

# 国务院关于金融体制改革的决定

国发〔1993〕91号 1993年12月25日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为了贯彻党的十四届三中全会决定，适应建立社会主义市场经济体制的需要，更好地发挥金融在国民经济中宏观调控和优化资源配置的作用，促进国民经济持续、快速、健康发展，国务院决定改革现行金融体制。

金融体制改革的目的是：建立在国务院领导下，独立执行货币政策的中央银行宏观调控体系；建立政策性金融与商业性金融分离，以国有商业银行为主体、多种金融机构并存的金融组织体系；建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。

一、确立强有力的中央银行宏观调控体系

深化金融体制改革，首要的任务是把中国人民银行办成真正的中央银行。中国人民银行的主要职能是：制定和实施货币政策，保持货币的稳定；对金融机构实行严格的监管，保证金融体系安全、有效地运行。

（一）明确人民银行各级机构的职责，转换人民银行职能。

1、中国人民银行是国家领导、管理金融业的职能部门。总行掌握货币发行权、基础货币管理权、信用总量调控权和基准利率调节权，保证全国统一货币政策的贯彻执行。人民银行总行一般只对全国性商业银行总行（目前主要指专业银行总行）融通资金。

2、按照货币在全国范围流通的要求，需要对人民银行各级机构的业务实行集中统一管理。人民银行的分支机构作为总行的派出

机构，应积极创造条件跨行政区设置，其基本职责是：金融监督管理、调查统计分析、横向头寸调剂、经理国库、发行基金调拨、外汇管理和联行清算。

（二）改革和完善货币政策体系。

1、人民银行货币政策的最终目标是保持货币的稳定，并以此促进经济增长；货币政策的中介目标和操作目标是货币供应量、信用总量、同业拆借利率和银行备付金率。

2、实施货币政策的工具是：法定存款准备金率、中央银行贷款、再贴现利率、公开市场操作、中央银行外汇操作、贷款限额、中央银行存贷款利率。中国人民银行根据宏观经济形势，灵活地、有选择地运用上述政策工具，调控货币供应量。

3、从一九九四年开始对商业性银行实施资产负债比例管理和资产风险管理。

4、人民银行要建立完善的调查统计体系和货币政策预警系统，通过加强对宏观经济的分析和预测，为制定货币政策提供科学依据。

5、建立货币政策委员会，增强货币政策制定的科学性。

（三）健全金融法规，强化金融监督管理。

1、抓紧拟订《中华人民共和国银行法》、《中国人民银行法》、《票据法》、《保险法》等法律草案，提交全国人大审议。

2、抓紧制定和完善对各类金融机构的管理条例和监管标准，并依法规范监管方式。监管的主要内容是：注册登记管理、法定代表人资格审查、业务范围界定、资本充足率、资产

流动性和资产风险度等。

3、对未经中国人民银行批准擅自设立金融机构和经营金融业务的,要依法查处。

4、要进一步加强稽核监督。中国人民银行要对全国性金融机构进行严格稽核,必要时可对其分支机构实行稽核;人民银行分支机构要加强对辖区内金融机构的稽核。发现违规行为,要认真查处。

(四)改革人民银行财务制度。

取消人民银行各级分支机构的利润留成制度和缴税制度,人民银行总行和各级分支机构实行独立的财务预算管理制度。人民银行各级分支机构每年编制的财务收支计划,由总行批准后执行。各项收支相抵后,实现利润全部上缴中央财政,亏损由中央财政拨补。人民银行系统的财务决算报告要经财政部审核,并接受国家审计。人民银行分支机构工作人员(除工勤人员外)实行行员等级工资制。

