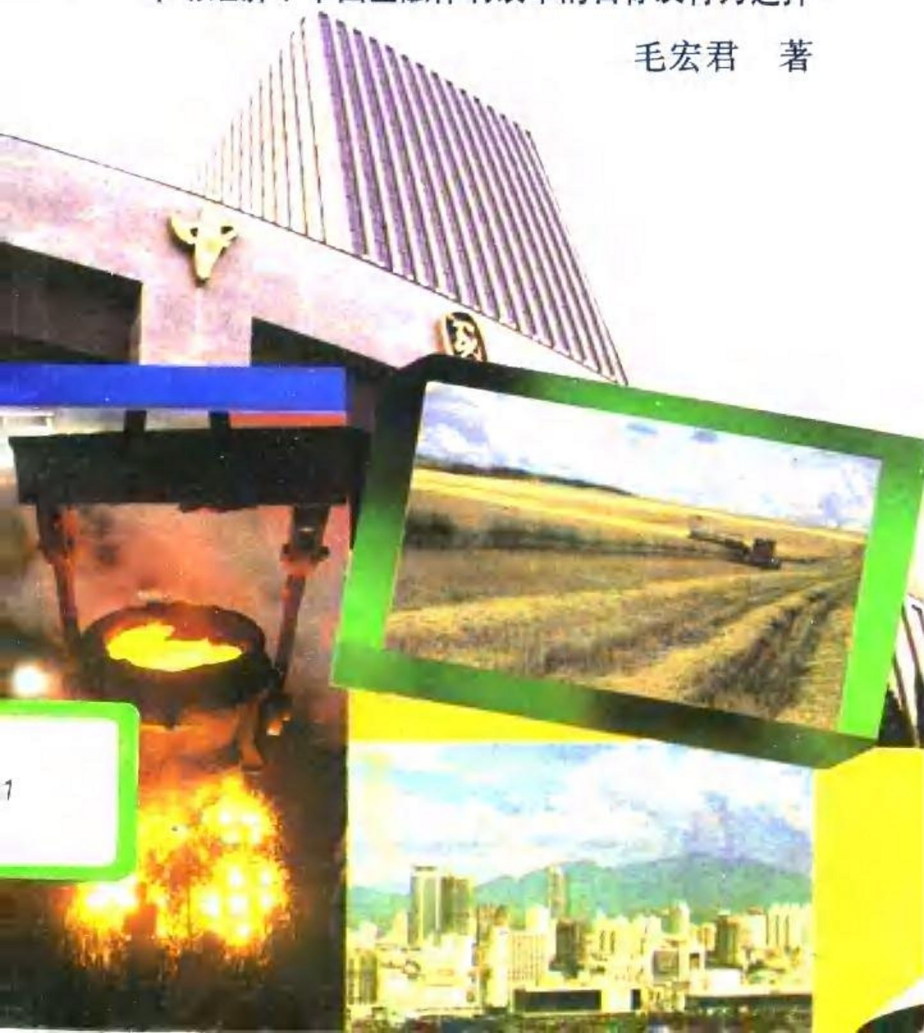


中国金融改革 大思路

——市场经济下中国金融体制改革的目标及行为选择

毛宏君 著



中国金融改革大思路

——市场经济下中国金融体制
改革的目标及行为选择

毛宏君 著

北京工业大学出版社

(京)新登字 212 号

中国金融改革大思路

——市场经济下中国金融体制改革的目标及行为选择

毛宏君 著

*

北京工业大学出版社出版发行

各地新华书店经销

北京育才印刷厂印刷

*

1994年3月第1版 1994年3月第1次印刷

787×1092毫米 32开本 6.125印张 133千字

印数1~8000册

ISBN 7-5639-0353-4/F·42

定价:5.00元

内 容 提 要

为了配合我国新的金融体制改革方案的出台,本书从宏观上论述了市场经济条件下我国金融体制改革这一重大举措的理论背景和历史背景,金融体制改革的目标和基本框架;并具体论述了如何把中国人民银行办成真正的中央银行,以建立强有力的宏观调控体系;如何把专业银行办成真正的商业银行;如何完善金融市场,充分发挥金融在促进社会资源优化配置中的主导作用;使人们从全新的角度透视金融体制改革的历史意义。

