

第一章 金融体制改革概述

金融是现代经济的核心。邓小平同志在 1991 年视察上海时指出：“金融很重要，是现代经济的核心。金融搞好了，一着棋活，全盘皆活。”江泽民指出：“对我国这样一个发展中的大国而言，如何运用金融这个经济杠杆，是一门很大的学问。运用得好，就会对实现经济调控目标，抑制通货膨胀，优化资源配置，起到积极作用，能够有效促进经济和社会发展。如果运用不当，就可能产生金融风险，甚至危及经济全局。前些年国外连续出现的金融危机，我们应引以为戒。”深化金融企业改革，健全金融调控机制，完善金融监管体制，对于防范金融风险，保证金融机构与金融市场健康发展，具有重要意义。

第一节 我国金融业发展的现状与总体格局

金融业作为现代经济的一个重要组成部分，发展到今天已成为一个层次分明、功能强大的体系。改革开放

以来，我国金融业得到长足发展，掌握着巨大的经济资源，在支持经济发展、调整经济结构、维护经济和社会稳定等方面，发挥着越来越重要的作用。

一、我国已经形成比较完善的金融机构体系

金融机构是金融业经营的基本单位，是金融业发挥作用的基础。我国金融机构按照功能划分，主要包括以下几类：

1. 政策性金融机构

政策性金融机构是指由政府发起、出资设立，为贯彻和配合政府特定经济政策和意图而进行融资和信用活动的金融机构。政策性金融机构指国家开发银行、中国农业发展银行和中国进出口银行。这三家银行对我国的重点建设、农业生产和进出口事业发挥了积极作用。

2. 商业性金融机构

商业性金融机构是我国金融业的主体，按照其功能可划分三大类：

(1) 银行类金融机构。这是我国商业性金融机构的主体，是指以吸收存款、发放贷款以及为工商企业或个人提供支付结算服务为主要功能的金融机构。具体包括商业银行、城市和农村信用合作社、邮政储蓄机构、信托投资公司、企业集团财务公司、金融租赁公司、汽车金融公司等。到 2003 年末，银行类金融企业本外币合计的总资产达 26 万亿元，占全部金融机构总资产的

95%.

金融资产资产管理公司系国家为加快国有商业银行改革，处置国有商业银行不良资产而设立的专门机构。我国现有四家金融资产资产管理公司，它们在支持国有商业银行改革方面发挥了积极作用。

(2) 证券类金融机构。这是指从事证券业务的金融企业，包括证券公司和投资基金管理公司、证券交易所、证券登记结算公司等。证券公司及投资基金管理公司专门替工商企业发行和买卖证券或投资基金。证券交易所专门提供买卖证券的交易设施和场所，方便大家买卖证券。证券登记结算公司则为买卖双方提供证券过户、资金清算等服务。这三类机构是证券市场的主要组成部分，它们各司其职，共同支撑证券市场的日常运作。

(3) 保险类金融机构。这是以经营保险业务为主的金融机构。到 2003 年末，保险公司资产达 9122 亿元。在全部 61 家保险公司中，按资本来源划分，中资保险公司 24 家，外资保险公司 37 家。按业务性质分，财产险公司 24 家，人身险公司 32 家，再保险公司 5 家。此外，还有 6 家保险集团（控股）公司和 2 家保险资产管理公司。保险业初步形成了以国有商业保险公司为主体、外资、中外合资保险公司并存、多家保险公司竞争发展的格局。

二、我国已经形成比较完善的金融市场体系

金融市场是金融资源（资金）配置的场所，也是国家金融调控的中介。金融市场既可以是有形的市场，比如上海和深圳的证券交易所；也可以是借助电子网络交易的无形市场，比如我国的银行间同业拆借市场和债券市场。

改革开放以来，我国金融市场取得了长足发展。具体包括：

1. 货币市场

货币市场是交易短期资金（通常是兑付期限在 1 年以内的债务资金凭证）的市场，主要指银行间的同业拆借市场、票据市场和债券市场。这一市场的参与主体主要是银行、证券公司、基金管理公司、保险公司等金融机构，交易对象是金融机构的短期资金和债务凭证，其主要功能是：为金融机构调节短期流动性提供场所；为中国人民银行（中央银行）进行公开市场操作提供便利。到 2003 年末，银行间同业拆借市场和债券市场的交易量累计达到 17.2 万亿元，为金融机构之间调节短期资金和国家的金融宏观调控发挥了重要作用。

