

## 加快完善金融基础设施体系

中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、财经战略研究院院长 何德旭

不久前召开的中央全面深化改革委员会第十次会议审议通过了《统筹监管金融基础设施工作方案》，提出“加强对重要金融基础设施的统筹监管，统一监管标准，健全准入管理，优化设施布局，健全治理结构，推动形成布局合理、治理有效、先进可靠、富有弹性的金融基础设施体系”。这是近年来我国加快完善金融基础设施体系的一项重要举措。今后一段时期，我们还需进一步加强金融基础设施建设，确保金融稳定发展，更好服务实体经济。

金融基础设施是现代金融体系的关键节点

金融基础设施，狭义地看，其等同于金融市场基础设施，侧重于金融市场交易的硬件设施；广义而言，金融基础设施则涉及金融稳定运行的各个方面，包括金融市场硬件设施以及金融法律法规、会计制度、信息披露原则、社会信用环境等制度安排。作为国家金融体系的重要组成部分，金融基础设施在连接金融机构、保障市场运行、服务实体经济、防范金融风险等方面发挥着至关重要的作用，其建设和发展水平直接关系到能否更好发挥金融功能、推动我国经济高质量发展。

改革开放以来，我国金融业发展取得了长足进步，为国民经济发展作出了重要贡献。但也要看到，金融供给侧仍然存在结构性短板。具体到金融基础设施，其发展速度、改革深度都明显滞后于现代化金融机构与金融市场建设，难以满足人民日益增长的多样化金融服务需求，也难以适应经济高质量发展的要求。当前，我们扎实推进金融供给侧结构性改革，加快推进金融基础设施建设，既是引导金融回归服务实体经济本质、推动经济高质量发展的必然要求，也是防范化解金融风险的重要保障。

应该看到，金融基础设施作为现代金融体系的关键节点，在现代化经济体系建设中发挥着不可替代的重要作用。

其一，完善的金融基础设施是保障金融体系健康运行的“压舱石”。金融基础设施为金融市场稳健高效运行提供基础性保障，交易平台、支付体系、结算系统等硬件设施与法律法规、会计原则等制度软约束在金融体系中居于十分重要的地位，彼此协调配合，共同打造良好金融生态，支撑金融体系功能的正常发挥。

其二，高效的金融基础设施是促进市场经济发展的“催化剂”。作为金融工具价格发现机制的载体，金融基础设施通过记录信息、集中报价等市场化手段撮合交易，提高金融资源配置效率。同时，高效运行的金融基础设施还能充分调动市场流动性，疏通货币政策传导渠道。

其三，先进的金融基础设施是提高金融服务质量的“助推器”。信息不对称是造成小微企业“贷款难”与银行“难贷款”的深层原因之一。先进的金融基础设施可以弥补这一市场缺陷，通过建立以政府为主导的公共征信服务平台，加强政、银、企投融资信息共享，有效提高金融服务实体经济的效率。

其四，规范的金融基础设施是确保国家金融安全的“隔离墙”。经验表明，历史上数次国际金融危机的爆发皆与金融基础设施不健全、不完备有关。当前，许多国家的监管当局已经达成共识，认为金融基础设施有责任参与协助风险管理，是实施宏观审慎管理和强化风险防控的重要抓手。

可以说，金融基础设施是整个金融生态的核心，支撑金融体系运行，形成经济价值外溢。无论是从政策视角还是功能视角，加快金融基础设施建设都是深化金融供给侧结构性改革的必然选

择，也是实现经济高质量发展的必由之路。

#### 我国金融基础设施建设的成效与短板

长期以来，我国一直重视金融基础设施的建设和发展，金融基础设施不断完善，为金融市场稳健高效运行提供了重要支撑。但与此同时，金融基础设施的有效供给依然存在短板，监管环境有待改善。为了更好地推动金融业高质量发展、建设金融强国，补齐金融基础设施建设短板、改善对金融基础设施监管的薄弱环节，已经成为当前及未来一个时期金融领域改革的工作重点。

在硬件架构层面，我国已形成门类齐全、监管有序的金融基础设施体系。在支付系统建设方面，我国已形成以中国人民银行现代化支付系统为核心的支付体系，并与银行间支付系统、银行卡支付系统、票据支付系统、网络支付清算系统、跨境人民币支付系统共同构成现代化支付清算网络；在证券结算与存管方面，由中国证券登记结算有限责任公司、中国国债登记结算有限责任公司和银行间市场清算所股份有限公司3家机构共同提供证券集中托管与结算服务；在中央对手方建设方面，我国场内、场外市场均已引入中央对手方清算机制；在交易报告库建设方面，中国外汇交易中心和中证机构间报价系统股份有限公司分别被作为记录利率类、外汇类场外衍生品交易数据与股权类场外衍生品交易数据的报告库。此外，参考相关机构在金融风险防范中的系统重要性，证券交易所、“新三板”等均被纳入金融市场基础设施范围。中国人民银行与中国证监会作为金融市场基础设施的主要监管主体，主动开展金融市场基础设施评估工作，共同维护金融机构安全、稳健运营。

