金融部门的商业信贷利率或者合作金融部门的合作信贷利率。比如,孟加拉乡村银行的小额信贷年利率实际上可达到20%,印尼人民银行内设农村银行(BRI-UD),在20世纪90年代的小额信贷年利率可高到36%。由于涉及单笔贷款金额较小,这些利率对于获得贷款的借款人而言,仍然是成本可负担的。无论是孟加拉乡村银行的GB模式,还是印尼人民银行农村银行20世纪90年代的完全商业性小额信贷模式,均实现了较大的信贷服务覆盖面。通过将贷款产品设计为小额、短期或分期还款的产品,有助于提升对于重点支持群体的成本可负担。

## 五、推动普惠金融高质量发展,健全农村金融服务体系的政策要点

《实施意见》提出了推动普惠金融高质量发展的十二大类政策措施,更加系统地提出了有关具体政策措施,直面当前城乡普惠金融服务提供存在的难点痛点。它也基本上反映了未来五年健全农村金融服务体系的总体政策框架。

在宏观层面,《实施意见》涉及健全农村金融监管与政策支持体系。主要措施包括:健全数字普惠金融监管体系;依法将各类金融活动全部纳入监管,强化事前防范、事中监管、事后处置的全链条工作机制;完善涉及中小银行行政监管与刑事司法双向衔接工作机制;提升社会公众金融素养和金融能力;健全金融消费者权益保护体系;提升普惠金融法治水平;加强政策引导和治理协同,包括优化普惠金融政策体系,强化货币政策引领,完善差异化监管政策,用好财税政策支持工具,以及积极参与普惠金融全球治理;加强组织保障,比如包括健全地方党政主要领导负责的财政金融风险处置机制,建立健全与高质量发展相适应的普惠金融指标体系,优化推进普惠金融发展工作协调机制。

在中观层面,《实施意见》涉及健全农村金融基础设施体系和完善金融技术支持,不过还没有规定对农村金融机构社会化服务组织的支持。主要措施包括:健全普惠金融重点领域信用信息共享机制;强化农村支付环境和社会信用环境建设;优化普惠金融风险分担补偿机制;加快推进融资登记基础平台建设;提升普惠金融科技水平;打造健康的数字普惠金融生态。

在微观层面,为了通过推进普惠金融高质量发展助力乡村振兴国家战略的有效实施,《实施意见》重申要健全农村金融机构体系,并针对当前农村金融服务短板提出了若干改进措施。比如提出,要提高对农户、返乡入乡群体、新型农业经营主体的金融服务水平,要强化对农业农村基础设施建设的中长期信贷支持,要积极探索开展禽畜活体、养殖圈舍、农机具、大棚设施等涉农资产抵押贷款,要发展农业供应链金融。

这些具体政策措施是非常必要的，在之前的一些法规政策文件中也曾提到过，但是其中部分具体政策措施的推行进展不大。比如，强化对农业农村基础设施建设的中长期信贷支持和发展农业供应链金融这两项具体措施的推行情况就是如此。这说明还需要真正解决如何推行此类政策措施的问题。

《实施意见》提出健全多层次普惠金融机构组织体系、完善高质量普惠保险体系以及提升资本市场服务普惠金融效能的政策要求，并提出了具体相应措施。这里涉及国家法规政策层面的新提法。这些新提法包括“多层次普惠金融机构组织体系”“普惠保险体系”和“资本市场服务普惠金融”。一大亮点是优化政策性、开发性银行普惠金融领域转贷款业务模式，提升精细化管理水平，探索合作银行风险共担机制，立足职能定位稳妥开展小微企业等直贷业务。另一大亮点是强调了很多“小金融”机构的补充作用。这些机构包括小额贷款公司、消费金融公司、融资担保机构、融资租赁公司、商业保险公司和典当行等地方金融组织。涉及完善高质量普惠保险体系这项政策要求，《实施意见》提出要建设农业保险高质量服务体系，其一大亮点是推进农业保险承保理赔电子化试点。目前农业保险承保理赔的电子化或者数字化水平很低。中央此前提出过提升农业保险线上化的要求，但是推进速度较为缓慢。此外，《实施意见》提出要发挥普惠型人身保险保障民生作用和支持保险服务多样化养老需求。两者均是政策亮点。

《实施意见》提出要提升资本市场服务普惠金融的政策要求，属于新亮点。迄今为止，相对于发展间接融资，发展直接融资没有得到足够的重视。《实施意见》提出了一些具体措施，有助于改变这一局面。它们包括拓宽经营主体直接融资渠道，丰富资本市场服务涉农主体方式，以及满足居民多元化资产管理需求。直接融资市场过去过于“抓大放小”，但是多数农业农村市场主体属于“小”主体。这一局面需要通过切实落实上述具体措施加以扭转。

## 六、结语

总而言之，一个健全的农村金融服务体系是一个普惠金融高质量发展的农村普惠金融服务体系。总体上看，《实施意见》虽然旨在在全国城乡推进普惠金融高质量发展，但实际上为通过推进普惠金融高质量发展而健全农村金融服务体系提出了一个切实可行的总体政策框架。具体的推行则需要遵循《实施意见》中所提出的基本原则以及普惠金融高质量发展所需要遵循的金融学原则。■

(责任编辑：贾宗敏)