



联合资信评估有限公司
China Lianhe Credit Rating Co.,Ltd.

金融监管政策梳理 及其对银行负债端的影响

2018.02.05

金融监管政策梳理及其对银行负债端的影响

作者:卢司南

一、前言

2018年1月13日,中国银监会印发《关于进一步深化整治银行业市场乱象的通知》(银监发[2018]4号,以下简称“4号文”),决定进一步深化整治银行业市场乱象。整体看,目前的监管政策总基调为“稳中求进”,即在守住不发生系统性金融风险的底线上求稳,在处置违法违规、重大案件和高风险事件上求进。这意味着2018年的金融监管力度全面升级,强监管局面得以延续,对金融市场乱象的整治已经常态化。

2017年普遍被认为是银行业金融机构的“最强监管年”,“三三四”自查中,银行的同业业务、投资业务、理财业务成为检查的重点,同业融资依存度高、同业存单规模增速快的机构被重点检查期限错配、流动性风险管理等问题。2018年伊始,银监会便在4号文中指出,各银行业金融机构需全面评估2017年已开展的“三三四十”、信用风险专项排查、“两会一层”风控责任落实等专项治理工作,对照2018年整治银行业市场乱象的工作要点进一步梳理自身风险隐患,于2018年3月10日前上报评估报告,并分别于2018年6月10日、12月10日前报送阶段性工作报告和年度工作报告。需注意的是,4号文强调在整改过程中要把握好力度和节奏,采取新老划断的方式,但将新老划断的时间点追溯至2017年5月1日,即对于存量业务给予一定的消化期和过渡期,差别化处置;而对于整治银行业市场乱象工作开展以后(2017年5月1日后)的新增业务要严格按照法律法规进行规范。

4号文从8个类项、22个要点对整治金融乱象进行了具体指导(见表1),基本上全方位、无死角地对银行业金融机构实施监管,表明了强化监管的态度以及规范金融秩序的决心。其中,对银行业务经营影响最大的是第三、第四类,其不仅是为了巩固2017年“三三四十”的检查成果,实质上与2017年发布的一系列金融监管政策一脉相承,核心都是严查银行资金脱实向虚、在金融体系空转的行为,严查同业、理财、表外等业务层层嵌套的现象,目的是为了引导银行资金的正确流向。本文将通过简要梳理2017年以来的监管政策要点,分析一系列监管政策出台对于2018年银行负债端的影响。

表1:整治银行业市场乱象工作要点

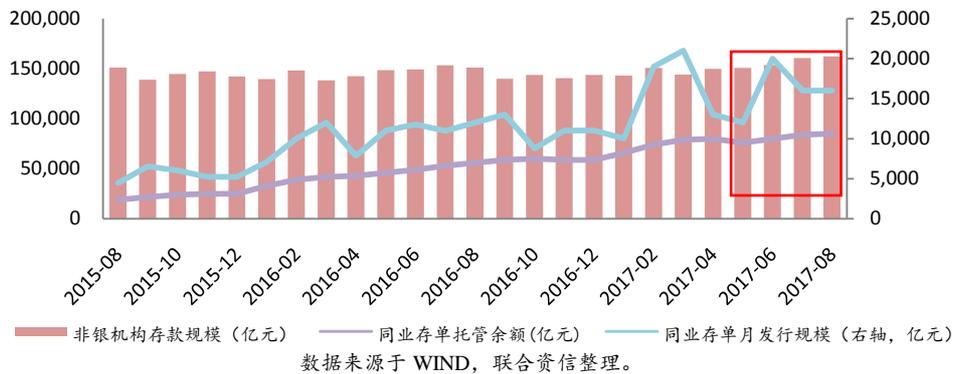
类别	检查要点	类别	检查要点
1、公司治理不健全	股东与股权	5、利益输送	向股东输送利益
	履职与考评		向关系人员输送利益
	从业资质	6、违法违规展业	未经审批设立机构并展
2、违反宏观调控政策	违反信贷政策		业违规开展存贷业务
	违反房地产行业政策		违规开展票据业务
3、影子银行和交叉金融产品风险	同业业务	违规掩盖或处置不良资产	
	理财业务	7、案件与操作风险	员工管理
	表外业务		内控管理
4、侵害金融消费者权益	合作业务	案件查处	
	不当销售	8、行业廉洁风险	业务经营
不当收费	信息管理		

