

# 打好防范系统性金融风险攻坚战

——全国政协“健全系统性金融风险防范体系”专题协商会发言摘编

## 健全系统性金融风险防范体系

全国政协常委 尚福林

目前我国金融形势总体稳定、金融风险总体可控，守住了不发生系统性金融风险的底线。但从调研情况看，未来一段时间金融风险仍然易发多发，系统性金融风险压力较大。建议：

进一步提高金融服务实体经济高质量发展的能力。结合金融业发展规律和特点，探索匹配高质量发展的绩效考评体系，优化“政府引导+市场运作”支持基础性、战略性创新等金融服务机制，推广政府主导建设担保体系等做法。

创新方式方法稳妥降杠杆。狠抓结构性去杠杆这个关键，扭住处置“僵尸企业”这个“牛鼻子”，尽快完善司法处置、税收优惠、工商注销等配套政策措施；建议积极探索推动国有企业母子公司联动债转股、债转优先股、“偿债+债转股”等市场化债转股实现方式。

把防控房地产金融风险放在更加重要的位置。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”的定位，探索“慢撒气”方式化解房地产泡沫。建议严格落实需求侧管理政策，为深化房地产供给侧结构性改革创造“时间窗口”。进一步加快健全推动房屋长租市场发展的配套政策机制，完善扭转土地财政依赖的制度办法，畅通房地产多主体供应渠道。

## 统筹监管金融基础设施

全国政协委员 陈雨露

我国金融基础设施建设已取得显著成绩，逐步形成了涵盖全国性、行业性、区域性市场和互联网金融新业态的金融基础设施体系。与此同时，在跨市场交易日益活跃、外部网络安全挑战加剧的新形势下，我国金融基础设施领域在建设与管理方面缺乏统筹的问题日渐突出。为此建议：

加快制定统一的监管标准。针对清算机构、金融资产登记托管机构、交易所或交易平台、交易报告库等各类金融基础设施的不同特点，制定分类统一的监管标准。同时，进一步完善支付、征信等领域金融基础设施的监管标准，提高监管效能。

完善分层分类的监管安排。根据金融基础设施的系统重要性程度和业务种类实施分层分类监管。当前的重点工作是强化互联网属性金融基础设施监管。要根据互联网金融整治及长效机制建设的分工，适时进行监管并调整优化。

统一实施准入管理。对现有金融基础设施，应进行重新评估认定，合格的予以发放业务牌照，不合格的则限期整改或停业退出。

## 夯实证券市场健康发展基础

全国政协委员 杨德才

为防范化解证券市场重大风险，夯实证券市场健康发展基础，必须做到有法可依，用具体措施强化“公开、公正、公平”原则的底线。

要对任何时期的虚假上市重组行为公开追溯信息披露、追溯处罚，鼓励有效融资；修改惩罚条款，提高虚假陈述、造假者及相关机构的违法成本；规范新三板市场实际上运行的注册制上市制度，提升其管理效率与能力。

加大拟上市公司和已上市公司的信用建设及其监管力度，严肃信息披露，严惩失信行为，尽快构建有针对性的足额赔偿机制和对失信者的信用惩戒机制。

厘清监管部门职能，“国家队”基金职能与调控行为的边界，运用大数据追查内幕操纵行为，依法加大打击力度，提高犯罪成本。

进一步完善退市标准流程，严格依法执行退市制度，去除“僵尸公司”，有进有出，逐步把我国上市公司数量维持在合理的动态水平。

## 避免国有企业过度负债

全国政协委员 卢春房

今年2月末，全国国有企业负债总额已经超过106万亿元。过高的负债率会导致财务费用快速上升、企业信用评级下降，融资困难。建议企业和政府双管齐下，综合施策，化风险于未发。

对企业而言，就是要提高效率。一是加快改革。国企改革关键是要“瘦身健体”。要建立健全现代企业制度和法人治理结构，重大投资、经营决策按程序办理，避免个人说了算，造成重大决策特别是投资决策失误。二是大力实施管理创新。实施全面预算管理，完善以收入、盈亏为核心的预算目标管理制度，提升预算编制水平，推进财务预算和业务预算有效融合。三是积极推进技术创新。四是加快推行职业经理人制度。

