

中国国有专业银行 商业化改革

主 顾

编 问

： 刘鸿儒
： 楼继伟
： 许美征
： 谢 平



中国金融出版社

内容提要

本书是由国家体改委牵头,由中国人民银行、四家国有商业银行等有关方面的同志组成的《中国国有专业银行商业化改革》课题组经过两年多时间的研究成果。这些研究,从整个经济体制大环境出发,分析了专业银行商业化改革遇到的问题 and 解决的办法。

序

《中国国有专业银行商业化改革》课题组经过两年多的研究，在研究的基础上写成了这本书，即《中国国有专业银行商业化改革》。

这个课题组是由国家经济体制改革委员会宏观调控体制司牵头，并由中国人民银行、四家国有商业银行等有关方面的同志组成的。课题组获得了福特基金会的资助。课题组成员多数是从事银行改革实践和研究的同志，各自结合本身的业务工作进行了深入的研究，并考察了有关国家的银行制度和管理体制，借鉴各国经验，提出了专业银行商业化改革各种问题的解决途径和设计方案。

这个课题研究的特点是研究工作从整个经济体制这个大环境出发，来分析专业银行商业化改革遇到的问题以及这些问题应该怎样解决。从研究报告中可以看到，专业银行商业化改革是一个复杂的系统工程，专业银行商业化改革要解决很多问题，而这些问题的解决都涉及到经济体制的各个方面。如明确利润为商业银行的经营目标；建立产权明晰的现代金融企业制度；处理不良资产和建立资产负债风险管理制度等等，这些问题的解决都需要理顺银行与政府、银行与财政、商业银行与中央银行以及国有商业银行与国有企业的关系，也就是说，国有专业银行商业化改革必须要各个方面的改革相配合，才能使专业银行真正从计划经济体制下的“政府出纳”，和国有企业的“资金供给者”的关系中摆脱出来，走向市场，成为真正的商业银行，才能真正按照商业原则经营。

专业银行商业化改革既不能一蹴而就，但也不能等待，课题研究者提出了积极推进改革，同时要结合各方面的改革有步骤地进

行。比如对银行不良资产的处理,它需要与国有企业的债务重组结合进行,专业银行可以立即着手清理不良资产,将不良资产分类,以及对不同类别的不良资产提出不同的处理方案,并结合国有企业的改革试点,进行银企债务重组,取得经验,然后在各个方面改革的配合下,有步骤地加以解决。

我们希望,课题组的研究成果会对大家有所启发,对专业银行商业化改革有所促进。同时对于我们的分析以及所提的改革建议,有不当之处,也请大家批评指正。

楼继伟

一九九七年一月

目 录

第一章 我国银行体系的历史沿革	(1)
第二章 国有专业银行的业务状况和特征	(22)
第三章 政府与国有专业银行	(35)
第四章 中央财政与国有专业银行	(48)
第五章 中央银行与国有专业银行	(62)
第六章 国有企业与国有专业银行	(74)
第七章 政策性业务与国有专业银行利润的经营目标	(85)
第八章 国有专业银行组织体系的重组	(103)
第九章 商业银行产权制度的改革	(114)
第十章 国有专业银行不良资产的处理	(128)
第十一章 商业银行的分业经营	(149)
第十二章 建立商业银行的管理体制	(163)
第十三章 中央银行与国有专业银行的配套改革	(175)
第十四章 政府职能转变与国有专业银行商业化改革	(187)
第十五章 经济体制改革与国有专业银行商业化改革	(198)

附:

一、《中国国有专业银行商业化改革》国际研讨会主要论文	
经济体制与不良债权处理	大塚正修 (206)
日本商业银行的组织结构	奥正之 (222)
西德意志银行的内部管理体系	H. JAAN (226)
招商银行的发展历程与改革探索	万建华 (235)

招商银行的内部管理制度	招商银行总行计划资金部	(248)
-------------------	-------------	-------

二、课题组成员出国考察报告

奥地利的商业银行体制	(262)
瑞士的银行体制和银行监管	(283)
卢森堡国际金融中心的特点	(292)
对德国、荷兰和意大利银行业的考察报告	(301)

