

始终绷紧防控金融风险这根弦

何德旭 中国社会科学院财经战略研究院院长

李克强总理代表国务院在十三届全国人大三次会议上作的《政府工作报告》，在回顾2019年和今年以来的工作时指出，三大攻坚战取得关键进展，“金融运行总体平稳”；但受全球疫情冲击、世界经济严重衰退、产业链供应链循环受阻、国际贸易投资萎缩、大宗商品市场动荡等的影响，“金融等领域风险有所积聚”；在谈到下一阶段工作总体部署时强调，要“加强金融等领域重大风险防控，坚决守住不发生系统性风险底线”，这对下一步防控金融风险提出了明确要求，也指明了方向。

众所周知，随着金融的全球化，金融业的快速发展，金融效率的不断提高，金融作用的增强和地位的提升，金融在自身发展日益壮大且促进实体经济发展的同时也经历或面临着前所未有的不确定性、不稳定性或剧烈震荡，这就表现为金融风险。金融风险的危害巨大，其引发的危机将对经济、社会甚至国家安全造成全局性的负外部效应。因此，我们必须始终绷紧金融风险防控这根弦，按照习近平总书记提出的，增强金融风险防范意识，未雨绸缪，密切监测，准确预判，有效防范，不忽视一个金融风险，不放过一个金融隐患。

金融风险防控面临新的形势

当前和今后一个时期，我国金融风险防控面临着不同于以往的新形势。

其一，作为金融发展基础的经济下行压力明显加大、持续加大，与过去几十年中国经济长期高速增长相比，我国经济增长出现了显著下滑趋势，需要付出巨大的代价来保增长、稳增长。

其二，随着中国金融对外开放的日益扩大，更容易受到外部市场、外部环境的影响和冲击。2018年以来，我国在金融开放方面出台了多项举措，开放的速度明显加快、开放的力度明显加大、开放的领域明显扩大。与此同时，外部政治、经济、社会环境发生了巨大的变化，我们面临的不确定性、不稳定性明显增加。由此带来的难题，既包括我国的金融监管能力和水平是否能够达到保障金融安全的需要，也包括国际市场的波动和发达国家的财政货币政策变化都可能对我国金融市场和金融政策造成影响和冲击。

其三，金融科技的快速发展，区块链、人工智能、大数据、云计算等新一代信息技术广泛渗透到金融领域，金融与科技深度融合，科技驱动的各类金融创新层出不穷，极大地改变了传统的金融业务形态、金融业务模式，金融账户和数据的关联性、交叉性不断增强，金融活动的实时性和不间断性越发明显。大量业务由线下转到线上，交易链条延伸扩展，交易行为主体间的连接模式更加复杂，与外部机构的联系与合作更加广泛。可以说，金融科技带来了一场深刻的金融革命，金融科技直接或间接导致金融风险的隐蔽性、交叉性、传染性、复杂性和突发性更为突出。这样一些新的形势，必然对金融活动、金融业务、金融市场、金融服务产生巨大的影响。具体到金融风险方面：一是带来新的金融风险、催生新的金融风险、引致新的金融风险；二是加剧原有的金融风险、强化原有的金融风险、放大原有的金融风险；三是加大防控金融风险的难度，导致金融风险的预警、识别和处置都更加困难。

其四是新冠疫情对实体经济、对投资者和消费者信心、对市场预期等方方面面的影响与冲击，会直接传导金融风险 and 加大金融风险，导致金融风险防控面临更加复杂、更加艰难的局面。

值得关注的金融风险点

一是地方政府债务风险。地方政府债务（包括隐性债务）规模过大和增速过快，一直是近年影响中国经济转型，并可能触发系统性金融风险的主要因素之一。事实上，地方政府债务风险也

是财政收支失衡得不到及时弥补、财政脆弱性加剧的直接表现。受疫情的冲击，地方政府债务风险显然呈加剧之势。一方面，地方财政收入进入负增长区间，地方财政减收成为导致地方政府债务风险加大的重要原因之一。全面减税降费和疫情冲击势必导致地方财政维持或增加收入更加困难。2019年已经有一些省份财政收入出现了负增长。今年一季度，我国GDP下降6.8%，全国一般公共预算收入下降14.3%，相应地，全国有28个省份财政收入出现负增长。另一方面，地方财政支出超常规增长。地方财政支出增长势必导致地方政府债务压力加大。特别是为了抗击疫情、实现复工复产，地方政府想了很多办法为医疗救治、物资保障以及企业复工复产等提供了资金支持，使本已十分困难的地方政府财政雪上加霜。

