



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institute for Finance & Development

NIFD季报

主编:李扬

中国金融监管

胡滨
郑联盛

2023 年 2 月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、国家资产负债表、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、银行业运行、保险业运行等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度2月份发布。

监管法制建设深化，地产金融监管优化

摘要

面对需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力以及日益严峻的外部形势，金融监管当局稳中求进、积极应对、有效处置，不断深化金融体制机制改革，不断加强和完善现代金融监管，中国金融体系整体保持稳定。2022 年，中国金融监管法制建设不断深化，《金融稳定法》《银行业监督管理法》等法律正在制订或完善。银行业监管持续加强，信用风险管理、风险抵补要求、系统重要性机构附加要求以及中小银行改革化险等工作取得成效。房地产市场的监管正在结构优化，以“三支箭”为代表的政策组合将缓释房地产市场风险及其传染冲击。数字经济和资本扩张监管更加注重法制化，更加注重消除复杂关联性，更加注重监管常态化。2023 年，在常态化监管深化的同时，房地产市场、地方政府债务、地方金融监管、数字经济等监管改革将着重加强和完善。

本报告负责人：

● 胡滨

中国社会科学院金融研究所党委书记兼副所长

国家金融与发展实验室副理事长

本报告执笔人：

● 郑联盛

中国社会科学院金融研究所金融风险与金融监管研究室主任

国家金融与发展实验室金融法律与金融监管研究基地主任

【NIFD 季报】

全球金融市场

人民币汇率

国内宏观经济

宏观杠杆率

中国宏观金融

中国金融监管

中国财政运行

地方区域财政

房地产金融

债券市场

股票市场

银行业运行

保险业运行

目 录

一、2022 年中国金融监管回顾.....	1
（一）监管法制建设正加强	1
（二）银行业监管持续深化	4
（三）房地产监管正在优化	6
（四）数字经济监管常态化	10
二、2023 年中国金融监管展望.....	14

2022 年是党和国家历史上极为重要的一年。我们胜利召开党的二十大，描绘了全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图。面对风高浪急的国际环境和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，党中央领导全党全国统筹国内国际两个大局，统筹疫情防控和经济社会发展，统筹发展和安全，加大宏观调控力度，应对超预期因素冲击，经济社会大局保持稳定。中国金融监管当局稳中求进，积极应对、有效处置房地产金融、地方政府债务、中小银行、资本无序扩张以及内外监管分歧等风险，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。同时，金融监管当局坚持不断优化金融监管制度，提升金融风险应对处置能力和金融部门现代化治理能力，逐步强化金融体系服务实体经济的能力，保持经济金融体系整体稳定，为中国式现代化和高质量发展贡献更大的金融力量。

一、2022 年中国金融监管回顾

（一）监管法制建设正加强

金融行业风险管理和监管规范具有显著的专业性，需要健全完善的法律制度作为基本支撑。2022 年中国金融监管系统的法律制度建设不断深化，多个重要领域立法取得重要进展，为未来金融监管更加法治化提供了坚实基础。中国人民银行、中国银保监会、中国证监会等金融监督管理部门出台多项重大的法律文件，深入推进金融监管法制建设。比如，中国银保监会制定或修订《银行保险机构消费者权益保护管理办法》《商业银行表外业务风险管理办法》《银行保险机构公司治理监管评估办法》《保险保障基金管理办法》《中资商业银行行政许可事项实施办法》等 35 项监管制度办法，并正式实施《保险公司偿付能力监管规则（Ⅱ）》。

《金融稳定法（草案）》提请全国人大审议。2022 年 4 月，人民银行会同国家发展改革委、司法部、财政部、银保监会、证监会、外汇局等部门起草了《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》。经过向社会公众征求意见并修改完善后，2022 年 12 月 27 日《金融稳定法（草案）》首次提请十三届全国人大常委会审议。《金融稳定法》的立法目标是防范化解重大金融风险、提升金融法治水平，建立健全金融稳定长效机制。《金融稳定法（草案）》指出，维护金融稳定的目标是保障金融机构、金融市场和金融基础设施基本功能和服务的连续性，不断提高金融体系抵御风险和服务实体经济的能力，遏制金融风险形成和扩大，防范系统性金融风险。《金融稳定法（草案）》着重在金融风险防范、金融

风险化解、金融风险处置等领域强化法律和制度安排，要求强化相关主体的法律责任。在金融风险处置方面提出要以市场化机制为主导，同时国家将设立金融稳定保障基金。

《银行业监督管理法》正在进行修订。中国银保监会持续推动《中华人民共和国银行业监督管理法》修订工作，2022年11月《银行业监督管理法（修订草案征求意见稿）》向社会公开征求意见。该法修订以防范化解金融风险、提高监管有效性为总体目标，以弥补监管短板、加大监管力度、明确监管授权为着力点，着力解决银行业监管工作面临的突出问题，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，切实提高金融治理体系和治理能力现代化水平。本次修改的重点有三个：一是保障权益。完善审慎监管规则，加强行为监管，切实保护金融消费者合法权益。二是加大打击。坚持依法监管的基本原则，努力实现监管全覆盖，加大对股东、实际控制人违法违规行为的打击力度。三是强化应对。要健全风险处置机制，完善早期干预制度，丰富风险处置措施，提升风险处置效率。

