

# 高质量普惠金融需构建三个机制

肖宇 孙瑶馨

**推**动普惠金融高质量发展，是建设金融强国和助力实现中国式现代化的重要支撑。2023年10月，《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》（以下简称《意见》）正式发布，《意见》明确指出，未来五年的主要目标是基本建成高质量的普惠金融体系。普惠金融的本质是通过深化金融供给侧结构性改革，建立一个兼顾效率和更加公平的金融要素配置体系，更好满足市场主体多样性和差异化的资金需求。推动普惠金融高质量发展，关键在于推动金融要素向重点领域、重点行业和重点群体等实体经济部门流动。作为一项系统性工程，普惠金融高质量发展还需要建立一个与内在本质相适应，涵盖消费者权益保护、金融机构风险识别防范并且有利于普惠金融生态体系构建的现代化治理机制。

## 普惠金融本质是构建一个尊重效率和更加兼顾公平的市场机制

构建高质量的普惠金融发展体系，提升金融要素在生产消费过程中的可获得性，既是建设金融强国的出发点，也是通过金融强国建设助力实现中国式现代化的落脚点。

从概念界定来看，普惠金融虽然并不是一个新生事物，但学术界鲜有对其的深入研究。2016年中国向G20杭州峰会提交的三个文件指出，普惠金融这一概念由联合国在2005年提出，是指以可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，小微企业、农民、城镇低收入人群等弱势群体是其重点服务对象。目前

的一个基本共识是，普惠金融是指经济社会中的所有主体，都能够更有效率和更公平地享受到与自己需求和能力相匹配的金融产品与服务的一种制度安排。从金融资源配置效率的规律来看，普惠金融更多的是强调公平和金融资源在更高水平上的配置效率改善，它突出强调的是，要让更多的居民和企业能够及时有效地获取到价格合理和安全便捷的金融服务。整体来看，构建普惠金融高质量发展的关键就在于寻求一个兼顾效率和更加公平的金融服务体系。这决定了普惠金融应该是一个系统性工程，它不仅仅包含基础金融服务更加普及、市场主体融资更加便利、金融对实体经济和国家社会发展的支持力度更大，而且还包括居民金融知识普及程度更高、消费者金融服务权益保护体系更加健全、金融风险防范制度更加完善、风险监测预警和化解处置机制更加健全等多个方面的内容。

## 普惠金融关键在于建立一个推动金融要素向实体经济聚集的激励机制

准确理解金融体系与实体经济二者的关系，是普惠金融体系构建的重要基础。从表象上来看，普惠金融是要解决金融要素的可得性问题并且要在普惠与效率之间求得平衡，但是背后蕴含了一个根本性问题，那就是必须推动金融要素高效率地流向实体经济部门，从而更好地发挥金融支持实体经济的效能。

金融业的发展整体对实体经济具有正向效应。但问题在于，若以银行为例，金融本质上是一个经营风险的行业，

对于商业银行来说，是把资产投向经营稳健、现金流充裕和体量规模较大的大型企业，还是投入精力去经营业务模式不确定，尚处于初创期，甚至是财务制度都不健全的小微企业，答案似乎不言自明，尤其是在我国当前以间接融资为主的融资体系下，受商业银行业务模式制约，由于缺乏足够抵质押品，大量初创企业的轻资产特征，使其很难得到银行授信支持。

很明显，这是普惠金融提出的重要时代背景，也为推动普惠金融高质量发展提供了一个方向性指引。换言之，只有聚焦服务实体经济的根本天职，强化金融服务功能，真正让有资金需求的主体得到响应及时和价格合理的金融服务，才是普惠金融高质量发展的出发点和落脚点。

结合我国金融实践来说，建立一个有利于资金进入实体经济的市场机制，具体应该包含“一个核心”和“两个层次”。

其中，“一个核心”是指持续深入推进金融供给侧结构性改革，不断创新金融供给，使金融供给与新格局下新的金融需求相匹配。

“两个层次”包含以下两项内容。第一个层次，在间接融资市场，要鼓励商业银行创新产品与服务矩阵，以适应新格局下不断扩大的国内市场需求，改变过去“大资产大负债”的模式依赖，加大对消费金融的资产投放力度，推出与新格局相匹配的产品。比如，在“双碳”目标的刚性约束下，全面重塑自身的产品和服务体系，引导金融机构为企事业单位的技术升级和污染治理等绿色低碳转型提供融资支持。又如，在数字经济全面冲击之下，利用数字技术对获客渠道、产品与

服务流程和风控体系等进行全面的改革。在居民消费领域，加大对汽车、装修、教育、旅游、养老等消费场景的金融支持。在科创领域，结合知识产权、专利等新质押品，做好科创企业的金融服务。在社会民生和农村金融服务领域，把做大资产规模和国家乡村振兴战略结合起来，利用数字化的手段，支持小农、新型农业经营主体和农业供应链发展的抵押模式和信用体系，为在传统授信模式下不容易获得金融服务的群体提供资金支持。积极开展“信贷+”综合金融服务试点，把更多金融资源配置到“三农”领域，继续强化涉农金融服务，重点支持粮食安全、农村产业和重点群体就业等用于巩固脱贫攻坚成果和乡村振兴有效衔接的金融服务，更好服务国家战略。

