



改革和发展：防控金融风险的重要前提

□ 徐诺金

2019年《政府工作报告》中指出，世界经济增速放缓，保护主义、单边主义加剧，国际大宗商品价格大幅波动，不稳定不确定因素明显增加，外部输入性风险上升。国内经济下行压力加大，消费增速减慢，有效投资增长乏力。实体经济困难较多，民营和小微企业融资难融资贵问题尚未有效缓解，营商环境与市场主体期待还有较大差距。自主创新能力不强，关键核心技术短板问题凸显。一些地方财政收支矛盾较大。金融等领域风险隐患依然不少。

当前我国金融风险的四大成因

由于金融是跨越时空的信用活动，金融风险的形成总与一定时空内的因素有关，主要是周期性、结构性、体制机制性和外源性因素。所谓周期性，是指金融风险的形成往往与经济的周期性波动相关，随着宏观经济从高峰到低谷再到高峰的变化，金融风险往往在繁荣时期积累，在低谷时期爆发。所谓结构性，是指经济结构性问题往往容易导致金融的结构性缺陷，行业性的、区域性的金融风险往往是由结构性问题所导致。所谓体制机制性，是由于体制机制性缺陷导致经济和社会的成本向金融业转化和积累，最终使金融难以支撑，出现彻底的溃败。所谓外源性，就是由于外部性因素冲击所引发的国内金融动荡。考察古今中外，金融风险的形成，无外这四大原因。结合当前我国的经济金融运行情况，近几年来我国的金融风险也主要涉及这四个方面问题。

从周期性问题来看，当前我国经济正处于从高速增长阶段转向高质量发展阶段。宏观经济的下行，使得在过去高速增长中积累的风险逐渐暴露。而在周期轮换中，新兴产业对旧产业“创造性地毁灭”的过程，也可能成为金融风险易发多发的直接诱因。为推动经济发展转型，前些年去产能、去库存、去杠杆政策不断推进，环境污染治理力度加大，在提高经济发展质量的同时，也使得企业经营成本上升，债务负担加重，部分企业未能实现成功转型，经营困难甚至出现资金链断裂，产生债务违约风险并向金融体系传导。

从结构性问题来看，在“新兴+转轨”发展过程中，结构性失衡是我国经济发展的显著特征。低端产能过

核心阅读

■ 金融问题的产生与积累是随着经济问题相伴而来，金融问题也只能在推动经济改革和发展的过程中才能得到解决。

■ 做好金融风险的防范化解工作必须坚持推动发展和深化改革，坚持走中国特色金融发展之路，坚持市场化改革方向、坚持金融对外开放，处理好稳增长与防风险、强化市场约束与维护金融稳定、推动金融创新与加强金融监管的关系。

剩，高端产能不足，地区差别、收入分配差距过度扩大，以及金融市场内部的结构性失衡，都在严重阻碍着经济的发展和社会的进步，金融的稳定基础不牢。加之一些城市的房地产热，带动信贷投放的房地产生化，积累的泡沫也给金融带来不少隐患。

从体制机制问题来看，改革不到位也增大了我国金融体系的脆弱性。一是市场化社会化改革不到位，许多社会化成本向金融转化。比如，僵尸企业长期难以退出，银行信贷资产出现不良，社会稳定压倒一切的要求下，对部分经营不善的国有企业仍然给予信贷支持；金融业的破产清算机制尚未建立，少数经营失败的金融机构无法按市场规则退出。二是金融机构法人治理结构不完善，一些地方的法人机构尤其是农信社由于改革进展缓慢，体制机制未能根本转变，不良率高，风险积累较多。三是金融监管存在缺失，一些领域存在监管空白，非法金融现象和灰色地带金融活动时有发生，一定时期野蛮生长、问题突出。体制机制改革不到位，带来金融监管和宏观政策时松时紧，共振冲击风险突出。

从输入性风险来看，经过40多年的改革开放，中国已深度融入世界，与外部世界“你中有我，我中有你”，国内与国际共振增强，外部冲击可能会带来国内民众心理预期、行为预期突然发生转变。当前和今后一段时期，影响和威胁全球金融稳定的风险因素在增加，全球经济增长的势头趋缓，特别是贸易保护主义抬头，由美国挑起的经贸摩擦，对全球及中国宏观经济和金融市场造成负面影响。同时，美国等主要发达经济体加息、缩表等货币政策“正常化”调整也可能