《企业集团财务公司管理办法》修订并实施。2022年7月29日，银保监会就《企业集团财务公司管理办法（征求意见稿）》公开征求意见。2022年10月16日，中国银保监会正式发布《企业集团财务公司管理办法》，并自2022年11月13日起实施，这将为企业集团财务公司的高质量发展提供更为扎实的制度保障。该办法修订完善的主要内容如下：一是调整市场准入标准，明确跨国集团可直接发起设立外资财务公司，扩大对外开放。二是优化业务范围和实施分级监管，进一步强化其主责主业，专注服务集团内部，回归服务实体经济本源。三是增设监管指标和加强风险管控，增设和优化监管指标，加强财务公司对外业务监管，督促财务公司提升对外业务风险的识别、预警和处置水平。四是加强公司治理和股东股权监管，加强具有财务公司特色的公司治理建设，提升财务公司法人独立性。《企业集团财务公司管理办法》的重大修订体现了监管机构对财务公司持续强监管、严监管的监管理念导向，为财务公司的内部公司治理、风控体系建设、合规体系建设等指明方向。本次修订对于加强企业集团财务公司监管，推动行业高质量发展，进一步提升服务实体经济质效具有重要作用。

表 1 2022 年部分重要监管政策汇总

政策	日期	发布机构	政策概述
《金融租赁公司项目公司管理办法》	2022 年 1 月 7 日发布,自印发之日起施行	中国银保监会	明确项目公司定义及通过项目公司开展融资租赁交易的租赁物范围;明确项目公司设立地点、设立资格条件、原则及业务范围;要求金融租赁公司、子公司遵循并表和穿透管理原则管理项目公司,实施全面风险管理;加强风险管理,明确项目公司对应关系、股权转让受让、清算关闭等具体要求;明确银行保险监督管理机构的监管责任,事项报告、监管指标等监管要求,以及可采取的监管措施。
《关于注册制下提高招股说明书信息披露质量的指导意见》	2022 年 1 月 28 日发布,自公布之日起施行	中国证监会	坚持注册制改革“三原则”,坚持问题导向、综合施策、立足当前、着眼长远,推动全面提升招股说明书信息披露质量,为全面实行股票发行注册制夯实基础;督促发行人及中介机构归位尽责,高质量撰写与编制招股说明书;充分发挥行政监管、自律监管和市场约束机制作用,引导提高招股说明书信息披露质量;强化责任追究,确保提高招股说明书信息披露质量各项措施落地落实。
《银行间债券市场债券借贷业务管理办法》	2022 年 1 月 30 日发布,自 2022 年 7 月 1 日起实施	中国人民银行	债券融入方应向债券融出方提供约定的履约保障品。债券借贷存续期间,履约保障品市值应满足双方约定条件;参与者进行债券借贷应当签署中国人民银行认可的债券借贷交易主协议;参与者可委托金融基础设施机构开展集中债券借贷,达成债券融通;持续加强风险监测与防控,市场成员应依规报告和披露大额借贷等事项,完善风险监测体系,加强市场自律管理。
《证券基金经营机构董事、监事、高级管理人员及从业人员监督管理办法》	2022 年 2 月 18 日发布,自 2022 年 4 月 1 日起施行	中国证监会	按照分类原则优化人员任职管理,对董监高人员从事前审批调整为事后备案管理,从个人品行、任职经历等方面对董监高及从业人员的基本任职条件予以细化;强化执业规范,落实“零容忍”要求,列举从业底线要求及禁止性行为,细化对违法违规采取行政监管措施和行政处罚的制度安排;压实经营机构主体责任,夯实行业发展根基,从任职考察、履职监督、考核问责三方面构建经营机构人员管理的主体责任,建立健全人员任职和执业管理的内部控制机制,培育合规、诚信、专业、稳健的行业文化。
《保险保障基金管理办法》	2022 年 10 月 26 日发布,自 2022 年 12 月 12 日起施行	中国银保监会	修改了保险保障基金筹集条款。将现行的保险保障基金固定费率制调整为风险导向费率制,调整保险保障基金暂停缴纳上限;明确保险保障基金相关财务要求,要求保险保障基金公司和基金各自作为独立会计主体进行核算,延续保险保障基金公司对财产保险和人身保险基金分账管理等规定;优化保险保障基金的使用管理,丰富动用保险保障基金情形;完善保险保障基金的救助规定,界定保单利益的范围;加强保险保障基金相关监督管理,对未及时缴纳保险保障基金的保险公司及人员,赋予公司进行公示的权利。
《银行保	2022 年 11	中国银保监会	优化评估机制,根据评估分类结果,差异化配置评估资源;

险机构公司治理监管评估办法》	月 28 日发布,自印发之日起施行		完善评估指标,结合近两年新出台的公司治理监管制度优化指标权重、精简指标数量,突出公司治理监管关注的重点领域,建立指标动态调整机制;进一步加强结果应用,在明确根据评估结果采取分类监管措施的基础上,压实监管责任和机构主体责任,对其存在的重大公司治理风险隐患进行早期干预,坚决防止机构“带病运行”。
《商业银行表外业务风险管理办法》	2022 年 12 月 2 日发布,自 2023 年 1 月 1 日起实施	中国银保监会	明确商业银行表外业务定义与分类,要求开展表外业务应遵循管理全覆盖、分类管理和风险为本原则,确保风险可控、合规经营;提出表外业务治理框架,明确董事会、监事会和高管层职责,对业务部门、合规管理职能部门、风险管理部门、会计部门以及内外部审计职责作出明确规定;细化明确表外业务风险管理要求,规定商业银行应将表外业务纳入全面风险管理体系,并根据业务种类和风险特征实行差异化管理;提出信息披露要求,对披露内容、频率以及合作机构信息披露等方面作出规定;明确监督管理要求,监管机构对商业银行表外业务风险管理进行持续监管,对不能满足监管要求的银行采取监管措施和行政处罚。
《银行保险机构消费者权益保护管理办法》	2022 年 12 月 26 日发布,自 2023 年 3 月 1 日起实施	中国银保监会	指出银行保险机构承担保护消费者权益主体责任;明确“两会一层”消保工作职责,要求银行保险机构建立健全消费者权益保护审查等 11 项工作机制;保护消费者知情权、自主选择权和公平交易权,对银行保险机构产品设计和信息披露等方面作出规定;保护消费者财产安全权和依法求偿权,要求银行保险机构审慎经营;保护消费者受教育权和受尊重权,优化银行保险机构服务品质;保护消费者信息安全权,对银行保险机构收集和使用消费者个人信息等方面作出规定;对银保监会及其派出机构相关监管措施和处罚事项作出规定,夯实行为监管执法基础。

