

金融监管改革



2010年是中国实施“十一五”规划的收官之年，也是夺取应对国际金融危机冲击全面胜利、保持经济平稳较快发展、为“十二五”规划的启动实施奠定良好基础的至关重要的一年。对中国金融监管机构来说，2010年更是复杂多变、任务艰巨的一年。从国际经济金融环境上看，既要防范欧洲主权债务危机所引发的恶性传染、应对人民币升值的国际压力、谨防美国第二轮量化宽松政策所带来的国际热钱流入和通胀输出的“外溢效应”，又要追踪全球金融监管改革动态、积极参与国际金融规则制定和全球经济治理。从国内金融市场看，既要缓解通货膨胀预期、防止资产价格泡沫、防范地方政府债务风险和流动性过剩隐患，又要继续深化监管改革，促进金融创新，以此推动中国实体经济的持续、健康发展。在这样的背景下，中国金融监管部门果断采取各项金融调控和监管的政策措施，深入推进金融改革，维护金融安全稳定，保障了国民经济平稳较快发展，进一步提升了中国金融业的综合实力和国际竞争力。

一 全球金融监管改革的趋势及对中国的启示

本轮全球性金融危机爆发以后，人们纷纷将危机的根源指向现行金融监管存在的诸多弊端，为此，世界主要国家和地区纷纷提出了以加强宏观审慎管理为核心的金融监管改革方案。总结这些改革措施，对中国金融监管改革及今后工作的开展有着极其重要的指导意义。理论界认为全球金融监管改革对中国金融监管的启示，主要体现在以下几个方面。

（一）继续坚持全面覆盖的监管理念

从生成机理看，美国次贷危机是金融监管的盲点引致的，并非监管不力^[1]。因此，不论是较早改革的英国、日本还是危机过后的美国，其金融监管改革都明显地反映出要着重加强全面覆盖的监管理念。中国金融市场的发展是行政放权的结果，即金融市场的形成、金融产品和服务的出现、金融机构的设立和运行都在监管机构的控制范围之内，因此，可以说中国的金融监管体制一直秉承了全面覆盖的理念，并在维护金融市场稳定方面取得了较好的成绩，使中国并不健全的金融体系在亚洲金融危机和本次金融危机中都经受住了考验^[2]。所以，不仅要继续坚持全面覆盖的监管理念，更应该付诸实践以有效保证这一理念的贯彻与落实^[3]。当然，也有学者认为，中国金融监管仍然存在着很多空白或盲区，例如，对金融控股公司、产融结合以及一些金融衍生产品等方面的监管存在不足。

（二）需要构建宏观审慎管理组织框架

金融监管体系中的专业化分工必然会带来相应的协调问题，尤其是重大的系统性风险因素，很难仅仅依靠某个单一的监管机构来加以处置。在此次全球金融危机中，金融监管当局协调配合不力是导致危机产生及蔓延的主要原因之一。为此，各监管改革方案都要求加强监管协调，设立实体化、制度化的监管协调机构。目前中国初步形成了“一行三会”的金融分业监管格局，但是监管部门之间的协调机制缺乏正式制度保障，仅处在原则性框架层面。随着中国金融业综合经营和金融创新的进一步发展，以及中国金融体系的进一步开放，这一问题将显得更为严重。对如何构建宏观审慎管理组织框架，目前，学术界主要存在两种设想：一是，打破原有的模式，成立统一的混业监管机构，减少监管交叉和重复，以减轻监管负担、简化监管过程^[4]；二是，维持原有的组织体系继续实施分业监管模式，避免机构重组带来的成本增加及内部操作的复杂性，在保持专业监管优势的同时，强调机构之间的沟通与协调。

（三）监管体系要有利于金融创新及竞争力的提升

虽然美国次贷危机暴露出的一个重要问题就是监管机构对金融创新的监管不足，甚至缺位，但从美国金融监管改革法案的具体内容看，并没有彻底抹杀金融机构金融创新的渠道，其主要原因是，担心过于严厉的金融监管会影响美国金融机构的竞争实力，从而在与欧洲等国家和地区的金融竞争中失去国际金融中心的地位。与金融发达国家相比，中国对金融创新一直采用严格的监管措施，虽然这避免了类似美国金融市场的高风险，但是也严重约束了金融市场的创新能力，削弱了中国金融体系的竞争力和吸引力。同时，由于中国金融发展水平较低，诸多金融市场的基本制度和运行机制尚未建立或完善，无法形成具有吸引力和竞争力的金融市场。