二、建立政策性银行

建立政策性银行的目的是,实现政策性金融和商业性金融分离,以解决国有专业银行身兼二任的问题;割断政策性贷款与基础货币的直接联系,确保人民银行调控基础货币的主动权。

政策性银行要加强经营管理,坚持自担风险、保本经营、不与商业性金融机构竞争的原则,其业务受中国人民银行监督。

(一)组建国家开发银行,管辖中国人民建设银行和国家投资机构。

1、国家开发银行办理政策性国家重点建设(包括基本建设和技术改造)贷款及贴息业务。国家开发银行只设总行,不设分支机构,信贷业务由中国人民建设银行代理。中国人民建设银行的政策性业务分离出去以后,转变为以从事中长期信贷业务为主的国有商业银行。国家开发银行投资机构,用国家核拨的资本金向国家重点建设项目进行股本投资。

2、国家开发银行的财务统一对财政部,经财政部批准,可以调剂各法人之间的资本金与利润。其管辖机构的负责人,由国家开发

银行行长提名,报国务院任命。

3、国家开发银行根据筹资能力和项目风险情况,与国家计委和国家经贸委反复协商后,共同确定重点建设投资和贷款计划,并组织实施。

4、国家开发银行的资金来源主要是:(1)财政部拨付的资本金和重点建设基金;(2)国家开发银行对社会发行的国家担保债券和对金融机构发行的金融债券,其发债额度由国家计委和人民银行确定;(3)中国人民建设银行吸收存款的一部分。

5、调整中国人民建设银行的组织结构,将现在的中国投资银行并入中国人民建设银行国际业务部。

6、制订《国家开发银行条例》和《国家开发银行章程》。国家开发银行从一九九四年开始运作。

(二)组建中国农业发展银行,承担国家粮棉油储备和农副产品合同收购、农业开发等业务中的政策性贷款,代理财政支农资金的拨付及监督使用。

1、中国农业发展银行为独立法人,其资本金从现在的中国农业银行资本金中拨出一部分解决。中国农业发展银行接管现中国农业银行和中国工商银行的农业政策性贷款(债权),并接受相应的人民银行贷款(债务)。

2、中国农业发展银行可在若干农业比重大的省、自治区设派出机构(分行或办事处)和县级营业机构。

3、中国农业发展银行的资金来源主要是:(1)对金融机构发行的金融债券;(2)财政支农资金;(3)使用农业政策性贷款企业的存款。

4、制订《中国农业发展银行条例》和《中国农业发展银行章程》,一九九四年夏收前完成组建工作。

中国农业发展银行成立后,中国农业银行转变为国有商业银行。

(三)组建中国进出口信贷银行。

1、中国进出口信贷银行为独立法人,其

资本金由财政部核拨。

2、中国进出口信贷银行的业务是为大型机电成套设备进出口提供买方信贷和卖方信贷,为中国银行的成套机电产品出口信贷办理贴息及出口信用担保,不办理商业银行业务。中国进出口信贷银行的资金来源主要是财政专项资金和对金融机构发行的金融债券等。

3、中国进出口信贷银行只设总行,不设营业性分支机构,信贷业务由中国银行或其他商业银行代理。中国进出口信贷银行可在个别大城市设派出机构(办事处或代表处),负责调查统计,监督代理业务等事宜。

4、制订《中国进出口信贷银行条例》和《中国进出口信贷银行章程》。中国进出口信贷银行从一九九四年开始运作。

(四)政策性银行要设立监事会,监事会由财政部、中国人民银行、政府有关部门代表和其他人员组成。监事会受国务院委托,对政策性银行的经营方针及国有资本的保值增值情况进行监督检查;对政策性银行行长的经营业绩进行监督、评价和记录,提出任免、奖惩的建议。

三、把国家专业银行办成真正的国有商业银行

(一)在政策性业务分离出去之后,现国家各专业银行(中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国人民建设银行)要尽快转变为国有商业银行,按现代商业银行经营机制运行。第一,贯彻执行自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束的经营原则;第二,国有商业银行总行要强化集中管理,提高统一调度资金的能力,全行统一核算,分行之间不允许有市场交易行为;第三,一般只允许总行从中央银行融资,总行对本行资产的流动性及支付能力负全部责任;第四,国有商业银行中的国有资产产权按国家国有资产管理的有关法规管理。

