

金融体制改革
与宏观经济管理

经济科学出版社

《金融体制改革与宏观经济管理》

JINRONG TIZHIGAIGE YU HONGGUANJINGJI GUANLI

国家计委计划经济研究所金融问题研究组

*

经济科学出版社出版

河北保定市春城印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

*

787×1092毫米 32开 9.25印张 200千字

1988年12月第一版 1988年12月第一次印刷

印数：00001—6500册

ISBN7—5058—0180—5/F·155 定价2.80元

顾 问：桂世鏞 王积业 梁秀峰

课题负责人：范茂发 王相品

编辑小组：王相品 关 键 范茂发

徐棣华 张立群

前 言

党的十一届三中全会以来，我国在经济建设和经济体制改革方面已取得举世瞩目的成就。随着社会主义商品经济的迅速发展和经济体制改革的逐步深入，银行在宏观经济管理中的作用越来越受到人们的重视。赵紫阳同志在党的十三大报告中指出，在深化经济体制改革中，要“深化金融体制改革，加强银行在宏观经济调节体系中的地位和作用。”因此，如何通过深化金融体制改革逐步建立起既强有力又灵活自如的金融调控体系，已成为我国建立新的以间接调控为主的社会主义宏观经济管理体制的重要任务之一。根据国家计委领导关于要集中全力研究改善和加强宏观经济管理问题的指示，国家计委计划经济研究所把金融与宏观经济管理问题列为重点研究课题之一，并早在1986年初组成了以桂世镛、王积业、梁秀峰三同志为顾问，由范茂发、王相品两同志负责的课题研究小组。近两年来，随着改革的发展，该小组加深了这方面研究。

金融与宏观经济管理问题，不仅是宏观经济管理中极为重要的问题，也是非常复杂的问题。它内容丰富，涉及面很广。为了集思广益，并将理论与实践有机地结合起来，对金融体制改革提出一些有益的建议和意见，我们采取了发展横向联合搞研究的方式，邀请了中国人民银行、中国工商银行、中国人民建设银行、中国农业银行、中国银行、国家外汇管理局、中央财政金融学院、东北财经大学、国家计委财金局、商贸局等十几个单位的40多位专家、教授和业务骨干参加研究工作。这是一支专业水平较高的研究队伍，也是一次规模较大的横向联合的科研活动。

在大家努力下，写出金融与宏观经济管理问题总报告两份（即人民币资金管理与外汇资金管理），专题报告15份。各报告主要执笔人，总报告之一是国家计委财金局贾放、中国人民银行刘志强、国家计委计划经济研究所王相品、中央财政金融学院吴北英、唐新光；

总报告之二是中国银行国际金融研究所陶礼明、国家计委计划经济研究所王相品。专题报告分别由下列同志执笔：一、中央财政金融学院俞天一、吴北英、陈彦峰、唐新光、陈力农；二、中国人民银行刘志强；三、中国人民银行刘志强、姜维俊；四、东北财经大学林继肯、夏德仁、刘军善；五、国家计委计划经济研究所王相品；六、国家计委财金局贾放；七、中国工商银行计划部部分青年；八、中国工商银行储蓄部汪国祥；九、中国人民建设银行肖金成、财政部科研所许占涛；十、中国农业银行研究部赵双军、中国农业银行北京市分行张久光；十一、中国银行国际金融研究所陶礼明；十二、国家外汇管理局李禾；十三、国家计委计划经济研究所张立群；十四、国家外汇管理局陈全庚、冯菊平；十五、国家计委计划经济研究所张立群、国家计委商贸局孙建林。附件由中国人民银行调查统计司提供。

在研究过程中，国家计委财金局许文清、李福臣，商贸局李永新、包克辛，中国工商银行计划部邵淳、储蓄部夏长文、顾士范，中国农业银行许玉龙，中国银行张德宝，中国人民银行外事司李若谷，对外经济贸易部政策研究室田力维、李军等同志曾给予大力支持，在此表示衷心感谢。

本书定稿后，由徐棣华、范茂发、关键、王相品、张立群等同志在文字上作了一些修改。

金融体制改革与宏观经济管理问题，是当前理论界和实际工作部门正在热烈探讨的新问题，尽管看法不尽相同，但对这些年来金融体制改革取得的成就是有目共睹的。研究工作主要不是复述人所共知的成绩，而要总结改革中的新情况、新问题，探索进一步推进改革的新路子、新方法。为此，我们将研究中的一些探索性看法提供读者参考，以求共同研讨，并希望能得到同志们的批评指正。

