



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  
李俊成、张淑芬

2024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、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。

# 完善现代金融监管，有效防范金融风险

## 摘要

2023年是全面贯彻党的二十大精神开局之年，我国经济金融体系稳中求进、向好发展。2023年党和国家机构改革实施推进后，我国召开中央金融工作会议，进一步部署加强和完善现代金融监管，有效防范金融风险。2023年外部金融风险十分凸显，美欧货币政策转向触发美欧银行业爆发全球金融危机以来最显著的风险事件。面对国内金融急迫复杂的风险状况，金融管理部门积极主动、有效应对，有效保障金融体系整体稳定，同时在房地产市场、地方债务、中小金融机构等领域优化风险应对和金融监管，并着重强化系统重要性金融机构监管。面对人工智能等新兴技术在金融领域的应用，国内外金融监管部门着力探索适应性监管框架，以确保金融稳定。2024年，金融监管系统将立足稳中求进、以进促稳、先立后破的工作总基调，进一步优化现代金融监管，更好地统筹金融高质量发展和高水平安全，确保金融体系稳定与安全。

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：

● 李俊成

中国社会科学院金融研  
究所金融风险与金融监  
管研究室助理研究员

● 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

机构投资者的资产管理

# 目 录

一、中央金融工作会议胜利召开 .....	1
二、美欧银行业爆发重大风险事件 .....	4
三、系统重要性金融机构监管强化 .....	7
四、地方债务风险处置取得进展 .....	10
五、人工智能风险应对亟需优化 .....	13
六、2024 年中国金融监管展望 .....	18

2023年是党和国家历史上重要的一年，是全面贯彻党的二十大精神开局之年。这一年，国际政治经济环境不利因素增多，国内周期性和结构性矛盾叠加，面对错综复杂的国际国内环境，党中央领导全国顶住外部压力、克服内部困难，全面深化改革开放，加大宏观调控力度，着力扩大内需、优化结构、提振信心、防范化解风险，中国经济在持续承压中走出一条回升向好的复苏曲线，呈现前低、中高、后稳态势。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、地方政府隐性债务、中小金融机构等领域风险，妥善应对美欧货币政策变化和美欧银行业重大风险事件等外部风险，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。同时，新一轮金融监管机构改革开启，“一委一行一局一会”新格局形成，金融监管当局把握回归本源、优化结构、强化监管、市场导向的四项原则，肩负服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大任务，不断深化金融监管改革，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、中央金融工作会议胜利召开

2023年10月30日至31日，中央金融工作会议在北京召开。作为我国金融领域最高规格的会议，中央金融工作会议把“加强金融监管”列为重点工作之首，要求全面加强金融监管，有效防范化解金融风险。

近年来我国金融监管工作已经取得一定成绩，在过去的“一委一行两会”金融监管架构下，稳妥有序推进风险处置、清理整顿金融秩序、维护房地产市场稳健运行、有效应对外部冲击风险、金融稳定保障体系建设取得积极进展。但目前金融领域还存在一些问题，急需得到更大力度的监管，主要体现在四个方面：一是经济金融风险隐患仍然较多。由于内外风险因素叠加，特别是金融风险暴露具有滞后性，我国金融系统风险频发、多发的态势将延续一段时间，中小金融机构风险、地方债务风险、房地产风险与汇率风险仍然较为严峻。二是金融服务实体经济的质效不高。金融机构同质化竞争依然存在，未能形成多层次金融服务体系。金融服务覆盖面不足，部分薄弱领域缺乏有效的金融服务供给。金融机构对金融产品、业务经营模式等创新力度不够，差异化经营有待进一步加强。小型金

融机构无法承担融资功能，货币空转现象普遍。实体经济薄弱领域融资缺乏针对性配套制度。民间资本缺乏管理与引导。三是金融乱象和腐败问题屡禁不止。一方面，鱼龙混杂的互联网金融领域暴露出各种问题，传统金融行业中银行、证券、保险的一些金融产品创新过度脱离实体，邮币卡骗局、场外市场打着现货旗号做期货的现象也频繁出现。另一方面，金融腐败现象形式多样，包括金融机构工作人员利用职务便利以权谋私等违法活动，不仅破坏经济活动的公平公正原则，破坏市场经济的有序竞争，也扰乱金融机构的正常运行，损害金融机构的声誉，威胁金融体系的安全稳定。四是金融监管和治理能力薄弱。一方面，金融监管体制机制的顶层设计需根据中国式现代化要求进一步优化，主要监管部门之间的监管协同不够，中央金融监管部门指导地方金融监管不够到位。另一方面，金融监管人员的治理能力需更好地适应新时代的要求，干部人才队伍建设有待进一步提升监管能力与水平，落实全面从严治党“两个责任”有差距，部分金融机构或领域受到的监督管理不够有力，一些重要岗位和关键环节存在廉洁风险，系统中利用监管权谋私问题多发，政商“旋转门”问题比较突出，“四风”问题禁而未绝。

考虑到“一委一行两会”的金融监管架构难以适应现阶段的金融发展形势，进行金融监管体制创新十分必要。本次中央金融工作会议召开之前，中共中央、国务院于2023年3月印发《党和国家机构改革方案》，决定在中国银保监会基础上组建国家金融监督管理总局，统一负责除证券业之外的金融业监管。就此，本次改革正式拉开序幕。2023年5月18日，国家金融监管总局正式挂牌，如图1所示，本次改革后，我国金融监管将由“一委一行两会”的金融监管模式转变为以中国人民银行、国家金融监管总局、中国证监会为主体的“一行一局一会”金融监管新格局。

