

改革研究中的

黄志凌 主笔

局部共识与一孔之见



-53

中国经济出版社

改革研究中的局部共识 与一孔之见

黄志凌 主笔

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

改革研究中的局部共识与一孔之见/黄志凌主笔. —北京: 中国经济出版社, 1999. 2

ISBN 7-5017-3914-5

I. 改… II. 黄… III. 经济体制改革-研究-中国 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 28264 号

改革研究中的局部共识

与一孔之见

黄志凌 主笔

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编: 100037

各地新华书店经销

北京通县建新印刷厂印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 8.875 印张 180 千字

1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月第 1 次印刷

印数: 2000 册

ISBN 7-5017-3914-5/F·2810

定价: 16.80 元

前 言

今年是中国改革开放20周年。有句老话，是非功过，历史自有评说。然而，中国改革开放刚刚走过了20个年头，就以其在调整生产关系和重新配置资源过程中所释放的生产力，确立了自身在中国和全球20世纪发展史上不可动摇的历史地位。中国在20世纪70年代末选择了改革开放，对于中华民族来说是一种历史的必然，对于生活在同一时代的炎黄子孙来说是一种现实的幸运，而对于恰巧赶上这一时代的经济学者来说则是一种难得的机遇。出于一种责任感和职业偏好，80年代中期以来，我一直对中国的改革开放问题予以特别关注，寻找各种可能得到的机会、场合表明自己的观点、看法，并在许多领导、老师、学长的支持、关心、指导下，在不同范围内参加了一些改革方案和研究报告的起草工作。与师长们一起研究的成果，形成了改革研究中的局部共识，一些建议被有关方面采纳；而一些独立观察与思考之后形成的报告，具有明显的一孔之见的特征，其中的一些观点虽然在事后被印证是正确的，但在当时则明显脱离实际。然而，无论如何，作为改革研究的积极参与者之一，在纪念中国改革开放20周年之际，有必要将这些局部共识和一孔之见加以汇集、整理，希望能给自己一个新的研究起点。

黄志凌

1998年9月

目 录

前言

1. 当前我国金融体制改革问题的几个判断 (1)
2. 中国金融体制的沿革与改革的意向 (10)
3. 横向比较 模式构造 机制重塑 (23)
4. 论经济发展的金融支撑战略 (44)
5. 论金融主导型的经济调节模式 (56)
6. 市场经济的债化判断及其运行机制构造 (77)
7. 关于加快金融体制改革的一些设想 (97)
8. 中国经济转轨时期的证券市场发展轨迹与趋势分析 ... (108)
9. 国有商业银行贷款经营管理体制问题研究 (124)
10. 转轨中暴露的风险与风险包围中的转轨 (142)
11. 关于我国经济发展的区位推进模式与环渤海改革开放
构想 (153)
12. 论市场主体与改革深化 (165)
13. 我国宏观经济调控机制与体制研究 (178)
14. 改革攻坚阶段的特点与政策选择 (200)
15. 我国市场体系培育的对策 (234)
16. 经济转轨中的经济周期研究 (254)

当前我国金融体制改革问题的几个判断

一、中国经济金融发展的大趋势

1. 《中共中央关于经济体制改革的决定》和《中共中央关于七五计划的建议》发表以后，标志着现代中国经济的运行方式开始了由传统产品经济模式向有计划商品经济模式的转换。

新的经济运行方式将以崭新的运行机制逐步取替旧的机制，这种新机制的主要特征是：分层次的经济决策体系，宏观决策权和微观决策权逐步分离，决策指令主要运用经济手段、政策手段和法律手段传导和实施；人力资源将主要通过人才的横向流动和劳务市场来调节，财力资源和社会资金主要通过税收杠杆和资金市场来调节和融通，物资资源主要通过消费品市场和生产资料市场进行分配。这种由“纵向调节型”向“横向调节型”的运行方式转换，是中国经济发展的客观要求，也是近年来主动调整生活关系的产物。目前，新旧模式转换正处在僵持状态。随着一系列重大改革措施的相继出台，中国经济发展将彻底摆脱旧模式的束缚，走向崭新的有计划商品经济模式的运行方式，这将是不可逆转的大趋势。