本书观点鲜明,内容深入浅出,理论联系实际,适合于广大金融工作者和关心我国金融体制改革的广大读者阅读。

序 言

现在金融体制已经进入进一步深化改革的年代。这时看到毛宏君同志写的《中国金融改革大思路》，感到十分高兴。毛宏君同志一直从事中国金融体制改革工作，因而她的观点是鲜明的，表现方法是新颖的。长江后浪推前浪，对她的这本书，我深深感到喜悦和欣赏。

40多年来我在银行经历了三次大变革。第一次变革是50年代向社会主义计划经济金融体制的转变；第二次变革是80年代向社会主义市场经济金融体制的转变；第三次变革是90年代向社会主义市场经济金融体制的彻底转变。前事不忘，后事之师。我乘这个机会，作一个简要的回顾，其目的在于从半个世纪的历史跨度，分清楚哪些是为计划经济体制配套的，哪些是为市场经济配套的，而不至于死抱着计划经济年代的金融制度而不敢跨越。

1949年10月中华人民共和国成立，开始了建立社会主义计划经济体制的进程，同时配套进行了金融体制的变革。当时我们醉心于学习苏联银行工作经验。按照列宁的银行国有化、建立统一的国家银行的设想，成立了统一的、庞大的国家银行——中国人民银行。中国人民银行既是货币发行银行，又是信贷中心，不准企业之间发生赊欠或借贷，一切信用集中于中国人民银行。中国人民银行又是结算中心，社会主义企业和机关、团体之间的支付必须通过银行转账，接受银行监督。中国人民银行还是现金出纳中心，现金只准用于对农

民收购农产品、对职工支付工资；单位现金库存只限于三天的伙食费；商店所收现金，一律当天送达银行，发工资时另开支票提取，实行工资基金监督，不准自收自支（坐支）；银行审定并检查各单位的现金库存。银行的运作，按照“两个计划”进行，这就是信贷计划和现金出纳计划。企业向当地银行报送信贷计划，各地银行汇编信贷计划，中国人民银行编制全国信贷计划。各地银行吸收的存款和储蓄，未经总行批准，一律不得动用，“存款往上交，贷款看指标”，信贷计划从资金角度保证国民经济计划的执行。现金出纳计划主要是由当地银行编制，以利于有计划调拨“头寸”，保证现金支付。财政是国民经济资金分配的总枢纽，银行则充当社会总出纳。银行信贷实行高度中央集权的指令性计划管理。这种计划经济金融体制，实质是严密的金融统制，无所不管，无所不包，其严密程度不仅超过了旧中国蒋介石的金融统制，也超过了西方国家的战时金融统制。这种计划金融统制，有其历史背景。前苏联是30年代形成这种体制的。前苏联迅速进入备战体制，优先发展军事工业和重工业，相对忽略农业和轻工业，总需求大于总供给，发生了严重的通货膨胀。其金融体制是在严重的通货膨胀威胁下，实行亡羊补牢，不惜规定繁琐的制度多方管、卡、压，力求尽量少出一点票子。因此这是备战和战时金融统制体制。但是这种体制并不能达到制止通货膨胀的目的，仅仅起到延缓和减轻通货膨胀的作用。30年代起，前苏联每年物价平均上涨15%，而且还出现过几次大涨风。中华人民共和国建立后，很快就进行抗美援朝战争，跟着又进行抗美援朝越，60年代，在中苏对立的背景下，“深挖洞，广积粮”，“备战备荒为人民”，“建设大三线”，始终以战争——备战为首要目标。但是这种严密的金融统制并

不能制止通货膨胀，1953年、1956年出现小涨风，1958年出现大涨风。因此，当时的金融体制是在参战、备战和通货膨胀的历史背景下，不得已而为之的金融统制体系。我们不应该美化这种体制，不应该把信贷计划、现金管理、工资基金管理 etc 当做万古不变的常规。弄清楚这一点，有助于我们坚决地、彻底地进行金融体制改革，与计划经济金融体制决裂。

中国金融体制的第二次大变革，是从1987年开始的。邓小平同志提出要把我们的银行变成真正的银行。从此，开始出现了三大变化：(1)建立了新的银行体系，形成了中国的两级银行制度。(2)银行机构开始大发展，专业银行普设机构到县，并实行业务交叉，各专业银行都可以办理储蓄、汇款以及外汇业务，无形中使机构增加几倍，缓解了储蓄难、开户难、汇兑难、外币储蓄难等问题。(3)银行业务大发展，过去社会扩大再生产中，来自财政的资金占90%以上，而现在银行提供的资金占90%以上，银行在国民经济中占举足轻重的地位。

