



中共中央党校理论文库

中国金融问题 风险控制和化解

主编 刘海藩

中共中央党校出版社

国家社会科学基金项目

中国金融问题 风险控制和化解

主 编 刘海藩

副主编 周天勇 张晓松 桂敏杰

图书在版编目 (CIP) 数据

中国金融问题：风险控制和化解/刘海藩主编. —北京：中共中央党校出版社，2002.1

ISBN 7-5035-2380-8

I. 中… II. 刘… III. 金融—风险管理—研究—中国 IV. F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 074824 号

中共中央党校出版社出版发行

社址：北京市海淀区大有庄 100 号

电话：(010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

邮编：100091 网址：www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 河北三河南阳装订厂装订

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

开本：880 毫米×1230 毫米 A5 印张：9.75

字数：253 千字 印数：1—3000 册

定价：16.00 元

中共中央党校《理论文库》编委会

顾 问：龚育之 苏 星 韩树英 江 流
邢贲思 刘海藩 杨春贵

主 任：郑必坚 常务副主任：李君如
副主任：李忠杰 贾高建

委 员（按姓氏笔画为序）：

王长江	王怀超	王 珏	王缉思	白占群
卢先福	李书磊	李连明	李秀潭	李良栋
许全兴	朱满良	严书翰	庞元正	陈高桐
张伯里	张恒山	张 峰	金春明	岳长龄
赵伯英	赵 曜	钟碧惠	郭德宏	柳建辉
黄土安	黄宪起	康绍邦	崔永瑞	

前 言

中共中央党校拥有一支政治强、业务精的优秀教研队伍。他们始终坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志的一系列重要讲话为指导，坚持解放思想、实事求是、理论联系实际的思想路线，努力发扬创新精神，勇于开拓进取，积极探索，求真务实，精心研究建设有中国特色社会主义重大现实问题和具有长远的战略问题。不但为党的干部教育事业作出了重大贡献，而且还取得了丰硕的科研成果。这些科研成果，具有很高的学术水平和重要的实践意义。对于党委和政府的决策，对于提高教学质量，对于社会主义精神文明和物质文明建设，都具有极其重要的借鉴意义。

为了充分发挥科研成果的作用，经中共中央党校校委批准，今后将持续对众多的科研成果，组织专家进行评议，好中选优，编辑出版《中共中央党校理论文库》系列丛书，以飨广大读者。

中共中央党校理论文库编辑委员会

2001年10月11日

目 录

绪 论 “十五”期间化解金融风险的战略思路 and 对策	1
一、对我国金融问题及风险的总体估计	3
(一) 金融风险的主要表现	4
(二) 金融体系中的潜在风险	6
二、控制和化解我国金融风险的战略思路	8
(一) 金融风险的体制性成因	8
(二) 控制和化解我国金融风险的战略思路	13
三、控制、化解和防范金融风险的重大措施	16
(一) 在发展中化解金融风险	17
(二) 深化金融及其有关体制改革	18
(三) 完善监控体系	27
(四) 输血型化解措施	28
(五) 金融开放中防范风险的设计	29
(六) 金融风险控制 and 化解的阶段 and 目标	30
四、对我国金融风险的总体认识 and 政策建议	33
 第一章 国有商业银行体系中的不良资产问题与 化解思路	35
一、国有商业银行体系中不良资产的状况	36
(一) 不良资产的界定	36
(二) 国有商业银行体系中不良资产的状况	38
二、国有商业银行体系中不良资产的形成与结构	46
(一) 不良资产的形成	46

