

# 第8章 金融及保险业

## 1. 银行

2024年，针对因房地产行业持续低迷等因素而缺乏活力的国内经济，中国人民银行延续了偏宽松的货币政策基调，通过下调基准利率、增加流动性等举措助力经济增长。另一方面，由于货币宽松政策压缩了银行业存贷利差，对其盈利能力和运营效率造成了影响。

此外，在银行业相关政策及举措方面，强调了金融业对实体经济的支撑作用，包括构建科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五大重点领域的配套金融体系，以及出台对房地产行业的扶持政策。同时，也出台了改善在华外资企业营商环境以及外籍人员访华的相关举措。近年来，在愈发重要的金融风险应对层面，主要围绕削减地方政府隐性债务的新方针，以及加速合并重组来稳定中小金融机构等方式展开。

2025年预计将从支持实体经济与化解金融风险这“攻”与“守”两个方面加快相关布局。2024年12月召开的中央经济工作会议上，将2025年货币政策基调从“稳健”调整为“适度宽松”，进一步强调通过货币宽松政策提振经济。在化解金融风险方面，延续了去年提出的削减地方政府隐性债务等政策方针。

### 银行业的经营情况

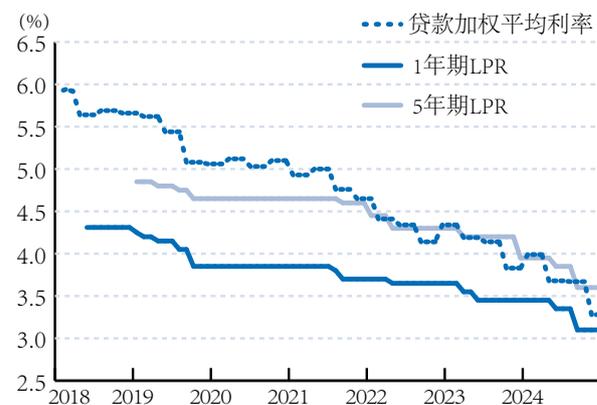
2024年，在内需乏力的背景下，货币政策维持了适度宽松的基调，持续下调存款准备金率、贷款市场报价利率（LPR），并通过中期借贷便利（MLF）等工具向市场投放流动性。截至2024年末，一年期LPR降至3.1%，五年期LPR降至3.6%（见图1），同时期的加权平均贷款利率为3.28%，较上一年同期下降0.55个百分点，创下统计记录以来的最低值。其中，企业加权平均贷款利率也降至3.34%。然而，受房地产行业贷款需求减少等因素的影响，货币供应量（M2）和商业银行贷款余额的增长乏力。如图2所示，2024年货币供应量同比增长7.3%，增长率较上年下降2.4个百分点；银行贷款余额同比增长7.0%，增长率较上年下降3.7个百分点。由于9月之后经济刺激政策的出台以及财政支出的加速，货币供应量增长率到年底实现了小幅回升，但全年整体仍呈减速态势。

外汇市场方面，国内利率持续处于下降区间，受中美利差等因素影响，人民币对美元汇率下跌。2024年末，人民币对美元汇率为7.2988，较上一年末下降2.9%。另一方面，反映人民币相对价值的CFETS人民币汇率指数在2024年末为101.47，同比上涨4.2%，对美元以外的货币保持坚挺。

由于持续的低利率环境，商业银行的利差收窄，2024年商业银行整体净利润出现同比下滑（同比下降2.3%，为23,235亿元）。截至2024年末的资产总额为444.6万亿元，同比增长6.5%，净资产收益率（ROE）为8.10%，较上年同期下降0.83个百分点。如图3所示，净利润下降，经营效率持续承压。

另一方面，2024年末商业银行不良贷款率为1.50%，较2023年末的1.59%有所改善，商业银行的信贷资产质量仍保持良好状态（不良贷款余额为32,792亿元）。关注类贷款率为2.22%，较2023年末的2.20%略有上升，但基本保持平稳（见图4）。国家金融监督管理总局数据显示，2024年不良贷款处置额超过3万亿元，自2020年以来每年的处置规模均在3万亿元以上。不良贷款拨备覆盖率在2024年末也维持在211.2%的较高水平。根据中国人民银行发布的《中国金融稳定报告（2024年）》，截至2023年末，中国金融机构（含商业银行共3,936家）中，有357家（约占10%）机构被评定为“高风险”，但这些金融机构的资产规模仅占总体的1.8%。

