



華夏英才基金學術文庫

钟 瑛 著

稳中求进的步伐： 中国金融渐进式改革

Steady Pace: China's Gradual Financial Reform



科学出版社



华夏英才基金学术文库

稳中求进的步伐：中国金融渐进式改革

Steady Pace: China's Gradual Financial Reform

钟 瑛 著



科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书通过对中国金融体制改革与发展路径的历史考察,较为系统地反映了改革开放 30 多年来中国金融的变革轨迹和运行状况,这既是对中国金融渐进式改革的历史总结和回顾纪念,也有助于了解和把握中国金融的未来发展趋势。

中国金融改革是一项复杂的系统工程,它涉及政府、市场、金融机构及与其相关联的企业和个人,本书只选择了中央银行体系及金融宏观调控机制、金融组织体系、外汇管理体制等方面的改革和发展作为主要研究对象,以金融制度的变迁为主线来进行分析论证,试图对 1979 年至今的 30 多年的中国金融体制改革与发展的变迁过程作出描述与分析,体现与解析其“转轨性”特征,探讨 1979 年以后中国成功的渐进改革与金融制度变迁之间的逻辑联系。在对这 30 多年的中国金融制度变迁的积淀与绩效的历史考察基础上,探寻中国金融体制改革与发展的未来趋向。

本书既适合对当代中国金融改革研究有兴趣的各界人士阅读,也可以作为经济类专业高校学生、科研院校经济领域理论研究工作者的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

稳中求进的步伐:中国金融渐进式改革/钟瑛著. —北京:科学出版社, 2013. 2

(华夏英才基金学术文库)

ISBN 978-7-03-036693-1

I. ①稳… II. ①钟… III. ①金融改革-研究-中国 IV. ①F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 026823 号

责任编辑:徐 倩 魏如萍/责任校对:刘 洋

责任印制:阎 磊/封面设计:陈 敬

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

源海印刷有限责任公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013 年 2 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2013 年 2 月第一次印刷 印张:10 3/4

字数:217 000

定价:48.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介

钟瑛，女，白族，湖南桑植县人，管理学博士，中国社会科学院当代中国研究所研究员，兼任中华人民共和国国史学会会员、中国科学院虚拟经济与数据科学研究中心客座研究员，全国政协委员，民建北京市委常委兼市委理论委员会主任、民建中央经济委员会委员。2001年毕业于中国社会科学院研究生院，获管理学博士学位。2003~2005年在中国社会科学院经济研究所从事理论经济学博士后研究，专项研究中国金融体制改革与金融市场发展。

近年来在国内学术期刊先后发表论文 50 余篇，出版专著 5 部，主持、参与国家级与省部级研究项目 10 余项，曾获中央国家机关、中国社会科学院、北京市等颁发的优秀科研成果奖项。代表作有《资本的激情与理性——改革开放以来的中国证券市场》（专著）、《20 世纪 90 年代以来的中国宏观经济政策调整》（论文）、《城镇化发展战略的资本要素配置与资本化运作》（研究报告）等。主要研究领域为当代中国金融、当代中国宏观经济。



目 录

导论	1
第1章 改革开放前的中国金融概述	6
1.1 新中国金融的建立：1949~1952年	6
1.2 计划经济体制时期“大一统”的金融体制：1953~1978年	14
1.3 改革开放前的金融计划与管理	18
1.4 改革开放前国有金融制度安排的理论分析	24
第2章 中国金融体制改革的基本历程	29
2.1 金融体制改革的起步阶段：1979~1992年	29
2.2 金融体制的全面改革阶段：1993~1996年	33
2.3 金融体制的深化改革阶段：1997年至今	39
2.4 金融体制改革的基本经验与制约因素	44
第3章 中国金融组织体系改革	50
3.1 金融组织体系的基本建立	50
3.2 金融组织体系结构调整分析	56
3.3 建立现代金融组织体系的改革措施	59
3.4 金融机构制度安排与绩效的理论分析	65
第4章 中国金融调控、金融监管与金融市场培育	72
4.1 货币政策的演变及其效应	72
4.2 货币政策工具的引进与运用	83
4.3 信贷资金管理体制的变革	91
4.4 利率市场化改革进程	97
4.5 系统性金融风险及防范	104
4.6 金融监管体制沿革与模式选择	108
4.7 金融市场的培育与发展	115
第5章 中国外汇管理体制改革的人民币可兑换进程	126
5.1 外汇管理体制的演变及实效	126
5.2 人民币可兑换改革进程	134
5.3 人民币汇率制度的演变与完善	140
5.4 外汇储备的适度规模与管理	147

