

目 录

代序	金融现代化为何如此艰难? (陈志武)	1
代序	曲折而艰难的中国金融改革 (胡祖六)	8
前言		1
序章	金融变革的几个重要时刻	1
第一节	1979:金融体系改革的先声	1
第二节	1984:中国人民银行成为中央银行	5
第三节	1994:从国有专业银行到国有商业银行	10
第四节	1998:防范和化解金融风险	14
第五节	2002:应对中国入世的挑战	20
第一章	监管之变——从混业到分业	26
第一节	2003年以前的中国人民银行	26
第二节	中国证监会与证券机构监管	54
第三节	保险业监管与中国保监会	63
第四节	中国银监会	75
第五节	2003年以来的中国人民银行	91
第六节	监管协调与再监管机制	99
第二章	银行业之变——一枝独秀到百花齐放	108
第一节	国有银行体制的演变	108
第二节	股份制银行的三次发展	117
第三节	从城市信用社到城商行	127
第四节	政策性银行的建立与变革	142
第五节	农村信用社改革	153
第三章	国有商业银行改革	176
第一节	1998—2002年的国有银行改革	176

第二节	资产管理公司与不良资产处置	190
第三节	国有银行的股份制改造	210
第四节	汇金公司的角色	222
第五节	建行股改	235
第六节	中行股改	255
第七节	工行股改	267
第八节	农行改革前奏	281
第四章	股份制银行的改革试验	294
第一节	股份制银行:形似神非的探索	294
第二节	交通银行二次股改	299
第三节	新桥入主深发展	312
第四节	广发行重组	330
第五节	招商银行经验	341
第六节	民生银行经验	357
第五章	外资银行在中国	373
第一节	入世前的外资银行	373
第二节	入世之后对外资银行的开放	381
第三节	参股国内银行	398
第四节	汇丰的中国生意	408
第六章	金融控股与综合经营	417
第一节	金融机构经营的分分合合	417
第二节	中信控股	421
第三节	金融控股公司众生相	427
第四节	“银行号”基金公司启航	435
第七章	防范和化解金融风险	443
第一节	整顿金融秩序	443
第二节	信托业的发展与整顿	446
第三节	广信破产	469

第四节 清理整顿城市信用社	480
第五节 金融安全网与金融机构破产	492
第八章 金融法治化.....	508
参考资料	525
后 记	526

金融现代化为何如此艰难？

陈志武^{*}

“现代化”这个词在过去一百多年的中文里被广泛使用，其含义往往跟科学技术、跟器具连在一起，好像有了摩天大楼、手机汽车、电脑电视，我们就现代化了。到近几年我们终于认识到“现代化”的内涵远非如此，还至少包括市场交易所依赖的契约执行架构从以伦理道德习惯为主变迁到以非人格化的法治为主，包括从习俗经济变迁到法治经济。这些“软性”制度架构的变迁当然远比“硬性”科学技术的引进来得艰难。以金融业为例，李利明和曾人雄的这本著作——《中国金融大变革》——系统地回顾了過去几十年中国金融的变革史，他们所展示的发展史告诉我们，即使到今天中国的金融还没走出国家垄断的本质，靠国家信用维系着，靠老百姓买单支持着。

当我们看到中国金融发展的艰难时，一个很自然的问题是：在中国发展金融为什么这么难？为什么中国在宋朝能成为世界第一个发明纸币的国家，而今天金融变革却步步艰难？在中国的传统社会，民间借贷、钱庄票号等传统金融的发展似乎能以一定规模进行，但现代银行和证券市场却难以前进，我们到底如何理解这种差别？是什么在妨碍中国金融的进一步发展？

法治是现代金融的核心前提

我们首先看到，任何市场交易都要以某种契约执行架构为基础，保证交易双方的利益不受侵犯，否则交易无法发生或者成本高得让人望而止步。商品交易如此，金融交易更是如此。比如说，买羊肉时虽然交钱后得到的是肉，而不是正式的契约，但实际上买卖交易的是一种隐性契约，因为买卖双方都知道“什么是羊肉”，如果对方“挂羊头卖狗肉”，那么你说他违约，就要“告”对方。如果真是这样，正如我们知道的，中