后 记	(311)
-----------	-------

第一章 我国银行体系的历史沿革

中华人民共和国的银行体系,是伴随着中国经济发展和体制变革的过程而建立、发展和完善的。新中国成立 47 年以来的风风雨雨,都在中国银行体系的发展史上留下了深深的痕迹。凡是政治和社会稳定、经济发展健康的时期,银行体系就不断发展和完善;凡是政治和社会动荡、经济发展遭受挫折的时期,银行体系就受到冲击和萎缩。中国的银行体系的历史沿革,从一个侧面反映了中国社会和经济制度的发展历史。

一、50 年代的我国银行体系

(一)中华人民共和国建立初期的金融机构

1949 年 10 月 1 日,中华人民共和国宣告成立,开创了中国历史的新纪元,也为中国银行体系的建立创造了社会基础。新中国建立初期的银行体系,是在解放区银行机构的基础上,通过接管官僚资本金融业、整顿私营金融业而建立起来的。

1948 年 12 月 1 日,在原解放区华北银行、北海银行及西北农民银行的基础上,中国人民银行在河北省石家庄市宣告成立,并随即发行各解放区统一流通的货币——人民币。1949 年 2 月,中国人民银行从石家庄迁入北平。当时中国人民银行的首要任务是,接管官僚资本银行,迅速建立人民银行的各级分支机构。同时,人民政府决定取消外商银行的在华特权,整顿和改造私营金融业。

1. 接管官僚资本金融业。在旧中国,国民党的官僚资本银行

具有垄断地位，从资金上掌握了全国的经济命脉。根据中国人民政治协商会议第一次会议通过的《共同纲领》关于没收官僚资本归国家所有的规定，人民政府对官僚资本银行和保险公司进行了接管。对官僚资本金融机构，除中国银行和交通银行仍予保留外，其他均停业清理。对官僚资本银行的人员，除对个别人员进行处理外，实行“量才录用，原职原薪”的政策。

在接管过程中，对国民党政府设在各地的中央银行以及一些省、市、县银行，实行停业整顿，把接管工作与建立中国人民银行的分支机构结合起来，利用其原有的营业场所和人员办理业务，成为中国人民银行的业务部门。中国银行被接管后，没收了其原有的官股，保留了私股权益，改组了董事会，成为中国人民银行领导下的外汇专业银行。对交通银行也采取了同样的接管方式，以后成为中国人民银行领导下的经营工矿交通事业长期信用业务的专业银行。

对新华信托储蓄银行、中国实业银行、四明商业储蓄银行、中国通商银行等官商合办的银行，接管后没收其官股，实行公私合营，改组董事会，继续营业。这些公私合营银行，在国民经济恢复时期成为公、私金融业之间的桥梁和中国人民银行在业务上的助手。

2. 整顿私营金融业和对私营金融业的社会主义改造。一方面对私营银行、钱庄进行整顿和加强管理，一方面允许私营银钱业在遵守人民政府法令的条件下继续经营，鼓励他们开展正当业务。在此期间，有一部分民族资本保险公司经过整顿，也陆续恢复了营业。

由于资金融通对国民经济运行具有重要作用，因此，人民政府确定对私营金融业的改造要比对其他私营工商业的改造先走一步。1951年5月，在中国人民银行的领导下，先后成立了5个公私合营银行总管理处。1951年5月27日，新华、中国实业、四明、

中国通商、建业 5 家银行组成公私合营银行总管理处。接着,又有聚兴诚、浙江兴业、浙江第一、国华、和成、源源长 6 家银行加盟。盐业、金城、中南、大陆、联合等银行另行组建了“北五行”联合总管理处。上海储蓄银行与久安信托公司成立联合管理委员会,并宣告实行公私合营。另外,上海的中小银行和钱庄又归并为两个联营集团。其它的地方性银行和钱庄也纷纷联营和合并。私营银行和钱庄实行“联营”和“联管”后,均受其总管理处和当地人民银行双重领导。从此,私营金融业进入联合经营时期,基本上纳入了国家资本主义轨道。

