

定调金融改革

按照惯例,这场5年召开一次的高规格会议其中最重要的一项内容,就是为未来5年的金融改革“定调”。在本次会议上,明确了服务实体经济,防控金融风险,深化金融改革“三位一体”的金融工作主题。

自从中国经济进入新常态以来,金融风险集聚、杠杆率攀升、“脱实向虚”等逐渐成为中国金融业的主要矛盾。

“此次全国金融工作会议正是在这些问题已经逐步暴露,在有些领域已经十分突出的局面下召开的,管理风险和加强监管,自然便成为此次全国金融工作会议的主要议题。”中国社科院学部委员、国家金融与发展实验室理事长李扬说。

在中国人民大学副校长、金融与证券研究所所长吴晓求看来,服务实体经济本来就是金融最重要的目标,也是金融的初心。如何提供有效的金融服务,化解风险,帮助实体经济走出困局,同时提供包括融资在内的一系列金融服务,是评价金融的重要标准。然而,相当长一段时间里,中国的金融业存在一定的垄断性,实体经济相对困难,市场化改革还没有到位,金融为实体经济服务还不够。

“但放在现代金融框架下,不能将金融为实体经济服务简单理解为商业银行为实体经济提供融资、贷款服务。”吴晓求表示,只有那些确实对未来中国经济有新的成长空间、同时又符合供给侧改革要求的企业,金融要为他们提供贷款帮助,否则没必要延长企业无意义的生命周期,反而会增加金融风险。此外,不能忽略了更高级的金融服务,比如为企业提供并购服务,提供价格信号服务,以及为所有交易者,包括企业、个人提供便捷、有效、低成本的服务。

今年以来,中央高层在多个场合不断强调金融安全,防范金融风险 and 加强监管成为金融工作的核心议题。7月4日,中国人民银行发布《中国金融稳定报告2017》,报告显示,截至2016年末,中国银行业金融机构资产总额达232.25万亿元,比上年末增长15.8%。

“中国金融发展到今天,金融资产规模迅速扩大,产品结构日益丰富,市场趋于多样性,由此带来的金融风险也越来越大。”吴晓求认为,在这一背景下,作为金融基础的实体经济却正处在转型期,使得经济增速下降,金融风险也有了更多的不确定性,而且随着一些新的金融业态的出现,使得一些欺诈行为更加隐蔽。

另一方面,金融资产的结构也发生了重大变化,来自证券化的金融资产在整个金融资产中的比重迅速提升,仅债券和股票两类证券化金融产品就有100万亿元的规模。这种金融结构预示着中国将逐步从融资为主的金融体系变为融资和投资并重,而且未来逐渐成为以投资和财富管理为主的金融体系。这也让中国的金融风险从主要是资本不足风险,过渡到资本不足和透明度风险并存的时代。

“我们要看到风险,但也不能防范过头,不能一出现风险就要将其扼杀在萌芽状态。”吴晓求强调,风险是金融与生俱来的特质,没有哪个金融产品不带风险的,“关键是防范潜在风险现实化,局部风险系统化。”

“促进发展和管理风险从来就是金融发展战略的两大支点,但是,在大多数时期内,发展总是被置于更为优先的地位。回顾中国改革开放以来前四次全国金融工作会议,可以清晰地看到这种政策倾向。”李扬表示,“然而,这一次的全国金融工作会议不同,管理风险和加强监管显然成为当下以及今后一段时期我国金融发展的主旋律。”

金融委,干啥的?

第五次全国金融工作会议终于在7月14日至15日召开。尽管在开会前一周就有媒体公布了会期,但也只是猜测,直到7月15日晚间,会议消息才正式披露出来。

中国社科院学部委员、国家金融与发展实验室理事长李扬在接受采访时认为,此次会议根据全球经济金融发展的新动态、中国经济新常态的新动向,以及中国金融发展的新问题,进一步全面规划了中国未来金融发展的新方向。



中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席全国金融工作会议并发表重要讲话。

争议监管方案

近年来,为了满足客户的多样化需要,或者为了规避监管,中国金融市场上出现了大量混业类金融产品,特别是近年来广泛推行的资产证券化,以及高速发展的互联网金融等,都在打破金融产品的传统界限。与此同时,一些大的金融机构同时持有几张金融牌照的现象也越来越普遍。

在金融业混业经营的现状之下,中国的金融业监管却依然采取的是分业监管模式,随着金融创新的不断推进,监管的盲区和真空地带越来越多。因此,如何加强监管部门之间的协调,开展金融改革,特别是监管体制改革,成为近几年业内和政界、学界讨论的焦点。

而其中,争论较多的方案有五种,包括将“三会”并入央行,采取超级央行模式;将“三会”合并成立综合金融监管委员会,从而形成“一行一委”双峰监管模式;合并央行和银监会,证监会和保监会现有格局不变,形成一行两会模式;将“一行三会”合并,成立超级金融监管机构,以及在目前金融监管框架的基础设施上设立“金融稳定委

员会”,将金融消费者保护局单列出来,以强化金融消费者保护功能。

但对于这些方案,中央高层却迟迟没有表态,本应在今年1月份召开的会议也一拖再拖,有分析人士指出,会议推迟的原因或因改革难度大,各部门相互博弈所致。

值得注意的是,在这半年时间里,中国的决策层和金融监管层对于金融工作的部署“紧锣密鼓”地开展,金融被摆在了重要的位置,成为“现代经济的核心”,“金融活,经济活;金融稳,经济稳”。同时,维护金融安全也被提到“治国理政”的高度。

