

行政院國家科學委員會專題研究計畫 期中進度報告

大陸銀行產業組織能力與制度環境發展之研究(1/2)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2412-H-029-003-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：東海大學社會學系

計畫主持人：陳介玄

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 5 月 31 日

期中報告

1979 年大陸改革開放後，銀行產業發展迅速、蓬勃，無論在質與量方面都有巨大的變動。面對 WTO，中國大陸更加快開放金融市場，建立金融制度，與國際金融市場接軌。處於複雜關係的現代社會，金融領域的法人行動者要形塑凝聚力，就必須透過第三方，也就是制度的建立。Jonathan Barron Baskin 便認為，制度為組織提供凝聚力，以使其各個組成部分結合為一體，並規定組織與外部環境間的相互關係 (Jonathan Barron Baskin, and Paul J. Miranti, Jr., 1997)。大陸銀行體系與制度的建立過程，就是將銀行組織與社會環境的關係加以規定的過程，如何將銀行組織融入現今大陸社會的發展時期，當中制度發展的瞭解，於是成為關鍵。

因中共技術官僚的主導，大陸銀行體系，也在 90 年代末期，初步形成。中國銀行體系的改革發軔於 80 年代中期 (韓文亮, 2000)，由於經濟改革開放，造成中國大陸社會的劇烈變革，大陸銀行體系也自 80 年代逐步建立。在第一年的計劃研究中，我們初步將大陸銀行產業二十年多年的制度發展、外商與本地銀行的分佈、銀行監管、金融法律沿革做一初步整理，以下將就這幾個面向，一一詳述。

一、中國大陸銀行產業之發展概況

大陸金融市場二十多年來快速發展，從計劃經濟體制轉軌到市場經濟體制，不管是組織或制度皆有重大改變，大陸金融市場從全面管制到加入 WTO 開放金融市場，共歷經六個發展階段 (陳永富, 2003)。1984 年成立多家商業銀行，大陸銀行體系也在這年大致建立完成，以人民銀行為核心的金融體系。1988 年上海成立第一個具備市場化、公開化性質的外匯調劑公開市場，外匯市場形成。1990 年開放外資金融機構在上海設立分支機構，使得上海成為大陸地區除經濟特區外第一個引進外資金融機構的城市，之後外資銀行快速的進入大陸市場。1995 年全國人大常委會通過商業銀行法，顯示大陸當局想以商業銀行取代專業銀行主導金融市場。2002 年開放外資銀行經營人民幣業務，對象擴及大陸

本地企業，人民幣與外幣可自由兌換。2003年銀監會成立，確立銀監會、證監會和保監會三會的金融分工監管體制，深化金融監管的工作。以下將金融市場發展重點表列如下：

表一、中國大陸金融市場的發展歷程

時間	階段名稱	各階段發展重點
1979年以前	全面管制	<p>1970年以前，無外匯市場的存在。辦理金融業務者，實質上只有中國人民銀行與農村信用合作社。</p> <p>1979年中國農民銀行復業，承接中國人民銀行的農業金融專業任務，結束自1956年以來中國人民銀行單一銀行的體系；中國銀行自人民銀行獨立，成為外匯專業銀行，制定「出口商外匯留成試行辦法」，實施外匯留成制度。</p> <p>准許外資金融機構進入北京、上海等沿海經濟特區設立代表處，人民銀行批准日本輸出入銀行北京代表處的設立。</p>
1980-1985	開創階段	<p>1980年加入國際貨幣基金與世界銀行</p> <p>1980年中國銀行於12個城市辦理外匯調劑業務</p> <p>1982年中國人民建設銀行恢復辦理存放款業務</p> <p>1982年開始使用第一筆世銀貸款</p> <p>1983年國務院發布關於中國人民銀行專門行使中央銀行職能之決定</p> <p>1984年中國工商銀行自人民銀行分離，成為辦理城市工商貸款的國家專業銀行。至此，中國人民銀行不再辦理一般存放款業務，成為專責的中央</p>

		<p>銀行。同時商業銀行及其它種類的金融機構也紛紛設立。同年，亦正式建立以中央銀行為中心的金融體系</p> <p>1985 年深圳特區成立第一個外匯調劑中心</p>
1986-1993	形成	<p>1986 年國家外匯管理局頒佈「辦理留成外匯調劑業務管理與運作規定」，付予外匯調劑業務管理與運作之依據。同年底，大陸外匯調劑價格全面開放，逐步形成區域性開放市場。</p> <p>1986 年獲准加入亞洲開發銀行</p> <p>1988 年於上海成立第一個具備市場化、公開化性質的外匯調劑公開市場。</p> <p>1990 年開放外資金融機構在上海設立分支機構</p>
1994 年以後	發展	<p>1994 年外匯體制改革，實行匯率並軌、銀行結售匯制度，人民幣經常項目有條件的可兌換，取消貿易項目與貿易有關的非貿易經營性支付的匯兌限制。中國外匯交易中心於上海成立，各地的外匯調劑中心改為外匯交易分中心。</p> <p>1994 年成立三家政策性銀行。同時，四大國有銀行改組為商業銀行，不再辦理政策性貸款。</p> <p>1995 年全國人大常委會通過商業銀行法</p> <p>1996 年有限度開放上海浦東及深圳部份外國銀行經營人民幣業務</p> <p>1999 年取消外資金融機構設立地點的限制</p> <p>1999 年成立四家資產管理公司</p>

