

# 新中国70年银行制度建设:思想演进与理论创新

信瑶瑶

(上海财经大学 经济学院,上海 200433)

**摘要:**新中国成立70年来,中国的银行主动探索出了一条有利于中国社会经济发展的道路,并形成了丰富的银行制度建设思想以及具有中国特色的理论创新。因此,对这70年来的中国银行制度建设进行全面的回顾和总结,有助于我们更加深刻地理解新中国70年来的经济成就、国家治理经验和制度优势。文章首先按照时间线索,以经济体制转型为依据,将新中国70年来银行制度建设思想的演进划分为三个阶段,即以“大一统”为主导的思想初发阶段(1949—1978年)、以“多元化”为主导的思想转型阶段(1979—1993年)、以“市场化”为主导的思想发展阶段(1994—2019年)。继而,文章从银行职能、体系建设、政府作用和改革模式四个方面对新中国银行制度建设的理论创新进行了总结,充分展现了70年来中国在立足自身条件、借鉴国外经验基础之上形成的自主理论体系,即银行职能兼顾了国家发展战略和股东利益的双重目标,构建了以国有商业银行为主体的银行体系,重视政府在银行制度建设中的重要作用,采取了与“休克疗法”截然不同的渐进式银行改革。因此,新中国70年来的银行制度建设思想既是中国特色社会主义经济学话语体系的重要组成部分,也是对当前转型经济体发展理论和主流金融理论的一种拓展。

**关键词:** 新中国70年;银行制度建设;思想演进;理论创新

**中图分类号:** F092; F752.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2019)12-0073-14

**DOI:** 10.16538/j.cnki.jfe.2019.12.006

## 一、引言

金融是现代经济的核心,而中国的金融体制又是以银行为主导的。银行不仅是唯一贯穿中国70年发展的金融组织,而且在中国经济发展中扮演着重要角色。从实体经济融资情况来看,2002—2018年新增人民币贷款占同期社会融资规模比例始终高于50%,近5年来更是呈现出上升趋势(图1)。Allen等(2005)认为,中国以银行为基础的金融体系是有效的,它提供了融资渠道和治理机制以支持经济的增长;Chan等(2007)指出,中国银行业在支持计划经济向市场经济的迈进中至关重要,其在资源配置方面发挥了比金融市场更重要的作用;Berger等(2009)认为,中国经济的未来增长可能在很大程度上取决于它目前正在迅速进行的银行业改革;Hsiao等(2015)也指出,中资银行提供了约3/4的国家资本融资,因此其健康和竞争力在中国经济的可持续增长中发挥着关键作用。相较于其他行业,银行业更加依赖于制度建设(唐纳德·布里恩,2008)。然而,中国特殊的资源禀赋结构和社会经济条件,决定了中国银行制度在建立和完善过程中并没有与之契合的现成理论指导和拿来即用的外国经验。因此,新中国银行制度建设实际

收稿日期:2019-09-30

基金项目:国家哲学社会科学基金重大项目(17ZDA034)

作者简介:信瑶瑶(1987—),女,甘肃平凉人,上海财经大学经济学院博士研究生。

上内嵌了政策界和学术界的主动探索。当前,回顾新中国70年来对银行制度建设的探索,进而系统梳理由探索内容所构成的新中国银行制度建设思想,兼具实践和理论的双重价值。一方面,新时代以来,中国银行制度建设从注重国内建设,到“引进来”,再到当前的“走出去”,从侧重建立组织机构,到完善治理机制,再到现在构建现代监管体系和框架,它始终处于不断地摸索前进之中。对过去思想和经验的总结,不仅能对当前更好地解决新背景下的新问题形成启示,而且中国作为世界上最大的发展中国家,中国的银行制度建设经验也能很好地为其他发展中国家提供有益借鉴。另一方面,新中国银行制度建设思想包含着许多具有中国特色的理论创新,对此进行提炼和归纳,既能够为构建中国特色社会主义经济学话语体系补充相应领域的内容,而且作为来自于转型经济体的发展理论,还能拓展当前主流金融理论的研究范围。

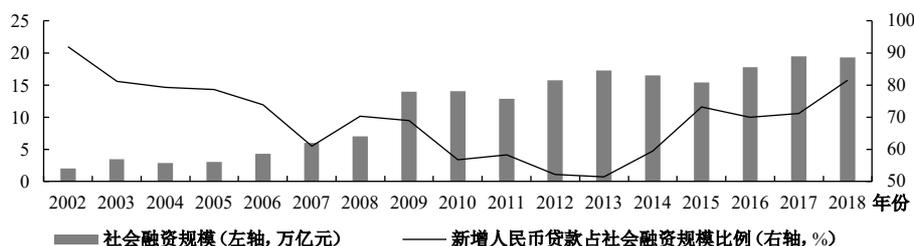


图1 2002—2018年社会融资规模与新增人民币贷款占社会融资规模比例<sup>①</sup>

近年来,关于新中国银行制度的研究,产生了较为丰富的学术成果,相当部分研究着重于从长周期的视角梳理银行制度的建设实践(李志辉,2008;宋士云,2008;刘明康,2009;Barth等,2013;陶士贵,2014;Luo,2016;Stent,2016;王国刚,2019),也有研究从思想史的视角爬梳了社会各界围绕银行制度建设所提出的观点与主张(朱纯福,2001;钱娟娟,2007)。这些研究较为清晰地阐述了中国银行制度建设的历程和思想观点,为本文提供了丰富的研究资料。但是,思想史维度的研究明显少于经济史维度的研究,使得我们对制度建设背后的思想要素认识不够充分,不利于系统揭示新中国70年银行制度建设路径的成因;另外,已有思想方面的研究,或涉及时长较短,或仅针对银行制度的某一个方面,故而思想内容不够全面,也未提炼出思想中的创新成分。在此基础上,本文在以下几个方面进行了新的尝试:第一,系统爬梳了新中国70年关于银行制度建设的政策和学术思想;第二,总结了新中国银行制度建设在银行职能、体系建设、政府作用以及改革模式四个方面的理论创新,并介绍了国际学术界的相关评价;第三,根据文章结论分析了中国银行制度建设的下一步探索重点。

## 二、新中国银行制度建设思想的演进

近代以来,伴随经济现代化转型对金融的强烈需求以及西方银行理论的传播,许多有识之士针对银行的功能、性质、体系搭建和监管等提出了诸多构想,逐步产生并丰富了中国的银行制度建设思想。<sup>②</sup>20世纪初期,农民运动的兴起促使中国部分地区建立了人民的银行,并且随着根据地的扩大而逐渐形成了新中国成立以前的根据地银行体系。1948年12月,以根据地银行为基础组建了中国人民银行(以下简称人民银行),标志着中国银行制度建设开启了新的篇章。在新

