



TSINGHUA PBCSF FSRC

清华五道口金融安全研究中心

# “十五五”金融规划 研究白皮书

清华大学五道口金融学院金融安全研究中心  
“十五五”金融规划研究课题组

## 课题组简介

### 课题组名称：

清华大学五道口金融学院金融安全研究中心“十五五”金融规划研究  
课题组

### 组长：

周道许 清华大学五道口金融学院金融安全研究中心主任、北京市“十  
五五”规划专家咨询委员会专家

### 课题组参与人员：

周 京 陈 放 沈乐阳 杨子钊 黄旌沛

## 前言

“十五五”金融规划研究白皮书全面探讨了中国金融体系在五年发展规划中的重要意义、实践经验与编制方法，旨在为金融行业的高质量发展提供研究参考。白皮书从五年金融规划的功能作用出发，立足于全面建设社会主义现代化国家的时代背景，深刻阐释了五年金融规划在夯实金融基石中的战略价值。我们回顾了改革开放以来历次规划的经验与启示，总结了我国迈向金融强国的历史足迹，系统阐述了中国金融规划体系的层次与协同机制，强调构建多层次金融规划体系，做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融这“五篇大文章”的战略支撑。

本白皮书围绕中央金融工作会议精神，将加快建设金融强国作为重要目标，并以此为导向，针对如何科学编制五年金融规划，以服务金融强国建设的战略路径，提出了具体建议，详细阐述了编制方法、技术要点及适应形势的规划策略。白皮书特别关注金融机构五年规划编制的实战参考，力求助力金融机构实现高质量发展。白皮书不仅是理论研究的总结，更是实践操作的指南，为政府、行业机构及地方金融规划提供了全面而实用的参考框架。

本白皮书的完成，离不开清华大学五道口金融学院领导的指导和重视，以及众多专家学者、行业同仁的支持与帮助。在此，我们谨向所有参与本书研究、撰写、审阅和编辑工作的各位致以最诚挚的感谢！由于时间仓促，加之我们水平有限，书中难免存在疏漏之处，恳请广大读者批评指正。我们热忱欢迎各位专家、学者和业界同仁提出宝贵

意见，以便我们在未来的研究中不断完善和提高。希望本书能为中国金融业的蓬勃发展贡献绵薄之力！

## 目录

第一部分 夯实金融基石：五年金融规划在全面建设社会主义现代化国家中的时代价值 .....	6
第二部分 鉴往知来：中国历次五年金融规划的实践经验与启示——迈向金融强国的历史足迹 .....	10
第三部分 构建多层次金融规划体系：做好金融“五篇大文章”的战略支撑 .....	28
第四部分 科学编制五年金融规划：服务金融强国建设的战略路径	37
第五部分 金融机构五年规划编制实战：助力金融机构高质量发展	45
第六部分 编制高质量五年金融规划：服务新质生产力，助力地方经济发展 .....	59
第七部分 统筹发展与安全：护航金融高质量发展，建设金融强国	70

# 第一部分 夯实金融基石：五年金融规划在全面建设社会主义现代化国家中的时代价值

当今世界正经历百年未有之大变局，全球经济格局深度调整，金融领域亦面临前所未有的机遇与挑战。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，对金融服务提出了更高要求。在此背景下，制定五年金融规划具有极其重要的意义。它不仅是对我国金融发展现状的深刻总结，更是对未来五年金融发展的系统谋划与科学布局，是引领我国金融迈向新征程、建设金融强国的关键指南，对于提升我国金融整体实力、服务经济社会发展全局、参与全球金融竞争与合作具有深远影响。

## 一、五年金融规划的重要功能

一是凝聚共识，形成共同行动纲领。五年金融规划是国家金融发展的前瞻性谋划和战略性安排，通过广泛听取社会各界意见，凝聚社会共识，形成全社会共同的金融行动纲领，使金融机构、企业和个人在共同的目标下行动，推动金融体系的协调发展，为建设金融强国奠定坚实基础。

二是引导资源配置，优化金融结构。规划能够引导金融资源向国家发展的重点领域和薄弱环节配置，如明确绿色金融、普惠金融、科技金融等重点领域的发展方向，引导金融机构将更多资源投入其中，

促进经济结构的优化和转型升级，助力金融强国建设。

三是提供决策依据，增强政策协同。五年金融规划为政府和金融机构的决策提供科学依据，其中的数据和分析帮助决策者更好地理解金融市场的趋势和需求，制定更加科学合理的政策措施。同时，规划增强财政政策、货币政策、产业政策等之间的协同效应，形成政策合力，提高政策实施效果，推动金融高质量发展，进而建设金融强国。

四是约束市场和政府行为，维护金融稳定。规划中的约束性指标和空间约束内容，有效约束市场和政府的行为，防止金融市场的过度投机和无序竞争。通过明确金融监管的重点领域和标准，规划有助于维护金融市场的稳定，防范系统性金融风险，保障金融强国建设的稳步推进。

## **二、五年金融规划的重要作用**

一是分阶段实现战略目标。五年金融规划将国家金融发展的长期战略目标分解为具体的阶段性任务，确保每一阶段都有明确的目标和措施。例如，通过设定具体的经济增长、金融创新、风险防控等目标，分阶段推进金融体系的现代化建设，逐步实现金融强国的目标。

二是理清发展思路，明确发展方向。规划总结上一个五年金融发展的经验和不足，为下一个五年的发展提供清晰的思路。针对当前金融领域存在的问题，提出具体的改进措施和创新方向，确保金融发展始终沿着正确的路径前进，朝着金融强国的目标迈进。

三是引领金融发展，促进均衡增长。五年金融规划不仅关注金融

领域的自身发展，还通过金融手段支持国家经济社会的全面发展。例如，通过增加对乡村振兴、中小微企业、绿色产业等领域的金融支持，促进经济的均衡发展，推动社会的全面进步，为建设金融强国提供有力支撑。

### **三、五年金融规划的重大意义**

一是推动金融高质量发展。五年金融规划是推动金融高质量发展的关键举措。通过明确金融发展的目标和路径，规划能够引导金融机构提升服务质量和效率，促进金融创新，提高金融体系的竞争力。例如，通过推动金融科技的应用，提升金融服务的数字化水平，提高金融运行效率，为建设金融强国提供强大动力。

二是支持实体经济，促进经济转型。规划强调金融服务实体经济的宗旨，通过优化金融资源配置，支持实体经济的转型升级。例如，通过加大对科技创新、绿色产业、高端制造业等领域的金融支持，推动经济向高质量、可持续方向发展，为建设金融强国筑牢经济根基。

三是防范金融风险，维护金融稳定。五年金融规划在防范金融风险方面具有重要意义。通过明确风险防控的重点领域和措施，规划能够有效防范和化解系统性金融风险，维护金融市场的稳定。例如，通过加强金融监管科技的应用，提升风险监测和预警能力，确保金融体系的安全运行，为金融强国建设保驾护航。

四是提升国际竞争力，参与全球治理。规划有助于提升我国金融体系的国际竞争力，积极参与全球金融治理。通过推动金融市场的开



放和国际化，提升我国在国际金融体系中的地位和影响力，为全球经济的稳定和发展贡献中国力量，推动金融强国在国际舞台上发挥更大作用。

综上所述，五年金融规划在凝聚共识、引导资源配置、提供决策依据、约束市场和政府行为等方面具有重要功能，通过分阶段实现战略目标、理清发展思路、引领国家发展等作用，对推动金融高质量发展、支持实体经济、防范金融风险、提升国际竞争力等方面具有重大意义，是建设金融强国的重要指引和行动纲领。

## 第二部分 鉴往知来：中国历次五年金融规划的实践经验与启示——迈向金融强国的历史足迹

### 一、改革开放后历次五年金融规划的回顾

#### （一）“六五”计划（1981—1985 年）

“六五”计划中有关金融的内容主要集中在信贷资金管理、建设资金筹集与使用、外汇管理等方面，反映了当时中国在经济调整期对金融资源的规划与控制。一是强化信贷管理，提出“存款计划要力争超额完成，贷款要严格按计划使用，以保证信贷收支基本平衡，防止信用膨胀。要切实加强贷款管理，控制货币发行。”二是规划建设银行统筹建设投资，提出“用于基本建设的各种投资，要由建设银行统一管起来，按计划监督使用”。三是控制外汇收支平衡，提出“积极增加外汇收入，努力节约外汇支出，严格控制非贸易开支，争取外汇收支基本平衡”。总体而言，“六五”计划对金融的定位主要是为经济建设提供资金保障，维持金融稳定。

#### （二）“七五”计划（1986—1990 年）

“七五”计划中关于金融的内容主要集中在宏观层面，强调保持信贷资金平衡、适量增发货币、加强外汇管理等方面。计划在“基本原则和方针”中指出，“坚持社会总需求和总供给的基本平衡，保持国家财政、信贷、物资和外汇的各自平衡和相互间的综合平衡。”此外，计划将金融作为支持实体经济发展的工具，重点支持工商企业流

动资金、农业发展和固定资产投资。计划提出，“信贷资金主要用于增加工商企业流动资金贷款以及增加农业贷款和增加固定资产投资贷款。根据生产和流通发展的需要，在吸收更多的储蓄存款的基础上，增发适量的货币。”同时，还提出在东部沿海地带积极发展金融、保险等第三产业。计划在第十六章“东部沿海地带的经济发展”的主要任务中提到，“大力发展为生产和生活服务的第三产业，特别是要大力开展咨询服务，积极发展金融、保险、信息等事业，建立日用工业品、农副产品贸易中心，生产资料交易中心，进出口商品交易中心。”

### （三）“八五”计划（1991—1995 年）

“八五”计划在第七章第六节正式提出改革金融体制。一是强化央行职能，提出“进一步强化中央银行的宏观调控职能，严格控制货币发行和信贷总规模；按照国家的产业政策，合理确定信贷资金的投向；并有效地运用利率、准备金、再贷款、汇率等金融手段，促进国民经济的总量平衡和结构调整，防止通货膨胀”；二是健全银行监管，提出“健全中央银行的垂直领导体制，加强中央银行对专业银行的领导与管理。专业银行主要是执行国家产业政策，承担经济调控职能；同时进行企业化管理，实行自担风险、自负盈亏”；三是鼓励储蓄与金融资产多元化，提出“继续鼓励居民储蓄，有计划有步骤地扩大各类债券和股票发行，并严格加强管理，逐步实行社会金融资产多元化”；四是发展金融市场，提出“稳步发展金融市场。拓宽融资渠道，健全证券流通市场。在有条件的大城市稳妥地进行证券交易所的试点，并逐步形成规范化的交易制度”。此外，计划延续了此前对信贷总规模

的控制，提出“保持合理的信贷规模和结构，严格控制货币发行。”在对外金融方面提出外汇管理体制改革的，“进一步完善结汇办法和用汇制度。改革汇率形成机制，建立健全在国家管理下的灵活合理的汇率调节制度，健全外汇调剂市场。”

#### （四）“九五”计划（1996—2000 年）

“九五”计划中关于金融领域的规划仍然相对有限，但具有明确的方向性。计划将金融主要视为支持宏观调控的工具，强调要发展和完善金融市场，增强国家宏观调控能力，并逐步建立与社会主义市场经济相适应的金融体系。计划期间的首要宏观任务是抑制通货膨胀，实行适度从紧的货币政策，同时推进金融市场建设和金融体制改革。

一是明确宏观调控以抑制通货膨胀为首要任务，提出“要以抑制通货膨胀作为宏观调控的首要任务，把目前过高的通货膨胀率明显降下来，实行适度从紧的财政政策和货币政策，基本消除财政赤字，控制债务规模；控制货币信用总量，逐步使货币发行与经济发展相适应，并保持国际收支平衡。”

二是强调了以银行融资为主的金融体系定位，并明确了中央银行在宏观调控中的作用，提出“中央银行通过实施货币政策和加强对金融业的监管，运用各种货币政策工具，调节货币供应量，保持币值稳定，并以此促进经济增长”“进一步发展以银行融资为主的金融业”。

三是详细规划了金融机构体系建设，提出“强化中央银行的地位和作用，依法维护金融秩序。完善政策性银行经营机制，加快国家专业银行向商业银行转变的步伐，规范商业银行行为，稳步发展城乡合

作银行，积极稳妥地发展债券和股票融资。”

四是明确支持金融市场发展，确定了金融业监管模式，提出“积极培育和规范金融市场和土地、劳动力、技术、信息等要素市场。逐步实现主要由市场形成要素价格，是发挥市场对资源配置基础性作用的关键”“对银行、信托、保险和证券业实行分业经营，依法管理”“提高信贷资产质量，严格结算制度，改善金融服务”。

五是指出要进行利率和汇率机制改革，提出“完善利率、汇率形成机制。积极创造条件，有步骤地使人民币成为可兑换货币”。

#### （五）“十五”计划（2001—2005 年）

“十五”计划将金融体制改革列为完善社会主义市场经济体制的重要组成部分，并对金融市场体系建设、金融组织结构调整、金融监管体系完善等方面做出了规划部署。金融领域的改革和发展主要集中在金融体制改革、金融市场建设、资本市场发展、扩大对外开放等几个方面，并与财税体制改革紧密结合，共同构成宏观调控的重要手段。

一是确定货币政策定位，提出“实行稳健的货币政策，灵活运用货币政策工具，适时调节货币供应量，维护人民币币值和汇率基本稳定，支持经济结构调整和经济增长”

二是阐述金融体制改革的方向和重点，提出“建立和完善金融组织体系、市场体系、监管体系和调控体系。对国有独资商业银行进行综合改革，有条件的国有独资商业银行可以改组为国家控股的股份制商业银行，建立风险防范机制，提高竞争能力。在健全监管体系的基础上，规范发展中小金融机构。完善和发挥政策性银行的功能。推进

保险市场主体多元化。完善金融机构内部治理结构，形成严格约束与有效激励相统一的经营机制，完善稳健的会计制度，提高金融资产质量。强化金融监管，防范和化解金融风险。完善金融分业监管构架，加强监管机构之间的协调配合。完善以间接调控为主的中央银行调控体系，积极稳妥地发展货币市场，扩大公开市场业务，稳步推进利率市场化改革。改进人民币汇率形成机制，完善以市场供求为基础的、有管理的浮动汇率制度。”