(二) 不良资产的结构	49
(三) 不良资产的经济分析	51
三、控制和化解风险的思路	60
(一) 控制国有银行风险的思路	61
(二) 银行风险的化解方法	73
四、对解决国有商业银行体系中不良资产问题的 总体政策建议	82
第二章 投资建设项目形成的资产损失和改革思路	84
一、投资建设项目失误和损失情况	85
二、体制原因	92
(一) 决策体制	92
(二) 投资体制	96
(三) 管理体制	97
(四) 项目承包体制	99
(五) 金融管理体制	101
(六) 法律体制	102
三、改革投资建设体制的思路	102
(一) 进行投资决策制度创新	103
(二) 严格项目投资计划的管理, 增强计划的严 肃性	105
(三) 全面实行投资项目建设管理制度	106
(四) 完善项目建设标准和概算编列办法, 严格 概算审批	108
(五) 强化政府的监督职能, 完善项目监督机制	109
(六) 深化行业管理改革, 建立行业自律机制	111
(七) 强化银行信贷的风险责任, 政府机构不再 干预银行的独立审贷	111

(八) 建立各种社会性中介机构·····	112
(九) 健全相关法律、法规·····	112
第三章 国有企业高负债风险及其解决思路·····	113
一、国有企业高负债状况及其影响·····	113
(一) 国有企业高负债的主要表现·····	113
(二) 国有企业的高负债给国民经济的健康发展 带来很大的负面影响·····	114
二、国有企业高负债的成因·····	117
(一) 企业制度的缺陷造成的经济效率低下, 是 国有企业形成高负债的根本原因·····	117
(二) 国有企业不能适应投融资体制的变化, 是其 形成高负债的直接原因·····	118
(三) 一些历史和现实因素增加了国有企业的经 营困难, 提高了国有企业的资产负债率·····	119
三、降低国有企业资产负债率的基本思路·····	120
(一) 理论界关于降低国有企业资产负债率的 主要思路和政府的减债政策·····	120
(二) 对解决国有企业高负债问题的思考·····	123
四、债转股的运行风险及思路设计·····	126
(一) 债转股的范围和流程·····	126
(二) 债转股过程的博弈风险·····	129
(三) 债转股后企业运营的产权软约束风险·····	133
(四) 避免债转股风险的一些政策建议·····	137
第四章 股份制商业银行和政策性银行的不良资产 及化解思路·····	139
第一节 股份制商业银行的不良资产及化解思路·····	139

一、股份制商业银行的不良资产情况·····	140
二、股份制商业银行不良资产问题的根源·····	141
三、贷款风险的控制和防范·····	147
四、不良贷款的化解途径·····	148
第二节 政策性银行风险及化解思路·····	149
一、政策性银行·····	149
二、政策性银行的主要风险·····	153
三、控制和规避政策性银行风险的对策·····	158
第五章 保险与信托业的风险及其化解思路·····	166
第一节 保险业的风险及化解思路·····	166
一、我国保险业的发展状况·····	167
二、我国保险业的主要风险及成因·····	168
三、目前我国采取的防范和化解保险业风险的 措施·····	174
四、防范和化解保险业风险的思路·····	177
第二节 信托业的风险及化解思路·····	183
一、信托业的发展状况·····	183
二、信托业的风险及其成因·····	186
三、我国目前采取的防范和化解信托业风险的 措施·····	190
四、防范和化解信托业风险的思路·····	192
第六章 农村金融风险问题及其解决思路·····	199
一、农村金融风险不容忽视·····	200
(一) 农村信用社金融风险的具体表现·····	201
(二) 农村信用社金融风险的特点·····	204
二、农村“两会”及民间借贷风险·····	205

(一) 民间两会风险·····	205
(二) 民间借贷产生的金融风险·····	208
三、农村金融风险形成原因与化解困难·····	209
(一) 农村信用社金融风险的形成原因·····	209
(二) 农村信用社金融风险的形成原因的进一步分析·····	213
(三) 农村“两会”金融风险的形成原因·····	219
四、农村金融风险的防范和化解·····	222
(一) 深化农村信用社改革, 大力发展农村合作金融·····	222
(二) 人民银行进一步完善和全面加强金融监管·····	227
(三) 清理整顿关闭农村合作基金会·····	229
第七章 证券市场风险及其防范和化解思路·····	232
一、证券市场中需要重点关注的几类风险·····	233
(一) 市场剧烈波动的风险·····	233
(二) 技术风险·····	233
(三) 结算风险·····	234
(四) 上市公司信息披露风险·····	234
(五) 证券经营机构的信用风险·····	234
二、当前我国证券市场风险的基本情况·····	235
(一) 市场长期处于高市盈率状态, 缺乏上市公司业绩的支撑, 蕴含着一定程度的暴跌风险·····	235
(二) 技术风险已得到较有效地遏制, 但个别环节风险因素依然存在·····	235
(三) 上市公司规范运作水平还有待提高, 违规操作行为如内幕交易、虚假信息披露、操纵市场等还时有发生·····	236

