

# 普惠金融为民 兼顾安全与可持续

文/本报记者 郝亚娟

党的二十大报告强调“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上”。普惠金融既是服务实体经济的有效路径,也是实现共同富裕的重要内容。

2022年,我国普惠金融快速发展:小微企业贷款还本付息政策再获“续签”;LPR下调助力企业降低融资成本;金融机构提高普惠金融精准度……

中国人民银行公布的数据显示,截至2022年三季度末,我国人民币普惠金融领域贷款余额31.39万亿元,同比增长21.6%;结构上,普惠小微贷款持续实现量增、面扩、价降,首贷、续贷和信用贷款推进力度持续加大。当前,我国已全面建成小康社会,经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段,如何兼顾安全与可持续成为下一步开展普惠金融的重点。

## 量增、面扩、价降 建立小微金融长效机制

2022年,受国内外复杂形势影响,我国经济下行压力加大,部分市场主体面临较大困难。在此背景下,监管方面出台多条举措支持普惠金融,金融机构的信贷投放力度和结构也不断优化。

2022年5月召开的国务院常务会议决定,将今年普惠小微贷款支持工具额度和支持比例增加一倍。

2022年11月,人民银行、银保监会、财政部等六部门联合印发《关于进一步加大对小微企业贷款延期还本付息支持力度的通知》(以下简称《通知》)明确,对于2022年第四季度到期的、受疫情影响暂时遇困的小微企业贷款(含个体工商户和小微企业主经营性贷款),还本付息日期原则上最长可延至2023年6月30日。

在监管方面和金融机构的合力

推动下,我国普惠金融领域贷款保持高速增长。中国人民银行行长易纲在“2022金融街论坛年会”上披露一组数据,截至2022年9月末,普惠小微贷款余额达到了23万亿元;授信户数近5400万户,是2017年末的4倍;2022年9月份新发放的普惠小微贷款加权平均利率为4.7%,较2017年同期下降了1.8个百分点。

易纲在前述论坛上提到,人民银行发挥结构性货币政策作用,持续加强对“三农”、小微企业、民营企业等领域的金融服务,推动普惠金融“量增、面扩、价降”。

冰鉴科技研究院高级研究员王诗强指出,目前来看,央行货币政策比较灵活适中,并且引导、鼓励金融机构向小微企业发放贷款。因此,绝大部分小微企业是可以从金融机构获得贷款的,小微企业融资问题得到有效缓解。但是,部分小微企业是通过个人住房抵押或者其他担保措施才从银行等金融机构获得贷款。对于部分无抵押物或者担保品的小微企业,从金融机构获取的贷款依然面临着额度不够或者利率较高的窘境。

在招联金融首席研究员董希淼看来,缓解小微企业融资难问题已经步入深水区,应从追求规模和速度转向追求质量和效能,通过建立小微金融服务长效机制,优化小微金融服务生态,提高金融服务小微企业和个体工商户的有效性、精准性。

董希淼建议,建立小微金融长效机制,重在构建多层次、广覆盖、有差异的小微金融服务体系,重点是明确大中小银行机构的不同定位。他表示,政策性银行、大型银行、股份制银行、城商行、农商行、农信社和消费金融公司等机构,要打破各自为政的局面,以开发包容的精神,逐步构建整体协同、分工明晰的小微金融服务网络。对大型银行,应提升其小微企业和个体工商户“首贷户”的考核占比,降低

因其非市场化过度下沉对中小银行带来的“掐尖现象”和“挤出效应”;对中小银行,应在货币政策、资本补充、资产处置等采取更多的差别化支持措施,支持中小银行稳健可持续发展,鼓励中小银行更好地发挥体制机制灵活、贴近市场和客户等优势,“门当户对”地服务好小微企业和个体工商户。同时,引导和鼓励小额贷款公司、融资担保公司等地方金融组织发挥机制灵活、响应快速等特点,为小微企业和个体工商户提供更全面的服务。

