

第一章 我国的金融体制改革

我国社会主义金融体制是在人民银行的基础上逐步建立和发展起来的。党的十一届三中全会以后，随着我国经济体制改革的开展，金融体制也进行了一系列的改革。特别是1994年，为了更好地适应建立社会主义市场经济体制的需要，金融体制又作了较深入的改革。本章的重点就是阐述1994年以来金融体制改革的主要内容，包括加强人民银行的金融宏观调控，建立政策性银行，发展商业银行和非银行金融机构，从而建立起我国社会主义的金融组织体系。

第一节 我国金融体制改革的简要回顾

我国金融体制的形成、发展和改革，大体上经历了如下四个阶段。

一、单一的国家银行体制阶段

在解放战争即将取得全面胜利的前夕，1948年12月1日在河北省石家庄成立了中国人民银行，并同时发行了人民币。建国后，原来各根据地、解放区建立的地方性银行，分

别改为中国人民银行的分支机构，对旧中国的官僚资本银行，采取接管没收的政策，其中中国银行被接收和改组为中国人民银行的国外业务局；对民族资本银行实行利用、限制、改造的政策，到 1952 年底，就完成了对民族资本银行和其他私营金融业的社会主义改造，并逐步实现了银行的社会主义国有化。

为了发展农村经济 支持农业生产和打击高利贷活动 建国后即着手建立和发展农村信用合作社，到 1955 年 信用合作组织已在全国农村范围内广泛发展，基本上做到了乡乡有信用社，成为人民银行在农村的有力助手。于是形成了一个以中国人民银行为主体、农村信用合作社为助手的金融体制，这种体制一直持续到 1978 年。

在此期间，全国上下基本上只有中国人民银行一家。只是在办理某些涉外业务时，由于工作上的需要仍使用中国银行的名义。所以，对外还保留着中国银行的名称，实际上是中国人民银行的国外业务局。至于 1954 年成立的中国人民建设银行，虽然名为银行，实际上是隶属于财政的一个基本建设拨款机构，很少办理信贷业务。所以，人民银行是全国高度集中统一的国家银行，集中办理一切银行业务。这种单一的国家银行体制，优点在于集中统一，资金集中使用，指挥如意，便于宏观金融调控，符合计划经济的管理要求。但是，这种体制存在着统得过死，不利于调动地方和基层银行的积极性，不能适应商品经济高速发展的要求等弊端。

二、多元混合型的国家银行体制阶段

为了适应国民经济发展和经济体制改革的需要，更好地发挥银行在国民经济中的作用 从 1979 年开始了对金融体制

的改革。首先，从中国人民银行分设出中国银行和中国人民保险公司，并恢复了中国农业银行。这两家银行均隶属国务院。随着基本建设投资逐步由财政拨款方式改为银行贷款方式（当时简称“拨改贷”），由中国人民建设银行承担发放和管理基本建设贷款业务，从此，建设银行成为名副其实的银行，并从 1979 年 8 月起将该行改为国务院直属机构。这时的中国人民银行既行使中央银行的职能，制定金融政策，经管货币发行，又从事城镇工商信贷和储蓄业务。这样，就形成了人民银行、农业银行、中国银行、建设银行共同组成的多元混合型的国家银行体制。此外，1979 年 10 月还成立了中国国际信托投资公司，1981 年成立了中国投资银行。

这种基本上按专业分工的多元混合型的国家银行体制，优点是专业分工比较明确，工作可以做得细些。但由于只强调分工和独立性，没有一个强有力的中央银行进行业务领导、协调、监督、检查，无法解决好宏观金融的调控问题。这种各行各自独立、垂直管理的银行体系，将统一的资金市场纵切为 4 块，造成信贷资金管理多头，使用分散的状况，削弱了对金融的宏观调控。人们形象地称之为“四龙治水，群龙无首”。

