

体制改革

勾勒篇

银行体制应改为垂直领导*

(1978 年 12 月)

粉碎“四人帮”以后，中央领导同志一再强调要整顿和加强银行工作，发挥银行、信贷对各项经济活动的促进和监督作用。但是，这个问题并没有引起有关方面足够的重视。令人奇怪的是，有些多年做银行工作的同志也对银行能否发挥这样大的作用持怀疑态度。这是为什么呢？我认为，主要是目前银行的管理体制束缚了银行广大干部的积极性，阻碍了银行作用的很好发挥。

国务院文件规定：“人民银行的工作，实行总行和省、市、自治区革命委员会双重领导，在业务上，以总行领导为主，做到统一政策、统一计划、统一制度、统一资金调度、统一货币发行。在党的工作和政治工作方面，以地方的领导为主。”这个决定，对于扭转“四人帮”破坏银行工作的“五统一”所造成的不良后果，有着重要作用。但形势发展很快，旧的矛盾解决了，新的矛盾又产生了。银行实行这样的管理体制，不能适应党的工作着重点的转移，不能更好地为四个现代化服务。要改变这种情况，必须进一步改革银行的管理体制，实行银行自上而下的垂直领导。

主要理由，我认为有三条。

* 本文发表在《经济管理》1979 年第 8 期。

一、银行的性质决定了必须实行垂直领导

毛泽东同志在总结我国社会主义建设的经验时指出：“中央的部门可以分成两类。其中有一类，它们的领导可以一直管到企业，它们设在地方的管理机构和企业由地方进行监督。”银行就应该属于从上面一直管到企业的那一类部门。

列宁指出：“没有大银行，社会主义是不能实现的。”随着社会主义革命和社会主义建设的深入发展，银行的作用更加巨大，它“成为更广泛、更包罗万象、更具有全民性的机关。”（列宁《布尔什维克能保持国家政权吗》《列宁全集》第26卷第87页）人民银行是我国信贷、结算和现金活动的中心，是全国管理货币的唯一机关。要使银行真正起这样的作用，做到“五统一”就必须自上而下保持一定的独立性，实行高度的集中统一。国务院文件中已经提出了“坚持银行业务工作的集中统一，建立指挥如意的、政策和制度能够贯彻到底的银行工作系统。”我们知道，政治和业务是对立的统一，政治工作必须结合经济工作一道去做。要想使业务工作做到集中统一，就必须使政治工作也做到集中统一。根据银行的性质，改革银行的管理体制，就必须实行银行工作自上而下的垂直领导，像目前铁道部那样，党的工作、政治工作、人员调动和任免均由上级行决定。总行管省分行，省分行管地区中心支行，地区中心支行管县行，县行管公社营业所，这样层层管起来才能真正做到指挥如意，集中统一。

二、从建国以来的实践看，必须实行垂直领导

建国以来，银行的管理体制也是几经反复。从实践中，我们做银行工作的同志体会到：什么时候加强了银行的集中统一领导，什

么时候银行对国民经济的促进作用就大；反之则小，甚至阻碍国民经济的发展。50年代初期，银行实行垂直领导，银行干部由总行逐级管到底。这样，总行就能做到在政治上、业务上指挥如意，中央指示能够顺利执行、不打折扣。当时，对于统一财经、稳定物价和恢复国民经济，对于生产资料所有制的社会主义改造，对于保证完成第一个五年计划都起了重要作用。在50年代后期，由于极左思想的影响，加之我们对客观经济规律认识不够，片面地强调了加强党的一元化领导，取消了银行的垂直领导，把银行党的工作、政治工作和干部调动任免权下放到地方，削弱了银行的作用。当时，企业不讲经济核算、乱拉乱用资金的现象严重，银行根本管不了。这种现象给国民经济造成了很大损失。中央发现这问题后，1962年制定了银行六条，对贯彻国民经济调整、巩固、充实、提高的方针起了重要作用。当时银行党的工作和政治工作实行总行和地方的双重领导。地方比较尊重银行意见。文化大革命中，银行党的工作、政治工作和干部调动任免权又全部下放到地方。在林彪“四人帮”极左路线的干扰破坏下，一些地方的本位主义严重，加上无政府主义思潮在银行内部泛滥，银行信贷计划、现金收支计划不能平衡，迫使中央多发票子，严重影响了人民币的币值稳定，教训是非常惨痛的。银行工作的几次起落，都是和银行的管理体制紧密相连。实践证明，银行必须实行垂直领导。

