



中国金融四十人论坛书系
CHINA FINANCE 40 FORUM BOOKS

中国金融 改革思路

HOW TO REFORM CHINA'S
FINANCIAL SECTOR

2013—2020

谢平 邹传伟◎著

 中国金融出版社

书系
BOOKS

中国金融 改革思路

HOW TO REFORM CHINA'S
FINANCIAL SECTOR

2013-2020

谢平 邹传伟◎著



中国金融出版社

责任编辑：丁 芊

责任校对：张志文

责任印制：陈晓川

图书在版编目 (CIP) 数据

中国金融改革思路：2013—2020 (Zhongguo Jinrong Gaige Silu: 2013—2020) / 谢平, 邹传伟著. —北京：中国金融出版社, 2013. 4

(中国金融四十人论坛书系)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6896 - 8

I. ①中… II. ①谢…②邹… III. ①金融改革—中国—2013—2020—文集 IV. ①F832. 1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 052237 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 180 毫米×250 毫米

印张 15.5

字数 172 千

版次 2013 年 4 月第 1 版

印次 2013 年 4 月第 1 次印刷

定价 38.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6896 - 8/F. 6456

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

中国金融四十人论坛书系编委会

主 任：陈 元 全国政协副主席、国家开发银行董事长

谢 平 中国投资有限责任公司副总经理

钱颖一 清华大学经济管理学院院长

主 编：管 涛 国家外汇管理局国际收支司司长

黄海洲 中国国际金融公司研究部联席主管

魏加宁 国务院发展研究中心宏观经济部副部长

阎庆民 中国银行业监督管理委员会主席助理

袁 力 国家开发银行副行长

钟 伟 北京师范大学金融研究中心主任

执行主编：王海明 中国金融四十人论坛秘书长

编 委：廉 薇

目 录

第一章 为什么要再启金融改革	1
第一节 金融改革的宏观经济背景	3
第二节 金融改革的5项原则和12个重点领域	8
第三节 本书结构	15
第二章 国有商业银行改革	17
第一节 2003—2010年国有商业银行改革评述	19
第二节 目前国有商业银行存在的问题	24
第三节 国有股“全民化”、降低比例	33
第四节 抑制“大到不能倒”和垄断问题	36
第五节 改善公司治理	37
第六节 银行业放开准入、促进竞争	38
第三章 政策性金融机构改革	39
第一节 目前政策性金融机构存在的问题	41
第二节 政策性金融机构改革的原则	43
第三节 政策性金融机构改革的“分账管理”方案	46
第四节 政策性金融机构改革的“机构分立”方案	50
第四章 证券市场和证券公司改革	53
第一节 证券市场和证券公司存在的问题	55

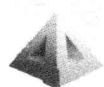


第二节	转变证券监管理念	58
第三节	改革股票发行制度	61
第四节	加强市场基础设施建设	64
第五节	促进证券公司发展	68
第五章	保险业改革	71
第一节	目前保险业存在的问题	73
第二节	放宽准入、坚持分业	78
第三节	发展应对老龄化的保障型寿险产品	79
第四节	发展非车险的财险业务	82
第五节	建立巨灾保险体系	85
第六节	规范销售行为和理赔服务	87
第六章	优化农村金融服务	89
第一节	农村金融现状以及存在的问题	91
第二节	如何引导金融机构积极服务农村金融	95
第三节	建立真正的农村合作金融体系	100
第七章	改善小企业金融服务	107
第一节	小企业金融服务相关政策评述	109
第二节	小企业融资难的核心障碍	112
第三节	引导大中型银行服务小企业融资	114
第四节	发展面向小企业的新型金融机构	117
第五节	民间金融阳光化、规范化	121
第八章	外汇储备管理的理论逻辑	123
第一节	全部外汇储备应留在央行资产负债表内	125

第二节	外汇储备要有顶层统一的资产战略配置	129
第三节	外汇储备投资与“走出去”的关系	132
第四节	外汇储备投资如何应对投资保护主义	134
第九章	推进资本项目可兑换	137
第一节	资本项目可兑换的理由	139
第二节	资本项目可兑换的条件已经具备	144
第三节	资本项目可兑换的风险可控	145
第四节	资本项目可兑换的顺序	147
第十章	推进汇率市场化	149
第一节	1994 年汇率并轨改革遗留的问题及影响	151
第二节	正确认识均衡汇率	158
第三节	放开对私人部门持汇和外汇交易的限制	160
第四节	汇率市场化与利率市场化、人民币可兑换的 关系	162
第十一章	推进利率市场化	163
第一节	利率市场化现状	165
第二节	正确认识市场化利率体系	169
第三节	人民币存贷款利率放开步骤	173
第四节	完善 Shibor	176
第十二章	建立存款保险机制	179
第一节	存款保险有不可替代的金融稳定功能	181
第二节	金融危机对存款保险的启示	187
第三节	我国的隐性存款保险应该显性化	191



