



BANK

ZHONGGUO YINHANGYE
SHICHANGHUA GAIGE
DE LISHI KAOCHA

中国银行业

市场化改革的历史考察
(1979—2006)

宋士云 著



人民出版社

BANK

ZHONGGUO YINHANGYE
SHICHANGHUA GAIGE
DE LISHI KAOCHA

中国银行业
市场化改革的历史考察
(1979—2006)

宋士云 著

● 人民出版社

策划编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

中国银行业市场化改革的历史考察(1979—2006)/宋士云 著.

-北京:人民出版社,2008.9

ISBN 978-7-01-007342-2

I. 中… II. 宋… III. 银行管理体制-经济体制改革-经济史-研究-中国-1979~2006 IV. F832.97

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 146664 号

中国银行业市场化改革的历史考察(1979—2006)

ZHONGGUO YINHANGYE SHICHANGHUA GAIGE DE LISHI KAOCHA(1979—2006)

宋士云 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:23.5

字数:326 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 978-7-01-007342-2 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

随着社会主义市场经济的发展,金融活动日益广泛地渗透到社会生活的各个方面,并成为现代经济的核心,从而使银行业的改革具有举足轻重的地位。这导致近年来诸多博士论文以此为研究对象。本书即是其中从历史角度比较全面地考察我国银行业市场化改革的一部著作,也是宋士云博士在中国社会科学院经济研究所博士后流动站两年研究的成果。

宋士云博士在多年教学研究中,兼顾经济学与经济史学两个学科。这种经历使得他在撰写论文当中,不仅将经济理论作为研究和撰写经济史的方法,而且将经济史作为一种经济分析方法和工具,与经济学的理论逻辑相结合,将理论与历史密切结合,改变了一般经济学论文存在理论空泛,缺乏我国实例和历史感的不足;也改变了一般文字报告虽然可读性强,但史料选用不够严谨规范的缺陷。这就形成了本书的写作特点:即从经济史的视角,以我国银行业市场化改革为主线,对改革开放以来我国银行业的改革与发展 28 年的历史,进行了比较全面的考察和专题性研究;注重经济学基本理论与历史学方法相结合,定性分析与定量分析相结合,规范分析和实证分析相结合。以马克思主义经济学为指导,并尝试运用西方产业组织理论和新制度经济学理论进行分析和阐释。

通过艰巨地史料收集工作和理论演绎,本书创新之处有两方面:一是与同类成果相比,对于我国银行体系中的中央银行、商业银行特别是国有商业银行、政策性银行等金融调控主体和经营主体的改革历

程，作了比较清晰的阶段划分。在回顾计划经济时期国家银行大一统垄断格局的基础上，将 1978 年以来的银行业改革分为三个阶段：（1）1979—1984 年起步阶段，特征为从“大一统”到二级银行体制；银行信用体系和银行内部经营管理开始改革尝试；金融宏观调控体制与机制初步试行。（2）1985—1997 年探索阶段，特征为金融制度创新与机构扩张。随着中国人民银行的中央银行地位逐步巩固和加强，宏观金融调控引入了通过市场的间接调控手段；国家专业银行开始探索企业化经营，并向国有商业银行转变；新型商业银行兴起并且发展较快；随着国营企业转变为国有企业和国家专业银行向国有商业银行转变，银行与企业的关系也出现了新的变化，即资金由完全为银行所控制的卖方市场逐渐向企业也有一定主动权的买方市场转变。（3）1998—2006 年深化阶段，特征为市场化金融体制基本确立。面临 1998 年我国经济和金融出现的新变化：商品市场从卖方市场转变为买方市场、物价从持续上涨转变为负增长、出口对经济增长的贡献出现下滑、通货紧缩、金融不稳定性增加，加之 1997 年以来东南亚金融危机的影响，金融风险对政治、经济和社会稳定的影响更加受到关注，一系列银行改革措施陆续出台，促使金融秩序明显好转，防范和抵御金融风险的能力增强；加入 WTO 并历经五年过渡期，我国银行业市场化改革进入到深化和进一步完善的阶段。作者对每一阶段的阐述不仅有政策措施的演变与实施历程，而且包含制度演变与绩效的理论分析，并且对比了国外的经验教训。

