



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 张淑芬

2022 年 7 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、特殊资产行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。

金融体系平稳运行，房地产金融风险凸显

摘要

2022 年第二季度，中国经济面临新冠疫情和俄乌冲突等的冲击较为明显，全国众志成城、积极应对，经济实现来之不易的正增长。金融体系整体保持平稳，金融风险仍呈现多点散发状态，房地产部门金融风险、中小金融机构风险暴露、广大金融投资者权益保护等问题较为凸显。金融监管机构坚持稳中求进的总方针，有效统筹发展与安全，着力多项重点风险应对，致力于优化金融基础设施建设，结构调整房地产金融政策，统筹小微金融服务和中小金融机构风险，深化大型支付平台全链条监管，进一步提升金融企业绩效评价，着力保障金融体系平稳运行，为金融稳定和经济复苏提供有效支撑。

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

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

● 张淑芬

中国社会科学院金融研究所博士后

【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

特殊资产行业运行

目 录

一、内外金融环境复杂多变，金融基础设施建设待深化	1
二、“房住不炒”政策深化，房地产金融监管结构优化	2
三、支持小微企业和有效控制风险成政策统筹重点	3
四、大型支付平台全链条规范，金融科技企业监管再深化	5
五、《商业保险公司绩效评价办法》实施，金融企业绩效评价制度再完善	6
六、近期中国金融监管展望	7

2022 年，在需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力下，特别是上海等地新冠肺炎疫情冲击显著加大的不利条件下，各部门各地区采用针对性政策举措，力图稳定经济增长，保障金融稳定。2022 年第二季度，金融风险防控和金融监管改革主要集中在五个方面。一是党中央要求强化基础设施建设，金融基础设施建设成绩显著，但未来发展仍亟待深化。二是房地产市场风险暴露不断深化，监管当局坚持政策定位同时不断优化监管政策，风险处置取得进展但风险防控仍任重道远。三是中小微企业发展面临诸多困难，小微金融支持力度加大，但中小金融机构的风险应对与处置面临较为复杂的形势。四是平台经济监管规范不断深化，大型支付平台金融业务受到全链条规范，金融科技创新与风控统筹在深化。五是金融机构绩效评价体系再完善，商业保险公司更加注重保险保障宏观功能。

一、内外金融环境复杂多变，金融基础设施建设待深化

2022 年 4 月 26 日，中央财经委员会第十一次会议要求全面加强基础设施建设构建现代化基础设施体系。习近平总书记强调，基础设施是经济社会发展的重要支撑，要统筹发展和安全，优化基础设施布局、结构、功能和发展模式，构建现代化基础设施体系，为全面建设社会主义现代化国家打下坚实基础。

金融基础设施建设一直是党中央国务院重点关注的领域。2019 年 9 月 9 日，中央全面深化改革委员会第十次会议审议通过《统筹监管金融基础设施工作方案》，并指出金融基础设施是金融市场稳健高效运行的基础性保障，是实施宏观审慎管理和强化风险防控的重要抓手。党中央要求加强对重要金融基础设施的统筹监管，统一监管标准，健全准入管理，优化设施布局，健全治理结构，推动形成布局合理、治理有效、先进可靠、富有弹性的金融基础设施体系。为加强金融基础设施建设，统筹监管重要金融基础设施，提高服务实体经济水平和防控金融风险能力，人民银行、发展改革委、财政部、银保监会、证监会、外汇局于 2020 年 3 月 5 日联合印发了《统筹监管金融基础设施工作方案》，我国金融基础设施建设进入新的发展阶段。

金融基础设施是指为各类金融活动提供基础性公共服务的系统及制度安排，在金融市场运行中居于枢纽地位，是金融市场稳健高效运行的基础性保障，是实施宏观审慎管理和强化风险防控的重要抓手。加强金融基础设施统筹监管是 2008 年金融危机后国际金融监管改革的重要内容之一，国际监管组织出台了相

关准则，要求各国遵照执行。经过多年建设，特别是 2019 年《工作方案》实施以来，我国逐步形成了为货币、证券、基金、期货、外汇等金融市场交易活动提供支持的基础设施体系，功能比较齐全、运行整体稳健。