引发全球流动性收紧，带来国际金融市场波动，产生的外溢效应可能会对我国金融稳定造成冲击。

在改革和发展中防控金融风险

金融问题的产生与积累是随着经济问题相伴而来，金融问题也只能在推动经济改革和发展的过程中才能得到解决。改革开放40多年实践告诉我们，做好金融风险的防范化解工作必须坚持推动发展和深化改革，坚持走中国特色金融发展之路，坚持市场化改革方向、坚持金融对外开放，处理好稳增长与防风险、强化市场约束与维护金融稳定、推动金融创新与加强金融监管的关系。体制不改，经济不发展，金融风险不仅不能得到有效防控，相反会越积越多、越积越大。金融必须端正发展理念和服务方向，必须紧紧围绕实体经济，树立正确的业务经营导向，才能得到稳健发展。金融与实体经济是共生共荣的命运共同体，金融要与实体经济同甘苦、共患难，银企联手，共渡难关，共享繁荣。

要坚持走中国特色金融发展之路。金融资本和金融企业天生具有逐利性，这就容易形成重点领域和关键环节金融资源投入不足，更难以满足小微企业、弱势群体和特殊群体的金融需求。如何强化商业性金融社会责任，同时完善针对国家基础设施、基础产业和支柱产业的政策性金融，大力发展服务于小微企业、弱势群体和特殊群体的普惠金融，使商业性金融、政策性金融和普惠金融相互补充，共同构成中国特色社会主义金融体系的三大支柱，是中国特色社会主

义制度完善探索中需要认真研究解决的大问题。同时，我国金融发展又必须坚持市场化改革方向。40多年的金融改革发展历程，就是不断推进市场化改革、更好发挥市场作用的过程。防范金融风险，需要尊重市场规律，不断完善市场化激励机制，重构市场化决策机制，更好发挥价格和竞争对于资源配置的引导作用。要进一步扩大金融的对外开放水平，在高水平双向开放中提高我国经济金融管理能力和防控风险能力，提升参与国际金融治理能力。

为此，关键是要处理好三大关系：一是处理好稳增长与防风险的关系。习近平总书记指出，“实体经济健康发展是防范化解风险的基础”。只有着力稳定经济，才有条件稳定金融，这里的键是强化宏观政策的逆周期调节作用，把握好调控政策的节奏和力度，防止经济出现大起大落，确保经济运行在合理区间。要防止单纯为了防范金融风险而伤害实体经济，更不能单纯从金融的角度去考虑风险防控。只有把金融放在实体经济的大局中，找准着力点，促进经济发展壮大，金融才能实现自身稳定。二是处理好强化市场约束与维护金融稳定的关系。这里的关键是任何时候都要把市场约束机制挺在前面，充分发挥市场竞争中优胜劣汰机制的作用，形成市场准入和退出的常态化机制，打破刚性兑付，坚决处置失败企业包括失败的金融机构，淘汰落后产能，不能为了一时的稳定而放弃市场优胜劣汰机制，放弃市场规律。三是处理好推动金融创新与加强金融监管的关系。金融创新是金融发展的动力，金融创新必须符合我国国情，形成中国特色的金融创新路径。金融监管必须到位，逐步建立严密的、审慎的监管制度和内部控制制度，及时更新金融监管理念，提高金融监管能力，为金融创新提供有利条件和根本保障。但对于不当创新、过度创新等行为，要加强监管，及时发现、及时制止；对于假创新、伪创新现象，要及时揭露、及时查处。



2019年政府工作报告提出，“防范化解重大风险要强化底线思维，坚持结构性去杠杆”。这对杠杆率管理的总体目标和思路予以明确。总体来看，2016年下半年开始实施去杠杆以来，我国去杠杆取得了明显的成效，杠杆率快速上涨的势头得到有效遏制。目前，我国经济增长下行压力加大，金融等领域风险隐患依然不少，去杠杆作为防范化解重大风险的重要切入点，总体思路上需要转向稳杠杆，也需要坚持结构性去杠杆，真正实现在稳增长、防风险中推进结构性去杠杆。

经济发展面临更复杂的内外部环境，去杠杆需要在稳增长、防风险以及金融更好服务实体经济、服务人民生活之间平衡，不能因为去杠杆而影响金融稳定，影响宏观经济运行，影响金融服务质量。同时，杠杆率总体趋于稳定但结构性问题突出等，都加大了结构性去杠杆的难度，自然对政策调控的灵活性、精准度等提出了更高的要求，政策不仅要把握好节奏和力度，具有前瞻性、针对性和有效性，还要有利于稳预期、稳增长、调结构。通过稳增长为结构性去杠杆营造良好的经济环境，通过结构性去杠杆防范化解风险并助推经济稳增长，最终达到稳增长、防风险与结构性去杠杆的良性互动、有机统一。

