

国务院关于推进国有商业银行股份制改革深化金融体制改革工作的报告

法规分类 > 法律法规 > 中央法规 > 行政法规及文件 > 国务院

【法规名称】 国务院关于推进国有商业银行股份制改革深化金融体制改革工作的报告

【颁布部门】 国务院

【法规文号】

【颁布日期】 2006-12-26

【实施日期】 2006-12-26

【是否有效】 有效

【效力级别】 法规性文件

【批准部门】

【批准日期】

【失效日期】

【全文】 国务院关于推进国有商业银行股份制改革深化金融体制改革工作的报告

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，向全国人大常委会报告近年来我国国有商业银行股份制改革和深化金融体制改革有关工作情况，请予审议。

一、国有商业银行股份制改革等重大金融改革取得新进展

根据党的十六大和十六届三中全会精神，近年来，我国进一步深化金融体制改革，着力建立现代金融企业制度，着力推进国有商业银行股份制改革、汇率形成机制改革和农村信用社改革，这些酝酿多年、难度很大的重点领域和关键环节的改革取得重要进展。

（一）国有商业银行股份制改革迈出重要步伐

国有商业银行是我国银行业的主体，多年来在推动社会主义市场经济的改革和发展中发挥了巨大作用、做出了重要贡献，但自身也积累了严重风险。党中央、国务院对国有商业银行改革十分关心和重视，国际国内亦十分关注。2002年，国务院成立了国有独资商业银行综合改革专题工作小组，研究国有商业银行改革问题。2003年9月，党中央、国务院决定按照“建立规范的公司治理结构，转换经营机制，成为产权清晰、资本充足、内控严密、运营安全、服务与效益良好、具有国际竞争力的现代商业银行”的目标，对国有商业银行实施股份制改革，并选择中国银行、建设银行进行试点。为加强对这项重大改革的组织领导和协调，国务院成立了国有独资商业银行股份制改革试点工作领导小组并下设办公室。2003年12月，国务院批准设立中央汇金投资有限责任公司，由其运用国家外汇储备向试点银行注资，作为国有资本出资人代表，行使国有重点金融机构控股股东职责。国务院明确要求，对国有商业银行实施股份制改革，是背水一战，只能成功，不能失败，必须实现国有资本保值增值。2003年12月，国家向中国银行、建设银行分别注资225亿美元。2004年8月和9月，中国银行、建设银行先后整体改制为股份有限公司。2005年4月，国家向工商银行注资150亿美元。2005年10月，工商银行整体改制为股份有限公司。此外，建设银行于2005年10月在香港成功上市，中国银行分别于2006年6月和7月在香港H股市场和境内A股市场成功上市，工商银行于2006年10月以A+H股的方式在内地和香港同时成功上市。

为稳步推进国有商业银行股份制改革，在认真总结我国经济与金融体制改革经验的基础上，确定了包括国家注资、处置不良资产、设立股份公司、引进战略投资者、择机上市等改革步骤的总体方案。结合各家银行的实际情况，按“一行一策”的原则制订具体实施方案。在国家注资时，成立汇金公司，由其代表国家对试点银行履行出资人职能，明确了对国有资本保值增值的责任与措施。在处置不良资产时，严格进行外部审计，追究有关人员责任，采取市场化模式处置不良资产，努力减少损失，防范道德风险。在设立股份有限公司时，按照产权清晰、资本充足、内控严密、运营安全的现代股份制商业银行的要求，制订了公司治理与

内控指引。对股改所涉及的财政税收、劳动工资、社会保障、国有土地经营管理、人事管理、工商登记注册、金融监管等方面均制订了相应的配套政策。

目前，中国银行、建设银行和工商银行的股份制改革已取得明显成效，主要表现在：

一是初步建立了相对规范的公司治理架构，内部管理和风险控制能力不断增强。三家改制银行的股东大会、董事会、监事会和高级管理层之间逐步形成了各司其职、有效制衡、协调运作的架构与机制。内控机制建设逐步得到加强，初步形成了相对独立的内控体系和相对完善的风险防范体制。