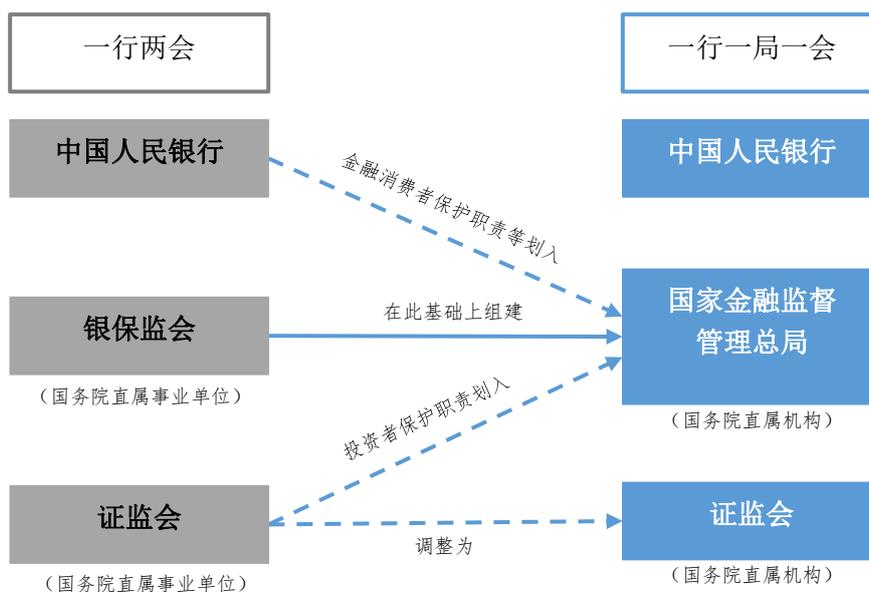


图1 “一行一局一会”金融监管新格局

中央金融工作会议明确指出，要继续深化金融监管，明确将所有金融活动全部纳入监管，全面强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，消除监管空白和盲区，严格执法，严厉打击非法金融活动。中央金融工作会议后，国家金融监管总局的“三定”（定职责、定机构、定编制）方案浮出水面，继续深化金融监管机构改革。“三定”方案明确监管职能转变的方向：一是加强和完善现代金融监管，转变监管理念和监管方式，坚持既管合法又管非法，持续提升监管的前瞻性、精准性、有效性，强化中央和地方监管协同，加强金融消费者权益保护，加大对违法违规行为的查处力度，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。二是加强金融监管内部治理，强化对权力运行的有效制衡，规范政策制定、市场准入、稽查执法、行政处罚、风险处置等工作流程，强化对重点岗位和关键环节的监督制约，打造一支政治过硬、专业精湛、清正廉洁的监管铁军。

本次金融监管体制创新工作意义深远，从此前“所有的金融业务”纳入监管，到如今“所有的金融活动”纳入监管，一词之差却体现了监管逻辑和本质的变化：此次监管体系的调整，突出了功能监管以及完善金融监管统筹协调之需求，是持续深化金融体系改革的体现，实现了金融监管全覆盖。具体来看，本次金融监管体制改革将产生以下积极效益：一是有利于统筹监管日益交叉混业的金融业，进一步增强金融监管工作的科学性、合理性和有序性。有效调整中央和地方政府金融监管职责，规范金融市场运行秩序，更好地支持金融创新，控制金融风险。更

为重要的是，将非正规金融活动也纳入到监管范围之内，实现了“兜底监管”。二是进一步强化金融服务实体经济的功能。统一债券发行规范，提升资本市场融资效率等，将有助于加快完善中国多层次资本市场体系建设，有效提高直接融资占比。三是有利于统筹中国人民银行职能的行使。改革后，人民银行的法律地位更加突出，与其他监管部门职责分工更加清晰，货币信贷政策传导更加高效，现代中央银行建设步伐将会加快，其宏观性、系统性、基础性和社会性职能将得到强化。四是加强对投资者的保护。集中监管、维护金融消费者的合法权益，将有助于推动中国财富管理行业规范运行，促进财富管理市场蓬勃发展。五是提高金融管理的效能，从宏观管理、监管体系、构建网络、隐患排查、体制保障等方面筑起制度“防火墙”，将金融监管的关口前移、下移，降低风险。六是有利于统筹监管工作人员与队伍，杜绝金融系统内部祸起萧墙，将工作人员全部纳入国家公务员管理，消除灰色收入带来的隐患。

## 二、美欧银行业爆发重大风险事件

2023年3月8日，硅谷银行爆发流动性危机，并迅速引发客户恐慌性挤兑，两天后，该银行被关闭接管；3月12日，签名银行（Signature Bank）因“系统性风险”倒闭；再加上此前宣布停业的银门银行（Silvergate Bank），短短一周时间，美国三家银行倒闭。尽管美国金融监管机构立即采取紧急应对措施，但美国银行风险事件仍向欧洲外溢。3月中旬起，欧洲银行业开始爆发风险事件，两家全球系统重要性金融机构瑞士信贷和德意志银行先后遭遇不同程度的风险冲击。3月14日，全球系统重要性银行之一的瑞士信贷发布报告称该行对财务报告的内部控制存在重大缺陷，引发欧洲银行股价普遍下跌。在瑞士监管机构合力推动下，瑞银集团收购具有167年历史的瑞士信贷。十天后，德意志银行股价在盘中下跌近15%，其AT1债券也遭受抛压，进一步引发风险溢出冲击。一时间，美欧银行业风声鹤唳。随着美欧监管者强势出手，硅谷银行、瑞信等危机解除，市场恐慌情绪暂时缓解。然而，不到两个月的时间，美国第一共和银行状况急剧恶化并宣布关闭。4月30日，美国联邦存款保险公司控制了美国第一共和银行，宣布出售大量资产和存款。伴随着媒体报道的银行流动性风险事件引发担忧，多家美国银行股价出现大幅下滑，带动美国标普银行业ETF指数和区域性银行ETF

