

# 中国人民银行改革的历程及成效

■ 李 德



改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的完善，我国中央银行体制改革逐步深化，推动了金融体制改革和金融业的对外开放在更为广阔的范围、更为深入的层次上展开，有力地支持和促进了国民经济持续健康发展。

## 建立和完善现代中央银行体制

### 专门行使中央银行职能

中央银行的产生和发展过程表明，初期的中央银行往往由大型的商业银行承担，并且仅仅是一种发行的银行，以后逐渐成为政府的银行和银行的银行。

我国从土地革命和抗日战争时期一直到新中国成立前夕，人民政权被分割成彼此不能连接的多个区域，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。1948年12月1日，以华北银行为基础，在河北省

石家庄市组建了中国人民银行，并发行人民币。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。

新中国成立初期，我国吸收了苏联的计划经济经验并参照其经济发展模式，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，全国实际上只有一家银行，即中国人民银行，并成为财政和计划的“记账和出纳”。1969年7月，人民银行总行与财政部合署办公。1978年实行改革开放政策，同年1月，人民银行与财政部分设，初步恢复了银行原有的功能，但人民银行仍然是集中央银行和商业银行的作用于一身。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”思想的指导下，出现了金融机构多元化和金融业务多样化的局面，迫切 need 要加强金融业的统一管理和综合协调。1982年7月，国务院批转中国人民银行的报告，进一步强调“中国人民银行是我国的中央银行，是国务院领导下统一管理全国金融的国家机关”。1983年9月17日国务院发布《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》。1984年1月1日成立中国工商银行，经营原由中国人民银行承担的储蓄和工商信贷等商业银行业务，基本上实现了“政企分开”，初步确定了中央银行制度的基本框架。

### 改革和完善组织管理体制

中国人民银行历来按行政区划设立分支机构的体制，同计划经济中按行政系统配置资源的制度有关。中国人民银行专门

行使中央银行职能后，按照当时的现实条件，中央银行按经济区域设立机构的设想一时难以实现，因此仍然按行政区划设置分支机构。1984年机构分设时，在县以上按行政区划设置分支机构，省（自治区、直辖市）设一级分行，地（市）设二级分行，但许多县没有设县支行。1985年信贷失控后，为协调专业银行间的竞争，人民银行大量恢复县支行，到1986年，全国2017个县共设立县支行1863个；在省会城市，不但设省分行，还设市分行；同时，在地区所在地的县城，不仅设二级分行，还设县支行。

从1984年到1993年，中国人民银行根据《中华人民共和国银行管理暂行条例》开始履行中央银行的职责，并且在几次克服通货膨胀的过程中发挥了重要作用。然而，此时的中国人民银行距离真正的中央银行还有一定的差距，主要是：中国人民银行还办理一些政策性贷款业务，承担着相当数量的对非金融机构的贷款。金融监管工作比较薄弱，在金融宏观调控方面还缺乏有效的调控手段。中国人民银行总行和分支行的职能划分不清，授权关系不明，许多分支行被认为是地方政府管理金融的一个职能部门，向总行争信贷规模、争机构批设指标的现象相当普遍。1992年下半年到1993年上半年，我国出现经济过热和金融秩序混乱，中国人民银行的宏观调控和金融监管两大职能都未能充分发挥作用，中国人民银行原有体制缺陷明显暴露出来，明确中央银行职能已成为金融体制改革的重要内容。

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，把监管证券市场业务从人民银行分离出

来,并移交给新成立的中国证监会。这次改革把中国人民银行监管范围从原来的无所不包缩减到仅对金融机构和货币市场进行监管,这对于中央银行加强宏观调控和完善金融监管体系是十分有益的。1993年12月25日,国务院发布《关于金融体制改革的决定》。该决定提出,改革的主要目标之一就是要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,加强自身的内部管理和约束;取消了省分行的再贷款权和7%的信贷规模调剂权,使金融宏观调控的权力集中到人民银行总行。这些改革措施消除了人民银行追逐利润的动机,集中了总行的调控权,保证了货币政策在全国范围内的统一实施。

1993年,党的十四届三中全会决议和金融体制改革方案均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。1994年4月15日至4月30日,中国人民银行派专人对美国联邦储备系统运作情况及联邦储备银行的职能进行了实地考察。通过这次考察,中国人民银行进一步明确了其主要任务是运用独立的货币政策对国民经济进行调控,保持货币稳定,对金融机构进行监管,保证健康的金融秩序,促进国民经济发展。1995年初全国人大通过了《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,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,并把中国人民银行管理体制的改革列为金融改革的重要任务。按照国务院关于机构改革的决定,1998年10月,中国人民银行对管理体制进行了重大改革,撤销了31个省、自治区、直辖市分行,在全国设立了9个跨行政区划的分行。这一改革,突出了中央银行组织体系的垂直领导,强化了中央银行实施货币政策的独立性。1992年中国证监会成立,专门行使对证券市场的监管,中国人民银行仍然保留对证券机构的监管权。1997年召开的全国金融工作会议决定由证监会统一