(四) 证券经营机构的财务和内部管理状况已经有 很大改善, 但部分机构的问题仍相当严重·····	237
三、我国证券市场风险产生的基本原因·····	238
(一) 宏观环境·····	238
(二) 上市公司·····	239
(三) 证券经营机构·····	239
(四) 独立中介机构·····	240
(五) 投资者·····	240
(六) 交易所·····	241
(七) 证监会·····	241
四、我国证券市场加强风险管理的基本思路和 措施·····	242
第八章 中小银行及二板市场发展的迫切性及风险防范·····	245
一、就业压力与中小企业发展·····	245
二、中小企业融资的困难和发展中小 银行及二板市场的迫切性·····	247
(一) 中小企业的融资现状·····	248
(二) 中小企业融资困难的主要原因·····	254
(三) 发展中小银行和创业板市场的迫切性·····	257
三、发展中小银行、创业板市场及其风险的防范·····	258
(一) 中小银行: 发展、风险、防范·····	261
(二) 创业板市场: 发展、风险、防范·····	265
第九章 入世对我国金融体系的冲击分析及其 防范思路·····	269
一、外债规模和偿付能力·····	269
(一) 外债在我国吸引外资中所处的地位及其	

基本状况	269
(二) 我国外债偿付能力	271
二、对银行业的冲击估计	273
(一) 开放程度和速度进一步加大的影响	274
(二) 竞争将更加激烈和平等	274
(三) 我国金融安全将有可能受到一定的冲击	276
(四) 银行业的人才会出现一定程度的流失	277
三、人民币进一步自由兑换的压力	278
四、资本市场开放的压力	280
五、潜伏的风险	284
六、防范思路和对策	287
(一) 进一步加快金融改革的步伐	287
(二) 推进金融业混业经营	288
(三) 提高金融运行的透明度	289
(四) 加速利率市场化步伐	289
(五) 鼓励金融机构适应市场经济发展需求的 兼并重组	290
(六) 不断增强中央银行的宏观调控能力	290
(七) 进一步提高中资金融机构的经营效率	291
(八) 健全和完善有关的金融法律法规, 符合 国际惯例	291
主要参考文献	292
后 记	298

绪 论

“十五”期间化解金融风险的 战略思路 and 对策

金融是现代市场经济的核心。经济发展的速度和质量取决于资源配置的效率，而资源配置的高效率首先表现为金融资源配置的高效率。因为在市场经济条件下，是“物随钱走”，金融资源流到哪里，物质资源就配置到哪里。金融是国家调控宏观经济的重要手段，经济的市场化程度越高，经济活动主体的市场意识就越强，对利率等金融调控手段的反映就越敏感。在发达的市场经济国家，除了在战争、经济过于萧条的特殊时期外，货币政策一般是调控宏观经济的最主要、最常用的手段。随着市场经济货币化程度的提高，货币越来越脱离实体经济的运行，突出表现为与实体经济没有联系的大量金融衍生产品的出现和数以万亿计金融交易，社会生活中即使和实体经济没有任何直接关系的微小事件都可能影响人们的市场预期，在市场上表现为挤兑、抢购或者持币观望等非正常行为，影响经济的良性运转。随着各国经济联系的逐渐增强，国际贸易、跨国投资越来越多，最终都体现为货币资金的往来。一个国家的经济波动将通过货币传导给另一个国家，也就是说，对本国宏观经济的调控效果会受到其他国家的影响，即一国驾驭经济的“经济主权”受到影响。金融的良性运转关系到经济的稳定，进而决定了社会的稳定，1997年东南亚金融危机爆发后，爆发金融危机的国家有的出现了社会动乱，有的则几十年经济发展的

