

前 言

1979年以后，中国内地开始改革开放，经济体制由计划经济向市场经济转变。为配合其经济转换的各个不同的阶段，金融体制也历经数次颇大的转折。身为一个金融体制研究者，能有机会观察并研究这个转折过渡性经济（Transition Economy），实属难得。在改革开放的初期，经济发展亟需资金，而金融市场与现代的金融体制均不具备，在只要能集资便是好的金融机构的情形下，跨金融与企业投资的信托投资公司便雨后春笋般地冒出；复业或新成立的国家银行，亦多以政策导向，配合信贷计划为其任务。当民营企业开始成长、茁壮之际，市场上的金融需求愈来愈高，证券市场、债券市场、商业银行的规划逐次出炉，但是金融秩序的紊乱，也在计划经济与市场经济的矛盾中浮显出来。计划之外的投资，不但耗损资源，而且金融机

构资金缺口的扩大，也造成市场的混乱；金融业务与直接投资结合的信托投资公司因为资源的误置与投资失误出现不少金融问题；股市在数度大起大落之后，也面临更为严格的规范问题。

到了 1996 年，中国内地整个金融体制开始全方位地改革与整顿，一方面使金融管理现代化，如中央银行的总体货币政策机制，金融机构按市场分业管理；另一方面整顿金融秩序，把不健全的金融机构关闭，如关闭海南发展银行、广东国际信托投资公司、广州国际信托投资公司、中创公司等，又如对农业合作基金、信托投资公司的整理。事实上，在东亚金融危机之后，金融监管机构全力要求所有的金融机构从事风险管理，监管的力度也特别加强。1999 年开始整顿国企，同时清理四大国有商业银行的呆账，增加资本额，以便能符合国际金融机构的规范标准，使中国内地的金融机构得以与先进国家竞争。

本书的撰写遭遇到颇多波折。其中，随着中国内地的金融体制不断改革而在后面追赶的辛苦，原是预期中的事；除此之外，在定稿前电脑出现病毒，所有输入稿件资料具皆付诸流水，幸赖台湾政治大学金融系胡家诚助教救回部分档案。在搜集内地的相关金融资料时，上海复旦大学管理学院副院长唐国兴教授协助极多，而唐国兴教授及复旦大学金融学系的胡庆康教授与世界经济研究所所长甘当善教授审阅，提供不少意见，亦使本书的内容更加充实。台湾政治大学金融系研究生胡华盛同学担任助理，负责打字输入资料，更是劳苦功高。最后，不得不谢谢于宗先老师，如非他的督促，本书仍不知要何时方能完成。当然，还要感谢中国经济企业研究所的陆民仁老师喜马拉雅研究发展基金会的支持，才能使本书得以出版。由于内地的资料

取得不易，且许多获得的资讯亦不够完整，撰写仓促，难免有疏漏之处，请读者不吝赐教指正。

殷乃平

第一章

1979 年以前中国

内地的金融体制

第一节

1949 年以后

金融体制的规划与发展

中国内地金融体制的演进与发展可以由 1949 年中华人民共和国成立时，面临内战后的经济衰败与从战时延续而来的严重通货膨胀现象谈起。在抗日战争胜利之后，国家经济的元气尚未恢复，内战的战端又起。国民政府为因应内战经费所需，过度地发行货币，造成极度严重的通货膨胀，物价飞涨。1948 年中国的通货膨胀率仅次于一次世界大战后的德国旧马克，成为许多教科书中通货膨胀的范例。

通货膨胀现象由内战前持续至战后，如以 1948 年 12 月的物价指数为 100，1949 年 11 月的物价便到达 5376。在 1949 年 1，4，7，11 月中国内地物价先后四次大涨。为有效稳定物价，新政权首先禁止金银外币的流通，查封上海证券大楼，调运控制物资，暂时紧缩通货。1949 年 11 月 20 日全国同时在大城市连续十天抛售物资，主动控制物价。并且统一财政收支、统一全国物资调度、统一全国现金管理，改变通货膨胀时的重货轻币现象，调整私营工商业，恢复并促进生产，以合理的价格收购工厂的产品，全力设法增加商品的供给面。同时，开办保本保值储蓄，选择适当物品为折实计算单位，逐日牌告，到期时

