

国家 金融安全报告

主编 倪健民 副主编 林融

中共中央党校出版社



中财 B0114184

国家金融安全报告

主 编 倪健民

副主编 林 融

(028717)

中央财经大学图书馆

登录号 475679

分类号 F832.103

中共中央党校出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

国家金融安全报告/倪健民主编. —北京: 中共中央党校出版社, 1999.4

ISBN 7-5035-1945-2

I. 国… II. 倪… III. 金融-风险管理-研究-中国 IV. F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 07225 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

北京市平谷县胶印厂印刷 新华书店经销

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 8.625

字数: 224 千字 印数: 1—3000 册

定价: 13.00 元

国家金融安全报告

主 编：倪健民

副主编：林 融

撰稿人：倪健民 博士 （中央政策研究室）
姜 洪 博士 （财政部）
魏加林 博士 （国务院发展研究中心）
陈炳才 博士 （国家发展计划委员会）
沈炳熙 博士 （中国人民银行）
王元龙 博士 （中国银行）
李 德 博士 （中国人民银行）
李凌燕 博士 （中国社会科学院）
郑耀东 博士 （中国人民银行）

序 言

王 维 澄

金融是现代经济的核心。金融在促进经济发展中,越来越发挥着举足轻重的作用。金融的健康发展,已经成为一个国家经济健康发展的基本条件。金融业又是一个风险很大的行业,这种风险具有不确定性、隐蔽性、突发性、普遍性和扩散性的特点。如果对金融问题处置不当,一旦爆发金融危机,必然会危及整个经济和人民生活。这样的事件,在许多国家,在世界范围内,都曾经出现过。近年来一些国家发生的金融危机所造成的惨重损失,令人痛心疾首,更令人深思。因此,当代世界各国在发展经济中,普遍高度重视金融,把保持本国金融的稳定和安全,作为一项重要的国策。要求建立国际金融正常秩序的呼声,也十分强烈。

我国在由计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的进程中,党中央和国务院一直非常重视金融,从各方面加强了对金融工作的领导和管理。通过不断改革,使我国的金融体制、金融机构和金融事业的发展,逐步与新经济体制的建立和国民经济的发展相适应。1993年下半年以来,为了保持国民经济的持续、快速、健康发展,中央及时部署了完善宏观经济调控、整顿金融秩序的多项重要举措。1997年下半年以来,为了克服东南亚金融危机对我国的消极影响,中央又从各方面加强了金融工作,提高金融业的经营管理水平,积极消除金融隐患,保持了人民币币值的稳定。全世界普遍公认,我国的金融状况是好的。这是由于,改革开放二十多年来,我国社会政治稳定,国民经济快速发展,为金融业的健康发展打下了坚实的基础。我国国际收支状况得到

了根本改善，近几年来外汇储备充足。我国的金融工作也有了很大进步，掌握和运用金融这个现代经济工具的能力大大提高。但是，在发展社会主义市场经济中，如何把金融工作搞得更好，在扩大对外开放中，如何处理好同国际金融的关系，尚有许多问题有待于我们深入研究。对于潜在的可能引起金融波动的因素，更需要高度重视，不能掉以轻心。我们始终要把维护金融的稳定和安全作为一件大事，认认真真地抓紧抓好。

