

吉林大学中国国有经济研究中心博士文库
教育部人文社会科学重点研究基地基金资助

主编 徐传谔

中国国有商业银行 制度创新

ZHONGGUO GUOYOU SHANGYE YINHANG ZHIDU CHUANGXIN

范肇臻 / 著



经济科学出版社

吉林大学中国国有经济研究中心博士文库

教育部人文社会科学重点研究基地基金资助

中国国有商业银行 制度创新

范肇臻/著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国国有商业银行制度创新/范肇臻著. —北京:
经济科学出版社, 2005. 6
(吉林大学中国国有经济研究中心博士文库)
ISBN 7-5058-5051-2

I. 中... II. 范... III. 商业银行-经济体制改革
-研究-中国 IV. F832.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 073008 号

责任编辑: 杜 鹏

责任校对: 董蔚挺

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亨

中国国有商业银行制度创新

范肇臻/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100036

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

永明装订厂装订

880×1230 32 开 6.25 印张 160000 字

2005 年 6 月第一版 2005 年 6 月第一次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 7-5058-5051-2/F·4323 定价: 16.80 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

总 序

吉林大学中国国有经济研究中心，是教育部人文社会科学重点研究基地。现有研究人员 20 人，其中教授、博士生导师 14 人，副教授 5 人，讲师 1 人；有 18 人具有博士学位。

中心设立三年来，共承担国家社会科学基金、教育部社会科学基金、其他部委基金和企事业单位委托项目 24 项，共获得科研经费 438.4 万元。

三年来，中心取得了一批有影响的科研成果：在 CSSCI 检索刊物上共发表学术论文 200 余篇，其中有 10 余篇被《新华文摘》和《中国社会科学》等权威刊物转载；出版专著 20 部；获省部级奖励 11 项。

中心在积极进行国有经济开拓性研究的同时，还利用自身丰富的中外文图书资源、先进的信息技术手段、浓厚的学术氛围、经常性的学术活动多层次地研究课题，搭建起培养高级经济学人才的平台，探索新时期拔尖人才培养之路。中心不仅定期举办“国有经济博士论坛”（现已举办 19 期），展示研究生的横溢才华、创新思想和学术成果，提升他们勇于探索、善于创新的信心和勇气；还吸收他们参与各层次的科研课题研究，促使他们把经济学理论与中国的经济改革实践结合起来，创造性地解决国有经济发展中的重大问题；同时，千方百计地挤出一部分资金，

资助一批“棱角分明”、“标新立异”的专著出版。

这些创造性的举措，取得了显著的效果，大幅度提高了研究生的学术水平。三年来，他们已经发表学术论文 60 多篇，其中有 10 多篇在吉林大学研究生“精英杯”优秀论文大奖赛中获奖。齐树天同学还在全国第一届“挑战杯”学生课外学术科技作品竞赛中获得一等奖。

吉林大学中国国有经济研究中心现有 5 个博士点，11 个硕士点。有在校博士研究生 108 人，硕士研究生 146 人。已有 28 人获得经济学博士学位，71 人获得经济学硕士学位。大量研究生参与到国有经济的研究中，不仅壮大了国有经济研究的力量，而且还带来了研究方法、研究手段、研究思想和研究角度的创新。既活跃了国有经济研究的气氛——热点频出、亮点频现，又不断有精品力作涌现。国有经济理论的丰富和创新，推动了国有企业改革的深化和国有企业效益的提高；国有企业的发展和改革实践，又进一步推进了国有经济理论的发展。

吉林大学中国国有经济研究中心得天独厚的研究领域，为博士研究生的博士论文选题提供了内涵丰富的内容。大多数博士论文的选题都与国有经济研究紧密相联系。因此，每年都会有一批高水平的博士论文问世。为了鼓励他们的探索精神，也为了使这批优秀的博士论文保存下来，广为利用，我们决定选择其中的精品，编辑出版《吉林大学中国国有经济研究中心博士文库》。

《吉林大学中国国有经济研究中心博士文库》的出版发行，必将呼唤更多的博士研究生立志于国有经济理论的研究，投身于国有经济理论的研究，成功于国有经济理论的研究。最终，创立起独树一帜的国有经济理论体系，支撑国有经济的改革、完善和发展。