国家计委计划经济研究所

金融问题研究组

1987年10月

序 言

王 积 业

我国的社会主义经济是有计划的商品经济。有计划的商品经济从发展到趋于成熟，要经历一个相对漫长的过程。目前，商品经济尚未成为我国国民经济的普遍形态。农业中还存在着相当部分的自然经济和半自然经济成分，商品率低，有一部分农副产品在农村内部消耗，不能进入市场。工业中商品率较高，但专业化分工不发达，也有一部分产品消耗在工业内部，影响市场发育。为发展商品经济服务的第三产业刚刚起步，信息不灵敏，实物形态的产品流动缓慢，资金周转不快。这些情况表明，我国的商品经济和市场关系，同发达国家相比仍处在较为低级的发展阶段。有相当部分的产品需要转化为商品，逐步开辟市场，已经形成的商品经济和市场关系，需要逐步向高级形态过渡。这将是两个互相交叉和重叠的经济运动。这个过程必然引起金融的大发展，而金融的发展又会促进商品经济和市场关系的加快发育和成熟。

我国的商品经济是有计划发展的。计划性和商品性的有机结合，是社会主义商品经济的一个突出特点。实现商品经济的有计划发展，减少它的盲目性，是宏观经济管理的重要任务。在原有经济管理体制下，平衡社会资金的重要手段是财政，比较容易把握。在新旧体制转换过程中，社会资金趋于分散，预算外资金大幅度增加，客观上扩大了金融特别是银行管理资金的职能，信贷平衡在社会资金平衡中居于举足

轻重的地位。在这种情况下，如何以国家计划为依据，正确发挥金融杠杆筹集、融通资金和提高资金使用效果的作用，搞好宏观经济管理，已经成为经济理论界和经济业务部门日益关注的课题，也是经济体制改革特别是计划体制改革迫切需要研究和解决的重大问题。

然而，金融与宏观管理问题相当复杂，涉及面广，牵涉问题多，难度较大。为了进行探索，国家计委经济研究所专门组成了金融宏观管理问题研究组，对这一问题进行了实证和对策性研究，提出了一些初步意见，诸如：银行体制改革要从我国实际情况出发，实行“政策性”银行与“企业化”银行相结合的“双轨制”金融体制设想，专业银行企业化改革要打破各家银行垄断的局面，按经济性质划分银行业务的建议，中央银行调控机制和有计划有步骤地开放资金市场的构思，外汇资金分为有偿性和无偿性的探讨，以及利率、汇率和货币量测控的设计等等。尽管这些意见不无争论，是否可行，还有待实践来检验，但是作为一种探索性意见，总会给读者以启发和思考，对于进一步研究金融与宏观管理问题是有裨益的。

值得指出的是，本书的作者大都是从事金融工作和宏观经济管理研究的中青年同志。他们勇于探索具有如此难度的问题，令人高兴。诚然，本书还不够完备、严谨，甚至会有疏漏、不妥之处，可是它毕竟在这个领域迈出了可喜的一步。

目 录

前 言

序 言.....王积业

第一部分 金融体制改革与宏观经济 管理问题研究总报告

- 一、关于人民币资金管理体制改革的..... (1)
- 二、关于外汇资金管理体制改革的..... (25)

第二部分 金融体制改革与宏观经济 管理问题研究分报告

- 一、建立适合我国国情的金融体制..... (43)
- 二、加强和完善中央银行的宏观调节机制..... (60)
- 三、建立新的利率体制强化利率杠杆作用..... (74)
- 四、最适货币供应量的测算与控制..... (86)
- 五、我国专业银行企业化改革的初步思考.....(118)
- 六、促进资金市场逐步形成改善和加强宏观资金管理.....(130)
- 七、我国流动资金管理体制中的问题及改进意见.....(149)
- 八、储蓄经营管理体制改革与措施.....(159)
- 九、关于固定资产投资管理体制改革的.....(177)
- 十、农业信贷资金如何促进农村产业结构分
层次调整.....(196)
- 十一、关于我国外汇管理体制改革的若干问题.....(214)

十二、关于人民币汇率管理问题的研究.....	(231)
十三、外汇留成改进方案的选择.....	(246)
十四、我国外债管理问题的研究.....	(256)
十五、关于建立我国国际收支计划的初步探讨.....	(263)
附件：国际货币基金组织对人民银行改进宏观金融管 理的建议	

