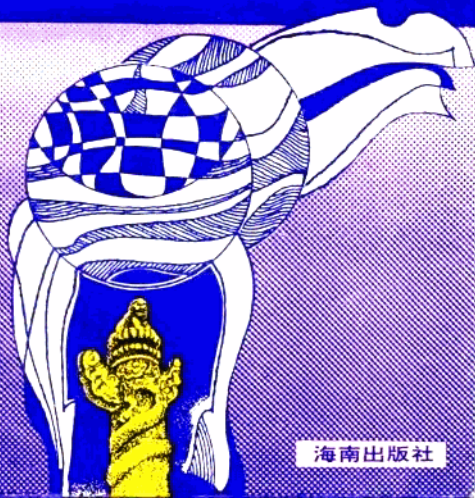


关键的一步

——中国金融体制改革的目标

高尚全 迟福林 主编



海南出版社

XAL49/21

95
F832.1
19
2

《走向市场经济的中国》丛书

关键的一步

——中国金融体制改革的目标

高尚全 迟福林 主 编



3 0133 6007 2

中国(海南)改革发展研究院

海 南 出 版 社



125953

琼新登字 03 号

关键的一步

——中国金融体制改革的目标

高尚全 迟福林 主编

海南出版社出版发行

海南港印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:7.3 字数:16 万

1993 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN7-80590-809-5/F·45 定价:9.80 元

走向市场经济的中国
丛书编委会：

高尚全
迟福林
陈克勤
孙秀平
朱华友

《走向市场经济的中国》丛书

序 言

中国,正在走向市场经济。

1992,邓小平南巡讲话,吹响中国向市场经济进军的号角,掀起中国新一轮改革开放的热潮。

党的十四大召开,确立了社会主义市场经济目标。这是十几年改革实践的伟大总结,这是历史性的突破和飞跃,这是一个新的里程碑,它昭示着中国从此进入一个新阶段,沿着改革开放的道路坚定走下去,勇敢探索,开拓创造。

市场经济目标,连接着中国与世界,连接着现在与未来。中国,正以她古老的智慧、全新的视野和宏伟的气魄,从历史的新起点上跨步、超越,在世界和未来的天地间,开创社会主义现代化建设的宏图大业!

前进的道路不可能是坦途,更何况中国走的是一条独辟的蹊径。改革,是中国的第二次革命;社会主义市场经济,是本世纪人类最辉煌的实验。中国走向市场经济,必然是一个复杂而又艰难的历程,它需要我们不断地摸索,不断地探索,不断地总结经验,不断地突破创新。

变革的时代渴求变革的思想,改革的实践呼唤改革的理论。中国(海南)改革发展研究院,正是伴随着时代的梵音,在中国迈步走向市场经济的时候诞生。中国走向市场经济的改革伟业,给中改院的研究事业带来了莫大的机遇和挑战,也赋予了中改院光荣而又艰巨的历史使命。

为了促进改革开放事业的顺利发展,为中国走向市场经济倾心服务、贡献力量,中国(海南)改革发展研究院,从建院一开始,就抓住改革实践中的热点和难点问题,展开研究,大力探索。在建院不到两年时间里,成功地与联合国开发计划署、世界银行、国际劳工组织、国家体改委、海南省政府等共同举办了一系列大型国际研讨活动,开展了中国走向市场经济的理论与现实、中国金融体制改革、中国社会保障制度改

革、中国股份制改革、中国证券市场发展、九十年代中国经济特区发展等重要课题的研讨,提交了一些研究报告,这些都在国内外产生一定反响。

在中改院开展的一系列研讨、交流活动中,许多国内国外的著名专家、知名学者贡献出珍贵的学术理论、思想和观点,发表了许多独到的见解。为了把这些新思想、新观点奉献给广大读者,为了反映中国(海南)改革发展研究院开展研讨活动所产生的重要成果,我们组织编写了这套丛书。

这套丛书以“走向市场经济的中国”为主题,较为系统地研究和探讨了中国走向市场经济的重要课题,如中国走向市场经济的基本问题、金融体制改革、社会保障改革、国有企业改革、宏观调控改革、国有资产管理、农村经济改革、特区经济改革与发展等问题。丛书共十册,于近期分批推出。

这套丛书不同于一般的学术专著,更不是教科书,它是以我国改革开放的丰富实践为基础,研究和探讨实践中遇到的困难、矛盾和突出问题,寻求解决问题的突破口和操作方案,努力

做到探索性与对策性相结合,前瞻性 with 可操作性相结合。

在中国走向市场经济的过程中,无疑会遇到许多新情况、新问题。因此,在这套丛书完成后,中国(海南)改革发展研究院还将继续推出系列丛书,不断地研究新情况,解决新问题,为中国的改革开放和现代化建设服务。

