

中国银保监会关于推动银行业和保险业高质量发展的指导意见

银保监发〔2019〕52号

各银保监局，各政策性银行、大型银行、股份制银行，邮储银行，外资银行，金融资产管理公司，各保险集团（控股）公司、保险公司、保险资产管理公司、保险专业中介机构、外国保险机构驻华代表机构，各会管单位：

党的十九大以来，银行保险机构综合实力进一步增强，服务经济社会发展能力稳步提升，关键领域改革持续深化，防范化解金融风险取得明显成效。随着我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，金融供给与需求之间不平衡不适应的矛盾日益凸显，银行业和保险业高质量发展面临多重挑战。为深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署，推动银行业和保险业高质量发展，更好服务现代化经济体系建设，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持党中央对金融工作的集中统一领导，坚持以人民为中心的发展思想，落实“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念，深化金融供给侧结构性改革，扩大金融业开放，健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系，不断提升金融服务实体经济质效，有效防范化解金融风险。

（二）基本原则

——坚持回归本源。把服务实体经济作为金融发展的出发点和落脚点，实现经济金融良性循环、健康发展。

——坚持优化结构。完善金融机构体系、市场体系、产品体系，引导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，提升金融服务效率。

——坚持强化监管。以防范系统性风险为底线，精准有效防范化解各类风险，确保银行业和保险业稳健发展。

——坚持市场导向。遵循金融发展规律，充分发挥市场在金融资源配置中的决定性作用。

——坚持科技赋能。转变发展方式，为银行保险机构创新发展提供有力支撑。

（三）发展目标

到 2025 年，实现金融结构更加优化，形成多层次、广覆盖、有差异的银行保险机构体系。公司治理水平持续提升，基本建立中国特色现代金融企业制度。个性化、差异化、定制化产品开发能力明显增强，形成有效满足市场需求的金融产品体系。信贷市场、保险市场、信托市场、金融租赁市场和不良资产市场进一步健全完善。重点领域金融风险得到有效处置，银行保险监管体系和监管能力现代化建设取得显著成效。

二、推动形成多层次、广覆盖、有差异的银行保险机构体系

（四）优化大中型银行功能定位。开发性、政策性银行要明确细化业务边界，严格执行交办程序，落实开发性政策性业务和自营性业务分账管理、分类核算要求，强化法规约束、资本约束和市场约束，有效服务国家重大战略和薄弱环节。大型商业银行要在“做强”上下功夫，根据自身发展战略、经营特色和客户需求，理顺管理体制，加强各业务条线、各子公司的服务整合、流程衔接和系统融合，提升综合金融服务水平。借助现代科技手段发展线上业务，增强普惠金融服务能力。股份制商业银行要坚持差异化市场定位，实现特色化经营，形成具有比较优势的业务模式，不断提升核心竞争力。

（五）增强地方中小银行金融服务能力。城市商业银行要建立审慎经营文化，合理确定经营半径，服务地方经济、小微企业和城乡居民。农村中小银行要坚持支农支小市场定位，增强县域服务功能，支持乡村振兴战略，助力打赢精准脱贫攻坚战。在保持县域法人地位总体稳定的前提下，因地制宜对农村信用联社和农村合作银行实施股份制改造。优化社区金融服务，鼓励银行机构采用线上线下多种形式延伸服务网络，为社区企业居民提供方便快捷的金融服务。继续推动符合条件的民营银行发起设立。稳妥推进投资管理型村镇银行和“多县一行”制村镇银行试点。

（六）强化保险机构风险保障功能。保险机构要回归风险保障本源，发挥经济“减震器”和社会“稳定器”作用，更好地为经济社会发展提供风险保障和长期稳定资金。支持发展相互保险、健康和养老保险等机构。推动构建新型保险中介市场体系。完善农业保险大灾风险分散机制，加快设立中国农业再保险公司。增强出口信用保险市场供给能力，推进再保险市场建设，扩大巨灾保险试点范围。保险机构要提升风险定价、精细化管理、防灾防损、资产负债管理等方面的专业能力，精准高效满足人民群众各领域的保险需求。

（七）积极推动外资银行保险机构发展。外资银行保险机构要发挥境外母公司在产品研发、人才和技术等方面的优势，创新业务模式，丰富金融服务供给，提升市场活力和竞争力。鼓励外资银行加强与母行联动，发展贸易融资、中小企业融资、大宗商品融资、财富管理等特色业务，积极服务对外贸易和投资。外资银行保险机构要优化网点布局，合理增设中西部和东北地区分支机构。

（八）培育非银行金融机构特色优势。支持符合条件的商业银行设立理财子公司，推动理财业务规范转型，促进理财资金以合法、规范形式进入实体经济。信托公司要回归“受人之托、代人理财”的职能定位，积极发展服务信托、财富

