



NIFD

国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

NIFD季报

主编:李扬

中国金融监管

郑联盛
李俊成

2023 年 8 月

《NIFD季报》是国家金融与发展实验室主要的集体研究成果之一，旨在定期、系统、全面跟踪全球金融市场、人民币汇率、国内宏观经济、中国宏观金融、国家资产负债表、财政运行、金融监管、债券市场、股票市场、房地产金融、银行业运行、保险业运行、机构投资者的资产管理等领域的动态，并对各领域的金融风险状况进行评估。

《NIFD季报》由三个季度报告和一个年度报告构成。NIFD季度报告于各季度结束后的第二个月发布，并在实验室微信公众号和官方网站同时推出；NIFD年度报告于下一年度2月份发布。

金融风险压力较大，金融监管改革深化

摘要

2023 年 2 季度，经济政策稳中有进，宏观经济整体呈现稳定发展态势。由于多重因素影响，特别是美联储加息和美欧银行业风险外溢，我国金融体系风险压力加大。国内金融管理部门继续积极应对，深化改革，整体保持金融体系稳定。一是深化金融稳定和发展机制改革，金融监管框架进一步调整，国家金融监督管理总局成立运行。二是房地产监管政策结构性优化，并探索房地产新发展模式。三是继续强化地方政府隐性债务管理，中央政府坚持对平台公司实行“不救援”政策。四是监管机构对大型互联网平台监管整改达成阶段性成果，数字经济监管转向常态化。五是银行风险分类新规出台，着力强化银行风险管理。

本报告负责人：

● 郑联盛

国家金融与发展实验室
金融法律与金融监管研究
基地主任

本报告执笔人：

● 李俊成

中国社会科学院金融研
究所金融风险与金融监
管研究室助理研究员

【NIFD 季报】

全球金融市场

人民币汇率

国内宏观经济

宏观杠杆率

中国宏观金融

中国金融监管

中国财政运行

地方区域财政

房地产金融

债券市场

股票市场

银行业运行

保险业运行

机构投资者的资产管理

目 录

一、国家金融监督管理总局挂牌，金融监管机构改革深化	1
二、房地产监管政策优化，探索房地产业新发展模式	2
三、平台公司债务压力攀升，隐性债务化解任务加剧	5
四、数字经济治理优化，金融业务常态化监管	7
五、金融资产分类新规出台，银行风险管理标准趋严	9
六、近期中国金融监管展望	11

2023 年上半年，经济政策稳中有进、稳中求进，中央政府实施了积极的财政政策和稳健的货币政策，着力于修复经济增长，有效促进就业。但是，由于多重因素的影响，特别是新冠疫情后潜在的疤痕效应与美欧持续加息政策外溢和美欧银行业风险外溢等的叠加，我国经济复苏和金融稳定面临的形势更加复杂。国内金融监管体系积极主动应对，着力深化改革，国家金融监督管理总局成立运行，同时，在房地产市场、地方政府隐性债务以及数字经济等领域强化风险应对和监管优化，并优化银行系统风险分类政策以夯实银行风险管理基础。

一、国家金融监督管理总局挂牌，金融监管机构改革深化

2023 年 3 月，中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》，决定在中国银保监会基础上组建国家金融监督管理总局，统一负责除证券业之外的金融业监管。2023 年 5 月 18 日，国家金融监管总局正式挂牌，标志着“一行两会”成为过去式，我国迎来以中国人民银行、国家金融监管总局、中国证监会为主体的“一行一局一会”金融监管格局。

国家金融监督管理总局的成立是基于我国分业监管体系与金融业综合经营趋势不相适应，金融监管部门之间沟通不畅、协调不够的背景。一方面，金融混业经营的发展趋势使得监管真空问题愈发突出。在综合经营模式下，各类金融机构拥有相类似的金融产品，部分金融产品特别是资产管理产品通常也有多个类型金融机构的参与，由此分业监管可能出现监管真空、监管不足、监管重叠甚至监管套利的情况。另一方面，在综合经营趋势下，分业监管的金融监管效率有可能偏低。在分业监管体制下，按照机构性质实行监管，对于机构间合作的金融产品和服务，各监管部门可能存在职责不清和覆盖不足的情形，从而影响监管有效性。除此之外，分业监管也不利于对金融创新实施动态且有效的监管。许多金融创新活动没有明确的属性划分，这也使得部分金融创新活动由于没有明确的监管主体而游离于监管的体系之外，容易导致金融风险的产生。