资料来源：人民银行、银保监会、证监会等。

（二）银行业监管持续深化

银行业是我国金融体系的第一大行业，也是全球第一大银行业。2022 年三季度末，我国金融业机构总资产为 413.46 万亿元，其中，银行业机构总资产为 373.88 万亿元，占比高达 90.43%。作为金融系统的主导行业，银行业的风险防控和规范监管是金融稳定的基本保障，是系统性金融风险防控的首要对象。2022 年银行业（这里主要指商业银行）风险防控持续深化，相关风险得到较为有效稳妥的应对和处置，行业整体保持稳健发展态势。

首先要强化信用风险监管，着力推进不良贷款处置。信用风险是银行业最普遍的风险，是银行业监管规范的最基础领域。2022 年三季度末，商业银行不良贷款余额 3 万亿元，较上季末增加 373 亿元；商业银行不良贷款率 1.66%，较上

季末下降 0.01 个百分点。商业银行正常贷款余额 177.5 万亿元，其中正常类贷款余额 173.5 万亿元，关注类贷款余额 4 万亿元。同期，商业银行（不含外国银行分行）资本充足率为 15.09%，较上季末上升 0.21 个百分点。一级资本充足率为 12.21%，较上季末上升 0.13 个百分点。拨备覆盖率为 205.54%，较上季末上升 1.75 个百分点。商业银行流动性覆盖率为 142.68%，较上季末下降 3.62 个百分点。可见，在监管机构强有力的监管之下，商业银行不良贷款率保持在低位，商业银行资产质量保持总体稳定、风险抵补能力有所增强、流动性水平保持稳定（详见表 2）。

表 2 2022 第三季度银行机构主要监管指标

机构类型	不良贷款余额 (亿元)	不良贷款率 (%)	资产利润率 (%)	拨备覆盖率 (%)	资本充足率 (%)
大型商业银行	12043	1.32	0.89	246.62	17.61
股份制商业银行	5164	1.34	0.84	213.13	13.54
城市商业银行	4803	1.89	0.63	194.71	12.85
民营银行	159	1.47	1.06	285.67	12.37
农村商业银行	7615	3.29	0.26	139.60	12.03
外资银行	127	0.83	0.67	263.73	18.89
总体 (%是均值)	29912	1.69	0.72	223.91	14.55

数据来源：CSMAR。

着力强化对大中型银行特别是系统重要性银行的监管。人民银行、银保监会根据《系统重要性银行评估办法》，开展了 2022 年度我国系统重要性银行评估，认定 19 家国内系统重要性银行，其中，国有商业银行 6 家，股份制商业银行 9 家，城市商业银行 4 家。第四组 4 家，包括中国工商银行、中国银行、中国建设银行、中国农业银行，第五组暂无银行进入（详见表 3）。监管部门持续增强宏观审慎管理与微观审慎监管合力，对系统重要性银行实施更为严格的附加监管要求，确保系统重要性银行稳健经营和规范发展。根据《系统重要性银行附加监管规定》，系统重要性银行在满足最低资本要求、储备资本和逆周期资本要求基础上，还应满足一定的附加资本要求，由核心一级资本满足，第一组到第五组的银行分别适用 0.25%、0.5%、0.75%、1%和 1.5%的附加资本要求。同时，系统重要性银行在满足杠杆率要求的基础上，应额外满足附加杠杆率要求。附加杠杆率要求为系统重要性银行附加资本要求的 50%，由一级资本满足。

表 3 2022 年我国系统重要性银行名单及附件资本要求

组别	家数	机构	适用附加资本要求
第一组	9	中国民生银行（由去年第二组调入） 中国光大银行、平安银行、华夏银行、宁波银行、广发银行、 江苏银行、上海银行、北京银行	0.25%
第二组	3	中信银行、中国邮政储蓄银行、浦发银行	0.50%
第三组	3	交通银行、招商银行、兴业银行	0.75%
第四组	4	中国工商银行、中国银行、中国建设银行、中国农业银行	1%
第五组	0	-	1.50%

资料来源：中国银保监会。

扎实推进中小银行保险机构改革化险。2022 年中小银行金融风险防控工作持续深化，金融监管当局不断加强中小银行监管，不断强化中小银行风险应对及处置。2022 年 4 月河南等地个别村镇银行风险事件的爆发集中暴露了中小银行在管理、运营、合规和风控等领域存在的重大问题。个别中小银行股东通过关联持股、交叉持股、增资扩股、操控银行高管等手段实际控制中小银行，同时利用互联网第三方平台以及资金掮客等吸收公众资金，严重损害了储户合法权益，并造成重大金融风险。2022 年 8 月中国银保监会召开听取两会代表委员意见建议座谈会，对中小银行改革发展面临的困难与问题进行探讨，如不良资产处置、公司治理及决策机制、县级农村信用社自主权、防范和化解区域性金融风险等方面，着力有效防控中小银行风险以及问题机构处置。

在一省一策、一行一策的政策指引下，中小银行风险得到有效应对，问题银行也得到妥善处置。其中，“大并小”“小小合并”“抱团取暖”兼并重组成为普遍性的处置举措。但是，此类兼并重组方式可能潜藏重大的风险。一是将原有小机构的风险转移至大机构或新机构，主要是风险转移而非实质性的风险缓释；二是大机构或新机构的风险管控和合规经营是这种处置模式能否成功的关键，主要需考虑大机构或新机构的风险吸收消化能力；三是大机构或新机构承担更大的风险主体责任，属地政府也承担更大的属地责任以及未来潜在的更大救助责任。

