

AN INTRODUCTION TO THE
SYSTEM OF THE STATE
COMMERCIAL BANKS

葛兆强 著

国有商业银行 制度导论



中 国 经 济 学 博 士 论 丛

中 国 经 济 出 版 社

国有商业银行制度导论

——对中国国有商业银行
改革的一种思考

葛兆强 著

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有商业银行制度导论/葛兆强著, —北京:中国经济出版社, 2000.4

ISBN 7-5017-1093-7

I. 国… II. 葛… III. 商业银行-银行制度-研究-中国
IV. F832.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 75905 号

国有商业银行制度导论

——对中国国有商业银行改革的一种思考

葛兆强 著

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮编: 100037

新华书店经销

三河市欣欣印刷有限公司印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 12.25 印张 290 千字

2000 年 4 月第 1 版 2000 年 4 月第 1 次印刷

印数: 2000 册

ISBN 7-5017-1095-7/F·707

定价: 24.00 元

第一章 导 论

如何解释中国 20 年来的经济金融改革,解释一个传统计划经济金融体制国家向市场经济金融体制的转轨过程,现有的经济学理论遇到了前所未有的挑战。一方面,依据新古典经济学为一些转轨国家制定的改革方案,在实施中不断遇到许多始料未及的巨大困难。这似乎显示出新古典经济学对市场经济的理解存在某种缺陷,对转轨经济认识缺乏充分的准备。另一方面,制度经济学在分析转轨经济时却表现了相当的解释力。制度经济学把计划经济向市场经济转轨理解为一个渐进的制度变迁过程,并在分析制度变迁时强调组织与制度的互动关系。

建立在经济人完全理性、信息充分、市场完全和资源稀缺性等假定基础上的新古典经济学认为,土地、资本、劳动、技术以及教育等要素是决定经济增长的源泉。对经济增长因素的分析,均未把制度这一因素单独列出来。制度被作为分析经济问题的既定前提或一个外生变量,被“舍象”掉了,从而始终未能纳入新古典经济学理论框架。因此,新古典经济学理论只能说明竞争和竞争效率,而不能说明合作及合作效率。然而,作为“异端”的制度经济学理论认为,经济人的理性是有限的,市场是不完全的,信息也是不对称的。因此,经济环境带有强烈的不确定性。经济环境的不确定性,并加之经济人机会主义行

为倾向的客观性，经济运行中存在着严重的“噪音”——交易费用。这与传统经济理论的“零交易费用世界”是截然不同的。制度经济学家认为，社会经济生活中，不但存在着交易费用，而且其数量规模是巨大的。据沃利斯和诺斯估计，交易费用为GNP的50%左右。交易费用的存在，是有碍于经济发展的。因此，设计和选择一种有效的制度，消弱经济环境中的不确定性，降低交易费用，成为经济学的一项重要使命。

制度经济学认为，制度是关于交易活动的规则，制度通过界定和限制交易主体的行为选择空间，约束交易主体之间的关系，从而减少交易环境中的不确定性，降低交易费用，解决交易主体所面临的合作问题，使来源于交易活动的潜在收益成为现实，促进经济增长与发展。因此，作为一种“物品”的制度，如土地、资本、劳动、信息、技术等要素资源一样，也是经济增长与发展的源泉，“制度对经济绩效的影响是无可非议的”。正如诺斯在《西方世界的兴起》中所言，“有效率的经济组织是增长的关键因素，西方世界兴起的原因就在于发展了一种有效率的经济组织。有效率的经济组织需要建立制度化的设施，并确立财产所有权，把个人的经济努力不断引向一种社会性的活动，使个人收益率不断接近社会收益率”。可见，制度的确立与变迁既是微观经济主体效率和宏观经济发展的源泉，也是关系国家兴衰的重要变量。基于制度如此“非凡”的功能绩效，70年代以来，越来越多地经济学家将经济发展与制度选择结合起来，从制度视角并运用制度分析方法来研究和分析经济问题，为经济学的创新和发展带来了全新气息，使经济学理论焕发出盎然生机。80年代以来，新制度经济学派代表人物（如布坎南、科斯、诺斯等人）荣获诺贝尔经济学奖，既是对获奖者本人对经济学

