

杨凯生：健全“双支柱”调控框架 建设现代金融

十九大报告内容十分丰富，涉及范围非常广泛，对我国经济发展的阶段性特征、战略目标以及重点任务等均作出了明确判断和部署。现仅就其中有关金融工作的两方面内容谈谈自己初步的理解和学习体会。

一、关于健全“双支柱”调控框架

习近平总书记在十九大报告中明确提出，要“健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架”。虽然先前全国金融工作会议已有“以防范系统性金融风险为底线”“加强宏观审慎管理制度建设”“强化人民银行宏观审慎管理和系统性风险防范职责”等相关精神，但我们应该认识到，这个问题这一次由总书记向党的全国代表大会再次正式提出，其重要性自不待言，必须认真加以落实。

为什么当前要突出强调健全货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架？

首先，这是由我国目前经济金融运行的态势所要求的。尽管目前金融运行情况总体是平稳健康的，但也应该看到，在我国金融业迅速发展的过程中，各类直接、间接从事金融业务的机构越来越多元化，随着金融创新的加快，尤其是随着互联网技术在金融业务中的广泛应用，金融风险的表现形式、传播速度、对社会经济生活的影响程度已经与以往有了很大不同。金融领域出现了风险点多面广、违法违规乱象迭生、结构失衡问题突出、各式隐患有所增加的现象。

对此，我们需要反思——如果还只是仅仅依靠以“在保持币值稳定的基础上促进经济发展”为目标的货币政策，能不能实现社会、经济、金融的平稳健康发展？币值保持基本稳定、通胀基本控制在预期水准当然是很重要的，是必须努力做到的，但仅仅如此是不是就能避免发生系统性金融风险？

近年来，各种形式、大大小小的金融风险事件出现了不少。这不仅破坏了金融秩序，也损害了社会公众利益，有的还酿成了群体性事件，影响了社会和谐稳定。这就提示我们除了需要依靠货币政策来调控金融运行、保持物价稳定之外，除了在微观上要对各个金融机构的经营行为、运作方式实施监管，努力促使其依法合规之外，还需要从宏观层面上增加对金融业整体运行态势乃至风险偏好的关注和监管。因此，央行的调控理念、调控机制以及调控工具和手段需要相应地与时俱进，否则难以保证其调控经济金融活动的有关政策意图的有效性。在此背景下，制定和完善宏观审慎监管政策，有利于调控金融运行的顺周期现象，有利于控制跨市场、跨产品、跨机构的风险传递和扩散，有利于弥合各监管部门之间由于分工不同而形成的缝隙。

其次，再从国际经验来看，这一轮国际金融危机发生后，世界各主要经济体都在设法改变以往主要注重单个金融机构的运行是否正常、健康，而忽略了对整体宏观金融运行态势进行审慎监管的做法。例如，金融稳定理事会在国际金融危机发生后不久就提出了系统性重要金融机构（SIFI）的概念，也就是不仅要看一个金融机构自身的经营是否健康，还要关注它的规模，关注它与市场的关联性，关注它的可替代性，关注它的架构、业务和产品的复杂性，关注它在全球市场跨境活动中的活跃性等。金融稳定理事会着手建立了系统性重要金融机构的识别、监测和风险处置机制，提高了有关银行在正常经营和非持续经营状态下的损失吸收能力标准，提出了关于银行要有总损失吸收能力（TLAC）的监管要求。并且还规定凡系统性重要金融机构都要制定恢复计划和处置计划，以便应对可能遇到的各种严重情景。巴塞尔委员会也注意到了原来的资本监管体系具有一定的顺周期性，从而进一步提出了“逆周期缓冲资本”的要求，用以作为原有资本留存的延伸和补充，其最高标准甚至提高了2.5%。这些都是国际金融监管层一方面在加强各国货币政策的协调，进一步强化对金融机构的微观审慎监管；另一方面在采取一系列宏观审慎监管的措施。这些做法值得我国借鉴。

事实上，自党中央、国务院提出要确保不发生系统性金融风险的要求以来，尤其是在中央经济工作会议、全国金融工作会议之后，“一行三会”都在不断采取措施，强化监督管理，加强统筹协调，着手建立健全宏观审慎监管体系。例如，央行通过宏观审慎评估体系（MPA）对差别准备金动态调整机制进行了改革，对一些表外业务纳入了广义信贷指标考核。央行还牵头有关部门成立了统一资产管理产品标准规制小组，拿出了关于资产管理业务的意见。银监会进一步突出强调了要大力治理金融乱象，明确提出了要加强对信用风险、流动性风险、交叉业务风险、理财和代销业务风险、信息科技风险以及外部冲击风险等多个领域风险的管控。银监会在保留此前一直使用的银行核心负债依存度、流动性缺口、流动性比例、同业负债集中度、客户存款集中度等监管指标的基础上，还对银行实施了更为严格的流动性监管标准，进一步建立了以净稳定融资比例（NSFR）和流动性覆盖率（LCR）为主的流动性监管指标。我们可以看到，这些监管措施都是建立统一协调的金融监管机制的重要内容，都是健全完善货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架的重要标志。建立国务院金融稳定发展委员会，无疑更是双支柱调控框架有效运作的一个重要保证。