管理信托、慈善信托等本源业务。金融资产管理公司要做强不良资产处置主业，合理拓展与企业结构调整相关的兼并重组、破产重整、夹层投资、过桥融资、阶段性持股等投资银行业务。鼓励企业集团财务公司加强集团资金集中管理，提高集团资金使用效率。鼓励金融租赁公司拓展租赁物的广度和深度，优化金融租赁服务。

（九）发挥银行保险机构在优化融资结构中的重要作用。银行保险机构要健全与直接融资发展相适应的服务体系，运用多种方式为直接融资提供配套支持，提高直接融资比重。有效发挥理财、保险、信托等产品的直接融资功能，培育价值投资和长期投资理念，改善资本市场投资者结构。大力发展企业年金、职业年金、各类健康和养老保险业务，多渠道促进居民储蓄有效转化为资本市场长期资金。鼓励各类合格投资机构参与市场化法治化债转股。

三、完善服务实体经济和人民群众生活需要的金融产品体系

（十）积极开发支持战略性新兴产业、先进制造业和科技创新的金融产品。加大金融支持力度，为提升产业基础能力和产业链水平提供优质金融服务。扩大对战略性新兴产业、先进制造业的中长期贷款投放。鼓励保险资金通过市场化方式投资产业基金，加大对战略性新兴产业、先进制造业的支持力度。充分发挥中国保险投资基金作用，大力支持国家战略。鼓励银行业金融机构结合科技企业特点，发展科技金融业务，稳妥开展外部投贷联动。支持银行业金融机构向科技企业发放以知识产权为质押的中长期技术研发贷款，试点为入选国家人才计划的高端人才创新创业提供中长期信用贷款。鼓励保险机构创新发展科技保险，推进首台（套）重大技术装备保险和新材料首批次应用保险补偿机制试点。支持保险资金、符合条件的资产管理产品投资面向科技企业的创业投资基金、股权投资基金等，拓宽科技企业融资渠道。

（十一）加大民营企业和小微企业金融产品创新。银行保险机构要按照竞争中性原则，一视同仁、公平对待各类所有制企业。加大对符合产业发展方向、主业相对集中于实体经济、技术先进、产品有市场但暂时遇到困难的民营企业的支持力度。鼓励银行业金融机构通过单列信贷计划、实行内部资金转移定价优惠等形式，强化服务民营企业和小微企业的资源保障。加大对民营企业和小微企业的续贷支持力度，提高信用贷款和中长期贷款比重。积极稳妥发展供应链金融服务。探索金融科技在客户信用评价、授信准入、风险管理等环节的应用，有效提升金融服务覆盖面。在风险可控的前提下，发展民营企业和小微企业贷款保证保险。支持银行与国家融资担保基金、国家农业信贷担保联盟开展合作，明确风险分担比例，降低担保费用和企业融资成本。

（十二）优化“三农”金融产品供给。鼓励银行业金融机构加大对“三农”领域的信贷投放。拓宽农村抵质押品范围，研究推广农村承包土地的经营权抵押贷款业务，积极稳妥推进农民住房财产权、集体经营性建设用地使用权抵押贷款试点。结合农业生产的季节特点和生产周期，创新“三农”小额贷款产品，满足不同类型和规模的农业经营主体融资需求，积极支持农业特色化、精品化、生态

化发展。完善大型农机具、农业生产设施和加工设备融资租赁服务。持续推进农业保险扩面、增品、提标，推进稻谷、小麦、玉米等重要农产品完全成本保险和收入保险试点。

（十三）大力发展绿色金融。银行业金融机构要建立健全环境与社会风险管理体系，将环境、社会、治理要求纳入授信全流程，强化环境、社会、治理信息披露和与利益相关者的交流互动。鼓励银行业金融机构通过设立绿色金融事业部、绿色分（支）行等方式，提升绿色金融专业服务能力和风险防控能力。积极发展能效信贷、绿色债券和绿色信贷资产证券化，稳妥开展环境权益、生态补偿抵质押融资，依法合规设立绿色发展基金，探索碳金融、气候债券、蓝色债券、环境污染责任保险、气候保险等创新型绿色金融产品，支持绿色、低碳、循环经济发展，坚决打好污染防治攻坚战。

（十四）丰富社会民生领域金融产品供给。加强养老保险第三支柱建设，鼓励保险机构发展满足消费者终身、长期领取需求的多样化养老保险产品，支持银行、信托等开发养老型储蓄和理财产品。鼓励保险机构提供包括医疗、疾病、康复、照护、生育等，覆盖群众生命周期、满足不同收入群体需要的健康保险产品。支持银行保险机构针对家政、托幼、教育、文化、旅游、体育等领域消费需求，开发专属信贷和保险产品。加快发展医疗卫生、安全生产、食品安全等领域责任保险。推动车险综合改革，完善车险条款和费率形成机制。

