

中国现代中央银行体制

——中国人民银行管理体制
的重大改革

中国人民银行研究局·编写



中国金融出版社

中国现代中央银行体制

——中国人民银行管理体制的重大改革

中国人民银行研究局 编写

中国金融出版社

责任编辑:王 璐
封面设计:三土·图文
责任校对:刘 明
责任印制:丁淮宾

图书在版编目(CIP)数据

中国现代中央银行体制/中国人民银行研究局编. - 北京:中国金融出版社,1999.3

ISBN 7-5049-2086-X

I. 中…

II. 中…

III. 中国人民银行-银行管理体制-经济体制改革

IV. F832.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 05540 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 水电印刷厂
开本 850 毫米×1168 毫米 1/32
印张 8.25
字数 214 千
版次 1999 年 5 月第 1 版
印次 1999 年 5 月第 1 次印刷
印数 1-11000
定价 16.00 元

如出现印装错误请与印刷装订厂调换

目 录

背景介绍

- 中国人民银行管理体制发展和改革回顾 (3)
- 中国人民银行管理体制改革的背景分析及介绍 (15)
- 党中央、国务院有关金融改革文件摘要..... (32)
- 坚决贯彻全国金融工作会议精神,确保人民银行管理体制
改革顺利进行——戴相龙行长在中国人民银行分行行长
会议上的讲话(1998年11月14日)..... (34)
- 统一思想,提高认识,加快步伐,确保人民银行管理体制
改革的稳步进行——阎海旺副行长在中国人民银行分行
行长会议上的总结讲话(1998年11月16日)..... (42)

改革内容

- 国务院批转人民银行省级机构改革实施方案的通知 (53)
- 关于设立中国人民银行上海分行的通知 (58)
- 关于设立中国人民银行天津分行的通知 (59)
- 关于设立中国人民银行武汉分行的通知 (60)
- 关于设立中国人民银行西安分行的通知 (61)
- 关于设立中国人民银行沈阳分行的通知 (63)
- 关于设立中国人民银行济南分行的通知 (64)
- 关于设立中国人民银行广州分行的通知 (65)

关于设立中国人民银行南京分行的通知·····	(66)
关于设立中国人民银行成都分行的通知·····	(67)
关于设立中国人民银行营业管理部的通知·····	(68)
关于设立中国人民银行重庆营业管理部的通知·····	(69)
关于人民银行地(市)分行更名的通知·····	(70)
关于中国人民银行省级分行机构改革中外汇局分支机构 设置有关问题的通知·····	(71)
关于国家外汇管理局大连、青岛、宁波、厦门、深圳支 局恢复为分局及有关问题的通知·····	(73)
中国人民银行分行会计移交和账务处理办法·····	(74)
中国人民银行分行固定资产交接和管理规定·····	(81)
中国人民银行分行会计财务交接和管理规定·····	(84)
中国人民银行分行支付清算工作承接办法·····	(88)
中国人民银行分行调查统计业务承接实施办法·····	(92)
中国人民银行分行国库业务工作交接和账务处理规定··	(98)
中国人民银行分行货币金银工作承接办法·····	(103)
关于中国人民银行分行金融监管业务交接的通知·····	(108)
关于人民银行省级机构改革期间加强档案管理工作的通知 ·····	(112)

附录一

《人民日报》评论员文章：中央银行管理体制的重大改革 ·····	(117)
新华社记者、《人民日报》记者报道：党中央国务院决定对 中国人民银行管理体制实行改革·····	(119)
中国人民银行宣传学习提纲：积极参加人民银行管理体制 改革 努力提高对金融机构的监督管理水平·····	(123)

中国人民银行公告	(130)
----------	-------

附录二

中国人民银行总行内部机构设置及职能	(137)
中国人民银行分行职能配置、内设机构和人员编制规定	(141)
中国人民银行分行金融监管办事处职能配置、内设机构和人员编制规定	(145)
中国人民银行省会(首府)城市中心支行职能配置、内设机构和人员编制规定	(147)
中国人民银行机构名录	(151)
中国人民银行总行内设机构司局长名单	(242)
中国人民银行分行行长及领导班子成员名单	(243)
中国人民银行营业管理部、中国人民银行重庆营业管理部领导成员名单	(246)
中国人民银行金融监管办事处特派员、助理特派员及纪检监察特派员名单	(247)
中国人民银行省会城市中心支行、计划单列市中心支行行长名单	(248)
中国人民银行分行挂牌时间表	(249)