徐传谔

2004 年 8 月 10 日

目 录

引言	1
第一章 中国国有商业银行制度变迁与经济发展	12
第一节 制度的一般理论与国有商业银行制度创新	13
第二节 中国国有银行制度与经济发展	31
第三节 中国银行制度改革的特点及难点	43
第二章 中国国有商业银行产权制度改革与创新	56
第一节 产权理论探析	56
第二节 商业银行产权形式	82
第三节 中国国有商业银行产权改革：走股份制 的道路	98
第四节 现代商业银行治理结构	110
第三章 中国国有商业银行经营制度的改革	124
第一节 从分业经营到混业经营的国际历史回顾	124
第二节 国有商业银行分业经营模式的效应分析	131
第三节 混业经营：势在必行	137
第四节 经营制度的选择	141

第四章 中国国有商业银行风险控制制度改革	149
第一节 现代商业银行的内控制度	149
第二节 引入 ISO9000 国际标准促进商业银行 内控制度改革	159
第三节 中国国有商业银行监管框架的重构	165
结 论	178
参考文献	181

引言

一、选题意义

“机遇与挑战并存”曾经成为我国金融行业对加入 WTO 后竞争格局的精彩概括。且不论机遇在哪里，挑战又来自何方，这至少表明我们已经把目光移向对方，开始研究别人的行为，这本身就是一个进步。认识复杂多变的环境和实力强大的竞争对手有时并不是一件十分困难的事情，但要真正认识自我，发现并有效地解决银行自身存在的要害问题就不那么简单了。实际上，强大的竞争对手并不足惧，真正的竞争对手是我们自己。换句话说，中国国有商业银行要全力以赴，与之“抗争”的不是外资银行，而是国有商业银行自身在体制、机制、经营管理、运营模式、创新能力等方面存在的一个个需要攻克的难题。如果我们不能在正确认识国有商业银行的状况和特性、优势和劣势的基础上制定出有效的经营战略，那就无法保障国有商业银行持久的生存和发展。

按照我国政府的承诺，我国银行业将在加入 WTO 后 5 年内逐步完成全面开放。这意味着更多的外资银行将进入我国与国有商业银行展开实质性的公平竞争。国有商业银行在前所未有的发展机遇中孕育着严峻的挑战。引入外国竞争者，有利于促使国有商业银行加快改革步伐，彻底抛弃幻想，正视自身弊端，最大限度地改善经营管理和金融服务；也有利于国有商业银行拓展更大

的国际发展空间。然而，作为一个发展中国家，在传统的封闭型金融体系向开放型金融体系转变的进程中，必然要承受剧烈动荡的压力。从客观情况看，我国银行业发展水平的落后状况要比其他产业更为严重，国有商业银行的形成也缺乏一个优胜劣汰的自然竞争过程。国有商业银行如果不能在有限的时间内加快改革，创新制度，主动顺应金融全球化的发展趋势，将无法在国际竞争中生存和发展。

不管开门与否，窗外早已八面来风；无论迎战与否，较量早已开始。只有认清大趋势，把握大趋势，运筹帷幄，谋后而定，我国国有商业银行才能在这场历史性的竞争中稳操胜局，在国际金融市场上留下自己应有的位置。

制度是社会经济发展的重要变量。国有商业银行制度是否有效，直接关系到金融资源配置的效率。本书的研究对于现阶段的国有商业银行改革具有重要的现实意义。国有商业银行问题从根本上来说是一个制度问题，这一点已为越来越多的人所认识。目前，国内越来越多的学者以制度分析为主线来研究国有商业银行问题，并已形成了极为丰富的研究成果。然而，遗憾的是，虽然我国在长达 20 多年的改革开放中，在国有企业和国有银行的经营体制、对外开放、宏观经济的调控等方面都进行了一系列重大的改革，并越来越鼓励民营经济或私营企业的发展，从而使整个经济发生了巨大的变化，使我国的经济实力不断增强，我国经济总量占世界经济总量的比重随之不断提高，但是，由于我国在整个经济体制改革时期，并没有在最根本的制度——产权制度上进行真正根本性的改革，因此，我国传统的产权制度并没有发生根本性的变化，也没有真正解决国有财产的“真正负责任的所有者”这一关键问题。虽然我国于 1994 年提出了“法人财产权”的概念，试图解决国有企业的产权制度问题，但我国没有在国有企业的产权制度上有更重大的理论突破，迄今为止，在实践中所

进行的一系列改革都没有从根本上解决国有企业的独立财产或净资产的所有权问题。显然，从我国的具体国情来看，如果不建立合理的产权制度，根本无法实现邓小平同志所说的通过深化改革“把银行办成真正的银行”的目标。从制度方面以产权改革为主线来系统地研究国有商业银行制度创新，不但是对已有国有商业银行产权改革理论的深化，而且这种选题思路非常切合我国国有商业银行的现实，能切中问题的关键或要害。因此，以产权问题为突破口或切入点来研究国有商业银行制度创新问题，对我国来说，还具有根本性的制度改革意义及重大的宏观意义，其实用价值和应用前景十分乐观。