理论所做贡献的充分肯定，也是对制度和制度经济学功能、作用及地位的充分认可。

制度经济学作为一门以制度为研究对象的经济科学，诞生于美国，并以发达的市场经济制度为研究背景，但其理论魅力和理论价值对于转轨经济似乎更为突出。因为，转轨经济不但面临着制度安排的创新与变迁，而且主要面临着一种非自然演进的“结构性制度变迁”，即要解决如何从一种旧的制度（计划经济）过渡到一种全新的性质不同的制度（市场经济），它不仅涉及到具体制度安排的重新确立，而且几乎涉及到整个制度环境的再造；不仅涉及到正式规则的重新选择，而且涉及到诸如意识形态、行为习俗、价值观念及道德偏好的彻底转变。基于以上认识，从制度经济学的视角，运用制度分析的方法来研究国有商业银行制度并对中国国有商业银行改革进行解释，不仅具有理论创新和指导现实改革的意义，而且也有着坚实的理论依据和客观现实支撑。

第一节 选题意图

以制度经济学、货币金融学、现代企业理论及相关经济学理论为依托，以成熟市场经济制度和市场金融制度国家的现代商业银行制度为经验背景，对国有商业银行制度的制度内涵、制度功能和制度结构以及具体制度安排进行规范和实证分析，探索国有商业银行制度的基本理论，并藉此对中国国有商业银行改革问题进行应用研究，是本文的主要理论尝试和研究主题。笔者之所以选择“国有商业银行制度”课题，主要是基于三个方面的考虑：

其一，在市场经济条件下，国有商业银行作为国家所有的一种商业银行，它不仅是社会主义国家金融制度的主导安排，而且也是一些西方国家金融制度的组成要素，这种与经济制度没有必然联系的金融制度安排是一国金融成长和经济发展的重要制度变量。在资本市场不发达、融资制度以间接融资为主导且一国政府对国家干预抱有强烈偏好的情况下，国有商业银行更是一国经济和金融发展的决定性推动力量。史实表明，国有商业银行对一国经济金融发展的经济绩效能否充分释放，经济金融贡献率有多大，从根本上决定于其制度模式和制度安排的选择。国有商业银行制度对其经济绩效的作用，具体表现为：①国有商业银行制度作为借贷交易的规则、惯例和组织安排，能够对介入信贷交易活动中的行为主体施以约束和激励，限定人们的选择空间，影响着人们之间的信用关系，规范人们的信用交易行为，从而成为决定信贷活动成本和效率的重要机制；②在以国有商业银行为主导的金融体系情况下，国有商业银行既是金融运行机制的基础，也是联接宏观调控体系和金融市场体系的“桥梁”。如果国有商业银行缺乏有效的制度安排，那么，不仅宏观金融调控缺少了一个重要传导变量，货币政策效能受到抑制，而且金融市场也可能因国有商业银行的行为失范，发生市场秩序失调。同时，有可能助长借款人信贷行为中的机会主义倾向，扭曲其信用观念，导致资本结构失衡。因此，国有商业银行制度影响着宏观经济金融体制和微观经济金融运行的性质和效率；③国有商业银行制度是否科学有效，能否降低信贷活动的不确定性和交易成本直接关系到社会金融资源的动员与分配规模和数量，关系到社会储蓄——投资转化机制的功能与速率；④国有商业银行制度决定着国家（政府）的社会经济

政策能否得到贯彻，怎样进行贯彻，以及能否以较小经济成本实现预期的政策目标，能否赢得社会公众（选民）和相关利益集团的支持；⑤特定的国有商业银行制度决定着其是否内存着制度变迁的动力机制和金融创新的激励，从而界定着金融制度自我完善与自我发展的能力状况及其与经济制度变迁的适应性；⑥国有商业银行制度双重功能，即内生于商业银行制度的降低交易成本、经济服务、激励与约束、金融资源配置和稳定等内生功能与政府着意赋予的外生政策工具功能，从不同侧面影响着一国金融体制与经济体制的耦合程度和金融制度的效率。这些功能决定了国有商业银行对一国经济金融发展的贡献率。基于以上分析，将国有商业银行制度的结构、制度安排和制度变迁作为一个独立的理论研究课题，无论于货币银行金融理论的丰富，还对于现实国有商业银行改革都具有一定的意义。