第 6 章 结语：从中国金融体制变革路径看渐进式改革的正确选择	153
6.1 中国金融体制变革路径及其基本特征	153
6.2 中国渐进式改革的正确选择	156
6.3 未来的中国金融改革仍然必须坚持渐进的思路	158
参考文献	161
后记	163

导 论

中国经济改革采用渐进式改革方式使改革获得成功，这是世界公认的。在中国 30 多年的改革开放进程中，更强调正确处理改革、发展、稳定之间的关系，这体现为具有中国特色的渐进式改革。实践证明，这种以渐进式改革为特征的经济转轨取得了举世公认的成就。本书着重分析中国金融体制变革路径及其基本特征，由此揭示出中国金融改革在中国渐进式改革过程中，发挥着特殊的支持作用，甚至是关键性的作用。中国金融的改革，是与整体改革的路径选择相关的，因此是一个渐进的过程。

新中国成立以来，在相当长的时期里，中国的经济制度结构相对于其他国家是十分独特的，基本情形可以概括为：发达而富有控制力的上层结构，流动性强且分散化的下层结构，但在上下两层结构之间却缺乏严密有效且富于协调功能的中间结构。这种情形可以被称为制度的“二重结构”，而理解这个二重结构的形成演进过程的关键，是国家与产权这两大要素的作用次序与联系形式。从理论上讲，“理解制度结构的两个主要基石是国家理论与产权理论”，“因为是国家界定产权，因而国家理论是根本性的。最终是国家要对造成经济增长、停滞和衰退的产权结构的效率负责”；另外，“如果离开产权，人们也很难对国家作出有效的分析”（诺斯，1991）。

由于在二重结构中，国家注定掌握着最大份额的资源，因此，经济增长也只能依赖于国家的推动了。国家的投资推动与经济增长之间的高度正相关是二重结构演进的一个基本特征。始于 20 世纪 70 年代末的中国经济改革推动了迅速的经济增长，其基本原因是：被中央计划经济体制长期禁锢着的下层结构的经济自由得到松动，这种经济自由蕴涵着巨大的经济增长动力与激励。然而，从长期的经济增长过程看，仅仅依靠下层结构的经济自由所提供的增长潜能与改革激励是远远不够的，长期的增长需要中间结构的支持。只有在中间结构确立的情况下，下层结构的生长潜能与激励才能得到合理动员与配置，从而转化为经济增长结果。观察已有的中国经济改革过程，无论是起初的分权化改革，还是后来的市场化改革，在中间结构确立方面的绩效都不是十分显著，整个经济运行与资源配置仍在很大程度依赖于国家（上层结构）的安排和控制。一方面是强大的国家，另一方面是逐步获得经济自由的下层结构，改革中的经济仍处于二重结构之中。也就是说，既有的改革并没有改变国家与产权的原有逻辑关系，国家依然支配着产权形式，经济增长依然在很大程度上是国家推动的结果。国家如何从直接控制下层结

构转而依赖中间结构间接控制下层结构，进而确立相互之间的契约关系与产权保护关系，从而将经济增长转变为国家与产权的合成结果，这是经济改革的未竟事宜。

诺斯认为，制度往往是在市场规模的扩张、专业化进程的推进和资本的频繁流动过程中逐渐演进的。就金融制度而言，起初是出于增强资本流动性和节约交易费用的考虑，人们进行了交易方式上的某些创新，比如汇票的演进和贴现方式的发展。紧接着，随着交易规模的扩大，产生了利用和发展交易中心的需求，这类交易中心首先是集市，其次是银行，最后是专门可以进行贴现的金融组织。因此，金融组织的发展“不仅是特定制度的函数，而且也是经济活动规模的函数”（诺斯，1990）。可是，在二重结构中，金融制度安排的产生则遵循着特殊的逻辑，其功能也异于三重结构。^① 国家在二重结构中是储蓄动员、资本形成与经济增长的主要推动者，而用于经济增长的资金一般而言总是短缺的。在这种情况下，金融制度的出现自然也就是首先出于国家解决资金短缺问题的考虑，从而具有自上而下“制造”的特征了。更进一步讲，金融组织在二重结构中往往首先遵循的是上层结构（国家）的偏好，而不是下层结构的需求。而且，下层结构的需求服从于上层结构的需求，这是二重结构的基本规则，金融制度安排自然不能例外。这也是在新中国经济发展历史进程中产生的许多金融形式最终都未能演化为现代金融制度安排的深层原因。