中国金融体制的第三次大变革，将在90年代展开。第二次变革适应于计划经济与市场经济并存的年代。金融体制上也出现新旧杂陈、犬牙交错的现象。1989年治理整顿以来，金融体制上出现了回归计划经济体制的倾向。改革后一度实行的存贷挂钩、多存多贷制度，曾经起到调动各级银行和地方积极性的作用，促进了经济发展。但后来被取消了，重新恢复了信贷计划制度。由于担心金融机构多了，会搅乱金融秩序，就限制新的金融机构的设立。原来规定专业银行是经济实体、金融企业，后来又指摘它们“过分强调银行的企业化经营”。专业银行应有经营的自主权，后来却强调要由中央银行“归口管理”，视中央银行为金融行政管理部，而且规定各

级专业银行行长要经同级中国人民银行行长同意，无视专业银行有人、财、物、存、放、汇的经营自主权。不提中央银行对专业银行的指导关系。曾经有一个时期强调金融市场是金融体制改革的突破口，过分强调直接金融开放社会集资、拆借、股票市场的作用，而没有强调巩固和健全银行机构和各项制度。中央银行对于宏观观测和调控抓得不紧，而忙于自己办贷款、开投资信托公司，发生了一些“借位”现象。中央银行还没有成为我国宏观调控的有权威的、强大有力的机构。

我们这种半新半旧的未经彻底改革的金融体制，经不起社会主义市场经济大潮和国民经济高速发展的冲击，出现了1993年上半年的金融混乱现象。既然要建立市场经济体制，就不好禁止社会集资和股票、债券的发行。信用集中于银行的局面已经冲破，也就不可能运用银行信贷计划控制全社会资金流动。物价上涨超过了银行利率，形成储蓄负利率，社会资金就转入银行体外循环，使银行储蓄和存款下降，银行无钱可用，并难于应付挤兑的现象。这就暴露了银行宏观调控中三个漏洞：一是银行只管信贷，管不了计划提价，计划提价所引起的物价上涨大于货币多发所拉动的市场物价自发上涨；二是物价上涨速度过快，而银行不能灵活调整，形成储蓄负利率，使银行丧失吸收社会资金的能力；三是社会集资利率高于银行利率，大量社会资金在银行体外循环，银行宏观调控对于体外循环已无能为力。这说明了运用信贷计划进行宏观调控的做法已经失败，利率杠杆滞碍已经耽误了大事，中央银行对宏观形势已经失控。一方面，计划经济时期的信贷计划、利率凝固的金融体制已经被冲击得支离破碎；另一方面，专业银行呆帐率已达20%，贷款效益低下（1989

年至 1991 年银行贷款增加 7500 亿元，同期国民生产总值按现价计算，只增加 6000 亿元)。绝大部分银行工作人员是好的，但也出现了少数人以贷款谋私利现象，这说明了中央银行管紧专业银行达不到提高专业银行水平的目的。

在这种形势下，举国上下都要求金融体制的彻底改革，建立社会主义市场经济下的金融体制，并在如下问题上达成共识：中央银行要独立自主地发挥宏观调控作用；专业银行要商业银行化；以间接银行金融为主，直接集资、证券金融为辅，逐步开放金融市场。但是要实现这些目标，要做出艰巨的努力，需要 200 多万金融从业人员开动脑筋、群策群力来争取其实现。而毛宏君同志的《中国金融改革大思路》一书，将在推动群众性的讨论和探索中起到积极的作用。

杨培新

1993. 12

前 言

经过十四年变革的中国金融体制和运行机制，正处在新的历史性转换时期。自1992年10月党的十四大正式确定“建立社会主义市场经济体制”的改革目标以来，金融体制改革加快了步伐，政策金融与商业金融分离、国家专业银行向商业银行转化、完善中央银行宏观调控等一系列重大的改革，都在积极的酝酿之中。1993年1月的全国银行分行长会议在这方面已取得了突破性进展，第一次明确提出：要建立“国有商业银行为主体”的金融体系。这标志着中国金融体制改革已进入了一个全面的、实质性的阶段。

