

中国金融体制的重大变革

李 晓 波

自十一届三中全会以来,我国的金融体制正在发生一系列重大变化。金融系统的开放程度迅速提高,传统融资方式出现突破,金融调控的经济手段开始运用等等。改革的结果,使现行体制不同于传统体制,出现了许多新现象、新特点。不断分析总结这些新的变化和发展,及时掌握金融体制改革的全貌及其规律,有助于将金融体制改革推向深入。本文着重拟从以下几个方面探讨金融体制改革的重大变化。

一、金融机构向多层次、多元化发展

过去我国照搬苏联模式,实行“大一统”的银行体制。人民银行包揽一切业务,既是国家金融的宏观管理者,又是一般信贷业务的具体经营者;双重身份的处境常使人民银行顾此失彼,尤其是助长了资金上的“大锅饭”,制约了微观经营的活力。针对这些问题,我国着手进行金融机构改革。

1. 分设了国家四大专业银行及其它银行。1979年2月中国农业银行最先恢复,主要办理农村存、贷款及结算等业务,从而揭开了我国金融体制改革的序幕。1979年3月中国银行从人民银行中分设出来,专门从事外汇、外贸业务,以适应对外开放形势。1979年8月,中国人民建设银行改为国务院直属的经济实体,并逐步将拨款改为贷款,成为长期投资专业银行,开始纳入金融体系。城市经济体制改革开始后,迫切需要一个服务于城镇工商企业的专业银行,于是在1983年9月工商银行成立。这样,国家四大专业银行都分别建立和恢复了。随着改革开放的深入,1981年12月23日,投资银行正式成立,作为我国对外筹资的一个重要窗口。1986年7月25日,国务院决定重建交通银行,并于1987年4月1日正式对外营业。这是一家综合性股份制银行,其分支机构按经济区设置,实行企业化经营,其成立标志着银行机构改革又迈出重要一步。另外,我国还在企业办银行方面进行了尝试。1986年9月在深圳蛇口获准试办由企业集团投资的我国第一家商业银行——招商银行。1987年2月中国国际信托投资公司所属的一家综合性银行——中信实业银行也成立。特别是1987年12月深圳发展银行正式开业,它允许私人入股,是由社会集资兴办的区域性股份制商业银行,为我国金融体制改革开辟了一条新路。

2. 发展了非银行金融机构。在恢复和建立各类银行的同时,我国也发展了非银行金融机构,作为我国金融体系的补充。1979年10月中国国际信托投资公司成立,从事引进外资、办理信托投资业务。1980年开始,中国人民保险公司逐步恢复和扩展保险业务,并成为国务院直属的局级经济实体。此外,我国还成立了1000多家城市信用合作社,扩大了农村信用社的

自主权，开办了邮政储蓄，各地还建立了一些信托投资公司、财务公司、租赁公司等等。

3. 建立了中央银行制。为了有效地协调各专业行之间的关系，加强金融管理，1983年9月国务院决定人民银行专门行使中央银行的职能，从而可以加强信贷资金的集中管理，更好为宏观经济决策服务。这是我国金融体制的重大变革。

通过以上步骤，一个以中央银行领导、国家银行为主体、多种金融机构并存的社会主义金融体系初步建立起来。其意义在于突破了传统的银行模式，提高了银行在宏观经济调节中的地位，加强了银行在筹集和分配资金中的作用，为进一步改革奠定了基础。

二、银行业务向多样化、综合化转变

过去我国银行业务单一、狭窄，只限于存、贷、汇，而且银行的资金来源少，贷款面也小。随着商品经济的发展，我国对银行的作用进行了重新认识，肯定了它在调节经济中的作用，开始注重对存款的吸收和贷款的运用。1980年我国恢复了企业存款付息制度，并于1981年增加了企业定期存款；同时，我国还多次提高了储蓄存款利息，恢复和增加了一些存款种类，如保值储蓄、住宅储蓄等，并开办了外汇存款业务。近年来，我国各项存款都大幅增长。目前，储蓄存款已成为银行主要资金来源。另一方面，贷款范围不断扩大。主要表现在：1. 从仅发放短期超定额流动资金贷款，扩大到既发放流动资金贷款，又发放技术改造贷款和基本建设贷款。2. 从只对国营、集体企业贷款，扩大到对个体工商户及外资企业贷款。3. 从只对生产、流通企业贷款，扩大到对凡有经济效益，又有还款能力的服务业、旅游业、科技文化事业的贷款。4. 从只发放人民币贷款，扩大到发放外汇贷款等。信贷资金的运用也随之成倍增长。到1989年底，银行和信用社各项贷款余额达13470亿元，比1978年底增长6.2倍，^①为我国生产建设提供了大量的资金，极大地推动了国民经济的发展。

