



NIFD
国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

金融專報

2021 年第 48 期 总第 137 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2021 年 12 月 9 日

我国普惠性货币政策的实践与成效

彭兴韵

- 普惠性货币政策是我国央行所创设的结构性货币政策工具，旨在针对金融服务的薄弱环节，补齐金融短板。我国货币政策以总需求管理与结构性的普惠政策工具并举，实现包容性金融发展，弥补单纯市场机制在金融资源配置上的不足。
- 在普惠性货币政策的实践中，金融机构必须坚持商业可持续性原则。扶贫再贷款资金不等同于财政资金，金融机构应自主经营、自担风险。这要求商业银行在大力开展普惠金融业务的同时，须不断完善普惠金融数字化风控体系的

建设，充分利用现代金融科技手段来妥善识别和管理相关的风险。

- 我国已消除了绝对贫困，但普惠性货币工具仍持续发挥着积极作用。尤其是自十九大以来，大多数商业银行建立起了“能贷、愿贷、会贷”机制，开发出了一系列适合小微企业等过去金融短板领域特点的产品。

我国货币政策不仅是总需求管理的工具，也能够通过结构性货币政策工具的运用来补金融短板，实现包容性金融发展，弥补单纯市场机制在金融资源配置上的不足，促进国民经济更加协调地发展，为共同富裕提供更加良好的金融服务。

一、实现包容性增长需要适当运用普惠性货币政策

党的十九大提出，“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。为了解决这个主要矛盾，让中国的发展成果惠及广大人民，在党的坚强领导下，我国货币政策已然做了比较大的调整，总需求管理与结构性的普惠货币政策工具并重，已成为新时代我国货币政策的一个突出特点。

传统上，货币政策是总需求管理的工具。通过灵活地运用法定存款准备金、公开市场操作、央行再贷款和利率政策等，实现币值稳定并以此促进经济增长，是我国货币政策的最终目标。然而，着眼于总需求管理的货币政策往往忽略了

货币政策传导中的结构性问题，由于信息不对称和信用风险约束，以利润最大化为目标的市场化金融资源配置机制，天生就具有“嫌贫爱富”的特征。若货币政策只关注经济总量的均衡而忽略结构性问题，其结果不仅会加剧经济的结构性不平衡，还会使经济总量失衡愈加突出，损害宏观经济的稳定，加剧金融风险。

总需求管理与结构性货币政策并重成为新时代实现“共同富裕”的要求。增加对以小微企业和“三农”为核心的普惠金融供给早已成为我国经济政策的一个重要方面。于是，在立足于总需求管理的基础上，我国央行审时度势，结合中国经济新时代的要求，在深入贯彻新发展理念的实践中，不断探索、开创和完善一系列结构性货币政策，通过央行的政策导向，引导金融机构更加均衡、合理地配置信贷资源，促进经济更稳健地增长，使经济发展更具包容性。事实上，央行在结构性货币政策工具箱中，创设了多种多样的普惠性货币政策操作手段和方法，补齐金融短板，使中国的金融服务更具有可得性。经过几年的发展，着眼于提供小微企业、“三农”金融可得性的结构性货币政策，已成为我国货币政策操作的突出特点之一。

二、普惠性货币政策工具

党的十八大以来，党和政府依据对经济发展的科学判断和战略部署，探索和确立了全新的宏观调控思路和方法，央

行则根据党中央的决策部署，结合我国经济金融的实践，为引导、推动重点领域与行业转型和调整、支持小微企业发展、加大对“三农”的信贷支持力度等，促进信贷结构的优化，创设了丰富的结构性货币政策工具。这其中，普惠性的结构性货币政策工具包括定向降准和普惠性央行再贷款两大类。

普惠性货币政策的第一个工具就是定向降准。定向降准属于我国差别准备金政策的一部分，早在2004年我国央行就根据商业银行资本充足率监管不到位、信贷增长过快等影响宏观经济和金融稳定的金融机构采取了差别性的法定存款准备金，2011年将这种差别准备金升级为我国宏观审慎政策工具：动态差别准备金政策。不过，此类差别准备金政策旨在对金融机构的信贷给予更严格的约束，其目的在于促进商业银行更加稳健经营，防范金融风险。

而以普惠为特征的差别准备金政策，则是针对金融服务的薄弱环节，补齐金融短板而创设的，鼓励金融机构在有效控制风险的同时，按照金融机制的一般原理予以信贷供给，使中国金融服务更具有普惠性。此类普惠定向降准最早于2014年6月实施，是时，央行对满足条件的金融机构下调人民币存款准备比率0.5个百分点。此后，央行为有针对性地加大对“三农”和小微企业的金融支持力度，决定对符合审慎经营要求且“三农”和小微企业贷款达到一定比例的商业银行，持续多年实施定向降准的货币政策操作。