三、中央银行体制的建立阶段

为了克服多元混合型银行体制的弊端，1983 年 9 月国务院作出决定，中国人民银行作为国务院领导和管理全国金融事业的国家机关，专门行使中央银行职能。新成立中国工商银行，承担原由中国人民银行办理的工商信贷和城镇储蓄业务。人民银行作为中央银行，在金融管理中，对各专业银行实行业务领导。专业银行和其他金融机构实行企业化管理自

主经营，独立核算，按各自的业务分工充分发挥作用。这样，一个以中国人民银行（中央银行）为领导，各专业银行为主体，其他金融机构为补充的金融组织体系于 1984 年初步形成，在我国经济发展和经济体制改革中发挥了积极作用。

但是，随着经济的高速发展和改革开放的深化，金融体制中一些新问题、新矛盾暴露出来。例如，如何把人民银行办成真正的中央银行，以加强金融宏观调控；如何把专业银行办成真正的商业银行，以实现自主经营、自负盈亏、自担风险、自我约束的经营原则，灵活、有效地用好信贷资金。特别是 1993 年 11 月中央作出关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定后，就更迫切要求必须深化金融体制改革。

四、进一步改革和完善我国金融体制阶段

为了贯彻党的十四届三中全会的决定，适应建立社会主义市场经济体制的需要，更好地发挥银行在国民经济中宏观调控作用，促进经济持续、快速、健康发展，国家决定从 1994 年起，进一步深化金融体制改革。

这次金融体制改革的目标是：（1）建立在国务院领导下，独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系；（2）建立政策性金融与商业性金融分离、以国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系；（3）建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。

金融体制改革的内容可概括为：（1）把中国人民银行办成真正的中央银行，以加强宏观金融调控；（2）建立政策性银行，专门办理政策性金融业务；（3）发展、完善商业银行和其他金融机构；（4）改革信贷资金管理体制，实行资产负债比例管理和资产风险管理；（5）改革外汇管理体制；（6）进

一步发展和完善金融市场。除 (4)、(5) 两项及第 (6) 项内容分别在第二章和第三章阐述外，下面着重阐述由我国的中央银行、政策性银行、商业银行以及非银行金融机构等构成的金融组织体系。

第二节 中央银行

什么是中央银行？通俗地说，就是发行货币的银行，办理政府有关业务的银行，银行的银行，监督和管理整个金融业的银行。

中国人民银行作为我国的中央银行，它经历了综合性银行到专门行使中央银行职能，以及进一步办成真正的中央银行几个发展过程。在 1984 年以前，人民银行既办理城镇居民储蓄存款、企事业单位存款、发放工商企业贷款等商业银行业务，又制定和实施金融政策、经管货币发行，代理国库等中央银行业务同时又是代表政府管理金融业的行政机关。从 1984 年开始，人民银行专门行使中央银行职能，把一般性工商信贷业务，城镇储蓄业务交给工商银行办理。在七、八年的实践中，由于种种原因，人民银行距离真正的中央银行还有较大差距，表现在：(1) 还没有真正担负起对全国金融业实施有效监管的职责；(2) 自身还办理一些政策性贷款业务；(3) 在金融宏观调控方面还缺乏有效的调控手段等。因此，这次改革的一个重要内容，就是要把人民银行办成真正的中央银行。

要把中国人民银行办成真正的中央银行，充分发挥其金融宏观调控的作用，必须做好以下几项工作：

一、进一步明确中国人民银行的职能

中国人民银行作为我国的中央银行，其主要职能是：（1）制定和实施货币政策，保持货币稳定；（2）对全国金融机构实行严格监管，保证金融体系正常、有效地运行。人民银行不再直接对工商企业发放政策性贷款。

具体说，人民银行总行的职责是：掌管货币发行权、基础货币管理权、信用总量调控权和基准利率调节权，保证货币政策的贯彻执行。人民银行总行一般只对全国性商业银行总行（目前主要指专业银行总行）融通资金。

