

● 毛宏君 著
● 北京大学出版社

中国 金融体制改革 新举措

2.1

中国金融体制改革新举措

毛宏君 著

北京大学出版社

新登字（京）159号

图书在版编目（CIP）数据

中国金融体制改革新举措／毛宏君著．—北京：北京
大学出版社，1994.7

ISBN 7-301-02570-X

I.中… II.毛… III.金融-体制改革-中国 IV.F
832.1

书 名：中国金融体制改革新举措

著作责任者：毛宏君 著

责任编辑：杨立范

出版者地址：北京大学校内

邮政编码：100871

排 印 者：北京通县向阳印刷厂印刷

发 行 者：北京大学出版社

经 销 者：新华书店

版 本 记 录：850×1168毫米 32开本 8,125印张 200千字

1994年7月第一版 1994年7月第一次印刷

印数：00001—45000

定 价：12.00元

前 言

经济决定金融，金融又反过来作用于经济。自1992年10月党的十四大正式确定“建立社会主义市场经济体制”的改革目标以来，金融体制改革也加快了步伐。1993年1月的全国银行分行长会议，第一次明确提出：要建立“国有商业银行为主体”的金融体系，这一突破性的进展，标志着中国金融体制改革已进入了一个实质性变革的新阶段。

1993年上半年金融秩序混乱、金融纪律松弛所暴露出的旧体制的种种弊端，又增强了这一改革的紧迫感。1993年7月由朱镕基副总理主持召开的全国金融工作会议就这一问题达成了共识，与会同志一致认为：解决当前经济、金融工作中出现的突出矛盾和问题，根本出路在于深化改革，尽快建立适应社会主义市场经济的新金融体制。全国金融工作会议后，金融体制改革方案由酝酿进入实际的调研、设计与写作阶段，经过几个月的讨论和修改，方案已于1993年底出台。

这一方案的核心内容就是以建立社会主义市场经济体制为目标，充分发挥金融在促进社会资源配置中的主导作用，实现政策性金融与商业性金融的彻底分离，把国家专业银行办成真正的商业银行，发挥国有商业银行的骨干作用，进而形成金融宏观调控的微观基础，把人民银行办成真正的中央银行，建立强有力的金融宏观调控体系。

由于这一次金融体制改革从全局到局部都不同于已往，为帮助读者加深理解，本文首先力求勾画出新金融体制的基本框架，即：政策性银行承担“结构”调整；商业银行追求经济“效益”；中央银行控制“总量”——这样一个分工明确、职能明晰

的新格局。并对其合理性，从理论背景和历史背景的角度进行了深入细致的分析。

1994年、1995年作为金融体制改革方案实施的前二年，是最关键也是最艰难的两年。说它艰难是因为一开始就会不可避免地遇到新旧体制转换磨擦所带来的巨大矛盾；说它关键是因为1994、1995年金融改革的预期目标能否达到直接关系到下一步金融改革的全面推进。方案出台只是成功的一半把握，另一半则在于实施的顺利与否。

因此，为配合新的金融体制改革方案的全面推进，本书还对该方案一系列重大举措的具体操作问题，尤其是对1994年就将实行的公开市场操作、资产负债比例管理、新的会计财务制度、行员等级工资制等一系列全新的改革内容进行了详细说明，并指出了在具体实施中应注意的一些问题，以增强本书的现实指导意义。