纵观中国金融制度的实际演进过程，上层结构的金融垄断是二重结构在近现代金融制度演进中的重要景象。新中国成立后，由于二重制度结构依然存在，国家的金融控制与金融垄断也就在所难免。到1956年年底，国家事实上控制了所有的金融业，下层结构中几乎不再存在任何形式的金融制度安排。这种状况在20世纪70年代末中国经济改革启动之后逐步有所变化，但在迄今为止的改革进程中，国家依然保持着对金融的控制与垄断。可以说，当前的中国金融体制与金融市场的发展是总体制度结构演进的一个长期过程的阶段结晶。本研究试图对1979年至今的30多年的中国金融体制改革与发展变迁过程作出描述与分析，体现与解析其“轨性”特征，探讨1979年以后中国成功的渐进改革与金融制度变迁之间的逻辑联系。在对这30多年的中国金融制度变迁的积淀与绩效的历史考察基础上，探寻中国金融制度变迁的“短期过程”与总体制度结构演进的“长期过程”之间的某种令人信服的逻辑关系，并探寻中国金融体制改革与发展趋向。这些是本研究的预期目的，也是一个尚待深入开拓的极具潜力与吸引力的研究领域。

^① 随着产权结构、市场结构及法律结构等制度的中间结构的确立并日臻完善，二重结构最终形成三重结构。

既然本研究试图对改革开放以来中国金融体制改革与发展的变迁过程进行考察与分析,自然就离不开对历史轨迹的刻画与总结,但本研究不仅仅局限于对中国金融制度变迁过程作简单的叙述或“编年史”式的描述,而是还要通过特定的理论框架来解析和展示这一变迁过程的内在机理,从而探求理论逻辑与历史逻辑的一致。由此,本研究需要使用制度经济学的研究方法,通过对改革开放以来中国金融制度变迁过程的系统分析与体验,得出相应的结论,来构造一个基本理论框架。“正如这些复杂的制度已随历史而演进一样,已形成的这些复杂的经济制度为这一高度技术化的社会得以生存和实现的框架提供了一部分内容”(科斯等,1996)。将制度分析引入历史研究、经济学的理论核心中去,本身就是一项开拓性的工作。随着时代发展的要求,经济史的研究仅仅用传统的历史学研究方法搜集整理和考证分析史料、叙述史实、对史料进行分期和定性等是远远不够的。

长期以来,中国的经济学理论大多注重来自于当前现实的实证研究,而不太重视历史的实证研究对理论创新的启示作用。改革开放以来,学术界对中国金融改革进程的研究往往偏重就金融论金融,不能上升到从理论的角度将观察到的具体改革事件加以整理。30多年的改革开放创造了中国经济体制转轨和经济发展的新时期,同时,也把为经济改革进程修史立卷的任务历史性地提到议事日程之上,本研究就是基于这样一个大前提而设计产生的。因而,马克思列宁主义的辩证唯物主义和历史唯物主义是本书研究方法的基石。只有用马克思列宁主义的世界观和方法论,才能寻找到中国金融体制改革与发展演变的规律,才能辨明是非、抓住实质、找出规律、合理扬弃。同时,本研究总体上将注重运用经济理论和历史统一的研究方法,即逻辑进程与历史进程相统一的方法,在具体研究中尊重历史、实事求是,客观地评价历史;并在此基础上,运用系统论的方法,采用逻辑演绎与归纳方法,力图使研究的各章节之间形成一个较强的内在逻辑联系。将实证分析与规范分析相结合,采取纵向过程描述与横向截面论述的叙述结构,以提供一个完整的逻辑结构体系,从中国金融体制改革与发展演变的历史轨迹的研究中,提炼、验证具有现实规律性的理论观点。因此,本研究所考察分析的是中国金融制度本身的变迁过程,着重回答30多年来中国金融制度变迁过程“到底是什么样”的历史实证性问题,并探寻这个变迁过程将来可能的发展趋势。通过描述中国金融体制改革与发展的演变轨迹,并体现其“转轨性”特征,以进行深入、全面、系统的历史考察,从而概括、归纳、总结出其中带有规律性的东西,无论是对中国金融改革与金融市场的深化,还是对发展中国家,尤其是经济转轨国家的金融市场的发展,都具有十分重要的现实意义。

