中银研究

宏观观察

中国银行 BANK OF CHINA 研究院

2021 年 3 月 9 日　　2021 年第 13 期（总第 336 期）

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作　者：中国金融分析小组
　　中国银行研究院
电　话：010 - 6659 4312

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤
联系人：叶银丹
电　话：010 - 6659 6874

＊　　对外公开
＊＊　　全辖传阅
＊＊＊　　内参材料

从《政府工作报告》看 2021 年金融工作重点*

2021 年是“十四五”规划开局之年，金融工作既要更精准高效地为企业提供支持以应对疫情冲击，又要为支持经济转向高质量发展下好棋、谋好篇。2021 年 3 月 5 日，李克强总理在十三届全国人大四次会议开幕会上作 2021 年《政府工作报告》（以下简称《报告》），对 2021 年的金融工作提出了新要求，包括“货币政策灵活精准、合理适度”“继续推进普惠金融发展”“加快供应链金融创新”“完善常态化退市机制”“实施金融支持绿色低碳发展专项政策”等。总的来看，理解 2021 年中国金融政策，重点是要把握好以下六个方面。

从《政府工作报告》看 2021 年金融工作重点[1]

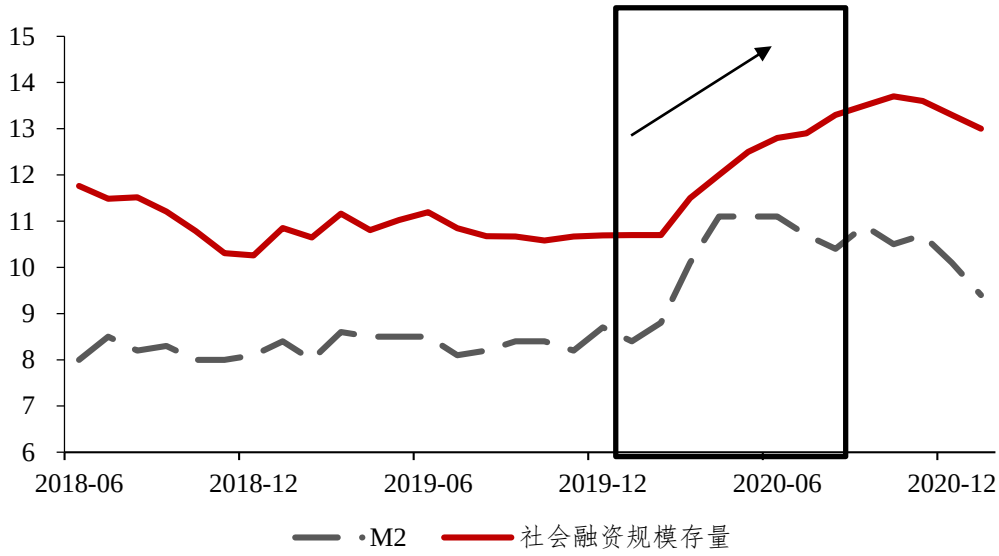
2021 年是“十四五”规划开局之年，金融工作既要更精准高效地为企业提供支持以应对疫情冲击，又要为支持经济转向高质量发展下好棋、谋好篇。2021 年 3 月 5 日，李克强总理在十三届全国人大四次会议开幕会上作 2021 年《政府工作报告》（以下简称《报告》），对 2021 年的金融工作提出了新要求，包括“货币政策灵活精准、合理适度”“继续推进普惠金融发展”“加快供应链金融创新”“完善常态化退市机制”“实施金融支持绿色低碳发展专项政策”等。总的来看，理解 2021 年中国金融政策，重点是要把握好以下六个方面。

一、货币政策灵活精准、合理适度，处理好恢复经济与防范风险的关系

2020 年，为克服疫情影响，货币政策加大逆周期调控力度，为疫情防控和“六稳”“六保”等重点工作营造了稳健适宜的货币金融环境（图 1）。强有力的政策支持取得了较好效果，我国经济稳步复苏，成为 2020 年全球实现正增长的主要经济体。但这一过程中，宽松政策的负面影响同步显现，宏观杠杆率出现明显上升，一些城市房价出现非理性上涨，资金“脱实向虚”问题抬头（图 2）。

