



中国金融部门评估规划系列报告

中国金融部门 评估报告

CHINA FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT

世界银行 编著 中国人民银行 译



 中国金融出版社



中国金融部门评估规划系列报告

中国金融部门 评估报告

CHINA FINANCIAL SECTOR
ASSESSMENT

世界银行 编著 中国人民银行 译



 中国金融出版社

责任编辑：戴 硕 董 飞

责任校对：孙 蕊

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

中国金融部门评估报告 (Zhongguo Jinrong Bumen Pinggu Baogao) / 世界银行编著; 中国人民银行译. —北京: 中国金融出版社, 2012. 7

(中国金融部门评估规划系列报告)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6345 - 1

I. ①中… II. ①世…②中… III. ①金融事业—经济发展—研究报告—中国
IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 063135 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 北京市松源印刷有限公司

尺寸 185 毫米×260 毫米

印张 5.75

字数 84 千

版次 2012 年 7 月第 1 版

印次 2012 年 7 月第 1 次印刷

定价 15.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6345 - 1/F. 5905

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

《中国金融部门评估规划系列报告》总序

亚洲金融危机之后，国际货币基金组织和世界银行联合推出金融部门评估规划（FSAP），致力于全面、客观地评估成员经济体金融体系的稳健状况，减少金融危机发生的可能性，并推动金融改革和发展。此次国际金融危机进一步凸显评估工作的重要性，二十国集团（G20）领导人在华盛顿和伦敦峰会上两次承诺将对本国进行 FSAP 评估。国际货币基金组织认真总结 FSAP 推出十年来的经验，并结合危机教训，进一步完善 FSAP 评估框架和评估方法，更加关注系统性风险、跨境溢出效应和危机管理框架等，重点评估对象也由新兴市场经济体转向了系统重要性国家和金融中心，针对性和有效性得到了进一步提升，逐渐成为国际社会广泛接受的评估机制。

中国金融管理部门一贯重视金融稳定监测与评估。早在 2003 年初，人民银行就牵头相关部门组成了跨部门小组，用一年多时间对我国金融体系的稳定状况开展了系统的自评。这对于我们摸清家底、防范和化解金融风险、维护金融稳定起到了积极作用。2005 年开始，人民银行定期发布《中国金融稳定报告》，在日常监测各类风险的基础上，全面分析、评估金融体系的稳健性状况。各行业监管部门也进一步加强了对相关金融行业风险状况的及时监测和评估。

与此同时，中国政府坚定不移地推进金融领域的改革，以改革促进金融业的发展和稳定。特别是 2003 年以来，抓住我国经济平稳较快增长的战略机遇期，果断推进和完成了主要大型金融机构财务重组、引进战略投资者、公开上市等一系列具有里程碑意义的重大金融改革。随着改革的深入，我国金融业的整体面貌发生了历史性变化，大型金融机构财务状况有了根本的好转，公司治理不断规范，抗风险能力显著提升，金融业整体实力持续增强，成功经受住了此次国际金融危机的严峻考验。在此过程中，中国金融业和金融市场实施相关国际标准的程度不断得到提升，为接受国际组织的全面评估奠定了良好基础。

在这样一种情况下，我们适时把握国际国内经济金融的最佳时机，在 2009 年 8 月启动了中国首次 FSAP 评估。为保障评估工作顺利进行，人民银行会同 11 个部门成立 FSAP 部际领导小组和部际工作小组，建立了相应的工作机制和工作原则。各成员单位高度重视 FSAP 评估，抽调精干力量，认真开展各项工作。经过人民银行和有关部门以及评估团历时两年多的精心组织和努力工作，评估于 2011 年 11 月圆满完成。随后，人民银行和国际货币基金组织在上海联合举办了“金融稳定监测与

管理：来自 FSAP 的经验和改进 FSAP 的建议”国际研讨会，邀请 17 个亚太国家（地区）金融管理部门和主要国际金融组织的高层代表，以及美、英等一些国家驻基金组织执行董事，分享中国 FSAP 的成功经验，交流国际金融稳定评估的有效做法，以此促进金融稳定监测和管理的国际合作。

此次 FSAP 是中国金融体系首次接受国际组织进行第三方独立评估，实际上是从国际视角对我国金融体系和制度框架进行了一次全面“体检”，可以作为我国金融稳定自评估的重要补充。在符合我国有关法律法规和保密要求的前提下，我方向评估团提供了近百万字 FSAP 问卷答复材料，与其进行了 400 余场会谈，使其对我国金融体系有了更加深入、客观的认识和理解。评估团在此基础上撰写了一系列评估报告，充分肯定了中国金融业改革、发展和维护稳定的成就。报告认为，得益于中国政府推出的多项重大金融改革以及中央银行和各监管部门的有效监管，中国金融体系整体稳定，金融改革进展良好，金融机构实力不断增强，金融服务和产品日益多样化，有力支持了经济发展。

