

# 金融业发展和改革“十二五”规划

# 目 录

序 言.....	4
第一章 加快金融业改革开放 促进经济发展方式转变 ..	6
第二章 完善调控 促进经济平稳健康发展.....	15
第三章 优化布局 构建现代金融组织体系.....	20
第四章 鼓励创新 加快建设多层次金融市场体系.....	24

第五章 改革攻坚 不断完善金融运行机制..... 28

第六章 互利共赢 深化金融对外开放..... 31

第七章 强化监管 维护金融稳定和安全..... 35

第八章 夯实基础 优化金融发展环境 ..... 40

第九章 完善规划实施的保障机制 ..... 44

附：“十二五”时期金融业发展指标及说明

## 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，分别从改善金融调控、完善组织体系、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。

## 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。

“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 年债券发行量（含中央银行票据）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。

“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。

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。

——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。

——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 and 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，持续改进监管工具和方法，进一步提升监管有效性，接受公众监督。

——着力加强金融消费者权益保护。保护广大存款人、投资人、被保险人等金融消费者的合法权益，通过宣传教育和信息披露，增进公众对现代金融产品和服务的了解，识别相应风险，严肃查处金融机构损害存款人、投资人、被保险人等金融消费者权益的行为。

## 第二章 完善调控 促进经济平稳健康发展

加强和改善金融宏观调控，处理好保持经济平稳较快发展、管理通胀预期和调整经济结构的关系，增强政策的预见性、灵活性和有效性，更好地保持价格总水平基本稳定，促进经济平稳健康发展。

借鉴国际经验并结合我国国情，进一步构建和完善逆周期的宏观审慎政策框架，有效防范系统性金融风险，保持经济金融平稳较快发展。

把货币信贷和流动性管理等总量调节与强化宏观审慎管理相结合，引导并激励金融机构稳健经营，主动调整信贷投放，提升金融机构风险防范能力。建立、完善逆周期缓冲资本和前瞻性拨备制度，更好地发挥杠杆率等工具的作用。完善系统性金融风险监测评估框架，建立具有前瞻性的风险预警体系。研究制定系统重要性金融机构的评估方法，针对系统重要性金融机构设定更为严格的资本和流动性要求。构建层次清晰的系统性风险处置机制和清算安排。建立和完善宏观审慎政策与微观审慎监管协调配合、相互补充的体制机制。

进一步完善货币政策决策机制。发挥好货币政策委员会在国家宏观调控、货币政策制定和调整中的作用，建立健全



多层次的货币政策决策咨询体系。

优化货币政策目标体系。更加突出价格稳定目标，关注更广泛意义的整体价格水平稳定。处理好促进经济增长、保持物价稳定和防范金融风险的关系。合理调控货币信贷总量，保持合理的社会融资规模。在继续关注货币供应量、新增贷款等传统中间目标的同时，发挥社会融资规模在货币政策制定中的参考作用。

健全货币政策操作体系。完善市场化的间接调控机制，逐步增强利率、汇率等价格杠杆的作用，推进货币政策从以数量型调控为主向以价格型调控为主转型。完善公开市场操作目标体系、工具组合和操作方式，增强公开市场操作引导货币市场利率的能力。加强存款准备金工具与公开市场工具的协调配合。充分发挥再贷款、再贴现的作用，支持经济结构调整，促进薄弱环节发展，防范和化解金融风险。根据经济金融形势，合理安排货币政策工具组合、期限结构和操作力度，加强货币政策工具之间的协调配合，强化流动性管理，调节货币信贷增长。

不断改进信贷政策实施方式，提高信贷政策调控效果，进一步优化信贷结构。发展消费信贷，支持扩大内需，促进国际收支基本平衡。加大对节能环保产业等战略性新兴产业、现代服务业、科技自主创新等领域的金融支持，强化对就业和再就业、助学、扶贫开发等环节的金融服务，促进区域经

济协调发展。严格控制高耗能、高污染和产能过剩行业的贷款，支持低碳经济发展。

深化农村金融改革，解决农村金融服务不足问题。以服务“三农”为根本方向，充分发挥政策性金融、商业性金融和合作性金融的作用，构建多层次、多样化、适度竞争的农村金融服务体系。金融机构要积极探索服务“三农”模式，加大对“三农”的支持力度。积极拓展股票、债券和期货市场服务“三农”的渠道和模式，完善农业保险制度。加大财税政策支持“三农”力度。

