

关于《商业银行绩效评价办法》 实践应用的思考

——以江西省为例

韦秀长 鲍江燕 赵万先

摘要：新修订的《商业银行绩效评价办法》，对商业银行的评价体系进行了全面调整和优化。本文以分析《商业银行绩效评价办法》主要变化为引，以江西省为例，着重探讨省级财政部门、地方金融监管部门、全国性商业银行省级分行及地方法人银行这四个主体推动《商业银行绩效评价办法》落地实践的具体思路，为其顺利实施提供参考。

关键词：商业银行；绩效考核；绩效评价

中图分类号：F832.33 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2021)15-0023-05

2021年1月4日，财政部发布修订的《商业银行绩效评价办法》(以下简称新《办法》)。新《办法》提出了服务国家发展目标和实体经济、发展质量、风险防控、经营效益四大类指标，更加突出了金融服务国家宏观战略、服务实体经济、服务微观经济的指导思想；对标体系更加注重行业对标、历史对标、监管对标的综合统筹；加分事项更加突出对重大违规行为进行扣分的降级要求；结果运用更加突出与企业薪酬总额、高管薪酬、领导班子考核事项的挂钩。这些变化都旨在通过构建激励与约束并重的考核机制，更有效地发挥指挥棒作用，对完善我国金融体系建设具有重要意义。

一、新《办法》的主要变化

(一)突出金融服务实体经济、金融服务创新发展的新理念

新《办法》将服务国家发展目标和实体经济放在绩效评价的首位，体现了国家引导商业银行服务国家宏观战略、服务实体经济的战略意图。新《办法》中将服务生态文明战略情况、服务战略性新兴产业情况和普惠型小微企业贷款“两增两控”等指标的完成情况作为核心内容进行考核，是国家关于强化对普惠小微企业信贷投放政策的突出体现，也是国家为降低小微企业融资成本，实现经济金融良性循环、共促发展的重要举措。

(二)更加注重商业银行发展质量与效益

原《金融企业绩效评价办法》注重盈利能力和经营增长目标的考核，考核内容包括以资本利润率、资产利润率、成本收入比等为代表的盈利指标和以(国有)资本保值增值率、利润增长率、经济利润率为代表的经营增长指标，这

些一定程度容易导致商业银行过于注重短期回报，忽视了对自身长期风险的防控，不利于社会经济总目标的达成。新《办法》则更加注重发展质量与效益的平衡。原有的三项盈利能力指标中仅保留了“净资产收益率”指标，将“经营增长”调整为“发展质量”，重在考核人均水平。此外新增了“分红上缴比例”指标，反映出财政部门履行国有银行出资人职责，要求国有银行进一步加强市值管理、提升股东回报效率的经营目标导向。

(三)引导银行健全内部风险管理制度

新《办法》的指标设置更加注重对国有商业银行风险控制成效的考核，是引导商业银行健全内部风险管理制度的有益探索，更好地反映银行在特定时期的经营发展理念。新《办法》规定对发生风险事件的银行机构提出明确的降级要求；增设违规受罚、无序设立子公司等

作者简介：韦秀长，江西省地方金融监督管理局党组书记、局长；
鲍江燕，交通银行江西省分行党委委员、副行长；
赵万先，江西银行股份有限公司董事会办公室主任。

扣分事项；还增设还原核销耗用拨备后的真实不良贷款增速考核指标。这些要求或指标的设置是商业银行落实中央关于不发生系统性、区域性金融风险重要指示精神的具体体现，也有利于商业银行提高风险定价能力和风险控制能力。

深入领会新《办法》的修订变化，并立体解读新《办法》的修订内涵，将有利于各级政府职能部门、地方金融监管部门及相关单位在落地推进中更有方向并更高效。本文以江西省为例，重在思考并阐述新《办法》所涉相关单位，在推进考核办法应用中的主要思路与举措。

二、江西省推进新《办法》落地的主要思路

政府职能部门的宏观指导作用以及商业银行自身的转型改革，都对绩效形成的过程以及结果产生根本性的影响。新《办法》明确提出：按照“坚持市场机制和政府引导相统一”的原则，商业银行绩效评价应充分尊重市场经济和企业发展的内在规律，坚持以市场为导向进行资源配置，这是商业银行发展的方向与原则。而如何促进商业银行达成这个目标，显然相关政府职能部门的宏观指导十分关键也很有必要。以下从政府职能部门和商业银行自身两个层面，归纳性地展示江西省相关工作的一些思路与举措。

