

建立现代金融体系 现代金融制度 和良好的金融秩序



中国人民银行教育司
编
中国人民银行政策研究室

中国金融出版社

YAC 101
JH
F032.1
92
✓

建立现代金融体系 现代金融制度和 良好的金融秩序

中国人民银行政策研究室 编
中国人民银行教育司

中国金融出版社



3 0009 1852 8

责任编辑:季 岩
责任校对:潘 洁
责任印制:郝云山

图书在版编目(CIP)数据

建立现代金融体系、现代金融制度和良好的金融秩序/中国人民银行政策研究室、中国人民银行教育司编. —北京:中国金融出版社,1998.6

ISBN 7-5049-1995-0

I. 建…

II. 中…

III. 金融体制—经济体制改革—中国—教材

IV. F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 16226 号

出版 **中国金融出版社**

发行

社址 北京广安门外小红庙南里 3 号

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 北京 3209 工厂

开本 787 毫米×1092 毫米 1/32

印张 5.75

字数 130 千

版次 1998 年 6 月第 1 版

印次 1998 年 6 月第 1 次印刷

印数 1-50100

定价 8.50 元

编写说明

1997年11月,中共中央、国务院在京召开了全国金融工作会议,这是继党的十五大之后,由党中央、国务院召开的第一次具有全局意义的重要会议。会议的主要任务是,以邓小平理论和党的十五大精神为指导,按照建立社会主义市场经济体制的要求,深化和加快金融改革,进一步整顿和规范金融秩序,切实加强金融法制和金融监管,加快建立现代金融体系、现代金融制度和良好的金融秩序,有效防范和化解金融风险,保证金融业健康发展,促进国民经济持续、快速、健康发展。这次会议是我国金融改革与发展的重要里程碑,它对于开创我国金融改革和发展的新局面,全面推进改革开放和社会主义现代化建设,实现跨世纪的战略目标,将产生重大而深远的影响。

在金融系统开展学习、贯彻落实全国金融工作会议精神,提高金融系统各级干部的政策水平和业务水平,切实实现中央提出的金融改革与发展的目标是一项十分紧迫而重要的工作,为此,中国人民银行政策研究室和教育司联合组织拍摄了《建立现代金融体

系、现代金融制度和良好的金融秩序》电视教育片,为了更好地开展学习,同时组织编写了这本配套文字教材。

该书由中国人民银行行长、商业银行行长及有关业务司局领导担任主编。全书共分十一讲,内容丰富、论述精辟,是集理论性和实务性为一体的集体智慧的结晶,是统一金融系统广大干部思想认识,推动金融体制改革和金融业健康发展的重要教材,同时也是有关专家、学者和社会各经济部门工作的同志的重要参考书。

编者

1998年6月

目 录

- 第一讲** 认真贯彻落实全国金融工作会议精神，
努力建立现代金融体系、现代金融制度
和好的金融秩序…………… 戴相龙(1)
- 第二讲** 加强和改善金融宏观调控，促进国民
经济持续、快速、健康发展 …………… 戴根有(15)
- 第三讲** 东南亚金融危机的过程、教训和启示 …… 景学成(35)
- 第四讲** 关于金融机构内部控制的几个问题 …… 王洪章(54)
- 第五讲** 全面提高国有银行的经营管理水平，
把银行办成真正的银行 …………… 刘廷焕(70)
- 第六讲** 改进和完善信贷资产质量分类，降低不
良资产的比例 …………… 王 君(83)
- 第七讲** 合理引导信贷投向，促进经济结构调整
…………… 唐双宁(95)
- 第八讲** 加强金融会计工作，重建金融“三铁”
作风…………… 樊晔生(114)
- 第九讲** 加快建立与社会主义市场经济发展相
适应的金融市场体系…………… 夏 斌(131)
- 第十讲** 全面加强外汇、外债管理 …………… 吴晓灵(143)
- 第十一讲** 全面提高金融队伍整体素质，为建立
现代金融体系、现代金融制度和良好
的金融秩序提供组织保证…………… 殷介炎(163)
-