与此同时，评估报告也指出了我国金融体系的潜在风险，并就中国金融改革和发展提出了很多值得借鉴的建议。其中大部分建议，例如推进利率市场化改革、加强金融监管协调、构建逆周期宏观审慎制度框架等，在我国的“十二五”规划中已有明确表述；在 2012 年年初召开的全国金融工作会议上也得到了进一步强调。这说明，中外双方关于推进中国金融改革、维护金融稳定的很多观点是基本一致的。在明确改革方向的同时，作为发展中国家和经济转型国家，我们在学习借鉴国际经验做法的同时，有必要结合中国的具体国情以及国内金融业的特点，以我为主，因地制宜，在具体推进改革步骤时保持灵活性。下一步，在落实“十二五”规划和全国金融工作会议精神的过程中，我们要加快重点领域和关键环节改革，继续加强和改进金融宏观调控，推进利率和汇率改革，加快多层次金融市场体系建设，深化金融机构改革，推动存款保险制度建设，提升金融稳定和危机管理框架，进一步提高金融服务质量和效率。

FSAP 评估是一项持续性工作。作为具有全球系统重要性金融体系的 25 个国家（地区）之一，中国今后将每五年开展一次 FSAP 更新评估。同时，将 FSAP 建议的采纳及落实情况纳入“基金组织第四条款年度磋商”范畴，并在每次评估两年后就建议落实情况接受金融稳定理事会“国家同行评估”。我们愿在此基础上加深与国际金融组织的合作与交流，借鉴国际组织的良好做法，完善自身金融稳定评估框架，提升遵守国际标准与准则的程度。同时，积极参与全球经济金融治理改革，主动参与国际金融标准与准则的制定和修订，增强标准与准则的适用性和公平性。

在中国首次 FSAP 圆满完成后，人民银行会同银监会、证监会和保监会将中国 FSAP 系列报告翻译出版。在此，我对外方评估团专家和中方参与 FSAP 的各部门领导和工作人员、业界专家、学者表示衷心的感谢与敬意，他们以杰出的专业精神为

中国 FSAP 付出了辛勤努力。希望这套系列报告能够及时介绍国际金融组织对中国金融改革和发展的评估结论，为金融管理部门和业界人士、以及关心中国金融改革和发展的专家、学者深入研究和借鉴 FSAP 评估建议提供参考，为进一步提升中国金融体系的稳健性作出积极贡献。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '周小川' (Zhou Xiaochuan).

2012 年 6 月 26 日

中国金融部门评估规划部际领导小组

组 长：	中国人民银行行长	周小川
副组长：	中国人民银行副行长	刘士余
成 员：	外交部副部长	崔天凯
	国家发展和改革委员会副主任	朱之鑫
	财政部副部长	李 勇
	人力资源和社会保障部副部长	胡晓义
	商务部部长助理	李荣灿
	国家统计局副局长	许宪春
	国务院法制办公室副主任	安 建
	银监会副主席	王兆星
	证监会副主席	姚 刚
	保监会副主席	李克穆
	国家外汇管理局局长	易 纲

中国金融部门评估规划部际工作小组

组 长：	中国人民银行	宣 昌 能		
副组长 ^① ：	中国人民银行	梁世栋	黄晓龙	
成 员：	外交部	李克新		
	国家发展和改革委员会	徐 林		
	财政部	孙晓霞		
	人力资源和社会保障部	张 浩		
	商务部	刘景嵩		
	中国人民银行	邵伏军	张晓慧	李 波 邢毓静
		张健华	金中夏	王 煜 刘争鸣
		万存知	李晓枫	刘 荣 孙 辉
		苟文均	边志良	霍颖励 阮健宏
		李 跃	周金黄	陆书春 朱 隽
		易 诚	王关荣	
	国家统计局	董礼华		
	国务院法制办公室	刘长春		
	银监会	刘春航	李文泓	
	证监会	韩 萍		
	保监会	姜 波		
	国家外汇管理局	王允贵		

