



上海出版基金项目
Shanghai Publishing Funds

中国改革开放40年 | 研究丛书

史正富 | 主编

中国银行业 改革与发展

回顾、总结与展望

李志辉 著



格致出版社



上海人民出版社



上海出版资金项目
Shanghai Publishing Funds

中国改革开放40年 | 研究丛书

史正富 | 主编



中国银行业 改革与发展

回顾、总结与展望

李志辉 ○ 著

格致出版社



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国银行业改革与发展:回顾、总结与展望/李志辉著. —上海:格致出版社;上海人民出版社, 2018.9

(中国改革开放 40 年研究丛书)

ISBN 978-7-5432-2913-6

I. ①中… II. ①李… III. ①银行改革-研究-中国
IV. ①F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 174303 号

责任编辑 张宇溪

装帧设计 人马艺术设计·储平

中国改革开放 40 年研究丛书

中国银行业改革与发展:回顾、总结与展望

李志辉 著

出 版 格致出版社

上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 720×1000 1/16

印 张 23.5

插 页 3

字 数 370,000

版 次 2018 年 9 月第 1 版

印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5432-2913-6/F·1151

定 价 88.00 元

前 言

改革开放以来，在中国共产党的领导下，经过全国各族人民不懈奋斗，中国的经济实力、科技实力、国防实力和综合国力不断增强，国际地位也实现了前所未有的提升。党的十九大指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，社会的主要矛盾已经由人民日益增长的物质文化需要和落后的社会生产之间的矛盾，转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。中国社会主要矛盾的变化是关系全局的历史性变化，必然会带来国家发展重点、发展战略、发展方式的一系列变化。

金融是现代经济的核心。长期以来，中国逐步形成了银行主导型的金融结构。因此，银行业的改革与变迁对中国金融体系乃至整个经济体系的发展至关重要。中国特色社会主义进入新时代，也必然会对中国银行业的发展产生深远影响。在新的历史起点和新的历史交汇期，必须以新的格局谋划和推动中国银行业的改革与发展。

知史方能明鉴。为正确把握新时代下中国银行业的未来发展趋势，有必要深入总结我国银行业改革的经验教训，以探寻中国银行业改革的内在动力、演进规律和未来发展方向。同时，恰逢中国改革开放 40 周年，系统回顾和总结改革开放以来我国银行业的发展与变迁也极为必要。进入 21 世纪以后，国内外经济金融形势发生了重大变化。从国际来看，2007 年美国爆发次贷危机，至 2008 年演变为全球性的金融危机；随后，始于 2009 年底的

欧洲主权债务危机给世界经济发展和复苏的前景带来了更多的不确定性。从国内来看,2008年金融危机后,随着我国宏观经济增速回升企稳,宏观调控政策逐步从全面应对危机回到积极财政政策和稳健货币政策的轨道,在此期间宏观经济增长也呈现出新的特点,进入发展的“新常态”。在此期间,中国金融业市场化改革也在有序展开。宏观经济环境的巨大变化以及金融市场化改革的逐步深入,使中国银行业所处的业务运行环境、监管环境和竞争环境均出现了深刻变化,成为推动后危机时代以来我国银行业转型与发展的重要力量。

为此,本书系统回顾和总结了改革开放以来中国银行业的发展与变迁。全书分为三个部分,共包括12章内容。其中,第一篇为金融危机前中国银行业的改革与变迁,由第1章至第5章组成;第二篇为后危机时代中国银行业的转型与发展,由第6章至第10章组成;第三篇为中国银行业发展的总结与展望,由第11、12章组成,各篇的主要内容如下:

在第一篇中,第1章总体概括了国际金融危机前我国银行业改革变迁的逻辑机理,并回顾了改革开放前的中国银行业概况以及改革开放至2008年全球金融危机期间中国银行业改革的整体进程;第2至5章分四个阶段系统阐述了改革开放至国际金融危机期间中国银行业发展变迁的轨迹脉络。