三、从现状看也必须实行垂直领导

我国的社会主义银行是在半封建半殖民地的废墟上建立起来的，许多银行干部缺乏管理社会主义大银行的经验，加上长期用行政命令的办法和长官意志管理银行，对银行的工作干扰很大。按照现行制度，实行双重领导，党政工作和干部调动任免下放到地方，总行不实行垂直领导，这种干扰越发严重。银行干部，地方可以

时抽调去搞与银行业务无关的所谓中心工作；地方为了完成某项突击任务，甚至可以命令银行暂停营业；银行的机构和人员可以随时被精简，干部可以随时被调走，特别是如果银行干部坚持制度，对于地方违犯中央财经政策的事进行监督，则往往受打击，或调离、或降职、或找个别的事无限上纲与他为难。这样，银行干部特别是领导干部，为了保住自己的“乌纱帽”，对于地方上违犯中央政策的事，睁一只眼，闭一只眼，不想管也不敢管。长期以来坚决执行中央政策的不一定被认为是好干部，不执行上级业务部门规定和中央有关政策的，只要地方党委满意，则被认为是好干部，可以得到升迁。因此，对于违反中央一些财经政策的行为，银行也不敢把关堵口。以不准挪用流动资金和银行贷款搞基本建设或用于财政性开支为例，虽然中央三令五申，但许多地方挪用越来越多。为什么会出现这种情况呢？为什么银行信贷干部不敢大胆管住呢？最根本的原因是银行在干部管理上没有实行垂直领导，银行干部怕得罪地方领导。在对待信贷资金上，有些地方认为，银行的钱是中央的，银行信贷计划能否实现与地方无关，挪用了流动资金和银行贷款，地方可以办些事情，对地方有好处，因而挪用越来越多，不能制止。这样，就冲击了银行信贷计划，破坏了信贷计划的综合平衡。

粉碎“四人帮”已经两年了，中央对加强银行工作采取了许多措施，但银行体制问题一直没有得到根本解决。现在有许多人，特别是银行系统的一些领导人，被“四人帮”挥舞“条条专政”的大棒打怕了，不敢坚持实践证明是正确的、对银行实行垂直领导的管理体制。这对发挥银行的作用，加速实现现代化起到了一定阻碍作用。我认为，在目前情况下要加强银行工作，必须首先改变银行的管理体制，实行银行自上而下的垂直领导。不这样做，加强银行工作只能是修修补补。当然，在体制问题解决之后还有许多工作要做，像建立银行内部的经济核算制度，建立银行内部的技术职称，培养高级银行专家和管理人员等，这些问题也是需要逐步解决的。

把银行办成接近商业一百倍的企业*

(1979 年 8 月)

社会主义银行是个什么性质的部门？是行政机关，还是企业组织？对这个问题曾进行过多次讨论，意见不尽统一。一种意见，银行是国家机关；另一种意见，认为是企业组织。长期以来比较流行的说法，银行是政企合一的组织，它既是国家的金融管理机关，又是办理信用业务的经济组织。究竟哪种说法符合银行的实质呢？弄清这个问题，对于充分发挥银行这一经济杠杆作用，有着重要意义。重温列宁关于银行性质的论述，有助于我们解决这个问题。

马克思、恩格斯、列宁历来都认为资本主义银行是经济组织，是企业，但它又和一般工商企业不同。工商企业生产和经营的是普通商品（商品的生产和交换），而银行经营的是特殊商品——货币（货币的买卖和交换），因而革命导师把银行称为特殊的资本主义企业。资本主义银行是企业，那么社会主义银行是否也是企业呢？列宁说：“我们需要的国家银行，要比资本主义最商业化的国家银行，还要接近商业一百倍。我们的国家银行应当有从上而下的商业代办员，在上面的类似银行的掌管几十亿贸易额的商务巡视员，在下面的是一些小的和极小的商业代办员，如果整个代办员同实行提成分红，并且能学会也教会我们做好生意，那么我们将掌握贸易总额的十分之九。”（《列宁论苏维埃俄国社会主义经济建设》）人

