

继续推进金融改革开放

沈晓晖 著

 中国言实出版社

十二届全国人大三次会议《政府工作报告》学习辅导

继续推进金融改革开放

沈晓晖 著

 中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

继续推进金融改革开放 / 沈晓晖著. —北京: 中国言实出版社, 2015.3

ISBN 978-7-5171-1212-9

I. ①继… II. ①沈… III. ①金融改革—研究—中国
IV. ①F832.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第053244号

责任编辑: 孙 樾

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲16号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销	新华书店
印 刷	三河市祥达印刷包装有限公司
版 次	2015年3月第1版 2015年3月第1次印刷
规 格	850毫米×1168毫米 1/32 0.625印张
字 数	10千字
定 价	3.50元 ISBN 978-7-5171-1212-9

继续推进金融改革开放

金融是现代经济的核心，金融改革是经济体制改革的重头戏。李克强总理在十二届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》中提出，“围绕服务实体经济推进金融改革”。我们要认真学习贯彻，把各项改革开放措施落到实处，充分激发金融体系的内在活力，更好地服务实体经济。

一、完善金融调控方式

2015年的国内外经济形势依然错综复杂，全球经济复苏动力不足，国内经济下行压力加大。如何主动适应经济发展“新常态”，把握好稳增长、调结构、防风险等多重目标之间的平衡，是当前宏观调控面临的新的重大课题。金融调控作为宏观调控的重要手段，要不断改革创新，寓改革于调控之中，努力提高金融调控的针对性、灵活性、前瞻性，为经济社会发展营造良好的货币金融环境。

健全金融调控框架。2014年在这方面下了很大功夫，开展常备借贷便利（SLF）试点，创设中期借贷便利（MLF）和抵押补充贷款工具（PSL），推出定向降准、非对称降息等各项措施，进一步丰富了货币政策工具组合。2015年，要根据形势发展的变化，针对经济运行出现的新情况、新问题，继续加强和改善金融调控。稳健的货币政策要松紧适度，更加注重预调微调和定向调控，做好本外币政策协调，改善宏观审慎管理，完善再贷款管理机制和央行抵押品管理框架，综合运用公开市场操作、利率、存款准备金率等货币政策工具，保持货币信贷和社会融资规模平稳增长。加强流动性管理，维护金融市场稳定，防止出现大的起落。按照“有扶有控”原则，优化信贷结构，用好增量，盘活存量，加大对小微企业、“三农”等薄弱环节的信贷支持，夯实基础，补上短板。认真落实《国务院办公厅关于多措并举着力缓解企业融资成本高问题的指导意见》，通过清理不必要的资金“通道”、“过桥”环节，整顿不合理金融服务收费等措施，切实降低社会融资成本。

推进利率汇率市场化改革。这是提高金融市

市场化程度的关键所在。2014年11月22日，人民币存款利率浮动区间上限提高到基准利率的1.2倍，扩大了金融机构自主定价空间。要进一步推进利率市场化改革，健全反映市场供求关系的国债收益率曲线，推出面向企业和个人大额存单，扩大金融机构负债产品市场化定价范围。继续培育上海银行间同业拆放利率（Shibor）和贷款基础利率（LPR），完善利率传导机制，健全中央银行利率调控框架。

2014年3月17日起，银行间即期外汇市场人民币兑美元交易价浮动幅度从1%扩大到2%。2015年要进一步完善汇率形成机制，保持人民币汇率处于合理均衡水平，增强人民币汇率双向浮动弹性。丰富外汇市场交易品种和主体类型，放松交易限制，拓宽外汇衍生产品功能，充分发挥外汇市场价格发现、资源配置和风险规避的作用。

夯实金融基础设施。支付、清算、统计等金融基础设施，是金融调控和稳健运行的重要条件和保证。2015年要完成第二代支付系统在全国的推广应用和央行应急监控指挥中心建设。进一步加强货币发行和安全管理，扩大第二代货币发