（四）重视系统性风险防范和金融稳定问题

现代金融的高传染性和关联性，使得某个金融部门的风险很容易被扩散形成系统性风险，从而引发整个金融体系，甚至经济体系的危机。因此，各国金融监管改革非常强调加强金融体系的系统性风险防范，通过建立预警机制、完善管理模式、构建危机处理机制，消除金融体系存在的系统性风险源，以此促进金融稳定。在不同的经济与社会发展阶段，不同金融体系所面临系统性风险的来源与传导机制也存在着差异。因此，虽然中国金融市场并不发达，但与西方发达国家一样，同样存在着自身的系统性风险。除了经济结构不合理，存在发展不平衡、不协调、不可持续的深层次矛盾之外，国内信贷持续扩张动力仍然较强，跨境资本流动蕴涵潜在风险，流动性过多，通货膨胀、资产价格泡沫、周期性不良贷款增加等都是中国目前必须面对的系统性风险隐患^[5]。也有学者认为，人民币被迫大幅度升值以及目前存在的结构性通胀加剧也极易引发系统性风险。

（五）将保护金融消费者利益作为重要的监管目标

消费者对金融产品的持续购买能力和日益增长的、多样化的金融消费需求，是推动金融总量扩张和金融结构优化的不竭动力。完备的消费者保护措施是发达金融体系的共同特征，也是构成金融体系国际竞争力的重要因素。如果金融监管只关注金融机构的利益诉求而忽视了对消费者利益的切实保护，就会挫伤消费者的金融消费热情而使金融业发展失去广泛的公众基础和社会支持。在中国的金融交易活动中，损害消费者利益的不当金融行为并不鲜见。所以，要使中国在国际金融市场竞争中有所作为，就必须对消费者金融产品和服务市场实行严格监管，促进这些产品透明、公平、合理，使消费者获得充分的金融产品与服务的有关信息。

（六）积极参与国际金融监管合作

在全球金融危机爆发之后，国际金融监管合作又一次成为国际经济事务中的热点议题。主要发达国家都对最新的改革方案非常重视，并提出了自己的立场和主张。就中国而言，研究和确定自己在国际金融监管合作中的态度、立场和策略也成了金融监管当局所面临的迫切问题。在当前的形势下，中国积极参与国际金融监管协调与合作具有重要的意义。首先，这是回应国际社会舆论的要求，树立负责任大国形象的需要。其次，目前国际金融监管合作仍然处于酝酿和起步阶段，中国的及早参与，有助于在其中争取主动，确立规则，最大限度地维护自身利益。最后，尽管现阶段中国金融机构和企业对于国际金融市场的参与程度仍然非常有限，但是随着经济发展和金融体系的进一步开放，中国将面临更大程度的传染性系统性风险，对于它们的防范与处置也将越来越多地依赖于国际金融监管的协调与合作^[6]。

二 2010年中国金融监管政策措施

根据目前中国金融监管体系存在的主要问题及全球金融危机对中国金融监管提出的新要求，2010年中国金融监管部门积极采取各项措施，出台相关法律法规，进一步完善和优化中国金融监管制度框架。在实践中，主要围绕防范系统性风险、构建宏观审慎管理框架、完善金融制度体系、鼓励金融创新以及提高国际金融地位等领域开展相关工作。

（一）加强监管力度，防范系统性风险

全方位加强金融监管力度，一直以来都是中国金融监管层的工作重点。面对极其复杂的国内外经济金融形势，2010年中国金融监管部门果断采取主动措施，通过加强信贷管理制度建设、清理整顿地方政府平台贷款以及配合房地产市场调控等政策措施，积极防范目前中国可能存在的系统性风险隐患。

1. 防范银行信贷风险

(1) 贷款新规出台的缘由。首先，从市场环境看，信贷规模的极度扩张存在系统性风险隐患。为应对金融危机，保持经济平稳较快发展，从2008年下半年开始，围绕扩大内需、促进消费、增加投资、改善民生，中央出台了一系列政策措施，在政府4万亿经济刺激计划的拉动下，2009年银行业全年实现新增人民币贷款9.59万亿元，增速达31.7%，创近十年来新高^[7]，但在银行信贷激增的背后，贷款质量令人担忧，金融体系的系统性风险正在快速聚集。其次，从内部管理看，粗放式信贷管理模式亟待改变。一些商业银行内部缺乏有效的制衡机制，导致操作风险较高。尤其是有些银行忽视科学决策，片面追求市场份额、规模效益，信贷管理上的内控机制存在漏洞，缺乏必要的风险约束和制衡机制，案件风险陡增，给银行审慎监管增加了难度^[8]。最后，从制度本身看，有存在出台贷款新规的客观要求。目前，规范商业银行开展借贷业务的《贷款通则》是在1996年由央行颁布实施的。但随着中国金融市场的发展，《贷款通则》很多规则条款不仅与商业银行目前的实际操作不符^[9]，也与近年来监管当局颁布的各类风险指引相冲突^[10]。

