

论文 NO. 2018 年 2

发表时间：2018 年 2 月 13 日

严监管下的金融业发展

张跃文

摘要： 在全面从严监管的大环境下，一些金融机构和金融业务可能会遇到一定经营困难。金融行业需要全面贯彻稳中求进主策略，在有效防范和化解金融风险的同时，尽快适应新监管环境，防止过分保守导致的金融紧缩，积极开发创新业务和产品，更好地满足实体经济需要，尽快实现行业发展模式转型。

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》。

从严监管格局不变

2016 年以来，中央三令五申要重点防范和化解金融领域风险，守住不发生系统性金融风险的底线。“一行三会”先后根据各自监管责任发布了一系列具体监管措施，以银监会“三三四十”为代表的专项治理行动，重点打击市场乱象，整顿市场秩序，规范金融机构经营行为，其程度之深、涉及范围之广、影响之大，均为近年罕见。

从监管工作的组织来看，本轮从严监管由中央统一领导和组织，人民银行和各监管机构分头负责，组织人力物力确保监管资源投入和监管效果。从监管措施来看，主要采用金融机构自查和监管机构核查立案相结合的方式进行，既要为新业务建立新规则，也要堵住日常监管漏洞，加大监管力度；从监管效果来看，各类型金融机构普遍按照监管机构要求进行了一次彻底“体检”，对自身业务、内控、合规等方面存在的问题和风险点进行逐一排查并制定整改方案，一批金融机构和个人因存在违法违规行为受到不同程度处罚。据监管部门统计，2017 年作出的行政处罚案件数量和罚没金额远超往年，其中银监会系统共作出行政处罚 3452 件，处罚机构 1877 家，罚没金额近 30 亿元；证监会系统作出行政处罚 224 件，罚没款金额 74.79 亿元；保监会系统作出行政处罚 900 余件，罚款金额 1.2 亿元。一批新的或修订后监管规则陆续发布，如银监会发布的《银行委托贷款管理办法》、证监会发布的《证券期货投资者适当性管理办法》《上市公司重大资产重组管理办法》和保监会发布的《关于进一步加强保险资金股票投

资监管有关事项的通知》，均对治理市场乱象、规范金融市场秩序有很强针对性，在金融行业产生较大影响。此外，还在征求意见过程中的五部委联合发布的《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》，旨在消除资管业务的系统性风险隐患特别是跨行业风险，将会推动金融机构资产管理业务的全面转型。

2018 年，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线仍是国家对金融系统工作的基本要求。监管机构动作很快，银监会已经发布了深化整治银行业市场乱象的通知，强调“监管姓监”，将监管重心定位于防范和处置各类金融风险，而不是做大做强银行业；同时对上年的整治效果进行全面评估，并且将 2018 年的整治重点从金融机构的业务、经营和管理行为，扩展到公司治理层面，规范股东行为、加强股权管理、推动“三会一层” 依法合规运作。尽管各金融子行业的情况有所不同，但相信其他监管机构也会迅速采取行动。

保持金融对实体经济支持力度

为实体经济服务是金融业的出发点和落脚点。我国是以间接融资为主的银行中心型金融体系，银行业资产在金融机构总资产中占比超过 80%。因此，长期以来金融业为实体经济提供的资金支持主要是银行贷款。对银行业而言，国家的去杠杆政策是在控制银行信贷增速，从严监管是为了消除市场乱象，逐步分散和化解银行体系不良资产风险，最终将资金从银行体系分流出去，以直接融资方式有序导入实体经济。

根据国际清算银行统计，截至 2017 年年中，我国实体经济债务率为 255.9%，比上年同期增长 4.1 个百分点，这是五年来的最低增速；其中实体企业债务率 163.4%，同比下降 3.4 个百分点，债务净减少约 10 万亿元。上述数据表明，我国经济去杠杆政策正在发挥作用，债务迅速增长势头得到初步扼制；同时，影子银行治理也取得初步成效。据银监会统计，2017 年银行业表外业务总规模增速逐月回落，同业业务自 2010 年以来首次收缩，理财资金因增速大幅下降而少增 5 万多亿元，银行通过“特殊目的载体”投资少增约 10 万亿元。尽管如此，银行业不良资产压力仍然比较大，2017 年第三季度末不良率为 1.74%，不良资产余额 1.7 万亿元，且呈逐季上升趋势。关注类贷款达到 3.4 万亿元，相当于不良贷款的两倍，如果处理不当，部分关注类贷款很有可能发展为不良贷款。

