

中国商业银行的发展历程

<http://www.criifs.org.cn> 2008年4月23日 成思危

尽管银行的雏形可以追溯到公元前2000年经营钱币兑换业的巴比伦寺庙，但一般认为近代银行出现于1580年意大利的威尼斯，现代银行始于1694年英格兰银行的成立。我国明朝末年出现了类似银行的钱庄和票号。鸦片战争后，一些外商银行纷纷进入我国开展金融业务，并凭借其特权攫取了巨额的利润。我国境内第一家银行是1845年英国人设立的丽如银行，1897年中国通商银行作为中国人自办的第一家银行开始营业。

20世纪30年代，统治旧中国的国民党政权建立了以中央银行、中国银行、交通银行、中国农民银行、中央信托局、邮政储金汇业局、中央合作金库（简称“四行二局一库”）为主体，包括省、市、县银行及官商合办银行在内的金融体系。此外还有一批民族资本家兴办的私营银行及钱庄，其中约三分之一集中在上海，但多半规模不大且投机性强，在经济运行中所起的作用十分有限。

随着中国人民解放战争的节节胜利，1948年12月1日在石家庄成立了中国人民银行，并开始发行人民币。1949年2月，中国人民银行迁入北平。新中国成立前后，根据1948年4月在北平召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》，对官僚资本银行进行了接管，并分不同情况进行停业清理或改组为专业银行；将官商合办的4家银行改组为公私合营银行；对私营银行则进行整顿和改造；还取消了在华外商银行的一切特权，并禁止外国货币在国内流通。

新中国成立后，我国在计划经济体制下形成了由中国人民银行“大一统”的银行体系，即银行不划分专业系统，各个银行都作为中国人民银行内部的一个组成部分，从而使中国人民银行成为既办理存款、贷款和汇兑业务的商业银行，又担负着国家宏观调控职能的中央银行。“文化大革命”期间，在“左”的思想指导下，银行的独立性日渐消失，1969年9月甚至将中国人民银行并入财政部，成为财政部所属的二级机构，使其基本上沦为政府的“大钱库”和“出纳员”。不少领导人不懂银行工作的重要性，把银行当作一个办理收收付付的‘大钱库’，需要钱的时候才想到银行，有的甚至把财政资金和信贷资金混同起来，靠行政手段办事，做了许多违反经济规律的事。

1976年10月，“文化大革命”十年动乱结束，我国的银行体系也开始恢复和重建。1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会，开始全面纠正“文化大革命”及其以前的“左”倾错误，使我国进入了改革开放的新时期。我国的银行业在邓小平理论的指导下，走上了改革开放的道路。从1977年至今，我国商业银行的发展大体上可以分为以下几个阶段。

体系重建阶段（1977—1986年）

尽管在1978年3月中国人民银行总行恢复了其独立的部级单位的地位，但其所担负的商业银行与中央银行的双重职能并未改变。从1979年初开始，在改革开放方针的指引下，相继恢复了主管农村

金融业务的中国农业银行，从中国人民银行中分设出了主管外贸信贷和外汇业务的中国银行，从财政部中分设出了主管长期投资和贷款业务的中国人民建设银行，1981年底又成立了负责接受国际金融机构贷款及其他资金转贷给国内企业的中国投资银行。1983年9月17日，国务院发文明确规定中国人民银行专门行使中央银行的职能，同时决定成立中国工商银行，接办中国人民银行原有的信贷和储蓄等商业银行业务。至此我国基本形成了以中央银行领导、以四大国家专业银行为骨干所组成的银行体系。

1984年10月，中国共产党十二届三中全会做出了《中共中央关于经济体制改革的决定》。为了发展“有计划的商品经济”，我国银行体系迅速扩张。1985年人民银行出台了专业银行业务可以适当交叉和“银行可以选择企业、企业可以选择银行”的政策措施，鼓励四家专业银行之间开展适度竞争，从而打破了银行资金“统收统支”的“供给制”，四家专业银行还开始将其触角伸向农村，为当时正在蓬勃发展的乡镇企业提供贷款。

扩大发展阶段（1987—1996年）

随着改革开放的进展，为银行业的改革和发展提供了动力。1986年12月，邓小平要求“金融改革的步子要迈大一些。要把银行真正办成银行”。1987年中国人民银行提出要建立以中央银行领导，各类银行为主体、多种金融机构并存和分工协作的社会主义金融体系。在1987年中共“十三”大和1992年中共“十四”大精神的指引下，我国银行业在改革中不断扩大发展。