（一）政府职能部门

与商业银行绩效运行相关的主要政府职能部门有省财政厅、驻省金融监管部门、地方政府金融监管部门、财政部地方监管局等相关单位。这些单位各司其职，共同发力，才有可能使商业银行的绩效运行实现在指挥棒下的“和谐演奏”。

1. 省财政厅。作为省级人民政府综合管理国家财政收支、制定财税政策和实施财政监督的职能部门，省财政厅应充分领会新《办法》的内涵实质，统一履

行国有金融资本出资人的管理职责。这是省财政厅的首要任务，包括但不限于至少应落实：

一是领会精神，厘清管理范围。全面厘清省级国有金融资本的管理范围，既包括国家资本，政府财政、国资及其他部门或事业单位投入形成的资本，也包括国有法人资本、国有企业直接或间接投入形成的资本。财政部门要进行分类施策，即根据两类资本特性的不同而采取差异化的管理策略，并分别制定不同的管理政策，才能更加精准高效。

二是认真履职，不缺位，不越位。把握正确的管理界面，是有效履职的核心和难点。对在省内具有重要影响的战略性或区域性核心国有金融机构以及政策性金融机构，一方面，要管好资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全，做好国有金融资本基础管理、经营预算、绩效考核、负责人薪酬管理、财政财务监管、统计监测和全口径报告等工作，积极支持国有金融机构做强、做优、做大，增强金融服务实体经济的能力；另一方面，要充分尊重国有金融机构的市场主体地位和企业法人财产权利，不参与其日常经营管理，减少不必要的行政干预，防止大包大揽。把握好管放结合的度，才能事半功倍。

2. 驻赣金融监管部门。作为金融机构的外部监管者，监管是其“主题歌”，应通过“管风险、管法人、管准入”等方式，实现合规和审慎监管的要求，并善用政策在先、检查常态以及数字化等方法。

一是监管政策指引，助力重点领域。根据中央经济工作会议有关要求和当地政府“十四五”发展规划，结合新《办法》的评价指标体系，重点对服务国家发展目标 and 实体经济建立相应的考核机制，从机制上引导金融机构向实体经济倾斜，鼓励银行机构将资金投向实体经济以及开展中小金融机构转贷业务，提高

服务实体经济和中小企业的力量。

二是加强对落实服务实体经济政策情况的监督。利用非现场监管、现场检查等形式，研究制定金融机构服务实体经济的相关统计和考核体系，对绩效情况进行量化评价。在考评体系设置上既重总量又要看结构、质量，将制造业、新经济、中小微企业、涉农等分类统计，加大考核权重。如对地方实体经济中的重点领域和薄弱环节进行重点支持的金融机构，应有所侧重。对服务于“三农”、中小微等普惠金融、绿色金融的金融机构，应利用政策制定、考核监督等手段加以鼓励和引导，撬动更多社会资本投入相关领域，提高整体资源的配置效率。

三是重视数据治理，完善智能监管。近年来，随着金融业务的快速发展，银行业金融机构积累了海量的客户数据、交易数据及其他外部数据。2018年5月，中国银保监会发布《银行业金融机构数据治理指引》，引导银行业金融机构加强数据治理，提高数据质量，充分发挥数据价值，提升经营管理水平，由高速增长向高质量发展转变。从金融机构的角度来看，当前各监管部门存在多头要数、重复取数或口径不一致等情况。新《办法》的高效落地需要结合其中监管报表的要求，借助科技手段，构建统一的数据治理体系。笔者认为，有必要在全省范围内统筹整合各金融监管机构及其他政府机构数据源，并逐步构建起金融监管一体化的大数据平台，从而扩大信息共享范围，减少信息孤岛，实现利用大数据建立有序的预警机制。通过有针对性的软件开发，实现数据的自动比对和分析，从而提高金融监管效率。同时，还要逐步开启监管数据可共享的蓝图画面：数据信息更完整、同业分析更多维度、更多主题的比较、分析结论更精细；数据采集、计算每日更新，预警更及时；系统自动审查并提示审核要点，金融机构日常监督更智能等。