指数大幅下跌。而欧洲银行业从瑞信被瑞银收购后，危机似乎暂时消退，欧洲Stoxx 600 银行指数在经历了一番波动之后缓和下来。



图2 美欧银行指数

数据来源：Bloomberg，混沌天成研究院。

2023年3-5月美欧银行业风险暴露具有市场预期逆转快、风险暴露速度快、市场冲击较显著等特征，是全球金融危机以来较为凸显的风险事件。审视本轮美欧银行业风险事件，具有多重根源。一是利率风险是本轮金融风险被触发的主要原因。受多重因素影响，2021年下半年美欧通货膨胀率不断攀升，美联储和欧洲央行先后开启加息进程，自2022年3月以来，美联储已加息11次，累计加息幅度达525个基点，联邦基准利率调至5.25%至5.50%。欧洲央行自2022年7月结束长达8年的负利率时代以来，连续加息10次，累计加息450个基点。2022年起，美欧货币政策转向，大幅、快速加息后，各类风险资产与避险资产价格大幅下跌，给持有上述资产的商业银行造成巨大亏损。二是资产负债错配引致流动性风险。由于问题金融机构资产端和负债端的风险交织传染，机构流动性陷入枯竭并形成负反馈，最后导致问题机构破产。三是金融监管有所放松为此次风险事件埋下隐患。美国2018年之后大幅度降低宏观审慎和微观审慎标准，中小商业银行面临的监管明显放松，新冠疫情爆发后，美欧进一步放松监管要求，特别是欧洲整体推迟对银行实施巴塞尔协议III的新资本要求。四是金融机构经营不够

审慎。硅谷银行的服务对象资金稳定性弱，且资产配置存在明显的期限错配和利率错配，缺乏动态有效的风险管理机制。瑞士信贷内部风险管控不足由来已久，近年来风险事件频出。五是系统重要性金融机构监管有效性和完善度待提升。

本轮美欧银行业风险事件虽未对我国造成重大直接影响，但对中国优化金融稳定和发展机制提供了重要借鉴。第一，继续保持宏观经济政策相对稳定。根据经济周期、结构调整和金融体系变化的内在需求，有序调整货币政策，避免出现美欧大水漫灌又大幅转向的政策操作。第二，防范货币政策对金融稳定的溢出冲击。统筹货币政策与金融稳定政策，防范货币政策可能带来的负面溢出效应。中国要以美欧教训为警戒，充分认识货币政策具有潜在的金融风险外溢性，着力处理好货币政策与金融稳定的内在关系。在调整货币政策时要充分评估货币政策的科学性和适宜度，避免出现政策副作用甚至负作用。第三，进一步加强和完善现代金融监管。美欧银行业风险暴露凸显美欧金融监管存在制度性或体制弊端，我国应全面落实中共中央、国务院关于党和国家机构改革方案，有效统筹经济增长、货币政策与金融监管的关系，优化金融监管框架，完善金融监管职责分工，构建具有中国特色的金融监管模式，不断提升金融监管的专业化和有效性。第四，提升金融机构稳健经营水平。我们应汲取美欧银行业风险事件教训，着力提升银行业资产负债管理水平，持续加强银行流动性风险管理，关注银行业潜在风险，强化金融机构公司治理和风险管控，提升金融机构稳健经营水平。第五，健全风险应对和问题机构处置长效机制。

一是针对问题银行处置，要有果断的政策反应、充分的管理权限、匹配的政策工具、足够的资金支持和通畅的市场沟通，必要时迅速引入系统性风险应对机制。二是强化金融稳定制度建设，以《金融稳定法》立法为基础，着力构建维护金融稳定的长效机制，注重保护存款人和中小证券投资者权益，加强系统重要性金融机构风险应对和处置。三是优化金融风险应对和机构救助功能。强化金融消费者或金融投资者的权益保护，特别是要强化存款保险制度以及特别情况下政府资源在金融消费者权益保护中的地位和作用。

### 三、系统重要性金融机构监管强化

为加强宏观审慎管理，完善系统重要性银行监管，根据《系统重要性银行评估办法》的要求，中国人民银行、国家金融监督管理总局于2023年9月发布2023年度我国系统重要性银行名单，认定20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5家。本轮名单新增南京银行，这是自2021年公布首批名单后第一次增加上榜银行。根据最新名单，按系统重要性得分从低到高分分为五组：第一组10家，分别是中国光大银行、中国民生银行、平安银行、华夏银行、宁波银行、江苏银行、广发银行、上海银行、南京银行、北京银行；第二组3家，包括中信银行、浦发银行、中国邮政储蓄银行；第三组3家，包括交通银行、招商银行、兴业银行；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（见表1）。

表1 2023年度我国系统重要性银行名单（20家）

组别	得分区间	名单
第五组	1400以上	无
第四组（4家）	750-1399	中国工商银行、中国银行、中国建设银行、中国农业银行
第三组（3家）	450-749	交通银行、招商银行、兴业银行
第二组（3家）	300-449	中信银行、浦发银行、中国邮政储蓄银行
第一组（10家）	100-299	中国光大银行、中国民生银行、平安银行、华夏银行、宁波银行、江苏银行、广发银行、上海银行、南京银行、北京银行

资料来源：作者整理。

从名单变化来看（见表2），南京银行首次入榜并进入第一组，无银行退出榜单，部分银行排名略有升降，但无银行跨越分组。其中，第四组的中国工商银行、中国银行、中国建设银行、中国农业银行同时在金融稳定理事会（FSB）公布的全球系统重要性银行（G-SIBs）名单中。

表 2 我国系统重要性银行名单

分组	2023 年		2022 年
	银行名称	排名变化	银行名称
第一组	光大银行	上升 1 位	民生银行
	民生银行	下降 1 位	光大银行
	平安银行	-	平安银行
	华夏银行	-	华夏银行
	宁波银行	-	宁波银行
	江苏银行	上升 1 位	广发银行
	广发银行	下降 1 位	江苏银行
	上海银行	-	上海银行
	南京银行	新上榜	北京银行
	北京银行	下降 1 位	
第二组	中信银行	-	中信银行
	浦发银行	上升 1 位	邮储银行
	邮储银行	下降 1 位	浦发银行
第三组	交通银行	-	交通银行
	招商银行	-	招商银行
	兴业银行	-	兴业银行
第四组	工商银行	-	工商银行
	中国银行	-	中国银行
	建设银行	-	建设银行
	农业银行	-	农业银行
第五组	无	无	无

