ICBC 中国工商银行（亚洲）

研究报告

“金融强国建设”战略部署与在港中资银行业务机遇

阅读摘要：

深化金融高质量发展：一是做实“五篇大文章”。科技金融引导长期资本投早、投小、投硬科技，做好绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融。**二是完善中央银行双支柱调控框架。**货币政策向价格型转型，同步完善结构性工具体系；宏观审慎管理覆盖更多金融活动，强化金融市场与跨境资本流动风险防控。**三是健全投资和融资相协调的资本市场功能。**增强资本市场制度包容性、适应性，壮大耐心资本，建设安全高效的金融基础设施，加强交易监管和投资者保护。**四是推动金融机构分层错位发展。**支持大型金融机构做优做强，培育一流投行；推动中小金融机构减量提质，深耕当地特色化经营。

扩大金融高水平对外开放：一是推动双中心建设，加快建设上海国际金融中心，支持香港巩固提升国际金融中心地位。**二是多维度推进人民币国际化**，包括拓展人民币在国际贸易和投融资中的使用，提升资本项目开放水平，建设自主可控的人民币跨境支付体系，稳步推进人民币离岸市场发展等。**三是扩大金融领域开放**，金融互联互通方面，优化合格境外投资者制度，有序推进符合条件的企业跨境双向直接融资，支持股权投资基金跨境投资；制度开放方面，积极参与全球经济金融治理改革，持续完善跨境资金流动监测预警响应机制。

筑牢安全底线：一是加快金融领域法律法规修订，推动金融稳定法与金融法立法，完善金融法治的顶层设计；修订中国人民银行法、银行业监督管理法等现有法律，与时俱进提升治理能力。**二是重点领域风险有序化解，关注**房地产、地方政府债务、中小金融机构等重点领域。

欢迎扫码关注
工银亚洲研究

中国工商银行（亚洲）

东南亚研究中心

李卢霞 曹凤文 王靖斐

注：本报告的预测及建议只作为一般的市场评论，仅供参考，不构成任何投资建议。
本报告版权归中国工商银行（亚洲）东南亚研究中心所有，并保留一切法律权利。任何机构或个人未经授权，不得以任何形式修改、复制、刊登、引用或向其他人分发。

“金融强国建设”战略部署与在港中资银行业务机遇

2026 年 3 月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》（以下简称《十五五规划》）正式发布。9 月《金融强国建设“十五五”规划》（以下简称《金融强国规划》）发布，系统部署了金融强国建设的总体目标和重点任务（见图表 1）。10 月 19 日金融街论坛上，潘功胜行长进一步明确了货币政策框架转型方向，随后 11 部门联合发布指导意见构建高水平科技金融生态，支持国际科技创新中心建设。本报告聚焦金融强国建设核心战略部署和实体经济高质量发展方向，围绕深化、开放、安全三条主线，梳理金融强国建设的重点任务，探讨在港中资银行的业务机遇，以供参考。

图表 1：金融强国建设“十五五”规划要点总览



数据来源：中国工商银行（亚洲）东南亚研究中心整理

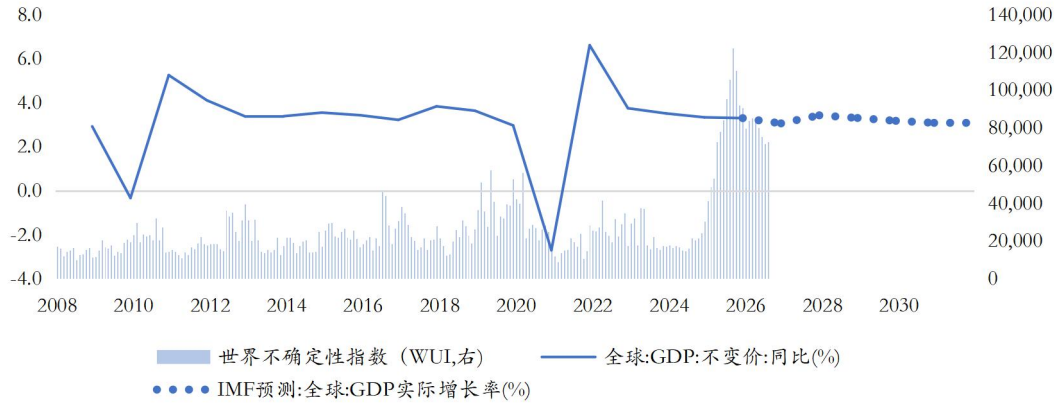
一、金融强国建设的时代背景

环顾全球，地缘冲突、科技创新、气候变化等多因素推动世界经济增长格局和治理秩序重构，金融强国建设是顺应和服务宏观经济新局的时代选择。对中国金融体系而言，历经多年特别是改革开放以来持续快速发展，规模跃居世界前列，但与时俱进服务实体经济的能力、前瞻应对不确定性扰动的韧性基础等仍待夯实。因此，金融强国建设亦是金融业自身高质量发展的内在要求。

（一）国际视角看，百年变局加速演进，金融强国建设是顺应和服务宏观经济新局的时代选择

全球经济步入“增长降速、震荡加剧”新周期，对金融服务中国经济现代化进程提出新要求。在地缘冲突多发、货币政策“相机抉择”、供应链重构等多重因素交织影响下，全球经济不确定性急剧抬升，2025 年 9 月世界不确定性指数（WUI）升至历史峰值、目前仍维持高位水平，显著高于 2008 年金融危机、2020 年新冠疫情等时期。特别是，关税和非关税摩擦推动贸易碎片化发展，全球产业分工逻辑从“效率优先”转向“安全优先”，关键资源竞争和低碳转型面临“囚徒困境”挑战，金融强国建设聚焦提升金融服务产业创新、经济安全开放是时势所需（见图表 2）。

