

新中国金融事业的开创与发展

李 德

新

中国金融体系创建的历史渊源，可以追溯到第二次国内革命战争时期的革命根据地的金融事业。

1927年土地革命开始以后，中国共产党领导人民进行武装斗争，建立革命根据地。1932年2月，在中央革命根据地成立了中华苏维埃共和国国家银行。从土地革命时期和抗日战争时期一直到中华人民共和国诞生前夕，人民革命政权在各根据地建立了相对独立、分散管理的根据地银行，并各自发行在本根据地内流通的货币。

新中国金融体系的建立

中国人民银行是伴随着解放战争的胜利和迎接新中国的诞生而建立的。1948年12月1日，华北人民政府颁布关于建立中国人民银行和发行人民币的布告，决定将解放区的华北银行、北海银行和西北农民银行合并，在河北省石家庄市组建中国人民银行。1949年2月，中国人民银行由石家庄迁入北平。中国人民银行成为中华人民共和国成立后的中央银行，人民币成为法定本位币。中国人民银行从成立之日起，就具有国家银行的特殊地位，承担着领导和管理全国金融业的重要职责。

1953年，我国在完成了促进国民经济恢复任务的基础上，提出了过渡时期的总路线，有计划地进行大规模经济建设，建立了高度集中统一的计划经济管理体制。与此相适应，也形成了高度集中统一的国家银行体制，在这一背景下，全国实际上只有一家银行，即中国人民银行。1969年7月，中国人民银行与财政部合署办公。由于受计划经济体制的限制，国家银行被当作了会计、出纳机关和金融管理机关，并

主要运用综合信贷计划、现金计划、现金管理等行政手段实现对现金、信贷总量的控制，达到发展经济、保障供给的目标。

改革开放和建立适应社会主义市场经济体制的金融体系

1978年党的十一届三中全会做出把工作重点转移到经济建设上来的具有划时代意义的战略决策。党的十四大提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。随着经济改革的不断深入，与社会主义市场经济体制相适应的现代金融组织体系、金融市场体系、金融宏观运行和监管体系基本形成，为支持社会经济发展和维护社会稳定发挥了重要作用。

建立和完善现代金融调控与监管体系 建立和完善现代中央银行体制

1978年实行改革开放政策，同年1月，中国人民银行与财政部分设，初步恢复了银行原有的功能。改革开放以来，在邓小平“银行要成为发展经济，革新技术的杠杆”的思想指导下，出现了金融机构多元化和金融业务多样化的局面，迫切需要加强金融业的统一管理和综合协调。1983年9月17日，国务院发布了《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》，正式宣布确立中央银行制度，同时决定“成立中国工商银行，承担原来由人民银行办理的工商信贷和储蓄业务”。1986年1月，国务院发布了《中华人民共和国银行管理暂行条例》。

1992年10月召开的党的十四大，全面确立了社会主义市场经济体制的改革目标。1993年12月国务院发布了《关于金融体制改革的决定》，提出改革的主要

目标之一就是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。中国人民银行取消了利润留成制度，实行独立的财务预算管理制度，并与所办经济实体脱钩；使金融宏观调控的权力集中到总行；停止了财政部向人民银行透支和借款；建立规范化金融监管组织体系；兼办的一部分政策性业务，移交给新组建的三家政策性银行。1993年，党的十四届三中全会决议和金融体制改革方案都明确提出中国人民银行要积极创造条件跨行政区设置分支机构。1995年初，全国人大通过了《中华人民共和国中国人民银行法》，明确规定中国人民银行要按照履行职能的需要设置分支机构。1997年11月，中共中央、国务院召开了全国金融工作会议，确定了进一步深化金融体制改革的方针，要把中国人民银行办成真正的中央银行。1998年10月至12月，人民银行对管理体制进行了重大改革，撤销了31个省级分行，在全国设立了9个跨行政区划的分行。

2002年11月，党的十六大报告提出完善社会主义市场经济体制，推动经济结构战略性调整；完善国家计划和财政政策、货币政策等相互配合的宏观调控体系。江泽民在2002年全国金融工作会议上的讲话中指出，金融是调控宏观经济的重要杠杆、金融在市场配置中起核心作用，金融安全是国家经济安全的核心。2003年12月，第十届全国人大常委会第六次会议通过了《中国人民银行法（修正）》，将中国人民银行的职责调整为制定和执行货币政策、维护金融稳定和提供金融服务三个方面。简单概括为“一个强化、一个转换和两个增加”。“一个强化”就是强化了中国人民银行与制定和执行货币政策

