

研究报告

(2018 年第 10 期 总第 10 期)

2018 年 9 月 10 日

我国金融监管环境的演变和商业银行经营模式调整的趋势

张云

(润博数字金融研究中心)

【摘要】 本文首先回顾了我国改革开放 40 年来，银行体制改革经历的极不平凡的历程。银行业监管环境和商业银行的发展呈现出大开大合，大步跨越的景象。在进程中，金融监管体系不断调整和完善，体现出与商业银行等金融机构相生相依，相互适应，相互促进的历史变革。体现出从九个方面影响和推动商业银行经营模式的改革和发展。其中主要是通过政府和职能监管机构的法规、政策、规则以及其他手段、方式的运用，引导和改变商业银

行的经营预期、经营行为、经营成果朝着与金融监管思路、监管目标相一致的方向发展。十八大以来，随着我国经济发展战略发生重大转变，我国金融监管思路也随之进行了重大调整。去杠杆，防风险，促发展成为主基调。商业银行必须及时转变策略，通过调预期，保稳定；促增长，提质量；去杠杆，化风险；以便适应强监管，促改革的环境变化，找到商业银行新的发展路径，实现自身和服务环境稳定持续和高质量的发展。

BCU



目 录

一、我国金融监管环境和商业银行经营模式共同演进的历程.....	1
二、我国金融监管环境对商业银行经营模式发挥作用的方式和途经 ..	4
1.党和政府制定金融工作方针政策.....	4
2.中国人民银行制定货币政策和运用货币政策工具.....	5
3.银行业监管机构实施的系列化监管措施.....	6
4.财政部，税务总局和中投公司进行股权管理和财务行为管理	6
5.中国证券监督管理委员会为商业银行走向资本市场签发“通行证”....	7
6.组织部门、监察委和审计署对高级管理人员的任用和经营行为监管	7
7.国家发展和改革委员会等发挥的产业引导作用.....	7
8. IMF, 巴塞尔协议组织和世界银行的定期质询和检查.....	8
9.地方金融监管机构发挥的职能作用.....	8
三、近年来我国金融监管环境变化和商业银行的适应性调整.....	9
1.调预期，保稳定.....	11
2.促增长，提质量.....	15
3.去杠杆，化风险.....	16
4.强监管，促改革.....	20

我国金融监管环境的演变和商业银行经营模式调整的趋势

张云

(润博数字金融研究中心)

一、我国金融监管环境和商业银行经营模式共同演进的历程

我国商业银行的经营模式演进始终是与金融监管环境的变化密切相关的。改革开放以来，我国金融监管环境经历了几次大的变革，每次变革都对商业银行的经营模式产生了巨大影响。

在改革开放之前，我国银行业延续的是前苏联的体制模式，银行只是发行钞票的工具，只能发挥政府会计和出纳的职能，严重依附于国家计划和财政政策，基本没有自主权。银行系统是管营合一，没有中央银行和商业银行的区分，体系极为简单。十一届三中全会后，邓小平同志提出要把银行办成真正的银行。从 1983 年起，中国人民银行开始专门承担起中央银行的职责，工商银行从人民银行分体出来，承担了人民银行过去开办的为居民和企业，社会服务的职能；建设银行开办了居民储蓄业务，并对非基建行业的企业提供金融服务；恢复成立了农业银行和交通银行，并陆续推动建立了一批股份制银行，例如招商银行、光大银行、中信银行、民生银行等，一批地方性银行也应运而生。例如浦发银行、广发银行、深圳发展银行（现平安银行）、渤海银行等，现在也都陆续演变为全国性的股

股份制商业银行。接着，又诞生了一大批城市商业银行，农村商业银行和民营银行等。目前，全国已有 3000 多家银行法人机构，还有一大批外资银行和非银行金融机构。可以说，我国银行业的组织体系目前已经比较健全和发达。

在此基础上，中国人民银行和后来的其他金融监管机构不断地发挥监管职能作用，推动银行业的各项改革。人民银行在上世纪 80 年代初期建立了“实贷实存，差额管理”的计划管理模式，开始把银行作为金融企业，在人民银行分别开立存贷账户，分别按照存贷款利率计息，并按照存贷差额核定在央行的借款额度，据此调控基础货币的投放总量。同时，尝试推动银行业的企业化改革和利率市场化改革；允许银行间打破原有的分工束缚和区域界限，进行机构和业务交叉经营，出现了“企业选银行，银行选企业”的竞争格局，利率管理建立了“存款利率管上限，贷款利率管下限”的浮动机制，商业银行普遍开办了国际业务。上世纪 90 年代之后，随着国家发展银行、进出口银行和农业发展银行的设立，国家颁布“商业银行法”等一系列政策和法规，我国商业银行法制体系正式建立了起来。2000 年之后，中央和金融监管机构又推动国有商业银行进行股份制改革，到 2010 年，五大商业银行已经全部公开上市，成为国有控股的上市银行；其他银行也加快了股改和上市步伐。目前，全国已有上市银行 41 家，还有一批公众上市的非银行金融机构，普遍成为我国资本市场的“蓝筹股”。近年来，随着混业经营和互联网

