

智庫圓桌(第4期·總364期)

深耕普惠金融促發展惠民生

发展普惠金融是以人民为中心的发展思想在金融领域的具体体现。近年来,我国普惠金融发展取得长足进步,多层次普惠金融供给格局逐步确立,普惠金融产品服务持续优化。“十五五”规划建议对“加快建设金融强国”作出部署,强调大力发展战略金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融。《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》提出,坚持市场化、法治化原则,遵循金融规律,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。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

发展普惠金融有何重要意义?我国普惠金融发展取得哪些成果?

罗煜(中国人民大学财政金融学院教授、中国银行业研究中心副主任):普惠金融是指立足机会平等要求和商业可持续原则,以可负担的成本为金融服务需求的社会各阶层和群体提供适当的、有效的金融服务。自联合国2005年提出这一概念以来,普惠金融以其对小微企业、城镇低收入人群等的重点关注,促进了社会公平与包容性增长。

我国高度重视普惠金融发展。2013年,党的十八届三中全会明确提出发展普惠金融。2015年,国务院印发《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》,奠定了普惠金融发展的制度基石。2023年出台的《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》提出,牢牢把握金融工作的政治性和人民性,推进普惠金融高质量发展,促进全体人民共同富裕。同年,中央金融工作会议将普惠金融列为“五篇大文章”之一。

普惠金融是激发微观主体活力、增强经济韧性的支撑。小微企业作为国民经济的毛细血管,在稳定就业、促进创新、繁荣市场方面发挥着不可替代的作用。但对小微企业而言,还存在融资难、融资贵等问题,获得补贴难度大、申请补贴门槛高、流程不够便捷。金融高质量发展意味着要增强服务的多样性、普惠性、

近年来,我国在建设普惠金融改革试验区方面,积累了哪些经验并落地见效?

李学峰(南开大学金融学院教授、金融创新与产供链融合与发展研究中心主任):普惠金融是支持小微经营主体可持续发展、助力乡村全面振兴有效实施的重要金融服务。为在不同资源禀赋地区进行差异化试点、在全国层面破解共性难题积累经验,2016年中国人民银行联合有关部门开展普惠金融改革试验区建设,河南省兰考县成为我国首个普惠金融改革试验区。截至目前,已批准建设多个普惠金融改革试验区和普惠金融服务乡村振兴改革试验区。其中,兰考县侧重传统农区和欠发达县域的普惠金融发展,浙江省宁波市侧重金融服务民营经济及小微企业的举措,福建省宁德市和龙岩市侧重革命老区脱贫攻坚和振兴发展,江西省赣州市和吉安市致力于健全多层次普惠金融体系,陕西省铜川市聚焦资源枯竭型城市转型发展。此外,山东省临沂市、浙江省丽水市和四川省成都市不断摸索普惠金融服务乡村振兴的实践路径。

近年来,各试验区作为改革“苗圃”,围绕破解普惠金融深层次难题积极探索,取得显著成效。一是深化机制创新,构建多层次风险分担与信用增信体系。各试验区着力健

普惠金融关注的重点群体有哪些?民生领域金融服务质量有何重要提升?

于涛(国务院发展研究中心金融研究所副研究员):提升民生领域金融服务质量,是推动金融供给侧结构性改革、促进共同富裕的重点任务,也是践行金融工作的政治性和人民性的鲜明体现。

普惠金融重点服务的群体主要有五类。一是小微经营主体,包括小微企业、个体工商户等,其融资需求“短、小、频、急”,传统金融服务难以有效覆盖。二是“三农”工作者,包括新型农业经营主体、乡村创业者等,多缺乏合格抵押物,面临生产周期长、自然风险大等挑战。三是新市民群体,主要包括在城镇常住的创业就业、随迁等人员,其信用信息相对缺乏,需加强综合金融服务。四是老年群体,对财富保值增值、医疗支付、养老服务及财产传承等存在多元需求,面临数字鸿沟等问题,对金融风险的识别和抵御能力较弱。五是灵活就业人员,包括平台从业者等,其收入波动性较大,需更具适配性的保险保障和信贷支持。