国家金融监督管理总局成立后，将统一负责除证券业之外的金融业监管，强化机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管，统筹负责金融消费者权益保护，加强风险管理和防范处置，依法查处违法违规行为。国家金融监管总局的成立是国家金融监管机构改革中的重要一步：**一是金融监管部门的职责将更加明确**。本轮金融监管机构改革后，中国人民银行的货币政策和宏观审慎政策

双支柱调控职能更加清晰；国家金融监督管理总局统一负责除证券业之外的金融业监管，实际上实现了一定程度的“兜底”功能，而中国证监会专司证券业监管。

二是金融监管由机构监管向功能监管、行为监管演进。过去的监管体系是以机构监管为主，由于机构类型是既定的，相应监管部门通常更加注重对授牌金融机构的监管，即“谁的孩子谁抱走”，而对于新型金融业态、产品和服务及其交叉性金融产品和服务的关注应对可能不足。国家金融监督管理总局的设立，为统一规制、统一市场确立了管理机构基础，也为开展功能监管、行为监管奠定了制度基础。

本轮金融监管机构改革意义深远：**一是实现了金融监管更全覆盖。**本轮金融监管机构改革进一步厘清了监管职责，确保了所有金融活动和金融主体都纳入到现有的监管体系当中，实现对金融活动的全覆盖，避免监管真空和监管套利。**二是提高了金融监管效率。**在新的金融监管框架下，中国人民银行负责货币政策和宏观审慎监管政策的执行，行使现代中央银行职能；国家金融监督管理总局行使除证券行业之外的金融业监管和金融消费者权益保护职能；中国证监会负责证券业监管职能。改革后，三者的权力边界、职责分工更为清晰、更为合理。如，中国人民银行和中国证监会的消费者保护和投资者保护职能划归国家金融监督管理总局，使得消费者保护的事权更加统一；中国证监会统一负责债券发行审核工作则提高了债券市场支持实体经济发展的质量和效率，有助于解决长期以来我国债券市场由多个部门分别管理所带来的监管标准不统一、功能监管缺位等问题。**三是强化了地方金融监管的职能。**本轮改革调整和剥离了地方金融监管部门金融发展、招商引资等职能，金融办和金融监管局相分离，地方金融监管部门专司监管职责，从根本上将地方的金融监管机构纳入到整个国家的金融监管体系中，形成更加完善健全的垂直监管体系，让地方金融监管机构回归监管的本职，不再承担“运动员”、“裁判员”的双重身份，同时也有助于解决地方金融监管存在的监管标准不统一、监管职能分散、监管能力不足等问题。

二、房地产监管政策优化，探索房地产业新发展模式

为确保房地产市场平稳发展，妥善应对房地产金融风险冲击，监管部门不断优化房地产监管政策，在强调做好房地产风险应对的同时，推动房地产业向新发展模式平稳过渡。受疫情影响，2023 年一季度积压购房需要得以释放，市场活