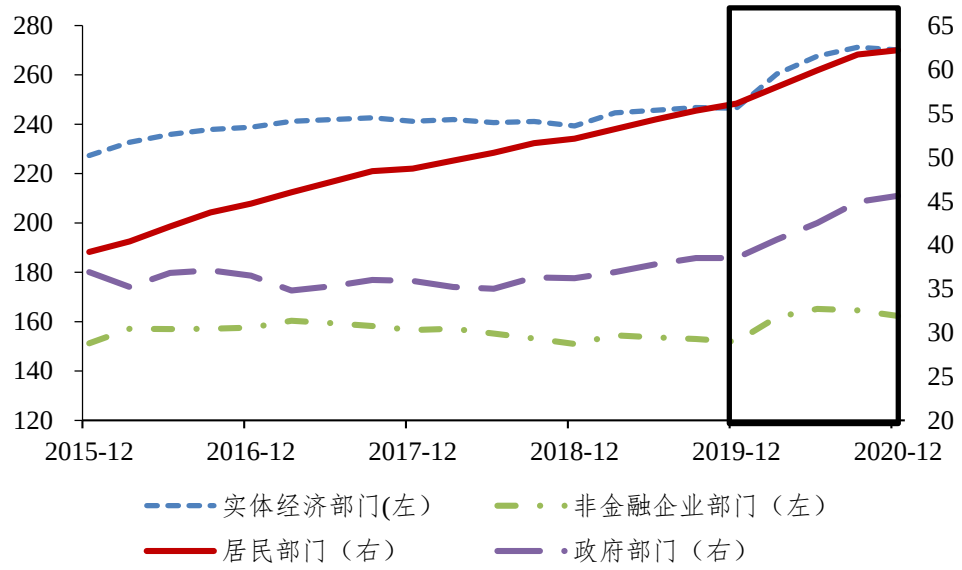
[1] 作者：中国金融分析小组；执笔人：李佩珈、梁斯、李义举、汪惠青。

图 1：2020 年 M2 和社融增速明显高于 2019 年（%）



资料来源：Wind，中国银行研究院

图 2：各部门杠杆率出现明显上升（%）



资料来源：Wind，中国银行研究院

2021 年《政府工作报告》提出，“稳健的货币政策要灵活精准、合理适度”，把服务实体经济放到更加突出的位置。与 2020 年《政府工作报告》相比，主要有如下变化：

一是“灵活精准、合理适度”与去年的“灵活适度”相比新增了“精准”和“合理”，更加突出政策调控的“结构导向”。“精准”是指要确保资金流向实体领域，尤其是政策重点关注的领域。“合理”是指要注重调控方式，既要避免过度宽松，也要防止快速紧缩；**二是**强调了“处理好恢复经济与防范风险的关系”。当前，我国经济总体尚在恢复阶段，经济增长的内生动能依然较弱，货币政策并不具备全面、大幅收紧的条件。与此同时，受国际大宗商品价格上涨影响，物价虽然存在上涨压力，但整体仍处于可控区间。从这个意义上看，2021 年货币政策要延续对实体经济的支持力度，不宜急转弯；**三是**重新提出“货币供应量和社会融资规模增速要与名义经济增速相匹配”，同时要“保持宏观杠杆率基本稳定”。宏观杠杆率将由去年的快速上升转为基本稳定，这意味着今年融资环境与去年相比将边际收紧。

整体看，2021 年《政府工作报告》中关于货币政策的表述延续了 2020 年中央经济工作会议的思路。预计今年货币政策调控方向如下：

一是在稳健总基调基础上，坚持总量平衡的调控思路。引导信贷、社会融资规模增速逐步回归至常态区间，确保金融支持力度与今年《政府工作报告》设定的经济增长目标相匹配，预计 2021 全年广义货币供应量增速 9%左右，社会融资规模增速 12%左右；要确保资金支持力度短期内不出现明显下降，保证政策的连续性和稳定性，更好与经济增长的节奏相契合。

二是强化精准导向，引导资金流向政策重点支持领域。加大对中小企业等薄弱环节的定向支持力度。通过继续实施延期还本付息等方式，引导和鼓励金融机构加大对民营企业、普惠型中小企业等领域的资金投放；疏堵结合，严控资金流向，防止资金“脱实向虚”。强化宏观审慎监管力度，落实好房地产贷款集中度管理，强化信贷投放考核，建立更加顺畅的“引流”机制，防止资金过度流入房地产市场和股市。

三是深化利率市场化改革，推动企业综合融资成本稳中有降。强化 LPR 应用覆盖面，继续推动商业银行将 LPR 嵌入内部转移定价机制（FTP）中，打破隐性利率下限约束；发挥存款利率体系的“压舱石”作用，强化行业自律机制，加强存款利率自律管理，优化银行负债成本控制，理顺利率传导机制，严格管控不规范存款产品创新，维

护市场正常经营秩序，避免恶意竞争，推动企业融资成本下降。

二、完善定向支持政策，继续推进普惠金融发展

小微企业融资难融资贵问题一直是我国政府高度关注的问题。近年来，我国围绕解决小微企业融资难融资贵问题出台一系列重大政策。特别在2020年疫情冲击之下，中央更是将解决中小企业融资问题放在重中之重，通过要求银行让利、出台贷款展期计划、提出小微企业贷款增速目标等方式，加大了对小微企业支持力度（表1）。

