

## 普惠金融改革试验区探路：“试点经验”走向“示范标准”

本报记者 石健 北京报道

如果说普惠金融是一粒惠及惠民的种子，那么改革试验区则是一片孕育创新的沃土。经过10年的发展，普惠金融的“种子”已经在全国多个改革试验区播撒，提升了金融服务可得性，支持了民生持续

## 创新金融沃土

随着理财行业竞争的加剧，各大理财公司纷纷降低费用，以期通过更具吸引力的成本结构获得更多市场份额。

丽水莲都人夏女士于2022年到贵州省毕节市经营小超市，生意的起步发展阶段资金需求量较大。夏女士通过贵州商会了解到丽水市“两小”创业通平台，在平台上向丽水市的莲都农商银行申请了一笔185万元个人经营性贷款，且贷款利率仅为4.05%，解决了资金上的燃眉之急。2023年，丽水市政府为“两小”创业通平台按照200BP的标准建立了贷款贴息配套政策，2023年年底夏女士收到了2.7万多元的贷款贴息。2024年9月，丽水市政府再次为“两小”创业通平台建立了“外出创业无忧保”配套政策，由财政全额支付保费为“两小”商户提供财产险、第三者公众险和经营户人生意外险等保障。夏女士在第一时间选择了参保。目前，夏女士经营着300多平方米的超市，年营业额超400万元，经营已走上了正轨。

顾锦杰告诉记者，夏女士通过“两小”创业通平台获得贷款外出创业的故事，是丽水市近年来通过推进普惠金融与数字金融融合发展、助力区域特色经济发展的一个典型案例。丽水农村居民外出创业开设的小超市、小宾馆超过6万家，覆盖全国31个省份，但长期以来，由于“两小”属于轻资产，经营的超市、宾馆基本上都是租赁资产，不能用于抵押，在经营地以外地人身份申请贷款面临贷款难、贷

改善，有效服务了实体经济。

值得注意的是，普惠金融改革试验区不仅着眼于“试点经验”，更注重“示范标准”。日前，浙江省丽水市已先后牵头编制发布和参与起草《基于生态产品价值实现的金融创新指南》等17项金融标准，并联合中国普惠金融研究院构建“普

惠金融高质量发展评估体系”。中国人民银行丽水市分行党委书记、行长顾锦杰在接受《中国经营报》记者采访时说：“开展普惠金融服务乡村振兴改革试验区10年来，丽水从实际出发，始终坚持‘需求导向’和‘问题导向’，坚持不懈推进基层探索实践，致力于为全国

模式支持乡村振兴的受益企业。据了解，中国人民银行铜川中支围绕当地主导产业香菇产业发展，积极探索运用央行政策工具和财政贴息政策，探索现代农业“四全”金融服务模式。尤其是在产业链发展之初，发挥金融顾问制度作用，围绕香菇产业基地建设、技术研发、收购销售各环节，对企业、农民专业合作社、家庭农场等经营主体分类施策，提供“融资融智”支持，加大信贷投放力度。

中国人民银行铜川市分行副行长陈涛对记者说：“人行铜川中支将紧扣全国普惠金融改革试验区建设安排部署，充分发挥以央行政策工具为核心的‘人民银

行+地方政府+银行+经营主体’

联结机制作用，深化现代农业产业‘全链条+全周期+全流程+全参与’金融服务模式，力争让该服务模式惠及更多的农业产业链，充分发挥普惠金融作用，为铜川市乡村振兴贡献更多的金融力量。”前不久，中国普惠金融研究院发布的《2023年丽水市普惠金融改革评估报告》显示，丽水普惠小微贷款增速、涉农贷款增速、绿色贷款增速均超过全国平均水平，农业保险密度也超额完成预定目标。这些量化指标充分表明丽水在普惠金融高质量发展方面的探索和实践，为绿色普惠、数字普惠、社会责任投资等融合创新提供借鉴。

探索可复制可推广的普惠金融改革路径。为了更好地推广经验，有必要在推进普惠金融改革的同时构建评估体系开展相关评估工作，以此常态化总结回顾、提炼经验、发现问题并找到解决方案，争取形成可复制推广的改革模式，更好推动全国普惠金融改革工作。”