有关的职责。“一个转换”即由过去主要对银行业金融机构直接监管的职能,转换为防范与化解金融业系统性风险的职能。

“两个增加”是指增加反洗钱和管理信贷征信业两项职能。2005年8月,为更好地发挥中央银行宏观调控职能,中国人民银行决定成立上海总部。2008年,中国人民银行进行了职责调整,进一步健全了货币政策体系和加强了金融监管协调机制。

加强和改善金融宏观调控

中央银行体制建立初期,人民银行主要运用再贷款和对金融机构的贷款限额管理两大重要政策工具进行宏观调控。1993年12月国务院《关于金融体制改革的决定》,明确提出我国货币政策目标是保持币值稳定,并以此促进经济增长。此后,我国逐步建立和完善货币政策框架体系。1998年以来,中国人民银行取消对商业银行贷款规模的限制,改革存款准备金制度,改革再贷款、再贴现制度,恢复和扩大公开市场业务,积极创新货币政策调控工具。2003年4月,央行票据成为调控基础货币的新形式。2004年3月,实现再贷款浮息制度;同年4月实行差别存款准备金率制度。利率市场化改革稳步推进。作为货币市场基准利率的上海银行间同业拆放利率(Shibor)从2007年1月4日开始正式运行;不断简化利率管理,扩大利率浮动区间。人民币汇率形成机制改革有序推进。1994年1月,人民币官方汇率与市场汇率并轨,实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。2005年7月,我国宣布开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。2010年6月,进一步推进人民币汇率形成机制改革。2012年4月,扩大外汇市场人民币兑美元汇率浮动幅度,完善有管理的浮动汇率制度。

完善金融监管体制和加强监管

长期以来,我国的金融监管职责集中于中国人民银行一家。随着我国经济改革的深化和金融机构多元化,统一监管开始向分业监管转型。1992年10月,国务院决定成立国务院证券委员会和中国证券监督管理委员会。1998年11月,成立了中国保

险监督管理委员会。2003年,中国银行业监督管理委员会成立。中国人民银行加大对货币、外汇、黄金市场的监督管理,牵头及配合处置了一些高风险银行业和证券业的金融机构,有效化解了金融风险。银监会提出“管法人、管风险、管内控、提高透明度”的监管理念,稳步推进实施巴塞尔新资本协议,对银行业的持续监管能力不断增强。证券期货监管效能显著增强,形成了证监会机关、派出机构、证券交易所“三点一线”,覆盖全市场的快速联动监管机制。保险业逐步形成了以偿付能力、公司治理和市场行为监管为三支柱的现代保险监管框架。金融监管信息共享机制和协调机制明显加强。积极推进风险监测与评估系统的建设。证券投资者保护基金有效运转,保险保障基金公司成立,存款保险制度的研究论证基本完成。

推进改革和建立与完善现代金融组织体系

中国实行改革开放政策以来,高度集中的经济模式被多元化的经济格局所替代。在金融领域中,“大一统”的金融体系开始转变为包括银行、非银行金融机构和各种金融市场在内的日益复杂的金融体系。

推进金融机构改革与发展

恢复和建立多种金融机构。改革开放以来,我国开始恢复和建立多种金融机构。1979年2月,国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》。1979年3月,国务院同意并批转《中国人民银行关于改革中国银行体制的工作报告》,将中国银行从中国人民银行分设出来。同年,国家外汇管理总局成立。1979年4月,开始恢复国内保险业务,重新建立中国人民保险公司。1979年8月,中国人民建设银行正式从财政部分离出来,成为一家独立的银行。1981年12月,中国投资银行在北京正式成立。1986年7月,国务院发布了《有关重新组建交通银行的通知》,股份制商业银行的建立与发展拉开了序幕。全国陆续成立了许多城市信用合作社,农村信用合作社得到了较快发展;各地还相继组建了信托投资公司、金融租赁公司、证券公司、财务公司等非银行金融机构,出现了