跃度明显提升，但步入二季度，房地产市场明显降温，调整压力进一步加大（见图 1）。2023 年一季度优化房地产政策的基调在二季度得到延续。

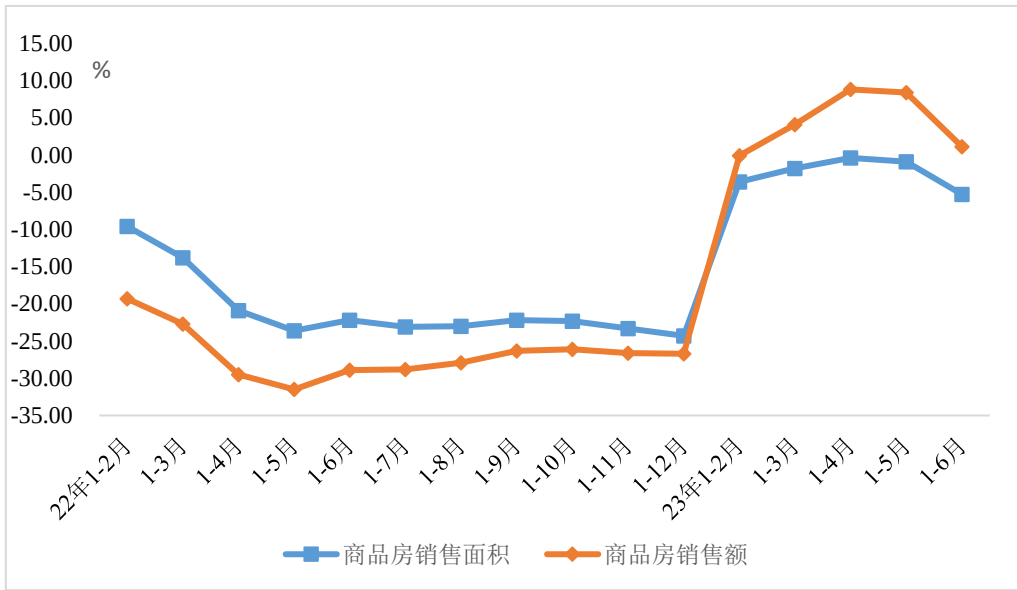


图 1 全国商品房销售面积及销售额增速

资料来源：wind 数据。

在房地产宏观政策方面，2023 年二季度的监管政策和具体措施相比一季度有所减少，并呈现以下特点：一是房地产市场政策整体保持稳定，但积极考量风险应对。2023 年 4 月 28 日，中央政治局会议强调，要在有效防范化解重点领域之后支持房地产企业发展，提到了“房住不炒”“因城施策”“支持刚性和改善性住房需求”“保交楼”“房地产业发展新模式”等关键词。4 月份，央行提出“‘既管冷、又管热’，既支持房地产市场面临较大困难的城市用足用好政策工具箱，又要求房价出现趋势性上涨苗头的城市及时退出支持政策，恢复执行全国统一的首套房贷利率下限”。同月份，自然资源部宣布我国全面实现不动产统一登记。二是需求端更注重维护购房者消费权益。4 月份，最高人民法院做出《关于商品房消费者权利保护问题的批复》，保护消费者在商品房无法交付时的合法权益，进一步降低消费者购房顾虑；5 月份，住建部、市场监管总局发布《关于规范房地产经纪服务的意见》，从降低中介费用方面降低购房交易成本，减轻消费购房负担，提升消费者购房需求；6 月份，央行宣布 5 年期以上 LPR 降息 10BP，进一步降低消费者购房成本，提振房地产市场信心。三是供给端侧重从住房租赁方面予以支持。6 月份，中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证监会、

财政部、农业农村部联合印发《关于金融支持全面推进乡村振兴 加快建设农业强国的指导意见》，鼓励运用信贷、债券、资产支持证券、基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等方式，支持专业化、规模化住房租赁企业发展，依法合规加大对新市民等群体保障性租赁住房建设融资支持力度。

2023 年二季度地方政府对房地产市场继续保持宽松政策，开展多项举措以提升市场信心。一是以调整公积金和购房补贴作为“因城施策”的主要手段。据中指研究院研究显示，二季度我国出台调整公积金政策 77 次，购房补贴政策 17 次，分别占总政策 56.2%和 12.4%（见表 1）。二是贷款利率进一步下调。根据中指数据，2023 年以来全国已有超 40 城调整首套房贷利率下限至 4%以下，但随着符合条件的城市逐渐下调利率下限，二季度以来调整首套房贷利率的城市数量有所减少（见图 2）。三是限购和限贷等限制性政策进一步放松。限购方面，各地进一步放松限购区域，降低居民购房门槛，这在二线城市表现尤为明显；限贷方面，各地贷款支持力度加大，如青岛优化非限购区域首付比例，首套最低调整为 20%、二套最低调整为 30%。

表 1 2023 年上半年全国房地产主要政策频率

月份	合计	优化限购	优化限贷	优化限售	调整公积金	优化限价	购房补贴	优化预售资金监管	引才及落户
1 月	60	4	8	0	21	0	10	3	5
2 月	58	2	6	2	20	1	19	5	18
3 月	67	4	1	5	38	2	14	7	3
4 月	62	4	0	2	33	2	5	2	4
5 月	39	3	2	0	24	1	4	1	3
6 月	36	1	1	3	20	2	8	4	3