除一般性存、贷款和结算业务外，其它业务象投资、信托、租赁、担保、债券发行、承兑、票据贴现、咨询、代服务、信用卡等也广泛开展起来。目前虽还处于起步阶段，但前景较乐观。银行业务的多样化，已成为一种普遍趋势。从银行本身角度看，新建的银行，其业务出现综合化倾向，如交通银行、深圳发展银行等。专业银行，其业务则表现为交叉化倾向。外汇业务不再仅局限于中国银行，工商银行、建设银行、农业银行都开始涉足该领域；中行也突破了传统业务束缚，开展了人民币业务。各银行在适当竞争中，不断壮大自己力量，资本实力日益雄厚。

三、金融系统由封闭走向开放

过去由于帝国主义对我国实行经济封锁，加上我们片面强调既无内债、又无外债，对外联系很少，几乎处于半封闭状态。实行开放政策以后，我国金融系统逐步纳入国际化轨道。一方面，我国加入了一系列国际金融组织。1980年4月首先是恢复了我国在世界银行、国际货币基金组织的合法席位。其后，1985年5月我国正式加入非洲银行集团，1986年3月正式加入亚洲开发银行，1987年10月又参加东南亚澳新中央银行组织。我国还先后与国际清算银行、“南方银行”、亚洲清算联盟、泛美开发银行及加勒比开发银行等金融机构或组织进行了接触和联系。通过发展与这些机构的友好合作关系，不仅扩大了我国在国际金融领域的影响，而且也促进了国际经济和技术合作，推动了我国经济发展。另一方面，我国加强了同其它各

国的金融联系与合作。我国中央银行已同世界上50多个国家的中央银行建立了不同程度的联系,先后同14个国家和许多国际性组织建立了人才培养渠道,快速培养了一批金融人才。中国银行作为外汇专业银行到80年代末已与世界上155个国家和地区的1447家银行的3946个机构建立了业务代理关系,其海外分支机构达442个^②。中国人民保险公司的海外分支机构也有40多个。中国投资银行为筹集外资,到1989年底也先后与30个国家和地区的105家银行建立了代理行关系^③。其它银行如工商银行、农业银行、交通银行,以及部分非银行金融机构均开展了对外金融往来业务。同样,自1979年12月日本输出入银行在我国设立第一家代表机构起,到1989年底止,已有26个国家或地区的96家银行及24家其它金融机构在我国14个城市获准开设了209个常驻代表机构。到1989年上半年止,在我国境内可直接经营金融业务的外资金融机构总数达32家^④,包括18家外资银行的27家分行、一家合资银行、一家独资银行、一家合资财务公司及两家保险分公司。它们在人民银行监督、管理下,主要从事离岸金融业务和部分外汇业务。

近年来,我国利用外资增长较快,外资在社会主义经济中的作用日益扩大。到1990年末,外商直接投资项目累计达2.9万项,投产开业的企业已超过1万家^⑤。作为国民经济的一支生力军,三资企业已成为我国出口创汇的劲旅,出口创汇额逐年翻番。据海关统计,1987年出口额12.2亿美元,1988年出口额24.6亿美元,1989年达49.2亿美元,1990年估计为60亿美元。通过利用外商直接投资,弥补了国内资金的不足,引进了一些先进技术,扩大了产品出口渠道,借鉴了国外管理经验。外资已成为我国经济发展不可缺少的一部分。

四、银行经营管理由机关型向企业型过渡

过去我国银行作为财政部门的“会计”、“出纳”,在自身经营管理上“吃大锅饭”,在计划管理上实行统收统支、统存统贷,责权利不分明。一方面扼杀了银行吸收存款的积极性,另一方面促成了资金运用的低效益。为改变该状况,1979年开始,我国进行了一系列改革。