+趋势的形成和发展，银行业进入了业务快速创新和体制变革的时期，商业化，国际化，信息化的水平大为提升。

在健全商业银行的公司治理机制，激发商业银行经营活力的基础上，我国的金融监管机构不断地规范商业银行的经营行为，引导商业银行有效承担社会责任，切实防范经营风险，促使商业银行规范化经营，确立风险 and 市场化意识，成为自担风险，自求平衡，自我发展的经营主体。

在推动商业银行改革发展的过程中，我国金融监管体系也在不断调整和完善。中国人民银行一开始承担着“大一统”的监管职能，但后来陆续分离成立了中国证券监督管理委员会、中国保险监督管理委员会和中国银行业监督管理委员会。中国人民银行也从完全按行政区划设立改变为按九大区域设立分行，到现在基本又按原格局恢复机构功能。自此之后建立的“一行三会”的监管体系，实行了“分业监管，分业经营”的体制；包括今年年初又将银监会和保监会合并成立中国银行保险监督管理委员会等，但这种基本体制和规则都坚持了下来。同时引入国际监管规则，按巴塞尔协议的要求，进一步健全商业银行的内部治理机制，增强防范风险能力，支持实体经济发展，强化普惠金融服务功能，适应金融开放和市场经济发展的要求。

回顾这些变革，促使我们认识到，我国银行体制改革 40 年来走过了极不平凡的历程。呈现出大开大合，大步跨越的景象。也体

现了金融监管机构和商业银行等金融机构相生相依，相互适应，相互促进的历史变革。

二、我国金融监管环境对商业银行经营模式发挥作用的方式和途径

我国金融监管环境的变化对商业银行经营模式的作用，主要是通过政府和职能监管机构的法规、政策、规则以及其他手段，方式的运用，引导和改变商业银行的经营预期，经营行为，经营成果朝着与金融监管思路，监管目标相一致的方向发展。

目前，我国金融监管环境作用的方式和途径主要有：

1. 党和政府制定金融工作方针政策。

党和国家通过制定金融方针政策，可以使商业银行清晰地了解宏观经济，金融形势的发展走向，准确领会市场和产业导向，并通过金融监管机构的设废调整和主要银行高管人员的任免增强控制力和执行力。使国家能够牢牢把控金融机构的发展方向和作用方式，稳定国家的金融命脉，维护经济和金融安全。目前，中央和国务院掌管着金融改革和发展的大政方针，主要通过一系列的会议，文件和具体指示体现。国务院也成立了金融稳定发展委员会，及时协调和解决金融发展过程中的重大问题，对监管“结合部”的整合力度明显增强。

但国家对某一单体银行和金融机构却极少发出具体指示，只是通过金融监管机构和市场手段发挥引导和调控作用。

2. 中国人民银行制定货币政策和运用货币政策工具。

灵活调整商业银行的存款准备金率，借款额度，借款利率等，调整社会货币供应量和单体商业银行的银根松紧程度，体现调控目标要求；央行实际上目前还在运用贷款规模计划，使商业银行的贷款投量，投量符合央行的预期，体现国家调整经济增长速度和经济结构的导向作用；央行通过建立同业拆借的基准利率（Shibor）和金融同业内部协商的方式，调控市场利率的走向和货币供应闸门的松紧；通过企业融资票据发行准入和额度的审批，第三方支付资格认定，央行支付结算规则运用等，建立货币市场和票据融资市场；掌管国家外汇储备，调控外汇市场和汇率走势，实施国家外汇管理职能，审批经办外汇指定银行和境外人民币结算银行，维护汇率安全，开办国内资金清算，票据清算和人民币跨境清算系统（CIPS），搭建安全高效的资金汇路，掌控人民币国际化的进程，对商业银行的国际业务进行监督和指导；通过央行的征信系统和从事征信业务资格的审批，为商业银行和其他金融机构提供征信服务，建立正常金融秩序，遏制失信行为；协同有关部门，处置银行和其他金融机构的风险；承担国家金融稳定委员会办公室的职能，对金融机构进行等级评价（MPA），制定国家金融政策，维护金融体系安全，推动金融改革开放。所有这些，都使得商业银行必须紧盯央行的一举一动，从而把握机遇，规避风险。