<sup>①</sup> 根据中国人民银行网站历年发布的数据整理而得。

<sup>②</sup> 1859年洪仁玕在《资政新篇》中最早提出设立银行的主张,之后陈炽、郑观应、胡燏棻、汪康年、孙鲁钦、张謇、李鸿章、盛宣怀等人均对中国设立银行之必要做了论述。参见程霖:《中国近代银行制度建设思想研究(1859—1949)》,上海财经大学出版社1999年版。

旧社会的交替之际,关于新民主主义向社会主义过渡时期的中国是否有必要建立银行,以及如何将旧有银行变为服务大众的银行等问题在当时引起了诸多探讨,如莫乃群(1949a, b)和周有光(1949)等人对新中国银行制度提出的整体构想等。1949年以后,中国各界在新的历史起点和思想资源下,围绕中国应建立一个怎样的银行制度,以及在不同时期应如何完善现有制度等问题展开了深入探讨。

为系统呈现新中国 70 年银行制度建设思想演进的连续性和阶段性,本文按照时间线索对该演进过程进行了必要的阶段划分。银行是金融资源融通的载体,而经济体制又是影响金融资源融通的重要客观约束条件,故中国经济体制的转型是对银行制度建设思想进行阶段划分的一个合理依据。具体地,1978年12月中共十一届三中全会的召开,使经济体制开始了从计划经济向市场经济的过渡,银行的经济杠杆作用随之受到重视;之后,在1992年10月召开的中共十四大上正式确立了社会主义市场经济体制的改革方向,金融体制改革随之启动,银行制度的市场化建设目标也相继确立。因此,1979年和1992年作为两个关键节点,<sup>①</sup>将新中国 70 年银行制度建设思想的演进划分为 1949—1978 年、1979—1991 年以及 1992—2019 年三个时期,各时期的思想内容又分别呈现出以“大一统”“多元化”和“市场化”为主导的特征。

#### (一)思想初发阶段(1949—1978年):以“大一统”为主导

新中国成立以后,面临经济基础薄弱、生产要素短缺以及美国等西方国家的经济封锁等现实困境,如何筹集和使用资金来恢复国民经济以及支持重工业优先发展战略,是国家需要解决的重大问题。在该背景下,这个时期以马克思主义的银行国有化思想为理论依据,<sup>②</sup>又大量借鉴了苏联高度集中统一的银行模式,形成了以“大一统”为主导的银行制度建设思想,即通过建立一个规模大且高度垄断的银行组织来吸收、动员、集中和分配资金,从而实现对社会经济有计划的管理。为此,学术界和政策界展开了如下几个方面的探索:

第一,关于单一国家银行体系的建设思路。一方面,通过私营银行业的社会主义改造实现了银行体系的国有化。1950年8月的“全国金融业联席会议”确立了私营行庄的社会主义改造总体思路。1952年5月,为配合即将开始的大规模经济建设,决定将所有私营行庄及合营银行合并为一个大的公私合营银行。<sup>③</sup>1954年8月发布了《中国人民银行总行关于利用公私合营银行代理储蓄的实施方案(草案)》,实现了公私合营银行与人民银行各级储蓄机构的合并。1957年7月,中国人民银行颁布了《公私合营银行机构、人员、业务财产移并我行处理原则》,提出在机构上,合营银行各级人员并归相应人行编制;在业务上,合营银行各分支代理的储蓄及公债业务改由人民银行直接办理。至此,中国的银行体系中的私有成分被彻底消除。这种对私营银行业渐进的社会主义改造,与苏联十月革命胜利后所采取的将全部私人银行一律收归国有的做法截然不同,前者既有利于在经济恢复时期充分发挥私营银行业的活力,同时也有助于社会经济的平稳过渡。另一方面,通过对其他国有银行的调整而逐步形成了人民银行的大一统局面。中华人民共和国成立后,政府接管了原中国银行和交通银行,之后也成立了中国农业银行和中国建设

<sup>①</sup> 这种思想变化的阶段性从学术研究数量中也可得到佐证。以 1949—2018 年 CNKI 数据库中全部期刊文献作为统计口径,以银行为主题的期刊论文数量作为统计对象,发现与银行相关的期刊论文数量分别在 1979 年和 1992 年开始出现明显增长。

<sup>②</sup> 马克思和恩格斯认为,无产阶级在建立政权以后,必须“通过拥有国家资本和独享垄断权的国家银行,把信贷集中在国家手里”。参见马克思、恩格斯:《共产党宣言》,中央编译出版社 2005 年版,第 45 页。列宁指出:“实行银行国有化,即把所有银行合并为一个国家银行。”“没有大银行,社会主义是不能实现的。”参见列宁:《列宁全集·第三十二卷》,人民出版社 1985 年版,第 190、300 页。

<sup>③</sup> 参见《三年来的金融管理及今后对合营银行管理工作》,载于中央档案馆、中国社会科学院:《1949—1952 年中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》,中国物资出版社 1996 年版,第 917 页。

银行。但这些银行要么隶属人民银行,要么仅发挥着财政职能,再要么经历了屡次撤并,<sup>①</sup>使得这个时期的较长一段时间内,人民银行几乎是中国银行体系中唯一发挥银行职能的组织机构,这也意味着单一国家银行体系的形成。<sup>②</sup>

第二,关于人民银行的性质、职能、作用及地位的认识。关于性质,有学者认为国家机关是人民银行的唯一属性(陈仰青,1953),但更多学者认为其兼具行政机关和经济组织的两种性质(李成瑞和左春台,1978);关于职能,学术界对人民银行全国信贷中心、现金出纳中心和转账结算中心的职能达成了共识(寿进文,1955);关于作用,有学者认为主要是服务(晓夫,1958),但大多数学者认为具有服务和监督两个作用(周以懋,1958)。对人民银行的性质、职能和作用的认识体现出了较强的行政化管理特征,即为保障国家经济发展战略的资金需要,通过严格的现金管理和集中转账结算来集中银行业务,从而将国民经济中的闲散资金汇集到国家银行,再按照国家计划安排对资金进行分配和管理。此外,虽然已有学者指出,社会主义建设需要利用银行这一工具(高翔,1962),但政策层面对人民银行隶属关系的数次调整却反映出该时期对银行经济作用认识的曲折变化:1962年,国务院发布的《关于改变中国人民银行在国家组织中地位的通知》规定中国人民银行总行由国务院直属机构改为同国务院所属部委居于同样的地位;然而,1969年7月国务院批转《关于财政部和人民银行总行机构精简合并问题的请示报告》,规定将人民银行并入财政部,直到国务院于1977年11月颁布《关于整顿和加强银行工作的几项规定》,才重新将人民银行与财政部分设,恢复了人民银行作为国务院部委级单位的地位。

