

主 编 王文杰
副主编 刘生仁
刘同德
祁贵兴

银行 新体制通论



海人民出版社

96
F832.1
44
2

XALP7/10

银行新体制通论

青海人民出版社
1995年西宁

主 编 王文杰
副主编 刘生仁
刘同德
祁贵兴



3 0133 6116 1



C

329862

银行新体制通论

王文杰 主编

*

青海人民出版社出版

(西宁市西关大街 96 号)

青海省新华书店发行 青海省社会科学院印刷厂印刷

*

开本:850×1168 毫米 1/32 印张 12.375 字数:26.5 万

1995 年 12 月第 1 版 1995 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—5000

ISBN 7-225-01205-3/F·59 定价:14.80 元

《银行新体制通论》

目 录

绪 言	(1)
-----------	-----

第一篇 中央银行

第一章	中央银行	(19)
第一节	中央银行的建立与发展	(19)
第二节	中央银行的性质及特征	(24)
第三节	中央银行的职能	(28)
第四节	中央银行的作用	(33)
第二章	中央银行货币政策	(37)
第一节	货币政策的目标	(37)
第二节	中央银行的货币政策工具	(42)
第三节	中央银行货币政策的传递机制	(55)
第四节	货币政策与财政政策的搭配	(60)
第三章	外汇管理制度	(67)
第一节	外汇管理的沿革	(67)
第二节	银行结汇、售汇制度	(72)
第三节	外汇调剂	(81)
第四节	金融机构外汇业务管理	(84)
第五节	外资、外债管理	(95)

第二篇 政策银行

第四章	政策银行	(102)
第一节	政策银行的性质与特征.....	(102)
第二节	政策银行的职能与任务.....	(104)
第三节	中央银行、政策银行和商业银行之间的关系 ..	(109)
第五章	政策银行的经营方针	(115)
第一节	政策银行的经营特点.....	(115)
第二节	财政补贴经营方针.....	(119)
第三节	无利保本经营方针.....	(123)
第四节	保本微利经营方针.....	(127)
第六章	政策银行的资金来源	(132)
第一节	政府供给资金.....	(132)
第二节	社会保障体系及邮政储蓄系统借款.....	(137)
第三节	发行债券.....	(140)
第四节	融资.....	(143)
第五节	对外借款.....	(145)
第七章	政策银行的资金运用	(150)
第一节	政策银行资金运用的原则.....	(150)
第二节	鼓励和扩大进出口.....	(154)
第三节	对基础产业及设施投融资.....	(158)
第四节	扶植农林牧渔业发展.....	(162)
第八章	政策银行的运作方式	(168)
第一节	投资.....	(168)
第二节	贷款.....	(174)
第三节	担保.....	(179)

第四节	业务营运方式委托代办化·····	(182)
第九章	政策银行的决策 ·····	(186)
第一节	政策银行决策的多层次性·····	(186)
第二节	政策性金融的宏观决策和微观决策·····	(196)
第三节	政策性金融业务监管部门的决策·····	(202)

第三篇 商业银行

第十章	商业银行 ·····	(205)
第一节	商业银行的性质与特征·····	(205)
第二节	商业银行的职能·····	(210)
第三节	商业银行的产权形式·····	(214)
第四节	商业银行的外部组织形式·····	(216)
第五节	商业银行的内部组织结构·····	(221)
第十一章	商业银行的经营原则 ·····	(225)
第一节	安全性原则·····	(225)
第二节	流动性原则·····	(232)
第三节	盈利性原则·····	(238)
第十二章	商业银行国内主要业务 ·····	(245)
第一节	商业银行的负债业务·····	(245)
第二节	商业银行的资产业务·····	(250)
第三节	商业银行的中间业务·····	(256)
第十三章	商业银行资产负债管理 ·····	(261)
第一节	资产负债管理原理·····	(261)
第二节	资产负债管理原则·····	(267)
第三节	资产负债管理方法·····	(269)
第四节	资产负债比例管理指标体系·····	(275)

