

8月27日,中央和国家机关“强素质·作表率”读书活动2022年第四期(总第149期),在支部工作APP首播,随后在“学习强国”学习平台、中国出版集团相关新媒体平台播发,备受关注。清华大学五道口金融学院教授张健华担任此次读书活动的主讲嘉宾。他以“防范化解金融风险 维护国家金融安全”为主题,深入解读世界百年未有之大变局和新冠肺炎疫情全球大流行交织影响下,我国防范化解金融风险采取的措施及取得的成效、面临的问题与政策建议。

张健华教授结合大量国内外案例,对有效防范和化解金融风险的时代背景、党的十八大以来我国防范化解金融风险采取的措施及取得的成效、发达国家防范化解金融风险的经验与启

示、如何统筹金融发展与金融安全等,进行了系统全面的讲解。本报选取部分精华内容,以飨读者。

中央和国家机关“强素质·作表率”读书活动由中央和国家机关工委、中央宣传部(国家新闻出版署)主办,已连续举办14年。今年的读书活动由中国出版集团有限公司承办,中国出版传媒商报社、“学习强国”学习平台协办。(链接:前三期内容详见本报2022年5月24日2版《“三新一高”的核心要义和基本要求》,7月12日2版《共同富裕的内涵、目标与政策举措》,8月12日2版《正确认识和把握资本的特性和行为规律》)

# 防范化解金融风险 维护国家金融安全

■张健华(清华大学五道口金融学院教授)



党的十八大以来,习近平总书记围绕金融工作作出一系列重要论述,系统阐明了金融理论和金融实践的根本性战略性问题,形成推进金融业高质量发展的中国方略,构成习近平经济思想的重要组成部分,为做好新时代金融工作提供了根本指南。

习近平总书记强调,维护金融安全,是关系我国经济社会发展全局的一件带有战略性、根本性的大事。改革开放以来,我国金融发展经历过多次重大风险考验,之所以没有发生全面的金融危机,一个重要原因就是,我们坚持预防为主、防患未然,从最坏处着眼,做最充分准备,争取最好的结果,把风险消灭在萌芽状态和早期阶段。当前,我们

要以更加主动的态度应对各类风险隐患,坚持早识别、早预警、早发现、早处置,切实维护经济金融安全和社会政治稳定。

一部金融史就是一部金融危机和金融风险的爆发史。如1929年资本主义大萧条起始于当年10月29日美国股市的突然崩盘,即著名的“黑色星期二”,危机迅速从证券市场蔓延到整个金融体系,从金融危机发展成经济危机,从美国蔓延到整个资本主义体系。大萧条席卷了资本主义世界的所有国家,带来了世界性经济和金融危机,造成了世界性产出下降、就业减少、物价下降、国际贸易萎缩。危机还进一步加剧了资本主义的各种矛盾,引发了各国严重的政治危

机,导致国际格局发生急剧变化。

再如2022年俄乌冲突使世界经济再度陷入滞胀的风险。全球经济治理将走向分裂,全球储备货币多元化进程将有所加快。俄乌冲突将大体终结本轮的经济全球化进程,西方的跨国公司将不得不在价值观贸易、供应链安全、保持企业竞争力之间艰难寻求平衡。

我们国内也有一些事件,比如2015年股市波动异动的风险,2016年资本外流对人民币汇率造成冲击,包商银行信用风险事件,P2P跑路事件,以及近期河南村镇银行出现问题,规模都不算大,但是性质比较恶劣。

金融机构在国民经济与社会发展中扮演着重要角色,其破产关闭会产生极大的负外部性:实体经济缺乏资金支持——企业倒闭——失业率增加——市场消费、投资收紧——生产进一步萎缩,经济进入恶性循环,最终可能威胁到社会稳定,甚至导致政权更迭。