2. 资本市场

资本市场是交易长期资金（通常是企业股权或兑付期限在 1 年以上的债务凭证）的市场，主要指上海和深圳的证券交易所。这一市场的参与主体是证券公司和基金管理公司，交易的对象是工商企业公开发行的股票和

债券。到 2003 年末，上海和深圳交易所的股票成交额达 3.2 万亿元，为工商企业的直接融资发挥了一定作用。

3. 外汇市场

这一市场主要指上海的外汇交易中心，它是金融机构调节外汇资金的重要场所，在我国人民币汇率形成机制中具有重要作用。

4. 期货市场

这一市场主要指上海等地的期货交易所。

5. 黄金市场

这一市场主要指上海的黄金交易所，交易对象是黄金等贵金属。

上述五个市场的形成，标志着我国已形成层次分明、功能各异的金融市场体系，这一市场体系已能覆盖本币与外币、长期与短期、货币与证券、现货与期货等几乎所有金融商品的交易，表明市场在我国金融资源配置中的基础作用显著增强，为整个金融体制的发展与改革发挥了重要作用。

三、我国已形成比较完善的金融调控和监管体系

金融是高风险行业，金融机构与金融市场的健康发展，离不开有效的金融调控与监管。与金融机构和金融市场的发展相适应，经过多年的改革与发展，我国业已形成比较完善的金融调控与监管体系。

金融调控体系主要指以中央银行（中国人民银行）货币政策为核心，旨在维护币值稳定并以此促进经济增长的宏观调控体系。随着社会主义市场经济体制的建立与完善，金融调控在国家宏观调控体系中的作用不断增强。

金融调控体系的核心是中央银行的货币政策。货币政策借助于一系列政策工具、手段，通过调节货币供应量，引导市场利率，实现币值稳定的最终目标。我国的金融调控体系已从过去直接的信贷规模管理转变为主要通过调控金融市场引导银行信贷行为的间接调控体系。

如果说金融调控体系的目标是为了保持币值稳定，那么金融监管体系的目标则是通过有效的外部监管促进金融业的稳健经营。我国现行金融监管体系是建立在金融分业经营基础上的分业监管体系，即银行业、证券业、保险业分业经营，相互之间不能交叉。中国银行业监督管理委员会、中国证券业监督管理委员会、中国保险业监督管理委员会分别行使对银行、证券和保险业的监管职能。金融分业监管体系符合现阶段我国金融业发展的实际，对维护金融业稳健运行发挥了重要作用。

第二节 金融体制改革的主要 内容与基本经验

改革开放以来，我国金融体制发生了深刻变化，集

中表现在从过去“大一统”的单一银行体制，转变为功能完善、层次分明、与社会主义市场经济体制基本相适应的现代金融体系。这一转变突出表现在以下几个方面：

一、中央银行和商业银行职能的分离

改革开放以前，我国实行高度集中的计划经济体制，中国人民银行既行使中央银行职能，又对工商企业和个人办理存、贷款业务。1983年9月，国务院决定由中国人民银行专门行使中央银行职能，同时设立中国工商银行，专门办理工商企业的信贷业务。之后，根据经济发展和金融改革的需要，又恢复设立了中国农业银行、交通银行，并新设了一批股份制商业银行和非银行金融机构。1995年颁布了《中华人民共和国中国人民银行法》(以下简称《中国人民银行法》)和《中华人民共和国商业银行法》(以下简称《商业银行法》)从法律上使中央银行与商业银行职能得到了彻底分离。

二、政策性金融与商业性金融的分离

在人民银行与商业银行职能分离后，原来由人民银行承担的、需要按照国家政策给予扶持的政策性金融业务转由商业银行承担。这一状况既与商业银行的经营原则相冲突，又不利于国家政策的贯彻落实。因此，1994年国务院决定成立三家政策性银行，分别对国家重点建

设、农副产品收购、对外贸易等领域给予金融支持。

三、银行、证券与保险业的分离

银行、证券、保险是我国商业金融的三大领域，各有其功能与业务领域。1995年《商业银行法》实施之前，银行可以从事证券领域的金融业务。《商业银行法》实施后，银行不能再从事证券等领域的非银行金融业务。1997年亚洲金融危机后，为防范与化解金融风险，银行、证券、保险分业经营的体制得以进一步确立。2003年4月18日，中国银行业监督管理委员会成立，专门负责对银行业机构进行监督管理。至此，我国金融业分业经营、分业监管的体制完全形成。1998年，国家又成立了四家金融资产管理公司，分别对四大国有商业银行的不良资产进行处置，有力地支持了四大国有银行的改革与发展。

