

中国 金融政策论

周建松 著



中国经济出版社

中国金融政策论

周建松 著

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

责任编辑:张新安

封面设计:楼少君

中国金融政策论

周建松 著

中国经济出版社出版

(北京市百万庄北街3号)

(邮政编码:100037)

各地新华书店经销

北京兴华印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 13.75印张 345千字

1993年5月第1版 1993年5月第1次印刷

印数1—3000

ISBN7-5017-2341-9/F·1607

定价:8.80元

序

——为《中国金融政策论》而作

政策者，国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行为准则也。金融政策是国家宏观经济政策的重要组成部分，在现代市场经济中具有重要的作用。金融政策的内涵非常广泛，包括所有影响金融系统的发展、运行、效率的多样化措施，货币政策、鼓励储蓄政策、发展货币市场和资本市场，不同经济成份、地区、部门之间的信贷政策、利率政策以及外汇政策和金融机构的管理与发展政策，等等。这些相互联系的金融政策措施的正确与否和协调状况，决定着一国的金融增长和发展水平，对国家实现宏观经济政策目标具有举足轻重的地位。金融政策是人们对金融运行客观规律认识的主观行为准则，人们只能认识规律和利用规律，而不能改变规律，主观和客观的统一是制定和选择正确金融政策的基础。所以，任何一种金融政策都有其不以

人的主观意志为转移的客观决定基础及其运行机制,普遍地讲,都不能脱离一国的经济发展水平、经济体制及其运行机制性质,适应者发挥巨大的正效应;违背者产生负效应,遭受客观规律的惩罚,这已为人类经济史、金融史所证明。因此,研究金融政策的制定理论、决定机制及其选择准则,对于提高金融政策的正确性和执行政策的自觉性、主动性、开拓性,无疑是十分重要的事情,对一个商品经济发展初级阶段的发展中大国来说,由于其运用金融管理经济的实践尚不充分,经济关系又变化深刻而频繁,许多经济、金融的客观规律还认识不深刻,所以,金融政策研究更为现实而重要。

金融政策学是经济金融基础理论和应用理论相融合的决策科学,它以金融政策为主体,研究政策制定的理论、运行机制及其目标选择、实施的条件、措施和效应。不是一般地研究政策本身,与基础理论相比更接近实际,与一般管理相比又具有更高层次的宏观视野。以金融政策作为独立研究对象的学科,在国外已有相当时间,取得长足进展,而在国内则尚未形成系统的基础,是一个有待开发的研究领域。周建松同志的新著《中国金融政策论》,在这个领域

内作了有益的努力,从理论上阐述了政策的基本范畴和金融政策的要素及其决定因素与必须遵循的客观规律;从宏观战略上提出了金融政策目标选择的基点;比较系统而深入地运用逻辑与实证的方法,探索了中国的货币政策、信贷政策、利率政策、外汇政策、金融市场发展政策、房地产金融政策、企业集团融资政策、金融改革开放政策、金融体系政策和专业银行行为政策的基本内容,并就相应采取何种政策措施提出了自己的主张,视角广润、思路新颖、观点明确、现实针对性强,堪称一部具有开拓性和探索性的学术著作。它的出版是值得庆贺的喜事,对推动金融政策学的研究和金融改革发展的实践,都将产生积极的效果。

建松同志是一位年仅 31 岁的青年,据我所知,他的学历并不高,既不是硕士也不是博士,在银行学校教书,近年来担任了一定的教学行政管理工作。但他有一颗献身金融理论科学的决心、恒心和勇气,不倦地钻研,成果显著:发表学术论文百余篇;90 年出版《新金融学——中国金融改革论》,是为处女作;91 年出版《中国金融发展论》,93 年《中国金融政策论》即将付梓问

世。中国有句古话：“有志者事竟成。”马克思也有一句名言：“在科学上面是没有的平坦大路可走的，只有那些在崎岖小路上攀登、不畏劳苦的人，才有希望达到光辉的顶点”。毛泽东同志也说过“认识来源于实践”。建松同志的实践不是又一次证明了这些至理名言吗！有人认为在中专学校工作不能搞科学研究，也有人认为搞科学研究必然是硕士、博士的专利，都不对。只要坚持求实——探索——攀登，一步一个脚印、持之以恒，都能达到彼岸。现在社会上掀起一般所谓“下海”潮，弃教从商者有之，弃研从商者有之，教育和科研战线引起一阵波动，这是由多种原因造成的小插曲。教育是兴国之本，科研是学术繁荣之根，我愿意同一切有志于献身金融科学事业的同行、特别是青年一代，同甘苦共命运，为我国金融改革发展事业、金融理论的繁荣和金融教育事业的发展，奋斗终生。奉作者之意写了上面的话，并借题发了内心之忧，是为序。