第四节	存款保险的配套措施	194
第十三章	加强金融监管	197
第一节	金融危机后国内外金融监管改革评述	199
第二节	改进金融监管理念	205
第三节	理顺金融监管体制	207
第四节	加强“大到不能倒”金融机构监管	209
第十四章	政策建议总结	217
第一节	提高金融服务实体经济的能力	219
第二节	提高市场配置金融资源的效率	221
第三节	提高防范化解金融风险的能力	222
第四节	提高金融对外开放水平	223
第五节	改进金融监管	224
第六节	未来的金融结构	225
后记		228
附录一	中国金融四十人论坛简介	230
附录二	中国金融四十人论坛组织架构与成员名单 (2013 年)	232



中国金融四十人论坛
CHINA FINANCE 40 FORUM

第一章

为什么要再启金融改革





过去十年（2003—2012年），是我国经济高速增长的十年。主要经济事件包括：我国加入世界贸易组织后，加速融入全球分工体系，连续十年外贸大量顺差，外汇储备大幅增长；住房改革使土地货币化，产生了巨额政府收入；大量农村廉价劳动力转向城市，到非农部门就业，人口红利效应明显；以互联网为代表的新科技兴起。尽管有全球金融危机冲击，整体上宏观经济环境对金融业有利。金融业取得很大成绩，没有出现大的问题。

在银行业，国有商业银行股改上市，资本实力、资产质量和盈利能力显著改善，为我国成功应对全球金融危机打下基础。在证券业，股权分置改革和证券机构综合治理胜利收官，公司信用类债券市场发展迅速。在保险业，现代保险企业制度基本建立。农村金融和小企业金融方面，引入了小额贷款公司、村镇银行等新型金融机构。利率市场化稳步推进，人民币存贷款利率逐步放开，以上海银行间同业拆放利率（Shibor）为代表的市场基准利率体系初步建立。建立了有管理的浮动汇率制度，人民币升值步子很大。金融监管改善，防范化解金融风险的能力增强，特别在银行监管方面。

那么，为什么要再启金融改革？我们注意到金融业中，有很多潜在的金融风险还没有显现出来，制度性隐患正在逐渐积累，要居安思危、未雨绸缪。更重要的是，我国正面临一系列严峻的经济发展约束，如果不再启金融改革，就不利于缓解这些发展约束，不利于达到经济发展目标。因此，在未来5~10年，要看清趋势，统筹规划，克服困难，大胆推进金融改革。

第一节 金融改革的宏观经济背景

金融改革必须服务于经济发展目标，必须有助于缓解我国面临的经济发展约束。

一、2020 年经济发展目标

2012 年 11 月，党的十八大报告提出“确保到二〇二〇年实现全面建成小康社会宏伟目标”，具体包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五方面目标，特别是首次提出“实现国内生产总值和城乡居民人均收入比二〇一〇年翻一番”。

“翻一番”是按不变价格说的，即剔除价格因素后的实际增长。根据国家统计局测算，“翻一番”隐含着 2013 年至 2020 年的 8 年间，我国 GDP、城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入的年增长速度需要分别达到 6.86%、6.86% 和 6.3%。与改革开放以来年均近 10% 的经济增速相比，这似乎不是一个特别高的经济发展目标。

二、我国面临的经济发展约束

（一）第一类发展约束

过去支持经济高速增长的一些有利条件已经开始消失甚至逆转，包括劳动力、土地、资源能源、环境、资金等要素成本以及出口需求等。



一是劳动力成本上升。我国人口结构正在发生具有深远影响的变化。2010年第六次人口普查时，少儿人口比重为16.6%，65岁及以上老年人口比重为8.9%，而1982年第三次人口普查时这两个年龄段人口的比重分别为33.6%和4.9%。这两个年龄段人口的反向变化必然导致新生劳动力数量的萎缩和需要社会负担的老年人口数量的扩张。前者将带来劳动力供求关系的重大转折，后者将使老龄化成为中国社会的常态。在过去30多年中，人口转变为中国经济增长创造了丰厚的“人口红利”，但是人口抚养比^①的下降趋势在2011年已经终结，意味着“人口红利”基本耗竭。除了人口增长外，我国劳动力供给的另一个重要来源是农村富余劳动力向城镇的大规模流动和迁移。但“民工荒”自2004年出现在东南沿海地区后，逐渐向中西部蔓延，说明农村剩余劳动力的无限供给正在结束。总的效果是，劳动力供给趋紧，劳动力成本上升，“刘易斯拐点”已经到来。与周边国家相比，我国劳动力成本低的优势正在逐步消失，目前相当于泰国的1.5倍、菲律宾的2.5倍、印度尼西亚的3.5倍。