允许国有商业银行之间有业务交叉,开展竞争。国有商业银行的一切经营活动必须

严格遵守国家有关金融的法律法规,并接受中央银行的监管。

国有商业银行总行设立监事会,监事会由中国人民银行、政府有关部门代表和其他人员组成。监事会受国务院委托,对国有商业银行的经营方针、重大决策及国有资产保值增值的情况进行监督检查,对国有商业银行行长的经营业绩进行考核,提出任免、奖惩的建议。

国有商业银行不得对非金融企业投资。国有商业银行对保险业、信托业和证券业的投资额,不得超过其资本金的一定比例,并要在计算资本充足率时从其资本额中扣除;在人、财、物等方面要与保险业、信托业和证券业脱钩,实行分业经营。国有商业银行的分行、支行没有投资权。

(二)我国商业银行体系包括:国有商业银行、交通银行以及中信实业银行、光大银行、华夏银行、招商银行、福建兴业银行、广东发展银行、深圳发展银行、上海浦东发展银行和农村合作银行、城市合作银行等。所有商业银行都要按国家有关金融的法律法规完善和发展。

(三)积极稳妥地发展合作银行体系。合作银行体系主要包括两部分:城市合作银行和农村合作银行,其主要任务是为中小企业、农业和发展地区经济服务。

1、在城市信用社的基础上,试办城市合作银行。城市合作银行只设市行和基层行两级,均为独立法人。要制订《城市合作银行条例》,并按此组建和改建城市合作银行。试办城市合作银行,要分期分批进行,防止一哄而起。

2、有步骤地组建农村合作银行。根据农村商品经济发展的需要,在农村信用合作社联社的基础上,有步骤地组建农村合作银行。要制订《农村合作银行条例》,并先将农村信用社联社从中国农业银行中独立出来,办成基层信用社的联合组织。农村合作银行目前只在县(含县)以下地区组建。国有商业银行

可以按《农村合作银行条例》向农村合作银行参股;但不能改变农村合作银行的集体合作金融性质。

3、农村合作基金会不属于金融机构,不得办理存、贷款业务,要真正办成社区内的资金互助组织。对目前已办理存、放款业务的农村合作基金会,经整顿验收合格后,可转变为农村信用合作社。

(四)根据对等互惠的原则,经中国人民银行批准,可有计划、有步骤地引进外资金融机构。外资金融机构要按照中国人民银行批准的业务范围开展经营活动。

(五)逐步统一中资金融机构之间以及中资金融机构与外资、合资金融机构的所得税税率。金融机构的所得税为中央财政固定收入。

(六)金融机构经营不善,允许破产,但债权债务要尽可能实现平稳转移。要建立存款保险基金,保障社会公众利益。

四、建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场

(一)完善货币市场。

1、严格管理货币市场,明确界定和规范进入市场的主体的资格及其行为,防止资金从货币市场流向证券市场、房地产市场。

2、所有金融机构均可在票据交换时相互拆借清算头寸资金。凡向人民银行借款的银行(包括所属分支机构),拆出资金的期限一般不得超过七天;商业银行、合作银行向证券公司、信托投资公司、财务公司、租赁公司拆出资金的期限一般不得超过七天。凡不向人民银行借款的银行拆出资金、非银行金融机构之间的资金拆借,不受上述限制,但要逐渐过渡到通过票据进行。

3、中国人民银行要制定存、贷款利率的上下限,进一步理顺存款利率、贷款利率和有价证券利率之间的关系;各类利率要反映期限、成本、风险的区别,保持合理利差;逐步形成以中央银行利率为基础的市场利率体系。