着力解决小型微型企业融资困难。鼓励金融机构创新服务小微企业的金融产品和信贷模式。完善财税、担保、坏账核销、风险补偿、保险等政策支持体系和差异化监管措施，调动金融机构服务小微企业的积极性。完善资本市场体系，加大中小企业板、创业板、场外市场对小微企业的支持力度，鼓励创业投资机构和股权投资机构投资小微企业，发展中小企业集合债券、中小企业私募债等融资工具，拓宽融资渠道。

进一步加强财政政策与货币政策之间的协调配合。明确财政政策、货币政策的职能定位，完善财政部门与中央银行之间的合作机制，构建防范财政金融风险相互传递的“防火墙”。科学确定财政政策与货币政策的松紧配合。协调处理好财政收支、国债发行、国库现金管理与货币政策操作的关系。

加强金融监管与货币政策之间的协调配合。完善相关政

策法规，协同做好金融体系建设的各项中长期规划。明确监管政策、货币政策的职能定位，加强监管部门与中央银行之间的信息交流和共享，引导金融业更好地处理支持经济发展和防范金融风险之间的关系。

2008年国际金融危机爆发后，构建宏观审慎政策框架成为国际金融改革的重点之一。宏观审慎政策是指以防范系统性金融风险为目标，主要采用审慎工具，以必要的治理架构为支持的相关政策。宏观审慎政策是宏观的、逆周期的政策，目的是更好地防范和管理跨时间维度和跨行业维度的整个金融体系的风险，解决金融体系顺经济周期性和系统性风险集中的问题，弥补微观审慎监管和传统货币政策工具在防范系统性金融风险方面的不足。宏观审慎政策框架是一个动态发展的框架，危机后国际金融组织和有关国家把一些公认的政策工具加以归纳完善，初步形成了宏观审慎政策框架。这一框架主要涉及对银行资本、流动性、杠杆率、拨备等审慎性要求，对系统重要性金融机构流动性和资本的额外要求，会计标准、信用评级、衍生产品交易和清算体系等方面的改革以及“影子银行”监管等内容。我国高度重视加强宏观审慎管理，在宏观审慎政策的制定和实施方面进行了有益探索，提高了最低资本比例和资本质量要求，实施差别准备金动态调整措施，探索建立逆周期资本缓冲，针对房地产价格波动调整按揭贷款首付比例，在会计准则、建立中央交易对手方面积极向国际标准靠拢等。下一步，我国将借鉴国际有效做法，根据我国国情，不断发展和完善宏观审慎政策框架。

### 第三章 优化布局 构建现代金融组织体系

优化金融机构的行业和地区布局，构建和完善现代金融组织体系，提升金融创新能力和服务水平，显著增强金融业综合实力、国际竞争力和抗风险能力。

构建功能健全、服务高效、竞争有序、效益良好、安全稳健的现代银行业体系。大力推进政策性银行、大型商业银行、全国性股份制商业银行、地方中小银行、非银行金融机构等各类银行业金融机构分层配置、科学合理布局，加快建设和完善社区金融服务组织体系，完善农村金融组织体系。加强以资本约束和风险管理为核心的银行业内控机制建设，提高银行业经营管理水平。

形成政策性银行与商业银行分工合理、相互补充、良性发展的格局。政策性银行建立和完善治理机制，坚持以政策性业务为主体，慎重把握自营性业务发展，严格管理业务范围。要明确划分政策性业务和自营性业务，实行分账管理、分类核算，防范道德风险。对政策性业务，由财政给予必要的支持；对自营性业务，要严格资本约束，实行审慎性监管。

建设一批具有良好品牌形象和国际竞争力的大型商业银行。鼓励中小商业银行选择合理的市场定位，提高可持续发展能力和竞争能力。加快社区金融服务组织体系建设，促进地方中小商业银行更加专注于社区居民和小微企业金融服

务。

继续深化农村信用社改革，发挥支农主力军作用，坚持分类指导，推进产权制度改革，增强资本实力，坚持经营管理重心下沉，保持县域法人地位的长期总体稳定，减少行政干预。培育发展村镇银行等新型农村金融机构，规范发展农村信用合作组织，促进县域金融机构适度竞争。

强化银行业金融服务功能建设，推动银行业金融机构提供与实体经济发展相匹配的金融服务，实现服务专业化、特色化、精细化、品牌化，促进基础金融服务均等化，提高金融服务的可获得性。