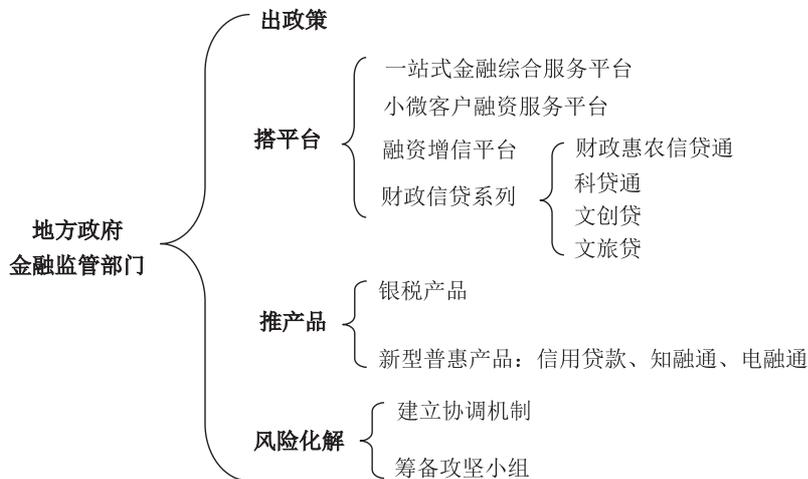


图1 地方政府金融监管部门推进新《办法》实施的主要工作界面与要点

3. 地方政府金融监管部门及其他部门。作为地方金融发展的“大管家”、区域金融产业布局的“掌舵者”，地方政府金融监管部门代表当地政府行使政策指导、规划布局、沟通协调和风险化解等职能，是各商业银行能否达成考核目标最为重要的推动者。为此，地方政府金融监管部门更要全面作为，在政策、平台、产品、风控等界面进行全方位的构造(如图1所示)。从图1可见，处于“承上启下”关键节点的地方政府金融监管部门毋庸置疑是新《办法》推进中最坚强的力量。为此，从政策、平台、产品到风控，宏观化有之，路径化更应有之，着重抓实以下几方面：

一是出台具体指导文件。继续贯彻落实国务院关于金融服务实体经济的一系列工作部署，积极制定如《关于金融支持实体经济发展的若干意见》《关于金融支持制造业发展的实施意见》《关于金融支持民营经济发展的若干措施》等文件，挖掘创新业务模式、降低企业融资成本、拓宽融资渠道等方面的举措，提升金融对实体经济发展的支持和促进作用。

二是搭平台，丰富全方位服务。地方政府金融监管部门在促进商业银行绩效不断提升过程中，需要为其做好多元

服务。首先，完善金融综合服务平台。逐步推动江西省一站式金融综合服务平台与江西省小微客户融资服务平台融合，整合金融、税务、市场监管、社保、海关、司法、用水、用电、用气等多渠道企业信用信息。积极引入证券、保险、融资租赁和商业保理等多种金融业态，借助大数据、云计算、区块链、人工智能、物联网等技术，实现企业信用精准画像和金融综合服务功能。着力提升平台企业信用分析评价和金融综合服务能力。其次，健全融资增信平台。加快推动政府性融资担保机构建设，推动江西省融资担保集团有限责任公司与国家融资担保基金对接。整合政府性融资担保资源，以股权和业务为纽带，构建省市县三级联动的政府性融资担保体系。最后，推广财政信贷系列产品。发挥财政资金撬动作用，会同省财政厅、科技厅、文化旅游厅等部门整合有关专项资金，扩大“财政惠农信贷通”“科贷通”“文创贷”“文旅贷”等财政信贷产品的推广运用，全力支持三农、科技型企业、文化企业、旅游企业发展。

三是广宣传，多元化推广特色产品。作为主要推进机构，地方政府金融监管部门要通过提高政银企对接的信息化和便捷化，建立政银企对接网络信息平台，加大宣传力度，大力推广各金融机构特