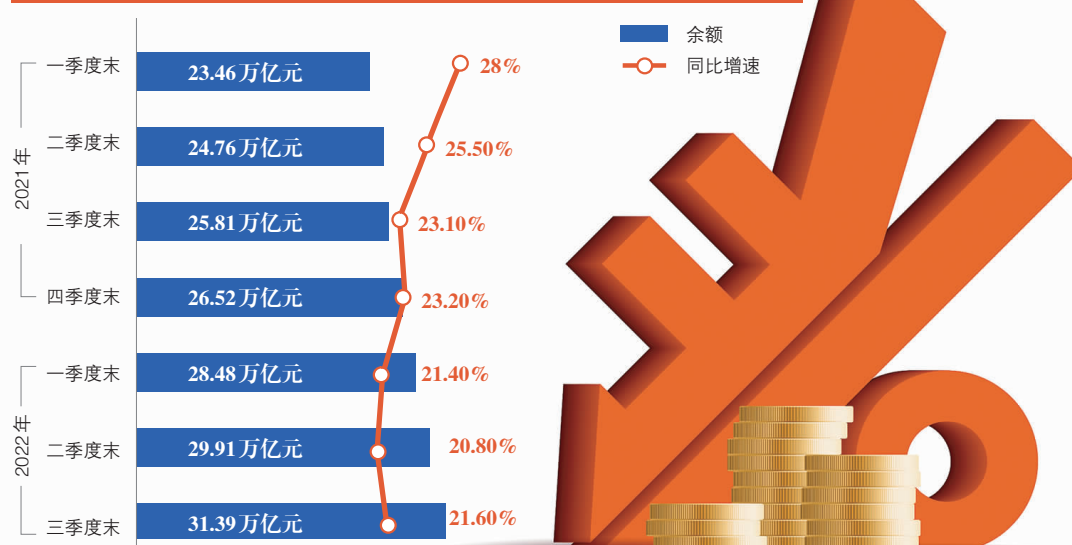
为充分调动银行业金融机构的积极性,《通知》还提出,人民银行综合运用多种货币政策工具,保持银行体系流动性合理充裕;金融监管部门落实好小微企业不良贷款容忍度等差异化政策;各级财政部门在考核国有控股和参股的银行业金融机构2022年经营绩效时,应充分考虑延期还本付息政策的影响,给予合理调整和评价。同时,鼓励政府性融资担保机构对有贷款延期需求的企业延长担保期限,继续提供增信支持。

值得注意的是,开放银行成为发展普惠金融的重要路径。《2022开放银行生态金融白皮书》指出,一方面,开放银行关注到了长尾客群,以API、SDK、综合服务平台等形式,将银行系统与产业平台、企业业务系统连接,将服务触角延伸到中小微企业经营管理的方方面面;另一方面,开放银行降低金融服务的门槛和成本,开放银行要求商业银行将产品和服务“解耦”成功能模块,客户可以自主调用银行功能模块,金融服务门槛降低。而开放银行以平台模式批量拓展和服务客户为主,提供集约化服务,单一普惠金融客户的服务成本大为下降。

## 关注金融健康 促进经济高质量发展

在提高普惠金融可得性的过

我国人民币普惠金融领域贷款余额统计



数据来源:央行

程中,“金融健康”成为衡量其可持续发展的关键指标。

中国人民银行金融消费者权益保护局局长余文建在“2022中国普惠金融国际论坛”上指出,2022年6月,世界银行发布了《2021年度全球普惠金融调查数据和分析报告》(以下简称《报告》),首次在《报告》中设立专章讨论金融健康相关指标,反映出金融健康在全球是一个普遍性问题,也是普惠金融发展中面临的重要问题。

从我国情况来看,余文建分析,当前,我国已全面建成小康社会,经济从高速增长阶段转向高质量发展阶段。在新的历史阶段,不仅要关注发展总量,更要关注发展质量;不仅要关注供给端金融服务的覆盖面和可得性,更要关注需求端每个金融消费者的获得感、幸福感和安全感,也就是关注每一个个体的金融健康。