大力完善证券期货经营机构、服务机构和资产管理机构的治理结构与内控机制，鼓励组织创新、业务创新和产品创新，不断提升证券业机构规范发展能力和专业服务水平。

积极支持证券公司做优做强。鼓励证券公司以合规经营和控制风险为前提、以市场需求为导向开展创新活动，提高核心竞争力。完善证券公司融资融券管理办法和配套规则，逐步扩大标的证券范围，适时推出并规范发展转融通业务。鼓励证券公司通过上市增强实力，提升竞争力。支持证券公司为企企业并购重组提供优质服务。

支持期货公司通过兼并重组、增资扩股等方式，进一步壮大规模和实力。推动优质期货公司开展境外期货经纪业务，在服务实体经济“走出去”的过程中，逐步提高国际经营能

力。

健全证券期货市场中介组织，推动中介机构归位尽责，规范发展，发挥中介机构对市场健康发展的监督约束作用。

大力发展资产管理机构，壮大多元化机构投资者队伍。促进创业投资和股权投资机构健康发展，规范发展私募基金机构。鼓励证券公司、基金管理公司等金融机构不断扩大资产管理业务，适时研究推动期货公司开展资产管理业务。研究放宽公募基金管理机构业务范围。继续推动社会保障基金、企业年金等中长期资金参与资本市场。

顺应经济社会发展需要和市场需求，初步建成市场体系完善、服务领域广泛、经营诚信规范、风险防范有效、综合竞争力较强的现代保险业，实现发展速度、质量和效益的统一。

着力优化保险业组织体系，形成市场主体多元、竞争有序、充满活力的市场格局。推动保险集团公司进一步完善内部治理，加强资源整合，依托保险主业，促进业务协同，提高运营透明度。鼓励发展养老、健康、责任、汽车和农业等专业保险公司，探索发展信用保险专业机构，初步形成专业性保险公司差异化竞争优势。支持中小保险公司创新发展，形成各有优势、各具特色的经营模式。规范发展相互保险组织，试点设立自保公司。规范保险资产管理公司管理体制，支持符合条件的中小保险公司设立公司治理完善、股权结构

合理、市场化运作的保险资产管理公司，探索设立专业化保险资产管理机构。鼓励保险中介机构专业化发展，积极推动专属保险代理机构和保险销售公司的建立和发展。支持符合条件的国有资本、民间资本和境外资本投资保险公司。

引导具备条件的金融机构在明确综合经营战略、有效防范风险的前提下，积极稳妥开展综合经营试点，提高综合金融服务能力与水平。引导试点金融机构根据自身风险管控能力和比较优势选择金融业综合经营模式。推动中信集团公司和光大集团公司深化改革，办成真正规范的金融控股公司。

加强综合经营机构的并表管理和全面风险管理。建立健全金融业综合经营风险监测体系和有效的“防火墙”制度，合理确定各类业务的风险限额和风险容忍度，制定有效的风险隔离措施。



## 第四章 鼓励创新 加快建设多层次金融市场体系

积极推动金融市场协调发展，显著提高直接融资比重。着力推动金融产品创新，不断丰富产品种类，优化产品结构。加强市场制度和基础设施建设，完善市场运行机制。促进资金在各市场之间有序流动，提高市场联动性和效率。逐步形成层次合理、功能互补的金融市场体系，更好地为实体经济发展服务。

规范发展主板和中小板市场，支持中小企业运用资本市场发展壮大。推进创业板市场建设，提高运行质量和效率，支持创新型经济发展。扩大代办股份转让系统试点，加快建设覆盖全国的统一监管的场外交易市场。探索建立国际板市场。完善不同层次市场间的转板机制和市场退出机制，逐步建立各层次市场间的有机联系，形成优胜劣汰的市场环境。继续深化股票发行制度市场化改革，积极探索发行方式创新，进一步弱化行政审批，强化资本约束、市场约束和诚信约束，完善新股发行询价制度，提高发行定价的合理性。探索建立优先股制度。健全退市制度，坚持优胜劣汰，不断提高上市公司质量，促进一级市场和二级市场协调健康发展。进一步完善上市公司再融资制度和投资者回报机制，引导和鼓励上市公司增加现金分红。

完善债券发行管理体制，加强各部门协调配合，强化信息披露要求，落实监管责任。稳步扩大债券市场规模，推进产品创新和多样化。加强债券市场基础设施建设。坚持市场化改革方向，着力培育商业信用，强化市场约束和风险分担机制，提高市场运行透明度，为债券市场发展营造良好的制度环境。

