

# 中国金融改革坚定前行

## ——访中国证监会首任主席刘鸿儒

本刊记者 张艳花

**记者:**感谢您接受《中国金融》杂志的专访。伴随着上世纪 70 年代末改革开放伊始,您就身处改革一线,躬身中国金融业改革。今年是改革开放四十周年和人民银行成立七十周年,在这些改革岁月里,有很多金融改革故事值得记录和讲述,作为亲历者,我们非常有幸请您谈谈您所经历的改革故事。

**刘鸿儒:**是的,中国改革开放四十年是不断探索求变的四十年,也是取得巨大成就的、辉煌的四十年。站在今天回望过去,的确有许多值得记述的故事。

**记者:**中国金融改革的标志性事件之一是中国人民银行专门行使中央银行职能。请问,建立中央银行制度当时是在什么样的情况和背景下提出的?

**刘鸿儒:**党的十一届三中全会以后,从农村包产到户开始,农村改革率先破冰,农业银行第四次恢复设立,之后中国银行从人民银行独立出来,中国人民建设银行从财政部独立出来,后来,还恢复成立了中国人民保险公司、中国国际信托投资公司,一些地方还出现了城市信用社。

专业银行和其他金融机构的建立,初步改变了人民银行一家垄断的格局,这是金融体制的重大突破,但新问题也随之而来:金融机构多元化后,竞争局面逐步形成,虽然当时政策上明确规定,每家专业

银行都有自己的主业，当时有个说法是“农行是穿草鞋的、人行是穿布鞋的、中行是穿皮鞋的”，但实际上大家都对自己的分工不满，最后变成了“农行进城、中行上岸、建行破墙”。

随着业务的发展和竞争的激烈，矛盾越来越多。国务院希望人民银行发挥中央银行的作用，加强信贷管理，但是人民银行手中还握有工商信贷业务，可以说银行业务的重头戏还没有分出去，作为中央银行“既当裁判员，又当运动员”，各专业银行不服人民银行，人民银行也没有什么有效的手段调控、监管各家银行。从政府角度来看，人民银行同其他几家银行一样忙于具体业务，也不利于全国金融宏观调节和管控。因此，上上下下都感到急需要解决这个矛盾，建立中央银行制度的问题便由此提了出来。

改革的目的是建立中央银行制度，但是建立一个什么样的中央银行制度，却经历了长久的讨论甚至争论，讨论的焦点集中在要不要单独成立中央银行，以及人民银行与各专业银行的关系。

从1981年开始，理论界和实际部门对于建立中央银行制度，曾主要形成了三种意见：有的主张维持现状，有的主张回到大一统的人民银行，主张建立完全的中央银行制度的并不占多数。这还是因为当时在人民银行和各家专业银行的领导层中，认识的片面性占了主导地位，专业银行都说自己是国家银行，不承认是专业银行，都认为同人民银行的关系是平起平坐，不承认有领导与被领导关系。在这种情况下，国务院只好先从加强人民银行的某些中央银行职能入手，借以缓解当时的矛盾。

1982年初，姚依林副总理传达了国务院关于银行改革的指示，提出了建立中央银行的原则。根据国务院指示，由人民银行组织“银

行机构改革小组”，负责集中各方面意见。组长是时任人民银行行长的吕培俭，我任副组长与具体执行人。改革小组多次召集各专业银行深入讨论，在会上，各家银行都一致认为，要坚持集中统一的方针，各级政府和财政系统不能办银行，但在讨论银行设置时，分歧却很大，建设银行主张仍归财政部领导，中国银行和农业银行主张成立金融委员会，统一领导金融事业，实际上是不愿接受人民银行的领导。为了防止银行之间不协调带来的不利影响，我主持拟写了向国务院的请示报告，采取进一步强化央行职能的措施，党组讨论通过后报国务院。1982年2月，国务院批转了中国人民银行《关于人民银行的中央银行职能及其与专业银行关系问题的请示》。文件中明确地指出：中国人民银行是我国的中央银行，是在国务院领导下统一管理全国金融的国家机关。这个请示对人民银行作为中央银行的任务和职责，以及各专业银行之间的分工都做了具体划分，并明确指出在业务上各家银行都要接受人民银行的领导和监管。但是显然，这只是一个过渡性的办法，在执行过程中，原有的矛盾并未解决，人民银行不得不继续深入研究建立中央银行制度的方案。