二、研究方法 with 基本框架

本书以国有商业银行是一个“有限理性”的经济人为前提，即假定国有商业银行的经营行为已基本符合市场化经营的要求，是以追逐自身利润最大化和提高市场竞争力作为经营的最终目标来研究国有商业银行制度及其创新问题。同时也摒弃了传统的计划经济理论框架中所隐含的一些基本假设，在这一理论研究的前提下为我国国有商业银行制度创新与发展提出有关的政策建议。

选择好研究的突破口以后，运用什么样的研究方法就成为至关重要的问题，因为只有运用正确的研究方法才能使具有创新意义的研究成为有解释力的成熟理论。本书以马克思主义经济学和辩证唯物主义与历史唯物主义为理论基点，借鉴西方经济学理论和银行改革的实践经验，从历史变迁的角度研究制度变迁的内在规律，并且把历史分析、理论分析与现实问题的分析相结合，以一种动态的、演进的、比较的方法，代替静态的、均衡的研究方法。

(1) 制度分析方法。制度分析方法的基本观点认为，社会

经济发展的根本在于同经济活动有关的“制度”,^①同时又为制度的发展所制约,经济的发展变化过程实际上是制度的发展变化过程。因此,制度分析方法要求从制度的角度来考察经济运行,分析制度的产生和变迁对人们的经济行为及社会经济活动的决定性影响。美国著名经济学家保罗·克鲁格曼在1998年撰写《亚洲怎么了》一文,认为东南亚金融危机的根本原因不是汇率失调,而是坏的银行制度。^②因此,对于国有商业银行来说,真正的危机来自于内部,来自于金融体制与金融制度的缺陷。基于以上考虑,笔者认为,由于产权理论是新制度经济学的核心内容之一,因此,以产权问题为突破口或切入点来研究国有商业银行制度创新问题必然要采取制度分析方法。马克思主义经济学者认为,社会经济的核心是财产关系,即所有权。西方现代产权理论将所有权概念扩展为产权。制度经济学也认为,制度中最重要的是财产所有权制度,即关于产权关系的制度。产权制度具有界定交易区、规范交易行为、形成稳定预期、提供激励和提高资源配置效率等功能;有效率的经济组织是经济增长的关键,而有效率的经济组织的产生需要在制度上做出安排和确定产权。由此可推知:产权制度是制度结构中的核心制度,宏观经济增长和微观经济活动的高效率均离不开产权制度创新的推动。所谓产权制度,是指既定产权关系和产权规则结合而成的且能对产权关系实

① 什么是“制度”?这一概念可以说是制度经济学的基石。制度这一术语实际上来源于拉丁文 Institution,意为风俗、习惯、教导、指示等。综合国外的有关观点来看,可将有关“制度”的定义归纳为这样几种:是“一个社会的游戏规则”;是“社会公认的习惯、风俗或传统”;是“广泛存在的生活方式”。目前,世界银行则将制度定义为:约束行为的规则(法律及非正规的惯例),将这些规则付诸实施的机制,影响人们的内在动力及支持市场交易的组织(世界银行,2002)。

② 史东明:《经济一体化下的金融安全》,中国经济出版社1999年版,第58页。

行有效的组合、调节和保护的制度安排。改革重在制度创新，而制度创新中最根本的一环即是产权制度的创新。同样，对于国有商业银行改革，产权改革也应是其基础环节和逻辑起点，否则将会使其他各项改革摩擦加大，成本提高。回避产权制度改革任何努力都难以实现国有商业银行向真正的商业银行转变。

(2) 历史与逻辑的结合。所谓历史分析法是指在大量占有历史事实及最新现实情况的基础上，对历史事实或现实经济现象进行客观的描述或实证分析，并在此基础上进行理论上的概括与归纳。由于制度的演进与更替是一个历史过程，历史分析法十分适合于进行制度分析，因此本书中采用历史分析法展开研究。但是，笔者也不赞同历史学派完全拒绝运用逻辑抽象演绎法的研究方法（到底是应该运用历史分析法还是应该运用逻辑抽象法来研究经济问题，在西方经济学中存在着争论），笔者试图把历史分析法同逻辑抽象演绎融合在一起。恩格斯指出：“历史从哪里开始，思想进程也应当从哪里开始，而思想进程的进一步发展不过是历史过程在抽象的、理论上前后一贯的形式上的反映；这种反映是经过修正的，然而按照现实的历史过程本身的规律修正的，这时，每一个要素可以在它完全成熟而具有典型性的发展点上加以考察。”^① 用历史分析的方法是完整地理解具有悠久历史的商业银行制度的最好方法。本书通过对国有商业银行历史的分析和比较归纳，揭示了国有商业银行制度变迁的一般规律及其外在表现形式，以有助于对国有商业银行制度及其创新的客观、完整的认识。

