

# 金稳委立规三重点：小微、开放、 投资者保护

## ——金稳委 11 条金融改革措施简评

### 摘要：

5月27日，金稳委宣布，将于近期推出11条金融改革措施（以下简称《措施》），主要内容涵盖三个方面：加强对小微企业融资服务（第1-7条）、金融开放（第8条）、投资者保护（第9-11条）。其中，第1条、第4条、第6条由于之前均已公布征求意见稿，预计出台会比较快。

**关键词：金融改革措施**

宏观研究-金融监管研究

何帆

兴业研究金融监管分析师

电话：021-22852680

邮箱：hefan@cib.com.cn

陈昊

兴业研究金融监管分析师

电话：021-22852646

邮箱：hao.chen@cib.com.cn

鲁政委

兴业银行首席经济学家

华福证券首席经济学家



扫描下载兴业研究 APP

获取更多研究成果

## 事件:

5月27日,人民银行网站发布消息,根据国务院金融委统一部署,发展改革委、财政部、人民银行、银保监会、证监会、外汇局等金融委成员单位,在深入研究基础上,按照“成熟一项推出一项”原则,将于近期推出11条金融改革措施(以下简称《措施》),主要内容涵盖三个方面:加强对小微企业融资服务(第1-7条)、金融开放(第8条)、投资者保护(第9-11条)。

## 点评:

《2020年政府工作报告》指出,要“强化对稳企业的金融支持。……大幅拓展政府性融资担保覆盖面并明显降低费率。大型商业银行普惠型小微企业贷款增速要高于40%。……为保市场主体,一定要让中小微企业贷款可获得性明显提高,一定要让综合融资成本明显下降”。本次《措施》中提出的多条措施,紧紧围绕着稳企业、服务小微企业融资的重点工作方向。

### 一、完善银行小微服务机制,激发经济发展动力

《措施》的首条即为完善银行小微服务机制的要求,这体现了当前情况下监管部门对于保证小微企业融资、保护其度过困难时期的政策导向。在2018年6月的陆家嘴论坛,人民银行行长易纲已指出我国的小微企业具有“五六七八”的特征:“小微企业在经济发展过程中发挥着非常重要的作用。从国际上看,美国、德国、日本中小企业对经济增长的贡献率为50%左右,对就业的贡献率大约为60%-70%。从我国时间看...中小企业贡献了全国80%的就业,70%左右的发明专利权,60%以上的GDP和50%的税收。”当前“六保”政策的前两条即为“保就业”和“保市场主体”,正是由于中小企业贡献了全国80%的就业,因此通过多种方式保证中小企业存活事实上也是对“保就业”和“保市场主体”的贯彻落实,这其中保证中小企业融资就起到了重要的作用。

《措施》中明确将尽快出台《商业银行小微企业金融服务监管评价暂行办法》。此前,银保监会在4月9日就《商业银行小微企业金融服务监管评价暂行办法(征求意见稿)》(以下简称《暂行办法》)公开征求意见,拟完善银行服务小微企业的评价体系和监督机制。其中的监管评价指标表就小微企业信贷投放情况、体制机制建设情况、重点监管政策落实情况、产品及服务创新情况、监管督导检查情况等五大类供41项指标进行评分。《暂行办法》的评分结果将银行分为四个等级,其中评价结果为三级的商业银行,监管部门将提出针对性

的改进措施，并加强监管督导；评价结果为四级的商业银行，将被责令限时制定专项整改方案；而评价结果为一级或二 A 级的银行将在小微金融服务相关评先创优、政策试点、奖励激励中被优先选择，以此来“奖优惩劣”的鼓励银行加强小微企业金融服务。而在更早之前，银保监会曾在 2019 年 1 月 4 日发布《关于推进农村商业银行坚守定位 强化治理 提升金融服务能力的意见》（银保监办发[2019]5 号）<sup>1</sup>，其中就县域及城区农商行涉农及小微贷款占比提出了“逐年上升直至超过 80%”的要求，随后这一指标的运用还拓展至村镇银行。而在此后的多项监管文件中，也多次就小微企业贷款要求和银行贷款尽职免责制度的建立和完善提出了具体要求。《暂行办法》未来的落地将与此前的监管文件一起有力地构建起保证中小企业融资的金融监管框架。