大力推动货币市场各子市场协调健康发展，进一步加强货币市场基础设施建设，不断完善货币市场管理制度，优化货币市场机构投资者结构，大力发展货币市场中介机构。鼓励货币市场工具创新，拓宽市场广度和深度，增强流动性管理功能。稳步推进外汇市场建设，丰富外汇市场产品，完善外汇市场交易机制，支持中小金融机构参与外汇市场，继续推进外汇市场对外开放。推动黄金市场稳步规范发展，改进黄金市场服务体系，完善黄金市场仓储、运输、交割和黄金账户服务体系。

更好发挥保险服务功能，不断丰富保险产品，拓宽保险服务领域。大力发展个人寿险、健康保险、养老保险、企业年金业务，以及与住房、汽车消费有关的保险业务。搞好个人税收递延型养老保险试点。总结推广商业保险参与社会保障、医疗保障体系建设的经验和做法。加快发展与公众利益

密切相关的环境污染、公众安全等责任保险。逐步建立国家政策支持巨灾保险体系，完善巨灾风险分散转移和补偿机制。大力提高保险服务水平，规范保险市场秩序，解决销售误导和理赔难等突出问题。鼓励开展资产管理产品创新，稳步开展保险资金投资不动产和未上市企业股权。支持保险资金在风险可控的前提下拓宽投资渠道，依规投资保险类企业、非保险类金融企业和与保险业务相关的养老、医疗、汽车服务等企业股权。

推动期货市场由数量扩张向质量提升转变。稳步发展商品期货市场，继续推动经济发展需要、市场条件具备的大宗商品期货品种上市，推动发展商品指数期货、商品期权、原油期货、碳排放权期货等。继续加强金融期货市场建设，在确保股指期货平稳运行的基础上，适时推出国债期货，积极稳妥发展其他权益类金融期货期权产品，以及利率、外汇期货期权产品等金融衍生品。

积极稳妥地推进金融衍生品市场制度创新和产品创新，健全金融衍生品监管法规体系。加强机构投资者队伍建设，积极扩大金融衍生品市场参与主体。稳步推进资产证券化，便利市场主体融资和实施资产管理。继续探索发展银行间市场信用风险缓释工具，在加强管理、严防风险的前提下，稳步发展场外信用衍生品市场，逐步形成有效的市场定价和风险管理机制。

银行间市场信用风险缓释工具（CRM）是我国银行间市场发展的用于管理信用风险的基础性信用衍生品。银行间市场已初步构建了以信用风险缓释合约和信用风险缓释凭证为核心的“2+N”的产品创新框架。其中，信用风险缓释合约（CRMA），是信用保护买方按照约定的标准和方式向信用保护卖方支付信用保护费用，由卖方就约定的标的债务向买方提供信用风险保护的金融合约。信用风险缓释凭证（CRMW），是由标的实体以外的第三方创设，为持有人提供信用风险保护的有价凭证，是一种可交易、一对多、标准化、低杠杆率的产品。

与国际上通行的信用违约互换（CDS）不同的是，信用风险缓释工具的产品特性体现了“服务实需、简单透明、控制杠杆”的原则，其中信用风险缓释凭证是高度标准化的信用衍生产品，实行“集中登记、集中托管、集中清算”，是中国银行间市场交易商协会组织广大市场成员在总结国际金融危机教训基础上，结合我国实际，自主创新的信用衍生产品。信用风险缓释工具的推出，有利于完善信用风险分担机制，对金融市场健康发展将产生积极而深远的影响。

## 第五章 改革攻坚 不断完善金融运行机制

坚持按照市场化方向推进金融重点领域与关键环节改革，不断完善金融运行机制，激发市场主体活力，充分发挥市场在金融资源配置中的基础性作用。进一步明确政府作用的领域和边界，减少政府对微观金融活动的干预。

推进金融市场基准利率体系建设，进一步发挥上海银行间同业拆放利率的基准作用，扩大其在市场化产品中的应用。健全中长期市场收益率曲线，为金融机构产品定价提供有效基准。按照条件成熟程度，通过放开替代性金融产品价格等途径，有序推进利率市场化。继续完善中央银行利率调控体系，疏通利率传导渠道，引导金融机构不断增强风险定价能力，依托上海银行间同业拆放利率建立健全利率定价自律机制，确保利率市场化改革按照“放得开，形得成，调得了”的原则稳步推进。

按照主动性、可控性、渐进性原则，稳步推进人民币汇率形成机制改革。完善以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度，增强人民币汇率双向浮动弹性，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定。协调推进外汇市场发展，丰富汇率风险管理工具。进一步研究建立人民币对新兴市场货币的双边直接汇率形成机制，积极