为了迎接 1953 年国家即将开展的大规模经济建设,解决私营、合营银行存在的问题,有必要加强国家银行体系,成立统一的公私合营银行。1952 年下半年,中国人民银行开始对全国金融业进行全面改造。中国人民银行根据不同情况,对私营银行分别采取了并入合营银行、予以淘汰、准许自愿停业的不同处理办法。对华侨商业银行、东亚银行、中兴银行 3 家侨资银行,仍然保留,继续营业。已经实行公私合营的银行,在其劳资双方酝酿成熟后,对原已成立的 5 个总管理处、60 家银行和钱庄实行了机构合并,于 1952 年 12 月 1 日在北京成立了统一的公私合营银行总管理处。成立后的统一的公私合营银行,共有 300 多个分支机构,1 万多人员,1 亿元存款,5000 万元贷款,1.6 亿元投资。至此,公私合营银行成为中国人民银行领导下的、对私营工商业办理存贷款业务的专业银行,实现了国家对金融业的统一管理,基本完成了对私营金融业的社会主义改造。

3. 取消在华外商银行的特权。新中国成立后,人民政府废除了帝国主义国家在中国的所有特权,包括外商银行的特权。在一些大城市解放时,当地人民政府(或军管会)均规定,外商银行必须遵守中国政府的法令,在规定的业务范围内合法经营,不得从事投机违法活动。同时,对外商银行的合法经营和合法权益,给予法律

上的保护。

通过这些措施, 外商银行的业务活动被置于人民政府的监督和管理之下, 他们过去依赖的特权和由此产生的巨额利润消失了, 多数外商银行相继申请歇业。1952 年以后, 外商银行继续在华开业的只有在上海的汇丰和渣打(麦加利)两家英商银行。

4. 建立新中国的金融机构。根据“边接管、边建行”的方针, 中国人民银行在接管官僚资本银行的过程中, 按照行政区划, 先后建立起了总行、区行、分行、支行四级机构。在大行政区设区行; 省、自治区、直辖市设分行, 县设支行; 在城市里, 按城市规模和业务需要设立分行或支行, 下设办事处、分理处; 在农村的集镇设立营业所, 办理各种具体业务。到 1951 年底, 除了西藏自治区和台湾省以外, 中国人民银行在全国都建立了分支机构。

中国银行和交通银行经过改组后, 采取了总管理处、分行、支行三级组织体系, 这两家银行的分支机构受本行总管理处和当地中国人民银行的双重领导。1949 年 12 月和 1950 年 1 月, 中国银行总管理处和交通银行总管理处分别从上海迁到北京。

1951 年 8 月, 为了加强农村金融工作, 经政务院批准, 成立了农业合作银行, 但在各地没有设立机构。

1952 年, 中国的银行机构作了一些调整。中国银行与中国人民银行的国外业务局合署办公; 交通银行改由财政部领导; 精简撤销了农业合作银行, 成立了全行业的公私合营银行总管理处。

这样, 到 1952 年国民经济恢复时期终结时, 一个由中国人民银行统一领导的银行管理体制初步形成。

(二)“一五”时期高度集中的银行体制的建立和发展

1952 年底, 中国胜利地完成了恢复国民经济的任务, 国家财政经济状况有了根本好转, 为有计划地进行大规模经济建设和社会主义改造打下了基础。为此, 中国政府制定了 1953—1957 年发

展国民经济的第一个五年计划(简称“一五”计划)。

中国在“一五”计划时期进行的大规模经济建设中,建立了集中统一的计划经济管理体制。与此相适应,建立和加强了集中统一的银行体制。

1. 高度集中的银行体制的形成。1952年底,中国完成了建立全行业公私合营银行和对私营金融业的社会主义改造,开始确立了高度集中的银行体制的雏形。进入“一五”时期后,由于所有制结构趋向单一,银行体制的集中统一的程度进一步提高。

(1)加强中国人民银行总行对全国金融活动的统一领导和管理。1954年6月,中央人民政府决定撤销大区一级行政机构,中国人民银行的大区分行也随之撤销。这样,中国人民银行总行对全国金融活动的统一领导和集中管理得到加强。