^{*} 陈志武，耶鲁大学金融学教授，长江商学院访问教授。

国法律传统历来重刑法和行政、轻民商法，去找县太爷“告”对方“挂羊头卖狗肉”，县太爷会顾不上。因此，在传统中国，人们只好找其他非正式的契约执行替代机制，商事或一般契约纠纷基本留给民间自己去解决。如果纠纷发生在本地本村，那么靠当地风俗习惯、道德伦理来“软性”解决；如果是跨地区纠纷，那么可求助于镖局。面对交易契约的不确定性，人们只好倾向于依赖“关系”，依赖血缘关系、亲戚关系、熟人关系，以这些关系作为交易的必要信任基础，使交易成本不至于太高。特别要强调的是，在以“关系”为交易诚信基础、以声誉为契约执行架构的社会里，如果交易价值有限，声誉的压力即足以规范市场交易行为，特别在人口流动少的传统社会里，当地的风俗习惯能达到相当的契约执行效果。

但是，如果市场的地理范围不断扩大、跨地区交易日趋上升，如果交易价值超过一定的规模，以声誉、习俗为主的非正式契约执行机制所能发挥的作用就会越来越小，陌生人之间做交易时，声誉习俗是难以起作用的，违约和做假的可能性大大增加。这就要求有外部独立的契约执行机制，靠正式、非人格化的法治保证市场交易契约的执行，否则市场就很难在规模和地理范围上继续拓展。

既然一般商品交易都是如此，金融交易就更是如此了。金融交易不管是以银行存款或贷款的形式，还是以股票、债券、期货、基金等形式发生，都是一种信用契约交易，买卖的是一纸票据合约，是一种承诺。既然如此，支持契约执行的架构就更是金融交易能否发生和发展的基础之基础，重中之重。当然，金融交易的地理范围以及所涉及的金額也最终决定着它所要求的制度机制的复杂度。

传统金融与现代金融

在鸦片战争打开国门之前，由于生产规模与市场广度都有限，对规模性融资的需求不大。传统金融以“熟人”间借贷、钱庄和当铺为主要特征，这些金融机构规模很小，基本从本地吸收存款或投资，然后又投放到本地居民和企业，出资方、金融中介和用资方往往都是“熟人”，而且是世代都在同一地方生活的“关系户”，因此，当地的风俗习惯、社会道德和长久邻里“关系”足以使传统金融交易能顺利发生，契约执行没有太多不确定性。在金融学里，我们有时把传统金融称作“关系金融”(relationship finance)或者“人格化的金融”(personalized finance)，道理就在于其交易以及契约执行的基础是“关系”。那些时期里，传统“关系金融”基本够用。中国各朝代中，修建水利工程、长城等的确需要大量资金，但这些项目都由政府出资兴建，这从一定程度上制

约了对规模民间金融的需求,反过来抑制了“非关系金融”的发展。在其它社会经济领域,规模交通运输工具的缺乏使过去地区间市场整合的程度有限,因此,工商业对资本的总体需求不高。在当时的这些背景下,现代跨地区银行以及证券市场的必要性可能真的不大。换一个角度讲,由于现代银行和证券市场对法治尤其是契约执行架构的要求特别高,在传统的中国建立并维持这种制度架构的成本可能远大于其所能带来的收益。因此,过去的生产规模与市场范围靠“关系金融”就够用了。也正因为如此,传统文化道德体系基本能支持过去中国社会与经济的运作,不需要成本更高的外部“非人格化”的法治。

虽然早先的沙船业和矿冶业也需要较大资金投入,但对中国经济真正产生大规模冲击的是1840年鸦片战争后的对外开放和洋务运动,也就是说,是“现代化”的潮流改变了中国对金融的要求,同时使以“关系”为基础的契约执行架构不再够用。《南京条约》迫使中国开放五个通商口岸、外租香港,使外商洋货自由进出。此后,外贸交易量快速上升,这不仅带动了上海等口岸城市的经济发展,而且从整体上带动了通商口岸与内地贸易的增长,促使各地市场的地理范围不断外延,加快各省市地区的行业分工。市场的跨区域扩展从根本上推动了票号、钱庄等金融业的发展。