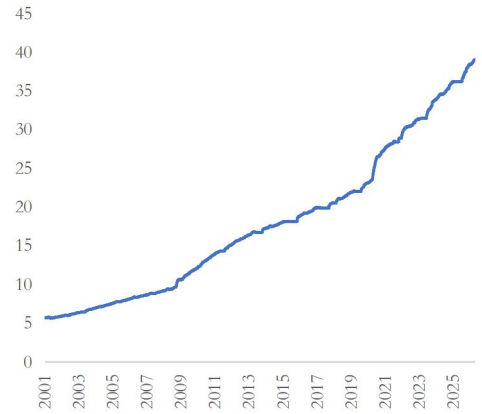
图表 2：世界不确定指数抬升、经济增长放缓



数据来源：WIND、国际货币基金组织（IMF）、中国工商银行（亚洲）东南亚研究中心

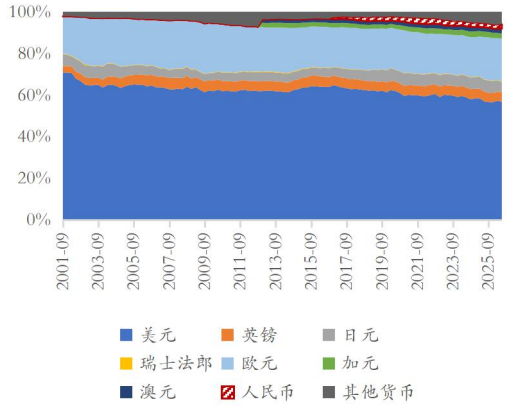
国际金融治理体系加快调整重构，要求中国金融贡献创新力量、提供多元选择。一方面，**国际货币体系逐步多元化转型。**2026 年 9 月美国联邦政府债务突破 40 万亿美元关口，10 年和 30 年期美债利率一度分别突破 5.3%和 5.7%高位，均创下 2002 年以来高位。财政赤字与债务货币化循环拖累美元信用（见图表 3），2025 年末美元在全球外汇储备中的占比降至 56.8%（2024 年末：58.5%）、创历史新低（见图表 4）。另一方面，**传统金融秩序面临挑战。**地缘冲突频发背景下，金融制裁工具拓展至排除出 SWIFT（环球银行金融电信协会）系统、冻结海外主权资产、限制国际融资等，传统金融秩序遭受冲击。在此背景下，CIPS（人民币跨境支付系统）等新兴金融基础设施多元化重构，以及围绕稳定币、央行数字货币等重构跨境支付、资产结算的金融基础设施创新竞争日趋激烈，客观上要求中国金融积极贡献创新力量和提供多元选择（见图表 4）。

图表 3：美国政府债务规模（万亿美元）



数据来源：美国财政部、中国工商银行（亚洲）东南亚研究中心

图表 4：全球外汇储备中主要货币占比



数据来源：WIND、中国工商银行（亚洲）东南亚研究中心

以 AI 为代表的硬科技成为全球竞争重心，适应科技创新需求、中国金融深化提速。新一轮科技革命加速演进，人工智能、半导体、生物技术、空间技术、量子技术等成为大国竞争重心。硬科技研发投入大、周期长，对金融支持提出更高要求。2025 年全球 AI（人工智能）风险投资达 2,587 亿美元，占风投总额 61%；其中美国吸纳 1,940 亿美元（占 75%），中国为 139 亿美元（占 5%）[1]。科技创新提速背景下，金融体系能否有效支持“投早、投小、投长期、投硬科技”，成为中国金融深化提速的关键方向之一。

（二）国内看，金融体系已积累明显规模优势，“从大到强”高质量转型发展步入攻坚期

中国已积累“金融大国”的规模优势。银行业资产规模领先。截至 2026 年 6 月末，中国银行业总资产近 498 万亿元人民币，位居世界第一[2]。2026 年《银行家（The Banker）》

[1] 数据来源：OECD，Venture capital investments in artificial intelligence through 2025。

[2] 排名来源：2025 年 9 月 22 日，中国人民银行行长潘功胜在国新办新闻发布会上表示，截至今年 6 月末，中国银行业总资产近 470 万亿元，位居世界第一；股票、债券市场规模位居世界第二；外汇储备规模连续

以一级资本衡量的世界银行排名中，共 7 家中资银行跻身世界前 10[3]；2025 年 5 家中资银行入选全球系统重要性银行（G-SIB）名单[4]，其中，中国工商银行组别升至第三组，成为首家进入 G-SIB 第三组的中资银行，国际影响力进一步提升。**资本市场日趋成熟。债市**，2019 年以来，中国债券先后被纳入彭博巴克莱、摩根大通、富时罗素三大国际债券指数[5]；截至 2026 年 8 月末，中国债券市场托管余额约 209.0 万亿元人民币，是全球第二大债券市场。**股市**，截至 2026 年 8 月末，共有 5,219 家上市公司，股市市值约 115.8 万亿元人民币，位居世界第二。**汇市，**2025 年外汇市场交易总额超 42.6 万亿美元、分别较 2024 年、2020 年增长 3.6%、42.2%，可交易货币超 40 种[6]，截至 2026 年 8 月末，外汇储备超 3.4 万亿美元，稳居世界第一。

当前处于向“金融强国”提质的关键阶段。效率维度，“十四五”期间，中国交易所市场股债直接融资规模约 64 万亿元人民币、占比 31.97%，较“十三五”末提升 3.2 个百分点[7]，与代表性发达经济体相比（美国直接融资占比约八成）