推动人民币对新兴市场经济体和周边国家货币汇率在银行间外汇市场挂牌。

依照“突出重点、整体推进、顺应市场、减少扭曲、积极探索、留有余地”的总体原则，进一步放宽跨境资本流动限制，健全资本流出流入均衡管理体制，完善对外债权债务管理，稳妥有序推进人民币资本项目可兑换。以直接投资便利化为出发点，实现直接投资基本可兑换；以开放国内资本市场和扩大对外证券投资为重点，进一步提高证券投资可兑换程度；以便利跨境融资为重点，加快改革信贷业务外汇管理，深化外债管理体制改革，规范对外债权债务管理和监测；以扩大个人用汇自主权为着力点，进一步放开个人其他资本项目跨境交易。

积极探索和拓展外汇储备多层次使用渠道和方式，完善外汇储备经营管理体制机制。进一步深入研究和评估外汇储备经营的风险承受力，加大对各类投资领域、产品和工具的研究，坚持长期战略性的投资理念，坚持科学有效的投资基准模式，在审慎评估的基础上稳步推进多元化投资，优化货币资产配置，提高投资收益，实现外汇储备安全、流动和保值增值的目标。创新外汇储备运用方式，更好地支持配合国家发展战略，服务国家可持续发展目标。

继续深化大型金融机构改革，进一步完善公司治理，厘清股东大会、董事会、监事会和高管层的职责边界，形成有效的决策、执行、制衡机制。推进金融机构股权多元化，研究国家对国有控股金融机构的合理持股比例，完善国有金融资产管理体制。建立有效的选人用人机制，健全科学合理的激励约束机制。坚持和深化国家开发银行商业化改革，妥善解决债券信用、资金来源、监管标准等问题。继续推动中国进出口银行、中国农业发展银行和中国出口信用保险公司改革，完善治理框架。促进金融资产管理公司商业化转型。完善保险机构公司治理，继续推动国有保险公司股份制改革，支持符合条件的保险公司规范上市。

在风险可控的前提下，鼓励和引导民间资本参与银行、证券、保险等金融机构的改制和增资扩股。支持民间资本参与设立村镇银行、贷款公司、农村资金互助社等新型农村金融机构和小额贷款公司。在加强有效监管、促进规范经营、防范金融风险的前提下，进一步加大民间资本参与金融服务的力度，增强对“三农”和小微企业的金融服务能力。

## 第六章 互利共赢 深化金融对外开放

统筹国内国际两个大局，坚持“以我为主、循序渐进、安全可控、竞争合作、互利共赢”的方针，统筹“引进来”和“走出去”，深化金融对外开放。把握好对外开放的时机、力度和节奏，使金融对外开放与我国经济发展水平、市场发展程度和金融监管能力相适应。

借鉴国际先进金融管理理念、经验和准则，完善我国金融业公司治理，提升稳健标准。鼓励金融机构通过多种形式利用境外资本，开展与境外机构的深度合作。有效利用国外优惠贷款和国际商业贷款，完善外债管理。处理好完善人民币汇率形成机制、实现人民币资本项目可兑换与扩大人民币跨境使用的节奏和先后顺序。进一步推进货币市场、资本市场、外汇市场和黄金市场对外开放。

完善金融机构“走出去”相关制度，引导金融机构采取行之有效的海外发展战略，加强国际型人才储备，逐步发展我国大型跨国金融机构。鼓励金融机构稳健拓展国际业务，提升国际化经营水平，加快发展有利于出口产品升级换代和企业“走出去”的对外金融服务体系。完善对金融机构海外分支机构的监管，推动建立跨境金融机构的风险处置机制。



坚持实需为主、先易后难、强化监测、风险可控原则，推动人民币跨境使用。做好跨境贸易人民币结算工作，稳步扩大跨境直接投资人民币结算业务，支持境内银行业金融机构开展境外项目人民币贷款业务，逐步开展个人人民币跨境结算业务，探索建立人民币对外债权债务管理框架，不断拓宽境外机构人民币资金运用渠道。稳步推动境内机构赴香港发行人民币债券，继续推动境外机构在境内发行人民币债券，支持有关国家将人民币纳入国际储备。完善人民币跨境及海外流动的统计和监测机制，建立风险防范体系和处置机制。