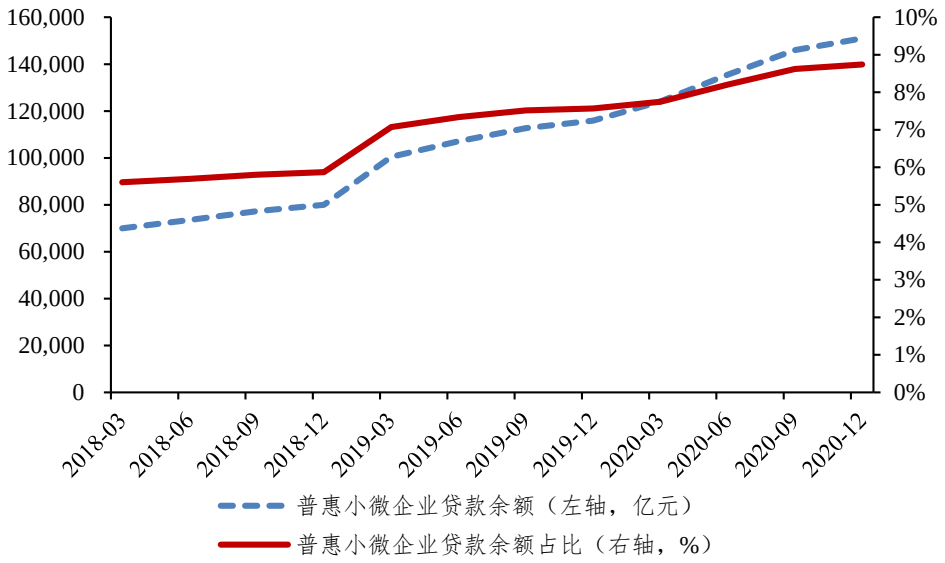
这些政策取得了显著的成效。截至2020年12月末，全国小微企业贷款余额为42.7万亿元，其中普惠型小微企业贷款余额为 15.3 万亿元，同比增长 30.9%，较各项贷款平均增速高 18.1 个百分点，小微企业贷款余额占人民币贷款余额比重为 8.74%，比上年同期增长了 1.2 个百分点（图 3）。工行、农行、中行、建行、交通银行五家大型商业银行小微贷款余额增速更是接近 59%，高于 2020 年《政府工作报告》中增加 40%的要求。

表 1：2020 年以来支持小微企业的主要政策

时间	具体政策
2020 年 12 月	中国人民银行会同银保监会出台了中小微企业贷款延期还本付息政策，明确中小微企业贷款还本付息最长可延期至 2021 年 3 月 31 日。
2020 年 7 月	银保监会发布《商业银行小微企业金融服务监管评价办法（试行）》，引导和督促商业银行提升小微企业金融服务能力和水平。
2020 年 7 月	国务院常务会议决定，允许地方政府依法依规通过认购可转换债券等方式，探索合理补充中小银行资本金的新途径。
2020 年 6 月	国务院常务会议指出，进一步通过引导贷款利率和债券利率下行、发放优惠利率贷款、实施中小微企业贷款延期还本付息、支持发放小微企业无担保信用贷款、减少银行收费等一系列政策，推动金融系统全年向各类企业合理让利 1.5 万亿元。
2020 年 4 月	国常会提出四项支持举措。一是增加面向中小银行的再贷款再贴现额度 1 万亿元，支持金融机构发行 3000 亿元小微金融债券，全部用于发放小微贷款；二是引导公司信用类债券净融资比上年多增 1 万亿元；三是促进中小微企业全年应收账款融资 8000 亿元；四是健全贷款风险分担机制，鼓励发展为中小微企业增信的商业保险产品，降低政府性融资担保费率。
2020 年 4 月	税务总局与银保监会联合印发《关于发挥“银税互动”作用助力小微企业复工复产的通知》，要求在已实施“银税互动”支持政策框架下，针对疫情期间小微企业更加迫切的资金需求，加大税收信用贷款支持力度，努力帮助小微企业复工复产渡过难关。

数据来源：国务院，中国银行研究院

图 3：我国普惠金融贷款快速上升



数据来源：Wind，中国银行研究院

但是，当前我国经济正处于快速恢复阶段，疫情期间受到较大冲击的小微企业依然较为脆弱，继续支持小微企业发展是未来金融支持实体经济发展的重要任务。本次《报告》提出“大型商业银行普惠小微企业贷款增长 30%以上”，这是连续第三年提出具体增速目标（表 2）。其相比上年 40%的增速目标虽然有所下降，但考虑到高基数效应，对金融机构而言，完成这一要求的难度实际上并未降低，这也充分体现了中央对中小企业融资问题一以贯之的高度重视。

表 2：近年来普惠金融贷款增速要求

年份	具体要求
2018 年	小微企业贷款增速高于各项贷款平均增速
2019 年	国有大型商业银行小微企业贷款要增长 30%以上
2020 年	大型商业银行普惠型小微企业贷款增速要高于 40%
2021 年	大型商业银行普惠小微企业贷款增长 30%以上

数据来源：中国政府网，中国银行研究院

同时，本次《报告》还提出了一系列务实、精确的小微企业支持政策。例如，“延续普惠小微企业贷款延期还本付息政策”“引导银行扩大信用贷款…，推广随借

随还贷款…适当降低小微企业支付手续费”。这些政策针对当前小微企业融资中的主要痛点做了有针对性的安排。例如，延续还本付息政策能够缓解中小企业的还本付息压力；信用贷款供给的增加可以解决中小企业抵押物较低的困难；随借随还贷款可以使得小微企业在一定贷款额度内随时用款，不用时可随时归还贷款停止计息，且能够反复使用，增加了小微企业的融资灵活程度，提高了融资可获得性。

