

聚焦高质量发展：地方金融工作路线图全曝光

本报记者 李晖 北京报道

随着稳增长、拼经济回归，金融如何更好地服务实体经济需要？从节前地方两会，到节后“开年第一会”，通过密集下发

定位再明确

强化金融服务实体经济，服务普惠小微，发展科创金融、绿色金融等成为多个省份施政重点。

截至2023年1月19日，全国31个省区市已经全部发布《政府工作报告》或《政府工作报告》摘要，2023年各地GDP增速目标分布在4%—9.5%之间。从多地释放的信号看，强化金融服务实体经济，特别是服务经济高质量发展的定位进一步明确清晰。

新春伊始，经济大省广东率先召开“全省高质量发展大会”。地方金融监督管理局党组书记、局长于海平在发言时表示，广东将以高质量发展为引领，全面加强金融对接服务，发展多层次资本市场，优化民营企业融资环境，提高跨境结算融资便利化水平，完善县域普惠金融体系。

服务实体经济如何落笔，在于抓住关键领域。于海平透露，全年广东省金融部门将为经济高质量发展新增融资4万亿元，分别为新增信贷3万亿元和直接融资1万亿元，实现制造业、科技创新、小微企业信贷增速超过20%，为制造业当家、科技创新强省建设、稳外贸稳外资、“百千万工程”和绿美广东提供强有力的金融要素保障。

记者注意到，服务普惠小微，发展科创金融、绿色金融等成为多个省份施政重点。例如，浙江省在《政府工作报告》中提出，加强和改善金融服务，确保普惠型小微企业贷款增速不低于各项贷款平均增速，新增制造业中长期贷款2500亿元以上，政府性融资担保支农支小余额1650亿元以上，促进企业综合融资成本稳中有降。云南省提出力争普惠小微贷款增长30%以上。天津市提出着力发展科创金融、产业金融、数字金融、航运金融等特

