

论文 NO. 2018 年 3

发表时间：2018 年 3 月 12 日

坚决打好防范化解金融风险攻坚战

胡滨 范云鹏

摘要：防范化解金融风险，事关国家安全，发展全局，人民群众财产安全，是一场输不起的战役，要从政治大局出发，抓紧制定战略规划，守住不发生系统性风险的底线，建立起防范化解金融风险的长效机制，坚决打好这场攻坚战。

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》。

金融风险已成为当前最突出的重大风险之一

进入经济新常态以来，我国面临着增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的严峻挑战和国际金融危机的持续外溢影响。而随着中国开放程度的日益提高，经济运行中的各种主要矛盾和风险不断暴露，并不断集中传导和体现于金融领域，逐渐演化为系统性与全局性风险因素。金融风险已成为当前最突出、最显著的重大风险。

金融风险的隐蔽性、复杂性、突发性和传染性使得党和国家必须高度重视防控金融风险，维护金融安全。习近平总书记在中央财经领导小组第十五次会议和中央政治局第四十次集体学习等多次重要会议和公开场合就金融风险和安全问题作出重要讲话。防范和化解金融风险已上升至国家战略和国家安全的高度。2017年中央金融工作会议指出，要准确判断当前我国面临的金融风险。概括而言，主要包括金融杠杆率和流动性风险、信用风险、影子银行风险、违法犯罪风险、外部冲击风险、房地产泡沫风险、地方政府隐性债务风险、部分国企债务风险等。这些分类风险基本涵盖了影响我国金融体系不稳、经济运行波动的易发高发风险因素。

金融作为经济的血脉，一直以来承担着资金融通、市场定价、资源配置、信息提供、结构调整等重要功能，是影响我国现代经济体系建立的关键要素，对实体经济的反哺和振兴至关重要。而当前我国金

融领域风险点多面广，金融“脱实向虚”的现象对实体经济而言更是雪上加霜。尤其是系统性金融风险的累积汇聚，将会不断冲击金融服务中介体系，对经济造成巨大破坏。因此，中央经济工作会议将防范化解重大风险尤其是金融风险，放在“三大攻坚战”之首是应有之义、应尽之言。

防范系统性金融风险的关键是推动经济去杠杆

习近平总书记指出，实体经济是金融的根基，金融是实体经济的血脉，为实体经济服务是金融的天职和宗旨，也是防范金融风险的根本举措。在坚持稳中求进工作总基调的基础上，不可突进冒进，做到分阶段、排次序、明主体，有效防控金融风险，服务于供给侧结构性改革这条主线，营造安全的金融环境和稳定的金融基础，促进形成金融和实体经济、金融和房地产、金融体系内部的良性循环，助力实体经济化解困难，提质增效，实现高质量发展的转型目标。

从一定意义上说，金融风险的源头在于高杠杆。高杠杆是宏观金融脆弱性的总根源，在实体部门表现为负债过度，在金融领域体现为信用扩张过快。2016年末，我国实体经济杠杆率达到247%。究其原因，除了我国高储蓄率和宏观经济顺周期性等因素外，前期政策所释放的流动性也加速了广义货币M2的快速上涨，一定程度上推升了宏观杠杆率的加速上扬。我国杠杆率呈现“两低一高”特点，居民部门杠杆率44.8%，政府杠杆率只有36.7%，而非金融企业部门杠杆率却

高达 165%。高杠杆和杠杆结构不合理极易带来经济金融的不稳定性和脆弱性，助长投机行为和短视行为，扩大债务规模和债务风险，干扰社会预期，加大政府进行有效宏观调控的难度。因此推动经济去杠杆是防范系统性金融风险的关键所在。

做好新形势下经济去杠杆工作，要坚定执行稳健中性的货币政策，管住货币供给总闸门，调控市场流动性，保持社会融资规模与广义货币 M2 的合理增长，避免宏观经济杠杆率继续快速上涨。健全利率市场化、汇率市场化和国债收益率等市场基准和金融基础设施，提高直接融资比重，促进多层次资本市场稳步健康发展。要加强货币政策与宏观审慎政策“双支柱”框架下的有效调控配合，注重逆周期调节，守住不发生系统性金融风险的底线。

2016 年以来，我国金融去杠杆进程收效明显，应继续坚持，不断深化。通过创新利用公开市场操作方式，锁短放长，适时提高货币市场利率和维持流动性稳中有降，打破金融加杠杆的基础。同时，将表外理财与同业存单纳入宏观审慎评估考核体系，引导金融机构做好流动性管理，抑制金融体系内部杠杆过快增长，促进金融机构稳健经营、回归本源，增强金融服务实体经济可持续性，防范金融风险。

针对去杠杆工作中另一大重头戏——债务问题，要做到双管齐下，有效降低我国企业部门和政府部门的债务水平。企业债务问题的核心是国有企业债务过高，要大力破除无效供给，把处置“僵尸企业”作