第十四章	商业银行资产管理	(282)
第一节	资产风险类别.....	(282)
第二节	资产风险管理办法.....	(285)
第三节	资产风险控制机制.....	(296)
第四节	防范风险的对策.....	(299)
第十五章	商业银行的国际业务	(304)
第一节	商业银行经营国际业务的组织形式.....	(304)
第二节	商业银行的国际业务.....	(309)
第三节	商业银行的国际资产负债管理.....	(315)
第四节	商业银行的外汇资产风险及其控制.....	(321)
第十六章	商业银行竞争	(326)
第一节	商业银行竞争的内容、范围.....	(326)
第二节	商业银行之间的竞争.....	(331)
第三节	同业银行内部的竞争.....	(338)
第十七章	银行电子化与金卡工程	(344)
第一节	电子货币及电子银行.....	(344)
第二节	银行电子化.....	(349)
第三节	我国商业银行电子化发展趋势.....	(353)
第四节	金卡工程.....	(357)
第十八章	专业银行向商业银行转轨	(362)
第一节	专业银行向商业银行转轨的必要性 • 及其障碍分析.....	(362)
第二节	专业银行向商业银行转轨的思路.....	(371)
第三节	专业银行向商业银行转轨的 对策及措施.....	(379)
后 记	(388)

绪 言

发展社会主义市场经济是我国经济体制改革的目标。在市场经济中，金融机构起着重要的作用。为了发展和完善社会主义市场经济，必须加快金融体制的改革。

从 1979 年以来，我国对高度集中统一经济体制下的金融体制已经进行了一些改革，如果按照金融体系的构成来划分，大体上可以从以下三个方面加以考察。

一、恢复和建立多种银行体制

1979 年以前，我国基本上是中国人民银行“大一统”的银行体制。17 年来，随着我国经济体制改革不断深化，银行体制相应地进行了一系列的改革，先后恢复和建立了专业银行、股份制商业银行、非银行金融机构以及外资、合资、侨资银行，逐步形成了具有中国特色的多种银行体制。

(一) 恢复农业银行。

党的十一届三中全会，确定了全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，制定了加快农业发展的方针、政策和措施。会议审议了《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》(草案)，要求农业信贷到 1985 年要比过去增加 1 倍。当时，在考察外国的情况，结合我国实际的基础上，决定恢复中国农业银

行,以支持农业的发展。于是,1979年2月国务院决定恢复中国农业银行。这是中国农业银行的“四起三落”。在这里,我们不能简单地消极地就事论事地看待这一问题,而要从当时生产力发展水平和经济体制为核心的生产关系两方面总结历史经验,汲取历史的教训,认真研究如何按照客观经济规律的要求,不断地在深化改革中完善我国农业银行体制。

(二)分设中国银行。

党的十一届三中全会以后,我国实行对外开放政策,扩大了对外经济往来,外汇收支迅速增长,为了适应这种新的变化形势,促进对外开放,发展外贸外汇业务,1979年3月,国务院决定中国银行从中国人民银行中独立出来,自成系统,改为国务院直属的局级经济实体。

(三)强化中国人民建设银行的职能作用。

长期以来,在我国高度集中的计划经济和财政统收统支的体制下,建设银行基本上是财政部所属;拨付、监督基本建设资金的行政机构,名曰建设银行,但银行的职能和作用未能充分发挥。十一届三中全会以后,为了适应经济发展和经济体制改革的需要,国务院决定将建设银行改为国务院直属的局级经济实体,以加强它的职能和作用,并决定把预算内的基本建设投资拨款制改为银行贷款制,责成建设银行负责国家基本建设投资的发放和管理业务。1985年又进一步决定把建设银行的信贷资金收支活动全部纳入中国人民银行编制的国家综合信贷计划,置于中央银行的业务领导和管理之下。这样,中国人民建设银行的职能和作用得到了大大的加强和发挥,成为办理基本建设贷款等固定资产投资的国家专业银行,是我国社会主义金融体系的重

要组成部分。

(四)恢复保险公司。

1979年开始,经国务院批准,中断了21年的国内保险业务开始恢复。根据“为生产服务,为群众服务和自愿原则,通过试点,逐步恢复国内保险”的方针,中国人民保险公司的各级机构逐步恢复和建立,并纳入金融组织体系,接受中国人民银行的监督管理。中国人民保险公司恢复后,积极开办各种财产险、人身险,并接办原由中国银行开办的各种涉外保险,保险业务迅速发展,充分发挥了保险对经济的补偿作用。