2. 横向经济联合，继农村经济关系变革之后掀起了强烈冲击社会经济生活的第二次浪潮。这股新浪潮的出现，在中国经济中产生了一系列值得重视的趋势，包括：

——横向经济联合的发展，在中国大地上开始涌现出一批经济效益好、竞争能力强、具有自我发展能力的企业群体和企业集团。

——横向经济联合的发展，将推动我国企业组织形式的现代化，股份制将成为企业组织的基本形势，从而促使微观经济基础重新再构造。

——横向经济联合的发展，将有力地增强中心城市经济辐射功能，使中心城市经济优势得到最大限度地发挥；与经济发展相适应，资金横向融通网络必然得到加强和扩大，形成不同层次和不同辐射功能的金融中心。

——横向经济联合的发展，必然促使生产资料市场、农副产品市场、工业消费品市场、技术市场、资金市场、人才和劳务市场、信息市场相继形成，并依次相互产生市场功能放大效应，形成完善的高效的市场体系，从而使各种经济杠杆成为真正的调节手段。

3. 随着经济体制改革的不断深入，工商企业将由行政附属物变成了相对独立的经济实体，最终变成真正意义上的企业。企业化要求建立良性循环的金融环境。建立适合企业需要的金融环境，是中国经济发展的要求和趋势。

4. 有计划商品经济的迅猛发展，正在加速不同层次的经济区或经济中心的形成，以经济区为活动半径、以中心城市为依托的金融中心和金融市场将应运而生；随着金融的发展，建立一个能收能放、调节自如、带有倍数放大效应和阻止金融震荡缓冲机制的宏观金融控制调节体系，已经迫在眉睫。

二、中国金融发展的矛盾焦点

5. 现行的金融体制落后于经济发展和经济体制改革的大形势。目前金融体制改革战略的选择举棋不定，需要认真对待，否

则可能导致全局性失误。1984年货币发行和信贷规模失控，不是金融体制改革的结果，而是金融改革举棋不定的产物。1985年抽紧银根在作法上存在“一刀切”的倾向，使得前几年刚刚起步的金融体制改革措施又悄悄地退回去了。

6. 银行现在超载运行。长期的超负荷运转，导致某些基层银行自发抗拒业务发展的现象。产生这些问题的根源在于把银行当作行政预算单位对待。现在所有的工商企业都扩大了经营管理的自主权，增强了自我更新和自我发展的能力，唯一没有扩权的是银行，变成了整个经济体制改革的“死角”。

7. 银行纵向分配资金的管理体制，人为地限制了资金的横向融通；对银行的行政预算管理和银行内部的财力大锅饭，在根本上损害了银行融资的动力和活力。有计划商品经济的运行方式与现存的经济、金融体制之间，发生强烈的碰撞，出现一系列矛盾，突出表现在：

——高度集中的直接计划控制和财政金融资金分配上供给制与有计划商品经济要求资金商品化、市场化、区域化和金融机构企业化之间的矛盾；

——资金纵向调节的运行方式与发展横向经济联合和横向资金融通之间的矛盾；

——政企不分的苏联银行模式与有计划商品经济要求银行自主经营、独立核算、实行企业化之间的矛盾。这些矛盾的焦点集中到一点就是资金纵向分配的“大锅饭”和财务管理的“大锅饭”。

8. 新的经济运行方式和现行金融体制之间的碰撞，说明了现行金融体制已远远落后于经济发展和经济改革，当前金融发展遇到的一系列矛盾，从实践的角度揭示了加速金融体制改革的紧迫性和严峻性。中国金融发展要想摆脱目前的被动困境，唯一途径应该是加速金融体制改革的步伐，彻底打破“大锅饭”。金融改革“缓行论”不符合我国的实际，应该扬弃。