资料来源：作者整理。

为强化金融稳定保障体系，加强系统重要性金融机构监管，建立系统重要性保险公司评估与识别机制，根据完善系统重要性金融机构监管的有关规定，2023 年 10 月中国人民银行、国家金融监管总局发布《系统重要性保险公司评估办法》（以下简称《办法》）。《办法》立足我国保险业发展实践，借鉴国际经验，提出认定国内系统重要性保险公司的方法、流程和标准。《办法》共四条二十项，包括总则、评估流程与方法、评估指标和附则。主要内容：一是明确参评保险公司范围。包括我国资产规模排名前 10 位的保险集团公司、人身保险公司、财产保险公司和再保险公司，以及上一年度被认定为系统重要性保险公司的机构。二是明确评估指标和权重。包括规模、关联度、资产变现和可替代性 4 个维度共计

13项评估指标，4个维度的权重分别为20%、30%、30%和20%。三是明确具体评估流程。中国人民银行、金融监管总局每两年根据参评保险公司相关评估指标数据，计算各家保险公司加权平均分数，得分达到或超过1000分的保险公司将被认定为系统重要性保险公司。中国人民银行、金融监管总局将联合发布系统重要性保险公司名单。《办法》的发布实施，将评估系统重要性金融机构的范围从银行进一步拓展到保险领域，为实施差异化监管打好基础，有助于强化系统重要性保险公司监管，完善宏观审慎政策框架，增强金融体系稳健性。

防范化解系统重要性金融机构风险是2008年全球金融危机的重要教训，2011年金融稳定理事会（FSB）发布《金融机构风险有效处置机制核心要素》，明确了系统重要性金融机构（SIFIs）的基本特征，要求各经济体对SIFIs进行有序处置。我国于2018年发布《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》，对我国系统重要性金融机构评估、监管和处置机制建设做出了规定，标志着我国系统重要性金融机构监管框架的初步建立。2020年12月，中国人民银行、银保监会发布《系统重要性银行评估办法》，明确系统重要性银行是因规模较大、结构和业务复杂度较高、与其他金融机构关联性较强，在金融体系中提供难以替代的关键服务，一旦发生重大风险事件而无法持续经营，可能对金融体系和实体经济产生不利影响的银行，并根据银行的系统重要性得分，将系统重要性银行分为五组。随后，2021年5月，人民银行、银保监会公布了我国首批19家系统重要性银行名单。同年10月，人民银行、银保监会发布《系统重要性银行附加监管规定（试行）》，从附加资本、杠杆率、流动性、大额风险暴露、公司治理、恢复处置计划、数据报送等方面，提出附加监管要求，对不同组别的系统重要性银行施行差异化监管。

表 3 系统重要性金融机构监管文件

发布时间	发布部门	文件名称
2018.11	中国人民银行、银保监会、证监会	《关于完善系统重要性金融机构监管的指导 意见》
2020.12	中国人民银行、银保监会	《系统重要性银行评估办法》
2021.5	中国人民银行、银保监会	我国首批 19 家系统重要性银行名单
2021.10	中国人民银行、银保监会	《系统重要性银行附加监管规定（试行）》
2022.9	中国人民银行、银保监会	2022 年度我国系统重要性银行名单
2023.9	中国人民银行、国家金融监督管理总局	2023 年度我国系统重要性银行名单
2023.10	中国人民银行、国家金融监督管理总局	《系统重要性保险公司评估办法》

资料来源：作者整理。

#### 四、地方债务风险处置取得进展

2023 年 10 月 30 日，中央金融工作会议指出，要“建立防范化解地方债务风险长效机制，建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制，优化中央和地方政府债务结构”。这是继 2023 年 7 月 24 日召开的政治局会议提出“有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案”之后的进一步化债工作指引，表明中央对地方债务风险处置工作的重视程度不断加强。

2023 年，房地产市场持续转弱，地方土地出让收入增速加速下滑，地方政府债务压力进一步攀升，引发市场高度关注。二季度，各地采取一系列应急性纾困举措，包括债务置换、展期、化债试点、置换、再融资等。三季度，中央政治局提出化债新思路，制定实施一揽子化债方案，其中，发行特殊再融资债以缓解地方债务压力的方式被各地广泛采纳（见表 4）。区别于用于偿还到期旧债本金的普通再融资债，特殊再融资债是地方政府再融资债券的一种特殊类型，其用于偿还地方政府存量债务。截至 2023 年 12 月 31 日，安徽、福建、甘肃、广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江苏、江西、辽宁、内蒙古、宁夏、青海、山东、山西、陕西、四川、天津、新疆、云南、浙江、重庆等地宣布特殊再融资债发行计划，合计规模为 13885.14 亿元。

