



中国人民银行

THE PEOPLE'S BANK OF CHINA

政策研究



坚定不移打好防范化解金融风险攻坚战

作者：中国人民银行党委书记、中国银保监会主席 郭树清

摘要：党的十九大提出，决胜全面建成小康社会，必须打赢三大攻坚战，其中一项重要内容是防范化解重大风险。维护金融安全关乎我国经济社会发展全局。按照党中央的决策和部署，防范化解金融风险攻坚战取得重大成效。金融资产盲目扩张得到根本扭转，影子银行风险持续收敛，不良资产认定和处置大步推进，违法与腐败行为受到严厉惩治，互联网金融风险大幅压降，大中型企业债务风险有序化解，房地产金融化泡沫化势头得到遏制，地方政府隐性债务风险初步控制，标本兼治的长效机制逐步健全，服务实体经济质效明显提升。新冠肺炎疫情发生后金融领域出现新的重大挑战，既要“稳定大局、统筹协调”，进一步提升金融服务质效，推动经济发展尽快步入正常轨道；又要“分类施策、精准拆弹”，有序处置重点领域突出风险，实现稳增长和防风险长期均衡。要全力推动国民经济恢复正常循环，加快金融供给侧结构性改革，尽最大可能提早处置不良资产，防止高风险影子银行反弹回潮，及时处置不同类型机构风险，稳步扩大金融业对外开放，切实加强金融消费者教育和保护，进一步加强党对金融工作的领导。

关键词：金融风险 攻坚战 金融稳定 金融监管

党的十九大提出，决胜全面建成小康社会，必须打赢三大攻坚战，其中一项重要内容是防范化解重大风险。习近平总书记强调指出，打好防范化解重大风险攻坚战，重点是防控金融风险。近年来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，防范化解金融风险攻坚战取得关键进展。突如其来的新冠肺炎疫情，严重影响国内国际经济正常运转，增加了许多新的金融风险和挑战。但是，我们没有退路，必须沉着应对，迎难而上，努力实现稳增长和防风险长期均衡，为全面建成小康社会提供坚实的金融支撑。

一、维护金融安全关乎我国经济社会发展全局

习近平总书记多次指出，金融是现代经济的核心，是实体经济的血脉；金融活经济活，金融稳经济稳；金融安全是国家安全的重要组成部分，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。做好金融工作责任重大，容不得丝毫疏忽懈怠。

金融与风险始终相伴。根据马克思主义政治经济学原理，金融风险根源于商品的内在矛盾，即价值与使用价值的对立统一。货币产生后，商品的内在矛盾外化为商品和货币的外在矛盾。商品经济由实体经济和货币经济构成，二者相互依存，相互促进；同时也可能相互背离，相互冲突。当生产结构失衡或信用偏离过度，就会导致金融风险积聚。国家形成后，政府从多方面介入经济活动。特别是货币从民间一般等价物转变为政府法定货币，在极大地方便生产交换的同时，也容易因政府行为失当带来新的巨大风险。

放眼世界，一些国家的崛起和衰弱往往同金融能力密切相关。十七世纪荷兰能够取得海上霸权，其初具现代特征的金融体系扮演了非常重要的角色。之后的英国兴起金融革命，推动工业革命，助力其成为所谓的“日不落帝国”。同样，金融风险扩散引发经济危机、国家动荡的事例也不胜枚举。十六世纪西班牙大肆对外扩张积累巨额债务，最终引发财经危机导致盛极骤衰。1637年荷兰郁金香事件、1720年英国南海泡沫事件，都重创本国经济和国家实力。

上世纪30年代的“大萧条”令世人至今心有余悸。1929年美国股市暴跌，1930年发生银行挤兑倒闭风潮，蔓延为席卷全球的经济危机，多国政府更迭。第二次世界大战后，西方国家多次发生严重金融危机。在美欧主导的国际金融体系下，发展中国家也经常陷入热钱流入、外债高企的不利局面，多次诱发经济衰退。上世纪拉美债务危机、亚洲金融危机，教训十分深刻。本世纪以来，美欧为摆脱经济社会困局，不断扩张财政支出，放松货币供应，积累起巨额债务和资产泡沫，最终酿成次贷危机、欧债危机。此后采取的量化宽松政策，负面影响至今尚未完全释放。