第一讲

认真贯彻落实全国金融工作会议 精神,努力建立现代金融体系、 现代金融制度和良好的金融秩序

中国人民银行行长 戴相龙

为了更好地贯彻全国金融工作会议精神,中国人民银行会同有关银行,组织了“贯彻全国金融工作会议精神”的专题讲座,非常有必要。我做第一讲,题目是:更好地贯彻全国金融工作会议精神,为建立现代金融体系、现代金融制度和良好的金融秩序而努力。

1997年11月,中央和国务院召开了全国金融工作会议。这次会议根据中共中央和江泽民总书记的有关指示,分析了当前的金融形势和存在的问题,提出了今后改革金融体制和整顿金融秩序的任务。这是一次非常重要的会议。会议的召开将对我们今后金融体制改革和金融业的发展产生深远的历史影响,有些改革措施将会影响一二十年。这次会议提出了今后金融改革和发展的目标,就是大体上用三年左右的时间,建立与中国特色社会主义市场经济相适应的现代金融组织体系、金融市场体系和金融调控监管体系。全面提高银行业

经营管理水平,要使金融秩序明显好转,化解已经形成的金融风险,提高金融业防范和化解金融风险的能力,为我国改革开放和现代化建设创造条件。这个目标经过大家的努力是能够实现的。根据全国金融工作会议精神,我讲四个问题。

一、我国金融业在改革中稳步发展

在这次全国金融工作会议上,中共中央和国务院明确指出,近几年来,金融系统广大干部职工在党中央和国务院的领导下,认真贯彻中央和国务院有关金融改革和发展的方针政策,在支持国民经济发展、加强宏观调控、防范和化解金融风险、促进国民经济稳步发展和社会稳定中做出了重大贡献,取得了明显成效。总而言之,金融业在改革中稳步发展,主要表现在:

第一,初步建立了在中央银行宏观调控和监管下,国有商业银行为主体,政策性金融和商业性金融相分离,多种金融机构并存的金融体制。这个体制在促进国民经济发展中发挥了作用。

第二,发展了金融市场,建立了全国同业拆借市场,开发了外汇市场,人民币实行了经常项目可兑换,在发展间接融资的同时,逐步扩大了直接融资。

第三,金融业务有了很大发展。从1991年到1997年七年的时间,全国金融机构的存款每年增长28%,其中储蓄每年增长接近30%,贷款每年增长23%,金融业的发展大大促进了国民经济的建设。

第四,金融监管逐步加强。首先,1993年进行了金融秩

序整顿,实行约法三章,对银行的各种违规经营进行了查处。对已经出现的金融风险,采取各种方式进行化解,也取得了一些经验。特别重要的是,我们对已存在的金融风险作了大量的调查,为今后进一步化解金融风险打下了基础。由于我国加强了宏观经济的调控,金融业在改革中稳步发展,所以在东南亚出现金融危机的时候,我们没有受到直接冲击。但对我们的影响是存在的,我们将认真地加以注意。从总体来讲,我们避免了东南亚金融危机的直接冲击,不仅如此,还拿出了将近40亿美元,通过双边的办法或者通过国际货币基金组织的操作,支持了亚洲国家。同时,我们宣布人民币汇率保持稳定,国民经济保持8%的增长速度,零售物价增幅不超过3%,这些对促进我们国家经济的发展和亚洲经济的稳定都发挥了重大作用。这一切说明一个很重要的问题,就是我们中国的金融业在改革中是发展的,是前进的,金融业为我国经济的改革和发展做出了贡献,这是中央、国务院充分肯定的。

但是,我们也要看到,在我们金融业中也存在很多问题。集中表现在这样几个方面:

第一个问题就是金融机构的不良贷款,特别是国家银行不良贷款比例过高,收不回的贷款,不管是账面上收不回还是实际收不回的比例都比较大。另外,在当前由于种种原因,金融机构特别是国家银行经营面临着很大的困难,这是当前金融业存在的一个重要问题。

