



NIFD

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

NIFD季报

主编:李扬

中国金融监管

郑联盛
张淑芬 杜轩琦 傅亨妮

2025 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、保险业运行、机构投资者的资产管理等领域的动态，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。

重大改革渐次落地，金融监管持续优化

摘要

2024 年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，我国经济金融体系稳中求进、向好发展，金融监管部门不断深化改革，致力于构建防风险、强监管、促发展的立体化治理框架。多部门围绕金融“五篇大文章”强化政策协同，新一轮金融监管体制改革基本落地，金融监管体系不断健全。新“国九条”落地，激发市场活力引擎，多项举措提振股市信心，为经济高质量发展注入动能。针对重点领域，“房地产白名单”深化落地释放保全执行红利，“三箭齐发”债务化解机制为地方发展纾困铺路。同时，全面修订《反洗钱法》，构建穿透式监管网络，保险“新国十条”推动保险行业高质量发展，金融资产管理公司新规强化不良资产业务监管。2024 年末中央经济工作会议明确“适度宽松货币政策”基调，为经济持续向好提供更宽松货币金融环境。2025 年，金融监管部门将坚持稳中求进、以进促稳，守正创新、先立后破，系统集成、协同配合的政策逻辑，强化金融服务实体经济功能，防范重点领域风险，优化现代金融监管，有效统筹金融发展、开放和安全，确保金融体系稳定。

本报告负责人：

- 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

本报告执笔人：

- 张淑芬

国家金融与发展实验室
金融法律与金融监管研
究基地特约研究员

- 杜轩琦

中国社科院大学研究生

- 傅亨妮

中国社科院大学研究生

【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

保险业运行

机构投资者的资产管理

目 录

一、2024 年中国金融监管总体情况.....	1
二、2024 年中国金融监管的十大重点工作.....	1
（一）中央经济工作会议召开，定调适度宽松货币政策	1
（二）金融管理部门政策协同，做好金融“五篇大文章”	3
（三）监管体制改革基本落地，金融监管体系不断健全	4
（四）第三个“国九条”落地，夯实市场内生稳定性	5
（五）多举措提振股市信心，长期资金入市再续力	6
（六）“房地产白名单”政策落地，保全执行红利持续释放 ..	8
（七）“三箭齐发”化债务，铺就地方发展路	9
（八）全面修订完善《反洗钱法》，着力防范新型洗钱风险 .	10
（九）保险新“国十条”，助推行业高质量发展	12
（十）金融资产管理公司新规出台，不良资产业务全面规范 .	14
三、2025 年中国金融监管展望.....	15

一、2024 年中国金融监管总体情况

2024 年金融监管持续发力，金融体系整体稳定。2024 年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，是中国金融监管改革全面深化与落实落地的关键一年。面对内外需疲软、产能过剩、通货紧缩、货币政策空间受限等多重压力以及复杂多变的外部形势，在党中央坚强领导下，全国上下顶住外部压力、克服内部困难，全面深化改革开放，中国经济顶风破浪，稳中有进，全年经济呈现总量向上、动能向新、外贸向好、金融向实的发展势头。金融监管当局积极应对、有效处置，不断加强和完善现代金融监管，有效保障金融体系整体稳定。2024 年新一轮金融监管体制改革基本完成，中央与地方权责逐步明晰，“横向到边、纵向到底”的金融监管框架基本形成。新“国九条”落地释放制度红利，注册制改革深化、长线资金入市等举措激活资本市场，叠加降低交易成本、优化交易机制等“组合拳”提振股市信心，为经济转型提供直接融资支撑。重点领域风险化解稳步推进，“房地产白名单”政策实施保障保交楼与行业软着陆，地方债务“三箭齐发”有效缓释系统性风险。法治层面，《反洗钱法》全面修订推动金融法治水平跨越式提升，保险“新国十条”重塑行业高质量发展路径，金融资产管理公司新规对不良资产业务的全面规范，构建起覆盖货币政策传导、风险防范化解、市场生态优化、法治体系完善的多维监管新格局，为经济高质量发展筑牢金融安全网。

二、2024 年中国金融监管的十大重点工作

（一）中央经济工作会议召开，定调适度宽松货币政策

2024 年 12 月中央经济工作会议总结 2024 年经济工作，分析当前经济形势，部署 2025 年经济工作，并对金融监管提出了具体要求。会议强调，做好 2025 年经济工作，要坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，扎实推动高质量发展，进一步全面深化改革，扩大高水平对外开放，建设现代化产业体系，更好统筹发展和安全，实施更加积极有为的宏观政策，扩大国内需求，推动科技创新和产业创新融合发展，稳住楼市股市，防范化解重点领域风险和外部冲击，稳定预期、激发活力，推动经济持续回升向好，不断提高人民生活水平，保持社会和谐稳定，高质量完成“十四五”规划目标任务，为实现“十五五”良好开局打牢基础。

此次中央经济工作会议对 2025 年金融工作进行了全面部署（见图 1）。一是提出要实施适度宽松的货币政策。二是强调要打好政策“组合拳”。三是深化资本市场投融资综合改革，打通中长期资金入市卡点堵点，增强资本市场制度的包容性、适应性。四是有效防范化解重点领域风险，牢牢守住不发生系统性风险底线。