* 本文发表在《财经问题研究》1980 年第 3 期。

民出版社,1979 年版第 249~250 页)列宁的这段论述,清楚地指出:社会主义国家银行是企业,它的企业化程度要比资本主义国家银行的企业化程度高。可见社会主义国家银行是企业无疑的了。不同意这种观点的同志,往往引用列宁另一段话来证明银行不是企业而是国家机关或政企合一的组织。列宁说:“大银行是我们实现社会主义所必要的、我们可以从资本主义那里现成地拿过来的‘国家机构’,而我们在这方面的任务只是砍掉使这个极好机构产生资本主义畸形发展的东西,使它成为更巨大、更民主、更包罗万象的机构,那时候量就会转化为质。统一而规模巨大无比的国家银行,连同它在各乡、各工厂中的办事处——这已经十分之九是社会主义的机构了。这是全国性的簿记机关,全国性的产品的生产和分配的计算机关,这可以说是社会主义社会的一种骨干。”(同上,第 247 页)列宁的这段论述,我认为也不能证明银行是国家机关,列宁在这里说的国家机构,是带引号的国家机构,是从经济角度讲的。把带引号的国家机构和从经济上讲的机关误认为国家行政机关,显然是不符合列宁的原意的,也是不符合客观事物的本质的。

从建国 30 年的实践看,把国家银行看作是行政机关,弊病很多,主要是不能充分发挥银行这一经济杠杆对国民经济的调节监督作用,不能按客观经济规律办事,促进国民经济按比例高速度地发展;容易使银行机关化,容易使银行人员滋长官僚主义,用行政手段管理经济,从而不利国民经济的高速发展。建国 30 年来没能充分发挥银行在国民经济中的作用,与认识上的混乱不是没有关系的。

关于改革县支行营业部管理体制的设想

(1994 年 8 月)

随着金融体制改革的深入，农业银行要逐步实现商业化经营，在巩固农村业务阵地的基础上，开拓城区业务。通过对荣成等市（县）支行的调查，我认为，必须改革县支行营业部的管理体制，增强县支行自身经营的活力，使之成为支行全辖业务发展的“龙头”。

一、改革县支行营业部管理体制的必要性

县支行营业部设立以来，积极开拓城区业务阵地，成为农业银行发展城区业务的“桥头堡”，同时还较好地完成了联行、内部现金调拨业务和相应的管理工作。但与农业银行商业化经营的要求相比，县支行营业部在设置、管理中还存在一些弊端：一是营业部设立后，有的县支行不再承担经营职能，变为纯管理型，脱离了以经营为主的方向，滋生了机关作风；二是营业部既要经营，又要承担联行、内部现金调拨及相应的管理工作，不利于营业部和办事处（营业所）的业务经营与发展；三是营业部服务功能不全，有的没有信贷权，有的虽配备了信贷人员，但没有建立适合城区业务特点的管理制度，信贷服务职能名有实无；四是县支行与营业部部分管理职能重叠，有关科室承担了原营业室的管理、服务职能，营业部再配备相关业务人员，各自独立承担职能，造成岗位重复设置，人员浪费。上述问题的存在，导致城区业务活力不足，限制

了城区业务的进一步发展。改革县支行营业部的管理体制，已显得十分必要。

二、改革县支行营业部管理体制的出发点

改革县支行营业部管理体制的目的，是把县支行办成管理经营型，并坚持以经营为中心的方向，在搞好对基层办事处（营业所）各项管理工作的基础上，搞好自身业务经营，成为全辖业务发展的“龙头”和农业银行进一步开拓大中城市业务的“跳板”。在具体工作中，应正确处理好三个关系。

一是加强县支行自身业务经营对基层处（所）管理的关系。加强县支行自身业务经营，是为了提高全行的整体盈利能力，如果放松对基层处（所）的管理，可能出现经济效益此增彼减的局面。因此对基层处（所）的管理和监督只能加强不能削弱。同时还要疏通人、财、物在辖内的流动渠道，实现内部资源合理配置，提高整体经营水平。

