

CHINA FINANCIAL POLICY REPORT

中国金融政策报告

2011

主 编 吴晓灵
副主编 何海峰

CHINA FINANCIAL POLICY REPORT

中国金融政策报告

2011

主 编 吴晓灵
副主编 何海峰

 中国金融出版社

责任编辑：王效端 赵雪芳

责任校对：张志文

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国金融政策报告. 2011 (Zhongguo Jinrong Zhengce Baogao. 2011) / 吴晓灵主编.
—北京：中国金融出版社，2011. 12
ISBN 978 - 7 - 5049 - 6224 - 9

I. ①中… II. ①吴… III. ①金融政策—研究报告—中国—2011 IV. ①F832.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 265851 号

出版
发行 **中国金融出版社**

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 北京松源印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 185 毫米×260 毫米

印张 14

字数 275 千

版次 2011 年 12 月第 1 版

印次 2011 年 12 月第 1 次印刷

定价 33.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6224 - 9/F. 5784

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

编 委 会

顾 问（按姓氏笔画排列）：

王国刚 方星海 朱晓明

李 扬 屠光绍

主 编：吴晓灵

副主编：何海峰

前 言

随着市场经济的发展，金融在人们的生活中发挥着越来越重要的作用，企业、居民、政府都希望了解金融政策的变化；随着中国经济在全球地位的提高，越来越多的国际人士希望了解中国的经济政策和金融政策。尽管金融界有许多分业的年鉴，但对于许多人来说，受时间的限制难以遍览群书、提契要领。为服务社会，帮助大家概要了解中国金融政策的现状与进展，中欧陆家嘴国际金融研究院与中国社会科学院金融政策研究中心决定联合组织编写《中国金融政策报告（2011）》，这是一种年度性研究报告，旨在对2010年国际国内经济背景下中国金融政策的出台与执行情况进行概括和分析。

《中国金融政策报告（2011）》主要由五部分构成。

第一部分是“导论”。我们在这一部分将说明《中国金融政策报告（2011）》的研究目的，探讨对“中国金融政策”的不同理解以及介绍中国金融政策的实践。

第二部分是“中国金融政策30年回顾与总结”，它包括金融宏观调控政策、主要金融机构的改革历程、主要金融市场的形成及相关政策发展、金融政策及其协调机制和30多年来中国金融政策发展的小结。需要说明的是，我们主要依据《中国金融体制改革30年回顾与发展》（吴晓灵，2008）一书，同时也参考了《新中国金融60年》（李扬，2009）一书，我们认为这两本书是对中国金融发展与改革的很好总结。

第三部分是“2010年度中国金融政策动态”。作为《中国金融政策报告（2011）》的主体之一，这一部分全面综述了2010年内货币政策、汇率及国际收支相关政策、银行业市场发展政策、股票市场发展政策、保险业市场发展政策、债券市场发展政策、货币市场发展政策、财富管理市场发展政策、金融衍生产品市场发展政策、商品期货市场发展政策、外汇市场与黄金市场发展政策、中国人民银行监管政策、银行业监管政策、证券业监管政策和保险业监管政策。

第四部分是“主题报告”。2010年金融监管的变革与重建是国际国内金融领域最重大的主题，我们从三个方面进行了总结：“后危机时代”与国际金融监管改革、当前国际金融监管改革的发展趋势综合分析、中国金融监管改革的回应与实践。“主题报告”也是《中国金融政策报告（2011）》的主体内容。

第五部分是专栏。我们认为，2010年乃至随后一段时间内，这几个专题都值得关注——中国区域金融政策、房地产调控政策、地方政府债务水平与偿债能力和跨境人民币使用。

通过对《中国金融政策报告（2011）》的编写，我们深感中国经济与金融的发展和变革既具有特殊中国国情，又与国际环境变化密不可分，这进一步坚定了我们向国内外读者介绍中国金融政策变化的信心和宗旨。

