

中国金融改革深化论

张亦春 姚 敏 肖文发

作者说：八十年代，我国金融体制改革迈出了重大步伐，但也应清醒看到存在的问题，认真总结经验教训。

党的十三届七中全会通过的《中共中央关于制定十年规划和“八·五”计划的建议》，确定了今后十年和“八·五”计划时期我国经济和社会发展的基本任务，明确了包括金融在内的一系列重大方针政策，对于深化金融改革，建设有中国特色的社会主义金融体制有着重大意义。以七中全会精神为指针，认真总结八十年代的金融改革，探索九十年代改革的目标和重心，是我们当前的一项重要任务。

八十年代，伴随着经济体制改革的不断推进，金融体制进行了重大的改革。这期间，有希望、有成就、有困难，也有曲折和徘徊。然而，从总体上看，改革的方向是正确的，改革的成绩是令人鼓舞的。

过去十年，金融改革迈出了重大的步伐，在中国金融发展史上留下了光辉的一页；改革了“大一统”的人民银行管理体制，建立了中央银行制度；改革了银行传统的机关管理体制，进行了专业银行企业化管理探索；改革了狭窄的贷款领域，拓宽了贷款对象和范围；改革了单一的银行信用，开办了灵活多样的信用方式；改革了外汇管理和外汇信贷制度，扩大了对外金融往来；恢复了国内保险，开办了涉外保险，建立和发展了保险的经济补偿制度；改革了信贷资金管理体制，逐步建立了规模与资金管理相结合的管理办法；改革了资金运行上的封闭体系，开拓和发展了金融市场；改革和建立了货币发行、信贷计划、存款准备金、再贷款、利率管理和结算制度、加强了金融的宏观调控；加强了金融教育、科技、人事、财务、监察、安全保卫和法制等各项基础工作，强化了金融系统内部的经营管理机制。

金融改革的推进，促进了金融事业的蓬勃发展，突出表现在：一是筹集融通了大量的生产建设资金。1981年到1990年，全国银行和农村信用社各项存款增加11400亿元，比1980年增长6.7倍。相当于建国以来到1980年存款增加总额的4倍，其中城市居民储蓄存款增加6533亿元，比1980年增长16.4倍。同时，还广泛开辟了各种融资渠道。十年间，金融机构共发行金融债券280多亿，代理财政、企业发行各种债券1428亿元。二是有力地支持了国民经济发展的合理资金需要。过去十年，全国银行和信用社各项贷款共增加13940亿元，到

1990年底,贷款余额达16425亿元,比1980年底增长5.6倍。其中固定资产投资贷款增加2070亿元,比1980年底增长40倍。三是迅速扩大了金融对外开放。十年间,海外中资金融机构吸收存款增加284.3亿美元,贷款增加139.6亿美元;我国金融机构在海外发行债券筹集资金达40多亿美元,通过外资银行和外资银行在华代表处联系引进的投资和贷款达250多亿美元。四是壮大了金融机构和金融队伍。过去十年,国内金融机构和队伍迅速发展。到1990年底,各级金融机构总数达到16万个,比1980年底增加6万多个,金融职工人数达200多万人,比1980年底增加103万人,分别增长60%和106%。

总之,八十年代的金融改革,是中国金融发展史上具有重大意义的十年,通过十年改革,银行在国民经济中的地位和作用日益增强,银行已成了国家发展经济,革新技术的重要资金渠道,成了国家调节经济生活的重要杠杆,成了筹措、引进外资和技术设备的重要窗口和桥梁。

二

回顾八十年代的改革,在充分肯定成绩的同时,还应清醒地看到存在的问题,认真总结经验教训。

(一)、在坚持以稳定货币、发展经济为直接目标的货币政策的同时,正确处理好稳定货币与发展经济的关系。

从理论上讲,稳定货币与发展经济之间是辩证的统一的关系:只有稳定货币,创造良好的社会经济、金融环境,才能更好地实现发展经济的目标,而发展经济又是稳定货币的物质基础。经济发展了,商品供应增加了,反过来又有利于货币的稳定。这里关键在于经济发展速度要掌握在一个适度的范围之内,超过了这个适度的“度”,两者的辩证关系就转化为对立关系。