党的十八大以来,我国普惠金融发展取得长足进步,金融服务覆盖率、可得性、满意度明显提高。各地积极促进普惠金融服务与重点人群生产生活场景深度融合,取得积极成效。

激发微观主体活力的重要支撑

可及性,普惠金融为小微企业注入金融活水,可有效提振市场信心、优化经济结构。

普惠金融是缩小发展差距、推进共同富裕的重要路径。通过提升支付、信贷、保险等基础金融服务的可得性与便利性,

能够帮助弱势群体更好地进行生产投资、

增强抵御风险能力,从而有效防止贫困的代际传递。

中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,普惠金融通过引导金融

资源更加公平地配置,可助力发展成果更

多更公平地惠及全体人民。

普惠金融是践行金融工作的政治性和人民性的必然要求。金融服务的普及与公平,直接关系到人民群众的获得感、幸福感和安全感。坚持金融为民、金融惠民,让发展成果真正惠及最广大人民群众,特别是传统金融体系难以覆盖的特殊群体,是中国特色金融发展之路区别于西方金融模式的本质要求,也是促进社会和谐稳定的具体体现。

近年来,我国已构建起全球较为完备的普惠金融政策体系以及产品和服务体系,金融服务覆盖率、可得性、满意度显著提升,重点领域服务持续深化。

一是政策体系日趋健全。着力构建金融机构“敢贷、愿贷、能贷、会贷”的长效机制,有效激发服务活力。中国人民银行使用再贷款等货币政策工具支持银行业

金融机构从事普惠金融业务。金融监管部门设定了普惠金融监管指标体系。财

政部门推动设立国家融资担保基金,构建起“国家—省—市”多层次风险分担体系,

有效提升了金融机构服务小微企业和“三农”的意愿与能力。

二是基本实现基础金融服务全覆盖。截至2024年末,全国每万人拥有的银行网点数1.62个,平均每个乡镇有银行网点3个,乡镇银行网点覆盖率达约97.9%;全国平均每个乡镇有保险网点1个,乡镇实现保险服务100%全覆盖,“乡乡有机构、村村有服务”成为现实。支付基础设施日益完善,移动支付普及率处在全球领先地位,数字金融服务网络越织越密。推动数字普惠金融发展,2024年农村地区发生移动支付业务笔数339.33亿笔,同比增长33.03%。

三是重点领域服务深度与精准性显著提升。在小微企业金融服务方面,各金融

机构针对其“短、小、频、急”的特点,创

新金融产品和服务模式,推广随借随还的

循环贷、无还本续贷,开发供应链金融产

品,打造网络贷款新模式,促进小微企业

贷款“量增、面扩、价降”的良好态势持续

巩固。在“三农”金融服务方面,基础设施

不断完善,金融产品日益丰富。农业银行

“惠农通”服务点、邮储银行与农村信用社

助农取款点等深入乡村,打通了金融服务“最后一公里”。信贷产品创新紧贴农业

农村实际,实施土地经营权抵押贷款、

农业设施和畜禽活体抵押融资等,大大拓宽了农业农村

抵质押物范围。

四是科技赋能重塑普惠金融运营模式。发展普惠金融的难点在于金融普惠性与商业可持续之间的平衡,传统普惠金融运营模式往往难以兼顾。大数据、人工智能、区块链、卫星遥感等前沿技术与金融业务深度融合,成为破解因信息不对称导致高成本、高风险难题的重要驱动力,让普惠金融提质降本增效。以网商银行等为代表的数字银行,创新推出“310”(3分钟申贷、1秒钟放款、0人工干预)信贷模式。中国工商银行等传统金融机构打造了“网贷通”“经营快贷”等线上普惠产品,依托大数据风控,实现贷款“秒审秒贷”,大幅提高了贷款效率,提升了风控能力。网商银行“大山雀”系统则将卫星遥感技术应用于数字贷款,为难以提供传统抵押物的农户提供了信贷支持。