二是运用产业组织理论和新制度经济学理论，整理了截至 2006 年底我国银行业金融机构的大量数据。其中包括：5 个国有商业银行（工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行），3 个政策性银行（国家开发银行、农业发展银行、进出口银行），12 个股份制银行（中信银行、光大银行、华夏银行、广东发展银行、深圳发展银行、招商银行、上海浦东发展银行、兴业银行、民生银行、恒丰银行、浙商银行、渤海银行），众多城市商业银行、城市信用社、农村商业银行、农村合作银行、农村信用社以及外资银行机构的资料。在此基础上，对

我国银行业市场结构、行为和绩效、效率之间的相互关系进行了实证分析，得出了我国银行体制改革是一种渐进式模式，滞后于整体经济体制改革；国有银行的企业化、商业化和股份化改革促使银行绩效改善与效率提高的结论。

通过实证分析，作者对银行业的进一步改革提出的建议有以下三点：（1）逐步实现金融业的混业经营；（2）增大银行服务的差异化，建立多层次的金融服务体系；（3）适当降低银行业的进入壁垒，使更多的民间资本注入银行业。此外，还要正确处理和面对外资银行的进入，提高中国银行业整体的竞争程度和效率。这些建议并非由本书首先提出来，但是由于有历史研究和分析作基础，使得建议更显务实。

受研究对象所处阶段与所掌握的资料所限，该著作对于我国在金融开放、全球化过程中发生的新问题涉及较少，对于农村金融机构改革和银行国际化问题论述亦不足；在课题的广度和深度上还有进一步研究和探讨的余地。

总体来看，这是一篇资料丰富、内容比较全面、论点与论据有机结合的关于我国银行业市场化改革的历史考察报告。目前，我国经济体制改革还在继续，对银行业的改革历程看法见仁见智，莫衷一是。这部著作作为人们客观分析金融改革的历程提供了素材，也为进一步规划未来的改革方案提供了一个比较坚实的分析基础。

作为指导老师，欣闻学生的研究报告即将付梓出版，谈以上几点，以为贺，以为序。

董志凯
2008年7月28日

内 容 提 要

金融是现代经济的核心, 银行是我国金融业的主体。我国的金融体系格局无论是在改革开放前, 还是在改革开放后, 甚至是到现在, 一直选择的是“银行主导型”模式。改革开放以前是中国人民银行“大一统”的垄断格局。目前尽管经过了近三十年的改革开放, 已有向“市场主导型”转变的趋势, 但是, 一个以中央银行领导、商业银行为主体、政策性银行以及其他类银行业金融机构并存、分工协作的金融中介结构体系仍然居于主导地位, 即银行在我国资金融通中仍然占有绝大部分份额。

随着经济体制改革和金融深化的实践探索和理论创新, 我国银行业市场化改革与发展大体上经历了三个阶段:

第一阶段: 从 1979 年到 1984 年的改革起步阶段。在这个阶段, 我国银行业打破了传统计划经济体制下“大一统”的组织结构, 建立起二级银行制度框架。一是银行机构从一元化转向多元化, 按产业分工恢复和成立了四家国有专业银行, 初步形成了一个专业银行体系。这既标志着我国以中央银行和专业银行为基本格局的双层银行体系的建立, 又标志着计划金融制度下的一元化行政垄断金融组织体系被打破, 寡占型金融组织体系开始发育成长, 市场竞争因素开始被植入。二是从一级银行体制转向二级银行体制, 中国人民银行不再办理针对企业和个人的信贷业务, 成为专门从事金融管理、制定和实施货币政策的政府机构。这种制度安排, 既实现了信贷与发行分开, 中央银行开始单独行使信贷管理和货币发行权, 又改变了银行不受资金来源约束的信贷扩张机制, 转