在第二篇中,第6章从中国银行业转型与发展的外部因素入手,探究了宏观经济变化及金融市场化改革持续深入等外部因素对中国银行业所产生的影响,进而梳理出后危机时代以来中国银行业转型与发展的逻辑框架。以该逻辑框架为基础,第7至10章分别从经营转型与业务创新、组织结构改革与创新、金融科技时代下银行业转型以及银行业金融机构体系的丰富与完善等四个方面阐述后危机时代下中国银行业的转型与发展。

在第三篇中,第11章分别从中国银行业国际竞争力变化、中国银行业对经济增长的贡献两个角度出发,评估了中国银行业的发展成效;第12章全面系统地总结了中国银行业发展与变迁中的经验,并对新时代中国银行业的改革与发展进行了展望。

本书对国际金融危机发生前以及后危机时代中国银行业的发展与变迁进行了系统梳理和深入探讨,力求为新时代下中国银行业的转型与发展提供有益借鉴。“周虽旧邦,其命维新。”值此中国进入中国特色社会主义新时代,

并迎来改革开放 40 周年之际，谨以此书献给中国蓬勃发展的金融事业！希望中国金融业在全面深化改革中克服困难，创造更加美好的未来，为中国实现建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国战略目标贡献出一份力量！

作者

2018 年 1 月

本书研究获得

中国特色社会主义经济建设协同创新中心资助

目 录

第一篇 金融危机前中国银行业改革与变迁

- 第 1 章 中国银行业改革发展的逻辑与历程 / 003
 - 1.1 银行业改革的发展逻辑 / 003
 - 1.2 政府的司库：改革开放前的中国银行业 / 013
 - 1.3 改革开放至金融危机时期银行业改革进程回顾 / 017
- 第 2 章 中国二元银行体系初步建立 / 031
 - 2.1 中央银行的变革 / 032
 - 2.2 国有专业银行设立 / 043
- 第 3 章 中国多层次银行体系的构建与完善 / 061
 - 3.1 银行杠杆对财政杠杆的替代 / 061
 - 3.2 体制内专业银行企业化改革与政策性银行的建立 / 063
 - 3.3 体制外银行体系的增量改革 / 074
- 第 4 章 中国银行业商业化改革的全面推进 / 088
 - 4.1 中国银行业多层次体系的进一步完善 / 089
 - 4.2 国有专业银行的商业化改革 / 093
 - 4.3 国有商业银行不良资产剥离及风险化解 / 103
 - 4.4 政府、企业、银行关系的重建 / 117
- 第 5 章 中国银行业改革的全面深化 / 126
 - 5.1 国有大型商业银行改革与发展 / 126
 - 5.2 多层次银行体系的逐步完善 / 146

第二篇 后危机时代中国银行业转型与发展

- 第 6 章 后危机时代中国银行业转型探索与发展创新 / 171
 - 6.1 中国银行业转型与发展的外部因素 / 171
 - 6.2 后危机时代中国银行业主要发展与变革 / 181

第 7 章	中国银行业经营转型与业务创新 / 188
7.1	商业银行资产管理业务创新与发展 / 191
7.2	商业银行投资银行业务发展 / 201
7.3	商业银行综合化经营步伐加快 / 209
第 8 章	中国银行业组织结构改革与创新 / 221
8.1	商业银行组织架构调整与变革 / 221
8.2	商业银行公司治理演进与变革 / 231
第 9 章	金融科技时代下的中国银行业转型与发展 / 246
9.1	金融科技的内涵及发展 / 246
9.2	金融科技时代的电子银行发展 / 251
9.3	互联网金融与中国银行业转型 / 258
第 10 章	后危机时代中国银行业金融机构体系的主要发展 / 266
10.1	中国民营银行的设立与发展 / 267
10.2	普惠金融体系发展与农村金融机构改革 / 274
第三篇 中国银行业发展总结与展望	
第 11 章	中国银行业发展成效评价 / 295
11.1	中国商业银行国际竞争力综合评价 / 295
11.2	中国银行业发展对经济增长的贡献 / 316
第 12 章	中国银行业改革与发展总结及展望 / 326
12.1	中国银行业改革与发展总结 / 326
12.2	新时代中国银行业改革展望 / 344
参考文献 / 355	
后记 / 368	