20 年位居世界第一。

[3] 2026 年全球前 10 大银行依次为：中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行、中国银行、摩根大通、美国银行、交通银行、花旗集团、招商银行和中国邮政储蓄银行；其中，中国工商银行、中国建设银行、中国农业银行及中国银行稳居全球前四大银行地位。

[4] 进入 G-SIB 名单的其他 4 家银行分别是中国农业银行、中国银行、中国建设银行、交通银行。

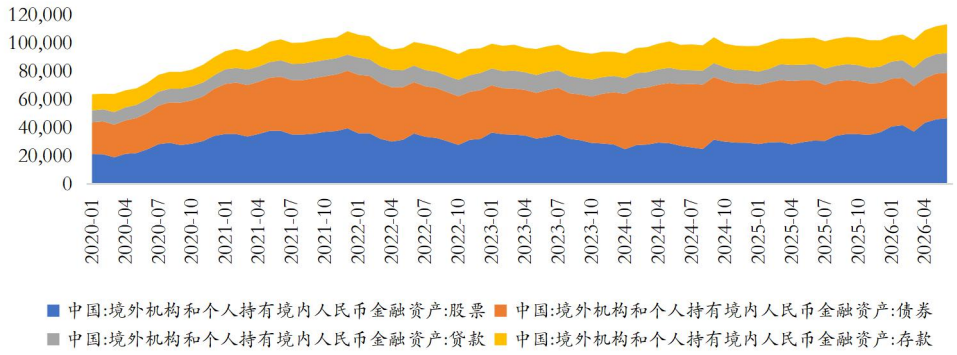
[5] 即彭博巴克莱固定收益指数（Bloomberg Barclays Fixed Income Indices）、已更名为“彭博全球综合指数（Bloomberg Global Aggregate Index）”，摩根大通全球新兴市场政府债券指数（Government Bond Index-Emerging Markets，GBI-EM），富时世界国债指数（FTSE World Government Bond Index，WGBI）。

[6] 数据来源：2024 年 9 月 5 日，国家外汇管理局副局长李红燕在国新办新闻发布会上表示，当前，我国外汇市场可交易货币已经超过 40 种，交易品种也已经涵盖了国际主流外汇产品。

[7] 数据来源：2026 年 3 月 6 日，中国证券监督管理委员会主席吴清在十四届全国人大四次会议经济主题记者会上表示，“十四五”期间，交易所市场股债融资达到 64 万亿元，直接融资比重提高到 31.97%，较“十三五”末提高 3.2 个百分点，社会融资结构正在发生深刻变化……64 万亿融资里有 5.9 万亿是股票融资，包括 IPO 和再融资。

仍有较大提升空间。**安全维度**，当前全球地缘不确定性抬升、传统金融治理秩序深刻变革，关键金融基础设施自主可控、与时俱进优化完善金融标准规则等，已成为国家经济安全的重要内容。**开放维度**，当前人民币在支付结算、储备货币、资产定价等方面发挥的作用，与中国经济、贸易规模全球占比仍有较大差距。人民币在特别提款权（SDR）货币篮子中的权重12.28%、排名全球第三[8]（美元:43.38%、欧元:29.31%）；2026年8月，人民币在全球支付份额为3.26%、排名全球第五（美元：52.09%、欧元：21.37%），在全球贸易融资占比9.14%、排名第二（美元：80.68%、欧元：4.79%）[9]，截至2026年6月末，境外主体持有境内股票4.7万亿元人民币，约占A股总市值的3.9%；9月末，境外机构持有境内银行间市场债券3.19万亿元人民币，约占银行间债券市场总托管量的1.7%[10]（见图表5）。

图表5：境外主体持有境内人民币金融资产情况（亿元人民币）



数据来源：WIND、中国工商银行（亚洲）东南亚研究中心

[8] 数据来源：国际货币基金组织（IMF）官网。
[9] 数据来源：环球银行金融电信协会（SWIFT）官网。
[10] 截至2026年6月末，境外主体持有境内人民币股票、债券、贷款以及存款等金融资产余额合计为11.3万亿元人民币，同比增长9.2%。

二、深化、开放、安全三个角度理解金融强国建设的战略方向和重点任务

（一）深化金融高质量发展：积极有效服务实体经济、健全金融宏观调控体系、引导金融机构分层有序发展

1.产融结合：聚焦服务实体经济根本宗旨，围绕“五篇大文章”引导金融资源向战略领域倾斜。

2023年10月，中央金融工作会议首次提出“做好科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融五篇大文章”，为新时期金融服务实体经济明确了方向。此后，相关政策框架、统计和考核评价制度加快健全，相关领域贷款增速持续高于各项贷款平均水平。《十五五规划》明确提出“大力发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融”，与《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》（以下简称《十四五规划》）中“构建金融有效支持实体经济的体制机制”表述相比，从战略顶层设计角度，将“五篇大文章”系统写入国家中长期规划，进一步明确未来五年金融服务实体经济的重点方向和主要任务。

科技金融：构建同科技创新相适应的科技金融体制，促进“科技-产业-金融”良性循环。科技金融居于“五篇大文章”首位，与《十四五规划》相比，《十五五规划》政策思路更加聚焦、工具更加丰富。**一是壮大耐心资本。**明确“完善长期资本投早、投小、投长期、投硬科技支持政策”，大力发展创业投资，多渠道拓宽中长期创业投资资金来源，发

