

论文 NO. 2017 年 7

发表时间：2017 年 7 月 18 日

防范风险和加强监管将成为中国金融 发展的重要趋势

国家金融与发展实验室银行研究中心 主任

曾刚

摘要： 第五次全国金融工作会议，标志着中国金融进入了全新的发展阶段。会议就中国金融的改革和发展进行了全面的部署，防范风险和加强监管将成为未来一段时间中国金融发展的重要趋势。从具体的决定来看，会议将强化监管确定为金融工作开展的四项重要原则之一，并在制度上设立国家金融稳定发展委员会，并推进功能监管和行为监管制度的完善。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

除此之外，会议还特别强调了对监管者的问责，提出“金融管理部门要努力培育恪尽职守、敢于监管、精于监管、严格问责的监管精神，形成有风险没有及时发现就是失职、发现风险没有及时提示和处置就是渎职的严肃监管氛围”。在完善监管制度的同时，落实微观层面的执行机制，为监管强化提供了系统性保障。根据金融工作会议的部署，未来的银行监管将更为严格和规范，预计重点工作会集中在以下几个方面。

其一，创新监管，支持企业去杠杆。加快改革是推动企业部门去杠杆的核心。2016年10月，国务院印发了《关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》和《关于市场化银行债权转股权的指导意见》，对相关工作进行了系统的部署，并提出了积极稳妥降低企业杠杆率的主要途径。本次金融工作会议再次提出“积极稳妥推进去杠杆”，并“把降低国企杠杆率作为重中之重”。从银行业角度来看，要落实这些要求，监管方面的创新和引导至关重要，具体有以下几方面的工作。

一是推动市场化债转股工作。在探索完善相关管理制度的同时，在现有法律框架下，加快监管创新，适时推出商业银行专门从事债转股和不良资产处置的子公司，并建立相关的监管规范。以提升商业银行参与市场化债转股的积极性。

二是继续引导和完善债委会制度，实现“银企共赢”。债委会是用市场化、法制化方式来解决维护银行债权，实施企业债务重组的一个有益尝试。在实践中，对维护银行债权、防范逃废债、促进企业债务重组，发挥了相当积极的作用。在一定程度上避免了“囚徒困境”，实现银行和企业的长期共赢。未来应继续坚持市场化原则，在引导债委会更有效运行的同时，逐步完善相关管理制度。

三是拓宽商业银行不良资产处置渠道。拓宽不良资产处置渠道，降低处置成本，对于提高商业银行对企业的支持力度有着重要的意义，也有助于企业负债结构的改善。从银行监管角度可以考虑的工作包括：适度增加金融资产管理公司数量，尤其是探索成立银行子公司；继续推进不良资产证券化和不良资产收益权转让；联合相关部委，完善僵尸企业破产退出和债务清算制度，并探索具体的实施路径。

其二，强化监管，抑制不当套利。从国际经验来看，利率市场化伴随着银行信贷膨胀和资产泡沫的情况，在很多国家都出现过。背后的原因不难理解，即利率市场化导致利差收窄，以存贷款为主要收入来源的传统银行模式受到严重冲击。通过加快资产扩张来“以量补价”以及通过综合化经营来拓展收入来源，是各国银行业在利率市场化阶段的显著特征。实践层面不断突破的背景下，金融监管制度未能及时完善，就难免造成许多监管真空，难以对创新业务进行有针对性的约束和限制。监管灰色地带众多，“影子银行”等金融乱象也愈演愈烈。从目前情况看，未来的监管工作应集中在以下几个方面：

一是统一监管规则，强化监管协调。“影子银行”乱象的一个重要原因在于部分交叉业务的监管上存在分割，不同类型机构的监管标准存在较大差异，由此形成了监管套利空间和动力。金融工作会议决定成立国务院金融稳定发展委员会，预计未来的重点在推进功能监管方面，统筹交叉业务领域的统一监管规则，搭建相关的信息统计体系。并在此基础之上，强化不同监管部门之间的职责边界和监管问责，提高协调机制的决策和执行力。

二是加强对非信贷业务和表外业务监管。从行业监管的方面，可能会加强对表内的非信贷资产业务（尤其是同业类业务）的监

管，逐步完善和落实相关的监管制度。明确非信贷资产对接非标的比率上限，在资金流向上，也需要和现有的信贷投向政策保持一致。此外，应按实质重于形式的原则，细化风险五级分类的具体标准，规范非信贷资产拨备计提、风险资本计算和清收处置的方法和流程，尽快改变目前监管指引缺失、监管要求零散模糊的现状，使银行业的非信贷资产风险管理能够统一标准、有章可循。

加强对表外业务（主要是表外理财）的监管。除约束表外业务增长规模外，还要根据资管行业统一的规章制度要求，并结合银行业的特点，尽快出台新的监管政策，进一步明确理财资管业务的性质以及银行风险承担范围，全面规范理财业务的运作模式和流程，完善、落实“实质重于形式”的风险管理要求。此外，还应积极推动银行表外业务管理体制变革，时机成熟时，可以考虑推动成立独立的资管公司，以实现表内外业务的风险隔离。

其三，优化监管，引导银行稳健转型。第五次全国金融工作会议将服务实体经济确定为金融工作的首要任务，并以此为基础，提出金融发展需要坚持回归本源、优化结构、强化监管和市场导向等四项重要原则。在其中，强化监管应该是促进银行回归本源和优化结构的重要保障。当然，强化监管的含义，并非一味的提高监管标准和强度，而是要根据实体经济的需求，灵活运用监管手段，引导银行更好的实现转型。

一是强化银行业对实体经济，尤其是中小企业和民营经济的支持。过去几年中，由于信用风险上升，金融业“脱实向虚”的情况有所加剧，而在投向实体的信贷资金中，对地方政府、国有企业以及大型企业的集中度又有明显上升，中小企业和民营企业结构性的融资缺口未能得到有效缓解。在这种情况下，在监管层面上，推动大中型银行战略转型，发展中小银行和民营金融机构，以优化间接

融资结构，加大对小微企业和民营经济的支持。从目前看，加快推进大型商业银行成立普惠金融事业部，以及进一步优化中小银行和民营银行的监管制度，降低中小机构支持实体经济的成本，并鼓励中小机构在互联网、普惠金融方面的创新，将会是监管优化的重要内容。

二是推动银行业建立、完善全面风险管理体系。商业银行依赖传统存贷利差的发展模式已不可持续，以资产管理、债券和衍生品交易、同业拆借、投行业务为代表的“交易型业务”，正在迅速改变商业银行的资产结构，非信贷资产种类不断丰富、规模持续增长，但与此同时，许多银行的风险管理的理念和能力并未随之提升。对此，监管部门应该严格业务准入的审核，同时应推动商业银行提升全面风险管理能力，不仅要继续夯实对传统信贷资产质量的把控，还要主动适应业务创新发展的进程，注重对各类新型非信贷资产类型的风险管理，以保障业务创新不偏离方向、发展转型健康持续。