中国,正在向市场经济大举推进。

八十年代的市场取向改革,取得了全世界瞩目的巨大成就。而始于九十年代的、走向市场经济的跨世纪步伐,必将使古老东方的巨龙,做然腾飞全球。

在中国走向市场经济的伟大征程中,中国(海南)改革发展研究院,将以赤诚的奉献,高昂的热情,开拓的精神,充分发挥它应有的作用,作出历史的贡献。

《走向市场经济的中国》丛书编委会

一九九三年九月

目 录

《走向市场经济的中国》丛书序言.....	1
第一章 抓住机遇大胆推进金融改革.....	1
一、中国金融改革的回顾与反思	2
二、金融体制改革滞后与市场经济的突出矛盾	6
三、九十年代金融改革方案的比较分析	9
四、中国金融改革的主要方面.....	12
第二章 金融改革的先决条件	33
一、宏观经济政策与金融发展.....	34
二、资金的动员.....	47
三、资源的有效配置.....	50
四、产业改造.....	56
第三章 中央银行	59
一、中央银行的现状.....	59
二、关于中央银行的相对独立性.....	69
三、中央银行必须处理好的几个关系.....	76
四、值得借鉴的国外及台湾经验.....	77
五、定向贷款问题.....	92

第四章 资本市场	104
一、中国资本市场概况	104
二、中国资本市场发展中的主要问题	106
三、资本市场的改革步骤	113
四、资本市场的国际经验	121
五、如何管理和发展非银行金融机构	142
第五章 货币政策	152
一、中国的货币政策:现状与问题.....	153
二、中央银行与货币政策	174
三、货币政策向市场经济的转向	182
第六章 走向可兑换货币	191
一、理论与实证的背景	191
二、开放政策对货币可兑换的要求	195
三、国际经验比较	197
四、我国汇率制度改革的背景	202
五、人民币成为自由兑换货币的前提	205
六、人民币走向可兑换性货币的配套改革和设计	207
七、海南货币种类选择	211
八、实行货币可兑换的影响	219
后 记	222

第一章

抓住机遇大胆推进 金融改革

党的十四大明确提出我国经济体制改革的目标,是建立社会主义市场经济体制。建立社会主义市场经济体制,实质上是以市场机制为基础进行社会资源配置来发展商品经济的一种方式,取代以行政命令为特征的计划经济为主的资源配置方式的转换过程。金融机制作为市场机制的有机组成部分,其结构变革与功能演化成为这一转换过程的重要环节。

市场对资源的配置,首先是对货币资金的配置,资金融通的好坏,直接影响着资源配置的效率。搞社会主义市场经济,离不开健全合理的金融体制,否则,所谓市场对资源配置的基础性作用,就很可能是一句空话。因此,适应发展社会主义市场经济的需要,加快我国金融体制的改革,建立起与市场经济运行相适应的金融体制显得十分迫切。1992年以来,在邓小平同志视察南方重要谈话和党的十四大精神指引下,我国改革开放和现代化建设进入了蓬勃发展的新阶段。全国出现了前所未有的建设热潮,相当一部分地区呈现出高速甚至超高速发展的态势,总的形势是很好的。为推动这一大好形势,金融业做了大量有益的工

作。目前存在的主要问题是全国固定资产投资规模增势过猛，货币投放偏多，部分生产资料价格大幅度上涨，通货膨胀潜在压力加大。出现这种情况的原因是多方面的，当然也与金融有很大关系。如何在促进经济发展的同时，加强国家宏观调控，建立社会主义市场经济新秩序，已经成为大家普遍关注的焦点。

当前，国家调控经济主要有贷款规模、基建规模、利率、税率、财政、外债规模和汇率等办法，显然，在诸多办法中，金融手段已成为最重要的调节杠杆。深化金融体制改革，是保持目前国民经济良好发展势头，预防经济过热，实现邓小平同志提出的过几年上一个新台阶的战略目标的关键。国务院最近明确提出了金融体制改革的目标是建立一个政策金融与商业金融分离，国有商业银行为主体，多种金融机构并存的金融组织体系，建立一个统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。因此，我们必须抓住机遇，大胆推进金融体制改革。

一、中国金融改革的回顾与反思

有专家认为，在十几年的金融改革中，中国的金融体系及其运行机制发生了某些根本性变化；特别是金融机构的多样化、金融工具的创新和金融市场的发展，可使更多的储蓄转化为投资，许多企业及时得到了外源融资，从而使许多投资机会和盈利机会得以实现，促进了经济增长和收入增加。中国的金融机构已发生了显著变化，这是无可争议的。但是，就金融体系促进社会资源配置这一功能而言，中国的金融改革还刚刚起步，90年代的改革将是实质性的，同时也将更复杂和更困难。