表 4 特殊再融资债发行情况

省份/ 城市	发行日期	类型	规模/亿	省份/ 城市	发行日期	类型	规模/亿
内蒙古	2023-10-09	一般债	194.40	山东	2023-10-19	专项债	155.90
内蒙古	2023-10-09	一般债	194.40	云南	2023-10-19	一般债	172.90
内蒙古	2023-10-09	一般债	274.40	云南	2023-10-19	一般债	170.10
天津	2023-10-10	一般债	58.00	云南	2023-10-19	一般债	200.00
天津	2023-10-10	一般债	55.00	甘肃	2023-10-19	一般债	224.80
天津	2023-10-10	一般债	97.00	甘肃	2023-10-19	专项债	33.70
辽宁	2023-10-12	一般债	356.14	福建	2023-10-19	专项债	155.90
辽宁	2023-10-12	一般债	114.00	贵州	2023-10-20	一般债	147.21
辽宁	2023-10-12	一般债	259.28	贵州	2023-10-20	一般债	180.00
辽宁	2023-10-12	专项债	141.00	贵州	2023-10-20	一般债	175.01
重庆	2023-10-16	一般债	113.90	贵州	2023-10-20	一般债	150.00
重庆	2023-10-16	一般债	96.00	贵州	2023-10-20	一般债	150.00
重庆	2023-10-16	一般债	36.00	贵州	2023-10-20	一般债	80.16
重庆	2023-10-16	一般债	176.00	湖南	2023-10-20	一般债	145.22
云南	2023-10-16	一般债	271.00	湖南	2023-10-20	一般债	140.00
云南	2023-10-16	一般债	262.00	湖南	2023-10-20	专项债	80.56
广西	2023-10-16	一般债	224.80	湖南	2023-10-20	专项债	138.48
广西	2023-10-16	专项债	73.20	湖南	2023-10-20	专项债	139.00
广西	2023-10-16	专项债	200.00	湖北	2023-10-20	一般债	41.10
吉林	2023-10-17	一般债	179.00	湖北	2023-10-20	专项债	50.90
吉林	2023-10-17	一般债	71.00	陕西	2023-10-24	一般债	44.70
青海	2023-10-17	一般债	54.00	陕西	2023-10-24	专项债	55.30
青海	2023-10-17	专项债	42.00	天津	2023-10-25	一般债	108.05
内蒙古	2023-10-17	一般债	88.80	天津	2023-10-25	一般债	96.10
内蒙古	2023-10-17	一般债	140.80	天津	2023-10-25	一般债	123.40
内蒙古	2023-10-17	专项债	174.20	天津	2023-10-25	专项债	70.79
江西	2023-10-18	一般债	69.70	天津	2023-10-25	专项债	66.80
江西	2023-10-18	专项债	86.30	天津	2023-10-25	专项债	95.60
福建	2023-10-19	一般债	126.10	天津	2023-10-25	专项债	102.00
大连	2023-10-19	一般债	20.60	天津	2023-10-25	专项债	75.30
大连	2023-10-19	一般债	13.72	黑龙江	2023-10-25	一般债	104.00
大连	2023-10-19	一般债	75.86	黑龙江	2023-10-25	一般债	128.80
大连	2023-10-19	专项债	25.40	黑龙江	2023-10-25	专项债	70.20
宁夏	2023-10-19	一般债	80.00	吉林	2023-10-26	一般债	128.00
山东	2023-10-19	一般债	126.10	吉林	2023-10-26	一般债	159.00
吉林	2023-10-26	专项债	153.23	云南	2023-11-14	一般债	80.50
江苏	2023-10-26	一般债	116.70	云南	2023-11-14	专项债	99.50
江苏	2023-10-26	专项债	144.30	海南	2023-11-15	一般债	10.70

河北	2023-10-27	一般债	123.80	海南	2023-11-15	专项债	13.30
河北	2023-10-27	专项债	153.20	宁波	2023-11-16	一般债	11.20
新疆	2023-10-27	一般债	25.00	宁波	2023-11-16	专项债	13.80
新疆	2023-10-27	专项债	31.00	湖南	2023-11-16	一般债	216.38
广西	2023-10-30	一般债	25.00	湖南	2023-11-16	专项债	262.37
广西	2023-10-30	一般债	75.00	天津	2023-11-23	一般债	29.35
广西	2023-10-30	一般债	25.00	天津	2023-11-23	一般债	69.00
四川	2023-10-31	一般债	125.20	天津	2023-11-23	一般债	45.77
四川	2023-10-31	专项债	12.50	天津	2023-11-23	专项债	45.00
河南	2023-10-31	一般债	130.84	天津	2023-11-23	专项债	31.26
河南	2023-10-31	专项债	154.80	天津	2023-11-23	专项债	90.40
山西	2023-10-31	一般债	15.50	贵州	2023-11-24	一般债	50.00
山西	2023-10-31	专项债	125.15	贵州	2023-11-24	一般债	150.00
重庆	2023-11-01	专项债	166.93	贵州	2023-11-24	一般债	151.27
重庆	2023-11-01	专项债	137.17	贵州	2023-11-24	专项债	80.00
安徽	2023-11-07	一般债	277.20	贵州	2023-11-24	专项债	150.00
安徽	2023-11-07	专项债	342.80	贵州	2023-11-24	专项债	120.00
天津	2023-11-08	专项债	27.51	河南	2023-11-28	一般债	24.76
吉林	2023-11-09	专项债	201.77	河南	2023-11-28	专项债	67.25
贵州	2023-11-13	一般债	87.01	浙江	2023-12-05	一般债	23.20
贵州	2023-11-13	一般债	70.12	浙江	2023-12-05	专项债	28.80
贵州	2023-11-13	一般债	100.00	宁夏	2023-12-07	一般债	44.40
贵州	2023-11-13	专项债	110.40	宁夏	2023-12-07	专项债	16.60
贵州	2023-11-13	专项债	100.00	贵州	2023-12-15	一般债	60.00
贵州	2023-11-13	专项债	97.65	贵州	2023-12-15	一般债	54.98

资料来源：wind。

地方政府发行特殊再融资债券以缓解地方政府债务压力并非长久之计，下一步化债工作重点应当落在以下三个方面：一是国有银行助力地方政府债务化解，省级政府提供担保措施，央行保证应急流动性贷款支持。一方面，银行坚持“保本微利”原则，通过对存量地方债务进行展期、降息，并发放贷款置换今明两年到期债券等方式参与化债。调整后的贷款期限不得超过10年（原则上），调整后的贷款利率不得低于（同期限）国债利率。调整后的还款方式应做到每年还本比例至少达到10%（即十年内要还完且每年都有还本计划）。另一方面，央行设立应急流动性金融工具（SPV）等措施有望出台。这相当于紧急贷款，地方政府在公开市场发行的债券或非标理财到期无法偿还，可以向央行申请紧急贷款，期限不超过两年，省级政府要提供抵押担保措施。此外，对于2024年前到期的相