向存款决定贷款的运行机制。

第二阶段：从1985年到1997年的改革探索阶段。在这一阶段，我国银行体制进行了一系列的制度创新安排，为市场金融建立了初步框架。一是实现了银行基本制度的创新，确立了中央银行的法定地位。1995年《中国人民银行法》出台，将中国人民银行作为中央银行的职能和责任以法律的形式固定下来。二是大力发展多元化银行组织机构，在组织制度上实行了创新。四大国家专业银行开始进行企业化和商业化改革，并逐渐向国有商业银行转化。在体制外建立起一些区域性和全国性的股份制商业银行，它们的机构与业务拓展迅速。我国银行业在寡头垄断的市场结构中发展，并开始向垄断竞争的市场结构转变。同时，银行业的产权结构，也从单一的国有制发展到国家、国有企业、民营企业、股份制企业等持股的多元化股权结构，尽管国有股占据绝对垄断地位。三是金融管理制度向市场化迈出了重要一步。在管理制度上放权让利，引入竞争机制和市场机制，实行银行间的业务交叉，通过业务交叉开展竞争；在管理机制上引入风险、利润、成本范畴；1995年颁布《商业银行法》，实行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的“四自”经营机制，明确规定了商业银行的地位、性质、业务、经营原则、权益等，为国有商业银行改革提供了法律依据和保障。四是金融宏观调控开始向间接调控过渡，从单一的行政性调控向运用经济性手段和法律手段转变。信贷资金管理体制在由统存统贷转变为差额包干的基础上，继而又调整和推进到实存实贷；金融调控也从单一的行政手段直接控制向市场化运作机制调整，从开始的控制贷款规模，逐步起用中央银行的三大政策工具，发展到以比例管理彻底取代贷款规模控制。

第三阶段：从1998年到2006年的改革深化阶段。在这个阶段，我国经济发展发生了新的变化，即由传统的短缺经济发展到总量相对过剩、需求不足的买方市场阶段，银行体制改革进入了以充实和调整为主要内容的金融制度深化过程，市场金融体制基本确立。一是中央银行以

间接调控为主的宏观金融调控体系基本确立。改革中央银行管理体制,中国人民银行撤销了省分行,建立起九大区分行。中央银行的职能进一步完善,分离了银行监管职能,人民银行履行制定和执行货币政策、维护金融稳定、提供金融服务等职能,防范金融风险成为主要工作重点之一。二是建立起新的金融监管体系。2003 年中国银行监督管理委员会的成立,标志着我国银行、证券和保险分业经营、分业监管的金融监管体制的正式形成,同时金融领域的大面积合作也在悄然发生。三是加快了国有商业银行的市场化进程。从制度上培育国有商业银行的良好内外经营环境,建立金融资产管理公司,实施银行不良资产剥离,化解金融风险进入实质性操作阶段。国有商业银行实行了资产负债比例管理,实施了贷款五级分类管理,不断完善法人治理结构,引入战略投资者,进行股份制改革与上市。银行业的市场结构发生深刻的变化,垄断竞争性的银行体系格局初步形成,产权多元化的趋势也随着民间资本和外资的进入而越加显现,并推动着国有商业银行经济绩效进一步改善。四是加大了金融开放的深度和广度。1999 年 1 月,中国人民银行宣布取消设立外资银行的区域限制,外资银行可以在我国所有中心城市设立营业性分支机构。2001 年 12 月,我国正式加入 WTO。之后,历经五年的过渡期,认真落实和兑现加入 WTO 时的有关承诺,从外资金融机构的市场准入到人民币业务的市场准入。外资金融机构在我国设立网点的同时,对于参股国内银行表现出越来越浓厚的兴趣,国内外金融机构的激烈竞争已逐步展开。