比如,虽然山西的第一家票号——日升昌票号创办于1820年左右,但更多的票号是在鸦片战争之后的1860年前后创建,他们的业务总体上得益于通商之后内外贸易的上升。对于以跨地区汇兑为主业的山西票号而言,信用显然是其生存的根本,东家与掌柜之间、票号与分号之间、分号与其客户之间的契约执行问题是其生存发展的具体基础。由于晚清的正式司法不能为他们提供独立可靠的契约执行机制,票号一方面必须诉求于镖局的保护服务,另一方面必须依赖亲戚血缘“关系”来缓和票号内部和外部都存在的委托——代理道德风险与契约风险。只要票号业务规模有限,这些非正式“关系”契约机制的成本会很小,票号业务的利润空间可观,所以,在一定的规模内,山西票号业还能在19世纪快速发展。但是,随着外国现代银行的不断进入,19世纪后期中国传统金融面对的竞争越来越强,传统票号钱庄必须扩张规模,以降低单位融贷的成本,可是他们对“关系”的依赖严重约束了其规模扩张的进程。毕竟,非正式的契约执行制度无法支持越来越长的委托——代理链条。因此,中国当时契约执行制度上的缺陷使票号等传统金融组织难以在规模上更上一层楼,无法增加其竞争力。

除了鸦片战争后市场范围的扩大使“关系金融”越来越难以胜任之外,1860年代开始的洋务“强国”运动也挑战了传统金融的潜力。洋务运动旨在追赶西方工业技术,仿造洋枪洋炮,推进机械制造和机器纺织。这些大项目风险高,同时又需要大量

资金，传统金融难以为此帮忙。在这种背景下，洋务派着手引进“股份有限公司”这一新型企业组织，通过向大众售股广泛集资，为中国工业化出力。1872年成立的轮船招商局是第一次尝试，其股份可在民间转让流通，认股不认人。但是，对于不习惯西方法治的中国社会来说，这种企业股权安排带来新的挑战，一方面，外部股东如何能放心让公司管理层支配控制他们投在公司的资产？另一方面，在一个只习惯“无限责任”的社会里，怎样保证公司股东的责任是“有限的”？这是现代金融最初在传统中国出现时所面临的挑战。

现代金融与传统金融的差别主要体现在两个方面：其一，出资方与用资方之间的距离越来越远，金融交易越来越“非人格化”。前面讲过，传统金融是“关系金融”，交易的基础和契约执行都以“个人关系”为前提，其规则存在于模糊不清的道德习俗。相比之下，现代银行以跨地区经营为特征，出资方和用资方不仅互不相识，甚至永远也不会相识，而且还可能生活在不同地区。特别是股票等证券市场上的投资者（出资方）和证券发行企业（用资方），他们之间更是互不相识、距离遥远。像深圳发展银行在深圳，而其一百多万投资者中有的在深圳、上海，有的在黑龙江、新疆，他们之间的金融交易更是“非人格化的”（impersonal），不以任何个人关系为基础。这种“非人格化的金融”在英文里有时被称作“arm's-length finance”（一臂相隔的金融），意思是投资者和资金使用方之间完全隔离，无任何直接关系，财产所有权和控制权发生严格分离。当出资方和用资方的距离如此之远时，公正的产权保护和契约执行架构就变得至关重要，这就是可靠、独立的司法所要承担的角色，依靠它来保证已委托出财产使用权的投资者的利益不受侵犯。否则，“一臂相隔的金融”交易就无法发生，或者这种金融即使短期内能够发生，也无法深化发展，“非人格化的”法治的作用即在于此。

其二，传统金融以“无限责任”为基础，也就是说，如果用资方或借贷方自己因事业失败而资不抵债、无钱还债，那么其亲人和后代则承担偿还责任；如果借贷方是企业，那么其股东就自然承担偿还责任。相比之下，现代银行借贷、股市证券交易则都以“有限责任”为基础，如果用款方资不抵债，可申请破产保护，责任到此为止；如果企业负债累累发生破产，那么该企业的股东不继承其偿还责任。“有限责任”是现代金融及其相对应的现代公司制度之普遍特征，也正因为这一特征使外部投资者愿意以股东身份投资于离自己很遥远的企业，他们的损失最多不超过当初所投入的资本。对于需要筹资的企业来说，通过向“熟人”和“陌生人”都能集资，他们的资金来源显然远比传统金融广泛。但是，“有限责任”也带来极大的道德风险，万一用资方不負責任、任意乱花钱，那怎么办呢？同时，“有限责任”是一个法律的概念，换言之，虽然书面法律规定用资方享有“有限责任”，但放贷方可能照样请打手讨债，那么用资方又如