① 金荣和孙平曾先后担任工作小组副组长并兼任工作小组办公室主任，在中国首次 FSAP 的不同阶段做了大量工作，目前已不再担任此职务。

中国金融部门评估规划部际工作小组办公室

主 任：梁世栋

副主任：王素珍

成 员：范智勇 王尊州 曲天石 那丽丽
陶 东 李敏波 林 毅 姚 斌
边永平 陈 芾 余雪扬 冯 云
陈 岩 周正清 苏宏召 王 濛

《中国金融部门评估报告》

编审组：刘士余 李 勇 王兆星 姚 刚 李克穆

执行组：宣昌能 孙晓霞 刘春航 童道驰 姜 波

翻译组：梁世栋 王素珍 曲天石 那丽丽 陈 蒂

前 言

在总结 1997 年亚洲金融危机教训的基础上，国际货币基金组织和世界银行于 1999 年 5 月联合推出了“金融部门评估规划”（Financial Sector Assessment Program, FSAP），旨在通过金融稳健指标分析、压力测试和国际标准与准则评估等方法，加强对基金组织成员国（地区）金融脆弱性的监测与评估，减少金融危机发生的可能性，并推动成员国的金融改革和发展。经过不断发展和完善，FSAP 已成为国际社会广泛接受的金融稳定评估框架。截至 2011 年底，已有 130 多个国家（地区）完成了 FSAP 评估，许多国家（地区）还在初次评估的基础上进行了更新评估。

2008 年 2 月，温家宝总理在会见基金组织时任总裁时宣布中国将参加 FSAP 评估；此后，胡锦涛主席在二十国集团（G20）华盛顿峰会和伦敦峰会上两次做出接受 FSAP 评估的承诺。为落实我国承诺，从国际视角审视我国金融体系的稳健性，2009 年 8 月，我国正式接受国际货币基金组织和世界银行进行中国首次 FSAP 评估。中国人民银行会同外交部、发展改革委、财政部、人力资源和社会保障部、商务部、统计局、法制办、银监会、证监会、保监会、外汇局等 11 个部门成立了 FSAP 部际领导小组和部际工作小组，建立了相应的工作机制和工作原则，全力做好各项评估工作。

中国 FSAP 评估团由国际货币基金组织和世界银行的官员以及从其他国家聘请的财政部门、中央银行及银行、证券、保险等领域的专家组成。2010 年以来，评估团两次来华开展现场评估，部分成员多次来华进行专项评估和后续磋商，先后与国务院相关部门、部分地方政府、大型金融机构、中介机构等举行 400 余场会谈，就中国宏观金融风险和金融体系脆弱性、金融监管环境、金融体系流动性和金融稳定、金融市场基础设施建设、金融发展和金融服务可获得性、应急预案和危机管理安排等六方面内容展开深入交流。

经过两年多的努力，中国首次 FSAP 于 2011 年 11 月圆满完成。FSAP 评估团在中方提供的数据、信息、自评估报告和现场评估会谈的基础上撰写了一系列评估报告，主要包括《中国金融体系稳定评估报告》、《中国金融部门评估报告》、中国执行银行业、证券业、保险业、支付系统和证券结算系统等领域国际标准与准则情况五份详细评估报告。上述报告对中国金融体系进行了系统、全面的评估，充分肯定了近年来我国金融改革和发展的巨大成就，对潜在的风险进行了提示，并提出了相应的改革建议。这些报告的英文版已在国际货币基金组织和世界银行的网站上

公布。

我们及时组织翻译出版这七份报告，以期通过介绍国际金融组织对中国金融体系稳定性的评估结论，为读者深入研究 FSAP 评估建议提供有益的参考。

中国 FSAP 部际工作小组办公室
2012 年 6 月 28 日



2011年11月

本报告由世界银行评估人员撰写。世界银行不保证其中数据的准确性。

报告中的发现、说明和结论未必反映世界银行执行董事及其代表的政府的观点。

目 录

缩略词表	1
摘要	3
总体评估和建议	5

I. 金融体系结构和功能	7
II. 银行业	11
III. 促进债券市场和股票市场发展	13
IV. 发展稳健的保险业	16
V. 养老金行业面临的挑战	18
VI. 促进普惠金融的政策和战略	19
VII. 金融市场和市场基础设施	21

图

图 1 2009 年部分国家（地区）金融体系规模	8
图 2 中国银行体系存款余额及增量	8
图 3 中国银行体系规模（截至 2010 年底）	11
图 4 中国不良贷款率	12
图 5 中国各公共部门债券的期限分布	13

附表

附表 1 主要建议	25
附表 2 中国金融部门改革	27
附表 3 中国部分经济指标	28
附表 4 中国金融部门的结构（2007 ~ 2010 年）	29
附表 5 中国部分金融健康指标（2005 ~ 2010 年）	31
附表 6 中国金融发展指标（2005 ~ 2010 年）	33
附表 7 中国金融体系管理架构	35