我衷心希望本书能对中国正在进行的金融改革事业作出一份贡献。

中国人民银行总行金融体制改革司

毛宏君

1994.3.8

目 录

第一章 金融体制改革的总体构架	(1)
第一节 进入全面的、实质性改革的新阶段.....	(1)
第二节 总量、结构、效益三足鼎立的全新构架.....	(9)
第三节 设立政策性银行的最初设想.....	(18)
第二章 把人民银行办成真正的中央银行	(34)
第一节 中央银行的本质特征、组织与宏观调控.....	(35)
第二节 人民银行职能转变的实质内容.....	(41)
第三节 公开市场操作手段的运用.....	(55)
第四节 强化金融监管的具体措施.....	(63)
第五节 实行独立的财务预算管理制度.....	(80)
第六节 适当调整人民银行的组织机构.....	(87)
第三章 把专业银行办成真正的商业银行	(91)
第一节 商业银行的本质特征、组织与经营.....	(94)
第二节 专业银行向商业银行转化的实质内容.....	(104)
第三节 实行资产负债比例管理.....	(109)
第四节 调整国家专业银行的组织机构.....	(126)
第五节 按分业经营原则规范国有商业银行行为.....	(130)
第四章 健全商业银行体系	(133)
第一节 继续办好现有商业银行.....	(133)
第二节 适当成立一些新的商业银行.....	(138)
第三节 积极稳妥地建立合作银行体系.....	(139)
第五章 规范发展非银行金融机构	(155)
第一节 非银行金融机构的性质及崛起的意义.....	(155)
第二节 非银行金融机构的行为规范原则.....	(158)

第三节	各类非银行金融机构的健康发展·····	(159)
第六章	进一步完善金融市场·····	(165)
第一节	金融机构与金融市场·····	(167)
第二节	中国金融市场发展的背景分析·····	(171)
第三节	中国金融市场建设的目标选择·····	(175)
第四节	制止“乱拆借”，规范货币市场·····	(179)
第五节	制止“乱集资”，规范资本市场·····	(183)
第七章	改革外汇管理体制·····	(193)
第一节	实现经常项目下人民币可兑换·····	(193)
第二节	外汇改革的基本内容和突破性进展·····	(201)
第三节	外汇改革中需要注意的几个问题·····	(210)
第八章	加强基础建设·····	(215)
第一节	加快金融电子化的建设步伐·····	(216)
第二节	全面改革银行会计体系·····	(231)
第三节	建立以票据为主体的银行结算制度·····	(235)
第四节	改革联行清算制度·····	(242)
第五节	建立适合银行系统特点的行员等级工资制·····	(244)

第一章 金融体制改革的总体构架

以建立社会主义市场经济体制为目标的、新的金融体制改革，用一句话概括起来说，就是“把人民银行办成真正的中央银行，把国家专业银行办成真正的商业银行”。实现这两个改革目标的一个基本前提，是政策性金融与商业性金融的彻底分离。有关政策性金融的问题在理论界已讨论多案也但在实践上一直未取得突破性进展，以往的金融体制改革方案也从未提及，因此，设立政策性银行就构成了新的金融体制改革的突出特点，也构成了新的金融体制基本构架的一个新的支点。新金融体制的基本构架是：政策性银行承担“结构”调整；商业银行追求经济“效益”；中央银行控制“总量”——这样一个三足鼎立、分工明确、职能明晰的新格局。

当然，新的金融体制所“新”之处，不仅在于其全新的基本构架，还在于由此而引伸出来的一些新内容，如公开市场操作、资产负债比例管理、新的财务会计制度、行员等级工资制等等，此外，还包括其他一些方面如金融市场、外汇管理等方面的新举措，这些内容在以后将逐一阐述。

为了对这一次具有重大历史意义的金融体制改革有一个全面深入的了解，首先简单回顾一下15年来我国金融体制的改革历程，并着重分析一下新的金融体制改革方案出台的特殊历史背景。

第一节 进入全面的、实质性改革的新阶段

理论来源于实践，是实践的概括和总结，反过来又指导实

践。纵观我国15年经济体制改革的历程，曾有两次重大的突破：一次是1984年确立了有计划的商品经济的共识；另一次是党的十四大明确提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标。中国金融体系的演进正是以这两次重大突破为分界线，开始了质的飞跃。我们也以此为分界线，将中国金融体制改革划分为三个阶段。