挥国家创业投资引导基金、国家级并购基金作用，着力破解资本短期获利诉求与科技创新长周期之间的错配问题。**二是强化直接融资功能。**在股权融资方面，支持优质科技型企业上市融资，畅通私募创投基金“募投管退”循环；在债券融资方面，规划首次纳入“高质量建设债券市场‘科技板’”内容，旨在为科技型企业打造专门的发行通道和制度安排。**三是增强制度包容性**，构建与科技创新相适应的科技金融体制。2026 年 4 月，创业板改革增设第四套上市标准[11]、建立 IPO 预先审阅机制[12]，从上市准入、申报流程等维度系统性提升对硬科技企业包容性，为尚未盈利但具备成长潜力或研发强度的创新企业拓宽融资渠道。10 月 19 日，人行等部门印发《关于金融支持建设北京（京津冀）、上海（长三角）、粤港澳大湾区国际科技创新中心的指导意见》，以三大国际科创中心建设为支点，统筹股权、贷款、债券、保险、担保等工具，推动直接融资占比明显提升，提出到 2035 年建成与具有全球影响力的国际科技创新中心相适应的科技金融体制的发展目标。

绿色金融：提升金融支持绿色发展与低碳转型的质效。“十三五”以来，中国绿色金融体系历经了从基础工具搭建到规模建设的持续跃迁[13]。截至 2025 年末，绿色贷款余额达

[11] 第四套上市标准共有两项指标：一是“预计市值不低于 30 亿元，最近一年营业收入不低于 2 亿元，最近三年营收复合增长率不低于 30%”，主要适用于新兴产业领域企业。二是“预计市值不低于 40 亿元，最近一年营业收入不低于 2 亿元，最近三年累计研发投入不低于 1 亿元且占营收比例不低于 15%”，主要适用于未来产业领域企业。

[12] IPO 预先审阅机制允许企业在正式申报前申请非公开审阅，期间申请文件、审阅过程和结果均不对外公开。

[13] 对比五年规划绿色金融的相关表述：“十三五”提出“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”；“十四五”提出“大力发展绿色金融”；“十五五”则进一步明确“丰富绿色金融产品和

44.8 万亿元人民币，绿色债券累计发行 5.2 万亿元人民币，规模均居全球前列。《十五五规划》从产品、市场、机制三个维度进一步推动构建完善的绿色金融生态：**一是丰富绿色金融产品服务。**在绿色贷款、绿色债券等传统产品基础上，“有序推动碳金融产品和衍生工具创新”；同步完善“碳排放统计核算体系”，为碳金融产品定价提供统一的数据基础。**二是夯实碳市场基础**。2026 年 9 月《全国碳市场发展报告（2026）》发布，显示全国碳排放权交易市场覆盖发电、钢铁、水泥、铝冶炼四个行业，纳入的重点排放单位占全国碳排放总量的 65%以上。《十五五规划》要求“扩大全国碳排放权交易市场覆盖范围”，碳市场的持续扩围为碳金融产品创新提供定价基准和交易场景。**三是健全考评机制**。《十五五规划》明确“健全金融机构绿色金融考核评价体系，鼓励提升绿色低碳领域投资比例”，通过评价机制引导金融机构加大绿色低碳领域资源配置。

普惠金融：聚焦重点和薄弱环节，提升民生领域金融服务质效。《十五五规划》明确提出“加大**直达消费者**的普惠政策力度，扩大消费领域金融供给”“健全适合**农业农村**特点的金融服务体系，发展多层次农业保险”。中国人民银行（以下简称人行）要求完善**民营和小微企业**融资支持政策，充分发挥金融促进农业农村现代化的作用，持续实施创业担保贷款和助学贷款政策。截至 2025 年末，银行业金融机构

服务，有序推进碳金融产品和衍生工具创新，健全金融机构绿色金融考核评价体系，鼓励提升绿色低碳领域投资比例”。

普惠型小微企业贷款余额37万亿元人民币,同比增长11.0%;普惠型涉农贷款余额14.2万亿元人民币，同比增长10.3%。

养老金融：健全养老保险体系，夯实应对人口老龄化的金融服务能力。《十五五规划》明确“加快发展多层次、多支柱养老保险体系”，推动“三支柱”在“十五五”期间协同发力：**第一支柱**夯实基础，基本养老金向“待遇较低群体倾斜”，强化保基本、兜底线的制度韧性；**第二支柱**“扩大企业年金覆盖范围”，着力发挥补充养老功能；**第三支柱**在完善个人养老金政策的同时，大力发展商业养老保险。2024年个人养老金制度已全面推行，央行等九部门出台的养老金融支持指导意见提出到2028年养老金融体系基本建立[14]。

数字金融：加快金融数智化转型，深度赋能实体经济高质量转型。《十五五规划》提出“深入推进数字中国建设”，数字金融作为技术创新赋能实体经济的动能和方向，是数字中国建设的重要内容，承担着赋能科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融，以及服务新质生产力发展的重要任务。2024年央行等七部门联合印发《推动数字金融高质量发展行动方案》，从体系化转型、健全治理、夯实底座等多维度协同部署，提出到2027年底基本建成与数字经济发展高度适应的金融体系。《十五五规划》提及“稳步发展数字人民币”，目前数字人民币已进入存款货币型2.0版阶段，数币达平台（CBETS）支持更多境外参与机构，数字人民币的境内使用

[14] 2024年12月，中国人民银行、金融监管总局、国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源社会保障部、国家卫生健康委、中国证监会、国家医保局等九部门联合印发《关于金融支持中国式养老事业 服务银发经济高质量发展的指导意见》。