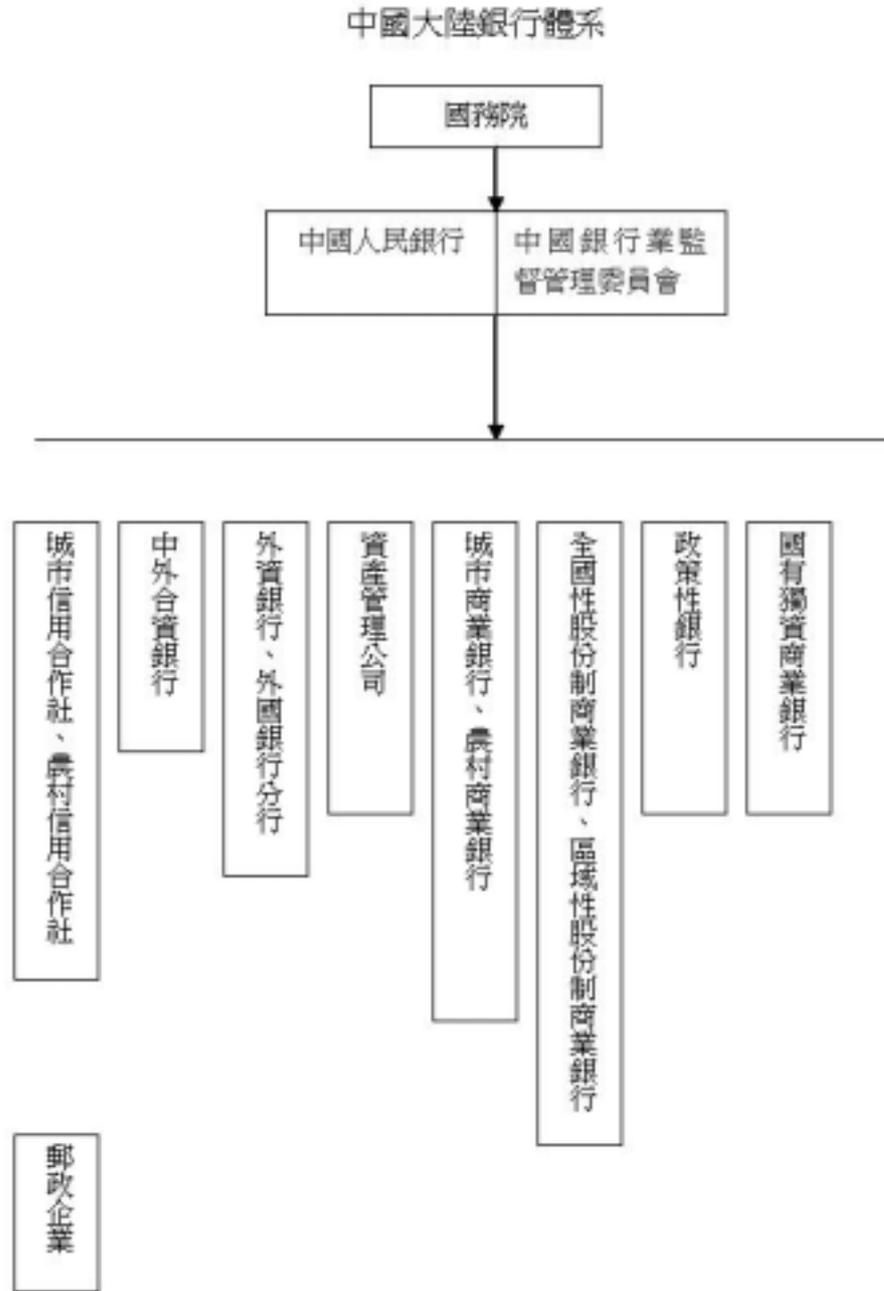
2001	逐步完善 金融市場 之各項功 能	進一步擴大銀行間債券市場，並提高債券市場流動性。 規範各類投資銀行，建立各種投資基金 逐步增加外資金融機構，進一步擴大外商投資領域；為鼓勵並吸引外資參與不良金融資產的處理，提供法源依據
2002 年以後	加入 WTO	2002 年第一家金融控股公司成立-中信控股有限責任公司在北京成立 頒佈金融資產管理公司條例 開放外資銀行經營人民幣業務，對象擴及大陸本地企業 2003 年銀監會成立，確立銀監會、證監會和保監會三會的金融分工監管體制

資料來源：楊雅惠，大陸外資金融機構的發展，大陸金融體制之研究，中華經濟研究院，90 年 6 月；陳永富，2003，中國大陸四大國有銀行經營風險之研究；本研究整理

二、大陸銀行組織概況

大陸銀行體系發展是以中國人民銀行為核心，國有商業銀行為主體，多種金融機構並存的金融體系，見圖一。

圖一 中國大陸銀行體系



本研究整理

到 2002 年十二月為止，大陸地區共有 3 家政策性銀行、4 家國有獨資商業銀行、11 家股份制商業銀行、111 家城市商業銀行、180 家外商銀行(代表

處 211 家)、758 家城市信用社法人機構及 35544 家農村信用社。大陸銀行依性質來分，可初略分為(一)、政策銀行(二)、專業銀行(又可稱為國有獨資專業銀行)(三)、商業銀行，即股份制商業銀行。(四)、資產管理公司、中外合資銀行及外資銀行，及非銀行金融機構及基層信用合作組織。(陳永富，2003) 每家銀行分支機構依大小可分為總行、一級分行、二級分行、支行、分理處及儲蓄所。(劉榮輝)

(一)、政策銀行

在中國早期仍以計劃性經濟為主導的情勢下，銀行在其中扮演著重要角色，對於國家政策明確訂立的經濟計劃，政策銀行承擔相當大的政策性貸款任務。政策銀行有三家：

1. 中國進出口銀行，1994 年 4 月 26 日成立。主要業務為對中國的出口產品提供出口融資，以及對進口產品提供進口擔保

2. 中國農業發展銀行，1994 年 11 月 18 日成立。主要業務為對國家收購糧油提供所需的資金。

3. 中國國家發展銀行，1994 年 3 月 7 日成立。主要業務為支持國家基礎建設工程，如電力發展、石油探勘開採、長江三峽工程開發等

政策性銀行，不是以營利為目的，如中國進出口銀行的主要職責，是為擴大中國機電產品和高新技術產品出口以及促進對外經濟技術合作與交流，提供政策性金融支援¹。這是在四大國有銀行改制為國有獨資商業銀行後，為了分離政策性與商業性目的，而另外建立三家政策性銀行。

(二)、專業銀行

大陸現有的四大專業銀行，即中國銀行、中國農業銀行、中國工商銀行及中國人民建設銀行(簡稱中、農、工、建四大銀行)。七〇年代末期與八〇年代初期相繼恢復成立，如今仍是大陸金融體系的主幹。恢復初期，其業務範疇各自獨立。如中國銀行以經營外匯業務為主；中國農業銀行以辦理農村信貸業務為主；中國工商銀行以辦理城市工商信貸、儲蓄和結算業務為主；中國人民建設銀行則以經營和管理中長期固定資產投資為主。直至八〇年代中期，彼此業務方始得以相互交叉經營。關於四大國有銀行的建立，以及其初始職能，整理如表二：