3. 银行业监管机构对商业银行实施系列化监管措施。

这个机构掌管着商业银行的设立和退出，审批股本比例和股东资格，审核管理人员任职资格，制定公司治理指引，管理商业银行各项业务的准入资格，对商业银行制定考核和监管指标，掌管商业银行的资本充足率标准，发布对商业银行的监管考核结果和实行等级管理的差别管理标准；审批商业银行的分支机构和内设机构，对商业银行进行现场和非现场检查，对重大风险进行调查和处理；对商业银行的公司治理和关联交易进行监督和指导；和央行等部门一起，审批商业银行的金融债券，次级债券的发行等，对商业银行进入资本市场提出审核意见，对商业银行在境外设立机构进行审核，对各类业务风险进行监管评估等。总之，这个监管机构对商业银行行使着签发“出生证”、“通行证”、“体检表”、“死亡证”的职能。

银监会和保监会合并后，保监会过去承担的对商业银行所设保险机构的分业监管职责也相应合并，商业银行今后需要关注这一方面的变化情况。

4. 国家财政部，国家税务总局和中投公司（中央汇金管理公司）进行的股权管理和财务行为管理。

控制商业银行的经营过程，检验商业银行的经营成果。财政部制定了金融企业的“会计准则”、“财务核算规则”等，使得商业银行无论大小，无论资本属性，都必须遵守统一的会计记账规则，财务核算方法等，借以度量风险和检验财务成果；在此基础上，税

务总局对金融企业制定了统一的税则，按设定的税率征收增值税和所得税，并对部分普惠金融的业务和机构给予税赋优惠。财政部和中投公司对国有资本投入的金融机构行使出资人管理权限，参与制定公司章程，设立授权管理事项，派出股权董事，参与重大事项的议事和决策，对投资金融机构进行绩效考核，提出奖惩意见等。从实质看，这几个部门实际上掌握着商业银行资源配置和激励机制的关键环节。

5. 中国证券监督管理委员会为商业银行走向资本市场签发“通行证”。

为商业银行提供资本补充和扩张的平台，为投资者提供高价值的投资对象。通过投资者的选择权和监管机构的日常监管行为，对商业银行进行公众上市公司的持续化管理。特别是对上市银行的现金分红比例，信息披露尺度，公司治理运行规则，股市再融资，投资人持股比例变化，股票回购等都有严格和明确的要求。

6. 组织部门、监察委和审计署对高级管理人员的任用和经营行为监管。

实现管事，管人和管过程的协调统一。这不仅体现在对中管金融机构的管理上，凡是有国有资本参与的金融机构，作为出资人的各级政府都有类似的管理规定。

7. 国家发展和改革委员会等的产业引导

发改委和产业部门的政策引导商业银行的信贷投入，业务创新

等能够与这些部门的审批项目，发展目标等，实现资源要素的有机结合和科学配置。虽然这些政策并不具有强制性，但商业银行必须高度重视。特别要在信贷产业政策上体现出来。例如必须将贷款申请对象的项目是否已在发改委正式立项作为审批的前提条件；发改委同时管理着商业银行中间业务的定价审批事项，对商业银行定期、定点进行检查，对违规行为给予处罚。

8. IMF, 巴塞尔协议组织和世界银行的定期质询和检查

部分商业银行特别是系统性重要银行，每年都会有若干次会谈。一些国别和地区的银行监管机构也对我国的部分商业银行进行监管调查。例如，从今年1月1日起，我国上市银行将要执行国际会计准则委员会(IASC)制定的国际财务报告准则第9号(IFRS9)规则，将会对商业银行的业务经营产生较大影响：以中国农业银行为例：将会使所有者权益缩减263亿元，核心一级资本充足率、一级资本充足率下降21个基点，资本充足率下降3.6个基点，ROE提升30个基点。

9. 地方的金融监管机构也在发挥职能作用。

中央对地方是否发挥金融监管作用，实际上经历了一个政策调整过程。在上世纪九十年代初期经历了一些地方政府乱办金融，干预金融，酿成巨大金融风险的过程后，中央基本收回了地方政府对金融机构的监管权。但后来随着地方金融机构的增多和类金融业务的发展，给地方政府授予一定的金融监管权限成为趋势。所以，第

三次全国金融工作会议后，中央明确了和地方政府对金融监管机构实施监管的职责，总的原则是按金融机构的管理属性和资本属性，“谁家孩子谁家抱”、“谁家地盘谁家守”，分别监管和处置金融风险，但中央监管机构具有穿透监管的职责。目前，地方政府的金融监管机构主要是各地成立的金融办，一般只设在省一级，地市和县一级有对应的岗位和人员。这类机构对中央金融机构和外埠设立的分支机构有相当大的引导力和影响力，主要是考核评价，表扬批评和激励措施等；对中央监管机构的派驻单位也有一定的协调和影响作用。对本地资本和本地政府设立的金融机构则有一定的监管权，例如设立民营银行首先要经过当地金融办同意，由当地金融办协调推进。至于小贷公司，担保公司和一些类金融机构，则主要由当地金融办审批和具体监管。此外，一些省区也曾设立了金融控股集团，对所投资的金融机构也具有一定的监管权限。