记者在采访中了解到，普惠金融改革试验区已经成为区域实现经济高质量发展的重要“助推器”。但是，如何能够将普惠金融改革试验区“连点成线”，以此形成可复制的经验推广至全国，成为地方政府、金融机构、监管部门思考的问题。

对此，丽水市政府相关负责人介绍，丽水市高度重视普惠金融改革的系统性谋划，通过“标准+体系”两手发力，推动更多基层探索从“试点经验”走向“示范标准”，更多数据从“孤立指标”走向“评价体系”。目前，丽水已先后牵头编制发布和参与起草《基于生态产品价值实现的金融创新指南》等17项金融标准，并联合中国普惠金融研究院构建“普惠金融高质量发展评估体系”。

对于丽水发布普惠金融高质量发展评估指标体系，经中国普惠金融研究院专家论证，该套评估指标体系在全国率先形成了系统性较强、完整性较高，且覆盖区域和金融机构的高质量发展评估体系，兼顾了全国通用性和区域特色，在监测评估区域发展水平、相关政策制定与调整过程中发挥重要作用。

强化监测评估是国家普惠金融发展战略中提出的重要任务。《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》明确提出：“建立健全与高质量发展相适应的普惠金融指标体系，探索开展以区域、机构等为对象的普惠金融高质量发展评价评估。”

当前，我国设立了类型各异的金

融改革试验区。虽然各试验区已陆续开展了监测评估工作，但总体缺乏系统性的评估体系，现有指标体系对高质量发展新领域覆盖较少，且缺乏系统性的方法论，无法精准反映区域特色，与高质量发展要

求仍存在一定差异。作为全国首个经央行批准的农村金融改革试点地区，丽水于2022年经国务院同意，获批全国普惠金融服务乡村振兴改革试验区。《浙江省丽水市普惠金融服务乡村振兴改革试验区总体方案》提出，立足农业大市、生态大市的区域特点，以探索普惠金融支持乡村振兴为目标，建立服务乡村振兴的多元化金融体系，加大对乡村振兴重点领域的金融支持力度，构建支持乡村振兴的融资机制、提升乡村振兴金融服务水平、强化保障措施等5个方面20项具体改革举措。

中国普惠金融研究院执行院长莫秀根在接受采访时说：“该套评估指标体系从普及便利性到重点领域支持力度，从金融消费者保护到金融风险防控，形成系统、完整的评估框架，具有较强的纵向和横向可比性，较好的数据可得性和较高的稳定性。利用指标体系进行评估，将工作成效与问题进行量化，为政府部门调整政策、金融机构改善服务提供参考，为全国普惠金融改革监测评估提供重要经验。”

采访中，莫秀根还提出，单一的改革或没有重点的改革很难成功，除了建立评价体系以便实现更多可复制的经验之外，地方政府及金融机构还要加强金融教育。“金融教育也是普惠金融的重要组成部分，目前，金融能力建设是短板。现在，一些地方已经将普及金融教育进行立法，这对于提升普惠金融高质量发展有推动作用。另外，要利用普惠金融改革试验区的先进经验，推动全国信用村的建设，通过构建信用体系建设，从源头防范化解金融风险。”莫秀根指出。

优化城投资产质量

超预期化债“组合拳”的落地，在化解地方债务风险的同时，也对金融机构城投资产风险化解带来了利好。

惠誉评级亚太区金融机构评级董事徐雯超指出，更大规模的化债，有利于系统性风险在中短期得到缓解。相应地，也有助于推迟并减少银行平台类相关敞口的风险暴露。特别是新增专项债如果用于加快偿还地方拖欠的企业账款，将有助于缓解相关行业的资产质量风险。

范若滢进一步指出，通过债务置换，大部分地方隐性债务将实现显性化，有利于提升银行资产质量，相关资产风险的担忧有望解除。

陈雳还表示，本次化债政策涉及及银行贷款、政府拖欠企业账款等。短期来看，商业银行贷款规模将有所下降；中长期来看，化债政策利好实体经济发展，实体经济融资活力的提升，将为银行信贷稳健增长提供保障。

在提升城投投资资产质量的同时，新化债政策的实施，将对银行息差带来一定负面影响。范若滢表示，化债本质是用长期低息贷款置换短期高息贷款，可能会导致银行息差进一步收窄。