资料来源：中指研究院。

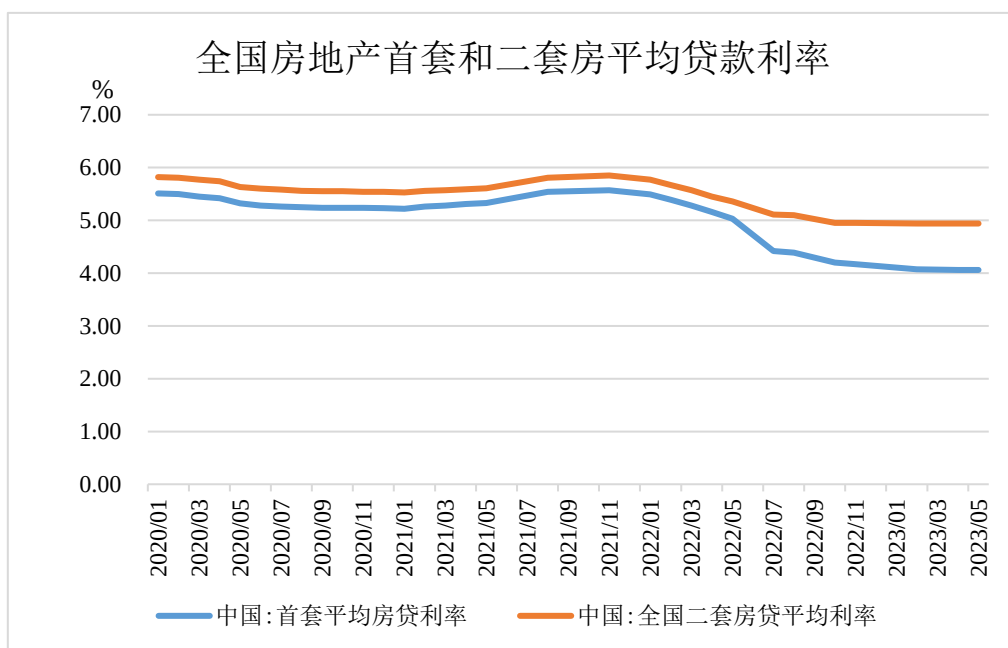


图 2 全国首套房和二套房平均贷款利率

资料来源：wind 数据。

三、平台公司债务压力攀升，隐性债务化解任务加剧

2023 年二季度以来，关于城投平台公司债务的舆情不断，显示出市场对于城投平台公司风险的担忧情绪有所加重。一方面，二季度房地产市场持续转弱，地方土地出让收入增速加速下滑，地方政府债务压力进一步攀升，市场紧张情绪随之上升；另一方面，二季度以来，多起非标违约、银行贷款逾期等城投平台公司风险事件暴露。除此之外，关于城投债务的舆情贯穿二季度始末，一度引发市场高度关注。在二季度末，审计署《关于 2022 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》和财政部《关于 2022 年中央决算的报告》均再次重申省级政府要承担主体和兜底责任，更是引起市场的广泛讨论（如表 2）。

表 2 近期关于防范地方债务风险的部分政策

时间	出处	内容
2022 年 12 月	中央经济工作会议	防范化解地方政府债务风险，坚决遏制增量、化解存量。
2023 年 3 月	“权威部门话开局”系列主题新闻发布会	严肃财经纪律，切实防范财政风险。严格财政收支规范管理，健全监督监控机制，拧紧财经纪律的“紧箍咒”。坚决制止违法违规举债行为，遏制隐性债务增量，稳妥化解存量，牢牢守住不发生系统性风险底线。
2023 年 4 月	中共中央政治局会议	“要加强地方政府债务管理，严控新增债务”，当前地方隐性债务规模仍然较大，部分地方债务压力增大，要保持高度警惕，密切关注风险变化，及时采取应对措施。
2023 年 6 月	国务院常务会议	针对防范化解重点领域风险研究提出一批政策措施，并将推动具备条件的政策措施及时出台，最大限度发挥政策综合效应。
2023 年 6 月	审计署《关于 2022 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》	对违规举债问题严肃查处、追责到人。督促省级政府加强风险分析研判，督促基层结合实际逐步降低债务风险水平，稳妥化解隐性债务存量。逐步剥离地方政府平台公司的融资功能，推动分类转型发展。加强专项债券投后管理，确保按时足额还本付息。
2023 年 6 月	财政部《关于 2022 年中央决算的报告》	针对防范化解重点领域风险研究提出一批政策措施，并将推动具备条件的政策措施及时出台，最大限度发挥政策综合效应。
2023 年 6 月	人大财经委《关于 2022 年中央决算草案审查结果的报告》	指导地方扎实做好项目库建设和前期准备工作，提升债券资金使用效率和效益。建立政府偿债备付金制度，防范债务兑付风险。稳步推进地方政府隐性债务和法定债务合并监管。严禁通过新增隐性债务上新项目、铺新摊子，对违法违规举债融资行为要严肃问责。强化对地方融资平台公司的综合治理，加快推进平台公司市场化转型，严格规范政府与社会资本合作（PPP）项目。进一步加强市场化、法治化债务违约处置机制建设。推动地方政府按规定向同级人大报告政府债务情况。