本报告作为集体研究的结果，作者主要由中欧陆家嘴国际金融研究院、中国社会科学院金融政策研究中心以及其他金融界人士组成，最后由吴晓灵、何海峰对报告全文进行统编、修改和定稿。先后参加各部分撰稿的执笔人是：何海峰、杨涛、刘胜军、朱小川、杜要忠、储幼阳、荣艺华、王旭祥、刘学庆、甘正在、王敏、干云峰、王增武、吴建刚、于卫国、王茜、李雪静、李晓玮、王鑫、冯静、薛贝妮、程炼、刘煜辉、尹中立、胡滨。吴建刚和王鑫对报告的格式进行了编辑加工。

中国金融政策宏大宽广，理解把握起来难度较大，书中难免有错漏之处，欢迎读者提出批评建议。

中欧陆家嘴国际金融研究院常务副院长
暨中国社会科学院金融政策研究中心主任
何海峰

2011年11月24日

目 录

第一部分 导 论

一、《中国金融政策报告》的研究目的	3
二、不同视角下的中国金融政策	4
(一) 金融政策的内涵与外延	4
(二) 不同的研究方法	6
(三) 《中国金融政策报告》的视角	7
三、中国金融政策实践：机构、职责与机制	7
(一) 主要金融管理部门和相关政府部门	7
(二) 全国金融工作会议与金融管理部门年度工作会议	9

第二部分 中国金融政策 30 年回顾与总结

一、金融宏观调控政策	13
(一) 金融宏观调控政策的主体	13
(二) 金融宏观调控政策的目标和工具	14
(三) 金融宏观调控政策的实践和经验	15
二、主要金融机构的改革历程	15
(一) 银行业的改革历程与政策发展	15
(二) 非公众金融机构的改革历程与政策发展	17
(三) 证券及基金业的改革历程与政策发展	18
(四) 保险业的改革历程与政策发展	18
(五) 金融机构的改革历程和政策演变	19
(六) 金融监管机构的改革历程	19

三、主要金融市场的形成及相关政策发展	20
(一) 货币市场及相关政策情况	20
(二) 金融衍生品市场及相关政策情况	20
(三) 黄金市场及相关政策情况	21
(四) 资本市场及相关政策情况	21
(五) 外汇市场及相关政策情况	22
(六) 关于金融市场政策改革回顾总结	23
四、金融政策及其协调机制	23
(一) “一行三会”的监管政策协调机制	23
(二) 金融风险预警机制的建立	23
五、30 多年来中国金融政策发展的小结	24

第三部分 2010 年度中国金融政策动态

一、货币政策	29
(一) 概况分析	29
(二) 2009 年度政策运行动态	29
(三) 2010 年度政策的制定和执行动态	30
(四) 政策展望	33
二、汇率及国际收支相关政策	35
(一) 概况分析	35
(二) 2009 年度政策运行动态	35
(三) 2010 年度政策的制定和执行动态	36
(四) 政策展望	42
三、银行业市场发展政策	43
(一) 概况分析	43
(二) 2009 年度政策运行动态	43
(三) 2010 年度政策的制定和执行动态	45
(四) 政策展望	47
四、股票市场发展政策	48
(一) 概况分析	48
(二) 2009 年度政策运行动态	48
(三) 2010 年度政策的制定和执行动态	49

(四) 政策展望	53
五、保险业市场发展政策	55
(一) 概况分析	55
(二) 2009 年度政策运行动态	55
(三) 2010 年度政策的制定和执行动态	57
(四) 政策展望	61
六、债券市场发展政策	62
(一) 概况分析	62
(二) 2009 年度政策运行动态	64
(三) 2010 年度政策的制定和执行动态	65
(四) 政策展望	67
七、货币市场发展政策	69
(一) 同业拆借市场	69
(二) 债券回购市场	72
(三) 票据市场	75
八、财富管理市场发展政策	78
(一) 概况分析	78
(二) 2010 年度政策的制定和执行动态	78
(三) 财富管理行业政策总结	83
九、金融衍生产品市场发展政策	84
(一) 概况分析	84
(二) 2009 年度政策运行动态	85
(三) 2010 年度政策的制定和执行动态	86
(四) 政策展望	88
十、商品期货市场发展政策	89
(一) 概况分析	89
(二) 2009 年度政策运行动态	91
(三) 2010 年度政策的制定和执行动态	92
(四) 政策展望	96
十一、外汇市场与黄金市场发展政策	97
(一) 外汇市场	97
(二) 黄金市场	104
十二、中国人民银行监管政策	108