在相关制度建设方面，配套的法律法规与会计准则等为营造良好的金融生态打下了坚实的基础。在金融法律建设方面，国家法律、行政法规、部门规章、规范性文件及有关司法解释等共同构成我国金融法律体系，引导金融市场硬件基础设施规范运行；在会计标准建设方面，积极对接国际通用标准，大力完善政企会计准则，努力推进会计信息化建设；在信用体系建设方面，征信系统覆盖范围不断扩大，金融信用基础信息数据库接入主体日益增多，小微企业信用档案相继完善，农村信用体系逐步构建，社会信用环境得到极大改善；在反洗钱工作方面，相关部门积极开展反洗钱互评估工作，加大执法力度，打击犯罪行为，深化国际合作，让非法融资行为无处遁形；在金融消费者权益保护工作方面，不断完善消费者权益保护制度，有序开展普惠金融，稳步推进监管评估，主动强化消费者知识教育，从实际出发切实保护金融消费者的切身利益。

还要看到，当前，我国金融基础设施建设仍然存在一些不容忽视的短板。一是在金融监管方面，金融监管部门的协调配合水平还有待提高，监管标准不够一致，监管层次不够明确，不利于金融基础设施向集中统一、安全有效、先进开放的方向发展；金融监管职能与行政管理职能的界限尚不清晰；跨境监管尚需完善，随着跨境资本业务的相继开通，配套监管框架建设亦需提上日程。二是在法律法规方面，还缺乏具有统领性、基础性作用的专门法律。我国有关金融基础设施的法律条款相对分散、模糊，且以行政规范为主，缺少清晰、可执行的专门性法律基础，同时，金融法律的执行机制尚不健全，金融法规的效力有待提高。三是在机构运行方面，非公司制金融基础设施组织形式与市场化建设不相适应，金融机构分散的现状与集中统一发展的目标不相适应，金融基础设施供给数量及质量与日新月异的金融创新进程不相适应等。

#### 推动金融基础设施建设的着力点

我国金融基础设施建设工作仍任重道远，需多方发力、多管齐下。

第一，加强统筹监管，形成部门协调。“一委一行两会”应充分发挥统领全局作用，对金融基础设施准入、治理、运营、风控、监管等进行顶层设计。国务院金融稳定发展委员会负责统筹金融监管改革，协调职能分工，强化宏观审慎与监管问责；中国人民银行在对部分金融基础设施实施直接监管的同时，还应安排落实各部门监管工作，划定明确监管范围，推动形成合作统一、分工明确的金融管理体系；中国证监会和中国银保监会承担对金融基础设施的微观审慎监管与行为监管职能；地方金融管理局应主动做好对地方金融基础设施的监管工作，维护当地金融稳定。各个部门通过协调配合，形成“全国一盘棋”，共筑金融风险“安全网”。

第二，加快专门立法，完善法律环境。金融基础设施应当具有稳健、清晰、透明并可执行的法律基础。因此，一是要制定规范金融基础设施行为的综合性法律，对市场准入、治理运营做出全面规范；二是针对具体金融基础设施制定专门行为规章，细化监管分类；三是进一步促进金融信息标准化立法，明确信息采集范围、形式、口径，疏通监管部门与金融机构信息互换渠道，加强对金融信息的司法保护；四是加强金融基础设施跨境监管立法供给，把握国际金融监管主导权，谨防外部风险。

第三，加速机构改革，促进市场整合。为适应现代化金融市场建设要求，应积极引导金融机构尤其是非公司制机构的改制转型。目前，我国四大期货交易所中的金融期货交易所以及全国中小企业股份转让系统有限公司均依公司制设立，是金融基础设施体制改革的有益尝试。对债券市场，亦应当立法统一债券市场登记结算、托管标准，不断改进债券市场基础设施股权结构，适时推进债券市场监管整合、业务整合。

第四，加大设施供给，强化金融创新。从理论上讲，金融市场基础设施位于金融服务体系的“后台”，发挥着重要的底层服务功能，本身类似公共物品，供给数量较为有限。在加大金融基础设施供给的同时，通过非排他性、非竞争性使用，金融市场基础设施所连接的机构数量日益增多，市场资源得以集聚，从而产生规模效应，市场成本随之降低，运行效率适时提高。为此，需加强金融创新。一方面，金融创新是现代金融基础设施建设的“助推器”，可以助力金融机构增速提效。若将金融基础设施视作金融服务体系的“基”与“台”，那么科技手段则可被视作金融基础设施建设的“梁”与“柱”。现代金融基础设施硬件搭建在庞大、迅捷的计算机网络之上，随着大数据、云计算、区块链、人工智能等新兴技术手段的蓬勃发展，实现“金融+科技”的完美契合将是金融基础设施建设的必然选择。另一方面，金融基础设施建设是金融创新产品市场的重要基础，可以保障金融市场安全稳健。未来可考虑明确金融创新领域具体监管的归属，成立自律性行业协会，出台政策法规合理引导市场发展方向，构建“硬性”基础设施支撑，完善行业信息统计制度，有效规避风险，让金融创新成为实体经济发展的“动力源”。