金融机构多元化的局面。

推进银行机构的改革与发展。随着我国经济体制改革的开始,各专业银行的独立地位逐步恢复,扩大业务活动范围,发挥支持国民经济发展的信用主渠道和经济杠杆职能作用。1986年,邓小平明确指出:“金融改革的步子要迈大一些。要把银行真正办成银行。我们过去的银行是货币发行公司,是金库,不是真正的银行。”在这一背景下,国家专业银行开始转换经营机制的改革,由机关式管理方式向企业化管理方式过渡;改革信贷管理体制,打破银行间的业务限制,引进竞争机制。1993年12月,《国务院关于金融体制改革的决定》提出要把我国的专业银行办成真正的商业银行,贯彻执行“自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束”的经营原则。实行政策性金融与商业性金融的分离;向国有独资商业银行等16个国有重点金融机构派出了监事会;按照“经济、高效、精简、合理”的原则,进行了分支机构和营业网点的撤并工作;确定了总行对本行资产的总流动性及支付能力负全部责任,提高统一调度资金能力;实行新的财务制度;实行资产负债比例管理;实行银行业与保险业、信托业、证券业分业经营。1998年6月,财政部发行2700亿元特别国债,用以补充国有独资商业银行资本金。1999年4月,四家金融资产管理公司(AMC)相继成立,从四家国有独资商业银行剥离不良资产1.39万亿元,并采取综合手段进行处置,促使其不良贷款率大幅下降。加入世贸组织后,随着我国改革开放不断深入,对金融发展和金融安全提出更高要求。胡锦涛在中央政治局第四十三次集体学习的讲话中指出,做好金融工作,保障金融安全,是推动经济社会又好又快发展的基本条件,是维护经济安全,促进社会和谐的重要保障。自2003年开始,国家相继对中国银行、中国建设银行、交通银行、中国工商银行、中国农业银行进行股份制改革,动用国家外汇储备向大型商业银行注入资本金,五家银行股份制改造顺利完成并成功上市。2011年末,银行业金融机构总资产为



113.28万亿元。其中，大型商业银行总资产53.63万亿元，占比47.30%，不良贷款率1.10%。根据“分类指导，一行一策”的原则，对三家政策性银行进行改革。金融资产管理公司改革工作稳步推进。中小商业银行加快了改革和金融创新步伐，改革重组和改制上市。截至2011年末，股份制商业银行总资产达到18.37万亿元，占比为16.2%，不良贷款率为0.6%；城市商业银行总资产达到9.98万亿元，占比为8.8%，不良贷款率为0.8%。

非银行金融机构的建立和发展。在我国改革开放进程中，经济发展和对金融服务需求的不断增长，为非银行金融机构的建立和发展提供了广阔的空间，但在机构快速发展过程中，也存在着业务范围不清、内控机制薄弱、管理粗放等问题。进入21世纪后，我国非银行金融机构经过不断规范整顿，逐渐回归本业，在支持企业发展和经济增长等方面发挥了重要作用。截至2011年末，我国共有信托公司66家、企业集团财务公司127家、金融租赁公司18家、汽车金融公司14家、货币经纪公司4家、消费金融公司4家。

建立和完善支持农村经济发展的金融体系。随着我国农村改革的逐步深化，农村金融改革不断深入。1984年8月，国务院批转了《中国农业银行关于农村信用社管理体制改革的决定》，提出把农村信用社办成自主经营、自负盈亏的群众性合作

金融组织。1996年7月国务院召开全国金融体制改革工作会议，随后发布了《国务院关于农村金融体制改革的决定》，明确农村金融体制改革的重点是恢复农村信用社的合作性质，要求农村信用社与农业银行脱离行政隶属关系，对其金融监管和业务管理分别由中国人民银行和农村信用社联社承担。此后，根据1997年全国金融工作会议精神，对农村信用社进行整顿规范。1999年开始在江苏等地进行了农村信用社改革试点，强调农村信用社要为“三农”服务，农村信用社的服务定位是发放以小额信用贷款为主的农业贷款。2003年6月，国务院下发了《关于印发深化农村信用社改革试点方案的通知》，要求按照“明晰产权关系、强化约束机制、增强服务功能、国家适当支持、地方政府负责”的总体要求，加快农村信用社改革。国家在财政、税收、资金等方面给予政策扶持。农村信用社改革取得明显成效。2011年末，全国农村信用社不良贷款比例为5.5%，资本充足率为10.7%，涉农贷款余额占各项贷款的比例为68.9%。截至2011年末，全国共组建以县（市）为单位的统一法人农村信用社1882家，农村商业银行212家，农村合作银行190家。2006年12月，银监会印发《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，鼓励设立村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等新

