

1978 年以来我国金融改革开放的顶层设计研究

巫云仙, 张智建

(中国政法大学 商学院, 北京 100088)

摘要: 顶层设计贯穿于 1978 年以来我国金融改革开放的始终。我国金融改革开放的顶层设计经历三个主要阶段, 形成各具特色的方法、路径和体制机制。从组织形式来看, 党的领导和重要会议的战略谋划、五年规划与中长期布局、全国(中央)金融工作会议的部署和落实、中央全面深化改革委员会的改革设计与总揽全局成为四种主要顶层设计形式。研究表明: 中国共产党是金融改革开放顶层设计的主导者和践行者; 顶层设计是党领导金融领域改革开放和发展的主要方法论; 政府与市场、实体经济与虚拟经济等难题的破解, 为党的领导和国家治理现代化积累了重要经验。进一步研究发现, 顶层设计不仅是金融改革开放 40 多年来得到验证的成功方法论, 而且是未来金融改革发展的有效战略决策机制, 为推动金融高质量发展和金融强国建设提供了经验和启示。

关键词: 改革开放; 金融改革发展; 顶层设计

中图分类号: F83

文献标识码: A

文章编号: 1009-3060(2023)05-0113-12

金融乃国之重器, 是经济发展的底层基础设施, 是国民经济的血脉, 是国家竞争力的重要组成部分, 而金融领域是我国 1978 年改革开放以来改革力度大、变化显著、发展成就最为突出的核心领域, 受到国内外各界的高度关注。1978 年以来, 改革开放事业的总设计师邓小平提出了关于银行改革开放的重要思想, 党中央的历届领导集体也就金融改革开放问题制定过大政方针, 形成了一整套行之有效的顶层设计机制。因此, 40 多年来我国金融改革开放绝不是简单被动的“摸着石头过河”的变革过程, 而是主动求变、经过顶层制度设计的发展结果。

顶层设计贯穿于 1978 年以来我国金融改革开放和制度变迁的始终, 而现有研究范式却较少将政治和国家因素的分析纳入其中, 聚焦于党的领导和顶层设计的研究成果并不多见, 从理论、历史和实践等多重维度对金融改革开放的顶层设计问题进行深度挖掘和全面系统的阐述更是少见。因此, 对于金融改革开放的顶层设计问题的探讨具有重要的理论价值和实践意义。

一、顶层设计的理论逻辑: 研究文献分析

顶层设计本是个系统工程学概念, 后成为系统论的方法论, 强调从全局视角对项目各层次和各要素加以统筹考虑。20 世纪 40 年代这一概念和方法被西方国家广泛应用于军事与社会管理领域, 成为政府统筹内外政策和制定国家发展战略的重要思维方法。我国科学家钱学森根据开放的复杂巨系统的理论方法曾提出要建立“社会主义建设的总体设计部”, 从整体上用系统科学的方法去解决复杂的社会问题, 并提出采用“大成智慧工程”作为决策咨询机构的组织形式和工作方法, 使之切实可行^[1-2]。总体设计是对系统科学和系统工程方法应用的一种表述, 总体设计部成为我国 20 世纪 90 年代以来进行长远规划与解决各种复杂系统、开放复杂巨系统问题的决策咨询和参谋机构^[3]。

2001 年, 国家信息化专家咨询委员会在讨论电子政务网络建设问题时首次提出“加强顶层设计”问

收稿日期: 2022-05-07

作者简介: 巫云仙, 中国政法大学商学院教授, 博士生导师。

题。随着我国改革开放不断进入深水区,顶层设计的思想和方法论被引入改革领域。2011年,“顶层设计”的提法首见于我国政府颁布的“十二五”规划纲要,后来曾多次在中央经济工作会议文件中被强调,并最终在党的十八届三中全会上被写入《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),《决定》指出,要加强顶层设计和摸着石头过河相结合,整体推进和重点突破相促进,提高改革决策科学性,广泛凝聚共识,形成改革合力^[4]。顶层设计遂被广泛讨论和应用。

国内学界围绕与顶层设计相关问题的研究成果相当丰富,不仅有政府部门、行业协会和金融机构出台的政策文件和相关数据统计,还有不同学科视角下的相关研究成果。特别是在党的十八届三中全会前后,有关顶层设计的理论和现实问题成为学界研究的热点问题之一,相关研究成果集中发表于2011年至2013年以及2017年。通过运用CiteSpace软件,对截至2023年9月30日中国知网有效期刊的482篇文献进行聚类分析,发现排名前10的关键词聚类分别为:改革开放、顶层设计、国家治理、习近平、改革、方法论、制度红利、新时代、党中央、十八大。其中,改革开放和顶层设计分别居于前两类,不少文献对这两大主题进行多维度分析,如:有学者认为,改革开放顶层设计的重要目的之一是实现我国经济发展、金融稳定和社会进步^[5];也有学者认为,党的十八大以来,党中央和国务院发布的相关文件及精神为从宏观上把握金融业的目标定位和发展方向提供了重要依据^[6]。

通过对现有研究文献的综合分析发现,国内有关我国金融改革开放顶层设计的研宄主要集中于顶层设计的问题导向、必要性、目标方法和路径,以及实践经验和发展方向等,如刘鹤^[7]、夏斌^[8]、张震宇^[9]、易诚^[10]和王元龙^[11]等人以及刘兴亚^[12]、杜斌^[13]、乔瑞^[14]和阳晓霞^[15]等人的研究成果。但现有相关研究仍有一定局限性,如:重视阶段性热点问题的集中研究而忽视该问题的全局性和长期性;重理论而忽视历史经验的总结;关注局部的顶层设计问题,但没有注意到金融改革开放在顶层设计方面的全局性问题。大多数研究仍是就顶层设计的具体问题而论顶层设计问题。为数不多的以我国金融改革开放顶层设计之名发表的成果,也没有对此进行针对性分析^[16],未涉及顶层设计的总体问题。而国外相关研究始于20世纪80年代,在不同时期研究者的侧重点各有不同,但都更为关注特定时期的重大金融改革问题。由于研究者根据各自研究兴趣开展独立研究,囿于语言及对中国历史与国情了解的局限性,与本文选题直接相关的研究成果尚未发表过。总的来看,国内外相关研究忽略了我国金融改革开放过程中的关键变量——政治和国家因素,以及国家最高领导集体对改革路线方针和制度所做的顶层设计,而这恰恰是我国金融改革开放中非常关键的问题。2023年2月7日,习近平总书记在学习贯彻党的二十大精神研讨班的开班式上,深刻阐述了推动中国式现代化要处理好的六大关系,其中顶层设计与实践探索的关系是位列首位的。