国内方面,最大的金融风险来自于传统体制的影响以及部分领域监管不到位导致的违规。

国内外风险事件说明,金融本身的高风险性及金融危机的多米诺骨牌效应,使得金融体系的安全、高效、稳健运行对经济全局的稳定和发展至关重要。

## 十八大以来采取的措施及成效

第一,成立国务院金融稳定发展委员会,完善金融监管顶层设计。2017年,设立国务院金融稳定发展委员会以来,有效发挥了“前线指挥部”作用,加强监管协调和政策统筹,将集中力量办大事的制度优势转化为金融治理效能。2018年“两会”后金融监管体制也做了进一步调整。在新的架构下,金融监管协调切实加强,货币政策、财政政策、监管政策、产业政策之间的统筹协调更加有效。

第二,加强立法工作,筑牢金融稳定的法治基础。10年间,我国金融立法工作稳步推进,启动《中国人民银行法》(2020年修订草案公开征求意见)、《商业银行法》(2015年修正,2020年修改建议稿已公开征求意见)修法工作,2015年修订《保险法》,2019

年修订《证券法》。以上述金融基础法律为统领,以金融行政法规、部门规章和规范性文件为重要内容、地方性法规为补充的多层次金融法律体系不断完善。为切实解决我国金融稳定法律体系缺乏整体设计的问题,制定《中华人民共和国金融稳定法》,征求意见稿已于2022年4月向社会发布。

第三,坚决治理乱加杠杆、以钱炒钱活动。

第四,落实房地产长效机制,严厉打击违法违规金融行为。

第五,建立存款保险制度,设立金融稳定保障基金。

第六,果断处置高风险企业集团和高风险金融机构。

第七,数字化基础设施加强,提升数据安全治理能力。

第八,积极参与国际金融治理,扩大金融业对外开放。

党的十八大以来,我国金融业发展取得举世瞩目的成就——形成功能完整多样的金融机构体系,建立起多层次金融市场体系,加快金融数字化转型,开拓金融对外开放新格局,构建现代化金融监管框架。

实力的稳健提升使得金融业在过去十年服务实体经济发展、助力稳定宏观经济大盘、推动逐步形成金融与实体经济的良性循环——服务实体经济质效提升,金融资产脱实向虚势头得到扭转,社会金融秩序基本实现“由乱到治”转变,防范化解金融风险长效机制逐步夯实,金融反腐和处置风险一体推进,金融监管透明度和法治化水平日益提高。

## 我国面临的问题与政策建议

我国面临的主要问题包括以下几方面。

第一,我国的高杠杆问题还是存在的。第二,外部冲击带来的影响,既有新冠肺炎的影响,也有美国和中国贸易战,还有更大的层面、更深层次的,美欧和中国整体对抗,美国拉拢多国对中国科技、贸易、金融等等领域的竞争、压制。第三,银行业不良资产反弹压力骤增。第四,金融机构法人治理结构还需完善。第五,金融科技为监管带来新挑战。具体表现在,无牌或超范围从事金融业务;支付业务存在违规行为;通过垄断地位开展不正当竞争;威胁个人隐私和信息安全;挑战传统银行业的经营模式和竞争力。第六,不法金融机构依然存在,非法金融活动屡禁不止。第七,当前金融相关制度存在较多短板,金融法治尚不健全。特别是中小银行发展面临问题比较多,外部竞争加剧,空间持续被挤压,盈利能力也在持续下降,发展面临挑战。

2022年5月16日,《求是》杂志发表习近平总书记的重要文章《正确认识和把握我国发展重大理论和实践问题》。文章指出,要正确认识和把握防范化解重大风险。要坚持底线思维,发挥好党的领导和我国社会主义制度优势,着力避免发生重大风险或危机。继续按照稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹的基本方针,抓好风险处置工作。要依法依规,压实责任,强化能力建设,有充足资源,各方广泛配合,提高跨市场跨行业统筹应对能力。为深入贯彻总书记重要论述精神,维护我国金融安全,提出以下建议。

