

# 中國大陸金融改革近況與展望

陳 伯 志

(國立政治大學國際關係研究中心  
第四研究所助理研究員)

中國大陸金融體制經過二十年的改革，已取得一定的進展。例如，人民銀行作為央行的角色相對確立、銀行監管體系逐漸符合國際要求、人民銀行的金融政策手段多樣化、各類金融市場和交易中心逐步發展、國有專業銀行商業銀行化、政策性銀行業務與商業銀行業務分離、金融機構種類多元化和發展商業銀行、金融業經營自主性提高和政商分離、銀行業務多元化和競爭激烈化、金融業的風險意識逐漸抬頭、匯率一元化和外匯管理制度相對完善化、逐步擴大金融領域的對外開放、本國金融業國際業務和對外投資活潑化、上海金融中心和深圳離岸金融中心正逐步發展，以及制定了各項金融法規。

大陸金融體制在改革開放以來採取銀行、信託、證券、保險分業經營的原則，但是近年來金融業違法設立和違法經營十分嚴重，而且外匯黑市猖獗，金融秩序混亂。大陸的金融監理制度近年來採行多元管理方式。中國人民銀行長期負責監管總體金融和實施貨幣政策，但是一九九八年初，當局另外設立了中央金融工作委員會和金融紀律委員會及金融黨部委員會。中央金融工作委員會下設十一個專門工作小組，分別對銀行、證券、農村金融、期貨交易、產權交易、地方資金拆借市場、外匯交易中心等領域進行清理整頓，並嚴格取締金融業違規設立和違法營業，同時取締外匯黑市。一九九二年十月，中共國務院設立了證券委員會（為制定政策規章的主管機構）和中國證券監督管理委員會（為監督管理之執行機構），但形成中央級和地方級的雙重管理體系。九六年以後曾將證監會改隸人民銀行，但是九八年十月起又改為直屬國務院，成為大陸證券、期貨市場的主管機構。九八年十一月，當局復設立了中國保險監督委員會，成為商業保險的主管機構。此外，中國人民銀行於九八年九月改組機構，將信貸司、保險司及外資機構司裁併為銀行監管司，並於同年十一至十二月進行管理體制



改革，裁撤了原來按行政區設置的三十一個省市、自治區級分行，改組為上海、南京、天津、廣州、濟南、瀋陽、武漢、成都、西安等九個跨省區域分行，藉以提高央行監管總體金融的獨立性（防止地方政府干預）和提高專業性及監管能力。

在金融監管法規方面，自一九九五年以來，大陸已制定公佈了二百多項相關法規。特別是「中國人民銀行法」（九五年三月公佈實施）、「（商業）銀行法」（九五年四月公佈實施），及「證券法」（九八年十一月通過，預定自九九年七月起實施）。此外，九七年一月中共國務院修正了「外匯管理條例」，九八年九月起實施「關於保稅區外匯管理有關問題的通知」和「關於完善售付匯管理的通知」（加強了對外債和外匯管理），九八年十一月起人大會也已在加緊起草「信託投資公司管理法」。再者，九九年五月證監會公佈了「外國證券類機構駐華代表機構管理辦法」（要求境外證券機構在大陸只能從事非經營性活動，並且必須在每年二月底前向證監會提出上年度工作報告）。

儘管大陸金融改革和金融建設已取得一定的進展，但是近幾年也出現了許多問題。包括：金融秩序混亂、金融體質脆弱（國有銀行和信託業壞帳累累、金融業不良債權比率高達二五%左右）、金融監管仍嫌薄弱、金融法制尚不健全、人民銀行在貨幣政策操作上獨立性不夠（雖然九七年已設立了貨幣政策委員會，但政策的制定仍須聽命於國務院）、證券市場仍屬落後（資金流入二級市場而真正須要資金的一級市場苦無資金、法人投資者比率偏低）；此外，金融業服務品質和經營效率（競爭力）比不上外資金融業，金融業財務資訊不夠公開，銀行因風險意識提高而趨於保守（不願主動吸引貸款或參與投資，而且擇優貸款導致閒置資金增加），以及國際金融業務人才仍舊不足。

九八年六月和十月，中創投資公司和廣東國際信託投資公司先後出現財務危機。今年以來，大連、天津、廣州、廣東、華僑等信託投資公司和粵海集團也紛紛傳出財務危機。大陸信託業不上軌道的因素，主要是由於經營體制不健全、內部控制不嚴、地方政府與信託公司相互勾結、股票和房地產投資虧損、以及缺乏穩定的資金來源。人民銀行行長戴相龍在今年一月下旬召開全國行長會議時，已宣佈整頓大陸信託業的原則方案。預定將國務院所屬十八家信託投資公司中，撤銷五家，另由中央金融工作委員會接管七家，只保留六家較大型者。對於地方的信託投資公司，則由地方政府配合執行清理工作。當局初步決定推動信託業的規模經營，預定將現有的二百四十二家，經由合併吸收而關閉二百家，只保留體質良好的四十家左右。



