



新时期地方国有 金融平台发展之路

—挑战篇

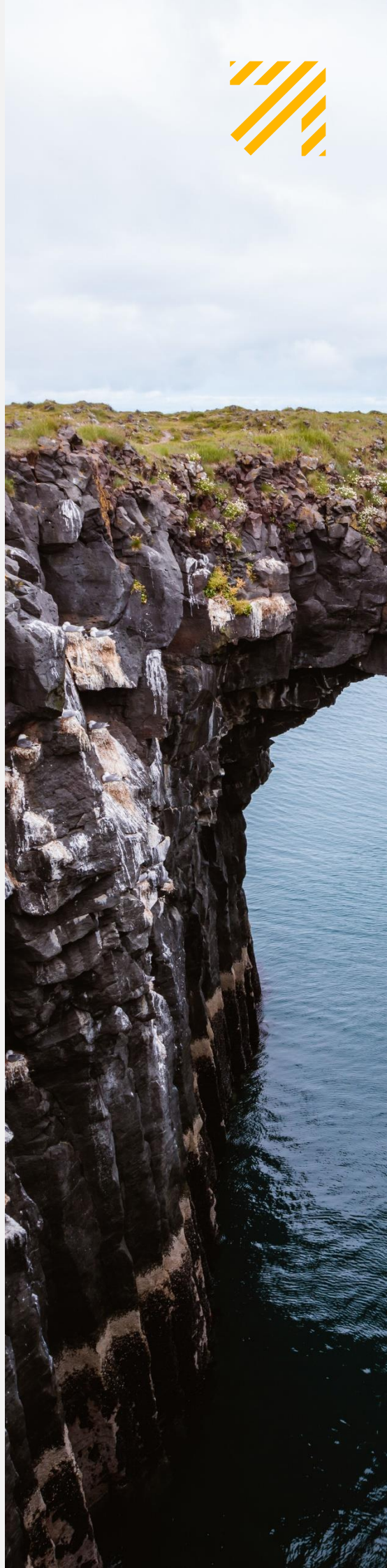


引言

经过数年对金融资源的归集与整合，各省市级的地方金融平台已基本顺利完成股权划转调整。目前，大量地方国有金融股权已成功归集至指定金融平台公司，据统计，全国各级地方国有金融平台已逾千家。

面对当前内外部环境变化和金融转型改革，地方国有金融平台正在履行多重职责。首先，在地方政府和财政部门的授权与指导下，地方国有金融平台担当起“地方国有金融资本出资人”的受托管理职责，致力于推动地方经济转型升级、优化国有金融资本布局、助力财政金融工具的高效运作。其次，作为多家金融机构的控股或参股方，地方国有金融平台类似于金融控股集团，需积极发挥集团总部的战略规划、协同与管控作用，赋能下属金融企业提升绩效，有效防范和化解风险。再次，作为地方国资企业，也需要满足国资委针对国有资产的监管要求，接受国资绩效考核，因此地方国有金融平台还需从经营角度出发，关注下属金融企业以及集团并表口径的经济价值与社会价值创造。

在以上多重身份的履职中，地方国有金融平台正迎来新的发展挑战与机遇，也涌现了很多因地制宜的探索案例。普华永道将通过一系列深度研究，围绕地方国有金融平台的发展与转型，展开全面深入的探讨，以期为行业发展转型尽绵薄之力。本篇是系列研究的第一篇，重点分析新时期地方国有金融平台面临的挑战。



目录

03

角色转变和使命达成的历史性要求

06

出资人履职和集团管控的现实性选择

08

金融严监管和防风险趋势下的转型期挑战

11

金融科技和数字化趋势下的新课题

15

联系我们





角色转变和使命达成的 历史性要求

1. 中央和国家对地方政府及地方金融机构提出新要求

第一，中央金融工作会议指明地方金融机构发展方向。2023年10月的中央金融工作会议中要求“中小金融机构立足当地开展特色化经营”。该要求对于中小金融机构的发展提出有别于全国性金融机构做大做强的差异化方向，对于地方金融平台及下属金融机构来说，如何充分与区域经济与产业发展趋势融合，积极挖掘自身金融资源优势，走好自身的特色化经营之路，是地方政府、地方金融平台和金融机构需要共同考虑的战略重要议题。

