

# T04 金融监管改革踏上新征程

## 刘明康八载攻坚 银行业风景独好

□本报记者 张朝晖

“我下过乡，做过工人，又干了银行，搞过企业，当过地方‘父母官’。”刘明康在回顾自己工作经历时说，这才把自己锤炼了几下子。”

正是在银行业当过“裁判员”和“运动员”的双重身份，让刘明康能够纵览大局，充分调动金融机构适应监管的积极性。而地方政府的履职经历，又让他在化解地方融资平台、房地产贷款等风险时，在处理和地方政府关系上游刃有余。

2003年中国银行业监督管理委员会成立，刘明康成为银监会首任主席；在任8年后，他卸任银监会主席。在他的身后，中国银行业达到了一个前所未有的高度。

8年间，中国银行业改革可谓跌宕起伏、波澜壮阔。从2003年中国银行业技术上已经破产”到成为全球最盈利的银行群体，从股改、注资、不良资产剥离到战略引资上市，刘明康是中国银行业改革这一宏篇巨著的主要设计者和推动者。

尤其在2008年全球金融危机的凄风苦雨下，国际金融体系被冲击得哀鸿遍野，但刘明康却以审时度势地判断和前瞻性的战略眼光，引领中国银行业实现了独树一帜和独善其身。

根据英国《银行家》杂志按照核心资本排名，中国进入世界1000家银行的数量从2003年的15家增加到2011年的101家，上榜家数仅次于美国和日本；工商银行、建设银行、中国银行、农业银行均跻身全球银行总市值前10位。

### 开拓有中国特色监管之路

2003年银监会成立以来，逐渐走出了一条具有中国特色的银行业监管道路。它包含清晰的银行业监管目标、科学的银行业监管理念、完善的审慎监管框架和强有力的持续监管四个部分。

刘明康强调，这四部分形成了一个不可割裂、相互衔接、相互贯通的有机整体。监管目标是银行业监管的总体工作方向；监管理念是实现监管目标所需遵循的指导思想和工作思路；审慎监管框架是贯彻监管理念、实现监管目标的制度基础和机制保障；持续监管是实施有效银行监管的具体手



2009年2月26日，北京，银监会主席刘明康介绍我国银行业应对金融危机的措施和当前形势下加强金融监管等方面情况。

本报记者 车亮 摄

段和执行保障。这是中国银行业监管的整体框架。

近年来，我国银行业以信贷业务为主、利差收入占比过高的情况有了改观，但信贷资产仍占主要地位。对此，银监会及时确立了“准确分类—提足拨备—做实利润—资本充足”的持续监管路线图，即在首先抓好贷款准确分类的基础上，要求银行根据分类贷款的风险，充足提取损失准备，进而真实反映利润，准确地计算资本充足率。

刘明康表示，这一监管路线图已成为规范监管工作程序、突出监管工作重点、实施审慎监管的有力抓手。

国际金融危机以来，银监会在深入跟踪研究国际监管标准改革及其对我国银行业经营和监管的影响后，于今年4月发布了中国银行业实施新监管标准的指导意见，在全球主要经济

体中较早期地将国际金融监管改革共识进行了本土化，这将为进一步促进我国银行业安全稳健运行奠定更加坚实的制度基础。

在动态完善和不断做实流动性、拨备覆盖率、风险集中度、不良资产率等传统审慎监管工具的基础上，刘明康提出了符合中国银行业监管的资本、拨备、流动性、杠杆率等银行监管工具，银行监管“工具箱”不断充实和完善。

### 抗风险能力显著增强

刘明康在今年年初一次内部讲话中表示，一些地方和企业负责人有动辄追求翻一番的冲动。他举例称，全国的GDP目标是8%，而除个别省份的目标与此一致外，多数省份都提出下一个五年要翻番。

借美国金融危机后全球银行业重定监管框架之时，银监会提出要计提“逆周期超额拨备”等新资本监管框架，此举就是要遏制不少地区和企业“集体冲动”。

而在处理地方融资平台的风险时，刘明康的果断与铁腕，也是在金融危机下，中国银行业资产保持稳健的关键。据一位大行人士表示，每一次季度经济形势分析会，刘明康都要“敲打”银行一番。尤其是地方融资平台，刘明康的语气颇为严厉，禁止用信贷资金支持不符合要求的新平台和新项目。