(一) 引导金融机构着力优化信贷结构	108
(二) 健全金融稳定长效机制	110
(三) 进一步加强支付体系建设和管理	112
(四) 稳步推进征信管理工作	113
(五) 扎实开展反洗钱与反恐融资工作	115
(六) 金融统计工作取得新进展	116
(七) 积极参与全球经济金融治理和区域合作	117
十三、银行业监管政策	118
(一) 2009 年度政策运行动态	118
(二) 2010 年度政策的制定和执行动态	119
十四、证券业监管政策	130
(一) 2009 年度政策运行动态	130
(二) 2010 年度政策的制定和执行动态	132
十五、保险业监管政策	139
(一) 概况分析	139
(二) 2009 年度政策运行动态	140
(三) 2010 年度政策的制定和执行动态	142

第四部分 主题报告

后危机时代金融监管改革的国际经验与中国实践

一、后危机时代与国际金融监管改革	151
(一) 后危机时代概述	151
(二) 后危机时代国际金融监管改革的发展动态	152
二、当前国际金融监管改革的发展趋势综合分析	161
(一) 监管理念与监管措施的革新	161
(二) 监管模式与监管机制的改革	163
三、中国金融监管改革的回应与实践	166
(一) 对宏观审慎政策的探索与实践	166
(二) 中国经济金融体系的基本特征与系统性风险状况	167
(三) 中国金融监管的发展现状与问题	170
(四) 后危机时代中国金融监管改革的主要方向	172
(五) 构建宏观审慎政策框架的政策建议	175

(六) 积极参与金融监管国际合作	177
------------------------	-----

第五部分 专栏

专栏一 中国区域金融政策分析	183
一、近年来中国的区域金融政策沿革	183
二、中国区域金融政策分析	184
(一) 环渤海湾区域	184
(二) 长江三角洲区域	185
(三) 珠江三角洲区域	185
(四) 中部地区	186
(五) 西部地区	186
(六) 东北地区	186
三、中国区域金融政策的特点及未来发展建议	187
(一) 现有区域金融政策存在的优势和不足	187
(二) 对区域金融政策未来发展的建议	187
专栏二 房地产调控政策回顾与分析	190
一、2010 年房地产调控政策回顾	190
(一) 2010 年 1 月 10 日, 国务院办公厅下发《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》	190
(二) 2010 年 4 月 17 日, 国务院出台了《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》	191
(三) 2010 年 9 月 29 日, 国家相关部委出台巩固楼市调控成果的新一轮政策	193
二、房地产调控政策的新特点	193
三、房地产调控的难点分析	194
(一) 房地产调控的难点之一: 货币供应量增长太快	195
(二) 房地产调控的难点之二: 土地制度及地方政府对土地财政的依赖	196
(三) 房地产调控的难点之三: 长期的房价上涨强化了“牛市”心理预期	197
四、简要的结论与政策建议	198
专栏三 地方政府债务水平与偿债能力	199
一、地方政府融资平台债务规模和结构	199
二、地方政府平台债务无整体债务危机之虞	201
三、地方政府平台债务真实偿债能力测算分析	201
四、部分地方融资平台运作存在严重操作风险	204
五、融资平台存量债务处置手段丰富	205

六、清理地方政府债务的宏观成本	206
专栏四 跨境人民币使用的相关情况	207
一、边贸结算：人民币跨境使用的初始阶段	207
二、香港逐步开放人民币业务	207
三、跨境人民币业务迅速发展	207
四、货币合作取得积极进展	208
参考文献	210

第一部分

导 论

作为一份非官方、独立的研究报告,《中国金融政策报告(2011)》将以年度报告的形式,对2010年中国金融政策发展和变化的主要情况进行概括和分析,对国际金融政策的重大变化进行研讨和评价。

一、《中国金融政策报告》的研究目的

经历了30多年改革开放之后,尤其是刚刚经受了一场国际金融危机冲击之后,中国金融的发展运行与调控监管不但日益成为国际关注的重点,同时也更加广泛地成为国内关心的主题。不同国际组织、政府部门、研究团体以及金融机构以不同资讯载体形式发布着众多研究报告,这些报告又以不同的立场、视角和方法向各自受众对象传递着或专业或大众的内容信息。

那么,与它们相比,《中国金融政策报告》具有什么样的独特性?