表二、四大國有銀行建立時期與初始職能表

中國農業銀行	1979 年 1 月，國務院發出(關於恢復中國農業銀行通知)。 1979 年 3 月 13 日，中國農業銀行正式恢復成立。 從事領導農村信用合作社、發展農村金融事業。
中國銀行	1979 年 3 月 13 日，經國務院批准，中國銀行從中國人民銀行

¹中國進出口銀行網站：http://www.eximbank.gov.cn/eximbank/yhgk/yhgk_yhjj.htm

	<p>中分設出來，同時行使國家外匯管理總局職能。</p> <p>1983年9月，中國銀行與國家外匯管理總局分設，各行其職，中國銀行統一經營國家外匯的職責不變。至此，中國銀行成為國家外匯外貿專業銀行。</p>
中國建設銀行	<p>1954年10月1日，在財政部系統內，中國人民建設銀行正式成立。</p> <p>1978年國務院批准中國建設銀行為國務院直屬單位。</p> <p>1979年，國務院決定中國建設銀行由財政部分離，成為一家獨立銀行。</p> <p>中國建設銀行²仍受財政部委託，代理行使基本建設財務管理的財政職能。</p>
中國工商銀行	<p>1983年，由中國人民銀行分設出中國工商銀行，專門辦理工商信貸和城鎮儲蓄業務。</p> <p>1984年，中國工商銀行作為主要在城市從事金融業務的國家專業銀行正式成立。</p>

資料來源：

中國農業銀行網站：<http://www.abchina.com/abcon/pages/index.html>

中國銀行網站：<http://www.bank-of-china.com/index.shtml>

中國工商銀行網站：<http://www.icbc.com.cn/index.jsp>

中國建設銀行網站：<http://www.ccb-on-line.com/about/index.html>

尚明主編（1999），新中國金融50年，中國財政經濟出版社

由表二所示，四大國有銀行於建立之初，均含有政策性任務，以配合國家計畫經濟發展。但至1995年，《中華人民共和國商業銀行法》公佈後，便轉型為國有的商業銀行。又依據1993年通過的《中華人民共和國公司法》的規定³，國有獨資公司是指國家授權投資的機構或者國家授權的部門單獨投資設立的有限責任公司之條文，遂稱為四大國有獨資商業銀行。專業銀行承擔了中國經濟發展中，絕大部份信貸資金的供給，因此也遺留了相當大量的呆帳，造成現今大陸金融產業發展上的不定時炸彈。

（三）股份制商業銀行的建立

股份制商業銀行的發展，自1986年至1995年發展快速，並產生一定的規模，主要分為國有股份制商業銀行、區域性股份制商業銀行、以及全國性股份制商業銀行、城市與農村商業銀行、政策性銀行等。此時期相關銀行組織的建立，

²1996年3月26日，中國人民建設銀行正式更名為中國建設銀行（China Construction Bank）

³中華人民共和國公司法之第二章 第三節 第六十四條

整理如下表：

表三、中國大陸股份制商業銀行的類型與發展

國有股份制商業銀行	1986年6月，國務院決定重組交通銀行，為國有股份制商業銀行。
區域性商業銀行	1987年4月，招商銀行正式對外營業。 1987年4月，中信實業銀行成立。 1987年12月，深圳發展銀行正式營業。 1988年6月，福建興業銀行成立。 1988年6月，廣東發展銀行成立。 1992年，上海埔東發展銀行成立。
全國性股份制商業銀行	1992年8月，中國光大銀行成立。 1992年12月，華夏銀行成立。
城市、農村商業銀行	1995年7月，第一家城市商業銀行，即深圳城市商業銀行正式開業。此後，城市銀行不斷擴大。

資料來源：尚明主編（1999），新中國金融50年，中國財政經濟出版社

劉榮輝（2003），大陸銀行體系，<http://epaper.pchome.com.tw/adm/>

註1：政策銀行已於前段詳述，在此不再討論。

註2：大陸地方金融體系包括區域性股份制商業銀行（如：深圳發展商業銀行）、城市商業銀行（如：天津市商業銀行）及合作金融機構（如：農村信用社、城市信用社等），其特點在於只能服務當地的自然人、法人及機關團體，不能跨區服務。地方金融體系之資產佔全中國金融體系的18%，貸款佔16%，存款則佔24%。

（劉榮輝）

對於股份制商業銀行此一形式，作出不同性質的分類，有助於我們對於大陸銀行業方面的瞭解，同時能對於當前大陸社會的劇烈改變，不同性質商業銀行所扮演的承攜者角色，能更為深入的去進行探討。比方區域性商業銀行，便跟經濟特區的快速發展有關，而城市商業銀行，對於中小企業的輔助，可能較有關連。

現今股份制商業銀行的法源依據，主要是根據《中華人民共和國商業銀行法》、以及《中華人民共和國公司法》的相關規定。隨著中國大陸民間力量的釋

放，大陸銀行體系的建立，使得商業銀行組織作為一承攜者，正以民營企業與先富階層為主，加速金融面向對於整體社會、經濟結構的衝擊。

由於中央政府對於地方政府權力的下放，於是需要金融媒介 (financial intermediary) (Yong Guo, 2002) 去引導投資，以及配置稅收來投資地方基礎建設，或者是其它更多的地方政府行為。當銀行改革進行後，商業銀行從中央銀行劃分出來，地方政府於是完全的支持銀行改革，而且在很大程度上，取得利益來自擁有商業銀行的股權 (shareholding)，如廣東國際信託投資公司 (Guangdong International Trust and Investment Corporation) 其部分股權就被廣東省境內的地方政府所擁有。