（三）房地产监管正在优化

房地产市场风险是我国经济金融风险的两大“灰犀牛”之一，也是过去 5 年来金融监管重点关注的领域。房地产部门是国民经济的支柱行业，其稳定健康发展是关系国计民生的重大问题，也是金融稳定中的系统重要性问题。此前房地

产市场形成了高价格、高库存、高杠杆、高度金融化和高度关联性等“五高”风险特征，并导致经济地产化、地产金融化、金融泡沫化。自 2016 年 12 月中央经济工作会议首次提出“房住不炒”的政策定位以来，严调控严监管使房地产回归居住属性，抑制其中的投机行为，是过去 5 年来房地产市场监管的主旋律。

即使在新冠疫情冲击持续扩大的 2020 年和 2021 年，房地产市场调控政策定位没有变化，房地产市场调控和房地产金融监管持续深化。截至 2022 年 11 月，新房价格环比下跌城市数为 51 个、二手房价格环比下跌城市数为 62 个，住房投资和销售均随之下降（详见图 1）。

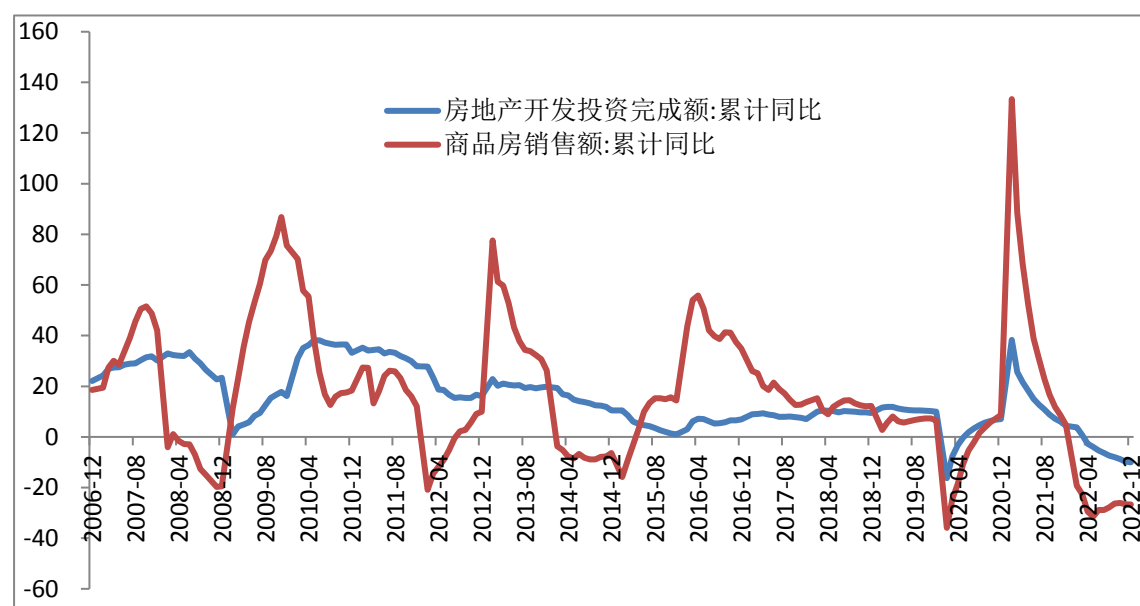


图 1 房地产投资和销售情况

资料来源：wind。

2021-2022 年，由于多种因素叠加，房地产市场发生了较大风险并呈现扩散传染态势，甚至形成较为显著的系统性风险威胁。2022 年 1-11 月房地产企业境内债违约 114 只，涉及金额高达 1485.8 亿元；2022 年 1-10 月房地产企业境外债违约 86 只，涉及金额 298.3 亿美元。受经济下行、房地产市场供求变化、政策调控、监管加强、融资收紧等政策影响，大部分大中型房企因长期杠杆经营进而爆发重大金融风险特别是流动性风险。流动性危机使房地产市场出现重大的风险及显著的传染效应，房企债券信用利差迅速扩大、房企股票大幅震动、评级机构调低信用评级，多家房地产企业遭遇生存危机。在较大部分房地产企业面临重大风险之际，部分房地产项目陷入停工，保交楼成为显性风险，引发重大的社会稳