何使“有限责任”成为现实呢？这又回到法治的问题，这也是为什么没有现代法治就没有现代金融。

在晚清洋务运动时期，不仅没有现代法治，而且也没有相应的证券、金融、公司法。那么，靠什么来为“一臂相隔的金融”提供所需要的信用基础和契约执行架构呢？“官办”、“官督商办”等以政府信用支持的金融体系可能是当时可行的解决近渴的办法，否则难以达到快速追赶西方的效果。比如，1896年中国通商银行计划从私人手中筹资七百万两银子，用来修建北京至汉口的铁路。但那次计划很快失败，盛宣怀和张之洞最终意识到像这样的大项目，如果官府不拿出建设资金，除了借外债就别想从民间融到所需要的资金了。1898年盛宣怀写给皇帝的奏折中说道，“铁路局当初计划从民间筹资修建铁路。但华商往往只在项目已建成并有实实在在盈利之后才愿意投钱……华商以及百姓购股之事，实属少见。他们或许在完工之后购股投资，但不要指望他们在新项目之初就投资。”（这里所引不是原文，而是根据 Albert Feuerwerker 于 1970 年所著的《China's Early Industrialization》一书的第 237 页英文翻译而来）。

甲午战争失败之后，人们开始认识到中国自 1872 年开始的“金融洋务运动”之所以失败，就是因为没有公司法以及其它相关民商法。于是，1904 年推出中国第一部公司法——《公司律》。当然，对习惯于以传统民俗道德为商业契约执行主体的中国人来说，运作并接收西方“非人格化的”法治自然不是一两天的事。《公司律》颁布之后自 1904 至 1908 年间，全国只有 227 家公司正式登记注册，其中 99 家在江苏和上海。可见，尽管朝廷的用意是通过《公司律》为华商企业提供保护，为其融资经营提供便利，但并没有多少人对其有信心。

现在回过头看，通过官办以及官督商办为洋务企业提供的政府信用可能的确解决了当时的近渴，否则洋务工矿企业难以获得社会的信任，私人也不一定会出资。但是，官方信用的存在也同时扼杀了民间自发产生非官方信用机制、产生自发契约执行机制的动力，让大家的注意力不是放在建立民间行规上，而是放在如何打通官方权力上，从而滋生腐败。

有意思的是，1911 年清朝结束，民国成立。随后的近 20 年里，中国处于军阀林立状态，政府权力衰弱，而这期间又恰恰是中国近代证券发展史上的“黄金年代”。比如，1912 至 1927 年间，共兴办资金在万元以上的新式工矿企业 1984 家，投入资本总额达 4589 万，新成立现代银行 311 家，投入资本总计 11943 万。1921 年，通泰盐垦五公司成功发行了中国的第一笔公司债券，价值 500 万元。这期间也发展出来一大批专营股票、债券的证券公司，一时间上海的福州路、汉口路、九江路旁，证券公司林立。对于证券市场而言，证券公司作为金融中介，是中流砥柱。

为什么在中国处于“无政府状态”的 1910 年代和 1920 年代里证券市场反而发展得最快？原因很多，其中之一是那期间政府信用很低，因此“官办”或“官督商办”都不一定能给企业带来更高的信用，“官路”不通。根据同样的道理，那时候政府对市场、经济的管制很弱，也顾不上。在这种环境下，华商必须自发形成自己的行规，为市场交易创造所需的制度环境。一方面，那时期的民间行会发展迅速，对同行的契约行为和声誉进行主动的规范。比如，上海钱业公会、上海股票商业公会、银行公会、信托业公会等对相应行业的准入、退出和处罚都有详细的行为规则，这些民间自发、自律的行业组织更加有利于市场诚信的建立与维护，是行业内部的契约执行机制。另一方面，当时的不同租界均有自己的法院或仲裁机构，因此除了民国法院外，商业交易的双方还可选择其他法院作为其裁决机构，这反过来促使各法院相互竞争。其结果是给上海等地提供了越来越可靠、公正的外部契约纠纷解决机制，使上海的金融发展有了更可依赖的制度架构。