人民银行的分行和支行作为总行的派出机构，其基本职责是：金融监督管理、调查统计分析、横向头寸调剂、代理国家金库、调拨发行基金、管理外汇和联行清算。

二、改革和完善货币政策体系

人民币的稳定与否，直接影响到国民经济能否持续、快速、健康地发展。如何才能稳定人民币的币值，关键又在于人民银行能否有效地实施货币政策。在这次深化金融体制改革中，对货币政策作了如下明确规定：

（一）中国人民银行货币政策的最终目标是保持货币的稳定，并以此促进经济增长。关于货币政策目标问题，我国长期以来存在单一目标（稳定货币）与双重目标（发展经济 稳定币值）之争，到此有了明确的结论。货币政策的中介目标和操作目标是货币供给量、信用总量、同业拆借利率和银行备付金率。

（二）实施货币政策的工具 除具有传统性的三大货币政

策工具（法定存款准备金率、再贴现率和公开市场操作）外，还有选择性的货币政策工具，包括中央银行贷款、贷款限额、中央银行存贷款利率和外汇操作等。中国人民银行根据宏观经济的需要，灵活地、有选择地运用上述政策工具，调控货币供给量，实现货币政策。

（三）建立和完善货币政策的预警系统。在搞好调查研究和统计的基础上，通过加强对宏观经济的分析和预测，为制定货币政策提供科学依据。通过对全社会信用及货币流通状况的分析，为中央银行调控货币供给量，进而为调节全社会货币、信用运行提供可靠的信息。

三、加强对金融机构的监管

中央银行的重要职责之一是加强对金融机构的监督、管理。对申报成立金融机构要严格审批手续，成立之后，要监督金融机构依法经营。为此，必须做好以下工作：

（一）制定和贯彻执行《中国人民银行法》、《商业银行法》、《票据法》、《保险法》等法律，做到监管时有法可依。

（二）制定和完善对各类金融机构的管理条例和监管标准，以及监管方式，做到监管时有章可循。

（三）监管的主要内容包括：注册登记管理、法定代表人资格审查、业务范围界定，以及资本充足率、资产流动性和资产风险度等。

（四）对未经中国人民银行批准擅自设立金融机构和经营金融业务的，要依法查处。

（五）加强稽核监督。中国人民银行要对全国性金融机构进行严格稽核，必要时可对其分支机构实行稽核；人民银行分支机构要加强对辖区内金融机构的稽核。发现违规行为要

认真查处。

四、改革人民银行财务制度

取消人民银行各级分支机构的利润留成制度和缴税制度，人民银行总行和各级分支机构实行独立的财务预算管理制度。人民银行各级分支机构每年编制财务收支计划，由总行批准后执行。各项收支相抵后，实现利润全部上缴中央财政，亏损由中央财政拨补。人民银行系统的财务决算报告要经财政部审核，并接受国家审计。

第三节 政策性银行

政策性银行不同于商业银行。政策性银行属于政府金融机构，其基本职责是以融资手段贯彻国家产业政策和区域发展战略，不以利润为其经营目标，有时甚至不回避必要的政策性亏损。

政策性银行力求人员精干，少设甚至不设分支机构，主要以委托方式通过商业银行代办其政策性贷款业务，以节约开支，降低经营成本，减少国家财政支出。政策性银行除政策性贷款业务外，一般不办理活期存款、现金收付、汇兑、结算等商业银行业务，从这一角度看，政策性银行又是一种银行功能不全的“特殊银行”。

政策性银行发放的政策性贷款主要是为国家重点扶持的行业及企业提供资金支持，包括支持农业开发贷款、粮棉油等主要农副产品储备收购贷款，以及交通、能源等基础设施

和基础产业等贷款。这些项目往往自身效益比较低，但对社会效益和国民经济整体效益较高，故需要在贷款利率上给予优惠，贷款期限上适当延长，贷款数量适当增加。

我国过去没有专门的政策性银行，而是把政策性信贷业务由人民银行和专业银行承担。国家专业银行既办商业性信贷，又办理政策性贷款，使得专业银行的业务界限不清，风险责任不明，难以实现自主经营、自负盈亏、自担风险、自我发展的要求。