色金融产品。如银税产品，可将企业纳税信誉、税收贡献与其银行授信相联系；鼓励对税务系统纳税信用等级评定为B级以上的小微企业，给予信用贷款、知融通、电融通等新型普惠产品；深入推进政银企对接活动，创新对接方式，通过定期或不定期举办帮扶企业融资的专题会、项目推介、融资培训等方式，组织开展不同规模、多种形式的银企对接活动，加强金融对实体经济的支持。

四是强协调，协同性推动金融风险化解。首先，建立国务院金融委办公室地方协调机制。建议由中国人民银行南昌中心支行作为召集单位，主导推动落实中央决策部署，加强金融监管协调，促进区域金融改革发展和稳定，推动金融信息共享，协调做好金融消费者权益保护工作和金融生态环境建设等工作。其次，建立省政府金融工作议事协调机制。建议由省政府分管领导任总召集人，省政府分管副秘书长、地方政府金融监管部门主任任副召集人，重点推进地方金融监管协作，推动防范化解地方重大金融风险，协同推进金融生态环境建设。最后，建立省地方法人银行业机构风险攻坚小组。建议由地方政府金融监管部门作为总召集人单位，江西银保监局、中国人民银行南昌中心支行、江西证监局为副召集人单位，省直有关部门、相关设区市政府和地方法人银行共同组成风险攻坚小组，一体谋划、协调推进，统筹全省地方法人银行风险化解处置工作。

4. 财政部地方监管局。作为财政部地方监督管理部门，地方监管局在推动党中央方针政策和决策部署在属地贯彻落实、加强属地经济发展形势和财政运行状况研究、提升财政资源配置效率和财政资金使用效益等方面起着重要的作用。对于商业银行的监管主要体现在会计信息质量及财务制度执行、对地方政府和地方国企的投融资行为、不良资产

处置等方面。

(二) 商业银行

按照新《办法》提出的“坚持服务国家宏观政策和服务实体经济导向”“坚持高质量发展和创新驱动导向”原则的要求，商业银行绩效评价体系建立的最终目的是优化资源配置，提升投入产出效率，防范金融风险，增强核心竞争力，为国家宏观政策的实施提供强有力的保障。然而从当前各类金融机构的考核体系来看，不同程度的存在着诸如考核指标数量过多、过度关注规模、指标体系变动频繁、内部转移定价设置不合理、分支机构的指标体系与总部战略目标契合度不高等方面的问题，制约了商业银行高质量发展。因此在执行新《办法》过程中，商业银行本身更应该主动求变，方可在评价体系的牵引和自主维护中得到长足发展。以下，笔者将从中央管理的国有商业银行及地方银行两个方面，就商业银行自身在省级运行环境下如何提升实践效果提出相关举措思路。

1. 中央管理的国有商业银行省级分行。作为中央管理的省级商业银行，笔者认为，在构建考核体系时应以“空杯”心态重新审视并着重考虑以下几个因素：

一是注重服务实体经济，回归金融本源。考核体系的建立要紧密结合省内外经济金融形势的变化，以监管要求为指引，衡量各个经营机构的业务发展是否能够实现为实体经济服务这一核心目标。换言之，不设“唯套路”的一刀切指标，而是因地制宜重实质。具体而言，如对内陆开放型经济试验区、鄱阳湖国家自主创新示范区、赣南等原中央苏区振兴发展、景德镇国家陶瓷文化传承创新实验区、赣江新区绿色金融改革创新试验区和赣州市、吉安市普惠金融改革试验区等领域，银行是否有实质性的支持手段或配套措施；对新型基础设施建设、民生重点项目或重大工程能否提供相应的

信贷支持；对国家或省内限制发展的领域（如房地产开发）是否能够积极响应，及时进行调整和转变。总之，考核政策应当能够不断地引导各经营机构提升信贷政策与区域发展政策的契合度，促进各机构加快培育与新业态、新环境相适应的金融供给能力。

二是注重提升经营效益，资产保值增值。从省内金融业发展形式来看，商业银行要注重经营效益的提升，增强价值创造能力，首要在于有效推动资产负债业务均衡发展。要持续坚持负债为锚，做大资产负债规模，实现业务均衡发展。同时要不断加大中间业务收入创新力度，扩大交易型业务，提高股、贷、债综合经营能力，撬动资金沉淀和收益增长。在不偏离服务实体经济根本目标的基础上，考评体系仍应当坚持以效益优先，把国有资产保值增值作为最终的落脚点。