作为下一步我国金融改革的一项重要内容，货币政策和宏观审慎政策双支柱调控框架的加快建立和逐步健全，宏观审慎监管和微观审慎监管的密切合作和统筹协调，将会促进我国金融业在支持实体经济发展过程中，继续健康发展、不断壮大。

二、关于建设现代金融

习近平总书记在作十九大报告时提出了一个具有战略性意义的要求，就是要建设现代化经济体系，同时还将现代金融作为现代化经济体系的重要内容提了出来。我们要进一步深入

研究这个问题，努力搞明白这个问题。我理解所谓现代金融就是切合中国当今经济社会发展水平的，能够为解决不平衡不充分的发展而发挥重要作用的，在国际金融市场上不落后并且在若干方面占有领先地位的金融。要做到这几条是不容易的。

首先，现代金融应该包括有多元化市场主体参与的各类金融机构所形成的组织架构体系；其次，现代金融应该包括由多层次资本市场和高效率的货币市场所融合而成的金融市场体系；再次，现代金融应该拥有一个强有力的统筹协调、分工配合、依法行事的调控体系和监管体系。此外，现代金融还应该善于采用当今最先进的科技手段，既不断努力提高运转效率，持续扩大和普及金融服务的覆盖面，又能有效防控风险，避免技术偏离中性，带来对金融本质的不当冲击。总之，现代金融是一个既具有现代特征又具有金融基本属性的现代经济的一种核心活动。落伍了，金融就会失去现代化的特征，就会丧失为社会进步和经济发展、为实体经济提供服务的能力；而忽略了金融其经营和管理风险的本质，忘却了金融业务的外部性，就会如同国际上那些祸端一样形成系统性、区域性的金融风险，最终导致巨大的经济损失，付出重大的社会成本。

在建设现代金融的过程中，无论是建设现代金融组织架构体系、现代金融市场体系、现代金融调控监管体系，还是现代技术的运用，都需要既积极又稳妥地推进，努力把握好节奏和力度，防控好可能遇见的各种风险。如果说关于现代金融组织架构体系、现代金融市场体系、现代金融调控监管体系建设过程中可能遇到的难点和问题，人们一直都比较关注的话，那么一段时间以来，不少人对于互联网技术、区块链技术、大数据、数字金融、云计算技术以及人工智能等技术在金融业的运用，究竟可能带来什么问题，究竟如何才能防控好现代技术的运用对金融运行可能带来的风险，似乎还只是停留在一般泛泛议论的层次上。究其原因，首先还是思想观念问题。例如，认为只要是利用了互联网技术似乎就是金融创新，政府部门和监管机构似乎就应该支持，各方面的监管似乎就可以放松一些。这种看法有失偏颇。前不久召开的全国金融工作会议明确指出，“金融创新是要搞的，但不能乱创新，不能搞偏离实体经济需要、规避监管的‘创新’”；“要加强对金融创新的风险评估，不行的坚决不能搞”。这一重要精神必须认真予以落实。全国金融工作会议还指出，“一般工商登记注册企业一律不得从事或变相从事法定金融业务，谁都不能无照驾驶。特别是要依法严厉打击一些打着‘高大上’旗号、花样百出的庞氏骗局”。全国金融工作会议还指出，“金融发展面临着新一轮科技革命条件下的深刻变革，但怎样趋利避害，既用好先进技术，又规范引导好互联网金融健康发展，需要深入研究”。我们应该认真地执行党中央、国务院的这些要求。例如，关于互联网金融的集中整治活动已经开展了近两年，对开展的实际效果需要进行回顾和检查。一些整治要求是否不折不扣地落实了，诸如第三方支付资金的托管问题，网贷平台只能成为信息中介、不得从事担保和自融的问题等，都应该认真总结和回顾一下。最近涉及“现金贷”的一些风险苗头又开始显露，其中有的就是原先一些问题的复萌。前一段时期，市场上一些数字货币比如比特币价格大幅上涨，现在有关部门已要求停止交易，但在数字货币交易取消

后的清退兑现过程中出现了哪些问题？比特币最近所谓的“内部分裂”问题给我们带来哪些启示？其“内部分裂”问题又会带来什么样的后果？对这些问题，只有脚踏实地、深入实际地进行研究，才能真正摸清底数；也只有真正掌握了实情，才能更科学、更理性地看待这些问题，以便更好地防控风险。习近平总书记在作十九大报告时强调，要“健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线”，这是对全党、全国提出的工作要求，更是金融从业者、监管者肩负的历史责任。

来源：中国反洗钱研究中心网站