二是土地价格上升。2011年全国主要监测城市地价总水平为3049元/平方米，是2005年末的2.4倍，其中商业服务、住宅、工业地价分别比2005年上涨174%、267%、32.5%。我国主要城市房地产价格已升至全世界较昂贵行列。这些年，全国各地与拆迁有关的官民对抗愈演愈烈，一方面固然与征地制度不完善、地方政府对“土地财政”的依赖有关，另一方面也反映了城镇化背景下土地供求关系的紧张。

三是资源能源价格上升。我国资源能源禀赋不高，人均占有量远低于世界平均水平，经济高速增长加上单位GDP的能源消耗高，

^① 等于劳动年龄人口（14~64岁）与少儿人口（0~14岁）和老年人口（65岁及以上）之比。

大量资源能源需求不得不通过海外供给来满足，推高了国际市场上资源能源的价格。2011年，我国能源消耗总量接近35亿吨标准煤，单位GDP的能源消耗相当于美国的4倍和日本的8倍。煤炭本是我国的优势资源，但我国煤炭消费总量大致相当于其他国家的总和，国内煤炭生产不足以满足国内需求，2009年起煤炭就处于净进口状态。我国石油的对外依存度逐年升高，目前接近60%。这些年，国际市场上铁矿石、铜、焦煤等大宗商品价格涨势明显，我国进口需求是一个重要原因。

四是环境保护成本上升。与能源资源消耗大量增加相对应，主要污染物（包括化学需氧量、二氧化硫、氨氮和氮氧化物等）排放大增，土壤、水、空气等污染严重。在改革开放前期，政府和人民群众的环保意识不强，企业不用承担污染成本。但随着公众环保和维权意识的普及和增强（比如全国范围内的“邻避运动”），而且国际上要求我国控制温室气体排放的压力也越来越大，环境保护成本越来越“内部化”，越来越高，成为企业生产决策的重大考虑因素。过去十年间，我国环境污染治理投资金额稳步上升，2011年达6593亿元。近期对PM 2.5等问题的关注也将推动环保支出进一步增长。

五是资金成本上升。长期以来，我国通过存贷款利率管制压低了企业贷款利率，特别在国企改革时期。随着利率市场化推进，目前已经出现了银行资金成本上升趋势，这会传导到企业贷款利率上。此外，代际之间的消费倾向正在发生显著变化，新生代市民和农民工的消费倾向高于上一代，再加上人口老龄化，未来整个社会的储蓄率会下降，高储蓄提供的充裕、廉价资本会减少，对资金成本也会产生上行压力。

六是出口需求放缓。出口自20世纪90年代中期以来一直是我国经济高速增长的重要支柱，而我国贸易顺差过大、国际收支不平衡也一直是国际社会关注的问题。2007年，我国经常账户顺差占



GDP 的比率为 10.1%，达到了历史高点。此后，受人民币升值、全球经济增长乏力等影响，经常账户顺差占 GDP 的比率逐年下降，2011 年为 2.8%，已处于国际上认可的合理区间（4%）以内。展望未来，由于四方面原因，我国出口再也不可能维持 20%~30% 的高速增长：一是美欧等主要出口市场不景气，而且都寻求通过出口增长走出经济困境，比如美国的出口倍增计划；二是我国成为贸易制裁的主要目标国，比如在光伏领域；三是我国的出口导向型产业向东南亚等低成本国家转移；四是随着“页岩气革命”以及 3D 打印等新技术发展，以美国为代表的发达国家已经出现“再工业化”、“制造业回归”趋势，会影响全球分工体系。

（二）第二类发展约束

我国需要花大力气解决经济增长中的“不平衡、不协调、不可持续”问题，包括经济结构不合理、收入分配失衡和社会公平正义缺失等。

一是经济增长对投资的依赖程度偏高，尚未形成以消费拉动增长的良性循环。尽管消费对 GDP 增长的贡献率从 2008 年到 2011 年逐年上升，2011 年达到 55%，体现了经济结构再平衡趋势，但我国经济增长本质上还是投资带动的。特别在某些省份，比如安徽、江西 2011 年固定资产投资规模相当于 GDP 的 80% 和 95%。预计在“十二五”期间，仍会有很强的投资动能，主要来自三个方面：（1）换届后官员（包括地方政府和国企）的政绩需求最能通过投资来体现；（2）“新四化”（“工业化、信息化、城镇化、农业现代化”）建设中的投资需求，包括基础设施、制造业等；（3）保障房建设。金融危机的经验也表明，一旦经济增速放缓，政府就有通过扩大投资来“保增长”的动力。