夏乐表示，地方债的资金主要来源于银行，地方政府实际上是通过国有企业或平台间接向银行借款，利率通常较高。若用地方债置换，对银行来说，不仅信贷规模面临缩减，利率也将降低，息差压力进一步上升。

而在陈雳看来，化债政策将大幅减少地方政府的利息支出，短期来看，商业银行息差将有所下降；中长期来看，预计降低银行负债成

## 10万亿化债“组合拳”缓释地方隐性债风险

本报记者 秦玉芳 广州报道

日前，财政部发布近年来最大规模地方政府化债方案，在增加6万亿元地方政府债务限额置换地方政府隐性债务的同时，新增4

## 最大力度化债方案出炉

十四届全国人大常委会近日表决通过了全国人大常委会关于批准《国务院关于提请审议增加地方政府债务限额置换存量隐性债务的议案》的决议（以下简称《议案》）。

《议案》明确，增加6万亿元地方政府债务限额，分三年安排实施；6万亿元全部安排为专项债务限额，允许地方用于置换纳入监测范围各类隐性债务。

同时，财政部部长蓝佛安在全国人大常委会召开的新闻发布会上表示，从2024年开始连续5年每年从新增地方政府专项债券中安排8000亿元，专门用于化债，累计可置换隐性债务4万亿元。

两项措施加持下，地方化债资源将累计释放10万亿元。

这是近年来规模最大的新一轮化债。公开资料显示，自2015年以来，已出现了四轮大规模地方政府化债：2015年—2018年，累计集中发行了12.2万亿元的置换债券，以置换非债券形式的政府存量债务；2019年，在债务压力较大的地方选择建制县作为隐性债务化解试点，发行1579亿元新增政府债券用于置换部分隐性债务。2020年—2022年，发行1.13万亿元特殊再融资债，进一步推进隐性债务的化解；2023年—2024年，财政部分别安排2.2万亿元和1.2万亿元债券额度支持化债。

川财证券首席经济学家陈雳

万亿元用于化债的地方政府专项债券。

新化债方案的落地，向市场传递了积极的信号，稳定市场预期。财政部表示，2028年之前，地方需消化的隐性债务总额将从14.3万

亿元大幅降至2.3万亿元。

市场人士分析指出，本次化债思路与以往不同，通过专项债债务置换而非地方政府自身财力化解大部分隐性债务。新化债政策的落地，将释放地方政府财力和精力，以改善民生、支持创新、促进消费等方面。

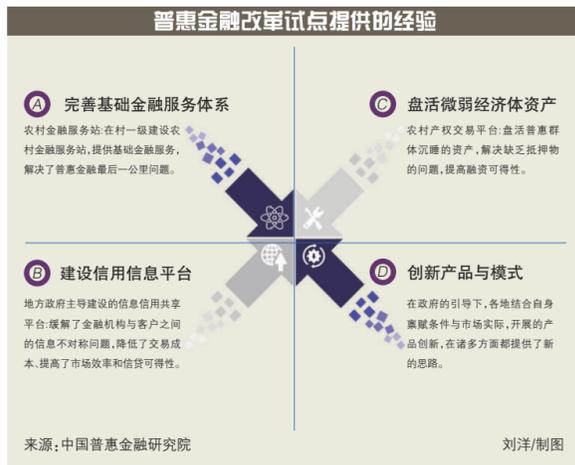
不过，债务置换是从隐性转为显性，并未消失，仍需要强化地方政府的债务管理，如何稳定偿债来源仍是难题。

从长远角度看，将隐性债务置换为地方债，可节省巨额利息支出。这将直接促使地方政府在短期内放开手脚，投入更多资源以刺激经济稳定增长，并加快企业回款，对整个经济产生积极影响。”夏乐表示。

中国人民大学应用经济学院教授、中国人民大学社会科学高等研究院全球政策协同研究中心主任安子栋强调，从短期来看，此次化债方案是近期国家加大逆周期调节一揽子增量政策中的“重头戏”。从长期来看，化解地方债务事关我国经济的长期向好发展，也是为未来经济增长释放动能、化解风险和减轻负担。

