

论文 NO. 2017 年 8

发表时间：2017 年 8 月 7 日

# 强监管：未来中国金融运行常态

国家金融与发展实验室银行研究中心

曾刚

摘要：“强监管”是今年银行业运行的一个重要特征。今年年初以来，在“防风险”“去杠杆”的基调下，货币政策和监管轮番发力对金融乱象进行整治，目的在于防范金融风险，并推动金融机构回归服务实体经济的本源。

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》。

强监管，旨在防止系统性风险

就银行领域而言，较为突出的风险主要体现在两个层面，宏观上是货币、信贷增速超过实体经济增长，引发资产（尤其是房地产）价格快速上涨，存在较大的系统性风险隐患；微观上则是金融套利盛行，部分资金在同业间空转，在拉长资金链条的同时，也加重了金融体系的流动性风险隐患。从货币创造的角度，上述两个层面存在一定关联。同业存单、同业理财加委外或通道的套利模式，虽然迂回，但实质上还是一种货币、信用的扩张途径。微观上的过度套利叠加到宏观上，就导致了货币、信用膨胀与实体经济的背离。

监管强化的目的，在于为抑制资产泡沫创造更适宜的货币金融环境，以防止潜在的 systemic 风险。调控着力的对象主要在于各种过度的金融套利行为。货币政策从量、价两端入手：价格上通过抬升利率水平来消除套利空间，推动金融机构逐步消解存量业务；数量上则用 MPA 考核来约束和控制增量业务。监管方面，通过对各种套利行为进行全方位自查与清理，直接打压机构的套利动机。经过半年的整治，金融去杠杆取得了明显的成效。

目前，同业存单和同业理财开始缩量，价格也有所回落。尤其是同业理财，作为资管业务加杠杆和进行流动性管理的重要手段，同业理财在过去几年发展相当迅速，规模从 2014 年的 0.49 万亿元飙涨到 2016 年末的 5.99 万亿元，占全部理财的比重也从 3.25% 上升到了 20.61%，成为金融套利的重要工具。在货币政策转向和监管强化的双重约束下，同业存单和同业理财的发行量明显下降，价格在短期快速上升后也开始回落，反映这部分业务已得到了有效抑制。

广义货币（M2）增速也明显回落，已接近实体经济（名义 GDP）的增长水平，金融“脱实向虚”问题有所缓解。此外，金融部

门持有的 M2 增速大幅下降，意味着因为同业往来引发的货币创造明显放缓。

在“去杠杆”政策取得明显效果的背景下，第五次全国金融工作会议再次强调监管强化的重要性，将强化监管确定为金融工作开展的四项基本原则之一，并在制度上设立国家金融稳定发展委员会，统筹宏观审慎和系统性风险防范。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。

以上种种，意味着今年以来的监管强化，并非是一项短期工作，而是未来中国金融运行的常态。通过监管的强化，来确保银行业回归本源，不仅能更好地服务实体经济，也能有效地降低银行因为偏离主业而形成的风险。

#### 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。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。

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，有利于提升商业银行参与市场化债转股的积极性。

实现“银企共赢”，则需要继续引导和完善债委会制度。债委会是用市场化、法制化的方式来解决维护银行债权，是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。

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也有重要意义，有助于企业负债结构的改善。从银行监管的角度考虑，可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等。

#### 强化监管，抑制不当套利

值得注意的是，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——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，难免会造成监管真空，缺乏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”等金融乱象就会愈演愈烈。

“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。统一监管规则、强化监管协调成为必然选择。金融工作会议上成立的国务院稳定发展委员会，未来的重点预计会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。

加强对表内的非信贷业务（尤其是同业类业务）和表外业务

（主要是表外理财）监管，同样可以成为强化监管的手段。未来应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。

对于表外业务，除约束其增长规模外，还可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，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。

#### 优化监管，引导银行回归本源

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基本原则。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。强化监管的含义，并非一味地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，引导银行更好地实现转型。

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。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，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就显得尤为重要。在监管层面上，应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。

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。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，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。