本文的创新在于,从长时段视角分析金融改革开放的顶层设计问题,在研究方法上将理论与实践、历史发展与机制变化相结合,探讨40多年来我国金融改革开放的顶层设计问题,拓宽已有研究的深度和广度。此外,重视金融改革开放中非市场因素的作用,把政府作为和政策因素嵌入顶层设计的分析中,以此说明党的领导和社会主义与资本市场发展的兼容性,阐述中国共产党为什么“能”以及如何领导金融改革开放和发展事业、如何破解资本市场发展难题,为未来中国式现代化建设过程中维护国家金融安全、实现金融业高质量可持续发展和国家治理现代化的顶层设计提供研究基础和历史借鉴。

二、我国金融改革开放顶层设计的历史实践

所谓顶层设计,就是要对经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态体制等做出统筹设计,加强对各项改革关联性的研判,努力做到全局和局部相配套、治本和治标相结合、渐进和突破相促进^[17]。在我国金融改革开放的40多年中,顶层设计机制经历三个发展阶段,在不同时期形成特色鲜明的顶层设计方式。

(一)方法论:“摸着石头过河”与“边干边学”相结合

顶层设计第一阶段的实践是1978年至1991年。最初的改革步骤和具体过程还谈不上有太多顶层设计成分,党中央基本上是在“摸着石头过河”的状态下逐步形成顶层设计的共识。但党和国家最高领导人的战略眼光,以及党和政府对改革工作的求真务实精神,形成了自发自觉的顶层设计思想和方法论,从全局高度制定了若干总体改革框架和大政方针。如:1978年12月18日至22日召开的党的十一届三中全会,做出全党工作重点转移和改革开放的决策;1984年10月20日党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,党和政府决定在城市范围内启动包括金融体制在内的经济体制改革;1990年12月30日党的十三届七中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》,提出要正确发挥银行作用,深化金融体制改革等。

在上述改革方针下,我国在1978年至1983年首先开展金融领域结构体系的调整和金融秩序的重建工作:厘清银行与财政的关系,自1983年开始中国人民银行履行中央银行职能,新设中国工商银行,恢复中国银行、中国建设银行、中国农业银行以及中国人民保险公司等国有金融机构;改革信贷管理体制,鼓励发展货币金融,治理金融市场乱象,规范金融秩序。

1984年至1991年,在党中央和国务院关于经济体制改革的总体部署下,我国金融业进入增量扩张、存量改革和边缘创新的发展过程,开发诸如同业拆借、债券、股票等多类型的金融市场,增设各类银行和非银行金融机构,兴办城乡信用合作社,并对四大国有银行进行企业化改革,同时改革信贷管理体制,集中开展对通货膨胀的治理整顿和清欠企业三角债;在全国范围内初步开展利率市场化、外汇管理体制和金融监管体制等多项金融体制改革。

经过十余年的改革发展,至1991年底,我国金融体系的各部分均得到恢复发展:形成以国有专业银行为主、多种金融组织并存的金融机构体系;培育和发展国债、证券、外汇和期货等多种金融市场;落实国有银行对企业的“拨改贷”政策,改变国有银行对内“吃大锅饭”和对外垄断的局面^{[18]72};建立以中央银行为主体的宏观调控管理体制,构建由中国人民银行和国家外汇管理局组成的“一行一局”金融监管体制;实行汇率双轨制,以及差别利率和一定范围内的浮动利率制;引进外资金融机构,开启金融市场的开放进程;顺利完成金融秩序整顿,以及对企业“三角债”的清理任务^{[18]154};等等。

“摸着石头过河”与“边干边学”相结合的顶层设计,体现出中国共产党对金融改革开放这一全局性问题的战略把控和金融治理创新的智慧,符合金融和经济改革发展实际,取得了显著成效。至1991年,我国金融系统认真贯彻执行党中央加强和改善宏观调控的精神,实施稳健的货币政策,及时纠正金融工作中出现的问题;存贷款余额、国家外汇储备都大幅增加,保险事业获得进一步发展。

(二)改革路径:形成自上而下的举国体制

顶层设计的第二阶段实践是1992年至2012年。金融体制改革和对外开放的顶层设计机制虽尚未正式形成,但在实践中,党中央、国务院和相关部门高度重视金融领域的改革开放和治理问题,把相关改革事项当作国家头等大事来对待。特别是1992年邓小平视察南方谈话后,党中央和国务院有意识地加强对金融领域各项工作的战略部署,在国家层面制定的改革政策与实际应用充分体现了顶层设计的科学思想方法,形成自上而下的举国体制,有力推动了若干重大金融改革、危机应对和金融国际化。

一是以举国资源完成国有专业银行的商业化改造和股改上市。1999年,国务院设立东方、信达、华融和长城四大金融资产管理公司(AMC),负责收购、管理和处置国有专业银行所剥离的不良资产。然后通过国家注资、财务重组、引入战略投资者和完善公司治理结构等方式,解决国有专业银行资本金严重不足和不良资产比率过高问题,为其成功转型为国有独资商业银行奠定基础。2002年,国务院授权组建中央汇金投资有限责任公司,主导中国银行业的重组上市工作;2003年,国务院成立国有独资商业银行改革领导小组,负责酝酿、统筹和部署中国银行业的股份制度改革,制定重组、股改、引入战略投资者和上市的改革步骤;2005年至2010年,四大国有银行和交通银行成功完成股份制改革和海内外上市任