成果几乎毁于一旦。因此，世界各个国家都对金融给予了极大关注。

金融几乎总是和风险相连。风险是指一种不确定性，风险既可能带来损失，也可能带来收益，但一般意义上的风险多指带来损失的风险。金融的实质是资金的融通或者借贷（股权融资其实也是一种不可逆的资金借贷，借出的是资金，融入的是股权），是资金的所有权和使用权的分离，是一种跨期交易，使用权的成本是资金的利息或者管理权的丧失。在资金借出和归还之前，借款人实际的资金运用和原来的设想可能会发生变化，最终导致借款人不能按时归还，形成损失的可能性即风险。由于经济中的不确定性不可避免，风险也就不能完全为零，尽管通过制度创新，比如通过保险制度和股票市场规避风险，把自然灾害风险和企业经营失败风险在不同人群中进行了分担，但并不能消灭风险本身，只是把风险适当分散或者转移，让风险爱好者在承担可能风险收益的同时承担可能的风险损失（还有的风险是无法通过制度安排进行控制的，比如新产品的试验等）。由于经济的货币化和现代经济日益紧密的联系，各种风险最终会以“货币损失”的形式表现出来，形成金融风险。尽管风险会给人们带来损失，但一定范围内的风险是可以承受的，没有任何风险的经济是不存在的。控制金融风险其实就是防止风险的过度蔓延，从这个意义上看，控制风险就是及时的化解风险，不至于使它日积月累，超出了人们的承受范围。这是我们认识风险、防范风险的前提。

按照可控程度，金融风险可以划分为体制性金融风险和商业性金融风险。体制性金融风险是指由于体制安排不合理，经济参与人的有限理性、机会主义和自利行为等形成的风险，既定体制下具有可预知性和不可控制性。商业性金融风险是指在比较成熟的市场经济体制下，经济正常运行中形成的风险，它虽然具有不可预知性，但可以通过一定的体制设计或者金融产品创新把风险控制一定限度内，或者把风险进行适度的分散和转移，因此具有可控性。

体制性风险之所以具有不可控制性，是因为在既定的体制安排决

定了经济参与人的选择集合和对选择结果的预期。由于我国是一个处于经济转轨过程中的发展中国家,原来计划经济体制下的一整套规则被打破,而符合现代市场经济运行的新规则还没有建立,经济运行中各个参与人包括中央政府、地方政府、企业和银行的关系没有理顺,各种制度建设处于完善过程中,正是由于制度的不完善,造成政企、政银、银企关系的扭曲,形成具有特色的体制性风险,体制性风险是当前我国金融风险的主要成因。本文首先是对我国当前金融风险问题及风险的总体估计,然后是控制和化解我国金融风险的战略思路,最后是控制、化解和防范金融风险的主要措施。

一、对我国金融问题及风险的总体估计

改革开放以来,我国经济建设取得了举世瞩目的成就,1978—1999年年均经济增长9.6%,是世界上经济增长速度最快的国家之一。金融部门在国民经济发展中起到了重要作用。首先,我国形成了银行(包括中央银行、商业银行、政策性银行)、保险(人寿险、财险和再保险公司)、证券和其他非银行金融机构(城乡信用社、财务公司、信托投资公司)等多层次、多所有制成分的金融体系;其次,金融部门为经济建设筹集了巨额资金,到2000年6月末,全部金融机构各项存款余额为117443.3亿元,全部金融机构各项贷款余额为94847.9亿元。深圳和上海两个证券交易所共有上市公司1100多家,募集资金5000亿元,中国保费收入1999年为1393.22亿元,保险公司总资产为2578亿元(李崇峰,2000),有力地支持了经济的发展。在金融部门取得巨大成绩的同时,我国经济运行中的金融风险也越来越突出,突出表现为金融机构中沉淀了大量的不良资产,已经严重影响到整个金融体系的安全,银行特别是以工、农、中、建为主体的国有独资商业银行仍然没有建立起激励与约束相匹配、符合现代商业银行要求的运行机制,不良贷款仍没有从根源上遏制住。随着人世在即,国内银行又面临着外资银行的人才、技术、管理等各个方面的挑战,