正是在银监会的主导下，商业银行按照“逐包打开、逐笔核对、重新评估、整改保全”开展了多次地方融资平台清理。此外，刘明康强调，要牢牢把住科学补正贷款合同还本付息条款和补充合法、有效抵质押物两个关键，用科学的

机制让风险早暴露、早发现、可度量和早干预。

在这一思路的指导下，银监会要求始终重视资本质量和损失吸收能力，明确提出银行股本和留存收益组成的核心资本不低于资本净额的75%，并要求银行间互持次级债应当从附属资本中扣减，以防止可能形成的系统性风险。

同时，要求商业银行建立良好的资本补充机制，优先考虑补充核心资本，强调股东持续注资的责任和内部积累能力，并要求银行真正发挥资本对资产扩张的制约作用。新标准实施后，正常条件下系统重要性银行和非系统重要性银行的资本充足率分别不得低于11.5%和10.5%，若出现系统性信贷过快增长，需计提逆周期超额资本。

在拨备覆盖率的基础上，结合中国实际，建立了贷款拨备率（总拨备与总贷款的比值）监管工具，监管部门原则上按两者孰高确定银行业金融机构贷款损失准备监管要求。新监管标准要求贷款拨备率不低于2.5%，拨备覆盖率不低于150%；并根据经济周期、贷款质量和盈利状况，对贷款损失准备监管要求进行动态化和差异化调整，进一步缓解银行体系的顺周期性。

刘明康在一次内部培训讲话时总结到，近几年银行业不仅稳妥化解了长期累积的历史包袱，而且有效防范了系统性和区域性金融风险。所有商业银行和农村信用机构不良贷款余额和比例从2002年底的近3万亿元和1/3左右，下降到2010年底约8000多亿元和2%左右。商业银行平均资本充足率从2003年底的近-3%提升至目前的12%以上；商业银行及农村信用机构平均拨备覆盖率达到2002年底的不到7%提高到目前的近170%，风险抵御和吸收能力明显增强。

### 宏观与微观审慎监管结合

银行业监管肩负着防范单体机构金融风险 and 系统性金融风险的双重职责。刘明康提出，根据经济发展不同阶段、银行业金融机构贷款质量差异和盈利状况的不同，对贷款损失准备进行动态化和差异化调整，以达到“以丰补歉”目的。

尤其是在房地产市场持续快速上

涨时期，刘明康在2007年提出、2009年强调和重申二套房首付比例40%、贷款利率不得低于基准利率1.1倍的要求，2010年9月将二套房首付比例提高到50%，并暂停了三套房贷。

围绕复杂的经济金融形势，定期开展银行业风险同质同类分析，并按季就宏观经济形势和银行业主要风险趋势向银行业进行通报和风险提示，指导银行业做好压力测试。加快风险监测预警系统的建设，定期出台银行业预警分析报告。

在加强持续监管的同时，银监会坚持采用并不断改进事前结构化限制性监管措施，降低不同金融市场、行业、地域的风险传染性。

一是坚持银行体系与资本市场之间的防火墙安排。严禁银行信贷资金进入股市，禁止银行为公司债提供担保，同时要求银行严密监测作为抵押品的股权价格的变动情况。二是审慎开展商业银行综合经营试点。要求试点银行必须具备并表风险管理能力，满足相应的资质条件，并建立严格的风险隔离安排。建立综合经营的后评价制度，监管部门可以提前采取干预措施，对于在合理时限内跨业经营仍不能达到所在行业平均盈利水平的银行，要求其退出该行业。三是建立银行国别风险管理制度，推动银行业金融机构将国别风险纳入全面风险管理体系，提高防范风险跨境传染的能力。

此外，银行体系是我国实体经济融资的主要渠道，实体经济也是银行盈利和发展的基础。在刘明康领导下，银监会高度重视通过金融服务助推实体经济结构调整和发展方式转变，要求银行业认真贯彻国家宏观调控政策，坚持按照“有保有压”的要求，合理调整信贷投向，确保三农、小企业信贷增幅不低于全行业贷款平均增幅，严格控制“两高一剩”行业贷款，执行差别化的房贷政策，严控资产价格泡沫，有效助推实体经济又好又快发展。同时，银监会积极引导银行业优化信贷结构，加强行业风险监测和管理，坚守风险底线。通过强化“三个办法、一个指引”信贷管理制度