当前，在地方政府财政承压的情况下，地方政府如何支持隐性债务化解成为各界普遍关心的重要话题。其中，讨论与争论最多的问题是，是否大规模置换地方隐性债务。有市场人士提出，中央可直接发国债置换地方隐性债务。有研究认为，在中央对地方债不救助原则下，通过中央政府发行国债直接置换地方债可能性很小，相比之下，地方政府发行再融资债券来置换部分隐性债务的可行性更大。中国社科院金融研究所《中国宏观金融分析》2023 年二季度发布会指出，当前有的地方政府为债所困，中央应给地方政府适度松绑，激发地方政府发展经济的积极性，如借助新一轮债务审计、债务置换和债务重组等方式与地方政府共同化解债务风险，并通过提振经济增速为化债提供保障。不过就债务置换化解地方政府债务，财政部原部长、中国财政学会会长楼继伟在参加“全球财经论坛”时指

出，通过债务置换化解地方政府债务风险会引发道德风险，导致地方政府债务规模越来越大，要守住中央“坚决不救”的底线，通过债务展期、出售资产等方式逐步化解风险。目前来看，对于是否大规模置换地方隐性债务这个问题，各界看法不一，反对者主要是担心引发道德风险问题。

除了债务置换外，各地也采取了一系列应急性纾困举措，主要可概括为展期、化债试点、置换、再融资（见表3）。与此同时，多地强调对于隐性债务的追责问责机制，新增隐债、提供违规担保、通过中长期支出事项违规举债、化债不实（包括删除隐债、化债调减与实际化债数据不符、借新还旧、调节政府性债务结构、违规使用资金化债等）、化债不力、多报或漏报隐债等都将严肃问责。

表 3 地方政府化债的主要做法

方式	日期	地区	做法/表述
展期	4月24日	乌兰察布	对市2家城投公司4月到期债务逐笔梳理，协调金融机构给予展期或延期偿还。
	6月15日	道真县	通过采取债务展期、降息、重组等方式，合法合规化解债务。
化债试点	6月18日	湖南省	要抢抓中央新一轮隐性债务化解试点契机，确保不发生系统性区域性风险。
	6月19日	贵州省	积极向国家争取建制市（州）本级、县（区）化债试点政策在贵安新区实施等政策措施。
置换	4月7日	高邮经开区	通过银行贷款对定融产品进行置换，后续定融业务到期一笔归还一笔。
	4月26日	姜堰区	要采取成本置换、非标转标、短期转中长期等方式，优化融资结构，压降融资成本。充分发挥城投主体信用评级优势，有效置换存量高成本债务。
	5月26日	景德镇市	加快推动平台公司债务置换，稳步推进隐债转经营性债务，争取将非标融资置换为标准融资，将短期债务置换成中长期债务，有效降低平台公司债务风险。
再融资	4月27日	望江县	开展政府债券再融资置换，缓解偿债压力。
	7月5日	寒亭区	通过发行再融资债券、市场化置换等方式，缓释债务风险。

四、数字经济治理优化，金融业务常态化监管

中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证监会7月7日晚联合发布消息称，近年来，金融管理部门坚持发展和规范并重，建立健全数字经济治理体系，

出台一系列制度办法，初步形成平台企业金融业务发展与监管制度框架，促进平台经济规范健康发展。2020 年 11 月以来，从依法加强监管和有效防范风险的角度出发，金融管理部门督促指导蚂蚁集团、腾讯集团等大型平台企业全面整改金融活动中存在的违法违规问题。目前，平台企业金融业务存在的大部分突出问题已完成整改（见表 4）。金融管理部门工作重点从推动平台企业金融业务的集中整改转入常态化监管。