务;2007年至2010年,继续推动和完成中国邮政储蓄银行、国家开发银行以及中国人民财产保险股份有限公司和中国人民保险集团股份有限公司等金融机构的重组和股份制改革及上市任务,基本实现邓小平提出的“把银行真正办成银行”的要求。

二是以举国之力应对金融风险和危机,维护金融稳定和国家经济安全。1993年至1996年,我国政府运用经济调控和政治手段^[18]¹⁷⁰⁻¹⁷⁸,抑制住20世纪90年代初出现的严重通货膨胀,并实现经济“软着陆”;1993年至2000年,党和政府完成金融“三乱”治理整顿任务,防范和化解金融体系风险^[19]。1997年,我国成立中共中央金融工委、国有大型金融机构系统党委和中央金融纪律检查工作委员会,加强金融系统党建和干部的垂直管理和领导,为金融安全和高效稳定运行提供组织和政治保障。

在1997年亚洲金融危机中,我国坚持维护人民币汇率和香港金融市场的稳定。在2008年全球金融危机中,中国人民银行创新货币政策工具,为金融机构、金融市场和企业纾困,同时政府制定和实施“4万亿”一揽子金融危机的救助和刺激计划,并采取大规模投资、大范围产业调整和振兴以及大力度科技创新和大幅度提高社会保障水平等方式,成功抵御和化解国际金融危机对我国经济造成的直接冲击。

三是以举国共识加快和推进金融业的国际化进程。党和政府凝聚共识,于2001年加入世界贸易组织,积极推动和扩大金融业对外开放的广度和深度,推出合格境内和境外机构投资者制度(QFII和QDII),发展境外人民币离岸市场,扩大跨境贸易人民币结算范围等。2008年后,中国人民银行加入金融稳定理事会、巴塞尔银行监管委员会等国际金融组织,全面参与《巴塞尔资本协议Ⅲ》和系统重要性金融机构等国际监管标准和规则的制定工作,并利用国际经济的各种治理机制,积极融入经济和金融全球化的历史进程中。

党和政府从全局出发积极推进资本市场改革和发展,推动金融机构的规模扩张,以及农村信用合作社、国家投资管理和金融监管体制等各项改革。至2012年,我国已建立起多样化金融机构体系,构建有序竞争和严格管理的多层次资本市场,形成市场化利率和汇率机制,中央银行制度不断完善,金融监管法律体系日益完备,所有金融机构本外币各项存贷款余额都有较大幅度提高。

举国体制的金融改革和发展实践,实际上就是自上而下的顶层设计,这是党和政府对金融改革开放顶层设计的一种决策机制,改革成效显著。

(三)顶层设计机制:制度化和正规化组织建构

2013年至2023年是顶层设计机制正式形成和运行阶段。2013年12月30日召开的中共中央政治局会议决定成立习近平任组长的中央全面深化改革领导小组(下文简称“中央深改组”),负责相关领域重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进和督促落实,成为党总揽全局领导全面深化改革顶层设计的重大制度建构。

一是金融改革攻坚克难的顶层设计。2013年后,根据中央深改组的战略部署,金融领域的改革在理论和实践方面实现四大重要突破:首先是把发展混合所有制经济作为基本经济制度的重要实现形式,允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济,形成资本所有者和劳动者利益共同体;其次是完善国有资产管理体制,从原来以管资产为主向以管资本为主转变;再次是改革国有资本授权经营体制,组建若干国有资本运营公司,支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司;最后是打破金融垄断格局,大力发展民营金融机构,允许具备条件的民间资本依法设立各种形式的金融机构,使不同所有制的金融机构平等竞争。

二是深化金融改革和高水平对外开放的顶层设计。如:2015年实行“8·11”汇率改革,2019年实行利率并轨改革和金融监管制度改革;2014年至2018年我国先后建设沪港通、深港通、债券通和沪伦通等中外证券市场交易的互联互通机制;2023年2月实行股票市场注册制。又如对外开放方面:2020年后,我国政府统一内外资法律法规,放宽外资投资准入,鼓励银行业金融机构引进外资,全面实施市场准入的负面清单制度,扩大金融市场的对外开放范围;原定于2021年取消证券、期货、寿险外资股比限

制的规定提前至2020年,允许外国银行在我国境内同时设立分行和子行,允许境内企业及个人通过各种形式扩大对外投资合作空间等,以推动贸易和投资自由化和便利化;建立开发性金融机构,加快与周边国家和地区基础设施互联互通建设;党的二十大后,进一步推动高水平的制度型金融开放。

三是基于基础设施底层思维的“大金融”顶层设计。如完善多层次资本市场体系建设,2013年正式设立和运营全国中小企业股份转让系统(即“新三板”市场),2019年在上海证券交易所设立服务于中小科技企业的科创板,2021年9月设立服务于创新型中小企业的北京证券交易所;又如以央行征信体系为基础,我国政府投资建设全球规模最大的社会信用征信系统、网上支付跨行清算系统、人民币跨境支付系统和全国统一的非银行网络支付清算的网联平台等金融基础设施。

近年来,在绿色经济和数字经济发展背景下,金融领域的顶层设计与时俱进,如:2014年央行成立绿色金融工作小组,把发展绿色金融上升为国家战略;2015年国务院印发《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》;2019年中国人民银行推出《金融科技(FinTech)发展规划(2019—2021年)》,并于2022年2月印发第二版《金融科技发展规划(2022—2025年)》,2022年发布《金融标准化“十四五”发展规划》;等等。习近平总书记强调,发展数字经济是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇的战略选择,要不断做强做优做大我国数字经济^[20],政府各部门都在积极探索金融支持国家重大战略的实现途径,2023年2月,中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》。