关债务风险化解工作，维持五级分类正常，且不纳入征信管理。对于已出问题的债务自主核销，相关情况不纳入考核。二是优化城投债结构，降低对政府收入的依赖。制定城投平台认定清单，对于被认定为名单内的城投平台，限制其新增债券发行行为，对于名单外的城投平台，当地政府需要出具相关说明，交易所在审核时着重关注其收入结构。如果来自政府的收入占比较高，则对其新增债券发行进行一定程度的限制。三是建立防范化解地方债务风险长效机制。一方面，要建立同高质量发展相适应的政府债务管理机制，在债务管理方面完善中央及地方事权责任，探索形成央地协调、不同部门分工合作的监管新框架。另一方面，在年度赤字分配中继续适度向中央倾斜、提高国债占比，在中央转移支付体系中加大对基础政府、西部省份等财政缺口较大的地方政府的倾斜力度。此外，推动建立统一的长效监管制度框架。推进地方政府隐性债务和法定债务合并监管，提高财政信息透明度，规范债务行为，逐步统一债务监管、金融监管、部门预算监管、地方财政运行监控、财会监督，避免债务风险指标失真以及部分地方政府在两类债务间利用套利空间。

本轮化债下城投供给端收缩或持续。在“一揽子化债方案”加速推进下，城投债严监管也难言放松，金融部门对化债工作的关注度较高，市场风险意识增强。城投平台在面临政策约束和市场风险的情况下，应持续关注政策走向，调整自身融资策略、收入结构和债务管理等方面，确保合规经营。

## 五、人工智能风险应对亟需优化

ChatGPT 于 2022 年 11 月首次发布，短短两个月时间其活跃用户数量就超过 1 亿，是史上用户数增长最快的应用技术，这成为人工智能发展史上的里程碑事件。ChatGPT 标志着人工智能技术从专用人工智能转向通用人工智能，广泛拓展了人工智能的应用场景。ChatGPT 的出现掀起了人工智能领域新一轮竞赛，微软、谷歌、腾讯、阿里巴巴等科技巨头纷纷加快人工智能布局。

ChatGPT 从生成到创造层面都实现了对人类的超模拟，其显著优势体现在三个方面：一是具备超强的“人类反馈”学习能力。不同于传统人工智能聊天机器人，ChatGPT 不仅能够对用户提出的问题作答，还能从用户反馈中强化学习，使人机对话在多轮互动中走向深化，话题覆盖更广，交流更人性化。二是具备超

强的语言重组创造能力。ChatGPT 自然语言能力突出，在人机互动时输出的内容逻辑清晰、结构完整、自然流畅，这是自主学习、消化和再输出的结果。超强的语言重组和整合能力使 ChatGPT 成为人类知识生产的强大引擎。三是具备超强的拟人情感能力。传统的人工智能聊天机器人缺乏情感能力，ChatGPT 作为一种大型生成式语言模型，能够模仿人类思维方式和表达习惯，学习人类的情绪表达方式，向用户提供贴近真人交流的体验。

ChatGPT 在金融领域的应用同样引人注目。例如，摩根大通根据美联储过往 25 年的政策声明和央行官员讲话，基于 ChatGPT 的语言模型检测美联储释放的政策信号基调，最后根据“鹰鸽评分”（Hawk-Dove Score）对政策信号进行从宽松到紧缩的评级分类，旨在破译美联储对外释放的信息，并发现潜在的交易信号。苏黎世保险公司试验使用 ChatGPT 从理赔说明和其他文件中提取数据，试图找出整个理赔部分的具体损失原因，从而优化承保工作。而目前国内金融机构主要借助 ChatGPT 进行品牌宣传或营销，还未到达实际功能应用阶段。例如中国招商银行借助 ChatGPT 生成品牌推广文案。

在以 ChatGPT 为代表的先进技术与金融领域融合的同时，应正确认识并防范其可能引发的风险：一是数据和隐私泄露风险。以 ChatGPT 为代表的大型语言模型更依赖于多元海量数据训练，但是金融行业数据涉及消费者重大利益，部分使用者金融信息安全意识淡薄。此外，在金融领域应用场景中使用大型语言模型的规则还尚待完善，将会增加数据泄露、滥用的风险。二是法律风险。ChatGPT 生成内容的归属问题是目前面临的重要问题，ChatGPT 生成的内容可能不具备原创性，存在剽窃的风险和知识产权侵犯的泛化。三是科技伦理风险。ChatGPT 在金融行业中的应用极大提升了生产力，也带来了道德和伦理问题，包括算法歧视、隐私侵犯、大数据杀熟、过度采集用户数据、数字鸿沟等，对社会公众的利益可能造成损害。

面对 ChatGPT 与金融融合可能带来的诸多风险，如何在保证金融体系稳定的同时促进技术与金融融合，以创新技术驱动金融发展是各国监管者面临的一个重要问题。世界主要发达国家和地区沿用以往对金融创新的治理路径，出台了相关法律和政策规范，并成立相关治理机构，对 ChatGPT 等先进技术在金融行业

的运用进行监管，表 5 列示了代表性国家近年来的主要监管举措，表明各国对先进技术与金融融合的监管侧重点与监管态度存在一定差异，主要分为以下三类：

第一类是以美国为代表的限制型监管。美国的人才优势和优越的资本环境，形成了以技术创新为主要驱动力的科技推动金融发展的业态。针对这样的特性，美国采用功能性监管，即不论技术以何种形态出现，抓住金融与科技融合产物的金融本质，把所有涉及科技创新的金融业务，按照其功能纳入现有金融监管体系，高度重视对高新技术型金融产品和服务的监管。同时，欧洲国家同样重视对技术的严监管，注重保护个人信息安全。