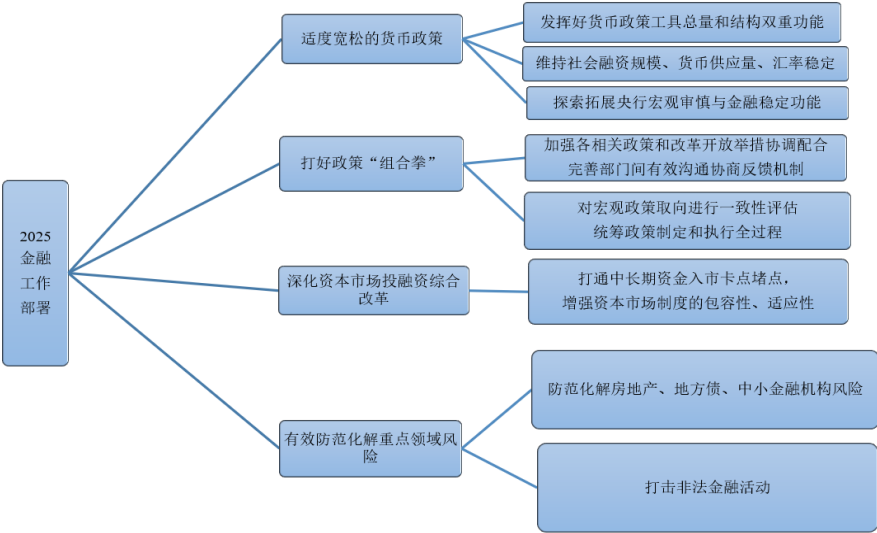


图 1 中央经济工作会议对 2025 年金融工作部署

资料来源：作者整理。

这次中央经济工作会议呈现四个特点。一是宏观调控基调发生了变化。这次中央经济工作会议指出，实施更加积极有为的宏观政策，通过扩大国内需求，推动科技创新和产业创新融合发展，在稳中求进的基调上稳定预期，激发活力，推动经济持续回升向好。二是货币政策基调发生了变化。此次中央经济工作会议将连续实施了 14 年的货币政策基调从“稳健”调整为“适度宽松”。这意味着 2025 年要进一步发挥货币政策工具总量和结构双重功能，根据经济增长、物价水平变化等因素适时降准降息，保持合理的货币供应量、低位的利率水平、相对宽松的货币信贷环境。三是强调防范化解重点领域风险。此次中央经济工作会议强调了防风险的重要性，提出要统筹化解房地产、地方债、中小金融机构等风险，严厉打击非法金融活动，牢牢守住不发生系统性风险底线。更值得注意的是，会议强调要统筹化解重点领域风险，根本是要靠经济发展。这为金融监管和金融发展统筹提供了遵循。同时，会议更加明确地提出了防范外部冲击，这要求金融监管部门要更加注重外部因素对中国金融体系的外溢效应。四是强化金融支持实体经济

发展。引导金融机构加大对科技创新、绿色转型、普惠小微、数字经济等方面的支持力度。强调通过金融支持房地产市场止跌回稳，探索新的融资工具，为房地产企业提供稳定的资金支持。房地产市场稳定对中国金融具有系统重要性，这是金融监管部门需进一步优化政策的关键点。

（二）金融管理部门政策协同，做好金融“五篇大文章”

2023 年 10 月，习近平总书记在中央金融工作会议上指出，做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章。2024 年 7 月，党的二十届三中全会的《决定》将“积极发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融，加强对重大战略、重点领域、薄弱环节的优质金融服务”，作为深化金融体制改革的重要内容。

2024 年金融监管部门深入贯彻落实党中央关于“五篇大文章”的决策部署，不断完善政策框架，强化政策激励机制，制定相关实施方案，同时优化监管政策，确保“五篇大文章”规范高效发展。2024 年 1 月 24 日，人民银行设立信贷市场司，重点做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章相关工作。其后，金融监管部门着力政策协同，围绕做好金融“五篇大文章”出台了一系列重要制度和政策（详见表 1），一方面为“五篇大文章”提供发展方向、明确重点领域、厘清关键任务；另一方面为“五篇大文章”提供监管要求和规范标准，旨在推动“五篇大文章”更加有效、规范地服务实体经济。

表 1 我国围绕做好金融“五篇大文章”的重要政策举措

时间	政策出台部门	政策文件
4.19	中国证监会	《资本市场服务科技企业高水平发展的十六项措施》
4.25	金融监管总局	《关于推动绿色保险高质量发展的指导意见》
5.9	金融监管总局	《关于银行业保险业做好金融“五篇大文章”的指导意见》
5.29	金融监管总局	《关于推进普惠保险高质量发展的指导意见》
6.19	中国证监会	《关于深化科创板改革 服务科技创新和新质生产力发展的八条措施》
6.29	人民银行等 7 部门	《关于扎实做好科技金融大文章的工作方案》
10.12	人民银行等 4 部门	《关于发挥绿色金融作用 服务美丽中国建设的意见》
11.11	金融监管总局	《关于进一步提升金融服务适老化水平的指导意见》
11.21	人民银行等 7 部门	《推动数字金融高质量发展行动方案》
12.13	人民银行等 9 部门	《关于金融支持中国式养老事业 服务银发经济高质量发展的指导意见》
12.30	中共中央 国务院	《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》