(2)公私合营银行纳入中国人民银行体系。公私合营银行最初主要经营对私营工商业的金融业务,由于私营工商业逐步走上国家资本主义道路,与中国人民银行的业务联系增多,公私合营银行就转为代理中国人民银行办理储蓄业务。1955年2月1日,全国14个公私合营银行与当地中国人民银行的储蓄部合署办公;1956年7月,公私合营银行总管理处与中国人民银行总行的私人业务管理局合署办公。从此,公私合营银行纳入了中国人民银行体系。

(3)建立和撤销中国农业银行。随着“一五”计划的实施,为了更好地支援农业生产,促进农业的社会主义改造,1955年3月,国务院批准建立中国农业银行。其主要任务是办理农村短期信贷,贷款对象是农业生产合作组织和个体农民,贷款用途限于农业生产。经过一段时间的实践,由于农业商品经济的水平很低,金融业务量不大,缺乏建立专业银行的经济基础,加上中国农业银行办理的农村短期贷款与农副产品收购、农业生产资料供应,以及城乡之间的非现金结算等关系密切,而这方面的业务仍由中国人民银行

办理,这就增加了资金周转环节。因此,1957年4月12日,国务院决定撤销中国农业银行,农村信贷工作改由中国人民银行统一办理。中国农业银行撤销后,在中国人民银行设立了农村金融管理局,管理全国的农村金融业务。

(4)建立中国人民建设银行。“一五”计划实施后,大规模的经济建设在全国展开,投入基本建设的资金大量增加,开始集中力量建设156项重大建设项目和694个限额以上的重点工程。在这种情况下,如继续由交通银行兼办基本建设投资拨款,已经不能适应管理巨额建设资金的需要,有必要单独设立办理基本建设拨款监督的专业银行。因此,1954年9月9日政务院决定设立中国人民建设银行。中国人民建设银行的主要任务是,根据国家批准的计划和预算,办理基本建设预算拨款和自筹基建拨款,办理施工企业短期放款,办理结算业务,监督基本建设资金专款专用,并对资金的使用、财务管理、成本核算以及投资计划完成情况进行检查监督。1954年10月1日,中国人民建设银行正式成立。中国人民建设银行成立后,交通银行保留了总管理处,其所属分支机构和1952年成立的东北区基本建设投资银行并入中国人民建设银行。中国人民建设银行从此成为全国基本建设投资拨款、贷款和结算的中心,成为统一管理基本建设投资拨款的国家专业银行。

当时中国人民建设银行设在财政部系统内,不归中国人民银行领导和管理(1996年3月,中国人民建设银行经批准更名为中国建设银行。为叙述方便,下文均称中国建设银行或简称建设银行)。

中国的银行体制,经过“一五”时期的强化和集中,中国人民银行成为既是国家金融管理和货币发行的机构,又是统一经管全国金融业务的经济组织。

2. 建立中国人民银行统一掌握的信贷资金管理体制。在建立高度集中的银行体制的过程中,中国人民银行实行了与此相适

应的信贷资金管理体制。即全国银行的信贷资金,无论是资金来源还是资金运用,均由中国人民银行总行统一掌握,实行“统存统贷”的管理方式。这种信贷资金管理体制从1953年开始实行,全国各级银行吸收的一切存款,一律上交总行统一使用,不能自行安排;各级银行发放的各项贷款,由总行分别核定计划指标,逐级下达,各级银行只能在指标范围内掌握发放贷款。中国高度集中的信贷计划管理体制由此建立。这种高度集中的信贷资金管理体制是与高度集中的计划经济体制相适应的。

3. 取消商业信用,把信用集中于国家银行。在1953年和1954年的时候,国营企业之间的商业信用大体占企业流动资金的10%~20%。当时有一种观点认为,商业信用增加了企业流动资金占用,不利于国家对流动资金的集中管理和资金分配计划的执行,不利于银行对生产和商品流转计划情况的监督,因此要取消商业信用,集中信用于国家银行。