三是注重信用风险管理，优化资产质量。一般而言，银行机构最为重要的风险是信用风险，在考核时应重点关注包括生息资产投向、风险资产占比、债券配置结构、衍生品业务规模、关联方贷款结构、大客户集中度或行业、区域集中度等指标的变化情况，综合评价一家机构的整体风险状况。有效探索、实践在内部建立贯穿客户全生命周期的经营主责任人制考核导向，按照“谁受益谁担责”的原则，明确前台管理者和经营人员在客户营销、授信申报、贷后管理等关键环节的风控责任，将不良清收处置与各分支机构负责保全工作的分管领导考评紧密挂钩，实行半年一督导、年度小兑现、任期大兑现，并作为轮岗交流、职务晋升、业绩评优的重要依据，在对相关人员的考核中应有所反映，形成切实深入全集团、全领域、全流程、全覆盖的风险管控制度。

基于上述三个主要因素的考量，在具体措施上，绩效考核评价要实现准确

的反映经营业绩和管理成效，笔者认为还应做好做实内外几个方面的协同：

一是承上启下，贯彻总部机构相关要求。省级国有商业银行的考核体系一般应当在总部机构的框架内进行修改和完善，总体不应偏离总部对省级机构的基本要求。省级机构应全面理解考核办法传导的经营意图，认真贯彻总部政策导向，严格落实监管要求，科学合理制定辖内各单位考核办法，并加强对辖内各单位绩效考核政策的管理和监督。各省级机构应对照中国银保监会关于绩效考核方面的相关指引进行自我评估，制定的评价办法应当充分考虑新《办法》的各项原则和维度，确保国家宏观政策在其中均有所体现。在指标选取方面，既要考虑指标的综合性，又要考虑总部与分支机构的差异性，如对经营效益的考评中可重点选取经营利润、经济利润、人均利润、风险加权资产、中间业务收入等易于统计且能够反映商业银行资本增值状况、高质量发展状况和经营效益水平的指标。

二是主动沟通，积极落实当地监管要求。省级分行要积极跟进和了解江西省财政厅关于商业银行绩效评价办法的有关安排，主动落实在赣银保监局、中国人民银行的监管要求，做好与当地财政部门、监管部门的对接工作。把当地财政部门、监管部门的监管要求融入到分行绩效考核办法中，重点突出服务实体经济和强化风险管控。如对央行等五部委发布的普惠小微企业贷款延期还本付息政策，省级机构应将贯彻此监管政策的要求体现在对分支机构的考核中。对分支机构存在计划实施延期还本付息的客户，省级分行应当从经营情况、资金用途、用工情况、还款意愿等方面对此类客户进行风险评估，适当调整考核政策，扩大风险容忍度；对于弄虚作假、恶意逃废债、已无法维持经营等不符合监管政策的客户，在资产质量考核中应

表1 “赛马制”考核方案

考核维度	考核内容	考核思路
比计划	考核计划完成率	突出“价值创造”导向, 兼顾存量, 着重激励增量, 不唯计划唯市场, 激励经营机构持续巩固提升市场地位, 避免出现行内贡献提升, 市场竞争力下降的情况
比贡献度	考核经营机构在全行的贡献度绝对值(自身/总数)	
比贡献度变化	考核经营机构在全行贡献度较上个考核年度的变化值	

当予以揭示, 要严防搭政策便车、掩盖真实风险和资产质量的行为。

三是因地制宜, 建立完善考核规则。一般而言, 一家省级国有银行机构在省内可能有超过百家机构需要进行同步考核, 因不同机构所处区域的经济发展水平和风险水平的不同, 任务计划下达的差异在所难免, 采取传统的只下计划的考核模式难以衡量各机构的真实业绩。为此建议可以采取“赛马制”的考核方式(见表1), 从“比贡献度”“比贡献度变化”和“比计划”三个维度进行综合评价。其中, “比贡献度”考核经营机构该项指标贡献度(占比)高低, 采用插值法加分, 贡献度最高的经营机构加最高分, 贡献度最低的经营机构不加分, 其他经营机构按相应比例加分; “比贡献度变化”考核经营机构该项指标贡献度(占比)变化, 贡献度提升最多的经营机构得最高分, 贡献度下降最多的经营机构得最低分, 其他经营机构按相应比例进行计分; “比计划”根据经营机构该项指标计划完成情况进行计分。三个考核维度相辅相成, 在内部机构之间形成“你追我赶”的激励约束机制, 以达成共同的考核目标。