总之,改革开放以后我国银行体制发生了相当大的变化,这些变化总体上是顺应建立和完善社会主义市场经济体制潮流的,可以说,从 1979 年到 2006 年,是经济体制改革的二十八年,也是银行体制改革不断向前推进的二十八年。银行体制改革与经济体制改革相类似,同样采取的是渐进式的“双轨制”模式,主要特征也是先以增量改革促存量改革,再增量改革与存量改革共同推进。我国银行体制改革的最终目标就是要建立与我国国情相适应的、能够促进国民经济持续快速健康发展

和维护国家金融安全的、多元化和多层次的银行体系，而能否最大限度地促进资本积累、最有效地配置资金和降低金融风险应该成为判断银行体制安排优劣的最终标准。为此，要进一步完善中央银行宏观调控机制，提高货币政策效应；要进一步深化商业银行改革，提高其竞争能力；要对政策性银行进行转型与改革；要完善金融监管体制，维护金融体系稳定，等等。

目 录

第一章 导论	1
一、研究现状述评与选题的意义	1
二、研究的主要内容和历史分期	4
(一) 研究的主要内容	4
(二) 对历史分期的说明	7
三、研究的基本思路和方法及创新之处	9
(一) 研究的基本思路和方法	9
(二) 本书的创新之处	11
第二章 中国银行业市场化改革的起步：从“大一统”到二级 银行体制（1979—1984 年）	14
一、计划经济体制下“大一统”的国家银行体制和运行机制	14
(一) 计划经济体制下“大一统”的国家银行垄断格局	15
(二) “大一统”国家银行体制的运行特征	16
二、中国银行业从“大一统”体制向二级银行体制转变	22
(一) 中国人民银行开始专门履行中央银行职能	22
(二) 四大国有专业银行的恢复和建立	25
三、中国银行信用体系和银行内部经营管理的初步改革	31
(一) 中国银行信用体系的初步改革	32
(二) 银行内部经营管理的初步改革	42

四、中国金融宏观调控体制与机制的初步改革	47
(一) 平衡财政信贷收支, 促进经济的进一步调整	48
(二) 实行信贷资金差额包干的信贷计划管理体制	52
(三) 存款准备金制度开始建立	54
(四) 利率体系和管理体制的改革	56
(五) 外汇管理体制改革	58