我們可從改革開放後，一些重要新聞事件的陳述，發現政府對商業銀行發展，特別是民營銀行發展的主導性。根據富比士雜誌首次針對中國大陸地區非國有制經濟，也就是民營企業所作的調查，大陸地區排名前十大的首富前兩名為劉永好與張宏偉，是大陸工商業聯合會的會員，也是是中共政協委員，兩人曾提議並籌建民生銀行。這種政商結合的色彩，顯現大陸對於民營銀行的建立，仍具有政治主導性⁴。而民生銀行的首次批准，也必須經過中共總理李鵬的核可 (1995年)。同年，規範民營銀行的法令，也就是中國大陸商業銀行法通過成立 (1995年5月10日公布)，於此更可以顯見政府的角色，已經成為關鍵，以及呈顯相關制度建立的同步性。

1999年1月19日到21日，在北京舉行的金融工作會議，由中共國務院副總理溫家寶和人民銀行行長戴相龍主持，參與者包括人民銀行九大跨省區的分行行長、各家國有商業銀行行長及地區分行行長，討論主題便包含對民營企業以及外資企業的借

⁴1995-03-13/經濟日報/10版/對外投資

貸、繼續各項銀行商業化改革、減少銀行呆帳、計畫讓外資銀行在上海和深圳以外地區經營人民幣業務、放寬外資銀行開設辦事處的限制等議題⁵。

至 2000 年，中共政協第九屆全國委員會在 3 月 7 日，於北京人民大會堂舉行全體會議，並進行委員對政府建議案的發言，11 位發言者中，有七位是與經濟相關的議題。政協委員、北大學者董輔初在會中建議，在進入 WTO 後，既然對外國企業開放市場，不如先對大陸民間企業開放，如金融、保險、電信等，並可進一步擴大民間投資，解決大陸經濟成長趨緩的問題⁶。可見官方對於整個民間企業的興起，其所需資金，仍必須以民間資金的投資加以輔助，極為重視。

在 2000 年 7 月，徐滇慶、吳敬璉、茅於軾、林毅夫、樊綱等經濟學家，籌組長城金融研究所，開始對大陸籌建民營銀行可行性方案進行研究。這些人物，其實涵蓋於技術性官僚的範疇，長城金融研究所希望加速成立一批由民營企業全資擁有的新型民營銀行，並試點推出十家區域性民營商業金融機構，讓個人或私營企業入股，藉此提高民營金融在市場的比率及抵禦國際資本對大陸的衝擊⁷。而中共國家經貿委主任李榮融在回應有關民營中小企業融資困難的問題時指出，中共正試圖讓國有大型銀行轉變機制，但是大型國有銀行要為中小企業服務需要很長時間，因此有發展民間金融機構的必要⁸。

2002 年 9 月，中共人民銀行在一份「進一步發揮現有中小商業銀行的作用」報告中指出，中小企業已成為大陸解決社會就業壓力的有效途徑，但融資問題也成為中小企業發展的瓶頸；為滿足中小企業融資需求，需要發展中小商業銀行⁹。表四顯示從 1995 年至 1998 年，中國大陸的企業資金來源，主要仍是來自銀行貸款，並從上述資料的彰顯，針對民營企業與先富階層的興起，國有商業銀行的轉

⁵1999-01-15/聯合報/13 版/兩岸港澳

⁶2000-03-08/經濟日報/11 版/兩岸經貿 稅務法務

⁷2000-11-20/經濟日報/11 版/兩岸經貿

⁸2002-10-25/經濟日報/11 版/兩岸 2

⁹2002-12-24/經濟日報/2 版/經濟要聞

型，以及民營銀行、地方性銀行的建立與擴張（韓文亮，2000），將成為政府必須從事的要項，使得民營企業取得資金更為順暢。

表四、中國大陸企業資金的主要來源（1995 到 1998 年）

單位：億元人民幣

項目 \ 年份	1995 年		1996 年		1997 年		1998 年	
	銀行貸款	1014	88%	1114	83%	1140	77%	1152
直接融資	138	12%	232	17%	340	23%	243	17%
融資合計	1152	100%	1346	100%	1480	100%	1395	100%

資料來源：韓文亮（2000），中國地方性銀行效率分析，中國金融出版社

經由說明，可以顯見政府在民營企業、先富階層與銀行組織發展的三邊關係上，所具有的主導性。此外，就政府的主導性而言，亦牽扯到制度面的相關問題。由於民營企業力量的彰顯，政府必須趕緊通過建立民營銀行以及其它銀行組織形式的轉型，並同步性的建立相關制度。但北京大學教授徐滇慶便分析，國有或現有民營銀行都是政企不分，高階主管多非專業經理人，官方掌握既有資源，要釋出給民營銀行的可能性極低，因此要在舊金融體制下改造大陸金融市場，困難度相當高¹⁰。這其實產生弔詭的現象，技術官僚正在推動金融改革，加強民營企業、先富階層與銀行組織（特別是民營銀行）三者的聯繫，但政府既有的官僚卻又是最大的阻礙，這將使得我們在未來對於大陸銀行制度的探討上，留下伏筆，還需密切注視制度層面上的發展。

（四）、資產管理公司、中外合資銀行及外資銀行

1. 資產管理公司

自大陸實施經改，由計畫經濟轉到市場經濟，國家財政、銀行與企業的角色也隨之改變。財政從原來的會計、出納角色轉為提供社會公共產品和保持社會公平的功能，銀行則從替代財政的角色轉變為作為社會資本分配的主要機制，並按市場規則來分配資源，而企業則從聽令的生產組織演變到擁有自主權的經濟生

¹⁰2001-06-19/經濟日報/11 版/兩岸 2

產組織。(陳永富，2003)但是轉軌初期，企業仍無自負盈虧概念(石紅軍、范王榜，2000)1980年的「撥改貸」，企業只是換了取款的地方，無還款意識，那些經營不善的國有企業，所負巨額債務本息，長久下來，形成銀行的不良貸款(陳永富，2003)。1990年國有商業銀行的不良資產問題，一直困擾著中共政府當局，於是第一家信達資產管理公司於1999年4月20日成立，隨後又再成立東方、長城和華融等三家資產管理公司，以「債轉股」方式專門處理中國商業銀行、中國農業銀行和中國銀行的不良資產(尚明主編，1999)。處理不良資產的問題，是當今中國銀行產業最大的問題，其背後牽涉到的社會問題、政府政策更是盤根錯節，不易解決，也將是我們未來必須關注的問題。