改革开放以来，我国金融业实现历史性跨越，建立起具有自身特色的现代金融体系。我们依靠党的领导和社会主义制度优势，以自我革命精神，主动消除隐患，成功战胜80年代末严重通胀、90年代中期经济过热、多次外部风险等冲击，不仅为我国经济社会发展提供了相对稳定的金融环境，也为世界金融稳定与发展作出贡献。

2008年国际金融危机爆发后，国际经济金融形势更加复杂多变，我国经济周期性、结构性、体制性问题叠加碰头，金融风险形势复杂严峻。随着国际收支状况逐渐好转，国内企业、政府、居民部门杠杆率快速上

升，金融产品和市场结构日趋复杂、透明度较差，金融体系内部资金自我循环、脱实向虚倾向愈演愈烈，一些不法金融集团和违规金融活动野蛮生长，金融系统内部的腐败和违纪违规行为持续蔓延。如果放任自流，势必酿成系统性风险，产生颠覆性影响，严重危及经济持续发展和国家政治安全。

党的十八大以来，面对十分严峻的风险形势，以习近平同志为核心的党中央深刻洞察、敏锐判断、果断决策。党的十八大闭幕不久，习近平总书记就告诫全党要高度重视财政金融领域风险隐患，坚决守住不发生系统性金融风险的底线。2016年底的中央经济工作会议，明确要求“把防控金融风险放到更加重要的位置”。2017年习近平总书记亲自谋划和部署一系列“防风险、治乱象、补短板”的重大举措，发起了攻坚战的前哨战。习近平总书记关于金融工作的重要论述，阐明了金融领域的根本性战略性问题，形成了防范化解金融风险的系统方略，为我们做好新时代金融工作提供了根本遵循。

二、防范化解金融风险攻坚战取得实质性突破

按照党中央的决策和部署，在国务院和国务院金融稳定发展委员会的靠前指挥下，各地区各部门和金融系统齐心协力，共同推进，防范化解金融风险攻坚战取得重大成效。

金融资产盲目扩张得到根本扭转。2017年至2019年，银行业向实体经济提供的信贷资金和债券投资年均增速分别高达12.1%和13.9%。而资产年均增速只有7.7%，不及2008年至2016年的一半，相当于向实体经济多投入64万亿元资金的同时，银行业资产少扩张88万亿元。保险业激进的投资理财型业务得到遏制，寿险业务的中短期保费占比从31%的历

史高点降至4%。企业部门杠杆率稳中有降，居民和政府部门杠杆率增速放缓。宏观杠杆率扭转了2008年至2016年年均上升10多个百分点的势头，最近三年总体稳定在250%左右。

影子银行风险持续收敛。我国影子银行风险隐患一度非常严重。影子银行层层嵌套，风险隐蔽，与房地产泡沫、地方隐性债务、非法互联网金融融资等紧密交织。2017年开始集中整治不规范的同业、理财和表外业务，2018年资管新规落地实施，经过几年努力，初步呈现根本性好转势头。2019年末，影子银行规模较历史峰值压降16万亿元。同业理财、同业投资和券商资管分别较峰值缩减87%、26%和42%。委托贷款、信托贷款和各类交叉金融投资产品持续收缩。一些国际组织和专业机构给予高度评价，认为中国降低影子银行风险的成绩最为显著，从根本上维护了金融体系稳定。

不良资产认定和处置大步推进。针对较为普遍的资产质量不实问题，对金融机构开展多角度检查评估，严格要求风险资产审慎分级。坚决惩治掩盖不良资产，严厉打击做假账。商业银行逾期90天以上贷款与不良贷款之比，2016年一季度超过128%，2019年末降至82%。3年时间里，银行业共处置不良贷款5.8万亿元，超过之前8年处置额的总和。与此同时，加快补充资本，增提拨备，全面提升了各类金融机构应对外来冲击的实力。

违法与腐败行为受到严厉惩治。坚决整治不法金融集团和非法金融活动，有序推进资产清理、追赃挽损、风险隔离。保护合法收入，取缔非法收入，依法处理恶意操控金融机构的问题股东。依法接管包商银行，在充分保护存款人利益的同时，打破刚性兑付，促进信用分层，严肃市场纪律。依法处置安邦集团、华信集团等严重违法违规企业，及时重组、

重整和破产清算数家涉嫌违规办理金融业务的控股公司。推动高风险中小银行和信托公司“一企一策”进行改革重组和风险处置。一批官商勾结、利益输送、违法侵占的腐败分子被绳之以法，其中一部分就是“监守自盗”的金融管理部门工作人员。

