

深入推进“减量提质” 中小金融机构迎发展新局

中经记者 张漫游 北京报道

在2025年中央经济工作会议落幕之际,我国经济“成绩单”中一项关键进展引发关注——曾经被视为金融风险薄弱环节的中小金融机构,经历了一场从“被动化险”到“主动提质”的变革。

近年来,防范化解重要领域风险主要聚焦在房地产、地方债务和中小金融机构风险三大领域。本次中央经济工作会议将中小金融

改革化险取得实质性进展

重点地区“一省一策”形成改革化险方案,有力有序推进实施。

中央层面政策部署的表述从2023年“统筹化解中小金融机构风险”,到2024年“稳妥处置地方中小金融机构风险”,再到2025年“深入推进中小金融机构减量提质”。中央财经大学金融学院教授、证券期货研究所所长王汀汀告诉《中国经营报》记者,针对中小银行政策表述的演进,本质是金融改革从风险防控优先向结构优化和内涵式发展的阶段性升级。从目前看,中小金融机构的存量风险得到有效缓释,政策重心转向长效发展。

2025年9月,国家金融监督管理总局(以下简称“金融监管总局”)局长李云泽曾介绍称,“十四五”时期,金融监管总局始终把防范化解金融风险作为监管部门的首位职责,把稳妥处置中小金融机构风险作为重中之重。重点地区“一省一策”形成改革化险方案,综合采取兼并重组、在线修复、市场退出等多种方式,有力有序推进实施。

在肯定成效的同时,部分中小金融机构仍面临阶段性经营压力。东方金诚金融业务部高级副总监朱萍萍认为,目前,中小金融机构的风险主要源于三方面:一是资产集中度较高,依赖区域少数大客户,易受地方经济波动影响;二是负债结构不稳,同业负债占比偏高,流动性管理压力较大;三是风控与资本实力偏弱,信用评级体系有待完善,风险抵御能力仍需提升。

惠誉评级亚太区金融评级董事徐雯超坦言,在息差下行、有效信贷需求不足等多重压力下,许多弱资质

机构相关政策安排调整到了改革攻坚部分,指出“深入推进中小金融机构减量提质”。

作为金融体系服务实体经济的“毛细血管”,中小金融机构的健康发展直接关系到县域经济活力与乡村振兴成效。在政策引导与市场驱动下,这些机构正通过兼并重组、治理优化、服务创新,逐步走出“小而散”的困境,朝着“小而美”的特色化发展路径稳步迈进,为高质量发展筑牢金融根基。

地区的中小银行仍将面临持续的经营压力,离风险出清还有一段时期。

光大证券(601788.SH)金融行业首席分析师王一峰分析称,现阶段,存量高风险机构内在问题是金融生态分化进一步加深带来的负向循环压力,同时也伴随着金融机构自身公司治理不善、经济增速放缓、产业结构调整等因素。

不过,李云泽此前指出,无论是高风险机构数量还是高风险资产规模,都较峰值大幅压降,在金融体系中占比都较小,风险完全可控。相当部分省份已实现高风险中小机构“动态清零”。

中国普惠金融研究院研究员安平提示称,需要客观理性看待部分中小金融机构仍面临的风险问题。“防范化解重点领域风险工作一直在路上,要充分理解中央经济工作会议开篇提到的方法论——区分长短中期。中央经济工作会议开篇提出‘必须坚持政策支持和改革创新并举’,显然,政策支持是产生短期影响的,而改革创新是产生长期影响的。”安平认为,从区分长短期的方法论看,近年来我国中小金融机构,主要是银行机构,通过兼并重组或资本补充等方式,其风险从短期看得到了缓释,不会突然爆发问题;但从长期来看,仍有利差持续收窄、增长动力不足等问题需要通过改革公司治理、创新经营模式等途径解决。

“中小银行风险的有效管控,不仅要‘止血’,更重要的是恢复‘造血’能力,需要在发展中解决问题。”王一峰说。

“减量提质”的双重逻辑

“减量”不仅意味着风险金融机构通过合并重组、市场化方式退出,也意味着在信贷增长上更加注重质的提升。

对于中小金融机构下一步的改革攻坚方向,2025年中央经济工作会议提出,要“减量提质”。

对于“减量”,表面上看是机构数量的减少。金融监管总局近期披露的《银行业金融机构法人名单》显示,截至2025年6月末,我国农村商业银行业务数量为1505家,较上年末减少58家;农村合作银行20家,减少3家;农村信用社401家,减少57家;农村资金互助社15家,减少6家;村镇银行1440家,减少98家。上述5类农村金融机构在半年内合计减少222家。