尽管在改革开放初期就已经提出国家专业银行要进行企业化改革，实行商业化经营，但由于这些专业银行既从事政策性信贷业务，又从事商业性信贷业务，既难以办成真正的商业银行，又不利于进行金融宏观调控。1993年11月中共十四届三中全会提出要“建立政策性银行，实行政策性业务与商业性业务分离”之后，在1994年内相继成立了专门办理政策性信贷业务的国家开发银行、中国进出口银行及中国农业发展银行，从而为国家专业银行向国有独资商业银行的转变创造了有利的条件。1995年5月10日，第八届全国人大常委会第13次会议通过了《中华人民共和国商业银行法》，明确了商业银行的性质、地位及与其他金融市场主体之间的关系，并为商业银行自主经营、提高资产质量提供了法律保障。到1996年底，我国四大国有商业银行共有机构153 069个、职工168.68万人。

与此同时，在改革开放的推动之下，其他类型的银行也迅速发展。在交通银行于1986年7月重组成为以公有制为主的股份制全国性综合银行之后，相继成立了中信实业银行、招商银行、深圳发展银行、烟台住房储蓄银行、蚌埠住房储蓄银行、福建兴业银行、广东发展银行、中国光大银行、华夏银行、上海浦东发展银行、海南发展银行、民生银行等12家股份制银行。到1996年底，这13家股份制银行共有机构3 748个、职工8.55万人。

1986年1月，在国务院主持下，邮电部与中国人民银行分别以投资所有者和业务监管者的身份，联合发布了《关于开办邮政储蓄的协议》，决定在北京、天津等12个城市试办邮政储蓄业务。1986年底通过的《中华人民共和国邮政法》将邮政储蓄业务法定为邮政企业的业务之一，从而使邮政储蓄遍布全国，形成了一个“准银行”系统。1995年，中国人民银行开始在16个城市进行在城市信用社的基础上组建城市合作银行的试点。同年2月，中国第一家城市商业银行——深圳城市商业银行成立，到1996年底共有18家城市合作银行开业。

深化改革阶段（1997—2002年）

经过近20年的改革和发展，到1996年底，我国已形成了一个以四大国有商业银行为骨干的庞大的商业银行体系，在支持我国经济和社会发展方面起到了重要的作用。但是由于计划经济时期遗留下来的陈旧观念和历史包袱一时难以化解，再加上社会主义市场经济建设初期的制度缺陷，改革的任务十分繁重。1997年年中发生的东亚金融危机，对我国的金融业敲响了警钟，商业银行的风险防范问题受到关注。当时四大国有商业银行的主要问题在于：

一是信贷资金的融通仍有较强的计划经济色彩。特别是在对国有企业实行“拨改贷”之后，将原来由财政向国有企业补贴转为银行给国有企业贷款，国有企业在财政性明补逐渐减少的同时，从国有银行贷款的渠道获得越来越多的暗补，1985年国有企业获得的全部补贴中，来自金融渠道的只占24.2%，1994年则占到了43.6%，由于不少国有企业的盈利能力低，负债比例高，融资高度依赖银行，却又难以按期还本付息，给银行造成了大量不良贷款。二是政府对银行运营的干涉较多。各级政府有时直接干预银行的经营管理，以行政命令的方式逼迫银行将贷款用于困难企业安排下岗职工以及缴纳欠税，甚至弥补财政赤字。有些省市甚至到年底时指令银行贷款给企业用于纳税，以实现财政收入的目标。

三是银行管理层从其利益最大化出发，具有规模偏好和费用偏好。一方面热衷于扩张机构、扩大规模，另一方面则热衷于增加银行自身的费用支出，特别是兴建豪华的办公楼、培训中心等，导致银行利润下降。据报道，1989—1998年间，四大国有商业银行的信贷资产余额增长了11倍，但利润总额仅增长了26%，而管理费用却增长了8.9倍。

四是银行的内部管理薄弱，缺乏有效的风险防范措施。银行业务中借新还旧、借贷收息、随意办理展期、滚动签发承兑汇票等情况较为普遍。在非信贷资产中，存在着账面与实物不符、故意乱用科目、借用科目等问题。在表外业务中，存在着违规办理票据签发和承兑、超额授权授信等现象。而银行内部管理薄弱，审计有效性不足、对有关责任人追究不力等因素，更加增大了银行资产的风险。

尽管自1998年以来，中国政府不断推进商业银行的改革，加强对商业银行的监管。但是在2002年以前，我国商业银行的改革主要是在转变经营机制、健全管理制度、变更业务范围、调整营业网点等较浅的层次上，对国有商业银行的监管也比较薄弱。