资料来源：《中国金融》杂志、作者整理。

2024 年金融监管部门深入贯彻落实中央金融工作会议精神，通过一系列制度安排，不断完善政策框架、健全制度规范、出台一系列举措，为做好金融“五篇大文章”提供了坚实的制度基础和政策框架。一是政策系统性和协同性更强。从中央金融工作会议到政府工作报告，再到金融监管部门的具体政策文件，这些政策均致力于确保金融“五篇大文章”在不同领域和不同层面统筹推进，不仅明确了发展方向，还提供了具体实施路径和工具，为金融机构提供了清晰指引。二是施策更精准。各监管部门根据不同领域特点，制定针对性较强的政策措施，进一步强化了金融服务实体经济的能力。例如，科技金融领域通过建立科技型企业债券发行绿色通道、完善专项再贷款、打造科技金融生态圈等，精准支持科技创新。绿色金融领域通过加大重点领域支持力度、提升绿色金融专业服务能力和丰富绿色金融产品和服务等，全力支持美丽中国建设。三是更加注重数字化转型。数字金融作为“五篇大文章”的重要组成部分，推动了金融机构的数字化转型。监管部门通过优化数字金融监管框架，为金融业数字化转型提供了制度保障，也为数字经济发展提供了强力支撑。四是更加关注民生。普惠金融和养老金融相关政策均体现了金融服务民生的导向。普惠金融领域通过优化信贷结构、降低融资成本、增强数字化经营能力，支持小微企业和“三农”发展，解决重点帮扶人群信贷难的问题。养老金融领域通过丰富适老化金融产品和服务、大力发展养老保险三支柱体系，全面实施个人养老金制度，助力中国式养老事业。

（三）监管体制改革基本落地，金融监管体系不断健全

强大的金融监管成为金融监管体制改革的核心目标。近年来，我国监管体系不断健全，为金融稳定和发展提供了基本支撑。2024 年 1 月 16 日，习近平总书记在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班开班式上发表重要讲话强调，金融强国应当基于强大的经济基础，具有领先世界的经济实力、科技实力和综合国力，同时具备一系列关键核心金融要素，即：拥有强大的货币、强大的中央银行、强大的金融机构、强大的国际金融中心、强大的金融监管、强大的金融人才队伍。可见，强大的金融监管是金融强国的应有之义和核心要素。

本轮金融监管改革着力于构建更为强大的金融监管。国家金融监督管理总局在原银保监会基础上组建，作为国务院直属机构，负责除证券业之外的金融业监管。2023 年 5 月 18 日，国家金融监管总局正式揭牌；2023 年 7 月 20 日，国家

金融监管总局 31 家省级监管局和 5 家计划单列市监管局及 306 家地市监管分局统一挂牌。2023 年 11 月 10 日,《国家金融监督管理总局职能配置、内设机构和人员编制规定》正式出炉,金融监管总局的具体监管职责、内设部门分布以及与其他部门的职责分工等内容得以明确。

在中央层面的金融监管机构改革基本落定之后,2024 年地方金融监管体制改革基本完成,自上而下的金融监管机构改革渐次落地,以中央事权为主、强调央地协同、“横向到底”“纵向到边”的金融监管新格局加快形成。2024 年国家金融监督管理总局平稳有序完成了机构改革任务,加快推动省市“三定”落地,稳步推进县域机构改革,同步建机制、强保障、提效能。2024 年 4 月 8 日,金融监管总局县域监管支局统一挂牌,意味着中国人民银行县(市)支行正式划转并入金融监管总局。自此,金融监管总局系统“总局—省级监管局—监管分局—监管支局”的四级监管体系架构正式建立,金融监管组织体系进一步完善,金融监管改革取得实质性进展。成立县域监管支局,有利于实现金融监管全覆盖,充实监管力量,进一步加强对银行、保险等金融机构的常态化监管工作,更好地保护金融消费者权益。同时,这一举措有利于统筹金融发展与金融监管定位难题,较大程度上能提升地方金融监管水平,增强金融风险防范化解能力,提高金融监管质效。

(四) 第三个“国九条”落地,夯实市场内生稳定性

“国九条”是资本市场发展的基础性指导文件。2024 年 4 月 12 日,国务院出台了《关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》,这是继 2004 年、2014 年两个“国九条”之后,国务院再次出台的资本市场重要指导性文件。同时,中国证监会还配套发布了多项政策文件。在我国资本市场演进历程中,“国九条”系列文件始终扮演着提纲挈领的关键角色。2004 年首发的“国九条”,担纲起推动 A 股发展与股权分置改革的重任。2014 年第二份“国九条”,核心关注于拓展市场双向开放、激励并购重组行为、推进混合所有制变革以及扶持私募行业发展等方面,对中国资本市场的稳健发展予以正确引领。

新“国九条”更契合新时代资本市场需求,着力化解长期深层次矛盾。一是突出政治性与人民性。坚持党对资本市场的全面领导,以人民为中心,有效保障投资者尤其是中小投资者权益,服务国家战略与经济社会高质量发展。二是以强

监管、防风险、促发展为主线。监管机构实施更加严格的全面监管，稳定市场、保护投资者，同时更加关注高质量发展。三是秉持目标与问题导向。针对股市波动和长期资金缺乏等问题，补短板、强弱项，致力于解决长期矛盾，建设强大的多层次资本市场。四是分阶段明确发展目标。对未来 5 年、2035 年及本世纪中叶三个节点的资本市场发展设定蓝图，指引方向。五是构建“1+N”政策体系。新“国九条”秉持系统思维，兼顾长短目标，与证监会等配套政策构成有机整体。

新“国九条”致力于强化资本市场基础性制度建设，提升资本市场内在稳定性。在上市公司监管层面，突出全链条监管以提升其投资价值。主板上市标准趋严，全面注册制下，通过提高近三年累计净利润等多项指标强化入市门槛；上市后，鉴于资本市场波动及当前经济环境下投资者对确定性现金需求的变化，鼓励上市公司分红，引导市值管理；同时，加大退市力度，修订退市标准。在长期资本和耐心资本方面，借助政府引导基金等，引导社会资本，推动中长期资金入市，壮大耐心资本，更好支持资本市场和实体经济发展。此外，兼顾风险防范，从市场平稳运行、重点领域风险化解和基础制度等多方面增强市场内在稳定性。