一、关于人民币资金管理体制改革的研究

我国经济体制经过几年的改革，目前已进入新旧体制转轨时期：价格的逐步放开，税收制度的变革，企业自主经营权的扩大，多种经济形式的发展和社会直接融资方式的增加，使市场机制作用逐步加强。正确处理金融调节与国家计划管理的关系，更有效地发挥金融宏观调控的重要作用，已成为管理有计划商品经济的核心内容。

（一）问题分析：当前宏观经济管理中的金融约束软化

近几年的经济体制改革，深刻地变革了我国社会资金的分配格局，改变了银行在社会资金分配中的从属地位。通过财政分配的无偿资金比重下降，通过银行间接分配的有偿资金比重上升。这种趋向是我国经济管理逐步从实物分配管理为主向价值总量管理为主转变的必然现象，它说明银行已由过去附属于政财的“会计”、“出纳”，转变为直接参与宏观经济管理的重要部门。然而，现行的银行体制和管理办法并不适应这种变革，突出地表现在当前宏观经济管理中的金融约束软化：一是中央银行对专业银行约束软化；二是专业银行对企业行为约束软化。这种状况对我国社会资金总量控制和资金结构配置调整产生着重要影响。

1、社会总需求膨胀与银行资金过量供给。

1984—1985年的社会总需求膨胀与历史上发生的社会总需求膨胀不同：（1）它不是单一投资性膨胀，而是以投

资、消费共生膨胀为基本特征。（2）投资膨胀的起始与演进，不是在宏观决策指挥下，以高指标引导造成的投资失控，也不同于以往的财政性投资膨胀，而是在宏观致力控制投资规模的情况下发生的。它产生于简政放权后，地方、部门和企业具有比较旺盛投资倾向的主观动因和体制改革后投资决策分权化、投资主体多元化、投资目标复杂化、投资渠道多源化的客观条件。（3）消费基金难于控制的重点，不在工资弹性很低、份额很小的行政事业单位，而在企业相互攀比所形成的不合理消费分配，以及由此所造成的全社会消费水平普遍超前的行为。

地方、部门和企业表现出迫切的投资倾向和消费热望，仅仅是一种行为意愿，要使这种意愿变为现实，必须有其生成的物质基础——资金来源。在“六五”后期的社会总需求膨胀中，预算外资金的非良性分配起着极为重要的作用。1984年地方财政预算外资金和全民所有制企业预算外资金已达1045亿元，其中约70%用于固定资产投资，30%用于福利、奖励等消费性支出，补充流动资金所占比重不到1%。1985年这一分配状况并未改观。我国地方、部门和企业之所以能够在其自主财力应该具有消费、固定资产投资、流动资金三种分配中，首先选择前两项，原因固然很多，但银行信贷资金的过量供给，不能说不是其最基本的经济原因。

从投资膨胀来看，地方、部门和企业虽然可以将其预算外资金的70%、约900亿元用于投资，但这些资金分散在30多万个国营企业中，平均每个企业约有30万元，这既不足以形成稍具规模的投资项目，又不能满足增加了的企业投资扩张冲动。在我国金融市场极不发达，现行有偿资金基本归属于银

行的情况下，千方百计借入或套取银行资金就成为地方、部门和企业扩大固定资产投资的基本出路。“六五”后期，以补偿贸易为名申请银行流动资金贷款或抽走企业自有流动资金转化为投资的情况很多。据统计，仅首钢一家到1985年7月底就向45个单位收集补偿贸易资金2.27亿元用于固定资产投资，其中84.6%是来自银行流动资金贷款。这样，银行参与“拼盘”固定资产投资的资金已远远超过帐面数字。

1983年银行统管流动资金后，一方面地方、部门和企业认为银行就应该无条件供给流动资金，将全部流动资金需求的压力转向银行；另一方面，现行银行流动资金管理制度和中央银行宏观调控机制不健全，使得银行难以控制住流动资金贷款的发放。“六五”后两年银行新增的流动资金贷款，相当于1977—1983年七年间增加流动资金贷款的总和。正是由于占银行贷款75%以上的流动资金贷款的急剧扩张，使得地方、部门和企业在其资金不足的情况下，实现了固定资产投资、消费双扩张的愿望。