三、中国金融体制改革的途径

9. 我们对金融体制改革的基本指导思想是：层层推进，寻找最佳突破口；中心试验，求得全面改革的最佳方案。

10. 发展横向资金融通，是当前我国金融发展的大趋势，应该紧紧抓住这个楔机，争取金融改革的突破性进展。目前可以考虑的改革措施有：

- 开拓多种信用方式和业务种类，促进资金的横向融通。
- 改革信贷方式和结算方式，支持横向经济联合。
- 在不同的经济区建立多种形式的金融企业。

11. 横向资金融通是建立资金市场的基础，但横向资金融通的发展，又有赖于资金市场机制的完善作为条件。建立、发展资金市场的条件包括：（1）金融资产多样化；（2）金融负债业务多样化；（3）商业信用票据化；（4）信贷资金流动化（允许跨地区使用贷款）；（5）信贷利率浮动化；（6）信息传递手段现代化；以及（7）必要的经济立法和金融立法。为此，应积极创造条件，促使资金市场早日形成。

12. 近期开辟资金市场的方针应该是：以发展短期资金市场（货币市场）为主，长期资金市场（资本市场）为辅，适当开放外汇调剂和外汇拆借市场。

目前可以考虑着重发展下列资金市场：

——金融企业同业拆借市场。包括以中央银行为主体的区域资金调度市场；专业银行之间的同城拆借；金融同业之间的跨地区拆借；集体金融组织的资金拆借“小市场”等。

——票据贴现市场。在商业信用票据化的同时，金融企业应该相应开办票据承兑和贴现业务，中央银行也要办理再贴现业务，并将再贴现业务作为中央银行货币供应的主要途径。

——开放以企业横向联合投资入股、技术改造和补充自有流

动资金为主要对象的长期资金市场。包括企业向职工内部集资发行的股票债券、企业委托金融机构向社会发行的股票债券和金融企业本身发行的金融债券。条件成熟的地方，可以积极而稳妥地开放二级证券市场，以提高金融资产的流动性，为企业和个人投资、储蓄提供更多的选择性。

13. 从现实出发，发展横向资金融通，形成真正意义的资金市场，必须改革现行的资金管理体制。1985年以来实行的信贷资金“双线控制”管理办法，既要“粮票”（信贷规模）又要“钱”（存贷款差额和人民银行再贷款指标），对专业银行信贷资金的运用控制过死。这种纵向调节的资金管理体制，实质上是一种条块分割的体制，限制了资金的横向融通。

14. 资金管理体制改革的方向——改善宏观控制，多层次、多渠道简政放权。

——信贷计划与资金供应分开。中央银行根据经济增长率、物价上涨率和货币流通速度来确定货币供应量，信贷计划核定的各专业银行信贷总规模，中央银行只能根据货币政策目标和银根松紧供应资金，打破传统的供给制，促使专业银行面向社会集资；

——专业银行实行实存实贷、多存多贷、以存定贷。出现信贷差额，通过市场自求平衡，也可以向当地中央银行分行再贷款和再贴现；

——下放资金管理权限，中央银行要对专业银行放权，上级行要对下级行放权，淡化信贷资金的纵向调节机能，上下级银行之间的资金分配一律变无偿供给制为有偿借贷往来；

——把资金调剂权下放中心城市二级分行，使中心城市成为横向资金融通的中心。

15. 改革纵向调节的资金管理体制，银行虽然有可能实行某种形式的企业化管理，但是要彻底打破纵向调节的资金管理体制，必须以银行企业化为先导。

16. 银行企业化的方针和目标是：中央银行实行企业化管理，

各级分行均设营业部，办理再贴现和再贷款业务，独立核算，但不实行利润考核指标；专业银行中心城市分行（或其它城市支行）是银行企业化的基本核算单位，独立管理人、财、物、存、放、汇，办事处和县支行是独立核算的内部核算单位；专业银行各级分支机构都实行企业化经营，改变三级管理一级经营的状况；努力把专业银行办成真正的银行，办成业务交叉的经营多元化的银行，办成有竞争能力的、完全独立化的、超脱行政区域的、非垄断性的金融企业。