整个八十年代,我们的货币政策总少不了提稳定货币这一条,特别是1984年以后,每年的货币政策都离不开“控制总量”的提法,但实际执行结果,扩张的货币政策一直占主导地位,以服从“发展经济”的首要任务。这是不妥的。十年间,货币投放共增加2297.82亿元,流通中货币年均递增22.54%,大大高于同期国民生产总值年递增14.06%的速度。特别是1984年以后,货币投放居高不下,年递增25.8%,其中1984年和1988年货币净投放分别达262.3亿和679.5亿元,流通中货币分别比上年增长49.51%和46.72%。货币投放的超量供应,不仅没能促进国民经济的有效增长,反而带来了明显的通货膨胀。1988年和1989年两年,物价指数分别上升了18.5%和17.8%,给国民经济的稳定发展带来了严重的影响。实践证明,稳定的货币是经济持续、协调增长的前提。虽然货币的增长最终要受制于经济增长,但货币的增长对经济的发展又具有能动的反作用,一定时期的货币增长速度不仅反映而且制约着这一时期经济增长速度。这正是货币调节经济的真谛所在。无疑,在强调经济发展的同时,强调稳定的货币政策对经济的健康发展至关重要。然而,要使稳定的货币政策坚持下去,必须从实际上真正有效地控制和调节货币供应,而不是仅仅停留在口头上,这既是八十年代金融改革的一条重要的经验教训,也是今后掌握货币供应的一条重要原则。

(二)、必须十分重视改革总体目标的设计和妥善处理好总体目标与阶段性目标的关系。

八十年代的改革,从总体上看是不断向前推进,但其间也有曲折徘徊,甚至出现一定范围和程度上的复归。尽管从当时的情况看,适当调整改革步伐是必要的,但也暴露出改革中存在

明显的不足和缺陷。突出问题有二：一是总体目标不完善、不明确，甚至带有一定的盲目性，以至“摸着石头过河”，走一步看一步，造成改革的大起大落和来回折腾；二是阶段目标偏离总体目标，阶段改革急于求成，一哄而起，以致往往被迫来个“一刀切”，甚至在一定范围上出现了“改革的产物变成改革的对象”的不正常情况。明确一定时期改革的总体目标以及协调总体目标与阶段目标的关系，对于保证金融改革的稳定和金融事业的健康发展有着重要的意义。

（三）、必须认真研究金融改革与经济改革的相互配套问题。

我们认为，金融改革与经济改革，关键不在于“超前”、“滞后”或“同步”，而在于金融改革诸环节、诸要素的衔接，特别是处理好两个方面的关系、一是货币信贷政策与产业政策、财政政策、投资政策的配套；二是信贷、利率、结算改革与企业管理制度改革的配套。以达到诸环节、诸要素的相互协调和均衡，防止金融改革与经济改革的摩擦和力量的抗衡，防止单项改革与整体改革的冲击以及各项改革效能的抵销，从而谋求改革的和谐和发挥改革的整体功能。

（四）、必须坚持在宏观管住的基础上搞活微观。

八十年代的金融改革，还有一条重要的经验教训，这就是：微观要搞活，宏观必须管住。回顾过去一段时间曾出现的金融秩序混乱，诸如“利率大战”、“储蓄大战”等等，虽然有社会的因素，也有微观上“闯红灯”，“绕道走”，但更主要的是宏观管理上的不配套和软弱无力。比如开展业务交叉竞争，开放金融市场等改革方案出台后，无论从制度上还是行政管理上都不配套，出了问题才作出规定，有些规定也由于脱离实际，流于形式，最后不得不采取严厉的行政手段，以致一些改革措施实施不久便被迫中断，从而延缓了改革的进程。如金融市场的起步——繁荣——膨胀——混乱——萎缩的发展历程就是一个例子。因此，搞活微观必须建立在宏观管住的基础上，任何改革措施的出台，必须十分注重相应的宏观管理措施的配套，只有这样，才能保证改革措施不走样不变形，保证微观活而不乱，健康发展。