最初，对于建立中央银行制度，我们是既无经验又无知识，于是眼光向外，在国际上寻找可以借鉴的经验，再眼光向内，寻找国际经验与中国实际的“结合部”。社会主义国家在历史上没有中央银行体制，自然也就没有这方面的经验，因此，我们着重研究西方国家，查找有关文献资料，邀请国外专家来做讲座，派团出去实地考察，重点是美国、德国、日本和匈牙利的情况，我与时任美联储主席沃尔克也有过多次交流，我们把外国专家的介绍和人民银行的出国考察报告，以及我与沃尔克的交流内容加以梳理、总结，有的作为研究成果报送

给上级领导参考，有的写成文章，随写随发表，供大家一边学习，一边研究，使大家逐步统一认识。

最后，“银行机构改革小组”结合上世纪80年代中国的实际，经过全面探讨，取得了几点共识：第一，建立中央银行制度是金融改革大势所趋；第二，健全有效的中央银行制度，是以中央银行为中心的多家银行、多种金融机构并存、相互之间存有竞争机制的新的金融体系；第三，在改革初期，在我们刚从计划经济向市场经济过渡的情况下，全面仿效西方的央行体制是不现实的，当下只能建立具有过渡特色的中央银行制度。

1983年6月，姚依林、段云同志找我和人民银行另外一位副行长邱晴到国务院去谈话，他们提出一个具体方案，想另外成立一个中央银行，力求把这个央行搞得小一点、灵活一点，其功能主要是协调和监管。当时，我们一个明显的感受是，这不有点像国务院财贸办公室一样的“金融办”了吗？我们后来向姚依林同志汇报说，建立中央银行制度是大势所趋，不过，大家当前最担心的是把人民银行架空，宏观调控失灵。因为当时金融机构少，三大专业银行是直属国务院的总局级机构，人事权都掌握在国务院手里，人民银行经济手段又没有，说话大家不听，便一点办法也没有了。姚依林同志开玩笑地说：“你们怕各专业银行变成老虎，那你自己就想法变成狮子。”

1983年7月7日，姚依林、田纪云、张劲夫三人根据中央财经领导小组讨论的精神，又作了进一步研究后联名向中央财经领导小组上报了《关于设置中央银行的几点意见》，提出单设中央银行势在必行，工商信贷业务应从人民银行分出来，另成立工商银行。8月，国务院决定成立中央银行筹备小组，负责研究设计方案，由吕培俭任组

长，我任常务副组长，小组成员由人民银行、财政部、经贸委的部分同志和专家组成。最终，这年的9月17日，国务院正式下发《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》，明确提出中国人民银行专门行使中央银行职能，不再兼办工商信贷和储蓄业务。至此，中央银行制度正式建立了，中国工商银行也正式成立，于1984年1月1日正式挂牌。

**记者：明确了人民银行的职能定位后，人民银行如何发挥中央银行职能，当时在治理结构上是如何考虑的？**

**刘鸿儒：**最初是寄希望于理事会，由人民银行、各专业银行、保险公司的领导人参加，还有财政部、国家计委、国家经委的一位副主任作为成员，但是在经济手法不具备的条件下，仅依靠理事会调节矛盾常常落了空，最后的结果是各家的重大事项都要请示国务院直接决定。当时，我作为主管理事会工作的常务副理事长，召集理事会会议不过三次，就开不下去了。

在理事会无法发挥实际作用的情况下，人民银行控制资金总量，成为其行使央行职能的最有效办法。所以，国务院后来在《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》中规定：人民银行必须掌握40%~50%的信贷资金，用于调节、平衡国家信贷收支。发达国家的中央银行通常运用的是公开市场操作、利率和存款准备金，俗称“三大法宝”，我们的这条集中控制信贷资金的办法，也可以命名为“存款准备金”办法，它规定各专业银行吸收的存款，必须按一定比例存入人民银行，其比例由人民银行根据银根松紧的需要随时调整。只是我们与世界通行的央行制度不同的是，发达市场经济国家的央行，所用的存款准备金是“成本控制”，不付利息，增加商业银行成本，我们