第二类是以英国和新加坡为代表的主动型监管。区别于美国，这类国家没有技术和市场的优势，为了实现科技带动金融创新型发展，政府挺身而出成为主要引导力量。早在 2013 年 4 月，英国成立金融行为监管局（FCA），致力于维持金融市场秩序、保护消费者合法权益以及促进有管控的金融创新。2017 年 4 月，FCA 开展了一项金融“创新工程”，帮助金融科技企业理解监管规则，降低合规成本，并创造性地启动“监管沙盒”机制，在保护消费者权益的前提下，为金融科技类企业提供缩小版的市场环境 with 宽松版的监管环境，提高金融服务的效率。英国“监管沙盒”机制在科技与金融融合发展的监管中显示出一定的优势，并逐渐受到世界各国监管者的青睐，目前澳大利亚、新加坡等国也在积极探索建立自身的“监管沙盒”模式。

第三类是以中国为代表的被动型监管。和美国相反，中国的金融与科技融合进程以市场和商业模式为驱动力。中国的巨大市场需求和有待完善的现有金融服务体系，为科技推动金融创新发展提供了广阔的应用空间。另外，相对英美法体系的判例法，属于大陆法体系的中国，对数字金融、金融科技等的监管依靠成文的法律法规，灵活性和时效性相对不足。表 6 列示了中国近年来对科技与金融结合的重视程度与部分监管举措，由此可见，我国高度重视科技与金融的融合，形成以数字经济引领的经济发展格局，颁布了相关的法律法规以防范信息问题可能带来的福利损失，但新技术的面世与金融的创新性融合均是动态发展的，对金融与技术融合的监管，监管者不仅在监管理念上，在监管技术上也需要诸多的转变和提高，以持续防范与化解潜在的风险。

表 5 各国关于防范科技与金融融合风险的监管举措

国家	时间	监管举措
美国	2016 年	美国货币监理署（OCC）提出“负责任创新”主题，成立创新办公室，以支持负责任的金融创新，并对利用云计算、人工智能、大数据分析、分布式账本等高新技术的金融产品和服务进行严格监管。
	2017 年 10 月	美国消费者金融保护局（CFPB）出台《关于消费者金融数据共享和整合的指导原则》，严格明确了第三方所能获取和使用涉及消费者个人金融数据信息的权利范围。
	2019 年 9 月	美国消费者金融保护局（CFPB）与众多州级监管机构一同推出了美国消费者金融创新网络（ACFIN），以加强联邦和州监管机构间的协调沟通，紧跟市场创新动向，制定相应监管政策，促进市场合理竞争，重点打击市场欺诈、歧视和欺骗行为。
	2021 年 3 月	美联储等五部门宣布《金融领域 AI 技术应用意见征询》，覆盖欺诈预防、个性化服务、信贷承销等多个方面。
欧洲	2018 年 5 月	欧盟出台《通用数据保护条例》，设立数据保护委员会（EDPB），促进欧盟成员国之间数据保护要求的统一，加强各国之间的保护协作。
	2019 年 9 月	欧洲保险和职业养老金管理局成立了数字伦理咨询专家组，协助欧洲保险和职业养老金管理局制定保险行业数字伦理规范原则，同时协助解决保险定价和承保环节的伦理治理问题。
	2020 年 6 月	欧盟发布《欧洲数据保护监管局战略计划（2020-2024）》，从前瞻性、行动性和协调性三个方面继续加强数据安全保护，保障个人隐私权。
	2021 年 6 月	数字伦理咨询专家组（UNESCO）发布《人工智能治理原则》，提出人工智能在保险领域应用中的六项伦理原则，即比例原则、公平性与非歧视性原则、透明度和可解释性原则、人的监督原则、可追溯的数据治理原则、稳健性和性能原则，加强了欧洲金融科技伦理治理力度。
英国	2015 年 3 月	英国政府科学办公室发布的《金融科技的未来：英国作为世界金融科技的领导者》指出，英国要想在世界金融科技浪潮中取得优势，首要任务是为金融创新提供强大的制度支持和构建优质金融生态环境，并提出监管沙盒制度底层逻辑，挑战传统商业模式，消除不必要监管障碍，允许一定程度“破坏性金融创新”。
	2016 年 4 月	金融行为监管局举办第一次 TechSprint 会议，探讨如何使用新技术为金融科技监管提供技术解决方案。
	2016 年 11 月	金融行为监管局联合挑战者银行和金融科技企业探讨有关“解锁监管报告”等方面的问题。
	2017 年 4 月	英国财政部和金融行为监管局发布《监管创新计划》。
	2018 年 2 月	英国财政部和金融行为监管局发布《关于利用技术实现更加智能的监管报送的意见征询报告》，进一步推动了监管科技发展，加速了监管沙盒的创新。
	2021 年 4 月	英国竞争与市场管理局（CMA）新建数字市场部门，加强对大型数字企业的监管力度，目标直指科技巨头。
2021 年 7 月	英国政府宣布将启动一项促进数字经济增长、把握数字技术发展机遇的数字监管新计划，愿景是以支持创新的监管推动产业发展，同时最大限	

度地减少对国家经济、安全和社会的严重危害。

2022年3月 《网络安全法案》提交议会审议，旨在针对社交媒体服务、搜索引擎和信息平台实施强制性规定，制定推动数字产业发展的新制度，发布关于促进数字市场竞争制度的咨询意见。

2023年3月 《促进创新的人工智能监管方法》白皮书发布，提出基于五项原则的人工智能监管框架，以最大限度保证和促进人工智能在多领域的安全和创新使用，加深公众对尖端技术的信任，推进国家创新发展。

2018年10月 新加坡金融管理局提出《提供智能投顾服务的指南》，对算法监管进行明确规定，人工智能的实际运用应该符合责任性、道德性、公平性等要求，即对智能投顾的监管应该考察其伦理性，用刚性制度替代道德约束。