三是推进金融市场建设，提出“健全统一、安全、高效、开放的国债市场。疏通储蓄转化为投资的渠道，积极稳妥地发展多种融资方式。加强对证券市场的监管，提高证券市场的透明度，规范和发展证券市场，逐步提高直接融资比重。加快发展企业债券市场，发展产业投资基金。积极培育证券投资基金、养老基金和保险基金等机构投资者。发展票据市场，完善外汇市场，建立黄金交易市场。”“完善风险投资机制，建立创业板股票市场，鼓励发展多种所有制的创新型中小企业。”“拓宽投融资渠道。建立以政策引导、信息发布等间接调控手段为主的投资宏观调控体系。”

四是推动金融领域对外开放，提出“根据我国经济和社会发展、结构调整的需要以及加入世界贸易组织的承诺，逐步降低关税，有步骤地开放银行、保险、电信、外贸、内贸、旅游等服务领域。”“鼓励和促进中外中小企业之间的合作。不断提高服务业利用外资的比重。

“以及”强化外债全口径管理，保持合理的外债规模，健全责权利统一的借用还机制，加强外债监测和短期资本监管，优化债务结构，防

范债务风险。”“在金融、保险、外汇、财税、人才、法律、信息服务、出入境管理等方面，为实施‘走出去’战略创造条件。”

五是指导金融业发展，指出“积极发展面向生活消费的金融、保险服务。”“加快发展金融保险业，支持商业银行拓展信贷业务，拓宽保险资金运用渠道，提高保险公司承保能力和偿付能力，鼓励金融保险业务创新，改进服务。”

#### （六）“十一五”规划（2006—2010 年）

“十一五”规划将金融体制改革作为深化体制改革的重要组成部分，强调通过深化金融企业改革、发展直接融资、健全金融调控机制和完善金融监管体制四个方面来加快金融体制改革。规划还关注了金融服务业发展、完善市场经济体系中的金融要素市场建设等内容。

一是明确提出了金融体制改革的四个主要方向。第一，深化金融企业改革。“积极推进国有商业银行综合改革，……，加快其他商业银行、邮政储蓄机构等金融机构改革，……，推进金融资产管理公司改革。完善保险公司治理结构，深化保险资金运用管理体制改革。”第二，加快发展直接融资。“积极发展股票、债券等资本市场，稳步发展期货市场。推进证券发行、交易、并购等基础性制度建设，促进上市公司、证券经营机构规范运作，建立多层次市场体系，完善市场功能，拓宽资金入市渠道，提高直接融资比重。发展创业投资，做好产业投资基金试点工作。”第三，健全金融调控机制。“加强货币政策与其他宏观政策的相互协调配合，完善金融调控体系。建立健全货币市场、资本市场、保险市场有机结合、协调发展的机制，维护金融稳

定和金融安全。稳步发展货币市场，理顺货币政策传导机制，推进利率市场化改革。完善有管理的浮动汇率制度，逐步实现人民币资本项目可兑换。”第四，完善金融监管体制。“建立金融风险识别、预警和控制体系，防范和化解系统性金融风险。规范金融机构市场退出机制，建立相应的存款保险、投资者保护和保险保障制度。提高金融监管水平，加强风险监管和资本充足率约束，建立健全银行、证券、保险监管机构间以及同宏观调控部门的协调机制。”

二是提出了发展金融服务业的要求。“健全金融体系，完善服务功能，创新服务品种，提高服务质量。规范发展多种所有制形式的中小银行以及证券公司、财务公司、融资租赁公司、基金管理公司等非银行金融机构。鼓励金融创新，稳步发展综合类金融服务，支持发展网上金融服务。积极发展面向中小企业的融资和小额信贷。完善支付结算体系，提高支付清算效率。健全金融市场的登记、托管、交易、清算系统。发展境外金融服务和外汇风险管理、综合理财等，为企业跨境经营提供便利服务和外汇避险工具。”“拓宽保险服务领域，发展养老、医疗保险，发挥商业保险在健全社会保障体系中的重要作用。发展农业保险、责任保险，建立国家支持的农业和巨灾再保险体系。拓宽保险资金运用渠道。发展网上保险等新的服务方式。”

三是完善现代市场体系中的金融要素市场。“进一步打破行政性垄断和地区封锁，完善商品市场，健全资本、土地、技术和劳动力等要素市场。”

四是推动对外金融开放与合作。“鼓励具备条件的境外机构参股国



内证券公司和基金管理公司。”“完善境外投资促进和保障体系，加强对境外投资的统筹协调、风险管理和海外国有资产监管。”

### （七）“十二五”规划（2011—2015 年）

“十二五”规划详细规划了金融机构改革、金融市场体系建设、金融调控机制完善和金融监管加强等方面的内容。此外，在多个章节中也有涉及金融服务、农村金融、产业金融支持等方面的内容。总体而言，金融改革被定位为完善社会主义市场经济体制的重要组成部分，是“十二五”期间的改革攻坚重点之一。

一是深化金融体制改革。“全面推动金融改革、开放和发展，构建组织多元、服务高效、监管审慎、风险可控的金融体系，不断增强金融市场功能，更好地为加快转变经济发展方式服务。”具体包括四点。第一，深化金融机构改革。“继续深化国家控股的大型金融机构改革，完善现代金融企业制度……。”第二，加快多层次金融市场体系建设。“大力发展金融市场，继续鼓励金融创新，显著提高直接融资比重。……。加强市场基础性制度建设，完善市场法律法规。”第三，完善金融调控机制。“健全货币政策决策机制。构建逆周期的金融宏观审慎管理制度框架。稳步推进利率市场化改革，加强金融市场基准利率体系建设。完善以市场供求为基础的有管理的浮动汇率制度。”第四，加强金融监管。“完善金融监管体制机制，加强金融监管协调，健全金融监管机构之间以及与宏观调控部门之间的协调机制。”

二是推动金融服务实体经济。“服务实体经济，防范系统性风险，有序发展和创新金融组织、产品和服务，全面提升金融服务水平。”

三是推动农村金融改革。“深化农村信用社改革，鼓励有条件的地区以县为单位建立社区银行，发展农村小型金融组织和小额信贷，扩大农村有效担保物范围。”

四是提升支持战略性新兴产业发展的金融的支持。“设立战略性新兴产业发展专项资金和产业投资基金，扩大政府新兴产业创业投资规模，发挥多层次资本市场融资功能，带动社会资金投向处于创业早中期阶段的创新型企业。综合运用风险补偿等财政优惠政策，鼓励金融机构加大信贷支持力度。”

五是深化金融开放。“推进服务业开放和国际服务贸易发展，吸引国际服务业要素集聚。深化深圳等经济特区、上海浦东新区、天津滨海新区开发开放，加快上海国际经济、金融、航运、贸易中心建设。”

#### （八）“十三五”规划（2016—2020 年）

“十三五”规划在金融领域主要围绕金融体制改革、市场体系完善、风险防控和对外开放等方面进行了系统规划。金融被定位为服务实体经济、支持经济转型升级的重要工具，同时强调防范金融风险的重要性。

一是加快金融体制改革。“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。”主要包含三个部分。第一，丰富金融机构体系。“健全商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的金融机构体系。”第二，健全金融市场体系。“积极

培育公开透明、健康发展的资本市场，提高直接融资比重，降低杠杆率。”第三，改革金融监管框架。“加强金融宏观审慎管理制度建设，加强统筹协调，改革并完善适应现代金融市场发展的金融监管框架，明确监管职责和风险防范处置责任，构建货币政策与审慎管理相协调的金融管理体制。”

二是扩大金融业双向开放。“有序实现人民币资本项目可兑换，提高可兑换、可自由使用程度，稳步推进人民币国际化，推进人民币资本走出去。逐步建立外汇管理负面清单制度。放宽境外投资汇兑限制，改进企业和个人外汇管理。放宽跨国公司资金境外运作限制，逐步提高境外放款比例。支持保险业走出去，拓展保险资金境外投资范围。统一内外资企业及金融机构外债管理，稳步推进企业外债登记制管理改革，健全本外币全口径外债和资本流动审慎管理框架体系。加强国际收支监测。推进资本市场双向开放，提高股票、债券市场对外开放程度，放宽境内机构境外发行债券，以及境外机构境内发行、投资和交易人民币债券。提高金融机构国际化水平，加强海外网点布局，完善全球服务网络，提高国内金融市场对境外机构开放水平。”

三是金融支持实体经济发展。在第七章“深入推进大众创业万众创新”中指出，“完善监管制度，规范发展实物众筹、股权众筹和网络借贷。”在第四十八章“发展绿色环保产业”中指出，“建立绿色金融体系，发展绿色信贷、绿色债券，设立绿色发展基金。”

四是防范金融风险。“坚持底线思维、预防为主，维护战略性资源、关键产业、财政金融、资本跨境流动等领域国家经济安全。加强重要

经济指标的动态监测和研判，制定重要经济领域风险应对预案。统筹应对去过剩产能、去商品房库存和去债务杠杆过程中的财政金融风险，以可控方式和节奏主动释放风险。加强对金融市场异常波动、风险传递和金融新业态风险的监管应对。完善全口径政府债务管理，推动地方政府融资平台市场化转型，有效化解地方政府债务风险。拓宽银行业不良资产处置渠道，完善流动性风险管理工具和应急预案，严厉打击非法集资。防范企业债务风险。”

五是推动货币政策改革和财税金融改革。“完善货币政策操作目标、调控框架和传导机制，构建目标利率和利率走廊机制，推动货币政策由数量型为主向价格型为主转变。”“增强财政货币政策协调性。”

### （九）“十四五”计划（2021—2025 年）

“十四五”规划中对金融领域进行了全面规划，主要围绕建立现代财税金融体制、深化金融供给侧结构性改革、提升金融服务实体经济能力以及强化国家经济安全保障等方面展开。

一是建立现代财税金融体制，推动金融更好服务实体经济。规划在第二十一章“建立现代财税金融体制”中明确提出：“更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，增强金融服务实体经济能力，健全符合高质量发展要求的财税金融制度。”具体在金融体制方面，“健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系，构建金融有效支持实体经济的体制机制”，规划还指出“优化金融体系结构”“健全金融机构公司治理”“完善现代金融监管体系”。

二是深化金融供给侧结构性改革，推动金融创新。规划在多处强

调了金融对实体经济特别是创新发展的支持。在第五章“提升企业技术创新能力”中提出，“完善金融支持创新体系，鼓励金融机构发展知识产权质押融资、科技保险等科技金融产品，开展科技成果转化贷款风险补偿试点。畅通科技型企业国内上市融资渠道，增强科创板‘硬科技’特色，提升创业板服务成长型创新创业企业功能，鼓励发展天使投资、创业投资，更好发挥创业投资引导基金和私募股权基金作用。”在第十二章“畅通国内大循环”中提出，“提高金融服务实体经济能力，健全实体经济中长期资金供给制度安排，创新直达实体经济的金融产品和服务，增强多层次资本市场融资功能。”在第三十八章“健全现代环境治理体系”中强调绿色金融，“推动排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易。”

三是防范和化解金融风险，实施金融安全战略。规划设立了专门章节“强化国家经济安全保障”，其中明确提出实施金融安全战略，“实施金融安全战略，建立健全金融风险预防、预警、处置、问责制度体系，落实监管责任和属地责任，对违法违规行为零容忍，守住不发生系统性风险的底线。”具体风险防控措施包括，“完善宏观审慎管理体系”“完善债务风险识别、评估预警和有效防控机制，健全债券市场违约处置机制，推动债券市场统一执法，稳妥化解地方政府隐性债务，严惩逃废债行为。”“完善跨境资本流动管理框架，加强监管合作，提高开放条件下风险防控和应对能力。加强人民币跨境支付系统建设，推进金融业信息化核心技术安全可控，维护金融基础设施安全。”

四是扩大金融开放，推动形成更高水平的开放型经济。规划在第四十章“建设更高水平开放型经济新体制”中强调，“稳妥推进银行、证券、保险、基金、期货等金融领域开放，深化境内外资本市场互联互通，健全合格境外投资者制度。稳慎推进人民币国际化，坚持市场驱动和企业自主选择，营造以人民币自由使用为基础的新型互利合作关系。”并在第四十二章“积极参与全球治理体系改革和建设”中提出“推动主要多边金融机构深化治理改革，支持亚洲基础设施投资银行和新开发银行更好发挥作用，提高参与国际金融治理能力。”

## **二、改革开放后历次金融五年规划的基本经验**

### **（一）坚持金融服务实体经济的根本定位，持续推进金融创新与监管协调发展**

改革开放以来，历次金融五年规划始终坚持金融服务实体经济的根本定位，将金融作为经济建设的重要支撑。从“六五”计划中的“信贷资金为经济建设提供保障”，到“十四五”规划中的“增强金融服务实体经济能力”，金融的根本功能定位一脉相承。随着我国经济发展阶段的变化，金融服务实体经济的重点也相应调整，从早期的支持基础建设和维持总量平衡，逐步转向支持产业结构调整、科技创新、普惠金融和绿色发展等方面，不断适应经济高质量发展的需要。

各阶段金融规划注重创新与监管的协调，在推动金融产品、服务和体制机制创新的同时，不断强化风险防控能力建设。从“九五”计划首次明确提出“依法管理”，到“十四五”规划强调“实施金融安

全战略”，金融监管体系不断完善，风险防控机制不断健全。这种创新与监管的协调发展，既为实体经济提供了更加多元化、专业化的金融服务，也有效防范了系统性金融风险，保障了金融体系的安全稳健运行，为经济持续健康发展提供了坚实支撑。

## **（二）遵循金融改革的渐进性与系统性原则，有序推进金融市场和机构体系建设**

历次金融五年规划坚持金融改革的渐进性原则，根据经济发展阶段和金融市场成熟度，稳步推进金融体制改革。从“八五”计划提出“改革金融体制”，到“十四五”规划强调建立“现代金融体系”，我国金融改革始终遵循循序渐进、稳妥有序的原则。对重大改革如利率市场化、汇率形成机制改革、资本项目可兑换等，都采取了分阶段、有步骤的实施策略，确保改革在可控范围内推进，避免了剧烈波动带来的系统性风险。

