

大突破

世纪门槛的中国金融改革

汪小亚 李振江 袁德法 等编著

中国人民银行
中国金融出版社

大突破：世纪门槛的中国金融改革

汪小亚 李振江 袁德法 等编著

中国金融出版社

责任编辑:傅国文
封面设计:三土图文
责任校对:程颖
责任印制:郝云山

图书在版编目(CIP)数据

大突破:世纪门槛的中国金融改革/汪小亚编著. - 北京:中国金融出版社,1999

ISBN 7-5049-2178-5

I. 大…

II. 汪…

III. 金融体制-经济体制改革-研究-中国-1998

IV. F832.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 29790 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

邮码 100055

经销 新华书店

印刷 北京长阳印刷厂

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32

印张 9.875

字数 237 千

版次 1999 年 8 月第 1 版

印次 1999 年 8 月第 1 次印刷

印数 1-4000

定价 18.00 元

如出现印装错误请与印刷装订厂调换

前 言

改革开放 20 年,我国的金融改革也随之不断推进。回望 20 年的金融改革历程,如果说 1984 年中国人民银行开始真正行使中央银行的职能是我国金融改革的第一次大突破,1992 年与新一轮经济体制改革相呼应的以“强化央行独立执行货币政策、建立政策性金融与商业性金融分离等”为目标的金融改革热潮为第二次大突破的话,那么,到了 20 年关口的 1998 年,我国的金融改革可以说又一次取得了大突破——在金融机构体系建设上,新成立了中共中央金融工作委员会,人民银行跨省区九大分行成立,银行、证券、保险分业经营分业监管的模式形成;在金融市场体系培育上,通过进一步完善同业拆借市场,加强国债发行和流通市场建设,建立和健全规范的资本市场运作体系,促进了货币市场和资本市场的进一步发展;在金融调控体系建设上,通过取消信贷规模、试行贷款五级分类、筹建资产管理公司、规范外资金融机构的业务范围等措施,借鉴国际上通行的规范运作方式强化了金融风险监管。这一切,都是我国改革之初梦寐以求的,有些甚至是金融改革之初期冀达到的终极目标。因此把 1998 年的金融改革称为我国金融改革史上的又一次大突破是不为过的。这一切,也同时为实现 1997 年底中央金融工作会议上(这是改革开放以来第一次由党中央、国务院主持召开的全国金融工作会议)提出的“在三年内建立与社会主义市场经济体制相适应的金融机构体系、金融市场体系和金融调控体系”的目标奠定了坚实的基础,为世纪门槛的中国金融业步入辉煌写下了注解。

正因为如此,对世纪门槛的这次金融改革进行分析和描述便显得颇有意义了。而目前我国尚没有一部专著对 1998 年我国的金融改革作专门论述,更没有用学者的眼光从学术的角度进行研究的,笔者作为中央银行的研究及工作人员既有不可推卸的责任、又有不可多得的条件对 1998 年我国金融改革历程中的这一重大变革进行描述和分析。

在全书结构上,我们试图搭起三个框架。首先,在导论中论证了 1998 年在我国经济和金融史上都是一个特别的年份,从而告诉读者“为什么要研究 1998”;其次,在第一至六章中用大篇幅对 1998 年各项金融改革的背景、原因、过程、影响及结果等进行了纪实性的描述并作了相应的评述,从而告诉读者“1998 是怎样的一种改革”;最后,在第七章对 1998 年由金融改革实践引发的金融理论热点问题争论进行了总结和归纳并提出了自己的见解,以便与前文内容相呼应而起到提纲挈领、画龙点睛的效果,为广大读者创造一个良好的阅读欣赏空间和自由思考天地。