当前和未来一个时期,要持续推动重

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。

流向更环保、更可持续的生产经营活动。

五是加强多方协同,推进治理能力现

代化。各试验区坚持政策引领,加强规划

引导,优化营商环境,完善基础设施、制度

规则和基层治理。赣州市农商银行系统

积极推动资源共享、服务共抓、互促共

进。如,全市农商银行联合乡镇党委、村

两委,通过竞争性选拔选派优秀客户经

理,组建村级金融辅导员队伍,促进金融

服务深度嵌入基层治理体系。又如,农商

银行联动宣传部门与基层组织,开展诚实

守信主题宣讲及文明信用农户(商户)评

选活动,倡导并营造诚实守信的文明新风

尚。

各试验区蹄疾步稳推进普惠金融改

革试点,推出大量创新举措。同时也要看

到,这些建设成果区域性特色较强,亟待

将地方经验转化为具有广泛适用性的可

复制模式。《国务院关于推进普惠金融高

质量发展的实施意见》提出,深入推普

普惠金融改革试验区建设,支持各地开展

金融服务乡村振兴等试点示范,在全面评估

效果基础上,积极稳妥推广普惠金融业务

数字化模式、“银税互动”等部门信用信

息共享、区域性综合金融服务平台等成熟经

验。未来,需进一步推进试点示范,支持农

村地区和欠发达地区补短板,强化巩固

拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,

探索形成一系列良好的普惠金融实践案

例,在更多地区复制推广。

制。综合运用定向降准、再贷款、财政贴

息、税收优惠等工具,对金融资源薄弱区

域及群体给予更大力度支持,推广地方政

府风险补偿基金,完善“政银担”风险共

担体系。

第二,深化数据要素生态建设与科技

赋能。加快建设全国一体化融资信用服

务平台网络,在确保数据安全的前提下,依

法有序推动政务、公用事业、商务等各类涉企

民数据共享应用。鼓励金融机构运用科

技手段开发场景化、嵌入式金融产品。

第三,实施产品创新与精细化管理的

精准滴灌。在教育培训、医疗康养等消

费场景,鼓励金融机构开发随借随还、灵活

分期、收入挂钩型还款等信贷产品,匹配

灵活就业和小微经营主体的现金流特点。

推动“惠民保”等城市商业医疗保险稳

健发展,推广针对新市民群体的职业伤害

保险、针对农户的天气指数保险等。

第四,构建贯穿始终的金融服务能力建

设与消费者权益保护体系。

推进金融知识教育纳入国民教育体

系。坚持底线思维,统筹发展和安全,

加强和完善现代金融监管。坚决打击非

法金融活动,着力防范化解中小金融机

构风险,强化金融稳定保障体系,守住不发

生系统性金融风险底线。倡导负责任金

融理念,切实保护金融消费者合法权益。



习近平总书记指出,“新时代新征程,金融工作要站稳人民立场,增强服务的多样性、普惠性、可及性”。普惠金融是金融工作政治性和人民性的集中体现。只有始终坚持人民为中心的发展思想,推进普惠金融高质量发展,才能更好满足人民群众和实体经济多样化的金融需求。

金融具有功能性和盈利性双重属性。发展普惠金融是全球议题。一方面,普惠金融不是免费、免息的财政补贴,讲究有借有还,追求规模效应、标准化服务,在这一点上与普通的商业贷款没有区别。另一方面,普惠金融致力于为达不到传统金融服务门槛的特定群体提供最基本的金融服务,不能单纯以盈利性为目标,盈利要服从功能发挥。例如,普惠金融客群的财务和信用等信息往往是非标准化的,一些小微企业缺乏完整规范的财务信息,没有可抵押的重资产,甚至可能只有一纸技术专利。又如,普惠金融重点服务的一些群体可能没有连续的工作经历、社保记录,无法形成完善的个人信用信息。需增强服务的多样性、普惠性、可及性,切实履行好社会责任,实现金融与经济、社会、环境共生共荣,让金融高质量发展的成果更好惠及广大人民。