(3) 实证分析与规范分析相结合。这两种研究方法的区别主要在于，前者偏重于对实现经济问题的概括和归纳，即从经济现象出发，总结和分析其具有的内在规律性，强调对事实的陈述

^① 《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社1995年版，第43页。

与描述,说明“事实”是什么;后者偏重于对经济规律的推理和演绎,即从已有的经济学原理出发,对所发生的各种经济现象加以阐述和解释。本书试图从两种方法联系的角度入手,通过对现实问题的具体研究,在回答“是什么”的基础上,提出“应该怎样”的对策建议。

笔者在研究过程中也将新古典经济学的基本理论作为自己的理论“内核”,并分别吸取西方新制度经济学理论与西方主流经济学理论的合理“内核”,以此将历史分析法、实证分析法、经验归纳法、统计分析法、理论演绎法、均衡分析法及规范分析法有机地结合起来进行开拓性的研究,力求在研究方法上取得一定的突破,以便从经济现象的发展变化过程中寻找一般规律,从而力图在此基础上创建能真正准确地解释现实并概括一般规律的理论,并借鉴西方现代商业银行制度的基本模式,探索我国国有商业银行制度改革的基本框架以及改革的方向。

本书分为四章展开,具体内容如下:

第一章从制度理论入手,揭示商业银行制度变迁与经济制度及其发展的内在联系。通过回顾国有商业银行制度的历史演变过程,阐明国有商业银行制度与我国经济制度及其发展在特定的历史时期是直接相关的。但随着我国经济体制的转轨进程,国有商业银行的风险剧增,制度僵滞程度加深,客观上衍生了国有商业银行制度变迁的必然性;通过总结国有商业银行改革的特点,揭示改革中存在的难点问题;从分析现代企业制度的基本特点入手,阐明现代企业制度的核心内容是产权制度,并紧密结合当前国内、国际金融发展趋势,提出建立与社会主义市场经济相适应的现代商业银行制度是我国银行业融入全球经济一体化的必然选择,是国有商业银行制度创新的总体方向。

第二章研究国有商业银行的产权制度。对于银行产权改革,在阐述有关产权经济理论的基础上,分析了我国国有商业银行的

产权现状，着重阐明国有商业银行制度改革根本出路在于产权制度创新。并进一步探讨了国有商业银行产权制度创新的内容、意义、目标以及步骤，提出了我国国有商业银行进行股份制改造的建议。

第三章研究国有商业银行的经营制度。从商业银行经营制度变迁的历程和世界银行业发展趋势入手，对“分业经营”与“混业经营”制度进行深入研究。以新的视角重新审视了当前分业经营的有效性和合理性，结合案例得出实行混业经营的必要性。但本书又从当前我国的国情出发，认为从分业经营到混业经营的转变是一个渐进的过程，不可一蹴而就，并就此提出了相应的改革建议。

第四章研究商业银行的监管制度与内控制度建设。从理论上探讨了金融监管与内控制度的起源、基本原理以及对防御和降低商业银行经营风险的重要意义。从构成内部控制的五个基本要素分析入手，描述了国有商业银行内控制度建设的滞后性及表现形式，提出了国有商业银行完善内控的具体措施；对于《巴塞尔新资本协议》对我国银行业风险管理的挑战，提出了应对策略。

三、主要创新

在对国有商业银行制度创新这一问题展开分析的过程中，必然会涉及一系列必须回答的理论和现实问题。对于这些理论和现实问题，本书一方面大量借鉴前人和他人已有的研究成果进行阐释；另一方面在兼收并蓄中融入笔者许多新的见解。

(1) 揭示制度创新是商业银行发展的原动力。在商业银行发展史上，制度创新并非是一时一地的偶然现象，而是贯穿于商业银行全部历史发展过程的一种动力机制，是商业银行克服自身局限、解决内部矛盾满足社会需求的必由之路，现代商业银行制度创新不仅源源不断地为实质经济的运行与发展提供润滑剂和动

