

◎ 江其务 / 主编

中国金融：

制度创新与发展

ZHONGGUOJINRONG
ZHIDUCHUANGXINYUFAZHAN



经济科学出版社

中国金融

中国金融： 制度创新与发展

CHINA FINANCE:
INSTITUTIONAL INNOVATION AND DEVELOPMENT

中国金融： 制度创新与发展

江其务 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国金融：制度创新与发展 / 江其务主编 .—北京：
经济科学出版社，2002.6

ISBN 7-5058-3085-6

I . 中… II . 江… III . 金融—经济体制改革—研
究—中国 IV . F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 042427 号

责任编辑：黄璟莉 王东岗

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：潘泽新

中国金融：制度创新与发展

江其务 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

三佳装订厂装订

850×1168 32 开 21.25 印张 500000 字

2002 年 6 月第一版 2002 年 6 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7-5058-3085-6/F·2452 定价：34.50 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

中国金融制度的改革 回顾与创新思考（代序）

江其务

【作者简介】江其务，男，教授，博士生导师，中国金融学会常务理事、学术委员，香港学术评审局委员，现任西安交通大学经济与金融学院金融学教授，应用经济学博士后流动站金融学分站学术主持人。研究领域是：银行信贷管理、经济金融理论、中国金融改革理论与发展战略。主要著作有：《江其务文存（1~4卷）》（中国社会科学出版社）、《中国金融改革与发展》（福建人民出版社）、《经济转型期的货币与金融》（陕西人民出版社）、《银行信贷管理学》（中国金融出版社）。在《金融研究》、《财贸经济》、《经济研究资料》、《经济纵横》、《中国金融》、《金融时报》等报刊发表学术论文240余篇，有15项成果获省部级以上优秀科研成果一、二等奖励。

了解过去认识现在是探索未来的基础。当我们进入21世纪的时候，对中国过去20年的金融制度改革进行整体性的回顾，思考制度创新的前景，无论是总结历史经验还是探索未来，进一步推进金融制度改革的深化，提高制度贡献率，都大有裨益。

一、中国金融制度改革的起始条件

中国金融制度改革在制度供给绝对匮乏的状态下起步，1949~1979年30年间，我国形成的金融制度是一个完全由

国家垄断的、中央集权的、典型的计划金融制度，最基本的特征是：单一的国有银行制度。中国人民银行是全国的信贷中心、结算中心、货币发行中心，这是前 30 年中国金融的基本制度，在这个基本制度的基础上建立了一整套具体的制度安排。资金供给制，则是计划金融制度的核心，通过银行包贷款支持工业包产、商业包销、物资统配、财务统管的计划经济体制的运转。在金融制度运行机制上实行信贷和发行合一；金融制度的终极目标是服务于国家计划，为国家“守计划，把口子”。中国金融制度改革就是在计划金融制度基础上开始的。

二、中国金融制度改革的过程描述

过去 20 年中国金融制度的改革内容和发展过程，大体上可以划分为三个阶段：6 年的准备探索阶段，11 年的制度框架构建阶段，4 年的调整、充实和深化阶段。

第一阶段，金融制度改革的准备和起步阶段，大体上从 1979 年到 1984 年，我国的金融体系结构开始了一种制度调整的发生阶段。在这个阶段，金融体系和结构出现了变化，最主要地表现在实行金融结构多元化，打破传统制度一统天下的组织结构，建立了二级银行制度的框架。主要特征可以概括为：（1）从金融机构一元化转向多元化，按产业设置专业银行，出现了以产业分工为主要特征的专业银行机构。（2）从一级银行体制转向二级银行体制，在制度安排上实行了信贷与发行分开，中央银行不再直接经营商业银行业务，单独行使信贷管理和货币发行权，从制度上改变了不受资金来源约束的信贷扩张机制，转向存款决定贷款的运行机制。（3）由于制度安排的调整，从不重视存款转向存款立行，形成了存款立行的约束机制。在资金配置的制度上，由统存统贷过渡到存贷差额包干。（4）在制度变革的发生阶段，新机