定问题。同时，政府性基金收入大幅下降至负增长（详见图 2）。房地产市场变化给宏观金融体系带来了系统性风险威胁。

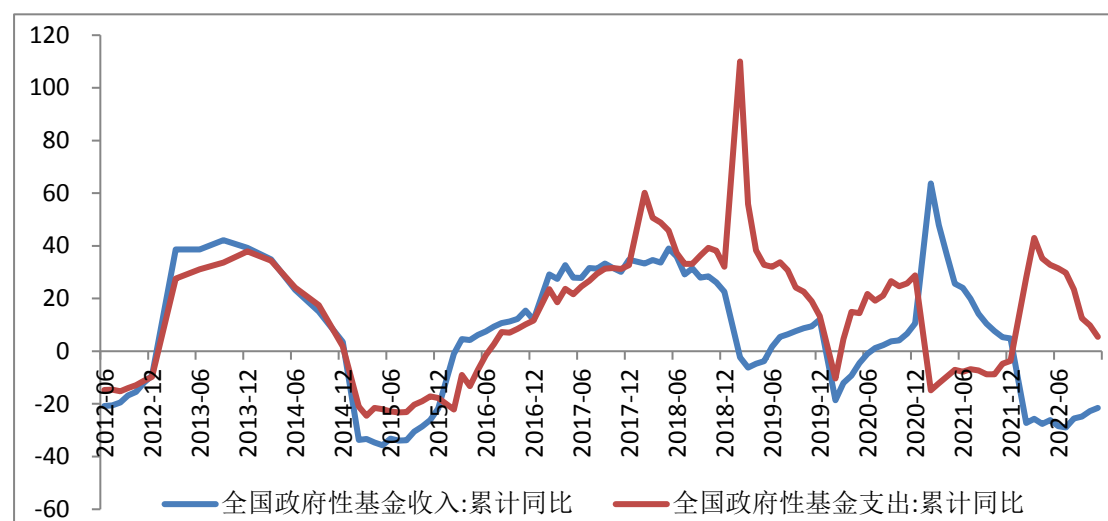


图 2 地方政府性基金收入与支出

资料来源：wind。

为了应对系统性风险冲击，房地产市场风险应对政策频繁出台，稳定房地产市场政策不断强化，房地产金融相关监管也在调整，总体呈现“三支箭”救助格局（详见表 4）。2022 年 8 月，住建部、财政部、人民银行等部门通过政策性银行专项借款方式支持已售逾期难交付住宅项目建设交付，“保交楼”专项资金为 2000 亿元。希望通过专项借款撬动、银行贷款跟进，支持已售、逾期、难交付住宅项目建设交付，维护购房人合法权益。2022 年 11 月，针对房地产市场风险的政策应对再加码，“三支箭”政策全面实施。在信贷融资方面，人民银行将增设 2000 亿元“保交楼”专项再贷款，六大国有银行向 17 家房企授信 1.2 万亿元。在债券融资方面，相关部门强化对民营房企发债的政策支持，交易商协会预计可支持约 2500 亿元民营房企债券融资。11 月 23 日，多个部门联合出台支持房地产市场平稳健康发展的“金融十六条”（《关于做好当前金融支持房地产市场平稳健康发展工作的通知》），着重保护债券融资稳定性。在股权融资方面，中国证监会明确表示要支持房地产企业资本市场融资畅通性，11 月 28 日，证监会指出将恢复上市房企和涉房上市公司再融资，包括并购重组和配套融资等。

表 4 近期房地产调控政策优化举措

时间	部门或机构	主要举措
2022 年 8 月 19 日	交易商协会	交易商协会召开民营房企座谈会并讨论通过中债增担保的方式助力民营房企发行债券，首批试点企业为龙湖集团、金地集团、碧桂园、旭辉控股、新城控股、远洋集团、美的置业和滨江集团合计 8 家示范民营房企。
2022 年 8 月 29 日	人民银行、国家开发银行、中国农业发展银行	由央行指导，国家开发银行、中国农业发展银行等政策性银行推出“保交楼”专项借款，规模达到 2000 亿元，这笔专项借款封闭运行、专款专用，专项用于支持已售逾期难交付住宅项目加快建设交付。
2022 年 11 月 1 日	交易商协会、房地产业协会、中债增进公司	交易商协会、房地产业协会联合中债增进公司，召集金辉、新希望地产、仁恒置业等 21 家民营房企召开座谈会。中债增进将继续坚持对民营房企的融资支持力度，目前正在推进 10 余家房企的增信发债工作。
2022 年 11 月 8 日	交易商协会	交易商协会表示将推进并扩大民营企业债券融资支持工具，支持包括房地产企业在内的民营企业发债融资，预计规模达 2500 亿元，后续可视情况进一步扩容。
2022 年 11 月 9 日	中债增进公司	发布《关于接收民营企业债券融资支持工具房企增信业务材料的通知》，意向民营房地产企业可通过填写《项目需求意向表》向中债信用增进公司提出增信需求。
2022 年 11 月 10 日	交易商协会、中债增进公司	交易商协会受理龙湖集团 200 亿元储架式注册发行，中债信用增进公司同步受理企业增信业务意向。
2022 年 11 月 21 日	中国人民银行	面向 6 家商业银行推出 2000 亿元“保交楼”贷款支持计划，为商业银行提供零成本资金，以鼓励其支持“保交楼”工作。
2022 年 11 月 23 日	中国人民银行、中国银保监会	要求金融机构加强对房地产企业的信贷资金支持，对消费者住房需求与权益给予支持与保障，坚持“房住不炒”定位，稳定市场情绪。发布“金融 16 条”。保持房地产融资平稳有序、积极做好“保交楼”金融服务、积极配合做好受困房地产企业风险处置、依法保障住房金融消费者合法权益、阶段性调整部分金融管理政策、加大住房租赁金融支持力度。
2022 年 11 月 23 日、24 日	建设银行、农业银行、工商银行、中国银行、交通银行、邮储银行	贯彻落实“金融 16 条”措施，国有六大行向包括万科集团、金地集团、碧桂园、美的置业等 17 家头部房企提供大约 1.2 万亿元的授信额度。

2022 年 11 月 28 日	中国证监会	证监会新闻发言人就资本市场支持房地产市场平稳健康发展答记者问时指出，即日起将恢复涉房上市公司并购重组及配套融资、恢复上市房企和涉房上市公司再融资、调整完善房地产企业境外市场上市政策、进一步发挥 REITs 盘活房企存量资产作用、积极发挥私募股权投资基金作用。
------------------	-------	---

资料来源：作者整理。

房地产市场风险成为具有系统重要性的重大经济金融风险，是 2022 年中央经济工作会议着重强调的领域。中国银保监会 2023 年工作会议进一步提出，要努力促进金融与房地产正常循环。坚持“房住不炒”定位，落实“金融十六条”措施，“因城施策”实施差别化信贷政策，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。

预计 2023 年房地产市场限购限贷将进一步结构性放松，房地产企业融资将进一步顺畅，房地产对固定资产投资和经济增长将提供一定的支撑。从未来房地产和金融长期稳定的要求看，房地产市场调控不应过快、过猛甚至全局性转向。针对依然严峻的房地产金融形势，应遵循“稳”字当头的原则，短期内应以稳杠杆为主要政策举措，有效利用好信贷、债券和股权投资“三支箭”，避免房地产市场因融资困难而陷入系统性风险。中长期内，要有重点有选择地降杠杆。