第三,对人民银行管理的制度化探索。1950年11月21日,经政务院批准通过的《中国人民银行试行组织条例》是新中国第一个针对银行管理的行政法规,其内容体现出人民银行的行政化管理和集中统一。例如,在机构设置上,规定人民银行按行政区划设立分支机构;在管理对象上,规定人民银行不仅领导专业银行和国营保险公司,监督私营、公私合营和外商金融业,管理金融市场,而且还通过现金管理和划拨清算对国家机关、国营企业和合作社的财务经营进行统计与监督;在管理范围上,规定人民银行主管包括货币印制和发行、长短期贷款和投资、外汇与贵金属管理、国际收支和清算、国家债券等在内的全国货币金融事宜。但值得一提的是,该条例规定人民银行总行内设检查处,负责全行执行政策、法令、制度、工作计划及金融纪律等监察事宜。这是新中国第一个金融监管的组织部门,为以后人民银行监管体系的形成奠定了组织基础并积累了管理经验。

基于上述对银行制度建设的探索,中国在这一时期逐步形成了“大一统”的银行制度,主要表现为:银行体系高度集中,具有较强的行政化管理特征;中国人民银行几乎是全国唯一的资金融通渠道,它不仅严格按照国家的计划执行货币和信贷业务,同时又负责全国货币金融事宜的管理。总体上,这一阶段以“大一统”为主导而对银行制度建设展开的探索,符合计划经济体制的特征和该体制对银行作用的需要。但是,由于单一国家银行体系的形成以及对银行经济作用

<sup>①</sup> 中国银行在农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造完成后,尽管对外保留名称,但实际上已成为中国人民银行的一个业务部门,只是在总行和相关分行内设置了国外业务局或国外业务处。参见黄鉴晖:《中国银行业史》,山西经济出版社1994年版,第258页。中国农业银行先后经历了3次撤并:1951年8月成立农业合作银行,1952年撤销;1955年3月成立中国农业银行,1957年4月并入中国人民银行;1963年11月再次建立中国农业银行,1965年11月又并入中国人民银行。交通银行履行的是财政职能,负责国家基建投资的拨款和监督。1954年10月,在交通银行基础上,财政部系统内设立了中国建设银行,但其财政职能保持不变。参见《中国金融机构》编写委员会编:《中国金融机构》,中国金融出版社1991年版,第79、80、110页。

<sup>②</sup> 新中国成立之初,对外资银行采取管理与利用的方针,取消了外资银行在中国的一切特权。伴随美国等国家的经济封锁以及外汇管理体制的集中统一,外资银行业务锐减,大部分外资银行申请停业,国家也对外资银行展开了清理。最后,仅汇丰银行和渣打银行在上海保留了办事机构。

的认识发生了曲折变化,导致当时关于银行制度的探索范围与讨论规模都较小。同时,关于人民银行的性质、职能及作用等的学术探讨和政策安排,也体现出市场要素缺乏下的银行行政管理特征。总之,该时期的银行制度建设思想,为改革开放以后相关问题的讨论奠定了思想基础,同时也影响了银行制度的进一步建设方向。

## (二)思想转型阶段(1979—1991年):以“多元化”为主导

中共十一届三中全会决定把党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上来。一方面,经济发展增加了整个社会的资金量,使银行的作用进一步受到重视;另一方面,资源配置模式也随之打破高度集中统一的计划体制而逐步引入市场机制,为发挥银行的经济杠杆作用,要求“大一统”银行制度启动适应性转型。与此同时,马克思主义经济学的中国化与西方银行理论的借鉴也为该时期银行制度建设提供了新的理论基础和思想来源(胡寄窗和谈敏,1997)。而邓小平关于“必须把银行真正办成银行”的论断,<sup>①</sup>为银行制度建设提供了具体的探索方向。在学术层面,形成了以扩大市场要素为主的银行体制改革思路,并主张发展多层次的银行组织机构(刘鸿儒,1987)。

第一,关于中央银行制度建设的探索。1981年1月29日,《国务院关于切实加强信贷管理严格控制货币发行的决定》规定“人民银行要认真执行中央银行的职责”,这掀起了20世纪80年代初期理论界对中央银行制度的讨论热潮。比如,关于中央银行制度建设分两步走的主张(宋汝纪和曹凤岐,1981),这种带有过渡性质的渐进式路径设计能有效避免因体制机制突然变动而产生的弊端;关于中央银行的独立性,一般认为按照经济区域设立中央银行可以避免地方政府对中央银行各分支机构的行政干预,但由于中国存在经济区和行政区合为一体的现实,因此该原则在政策层面虽然被多次提及,<sup>②</sup>但始终未能得到落实。

第二,关于国家专业银行企业化的讨论。市场的逐步引入,促使社会各界开始重视利用银行的经济杠杆作用来实现相应的国家政策目标。因此,1979年先后恢复了中国农业银行、中国建设银行和中国银行的职能,1983年又成立了中国工商银行,它们共同构成了国家专业银行体系。<sup>③</sup>但是,当时专业银行僵化的管理体制、低效的经营模式以及对信贷资金的高度垄断等,引起了社会各界对专业银行企业化的讨论。从政策层面来看,“七五”计划中关于“专业银行应该坚持企业化改革的方向”的阐述很大程度上明确了改革的目标。同时,学术界对该问题也展开了热烈讨论,如关于专业银行企业化内涵的理解(赵效民,1987),以及针对专业银行是否以利润作为经济目标的争论(俞天一,1985;周策群,1988)。特别值得一提的是,学术界对专业银行企业化路径提出的三种可选方案,为之后政策层面的制度安排做了充分准备:一是从放权让利入手,讨论专业银行企业化能否采取承包经营责任制的方式(沈思和周建松,1988);二是以改革所有制结构为核心,讨论股份制是否是国家专业银行企业化改革的有效形式(胡连生和李卫星,1986);三是从厘清专业银行性质的角度出发,提出能否通过分离专业银行的政策性和经营性业务来实现企业化(俞天一等,1986)。

第三,关于现代化银行监管制度的形成。其一,对外开放引起学术界对外资银行准入必要性

<sup>①</sup> 参见邓小平:《邓小平文选·第二卷》,人民出版社1994年版,第200页。

<sup>②</sup> 在1983年9月17日发布的《国务院关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》中规定,人民银行原则上按照经济区划设置其分支机构。在1986年1月7日国务院颁布的《中华人民共和国银行管理暂行条例》中规定,人民银行要按照经济发展需要设立分支机构。

<sup>③</sup> 在1979年2月23日发布的《关于恢复中国农业银行的通知》中指出,恢复中国农业银行是“为了加强对支农资金的管理,更好地为高速度发展农业生产和实现四个现代化服务”。在1979年3月13日国务院批转人民银行《关于改革中国银行体制的请示报告》中提出,“为了统一管理外汇,做好外汇收支的计划平衡和检查监督”,建议将中国银行从人民银行中分设出来。