1993年上半年金融秩序混乱、金融纪律松弛所暴露出的旧体制的种种弊端，又增强了这一改革的紧迫感。1993年7月由朱镕基副总理主持召开的全国金融工作会议就这一问题达成了共识，大家一致认为：解决当前经济、金融工作中出现的突出矛盾和问题，根本出路在于深化改革，尽快建立社会主义市场经济的新体制。

经济决定金融，金融又反过来作用经济。1993年上半年经济和金融形势严峻从反面使人们认识到了金融在市场经济中特殊的中枢地位。然而，按照市场经济发展的要求重新构造金融体制，对我们来说毕竟是一项全新的课题。可谓时间紧迫，任务艰巨。

1993年7月的全国金融工作会议后，金融体制改革方案由酝酿进入实际的调研、设计与写作阶段。朱镕基副总理亲自过问方案的撰写和修改工作。经过几个月的讨论和修改，我

国第一部以建立社会主义市场经济体制为目标的、中国金融体制改革方案已经出台。

如何按照社会资源主要由市场配置这一商品经济进一步发展的要求，从根本上改变现有金融体系的总体格局，以充分发挥金融在促进社会资源优化配置中的主导作用？如何实现政策金融与商业金融的彻底分离，为金融机制转换创造条件？如何把专业银行办成真正的商业银行，发挥国有商业银行的骨干作用，进而形成金融宏观调控的微观基础？如何把中国人民银行办成真正的中央银行，建立强有力的宏观调控体系？等等，是这次金融体制改革方案要明确的主要问题，也是本书将要深入探讨的中心问题。

本书力求用有限篇幅，勾画出新金融体制改革的基本框架，即政策性银行承担“结构”调整，商业银行追求经济“效益”，中央银行控制“总量”——这样一个分工明确、职能明晰的新格局。

本书写作的直接目的是为了配合新的金融体制改革方案的出台，让更多的人从全新的角度透视这场变革的伟大历史意义。从这一点来看，本书可以说是对新的金融体制改革方案的注释和演义。由于作者一直从事金融体制改革工作，因此，书中的内容与当前金融体制改革的形势结合十分紧密。而且，本书还对这次金融体制改革的重大举措的理论背景和历史背景进行了深入的分析，有助于帮助读者加深理解。同时，在论述上力求深入浅出，增强可读性。

本书的写作工作原本由金融体制改革司的张守仁司长承担，北京工业大学出版社为此曾两次派人与张司长面谈，张司长接下这项工作后立刻亲自动手写了一部分。后来，由于金融体制改革的调研和方案撰写工作进入了紧锣密鼓的紧张

时期，身为金融体制改革司的司长工作尤其繁忙，在这种情况下，他把本书的撰写工作移交给了我。我在写作过程中，又得到了张司长的多方指导和帮助，使本书得以在较短时间内顺利完成。

此外，本书的框架结构、写作风格，还与吴晓灵司长平日的启发和影响密不可分；经济学家、金融专家杨培新老师对本书的出版也给予了极大的关怀。

在本书即将出版之际，我首先要对这些给予我帮助和关怀的金融界前辈表示深深的谢意。

我衷心希望本书能对中国正在进行的金融体制改革事业作出一份贡献。

中国人民银行金融体制改革司 毛宏君

1993. 12. 15

目 录

总论	(1)
一条基本的原则	(2)
一个全新的构架	(4)
银行的功能定位	(8)
商业银行是信用货币的创造者	(9)
中央银行是信用货币创造的控制者	(11)
其它金融机构是货币形态的转换者	(13)
可借鉴的经验	(15)
机构设置分类及历史背景	(16)
商业银行的经营管理	(22)
中央银行的宏观调控	(24)
金融监管的不同类型	(27)
改革的轨迹	(32)
中央银行体系的形成	(32)
金融体系的迅速发展	(35)
进入全面的、实质性的改革新阶段	(36)
设立政策性银行	(40)
政策性金融的一般功能	(41)
政策金融与商业金融混合经营的矛盾	(44)
建立政策性银行的初步设想	(47)
奠定坚实的微观基础	(53)
转换国家专业银行的经营机制	(54)
调整国家专业银行的组织机构	(61)