型农村金融机构。截至2011年末，全国已组建新型农村金融机构786家，全国共有小额贷款公司4282家。2007年3月，中国邮政储蓄银行正式成立。中国农业银行稳步推进“三农”金融事业部改革。

保险业推进改革。1995年9月，国务院正式批复了中国人民银行《关于中国人民保险公司机构体制改革的报告》。1995年10月，《中华人民共和国保险法》颁布实施，规定产寿险分业经营。1996年，中国人民保险公司改组为中国人民保险（集团）公司（简称中保集团），下设三个子公司。1999年7月，中国保监会发布公告，宣布撤销中国人民保险（集团）公司，原中保财产保险有限公司、中保人寿保险有限公司、中保再保险有限公司变为一级法人。2002年2月，全国金融工作会议提出，加快国有保险公司改革步伐。2007年，中国再保险集团的股份制改造完成。2009年10月，中国人民保险集团股份有限公司（简称人保集团）正式成立。目前，已有6家中资保险公司先后在境内外上市。“十一五”期间，全国保费收入年均增长达到26.5%。2011年末，保险业总资产达到6.01万亿元，全国保费收入1.43万亿元，赔付支出0.39万亿元，资金运用5.55万亿元。

推进外汇管理体制改革的顺利实施

建立健全外汇管理机构和多家金融机构经营外汇体制，完善人民币汇率形成机制，建立和完善外汇市场。1996年12月，我国正式宣布接受《国际货币基金组织协定》第八条款，实现人民币经常项目可兑换。外汇管理理念和方式加快转变，跨境贸易和投资便利化加快实施，进口核销制度改革深化，强制结售汇制度被取消。人民币资本项目可兑换继续推进。合格境内、境外机构投资者制度稳步实施。不断加强和改进外汇储备经营管理。在国际货币基金组织划分的7大类共40项资本项目交易中，除跨境金融衍生工具交易等仍严格管制外，其他项目已实现一定程度可兑换。

建立和完善多层次多功能金融市场体系
货币市场的建立和稳步发展。中国货币市场的发展从1984年同业拆借市场的

出现开始,经历了一个初步建立、加快发展和逐步规范的过程。党的十六大以来,中国人民银行进一步推动货币市场发展,逐步丰富市场主体,不断促进产品创新,完善市场基础建设,推动金融市场对外开放。截至2011年末,我国货币市场参与机构超过1万家。银行间债券市场积极拓展多元化融资渠道,债券产品从最初的国债和企业债,扩大到多个产品。货币市场利率已经基本实现市场化,初步形成包括同业拆借、回购以及银行间同业拆放利率(Shibor)的市场利率体系。2011年,银行间同业拆借市场累计成交33.40万亿元,累计发行各类债券(不含中央银行票据)6.41万亿元;银行间债券市场债券回购累计成交99.5万亿元,现券累计成交63.6万亿元;交易所债券回购累计成交20万亿元,国债现券成交1253亿元。2011年,企业累计签发商业汇票15.1万亿元,累计贴现25.0万亿元,累计办理再贴现1712亿元。

外汇市场建设深入推进。2005年人民币汇率形成机制改革后,中国人民银行出台了一系列配套措施,大力推进外汇市场建设。推出了银行间远期外汇交易,增加了掉期业务,推出了人民币外汇期权交易。在银行间即期市场引入了询价方式(OTC),并在银行间市场引入做市商制度。外汇市场交易主体逐步增加、金融产品不断丰富,市场规模平稳较快增长。2011年,人民币外汇即期成交35538亿美元,人民币外汇掉期交易累计成交金额折合17710亿美元,人民币外汇远期市场累计成交2146亿美元,全年“外币对”累计成交金额折合946.7亿美元。

黄金市场平稳快速发展。经过许多年的发展,上海黄金交易所服务能力不断增强,黄金市场逐步走向市场化和国际化。2001年4月,中国人民银行宣布取消黄金“统购统配”的计划管理体制政策。2002年黄金价格放开与国际金价接轨。2002年10月30日,上海黄金交易所正式开业运行。2003年3月,中国人民银行发出通知,停止执行黄金行政审批项目。2010年7月,中国人民银行会同有关部门联合出台了《关于促进黄金市场发展的若干意见》。