第二，财政资金“提质增效”对金融平台提出多项要求。2019年中央经济工作会议提到，“积极的财政政策要大力提质增效，更加注重结构调整”。提高财政资金使用效率是近年来财政政策的重要目标，这要求支出端要精准投放，并需要储备和挖掘优质的产业资源，以确保财政支出所达成的经济效益和社会效益。此背景下，一方面需要地方金融机构从地方产业资源整合、金融产品设计、金融服务创新等方面发挥作用，打通财政资金到优质项目的通路；另一方面，需依托金融机构拓宽融资渠道，以财政支出为支点，撬动更广泛的社会资金，通过政策性扶持和市场化投资的协同互补，激发财政资金运用的活力和效率。



第三，金融监管体制的变革构建地方金融监管新模式。2023年3月，国家金融监管总局在银保监会基础上组建。作为国务院直属机构，国家金融监管总局将负责银行、保险、信托、资管和金融控股公司等金融业态的监管。随着中央层面的金融监管机构改革基本落定，地方金融监管体制也正在相应进行新一轮大变革。地方金融监管机构将在金融监管总局指导下，专职做好“7+4”类金融行业的监管，不再承担金融发展、招商引资等责任。“央地协同”的监管体系将落到实处，地方金融监管短板将得到极大弥补。对于控制多个牌照的金融控股公司，随着监管职责从人民银行转移至金融监管总局，其监管体系也在持续建立健全，预期2024年下半年将有更多金控监管的新政策发布。

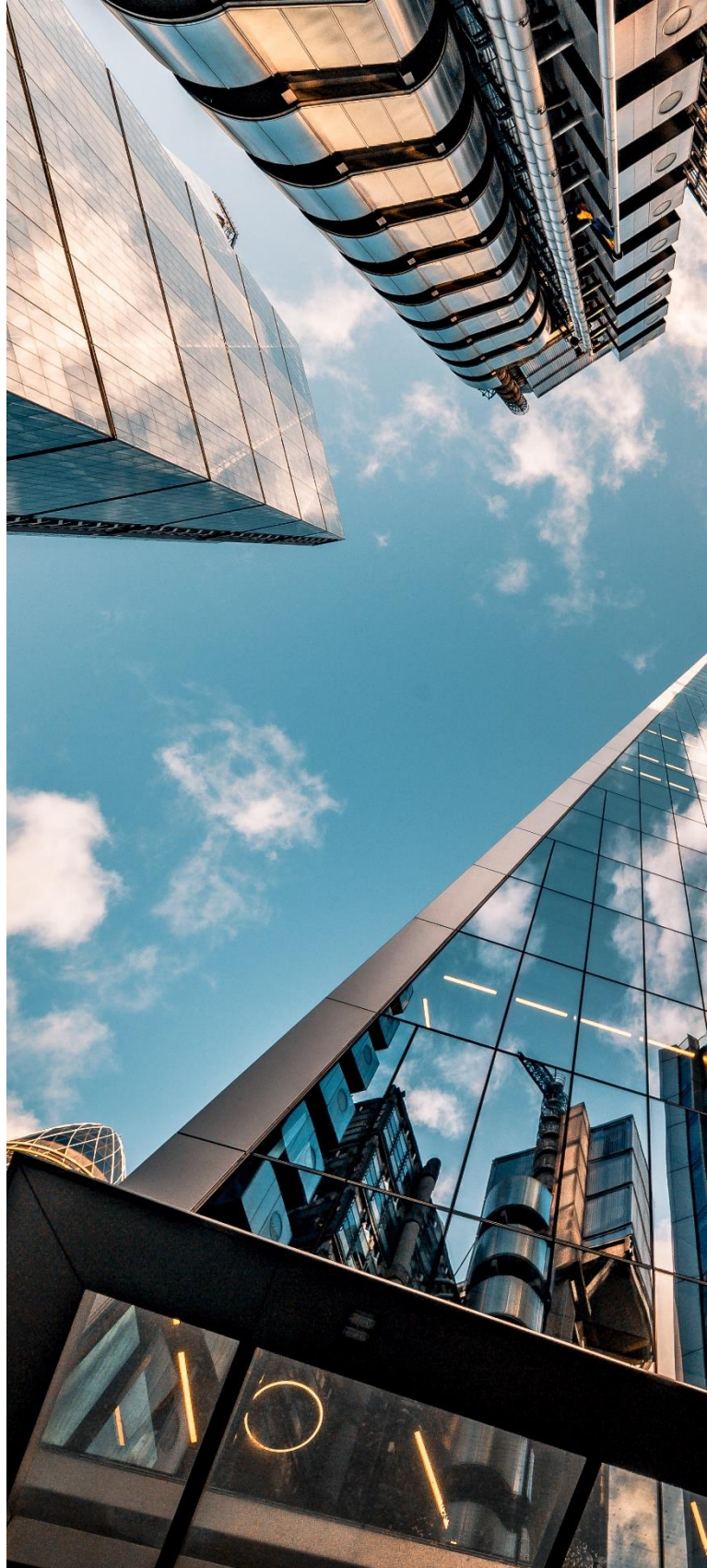
第四，国资委收紧央企涉足金融的要求及对地方的影响。2024年6月，国务院国资委修改完善中央企业金融业务监管制度，从严控制增量，各中央企业原则上不得新设、收购、新参股各类金融机构，对服务主业实业效果较小、风险外溢性较大的金融机构原则上不予参股和增持。从政策精神来看，国家主要是考虑到严控风险传导、加强主业发展的角度，该要求主要是针对央企，没有限制地方国企持有金融机构股权和涉足金融业务。但地方国有金融平台如何理解中央精神，防止金融风险和产业资本之间的风险相互传递，值得密切跟踪。