四是以底线思维的顶层设计防范和化解系统性金融风险。党的十九大报告要求健全金融监管体系,守住不发生系统性金融风险的底线。2017年我国政府启动“最严金融监管年”计划,排查各种金融乱象和风险事件;积极参与国际金融治理结构调整,推动相关标准和准则在国内落地和实施;建立宏观审慎评估体系(MPA)、外汇和跨境资本流动的宏观审慎政策框架;正式实施存款保险制度,建立多部门协调的金融消费者权益保护制度,从多维度筑牢金融安全的“防火墙”。党的二十届二中全会强调金融监管改革、中央银行制度改革和国家金融安全问题,成立党中央的议事决策机构中央金融委员会和派出机构中央金融工作委员会,组建金融监督管理总局,对金融制度进行重大改革。

在党中央顶层设计下,近十年来我国金融改革开放稳步推进,金融系统有力支撑经济社会发展大局。2015年,我国首批获准试点5家民营银行,截至2023年2月,共成立19家民营银行;建立贷款基准利率集中报价和发布机制(LPR),形成“二委一行二局一会”新监管体制^①;推动资本市场双向开放和“注册制”改革,真正实现“非禁即入”;不断扩大内陆沿边开放,积极推进“一带一路”和丝绸之路经济带建设。金融业改革和对外开放进入新时代,奋力开拓中国特色金融发展之路。

三、我国金融改革开放顶层设计的主要形式

经过多年实践摸索,我国逐步形成四种金融改革开放顶层设计的主要形式,分别对应顶层设计的主体、政府部门、会议机制和专门机构。

(一)党的领导和重要会议的战略谋划

一是党的领导人重要谈话阐述的顶层思想。如邓小平在1979年^{[18]9}、1986年^{[18]68}和1991年发表的谈话^{[18]111},提出银行要成为发展经济、革新技术的杠杆,要把银行真正办成银行,强调要加快金融体制改革,把银行真正办成现代金融企业,提出金融是现代经济的核心、“金融搞好了,一着棋活,全盘皆活”等重要论断^{[18]111}。这引领着当时的金融改革和发展方向,也一直是后来改革所要达到的高目标。

^① “二委”是指2023年组建的中央金融委员会和中央金融工作委员会,不再保留2017年11月成立的国务院金融稳定发展委员会及其办事机构;“一行”是指中国人民银行;“二局”是指国家外汇管理局以及2023年新成立的国家金融监督管理总局;“一会”是指中国证监会。

又如,1992年邓小平视察南方谈话中提出了关于证券和股票市场“要坚决地试”的观点,指出:社会主义要赢得与资本主义相比较的优势,就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果,消除人们关于股份制“姓资”“姓社”的疑惑。这为我国发展股份制和股票市场以及金融体制的全面改革起到了拨云见日的指导作用。

再如,习近平在2017年7月14日至15日召开的第五次全国金融工作会议上发表的重要讲话,从全局和战略高度对金融工作和金融改革作出了重要指示。他强调:金融是国家重要的核心竞争力,金融安全是国家安全的重要组成部分,金融制度是经济社会发展中重要的基础性制度;金融是实体经济的血脉,为实体经济服务是金融的天职,是金融的宗旨,也是防范金融风险的根本举措;坚持党中央对金融工作的集中统一领导,以确保金融改革发展的正确方向和国家金融安全;新时期金融工作的三项主要任务为金融服务实体经济、防控金融风险和深化金融改革。这是从国家层面为金融工作提供重要遵循和实践指南,发挥顶层设计的作用。

二是党中央召开重要会议的集体战略决策。从1978年12月至2023年8月,中国共产党共召开九次党的全国代表大会,以及数十次中国共产党中央委员会全体会议。每次会议都在不同程度上对经济和金融改革等重大问题进行集体讨论,最终以会议公报和决议等形式公布集体决策结果,这是党中央在事关金融领域全局性问题上的前瞻性战略谋划,具体内容如表1所示。

表1 党的重要会议与金融改革和发展(1978—2023年)

时间	会议名称	会议内容	金融改革和发展内容
1978年12月18日	党的十一届三中全会	《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》	全党工作重点转移,作出改革开放的新决策
1984年10月20日	党的十二届三中全会	《中共中央关于经济体制改革的决定》	启动金融体制改革
1988年9月26日	党的十三届三中全会	《中国共产党第十三届中央委员会第三次全体会议公报》	治理经济环境,整顿经济秩序,有序推进经济体制改革
1993年11月11日	党的十四届三中全会	《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》	制定社会主义市场经济(含金融)体制基本框架
2003年10月11日	党的十六届三中全会	《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》	鼓励发展非公有制经济,国企改革,转变政府职能,建立现代产权制度
2008年10月9日	党的十七届三中全会	《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》	创新农村金融体制,建立现代农村金融制度
2013年11月9日	党的十八届三中全会	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	全面深化改革,完善金融市场体系,成立中央全面深化改革领导小组
2017年10月18日	党的十九大	《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》	新时代中国特色社会主义,加快完善社会主义市场经济体制,深化金融体制改革
2022年10月16日	党的二十大	《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》	加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,推进高水平对外开放
2023年2月26日	党的二十届二中全会	《党和国家机构改革方案》	改革金融监管制度和中央银行制度,完善国有金融资本管理体制

资料来源:作者根据党的重要会议相关历史资料汇总制作。

表1显示,不同时期党中央召开的重要会议都对金融改革方向和目标进行了顶层设计。如:1984年党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》成为我国经济体制改革(含金融体制)的指导性和纲领性文件,奠定了金融改革的基调,由此真正开启金融体制改革的进程;2008年党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,聚焦农村金融体制改革和创新、建立现代农村金融制度问题;2013年党的十八届三中全会要求全面深化改革,完善金融市场

体系,决定成立中央全面深化改革领导小组,使改革顶层设计和推进有了总指挥部;2023年党的二十届二中全会更是把改革的重点聚焦在金融领域,对金融制度改革做出重大决策部署。