(2) 贷款新规的主要内容。为防控金融体系的系统性风险，提高商业银行对信贷的风险管控能力，构建和完善中国银行业金融机构贷款业务法规框架，2010年2月12日，中国银监会颁布《流动资金贷款管理暂行办法》（以下简称《流贷办法》）和《个人贷款管理暂行办法》（以下简称《个贷办法》）。这两个办法与之前已经施行的《项目融资业务指引》（以下简称《业务指引》）和《固定资产贷款管理暂行办法》（以下简称《固贷办法》）^[11]并称“三个办法一个指引”（以下简称“贷款新规”）。具体来看，贷款新规主要包括以下内容。

第一，《固贷办法》主要从贷款业务流程规范的角度提出监管要求，是对现行贷款类监管法规的系统性完善。其要点集中在以下五个方面：一是强化贷款的全流程管理，推动银行业金融机构传统贷款管理模式的转型，提升银行业金融机构信贷资产的精细化管理水平。二是倡导贷款支付管理理念，强化贷款用途管理。三是强调合同或协议的有效管理，强化贷款风险要点的控制，有助于营造良好的信用环境。四是强调加强贷后管理，有助于提升信贷管理质量。五是明确贷款人的法律责任，强化贷款责任的针对性，有助于构建健康的信贷文化。

第二，《业务指引》重点有以下六方面内容：一是在借鉴新资本协议关于项目融资定义的基础上，结合国内项目融资业务的实际情况，明确了项目融资定义。二是明确识别、评估、管理项目建设期和经营期两类风险的要求。三是明确和增加保证贷款人相关权益的措施。四是进一步加强贷款资金支付管理的要求。五是加强项目收入账户管理。六是针对项目融资金额较大、期限较长、风险较大的特点，防止盲目降低贷款条件、恶性竞争，有效分散风险，对多家银行业金融机构参加同一项目融资采取银团贷款方式提出了原则性要求。

第三，《流贷办法》主要从贷款业务流程规范的角度对银行业金融机构提出监管要求，是对现行流动资金贷款监管法规的系统性修订和完善。其核心内容有二：一是要求银行业金融机构合理测算借款人的营运资金需求，审慎确定借款人的流动资金贷款的授信总额及具体贷款的额度，并据此发放流动资金贷款，不得超过借款人的实际需求超额放贷。二是强调对流动资金的支付和贷后管理，加强对回笼资金的管控，要求银行业金融机构针对借款人所属行业及经营特点，通过定期与不定期现场检查与非现场监测，分析借款人经营、财务、信用、支付、担保及融资数量和渠道变化等状况，掌握各种影响借款人偿债能力的风险因素等。

第四，《个贷办法》主要从贷款业务流程规范的角度提出监管要求，是对现行个人贷款类监管法规的系统性完善，目的是促进商业银行提高个人金融服务质量，同时审慎控制相关金融风险。其要点集中在五个方面：一是强化贷款的全流程管理，推动商业银行传统贷款管理模式的转型，提升商业银行个贷资产管理的精细化水平。二是倡导贷款支付管理理念，强化贷款用途管理，提升商业银行风险防范与控制能力，同时防范借款人资金被挪用。三是强调合同的有效管理，强化贷款风险要点的控制，营造良好的信用环境。四是强调加强贷后管理，提升信贷管理质量。五是明确贷款人的法律责任，强化贷款责任的针对性，构建健康的信贷文化。