的建立和实施，推动银行业建立更加严格有效的信贷管理政策和流程，防范不良贷款增长，以巩固和发展银行业改革发展的良好势头。

## 吴定富九年求索 保险业今非昔比

□本报记者 丁冰

2011年10月29日，中国保监会主席吴定富卸任。

9年前，即2002年10月，吴定富担任中国保监会主席伊始，其重实干、抓实效的工作作风就让业界为之振奋。在不到一个月时间里，他先后走访了在京的各家保险公司，迅速掌握了监管对象的第一手资料，为此后监管工作的顺利开展奠定了基础。在其影响下，各地保监部门也大兴调研之风。

业内人士这样评价吴定富——冷静而敏锐，对宏观经济形势和保险业发展趋势的判断极具前瞻性。他时常告诫保险业的高管们，要以政治经济学的眼光来看待保险问题。而在实际工作中，他更是把保险业的发展坚定地融入国民经济发展大局中。

从保险业开放初期的“加速发展、做大做强保险业”到国际金融危机后的“转方式、调结构、防风险、促发展”，保险业在吴定富“掌舵”9年之后已今非昔比。截至今年上半年，保险业总资产达5.75万亿元，在金融市场和国际保险市场的影响力和竞争力不断提升。同时，通过不断拓宽保险资金投资渠道，目前保险机构已成为资本市场的重要机构投资者，在资本市场中发挥着重要作用。

### 积极务实 着眼发展

吴定富的实干作风来源于基层工作多年的历练。现年65岁的他，阅历丰富，历任湖北省广济县副县长、县长、县委书记，湖北省黄冈地区行署副专员，湖北省审计局副局长、局长，湖北省审计厅厅长、国家审计署党组成员、中纪委驻审计署纪检组组长、中纪委委员、中纪委常委、中纪委秘书长等职。

他赴任保监会之时，正是我国按照加入世贸组织的承诺，要在2003年底放开对外资保险公司所有业务限制，实现保险业全面对外开放的关键时期。而在2002年，我国保险公司只有42家，总资产只有6000多亿元。我国保险业是否能承受外资的“零距离”竞争，最终化险为夷，这一度成为金融界关注的焦点。



2007年1月21日，在北京举行的全国保险工作会议上，中国保监会主席吴定富发言。

CFP图片

此时，吴定富将目光聚焦于“发展”上。他积极主动，逢会必讲“发展”二字。后来的事实也表明，经历了全面开放的考验，我国保险业并未因外来冲击而萎缩，反而实现了跨越式大发展。特别是2002年以来，中国保费收入的世界排名平均每年上升1位，截至2010年底，排名居第6位，成为全球增长最快的保险市场；全国实现保费收入1.47万亿元，保险赔付超过3200亿元，成为全球最重要的新兴保险大国；全国保险公司146家，总资产达5.2万亿元，呈现出“以我为主、优势互补、合作共赢、和谐发展”的对外开放新局面。

保险业要实现发展，必须“双轮”驱动。除了保险主业之外，保险资金运用至关重要。吴定富领导的保监会近年来

不断致力于拓宽保险资金投资渠道。特别是2004年10月，保监会会同证监会联合发布《保险机构投资者股票投资管理暂行办法》，使得保险机构投资者直接涉足股市成为现实。在切实防范风险的前提下，保险资金投资涉及银行存款、国债、金融债、企业债、股票、基金、公司股权以及境外投资等多个领域。