17. 专业银行企业化改革，要严格按照国营大中型企业扩权的有关规定，制定改革方案；有关的计划、财政、银行等部门实行简政、放权、松绑，改革不适应银行企业化经营的有关财务、成本、费用的政策规定；按照国营的大中企业利改税的规定，专业银行应从利润总额中缴纳所得税 55%，免缴调节税；税后利润按下列用途进行分配：每年提补信贷基金 20%—22%，提留 12%—14% 的福利基金和奖励基金，其余按规定提取风险准备金、发展基金和干部教育基金以及其它专用基金等。

四、中心城市金融体制改革方案的设想

18. 试点城市金融改革应以大力发展资金横向融通作为业务改革的先导，打破“资金大锅饭”和“财务大锅饭”，创造条件积极开放各类资金市场；以发展各种形式的金融机构作为其金融组织体系改革的基础；以专业银行企业化作为其体制改革的中心环节，最终形成区域金融中心。考虑到目前全面突破有一定的困难，可以先在中心城市试点，目前可以先在计划单列城市和非计划单列的大中城市进行试点，取得经验以后，再推向其它中小城市，最后全面推开。

19. 中心城市金融体制改革试点，我们建议采取下列基本原则：宏观控制，分层调节，实存实贷，纵向调节，横向融通，业

务交叉，自求平衡，简政放权，搞活基层。

20. 试点城市的金融改革，首先必须进行计划与资金的分锅分灶。综合信贷计划只是预测性、协调性、指导性的计划；宏观金融主要控制再贷款规模和固定资产贷款规模；信贷计划与资金供应彻底脱钩；资金平衡以区域平衡为主，以存定贷，多存多贷；资金融通以横为主，以纵为辅；资金往来上下左右都是借贷关系，实现资金商品化。

21. 在计划与资金分锅分灶的同时，进行中央银行与专业银行资金的分锅分灶。中央银行依靠发行货币、自身积累、吸收专业银行的超额储备存款和中央财政金库存款，聚集调节宏观金融的资金力量，依靠再贷款和固定资产贷款指标来控制宏观金融规模。专业银行主要通过组织存款、发行债券、同业拆借、加速资金周转来自求信贷平衡；必要时也可以向中央银行申请再贷款，借与不借，借多借少，期限长短，利率高低，取决于中央银行的宏观控制要求和资金可能，但对专业银行的再贴现申请，可以积极支持。

22. 资金分锅分灶的第三个层次是银行与企业资金的分锅分灶，建立微观经济基础内部资金需求冲动的抑制机制。

——改传统的按贷款用途划分贷款种类，为按资金的期限结构来确定贷款的种类，规定贷款的用途、利率和数量；

——建立严格的企业税后利润补充流动资金制度，税后利润不足于按比例补充的应从税前利润中按比例提补，以增强企业承担风险的能力，减少贷款风险；

——新建企业按行业资金构成安排专用资金存入中央银行或建设银行，作为投产以后的正常周转资金。积累性投资，既要安排固定资产投资，又要相应安排流动资产投资；

——所有企业向银行申请贷款，都必须在保险公司进行财产保险，以避免资金损失和用行政命令冲减银行贷款；

——贷款方式要由信用放款改为商业承兑票据贴现和抵押放

款，抵押品要投保。信用放款只作为一种优惠贷款方式加以利用，大额信用放款的有关凭证应通过公证部门公证；

——凡是有条件的企业，银行都应鼓励和引导其面向社会集资，这是微观基础再构造的重要条件。集资虽然会引起一部分存款的转移，但也会通过集资动员一部分社会沉淀资金，更重要的还在于将银行统包的供给制改为一部分通过社会集资分散信用风险，这是国家巩固信用制度的重要条件。