**应当指出的是，如果单纯依靠银行信贷来支持中小企业，虽可在短期内帮助中小企业度过难关，但在长期中或将产生新的问题。**正如我们此前在《缓解中小企业融资难，只靠银行贷款可行吗？》<sup>2</sup>所言，相较于其他经济体，我国中小企业银行贷款融资占比较高，如果不能有效的拓宽非债权性融资渠道，不仅可能无法解决中小企业融资难的问题，甚至在一定条件下还会进一步恶化企业杠杆率。虽然短期内降低宏观杠杆率的压力有所下降，但是从企业自身的角度来看，杠杆率的上升也会加重其财务负担，在长期中限制企业的发展。

与我们的上述研究一致，《措施》的第四条和第五条表示年内将发布《创业板首次公开发行股票注册管理办法（试行）》、《创业板股票上市规则》和《关于全国中小企业股份转让系统挂牌公司转板上市的指导意见》等。而创业板、中小板的融资主体，都是中小企业。

除此之外，《措施》还提出了出台《政府性融资担保、再担保机构行业绩效评价指标》的要求。政府性融资担保具有“保本微利”的性质，从国际经验来看，对于加强小微企业资信水平、助力小微企业融资具有良好的作用。近年来我国政府性融资担保运用范围逐步推广，未来在缓解小微企业融资难上或将有进一步发挥作为的空间。

## 二、加快中小银行资本补充，深化农村信用社改革

<sup>1</sup> 相关研究请参见我们 2019 年 1 月 15 日的金融监管报告《重新厘清县域和城区农商行定位——银保监会农商行坚守定位意见简评》，

<https://app.cibresearch.com/shareUrl?name=000000006836ce5601684f01e7302b9c&from=groupmessage>

<sup>2</sup> 相关研究请见我们 2018 年 12 月 22 日的金融监管报告《缓解中小企业融资难，只靠银行贷款可行吗？》 <https://app.cibresearch.com/shareUrl?name=0000000067782f180167cf0f78b9661f>

《措施》明确将出台《中小银行深化改革和补充资本工作方案》，这意味着未来中小银行资本补充的具体举措将逐步落地，有利于缓解此前中小银行资本短缺和新馆疫情对中小银行资产质量的冲击。

自 2018 年开始，金融监管部门出台多项政策助力商业银行补充资本，不仅逐步拓展永续债试点范围，同时将可发行优先股的银行范畴拓展到所有股东超过 200 人的商业银行。但是受制于多方面因素，政策实际主要惠及了国有大行和股份制银行，城商行、农商行等中小银行资本充足率情况并未得到明显提升。2019 年 9 月开始，国务院金融委第八次会议、第九次会议、第十次会议、第十四次会议、第二十五次会议的新闻稿中多次提及“多渠道补充中小银行资本金”的要求。在 2020 年 5 月 4 日举行的国务院金融委第二十八次会议上，相关表述改为：“有关部门已经制定中小银行深化改革和补充资本的工作方案，要抓紧落实”。《举措》中也首次明确了相关文件为《中小银行深化改革和补充资本工作方案》。事实上，此前银保监会副主席周亮在 4 月 3 日国新办发布会上已就未来中小银行补充资本框架和渠道进行了阐述。周亮指出：“通过加快处置不良资产，做实资产分类，加大拨备计提和利润留存，增强银行内源性资本补充能力。通过发行普通股、优先股和无固定期限资本债券、二级资本债等方式，拓宽银行补充资本渠道和方式。支持地方法向部分高风险中小银行注入资金、可变现资产，或者通过国有资本运营公司注资的方式，为中小银行补充资本。同时，也特别欢迎符合条件的、有实力的民营企业 and 外资机构参与到中小银行的改革重组中来。”