加快上海国际金融中心建设，加强沪港金融合作。支持建设以香港金融体系为龙头、珠江三角洲城市金融资源和服务为支撑的金融合作区域。支持香港发展成为离岸人民币业务中心和国际资产管理中心，巩固和提升香港国际金融中心地位。建立更加紧密的粤港澳金融合作机制，深化粤港澳三地金融业在市场、机构、业务、监管和智力等方面的合作。加强海峡两岸金融合作，推动以适当方式建立两岸货币清算机制，推进厦门两岸区域性金融服务中心建设。

积极参与全球经济治理，深化双边、多边经济金融政策对话与合作，加强与主要经济体宏观经济金融政策协调。积极推动国际金融体系改革，促进国际货币体系合理化。积极

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标准修订和制定工作，在国际经济、金融组织中发挥更大作用。深化多边金融和货币合作，引导和推动区域金融合作进程。不断巩固与境外中央银行、监管机构的合作，完善信息共享机制。

受国际金融危机影响，美元、欧元等主要国际结算货币汇率大幅波动，我国及周边国家和地区的企业在使用第三国货币进行贸易结算时面临较大的汇率波动风险，不少企业希望使用人民币进行贸易结算。2009年4月，国务院决定在上海市和广东省四个城市开展跨境贸易人民币结算试点，2009年7月，试点正式启动。2010年6月，取消了境外地域范围限制，明确业务范围涵盖跨境货物贸易、服务贸易和其它经常项目人民币结算。2011年8月，跨境贸易人民币结算境内地域范围扩大至全国。截止2011年末，全国累计办理跨境贸易人民币结算业务金额达到2.6万亿元。

为配合跨境贸易人民币结算试点工作，扩大人民币跨境使用，人民银行组织开展了人民币跨境投融资结算业务。在个案试点的基础上，2011年，人民银行先后明确境外直接投资、外商直接投资、境外项目贷款人民币结算政策，跨境人民币业务从贸易等经常项目扩展至资本项目。2011年全年累计办理人民币对外直接投资结算金额201亿元，外商直接投资结算金额907亿元。

跨境贸易人民币结算业务试点初期，人民币回流渠道有限，以“走出去”为主。随着境外人民币存量逐步增加，香港离岸人民币业务中心稳步发展，境外人民币回流需求增强，外国投资者来华投资、境外“三类机构”（境外中央银行或货币当局、香港及澳门地区人民币业务清算行、跨境贸易人民币结算境外参加银行）投资银行间债券市场等回流渠道逐步建立，人民币跨境资金的良性循环初步形成。

## 第七章 强化监管 维护金融稳定和安全

坚持积极防范化解金融风险的永恒主题。提高金融机构风险管理水平，加强金融监管能力建设，避免监管缺位和错位，有效防范经济与金融风险相互作用，金融与财政风险相互传递，外部风险向境内转移。积极稳妥化解风险隐患，守住不发生系统性、区域性金融风险底线。

银行业要积极稳妥推动实施新监管标准，不断优化监管工具和指标体系，切实提升银行业风险识别、计量、评价、监测、控制和预警能力。坚持动态资本充足率要求，有效控制杠杆化水平，强化贷款拨备率和拨备覆盖率监管要求，不断改进和加强流动性风险监管。按照资本充足率水平对商业银行实施分类监管，提高对系统重要性银行资本充足率监管要求，推动建立与新资本协议实施相配套的风险计量、信息管理系统。强化金融集团并表监管。加强对金融机构股东和实际控制人的监管。规范商业银行理财和委托贷款业务。进一步强化银行业市场准入监管，提高非现场监管和现场检查有效性。

加强证券期货公司净资本监管，完善以净资本为核心的风险控制指标体系。强化动态的风险控制指标监控和净资本补充机制，完善证券期货公司分类监管制度。推动证券期货

机构完善公司治理与合规管理，提高风险管理能力。继续推动上市公司完善公司治理。加强证券期货市场运行监管和风险防范，严厉打击市场操纵等违法违规行为。

健全保险业偿付能力监管体系，强化资本补充和约束机制，健全以风险为导向的分类监管制度。完善保险公司治理监管制度和标准，显著提高公司治理监管制度的执行力。强化保险资金运用监管，防范投资风险。发挥保险保障基金的重要作用。

健全金融监管机构之间以及与宏观调控部门之间在重大政策与法规问题上的协调机制。完善金融稳定信息共享机制，实现信息共享的规范化和常态化。细化金融机构分类标准，统一监管政策，减少监管套利，弥补监管真空。强化对综合经营和新产品、新业务的监管协作，探索对金融产品的功能监管，严格把握高关联、高复杂程度创新产品的市场准入，防范跨行业、跨市场风险。建立健全本外币跨境资金流动监管框架，加强本外币协同监管。加强金融风险处置协作，提升系统性金融风险处置能力。