四、金融宏观调控实现了由规模管理向间接调控的转变

在金融调控体系的改革方面，我国也取得了重大进展，突出表现在由过去的指令性计划管理转变为运用多种货币政策工具，通过调控金融市场引导金融企业行为的间接调控。1998年之前，中央银行对货币信贷采取直接对商业银行下达指令性计划的方式进行管理。随着经济发展和社会主义市场经济体制的逐步建立，1998

年中国人民银行取消了信贷规模管理，不再对金融机构下达指令性的信贷规模，转而通过运用多种货币政策工具调控金融市场，进而引导金融企业的信贷行为。这一转变具有重大意义，它集中体现了“国家调控市场，市场引导企业”的社会主义市场经济体制改革的总目标，标志着（金融）市场在金融资源配置中基础地位的确立。与金融调控方式的转变相适应，我国的利率市场化进程以及货币市场、外汇市场等金融市场也有了长足发展。这些变化既为间接金融调控体系的建立奠定了基础，也为市场在金融资源配置中发挥基础作用创造了条件。

五、正确处理改革、发展与稳定的三者关系

上述改革使我国的金融业获得了长足的发展。与改革之初相比，我国的金融资产和金融机构数量增长了数百甚至上千倍，企业和居民的投融资渠道大大拓宽，初步形成了与社会主义市场经济体制相适应的金融调控与监管体系、金融机构体系和金融市场体系。20多年来金融体制改革的经验，归结为一点，就是比较妥善地处理了改革、发展与稳定的关系。在这三者关系中，稳定是前提，金融稳定就更是如此。改革以来，我国至少出现过三次大规模的通货膨胀和经济过热，金融秩序也曾遭到严重破坏。比如1992年~1994年，各地出现开发区热、房地产热、股票热，金融机构乱拆借、企业乱集资以及社会乱设金融机构等问题十分突出。为此，中央审

时度势，果断出台了一系列旨在整顿金融秩序，抑制经济过热的宏观调控措施（简称“十六条”），及时稳定了金融，为成功实现经济的“软着陆”奠定了基础。再比如 1997 年亚洲金融危机后，我国经济运行出现了通货紧缩的趋势，面临有效需求不足的复杂局面，国际上对人民币贬值的预期也非常强烈。中央综合考察了国内外形势，作出了稳定人民币汇率的重大战略决策。实践证明，这一决策不仅对稳定人民币外汇率起到了直接作用，而且对稳定金融乃至整个国内经济甚至国际经济都作出了重要贡献，也为这两年国民经济的快速发展和金融体制改革的提速奠定了良好的基础。东南亚一些国家的教训也表明，过快地推行金融市场化改革，过早地放开对资本流动的管制，反而不利于金融稳定和经济发展，结果在金融危机中遭受了巨大损失，经济发展的进程也被大大延缓。国际、国内的经验教训都表明，就金融改革而言，必须始终将维护金融稳定放在首位，否则欲速而不达。与此同时，在保持金融稳定的前提下，应不失时机地推进金融改革，为金融发展创造更好的制度环境和市场条件。近几年来，随着国际、国内经济环境的稳定，在加入世界贸易组织的大背景下，我们在健全金融监管体制、深化国有银行和农村信用社改革以及金融业对外开放等方面及时推出了一系列改革举措，为迎接加入世贸组织后的挑战奠定了初步的制度基础，维护了金融业的稳定和健康运行，促进了国民经济的持

续、快速、协调发展。实践证明，我们在金融改革中必须始终坚持将发展的速度、改革的力度和市场的承受度统一起来，坚持用科学的发展观统筹各方面的矛盾和利益关系，不断推进我国金融业的改革与创新。