2. “金融国资委” 赋予地方金融平台新使命

第一，“地方财政一盘棋”视角下的新使命。在过往的实践中，地方金融股权的布局往往分散于地方财政、国资委及其下辖的国有企业之中。随着中央层面政策要求的落实，地方金融股权正逐步统一于地方财政的集中管理之下，地方财政部门被称为“金融国资委”。在这一“地方财政一盘棋”的战略视角下，地方金融机构的定位得到了新的诠释。它们不仅仅是独立运作的金融实体，更是深度融入地方经济与民生发展的重要力量。金融手段在此被赋予了新的使命，成为地方财政在全局统筹中不可或缺的工具之一。这样的转变，将使地方金融机构在促进经济增长、化解存量风险、增强风险防范能力等方面发挥更加显著的作用。

第二，助力地方经济发展和产业升级的使命达成。金融是国民经济的“血脉”，在地方财政的统筹协调下，金融机构将能够在地方经济发展和产业转型中起到更强大的作用，通过各类金融工具链接实体产业、各方资本、领先科技等生产要素，充分发挥杠杆作用，引入产业资金和社会资金，通过产业园区投资和招商、初创企业和中小企业金融支持、普惠金融和绿色金融推广、金融基础设施打造等，助力地方产业的转型升级。





出资人履职和集团管控 的现实性选择



1. 金融股权出资人的尽职履责面临多重要求

第一，金融资本监管体系完善对出资人提出新的要求。由于历史原因，金融类国有资产长期缺乏明确的所有者代表，导致多部门、多机构共同参与国有金融资本的管理，进而引发职责分散、权责利不匹配以及管理缺位等一系列问题。然而，随着国有金融资本监管体系的逐步完善，一系列监管指引相继出台，包括中共中央、国务院的《关于完善国有金融资本管理的指导意见》和《国有金融资本出资人职责暂行规定》，财政部的《国有金融资本管理条例(征求意见稿)》，都明确赋予了财政部门集中履行国有金融资本出资人的职责，并对金融机构在国有金融资本管理中的权责进行了清晰界定。