同时，金融规划注重改革的系统性，协调推进金融机构、市场和监管三大体系建设。从“八五”时期央行职能强化和专业银行改革，到“十四五”规划中构建“具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系”，金融规划始终把金融机构、市场和监管作为一个有机整体统筹规划。在金融机构体系方面，逐步形成了商业性金融、开发性金融、政策性金融、合作性金融分工合理、相互补充的格局；在金融市场体系方面，从单一的间接融资逐步发展为多层次的直接融资与间接融资并重的市场体系；在金融监管体系方面，建立了与我国国情相适应的分业监管框架，并不断强化宏观审慎管理。这种系统化的改革

思路确保了金融体系各组成部分的协调发展和有效运行。

### **（三）统筹国内改革与对外开放，持续提升金融体系的国际化水平和抗风险能力**

改革开放以来，历次金融五年规划统筹考虑国内改革与对外开放的关系，在深化国内金融改革的同时，稳步推进金融开放，不断提升我国金融体系的国际化水平。从“六五”计划中的“控制外汇收支平衡”，到“十四五”规划提出“稳慎推进人民币国际化”，我国金融开放政策经历了从严格外汇管制到资本项目逐步开放、从引进外资到“引进来”与“走出去”并重的演变过程。特别是加入WTO后，我国在金融服务贸易领域的开放承诺逐步兑现，外资金融机构准入条件不断放宽，境内金融市场对外开放程度持续提高，人民币国际化稳步推进，我国金融体系与国际金融体系的融合日益深入。

同时，各阶段金融规划始终把防范金融风险作为重要内容，不断提升金融体系抗风险能力。从“九五”计划提出“保持币值稳定”，到“十四五”规划强调“守住不发生系统性风险的底线”，防范金融风险的理念不断深化，手段不断丰富。特别是经历了亚洲金融危机和国际金融危机的考验后，我国更加重视完善宏观审慎管理体系，加强对系统性风险的监测、评估和处置，提高跨境资本流动管理水平，有效应对了内外部各种风险挑战。这种统筹国内改革与对外开放、增强金融体系韧性的战略，使我国金融体系在服务经济发展的同时保持了总体稳健，为经济持续健康发展创造了良好的金融环境。



### 三、改革开放后历次金融五年规划对做好“十五五”金融规划的启示

改革开放以来，中国金融五年规划在推动金融改革与发展方面发挥了重要作用。通过对历次金融五年规划的实践经验总结，可以为“十五五”金融规划的编制和实施提供有益启示。

#### （一）坚持金融服务实体经济的根本定位，筑牢经济高质量发展的金融基础

改革开放以来，从“六五”计划将金融定位为“为经济建设提供资金保障”，到“十四五”规划强调“增强金融服务实体经济能力”，金融服务实体经济的根本定位始终未变。历次五年规划不断深化对金融支持实体经济路径的认识，从最初的信贷资金管理、建设资金筹集，发展到构建全方位、多层次的金融支持体系，包括直接融资与间接融资并重、传统金融与科技金融协同、普惠金融与专业金融互补。

“十五五”金融规划应进一步强化金融服务实体经济的根本定位，围绕构建新发展格局、推动高质量发展的目标，加快建设具有高度适应性、竞争力和普惠性的现代金融体系。要完善金融有效支持科技创新、绿色发展、数字经济、乡村振兴等重点领域和薄弱环节的长效机制，提升金融资源配置效率，切实降低实体经济融资成本，为中国式现代化建设提供有力金融支撑。

#### （二）统筹金融改革、发展与安全，筑牢国家金融安全防线

金融安全理念在历次规划中不断深化发展。从“六五”计划强调“信贷收支基本平衡，防止信用膨胀”的初步认识，到“十四五”规

划明确提出“实施金融安全战略”，金融风险防控逐步上升为国家战略高度。特别是近年来，在经济全球化深入发展和国际金融市场波动加剧的背景下，金融安全在国家安全体系中的地位日益凸显。

“十五五”金融规划应坚持底线思维，将防范化解重大金融风险放在更加突出的位置。一方面，要健全宏观审慎管理体系，完善系统性金融风险预警、防范和处置机制，守住不发生系统性金融风险的底线；另一方面，要统筹金融改革、发展与安全的关系，既要坚定不移深化金融改革、扩大金融开放，又要增强风险防控能力，强化金融监管的有效性和协同性，提高金融业抗风险、抗冲击能力，确保国家金融安全。

### （三）加快构建完善的现代金融体系，提升金融支持中国式现代化的综合能力

从“六五”计划强调单一银行体系和信贷管理，到“十四五”规划提出构建“具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系”，我国金融体系建设不断丰富完善。金融机构体系从单一走向多元，金融市场从无到有、从小到大，金融监管从简单到科学，金融政策工具从单一到丰富，整体呈现出结构不断优化、功能日益完善的发展态势。

“十五五”金融规划应进一步完善现代金融体系建设，重点是促进形成多层次、广覆盖、有差异的金融机构体系，加快建设规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场，健全金融有效支持实体经济的体制机制。应加快发展直接融资，显著提高直接融资比重；深化金融供给侧结构性改革，提高金融供给与各类市场主体需求的匹配度；

完善绿色金融、科技金融、普惠金融、数字金融等专业金融服务体系，推动金融创新与监管协调发展，全面提升金融服务中国式现代化建设的综合能力。

#### **（四）推进金融高水平对外开放，增强我国金融业国际竞争力和全球影响力**

金融开放在历次规划中的地位不断提升。从“六五”计划关注“控制外汇收支平衡”，到“十四五”规划提出“建设更高水平开放型经济新体制”中的金融开放，反映了我国金融开放政策的深刻变化。金融开放从初期的限制性开放，发展到如今的主动性、制度型开放，开放的广度和深度不断拓展。

“十五五”金融规划应坚持以高水平开放促进深层次改革、推动高质量发展。一方面，要稳步扩大金融业对外开放，在银行、证券、保险、资产管理等领域引入更多优质外资金融机构，促进国内金融市场与国际市场互联互通，提升国内金融市场国际化水平；另一方面，要有序推进人民币国际化，完善人民币跨境使用政策，提高人民币在国际贸易、投资和储备中的地位。同时，要积极参与全球金融治理，推动建设更加公平合理的国际金融秩序，增强我国在国际金融规则制定中的话语权和影响力，提升金融业抵御外部冲击的能力。

# 第三部分 构建多层次金融规划体系：做好金融“五篇大文章”的战略支撑

中国的五年金融规划体系是国家经济发展战略的核心组成部分，形成了自上而下、层级分明的政策传导机制。中国通过多层次的规划协同，有效引导金融资源支持国家战略重点，同时为行业发展提供清晰指引。五年金融规划体系既体现了中央的宏观调控，也兼顾地方经济特色与行业自主创新。

## 一、政府层面的五年金融规划

### （一）国家级五年金融规划

中国的国家级五年金融规划是国家整体“国民经济和社会发展五年规划”的重要组成部分。这一层面的规划确立了金融发展的总体目标、战略方向和基本原则，为全国金融工作提供指导框架。例如第十四个五年规划设定了支持实体经济、推动数字经济发展、改革开放资本市场、促进绿色金融以及确保金融稳定等目标。国家规划着重于宏观战略问题，包括金融结构调整、市场体系建设和风险防控体系构建等，具有战略性强、前瞻性高的特点。

国家级五年金融规划在中国金融体系中发挥着根本性的引领作用，它是各项金融政策和措施的总纲，为金融监管部门和各类金融机构提供行动指南。这一规划通常是在广泛调研和征求意见的基础上形成，体现了国家对金融发展趋势的判断和战略选择。通过五年金融规划，

中央政府能够统筹协调各方资源，引导金融体系更好地服务国家发展战略，有效应对内外部环境变化带来的挑战和机遇，确保金融业发展方向与国家整体发展目标保持一致。

## （二）省级五年金融规划

省级五年金融规划是对本省金融业未来五年发展的系统性规划，是连接国家层面与基层实施的重要环节，具有承上启下的关键作用。各省根据国家规划和本地区经济特点，制定符合区域实际的金融发展规划。例如，“十四五”期间，广东省规划推动粤港澳大湾区建设成为国际金融枢纽，重点发展跨境金融和科技金融；浙江省则强调发展数字金融和共同富裕示范区建设。省级规划在继承国家战略导向的同时，增加了更多针对本地区经济结构和产业特点的具体举措，实现了政策的地方化转译和适应性调整。

省级金融规划对于促进区域金融协调发展具有重要意义。一方面，它将国家宏观政策与地方实际需求相结合，使国家战略在不同地区得到因地制宜的实施；另一方面，它能够充分发挥地方政府的积极性和创造性，根据本地区的资源禀赋和发展阶段，设计更加精准的金融支持政策。省级规划的制定过程也是凝聚地方共识、整合地方资源的过程，能够调动地方金融监管部门、金融机构和实体企业的积极性，形成推动金融发展的合力。这种区域性规划对于解决地方金融发展不平衡不充分的问题，提升金融服务实体经济的能力，具有不可替代的作用。

## （三）市县级五年金融规划

市县级五年金融规划是对本地区金融业发展的具体规划安排，进一步细化上级政策，将宏观战略转化为可操作的具体项目和行动计划。例如“十四五”期间，广州市重点建设广州国际金融城，深圳市强调核心数字经济产业发展，杭州市推进金融科技创新，义乌市发展跨境金融和供应链金融。市县级规划更加注重实施路径和具体行动，通常包含明确的时间表、路线图和责任分工，指导本地区金融工作的具体开展，使国家战略能够真正落地生根。

市县级金融规划是五年规划体系的“最后一公里”，直接关系到国家和省级规划能否有效落地。这一层级的规划最贴近基层实际，能够针对当地产业特色、企业需求和金融发展现状，设计更加精准的政策措施和项目安排。通过市县级规划，可以将宏观政策转化为微观行动，使金融服务更精准地对接实体经济需求。同时，市县级规划的制定和实施过程，也是发现基层创新经验、培育金融改革试点的重要途径。这些基层实践和创新经验，通过自下而上的反馈机制，可以为省级和国家级规划的修订和完善提供有益参考，形成良性互动。市县级规划在促进区域金融均衡发展、提升基层金融服务能力、防范地方金融风险等方面发挥着至关重要的作用。

#### （四）规划的传导与协调机制

五年金融规划体系建立了垂直传导和横向协调的双重机制。垂直传导确保国家战略在各层级贯彻落实，国家规划作为顶层设计，通过省级规划的转化和市县级规划的具体化，形成完整的政策实施链条。横向协调则确保各类金融子规划（如金融标准化“十四五”发展规划、

证券期货业科技发展“十四五”规划等专项规划）之间的一致性和互补性。这种多层次、多维度的规划体系既保证了金融发展的整体性和协调性，又满足了不同区域和不同金融领域的特色化发展需求。

规划的传导与协调机制是五年金融规划体系有效运作的关键。在垂直传导方面，建立了规划编制的上下联动机制，上级规划为下级规划提供指导框架，下级规划则根据本地实际进行创造性转化。同时，还建立了规划实施的督查评估机制，定期对各级规划落实情况进行检查评估，确保规划不折不扣地执行。在横向协调方面，通过建立跨部门、跨区域的协调小组和联席会议制度，解决规划实施中的跨领域问题。此外，金融规划还与产业规划、科技规划、区域发展规划等相互衔接，形成政策合力。这种完善的传导与协调机制，确保了五年金融规划体系能够有效应对复杂多变的内外部环境，保持政策的连续性和稳定性，同时又具备足够的灵活性和适应性，为中国金融体系的稳健发展提供了制度保障。

## **二、行业和机构的五年金融规划**

### **（一）银行业**

银行业作为中国金融体系的主体，对五年规划的响应最为全面和深入。主要商业银行在国家规划发布后制定自身的发展战略，将国家目标融入业务规划。例如，根据《中国银行“十四五”发展规划》，中国银行确定了八个优先发展领域：科技金融、绿色金融、普惠金融、跨境金融、消费金融、财富金融、供应链金融和县域金融，全面对齐

国家规划重点。

银行业的战略响应不仅体现了对国家规划的贯彻落实，更反映了银行业自身转型升级的内在需求。通过将国家战略融入自身发展规划，银行业能够获得更多政策支持和发展机遇，实现业务创新和市场拓展。同时，这种战略响应也促使银行业从传统的存贷款业务向综合金融服务转型，从规模扩张向质量提升转变，从单纯追求利润向兼顾社会责任转型。银行业对五年规划的响应，不仅是政策驱动的结果，也是市场竞争和客户需求变化的必然选择，体现了中国特色银行业发展道路的独特魅力和内在活力。

## （二）证券业

证券业的战略举措深刻体现了资本市场在服务国家战略中的核心作用。例如，华泰证券发布的《“十四五”发展战略规划》，明确了聚焦资本市场服务主业，回归金融服务本质与投资银行本源，保持高质量发展水平走在行业最前列，持续推动创建一流国际投行的发展战略目标。

作为连接资金供需双方的桥梁，证券业通过多层次资本市场体系，为不同类型、不同阶段的企业提供多元化融资渠道，促进资源优化配置。证券业对五年规划的响应，推动了资本市场从规模扩张向质量提升转变，从简单融资功能向全面服务功能转变，从国内市场向国际市场拓展。特别是随着科创板、北交所等特色市场的设立和注册制改革的推进，证券业在支持科技创新、促进产业升级、服务中小企业方面的作用更加凸显。未来，随着资本市场改革的深化和对外开放的扩大，



证券业将在中国金融体系中发挥更加重要的作用，为经济高质量发展提供更加有力的支持。

### （三）保险业

保险业在响应五年规划时更加注重其保障功能和长期资金优势。根据材料，中国人寿保险制定《中国人寿“十四五”发展规划纲要》和《中国人寿“十四五”服务转型专项规划》，聚焦养老、健康和财富管理等新增长点，积极拓展绿色保险和绿色投资布局。中国平安保险专注于核心金融业务，加强保险保障功能，推行“综合金融+医疗健康”双轮驱动战略，响应“数字中国”和“健康中国”国家战略。

保险业的发展策略反映了其在服务国家战略中的独特定位和优势。一方面，保险业通过发挥风险保障功能，为实体经济提供全方位的风险保障，增强经济主体抵御风险的能力；另一方面，保险资金作为长期稳定的资金来源，可以支持基础设施建设、科技创新和绿色发展等长期投资领域。保险业对五年规划的响应，促进了保险产品从简单的损失补偿向全生命周期风险管理转变，推动了保险资金运用从追求短期收益向服务国家战略转变，提升了保险业在国民经济中的地位和影响力。随着人口老龄化、健康中国建设和碳中和目标的推进，保险业将在养老保障、健康管理和绿色低碳转型中发挥更加重要的作用。