维护金融安全，首先要充分认识金融安全是国家经济安全的核心。金融安全直接关系到国民经济持续、快速、健康发展，关系到人民群众的切身利益，关系到社会的稳定和国家安全。金融是国民经济各部门包括人民生活有着千丝万缕的联系。良好的金融是植根于良好的经济之中的。如果经济结构严重失衡，运行不灵，甚至出现严重的泡沫经济，就会引发金融危机。大家都要重视和支持金融工作。金融机构则要在保证贷款安全的基础上，积极支持经济的健康发展。就金融业本身来说，各个金融机构之间也是互相渗透、互相依存的，这就需要互相支持，互相监督。如果一家大的金融机构发生风险，它所带来的后果，往往会超过对其自身的影响，波及其他领域。如果严重的金融问题积累多了，形成债务危机、货币危机或者金融机构危机，就可能引发系统风险。一旦发生金融系统风险，金融体系运转失灵，必然导致全社会经济秩序的混乱，甚至引发严重的政治、经济危机。从这个意义上讲，没有金融安全，最终就没有一国的经济安全和国家安全。因此，金融安全的基本要求，就是要从各个方面维护金融体系的安全与稳定，从全局来看，要不断提高国民经济的整体素质和实力，从金融业来看，要保护投资者和存款人的利益，保持货币稳定，防止通货膨胀，促进经济的稳定增长。

维护金融安全，最重要的是维护国内金融安全。作为防范金融风险的最基本的原理，就是风险必须由愿意接受风险并有能力承担风险的市场参与者承担，严格禁止市场的参与者承担超出其

能力的风险，把一切金融活动纳入规范化、法制化的轨道。要加强国有企业的改革，加快经济结构、产业结构和产品结构的调整，形成健康的投融资体制和良好的宏观经济环境；要完善金融调控体系，强化中央银行的宏观调控和金融监管能力，提高货币政策的有效性；继续推进国有商业银行的改革，转变经营机制，使之成为真正的商业银行；建立和健全多层次的金融风险防范体系，加强金融风险控制；推行资产负债比例管理，强化信贷资产管理，以降低资产风险，提高盈利水平；降低各类风险准备金的赔付比率，增强金融机构抵御风险的能力；加强社会审计监管体系，提高监管效率；完善金融机构的内部自我稽核监控体系，及时掌握可能出现风险的状况，提高自我防范和化解风险的能力。

我们还要加强国际金融的研究和对进入我国的金融机构及金融资本的监管，防范国际金融风险冲击。要加强对外商直接投资的宏观调控，优化投资结构；采取审慎的外债政策，提高外债使用的经济效益，加强对隐性外债的监控；控制资本非法流出入，防止资本外逃，防止别有用心的人在我国金融市场兴风作浪；采取稳定性与灵活性相结合的汇率政策，按照宏观经济运行状况和宏观经济调控目标来确定基准汇率；加强外汇管理，保持一定的外汇储备规模。

党的十五大报告提出：“依法加强对金融机构和金融市场包括证券市场的监管，规范和维护金融秩序，有效防范和化解金融风险。”“正确处理对外开放同独立自主、自力更生的关系，维护国家经济安全。”防范和化解金融风险，维护国家经济安全，是一项长期而又艰巨的任务。我们要在江泽民同志为核心的党中央领导下，按照中央的统一部署，严格按照经济规律和金融运行规律办事，积极主动地把金融工作做得更好，把可能发生的金融风险化解于萌芽状态，确保国民经济的健康运行，为我国的改革开放和现代化建设做出更大的贡献。倪健民等同志撰写的《国家金融安全报告》，比较系统的从各个角度阐述了维护国家金融安全

的问题，如果这本书的出版，有利于读者在此基础上进行更为深入的研究，有利于大家共同努力来实现中央提出的任务，他们一定会十分高兴的。如果读者对这本书的不足之处提出意见，他们也一定会衷心感谢的。

目 录

序言	王维澄 (1)
第一章 我国金融安全总体环境分析	(1)
第一节 我国面临的国际经济金融形势	(3)
第二节 从国际金融危机事件看金融安全的重要性	(19)
第三节 近年来国际金融危机对一些国家政权的 冲击	(24)
第四节 如何认识我国经济中存在的金融风险	(49)
第五节 影响我国金融安全的主要国际因素	(59)
第六节 影响我国金融安全的主要国内因素	(67)
第二章 正确把握金融自由化、全球化发展趋势	(73)
第一节 全面地更深层次地认识金融自由化	(73)
第二节 把握金融全球化趋势	(85)
第三节 正确处理金融全球化中的两个问题	(98)
第三章 国际金融体系的风险、安全与新秩序	(103)
第一节 国际金融体系及其存在问题、缺陷与 风险	(104)
第二节 国际社会对建立国际金融新体系的看法	(118)
第三节 建立国际金融新秩序, 保障金融体系 安全	(126)
第四节 如何保障国家金融安全——金融开放要 有谋略	(132)