未来需继续创新普惠金融发展模式，保障小微主体融资环境的优化。**一是继续引导大型银行下沉服务重心。**引导大型商业银行网点下沉，结合地方产业特点探索普惠金融新发展模式，通过扩大小额信用贷款覆盖面、发展农村土地抵押贷款等模式扩大普惠金融业务的增量，支持当地经济发展。**二是引导中小金融机构服务当地中小企业。**未来需引导城商行、农商行充分发挥其了解当地市场的优势，加大对中小企业的支持力度，同时政策方面要给予相应的支持，例如宏观审慎政策可加大对中小金融机构发展普惠金融业务的准备金奖励，监管政策在存贷款利率、资本充足率方面给予一定优惠，引导地方金融机构回归本业，服务于地方经济发展。**三是加强金融科技在普惠金融领域的应用。**金融科技的应用能够提高金融机构对小微企业融资需求的响应速度，降低金融机构服务中小微企业的成本。未来可将人工智能、大数据、云计算、区块链等前沿技术的研究成果运用到精准识别客户、强化流程追踪、产品流程改造等日常经营管理之中，降低普惠金融业务的信息不对称问题，简化金融服务流程、缩短服务周期。例如，可将小微企业在网络平台上的现金流、信用记录、交易情况等信息作为评估其信用状况的基础，完善小微企业信用体系建设。

三、注册制和退市机制“两手抓”，发挥多层次资本市场作用

自 1990 年沪深交易所成立以来，我国资本市场发展经历了 30 年的探索，逐步走向成熟。据统计，截至 2021 年 3 月 5 日，A 股市场上市公司总数达到 4219 家，覆盖 90 个行业大类，总市值约为 87.63 万亿元（图 4）；债市总存量约为 115.78 万亿元，占 GDP 比重超过 110%（图 5）；股票、债券市场规模均居全球第二。

图 4：A 股总市值和上市公司数量

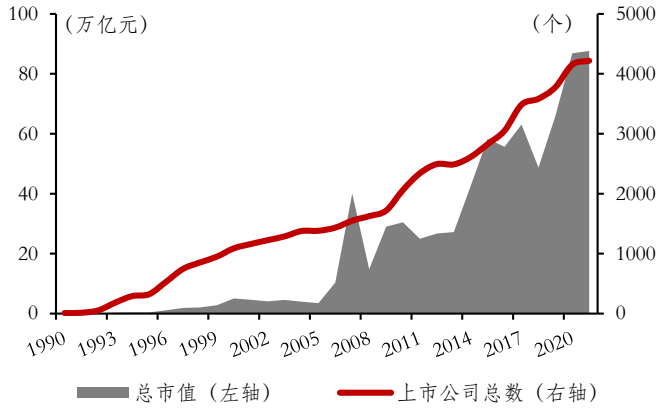
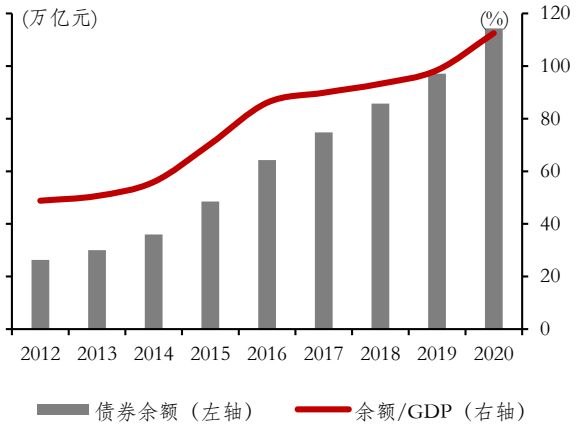


图 5：债券余额与 GDP 比值



资料来源：Wind，中国银行研究院

近年来，我国资本市场以注册制改革为抓手，推出了包括创业板、科创板、新三板在内的多项关键改革（表 3），为建立规范、透明、开放、有活力、有韧性的资本市场做出了重要贡献。因此，尽管在 2020 年面临“新冠”疫情的考验，我国资本市场依然实现正常开市、平稳运行，发展韧性不断增强，为金融市场的稳定运行提供保障。

表 3：历年《政府工作报告》关于资本市场改革的内容

年份	资本市场改革相关内容
2014	加快发展多层次资本市场，**推进股票发行注册制改革，**规范发展债券市场。
2015	加强多层次资本市场体系建设，**实施股票发行注册制改革，**发展服务中小企业的区域性股权市场，开展股权众筹融资试点，推进信贷资产证券化，扩大企业债券发行规模，发展金融衍生品市场。
2016	**推进股票、债券市场改革和法制化建设，**促进多层次资本市场健康发展，提高直接融资比重。适时启动“深港通”。
2017	深化多层次资本市场改革，完善主板市场基础性制度，**积极发展创业板、新三板，**规范发展区域性股权市场。
2018	深化多层次资本市场改革，推动债券、期货市场发展。
2019	**设立科创板并试点注册制。**改革完善资本市场基础制度，促进多层次资本市场健康稳定发展，提高直接融资特别是股权融资比重。
2020	**改革创业板并试点注册制。**改革完善资本市场基础制度，促进多层次资本市场健康稳定发展，提高直接融资特别是股权融资比重。
2021	**稳步推进注册制改革，完善常态化退市机制，**加强债券市场建设，更好发挥多层次资本市场作用，拓展市场主体融资渠道。

资料来源：中国银行研究院

一直以来，党中央国务院高度重视资本市场的建设工作，提出资本市场在金融运行当中具有“牵一发而动全身”的作用，要充分发挥其枢纽作用，推动经济高质量发展。2021 年，我国按照这一要求，继续加快资本市场在纵深领域的改革。本次《报告》提出，“稳步推进注册制改革，完善常态化退市机制，加强债券市场建设，更好发挥多层次资本市场作用，拓展市场主体融资渠道。”对比历年《政府工作报告》中关于资本市场改革的内容，本次《报告》强调了推进注册制改革这一“牛鼻子”工程，首次将完善退市机制写入《政府工作报告》，肯定了注册制和退市制度在建设高质量资本市场中的重要作用。预计，2021 年以下领域的改革将得到加快发展。