构和旧机制并存，机构是新的，但制度安排的运行机制基本上是旧机制起支配作用。

第二阶段，就是我国金融制度向市场金融制度转变的探索阶段。这个阶段发生在1985年到1996年，在这11年间，金融基本制度进行了一系列的制度创新安排，为市场金融建立了初步框架。改革的主要特点和内容是：（1）实现了金融基本制度创新，确立了中央银行制度的法定地位。1984年1月建立中央银行，1995年3月颁布《中央银行法》，1997年颁布《货币政策委员会条例》。（2）大踏步发展多元化金融组织机构，在组织制度上实行了创新。包括：发展了一批非银行金融机构；组建了一批保险公司；证券业快速崛起，深沪交易所起动运作；打开了对外资金融机构的市场准入大门。（3）金融管理制度向市场化迈出了重要一步。在管理制度上放权让利，引入竞争机制和市场机制，实行银行间的业务交叉，通过业务交叉开展竞争；在管理机制上引入风险、利润、成本范畴；实行商业金融和政策金融分离，1994年成立3家政策性银行，1995年颁布《商业银行法》，实行“四自”的经营机制；完善银行资本金制度，实行商业银行资产负债比例管理、风险管理和加强内部控制的制度建设。（4）金融宏观调控向间接调控过渡，从单一的行政型调控向运用经济性手段转变。资金管理从统存统贷转变为差额包干的基础上，继而推进到差额控制和实存实贷，由指标管理过渡到资金管理；金融调控也从单一的行政手段直接调控向市场化运作机制调整，从开始的控制贷款规模，逐步起用中央银行的三大政策工具，发展到以比例管理彻底取代贷款规模控制。（5）金融市场制度的创新取得了长足的发展。证券交易所、同业拆借市场、票据市场全面启动。总之，这10年在向市场金融制度的转变中进行了卓有成效的探索，为迈向市场金融制度奠定了基础。

第三阶段，是我国金融制度变革进入市场金融制度框架的调整和充实阶段。从1997年开始至今，实行以调整和充实为主要内容的制度演变。在这个阶段，我国宏观经济发展发生了新的变化，由传统的短缺经济发展到总量相对过剩需求不足的经济，所以，在金融制度的演进中就发生以充实调整为主要内容的制度深化过程。其主要特点和内容可以概括为八点：（1）实施金融不良资产剥离，建立金融资产管理公司，启动资产证券化。（2）完善分业监管体系，建立分业监管机制：证监会、保监会、中国人民银行，相应地调整了内部的监管体系，撤销省分行，建立9大分行。（3）加快资本市场发展，提高资本市场的功能，资本市场的扩容以跨历史性的速度发展。（4）加速国有银行商业化的改革进程，产权制度改革提上议事日程。（5）整顿金融秩序，防范金融风险。（6）刺激内需、遏制通货萎缩，实行稳健货币政策。（7）扩大金融服务领域，启动消费信贷市场。（8）银行、保险、证券业领域出现了大面积合作，混业经营正在悄然发生。

三、中国金融制度改革的绩效判断

如果把改革20年作为一个整体来看，中国金融制度改革的主线是在两个转变上：一是从计划金融向市场金融制度转变。二是从一级银行体制向二级银行体制转变。两个转变反映了中国金融改革是以市场取向的金融制度创新。从内容上看，20年中可以纳入制度创新范畴的改革主要有八项：（1）金融制度进行了三次制度性的创新分离。这三次制度创新分离的标志是：建立中央银行；成立政策性银行；组建资产管理公司。在这三次制度创新当中，实现了三次制度性分离，以建立中央银行为标志的第一次分离就是信贷与发行分离，以成立政策性银行为标志的第二次分离就是商业金融和政策金融分离，以组建资产管理公司为标志的第三次分离就

是金融优良资产与不良资产的分离。(2) 汇率并轨。由额度留存转向结售汇制度，迈开了金融国际化的重要一步。(3) 实现了金融监管架构从合业监管转向分业监管，建立了三驾马车的监管体制。(4) 发展金融市场，市场融资得到了长足发展，实现了融资结构从单一间接融资转向间接融资与直接融资相互结合的再调整。(5) 实行金融业的对外开放，从外资金融机构的市场准入发展到人民币业务的市场准入，在制度安排上引进了内外两重竞争机制。(6) 资金管理的市场化演进。从统存统贷演进到差额控制，再由差额控制推进到实存实贷，由实存实贷推进到比例管理。(7) 宏观调控逐步市场化。中央银行的货币调控从控制贷款规模和现金发行到逐步转向运用准备金、利率、再贷款，再一步演进到启动公开市场政策进行调控货币供应量。在这个制度演进过程中出现了基础货币投放渠道从再贷款投放→收购国外资产投放→公开市场操作投放的三次改道。(8) 在制度存量创新的同时，制度增量也得到了发展。20 年间金融制度的增量创新表现在：发展了 10 家股份制商业银行；组建了 100 家城市商业银行；建立城市信用合作社；组建信托投资公司；组建大企业的财务公司；建立了一批金融租赁公司；成立了基金管理公司。这些都属于制度的增量创新。

