

金融业发展和改革“十二五”规划

中国人民银行
中国银行业监督管理委员会
中国证券监督管理委员会
中国保险监督管理委员会
国家外汇管理局

金融业发展和改革“十二五”规划

中国人民银行
中国银行业监督管理委员会
中国证券监督管理委员会
中国保险监督管理委员会
国家外汇管理局



中国金融出版社

责任编辑：任 娟
责任校对：潘 洁
责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

金融业发展和改革“十二五”规划 (Jinrongye Fazhan he Gaige “Shierwu” Guihua) / “一行三会”国家外汇管理局著. —北京：中国金融出版社，2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6763 - 3

I. ①金… II. ①—… III. ①金融业—经济发展—五年计划—中国—2011 ~ 2015 ②金融改革—五年计划—中国—2011 ~ 2015 IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 016223 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 天津市银博印刷技术发展有限公司

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 1.75

字数 33 千

版次 2013 年 1 月第 1 版

印次 2013 年 1 月第 1 次印刷

定价 5.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6763 - 3/F. 6323

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序 言

《金融业发展和改革“十二五”规划》是经过国务院审批的“十二五”国家专项规划，是党中央提出全面建设小康社会战略目标和科学发展观以来编制的第二个金融中期发展改革规划。本规划依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和2012年全国金融工作会议有关文件编制。制定和实施好这一规划，对完善金融体制机制、促进金融业持续健康发展具有重要意义。

2010年9月，国务院批准《金融业发展和改革“十二五”规划》列为国家级专项规划以来，人民银行会同银监会、证监会、保监会、外汇局开展一系列调研，组织多次专家研讨会，广泛征求社会各界意见，对“十二五”时期金融业发展和改革的重点问题进行了深入研究。

本规划旨在阐明国家在“十二五”时期推动金融业改革发展的指导思想、主要目标和政策导向，明确金融工作重点，凝聚各方力量，推动金融发展再上新台阶。本规划分为九章：第一章，回顾了“十一五”时期金融业发展和改革取得的主要成就，分析了“十二五”时期金融业发展面临的机遇和挑战，提出了“十二五”时期金融业发展和

改革的指导思想、主要目标和政策着力点。第二章至第八章，分别从完善金融调控、构建组织体系、建设金融市场、深化金融改革、扩大对外开放、维护金融稳定、加强基础设施建设等七方面，明确了“十二五”时期金融业发展和改革的重点任务。第九章，提出了完善规划实施的保障机制。

本规划实施时间为 2011 年至 2015 年。

目 录

第一章 加快金融业改革开放 促进经济发展方式转变	1
第一节 “十一五”时期金融改革和发展的主要成就	1
第二节 “十二五”时期面临的机遇和挑战	4
第三节 指导思想	6
第四节 主要目标	7
第五节 政策着力点	8
第二章 完善调控 促进经济平稳健康发展	11
第一节 建立健全金融宏观审慎政策框架	11
第二节 完善货币政策调控体系	12
第三节 加大对薄弱领域的金融支持	13
第四节 进一步加强宏观经济政策之间的协调配合	14
专栏 1 金融宏观审慎政策框架	15
第三章 优化布局 构建现代金融组织体系	16
第一节 完善银行业组织体系	16
第二节 促进证券业机构规范发展	17
第三节 鼓励保险业机构创新发展	18
第四节 继续积极稳妥推进金融业综合经营试点	19

第四章 鼓励创新 加快建设多层次金融市场体系	21
第一节 着力完善股票市场	21
第二节 积极发展债券市场	22
第三节 继续发展货币、外汇和黄金市场	22
第四节 积极培育保险市场	23
第五节 推动发展期货和金融衍生品市场	24
专栏 2 银行间市场信用风险缓释工具	25
第五章 改革攻坚 不断完善金融运行机制	26
第一节 稳步推进利率市场化改革	26
第二节 完善人民币汇率形成机制	27
第三节 逐步实现人民币资本项目可兑换	27
第四节 进一步改进外汇储备经营管理	28
第五节 继续深化金融机构改革	28
第六节 鼓励和引导民间资本进入金融服务领域	29
第六章 互利共赢 深化金融对外开放	30
第一节 提高金融对外开放水平	30
第二节 逐步扩大人民币跨境使用	31
第三节 深化内地与港澳台金融合作	31
第四节 加强国际和区域金融合作	32
专栏 3 跨境贸易和投资人民币结算	33
第七章 强化监管 维护金融稳定和安全	35
第一节 继续加强金融监管	35
第二节 提升金融监管协调的有效性	36