新发展阶段面临复杂的内外经济金融形势，金融基础设施建设的必要性进一步提高。随着金融市场快速发展，金融基础设施的安全和效率也面临一定挑战，在法制建设、管理统筹、规划建设等方面还有待加强。为推动建设具有国际竞争力的现代化金融体系，有效发挥金融市场定价与资源配置功能，需要进一步加强对我国金融基础设施的统筹监管与建设规划。2022 年 4 月致力于金融风险应对、问题机构处置和金融稳定保障的《金融稳定法》开始征求意见，2022 年 5 月《银行保险机构消费者权益保护管理办法》《银行保险监管统计管理办法》也公开征求意见，诸多法律、制度和政策的酝酿出台将为我国金融基础设施建提供有效支撑。未来，除了完善金融法律法规体系之外，支付清算系统、社会信用体系、中央对手方、金融标准化、系统性金融风险应对等金融基础设施建设仍任重道远，金融稳定和金融安全的基础保障仍亟待夯实，金融发展与金融安全的有效统筹仍亟待提升。

二、“房住不炒”政策深化，房地产金融监管结构优化

2022 年 4 月，中国人民银行、国家外汇管理局印发《关于做好疫情防控和经济社会发展金融服务的通知》，要求完善住房领域金融服务。金融机构要区分项目风险与企业集团风险，加大对优质项目的支持力度，不盲目抽贷、断贷、压贷，不搞“一刀切”，保持房地产开发贷款平稳有序投放。商业银行、金融资产管理公司等要做好重点房地产企业风险处置项目并购金融服务，稳妥有序开展并购贷款业务，加大并购债券融资支持力度，积极提供兼并收购财务顾问服务。金融机构要在风险可控的基础上，适度加大流动性贷款等支持力度，满足建筑企业合理融资需求，不盲目抽贷、断贷、压贷，保持建筑企业融资连续稳定。

关于房地产市场发展和房地产金融风险应对，监管部门不断优化监管政策。人民银行、银保监会等都召开会议专题研究部署应对房地产风险。人民银行强调，执行好房地产金融审慎管理制度，及时优化房地产信贷政策，保持房地产融资平稳有序，支持刚性和改善性住房需求。银保监会同样要求在坚持“房住不炒”政策定位，因城施策落实好差别化住房信贷政策，支持首套和改善性住房需求，灵

活调整受疫情影响人群个人住房贷款还款计划。要区分项目风险与企业风险，不盲目抽贷、断贷、压贷，保持房地产融资平稳有序。要按照市场化、法治化原则，做好重点房地产企业项目完工、流动性保障、兼并处置等的金融服务。监管当局对房地产市场的监管仍坚持“房住不炒”政策定位，同时根据经济形势和市场演进，动态优化监管政策，尤其要求金融机构不能“一刀切”，要保障基本住房需求、房地产项目建设以及重点房地产企业融资，以保障房地产市场和金融体系的总体稳定。

随着经济下行压力加大，居民收入增长偏慢等影响，房地产市场结构分化逐步显性化，房地产金融风险应对仍面临复杂形势。第一，业主集体停止偿还房地产贷款现象可能存在进一步普遍化的趋势，房地产项目发展和企业发展将面临更加本质的冲击。第二，银行部门的房地产信贷资产可能迅速恶化，进而对整个金融体系稳定造成潜在冲击。第三，房地产需求较快萎缩，可能使得二线、三线和四线城市呈现出供过于求的状况，这使得房地产市场稳定面临压力，同时使得地方政府性基金收入同样面临大幅萎缩的风险（详见图 1）。房地产金融风险应对和房地产市场平稳发展的问题和挑战亟待金融监管当局有效应对和稳妥处置。