缩略词表

AMC	资产管理公司
AML	反洗钱
AML/CFT	反洗钱/反恐融资
CAS	中国会计准则
CBRC	中国银监会
CCDC	中央国债登记结算有限责任公司
CCP	中央对手方
CFETS	中国外汇交易中心
CIRC	中国保监会
CNPS	中国支付清算体系
CSRC	中国证监会
DC	国内并表
EA	企业年金
FATF	反洗钱金融行动特别工作组
FHCs	金融控股公司
FI	金融中介
FSAP	金融部门评估规划
FX	外汇
GEB	创业板
HVPS	大额支付系统
IASB	国际会计准则委员会
IBBM	银行间债券市场
IFRS	国际财务报告准则
IOSCO	国际证监会组织
JSCBs	股份制商业银行
IPOs	首次公开上市
LCBs	大型商业银行
LGFP	地方政府融资平台
MCCs	小额贷款公司

MMMFs	货币市场基金
MOC	商务部
MOF	财政部
MSEs	小微企业
MTPL	机动车交通事故责任强制保险
NBS	国家统计局
NDRC	国家发展和改革委员会
NBFIs	非银行金融机构
NPLs	不良贷款
NSSF	全国社会保障基金
OFls	其他金融机构
PBC	中国人民银行
PE	私募股权
PSBC	中国邮政储蓄银行
QFIIs	合格境外机构投资者
RBC	风险资本
RCCs	农村信用社
RMB	人民币（元）
SD&C	中国证券登记结算有限责任公司
SHFE	上海期货交易所
SIFIs	系统重要性金融机构
SIPS	系统重要性支付系统
SIVs	结构性投资工具
SSE	上海证券交易所
SME	中小企业
SOE	国有企业
SZSE	深圳证券交易所
WMC	理财公司
WMP	理财产品
WTO	世界贸易组织
VAT	增值税
VTB	村镇银行
ZCE	郑州商品交易所

摘 要

本报告总结了2010年国际货币基金组织/世界银行联合评估团对中国开展金融部门评估规划(FSAP)的评估结论^①。在第一次现场评估期间(2010年6月),评估团对部分国际标准和准则的执行情况进行了评估,并就金融领域的许多议题展开了广泛的讨论;第二次现场评估(2010年12月)完成了评估,并提交了《中国FSAP备忘录》初稿以及一系列技术文本和背景文本初稿,这些评估报告涵盖了关于中国金融业的许多议题。

中国金融体系改革取得了积极成效。2003年后,改革进一步加快,中国政府采取了一系列政策措施,增强金融体系弹性,优化金融结构,大力强化国内金融机构,增强市场信心。然而,风险、挑战和发展机遇并存。

本报告指出了随着金融部门现代化的继续,短期内中国所面临的风险、改革挑战和发展机遇。中国面临的潜在脆弱性、短期风险和政策诱发的扭曲现象,是发展中的金融体系的共同特征。这些挑战和机遇并非中国特有,是可以解决的。我们建议当局认真考虑以下改革发展顺序:(1)进一步加快金融体系商业化进程;(2)运用更加市场化的工具调控货币金融环境;(3)进一步加强监管;(4)增强金融稳定和危机管理框架;(5)完善普惠金融战略以改进金融服务可获得性;(6)继续支持资本市场发展;(7)继续加强和深化保险和养老金体系;(8)继续改进金融市场基础设施。

面对机遇和挑战,需要有创造性思维和变革的意愿。渐进的、分割的金融改革方式不能适应中国金融市场持续深化和复杂化的需要。因此,重要的是,要针对市场变化统筹考虑,在现有法律法规范畴之外探索可行方法,消除影响政府目标实现的障碍因素。

评估团与中国FSAP部际工作小组成员单位及其他部委和部门的高级官员和工

^① 国际货币基金组织/世界银行中国FSAP评估团成员包括:Jonathan Fiechter(国际货币基金组织,评估团联席团长),Thomas A. Rose(世界银行,评估团联席团长),Udaibir S. Das(副团长,国际货币基金组织),Mario Guadamillas(副团长,世界银行),Massimo Cirasino,Patrick Conroy,Asli Demirgüç-Kunt,Catiana Garcia-Kilroy,Haocong Ren,Heinz Rudolph,Jun Wang,Ying Wang,Luan Zhao(均来自世界银行);César Arias,Martin Čihák,Silvia Iorgova,Yinqiu Lu,Aditya Narain,Nathan Porter,Shaun Roache,Tao Sun,Murtaza Syed(均来自国际货币基金组织);Nuno Cassola,Henning Göbel,Keith Hall,Nick Le Pan,Rodney Lester,Greg Tanzer,Nancy Wentzler,and Walter Yao(均为外部专家)。