第三节	加强对系统性金融风险的防范预警	37
第四节	建立完善存款保险制度及金融机构市场退出 机制	37
第五节	完善地方政府金融管理体制	38
第六节	引导和规范民间融资健康发展	38
专栏 4	存款保险制度	39
第八章	夯实基础 优化金融发展环境	40
第一节	继续加强金融法制建设	40
第二节	加强支付体系、社会信用体系建设和反洗钱等 工作	41
第三节	完善金融会计标准和统计制度	41
第四节	提升金融信息化水平	42
第五节	加强金融消费者权益保护	42
第六节	提高金融研究工作水平	43
第七节	加强金融人才队伍建设	43
第八节	推进行业自律组织建设	44
第九章	完善规划实施的保障机制	45
第一节	加强规划实施的组织领导	45
第二节	强化与其他规划的统筹协调	46
第三节	建立完善规划评估机制	46
附	“十二五”时期金融业发展指标及说明	47

第一章 加快金融业改革开放 促进经济发展方式转变

“十二五”时期是我国金融业大有作为的重要战略机遇期。我国金融业将抓住机遇，顺应国内外金融形势变化的新趋势，继续推动金融改革、开放和发展，全面构建组织多元、服务高效、监管审慎、风险可控的金融体系，不断增强金融市场功能，更好地为加快转变经济发展方式服务。

第一节 “十一五”时期金融 改革和发展的主要成就

“十一五”时期，在党中央、国务院的正确领导下，金融业成功经受了国际金融危机的严峻考验，整体实力和抗风险能力显著增强，金融调控和监管不断加强，金融市场快速发展，金融改革和开放深入推进，金融基础设施建设成效显著，金融服务水平明显提升，在应对国际金融危机冲击、促进国民经济持续健康发展方面发挥了重要作用。

（一）金融机构综合实力显著提升

金融机构资产规模快速增长，抗风险能力大幅提升。2010 年末，银行、证券、保险业金融机构总资产达到 101.36 万亿元，较 2005 年末累计增长 158%。其中银行业金融机构总资产达到 94.26 万亿元，比 2005 年末增长 152%，平均资本充足率为 12.2%，商业银行拨备覆盖率达到 217.7%，整体实力显著增强。证券业机构总资产达 2.05 万亿元，比 2005 年末增长 583%，抗风险能力明显提升。保险业机构总资产达到 5.05 万亿元，比 2005 年末增长 230%，机构体系不断完善。

（二）金融宏观调控和金融监管不断加强

针对不同时期经济金融运行情况，货币政策适时适度调整，综合运用多种政策工具进行宏观调控，货币政策的预见性、针对性和灵活性不断提高。金融监管进一步强化。银行业监管能力不断提升，证券期货业基础监管制度趋于完善，保险业现代监管框架基本形成。金融监管协调和信息共享进一步加强。系统性金融风险防范和处置机制不断完善，金融稳定动态评估机制逐步健全，金融安全网建设稳步推进，证券投资者保护基金、期货投资者保障基金和保险保障基金设立，积极推进存款保险制度建设。

（三）金融市场功能显著增强

债券市场迅速发展，2010 年债券（含中央银行票据）发行量达 9.7 万亿元，比 2005 年增长 120.5%。短期融资券、中期票据、中小企业集合债等非金融企业债务融资工

具相继推出。货币、外汇、黄金市场快速发展，体制机制不断健全，金融创新步伐加快。股票市场不断壮大，2010年末，沪深股市上市公司达2063家，总市值26.54万亿元，分别较2005年末增长50%和719%。主板市场进一步巩固，中小板市场得到加强，创业板市场平稳推出，场外市场逐步发展。期货市场稳步发展，上市了13个大宗商品期货品种，商品期货成交量跃居全球第一位，股指期货顺利推出。保险市场快速发展，2010年保费收入达到1.45万亿元，比2005年增长170%。