（五）多举措提振股市信心，长期资金入市再续力

多部门政策协同有效提振股市信心。2024 年 9 月 24 日，在国务院新闻办公室举办的新闻发布会上，金融管理部门披露了一系列货币金融政策的调整措施，其核心目标在于有效提升金融发展质量，且这些措施对股票市场的提振效应较为明显，市场交投明显活跃（详见图 2）。仅就货币政策而言，具体包含以下关键内容：削减银行存款准备金率以及政策利率，以此驱动市场利率呈现下行态势；降低存量住房贷款利率，并确立统一的最低首付款比例标准；创新设立新的货币政策工具，为股票市场的稳定、健康发展给予坚实的支持与保障。

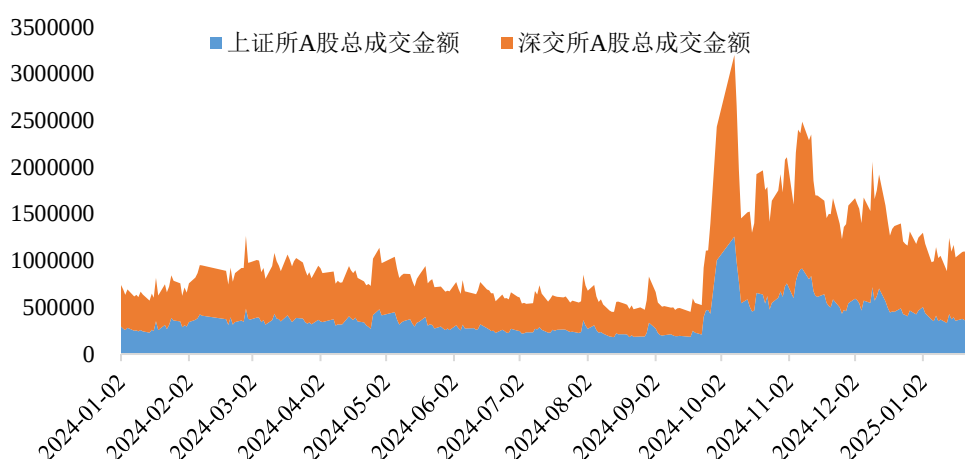


图2 2024年A股市场成交量（百万元）

资料来源：Wind。

在国新办“金融支持经济高质量发展情况”发布会后，国家金融监督管理总局当晚发布了《关于做好续贷工作 提高小微企业金融服务水平的通知》，着力于将2014年就开始实施的续贷政策进一步优化，并拓展至中型企业。同时，最新政策进一步明确续贷的具体要求。银行业金融机构需根据小微企业的经营特点、风险状况和偿付能力等因素，优化贷款服务模式，合理设定贷款期限，丰富还款结息方式，并扩大信贷资金的覆盖范围。此外，也要持续开发续贷产品，完善产品功能，建立相应的管理机制。

中长期资金入市成为关键之举。在推动中长期资金入市上，2024年9月，中央金融办和证监会联合印发《关于推动中长期资金入市的指导意见》明确了推动各类中长期资金入市、构建“长钱长投”制度环境的重点工作安排。2025年1月22日，中央金融办、中国证监会、财政部、人力资源社会保障部、中国人民银行、金融监管总局联合印发了《关于推动中长期资金入市工作的实施方案》，主要包括五大举措。一是提升商业保险资金A股投资比例与稳定性，对国有保险公司经营绩效全面实行三年以上的长周期考核，净资产收益率当年度考核权重不高于30%，三年到五年周期指标权重不低于60%。二是优化全国社会保障基金、基本养老保险基金投资管理机制，稳步提升全国社会保障基金股票类资产投资比例，推动有条件地区进一步扩大基本养老保险基金委托投资规模。三是提高企（职）业年金基金市场化投资运作水平，建立长周期业绩考核指导意见，扩大企业年金覆盖范围与投资选择。四是提高权益类基金的规模和占比，强化分类监

管评价约束，优化产品注册机制。五是优化资本市场投资生态，鼓励上市公司积极作为，引导上市公司加大股份回购力度，落实一年多次分红政策等措施。

（六）“房地产白名单”政策落地，保全执行红利持续释放

“517”新政为房地产市场稳定提供政策指南。2024年5月17日，全国切实做好保交房工作视频会议对房地产市场稳健发展做出部署，旨在通过政府回收、市场转让、企业开发等方式，盘活未开发或未竣工的存量土地，缓解房企困难、提升土地利用效率，将去库存拓展到土地市场。18条政策举措有效缓释房地产市场风险，主要涵盖三方面：一是促进开发建设，减轻开发商负担；二是推动土地转让，借助二级市场推行“带押过户”，提升土地利用效率与灵活性；三是规范土地收购收回，明确依法收回情形，避免引发地方隐性债务增加。

“房地产白名单”政策为房企处置和恢复提供政策保障。2024年7月底，最高人民法院颁行《关于房地产白名单项目采取保全执行措施有关问题的通知》。此通知系落实房地产“517”政策要求的关键构成要素，推动“满足白名单项目融资需求”政策向纵深方向发展，对维护房地产市场的稳定态势意义深远。“517”政策明晰倡导，针对不同所有制的房地产企业“白名单”项目，应贯彻平等对待准则，全面满足其合理的融资需求；同时规定，对“白名单”项目需施行单独建账核算与封闭运作管理机制。此次保全执行政策的推行，将助力“白名单”项目所承载的政策红利得以更充分体现。