对政府而言，最重要的是保资金不断链。一是政府出台新的政策时，要评估对一些行业或国有企业的影响。目前房地产、煤炭、钢铁、建筑行业负债率高，对政策的敏感度高，更应慎重。二是对国有企业分类施策。对于“僵尸企业”，采取其它企业收购或兼并重组措施为宜，尽量少破产。对于负债率很高且发展前景不好的企业，可比照“僵尸企业”的方法处理；而发展前景好的企业可采取债转股、发行企业债券、上市直接融资等方法减轻债务负担。

## 防风险宜宏观微观双管齐下

全国政协委员 李晓鸣

结合金融控股集团管理实践，我从宏观和微观两个角度，谈一谈对防范系统性金融风险的认识。

从宏观上看，顶层设计要处理好四个关系。一是处理好中央和地方金融事权的关系，中央加强对金融业的统一管理十分必要，须严格限制地方金融事权，金融、准金融机构的准入和监管规则制定等事权由中央统一负责；二是处理好混业经营和分业监管的关系，应重点弥补分业监管导致的监管碎片化缺陷，以综合监管适应综合经营，加强监管的统筹协调，让金融监管跟上金融实践的步伐；三是处理好产融结合的关系；四是处理好防范风险和深化改革的关系。

## 引导非金融企业杠杆率稳步下降

全国政协常委 胡晓炼

无论从杠杆率的当前水平还是历史变化看，我国非金融企业部门的贡献均在一半以上，且非金融企业杠杆率问题在国际比较中也十分突出，这既有周期性因素的影响，也有结构性因素的原因。为稳步降低非金融企业杠杆率，要对杠杆率的分子端和分母端同时采取有效措施，遵循稳中求进的原则，积极稳妥地推动企业“去杠杆”。

一方面，压缩存量债务和减少新增债务，在分子端做减法。一是在清除占用大量无效信贷资源“僵尸企业”的同时，防止过剩产能“一面清，一面出”，循环往复出现。二是重视企业境内负债、境外运营问题。三是继续深化国有企业改革。四是推动社会融资结构向股权融资格局转变。

另一方面，创造适宜的宏观环境和加快供给侧结构性改革，在分母端做加法。一是宏观政策要中性适度。既不能搞强刺激，也要避免“去杠杆”进程过于激烈。二是提高新增负债对应的资产质量。在降杠杆的过程中，除了解决数量问题，更要重视质量问题。同样的负债由于产出的质量和效益不同，风险也不同，债权人和债务人都应着力提高新增负债对应资产和项目的效益，把好风险关，从追求规模、速度等短期行为，转到质量第一，效益优先。

## 防范地方政府隐性债务风险

全国政协委员 肖钢

地方政府的隐性债务是指没有纳入地方财政预算，但又需要由地方政府承担最终偿还责任的债务。这部分债务形式多样，透明度差，已经成为防范化解系统性金融风险的重点。建议：

明确界限，盘清底数。制定统一口径，甄别核实隐性债务。及时回应地方疑惑，消除地方顾虑，协调解决债务甄别中存在的细节问题，加强督促检查，确保数据完整、准确、可比。

控制增量，化解存量。制定防范化解地方政府隐性债务的行动计划，分类施策，多措并举，稳妥实施，对新增项目，要有保有压，及时调整。对历史存量资产，研究如何变成产权，成为今天的资本。把已建成项目的未来收益变成今天的投资，把经常性国有资产运营收入变为地方长期的综合财力。

堵塞后门，开启前门。深化地方投融资体制改革，地方举债必须由地方人大审议批准，增强透明度和约束力。强化预算内外约束，严禁违规融资、变相举债，严肃纪律问责。要加大对财力薄弱的欠发达地县基础设施的支持力度，结合扶贫攻坚、乡村振兴、江河治理、公共事业发展，增加省级财政专项补助和转移支付，采取倾斜、捆绑方式，有些项目由省里承担还本付息责任，切实避免马太效应，促进地区协调发展。