由此可见，未来中小银行补充资本可能将主要集中于 4 个渠道：

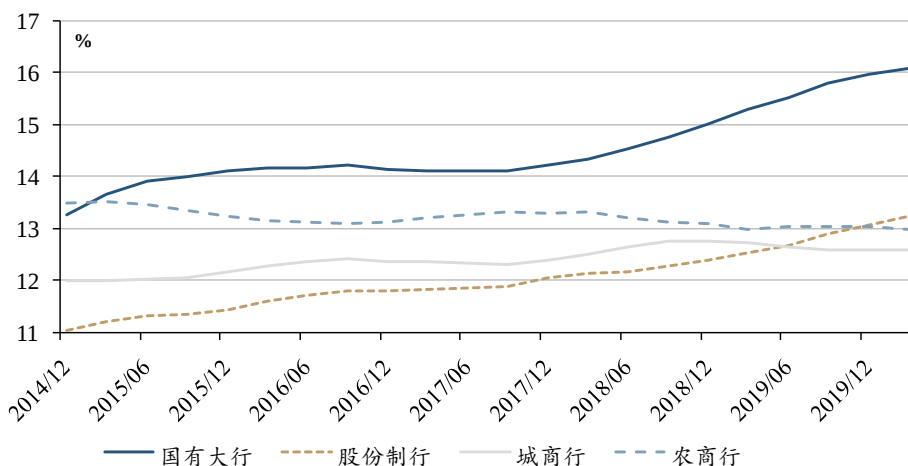
一是留存收益等内源性资本补充渠道；

二是发行普通股、优先股、永续债、二级资本债等工具补充资本；

三是地方财政、国有资本运营公司及国企进行注资；

四是符合条件的民营企业和外资机构参与补充资本。

图表 1 商业银行资本充足率情况（四个季度移动平均）



注：考虑到商业银行由于分红等因素资本充足率存在季度性因素，故采用四个季度移动平均方式比较资本充足率

资料来源：WIND、兴业研究

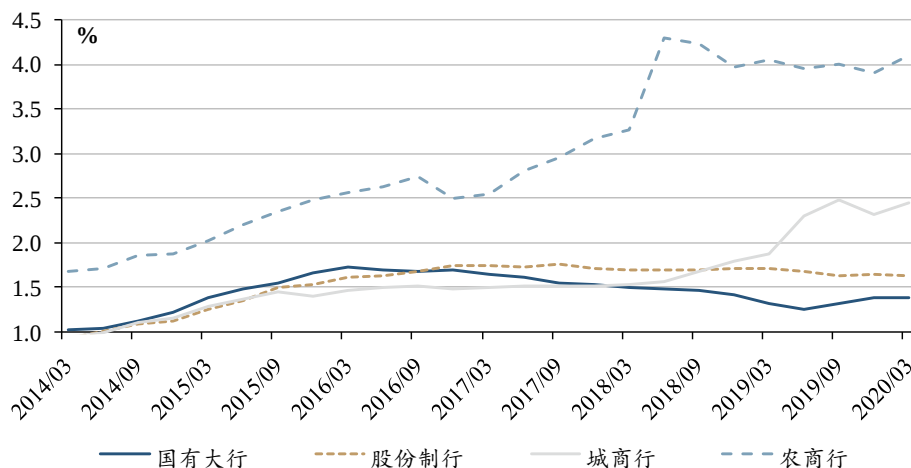
值得注意的是，银保监会于《措施》发布同日放宽了保险资金投资银行资本补充债券的范畴，将有利于保险资金投资中小银行资本补充债券。根据此前的监管要求，保险资金只能投资总资产 1 万亿以上的，且评级为 AAA 的银行所发行的永续债，因此仅有国有大行、股份制行和小部分头部城商行、农商行所发行的永续债可以被保险资金投资。5 月 27 日银保监会发布的《关于保险资金投资银行资本补充债券有关事项的通知》（银保监发[2020]17 号）则取消了这一限制，为保险资金投资中小银行永续债、二级资本债提供了便利。

不过应当指出的是，此前由于部分银行的风险事件，使得永续债、二级资本债等资本补充工具的风险特性有所凸显。未来若不能尽早明确银行处置流程 and 对其资本工具的影响，使得市场对银行资本工具的风险特性有着比较明确的预期，可能会加大投资者的不确定性，进而对中小行资本补充工具的发行产生影响。

此时加强中小银行补充资本也将有利于增强中小银行防风险能力，将能更好的抵御新冠疫情对银行资产质量带来的冲击，并帮助中小银行更好的服务中小微企业。随着近年来银行资产风险分类的从严以及经济下行等因素，城商行和农商行的不良贷款率始终位于高位。截至 2020 年 3 月底，城商行不良贷款率为 2.45%，农商行不良贷款率为 4.09%。未来随着新冠疫情对于外贸、餐饮、娱乐、旅游等行业冲击的显现，商业银行不良贷款率还有可能进一步承压。虽然相较于 2019 年 12 月底，银行不良贷款率的抬升还较为有限，但是同期银行的关注类贷款余额已经有所上升，未来中小行资产质量的压力有可能进一步增大。因此选择此时落地中小银行资本补充方案将能够帮助中小银行更好应对疫