一是推进注册制改革、完善退市机制，形成资本市场良性闭环。注册制和退市机制分别从“入口”和“出口”两端提高上市公司质量，有助于形成公平竞争、优胜劣汰的市场环境，助力资本市场高质量发展。目前，我国注册制改革已稳步推进到“三步走”[2]中的第二步。截至 2021 年 3 月 5 日，注册制改革试点下的科创板总市值达 3.56 万亿，占 A 股总市值的 4.17%;创业板注册制下已有 87 家企业上市，行业覆盖传统制造、制药、生物科技与生命科学、技术硬件与设备、新材料等多个领域。2020 年 12 月底，沪深两所分别发布了退市新规。截至 2021 年 3 月 5 日，A 股退市公司共 128 家，退市率约 3%，这一比率与欧美国家（退市率约为 6%-12%）相比依然较低。随着常态化退市机制的形成，预计 2021 年我国资本市场将迎来退市大年，绩差股、题材股等将及时退出市场。

二是加强债券市场建设，维护债券市场稳定发展。近年来，债券市场违约现象频现，“刚性兑付”预期不断被打破。特别是 2020 年，受新冠疫情冲击下经济下行、企业经营困难增多等多重因素影响，高评级债券也出现违约情况，对金融市场稳定性造成冲击。据统计，截至 2020 年 12 月底，当年新增违约债券 150 只，违约金额 1697.02 亿元，相较 2014 年分别增加了约 24 倍和 126 倍（图 6）。一方面来看，债券违约是债券市场逐步成熟的过程中难以避免的现象，打破国企“刚性兑付”也是供给侧结构性改革的应有之义；另一方面来看，债券违约频现暴露出我国债券信用评级不规范、

[2] 我国注册制改革主要分为“三步走”，即从科创板到创业板，再到全市场。

部分国企经营不善、“逃废债”违法成本低、信息披露机制不健全等问题。本次《报告》提出“加强债券市场建设”，中国证监会在 2021 年系统工作会议上也明确提出，“稳定发展交易所债券市场”。预计，2021 年债券市场信用评级、信息披露、风险管理违约处置等相关领域的改革将加快推进，我国债券市场的发行量将保持稳定，信用风险暴露可能加剧，但债券违约风险总体可控。

图 6：新增债券违约数量和违约金额变化图

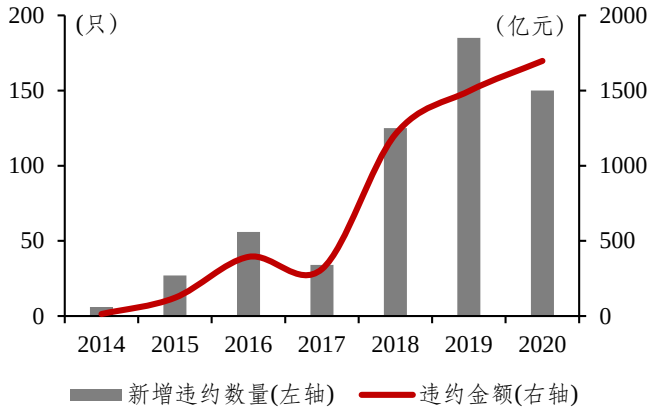
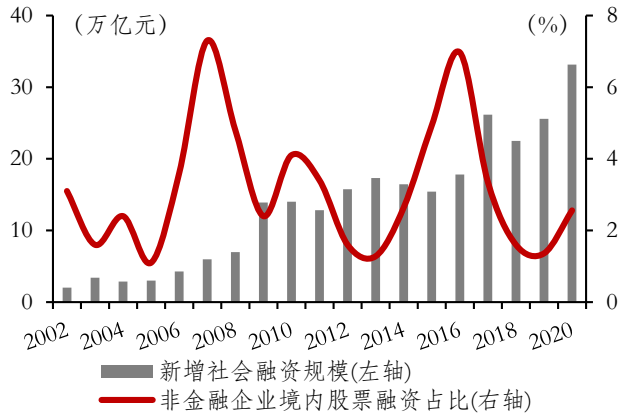


图 7：股权融资和新增社融比重变化



资料来源：Wind，中国银行研究院

三是建设多层次资本市场，拓宽市场主体融资渠道，提升直接融资比重。多层次资本市场体系承担着提高直接融资比重、改善融资结构、更有效服务实体经济等重大职责。因此，“建设多层次资本市场”一直受到高度重视，已连续 8 年被写入政府工作报告，相关改革措施持续落地。我国直接融资比重长期在低位徘徊（图 7），一定程度上反映出我国资本市场支持实体经济发展的功能并未完全释放。2021 年 2 月 5 日，证监会批准深交所主板和中小板合并，并做出“两个统一、四个不变”[3]的安排，旨在形成主板和创业板各有侧重的板块格局。这一举措不仅能够增强深交所的融资功能，而且有助于满足不同的融资需求。2021 年 2 月 26 日，全国股转公司发布了《全国中小企业股份转让系统挂牌公司转板上市监管指引》，正式打通我国新三板精选层向科创板、创业板转板的路径，以期进一步发挥新三板承上启下、支持中小微企业融资发