建立健全适合中国国情的系统性金融风险监测评估方法和操作框架，完善跨行业、跨市场、跨境金融风险监测评估机制，加强重大风险的识别预警。明确对交叉性金融业务和

金融控股公司的监管职责和规则，加强对系统重要性金融机构的监管。引导金融机构切实加强政府性债务管理，关注地方政府融资平台的风险，避免财政金融风险相互传递。加强对“影子银行”体系的统计监测、风险评估和宏观审慎管理。健全跨境资金流动监测预警体系，完善国际收支应急预案。

建立健全存款保险制度，加快存款保险立法进程，择机出台《存款保险条例》，明确存款保险制度的基本功能和组织模式。进一步完善证券投资者保护基金、期货投资者保障基金、保险保障基金管理制度，制定《证券投资者保护基金条例》。研究起草《保险公司风险处置条例》。建立适合我国国情的金融机构破产法律体系，规范金融机构市场退出程序，加强行政退出与司法破产之间的有效衔接。

发挥中央金融管理部门的指导、协调和监督作用，维护金融业改革发展战略、金融宏观管理政策、监管规则与标准的一致性和权威性；注重引导和调动地方政府的积极性，发挥好地方政府的作用。强化地方政府金融监管意识和责任，进一步明确地方政府对小额贷款公司和担保公司等机构的管理职责，强化地方政府的风险处置责任。地方政府要大力改善金融环境，减少行政干预，促进经济和金融健康发展。

完善法律、法规等制度框架，加强引导和教育，发挥民间借贷对正规金融的补充作用。打击高利贷、非法集资、地下钱庄、非法证券等非法金融活动，加强对担保公司、典当行等机构的监测和监管，维护良好的金融秩序。

存款保险制度是对商业银行等存款类金融机构进行风险处置的一项制度安排，主要指存款类金融机构向存款保险机构缴纳保费购买存款保险，当金融机构濒临倒闭或倒闭时，存款保险机构运用存款保险基金及时向存款人赔付并适时处置问题机构，发挥保护存款人利益、维护金融稳定的作用。与政府直接救助金融机构相比较，存款保险制度的优势在于通过建立市场化的风险补偿机制，市场、股东和存款人合理分摊因金融机构倒闭而产生的财务损失。自 20 世纪 30 年代美国建立世界上第一个存款保险制度以来，迄今已有逾百个国家建立了这一制度，存款保险制度成为政府防范与化解系统性金融风险、应对金融危机的重要手段。



## 第八章 夯实基础 优化金融发展环境

完善金融法律法规，加强金融基础设施建设，规范财务会计统计制度，提高金融业信息化水平，加强金融研究，建设金融人才队伍，保障金融体系安全高效运行。

适应金融业改革发展需要，借鉴国际金融改革经验，完善金融法律框架。加快制定金融业综合经营、存款保险、金融机构破产、上市公司监管、信用评级以及征信等方面的法律法规。加快农业保险立法。加强金融消费者保护立法。制定规范和引导民间借贷、打击非法金融活动的法规和规章。进一步修订《中华人民共和国中国人民银行法》、《中华人民共和国票据法》、《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国证券投资基金法》、《期货交易管理条例》等金融法律法规，推动制定《中华人民共和国期货法》、《中华人民共和国保险法》司法解释。完善对各类金融市场、金融产品和金融机构的监管规定。

加快完善支付结算基础设施，建设第二代中央银行跨行支付系统和跨境人民币清算系统，继续推动非现金支付工具应用，进一步完善账户实名制，加强对非金融机构从事支付

服务的监督管理。进一步健全金融市场的登记、托管、交易、清算系统。抓紧建立覆盖全社会的征信体系，完善国家金融信用信息基础数据库，加快建立金融业统一征信平台。促进我国信用评级机构发展，增强竞争力和公信力。加快推进行业信用和地方信用建设，完善中小企业和农村信用体系。构建符合国际标准和中国经济的反洗钱工作体制。研究建立特定非金融行业反洗钱制度。提高人民币防伪能力。

完善金融企业财务制度。积极跟踪研究国际财务报告准则改革，促进金融保险会计准则与相关国际财务报告准则持续趋同。推进金融统计标准化工作，建立统一、全面的金融业综合统计体系，支持监测社会融资规模。进一步完善国际收支统计，按照国际货币基金组织最新发布的《国际收支手册》第六版要求，修订相关统计制度，更新统计报表编制模板及公布表式。构建金融业综合统计信息平台，完善数据信息共享机制。