第三节 深化金融体制改革的基本 方向与主要任务

党的十六大、十六届三中全会以及中央经济工作会议明确指出：坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展观。这一新的发展观，既是对我国 20 多年来改革开放实践经验的科学总结，也是全面建设小康社会的客观需要。全面树立、体现和落实这一新的发展观，对于推进金融业自身的改革与发展也具有重要意义。对照科学发展观的要求，我国金融业在发展过程中还面临着一些新的矛盾和差距，归纳起来主要是：金融资产高速增长与金融资产品质较差的矛盾；城市金融快速发展与农村金融相对滞后的矛盾；债务融资比例过高与股本融资比例较低的矛盾；金融对内开放和对外开放不够协调的矛盾等。这些问题是我国经济体制转轨中各种矛盾在金融领域的综合反映，唯有通过深化改革才能逐步加以解决。为此，党的十六届三中全会作出的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）指出：“要进一步深化金融企业改革，健全金融调

控机制，完善金融监管体制。”这无疑为进一步深化金融体制改革指明了方向，明确了任务。

一、进一步深化金融机构改革，稳步发展各类金融市场

《决定》指出：商业银行和证券公司、保险公司、信托投资公司等要成为资本充足、内控严密、运营安全、服务与效益良好的现代金融企业。因此，金融机构的改革，首先要承认并强调其企业性质，要按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的要求，将金融机构改造为治理结构完善、运行机制健全、经营目标明确、财务状况良好、具有较强国际竞争力的现代金融企业。

1. 国有商业银行改革是整个金融机构改革的核心

为实现国有商业银行的上述改革目标，应加快处理其不良资产，充实资本金，推进内部机制改革，实行股份制改造并创造条件上市。中国银行和中国建设银行已获得国家 450 亿美元的注资，正在积极进行股份制改造，公开上市已为期不远。在此基础上，应大力推进国有商业银行的内部机制改革，强化内部管理。为此，应制定清晰的发展战略，明确经营目标，建立以利润目标和资产质量为中心的综合考核体系，优化组织机构，建立健全科学有效的激励约束机制和人力资源管理体制。与此同时，应加快银行的信息建设，为其加强管理，

改善服务提供充分的信息技术支持。总之，要通过强化基础与机制改革，使国有商业银行真正成为具有国际竞争力的现代金融企业。

2. 进一步完善农村金融服务体系，深化农村信用社改革

农村金融体制与农村信用社改革，事关农民、农业和农村经济发展的大局，也是我国金融服务体系中的薄弱环节。农村金融改革涉及面广，需要从各方面加以推进。具体包括：深化农村信用社改革，将农村信用社办成产权清晰、管理科学、约束机制强、财务上可持续发展、坚持商业性原则、主要为“三农”服务的社区性金融机构。要继续完善农村政策性金融服务，进一步明确农业发展银行作为国家政策性银行的职能定位，形成农村政策性金融和商业性金融分工明确、各负其责的格局。参考有关国家在社区金融服务方面的经验，应要求在农村经营的存款类金融机构，将在当地吸收资金的一部分用于当地的信贷支持。通过发展农业保险、担保贷款、大宗农产品期货等业务，分散农村信贷风险。探索建立存款保险机制，保障农户存款的安全。逐步放开贷款利率的上限，确保农村金融机构的利差能够弥补成本和风险。规范和引导民间借贷，积极探索新的农村金融组织形式，开发新的金融产品等。

3. 加快各类金融机构的改革步伐

一是造就具有知名品牌和市场竞争力的股份制商业

银行。十多年来，我国股份制商业银行快速发展，有力支持了国民经济建设，并将竞争机制引入我国金融业，使金融业务创新能力不断增强，促进了我国银行业整体服务水平的提高。股份制商业银行的发展目标是：以完善商业银行公司治理为中心，抓住内部风险控制和提高资产质量两个主要环节，培养一批具有知名品牌和较强市场竞争力的精品银行，为我国加入世贸组织后与外资银行开展全面竞争创造条件。

二是要进一步完善证券公司、基金管理公司法人治理结构和内控制度。要按照我国《公司法》规定，加强董事会、监事会建设；要加强内部管理，严格依法经营，惩治违法和欺诈行为；要规范收购兼并和资产管理业务，进一步充实资本金，提高抗风险能力；要促进行业组织结构的优化，发挥市场对公司治理改革的促进作用，培养具有国际竞争力的大型证券公司。