管理证券行业,中国人民银行不再行使对证券机构的监管权。1998年11月18日中国证监会成立,中国人民银行将对保险公司的监管权移交给中国证监会。这两次金融监管体制改革使中央银行能够更加集中精力加强宏观调控,强化对银行业以及除证券和保险之外的非银行金融机构进行监管。此外,党中央还专门设立金融工委,对金融系统党的工作实行统一领导。

2002年11月,党的十六大提出要完善社会主义市场经济体制;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;加强金融监管,防范和化解金融风险。从我国实践来看,中央银行兼顾制定货币政策与监管银行有一定便利之处,货币稳定与金融稳定在很多情况下是一致的和互相促进的,但在有些情况下,以上两个目标又不尽统一,甚至在短期内有所冲突;中央银行统管两者,不仅分散了精力,而且容易引发“道德风险”。为了完善分业经营和分业监管体制,2003年4月设立了中国银监会,把对银行业金融机构的监管从中央银行独立出来。至此,我国最终形成了“一行三会”的金融监管框架。2003年12月27日,全国人大常委会第六次会议通过了《中国人民银行法(修正)》和《银行业监督管理法》,从法律上厘清了中国人民银行和银监会的职责。修改后的《中国人民银行法》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”指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系统系统性风险的职能,也就是维护金融稳定职能;“两个增加”是指增加反洗钱和管理信贷征信业两项职能。中国人民银行职能调整后,更加专注于制定和执行货币政策,在宏观调控和防范与化解金融风险中的作用得到进一步发挥,金融服务得到进一步加强。

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。中国人民银行上海总部作为总行的有机组成部分,在总行的领导和授权下开展工作。中国人民银行于2005年启动直属企业建立现代企业制度改革,强化了直属单位对中央银行履行职责的支持作用。

### 建立和完善金融宏观调控体系

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。1994年以后,我国逐渐形成了以货币政策最终目标、中介目标、货币政策工具构成的货币政策框架体系。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,恢复和扩大公开市场业务,积极创新货币政策调控工具,金融宏观调控机制实现了向间接调控为主转变。2003年4月,央行票据成为调控基础货币的新形式,人民银行采取市场化发行和定向发行央行票据相结合,建立对金融机构的正向激励和约束机制。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,在市场化产品定价中得到较为广泛运用。按照“先外币、后本币;先贷款、后存款;先长期、大额,后短期、小额”的原则有序开展存贷款利率市场化改革,不断简化利率管理、扩大利率浮动区间。改革再贴现利率形成机制,实行再贷款浮息制度。

2003年以来,我国经济开始进入新一轮上升周期,出现了货币信贷增速明显,固定资产投资增势强劲,物价上涨等值得重视的问题。党的十六届三中全会和中央经济工作会议,提出要牢固树立和认真落实全面、协调、可持续发展观,宏观经济政策更加注重“协调”发展。中国人民银行及时根据形势变化调整金融宏观政策,从1998年以来持续多年的稳健的货币政策和2007年7月提出的稳中适度从紧的货币政策向从紧的货币政策转变。一是牢牢把握住货币信贷“闸门”;灵活运用货币政策工具加强货币信贷总量控制。加大公开市场操作力度,收回银行体系过多流动