四是动态管理, 完善绩效考核反馈机制。绩效考核是一个逐步推进的动态管理过程, 新《办法》制定者和执行者之间, 考核对象与被考核对象之间, 要建立绩效考核反馈机制, 加强双向沟通, 从而增加各主体对绩效考核体系的完整理解。在省级分行考核落实和推进中, 还需密切关注考核机制对基层机构及员工

经营行为的影响, 找到日常工作中存在的问题, 开展针对性指导。同时对绩效考核与实际经营结果的偏差及时分析原因, 通过调整指标设置和得分权重, 进一步改进绩效考核办法, 提高绩效考核和经营管理成果的拟合度。

2. 地方法人商业银行。作为地方金融体系的重要组成部分, 地方法人商业银行具有资金流的聚集和辐射效应。因其经营机构布局较为灵活, 服务对象主要是中小微企业和民营企业、个体工商户等, 经营活动已遍布地方社会经济活动的方方面面, 对活跃地方经济, 特别是在当前做好“六稳”“六保”工作起到十分重要的作用。为此, 地方法人商业银行要继续发挥自身特点和经营灵活的优势, 以贯彻新《办法》为切入时机, 快速及时地调整经营思路, 通过考核政策的调整及时引导分支机构围绕绿色、服务实体、服务小微等方向加大信贷投放, 助力地方经济高质量跨越式发展。笔者认为, 地方法人商业银行也同样需要认真调整优化考核体系, 求同存异地实现在新《办法》下的新一轮增长。

一是精准对标办法, 调整自身考核体系。地方法人商业银行要准确把握新《办法》内涵, 根据新《办法》评价导向和指标体系, 调整完善自身考核体系和配套制度, 引导全行上下积极落实, 不遗余力地支持地方做强做优做大实体经济, 将服务实体经济相关内容作为政治任务 and 重点工作。(1) 将新增的“服务国家发展目标和实体经济”项下4个指标纳入自身考核体系当中, 引导全行上

下持续回归本源、回归主业, 加大对实体经济的投放力度, 支持全省经济发展。(2) 优化考核指标权重占比, 引导分支行加大对小微企业、绿色信贷、战略性新兴产业贷款、“两增两控”普惠金融贷款的支持力度。

二是全面传导压力, 切实压实考核责任。地方法人商业银行要进一步将16项指标分解传导, 其中“服务生态文明战略情况”“服务战略性新兴产业情况”“普惠型小微企业贷款‘两增’完成情况”“普惠型小微企业贷款‘两控’完成情况”“经济增加值”“人工成本利润率”“人均净利润”“不良贷款率”“不良贷款增速”9个指标可以直接传导到分支行; 同时明确所有指标均要向分管行领导和相关部门压实责任, 各层级承担对应责任。

三是夯实数据基础, 持续提升数据质量。针对部分中小银行存在计量技术手段落后状况、综合信息化管理平台和多维度管理会计体系建设不是十分完善的问题, 加快数据储备和数据质量的持续完善工作。为此, 地方法人商业银行要不断完善信息系统建设, 提升金融科技水平, 借助数据治理工作契机, 切实落地满足新《办法》第十八条“商业银行要确保各项绩效评价数据资料及时、真实、可获得”的要求, 以确保数据来源准确性、及时性、真实性, 从而高效满足评价指标数据的采集、筛选、计算、评价工作。

四是坚持底线思维, 牢守安全发展底线。新《办法》扩大了负面清单, 增加了发生风险事件降级, 以及违规受罚、无序设立子公司等扣分事项的要求, 而这与商业银行的管理风险要求不谋而合。地方法人商业银行要坚持底线思维, 不断强化内控合规和风险控制水平, 切实依法合规经营, 避免出现风险事件受到违规处罚, 导致扣分、降级。■

责任编辑 任宇欣