总而言之,对“中国金融渐进式改革”展开深入研究,不只是为了30多年的中国金融改革开放树一个历史纪念碑,更重要的是,要通过全面回顾这30多年的中国金融体制改革与发展的探索历程,展现我国改革开放的伟大成就,认真

总结改革开放的丰富经验，探讨改革开放的客观规律。这有助于使我国今后进一步的深化改革多一些经验与收获，少一些弯路和代价，也有助于为中国金融事业的改革与发展积累和贡献精神财富。

中国金融改革是一项复杂的系统工程，它涉及政府、市场、金融机构及其相关联的企业和个人，要全面描述中国金融体制改革与金融市场发展的过去、现在和未来，是很有难度的事情，因而需要确定研究的主线和主体。本研究只选择了中央银行体系及金融宏观调控机制、金融组织体系、外汇管理体制等方面的改革和发展作为主要对象，以金融制度的变迁为主线来进行分析论证。

具体来说，本书的研究结构安排如下。

第1章是对改革开放前的中国金融的概述，包括1949~1952年的新中国金融业的建立，1953~1979年的计划经济体制时期的中国国家银行，改革开放前中国金融业的“大一统”的金融模式特点分析，以及当时的中国金融计划与管理状况。

第2章主要描述1979年以来的中国金融体制改革过程，分阶段对中国金融体制改革进行了历史考察。通过对不同历史时期的改革措施的回顾，揭示中国金融成长的成就、制约因素和深层次矛盾，以及确定不同阶段金融改革的目标选择。

第3章主要以银行体系为基本的分析对象，重点考察从传统型向现代型的变迁过程。揭示中国金融组织体系构成状态的演进：单一型国家银行体制→中央银行与国有商业银行的分离体系→中央银行、政策性银行和商业银行的分离体系→中央银行与经营性银行机构的分立体制。分析中央银行、政策性银行和国有商业银行改革的目标模式，以实现金融组织从粗放型向集约型的转变。

第4章主要从中国金融体制改革的历史进程角度，对中国货币政策的演变、利率的市场化进程作了描述。可以看到，货币信贷政策越来越成为宏观经济管理的重要政策之一，金融调控的作用也越来越重要。本章揭示出使中国市场化的货币政策机制、利率政策机制有效运行所必需的体制条件尚不完全具备的深层次问题。同时，分析了中国金融运行中的系统性金融风险的潜在触发因素，提出要注重建立中国现代金融制度、防范金融风险的政策主张，并对中国金融监管体制沿革与模式选择进行了分析研究。最后，通过分析金融市场的基本功能、发展模式，以及中国金融市场培育与发展的基本历程，对进一步完善中国金融市场体系作出了简明评析。

第5章主要描述与国民经济和宏观经济体制改革相适应的、中国外汇管理体制所进行的一系列改革与突破性进展，它们推进了中国改革开放的进程。具体对人民币经常项目可兑换的改革进程、人民币资本项目可兑换的稳步推进、人民币汇率制度的演变与完善、外汇储备的适度规模管理等内容进行了考察分析。

第6章是结语部分,立足于以上各章节的研究探讨,通过分析中国的渐进式改革选择,揭示了中国金融改革的变革路径及其基本特征,中国金融的改革是与整体改革的路径选择相关的,必然是一个渐进的、审慎的自由化改革进程。本章明确指出,未来的中国金融改革仍然必须坚持渐进的思路。

总之,本书的研究可以划分为三个板块,力图形成一个完整的逻辑结构体系。其中,第1章属于第一个板块,是对改革开放前的中国金融的回顾,属于中国金融改革的背景介绍。第二个板块包括第2章至第5章,是对中国金融体制改革的纵向过程和前沿状况的描述与分析,有时间上的连续性。第6章为第三个板块,是对中国金融渐进式改革的变革路径与基本特征从横向截面角度的论述与分析,有空间上的层次性。