表 4 蚂蚁集团整改内容及历程

整改内容	整改要求	整改举措
断开支付宝与其他金融产品的不当连接	纠正支付业务不正当竞争行为，在支付方式上给消费者更多选择权，断开支付宝与“花呗”“借呗”等其他金融产品的不当连接，纠正在支付链路中嵌套信贷业务等违规行为。	借呗、花呗均启动品牌隔离，成立蚂蚁消费金融公司。蚂蚁消费金融于 2021 年 6 月获批开业，有序承接两家小贷公司中符合监管规定的消费信贷业务，并与央行征信系统实现连接，借呗、花呗相继完成品牌隔离后也成为蚂蚁消金的专属产品，而由其他合作金融机构提供的信贷产品则不再显示为借呗、花呗品牌。
依法持牌经营个人征信业务	打破信息垄断，严格落实《征信业管理条例》要求，依法持牌经营个人征信业务，遵循“合法、最低、必要”原则收集和使用个人信息，保障个人和国家信息安全。	2021 年 11 月 26 日，中国人民银行受理了钱塘征信有限公司（筹）的个人征信业务申请。浙江省旅游投资集团有限公司和蚂蚁科技集团股份有限公司（下称“蚂蚁集团”）分别持股 35%，并列为第一大股东。
蚂蚁集团整体申设为金融控股公司	蚂蚁集团整体申设为金融控股公司，所有从事金融活动的机构全部纳入金融控股公司接受监管，健全风险隔离措施，规范关联交易。	蚂蚁集团整体申设为金融控股公司，所有从事金融活动的机构全部纳入金融控股公司接受监管。规范关联交易方面，2022 年 7 月，在“共享”数据八年之后，阿里巴巴宣布与蚂蚁集团终止“数据共享协议”。
完善公司治理	严格落实审慎监管要求，完善公司治理，认真整改违规信贷、保险、理财等金融活动，控制高杠杆和风险传染。	原实际控制人马云在蚂蚁集团的表决权从约 53% 的股权降为约 6%，包括马云等在内的 10 名自然人分别独立行使股份表决权，包括杭州君瀚和杭州君澳在内的各主要股东彼此独立行使所持有的蚂蚁集团股份表决权且无一致行动关系，各股东未单独或共同在蚂蚁集团股东大会层面形成控制，也不存在任何股东所提名的董事人数超过全体董事半数的情形。因此，不再存在任何直接或间接股东单一或共同控制蚂蚁集团的情形。
压降余额宝规模	管控重要基金产品流动性风险，主动压降余额宝余额。	截至 2023 年 3 月 31 日，余额宝管理的货币基金资产规模约为 6872 亿元，已降至万亿元之下；基金代销中不规范的行为得以纠正，例如取消基金销量榜单、增加风险指标展示。 2020 年 12 月 18 日，支付宝下架平台互联网存款产品。

此次金融管理部门对数字经济的重磅“罚单”释放出了多个信号。一是显示出监管部门对如何监管数字经济特别是平台经济的认识在逐步深入。从发展初期视为新兴事物时“包容审慎”的监管态度，到平台经济出现无序扩张时要求“集中整改”的监管趋严，再由当集中整改完成转入常态化监管，表明监管部门对平

台经济金融业务发展规律、特点和阶段的认识更加立体，开始由事后惩戒为主转向事前事中事后全链条监管。二是显示出监管部门对于平台经济金融业务的监管能力不断提升。当前，平台经济金融业务监管进入了有法可依、有章可循的新阶段。当然也需看到，平台经济创新性强、发展迅速，对于部分新的金融业务形态，常态化监管仍然要实现“边走边试、不断完善”的动态调整。三是显示出监管部门对平台经济的支持和鼓励不变。此次处罚有助于规范市场秩序，切实维护金融消费者合法权益，营造公平有序的市场环境；同时，有利于形成积极、正向、稳定的预期，平台企业金融业务的发展只有在合法合规的基础上进行创新、拥抱监管才能行稳致远。

五、金融资产分类新规出台，银行风险管理标准趋严

为进一步推动商业银行准确识别、评估信用风险，真实反映资产质量，2023年2月11日，中国银保监会会同中国人民银行联合制定了《商业银行金融资产风险分类办法》（以下简称《办法》），将于2023年7月1日起正式施行。《办法》共六章48条，要求商业银行遵循真实性、及时性、审慎性和独立性原则，对承担信用风险的全部表内外金融资产开展风险分类。