的探讨(张贵乐和夏德仁, 1985), 并逐步完善了外资银行在中国的营商环境, 特别是以往只允许在中国设立外资金金融机构的常驻代表机构, 但 1985 年颁布的《中华人民共和国经济特区外资银行、中外合作银行管理条例》正式允许在中国经济特区引入外资银行和中外合作银行。其二, 学术界对银行立法的必要性已达成共识(贾灿宇, 1985), 却未能在法律层面上推出专门的银行法。但是, 为规范新经济体制下的银行管理, 1986 年 1 月 7 日国务院颁布了《中华人民共和国银行管理暂行条例》, 以规范性文件的形式明确了中央银行的监管主体地位, 并保障了专业银行的自主经营模式。

在这一阶段, 中国的资本市场刚刚起步, 银行依然是该时期中国主要的融资渠道。该时期对银行制度建设的探索突破了上一时期的“大一统”, 形成了“多元化”的银行制度, 主要表现为: 建立了以中央银行为领导, 国家专业银行为主体的多层次银行体系; 银行的产权结构中开始引入股份制; 银行的管理上开始探索间接的管理方式, 成为弱化直接行政管理的有益尝试; 银行的经营模式也开始突破过去单一服务国家政策的目标, 转而思考企业化的经营。较之上一阶段, 该时期关于银行制度建设的讨论, 无论在规模还是范围上都有所扩大。尽管如此, 但许多方面的讨论仍有待深入, 包括中央银行独立性不够、宏观调控能力不足、国有银行经营效率低以及银行立法缺失等。

### (三) 思想发展阶段(1992—2019 年): 以“市场化”为主导

20 世纪 90 年代起, 在内部改革与外部竞争的双驱动下, 中国社会各界对银行制度建设展开了新的探索。一方面, 1992 年 10 月, 中共十四大关于经济体制的市场化定位, 对经济中各个子系统提出了制度改革要求, 国务院于 1993 年 12 月 25 日颁布的《关于金融体制改革的决定》为中国银行制度的市场化建设勾勒了框架, 即“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”。另一方面, 银行业的持续扩大开放, 特别是加入 *WTO* 后所采取的一系列相关举措促使中国银行业与国际金融市场的联系日益紧密。这种开放使得中国银行业的经营与竞争环境发生了根本性变化, 不仅加剧了国际金融市场波动对中国银行业带来的影响, 而且使得中国银行机构为提高国际参与度还应积极对接国际金融标准, 努力提升抗风险能力、经营效率及监管水平。因此, 中国社会各界就如何建立一个能够适应社会主义市场经济体制、提高国际金融参与度和国际竞争力的银行制度展开了探索:

第一, 关于中央银行宏观调控体系建设的进展。自中央银行建立以来, 其通过货币政策进行宏观调控的表现差强人意, 因此, “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”成为该时期中央银行制度建设的目标。作为影响宏观调控的一个重要因素(于学军, 1994), 中央银行独立性问题一直是讨论的焦点。朱镕基在 1994 年全国金融工作会议上指出, 银行不能独立于党中央和国务院, 而要独立于地方政府和国务院的各个部门。<sup>①</sup>1995 年颁布的《中华人民共和国中国人民银行法》第七条中规定: “中国人民银行在国务院领导下依法独立执行货币政策, 履行职责, 开展业务, 不受地方政府、各级政府部门、社会团体和个人的干涉。”在学术层面, 学者们对中央银行的独立性进行了再探讨(曲德昌, 1995; 艾洪德和蔡志刚, 2003)。市场机制的建立也要求宏观调控方式由控制贷款规模和货币发行量为主的直接调控向利用货币政策工具的间接调控转变(王宇, 2001)。中国人民银行于 1997 年 12 月 24 日下发《关于改进国有商业银行贷款规模管理的通知》, 规定从次年起取消对国有商业银行的贷款规模控制, 是宏观调控方式

<sup>①</sup> 参见《朱镕基讲话实录》编辑组编:《朱镕基讲话实录·第一卷》, 人民出版社 2011 年版, 第 453 页。

转变的一个重要标志。与此同时,学术界对存款准备金制度、公开市场操作及再贴现等货币政策工具展开了充分探讨,特别是近年来,在利率政策、汇率政策以及窗口指导等方面的研究取得了较大进展。

第二,关于国有商业银行市场化改革的路径选择。经过了上一时期充分的学术讨论,1993年11月中共十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决议》,规定组建政策性银行来承担原专业银行的政策性业务,以此实现对专业银行的改革。伴随金融业的开放,国有商业银行面临更加严峻的竞争环境,能够决定胜负的竞争优势良好的公司治理结构,而建立现代公司治理结构和激励机制的核心在于产权改革(易纲和赵先信,2001),因此这一时期围绕国有银行的产权改革展开了以下两个重要的讨论:一是股份制是否为专业银行商业化改革的必须形式?虽然有学者指出股份制并非专业银行商业化的唯一路径(周建松,1994),但大多数学者认为采取股份制的方式能够通过多元化股权来避免政府直接干预和加强股东监督,从而改善银行的治理结构(董辅初,1994),也能够吸纳新的资本来充实银行资本金,进而推进国有银行的改革进程(于良春和鞠源,1999);二是国有商业银行股权结构中能否引入境外战略投资者?有学者指出引入境外战略投资能避免国有商业银行中的国家一股独大(王一江和田国强,2004),但也有学者认为在境外战略投资引进中可能存在转移银行控制权、侵吞国有资产以及股权结构不稳定的情况(占硕,2005)。学术的探讨推动了政策的落地,2003年中国银行和中国建设银行作为股份制改革的试点,为在银行体系内全面推行引入境外战略投资者积累了经验。另外,国有商业银行的垄断地位是其需要改革惰性的主要原因之一,因此通过建立民营银行来增加竞争性主体是推动国有商业银行改革的合理办法。因此,20世纪90年代初期出现了支持和鼓励发展民营银行的主张(樊纲等,1993),并对准入门槛、放开时间等问题进行了探讨(王自力,2002)。政策层面上,国务院办公厅于2001年12月20日转发《“十五”期间加快发展服务业若干政策措施的意见》,提出要对国有经济比重较高的金融等行业逐步放宽对非国有经济的准入限制。2005年2月19日发布的《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》指出,允许非公有资本进入金融服务业。2010年5月7日,《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》将之前的“允许非公有资本进入金融服务业”明确为“允许民间资本兴办金融机构”,同时鼓励民间资本以入股方式参与商业银行的增资扩股,以及发起或参与设立新型农村金融机构。2014年,首批5家民营银行进行试点经营。2015年6月22日,在国务院批转的《关于促进民营银行发展的指导意见》中,进一步对民营银行成立的相关问题做出了详细规定。