“此次化债政策发力后，能够缓解大部分的地方政府债务压力。”中国人民大学社会学高等研究院全球政策协同研究中心研究员李海博表示，随着债务风险的化解，地方政府将腾出更多资金和时间投入推动经济发展中去。同时，由于缓解了短期内的预算约束，地方政府能够更好地平衡短期和长期收益，从而更大力度地支持科技创新、培育经济长期增长潜力，推进更长远和更可持续的高质量发展。

陈雳也表示，政策落地后，地方政府的加杠杆能力将得到有效改善，可将受制于化债压力的政策空间腾挪出来，用于更大力度稳增长、促消费、促投资、稳地产，培育经济增长新动能、助力实体



模式支持乡村振兴的受益企业。

据了解，中国人民银行铜川中支围绕当地主导产业香菇产业发展，积极探索运用央行政策工具和财政贴息政策，探索现代农业“四全”金融服务模式。尤其是在产业链发展之初，发挥金融顾问制度作用，围绕香菇产业基地建设、技术研发、收购销售各环节，对企业、农民专业合作社、家庭农场等经营主体分类施策，提供“融资融智”支持，加大信贷投放力度。

中国人民银行铜川市分行副行长陈涛对记者说：“人行铜川中支将紧扣全国普惠金融改革试验区建设安排部署，充分发挥以央行政策工具为核心的‘人民银

行+地方政府+银行+经营主体’联结机制作用，深化现代农业产业‘全链条+全周期+全流程+全参与’金融服务模式，力争让该服务模式惠及更多的农业产业链，充分发挥普惠金融作用，为铜川市乡村振兴贡献更多的金融力量。”

前不久，中国普惠金融研究院发布的《2023年丽水市普惠金融改革评估报告》显示，丽水普惠小微贷款增速、涉农贷款增速、绿色贷款增速均超过全国平均水平，农业保险密度也超额完成预定目标。这些量化指标充分表明丽水在普惠金融高质量发展方面的探索和实践，为绿色普惠、数字普惠、社会责任投资等融合创新提供借鉴。

记者在采访中了解到，普惠金融改革试验区已经成为区域实现经济高质量发展的重要“助推器”。但是，如何能够将普惠金融改革试验区“连点成线”，以此形成可复制的经验推广至全国，成为地方政府、金融机构、监管部门思考的问题。

对此，丽水市政府相关负责人介绍，丽水市高度重视普惠金融改革的系统性谋划，通过“标准+体系”两手发力，推动更多基层探索从“试点经验”走向“示范标准”，更多数据从“孤立指标”走向“评价体系”。目前，丽水已先后牵头编制发布和参与起草《基于生态产品价值实现的金融创新指南》等17项金融标准，并联合中国普惠金融研究院构建“普惠金融高质量发展评估体系”。

对于丽水发布普惠金融高质量发展评估指标体系，经中国普惠金融研究院专家论证，该套评估指标体系在全国率先形成了系统性较强、完整性较高，且覆盖区域和金融机构的高质量发展评估体系，兼顾了全国通用性和区域特色，在监测评估区域发展水平、相关政策制定与调整过程中发挥重要作用。

强化监测评估是国家普惠金融发展战略中提出的重要任务。《国务院关于推进普惠金融高质量发展的实施意见》明确提出：“建立健全与高质量发展相适应的普惠金融指标体系，探索开展以区域、机构等为对象的普惠金融高质量发展评价评估。”

当前，我国设立了类型各异的金

融改革试验区。虽然各试验区已陆续开展了监测评估工作，但总体缺乏系统性的评估体系，现有指标体系对高质量发展新领域覆盖较少，且缺乏系统性的方法论，无法精准反映区域特色，与高质量发展要

求仍存在一定差异。作为全国首个经央行批准的农村金融改革试点地区，丽水于2022年经国务院同意，获批全国普惠金融服务乡村振兴改革试验区。《浙江省丽水市普惠金融服务乡村振兴改革试验区总体方案》提出，立足农业大市、生态大市的区域特点，以探索普惠金融支持乡村振兴为目标，建立服务乡村振兴的多元化金融体系，加大对乡村振兴重点领域的金融支持力度，构建支持乡村振兴的融资机制、提升乡村振兴金融服务水平、强化保障措施等5个方面20项具体改革举措。