三是中共中央发布的一号文件与年度工作部署。1982年至1986年连续5年、2004至2022年连续19年期间,中共中央共发布24个以“三农”(农业、农村和农民)为主题的一号文件,对农村改革和农业发展做出年度部署,其中有6个一号文件的内容涉及农村金融改革和金融服务供给问题,如表2所示。

表2 中央一号文件与金融改革和发展

时间	文件名称	金融改革和发展内容
1984年1月1日	《中共中央关于1984年农村工作的通知》	改革农村信用社,真正办成群众性合作金融组织
1985年1月1日	《中共中央 国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》	放活农村金融政策,提高资金的融通效益
2014年1月20日	《中共中央 国务院关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》	全面深化农村改革,加快农村金融制度创新
2016年1月20日	《中共中央 国务院关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》	推动金融资源更多向农村倾斜,完善农业保险制度,深化农村集体产权制度改革
2017年2月5日	《中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见》	强调要加快农村金融创新,通过金融改革和创新服务“三农”
2023年2月13日	《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》	强化政策保障和体制机制创新,涉及金融服务和赋能乡村振兴

资料来源:作者根据中央一号文件相关资料汇总制作。

表2显示:1984年的中央一号文件相关内容涉及农村信用社改革问题,要求把农村信用社真正办成群众性的合作金融组织;1985年的中央一号文件提出要放活农村金融的有关政策,以提高资金的融通效益;2014年的中央一号文件要求加快农村金融制度创新步伐,对农村和农业现代化建设加以部署落实;2016年后,中央一号文件逐步把金融的改革发展和金融科技创新与“三农”问题、乡村振兴和农业现代化建设联系起来。

(二)政府制定五年规划(计划)与中长期布局

我国政府制定和实施的“五年规划(计划)”是对社会经济发展的中长期布局和科学安排,具有上下结合性、反复研究性、国际比较性和发展前瞻性等特点,对金融改革全局具有重要指导意义。1978年以来,我国政府共制定和实施九个五年规划(计划),其中涉及金融改革和发展事项的有8个,如表3所示。

表3 政府的五年规划(计划)与金融改革和发展

年份	顶层设计形式	名称	经济和金融改革事项
1986—1990	政府的五年计划	“七五”计划	推动经济体制改革,抑制通货膨胀和治理整顿
1991—1995	政府的五年计划	“八五”计划	确定社会主义市场经济改革目标,改革金融体制,发展资本市场体系
1996—2000	政府的五年计划	“九五”计划和2010年远景目标纲要	全面金融改革,应对亚洲金融危机
2001—2005	政府的五年计划	“十五”计划	加入世界贸易组织和全面对外开放,完善社会主义市场经济体制
2006—2010	政府的五年规划	“十一五”规划	深化体制改革和提高对外开放水平
2011—2015	政府的五年规划	“十二五”规划	加快金融体制改革(金融企业改革、发展直接融资、金融调控和监管体制等)
2016—2020	政府的五年规划	“十三五”规划	坚持深化改革,以经济体制改革为重点,加快完善各方面体制机制
2021—2025	政府的五年规划	“十四五”规划和2035年远景目标纲要	全面深化改革,构建高水平社会主义市场经济体制,健全管资本为主的国有资产监管体制,深化金融供给侧结构性改革

资料来源:作者根据我国五年规划(计划)相关问题汇总制作。

表3显示,政府制定的八个五年规划(计划)涉及金融改革方向、目标和改革内容等。如:“十三五”规划提到要坚持深化改革,做好对外开放的战略布局,提升利用外资和对外投资水平,以及完善境外投资管理体制和扩大金融业双向开放等问题;“九五”计划和“十四五”规划还涉及未来15年经济和金融的中长期远景发展规划。

除五年规划外,政府还通过部门文件等形式对金融改革开放和发展进行部署。如:1983年9月17日国务院通过《关于中国人民银行专门行使中央银行职能的决定》,重点是改革和完善中央银行制度;1988年2月23日国家经济体制改革委员会制定《关于1988年深化经济体制改革的总体方案》,决定加快各项金融体制改革步伐;1993年12月25日国务院发布《关于金融体制改革的决定》,提出要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,从此开始金融体制的全方位改革历程;2021年7月16日中国人民银行数字人民币研发工作组发布《中国数字人民币的研发进展白皮书》,涉及数字人民币的具体设计、运行架构和制度安排。

(三)全国(中央)金融工作会议的部署和落实

从1997年开始,我国每隔5年举行一次全国(中央)金融工作会议,至今已举办6次。这是党中央、国务院联合召开的事关全局的金融系统最高规格的重要会议,具体情况如表4所示。

表4 全国(中央)金融工作会议与金融改革和发展

时间	会议名称	会议内容	金融改革事项
1997年11月17日至19日	第一次全国金融工作会议	贯彻落实党的十五大精神,通过《中共中央、国务院关于深化金融改革、整顿金融秩序、防范金融风险的通知》	进一步深化金融改革,整顿金融秩序,防范和化解金融风险,推进银行管理体制,深化农村金融体制改革等
2002年2月5日至7日	第二次全国金融工作会议	讨论通过《中共中央、国务院关于进一步加强金融监管,深化金融改革,促进金融业健康发展的若干意见》	明确提出“十五”期间金融工作的指导方针、主要任务和政策措施;深化国有独资商业银行和农信社改革,加强银行监管,规范和发展证券和保险业;整顿金融秩序,防范和化解金融风险
2007年1月19日至20日	第三次全国金融工作会议	通盘考虑金融领域存在的矛盾与问题,讨论和谋划中国新一轮金融改革和对外开放的具体方案	加强金融监管、国有银行和农村金融改革;发展证券和保险市场,加强宏观调控;推进金融业对外开放
2012年1月6日至7日	第四次全国金融工作会议	系统总结金融工作情况,分析金融改革发展面临的新形势,部署下一阶段金融工作;突出提升金融服务实体经济功能的基调	坚持金融服务实体经济的本质要求,坚持市场配置金融资源的改革导向;金融改革向纵深推进,把防范化解风险作为金融工作生命线,完善宏观调控体系
2017年7月14日至15日	第五次全国金融工作会议	围绕服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革“三位一体”的金融工作主题做出部署	坚定深化金融改革,优化金融机构体系,完善国有金融资本管理,完善外汇市场体制机制,扩大金融业对外开放
2023年10月30日至31日	中央金融工作会议	总结党的十八大以来金融工作,分析金融高质量发展面临的形势,部署当前和今后一个时期的金融工作	明确金融工作的指导思想是坚持和加强党的全面领导,把握金融工作的政治性和人民性,以加快建设金融强国为目标,推进金融高质量发展,深化金融供给侧结构性改革,全面加强金融监管,统筹发展与安全,牢牢守住不发生系统性金融风险的底线