第二，地方国有金融平台的受托职责需进一步强化。在上述要求下，地方国有金融平台作为财政部门的受托方，负责管理国有金融资本。一方面，地方国有金融平台需遵循受托权责对等原则，努力提高国有金融资本的运营效率，确保金融安全，防范金融风险，并实现保值增值。相较于过去，地方国有金融平台的职责更加明确且集中。另一方面，地方国有金融平台还需充分发挥股东作用，督促受托金融机构切实履行服务实体经济和防控金融风险的主体责任，并监督其国有资本经营收益的交付情况。换言之，下属金融机构在业务经营、风险防范、合规管理等方面的任何履职不当行为，都将逐级追溯至地方国有金融平台。在当前金融风险频发的大背景下，地方国有金融平台在尽职履责方面需要投入更为高昂的管理成本。



表1：地方国有金融平台相关主要法规政策与监管规则列表

发文单位	文件名称	发文时间
中共中央、国务院	关于完善国有金融资本管理的指导意见	2018年6月
国务院	关于实施金融控股公司准入管理的决定	2020年9月
	《国有金融资本出资人职责暂行规定》	2019年11月
国资委、财政部、证监会联合发布	《上市公司国有股权监督管理办法》	2018年5月
国资委	《国有企业参股管理暂行办法》	2023年9月
财政部	《国有金融资本管理条例（征求意见稿）》	2020年5月
	关于进一步加强国有金融企业股权管理工作有关问题的通知	2016年12月
人民银行	《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》	2021年12月
	《金融控股公司监督管理试行办法》	2020年9月

2. 集团管控模式选择与落地执行需平衡不同边界

第一，多业态多监管带来集团治理与管控的复杂性。地方国有金融平台往往控股或实际控制多个不同类型的金融机构，涉及业态多样且差异显著，可能处在不同发展阶段和具有不同的管理成熟度，同时还需应对各种不同的监管要求和风险特征。因此，如何构建适宜的集团及子公司治理管控架构，规范人员兼职，以股权为核心纽带有效落实各项管控工作，成为地方国有金融平台面临的共性问题。

第二，平衡处理法人治理边界与风险穿透管理。作为国有金融资本的管理者，地方国有金融平台肩负着国有资产保值增值的责任，并需加强对风险的穿透管理，以确保国有资本的安全。然而，金融平台及其下属金融机构作为独立法人，需依照《公司法》及金融监管机构的公司治理监管要求，构建完善的法人治理体系，各层级应严格履行各自的管理经营职责。特别是当下属企业为上市公司时，还需严格遵守证监会及交易所的相关规定，确保上市公司的合法合规经营。因此，在坚守法人治理边界的同时，如何有效履行风险穿透管理职责，对于地方国有金融平台而言是一项极具挑战性的任务。



金融严监管和防风险

趋势下的转型期挑战

1. 房地产和地方债务风险化解任务艰巨

自2021年开始，房地产和地方债务风险开始暴露，地方国有金融平台和下属持牌金融机构也在不同层面受到影响。

第一，参/控股金融机构的直接影响。房地产和地方债务风险是风险跨市场传染共振的重要源头，其风险暴露将直接影响金融机构的资产质量和盈利能力，可能会出现资本不足而需要股东增资，甚至可能导致机构陷入经营困境。地方国有金融平台在风险防范和处置方面具有监督、管理职责，有时甚至需要承担连带责任。

第二，地方政府化险履职的专业担当。地方政府和财政部门肩负着“标本兼治化解房地产、地方债务、中小金融机构等风险，维护经济金融大局稳定”的任务。地方国有金融平台有义务协助地方政府和财政部门履行上述职责。地方国有金融平台及下属金融机构需借助自身专业能力，从方案设计、资源协调、资金融通等角度参与本地风险化解。

2. 地方金融机构风险处置是责任亦是担当

近年来，中小金融机构风险逐步暴露，在各类金融机构中均有典型案例：在银行领域，包商银行破产，河南村镇银行暴雷，四川地区十家农商行解散；在保险领域，天安人寿、华夏人寿、天安财险及易安财险等多家机构进行重组；在信托领域，安信信托、新华信托、四川信托和中融信托等亦已完成或正在进行重组。人民银行2023年《中国金融稳定报告》披露，已有11.5%的银行被划入高风险机构行列。在2023年中央经济工作会议上，“中小金融机构风险”被首次提出，与“房地产”和“地方债务”一同被列为三大风险领域，凸显了当前风险防控的紧迫性。