另一类普惠性货币政策工具就是普惠性央行再贷款。我国普惠性再贷款工具包括抵押补充贷款、支农再贷款、支小再贷款和扶贫再贷款等。抵押补充贷款创设于2014年，其主要功能是支持国民经济重点领域、薄弱环节和社会事业发展而向金融机构提供的期限较长的大额融资。支农再贷款是央行专门为金融更好地服务于“三农”而创设的货币政策工具。早在2014年3月，央行对部分省市增加支农再贷款。此后，央行又正式在信贷政策支持再贷款类别下创设支小再贷款，专门用于支持金融机构扩大小微企业信贷。支小再贷款发放对象是小型城市商业银行、农村商业银行、农村合作银行和村镇银行等四类地方性法人金融机构。

随着中国吹响脱贫攻坚战的号角，央行又在支农再贷款下创设了扶贫再贷款，专项用于支持贫困地区地方法人金融机构扩大涉农信贷投放，引导贫困地区地方法人金融机构扩大涉农贷款，为打赢脱贫攻坚战提供强有力的金融支持。扶贫再贷款资金全部用于贫困地区涉农贷款，优先支持贫困户和带动贫困户就业发展的企业和农业合作社，推动贫困地区发展特色产业和贫困人口的创业就业，帮助贫困人口脱贫致富。相较于支农再贷款，扶贫再贷款的利率更加优惠，以引导金融机构降低扶贫地区的贷款利率，同时，扶贫再贷款可以展开4次，实际使用期限可长达5年。在2021年全球疫情形势依然十分严峻的背景下，我国央行继续运用支农、支

小再贷款，引导金融机构扩大对乡村振兴的信贷投放，对扶贫再贷款展期，支持巩固拓展脱贫攻坚成果。

三、普惠性货币政策实践的成效显著

我国央行创设的普惠性货币政策工具，取得了明显的成效，金融信贷结构持续优化，有力、精准地支持制造业、小微企业等重点领域和薄弱环节。尤其是自十九大以来，这一政策所取得的成效更加突出。大多数商业银行建立起了“能贷、愿贷、会贷”机制，开发出了一系列适合小微企业等过去金融短板领域特点的产品。

在央行普惠性货币政策工具的引导下，以服务于地方经济为己任的中小银行提供小微等普惠金融服务的积极性就更高了，将其提升到了自身可持续、稳健发展的战略高度。例如，稠州商业银行制定了明确的资产结构调整目标，小微贷款余额占各项贷款余额的比重超过50%；在服务于农村金融服务方面，该行仍以“地缘信贷”模式为基础，探索开展了整村授信业务模式的“乡村振兴贷”，以“整村营销、批量筛选”为操作原则，实现“一次核定、随用随贷、动态调整”，切实缓解农户融资难问题，截至2021年10月末，该行乡村振兴贷已累计为2900余个村居的237万余户村民提供白名单预授信，整体有效授信金额达到112亿元。

总之，我国通过普惠性货币政策工具的实施，正在促进信贷结构的优化，普惠金融正在不断发展，作为金融供给侧

改革的一部分，其积极的成效正在逐渐显现。在稳健、风险可控的基础上，通过普惠货币政策的引导，以小微和三农为主要服务对象的普惠金融发展，将对我国实现共同富裕的长远目标发挥积极的作用。

四、普惠性货币政策工具未来的展望

普惠性货币政策是我国央行对货币政策的创造，对我国信贷结构的优化、经济金融更加协调的发展发挥了重要的作用。展望未来，普惠货币政策工具仍将在一段时期内成为我国结构性的直达实体经济货币政策的重要组成部分。

普惠货币政策工具仍然在货币政策操作中发挥积极的作用。普惠金融服务的对象是国民经营的薄弱环节，在传统的市场机制下，受制于单位成本、信息获取、缺乏有效的担保和抵押品等因素影响，这些领域金融服务供给严重不足。虽然我国目前已经消除了绝对贫困，但这并不意味着普惠性货币政策就此完成了它的历史使命。2021年，央行发布了《关于深入开展中小微企业金融服务能力提升工程的通知》，强化“敢贷、愿贷、能贷、会贷”长效机制建设。同时，央行也采取多种措施，巩固拓展脱贫攻坚成果和全面推进乡村振兴，明确金融支持巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的工作重点和主要举措，整合优化金融支农产品，拓宽涉农领域直接融资渠道，引导金融机构不断加大对乡村振兴领域金融资源投入力度。可见，通过普惠货币政策来促进普惠

金融的发展,在未来一段时间仍是我国货币政策的重要方面。

当然,在利用普惠性货币政策工具引导金融机构提供更多普惠金融服务的同时,应注意防范与之相关的金融风险。央行在创设扶贫再贷款后明确表示,不能将扶贫再贷款资金等同于财政资金,金融机构必须坚持商业可持续性原则,运用扶贫再贷款的资金发放涉农贷款,自主经营、自担风险,需要按期足额归还扶贫再贷款的本金和利息。事实上,商业银行在大力开展普惠金融业务的时候,也在不断完善普惠金融数字化风控体系的建设,充分利用现代金融科技手段来妥善识别和管理相关的风险。例如,农业银行就建立了“模型+客户”双重管理、“线上+线下”统筹协调的小微线上业务贷后管理新模式,不断优化小微企业客户行为风险识别系统,丰富风险预警指标,完善小微组合风险系统。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳
蔡 真					

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 肖 圆

联系人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）