### （四）行业协会与市场协同

行业协会在连接政府规划与金融机构实践之间发挥了重要的桥梁作用。中国银行业协会、中国保险行业协会和中国证券业协会通过制定行业标准、组织培训交流和开展评选表彰，促进规划在全行业的有

效落实。同时，政府规划与市场竞争形成良性互动，政府规划提供战略指引，市场竞争促使金融机构在规划框架内寻求创新和差异化。

行业协会与市场协同机制是五年金融规划在行业层面有效实施的重要保障。行业协会作为政府与市场之间的纽带，一方面向上反映行业诉求和市场反馈，为政策制定提供参考；另一方面向下传达政策意图和监管要求，引导行业规范发展。这种双向互动机制，增强了规划实施的适应性和有效性。同时，市场竞争作为资源配置的基础机制，在规划框架内激发了金融机构的创新活力和差异化发展，避免了“一刀切”和“齐步走”的弊端。这种“有为政府+有效市场”的组合，既避免了单纯市场驱动可能带来的短期行为和盲目跟风，又防止了纯粹行政干预可能导致的资源错配和创新抑制，形成了中国特色的金融治理模式，为金融业持续健康发展创造了有利条件。

### **三、各层次金融规划的协同共进**

五年金融规划体系的核心在于各层次规划的协同共进，形成上下衔接、内外联动的发展格局。这种协同不仅体现在规划目标的衔接上，更体现在实施路径和手段的协同上。

#### **（一）规划主体与侧重点的差异性**

国家级规划是“总指挥棒”，省级规划是“定制蓝图”，市县级规划是“精准导航”，而行业规划则围绕银、证、保各自的业务领域和功能定位，各司其职，各展所长。这种差异性使得各层次规划能够在不同层面发挥独特作用，共同推动金融体系的高质量发展。

## （二）规划范围与目标的互补性

国家级规划范围最广，目标具有宏观性和长远性；省级、市县级规划范围逐级缩小，目标更具体、更具针对性；行业规划目标围绕各自行业的发展任务 and 市场需求，形成专业领域的“专项计划”。这种互补性使得各层次规划能够在不同层面发挥独特作用，共同推动金融体系的高质量发展。例如，国家级规划聚焦金融支持国家重大战略，省级规划则结合地方实际推动区域金融创新，市县级规划则聚焦基层金融服务的优化，行业规划则通过专业化发展提升金融服务的精准性和有效性。

## （三）实施路径与手段的协同性

国家级规划通过政策引导、制度安排等宏观手段实施；省级、市县级规划结合地方实际，运用财政、税收、金融等政策工具以及项目推动等方式；行业规划则依靠行业自律、创新推动、风险防控等专业手段，共同推动金融体系的协调发展。这种协同性不仅体现在政策的衔接上，更体现在实施过程中的信息共享和协同创新上。例如，在数字金融领域，国家级规划提出总体目标，省级规划结合地方实际推进数字金融基础设施建设，市县级规划则聚焦基层金融服务的数字化转型，行业规划则通过金融科技手段提升金融服务的效率 and 安全性。

总之，五年金融规划体系是我国金融体系迈向高质量发展的重要战略部署。通过构建一个涵盖政府、行业和机构等多个层面的多层次、协同化规划体系，我们能够在不同层面发挥独特作用，共同推动金融体系的高质量发展。国家级规划的战略引领、省级规划的因地制宜、

市县级规划的基层落实以及行业规划的专业化发展，共同构成了一个上下衔接、内外联动的金融发展蓝图。这种协同共进的机制不仅能够提升金融体系的整体效率，还能够为经济社会的高质量发展提供有力支撑。

## 第四部分 科学编制五年金融规划：服务金融强国建设的战略路径

科学合理的金融规划对于引导金融资源高效配置、推动金融创新以及服务实体经济具有深远意义。

### 一、发展目标的设定与发展原则的阐释

#### （一）发展目标设定

##### 1. 提升服务实体经济质效

实体经济是金融的根基，五年金融规划应聚焦于提升金融服务实体经济的能力与质效。金融规划需明确优化金融资源配置的方向，以引导资金流向重点领域和薄弱环节，支持实体经济转型升级。完善科技金融体系是普遍必要的内容，旨在为科技型企业提供全生命周期的金融服务。金融规划还应包含如何提高金融服务的适应性和灵活性，以满足实体经济多样化、多层次的金融需求，促进经济与金融良性循环。

##### 2. 完善金融市场体系

高效、健全的金融市场体系是成熟金融体系的重要标志。五年金融规划中，完善金融市场体系通常包含四个方面。一是加强金融市场制度建设，完善市场交易规则和机制；二是提升金融市场活跃度和流动性，优化市场交易机制；三是强化金融基础设施统筹监管，建立健全监管框架和准入制度；四是推动金融市场对外开放，提升本国金融

市场的国际影响力和竞争力。

### 3. 引领金融科技创新

金融科技是现代金融发展的重要推动力。五年金融规划应指导金融科技研发方向与投入规模，梳理金融机构与科技企业合作模式，探索前沿技术在金融领域的应用路径，提供金融科技监管框架的设计原则，以及制定金融科技人才培养计划。这些要素共同构成金融科技发展的基本框架，各地区或行业机构可根据自身科技发展水平和金融市场结构进行调整。

### 4. 筑牢金融安全防线

金融安全是国家安全的重要组成部分，也是金融规划的底线任务。一是要着力推进金融法治建设，加快金融领域重要法律法规立改废释，补齐新兴领域制度短板，发挥司法解释、部门规章、规范性文件等填补空白的作用，加大金融法制执行力度，对各类违法违规行为零容忍。二是不断健全金融安全网，坚持中央银行的最后贷款人职责定位，推动加强机构监管、行为监管、功能监管、持续监管、穿透式监管，依法将所有金融活动纳入金融监管范围，实现监管全覆盖。三是切实强化金融风险监测评估，立足宏观经济金融形势边际变化，加强跨周期、跨行业、跨市场和跨境风险分析，提升风险监测预警能力和水平。四是完善金融风险处置机制，丰富市场化、法治化违约处置手段，畅通司法救济渠道，提高市场违约处置效率，探索建立金融市场机构投资者纠纷调解中心，加强市场投资者保护。

## （二）发展原则阐释

### 1. 坚持党对金融工作的领导

党的领导是坚持中国特色金融发展之路最本质的特征和建设金融强国最根本的政治优势。在五年金融规划中，必须毫不动摇地坚持党对金融工作的全面领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保党中央关于金融工作的大政方针和决策部署不折不扣落实到位。要把党的领导的政治优势、制度优势转化为金融治理效能，为金融改革发展提供坚强的政治保证和组织保障。

### 2. 坚持以人民为中心

金融发展的根本目的是满足人民群众日益增长的金融需求，促进共同富裕。在制定和实施五年金融规划过程中，要始终坚持以人民为中心的发展思想，将人民群众的利益放在首位。一方面，要优化金融产品和服务供给，提高金融服务的普惠性和可得性，让更多的人民群众享受到便捷、高效的金融服务。例如，发展普惠金融，加大对小微企业、农户等弱势群体的金融支持，助力其实现创业就业和脱贫致富。另一方面，要加强金融消费者权益保护，完善金融消费者保护制度体系，提高金融消费者的金融素养和风险意识，维护金融市场的公平、公正和稳定。

### 3. 坚持市场化法治化国际化方向

市场化、法治化、国际化是现代金融发展的基本方向。在下一阶段金融规划中，我国金融改革与发展要坚持市场化方向，充分发挥市场在金融资源配置中的决定性作用，完善金融市场机制，提高金融市场的效率和活力。同时，要坚持法治化原则，加强金融立法和执法，

完善金融法律法规体系，规范金融市场秩序，为金融发展创造良好的法治环境。此外，还要坚持国际化战略，积极参与全球经济金融治理，加强与国际金融市场的交流与合作，提升我国金融的国际竞争力和影响力。

#### 4. 坚持统筹协调系统观念

金融是一个复杂的系统，涉及多个领域、多个部门。在制定和实施五年金融规划时，必须坚持统筹协调系统观念，加强金融与其他领域的协同发展，形成政策合力。例如，要加强金融与财政、产业、投资、消费、环保等政策的协调配合，强化宏观政策取向一致性，有机形成消费和投资相互促进的良性循环。同时，要统筹好金融发展与金融安全的关系，处理好创新与监管的平衡，确保金融改革发展的各项工作协调推进、相互促进。

总之，五年金融规划应以提升服务实体经济质效、完善金融市场体系、引领金融科技创新、筑牢金融安全防线为目标，坚持党对金融工作的领导、以人民为中心、市场化法治化国际化方向以及统筹协调系统观念，为建设金融强国、实现中国式现代化提供坚实的金融支撑。

## 二、金融规划的编制方法

### 1. 目标导向法：锚定未来发展方向

目标导向法是金融规划编制的核心方法之一。通过设定清晰且具有引领性的规划目标，能够为金融资源的合理配置和金融创新提供明确方向。规划目标需遵循科学性、前瞻性和可操作性原则，既要符合



金融发展规律，又要适应未来经济形势的变化。例如，设定提升金融市场效率、增强金融服务实体经济能力等目标，为金融改革与发展锚定方向。同时，将总体目标分解为不同领域、不同阶段的具体目标，如金融市场建设、金融机构发展、金融风险防控等，并制定相应的实施路径和措施，确保目标的顺利实现。

## 2. 市场分析法：洞察市场动态与需求

市场分析法是编制金融规划的关键手段。通过全面分析金融市场现状，包括市场规模、结构、参与者等基本情况，对比国内外金融市场的发展水平和特点，能够精准识别我国金融市场的优势与不足。此外，深入研究实体经济对金融服务的需求变化，预测未来市场需求的发展趋势，以及金融科技发展、经济结构调整等因素对金融市场趋势的影响。通过市场分析，为规划编制提供有力依据，助力金融规划更好地服务市场与实体经济。

## 3. 风险评估法：筑牢金融安全防线

金融领域的风险防控是规划编制不可忽视的重要环节。风险评估法要求全面梳理金融领域可能面临的风险类型，如信用风险、市场风险、流动性风险、操作风险等，并结合国内外金融风险案例，分析不同类型风险的特征和表现形式。在此基础上，构建风险评估指标体系，通过数据分析和模型构建，量化评估金融风险的大小和变化趋势。根据风险评估结果，制定针对性的风险防控措施，包括加强金融监管、完善风险预警机制、提高金融机构的风险管理水平等，确保金融规划的稳健实施。

#### 4. 比较分析法：借鉴经验、优化路径

比较分析法有助于我们借鉴先进经验，优化金融规划编制。一方面，对比分析不同国家和地区在金融规划编制方面的经验和做法，总结国外金融规划的成功经验和教训，为我国金融规划编制提供有益借鉴。另一方面，研究国内不同区域金融规划的差异和特点，探讨如何在下一个五年规划期间加强区域金融合作与协调发展。此外，对银行、证券、保险等金融子行业的规划进行比较分析，找出各子行业在发展目标、政策措施、风险防控等方面的异同，提出统筹协调各子行业发展的建议，促进金融体系的协同发展。

### 三、金融规划的编制程序

#### 1. 前期调研：夯实规划基础

前期调研是金融规划编制的基础工作，其目的是全面了解金融发展现状、问题和需求，为规划目标设定、问题诊断和政策措施制定提供依据。调研内容涵盖金融市场运行情况、金融机构经营状况、金融监管政策执行效果、实体经济融资需求等。通过问卷调查、实地访谈、座谈会、数据分析等多种方法，广泛收集政府部门、金融机构、企业、专家学者等不同群体的意见和建议。调研结束后，对收集到的数据和信息进行整理、分析，形成调研报告，并将调研结果充分应用于规划编制的各个环节，确保规划的科学性和实用性。

#### 2. 规划草案编制：专业团队与科学框架

规划草案编制需要组建专业、高效的编制团队，团队成员应涵盖

金融、经济、法律、统计等多领域专家，并明确分工与职责。规划的基本框架包括规划背景、发展基础、指导思想、发展目标、主要任务、政策措施、保障措施等。在撰写草案初稿时，要突出金融改革、金融创新、金融服务实体经济等方面的内容。初稿完成后，组织内部讨论和专家咨询，对草案进行反复修改和完善，提高规划的科学性和可操作性。

### 3. 征求意见：汇聚多方智慧

征求意见是金融规划编制的重要环节，有助于广泛吸纳各方意见，提高规划的民主性和科学性。征求意见的范围广泛，涵盖政府部门、金融机构、企业、行业协会、专家学者、社会公众等。征求意见的方式多样，包括书面征求意见、召开座谈会、网上征求意见等。收集到的意见需进行分类整理和分析，归纳总结出具有代表性和建设性的意见。对合理的意见予以充分吸纳，并对规划草案进行相应调整和修改，同时及时向意见提出者反馈意见采纳情况，增强规划编制的透明度和公信力。

### 4. 专家评审：把关规划质量

专家评审是确保金融规划质量的关键步骤。评审专家的选取应遵循严格的标准和程序，确保专家具有较高的专业水平和丰富的实践经验。评审专家组由金融、经济、规划等不同领域的权威专家组成。评审内容涵盖规划的科学性、前瞻性、可操作性、协调性等方面，评审标准和指标体系需详细制定，为专家评审提供客观、量化的依据。评审过程中，组织召开专家评审会，按照规范的评审程序进行评审。评

审结束后，认真研究专家评审意见，对规划草案进行进一步修改和完善，确保规划的高质量和高水平。

#### 5. 审批发布：确保规划落地实施

审批发布是金融规划编制的最后阶段，也是规划正式实施的前提。审批流程包括规划草案的上报、相关部门的审核、政府常务会议审议等，各审批部门需明确职责和工作重点，确保审批工作的高效、严谨。规划发布的时间、方式和渠道需提前确定，确保规划能够及时、准确地向社会公布。同时，制定宣传解读方案，通过多种媒体和渠道对规划内容进行深入解读，提高社会各界对规划的认识度和理解度。规划发布后，还需制定实施安排，包括任务分解、责任落实、进度安排等，并建立规划实施的监督评估机制，定期对规划实施情况进行跟踪评估，及时发现问题并加以解决，确保规划目标的顺利实现。