互联网金融风险大幅压降。我国一度存在大量“无照驾驶”平台违法从事金融活动，其中很多打着金融创新和“互联网+”旗号混淆视听。经过集中整治，互联网金融领域风险形势明显好转，过去“遍地开花”的乱象得到整治。一大批违法开办的互联网理财、保险、证券、基金和代币机构被取缔。全国实际运营P2P网贷机构，由高峰时期约5000家压降至2020年6月末的29家，借贷规模及参与人数连续24个月下降。

大中型企业债务风险有序化解。截至2019年末，全国建立债委会约2万家，实施市场化法治化债转股1.4万亿元，帮助大量仍有发展潜力的企业渡过难关。一大批流动性困难企业的债券违约和股票质押风险得到缓释，相当一部分落后产能或管理不善的“僵尸企业”有序出清。约500家大中型企业实施联合授信试点，债务约束的内生动力显著增强。

房地产金融化泡沫化势头得到遏制。房地产泡沫是威胁金融安全的最大“灰犀牛”。近年来，各地区各部门根据“房住不炒”和“一城一策”精神，优化金融资源配置，严防资金违规流入房地产市场。2019年与2016年相比，房地产贷款增速下降12个百分点，新增房地产贷款占全部新增贷款的比重下降10个百分点。既满足房地产行业平稳发展的正常需要，又避免因资金过度集中出现更大风险。

地方政府隐性债务风险初步控制。隐性债务是潜在的金融风险触发点。近年来，我国严控地方政府融资增量，严禁违法违规提供融资。同时，实施疏堵并举，有序化解存量隐性债务，金融系统积极配合地方政

府进行债务置换。推动地方债在商业银行柜台面向个人投资者发售，为法定新增的地方政府债务提供多种资金支持。近三年，银行保险机构累计增持地方政府债券11万亿元。

标本兼治的长效机制逐步健全。2017年至2019年，监管部门严肃追究金融机构和从业人员违法违规责任，处罚银行保险机构8818家次，处罚责任人员10713人次，罚没合计72.4亿元，超过以往十几年总和。通过努力在制度上补短板，监管工作进一步纳入法治化轨道。2017年以来，共发布实施209项银行业保险业监管规章和规范性文件。金融机构重速度轻质量的发展理念和经营模式在很大程度上得到纠正。

服务实体经济质效明显提升。2017年至2019年，人民币贷款增加46万亿元。其中，基础设施、保障性安居工程、制造业贷款分别增加8万亿元、3.3万亿元和1.6万亿元。科研技术、信息软件、生态环保贷款年均增速分别达31.2%、20.8%和19.5%，显著高于同期贷款平均增速。小微企业融资总体实现“量增、面扩、价降”，普惠型小微企业贷款年均增速23.2%。贫困地区基础金融服务覆盖率接近99%。2019年大病保险覆盖11亿多城乡居民，农业保险风险保障金额超过3.8万亿元。保险赔款成为各种自然灾害后恢复重建的重要资金来源。

经过持续努力，金融风险总体趋于收敛，金融体系韧性明显增强。不仅成功避免了风险隐患向金融危机演变，也为应对各种复杂局面创造了宝贵的政策空间和回旋余地。实践证明，党中央关于防范化解金融风险攻坚战的决策部署完全正确非常及时。如果当初贻误战机，拖延整治，当前面临的困难会大得多，不良后果难以估量。

三、新冠肺炎疫情发生后金融领域出现新的重大挑战

我国经济正处于转向高质量发展的关键时期，本来就面临老龄化加快、储蓄率下降、资源环境约束增强等诸多困难。百年不遇的特大疫情直接造成一季度增长深度下跌，尽管二季度恢复正增长，但是近中期发展仍然面临许多不确定性因素。世界银行6月发布的《全球经济展望》预测，2020年全球经济将收缩5.2%。今后一段时期，我国经济供需两端、国内外两个市场同时承压，金融体系势必遇到很大困难。

为遏制衰退，经济活动急剧收缩时，金融活动反而必须扩大。原来的调控目标是广义货币与社会融资规模增速略高于名义GDP增速，今年上半年高出10多个百分点。预计今年总体杠杆率和分部门杠杆率都会出现较大反弹，金融机构的坏账可能大幅增加。2019年银行业新形成2.7万亿元不良贷款，出现疫情“黑天鹅”后，资产质量加倍劣变不可避免。由于金融财务反应存在时滞，目前的资产分类尚未准确反映真实风险，银行即期账面利润具有较大虚增成分，这种情况不会持久，不良资产将陆续暴露。