本次《办法》的颁布是对2007年原中国银监会发布的《贷款风险分类指引》（以下简称《指引》）的正式修订，也是结合近年来我国商业银行资产结构变化，风险分类实践等诸多新情况和新问题而对风险分类监管中存在的问题和短板做出的完善。与《指引》相比《办法》呈现出以下主要特点（见表5）：一是**风险分类对象上由信贷资产扩展至承担信用风险的全部金融资产**，包括但不限于贷款、债券和其他投资、同业资产、应收款项等，并且表外项目中承担信用风险的，应按照表内资产相关要求开展风险分类。长期以来，信贷资产是商业银行资产负债表的主要内容，但随着金融业发展，银行综合经营步伐加快，非信贷资产占比逐步提高，银行表外信用风险逐渐显露，导致银行资产风险特征出现了结构性变化，因此《办法》对风险资产分类对象的扩展这一举措更符合目前银行经营状况。二是**建立起以债务人为中心的风险分类理念**。在《指引》中，风险分类对象依据的是单笔资产，因此同一债务人名下多笔贷款可能存在分类结果不一致的情况。《办法》借鉴巴塞尔委员会在《审慎处理资产指引》中根据交易对手信用状况进行风险分类的判断依据，加大了非零售单一债务人信用风险暴露对银行五级分类的影

响，同时对非零售债务人资产分类实施连坐机制。三是分类标准更加细化，更具可操作性。《办法》与《指引》同样将金融资产按照风险程度分为正常类、关注类、次级类、可疑类、损失类五大类，但《办法》更具明确将逾期天数与五级分类实现挂钩，将逾期超过 90 天应至少归为次级类，逾期超过 270 天应至少归为可疑类，逾期超过 360 天应至少归为损失类。同时《办法》进一步厘清金融资产五级分类与会计处理的关系，规定已发生信用减值的金融资产至少归为次级类，其中预期信用损失占账面余额 50%以上应至少归为可疑类，占账面余额 90%以上应归为损失类。四是明确了对重组资产的认定标准，并对分类标准有所放松或收紧。《指引》没有对重组资产进行明确定义，《办法》则明确将“债务人财务困难”和“合同条款”两种情形定义为重组资产，并且给出了两个关键概念的具体情形。同时《办法》放松对重组资产分类的标准，改变《指引》“一刀切”将重组资产分类为不良资产的标准，遵循实质重于形式的原则不再统一要求资产重组后必须划为不良资产，并允许划分为不良类的重组资产在观察期内上调分类。但《办法》对重组资产的观察期期限以及退出标准等方面给予了更严格的规定，不仅将《指引》6 个月的观察期延长至至少两个还款周期且不得低于一年，同时在退出标准上，在原有债务期限到期的基础上增加债务人能解决财务困难并还清债务的要求。

表 5 《办法》和《指引》主要内容对比

	《商业银行金融资产风险分类办法》	《贷款风险分类指引》
风险资产范围	承担信用风险的全部金融资产	信贷资产
风险分类条款		
-分类核心	债务人风险情况	单笔资产
-分类与逾期天数关系	强；>90 天 次级类；>270 天 可疑类； >360 天 损失类	弱，未明确挂钩
-分类与资产减值关系	强	弱
重组资产条款		
-重组资产定义	债务人财务困难和合同条款，定义具体情形	债务人财务困难和合同条款，但未定义具体情形
-重组资产与不良资产关系	弱	强
-不良类重组资产是否允许上调	是	否
-重组资产退出观察期	至少两个还款期，不得低于 1 年	至少 6 个月
-重组资产退出标准	观察期结束+债务人解决财务困难并还款	观察期结束

《办法》针对商业银行加强风险分类管理提出了系统化要求，并明确了监督管理的相关措施，将对未来商业银行业务发展产生一定的影响，具体包括以下几个方面：一是更加注重交易对手风险。《办法》要求对投资的资管产品或资产证券产品，应该穿透至基础资产，并且建立起以债务人为核心的分类体系，这要求商业银行准确识别并评估每项资产的第一还款来源人的偿债能力，债务人有抵押或者担保的情况，还要关注交易对手的风险，关注可能会受到交叉违约风险带来其他风险。二是短期部分银行金融资产信用减值损失计提压力将上升。《办法》明确将风险资产分类与逾期天数挂钩后，商业银行部分资产重新分类，导致需要重新计提资产减值准备，这在短期内会造成银行不良贷款规模上升，资产减值计提压力上升。三是商业银行债务重组规模有可能进一步提高。《办法》明确重组资产定义，并对其风险分类给予了更大的弹性，结合目前我国房地产债务展期，地方政府债务重组案例不断攀升，《办法》将提升银行进行重组债务的动力，推动银行重组债务规模上升。四是对银行风险管理能力提出新的挑战。《办法》在2023年7月1日才正式实施，并对实施日之前发生业务设置了2年半的过渡期，但《办法》在风险资产分类上新增分类流程的三级程序（初分、认定、审批）要求，同时对银行金融资产风险管理报告和信息披露提出更高的要求。对此商业银行不仅要对现有业务、现有机制以及信息系统进行摸排整改，后续也要建立更加完善的组织架构，内部审计管理机制，搭建合理的信息系统、风险识别与处理系统，这都对商业银行未来业务发展提出了新的挑战。