后记	(250)
----	-------



背景介绍



中国人民银行管理体制 发展和改革回顾

中国人民银行从 1948 年成立至今，已走过 50 年风雨历程。50 年来，为适应经济发展和经济体制改革的需要，中国人民银行的_{管理体制}几经变革，从计划经济体制下的大一统银行，即集中央银行和商业银行职能于一身的银行，发展成为专门行使中央银行职能的银行。特别是 1984 年专门行使中央银行职能以来，中国人民银行逐渐分离了一些不属于中央银行的职能，发展并加强了一些原来不具备但作为中央银行必须具备的职能，使我国的中央银行体制逐步走向完善，在稳定币值、支持国民经济发展中发挥着越来越重要的作用。作为计划经济体制下我国唯一的国家银行和我国的最高金融管理机构，从某种程度上来说，中国人民银行管理体制发展和改革的历程就是中国金融体制发展和改革历程的一个缩影。对中国人民银行管理体制作一个回顾，不仅可以使我们清晰地看到中国金融体制改革的轨迹，而且可以使我们对中国目前正在进行的中央银行管理体制_{改革}和金融体制改革有一个更加深刻的理解，更加明确中国金融体制改革的方向和最终目标。

回顾中国人民银行管理体制的发展历程，不难看出 1978 年和 1984 年是两个明显的分界点。1978 年以前，中国人民银行是计划经济体制下的国家银行，1984 年以后，中央银行体制开始确立并逐步完善，而 1978—1984 年则为前后两个阶段的过渡阶段。

一、1948—1978年：国民经济恢复和计划经济时期的国家银行

从1948年中国人民银行正式成立到1978年，中国人民银行一直是我国唯一的国家银行，集中央银行和商业银行职能于一身，不仅是金融管理机关，而且是办理存贷款业务的商业银行。

(一) 中国人民银行的创建与国家银行体系的建立 (1948—1952年)

1948年12月1日，中国人民银行在河北省石家庄市宣布成立。1949年2月，中国人民银行由河北省石家庄迁入北平。1949年9月中国人民政治协商会议通过《中华人民共和国中央人民政府组织法》，把中国人民银行纳入政务院的直属单位，接受财政经济委员会指导，与财政部保持密切联系，赋予国家银行职能，承担着国家货币发行、经理国家金库、管理全国金融、稳定金融市场、支持经济恢复和国家重建的重任。

在1949年开始国民经济恢复时期，中国人民银行在中央人民政府的统一领导下，着手建立统一的国家银行体系，承担着四项基本任务：1、建立独立统一的货币体系，使人民币成为境内流通的本位币，与各经济部门协同治理通货膨胀；2、迅速普建分支机构，形成国家银行体系，接管官僚资本银行，整顿私营金融业；3、实行金融管理，疏导游资，打击金银外币黑市，取消在华外商银行的特权，禁止外国货币流通，统一管理外汇；4、为迅速恢复生产，开展存款、放款、汇兑和对外结汇业务，促进城乡物资交流，为迎接经济建设作准备。到1952年国民经济恢复时期终结时，中国人民银行作为中华人民共和国的国家银行，建立了全国垂直领导的组织机构体系，统一了人民币发行，对各类金融机构实行了统一管理，并充分运用货币发行和货币政策，调控市场货币供求，扭转了新中国成立初期金融市场混乱的状

况，制止了国民党政府遗留下来的长达 12 年之久的恶性通货膨胀；同时，配合工商业的调整，灵活调度资金，支持国营经济的快速成长，适度增加了私营经济和个体经济的贷款。在这一阶段，国家银行体系的建立为人民币币值的稳定和国民经济的恢复与发展作出了重大贡献。