五年金融规划的编制是一项系统性、复杂性的工作，需要综合运用多种编制方法，严格遵循编制程序，充分吸纳各方意见，确保规划的科学性、前瞻性和可操作性。通过目标导向法、市场分析法、风险评估法和比较分析法等多维度方法，结合前期调研、草案编制、征求意见、专家评审和审批发布等系统化程序，能够为我国金融事业的持续健康发展提供有力的规划引领和指导。

# 第五部分 金融机构五年规划编制实战：助力金融机构高质量发展

## 一、战略洞察：把握宏观环境与政策导向

### （一）国际金融形势

全球金融格局正经历前所未有的深刻变革，金融机构五年规划编制必须敏锐把握这一变化趋势。国际经济格局多极化发展，传统金融中心与新兴金融中心并存竞争，全球金融资源配置体系正在重构。近年来，主要经济体货币政策周期性差异明显，利率环境波动加剧，跨境资本流动更趋复杂，为金融机构全球资产配置和风险管理带来挑战。同时，气候变化、大国博弈等长期性结构性因素对全球金融稳定性的影响不容忽视。

在规划编制过程中，金融机构需构建国际金融形势分析框架，对全球经济增长前景、主要市场货币政策走向、国际金融市场波动风险进行系统性分析和情景预测。应重点关注发达经济体与新兴市场差异化发展路径对金融服务需求的影响，评估“一带一路”、RCEP 等区域合作机制创造的战略机遇，同时审慎应对贸易摩擦、地缘政治冲突等不确定性因素。

国际金融监管环境变化同样值得高度关注。巴塞尔协议框架下的金融监管要求日趋严格，反洗钱与合规管理成本持续上升，气候风险、网络安全等新型风险的监管框架正在形成。金融机构规划编制需前瞻性地评估监管趋势变化，预留合规资源与风险缓冲空间，将监管约束

转化为高质量发展的内生动力。

## （二）国内经济与政策环境

中国经济进入高质量发展新阶段，经济增长动能与结构正在转变，为金融机构战略规划提供了基本背景。规划编制需精准把握国内经济中长期发展趋势，深入分析产业结构升级、区域协调发展、城乡融合发展等战略对金融服务需求的影响。尤其要关注科技创新、绿色低碳、数字经济、先进制造业等战略性新兴产业的成长轨迹，前瞻布局新兴增长领域金融服务。

金融政策环境分析是规划编制的关键环节。当前金融工作的政策主线是服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革，规划编制需深入理解政策导向，识别政策机遇和约束。要系统梳理货币政策、财政政策、产业政策、区域政策等宏观政策框架，评估其对信贷投放、资金成本、业务结构的影响。特别需要关注金融支持科技创新、绿色发展、乡村振兴、普惠金融等重点领域的政策举措，将国家战略与机构发展有机结合。

金融监管政策取向分析同样不可或缺。规划期内，金融监管将持续强化，防范化解重大金融风险仍是首要任务。金融机构需前瞻性地预判监管政策变化趋势，包括资本监管、流动性监管、影子银行监管、数字金融监管等方面的政策走向，将合规要求内化为业务发展约束条件，构建稳健可持续的发展模式。

## 二、行业趋势：聚焦金融科技与业务创新

### （一）金融科技深化应用

金融科技已成为重塑行业格局的决定性力量，五年规划编制需将技术发展趋势作为核心考量因素。人工智能、大数据、云计算、区块链、物联网等技术在金融领域的应用正从外围环节向核心业务流程渗透，从单点突破向全面赋能升级。金融机构需构建金融科技发展趋势预测框架，系统评估各项技术的成熟度曲线、应用潜力和实施难度。

规划编制过程中，应重点研判 AI 大模型、联邦学习、量子计算等前沿技术对金融服务的颠覆性影响，前瞻性地布局技术研发与应用场景。例如，AI 大模型在智能客服、智能投顾、风险定价等领域的应用前景广阔；区块链技术在跨境支付、供应链金融、数字资产交易中的价值正在显现；数据智能与隐私计算技术将重构风险管理模型和金融营销方式。规划应制定分阶段、可落地的技术路线图，明确重点领域技术革新与业务创新的结合路径。

技术架构转型是规划的重要议题。传统 IT 架构向云原生、微服务、开放 API 等现代架构转型已成必然趋势。规划编制需评估机构当前技术架构状况，制定分阶段技术架构转型路径，明确关键技术能力建设目标和资源投入计划。同时需关注技术风险管理，将网络安全、数据治理、算法伦理等纳入规划范围，构建全面的技术风险防控体系。

### （二）金融服务创新与多元化

金融服务创新是规划核心内容，需系统设计未来五年的产品服务创新路径。规划编制应基于客户旅程和价值链分析，识别现有服务痛

点与创新空间，构建面向未来的产品服务体系。金融产品的发展趋势是从标准化向定制化、从单一功能向综合解决方案、从产品导向向客户导向转变，规划应反映这一趋势并制定相应的产品创新策略。

零售金融领域，规划需关注财富管理、消费金融、养老金融等重点业务发展方向。财富管理正朝着全球配置、全客户覆盖、全周期服务方向发展，规划应明确客群分层策略和差异化服务模式；消费金融创新重点在于场景化、即时化和风控精细化，规划应设计多元化场景金融解决方案；养老金融将成为重要增长点，规划应布局养老规划、养老理财、长期医疗保险等产品体系。

对公金融领域，规划需关注供应链金融、科技金融、绿色金融等创新方向。供应链金融正从核心企业信用延伸向全链条数字化信用重构转变，规划应设计基于区块链等技术的供应链金融新模式；科技金融创新重点在于构建科创企业全生命周期金融服务体系，规划应明确股权投资、知识产权融资、科创债券等特色产品布局；绿色金融已成为全球趋势，规划应设计绿色信贷、绿色债券、ESG 投资、碳金融等创新产品组合。

跨境金融服务是规划的重要内容。随着企业全球化布局加速和个人跨境金融需求增长，金融机构需在规划中明确跨境支付结算、跨境融资、全球资产配置、外汇风险管理等服务的发展路径，构建具有国际竞争力的跨境金融服务体系。

### **（三）市场竞争格局演变**

市场竞争格局分析是规划编制的基础性工作。五年规划期内，金



融市场竞争将呈现多元主体参与、多层次竞争、多维度创新的特征。规划编制需系统分析同业竞争态势和跨界竞争趋势，明确战略定位和竞争策略。

同业竞争分析应聚焦市场结构变化、竞争要素转变和业务边界重构。通过对标分析，识别领先机构的竞争优势和创新动向，评估竞争格局变化对市场份额和盈利空间的影响。规划应明确在关键业务领域的竞争策略，包括差异化定位、专业化经营、规模化扩张等选择，避免同质化竞争陷阱。同时，应关注市场分层趋势，制定差异化的市场策略，在细分市场形成竞争优势。

跨界竞争分析需聚焦科技企业金融布局和新兴金融科技公司崛起。互联网平台依托场景和数据优势进入支付、理财、信贷等领域，改变了客户触达方式和服务模式；专业金融科技公司在特定环节提供技术赋能，重构了价值链分工。规划编制需评估跨界竞争对业务模式的冲击，制定应对策略，包括自主科技能力建设、战略联盟构建、生态合作探索等多种路径。

生态战略是规划的创新议题。未来金融竞争将从机构间竞争向生态系统竞争转变，金融机构需思考如何构建或融入金融生态圈。规划应设计开放银行、场景金融、平台合作等生态战略，明确生态定位、合作伙伴选择、接口开放策略、数据共享机制等关键要素，构建共生共赢的业务生态系统。

### 三、市场与客户需求：精准定位与服务优化

#### （一）客户需求变化

客户需求洞察是规划编制的核心环节，需建立系统化的需求变化预测框架。规划应基于人口结构变化、消费升级趋势、财富积累特征、行为偏好转变等多维度分析，预测未来五年客户需求演变路径，为产品服务创新和市场策略制定提供依据。

个人客户需求分析应关注“代际分化”与“财富分层”两条主线。“Z世代”逐渐成为消费主力，其数字原生特性、个性化诉求、社交化消费特征对金融服务提出新要求；“银发经济”快速兴起，养老规划、财富传承、健康管理等需求日益凸显。同时，超高净值、高净值、富裕、大众等不同财富阶层的金融需求差异显著，需制定分层服务策略。规划编制过程中，应通过大数据分析、深度访谈、用户旅程研究等多种方法，全面把握客户需求变化趋势，为产品创新和客户体验优化提供方向。

企业客户需求分析需与产业发展趋势和企业转型路径紧密结合。随着产业结构升级和数字化转型加速，企业对融资模式、支付结算、现金管理、风险管理、产业链协同等方面的金融需求正在发生深刻变化。规划编制需针对战略性新兴产业、传统产业转型升级、小微企业成长等不同类型客户，深入研究其差异化金融需求，设计有针对性的综合金融服务方案。尤其要关注科创企业全生命周期融资需求、产业链核心企业的供应链金融需求、传统企业数字化转型的科技赋能需求，打造差异化竞争优势。

## （二）市场细分与客户定位

市场细分与客户定位是规划编制的战略性议题，直接决定资源配置效率和市场竞争力。规划应建立多维度的市场细分框架，实现市场精细化布局和客户精准化服务。

规划编制需构建科学的市场细分方法论，综合考量地域特征、行业属性、客群特点、生命周期阶段等因素，形成立体化的市场细分矩阵。在地域维度，应区分一线城市、强二线城市、三四线城市和县域市场，制定差异化的市场渗透策略；在行业维度，应识别战略性新兴产业、传统优势产业、现代服务业等不同行业的金融需求特点，优化行业布局；在客群维度，应基于客户价值贡献和潜力，实现精细化分层，确保资源向高价值客群倾斜。

客户精准定位是规划的关键内容。规划应明确重点客群选择，制定差异化的价值主张和服务模式。对于个人业务，规划可将客户细分为超高净值客户、高净值客户、富裕客户、潜力客户等层次，设计专属服务标准和产品组合；对于对公业务，规划可将客户细分为战略客户、重点客户、基础客户等类别，建立差异化的客户经营体系。客户定位应与机构自身能力和资源禀赋相匹配，避免盲目追求全覆盖，聚焦优势领域形成特色。

客户旅程优化是规划的创新议题。规划应从客户体验视角，全面梳理关键客户旅程，识别痛点与摩擦点，设计端到端的客户体验优化方案。特别是对于复杂金融服务，如按揭贷款、企业开户、投资理财等高频场景，规划应设计流程再造方案，通过数字化工具和服务创新

提升客户体验，增强客户黏性。

## 四、竞争态势：应对同业与跨界挑战

### （一）同业竞争

同业竞争分析是规划编制的基础性工作，需建立系统的竞争情报收集与分析框架。规划应通过对标分析、市场调研、专家访谈等多种方法，全面评估同业竞争格局变化趋势，为战略定位和竞争策略提供依据。

规划编制需重点分析领先金融机构的战略布局和创新动向。应系统梳理主要竞争对手在业务结构、客群策略、渠道布局、科技应用、人才队伍等方面的优劣势，识别其战略重点与变化方向。特别是要关注行业领先者的创新实践和转型路径，包括数字化转型策略、金融科技应用场景、产品服务创新、组织架构调整等方面，把握行业发展前沿，避免战略选择滞后。

差异化战略是应对同业竞争的核心。规划应基于自身禀赋与比较优势，明确差异化战略定位，避免同质化竞争陷阱。差异化可从多个维度展开：业务领域差异化，聚焦特定业务领域形成专业优势；客群差异化，精准服务特定客群形成深度经营能力；区域差异化，在重点区域市场形成领先地位；产品差异化，在细分产品市场打造创新优势。规划应将差异化战略落实到资源配置和能力建设层面，确保战略聚焦和执行有力。

规模效应与协同效应是同业竞争中的关键因素。规划应评估各业

务领域的最小经济规模和最佳经营规模，制定有针对性的规模扩张策略。同时，应关注业务间协同效应，设计交叉销售、综合服务、资源共享等协同机制，提升整体经营效率和客户价值贡献。在区域布局方面，规划应关注重点区域市场的竞争强度和准入门槛，制定差异化的区域拓展策略，在优势区域形成市场主导地位。

## （二）跨界竞争

跨界竞争分析是规划编制的创新议题，需关注科技企业金融业务布局和新兴金融科技公司崛起对传统金融格局的冲击。规划应系统评估跨界竞争态势，制定前瞻性应对策略，将挑战转化为合作创新机遇。

规划编制需系统分析互联网平台的金融布局路径和竞争逻辑。科技巨头依托场景、数据和技术优势，通过支付入口切入金融服务领域，构建一站式金融生态，对传统金融机构形成全方位竞争。规划应评估其在支付、理财、信贷、保险等领域的渗透程度和增长潜力，识别潜在威胁和合作机会。同时，专业金融科技公司在特定环节的技术创新也值得关注，规划应跟踪其在智能投顾、数字信贷、智能保险等领域的创新实践，把握前沿技术应用趋势。

数字化转型是应对跨界竞争的核心策略。规划应设计全面的数字化转型路径，明确数字化目标、技术路线、组织变革、流程再造等关键要素。特别是要关注数据能力建设，包括数据治理体系、数据分析平台、数据应用场景等方面，构建数据驱动的经营决策机制。同时，规划应设计敏捷创新机制，建立创新实验室、数字工厂等创新平台，提升快速响应市场变化的能力。

开放银行是跨界合作的重要模式。规划应设计开放银行战略，明确 API 开放策略、合作伙伴选择、商业模式创新等关键要素。通过开放金融能力，与各类场景方合作，实现金融服务场景化、触点多元化、客户获取低成本化。同时，规划应设计生态合作策略，探索与互联网平台、行业领先企业、政府部门等多方合作模式，构建开放共赢的业务生态系统。

## **五、自身条件评估：明确优势与短板**

自身条件评估是规划编制的关键环节，需建立全面的能力评估框架，识别优势与短板，为战略定位和资源配置提供依据。规划应系统评估机构在资本实力、业务结构、客户基础、渠道网络、技术能力、人才队伍、风险管理、组织效能等方面的现状及与竞争对手的差距，明确能力提升方向。