行系统运行试点。完善征信管理和服务，在全国推广小额贷款公司和融资性担保公司信用评级，加强小微企业和农村信用体系建设。

二、健全金融机构体系

要适应全社会日益增长和多元化的金融服务需求，不断推进金融机构改革创新，增强金融机构的国际竞争力，健全多层次的金融机构体系，全面提升金融服务的质量和水平。

拓宽民间资本进入银行业的渠道。2014年在设立民营银行方面迈出了实质性步伐，批准成立了深圳前海微众银行、温州民商银行、天津金城银行、浙江网商银行和上海华瑞银行5家民营银行试点。2015年要在总结首批试点工作的基础上，加快出台民营银行发展指导意见，使民营银行从“试水”走向常态化、规范化。推动具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构，成熟一家，批准一家，不设限额。扩大消费金融公司试点范围，广泛吸收符合条件的民间资本参与。推进银行业金融机构的混合所有制改革。支持民间资本参与发起设立村镇银行，鼓励符合条件的现有村镇银行适当降低发起行持股比例。鼓励民间资本参与高风险城商行、农信社和

非银行金融机构重组改造，在一定阶段内不受占股比例限制。

推进融资担保体系建设。发展融资担保业，搭建银行和企业之间的纽带，有利于解决小微企业和“三农”信用信息“两缺”问题，缓解融资难融资贵的矛盾。为此，要设立更多政府出资控股和参股的融资担保机构，使其成为融资担保的主力军。加快组建政府控股的再担保机构，加大政策支持力度。完善对政府控股担保机构的考核和风险分担机制，降低或取消盈利要求，按一定比例分担损失，鼓励其扩大业务规模，降低担保收费。融资担保机构要深耕主业，创新担保方式，开发更多贴近小微企业和“三农”特点和需求的产品及业务模式。银行要主动作为，完善银担合作机制，建立合理的风险分担机制。

深化政策性银行改革。要按照国家开发银行、进出口银行和农业发展银行改革方案的要求，明确政策性银行的定位，尽快解决资本金、发债信用、治理结构、法律规章等问题，厘清政策性业务和自营性业务的边界，发挥好开发性金融、政策性金融在增加公共产品供给中的作用。

大力发展普惠金融。要聚焦各类弱势群体，

以实现基础金融服务覆盖为目标，不断提升金融服务的覆盖面、可得性和便利度。深化农村信用社改革，稳定其县域法人地位，做好对分散农户和小微企业的金融服务。支持大中型银行设立小微企业、“三农”金融服务专营机构和社区支行，鼓励农村中小金融机构和邮储银行下沉网点和服务重心，逐步实现 2000 人以上社区和村镇金融机构网点全覆盖。不断培育新型合作金融组织，发展新型农村合作金融，支持在农民合作社内部开展信用合作，打通金融服务向边远农村地区延伸的“毛细血管”，探索发展新型城市合作金融。规范发展多种类型的小微金融组织和消费金融机构，探索建立村级融资担保基金，有序发展消费金融公司，培育社区型保险机构，支持组建主要服务“三农”的金融租赁公司。开发特色产品，升级网点设施，为农民工、下岗失业者、残障人士等特殊群体提供更加适宜的金融服务。通过这些措施，努力实现小微企业贷款、“三农”贷款、弱势群体贷款增幅高于全部贷款平均增幅。

三、加快资本市场改革创新

改革开放以来，我国资本市场从无到有，不断发展壮大，但总体发展水平不高，直接融资比

重较低，保险密度和深度低于国际平均水平，难以适应经济社会快速发展的需要。要认真落实《国务院关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》和《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》，抓好以下重点改革。

加快发展股权市场。为大众创业、万众创新提供多元化融资支持。全面推进创业板改革，完善全国中小企业股份转让系统（简称“全国股转系统”）交易机制，发展服务中小企业的区域性股权市场。探索建立区域性股权市场、全国股转系统和交易所市场之间的转板机制，研究建立上市公司或挂牌公司股票在同一交易场所内的转板机制。鼓励发展私募股权基金和风险投资基金，引导其支持种子期、初创期的中小企业。出台股权众筹管理办法，开展公平、小额股权众筹融资试点，完善互联网股权众筹融资机制。

深化债券市场改革。2014年末，我国债券市场债券托管余额同比增长18%，达到35万亿元，位居世界前列。2015年要进一步扩大企业债券发行规模，建立包括所有公司制法人的公司债券公开和非公开发行业制度。稳步推进资产证券化，扩大市场主体在基础资产、受托管理机构、