表五、1999年四家資產管理公司成立時間與轉債銀行關係

資產管理公司名稱	成立時間	債轉銀行
中國信達資產管理公司	1999/4/20	建設銀行
中國東方資產管理公司	1999/10/15	中國銀行
中國長城資產管理公司	1999/10/18	農業銀行
中國華融資產管理公司	1999/10/19	工商銀行

資料來源：陳永富，中國大陸四大國有銀行經營風險之研究。

2. 外資銀行

大陸銀行體系中，另一塊重要的發展，就是外資銀行的進入，1979年開放外資進入後，外資銀行以快速的方式在開放城市中建立代表處，外資銀行在中國發展主要分為六個階段，整理如下表：

表六、外資銀行在中國發展的六個階段

1979年至1981年	1979年，允許外資金融機構在北京、上海等開放城市與經濟特區 31家外國金融機構在中國設立代表處。 1981年，批准外國銀行在經濟特區成立營業性分支機構。
1982年至1989年	1983年頒佈與實施(中國人民銀行關於僑資、外資金融機構在中國設立常駐代表機構的管理辦法)。 1985年頒佈與實施(中華人民共和國經濟特區外資銀行、

	中外合資銀行管理條例)。銀行業正式對外開放。
1990 年至 1993 年	1990 年，(上海外資金融機構管理辦法)正式實施，讓 49 年遺留在上海的外資銀行重新登記，並擴大業務範圍。
1994 年至 1998 年	1994 年 4 月 1 日，(中華人民共和國外資金融機構管理條例)頒佈實施。 1996 年，中國人民銀行頒佈(上海浦東外資金融機構經營人民幣業務暫行管理辦法)。至此，強化中國金融對外開放的深度。
1999 年 2001 年	1999 年 1 月 27 日，中國人民銀行取消外資銀行的區域限制，可以在中心城市設立營業性分支機構。
2002 年以後	加入 WTO 後，金融資產管理公司條例，外資銀行並表監督指導意見等。 開放外資銀行經營人民幣業務，對象擴及大陸本地企業。

資料來源：尚明主編(1999)，新中國金融 50 年，中國財政經濟出版社

陳永富，中國大陸四大國有銀行經營風險之研究。

本研究整理

由表七說明可知，中國大陸已逐步建立相關制度，並放寬對外資銀行的限制，這使得外資銀行開始設立據點，以便能於大陸市場站穩腳步。表八便呈現外資、中外合資銀行的發展情況，可以顯見外資銀行家數、分行數的增長與分佈。外資金融機構多分佈在北京、上海、廣州等地，除了開放較早的歷史因素外，可能與外資企業多在這些地方投資生產有很大的關係。

表七、外資銀行在大陸營運情形(統計至 2003/10)

外銀類機構代表處設立	211 家(2002 年至今批准 28 家)
分行申請	14 家庭(已批准 12 家設分行，6 家設支行)
經營人民幣業務	批准 84 家(2002 年至今准 48 家)
網上銀行業務	12 家
外銀分行開辦 QF II	5 家
外銀資產總額	466 億美元(1998 年為 342 億美元)
外銀資產占大陸金融機構比例	1.4%
外銀貸款餘額	217 億美元
外銀外匯貸款餘額	164 億美元(占 13%)
總計	有 19 個國家地區 62 家外銀，設立 191 家營業性機構

資料來源：陳永富(2003)，中國大陸四大國有銀行經營風險之研究

表八、外資（中外合資）金融機構在中國大陸設立機構概況

	1979~1987	1990	1991~1992	1993	1994	1995~1997	1998	1999~2001	2002
北京	103	112	129	152	193	221	122	55	82
上海	36	39	54	82	131	163	71	134	64
廣州	22	23	24	28	42	49	24	45	15
成都						6	6	3	7
深圳	23	24	34	39	42	48	10	71	6
天津	5	5	7	7	14	22	5	42	4
廈門	10	10	13	10	15	15	4	30	3
珠海	3	4	6	4	6	5		9	
大連	12	12	15	19	22	23	9	30	5
寧波			2	2	4	3	1		1
武漢	1	1	1		2	5	5	6	4
西安								2	
洋浦								3	
無錫							1		1
長沙							1		
蘇州							1	3	2
瀋陽					1	2	3		2
青島	3	3	6	2	9	9	4	9	3
海口		3	3	3	4	5		4	
杭州		1	1		2	1	1		1
南京			1	1	1	1	1	4	1
南寧					2	2	2		
福州		4	7	3	3	8	4	5	2
泉州		1	1			1	1		1
南通	1	1	1			1	1		1
重慶						2	4	3	3
昆明			1			3	2	3	1
汕頭			4		4	5		9	
合肥						1			
哈爾濱						1	1		1
蛇口					1	1		3	
昆山									1
合計	219	242	310	337	501	603	284	473	211

此處的外資金融機構包括代表處與營運機構，不包括保險公司及投資銀行。

2002 年的資料來自：2003 年中國金融年鑑

資料來源：陳永富(2003)，中國大陸四大國有銀行經營風險之研究

藉由下列表九可知外國銀行在大陸的發展情況，2002 年底以日本在大陸地區設立銀行代表處居冠。

表九、2002 年外資（中外合資）銀行設立代表處情況

單位：家

國家	北京	上海	廣州	成都	深圳	大連	天津	武漢	青島	廈門	重慶	福州	沈陽	蘇州	哈市	杭州	昆明	昆山	南京	南通	寧波	泉州	無錫	總計
日本	5	19	3	1		3	1	2		1	1		1						1	1			1	40
香港	3	8	3	2	2		2	1	1	1	2	2	1		1									29
德國	9	5	1																					15
美國	6	6	1	1						1														15
英國	3	3	1	1		1			1							1					1			12
義大利	6	4																						10
法國	5	1	1	1	1	1																		10
瑞士	5	2																						7
台灣	2	3			1													1						7
泰國	3	1	1														1							6
瑞典	3	2																						5
荷蘭	2		1				1	1																5
俄羅斯	4																							4
澳大利亞	3	1																						4
加拿大	3	1																						4
新加坡	1	1		1					1															4
西班牙	3																							3
韓國	2		1																					3
合資														2								1		3
菲律賓	1				1																			2
南非	1	1																						2
約旦	1	1																						2
葡萄牙		1	1																					2
印度		1			1																			2
奧地利	1																							1