对于改革开放以来的中国金融体制改革与发展的研究,虽然是一个基于回顾性的探析研究,但不能重复人们已经作过的研究,本研究力图突出、拓展和深化对这一主题的历史性与现实性研究。在研究角度与研究高度上期待有所突破的是,要站在历史高度,以发展的、动态的眼光看问题。这30多年可以说是中国金融理论和实践快速发展的一段时期,伴随着人们思想认识的深化转变,中国金融改革与发展经历了数次曲折波动,一些理论定性问题始终困扰着实际工作者和理论界的专家学者,曾经成为发展金融市场的障碍。这要求我们以动态的眼光对待这一切,树立科学发展观,以发展的观点对待实践过程中出现的新鲜事物,不盲目否定,也不无原则地全盘接受。在对改革开放以来的中国金融体制改革与发展的变化轨迹、变迁过程及其未来取向的分析探讨中,本研究希望在理论和思想上能有所突破,能够对人们了解中国金融改革开放与世界金融市场发展趋势有参考价值。

因此,本研究力图运用历史分析和制度变迁理论的经济学方法研究中国金融体制改革与发展的变迁过程,力求做到既有历史、现实的体验,又有理论上的理性启迪,这是本研究希望达到的目标。

第 1 章 改革开放前的中国金融概述

1.1 新中国金融的建立：1949～1952 年

新中国的金融萌芽于红色政权建立时期，在新中国成立后国民经济恢复时期确立并开始成长。

1.1.1 新中国成立前后中国金融的奠基：由苏维埃国家银行到中国人民银行年成立

新中国金融的历史渊源，可以追溯到第二次国内革命时期的中央革命根据地。1931 年 11 月 7 日，在江西瑞金召开的“中华苏维埃第一次全国代表大会”上通过的《关于经济政策的决议案》宣布成立“中华苏维埃共和国国家银行”（简称苏维埃国家银行），并发行货币。决议中规定：“为着实行统一币值并帮助全体劳苦群众起见，苏维埃应开办工农银行，并在苏维埃区域内设立分行。这个银行有发行货币之特权。工农银行对于各农民、家庭工业者、手工业者、合作者、小商人等实行借贷，以发展经济。这个银行应实行兑换货币，其分行并代征税收。”（许毅，1982）

在土地革命和抗日战争时期，人民政权被分割成彼此不能连接的多个区域，直至新中国成立前夕，各根据地建立了相对独立、分别管理的根据地银行，并各自发行在本根据地内流通的货币。在中国人民解放战争取得全国胜利前夕，1948 年 5 月，中共中央决定将晋察冀和晋冀鲁豫两大解放区合并为华北解放区，并于同年 8 月召开了华北临时人民代表大会，组成了华北人民政府，为迎接全国胜利进行各项准备工作。与此同时，筹划“组建中央银行，发行统一的货币”的工作也提到议事日程上来。

1948 年 11 月，华北人民政府第三次政务院会议决定成立中国人民银行并发行人民币，征得解放区的山东省政府、陕甘宁和晋绥两边区政府的同意，华北银行、北海银行、西北农民银行三个解放区银行合并，以华北银行为总行，组建中国人民银行。同年 12 月 1 日，中国人民银行在河北石家庄宣布成立。华北人民政府当天发出公告：由中国人民银行发行的人民币，在华北、华东、西北三区统一流通，所有公私款项收付及一切交易，均以人民币为本位货币。中国人民银行的成立，标志着新中国金融事业的建立与开始，为进一步在全国建立统一的社会主义国家银行奠定了基础。

适应当时解放战争发展的需要和成立新中国的需要,1949年2月,中国人民银行由石家庄迁入北平(现北京)。1949年9月,中国人民政治协商会议通过《中华人民共和国中央人民政府组织法》,中国人民银行被纳入中央人民政府政务院的直属单位序列,接受政务院财政经济委员会指导,与财政部保持密切联系,被赋予国家银行职能。在国民经济恢复时期,中国人民银行承担着四项基本任务:建立独立统一的货币体系;形成国家银行体系;管理全国金融;支持经济恢复和国家重建。

1.1.2 国民经济恢复时期对金融、物价的有效稳定

1949年10月1日,中华人民共和国成立,新中国金融业翻开了崭新的一页。然而,新中国在诞生之时,面临着国民党政府留下的烂摊子。在经济崩溃、物价暴涨、国力衰退、民生凋敝、帝国主义国家对新中国实行经济封锁包围等的情况下,国家经济实力十分薄弱,经济秩序极为混乱,通货膨胀极其严重。1949年比起抗日战争前的1937年,国家工业总产值下降了一半,农业总产值下降了25%。同时,私人经济占绝大比重,市场投机势力十分猖獗,投机商人兴风作浪,扰乱金融,囤积居奇,哄抬物价。1949年的4月、7月、11月和1950年的3月,先后发生了4次物价大涨风潮,风源都在上海、北京、天津等大城市。物价的飞涨和大幅波动,严重影响了人民生活,扰乱了社会经济秩序。制止通货膨胀,成为巩固新中国政权、保持社会和经济稳定的头等大事。稳定物价、统一货币、恢复经济成为当时经济工作的首要任务。