金融机构多样化和中央银行的成立。1984年中国人民银行专门执行中央银行职能,标志中国金融机构多样化的开端。到1991年末,中国金融机构体系是:除中央银行之外,5家国家银行(即工、农、中、建、交)可在各地设分支机构;还有4家区域性商业银行,377家金融投资信托公司,66家证券公司,19家财务公司,9家金融租赁公司,58200家农村信用社,3421家城市信用社。由此看来,在这一时期,中国基本上完成了从旧体制“大一统”银行体系向多种金融机构并存的过渡。

金融市场发展初具规模。中国区域性的银行同业拆借市场已经发展起来,1991年全国同业拆借资金已达2000亿元。但是,中国的货币市场很不规范。第一,拆借期限长,金融机构不是为调剂头寸,特别不是为了补足法定准备金而拆借资金,而主要是为了筹集贷款来源而拆借资金。由此就产生了一种不正常现象:一方面专业银行在中央银行的超额储备高达存款总额的12.6%,另一方面相互拆借量还高达上千亿元。第二,未形成全国统一市场,同样期限拆借的地区间年利率水平竟差一个百分点。第三,中央银行基准利率与拆借市场利率完全脱离,从而使中央银行对拆借市场毫无调控能力。

前一阶段改革最有突破性的是中国资本市场,特别是证券市场的形成。到1991年底,中国境内共发行各类有价证券3770亿元,有价证券上市交易额达650亿元,上海、深圳两市的证券交易所相继开业,股票市场试点取得较大进展,到1992年6月末,两地证券交易所上市股票达40种,股票市值600多亿元,直接参与股票投资的公众超过100万人。但是,中国证券市场的发展还受到相当程度的人为限制,还存在不少问题,主要是:证券的品种和数量偏少,证券结构也不尽合理,不能满足公众的需求;证券经营机构小而分散,门类不齐;发债偿还制度和担保制

度很不健全,影响了债券的信誉;债券评级制度还没有建立;各类债券的利率水平不甚合理,基本都靠近国家规定的利率上限,未能和债券的发债主体信誉相适应,风险程度无法区分;证券交易的报价、成交、交割清算方式比较落后,信息不灵,没有形成全国统一市场;一级市场与二级市场的发展不协调,二级市场明显滞后;证券管理体制还不完善;证券市场有关法规不健全。

改革进程的停滞和缺陷。过去中国金融改革是一种渐进型的,自上而下有计划推进的,所以一直处于政府控制之下。改革进程的停滞、不足甚至向旧体制复归的现象也十分明显。其原因在于:政治体制和意识形态方面的约束,特别是姓“资”姓“社”问题的困扰,过分强调了“中国特色”,排斥西方成功的先进经验和国际惯例,如证券市场的改革就出现争论和反复;受企业制度改革还未深化的制约,如在企业产权界定尚未明确,企业内部制约机制尚未健全的背景下,信贷债权、债务约束就不能硬化,银行业务方面的一些改革也就无法展开;受宏观政策指导思想的影响,受计划体制、价格体制、投资体制和财政体制的约束,使一些金融改革措施无法实行。尽管如此,指出前阶段改革的不足之处,对于推进下一步金融改革还是十分有益的。

第一,中央银行的指导思想出现偏差。在市场趋向的改革大背景下,中央银行的一项重要任务是力促金融市场机制趋于完善,不应借口市场发育不全而任意扩大自己干预社会信贷活动的权力和范围。在1988~1990年期间,中央银行大大强化了信贷计划对社会金融活动的控制,在一定程度上阻止了金融市场机制的发育,特别是减弱了专业银行、金融机构的市场主体地位,从而使社会信贷活动背离价值规律运行,趋于畸形和扭曲,例如类似“带帽下贷”“点贷”“专项贷款”等信贷活动就是如此。

第二,我国各类金融机构始终没有完全摆脱作为政府附属

机构的阴影。其中一主要因素就是现行人事任免制度下的“乌纱帽机制”。因此，各级政府、主管部门、中央银行对银行及其他金融机构的行政干预具有“职务”效应，这对宏观资金效益是有所影响的。在这一体制下，“官本位”居主导地位，银行信贷活动中的“政治风险”始终存在，一些金融机构负责人为了避免“政治风险”，不得不以增大“经济风险”来替代。