第一阶段，中央银行体系的形成。

我国现存的以中央银行（即中国人民银行）为领导、国家专业银行（指中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行四家）为主体、多种金融机构（包括股份制银行、区域性银行、城乡信用合作社、信托投资公司、保险公司、租赁公司、财务公司、证券公司等）并存、分工协作的金融体系，是经过自1979年以来15年的改革，特别是1984年以来的改革形成的，是随着商品货币经济的发展以及人们对其认识的逐步提高而形成的。

建国到1979年经济体制改革开始之前的30年间，我国经济建设最大失误是否认生产力发展处于商品经济阶段，搞的是产品经济，这种对生产力状态的错误判断导致了我们对经济体制设计的偏颇。高度集中的计划经济体制和单一大一统的银行体制，就是这一背景的产物。社会资源配置的主要手段是通过国民经济的实物计划，金融从属于实物分配计划，只起会计和出纳的作用。

单一大一统的银行体制的根本特征是肩负政府职能的银行和经营商业性金融的银行集于一身，都由中国人民银行承担，金融机构实质上也只有人民银行一家。中国银行虽然对外保留其名，对内则是中国人民银行的国外局，是人民银行专门办理外汇业务金融机构；中国人民建设银行也是徒有其名，早于1958年改为财政部基建财务司，专门办理基本建设财政性拨款业务；中国农业银行经过几起几落，于1965年并于人民银行；交通银行于1958年在内地的业务分别并入中国人民银行和中国人民建设银行，只有其

香港分行保留下来；中国人民保险公司从1958年以后便不再办理国内业务，机构人员大量收缩，到1979年仅作为中国人民银行的一个机构保存下来；农村信用合作社事实上也只是的人民银行的基层机构。中国人民银行在省、市、县均设分支机构，其办事处、储蓄所、营业所等基层组织机构遍布城镇和乡村。全社会资金流动在人民银行的帐户上均可以反映出来，³国家通过人民银行统一分配和管理资金。资金按计划，“统存统贷、统收统支、统调统配”，使得基层金融机构没有经营自主权，资金运用效益低下；自上而下、封闭的资金分配形式又造成了严重的资金划地为牢的现象、流动性极差；而且，缺乏制约机制的同一利益主体之间资金往来更谈不上什么安全性。这种排斥按商品经济原则融通资金的资金计划分配体制反过来又制约了生产力的发展。

在30年中，我们也不是没搞商品经济。事实证明，一搞商品经济，经济形势就开始好转，而往往经济刚刚开始好转，就会受到新的政治运动冲击而滑坡，到1978年国民经济已处于崩溃的边缘。30年的经验证明，中国不可跨越商品经济的发展阶段。然而人们的思想转变要有一个过程，尤其是对商品经济的认识，从否认——到承认——再到尊重——重视，必然要经历一个过程。1984年有计划的商品经济和1992年社会主义市场经济体制的改革目标的确立，都是人们认识提高过程中的里程碑，对中国金融体系的演讲起到了不可估量的作用。

1978年至1984年属于第一阶段，是中央银行体制确立时期。1978年10月，邓小平同志提出了“要把银行作为发展经济、革新技术的杠杆，要把银行办成真正的银行”思想，⁴为当时以及今后的金融体制改革指明了方向，于是在以“政企分开”为目标的改革大背景下，以金融体系重组为特征的金融体制改革拉开了序幕。经过1980年之后的“存贷挂钩，差额包干”信贷资金管理办法的实施和中国农业银行、中国银行、中国人民建设银行、中国

人民保险公司的恢复、分设，在中国奠定了建立中央银行体制的基础。1983年9月国务院决定，由中国人民银行专门行使中央银行职能，1984年中国工商银行从中国人民银行中分设出去，这标志着中央银行体制得以确立。至此，第一阶段的改革达到了预期的目标，中国人民银行作为中央银行将专门行使国家金融管理机关职能，将以“发行的银行，政府的银行，银行的银行”这一全新的面目出现；国家专业银行（包括保险公司）作为经济实体将专门从事金融业务活动，这为以后的银行企业化改革以至最终向商业银行转化奠定了基础。