我国普惠金融发展走在世界前列,既充分利用发达的商业银行网络,将广泛的网点拓展至社区乡村;又利用商业银行等金融机构的数字化转型优势,以手机银行、电子钱包等降低客户获取金融服务的门槛和成本,为不同群体提供多样化的金融服务和产品。如,数字人民币提供了银行账户之外的选择,硬钱包可以无网无电支付。从国际上看,我国普惠小微企业融资成本持续下降,2025年6月新发放的普惠小微企业贷款加权平均利率为3.48%,大大低于美国小企业管理局担保贷款利率,也低于美国社区银行普惠贷款平均利率。

同时也要看到,我国普惠金融发展依然面临压力挑战,服务供给还存在堵点卡点,一部分客群由于自身金融知识匮乏尚未享受到普惠金融红利,一部分客群面临过度负债的风险等。未来,可从以下方面着力,进一步增强金融服务的多样性、普惠性和可及性。一是引导各类金融机构坚守定位。国有大型商业银行的优势主要体现在融资成本低、自身数字化转型能力强,为实体经济提供“普”“惠”兼有的高质量服务。地方中小金融机构对当地不同群体的金融需求较为了解,能以低成本解决普惠金融服务的信息不对称问题。非银行业金融机构的数字普惠金融服务能力较强,应继续对偏远地区、小微企业等领域发挥金融之外的补充作用。此外,还要持续提升政策性金融机构的普惠功能。

二是强化政策支持和要素保障。金融机构很难完全依靠市场化机制在提供“普”“惠”性质服务的同时,兼顾自身经营的商业可持续性。因此,世界各国的普惠金融发展都离不开政策支持。应加强财政政策与货币政策协调配合,以财政专项资金、中央银行再贷款等方式为普惠金融机构提供低成本的、批发性的流动性支持。完善普惠金融风险补偿机制,督促财政风险补偿基金及时到位,落实农村信用担保体系建设的财政支持,加大对地方特色农业保险的补贴。

三是提升普惠金融科技水平。鼓励金融机构合理利用人工智能、大数据等新技术,从数字化向数智化迈进,以技术带来的低搜寻成本优势,快速充分识别不同群体特征,开发个性化普惠金融产品。构建更加完善、覆盖更广的普惠金融基础设施和服务网络,完善国家金融信用信息基础设施数据库等数字信用基础设施,充分运用现代信息技术提升数字普惠金融服务效率和精准性,缩小城乡金融服务差距。

四是完善相关法律法规。推动修订《中华人民共和国银行业监督管理法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国保险法》等法律,促进加快出台金融稳定法,制定地方金融监督管理条例等法规,明确普惠金融战略导向和监管职责。推进金融消费者权益保护专门立法,健全数字普惠金融等新业态经营和监管法规,积极推动防范化解金融风险法治建设。完善与农地确权等价值评估相关的法律法规,充分考虑农地抵押等行为的风险与农民权益的保护。

(作者系中国社会科学院金融研究所综合研究部副主任、国家金融与发展实验室高级研究员)

深入推进普惠金融改革试验区建设。支持各地开展金融服务乡村振兴等试点示范。在全面评估效果基础上,积极稳妥推广普惠金融业务数字化模式、“银税互动”等部门信用信息共享、区域性综合金融服务平台等成熟经验,不断探索形成新经验并推动落地见效。

——《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》

本版编辑 张静 钟梓滨 美编 王子萱
来稿邮箱 jjrbjjzk@163.com

持续提升民生领域金融服务质量

一是构建线上线下联动的农村金融服务体系。传统金融机构在农村等地区网点较少,触达实效相对受限,通过将线下合作方与线上金融服务联结,可有效延伸服务触角,提升服务效率。建设银行在未设立物理网点的地区,与供销社、卫生诊所、超市等第三方合作,设立助农金融服务点“裕农通”,通过“裕农市场”打造生态场景,为周边地区客户提供存贷款、办理财等服务。截至2024年末,“裕农通”线下星级站点达16.6万个,线上平台累计发放涉农贷款超2854亿元。

二是借助数字化技术助力小微经营主体。一般而言,普惠金融重点服务群体的可抵押资产相对有限、信用信息难以评估,若借助金融科技手段,不仅可及、普惠,可持续性也得以实现。网商银行积极研发数字化产品矩阵,创新“技术驱动+场景嵌入”服务,优化“智能风控+生态协同”,