

关于金融工作的几个问题*

唐双宁
(中国证监会)

经过改革开放二十几年,我国的金融业有了长足的发展。1984年,中国金融资产只有4000亿,现在是40万亿,增长了100倍,仅银行业的资产就达到了36万亿。金融机构在20几年前只有中国人民银行,现在已有3万多家法人机构,其中3家政策性银行、4家国家控股的商业银行、12家股份制商业银行、115家城市独资商业银行、4家或者5家金融资产管理公司(因为建设银行成立了建银投资公司)、600多家城市信用社、30000多家农信社、50多家农村银行、56家信托投资公司、75家财务公司、12家金融租赁公司、5家汽车金融公司,还有遍布城乡的邮政储蓄机构以及2家货币经纪公司。从业务方面讲,过去银行的业务就是存贷款,现在是发达国家银行能够办理的业务,我国的银行都能办理,只不过有些业务刚刚起步,规模和管理上还赶不上发达国家,如银行卡、信用证、电子银行、衍生产品、理财业务、资产证券化、基金公司、保理业务等。应该说,金融业的发展适应了国家经济发展对金融的需求。

我国金融业在发展中还存在很多问题和矛盾,这是正常的,如果没有矛盾和解决矛盾的方法,金融的发展也就停止了。具体有哪些问题,围绕银行监管这个主题,主要讲以下几点。

第一个问题,金融监管体制的演变和银监会的职能问题。

我国实行的是分业监管,国外是混业监管。为什么要实行监管?我觉得有两种机制在起作用,一个是发展机制,一个是调控机制,如果光有发展没有调控,就会像脱缰的野马一样不可收拾,如果光有调控没有发展,也发展不起来。举个简单的例子,汽车靠油门发动,但是光有油门,没有刹车,汽车就要翻车,所以汽车也有两套装置——油门和刹车。我国在改革开放以前,平衡的机制比较好,社会矛盾不多,但社会经济发展缓慢,缺乏动力机制。改革开放以后解决了动力问题,但是平衡问题又暴露出来了,所以我们现在提出了科学发展观,提倡人类和自然协调发展。金融也是如此,金融要发展,一方面要靠激励的机制——货币政策,另一方面要靠控制机制——金融监管,这两套机制互相作用才能保证金融的稳定运行。

什么叫金融监管,我认为就是“一个国家的金融监管当局以法律法规为依据,对金融企业的运行进行金融管理的行为”。中国的金融监管体制的演变路径是这样的:在1984年以前,我国没有真正意义上的金融监管没有金融监管当局,也没有监管的法律法规,没有监管的对象,所以在84年以前是没有监管概念的。84以后,中央银行和四大有商业银行分设,从那时候起到现在,中国的金融监管经历了三个阶段。

第一个阶段是统一监管阶段,也叫监管的起步阶段。从84年到93年,这个期间我国的经济体制是以计划经济为主,经济增长方式是粗放型,经济增长目标是以速度为主。经济层面的问题反应到金融工作中,就是经济政策以货币政策为主,货币政策以分配指标、分配贷款规模为主,金融监管属于从属业务,以市场准入为主,以批机构、批股票、批债券为主。这个阶段是“大一统”的阶段。

第二个阶段是探索阶段。随着1993年的清理整顿,从1993年到2003年的十年时间是监管体制改革的探索阶段。93年出现了以海南房地产为代表的泡沫经济,发现监管薄弱环节

*本文系根据中国银监会副主席唐双宁研究员2005年10月13日在西南财经大学的专题讲座整理。

节，为了解决问题，决定加强金融监管，在人民银行大一统监管体制下提出了“职能转换”的口号，由货币政策为主转换到以金融监管为主上来，同时分离出了证监会，1998年成立保监会，同时把人民银行的分支机构改革成大区行和监管办。

从2003年起进入第三个阶段。经过十年探索，到2003年由政府决定成立银监会，形成了证监会、保监会、银监会分工协作的监管体制。

我国现行的监管体制的形成不是主观想出来的，也不是天上掉下来的，而是中国金融业20多年实践探索的结果，是目前找到的一条比较适合中国国情的道路。目前，发达国家已经改成混业监管了，但是中国还在实行分业监管，下一步应该怎么办，与中央银行什么关系，下面我就来谈一下这些问题。

中国银监会职责。2003年12月，我国颁布了《中国银行业监督管理法》，这是中国立法史上速度最快的一次立法，6个月时间，80次修改，其中对银监会的定义在这部法律里面作出明确的界定：4个确立、5项权利、3个制约。