2、经济结构不协调与银行资金非良性配置。

总量上膨胀起来的投资并未按照宏观要求进行合理的配置。投资结构轻型化、投资规模小型化和产业结构、产品结构的畸形发展，使得“六五”前期已经有所改善的经济结构，在“六五”后期又有所退化。这种态势极不适应我国经济长远发展、产业结构调整和经济效益提高的要求。

按照流行的说法，经济结构不协调的原因在于：（1）投资决策分权化；（2）地方、部门和企业自主权的扩大和对短期微观效益的追逐。这些因素固然是存在的，但是，这样的解释难以说明，在成熟的市场经济国家中基本相同的资

金格局为什么没有产生类似于我国的非良性经济结构。显然还有着更为深刻的原因。目前，我国企业吃公有制“大锅饭”的问题并未真正解决，国家与企业的“父子”关系，也未从根本上斩断，由此形成的国家对企业的过分“疼爱”，以及企业对国家的过度依赖，都直接或间接地造成了银行对企业行为的约束软化。企业行为不合理，不仅使国家的宏观调控意图难于实现，而且使金融体制改革难以向前推进。

在现代商品经济条件下，任何一种产品的生产，任何一个项目的上马，若没有银行资金的支持，都几乎是不可能的。我国目前宏观金融控制还很不完善，不合理的银行资金配置对经济结构的消极影响，主要表现在三个方面：（1）在银根松弛的情况下，银行敞口供应资金，对于需要支持或需要抑制的项目和产品，几乎一视同仁，形成长短线项目和产品竞相发展、长线挤短线的局面。（2）在银根抽紧的情况下，紧缩的主要是国家重点项目和大中型工业企业的生产，“卡一大户，活一小片”，把资金“硬缺口”甩给上级行和中央银行，已成为基层银行行为的一般准则。（3）专业银行基于对短期信贷效益的追求，往往对有宏观效益而无微观效益的企业，贷款从紧；相反，对宏观效益差，而微观效益好的企业，贷款则从松。凡此种种，就形成了一方面社会总需求膨胀得不到抑制，另一方面经济结构又得不到有效调整。其结果，无论是放松还是抽紧银根，都使得调整投资结构、产业结构、产品结构的宏观意图难于实现。

3、金融约束软化的内部原因。

基于对社会总需求膨胀和结构失调形成机制的分析，很明显，金融约束软化问题已经日益突出。导致金融约束软化

的原因是多方面的，有主观和客观、内部和外部、经济和非经济等许多因素，但就金融体制的内部而言，主要有以下几个方面：

——在金融组织机构方面。近两年我国银行体制改革是沿着中央银行——专业银行的思路设计的。现在看来，弊端主要有两个方面：一是四家垄断性的专业银行，自上而下层层严密地控制着本系统成千上万家分支机构的金融活动。二是现行的专业银行仍然带有强烈的政府机构色彩，专业银行本身尚未形成对资金需求的内在制约机制。超级垄断和非企业化构成了我国专业银行的基本特征，增加了中央银行干预调控的难度。这是造成信贷资金总量失控的组织机构上的原因。

——在货币政策的确定方面。中央银行缺乏应有的独立性，综合信贷计划常常是各种讨价还价的妥协产物，不能准确地反映客观经济运行的要求。在计划执行过程中，中央银行对部门和地方旺盛的资金需求又难以抵御，经常被迫追加贷款，突破计划。同时，在现行银行体制下，中央银行对货币、信贷的控制仍只限于控制传统的现金增长率，而没有相应转到控制货币供应总量上来。

——在信贷资金管理体制方面。传统的指令性资金分配仍然居于主导地位，条块分割的局面尚未改观。各专业银行实际上成为封闭的垂直资金系统。由于系统上条条约束和地区上行政制约，不仅跨系统的资金难以融通，就是本系统各地区之间的资金调剂也绝非易事。资金在纵向上为专业银行分割，在横向上为各地区裂解，是造成经济结构发展不平衡的根本原因。

——在调控手段方面。改革使传统的行政性手段有所削弱，而有效的经济手段还很不完备。特别是各种利率关系还未理顺，大额存款与小额存款的利率一个样，不同经济发展水平、不同投资方向的利率一个样，资金相对充足和相对短缺时利率一个样，风险程度相同与不同的贷款利率一个样，流动资金贷款长借短借利率一个样。地方、部门和企业筹资活动几乎不受利率高低的约束，利率作为市场经济国家最有效、最灵敏的经济手段在我国却显得极为乏力。大多数企业在政府的支持下所产生的旺盛资金需求，形成对银行资金难以抗拒的压力。