可按折实单位折实物，给付本息；或依货币储蓄存款办法给付本息。人们的信心大为增加，银行存款因此激增，对现金的需求逐渐降低，至 1952 年 6 月经济情势稳定后，保值储蓄才全面停办。1950 年的四月通货膨胀造成的假性需求开始逐渐消失，商品出现滞销状况，许多私营企业反而因此进入困境，随后产业结构的调整步伐加快，配合对不法资本家的三反、五反运动，整体经济进入到社会主义的经济体制^①。

在中央集权的计划经济体制之下，货币、信用的创造以及金融机构所扮演的角色与市场经济为主的体制是完全不同的。列宁在帝国主义——资本主义的最高型态一书中指出：“生产与资本集中发展至极限，制造出独占体制对人们的经济活动扮演着决定性的角色。”“银行资本以及其创造出来的信用与产业资本结合，用这个金融资本为基础建立一个金融独裁体制。”^②所以在俄国成立苏维埃政府之后将所有的银行与其他的金融机构接收合并，成为一个由政府独占的金融体制，作为主导中央经济计划的主要工具。易言之，金融信贷的架构与运作不再是在市场机制之下，而是改由中央经济计划单位来控制与主导。中国内地采取苏联模式，自 1952 年起，用了近三年的时间，将其私营的金融部门重建纳入，成立社会主义下的金融体制，在第一个五年计划后，中国人民银行成为国家惟一的金融机构，也是金融管理机构，更是货币政策的制定与执行者。

① 高尚全、王梦奎、禾村：“中国经济改革开放大事典”，北京工业大学出版，1993。

② Lenin, V. I., *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism-a popular outline* Lawrence & Wishart, 1948, London. (First published in Petragrad, April, 1917), P. 106.

货币在中央计划经济中的地位与过去也有极大的不同，它被动地反映物价与计划经济下各种指标，这种被动的货币成为经济控制的一环，加强了中央计划控制体制对一般经济活动的影响。而国营企业之间的交易经由中央信贷、账目的控制，根本不需要握有现金；加上实物配给制度，货币流通被区分为现金与现金账的转账两个部分，从总体经济的观点，计划经济者（相对于配给制度）用现金面的薪资控制政策，来平衡社会的总支出与总收入。在这种体制下，已经不需要货币政策存在，因为货币供给额自动随着中国人民银行在既定的价格下，配合经济计划的现金需求而提供。当整个经济的实质面都处于中央集权计划经济的规划之内时，货币的功能减低，资本主义经济下货币的价格，如物价与利率，已不再是货币当局的主要政策目标，因为若是计划的生产量在控制之下，它的价格就相对没有意义了。加上从剩余价值说出发，利息与利润为资本主义剥削劳动的剩余价值，所以，理论上是否认利率的价值的。

因为分配机能也是经由计划经济体所决定，并非由市场的供需力量来决定，金融体制所扮演的角色自然与市场经济下的金融体制有极大差距。1951年5月中央财经计划局试编出中华人民共和国第一个全国国民经济计划要点，1952年11月中央人民政府委员会决议成立国家计划委员会，专司全国经济计划之职。

早在1949年以前就已经成立的中国人民银行，担任主要的金融管理的重任。首先，国民政府时代中，属于官僚资本的金融机构，均被中国人民银行接收，其中包括：“四行”——中央银行、中国银行、交通银行、农民银行；“二局”——中央信托局、邮政储金汇业局；“一库”——中央合作金库；除此之外，其他性质的官方金融机构与保险公司也都在接收之内，仅上海

一地便有 17 家银行，共计有 220 个金融机构^①。外国的金融机构是属于帝国主义者们的银行，自然也不容许其继续营业，至于其他的私营银行、信托公司、钱庄等在 1949 年以后，一部分停业，另一部分则改为公私合营的方式，纳入中国人民银行体系。

中国人民银行将过去的公、私营银行均纳入，形成高度集中的银行体制。当时的中国人民银行不但是全中国的金融管理机构，同时也负责货币的发行，并且统一经营全中国的金融业务。1952 年交通银行置于财政部之下，负责长期投资资本的分配。1954 年 9 月 9 日决定在财政部系统内设立中国人民建设银行，作为基本建设领域的拨款、贷款和结算中心，渐行取代交通银行的业务。1958 年以后，交通银行的业务分别并入中国银行与中国人民银行，只剩下香港的交通银行分行一直在香港经营金融业务。

