

第貳章 中國大陸金融改革與銀行體系

第一節 現代金融體制改革

中國大陸現代金融體制改革是與總體經濟的改革開放政策於 1979 年同時開啟的，1979 年以前大陸的金融體制，是在計劃經濟體制下，由中國人民銀行集中全國金融業務、信貸管理的所謂「大一統」金融體制。³ 1979 年以後的改革進程使中國金融體制轉變為國有商業銀行、政策性銀行、股份制商業銀行及城市商業銀行等各類銀行並存的多元體系，且逐步具有市場化特徵，文獻對這段改革歷程有不同的劃分方式（文炳勛，2006、唐雙寧，2005、朱浩民，2007），朱浩民（2007）將這段期間的銀行業改革區分為三個階段，包括：1979 年至 1993 年現代銀行業初期發展、1994 年至 2002 年銀行業體制改革、2003 年後銀行加速改革與外資湧入，唐雙寧（2006）則依照四家國有銀行角色的轉變，將這三個時期分別稱為「國家專業銀行階段」、「國有獨資銀行階段」與「國家控股的股份制商業銀行階段」，以下即依這三個階段說明中國大陸現代重要的金融改革措施：

一、1979 年至 1993 年現代銀行業初期發展階段（國家專業銀行階段）

1978 年 12 月底，中共中央第十一屆三中全會作出了經濟改革和對外開放的決定，大陸經濟開始打破原有的計劃經濟制度，金融體制也進行了深刻的變化。在 1979 年到 1983 年期間，中國農業銀行、中國銀行、中國人民建設銀行（1996 年改名為中國建設銀行）相繼復業，原先「大一統」的金融體系逐漸瓦解。

1984 年 1 月開始，遵照國務院的決定，中國人民銀行將原先辦理的城市金融業務移交予新成立的中國工商銀行，退出一般商業銀行業務，專門行使中央銀行的職責，中央銀行體制初告確立。中國銀監會副主席唐雙寧將這種由人民銀行專司中央銀行職能、四家國有銀行專司國家專業銀行的架構稱為中國二元銀行體系。1987 年 4 月交通銀行重新組建，其他區域型的股份制商業銀行如招商銀行、中信實銀行

³ 在此時期，中國人民銀行是全國唯一的金融機構，各類銀行及金融機構相繼裁撤或併入，外資銀行退出或降級為辦事處，中國人民銀行不僅是行使中央銀行職權、管理全國金融與貨幣的機關，同時也是全面經營商業銀行業務的金融機構。

陸續成立，全國性的股份制商業銀行如中國光大、華夏銀行於 1992 年先後成立，城市信用合作社與財務公司則在 80 年代中期以後陸續出現，原先撤離之外商銀行也紛紛回到中國，中國的金融體制遂成為以中央銀行為中心，國家專業銀行為主體，其他金融機構同時存在，分工協作的新金融組織體制。

在 1984 到 1992 年中國人民銀行行使中央銀行職權的初期階段，雖然積極運用多種經濟和行政手段，對各類金融機構進行監督，但信貸規模管理仍然是主要的調控手段，中國人民銀行的首要工作是分配資產，金融監管的重點則是檢查各專業銀行是否按照國家要求發放貸款，風險監管的功能並不強，中國人民銀行本身還有部分政策性和商業性銀行業務，國有專業銀行運用信貸資金的權力非常有限，各類銀行還在摸索成長，與現代化經營管理仍有相當距離，因此此一時期可謂是大陸現代銀行業的初期發展階段。

二、1994 年至 2002 年銀行業體制改革階段（國有獨資銀行階段）

1992 年中共第十四屆三中全會，做出了建立社會主義市場經濟體制之決定，中國經濟從此進入了向市場經濟體制轉變的新階段。1993 年 12 月，國務院更決定「把人民銀行辦成真正的中央銀行，把專業銀行辦成真正的銀行」，中國人民銀行決定與政策性和商業性銀行業務完全脫鉤，而把工作完全轉為金融監管與宏觀調控；同時通過體制和法律的安排，切斷中央財政向中國人民銀行透支、借款的渠道，中國人民銀行乃得以獨立行使中央銀行的職能。

1994 年 3 月開始，為了實現政策性金融與商業金融的分離，國家發展銀行、中國進出口銀行和中國農業發展銀行三家政策性銀行先後成立，承接了中國農業銀行、中國銀行、中國人民建設銀行和中國工商銀行的政策性金融業務，四家專業銀行則按商業化改革之要求，轉換機制，成為國有獨資商業銀行，並在管理和運作上，推行限額下的資產負債比例管理和信貸資產風險管理，逐步確立「自主經營、自擔風險、自負盈虧、自我約束」的經營機制，從事真正的商業性金融業務；1995 年《城市信用合作社管理辦法》公布，一百一十多家各省級城市信用合作社陸續改制為股份制城市商業銀行，再加上先前成立的股份制商業銀行運作逐漸成熟，經營方式採

取市場與成本原則，市場競爭乃日趨激烈。

1995年3月起《中國人民銀行法》、《商業銀行法》陸續頒佈施行，中央銀行(中國人民銀行)的金融監督有法可依，中國金融體制也正式跨入法制化與規範化的時代；1998年中國人民銀行將證券機構的監管職能移交給中國證券監督管理委員會，同年11月中國保險監督管理委員會成立，接收了保險業的監管工作，中國人民銀行專注於對銀行業的監管。