资本实力与财务状况评估是规划的基础性工作。规划编制需分析资本充足性、资产质量、盈利能力、流动性水平等关键财务指标，评估资本约束对业务发展的影响。应构建前瞻性的资本规划和资产负债管理框架，预测未来五年资本需求和供给，设计资本补充路径和资本配置策略，确保战略目标与资本约束相匹配。同时，应关注盈利模式转型，设计从规模驱动向价值驱动、从利差收入向中间业务收入转型的路径，提升可持续盈利能力。

业务结构与客户基础评估是规划的核心内容。规划编制需分析现有业务结构的均衡性和前瞻性，评估各业务线的增长潜力和竞争力。

应重点关注新兴业务培育情况，如财富管理、托管业务、投资银行、资产管理等轻资本业务发展潜力。客户基础评估应关注客户结构、客户质量、客户忠诚度等方面，分析核心客群的渗透率和客户价值贡献，识别客户经营的优势与不足。规划应基于业务结构和客户基础评估，明确业务结构优化方向和客户经营策略调整重点。

科技能力评估是规划的创新议题。规划编制需系统评估机构在技术架构、数据能力、创新机制、技术人才等方面的现状及与行业领先者的差距。应重点关注核心系统现代化程度、数据治理成熟度、敏捷开发能力、数字化运营水平等关键指标，识别科技能力短板。规划应设计科技能力提升路径，明确技术架构转型、数据能力建设、创新机制优化等重点任务，确保科技投入与业务发展需求相匹配。

人才队伍评估是规划的关键环节。规划编制需分析人才结构、专业能力、激励机制等方面的现状及与未来需求的差距。应重点关注创新型人才、复合型人才、科技人才等关键人才群体的储备情况，评估人才队伍对战略实施的支撑能力。规划应设计人才发展战略，明确人才引进、培养、激励、保留的具体措施，构建与战略匹配的人才梯队。

风险管理与组织效能评估同样不可或缺。规划编制需评估风险管理体系的完善程度和风险文化的成熟度，识别风险管理短板；同时分析组织架构、决策机制、执行力、创新文化等方面的现状，评估组织变革需求。规划应设计风险管理体系优化方案和组织效能提升路径，为战略实施提供坚实保障。

## 六、规划编制方法：科学系统的规划工作流程

### （一）规划框架设计

规划框架设计是编制工作的首要任务，需构建全面、系统、前瞻的规划架构。金融机构可采用“1+N+X”的规划体系，即一个总体规划、N个专项规划、X个支撑性规划，形成完整的规划矩阵。总体规划明确战略定位、发展目标、业务布局和实施路径；专项规划聚焦重点业务领域、客群经营、区域布局、金融科技等方向；支撑性规划涵盖资本规划、人才规划、风险管理规划、组织变革规划等方面。

规划编制需明确时间维度和逻辑层次。时间维度上，规划通常覆盖五年期，但可设计“3+2”的节奏，即前三年具体规划与后两年方向性规划相结合，增强规划的适应性。逻辑层次上，规划应包含战略层、策略层和执行层三个层次，确保从战略愿景到具体行动的完整传导。战略层明确战略定位和目标体系；策略层设计业务布局和能力建设路径；执行层制定关键举措和资源配置计划。

规划指标体系设计是框架设计的重要内容。规划应构建全面的指标体系，包括战略性指标、财务性指标、业务性指标和能力性指标等多个维度。战略性指标聚焦市场地位、品牌影响力等方面；财务性指标涵盖盈利能力、资本充足性、资产质量等方面；业务性指标关注业务规模、客户基础、产品渗透率等方面；能力性指标包括科技能力、人才队伍、风险管理等方面。指标设计应兼顾挑战性和可实现性，既要体现战略进取心，又要尊重客观发展规律。

### （二）情景分析与战略选择



情景分析是规划编制的核心方法，需构建多情景分析框架，增强规划的前瞻性和适应性。规划编制可设计基准情景、乐观情景和保守情景三种情景，分别对应最可能、最有利和最不利的外部环境组合。情景设计应考虑宏观经济增长、监管政策变化、市场竞争格局、技术发展趋势等关键因素，构建一致性的情景假设集。

基于多情景分析，规划需明确战略选择逻辑。战略选择应考虑市场空间、竞争格局、自身能力、风险偏好等多维度因素，系统评估不同战略方向的可行性和回报率。规划可采用战略选择矩阵，从市场吸引力和竞争力两个维度评估各业务领域，确定“优先发展、稳步发展、选择性发展、战略收缩”等差异化发展策略。同时，规划应设计动态调整机制，根据外部环境变化及时调整战略重点和资源配置。

战略目标设定是规划的关键环节。目标设定应体现“有为有不为”的战略聚焦，避免目标过于宽泛或脱离实际。规划可采用平衡计分卡方法，从财务、客户、内部流程、学习与成长四个维度设计目标体系，确保目标的全面性和均衡性。同时，目标设定应考虑长期价值创造和短期业绩平衡，避免过度追求短期指标而忽视长期竞争力建设。

### **（三）资源配置与实施路径**

资源配置是规划编制的关键环节，需构建与战略匹配的资源分配框架。规划应明确资本配置、费用投入、人力资源、科技投入等方面的资源分配原则和优先级，确保资源向战略重点领域倾斜。资源配置应考虑业务发展阶段和回报周期差异，对成熟业务和创新业务采取差异化的资源配置策略，平衡短期业绩和长期发展。

规划编制需设计分阶段实施路径，将五年规划分解为年度实施计划和关键举措。实施路径设计应考虑逻辑次序和资源约束，优先安排基础性、赋能性工作，为业务发展创造条件。同时，应设计重点项目推进机制，明确项目责任、时间节点、考核标准等要素，确保战略举措有效落地。特别是对于转型创新类项目，规划应设计敏捷实施机制，通过小步快跑、试点先行、迭代优化等方式加速推进。

规划还需设计配套的考核激励机制，将战略目标层层分解，形成全面的考核指标体系。考核设计应平衡短期业绩与长期发展、绝对目标与相对进步、定量指标与定性评价，引导各层级机构和员工向战略方向努力。同时，规划应设计动态调整机制，建立规划执行评估和调整流程，根据内外部环境变化及时优化规划内容，保持规划的适应性和有效性。

# 第六部分 编制高质量五年金融规划：服务新质生产力，助力地方经济发展

## 一、明确当前金融发展的全球变局与战略机遇

### （一）全球变局中的金融新格局

当前，全球经济金融格局正发生深刻变化。自 2008 年全球金融危机以来，全球经济长期处于低增长状态，如今更是从“三低一高”的长期性停滞格局向“三高一低”的滞胀格局转变，高利率与高债务可能形成恶性循环，给全球经济与金融带来新风险。同时，全球化退潮不断深化，新冠疫情导致全球产业链供应链重构，区域化、本地化、碎片化趋势加剧。国际经贸冲突易发频发，中美博弈长期化持续化。这些变化使得全球金融格局面临重塑，金融市场的不确定性增加，金融风险的传导路径更加复杂。

#### 1. 经济增长模式转变

全球经济从低增长、低通胀、低利率的长期性停滞格局向高利率、高债务、高通胀的滞胀格局转变，这增加了金融市场的不稳定性和风险。

#### 2. 产业链供应链重构

新冠疫情导致全球产业链供应链重构，区域化、本地化、碎片化趋势加剧。企业为了提高生产响应能力和满足定制化需求，倾向于将生产环节靠近目标市场，降低了生产碎片化的吸引力。

#### 3. 国际经贸冲突加剧

在特朗普第二个总统任期，美国贸易政策发生重大转变。尤其是美国单边加征关税的行为，违反多边贸易规则，削弱多边贸易体制的权威性和有效性，严重扰乱了全球贸易秩序。

#### 4. 国际金融公共产品供给不足

在百年变局下，国际金融公共产品供给的不足和不公现象愈发突出，中美在该领域的竞争态势也日益明显。

### （二）金融发展中的多重考验

一是外部环境复杂多变。全球经济的不确定性增加，欧美市场日渐饱和，无法满足中国日益增长的生产能力，中国与欧美国家的贸易冲突带来不确定性。美元、欧元主导的国际货币体系缺乏自律，发达国家将金融手段作为政治工具的趋势愈发明显，如金融制裁、货币战等，这对全球金融稳定和中国金融发展造成冲击。

二是内部发展面临瓶颈。人口红利逐渐消失，劳动力成本上升，政府主导的投资对经济的拉动减弱。企业债务水平较高，金融体系流动性过剩与不足同时存在。同时，中国现代金融理论落后于国际金融市场的实践，需要加快理论创新和应用。

### （三）金融创新与发展的新契机

一是国内市场潜力巨大。中国拥有庞大的国内市场，随着经济结构的调整和转型升级，国内市场对金融服务的需求日益多元化、专业化，为金融创新提供了广阔空间。金融机构可以围绕实体经济的需求，开发更多符合市场需求的金融产品和服务，推动经济的高质量发展。

二是海外资产布局优化。在全球经济格局变化的背景下，优化海

外资产布局，降低风险，提升人民币在国际金融体系中的地位，是中国金融发展的重要战略方向。

三是数字经济与金融科技助力。随着科技的快速发展，金融科技、人工智能、数字货币等新兴技术不断涌现，为金融创新提供了强大的技术支持。金融机构可以利用这些技术提升服务效率、优化风险管理、创新业务模式，推动金融服务的数字化、智能化发展。

四是绿色金融引领全球升级。中国在绿色发展方面取得了显著成效，单位国内生产总值二氧化碳排放持续下降，各类污染物排放逐年减少。在此基础上，进一步发展绿色金融，不仅可以促进国内经济的可持续发展，还可以提升中国在全球气候治理中的话语权，推动全球绿色金融体系的建设。

五是国际金融供给产品拓展。中国作为世界第二大经济体，具备了在国际金融领域发挥更大作用的条件。通过提供更多的国际金融公共产品，如跨境支付结算、国际投资合作等，不仅可以满足其他国家的需求，还可以增强中国在国际金融规则制定中的话语权，推动建立更加公平、合理的国际金融秩序。

## **二、明确下一阶段金融规划中的新任务、新内容、新要求**

### **（一）新任务**

#### **1. 支持新质生产力发展**

一是推动科技创新。健全多层次金融服务体系，通过完善金融市场的多层次结构，为不同发展阶段的创新型企业提供多样化的融资渠

道。梯度培育创新型企业，根据不同企业的创新能力和发展阶段，制定差异化的金融支持政策，形成从初创期到成熟期的全链条金融支持体系，助力创新型企业快速成长。

二是助力产业升级。引导金融资源向高端制造业、绿色产业、数字经济等重点领域配置，通过政策引导和市场机制，推动金融资源向这些具有战略意义和高附加值的产业倾斜，促进产业升级和经济结构调整。支持传统产业的智能化、绿色化转型，通过金融手段帮助传统产业提升生产效率、降低能耗和污染，实现可持续发展。

## 2. 服务实体经济

一是优化资源配置。明确重点领域发展方向，做好金融“五篇大文章”，规划引导金融资源向国家发展的重点领域和薄弱环节配置，如明确绿色金融、普惠金融、科技金融等重点领域的发展方向。通过制定具体的政策和措施，引导金融机构将更多的资源投向这些领域，提高金融服务的精准性和有效性。通过提升金融机构的内部管理水平和服务能力，提高金融资源的配置效率，更好地服务实体经济。

二是支持小微企业。推动融资协调工作机制落地，建立支持小微企业融资协调工作机制，降低企业的融资成本，提高了企业的融资便利性。提升跨境贸易综合金融服务质效，助力稳外资稳外贸。通过优化跨境金融服务，提高贸易便利化水平，支持小微企业拓展国际市场，增强企业的国际竞争力。

## 3. 防范金融风险

一是维护市场稳定。明确风险防控重点，加快推进中小金融机构

改革化险，防范化解重点领域金融风险。加强金融监管科技的应用，提升风险监测和预警能力，确保金融体系的安全运行。通过建立完善的风险监测预警体系，及时发现和处置潜在的金融风险，防止风险的扩散和蔓延。

二是加强监管科技。加强风险监测预警，通过运用先进的科技手段，提高监管的精准性和有效性，确保金融市场的稳定运行。加快推动重要立法修法工作，进一步规范监管执法。通过完善法律法规和监管制度，规范金融机构的行为，维护金融市场的秩序。

## （二）新内容

### 1. 金融科技与数字化转型

一是推动金融科技应用。推动金融科技的应用，提升金融服务的数字化水平，提高金融运行效率。通过金融科技的应用，优化金融业务流程，提高金融服务的便捷性和高效性。

二是建设数字金融基础设施。加强支付清算体系的建设，提高支付结算的效率和安全性。完善信用体系建设，提高金融市场的透明度和信用水平。通过建立完善的企业和个人信用档案，提高金融机构的风险识别和管理能力，促进金融市场的健康发展。

### 2. 金融高水平开放

一是提升金融中心国际化水平。加强现代金融机构和金融基础设施建设。更大力度推进金融高水平对外开放，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。加强与国际金融中心的合作，提升中国金融市场的国际影响力。通过参与国际金融规则制定，推动

国际金融治理合作，提高中国在国际金融领域的话语权。

二是增强国际合作。提高中国在国际绿色产业方面的话语权。通过推动绿色金融的发展，支持绿色产业的国际化合作，提升中国在国际绿色产业领域的影响力和竞争力。支持自由贸易试验区提升战略，支持上海、香港国际金融中心建设，支持海南自由贸易港、粤港澳大湾区开展外汇管理创新。通过这些举措，推动跨境金融创新，提升中国金融市场的国际化水平。

### （三）新要求

#### 1. 科学性与系统性

一是规划的科学性。规划基于对金融发展现状的深刻总结，对未来五年金融发展的系统谋划与科学布局。在规划编制过程中，既要考虑金融发展的前瞻性，又要确保规划的可行性。通过科学的预测和分析，制定出既符合未来发展趋势，又能够实际操作的规划内容。

二是任务的系统性。从宏观意义到具体目标，从重点任务到保障措施，从科学编制到实际执行，层层递进、环环相扣。形成了一个系统全面的任务体系。加强部门之间的协调与合作，形成工作合力。通过建立完善的工作机制，确保各部门在规划实施过程中能够密切配合，共同推动金融高质量发展。