改革攻坚阶段（2003年至今）

经过15年长期艰苦的谈判，我国于2002年加入了世界贸易组织（WTO）。我国承诺加入后5年内，取消所有地域限制。逐步取消人民币业务客户对象限制，允许外资银行对所有中国客户提供服务。允许外资银行设立同城营业网点，审批条件与中资银行相同。取消所有现存的对外资银行所有权、经营和设立形式、设立分支机构和许可证发放进行限制的非审批性措施。允许设立的非外资银行金融机构提供汽车消费信贷业务，享受中资同类金融机构的同等待遇；外资银行可向中国居民个人提供汽车信贷业务。

在金融业开放及外资进入的威胁下，我国商业银行（特别是国有商业银行）的发展在以下几个方面面临着严峻的挑战。主要表现为：

（1）竞争能力较差。由于历史包袱沉重，再加上制度上的缺陷，内部管理较为薄弱，金融创新

不足等原因，我国国有商业银行的竞争能力确实较差。根据笔者2001年对香港恒生银行的调查，其成本仅占收入的24.4%，而国有银行通常高达90%左右；香港恒生银行人均税前盈利为157万港币，比国有银行高出十几倍；当时香港恒生银行的一年期存贷利率差为1.7%~2.2%，而国有银行为3.6%。

(2) 不良资产率高。按照“一逾两呆”口径，2002年底，银行业金融机构的不良贷款余额为25980亿元，这一数字还不包括1999—2000年间一次性转移到四家资产管理公司的1.4万亿人民币不良贷款。2003年底，银行业金融机构的不良贷款余额为24406亿元，不良贷款率为15.19%；按五级分类口径，四大国有商业银行的平均不良贷款率为19.74%，而国际上前100家大银行不良贷款率仅为5%左右。按五级分类口径，2005年一季度末主要商业银行的不良贷款余额共18274.5亿元，占全部贷款余额的12.4%。国有商业银行的不良贷款余额占全部不良贷款余额的比例高达86%，占其本身的贷款余额的比例也高达15%。

(3) 资本充足率低。国家作为所有者从20世纪80年代初期就停止了对国有银行的资本金投入，一直到东南亚金融危机发生之后，政府才于1998年8月通过发行2700亿元的特别国债来给四大国有商业银行补充资本金，但并没有建立正常的资本金补充渠道。长期以来，四大国有商业银行的资本充足率均未达到8%的监管要求。同时呆账准备金的提取存在着较大的缺口。2003年，国家允许商业银行发行次级债券增加附属资本，2003年底国务院决定对中国银行和中国建设银行实施股份制改造，通过中央汇金投资有限公司用外汇储备向这两家银行注资450亿美元以补充其资本金。据报道，我国113家城市商业银行2004年底总体资本充足率仅为1.36%。

为了应对上述严峻的挑战，我国政府决定进一步加强对商业银行的监管，推进商业银行的改革。从2003年开始，我国商业银行的改革不断向深层次发展，进入了攻坚阶段。改革的重点已经转移到制度（包括体制和机制）的变革，向建立现代金融企业的方向迈进。

根据2003年3月10日十届全国人大一次会议通过的《关于国务院机构改革方案的决定》，中国银行业监督管理委员会（以下简称银监会）于2003年4月28日正式挂牌成立，行使原由中国人民银行行使的银行监督管理职权。2003年10月召开的中国共产党十六届三中全会特别强调了要“深化金融企业改革，健全金融调控机制，完善金融监管体制”。2003年12月27日，十届全国人大常委会第六次会议通过了《中华人民共和国银行业监督管理法》、《全国人大常委会关于修改〈中国人民银行法〉的决定》、《全国人大常委会关于修改〈商业银行法〉的决定》，明确规定了银监会的职能，使其对银行业的监督有法可依，同时也对中国人民银行职能重新进行了定位，强化了其与制定和执行货币政策有关的职能。

目前我国商业银行的改革正在加速进行，在四大国有商业银行中，中国银行、中国建设银行及中国工商银行等三家正在进行股份制改造，准备整体上市；一些股份制银行及城市商业银行也在积极引进战略投资者，改善公司治理和内部控制；银监会对商业银行的监管也在逐渐加强。但是，我们也应清醒地看到，我国商业银行的改革任务是十分艰巨的，需要明确目标、周密策划、区别对待、稳步推进。（未完待续）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址:北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430