用存款准备金的办法进行“资金控制”，用存款准备金的数量来调控专业银行发放贷款的能力，借贷双方都有利息往来关系，对专业银行的放款成本影响并不很大。

总之，确立中央银行制度是一项重大改革，也可以说是革命性的突破。有了这项改革，金融体系才建立了轴心，其他金融改革才能逐步推进，整体金融改革方案才有条件形成。不过，当时由于缺乏经验和必要的外部环境，所确定下来的中央银行制度还只能是个发展方向，其基本框架和主要内容仍需在此后的改革实践中逐步地完善和充实。

**记者：1984年中央成立“金融体制改革研究小组”，对金融体制改革进行整体规划。请您回忆一下《金融体制改革总体方案》出台的背景和过程。**

**刘鸿儒：**1984年10月20日，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，明确了我党在新时期进一步深化经济体制改革的战略部署。不过，在金融体制方面只提了一句“在改革价格体系的同时，还要进一步完善税收制度，改革财政体制和金融体制”，我当时觉得不解，怎么只把金融改革与财政改革连到一起稍带上了半句话？后来趁一次汇报工作的机会，我问国务院主要领导，他笑着说：“你的这个想法，实际也正是我们的担心之处，也正是改革的难点。财政是个透明的玻璃杯，收入多少，支出多少，盈余和赤字多少，都看得清清楚楚；而银行是个不透明的杯子，改革起来就要格外地谨慎，弄不好就会出现个‘黑色星期五’”。

很快，国务院便决定成立一个“金融体制改革研究小组”，专门研究金融体制改革的问题。这是一个“老、中、青”三结合的队伍，由我任组长。为了能够与财政方面的改革协调配合，中央指名财政部

副部长谢明加入，当时国务院领导同志注重年轻人的意见，又点名让当时还在国家经济体制改革委员会工作的三位年轻专家周小川、楼继伟、宫著铭加入到小组里来，此外，研究小组还吸收当时在中国人民银行研究生部学习的吴晓灵等同学也参加进来。我们深入基层去做调查研究，请国际上有名望的专家学者来讲课，同时，也组织国内各界专家开会研究讨论，最终在这年 12 月底提出了一份包括四大目标、八大重点的深化改革方案，经人民银行党组讨论通过后，上报给国务院。国务院领导基本认可了这个改革思路，但是由于当时我们正面临严重的通货膨胀，这份改革方案被暂缓讨论。后来这个方案交人民银行分行长会议讨论，又经多方面意见汇总、系统整理后，1985 年 1 月又向国务院作了一次汇报，汇报之后，金融体制改革内容正式列入《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中，并于 1985 年 10 月召开的全国代表大会上通过。

在这个方案中，我们提出总体设想是建立灵活、高效、多样的金融体制，其中，发展金融市场、推动专业银行企业化和建立以间接方式为主的金融宏观调控体系是重点，金融市场的形成又是整个金融体制改革的中心环节，是重中之重。为什么金融市场是中心环节呢？因为党的十二届三中全会后，改革探路者都已心中有数，未来的目标是从计划经济转向市场经济，而金融市场是市场经济的重要组成部分。另外，我们在基层调查中也已经认识到，当时的主要矛盾是，商品经济发展后，横向的商品流通与已有的以银行为主的纵向资金分配体系不相适应，因此，要适应商品经济的发展，就必须发展包含多种金融工具、金融资产和金融机构的纵横交错的金融市场。