改革开放以来的金融发展

当然，民国初期的金融发展和制度变迁在 1930 年代开始回落，起因是国民政府在南京落户之后即插手并试图垄断金融，使得银行等金融机构更多受政府支配、为权力效劳，民间自发的制度空间开始受压。

1950 年后的金融国有化就更是从本质上改变了中国的金融业，使银行、证券市场完全失去了其本意。到 1978 年邓小平启动改革开放时，整个经济基本都在国有制之下，银行只不过是财政部的出纳，证券市场不复存在。到 1980 年代的后半期重新恢复股份制企业并试图发展股票等证券市场时，我们发现从晚清到民国时期上海金融业所积累的长达 70 几年的经验已基本被遗忘，万事又得从头开始。李利明和曾人雄先生的这本著作非常详细地论述了自 1978 年后的中国金融变革历程。如今看着这本书，如果我们也同时翻阅晚清、民国时期的金融史，我们会发现，从洋务运动到现在，虽然“硬的”科学技术在中国已终于扎根，但在 140 年后的今天，“非人格化的”现代金融却还是步步艰难，现代金融所需要的契约执行架构还不能到位，现代化的过程还在继续。

在相当程度上，过去 20 几年的金融变革一直是在寻找一组既能妥善理顺委托—代理关系链又能可靠执行金融契约的制度安排，而且是力图在不改变国有金融垄断的前提下找到这样一组制度安排。不管是其它国家的经历，还是晚清与民国时期的

经历,都表明由国家拥有银行和证券市场会带来太多的道德风险与利益扭曲,虽然由国家信用做金融的后盾能提供一时之便,但它会窒息金融业的创新、阻挡金融所需要的制度变革,而且也必然导致资源配置的不合理,让太多资源浪费于形象工程。没有民间金融的自由发展空间,没有现代法治,就难有现代金融。

虽然我们在这里讨论的是金融发展的问题,但实际上这直接涉及到文化的问题。特别是在时下知识界呼吁把儒家文化立为国教、指望由此恢复中国社会的诚信秩序的时候,我们有必要从文化的社会与经济功能角度去理解今天的中国到底需要什么样的文明。换言之,到底什么文化才真的能为今天的中国社会恢复诚信、建立新的良序?这实际上是一个契约执行架构的问题,社会良序需要可靠的契约执行架构,经济良序也需要可靠的契约执行架构,这样人们才会“守信”。按照我们前面所谈到的,在传统中国人口流动少、市场范围窄的情况下,儒家文化或者任何传统社会的文化都能胜任这些保证信用、促进契约执行的功能。也就是说,如果中国还没有广泛的铁路网、公路网、空运网以及电话网、互联网、电视网的话,或许恢复传统文化即能达到希望的效果。说到底,不管是美国人、法国人还是中国人,没有人天生就喜欢那些冷冰冰的、又长又厚的契约合同,也没有人喜欢那些漫长的“非人格化的”司法诉讼。但是,在社会交往、市场交易远远超出本地甚至本国、超出“熟人”圈子之后,仅靠传统文化是不够的,以“非人格化的”法治为特征的现代文明已经不是什么“要还是不要”的问题,已没有选择,否则就难以发展出现代金融,也难以有社会良序。

曲折而艰难的中国金融改革

胡祖六*

我收到李利明、曾人雄所撰《中国金融大变革》书稿后，一口气阅完，一遍，再一遍。虽然我对该书按编年史法所叙述的金融改革历程、重大决策与主要事件等等早已非常熟悉，但读完本书后，我还是感到收获颇丰。该书的最大价值是比较完整地汇编收集了1979—2006期间中国金融改革尤其是银行改革的资料。它所描绘的中国金融改革进程，不但详尽，准确，而且清晰，易读。无论是研究人员，企业家，投资者，还是政府官员，任何一位关心中国经济体制改革尤其是金融改革的人士都会很快发现，此书提供了一个有用可靠的参考工具。