## 应重视控制金融风险源头

全国政协委员 杨成长

按照中共中央的统一部署，各级政府将防控系统性金融风险作为当前重要任务，积极开展自查自纠和系统防控工作，但我们在调研中也发现存在着一些问题，值得高度关注。主要表现在以下几个方面：

重视管控金融风险的市场表现，不重视控制金融风险的源头。一些地方政府很重视当地的房价稳不稳、市场利率高不高、政府债务率高不高、是否存在互联网金融机构跑路情况以及银行坏账率是否下降等问题，认为只要这些方面稳定住了，系统性金融风险基本上就控制住了，但是对于什么是系统性金融风险源认识不到位，基本上围绕着当前金融市场上已经存在的不正常现象采取措施，没有做到彻底根治、刮骨疗伤。

重视金融市场的风险，不重视实体经济领域的风险源。许多地方政府简单认为，系统性金融风险主要是金融市场问题，防控工作也主要由金融监管部门来承担，不太重视实体经济领域内蕴藏的金融风险源。

重视对金融风险的静态测算，不重视金融风险的动态演变；重视单领域金融风险，不重视金融风险的传导性。由于各种短期静态测算和情景模拟都存在明显缺陷，无法预测金融市场出现异常变化对社会预期的巨大影响以及由此产生的一系列连锁反应。

## 打赢防控金融风险攻坚战

全国政协委员 王冬胜

我国金融形势总体是好的，但当前和今后一个时期仍面临不少风险和挑战。面对金融风险的累积和金融创新的快速发展，近年来国家在监管金融创新、弥补监管疏漏和空白，消除监管套利空间，化解防范风险等方面已采取了一系列措施。在此基础上，我对国家防范金融风险提出如下建议：

加强跨部门金融监管协调机制建设。这样既凸显保障金融安全、防范金融风险的重要性，又有助于通过强有力的领导推进跨部门协调，弥补跨市场、跨行业、跨区域监管漏洞所带来的风险，从而尽快形成一个统一、协调、高效的金融监管体系。

大力提高政策透明度，有效引导市场预期。目前各部委均有新闻发言人制度，在政策、信息披露及引导市场预期方面已有明显提升，但仍有必要进一步提高政策、信息披露的及时性、有效性和权威性。建议由权威人士通过举行定期、不定期新闻发布会，与市场参与机构及投资者进行直接沟通，及时、有效说明一项监管政策的出台背景、实施步骤等情况，以显著提升引导市场预期的实际效果。

## 有效防范房地产市场风险

全国政协委员 王一鸥

我国房地产市场已从总量供不应求转向供求总体平衡，结构性区域性矛盾更趋突出的新阶段，供需形势和面临矛盾的新变化，使潜在风险进一步积累。当前，要加快健全与长效机制对接的基础性制度，逐步调整退出与长效机制不适应的政策，促进房地产市场平稳健康发展。

完善住房租赁制度。以人口净流入多的大中城市为重点，加快培育住房租赁市场特别是长期租赁市场，发展一批专业化的住房租赁企业。研究租房支出抵扣个人所得税和租赁企业税收减免政策，以及建设租赁住房的土地出让金由一次性收取改为按年收取，促进租赁市场发展。

改革住房公积金制度。加快研究设立国家住宅政策性金融机构，为居民合理住房消费提供长期稳定的低利率资金支持。

完善住房金融制度。坚持购房首付的底线，坚持差别化购房信贷政策，建议采取首付比例和贷款利率反向调整的办法，有效防范房地产市场风险。完善住房金融宏观审慎管理，严格限制资金流向投资投机性购房。

拓宽居住用地供应渠道。积极研究在权属不变、符合规划条件下，非房地产企业依法取得的土地作为住宅用地的实施办法。

## 加强金融监管能力建设迫在眉睫

全国政协委员 周延礼

互联网金融业态的推陈出新对于金融服务方式创新、满足社会多元化投融资需求、提升金融普惠性水平、服务实体经济发展等都发挥了积极作用，但也带来一些不规范经营和金融违规行为。随着我国金融科技应用的快速发展，进一步加强金融监管能力建设迫在眉睫。建议：