交易场所选择方面的自主空间。支持债券柜台产品创新，推动标准化债券远期交易。扩大可交换公司债试点，推动商业银行发行应急可转债，降低小微企业金融债、“三农”金融债发行门槛。支持符合条件的地方政府债券在证券交易所债券市场发行上市和纳入债券质押式回购，以及在政府与社会资本合作（PPP）模式下发行公司债券和资产证券化产品。

促进期货期权市场创新发展。确保原油期货顺利推出和平稳运行，以此为突破口积极引入境外交易者和境外经纪机构参与境内特定品种期货交易。发布股票期权交易试点办法和配套指引，开展股票期权试点，做好上证 50ETF 期权交易试点工作，发展 10 年期国债期货，增加股指期货品种。配合棉花、大豆目标价格改革试点政策，做好农产品期货期权试点。发展场外衍生品市场，完善上海黄金交易所国际板。

实施股票发行注册制改革。股票发行制度从核准制转向注册制，是资本市场的重大改革，有着牵一发动全身的影响。当前，要以建立市场主导、责任到位、披露为本、预期明确、监管有力的股票发行上市制度为目标，做好《证券法》修

改工作，抓紧落实注册制改革的配套政策，对可能出现的风险和问题制定好应对预案。实行“宽进严管”，放管结合，强化以信息披露为中心的审核理念。继续引导长期资金入市，适时适度增加新股供给。优化再融资审核体制，完善创业板再融资机制。

加快保险业重点改革。我国保险市场发展势头强劲，已连续三年保持高速增长，市场规模跃升至全球第三位。2014年，保险业保费收入同比增长17.5%，利润同比增长106%，创历史新高。2015年，要加快发展商业健康保险，推动健康险税收优惠政策尽快出台。进一步扩大大病保险保障范围，争取在全国各省份及各地市做到全覆盖。推出个人税收递延型商业养老保险，有序推进住房反向抵押养老保险试点，深化车险、万能险和分红险费率市场化改革。深化保险资金运用市场化改革，推动保险资金直接投资新型城镇化、棚户区改造、科技型企业、小微企业、战略性新兴产业等领域。作为世界上受灾害影响最大的国家之一，我国巨灾保险赔款占灾害损失的比例不到3%，低于国际上30%—40%的平均水平，有必要建立专门的巨灾保险制度体系。要加

快推动巨灾保险立法和实施住房地震保险制度，开展巨灾保险试点。

四、创新金融监管

当前，金融风险隐患增多，房地产、地方债、影子银行、产能过剩行业等领域风险有所暴露，银行不良贷款率上升。为此，要高度重视，未雨绸缪，从加强外部监管和建设金融机构内控机制两方面入手，筑牢风险“防火墙”，守住不发生区域性系统性风险的底线。

健全金融监管体系。要在简政放权同时完善事中事后监管，做到放管结合，提高监管的针对性和有效性。银行业要改革监管架构，完善监管事权划分，提高监管透明度。继续加强表外业务、信托等监管，防范化解客户信用风险、流动性风险、押品价值波动风险和操作风险，打击乱集资、乱批设金融机构和乱办金融业务。证券期货业要加强事中事后监管的衔接，健全资本市场信息披露规则体系，加大稽查执法力度，打击欺诈发行、虚假披露、市场操纵等违法违规行为，维护公开、公平、公正的市场秩序，切实保护投资者特别是中小投资者的合法权益。保险业要着力建设以风险为导向的监管制度，做好第二代偿

付能力监管制度体系试运行工作，改进市场行为监管。对信托、不动产和地方融资平台等高风险领域的保险资金运用抓紧出台针对性措施，积极防范代销第三方理财产品引发非法集资、境外资产价格下行等风险。外汇监管要针对跨境资本流动波动加大的新情况，建立健全外债和跨境资本流动宏观审慎管理体系，研究建立外汇主体监管指标体系。加大对虚假贸易、虚假投融资等行为的查处力度，保持打击地下钱庄等违法违规行为的高压态势。进一步完善金融监管协调机制，发挥金融监管部际联席会议制度作用，推动交叉性金融业务统一监管规则，解决跨领域、跨行业监管空白和监管重复问题。