1979年之前，中国有两三家包括中国人民银行在内的号称为“银行”的金融机构，但在本质上，并不存在现代意义上的金融体系。在僵化的苏联式中央计划经济体制下，政府依靠政治意志与行政力量集中分配资源，基本上控制了全社会最核心的生产—消费—储蓄—投资活动，金融市场不复存在，金融机构的功能被严重地压抑扭曲，在经济中的作用显著萎缩。

1979年10月4日，中国改革开放的总设计师对小平在中共省市自治区委员会第一书记座谈会上郑重提出，“要把银行真正办成银行。”从那时起，中国开始了摸索性质的金融改革。其中最具有深远意义的举措包括中国人民银行改组成为中央银行，国有专业银行过渡为国有商业银行，新设股份制银行，城市信用社等机构以期引进竞争，而对国有企业的“拨改贷”，以及一系列旨在加强信贷与利率“经济杠杆”作用的尝试则大大增加了银行机构的业务量与银行体系在投融资中的地位。

这段时期的金融改革是一个缓慢渐进的、明显带尝试性的、又时有反复的过程。计划经济行政指令式分配资本的模式业已打破，但通过市场机制有效率地分配资本

* 胡祖六，高盛集团董事总经理，清华大学经济管理学院教授。

的金融体系尚未成型。对银行司空见惯的行政干预与政策性贷款一方面大大削弱了中央银行货币政策与宏观调控的能力,使得通货膨胀成为困扰中国经济的顽症,在九十年代初期曾高达 28%;与此同时银行机构不良贷款日趋严重,资产负债表日益恶化,加剧了金融体系的不稳定性。

金融改革真正成为中国体制改革的重头戏应始于 1997 年末。这年年中爆发了震撼人心的亚洲金融危机,给中国及时地敲响了警钟。该年 11 月中共中央与国务院召开了全国金融工作会议,开始真正认识到了深化金融改革,防范与化解金融风险的重要性与迫切性。1998 年中国政府发行 2700 亿元特别国债为国有四大商业银行注资,该年相继关闭了海南发展银行,对广东国际信托投资公司实行破产清算,并按国际惯例对广东粤海企业实行全面彻底重组。1999—2000 年成立四大资产管理公司,从四大国有商行拨离转移巨额不良贷款,并在此期间开始推行更为严格的五级贷款分类制度。这些亚洲危机期间所采取的应急改革举措,对于稳定国内公众与国际投资者对于中国金融体系的信心发挥了重要的影响,使中国避免了亚洲危机可能产生的最负面的冲击与金融传染。

2001 年底中国正式进入世界贸易组织,客观上增加了金融改革的压力与速度。2003 年中国银行业监督管理委员会成立,标志着中国银行监管体系开始往独立与专业化的方向迈进。该年还设立了国务院银行改革领导小组办公室,规划形成了财务重组—战略引资—公开上市的“三步式”的改革路径,正式启动了国有商业银行的全面重组改革。2003 年底中国政府动用外汇储备为中国银行与建设银行大规模注资,其后又相继对交通银行与工商银行实行了财务重组。交通银行在完成重组与引入汇丰银行作为战略投资者后,于 2005 年 5 月在香港公开发行上市,成为在海外上市的首家中国内地大型银行。交行的成功上市是国际资本市场对于中国银行体系评估有悲观变积极的转折点。紧跟其后,建设银行,中国银行与工商银行也相继完成了战略引资与上市,其中工商银行的 220 亿美元 A+H 同步上市成为了迄今为止全球最大的 IPO 项目。2003—2006 可以说是中国国有商业银行改革重组的最重要的攻关阶段,也是银行改革真正取得突破性进展的时期。

金融是现代经济的核心。中国未来金融改革的挑战与任务是继续深化银行改革,巩固银行改革的成果,改善加强内控,风险管理,信贷决策,公司治理,与多元化业务模式,使中国的银行体系成为真正健康的,有效率的,且具有国际竞争力的现代银行体系。同时,中国必须大力推进资本市场的改革与发展。

从 1979 年以来,中国的金融改革走过了一条曲折与艰难的道路,波澜壮阔,惊心动魄,曾历经许多风险阻力,闯过了无数障碍难关,也取得了令举世瞩目的巨大成就。

这 27 年间累积的改革成果，已为中国的金融发展奠定了一个良好的基础。我相信，只要中国继续坚定不移地坚持邓小平的改革与开放道路，在未来较短的十至二十年内，中国完全能够打造一个全球领先的现代化金融体系。