第一篇

金融危机前中国银行业改革与变迁

第 1 章 中国银行业改革发展的逻辑与历程

中国银行体系在改革开放至金融危机前三十年的发展历程中形成了独特的变迁轨迹。作为中国金融制度变迁的核心内容，中国银行业改革在中国经济的发展与社会的进步中发挥着积极的促进作用。回顾与总结中国银行体系的变化发展脉络，可以更好地为我们提供改革的智慧。

1.1 银行业改革的发展逻辑

形象化地讲，中国银行业经历着从最初原始的“司库”地位，演变为“政治银行家”，并向着现代“银行家”发展的路径。司库本意是指收藏财富的地方或建筑物；特别是指用来保存公共收入，以应付政府支出所需的地方。所以，也指存放和支付汇集资金的地方，如金库和国库。司库也可指掌管资金或收入的人，即政府、公司或协会的财务总管。银行家则是一种具有特殊人力资源禀赋和风险偏好的企业家，其拥有提供专业化银行服务所承载的金融才能，是履行银行功能、提升银行效率、推动银行创新的载体。而具有中国特色的“政治银行家”则是指在政府宏观指引下，既满足微观经营主体自身发展目标，又配套国家总体经济发展目标，发挥银行家才能的载体。具体地讲，其是一种介于司库与银行家两者之间，配合着中国特殊转轨时期

制度安排的需要，既代表政府利益，又包含市场要素，身兼政治家与银行家双重身份与职能的特殊经理人。

中国金融制度的结构与变迁是政府自上而下的强制性变迁过程，很少有诱致性变迁与之并行，“政治银行家”始终为中国金融的发展掌舵前行，并在改革的各个先期阶段发挥主导作用，待到时机成熟，逐渐退居“幕后”，让市场去引领，但时刻敏锐地观察与监督市场化过程中的障碍，量度而行，起到了至关重要的统领作用。同时，中国的金融制度变迁选择了渐进式低成本改革路径，先在旧制度内培育新的金融制度安排，起到先行示范的作用，而后推动旧金融制度改良、深化，也就是存在着培育环境并分阶段推动旧制度成长的过程。之所以首先称之为改良，是因为变迁的着眼点更多地放在金融量性成长上，对金融结构、产权等深层次性问题，采取了迂回、拖延的态度，在保障改革的稳定性与连续性的同时，等待发展平台达到最合宜的状态，再逐步把改革推向第二个深化层面。

首先来分析中国银行体系改革成长进程中的艰辛与抉择的逻辑机理。改革开放以前，中国计划经济体制形成的逻辑起点在于重工业优先增长目标的确定，该目标取决于当时国际、国内的政治、经济环境，同时也反映了政治领导人的经济理想。但这一赶超型发展战略与当时经济发展水平下资源禀赋状况产生了直接的矛盾，当时的金融资源禀赋特点和动员能力是无法满足作为资本密集型产业的重工业优先增长目标的。在新中国成立初期，中国经济发展处于非常低级的阶段，1952年人均国民收入只有104元，这种低收入水平抑制了资本的积累（林毅夫等，1999）。简言之，稀缺的资本无法满足重工业优先发展的需要。更糟糕的是，在资本稀缺的情况下，国家动员资金的能力也非常薄弱。例如，1952年国家银行的期末资产总额只有118.8亿元，存款余额93.3亿元，分别仅占到当年国民收入的20.2%和15.8%（盛斌、冯仑，1991）。在这种情况下，实行金融的完全垄断便是国家的合理选择。国家垄断的单一金融产权形式，一方面可以提高动员资金的能力，另一方面可以把有限的资金配置到符合国家发展战略目标的企业和部门。因而，改革开放以前，国有金融体制表现为无所不包的单一银行制。从这个意义上讲，改革开放以前中国国有金融中介性质是国家赶超型发展战略的选择与当时金融资源禀赋稀缺状况矛盾的内生产物，并良好地发挥着国家所赋予的特有制度