（一） 主管機關的演變

中國人民銀行是 1948 年 12 月 1 日由華北銀行、北海銀行、西北農民銀行合併組成。1948 年到 1984 年期間，中國實行的是大一統的人民銀行體制，人民銀行擁有經營職能，沒有單獨的監管機構，也沒有明確的監管對象，更沒有相應的法律體系（呂大為，2004）。按照“公司兼顧、勞資兩利、城鄉互助、內外交流”的政策，配合工商業的調整，靈活調度資金，支援了國營經濟的快速成長，適度地增加了對私營經濟和個體經濟的貸款¹¹，基本上是扮演國家銀行的角色，經營銀行業務。1982 年中國人民銀行設立了金融機構管理司，負責制定金融機構管理辦法、審批金融機構設置和撤併（呂大為，2004）。1983 年 9 月，國務院決定中國人民銀行專門行使中央銀行職能，並履行對銀行業、證券業、保險業、信託業的綜合監管。1986 年 1 月 7 日，國務院頒佈「中華人民共和國銀行管理條例」，已開始對中央銀行的職能做了規定。1992 年 10 月，成立中國證監會，證券業的監管職能轉為證監會。1995 年 3 月 18 日，第八屆全國人民代表大會第三次會議通過《中華人民共和國中國人民銀行法》¹²，確立中國人民銀行做為中央銀行的法律地位。中國人民銀行是中華人民共和國的中央銀行，在國務院領導下，制定和實施貨幣政策，對金融業實施監督管理。中國人民銀行依「中國人民銀行法」，對金融機構及其業務實施監督管理，維護金融業的合法、穩健運行¹³。1998 年保監會成立，保險業的監管職權由人民銀行轉移到保監會。1999 年人民銀行撤銷省級分行，另設立九個跨省區分行，初步建立央行管理體制。

2003 年 4 月 26 日，在第十屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議上，作出以下決定¹⁴：

1、由國務院依照現行《中華人民共和國中國人民銀行法》、《中華人民共和

¹¹中國人民銀行網站：<http://www.pbc.gov.cn/renhangjianjie/>

¹²中國人民銀行網站：<http://www.pbc.gov.cn/renhangjianjie/>

¹³中國人民銀行法第一章第二條，以及第五章第三十條之規定

¹⁴國務院法治辦公室網站：<http://www.chinalaw.gov.cn/>

國商業銀行法》和其它有關法律的規定，確定中國銀行業監督管理委員會履行原由中國人民銀行履行的審批、監督管理銀行、金融資產管理公司、信託投資公司及其他存款類金融機構等的職責及相關職責。

2、由國務院抓緊提出修改《中華人民共和國中國人民銀行法》和《中華人民共和國商業銀行法》以及其他有關法律的議案，提請全國人民代表大會常務委員會審議。

至此，中國銀行業監督管理委員會亦成為大陸銀行組織的主要監管機構，行使原由中國人民銀行履行的監督管理職權。原中國人民銀行的監管一司、二司、非銀司、合作司和銀行管理司重新整合如下：監管一部負責國有商業銀行；監管二部負責股份制商業銀行；監管三部負責外資和政策性銀行，非銀行金融機構監管部和合作金融機構監管部負責信託公司、租賃公司、資產管理公司等金融機構。

有關金融監管職責調整後，人民銀行新的職能正式表述為“制定和執行貨幣政策、維護金融穩定、提供金融服務。”同時，明確界定：“中國人民銀行為國務院組成部門，是中華人民共和國的中央銀行，是在國務院領導下制定和執行貨幣政策、維護金融穩定、提供金融服務的宏觀調控部門。”這種職能的變化集中表現為“一個強化、一個轉換和兩個增加”¹⁵。

“一個強化”，即強化與制定和執行貨幣政策有關的職能。“一個轉換”，即轉換實施對金融業宏觀調控和防範與化解系統性金融風險的方式。由過去主要是通過對金融機構的設立審批、業務審批、高級管理人員任職資格審查和監管指導等直接調控方式，轉變為對金融業的整體風險、金融控股公司以及交叉性金融工具的風險進行監測和評估，防範和化解系統性金融風險。“兩個增加”，即增加反洗錢和管理信貸徵信業兩項職能。

不過根據中國銀行業監督管理委員會網站所公布的主要職責（制定有關銀行業金融機構監管的規章制度和辦法；審批銀行業金融機構及分支機構的設立、變更、終止及其業務範圍；對銀行業金融機構實行現場和非現場監管，依法對違法

¹⁵中國人民銀行網站：<http://www.pbc.gov.cn/renhangjianjie/>

違規行為進行查處；審查銀行業金融機構高級管理人員任職資格；負責統一編制全國銀行資料、報表，並按照國家有關規定予以公佈；會同有關部門提出存款類金融機構緊急風險處置意見和建議；負責國有重點銀行業金融機構監事會的日常工作；承辦國務院交辦的其他事項。¹⁶⁾，其實與中國人民銀行法規定人民銀行的職責雷同，使得大陸目前的監管體系的職責劃分，仍處於模糊不清的狀態。但至少已確立了大陸銀行的監管體系與組織。

（二）銀行監管法律沿革

二十多年來，中國大陸銀行監管工作在實質內容上有很大的變化。1984年人民銀行行使中央銀行的職能，當時的金融監管主要是以市場准入為主的行政管理，中央銀行工作也是處於從屬地位。（李建新，2003）1994年為大陸經改年，改革重心放在金融與財政，其原因在於88與89年經改期間，出現通膨與過熱失序的現象，使得經改陷於停滯，中共體現到唯有財政與金融的改革，才能提昇中央的調控能力，解決此二大問題¹⁷。當時中國大陸金融市場上除了出現亂集資、亂融資、亂拆借、亂提利率、超業務範圍經營、非法設立金融機構，還有企業改革出現變相呆帳的問題，有的企業借重組之機，逃避償還債務，有的地方政府公開要求豁免貸款本息或掛帳不還，以求由國家財政彌補。同時，大量「三角債」也形成銀行的「呆帳」¹⁸。因此，中國大陸積極進行金融改革，在法律、行政法規與行政規章上做一連串的規範。自此之後，大陸加速立法與行政管理的腳步，使銀行監管工作步上軌道。