“房地产白名单”政策凸显政策合力。随着房地产市场调整，部分房地产开发企业面临销售业绩下滑与债务到期偿付的双重困境，资金链条极度紧张，在债务偿还方面难以按时履约，由此使得企业账户资金因司法程序而遭遇冻结或扣划的风险大幅提升。此次新规则的颁行，凸显了住房和城乡建设部门、金融监管部门以及法院系统之间所达成的协同性共识，其核心目标在于保障司法执行进程中，那些为支持房地产白名单项目建设施工而提供的新增贷款、发放的并购贷款等相关账户及其资金，免受扣划或查封等司法举措的干预。此外，最高人民法院的文件进一步明晰，在白名单项目的复工续建活动中，应优先为白名单银行的融资设定抵押权，对其他抵押权则不予认可与支持。这些政策能更为切实地维护购房者的合法权益，强劲推动“保交房”工作稳健、有序地推进。当然，从未来长期发

展的内在需求看，与“白名单”政策相关的制度、法律和规范仍需进一步加以优化和明确，以便更为契合房地产市场的发展态势以及司法实践的实际需求。

（七）“三箭齐发”化债务，铺就地方发展路

地方债务“审计”管理强化。2024年6月25日，审计署公布2023年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作情况。报告显示全国债务化解有进展、风险整体可控，但地方债务管理需加强，特别指出两个问题：一是24个地区所属国有企业存在违规举债行为；二是拖欠账款有所新增，10省市56个地区自2023年3月起新增拖欠76.31亿元，其中5个地区因不当安排项目致69.5亿元新增拖欠，此外，7省30个地区虚报2023年存量清偿完成额53.28亿元。为此，需加强地方债务管理和财政纪律。

地方债务处置时限延长和置换重组政策为防范债务风险提供有效支撑。2024年7月，国务院出台134号文进一步加强地方债务管理，提升市场化债预期。鉴于城投非标违约风险高、双非债务处置压力大，134号文在以下四个方面进行调整。其一，延期政策时限，主要涵盖存量债务处理、增量融资控制、应急流动性支持等，强化了政策稳定性。其二，扩大债务置换和重组范畴，将特定及非特定省份多类型双非债务纳入，缓解城投流动性压力，推动债务化解。其三，限制新增一年期限以内境外债，允许境内债对境外债借新还旧。其四，城投退平台后，地方政府需进行至少1年风险监测，改进监管过渡规定。134号文延续《关于金融支持融资平台债务风险化解的指导意见》（35号文）的政策要求，并适时因需进行了优化调整，利好非标置换，利于地方债务风险管理。

一揽子化债“组合拳”为地方债务化解提供长期制度支持和强大资金保障。2024年11月8日，十四届全国人大常委会第十二次会议批准相关议案，推出一揽子化债“组合拳”，减轻地方化债压力。其一，增加6万亿元地方政府债务限额置换存量隐性债务，一次报批分三年实施，每年2万亿元，且全部安排为专项债务限额，用于置换监测范围内隐性债务，2024年末专项债务限额升至35.52万亿元。其二，从2024年起连续五年，每年从新增专项债券中安排8000亿元补充政府性基金财力化债，累计4万亿元。其三，明确2029年及以后到期的2万亿元棚改隐性债务按原合同偿还。三策联动，2028年前地方需消化的隐性债务从14.3万亿元大幅降至2.3万亿元。

2024 年，因内外多重因素，我国财政收支矛盾较为凸显，化债难度较大。一揽子化债“组合拳”为 2028 年前完成化债目标提供政策和资金保障，兼具“轻负担”与“促发展”双重作用。既减轻当期化债压力、节约利息支出，又释放化债资源，转变地方发展眼光，还有效提振市场预期。此次化债标志着我国化债思路从应急转向主动，从“化债中发展”迈向“发展中化债”。当前化债进入关键期，如何有效匹配我国财政支出需求、有效匹配新增债务发行（详见图 3 和图 4）和存量债务化解是关键的任务，同时打破地方隐性债务形成机制也是基础性任务。

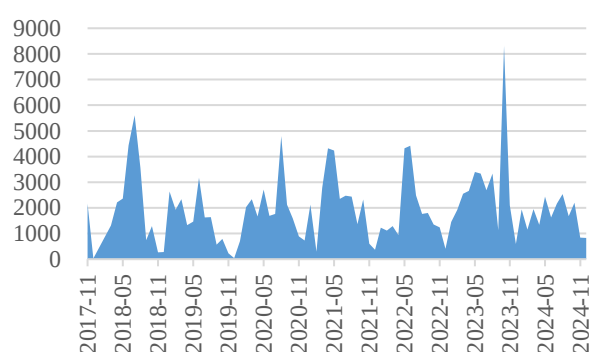


图3 近年地方政府新增一般债月度分析(亿元)

资料来源：Wind。

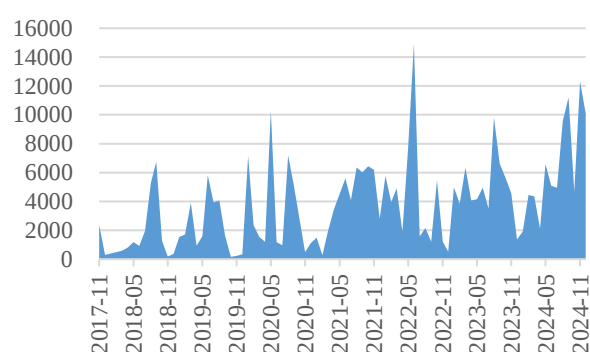


图4 近年地方政府新增专项债月度分析(亿元)