#### 2. 民主化与规范化

一是广泛征求意见。在规划编制过程中，广泛听取社会各界意见，凝聚社会共识。通过多种渠道广泛征求各方意见，以确保规划的科学性和可行性。通过公开征求意见、召开座谈会、开展问卷调查等方式，



广泛收集社会各界的意见和建议，提高规划编制的透明度和公众参与度。

二是加强规划管理。建立健全规划实施的监督评估机制，确保规划的顺利实施和目标的实现。

三是规范规划执行流程。在规划实施过程中，明确各部门、各机构的责任分工，确保每一项任务都有明确的责任主体和执行标准。通过建立完善的责任清单和任务清单，细化工作目标和时间节点，确保规划任务的有序推进。加强对规划实施过程的管理，定期对规划执行情况进行检查和评估，及时发现和解决执行过程中出现的问题。通过建立动态调整机制，根据实际情况对规划内容进行适时调整和优化，确保规划的科学性和有效性。

### **三、避免金融规划中的四个误区**

金融规划的制定与实施并非易事，需要在顶层设计与基层实践、创新与规范、短期目标与长期愿景之间找到平衡。为此，必须警惕并避免以下四大误区。

#### **（一）避免“合成谬误”导致的短视效应**

“合成谬误”是指在政策制定中，部分政策目标看似合理，但在整体实施过程中却可能因相互冲突而导致整体效果不佳甚至适得其反。在金融领域，这种现象尤为突出。例如，货币政策的宽松可能旨在刺激经济增长，但如果与宏观审慎政策的目标——防范系统性金融风险——发生冲突，就可能导致政策效果相互抵消，甚至引发新的风

险隐患。

在“十五五”金融规划中，避免“合成谬误”至关重要。首先，政策制定者需要加强不同政策之间的统筹协调。货币政策应与财政政策、产业政策协同发力，形成政策合力，避免因政策目标的单一化而导致整体效果的失衡。其次，金融规划应注重长期目标与短期目标的平衡。例如，在推动金融支持实体经济的过程中，既要关注短期的经济增长需求，也要兼顾金融体系的长期稳定和可持续发展。

此外，金融监管政策也需要在防范风险与鼓励创新之间找到平衡。过度的监管可能导致金融机构创新动力不足，而监管空白又可能引发系统性风险。因此，监管政策应具有灵活性和前瞻性，既要防止“合成谬误”带来的短视效应，又要为金融市场的健康发展提供稳定的政策环境。

## （二）避免“计划”抹杀“创新”

金融规划的核心目标之一是推动金融创新，以更好地服务实体经济和满足社会多元化的金融需求。然而，过度的计划性可能导致金融创新空间受限，地方政府和金融机构缺乏自主性和灵活性，从而抑制创新活力。

在“十五五”金融规划中，应充分认识到创新的重要性，并在规划中预留足够的创新空间。一方面，鼓励金融机构结合本地实际进行创新。不同地区经济发展水平、产业结构和金融需求存在差异，因此，金融机构应根据地方特色，探索适合当地的金融产品和服务模式。例如，在一些科技产业发达的地区，金融机构可以加大对科技金融的投

入，支持科技创新企业的发展。

另一方面，金融科技的快速发展为金融创新提供了新的机遇。规划应积极推动金融科技与传统金融的深度融合，利用大数据、人工智能、区块链等技术手段，提升金融服务的效率和质量。例如，通过金融科技手段优化支付结算系统、拓展普惠金融服务范围、加强金融风险防控等。

同时，金融规划应避免过度干预金融机构的创新活动。政府和监管部门应更多地发挥引导作用，通过制定合理的政策框架和监管标准，为金融创新提供良好的制度环境，而不是通过行政手段限制创新。

### （三）避免“上有政策，下有对策”导致的执行变形

“上有政策，下有对策”是政策执行过程中常见的现象。这种现象表现为地方政府或金融机构对中央政策的“选择性”“替换性”执行，甚至通过“上有政策，下有对策”的方式来规避政策要求。这种执行变形不仅削弱了政策的效力，还可能导致政策目标的偏离，甚至引发新的风险。

在“十五五”金融规划中，避免执行变形的关键在于加强政策执行的监督和考核机制。首先，应建立完善的政策执行监督体系，通过定期检查、专项审计等方式，确保政策落实到位。同时，加强对政策执行效果的评估，及时发现和纠正执行过程中的偏差。

其次，提高政策的科学性和可操作性是避免执行变形的重要基础。政策制定者在制定规划时，应充分考虑地方和金融机构的实际需求，避免政策目标过高或过低，减少地方执行中的模糊地带。例如，在推

动绿色金融发展的过程中，应明确绿色金融的定义、标准和考核指标，避免地方在执行过程中出现“漂绿”现象。

此外，加强政策宣传和解读也是避免执行变形的有效手段。通过多种渠道向地方政府、金融机构和社会公众宣传金融规划的目标、政策内容和实施路径，增强各方对政策的理解和认同，从而提高政策执行的积极性和主动性。

#### （四）避免过度设计导致规划失败

过度设计是规划过程中常见的问题之一。在金融规划中，过度设计可能导致规划复杂化、资源浪费，甚至偏离实际需求。例如，规划中设定过多的目标和任务，可能导致金融机构和监管部门在执行过程中无所适从，最终影响规划的实施效果。

在“十五五”金融规划中，应坚持“少即是多”的原则，聚焦核心目标和关键领域。规划应明确金融发展的主要方向和重点领域，避免面面俱到。例如，重点推动金融支持科技创新、绿色发展和普惠金融等领域的发展，通过集中资源和政策支持，实现突破性进展。

同时，加强规划的动态调整机制也是避免过度设计的重要手段。金融市场的复杂性和不确定性要求规划具有一定的灵活性和适应性。规划应根据经济形势、市场变化和政策执行效果，及时进行调整和优化，确保规划始终符合实际需求。

此外，避免过度设计还需要在规划中注重可操作性。规划目标和任务应具有明确的时间表、路线图和责任主体，避免空洞的口号和不切实际的目标。例如，在推动金融科技发展的过程中，应明确金融

科技应用的具体场景、技术标准和监管要求，确保规划的可操作性和可执行性。

“十五五”金融规划是我国金融发展的重要蓝图，对于推动金融强国建设具有重要意义。在规划的制定与实施过程中，必须警惕并避免“合成谬误”、过度计划、执行变形和过度设计等四大误区。通过加强政策统筹协调、预留创新空间、强化执行监督和优化规划设计，可以有效提升金融规划的科学性和有效性，为我国金融市场的稳定、健康和可持续发展提供有力保障。

## 第七部分 统筹发展与安全：护航金融高质量发展，建设金融强国

“十五五”时期是我国全面建设社会主义现代化国家的关键时期，“十五五”金融规划需在前期成果上实现新突破，加速推进中国式现代化进程。只有统筹好发展与安全，才能引导和促进金融迈向高质量发展新征程，为实现 2035 年远景目标奠定坚实基础，构建一个更加稳定、高效、可持续的金融体系，为经济社会发展提供有力支持。

### 一、统筹发展与安全的背景与意义

在全球金融格局深刻变革、国内经济转型升级的关键时期，统筹发展与安全已成为金融工作的主线之一。一方面，金融是国民经济的血脉，需要持续深化金融改革，优化金融结构，提高金融服务实体经济的能力；另一方面，金融风险具有高度隐蔽性、突发性、传染性和破坏性，防范化解重大金融风险事关国家安全和社会稳定。因此，“十五五”金融规划必须将统筹发展与安全作为根本遵循，在促进发展中增强安全保障，在维护安全中实现高质量发展。

#### （一）时代背景

在当前复杂多变的国际国内形势下，金融风险的不确定性和复杂性显著增加。2008 年国际金融危机凸显了金融安全在国家经济安全中的核心地位，促使“十五五”金融规划必须将安全纳入重要考量。中国式现代化强调总体国家安全观，金融安全作为国家安全的重要组

成部分，在新时代背景下，统筹金融发展与安全成为实现现代化的必然要求。

同时，近年来全球金融治理体系面临重构，美欧等主要经济体货币政策调整频繁，金融科技发展带来监管边界模糊等新挑战。国内方面，经济结构转型升级过程中，金融结构性矛盾依然突出，地方政府债务、房地产金融风险等需要高度关注。这些新形势新变化要求我们必须增强风险意识，坚持底线思维，构建与中国经济体量和国际地位相匹配的金融安全防线，确保金融稳健运行和国家金融主权。

## （二）金融发展的内在逻辑

金融安全是金融发展的基础和前提，只有在安全稳定的环境中，金融才能有效配置资源，促进经济高质量发展。金融发展过程中，创新与风险相伴而生，如金融科技的发展带来了新的风险挑战，这就需要在规划中平衡发展与安全，以确保金融体系的稳健运行。

从历史经验来看，金融发展往往遵循从规模扩张到质量提升的路径，而质量提升必然要求更加注重风险防控和系统稳定性。当前我国金融业已进入高质量发展阶段，需要在服务实体经济、防控金融风险和深化金融改革三者之间找到平衡点。这要求我们不仅关注金融市场的繁荣和金融产品的创新，更要重视金融机构治理结构完善、市场规则健全和监管体系现代化建设，形成发展与安全相互促进的良性循环，推动金融体系更加成熟定型。

## 二、总体国家安全观的内涵与指导意义

总体国家安全观为“十五五”金融规划提供了根本遵循和行动指南。总体国家安全观坚持以人民安全为宗旨、以政治安全为根本、以经济安全为基础、以军事科技文化社会安全为保障、以促进国际安全为依托，强调统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，统筹维护和塑造国家安全。它要求我们把金融安全作为国家安全的重要组成部分，从战略和全局高度谋划金融工作，统筹好发展和安全这两件大事。

### （一）总体国家安全观的内涵

总体国家安全观强调统筹传统安全和非传统安全，金融安全作为非传统安全的重要方面，涵盖了金融机构、市场、技术、制度等多个层面。该观念要求树立系统思维，以问题为导向，遵循市场化法制化原则，统筹做好重大金融风险的防范化解工作。

这一理念在金融领域的具体体现是构建“全方位、全地域、全过程”的金融安全观。“全方位”意味着金融安全涉及国家金融主权、金融市场稳定、金融基础设施安全等多个维度；“全地域”强调金融安全不仅关注国内市场，还包括跨境资本流动和国际金融合作；“全过程”则要求在金融发展各环节都要贯彻安全理念，包括制度设计、市场准入、运行监管和风险处置等各个阶段。这一全面系统的安全观，为“十五五”时期推进金融高质量发展提供了方法论指导。

### （二）对“十五五”金融规划的指导意义

引导规划制定者从国家安全的高度出发，将金融安全纳入宏观经



济治理框架，与其他政策协同配合。明确金融安全的根本任务是服务实体经济，将更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节，在规划中体现这一价值导向。

一是金融规划必须与国家发展战略和安全战略紧密衔接，将金融安全融入国家经济安全体系；二是要建立健全风险预警、评估和处置机制，提升金融系统韧性；三是构建金融安全责任体系，明确政府、金融机构和市场主体的责任边界；四是推动金融科技创新与安全同步规划、协同发展，防范数字金融风险；五是引导加强金融安全的国际合作，共同应对全球金融风险挑战。

### **三、统筹金融发展与安全需把握的三个重大关系**

在“十五五”金融规划中，统筹发展与安全需要辩证把握三大关系。这三对关系构成了金融工作的基本矛盾，如何有效协调和平衡这些关系，决定着金融规划的科学性和有效性。把握好这些关系，需要运用系统思维和辩证法，既要立足当前又要着眼长远，既要因地制宜又要统筹全局，既要遵循金融发展规律又要服从国家发展大局，形成发展和安全相互促进的良性循环。

#### **（一）发展与安全的关系**

应更高水平地统筹发展和安全，避免陷入“泛安全化”陷阱。在2018年中美贸易战爆发之前，中国的外部环境总体乐观，主要任务是搞发展，以发展为纲。但贸易战爆发后，外部环境变化使得安全的重要性凸显。然而，发展仍是最大的安全，没有发展就没有安全。未

来一段时间内，应适当提高发展的权重，避免进入“泛安全化”陷阱。

在实践层面，这种平衡需要体现在具体政策制定中。一方面，要继续深化金融供给侧结构性改革，健全多层次资本市场体系，发展普惠金融，强化金融科技创新，提升金融服务实体经济的能力和效率；另一方面，要完善宏观审慎政策框架，健全金融风险预警、防范和处置机制，守住不发生系统性金融风险的底线。需要特别注意的是，防范风险不应成为阻碍改革创新借口，而应通过更加精准、差异化的风险管理手段，为金融创新留出空间，实现安全与发展的动态平衡。

“十五五”金融规划应避免简单化、一刀切的监管措施，构建与发展阶段相适应的风险防控体系。

## （二）宏观经济安全与金融安全的关系

宏观经济安全是金融安全的根基，金融安全又反作用于宏观经济安全。让宏观经济增速尽快回归潜在水平，是维护我国金融安全的基本盘。当前，中国经济增长面临较大困难，消费和投资增长低迷，房地产投资持续负增长，对外出口面临较大挑战。这些因素都对金融安全构成威胁。因此，宏观政策需要进一步发力，特别是财政政策，以确保经济增速企稳甚至反弹，从而防控系统性金融风险。

宏观经济安全与金融安全的这种相互依存关系要求“十五五”金融规划必须加强金融政策与财政政策、产业政策的协同配合。一方面，金融政策应支持实体经济结构优化和动能转换，推动科技创新、绿色发展、数字经济等新兴领域发展，为宏观经济培育新增长点；另一方面，宏观经济政策也应关注对金融稳定的影响，避免政策过度刺激导

致金融风险积累。特别是在房地产去杠杆、地方政府债务风险化解过程中，需要处理好改革发展稳定的关系，防止引发系统性金融风险。在“十五五”期间，构建宏观经济与金融安全的协调机制，建立健全宏观经济金融风险评估体系，将成为防范系统性金融风险的重要保障。

### （三）国内金融安全与全球金融安全的关系

在全球化背景下，国内金融安全与全球金融安全相互依存、相互影响。国内金融市场的稳定不仅影响国内经济的健康发展，也会对全球经济和金融体系产生外溢效应。反之，国际金融市场的波动也会通过多种渠道传导至国内，影响国内金融市场的稳定。