为主要抓手，做到盘活存量和优化增量。辅之以市场化债转股和国有企业混合所有制改革，从问题核心、体制改革、善后处理三个方面入手全方位解决我国企业债务过高问题。针对地方政府债务问题，要警惕地方政府“名股实债”和变相融资行为，防止出现新的隐性债务，打破刚性兑付，积极试点地方政府专项债券，合理规范举债规模。从长远角度看，还要积极推进国家财税体制改革，合理划分中央财权和地方事权，建立健康可持续的中央地方财政关系，发挥好地方政府作用，守住风险底线，保持社会大局稳定。 强化监管，提高防范化解金融风险能力

金融是国家重要的核心竞争力，也是最需要监管的领域。要以守住不发生系统性金融风险为底线，以强化金融监管为重点，着力解决金融乱象丛生、监管法治缺位以及监管统筹协调等问题，着力做好以下三方面工作：

一是坚决治理金融乱象，打击违法违规金融活动。要时刻保持高压态势，摒弃监管“父爱主义”，严肃监管氛围，清理退出非法金融机构，实行牌照经营，进一步明确设定评估、检查、督察和整改环节，依法进行处罚，提升监管威慑力，令系统性、区域性金融风险的隐患无所遁形。

二是加强薄弱环节监管制度建设和健全金融法治。要严格规范交叉性金融产品，继续拆解影子银行，健全对金融控股集团以及股东的

监管，重点整治乱办金融、乱搞同业、乱加杠杆、乱做表外、违法违规套利等严重干扰金融市场秩序的行为。要及时出台以资管新规为代表的监管规章，消除监管空白与监管套利，通过强化金融监管的专业性、统一性和穿透性，实现所有金融活动监管全覆盖。强化金融科技与监管科技等创新技术的应用实践，完善金融基础设施建设，丰富监管手段，弥补薄弱环节与现有短板。全面协调推进依法治国，健全金融法治，以加强金融消费者保护体系、金融监管法律体系、金融风险管控体系和金融机构合规体系为主要着力点，防范金融风险，保障经济与金融良性循环。

三是加强统筹协调，充分发挥国务院金融稳定发展委员会的职能。近年来，金融风险与金融乱象的累积与暴露，与我国金融监管协调机制不完善、监管职责不清、重复监管与监管空白等体制性问题密切相关。因此，国务院金融稳定发展委员会首要任务是统筹中国金融监管体系调整，明确监管机构定位，落实工作重点与监管职责，并强化监管问责。协调金融政策与相关财政政策和产业政策，提高政府宏观调控效率，做好国际国内风险应对。重点关注影子银行、资产管理行业、互联网金融以及金融控股公司，发挥金稳会与“一行三会”的监管合力。同时，要健全人民银行宏观审慎与系统性风险监管职责，与微观审慎监管共同推进，做到“既见树木，也见森林”。

加大改革创新力度，激发市场活力

改革是经济发展的强大动力，改革只有进行时，没有完成时，解决影响和制约金融业发展的难题必须推出新的、力度更大的改革创新措施。

针对深化金融改革的一些重点问题与重要方面，要加强系统研究，完善实施方案。具体而言：要改革完善金融监管体制，制定金融监管问责办法，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；大力发展绿色金融，以金融力量支持国家打好污染防治攻坚战，促进金融业市场价值与社会价值相统一，推动经济高质量发展；改革住房公积金制度，研究设立国家住宅政策性金融机构，坚持住房定位，加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度，避免金融市场与房地产市场的风险交叉传染和相互叠加；有序放宽市场准入，推动人民币与资本项目可兑换，稳步落实金融业开放举措，通过放宽市场准入引进国内外先进实践经验，积极引入有效竞争，破除旧有桎梏，激发市场活力；强化各类金融机构股权管理和法人治理结构，健全内部风险控制，以更健全的管理机制应对更包容的开放。

当前要充分认识到，金融创新的主要目标不是规避监管，是要如何化解人民日益增长的多样化的金融需要和金融发展不平衡不充分之间的矛盾，坚持贯彻落实以人民为中心的发展思想，通过思维理念、体制机制和科学技术等各项创新来全面提升金融服务实体经济的效

率，把更多的金融资源配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节，促进经济与金融血脉相依、共享发展。金融创新要扎根于为实体经济服务，适应消费者和投资者需要，更好地满足人民群众和实体经济多样化的金融需求。要坚决打击偏离实体经济需要、规避监管的乱“创新”，从源头管控新兴金融风险点，保护金融消费者的长远和根本利益。

坚持和全面加强党对金融工作的领导

做好新形势下金融工作，必须加强党对金融工作的领导，这是金融发展和防控风险的政治保障。要牢固树立党管金融思想，坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践，提高政治站位，保持战略定力。以“永远在路上”的执着和“运筹帷幄以决胜千里之外”的气概，落实全面从严治党要求，严明政治纪律和政治规矩，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，加强金融系统党的建设，建好金融系统领导班子。金融系统各级领导要“不忘初心，牢记使命”，强化责任担当，不折不扣落实党中央对于金融工作的决策部署，以整治金融乱象为主要抓手，切实回归实体经济本源，坚决打好防范化解重大风险攻坚战。同时，要努力建设一支政治过硬、德才兼备的高素质金融人才队伍，为打好防范化解金融风险攻坚战凝聚智慧和力量。