增加了改革的难度和紧迫性，引起了社会各界的极大关注。

（一）金融风险的主要表现

1. 银行体系中积累了巨大的不良资产，已经对国民经济运行构成威胁

工、农、中、建四大国有商业银行是我国银行体系的主体。2000年6月末，占全部金融机构资产的68.7%，^①据我们测算，在没有向资产管理部门划拨不良资产之前，不良贷款率（不良贷款占全部贷款的比率）为35%左右，1998年底，四大国有银行体系中的不良资产总量约为21000亿元人民币，占当年GDP的26%。

政策性银行虽然成立的比较晚，但贷款余额增长很快，随着我国西部大开发的推进，开发银行的政策性贷款还会增加，令人担心的是政策性银行的资产质量不高，而且下降的速度很快。农业发展银行1995、1996年末不良贷款比率分别为20%和26%，1997年2月这一数字上升为27%；国家开发银行成立于1994年，其大多数贷款都是中长期贷款，贷款余额约为7000亿元，而1999年就划拨给信达资产管理公司1000亿元的不良贷款，不良贷款的比率增长速度大大高出其他商业银行。

其他商业银行多为股份制商业银行，^②虽然有的成立较晚，没有历史包袱，国家政策性贷款也少，但是不良贷款比率仍然很高，1998年末，中国光大银行、民生银行、深圳发展银行、招商银行、福建兴业银行、上海浦东发展银行和烟台住房储蓄银行的平均不良贷款率为14.51%，仅低于爆发金融危机前的印度尼西亚和泰国，高于韩国、

① 全部金融机构包括中国人民银行、四大国有独资商业银行、三家政策性银行、13家其他商业银行（见注2）、城市商业银行、城市信用社、农村信用社、财务公司、信托投资公司、租赁公司和邮政储汇局。

② 其他商业银行包括交通银行、中信实业银行、中国光大银行、华夏银行、中国投资银行、中国民生银行、广东发展银行、深圳发展银行、招商银行、福建兴业银行、上海浦东发展银行、烟台住房储蓄银行和蚌埠住房储蓄银行。

菲律宾和马来西亚的银行的不良贷款比率。对各股份制商业银行的不良贷款率和银行成立的时间作一对比发现，不良贷款率的高低和银行成立的早晚几乎一致，也就是说，银行成立的时间越长，不良贷款的比率越高。现在不良贷款较少的新银行随着时间的推移，不良资产的比率将会上升。

2. 农村信用社和城市信用社（包括城市合作银行）存在较多问题

两社占全部金融机构资产的 14%，由于金融监管当局对其管理没有像四大国有独资商业银行那样严格，再加上两社人员相对素质较低，信贷资产质量不高。以人民银行武汉分行辖内三省农村信用社为例，1999 年末法人机构 5668 个，各项贷款 666.2 亿元，不良贷款 338 亿元，不良贷款占比 50.7%（中国人民银行武汉分行课题组，2000）。

3. 信托投资公司和租赁公司所占资产比例小，但不良资产比率高

1998 年底，本外币账面资产总额 4403 亿元，信托投资公司的信贷资产质量低下，估计不良资产有的甚至在 50% 以上（资产包括贷款和直接投资），目前国家正在对其整顿中。

4. 保险业蕴含着支付风险

主要表现为应收保费居高不下，财险市场一般要求保险公司应收保费收入控制在 10% 以内，但实际全国平均超过 25%，个别保险公司甚至达到 50%；另外，由于我国金融市场不发达，金融产品单一，保险公司的资产结构中，主要为银行存款，其他是政府债券和金融债券，虽然现在允许一定比例的保险资金进入股市，但是由于我国股市基本不具有长期投资价值，保险资金很难摆脱利率风险，资金的收益低；由于保险业的竞争不规范，对保险经纪人的回扣大，有的甚至达 30%~50%，虽然目前保费收入增长很快，但也蕴含着未来的支付危机和财务危机。