**记者：当时人民银行研究生部的部分同学提出以金融市场作为金融体系改革的突破口，获得国际和国内高层改革者的关注，这个意见后来情况如何？**

**刘鸿儒：**关于金融改革的突破口，当时是有争议的。一种观点主张以银行企业化为突破口，一种就是以金融市场为突破口，从现实来讲，我们认为将金融市场作为改革的突破口，条件还不具备。首先，金融市场的核心部分是资本市场，资本是什么？在当时很多人的概念里，资本是和资本主义、和剥削联系在一起的，这个理论禁区，导致认识上的障碍非常大。更主要的原因是，当时也不具备以金融市场为突破口的客观经济条件。当时我国的经济改革是从农村开始刚刚进入城市，国民经济总体上仍然是以计划经济为主体的；金融市场的形成是以金融机构多样化和企业化为前提的，当时刚刚从一家银行分设为三家专业银行，并没有多种金融机构，几家大银行也还是官僚体制，总之，在当时的条件下，不可能以金融市场作为突破口进行整个金融体制改革。当时我们即明确，改革前十年的重点应当是狠抓银行改革，后十年再抓金融市场。

**记者：从上世纪 80 年代金融市场获得发展以来，资本市场可以说一直伴随着争议，其发展也一度处于风雨飘摇之中，直到中国证监会成立，资本市场才从盲目发展、分散监管进入有计划的统一监管的新时代。作为中国证监会首任主席，您当时在建立资本市场方面是怎样考虑的？**

**刘鸿儒：**从股票自发出现以来，资本市场，尤其是股票市场就是金融市场中争议最大、最敏感的部分，它的发展，始终离不开国务院主要领导的支持。上世纪 90 年代初，股票市场姓资姓社的争论异常



激烈，1992年小平同志在南方讲话中明确：“证券、股市这些东西究竟好不好，有没有危险，是不是资本主义独有的东西，社会主义能不能用？允许看，但要坚决地试。看对了，搞一两年，对了，放开；错了，纠正，关了就是了。关也可以快关，也可以慢关，也可以留一点尾巴。”这次讲话，统一了思想，可以说决定了中国资本市场的命运。

1990年深圳试点中出现了股票热，紧接着上海也热起来，在社会上引起很大的反响，一些人主张把股票试点停下来，股票市场面临被关闭的可能。在这种情况下，江泽民同志在参加深圳和珠海特区十周年大庆后，在飞回北京的飞机上找我谈话，详细了解了股票试点的情况，他最后明确表示，可以把上海和深圳两个试点保留下来，股票市场的实验也才得以继续。

1992年深圳“8·10事件”险些酿成政治风险，使高层领导意识到了加强股票市场监管的重要性，在其后两天召开的股票市场试点工作座谈会上，朱镕基副总理宣布，将成立证监会。他后来找我谈话，要我出任证监会主席，我说这是火山口上的工作，但是既然要干，就一定不辱使命。

与朱镕基副总理谈话后、证监会正式成立前，我迅速做了两件事。第一件事是邀请台湾地区资本市场领域的资深人士到北京来开座谈会，请他们介绍台湾地区发展资本市场的经验教训。中国以市场经济为目标的经济体制改革中，高层非常重视吸收其他国家和地区的先行经验，尤其是中国台湾的经验，因为台湾地区在经济兴起时，在市场条件上与大陆很像，同时台湾与大陆同根同源，文化上也有很多相似之处。当时，我们请来了六位经验丰富的台湾金融界朋友，就住在北

京凯宾斯基酒店，租了一间会议室专门坐下来谈。我们不断提问，台湾专家一一回答，重点是政府、市场、投资者三者之间的关系。

第二件事是，我请香港和海外的一些朋友帮助收集整理了1929～1933年经济大危机以来世界历次股灾的资料，包括历次大股灾为何发生、危机国家如何应对、新兴市场应该吸取的经验教训等，在此基础上，我结合中国股份制改革以来的问题和教训，写成了近两万字的报告——《股票市场的风险与管理》，作为我执政证监会的施政纲领，意在表达这样的观点：全世界在不同国家、不同历史发展阶段，股灾和重大风险事件会不断发生、无可避免；既然风险不可避免，监管机构的任务是使它少发生，发生后尽量少损失，把维护广大投资者的利益、维护资本市场稳定发展作为监管的永恒使命。