首先,在银行内部管理上,初步改变了“吃大锅饭”的状况。在信贷计划管理上,起初是把“统收统支,统存统贷”的办法改为“统一计划、分级管理、存贷挂钩、差额包干”的办法;从1985年起又实行“统一计划、划分资金、实贷实存、相互融通”的资金管理办法,将中央银行与专业银行的资金划开,有助于打破“大锅饭”的资金供给制,调动各专业行吸收存款的积极性。相应地,对专业银行的贷款制度也进行了一些改革,提出了“区别对待、择优扶持”的原则、“以销定贷”原则,商业贷款管理办法由“存贷合一”变为“存贷分户”等等。这些措施促进了企业加强经济核算、减少资金占压,有利于经济效益的提高。

其次,在银行业务上打破了一家垄断的局面。各专业银行在国家信贷计划指导下,实行“一业为主,适当交叉”,开展了适当的竞争。银行为了吸收资金及解决运用问题,就必须改善服务质量,多吸收存款,或加速资金周转,多收回贷款,这对于实现银行的企业化管理,提高信贷资金的使用效果十分有益。

再次,就是进行了专业银行承包制和新建银行股份制的探索。为进一步引入竞争机制、风险机制和自我约束机制,加速专业银行企业化进程,1988年6月22日,我国金融系统首家实行全面承包经营的、农业银行系统内部的承包合同在北京签订,由分行向总行承包,同时按农业银行总行有关规定,各分行与中心支行(市支行),中心支行与县支行分别签订承包经营合同,层层承包,最后把指标和措施落实到营业所和个人,使企业的经济效益与职工收入

挂钩，调动了职工的积极性。其它专业银行的基层行也先后进行了承包制试点，从而把专业银行企业化改革推进到了一个新阶段。由于专业银行要承担政策性贷款，实现完全的企业化还存在一些困难，所以，我国在新建的银行如交通银行、深圳发展银行等进行了股份制、企业化经营的尝试。这些银行实行自主经营、自负盈亏、自担风险、自求平衡，从而克服了经营中的短期行为，激发了员工的积极性和创造性，为专业银行企业化改革提供了经验。

五、金融市场已具雏形

过去我国只进行资金纵向分配，不引导横向联系，使资金融通单一化、行政化，不利于经济搞活。近几年来，我国逐步发展了各种类型的融资市场，初步发挥了其筹集资金、引导资金流向和提高资金使用效益的作用。

1. 证券市场稳步发展、初具规模。证券市场包括发行市场和交易市场。我国证券发行是以1981年国库券发行为开端，当时主要是为了弥补财政赤字；以后，包括发行债券、股票在内的各种集资活动。在发行方式上，也改变了单一的行政摊派方式，除代理发行外，还大力倡导了助销和包销方式。证券发行与日俱增。至1989年底，我国已发行各种证券1449亿元，其中，各种国债1015亿元，各种金融债券211亿元，各种企业债券175亿元。1990年我国计划发行各种证券430亿元，到4月份实际已发行了300亿元，比上年同期增长2.57倍^⑥。随着证券发行的迅速增长，为了满足购买者证券交易的要求，维护群众利益，我国于1986年开始，首先在少数城市如沈阳、上海等进行了证券流通试点。1988年4月21日，经国务院批准，在武汉、沈阳、上海、重庆、广州、哈尔滨、深圳7城市进行国库券转让试点，到6月1日，试点城市扩大到61个。如今，已有近70个城市开办证券交易网点500多个。至1989年底，已上市转让的各种证券达50亿元（包括各种国债46亿元），其中1989年交易额超过16亿元。1990年1—4月，累计转让额达18.3亿元，比上年同期增加2.3倍^⑦。