各监管部门也针对金融乱象和金融领域的腐败现象加强了监管,一场“监管风暴”迅速形成。然而,以机构监管为主流的监管形式依然无法全方位覆盖跨市场跨部门的金融业态,千呼万唤中,此次全国金融工作会议对加强监管提出具体要求,突出功能监管和行为监管,并设立国务院金融稳定发展委员会,强化人民银行宏观审慎管理和系统性风险防范职责,落实金融监管部门监管职责,并强化监管问责。

优化监管而非过度监管

7月17日,金融工作会议结束后的首个工作日,银监会主席郭树清主持召开银监会党委扩大会议,传达学习全国金融工作会议精神。在加强监管问题上,要求银监会系统的每个工作人员都要明确: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。

显然,接下来,从中央到地方,各监管部门都将形成严肃的监管氛围,努力防范风险,加强监管。但在李扬看来,这并非最终目的。“在一段时期内,集中政策资源,有力排除金融体系内长期积累的风险点,这是为中国金融的未来发展创造一个长治久安的体制机制环境。我认为,这才是本次金融工作会议的要义。”

吴晓求则认为,监管的加强实际上是优化监管,尤其要注意三方面问题。一是一定要有利于推动中国金融结构的调整,不能通过监管把证券化资产越做越小,使其越来越低迷,最终回到传统的金融结构中去,监管的目的一定得是证券化资产在中国的金融结构中,实现规模和比例的提升,实现市场配置资源的作用提升。

二是监管不能阻止科技对金融的影响。“从来没有像今天这样,科技对金融产生如此大的影响,以至颠覆了传统金融的结构,深刻变革了传统金融的DNA,传统金融理论已经无法解释新的金融业态,科技金融已经成为中国金融引以为傲的发展。”吴晓求表示,这得益于这几年相对宽松的监管氛围。因此,他认为,要站在未来来看科技对金融的影响,不要让新的金融业态回归倒退。

此外,监管还要有利于金融市场化改革和国际化的提升,包括利率市场化,让市场在资源配置中的比重不断提高,构建国际金融中心,人民币国际化等,显然不能在这些领域有所倒退。

“我的理解是,无论服务于实体经济还是防范金融风险,加强监管,都还是在深化改革中完成,目标都是推动中国金融业的发展,推动中国金融业的开放,提升中国金融现代化水平和科技水平,让中国金融为老百姓和实体经济提供高质量的服务。”吴晓求说,“这些都在总书记和总理的讲话中充分体现着,不能简单地强化监管解读成过度监管。”

谁来担负监管职责

尽管目前还没有关于国务院金融稳定发展委员会机构设置和具体职能的明确阐述,但从会议透露出来的信息可以看到,央行主导宏观审慎监管职能的这一方向非常明确。

审慎监管包括宏观审慎监管和微观审慎监管,前者主要针对防范系统性风险,后者主要针对防范单体金融机构风险,都是为了防范金融风险、维护金融安全所实施的必要监管。长期以来,宏观审慎监管一直被各国忽视,使系统性风险不断积累,最后酿成2008年的国际金融危机。此后,宏观审慎监管的职能得到了各国的重视。

由于央行承担“最后贷款人”角色和逆周期调控职能,国际上大多由央行主导宏观审慎管理。在《中国金融稳定报告2017》中,也强调了应由其负责宏观审慎管理职能,并在总结各国主要做法的基础上,归纳出三种宏观审慎政策框架组织结构模式。

一是将宏观审慎职责赋予中央银行,由央行董事会或行长作出决策。如果监管机构独立于央行之外,则需要建立跨部门的协调机制(加上财政部)。二是将宏观审慎职责赋予央行内设的专门委员会。这一做法有利于防范央行的双重职能(货币政策和宏观审慎)间的潜在冲突,同时也可以允许微观审慎监管部门的代表及外部专家参与政策制定。三是将宏观审慎职责赋予一个独立于央行之外的跨部门委员会,通过政策协调、信息共享、共同研究系统性风险的方式来制定和实施宏观审慎政策。

此前,中国宏观审慎监管职能中,最大的难题是协调,不仅是与货币政策和微观审慎政策的协调,还包括具体指标和银监会的对接协调问题。

吴晓求认为,新成立的金融稳定发展委员会或将成为金融顶层设计的机构,更多具有政策协调、战略目标和战略框架设计作用,不能赋予太多实权,否则会出现职能交叉的冲突,具体的监管职能更多还是在“一行三会”,特别是央行将承担更多稳定金融体系的作用,以及协调执行宏观审慎监管政策主体的作用。

“这并不意味着不需要机构监管了!”吴晓求表示,现阶段,中国金融还处在转型期,机构监管、功能监管、行为监管同等重要。一方面,金融业需要准入;另一方面,对于商业银行来说资本充足率非常重要。此外,还有存款准备金制度,存款保险制度等,都是对机构监管的重点。

但随着来自市场产品比重的提升,功能监管也需要放在突出地位,最核心的是对产品功能加强监管,基于财富管理的基础上,要对产品发布者信息以及金融产品所蕴涵的信息,进行充分披露,不能欺瞒。如果是理财产品,还要对产品的组合,风险结构等方面加强监管。而在行为监管方面,主要针对互联网金融,进行大数据平台的支撑。

此外,加强监管的战略也被有效地延伸到地方层面。强调地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下,按照中央统一规则,强化属地风险处置责任,等等,都体现了本次全国金融工作会议强化风险管理的风格。

尽管目前还没有提出属地风险处置的责任主体,但吴晓求认为不应该是地方政府,这是已被历史经验证明的。他主张金融更多的还是直属监管,如果由地方监管,会出现地方保护主义对金融产生干扰,特别是人事任命等事权应在中央,地方只起一些简单的协调作用。据《中国新闻周刊》