

F832.1/2

建立社会主义市场经济体制系列图书

中国金融体制改革

陈 元 主 编

中国财政经济出版社

1507544

建立社会主义市场经济体制系列图书

《中国金融体制改革》

作 者 名 单

主 编：陈 元

副 主 编：吴晓灵 谢 平

编写人员：吴晓灵 谢 平 沈炳熙

毛宏君 毕劲松 胡晓炼

魏革军 童伟明 甘 勇

出版说明

邓小平同志指出：“**改革是中国的第二次革命。**”为了有助于完整地准确地宣传和组织实施《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》及各项重大改革，给广大干部群众提供权威的学习贯彻改革方案的指导性读物，我社约请国务院参加制定改革方案的有关部委行局领导分别主编了建立社会主义市场经济体制系列图书。老一辈无产阶级革命家薄一波同志为这套丛书题写了“**建立社会主义市场经济体制系列图书**”。

最近陆续出版的首批书目有：

《中国财政体制改革》，由财政部部长刘仲藜作序，副部长项怀诚主编；

《中国金融体制改革》，由中国人民银行总行党组书记、副行长周正庆作序，副行长陈元主编；

《中国税收制度改革》，由国家税务总局总经济师张忠诚主编；

《中国投资体制改革》，由国家计划委员会副主任姚振炎等主编；

《中国计划体制改革》，由国家计划委员会副主任桂世镛等主编。

这套系列图书分别全面系统地阐述了有关最新改革内容，具有其他同类书所不可比拟的权威性和可操作性，适合广大干部群众阅读，可作为各级经济管理部门和有关院校的培训教材。同时，也希望听取各种意见，以便再版时加以补充、修改和发展。

中国财政经济出版社

1994年2月

目 录

序 言	周正庆 (1)
第一章 建立适应社会主义市场经济体制的 新金融体制	(4)
一、我国金融体制改革的现状及面临的问题	(4)
二、金融体制改革的指导思想和目标	(8)
三、适应社会主义市场经济体制的新金融体制的 基本框架	(9)
四、金融体制改革的社会环境及配套改革	(13)
第二章 中央银行的改革	(16)
一、中央银行职能的转换	(16)
二、关于中央银行的独立性问题	(25)
三、货币政策体系的改革和完善	(30)
第三章 建立政策性银行	(39)
一、建立政策性银行的必要性	(39)
二、国外政策性银行的经验借鉴	(44)
三、中国政策性金融机构的建立	(51)
第四章 国有专业银行向国有商业银行转变	(62)
一、市场经济中的商业银行	(62)
二、金融体制改革与我国的商业银行	(72)
三、我国商业银行的发展前景	(79)
附：关于资本和资产风险权数的规定	(84)

第五章 合作金融组织的体制改革	(88)
一、城市信用合作组织的体制改革	(89)
二、农村信用合作组织的体制改革	(96)
三、国外信用合作组织简介	(104)
第六章 中国保险业的改革	(116)
一、我国保险业的现状	(116)
二、我国保险业的改革方向	(121)
第七章 以人民币可兑换为目标, 进一步深化我国外 汇管理体制的改革	(132)
一、深化外汇管理体制改革的思路	(132)
二、1994 年外汇管理改革方案的框架和突破性 进展	(135)
三、精心操作, 稳步实现旧体制向新体制的转轨	(138)
四、统一思想、提高认识, 贯彻实施新的改革 方案	(140)
五、外汇管理体制改革的几个需要注意的问题	(143)
第八章 建立新的金融市场体系	(145)
一、金融市场与市场经济	(145)
二、我国金融市场现存的问题	(151)
三、建立有中国特色的金融市场体系	(156)
四、在实践中不断探索, 使金融市场在发展社会 主义市场经济中发挥更大的作用	(167)
第九章 加强基础建设, 建立现代化金融管理体系	(171)
一、加快金融电子化建设	(172)
二、加快会计、结算制度改革	(180)
三、建立适合银行系统特点的行员等级工资制	(188)
后 记	(191)

序 言

周正庆

1993年11月，党的十四届三中全会在邓小平同志具有中国特色社会主义理论的指导下，作出了《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》。按照《决定》精神，为了更好地适应建立社会主义市场经济体制的需要，国务院批准了《关于金融体制改革的决定》和《关于进一步改革外汇管理体制的通知》，对金融体制改革的目标、内容和步骤作了具体安排。《中国金融体制改革》一书，就是力图用通俗的语言，来解释金融体制改革方案中所涉及的各项具体改革措施，并介绍一些改革的背景，便于广大干部和群众更好地理解和掌握改革的方向和内容。