（十五）增强金融产品创新的科技支撑。银行保险机构要夯实信息科技基础，建立适应金融科技发展的组织架构、激励机制、运营模式，做好相关技术、数据和人才储备。充分运用人工智能、大数据、云计算、区块链、生物识别等新兴技术，改进服务质量，降低服务成本，强化业务管理。大力发展移动互联网终端业务，探索构建互联网金融服务平台。加强网络安全建设，强化客户信息安全保护，提升突发事件应急处置和灾备水平。

四、精准有效防范化解银行保险体系各类风险

（十六）积极稳妥推进问题金融机构处置。注重统筹规划、协调推进，压实金融机构、地方政府和金融管理部门责任。推动制定并实施恢复与处置计划，把握强化市场纪律、防范道德风险和维持金融稳定之间的平衡。对不同机构，必须分类施策，遵循市场规律，在充分评估潜在影响的基础上稳妥实施，严防出现处置风险的风险。多措并举深化高风险中小机构改革和风险化解，采取不良资产处置、直接注资重组、同业收购合并、设立处置基金、设立过桥银行、引进新投资者以及市场退出等方式。加大资产清收力度，维护机构合法债权，最大限度减少损失。推动建立审慎文化，增强风险意识和合规意识，提升制度约束力和执行力。

（十七）有序化解影子银行风险。银行保险机构要落实规范金融机构资产管理业务的指导意见，推动业务平稳过渡、规范转型。逐步清理压缩不合规的表外理财非标资产投资、表内特定目的载体投资、同业理财等业务规模，严控银信类通道业务。按照业务实质实施一致性、穿透式、全覆盖风险管理，严格适用相应

的风险分类、资本占用和拨备计提等要求。保险机构要继续清理多层嵌套投资、关联交易加杠杆等违规行为。

（十八）加强重点领域风险防控。银行保险机构要落实“房住不炒”的定位，严格执行房地产金融监管要求，防止资金违规流入房地产市场，抑制居民杠杆率过快增长，推动房地产市场健康稳定发展。继续做好地方政府隐性债务风险化解，依法明确存量债务偿债责任，规范支持地方政府债券发行和配套融资，严禁违法违规提供新增融资。加大对脱离主业盲目扩张、高负债经营企业风险的排查监测。稳妥化解集团客户信用风险，有序退出“僵尸企业”，推动企业部门结构性去杠杆。

（十九）大力整治违法违规金融活动。坚决清理和取缔未经批准从事金融业务的机构和活动。坚持打防结合、标本兼治的原则，推动建立健全对非法金融活动全产业链、全生态链的防控打击体系。加强监测预警，着力打早打小，指导地方做好非法集资案件处置工作，坚决遏制增量风险，稳妥化解存量风险。有效发挥大数据、人工智能等技术在打击非法集资、反洗钱、反欺诈等方面的积极作用。深入开展互联网金融风险专项整治，推动不合规网络借贷机构良性退出。筑牢风险“防火墙”，严防非法金融活动风险向银行保险机构传染渗透。

（二十）增强抵御风险能力。银行业金融机构要树立审慎经营理念，加强内控合规建设和全面风险管理，准确划分资产风险类别，提足拨备。银行保险机构要制定中长期资本规划，多渠道补充资本，依法合规创新资本补充工具，同时加强资本管理，发挥资本对资产扩张约束和资源配置优化的作用。对于出险机构，原有股权要采取缩股、未来收益抵扣等方式依法合理分担损失，其他具有损失吸收功能的特定债权应减记或转股，高管人员和相关责任人延迟支付的薪酬和奖金要依法依责减扣。全球系统重要性银行要前瞻性做好资本补充安排，增强总损失吸收能力。

五、建立健全中国特色现代金融企业制度

（二十一）全面加强党的领导。国有及国有控股银行保险机构要坚持“两个一以贯之”的基本原则，将党的领导融入公司治理各环节，参照公司治理国际良好实践，努力探索有中国特色的最优公司治理经验。党的领导要严格实行民主集中制，坚持集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则。要把党的领导与现代企业制度有机结合起来，完善双向进入、交叉任职领导体制，坚持将党组织研究讨论作为重大问题决策的前置程序，不断完善权责对等、运转协调、相互支持、有效制衡的决策执行监督机制。

（二十二）严格规范股权管理。银行保险机构要按照资质优良、公开透明原则，动态优化股权结构。严格审查股东资质，强化对股东和实际控制人的穿透管理。规范股东行为，依法整治非法获取银行股权、股权代持、隐形股东以及违规开展关联交易套取、占用银行资金。对于问题股东，必须依法采取惩处措施，包括限制股东权利、责令转让股权、没收违法所得等。要强化股权管理，确定合理的质押比例，股权质押情况要向董事会、监事会和机构内部披露通报。银行保险