在全书内容上,我们一方面重点记述了 1998 年我国金融改革的各项突破性举措,同时我们又通过对每项改革内容的背景分析和描述及前景预测和展望,将改革开放以来的金融改革历程完整地展现在读者面前。我们力图通过这种由点及面式的著述将我国金融改革 20 年作一次全面总结,让读者一册书在手、尽揽金融事。这一总结我们是从两条线上展开的:第一,把金融机构组织体系的完善作为一条线。20 年改革,我国的金融机构分分合合,终于在 1998 年基本实现了改革初提出的目标——以强化整个金融系统党的领导为背景成立了中共中央金融工作委员会和金融机构系统党委,为加强中央银行相对独立行使权利而跨行政区域设置了中央银行九大分行,银行、证券、保险分业经营分业监管模式形成。金融机构组织体系的这种格局变化,是我国 20 年改革过程中摸索和积累的结晶,是经济金融形式变化的必然要求。第二,把我国银

行体系的工作重点转移作为一条线。中国人民银行法明确规定,中央银行应履行货币政策和金融监管双重职能。但长期以来我国中央银行并未把工作重点放在金融监管上而是放在货币和信贷调控上。由此,1998年以前,我国银行体系包括中央银行和商业银行一直囿于以贷款额度为主要内容的货币政策执行上,始终未能摆脱货币调控的计划性和行政性。此时银行体系的工作重点一直侧重在如何强化货币政策的落实,而货币政策落实的焦点则又集中在中央银行与商业银行在贷款规模和额度的讨价还价上。随着贷款规模的取消,货币供应量成为我国货币政策的调控目标,中央银行开始了从直接调控向间接调控方式的重大转移,并具备了一定的运用间接调控手段驾驭宏观金融形势的能力;商业银行也开始建立了以资产负债比例管理和风险控制要求从内部约束信贷扩张的机制。此时,我国银行体系在运用货币政策调控经济方面已积累了相当的经验。在这一背景下,我国银行体系迅速调整工作重点,实现了具有历史意义的大突破——由单一强调货币政策的执行转移到在兼顾货币政策调控的同时强调加强金融监管、防范金融风险上。在亚洲金融危机硝烟未尽、金融全球化趋势不断蔓延的新形势下,这一工作重点的转移显得意义尤其重大,它不仅使我们成功地抵御了东南亚金融危机的负面影响,更为新世纪的中国金融改革找到了坐标和方向。以这两条线为纽带,全书从多个侧面阐述了1998年各项金融改革措施的重大历史意义,从而在全书内容上点题:1998——中国金融改革的大突破!

作 者

1999年8月

导 论

1998 年,在我国经济和金融史上是一个特别的年份!

在经济层面上,我国经济显现了三大新特征:一是从卖方市场走向买方市场。1997 年我国已出现了买方市场萌芽,到 1998 年我国买方市场进一步扩大。这既是我国 20 年来改革开放的重大成果,也是社会主义市场经济进一步发展的重要表现。不过,我们也应认识到这种买方市场仍是低水平的,它与建立在科技进步、结构优化、效率提高、竞争力强的高层次买方市场相比还有很大的距离。二是物价从过去持续上涨转变为现在的负增长。1996 年“软着陆”成功的主要标志是抑制了 1994 年以来物价持续上涨的势头,1997 年全年物价总水平在 3%。1997 年 10 月份物价首次出现负增长以后,当时人们对这一经济现象的认识是:这既是经受了物价持续上涨之苦后的好兆头,又是在中国经济体制转型时期的短期现象,中国产生通货膨胀的深层原因尚未消除,适度从紧的宏观调控政策依旧不能改变。然而现实与人们预期之间有很大的偏差,1998 年整个年度物价持续负增长,全年商品零售价格总指数下降 2.6%,居民消费价格总指数比上年下降 0.8%,物价总水平在数次下调利率的情况下依旧持续下降,这是改革开放以来十分罕见的现象,这时人们才开始意识到物价持续下跌并不是偶然的或短期现象,也不完全是一种好兆头,它将导致投资疲软、经济增长艰难。三是出口对经济增长的贡献由 1994 年以来持续增加转变为 1998 年开始出现下滑。尽管 1998 年贸易顺差依旧较高,达到 436 亿美元,但外贸进出口总额为 3240 亿美元,比上年下降