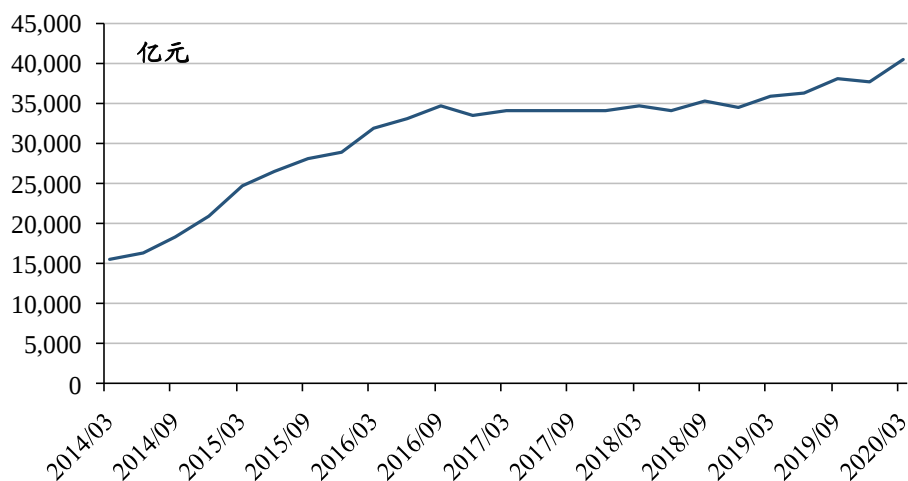
情产生的影响。与此同时，对于中小银行资本的补充，也将进一步提升中小银行的资产投放能力，在回归本源、回归本地的大框架下，有利于中小银行更好的通过信贷等方式满足中小企业融资需求。

图表 2 商业银行不良贷款率



资料来源：WIND、兴业研究

图表 3 商业银行关注类贷款余额



资料来源：WIND、兴业研究

应当指出的是，《措施》还提出了将制定《农村信用社深化改革实施意见》，在保持县域法人地位总体稳定的前提下，强化正向激励，统筹做好改革和风险化解工作。

### 三、明确标准化票据和标准化债权规则，服务中小企业融资

《措施》第六条和第七条分别提出将发布《标准化票据管理办法》和《标准化债权类资产认定规则》，二者均是资管新规的相关配套文件，标准化票据是资管新规下的创新工具，标与非标的划分则是资管新规对于资管产品基础资产分类的重要定义文件。

《措施》第六条提出将发布《标准化票据管理办法》，通过标准化票据创新中小企业融资工具，更好地服务中小企业和供应链融资。2020年2月14日，人民银行发布了《标准化票据管理办法（征求意见稿）》<sup>1</sup>，明确了标准化票据的定义和业务规范，标准化票据属于资管新规界定的标准化资产、且不属于信贷资产，后续资管产品将可以投资于标准化票据。票据是中小企业融资的重要工具之一，标准化票据的创设将有助于各类资管产品和非银金融机构投资票据资产，完善票据定价机制，更好地服务中小企业融资。《措施》指出，“规范标准化票据融资机制，支持将票据作为基础资产打包后在债券市场流通，支持资产管理产品投资标准化票据，发挥债券市场投资定价能力，减少监管套利，更好地服务中小企业和供应链融资”。

关于标准化票据的研究，请见我们此前发布的报告《厘清“标与非标”和“信贷属性”争议—人民银行标准化票据管理办法简评》<sup>2</sup>《标准化票据如何定价》<sup>3</sup>。

《措施》第七条提出将发布《标准化债权类资产认定规则》，明确标与非标的认定规则，并对存量“非非标”给予过渡期安排，更好服务实体经济。2019年10月12日，人民银行发布了《标准化债权类资产认定规则（征求意见稿）》<sup>4</sup>，

**预览已结束，完整报告链接和二维码如下：**

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_4850](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_4850)