二是财务状况明显好转。资本充足率、资产质量和盈利能力等指标显著改进，财务可持续能力明显增强。截至 2006 年 6 月底，中国银行、建设银行和工商银行的资本充足率分别为 12.40%、13.15% 和 10.74%，不良贷款比例分别为 4.19%、3.51% 和 4.10%，税前利润分别达 340.13 亿元、328.14 亿元和 385.85 亿元，达到[历史](#)最好水平。同时，三家改制银行均按照监管标准和会计准则，提足了风险准备，抗风险能力显著增强。

三是公开发行上市成功，市场约束机制显著增强。三家改制银行成功上市，不仅建立了市场化的资本金补充机制，而且规范了信息披露，加强了高级管理层的履职约束，充分发挥了资本市场对建立现代金融企业制度的促进和监督作用。此外，中国银行和工商银行先后在 A 股市场成功发行上市，显著扩大了 A 股市场规模，大大提高了上市公司整体质量和投资价值，有力促进了境内资本市场的改革与发展。

四是经营管理能力和市场竞争力稳步提高。三家改制银行围绕转换机制、防范风险、提高效率、改善服务的理念，注重引进高级经营管理人才，加大内部人力资源改革力度，不断改进产品、业务、流程和管理制度，金融服务水平不断提升，经营管理能力、市场竞争力明显增强。

同时，国家注资获得了明显收益，实现了国有资本的价值增值。

（二）农村信用社改革取得重要进展和阶段性成果

2003 年 6 月，国务院决定在浙江等 8 个省（市）实施农村信用社改革试点。2004 年 8 月，农村信用社改革在除海南和西藏以外的 21 个省（区、市）全面推开。这次改革是在管理体制、产权模式和组织形式等方面的一次全面改革，主要内容包括三个方面：一是改革农村信用社的产权制度，明确产权关系，完善法人治理结构，转换经营机制；二是改革农村信用社的管理体制，将农村信用社的管理交由省级政府负责，明确由银监会依法行使对农村信用社的金融监管职能；三是消化农村信用社的[历史](#)包袱，国家在资金、财税、利率等多方面给予农村信用社政策扶持。目前，29 个省（区、市）农村信用社改革试点工作已经取得了重要进展和阶段性成果。

一是产权制度改革稳步推进。按照“因地制宜、区别对待、分类指导”的原则，各地的农村信用社根据实际情况选择股份制、股份合作制等新的产权模式，以及农村商业银行、农村合作银行和以县（市）为单位统一法人的组织形式。截至 2006 年 6 月末，共组建银行类金融机构 80 家，组建以县（市）为单位统一法人机构 584 家。同时，农村信用社监督管理框架基本建立，省级政府、省联社和监管机构的职责分工初步明确。

二是[历史](#)包袱得到有效化解。国家在中央银行资金支持、财政补贴、税收减免三方面对农村信用社予以政策支持。截至 2006 年 11 月末，经严格审查考核，人民银行共计对 29 个省（区、市）的 2402 个县（市）发行专项票据 1656 亿元，对吉林、陕西省的 5 个县（市）发放专项借款 1.4 亿元。随着各项扶持政策的逐步落实，农村信用社[历史](#)包袱已得到初步化解。

三是资产质量不断改善，支持“三农”服务功能不断增强。截至 2006 年 6 月末，全国农村信用社不良贷款比例为 12.6%，与 2002 年末相比下降了约 24 个百分点；在资本充足率方面，农村信用社、农业合作银行和农村商业银行分别达 7.7%、12.3% 和 8.6%，而 2002 年末，全国农村信用社资本充足率仅为 -8.45%，2004 年，全国农村信用社实现了近 10 年来首次轧差盈余，截至 2006 年 6 月末，全国农村信用社农业贷款余额达到 12242 亿元，占全国金融机构农业贷款的比例由 81% 提高到 91.4%。截至 2006 年 6 月末，金融机构涉农贷款余额达到 34437 亿元，比 2003 年末增加了 7059 亿元。