0.4%,是自1993年以来首次出现负增长,这表明,外部需求对经济增长的贡献率低于往年。

在金融层面上也有三大变化:一是由于物价持续下降,货币政策的对内目标,由长期以来旨在抑制通货膨胀转向防止通货紧缩。二是由于出口连续负增长,外商对华投资有所减少,以及人们心理预期因素的影响,我国一度出现外汇需求大于外汇供给的局面,货币政策的对外目标由1994年以来一直防止人民币过度升值转变为防止人民币汇率贬值,确保汇率稳定。三是由于卖方市场走向买方市场,产品供给过剩,企业投资无热点,居民消费无热点,银行出现贷款有效需求不足的新问题,过去中央银行通过对国有商业银行信贷规模控制来约束贷款规模过度增长,现在转向取消信贷规模管理,并通过“窗口指导”、降低存款准备金率、调低利率等政策,千方百计促使贷款适度增长,防止出现“惜贷”现象。

除了经济和金融形势的上述变化体现出其特殊性外,1998年在经济金融体制改革深化的角度上也体现出其特殊性。从经济体制改革看,我国国有企业改革进入了攻坚阶段,1998年是国有企业三年实行脱贫解困目标的第一年。从金融体制改革看,1997年11月中国召开建国以来最高规格的金融工作会议,再次提出了中国金融体制改革的目标是,到2000年初步建立与社会主义市场经济相适应的现代金融体系、金融制度和良好金融秩序,其中特别强调力争用3年左右的时间大体建立与社会主义市场经济发展相适应的金融机构体系、金融市场体系和金融调控监管体系。由此,1998年是以防范和化解金融风险、加强金融监管为首要任务的新一轮金融体制改革开始的。

1998年我国经济金融改革所表现出来的特殊性和重要性,决定了1998年在历史上特别是中国改革开放史上的特殊地位,也意味着对1998年经济金融的研究具有重要意义。

一、1998 年各项经济金融政策出台的背景分析

1998 年经济金融形势发生根本性变化的原因是多方面的,有国内和国际的原因、有历史和现实的原因、有制度和非制度的原因。

首先,从国际因素看,东南亚金融危机对我国经济的影响。1997 年 7 月东南亚金融危机爆发,东南亚各国经济急剧下滑,日本和韩国的汇率大幅贬值,世界经济也不同程度受到影响。但我国由于资本项目尚未开放、长短期外债比例合理、经济泡沫在 1994—1996 年的“经济软着陆”期间已大量被清除,以致东南亚金融危机没有直接导致我国经济金融危机,1997 年我国出口比上年同期增长 21%,进出口同比增长为 12.1%,实际利用外资 620 亿美元,同比增长 13%,继续居发展中国家的首位。故此最初预计 1998 年我国经济受东南亚金融危机影响不会太大,因为东南亚金融危机造成我国对东南亚地区出口份额减少,但对欧美市场的开拓和发展将弥补在东南亚地区出口的减少,因此年初我国还乐观估计 1998 年出口将达到 10% 的增长水平。然而,1998 年 5 月我国出口近三年多来首次出现负增长,到 1998 年末我国外贸进出口总额为 3240 亿美元,比上年下降 0.4%,这使得自 1994 年以来净出口增长是支持经济增长重要力量的地位发生了改变。这是影响我国 1998 年经济增长的重要外部因素。

其次,从国内因素看。(1)政策因素。1996 年“软着陆”成功以后,我国继续实行适度从紧的货币政策和缩减赤字的财政政策。中国人民银行在 1996 年 5 月、8 月和 1997 年 10 月曾 3 次下调金融机构存贷款利率,原因是 1993 年为控制高通货膨胀而制定的高利率已不再适应 1996 年的宏观经济形势,降息的目的主要是为降低国有企业利息负担,支持国有大中型企业的改革;同时由于物价持续回落,实际利率不断升高,与国际金融市场利率差距明显扩