场景、跨境使用深度均有望持续拓展。

2.宏观调控：持续完善货币政策工具和宏观审慎政策组合。

健全金融宏观调控体系是“十五五”期间应对国际金融环境复杂变化、加快建设金融强国的顶层战略安排，是实现货币与金融稳定工作的核心内容，《十五五规划》围绕推进货币政策框架改革、优化宏观审慎管理体系做出系统安排：

渐进、持续推动货币政策框架转型。“十四五”期间，人行推动货币政策由数量型向价格型调控转变，逐步形成以价格型调控为主导、以利率为核心的货币政策框架。《十五五规划》要求“健全市场化利率形成、调控和传导机制”，10月19日潘功胜行长在金融街论坛上进一步明确货币政策框架优化方向：**一是**完善政策利率与利率走廊机制，推动主要政策利率向隔夜切换，使主要政策利率（隔夜回购利率）与货币政策调控的目标利率（银行间隔夜回购利率）相一致；**二是**深化利率市场化，完善多元化贷款定价基准体系，推动存贷款基准利率逐步退出，畅通政策利率向市场利率、再到实体贷款利率的传导；**三是**提升货币政策的透明度和可预期性，健全可置信、常态化、制度化的政策沟通机制。同时，《十五五规划》提及“完善结构性货币政策工具体系”，9月29日人行下调PSL（抵押补充贷款）利率、拓展PSL支持领域、提高科技创新和技术改造再贷款支持比例、增加支农支小再贷款额度，结构性工具优化更加注重提质增效、强化精

准滴灌功能。

构建覆盖全面的宏观审慎管理体系。《十五五规划》要求“建立覆盖全面的宏观审慎管理体系，将更多金融活动、金融市场等纳入宏观审慎政策框架”，反映宏观审慎管理从以往以银行等传统机构为重点，进一步向金融市场、非银金融机构、金融基础设施、互联网金融等新领域拓展。同时，《十五五规划》明确将“金融市场、跨境资本流动”列为重点领域。**金融市场方面**，2026 年人行工作会议要求完善“宏观审慎和金融稳定管理工具箱”及“金融市场监测指标体系”；10 月 19 日人行宣布设立应对非银大额赎回的流动性支持工具，进一步夯实宏观审慎管理制度的相机稳定能力。**跨境资本流动方面**，完善跨境资金流动监测预警机制，必要时及时采取逆周期调控措施，维护外汇市场稳健运行，防范外部冲击向国内无序传导。

3.资本市场：健全投资和融资相协调的资本市场功能。

2026年9月国新办“开局起步‘十五五’”系列主题新闻发布会上，中国证监会副主席李超进一步明确目标：力争到**2030年**，资本市场建立40周年之际，**资本市场高质量发展新格局基本形成，综合实力与国际竞争力明显提高**，标志着资本市场建设从规模扩张阶段转入功能与质量并重新阶段。

融资端：增强资本市场制度包容性、适应性。一是优化发行上市、再融资、并购重组、退市等股市基础制度，包括

动态完善上市标准体系、加快修订再融资注册办法等制度规则、加强退市后监管等。**二是健全多层次资本市场体系**，适配实体经济全周期、差异化的金融需求，包括：健全多元股权融资体系，发展多层次债券市场，稳步发展期货、衍生品和资产证券化等。**三是引导资源向新兴产业、未来产业、传统产业转型升级和现代服务业、新型消费等领域倾斜**。

投资端：增强资本市场内在稳定性。一是以“长钱长投”重塑市场生态。《十五五规划》提出**完善支持中长期资金入市政策体系**，推动中长期资金稳步提升入市规模和比例。2025 年 1 月，《关于推动中长期资金入市工作的实施方案》明确公募基金持有 A 股流通市值未来三年每年至少增长 10%、大型国有保险公司力争每年新增保费的 30%用于投资股市，并提出全面建立实施三年以上长周期考核。**二是鼓励上市公司开展市值管理、提升投资价值**，支持上市公司转型升级做优做强，引导上市公司通过股权激励、分红回购等提高自身价值。**三是进一步完善符合中国国情市情的投资者保护体系。**

保障端：以基础设施升级与监管法治建设筑牢市场根基。一是建设安全高效的金融基础设施，包括加快建设世界一流交易所、提高交易结算等基础设施安全性和科技化水平。**二是进一步健全资本市场法律制度体系**，包括推动《证券公司监督管理条例》、《证券投资基金法》、《上市公司监督管理条例》等重要法律法规的制定修订工作。**三是持续强化“五大监管”**，强调聚焦“欺诈发行、财务造假、操纵市场、内幕

交易”等重大违法行为，提高监管执法威慑力。

4.金融机构：引导各类金融机构分层有序发展。

《十五五规划》对金融机构体系优化提出“专注主业、完善治理、错位发展”的总体要求，旨在构建分层有序的金融体系，打造大而强、小而精、专而优的金融生态。国家金融监督管理总局（以下简称金融监管总局）持续引导金融机构由追求速度和规模向以质量和效益为中心转变。具体而言:

增强大型金融机构服务实体经济能力。《十五五规划》要求“支持国有大型金融机构提升综合服务水平”“培育一流投资银行和投资机构”。一方面，国有大型金融机构有望在基础设施、科技创新等长期资金需求领域发挥“压舱石”作用。2025 年、2026 年先后安排 5,000 亿、3,000 亿元人民币特别国债，用于支持国有大型商业银行补充资本，进一步夯实其服务实体经济和维护金融稳定的能力基础。另一方面，通过培育一流投资银行和投资机构，为科技创新和产业升级提供更加多元的融资渠道。截至 2026 年二季度末，中国银行业资产总规模约 73.1 万亿美元、约为同期美国银行业规模（25.6 万亿美元）的 2.9 倍，中国股市市值约 17.4 万亿美元、约为美国（75.3 万亿美元）的 23.1%；截至 2026 年一季度末，中国债券市场存量约 29.6 万亿美元、约为美国（62.1 万亿美元）的 47.6%[15]。