资料来源:作者根据历次全国金融工作会议及2023年中央金融工作会议汇总制作。

表4显示,党中央和国务院历来高度重视对金融工作的领导,在把方向、管大局、定政策、促改革和保落实方面发挥着不可或缺的作用。每次全国(中央)金融工作会议都对下一步重大金融改革政策和方向进行“定调”,并推出相应改革举措。

1997年召开的第一次全国金融工作会议的重点是“治乱”,会后出台的重大举措包括中国人民银行、金融监管、商业银行经营管理等方面的重大制度改革,以及关于国有独资商业银行的资本注资和不良贷款处置方案等。2017年第五次全国金融工作会议后,围绕服务实体经济、防控金融风险和深化金融改革,政府出台一系列举措:成立国务院金融稳定发展委员会,组建中国银行保险监督管理委员会,

扩充和强化中国人民银行的相关职能,形成“二委一行一会二局”加地方监管局的金融监管新格局,及时出台“资管新规”和严监管的具体举措,有效控制了金融体系内部的高杠杆违规行为;同时也强调发挥市场在金融资源配置中的决定性作用,重塑我国的金融体系。

作为顶层设计的一种形式,全国(中央)金融工作会议部署和确定每个时期金融改革发展的方向和目标,为我国实现“金融稳,经济稳;经济强,金融强”的经济发展目标奠定坚实基础,不断开创新时代金融工作新局面。

(四)中央全面深化改革委员会的改革设计与总揽全局

2013年12月30日,中共中央政治局召开会议,决定成立中央深改组,下设经济体制和生态文明体制等6个专项改革小组,其职责是对改革的重大原则、方针政策和总体方案设计进行统一部署和统筹协调,重点处理全局性、长远性、跨地区部门的重大改革问题,指导、推动和督促中央有关重大改革政策措施的组织落实。

从2014至2017年,中央深改组共召开38次会议,其中有7次会议涉及金融制度改革相关内容,具体内容如表5所示。

表5 中央深改组与金融改革和发展(2014—2017年)

时间	会议名称	会议内容	金融改革事项
2014年 10月27日	中央深改组 第六次会议	《关于中国(上海)自由贸易试验区工作进展和可复制改革试点经验的推广意见》	深化投资管理体制改革,贸易便利化,金融制度创新,拓宽服务业开放领域
2015年 11月9日	中央深改组 第十八次会议	《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》; 《推进普惠金融发展规划(2016—2020年)》	深化改革,扩大服务业对外开放,放宽投资准入;建立与全面建成小康社会相适应的普惠金融服务和保障体系
2016年 3月22日	中央深改组 第二十二次会议	《关于深化投融资体制改革的意见》	投融资管理体制变革,创新融资机制,畅通投资项目融资渠道,试点金融机构依法持有企业股权
2016年 8月30日	中央深改组 第二十七次会议	《关于构建绿色金融体系的指导意见》	建立健全绿色金融体系,发挥资本市场优化资源配置、服务实体经济的功能,支持和促进生态文明建设
2016年 12月5日	中央深改组 第三十次会议	《关于深化国有企业和国有资本审计监督的若干意见》《国务院国资委以管资本为主推进职能转变方案》	深化国有企业和国有资本审计监督;围绕“管资本”这条主线,加快推进国有资产监管职能转变
2017年 3月24日	中央深改组 第三十三次会议	《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》	全面深化改革和扩大开放,进一步深化金融开放创新,进一步放宽投资准入
2017年 6月26日	中央深改组 第三十六次会议	《中国(广东)、中国(天津)和中国(福建)自由贸易试验区建设两年进展情况总结报告》	自贸区的投资贸易便利化,金融开放创新,服务国家战略,支持创新创业等

资料来源:作者根据中央深改组召开的相关会议资料汇总制作。

表5显示,中央深改组召开的7次有关会议对自贸区的金融改革开放创新、普惠金融、绿色金融、投融资体制、国有资产监督职能转变以及进一步放款投资准入和扩大对外开放等重大事项进行顶层设计,为新时代金融改革开放指明方向。

2018年2月26日至28日召开的党的十九届三中全会后,中央深改组改为中央全面深化改革委员会(以下简称“中央深改委”),并于2018年3月28日召开第一次会议。从2018年3月至2023年7月,中央深改委共召开29次会议,其中10次会议涉及金融制度改革内容。议题包括金融制度创新、金融监管制度改革、上海和北京金融法院设立以及科创板开设、创业板改革、注册制试点等资本市场改革发展等问题。中央深改委关于这些重要金融改革问题的研讨和方案设计,为深化金融体制改革、探索混合所有制形式、重视系统性金融风险防范和金融安全稳定问题提供了战略决策和战术实施方案,起到改革设计和总揽全局的作用。

上述四种形式的顶层设计形成了内在统一的运行机制,其中:党的领导人和党中央领导集体是顶层设计的主体,负责战略谋划和决策;国务院和有关政府部门是规划和实施顶层设计方案的主要机构,