第三,关于政策性银行商业化转型的探讨。政策性银行成立以来,由于没有明确的法律定位,使其在实际运行中逐渐暴露出不良贷款越积越多、与商业银行业务竞争等问题。因此,自20世纪末起,学术界针对政策性银行的改革展开了思想交锋,讨论主要聚焦于政策性银行应坚持政策性,还是应向商业银行或开发性银行转型(贾康等,2010;白钦先和张坤,2019)。在政策层面上,从2003年中共十六届三中全会提出要深化政策性银行改革,到2007年全国金融工作会议上确定了政策性银行“一行一策”的改革原则,再到2015年初国务院对三大政策性银行改革方案的批复,才明确了政策性银行的改革方向,即国家开发银行为开发性金融机构,中国进出口银行和中国农业发展银行则继续坚持政策性业务为主体。

第四,关于现代银行监管制度的完善。改革开放为中国银行业带来了发展机遇,同时也提高了银行风险发生的概率。为此,学术界和政策界开始致力于加强对中国银行监管制度建设的探索:其一,探讨内容由以往局限于市场的准入拓展至整个监管体系的优化,包括对监管机构独立

性的关注,以及由此引申出的针对银行监管职能与货币政策职能分离的思考(钟伟,2003),还有随着经营模式从分业向混业的转变而产生的关于监管模式的讨论(巴曙松和沈长征,2016);其二,对风险管理的重视,促进了对宏观审慎监管模式的研究(胡利琴等,2012;赵胜民和何玉洁,2019);其三,完善银行法制建设,体现为《中华人民共和国中国人民银行法》《中华人民共和国商业银行法》《中华人民共和国银行业监督管理法》等的颁布和实施,标志着中国银行监管正式步入了法制化时代。

20世纪90年代以来,是中国金融业高度发展的时期,虽然资本市场已形成一定规模,但银行仍然是当前中国主要的融资渠道。这一时期经过不断实践探索,已经形成了“市场化”银行制度,主要表现为:中央银行的间接宏观调控体系进一步完善;商业银行具有更加多元的股权结构,银行体系中也引入了民营产权主体;银行法制框架基本形成。总之,这一时期对银行制度建设的探索与上一时期的区别在于:其一,相较于之前强调银行体系内的制度建设,这一时期更加关注如何应对外来风险以及如何提高对外竞争力;其二,相较于以往侧重通过外部机构调整来创造竞争性环境,这一时期则更加重视银行的产权结构及公司治理等内部制度完善。此外,银行制度改革是在中国经济体制改革的大框架下进行的,但银行的独特性决定了银行制度的改革思想与财政、国企等其他经济领域的改革思想虽一脉相承,但又不尽相同。一方面,在改革开放前的计划经济体制下,主张采取集中统一的银行、财政和企业制度;改革开放后,随着社会主义市场经济体制的确立,它们共同沿着市场化的方向逐步展开了改革的探索。另一方面,虽然银行和财政都是实现资源配置职能的手段,但前者强调的是经济杠杆的作用;而国有商业银行相比于国企,更要发挥调节经济的作用。

### 三、新中国银行制度建设思想的理论创新

新中国成立70年来,银行制度建立和完善的每一步,既没有来自其他国家现成的经验借鉴,也没有与之契合的银行理论指导,都是切实立足于中国社会经济现实和中国经济发展的诉求,为建立适应中国经济体制所需的银行制度而展开的探索,它们凝结了政策设计者和学者们在经济金融领域的创新性思考,并具体呈现出以下四个方面的理论创新。

第一,银行职能方面,兼顾了国家发展战略和股东利益的双重目标,打破了发达国家以股东利益为单一目标的运作方式。中国的银行体系自建立以来,就承担着实现国家发展战略目标的任务,在1986年颁行的《中华人民共和国银行管理暂行条例》以及1995年颁行的《中华人民共和国商业银行法》中都对此进行了规定。<sup>①</sup>正是由于中国的银行这一特殊职能,才使其能够通过信贷渠道将资金配置到国家经济和社会发展需要的领域和行业,进而使银行作为国家治理的一项重要抓手,在维护国家经济稳定、扶持重点产业发展以及促进农村地区经济增长等方面发挥了巨大作用。特别是在中国的反贫困实践中,中国农业银行、中国农业发展银行及国家开发银行等银行机构,通过贴息贷款等灵活补贴的方式引导信贷资金流向贫困地区,以此助力国家扶贫开发的总体布局,为中国扶贫事业提供了有效的资金支持(信瑶瑶,2019)。而与之相对,根据金融排斥理论,追求单一股东价值目标的银行,其先天的趋利性则决定了它不可能将资金配置给抵押能力低且还款能力差的贫困地区和贫困户。

<sup>①</sup> 1986年颁行的《中华人民共和国银行管理暂行条例》中规定:“中央银行、专业银行和其他金融机构,都应当认真贯彻执行国家的金融方针政策;其金融业务活动,都应当以发展经济、稳定货币、提高社会效益为目标。”1995年颁行的《中华人民共和国商业银行法》第三十四条中规定:“商业银行根据国民经济和社会发展的需要,在国家产业政策指导下开展贷款业务。”

关于中国的银行的独特双重职能,国际学术界给予了较高评价。长期在中国银行业内工作的 Stent(2017)认为,中国的银行具有明显的混合特征,与英美市场资本主义的银行仅强调股东利益最大化不同,中国社会主义的银行更类似于一种金融公共机构,其目标除了最大化股东利益外,还要服务于国家发展战略,比如支持实体经济。他还指出,中国现代化的商业银行是“混合型生物”,部分类似于西方,部分受中国政治经济框架和自身文化遗产的影响。这种商业银行成为国家促进经济发展,服务实体经济的有效工具。新加坡国立大学学者 Yeung 等(2012)认为,中国的银行家不像英美银行家那样致力于为股东创造协同效应,而是在做出重大决策时极为重视政治和社会经济稳定。以研究中国经济而著称的剑桥大学 Nolan(2015)教授认为,中国国有银行以及主要监管机构的领导人几乎都是共产党员,他们在银行系统方面的核心目标是确保银行系统的所有部门都朝着国家利益的共同目标努力。这意味着中国银行家的首要之责是维护社会经济稳定,以实现群众的广泛共同利益。与之相对应,西方银行虽然通过慈善、教育和“绿色”活动来实现企业的社会责任,但银行的行为与实现共同社会目标的相关程度则远远弱于中国的银行。

第二,体系建设方面,构建了以国有商业银行为主体的新中国银行体系,有别于大多数发达国家以私有商业银行为主体的特征。公有制主体型以及公有制实现形式多样化是中国特色社会主义市场经济与西方国家市场经济的一个重大差别(程霖和陈旭东,2018)。银行是中国特色社会主义市场经济体制的重要组成部分,其在制度构建过程中也发展出了以国有商业银行为主体,多种所有制银行机构并存的体系。一方面,积极引入民间资本、外资等多种形式的经济主体,以此形成多种所有制的银行体系;另一方面,政府以各种形式持有商业银行的大多数股份,特别是 6 家大型国有商业银行始终保持国家控股,在银行业中确立了公有制的主体地位。这种混合的商业银行所有制结构,既能够利用多元化产权结构来消除“大一统”和国有银行垄断模式下产生的体制和管理僵化问题,极大地增强银行体系的活力,同时又可以通过国家控股的形式引导资金流向,从而有效实现国家的发展战略目标。