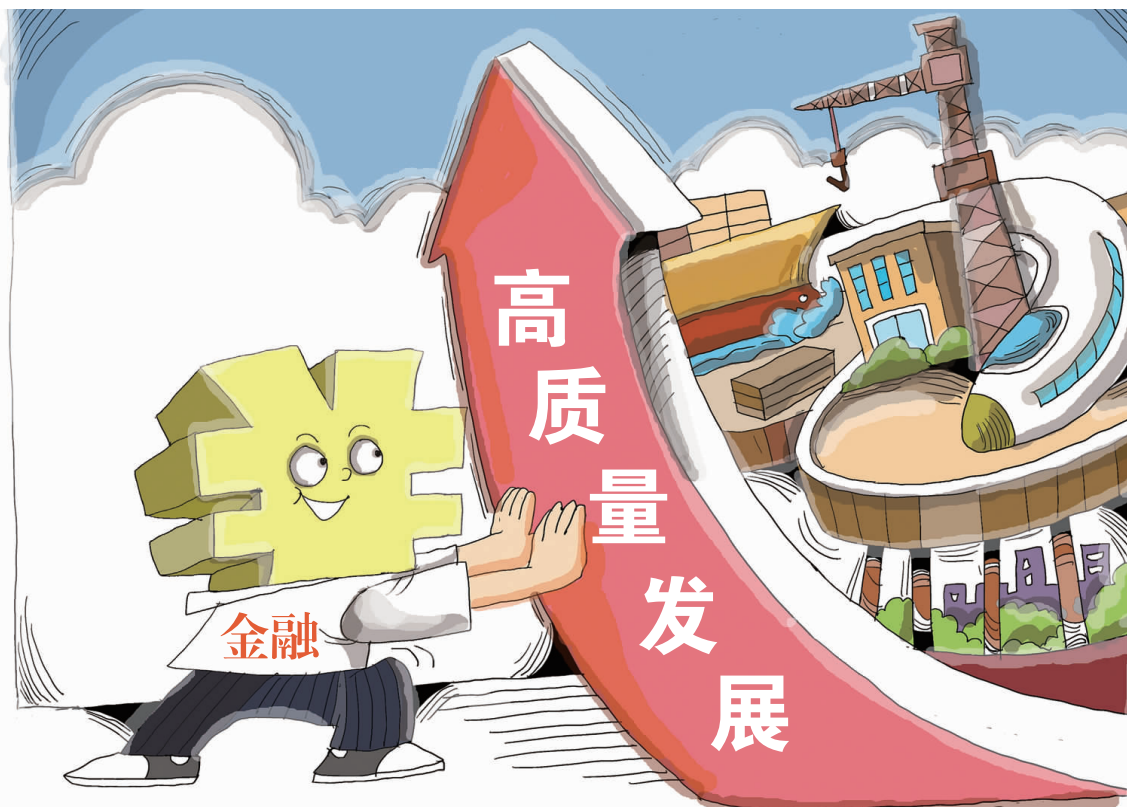
度发展“动员令”，一系列计划目标正在勾勒出地方2023年金融工作路线图。

整体来看，在“高质量发展”的框架下，增强金融服务实体经济功能、提升小微信贷水平、防范化解

重点领域风险、发展绿色金融、科创金融等“求实”“求稳”“求新”的发展侧重成为多地2023年金融工作的主线。

在《中国经营报》记者采访的多位专家学者看来，地方经济发展

正在从由追求量走向追求质，这就要求传统金融服务也要加快转型速度，提供符合数字经济发展需求的金融解决方案，需要金融主管部门、地方政府和金融机构形成合力。



一系列计划目标正在勾勒出地方2023年金融工作路线图。

视觉中国/图

色金融。山东省提出加快济南科创金融改革试验区建设，支持威海申建国家级绿色金融改革创新试验区。深圳针对绿色金融提出一揽子计划，包括开展数字金融、绿色金融试点，率先出台有关绿色金融等新金融业态的规则，依托深圳证券交易所，推动绿色金融交易平台建设。

值得注意的是，在“高质量发展”背景下，地方发展的基调和航向正在发生变化。深圳未来金融监管科技研究院执行院长杜艳在接受记者采访时表示：从多地施政目标看，正在从由追求数量增长走向追求质量增长，从资源消耗为主

的经济发展模式走向强化高附加值和地区核心竞争力。这要求传统金融服务也要加快转型速度，提供符合数字经济发展需求的金融解决方案，这需要金融也走向高质量发展之路。

在杜艳看来，金融服务高质量发展不仅需要金融监管部门通过试点机制等形式积极为创新提供容错试错空间，也需要地方政府配套金融扶持政策 and 风险缓释机制，进一步降低创新成本。此外，金融机构自身也需要进行组织架构和管理模式等升级，为创新提供保障。

国盛证券研报显示，2023年31个省区市的加权平均社会消费品

零售总额目标增速为7.6%，较2022年微降，指向消费压力可能仍大。预计后续消费复苏是大趋势，但均衡水平可能仍偏低，如何全面提振市场主体的信心和预期极为关键。

粤开证券首席经济学家、研究院院长罗志恒认为，在全球经济下行背景下，保证经济高质量发展，政策合力必不可少。特别是财政政策与货币政策要积极配合，其中，货币政策要为财政发债提供好的货币金融环境，将资金重点投向制造业尤其是高端制造以及绿色发展等领域；财政政策要促进科技研发，通过财政贴息，来更大力度撬动高质量发展。

特色突破口

超一线城市在金融发展重点上有侧重也有交集，如何进一步寻找特色突破口成为各方关注的焦点。

在地方的金融棋局中，超一线城市的竞争通常最具有看点和代表性。一直以来，北上深的金融发展路线图侧重和定位差异受到较大关注。

北京在《政府工作报告》中提出，全面提升金融业核心竞争力。加强国家金融管理中心功能建设，争取落地一批国家级金融基础设施。推动高水平金融开放合作，积极吸引更多重要金融机构和金融组织。完善多层次资本市场体系，培育推动更多专精特新企业上市。

上海则在《政府工作报告》中提出，要通过“五个中心”建设深入推进推动高质量发展取得新进展。这其中就包括“强化国际金融中心资源配置能力，深化全球资产管理中心、国际再保险交易中心建设，推动更多商品期货和金融衍生品创新，推进绿色金融、金融科技等改革创新。”

上海市政协委员、复旦大学泛海国际金融学院执行院长钱军，在2023年上海两会期间发言时指出，上海金融要素齐全、市场完备，但服务科技创新仍需进一步发力。他建议，进一步发挥风险投资机构对早期科创企业、国资创投基金对科创型中小企业、资本市场对科创企业的长期支持作用。

中国(上海)自贸区研究院、浦东改革与发展研究院金融研究室主任刘斌在接受记者采访时表示，强化国际金融中心资源配置能力是上海国际金融中心建设的最终目标。在推动过程中，要凸显国际金融中心建设在对外开放和国家战略中的重要性，同时需要表明对上海国际金融中心的长远发展目标不会因为阶段性问题受到影响。目前的国际和国内形势，都需要上