（二）计划经济体制时期的国家银行（1953—1978 年）

我国从 1953 年开始实施第一个五年计划，在统一的计划体制中，自上而下的人民银行体制，成为国家吸收、动员、集中和分配信贷资金的基本手段。随着社会主义改造的加快，私营金融业纳入了公私合营银行轨道，形成了集中统一的金融体制，中国人民银行既是国家金融管理和货币发行的机构，又是统一经营各项银行业务的金融机构，既是管理金融的国家机关，又是全面经营银行业务的国家银行。

与高度集中的银行体制相适应，从 1953 年开始建立了集中统一的综合信贷计划管理体制，即全国的信贷资金，不论是资金来源还是资金运用，都由中国人民银行总行统一掌握，实行“统存统贷”的管理办法，银行信贷计划纳入国家经济计划，成为国家管理经济的重要手段。

在计划经济体制下，国家建设资金的积聚和分配大部分通过财政，计划和财政是宏观经济的主要调节手段，各部门创造的国民收入以税收、利润和折旧等形式集中到财政，经济单位需要扩大经营投资，由财政以基本建设和流动资金拨款形式分配到企业。国民收入中，大体上有 30% 以税收、利润的形式集中到财政；财政收入的 40% 左右，以基本建设投资 and 流动资金形式下拨到企业；国有工业企业流动资金的 80%、商业企业流动资金的 40% 来源于财政。中国人民银行担负着组织和调节货币流通的职能，统一经营各项信贷业务，在国家计划实施中具有综合反映和货币监督功能。银行对国有企业提供超定额流动资金贷款、

季节性贷款和少量的大修理贷款，对城乡集体经济、个体经济和私营经济提供部分生产流动资金贷款，对农村中的贫困农民提供生产贷款、口粮贷款和其他生活贷款。这种长期资金归财政、短期资金归银行，无偿资金归财政、有偿资金归银行，定额资金归财政、超定额资金归银行的体制，其间虽有几次变动，而基本格局变化不大，一直延续到 1978 年。

值得一提的是，在六七十年代的“文化大革命”中，受极左路线的影响，在经济领域批判“资产阶级法权”，否定商品和货币的作用，银行的管理体制和规章制度受到了前所未有的大冲击，造成了金融业务停滞萎缩，金融管理分散混乱。1969 年中国人民银行总行与财政部合并，各分支机构也并入同级财政机构，银行体系失去了它的完整性和独立性，使银行成为财政和计划“记账、出纳部门”。到 1976 年，经过拨乱反正，中国人民银行从财政部门分离出来，其独立体系和基本职能才逐步得到恢复和加强。

总的来说，这一时期的人民银行尽管在调剂、分配资金及支持国家经济增长方面发挥了一定的作用，但在计划指挥一切的计划经济体制下，金融也带有浓重的“计划”色彩，人民银行只能扮演一名“出纳员”的角色，既不是真正的商业银行，更不是真正意义上的中央银行。

二、1978—1984 年：从国家银行向中央银行体制的过渡

从 1978 年开始，我国步入了改革开放的新时期，开始了有计划、有步骤的经济体制改革。在解放思想、实事求是和把工作重心转移到经济建设上来的大背景下，银行要成为发展经济的杠杆、要把银行办成真正的银行的思想越来越深入人心，成为许多有识之士的共识。在这一思想的指导下，我国的金融体制改革从

恢复国家专业银行，重设或新设各类金融机构入手，而各类金融机构的建立，使人民银行专门行使中央银行职能成为必然和可能。

1979年1月，为了加强对农村经济的扶植，恢复了中国农业银行；同年4月，适应对外开放和国际金融业务发展的新形势，改革了中国银行的组织体系，把中国银行作为国家指定的外汇专业银行；同时设立了国家外汇管理局；经国务院批准，恢复国内保险业务，重新建立中国人民保险公司；各地还相继组建了信托投资公司和城市信用合作社，出现了金融机构多元化和金融业务多样化的局面。