综上所述，经济新常态降低了实体经济特别是产能过剩部门的债务承受力，国家去杠杆和从严监管政策又抑制了金融业以输出债务为主的资金配置方式，降低了资金“脱实向虚”的可能性。传统的金融机构盈利模式正受到前所未有的挑战。显然，金融业要走出目前的困境，仅靠防范风险与合规经营是远远不够的，必须考虑顺应环境变化，按照实体经济发展要求，及时调整经营策略，创新金融产品和业务，保持对实体经济支持力度。

第一，明确金融管理主要是中央事权，金融业的首要任务是以供给侧结构性改革为主线，支持中央全面实施国家创新战略、乡村振兴

战略、区域协调发展战略，推动形成全面对外开放新格局。在保障和改善民生、完善住房供应保障和推进生态建设方面发挥积极作用。第二，在实体经济债务规模保持稳定的前提下，积极调整资金配置方向，促进商业性信贷业务提质增效，助力实现新旧动能转换。据国家统计局数据，2017 年服务业占 GDP 比重已达 51.6%，服务业增长对国民经济增长的贡献率为 58.8%，比第二产业高出 22.5 个百分点。但金融业对服务业支持的增加远未跟上服务业地位的提升，一些蓬勃兴起的服务业新产业、新业态、新模式仍未得到金融机构的充分重视和足够的金融资源投入。另外，2017 年我国工业的装备制造业和高技术产业增加值均保持两位数增长，而煤炭、钢铁、有色等产能过剩行业或低增长或负增长，结构分化明显。固定资产投资的行业数据总体也表现出类似特征，预示未来数年工业内部结构分化仍将持续，资金需要进一步向高增长行业集中。第三，民间固定资产投资增长乏力的态势仍然持续，其中装备制造业的情况尤其严峻。中央对此高度重视，已经采取多项措施应对。金融业需要深入分析出现这一局面的原因，结合国有企业混合所有制改革和 P P P 模式发展，配合中央以适当方式向高效率的民营部门增加金融资源投入，推动局面发生变化。第四，我国经济增长的区域不平衡出现加剧迹象，其中比较典型的是东北地区。东北地区的经济增速、工业增速和投资增速近年来明显落后于国内其他地区，原因是多种多样的。但应当看到，东北地区在资源、地缘、产业基础和人才等方面的独特优势，经过多年调整，东北地区资产价

格已经具有一定吸引力，新一轮东北开发开放即将启动，金融业需要审时度势及时参与其中。第五，以稳定经济增长为目标，适当介入需求侧管理。消费对我国经济增长发挥着基础性作用，金融业可以从增强人民群众消费能力，促进消费支付便利化，助力提高旅游、休闲娱乐等高层次消费产业供给能力和供给质量等方面提供支持，进一步巩固消费的基础性作用，为我国经济提质增效创造条件。

2018 年金融业主策略：稳中求进

中央经济工作会议强调，稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则，需要长期坚持。面对当前我国的经济金融形势，金融业同样需要采取稳中求进策略积极应对，协调好防范系统性金融风险和行业发展的关系，化危为机，为行业长期健康发展打好基础。在坚持稳中求进策略过程中，金融业需要按照从严监管要求，充实资本实力，规范自身经营和管理行为，堵住体制机制漏洞，有效化解和处置风险，从宏观和微观两个层面实现行业稳健经营。相对而言，更难的是如何实现“进”。在去杠杆和从严监管的大环境下，金融机构以往的同业业务、理财业务、表外业务、通道业务和万能险业务等陆续被清理，监管者对创新金融产品和业务的审批变得异常慎重。表面上似乎金融业已经没有太大的业务拓展空间，而实际上其对实体经济服务的能力远未满足需要，与中央的要求也还有很大差距。目前看重点要从以下六个方面取得进展。