二、监管政策的梳理

近年来，在宏观经济下行的背景下，由于信贷需求的萎缩以及对信贷资产质量缺乏信心，银行普遍发行同业存单吸收资金，然后投放于同业资产，比如购买同业理财产品，或通过委外的方式购买资管、信托计划，使资金流入非银机构，从中赚取利差。这种模式下，一方面会加剧银行的期限错配，易引发流动性风险；另一方面，如果最终的标的资产仍去投资同业理财，则没有资金流向实体经济，而是在银行间“空转”，偏离银行业务经营的本源。因此，2017年3月，银监会开启了“三三四”检查，在银监办发46号文和53号文中，明确要求银行自查是否存在空转套利的行为。银监会的此轮整治初见成效，银行同业业务规模明显收缩；截至2017年8月末，同业资产、同业负债（不包含同业存单）规模分别较年初减少3.2万亿元和1.4万亿元，同业理财累计减少2.2万亿元。

在“三三四”整治措施实施后，同业理财无序扩张得到有效控制，从2016年末的将近6万亿元下降至2017年6月末的1.6万亿元；但值得注意的是，虽然银行每月发行同业存单的规模也在波动中下降，托管余额的规模却仍在增长，仅增速有所放缓（见图1）。此外，2016年末~2017年末，非银机构在银行的存款规模从15.7万亿增至17.5万亿，这表明资金仍从非银机构源源不断的流向银行体系。

图1：银行同业存单托管余额及对非银的负债规模仍在增长



因此，监管手段逐渐升级，自2017年7月成立金融稳定发展委员会后，一行三会从“分业监管”逐渐步入“协同监管”阶段，监管效率及政策统一性大幅提升（见表2）。

表2：金融监管政策梳理

发文机构	发文日期	文件名称	监管重点
一行三会	2017.11.17	《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见(征求意见稿)》	统一资管产品的标准,规范资管业务
	2017.12.29	《关于规范证券市场参与者债券交易业务的通知》	统一各类债券交易的杠杆标准,规范债券交易市场
银监会	2017.12.6	《商业银行流动性风险管理办法(修订征求意见稿)》	制约银行表内与非银的各类合作,切断银行通过非银通道“出表”的途径,表内外业务回归表内监管体系
	2017.12.22	《关于规范银信类业务的通知》	
	2018.1.5	《商业银行大额风险暴露管理办法(征求意见稿)》	
	2018.1.6	《商业银行委托贷款管理办法》	
	2018.1.13	《关于进一步深化整治银行业市场乱象的通知》	
证监会	2017.8.31	《公开募集开放式证券投资基金流动性风险管理规定》	制约银行与公募基金的套利链条

2017年8月，证监会出台有关公募基金流动性风险的管理规定，以制约银行与公募基金的套利链条，尤其对同业存单和银行存款的投资比例有严格约束——投资主体信用评级低于AAA的金融工具（含同业存单、银行存款）占基金资产净值的比例合计不得超过10%，投资单一机构发行的金融工具（含同业存单、银行存款）占基金资产净值的比例合计不得超过2%，同一基金管理人管理的全部货币市场基金投资同一商业银行的银行存款、同业存单及债券不得超过该商业银行最近一个季度末净资产的10%，有效制约了银行定制公募的套利链条，进一步约束货基资金回流至银行体系内形成“空转”。

2017年12月，银监会出台了《商业银行流动性风险管理办法（修订征求意见稿）》，将原监测指标同业市场负债占比修改为同业融入比例，相当于将同业存单纳入同业负债进行考核，加之央行在确定2018年各银行同业存单备案额度时，明确规定同业存单备案额度加上同业负债规模不超过2017年9月末总资产规模；至此，同业存单加杠杆之路基本被控制。此外，流动性新规中新增的优质流动性资产充足率和流动性匹配率指标（LMR）对银行影响重大，尤其是之前不受流动性覆盖率监管的2000亿元以下的中小银行，达标压力较大；其中，LMR计算公式对不同期限的资产和负债规定了不同的折算率，本质上与其他政策相同，也是鼓励银行在资产投放上回归贷款职能，不鼓励发展委外和非标业务，在负债端上要以存款为重，尽量压缩同业负债（见表3）。