在对中国银行业的研究中,国有商业银行一直是国际学术界关注的重点。Nolan(2015)教授指出,中国国有商业银行具有一定的竞争优势,党和政府是基于银行部门甚至是整个中国政治经济体系的长期利益来考虑银行运行的,而不仅仅是追求短期收益,所以,他们能够在国有银行之间进行人员调配以实现银行系统的整体利益。另外,银行官员可以从更广泛的社会和国家利益中接受党的教育,使各级银行官员能更好地了解银行具有维护社会稳定和服务社会利益的责任。但他也提出,银行体系内过多的政治关联导致银行官员很难完全根据商业原则做出贷款决定。为进一步提高中国国有商业银行的竞争力和效率,许多外国学者建议采取市场化和引入境外投资的改革路径。美国南卡罗莱纳大学 Berger 等(2009)研究了中国 1994—2003 年的银行业所有制结构,发现在大型国有商业银行中加入少数外资所有权将会显著改善银行的业绩。Garcia-Herrero(法国外贸银行亚太区首席经济学家)和 Santabárbara(西班牙银行长期关注中国问题的学者)(2013)在评价中国银行制度改革时指出,中国的金融体系要建立以市场为导向的激励机制,必须鼓励银行在干预较少和竞争较激烈的环境中运营,因为只有竞争和效率的优势才能确保银行系统继续有效和高效地运行,而不会导致金融稳定的紧张。因此,他们主张中国银行业要采取更多的市场化改革。

第三,政府作用方面,与金融抑制理论所倡导的完全自由化不同,中国政府在银行制度建设发挥了重要的作用,展现出了其强大的国家治理能力。美国经济学家罗纳德·麦金农和爱德华·肖通过研究发展中国的经济状态和金融体系,于 1973 年分别提出了金融抑制理论和金融深化理论。他们认为发展中国家想要实现经济发展就必须解除金融抑制,通过消除政府干预使金融体

系按照金融自由化的方式来实现金融深化。然而,在中国银行制度建设历程中,政府干预曾在一定时期内对经济增长起过积极的作用(Huang 和 Wang, 2011)。而且,“市场失灵”的存在以及银行业对于国家经济安全的特殊性,使得政府干预金融业并弥补市场机制的缺陷成为必要,尤其是中国作为发展中国家,市场机制尚不完善,更需要政府掌控改革速度并为改革提供所需的制度和法规(李志辉, 2008)。当前,中国政府在银行领域已逐渐由直接管理者转变为间接监管方,虽然角色有所调整,但政府作用并未因此消失或者减弱,反而在治理银行业乱象、维护行业稳定和防范金融风险等监管方面发挥着强有力的作用。

许多国外学者对中国政府在经济体制改革中所发挥的作用给予了肯定。Nolan(2015)教授指出,如果中国遵循了“华盛顿共识”关于金融自由化的建议,那么中国的主要银行将被拆分,其利润也将被全球大型银行瓜分;但中国沿袭了自己的、与“华盛顿共识”所倡导的完全不同的发展路径,比如外资持股比例的限制以及监管机构对银行提供产品范围的严格管控,<sup>①</sup>才在建立有利可图、监管良好的银行过程中取得了巨大进步,为企业和零售客户提供了更好的服务质量。因此,与大多数国际预期相反的是,中国在没有对银行业进行全面私有化和全球大型银行大规模准入的情况下,却拥有了全球市值和盈利性最高的银行。加拿大多伦多大学学者唐纳德·布里恩(2008)在研究中国的银行业改革时指出,正是由于中国共产党在没有反对的情况下所采取的大刀阔斧的现代化建设,“把中国从一个封闭饥饿的国度转变为一个令世界敬畏的经济力量”。Laurenceson(悉尼科技大学澳中关系研究院教授)和Chai(2003)认为,中国在转型期维持政府对金融部门的某些干涉是有利的,比如国有银行维持了正的实际利率能够帮助政府聚集资金,从而缓解通胀压力;但政府对金融部门的干预在最初时好处显著,这种利益回报会随时间而减少,因此政府行为需要更加慎重,否则失败的代价将大于回报。

第四,改革模式方面,采取了与“休克疗法”截然不同的渐进式银行改革。20世纪80至90年代,绝大多数社会主义国家和其他社会性质的发展中国家开始转型。当时国际学术界的主流观点是,要实现成功转型就必须采取一步到位的激进式“休克疗法”来实现包括金融自由化在内的“华盛顿共识”的主张。但与之不同的是,中国采取了一种区别于“休克疗法”的渐进式改革,并被认为是中国改革取得成功的重要原因之一(林毅夫, 2018)。在银行制度建设中,这种渐进性主要体现在两个方面:一是环环相扣的制度建设次序。因为采取分步骤的制度建设,能够有效避免制度转变过程中可能出现的摩擦甚至弊端。二是先试点再推广的制度建设步骤。由于银行业务渗透在经济的各个层面,一项政策措施的推行可能产生的影响和效果难以准确预判,故在银行领域采取这种先点后面的方法能更好地得到及时反馈,进而完善制度安排。在中国银行制度建设的许多重大决策中都产生过这种渐进的思路,以期通过逐步推行和试点推广的改革模式来总结经验教训,以最小成本完成试错过程。如新中国成立初期针对私营银行业渐进的社会主义改造,20世纪80年代关于分步建立中央银行的提议,2003年选取中国银行和中国建设银行作为股份制改革的试点,以及2014年的5家民营银行试点。

中国渐进式的银行制度改革模式,引起了国际学术界的广泛关注。国际货币基金组织的哈桑纳利·麦赫兰和马克·昆廷(1996)认为,渐进的开放因拖延时间较长,会导致经济其他部分的扭曲,因为政府试图控制金融市场以保证银行始终作为其政策工具,但政府无法阻止市场发挥力量,而且有时还会与政府计划产生冲突。但诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨(2001)却强

<sup>①</sup> 目前,中国已取消了银行中的外资银行持股比例限制。详情参见2018年8月17日中国银保监会发布的《中国银保监会关于废止和修改部分规章的决定》。

调,“休克疗法”缺乏健全的法律机制和配套的社会制度,故无法保证市场经济的良好运行,而中国“摸着石头过河”的渐进式策略被历史事实证明是正确的。Laurenceson 和 Chai(2003)也指出,虽然渐进的金融改革存在风险,但不可否认的是,中国渐进的金融改革方式缩小了全面市场失灵发生的范围。