三、近年来我国金融监管环境变化对商业银行发展提出的新要求

近年来，我国的经济发展战略发生了重大转变。我国经济发展进入了新常态，处在增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的时期。其特点是：增长速度要从高速转向中高速，发展方式要从规模速度型转向质量效益型，经济结构调整要从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，发展动力要从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动。这些转变

将促使我国经济向形态更高级、分工更复杂、结构更合理的方向演化，从而整体迈入到以提升质量为中心的发展阶段。为此，国家将会把转方式调结构放到更加重要的位置，把经济发展的基点放到主要依靠自主创新上来，依靠创新来引领、依靠知识和技术来提升。将大力推进供给侧结构性改革，从生产端入手，重点是促进产能过剩有效化解，促进产业优化重组，降低企业成本，发展战略性新兴产业和现代服务业，增加公共产品和服务供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性。简言之，就是去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板。

今年，我国经济工作的目标是要实现高质量发展，突出完成三大任务：一是要防范化解重大风险，使宏观杠杆率得到有效控制、金融服务实体经济能力增强及防范风险工作取得积极成效。二是精准脱贫要瞄准特殊贫困人口精准帮扶，进一步向深度贫困地区聚焦发力，把扶贫、扶志和扶智结合起来，激发贫困人口内生脱贫动力，巩固扶贫成果，提高脱贫品质。三是污染防治，要使主要污染物排放总量继续明显减少，生态环境品质总体改善。

今年已经过去了8个多月，与年初确定的经济发展方略和预期增长目标比较，总体仍在预料和掌握之中。但中美贸易战的加剧，则对我国当前乃至今后一段时间的经济金融形势产生了较大的影响，概括而言，人们针对上述的发展方略不免会提出这样的问题：

1. 中美贸易战开打，必然影响中国的经济增长和社会就业，那么原

来制定的货币政策是否会相应调整？是否又会搞强刺激，发票子，扩内需，保增长？2. 中美贸易战开打，是否去杠杆的要求又会放松了？前一段“强监管”的态势是否会扭转，银行资管计划的闸门是否又会放开了？其实，近来也有各种各样的解读，包括又将搞新一轮的“六万亿”强刺激计划等。作为金融监管机构和商业银行，在这个变化历程中又应采取什么对策呢？

经济决定金融。对金融监管工作和商业银行的经营策略而言，这些宏观政策是据以遵循和依赖的条件。目前，监管环境已随之发生了若干重大变化，监管政策，力监管度，方向等都已经有所调整，但总的趋势不会发生变化，商业银行必须要有定力，坚持稳健经营的策略，着力防范和化解风险，经受周期性调整的考验。

1. 调预期，保稳定。

我国货币政策的目标是保持货币币值稳定，以此促进经济增长。从币值稳定和经济增长的关系看，保持币值稳定是首要的。毋庸讳言，我国这些年来的货币供应量一直处在比较宽松的状态。统计数据显示，2008 年以来，我国的货币供应量大幅度增加，从 1949 年到 2008 年这 60 年间，我国 M2 累计只增长到 47.5 万亿元，而 2009 到 2012 年 4 年间便增加了 50 万亿元，也就是说从建国到 2012 年间 M2 一共是 97.5 万亿元，其中超过一半是这后四年增加的；2013 到 2017 年这五年又增加 70 万亿元，也就是后九年总共增加 120 万亿元，是前 50 年的 2.55 倍。去年末，我国 M2 的存量是 167

万亿元，是当年 GDP 的 2.02 倍，比同期的美国多了一倍多。个中乾坤，不言自明。这些增加的货币都去哪里了呢？这期间除了每年将近 7% 左右的经济增长需要和流通中沉淀 1—2% 的货币供给量外，其余的都可能构成通胀因素。考察实行房改 20 年来货币供应量增长和房价的变化关系，就可以找到一条清晰的轨迹：即在 20 年间，我国货币供应量增加了 16 倍，而同期房价增长了 13 倍，两者呈现高度正相关关系。所以，我国的房价问题，说到底是个票子发得过多和财政赤字过多的背景板。只不过财政赤字未反映在中央财政上，而是地方政府通过“土地财政”，“政府投融资平台”等倒逼央行多发票子，推动房价无序增长，掩盖赤字，绑架未来的扭曲结果。我国的货币供应量一直呈现剧烈的摆幅，每个经济周期的上升时期，都是大幅度增加的阶段，处于顶峰时又被大幅度压缩，导致了许多的周期性后遗症。导致监管机构的政策难以预期，常常出现“运动式监管”症候；而被监管者也会以“猫鼠游戏”的方式进行监管套利。最终影响经济发展。以下图表为例：