表3：LMR指标解读

LMR计算公式及标准	=加权资金来源/加权资金运用≥100%		
	折算率（按剩余额期限）		
项目	<3个月	3-12个月	≥1年
加权资金来源			
1. 各项存款	70%	70%	100%
2. 同业存款	0%	30%	100%
3. 同业拆入及卖出回购	0%	40%	100%
4. 发行债券及发行同业存单	0%	50%	100%
加权资金运用			
1. 各项贷款	30%	50%	80%
2. 存放同业及投资同业存单	40%	60%	100%
3. 拆放同业及买入返售	50%	70%	100%
4. 其他投资	100%		
5. 由银行业监督管理机构视情形确定的项目	由银行业监督管理机构视情形确定		

然后银监会又出台了《委托贷款管理规范通知》和《关于规范银信类业务的通知》，正式禁止具备贷款资质的机构作为委托人，禁止受托管理的他人资金作为委托方，资产管理产品募集的资金都不能再发放委托贷款；直接限制了各类银行资管计划类型的非标业务，委托贷款这一通道被规范。明确要求商业银行不得利用信托通道掩盖风险实质，规避资金投向、资产分类、拨备计提和资本占用等监管标准，不得将信托资金投向“两高一剩”及地方融资平台等监管禁止的领域，实质是使银行被迫将腾挪出表外的资产回表，强调资金穿透原则，使银行回归“经营贷款机构”的本源。此外，银监会还下发了《商业银行大额风险暴露管理办法》的征求意见稿，对于同业融出单一集中度，由127号文单一融出不超过一级资本的50%，改为现在的同业单一客户风险暴露不得超过一级资本净额的25%。

2017年11月，央行出台《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见（征求意见稿）》，表明打破刚

性兑付的坚决态度，并严令禁止“资金池”、消除“多层嵌套和通道”，尤其要求非标资产不得错配，即“非标准化债券类资产的终止日不得晚于封闭式资产管理产品的到期日或者开放式资产管理产品的最近一次开放日”。如果说“三三四”主要打击的是同业理财业务，那么 11 月的资管新规则是针对银行整个表外理财的约束，近几年银行大力发展的“大资管业务”也面临调整。

2017 年 12 月，一行三会发布《关于规范债券市场参与者债券交易业务的通知》（银发[2017]302 号，以下简称“302 号文”），凸显一行三会的协作效率，规范了一直以来债券业务普遍存在不规范代持、擦边球的情况。302 号文最关键的要点分别是：所有债券交易都应签订交易合同及相关主协议；除债券发行分销期间的代申购、代缴款外，其他任何形式的债券代持都被划入买断式回购；通知在要求所有代持业务阳光化、线上化后，再计算加总的杠杆水平，防止机构通过回购突破监管关于杠杆率的约束，并对各类参与者正逆回购余额设置一个限额，对逆回购也设置了和正回购完全一样的指标限制，而且**限额指标直接同一级资本等最难调控的指标挂钩**，从合规性和规模两个方面限制了债券市场加杠杆，部分中小银行及部分债券交易杠杆可能不符合交易杠杆要求。在 302 号文的打击下，**线下交易的“代持业务”监管套利空间将消失，而原本通过“代持业务”调节指标的途径同样受约束，加强了对表外业务纳入表内监管。**

由此看来，2018 年 1 月 13 日的 4 号文强调巩固监管成果，回头看检查属于预期之中，旨在搭建金融监管框架中的阶段性总结，再次表明了监管机构的铁腕决心；目前，仍有多项监管政策细则等待出台（见附录），金融去杠杆格局已较为完善。