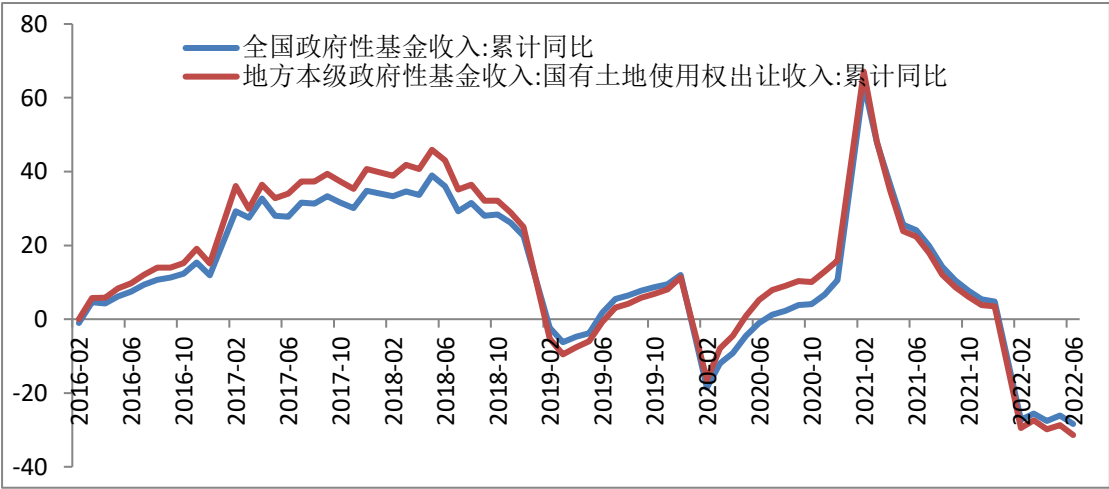


图 1 政府性基金收入和国有土地使用权出让收入走势

资料来源：wind

三、支持小微企业和有效控制风险成政策统筹重点

最近 2-3 年，在新冠肺炎疫情冲击之下，中国经济整体面临巨大的经济增长压力，市场主体面临重大的经营困难，如何有效支持中小微企业成为金融体系的重要任务。2022 年 4 月，中国银保监会下发关于进一步强化金融支持小微企业

发展工作的通知。6月9日，中国银保监会召开小微金融工作专题（电视电话）会议，深入学习贯彻近期党中央、国务院关于稳经济的决策部署，交流当前金融支持小微企业等市场主体纾困发展各项政策落实情况和工作进展，布置下一步具体工作。

会议要求，各级监管部门、各银行业金融机构要抢抓时间窗口，靠前担当作为，加快政策细化落实进度，重点做好四项工作。一是面向基层抓紧制定实施办法。各银行业金融机构是延期还本付息政策的具体执行者，要着眼于政策可见、可得、可操作，抓紧制定细化落实的办法。要主动向小微客户公示优惠政策内容、条件和申办渠道，提升客户对政策的知悉度，确保应知尽知。主动跟进了解客户需求，根据实际情况提供延期还本付息、无还本续贷等服务。二是聚焦信贷增量供给再发力。2022年继续实现普惠型小微企业贷款“两增”目标，确保个体工商户贷款增量扩面。银行机构要层层抓实小微企业信贷计划执行，向受疫情影响严重的地区进一步倾斜信贷资源。国有大型银行要确保全年新增普惠型小微企业贷款1.6万亿元。股份制银行要在完成现有信贷计划的基础上，对具备条件的地方进一步增加投放。地方法人银行要用好用足普惠小微贷款支持工具、支小再贷款等政策，进一步做大普惠型小微企业贷款增量。三是针对突出问题改进优化金融服务。对受疫情影响严重的餐饮、零售、文化、旅游、交通运输、制造业等行业企业和货车司机，要合理设定延期还本付息的条件，可适当放宽延期期限。四是综合施策打好“组合拳”。各级监管部门要积极与当地政府部门沟通协调，争取因地制宜出台有利于经济发展和小微企业融资的政策措施，推动加强信用信息共享、风险分担。

同时，在多重压力之下，金融部门风险暴露加快呈现，特别是广大农村地区中小金融机构遭遇日益显著的风险冲击，如何有效权衡金融支持和风险管理成为政策难点。2018年至2021年四年间，我国处置高风险农村金融机构627家，不良贷款处置规模高达2.6万亿元。其中，农村商业银行和村镇银行等的风险较为凸显，不良率持续较高（详见图2）。2021年末，我国农村商业银行1596家，农村信用社577家，农村合作银行23家，村镇银行1651家，农村中小银行是我国银行业中市场主体数量最多的部门。2022年4月份以来，河南省禹州新民生村镇银行、上蔡惠民村镇银行和柘城黄淮村镇银行、固镇新淮河村镇银行等村镇银

行的风险事件成为农村地区中小金融机构风险暴露的典型代表。在大力推行小微金融服务深化过程中，有效监管中小金融机构合法、合规、稳健开展金融服务是保障金融服务可持续和金融体系平稳发展的关键。