(五)创建中国工商银行。

自1979年以来,尽管我国先后恢复了中国农业银行、中国银行,强化了中国人民建设银行的职能,但是中国人民银行仍保留一部分实务性业务,办理商业银行的一些业务,即主要是工商信贷和城镇储蓄业务。也就是说:人民银行既是货币发行银行,又办理工商信贷和城镇储蓄等商业银行的业务,两者兼于一身。这样,既不利于国家对信贷规模和货币发行的控制,也不利于人民银行的管理和领导。基于此,创建中国工商银行便势在必行。1983年9月11日,国务院决定人民银行专门行使中央银行职能,创建中国工商银行,专门办理工商信贷和城镇储蓄业务。1984年初,中国工商银行正式成立。

此外,还先后兴办和建立了一些商业银行:如交通银行、中信实业银行、中国光大银行、华夏银行、招商银行、广东发展银行、福建兴业银行、深圳发展银行、上海浦东发展银行,发展了一些非银行金融机构,如城市信用合作社、信托投资公司、证券公司等,引进和组建一批外资、合资、侨资银行,形成了中央银行与

领导,国家专业银行为主体多种金融机构并存的金融体系。

二、建立中央银行体制

自1979年以来,尽管我国先后恢复和分设了中国农业银行、中国银行、中国工商银行,但是,并没有真正建立起中央银行体制。人民银行仍具有双重职能,既是管理国家金融事业的国家机关,又是办理一些具体信用业务。随着我国经济改革开放的不断深化这种银行管理体制越来越不适应经济发展的需要,工作中的矛盾与弊端也就明显地暴露出来了。这主要表现在:(1)中国人民银行身兼双重职能,同其它专业银行的业务有矛盾,并将大量的时间和精力用于分规模、分资金、办理存贷业务上,没有更多的时间和精力行使中央银行的职能;另一方面,人民银行在制定和实施正确的货币政策,对国民经济进行宏观调控中缺乏必要的手段,这对国家金融的宏观调控和管理十分不利。(2)已建立的几家专业银行,都是国家银行,按行政区划分设分支机构,用行政办法划分各家银行业务分工范围。实际上,行业之间交叉很多,专业银行之间业务划分范围很难分得清楚。这样,银行之间业务上扯皮的事情不断增多,给金融管理上带来很多困难。(3)银行的独立性和自主性难以保证,政府干预过多,历史上多次出现的“计划挤财政,财政挤银行,银行发票子”的现象又会出现,银行仍然难以摆脱为财政当会计和出纳的角色。

面对这种情况,为了使中国人民银行发挥中央银行的职能,1983年9月17日国务院正式颁布《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》。1986年1月3日,国务院又颁布了《中华人民共和国银行管理暂行条例》,对建立独立的中央银行体制,人民银行专门行使中央银行职能后的性质、任务和职责作

了明确的规定,我国的中央银行体制便初步建立起来了。

三、建立多种非银行金融机构

随着改革开放的不断深入,经济、社会的迅速发展,国民经济逐步步入市场经济轨道,发展多种非银行的金融组织,打破金融业务由银行垄断的局面,建立和发展金融市场,就势在必行。

1985年9月,中国共产党全国代表大会通过关于“七五”计划建议中,明确指出了允许银行业务适当交叉和竞争。在这以后各地建立了许多非银行的金融机构,即在银行以外经中国人民银行批准成立的从事金融业务的企业单位。主要有城市信用合作社、信托投资公司、金融公司、财务公司、金融租赁公司、证券公司等等。

总之,在改革开放的实践中,为适应经济发展的需要和经济体制改革不断深化的要求,一个以中国人民银行为领导,国家专业银行为主体,各类金融机构并存和分工协作的金融组织体系,逐步建立起来的,并在国民经济中发挥重要作用。