负责把顶层设计方案具体化,形成国家任务和社会共识;全国(中央)金融工作会议是落实顶层设计方案

四、我国金融改革开放顶层设计的经验启示

顶层设计的长效会议机制,是党政联合的金融系统高级别顶层设计实现机制;中央深改委是顶层设计的组织机制,负责改革设计和总揽全局,体现顶层设计的制度化。

顶层设计贯穿于我国金融改革开放的始终,不仅在过去对金融改革开放和发展具有重要的指导意义,也为未来经济发展和金融改革开放以及国家治理现代化提供了重要的经验启示。

(一)顶层设计是金融领域体现党的领导的重要机制

金融领域是我国经济发展的核心组成部分,党是领导金融事业的核心力量,是中国特色社会主义金融制度的设计者和践行者,党的领导是中国特色社会主义金融制度的本质特征和最大优势^[21]。

历史实践证明,顶层设计是金融领域有效体现党的领导的重要机制。我国金融改革开放能够取得骄人的发展成就,关键在于坚持党领导下的顶层设计机制。根据顶层设计的方法论,形成党领导金融的总体格局,坚持党中央集中统一领导,完善党领导金融工作的体制机制,加强制度化建设,完善定期研究金融发展战略、分析金融形势、决定金融方针政策的工作机制,提高金融决策科学化水平^[22]。

在顶层设计机制中,在金融领域党的领导主要体现为对金融工作高瞻远瞩的总体布局与战略谋划,使政府能够把握正确的改革方向,制定切实可行的改革方案、法律法规,以及通过制度化形式实现党在金融组织的内生性领导,统筹协调、整体推进、督促落实,发挥“总指挥”的作用。特别是中央深改委(组)的成立,是党领导顶层设计机制的新形式,必须在实践中坚持和不断完善。习近平关于坚定不移走中国特色金融发展之路的有关论述,是党的领导下顶层设计在金融领域的理论成果和实践指南。

(二)顶层设计是金融改革开放取得成功的重要方法论

加强“顶层设计”和着力“整体推进”是党在十八届三中全会以来提出的马克思主义方法论^[23]。想要达到改革的目标,如果没有正确的方法论是不行的。掌握正确的改革方法论,才能在确定“搭桥过河”的目标时,搭建一座“过河”的桥梁,在此过程中,党领导下的顶层设计机制就起到方法论的作用。

顶层设计的方法论不仅是过去我们在金融领域改革开放取得成功的保证,而且是未来金融改革开放进入深水区的的方法论。党的二十大后我国改革发展各领域的关联性日益增强,实现中华民族伟大复兴和中国式现代化的总体性要求更加凸显,坚持顶层设计的方法论,才能加强改革发展的整体性、系统性和耦合性。

在未来的金融改革中,只有秉持顶层设计的改革方法论,才能处理好金融改革过程中的多种复杂关系。同时,推进中国式现代化过程中需要正确处理若干重大关系,如顶层设计与实践探索、战略与策略、守正与创新的关系等。

(三)顶层设计与“摸着石头过河”相结合凝聚了中国智慧

2012年后顶层设计得到加强,但我们也没有否认“摸着石头过河”的底层探索和创新,二者之间并不是截然分开的,而是有机统一的,都集中凝聚了中国智慧。

如我国金融改革发展的起点是中国人民银行的“大一统”金融体制下的计划金融,改革开放的核心是增加企业化、商业化、市场化和国际化的要素成分,但发展过程并不是完全自发的,很大程度上是经过自上而下的规划设计、自下而上的政策配合和底层创新不断推进的,这体现出金融体制变革的强制性与诱致性结合的特点,这与西方发达国家市场经济自然演进背景下自下而上的发展路径不同。又如我国20世纪90年代末和21世纪初对金融不良资产的处置、国有商业银行的现代股份制改造上市等,都遵循了顶层设计的原则方法。

实践表明,顶层设计与“摸着石头过河”相结合,使得我国金融改革开放事业顺利推进,推动金融事业不断进步。至2022年12月底,我国全年社会融资规模增量为32万亿元,比上年多0.7万亿元;社会融资规模存量为344.2万亿元,比上年末增长9.6%,其中对实体经济发放的人民币贷款余额为212.4

万亿元,增长10.9%;全部金融机构本外币各项存款余额为264.4万亿元,比年初增加了25.9万亿元;全年各类主体通过沪深北交易所发行债券(包括公司债券、资产支持证券、国债、地方政府债券和政策性银行债券)筹资64494亿元^[24]。

(四)顶层设计化解了党的领导与资本市场共存的难题

资本市场是西方国家市场经济长期发展的产物,而中国共产党领导下社会主义制度能否与市场经济兼容这一重大现实问题也曾引起全国范围的讨论。但其最终是在改革开放总设计师邓小平指引下通过试点和试错方式发展起来的。在金融改革开放不断向前推进过程中,多层次资本市场体系进一步发展。因此,在我国,资本和资本市场是在先进政党、先进制度的驾驭和激活下发展起来的,必须服务于实体经济,服务于人民和国家利益,服务于国家发展的需要。

党和政府以顶层设计的战略定力突破了之前在计划经济时期的思想和实践局限性,基于顶层设计的改革方案,发挥资本市场的积极作用,通过加强金融监管规制其消极面,重视防范化解系统性金融风险,防止资本无序扩张,维护市场秩序,保护广大金融消费者和投资者的合法权益。中国共产党通过顶层设计的体制机制逐步找到资本市场“红绿灯”问题的解决方法,破解了党的领导和中国特色社会主义与资本市场共存的历史性难题,逐步学会了如何管理和驾驭资本来增强资本市场对实体经济的适配性,充分发挥金融对实体经济的支持作用以实现经济高质量发展的战略目标。

五、结 论

通过文献研究分析、理论梳理和历史实证阐释,本文得出以下结论:

一是中国共产党是金融改革开放顶层设计的主导者和践行者。从最初“摸着石头过河”与“边干边学”相结合,到形成自上而下的举国体制,再到组织化和制度化的顶层设计机制,党和政府自始至终规划和实施了一系列有利于我国金融发展的方针政策和改革方案,主导了金融改革开放的全过程,推动了我国金融体系的发展成熟、不断开放和国际化,打破了资本市场自由发展的神话,证明了党的领导和社会主义是可以与资本市场实现兼容发展的。

二是顶层设计是中国共产党领导金融领域改革开放和发展的富有成效的方法论。通过顶层设计把党和政府因素嵌入金融改革发展的复杂系统中,并以党的领导和重要会议、五年规划(计划)、全国(中央)金融工作会议以及中央深改委的组织机构形成内在统一的顶层设计机制,即顶层设计主体—组织机制—规划和实施—长效会议机制。

三是顶层设计为党的领导和国家治理现代化积累了重要经验。顶层设计是在金融领域充分体现党的领导作用的重要机制。顶层设计与“摸着石头过河”良性契合,体现了理性主义与经验主义、问题导向与目标导向、顶层设计与实践探索的统一,凝聚了金融发展模式的中国智慧,破解了党的领导与资本市场共存的难题,以确保改革开放的行稳致远。这体现了中国共产党在金融领域极强的执政能力。

四是顶层设计是改革开放40多年来得到验证的党在金融领域治国理政的成功方法论,在未来金融改革的攻坚期和深水区,顶层设计仍不失为有效的战略决策机制和方法论,将会随着形势变化而与时俱进。

参 考 文 献

- [1] 钱学敏. 论科技革命与总体设计部(上)[J]. 中国软科学, 1994(Z1): 24—30.
- [2] 钱学敏. 论科技革命与总体设计部(下)[J]. 中国软科学, 1994(5): 35—41.
- [3] 钱学敏. 钱学森关于复杂系统与大成智慧的理论[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2004(4): 51—57.
- [4] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013—11—12)[2023—09—30]. https://www.gov.cn/zhengce/2013-11/15/content_5407874.htm.
- [5] 李健. 中国金融发展中的稳定性问题研究[J]. 中央财经大学学报, 2002(4): 6—13, 33.

- [6] 巫云仙. 新中国金融业70年——基于制度变迁和改革开放的历史逻辑[J]. 政治经济学评论, 2019, 10(4): 61—87.
- [7] 刘鹤. 关于改革的总体规划、顶层设计和重点内容[N]. 中国经济时报, 2011—05—20.
- [8] 夏斌. 关于“顶层设计”的八大问题[J]. 国际金融, 2012(8): 3—8.
- [9] 张震宇. 从自发改革到顶层设计[J]. 中国金融, 2012(9): 20—21.
- [10] 易诚. 坚持先行先试与顶层设计相结合的金融改革之路[J]. 浙江金融, 2012(11): 1.
- [11] 王元龙. 中国经济金融改革的“顶层设计”问题——国际金融论坛(IFF)学术峰会综述[J]. 经济研究参考, 2013(7): 44—58.
- [12] 刘兴亚. 金融业改革发展顶层设计的思考[J]. 经济研究参考, 2015(60): 22.
- [13] 杜斌. 金融消费者权益保护需要顶层设计[J]. 中国金融, 2012(22): 30—31.
- [14] 乔瑞. 农村金融顶层设计的“大三农”视角[J]. 中国农村金融, 2013(15): 12—14.
- [15] 阳晓霞. 顶层设计指明金融发展改革方向——写在全国金融工作会议闭幕之际[J]. 中国金融家, 2017(8): 20—23.
- [16] 邓海清, 陈曦. 再造央行4.0: 新常态下的中国金融改革顶层设计[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015: 38—68.
- [17] 李佳森. 习近平关于运用系统思维加强顶层设计的方法论探析[J]. 社科纵横, 2021, 36(01): 8—12.
- [18] 中国人民银行, 中共中央文献研究室. 金融工作文献选编(1978—2005)[M]. 北京: 中国金融出版社, 2007.
- [19] 戴相龙. 对金融秩序八年整顿的会议[J]. 中国金融, 2018(14): 13—16.
- [20] 习近平. 不断做强做优做大我国数字经济[J]. 新长征(党建版), 2022(2): 4—7.
- [21] 曹戈. 中国共产党的领导——中国特色社会主义金融制度的本质特征和最大优势[J]. 首都经济贸易大学学报, 2022, 24(3): 24—32.
- [22] 杨其广. 建设金融强国必须坚持党的领导[J]. 中国金融家, 2021(7): 56—60.
- [23] 王桂泉, 贺长余. 全面深化改革的方法论探讨[J]. 中共中央党校学报, 2015, 19(1): 30—34.
- [24] 国家统计局. 中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2023—02—28)[2023—09—30]. http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html.

Research on the Top—Level Design of China’s Financial Reform and Opening Up Since 1978

WU Yunxian, ZHANG Zhijian

(Business School, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: Top-level design has been integral through China’s financial reform and opening up since 1978. The top-level design goes through three main stages, forming its own distinctive methods, paths and mechanisms. From the perspective of organizational form, the strategic planning by the Party’s leadership and important meetings, the five-year plan and medium - and long-term layouts, the deployment and implementation of the National Financial Work Conference, and the reform design and overview of the Central Commission for Comprehensively Deepening Reform have become four main top-level design forms. The research shows that the Communist Party of China is the leader and practitioner of the top-level design of financial reform and opening up, and the top-level design is the main methodology for the Party to lead the reform and opening up, the development of the financial sector, and solve difficult problems between the government and the market, the real economy and virtual economy. The top-level design also accumulates important experience for the Party’s leadership and the modernization of national governance. Furthermore, it finds that top-level design is not only a successful methodology that has been validated in the past 40 years of financial reform and opening up, but also an effective strategic decision-making mechanism and methodology for future financial reform and development, providing experience and inspiration for promoting high-quality financial development and building a strong financial country.

Key words: financial reform and opening up; reform and development of the financial industry; top-level design mechanism

(责任编辑:周春玲)