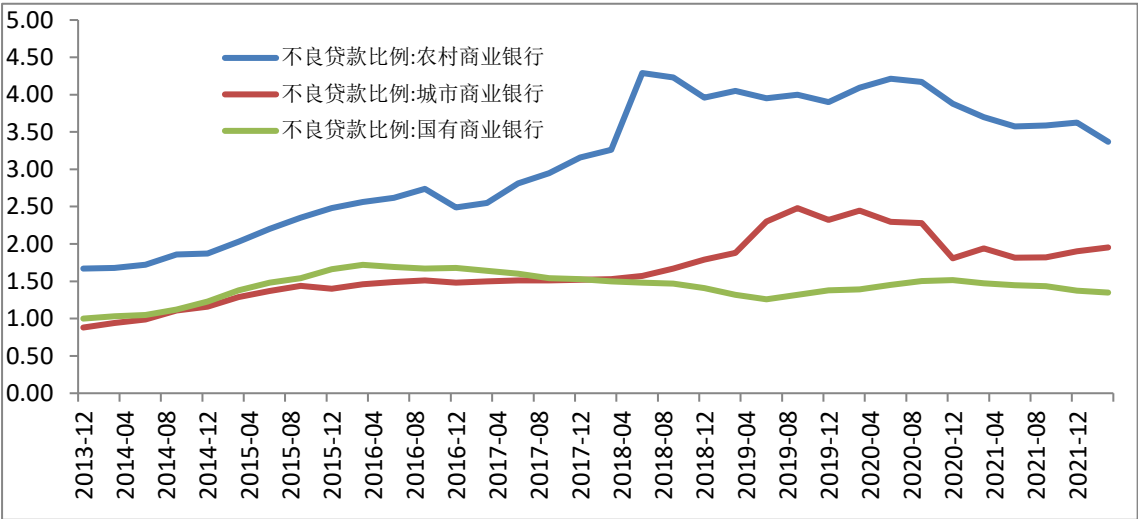


图 2 各类商业银行不良贷款率

资料来源：wind

四、大型支付平台全链条规范，金融科技企业监管再深化

过去几年，数字经济蓬勃发展，为中国经济转型提供了重要推动力，其中，大型支付平台企业发挥了新型金融基础设施的功能，为金融科技应用和数字金融发展提供了重要支撑，同时，大型支付平台企业也存在一些值得进一步规范的领域，金融科技创新应用与风险管理的统筹亟待深化。

2022 年 6 月 22 日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》。中央深改委会议强调，要推动大型支付和金融科技平台企业回归本源，依法依规将平台企业支付和其他金融活动全部纳入监管。会议强调，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。

《方案》的出台，旨在推动大型支付和金融科技平台企业回归本源，健全监管规则，补齐制度短板，保障支付和金融基础设施安全，防范化解系统性金融风险隐患，支持平台企业在服务实体经济和畅通国内国际双循环等方面发挥更大作用。一方面，平台企业要更加关注金融科技应用中潜藏的科技、业务、金融和关联风险，注重在业务流程中嵌入专业化的风险管控要求，同时，要更加注重基础设施的外部关联和金融业务的风险本质，遵守金融业务的合规要求和监管标准，杜绝监管套利。另一方面，金融监管当局坚持金融业务持牌经营基本原则、强化金融科技公司以及平台企业金融业务监管全链条全覆盖、注重大型互联网平台关联性风险的同时，考虑金融科技应用的创新效应及其在金融服务实体经济中的推动作用，以更加开放、包容和稳慎的监管思路统筹金融科技创新和风险管理。

五、《商业保险公司绩效评价办法》实施，金融企业绩效评价制度再完善

2022年6月，财政部颁发《商业保险公司绩效评价办法》，以进一步发挥市场机制的决定性作用，激励商业保险公司更加有效响应国家宏观政策，鼓励商业保险公司增强服务实体经济、服务社会民生的能力，引导和促进商业保险公司高质量发展。

一直以来，包括商业保险公司在内的金融企业为我国经济社会发展提供了不可替代的支撑功能，金融企业部门自身也获得了重大发展，但是，金融企业绩效评价整体呈现相对不充分的状态。特别是现行金融企业绩效评价制度在引导和推动金融企业服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革方面仍存在一定差距，对贯彻新发展理念、构建新发展格局、实现高质量发展的引导和激励仍显不足，在指标体系设置上对不同类型金融企业的差异化定位特点体现的也不够。这使得部分金融企业在提供金融产品和服务中，相对更加关注企业自身绩效，而对服务国家战略、高质量发展、经营稳健等关注不够。