值得注意的是，在房地产部门的风险防范和监管应对上，新发展模式尚未建立。2022 年底，中央经济工作会议对房地产给予了极大的关注，在强调要确保房地产市场平稳发展，有效防范化解优质头部房企风险，改善资产负债状况等的同时，强调要坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。以房地产市场作为驱动的模式可能面临的是系统性拐点，中国经济发展模式及其相关体制机制转型改革更加迫切。房地产这一“新发展模式”是党中央对房地产市场发展的新定位，也是防范化解房地产市场风险的新举措，但是，新发展模式的内涵、目标、政策和保障等是什么，目前尚未有清晰的界定。

（四）数字经济监管常态化

2020 年底以来，数字经济、金融科技、大型互联网平台以及资本无序扩张等的监管成为金融监管体系的重大任务之一。过去 10 余年，数字经济迅猛发展为我国经济高质量发展注入新的活力，成为经济增长的新动能与新引擎。然而在金融业务或金融体系与新兴数字经济融合创新发展过程中也孕育了新风险。

2022 年，监管机构延续数字经济监管的基本基调，着重平衡金融发展和金融风险的关系。监管机构继续推动数字经济规范健康持续发展，对平台经济实施常态化监管。在坚持金融业务持牌经营基本原则的同时，亦要着重关注传统金融机构在数字化转型、金融科技创新以及同金融科技公司或互联网平台机构合作中孕育的潜在风险。深度运用监管科技应对数字金融的风险，细化监管标准，重点关注数据共享和数据治理中存量数据的使用与处置、市场垄断、算法歧视、数字鸿沟等问题。

大型支付平台是 2022 年数字经济监管的重点对象之一。2022 年 6 月，中央深改委审议通过《强化大型支付平台企业监管促进支付和金融科技规范健康发展工作方案》。会议强调，要推动大型支付和金融科技平台企业回归本源。会议指出，要依法依规将平台企业支付和其他金融活动全部纳入监管，以服务实体经济为本，坚持金融业务持牌经营，健全支付领域规则制度和风险防控体系，强化事前事中事后全链条全领域监管。要强化金融控股公司监管和平台企业参控股金融机构监管，强化互联网存贷款、保险、证券、基金等业务监管。要保护金融消费者合法权益，强化平台企业反垄断、反不正当竞争监管，加强平台企业沉淀数据监管，规制大数据杀熟和算法歧视。要压实各有关部门监管责任，健全中央和地方协同监管格局，强化功能监管、穿透式监管、持续监管，加强监管协作和联合执法，保持线上线下监管一致性，依法坚决查处非法金融活动。

商业银行互联网贷款业务是 2022 年又一重点监管对象。此前，中国银保监会等监管机构陆续推出多项监管文件，规范商业银行互联网贷款业务，对商业银行与平台企业合作中存在的合作范式、出资比例、集中度与异地经营、风险控制、监督管理等提出明确的要求。2022 年 7 月，银保监会发布《关于加强商业银行互联网贷款业务管理 提升金融服务质效的通知》，要求商业银行提升金融服务质效，稳妥推进自身数字化转型。同时，针对商业银行在业务开展中风控管理不到位等问题，其从履行贷款管理主体责任、强化信息数据管理、完善贷款资金管理、规范合作业务管理、加强消费者权益保护等方面，进一步细化明确了商业银行贷款管理和自主风控要求。在坚持金融业务持牌经营基本原则的基础上，鼓励、推动商业银行数字化转型，着重提高自身风险管理能力，切实通过数字化转型提高商业银行风险管控水平和实体经济服务能力。

资本扩张监管正在常态化。资本是基本的生产要素之一，是资本市场长期可持续发展的核心要素，是国内大循环顺畅化和市场经济体系现代化的“血液”。改革开放 40 多年，资本作为基本要素为我国经济发展提供了不可替代的支撑。健全的资本配置机制能实质性地提升资源配置水平、健全现代金融体系、推动经济结构优化和促进经济高效发展。但是，过去几年，由于部分资本运用和资本运作呈现异化趋势，过度追求规模增大、空间扩展和权力膨胀，资本无序扩张成为重大的风险领域。在利益诉求的驱使下，国内资本无序扩张问题具有一定普遍性，主要表现在资本违规募集、资本高杠杆操作、资本复杂关联交易、联合境外资本无序扩张以及资本无序退出等形式，一度带来较大金融风险，引发金融稳定威胁。经过多个部门监管强化（详见表 5），资本无序扩张得到了有效治理，资本正在逐步回归生产要素的基本功能。党的二十大报告强调，要加强反垄断和反不正当竞争，破除地方保护和行政性垄断，依法规范和引导资本健康发展。未来，中国式现代化和高质量发展要求规范监管，建立健全资本监管长效机制，保证资本有序扩张。

表 5 近两年数字经济监管大事件

日期	事件
2020 年 12 月 16 日	中央经济工作会议指出要强化反垄断和防止资本无序扩张。
2020 年 12 月 24 日	市场监管总局对阿里巴巴集团涉嫌垄断行为立案调查。
2021 年 1 月 20 日	央行发布《非银行支付机构条例（征求意见稿）》，强化支付领域反垄断监管措施。
2021 年 2 月 7 日	《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》公布，结合平台经济的特点，明确《反垄断法》的基本制度、规制原则和分析框架适用于平台经济领域所有市场主体。
2021 年 3 月 15 日	中央财经委员会第九次会议重提“平台经济反垄断监管”，充实反垄断监管力量，增强监管权威性，金融活动要全部纳入金融监管。
2021 年 4 月 10 日	市场监管总局对阿里巴巴集团在中国境内网络零售平台服务市场滥用市场支配地位行为作出行政处罚决定。
2021 年 4 月 12 日	监管部门约谈蚂蚁集团，提出 5 项整改要求。
2021 年 4 月 29 日	央行、银保监会、证监会等联合约谈 13 家从事金融业务的网络平台企业，要求各企业全面自查整改，强调开展金融业务要以服务实体经济、防范金融风险为本。
2021 年 5 月 1 日	市场监管总局《网络交易监督管理办法》正式施行，对网络经营主体登记、新业态监管、平台经营者主体责任、消费者权益保护、个人信息保护等作出明确规定。
2021 年 8 月 17 日	市场监督管理总局发布《禁止网络不正当竞争行为规定（公开征求意见稿）》。