4个确立就是确定了银监会的法律地位：第一个确立是，国务院的银行业监管机构，根据国务院的决定要求行使金融业管理的职责；第二个是确立了监管目标：促进银行业的稳定发展；第三个是确立了监管的原则：依法、公开、公正、效率；第四个是确立了监管的职责：管理、监督银行业的机构。

5项权利是：赋予了银监会法规的制定权，机构和业务的审批权，非现场和现场检查权，强制纠正权和处罚权。

3个制约是：程序上制约，人员上制约和制度上制约。

形象地说，银监会就是银行的“工商局”、银行的“公安局”、银行的审批部、银行的“统计局”。银行的“工商局”就是银行的准入，包括机构、业务和人员的准入，高级管理人员资格的审核。“公安局”就是维护银行业的稳定运行，打击银行犯罪。

中国银监会从成立到现在做了些什么工作，主要就是组建机构、确立理念、完善法规、防范风险、推进改革、促进开放、加强协作。组建机构是简单的，现在有36个省局，294个地市级分局，1354个县级办事处。确立理念：监管的指导思想——管风险、管法人、管内控、提高透明度。管法人是指，过去的监管不是对法人的监管，现在是把银行机构作为统一法人对待。提高透明度就是信息披露。完善法规，到目前，清理了2000多份规章、文件。

现在有几个需要回答的问题：分业监管有什么好处？中国是分业监管好还是混业监管好，今后怎么办？

可以这样说，没有一个绝对好的、十全十美的体制，20多年来，总结我们体制中的金融实践和改革，找到了符合中国国情的一套体制。好的一面首先是力度大了，然后是专业性强了，第三是效果明显。为什么这样说，20年来我们最头痛的问题是银行的不良贷款问题和银行的改革如何推进。这些都是在这两年新的体制建立以后推动起来的。由于原来是人民银行一家监管，只涉及到人民银行的内部协调，现在变成两家了，协调成本加大了，有些问题目前是靠会签和联席会的办法来解决，所以很难说哪种体制绝对好。分业监管和混业监管各有各的作用和利弊，不能说哪个是绝对的好。但是我认为现行的监管体制是利大于弊，符合国情，相对稳定，与时俱进，不断完善，会越来越好。

关于监管收费制问题，有人说增加了银行负担，为什么要实行收费制，去医院看病是要收费的。银行监管相当于是给银行看病，当然应该收费。为什么过去不收，现在要收，过去是公费医疗，财政拨款，但是现在是自费看病了，所以同样的，监管现在也应该收费了。

关于银监会同中央银行的关系问题。两者是分工合作的，谁也离不开谁。中央银行制定货币政策，银监会实行监管。货币政策包括三个方面：货币政策的总量、结构、质量。总量由中央银行决定，质量由监管部门保障，结构需要两家很好地共同研究决策。如果货币政策的总量、结构合理，而质量不好，这个货币政策就不是成功的。所以中央银行和银监会的关系就是工作配合的关系。

第二个问题，关于金融改革的问题

包括货币政策、金融市场、监管体制、金融企业的改革。货币政策的改革又包括资产负债比例的管理问题等等。

以资产负债管理取代规模管理是中国银行业由计划经济走向市场经济的标志。规模就是粮票、布票等等。80年代以前有钱都买不到东西，这些问题随着农村改革的成功，农产品的丰富而得到了解决。但是贷款规模，贷款票一直到98年实行资产负债管理时才消失了。

利率的改革目标也是市场化。改革是逐步推出的，先放开贷款利率，后放开存款利率，先外币放开后本币放开，这是伴随企业改革、银行改革来进行的。如果没有进行企业改革，企业不计成本，贷款利率的改革就没有基础。存款利率的改革是伴随银行利率改革的，如果银行体制没有改，不计成本，乱拉贷款等，那么存款体制改革也没有基础。汇率是货币的国际价格，完整地解释汇率改革的目标就是以市场供求为基础、有管理的浮动汇率制度，保持汇率的基本稳定。我国七月份对汇率进行了调整，将过去单纯盯住单一美元，重新组成一个货币篮子，篮子里面有若干货币，根据贸易投资计算权重，这就是汇率方面的改革。