第一,加强和完善宏观调控。一是宏观调控要做好,稳定经济大盘。宏观调控就是为了防范和化解经济和市场风险而产生的。新形势下,既要正视困难,又要坚定信心,充分认识到我国经济长期向好的基本面不会改变,宏观政策有工具空间,稳住宏观经济大盘有基础有条件。加大跨周期的力度调节,坚持积极的财政政策,加强宏观政策的协调与合作。二是坚定实施扩大内需战略,推进经济高质量发展。坚持扩大内需战略,有机结合跨周期和逆周期宏观调控政策,适度加大基建补短板力度,推动各地继续稳妥实施房地产长效机制,稳地价、稳房价、稳预期;着力创新消费,积极培育消费热点,推动服务消费、数字消费、绿色消费、个性化消费等发展;牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线,扎实有序推进乡村发展、乡村建设、乡村治理,压实全面推进乡村振兴责任,加大政策保障和体制机制创新力度;通过产业结构调整、产业布局优化、绿色低碳技术研发及应用等方式,打

造绿色低碳供应链,减少源自生产和生活的生态环境影响,全面推动经济社会的绿色低碳转型。三是优化金融体系结构,提升金融体系的适应性和普惠性。

第二,加强金融法治建设,压实各方责任。一是全面加强金融系统党的领导和党的建设。二是善于运用法治思维提升依法行政能力。三是健全金融风险防范、预警、处置、问责制度体系。

第三,强化底线思维,突出重点,精准拆弹。一是妥善应对外部冲击风险。二是努力防范杠杆率反弹带来的风险。三是深入推进网络借贷专项整治。四是稳妥防控和化解中小金融机构风险。五是全力防范债券市场违约风险。

第四,持续深化金融改革开放。一是加大不良资产处置力度,积极引导金融领域资本健康发展。支持资产管理公司等采用多种方式处置不良资产。不断优化健康的不良资产处置及经营多层次市场体系。积极打造“互联网+不良资产”处置平台以提高处置效率。二是持续完善金融机构法人治理结构,强化内控管理,增强自我约束能力。加强“三会一层”建设,建立严格的决策程序和办事程序,规范岗位管理,优化激励约束机制,加强信息披露制度建设,建立有效的预警预报系统。三是提高直接融资比重。加快完善促进科技创新的直接融资体系。加快发展私募股权基金和创业投资基金。全力建设高质量债券市场,加大资产证券化产品创新。四是推进信用体系建设。建设高质量社会信用体系,需要打破部门和行业壁垒,规划设计全国统一的信用信息共享交换平台;考虑到我国商业征信机构发展落后,信用服务产品单一,需要加快征信业市场化改革步伐,借鉴美国等发达国家经验,培育具有国际竞争力的信用评级机构;编制出台全国公共信用信息基础目录,形成覆盖全部信用主体、所有信用信息类别、全国所有区域的信用信息网络;建立健全以信用为基础的新型监管机制和企业信用状况综合评价体系,依法依规编制出台全国失信惩戒措施基础清单。五是提升金融创新水平。六是持续深化金融业对外开放。

第五,强化监管能力建设。一是强化金融持牌监管,建好风险“防火墙”。二是提升金融监管的专业性和有效性。三是加强金融监管干部队伍

建设。第六,建立防风险知识普及长效机制。一是普及金融风险知识,持续完善消费者权益保护。二是加强对金融从业人员的引导,开展预防金融犯罪宣传教育。

## 发达国家化解风险经验启示

### 美国:创造更稳定的监管制度

监管客体的改革,即大型金融机构的监管改革。首先,对包括系统重要性金融市场设施和系统重要性金融机构在内的系统重要性实体进行识别认定。其次,加强系统重要性金融机构的运行监管,通过压力测试来监测其抵御风险的能力,通过沃尔克规则剥离其自营业务。再次,增加系统重要性金融机构的退出机制,主要包括有序清算程序的事后处置等,有利于消除金融机构的道德风险,推动金融机构自我改革。

### 日本:扩大内需、维护金融市场稳定

加强企业主导力量,金融风暴之后大批失业人员流落街头,必然导致社会各个方面受到严重影响,日本抓住后金融危机下的机遇,积极促进各类企业快速发展,以降低社会失业率,并推动社会经济发展。其中主要是通过企业自主创新来增强自身的竞争优势,这样不但能