第四章 我国金融体系安全性分析 ·····	(143)
第一节 我国金融体系在改革开放中迅速发展·····	(143)
第二节 我国金融体系安全性分析·····	(149)
第三节 我国金融机构体系安全性分析·····	(154)
第四节 我国金融市场体系安全性分析·····	(158)
第五节 我国金融调控监管体系安全性分析·····	(164)
第五章 我国对外开放中的金融安全问题 ·····	(166)
第一节 对外开放与金融安全的关系·····	(166)
第二节 对外开放中影响我国金融安全的一些主要因素·····	(175)
第三节 在对外开放中维护我国金融安全的思考·····	(189)
第六章 金融机构不良贷款的稳妥及时处理 ·····	(199)
第一节 不良贷款是典型的信用风险·····	(199)
第二节 不良贷款对金融安全的影响·····	(205)
第三节 我国金融机构不良贷款的状况和影响·····	(210)
第七章 建立完善多元化、全方位的金融监管体系 ·····	(222)
第一节 金融安全的主要影响因素·····	(222)
第二节 金融监管·····	(227)
第三节 金融诈骗及其防范·····	(238)
第四节 维护金融安全的理性抉择·····	(242)
第八章 维护我国金融安全的对策措施 ·····	(251)
第一节 维护我国金融安全的基本思路·····	(251)
第二节 我国防范金融风险的几个基本原则·····	(262)

第一章 我国金融安全总体环境分析

邓小平同志深刻指出：金融很重要，是现代经济的核心。金融搞好了，一着棋活，满盘皆活。在现代经济中，整个经济运行是通过金融资金的运作来完成的。离开了金融，经济就无法运转。一个国家金融出了问题，哪怕是局部的问题，也可能导致连锁反应，给整个经济建设和社会稳定带来灾难性的后果。因此，防范金融风险不仅关系到经济领域，而且关系到社会稳定与国家安全。

党的十五大报告指出：“正确处理对外开放同独立自主、自力更生的关系，维护国家经济安全。”经济安全是指为保障国家经济发展所需的内外诸要素的安全。具体是指一个国家的经济竞争力；一个国家经济抵御国内外各种干扰、威胁、侵袭的能力；一个国家经济得以存在并不断发展的国内、国际环境。在当今世界，经济因素在国家安全中的地位和作用明显上升。随着经济运行中的金融风险迅速增大，金融安全已成为一国经济安全的核心。

之所以强调金融安全是一国经济安全的核心，这是由金融在现代经济中的地位所决定的。无论从国际还是从国内的经济状况来看，经济发展已离不开金融，金融发展水平和金融深化程度已成为一国经济发展水平的重要标志。金融在促进经济发展中，起着越来越重要的不可替代的作用。随着金融业不断发展和深化，金融已成为现代经济的核心，金融稳定和金融安全亦成为一国经济稳定和发展的一个重要前提之一，从这个意义上讲，金融安全是一国经济安全的核心。