促进互联网金融健康发展。互联网金融异军突起，催生了新的金融业态，倒逼了金融改革，但也带来了新的风险。对此，一方面要支持发展，精心呵护这棵“幼苗”，鼓励网络银行、第三方支付、众筹融资、包括 P2P 在内的网络借贷等互联网金融企业依法合规开展创新。另一方面要创新方式，完善监管。统一线上、线下业务监管标准，比照现有金融监管分工对互联网金融实行监管。完善互联网金融数据统计，逐步实现在

线监测。堵塞互联网安全漏洞，打击涉及非法集资等互联网金融犯罪活动。针对互联网金融普遍混业经营、跨地区甚至跨境经营，又涉及信息安全的特点，加强监管协调，形成工作合力。

推动实施存款保险制度。存款保险制度是保护存款人利益、维护金融稳定的市场化风险处置机制。2014年底，《存款保险条例（草案）》已经公开向社会征求意见，存款保险的最高偿付限额设定为50万元，对个人存款的客户覆盖率和资金覆盖率分别超过99%和71%，使绝大多数存款人得到全额保障。要根据批准后的实施方案和《存款保险条例》，尽早推出存款保险制度。

强化金融机构风控机制。各类金融机构都要以加强公司治理、提升风控水平、健全运营系统为重点，加强制度建设。商业银行要审慎开展业务，深化事业部制改革，实现单独风险管理。积极推进同业业务、投资、衍生品交易等专营部门管理模式，有效隔离风险。加强和改进信贷管理和自身流动性管理，做好压力测试，及时堵塞风险漏洞。证券业要强化发行人的信息披露义务和中介机构的保荐或鉴证职责，确保所披露信息真实、准确、及时。保险公司要加强公司治理

和内控监管，注重化解满期给付、退保和资金运用风险。

金融系统要按照国务院统一部署，全面开展“两个加强、两个遏制”（加强内部管控、加强外部监管，遏制违规经营、遏制违法犯罪）专项检查，认真抓好落实。

五、扩大金融对外开放

2014年，金融对外开放力度较大，步伐加快。人民币国际化快速推进，“沪港通”试点正式启动，人民币合格境内机构投资者（RQDII）制度出台，人民币合格境外机构投资者（RQFII）试点扩大到10个境外国家或地区。2015年要继续扩大金融对外开放，做好以下工作。一是继续扩大资本市场对外开放。优化“沪港通”机制，增加交易产品，适时启动“深港通”试点。推动A股纳入国际基准指数，扩大境外机构投资银行间债券市场规模，实现内地与香港基金产品互认。扩大合格机构投资者的主体、投资范围和额度，开展个人投资者境外投资试点。二是扩大人民币国际使用。鼓励境内机构使用人民币对外贷款、投资和赴境外发行人民币债券。拓宽人民币回流渠道，有序扩大境内企业

境外借用人民币试点范围。继续与有条件的国家合作建立人民币清算安排，加快建设人民币跨境支付系统，完善人民币全球清算服务体系。发展离岸人民币市场，支持其他国家发行人民币债券，将人民币资产纳入国际官方储备。推动人民币按照国际货币基金组织现行标准加入特别提款权（SDR）货币篮子。三是加大金融支持企业“走出去”的力度，通过创新机制、产品和服务，解决“走出去”企业遇到的汇兑限制、融资渠道不畅、融资成本较高、清算不便捷等问题。四是着眼于提升金融业开放水平，促进贸易投资便利化，更好地服务实体经济，继续做好上海自贸区等金融对外开放试点工作，尽快形成可复制、可推广的经验。

进一步加强多双边金融合作。积极参与国际经济金融治理体系改革和经济金融政策协调，推动落实国际货币基金组织份额改革方案，做好2016年二十国集团峰会的筹备工作。全面参与金融稳定理事会、巴塞尔银行监管委员会等国际组织的金融监管规则制定。配合经济外交战略和“丝绸之路经济带”、“21世纪海上丝绸之路”战略构想，加强与其他国家的金融合作。深化与