（五）、必须十分强调和切实加强银行的内部管理。

过去十年，银行内部管理有了很大的加强，但是，一些地方纪律不严，管理偏松，有章不循，违章不究的情况时有发生，如违反国家信贷政策，任意变更利率，挖存款，抢地盘，拉客户，违背结算纪律，有意扣压报单；无视国家法规，搞以权谋私，以贷谋私，人情贷款，关系贷款等等。这些问题虽然发生在少数人身上，但却严重损害了金融系统的整体信誉和全局利益，严重削弱了金融杠杆作用的发挥。因此，强化银行内部管理至关重要，它是金融事业稳定健康发展，充分发挥金融杠杆作用的重要保证。

（六）、必须健全金融法制，依法管理金融。

八十年代的改革，之所以出现这样或那样的问题，一个重要的原因在于金融法制不健全、不完善。突出表现有四，一是无法可依。到目前为止，《银行法》尚未出台，同时，一些问题，由于没有相应的法规可依，只能任其自流，无法加以约束、管理和制裁；二是有法难依。一些法规与实际情况相去甚远，只是纸上谈兵，难以贯彻执行；三是违法不究。虽然我们制订了不少法规，有些法规也符合实际，但违法犯规却无人加以追究，或者没有及时进行处罚，致使问题越来越严重。有些作法本来是违背有关法规的，但由于没有处理和纠正，久而久之，违法的变成合法的。如《银行管理暂行条例》明确规定：财政不得向银行透支。但自《条例》公布至今，财政透支年年有增无减；四是虽然制订了法规，但只是为制订而制订，没有加以广泛地宣传、监督和执行，致使不少法规鲜为人知，犯了法还不知法从何处来。所有这些，都充分说明我们的金融法制建

设非常软弱,必须引起我们的高度重视,尽快建立健全和完善各种金融法规,切实做到依法管理金融。

三

根据《中共中央关于制定十年规划和“八·五”计划的建议》的精神,总结八十年代改革的经验教训,我们认为,九十年代金融改革的目标是:1. 建立符合计划经济和市场调节相结合原则的金融体制,充分发挥金融整体功能;2. 建立灵活有效,调控自如的金融调控机制,逐步实现信贷收支平衡和市场货币流通正常化;3. 建立基本符合信贷资金安全性、流动性、增殖性原则的资金管理体系,优化信贷结构,提高资金使用效益。

为了实现上述目标,我们认为,应着手从以下几个方面进行改革。

(一)、进一步完善金融组织体系。

我国目前形成的以中央银行领导,专业银行为主体,其它金融机构并存和分工协作的金融组织体系,相对过去“大一统”的人民银行体系来说是一大进步。但也存在不少问题,突出有三:一是中央银行缺乏货币发行的独立性,缺乏宏观调控的权威性。中央银行的货币信贷政策和计划既受之于中央政府,中央有关部委,又受之于地方政府乃至企业的层层制约,而且还受专业银行系统条条的约束,实际上中央银行没有真正掌握货币信贷的决策权。以至货币信贷计划缺乏严肃性、科学性,一年之中多次调整,几年之内起伏波动。同时,中央银行宏观调控的主要对象是专业银行,但又要与专业银行一起共同承担宏观调控职责,实质上是对中央银行宏观调控职能的否定和削弱,以至中央银行的宏观调控目标总是难以如愿,“调不动”的困惑一直是中央银行面临的一大难题。二是专业银行“两性”的问题一直没有得到解决。致使专业银行信贷资金的运用,既要遵循货币信用的一般原则,又要服从于“政策”的需要;既要考虑信贷资金的安全性、流动性和增殖性,又不得不对一些经济效益低下的企业发放贷款,甚至还用得贷款发工资、缴税、清欠、增补企业亏损等等。以至金融资产质量日益下降,信贷资金损失严重。三是其他金融机构多数缺乏独立的地位,基本上是某个银行的附属体。如证券公司依附于人民银行,信托公司依附于专业银行,城市信用社有的依附于人民银行,有的依附于工商银行,而农村信用社则是一直依附于农业银行等等。实质上其他金融机构并不“其它”,而是银行的附属体。其性质本质上是银行的性质,因而它们的经营实际上脱离不了银行的行为,一些银行不能办的业务,必然要转到它们的附属机构去办,这样,金融业务乃至金融秩序不可避免地会出现混乱,而出了问题首当其冲的是整顿其它金融机构,这样,其它金融机构也就难以健康发展。