促进中小金融机构减量提质。《十五五规划》要求“严

[15] 数据来源：国际清算银行（BIS）。

格中小金融机构准入标准和监管要求”，未来方向仍是“减量提质”，推动中小金融机构扎根当地开展特色化经营。**减量方面，**金融监管总局已明确要求地方金融组织总量只减不增，2025 年末小额贷款公司、融资担保公司等 6 类地方金融组织数量同比下降 26%、较历史峰值下降 55%；**提质方面**，引导中小金融机构在社区、县域等金融服务相对薄弱的区域精耕细作，支持具备条件的中小银行参与本地科创金融、绿色金融、普惠金融等特色业务。推动中小金融机构向做精做专转变，协同构建多层次、广覆盖、差异化的金融服务网络。

资管和非银机构在做优财富管理、畅通直接融资等方面发挥独特作用。提升全球资产配置能力和买方投顾服务水平，通过公募基金、私募股权、资产证券化等工具引导中长期资金入市，畅通“科技—产业—金融”循环。

政策性金融机构聚焦服务国家战略。主要承担商业性金融机构难以覆盖或不宜承担的业务领域，有望在科技创新、区域协调发展、绿色转型、粮食能源安全等领域发挥逆周期调节和长期资金供给功能。

保险业发挥经济减震器和社会稳定器功能。在养老金融领域推动第三支柱个人养老金和商业养老保险发展、扩大企业年金覆盖范围，在风险管理领域丰富非传统风险转移工具、提升经济社会运行韧性。

（二）扩大金融高水平对外开放：加快沪港国际金融中心双枢纽建设，推进人民币国际化，深化金融市场互联互通

1.持续推动沪港金融中心协同发展。

加快建设上海国际金融中心。2025 年中央金融委员会印发《关于支持加快建设上海国际金融中心的意见》，提出经过 5-10 年建设，上海国际金融中心“金融开放枢纽门户功能显著强化，人民币资产全球配置中心、风险管理中心地位显著增强”的战略目标。依托自贸区及临港新片区，上海率先试点 FT 账户体系，并持续推动跨境贸易投资高水平开放等制度创新。2026 年“加快建设上海国际金融中心”首次单独写入国家五年规划[16]。未来，上海有望稳步探索规则、规制、管理、标准等制度型开放，增强对全球金融资源的集聚与配置能力，拓展跨境及离岸金融服务，更好支持“一带一路”建设和企业“走出去”全球化布局，为全国金融高水平开放探索可复制的制度经验。

支持香港巩固提升国际金融中心地位。根据 2025 年《全球金融中心指数(GFCI 38)》，香港排名全球第 3（上海排名第 8），是全球领先的金融中心。《十五五规划》将香港定位从参与者升级为服务者与贡献者，明确要求强化**全球离岸人民币业务枢纽、国际资产及财富管理中心和国际风险管理中心**。未来香港有望继续深化与内地金融市场互联互通，并广泛联通更多元国际市场，充分发挥联系中国内地与国际金融市场桥梁作用；同时积极服务国家新质生产力培育、“一带一路”建设、粤港澳大湾区发展和人民币国际化等国家战略。

[16] 国家“十二五”规划曾在上海“四个中心”发展定位中提及“国际金融中心”（即“加快上海国际经济、金融、航运、贸易中心建设”）。在此基础上，“十四五”规划中提及“支持北京、上海、粤港澳大湾区形成国际科技创新中心”，将上海发展定位拓展为“五个中心”。

持续推动沪港“在岸+离岸”协同发展。2025 年，沪港签署《沪港国际金融中心协同发展行动方案》，标志着两地协同进入制度化新阶段。近年来，沪港通、债券通、互换通等机制持续深化，2026 年上半年，沪深股通日均成交额增至 3,453 亿元人民币、创历史新高[17]。两地互为依托、优势互补，持续完善“在岸+离岸”的协同发展格局，其中：上海重点满足在岸主体需求，同时依托自贸区探索建立离岸金融体系；香港拥有成熟离岸市场，可全面对接国际金融市场，为“引进来”和“走出去”提供双向通道。

2.从拓展场景、完善基建、培育市场、金融合作等维度推进人民币国际化。

场景拓展方面，一是提出“拓展人民币在国际贸易和投融资中的使用”。伴随与“一带一路”等沿线经济体经贸合作深化，经营主体在跨境贸易投资中使用人民币计价结算的意愿不断增强，人民币相对独立的利率周期也提供了融资成本优势。**二是明确“提升资本项目开放水平”**，相较于“十三五”规划中“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”，资本项目开放态度更加积极。目前中国超 90%的资本项目已实现不同程度的开放[18]，2026 年上半年资本与金融项目项下银行代客涉外收付金额占 GDP 的比重约 46%、较 2020 年同期提高 25 个百分点。

[17] 数据来源：香港交易所《沪深港通 2026 年上半年回顾》。

[18] 数据来源：央视网 2026 年 3 月 24 日报道中提到，中国人民银行副行长、国家外汇管理局局长朱鹤新表示，目前我国已有超过 90%的资本项目实现了不同程度的开放。面向“十五五”，中国将更加突出制度型开放要求，不断提升资本项目开放与国家经济金融改革发展、人民币国际化进程的协同性和匹配度。