在中共中央和毛泽东的领导下,中央人民政府政务院财政经济委员会(简称中财委)在陈云的主持下,为把中国经济从战时经济顺利地转向和平时期的经济建设,做了大量卓有成效的工作,并在实践中形成了具有中国特色的国民经济恢复时期的金融工作方针。

1. 制止银元投机,稳定金融市场

在1949年新中国成立前夕,由于恶性通货膨胀,银元成为市场上投机的对象。银元价格的波动往往引起金融物价的涨落起伏。稳定金融、物价,就必须制止银元的投机活动。在每个新解放的城市,尽管中国人民解放军军事管制委员会(简称军管会)宣布禁止银元的流通买卖,但是仍然有一批金融投机者通过操纵银元的买卖活动,阻碍人民币的发行流通,引起物价的大幅度上涨。例如,上海物价曾经在13天内上涨了272.8%。在上海证券交易所,投机分子哄抬银元价格,仅1949年6月1日到10日的10天内就将银元价格抬高了2倍。银元价格的暴涨,带动了物价的全面上涨,并波及全国,严重影响了工商业的发展和人民的生活。为了制止银元投机,陈云于1949年6月8日以中共中央的名义致电华

东、华中局并指示，中央同意上海市委及华东财委的意见，打击银元投机活动，明令金条、银元、外币一律由人民银行挂牌收兑，禁止在市场上自由流通，使人民币占领了上海货币阵地（中共中央文献研究室，2000a）。上海军管会根据指示，于1949年6月10日查封了金融投机的大本营——上海证券交易大楼，逮捕法办了投机违法分子200余人，沉重打击了破坏金融的非法活动。与此同时，各地人民银行也根据指示，会同公安部门严厉打击地下钱庄和转入地下的银元投机活动，加强了金融管理。这场斗争被称为“银元之战”，有力地制止了银元投机，有效稳定了金融市场。

2. 平抑物价，稳定粮棉市场

1949年10月15日，以津、沪为先导，华中、西北紧随，在全国范围内又一次发生了延续时间长、波动幅度大的物价上涨。上海、天津等地的投机分子以纱布为突破口，囤积纱布、粮食，操纵物价，带动了物价的全面上涨。这是资产阶级继同年6月银元风潮之后与人民政府进行的又一次较量。早在1949年7~8月，陈云就受中共中央的委托亲赴上海，经过深入的调查研究并吸取以前反投机的经验教训，明确了抑制物价上涨主要靠粮食和纱布，打好粮食和纱布这两仗是稳定物价的关键。同年11月，陈云主持的中财委发出平稳物价具体措施的指示，认为只有统一部署，各地一致行动，经济手段和行政手段双管齐下，方能达到平抑物价的目的。在中财委的统筹指挥下，财政、贸易、银行和工商行政管理部门统一行动，同投机者进行了激烈的斗争。根据中财委的部署，银行采取了紧缩货币的政策，以减少市场上的货币流通量。各地贸易公司停止抛售物资，并准备充足的粮食和纱布等重要物资，一起大量抛售。同时，税收部门加强征税，集中物资以控制煤、棉等供应。银行再进一步收紧银根，迫使物价立即开始回落。通过这次行动，投机资本遭到了毁灭性的打击，市场物价终于由昔日被不法商人操纵转为由国家控制。

由于措施得力，这次平抑物价的行动只进行了半个月，全国就捷报频传，到1949年12月10日，全国性的物价上涨基本上被制止了，这成为我国财政经济状况根本好转的前奏。从此以后，市场物价虽仍有起伏，但再没有出现大的波动。这场被称为“米棉之战”的经济战役，有效地平抑了物价，稳定了金融，国家也掌握了大量的储备物资，为以后新中国的经济建设和金融事业的发展积累了宝贵经验。