金融市场的改革，包括多个方面，从性质上可以分为资金市场和资本市场。资本市场又分为股票市场和债权市场等等。从交易对象上又可分为货币资产和黄金资产。这里最关心的可能是股权分置的改革，所以股权分置是一个历史遗留的问题，非流通股支付对价以后，实现全流通，这就是股权分置的改革。

金融企业的改革。金融企业也有很多种，包括国有商业银行、农村信用社、中小商业银行和非银行金融机构等等。现重点介绍国有商业银行的改革。1984年以前只有中国人民银行，以后分为了中国银行、中国建设银行、中国农业银行和中国工商银行四大国有商业银行，这是我国金融业的主体和国家经济的命脉，对国民经济的发展，改革开放，社会稳定都做出了十分重大的贡献。国家经济之所以发展到今天，这四家银行是功不可没的，他们在为国民经济做出大量贡献的同时，自身也积累了大量的包袱，所以提出了改革这个问题。改革并不是今天提出来的，从成立那天起改革就已经在进行了。国有银行的改革20几年期间经历了三个阶段，第一阶段就是从大一统的中央银行改为中央银行、国家专业银行阶段。1984年到1994年是国家专业银行的阶段。1984年到2004年，是国有独资商业银行阶段，由国家专业银行转变为国有独资商业银行阶段。1984年成立了三家政策性银行，将政策性业务剥离到政策性银行。商业银行不再承担政策任务，同时1995年颁布了《商业银行法》，具备了国家专业银行变成商业银行的法律基础和运行条件，这样，四家专业银行就变成了国有独资商业银行。2003年底至2004年，进行了第三次的改革，就是把国有独资商业银行改为国家控股的股份制商业银行。现在进行到了第三步。国家控股的股份制商业银行是2003年做出决策，2004年开始操作的。整体改革大体进行顺利，但是也有一些看法。国有商业银行改革可以记为“一个目标，两项分工，三个步骤，七项指标，十项要求”。一个目标就是改革成现代化的商业银行。两项分工就是中央银行与银监会的分工，中央银行负责财务重组，银监会负责法人治理结构的改革。三个步骤分别是第一步，财务重组，这是股份制改革的前提；第二步，法人治理结构改革；第三步，资本市场上市。现在基本上进行到了资本市场上市阶段。财务重组是前提，财务重组就是解决国有商业银行的历史包袱——不良资产居高不下问题。通过成立中央汇金公司，动用国家450亿外汇储备解决了这个历史包袱。现在，整体上

已经进入到法人治理结构的改革，建行和中行正在进行路演。上市不是目的，而是要接受资本市场的检验。七个目标和十项要求的具体内容可以到银监会网站上去查询。

前一段时间的工商银行改革确定之后，我发表了一个《国有银行改革三论》，后来《财经》杂志登了。什么三论呢？一个叫心腹肌肤论，一个叫南橘北枳论，一个叫形似神似论。

心腹肌肤论，大家都看过电视剧《汉武帝》。匈奴大举入侵，汉景帝慌慌张张问他的老师晁错怎么办？晁错答曰：匈奴乃肌肤之患，小恙也；诸侯乃心腹之患，大祸也。今我银行，不良资产亦乃肌肤之患，小恙也，我一扫可平之；体制之弊乃心腹之患，大祸也，平后又复生，奈若何？唯深化体制改革以根除，此乃改革成功之关键也。对于国有银行的改革，不良资产就属于肌肤作怪，大归大，但好解决，后来成立资产管理公司就解决了。但是法人治理结构就属于心腹之患，几十年形成的计划经济体制下的固有思维方式，固有运行体制，想要在短时间改变过来是很难的。

南橘北枳论，就是说这么一个故事：齐国人晏子使楚。晏子长的非常矮小，又黑又丑又矮，楚王为了羞辱他，就在墙上挖了一个洞，把门关上，让他从洞里进，不让从门里进。晏子不进，说，洞是狗爬的地方，请问我访问的是人国还是狗国？楚王说，当然是人国。晏子说，是人国就要从门里进。楚王没办法，只有让他从门里进。楚王宴请晏子，其时，为了羞辱他，故意让武士押一个人从宴会门口过。楚王说，押的是什么人？答：盗窃犯。这个盗窃犯时哪里来的？答：是齐国来的。楚王于是和晏子讲，齐国人怎么喜欢盗窃。晏子说，我听说有一种树，栽在淮河以南，叫橘树（结出的果实是橘子），把这种树栽在淮河以北，就叫枳（结出的果实就成了枳）。齐国人在齐国奉公守法，一到齐国就喜欢偷窃。（昔晏子使楚，楚王遣人缚一齐国窃犯羞之。晏子以南橘北枳对曰，齐人居齐皆良民，赴楚即窃贼，南橘之于北枳，水土之故也。）今我银行改革，借鉴他国之经验，乃势所必然；结合我之国情，亦乃事所必须。改革初始，此即定为宗旨，工行亦唯如此，改革成功方可保证也。这个叫南橘北枳论。就是说：国外的先进经验一定要适合中国的才能使用，否则就会出现偏差。