第二阶段，金融体系的迅速发展。

1985年至1992年属于第二阶段，是金融组织机构的迅速发展时期。经过几年的摸索和准备，经济体制改革进入了以“建立有计划的商品经济新体制”为目标的新阶段，多种经济成份进一步发展，单一国家专业银行已经不能满足经济发展需要。为了更好地为经济发展服务，必须打破国家专业银行对金融业的垄断，形成金融竞争的局面，拓宽服务领域。因此这一时期的金融体制改革的主要特点是量的增长，在推进国家专业银行企业化进程的同时，各种银行及非银行的金融机构纷纷设立。

我国的金融机构从数量到种类都迅速增长，到1993年底，我国金融组织体系除中央银行以外，还有4家专业银行，9家全国性和区域性商业银行，12家保险公司，387家金融信托投资公司，87家证券公司，29家财务公司，11家金融租赁公司，5.9万家农村信用社和3900家城市信用合作社。此外，还有225家外国金融机构在中国设立了302个代表处和98家经营性分支机构。至此，形成了以中央银行为领导、国家专业银行为主体、多种金融机构并存、分工协作的金融组织体系。

该体系组织机构情况，见图1-1。

该体系金融资产分布情况，见图1-2。

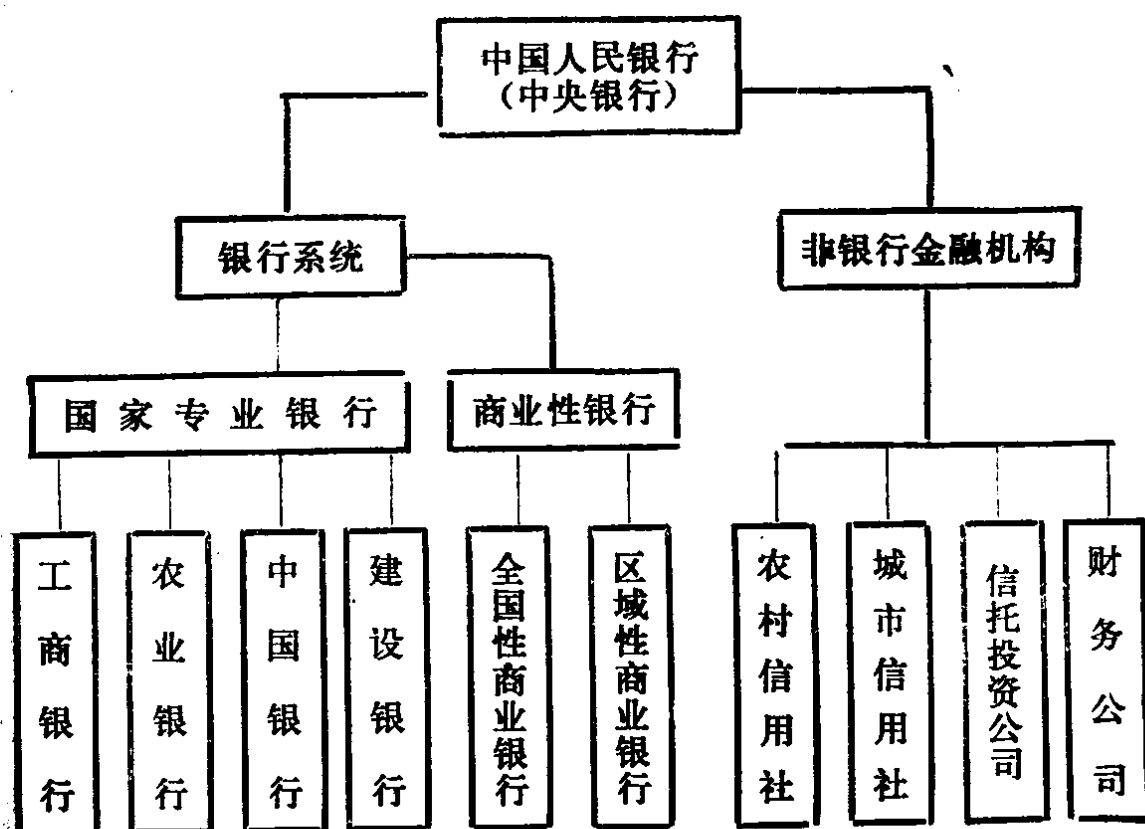


图 1-1 金融系统组织机构示意图