至 1970 年文化大革命期间，为简化信贷制度，一度将中国人民建设银行并入中国人民银行，但终因基本建设的财务供应与监督，缺乏有效管理，产生疏失，于是在 1972 年又重新恢复中国人民建设银行的设立。实质上，它是隶属于财政部下的基本建设投资管理行政机构。直至 1979 年试行“拨改贷”，由事业单位改为企业单位，才成为具有投资、开发银行性质的银行。至于中国农业银行便是另一种遭遇了。1955 年 3 月虽然曾经获准成立，2 年之后（1957 年 4 月），却因为农村信贷业务与中国人民银行间多有重叠，又遭到了关闭，另于中国人民银行内成立农村金融管理局取代之。1963 年中国农业银行曾短暂地恢复其地位，旋即又并入中国人民银行，一直到了 1979 年 2 月，现

^① Xiaoping Xu, *China's Financial System under Transition*, MacMillan Press, 1998.

在的中国农业银行才第四度成立。

总而言之，从 1954 年到 1978 年，虽然有中国人民建设银行存在，但是它只负责提供基本建设资本的拨款与财务上的管理，中国内地所有的金融活动几乎都是经由中国人民银行进行的，建立了苏联模式下的单一、统一的金融体制。全国由上到下，所有的信贷资金不论是来源或用途，完全在中国人民银行的统存统贷下管理；各级银行吸收的存款全部上缴总行统一使用。银行的各种贷款，则由总行按核定的计划指标逐级下达，各级银行在其指标范围内发放其贷款。

同时，早在 1951 年，就已经要求各级政府机构、国营企业、合作社把现金存到中国人民银行，以统一现金管理。1953 年中国人民银行开始编制现金出纳计划，依计划从事现金流量的管控，以加强货币发行的管理。1955 年 9 月实施“国营企业、供销合作社、国家机关、部队、团体间非现金结算暂行办法”，以各地的中国人民银行分行与其总行为会计结算中心，不必使用现金，直接在中国人民银行内转账交易。根据雷诺（Reynolds 1982）分析，1959 年银行有 85% 的交易是经由非现金结算，到了 1979 年，增至 95% 以上，证明社会主义计划经济下的统一集中的金融体制运作，已成功地降低了现金的功能。^①到了 1978 年，因为经济对外开放与信用体制的多元化，这个结算体制才开始进行改革。

至于各地银行间的联行往来体制也是仿照苏联模式，主要是以人工操作的方式，由邮电局运送支付凭证或传送讯息，记载联行往来的账务，经由主管的总行计算相互存欠金额并加计

^① Reynolds, P.D., *China's International Banking System*, Praeger, London, 1982.

利息，而不直接从事清算。由于中国内地的幅员广阔，联行往来的效率因为邮电传递的讯息速度较慢而降低，所以在 1979 年以后，金融交易活络，原有的联行往来体制相对落伍不足，也成为改革的主要项目。

在 1950 年前后，集中金融体制成为执行计划经济的主要助力，经由计划信贷的分配，使得长期经济规划得以顺利进行。但是因为与市场经济体制下的银行运作多少有些不同，制度本身还是有一些缺陷，如：

在被动的环境下，金融体系对企业短期放款的利率经常过低，而长期的放款多置于政府预算计划之下，是否还款常不被重视。经由利率导引资源分配的市场功能丧失了，所谓的货币市场与资本市场也根本不存在。

在这种计划经济体制中，银行主要的功能仅是资金的出纳而已，且经常成为平衡财政赤字的工具。事实上，政府迫使银行对企业的信贷融资紧缩，以便从银行取得资金以抵销赤字的现象常常出现。

由于固定资产的投资资金多来自政府的预算，没有资金成本，金融体系的长期投资金融通功能消失，吸收存款的目的在于减少民间的流动资金，以消除通货膨胀的压力。而企业取得资金容易，常形成过度投资，造成资源的滥用。