#### 四、结论与启示

新中国银行制度建设的 70 年中,学术界和政策界持续致力于探索适用于中国经济体制且有助于推动中国经济发展的银行制度,产生了内容丰富且具有创新性的银行制度建设思想。本文系统地梳理了新中国银行制度建设思想,进而挖掘出凝结于其中的理论创新。研究发现:第一,既定社会经济背景下对现实问题的关注是推动中国银行制度建设思想演进的内在动力,而经济体制由计划向市场的转型是思想生成并演进的逻辑主线;第二,重视发挥政府在新中国银行制度建设中的作用,这既是中国政治优势的一个集中体现,也是中国特色社会主义市场经济建设的一项重要经验;第三,新中国银行制度建设始终立足中国国情,在不断摸索中形成了银行职能、体系建设、政府作用和改革模式四个方面的理论创新。

进入新时代以来,中国银行面临更加复杂的国内外金融环境以及互联网金融带来的挑战,如何提高抗风险能力和竞争力是当前需要讨论的重点问题。为此,银行制度建设的探索应继续向市场化纵深推进,让市场在金融资源配置中起决定性作用。另外,虽然在中国金融市场化的缓慢推进中,政府逐渐实现了自身角色的转换并在银行监管中继续发力,但面对尚不完善的市场机制,如何充分发挥政府在引导金融资源的配置、完善金融领域的法制建设以及优化金融行业营商环境等方面的作用,同时又避免过多的政府干预所导致的管理体制僵化,是当前银行制度建设探讨中的一项重要议题。最后,需要强调的是,当前的主流金融理论不一定适合所有经济体的发展需要,它们主要是基于经济发达国家的初始条件而产生的,忽略了发展中国家的特殊国情。事实上,中国有必要根据自身的现实条件创建适合自己的发展理论(林毅夫,2018)。虽然我们在过去 70 年的银行制度建设中已经积累了丰富的思想素材并产生了一定的理论创新成果,但尚未形成系统化的理论体系和框架,因此未来应该在这方面进一步探索,以构建适用于中国,甚至发展中国家和转型经济体的银行理论。

#### 参考文献:

- [1]艾洪德,蔡志刚. 监管职能分离后的中央银行独立性问题[J]. 金融研究,2003,(7): 73-79.
- [2]巴曙松,沈长征. 从金融结构角度探讨金融监管体制改革[J]. 当代财经,2016,(9): 43-51.
- [3]白钦先,张坤. 中国政策性金融的历史演进[J]. 国际金融研究,2019,(9): 3-9.
- [4]陈仰青. 关于国家银行的性质问题[J]. 中国金融,1953,(21): 17-18.
- [5]程霖,陈旭东. 改革开放 40 年中国特色社会主义市场经济理论的发展与创新[J]. 经济学动态,2018,(12): 37-47.
- [6]董辅弼. 中国的银行制度改革——兼谈银行的股份制改革问题[J]. 经济研究,1994,(1): 12-16.
- [7]樊纲,张曙光,王利民. 双轨过渡与“双轨调控”(下)——当前的宏观经济问题与对策[J]. 经济研究,1993,(11): 3-9.
- [8]高翔. 论国家银行在社会主义建设中的作用[J]. 经济研究,1962,(10): 12-23.
- [9][伊]哈桑纳利·麦赫兰,[比]马克·昆廷. 中国金融领域的改革[J]. 李颖译. 国际社会与经济,1996,(9): 28-31.
- [10]胡寄窗,谈敏. 新中国经济思想史纲要(1949—1989)[M]. 上海:上海财经大学出版社,1997.
- [11]胡利琴,彭红枫,彭意. 我国银行业宏观审慎监管与微观审慎监管协调问题研究[J]. 管理世界,2012,(11): 174-175.
- [12]胡连生,李卫星. 关于我国专业银行股份制问题的初探[J]. 金融研究,1986,(11): 19-23.

- [13]贾灿宇. 中央银行必须有权有法[J]. 金融研究, 1985, (6): 20—22.
- [14]贾康, 等. 战略机遇期金融创新的重大挑战: 中国政策性金融向何处去[M]. 北京: 中国经济出版社, 2010.
- [15]李成瑞, 左春台. 社会主义的银行工作[M]. 2版. 北京: 中国财政经济出版社, 1978.
- [16]李志辉. 中国银行业的发展与变迁[M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2008.
- [17]林毅夫. 中国双轨渐进改革模式具有世界意义[N]. 北京日报, 2018-08-13(014).
- [18]刘鸿儒. 中国金融体制改革问题研究[M]. 北京: 中国金融出版社, 1987.
- [19]刘明康. 中国银行业改革开放 30 年: 1978—2008[M]. 北京: 中国金融出版社, 2009.
- [20]莫乃群. 货币和银行[M]. 上海: 海燕书店, 1949a.
- [21]莫乃群. 谈新中国银行制度[J]. 纵横, 1949b, (5): 4—5.
- [22]钱婵娟. 中国改革开放进程中的银行监管制度思想研究: 1979—2004[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2007.
- [23]曲德昌. 关于中央银行相对独立性的研究[J]. 经济学动态, 1995, (2): 34—37.
- [24]沈思, 周建松. 银行承包经营是否可行[J]. 金融研究, 1988, (8): 13—17.
- [25]寿进文. 货币与信用讲话[M]. 上海: 新知识出版社, 1955.
- [26]宋汝纪, 曹凤岐. 如何建立我国中央银行体制[J]. 经济与管理研究, 1981, (5): 1—4.
- [27]宋士云. 中国银行业市场化改革的历史考察: 1979—2006[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [28][加]唐纳德·布里恩. 中国的银行业改革[J]. 吴剑奴, 敖文摘译. 国外理论动态, 2008, (9): 44—50.
- [29]陶士贵. 中国银行业制度变迁的内在逻辑与路径选择[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [30]王国刚. 中国银行业 70 年: 简要历程、主要特点和历史经验[J]. 管理世界, 2019, (7): 15—25.
- [31]王宇. 论中国货币政策调控机制的改革[J]. 经济研究, 2001, (11): 28—34.
- [32]王一江, 田国强. 不良资产处理、股份制改造与外资战略——中日韩银行业经验比较[J]. 经济研究, 2004, (11): 28—36.
- [33]王自力. 民营银行准入: 目前还宜缓行——兼与部分呼吁开放民营银行的同志商榷[J]. 南方金融, 2002, (8): 12—15.
- [34]晓夫. 银行信贷业务是服务还是“监督”?[J]. 财经研究, 1958, (5): 15—17.
- [35]信瑶瑶. 中国农村金融扶贫的制度变迁与生成逻辑[J]. 甘肃社会科学, 2019, (3): 151—156.
- [36]易纲, 赵先信. 中国的银行竞争: 机构扩张、工具创新与产权改革[J]. 经济研究, 2001, (8): 25—32.
- [37]于良春, 鞠源. 垄断与竞争: 中国银行业的改革和发展[J]. 经济研究, 1999, (8): 48—57.
- [38]俞天一. 论我国专业银行的利润目标[J]. 农村金融研究, 1985, (7): 36—38.
- [39]俞天一, 吴北英, 陈彦峰, 等. 有计划的商品经济需要建立双轨制银行体系[J]. 金融研究, 1986, (10): 31—36.
- [40][美]约瑟夫·斯蒂格利茨. 中外经济体制转轨比较[J]. 经济学动态, 2001, (5): 43—46.
- [41]于学军. 中央银行独立性与宏观调控手段的间接化[J]. 金融研究, 1994, (10): 23—29.
- [42]占硕. 我国银行业引进战略投资者风险研究——控制权租金引发的股权转让和效率损失[J]. 财经研究, 2005, (1): 104—114.
- [43]张贵乐, 夏德仁. 引进外资银行与健全我国银行体制[J]. 财贸经济, 1985, (10): 29—32.
- [44]赵胜民, 何玉洁. 宏观金融风险 and 银行风险行为关系分析——兼论宏观审慎政策和微观审慎监管政策的协调[J]. 中央财经大学学报, 2019, (6): 33—44.
- [45]赵效民. 专业银行企业化探讨[J]. 经济研究, 1987, (1): 53—56.
- [46]钟伟. 论货币政策和金融监管分立的有效性前提[J]. 管理世界, 2003, (3): 45—52.
- [47]周策群. 专业银行企业化改革的反思[J]. 财贸经济, 1988, (8): 51—54.
- [48]周建松. 专业银行商业化改革思路之我见[J]. 金融研究, 1994, (2): 15—16.