二是房地产企业金融风险。伴随着国内外新冠疫情对房地产市场供给端和需求端带来的巨大冲击，房地产开发企业的金融风险开始逐渐暴露，并呈现出局部范围内扩散蔓延的态势。从今年第一季度已公布的22家房企销售业绩来看，受新冠肺炎疫情影响，销售目标完成率均值仅为全年的12.7%。由于销售回款和开复工延期、地产股剧烈动荡、政策层面未见明显松动，对长期以来依赖高负债率、高杠杆率模式运行的房地产企业冲击非常明显，房地产企业的金融风险正在逐渐暴露。一方面，债务违约和行业金融风险持续加大。到目前为止，房地产企业资产负债率仍处于高位，沪深两市145家上市房地产企业平均资产负债率为80.08%，远远超过资产负债率40%~60%的合理区间，许多大型房地产企业近期已出现到期债务实质性违约事件。另一方面，局部地区和上下游行业风险压力上升。受区域房地产市场走势和调控政策的影响，房地产开发企业资产负债率呈现出较大的区域差异，进一步加大局部地区的金融风险防控压力。再一方面，海外发债融资面临全球金融市场剧烈动荡，房地产企业的外债风险也在逐步加大。

三是中小商业银行风险。受疫情的影响，企业外部经营环境发生巨大变化，企业尤其是大量的小微企业、民营企业正常生产经营秩序被打乱，上下游供应链发生断裂，营业收入和现金流减少，效益大幅下滑，经营压力明显加大。不少中小企业出现资金链紧张、甚至断裂，即使给予了一定期限的贷款展期，也存在无力归还贷款的情况。尤其是餐饮、酒店、旅游、批发零售、文化体育、交通、低端制造业等行业受冲击最大，受全球疫情大流行影响，产业链、供应链出现断裂风险，部分企业出口受阻，出现退单，部分企业关键零部件进口受阻，疫情对企业经营影响面进一步扩大。而这些中小企业多是中小商业银行的基本客户，中小企业收入大幅减少，盈利能力下降，还款能力减弱，势必导致后续中小商业银行不良资产增加、资产质量下降，流动性风险加大。

防控金融风险的举措

防范化解系统性金融风险是金融工作的长期性任务、根本性任务，是金融供给侧结构性改革和金融治理体系建设的题中应有之义和必然要求。

第一，在思想上要始终绷紧防控金融风险这根弦，充分认识防控金融风险、维护金融安全的极端重要性。历史上，全球金融危机的教训是深刻的、惨痛的。党的“十八大”以来，习近平总书记高度重视维护金融安全和系统性金融风险防范工作，多次就此发表重要论述，反复强调：金融安全是国家安全的重要组成部分，是经济平稳健康发展的重要基础；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，切实把维护金融安全作为治国理政的一件大事抓紧抓好，坚决守住不发生系统性风险的底线。这为防控金融风险提供了根本遵循。我们必须充分认识金融风险的巨大危害，高度重视对金融风险的防控，既要打好防控金融风险攻坚战，更要打好防控金融风险持久战。

第二，对不同的金融风险采取更有针对性的防控举措。比如，在防控地方政府债务风险方面，要通过对地方财政收支情况和债务运行状态的分析，准确评估地方财政空间，估算出地方政府未来可支配的无风险财力规模。这样既能在一定程度上做到事前控制，也能识别财力较好地区和财力困难地区的财政可承受能力差异。在财政空间约束下行事不仅能够有效发挥积极财政政策刺激经济复苏的作用，促进地方政府债务融资功能发挥，而且有助于防范债务风险，解决财力与负债长期不匹配的难题。在防控房地产企业金融风险方面，要加快推广房地产企业压力测试和分级评

价制度，进一步完善房地产行业风险预警机制，分类推进房地产企业债务置换展期和帮扶政策落实，积极稳妥选择外债融资工具和金融产品，注重规范房地产企业海外发债行为，有效防控潜在外部金融风险，促进房地产企业融资结构优化，逐步增强房地产企业的资产流动性，有效防范化解房地产企业债务风险。在防控中小商业银行风险方面，要按照中央“稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹”的基本方针，防范化解中小商业银行风险。要进一步深入细致地测算分析中小商业银行面临的风险暴露情况，对中小商业银行内控有效性进行精准分析，分类排队，在总体分析和风险隔离基础上，对于部分中小商业银行特定风险类别，有效切断外部客户风险与银行风险的互相传染，防止引发群体性事件，同时，还需要同步完善配套机制，激励约束并重，激发中小商业银行内生动力，不断完善内部控制体系，拓宽中小商业银行资本补充渠道和来源，提升风险管理能力。

第三，要注重构建全方位的金融风险防控战略体系。防控金融风险，要从国家安全的战略全局出发，遵循金融运行的基本规律，坚持底线思维、系统思维，坚持立足国情，加快构建符合中国实际的金融风险防控战略体系，也就是，建立健全金融风险的早期识别、评估、监测和控制机制，建立健全金融系统性风险的早期预警和化解机制，建立健全金融危机救助和处置机制，夯实金融风险防控的基础设施，逐步形成从结构性风险到系统性风险、从内部到外部、从地方到中央、从预警和防范到隔离和化解、从救助到处置的立体式金融风险防线。