这次金融体制改革的一个重要内容，就是建立三家政策性银行，即国家开发银行、中国农业发展银行、中国进出口信贷银行。把人民银行和专业银行承担的政策性贷款业务交给政策性银行经营，这不但有利于把人民银行办成真正的中央银行，把专业银行办成真正的商业银行，同时也利于国家对固定资产投资规模的控制和国家产业结构的调整，有利于中央银行对货币发行、信贷总量的调控。下面对新建立的三家政策性银行作一简介：

一、国家开发银行

为了更有效地集中资金保证国家重点建设，增强国家对固定资产投资的宏观调控，成立了国家开发银行。

（一）性质和任务

国家开发银行是直属国务院领导的政策性机构。其主要任务是：按照国家的法律、法规和方针、政策，筹集和引导社会资金，支持国家基础设施、基础产业和支柱产业的建设。从资金来源上对国家资产投资总量进行控制和调节，优化投资结构。按照社会主义市场经济的原则，逐步建立投资约束和风险责任机制。提高投资效益，促进国民经济持续、快速。

健康地发展。

（二）业务经营范围

国家开发银行办理政策性业务 实行独立核算 自主、保本经营，责权利统一的经营机制。从事下列业务经营：

1. 管理和运用国家核拨的预算内经营性建设基金和贴息资金；

2. 向国内金融机构发行金融债券和向社会发行财政担保的建设债券；

3. 办理有关的外国政府和国际金融组织贷款的转贷。经国家批准在国外发债券。根据国家利用外资计划筹借国际商业贷款等。

4. 向国家基础设施、基础产业和支柱产业的大中型基本建设和技术改造等政策性项目及其配套工程发放政策性贷款；

5. 办理建设项目贷款条件评审、咨询和担保等项业务。为重点建设项目物色国内外合资伙伴，提供投资机会和投资信息；

6. 经批准的其他业务。

国家开发银行对国家政策贷款的拨付业务优先托中国人民建设银行办理，并对其委托的有关业务进行监管。

国家开发银行在金融业务上接受中国人民银行的指导和监督。

（三）组织机构设置

国家开发银行实行行长负责制，行长和副行长均由国务院任命。设立国家开发银行监事会，监督国家开发银行执行国家方针、政策的情况；监督资金使用方向和资产经营状况；

提出国家开发银行行长的任免建议。

国家开发银行总部设在北京，下面不设分支机构。随着业务的发展，经批准可在国内外设置必要的办事机构。

二、中国农业发展银行

为了完善农村金融服务体系，更好地贯彻落实国家产业政策和区域发展政策，促进农业和农村经济的健康发展，国家决定组建中国农业发展银行。

（一）性质和任务

中国农业发展银行是直属国务院领导的政策性金融机构。其主要任务是：按照国家的法律、法规和方针政策，以国家信用为其基础，筹集农业政策性信贷资金，承担国家规定的农业政策性金融业务，代理财政性支农资金的拨付，为农业和农村经济发展服务。

（二）业务经营范围

中国农业发展银行承担农村政策性金融业务，实行独立核算，自主、保本经营，企业化管理。从事下列业务经营：

1. 办理由国务院确定、中国人民银行安排资金、并由财政予以贴息的粮食、棉花、油料、猪肉、食糖等主要农副产品的国家专项储备贷款；
2. 办理粮、棉、油、肉等农副产品的收购贷款及粮油调销、批发贷款；办理承担国家粮油等产品政策性加工任务企业的贷款，和棉麻系统棉花初加工企业的贷款；
3. 办理国务院确定的扶贫贴息贷款、老少边穷地区发展经济贷款、贫困县县办工业贷款、农业综合开发贷款、以及其他财政贴息的农业方面的贷款；
4. 办理国家确定的小型农、林、牧、水利等基本建设和

