

# We Look Forward to What Kind of “13th Five-Year” Financial Planning?

## 期待什么样的“十三五”金融规划

■ 何海峰

新一轮的五年金融规划编制已经启动。在世界经济低迷波动、主要发达经济体金融政策分化的大背景下，中国经济新常态下未来5年金融发展与改革的走向，不但事关中国第一个“一百年”目标能否顺利实现，也将为世界经济走出“新平庸”、进行“大调整”提供重要借鉴思路。

### “十三五”金融规划的五个特征

根据中国人民银行公开消息，4月28日，中国人民银行召开了《“十三五”现代金融体系规划》编制工作启动会，副行长陈雨露出席会议并讲话。消息不长，只有802字，但是包括了不少重要特征信息。

第一，参与规划编制的国家部委阵容强大。规划编制的牵头部门仍然是中国人民银行，但是，预计参与的部门将涉及国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、农业部、商务部、银监会、证监会和保监会等九部门。“十二五”金融规划主要是由中国人民银行、中国银监会、中国证监会、中国保监会和外汇管理局等编制。

第二，规划的名称可能发生变化。“十二五”金融规划的名称叫《金融业发展和改革“十二五”规划》。从此前的相关报道来看，“十三五”金融规划名称可能改称《“十三五”现代金融体系规划》。

第三，规划的性质发生了微妙变化。如果“十三五”金融规划名称确定为《“十三五”现代金融体系规划》，那么它的性质不仅是传统的“专项规划”，还具有了“专题”规划的性质即更强调现代金融体系建设。

第四，规划的主要内容可能是7个或者8个方面。从中国人民银行官方报道来看，规划将围绕“深化金融机构改革、加强金融市场建设、完善宏观政策体系、完善金融监管框架、扩大金融业双向开放、健全金融基础设施、强化国家金融安全网”等方面展开。而此前人民银行相关座谈会公开披露的消息是8个方面，多了一个“金融创新”内容。

第五，规划可能会更加务“实”，即重视金融对实体经济的服务。这可以从两个方面来理解：首先，10个部委中包含了不少实体经济管理部门，例如国家发展改革委、科技部、工业和信息化部、财政部、农业部、商务部等。其次，规划编制启动会强

调，要提高金融服务实体经济的效率和支持经济转型的能力。

### “十三五”金融规划应遵循什么原则？

作为重要的国家专项规划，“十三五”金融规划将遵循“十三五”规划纲要的整体部署和纲领要求，前者是后者具体化、细致化的专项行动方案；同时，作为新阶段的金融规划，“十三五”金融规划是“十二五”金融规划的升级和延续，“十二五”金融改革与发展工作中的不足之处有必要加以弥补。

#### 首先，让我们简要回顾一下中国金融改革发展的历程

从1978年以来，与中国经济和社会的改革发展相一致，金融改革发展不断推进和深化。到党的十八大尤其是十八届三中全会前，基本可以分为五个阶段。第一阶段是20世纪80年代，中国金融改革发展的主要工作是引进市场经济金融体系的基本结构；第二阶段是20世纪90年代上半期和中期，这一时期我们建立了符合市场经济需要的金融机构和金融市场基本框架；第三阶段是亚洲金融风波期间，当时中国金融和中国经济一样，主要是进行治理整顿与冲击应对；第四阶段是2002~2008年的金融改革与发展，在加入世界贸易组织、走出亚洲金融风险影响之后，中国金融开始了一轮健康化、规范化和专业化的改革与发展；第五阶段是2008年之后的全球金融危机应对时期，针对全球金融危机给宏观调控和金融体系提出的重大挑战，特别是发达国家的经验教训，中国在金融领域作出大量纠正和显著改进，努力跟上全球金融治理体系改革步伐。

#### 第二，加快金融体制改革的三个方向

2013年11月，十八届三中全会提出要对“经济体制”等五大体制进行全面深化改革，指出“建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。”，完善金融市场体系是加快完善现代市场体系的重要内容之一。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（简称“‘十三五’建议”）和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（简称“‘十三五’纲要”）对中国“十三五”金融改革与发展提出的重要原则是“加快金融体制改革，提高金融服务实体经济效率”。

加快和深化金融体制改革，将体现在中国金融业未来发展的市场化、国际化和多元化三个方向上。市场化，主要是作为资金

要素价格的利率市场化和汇率市场化。目前,中国存贷款利率市场化已经实现,市场化利率体系和引导机制也正在建立。汇率市场化也在转向由外汇市场供求决定的市场机制上,但是,自2015年8月以来汇率和外汇市场的波动,反映了我们在相关必要管理和调控方面存在较大不足。国际化,主要是资本市场互联互通和人民币国际化。沪港通已经推出,深港通和沪伦通也正在积极推进。人民币国际化在国际金融危机之后发展迅速,和资本项下可兑换、加入SDR等一起构成了国际化另一项重要内容。多元化,主要是中国金融衍生品与市场、金融创新的发展和丰富,这是金融体系现代化发展的规律趋势和要求。