2021 年 8 月 20 日	十三届人大常委会第三十次会议表决通过《中华人民共和国个人信息保护法》，针对大数据杀熟，规定处理个人信息应采取对个人权益影响最小的方式；针对提供重要互联网平台服务的个人信息处理者，规定其需要履行的义务。
2021 年 8 月 30 日	习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十一次会议，审议通过《关于强化反垄断深入推进公平竞争政策实施的意见》，加快健全市场准入制度、公平竞争审查机制、数字经济公平竞争监管制度等。
2021 年 9 月 18 日	央行行长易纲表示将支持和促进平台经济守正创新、行稳致远，促进平台企业不断提升金融服务的同时坚持从严监管和公平监管。
2021 年 10 月 8 日	美团因强制“二选一”的垄断行为被市场监管总局罚款 34.42 亿元。
2021 年 10 月 23 日	《中华人民共和国反垄断法（修正草案）》公布，规定经营者不得滥用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等排除、限制竞争；对滥用市场支配地位的行为进行明确规定。
2021 年 10 月 29 日	国家市场监督管理总局组织起草《互联网平台落实主体责任指南（征求意见稿）》和《互联网平台分类分级指南（征求意见稿）》。
2021 年 11 月 18 日	国家反垄断局挂牌成立，新增 3 个司局，包括竞争政策协调司、反垄断执法一司和反垄断执法二司；同时组建竞争政策与大数据中心。
2021 年 11 月 20 日	国家市场监管总局对 43 起未依法申报违法实施经营者集中案件立案调查，对阿里巴巴、腾讯、京东、百度、滴滴、美团等涉案企业分别处以 50 万元顶格处罚。
2021 年 12 月 13 日	习近平主席在亚太经合组织第 28 次领导人非正式会议上提出促进数字时代互联互通倡议，支持加强数字经济国际合作，中国申请加入《数字经济伙伴关系协定》。
2022 年 1 月 4 日	中国人民银行印发《金融科技发展规划（2022—2025 年）》，提出新时期金融科技发展指导意见，明确金融数字化转型的总体思路、发展目标、重点任务和实施保障。
2022 年 1 月 12 日	国务院发布《“十四五”数字经济发展规划》，提出了我国数字经济发展现状、形式，明确了“十四五”期间我国数字经济的发展目标，并部署了 8 个方面的重点任务，明确了 11 项重点工程。
2022 年 1 月 16 日	习近平在《不断做强做优做大我国数字经济》中指出，发展数字经济是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇的战略选择，数字经济健康发展有利于推动构建新发展格局，推动建设现代化经济体系，推动构筑国家竞争新优势。
2022 年 1 月 21 日	发改委等联合印发《关于推动平台经济规范健康持续发展的若干意见》，完善平台经济治理体系，重点监管反垄断和反不正当竞争、个人信息保护和数据安全、金融等方面。
2022 年 3 月 25 日	《中共中央、国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》印发，强调破除平台企业数据垄断等问题，防止利用数据、算法、技术手段等方式排除、限制竞争。
2022 年 5 月 17 日	全国政协召开“推动数字经济持续健康发展”专题协商会，强调数字经济未来发展前景广阔，要发挥新型举国体制优势、超大规模市场优势，支持平台经济、民营经济持续健康发展、数字企业在国内外资本市场上市，加强关键核心技术攻关。

2022 年 6 月 24 日	《中华人民共和国反垄断法（2022 修正）》通过，明确数字市场反垄断问题，完善规制数字经济领域的滥用行为。
2022 年 6 月 27 日	金砖国家（BRICS）领导人第十四次会晤达成《金砖国家数字经济伙伴关系框架》，明确金砖国家数字经济合作方向和重点领域，为推动落实数字经济合作作出重要的制度性安排。
2022 年 7 月 21 日	国家互联网信息办公室公布对滴滴全球股份有限公司做出网络安全审查相关行政处罚的决定，滴滴公司违反了包括过度收集用户信息、存在影响国家安全的数据处理行为等共 16 项违法事实。
2022 年 8 月 1 日	《中华人民共和国反垄断法（2022 修正）》正式实施，特别明确了反垄断相关制度在平台经济领域中的适用规则，在总则和滥用市场支配地位章节引入专门条款，规制企业利用数据、算法、技术及平台规则实施垄断行为。
2022 年 10 月 12 日	市场监督管理总局发布批准国家标准 GB/T 23011-2022《信息化和工业化融合 数字化转型 价值效益参考模型》，聚焦价值体系重构的数字化转型根本任务，给出价值效益分类体系、基于能力单元的价值创造和传递体系，以及基于新型能力的价值获取体系等参考模型。
2022 年 10 月 28 日	《国务院关于数字经济发展情况的报告》在第十三届全国人民代表大会常务委员会三十七次会议上提请审议，总结分析我国数字经济发展方面取得的成效和面临的形势；从集中力量推进关键核心技术攻关、适度超前部署数字基础设施建设等 8 个方面提出工作安排。
2022 年 11 月 15 日	深圳数据交易所揭牌暨数据交易成果发布活动举行，以建设国家级数据交易所为目标，探索适应中国数字经济发展的数据要素市场化配置示范路径和交易样板，形成一系列数据交易创新成果。
2022 年 11 月 22 日	国家市场监督管理总局发布《反不正当竞争法（修订草案征求意见稿）》，对新经济、新业态、新模式下，利用数据、算法、平台规则等实施的新型不正当竞争行为进行规制。
2022 年 12 月 19 日	国务院发布《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，从数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等方面构建数据基础制度，提出 20 条政策举措。
2022 年 12 月 26 日	市场监管总局通报，中国知网因滥用市场地位实施“不公平高价”和“限定交易”行为，被罚款共计 8760 万元，并采取与期刊、高校解除独家合作协议、数据库价格三年内下调 30%以上等 15 项整改措施。