表 1 1990 年-2017 年我国 M2 与 GDP 变化情况

年份	M2 指标值 (亿元)	GDP 绝对额 (亿元)	M2/GDP
2017 年末	1676800.00	827122.00	2.0272
2016 年末	1550100.00	744127.00	2.0831
2015 年末	1392300.00	676708.00	2.0575
2014 年末	1228374.81	635910.00	1.9317
2013 年末	1106524.98	588018.76	1.8818
2012 年末	974148.80	532123.04	1.8238
2011 年末	851590.90	473104.05	1.8000
2010 年末	725851.79	401512.80	1.8078
2009 年末	610224.52	340902.81	1.7900
2008 年末	475166.60	314045.40	1.5131

2007 年末	403442.20	265810.30	1.5178
2006 年末	345603.60	216314.40	1.5977
2005 年末	298755.70	184937.40	1.6154
2004 年末	253207.70	159878.30	1.5838
2003 年末	221222.80	135822.80	1.6288
2002 年末	185007.00	120332.70	1.5375
2001 年末	158301.90	109655.20	1.4436
2000 年末	134610.30	99214.60	1.3568
1999 年末	119897.90	89677.10	1.3370
1998 年末	104498.50	84402.30	1.2381
1997 年末	90995.30	78973.00	1.1522
1996 年末	76094.90	71176.60	1.0691
1995 年末	60750.50	60793.70	0.9993
1994 年末	46923.50	48197.90	0.9736
1993 年末	34879.80	35333.90	0.9871
1992 年末	25402.20	26923.50	0.9435
1991 年末	19349.90	21781.50	0.8884
1990 年末	15293.40	18667.80	0.8192

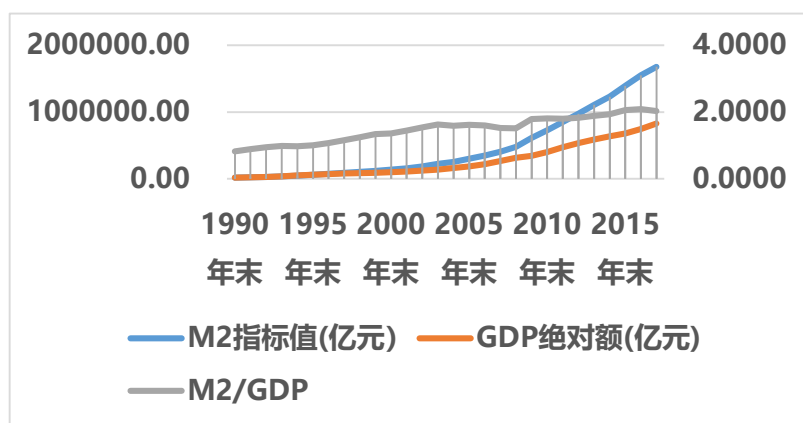


图 1 1990 年-2017 年我国 M2 与 GDP 变化图

所以，进入新时期的货币政策，应当是稳定和持续的，不应该再出现“大水漫灌”和“一刀切”的情况，实际上近三年来的货币供应量已经基本稳定下来了。2016 年 M2 的增幅为 11.41%，2017 年为 8.2%，今年预期也基本相近。这样以来，必然使金融监管政策的预期性增强，带动金融秩序和经济周期趋向稳定。当然，在稳定的前提下，央行的调控杠杆始终是要发挥作用的，每一次预调微调，

都会引起许多猜测和议论，例如最近央行的定向“降准”，又引发了很多议论，其中一种观点认为：央行又要通过“发票子”扩大内需了。实质上，央行一边在降准，一边又通过回购收回流动性，总基调还是稳定和持续的。

商业银行如何适应新时代的货币政策，面临着几重考验。一是如何认真解读好央行货币政策的变化趋势，改变惯性思维，不能总陶醉在过去货币供应量宽松时代的“好日子”里，不能总期望央行在资金紧张时“开闸放水”，要加强对形势变化的预判能力，做好过“紧日子”的准备。二是认真消化前几年积累的一些历史包袱。这在于前几年货币相对宽松的环境下，商业银行的资金很多流向表外，转换为理财资金和体外循环，在不断创造信用的过程中，商业银行的资产负债表和表外业务都在快速扩张，社会上游资充盈，银行的同业融资渠道较多，自身主动负债能力较弱。在连续几年实行“紧运行”的状况下，原来存在的泡沫将渐渐消失，特别是一些表外业务回归表内，杠杆效应减少，有的银行甚至需要缩表。传导到社会上，一些企业的资金链开始绷紧，银行的存款大战硝烟弥漫，银行间在月末，季末时点的拆息率急剧升高，有的已经凸显了流动性和市场风险叠加的状态。这些银行存款增幅的急剧下降，必然会使业务发展惯性和管理逻辑出现混乱，流动性趋于紧张，负债成本上升，经营业绩下滑。