资料来源：Wind。

（八）全面修订完善《反洗钱法》，着力防范新型洗钱风险

2024 年 11 月 8 日，十四届全国人大常委会第十二次会议表决通过了新修订的《中华人民共和国反洗钱法》，并自 2025 年 1 月 1 日起施行。本次修订标志着我国现行《反洗钱法》在历经 18 年后迎来了一次全面、系统的修订。本次新《反洗钱法》的出台立足国家金融安全的战略高度，适应境内外违法违规洗钱技术、模式和业态新趋势以及反洗钱新要求，体现了我国从金融法治角度强化金融风险监测，保障国家金融稳定和安全的决心。本次修订不仅强化了我国反洗钱监管主体的监督责任，更细化了反洗钱义务主体的责任要求。主要修订要点包括以下五点。

一是明确和扩展法律适用范围。一方面，新法扩展洗钱犯罪范围。在原有七类上游犯罪的基础上，增加“……和其他犯罪”的表述，为打击其他上游犯罪行为留下监管空间，同时将预防恐怖主义融资活动纳入本法范围，确保法律的全面性。另一方面，新法明确和扩展反洗钱责任主体范围。对特定非金融机构反洗钱行为监管的缺失是我国反洗钱工作体系的重要缺陷之一，本次修订明确规定适用

《反洗钱法》的特定非金融机构范围，包括房地产开发企业或房地产中介机构、会计师事务所、律师事务所、公证机构、贵金属交易商、宝石现货交易商及其他需要履行反洗钱义务的机构。同时新法明确将“非银行支付机构”纳入金融机构范围。这两个方面的修订动态考量金融体系发展新情况并有效适应当前反洗钱犯罪新趋势。

二是健全反洗钱监管体制机制。第一，细化反洗钱行政主管部门的监管职责。新法新增第二十一条和第二十二条，明确反洗钱行政主管部门对金融机构的监督管理职责和监督检查的具体程序。第二，新法规定以“反洗钱监测分析机构”取代原有的“反洗钱信息中心”，将根据洗钱风险状况针对性开展监测分析工作，并有权要求履行反洗钱义务的机构提供与大额交易和可疑交易相关的补充信息。这表明我国反洗钱监管从事后处置向事前防范转变。第三，明确设立受益所有人信息管理制度。明确定义受益所有人概念，并落实金融机构和备案主体的受益所有人识别责任。上述举措意味着我国进一步强化反洗钱工作的体制机制保障。

三是细化并压实反洗钱义务主体责任。第一，细化金融机构反洗钱内部控制制度。要求金融机构应通过内部审计或者社会审计等方式确保反洗钱内部控制制度得以有效实施，应定期评估洗钱风险状况并制定相应的风险管理制度和流程。第二，明确规定金融机构应建立客户尽职调查制度。新法以该制度取代原有的“客户身份识别制度”，将风险识别从客户身份拓展至客户交易背景和整体风险状况，进一步强化从源头上识别并监测洗钱风险。第三，将特定非金融机构纳入义务主体范围。这有助于强化新型洗钱风险监测。

四是平衡反洗钱工作与单位个人合法权益的保障。第一，加强个人信息保护。要求使用反洗钱信息应当依法保护个人隐私和个人信息，并规定提供反洗钱服务的机构和工作人员应确保所获数据与信息的安全。第二，规定反洗钱工作应以保障单位个人合法权益为基本要求，保障金融服务平稳运行。新法在总则中指出，“确保反洗钱措施与洗钱风险相适应，保障正常金融服务和资金流转顺利进行”。

五是设置更为科学合理的处罚标准。一是细化反洗钱义务主体法律责任。新法将处罚情形从三项增至九项，并设置阶梯型处罚标准，新增情节较重情形，处以警告或 20 万元以下罚款；情节严重或逾期未改正的，处 20 万元以上 200 万元以下罚款，限制或者禁止其开展相关业务。通过适度提高违法成本，进一步落实

相关主体反洗钱责任义务，有效打击洗钱违法犯罪活动。二是确立董监高和其他直接责任人员的“尽职免责”原则。当董事、监事、高级管理人员或者其他直接责任人员能够证明勤勉尽责采取反洗钱措施的，可以不予处罚。

新修订的《反洗钱法》标志着我国金融法治水平的进一步提升，对有效应对境内外各类新型洗钱风险具有重要的现实意义。随着新业态、新技术、新支付方式的迅猛发展，我国洗钱风险情况发生较大变化。新《反洗钱法》支持和鼓励反洗钱领域技术创新，借助新技术手段及时监测与新领域、新业态相关的新型洗钱风险，同时明确和落实特定非金融机构的反洗钱义务责任，对打击新型洗钱违法犯罪行为具有重要作用。同时，我国作为反洗钱金融行动特别工作组（FATF）成员之一，提升反洗钱工作国际化水平是新阶段反洗钱工作的必然要求。新《反洗钱法》细化和明确反洗钱国际合作和跨境信息共享的相关规定，将进一步推动我国反洗钱工作与国际接轨。

（九）保险新“国十条”，助推行业高质量发展

保险业“国十条”是行业发展的基础性指导文件。2024年9月11日，国务院发布《关于加强监管防范风险推动保险业高质量发展的若干意见》（以下简称《意见》），这是继2006年《国务院关于保险业改革发展的若干意见》（国发〔2006〕23号）、2014年《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（国发〔2014〕29号）之后，国家层面第三次对保险业发展作出的全面部署，被业内称为新版保险“国十条”（见表2）。《意见》围绕严把保险市场准入关、有力有序有效防范化解保险业风险、提升保险业服务民生保障水平、提升保险业服务实体经济质效、深化保险业改革开放等方面提出10条举措，旨在推动保险业在服务实体经济、保障民生、防范风险等方面发挥更大作用。