对于资本市场来讲，我们就是第一代拓荒人，没有现成的经验可参考，任务就是开荒、修路、铺轨道，基础打好了，后来人就可以稳稳当当地开快车了。

第一条轨道是依法治市。我们在系统研究了1929年世界经济危机后的国际资本市场后看到，资本市场的发展史就是从盲目无序走向公平、公开、公正和规范化、法制化的历史，所以证监会成立伊始，我们就着手为资本市场统一立法。

最先出台的是《股票发行与交易管理暂行条例》，对当时资本市场最为重要、最为紧迫的监管体制问题，股票的发行、交易、保管、过户、清算问题，保障国有股权问题，证监会的调查和处罚职权问题等，做出了明确的规定。在这个条例正式颁布前，时任国务院法制局工交劳动法规司副司长桂敏杰还曾专门写信给香港执业大律师、香港联交所理事梁定邦，特别向他征询对条例的意见，梁定邦又邀请香

港专家讨论，最后他们一致认为，这个条例反映了股票市场的实践，包括了市场管理方面的一般性要求，是可以被任何股票市场所接受的。

第二条轨道是建立高度透明的股票发行和上市制度。1993年我国开始扩大公开发行业股票的试点，那时候深圳“8·10事件”发生不久，证监会又刚刚成立，股票究竟应该怎么发，是我们最关注的问题。

“8·10事件”教训很深刻，深圳为何闹事？因为群众发现股票发行中的徇私舞弊；为何能够徇私舞弊？因为发行办法透明度不高，容易“暗箱操作”。所以对于这次股票发行，我们确定了一条最基本也是最重要的原则——一定要做到公开透明。

我们在借鉴台湾、香港地区经验和其他专家建议的基础上，最终确定了无限量发行认购表的方案，这个方案的关键就是“无限量”，目的是增强透明度，我将这个方案上报国务院后，得到朱镕基副总理的批准。在青岛啤酒A股发行时，我对当时的青岛市市委书记俞正声说，“老俞，咱俩联手就在你这里做实验。”最终，青岛啤酒股票发行没有徇私舞弊和违法乱纪，整个过程井然有序。这也让我们更加坚信，增强透明度是防范股票市场风险的一个要害所在。

第三条轨道是建立市场化的股票交易制度。股票交易要充分市场化，要尊重市场规律，这是我从世界历次股灾的研究以及与台湾地区专家的座谈中得出的结论，也是证监会成立伊始，就已确定的发展目标。

1992~1993年股票市场持续下跌，地方政府不断向高层领导要求救市，当时我们一方面主张，市场化水平首要的标志是价格要放开，如果管价格，就没有真正的市场；把价格放开以后，把透明度提高了，法律环境具备了，由投资者去选择买还是不买，低了往上抬，高了往

下压，这不是我们的方向。另一方面，我们也不得不承认，当时的市场的确很脆弱，投资者的承受力很脆弱，政府的承受力也很脆弱，在特殊环境下采取特殊措施，使得它不要造成更大的压力和社会震荡，似乎有必要。在这种权衡下，证监会最终发布“三大政策”出手救市，但是事实上，“三大政策”对股市带来的强力刺激并没有持续多久。

证监会从成立的第一天起，就一直受到股市行情的困扰，股市大起大落，本是市场自身的供求问题，最终却上升为政治问题，“三分业务、七分政治”，这背后，实质是如何处理政府与市场关系的问题。

**记者：这些年来，尤其是新世纪以来，中国金融体制不断完善，改革进入攻坚期和深水区，您对当前和未来的金融改革有何建议？**

**刘鸿儒：**我们在过去的实践中深刻地体会到，金融是现代经济的核心，只有建立起更加稳健的金融体系，才能形成良好的金融生态，推动经济的高质量发展。改革就意味着有破有立，难免会遭遇思想的、体制的障碍，需要我们更加解放思想，以习近平新时代中国特色社会主义思想理论为指导，围绕建立现代金融制度大胆创新，深入推进改革。当然，改革重在落实，仅仅停留在口头上和文件上，这不是真改革，也不能仅仅停留在争论中，小平同志就曾讲，不要去争论，先实践，在实践中深化和统一认识。总之，我相信中国金融业的明天会更好。