第二个层次，推动资金进入实体经济，还需要在直接融资市场发力。目前，我国已经形成了以沪深主板、创业板、科创板和北交所错位发展，各有侧重且互为补充的多层次资本市场。推动普惠金融高质量发展，完全可以发挥好资本市场对普惠金融效能提升的积极作用，如可以鼓励普惠金融重点支持的融资主体到创业板、科创板或北交所上市，拓宽这些市场主体的融资渠道。考虑到普惠金融是一个涉及多元市场主体的复杂生态体系，还需要加强不同金融机构之间的信息协同，如可以探索“贷款+股权投资+上市”综合金融服务模式，发挥好银行融资引导作用，利用普惠金融杠杆效应，真正让金融“活水”流向实体经济。

### 普惠金融高质量发展需要建立健全与内在本质相适应的治理机制

普惠金融群体本身具有金融脆弱性和敏感性。因此，推动普惠金融高质量发展是一个涉及金融机构、金融市场、消费者和监管的复杂体系，这同样需要管理机制上的深刻变革。

首先，推动普惠金融高质量发展，需要建立一个运转高效和保障有力的金融

消费者权益保护机制。消费者权益保护是普惠金融高质量发展的重要基础保障，这一机制顺利运行包含“主动”和“被动”两个具体维度。一是社会公众金融素养和自我保护意识提升。普及金融知识教育，助力社会公众提升金融素养，增强金融风险防范意识，是普惠金融的应有之义，这也是“主动”层面的权益保护体系。对此，金融监管部门等可以联系辖区的商业银行等金融机构，开展形式多样的金融知识科普活动，送知识进校园、进社区、进企业、进商圈，帮助社会公众掌握更多金融知识，增强信用意识、金融意识和风险防范意识，提升人民群众对金融诈骗行为及变相非法集资的识别能力。二是健全金融消费者权益保护体系。作为“被动”层面的消费者权益保护机制，政府监管部门应该加大对金融违法行为的惩处力度，在对金融机构进行考评时，加大消费者权益保护工作权重占比，引导金融机构建立强制性信息披露机制，加强金融营销全流程规范管理。建立金融消费者投诉处理、反馈整改和责任追究机制。创新监管方式，提升普惠金融法治水平，加快补齐监管短板，建立健全普惠金融新业态、新领域和新产品的消费者权益保护应急处理机制，设定刚性底线和柔性边界，维护人民群众合法权益。

其次，普惠金融治理机制的一个重要构成，应该是加强对重点领域、重点行业和重点企业金融产品和服务的配套体系建设。普惠金融聚焦的是诸如小微企业和个体工商户等小微经营主体，农户、返乡入乡群体和新型农业经营主体等涉农主体，大学生、残疾人、老年人等特殊群体，以及绿色低碳等重点行业的金融服务需求。这需要加强政策协同，比如，在金融与财税政策上，可利用差别化的存款准备金率等政策工具，实施中央财政支持普惠金融发展示范区奖补政策，对提供普惠金融产品和服务的金融机构给予一定的税收减免，引导金融机构扩大对普惠金融的支持。在监管考核上，要区分短期激励和长效机制，建

立差异化监管和考核制度，有针对性提升普惠金融不良贷款率，鼓励金融机构对那些具有部分公益属性的融资主体提供服务。建立健全配套体系，还可以通过深化“银税互动”和“银商合作”，推动普惠金融重点领域的信用信息共享机制，鼓励金融机构愿贷、敢贷、能贷，引导金融要素向重点领域和薄弱环节倾斜，鼓励开展涉农贷款、小微企业贷款风险补偿机制实践探索。

最后，构建普惠金融的现代化治理体系，还需要建立一个与普惠金融内在特征相适应的风险防范体系和社会“生态环境”。普惠金融的核心逻辑是满足多元化金融需求，这决定了普惠金融风险来源存在多样性和复杂性，也对金融风险防控体系提出了新要求。为了保障普惠金融的可持续性，需要提升对普惠金融风险形成的识别能力。突出重点，强化对各地城商行、农商行、村镇银行等普惠金融服务主体的风险监测。具体来说，一方面，要充分利用日益普及的数字化技术，建立一个涵盖金融机构、行业协会和监管机构等多个主体，基于数据驱动的智能普惠金融内生风险识别机制。既要鼓励普惠金融领域的创新和新业态，也要根据金融本质性原则，加强穿透审查，把所有金融活动纳入监管范围。加强对非法金融活动的打击处理力度，最终建立一个敏捷高效预警体系、权益保护及风险化解机制。另一方面，也要不断优化普惠金融发展的社会环境，加强组织保障，形成有利于普惠金融发展的生态体系。■

[本文为中国社会科学院青年人文社会科学研究中心调研项目“以市场化方式设立乡村振兴基金的可行性研究”（项目编号：2024QNZX015）阶段性成果]

作者单位：中国社会科学院亚太与全球战略研究院；中国社会科学院大学国际政治经济学院

（责任编辑 马杰）