[3] “两个统一”指统一业务规则和统一运行监管模式，“四个不变”指发行上市条件不变、投资者门槛不变、交易机制不变、证券代码及简称不变，仅对市场产品、技术系统等少数差异化规则进行调整。

展、拓宽居民财富管理渠道等方面的重要作用。预计 2021 年后，我国资本市场各个层次的定位更加明晰，功能互补、有机互联的格局将逐渐形成，资本市场服务实体经济的能力将得到进一步提高。

四、加快供应链金融创新，稳定产业链发展

供应链金融的发展能够通过支持上下游小微企业，保持我国产业链的稳定。近年来，监管政策十分重视供应链金融发展。2019 年 7 月，银保监会发布了《关于推动供应链金融服务实体经济的指导意见》；2020 年 9 月，人民银行等部门联合发布《关于规范发展供应链金融 支持供应链产业链稳定循环和优化升级的意见》。这些政策的发布为供应链金融的规范、发展和创新奠定了政策框架和制度基础。截至 2020 年末，我国工业企业应收账款、存货余额分别为 16.41 万亿元和 12.23 万亿元，如果其中 20%作为质押品，按照 60%的质押率计算，保守估计，仅工业企业供应链融资规模或超过 3.44 万亿元[4]。

供应链金融随着企业生产、贸易活动的变化而随之变化，其在提升产业链现代化水平方面具有十分重要而独特作用。本次《报告》首次提出“创新供应链金融服务模式”，这表明未来政府将更加重视加快供应链金融创新，以促进供应链产业链保持完整和稳定。然而，当前供应链金融仍有“痛点”待破题求解。例如，应收账款确权存在困难，贸易背景真实性审核难度较大，存在风险传染，信用体系建设不完善等问题。

未来金融机构需不断探索发展供应链金融新模式，提升产业链供应链现代化水平。

一是优化供应链金融生态。推动产业链中的核心企业及时清偿中小企业账款，未清偿账款数据要进行合理有效确权，保障中小企业的资金可获得性提升。此外，监管政策需提前布局相关政策法规，督促金融机构加强对产业链中各类企业主体的监测预警和分析研判，不断规范供应链存货、仓单和订单融资业务的发展。

二是加快供应链金融数字化转型。疫情冲击之下，企业生产与销售活动更多转到

[4] 本文工业企业的供应链融资规模按照应收账款和存货的余额进行粗略估算，即融资规模=(应收账款余额+存货余额）*20%*60%。

线上开展，这要求金融机构更加主动、全面、深入地对接供应链的上下游及各参与方，其中包括核心企业、上下游中小企业、物流服务商等，将供应链中的商流、物流、资金流、信息流在线化，实时掌握供应链中企业经营情况，借助区块链、大数据等新技术实现线上化风控监测，从而控制融资风险。

三是促进国际产业链深度融合，保障供应链安全。随着“一带一路”的推进，《区域全面经济伙伴关系协定》（*RCEP*）、《中欧全面投资协定》的签署，未来跨境供应链金融业务具有广阔发展空间。要鼓励国内金融机构与境外金融机构开展合作，将金融产品、服务嵌入国际产业链的各个环节，构建境内外供应链端到端的完整金融服务网络体系，增强我国跨境产业链的竞争力，保障我国产业链安全。

五、制定 2030 年前碳达峰行动方案，发挥碳金融对碳中和的助力作用

为应对气候变化、体现大国担当，2020 年 9 月以来，习近平主席先后在联合国大会、气候雄心峰会等国际会议上提出我国“二氧化碳排放力争 2030 年前达到峰值，力争 2060 年前实现碳中和”的远景目标（以下简称“碳达峰、碳中和”目标）。2020 年 12 月召开的中央经济工作会议将“做好碳达峰、碳中和”作为 2021 年的重点工作任务。从 2021 年 2 月底落幕的各省级两会和近日各地代表提出的议案来看，碳达峰、碳中和已成为 2021 年两会的热词。为实现碳达峰、碳中和目标，本次《报告》首次提出“扎实做好碳达峰、碳中和各项工作”，并浓墨重彩地阐述了具体工作要求。

一是制定 2030 年前碳排放达峰行动方案。我国自 2005 年起已经是全球最大的二氧化碳排放国，2019 年二氧化碳排放量约为 9825.8 百万吨，约占全球总排放量的 28.76%（图 8）。目前我国发展到工业化后期阶段，产业结构转型升级处于关键时期，经济发展的能源需求巨大，实现碳达峰、碳中和目标，面临着不小的压力。因此，制定切实可行的碳达峰行动方案，将为碳达峰、碳中和工作提供行动指南，使相关工作能够及时推进、落到实处。2021 年以来，发改委、工信部、生态环境部、央行等部门密集回应实现碳达峰、碳中和的工作方案；煤炭、钢铁、电力、汽车等行业也分别制

定行业碳排放达峰行动方案，明确各自的碳减排实施路径、实施步骤和各节点需达到的目标；广东、上海、北京、江苏等多个省市将碳达峰纳入地方“十四五”规划当中，宣布了各自的碳达峰和碳中和计划和路线图，低碳发展正在逐渐落实为具体行动。随着全国碳达峰行动方案的制定和推广，低碳转型浪潮将在全国全面铺展。