在“十五五”时期，随着我国金融开放不断深化和人民币国际化稳步推进，这种相互依存关系将更加紧密。一方面，需要加强国内金融市场建设，完善法律法规和监管框架，增强应对外部冲击的能力；另一方面，要积极参与全球金融治理改革，推动构建更加公平、包容、可持续的国际金融秩序。针对跨境资本流动风险，应完善外汇市场监测和管理机制，建立健全跨境金融风险防控体系；在参与国际金融合作方面，要加强与“一带一路”沿线国家和新兴市场经济体的金融合作，推动区域金融安全网络建设，共同应对全球性金融风险挑战。“十五五”金融规划应充分考虑这些国际因素，在开放条件下维护国家金融安全。

## 四、金融发展与金融安全协同进化的路径选择

实现金融发展与安全的协同进化，需要在多个层面推进体制机制

创新。这种协同进化的本质是寻求金融功能的优化发挥与风险的有效控制之间的平衡点，通过制度设计和政策安排，促进金融体系效率和稳定性的同步提升。“十五五”金融规划应将这一协同进化理念贯穿始终，从金融行业、技术、制度和全球多个维度构建发展与安全的互促共进机制，打造具有中国特色的现代金融体系。

### （一）金融行业安全的协同路径

1. 金融机构安全：加强内部控制与风险管理，提升资本充足率和资产质量，同时监管部门要完善监管标准和执法力度。

“十五五”时期，金融机构安全应注重实现高质量发展与风险防控的有机统一。一方面，要推动金融机构优化公司治理结构，健全激励约束机制，强化全面风险管理体系建设；另一方面，监管部门应推进差异化监管，既要规范金融机构行为，又要为其创新发展提供空间。对系统重要性金融机构，应建立更为严格的资本要求和风险管理标准，加强压力测试和风险情景分析；对中小金融机构，则应鼓励其发挥特色优势，服务区域经济和小微企业。同时，要加快完善金融机构市场化退出机制，建立常态化风险处置框架，确保问题机构能够平稳有序退出，不引发区域性或系统性风险。

2. 金融市场安全：优化市场结构，加强市场监管，防范市场操纵和内幕交易等行为，提高市场的透明度和稳定性。

在金融市场安全方面，“十五五”金融规划应着力建设高标准市场体系，推动多层次资本市场协调发展。应健全以信息披露为核心的股票发行注册制，强化债券市场统一监管，推进期货和衍生品市场规范

发展，加强场外市场建设与监管。特别需要关注的是，随着机构投资者占比提升和外资参与度增加，市场波动特征可能发生变化，要建立健全市场风险监测预警机制，完善交易监控系统，防范市场剧烈波动和系统性风险。同时，加强投资者教育和保护，引导形成理性投资文化，提高市场的韧性和稳定性。此外，要健全金融基础设施互联互通机制，提升市场运行效率，构建安全高效的金融市场体系。

3. 金融消费者安全：强化信息披露和教育，完善消费者权益保护机制，金融机构要提高服务质量和诚信度。

随着金融产品和服务日益复杂多样，金融消费者权益保护将成为“十五五”金融规划的重要内容。应构建全流程、全方位的金融消费者保护体系，完善金融产品适当性管理规则，要求金融机构对产品风险进行充分披露和评估；建立金融消费纠纷多元化解机制，简化投诉处理流程；加强金融素养教育，提高消费者风险识别能力；严厉打击金融诈骗、非法集资等侵害消费者权益的行为。特别是在数字金融快速发展背景下，要加强个人信息保护，规范大数据应用，防范算法歧视，确保金融服务公平可及。通过保护金融消费者权益，增强公众对金融体系的信心，促进金融市场健康发展。

4. 金融财富安全：通过合理的财富管理政策，引导居民财富合理配置，加强金融产品创新和风险评估。

在我国居民财富快速增长的背景下，“十五五”期间金融财富安全将变得越来越重要。应建立健全多层次、多支柱的个人财富管理体系，提供更加多元化、专业化的财富管理产品和服务。一方面，要规范发

展公募基金、银行理财、保险资管等传统财富管理业务，提高产品透明度和风险管理水平；另一方面，要稳步发展家族信托、专业投资顾问等高端财富管理服务，满足不同群体的财富保值增值需求。同时，要加强养老金融产品创新，完善个人养老金制度，为人口老龄化提供金融支持。通过构建科学合理的财富管理体系，既能满足居民多样化的理财需求，又能引导居民财富向实体经济有效配置，实现个人财富安全与国民经济发展的良性互动。

## （二）金融技术安全的协同路径

1. 金融网络安全：加大技术研发投入，构建多层次的网络安全防护体系，加强员工安全培训和应急演练。

在数字化转型加速的“十五五”时期，金融网络安全面临的挑战将更加复杂。应构建“纵深防御、主动免疫”的金融网络安全体系。一是加强关键信息基础设施保护，推进核心技术自主可控，减少对外部技术的依赖；二是建立健全网络安全态势感知平台，提升对网络攻击的实时监测和预警能力；三是完善网络安全事件应急响应机制，定期开展跨机构联合演练，提高应急处置能力；四是加强网络安全专业人才培养，提升安全运营团队技术水平。同时，监管部门应制定金融网络安全评估标准和合规指引，开展常态化安全检查和风险评估，确保金融基础设施和重要系统的安全稳定运行，为金融数字化转型提供坚实保障。

2. 金融数据安全：建立数据分类分级保护制度，采用先进的加密技术和访问控制手段，同时加强数据安全法律法规的执行。

数据作为新型生产要素，其安全性直接关系到金融体系稳定和国家安全。“十五五”期间，应构建全生命周期的金融数据安全管理体系，包括数据收集、存储、使用、传输、销毁等环节的安全管控。一是实施金融数据分类分级管理，对核心数据实施更严格的保护；二是推广应用密码学、区块链等安全技术，提升数据安全防护能力；三是建立健全数据跨境流动评估机制，确保关键数据主权安全；四是加强监管科技应用，提升数据安全监管效能。同时，要平衡好数据安全与数据价值挖掘的关系，在保障安全的前提下，促进数据要素市场化配置，推动金融大数据应用创新，实现数据安全与数据价值的双赢。通过这些措施，构建既安全又开放的金融数据生态，为数字金融创新发展提供坚实基础。

3. 金融基础设施安全：确保关键基础设施的自主可控，加强日常维护和监测，提升应对自然灾害和网络攻击的能力。

金融基础设施是金融体系运行的“底座”，其安全性直接关系到金融稳定和国家金融安全。“十五五”规划应重点加强支付清算系统、交易结算系统、信用信息系统等关键金融基础设施建设。一方面，要推动核心技术自主可控，减少对外部技术和设备的依赖，增强关键系统的安全性和可靠性；另一方面，要加强基础设施的互联互通和标准化建设，提高系统整体效率和协同性。同时，要建立健全金融基础设施的监管框架和风险管理制度，明确监管责任和市场主体义务，实施常态化的风险评估和压力测试。此外，还应加强基础设施的灾备建设和业务连续性管理，确保在极端情况下关键业务不中断，维护金融市

场稳定运行和金融服务连续性，为金融创新发展提供坚实的基础设施支撑。

### （三）金融制度安全的协同路径

1. 金融监管安全：推进监管体制改革，加强跨部门协调合作，运用科技手段提升监管效能。

“十五五”时期金融监管面临更加复杂的环境和任务，应加快构建现代金融监管体系。一是深化监管体制改革，优化监管职责分工，强化中央和地方金融监管协同；二是完善监管规则体系，既要与国际标准接轨，又要体现中国特色，形成有中国特色的金融监管标准；三是大力发展监管科技，运用大数据、人工智能等技术提升监管智能化水平，实现风险早发现、早预警、早处置；四是平衡好创新与监管的关系，对新业态、新模式实施包容审慎监管，在风险可控前提下为创新留出空间。同时，要加强金融监管队伍建设，提高监管人员专业素质和执法能力，打造一支政治过硬、专业精通、作风优良的金融监管队伍，确保金融监管有力有效，维护金融市场公平有序竞争。

2. 国家金融安全：完善宏观审慎政策框架，加强系统性风险监测和预警，建立健全金融稳定保障基金。

保障国家金融安全是“十五五”金融规划的核心任务之一。应从战略高度构建全方位、多层次的金融安全防线。一是健全宏观审慎政策框架，将系统性金融风险防范作为宏观调控的重要目标，强化逆周期调节和系统重要性金融机构监管；二是建立健全金融风险监测评估体系，完善风险指标体系和早期预警机制，提高风险识别和评估能力；



三是健全金融稳定保障基金和存款保险制度，增强风险处置的资金保障；四是完善金融风险处置机制，明确各类风险的处置原则和流程，提高处置效率；五是强化地方金融风险防控责任，建立健全中央和地方协同机制，防范区域性金融风险。通过这些措施，构建起全覆盖、多层次、有效率的金融风险防控体系，守住不发生系统性金融风险的底线，维护国家金融安全。

#### （四）全球金融安全的协同路径

1. 跨境金融监管合作：积极参与国际金融治理，推动建立公平合理的国际金融秩序，与国际金融监管机构紧密协作，共同制定和执行国际金融规则，提升跨境金融监管的协调性和有效性。

在全球金融一体化深入发展的背景下，“十五五”期间中国应更加积极主动地参与国际金融治理。一方面，要深度参与国际金融规则制定，在 G20、金融稳定理事会、巴塞尔委员会等多边框架下发挥建设性作用，提高话语权和影响力；另一方面，要加强与主要经济体的双边金融合作，建立常态化的政策沟通和信息共享机制，共同应对全球性金融挑战。同时，要积极推动国际货币体系改革，支持特别提款权作用发挥，推动形成更加多元化的国际货币体系。此外，还应加强与新兴市场国家和发展中国家的金融合作，共同提升金融风险防控能力，构建更加包容、平衡的全球金融治理体系，为中国参与全球金融合作创造良好的外部环境。

2. 宏观审慎政策框架：加强系统性风险监测和预警，建立健全金融稳定保障基金，运用宏观审慎政策工具，有效防范和化解跨境资本

流动带来的系统性风险。

应对全球金融波动的挑战，需要进一步完善我国宏观审慎政策框架。在“十五五”期间，应重点构建兼顾国际标准和中国特色的宏观审慎政策体系。一是完善跨境资本流动管理机制，运用宏观审慎评估等工具，防范外部冲击引发的系统性风险；二是健全外汇市场干预机制，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定；三是完善本外币政策协调机制，确保国内金融稳定和外部平衡；四是建立健全跨境风险压力测试机制，定期评估外部冲击对国内金融体系的影响。这些措施将有助于提高我国金融体系应对外部冲击的韧性，为金融开放和人民币国际化创造稳定环境，实现金融安全与开放发展的良性互动。

3. 金融市场透明度和稳定性：优化市场结构，加强市场监管，严厉打击市场操纵和内幕交易等违法违规行为，提高市场的透明度和稳定性，增强国际投资者对国内金融市场的信心。

提升金融市场透明度和稳定性是吸引国际资本、融入全球金融体系的重要前提。“十五五”期间，应着力推进金融市场制度建设和规范发展。一是完善信息披露制度，提高上市公司治理水平和信息透明度；二是健全市场交易规则，完善价格形成机制，增强市场公平性和有效性；三是加强市场监管和执法，严厉打击内幕交易、市场操纵等违法行为，维护市场秩序；四是健全投资者保护机制，特别是加强对外国投资者的合法权益保护。同时，要稳步扩大金融市场双向开放，优化境外投资者参与境内市场的渠道和方式，吸引更多长期资金进入，提高市场深度和广度。通过这些措施，打造规范、透明、开放、有活

力、有韧性的金融市场体系，增强国际投资者信心，提升我国金融市场的国际影响力和竞争力。

4. 金融开放与合作：在确保金融安全的前提下，稳步推进金融市场的开放，吸引国际资本流入，提升国内金融市场的国际化水平，加强与“一带一路”沿线国家的金融合作，推动人民币国际化进程。

“十五五”期间，金融开放将进入更高水平、更深层次的新阶段。一方面，要稳步扩大金融业对外开放，优化外资金融机构准入条件，鼓励引进具有专业特色和先进经验的外资金融机构；另一方面，要有序推进资本项目可兑换，稳步扩大境内外投资者双向投资渠道，提高跨境投融资便利化水平。同时，要深化“一带一路”金融合作，发挥亚投行、丝路基金等平台作用，为重大项目提供多元化融资支持；积极推动人民币国际化，扩大人民币在贸易投资中的使用，提升在国际储备中的地位。在这一过程中，要坚持“管得住才能放得开”的原则，完善跨境资本流动管理机制，防范国际金融风险传染，确保金融开放进程健康稳定推进，实现更高水平的制度型开放。

5. 金融基础设施建设：确保关键金融基础设施的自主可控，加强日常维护和监测，提升应对自然灾害和网络攻击的能力，为国内金融市场的稳定运行提供坚实保障。

金融基础设施是连接国内外金融市场的重要纽带，其安全稳定运行对全球金融安全具有重要影响。“十五五”期间，应着力提升金融基础设施的国际竞争力和安全水平。一是加快人民币跨境支付系统（CIPS）建设，扩大系统覆盖范围和参与机构，提高人民币跨境结算

效率；二是推进债券市场基础设施互联互通，完善境外机构投资境内债券市场的托管结算安排；三是加强与国际主要交易所和清算机构的合作，实现系统对接和业务协同；四是建立健全跨境金融基础设施的监管合作机制，加强信息共享和联合监管。同时，要确保关键金融基础设施的自主可控，加强技术研发和安全防护，提高抵御外部风险的能力。通过这些措施，构建安全、高效、开放的金融基础设施体系，为我国参与全球金融合作提供坚实支撑，增强国际金融影响力。

在上述路径的实施过程中，需要加强顶层设计和统筹协调，形成金融发展与安全的政策合力。同时，要坚持问题导向和目标导向相结合，针对金融领域的突出矛盾和风险点，采取有针对性的措施，实现精准施策。此外，还应建立健全评估反馈机制，对规划实施效果进行动态评估和及时调整，确保规划目标落地见效。通过这些综合措施，推动我国金融体系在“十五五”期间实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，为全面建设社会主义现代化国家提供强有力的金融支撑。