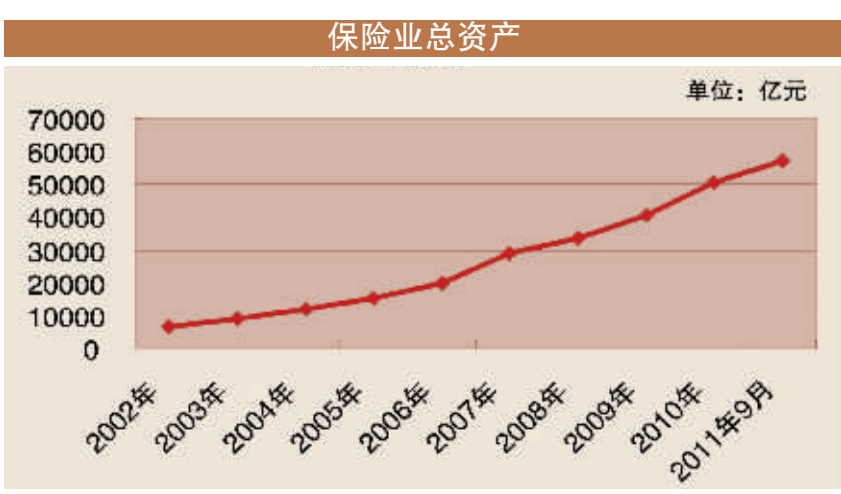
2006年6月26日，《国务院关于保险业改革发展的若干意见》发布，该意见简称“国十条”，被吴定富评价为“保险业发展史上的一个里程碑”，将保险上升为国家战略，从保险业社会稳定功能和保险资金投资资本市场的这两大趋势上，绘就了未来保险业的发展蓝图。

其中“国十条”有关保险资金运用

的规定，包括提高投资资本市场比例，参股商业银行、境外投资、投资资产证券化、投资不动产、投资创投企业等，意味着保险资金投资渠道的瓶颈已全部打破，也标志着我国保险资金多元化运用新时代的到来。

### 敏锐果断 铁腕监管

作为一名监管者，吴定富的果断和魄力让其在业内拥有“铁腕”之称。从2005年开始，保监会把对保险公司的行政处罚向社会公布，全方位提高保险业的透明度和诚信度；在每年的保险监管工作会议上，吴定富的脱稿讲话成为一大特色，他直陈行业弊端、警示行业风险，其语意殷切，令在座保险业高管和



地方监管部门人士为之动容。

特别是2008年以来，吴定富针对新的外部环境和行业发展阶段，及时调整保险业发展思路：一方面督促保险公司调整业务结构，转变发展方式，提升内涵价值；另一方面“出重拳、下狠手”整治市场秩序，严厉打击非法集资、保险欺诈、商业贿赂等行为。

在审计署工作的经历，让吴定富对风险控制有着深刻的理解，他试图建立一个完备的制度框架，解决保险业发展中的问题，而非简单的“头痛医头、脚痛医脚”。

经过积极探索，目前保险业借鉴国际保险监管者协会核心监管原则，引入保险公司治理结构监管制度，初步形成了偿付能力、公司治理和市场行为监管“三支柱”的现代保险监管框架，构筑了以公司治理和内控为基础、以偿付能力监管为核心、以现场检查为重要手段、以资金运用监管为关键环节、以保险保障基金为屏障的防范风险五道“防线”。

2009年新修订的《保险法》颁布实施，更是从法律的高度规范了保险业的发展，保监会推进依法经营和依法监管进入新阶段。

### 锐意改革 创新求变

作为改革者，必须始终保持敏锐的嗅觉，更需要站在市场前沿。吴定富上

任之初，就着力于“三个转变”，即以国有保险公司股份制改造为基础实现组织形式的转变，以保险公司境内外上市为契机促进管理体制的转变，以巩固和发展改制上市成果为新起点推动经营机制的转变。

如今这些都已变为现实。保险企业在金融业中率先实现境外上市：2003年中国人保财险、中国人寿相继实现海外上市。其中，中国人寿创造了当年国际资本市场上融资额的纪录。2004年，中国平安成为我国第一家以集团形式境外上市的金融企业。截至2010年底，共有中国人保财险、中国人寿、平安集团、中国太平、太平洋保险集团5家保险公司在境内外上市。通过改制上市，保险公司资本实力大大增强，经营理念明显转变，为长远健康发展奠定了良好基础。

2011年作为“十二五”开局之年，保险业发展步入新的阶段。尽管自2008年保险业“调结构”已初步取得一定成效，业务质量和内涵价值有所提升。但是，结构调整也面临如何进一步深化命题。对此，吴定富指出，“十二五”是继续推进保险业的战略性调整和转型的关键期。监管机构要把改革创新作为提升保险监管能力的根本途径；保险公司要继续调整业务结构，更加注重可持续发展，在转变发展方式上迈出实质性步伐。”