其二，国有商业银行制度的功能及其经济绩效，决定了它在金融理论尤其是社会主义货币银行理论中占有相当重要的位置。然而，迄今为止货币银行理论和金融理论对国有商业银行及其制度的研究处于一种理论短缺状态。从制度经济学视角来解释国有商业银行尤其是中国的国有商业银行的研究努力，还基本上处于起步阶段。国外（西方）货币金融理论中之所以对国有商业银行以至国有商业银行制度研究呈落后甚至空白状态的原因大致源于三个方面的因素：一是西方国家的商业银行如同其他工商企业一样，在企业制度形态上都属于现代企业制度，商业银行在企业制度结构、制度安排等方面已十分成熟发达。因此，它们将之作为一个假定前提隐含于其货币金融理论之中。二是在商业银行企业制度已经成熟、完善、稳定的情况下，其基本制度安排（如产权制度、资本制度、治理制度等）功能和效

率已基本上趋于一个“常数”，商业银行制度的功能效率关键取决于一些技术层面的制度安排（如金融工具、风险管理等）的创新与发展。三是国有商业银行的研究未能凸现的原因，主要是因为西方发达的市场经济国家，国有商业银行制度与一般商业银行制度是同质的，除了产权结构和所有制性质不同外，其他制度安排几乎没有区别。四是国有商业银行在国家是易变的，它受政府权能偏好所影响很深。

我国在改革以前的30年里，由于受计划经济金融制度的影响，对国有商业银行制度的研究既不必要也不可能。改革以来，随着宏观经济制度由计划经济向市场经济制度的非自然演进的结构性变迁，尤其是金融在经济运行中资源配置功能作用的提升，客观内生出对国有商业银行制度及其变迁理论的强烈需求。然而，基于长期计划经济金融制度下形成的传统观念的影响和意识形态转变的渐进性，在改革进程中的相当一段时间里，国有商业银行的理论研究仅集中于国有商业银行的定性、功能、业务范围等问题的争论上，对于一些深层次制度问题（如产权制度、治理制度建设）的研究，长时间里予以回避。十四届三中全会以后，随着国有商业银行改革目标的明确，即建立现代商业银行制度，关于国有商业银行制度的研究成为金融理论界的一项重要课题。近年来，理论界从不同的角度对国有商业银行制度建设进行了研究，但系统地对国有商业银行制度结构及相关制度安排的论述尚不多见。基此，笔者认为，对现实改革中积累起的素材进行归纳、分析、研究，并借鉴西方现代商业银行制度的模式，构建起以市场经济为背景的国有商业银行制度的初步框架是十分必要的。当然，基于现有的制度条件和笔者的研究能力，期望完美地设计出国有商业银行制度，并以此回

答甚至指导国有商业银行改革是不现实且不可能的。笔者只期望通过自己的尝试性研究,带来一个“抛砖引玉”之效应。正是基于这样一种考虑,笔者选择了国有商业银行制度这一课题,并将自己的研究定位于“导论”层次。

其三,随着市场经济金融制度的进一步发展与完善,特别是70年代以来金融创新和信用证券化浪潮的兴起,传统的金融制度发生了重大的变化,融资制度的变革和现代金融组织体系结构的调整,对商业银行在社会融资过程中的地位、功能与作用产生了威胁,商业银行的发展前景,引起了人们的担忧。在这种悲观情绪下,国有商业银行大量坏账的存在和严重的亏损现实使人们对其存在的合理性产生了怀疑,以致于从70年代末期开始,西方国家掀起了一股国有商业银行私有化浪潮。80年代末期,前苏联东欧国家社会剧变后,国有商业银行也纷纷步入私有化道路。面对这些现实,我们不仅要问:国有商业银行制度变迁是否必然导入私有化之途?对国有商业银行制度绩效如何评价?我国国有商业银行改革的方向与前途是什么?显然,对于这些问题从理论上给予回答,无疑具有现实意义。本文的分析试图说明国有商业银行制度效率的提高并非必然要走私有化道路,国有商业银行私有化浪潮并不是国有商业银行制度变迁的方向。只要通过国有商业银行的制度创新和自我完善,国有商业银行制度的制度绩效必然得以充分释放。