所谓金融安全，简而言之，就是货币资金融通的安全，凡是与货币流通以及信用直接相关的经济活动都属于金融安全的范

畴。金融安全的基本要求是：第一，维护金融体系的安全与稳定。正由于金融业是高风险行业，金融危机的传递可能导致整个经济崩溃，因此各国金融法都通过加强开业审查、日常监管、现场检查等法律措施，促使金融机构在法定范围内稳健经营，降低和防范风险，以提高金融体系的安全性和稳定性。第二，保护投资者和存款人的利益。投资者主要是金融市场的出资者，存款人则是银行业的服务对象，也是银行存款负债的债权人。只有保护投资者及存款人的合法权益，才能使他们对金融业建立起信任和信心。而投资者和存款人的信任和信心，是金融业生存和发展的前提。一旦他们的权益不能得到保护，他们的信任和信心就会被破坏，这极易导致发生银行挤兑并造成金融恐慌，从而危及国民经济。第三，保持货币稳定，防止通货膨胀，促进经济的稳定增长。国内外的经验教训表明：通货膨胀会对整个社会的经济发展和政治稳定造成严重的危害。

金融业是一个风险很大的行业，金融风险与宏观经济稳定运行的关系越来越密切。巨额资金在国内外的迅速流动，加之政治、经济和市场的变化，使金融业潜伏着很大的风险，而一家金融机构发生的风险所带来的后果，往往超过对其自身的影响，我们必须十分关注金融风险可能引发的“系统风险”。这种系统风险表现为因一个或多个银行出乎意料倒闭，而在整个银行体系中乃至全社会所引发的“多米诺骨牌效应”。1930年至1933年，美国有约9000家银行倒闭，典型地反映了这种状况。因此，一旦发生金融系统风险，金融体系运转失灵，必然导致全社会经济秩序的混乱，甚至引发严重的政治、经济危机。从这个意义上讲，没有金融安全，最终就没有一国的经济安全和国家安全。

近年来，世界上频频发生的金融危机具有普通警示意义。在过去的20年间，全球至少有14个国家因金融危机的爆发致使其GDP损失达10%以上。^①其中特别值得关注的是墨西哥、阿尔巴尼亚和亚洲金融危机对这些国家的金融、经济乃至社会稳定所造

成的严重破坏。各国金融危机已经反复证明，如果一国在防范金融风险问题上认识不足或处理不当，就会威胁到自身的经济安全乃至国家安全，而一国的金融风险、金融危机就可能演变为该国的经济危机、政治危机甚至国家危机。金融危机已经构成冷战时期对发展中国家政权最大的威胁。

近年来我国打下了较好的经济基础，国际收支平衡状况良好，外汇储备充足，金融工作取得了很大的成绩。但是，引发金融危机的潜在因素尚未完全消除，还需要再采取一系列相应措施，防范金融风险。

第一节 我国面临的国际经济金融形势

最近看来，持续年余的亚洲金融危机不仅没有根本缓解，而且还在深化。亚洲金融危机的蔓延和深化、俄罗斯金融及政治危机的爆发、巴西金融危机的发生，以及美欧发达国家经济因受金融风暴影响而增长放缓，顺利发展了20多年的经济全球化的负面影响正在显露，世界经济中的不确定因素增多。据国际货币基金组织预测，1998年全球经济增长率将比1997年削减一半，为2%（而半年前的预测为3.2%）。这一预测增长水平和1991年实际增长水平差不多，比1982年或1975年也没有高多少，而上述三个年份是本世纪世界经济增长最糟糕的年份。深受金融风暴侵害的国家和地区也一定程度表现出美国经济学家埃尔温·费雪在1933年大萧条时期提出的“债务挤压萧条”式的通货紧缩。

今天世界经济是否正在孕育着一场以亚洲金融危机为先导的大调整的风暴？目前回答这个问题尚需时日，但展望今后几年，我国面临十分严峻的国际经济环境的可能性则较大。

一、全球性的生产过剩以及资本过剩

近年来，国际市场供大于求、生产过剩的现象日趋突出。目

前国际市场上大多数初级产品价格暴跌，价格已跌至 10 年来的最低水平。毫无疑问，初级产品价格暴跌无助于亚洲经济复苏，也对主要依靠出口初级产品来弥补贸易逆差的俄罗斯、拉美以及非洲的一些国家造成严重经济打击。不少商品如原油、天然橡胶等产量和供应较大，供过于求的情况短期内还难以改变；一些商品如有色金属、钢材和许多化工品等需求短期内也仍难会有很大的起色等。总的说来，今后一二年内国际商品市场价格虽会有所起伏和波动，但似仍将继续徘徊在目前水平，甚至还可能进一步趋于疲软。