二是县支行自身营业机构与职能科室的关系。营业机构是县支行自身经营业务的依托和提高全行效益的基础，对营业机构的领导要不断加强，充实其力量，确保各项业务的不断发展。要取消营业机构与职能科室重复设置的岗位，完善营业机构的服务功能。职能科室既要有管理职能，又要有经营任务，并以经营目标为主要考核对象，形成全行经营的局面。

三是县支行自身业务经营与基层处（所）经营的关系。县支行要在搞好自身经营的同时，积极为基层处（所）创造良好的经营环境，在联行、现金调拨等方面，为基层处（所）开展业务提供方便，做到农村业务与城区业务两发展。

三、改革县支行营业部管理体制的设想

改革县支行营业部管理体制，要以强化县支行自身经营职能，提高整体效益为目标，按照经济核算的要求，结合县支行营业机构的现状和发展潜力，采取相应的管理模式。尚未建立营业部的县支行，暂不设立营业部，城区业务由营业室和有关科室直接办理；对已设立营业部的，可根据城区经济状况、业务发展潜力，分别采取以下管理模式。

（一）城区经济发达、业务发展潜力大的县支行，分设营业部和营业室

取消营业部的管理职能，经有权部门核发《经营金融业务许可证》和《营业执照》后，成为相对独立核算的营业机构，并给予适应城区业务特点的经营管理权，建立经营目标责任制，促使其与城关办事处一起努力开拓城区业务。县支行重组营业室，作为开展自身业务的依托，由会计出纳部门管理，行使联行、现金调拨职能，并利用县支行的《经营金融业务许可证》和《营业执照》，积极开展存、贷业务，有关职能科室要承担相应的经营任务。这样既增加了城区的经营机构，有利于城区业务的发展，又有利于县支行发挥管理职能。

（二）不具备分设营业部和营业室条件的县支行，对外仍挂营业部的牌子

此类行作为县支行开展业务的依托，但对内恢复原营业室的管理方式，各项业务由有关科室承担，如资金组织部门直接管理城区储蓄网点，信贷部门直接考查、发放、收回贷款等。这样有利于县支行统一规划拓展城区业务，形成全行经营的格局，又避免了营业部代行县支行管理职能的局限性。

加大改革力度 适应转轨要求*

(1995 年 1 月)

今年，农业银行向国有商业银行转变已经到了关键性的一年。我们要以深化改革、转换机制为动力，以业务经营为中心，以扭亏增盈为目标，以支持粮棉油生产和“菜篮子工程”为重点，更新观念，团结一致，开创农村金融工作新局面。

一、更新观念是前提

(一) 破除片面强调社会效益的思想，树立社会效益和银行自身效益并重、以自身效益为主的观念

在单一计划经济体制下，农业银行不注重自身的效益，发展后劲不足。在市场经济体制下，农业银行要自负盈亏、自担风险、自我发展，这一切又只能建立在效益的基础上。事实上，银行效益与社会效益在总体上是一致的，如果银行自身效益不好，就不可能有好的社会效益。因此，在政策范围内，争取利润的最大化，应该成为全行首先关注的经营目标。要理直气壮地强调和重视自身效益，以自身效益的提高，促进社会效益的提高。

* 本文是作者在陕西省农业银行全省行长会议上的讲话摘要，发表在《陕西农村金融》1995 年第 2 期。

(二) 破除单纯按专业银行分工经营业务的思想, 树立按市场经济的需要, 全方位开拓业务的观念

改革开放以来, 我国经济已初步打破城乡“二元经济”的旧格局, 逐步形成城乡一体化和农工商一体化的新局面; 商业银行的经营机制必须适应经济格局的变化, 突破原有的各专业银行分工。因此, 必须破除把农业银行当作单纯的“农村银行”的老观念, 树立“综合性银行”的新观念, 巩固农村“第一阵地”, 进取大城市, 面向各行各业, 在加大支农力度的同时, 为发展市场经济提供多领域、全方位的金融服务。

(三) 破除眼睛向上“等、靠、要”的思想, 树立面向市场能动进取的观念

过去由于受旧管理体制的制约, 各级行尤其是基层行经营活力不足, 有些行习惯于向上要信贷资金、要业务费用、要发展基金, 形成了眼睛向上“等、靠、要”的依赖思想。向商业银行转变就必须彻底摒弃“等、靠、要”的思想, 树立能动进取的观念, 主动投身到市场中去, 逐步学会并熟练掌握面向市场筹措资金, 跻身市场营运资金, 通过市场拓展业务, 利用市场发展自己, 在市场经济中开拓前进。