由此不难看出，过去 20 年中国金融制度改革具有的特征是：与经济体制改革相一致的放权让利为主线的改革取向；政府主导型有领导由上而下推动的改革动力；渐进式先易后难的改革方式；制度市场封闭，金融创新的制度环境和市场机制短缺；制度需求拉不动供给，形成需求抑制的特点；信用观念落后，信用基础脆弱的改革背景；制度创新的实施机制严重滞后。

上述金融制度创新产生了什么影响呢？用正规的经济学语言来讲，就是对制度的改革绩效怎么评价？确定的绩效是

不是主要表现在三个方面：一是推动了金融发展。二是改变了金融制度的环境。三是推动了制度需求和供给的互动。具体反映为：(1) 20 年中国金融资产规模大大扩大，由 1980 年的 4379 亿元人民币扩大到 1999 年的 25 万亿元人民币。(2) 经济货币化水平大幅度提高，M2/GDP 的比例从 1978 年的 31.8% 提高到 1999 年的 144%。(3) 金融结构多元化不断演进，多元化结构取代了一元化结构。现在全国金融机构资产中，国有商业银行资产占总量的 69.79%，其他商业银行占有的金融资产比重为 8.01%，城市信用社占 4.72%，农村信用社占 9.26%，特定存款机构占 7.15%，财务公司占 1.02%，金融资产结构已明显多元化。(4) 金融市场的基础性作用正在发挥。利率、供求关系、竞争、成本、收益这些机制都开始发挥作用，标志着市场金融机制正在替代计划金融机制。

四、中国金融制度改革的体制、机制和增长方式定位

中国金融改革的核心是制度定位，有不少举措在定位上值得分析。例如，高度集权的一元化监管体系，推行分业监管体制，形成监管三驾马车：证监会、保监会、中央银行分业监管。这种改革的制度定位在哪里？市场化监管效率高了还是低了？监管成本是降低了还是提高了？又如，国有独资商业银行的商业化改革，发挥国有独资商业银行的作用，为国有大中型企业服务，实行缩短战线，向全国大中城市集中资金力量；实行一级法人制度，以加强系统内全国范围调集资金的能力。在经济结构多元化，经济市场化水平已达 90% 以上的情况下，这种措施在制度上究竟是市场化还是行政化？还有成立政策性银行的初衷是把四大国有银行从政策性业务中解脱出来，但设立 3 家政策性银行的条件并不具备。按理讲，设立政策性银行必须有长期、稳定、低成本的

政策性资金来源，但是在财政财力不足，又没有大型投资基金条件下，3家政策性银行就只能采取行政手段，从4家商业银行分割金融资产，所需增量资金则向四大商业银行发行高成本金融特种债券的方式筹集，利率和财政债券利率相同，高于1年期存款利率，也是在瓜分四大商业银行的金融资源，这就必然导致政策性银行向商业信贷领域倾斜，政策性银行商业化，而四大商业银行则继续在承担着大量的政策性业务。先天不足，后天失调，背离了设立政策性金融的初衷。

中国金融改革的内涵是从计划走向市场，从封闭走向开放，从数量扩张转向质量效益提高。与西方国家的金融改革相比，具有特殊性，它们是金融发展模式变革问题，从管制向放松管制转变，并不涉及制度的改变。而中国的任务是多重，既有制度变迁问题，也有模式转换问题。在多重任务中，中国金融改革与发展、开放的基点是“两个转变”：金融制度要从计划金融（政府主导金融）转向市场金融（市场主导型）；金融增长方式要从传统体制下的数量扩张型转变为效益型的增长。制度转变是增长方式转变的前提，增长方式转变又是制度转变的基础，没有增长方式转变，制度转变也不能巩固。

制度是带有全局性的，改革应该统揽全局，不能离开制度变迁，否则就谈不上经济增长方式和金融增长方式的转变。数量扩张型增长方式是与传统体制紧密结合在一起的，从改革发展到今天，是拿钱维持原有的体制，还是拿钱推进改革，拿钱买一个新体制？哪一个成本更低呢？实际上也就是在积极财政政策和稳健货币政策之间协调的出发点和立足点问题，是在维持的基础上协调还在制度变迁的基础上协调？从制度变革和增长方式的关系看，为什么只能拿钱维持原有体制，而不能拿钱化解矛盾，去买一个新体制呢？