江其务

1993年4月21日 于西安

后 记

经过近 2 年时间的潜心研究写作,《中国金融政策论》终于脱稿了。此时此刻,我的心情既高兴又沉重:高兴的是,700 多天的艰苦劳动眼看就要收获,贡献于社会;沉重的是,我的这一粗陋之作能否经得起实践的检验和读者的评判。

在金融园地里,作者只是一个无名小卒,其视野要放到中国改革和发展的高度,着眼经济金融的宏观全局,并写成近 40 万字的专著,也许有点自不量力。这一点作者本人也完完全全意识到了,并且也在尽自己最大的努力避免和克服这些不足。之所以要作这样的选择,那是因为革命导师的一句名言时刻在激励和鼓舞着我,这句话的全文是:科学研究决不是一种自私自利的享受,有幸致力于科学研究的人,首先应该拿自己的学识为人类服务。

在一个相对封闭且无科研可言的工作环境里,从事如此庞大课题的研究和写作,其间的困难是可想而知的,权且把他留给作者一个人吧!然而,在本书即将完工的时候,我不能不提及的是:中国金融学院教授、博士生导师、全国著名金融专家,也是我最尊敬的金融学者江其务教授,他虽与我非亲非故,但多年来一直对我的学习、研究和成长关心倍至,我在与江教授的交往中,颇受教益。在本书写作过程中,江教授也给我许多具体的指导,本书完稿后,他又在百忙之中审读了书稿,并热情为本书撰写了序文,向读者推荐。借此机会,我谨向江教授致以崇高的敬意。。省内外许多金融老专家、老领导也给了具体的指导和帮助,他们是:浙江省城市金融学会秘书长、浙江省工商银行金融研究所所长、高级经济师沈一之同志;中国著名金融专家、上海市人民银行洪霞管研究员;浙江省哲学社会科学联合会常务副主席孙可达同志以及韩天雨、柯伯杰、张

耀、袁隆生、郑福升等同志；我的省内外的同仁和朋友李梦琳、陈中放、曾钢、俞浩进、周庆元同志。我的妻子，杭州金融管理干部学院顾春红同志，不仅全力支持我的研究和写作，而且承担了全部书稿的誉抄和校对工作，并为我创造了一个较好的研究、写作及工作环境。在此，我要向大家说一声：谢谢！

屈指算来，90年代以后，我已出版了三部学术著作，即《新金融学——中国金融改革论》、《中国金融发展论》和本书，从改革论、发展论到政策论，研究不断深化、日益具体。我深感需要研究的课题很多很多，而自己的知识还十分贫乏，经验不足。因此，不断学习、不断探索，仍将是我今后生活的座右铭。

站在巨人的肩膀上才能看得更远，尽管本书从立论、框架至观点都属自己独立设计、独立思考而成，但在具体写作过程中，对学界同仁和前辈的成果也有不少借鉴和参考、引用，在此，我向大家致以谢忱。与此同时，为了保持书中内容的系统性，本书也引用了作者过去写作的书稿中的部分材料和内容，在此特向读者予以说明。

希望本书的问世，能有助于中国金融政策研究的深化，为中国经济金融事业的发展作出应有的贡献。

周建松 谨识

1993年5月1日

Jianzhong

CFPT

ISBN 7-5017-3241-9/F

定价: 8.80 元

RF
77

目 录

第一篇 导 论

第一章 政策科学基础知识论

- 第一节 政策概念与政策特征..... (1)
- 第二节 政策制定与政策实施..... (7)
- 第三节 政策合法化与政策采纳 (13)

第二章 中国金融政策要素论

- 第一节 金融政策的特点与功能 (20)
- 第二节 金融政策的目标与内容 (24)
- 第三节 金融政策的现状与对策 (28)

第二篇 金融政策机制

第三章 中国金融政策前提论

- 第一节 中国国情的基本分析 (34)
- 第二节 社会主义市场经济体制 (41)
- 第三节 中国经济发展战略格局 (48)
- 第四节 宏观资金比例管理机制 (57)