23. 增强试点城市专业银行自我发展和自我积累能力。试点城市的专业银行（包括保险公司）要作为独立的金融企业，其资金要同上级单位划开，实行业务交叉，自主经营，独立核算，其下属办事处、县支行可在内部试行各种形式的承包责任制。对于这些独立核算的金融企业，应按照国务院扩大国营大中型企业自主权的原则规定，给予相应的经营管理自主权，包括贷款自主权、利率（保险费率）浮动权、资金调剂权、开拓新业务种类权、理赔权、留成利润支配权以及其它财权和人事权等等；按照国营大中型企业利改税的规定，只缴所得税，并从税后留利中拿出相当大的部分用于补充信贷基金；实行储蓄存款与技改贷款挂钩，或是按储蓄存款增长额的一定比例全数挂钩，不再下达技改指标，或是按储蓄增长超额数的一定比例挂钩，另给技改贷款指标；把试点城市的机关、团体、部队存款划归专业银行，以增强其资金实力。

24. 加强试点中心城市中央银行的金融宏观控制与调节功能。中央银行二级分行应根据经济发展和季节变化趋势，进行区域资金平衡调度；根据区域资金平衡状况，向总行提出再贷款计划和临时周转指标，由总行核定，单轨切块下达到试点行；调整中央银行利率结构，再贴现利率应低于再贷款利率，并使再贷款利率高于专业银行吸收存款利率和拆借利率，给予试点城市中央银行以较大的利率浮动权；强化中心城市中央银行的金融行政管理和业务稽核职能，有权冻结专业银行和其它金融机构的存款，吊销其营业执照。

25. 历史的回顾与前瞻——金融体制改革一定要有总体战略目标体系，目前需要采取小配套（包括内部配套和外部配套）、渐进式、小面积试点、短期突破的发展战略。深入研究各种改革方案的经济可行性和社会可行性，研究其它经济改革对金融改革的影响，特别是财政体制改革的影响，这是保证金融体制改革与经济体制改革协调同步的关键。

注：中国金融体制改革与发展战略研究会 1985 年度报告。执笔人：冯大麟教授、江其务教授、黄志凌。

中国金融体制的沿革与改革的意向

中国金融体制的演变

中国金融体制的建立和发展,大体上经过了以下几个时期,形成了多种模式的银行体制。

(一) 战争型的金融模式。我国从 1927 年 1 月建立第一家人民的银行——浏东平民银行起,到土地革命、抗日战争及解放战争时期建立的众多银行,都是为当时的战争服务的。主要从事解放区的货币发行,金融市场管理,开展对敌斗争,保护解放区的金融物价。这些银行经营性活动甚少,仅对农业发放少量贷款。直到 1948 年 11 月 22 日,在合并华北银行、北海银行和西北农民银行的基础上建立中国人民银行以后,虽然也从事存款、放款、结算、现金出纳等业务,但这些业务活动的出发点和归宿主要是为了管理。银行与企业的一切业务往来,都是以企业服从银行的管理为前提,银行实际上成了企业的行政管理机构。

(二) 初创“大一统”金融模式。新中国政权建立后,于 1948 年 12 月 1 日中国人民银行正式办公,开始了“大一统”的银行经营。经过较短时间的努力,取得了卓绝的成就:彻底肃清了国民党的恶性通货膨胀影响,打击了金融投机,制止了金银、外汇的私相买卖,建立了全国统一的人民币本位市场,为我国全面经济建设的开展奠定了良好基础。