这次金融体制改革的目标概括起来，可以说是建立“三个体系”，实现两个“真正”。即：建立在国务院领导下，独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系；建立政策性金融与商业性金融分离，以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。把中国人民银行办成真正的中央银行，把专业银行办成真正的商业银行。

这次金融体制改革方案的出台，是在党中央、国务院直接领导下，汇集各方面的领导干部和专家，在总结我国14年改革经验和借鉴西方市场经济国家成功做法的基础上，经过深入调研、反复讨论、广泛征求意见和多次修改，才最终完成。特别需要指

出的是，去年6月至年底，党中央、国务院以整顿金融秩序为突破口采取了一系列加强宏观经济调控的措施，保证了经济持续快速、健康的发展。而金融体制改革总体方案的设计、论证和完成也正是在这一时期。一手及时采取客观调控措施解决经济运行中出现的新情况、新问题，另一手通过深化经济和金融改革以解决深层次的各种矛盾，这正说明了党中央、国务院的高瞻远瞩。

1994年是贯彻十四届三中全会决定，实行经济体制转轨和落实各项改革举措的关键一年。今年已出台的一些金融改革措施带有起步性质，从一开始就要把握好方向，精心组织实施，善于处理可能出现的复杂问题，着力于新体制的确立，当前在具体实施过程中应注意以下几个问题：

第一，在新旧体制转轨过程中必须坚持总量控制，保持社会总需求与总供给的基本平衡，防止出现严重的通货膨胀。金融改革涉及到全社会货币总量和资金运行，如果在改革中不搞好控制信用总量，出现货币信贷的失控，不利于经济的稳定发展，改革也不可能顺利进行。因此，深化金融体制改革，尤其要注意搞好总量控制。

第二，国家专业银行要办成真正的商业银行，需要有一个过程，不能一蹴而就。金融改革与企业改革密切相关。而企业经营机制转换有较长的路要走，在这种情况下，专业银行的改革要与企业改革相互配合、相互促进。同时，金融体制改革与财税体制改革、计划体制改革、投资体制改革、外贸体制改革等都是配套推进的。在这个过程中，各个环节的衔接目前都已基本设计好，但是这个系统工程具体实施还要根据实际经济运行的情况进行调节，每个环节都要搞好，才能保证整个改革的顺利进行。

第三，金融改革要先建立法规制度，保证健康有序进行。为了保证金融改革顺利进行，一些重大的金融改革措施出台前要先

制定法规条例，比如说建立政策性银行和合作银行，要先制定条例规章，再开始组建。这样，把一些要求通过法规形式确定下来，使金融法规更为完善，把金融监管、金融交易行为都纳入法制的轨道。需要强调的是，新的法规条例还没有公布之前，各银行还必须执行现行的规章制度，努力做好各项金融工作。

第一章 建立适应社会主义市场经济体制的新金融体制

一、我国金融体制改革的现状 及面临的问题

十五年的经济体制改革极大地改变了金融在国民经济中的地位。随着金融体制改革的深化，我国的金融业也发生了巨大的变化。

（一）中国改变了单一银行体制，建立了以中央银行为主导，国有专业银行为主体，多种金融机构并存、分工协作的金融组织体系

建国以来，中国的金融业基本上实行的是单一银行体制。尽管中国一直有中国银行和中国人民建设银行的名称，有中国人民保险公司和农村信用社等非银行金融机构，但在实际运行中，中国银行仅是中国人民银行的国际业务部，中国人民建设银行实际上是财政部的基本建设财务司，农村信用社基本上是国家银行的基层组织，中国人民保险公司从 1958 年起就停办了国内保险业务，真正从事国内金融业务的仅是中国人民银行。它是既办工商信贷业务，又具有现钞发行权的大一统银行。

1979 年金融体制改革以来，中国相继分设了中国农业银行、中国工商银行；中国银行和中国人民建设银行成了真正独立的经济实体；恢复了中国人民保险公司的国内业务；恢复和新建了交通银行等商业银行；同时陆续新建了一些非银行金融机构。截至 1993 年 7 月，中国除 4 家国有专业银行之外，还有 9 家商业银行，12 家保险公司，387 家信托投资公司，87 家证券公司，29 家财务公司，11 家金融租赁公司，3900 个城市信用合作社和 5.9 万个农村信用合作社，有 225 家外资金融机构在中国设立了代表处并设有 93 家营业机构。以 1984 年 1 月 1 日中国人民银行专门行使中央银行职能为标志，中国建立了中央银行体制。