纵观近年来国际市场供求变化的情况和趋势，实际上出现了两种类型的生产过剩：第一类是由于东南亚金融危机造成自身经济衰退、需求减弱以及全球经济的放慢，一些大宗资源性产品相对于放慢的世界需求而言出现了过剩，如糖、小麦、大米、玉米、大豆、咖啡、棉花、铜、铝等有色金属和化工原料；有些原来就由于技术进步、产业升级、单耗降低而出现过剩，近期因金融危机影响而进一步加剧，如石油等；一些资本货物如钢材、水泥、其他建材等，也因亚洲有关国家投资大幅下降而出现了暂时的过剩。第二类是由于过度投资造成世界性生产能力过剩，尽管发达国家市场对这些加工制成品的需求仍保持一定增长，但由于亚洲内部需求的萎缩，使这些制造业生产能力过剩的矛盾一下子爆发出来，这类产品主要是轻工、纺织和消费类机电产品。

目前的全球性生产过剩由来较久，90 年代以来世界经济是由国际投资带动的，始于 80 年代末日本经济衰退、国内投资不旺，日本资金以 FDI 形式大量回流亚洲，资金成本低的日元投资超过了需求的增长；同时，欧美跟随性投资也大量进入东南亚地区，加剧了东南亚投资的膨胀。但在生产能力形成并加入竞争之前，被投资国经济指标的高企所掩盖，尚未表现出来。1994 年日本经济再度走低，日本政府进一步放松银根，导致近两年日元对美元的持续贬值，加剧了生产过剩，出口竞争空前激烈。

1996年以来，东南亚出口增长放慢导致了生产过剩、利润下降、投资低迷，并最终使东南亚出现了金融危机和经济衰退。这是全球性生产过剩的深层原因。

当然，出现供大于求、生产过剩这种情况，也有多方面的具体原因。归结起来，主要是：

1. 受1997年下半年以来亚洲金融危机的影响，亚洲一些国家包括日本和韩国等经济困难加重；同时，世界经济的增长预计也将因此有所减缓，引起市场需求有所下降。在亚洲各国经济和世界经济的增长率分别由原预计的向下调整的影响下，国际市场许多商品的需求明显呈减。如1997年11月底伦敦金属交易所镍的库存较6月末增长了27.8%，铜更增1.6倍。日本和韩国等1997年下半年以来对生丝、天然橡胶、原油、木材和许多主要化工品的需求也明显低落。

2. 一些商品的产量增长或设备能力继续过剩，市场供应（含潜在供应）充裕。继上年度增长8.4%后，1997/1998年度世界小麦的产量将再增3.8%，达6.05亿吨的创纪录水平。世界铜的产量继上年增长4.7%后，1997年再增6.7%。世界原油产量不断增长，1997年11月末欧佩克国家决定提高其生产配额10%后，世界原油市场的过剩预计将进一步加大。由于设备能力仍有增无减，世界化工品市场的过剩和潜在过剩正日益严重。因供大于求，世界镍市场价格继上年剧跌后，1997年再见剧跌。

3. 在经济困难加重、市场前景看淡的情况下，市场的竞争和投机性抛售更见加剧。据报道，1997年下半年以来韩国和东南亚一些国家在化工品市场的大量低价竞销，促使价格加剧下跌。世界铜市场面临持续抛售的压力，价格一跌再跌。镍市场在投资基金抛售的影响下，价格则一度跌至三年多来的最低价位。