中国普惠金融研究院执行院长莫秀根在接受采访时说：“该套评估指标体系从普及便利性到重点领域支持力度，从金融消费者保护到金融风险防控，形成系统、完整的评估框架，具有较强的纵向和横向可比性，较好的数据可得性和较高的稳定性。利用指标体系进行评估，将工作成效与问题进行量化，为政府部门调整政策、金融机构改善服务提供参考，为全国普惠金融改革监测评估提供重要经验。”

采访中，莫秀根还提出，单一的改革或没有重点的改革很难成功，除了建立评价体系以便实现更多可复制的经验之外，地方政府及金融机构还要加强金融教育。“金融教育也是普惠金融的重要组成部分，目前，金融能力建设是短板。现在，一些地方已经将普及金融教育进行立法，这对于提升普惠金融高质量发展有推动作用。另外，要利用普惠金融改革试验区的先进经验，推动全国信用村的建设，通过构建信用体系建设，从源头防范化解金融风险。”莫秀根指出。

优化城投资产质量

超预期化债“组合拳”的落地，在化解地方债务风险的同时，也对金融机构城投资产风险化解带来了利好。

惠誉评级亚太区金融机构评级董事徐雯超指出，更大规模的化债，有利于系统性风险在中短期得到缓解。相应地，也有助于推迟并减少银行平台类相关敞口的风险暴露。特别是新增专项债如果用于加快偿还地方拖欠的企业账款，将有助于缓解相关行业的资产质量风险。

范若滢进一步指出，通过债务置换，大部分地方隐性债务将实现显性化，有利于提升银行资产质量，相关资产风险的担忧有望解除。

陈雳还表示，本次化债政策涉及及银行贷款、政府拖欠企业账款等。短期来看，商业银行贷款规模将有所下降；中长期来看，化债政策利好实体经济发展，实体经济融资活力的提升，将为银行信贷稳健增长提供保障。

在提升城投投资资产质量的同时，新化债政策的实施，将对银行息差带来一定负面影响。范若滢表示，化债本质是用长期低息贷款置换短期高息贷款，可能会导致银行息差进一步收窄。

夏乐表示，地方债的资金主要来源于银行，地方政府实际上是通过国有企业或平台间接向银行借款，利率通常较高。若用地方债置换，对银行来说，不仅信贷规模面临缩减，利率也将降低，息差压力进一步上升。

而在陈雳看来，化债政策将大幅减少地方政府的利息支出，短期来看，商业银行息差将有所下降；中长期来看，预计降低银行负债成

本的相关增量政策将陆续出台，助力银行净息差保持在合理区间。

徐雯超也指出，债务置换势必会对生息资产收益率带来直接影响，进而给银行业净息差带来额外的压力，预计监管方面可能进行新一轮降准，帮助缓解银行业负债端压力。

“银行也需要调整业务策略，更多地向技术创新、心智生产力等政策支持方向靠拢，在个人、中小企业以及制造业等领域挖掘新的增长点。”夏乐强调。

安子栋表示，商业银行是地方隐性债务的主要债权方，用低息的专项债置换这批债务，将降低银行息差，减少贷款规模和利息收入。但同时，用信用等级更高的专项债置换各类隐性债，优化了商业银行的资产质量，提高了银行的信用，也减小了银行的风险敞口，增强银行经营稳健性与可持续性。

随着新的化债方案的落地，在城投资产风险缓释的同时，地方隐性债务未走趋势也受到广泛关注。夏乐透露，除了已公布的14.3万亿元隐性债外，还有部分归类不明确的隐性债务，其后续处理仍值得关注。

此外，债务置换后，如何保证还款资金的来源，也越来越受市场关注。孙浩表示，隐性债务主要投向缺乏实质经营性现金流的公共投资。地方政府需要通过再融资来偿还这些债务，这将增加其杠杆率的结构性压力。

范若滢进一步指出，隐性债务转换成显性债务，但债务并没有消失，未来要进一步完善地方政府债务全链条、全流程监管，建立健全债务风险预警和防控机制，严格控制新增债务规模，确保债务规模与经济发展水平相适应。