图 8：全球主要国家 CO_2 排放量

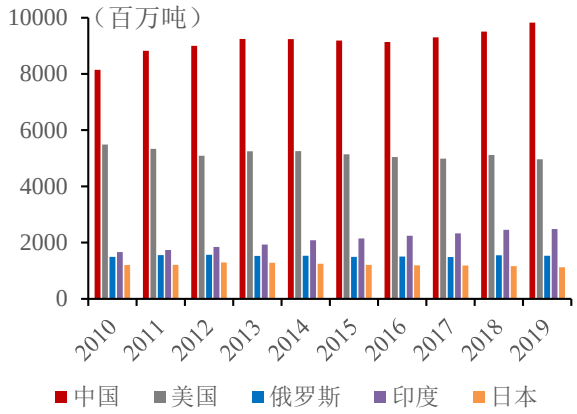
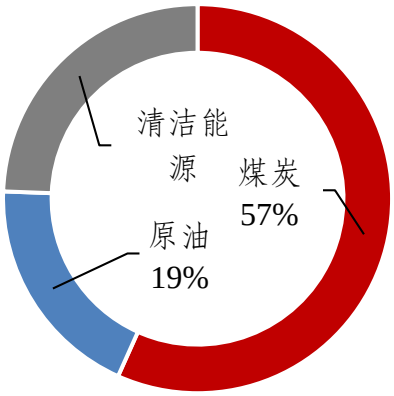


图 9：2020 年我国能源消费结构



资料来源：Wind，中国银行研究院。

二是优化能源结构，积极有序发展核电。化石能源燃烧是二氧化碳的主要来源，提升非化石能源在能源消费总量中的占比，是实现碳达峰、碳中和目标最行之有效的途径。我国能源消费结构以煤炭为主，2020 年煤炭消费占能源消费量总比重为 56.7%，清洁能源占 24.4%（其中非化石能源占比大约在 15%左右）（图 9），要实现“2030 年非化石能源占一次能源消费比重将达到 25%左右”[5]的目标，意味着“十四五”期间，每年非化石能源占比都要有 1%左右的提升。本次《报告》提出“推动煤炭清洁高效利用，大力发展新能源，在确保安全的前提下积极有序发展核电”。其中，对核电的发展规划首次以“积极”来定调。据统计，“十四五”期间，我国将至少新开工 3500 万千瓦时核电机组；与此同时，风电和光伏发电预计新增装机规模分别达到 25000 万千瓦时和 35000 万千瓦时。此外，作为低碳和零碳的二次能源，氢能源的发展将进入“快车道”。预计“十四五”期间氢能产业产值将突破 10000 亿元，全国将建成加氢

[5] 2020 年 12 月 12 日，习近平主席在联合国气候雄心峰会上发表题为《继往开来，开启全球应对气候变化新征程》的重要讲话中提及。

电站 1000 座；到 2050 年，我国氢气需求量接近 6000 万吨，可实现 CO_2 减排约 7 亿吨。

三是以科技创新推动低碳转型。低碳技术创新是实现低碳转型的重要动力，以市场需求为突破口，有利于壮大创新主体，增强创新活力。本次《报告》提出“促进新型节能环保技术、装备和产品研发应用，培育壮大节能环保产业”。低碳环保产业如碳捕捉、碳封存技术、氢燃料电池、低碳建筑、绿色智能电网等对科技创新的要求较高，目前我国在这些方面依然面临巨大的资金和人才缺口，需要通过建立市场化运行的低碳技术创新联合体等方式，发挥企业的主体作用，为低碳转型整合资金、人才和技术资源。

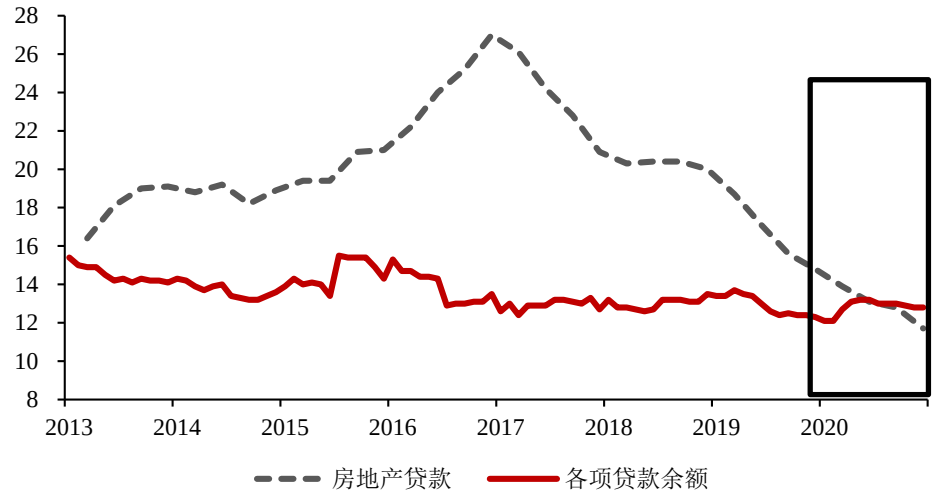
四是加快建设碳金融市场。碳金融市场是金融化的碳市场，是“碳中和”愿景下碳市场发展的内在要求。我国碳市场发展基础坚实、潜力巨大。据统计，自 2011 年开展碳排放权交易试点工作以来，截至 2020 年 12 月底，全国 8 个碳市场试点配额累计成交 4.55 亿吨二氧化碳，累计成交额约 105.5 亿元。随着《碳排放权交易管理办法（试行）》于 2021 年 2 月 1 日开始施行，全国碳排放权交易全面启动；首批碳中和债、首单碳中和信托等碳金融产品相继推出。但由于市场机制和配套制度尚不健全，我国碳市场还存在活跃度较低，定价有效性不足，产品种类较少等问题，金融属性难以充分发挥。本次《报告》提出，“实施金融支持绿色低碳发展专项政策，设立碳减排支持工具”，进一步强化了发展碳金融市场的政策预期。预计“十四五”期间，碳交易机制、碳资产管理制度、碳金融市场准入机制、碳金融行业自律机制、碳交易做市商制度等都将逐渐完善。