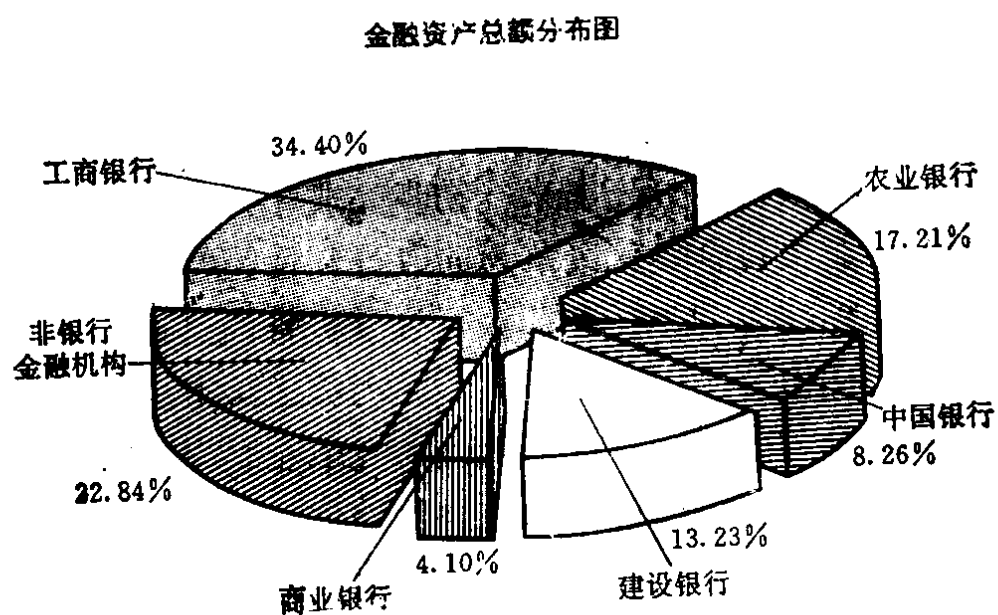


图 1-2 金融资产总额分布图

在促进金融组织体系的发展方面,需特别提出的是1992年,其进展十分令人瞩目:(1)初步实现了证券业与银行业的分业管理,并使证券市场的组织体系开始完善起来。10月,国务院证券管理委员会和中国证券监督管理委员会正式建立,使全国证券市场有了统一的领导机构和监管机构;9月,股份制的全国性大证券公司——南方证券公司、国泰证券公司和华夏证券公司宣告成立,标志我国证券业的集中程度正在提高。另外,北京、上海、深圳等地一批证券信誉评级公司也建立并开始运作,使证券市场朝公开、公平、公正的方向前进了一步;(2)浙江、江苏、四川、山西等四省的农村信用社进行了资金管理体制的改革,试行资产负债比例管理办法;中国工商银行等专业银行还在一些分行进行了限额控制下的资产负债管理试点,这为中央银行宏观金融调控方式的改革以及金融机构实现企业化作了有益的探索。(3)加快了城市信用社改革步伐:1992年共有30多个城市组建了城市信用社联社,使城市合作金融向规范化建设和有效管理迈进了一步。(4)外资金融机构也有新的发展:全年共新设外资金融机构分支机构25家,代表处27个。12月中旬,泰国资本的泰华国际银行总部在广东汕头的设立,开创外资金融机构在中国境内设置总部的先河。