基建升级方面，加强金融基础设施跨境互联互通。《十五五规划》提出“建设自主可控的人民币跨境支付体系”。当前，中国已基本建成多渠道、广覆盖的人民币跨境支付体系，截至2025年末，人民币跨境支付系统（CIPS）业务覆盖全球190个国家和地区[19]。**未来，CIPS全球服务网络有望持续拓展**，2025年11月，CIPS正式上线香港接入点，进一步降低境外机构接入门槛；12月，人行发布修订后《人民币跨境支付系统业务规则》，从制度层面支持CIPS进一步拓宽支付清算网络覆盖范围。同时，**快速支付系统、二维码支付跨境互联互通、数字人民币跨境使用和多边央行数字货币桥项目实践等新型金融基础设施建设也有望持续推进。**

市场建设方面，稳步推进人民币离岸市场发展。强化中国香港离岸人民币枢纽地位，支持伦敦、新加坡、迪拜等人民币离岸市场差异化发展。机制上，常态化发行离岸央票、发展离岸回购业务、鼓励金融机构做市，提升离岸人民币国债和央票二级市场流动性，培育离岸人民币收益率曲线，同时丰富离岸人民币国债期货品种，发展利率掉期市场。近年来，**离岸人民币市场规模不断扩大**，2026年一季度末，主要离岸市场人民币存款余额约1.8万亿元、较上年末增加1,261亿元；2026年上半年，离岸人民币债券发行金额8,961亿元、同比增长94.4%，6月末主要离岸市场人民币贷款余额达1.2

[19] 数据来源：CIPS官网。截至2025年12月末，CIPS系统共有直接参与者193家，间接参与者1,573家。CIPS系统参与者分布在全球124个国家和地区，业务可通过5,000多家法人银行机构覆盖全球190个国家和地区。

万亿元[20]。

对外合作方面，全面深化国际货币金融合作。截至 2026 年 9 月，人行与境外央行或货币当局签署有效双边本币互换协议 33 份、金额 4.6 万亿元人民币；未来有望继续扩大双边本币结算、货币互换协议覆盖面，支持境外央行推出常态化政策工具，使用人民币互换资金支持贸易投资。

3.扩大金融领域开放，稳慎拓展金融市场互联互通和参与全球金融治理改革。

稳慎拓展金融市场互联互通。市场联通方面，《十五五规划》明确提出“优化合格境外投资者制度，扩大可投资品种范围，有序推进符合条件的企业跨境双向直接融资，支持股权投资基金跨境投资”。未来有望继续推进市场规则与国际接轨，优化沪深港通、债券通、互换通等机制，推动向在岸市场全面开放转变。**区域联通方面**，有序推进与港澳金融市场互联互通；“支持建设多层次两岸金融市场，鼓励符合条件的台资企业在大陆上市”。

稳慎参与全球金融治理改革。相较于《十四五规划》提出的“推动主要多边金融机构深化治理改革”,《十五五规划》提出“推进全球经济金融治理改革”，通过制度型开放和体制性创新，“推动构建和维护公平公正、开放包容、合作共赢的国际经济秩序”。同时，强调“完善跨境资金流动监测预警响应机制”，强化宏观审慎管理和优化预期引导机制，

[20] 数据来源：中国人民银行 2026 年 9 月 24 日发布的《人民币国际化报告（2026）》。

叠加科技赋能提升风险防控质效，全面筑牢开放条件下的金融安全保障。

（三）筑牢安全底线：加快金融领域法律法规修订，持续深化重点领域风险化解

1.加快金融领域法律法规修订，持续完善金融法律法规体系。

推进两部基础性法律立法。2022年启动、已两次提交审议的**金融稳定法**，作为首部金融风险防控专门法，有望推动构建金融全流程风险防范化解处置体系；2026年3月，**金融法（草案）**[21]正式向社会公开征求意见，6月首次提请全国人大常委会会议审议，将成为中国金融领域首部基础性、综合性和统领性法律[22]。

同步推动现有法律修订。推动**中国人民银行法**（1995年3月18日起实施，曾于2003年修订）、**银行业监督管理法**（2004年2月1日起实施，曾于2006年修订）等现有法律修订[23]，与时俱进提高金融法治与金融实践的适应性。

2.防范化解房地产、地方政府债务、中小金融机构等重点领域风险。

地产领域，政策聚焦建立长效机制。当前地产行业处于转型深化期，2026年房企国内外债券合计到期规模降至

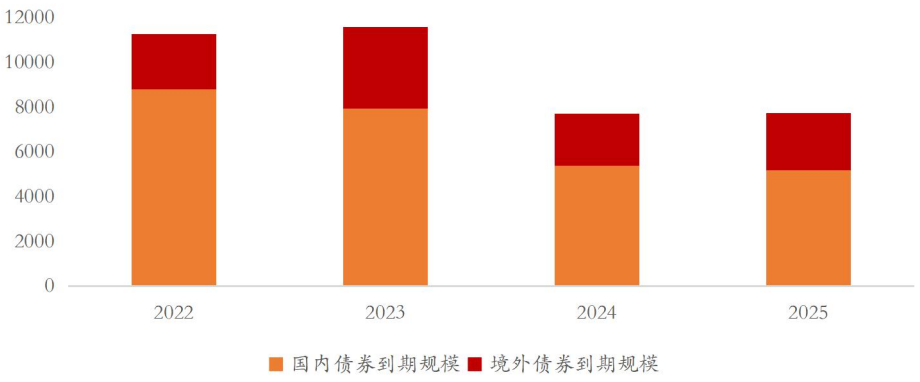
[21] 《中华人民共和国金融法（草案）》明确金融工作方向的总体性要求，并在建设现代中央银行制度、规范金融机构行为活动、提升金融产品和服务规范性等方面作了详细规定，构建覆盖金融活动全领域、全流程、全主体的法律规范体系。