总结以上主要内容，贷款新规主要体现了三个特点：一是引入受托支付方式，全程监控信贷资金流向，防范银行贷款被不当挪用。受托支付方式即贷款人审核同意后，将贷款资金通过借款人账户支付给借款人交易对象，并应作好有关细节的认定记录，信贷资金并不让借款人经手。《固贷办法》规定，单笔金额超过项目总投资 5%或超过 500 万元人民币的贷款资金支付，应采用贷款人受托支付方式。《流贷办法》规定在贷款人与借款人新建立信贷业务关系且借款人信用状况一般、支付对象明确且单笔支付金额较大、贷款人认定的其他情形等情况下，应当采用受托支付的方式^[12]。《个贷办法》规定，原则上采用受托支付，自主支付作为例外补充。个人贷款资金应当采用贷款人受托支付方式向借款人交易对象支付。但借款人无法事先确定具体交易对象且金额不超过三十万元人民币；借款人交易对象不具备条件有效

使用非现金结算方式；贷款资金用于生产经营且金额不超过五十万元人民币；法律法规规定的其他情形等等发生时，经贷款人同意可以采取借款

人自主支付方式。二是有效监控借款人资金回笼状况，确保借款人还款来源及时、充足，防范呆账风险。《固贷办法》规定，合同约定专门还款准备金账户的，贷款人应按约定根据需要对固定资产投资项或借款人的收入现金流进入该账户的比例和账户内的资金平均存量提出要求。《流贷办法》规定，贷款人应通过借款合同的约定，要求借款人指定专门资金回笼账户并及时提供该账户资金进出情况。贷款人可根据借款人信用状况、融资情况等，与借款人协商签订账户管理协议，明确约定对指定账户回笼资金进出的管理。三是参与借款人的日常经营行为，加大银行对借款人重大活动的决策权。贷款新规明确规定，贷款人应在借款合同中约定由借款人承诺，借款在进行对外投资、实质性增加债务融资，以及进行分立、合并、股权转让等重大事项前征得贷款人同意，并可根据法律法规规定和借款合同的约定，参与借款人大额融资、资产出售以及兼并、分立、股份制改造、破产清算等重大活动^[13]。

(3) 贷款新规出台的意义及实施过程中存在的问题。“三个办法一个指引”贷款新规的陆续颁布实施，对于规范银行业贷款业务开展、提高银行授信风险管理水平、提高金融服务能力和效率、保护金融消费者权益、维护金融体系的持续健康发展具有深远的影响和重大的意义。具体来看，贷款新规的实施有利于银行贷款风险监管制度的系统化调整与完善，促进贷款业务的健康规范发展。有利于银行业金融机构实现贷款的精细化管理，促进公平竞争和科学发展。有利于规范和强化贷款风险管控，确保贷款资金按借款合同约定用途使用，防止资金被挪用，有效保护金融消费者的合法权益，促进贷款资金真正流向实体经济，发挥金融支持实体经济发展的作用^[14]。同时，贷款新规可以改变目前的存款派生机制，有助于央行实现货币政策目标。贷款新规变此前的“实贷实存”为“实贷实付”，改变了原来通过发放贷款迅速增加存款的存款派生机制，实体经济实际所需货币资金的正常流转成为存款派生的必要前提之一，银行体系货币派生结果（M2）将更加真实地反映经济主体货币流通的规模。就此而言，贷款新规的实施将有利于央行对货币流通规模的准确把控^[15]。

2010年11月2日，银监会发布《关于开展“三个办法一个指引”落实情况检查工作的通知》，对银行业金融机构落实“三个办法一个指引”的情况开展检查。在检查过程中，也暴露出一些问题或难点：一是准确测算企业流动资金贷款需求，执行受托支付监管要求难度较大。例如，部分中小企业缺乏精确的财务安排能力，临时性、紧急性资金需求较多，难以完全实现“实贷实付”^[16]。同时，中小企业由于事先无法确定交易对象或交易对象分散，也难以提供有效的资金用途证明^[17]。二是贷款新规的实施变相增加了贷款时间和成本，对需要紧急用款的贷款企业不利，并有可能造成部分客户流失^[18]。同时，受托支付使一些大的贷款客户失去了大部分资金的自主支配权，交易习惯和资金管理模式也要求随之调整，对商业银行产生不信任感，忠诚度下降^[19]。三是对企业的隐性关联交易不易监管。由于部分客户关联较

多，且部分关联方的关联关系较为复杂，因此银行在进行贷款资金支付管理时，可能存在客户通过隐性关联交易逃避资金监管的风险^[20]

。四是市场的不确定性影响受托支付实施。受托支付个人贷款或流动贷款需先由借款人与交易方达成购销意向，但因当时未付现而不能实现真正交易，且因向银行借款未成不敢对意向价格作出刚性约束时，若事后遇货物价格上涨，则会加大借款人生产经营成本，如借款人因价格上涨另选择交易方，则需另起炉灶重办借款手续，增大借款成本^[21]。