不過，在這個階段改革的初期，由於仍處於轉型階段，國有獨資商業銀行仍很難做到真正的自主經營。因此在1997年亞洲金融風暴後，為了確保經濟金融穩定，中共中央又推出一系列國有獨資商業銀行改革措施：首先是1998年財政部發行2,700億特別國債，補充四大行資本金，繼而於1999年成立信達、東方、華融及長城等四家資產管理公司，分別購買或託管中國建設銀行、中國銀行、中國工商銀行和中國農業銀行的不良貸款，一般習稱為剝離國有商業銀行的不良資產。

2002年中共中央金融工作會議確立了國有銀行三步驟的改革方案，其中步驟二即是財政部將出售部分持股給國內外投資人，改國有銀行為股份制銀行，第三步繼而推動國有銀行上市(Huang, 2002)。

三、2003年後銀行加速改革與外資湧入階段（國家控股的股份制商業銀行階段）

中國大陸於2001年12月加入WTO，對金融市場開放做出具體承諾，並依時程漸次允許外國金融機構進入大陸市場開辦各項業務，銀行業經營壓力日益增加。2003年4月中國銀行業監督管理委員會(簡稱中國銀監會)成立，接收了原中國人民銀行對銀行業的監管業務，中國人民銀行則專責貨幣政策之制定與執行。

在「選擇有條件的國有商業銀行實行股份制改造，加快處置不良資產，充實資本金，創造條件上市」的目標下，四大國有銀行加速股份制改造進程。2004年1月，國家首先動用了450億美元的外匯存底，由中央匯金公司注資中國銀行及中國建設銀行，進行大規模的財務重整和公司治理全面改革，中國銀行股份有限公司於整體改造完成後於同年8月26日正式掛牌，中國建設銀行則在分立重組後於9月21日成立中國建設銀行股份有限公司，中國建設銀行與中國銀行更分別於2005年10月

27日及2006年6月1日在香港聯合交易所掛牌上市；2005年4月中國工商銀行獲得150億美元的政府注資，於同年10月28日完成股份改造，更名為中國工商銀行股份有限公司，並已於2006年10月27日同時在上海證券交易所與香港聯合交易所掛牌上市；中國農民銀行由於歷史包袱較大，改造較為複雜，方案仍在討論進行中，預計於2007年改制完成上市。

除了國有商業銀行的改制外，各股份制商業銀行及城市商業銀行也體認到市場競爭的壓力，紛紛進行內部公司治理和經營管理改革，處分不良資產，開發中間業務及新金融商品，並引進國外戰略投資夥伴；農村信用社改革也全面展開，各省級聯社陸續掛牌，農村合作銀行與農村商業銀行相繼成立，此外郵政儲蓄銀行也在籌組中；至於外資銀行更是摩拳擦掌，除了增設營業據點和增加新業務外，更積極以參股或戰略投資者方式，與本地銀行合作，為中國金融市場開放搶奪先機。

大陸金融業目前仍是「分業經營」、「分業管理」，但2003年新修正的《商業銀行法》規定，商業銀行可以經營國務院銀行監督管理機構批准的其他業務，此一規定被認為是為銀行參與混業經營留下了空間。事實上，2005年2月中國人民銀行、中國銀監會和中國證監會聯合公告的《商業銀行設立基金管理公司試點管理辦法》，即允許國有商業銀行和股份制商業銀行在符合條件下，可以申請試點成立基金管理公司，中國工商銀行、中國建設銀行和交通銀行也據此經批准直接投資設立了基金管理公司，並已各自募集了基金，此外銀行直接投資設立保險公司和保險資金投資入股商業銀行也正在討論規劃中。目前銀行參與混業經營的方式則多為銀證合作、銀保代理及銀行內部設立投資銀行部等。銀行業跨業經營為未來必然之趨勢，惟風險監督與控管將是更多的挑戰。

第二節 銀行體系現況

截至2005年底為止，大陸銀行體系仍以四大國有商業銀行為主幹，另有3家政策性銀行、13家全國性股份制商業銀行、117家城市商業銀行、43家農村商業銀行和農村合作銀行、254家外資銀行營業性機構。圖1是中國大陸銀行體系架構圖。

由這個架構圖，我們瞭解到中國大陸似已具備現代多元化的銀行體系，不過，

中國銀行體系最為人關注與詬病的卻是它的不良貸款問題。過去由於大陸銀行財務資訊揭露情況不佳，雖然中國人民銀行在 1998 年規定商業銀行必須按資產品質做類似美國所規定的五級制資產分類。但，我們仍僅約略得知四大國有銀行的不良貸款概況，依中國官方公佈資料，國有銀行 2002 年的不良貸款率約為 25%，Huang(2002) 則估計約有 35%，S&P 甚至估計實際值應為官方公佈的兩倍。而對四大國有銀行以外其他銀行的不良資產狀況，我們的瞭解是付之闕如的。

2003 年中國銀行監督管理委員會成立後，資訊揭露的情況似乎稍有改善，至少可以由銀監會所公布的統計數據中，對於中國銀行業的不良貸款狀況可以略窺一二，表 1 是根據銀監會公布的資料所編制的不良貸款統計表，由表中我們可以看出，中國銀行業整體的不良貸款率似乎在逐年下降中，而各類銀行中，國有商業銀行的不良貸款率仍然最高，約介於 8% 至 17% 之間，而股份制商業銀行表現最佳，不良貸款率幾乎都在 5% 以下。銀監會公布的數據雖或有低估，但仍能看出，以不良貸款的發生率來看，股份制商業銀行控制最佳，城市商銀、農村商銀居次，國有商銀最差。