安平认为,我国部分中小金融机构不仅长期存在公司治理问题,而且在数字技术发展、大行“掐尖”竞争等行业结构调整的冲击下,许多机构原有的经营模式已经严重不可持续。在此背景下,部分公司治理水平相对较好的中小金融机构,或可通过精细化服务、加大与具有数字技术的第三方机构合作等方式改变当前

的困境。但是,也有部分城商行及更多的农商行,在可见的未来会继续通过兼并重组,甚至破产退出等方式实现机构数量的减量。此外,村镇银行作为乡村金融的有益补充,在相当长的时期为农村提供了金融服务。但是,其在发展中日益暴露的问题也已成为共识。未来,数量众多的村镇银行依然是机构减量的重点。

业内人士普遍认为,缩减机构数量只是“减量”的一方面。徐雯超指出,“减量”并不意味着风险金融机构通过合并重组、市场化方式退出,从而减少总体金融机构家数,也意味着未来金融机构不再一味强调体量与规模的提升,在信贷增长上更加注重质的提升,特别是中小金融机构回归本业,提升对重点领域信贷业务的支持。

安平指出,高风险资产减量是“减量”的核心内涵。“造成我国中小金融机构长期风险问题的首

要原因是业务结构集中度过高。中小银行资产不仅与地方政府融资平台和房地产关联紧密,其核心结构也与当地产业结构高度关联。在经济下行期,房地产和地方债风险暴露,会引起资产质量下滑。叠加我国区域经济发展不平衡,部分区域的产业受到经济下行冲击更大,也拖累了中小金融机构。因此,地方政府融资平台、房地产、当地受冲击产业等高风险资产占比过高的中小金融机构,必须逐步实现上述风险资产的减量。”

安平还提出,中小金融机构需要对高成本负债进行减量。中小银行为了满足监管需要和市场竞争的需求,往往以高息作为吸引储户的重要手段。因此,部分中小银行需要通过高利率的尾部业务覆盖掉高负债成本。“此外,为了应对数字技术对金融业带来的深刻变革,一些技术能力不足的中小银行选择与助贷平台合作开展。但在助贷业务受到严

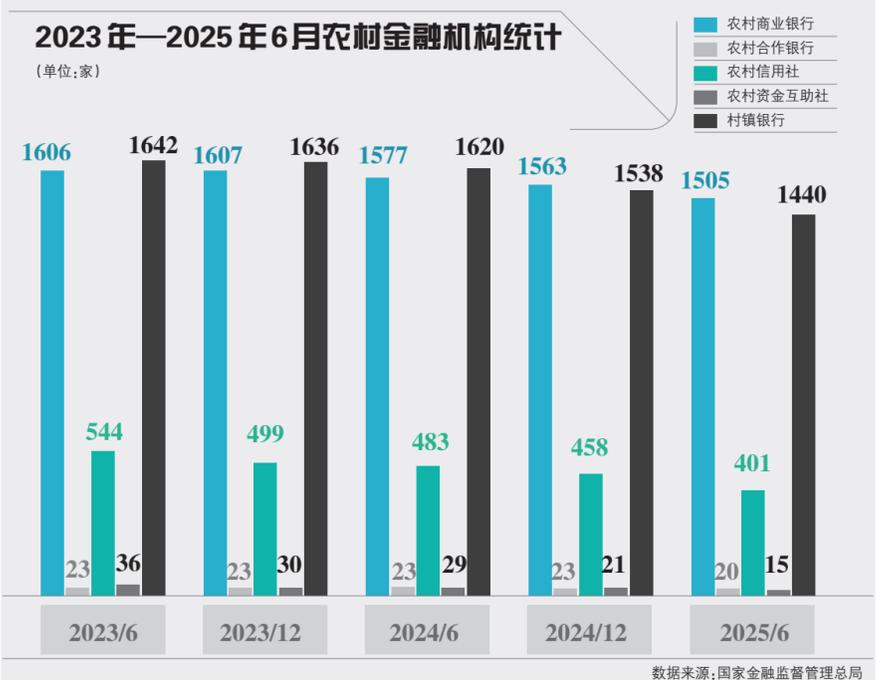
格监管的环境下,这部分高利率人群的业务会大幅压降。如果继续追求规模扩张和不计成本的存款增长,会导致净息差继续收窄。所以,负债成本过高的中小金融机构必须逐步实现上述高成本负债减量。”