资料来源：作者整理。

二、2023 年中国金融监管展望

2022 年我国经济恢复的基础尚不牢固，需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力仍然较大，外部环境动荡不安，给我国经济带来了更不利的影响。2022 年，我国胜利召开党的二十大，描绘了全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图。全国上下坚持稳中求进总方针，加大宏观调控力度，调整政策和推动改革要把握

好时度效，积极应对超预期因素冲击，有效统筹金融发展与金融安全，金融监管整体有效，金融系统保持平稳发展态势。

2023 年，我国宏观政策当局仍将继续坚持稳字当头、稳中求进的方针，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，加大宏观政策调控力度，加强各类政策协调配合，形成共促高质量发展合力。

2023 年金融监管将呈现总体稳慎和边际优化的趋势。在总体监管基调上，党中央要求要防范化解金融风险，压实各方责任，防止形成区域性、系统性金融风险，金融监管总体延续 2022 年政策框架，以稳定为主。同时，宏观杠杆率增加过快且再创新高，特别是政府部门和企业部门杠杆率偏高，宏观经济政策和金融监管政策本质上也较难大幅实质放松。

由于经济下滑压力巨大、市场预期疲弱，金融监管在保持稳健审慎同时将强化边际优化。在金融监管框架上，总体稳杠杆同时侧重降杠杆，房地产以稳定和修复为主，房地产金融监管将显著放松；地方政府债务以降杠杆为主，债务管理压力仍然较大，各地将成立或完善省级领导牵头的金融风险化解委员会，着重强化地方政府债务、隐性债务和中小金融机构的监督管理和风险应对。

在银行监管方面，监管部门将加大金融支持扩大内需力度，同时，1）强化中小银行保险机构改革化险，着重处置中小问题机构。积极稳妥推进城商行、农信社风险化解，稳步推进村镇银行改革重组。鼓励多渠道补充中小银行资本。做好股东资质穿透审核和股东行为穿透监管。研究构建符合中小机构特点的差异化公司治理监管制度。发挥金融人才库作用，推动选优配强中小银行保险机构领导班子。2）做好“保交楼、保民生、保稳定”工作，满足房地产市场合理融资需求，改善优质房企资产负债表；坚持“房住不炒”定位，落实“金融十六条”措施，“因城施策”实施差别化信贷政策，重点缓释房地产风险；促进金融与房地产正常循环，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。3）继续控制影子银行。坚守私募和公募、投资与信贷、股权与债权的区别，严防各类高风险影子银行业务。积极推动信托等非银机构聚焦主业转型发展。引导信托公司发展本源业务，持续拆解“类信贷”影子银行。加快推进金融资产管理公司改革。4）严格规范地方金融机构跨区域经营，推动金融机构业务牌照分类分级管理。在保险监管方面，统筹推进保险公司回归本源和风险处置。坚决整治恶性竞争乱象，研究出台保险

公司监管评级和分类监管制度。

在证券业监管上，将把稳增长摆在更加突出的位置，部分融资约束的监管要求可能放松，同时，推动全面深化资本市场改革走稳走深走实，扩大资本市场高水平制度型开放，全面实施新一轮推动提高上市公司质量三年行动方案，大力支持房地产市场平稳发展，切实维护资本市场平稳运行。2023 年房地产部门在证券市场上的融资将可能全面放开，地方政府及其平台公司、国有企业的融资监管将有所分化，上市公司监管将进一步规范和强化。

2023 年在重大风险应对方面，地方政府债务风险值得重点警惕，地方财税、金融和资产监管制度亟待完善。随着经济下行、房地产部门风险暴露，地方政府收入面临较大的压力，地方平台企业资产负债表可能恶化，地方政府债务和隐性债务的风险将加速累积，特别是地方平台城投债与地方国有企业债券潜在的违约风险将进一步显性化。由于城投债和地方国有企业债券的定价、投资及偿付存在更为复杂的关联关系，亟待深化地方财税体制、国有资产和资本运营体制以及地方金融监管体制等领域的改革。在中央层面的财税、金融、国有资产及资本运作等制度不断健全的情况下，地方相关领域的改革紧迫性大大提升。最后，重大风险属地化管理的原则使得地方金融风险处置和监管制度改革的必要性和紧迫性大大提升。中央与地方金融监管机制完善，以及地方金融监管系统功能优化，也是重要的改革任务。

资本跨境流动监管将强化。由于历史性的通胀压力，美联储在 2022 年连续加息 7 次累计 425 个基点，同时进行资产负债表调整。2023 年，美联储加息将放缓，资产负债表调整可能深化，美联储决策更多从美国通货膨胀和金融稳定出发，外围经济体将会受到美国货币金融政策的外溢性干扰，短期资本流动将更加紊乱无序。保持汇率稳定与国内宏观调控的矛盾将会凸显出来，为了保障政策独立性和人民币汇率相对稳定，短期资本流动监管将强化，跨境资本逆周期调控将深化。

值得注意的是，2023 年预计将召开第六次全国金融工作会议，党中央国务院将对现代中央银行制度和现代金融监管进行进一步战略指引，金融功能提升、金融改革推进、金融监管完善以及金融风险应对等领域将强化全局统筹、战略部署和协调推进，现代金融监管将得到完善和加强。

（作者感谢朱佳晨优秀的科研助理工作）

版权公告：【NIFD 季报】为国家金融与发展实验室版权所有，未经版权所有人许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点，不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位：国家金融与发展实验室。