国民经济的日益发展和金融机构的不断增长，迫切需要加强金融业的统一管理和综合协调，由中国人民银行来专门承担中央银行职责，已成为完善金融体制、更好地发展金融业的紧迫议题。1982年7月国务院批转中国人民银行的报告，进一步强调“中国人民银行是我国的中央银行，是国务院领导下统一管理全国金融的国家机关”，以此为起点，开始了组建专门的中央银行体制的准备工作。

1983年9月17日，国务院作出决定，由中国人民银行专门行使中央银行的职能，并具体规定了中国人民银行的10项职责。至此，经过几年的改革和发展，中国人民银行专门行使中央银行职能，建立我国中央银行体制的时机已经成熟。

三、1984年至今：中央银行管理体制的确立和逐步完善时期

这一时期以1993年为转折点，大体上可分为两个阶段：中央银行管理体制的初步确立时期和现代中央银行体制的完善时期。

(一) 中央银行体制的初步确立 (1984—1993 年)

1984 年堪称中国人民银行发展史上里程碑式的一年。从 1984 年 1 月 1 日起, 中国人民银行专门行使中央银行职能, 集中力量研究和实施全国金融的宏观决策, 加强信贷总量的控制和金融机构间的资金调节, 以保持货币稳定作为基本职责; 同时新设中国工商银行, 把中国人民银行过去承担的工商信贷和储蓄业务分离出去, 由中国工商银行专业经营; 中国人民银行分支行的业务实行垂直领导; 设立中国人民银行理事会, 作为协调决策机构; 建立存款准备金制度和中央银行对专业银行的贷款制度, 初步确定了中央银行制度的基本框架。

中国人民银行专门行使中央银行职能之后, 积极探索建立以中央银行为领导的金融体系, 努力运用经济手段组织金融工作, 对各类金融机构进行金融行政监督。中国人民银行根据地区经济发展的差别, 承担了信贷资金的分配职能。

但是限于当时的经济发展水平、市场发达程度和思想认识水平, 这一时期的中国人民银行在职能确定、货币政策目标上还不是很明确, 在宏观金融调控方式上也还不能完全消除计划和大一统银行所留下的痕迹。从中国人民银行的职能来看, 在国务院 1986 年 1 月 7 日颁布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》中, 明确中国人民银行是中央银行, 并明确了它的 12 项职能。这 12 项职能虽然概括了货币政策、金融监管和货币发行等各项职能, 但并未明确制定和实施货币政策是中央银行最基本的职能, 而且还规定了中国人民银行代表国家“统一管理国营企业流动资金”这一与中央银行不相称的职能。从货币政策的目标来看, 当时确定的是以发展经济和稳定货币为双重目标, 但实际上在我国经济发展优先的情况下, 稳定货币的目标必然处于从属和次要的地位, 使中国人民银行在面对方方面面的压力时, 很难控制住货币、信贷。从宏观金融调控方式来看, 基本上仍以直接调

控为主，在金融市场不发达和金融机构管理水平不高的条件下，可以运用的货币政策工具不多，信贷规模控制仍然是中央银行的主要调控手段。同时中国人民银行还兼办一些政策性贷款业务，如发放老少边穷地区发展经济专项贷款、地方经济开发专项贷款、黄金生产专项贷款等等；此外，部分分支行还直接经营一些融资公司、证券公司、城市信用社和信托投资公司。处于国民经济管理体制转轨阶段的中国人民银行，金融管理主要依赖于计划手段和行政措施，在业务上还有部分政策性银行和商业银行业务，所以具有明显的过渡性特征。

当然，在这一阶段，随着中国经济体制改革和经济的高速发展，中国人民银行为适应多种金融机构、多种融资渠道和多种信用工具不断涌现的需要，不断推动金融体制改革，发展金融市场，促进金融制度创新，形成了多种金融机构、多种市场成份分工并存的金融体系。截止 1993 年 7 月，我国的金融机构除 4 家国有专业银行外，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。金融市场中的货币市场和资本市场都有了长足发展，同业拆借市场、票据市场、国债市场、外汇市场不仅达到了一定的规模，并且其运行机制不断完善。尤其重要的是，资本市场中的股票市场从无到有，在短短几年内迅速发展起来，成为金融市场的重要组成部分。