（三）引进苏联金融模式。1953年第一个五年计划开始，我们全面照搬苏联的银行模式，实行一套以行政手段为主的集中计划管理体制。这种体制优点是管理集中，对把我国银行发展成社会主义的大银行，在指导思想上起了一定的作用。但这种体制存在的弊端较多。第一，人为地扩大了财政的作用，削弱了银行的职能。全国资金的集中和分配，主要通过财政的渠道，企业流动资金只有临时性、季节性需要，才通过银行解决；第二，贬低商品、货币、银行的作用，削弱了银行调节经济的功能；第三，中央集权，大包大揽，把信贷资金纳入财政轨道，实行供给制的行政管理办法；第四，银行活动范围相当狭小，银行信贷资金使用效益甚低。

（四）群众运动办银行的“狂热型”金融模式。农业合作化高潮以后，在银行体制上，完全抛弃商品货币关系及其在社会主义条件下的作用，把银行作为一种运动附属物，片面强调党的领导，政治挂帅，大搞群众运动。首先，只讲支持生产，强调生产对信贷的决定作用，忽视信贷对生产的促进和监督作用。在工业贷款上提出“对以钢铁、机械为中心的工业流动资金需要，实行充分供应的原则”，在商业贷款上提出“收购多少，供应多少；在哪里收购，在哪里供应；什么时候收购，什么时候供应”的错误口号；在农业贷款上，出现了用贷款强行推销不适用的物资的现象，加重了生产队的负担，损失了大量的贷款。其次，否定了规章制度的作用，一些地方搞什么无账会计，提出“跳出柜台闹革命”，在存、贷款上搞“高指标”，放“卫星”，给银行工作带来极大混乱；三是提出信贷收支“自动平衡”论，破坏了货币发行的集中统一原则。

（五）统制经济的金融模式。为了克服国民经济的暂时困难，1961年国家上收银行权力，并实行完全彻底的垂直领导；改资金敞门供应为绝对按国家信贷计划发放贷款；改资金的分散流动为国家行政干预，控制社会集团购买力，严格现金管理和工资基金

管理等。改革的目的是为了彻底解决经济困难，缓和市场，平抑物价。

（六）政治型金融模式。“文革”的十年，撤销了国内保险业务，金融机构人员大多缩减，信用社多数人员遣散，到70年代初将银行合并到财政部，成为真正的国家机关。在调节手段上，把信贷、利息、利润、税收、价格等排斥在经济管理之外；在资金管理上，实行资金供给制，所有国营企业的资金需要由国家包起来，集体经营受到限制，个体经济坚决不支持；在银行干部队伍建设上，银行的基层干部特别是领导干部由不懂业务的人员担任，大批经济盲充斥银行，银行成为安置所、劳保院、福利院、疗养院。

（七）转折型的金融模式。粉碎“四人帮”后，对工商企业被挤占、挪用、抽调的流动资金贷款进行了清理，整顿了结算制度，加强了现金管理，积极开展对外业务活动，灵活地组织国外资金，搞好国际结算工作，适当从国外引进先进技术和设备，贯彻了侨务和侨汇政策，使我国银行进入了新的历史发展时期。然而，在“抓纲治国”的口号下，经济学界出现了对50年代的怀念，把解决问题的办法寄希望于恢复到50年代管理体制上。银行管理方面，继承了大一统的体制，资金供给上沿袭了统收统支的管理办法。使中国金融体制改革走上了一条回头的道路。

（八）试探型金融模式。十一届三中全会以后，金融体制进入急剧变革时期。1979年分别设置人民银行、农业银行、中国银行，并由人民银行兼管理行的职责，另外恢复了国内保险业务。中国银行独立以后，又相继成立了中国国际信托投资公司、中国投资银行等。除建设银行、投资银行由财政部管理外，其它专业银行基本上由人民银行代管，农村信用合作社，由农业银行作为基层行处进行管理。在资金管理上，一是由银行发放中短期设备贷款，把过去只能发放短期流动资金贷款的权限延伸到了较长期贷款领域，不仅使银行本身的业务趋向全面，而且有力地支持了企业