3. 发行公债，弥补财政赤字

新中国成立前后，虽然经过几番斗争，各种投机活动遭到了毁灭性的打击，市场物价出现了暂时的稳定局面，但物价波动的隐患依然存在。财政巨额赤字导

致的货币过量发行，是市场物价波动的主要原因。要防止物价波动的再次发生，必须减少货币发行，而要减少货币发行，必须消除庞大的财政赤字。1949年12月2日，陈云在中央人民政府委员会会议上所作的《关于物价和发行公债问题的报告》中指出：在政府的财政措施上，不能单一地依靠增发通货，要在贯彻增产节约方针的同时，发行一次公债（中共中央文献研究室，2000b）。1950年1月1日，第一期“人民胜利折实公债”开始发行。为避免发行公债后市场银根过紧，中财委制定了预防措施，即根据市场情况掌握货币发行量、公债发行量和对美元、黄金的收兑量，随时调节市场上的银根。人民银行根据中财委的指示，根据市场情况适时调节货币流通量，在顺利发行公债的同时，保证了生产流通的正常进行和市场物价的基本稳定。这是新中国成立后的第一次公债发行，为以后中国的经济建设和金融管理积累了宝贵的经验。

4. 统一国家财政经济工作，消除通货膨胀隐患

1950年3月，物价趋于稳定。但是，由于人民政府开支巨大，交通运输及重要工矿企业的生产有待恢复，而且当时财政上仍沿袭了战争时期统一政策下的分散管理办法，国家支出大部分由中央人民政府负责，公粮、税收等财政收入又大多归各地人民政府使用，因此，就出现了国家财政收支不平衡，不得不增加货币的发行量，从而使物价、市场仍然存在着不稳定的因素。“由于全国财政经济困难，收支机关脱节，金融物价不稳，要求我们必须有进一步的统一管理”（中共中央文献研究室，1995a）。因此，“统一国家财经工作，将不仅有利于克服今天的财政困难，也将为今后不失时机地进行经济建设创造必要的前提”（中共中央文献研究室，1995a）。

为尽可能集中统一使用全国的财力和物力，消除通货膨胀隐患，1950年3月3日，政务院颁布了由陈云起草的《关于统一国家财政经济工作的决定》，要求实现财政收支、现金收付和物资调度的平衡，尽可能集中统一使用全国的财力物力。该决定建构了以集中统一为基础的财经管理体制的雏形，标志着新中国成立初期财经工作的重大转变。同年3月10日，《人民日报》发表了由陈云起草的题为“为什么要统一财政经济工作”的社论，重申了陈云主张的财政经济统一管理的“主要内容是统一财政收支，重点在财政收入，即统一国家的主要收入，如公粮、税收及仓库物资的全部，国营企业的利润和折旧金的一部分，统归国库”（中共中央文献研究室，1995a）。当时，陈云指出：“这些统一在今天已经必不可少。如果国家收入不作统一使用，如果国家支出不按统一制度并遵守节省原则，如果现有资金不加集中使用，则后果必然是浪费财力，加剧通货膨胀。”（中共中央文献研究室，1995a）

1950年2月21日，中国人民银行召开第一届全国金融会议，陈云在会议上

指出：1950年银行的中心工作是“收存款、建金库、灵活调拨”。此后，同年3月、4月陈云主持中财委先后公布《中央金库条例》《关于实行国家机关现金管理的决定》。通过实行现金管理，收存款，建金库，灵活调拨资金，使分散在国家机关、企业的大量现金很快集中到了国家银行。到1950年5月底，全国现金实现收支平衡，并且还出现了入差，现金流出大量减少。到同年10月，全国初步实现了财政收支、现金收付和物资调度的平衡，终于制止了严重的通货膨胀。但朝鲜战争爆发后，美国对我国实行经济封锁禁运，中国刚刚稳定下来的金融物价又开始发生新的波动。同年11月，中财委决定，中国人民银行及时调整货币信贷政策，采取了控制现金、紧缩信用的紧急措施。到1950年12月，全国批发物价指数比同年3月下降14.6%，结束了国民党政府时期持续12年之久的通货膨胀，市场物价出现了许多年不曾有过的稳定局面，财政收支基本上实现了平衡。这是新中国财政金融战线上一个具有重大意义的胜利，毛泽东高度评价它的意义“不下于淮海战役”。

1.1.3 新中国货币制度的建立与初步完善

新中国成立后，建立统一健全的货币制度是当时经济战线上的一件大事，新中国金融事业也由此起步发展。陈云作为中财委的主要负责人，主持并领导了新中国货币制度的建立和初步完善工作。

