

1949 年以来中国金融制度变迁中的政府因素

武 力

【内容提要】1949 年中华人民共和国的建立标志着中国的金融制度进入了一个由政府高度控制和垄断的新阶段。1952 年底完成了私营金融业的社会主义改造，标志着民营经济退出了金融领域；同时也标志着财政性金融体制的形成。其原因就在于：依靠革命建立起来的强大政府试图通过将资源配置权高度集中于政府手里的办法，来加快工业化的进程和建立独立的重工业体系。

这种金融体制的优势在于容易聚集和动员社会资源，将其投入到政府认为需要优先发展的领域。在这种体制下，政府通过控制全社会的资源配置，实施国家治理，居民和企业储蓄只是被动的，贷款完全是政府计划安排。1978 年改革开放以后，所有制结构发生了巨大变化，市场化也取得了巨大成就，但是就金融业来说，其市场化改革却相对滞后，一是严格限制民营经济进入，二是国有银行的运行机制仍然没有摆脱政府直接或间接的干预。对于国有银行来说，一方面以国家信用为担保，享受着政府任何优先发展政策，轻而易举地获得利润，另一方面，又按照政府指令，为政府的各种目标服务，以实现政府所期望的经济和社会发展目标。

【关键词】财政性金融 市场化金融 资本市场

新中国的金融体制是最早实现单一公有制和计划经济，也是改革最迟的国有经济堡垒。怎样认识和评估这种独特的现象，除了从党和政府的思想认识中寻找原因外，更重要的是应该从主导经济运行和决定经济体制演变走向的政府职能方面来考察；这是中国经济独特的地方、也是导致中国金融独特的地方。

一、1949-1978 年财政性金融体制的形成和运行

1、建国初期金融体系的形成（包括对私营金融业的改造）

建国初期，一是社会主义金融体系的建立；二是私营金融业的改造，率先完成公私合营。1953 年以后，随着计划经济的建立，越来越多地承担起财政的收支、划拨和为财政投资提供配套资金（信贷）的功能。

2、本质：财政性、行政性，是与计划经济相配套的。

三大任务：（1）货币发行和财政金库；（2）现金收付、转帐和结算；（3）吸收存款和发放信贷。

我国转帐结算占整个货币结算的比重在 1978 年以前约为 95%，即在每百元的货币结算中，平均只需 5 元现金。¹

¹ 转引自汪海波主编：《经济效益问题研究》，376 页，经济管理出版社，1991。

1952-1978 年金融机构资金来源和运用

年份	资金来源或运用年末余额	各项存款年末余额	各项贷款年末余额
1952	118. 8	93. 3	108. 0
1957	285. 6	165. 5	277. 5
1962	680. 0	409. 6	682. 1
1965	662. 2	481. 0	647. 4
1970	1046. 6	704. 3	1033. 4
1975	1484. 7	975. 1	1462. 7
1978	1876. 5	1134. 5	1850. 0

3、弊端：

这种金融体制是与单一公有制和高度实物化、高度计划化的经济体制相适应的。在建国初期的国民经济恢复时期，对于迅速扭转经济秩序混乱和恢复经济起到了重要的支持作用，并且在后来贯彻国家集中有限资源、优先发展重工业的赶超战略也起到了保障作用。但是，对于优化有限的资金配置和提高利用效率，经济越发展，其不足就越表现出来。其弊病主要有三点：（1）银行缺乏信贷管理的能力和独立性，由于实行行政性的自上而下的信贷计划，银行没有自主经营的动力，而是热衷于争取信贷指标。（2）信贷计划不能适应经济活动的实际变化。这个弊端实际上是计划管理在金融方面的反映，信贷计划作为整个国民经济计划的重要组成部分，与国家的五年计划、年度计划、部门计划、地区计划一样，同样地存在着计划滞后、“计划赶不上变化”、“一年计划，计划一年”等与实际脱节的问题，年初制定的计划，年中就得调整，到年底还要再调整。（3）指令性调控难以应付复杂多变的经济和金融形势。当然，上述这些问题，都具有明显的财政性特征，因为金融业除了吸收存款和汇兑外，实际上在承担着财政的出纳功能。

二、发展中的转变及问题（1979-1996）

1、1979-1991 年：转轨初期的迅速扩张。这个阶段，随着国民经济的迅速发展和货币化、市场化的推进，国民经济对金融业的需求越来越大，遂导致了金融业机构也迅速扩张。

1982 年 7 月，国务院批转中国人民银行《关于中国人民银行的中央银行职及其与专业银行的关系问题的请示》，授权中国人民银行行使中央银行的职能，加强金融管理。1983 年国务院颁布《关于中国人民银行专门行使中央银行的决定》，确立了国家的中央银行制度。同年分离人民银行原来办理的工商信贷和储蓄业务，成立工商银行，以后又陆续设立了一些中小银行、保险和信托公司。初步形成了以人民银行为领导、国有专业银行为主体、其他银行和非银行金融机构分工协作的金融体系。这个时期金融业的特征是机构大发展，迅速扩张。

1979 年 2 月，国务院发出《关于恢复中国农业银行的通知》恢复农业银行。1979 年 3 月，国务院批转中国人民银行《关于改革中国银行体制的请示报告》，决定扩大中国银行的权限并从中国人民银行分设出来。