把第二阶段的金融改革概括起来就是:工、农、中、建四大专业银行从人民银行中分离出来,初步完成了中央银行职能的转变;国家专业银行企业化改革为向以盈利性为特征的商业银行转化奠定了基础;各种银行和非银行金融机构的迅速发展基本适应了不同经济成份、不同经营方式、不同流通渠道的需要,并初步形成了金融竞争的局面。这一阶段的变革无疑在整个金融体系的发展与完善的进程中占有十分重要的地位。

第三阶段,进入全面的、实质性改革新阶段。

1992年和1993年是承上启下的两年,这两年的意义不在于取得了多少实效,而在于这两年发生的事对今后相当长的一段时间

内金融改革开放产生的深远影响。年初，邓小平同志南巡讲话后，全国出现了关于市场经济问题讨论的高潮；10月份，党的十四大正式确定了“建立社会主义市场经济体制”的改革目标，为下一步金融体制改革实现重大突破作了充分的理论和政策准备。从这个意义上说，1992年是我国金融改革开放的一个新的转折点。这标志着中国商品经济的发展进入了一个更高阶段——市场经济，市场将在国家宏观调控下对社会资源配置起基础性的作用。

1993年1月，中国人民银行行长李贵鲜在全国银行分行行长会上，作了关于《加快金融改革开放的步伐，建立适应社会主义市场经济的金融体制》的报告。这个报告的重大突破，就是明确提出了要建立一个“以中央银行领导、国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融体系”。至此，对适应市场经济体制的金融体制的模式探索，已被提到议事日程；讨论多年的专业银行经营机制转换问题也有了明确的方向，并已作为改革的中心内容。

虽然，这时还没有最后确定设立政策性金融机构，但人们已认识到政策性金融与商业性金融彻底分离对于这次改革的意义，并将其作为改革的基本前提，作为一个重要的课题，加快研究并探索可操作的措施。

1993年上半年严峻的金融形势，增强了改革的紧迫感。年初，中国金融出现了形势严峻的局面：遍及全国的开发区热、房地产热、股票热和办公司热，使资金需求激增；过热的固定资产投资，使资金来源无法落实，各地便采取各种手段集资。不规范的社会集资抬高了市场利率，减少了储蓄存款，增加了现金投放，1~4月份，货币供应量 M_1 增长41.5%，远远高于上一年28.5%的水平，储蓄存款比上一年同期少增272亿元，现金多投放425.11亿元；当然，银行自身也存在控制不严、管理不当的问题。

题，致使相当数量的信贷资金通过“乱拆借”、“乱投资”等途径流失，造成资金紧张。

经济发展的外在原因和银行自身的内在原因交织在一起，使得银行的贷款能力和支付能力大大降低。到5月份，全国相当多的地方，银行已出现了支付困难。朱镕基副总理就是在这种背景下出任了中央银行的行长。由国务院的常务副总理来担任中央银行行长，在世界中央银行史上也是极其少见的。这一方面固然表明了金融形势的严峻程度，另一方面也说明国家对金融工作的重视。

朱副总理主持银行工作后，在采取有力措施控制金融形势，稳定金融秩序的同时，把工作的重点放在了金融改革方面，亲自抓方案的制定和修改工作。这是因为，出现混乱局面的根本原因是体制上的，在改革中出现的问题还必须通过深化体制改革才能最终解决。1993年7月由朱镕基行长主持召开的全国金融工作会议就这一问题达成了共识。会后，各级银行和金融机构贯彻落实国务院的要求，坚决整顿金融秩序，采取有力措施，加强金融监管，很快扭转了金融秩序混乱的局面，金融改革也由酝酿进入实质的撰写和修改阶段。

1993年11月召开的党的十四届三中全会，通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，为下一步经济体制改革和金融体制改革指明了方向。随后的全国经济工作会议，也讨论并通过了《国务院关于金融体制改革的决定》。