二

从17年来的经济体制改革进程看,我国金融体制改革是很有成效的,但在政策初始阶段,总结思路还不够明确。中国人民银行从1984年开始专门行使中央银行的职能,工、农、中、建四大专业银行也在1979—1984年先后得到恢复、强化和组建。随着改革的深入,1985年前后在一些改革的指导性文件里又出现了专业银行要作为经济实体,要向企业化改革的提法,使专业银行在发挥政策性职能的同时又有了商业性职能。而从总体上看,我国的金融业尤其是银行金融业到底在经济中扮演什么样的角

色,仍然是一个含混不清的问题。应该说,金融体制改革目标的不明确,政策性职能与商业性职能的含混搭配,是近年来我国经济运行中出现金融秩序紊乱的体制根源。而之所以会出现金融秩序紊乱也说明银行业内部存在的问题是十分严重的。这主要表现在:

一、专业银行业体制严重滞后

15年来,随着中国经济体制改革的不断深化,以四大专业银行为主体的中国金融已不适应经济发展的需要,金融改革滞后已经使各个专业银行陷入体制僵化,技术落后,人才流失的被动局面之中;尤其是与交通银行、发展银行等股份制商业银行相比较,四大专业银行在经营灵活性、内部管理、资产质量和服务水平等方面的竞争劣势愈来愈明显。进入90年代以来,金融工具的创新浪潮给我国四大专业银行带来了新一轮的冲击和压力。据人民银行总行估算,1992年全国证券市场上发行的各类有价证券和企业内部股票、非正式集资券、可转换债券、发展基金等规范和不规范的、计划内的和计划外的集资总值达2500亿元,占当年四大专业银行新增贷款额3290亿元的76%。与此相比,专业银行的改革、创新就显得软弱无力了。

从1992年底至1993年上半年出现的国内金融秩序混乱现象来看,诱发这一问题的深层次的原因不能不说同中国金融改革严重滞后有着极大的关联。正是专业银行系统的部分基层行通过拆借、与企业联营投资、附属公司转手投资等方式,将大量资金不规范地投入证券市场、房地产市场;同时,又以“保证支付”、“保证大中型企业资金需求”、“保证重点建设”、“保证农副产品收购”等形式,“倒逼”中央银行多吐出基础货币,从而引发

信用膨胀。这种金融秩序说明我国专业银行的体制模式显然不适应市场经济要求。

二、中央银行未能真正发挥其职能与作用

多年来,人民银行一直实行经济增长与稳定货币的双重货币政策目标,并将经济增长目标放在首要的位置,这样常常与稳定通货发生冲突。这种做法不仅使决策者很难把握货币投放与经济增长的合理幅度,避免通货膨胀与经济波动,就是资源优化配置也难以实现。

一般地说,人民银行的主要职能是调控货币供应,保证金融运行的安全。但是,当时人民银行却承担了部分信贷业务,对专业银行缺乏有效的监督,特别是对专业银行的资产风险没有提出量化的管理标准和进行严格的考核,只靠行政手段和一般的政策要求进行管理,导致了我国银行业资产质量下降,经营风险不断加大。

虽然改革以来中央银行调控增加了一些间接手段,但由于外部条件的“倒逼”和内部利益冲动,这些新手段的效果不理想,漏洞很多,仍旧倚重限额管理。同时,对再贷款的管理偏松,利率杠杆僵化。

目前人民银行按行政区划层层设置分支机构,使中央银行受到地方政府的巨大压力,分支机构地方化问题比较突出,不利于确立中央银行的权威性与独立性,既不利于发挥大银行的作用,也不利于宏观经济调控。

三、产权制度不合理

现有的专业银行都是国有银行,即其资产全部为国家所有。而代表国家的是政府。因此,国有财产实际上是由作为国家管理

机关的政府来占有的。但政府作为行政管理机关也不能成为全民财产的真实产权主体，它们并不对这些财产的损益承担风险。这样，在国有的专业银行中就必然产生一些严重问题：

第一，专业银行缺乏自主经营权，不能成为真正的商业银行。由于这种产权制度，就使各级专业银行与各级政府结合在一起，银行依附于各级政府，甚至被政府视为其下属机构。专业银行受到政府的控制和干预。作为国家所有银行，它们必须承担实施政府的政策性任务，例如：弥补国有企业的亏损，无止境地向国有企业提供所需的资金，包括本应由企业自筹的营运资金。对一些停产、半停产的国有企业提供贷款，以便发放工资。地方政府还常常指定一些专业银行的分支机构发放由他们指定的企业、建设项目贷款。因此，专业银行缺乏自主经营权，不能成为真正的商业银行。