技术改造贷款；

5. 办理中央和省级政府的财政支农资金的代理拨付，为各级政府设立的粮食风险基金开立专户并代理拨付；

6. 发行金融债券；

7. 办理业务范围内开户企事业单位的存款；

8. 办理开户企事业单位的结算；

9. 境外筹资；

10. 办理经国务院和中国人民银行批准的其他业务。

中国农业发展银行在业务上接受中国人民银行的指导和监督。

（三）组织机构设置

中国农业发展银行在机构设置上实行总行、分行、支行制。总行设在北京，分支机构的设置须经中国人民银行批准。

中国农业发展银行实行行长负责制，对其分支机构实行垂直领导的管理体制。行长和副行长由国务院任命。设立中国农业发展银行监事会 监督执行国家方针、政策的情况 检查业务经营和财务状况；查阅、审核财务会计报告和其他财务会计资料；监督、评价中国农业发展银行行长的工作，提出任免、奖惩建议。

三、中国进出口信贷银行

为了进一步扩大对外开放和促进对外贸易更快地发展，国家成立了中国进出口信贷银行。

（一）性质和任务

中国进出口信贷银行是直属国务院领导的政策性金融机构。其主要任务是：执行国家产业政策和外贸政策，为扩大机电产品和成套设备等资本性货物进出口提供政策性金融支

持。

（二）业务经营范围

中国进出口信贷银行实行自主、保本经营，企业化管理，从事下列业务经营：

1. 为机电产品和成套设备等资本性货物进出口提供进出口信贷（卖方信贷和买方信贷）。
2. 与机电产品出口信贷有关的外国政府贷款、混合贷款、出口信贷的转贷，以及中国政府对外国政府贷款、混合贷款的转贷；
3. 国际银行间的贷款，组织或参加国际、国内银行团贷款；
4. 出口信用保险、出口信贷担保、进出口保险和保理业务；
5. 在境内发行金融债券和在境外发行有价证券（不含股票）；
6. 经批准的外汇经营业务；
7. 参加国际进出口银行组织及政策性金融保险组织；
8. 进出口业务咨询和项目评审，为对外经济技术合作和贸易提供服务；
9. 经国家批准和委托办理的其他业务。

中国进出口信贷银行在业务上接受财政部、对外贸易经济合作部、中国人民银行的指导和监督。

（三）组织机构设置

中国进出口信贷银行设董事会，实行董事会领导下的行长负责制。行长为法人代表。董事会是最高决策机构，对国务院负责。正、副董事长由国务院任命。

中国进出口信贷银行本部设在北京，不设营业性分支机构，信贷业务由中国银行或其他商业银行代理，但可在个别大城市设派出机构，负责调查统计，监督代理业务等事宜。

第四节 商业银行

我国的四大专业银行（中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国人民建设银行）在政策性业务分离出去后，将陆续转变为国有商业银行，按现代商业银行经营机制运行。第一，贯彻执行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经营管理原则；第二，国有商业银行总行具有企业法人资格，对其分支机构实行统一核算、统一调度资金、分级管理的财务制度；第三，一般只允许总行从中央银行融资，总行对本行资产的流动性及支付能力负全部责任；第四，国有商业银行中的国有资产产权按国家国有资产管理有关法规管理；第五，商业银行在信贷资金管理上实行资产负债比例管理和资产风险管理。

允许国有商业银行之间有业务交叉，开展竞争。一切经营活动必须严格遵守国家有关金融法律、法规，并接受中央银行的监管。

国有商业银行总行设立监事会，对本行的经营方针、重大决策、以及国有资产保值增值的情况进行监督检查，对行长的经营业绩进行考核，提出任免、奖惩的建议。

国有商业银行不得对非金融企业投资。对保险业、信托

业和证券业的投资额不得超过资本的一定比例。其分行、支行没有投资权。

商业银行体系包括：国有商业银行、交通银行、中信实业银行、光大银行、华夏银行、招商银行、福建兴业银行、广东发展银行、深圳发展银行、上海浦东发展银行和农村合作银行、城市合作银行等。现对其主要者作一简要介绍：