中國大陸銀行監管最主要的法律有三項，分別是「中華人民共和國人民銀行法」、「中華人民共和國商業銀行法」和「中華人民共和國銀行業監督管理法」，行政法規則有「關於中國人民銀行專門行使中央銀行職能的決定」、「中華人民共和國銀行管理暫行條例」、「外資金融機構管理條例」、「關於金融體制改革的決定」

¹⁶中國銀行業監督管理委員會網站：<http://www.cbrc.gov.cn/yinjianhuijianjie/>

¹⁷ 1994年2月17日/聯合報/10版/大陸新聞

¹⁸ 1994年2月18日/聯合報/10版/大陸新聞

等較為重要，以下分別詳述之

(一) 銀行監管法律制定

1994年9月，中國人民銀行副行長朱小華指出金改目標，建立一個在國務院底下獨立執行貨幣政策的中央銀行體系，建立一個政策金融與商業金融分離、國有商銀為主體、多種金融機構並存的金融組織體系。人民銀行的主要職責是制定貨幣政策和加強金融監管，人民銀行不再直接對社會發行政策性貸款，而是靈活運用金融工具，調控貨幣供給量和貸款規模，防止通膨¹⁹。此時的人民銀行慢慢從資金分配、貸款規模分配轉移到制定和執行貨幣政策，由以往側重審批轉為加強金融監管，擺脫長期以來扮演的帳房角色²⁰。1995年3月18日，全國人民代表大會第三次會議通過「中華人民共和國中國人民銀行法」（簡稱人民銀行法），確立中國人民銀行做為中央銀行的法律地位。它賦予人民銀行監督管理金融機構、金融市場等職責，成為第一個權威的主管機關。2003年修訂，將對銀行的監管工作改交由銀監會負責。

1995年5月10日全國人大通過「商業銀行法」，明確規定商業銀行的業務範圍、設立條件等內容，讓銀行從政策的配合者轉變為獨立經營、能自負盈虧的角色。

2003年通過「銀行業監督管理法」，2004年2月1日開始實施，此法明確給予銀監會監督管理的職權。主管銀行機構的設立、變更及業務，並對股東的資金來源、財務狀況、資本補充能力進行審查，至此，獨立於中央銀行以外的專門銀行監管機構正式成立。（呂大為，2004）

(二) 行政法規與規章

大陸真正開始銀行監管的實質工作是從1984年開始，根據「關於中國人民銀行專門行使中央銀行職能的決定」，使得中國人民銀行真正成為管理銀行及其它金融機構的角色，但早期實施監管還是配合國家政策居多，當時的銀行要執行信貸計劃和現金計劃，而非市場經濟下現代商業銀行的業務，因此中國人民銀行

¹⁹ 1994年9月18日/聯合報/10版/大陸國際

²⁰ 1994年10月18日/聯合報/7版/對外投資

的監管也只是對信貸規模的控制而已。(杜劍北, 2001) 1985年至1994年, 隨著大陸銀行體系發展越來越完備, 再加上外商銀行的進入, 大陸不得不在監管上做出更多明確的規範(見表十), 包括「中華人民共和國經濟特區外資銀行」「中外合資銀行管理條例」「中外合資金融機構管理辦法」「關於金融體制改革的決定」「金融機構管理規定」, 不管是外匯市場、外商銀行、亦或是大陸本地銀行的進入、業務監管, 都做了規定。1994年後, 人民銀行除了大力整頓非法金融機構, 面對國際金融組織, 大陸也紛紛加入, 與國際接軌, 在加入WTO後, 對於金融市場的開放腳步更快, 2002年頒布新的《中華人民共和國外資金融機構管理條例實施細則》, 對外資銀行註冊資本和營運資金提出新要求。2004年修訂《細則》, 此次修訂突出了審慎監管原則, 進一步放寬了外資金融機構在華市場准入標準, 簡化了外資金融機構市場准入審批手續。新《細則》刪除了外資銀行增設分行的時間間隔要求; 刪除了設立外資金融機構的申請被拒絕後再次提出申請必須間隔一年的條款; 適當減少外資金融機構擴大業務範圍所需資本金, 將外國銀行分行經營對非外商投資企業人民幣業務、經營對中國居民個人人民幣業務所需的營運資金數額進行了大幅度下調, 並簡化了獨資、合資銀行在華分行營運資金的檔次, 降低了最低營運資金限額。新《細則》較大幅度地簡化了外資金融機構市場准入審批程式: 申請設立外資法人機構和外國銀行分行只需要申請人將申請資料直接報送銀監會; 對已設外資金融機構有關上報銀監會審批的事項, 如調整業務範圍等申請事項實行“一審直報制”, 不再層層轉報²¹。2004年中國銀監會也發佈《金融機構衍生產品交易業務管理暫行辦法》, 這是中國第一部針對金融衍生產品的專門法規。新《辦法》第一次對金融衍生產品的管理進行了統一規範, 在此之前, 中國對金融衍生產品的管理規定分散於各類業務管理規定中, 不利於風險控制。此外, 新辦法還首次對金融機構開辦衍生產品的准入條件和開辦程式進行了明確, 加強了衍生產品的准入管理。近期大陸也引用國外銀行監管標準, 例如引進國際通行的巴塞爾協定中的「有效銀行監管核心原則」, 要求城市商業銀行的資本適足率達8%, 以符合國際標準。雖然大陸的銀行業監管離「核心原則」要求還有很大差距²², 但在大陸金融制度、監管法律快速學習歐美經驗之下, 與國際金融市場接軌, 再加上既有的社會與文化, 未來的發展是值得觀察的。

表十、行政監管法令頒佈時間歷程表

時間	法令	內容
1983	關於中國人民銀行專門行使中央銀行職能的決定	中國人民銀行專門行使中央銀行職能, 不再辦理商業銀行的業務
1985	中華人民共和國經濟特區外資銀行; 中外合資銀行管理條例	第一部管理外資金融機構的法令
1990	上海外資金融機構、中外合資金融	開放外資金融機構在上海設立分支