（三）人民币汇率形成机制改革顺利实施

2005 年 7 月 21 日，我国按照主动性、可控性和渐进性的原则，正式实施人民币汇率形成机制改革。改革的总体目标是：建立健全以市场供求为基础的、参考一篮子货币进行调节的、有管理的浮动汇率体制，保持人民币汇率在合理、均衡水平上的基本稳定。

为配合人民币汇率形成机制改革，及时出台了一系列促进外汇市场发展的政策措施。一是允许符合条件的非银行金融机构和非金融企业进入银行间即期外汇市场，并建立银行间人民币远期市场。二是完善市场交易机制，引入人民币对外币交易做市商制度和询价交易方式。三是增加外汇交易品种，

开办银行间市场外币间买卖业务，扩大银行对客户远期结售汇业务范围，推出银行对客户外汇掉期、银行间外汇远期和掉期等外汇避险工具。四是改进汇价管理体系，扩大非美元货币波幅和美元现汇与现钞买卖差价，允许银行对客户挂牌汇率一日多价，增强银行经营的灵活性和自主定价能力。五是加快与国际外汇市场接轨步伐，允许我国金融机构和投资者通过中国外汇交易中心买卖芝加哥商品交易所的汇率和利率产品。

汇率形成机制改革一年多来，人民币汇率实现了小幅双向波动，汇率弹性明显增强。汇率形成机制改革以来至 2006 年 12 月 8 日，人民币对美元汇率累计升值 5.75%，市场供求在汇率形成中的作用得到初步发挥，企业逐渐适应了人民币汇率的有管理浮动，没有对经济发展和金融稳定产生冲击。随着汇率形成机制改革效应的进一步释放，新汇率制度在推动我国对外贸易结构调整、优化经济结构、促进产业升级、实现经济可持续发展等方面的积极作用还将进一步显现。

同时，积极稳妥地推进利率市场化改革，人民币存贷款利率分别实现了上限和下限管理，中央银行利率体系逐步完善，金融机构定价水平显著提高，各类企业对利率的敏感性不断增强，利率在优化资源配置和货币政策传导中的作用进一步显现。

（四）坚持实行稳健货币政策，加强和改善金融宏观调控

2003 年以来，我国经济开始进入新的上升周期，经济运行总体平稳，但也出现了部分行业投资过热、能源资源紧张、投资增长过快、国际收支顺差过大、货币信贷增长偏快等突出问题。为此，国务院决定继续实行稳健的货币政策。近年来，加强和改进金融宏观调控的主要措施包括：

一是运用公开市场操作回收金融市场流动性。包括发行央行票据，加大公开市场操作，加大再贷款、再贴现回收力度，将基础货币增长率控制在合理水平。二是多次提高存款准备金率，深层次对冲银行体系流动性。2003 年、2004 年先后两次提高存款准备金率共 1.5 个百分点，2006 年累计三次上调存款准备金率共 1.5 个百分点；2004 年起实施差别存款准备金率，建立对金融机构的正向激励和约束机制。三是调整各层次利率水平，发挥利率杠杆的调控作用。两次上调一年期存款基准利率共 0.54 个百分点，三次上调一年期贷款基准利率共 0.81 个百分点，两次下调金融机构超额存款准备金利率共 0.9 个百分点，引导投资和货币信贷的合理增长。四是加强对金融机构的政策引导。引导金融机构严格控制对过度投资行业的贷款，停止对地方政府的打捆贷款和授信活动，通过机制、体制和工具创新，加强对中小企业、农业和消费等经济薄弱环节的信贷支持。

在科学发展观的指导下，宏观调控各项政策措施的效应正在逐步发挥。目前，货币信贷过快增长的趋势有所缓解，国民经济总体呈现增长比较快、效益比较好、物价比较低的良好态势。截至 2006 年 11 月末，广义货币增长速度已由最高点 19.1% 降至 16.8%，金融机构人民币贷款增速由最高点 16.3% 降至 14.8%，信贷增速与经济增速之间的比例降到了历史上最低水平，防止了全社会货币供应量过快扩张。总的来看，我国货币信贷增长的稳定性继续增强，2003-2005 年，我国广义货币平均增速为 17.3%，最高增速为 19.6%，最低增速为 14.7%，峰谷之差为 4.9 个百分点，波动幅度较以前显著下降。2006 年，通过适时加强货币政策调控，货币信贷的波动起伏更为平缓。