二是从收入分配结构看，宏观、微观层面都积累了不少矛盾。第一，国民收入分配格局不合理。多年来，居民收入在国民收入中

的比重、劳动报酬在初次分配中的比重逐步下降，而政府和企业所占比重上升。第二，居民收入分配差距在扩大。2000 年城镇 20% 高收入家庭人均收入是 20% 低收入家庭人均收入的 2.1 倍，2010 年扩大到 5.4 倍，农村则由 6.5 倍扩大到 7.5 倍。西南财经大学估计，2010 年我国基尼系数为 0.61，在全世界处于较高水平。第三，城乡差距大。尽管近几年是我国农民收入增长最快的几年，但城乡居民收入差距也在不断扩大，2010 年城镇家庭户均可支配收入是农村的 2.5 倍。第四，部分有权势、有关系人群的灰色收入和腐败收入，加剧了收入分配失衡。

三是社会公平正义缺失。公平正义是人类社会的共同追求，是衡量社会文明进步的重要尺度，也是建设和谐社会的内在要求。目前，我国的公共产品，包括社会保障、医疗、教育、法制、产权和专利保护、反垄断、公平竞争等，供给都不足，基本公共服务不均衡。垄断、价格管制、国企和民企的不同待遇等扭曲了市场竞争体系，导致资源错配。越来越多的老百姓认为目前社会存在严重的机会不平等問題。社会中各种不稳定、不和谐因素很多，“维稳”成本很高。

综合以上分析，我们认为，依赖大量要素投入、追求规模效益的粗放式增长模式基本走到尽头，经济和社会出现系统性风险的可能性在增大。要确保 2020 年“全面建成小康社会”，特别是实现经济发展目标，我国必须深化经济体制改革和转变经济发展方式。2013 年中央经济工作会议明确提出：“要深入研究全面深化体制改革的顶层设计和总体规划，明确提出改革总体方案、路线图、时间表。”金融改革就是“全面深化体制改革”的重要组成部分。



第二节 金融改革的5项原则和 12个重点领域

我们认为，金融改革应遵循5项原则，重点在12个领域。

一、提高金融服务实体经济的能力（原则一）

金融是现代经济的核心。金融发展的根基是实体经济，离开实体经济，金融就会成为无源之水、无本之木。目前，在金融服务实体经济的三大功能中（支付便利、资源配置、风险保障），我国金融业的不足主要体现在资源配置和风险保障方面。

一是小企业融资难。小企业创造了大量就业，对促进居民收入增长和社会稳定有重要意义。但目前，大量信贷投向国有大企业、政府融资平台、房地产、基础设施等资金规模大、风险定价容易、寻租机会多的领域，小企业融资困难。特别是，在4万亿元经济刺激计划之后的紧缩调控下，小企业遭受了严重的信贷紧缩，引爆了民间金融的风险。

二是农村金融至今仍属弱势领域。农村金融有助于缩小城乡差距，属于基本公共服务的一部分。但农村金融成本高、风险高、商业价值低于城市，金融机构服务农村金融的决心还不够大、参与程度也不够深，部分乡镇至今还没有金融服务网点。

三是证券市场为企业提供了直接融资渠道，有助于企业开展创新和发展壮大；为居民提供了财富管理手段，有助于居民获得财产性收入；提供了风险转移和风险分散工具。但这些年我国股票市场

发展不顺利，投融资和风险管理功能都不足，在金融系统中处于边缘化局面。

四是保险业不能很好地服务社会发展和市场需求。面对老龄化局面，寿险业却朝着“银行化”方向发展，提供的风险保障非常有限，没有为中低收入人群提供合适险种。财险目前主要针对机动车，无法为老百姓财产面临的风险提供足够保护，比如住房不受保险，农业险落后。保险销售误导和理赔难，投保人权益得不到充分保障。

金融危机后，全世界对金融的作用进行了深刻反思。总的看法是，金融应回归到为实体经济和大多数人民服务的核心作用。金融产品要简单，要让普通人看得懂、能识别风险从而合理消费。为实体经济服务和为老百姓日常生活增加便利的基础金融产品最重要，包括存款、贷款、支付、汇兑、投资、保险和信用卡等，起到了与水、电等类似的基础设施或公共产品作用。金融服务应有公平性和普惠性，中低收入者可以获得信贷等基本金融服务，从而促进社会公平。

二、提高市场配置金融资源的效率（原则二）

要通过市场供求关系和价格信号来配置金融资源。要赋予企业和居民合法的金融权利，让最能有效利用资金的企业或个人合法地参与融资活动。金融制度和金融工具的创新，应该让市场而非政府决定什么样的机制或工具是最有效的。要明确政府作用的领域和边界，做到该放的坚决放开、该管的切实管好。目前，我国金融业在资源配置上主要存在以下不足。

一是在金融资源配置的三个具体方面（贷款可获得性、公司上市和投资机会），没有充分体现市场机制的基本原则（公平竞争、