机构要加强对股东股权的监督管理，推动集中登记、托管，规范股权质押、变更和增资等行为。

（二十三）加强“三会一层”建设。银行保险机构要有效发挥股东（大）会的权力机构作用，持续推动完善公司治理机制。在依法保护股东合法权益的基础上，严防大股东和一致行动人操纵机构经营管理。优化董事会规模和结构，健全董事选聘机制，限制股东既提名股权董事，又提名独立董事，确保独立董事真正“独立”，依法履职。增强董事会下设各专门委员会的专业性和履职能力。做实监事会功能，提高专职监事占比，提升外部监事效能，改进监督方式，充分借助内外审计力量开展监督检查。规范高管层遴选，增加选聘手段和渠道，完善机构内部相互制衡机制，强化市场约束，严防内部人控制。完善对董事会、监事会和高管层履职能力的考核评价、监督检查及专业培训，加强对失职或不当履职的责任追究。

（二十四）优化激励约束机制。银行保险机构要建立市场化的中长期激励约束机制，优化薪酬结构，完善薪酬延期支付、追索扣回等管理制度，健全问责体系。依法依规开展员工持股试点。全面及时真实披露“三会一层”履职行为及公司重大经营情况，确保财务数据在法定范围内公开透明。建立健全利益相关者申诉回应机制，接受投资者等利益相关者的监督约束。

（二十五）强化金融消费者合法权益保护。银行保险机构要主动履行社会责任，夯实消费者权益保护主体责任，推动董事会层面设立消费者权益保护委员会，明确履行消费者权益保护职责的具体部门，建立和完善消费者权益保护有关工作机制、考核机制和监督机制。持续优化消费者投诉处理流程，积极参与金融纠纷多元化解工作。健全销售行为可回溯制度，充分披露金融产品和服务信息。加强对金融消费者的宣传教育，提升消费者金融素养和风险意识。完善对第三方合作机构的准入、监督和评价机制。

六、实现更高水平的对外开放

（二十六）深化银行业和保险业对外开放。坚持以开放促改革、促发展，落实金融业对外开放重大举措，实施准入前国民待遇和负面清单管理模式，按照内外一致原则，公平对待境内外各主体，放宽外资银行保险机构市场准入条件和业务范围。

（二十七）引进先进国际专业机构。吸引财富管理、不良资产处置、专业保理、消费金融、养老保险、健康保险等领域的外资金融机构进入国内市场。鼓励境外金融机构参与设立、投资入股商业银行理财子公司，允许境外资产管理机构与中资银行或保险公司的子公司合资设立由外方控股的理财公司。支持外资银行保险机构根据业务需求合理布设子行、分行、子公司等分支机构，拓宽业务范围。

（二十八）支持银行保险机构“走出去”。支持符合条件的银行保险机构在境外中资企业集中地有序发展，围绕“一带一路”倡议，提升金融服务水平和国际竞争力。借鉴采纳国际准则，支持企业绿色、低碳“走出去”，推动构建人类

命运共同体。进一步健全境外风险管理机制和国别风险监测预警体系，加强对反洗钱、反恐怖融资、反逃税、反腐败等重点领域的合规管理。

七、加强金融监管和廉洁金融建设

（二十九）严格依法依规监管。加快推进监管制度建设，坚持实质重于形式、同类业务同样标准的原则，及时完善监管制度，弥补监管短板。研究制定金融科技监管制度，加强新兴金融业务和业态监管。充分运用现代科技丰富监管手段，加强资金流向监测，提升跨行业、跨市场、跨境交叉性金融风险的识别、防控和化解能力。深化简政放权，提升行政审批的规范化、便利化水平。强化依法监管、依法行政，严肃查处银行保险机构违法违规行为，加强问责和处罚信息披露力度，切实解决金融领域违法违规成本过低问题。加强金融监管协调，突出监管重点，把握好力度和节奏，加强与宏观审慎政策的协调配合，实现宏观审慎管理与微观审慎监管的有机结合，逐步完善中央和地方金融监管机制，形成监管合力。

（三十）全面推进廉洁金融建设。完善廉洁从业规范，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐机制体制建设。巩固拓展落实中央八项规定精神成果，深化作风建设，坚决整治形式主义、官僚主义。倡导廉洁金融文化，严格执行公私分开、履职回避、非公务交往报告等纪律要求，做到与监管对象“零物质往来”，构建良好“亲清”监管关系。以强监督推动强监管，紧盯关键岗位和重要人员，做实做细日常监督，严肃查处各类违法违规案件。切实提高治理能力，培养造就忠诚干净担当的高素质专业化监管队伍。

各级监管部门和各银行保险机构要高度重视推动银行业和保险业高质量发展工作，明确任务分工，落实工作责任，确保本意见确定的各项重点工作有序开展、取得实效。

2019年12月30日