三、此轮金融监管对银行负债端的影响

2017 年，在强监管的压力下，银行不得不收缩同业业务规模，但在资金短缺和资产收益率持续走弱的影响下，银行对负债的需求仍是刚性的，流动性呈现紧平衡的状态。例如，2017 年在发行同业存单的利率持续升高、监管政策“万箭齐发”的形势下，银行年末的同业存单净融资额仍较年初增加约 6 万亿元。与此同时，资产端并没有同步扩张，同业资产还出现了一定程度的萎缩，资产收益率也差强人意。从图 2 中可看出，收益率与银行同业存单的发行量并不呈正相关性，甚至在 2017 年 9 月末收益率明显下行时，同业存单的单月发行量还创下了新高。因此在资金端、资产端之间利差持续收窄的形势下，主动扩大负债规模并不是为了追求更高的资产收益，而是为了存量资产“续命”而饮鸩止渴的做法，是负债刚性的表现。

图2：资金收益与同业存单发行规模的关系



数据来源于 WIND，联合资信整理。

但上述做法显然对银行的盈利水平会产生不利影响，因此随着一系列监管政策的落地，银行主动调整自身的负债结构，并取得一定效果，负债的刚性需求有所减弱。2017年10月以后，银行同业存单净融资量出现明显收缩，10月份、11月份和12月份同业存单净融资额分别为1671亿元、4795亿元和1725亿元，分别较全年均值低3496亿元、426亿元和3550亿元。可以预见的是，随着2018年同业存单纳入同业负债口径和对流动性新规中各项指标的考核，同业去杠杆会进一步呈现效果。目前，不少银行2018年的同业存单额度有所缩减，随着未来同业负债规模的进一步下降，在资产刚性需要负债续接的情况下，银行将出现“负债荒”，存款会成为其主要争夺的资金来源。储蓄客户基础强、对公客户源稳定的银行，优势将得以体现，这符合金融监管倡导银行回归存贷款业务本源的基调。2017年三季度末，银行的超储率已由2016年末的2.4%降至1.3%；整体而言，2018年银行负债端的压力较大，负债的不稳定性和较低的超储率，导致有可能会出现“高息揽储”的现象。

需注意的是，虽然同业存单净融资量整体出现下降趋势，但不同类型的银行之间已呈现明显的分化（见图3）：同业存单发行规模下降最明显的是股份行，其次是国有商业银行，而城商行10月以来同业存单发行规模呈小幅上涨趋势，农商行及农合行更是一路高升。这主要是由于股份行融资基础较好，而且其同业负债一般都已经处于高位，在监管指标的压力下只能主动收缩同业负债规模；但中小银行的融资压力普遍是偏大的，所以即使是在同业存单发行利率上行的情况下（图4），也只能通过维持同业存单的较快增长来扩充自己的负债来源。