（四）金融改革取得突破性进展

国有大型商业银行股份制改革全面完成并成功上市，公司治理结构不断完善。政策性银行改革取得重要进展。中小商业银行改革持续深化。金融资产管理公司转型稳步推进。农村信用社产权制度改革取得新突破，新型农村金融机构建设有序推进，金融支持“三农”力度不断加强。资本市场股权分置改革顺利完成，股票发行体制改革进一步深化，证券机构综合治理全面完成并转入常规。现代保险企业制度基本建立，形成了原保险、再保险、保险中介、保险资产管理协调发展的现代保险组织体系。

利率市场化改革稳步推进，初步建立起以上海银行间同业拆放利率（Shibor）为代表的市场基准利率体系，市场化定价机制作用增强。汇率形成机制改革不断深化，以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度进一步完善。

（五）金融对外开放与合作进一步深化

金融业全面履行对外开放承诺，对外资金融机构实行国民待遇，积极引进境外战略投资者。中资金融机构通过设立海外分支机构、并购等方式，稳妥布局境外市场。外汇管理理念和方式加快转变，跨境贸易和投资便利化加快实施，进口核销制度改革深化，强制结售汇制度取消，境内市场主体经常项目外汇收入可自主保留。人民币资本项目可兑换继续推进，合格境内外机构投资者制度稳步实施，跨境贸易人民币结算开始试点，双边本币互换稳步推进。金融对外交往合作继续深化，积极参与国际金融标准和准则制定与修改，推动国际金融监管改革，中国金融业的国际地位和话语权不断提升。

（六）金融法制和基础设施建设成效显著

金融法律制度和执法体系逐步完善。金融产品和服务日益多元化。支付体系建设不断加强。征信及社会信用体系建设稳步推进。货币发行体制进一步完善。经理国库水平不断提高。金融信息化建设大力推进。反洗钱监管不断深化。金融会计制度和金融机构信息披露制度不断完善。金融统计数据集中系统建成。金融人才建设成效显著。

第二节 “十二五”时期面临的机遇和挑战

“十二五”时期，在加快发展方式转变过程中，我国经

济社会发展将呈现新的阶段性特征，国际金融危机之后全球经济金融格局也将继续深度调整。“十二五”时期，我国金融业仍将处于可以大有作为的重要战略机遇期。

加快金融改革发展正面临难得的历史机遇。从国际看，金融危机改变了世界经济金融格局，新兴市场国家特别是中国成功应对了金融危机冲击，在国际经济、金融事务中将发挥更大作用。危机促使全球金融监管规则不断改进，加强金融宏观审慎管理、防范系统性金融风险已成为国际社会共识，对资本、流动性、系统重要性金融机构和“影子银行”的监管将得到加强，这为我国借鉴国际标准、推进金融改革提供了新动力。从国内看，“十一五”时期金融业发展和改革取得巨大成就，为下一步的发展创造了有利条件。我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，国民收入稳步增加，经济结构转型加快，既为金融发展提供了坚实基础，也加大了对多样化金融服务的需求，我国多元化金融机构体系和多层次金融市场体系将进一步完善。

加快金融改革发展也面临诸多挑战。从国际看，国际金融危机影响深远，发达国家和新兴市场国家金融发展模式均面临转型压力，货币、金融政策的国际协调难度增大。我国金融发展的外部环境更趋复杂，在国际金融标准制定、国际金融治理等全球金融问题上将承担更多责任。从国内看，对外开放不断扩大，需要建立和完善能够有效调节大国开放经济的金融政策框架。生产要素成本上升，“人口红利”开始减少甚至消失，人口老龄化将逐步显现，金融发

展的经济基础出现新变化。金融宏观调控面临更复杂的挑战，在经济结构和国际收支失衡背景下，外汇净流入增加较多导致货币被动投放的机制和压力仍然存在。金融支持经济发展方式转变和结构调整的任务十分艰巨，对中小企业和“三农”等金融服务还存在一些薄弱环节。金融业粗放经营方式尚未根本转变，国有控股金融机构公司治理需进一步完善，整体竞争力和抗风险能力有待增强。各种潜在风险因素不容忽视。

面对难得的发展机遇和诸多复杂的挑战，我们必须主动适应环境变化，准确把握金融业发展趋势，有效化解风险，更加奋发有为地开创金融发展和改革的新局面。

第三节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，全面推动金融改革、开放和发展，显著增强我国金融业综合实力、国际竞争力和抗风险能力，显著提高金融服务实体经济的水平，着力完善金融宏观调控和监管体制，形成种类齐全、结构合理、服务高效、安全稳健的现代金融体系，开创金融改革发展新局面。