### 第三,不宜简单通过金融开放倒逼金融改革

中国经济的改革开放,尤其是作为大国经济的复兴与发展走到今天,历史已无先例可循。在经济新常态下,“摸着石头过河”对中国经济的发展改革不再完全适用——到了深水区之后,需要顶层设计与基层经验并重。“十三五”期间,中国选择继续推进全方位、高水平的对外开放,通过开放倒逼改革是一个基本思路。

但是,中国金融的发展是否可以简单通过开放来倒逼呢?这值得商榷。“金融是现代经济的核心”具有两重深意:其一,金融要为实体经济等各个行业(也包括社会生活)提供最最重要的服务支持;其二,金融风险在现代经济的各种风险中具有最高“能量级”和最大破坏力。2007年爆发的次贷危机对中国影响甚小,但其随后演化而成的国际金融危机,对中国经济和金融的冲击之大自有目共睹。中国金融改革包含了开放的必然要求,金融改革也需要相对应的金融开放;但是,金融开放应坚持两条基本原则。首先,扩大金融业对内对外双向开放的第一步是对内开放即“在加强监管前提下,允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构”,同时加快健全中国多层次资本市场体系。其次,金融开放要坚持有序和渐进的原则,以中国金融改革深化和金融体系完善建设为前提,与维护金融稳定和防范重大金融风险并重。这两个原则,既有来自主要发达经济体的成功实践与经验,也有来自国际国内、历史当今的反面案例和教训。

### 最后,继续构建开放大国的金融政策框架

“十二五”金融规划第一章“加快金融业改革开放、促进经济发展方式转变”提出,“十二五”金融业发展改革的主要目标涉及金融总量增长、金融结构调整、市场机制(基础性)作用、金融机构改革、金融服务覆盖和金融风险防控等方面。在此之前,“十二五”金融规划明确认识到了加快金融改革发展面临的诸多挑战——“从国际看…;从国内看,对外开放不断扩大,需要建立和完善能够有效调节大国开放经济的金融政策框架”。相对于金融体制来说,金融政策具有较大的灵活性和针对性。随着中国开放经济大国地位不断确立,在“十三五”加快金融体制改革的总体要求下,应对国内外经济和金融波动与冲击,还需要继续构建中国金融政策的目标、工具和手段等框架体系。

## 期待什么样的“十三五”金融规划?

我们期待什么样的“十三五”金融规划?

不管是综合规划、专项规划还是专题规划,以及中央层面规划或者地方性(包括区域性)规划,要成为一个科学、合理、可行的规划,都需要坚持两个导向——问题导向和目标导向。对于“十三五”金融规划,同样需要回答这两个问题:第一,中国实体经济最需要金融支持和服务的问题是什么?第二,“十三五”中国金融发展和改革的目标是什么?

“融资难、融资贵”依然是中国实体经济最大的金融服务难题。这一问题由来已久,原因较多,既有深层次的体制原因,也有金融市场和行业发展的中观层面原因,还有金融产品、业务和金融机构经营服务等微观具体因素。中央政府、一行三会、发改委、财政部以及商务部等相关部委出台相关政策措施不知凡几许,但众多中小微企业、民营企业、草根草野和创新创业企业仍是嗷嗷待哺。“十三五”中国经济要创新驱动,要转型发展,要产业升级,作为战略任务具体承载者的实体企业,融资难与贵必须得到切实解决。怎么解决?还得靠改革。改什么?改革金融体制、改革金融机构与行业、改革金融产品与服务。

让我们回到“十三五”金融规划本身。从公开披露的信息看,“十三五”金融规划的目标已经确定为“建立现代金融体系”,这一目标可以理解成“以我为主”,更加强调中国金融的自身建设。《“十三五”纲要》提出“加快金融体制改革”的主要任务包括“丰富金融机构体系”、“健全金融市场体系”和“改革金融监管框架”等三大项,这涵盖了“完善金融机构和市场体系,促进资本市场健康发展,健全货币政策机制,深化金融监管体制改革,健全现代金融体系,提高金融服务实体经济效率和支持经济转型的能力,有效防范和化解金融风险”等内容。而人民币国际化、人民币资本走出去、外汇和外债管理改革和资本市场双向开放等内容,则是“扩大金融业双向开放”的主要工作。简而言之,“丰富金融机构体系、健全金融市场体系、改革金融监管框架和扩大金融业双向开放”,这四句话代表了“十三五”金融规划与“十三五”金融改革和发展的核心内容。

总之,与中国经济发展一样,“十三五”时期的中国金融仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。只有全面深化金融体制改革,扩大金融业双向开放,加快构建现代金融体系,提高金融服务实体经济的效率和能力,有效防范金融风险,才能为“十三五”经济和社会发展目标的实现提供坚强支持与保障。<sup>④</sup>

(作者系中国社会科学院金融政策研究中心主任)

责任编辑:张桂菊  
Zhangguiju@yeah.net