(四) 破除“官办银行”的思想, 树立风险意识和危机观念

在过去单一计划经济体制下, 银行被当成国家机关, 在人们的思想中形成了银行“官办”不会破产的观念, 对风险和危机没有感触。事实上, 有银行就有负债, 有负债就有风险。特别是在农业银行转变为商业银行后, 必将和其他企业一样, 经受市场风浪的冲击。因此, 各行必须树立风险意识和危机观念, 通过深化改革和强化管理尽快建立起一种适应市场变化的风险防范机制。

(五) 破除“大锅饭”思想, 树立全面经济核算观念

农业银行旧的管理体制形成“大锅饭”的弊病。向商业银行转变后, 农行没有国家的“大锅饭”可吃, 各级行也没有别行的“大锅

饭'可吃。因此,各行必须牢固树立经济核算观念,增强人均创利意识,讲效益、讲盈利,特别是亏损行,更应在业务经营和内部管理的各项活动中考虑成本,精打细算,增收节支,勒紧腰带,过几年紧日子,求得最佳经济效益。

二、强化管理是关键

(一) 围绕市场需要,支持农村各业发展

过去农业银行以支农为己任,向商业银行转变后,仍要坚持,决不能放松。要以市场为导向,大力支持'两高一优'农业,尽快提高我省农村经济增长水平和农民收入水平,逐步缩小同发达地区的差距。

第一,积极支持粮棉油和多种经营生产,增加市场的有效供给。要继续把支持粮棉生产放在首位,大力支持果品、烤烟、蚕茧、蔬菜、肉类、禽蛋奶等产品生产,积极支持农副产品加工、储藏、销售,实现多层次增值,提高农业生产的综合、规模效益。

第二,积极支持农业基础设施建设,按信贷原则适时发放贷款。

第三,积极支持乡镇企业加快发展。尽快实施中西部乡镇企业发展计划,促进那些经济效益好的行业和产品发展;支持企业以内涵扩大再生产为主,从严控制新建项目;要积极帮助企业加强管理,不断提高经济效益。

第四,积极支持搞活农村市场,扩大商品流通。在促进生产发展的同时,要积极支持扩大农村商品流通,支持农村商业扩大农业生产资料和日用品购销;按政策规定积极发展房地产信贷业务,积极支持农村小集镇建设,加快发展第三产业。

(二) 壮大资金实力,优化负债结构

一是要合理调整储蓄网点。要在调查摸底的基础上,巩固加强效益好、有发展潜力的网点,对效益差、没有发展前景的要逐步撤

并。要集中人财物力 继续向城市和城乡结合部等资金来源潜力大的地方扩展网点。

二是努力增加对公存款。首先要加强帐户管理 争取更多的企事业单位在农行开立存款户 其次是落实责任制 信贷部门要抓好信贷服务,像抓贷款发放一样抓对公存款,及时督促企业资金归行。要实行以贷引存 以存定贷。第三 要建立对公存款信息网络。及时沟通情况 对企业支付的大额资金跟踪服务 减少资金外流。第四 要建立激励机制 鼓励并大力组织对公存款。

三是大力开拓金穗信用卡业务。各行都要努力做好宣传 使更多的人认识金穗卡 对金穗卡业务在机构、人员、资金方面给予支持。尚未开办此项业务的行要积极做好准备工作。发卡行要继续完善各项管理制度和措施,严格按规范进行操作,杜绝事故发生;要大力发展特约商户和集体持卡户 努力扩大受理网点 扩大信用卡的应用范围和规模。此项工作要列入 1995 年的重点,抓出成效。

四是要加快完成服务手段的现代化。今年要认真抓好总分行之间一级数据通讯交换网的正常运行,开通省地行之间的二级交换网 做好农业银行电子支付系统运行的准备工作 创造条件在中小城市开通同城联机网络,在城区和集镇发展母子所连接方式的网点,增加通存通兑区域;继续推广客户磁卡查询和电话银行业务 扩大个人、企事业单位的开户和结算量 加快资金往来的清算速度。