12月3日,中央金融委员会办公室分管日常工作的副主任王江在《人民日报》上发表署名文章《加快建设金融强国》,其中在“进一步优化金融机构和金融基础设施体系”部分提到,要“稳步有序推动中小金融机构兼并重组、减量提质,扎根地开展特色化经营”。

王汀汀告诉记者,“减量”是淘汰低效、高风险机构的手段,“提质”是强化“支农支小”、服务地方经济社会发展等核心功能的目标。当前,经济转型需要精准的金融供给,中小金融机构通过提质可避免与大型银行同质化竞争,聚焦中小微企业、乡村振兴、县域经济等薄弱环节,为高质量发展提供基础性金融支撑。

民银研究方面指出,未来,中小金融机构将在“改革”的大方向下,实现减量提质,实现特色化、差异化发展,走出“小而美”的稳健发展路径。

朱萍萍认为,中小银行“提质”的具体路径可以分为三方面,一是深耕本地,构建差异化优势。集中资源服务区域经济、小微企业与社区居民,依托本地化信息与渠道优势,与大型银行形成错位竞争,筑牢生存根基。二是科技赋能,突破风控与效率瓶颈。积极应用金融科技,优化信用评估与风险管控模型,建立符合自身业务特点的数字风控体系,降低运营成本,提高服务精准度。三是完善治理,筑牢长期发展根基。通过引入战略投资者、优化股权结构,建立健全决策监督与激励约束机制,防范内部人控制和关联交易风险,提升经营稳健性。



地方融资平台转型新模式:城投+产投+上市公司

中经记者 石健 北京报道

“十五五”启航在即,培育和壮大新质生产力,发展新兴产业和未来产业,成为中国未来5年发展的主要路线图。

《中国经营报》记者注意到,

“+上市公司”背后逻辑

2025年12月,“国产英伟达”摩尔线程(688795.SH)、“国产AMD”沐曦股份(688802.SH)陆续上市,国产GPU企业在资本市场实现历史性突破。

值得注意的是,上述公司上市的背后,不乏上海、南京浦口、无锡惠山、四川省、长沙湘江等地方城投或产投公司的身影。

早在2020年10月,沐曦股份成立之初,便将全资子公司设立在南京浦口。对于为什么选择浦口,该子公司相关负责人表示,南京的金融扶持、政策红利、人才供给优势明显,高校资源持续输送专业人才,让公司研发底气十足。

事实上,落户是双向选择的结果。南京紫金投资集团有限责任公司(以下简称“紫金投资”)副总经理、党委委员万舜认为,沐曦股份布局的GPU赛道,虽然赛道陌生,但是潜力巨大。同时,沐曦股份匹配了完整人才团队,所以最终选择投资这家企业。如今,作为投资沐曦

2025年,随着“城投+产投”模式成为地方融资平台转型普遍认同的思路,收并购上市公司也成为城投公司增厚“家底”的关键。这也意味着,“城投+产投+上市公司”正成为地方融资平台转型探索的新模式。

股份最早的机构,沐曦股份也为紫金投资带来了较高的投资回报率。

记者注意到,地方国资将发展视线投向新兴产业和未来产业,加之地方政府鼓励发展耐心资本,让“城投+产投+上市公司”成为可能。

仅以南京为例,南京市财政局数据显示,截至2025年11月,南京市级政府投资基金累计投资南京项目751个,招引蜂巢能源、蔚来汽车XPT等项目落地,培育产生高新技术企业281家,省级及以上“专精特新”企业146家,独角兽企业31家,培育独角兽企业53家,瞪羚、培育瞪羚企业48家。

中证鹏元工商企业评级部分分析师张曼认为,城投和产投系产业基金主要通过直接投资、战略配股、政府引导基金+子基金、跨区协同、多平台协同、多层嵌套等方式参与上市公司的投资。其中,上海、无锡等多地政府通过投资成功吸引上市公司设立分支机构,促进产业集群

在多位地方融资平台人士看来,“城投+产投+上市公司”的模式可实现多方共赢,既保障了地方融资平台的稳健运营,又通过产投带动了地方产业发展,最终推动地方经济高质量发展,为实现地方经济转型目标提供