图1：贷款利率变化



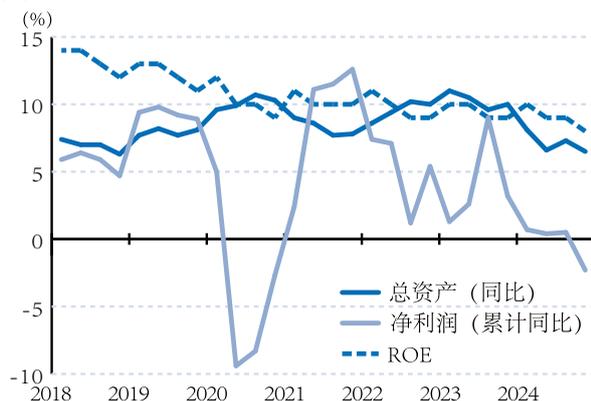
资料来源：中国人民银行

图2: 货币供应量与银行贷款变化



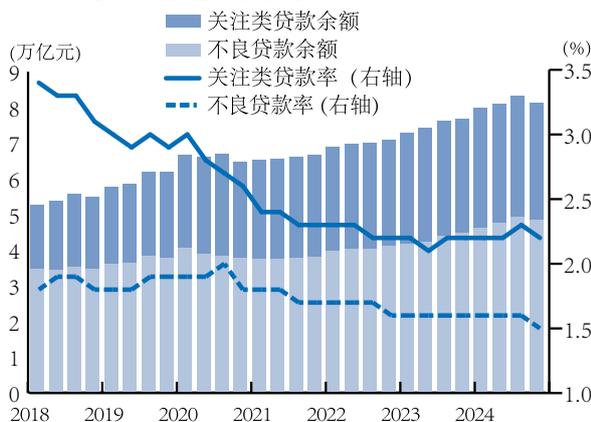
资料来源: 中国人民银行

图3: 商业银行经营情况



资料来源: 国家金融监督管理总局

图4: 商业银行的不良贷款



资料来源: 国家金融监督管理总局

## 2024年银行业发展动向

2024年, 银行业呈现出如下加速支持实体经济、减轻金融风险的态势。

### 围绕五大重点领域, 加快对实体经济的支撑

为重点落实2023年10月召开的中央金融工作会议所提

出的, 对科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五大重点领域提供金融支持的指示, 2024年1月, 中国人民银行宣布成立信贷市场司, 进一步健全金融服务实体经济发展的体制机制。

在科技金融领域, 为促进广大企业群体开展科技创新, 2024年7月, 财政部宣布将加强对中小企业的扶持。具体而言, 为加快向拥有创新技术的中小企业提供银行贷款, 将国家融资担保基金分险比例从20%提高至最高不超过40%。中国人民银行表示, 2024年末, 专精特新企业贷款同比增长13%, “有效引导金融机构加大对科技型中小企业首贷户的金融支持力度”。

在绿色金融领域, 此前已落实多项支持政策和措施, 2024年10月, 发布了推进绿色金融的具体行动指南, 提出19项重点举措。据中国人民银行数据, 截至2024年末, 绿色相关贷款余额达36.6万亿元, 同比大幅增长22%, 其在银行贷款中的占比也上升至14%, 可见此前的政策已取得了显著成效 (见图5)。

图5: 绿色相关贷款变化



资料来源: 中国人民银行

## 金融风险的防范与化解

### 房地产行业扶持政策相继出台

2021年下半年起, 房地产市场持续处于调整阶段。2024年5月, 中国人民银行联合多个政府部门, 发布了稳定房地产开发商资金周转的扶持政策。具体措施包括: 下调住房贷款基准利率, 取消二套房贷款利率下限, 降低住房贷款的最低首付比例 (一套房降至15%, 二套房降至25%) 以刺激需求。在供给侧支持方面, 中国人民银行设立3,000亿元保障性住房再贷款, 激励银行发放商业贷款, 支持地方国有企业收购已建成未出售商品房用作配售型或配租型保障性住房。