二、当前金融改革面临的主要问题

当前我国经济增长较快，金融在优化社会资源配置、促进经济又好又快增长中的作用越来越重要。但同时，我国金融改革与发展还面临不少困难和问题，突出表现在以下几个方面。

（一）国有商业银行股份制改革具有长期性、复杂性和艰巨性

国有商业银行股份制改革目前取得的成效仍属于初步的、阶段性的。从银行内部看，三家改制银行的公司治理尚需规范，经营机制转换不彻底；内部控制与风险管理体系尚需进一步完善，金融案件时有发生；高素质的经营管理人才缺乏，创新不足，同质化、低水平竞争现象比较突出；增长方式粗放，利差收入仍是商业银行利润的主要来源，部分商业银行信贷投放增长偏快，风险隐患增加。从银行外部环境看，我国加入世界贸易组织后过渡期基本结束，金融业进一步对外开放，国有商业银行将面临更加严峻的市场竞争；同时，经济结构的不断调整，有可能增加商业银行信贷风险；与市场经济相适应的金融法制建设尚待完善，社会诚信体系建设刚刚起步。总之，与国际先进银行相比，我国国有商业银行的经营环境、经营管理水平和整体竞争力还有相当大的差距，对今后一段时期国有商业银行深化改革可能遇到的问题和困难要有充分的估计，对深化改革的紧迫性、长期性、复杂性和艰巨性要有更清醒的认识。

（二）农村金融体系的结构与运作机制不适应市场需要

解决好“三农”问题，是我国经济改革与发展的重中之重。但目前农村金融体系的结构和运作机制与解决“三农”问题对金融服务的需求相比，还有相当大的差距。一是相当一部分农村信用社仍然存在经营粗放、管理薄弱、盈利能力较低、风险较大等问题。二是农业银行不良资产比例高、经营效益低

，支持“三农”的商业金融主体作用发挥得不够充分。三是农村资金仍然存在外流现象，政策性支农贷款风险补偿、分担和转移机制不完善，农村担保机制不健全，农业保险尚未发展。四是适应农民生产与生活需求的金融产品与金融组织创新不够，农民贷款难的问题没有根本解决。

（三）金融宏观调控面临的深层次矛盾还没有得到根本解决
目前，金融宏观调控仍然面临一些突出矛盾和问题。一是

国务院关于推进国有商业银行股份制改革深化金融体制改革工作的报告

经济结构性矛盾突出对金融宏观调控形成较大压力。消费率较低已经成为影响经济协调平稳发展的突出问题。二是国际收支不平衡导致的货币政策自主性下降。国内流动性过剩，货币供应量和信贷投放增加较多，价格稳定面临潜在压力。三是金融市场发展不平衡，金融市场体系不健全，导致金融运行的市场基础不稳固，直接融资比例低，资源配置效率不高，货币政策传导不畅。

三、进一步深化金融改革、加强金融宏观调控的主要措施

金融是现代经济的核心。当前，我国全面建设小康社会进入关键时期，加入世界贸易组织过渡期基本结束，对加快推进各项金融改革、加强金融宏观调控提出了新的更高的要求。我们将全面贯彻落实科学发展观，进一步深化各项金融改革，加强和改善金融宏观调控，为促进国民经济又好又快发展发挥更大的作用。

（一）继续深化国有商业银行股份制改革

工商银行、中国银行、建设银行要继续完善公司治理、深化内部改革，加快转变经营机制。强化内部控制和风险防范机制，严防不良资产反弹和经营效益下滑。继续推进分支机构改革，加强对基层机构风险和内控的考核管理，确保新体制、新机制在全系统的有效运行。进一步发挥资本市场对改制银行深化改革的监督、促进和约束作用，按照国际监管标准规范信息披露，提高透明度，保持资产质量和盈利能力的稳定和提高，树立国家控股公众银行的良好形象。充分借鉴国际成功经验和国内试点的成功做法，完善相关法律法规，支持改制银行稳步发展综合经营。同时，加快推进农业银行股份制改革，进一步强化为“三农”服务的市场定位，更好地服务于“三农”和县域经济。