4、人民银行要严格监管金融机构之间的

融资活动,对违反有关规定者要依法查处。

(二)完善证券市场。

1、完善国债市场,为人民银行开展公开市场业务创造条件。财政部停止向中国人民银行借款,财政预算先支后收的头寸短缺靠短期国债解决,财政赤字通过发行国债弥补。政策性银行可按照核定的数额,面向社会发行国家担保债券,用于经济结构的调整。邮政储蓄、社会保障基金节余和各金融机构的资金中,要保有一定比例的国债,全国性商业银行可以以此作为抵押向人民银行融通资金。

2、调整金融债券发行对象,金融债券停止向个人发行。人民银行只对全国性商业银行持有的金融债券办理抵押贷款业务。

3、完善股票市场。在企业股份制改造的基础上规范股票的发行和上市;完善对证券交易所和交易系统的管理;创造条件逐步统一法人股与个人股市场、A股与B股市场。

五、改革外汇管理体制,协调外汇政策与货币政策

外汇管理是中央银行实施货币政策的重要组成部分。我国外汇管理体制改革的长期目标是实现人民币可兑换。根据我国目前的情况,并参照国际上的成功经验,近期实施的改革措施是:

(一)一九九四年实现汇率并轨,建立以市场汇率为基础的、单一的、有管理的人民币浮动汇率制度。

(二)取消外汇留成,实行结汇和售汇制。

(三)实现经常项目下人民币有条件可兑换。

(四)严格管理和审批资本项下的外汇流出和流入。

(五)建立全国统一的外汇交易市场,外汇指定银行为市场的交易主体。中国人民银行根据宏观经济调控的要求,适时吞吐外汇,平抑汇价。

(六)停止发行并逐步收回外汇兑换券。严格禁止外币标价、结算和流通。

(七)中国人民银行集中管理国家外汇储

备,根据外汇储备的安全性、流动性和盈利性的原则,完善外汇储备的经营机制。

外汇管理体制改革的具体实施,按国务院有关规定执行。

### 六、正确引导非银行金融机构稳健发展

要明确规定各类非银行金融机构的资本金数额、管理人员素质标准及业务范围,并严格审批,加强管理。要适当发展各类专业保险公司、信托投资公司、证券公司、金融租赁公司、企业集团财务公司等非银行金融机构,对保险业、证券业、信托业和银行业实行分业经营。

(一)保险体制改革要坚持社会保险与商业保险分开经营的原则,坚持政企分开。政策性保险和商业性保险要分别核算,把保险公司办成真正的保险企业,实现平等有序的竞争。保险业要逐步实行人身险和非人身险分别经营;发展一些全国性、区域性、专业性的保险公司;成立再保险公司;采取多种形式逐步发展农村保险事业。要适当扩大保险企业资金运用的范围和自主权,适当提高保险总准备金率,以增强保险企业的经济实力。要建立保险同业公会,加强行业自律管理。

(二)信托投资公司的资金来源,主要是接受长期的、大额的企业信托和委托存款,其业务是办理信托贷款和委托贷款、证券买卖、

融资租赁、代理和咨询业务。

(三)企业集团财务公司主要通过发行商业票据为企业融通短期资金。

(四)证券公司不得从事证券投资之外的投资,进入一级市场和二级市场的证券公司要加以区分,证券公司的自营业务在内部要严格分离。

### 七、加强金融业的基础建设,建立现代化的金融管理体系

(一)加快会计、结算制度改革。金融机构要按照国际通用的会计准则,改革记帐基础、科目设置和会计核算体系,改革统计监测体系。要建设现代化支付系统,实现结算工具票据化,扩大信用卡、商业汇票、支票、银行本票等支付工具的使用对象和范围,增强票据使用的灵活性、流动性和安全性,减少现金使用。

(二)加快金融电子化建设。要加快人民银行卫星通讯网络的建设,推广计算机的运用和开发,实现联行清算、信贷储蓄、信息统计、业务处理和办公的自动化。金融电子化要统一规划,统一标准,分别实施。

(三)加强金融队伍建设。要更新从业人员的知识结构,加速培养现代化金融人才;要实行适合金融系统特点的干部人事制度和劳动工资制度,建立约束机制和激励机制。