六、强化金融监管，严守不发生系统性金融风险底线

习近平主席多次强调，打好防范化解重大风险攻坚战，重点是防控金融风险。2016 年以来，我国将防范化解金融风险作为金融工作的重中之重，出台了一系列办法对潜在金融风险进行有序“拆弹”。因此，尽管 2020 年《政府工作报告》中并未专门就防范化解金融风险提出明确要求，但防范化解金融风险工作依然在紧锣密鼓地进行，

当前我国金融风险防范化解工作已取得阶段性的重大成果。**一是**互联网金融乱象得到切实整治。2020 年，我国 P2P 网络平台由高峰期超过 5000 家降至 0，正式退出历史舞台，各类打着金融创新和互联网旗号的“无照经营”平台被全部清退。一大批违法开办的互联网理财、证券、保险及基金机构被取缔。**二是**影子银行规模大幅压降，交叉性金融风险明显缓解。影子银行规模与最高时期相比大幅压降约 20 万亿元。许多不规范的同业业务、理财业务和表外业务受到重点整治，资金绕道各类金融机构层层嵌套、自我循环的现象明显改善，委托贷款、信托贷款及各类交叉性金融产品规模持续收缩。**三是**房地产泡沫化势头得到遏制。对首付贷、消费贷流入房市的查处力度明显加大，有效遏制了房地产泡沫化倾向。2020 年房地产贷款增速为 11.7%，8 年来首次低于各项贷款增速（图 10）。**四是**系列监管办法出台，规范金融机构经营。2020 年 9 月，央行发布《金融控股公司监督管理试行办法》，金融控股公司经营开始走向正轨，此前长期存在的股权混乱、关联交易、内部利益输送、野蛮生长等现象有所缓解。2020 年 12 月，人民银行、银保监会发布《系统重要性银行评估办法》，对系统重要性银行提出了更高的资本监管要求，这增强了商业银行抵御风险的能力，有助于更好维护金融体系稳定。

图 10：近年来房地产贷款增速首次低于各项贷款（%）



资料来源：Wind，中国银行研究院

2021 年《政府工作报告》提出，“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。完善金融风险处置工作机制，压实各方责任，坚决守住不发生系统性金融风险的底线”。预计今年金融风险处置工作需重点关注如下方面：

第一，全面落实“房住不炒”，推动房地产市场平稳发展。当前房地产市场泡沫依然较大，是金融体系最大的灰犀牛。这需要推出系列措施，推动房地产市场健康发展。一方面，对不同城市进行精准调控，落实好“一城一策”，强化房地产综合调控，更好实现稳地价、稳房价、稳预期。另一方面，继续加强对投机炒房行为的打压，及时遏制各类资金违规流入房地产市场的现象。商业银行应严格落实房地产贷款集中度管理等监管要求，并强化资金贷后管理，确保合规经营。

第二，前瞻性做好不良贷款处置工作，稳定银行资产质量。据测算，2020 年商业银行不良贷款净生成率达到 2.54%，不良贷款生成速度有所加快。考虑到今年各项支持政策将陆续退出，商业银行不良贷款问题或将真正显露，这需要做好应对工作。**一是**监管部门要继续鼓励银行加快对不良资产的核销，为银行提供更多便利。**二是**商业银行要及时计提拨备，对冲潜在风险。同时综合运用重组、催收、转让以及证券化等手段处理不良资产，确保资产质量稳定。**三是**进一步完善金融风险的处置流程，明确各方责任，制定风险处置办法，包括从接管、重组、退出等一系列流程的安排，确保风险处置各个环节的畅通。

第三，引导金融控股公司健康发展，防范资本无序扩张。一方面，要加快落实《金融控股公司监管管理试行办法》有关规定，全面摸排，积极处置，尽快厘清全国范围内金融控股公司的运营情况。**另一方面，**督促金融控股公司理顺股权结构、强化内部治理机制，针对股权混乱、跨界经营等问题要抓紧整治，引导金融控股公司稳健运营，防范金融资本无序扩张。

第四，强化金融科技监管，防范金融创新风险。一方面，强化对金融科技公司的监管力度，严防市场垄断和不公平竞争行为，考虑将金融科技巨头纳入宏观审慎管理框架。**另一方面，**加强数据信息保护，规范金融科技公司经营，防止“借科技之名，行金融之实”的非正常跨界经营行为，确保金融创新符合审慎监管的要求，避免创新

型金融业务产生负面外溢效应，消除潜在风险隐患。