大,降低利差有利于汇率稳定。另外,在降低利率的同时,1997年中国人民银行还加大“对冲”操作的收贷力度,当年收回国有商业银行再贷款 2059 亿元,比 1996 年多收 739 亿元。1998 年我国货币政策已针对新形势进行了适度的政策调整,但也没有旗帜鲜明地提出从适度从紧转向适度放松。在财政政策上,我国也一直试图逐年减少财政赤字,在 1998 年初,政府提出在 1997 年减少 100 亿元赤字的基础上,1998 年再减少 100 亿,从 550 亿元降到 450 亿元,1998 年 3 月九届人大闭幕时,政府重申坚持 1993 年以来的适度从紧财政政策,到 1998 年 7 月认识到经济形势与前几年相比已发生了根本的变化,物价持续下降和经济明显下滑所造成的矛盾和困难越来越严重,财政政策开始放松赤字指标约束。(2)制度因素。随着改革不断深入,我国投融资体制发生了深刻的变化,特别是项目资本金制度的建立,在很大程度上根治了投资软约束下的“投资饥饿症”,企业投资的利润和效率约束机制建立;同时银行业贷款风险监管体制的建立,使过去贷款“软约束”转变为“硬约束”,金融机构的风险约束机制甚至比利润激励机制更有效。这些约束机制的建立的确是我国改革所要达到的目标,但在一定程度上也制约了投资总量的增长。另外,住房教育医疗制度的改革也产生两种效应:一是影响人们预期未来消费支出增加,从而减少当期消费支出;二是过去住房、教育、医疗都是福利性的,工资确立只包括吃穿用行等基本生活部分,现在住房、教育、医疗等福利制度取消,消费支出不仅要包括过去的吃、穿、用、行部分,还要增加住房、医疗教育等支出,而工资并没有随着消费支出的增加而增加。再加上企业减员增效导致部分职工收入水平下降。(3)历史因素。长期以来,重复建设、粗放经营造成产品适销不对路,出现供给过剩现象。据第三次全国工业普查对 94 种主要产品的统计,1995 年底生产能力闲置 $\frac{1}{3}$ 到 $\frac{1}{5}$ 的产品有 26 种,占 7.7%。生产能力闲置一半左右的产品有 17 种,占 18.1%。生产能力利用率不

足一半、处于半停产或停产的有 18 种,占 19.1%。(4)自然因素。1998 年中国经历了历史上特大洪涝灾害,洪灾造成直接经济损失 2000 多亿元,对工农业生产和出口等都造成很大影响。

二、1998 年宏观调控的主要内容及其特征

应该说,人们对 1998 年经济金融形势发生根本变化的真正认识不在年初而在年中,1998 年下半年,我国政府的宏观调控力度明显加大,一系列财政金融政策连续出台。

在金融方面,为防止通货紧缩的加剧,支持经济增长,中央银行在 1998 年采取了一系列适度增加货币供应量的货币政策措施,其中最主要的是:(1)1 月份中央银行加强了对国有独资商业银行的再贷款。(2)连续多次降息。利率政策是我国 1998 年运用最频繁的货币政策工具之一,1998 年一年之内连续 3 次下调利率(3 月 25 日、7 月 1 日、12 月 7 日),多次降息旨在改变全社会的消费与投资预期,刺激经济稳健发展,同时减轻企业利息负担。(3)1998 年 3 月 21 日,下调法定存款准备金率和准备金存款利率,从而使金融机构的可用资金大幅度提高。(4)5 月份恢复央行债券回购业务。(5)为配合财政 1000 亿元国债而增加 1000 亿元贷款,增加基础设施投资。(6)完善住房信贷方法,支持住房改革。1998 年 5 月颁布《住房担保贷款管理办法》,试图通过金融业的努力改善居民住房条件,增加社会有效供给支持住房产业成为我国新的经济增长点。(7)加强金融服务,支持中小企业发展,同时扩大中小企业贷款利率的浮动幅度。(8)对有市场有效益的产品生产实行封闭贷款,支持国有亏损工业企业发展。(9)央行调整了对国家银行全年的贷款指导性计划,从 9000 亿元增加到 10000 亿元,其中固定资产投资贷款由 2700 亿元增加到 3700 亿元,等等。总之,在 1998 年中央银行运用货币政策工具数量之多和操作节奏之快是我国改革开放以来少有的。