图3：银行同业存单发行规模（亿元）

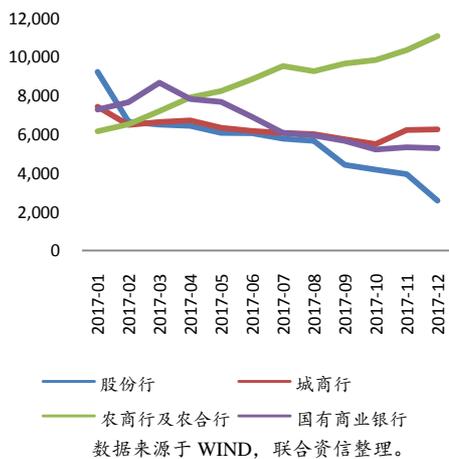


图4：3M同业存单发行利率（%）

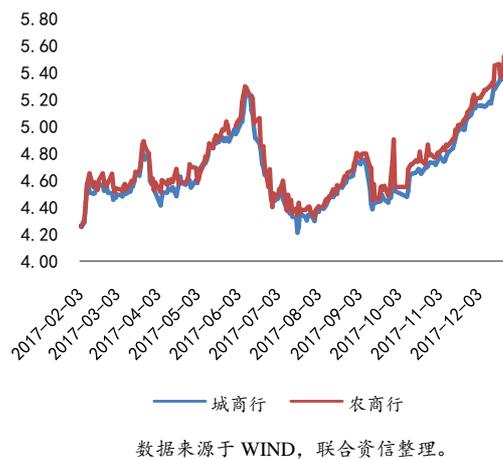
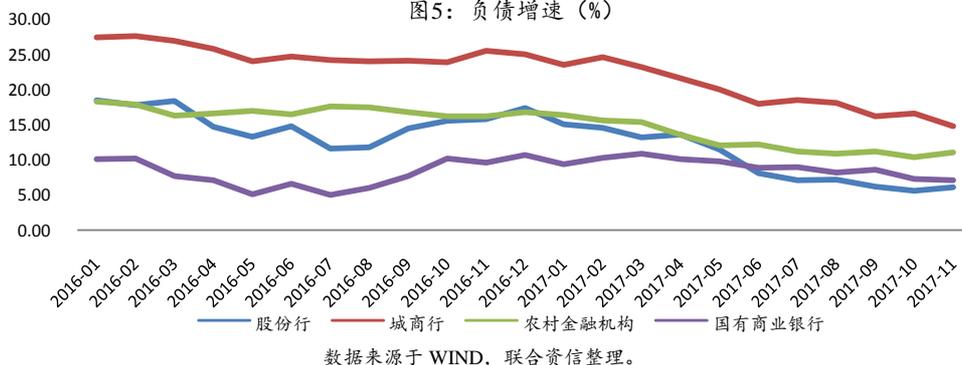


图5：负债增速（%）



这种分化随后带来的就是不同类型银行间负债增速上的分化：我们来观察国有商业银行、股份行、城商行和农村金融机构的总负债增速，可以很明显地发现股份行与城商行的增速下行更为明显，农村金融机构还在用发行同业存单的方式强行“续命”，因而负债增速有微弱上涨，而国有大行总负债增速的放缓速度则趋于平稳（见图 5）；其根本原因就在于，国有大型商业银行的负债来源是以存款为主。此外，大型银行相比中小银行，在负债成本上也是有优势的，因此中小银行会面临格外明显的负债端压力。

总体而言，考虑到 2018 年，政策引导银行投资回归本源，集中在贷款和标准化资产方面，银行的资产增速将继续放缓。对于存款基础较强的大型银行，负债成本较中小型银行、非银行金融机构更低，更愿意配置流动性强、安全性高的资产。而中小银行普遍缺存款，为了覆盖负债成本更渴求配置高收益的资产，在非标、委外被各种监管文件制约的情况下，还要满足流动性新规中新增监管指标的标准，如果转投信用债又可能面临较大的信用风险，因此负债承压的同时还可能面临资产荒，可谓是雪上加霜。站在当前这一重要的历史时点，**银行应主动引导主动负债工具向流动性管理工具回归，做好储蓄客户和对公客户的培育和维护，打牢存款的基础。**所有金融机构最关键的发展要点是合法合规，不能继续死扛高杠杆风险，而是按照监管的要求，主动调整资产负债结构，降低风险敞口。

附录：

发文机构	发文日期	文件名称	文件执行日	过渡期截止日
银监会	2016.7.27	《商业银行理财业务监督管理办法(征求意见稿)》	官方修订稿仍未发布	
银监会	2016.11.23	《商业银行表外业务风险管理指引(修订征求意见稿)》	正式稿仍未发布	
证监会	2017.8.31	《公开募集开放式证券投资基金流动性风险管理规定》	2017.10.1	2018.3.31
央行	2017.11.17	《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见(征求意见稿)》	正式稿仍未发布	
银监会	2017.12.6	《商业银行流动性风险管理办法(修订征求意见稿)》	正式稿仍未发布	
一行三会	2017.12.29	《关于规范债券市场参与者债券交易业务的通知》	即日	2018.3.31
银监会	2018.1.5	《商业银行大额风险暴露管理办法(征求意见稿)》	正式稿仍未发布	
银监会	待定	《交叉金融产品风险管理办法》《商业银行信用风险管理指引》《银行业监管统计管理暂行办法(修订)》	尚未出台	