三是商业银行今后必须加强流动性管理和主动负债管理，精心

研究资产负债表的变化，善于运用央行的调控工具，平衡好资产负债的配比要求，增强表内资产的变现能力，确保流动性安全。

2. 促增长，提质量。

中央对商业银行支持经济发展提出了新要求。即使是西方国家的货币政策，也需要兼顾经济发展的要求。在实现经济高质量发展过程中，中央已经对金融机构提出了明确任务。作为金融监管机构，自然要求商业银行必须回归本源，大力支持实体经济发展，承担普惠金融服务职责，央行将会更多地运用定向降准，借款便利，差别利率和贷款计划引导商业银行的资金投向投量，体现国家的产业和区域发展战略。银行监管机构也将制定更严格的考核评价政策，并利用资本，风险拨备，贷款核销，责任追究，市场准入等规则，引导和干预商业银行的经营行为；财政税务部门也会更多地通过经营业绩考核评价和对经营管理层的奖惩，税收调整和财务补贴等激励商业银行。审计署等部门也会进行专项审计，发挥督导和校正作用。近日，国务院决定要将银行开展普惠金融服务情况作为下一步监管支持政策重要参考，制定监管考核办法，抓紧完善普惠金融服务保障体系，加强信用信息系统建设，支持银行制定专门的普惠信贷计划、安排专项激励费用、细化尽职免责办法，探索小微企业中长期固定资产贷款、新型农业经营主体设施抵押贷款、扶贫金融等产品创新，确保单户授信 1000 万元以下的小微企业贷款增速不低于各项贷款增速、贷款户数不低于上年同期水平，合理控制小微企业贷

款质量和贷款综合成本，力争到三季度末小微企业融资成本有较明显降低。加大督查、审计等力度。使普惠金融助力小微企业发展和脱贫攻坚。

在这种情况下，商业银行需要制定切实可行的实施计划。第一，保证投放。促使融资窗口向实体经济倾斜，遏制银行间“脱实向虚，资金空转”的状况。使信贷和其他资金投放能按预定目标实现。目前值得注意的是：部分地区出现了信贷有效需求不足的情况，引起了部分学者以为又会再现“通货紧缩”的担忧。第二，优化结构。按照国家的产业导向，制定银行的信贷准入标准，明确限制，维持和支持的产业、区域、客户、产品序列及名单。在对实体经济服务的过程中，要科学地理解实体经济的内涵，把国家的产业导向和自身的实力，商业模式结合起来，建立“双赢”的格局。第三，服务到位。特别是要创建普惠金融的服务模式，需要在理念上十分重视；在机构上专门设置；业务上实行专营；人员数量上满足，素质上达标；产品上贴近需求；科技上提供支撑；资源配置上持续投入；责任目标上方面体现国家和监管机构的意图；考核评价上严格奖惩等。第四，质量可控。就在于能够及时感悟市场需求，捕捉市场信号，找到目标客户，定位具体项目，进行过程监督和控制，保证资金投放的效益和安全，避免出现新的烂尾和风险。

3. 去杠杆，化风险。

通过上述分析，可以使我们充分认识到在金融领域去杠杆，化

风险的迫切必要性。但如何化解，何时化解则会考验监管部门和商业银行的布局和执行能力。病来如山倒，病去如抽丝，显然需要找到病根，对症下药。当前银行业的风险，第一是总量的风险，表现为较长时期的宽松货币环境，在一些领域、产业、企业滋生了相当多的泡沫，而这些泡沫与银行业有极大关联。如果去泡沫，或者说是去杠杆，银行业将首当其冲；第二是周期性风险。在于经历了上一周期的强刺激后，银行业的不良贷款正处于“水落石出”的阶段。所以，银行业的不良贷款已经呈现大幅度上升的状态。如果去杠杆力度加大，会使周期性风险更加突出。第三是结构性风险。除了已经潜藏较长时间的政府平台贷款，房地产款，“两高一剩”贷款风险外，资产管理业务的风险更隐蔽，更复杂，更巨额，更具有破坏性。这就在于这种风险涉及到更多的金融机构，更多的嵌套，更多的投资项目，涉及到更多的投资者，以及更多的监管领域，要摸清情况，妥善处置，化解风险的难度十分艰巨。第四是能力风险。就在于前几年银行业积累的高额拨备已呈急剧下降的状态，如果上述的风险都暴露和处置时，银行业的处置能力将捉襟见肘，不能不消耗更多的利润和资本，从而影响银行的市场形象和系统安全性。以四大行为例，从 2012 年到 2018 年第一季度的不良贷款额，不良贷款比率，拨备覆盖率，减值准备额等变化中，就可以看出其中的端倪。