海国际金融中心建设持续推进制度创新和对外开放，吸引更多跨国金融机构进入中国市场，通过制度创新和改革开放促进金融服务实体经济高质量发展。

与北京、上海对各自“金融中心”发展定位不同，《深圳市金融业高质量发展“十四五”规划》提出建设“四个中心”则聚焦在全球创新资本形成中心、全球金融科技中心、全球可持续金融中心、国际财富管理中心。

超一线城市在金融发展重点上有侧重也有交集，如何进一步寻找特色突破口？

刘斌认为，科创金融和绿色金融这类热门发展方向几乎是多地下一阶段金融工作布局的主赛道。各地发展思路仍会从本地定位出发，以上海为例，建议仍需发挥浦东作为引领区的重要地位，比如科创金融数据层面，上海可以围绕上海数据集团、上海数据交易所，在上海市产业和科技部门指导下，整合科创企业和产业数据，为科创金融机构提供有力的数据支撑。此外，应该在科创金融标准建设方面发挥优势，为科创金融试点和模式推广提供支撑。

在杜艳看来，金融是强政策约束领域，各地金融服务在跃升过程中，如何建立一种合规创新的保障机制非常重要。“监管部门需要理解创新，也需要加强监管的前瞻性和适应性，但要做到这一点需要强大的监管资源和机制保障。”她直言。

杜艳同时建议，首先，需要国家给金融监管部门进行赋权保障，尤其需要对功能监管予以保障；其次，需要中央监管部门之间以及央地监管部门之间建立起协同机制。此外，还要增加复合型监管人员以及监管资源的投入以适应所需。

城投融资新局

本报记者 石健 北京报道

《中国经营报》记者在调查中发现，进入2023年，大部分城投公司将面临短期偿债的压力。在此背景下，城投公司如何破解融资难题、解决存量问题引发关注。

有业内人士告诉记者，一方面城投需要拓宽融资渠道，另一方面城投在一些存量融资上仍需注意风险。以城投公司发行的定融产品(定向融资计划/工具)为例，民生证券研报不完全统计，自2020年7月起，市场发行1230只定融产品。其中，城投所涉定融产品935只，占比达76%。

记者注意到，自2018年开始，监管部门开始压缩清理定融产品。尤其是2022年7月，多地发布停止开展定融产品融资的通知，城投平台清理定融产品的大幕就此拉开。对于为什么很多城投公司仍然在发行定融产品，有城投公司负责人在接受记者采访时说：“从城投自身来说，主要原因还是在城投融资上，现金流吃紧，加之短期债务偿还压力，导致城投只能通过其他渠道来寻求融资。”

清理定融产品

记者注意到，从所涉定融产品的城投公司来说，发行或担保的城投普遍自身资质较差，行政层级较低，处在实力较弱区域。从行政层级来看，区县级平台占比59%，主体评级AA级占比达73%。对此，有业内人士认为，“这恰恰反映出一定的风险性，因为AA级城投公司普遍存在发债难的情况，在正规渠道融资受限的情况下，城投平台只能选择其他的融资方式，如租赁融资、定融产品融资这些非标准化融资。”

虽然城投所涉的定融产品仍占据较高的比例，但是定融产品一直是监管关注的重要领域。

2018年11月，中国证监会清理整顿各类交易场所办公室(以下简称“清整联办”)(2018)2号文《关于稳妥处置地方交易场所遗

融资眼光“向外”

记者在采访中了解到，城投定融主要有两种业务模式，一种是城投在金交所备案后，委托第三方机构招募合格投资者进行认购，是一种直接融资方式，具有私募性质，通常被称为“定向融资计划”“定向债务融资工具”等。另一种是城投将基础资产(通常为债权或收益权)在金交所/伪金交所挂牌，转让给投资者来进行融资，通常叫做“债权资产转让产品”“收益权转让产品”等。由于定融产品投资门槛较低，起投金额大多为10万元，而发行人多为弱区县平台，对于未来兑付问题存在一定的风险。据企

业预警通不完全统计，2021年以来已发生6例城投定融产品违约，其中2022年发生4例。对此，民生证券研报显示，此类城投平台一定程度上资金运转承压，定融产品在短期缓解了流动性压力，但较高的融资成本实则进一步推升了融资平台压力，中长期风险被放大。因此，虽然监管对城投定融逐渐趋严，但去年仍有多起产品逾期的违约事件发生。据不完全统计，在已发布公告的3例违约产品中，除定融违约外，还有部分产品涉及信息披露、投资诈骗、金融腐败等问题。比如，有三方公司以城投