12月，人民银行专门召开了全国分行长会议，贯彻十四届三中全会决定和国务院关于金融体制改革的决定，研究布署金融体制改革工作，提出了《关于人民银行分支行转换职能的意见》、

《人民银行信贷资金管理办法》、《中央银行公开市场操作办法》及《商业银行资产负债比例管理办法》等具体改革措施；同时，加强了金融立法工作，《中国人民银行法》、《中华人民共

和国银行法》、《保险法》、《票据法》等法律草案已提交国务院审议。

总之，1993年是中国金融改革以来迈出重要步伐的一年。不管今后的改革遇到多少波折，这一年改革所取得的成效及产生的深远影响都将永载史册。

1994年是我国全面推进改革的一年。深化改革、建立市场经济体制的大环境与1993年的特殊背景使得这次金融改革不同与以往，机遇不可多得，任务之艰巨也是前所未有。1994年1月12日召开的全国金融工作会议，已经对此有了清醒的认识。经过努力，1993年上半年经济高速发展中出现的一些问题虽然得到了一定程度的缓解，但诱发总量失控和严重通货膨胀的深层次矛盾和问题并没有得到根本解决；新旧体制转换过程中各种利益的磨擦也较多，将会有许多新情况、新问题需要人们去思考、去分析、去解决。

纵观我国金融体系的演变，如果说第一阶段是形成时期；第二阶段是以量的增长为特征的发展时期，那么第三阶段无疑将进入以质的转变为主流的成熟与完善时期。

第二节 总量、结构、效益三足 鼎立的全新构架

不同的经济学家给金融体制下的定义是各不相同的，但他们都无一例外地将金融机构的设置——金融体系构成放在首要的位置，因为金融体系构成在金融体制中是作为一种主体而存在的；要研究一国的金融体制，必须首先了解该国金融体系的整体构成情况，这是理解一国整个金融体制的基础。

任何一个国家金融体系框架的形成及其变革，都不是凭空产生的，而必有其深远的历史背景。一国的社会政治制度、民族文

化传统、经济发展程度等因素，都会对该国金融体系的形成产生不同程度的影响，其中，商品货币经济的发达程度以及人们对其认识的程度，影响最大也最为直接。从对15年改革历程的简单的回顾，我们看到，中国金融体系正是随着商品货币经济的发展以及人们对其认识的提高而逐步发展完善的。

由于各个国家的政治、经济、历史和文化传统等方面的影响因素不尽相同，世界各国金融体系的构筑也是各有特点，且种类繁多、情况复杂。但是，金融机构毕竟是商品货币经济发展的产物，是社会分工越来越细密的必然结果，这又使得各国的金融体系构成有许多共同之处。正因为“不同”，不可照搬；又因为“共同”，必须借鉴。如何根据中国的实际情况，并借鉴其它国家的经验，建立一个能够适应并推动中国商品货币经济发展的中国金融体制的总体模式是这一次金融体制改革的首要任务。

我国现存的“以中央银行领导、国家专业银行主体、多种金融机构并存、分工协作的金融体系”，是经过1978年以来15年的改革，付出了很大的代价而形成的。从机构数量庞大、种类繁多这一现状看，它作为一个体系，已初具规模；但作为一个整体，尚缺乏生机，不能适应市场经济发展的需要。我国金融体制的改革正是在此基础上进行的，并以此为基础。

建立一个能适应并促进市场经济发展的新的金融体制的构架，是一项复杂的系统工程。涉及的面很广，面临的问题也很多，应从何处入手呢？无疑，现存体制的弊端将是问题的着眼点。有两个问题，即财政资金与信贷资金分离、政策金融与商业金融分离，我们过去历次改革都曾触及、但历次改革都没能取得突破性进展，它们已构成了建立新金融体制根本性障碍。下面，就围绕这两个问题，从全局的角度进行分析。

世界各国的金融体系构成无论多么不同，商业银行都是作为一种主体而存在的。与商品经济相适应的金融体系是不能没有商