表 2 2012-2018 年四大银行不良贷款情况



指标名称	工行				农行				中行				建行			
	不良余额	不良率	拨备覆盖率	减值准备	不良余额	不良率	拨备覆盖率	减值准备	不良余额	不良率	拨备覆盖率	减值准备	不良余额	不良率	拨备覆盖率	减值准备
2012-12	745.75	0.85	295.55	2,204.03	858.48	1.33	326.14	2,799.88	654.48	0.95	236.30	1,546.56	820.87	0.99	271.29	2,024.33
2013-12	936.89	0.94	257.19	2,409.59	877.81	1.22	367.04	3,221.91	732.71	0.96	229.35	1,680.49	1,053.20	0.99	268.22	2,286.96
2014-12	1,244.97	1.13	206.90	2,575.81	1,249.70	1.54	286.53	3,580.71	1,004.94	1.18	187.60	1,885.31	1,499.71	1.19	222.33	2,516.13
2015-12	1,795.18	1.50	156.34	2,806.54	2,128.67	2.39	189.43	4,032.43	1,308.97	1.43	153.30	2,006.65	1,797.27	1.58	150.99	2,506.17
2016-12	2,118.01	1.62	136.69	2,895.12	2,308.34	2.37	173.40	4,002.75	1,460.03	1.46	162.82	2,377.16	1,909.49	1.52	150.36	2,686.77
2017-12	2,209.88	1.55	154.07	3,404.80	1,940.32	1.81	208.37	4,043.00	1,584.69	1.45	159.18	2,522.54		1.49	171.08	3,289.68
2018-03	2,250.23	1.54	174.51		1,869.52	1.68	238.75		1,596.47	1.43	168.10			1.49	189.48	

针对这些状况，金融监管机构目前对商业银行采取了以下的监管措施：

一是监管机构对去杠杆的目标指向更加明确：当前，银行业主要是通过资管业务扩大杠杆效应的。所以，监管部门要求商业银行的资管业务必须回归本源，不能提供刚性兑付承诺，对非标资产投资，不能通过资金池方式，掩盖投资业务的期限，项目错配风险，必须实现穿透管理，公开透露对应投资项目信息，并建立资管业务登记查询系统；要求资管业务必须纳入资产负债表核算，必须计量资本占用；资管产品必须按净值化管理，实行公允价值计量盈亏；持有到期的非标产品投资，要实行严格的比例管理；提升资管业务的准入门槛，严格限定业务范围，力图从源头上防范和化解此类风险。当然，也设置了到 2020 年末的“过渡期”，以便减轻去杠杆的“阵痛”效应。

二是监管机构要求严格控制房地产贷款和政府投融资平台贷款。对房地产行业打组合拳，通过限购，限价，限售，限贷，限制准入名单等遏制房地产过热的状态；并对房地产的消费品功能做出

明确界定；对政府投融资平台贷款是“釜底抽薪”，财政部再次明确规定：各级政府财政部门不得为各类投融资平台提供担保和“兜底”，审计部门也加强了审计和检查，目前，有关部门已对 1116 个违规的 PPP 项目做出叫停处理，涉及建设资金总额达到 1.2 万亿元。并对问题比较突出的地方领导人做出了行政处理决定。财政部还对通过信贷资金建立政府基金行为作了严格准入的规定，并对动用财政资金设立基金等提出了规范性的要求。这也相应压缩了地方政府的杠杆扩张能力。近来，对地方政府债务处置政策出现了微调趋势，主要是地方政府和平台公司发债的审批速率和额度有所提升，但平台贷款政策依然严格，其作用可能在于缓解“强监管”状态下的阵痛反应，避免出现连锁违约的现象。

商业银行如何适应去杠杆，化风险的要求，需要在实践中适应和提高。首先是要摸清底数，正视风险。当前居于第一位的是信用风险。重点潜藏在政府投融资平台，房地产贷款和小企业以及无指定用途的个人贷款中。对这些贷款，要总体进行压力测试，重点评估风险，根据风险状况提出不同的化解之策。对杠杆率比较高的政府平台贷款、银行、政府和监管部门需要联合行动，制定一揽子的解决方案，分清存量、增量；长期、中期、短期；自偿性、非自偿性的性质，逐一对应偿还时间和方式，切不能操之过急，急于求成，避免出现集体违约和风险传染的“多米诺骨牌”现象。对房地产贷款要对增量市场严格准入，调控好价格预期，防止房地产市场长期

绑架国家经济金融政策的选项和其他产行业的发展。对存量市场要在做好压力测试，分类处置风险的同时，也要和相关各界一起，保持冷静和理智，对房地产市场固化“通胀”的作用和能力正确看待，避免把“房市”演变成“股市”。对住房租赁市场，要积极开发适销对路的金融产品，使开发者，承租者都能得到支持。对资管业务需要按照4月27日公布的“资管新规”，运用好过渡时期的政策，分门别类的检验和处置风险。重点是对刚性兑付和非标资产池业务进行清理处置，逐一配对相应的资产和投资来源，严格计量公允价值。对过度的同业负债和实质上的高息存款业务，要逐步稀释消化，规避流动性和市场风险。