按分业经营原则规范国有商业银行行为	(64)
健全商业银行体系	(72)
继续办好现有商业银行	(72)
积极稳妥地发展合作银行	(77)
适当成立一些新的商业银行	(82)
确立有力的宏观调控体系	(84)
中国人民银行职能转变的实质内容	(84)
货币政策目标的转变	(87)
总量控制与结构调整	(90)
建立以经济手段为主的调控体系	(93)
适当调整中国人民银行的组织机构	(98)
健全金融法规, 强化金融监管	(100)
不可忽视的补充成分	(108)
非银行金融机构崛起的意义	(108)
非银行金融机构的行为规范原则	(110)
规范和完善各类非银行金融机构	(111)
完善金融市场	(117)
两种典型的分类方式	(118)
金融机构与金融市场	(121)
中国金融市场发展的背景分析	(125)
中国金融市场的发展状况	(129)
完善货币市场与资本市场	(142)
加强基础建设	(148)
金融电子化与金融深化改革	(149)
国内外金融电子化的发展	(151)
中国金融电子化发展的新契机	(158)
全面改革银行会计体系	(165)

建立以票据为主体的银行结算制度	(169)
改革联行清算制度	(177)
建立适合银行系统特点的行员等级工资制	(179)

总 论

1993 年对中国金融改革来说，是具有历史性意义的一年。朱镕基副总理出任了中国人民银行行长；市场经济的观念开始渗透到金融体制改革的全过程，“使专业银行成为真正的商业银行、中国人民银行成为真正的中央银行”的明确目标标志着中国金融改革进入了一个全面的、实质性变革的新时期。

上述一系列重大变化，是在特殊的背景下产生的。

1993 年初，中国金融形势出现了严峻的局面：遍及全国的开发区热、房地产热、股票热和办公司热，使资金需求激增，过热的固定资产投资，使资金来源无法落实，各地便采取各种手段集资，不规范的社会集资抬高了市场利率，减少了储蓄存款，增加了现金投放，1~4 月份储蓄存款比去年同期少增 272 亿元，现金多投放 425.11 亿元；当然，银行自身也存在着控制不严、管理不当的问题，致使相当数量的信贷资金通过“乱拆借”、“乱投资”等途径流失，造成资金紧张。

经济发展的外在原因和银行自身的内在原因交织在一起，使得银行贷款的能力和支付能力大大降低。到 5 月份，全国相当多的地方，银行已出现了支付困难。朱镕基副总理就是在这种情况下出任了中央银行的行长。由国务院的常务副总理来担任中央银行的行长的情形，在世界中央银行史上也是极其少见的。这一方面固然表明了金融形势的严峻程度，另一方面也说明国家对金融工作的重视。

朱副总理主持银行工作后，在采取有力措施控制金融形势、稳定金融秩序的同时，把工作的重点放在了金融改革方面，亲自抓方案的制定和修改工作。因为，出现这种混乱局面的根本原因是体制上的，在改革中出现的问题还必须通过深化体制改革才能最终解决。

这次金融体制改革的核心就是国家专业银行和中国人民银行职能的转变。当然，有关职能转换的问题，甚至包括政策性金融的问题在理论界已讨论多时，但是，在实践中一直未取得突破性进展。因此，这次改革从全局到局部都不同以往，有许多新的问题需要人们去思考、去探讨、去解决。

一条基本的原则

适应并能促进社会主义市场经济发展的中国金融体制，到底应当是一个什么样子？最初，从学者到决策者都不由自主地把目光转向国外。在发达市场经济国家中，各种成功的金融体制的模式值得借鉴，我们几乎为零的建设市场经济的经验又使得我们不能不借鉴；然而又确实没有一种模式可作为我们的样板。从中国实际出发，遵循市场经济发展的一般规律这条最基本的原则，比任何时候都难坚持，两者间的辩证关系也似乎比任何时候都难把握。

从最一般的意义上讲，金融体制应该包括金融主体（金融机构）的设置方式和金融主体大的行为规范与行为目的。日本金融学家岛村高嘉曾把“金融组织结构”、“金融管理制度”、“金融分配机制”和“金融政策”作为金融体制的四个组成要素，其中“金融组织结构”即指金融机构是如何设置的以及各机构间的职责分工和相互关系。不同的经济学家给