功能,契合着经济发展的需要。

改革开放以后,中国进入了以市场化为导向的经济转轨时期,为了降低改革过程中的“摩擦成本”,使改革达到“帕累托改进”,在改革过程中采取了保持存量,推动增量改革,以增量改革促存量改革的渐进转轨方式。其中,“保持存量”主要就是指保持国有企业的主体地位。在这一逻辑背景下,国家将过去通过财政拨款向国有企业注资的计划方式改为通过国有银行向国有企业发放贷款的市场方式,即“拨改贷”改革。但是,中国国民收入分配格局随着改革开放的进展发生了戏剧性的变化,从“集财于国”到“藏富于民”的分配格局的转变,导致了国民储蓄结构的失衡,巨额资金集中在私人手中,如何有效地汲取并使之能支持体制内经济增长,成为改革过程中一道关卡。幸运的是,国民储蓄结构的迅速转变改变了国家的偏好,促使国家做出调整其国有产权结构的努力,其中一个主要方面就是增加国有金融产权的比重。国有金融制度安排的扩展直观地反映在组织体系的重建上。此后,国有金融的成长则集中表现为这四大国有银行的“攻城略地”,纷纷设立分支机构,不但占领城市,而且占领农村和边远地区。公有金融产权边界的扩张使得国家控制金融资源的能力得到加强,从而能够利用这些金融资源替代迅速下降的财政能力以支持体制内经济增长。随后的事实也证明了这一做法的合理性,改革初期国民经济一直保持高速增长主要就是得益于国家通过国有银行体系对体制内经济的大量资金投入。因此,我们同样有充足的理由得出结论,改革开放后,中国国有银行制度演进内生于渐进改革战略的选择和金融资源禀赋状况的现实。换言之,由于渐进改革战略的选择与金融资源禀赋的矛盾内生地决定了转轨经济中国有金融中介大力垄断式发展的演进路径。

与此同时,一方面体制内经济由于金融约束与金融支持的存在出现蓬勃发展,另一方面体制外增长通过内生的方式获得了相应的体制外金融安排所提供的金融支持,从而形成了体制内外多种经济形式的高速增长格局(张杰,1999)。此外,也突破了一般均衡式改革的困境,开辟出了中国银行体制变迁中另一条崭新的道路。在中国金融体制变迁过程中,一般均衡式的改革就是对居于垄断地位的国有银行进行整体性的改造。这种改革难度大,所需承担的成本高,在给定其他方不改革的前提下,没有哪一方愿意由于先行

动而率先承担改革成本。因此,采用公共选择的一般均衡方式对我国银行业市场化求解几乎是不可能的,因为“原本就无解可求”(张杰,1998)。在这种情况下,通过市场交易的方式进行局部均衡式的改革成为可选择的改革路径,也即采取“体制外增量改革”的局部均衡改革方式。在国有商业银行垄断地位不发生变化的条件下进行边际调整,通过扶植新兴股份制商业银行和城市商业银行发展,逐步增大金融资源配置中市场化的份额,既满足了多种所有制经济发展的需求,又开始探索一种高效运作的股份制银行制度,是一举多得之为。这其中,由于新兴金融机构资产规模小且分散,对社会的渗透力和辐射力较弱,因此制度创新的难度低且安全系数高。当然,随着中小银行竞争实力的不断提高,资源配置的市场化程度也将不断提高,国有银行对居民的“亲和力”不断下降,无形之中又会降低金融业变革的阻力。可见,由于面临成本约束,中国银行改革必须走与渐进式经济改革相合拍的同样的渐进式改革道路,通过“次优选择”达到帕累托改进,从而使改革的制度成本降至最低。