廣信投資公司在今年一月上旬被中共當局移送破產法庭，由於黑箱清算作業和國家挑選買家方式的資產移轉，以及未能對外資優先清償，已重擊了外資信心（雖說外資對大陸放款本應自負風險）。因此，外資金融業對大陸銀行、信託業乃至一般企業之貸款及投資態度已趨於謹慎，甚至要求提前償還外債。這當然會對今年大陸經濟發展產生一些不利影響。

為了解決國有銀行壞帳問題，中共當局於今年一月下旬決定仿照美國聯邦準備理事會的作法，設立類似「重建信託投資公司（RTC）」，來清理銀行業不良債權。今年四月二十日，在人民銀行指示下，中國建設銀行率先其他三家國有商銀設立了「信達資產管理公司」（為獨立法人並直屬人民銀行管轄），預定在今年六月底前以市值承購下建設銀行的壞帳三千億元人民幣。資金來源是由中共財政部出資一百億元，不足部份再由財政部協助信達公司，發行五年及十年期債券，由建設銀行全數承購這批債券。此方法之用意，在於將壞帳抽離銀行，使銀行的財務狀況恢復正常，而壞帳求償則由信達公司來負責。其他三家國有商銀都將依循這種模式，來處理龐大的壞帳問題，但問題是大陸財政部不可能完全彌補這個龐大的資金黑洞，而只能依賴發行債券和以債養債。

大陸金融業近年來之所以弊病叢生和虧損嚴重（甚至資不抵債），比較重要的因素應是：金融法規尚欠完備、金融監管機構獨立性不夠和監管不力、政府干預金融業經營和人謀不臧、金融業內部控制不嚴和缺乏經營效率及風險意識、各類金融業未做到真正分業經營而違規經營嚴重。至於四大國有商業銀行不良債權之所以過高原因，也有人將之歸咎於一九七九年十一月起實施「基本建設貸款試行條例」以後，國有商銀被迫以存款貸放給經營虧損的國有企業。

近二年來，大陸當局為進一步完善和深化金融改革，已致力推動商業性金融和政策性金融分離，並推動銀行、信託及證券業分業經營，以及推動金融業經營和行政脫鉤，同時要求金融業提高風險意識和自負盈虧責任。去年七月以來並推動按照國際慣例，將金融體系貸款劃分為正常、注意、次級、可疑、損失五級（過去分為正常、停滯、逾期、呆帳而缺乏科學標準），加強不良債權的控管。凡是呆帳一律得沖銷，但要求金融業必須建立健全的會計制度和融資分級制度，以減少呆壞帳發生。此外，九七年以來，當局並要求各銀行資本適足率必須符合國際清算銀行（BIS）規定的八%。該年底，大陸四大國有商銀的資本適足率原本只有五·八六%，九八年三月起，當局將存款準備率從十三%調降為八%，使過去多存放於人民銀行（央行）的資金五%部



份成了剩餘資金。四大國有商銀以此多出來的資金購入財政部同年發行的二七〇〇億元特別國債，亦即國家以特別國債的代金挹注了四大國有商業銀行的自有資本，使其達到 BIS 的規定。此外，大陸近年來在世界銀行和國際金融公司專家的指導下，已按照巴塞爾二十五條原則的規定對銀行體系進行改革，建立新的銀行業務規則和監管原則，當局並不斷強調將建立金融業風險防範機制和建立金融危機預警指標體系。

大陸金融體系雖然仍舊體質脆弱，金融市場也仍欠發達，金融監管體系和法規也仍有待加強，但是由於國際收支經常帳依舊保持順差、外匯存底依舊豐沛、短期外債比率低、人民幣只有在經常項目下才可兌換外幣、外匯流出管制嚴格、有限度和漸進式的對外金融開放、股市劃分 A·B 股而只有 B 股才允許外國投資人買賣、目前只有上海和深圳允許外資銀行經營人民幣業務、以及與日·美·韓·菲等國貨幣當局保持協調合作關係等主要因素，所以幸運地避免了這次亞洲金融風暴的重大傷害和維持了人民幣匯率的穩定。

但是，展望今後，大陸為了進一步健全金融體系，當局勢必需要：加速信託投資法的出爐和加速信託投資公司的清理整頓和大型化，賦予人民銀行更大的制定金融政策和監管銀行信託業的獨立性，賦予中央金融工作委和金融紀律檢查委及中國證券監督管理委以及中國保險監督管理委等金融監理機構相應而充分的專業監管職權和獨立性（各相關金融監管機構若維持多頭分工體制，則職掌範圍宜劃分清楚並應賦予其獨立性，各監管機構的檢查資料應相互流通，金檢人員須具備專業技術和敢於向壓力挑戰，因此應賦予監理人員職業保障），加速金融業財務資訊公開化和金融業會計制度現代化，要求金融業加強徵信工作和確實建立風險防範及危機預警制度，實施金融業授信資料總歸戶，要求金融業定期提送財務報告，建立提供金融避險的貨幣對沖制度和繼續發展各類金融市場，繼續加強與國外金融機構和國際金融組織交流合作及交換資訊，而即使今年底前順利加入 WTO，仍應在戰術上採取漸進式開放和作一些必要的限制。