在经济金融制度转轨时期,研究国有商业银行制度及其变迁问题,对中国国有商业银行改革的目标模式选择和改革举措的设计具有显著的参考和借鉴意义。我国经济改革的目标是建立社会主义市场经济制度,国有商业银行改革的目标是建立现代商业银行制度。既然国有商业银行制度是现代商业银行制度

的内生制度形态，并在制度特征、制度结构和制度功能上体现了市场金融制度和商业银行制度的基本要求和内在特质。那么，按照现代商业银行制度的目标模式来推进我国国有商业银行的改革是现实而又理性的必然选择。

建立在制度经济学和现代企业理论基础上的对国有商业银行制度的研究，可以使我们从一个新的视角来理解国有商业银行改革的实质是一种制度变迁，即用一种效率更高的银行制度（现代商业银行制度）来替代另一种效率较低的银行制度（准商业化专业银行制度），而不是一种管理技术与技巧的变化；是整体的制度创新，而不是局部的零打碎敲的制度安排的改良。

第二节 研究方法

本文的研究是以国有商业银行是一个具有经济理性的经济人为前提假定，以节省信贷交易活动中的交易成本为基点，以增进国有商业银行运行效率为归宿点来研究国有商业银行的制度及其变迁问题。在论述过程中，自始至终地在马克思主义经济学和现代经济理论的若干理论假定基础上，对国有商业银行制度及其制度安排如产权关系、治理结构、组织安排、资本构成、管理模式、市场退出行为及其相关的交易成本与制度效率进行研究。对这些问题的研究，不仅涉及到货币银行学和金融学理论的若干重大问题，如商业银行制度的起源与历史变迁、商业银行的性质定位、国有商业银行的行为模式以及与宏观调控和金融市场的关系等，因而需要广泛地借鉴和应用马克思主义的货币理论、信用理论、银行理论、借贷资本理论；而且涉及到国有商业银行的制度结构、制度功能、制度安排、制度变迁

和制度环境等若干制度经济学理论问题，因而需要充分地运用制度经济学和现代西方经济学的相关理论，如交易费用理论、契约理论、企业理论、委托代理理论、产权理论、制度变迁理论、公共选择理论以至国家理论等等。因此，马克思主义经济学和现代经济学理论是本文研究的理论依托。在研究方法上，本文体现了实证分析与规范分析相结合、归纳与演绎相结合、动态分析与静态分析相结合，并交叉运用了供求分析、均衡分析等新古典经济学研究方法。

1. 实证分析与规范分析相结合。本文试图通过对中国国有商业银行的改革过程及未来取向进行考察与分析，在借鉴现代商业银行制度一般理论基础上，探索国有商业银行制度及其变迁的一般理论。因此，研究过程中，既要对国有商业银行的改革过程进行描述，说明改革“是怎样”进行的，也要说明现代商业银行制度“是什么”，因而必须运用实证方法；一方面，既要在理论上说明国有商业银行制度应该是什么，也要说明国有商业银行制度应该如何变迁，我国国有商业银行应该如何改革，以及应该在哪些方面努力等问题，这样就必然要涉及到相关价值判断的规范性分析方法。关于研究范式的二分法，大多数经济学家认为是对立的，即事实与价值、实证与规范的是对立的，在他们看来实证分析的科学性和可信性远远高于规范分析，实证分析方法从根本上排斥规范分析，两者似乎不能兼容，用此不能用彼，经济以至社会科学的研究应倡导“实证主义”。我认为，这种观点是值得商榷的，“述而不作”的实证分析法强调对“事实”的陈述与描述，只说明“事实”是什么。根据马克思的社会存在决定社会意识的原理，人们对“事实”的观察与陈述在相当程度上取决于他们接受的和拥有的理论结构，取决于他