此外，还要加快落实改革的配套措施，包括逐步均衡内外资商业银行的税负，加快建立存款保险制度，加快社会信用体系建设等，以更好地全面深化金融企业改革。

（二）全面推进农村金融改革，加快完善农村金融体系

针对农村金融需求的特点，加快构建多层次农村金融机构体系，建立完善的农村金融市场体系，建立健全业务品种较为丰富的金融产品体系，完善农村金融监管体系。一是继续深化农村信用社改革，进一步明晰产权

关系，完善法人治理结构，规范农村信用社的联社管理体制，把农村信用社办成面向乡村、面向农民的社区性金融机构。二是抓紧对农业银行实施股份制改革，明确农业银行服务“三农”的基本方向和市场定位，充分发挥农业银行在县域的资金、网络和专业等方面的传统优势。三是完善农业发展银行的功能定位与运作机制，支持和促进其加快内部改革，适当拓宽业务范围，改进服务，按商业原则办理开发性业务，提高效益。四是加快建立邮政储蓄银行，继续发挥邮政储蓄在农村地区提供储蓄、汇兑和支付结算等基础金融服务功能，鼓励和促进邮政储蓄机构采取多种措施扩大资金在农村的商业化自主运用。五是大力发展农业保险、农产品期货市场和订单农业等其他农村金融服务，发挥其价格发现、风险转移和信用支持功能。六是鼓励多种形式的农村金融组织创新，推动小额信贷组织发展，规范和引导民间借贷。七是加快建立存款保险制度，完善农村存款类金融机构的市场退出机制，建立健全符合市场经济规则的金融安全网。

（三）进一步加强和改善金融宏观调控，增强金融宏观调控的预见性、科学性和有效性

继续执行稳健的货币政策。一是协调运用多种货币政策工具，加强流动性管理，合理控制货币信贷增长，优化信贷结构，为经济可持续发展创造平稳的金融环境。二是进一步推进利率市场化改革，建立健全由市场供求决定、中央银行通过运用货币政策工具调控的利率形成机制，推动金融调控逐步从数量型调控模式为主向价格型调控模式为主转变。三是继续按照主动性、可控性和渐进性原则，进一步发挥市场供求在人民币汇率形成机制中的基础性作用，保持人民币汇率在合理均衡水平上的基本稳定，逐步增强汇率弹性，引导企业适应汇率变化。同时，改进外汇管理，推进贸易投资便利化，推动“走出去”战略实施。四是引导商业银行贯彻金融宏观调控和国家产业政策要求，保持信贷合理均衡投放，加强资本约束，树立风险防范观念，提高信贷质量，优化信贷结构，实现稳健经营。同时，鼓励商业银行调整经营战略，加快业务创新，拓展资产运用渠道，加大对农业、中小企业、消费和助学、就业等经济薄弱环节的金融支持。五是加强财政、货币、贸易、产业、投资等宏观经济政策的协调配合，发挥政策协调配合的综合效应，促进我国经济的均衡发展。

（四）进一步加快金融市场发展，完善金融市场运行机制

加快金融市场发展，充分发挥金融市场的资源配置功能。一是大力发展资本市场，扩大直接融资规模和比重，加快发展债券市场，稳步发展股票市场。二是继续促进货币市场、资本市场和保险市场协调发展。三是通过金融创新不断加大金融市场的广度和深度，在防范风险的前提下，实施鼓励金融创新的监管政策，建立有利于金融创新的公平市场规则，积极培育促进金融创新的社会环境。

全国人大对金融工作十分关心，吴邦国委员长对金融改革作出了重要批示，全国人大有关领导和财经委多次听取国务院有关部门关于金融工作的情况汇报，对推进国有商业银行股份制改革、深化金融体制改革提出了许多很好的意见和建议，有力地支持了金融改革开放和发展。我们一定要在以胡锦涛同志为总书记的党中央正

确领导下，自觉接受全国人大和全国人大常委会的监督，全面贯彻落实科学发展观，求真务实，开拓创新，努力促进金融事业健康发展。