五、中国金融改革、发展、开放“三位一体”的创新内容

改革、发展、开放构成中国金融制度创新“三位一体”的内容，发展是永恒的主题，改革是历史性任务，开放是转型阶段改革和发展的必然要求。

1. 金融改革的实质在于改革金融制度、金融结构、金融机制、金融运行方式。金融资源的配置机制要从行政分配转向市场交易，只有改革金融资源配置机制的措施才属于改革的范畴，除此之外，只是业务操作方法层面的改变。金融资源的配置手段要从计划配置转向市场配置，资源优化配置的标准就是效率。资金向收益高的地区、部门、产业流动，意味着市场金融交易机制开始发挥作用。金融资源的利用率与经济发展是正相关的，经济越不发达的地区资金越“充裕”、经济越发达、资金越紧张。边疆地区存差，通过银行系统流向东部地区。因为经济发达的地区，投资回报率较高，能够以比较高的利率吸引其他地区资金流入。我国农村信用社存款大于贷款，一直是农村支持城市，其中道理是一样的，这种状况是微观金融配置机制形成的，因此需要在宏观上加以调节。

概括起来，要从根本上改革原有基本金融制度，由国家垄断信用，向国家调控信用这个制度转变，在此前提下，资金的商品化才能实现。金融改革不仅是权利、利益的再分配，而且是对传统思想的反思，必须对原有社会主义经典做出新的解释，才能给改革提供必要的理论支持。从国家垄断信用向国家调控信用转变是对马克思主义理论的发展，马克思在《共产党宣言》中提出的国家垄断信用主张是和他的理论体系相一致的，前提条件是：不存在商品生产和商品交换、没有货币、单一的所有制、没有社会资本集团、产业分工相对简单、收入实行平均分配原则。在这种条件下只有垄

断信用才有利于政权的稳定和社会的发展。那么我国现在不具备国家垄断信用的条件呢？商品生产和商品交换充分发展、经济结构多元化、社会资本集团已经形成、国民收入分配结构多元化，在财富分配不平衡的条件下，已经不具备国家垄断信用的条件。在这样条件下仍然坚持国家垄断信用，结果不是垄断财富，而是垄断风险，形成三维债危机，企业债危机、银行债危机、财政债危机。居民高债权，企业高债务、高成本，银行高利息、低效率。这是一种制度性风险，制度风险具有隐蔽性，是慢性病，更容易引起突发的危机。所以，金融改革是以制度变迁为目标的历史性任务，制度转轨是关键。

2. 金融发展作为永恒的主题，关键在于实现金融资源的优化配置，保持金融的稳定、良性发展，实现效率和公平的兼顾。发展不是数量、形式的变化，而是效率和公平的最佳协调，只有这样金融才能实现发展。金融资源和物质资源、生态资源有相似之处，需求无限而供给有限，但金融资源具有虚拟性和自我派生性，本身能够虚拟再生，因此“可持续”用之于此必须做出特殊的界定！保持金融资源有效配置、资金良性循环、效率和公平兼顾，这是金融的最佳状态。必须指出金融还要受实物经济、社会结构等因素影响。金融资源优化配置、保持高效率是一项长期任务，从这个意义上说，金融发展是永恒的主题。

配，而且是对传统思想的反思，必须对原有社会主义经典做出新的解释，才能给改革提供必要的理论支持。从国家垄断信用向国家调控信用转变是对马克思主义理论的发展，马克思在《共产党宣言》中提出的国家垄断信用主张是和他的理论体系相一致的，前提条件是：不存在商品生产和商品交换、没有货币、单一的所有制、没有社会资本集团、产业分工相对简单、收入实行平均分配原则。在这种条件下只有垄

量控制的基础；结构也是保证微观正常活动的条件。结构失衡，矛盾无法调节，积累到一定程度，必然冲破总量制衡。

3. 金融开放的实质是打开国门，利用两个市场。金融开放的任务是双重的，要对内开放和对外开放，金融市场制度应与国际金融接轨。除基本制度以外，会计制度也要和国际接轨，建立稳健的会计制度。会计制度的变革，也是权力、利益的冲突。银行呆账准备提的越多，财政从银行拿的税收越少。权责发生制对银行、财政、企业之间的利益分配博弈也有深刻的影响。放进来，走出去，参与国际金融市场竞争，利用国际金融资源，不能廉价出让国内金融市场来换取开放，这涉及内资银行和外资银行的国民待遇问题，目前，外资银行的经营环境及优惠政策比内资银行要强得多，对外资银行开放全国中心城市，允许开办人民币业务，形成对国内银行的巨大竞争压力。