4. 美元大幅升值。由于世界经济发展不平衡，加之受亚洲金融危机的影响，1997年以来美元汇价不断攀升。特别是1997

年下半年以来亚洲一些国家的货币大幅贬值，更推动了美元汇价的进一步飚升。这种情况使国际市场以美元计算的商品价格更趋于下降和低落。

当然，也有一些商品由于产量有所下降，供应呈紧，市场情况较好，价格上涨。如1997年12月较上年同期，花生和咖啡等价格分别上涨36%和33.2%，茶叶、可可、花生油等价格各涨逾20%。但从商品市场总体来看，是供过于求。

目前出现的全球性生产过剩，在很大程度上还与人们议论的一种新现象即全球性通货紧缩相联系。目前的生产过剩、利润下降、投资乏力是通货紧缩的一种表现。世界商品价格大幅下降，有的降到十几年或二十多年最低点，制成品库存不断上升更是一个危险的信号。

据有关资料，目前29个OECD（经济合作发展组织国家）成员国平均通胀率下降到4%以下，是60年代以来的第一次，如果不包括土耳其（通胀率85%），则降为2%以下。欧盟、美国、加拿大消费品价格指数分别上涨2%、1.7%和1%；7国集团的通胀率为1.4%，而90年代初为5.5%以上。南美物价上涨也明显放缓，巴西通胀率为3%，为1949年以来最低点；亚洲也出现了通货紧缩的迹象。通货紧缩的肆意发展必然引发全球经济衰退和国际市场需求的急剧萎缩，给全球经济带来灾难性的影响。全球性金融市场新的动荡和通货紧缩的加深有可能会进一步加剧世界经济衰退和生产过剩。

在全球性生产过剩的同时，发达市场经济国家普遍存在着资本过剩。由于西方世界投资机会萎缩，大量游资急于寻求保值、增值的场所。资本的趋利性使跨国金融投机变本加厉地发展。这些巨额国际金融投机资本，可能大大方方地在某个国家抢滩登陆，带动这个国家的经济复苏，也可能一声不吭地从某个国家消失，使得金融市场崩溃，银根吃紧。目前，经济高速发展时期形成的国际“过剩”货币供应量依然存在，资金无法形成世界范围

的平衡，资金寻求出路的行为将会继续使市场出现动荡。

二、我周边国家和地区经济形势严峻

去年7月东南亚爆发金融危机，迅速演变成经济危机，并在一些国家引发了社会和政治危机。各国对此均估计不足，政策措施一再滞后。有关国家多年积累起来的财富化为乌有，危机的重灾国经济发展倒退10年，香港也陷入了近二三十年来罕见的经济困境。联合国贸易与发展会议秘书长估计东南亚经济复苏可能要等到2002年。

日本自1991年泡沫经济破灭以来，经济长期低迷，在东南亚危机的冲击下，已进入衰退期。实际上，日本是东亚金融危机“风源”。日本经济问题比人们想象的严重得多，泡沫经济破灭使日本损失约10万亿美元，其银行坏账估计达1万亿美元。日本经济衰退，是政治、经济和社会多种因素长期积累的结果，复苏将是复杂缓慢的过程。小渊政府与其前任一样，受各方利益牵制，迄今未见果断行动，国内外对日信心仍未恢复。日本从东亚经济发展的火车头变成制约因素，加重了该地区国家的经济困难。

总的看，东亚进入了政治、经济和社会大调整时期。“病来如山倒，病去如抽丝”，这一调整将会持续相当长的时间。

东亚国家是我重要的经济伙伴，也是我国外资的主要来源地和重要的外贸出口市场。我国改革开放20年，正是他们经济蓬勃发展的20年，他们为我提供了良好的周边经济环境。然而，今天这一环境出现了不利于我的重要变化，并且这一变化的负面影响可能远未充分表现出来。

三、美欧经济中正在形成“泡沫”

亚洲金融危机已多次冲击美欧金融市场，其影响已逐渐凸显。俄罗斯金融局势反复动荡、政策不稳定，美国贸易赤字猛