1955年3月,根据国务院指示,中国人民银行和财政部与国家有关部门共同研究,一致同意取消商业信用。1955年5月6日,国务院批转中国人民银行的报告,同意取消国营工业企业之间以及国营工业企业和其他国营企业之间的商业信用,代之以银行结算。当年,国营商业系统内部的大部分商品调拨和国营工业企业中的一部分购销资金收付,都通过银行办理托收承付结算。到“一五”计划后期,基本实现了一切信用集中于国家银行。

二、“大跃进”与“文化大革命”对银行体系的冲击

(一)“大跃进”时期银行下放管理权和放松管理

1958年到1960年,国民经济的全面“大跃进”发动起来,在当时“左倾”错误思想的指导下,银行系统实行权利下放,放松了管

理,造成信贷失去控制和大量增发货币,给国民经济带来了消极影响。

1. 过分下放信贷管理权限。1958年,经济管理体制进行下放经济管理权限的改革,与此相适应,银行也进行下放管理权限的改革。从1959年起,银行划分了中央和地方信贷管理权限,实行“存贷下放,计划包干,差额管理,统一调度”的管理办法。规定除了中央财政存款和中央企业贷款仍由中国人民银行总行管理以外,其余存款和贷款的管理权全部下放给地方,实行差额包干。同时,许多人民银行省、自治区、直辖市分行又进一步把信贷管理权下放到行署和县级机构。

这项改革措施引起了金融管理的混乱。许多企业和部门通过拖欠银行贷款和挪用流动资金的方法大搞基本建设;许多分支机构虚报存款完成数字,超存款能力发放贷款;大量贷款被不合理占用,资产质量恶化。结果,造成信贷收支失衡,迫使大量发行货币。

2. 破除必要的金融管理规章。在“大跃进”的浪潮中,金融管理规章也被卷入了“大破大立”、“先破后立”的漩涡。一些必要的、行之有效的规章制度被破除,有些基层行对全国统一的基本制度随意改动。有的把贷款计划下放到企业,甚至废除计划;有的还推行“无帐会计”,造成了银行工作的混乱。

3. 试行流动资金“全额信贷”制度。从1955年开始,国营企业的流动资金实行的是财政和银行分口供应的办法。即企业的定额流动资金由财政部门拨给,超定额的部分由银行贷款解决。1958年12月,国务院决定国营企业的流动资金由中国人民银行统一管理。从1959年1月起,国营企业、地方国营企业和实行定息的公私合营企业所需的流动资金,全部由中国人民银行统一贷款解决,并统一管理;原来由财政拨给企业的自有流动资金,全部转作中国人民银行的贷款;企业需要增加的定额流动资金,由各级财政部门列入预算,全额拨交当地中国人民银行作为信贷基金。

但是,由于财政部门不能保证把企业需要的定额流动资金足额拨给中国人民银行,实行“全额信贷”在资金上难以为继。同时,由于银行放松信贷管理和敞开资金供应,两年以后,对国营企业流动资金的管理,又重新实行了财政部门 and 银行共同供应和管理的办法。

4. 撤并中国建设银行。“大跃进”开展后,当时把中国建设银行对基本建设拨款实施监督,被看成是“大跃进的绊脚石”。从1958年6月起,中国建设银行的系统垂直领导体制被取消,中国建设银行总行改为财政部基本建设财务司,对外保留中国建设银行的名义。中国建设银行的各省、自治区、直辖市分行直至基层经办行都并入同级财政部门,成为管理基本建设财务的一个内部职能部门。

“大跃进”中对银行工作的种种冲击,给本来已经十分困难的国民经济带来了更大的消极影响。1958年至1960年,共增发票子43亿元,比“一五”计划时期发行票子的总和还多18亿元。由于银行敞口供应资金和建设银行被撤并,给挪用银行贷款搞计划外基本建设提供了条件,造成基本建设投资规模急剧膨胀。到1960年上半年,全国基本建设投资规模达到450亿元,在建的大中型项目达到1815个,积累基金占国民收入的比例高达39.6%。同时,由于放松了对农村资金的管理,使大量农业贷款变成了呆帐。