1. 建立基本货币制度，统一全国信贷资金与调拨资金结算方式

在统一财经、恢复经济和几次平抑物价波动的过程中，中国人民银行通过“收存款、建金库、灵活调拨”，把信用集中于国家银行，构建了一个调节货币、稳定金融、调控国民经济的统一健全的货币制度。1950年4月7日，中财委颁布《关于实行国家机关现金管理的决定》，这样，结合3月3日颁布的《中央金库条例》，把分散在各公营企业、机关、部队及合作社的现金都集中到中国人民银行进行统一管理。同时，实施全国资金调度，推进非现金结算工作。实践证明，现金管理在计划经济时期是国家最重要的财经制度之一，对国民经济的发展发挥了重要的作用。建立现金管理制度，是实现现金收支平衡、财政收支平衡和物资调拨平衡的决定性因素之一。金库制度的建立，保证了国家财政收支和调度的统一，为实现财政、物资、现金的平衡和稳定货币金融提供了条件。

为了确保货币发行权的绝对集中，1949年10月，中财委颁布了《关于建立发行库的决定》。据此，中国人民银行于1950年10月颁布《发行库条例》，并于1952年进行了修订完善。条例规定了中国人民银行内部的资金往来必须经过发行库进行，并通过汇差出入库制度调拨资金头寸。建立发行库制度，使人民币发行集中统一，这既是人民币本身性质的要求，也是稳定金融和市场的要求，同时

也是国家主权集中统一的一种体现。发行库制度的建立,为资金的集中使用、汇兑的畅通、现金的灵活调拨提供了制度上的保证。

2. 灵活运用货币信贷政策手段

在国民经济恢复时期,为稳定币值、支持国民经济的恢复和发展,中国人民银行根据中财委指示,采取了灵活多样的金融政策,主要如下。

(1) 开办特种储蓄,保本保值,平抑市场物价,回笼现金,集中资金,改变人们普遍存在的“重物轻币”心理,引导社会资金流向银行,使各项存款稳步增长。

(2) 适时调整利率水平,从1949年到1952年的4年间,中国人民银行按照中财委指示7次调整存贷款利率,同时统一了除东北以外的全国利率,结束了当时被称为“过渡性”的多元化、多层次的比较分散的利率管理制度。1951年中国人民银行在物价稳定、财政与信贷基本平衡的情形下,提出制定利率水准的四项原则:①对公利率(包括合作社)实行存放两低原则;②对私营企业存放款以接近市场利率为原则,实行存放两高政策;③大中城市的私营行庄利率,通过当地的利率委员会,实现国家银行的利息政策;④利率不能脱离市场,也不能随着市场利率更改过于频繁,各项放款利率最高限由总行统一规定。1952年“三反”“五反”运动开始,物价与利率都更为稳定。同年6月,中国人民银行全面下调利率,并且统一各地分行的利率水平。总之,利率作为间接调节市场资金余缺供求的政策工具,在国民经济恢复时期和“一五”时期调剂资金余缺中发挥了积极的作用。

(3) 灵活运用信贷,实行松紧结合的信贷政策取向,对国营经济尤其是贸易和供销部门提供了大量低息和条件宽松的贷款支持,对准备淘汰的私营批发商业只收不贷,并适当增加对私营工业企业的贷款,支持工业企业如期完成国家下达的生产任务,而且还同时普遍开展押汇业务,促进城乡物资交流。

(4) 在抗美援朝时期,根据物价的波动状况,及时实施银根紧缩和放松的金融调控,实现金融稳定,支持经济发展。

(5) 通过发放各种形式的农业贷款、大力组织存款调剂农村资金余缺的做法,帮助农民解决实际困难,发展生产,以配合全国土地改革工作的顺利进行。

3. 发行新人民币,健全货币制度和稳定人民币币值

人民币是在1948年12月中国人民银行成立时发行的。当时的人民币还留存着通货膨胀的痕迹,人民币面额很大,单位价值很低,越来越不适应国家经济的发展和对外经济交流的需要。在经过三年的经济恢复和“一五”计划的顺利实施后,全国财经工作实现了统一,金融物价基本稳定,财政实现了收支平衡并略有结余,国民经济出现了欣欣向荣的大好形势,加上中国的钞票印制工业从分散走