自2024年9月中央政治局会议提出“要促进房地产市场止跌回稳”后, 原有扶持政策进一步加强。具体而言, 除进一步下调住房贷款主要指标利率外, 统一一、二套房贷最低首付比例到15%。在保障性住房再贷款方面, 为进一步推动地方国有企业收购未出售商品房, 对相关制度进行了调整, 将人民银行提供的再贷款资金比例由原来的60%

提高到100%。10月,住房和城乡建设部等部门发布了更多扶持政策,包括取消(放宽)房地产限购、限售、限价,降低“卖旧买新”换购住房的税费负担等。此外,还提出将未完工房地产“白名单”项目的信贷规模(贷款审批通过金额)翻倍至4万亿元的方针。

这些扶持政策逐渐显现成效,2024年10月至12月期间,房地产销售面积同比增长0.3%,扭转了自2021年下半年以来的负增长趋势,出现了回暖迹象。其中,各类限制措施较为严格的一线城市的放宽举措,对此起到了推动作用。

### 化解地方“隐性债务”的新方针

围绕地方财政的债务风险,首要目标是求稳。2024年11月全国人大常委会表决通过了关于批准《国务院关于提请审议增加地方政府债务限额置换存量隐性债务的议案》的决议。

政策实施安排主要包括三方面:一是新增6万亿元地方政府专项债务限额,允许用于置换纳入监测范围各类隐性债务,到2026年分三年安排实施,每年2万亿元。二是放宽地方政府专项债务用途限制,2028年之前,连续五年每年从新增地方政府专项债券中安排8,000亿元,专门用于化债。三是2029年及以后年度到期的棚户区改造隐性债务2万亿元,仍按原合同偿还。

政府表示,2028年之前,地方需消化的隐性债务总额将从14.3万亿元大幅降至2.3万亿元。通过置换,今后5年累计可为地方节约债务利息支出6,000亿元左右,有望为地方财政的稳定提供助力。

### 中小银行合并重组进程加快

为减轻中小银行及金融机构面临的金融风险,以农村中小金融机构为重点的重组工作正在推进。2024年,约200家银行注销,其数量超过了过去3年之和。在此过程中,要求中小银行聚焦主营业务,规模和网点布局更加合理。从地区来看,辽宁省、河北省、新疆维吾尔自治区和海南省的合并重组现象尤为突出。

### 针对在华外资企业及外籍来华人员的改善举措

针对在华外资企业的营商环境以及外籍来华人员相关事宜,一系列改善措施陆续出台。关于外商投资性公司的再投资,商务部在2025年1月的新闻发布会上宣布,“取消外商投资性公司使用境内贷款开展股权投资的限制”。迄今为止,外商投资性公司在中国境内进行并购等资本投资时,资金来源一般为向母公司的借款或其旗下中国境内公司的股息。随着放宽限制,集团企业的剩余资金等也可用于投资。商务部表示,随着外资企业在中国境内再投资规模的扩大,此举是为了回应外资企业提出的改善诉求。

在提升外国人在中国境内支付便利性方面,2024年3月,国务院发布了《关于进一步优化支付服务提升支付便利性的意见》。作为中国金融领域对外开放的一部分,此举是为了回应新冠疫情后,随着外籍来华人员的增加而产生的改善需求。该意见提出了六项主要任务,包括完善多元化的国内支付服务体系、提高境外发行信用卡用于国内移动电子

支付(如支付宝等)的便利性等,旨在为外籍来华人员、老年人提供高效、便捷的支付服务。

与此同时,中国人民银行也发布了《外籍来华人员支付指南》,详细介绍了境外信用卡、移动支付、现金支付等各类中国境内支付方式。民营企业也响应这一提升便利性的趋势,提高了外籍来华人员使用支付宝等国内移动电子支付时的交易限额。

## 2025年银行业展望

2024年12月召开的中央经济工作会议指出,中国经济运行仍“面临不少困难和挑战”,主要是国内需求不足、部分企业生产经营困难、群众就业增收面临压力等。在此背景下,2025年的货币政策由上一年的“稳健”调整为“适度宽松”。此次会议使用“适度宽松”这一表述,是自2009年金融危机期间以来的首次。会议明确表示将适时下调利率和存款准备金率,同时,“保持流动性充裕,使社会融资规模、货币供应量增长同经济增长、价格总水平预期目标相匹配”的方针,基本延续了上一年的表述。