中国金融制度的历史性转轨，已经迈出突破传统制度的第一步，但是，走向与市场经济发展相适应的金融制度，则还有更长的路要走，这是历史赋予当代中国人的使命。

六、21 世纪金融制度创新和发展需要考虑的问题

（一）金融发展的阶段

社会进入 21 世纪，金融不管作为一门学科还是作为一个行业，在新的世纪处在什么发展阶段呢？大家都知道，人类社会经历了农业经济社会、工业经济社会和后工业经济社会，正在步入知识经济社会，进入新经济的发展阶段。伴随着人类社会经济的发展，金融也已走过了它自身的三个发展阶段。按我的理解，它已经走过了从最初的中介金融到信用金融和资本金融三个发展阶段。在知识经济这个阶段，金融是不是将进入产业金融的发展阶段？也就是说，金融业在经

历了从中介金融、信用金融和资本金融之后，已经发展到一个独立的产业，成为第三产业的战略性产业。这也正如邓小平同志说的：“金融是现代经济的核心”，它已经不是传统意义上的第三产业，而是生产多种多样的金融产品，供给社会经济发展需要的一个产业部门。这正是我们考虑 21 世纪金融制度创新和金融发展问题时，金融业的定位，以及由金融业的新定位所导致的金融学科和金融理论的新发展。

（二）金融发展的特点

既然在新世纪金融进入到产业金融的发展阶段，不同于中介金融、信用金融和资本金融，那么在这个阶段金融业将出现哪些最显著的特点呢？当人类社会进入 21 世纪，出现了网络、信息和高新技术为主要特征的新经济，这种新经济伴随着经济、金融全球化的发展速度而加快，必然对金融业发展和金融理论带来一系列的冲击和影响，现存金融业和金融理论正面临着严重挑战。根据我个人现在的认识，是否可以考虑 21 世纪的金融发展最主要的特点表现在五个方面：

1. 在 21 世纪，金融业将会以更快的步伐从一般的第三产业向产业化、工程化和信息化为主要特征的战略性新兴产业的方向发展，以产业化、工程化和信息化为主要特征的金融业发展，将集中反映在 21 世纪金融业发展的科技含量将获得前所未有的提高，这是一个非常重要的特点。

2. 在 21 世纪金融业的运作载体和运作方式将要出现或者正在出现以网络为载体的特色化、混业化发展。也就是说，在金融自身的发展中它的运作载体和方式将会不断表现出网络化、虚拟化、个性化和混业化，并将对传统金融管理体制、经营理念带来根本性的冲击。

3. 21 世纪金融交易的市场空间将进一步突破国家和地域的界线，走向国际化、全球化。这样，金融交易的跨国

界、跨区域发展必然会带动国内金融市场进一步一体化和全方位的对外开放。

4. 21 世纪金融业运作的目标将会从传统的利润最大化转向效率和安全两大目标，效率和安全将成为 21 世纪中国金融发展面临的两大主题。从利润最大化目标转向效率目标将引起金融业的发展从数量扩张到质量的提高，从单一利润最大化目标转向安全目标将不断强化完善金融风险防范和国家金融主权的维护。

5. 21 世纪有无可能出现金融业的发展路径走出“竞争优于垄断”的传统理论定式，而转向民主化管理，这将构成 21 世纪金融实现效率与安全两大目标最紧迫的问题。从理论上讲，竞争必然走向垄断，这是市场经济的一般规律。当垄断达到损害效率和社会福利的边际时，又必然从垄断走向管制垄断。因此，在 21 世纪金融发展有可能出现从竞争→垄断→管制垄断的一个螺旋式向上的永恒发展趋势。在这个竞争导致垄断、垄断必然推动管制垄断的辩证发展过程中，民主管理，习惯上讲就是要提高金融透明度，提高社会约束能力，就成为无论在竞争阶段还是在垄断阶段都是最基础的要求。从巴塞尔新资本协定来看，它有三大支柱：其一，资本充足率的最低要求；其二，外部监管；其三，市场约束。我个人对此的理解是，巴塞尔新资本协定三大支柱反映的核心思想也正是民主管理。

（三）“十五”期间金融发展面临的理论和实践挑战

1. 我国金融发展从理论上，是否面临着金融机构观和金融功能观的挑战。21 世纪商业银行是否会成为金融业的夕阳产业，资本市场、证券信用、直接融资是否会成为 21 世纪金融业的朝阳产业。世界金融向何处去，现在已成为对理论界和高校影响很深、震动很大的问题。