留问题和风险的意见》(以下简称“2号文”)中明确要求金交所限定业务范围，其中提出：“不得直接或间接向社会公众进行融资或销售金融产品，不得与互联网平台开展合作，不得为其他金融机构(或一般机构)相关产品提供规避投资范围、杠杆约束等监管要求的通道服务。”值得注意的是，2号文同时要求无基础资产对应但有担保、抵押或质押的债权类业务，不得新增，存量到期后按合同约定兑付，不得展期或滚动发行；对于已经形成“资金池”的业务，要严格控制业务增量，逐步压缩清理。至此，定向融资计划产品空间被压缩。

2019年1月29日，清整联办下发了《关于三年攻坚期间地方交易场所清理整顿有关问题的通知》

(以下简称“35号文”)，重申了确实用一到两年时间化解存量风险。

2020年9月，清整联办又下发了《关于进一步做好金融资产类交易场所清理整顿和风险处置工作的通知》(清整办函〔2020〕14号)，再次明确：要严格投资者适当性管理，不得向个人(包括面向个人投资者发售的投资产品)销售或者变相销售产品，机构投资者不得通过汇集个人资金或为个人代持等方式规避个人投资者禁入规定。既往已向个人投资者销售的产品，金交所要逐步清理，并完善投资者投诉及纠纷处理机制。

从市场反映来看，随着近年来政策发布，多个金交所已经叫停定融产品。直至2022年7月，清理定融产品的大幕正式拉开。

彼时，四川省江油市国有资产

监督管理办公室发布了《关于停止开展定融产品融资业务的通知》，明确要求“各市属国有企业立即停止现有定融产品的对外融资，且不得再新增任何定融产品，若有定融产品的市属国有企业自行负责。按照增量为零、存量递减原则做好资金统筹计划，按时间节点做好存量定融资金兑付，确保各市属国有企业正常运转，不造成负面影响”。

对此，不少城投行业人士认为，随着江油市率先全面叫停并清退城投定向融资计划产品，其做法可能被其他省市跟进效仿。且从市场角度而言，投资机构、财富机构等也将被动响应监管政策要求，逐渐放弃金交所定融产品这一模式。

山东某城投公司负责人告诉

记者：“此前，公司曾计划发行定融产品，但是直至目前，该产品仍然没有获得金交所的批准。城投公司通过金交所定融产品融资的途径，未来可能将不可行。”

虽然部分地区已经通过政策叫停定融该产品，或者通过暂缓批复产品发行，但是定融产品仍然没有完全在市场禁止。记者调查发现，仍然有一些定融产品在网站上销售。那么，到底是哪些因素促使城投发行定融产品？对此，一位城投公司负责人告诉记者，“由于之前集中发债，2022年和2023年是大多数城投公司的债务集中兑付之年，尤其是短期债务偿付，很多公司面临压力。加之融资渠道不畅，很多公司还面临现金流短缺的问题，导致只能通过定融等非融资获取资金。”

公司的名义发行产品，将城投公司虚增为产品的担保方，以及伪造虚假材料，城投公司公章等发行定融产品，并在网络投资平台进行销售。此外，由于信息公开程度低和较弱监管性，有城投公司负责人涉嫌受贿，在定融业务承接方面为他人谋取利益的金融腐败案例发生。

除了违约风险之外，在一些地方财政部门人士看来，压缩定融产品也是贯彻防范化解隐性债务风险的重要路径之一。近年来，在隐性债务“控增量、化存量”的背景下，对于城投定融的监管越来越严格。早在2021年5月，江苏省便提

出“指导融资平台公司逐步压降信托、资管计划、融资租赁、私募基金和在地方交易所发行的各类非标产品规模”。

那么，在防范化解隐性债务风险的前提下，城投应该如何提升自身的融资能力，拓宽融资渠道？对此，有业内人士建议，城投融资不仅要眼光“向内”，也要眼光“向外”。城投公司可以主动申请政府引导基金，作为发起主体的政府引导基金，能够有效撬动金融资本、民间资本和社会资本，发挥财政资金杠杆作用。

记者注意到，2022年以来，不少城投公司开始上马基础设施

REITs。尤其是2021年6月21日以来，首批9个试点项目顺利上市，标志着我国公募REITs市场建设迈出关键一步。随着基建项目逐渐进入运营阶段，城投公司可提前谋划布局。

值得注意的是，日前，三年国企改革行动已经圆满收官，下一阶段的改革即将开启。对此，有业内人士认为，混改是新一轮国资城投改革的重要抓手，不仅有利于实现国有和非国有企业的优势互补，倒逼公司完善现代企业制度，也是吸引社会资本投资、解决资金问题的有效方式。