《评价办法》按照金融业要服务实体经济，防控金融风险，深化金融改革的总体要求，按照问题导向原则，对商业保险公司绩效评价制度进行了优化完善，

主要体现在以下五个“更加突出”。一是评价导向更加突出服务国家宏观战略、服务实体经济、服务社会民生等综合经济效益和社会贡献。二是评价理念更加突出高质量发展。三是评价方法更加突出行业、历史、监管等多角度统筹的综合评价。四是评价加减分事项更加突出强化合规，“奖优罚劣”。五是评价结果运用更加突出与高管薪酬、企业工资总额、领导班子考核等重要事项挂钩。

评价标准的变化对商业保险公司宏观职能与微观运营的统筹提出了新的要求。在宏观方面，指标体系从改革前的盈利能力、经营增长、资产质量、偿付能力四类指标，调整为改革后的服务国家发展目标和实体经济、发展质量、风险防控、经营效益四类，可见更加突出商业保险公司的保障与服务功能。商业保险公司的保障与服务功能对服务共同富裕、乡村振兴、碳达峰碳中和、科技创新等国家重大发展战略具有积极的促进作用。在微观方面，综合偿付能力充足率、风险综合评级、综合费用利润率、综合赔付率等考核指标仍要求商业保险公司要强化市场化运营水平和能力。商业保险公司在服务社会民生、“三农”、生态文明建设、战略性新兴产业以及保险资金运用投资实体经济特定领域过程中如何保障主体主动性、市场竞争力和商业可持续等方面需要做出更多的精细安排。

六、近期中国金融监管展望

2022 年第二季度面临疫情冲击，我国宏观经济仍然取得正增长。面对复杂的国内国际经济金融环境，特别是需求收缩、供给冲击、预期转弱三重压力，金融系统顺周期效应较为凸显，新冠肺炎疫情冲击、内生性风险暴露和外源性风险加大仍是金融稳定的重要冲击因素。2022 年第二季度以来，金融风险防控压力持续加大，金融监管当局持续深化监管改革，不断深化金融基础设施建设特别是法律制度保障，不断深化房地产金融风险应对和监管优化，不断提升小微金融保障水平并统筹风险应对，不断提升大型平台监管水平并有效支持金融科技创新，有效完善金融机构内部控制、风险管理和绩效评估，着重提升金融企业宏观支持保障功能。

2022 年下半年，在多项宽松政策支持和疫情相对稳定的情况下，我国宏观经济可能进一步企稳回升，但是，金融监管当局仍要正确认识当期复杂的内外形势，把握防范化解重大风险，强化对金融风险的及时处置与妥善应对。

一是着重强化房地产市场和房地产金融风险应对。作为国民经济核心产业，房地产行业的风险防控整体仍将持续，监管部门将继续通过结构性调整来缓释房地产持续下行趋势，为经济增长提供一定的保障。但是，以业主集体“断贷”为代表的风险事件可能演化为更为严重的风险暴露，亟待强化对房地产企业、银行部门和地方政府财政稳健性等的动态预警与及时处置。

二是继续做好美联储货币政策趋势性变化风险预案。2022 年 6-7 月，美国面对上世纪 80 年来以来最为严重的通货膨胀压力，美联储货币政策可能加速紧缩，并逐步深化资产负债表调整或缩表，这将使得美国风险资产市场波动加剧，同时还可能使得美元指数继续上行，欧元大概率上将击穿 1:1 的历史性关口，外汇市场波动性将加剧，人民币汇率保持基本稳定将面临更加显著的外部冲击。

三是需警惕大宗商品市场价格波动风险。由于新冠疫情对产业链冲击仍在深化，同时俄乌冲突进一步加剧了产业链特别是大宗商品市场的不确定性，2022 年下半年大宗商品市场仍将处于高位震荡态势，这对于对外依存度较高的中国经济将带来持续的压力，与此相关的金融风险同样值得警惕。

四是中小银行的风险处置与消费者权益保护。虽经济形势整体向好，系统性金融风险处置较为得当有效，但中小银行等的风险暴露仍然处在深化之中，同时，部分中小银行违法违规通过理财产品等方式异地腾挪资金，给储户或金融投资者带来了较为显著的风险。有效规范中小金融机构的稳健经营，杜绝监管规避或监管套利，稳妥处置问题机构及消费者权益保护问题，将是未来一段时间金融风险管理和金融监管体系的重要任务。

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。