够为日本经济转型带来持续性,还能够为其走向国际高端地位提供可靠支撑。

对金融市场实施稳定。放宽上市公司对本公司股票购回的限制,以有效支撑股市、防止股市大幅下跌;严格限制做空行为,有效防止了大量做空出现的股市混乱;暂时冻结政府及央行持有的公司股票;政府及央行通过注入公共资金持有股票,一旦在金融风暴来临,冻结这些股票就能够稳定股市等。

此外,刺激需求确保国民生活。如定额减税:2010年,日本执政党实施了定额减税2万亿日元以上,这种减税主要是通过购物券支付方式来实施,不设收入限制。延长证券优待税制来鼓励投资;为了鼓励投资将出售股票的分红利润及股票转让利润从20%降低到10%。

### 欧盟:增强经济体金融监管统一性

欧盟委员会于2009年4月出台改革方案,试图设立一套泛欧金融监管体系,加强欧盟层面上的金融监管,改变成员国条块分割局面,被称为“双轨制方案”。这套改革方案由宏观和微观两大支柱组成。宏观层面上,改革方案建议设立一个由欧洲中央银行牵头组成的“欧洲系统性风险理事”,负责监测整个欧盟金融市场上可能出现的系统性风险,及时发出预警并在必要时建议应采取何种措施。微观层面上,欧盟强化现有的3个专门监管委员会角色,分别负责银行业、保险业和证券业的监管协调。欧美的监管改革方向一直是向混业监管发展,即由一个金融监管机构监管所有金融行业。此次改革可以认为是一种对分业监管的回归。

### 国外经验对我国启示

第一,要注重宏观调控在防范和化解金融风险中的作用。发生国际金融危机以来,美国财政部和美联储采取了富有争议的政策措施,实施了扩张性的财政政策和

定量宽松的货币政策,推动了金融改革。这些措施对美国经济和世界经济产生了较大影响。中国作为全球第二大经济体,应借鉴美国做法,进一步提高我国宏观调控水平。

第二,扩大内需应对金融危机。扩大内需就是通过发行国债等积极财政货币政策,启动投资市场,通过信贷等经济杠杆启动消费市场,以拉动经济增长。借鉴日本经验,2008年国际金融危机后出台了经济政策、延长住房贷款及决定扩充等减税政策,通过刺激需求确保国民生活。

第三,强化监管。从美国和欧盟推出的金融监管方案来看,当今金融体系较为成熟的发达国家改革方向的相同点包括:一是全面监管理念确立,针对现行监管体系的监管重叠和监管漏洞进行协调和制衡,实现场内场外市场全面覆盖。二是强化投资者和消费者权益保护,各国充分认识到忽视对消费者权益的切实保护不利于金融体系的稳定发展。三是明确监管当局的处理权限,次贷危机在很快时间内向全球传播的原因之一是缺乏法律赋予的有效手段对问题金融机构处置。四是金融监管国际合作逐步加强。在全球经济一体化背景下,加强国际金融监管的协调与合作不仅反映在欧美的改革方案中,也是世界各国金融监管改革的趋势。

第四,维护金融市场稳定。从各国应对金融危机采取的措施不难发现,维护金融市场稳定,尤其是保持汇率稳定、抑制通货膨胀显得至关重要。比如,日本通过严格限制做空行为,有效防止了大量做空出现的股市混乱;俄罗斯保持货币政策独立性,提高利率至20%,稳定国内信心,防止发生挤兑。因此,继续加大稳健货币政策实施力度,保持流动性合理充裕,引导金融资源精准滴灌实体经济重点领域和薄弱环节,是当前稳外贸、保市场主体的重要举措。

### 小贴士

#### 金融风险内涵、产生原因及传导机制

风险是一直存在的,金融风险不能完全避免,关键是不能发生系统性风险。

金融风险具有高杠杆性、传染性、不确定性、相关性、客观性等特点。

风险主要表现形式:一是地方政府城投债风险,二是资本市场风险,三是影子银行风险,四是房地产风险,五是企业债务风险,六是居民杠杆债务风险。