2. 防范地方财政金融风险

(1) 清理地方政府融资平台的背景及主要观点。为克服国际金融危机的不利影响，力争经济“保八”目标的实现，中央于2008年底出台“4万亿元”投资计划，借以拉动经济增长。在“4万亿元”投资计划中，除中央财政承担一部分外，大部分需要由地方政府财政来承担。为解决地方配套资金缺口问题，各地纷纷通过设立融资平台公司等方式筹集建设资金，融资平台公司在此轮经济刺激计划中发挥了重要的融资作用。但是，随着各地政府投资项目大量上马，银行对融资平台公司的贷款和其他融资快速增长，在拉动地方经济增长的同时，潜在风险也有所积累，引起了政策部门、监管层面及学界的高度关注。有关地方政府投融资平台的研究主要围绕以下几个方面：

第一，关于地方政府融资平台的定义。根据参与主体、表现形式及业务范围，地方政府投融资平台可以定义为，由地方政府发起设立，通过划拨土地、股权、规费、债券、税费返还等，组建一个资产和现金流均可达到融资标准的地方国有企业或企业集团，以实现平台的对外融资，并将资金主要投入市政基础设施建设及公用事业等领域^[22]。第二，地方政府成立投融资平台的现实动因。一是中国已进入城市化进程的高速发展期，城市基础设施等公共产品缺口很大，相应的融资需求巨大^[23]；二是1994年的分税制改革后，地方政府财权与事权不对称，当期可用于建设的财力有限^[24]；三是与基于GDP的“淘汰式”地方政府官员考核激励机制有关^[25]。第三，地方政府融资平台的合法性。一种观点认为，地方政府通过融资平台进行融资具有合法性，其依据是：2009年3月央行和银监会联合发布的《关于进一步加强信贷结构调整促进国民经济平稳较快发展的指导意见》中提出“支持有条件的地方政府组建投融资平台，发行企业债、中期票据等融资工具，拓宽中央政府投资项目的配套资金融资渠道”。另一种观点认为，地方政府融资平台贷款法律依据不充分，贷款债权难以主张，法律基础不足，其原因是大量地方政府融资平台贷款的担保品为“地方政府财政许诺”或“土地转让收益权质押”，这些做法不符合现行《担保法》有关“国家机关不得为保证人”和关于担保标的确定性的规定。第四，地方政府融资平台的特征。一是以政府主导、商业银行市场化选择为主要运行模式^[26]。二是以地方城市建设投资公司为主要表现形式^[27]。三是由政府提供直接或间接担保，商业银行贷款作为主要的资金来源方式^[28]

。第五，地方政府融资平台风险状况。有学者认为，地方政府融资平台负债规模不断扩大，加剧了地方财政风险，并可能引发银行业危机^[29]。也有学者认为，从目前的情况看，地方政府融资平台风险可控，并不具备引发危机的条件^[30]。

（2）加强地方政府融资平台管理的政策措施。为有效防范财政金融风险，加强对地方政府融资平台公司管理，保持经济持续健康发展和社会稳定，国务院及相关部委及时出台相关法律法规，清理整顿地方政府融资平台。2010年5月26日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，部署加强地方政府融资平台公司管理。会议指出，多年来，地方政府及其部门和机构等设立的融资平台公司，为地方经济和社会发展筹集资金，在加强基础设施建设以及应对国际金融危机冲击中发挥了积极作用。但同时也出现了规模增长过快、运作不够规范等问题。为有效防范财政金融风险，保持经济持续健康发展和社会稳定，必须加强对融资平台公司的管理。一要抓紧清理核实并妥善处理融资平台公司债务。按照分类管理、区别对待的原则，妥善处理债务偿还和在建项目后续融资问题。二要分类清理规范地方政府已设立的融资平台公司，划清职能，规范运作。三要加强对融资平台公司的融资管理和银行业金融机构等的放贷管理。四要坚决制止地方政府违规担保承诺行为。会议要求各地区、各部门加强组织领导和指导监督，抓紧制定实施方案，认真抓好落实。对清理规范后仍然违反规定的要依法依规严肃处理^[31]。