一、中国工商银行

中国工商银行于 1984 年 1 月 1 日正式成立 承办原来由中国人民银行办理的工商信贷和城镇储蓄业务。

中国工商银行的基本任务是：根据国家法令和金融的方针、政策，大力筹集社会资金，加强信贷资金管理，支持工业生产发展和商品流通的扩大，支持国有经济、集体经济和国家政策允许的个体经济的发展，推进技术进步和企业技术改造，促进国民经济持续、快速、健康地发展。

中国工商银行的业务主要有：

- (一) 办理工商企业和机关、团体、部队、学校等单位的存款；
- (二) 办理国有工商企业、城镇集体企业流动资金贷款业务；
- (三) 办理城镇居民的储蓄业务；
- (四) 管理工商企业用于技术改造的基金 办理技术改造、设备更新贷款业务；
- (五) 办理工商业结算业务；
- (六) 接受中国人民银行委托办理现金管理、工资基金监督业务；
- (七) 办理外汇存款、外汇贷款、境外借款、外汇担保、

代客办理即期和远期外汇买卖、外币及外汇票据兑换和贴现等国际金融业务；

(八) 办理中国人民银行批准和委托的其他业务。

中国工商银行在全国按行政区划设立分支机构。总行设在北京，各省、自治区、直辖市设立分行；省辖地区（省辖市）设立中心支行；县（县级市）设立支行；城市以下设办事处、分理处、储蓄所等机构。

二、中国农业银行

1955年，我国农业合作化运动蓬勃发展，需要国家提供信贷支持。经国务院批准，1955年3月1日中国农业银行正式成立。后来由于种种原因，1957年4月12日撤销农业银行，各级农业银行并入人民银行，设立专管农村金融业务的职能机构。

60年代初，国民经济经过调整和整顿后，加速农业发展的重任摆在全国人民面前。同时，国家支援农业的资金也较多。为了更好地管理各项支农资金，1963年11月12日又设立中国农业银行，这对加强农业资金管理和农村金融工作的开展都起到很好的作用。但是，由于在机构设置上，人、农两行管理机构重叠，工作重复，分工协作上矛盾增多，于是在1966年12月2日农业银行再次并入人民银行。

1978年12月，中国共产党十一届三中全会制定了加快发展农业的方针、政策，并决定恢复中国农业银行。1979年3月13日中国农业银行总行正式成立。

恢复后的农业银行作为国务院的直属机构，是办理农村金融业务的专业银行。其主要业务是：

(一) 办理农村全民所有制、集体所有制的企业、联营企

业、事业、机关、团体等单位和个体经济的各项存款，办理现金、转帐结算以及居民储蓄业务；

(二) 办理农村国营、集体企业、联营企业、个体户(承包户、专业户)的农、工、商各项贷款；

(三) 代办或者办理农村保险业务；

(四) 引进外资，办理农村金融对外业务；

(五) 监督拨付国家支援农业的资金；

(六) 办理国务院交办的其他各项业务和中国人民银行委托的业务。

中国农业银行总行设在北京；省、自治区、直辖市设分行；地区(省辖市)设中心支行；县(县级市)设支行；县以下的镇设办事处或营业所以及储蓄所、分理处等机构。

三、中国银行

中国银行具有悠久的历史，它的前身是清朝的大清银行。辛亥革命后，1912年1月改组成为中国银行。1928年成为国民政府的国际汇兑银行。1949年中国银行由人民银行接管，对外保留中国银行的牌子，即中国银行总管理处，对内是中国人民银行的国外业务管理局。

1979年3月，为适应改革开放政策的需要，中国银行从中国人民银行分设出来，成为国务院直属机构，是我国的外汇、外贸专业银行。同时成立了国家外汇管理总局，同中国银行是一个机构、两块牌子。1983年，国家外汇管理局单设，归中国人民银行领导。

中国银行的基本任务是：组织、积累人民币、外汇资金，优先支持出口创汇和计划内专项重要物资进口的资金需要，优先支持国家能源、交通等重点项目建设和重点出口行业的