另外,中国银行业改革次序的现实选择及其理论逻辑是在产权改革与市场结构调整有机配合下选择的路径。随着银行业增量改革的展开,引入股份制,新兴商业银行产权结构与国有商业银行相比,发生了很大变化,打破了过去单一国家出资、国家控股的金融产权结构,取而代之的是地方政府、国有企业甚至是民营企业对新兴股份制商业银行的参股、控股,从股权结构上初步实现了不同的、多个的产权主体,有效地改善了我国银行业由几家国有独资商业银行独占的市场结构,使竞争主体更加多元化,而且塑造了全新的竞争机制,力图增加国有商业银行的经营压力,激励其改善业务水平和经营模式,从而提高自身及整个银行业的绩效。同时,通过这些产权主体和治理结构多元化的股份制银行经营业绩与国有商业银行经营业绩相比的优良表现,也为国有商业银行进行产权改革寻求到了实践层面的支持。但是,即便是股份制银行能迅速形成对国有商业银行的有效竞争,由于历史和现实政治经济层面的诸多原因,这种外部竞争市场结构的压力也不会对国有商业银行形成足够的改变;加之政府出于金融安全和国民经济稳定的考虑,规模很大的银行不能倒闭这些因素都极大地削弱了市场竞争对国有商业银行的实际影响。所以,从这一意义上说,单纯地依靠市场结构的

变化和其他市场主体竞争的压力是不能对国有商业银行效率改进起到根本性作用的。

制度结构由核心制度和次级制度耦合而成。基于改革成本的考虑,渐进制度变迁一般采取从次级制度向核心制度逼近的改革路径。渐进式改革的逻辑从增量入手,并以此带动存量改革,这在中国国有银行改革上得到了完美的体现。为了减少制度变迁与各方利益之间的过度摩擦,在较长的一段时间内国有银行制度创新的重点似乎更多地集中于外延伸缩方面,改革的流程停留在企业化、商业化等表面的经营模式方面,把大规模扩张等同于商业化,经营受阻时又归咎于“大而不强”,国有银行改革处于时而扩张、时而收缩的摇摆状态。同时,对于那些涉及面广,可能对现有制度框架和金融安全造成冲击的深层次问题,则尽可能地采取了回避的态度。也就是说国有银行早期的改革更多地在放权让利、转换经营机制等方面下功夫,而对于更深层次的产权问题则避而不谈(刘萍,2006)。但随着改革的推进,改革就不可避免地触及更深层次的问题。从体制外围入手进行缓慢增量改革或边际改革的制度变迁所产生的绩效已进入边际递减阶段,其正面效应正在渐渐消失,如果不对存量加以改革,那么将会导致金融风险的持续积累,并可能引发金融危机。因此,改革公有金融产权已成为中国金融制度向市场化金融制度变迁成功与否的关键所在,其核心在于将体制内核改革作为突破口,从次级制度变迁进化到核心制度变迁,改革国有银行的产权结构。从2002年开始着手筹备四大国有商业银行股份制改造,加快其股份化的资产重组进程,奏响了产权改革的序曲。2004年起陆续对四大国有银行进行了产权多元化的改造,旨在改变原有国有独资商业银行的产权结构,引进包括民营、外资等在内的其他经济性质的产权主体,并在此基础上建立与之相适应的内部治理结构,待到时机相对成熟后选择上市,实现银行股权的流转或部分流转,从而建立内部治理和外部治理相结合的治理体系,最终形成有效的激励和约束机制。由此,可以勾勒出国有商业银行存量改革“公司制—股份制—公开上市”的流程图。

总的来讲,中国银行体系在政府的主导下从体制外的改革到体制内的改革程序,或者说从增量的改革到存量的改革程序,符合我国渐进式改革的总体思路,这一现实选择在理论逻辑上有着很好的契合性。

此外，在银行产权改革逐步推行的过程中，中国银行业的结构也向进一步多层化的方向演进。该过程本身并不意味着国有银行制度将被其他银行产权形式完全替代，而是新成长起来的产权形式与国有产权依据各自的禀赋，经过一番交易后共同走向均衡点。在均衡点上，中国银行业的制度结构可以表现为国有产权、地方产权、私人产权以及国外产权的某种组合。就中国银行业的状况而言，在国有产权形式占据垄断地位的条件下，只有当其他产权形式独立发展并取得一定的抗衡能力（规模和数量）之后，在与国有银行充分展开竞争的过程中，有效率的市场环境才会出现。所以说，在产权形式多样化的同时，还应适度发展银行体系规模和数量。为了实现这一目标，政府在战略上坚持对外与对内开放，使外资与民间产权力量合法化，所有这一切意味着中国银行业悄然步入全新的竞争阶段，未来的中国银行业必将是多元化、多层次的。