形似神似论就是说，王羲之的《兰亭集序》号称天下第一行书，唐太宗非常喜欢，于是众大臣就争相临摹，颜真卿、欧阳询本身是书法大家，不但临摹，而且在这个基础上有创新，人们就说，这个叫神似。还有一个大臣，叫冯承素，冯承素临得非常像，但是仅仅是像而已，所以我们叫这个形似。（昔唐太宗独钟右军，遂群臣起而争临《兰亭集序》，蔚成风气。冯承素所临最为太宗欣赏，何者？象也。颜鲁公所临最为后世珍爱，何者？个性也。今人无不知鲁公乃书坛大师巨匠，少有知冯氏何许人也。此何为？冯氏乃形似，颜氏乃神似也。）今我银行之改革，亦必须由治表而建立之形似，再达至深入人心，运行自如之神似，此乃改革成功之标志也。现在我国国有银行的改革中，实现了股份制，剥离了不良资产，资产管理公司挂牌了，董事会、监事会成立了，这些都属于形似，还没有做到神似。那么什么叫神似呢？我总结了三句话，“体制设计要合理，体制形成要深入人心，体制运行要灵活自如，要把摩擦成本降到最低，资本市场的市值要最大化，就是要得到市场的认可。”做到这几步，体制设计能够符合实际，符合我们的国情，符合行情。体制形成能够适应人心，大家普遍认可。体制运行能灵活自如，不是互相扯皮，互相拆台。这才实现神似。所以，我们现在的银行改革只是做到了形似，要达到神似还有很漫长的过程。能够得到普遍的认可，不是那么简单，任务很艰巨。按照现在的银行体系去运行，要实现机构的扁平化，要精简人员，会立即导致天天有人上访。所以说这个矛盾非常难以解决，不是一天两天的事。

除了国有商业银行的改革以外，农村信用社的改革也是非常重要的部分。1995年以前，农村信用社由农业银行代管，之后则由人民银行代管。这里面人民银行既是监管者，又是执行者，这肯定是不公平的。本世纪初就提出了农村信用社改革的问题。2003年启动改革，在8个省进行试点，后来在2004年发展到除海南、西藏以外的全部省市，最近海南也开始

了改革。农村信用社改革最核心的一句话就是“管理权和监管权分开，就是要把管理权交给当地政府，监管权归银监会”。总的来看，现在运行也比较平稳。

第三个问题是关于金融业的对外开放和民族金融业的竞争力

1979 年在我国成立了第一家外资代表处，日本输出银行代表处在北京开业，这代表我国金融对外开放开始起步。1981 年，成立了南洋银行深圳分行，属于营业性机构，当时称为“一枝红杏出墙来”，表明我国金融业的对外开放开始逐步发展。到现在，全国已经有 220 多家外资银行的营业机构，240 多家外资银行的代表处，叫做“千树万树梨花开”。

首先，为什么要开放金融业？开放是普遍认可，但是对如何开放还是有不同的声音。不开放行不行，不开放目前解决生存问题还可以，解决发展问题就不行，外面的世界很精彩；不开放解决温饱还可以，解决小康、富裕问题就不行。