表 2 2006 年、2014 年和 2024 年保险业“国十条”的政策对比

	2006 版	2014 版	2024 版
总基调	改革发展	加快发展	高质量发展
定位	市场经济条件下风险管理的基本手段,金融体系和社会保障体系的重要组成部分	风险管理和财富管理的基本手段,提高保障水平和质量的重要渠道,政府改进公共服务、加强社会管理的有效工具	经济减震器和社会稳定器
防风险 强监管	加强和改善监管,防范化解风险	加强和改进保险监管,防范化解风险	严把保险市场准入关,严格保险机构持续监管,严肃整治保险违法违规行为,有力有序有效防范化解保险业风险
服务 民生	积极稳妥推进试点,发展多形式、多渠道的农业保险;统筹发展城乡商业养老保险和健康保险,完善多层次社会保障体系;大力发展责任保险,健全安全生产保障和突发事件应急机制	构筑保险民生保障网,完善多层次社会保障体系;发挥保险风险管理功能,完善社会治理体系;完善保险经济补偿机制,提高灾害救助参与度;大力发展“三农”保险,创新支农惠农方式	提升保险业服务民生保障水平
服务 经济	推进自主创新,提升服务水平;提高保险资金运用水平,支持国民经济建设	拓展保险服务功能,促进经济提质增效升级	提升保险业服务实体经济质效
改革 开放	深化体制改革、提高开放水平,增强可持续发展能力	推进保险业改革开放,全面提升行业发展水平	深化保险业改革开放
行业 发展	深化体制改革、提高开放水平,增强可持续发展能力	加强基础建设,优化保险业发展环境	增强保险业可持续发展能力
政策 支持	进一步完善法规政策,营造良好发展环境	完善现代保险服务业发展的支持政策	强化推动保险业高质量发展政策协同

资料来源：中国政府网、作者整理。

《意见》明确了保险业高质量发展的目标和重点任务。一是明确保险业“两步走”发展目标——到 2029 年，初步形成覆盖面稳步扩大、保障日益全面、服务持续改善、资产配置稳健均衡、偿付能力充足、治理和内控健全有效的保险业高质量发展框架。保险监管制度体系更加健全，监管能力和有效性大幅提高。到 2035 年，基本形成市场体系完备、产品和服务丰富多样、监管科学有效、具有较强国际竞争力的保险业新格局。二是聚焦强监管、防风险和促高质量发展三大任务。其一，聚焦强监管。《意见》坚持“严”字当头，从严把市场准入关，到严格机构持续监管，再到严肃整治违法违规行为，从前端到后端，全面从严。其

二，防范化解风险。建立以风险监管为本的制度体系，健全风险预警体系，稳慎推进风险处置，健全市场退出机制，对高风险保险机构依法清退。其三，促高质量发展。聚焦民生保障，丰富巨灾保险保障形式，大力发展第三支柱养老保险、健康保险和普惠保险，服务银发经济和健康中国战略。服务实体经济，发展科技保险和绿色保险，服务科技创新和现代化产业体系建设；发挥保险资金长期投资优势，加大战略性新兴产业、先进制造业、新型基础设施等领域的投资力度，服务新质生产力发展。深化保险业改革开放，持续健全保险市场体系，引导各类保险机构差异化特色化发展；深化保险产品定价、新能源车险等重点领域改革，推进保险业高水平对外开放。

《意见》是未来保险业高效发展的遵循和指南。一是有效推动保险业高质量发展。《意见》明确了保险业高质量发展的目标、路径和任务，将保险业发展重点从“加快发展”转变为“高质量发展”，推动保险行业向专业化、精细化、国际化方向发展。二是提升民生保障水平。通过发展巨灾保险、养老保险、健康保险和普惠保险，增强保险业在社会保障体系中的作用，更好地满足人民群众的保险保障需求。三是提升保险业服务国家战略和实体经济能力。强调发挥保险业的经济减震器功能和保险资金长期投资优势，聚焦国家重大战略和重点领域、服务科技创新和现代产业体系建设，为实体经济注入持久动力。四是强化风险防控，维护金融稳定。通过严把市场准入、强化持续监管、健全风险预警体系等措施，有效防范和化解保险业风险，守住不发生系统性风险的底线。五是深化改革开放，促进保险市场健康发展。持续健全保险市场体系，引导中小保险公司特色化专业化经营发展，深化保险产品定价机制改革，推进保险业高水平对外开放，有利于提升保险市场的整体竞争力。

（十）金融资产管理公司新规出台，不良资产业务全面规范

为规范金融资产管理公司(AMC)不良资产业务，引导 AMC 立足主责主业，增强收购处置专业能力，发挥金融救助和逆周期调节功能，2024 年 11 月，金融监管总局制定发布《金融资产管理公司不良资产业务管理办法》（以下简称《办法》）。

金融资产管理公司监管持续聚焦主责主业的政策逻辑。过去一段时间，随着部分金融机构业务不断拓展，金融领域滋生出一系列乱象，这些乱象不仅可能破

坏市场规则与秩序，还对国家金融体系稳定和安全构成威胁。为整治 AMC 行业一些不规范的行为，自 2017 年起，金融监管部门便倡导 AMC 要回归本源，并专注于不良资产业务这一核心主业，同时陆续出台多项文件加以推进。2022 年，原银保监会办公厅发布《关于引导金融资产管理公司聚焦主业积极参与中小金融机构改革化险的指导意见》，着重强调 AMC 应秉持回归本源、聚焦主业的经营理念。