2007 年 10 月于华盛顿

前 言

2006年12月11日,中国入世过渡期结束,金融业正式对外资全面开放,这是中国金融业27年改革开放的一个“水到渠成”之举。

回想27年前的1979年10月4日,邓小平同志提出的“要把银行真正办成银行”成为中国金融业改革的先声。27年来,中国金融改革伴随着中国经济改革共进。中国金融体系已经从中国人民银行集监管者和经营者于一身的“大一统”金融体系逐步走向监管机构与被监管对象分家;中央银行与监管机构分家;银行、证券、保险、信托分业经营;中资机构和外资机构同台竞争的日趋完善的金融体系。

在中国金融业对外资全面开放这一具有标志意义的重要时刻,站在历史的高度,回顾过去27年来中国金融业的改革,回顾其中众多成功的经验和失败的教训,对于中国金融业下一步的改革和开放具有重要意义。

虽然中国金融业改革在整个中国经济改革中意义重大,并且可圈可点之处甚多,但是目前国内还没有一本全面反映过去27年来中国金融业变革的著作,实为缺憾。在笔者对中国金融改革的长期采访报道中,众多金融业界人士对于全面了解中国金融业的改革都表示出浓厚的兴趣。鉴于此,笔者不才,根据历年在采访报道中对中国金融业改革的了解,写成这本试图比较全面反映过去27年中国金融业全面变革的小书,希望能够对广大的金融从业人员和对中国金融改革感兴趣的海内外人士了解中国金融改革有所帮助。

序章 金融变革的几个重要时刻

第一节 1979 :金融体系改革的先声

中国的金融改革始于1979年。1979年10月4日,邓小平同志在中共省、市、自治区委员会第一书记座谈会上提出:“要把银行真正办成银行。”在这一思想的指导下,中国开始了有计划、有步骤的金融体制改革。

此前,从1948年到1978年这30年间,中国的金融体系是与计划经济体系相配套的中国人民银行“大一统”的金融体系。

1948—1952 :新中国创建初期的金融体系

1948年12月1日,中国人民银行在河北省石家庄成立,开始发行人民币,这标志着新中国金融业的建立。

1949年2月,中国人民银行由石家庄迁入北平,通过接收国民党政府遗留下来的官僚资本银行,取消在华外资银行的特权,整顿和改造旧中国的私人银行和钱庄。

在接管与改造旧有银行的同时,中国人民银行按照行政区划,建立了总行、区行、分行、支行四级机构。截至1949年12月,中国人民银行建立了华东、中南、西北、西南4个区行,40个省、市分行,1200多个县(市)支行及办事处。1951年,东北银行改组为中国人民银行东北区行,内蒙古人民银行改组为中国人民银行内蒙古自治区分行,新疆省银行改组为中国人民银行新疆维吾尔自治区分行。这样,到了1951年,除西藏和台湾外,全国都建立了中国人民银行的分支机构。

此外,政府还对旧中国四大银行中的中国银行和交通银行进行了改组,设立了总管理处、分行、支行三级机构。1949年10月20日,中国人民保险公司正式成立,并陆续在全国各地设立分支机构。1951年还成立了农业合作银行,但在各地没有设立分支机构。在新中国成立初期,根据中共中央关于开展合作化运动的政策精神,开始设立农村信用社。它的主要功能是为社员服务,为生产服务,帮助他们解决生产资金,走合作

化道路。

至此，新中国初创时期的金融组织机构体系初步形成。

1952—1978：大一统金融体系的形成

从1952年开始，中国的金融体系慢慢走向大一统。

首先是中国银行与中国人民银行国外业务局合署办公；交通银行划归财政部领导，中国人民保险公司也由财政部领导（在1958—1960年的“大跃进”时期，中国人民保险公司停办了国内保险业务）；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。1954年，中央人民政府决定撤销大区一级行政机构，中国人民银行在大区一级的区行也随之撤销，形成了银行部门垂直管理的体制；1954年10月，中国人民建设银行成立，隶属于财政部，成为经营管理固定资产投资的国家专业银行，1958年又被撤销；1955年，全国14个城市的公私合营银行与当地中国人民银行储蓄部合署办公，1956年，公私合营银行总管理处与中国人民银行总行私人业务管理局合署办公，这样，公私合营银行被纳入了中国人民银行体系。