4、金融约束软化的外部原因。

计划的软化已成为金融约束软化的重要外部因素：

（1）现实的综合财政、信贷计划并不能真正发挥统一分配和引导社会资金的职能。财政、银行资金的分配不仅不能形成对预算外资金的引导，相反，预算外资金大量用于固定资产投资和企业消费行为不断的扭曲，却迫使宏观管理在总量上放松银根，在结构上不断进行调整。（2）流动资金积累与固定资产积累比例失调，已成为宏观经济平衡中突出的问题。社会再生产过程中的资金，是由固定资金与流动资金共同组成的，二者只有保持适当的比例，才能保证国民经济的正常发展。这个道理马克思在《资本论》中早已作了深刻的阐述。即使在发达资本主义国家，流动资金的投入与固定资产的投入也均被视为投资，并主要通过削减流动资金供给，以减少对生产资料的需求，达到控制固定资产投资增加的目的。然而这一投资的整体概念和流动资金的传导机制，在我国经济建设中，长期没有得到很好解决。现行资金管理体制

的基本分工是，计委管固定资产投资，银行管流动资金供给，两个部门分别编制计划，缺乏综合平衡，客观上造成了投资整体的人为分离，增加了宏观控制的难度。（3）流动资金总量难以控制仅仅是问题的一个方面，采取什么样的计划调控手段，使得流动资金结构配置符合国家计划确定的产业结构、产品结构、投资结构发展的需要，则是计划工作急待解决的重要课题。

财政资金与银行资金的关系不顺，已成为财政和银行矛盾的主要方面。一方面从1980年起，财政不仅中断了对银行信贷基金的拨补，还将银行上缴财政的利润由1980年以前的20%大幅度提高到1984年的84%，大大削弱了银行补充信贷基金的能力；另一方面，1979—1985年，财政累计向银行透支借款382亿元。此外，大量的产品损失和国家物资储备等财政性开支也甩给银行负担。银行的有偿资金被大量无偿使用，短期资金被大量长期占用。这些都是外部迫使银行超负荷供给资金的重要原因。银行自我调剂资金的力量已经很小。

非经济因素强烈的不适当干预，增加了银行宏观金融管理的难度。目前，我国全民所有制企业绝大多数不具备独立经营、自负盈亏的真正法人地位，它们基本上都是从属于某个主管部门，与这些部门有着“父子”般的密切关系。随着经济体制改革和国家对企业自主权的扩大，这种“父子”关系却依然未变，从而造成：（1）为了实现过高的产值目标，一些地区、部门不切实际地要求企业迅速扩大生产规模。（2）企业由于有各主管部门当后台，在经营中事实上只负盈不负亏，这就弱化了企业扩权后的自我平衡机能，助长

了企业过度扩张的欲望，形成对资金的需求欲壑难填。这种状况，一方面使中央银行无法控制住总量上的资金供给，难于执行计划确定的宏观货币政策目标；另一方面，一些地方党政部门对银行工作过分的直接干预，又使银行资金在结构配置上往往只是符合局部利益，而难于适应宏观布局的整体要求。

此外，缺乏一个较为发达的资金市场是金融约束软化的另一主要成因。我国资金市场基本没有形成，不仅表现在间接金融（主要为银行信用）不具有市场机制，也表现在直接金融（不通过银行的各种融资活动）的难于发展。极不发达的资金市场，使中央银行进行间接控制缺乏一个必要的市场环境，也使地方、部门和企业缺乏来自银行和民间融资的双重硬约束。

综上所述，我们认为，当前，社会总需求大于总供给、经济结构不合理的局面尚未改观，且处于继续发展的态势。这将严重影响“七五”期间国民经济发展战略的顺利展开和经济体制改革的逐步深入。妥善解决上述问题，相机推进金融体制改革，正确处理金融与计划的关系，将成为“七五”和今后一段时期内银行工作和金融体制改革的中心任务。

（二）近期控制：“七五”前期改善宏观金融管理的基本对策

第七个五年计划确定，国民经济发展大体上划分为两个阶段，“七五”前两年，经济建设方面，要着重解决固定资产投资规模过大、消费基金增长过猛的问题，使社会总需求和总供给实现基本平衡；体制改革方面，要围绕稳定经济的