第四章 中国金融政策视野论

- 第一节 金融社会化及其分析 (65)

第二节	建立大金融运行体制	(71)
第三节	树立大金融服务观念	(78)
第五章 中国金融政策规律论		
第一节	经济与金融关系的规律	(89)
第二节	货币流通规律	(96)
第三节	信贷资金运动规律	(100)
第六章 中国金融政策目标论		
第一节	宏观金融有合力	(104)
第二节	微观金融有活力	(116)
第三节	金融市场有引力	(127)

第三篇 货币信贷政策

第七章 中国宏观货币政策论		
第一节	货币政策的运行机制	(140)
第二节	我国的货币政策运行	(149)
第三节	当前货币政策的具体选择	(155)
第四节	认真处理财政信贷资金的关系	(163)
第八章 中国信贷管理政策论		
第一节	信贷资金与信贷政策	(173)
第二节	信贷政策的实施机制	(180)
第三节	促进结构优化的信贷政策	(185)
第九章 中国利率管理政策论		
第一节	利率与利率政策	(191)
第二节	利率水平及其政策选择	(197)
第三节	利率结构及其政策选择	(202)
第四节	利率体制及其改革选择	(207)

第十章 中国外汇管理政策论

- 第一节 外汇与外汇管理····· (212)
- 第二节 我国现行外汇管理政策····· (220)
- 第三节 我国现行人民币汇率政策····· (225)
- 第四节 外汇管理政策的改革趋向····· (229)

第四篇 市场融资政策**第十一章 中国金融市场政策论**

- 第一节 金融市场发展模式的选择····· (235)
- 第二节 金融市场发展战略的选择····· (241)
- 第三节 金融市场发展策略的选择····· (245)

第十二章 中国证券市场政策论

- 第一节 证券市场的政策功能····· (253)
- 第二节 证券市场的政策条件····· (259)
- 第三节 证券市场的管理政策····· (265)

第十三章 房地产融资政策论

- 第一节 房地产融资的基本分析····· (272)
- 第二节 房地产融资机构及其职能····· (279)
- 第三节 房地产融资的主要业务····· (283)
- 第四节 现代银行与房地产融资····· (290)

第十四章 企业集团融资政策论

- 第一节 企业集团发展及其对金融的要求····· (295)
- 第二节 企业集团融资的基本政策····· (300)
- 第三节 银企集团及其政策设计····· (303)
- 第四节 银团贷款及其政策设计····· (309)
- 第五节 财务公司及其政策设计····· (315)

第五篇 改革开放政策

第十五章 中国金融改革政策论

- 第一节 金融改革发展的政策重心…………… (321)
- 第二节 金融配套改革政策…………… (330)
- 第三节 金融协调发展政策…………… (337)

第十六章 中国金融开放政策论

- 第一节 对外开放政策理论与实践…………… (349)
- 第二节 利用外资的政策选择…………… (353)
- 第三节 金融开放的政策选择…………… (366)

第十七章 中国金融体系政策论

- 第一节 完善信用制度体系的政策取向…………… (373)
- 第二节 完善金融组织体系的政策取向…………… (379)
- 第三节 完善金融调控体系的政策取向…………… (386)
- 第四节 完善金融管理体系的政策取向…………… (392)

第十八章 专业银行行为政策论

- 第一节 专业银行行为政策的基本点…………… (396)
- 第二节 健全以城市行为基点的法人制度…………… (399)
- 第三节 建立以利润为主体的考核体系…………… (404)
- 第四节 完善专业银行资产负债管理制度…………… (412)

后 记

第一章 政策科学基础知识论

中国的金融政策是政策学基本理论在金融领域的具体运用。因此,研究和考察中国的金融政策问题,必须对金融政策的基础知识及基本范畴作一些简要的分析,本章的任务是对此作一扼要介绍。

第一节 政策概念与政策特征

一、政策的基本涵义

我国学术界很少从基础理论方面对政策加以研究,至今对政策的概念还缺乏明确而统一的认识。有的学者把政策解释为“国家、政党为实现一定历史时期的路线的任务而规定的行为准则”;有的学者把政策定义为“国家、政党在一定时期为实现一定目标而规定的行动依据和准则”;有的学者把政策定义为“政党、国家活动的方向”。法学概论中则把政策定义为“就是一定阶级为了自己的经济利益,从具体的阶级关系和斗争形势出发而制定的路线、方针和原则。”这些政策定义基本上是对的,但也还存在一些缺陷。