另外,在注重货币政策的同时,我国金融体制改革依旧按照既定目标有计划、有步骤、有重点地推行,其中有多项具有重大意义的金融体制改革措施出台。(1)成立中共中央金融工作委员会和金融机构党委,建立金融机构的垂直领导体制。(2)中国人民银行分支机构由行政区划转变为以经济区域设置,新的中央银行管理体制初步确立。(3)银行、证券、保险分业经营和分业监管体制基本形成。(4)改革现行贷款分类方法,在广东试点科学的“五级贷款分类”制度。(5)取消了国有商业银行的贷款规模管理,实现货币信贷总量由直接控制向间接调控的转变。(6)改革存款准备金制度,将准备金账户和备付金账户合二为一。(7)国有商业银行的改革深化,如逐步合并省分行与省会城市分行,撤并了一些业务量较小、长期亏损的分支机构,精减人员和费用;财政部发行 2700 亿元特别国债,以补充国有独资商业银行资本金等。(8)中国投资银行并入国家开发银行,这是我国银行机构重组的首例,它将为中国银行业的发展与改革提供新思路。(9)政策性银行市场化筹资机制普遍建立。

在财政方面,(1)1998 年 5 月 18 日财政部发行 450 亿元专项国债,6 月 10 日发行 450 亿元凭证式国债。(2)8 月人大四次会议审议财政部中央预算调整方案,决定增发 1000 亿元特别国债用于基础设施建设专项基金,同时中央财政预算赤字由年初的 460 亿元扩大到 960 亿元。(3)提高部分产品的出口退税率,扩大出口。如纺织品和其他机电产品的出口退税率从 9% 提高到 11%。(4)继续清理各种不合理收费,减轻企业负担;加大税收征缴和清欠力度。(5)加大国家预算内投资资金的投入,在投资资金来源中,国家预算内资金所占比例由 1997 年的 2.8% 上升到 1998 年的 5%。

概括而言,1998 年宏观调控政策的主要特征是:1. 在支持经济增长上,从过去单纯地依靠货币政策转向货币政策与财政政策的有效配合。2. 货币政策随着经济形势的变化作了适度调整。

3. 在扩大内需上,货币政策调控由过去只强调对投资引导转变为着力于投资和消费两个方面。4. 中央银行的宏观调控政策是多目标的,即支持经济增长、深化金融体制改革、加强金融风险监管,这三大目标在本质上是一致的,但在相互协调兼顾上存在一些矛盾,如在加强金融风险监管过程中,金融机构将限制一些可能有风险的贷款,从而影响对经济增长的支持。5. 财政政策的特征之一是为保障财政支出所需资金而大举发行国债和增加税收。6. 财政政策的特征之二是大幅度增加财政支出,但财政支出集中于刺激投资而不是启动消费。

三、1998 年宏观调控政策的有效性及其局限性

客观地说,1998 年的宏观调控政策是有效的。这表现在如下几个方面,一是在出口大幅下降的基础上,GDP 仍保持较高增长。特别是在世界经济平均增长速度只有 2%、周边一些国家甚至出现经济负增长的情况下,我国经济能保持 7.8% 的增长速度,仍是一种难得的高增长。二是在政策的作用下,投资增长特别是政府投资增长是支持经济增长的关键力量,1998 年构成 GDP 增长的三大因素净出口、消费和投资,净出口大幅度下降,消费增长与过去持平,投资增长却大幅度提高,1998 年全社会固定资产投资完成 28457 亿元,比 1997 年增长 14.1%,增幅提高 5.3 个百分点,其中基建投资增长比上年提高 4.3 个百分点。而投资增长又主要依赖国有经济投资增长,1998 年国有经济投资增长率为 19.6%,但集体经济投资和城乡居民个人投资增长却分别为 -3.5% 和 6.1%。可见,如果没有政府的作用,1998 年经济增长是难以达到预期目的的。

但是,1998 年我国宏观调控政策的作用又有局限性,其局限性表现在:(1)物价依旧持续回落。1998 年我国货币供应量基本充裕,到 1998 年底广义货币 M_2 增长为 15.3%,狭义货币 M_1 增长