首先，货币政策做好结构性引导。从总量上看，要把好货币供给总闸门，不搞“大水漫灌”，让广义货币M2和社会融资规模增速与GDP名义增速相匹配，保持流动性合理充裕，以更好满足经济运行保持在合理区间的需要。从结构上看，要灵活运用多种货币政策工具，疏通货币政策传导渠道，有效缓解实体经济特别是民营企业和小微企业融资难融资贵问题。在具体操作上可以通过适时运用存款准备金率、利率等数量和价格手段，支持大型商业银行多渠道补充资本，加大对中小银行定向降准力度，引导金融机构扩大对民营企业和小微企业等领域的贷款投放。

其次，财政政策发挥积极作用。财政政策一方面做好减税降费，继续推进增值税税率三档并两档，降低城镇职工基本养老保险缴费比例等，减轻企业社保缴费负担，提高企业盈利能力，通过扩大分母的方式降低部分领域的杠杆率。另一方面要切实扩大民生财政的作用，在健康养老、婴幼儿照护等民生领域加大投入，支持各类主体尤其是居民扩大消费需求，让消费在去杠杆中的作用有效发挥。再者，在地方政府隐性债务规模较大的情况下，要规范地方政府融资机制，适当扩大中央财政赤字率，也要推进中央和地方财政事权和支出责任划分改革。

再次，金融监管政策要松紧适度。结构性高杠杆率需要通过松紧

在稳增长防风险中推进结构性去杠杆

□ 姜飞鹏

经济时评

适度的监管政策逐渐压降，对影子银行等要通过科学有效的金融监管规范其发展，简单取缔的做法并不可取。在金融监管中也要围绕深化金融供给侧结构性改革的要求，优化金融体系结构。一方面，要不断完善基础性制度，促进多层次资本市场健康稳定发展，为更多主体通过资本市场融资提供便利，优化资结构。另一方面，要增加中小金融机构数量和业务占比，发展民营银行、社区银行，推进银行体系的多层次、广覆盖、有差异，更多服务优质小微企业和民营企业等，提高金融服务实体经济的质量。

最后，行业和区域政策积极发力。既要通过行业政策和区域政策助推经济结构转型升级，减少行业准入垄断和区域保护主义，降低制度性交易成本，也要通过行业和区域政策调节行业和区域结构性高杠杆。

近年来我国正掀起一场全民参与的共享经济发展浪潮，新业态新模式不断涌现，我国已成为全球共享经济创新发展的主阵地和示范区。但在快速发展的同时，共享经济领域也出现了诸多新问题：用户权益保障难、属地化管理与网络化运营的矛盾进一步凸显、资本市场的非理性引发行业大起大落等。尤其是2018年下半年以来，部分共享单车和共享汽车企业押金难退、企业经营困难等情况引发舆论和社会公众广泛关注。

2019年政府工作报告特别提出，要“坚持包容审慎监管，支持新业态新模式发展，促进平台经济、共享经济健康成长”。为进一步发挥共享经济新业态新模式对培育经济增长新动能的重要作用，当前亟须从多个方面入手，进一步完善发展环境，创新监管模式，引导和促进共享经济健康发展。

切实秉持包容审慎监管理念，探索建立鼓励创新的试错容错机制。共享经济在我国乃至全球的发展刚刚起步，公众和地方政府部门对发展共享经济的重要意义及其发展规律的认识尚不充分。在实践中，仍存在地方政府习惯用旧理念旧政策来管理新业态新模式的问题。有些监管措施不够包容，不是从经济社会发展大局出发，不是从市场实际情况出发，不是从满足人民日益增长的美好生活需要出发，而是从部门利益出发，有些保护了旧业态，扼杀了企业创新和市场活力，导致新动能发展受阻。有些监管措施不够审慎，缺乏对行业发展的准确把握和判断。因此，要充分认共享经济对释放创新活力、拉动内需增长、激活资源效能等方面的重要作



构筑共享经济高质量发展的政策环境

□ 于凤雪

用，只要不违反法律法规、不触及安全底线、不损害公共利益，就本着鼓励创新原则，为其成长留下足够空间。审慎出台监管措施，开展认真研究论证，广泛征求平台企业、社会公众等利益相关方的意见建议，既防止其不良行为，又引导其健康规范发展。支持地方结合本地实际研究制定鼓励共享经济发展的政策体系。支持有条件的地方先行先试，探索建立共享经济领域创新改革的容错纠错机制和实施细则。