这些缺陷表现在它们未能概括政策的全部内容和全部意义。一个完整的政策必须包含目标、原则、任务、方式、步骤和措施这样几个方面的内容。这些内容就是国家、政党行为活动的基本方面,并同它们构成国家、政党行为活动的模式。国家、政党等进行政治活动,都是用政策来表达所代表的阶级的社会利益。提出实现这些利益的观点主张,以此指导和约束自己的行为,为本阶级服务。它

们的行为活动不仅要遵循原则,而且要有目标。为了达到目标,要根据原则在一定历史时期内完成一定任务。而为了完成任务,就必须采取某种方式、步骤和措施。这些都属于政策的范围。

正确地描述和分析政策的概念和涵义,必须从四个基本条件出发,即主体、对象、主要内容和作用。政策的主体解决政策的所属问题,即解决是谁的政策、是谁制定的政策的问题,如政党的政策、国家的政策、国际组织的政策等。政策的对象解决政策的目标和适用范围。即解决政策是针对何事何物的问题,如产业政策、对外开放政策等等。政策的主要内容指政策解决什么问题,如路线、方针、原则、策略、措施、对策等。政策的作用解决政策的效力问题,如政策的指导性、强制性、规范性等。根据以上分析,政策可解释为“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略”。这样定义的优点,主要是全面准确地概括了政策的意义;政策的主体方面说得更全面了,不局限于政党、国家,包括了所有国际国内可以制定政策的组织;政策主体的行为方面加入了“谋略”的内容,不局限于行为准则。从政策的字面上讲,政者,谓办事之规则;策者,乃计谋、筹划之意。简言之,政策就是治党治国的规则和方略。政策有广义和狭义之分。广义的政策,是包括总政策、具体政策等各项政策在内的政策;狭义的政策则是指各项具体政策。

二、政策与路线、方针、策略的关系

政策与路线、方针、策略的关系,是一个重要的问题,解决好这个问题,对于进一步弄清政策的概念有着十分重要的意义。

政策定义与路线、方针的定义相近,在内涵上无本质区别。在《辞海》(1979年版)中,“政策”被定义为“国家、政党为实现一定历史时期的路线和任务而规定的行为准则”。在同书中,“政治路线”被定义为“国家、政党在一定历史时期内为实现政治目标而制定的行动准则”;“方针”被定义为“国家、政党在一定历史时期内达到一

定目标而确定的指导原则”。可见，政策、路线、方针都被定义为“与国家、政党的行动有关的原则”。它们在内涵上没有本质的区别，在表述上也比较接近，基本上是一个意思。《简明政治学辞典》关于路线、方针、政策的解释也是如此，在该辞典中，“路线”被定义为“政党在一定历史阶段为实现其纲领和目标所规定的根本途径和行动方针”。“方针”被定义为“一个政党或国家在一定历史阶段内为实现一定目标和完成一定任务而确定的工作指导原则”。“政策”被定义为“一个政党和国家在一定历史时期为实现一定任务而规定的行动准则和依据”。从中可以看出，“路线是方针”；“方针是原则”；“政策也是原则”。它们的涵义相近。

如果把政策定义为“人们为实现某一目标而确定的行为准则和谋略”，政策与路线、方针之间也不存在概念上的本质差别。路线相当于高层次的广义政策，方针相当于高层次的狭义政策，平时人们并列提及路线、方针、政策时，政策是指一般政策、具体政策。当然，一般政策、具体政策必须以总政策、基本政策（路线、方针）为依据，符合路线、方针的精神实质，但这并不意味着路线、方针与政策不属于同一个范畴。相反，恰恰证明它们之间只不过是总政策与小政策，总政策、基本政策与一般政策、具体政策在政策集合体内部的层次关系。在实际运用上，哪些叫方针，哪些叫政策，并无严格的界限。有些大的政策原则叫方针，如“双百”方针、“八字”方针等。有的既叫方针又叫政策，如“对外开放”，叫方针和政策都可以。在一般情况下，可以把路线、方针和政策统称为政策。策略和政策也难以区分，它们有许多共同之处，策略是具体行动路线，多是指政党和阶级行动的方法和手段。许多具体政策也都具有这方面的内容。

三、政策的基本特征

（一）中介性

政策是理论与实践的中间环节，即介于两者之间，是联结理论