目前我国证券市场仍以国家债券为核心，而对发展证券市场起决定意义的股票，由于种种条件限制，只能先在指定地区如深圳、上海等地试点以后，才能在全国推行。

2. 同业拆借市场迅速兴起、亟待完善。我国拆借市场始于1985年，当时专业银行仍背着沉重的贷款包袱，单一的纵向分配资金渠道已无法满足需要，迫切要求建立一个市场融资渠道，这样，拆借市场就应运而生。从1986年起在部分城市如武汉、沈阳、重庆、上海等相继建立了同业拆借市场。拆借资金交易量迅速增长。如全国拆出拆入单方累计发生额，1986年为300亿元，1987年为2300亿元，1988年扩大为5200亿元，1989年由于银根紧缩减至2900亿元^⑧。通过拆借资金可充分利用资金的行际差、时间差和地区差来调剂资金余缺，加速银行体系内资金周转。但也存在一些问题。比如有些地方从局部利益出发，过分干预资金市场业务，甚至只准拆入，不准拆出，人为造成“钱到地头死”的情况，使资金融通不畅；而有些金融机构把拆借变成变相增贷、扩大货币供应量的第二渠道，影响了金融宏观调控。这些问题迫切需要加以解决。

3. 外汇调剂市场刚刚起步、显露生机。1980年10月，首先是允许在国营和集体范围内进行外汇调剂，1985年底我国第一家外汇调剂中心经批准在深圳设立。1986年10月，为改善投资环境，吸引外商投资，开始允许外资企业之间进行内部调剂。1988年以后，外资企业和国营、集体企业的相互调剂才允许进行。另外，在深圳、上海、厦门、宁波、泉州等地，还试办了个人外汇调剂。在调剂方式上，最初是“手拉手”自由配对交易方式即企业自找对象、自

议价格、自行结算；后又有“背靠背”调剂方式即买卖双方互不见面，由调剂中心安排交易、结算。该方式克服了前者易为人操纵的弊端，但透明度低，缺乏营运活力。现在，上海、福建等地又推行公开竞价方式即供求双方直接进场、公开竞价买卖、资金集中结算，从而克服了前两种方式的不足，是一种很有前途的交易方式。目前，全国已有外汇调剂中心 100 个。1988 年全国调剂外汇成交额达 62.64 亿美元，占同期全国留成外汇总额的 1/3。1989 年成交额更达 85.66 亿美元，比 1988 年增长 36.8%^⑩。外汇调剂市场的发展对于促进出口，解决某些企业外汇不平衡以及保证外汇的合理投向起很大作用。

4. 票据贴现市场进展缓慢、有待发展。商业票据贴现是 1981 年首先在上海开始的，1982 年 5 月进而在重庆、沈阳、河北等地试办，并从 1985 年 4 月起在全国开展这项业务。1986 年中国人民银行正式开办了对专业银行贴进票据的再贴现业务。贴现市场的形成，可以加速资金周转，推进商业信用票据化。但由于我国商品经济不发达，票据使用不广泛，妨碍了贴现业务的发展。

六、金融调控趋向于直接与间接手段的结合。

过去我国按照计划体制要求，完全采取直接控制（也称限额管理）手段，即通过人民银行综合信贷计划和现金收支计划，自上而下管理资金，控制资金总规模。这种方法带有行政干预的特征，具有一定程度的刚性和强制性。虽有立竿见影的效果，却容易产生“一刀切”的弊病。在经济体制改革的总形势下，这种单一的直接手段已不能适应需要了，因此有人主张采用西方所盛行的间接控制手段，即通过中央银行规定存款准备率、再贴现率和运用公开市场业务，来影响资金总规模，达到宏观调控目的。然而，间接控制是以金融市场为媒介，靠一系列利益传导机制实现的。而目前我国资金需求的约束力很弱，投资饥渴症严重，金融市场也不健全，利率和存款准备率的作用有限，完全采用市场调节，只会造成信用膨胀，导致宏观失控。所以，这几年我国在总体布局上，对货币发行和贷款总规模仍实行直接控制。但在具体操作上，间接手段正不断加强。主要表现在：1. 在利率上，过去我国长期执行低利率政策，利率档次少，完全不顾市场供求状况，也没有利率差别，利率基本丧失了动员资金、提高资金使用效果、调节经济的作用。1979 年后，银行按照国家政策要求，根据经济发展和物价变化情况，先后 9 次调整了存款利率，7 次调整了贷款利率，扩大了存款计息范围。增加了放款利率的种类和档次，实行了差别利率和浮动利率，推行了罚息制度。特别是在 1988 年 9 月和 1989 年 2 月，针对当时物价上涨过猛和抢购成风的情况，两次提高了存贷款利率，并对 3 年期以上定期存款实行保值。结果，1989 年全国城乡储蓄存款增加 1334 亿元，在上年底余额 3802 亿元基础上增长 35%，为 1988 年增加额 728 亿元的 1.83 倍，比 1952—1984 年 33 年增加额 1214 亿元还多 120 亿元^⑪。这对减轻市场压力、稳定物价起到重要作用。进入 1990 年后，针对物价已趋稳定但市场疲软的问题，又相应两次下调了利率。根据经济和物价变化灵活调整利率水平，是发挥利率杠杆作用的重要标志。2. 在汇率上，过去人民币一直高估，出口越多，亏损越多，抑制了出口企业的积极性，助长了外汇黑市发展。为了奖出限入，消除内外销倒挂，近几年我国采取了比较灵活的汇率政策，对人民币汇率进行了多次调整。1981 年 1 月人民币对美元的比价是 1.52 元比 1 美元，1985 年 1 月和 10 月、1986 年 6 月、1989 年 12 月分别调整到 2.79 比 1，3.2 比 1，3.7 比 1 和 4.7 比 1，目前为 5.2 比 1，逐步接近市场汇率。在一定程度上限制了进口，鼓励了出口，有助于发挥汇率的调节作用和改善国际收支。3. 对于存