们已形成的价值观念和社会偏好，对于同一事实，可能因观察者所处的社会地位和价值观念不同而各异。换言之，“事实”总是打上观察者的价值观念“烙印”。从这个意义上讲，社会科学和经济科学中的实证分析都是以一定的价值判断为前提的。缪尔达尔曾精辟地指出，“价值赋予永远与我们同在，不带任何偏向的研究从来没有过，也不可能。我们的价值取向决定了我们解决问题的途径，决定了概念的意义、模型选择以及对观察的挑选等”。因此，是与应该是，事实与价值往往是交织在一起的，实证与规范两者之间不存在无法逾越的鸿沟。在社会和经济分析问题上试图彻底清除价值取向或意识形态的作法是一种错误的“空想”，当然，抨击实证而偏好于规范的方法也不足取。基于这种理论认识，本文把实证分析和规范分析方法结合起来。

2. 归纳方法与演绎方法相结合。归纳与演绎作为理论研究的两种方法，是任何社会科学惯用的基本方法。所谓归纳方法就是从对众多个别经验或事实的考察分析中找出一般规律性的“东西”；所谓演绎方法则是强调一般到特殊。使归纳与演绎两者走上互补道路，无疑是马克思的伟大贡献。当然，倡导推崇并使归纳与演绎互补结合的不只是马克思一人，其他许多经济学家为之也付出了努力。马歇尔在其《经济学原理》中指出，“归纳法与演绎法都是科学的思想所必须采用的方法，正如左右两足是走路所不可缺少的一样”，“经济学要用归纳法和演绎法，但为了不同的目的，采用这两种方法的比重也不同”。菲利浦·迪恩在1985年就任英国皇家经济学会会长就职说时，对此讲的更为精彩，他认为，经济学“这门学科的范围和研究方法，需随时根据它提出的目的和任何社会问题加以规定，而且允许一种以上改进的研究计划同时进行”。根据以上方法论的原理要

求,本文在研究中,对于现代商业银行制度及其制度结构和制度安排的分析,运用了归纳的方法,通过对纷繁复杂形态各异的各国商业银行制度的模式及变迁,归纳梳理出现代商业银行制度的一般理论内涵及其架构。以此为基础,将商业银行制度的一般性规律性的制度模式演绎出国有商业银行制度的理论模式。同时,运用比较方法,将现代商业银行制度与中国的国有商业银行制度进行比较分析,揭示出现实与目标、一般与特殊之间的差距及其成因,进而探索相应的制度变革方略。

3. 静态分析与动态分析相结合。本文是从横向的银行制度比较和纵向的制度变迁角度来观察和分析国有商业银行制度,所以本文的研究必须体现静态分析与动态分析相结合,横向静态比较与纵向历史分析相结合的方法。本文关于国有商业银行制度理论模式的设计构想均是从静态角度以西方现代商业银行制度为模本参照系进行的;而关于中国国有商业银行制度的构建则是从动态角度进行考察论证。

第三节 结构安排

基于国有商业银行的资本结构、组织形态和形成的动因以至职能存在着差别,所以国有商业银行可以划分为若干不同类型。国有商业银行大致可分为三种类型:第一类是由政府部门经营的商业银行。这类国有商业银行的信贷计划、财务和会计账目与政府的预算有直接的联系;第二类是按照特殊法律条文创办和经营的国有商业银行。这类商业银行完全归政府所有,或政府以特殊方式对其实施控制;第三类是按公司法成立的国有商业银行,政府对这类商业银行拥有足以保持其控制力的股份。

本文所研究的国有商业银行制度仅定位于第三种类型的国有商业银行，原因在于：一方面，第三种类型的国有商业银行是市场金融制度国家国有商业银行的普遍形态，而第一和第二类型的国有商业银行仅是少数现象，它们不具代表性；一方面，中国国有商业银行改革的方向或目标模式是第三种类型。

从制度变迁视角并运用制度分析方法，分析国有商业银行制度以及中国国有商业银行的改革，客观要求我们必须对国有商业银行制度的特征、功能、结构、变迁机制等方面进行全面的研究，从而构建一个基本完整的理论框架。同时，从中国国有商业银行改革的现实观察，银行制度变迁的速率以及质量又决定于制度变迁中制度安排变革的次序如何设计，制度安排改革次序不同会导致不同的制度变迁后果。基于这样的考虑，本书在结构安排上分为三个部分：