性。2003 年 4 月至 2008 年 5 月,共发行央行票据 15.5 万亿元。通过提高存款准备金率大力对冲流动性,抑制银行体系货币创造能力。2003 年 1 月 15 日至 2008 年 6 月 25 日,先后 15 次上调存款准备金率共 8.5 个百分点,达到 17.5%。从 2004 年起创新性地实行差别存款准备金率制度,旨在抑制资本充足率较低且资产质量较差的金融机构盲目扩张贷款,促进金融机构稳健经营。严格控制再贷款和再贴现规模,及时停止为国有企业与银行之间债务重组提供再贷款的融资安排。加大对农村金融的扶持,增加支农再贷款,加强支农再贷款限额的地区调剂,将 90% 以上支农再贷款用于西部地区和粮食主产区。同时,对农村信用社实行较低的存款准备金率。二是适时微调各层次存贷款利率水平,充分发挥利率杠杆的调节作用。在进一步扩大金融机构贷款利率浮动区间的基础上,对商业银行贷款利率实行下限管理,城乡信用社贷款利率上浮幅度扩大到基准利率的 2.3 倍;对金融机构存款利率实行上限管理。灵活运用利率杠杆,2004 年至 2007 年,7 次上调 1 年期存款基准利率共 1.89 个百分点,8 次上调 1 年期贷款基准利率共 1.89 个百分点。加强本外币利率政策的协调,根据国际金融市场的变化,从 2004 年 11 月 18 日起,6 次小幅上调境内美元、港币小额存款利率,缩小本外币利差,减轻了结汇压力。三是加强政策引导和窗口指导,促进商业银行改善信贷结构。为促进房地产市场健康发展,从 2003 年开始及时出台政策调控房地产开发贷款、建筑企业流动资金贷款、个人购房贷款,要求商业银行重点支持中低收入家庭购买住房的需要。2005 年取消商业银行自营性个人住房贷款利率优惠政策,引导商业银行对房价上涨过快地区的个人住房贷款最低首付款比例由 20% 提高到 30%。2007 年出台商业性房地产信贷的差别政策,提高第二套以上住房贷款的首付款比例和利率水平。督促金融机构贯彻落实“区别对待、有保有压”的调控政策,积极配合国家产业政策,限制对过热行业和高能耗、高污染企业的信贷投放,同时加大对中小企业、就业、助学、

农民工和非公经济等薄弱环节和弱势群体的信贷支持,引导农村信用社扩大支农信贷投放。

在金融宏观调控措施的综合作用下,货币信贷过快增长势头有所缓解,信贷结构进一步优化,居民消费价格总水平涨幅趋缓。

### 推进金融业改革和发展

中国人民银行积极推进金融体制改革,增强金融机构抗风险能力和市场竞争能力,全面发挥金融的服务和调控功能,促进经济社会协调发展。

一是推进金融机构改革和发展。2003 年开始,国务院先后对中国银行、中国建设银行、交通银行、中国工商银行进行股份制改革,动用国家外汇储备向四家银行注入资本金。四家银行股份制改造顺利完成并成功上市。按照“面向、三农”、整体改制、商业运作、择机上市”的总原则,稳步推进农业银行改革工作。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。2006 年底,农村信用社改革已在全国全面推开。人民银行负责设计和实施资金支持的正向激励机制,即按 2002 年底实际资不抵债数额的 50%,发放专项再贷款或专项中央银行票据帮助试点地区农村信用社化解历史包袱。截至 2007 年年末,中国人民银行累计对农村信用社发行专项票据 1656 亿元,发放专项借款 12 亿元;按贷款四级分类口径统计,农村信用社不良贷款率和资本充足率分别为 9.3% 和 11.2%,与 2002 年改革之初相比,分别下降 28 个百分点和提高 20 个百分点。积极推动新型农村金融发展。到 2007 年年末,五个省区已成立 7 家小额贷款公司。2003 年,人民银行对邮政储蓄转存款利率进行改革,调低邮政储蓄新增转存款利率,要求邮政储蓄机构将在中央银行老的转存款分五年逐步转出。2007 年年末,邮政储蓄银行拥有 36 家省级分行、315 家地市级分行、2 万余家支行以及 1.6 万家营业所,服务网络 2/3 以上分布在县及县以下农村地区。

二是推进外汇体制改革顺利实施。从 1994 年 1 月 1 日起,对外汇体制进行了重大改革,实行以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制。1996 年 12 月 1 日,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完全可兑换。2005 年 7 月 21 日,实施人民币汇率形成机制改革,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。人民币汇率形成机制改革以后,人民银行出台了一系列配套措施,大力推进外汇市场建设,为新的人民币汇率形成机制提供制度支持,稳步推进人民币资本项目可兑换。

三是促进金融市场加快发展。中国人民银行积极推动建立和完善多层次多功能的金融市场体系,促进经济多元化发展。1996 年 1 月 3 日,全国统一的同业拆借市场开始运行。同年,人民银行恢复和扩大公开市场业务,成立银行间债券市场,推出了国债回购制度。2003 年以来,人民银行努力增加全国银行间同业拆借市场交易成员,不断完善交易和信息系统服务功能。2003 年 3 月 31 日人民银行发出通知,停止执行黄金行政审批项目,标志着我国黄金市场发展与国际黄金市场进一步接轨。2005 年 5 月,人民银行重新启动企业短期融资券,发行方式从原先的审批制转变为备案制。先后推出债券远期交易、人民币利率互换试点、远期利率协议、人民币对外币远期业务、外汇掉期交易,进一步丰富了金融市场价格发现功能和避险功能。■

作者单位:中国人民银行研究院

(责任编辑 张 林)