1955年，国务院批准建立中国农业银行。经过一段时间的实践，反映出农村金融业务量不大，客观上缺乏建立专业银行的经济基础，在业务上与人民银行业务交叉，增加了资金周转环节等问题。因此，1957年国务院决定撤销中国农业银行，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。

随着各类商业银行及其他金融机构相继撤并，金融服务统一于中国人民银行手中；同时，信贷资金管理，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，金融业务也都集中于人民银行，取消商业信用，集中信用于国家银行，取消证券市场等金融市场。至此，人们通常所说的“大一统”金融体制形成，使人民银行成为全国的信贷中心、结算中心和现金出纳中心，几乎垄断了全国所有的金融业务，既行使中央银行的职能，又办理商业银行的各种业务。

当时，城市正在进行社会主义改造，消灭私营经济和个体经济；农村正在建立人民公社。建立“大一统”的金融体制，是当时中国的计划经济体系在金融业的体现，这是一种适应计划经济体系的金融体制。

“大跃进”之后，“大一统”的金融体制有所削弱。1962年，恢复了被撤销4年的中国人民建设银行，并且进一步明确了其职能和作用。1963年10月，国务院决定恢复被撤销的中国农业银行，从上到下建立了农业银行的机构。

“文化大革命”开始之后，金融体系遭到严重破坏。1968年，刚刚恢复不久的中国

农业银行、中国人民建设银行被分别并入中国人民银行和财政部内，金融体系重新回到“大一统”状态。之后，中国人民银行总行各职能司局被撤并，只保留政工和业务两大组。1969年中国人民银行总行并入财政部，对外只保留中国人民银行的牌子。人民银行各级分支机构有的与财政局合并，成立财政金融局，有的并入财政局，作为财政局的一个业务组。地区和县一级的人民银行设置更是五花八门。银行的组织机构不能集中统一，指挥系统大大削弱，金融工作的政策和制度难以贯彻到底，金融机构成为地道的财政的会计和出纳机构。

直到1978年，中国人民银行才从财政部独立出来。银行体系及其基本职能逐步得到恢复和加强，但仍然是兼有中央银行职能和商业银行职能的“大一统”的国家银行体系。

从1953年到1979年，中国基本实行由中国人民银行统揽一切金融业务的“大一统”金融体制。在这种体制下，中国人民银行既行使中央银行职能，又办理具体的商业银行业务；既是金融行政管理机关，又是经营金融的经济实体。中国人民银行按照行政区划在全国普设分支机构，并统一按照总行的指令性计划办事，实行存贷分离、统存统贷。

中国人民银行研究局副局长焦瑾璞认为，“大一统”金融体系具有以下特点：

机构单一 为了实现资金集中分配和统一管理，全国的信用活动都集中于中国人民银行，当时，全国只有中国人民银行一家银行，中国银行是中国人民银行的一个下属单位，农村信用合作社长期作为中国人民银行的基层机构而存在，至于区域性银行、股份制银行、外资银行，以及非银行金融机构更是严禁设立。中国人民银行既行使中央银行职能，又办理存款、贷款、结算等各种商业银行业务。

信用集中 随着银行机构的集中、统一，信贷资金管理也趋于集中，中国人民银行根据国家下达企业的生产计划与财政预算平衡后制定信贷收支计划，根据国家的劳动工资计划与农副产品采购计划制定现金发行计划。

政企不分 在市场经济条件下，银行是金融企业，是经营货币的行业，是接受信用的机构。但是，在这一期间银行的地位和作用已被扭曲，银行变成了单纯的行政机构，依附于财政，成为财政的会计、出纳机构，不能自主经营，自求平衡。银行成为各级政府实现经济扩张的工具，实现财政收支平衡的手段。

相对封闭 新中国成立以后很长时期，中国的金融组织同国际货币基金组织、世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构没有往来，同外国的银行也没有业务联系，在国外也没有派驻机构；外国银行派驻中国的分支机构也很少，即便保留了几家外国银行在华的分支机构，如汇丰银行等，也没有什么业务活动；没有专门、独立地从事外汇业务