在经济全球化持续多年快速发展背景下，各国经济金融相互依存度已达到很高水平。然而，令人遗憾的是，目前的国际社会合作氛围并不理想。近年来，少数发达国家自身经济结构持续恶化，导致社会阶层撕裂和对立，极端主义、民粹主义日益膨胀，贸易保护主义盛行，“退群”、“脱钩”、“断链”增多，并对我国公开采取打压和遏制战略。疫情发生后，有的国家自身应对不力，却以多种方式对外转移矛盾。美国将中国和其他一些国家的企业和机构列入“实体清单”，频频制造事端。这些做法危害了正常经贸合作，全球经济复苏平添更多变数，金融稳定和金融安全都受到干扰。

为应对疫情所采取的一系列宏观对冲政策十分必要，执行中如遇新的异常情况还可能进一步加大力度。但也不能不看到，在资金面宽松背景下，企业、居民、政府都可能增加债务。利率下行一致性预期强化后，有可能助长杠杆交易和投机行为，催生新一轮资产泡沫。一些地方的房地产价格开始反弹，金融资源有可能再次向高风险领域集中。信用较差的借款人可能借延期还款等优惠政策恶意逃废债务，结构复杂的高风险影子银行也容易卷土重来。

当前，国际上许多国家特别是最发达国家，采取了强刺激做法。有的国家实行无限量化宽松政策，财政货币双管齐下，向市场释放大量流动性，向个人和企业直接融资或提供担保。短期看，这一做法有利于稳定经济与金融，但是中长期效果则存在很大不确定性。世界上没有免费的午餐，天下也没有不散的筵席。在以美元为主导的国际货币体系中，当前美国这种前所未有的无限量化宽松政策，实际上也消耗着美元的信用，侵蚀着全球金融稳定的基础，会产生难以想象的负面影响。新兴经济体可能面临输入性通胀、外币资产缩水、汇率和资本市场震荡等多重压力。更严重的是，世界可能再次走到全球金融危机的边缘。

此外，近些年迅速发展的金融科技，既为我们带来许多机遇，也带来很大挑战。我国金融科技在部分领域位居世界前列，在风险防控方面没有现成经验可以借鉴。由于大数据、云计算、人工智能等高新技术广泛应用，传统金融风险的表现形式、传染路径发生深刻改变，数据安全等非传统风险日益突出。这些风险具有较强的突发性、隐蔽性和破坏力，不能不引起我们高度警惕。

四、金融系统要努力确保经济社会发展目标如期实现

面对复杂严峻的经济形势，以习近平同志为核心的党中央及时对下一阶段工作进行了部署。我们要切实增强机遇意识和风险意识，既要“稳定大局、统筹协调”，进一步提升金融服务质效，推动经济发展尽快步入正常轨道；又要“分类施策、精准拆弹”，有序处置重点领域突出风险，实现稳增长和防风险长期均衡。从现阶段来看，做好以下工作尤为重要。

全力推动国民经济恢复正常循环。金融和实体经济共生共荣。为实体经济服务是金融的天职和宗旨，也是防范金融风险的根本举措。正所谓“农工商交易之路通，而龟贝金钱刀布之币兴焉”。当前的首要任务是在严格防控疫情反弹的前提下，全面恢复产业循环、市场循环、经济社会循环。要紧扣“六稳”、“六保”任务，充分利用我国市场潜力大、储蓄资源多、国际合作范围广等有利条件，发挥好中央与地方各单位的积极性、主动性。强化财政、金融、就业、产业政策协同配合，特别要服务好中小微企业等各类市场主体，打通生产、分配、流通、消费各环节，促进形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

加快金融供给侧结构性改革。金融是现代经济的核心和血脉，是资源配置和宏观调控的重要工具。金融搞好了，一着棋活，全盘皆活。在经济供给侧结构性改革中，金融供给侧结构性改革扮演着“棋眼”角色。要坚持社会主义市场经济改革方向，加快转变金融业发展方式。推动金融结构同经济社会发展相适应，促进融资便利化，降低实体经济成本，提高资源配置效率。健全金融机构法人治理，矫正大股东操纵和内部人控制两种不良倾向。不断完善资本市场基础制度，引导理财、信托、保