第三，金融业垄断格局不但没打破，反而进一步强化，从而始终未形成规范化的竞争环境，使金融业的效率下降了。

第四，金融市场的深化远远不够，地区封锁、金融工具短缺、证券市场发展滞后，使金融市场发展滞后于商品市场的发展，在一定程度上已经影响了我国商品经济的进一步发展。

第五，利率的市场化改革基本上未触及，相反，计划利率管理大大强化。在前一阶段改革中，利率作为资金的价格及资源配置功能远没有体现出来，反而受到一定程度的压制。

第六，中央银行货币政策的独立性没有确定，这是受到政治体制因素影响的。

第七，信用结算方面票据化改革半途而废。由于在1989年受到“三角债”问题的干扰，错误地取消了原定的结算改革，强令恢复了体现商品计划经济的“银行托收承付”方法，事后不得不又从头再来一次改革。

第八，部分短期应急措施长期化，意味着旧体制复归。例如：“现金管理条例”至今不撤销，阻碍了商品交易活动正常进行；“工资基金管理”，银行凭劳动部门核准的工资基数才付给企业工资性现金，至今还在实施；对城乡信用社的贷款规模控制，也有长期化趋势。这些措施在下一步改革中都应取消。

第九，金融监督一直以行政命令为主，以中央银行文件为主，没有法律制约，没有逐步走上法制监管的轨道。这将成为我

国 90 年代金融改革的一大障碍。

第十,我国保险业的改革一直是个薄弱环节,在以前的改革中不重视,现在矛盾突出,一时又难以解决。

二、金融体制改革滞后与市场经济的突出矛盾

专家们认为,从整个金融改革与改革的历史进程来看,我国金融业仍处于数量型的初级阶段,金融改革中许多深层次的矛盾逐渐暴露,金融体制改革滞后于经济体制改革,不能适应市场经济发展的要求。目前,急需认真研究和解决的突出矛盾有:

1. 以“改良”代“改革”,没有触及中枢神经,改革表层化。

专家指出,虽然人民银行从 1984 年开始就专门行使中央银行职能,但一直没有独立制定和执行货币政策的法律保证,同时又一直代行着专业银行的部分职能,承担着专项贷款业务,实行利润留成制度等,与发达国家的中央银行相比,我国的中央银行可说是不伦不类。专业银行的改革,近几年也是提法不断翻新,一会儿说专业银行要“企业化”,一会儿又强调专业银行是“政策性银行”,一会儿又说专业银行要进行“企业化管理”,叫人无所适从。专业银行的“企业化”喊了多年,今也没有哪家银行真正“企业化”了,实际上仍然是一种大锅饭体制,改革并没有触及中枢神经。

2. 宏观调控乏力,潜在的通货膨胀压力明显加大。

有些专家认为,近几年来,我国一直是把金融作为一种有效的经济调控手段来使用的,特别是三年治理整顿期间,国家实行紧缩政策,贷款实行规模管理,用严格的计划指标调控信贷的投

入,收到了一定的效果。但是,由于这种计划大都建立在上年实绩的基础之上,因此,各地都想方设法在本年度追加或突破当年的限额,以便能在下一年度得到更多的指标。同时,信贷规模的纵向分配和信贷资金的横向配置,使规模和资金常常脱节,往往是资金多了加规模,规模多了加资金,经常出现年初定计划,年中改计划,年末突计划,中央银行陷入了被动的调整之中。随着国民经济的加速发展,这种矛盾更加突出。有的地方明的指标不够用,就来暗的,报表上看,各地的贷款规模基本控制在计划之内,然而实际情况远非如此,做假报表,搞变通,八仙过海,各显神通。1991、1992年货币投放量都超出了计划净投放量。大量货币的非经济发行和超计划投放,势必引发物价的持续上涨,潜在的通货膨胀压力明显加大。在这种情况下,人民银行作为中央银行,宏观调控的力度明显不足,能够动用的经济手段和采取的行政措施极其有限。

3. 资金运行不畅,信贷资产质量严重下降。

目前,我国信贷资金的总额已达2万亿元人民币,这一巨额的资金如能在经济生活中不断地运转,将产生惊人的经济效益。然而,据权威部门测算,在现有银行信贷存量中,70%已纳入企业营运最低的资金流转需要,15%实际上已经坏死,能够供银行调剂使用的资金仅为15%。有的地方信贷资金1/3转不动,1/3是呆帐,个别严重的地方,放的贷款实际上收不回来。财政赤字挤银行,企业清欠靠银行,安定团结找银行,发展经济压银行,大家一起吃银行。这种局面严重地削弱了信贷资金的实际能量,资金的流动效益和增殖效能大打折扣。而在我国信贷资金来源中,储蓄存款已超过一半,因而信贷资金营运的风险进一步加大。信贷资产质量低下与存量占用大、周转慢、效益差的问题已经严重到非改变不可的地步了。