余文建建议,提升普惠金融发展能级,探索构建金融健康的整体规划和政策框架,在现有普惠金融覆盖面较广的基础上,研究探索宏观、中观、微观相结合的政策框架,多管齐下推进金融健康建设。通过提升农村居民的财务韧性,助力巩固脱贫攻坚成果;通过优化城

居民财务状况,助力激发居民的创新创业动力和潜能;通过解决普惠金融发展不平衡、不充分问题,助力缩小地区差距、城乡差距和收入差距。

在金融机构层面,余文建认为,应发挥金融机构主力军作用,为普惠个体提供针对性更强的金融产品和服务。金融机构应不断加强金融健康能力建设,将提升客户的金融健康水平作为经营的重要目标之一,与金融机构自身的风控环节有机结合,最终实现金融机构稳健经营与客户金融健康的双赢,更好地走出一条普惠金融“成本可负担、商业可持续”高质量发展之路。

在谈到未来普惠金融如何开展时,银保监会普惠金融部党支部撰文指出,党的二十大报告深刻阐述中国式现代化的科学内涵,中国特色和本质要求,对普惠金融工作具有重要指导意义,下一步,将坚持深化普惠金融体制机制改革,坚持服务高质量发展,围绕服务构建高水平社会主义市场经济体制,进一步聚焦实体经济的重点领域和薄弱环节,找准与小微企业、“三农”等普惠金融重点服务对象的结合点,支持科技创新、产业升级、乡村振兴、区域协调等国家战略,用

好市场机制和政策工具,精准有效撬动金融资源发挥好杠杆作用。一方面,强化监管引领和政策引导,完善市场规则,推动构建商业可持续、成本可负担、风险可控的普惠金融服务机制,以高质量发展从根本上防控风险;另一方面,发挥中国特色社会主义优势,强化普惠金融与基层治理协同,在信用信息共享、风险分担补偿等方面发挥合力,缓解信息不对称,降低制度性交易成本,弥补市场机制的不足。

在操作上,董希淼建议,金融机构内部应进一步明确小微信贷业务职责边界并优化执行流程,建立起真正有效的容错纠错和尽职免责机制。监管部门对小微企业和个体工商户贷款的追索和处罚,要慎之又慎。只有这样,才能减少基层组织和员工服务小微企业和个体工商户的顾虑和压力,变“拒贷”“惧贷”为“愿贷”“敢贷”;与此同时,深化金融科技应用,鼓励互联网银行、互联网消费金融公司等机构创新面向小微企业和个体工商户的产品和服务,探索数字小微金融新模式。同时,要注意防范信贷供给过度 and 资金被挪用等问题。

# 风控新时代:“监管之剑”与时俱进 表外管控持续升级

文/本报记者 慈玉鹏

随着我国金融事业不断发展,风控难度与挑战逐步凸显。

2022年,金融业风控与时俱进、不断优化。这一年,银保监会印发《商业银行预期信用损失法实施管理办法》,规范商业银行预期信用损失法实施的内控机制和管理流程;这一年,《银行保险机构公司治理监管评估办法》发布,进一步规范金融机构公司治理,防范化解公司治理风险;这一年,《银行保险机构信息科技外包风险监管办法》推出,从信息科技外包治理、准入、监控评价、风险管理等方面对银行保险机构信息科技外包提出要求。

2022年,银行机构表外业务风控持续夯实。《商业银行表外业务风险管理办法》推出,针对各类具体表外业务陆续制定了一系列监管制度规定,涵盖传统表外、理财、代理代销等各类业务;《理财公司内部控制管理办法》要求理财公司对各项业务活动和管理活动制定全面、系统、规范的内控制度体系。

中国人民银行党委书记、中国银保监会主席郭树清2022年11月发表署名文章《加强和完善现代金融监管》指出,必须按照党中央决策部署,深化金融体制改革,推进金融安全网建设,持续强化金融风险防控能力。