2、1992-1996 年：市场导向改革的开始。

1978 年改革开放以后，金融业一方面面对着所有制结构多元化、经济运行的市场化和经济规模的迅速扩大，以及本身机构和运营规模的迅速扩大，另一方面由于它的特殊地位，国家仍然牢牢控制着它，使其继续保持着高度垄断和国有的性质，其经营管理仍然具有计划

经济时期的行政性和计划性的特点，但是其服务对象已经变化了，于是信贷资金财政化、奉命贷款、人情贷款、的现象比较普遍，使得已经初步市场化的金融资源，被当作财政性资源来分配，银行失去了金融应有的风险控制。

1994年，中共十四届三中全会首次提出了商业金融的改革目标。

3、改革的局限。但是由于金融市场供求关系没有根本转变，进行仍然是垄断经营，金融改革和市场化落后的状况并没有得到实质性的改善。

在过去相当长的时间里，我国解决各种物资瓶颈问题主要靠财政。改革开放以来，金融逐步取代了财政覆盖和支撑经济的职能（即所谓的“拨改贷”），但是由于政府仍然把银行贷款当作财政拨款来调配，加上银行本身管理较差，遂形成了巨额的不良贷款。

三、1997-2006年的金融发展与市场化改革

亚洲金融危机敲响警钟，银行危机有可能引发整个经济危机，于是加快国有银行改革力度。1997年11月，中央召开金融工作会议，提出要加快金融体制改革，整顿金融秩序，防范金融风险。这是对金融机构和运营规模扩大而基础制度和风险控制能力薄弱矛盾的第一次明确表态和指出解决问题的方向。

2001年中国加入WTO，与国际经济和规则接轨，并承诺于5年后逐步向外国金融业开放人民币业务和允许外资银行进入中国。于是再次对中国金融业形成了压力，迫使其加快改革的步伐。在此阶段，中央开始强调风险控制，提出：（1）地方政府不得干预金融，银行要独立审贷；（2）国有银行必须逐年降低不良资产，逐步摆脱财政融资的影响。同时，对金融的认识进一步深化，开始提出金融业治理结构问题。

从2001年开始，党和政府开始采用强制性和计划性的方式推进国有商业银行改革：一是为提高四大国有银行的抗风险能力，发行2700亿元特别国债补充国有商业银行资本金，2004年以后，又为准备上市的中国银行和建设银行再次注资；二是通过建立金融资产管理公司，来剥离和转移国有银行的巨额不良资产（呆坏帐）；三是强制性地规定各家国有商业银行的不良贷款每年必须下降3-5%。

四、金融改革任重道远

从银行体系来看，现代商业银行所具有的各种外在制度形式都已经基本具备，应有尽有，例如现代银行公司治理结构、现代银行的扁平化管理、现代银行操作流程的设计、银行种种风险管理与控制等制度和规则等等。但是，这些制度和规则都没有很好地发挥出预期的作用。而金融业则借助于改革开放所形成的市场化和自己的垄断地位，形成了收益市场化、成本社会化 and 政府化的倾向，例如国有银行高层管理人员的工薪向国际银行业看齐，同时又享受政府行政级别待遇，在政府机构中相互调任。又如利用利差扩大，轻易获得收益。

问题所在：面对改革滞后的国有银行，无论是消费者还是政府结构、事业单位、企业，还是国有银行的职工，大家都希望从国有银行这个“唐僧肉”上分食一快，从这个“大锅饭”中分得一杯羹。而信贷管理上的多种干预、多种目标、垄断地位以及监管制度的漏洞（或者说成本过高），都为上述企图提供了可能。以贷款为例，这几年高校基建贷款和房地产贷款数额迅速攀升，都与银行、学校、开发商利用银行风险防范管理机制不健全有很大关系。就银行职工来说，这种贷款等于是有抵押的贷款，帐面风险小，因单笔数额大管理也省事，不仅能够完成信贷任务，而且能够增加收入。对学校来说，这种超前建设，不仅积淀的是国家的资金，反正学校不会破产，而且也是国家办的学校，即使还不起，也是“肉烂在锅里”，而且这种建设代表着这一届领导的政绩和魄力，有助于其地位升迁。对房地产开发商来说，

更是将投资风险转嫁到银行，胁迫银行及其背后的政府维护房地产市场的价格。更不用说那些利用、权力、人情、行贿得到的几乎没有偿还能力的贷款了。国有银行每年核销上千亿元以上的呆坏帐，就是证明。

效益好时长工资，效益不好时降低存款利率、由国家剥离不良资产和注资，即由政府兜底，已经成为金融业的独特办法。

商业金融缺乏支持经济的能力和意愿，普遍从基层业务领域撤离，向城市和发达地区集中，导致一方面大量领域得不到金融支持，而另一方面商业银行大举进入中长期领域。

几点思考：

1、中国的国情：政府集权和民主化、法制化落后于市场化和经济发展。人均资源不足，就业压力大，收入分配差距扩大，导致经济具有一定的脆弱性，经不起大折腾。就金融来说，可以说是牵一发而动全身，改革要将长远目标与具体过渡政策结合起来考虑，即所谓的将制度变迁与政策、策略、手段变迁结合起来，不要试图一步到位。

2、中国的正处于两种转型过程：经济结构转型（工业化）和体制转型（市场化）。上述两种转型，都将给金融运营规模和工具的扩张提供了巨大的发展空间。

3、金融与政府、金融与市场双重关系的重新确立。国家信用的利用问题。

4、基本的改革和发展思路

逐步放开，允许民营经济进入，形成竞争机制。加强监管。加强法治，以解决金融制度和社会信用的缺损问题。