《办法》为金融资产管理公司的不良资产业务发展提供了监管遵循。《办法》共设 8 章 70 条，要求聚焦主责主业，稳步拓宽金融不良资产收购范畴，精准明确非金融机构不良资产收购标准。引导金融资产管理公司扎根不良资产领域，提升收购、管理、处置专业水平，细化全流程操作规范。《办法》通过对以往就 AMC 不良资产核心业务及相关联业务活动分散颁布的各类规范性文件进行系统整合与优化，力求全方位提升 AMC 运营效率，强化其风险管理效能，以更好适应复杂多变的金融市场环境。《办法》的突出特点之一是单列章节对 AMC 可开展的其他不良资产关联业务予以规范。此举措有利于金融监管部门搭建更为完备的 AMC 不良资产业务规范架构，提升监管的专业性与系统性。《办法》的出台，意味着我国不良资产领域监管制度的纵深完善。它为 AMC 精准勾勒出不良资产业务操作路径，同时清晰界定业务风险管理准则与合规要求，推动行业规范化、专业化发展。

三、2025 年中国金融监管展望

2025 年是“十四五”规划收官之年，面对愈加复杂严峻的内外部形势，中国经济还要乘风破浪，勇闯难关。2025 年，金融监管当局将继续围绕防范金融风险、服务实体经济、推动金融高质量发展等核心目标，以防风险、强监管、促发展为主线，聚焦以下重点领域，持续提升监管的前瞻性、精准性、有效性和协同性。

一是实施适度宽松的货币政策，确保货币金融环境稳定。科学运用结构性货币政策工具，发挥好货币政策工具总量和结构双重功能。综合运用利率、存款准备金率等多种货币政策工具，保持流动性充裕，保证宽松的社会融资环境。根据国内外经济金融形势和金融市场运行情况，择机降准降息，进一步降低社会综合融资成本，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。更好把握存量与增量的关系，注重盘活存量金融资源，提高资金使用效率。保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，坚决防范汇率超调风险，加强短期资本跨境流动监测，有效防范外溢风险。

二是强化重点领域金融风险防控，着力打破风险累积的体制机制。第一，积极稳妥化解房地产风险。持续优化房地产融资监管框架，加快推进城市房地产融资协调机制扩围增效，重点管控房企债务展期风险，巩固房地产市场止跌回稳势头，坚决打好保交房攻坚战，加快构建与房地产发展新模式相匹配的金融服务体系。有效支持房地产企业经营发展，有力防止房地产市场下跌“超调”，加快构建房地产新发展模式。更快明确构建房地产新发展模式对于稳定市场预期、走长期可持续发展道路是非常关键的任务。第二，进一步有效化解地方政府债务风险。严控隐性债务增量，探索地方财政与融资平台债务重组机制，试点“以债化债”等市场化处置工具，防范化解地方政府债务风险。一揽子化债“组合拳”为地方债务化解提供了巨大制度和资金支持，也为改革腾出了时间和空间，未来如何打破地方政府债务及隐性债务形成机制，如何适度约束地方政府事权，如何让政府进一步回归引导和服务本源、让市场在资源配置中发挥决定性作用，将是基础的改革任务。第三，加快推进中小金融机构改革化险。监管部门将坚持上下统筹、分工包案、凝聚合力，全力处置高风险机构，促进治理重塑、管理重构和业务重组，通过整合资源，加速中小金融机构合并重组，按照“一省一策”原则，完善中小银行资本补充的长效机制。此外，还将严密防范和打击非法金融活动，着重打击非法集资、违规网络贷款、电信诈骗、跨境金融犯罪活动。在中小金融机构处置中，要有效防范当前“大并小”“小小合并”等处置举措的潜在风险，严防“捂盖子”，谨防“小事拖大”“大事拖炸”。要按照习近平总书记和党中央决策部署，以可持续经营能力为标准，对不具有可持续经营能力的机构该破除清算就破除清算。缺乏有效顺畅的退出机制，中小金融机构的风险可能会演化为更大的风险。

三是进一步加大金融支持实体经济力度。深入做好金融“五篇大文章”，聚焦国民经济重大战略、重点领域、薄弱环节，进一步增强金融支持的力度、可持续性和专业化水平，更好服务经济高质量发展。引导保险、理财资金支持资本市场平稳健康发展。积极服务发展新质生产力，完善投早、投小、投长期、投硬科

技的支持政策。推动支持小微企业融资协调工作机制落地落细落实，有效满足企业融资需求。提升跨境贸易综合金融服务质效，助力稳外资稳外贸。加快补齐养老第三支柱短板，持续推动健全多方参与的巨灾保险保障体系。

四是持续强化监管。全面落实强监管严监管要求，真正做到“长牙带刺”，有棱有角。织密金融法网，健全监管制度，持续弥补监管制度短板，依法将所有金融活动全部纳入监管范围，及时完善法律法规，避免监管重叠和空白。强化监管执法和问责，严厉打击非法金融活动，聚焦关键事、关键人、关键行为，防范实质风险、解决实际问题。持续提升监管能力，加强风险监测预警，做实差异化监管，做好大数据、云计算、人工智能等新兴技术与金融业务融合的风险监测和监管实践，同时利用好这些现代技术提升监管效能。加强监管协同，做实央地协同机制，加强横向部门联动，促进信息交流共享和重点任务的协同推进，强化监管整体合力。秉承监管和发展相融合的理念，对金融创新特别是数字金融创新要有包容性，探索加密资产等新兴业态的监管创新。

五是大力推进金融高水平对外开放，有效统筹开放与安全。扩大制度型开放，巩固提升香港国际金融中心地位，支持上海国际金融中心建设。坚定不移推动债券市场对外开放，稳慎扎实推进人民币国际化，优化跨境资金流动管理，加大对人民币跨境贸易融资和再融资业务的支持力度，进一步扩大人民币在跨境贸易和投资中的使用，深化对外货币合作，发展离岸人民币市场。与此同时，有效统筹开放和安全，确保政策自主性、基础设施安全、币值稳定和海外资产安全。

（感谢实习生刘译圣等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。