为此，2010年6月10日，国务院正式批文《关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（以下简称“国发19号文”），在充分肯定了融资平台公司发挥积极作用的同时，也指出了举债规模迅速膨胀、偿债风险日益加大、运作不规范等多方面的问题，要求抓紧清理核实并妥善处理融资平台公司债务、对融资平台公司进行清理规范、加强对融资平台公司的融资管理和银行业金融机构等信贷管理、坚决制止地方政府违规担保承诺行为，并要求加强组织领导，确保工作落实。7月30日，财政部、发改委、中国人民银行和银监会四部委联合发布《关于贯彻〈国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知〉相关事项的通知》，对“国发19号文”有关内容进行解释说明，要求商业银行按照现金流测算落实每一个地方融资平台的性质和还款来源，强化分类管理，对融资平台公司的融资和担保作出了严格限制，并要求各地上报地方政府融资平台公司债务清理核实情况。2010年10月28日，财政部发布《地方政府融资平台公司公益性项目债务核算暂行办法》，规定地方政府融资平台需对公益性项目债务进行辅助核算，并要求向同级财政部门报送公益性项目债务报表。

为防范化解地方融资平台信贷风险，银行业进一步加强了对地方政府融资平台贷款管理，按照银监会提出的“逐包打开、逐笔核对、重新评估、整改保全”的原则，对地方融资平台贷款进行全面清理自查^[32]。具体来看，银监会对平台贷款的监管办法提出了三项要求：一是对地方政府融资平台贷款实施动态台账管理，要求在前期清查规范的基础上，尽快建立地方政府融资平台台账，明确名单、贷款金额和还款来源。二是商业银行需按现金流覆盖原则开展分类处置工作。依据平台公司自身经营性现金流覆盖情况，平台贷款可通过整改为公司类贷款、保全分离为公司类贷款、清理回收、仍按平台贷款处理等四种方式进行分类处置。三是加强平台贷款押品、项目现金流和还贷条件以及资产分类、拨备计提的管理。对各类平台贷款要定期开展押品价值评估，及时补充抵（质）押物，防范减值风险。其中，平台贷款的拨备覆盖率及贷款拨备率，不得低于一般贷款拨备水平。

（3）进一步规范地方政府融资平台的政策建议。为期一年的地方融资平台贷款清理规范工作告一段落，监管机构已基本掌握平台贷款的全口径、全行业、全层级的规范清理情况。从已有的相关报道看，截至2010年11月末，全国地方融资贷款余额约9.09万亿元，占全部人民币贷款的19.16%，全国共有各类地方融资平台公司9828家，其中2.84万亿元已被剥离为一般商业贷款。

地方政府平台贷款问题既是危机时期经济刺激计划的负面效应的表现，也是地方债务长期积累的结果，确实存在较大风险。清理政府平台贷款对于防范化解地方融资平台信贷风险，防止信贷风险在商业银行的再次堆积是及时和必要的。在2010年采取多项严厉措施的基础上，为进一步加强地方政府融资平台的管理，还需做好七方面工作：一是完善有关法规和管理制度，明确地方政府融资的合法渠道，并从法律制度上杜绝地方政府融资平台贷款中的违规行为。二是统一地方政府融资平台概念及统计口径和方法，以便于对地方政府融资平台进行科学管理和指导。三是研究编制地方政府的资产负债表，促进地方政府债务情况显性化。整合地方政府可用于还款的各类资产，并将分散在各个融资平台的投融资活动纳入公共财政资产负债表，把投资来源与投资使用的方向、结构、总量限制在资产负债的框架之内。四是积极研究制定区别化的政策措施，针对不同类型、不同地区的融资平台，采取不同的政策措施。五是吸引民间资本进入地方政府投资领域。根据国务院鼓励民间投资的“新36条”的要求，积极促进政府投融资的市场化运作，积极吸引民间资本入股平台公司。六是加强对地方政府投融资平台的风险管理与防范，建立健全地方政府债务管理体制，明确地方政府投融资平台的管理权，并将其纳入金融监管的大框架中。七是拓展地方政府投融资平台的融资渠道，打破现在主要依靠银行贷款的局面，逐步完善政府投融资体系。在规范平台贷款的基础上，为试点地方融资模式创造必要的制度环境，从根本上解决地方政府融资难问题。