针对这些问题,我们认为,完善金融组织体系必须着重解决三个问题。

1. 强化中央银行货币政策和计划的独立性和宏观金融调控的权威。中央银行在制订货币信贷政策和计划时要有相对的独立性,在执行货币信贷政策和计划时要有较大的独立性,以利于中央银行主动服务并有效调节政府的经济政策和计划,达到在稳定货币的基础上促进经济健康发展的目的。在调控主体上,要确立中央银行对金融活动唯一的管理地位,取消专业银行承担宏观调控的职责,把宏观调控任务逐步集中到中央银行身上,以保持宏观调控的统一性、权威性和严肃性。

2. 调整专业银行组织体系。与上一改革相配套必须下决心解决专业银行的“两性合一”问

题。以达到既能切实保证“政策性”经济的发展,又有利于提高信贷资金使用效益之目的。可供选择的方案有三:一是将“两性”业务从资金上、帐务上、管理上分开,分别管理;二是将“政策性”业务从专业银行中划出,与人民银行的专项贷款合并,由人民银行办理;三是成立政策性国家银行专门承担政策性业务的资金供应和管理。前两个方案只能是过渡方案第三种方案是解决问题的根本有效的途径。

3. 把其它金融机构从银行中分离出来,赋予其独立的地位,不论是证券公司、信托公司、城乡信用社,都应办成独立自主、自负盈亏、资金自求平衡的金融实体,在业务上受人民银行管理,在机构设置上以单元制为主,作为国家银行的补充,原则上不设分支机构。

(二)、建立新型的银行经营机制。

与完善金融组织体系相适应,将现有专业银行“两性”业务分离后,需要研究并建立新型的银行经营机制。具体设想:根据不同银行性质,建立双套银行经营机制。

1. 一般银行经营机制。卸掉现有专业银行宏观调控职责和“政策性”业务后,专业银行实质上就是经营货币信用的一般银行——商业银行。为此,原有的那套经营方针和经营原则必须相应改进。首先,要重新组合其财产所有权。我国是以公有制为基础的社会主义国家,从根本上说,作为关系国民经济命脉的银行,其财产所有权必须由国家控制,但是,由国家控制不等于必须实行单一的或者纯化的国家所有制。为了更有效地筹措和运用资金,特别是提高资金使用效益,我们认为,实行国家控股的股份银行是一种可供选择的方案。其次,要明确其经营目标。作为经营一般货币信用的商业银行,追求利润最大化是其经营的根本动力,亦即经营目标。对此,没什么可忌讳的,也没有什么可耽心的。虽然它是股份制的商业银行,但国家掌握控股权,可以对其经营方针和经营行为施加影响。而且,社会主义生产的根本目的是最大限度地满足人民群众不断增长的物质和文化的需要,银行的利润收入是国家财政收入的重要组成部分,对此,要有正确的评价和认识,我们现在的的问题是财政收入严重不足,因此,关键的问题不在于这些商业银行应不应该以利润为经营目标,而在于国家对其应实行什么样的财税政策。还有,商业银行的形成,必然要相应改善宏观调控机制和健全金融法规,以约束其经营活动(关于这一问题,我们将在下面具体阐述)。再次,要重新明确其经营原则。以利润为经营目标的商业银行,经营原则是明确的,这就是在不违背金融法规的前提下,遵循货币信用一般原则进行经营活动,具体地说,就是在综合考虑信贷资金的安全性、流动性和增殖性的基础上确定资金的投向、投量及其期限,在实现自身利益的同时促进经济效益好的企业发展。而不是既牺牲自身利益,又保护落后,使社会经济效益下降的经营效果。第四,要改变商业银行业务经营范围的限制。商业银行应该是综合性的银行,贷款的使用方向应由其自行决定,中央银行可以通过相应的政策和手段加以调节和引导,但不应强制规定其资金投向。只要商业银行认为有利可图,而且资金充裕,也可以向政策性的经济发放贷款,也可向政府发放贷款。