五是继续拓展国际金融业务 支持城乡外向型经济的发展。要广开外资、外汇资金来源渠道 进一步搞好外资贷款项目管理 积极开展外汇业务;要努力提高结算业务的服务水平和资金清算效率 巩固和扩大开展结、售汇业务的成果。

(三) 优化贷款结构 提高资产质量

1. 下大力气盘活资产存量。首先,积极参与贷款企业的体制改革 参与其清产核资、资产评估、产权转移和招募股本等改制全

过程，落实债务和收回贷款。过去企业改制债务悬空的，应将其分设、组建的企业视同原企业的子公司，新贷款发放同落实旧债务挂钩。其次，将催收贷款占用率纳入经营目标责任制考核，同信贷规模、资产负债比例核定挂钩 明确压缩任务 严格考核。第三 要继续利用行之有效的行政、经济、法律等手段，集中力量盘活资产存量。

2. 切实加强信贷管理，管好用好贷款增量。要认真执行加强信贷管理的各项规定和要求，严格按信贷管理方式、原则、标准发放和管理贷款。

3. 走适度规模经营的路子，继续实施向重点项目倾斜的政策。各级行都要适当集中贷款计划的决策、审批权，筛选一批农工商贷款重点项目，集中力量支持，加快改善贷款分散、低效的状况。

三、转换机制是动力

（一）以利润为目标 完善经营目标责任制

我们要对财务管理体制进行大的改革，其基本框架是以利润为中心 打破系统内的“大锅饭”其核心是经济效益。主要有 7 项内容：一是经营指标考核增加资金利润率和活期存款增长率两项。二是亏损行，全行不参加盈余公积金和公益金分配。三是对全省固定资产和综合费用实行额度管理，从严控制。四是亏损行亏损自行挂帐不得上划，用以后年度盈利弥补。五是催收贷款全省只按 10% 测算不计息 超过 10% 一律按基准利率加浮动计算作为基数利润。六是资本金实行有偿使用，固定资本超过 30% 计算增加利润，新增贷款另增加利润，新增人员增加利润。七是全员职工 40% 活工资与经营目标责任制挂钩，次年考核后按比例兑现。据此 要求各行一是要千方百计增收。对应收未收利息要制定清收计划和责任制，实行严格考核，提高贷款利息收回率。同时要广开创收渠

道，增加金融服务收入的比重。二是要强化财务监督，严格控制各项费用支出。非营业性支出必须从紧控制，固定资产购置必须执行财务管理制度规定的审批权限。今明两年坚决不准新开工办公楼项目，不准购买高级小轿车，不准用公益金以外的资金盖职工宿舍。三是想方设法减少无息、低息资金占用 降低经营成本 提高资金使用效益。

（二）搞好限额控制下的资产负债比例管理

从今年起，在全省农业银行系统全面推行限额控制下的资产负债比例管理办法，实行以存、贷款增量比例为核心的限额控制下的资产负债比例管理 按“总量控制 比例管理 确保重点 适时调节”的原则掌握。总量控制即确保全省农业银行系统贷款总规模不突破总行核定的监控指标。比例管理即实行以存贷款比例为核心，根据存款增长进度，扣除各项必要的资金占用后，测算可增加的贷款数额。在比例调控下多存多贷，少存少贷。确保重点即对国家确定的农业专项贷款和政府确定的兴陕项目贷款纳入存贷比例管理范围，因安排专项贷款影响贷款增量大于存款增量的，由省行进行资金平衡。适时调节即每季按各行（部）的存款实际完成情况和存、贷比例执行情况予以调节。

（三）积极稳妥地进行劳动人事制度和工资制度的改革

1. 调整各级行内部管理机构。内部机构设置应坚持以效益为中心，管理职能与经营职能适当分开，坚持精简、合理、效能的原则。对基层营业机构网点，要按照经济区划，合理布局，进行一次撤、并、转、建的调整。

2. 改革干部任用制度。逐步实行聘任制；各级行和单位不再实行助理制，任非领导职务干部从严掌握；到离退休年龄的同志，从到龄的次月办理离退休手续，不再返聘。

3. 实行行长任期目标责任制。按照各项存款、贷款增长，存款、贷款结构质量 新业务发展 利润、电子化发展和队伍建设等项