2025年1月召开的中国人民银行工作会议上,关于货币政策的内容也与中央经济工作会议大致相同。为实现经济的稳定增长,将采用“适度宽松”的货币政策,使社会融资规模和货币供应量的增速与经济形势相匹配。此外,以前述的五大重点领域为核心,将对实体经济的支持、金融稳定以及金融改革开放等列为重点任务(见表1)。

在金融稳定方面,牢牢守住不发生系统性金融风险底线,着力稳定房地产市场,化解与中小银行相关的金融风险以及(包括隐性债务在内的)地方政府债务风险。在金融改革开放方面,除了提高人民币国际化水平外,还将推动包括跨国企业资金池在内的跨境支付的便利化和高效化。会议还表示将依托二十国集团等多边平台,深度参与全球金融治理合作。

2025年1月召开的国家金融监督管理总局工作会议,明确了2025年以风险管理为核心的六项重点目标任务(见表2)。金融风险方面,再次强调了要聚焦于长期以来被视为重点领域的中小金融机构、房地产以及地方政府债务的管理与风险化解。此外,还包括推动银行和保险业的高质量发展、提升金融监管的质量和效率,强调金融对实体经济的支撑作用以及进一步推进金融领域对外开放等方针。

表1: 中国人民银行2025年重点工作概要 (2025年中国人民银行工作会议)

(一) 坚定不移深化全面从严治党 · 加强干部人才队伍建设, 选配强各级领导班子。 · 认真开展党纪学习教育, 强化正风肃纪反腐。
(二) 实施适度宽松的货币政策 · 综合运用多种货币政策工具, 择机降准降息。 · 保持流动性充裕, 使社会融资规模、货币供应量增长稳定增长。 · 保持人民币汇率基本稳定, 防范汇率超调风险。
(三) 统筹做好金融“五篇大文章”, 更好服务经济高质量发展 · 进一步加大对科技创新、促进消费的金融支持力度。 · 积极拓宽融资渠道。
(四) 守住不发生系统性金融风险底线 · 健全金融市场风险监测、评估、预警及应对机制。 · 支持中小银行风险处置。继续做好金融支持地方政府融资平台债务风险化解工作。支持构建房地产发展新模式。
(五) 稳步推进金融改革开放, 提升人民币国际化水平 · 增强债券市场功能。 · 支持上海国际金融中心建设。 · 稳慎扎实推进人民币国际化, 推动离岸人民币市场发展。 · 推动跨国公司资金池等跨境资金结算便利化政策提质增效。
(六) 深度参与全球金融治理与合作 · 依托二十国集团等多边平台, 参与国际金融规则制定。
(七) 进一步优化中央银行金融管理和服务 · 完善多层次、多元化支付服务体系。 · 持续优化央行县域金融服务。 · 强化内部审计监督。

资料来源: 中国人民银行

表2: 国家金融监督管理总局2025年重点目标任务概要 (国家金融监督管理总局召开2025年监管工作会议)

(一) 加快推进中小金融机构改革化险 · 全力处置高风险机构。 · 促进治理重塑、管理重构、业务重组。
(二) 有效防范化解重点领域金融风险 · 加快推进城市房地产融资协调机制扩围增效。 · 积极配合防范化解地方政府债务风险。
(三) 切实提高银行业保险业高质量发展能力 · 督促银行保险机构强化资产负债联动管理。
(四) 不断增强监管质效 · 加快推动重要立法修法工作。 · 持续提升监管能力, 加强风险监测预警。
(五) 全力推动经济运行向上向好 · 深入做好金融“五篇大文章”。支持全方位扩内需。 · 积极服务发展新质生产力。
(六) 以更高标准、更大力度推进金融高水平对外开放

资料来源: 国家金融监督管理总局

## <建议>

### ① 关于金融市场自由化改革路线图

2018年, 中国取消了外资金融机构对中资商业银行的持股上限, 并于2019年10月将外资银行人民币个人定期存款的门槛从100万元下调至50万元, 同时允许外资银行在中国境内同时设立当地法人银行和分行。这些举措推动了金融市场自由化的稳步发展。