（二）初步建立了直接调控与间接调控相结合的金融宏观调控体系

与高度集中的计划经济管理体制相适应，中国人民银行的信贷资金管理体制是统存统贷的指令性计划管理体制。中国人民银行按行政建制设分支机构，存款全部上划总行，各级行凭贷款指标发放贷款，各行存款、贷款不挂钩，存贷差额用现金发行平衡。

金融体制改革之后，人民银行专门行使中央银行职能之前，人民银行和各专业银行试行过“存贷挂钩、差额包干”的信贷资金管理方法，在一定程度上增强了银行吸收存款的意识和建立了贷款的制约机制，也使银行具备了一定程度的贷款自主权。1985 年 1 月 1 日在人民银行专门行使中央银行职能一年之后，银行建立了“统一计划，划分资金，实贷实存，相互融通”的信贷资金管理方法。人民银行开始运用存款准备金、再贷款、再贴现、中央银行存贷款利率等经济手段调控金融活动，自 1988 年第四季度起贷款限额开始成为指令性计划指标，于是在中国形成了直接调

控与间接调控相结合的金融宏观调控体系。

(三) 发展了多种信用形式，初步形成了以同业拆借市场和债券市场为主体的金融市场，促进了中国金融改革的深化

在计划经济管理体制中，为了强化资金的计划管理，中国排斥银行信用之外的其他信用形式。商业信用和消费信用被视为与计划原则相悖的形式而严加禁止；国家信用被视为一种不光彩的形式而尽量不用。当 60 年代末还完了最后一批公债时，中国曾自豪地向全世界宣布已成为一个既无外债又无内债的国家。

商品经济的发展，促进了多种信用形式的发展，增加了社会金融资产的种类。金融资产的品种从单一的存款、现金，扩展到商业票据、大额定期存单、国库券、企业债券和股票等等。到 1992 年底，累计发行有价证券 5693 亿元，同业拆借资金年流量 2000 亿元，社会存款 23489 亿元，比 1978 年增长 17 倍，贷款 26326 亿元，增长 11 倍。金融资产与 GNP 的比率由 1979 年的 95.2%，上升到 1991 年 232.0%。

(四) 改革外汇管理体制，形成了以调剂外汇为主的外汇市场

建国以来，中国实行严格的外汇管制，汇价由国家制定，外汇统收统支。所有的外汇收入全部按外汇牌价上交国家，用汇按计划向国家申请。人民币汇率长期高估，创汇与用汇不挂钩，极大地抑制了企业出口创汇的积极性。

外汇管理体制改革的第二步，就是从 1979 年开始实行外汇留成，1980 年开始实行贸易收汇内部结算价，与此同时逐渐提高外汇牌价，使汇率逐步接近市场均衡汇率。1979 年人民币与美元的比价 1 : 1.5 元，1984 年为 1 : 2.8 元，1989 年为 1 : 4.7

元；到 1991 年中国实行了有管理的浮动汇率制，汇率稳定在 1：5.70 左右。为了使企业相互调剂外汇的余缺，从 1985 年开始国家组织了企事业单位间留成外汇额度的有偿调剂工作，调剂价从固定价逐步向浮动价过渡。1992 年 3、4 月间外汇牌价与外汇调剂价仅差 0.40 元左右，1993 年下半年以来，外汇调剂价格一直稳定在 1：8.80 元左右。全国形成了 18 个外汇调剂中心，年交易量 200 亿美元。

除上述几方面以外，中国的利率管理体制、会计结算制度、联行清算制度及现代化手段的采用等方面都进行了重大的改革。这些改革都极大地推动了金融事业的发展，同时也很好地促进了国民经济的发展和改革开放的进程。

（五）现存的金融体制与社会主义市场经济的新体制相比，仍有许多不适应的地方

首先，人民银行还没有成为真正的中央银行。人民银行还兼办了一些政策性贷款业务；人民银行的调控手段主要依靠贷款限额管理，对专业银行和金融机构的资金融通主要是信用放款，宏观调控缺乏灵活性和时效性；各级人民银行的主要精力放在贷款规模和人民银行再贷款的分配上，对各类金融机构缺乏严格的监督管理；人民银行分支行按行政建制设置以及利润留成的财务制度，使其难以公正地执行货币政策，或多或少地阻碍了货币政策的有效性。

其次，国有专业银行没有成为真正的银行。国有专业银行兼营政策性贷款和商业性贷款双重任务，在缺少应有的补偿机制和约束机制的情况下，承担双重职能，既保证不了政策性任务的完成，又掩盖了经营管理中的问题；专业银行利润留成制度的实施使他们有了追逐利润的动机，然而国有银行的垄断地位使他们缺