## 风控优化

2022年,银行风险管控能力不断优化。

这一年,银行风控前置加强。2022年5月,银保监会印发《商业银行预期信用损失法实施管理办法》,旨在规范商业银行预期信用损失法实施的内控机制和管理流

程,夯实信用风险拨备管理基础。

银保监会方面表示,《商业银行预期信用损失法实施管理办法》重点规范几方面内容:一是明确预期信用损失法实施治理机制;二是夯实预期信用损失法实施基础,同时,该办法规范预期信用损失法实施过程,加强预期信用损失法监管。

方正证券分析师郑豪表示:“《商业银行预期信用损失法实施管理办法》在银行预期信用损失法管理层面,对治理体系、授权审批、管理制度、职责分工的明确,为银行建立健全完善的预期信用损失法实施管理机制提供了约束及规范。在实施层面通过列举阶段划分的底线要求,强化了对于信用风险前瞻性、实质性判断的要求。”

“通过引入独立、定期的模型验证机制及强调文档管理,为银行在实施预期信用损失法过程中涉及的复杂模型、具有高度判断的假设提供了解决思路。对银行做实资产质量意义重大。该办法的颁布意味着商业银行在实施预期信用损失法的过程中将有据可依,这将推动商业银行更加精准地度量风险,提升风险抵御能力。”郑豪表示。

这一年,机构治理监管加强。《银行保险机构公司治理监管评估办法》发布,银保监会此次修订是加强和改进银行保险机构公司治理监管的重要举措,有利于进一步规范金融机构公司治理,防范化解公司治理风险。

银保监会相关负责人表示,《银行保险机构公司治理监管评估办法》修订后,评估对象得到扩展。原评估办法中评估对象仅为商业银行和商业保险公司。在结合前期公司治理评估实践基础上,

此次修订将农村合作银行、金融资产投资公司、金融租赁公司、企业集团财务公司、汽车金融公司、消费金融公司及货币经纪公司纳入监管评估范围。

从内容上看,《银行保险机构公司治理监管评估办法》有效优化了评估机制,所附评估指标更加科学,结合近两年新出台的公司治理监管制度,评估工作聚焦大股东违规干预、内部人控制等问题,进一步丰富党的领导、股东权利、关联交易、董事监事高级管理人员的提名和履职等方面的关键指标,并优化指标权重、精简指标数量,完善公司治理风险预警体系。

这一年,风控工作与时俱进。银行保险机构近几年积极开展数字化转型,在加大科技创新力度、更好地满足金融消费者需求的同时,对信息科技外包服务的依赖度不断加大。与此同时,部分银行保险机构对信息科技外包风险管控不力,因而导致的业务中断、敏感信息泄露等事件时有发生。此外,部分领域外包服务提供商高度集中,形成了行业集中度风险。为此,银保监会推出《银行保险机构信息科技外包风险监管办法》,从信息科技外包治理、准入、监控评价、风险管理等方面对银行保险机构信息科技外包提出要求。

2022年,多个监管新规、新法已在“路上”。这一年,银保监会发布《银行保险监管统计管理办法(征求意见稿)》公开征求意见,该办法明确归口管理要求,明确数据质量责任,强调数据安全保护,同时对数据治理要求,重视数据价值实现;另外,《中华人民共和国银行业监督管理法(修订草案征求意见稿)》2022年公开征求意见,本次修改工作以防范化解金融风险、提

高监管有效性为总体目标,以弥补监管短板、加大监管力度、明确监管授权为着力点。

## 表外管控

表外业务是银行风险易发区。2011年3月,原银监会发布《商业银行表外业务风险管理指引》,对商业银行表外业务进行了规范。近年来,随着表外业务快速发展,该指引已滞后于表外业务的监管与管理需要,亟待更新和完善。2022年,银保监会制定发布《商业银行表外业务风险管理办法》,金融管理部门借鉴国际经验,结合我国银行业实际,针对各类具体表外业务陆续制定了一系列监管制度规定,涵盖了传统表外、理财、代理代销等各类业务。