第一，深化金融机构改革，完善公司治理结构。金融机构深化改

革的目的是通过完善公司治理，促进机构的社会责任目标与商业性目标重归平衡，引导机构在稳健经营基础上持续创新，不断提高服务实体经济的能力。完善公司治理结构，不仅仅是建立形式上的“三会一层”，而是要让“三会一层”在重大决策的制定、执行和监督过程中切实发挥作用，同时将党组织内嵌入公司治理结构，体现党对金融机构的领导，加强党组织对金融机构履行职能特别是维护宏观金融稳定职能的监督。

第二，在合规经营基础上大胆创新。监管机构已经明确表态，坚决打击以套利为目的的“伪创新”，鼓励发展有利于促进实体经济发展、有利于防范化解风险、有利于维护金融安全的“真创新”。当前，大量创新工作仍然有待开展。比如，银行资金分流进入资本市场的可行方式，不良资产处置的新模式，金融科技与传统业务的融合，资产管理业务规范化以后的创新产品，通道业务转型等。在当前监管环境下开发创新业务和创新产品是具有一定风险性的，一方面金融机构可能由于对监管规则把握不准，导致创新活动出现合规风险；另一方面监管人员也可能出于审慎考虑不适当地提高审核标准，客观上削弱金融机构创新积极性。尽管如此，金融机构仍然应当积极作为，不断提高自身创新能力和合规操作水平，加强同监管机构和监管人员有效沟通，依靠不断创新走出严监管下的创新发展之路。

第三，建立多元化的资本补充机制。在我国经济进入高质量发展阶段以后，信贷增速放慢，利率市场化进程加快，银行体系利差收入

相对减少；不良资产规模上升，贷款拨备增加，银行业资本充足率面临下降。同时，金融机构潜在偿付责任显化，开拓资本市场业务和开发保障型保险品种，以及承担政策性业务，都对金融业资本实力提出更高要求。目前需要探索建立多元化的资本补充机制，将部分银行资金和其他社会资金转化为金融机构股本或者资本性债券。多层次资本市场可以为此提供多种渠道，当然前提是监管层逐步放开投资者入股金融机构的限制，以及社会公众购买金融债和金融资产支持债券的限制。金融机构可以通过公募和私募发行证券、股东进行股权和控制权转让等多种方式筹集资金，引入战略投资者。

第四，积极开拓资本市场业务。在当前我国以银行为中心的金融体系中，没有银行参与的资本市场是不完整的，其功能也是有限的。在影子银行得到有效治理之后，银行以机构投资者和资产管理者身份进入资本市场的渠道将更加畅通。银行、信托、保险和其他类型金融机构同证券基金业一道，共同成为资本市场交易的组织者、重要对手方乃至规则制定者，有助于降低多层次资本市场的融资成本，提高交易效率，有效分散和转移银行体系内部风险，促进国家金融安全。目前，需要妥善解决银行及其分流资金进入资本市场的载体、交易方式、风险分担等问题，这需要金融业在实践中逐步摸索解决。

第五，探索普惠金融的可行模式。目前，我国正规金融机构普遍开展的金融精准扶贫、小微企业信贷和农业保险等普惠金融业务，仍然具有较强的政策性，对于金融机构的商业目标贡献有限。可行的普

惠金融模式，是金融服务与适当人群的精准对接。长期以来，普惠金融业务并未得到大型金融机构的应有重视，随着国有大银行战略转型和中小金融机构的迅速发展，普惠金融业务将成为我国金融服务的重要组成部分。

第六，促进金融与科技的深度融合。近年来以大数据和人工智能为基础的金融科技方兴未艾。金融与科技的融合促成了移动支付、信用评级、智能投顾、大数据风控等业务和技术的迅速发展。基于大数据的现金流预测方法仅在很小范围内得到使用，这极大地限制了高科技服务业等轻资产行业获得金融资源的可能性。同时，具有金融科技基因的新型金融机构，缺少开展主流金融业务所需的市場、人才、渠道和技术资源，业务规模扩张缓慢。金融机构需要以更加开放和包容的态度，以开拓创新精神不断提升自身业务的科技含量，迅速适应互联网时代金融消费需求变化，继续牢牢掌握行业发展主动权。

从严监管并不是对金融业提出更高的监管标准，而是要求金融机构严格执行已经发布实施的监管规定，对于以往的监管空白和灰色地带进行监管全覆盖。因此从严监管实际上为金融业提供了重要转型机遇，其根本目的是提高金融为实体经济服务的能力，这是金融业防范和化解风险的根本措施。