六、近期中国金融监管展望

2023年二季度，经济整体延续复苏态势，但内生动力不强、有效需求不足、市场预期不稳等问题有所凸显。经济修复放缓主要有三方面的影响：一是出口出现大幅下行，二是楼市再度转弱，三是补偿性消费在二季度表现偏弱。在宏观经济政策积极应对中，金融系统运行总体平稳，新增社会融资规模同比增加，流动性保持合理充裕，利率水平整体下行。2023年二季度，国家金融监督管理总局正式挂牌，平台企业金融业务集中整改取得显著成效，国家持续深化金融监管体制改革，继续防范和化解地方政府隐性债务风险，坚决遏制增量、化解存量，不断深化房地产金融风险应对和监管优化，牢牢守住不发生系统性风险底线。

2023年三季度是更多稳增长政策措施集中出台并发挥效应的关键阶段。6

月 16 日召开的国务院常务会议围绕加大宏观政策调控力度、着力扩大有效需求、做强做优实体经济、防范化解重点领域风险等四个方面，研究提出了一批政策措施。7 月初，国务院组织经济形势专家座谈会，指出要注重打好政策的“组合拳”，围绕稳增长、稳就业、防风险等，及时出台、抓紧实施一批针对性、组合性、协同性强的政策措施。在提振经济的关键阶段，金融管理部门仍要正确认识当前复杂多变的形势，正确认识和把握防范化解重大风险，强化对金融风险的及时处置与妥善应对。

一是要在转方式、调结构、增动能上下更大功夫，以加强金融稳定基础。当前，我国的宏观政策整体稳健。上半年的经济数据显示，民营企业投资预期还没有得到根本性扭转，国企与民企的复苏情况存在较大的不同步。下一阶段，需提高宏观政策的针对性，对不同类型的企业进行有的放矢的政策调整，尤其是需要出台更多支持民营企业、中小企业的结构性政策。同时，要考虑到各行为主体预期对政策实施有效性的影响，积极促成公众理性预期的形成，通过稳定预期来激发市场主体活力。微观主体预期转暖能优化其经营绩效，改善资产负债表，夯实金融稳定的实体基础。

二是继续优化调整房地产调控政策。从上半年整体来看，房地产市场在一季度回升后迅速掉头走弱，预计下半年房地产政策将在守住不发生系统性风险底线的基本面上继续予以优化调整。7 月 10 日，中国人民银行、国家金融监督管理总局发布《关于延长金融支持房地产市场平稳健康发展有关政策期限的通知》，对 2022 年 11 月出台的“金融 16 条”中关于房企存量融资展期等部分政策再进行延期，进一步从房地产融资方面予以支持，以期确保相关工程项目完工，恢复房地产市场活力。推动房地产业向新发展模式平稳过渡，仍需系统的政策安排统筹兼顾：一方面，要继续坚持以防范化解房企风险为政策优化主线，有效防范化解优质头部房企风险，改善优质房企资产负债表，保障“保交楼”相关资金继续落实；另一方面，可进一步优化房地产调控政策，特别是优化限购、限贷方面的政策，加大公积金、购房补贴等方面的支持，降低购房利息成本，刺激购房需求释放。

三是有效防范化解城投领域的多重风险。当前，城投债市场风险整体可控，但是风险压力在累积：一是整个债券市场和金融市场环境相对弱化，融资可得性

降低；二是地方城投公司收支双向压力加大；三是城投债到期规模较大，流动性风险压力剧增；四是地方政府性基金收入显著下降，政府主导的项目建设需求下降，城投公司前期项目应收款和当期项目收入将受到较大影响。从风险防范、应对和处置来看，下一阶段监管工作的重心在于：一是要强化城投债风险监测评估，提高事前预警水平；二是注重采用市场化机制来应对风险，比如通过债务置换、债务重组等方式处置；三是注重保障整个债券市场的平稳运行，特别是要保障市场体系流动性合理充裕。

版权公告：【NIFD 季报】为国家金融与发展实验室版权所有，未经版权所有人许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，版权所有人保留法律追责权利。报告仅反映原文作者的观点，不代表版权所有人或所属机构的观点。

制作单位：国家金融与发展实验室。