第二个问题就是一些金融机构,特别是一些中小型金融机构,由于管理不善,把资金用于长期的房地产投资和其他一些违规经营,造成一部分金融机构发生支付危机。

第三个问题主要是一些地方出现了非法成立的金融机

构,非法或变相从事金融业务,造成一部分资金用于长期投资,或者是被支持的对象破产了,造成了支付困难。

第四个问题主要表现在我们的金融业中存在着严重的违法、违规行为,具体来讲,如乱提高利息、搞账外经营、公款私存、用贷款支持股票期货交易等。

再一个重要问题是,金融业中内部堕落分子和社会上坏分子相勾结,造成金融犯罪问题比较严重。

以上这些问题如不加以解决,将严重影响金融业继续稳定发展,影响到存款人的利益,影响到经济和社会的稳定。

我们应当看到,当前我国金融业存在的问题产生的原因是多方面的,中央和国务院在有关文件中讲得非常明确,这些问题是长期形成的,是国民经济运行中一些弊端的综合性反映。从银行讲,我们的改革还不适应经济的发展,金融体制、机制和制度不适应经济的发展。从外部环境来讲,第一,长期以来,在财政资金比较紧张的情况下,用信贷资金支持了应该由财政性资金支出的一些开支,也就是平时理论界所说的“信贷资金财政化”,具体的数字难以确切划分,但从国有商业银行反映的情况来看,约占不良贷款的40%。第二个就是在我国经济体制和企业制度改革过程中,具体讲在承包、兼并和股份合作过程中形成的债权不落实,造成了很大损失。此外,经济建设中的重复建设,以及1992年、1993年房地产过热,少数地方的行政干部违法干预银行业务,造成了信贷资金的大量损失。总而言之,当前金融业存在的这些问题,是长期形成的,有多方面的原因,是经济体制运行中弊端的综合反映。为了解决这些问题,中央召开了全国金融工作会议,中央在京的常委、各省省长及主管金融工作的副省长都参加了。江泽民

总书记、李鹏总理及朱镕基副总理到会作了重要讲话,确定了这次会议的指导思想就是通过改革和整顿,化解金融风险,建立与社会主义市场经济相适应的现代金融体系、金融制度和良好的金融秩序,为我国改革开放和跨入到下个世纪打好基础。

二、关于建立现代金融体系

金融体系,也可以把它看作是金融体制,由金融机构、金融市场、金融调控和监督三部分组成。这次全国金融工作会议最重要的一条,就是确定要通过三年努力,建立符合中国特色社会主义市场经济的金融体系。按照这个金融体系的三个组成部分来讲,有几个方面的改革内容。

1. 改革中国人民银行管理体制,发挥好中央银行调控监督作用。

改革中央银行分行按照行政区划设置的现状,1993 年中央就已经提出,1994 年国务院关于金融体制改革规定中又提出了要改变按行政区划设置中央银行的分支机构,《中华人民共和国中国人民银行法》规定了中央银行要按照监管的需要设置分支机构。1983 年中央下达文件规定中国人民银行行使中央银行职能以及与中国工商银行划分开来以后,中央银行机构设置没有改变,《中华人民共和国中国人民银行法》颁布后也没有做改变。这次全国金融工作会议上作出重要规定,改变按照行政区划设置中央银行分行的状况,目的在于更好地保持中央银行的独立性、专业性和监控能力。具体来说,在实行改革过程中,充分考虑中央银行机构和人员的相对稳定。

主要是撤销人民银行省级分行,建立若干跨省、市、区的人民银行一级分行。对地市行来说,基本保持稳定,主要合并重复设置的机构,县支行保留不变,主要是转换职能。所以说,这项改革是必要的、慎重的,也是充分考虑到中央银行机构和队伍的稳定。我们认为,应当充分理解这项改革的重大意义,积极参与这项改革,在这项改革中发挥中央银行的作用,改变人民银行干部队伍的结构,使我们银行的每位同志根据需要,更好地提高专业水平。

除了这些改革,我们还要改变中央银行监管机制,完全按照国际清算银行《巴塞尔协议》提出的银行审慎监管原则,完善监控指标。另外,要妥善处理已经形成的呆账。

2. 商业银行的改革。

除农业银行以外,其他国有银行的业务要适当逐步向大中城市集中,服务对象主要转为大中型企业,充分发挥城市银行的作用。国有独资商业银行的省级分行,省会城市的分行,在一个城市的要进行合并,这个合并人民银行和国有独资商业银行已经商量一致,完全有条件尽快实施。至于其他中小城市的分支机构,将由国有独资商业银行根据自己的任务和标准,逐步地加以调整。