险等为资本市场增加长期稳定资金。加快养老保险第二和第三支柱建设，推动养老基金在资本市场上的占比达到世界平均水平。

尽最大可能提早处置不良资产。信用风险是金融业最基础的风险，有毒资产是必须下决心切除的病灶，掩盖拖延只会贻误治疗，最终带来严重后果。金融机构要采取更审慎的财务会计制度，做实资产分类，充分暴露不良资产。日常监管上，不简单将不良率上升作为评判标准。要利用拨备监管要求下调腾出的财务空间，加大不良资产处置。制定切合实际的收入和利润计划，增加拨备计提和资本补充。疏通不良资产处置的政策堵点，为提高金融体系稳健性创造更有利条件。

防止高风险影子银行反弹回潮。影子银行风险“燃点低”、“烈度大”，如有风吹草动，就可能形成“燎原之势”，贻害无穷。目前，影子银行经过不懈治理，风险得到一定程度控制，但生存的土壤尚未完全铲除，稍一放松监管，极可能全面回潮，导致前功尽弃。要保持战略定力，对高风险业务保持高压态势。突出简单、透明原则，规范交叉金融产品，做到公募产品与私募产品边界清晰，表内业务与表外业务风险隔离，委托业务与自营业务分账经营，储蓄产品和投资产品泾渭分明。努力实现股票市场、债券市场、信贷市场与货币市场职责清晰、分工有序。同时，持续整治互联网金融风险，严厉打击非法集资等违法违规金融活动。

及时处置不同类型机构风险。针对不同风险的机构，精准有效施策。对高风险金融集团，依照既定方案和分工依法依规处置。对农村金融机构，坚持县域法人地位总体稳定，鼓励采用多种方式补充资本、引进战略投资者。对城商行和信托等地方法人机构，支持省级政府制定并实施处置方案，金融管理部门加强专业指导。抓紧研究提出国内系统重要性

银行名单，对于名单内的金融机构，组织制定恢复与处置计划。要建立高效的问题机构风险处置机制。金融机构履行主体责任，股东特别是主要股东要承担重要责任。地方党委政府履行属地责任，要把落实地方党的领导责任、地方国有金融资本管理责任、辖区风险处置责任和维护社会稳定责任紧密结合起来。金融管理部门履行监管主体责任。健全存款保险制度和机构体系，充分发挥早介入、早预警、早处置的作用。

稳步扩大金融业对外开放。按照自主、有序、平等、安全的方针，在确保金融主权的前提下，努力实现更高层次的金融开放。加快构建公开透明、稳定可预期的监管政策环境，鼓励中外金融机构平等竞争、深化合作、互相借鉴、促进创新。提高开放条件下的宏观金融管理和防控风险能力，及时发现并有效阻遏外部冲击向国内扩散。积极参与国际金融治理和监管规则制定，加强宏观政策国际协调，提高国际话语权。

切实加强金融消费者教育和保护。加强金融知识普及，让城乡居民都懂得，投资是有风险的，世界上没有高回报低风险的金融产品，更没有所谓“稳赚不赔”的理财项目，宣扬“保本高收益”就是金融诈骗。机构和个人投资者都要树立价值投资、理性投资和风险防范意识。弘扬契约精神，强化法治意识，坚持依法办事，提高违法成本。简化产品结构，严格客户分层，如实通报风险。强化信息披露，提高市场透明度。加快社会信用体系建设，进一步健全失信联合惩戒机制，及时纠正误导金融消费者的各种违法违规行为。

进一步加强党对金融工作的领导。做好金融工作，最根本的一条，就是要坚持党的集中统一领导，这是我们最大的制度优势。从近些年工作实践中我们看到，金融领域发生一系列风险事件和腐败案件，最主要的原因在于党的领导和党的建设严重弱化、缺失。近年来，拆除金融风

险点的经验表明，加强党的领导是最根本最有效的措施。凡实施风险处置和重组的金融机构，原则上都要成立临时党组织。对股权关系复杂的风险机构，首先压实党的领导责任。要严厉打击金融腐败，坚决查处风险背后的利益勾结，把查办案件、防控风险、挽回损失、堵塞漏洞、重塑文化有机结合起来，加快构建金融业健康发展的长效机制。

（原文刊载于《求是》2020年第16期）