款准备率、再贴现率等手段,也有所采用。从1985年5月1日起,中央银行实行了存款准备金制,当年准备率为10%,1986年提到12%,1988年初提到13%,按此比例,准备率提高1个百分点的收缩效应为250—300亿元,但由于措施不配套,在紧缩信贷时,货币又超量发行,使准备金制度难起作用。再贴现业务是1986年开始办理的,目前业务量还很小。今后,这些经济调控手段在各种条件成熟时,其作用将进一步扩大。

此外,我国还开始注意运用法律杠杆调节经济。1979年以后制订和颁布了一系列金融条例和规定,如《银行管理暂行条例》等的实施。随着我国金融事业的发展,金融立法也将逐步完善。

注释:

- ① 《人民日报》1990年5月14日。
- ② 《国际金融研究》1990年第12期第4页。
- ③ 《经济参考》报1990年8月12日。
- ④ 《国际商报》1989年10月14日。
- ⑤ 国家统计局《关于“七五”时期国民经济和社会发展的统计公报》。
- ⑥⑦ 《经济参考》报1990年7月19日。
- ⑧ 《中国金融》1990年第9期第24页。
- ⑨ 《金融研究》1990年第9期第3页。
- ⑩ 《人民日报》1990年8月13日。

~~~~~

#### (上接第115页)

与投保人对防灾防损的权利和义务,使保险人对防灾防损工作具有法律效力也是必须予以重视的问题。

其三,必须摆正保险公司与社会专职防灾防损部门的关系。长期以来,在“积极、主动、配合、参与”方针的指导下,保险公司的防灾防损一直处于“被动参与”的地位。这一方面是由于我们工作的不主动,重展业、忙理赔,轻防灾的经营作风所致。另一方面,因保险防灾防损处于“配合、参与”地位,未能体现出保险公司与社会专职防灾防损部门的平等地位。要改变这一被动局面,保险公司除了应在指导方针上进一步明确以外,国家也应通过相应的法律政策予以规定,以便有法可依,有章可循。

其四,在摆正保险公司与社会专职部门相互平等关系的基础上,保险公司应以合作的态度充分利用专职部门的技术力量。现代保险业的发展,使得保险业务覆盖面扩大,社会对防灾防损的技术要求也更加全面、更加广泛,而保险公司不可能提供所有技术服务。因此,与技术部门坦诚合作则显得尤其重要。

总之,我国对风险管理的研究才刚刚起步,许多问题尚待进一步探讨,重视风险管理工作,开展风险管理已是大势所趋。一九八七年第四十二届联大通过决议,在本世纪最后十年开展国际减灾十年活动,确定1990年——2000年为国际减灾十年。为配合响应国际减灾十年活动,经国务院批准,我国已成立了由田纪云副总理任主任的中国国际减灾十年活动委员会,它的宗旨是响应联合国倡议,积极开展减灾活动,增强全民、全社会的减灾意识和风险管理意识,提高我国风险管理水平。从此,我国的风险管理参与国际预防灾害、减轻灾害大循环,这无疑是推进我国风险管理工作的一次极好的机会。愿我国的风险管理工作早日走上健康发展的轨道!