- [49]周有光. 新中国金融问题[M]. 香港: 经济导报社, 1949.
- [50]周以懋. 也谈银行信贷业务的服务与监督——与晓夫同志商榷[J]. 财经研究, 1958, (6): 52–53.
- [51]朱纯福. 当代中国银行体制改革思想[M]. 北京: 人民出版社, 2001.
- [52]Allen F, Qian J, Qian M J. Law, finance, and economic growth in China[J]. *Journal of Financial Economics*, 2005, 77(1): 57–116.
- [53]Barth J R, Li L, Li T, et al. Reforms of China's banking system[A]. Caprio G. The Evidence and Impact of Financial Globalization[C]. London: Elsevier, 2013.
- [54]Berger A N, Hasan I, Zhou M M. Bank ownership and efficiency in China: What will happen in the world's largest nation?[J]. *Journal of Banking & Finance*, 2009, 33(1): 113–130.
- [55]Chan K C, Fung H G, Thapa S. China financial research: A review and synthesis[J]. *International Review of Economics & Finance*, 2007, 16(3): 416–428.
- [56]García-Herrero A, Santabárbara D. An assessment of China's banking system reform[A]. Kaji S, Ogawa E. Who Will Provide the Next Financial Model?[C]. Tokyo: Springer, 2013: 147–175.
- [57]Hsiao C, Shen Y, Bian W L. Evaluating the effectiveness of China's financial reform——The efficiency of China's domestic banks[J]. *China Economic Review*, 2015, 35: 70–82.
- [58]Huang Y P, Wang X. Does financial repression inhibit or facilitate economic growth? A case study of Chinese reform experience[J]. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 2011, 73(6): 833–855.
- [59]Laurenceson J, Chai J C H. Financial reforms and economic development in China[M]. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2003.
- [60]Luo D. The development of the Chinese financial system and reform of Chinese commercial banks[M]. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- [61]Nolan P. The west and China: Globalisation and competition in financial services[J]. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 2015, (2): 87–104.
- [62]Stent J. China's banking transformation: The untold story[M]. New York: Oxford University Press, 2016.
- [63]Yeung G, He C F, Liu H. Centralization and marginalization: The Chinese banking industry in reform[J]. *Applied Geography*, 2012, 32(2): 854–867.

## New China's 70-Year Banking System Construction: Ideology Evolution and Theory Innovation

Xin Yaoyao

(School of Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

**Summary:** At the beginning of New China, the banking system did not have fully compatible experience for reference and theory guidance for the new historical era and economic conditions. Therefore, China's policy and academic communities began exploring a banking system in line with China's resource endowment structure and social and economic development demands. A wealth of ideologies emerged in this process. Systematic reviews on the banking system explorations and ideologies that the explorations led to in the past 70 years can not only serve as enlightenment for Chinese banking system construction in the future and

(下转第 123 页)

pact of financial market returns, it is found that the reduction of financial investment is not caused by the decrease of financial market returns, but by the lack of operational investment. After further endogenous testing, similar conclusions are obtained.

The policy implications of this paper may as follows: First, we should optimize the financing environment, establish the credit information system, improve the information disclosure quality, and strengthen the supervision of funds. Second, we should reduce tax and fees, firmly support the market-based reform of interest rates, speed up tax cuts, and further reduce the related costs of enterprises. Third, we should strengthen financial market supervision, reduce arbitrage space, raise investment thresholds, and stabilize investment returns.

**Key words:** housing price fluctuations; non-real estate company; fund re-allocation; investment structure  
(责任编辑 景 行)

(上接第 85 页)

experience for reference for other economies in transition, but also supplement the corresponding fields in the construction of a socialist economic discourse system with Chinese characteristics, expanding the scope of research of current mainstream economic and financial theories.

Based on the economic system transformation, this paper divides the evolution of banking system ideologies in the 70 years into three stages: the initial stage of “great unity”, the transformation stage of “diversification”, and the development stage of “marketization”. The study goes through the three stages systematically and finds that: first, the evolution of Chinese banking system ideologies is driven by the attention to practical problems in the given socio-economic context, and its main line is the economic system transformation from planned to market-oriented; second, the government’s role in the construction of New China’s banking system is emphasized, which is a featured political advantage of China and a vital experience in the construction of a socialist market economy with Chinese characteristics; third, the banking system construction has always been based on China’s national conditions, and achieved theory innovations in banking function, system construction, government role and reform model in continuous explorations.

The conclusions of this paper also give enlightenment to the next step of Chinese banking system development: first, the system shall keep deepening in marketization and improve its risk resistance and competitiveness to solve new problems in the new era; second, continuous attention must be given to the government boundaries and a good government-market relationship must be ensured; finally, this paper further abstracts the useful experience in New China’s banking system construction and builds a systematic Chinese banking theory system and framework.

This paper is innovative in the following aspects: first, it systematically goes through the policies and academic ideologies of the banking system construction in New China in the past 70 years and the evolution path of the banking system construction in China; second, it summarizes the theory innovations of the banking system construction in New China in banking function, system construction, government function and reform model, and abstracts the relevant evaluations of the Chinese banking system given by the international academic community; third, it analyzes the focuses to be in the next step of exploration.

**Key words:** 70 years of New China; banking system construction; ideology evolution; theory innovation  
(责任编辑 景 行)