3. 防范资产价格泡沫风险

(1) 房地产调控中的利率政策手段回顾。中国房地产市场的快速发展从 1998 年停止福利分房制度开始，房地产业作为国民经济的支柱产业，经历了快速的发展阶段。与此同时，房贷利率作为房地产金融的重要调控手段从 2002 年也开始发挥作用。到 2003 年，国内部分房地产市场出现了过热的现象，因此央行在 2004 年和 2005 年分别对人民币贷款利率和住房公积金贷款利率进行了调整，以期对住房市场达到微调的效果。2006 年开始，国内房价出现大幅上涨，国内外各种热钱进入房地产行业，出现大量投资性购房，政府出台了一系列政策，希望稳定房价，其中比较关键的措施就是通过提高贷款利率紧缩信贷，希望以此平抑快速增长的房价。其中以 2007 年的连续 6 次加息最为引人注目。2007 年第四季度，全国的房地产成交量开始出现回落。2008 年上半年在前期调控政策和金融危机的影响下，房地产投资迅速减少，国际热钱纷纷撤出，住房市场进入观望状态，成交量锐减，房价也有所下降。2008 年下半年随着世界金融危机的影响扩大，央行宣布“双率”齐降，货币政策再度从“从紧”向“适度宽松”转变^[33]。

(2) 差别化房贷利率政策内容。从 2009 年下半年开始，中国房地产市场在经历了短暂的调整后，出现了极度繁荣景象，房价节节攀升，甚至达到了疯狂的程度。2010 年，以稳定房价为主的房地产调控政策密集出台，其中包括土地、金融、税收等多种调控手段。但是，与以往相比，本轮房地产调控政策最大的特点就是在积极运用利率手段的同时，更加注重采用差别化房贷政策，针对房地产投机进行打击。

2010 年 1 月 10 日，国务院发布了《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》（简称“国十一条”），明确规定增加保障性住房和普通商品住房的有效供给，执行差别化信贷政策，已利用贷款购买住房又申请第二套及以上住房贷款的首付比例不得低于 40%，并要求央行及银监会要加大对金融机构房地产贷款业务的监督管理和窗口指导。4 月 2 日，财政部下发通知称，对两个或两个以上个人共同购买 90 平方米及以下普通住房，其中一人或多人已有购房记录的，该套房产的共同购买人均不适用首次购买普通住房的契税优惠政策。4 月 17 日国务院发布了更为严厉的《关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》，加大抑制不合理购房需求的力度，规定首套自住房建筑面积 90 平方米以上的贷款首付比例不得低于 30%，二套房的贷款首付比例提高到 50%，且贷款利率不低于基准利率的 1.1 倍。要求商业银行可根据风险状况暂停发放第三套及以上住房贷款，对不能提供一年以上当地纳税证明或社会保险缴纳证明的非本地居民暂停发放购房贷款。

日，为进一步贯彻落实《国务院关于坚决遏制部分城市房价过快上涨的通知》的有关精神，巩固房地产市场调控成果，促进房地产市场健康发展，中国人民银行会同中国银行业监督管理委员会印发《关于完善差别化住房信贷政策有关问题的通知》，要求商业贷款首套房贷款首付最低 30%，优惠利率调至八五折；二套房实行认房又认贷政策，首付 50%、利率上浮至 1.1 倍；而一向以政策优惠吸引借款人的公积金贷款也变得更为严厉，公积金二套房限定人均面积标准，限制购买高档住宅，利率上浮至 1.1 倍；三套房贷款的商业贷款和公积金贷款则全面叫停，坚决遏制房地产市场投机行为。同时，要求商业银行继续支持保障性住房建设贷款需求，支持中低价位、中小套型商品住房项目建设，引导房地产市场健康发展。10 月 19 日，中国人民银行宣布，自 20 日起，金融机构一年期存款基准利率上调 0.25 个百分点，由现行的 2.25% 提高到 2.50%；一年期贷款基准利率上调 0.25 个百分点，由现行的 5.31% 提高到 5.56%；其他各档次存贷款基准利率据此相应调整。次日，住房和城乡建设部宣布，于 20 日起，五年期以下（含五年）及五年期以上个人住房公积金贷款利率分别上调 0.17 个和 0.18 个百分点；五年期以下（含五年）从 3.33% 调整为 3.50%，五年期以上从 3.87% 调整为 4.05%。11 月 2 日，住房和城乡建设部、财政部、中国人民银行、银监会联合印发《关于规范住房公积金个人住房贷款政策有关问题的通知》，对公积金贷款政策进行调整，第二套住房公积金个人住房贷款利率不得低于同期首套住房公积金个人住房贷款利率的 1.1 倍，首付款比例不得低于 50%，严禁使用住房公积金个人住房贷款进行投机性购房，并停止向购买第三套及以上住房的缴存职工家庭发放住房公积金个人住房贷款。11 月 4 日，住房和城乡建设部与国家外汇管理局联合下发了《关于进一步规范境外机构和个人购房管理的通知》，要求境外个人在境内只能购买一套用于自住的住房，对外资开始实施“限购令”。12 月 25 日，中国人民银行宣布，自 26 日起，金融机构一年期存贷款基准利率分别上调 0.25 个百分点，其他各档次存贷款基准利率相应调整。同时，住房和城乡建设部宣布，于 26 日起，五年期以下（含五年）及五年期以上个人住房公积金贷款利率均上调 0.25 个百分点；五年期以下（含五年）从 3.50% 调整为 3.75%，五年期以上从 4.05% 调整为 4.30%。