第三章 中国银行业市场化改革的探索: 金融制度创新与

机构扩张 (1985—1997 年)	61
--------------------------	----

一、以中央银行为核心的金融宏观调控从直接调控为主向间接 调控为主转变	61
---	----

(一) 中国人民银行作为中央银行地位的巩固和加强	62
--------------------------------	----

(二) 银行信贷资金管理体制改革	72
------------------------	----

(三) 中央银行金融宏观调控开始向间接调控转化	81
-------------------------------	----

二、国家专业银行的企业化、商业化改革与股份制商业银行、 城市合作银行的兴起	96
--	----

(一) 国家专业银行向国有商业银行的转变	97
----------------------------	----

(二) 股份制商业银行、城市合作银行的兴起与初步 发展	120
--------------------------------------	-----

三、银行业市场结构开始从寡头垄断向垄断竞争转变	137
-------------------------------	-----

(一) 银行业市场结构呈现从寡头垄断向垄断竞争转变的 趋势	138
--	-----

(二) 市场结构变化中的银行业企业行为和经济绩效	146
--------------------------------	-----

(三) 银行业寡头垄断型市场结构及其低绩效的原因	152
--------------------------------	-----

第四章 中国银行业市场化改革的深化: 市场金融体制基本确立

(1998—2006 年)	156
---------------------	-----

一、中央银行以间接调控为主的宏观金融调控体系基本 确立	157
--------------------------------------	-----

(一) 中央银行管理体制改革与职能的进一步完善	158
(二) 中央银行货币政策调控机制凸显间接调控特征	168
二、国有商业银行市场化改革的深化与其他商业银行进一步 发展	187
(一) 国有银行商业化改革的实质性推进与股份制 改革	187
(二) 其他商业银行的改革与进一步发展	207
三、政策性银行的发展与存在的问题	221
四、银行业垄断竞争的市场结构初步形成及其绩效 实证分析	227
(一) 银行业市场结构实证分析	227
(二) 银行业市场行为分析	240
(三) 银行业的经济绩效评价	246
第五章 对中国银行业改革与发展的反思与前瞻	258
一、对银行业改革与发展历史的反思	259
(一) 银行体制改革与发展历史轨迹的简要描述	259
(二) 银行体制改革与变迁的特征分析及其新制度经济学 阐释	263
(三) 银行体制变迁的经济绩效评价及现行银行体制内在 缺陷分析	270
二、完善中央银行宏观调控机制, 提高货币政策效应	275
(一) 货币政策的最终目标和中介目标的选择	276
(二) 货币政策工具的功能定位与选择	278
(三) 货币政策传导机制的完善	282
三、进一步深化商业银行改革, 提高其竞争能力	287
(一) 进一步深化商业银行改革应坚持的原则	287

821	(二) 深化国有商业银行改革的思路与措施	292
801	(三) 股份制商业银行改革的方向与主要措施	295
	(四) 城市商业银行改革的方向与主要措施	299
181	四、政策性银行的转型与改革	301
	(一) 综合性开发金融机构——政策性银行转型的	
181	方向	301
105	(二) 科学界定政策性银行的职能和业务领域	303
155	(三) 加快政策性银行可持续发展长效机制建设	304
	(四) 政策性银行转型和改革应当注意“一行一策”	306
155	(五) 妥善处理政策性银行与商业银行的关系	306
155	五、完善金融监管体制, 维护金融体系稳定	307
045	(一) 现行金融监管体制面临的挑战及存在的问题	308
045	(二) 完善金融监管体制的思考与建议	312
	附录 中国银行业改革大事记	318
025	主要参考文献	350
	后记	360

第一章 导论

一、研究现状述评与选题的意义

金融是现代经济的核心，银行是我国金融业的主体。我国的金融体系格局无论是在改革开放前，还是在改革开放后，甚至是到现在，一直选择的是“银行主导型”模式。改革开放以前是中国人民银行“大一统”的垄断格局。目前尽管经过了近三十年的改革开放，已有向“市场主导型”转变的趋势，但是，一个以中央银行领导、商业银行为主体、政策性银行以及其他类银行业金融机构并存、分工协作的金融中介结构体系仍然居于主导地位，即银行在我国资金融通中仍然占有绝大部分份额。毋庸置疑，随着经济体制改革和金融深化的实践探索和理论创新，我国银行业发生了巨大变化，银行业市场化改革所取得的成就以及对推动和调节国民经济发展所做出的重要贡献有目共睹。同时，也不可否认，我国银行业还存在着很多问题，诸如不良资产比例高、运行效率低、经营机制不完善等。特别是在加入 WTO 之后，我国银行业与国外相比竞争力不足和存在的金融风险较大等问题更为突出。那么，在经济全球化和金融一体化以前所未有的广度和深度发展的今天，要想使我国成为经济强国和金融强国，立足于世界经济金融不败之林，就需要继续深化银行体制与运行机制改革，尽快解决银行业存在的问题并克服发展中的障碍，迅速提高我国银行业的竞争力。为此，需要广泛借鉴国际经验，学人之长，同时，更需要对我国银行业改革与发展的历史进行反