2018年11月 新加坡金融管理局发布《金融部门人工智能和数据分析（AIDA）使用指引》，提出 FEAT 原则，旨在促进金融业实现可以公平、道德、透明地使用大数据、算法与人工智能。

2021年1月 新加坡金融管理局发布《FEAT 公平性原则评估方法》，从系统目标、数据和模型、系统影响度量、个人数据使用、持续监测五个方面进行公平性原则评估。

2021年1月 新加坡金融管理局发布《技术风险管理指南》，要求金融机构对与第三方服务提供商开展的合作进行严格监督。

资料来源：作者整理。

表 6 中国对防范科技与金融融合风险的部分监管举措

类别	时间	监管内容
政府工作报告	2014年	互联网金融首次被写入政府工作报告，政府工作报告指出“促进互联网金融健康发展，完善金融监管协调机制”。
	2015年	政府工作报告要求“促进互联网金融健康发展”，互联网金融新业务得到高度重视。
	2016年	政府工作报告将“规范发展互联网金融，整顿规范金融秩序，坚决守住不发生系统性区域性风险的底线”列为工作重点。
	2017年	互联网金融风险开始关注，政府工作报告指出，“对互联网金融等累积风险要高度警惕”。
	2018年	互联网金融监管成为常态，政府工作报告指出，“健全互联网金融监管，进一步完善金融监管、提升监管效能”。
	2020-2021年	政府工作报告指出，“强化金融控股公司和金融科技监管，确保金融创新在审慎监管的前提下进行”。
	2022年	政府工作报告强调，“促进数字经济发展。加强数字中国建设整体布局……完善数字经济治理，培育数据要素市场，释放数据要素潜力，提高应用能力，更好赋能经济发展、丰富人民生活”。
	2023年	政府工作报告指出，“大力发展数字经济，提升常态化监管水平，支持平台经济发展”。

监管条例 与法律法规	2020年9月	国务院、中国人民银行出台《关于实施金融控股公司准入管理的规定》《金融控股公司监督管理试行办法》，明确金控公司的准入管理、股东和股本管理规范、股权结构要求等，将所有金融业务纳入监管，对金融科技形成了有力的监管约束。
	2020年11月	国家市场监督管理总局出台《关于平台经济领域的反垄断指南（征求意见稿）》，对不公平价格行为、限定交易、大数据杀熟、不合理搭售情况进行明确界定。
	2021年1月	央行出台《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，在信贷、保险、理财等细分领域也出台监管细则，以牌照管理、限制并购等预防式手段为主。同时，央行公布了首批金融科技创新监管试点应用名单。
	2021年6月	颁布《数据安全法》，完善国家在个人隐私数据保护的政策体系，尤其在涉及个人数据信息交易和使用方面的风险管控成为政策关注重点。
	2021年8月	颁布《个人信息保护法》，实现保护个人信息的法律化，协调个人信息保护与促进信息自由流动的关系。
	2021年12月	国务院发布《“十四五”数字经济发展规划》指出，要着力强化数字经济安全体系的构建，提升数据安全保障水平，切实有效防范数字经济带来的各类风险。

资料来源：作者整理。

## 六、2024年中国金融监管展望

2024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“切实提高金融监管有效性”。可以预见的是，下一阶段围绕强监管严监管，金融监管部门将持续提升监管的前瞻性、精准性、有效性和协同性。

一是加强金融监管的全面性。依法将所有金融活动全部纳入监管。监管部门要坚持市场化、法治化原则，要对各类违法违规行为实行“零容忍”，所有金融活动必须全面纳入监管，所有金融业务必须持牌经营，实现机构、业务和风险监管全覆盖，扭转重发展、弱监管和风险“击鼓传花”“捂盖子”的积弊，消除监管空白和盲区。

二是强化“五大监管”，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管。在机构监管方面，监管当局将对不同的金融机构分别实施监管，通过设置“防火墙”，避免各金融机构间的风险传导。在行为监管方面，将强化对金融机构日常活动的监管，继续强化个人金融信息保护、促进公平交易、打击操纵市场及内幕交易、规范债务催收等。在功能监管方面，未来不同类型金融机构开

展相同性质的金融业务，均面临相同的监管标准和监管主体，可有效减少监管缺失，还有利于促进市场公平和良性竞争。在穿透式监管方面，将坚持“实质重于形式”原则，监督金融市场中的所有参与者，包括金融机构、市场参与者和投资者，以确保市场的公平、透明和合规运作。在持续监管方面，将坚持围绕金融机构全周期、金融风险全过程、金融业务全链条，强化持续监管。

三是加强中央和地方监管协同。一方面，加强中央金融监管机构与地方金融监管机构的协作，建立信息共享机制，通过中央金融监管机构的业务指导和必要协助，增强金融监管行为的协调性，提高地方金融有效监管的水平和能力，并强化对地方金融监管的监督与问责。另一方面，各地金融监管部门之间也要互相合作，消除金融监管壁垒，互通有无，利用部门协调机制和区域协调机制，进一步完善地方金融监管体系，有效加强现代金融监管。

四是注重权责对等。监管当局将加大有关金融监管责任人的追责力度，加强对监管行为的再监督。既对金融监管的直接责任人和管理人员进行问责，也对因故意或过失、不履行或不正确履行职责的监管人员进行责任追究。通过加大责任追究力度，增强金融监管责任人和执行人在法律规定的范围内履行监管职责的监管能力。

五是继续优化金融科技监管。数字经济发展是大势所趋，我国要积极主动、开放包容，抓牢数字经济发展机遇，强化数字经济与实体经济融合，构建良性互动发展格局，更好地应用数字技术，写好金融高质量发展“五篇大文章”。同时，要更加深入理解和研究金融科技的潜在风险，特别是分布式和智能化发展趋势对现有监管体系的挑战，要更多地应用数字技术来武装金融监管系统，提高监管针对性和有效性。

**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。