中国金融自由化的进程, 不仅对中国的实体经济

和企业活动产生深远影响, 也将对全球经济格局带来重要影响。希望今后进一步加快金融自由化进程, 并细化和明确相关时间表。

### ② 关于外汇管制

境外贷款业务仍面临诸多限制, 例如无法获得监管部门的批准、最短贷款期限要求以及对资金用途的严格审查等。

如果企业基于实际需求的合法对外结算受阻, 则可能引发对华投资的潜在风险。建议在法律法规中未明确禁止的情况下, 不对结算施加限制, 并进一步提高政策执行的透明度。同时, 希望制定全国统一、内容清晰且不受监管机构负责人更替影响的外汇管理规定, 并统一跨境人民币结算与外币结算的规则。

此外, 按照2020年1月起施行的《外商投资法》第三章第二十一条规定, “外国投资者在中国境内的出资、利润、资本收益、资产处置所得、知识产权许可使用费、依法获得的补偿或者赔偿、清算所得等, 可以依法以人民币或者外汇自由汇入、汇出。”然而, 该法并未覆盖货物贸易、服务贸易等所有类型的对外结算。为更好地保障对外结算的自由化, 建议进一步扩大《外商投资法》所认定的对外结算范围。

### ③ 向日资金融机构开放非金融企业发行的企业债券主承销资格并放宽要求

此前, 日方通过中日经济高层对话, 提出放宽债券业务相关资格的要求, 目前已取得一定进展。2019年9月, 日资金融机构获得企业债券承销资格, 并于2024年1月获得熊猫债券主承销商资格。然而, 对于普通企业债券主承销商资格的要求依然较为严格, 目前仅有部分外资银行能够获得。

为此, 希望进一步放宽非金融企业发行的企业债券主承销商资格的准入条件, 尤其是下调对发行人和投资者双方的量化标准。日资金融机构在日本国内金融债券承销领域已取得诸多佳绩, 同时通过开展全球债券业务, 积累了丰富的知识与经验, 具备高度的专业能力, 并与境外投资者保持了良好的沟通与合作关系。我们相信, 凭借这些优势, 日资金融机构完全能够为推动中国债券市场的健康发展做出更大贡献。

### ④ 扩充利率波动风险套期保值产品的阵容

自2020年2月起, 人民币利率期权交易正式启动试点, 交易品种涵盖利率互换期权和利率上下限期权, 这标志着利率衍生产品的进一步丰富。与此同时, 国家解除商业银行参与国债期货交易禁令, 中国五大国有银行或将成为首批试点参与者。然而, 目前尚未出现扩大试点范围的迹象, 利率波动风险相关的套期保值工具仍有较大的拓展空间。

自人民币利率市场化以来，投资者和非金融企业对套期保值工具多样化的需求日益强烈，同时丰富相关产品也有助于降低海外投资者的准入门槛。因此，希望尽快扩充此类产品的种类。

#### ⑤ 关于外汇风险准备金

自2020年10月起，开展代客远期售汇业务的金融机构的外汇风险准备金率从20%下调至0，但于2022年9月再次上调至20%。

希望取消这一规定，并将准备金率重新下调至0。原因在于，缴纳准备金会大幅增加远期售汇业务的成本，从而可能导致外汇风险套期保值服务质量的下降，影响客户的风险管理需求。

#### ⑥ 放宽境外担保履约限制

根据2013年起实施的《外债登记管理办法》，在“外保内贷”业务项下，如发生境外担保履约，债务人需办理外债登记，且担保履约金额将计入外商投资企业的外债规模管理范围。此外，如果担保履约资金的币种与担保项下债务的签约币种不一致，金融机构在办理结汇或购汇时，需事先向外汇管理局提出申请（依据国家外汇管理局《外债登记管理办法》第四章第十八条、第十九条及附件二（五）规定）。

当境外企业的境内法人从境外获得担保贷款时，如担保履约涉及资金兑汇，则需要事先向外汇管理局申请。然而，如果企业没有外债额度（即中国境内企业可从境外借款的上限），可能面临无法履行担保的风险。此外，根据宏观审慎外债管理办法，外债额度上限为企业净资产的2.5倍，并根据借款期限和币种设定风险因子。因此，企业在实际操作中很难事先准确确定和计算外债限额和外债余额。