少市场机制下的风险约束，以致贷款的扩张缺少必要的约束，信贷资产质量有所下降；专业银行按行政建制设置，资金调度和运用受地方干预，专业银行包企业的资金供应，贷款失去了应有的自主权，这些都在资金管理上形成了迫使人民银行过量投放基础货币的机制。

第三，进入金融市场的各类主体和融资活动缺少严格的界定，利率不能灵活调整，造成了金融秩序的紊乱。中国的现行利率不能反映物价水平的变动，没有体现期限、成本和风险的差别，在偏离市场利率较多的情况下，引致了社会的寻租现象和腐败行为。对进入同业拆借市场的主体及资金投向没有严格界定和严格管理，助长了房地产市场和股票市场的不正常膨胀；对社会集资活动缺乏严格管理和有效的疏导，金融秩序一度紊乱。

第四，金融业在迅速发展，然而金融立法、金融人才的培养和金融现代化手段的采用等基础性工作还难以适应这种发展趋势。

这些问题都有待于金融体制改革的进一步深化逐步解决。

二、金融体制改革的指导思想和目标

金融体制改革的指导思想是更好地发挥金融在国民经济中的宏观调控和优化资源配置的作用，促进国民经济持续、快速、健康的发展。

在社会主义市场经济体制中，金融在两个层次上发挥作用，一是宏观层次，二是微观层次。

中央银行是宏观调控的重要组成部分。中央银行是货币形态变换的产物。当货币由贵金属货币转变为完全的信用货币之后，

为了解决信用货币创造中技术上的无限性和客观经济生活对交易媒介即货币需求的有限性的矛盾而产生的。它的责任就是将金融系统所创造的信用货币控制在社会所需要的范围之内，保持币值的稳定，并以此来促进经济的增长。

除中央银行之外的金融机构，是微观经济活动的重要组成部分，它们都是经营货币这种特殊商品的金融企业。银行和各类非银行金融机构在按照盈利性、安全性、流动性三性统一的原则经营的过程中，带动资金向效益高的企业和地区流动，实现资金的优化配置。在市场经济中资金是生产要素组合的龙头，谁有了资金谁就能购买原材料、能源、技术和劳动力，因而资金的优化配置将带动资源的优化配置，从而提高整个社会资源的使用效率。

金融市场是社会公众、各类金融机构以及政府进行投资和融资活动的场所，中央银行的调控活动也通过金融市场来进行，因而它是联接宏观和微观的结合部，完善而健全的金融市场是资金合理流动的保证。

金融体制在国民经济中的特殊作用决定了金融体制改革的目标是：建立在国务院领导下的独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系；建立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；建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。

三、适应社会主义市场经济体制的新金融体制的基本框架

适应社会主义市场经济体制的新金融体制由四个体系组成：

- (1) 金融宏观调控体系；
- (2) 金融机构组织体系；
- (3) 金融市场体系；
- (4) 现代化的金融管理体系。

(一) 确立强有力的中央银行宏观调控体系

这次深化金融体制改革的首要任务是要把中国人民银行办成真正的中央银行。为此要明确人民银行的主要职能；要加强人民银行的自身建设。

人民银行的主要职责是调控货币总量和监管金融机构。作为中央银行的中国人民银行，是发行的银行、银行的银行和政府的银行。它垄断现金发行权，是金融机构的最后贷款人，替政府经理国库，这些都毋庸置疑。但对于金融监管世界上却有不同的模式，有的由中央银行承担，有的由财政部承担，有的由独立的监管机构承担。在中国，则明确了人民银行同时负有监督管理金融机构的职责。

为了更好地履行“制定和实施货币政策”的职能和金融监管职能，要明确货币政策制定的程序，明确货币政策的最终目标、中介目标、操作目标和操作工具，并要建立相应的货币政策传导机制；要健全金融立法和制定配套的规章制度，确立金融监管的法律依据，同时要制定对金融机构的监管标准和规范监管的方式。

人民银行自身的建设包括按职能需要合理设置组织机构，明确各级机构的职责；消除人民银行分支行的利润动机，建立有利于履行中央银行职能的财务制度和劳动工资制度。

(二) 完善金融机构组织体系

中国金融组织体系首先要解决的问题，是中国的金融机构是采取综合经营的方式，还是采取分业经营、分业管理的方式。在前一阶段的金融体制改革中，许多金融机构都走了一条综合经营的道路，只要批下一个金融机构的营业许可证，不论叫什么名称都想经营目前中国已有的各类金融业务。这有金融立法不严格、