表2：近年来典型问题中小金融机构列表

金融业务	金融机构	目前风险处置状况
银行	包商银行	破产清算，由新设蒙商银行承接内蒙古区域业务
	锦州银行	引入工银投资、信贷投资和长城资产等各方战略入股，并剥离部分不良资产
	恒丰银行	由地方牵头化解，转让不良资产至山东资产，并以非公开形式发行补充资本
	盛京银行	进行债权重组，向辽宁资产转让1800多亿债权类资产
	成都农商行	原大股东安邦系股权转让至成都市国企
	河南省多家村镇银行	由地方牵头化解兑付
	四川省多家村镇银行	由地方牵头化解兑付，吸收合并至雅安农村商业银行和德阳农村商业银行
	北京大兴华夏村镇银行	由地方牵头化解兑付，吸收合并至华夏银行
保险	华夏人寿	由中国保险保障基金公司和其他投资人共同筹建瑞众人寿保险公司
	天安财险	由上海国资下属申能集团处置，设立申能财险承接原有保险资产、负债和业务
	天安人寿	由中央汇金投资有限责任公司和中国保险保障基金公司接手，重组为中汇人寿
	恒大人寿	由深圳国资委牵头出资，设立海港人寿承接原有保险资产、负债和业务
	易安财险	由汽车业民营龙头企业比亚迪接受，重组为比亚迪财险
	上海人寿	处置中
	安邦保险	由中国保险保障基金公司主要出资成立大家保险，承接原有保险资产、负债和业务
	信泰人寿	处置中
	百年人寿	处置中
信托	新华信托	已破产清算
	新时代信托	处置中
	安信信托	由上海国资下属上海电气牵头各家国资企业，重组为建元信托
	四川信托	已破产清算

（信息来源：根据公开信息整理）

国有金融平台需从多个角度参与本地中小金融机构的风险化解，势必在方案设计、风险定价、资源对接等方面助力地方政府进行化险改革。当然，地方国有金融平台亦有机会以风险处置为契机，运用“投行化”手段对问题金融机构进行重组盘活，恢复其经营能力，并借机完善布局地方金融牌照。

3. 金融机构资产质量和盈利能力不断承压

当前中小金融机构整体面临利差收窄、资产质量恶化和利润水平下滑等经营压力。资产质量方面，2024年第一季度城商行和农商行不良贷款率分别达到1.78%和3.34%，为近三年高峰。盈利能力方面，近五年银行业整体净息差都呈下降态势，而中小银行，尤其是农商行的降幅达到1.3%左右。中小保险公司的市场份额持续下降，2024年第一季度76家寿险公司中竟然有40家出现了亏损。

面对日益复杂的外部环境，如何有效地督促和引导下属金融机构审慎经营、健全风险防范和应急处理机制，是地方国有金融平台的重要任务。





金融科技和数字化 趋势下的新课题

在国家层面的数据战略指导下，国家及地方数据局相继成立，地方政府和地方国有金融平台也纷纷将数字化转型确立为战略重心。一方面，地方国有金融平台积极设立科技子公司，致力于推动集团内企业的科技建设和数字化转型，并伺机将内部孵化成熟的能力对外输出，为外部企业提供信息科技服务；另一方面，部分地方国有金融平台还组建或整合地方的数据服务子平台，承担起地方公共数据的运营重任，提供市民服务、征信、乃至地方数据交易所的运营维护。

1. 集团科技职能和科技子公司的定位和发展模式亟待厘清

集团型企业在数字化进程中，其科技职能和科技子公司的定位和发展模式，是要厘清的。

首先，控股集团一般并不直接经营业务，也不面向客户与市场，因此其自身的科技事项相对简单，人员也极为精简。但集团的科技职能不应该仅限于集团本级，而是要综合考虑下属金融机构的共性需求，并且需要考虑到不同子业态的特点，这就需要和下属金融机构自身的科技团队厘清关系，既不能各自为政，也不能越俎代庖。

其次，对于科技子公司而言，其定位需要从成本中心、人为利润中心和自然利润中心三种类型中去做好选择。

根据普华永道的观察，目前大多数地方国有金融平台的科技子公司采用成本中心和人为利润中心的模式，以对内提供信息系统开发及运维服务作为主要任务，业务获取有很大的行政色彩，这主