其次在中国银行业发展变迁的脉络中，表现出了一些鲜明的“中国智慧”与变迁主线。在经济学发展的主流中，市场是永恒的主导，各个国家的金融发展轨迹均无一例外地向市场导向回归，但是这种回归的效率与效果是千差万别的。中国经历的回归路径中有些特征看似违背市场发展的基本规律，但正是这些特征保障了改革开放 30 年取得了辉煌的成就，因而是充分合理且值得深度地推敲与总结的。

1. 最为鲜明成功的当属中国政府对中国银行业发展变迁的总体调动与部署，有效地摒除了改革的时滞性，保障了改革 30 年发展的稳健性与顺畅性。当然这种特征是历史的传承性与领导者智慧性的双重体现。考察几千年中国银行制度的变迁，可以初步发现，中国银行业的发展一直依附于国家（政府）。银行业的依附发展观，可视为中国银行制度变迁史的一大主线。可以说，中国金融制度均衡的实施者是“政治银行家”。

由于中国的特殊国情，政府始终是金融制度变迁的主导者，在这种制度变迁过程中，政府作为一个垄断了国家所有权和具有信息优势——对制度预期的整体信息方面政府具有其他任何行为主体无法比拟的优势——的行为主体，它显然最有可能成为制度变迁中的最大创新者，政府能更准确地比较出其选择何种制度的优劣，以根据各个方面形成的制度非均衡的具体情况，合理地配置政府行为的力量，较准确地预期到新的制度安排的（预期）效益，

并提供有效的新制度安排,从而达到新的制度均衡。实践中,中国政府理性地选择了渐进式增量改革的方案,实现了制度由局部均衡逐渐扩散到整体均衡的路径,并且大大地降低了改革成本,同时也是政府通过选择(供给)新制度以代替现存的制度(可能成本较高)来谋求效率最大化的过程,从这一意义上来说,是金融制度创新的过程。此外,由于中国一党执政和政府性质的稳定性、连续性以及政治银行家被任命和考核的实际,政治银行家为了稳固地位,在主导金融制度变迁的过程中,加进了自身的效用函数。所以说,中国金融制度变迁的路径和运行趋势是政府效用函数和政治银行家个人效用函数的良性统一与互动。

同时,政治银行家还在不断地审时度势地为市场注入多种成分,保护及培育诱致性制度变迁主体。中国金融制度变迁乃至整个经济制度变迁的核心还体现在政府供给主导型变迁主动让位于需求主导型制度的变迁。可以清晰地看到政府在银行体系中的“角色”由最初的绝对垄断“主角”逐渐过渡到监管“场务”的层面,并积极地通过政策性指引建立规范的市场体系,明晰产权,放宽市场准入,保护制度创新,并加速强制性制度变迁与诱致性制度变迁的制度兼容。特别是中国加入WTO后,一个全新的外生变量加入中国渐进式的改革,催化中国银行制度向最有效制度层面转移替代。因为,加入WTO一方面给政府和既得利益集团增加了压力,另一方面也使得利益集团维持自己特殊利益的成本上升,从而加速路径的替代。中国国有银行股份制改革过程中政府支持引进战略投资者也可看作是一种引进外生变量对现有金融制度实施路径替代的一种策略选择(王祥修、邹宏秋,2002)。

此外,我国银行制度变迁政府强制性特征,使得缩短制度变迁时滞成为可能,改革的进程越发适度与高效。由于我国政府具有绝对的经济主导力量,社会民众对政府权力有很强的依赖性和认同性,特别是自1978年以来,政府在改革开放政策上与民众具有趋同的价值取向,使得政府能够比较容易地推行新的银行制度。从1984年中央银行体制确立后,经过约10年的时间,在1995年从法律上确定了商业银行体系的法律地位,补充建立了政策性银行体系。此后又利用5年左右的时间建立了100多家城市商业银行,其间还设立了资产管理公司,并确立了中国银监会、中国证监会和