加强对互联网金融交易的监管。当前，金融监管要把市场行为监管放在突出的位置，严厉查处违法违规行，重罚损害消费者的行为，关停金融诈骗机构并绳之以法，真正让监管者“长牙齿”，让违法者闻风丧胆。

加大对互联网金融市场监管力度。要把监管资源向发现风险、防范风险、处置风险倾斜。重点解决监管部门的“数据、算法和计算能力”不足的问题，建议加大对监管部门的大数据监管平台建设的投入，提供从大数据存储、清洗、脱敏、计算到呈现监管一体化大数据监管平台工程。

发挥监管科技作用精准监管。要提高监管人员的技术和能力水平，娴熟地运用大数据、云计算、人工智能、区块链等技术改进监管方式。金融监管部门要加快金融监管科技建设的步伐，在大数据金融安全监管平台的基础上，构建数字金融、数字社会顶层设计。

## 防风险要立足长效机制

全国政协委员 刘世锦

当前，地方债务面对的既有短期问题，需要救火补窟窿，更重要的是长期问题，在治标的同时还要治本，按照党的十九大提出的高质量发展要求，加快这一领域的长效机制建设。建议：

按照高质量发展要求调整政绩观，不再搞GDP挂帅。扩大地方债务规模，很大程度上是为了支撑比较高的GDP增长速度。我国经济已经由高速增长转入高质量发展，在潜在增长率已经下降的情况下，人为抬高增长速度，必然以超出偿还能力的规模筹集资金，加大财政金融风险。

建立地方债务全面审计、信用评级和向地方人大报告的制度。要健全相应的会计准则、风险控制、信息披露等制度，由第三方机构定期审计，进行信用评级。

把地方公益性国有资本与地方债务一并管理。我国地方政府有一块国有资本，在提供公共产品和服务上可以有更大的作为空间。这是我们的特点和优势，但也可能成为风险的来源。下一步可以考虑把公益性国有资本债务管理纳入地方政府债务管理体系。

切实解决地方政府和国资国企的预算软约束问题。除了法律、政策规定外，一定要下决心拿出一批案例，打破刚性兑付，相关人员承担责任，即使付出较大代价、面临困难局面，也要有战略定力。

## 引导资金流向核心高科技产业

全国政协委员 金李

随着防范化解系统性金融风险攻坚战的推进，资金从炒作房地产等虚拟投资退出。这些资金如果不加以妥善引导，可能会冲击金融市场，带来其它资产价格的暴涨暴跌。如果能够把强大的民意支持转化成对核心高科技的长期投资，可以兼顾化解金融和实体风险，也使得千家万户的长期利益和国家的利益更加高度一致。为此，建议：

发行支持高科技的长期特别债券，补充国家投入。其中一部分通过可转换优先股形式实施，即允许投资者在一定条件下转换成对成功投资项目的股权。这样既可以共享成功的回报，也可以提升社会直接融资特别是股权融资比例，降低杠杆。

政府投资于市场化运作的引导基金，由它们转投于核心高科技企业。一旦某项研发取得成功，政府以较低收益平价退出。政府的让利可以提升基金收益，提升其投资意愿。另外，建立合理的风险补偿机制，增加国企承担投资风险的能力。

鼓励核心技术和应用开发企业相互持股，打造荣辱与共的生态体系。对符合条件的核心技术，通过税收等优惠政策，支持其它开发机构进行配套的应用性开发。通过政府采购和对企业用户采购进行补贴等方法，提升早期用户对国产技术的使用积极性。

## 化解地方隐性债务风险避免急刹车

全国政协委员 刘尚希

事，隐性债务就是其产物。

债务不等于风险。风险在于债务资金使用低效。防控隐性债务风险，短期看，要控制增量，保持好债务规模与偿还能力之间的平衡。而从中长期看，关键是用好债务资金。具体而言，应关注以下几点：一是债务控制不能搞“急刹车”；二是盘点资产负债，分类分层编制可变现资产负债表；三是编制地方投融资项目规划，努力做到精准融资、精准建设、精准控制风险；四是防范隐性债务风险应与经济形势、国际环境的变化关联考虑。