²¹ 2004-11-25 法治頻道 <http://www.cctv.com/law/20041125/>

²² 2004-10-14/經濟日報/A8版/兩岸金融

	機構管理辦法	機構、擴大外資金融機構的經營區域與業務範圍
1993	關於金融體制改革的決定	確定人民銀行制定實施貨幣政策與實施金融監管的二大職能
1994		實施匯率並軌、銀行結售匯制度、取消外匯留成制度，成立中國外匯交易中心作為全國性銀行的外匯市場
1994	外資金融機構管理條例、外資金融機構管理條例細則	規定外資金融機構設立、業務等規範外資金融機構的監管步入法制化
1995	商業銀行法、票據法、中國人民銀行法	企圖以商業銀行取代專業銀行
1996		對銀行帳外帳、房地產業務、多類開戶和非法設立金融機構進行了四項清理
1996	關於取締私人錢莊的通知	取締查處若干問題金融機構
1996	修定外資金融機構管理條例細則	
1997	外匯管理條例、票據管理實施辦法	
1998	取消對國有商業銀行貸款限額控制	各國有商業銀行對資金來源與運用實行自求平衡
1998	非法金融機構和非法金融業務活動取締辦法	關閉南海發展銀行、廣東國際信託投資公司和中創公司
1999	金融違法行為處罰辦法	
2000	人民幣管理條例、金融資產公司管理條例	
2001	金融機構撤銷條例	
2002	頒佈新的「外資金融機構管理條例」「外資金融機構管理條例細則」	因應 WTO，對於外資銀行的進入更加開放，同時也加強監管工作
2004	修定「外資金融機構管理條例」「外資金融機構管理條例細則」	放寬外資銀行市場准入標準，簡化外資金融機構市場准入程式
2004	城市商銀監管與發展綱要	城市商業銀行 2006 年底前資本適足率要達 8%
2004	《金融機構衍生產品交易業務管理暫行辦法》	第一部針對金融衍生產品的專門法規

資料來源：本研究整理

四、小結

從以上對於大陸銀行發展歷史過程的分析，我們看到了 Granovetter 在「A Theoretical Agenda for Economic Sociology」所宣稱之專業分殊化的發展。從社會學的觀點來看，大陸銀行發展的過程，是考察專業差異化之後，形成社會

專化部門間資源可流動性的絕佳範例。從早期古典馬克思到最近 Granovetter (Granovetter, 2002) 的觀點，都提出了社會部門分化之後，部門間的資源移轉問題。這也是我們會以「社會資源可移轉性」的觀點，研究大陸銀行產業的原因。

一九四九年中共取得政權之後，銀行所代表的金融產業，完全根除。人民銀行變成國家的帳房，只有財政的功能而沒有金融的角色。隨著改革開放的步伐演變，人民銀行逐漸變成中共的中央銀行，早期四大政策銀行蛻變成商業銀行，有限制的開放民間設立一般商業銀行，以及引進外資銀行，都說明了大陸社會結構中，從原始簡單的財政體系，如何逐漸發展出專業的金融體制。這個過程可說是濃縮了，西方三百年金融的發展歷程，是研究中國大陸透過銀行為核心的金融體系，如何達成社會總體資源移轉與發展很好的歷史個案。

在初步文獻的研究當中，我們結合現有的金融社會學及經濟社會學的研究 (Carruthers, 1996; Zysman, 1994; Dobbins, 2004; Perrow, 2004; Granovetter, 2002)，對於中國銀行發展的轉型與演變，逐步勾勒出我們更具體的研究問題意識，諸如上面提到的專化及分殊化後之各種銀行類形，如何進行更高度的資源流動；政治權力結構所形成的金融政策，如何導引銀行組織類型的發展；法律建制對於金融資源的分配與規範，造成何種正面及負面的影響；銀行組織間的網絡如何在專化及分殊化過程，形成新的結構化發展，並發展其支配權力。這些問題都有待於本研究後面一年多時間更細緻的文獻研究，以及在上海及北京的田野調查及訪談工作之後，始能有效回答。

參考書目

- 中國金融年鑑編輯部，2003，《2003 中國金融年鑑》。北京：中國金融年鑑編輯。
- 呂大為，2004，《銀行監管法律制度研究》。北京：對外經濟貿易大學碩士論文。
- 李建新，2003，《中國銀行業監管問題研究》。湖南：大學碩士論文。
- 杜劍北，2001，《論我國銀行監管》。北京：首都經濟貿易大學碩士論文。
- 尚明主編，1999，《新中國金融 50 年》。北京：中國財政經濟出版社
- 陳永富，2003，《中國大陸四大國有銀行經營風險之研究》。高雄：國立中山大學大陸研究所碩士在職專班論文。
- 楊雅惠，2001，《大陸外資金融機構的發展-大陸金融體制之研究》。台北：中華經濟研究院。
- 劉榮輝，2003，〈大陸銀行體系〉。<http://epaper.pchome.com.tw/adm/>
- 韓文亮，2000，《中國地方性銀行效率分析》。北京：中國金融出版社
- Carruthers, Bruce G., 1996, *City of Capital: Politics and Markets in the English Financial Revolution*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Charles Perrow, 2004, "Organizing America" in Frank Dobbin, editor *The Sociology*

of the Economy New York : Russell Sage Foundation

Frank Dobbin, editor , 2004 , *The Sociology of the Economy* , Russell Sage Foundation , New York

John Zysman, 1994 , *Governments, Markets, and Growth : Financial Systems and the Politics Of Industrial Change* Cornell University

Jonathan Barron Baskin , and Paul J. Miranti, Jr. , 1997 , *A History of Corporate Finance*, London:Cambridge university press

Mark Granovetter , 2002. "A Theoretical Agenda for Economic Sociology". Pp. 35-59
in Mauro Guillen, Randall Collins, Paula England and Marshall Meyer, editors.
The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field. New York:
Russell Sage Foundation.

Yong Guo , 2002 , *Banking Reforms and Monetary Policy in the People's Republic of China*, Palgrave Macmillan