为 11.9%，金融机构各项贷款增长率也达到了 15.5%，但仍旧不能制止物价下跌。(2)非国有投资未带动起来。我国宏观调控的意图是通过增长政府投资带动企业和个人投资，但市场不畅，投资无热点。(3)消费需求不旺。尽管政府在刺激消费增长方面采取了一些措施，首次推出了住房和汽车消费信贷，但受收入和支出预期等因素影响，消费增长缓慢，启动困难。(4)国有企业效益依旧偏低。1998 年 1—5 月国有工业企业的利润实际上为负数，从其亏损情况看，亏损额、亏损面及亏损率一直处于上升状态。

总之，经过一系列政策调整，我国实质经济并没有明显的回升，尽管由于时滞影响，1998 年下半年出台的许多政策的效应将在 1999 年才能显现，但我国长期积累的结构性矛盾并不是短期能解决的，中国要保持长期稳定的增长，深化经济体制改革和全面调整经济结构是根本出路。不过，如何协调长短经济增长关系，如何在货币适度增长的前提下刺激有效需求上升，如何确定货币政策和财政政策的操作空间，如何在新的经济运行环境下正确评价和充分发挥政策效应，都是我们要面对的崭新课题。

四、本书的写作意图和基本框架

本书的写作意图旨在回顾前些年一系列金融改革的基础上着重对 1998 年出台的金融宏观调控政策和金融改革措施作出比较全面的、系统的分析，总结出这次宏观调控的经验和体制改革的成效，同时指出这次调控和改革中存在的问题以及尚未解决的问题，为今后的金融宏观调控和进一步的金融体制改革决策提供有益的服务。

本书由七大部分构成，第一部分：导论，主要分析 1998 年经济运行的环境。第二到第六部分分五章对 1998 年我国金融改革的几个方面进行了详细的介绍和分析。第七部分，即第七章，主要是 1998 年金融热点问题探讨，如通货紧缩问题、流动性陷阱问题。

本书主要以 1998 年金融业出台的主要政策措施为主线,结合分析了过去实施的各项金融业改革和调控的政策效果,讨论了未来金融业发展的方向。

目 录

前 言	(1)
导 论	(1)
第一章 金融体制改革的深化	(1)
第一节 成立中共中央金融工作委员会和金融机构系统党委	(3)
第二节 中国人民银行管理体制的改革	(5)
第三节 银行、证券、保险的分业经营和分业监管	(23)
第四节 国有独资商业银行改革	(46)
第五节 推进合作金融体制改革	(58)
第六节 信托投资公司的改革	(69)
第七节 其他重要改革	(75)
第二章 货币政策适当调整	(79)
第一节 取消信贷规模控制	(80)
第二节 恢复公开市场业务债券交易	(91)
第三节 三次下调存贷款利率	(102)
第四节 改革建立存款准备金制度	(121)
第三章 信贷政策的调整	(128)
第一节 加强“窗口指导”	(131)

第二节	实行封闭贷款·····	(137)
第三节	推出消费信贷·····	(142)
第四节	扶持科技贷款·····	(148)
第四章	金融风险监管的强化·····	(159)
第一节	进行贷款质量五级分类法试点·····	(160)
第二节	增发 2700 亿元特别国债·····	(172)
第三节	建立金融机构市场退出机制·····	(176)
第四节	酝酿建立存款保险制度·····	(185)
第五节	筹建资产管理公司·····	(193)
第五章	加强外汇管理·····	(203)
第一节	保持人民币汇率稳定·····	(204)
第二节	外汇大检查·····	(217)
第三节	取消外汇调剂市场·····	(238)
第六章	金融业对外开放的继续·····	(243)
第一节	扩大金融业对外开放·····	(243)
第二节	扩大外资银行经营人民币业务的试点·····	(254)
第七章	1998 年热点问题探讨·····	(262)
第一节	对通货紧缩问题的分析·····	(263)
第二节	对凯恩斯流动性陷阱问题的分析·····	(280)
后 记	·····	(296)