3. 发展地方性金融机构。

在把国有独资商业银行的业务适当向大中城市集中的时候,同时发展一些地方性的金融机构。之所以把它称为地方性金融机构,主要是:第一,它是由地方财政、地方企业和地方居民入股组成的;第二,主要是为地方的中小企业服务;第三,这些机构的党的关系在地方。这些机构有哪些呢?主要是在城市信用合作社基础上组建的城市合作银行,今后我们叫城

市商业银行。其他城市信用社、农村信用社都属于地方性金融机构,地方性金融机构应该按照《中华人民共和国商业银行法》和信用合作社有关的管理规则自主运行,由中央银行进行监管,重点为地方经济服务。

这三个改革是金融体系里最重要的,除此以外,我们将继续稳步地引进外国的金融机构,包括银行、保险,这些金融机构也将成为我国金融组织体系的一个重要组成部分。

4. 研究逐步建立城市信用社存款保险制度。

这是金融体系改革中很重要的一条。我们要借鉴国际上发达国家的办法,抓紧研究形成这一制度,即一些小的金融机构吸收存款后要按一定的比例上交存款保险机构,存款保险机构要对这些投保的金融机构的经营进行日常监督,在短期债务支付不了的时候,存款保险机构按规定给予赔付,这样可以保证存款人的利益,加强对金融机构的监督。这项改革要先提出规划,稳步推行。

5. 实行银行业、保险业、证券业的分业管理。

这也是金融体制改革中很重要的一条内容。今后证券业的监管将交给中国证监会,保险按照全国金融工作会议精神,要成立独立的监管机构。这项改革的目的在于有效地加强对金融机构的监管,更好地提高监管水平。进一步加强中央银行履行货币政策的职能和对银行业监管职能以及对清算支付的监督职能,这无疑是中国金融监督体制改革上的重大进步。

以上这些改革都应逐步进行。中央银行的体制改革、国有独资商业银行的体制改革正在制定规划,经国务院批准后稳步实施。至于成立地方性金融机构,特别是城市商业银行,要逐步进行。总体上这些改革在三年内完成,但有关组织体

制的重大改革,基本上要在今年出台,并逐步完善,达到一个更好的水平。

三、建立现代金融制度

经过这些年金融改革和发展,我们深刻体会到,把中国人民银行办成真正的中央银行,把国有独资商业银行办成真正的商业银行,以及把城乡信用社办成真正的合作金融,很重要的一条就是要有制度来保证它。所谓金融制度更主要的是说,要按照金融企业的属性来确定它各方面的管理制度,从而保证金融机构性质、功能得以发挥。我认为在这次全国金融工作会议中很重要的一条,不但对金融组织体系提出了改革要求,更重要的是对金融制度改革方面提出了很明确的要求,这方面内容很多,概括讲有几个方面:

1. 任何金融机构、金融企业都要依法设立,自主经营。

所谓依法设立,就是任何金融机构必须依照中央银行规定的条件进行申请,符合条件的依法成立,同时明确规定它的经营范围、高级经营人员的任职资格,维护其经营自主权。这项改革正在一步一步地加以贯彻。今年起,凡是用贷款搞项目建设,必须由企业或项目单位向银行申请贷款,由银行独立评估,最后确定贷还是不贷,贷多还是贷少。与此同时,将提高商业银行的评估能力。中央已经决定,从国务院的产业管理部门选调一些同志,特别是领导干部、业务骨干到商业银行担任领导工作和部门负责人的工作,提高商业银行项目评估能力。一个银行不可能集中所有人才,评估任何项目,我们会考虑逐步通过建立项目评估咨询机构,提高商业银行的评估

能力。另外,商业银行今后不再发放政策性贷款,凡是属于政策性业务,由政策性银行按照贷款规定去发放。商业银行要完全按照商业银行法来自主经营,需要补贴利息的,可以由财政部门或有关部门来补贴给借款人,商业银行按照贷款的条件和原则来发放贷款,这些措施都是为了保证商业银行的自主经营。今后还会制定更多的措施,确保商业银行的自主经营。