我国金融业的对外开放也是大体经历了这么三个阶段，以对外开放的依据来划分可以分成：加入世贸组织以前，即 2000 年以前，主要是依靠国家的法规来规范对外开放；第二个阶段就是加入 WTO 过渡期的 5 年，主要是依据加入 WTO 的承诺来对外开放；第三个阶段就是明年加入 WTO 以后，就要完全按照国际惯例来规范，实现对外开放，就是国际接轨。说到接轨，前两天我去了趟山西才知道什么叫“接轨”。当时山西属于阎锡山军阀的领地，大家知道山西的铁路全部是窄轨，外地物资运进来，到了山西界上就卸下来，换车再运进去，运出来的物资当然也一样，这就相当于我们加入 WTO 以前是实行双轨制；后来，阎锡山又在他这个窄轨后面加了一套轮轴，他的车开到边界以后把窄的轮轴卸下来就可以开出去，但外面的车却进不来，这就相当于我们的过渡时期；真正的接轨就是外面的车也能进来，里面也能出去，那么就要求轨道内外一致，做到真正接轨。我去了趟山西才身临其境体会到什么叫接轨，不接轨确实不方便。秦始皇统一六国，要“书同文，车同轨”，我们加入 WTO 就必须遵守 WTO 规则，就拿用资本充足率来讲，以前我们是按照自己定的资本充足率来操作，按照老的协议不够 8%，有的还是负数。但是要对外开放，外资银行要进来，我们的银行要出去，这样两套标准怎么行呢。这就是为什么要接轨的原因，进入 WTO 以后就必须按照国际统一的标准。

对外开放的顺序就是先沿海后内地，先外币后本币，先外资企业后中资企业，大体就是按照这个顺序逐步推进的。目前应该说已经实现了从引进资金到运用资金，从业务合作到股权合作，进入了这个阶段。

这里大家关心的问题可能有这么几个：开放以后，中资银行能不能竞争过外资银行；战略投资者是什么，他们的标准是什么。加入 WTO 以后，金融进一步对外开放以后，审视我们的金融业，发现还是有优势的，表现在两个方面：一是传统的客户资源，毕竟合作几十年了，客户关系短时间内不可能消失，但这个优势是递减的，当你服务跟不上的时候，就不能怪别人另择高枝了，大家别忘了前几年的爱立信事件。另一个就是分支机构的优势，我们的经营网点分布全国，外资银行不会这么去设计，但这个优势也是递减的。不足之处表现为：体制上的劣势、技术上的劣势、人才上的劣势、管理上的劣势、历史包袱的劣势，这些方面我们和外资银行有很大的差距。四年前，我们就说“狼来了”，当时说是机遇与挑战并存，处理得好，对中国经济发展有很大好处。四年过去了，情况好像也没有太多变化，主要是由于狼是在森林里跑，而不是在平原上跑，所以我们并没有什么感觉。还有一年的过渡期，我们的金融业就要完全开放了。关系国计民生命脉的金融业能否抵抗住压力，在这一年时间内，改革的任务确实非常艰巨。我们要改革体制，加强管理，要卸掉历史包袱，要引进人才，这样才能经得起考验。所以客观分析双方的优劣势就是这样。

关于战略投资者的问题。我们进行的银行改革，国有银行改革也好，股份制银行改革也

罢，包括前两天南充商业银行改革，引进德国战略投资者，在人民大会堂举行仪式，我还专门到人民大会堂去捧场，我是第一次参加这种中等城市的引资活动，因为它有一个示范作用。为什么要引进战略投资者，什么叫战略投资者，过去没有这个概念，国际上也没有。这是我们在进行中、建两行改革时，或者也可以说银监会成立的时候提出的一个概念，就是说要利用外资银行先进的管理经验、技术和人才，进行战略合作（是指长远的合作而不是投机性的、暂时的合作）来提高我们的竞争能力。出于这样的考虑才引入了战略投资者，就是长期的合作者。另外，这里面还有一个金融主权问题，民族金融业的权益维护问题，还有双方如何才能真正合作的问题。所以，在实际操作中就涉及到一个标准。什么样的标准呢？应该包含这么几个方面：一是入股要占到5%以上，5%这个提法主要是参考《银行法》里面规定股东股份超过5%以上需要报批，因为入股占5%以上才能真正拴住合作者。二是持股期三年以上，不能几个月，上市之后就抛出去。第三是一家外资企业只能入股两家中资银行，主要是出于保护民族金融业主权的考虑，要保持我们的绝对控股。四是银监会成立以后，出于提高银行竞争力的考虑，同时还要保持我们的绝对控股，所以规定单家外资企业入股可以达到20%，多家可以达到25%，实现我们的控股权不被动摇，同时也是为了防止同业的关联交易，如果一家外资银行入股多家银行，都担任股东，就容易产生关联交易。再一个还要派出董事，同时又要提供技术和网络的服务。达到这样的要求才能称为战略投资者。相对来说，没有这些要求的就称为财务投资者，上市之后马上就可以卖出股票，没有限制。而上市之后买入股票的称为公众投资者。所以，战略投资者、财务投资者、公众投资者，这些概念都是在银行改革中产生的。

（责任编辑：程均丽）