形成。上海、南京、长沙、成都、绵阳通过投资成功将上市公司引入本地,形成GPU产业集群。无锡惠山通过pre-IPO、战略配股直接投资,成功将AI芯片及智算中心总部引入惠山。

记者注意到,近年来,唐山控股发展集团股份有限公司(以下简称“唐控发展集团”)以“城投+产投+上市公司”模式为核心,通过并购康达新材、风范股份等标的实现转型破局,为地方国企应对债务压力、解决“335”问题及传统业务瓶颈提供了实践样本。

谈及“城投+产投+上市公司”发展逻辑的背后,唐控发展集团党委书记、董事长王建祥认为,通过并购控股上市公司,不仅可接入灵活的融资渠道以优化债务结构,更能直接导入股权激励、市场化薪酬等现代企业治理机制,激发内生活力,打破国企常见的体制机制束缚。

对于具体实施路径,王建祥说:“一是‘精选标的’,聚焦新材料、半

导体集成电路等硬科技与战略新兴产业,优先选择细分行业前列标的,以‘三主业两曲线’布局保障逆周期发展。二是‘重整合、强市值’,并购后高度重视业务、管理与文化的融合,并系统性地通过做大产业规模、稳定盈利能力、完善公司治理来支撑和提升上市公司市值,形成良性循环。”

在王建祥看来,唐控发展集团探索的“城投平台+产业投资+上市公司”三位一体模式,为地方产业整合升级与债务风险化解提供了可资借鉴的路径。在当前经济环境下,并购上市公司有助于地方防范化解债务风险。地方国企通过整合上市公司资源,优化资产负债结构,解决存量债务问题,降低地方金融风险。同时,“城投+产投+上市公司”的模式可实现多方共赢,既保障了城投平台的稳定运营,又通过产投带动了地方产业发展,最终推动地方经济高质量发展,为实现地方经济转型目标提供坚实支撑。

精选投资赛道

据记者不完全统计,2023年7月至2025年7月两年时间里,在28家上市公司的控制权收购背后,都有以城投为代表的地方国资参与。其中,有7家公司属于半导体行业。

对于城投和产投公司如何做到精准投资,张曼提示,城投和产投公司参与产业基金投资,是地方政府“资本招商+产业培育”的重要抓手,具有平衡“服务地方产业”与“资本保值增值”的双重目标。但是,目前存在较多聚焦地方主导产业或盲目追逐热点等问题,可能因缺乏对产业周期、新兴产业(如GPU、生物医药)技术壁垒判断不足,导致基金投向产能过剩或技术不成熟的领域,造成大额亏损。

“建议城投和产投公司避免盲目追逐热点,如AI、元宇宙,梳理地方优势产业、短板产业、特色资源以及产业承载力,投资方向深度结合地方的资源禀赋、产业基础和核心战略,锁定‘协同性强、政策支持、市场空间大’的细分赛道。”张曼说。

值得注意的是,在新兴产业和未来产业中,各个赛道均存在新蓝海、新机遇。2025年,生物医药产业已经成为新质生产力的核心领域,正处于市场规模快速扩张与创新转型的关键阶段。

有研究机构预计,中国生命健康产业规模在2030年将达到29万亿元至38万亿元。其中,

创新药出海势头强劲,2025年前10个月技术授权资金已突破1100亿美元。

不过,中国生物医药产业链创新转化联合常务副理事长兼秘书长郑晓南对记者表示,城投公司及平台公司普遍面临“看不懂、不敢投、园区空置”等现实痛点,产业存在链条长、专业门槛高、早期项目风险判断难等挑战。

郑晓南建议,为破解上述难题,国资国企亟须通过整合“政产学研医金服用”多维资源,建立覆盖从概念验证、临床研究到上市出海、并购退出的全生命周期服务体系,推动生物医药产业从仿制药向创新药、从“跟随”向“引领”的战略转型,最终实现产业资源的高效整合与区域经济的价值提升。

现代咨询集团副总经理乔海超分析认为,在新一轮工业革命兴起之际,财政模式正从土地开发向国土盘活和产业发展、股权运作相结合的混合方式转型。“尤其是党的二十届四中全会再次强调以经济建设为中心的工作导向,‘十五五’规划建议提出的多项重点任务与城投平台企业未来发展紧密相连。城投企业的规划制定,必须聚焦‘党建引领、产业撬动’为主线。产业撬动需要践行‘城投+产投’模式,在社会资本介入意愿不足的战略新兴产业领域精准补位,从单个项目运作转向产业链、产业生态构建。”