关于担保履约涉及的资金兑汇，在某些情况下，向外汇管理局事前提交申请的流程非常耗时，这对中国境外（日本境内）金融机构紧急收回贷款带来了一定困难。对于境内企业而言，这也可能导致在紧急情况下无法及时获得担保人资金支持的风险。

希望取消担保履约的外债登记和资金兑汇的事前申请流程。同时，希望中国外汇管理局统一担保履约的外债登记程序，因为在实际操作中，各地方外汇管理局或负责人在执行细节上存在较大差异，甚至出现不受理担保履约外债登记的情况。

#### ⑦ 取消监管费

国家金融监督管理总局（NAFR）按照一定规则征收监管费。根据国家财政部通知，该项费用曾在2016年7月至2020年12月期间被免除，但自2021年1月起恢复征收（参见《中国银保监会关于缴纳2021年银行业和保险业监管费的通知》）。目前，每年的缴纳金额约为900万元（约

合1.8亿日元），给企业带来沉重负担，这项费用如同重复纳税，希望予以取消。

#### ⑧ 调整企业所得税税前可扣除的存款保险保费的金额

企业所得税税前可扣除的存款保险保费按照保费基数的1.6/10000（0.016%）计算，但实际缴纳的存款保险保费高于这一比例，导致无法将全额缴费计入财产损失。希望提高企业所得税税前可扣除的存款保险保费金额（参见《关于银行业金融机构存款保险保费企业所得税税前扣除有关政策问题的通知》）。

#### ⑨ 扩大符合适用条件的碳中和贷款专项资金支持制度适用银行范围

当全国性商业银行或外资银行发放符合条件的碳中和贷款时，中国人民银行向这些银行提供专项资金支持，其融资成本显著低于市场筹资成本。该支持最高可覆盖贷款本金的60%，利率为1.75%。目前，该制度的适用范围主要限于全国性商业银行，仅对少数外资银行开放。同时，该制度仅适用于资金用途为碳中和和相关设备投资的无追索权贷款，且是否符合适用条件需在贷款执行后才能确定。

为提高制度的便利性，并促进金融机构及其客户更高效作出决策，建议扩大制度适用条件。具体建议如下：希望进一步向外资银行开放该制度，将有追索权贷款纳入适用范围，实行事前审批，放宽对适用企业和项目的限制（例如将租赁公司纳入适用范围等）。实行事前审批可以帮助各金融机构准确评估项目盈利能力，从而提供更全面的金融服务，为中国碳中和事业作出贡献。此外，鉴于当前市场利率的水平，有必要对特别融资的筹资利率（现行利率为1.75%）进行调整。

#### ⑩ 暂停出台对融资租赁公司的跨省经营监管

2021年12月31日，中国人民银行颁布了《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》，其中第十一条规定：“地方金融组织应当坚持服务本地原则，在地方金融监督管理部门批准的区域范围内经营业务，原则上不得跨省级行政区域开展业务。”

由于大多数外资融资租赁公司通常在非常有限的业务网络内开展经营，这一规定可能对其经营环境造成重大影响。因此，建议删除这一拟议条款。

#### ⑪ 金融监管机构应对从金融机构收集的各类数据的标准进行统一规范并加以明确化

中国金融监管机构（如中国人民银行（PBOC）、国家金融监督管理总局（NFRA）和国家外汇管理局（SAFE））正进一步强化对所辖银行的要求，重点是完善客户相关数据，并确保统计数据准确性。除要求银行按时、定期提交大量经

营信息数据（如PBOC银行基础数据报告、监管1104报表和EAST报告等）外，各相关部门还频繁通过通知或行政指导，要求银行不定期提交各类报告和数

然而，目前各金融监管机构对报告数据的标准尚未实现统一，部分定义仍不够清晰。此外，不同部门或机构常常重复要求提交相同类型的信息和报告，而数据汇总与报告工作通常缺乏充足的时间支持，给银行的应对工作带来了较大压力。

为此，建议金融监管机构对所收集的各类数据进行统一规范，并进一步明确相关标准。特别是，应针对多个监管机构要求的相同内容的信息项目，加强机构之间的协调。同时在设定报告截止日期时充分考虑所需的处理时间。