（3）对房地产调控政策的简单评述。2010 年一系列房地产调控政策的实施已经初步遏制了房价过快上涨，房地产调控政策已经初显成效。本轮房地产市场宏观调控，一改以往只注重运用土地、税收政策的历史，更加强调了金融手段的作用。通过信贷政策、差别化利率政策、外资政策等多管齐下，引导市场，自此奠定了金融政策作为房地产调控核心手段的地位。

（二）研发逆周期政策工具，构建宏观审慎管理制度框架

由美国次贷危机而引发的全球性金融危机为世界各国及国际组织提供了一个重视和重塑金融监管体制的契机，其中加强宏观审慎管理成为各国改革的核心内容之一。危机爆发伊始，中国金融监管机构便密切关注危机演化及全球金融监管改革动态，将加强宏观审慎管理作为一项重要的工作开展，并予以高度的重视。

1. 宏观审慎管理理念的发展脉络及国外实践动态

“宏观审慎”概念的产生可以追溯到 20 世纪 70 年代末，1979 年 6 月巴塞尔银行监管委员会的前身库克委员会（Cooke Committee）在一次关于国际银行贷款期限转换的讨论会中首次提出了“宏观审慎”一词，认为“宏观审慎”应当得到更多的关注^[34]。但是，直到 1986 年，“宏观审慎”一词才首次被正式写入公开文件中^[35]。随着亚洲金融危机的爆发，有关“宏观审慎”这一新的监管理念及相关研究逐步得到强化和深入，其中最为突出的代表是 BIS 和 IMF 在此方面的探索性研究。其中，IMF 主要侧重对宏观审慎管理理念的实践应用，例如，从 1999 年起向成员国推荐“金融部门评估规划”（FSAP），并于 2002 年正式建立了“金融稳健指标体系”，在充分强调宏观经济指标的基础上，对一国金融体系进行稳健性评估。BIS 则更侧重宏观审慎管理的理论研究，在对宏观审慎与微观审慎进行比较的基础上，提出宏观审慎管理的概念及特征^[36]。

本轮全球性金融危机爆发以后，实务界和理论界纷纷将危机的根源指向现行金融监管存在的诸多弊端，并普遍认为加强宏观审慎管理是维护金融体系及实体经济稳定的必要手段。为此，金融稳定理事会以及美国、英国、欧元区等纷纷提出了以加强宏观审慎管理为核心的金融监管改革方案。2009 年 4 月二十国集团伦敦峰会决定设立金融稳定理事会（FSB），倡导与国际货币基金组织合作，对宏观经济和金融危机风险发出预警，以便各国政府鉴别和处理宏观审慎监管的风险。经过多方论证^[37]，2010 年 7 月 21 日经美国总统奥巴马签署，美国金融监管改革的最终方案《华尔街改革与消费者保护法》浮出水面。在这部被誉为美国“大萧条”以来最严厉的金融监管改革法案中，最核心的内容就是提出要成立一个具有宏观审慎管理职能的新机构——金融稳定监管委员会（FSOC），并对所有大型、关联度高的系统重要性金融机构实施稳健监管。英国的金融监管改革的主要内容包括成立金融稳定理事会

（CFS），全面负责监控系统性金融风险，并对系统重要性机构和金融体系的顺周期性进行宏观审慎监管^[38]。欧元区则是提出成立欧洲系统风险委员会（ESRB）作为宏观审慎管理部门，明确赋予欧洲中央银行在宏观审慎管理中的特殊地位，并就如何减少金融监管的顺周期性达成了共识^[39]。

2. 中国宏观审慎管理改革实践

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/756144002021010223>