从1961年到1965年,中共中央对国民经济实行了“调整、巩固、充实、提高”的方针。1962年3月10日,中共中央和国务院下达了《关于切实加强银行工作的集中统一,严格控制货币发行的决定》。之后,中共中央、国务院又颁发了《银行工作条例》(草案),进一步明确了银行工作的有关政策界限和制度规定。经过艰苦的努力,国民经济的调整工作取得了明显效果,国家财政经济状况根本好转,金融形势也有了根本好转。从1962年开始,连续3年做到

了信贷收支“当年平衡,略有回笼”,到1964年末,已把“大跃进”时期多发行的票子全部收回,货币流通与商品流通的比例关系趋于正常。全国城乡居民储蓄存款,从1963年起开始回升,改变了1961年和1962年连续下降的势头,到1965年储蓄存款增加到65.2亿元,比1957年的35.2亿元增长了85.2%。为了严格控制基本建设投资规模,加强对基本建设资金的财务监督和管理,1962年3月,经国务院批准,财政部发出了《关于恢复建设银行机构,加强领导的通知》,建设银行与各级财政部门分设,人员编制由建设银行系统垂直管理。1962年末,建设银行就在全各地恢复组建了260多个分支机构。

(二)十年动乱中银行体系受到的巨大冲击

1966年开始的“文化大革命”,经历了10年,给中国的政治、经济、社会发展和全国各族人民带来了深重的灾难。在这一时期,中国的银行体系也遭到了严重的冲击和破坏。

“文化大革命”一开始,银行业务受到了猛烈冲击。合理的居民储蓄存款利息被指责为“不劳而获”的“剥削行为”;侨汇业务被说成是“为外国资本家服务”,等等。在社会激烈动荡和各种错误思潮泛滥的情况下,中国的银行体系被大大削弱,银行业务处于瘫痪和半瘫痪状态。1969年7月中国人民银行总行和财政部合署办公,留在总行工作的干部只有87人。人民银行的省一级机构,有的与当地财政局合并,组建为财政金融局;有的并入财政局,作为财政局的一个业务组,只有少数省一级机构仍然单独设置。与此同时,建设银行也遭受了同样的命运。在人民银行总行与财政部合署办公的同时,建设银行总行改为财政部内的基建财务小组,人员只有12人。1970年6月建设银行总行又并入中国人民银行,建设银行全行人员由17000人锐减到2600人。受“文化大革命”冲击几乎处于瘫痪的银行体制,直到林彪反革命集团和“四人

帮”倒台后,才得以逐步恢复。

三、我国银行体系的恢复和发展

1976年10月,中国共产党率领中国人民粉碎“四人帮”反革命集团,结束了长达10年的动乱,使濒临崩溃边缘的国民经济开始恢复生机。1978年12月,中共中央召开十一届三中全会,提出要把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。从此,中国的银行体系得到恢复和发展,银行业务也有了蓬勃发展。

(一) 银行体系的恢复和发展

1976年特别是1979年以后,国家银行进行了大量的恢复和分设工作,并且着手建立新的银行。

1. 恢复中国人民银行。1977年11月28日,国务院发出《关于整顿和加强银行工作的几项规定》,决定恢复中国人民银行的建制,并为国务院部委一级单位。1978年1月,中国人民银行完成机构恢复工作,正式独立办公。到当年底,中国人民银行全系统的职工从1970年底的33万人增加到38.2万人,并且初步打开了工作局面。

2. 加强中国建设银行。1978年5月,国务院决定,建设银行各省、自治区、直辖市分行升格为副厅(局)级单位,并且批准在全国各行政县普遍设立县支行,以加强对基本建设资金的拨款监督。1979年8月,国务院决定建设银行从财政部分离出来,成为一家独立的银行。当时建设银行受财政部委托,仍代理行使基本建设财务管理的财政职能。在以后的业务发展中,建设银行开办了各种商业银行的本外币业务。1994年,建设银行根据中国金融体制改革的要求,把办理的基本建设政策性贷款业务划分到政策性银行,代行的基本建设财务管理职能移交给财政部,开始明确向国有