4. 强监管，促改革。

大家已经能够充分感受到：现在金融监管的力度越来越大，对商业银行和其他金融机构产生了相当大的压力。这些强监管的措施，除了上述已经陈述的举措外，还有以下几个动向需要高度关注：

一是对商业银行资本充足率的监管要求依然十分严格。资管业务并入银行的资产负债表管理，自然要消耗更多的资本，对资本充足率考核带来新的压力。前段时间，农行通过定向增发1000亿元的资本，已经发出了重要信号。媒体也已关注到目前有7家中小银行的资本充足率严重不足。银行保监会最近调低了商业银行风险拨备覆盖率的最底线要求，说明银行业的盈利能力，风险拨备存底，资本充足率等面临三重考验。未来较长时期内，中国如何解决商业银

行的资本补充难题，将会继续面临考验。

二是对商业银行完善公司治理提出了新要求。对民营资本进入金融机构，开始重新审视和布局。要求对民营资本进入金融机构的投资来源进行穿透式清理和管理，投资的比例需要适度控制，对其一致行动人的情况也要摸清底数，避免“一股独大，内部人控制”。民营银行要实行投管分离，控制关联交易。民营资本投资金融机构，要签订“生前遗嘱”，设置较高的准入门槛。股份制银行和国有控股商业银行，也要加强公司治理，形成内部有效的制衡机制，增强防控风险的能力。

三是对互联网金融进行管理和规范，叫停了网上资管业务，严格管理 P2P，设立了“网联”，在对第三方支付提供互联互通平台的同时，乘势加强了监督和管理。互联网金融野蛮生长的状况受到了关注和管控。

四是对银行业的违规行为严格查处。从 2017 年开始，原银监会已针对银行业乱象开展实施“三三四十”的“组合拳”政策，即违法、违规、违章的“三违反”；监管套利、空转套利、关联套利的“三套利”；不当创新、不当交易、不当激励、不当收费的“四不当”；以及关于股权和对外投资、机构及高管、规章制度、业务、产品、人员行为、行业廉洁风险、监管履职、内外勾结违法、涉及非法金融活动等“十乱象”。对广发行开出了 7.7 亿元的巨额罚单，对其他银行三名以上的省级分行高管取消了任职资格。并不时

公布对一些金融机构的处罚信息，使人明显感受到：处罚的频次和力度空前提升，既罚款，又拉人，强监管的空气骤然紧张起来。

在推行强监管的同时，监管机构又在竭力营造新一轮改革开放的氛围。

1. 在今年召开的亚洲博鳌论坛上，易纲行长宣布了中国金融开放的新举措，银行和保监会近日也颁布了实施方案，使外资进入中国的门槛和限制大为宽松，特别是外资投入中国金融机构的股本比例，业务领域，区域范围等都做了大幅度的调整，相信都会对未来将产生深远影响。

2. 央行对利率市场化的改革进程再吹“集结号”，放开了对人民币存款利率的最后一项管制。这就标志着历时 30 年的中国利率市场化进程宣告完成，此举除了具有重大的改革开放意义外，对中国经济，金融领域的发展都会带来极不寻常的影响和挑战。

3. 监管机构对于金融机构“混业经营”的趋势并未发出遏制信号。金融控股集团还在发展，资本混业投资，机构和业务分业监管的格局已呈主流。近两年来，银行业相继成立资产经营公司，资产管理公司，金融科技公司等，其影响将会超过设立这些公司本身的意义。

商业银行面临着如何理解，适应和选择的考验。从根本上说，是机会大于挑战。强监管虽然带来了压力和不适应，但却会引导商业银行必须加强内部控制，适时面对和处置经营风险，对于商业银

行长远发展是有益的。强监管本身，也维护了金融秩序的稳定和市场的公平、公正性，对于真正潜心管理，规范经营的金融机构却是一种激励和保护。

当然，这同时也是巨大的挑战。首先是能力上的挑战。在利率市场化的背景下，商业银行的利差可能呈现缩小的趋势，承受的市场风险，流动性风险都将相应增大；在竞争格局下，会不会掀起一轮的“利率大战”，造成区域和行业的经营风险，都需要密切关注。其实，利率市场化格局下，也是需要及时科学调控和协商协调的。

其次是实力风险。在银行资本市场上，将会形成分化的趋势，会不会出现“强者恒强，大而不能倒”的情况，会不会造成一批中小金融机构陷于风险而不能自救，需要保持警惕。对于外资金融机构未来在中国金融市场的动向，需要持续跟进和观察。

总之，中国商业银行未来的前景是乐观的，但挑战也是严峻的，需要理性思考，精心谋划，积极应对，攻坚克难，实现稳定持续和高质量的发展。