2011年上海黄金交易所交易规模大幅增加,黄金交易累计成交7438.5吨,成交金额为2.48万亿元。上海黄金交易所全球交易所市场黄金现货交易量中位居第一。

资本市场的建立和迅速成长。1981年7月1日,我国中断了22年的国债恢复发行。1988年4月,国务院批准首先在沈阳、上海、深圳、广州、武汉、重庆、哈尔滨7个城市进行国债流通转让市场的试点,6月,试点扩大到全国61个大中城市。1984年,银行开始发行金融债券以支持一些在建项目的完成。1987年2月和3月,国务院分别发布了《关于发行重点建设债券和重点企业债券的通知》和《企业债券管理暂行条例》。

20世纪70年代末、80年代初,农村开始了股份合作制的探索,城市的集体企业和国营企业也开始向社会公众公开发行股票筹集资金,创办股份公司。1980年创设的成都市工业展销信托股份公司,是建国后有记载的第一家股份制企业;第一只发行的股票则是在1980年1月,中国人民银行抚顺支行新居办事处代理抚顺红砖厂发行的280万元股票。1984年7月,北京天桥百货股份公司向社会公开发行股票300万元,成为新中国成立以来在国家工商部门注册的第一个发行股票的国有企业。1986年8月,沈阳市信托投资公司率先开办了代客买卖股票和债券及企业债券抵押融资业务。同年9月,中国工商银行上海市信托投资公司静安证券业务部率先公开挂牌代理买卖“上海飞乐音响公司”和“上海延中实业公司”的股票,标志着股票二级市场雏形的出现。20世纪90年代初,邓小平针对股份制改革和股票市场姓“资”姓“社”的争论,明确指出:“证券、股市,这些东西究竟好不好,有没有危险,是不是资本主义独有的东西,社会主义能不能用?允许看,但要坚决地试。”1990年11月26日,上海证券交易所正式成立并于同年12月19日开业。深圳证券交易所于1990年12月1日正式成立,试运行7个月以后,于1991年7月3日正式开业。1992年2月21日,上海电真空B股在上海证券交易所挂牌上市,2月28日,深南玻B股在深圳证

券交易所挂牌上市,宣告了我国B股市场的诞生。1993年6月青岛啤酒股份有限公司成为中国内地首家在香港上市的H股。加入世贸组织以来,中国证券市场加快发展。2010年10月发布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中明确提出“加快多层次资本市场体系建设,显著提高直接融资比重”。中国资本市场进行了一系列改革,大力发展主板市场,推出中小企业板、创业板市场;推进场外市场建设,促进期货市场稳步发展。进一步完善证券市场法制,完善各项基础性制度,推进市场创新和风险管理体系建设,主要包括实行股权分置改革、改革股票发行制度、启动融资融券业务试点、对证券公司进行综合治理等,取得显著成效。2011年末,沪、深股市上市公司达2342家,总市值21.48万亿元,流通市值16.49万亿元,筹资金额7506.22亿元,投资者开户数14050.37万户。

金融法制和基础制度建设成效显著

我国金融法律框架和执法体系逐步完善;支付清算体系建设不断加强;征信及社会信用体系建设稳步推进;货币发行和流通体制进一步完善;国库服务体系逐步完善;反洗钱工作不断加强;金融会计统计制度不断完善;金融信息化建设大力推进;金融人才建设取得积极成效。

金融对外开放与合作不断深化

我国金融业全面履行对外开放承诺,对外资金融机构实行国民待遇,积极引进境外战略投资者。中资金融机构通过设立海外分支机构、并购等方式,稳妥布局境外市场。人民币跨境使用取得重大进展,双边本币互换稳步推进。自试点开始至2011年,银行累计办理跨境贸易人民币结算业务2.08万亿元。2011年,银行累计办理对外直接投资人民币结算业务201.5亿元,外商直接投资人民币结算业务907.2亿元。金融对外交往合作继续深化,积极参与国际金融事务,区域金融合作不断深化,中国金融业的国际地位和影响力不断提升。

作者系中国人民银行参事

(责任编辑 张艳花)