第一部分：论述国有商业银行制度的内在特质，揭示国有商业银行制度的一般理论，本部分由第二章构成。

第二章从交易费用切入，在对传统货币金融理论关于商业银行性质——特殊金融企业的评判基础上，揭示商业银行的性质是一种特别的市场契约，进而对商业银行制度、国有商业银行制度及其功能以及国有商业银行制度有效性的判定进行了总括性的理论分析。本章的最后论述了国有商业银行制度变迁的动力机制及相关问题。本章的目的并不仅仅是在总体上勾画出国有商业银行制度的大致的理论轮廓，关键的意旨在此后各章的分析进行理论铺垫。如对商业银行的性质界定，实质隐含的寓意是国有商业银行作为商业银行的一种具体形式，也是一种契约，既然是一种契约，那么任何信贷交易主体在与国有商业银行进行信贷交易时，必须尊重契约规则，在平等互利的基

基础上实现资金交易，一方利益的实现不能以胁迫方式、以损害另一方的权益为基础，不管交易主体的政治地位有多高，权力有多大。同时，也隐含地提出了国有商业银行制度变迁必须遵循商业银行制度变迁的内在规律。再如，关于国有商业银行制度变迁的路径问题的论述，旨在为以后各章关于中国国有商业银行制度变迁的分析提供一个理论原则，即改革突破点的选择应慎而又慎，对制度变迁的逻辑次序必须进行着意安排。否则，突破点和次序选择错误将可能使改革陷入闭锁状态。

第二部分：对第一部分分析进行具体化，沿着国有商业银行市场准入制度→市场退出制度这一内在的逻辑次序，论述国有商业银行的制度结构、制度安排，并对中国国有商业银行相应制度的变迁与国有商业银行制度的构建进行了初步探索。本部分由第三、四、五、六、七、八章构成。

第三章对国有商业银行的产权制度以及我国国有商业银行的产权改革进行了研究。本章从产权和产权制度理论界定入手，对西方商业银行产权制度由自然人产权制度到法人产权制度的嬗变和法人产权制度的特征进行理论分析。明确提出产权制度改革是国有商业银行改革的基础环节，指出我国国有商业银行产权改革的重心一是实现终极所有权与法人财产权的分离；二是实现产权结构优化，这二个重心的实现，必须借助于国有商业银行的股份制改造。至于国有商业银行的股份制改造如何进行，本章从原则设计、形式选择、步骤安排等方面进行了一些探索。

第四章讨论国有商业银行的资本制度以及中国国有商业银行资本制度的建设问题。这一章实际上是由第三章产权制度讨论引申出来的一个问题，它从一个侧面解释说明了国有商业银

行的产权结构。为了使问题的讨论有一个基本的标准或参照系，本章首先对现代商业银行的资本制度进行理论分析，初步描绘出国有商业银行资本制度的框架。此后，对我国国有商业银行资本制度的历史变迁进行动态考察，揭示我国国有商业银行资本制度的内在缺陷以及与目标模式之间的巨大差距，并结合现实制度条件对如何推进我国国有商业银行资本制度改革进行探索思考。

第五章分析国有商业银行法人治理制度的基本模式和我国国有商业银行法人治理制度改革的内容和改革的具体措施。由于法人治理制度是产权制度和资本制度所衍生出来的一种制度安排，所以这一章的内容是对前二章内容的进一步深化。为了说明法人治理制度在国有商业银行制度结构中的地位与突出功能，本章首先提出国有商业银行制度的运作效率主要取决于法人治理制度的有效安排这一命题。为了便于对这一命题的理解，首先对我国国有商业银行治理制度的历史变迁进行分析。通过分析，揭示出我国国有商业银行法人治理制度经济绩效的低下事实，论证其不但无助于交易成本的降低，而且造成了“内部人控制”负面效应的膨胀和快速释放，造成国有商业银行的资产和利润的流失，侵害了所有者的权益。因此，必须对国有商业银行的法人治理制度进行改革。那么，改革的方向或目标是什么？为此，本章对现代商业银行法人治理制度的模式与安排进行了阐述，并在比较目标模式与现实之间差距基础上，对如何构建国有商业银行法人治理制度进行了具体设计。

第六章对国有商业银行的经营制度、我国国有商业银行目前的实行的分离制经营制度的均衡性进行了分析，揭示出全能制经营制度是国有商业银行经营制度的最终选择。本章首先从