2. 关于资本金制度。

全国金融工作会议和有关文件明确指出,各商业银行包括国有商业银行,要逐步在今年或明年把资本充足率提高到8%。这项改革,不但要求高,贯彻也很坚决。为提高资本充足率,第八届全国人民代表大会最后一次常委会审议通过了国务院关于财政部发行2700亿元特别国债,筹资充实国有商业银行资本金的报告。特别国债不向社会、其他机构发行,只向需要补充资本金的国有商业银行发行,期限较长,用途是专项的。财政部通过发行特别国债获得2700亿元以后,把这些资金拨给四大国有商业银行作为资本金,商业银行得到资本金以后,归还向中国人民银行借款。这一做法不会引起通货膨胀,也不会增加货币供应量。由于财政发债筹资,把钱拨给各国有商业银行,从会计原则来讲,这笔钱是国有商业银行实有的资本,这是很有意义的,在国际上已经得到公认。

3. 建立符合金融企业特点的一系列管理制度,包括资金管理体制等。

这次会议明确指出,取消对商业银行的贷款规模控制,实行资产负债比例管理和风险管理。这项改革去年12月下旬已经公布,从今年1月1日施行。中央银行对国有商业银行、

股份制商业银行、城乡信用社不再实行指令性规模控制。其他各项制度的改革还很多,主要是围绕资金管理制度的改革进行。

4. 按照谨慎会计的原则改革商业银行的财务制度、贷款质量划分制度和呆账准备金提取制度。

例如贷款质量制度,过去是按贷款能否按期归还、逾期长短来确定贷款风险大小,然后再根据财政部的规定进行具体划分,就是平时我们说的“一逾两呆”的办法。这种办法基本上是围绕着资金使用的流动性和期限管理划分的,曾经发挥了重要作用,但不能反映贷款的真正风险。去年的金融工作会议确定要改革贷款质量的划分制度,即根据中国的实际和借鉴国外的经验,对银行信贷管理进行重大改革,即按借款人最终偿还贷款的能力来确定风险程度,并进行资产的分类,把贷款划分为五类,即:借款人财务状况正常,还款来源稳定,担保人资信良好称为正常贷款;尽管借方信用还好,但偶尔出现逾期还款、贷款人业务有转坏的倾向、财务状况出现不均衡的现象时,银行就得特别留意这样的贷款,称为关注贷款;以下按偿还风险的严重程度,依次为次级贷款、可疑贷款和损失贷款。这种分类方法,由原来以期限管理为基础的贷款分类方法,转变为以风险管理为基础的贷款分类方法,有利于我们主动地调查企业的风险,有利于我们主动地采取防范风险的措施,也有利于中央银行较早地发现银行的问题,并且有利于企业制度的改革。其最大的优点就是重视借款人的真实还款能力,充分考虑影响其还款能力的所有因素,可以引导商业银行的信贷人员和管理者去关注那些影响银行资产质量的最本质和最关键的因素。因此,这次改革是中国信贷管理制度和监

管制度的重大突破。除此之外,要按照谨慎会计制度原则确定新的呆账准备金制度,根据银行资产本身存在风险的大小来提取准备金,这样可以更加真实地反映资产质量。当然,新的呆账准备金制度必须与准确发现资产质量问题的贷款检查制度和科学的资产分类标准结合起来,才能很好地发挥其在金融营运中的风险补偿作用。

除此之外,还有其他改革,如工资制度、人事制度改革。这些都已经中央的有关文件中作了规定,特别是工资制度改革和人事制度改革必须采取切实有效的方法进行。这些改革集中反映一点,就是按照金融企业的属性、性质、功能、任务来确定相应的法人制度、资本制度、经营制度、财务制度包括人事工资制度。只有通过深入的制度改革,我们中央银行、商业银行、合作金融的性质才能更好地体现出来,才能发挥各个金融机构的作用。形成一个有分工的、为企业和社会提供完善服务的金融体系。

四、建立良好的金融秩序

一个金融企业的健康运行,不但要有完善的自身组织体系,要有健全的金融制度,同时还要有良好的金融秩序,才能使各个金融机构正常运行,开展有序的竞争,真正提高工作质量、工作效率。关于建立良好的金融秩序问题,这次金融工作会议的有关文件作了很多规定,主要有以下几方面:

1. 要坚决取缔非法金融机构、非法金融业务和各种乱集资。

众所周知,金融业是一个从事信用的行业,它将大家的钱