首先,《中国金融政策报告》将系统地描述一年来中国金融政策^①的发展动态。在《中国金融政策报告(2011)》中,我们首先会对改革开放30多年来中国金融政策进行回顾和总结——这也是未来各年《中国金融政策报告》的起点。正是基于对中国金融政策历史和逻辑的承接,一年之中的中国金融政策变化呈现在我们面前时将不再单调和难以理解;同时,我们也将突出强调金融政策发展中的新变化,当把这些新变化置于国内外经济金融的大空间背景之下时,中国金融之于世界金融的独立和协调作用将充分得以展现。

其次,在后国际金融危机时代,国际金融格局与秩序的变化、中国经济发展方式的转变以及由此而来的中国金融改革转变将首先体现在中国金融政策的变化上。每一次金融危机之后,金融发展运行和金融体制政策必然相应发生重大调整和转变。就中国而言,因应国际金融危机的影响和未来经济发展的挑战,中国货币金融运行调控、中国金融产业发展改革,以及中国金融监管完善都发生了并正在发生着深刻变化——这些变化的影响具有长远意义:它们有可能重塑中国金融的未来。对中国金融政策当前变化的客观记录与分析,是揭示和寻找中国金融未来之路的基本素材和线索。

再次,《中国金融政策报告》将以为非特定读者服务作为宗旨和定位。区别于政府官方类和组织机构类的研究报告,我们既向国内不同性质的机构团体、不同专业的阅读群体系统和客观地解释说明中国金融政策的发展与变化,也向国际读者——不论机构与个体传递精要、准确、及时的中国金融政策信息。从某种意义上讲,《中国金融政策报告》致力于为更多关注关心中国金融的人群提供一种“普遍”和“公益”服务——因为我们不存在任何商业利益的动机和诉求,我们力争成为了解与理解中国金融政策的信使和桥梁。

^① 关于“中国金融政策”的理解,下文将有一个不同视角的阐述。

最后,为了实现《中国金融政策报告》以上“系统”、“客观”和“非特定”的目标,我们组织了一支专业和敬业的研究队伍。他们除了具备经济、金融、法律等领域的博士、教授的专业素质以外,更重要的是对中国金融政策具有深刻准确的理解。^①

当然,还有一个重要而且不容回避的问题——《中国金融政策报告》的独特性如何体现?

《中国金融政策报告》的内容设计、结构安排以及表述方式可以保证其四大目标的实现。从主体上看,《中国金融政策报告》包括“年度中国金融政策动态”和“主题报告”两大部分——前者将全面梳理总结货币金融运行调控、金融行业与市场发展以及金融监管等不同层面的政策变化,后者将充分阐释当年具有全局性根本性影响的中国金融政策变革,在这两大部分之后安排了不少“专栏”内容,这是《中国金融政策报告》今后将延续遵循的基本架构。作为年度蓝皮书的起始,《中国金融政策报告(2011)》在以上主体内容外增加了对“中国金融政策”的界定、讨论和说明,这既不可缺少,也是与所有读者沟通讨论的基础和起点。此外,《中国金融政策报告》将基本采取定性分析的研究范式,除非特别需要,我们不会使用复杂的数学模型;在语言文字上,我们将建立和遵守平实严谨的风格,从而达到客观、实证的研究要求。

二、不同视角下的中国金融政策

目前,无论是国外还是国内学者,对于金融政策的定义往往存在分歧。实际上,国内理论界更热衷于讨论金融政策的概念,但是并未达成共识——不少学者认为货币政策是金融政策最重要的部分,一些学者则从促进金融产业发展的角度来定义金融政策,还有一些认为金融监管中不少内容也属于金融政策范畴。由于对金融政策内涵与外延的理解不同,对金融政策的研究方法也存在不少差别。