中国人民银行在推进金融体制改革、完善金融体系的同时，努力探索和改进宏观调控的手段和方式，除了改进计划调控手段之外，逐步运用利率、存款准备率和中央银行贷款等手段来控制信贷和货币的供给，以求达到“宏观管住、微观搞活、稳中求活”的效果。

(二) 1993 年至今：现代中央银行制度的逐步完善

1993 年党的十四届三中全会明确了中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，相应地，中国金融体制改革也进入了旨在建立与社会主义市场经济相适应的金融体制的新阶段。1993 年开始的新一轮金融体制改革既是以往十多年改革的延续，又是对改革方向的调整，围绕建立真正的中央银行的改革目标，进一步转换职能，加强宏观调控和金融监管，改进金融服务，中国人民银行推出了一系列重大改革举措，现代中央银行体制逐步走向成熟和完善。

首先，中央银行职能进一步明确，职能转换已基本到位。1993 年 7 月，国务院决定加快经济体制改革的力度，一举推出了金融、财税、投资、外贸和外汇五大体制改革方案。按照金融体制改革的要求，中国人民银行迅速把货币发行权、资金调控权、利率调整权和金融机构市场准入权集中到总行；政策性银行业务和商业银行业务全部转移到有关政策性银行和商业银行；中国人民银行的各级分支机构与举办的商业性金融机构和营利性的经济实体一律脱钩，把工作重点转向金融监管、金融宏观调控和金融服务。1995 年，《中华人民共和国中国人民银行法》颁布实施，首次以国家立法形式确立了中国人民银行作为中央银行的地位，明确其基本职责是：在国务院领导下，制定与实施货币政策，并对金融业进行监督管理。根据《中华人民共和国中国人民银行法》，中国人民银行不再向财政透支，不再认购、包销国债和其他政府债券；不再向非银行金融机构和非金融部门贷款，不对任何单位和个人提供担保；取消中央银行利润留成制度，实行了新的预算财务体制。同时，中国人民银行加大金融监管力度，加强了市场准入监管和日常监管，查处了一批违规金融机构，重点审核金融机构高级管理人员的任职资格，完善金融立法，同时采取了积极措施化解风险，探索接管、收购、关闭等市场退出的

办法，维护了正常的金融秩序。

其次，以间接调控为主的宏观金融调控体系基本确立。《中国人民银行法》已经明确，中国人民银行货币政策的最终目标是稳定币值，并以此促进经济增长。中国人民银行调控的中介目标开始了由信贷规模向货币供应量的转化进程。中国人民银行从1994年第三季度起，推出了货币供应量统计监测指标体系，定期向社会公布。

在中央银行的宏观金融调控由直接调控向间接调控过渡的过程中，货币政策工具的改革也在稳步推进。一是从1993年下半年开始研究公开市场业务，1996年4月9日试运行。二是从1995年开办再贴现业务，以后几年数量进一步增加，范围也进一步扩大。三是完善利率形成机制。1996年1月建立全国统一的同业拆借市场，6月1日起放开同业拆借市场利率。四是从1998年起取消对国有商业银行贷款规模的限制。五是1998年改革存款准备金制度，合并准备金存款和备付金存款账户，同时下调金融机构准备金率。六是灵活利用利率政策，配合总量调控。此外，中央银行开始注意汇率政策与货币政策的联系，协调运用本外币政策，对外汇占款进行对冲操作，有效地控制基础货币的扩张。

为了提高货币政策决策的科学性，我国1997年成立了货币政策委员会。货币政策委员会是中国人民银行货币政策的咨询议事机构，其成员除中国人民银行的行长和副行长外，主要来自各个国家经济综合部门。货币政策委员会在综合分析宏观经济形势的基础上，依据国家的宏观经济调控目标，对货币政策的制定调整、一定时间内的货币政策控制目标、货币政策工具的运用、有关货币政策的重要措施以及货币政策与其他宏观经济政策的协调等问题进行讨论，并提出建议。

1993年以来，中国人民银行坚持适度从紧的货币政策，使