第二，专业银行难以自负盈亏，不能像商业银行那样以盈利为目标。这种不合理的产权制度使各专业银行往往为了承担政府安排的政策性任务而不考虑是否盈利，从而不能自负盈亏。如，(1)政府要求银行发放一些优惠贷款以支持某些产业和事业的发展，这些贷款的利率低于基准利率。(2)政府要求银行发放各种社会救济性贷款，这种贷款不仅常常利息无法获得，而且连贷款本身都无法收回。(3)银行按政府的决策，向一些建设项目和现有企业贷款，无权选择企业和项目，无法论证其可行性。投资决策常有失误，导致了银行信贷资金损失。(4)银行有时还必须按政府的要求接受一些高利率的存款，由此而多付利息。(5)各地政府还常常以实施某项政策为理由，自行决定对某些贷款免息、减息或延期还款。此外，国有企业也常常将困难转嫁到银

行。由此可见,在专业银行的业务中,有相当一部分是不以盈利为目标的,将盈利目标与非盈利目标混在一起,造成了银行管理的混乱,使它们不能成为真正的银行。这样不既利于专业银行自身经营,也不利于政策性目标的实现。

四、专业银行缺乏竞争,垄断性较强

各专业银行之间的业务有确定的分工。近年来,虽然它们之间也有一些业务交叉,例如,中国银行可以办理人民币的储蓄业务,各专业银行可以办理外币储蓄和外汇存贷款业务,还可以从事中国人民建设银行所从事的长期性投资贷款。尽管如此,它们的业务范围仍有较严格的划分。再加上中国的商业银行较少,这就使得这些专业银行在各自的业务领域具有垄断性,银行之间缺乏竞争。同时,由于严格限制外资银行进入中国以及进入中国的外资银行的业务范围(如不允许它所从事人民币的存贷款业务),它们的垄断地位更得以加强,这对改善各专业银行的经营管理,发展中国的金融市场是不利的。

五、金融市场有所发育,但市场秩序混乱,发展畸形

1. 介入市场的主体缺乏明确的规定,或者虽然有规定,但管理不严,不该进入某种市场的投资者也进入了该市场。例如,企业进入同业拆借市场等现象。

2. 拆借市场失去了本来意义,变成了银行之外的信贷市场,主要表现为时间过长,利率过高。

3. 企业债券市场不规范、不公开,各种内部集资混乱,规模膨胀,市场监督无力。

4. 整个金融市场资金价格扭曲,市场秩序混乱;法定利率过低,影响了宏观经济稳定。

此外,二元化目标也是专业银行经营不合理因素的一个重要方面。作为专业银行应以盈利为目标,加强经营管理,提高经济效益。而我国的国家专业银行从组建之日起,由于历史的关系,就具有政府机关的性质。由此,银行内部形成一套“官本位”的激励机制,追求行政级别是银行职工个人效用极大化的集中体现。这在很大程度上淡化了经营者经营意识,导致追求目标的二元化。

以上问题说明,加快金融体制改革已迫在眉睫。一方面,必须强化中央银行的职能和作用,使中国人民银行成为真正的中央银行,增强其独立行使中央银行职能的独立性。另一方面,专业银行必须改革成为商业银行,建立起自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经营机制。只有这样,才会有中国金融业的发展和革新,并极富竞争力地进入国际经济一体化的金融市场。

三

今后,我国金融业发展总趋势是走产业化的道路。在市场经济的既定前提下,金融业作为产业的内涵,就是指构成这种产业的主体必须是商业化经营企业,而不是行政机关。从银行来看,除了作为“发行的银行”、“政府的银行”和“银行的银行”的中央银行之外,构成银行金融产业主体的,必须是商业化银行。因为只有商业化银行才可能以其产权制度和内在目标去形成符合市场经济的行为模式,才可能按照市场经济规则去构造投入产出关系,才可能接受市场规范并通过市场交易过程平等互利地与其它产业联系起来,发挥筹措国内外资金和在全社优化配置资金的作用。