银行不但无法从事资产负债管理，一般银行所应具备的风险管理、客户征信分析、坏账的管控、存放款条件的调整、以及资金流动能力的维持均付之阙如。

对政府预算赤字与通货膨胀缺乏体制上的约制，在这种经济体制中，通货膨胀虽然可以经由对物价的压缩将之隐藏，但是经由黑市或物资供应情形仍然可以探知其影响。

⑥不同地区的经济与不同产业间的沟通不良、资讯扭曲，

常会使信贷分配误置。

⑦集中统一的金融体制缺乏竞争，“一口大锅吃饭”造成效率的缺乏，产生经济学上的规模不经济现象。

⑧银行不以获利为目的，对于外在的总体经济环境缺乏了解，资讯不足，反应迟钝，易生亏损。

⑨不同的工作贡献，其报酬相同，在僵硬的分配公平原则下，缺乏足够的工作诱因。

⑩银行成为行政机构而非经济个体，利率官定，存款与放款脱钩，前者决定于客户，后者决定于信贷计划，因此常有放款总额大于存款，或存款过多，却不能贷放的情况。

这种简单、统一集中的银行体系的设计主要是在闭锁经济体制中运作的，与计划经济体制配合，对 1979 年以前这段期间的经济产生颇大的助益。但是随着经济对外开放的程度越增加，它的不足也就越为显著，许多问题在 1979 年改革开放之后才逐渐浮现，中国内地的金融体制也因此而开始进行一个根本结构上的改革。

第二 节

1979 年以前

利率政策的演变

在 1951 年以前，中国人民苦于内战遗留下来的严重通货膨胀

胀，物价飞涨，中国人民银行的前身——华北银行便依照当时的物价状况与工商利润情形，及时调整其利率，随后与保值储蓄同时推出折实存贷利率，与当时的货币利率并行。1951年中国人民银行在物价稳定、财政与信贷基本平衡的情形下，提出制定利率水准的四项原则，其内容为：

对公利率（包括合作社）实行存放两低原则。

对私营企业存放款以接近市场利率为原则，实行存放两高政策。

大、中城市的私营行庄利率，通过当地的利率委员会，实现国家银行的利息政策。

利率不能脱离市场，也不能随着市场利率更改过于频繁，各项放款利率最高限由总行统一规定。

1952年三反五反运动开始，物价与利率都更为稳定，同年6月中国人民银行全面调降利率，并且统一各地分行的利率水准。1953年第一个五年计划开始实施后，曾先后四次大幅简化、降低存贷利率。1958~1965年第二个五年计划，从事大跃进，强调“共产风”，中国人民银行于1958年大幅降低城乡储蓄存款与华侨存款利率，取消3个月定存，造成资金供给明显不足，市场商品缺乏的现象，中国人民银行不得不在1959年把利率提高，恢复3个月定存，并增加2年与3年期的定存。至1965年在照顾小储户，减少大储户利息收入的说法下，再度把利率拉低。1966~1978年文化大革命期间，在极左的共产思想下，不但存贷利率水准降得更低，利率差距愈来愈小，而且利率的种类归并，贷款利率只有三种。甚至还加入一些不计利息、逾期不处罚的规定。估计存款利率降低20%，贷款利率降低30%。造成资金供需严重失调，对金融运作影响甚大。利率管理制度到了1979年以后才逐渐地建立起来。

第三节

1979 年以前

公债发行与金融市场

在 1950 年新中国刚刚成立，百废待兴时，为筹措财政经费，抑制物价的上涨，中央政府发行了价值 2.6 亿元人民币、以实物为计算基础的“人民胜利折实公债”，发行对象是城市工商业者、城乡富裕户、退職旧职员，其他社会阶层者自愿承购。采取定期还本付息方式，分 5 年、5 次还清。其主要的特色是不得代替货币在市场中流通，也不得向银行抵押，不允许自由买卖。换言之，人民胜利折实公债不得在市场中流动买卖，完全是视同储蓄存款，目的在吸收市场中的游资，缓解通货膨胀的压力。

1954~1958 年第一个五年计划亟需建设资金，陆续发行了 35.39 亿元人民币的国家经济建设公债，年利率为 4%，期限 8~10 年，同样不得当作货币流通、不得自由买卖、不向银行抵押。1959 年以后，虽然停止发行国家公债，改由各省、自治区、直辖市依其地方经济建设所需，发行地方经济建设公债。但是在这期间，地方政府并未实际发行过任何地方经济建设公债。全部公债在 1968 年全部还清。由于公债严禁流通，因此，早期虽然有债券的发行市场，却没有债券的流动市场，股票市场与货币市场也都付之阙如，至于其他的金融周边产业更是没有生存的空间。譬如 1949 年 10 月 20 日曾经成立中国人民保险公司，以保护