放宽资源提供者的市场准入条件，加强事中事后监管。共享经济的典型特征是大众创新、全民参与，充分利用现代信息技术提高社会闲置资源和优质资源的使用效率，让参与各方受益，并为经济社会发展创造更大价值。在我国全面深化“放管服”改革的大背景下，共享经济领域仍存在过度监管甚至是变相增加审批和资质限制等现象，有些制度措施不仅没有

让企业和群众有更多的获得感，甚至是增加了企业负担，也在一定程度上出现了权力寻租现象。因此，亟须树立良法善治的理念，进一步清理制约共享经济创新发展的行政许可等事项，抓紧修订已经明显不适合其发展的法规和制度，研究制定以保障用户安全为底线的市场准入政策。进一步明确平台企业在明确加强平台治理和保障参与用于权益方面的履责范围和追责标准，压实企业主体责任。通过对平台的算法类规则、消费者权益保护类规则等的审查与监督，加强事中监管；通过加大依法监管执行力度、完善奖惩结合的事后处置制度、完善投诉处理机制等，加强事后监管。适时成立国家级共享经济自律组织，引导和强化行业自律。

建立健全政府部门与平台企业之间的双向数据共享机制和协同治理机制。政府和平台企业之间数据共享不充分，既不利于数据资源向现实生产

力转化，不利于平台企业治理机制的完善，更是政府与平台企业实现有效协同治理的一个重要瓶颈。个人信用相关的关键信息基本都掌握在政府部门手中，平台企业获取公共数据的渠道少、成本高，信用信息缺乏严重影响以信任为前提的共享经济的发展。另一方面，平台掌握着大量反映参与者状况的数据，如果不能与政府部门有效共享，也将极大地制约政府的服务效率、协同管理水平和应急响应能力。因此，要大力推进政府数据开放，优先推动信用、身份、司法、与经营许可和资质相关的数据的开放共享，为企业强化平台治理提供支撑。建立和完善平台企业相关数据的定期报送和共享机制，明确数据报送和共享的范围、标准等具体要求，为政府监管提供数据支撑，并充分利用互联网信用数据补充完善现有征信体系。加强个人信息保护和网络信息安全监管。

完善突发事件的应急处置机制。

应急处置机制不完善也是制约协同治理的又一重要因素。2018年发生的网约车刑事案件留下的教训是多面的，而应急预案体系不健全、应急管理基础薄弱、应急处置效能低下，平台与有关部门的联动机制不健全，缺乏明确的、规范的程序性要求，导致应急事件反应处理不及时等，则是最受公众和监管部门关注的突出问题。在共享汽车、P2P网贷、共享住宿、在线外卖等其他领域，也可能出现危及人身安全的安全的突发事件，建立和完善平台与政府部门联动的应急处置机制对于共享经济的发展至关重要。因此，需要明确共享经济平台企业在建立健全应急预案体系、应急管理基础建设、应急管理人员和客服人员配置和培训等方面的责任和具体要求。建立和完善平台企业与相关部门的应急联动机制，明确突发事件发生时政府和平台企业联动协同的规范的程序性要求，切实提高政府公共安全保障和

处置突发事件的能力。

加快修订相关法律法规，加强共享经济统计与监测。法律法规是共享经济事中事后监管的重要依据。我国当前的经济管理制度和产业政策主要建立在工业文明基础上，管理方式具有集中管理、层级管理、按区域和条块分割等特点。相对来说，共享经济具有去中心化、跨区域和跨行业的特征，现有监管制度尚不健全，难以完全适用。有些传统的管理方式和行业许可制度制约了新业态的发展。比如，网约车、远程医疗、在线教育、民宿等共享经济新业态，仍存在诸多政策障碍。有些新兴领域存在制度空白。现行的《反垄断法》对平台经济市场势力的界定缺乏足够的法律依据；现行的《行政诉讼法》难以快速、准确地应对大量隐蔽的非法经营网约车行为；现行的《劳动法》也不适应共享经济中大量出现的灵活就业，缺乏关于劳动者权益和社会保障等条款。统计监测方面，尚缺乏与共享经济相适应的行业分类体系和标准的统计指标体系。因此，需要抓紧研究和加快修订适应共享经济新业态的相关法律法规，研究明确共享经济统计范围和统计口径，创新统计调查和动态监测方法，全面反映共享经济发展状况，不断提高共享经济治理的制度供给水平。