(一) 金融政策的内涵与外延

对于金融政策的理解,存在四种不同的看法:货币政策或者扩大的货币政策、金融产业发展政策、区域金融政策和金融监管政策。

1. 金融政策是货币政策或者扩大的货币政策

按照国内教科书通常的定义,金融政策是指中央银行为实现宏观经济调控目标而采用各种方式调节货币、利率和汇率水平,进而影响宏观经济的各种方针和措施的总称。一般而言,一个国家的宏观金融政策主要包括三大政策:货币政策、利率政策和汇率政策:(1) 货币政策。货币政策是中央银行调整货币总需求的方针政策,中央银行传统的货币政策工具包括法定存款准备金、贴现率、公开市场业务等,其政策一般是稳定货币

^① 这些作者来自政府和监管部门、高校和研究单位、金融机构以及社会中介组织等不同性质机构,他们都具有丰富的职业经历。需要说明的是,《中国金融政策报告》任何内容都不代表其具体作者所在单位的意见。

供应和金融秩序,进而实现经济增长、物价稳定、充分就业和国际收支平衡。(2) 利率政策。利率政策是中央银行调整社会资本流通的手段。合理的存款利率政策有利于经营存贷业务的银行吸收储蓄存款,集聚社会资本;可以在一定程度上调节社会资本的流量和流向,从而导致产品结构、产业结构和整个经济结构的变化;可以用于刺激和约束企业的筹资行为,促进企业合理筹资,提高资本的使用效益。(3) 汇率政策。一个国家的汇率政策对于国际贸易和国际资本的流动具有重要的影响。跨国公司、外商投资企业和经营进出口业务的其他企业在国际融通活动中,必须掌握汇率政策并有效地加以利用。

在联合国 2007 年发布的《国家发展战略政策指导说明——金融政策》中,金融政策的职能范畴包括:决定金融结构的状况(就市场、机构和机制而言);管理金融代理商和金融实体的活动;利用结构化要素来实现预先制定的目标。同时,该报告中强调,“政府可能被认做是经济中的一个庞大的金融中介,尽其所能,通过税收吸收一部分收入,并通过借用,从私人储蓄中提取,将部分转让给需要投资资金的实体。这种转让部分以援助的形式,部分则是以信贷的形式。通过这些手段,政府可以寻求确保在金融领域内实现期望的储蓄利息率和储蓄分配。然而,政府并不是一个金融中介,通常不是一个在资金成本与转让回收间牟利的代理商。所以,政府可以并应该采用这种‘中介’的手段的程度不被认为是金融政策,而是财政政策的范畴。”

2. 金融政策更多的是金融产业发展政策

可以看到,传统上对金融政策的研究,更多是着眼于其对经济体系的调控作用。而对于发展中经济体和新兴经济体来说,则更多关注其产业发展方面的功能。对此,越来越多的学者认为,从宏观上分析,金融政策是政府为了实现金融业的发展目标而制定的对金融产业发展方向、产业结构安排、产业技术手段提高等有关金融业发展的一系列重大问题提供明确指引的政策。上世纪 90 年代中期就有学者认为,金融产业政策,同金融体制改革、货币政策、金融法规不是同一范畴,它是直接以金融产业为对象,为促进金融发展而制定的有关金融的产业布局政策、产业结构政策、产业组织政策、产业优化政策、产业成长政策、金融资源开发政策等。

3. 金融政策更重要的是区域金融政策

由于金融产业的发展往往具有区域特点,因此许多人开始强调区域金融政策。例如,有学者认为,区域金融政策指的是在坚持国家制定的金融政策整体目标的基础下,由政府或中央银行和其他金融部门在充分考虑地区差异,从各地区实际出发制定的,通过影响区域内金融主体行为的选择,从而平衡区域金融差异,促进区域金融结构优化与发展,使金融制度在本区域的效果达到均衡状态的一系列制度安排。广义上,区域金融政策的内容包含金融产业政策目标、发展与规划、结构调整与优化、技术进步拓展、产业监督与管理等;狭义上,区域金融政策的措施包括再贴现政策、公开市场业务、消费信用政策、证券市场信用控制、优惠利率、信用配额、流动性比率、直接干预、金融检