以科技手段促进金融服务与管理创新，提高金融信息化水平。完善金融业信息安全防护体系，大幅提升信息系统抵御风险能力。推广电子交易，不断提升金融业电子渠道交易替代率。建设金融信息化标准体系，推进信息化标准检测认证。全面实施银行卡芯片化迁移工作。建立适应新时期外汇

管理改革需要的信息化体系。

借鉴国际经验，加强金融消费者权益保护制度和组织机构建设。督促金融机构遵守消费者权益保护的法律法规，信守对公众的承诺。建立金融消费者权益保护的申诉处理和处罚机制。加强金融消费者权益保护教育和咨询系统建设，积极开展金融知识普及宣传工作，提高金融消费者的安全意识和自我保护能力。

及时分析和预测国内外经济金融形势，为金融宏观调控提供科学依据。收集、研究金融机构和市场的基础数据，度和报告系统性金融风险状况。研究加强对金融机构和金融市场监管的措施。推广金融风险管理的国际标准和惯例。加强金融稳定评估和金融机构压力测试，提高对系统性金融风险的识别能力。不断强化经济金融基础理论研究，培养高素质研究队伍。

实施金融人才发展中长期规划，统筹推进各类金融人才队伍建设。加强高层次、创新型、国际化人才的开发、引进和培养。规范行业资格准入和专业技术资格认证管理，优化金融人力资源配置，促进人才合理流动。完善金融人才服务和评价体系，构建科学合理的金融业薪酬体系，完善激励约

束机制。加强金融后备人才储备和信息库建设。

加强行业协会等自律组织建设，完善自律组织的治理结构，提升行业自律管理水平。进一步厘清金融监管、自律组织和市场的边界，发挥行业自律组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，增强自律公约约束力，督促会员依法合规经营，不断提升服务能力，依法维护行业合法权益。

## 第九章 完善规划实施的保障机制

本规划反映了国家在金融发展和改革领域的战略意图，是国家在金融领域实施调控、履行监管职责和提供公共服务的重要依据。各级政府部门和金融管理部门要根据规划提出的发展和改革目标，全面履行职责，制定和落实支持金融业发展和改革的保障措施，创造良好的政策环境和市场环境，引导市场主体行为，实现规划提出的各项目标。

在各级政府部门和金融管理部门的统筹下，实行规划目标责任制，及时制定规划实施方案，明确部门分工，落实工作责任，将规划落实情况列入部门工作考核目标。各部门要加强领导，精心组织，协同合作，形成合力。

强化金融业专项规划与国家其他专项规划的统筹协调。加强各级部门的沟通和协调，合理安排地方金融规划与本规划的衔接，形成以金融业发展和改革的国家规划为统领、各级地方政府金融发展规划为补充的统一衔接的金融规划体系。

建立对规划实施情况的跟踪监测、检查和评估制度。根据国家宏观经济金融形势，适时调整相关政策方向和力度，

确保规划目标的顺利实现。对规划执行中出现的新情况、新问题，及时采取应对措施，提出调整和修订规划的意见。加强规划实施情况的信息披露，鼓励公众参与监督，切实推进规划实施。

附：“十二五”时期金融业发展指标及说明

附

## “十二五”时期金融业发展指标及说明

一、金融业发展指标：“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

测算说明：1. 国际经验表明，金融服务业增加值占国内生产总值比重呈缓慢增长态势。美国上世纪 50 年代、80 年代、本世纪前 10 年平均为 3.22%、5.59%、8.01%，日本上世纪 80 年代、本世纪前 10 年平均为 5.79%、6.53%；2. 从我国看，金融服务业增加值占国内生产总值比重在上世纪 90 年代和本世纪前 10 年平均分别为 4.46%、4.42%；3. “十二五”时期，预期我国金融服务业增加值增速将高于国内生产总值增速，金融服务业增加值占国内生产总值比重将保持在 5%左右。

二、金融业发展指标：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

测算说明：“十一五”时期，社会融资规模显著增长，非金融企业直接融资占社会融资规模比重也明显提高。“十五”时期的 2002-2005 年年平均为 5.03%，“十一五”时期年平均为 11.08%。“十二五”时期，在继续显著提高直接融资比重的政策支持下，预期非金融企业股票和债券融资占社会融资规模比重将显著提高。