要是考虑到科技子公司的发展还处在初期，品牌、团队和能力都偏弱，成本还无法摊薄，产品和服务的市场竞争力不足，因此需要给予一定的保护与支持。但是，这种定位下，集团内其他成员企业从自身的角度出发，需要做出一定的牺牲，因此该状态无法长久维持。

极少数地方国有金融平台采用自然利润中心来定位科技子公司，目的是尽量采用市场化的方式来管理和运营，因此会承担利润等考核指标。为了实现其功能定位，通常会采取很多措施，譬如，成立之初就引入市场化的科技公司作为股东，允许一定程度上的市场化机制来招募管理层和核心技术人才，科技子公司的战略一开始就积极对外输出技术创新和应用，团队的激励和绩效充分采用市场化方式与业绩挂钩。然而，这些地方国有金融平台下属科技子公司在发展初期的市场竞争力普遍不足，因此会面临很大的生存与发展压力。





图：科技子公司的三种定位及特点





2. 地方数据平台管理运作的商业模式仍有待探索

对于承接地方公共数据运营的地方国有金融平台而言，如何利用水、电、煤、气、工商、税务、社保、海关、房管等各类公共数据，为市民提供市政服务，并利用这些数据安全可靠的为金融场景提供有价值的应用产品与服务，并建立可以覆盖成本并创造收益的盈利模式，是各地都在积极探索的方向。在有些地区，已经有平台机构利用市政数据为小微企业提供征信，助力解决融资难、融资贵的问题，并且在征得客户同意的基础上，利用这些数据为金融机构提供精准获客、降低成本、优化风控的应用，但这些探索仍在路上，要形成成熟的商业模式，还有诸多需要解决的问题。

第一，商业变现场景存在一定的局限性。当前，地方公共数据的商业应用主要集中于企业征信领域，然而，由于征信市场的“政府+市场”双轮驱动模式以及严格的征信牌照审核机制，自2018年以来，每年获得批准的征信牌照数量维持在较低水平，且整体呈现收紧趋势。此外，尽管部分区域性银行开始尝试利用公共数据优化风控模型，但这些尝试多局限于封闭式场景，对于地方国有金融平台而言，无法简单复制和推广。

第二，数据基础与技术瓶颈成为制约因素。地方公共数据体量庞大，且来源复杂，涉及多个部门和系统，数据格式、结构和质量差异显著。因此，建立统一的数据标准和规范，并实现高效、准确的数据处理与分析，成为一项亟待解决的技术难题。同时，由于公共数据包含大量个人隐私和敏感信息，如何在确保数据安全的前提下实现数据的有效利用，亦是数据服务机构必须面对的重要挑战。

第三，合规要求和信任屏障的挑战不容忽视。在中央“数据二十条”政策的引领下，公共数据授权运营在理论层面和实践层面均有所进展。然而，公共数据的市场化运营模式存在的数据滥用风险，可能引发隐私侵犯、安全漏洞等严重问题。此外，数据共享和授权运营方面的机制尚未健全。这些因素共同构成了地方公共数据运营过程中的障碍。



联系我们

张立钧

普华永道中国金融业主管合伙人

电话: +86 (755) 8261 8882

邮箱: james.chang@cn.pwc.com

王建平

普华永道中国金融业管理咨询主管合伙人

电话: +86 (21) 2323 5682

邮箱: jianping.j.wang@cn.pwc.com

周瑾

普华永道中国金融业管理咨询合伙人

电话: +86 (10) 6533 5464

邮箱: jimi.zhou@cn.pwc.com

吴佳文

普华永道中国金融业管理咨询总监

电话: +86 (20) 3819 2881

邮箱: carrie.j.wu@cn.pwc.com

戴正宜

普华永道中国金融业管理咨询经理

电话: +86 (21) 2323 1569

邮箱: zhengyi.z.dai@cn.pwc.com



www.pwccn.com

本文仅为提供一般性信息之目的，不应用于替代专业咨询者提供的咨询意见。

© 2024 普华永道。版权所有。普华永道系指普华永道网络及/或普华永道网络中各自独立的成员机构。

详情请进入www.pwc.com/structure。