第四节 主要目标

——金融总量保持平稳较快增长。全面发展金融服务业，“十二五”时期，金融服务业增加值占国内生产总值比重保持在5%左右，社会融资规模保持适度增长。

——金融结构调整取得明显进展。到“十二五”期末，非金融企业直接融资占社会融资规模比重提高至15%以上。银行、证券、保险等主要金融行业的行业结构和组织体系更为合理。

——市场在金融资源配置中的基础性作用进一步增强。利率市场化改革取得明显进展。人民币汇率形成机制进一步完善。人民币跨境使用稳步扩大。在信息监测及时有效、风险可控的基础上，人民币资本项目可兑换逐步实现。银行、证券、保险业市场化水平显著提升，多层次金融市场主体体系进一步完善，市场机制建设取得重要进展。

——金融机构改革进一步深化。大型金融机构现代企业制度逐步完善，创新发展能力和风险管理水平明显提升。证券期货机构规范发展，保险机构创新服务能力进一步加强。金融机构国际竞争力进一步增强。

——金融服务基本实现全覆盖。坚持金融服务实体经济的本质要求，确保资金投向实体经济，坚决抑制社会资本脱实向虚、以钱炒钱，防止出现产业空心化现象。支持科技创新和经济结构调整的力度进一步加大。对“三农”、

小型微型企业等领域的贷款增速超过全部贷款平均增速，资本市场体系建设基本完善，功能进一步发挥，保险覆盖面和服务领域明显拓宽。

——金融风险总体可控。主要银行业金融机构资本质量和水平保持较高标准，不良贷款率继续保持较低水平，风险管理能力持续提升。证券业风险防范机制进一步完善，期货市场风险预警和监测机制不断健全。保险业资本实力和偿付能力明显增强。外汇和国际收支风险防范能力显著提高。系统性金融风险防范预警体系、评估体系和处置机制进一步健全，存款保险制度等金融安全网制度基本建立。

第五节 政策着力点

——着力完善金融宏观调控。优化货币政策目标体系，更加突出和重视保持物价总水平基本稳定的目标。构建逆周期的金融宏观审慎政策框架。完善货币政策的传导机制，丰富金融宏观调控工具和手段。

——着力推动经济结构调整。通过健全金融机构体系和市场体系、增强金融服务能力，推动经济结构调整和经济发展方式转变。支持国家创新体系建设，加强对科技创新的金融支持，促进新能源、新材料等战略性新兴产业创新发展。支持绿色发展，加快构建绿色金融体系，推动节能减排。逐步建立碳排放交易市场，促进低碳金融发展。

——着力促进国际收支趋向基本平衡。发挥利率、汇

率和外汇管理等金融政策在促进国际收支平衡中的重要作用，支持实施扩大内需战略，重点支持扩大国内消费需求，促进形成消费、投资、出口协调拉动经济增长的新局面。支持转变外贸增长方式，逐步改变贸易不平衡状况。完善资本流出入均衡管理，便利企业和个人境外投资。

——着力深化金融关键领域的改革。逐步解决阻碍金融发展的深层次体制机制问题，充分发挥市场在金融资源配置中的基础性作用，进一步推进利率市场化和汇率形成机制改革。

——着力促进金融创新。以市场为导向，以提高金融服务能力和效率为根本目的，鼓励和加强金融组织、产品和服务模式创新。通过调整监管者功能定位、发展机构投资者和建设多层次金融市场，促进金融创新。动态把握金融创新的界限，把防范风险贯穿金融创新全过程。

——着力发挥金融市场的投融资功能。优化投融资结构，实现社会资本资源的优化配置。丰富货币市场和资本市场金融投资工具，推动发展金融衍生产品市场，疏通投资渠道，提高金融投资的安全性、流动性和盈利性，增加居民财产性收入。

——着力提升金融机构全面风险管理能力，不断提升金融监管有效性。建立和完善银行体系与资本市场之间的“防火墙”，防止风险跨业传染。规范系统重要性金融机构行为，避免因过度发展造成“大而不能倒”问题。进一步加强和改善金融机构信息披露制度，提高信息披露质量。深化监管合作，完善监管协调机制，抑制监管套利行为，