国家财产、保障生产安全、促进物资交流、促进人民福利为基本目标。在全国各地设立了分支机构，开始多种保险业务。在最盛时期，人民保险公司在全国设有 2000 多个机构，业务人员近 50000 人，开办货物运输保险、中国财产保险、农村保险等 42 个险种，保费收入 10 年来高达 16.2 亿元，对国民经济的恢复和发展发挥了极大的功用。最后到了 1959 年实施公有财产体制，在极左思潮影响下，中国内地所有的保险业务都被迫停办，中国人民保险公司也因此关闭。整个现代金融市场的构架要到 1979 年改革开放之后才因市场的需求而渐具雏形。

第四节

1979 年以前

外汇体制

1949 年中华人民共和国成立前后，各大行政区先后公布外汇管理办法与实施细则，同年中国人民协商会议通过了共同纲领，其中有关外汇的规定包括：禁止外汇在中国境内流通，外汇与金银买卖都须由国家银行经营并严厉取缔黑市、允许外汇持有者将其外汇出售给银行或存入银行，同时公告外币牌价、发行外币存单。1950 年公布外汇分配使用暂行办法，规定全国的外汇收入一律由中央人民政府财经委员会统筹分配使用，先中央后地方，先工后商，先公后私；对申请购买外汇者，中国自己能生产且能满足需求者不批，能相互调拨者不批，有替代品者不批，有库存者

不批。除此之外，还实施进出口许可证制对外汇采取量的管制。建立外汇指定银行管理制，共核定 53 家银行从事外汇业务，严格禁止携带人民币、金、银、外币出境。当然，对在华的外商银行加强管理，取消彼等在华的一切特权，并监督停业外商银行的债权清理工作，以便配合未来新经济体制的运作。

1953 年第一个五年计划将外汇收支全面纳入计划管理，外贸进出口计划由对外经贸部编制，非贸易外汇收支计划由财政部负责编制，地方、机关、企业、与私人的外汇收支计划由中国人民银行编制，再由国家计划委员会汇总，以收定支。并且严格规定持有外汇或外汇收入者，不得私自保有，必须将外汇出售或存入国家银行。这种外汇管制体制目的在于充分运用有限的外汇，减少在计划经济体制内资金的对外流失。朝鲜战争之后，中国内地也是处于美国长期的贸易封锁的外在环境中，加上后来中苏关系恶化，在一个以自给自足为主的计划经济中，对外贸易的比重相对较低，外汇的收支管控自然越发重要。因此，在 1953 年至 1978 年的 25 年中，严格外汇的管理使得中国并未出现明显的外汇短缺的现象。直到改革开放时期，为吸引外资、鼓励企业创汇，整个外汇管理制度才先后进行了多次的全面改革。

总而言之，中国内地是由残坏败破、物价飞涨的战后经济中，迅速地建立中央计划经济体制，将战前的公私营银行纳入统一的中国人民银行体系，稳定物价水准，并且顺利地将中国的金融体制配合第一个五年经济计划运转起来。嗣后，经济运作渐渐循共产主义的集体经济架构运行，其间，经过大跃进、人民公社、文化大革命等变动，金融体制的基本结构并无显著的更异。而对一个封闭经济体而言，这种统一、单一、集中的金融制度，虽然从金融应具有的功能来分析，尚有所欠缺，但是不可否认，它的运作仍然发挥了应有的效能。

第二章

中国内地金融

管理体制的演进

第一节

金融管理与

金融经营分离

中国内地的金融管理机构是从 1949 年中国人民银行集中管理的苏联模式演变而来，因此它与许多西方国家多元化的管理体制有颇大的不同。如美国在联邦政治体制下，各州与联邦各有其金融机构的主管权，银行除其财政部与州政府之外，还有联邦储备银行、联邦存款保险公司从事管理，保险主管权主要在州，而诸如证券、期货均另设委员会管理。不过，欧盟国家已开始走向综合性的百货银行方向，不再以金融机构的属性为管理对象，而针对其从事的金融业务来做功能性的管理，其原因一方面是因应不同金融市场中有愈来愈多的金融工具相近似，合并规范可以避免管理事权不一所产生的问题；另一方面则是国际市场中，金融机构跨业经营的情形越来越普遍，多元管理常易滋生盲点。因此，英国不但将原有的银行法、保险法、与证券相关的法令全部合而为一个金融服务法，同时在 1997 年也将 9 个不同的金融管理机构合并成为一个金融服务管理局（Financial Service Authority）。当前，这股金融管理一元化的趋势势不可挡，世界上瑞士、新加坡、加拿大、挪威、丹麦、德国、日本、韩