2. 特殊的银行经营机制。所谓特殊经营,亦即政策性银行。应该指出,它不是一家银行,而是一个体系。从我国实际情况出发,至少应有这样几家:一是清算银行;二是投资银行;三是农业银行,四是进出口银行;五是住宅开发银行;六是能源交通发展银行。这些银行,从性质上说,属于国家银行,其经营机制不同于商业银行。第一,它们的经营目标和直接动力是支持经营的最优发展,而不是以追求利润为经营的出发点和最终归宿。第二,它们的经营原则虽然也要遵循货币信用规律,但更主要的是必须按照国家的宏观经济政策,并以此决定资金的投向、投

量和期限,即使自身无利可图,只要政策需要,也必须发放贷款支持。第三,它们的业务范围都有明确的分工,一般不允许交叉,如农业银行,其业务范围只能限于支持农业的发展,不能用于其它方面。第四,它们的资金来源构成不同于商业银行,财政资金占有重要的比重,而且,对于经营亏损,财政承担当然的补帖责任。

(三)、改进中央银行宏观调控机制。

与上述相配套,中央银行实行双套调控机制。对商业银行来说,主要通过经济手段,如法定准备金、再贴现率、公开市场业务,对商业银行的信贷规模、资金流向进行调节。因此,要研究和建立一套新的经济调控手段。如法定准备金的层次和比率、再贴现优惠政策以及公开市场业务的政策。就一般来说,为了减少企业派生存款创造贷款规模,达到中央银行对商业银行信贷规模的有效调节,企业存款的法定准备金比率应高于储蓄存款的比率;为了引导资金更多地流向国家急需发展的行业和部门,对其应实行优惠再贴现政策。对政策性银行来说,中央银行对其主要实行行政手段进行调控。如,在规模上实行指标管理,明确各个年度各政策性银行必须达到的贷款规模;在资金上按计划优先供应。其资金供应计划为:

$$\begin{array}{r} \text{资金供应计划} \\ \text{(亦即再贷款计划)} \end{array} = \begin{array}{r} \text{政策性银行} \\ \text{贷款计划} \end{array} - \begin{array}{r} \text{存款计划} \\ \text{资金计划} \end{array} - \begin{array}{r} \text{政府提供} \\ \text{资金计划} \end{array}$$

在投向上实行指标管理,明确有关行业的信贷规模,如农业中农、林、牧、副、渔各业的贷款规模;在利率上实行优惠低利政策,对某些特别重要但自身经济效益较低的行业和项目,还可以实行无息贷款,以体现国家的产业政策。

(四)、健全金融法制。

为了保证金融组织体系中各银行业务的健康发展,必须加强金融法制的建立。这里的关键是必须建立《银行法》以及在此基础上的若干具体法规,诸如《票据法》等。在《银行法》中必须明确各银行的性质、职能、经营原则、业务范围、以及违法处罚等问题,不能含糊其词、模棱两可,以便有法可依。在完善的金融法的同时,必须注意两个问题:一是金融法规不应过多过泛,以维护法律的严肃性;二是必须坚决执行。金融法有不足之处可以修改,但实施后必须严格执行,违法必究。只有这样,才能真正通过《银行法》等法规约束和规范各金融行为主体的行为,达到维护金融秩序的目标。

当然,上述改革是今后十年所要达到的目标,需要有个过程,有计划、有步骤地逐步推进。需要说明的是,以上的改革思路是在总结过去改革经验教训基础上作出的判断,仅仅是提供学术界深入研究的一个方案,不一定正确,也不完善。但不管怎样,我们认为,今后金融改革应怎么走,现实金融生活中的矛盾应如何解决,我们必须要有个明确的思路和目标,以推进金融改革的深入和金融事业的健康发展。