银保监会相关负责人表示,《商业银行表外业务风险管理办法》,对表外风险管理框架进行了重塑,在原有风险控制、风险监控等相关内容基础上,重新构建了表外业务风险管理框架体系,在政策制度、限额管理、授权管理、审批机制、关联交易、压力测试、内部控制、会计核算、统计信息系统、合作机构等方面作出相关规定,并对担保承诺类、代理投融资服务类和中介服务类业务提出差异化的风险管理要求。

“同时,该办法对表外业务的审慎经营和监管作出明确规定,要求商业银行按照实质重于形式原则和穿透原则,准确识别、评估和缓释各类表外业务风险,针对相关资产的风险分类和减值准备计提、风险加权资产计量和资本计提、相关风险准备金计提等方面提出明确要求,推动商业银行强化合规意识、做好风险抵补。”上述银保监会人士表示。

理财业务是银行机构核心的表外业务之一。截至2022年底,已有超30家银行理财子公司获批筹建,成为银行理财业务发展载体。截至2022年6月末,银行及理财公司理财产品合计余额29.1万亿元。其中,理财公司产品余额19.1万亿元。理财公司作为具备独立法人资格的新型资管机构,有必要尽快构筑全面有效的内控管理制度。

在这种背景下,2022年8月,《理财公司内部控制管理办法》发布,对《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》《商业银行理财业务监督管理办法》《商业银行理财子公司监督管理办法》等法规原则性要求进行细化和补充,与上述制度共同构成理财公司内控管理的根本遵循。

银保监会方面表示,《理财公司内部控制管理办法》要求理财公司对各项业务活动和管理活动制定全面、系统、规范的内控制度体系,并至少每年进行一次全面评估。一是加强产品设计和存续期管理;二是强化理财业务账户管理;三是完善投资和交易制度流程;四是实行重要岗位关键人员全方位管理;五是强化与母行风险隔离。

针对票据业务,2022年,人民银行、银保监会联合修订发布了《商业汇票承兑、贴现与再贴现管理办法》,该办法遵循市场化、法治化原则,着力完善票据市场信用管理框架和市场化约束机制,强化参与主体行为规范,明确监督管理和法律责任,进一步促进票据市场规范健康发展。

江西财经大学九银票据研究院执行院长肖小和表示:“《商业汇票承兑、贴现与再贴现管理办法》

的出台对票据市场意义重大,一是重新定义了商业汇票内含及期限,为票据市场未来发展重新明确了发展目标及发展路径;二是明确了总体风险管控框架及管理内容,特别是提出了承兑余额及保证金余额等两项风控指标,进一步提升了票据市场透明度,规范了票据市场发展方向;三是明确了基础设施、电票及供应链票据的定位,为票据市场供应链票据及数字化发展奠定了基础;四是拓宽了发展空间,回归真实交易,同时,首次提出发展票据经纪等要求,为进一步服务经济、促进创新、活跃票据市场创造了条件。”

2023年的风控工作重点在哪?郭树清2022年12月主持召开党委会议,要求2023年是贯彻落实党的二十大精神开局之年,做好经济金融工作意义重大,要坚持稳字当头、稳中求进,坚决防范化解金融领域重大风险,坚持“一行一策”“一司一策”,加快推进中小银行保险机构改革化险;配合化解地方政府隐性债务风险;坚守私募和公募、投资与信贷、股权与债权的区别,严防各类高风险影子银行死灰复燃,及时查处宣扬“保本高收益”的欺诈行为,严厉打击违法违规金融活动。

同时,上述会议强调,将加强和完善现代金融监管,健全金融法治,完善审慎监管规则,遵循宪法宗旨和立法精神,大幅提高违法违规成本,完善风险预防预警处置机制,严格规范地方金融机构跨区域经营,推动金融机构业务牌照分类分级管理,加快监管数字化、智能化转型,增强数据分析穿透能力,强化金融消费者合法权益保护,督促银行保险机构加强投资者适当性管理。