[22] 当前，中国金融领域法律体系以《中国人民银行法》、《商业银行法》、《银行业监督管理法》、《证券法》、《保险法》、《期货和衍生品法》、《信托法》等单行法为主，即针对特定金融机构及其业务活动制定。

[23] 2026年3月9日，全国人民代表大会常务委员会工作报告提到：“围绕加快建设金融强国，制定金融法、金融稳定法，修改中国人民银行法、银行业监督管理法”。

7,311 亿元人民币（2025 年：7,746 亿）、绝对规模仍较高，商业银行对公房地产贷款资产质量亦面临一定压力（见图表 6）。近年，政策从“促进房地产市场止跌回稳”到“着力稳定房地产市场”，再到“努力稳定房地产市场”的相机调整[24]，持续推动构建符合行业新周期的长效发展机制。具体而言，**一是探索收购存量商品房用作保障性住房。**重庆、武汉、郑州、苏州等地已落地相关项目，上海也在静安、浦东、徐汇三区率先试点二手房收购用作保租房，首例住房收购置换项目已在静安区完成签约落地。**二是深化商品房销售制度改革。**推行现房销售制度，从根源上防范预售资金挪用和竣工交付风险。**三是加快建立与房地产发展新模式相适应的融资制度。**

图表 6：房企国内外债券到期规模（亿元人民币）



数据来源：WIND、中国工商银行（亚洲）东南亚研究中心

地方债方面，存量风险化解进入收官攻坚阶段。根据一揽子化债方案，通过增加地方政府债务限额 6 万亿元人民币、

[24] 2024 年 9 月 26 日，中共中央政治局会议首次明确提出“要促进房地产市场止跌回稳”。2025 年 12 月，中央经济工作会议明确提出“着力稳定房地产市场”。2026 年 4 月 28 日，中共中央政治局会议进一步提出“努力稳定房地产市场”。

连续 5 年每年安排 8,000 亿元新增专项债券等措施，累计可化解 12 万亿元隐性债务，为确保 2028 年底前实现存量隐性债务清零目标奠定坚实基础。目前化债工作已进入攻坚期，广东、北京、上海等经济发达地区率先实现隐性债务清零，2026 年以来多地化债置换债券发行进度显著提速。

中小金融机构方面，减量提质持续推进、守住不“爆雷”底线。中小金融机构改革化险与减量提质工作持续深化，2025 年上半年央行金融机构评级结果显示，高风险金融机构 312 家、较 2019 年峰值（649 家）明显压降。根据金融监管总局披露的银行业金融机构法人名单，截至 2025 年末，全国银行业金融机构法人共 3,619 家，同比净减少 676 家、降幅 15.7%，其中农村中小银行[25]2,933 家，同比净减少 670 家、降幅 18.6%，为机构减量的绝对主体。在稳妥有序推进风险处置的同时，引导化险机构加快治理重塑、管理重构、业务重构，提升专业化经营管理能力和风险防控水平。同时，强调风险防控机制进一步前移，健全全流程防控机制，实现风险前瞻性化解。

三、在港中资机构服务金融强国建设的战略使命与机遇

在港中资机构作为国家金融改革开放战略的实践者和先行者，是连接中国内地与全球市场的关键节点，也是在离岸市场践行金融强国建设战略的中坚力量。《十五五规划》明确提出巩固提升香港国际金融中心地位，强化全球离岸人

[25] 包括农村商业银行、农村合作银行、农村信用社、农村资金互助社、村镇银行。

民币业务枢纽、国际资产及财富管理中心、国际风险管理中心功能。立足香港国际金融中心建设具体方向，围绕国家金融强国建设整体部署，在港中资机构可围绕三方面持续发力。

一是聚焦“深化”，以优质跨境服务因地制宜做实金融“五篇大文章”。围绕科技金融，发挥香港私募创投、上市融资、并购重组等优势，引导长期资本投早、投小、投长期、投硬科技，支持新质生产力企业利用香港平台做大做强；围绕绿色金融，提供绿色债券、碳金融衍生产品等丰富跨境绿色投融资产品，前瞻推进气候相关信息披露和风险管理工作；围绕普惠、养老、数字金融，丰富跨境财富管理和养老金融产品，稳妥推进数字人民币跨境应用，前瞻参与数字资产生态建设。

二是聚焦“开放”，积极服务人民币国际化和香港国际金融中心建设。人民币国际化方面，拓展人民币在国际贸易、跨境投融资、民生消费等广泛场景中的使用，丰富离岸人民币产品篮子，积极参与金融基础设施的国际化、数智化、一体化建设；**金融互联互通方面**，支持符合条件企业跨境双向直接融资和股权投资基金跨境投资，便利企业“走出去”和全球资本“引进来”；**财富管理方面**，对接香港国际资产及财富管理中心建设，提升全球资产配置服务能力，满足居民跨境财富管理需求。

三是聚焦“安全”，以合规风控和风险管理中心功能守牢底线。严格落实监管要求，优化完善适配境内外监管标准

的合规风控体系。强化跨境资金流动监测预警，提升对地缘、政策、市场、科技等全面风险的识别和应对能力。加快风控数智化转型，在开放环境中守牢金融安全底线。



香港中資銀行業協會
Chinese Banking Association of Hong Kong

本文章版权属撰稿机构及/或作者所有，不得转载。

本文章发表的内容均为撰稿机构及/或作者的意见及分析，并不代表香港中资银行业协会意见。