三是要发展和壮大保险公司。目前，我国国有保险公司占保险市场份额的 70% 左右，存在的主要问题是经营管理体制需要进一步转变，内部活力和外部竞争力不强，资本金不足，资产质量不高，偿付风险偏大。为此，应通过重组上市和吸收国内外战略投资者等方式，推进国有保险公司的股份制改革。与此同时，还应丰富保险公司的种类，发展多种类型的保险机构。要结合金融市场的发展，拓宽保险资金运用渠道。通过建立专业化的保险资产管理机构管理和运用保险资金，以提高保

险的偿付能力，充分发挥保险资金长期稳定的功能优势。

四是鼓励社会资金参与中小金融机构的重组改造，在加强监管和保持资本充足的前提下，稳步发展多种所有制金融企业。一要按照对内开放和对外开放并重的原则，积极支持包括国内民间资金、外国资金等多种社会资金入股中小金融机构，明晰产权，加快公司治理结构的改革，推进现代企业制度建设。二要依法严格保护参与中小金融机构的各类产权，以及以产权为基础的各项权利。三要鼓励中小金融机构向专业化方向发展，引导中小金融机构围绕地方经济和产业发展特点提供有针对性的金融服务。四要在监管上一视同仁，适当扩大中小金融机构的经营范围和网点，为社会资金参与中小金融机构改造创造条件。五要在加强监管和保持资金充足的前提下，允许民间资本严格依法创办金融企业，完善我国金融企业的布局和所有制结构。鼓励社会资金参与中小金融机构的重组改造，还应注意防止风险，特别是要防止资本金不足和关联交易甚至内部人控制的风险。历史教训表明，中小金融机构容易出现内部人控制下的道德风险，对此应引起足够警惕，应通过加强监管，强化内控防范风险。

4. 稳步发展各类金融市场，提高直接融资比重

目前我国直接融资不发达，资金来源主要依靠间接融资，特别是银行贷款。根据中国人民银行 2004 年第

1 季度货币政策执行报告的统计（表 1-1）：在企业外部资金来源中，银行信贷的比重高达 93.8%，国债、股票、企业债等直接融资比重不到 7%。直接融资比重过低，资金过度集中于银行，不利于金融体系，特别是银行体系的稳定。广大企业，特别是中小企业严重缺乏直接融资渠道，筹集资本金十分困难，反过来影响银行对其发放贷款，间接融资也得不到好的发展。

表 1-1 国内非金融机构部门融资情况表

	融资量（亿元人民币）		比重（%）	
	2004 年 1 季度	2003 年 1 季度	2004 年 1 季度	2003 年 1 季度
国内非金融 机构部门 融资总量	9733	9009	100	100
贷款	9131	8513	93.8	94.5
国债	348	225	3.6	2.5
企业债	55	65	0.6	0.7
股票	199	206	2.0	2.3
其中：可转债	0	68	0.0	0.8

资料来源：中国人民银行调查统计司。

解决直接与间接金融结构的失衡问题，需要从制度、机构和产品上，大力推动金融市场的发展与创新。

在制度创新方面，需要逐渐放松金融市场的管制，引导资金在不同金融市场之间合理有序地流动。在机构创新方面，应适当发展多种专业性的非银行金融机构，有条件的金融机构可以组建金融控股公司，发挥综合经营的优势。在产品创新方面，应重点发展能够替代储蓄和银行信贷的金融市场产品。比如通过发展货币市场基金、债券市场基金、外汇市场基金等储蓄替代产品，就能引导居民储蓄形式的多元化，为居民储蓄开辟更多的投资渠道。又比如通过将银行信贷资产证券化，则可起到增强银行资产流动性的作用，既为银行通过多种形式运用资金创造条件，又能增加金融市场的产品和投资工具，也为中央银行通过金融市场实施宏观调控创造了更好的条件。总之，在我国商业银行主导金融媒介的状况下，如果我们不想办法发挥商业银行的积极性，金融市场的发展就会较为缓慢，直接融资的比重就难以提高。因此，在政策上应体现对直接融资的支持，要按照国务院《关于推进资本市场改革开放和稳定发展的若干意见》的精神，进一步发展多种形式的资本市场。长期以来，我们对资本市场的理解过于狭窄。认为只有公开发行和上市的证券才是资本市场，导致资本市场的形式和层次过于单一。为此，今后除继续发展交易所形式的市场外，还要借助网络化电子交易平台以及金融机构的网点柜台，大力发展多种形式的场外资本市场。现在深圳证券交易所已设置了相对独立的中小企业板块，这是我国