思，总结经验与教训，从实际国情出发，提出可行之策。

银行业市场化改革问题，不仅是我国当前社会主义市场经济体制改革的重要环节和内容之一，而且也是政府部门和学术界十分关注的一个热点问题。伴随着我国金融体制改革的起步、探索 and 深化，关于对我国银行业改革与发展历史进行反思与前瞻的研究，已经有一系列学术水平很高的论著相继问世。在已出版的著作中，尚明主编的《当代中国的金融事业》（1989）、刘鸿儒和王佩真主编的《中国改革全书·金融体制改革卷（1978—1991）》（1992）、赵海宽和郭田勇著的《中国金融体制改革20年》（1998）、尚明主编的《新中国金融五十年》（2000）、杨希天等编著的《中国金融通史·第六卷——中华人民共和国时期（1949—1996）》（2002）、胡海鸥主编的《中国金融体制的改革与发展》（2004）、中国人民银行、银监会、证监会和保监会编写的《金融体制改革》（2004）等，都用了相当大的篇幅论述我国银行业改革的进展情况、取得的成就和存在的问题等。戴相龙主编的《中国人民银行五十年——中央银行制度的发展历程》（1998）、中国人民银行研究局编写的《中国现代中央银行体制——中国人民银行管理体制的重大改革》（1999）等专门论述了中国人民银行作为中央银行改革的情况。钱小安著的《中国货币政策的形成与发展》（2000）、唐齐鸣著的《体制转轨时期的中国货币政策》（2000）、汪红驹著的《中国货币政策有效性研究》（2003）对我国货币政策的形成与发展及其有效性进行了研究。谢平和焦瑾璞著的《中国商业银行改革》（2002）、成思危主编的《路线及关键：论中国商业银行的改革》（2006）、葛兆强著的《国有商业银行制度导论——对中国国有商业银行改革的一种思考》（2000）、余龙武著的《中国国有商业银行综合改革新论》（2003）、黄湃、王桂堂著的《国有商业银行改革制度安排与路径选择》（2003）、李建军著的《国有商业银行绩效评价：理论、方法与实证》（2004）、范肇臻著的《中国国有商业银行制度创新》（2005）等则对我国商业银行改革，特别是国有商业银行改革进行了深入细致的研究。谢平著的《中国金融制度的选择》（1996）、

张杰著的《中国金融制度的结构与变迁(1978—1998)》(1998)和《中国国有金融体制变迁分析》(1998)、张炜著的《中国金融制度结构与重构》(2004)、周小全著的《竞争、产权与绩效:中国银行业产业组织问题研究》(2004)等主要从新制度经济学、产业组织理论等学科的视角对我国银行体制的变迁进行了分析。对我国银行业改革与发展做过历史考察与制度变迁研究的代表性论文主要有:文炳勋的《新中国金融体制的历史演进》(2006)、林铁钢的《中国银行业改革:历史回顾与展望——访中国银行业监督管理委员会副主席唐双宁》(2005)、刘华的《中国商业银行改革回顾与发展》(2004)、刘秀兰的《中国金融改革发展实证分析研究》(2005)、董登新的《中国国有银行改革历程全景分析》(2004)、孙志东和李伟安的《中国国有商业银行改革掠影》(2006)、王廷科的《“十五”期间中国银行业的回顾与展望》(2006)、张羽和李黎的《中国国有银行改革的渐进逻辑》(2005)、李前胜的《我国金融制度变迁的绩效分析和改革取向》(2003)、唐双宁的《中国银行业及其监管的改革与发展》(2004)等。运用产业组织理论对我国银行业市场结构、行为和绩效进行过分析的代表性论文主要有:于良春和鞠源的《垄断与竞争:中国银行业的改革和发展》(1999)、王国红的《论中国银行业的市场结构》(2002)、秦宛顺和欧阳俊的《中国商业银行业市场结构、效率和绩效》(2001)、赵旭等的《中国银行业市场结构与绩效的实证研究》(2001)、贺春临的《我国银行业的市场结构与绩效研究》(2004)、杨勇和魏浩的《我国银行业改革的侧重点和具体实施步骤》(2003)等。上述论著的出版,不仅有力地指导和推动了我国银行业的改革与发展,而且也为此后我国银行体制市场化改革更深入细致的研究奠定了基础。然而,对改革开放以来我国银行业改革与发展历史的探讨和研究,尽管在上述论著中的某些章节和行文有论述,但是,就目前来看尚缺乏系统性和深层次研究,至于从经济史学的视角展开此项课题的研究则更少。

本书是在前人研究的基础上,从经济史学的视角,或者说在我国市