力，推动着实质经济的分化、重组和升级，而且制度创新还将是我国商业银行在新的历史阶段优化配置金融资源的理性选择，也是其发展的最主要推动力量。本书从表象分析到逻辑推理，从历史考察到现实研究，揭示了商业银行发展的重要特征，即尽管商业银行发展是由多种主客观因素维系和推动的，但是，引起商业银行量的变化或质的飞跃的主导因素是制度创新。当旧的银行组织架构不能适应经济发展，或者仅仅靠原有层次上的数量增添不能解决经济发展中的矛盾时，商业银行必然要创造或引进具有全新性质的新事物，同时，经过模仿与推广中的能量释放，使之发生质的变化，以满足经济社会发展中的新需求。本书独具匠心地揭示了制度创新是商业银行发展的内在原动力这一客观存在，进而得出制度创新推动商业银行从低级走向高级，从初始走向发达，整个商业银行的发展史是一部不断进行制度创新的历史这一结论，这一论点的提出将坚定我国国有商业银行制度改革的信心和决心。

(2) 分析了国有商业银行政府主导型制度变迁的根源。我国国有商业银行制度变迁之所以呈现出政府主导的特征，一方面是由制度变迁的初始条件所决定；另一方面是制度变迁路径选择错误使然。首先，制度变迁的初始条件决定了初始的制度变迁必然是政府主导型的。我国国有商业银行制度变迁的基础是高度集中的计划经济体制，政府在国民经济中一直扮演着强政府角色，其活动渗透到国民经济的各个领域。改革开放以后，对传统体制的路径依赖决定了像我国银行制度改革这种涉及面广、影响深远的改革，政府不可能袖手旁观。这种体制下的国有商业银行是直接受政府控制，服务于实物分配计划的政府职能部门，不是独立的利益主体和行为主体，既无制度变迁的愿望，更无制度变迁的权利。因此，改革初期，不论哪种形式的制度变迁，都只可能是由政府来决定、组织和推动的。其次，制度变迁的路径错误使政

府主导的特征得以继续。我国国有商业银行市场取向的制度变迁是一项庞杂的系统工程，不可能一步到位，因而路径选择至关重要。政府在决定商业银行制度变迁的形式、速度、突破口和时间路径时，既有促进微观经济金融主体效益和整体金融效率最大化的动机，更有维护“公共金融产权”不变，通过金融制度履行部分财政职能和税收功能，确保国民经济产出的不断增长，以实现政府自身利益的最大化目的。当改革的措施、速度与政府的利益和偏好发生矛盾时，政府一般就暂缓改革，甚至不惜走回头路。在这种制度变迁框架内，微观金融主体只是金融制度的被动接受者。政府为了保证整个经济改革过程的可控性，在扩张国有商业银行产权边界的同时，对其他所有者采取禁入的措施，牢牢控制着国有商业银行的产权边界。制度经济学的知识告诉我们，有效组织是制度变迁的关键。构建有效的商业性金融机构成为首要任务。尽管在改革之初我们就提出了专业银行企业化的口号，但始终未能将其变为现实。产权制度是组织制度的基础和核心。国有独资金融机构之所以不是有效组织，首先是因为它不是有效产权。有效产权的关键是所有者的有效约束和有效激励，从而使经营者利益依存于组织利益、组织利益服从于所有者利益。国有组织的利益与其最终所有者——“全民”中每个公民的个人利益没有任何直接关系，因而国有组织的效率最终决定于国有资产的现实所有者——政府是否有效。而即使是一个有效政府，由于行政目标与资产经营目标的冲突，其直接或间接经营国有资产的成本都是极其高昂的。因此，在不付出很高成本的前提下，政府对国有资产经营者预算约束必然软弱，从而使国有组织的利益反过来服从于经营者的个人利益，组织行为受内部人控制而异化，国有独资产权对所有者的无效。

国有独资产权无效决定了国有独资机构组织无效，进而决定了国有独资商业银行经营创新内无动力，再加上国有独资商业银

行在银行业的绝对垄断地位，我国国有商业银行制度变迁的政府主导型特征自然会延续下去。

(3) 提出了我国金融制度变迁模式由政府主导向市场推进的构想。中国银行业，特别是中国国有商业银行，当前面对的急需解决的最主要的问题有两个：一是重构国有独资和国有控股机构的产权。如前所述，国有独资产权无效决定了国有金融机构组织无效。重构国有商业银行产权的惟一办法是进行规范的股份制改造并争取上市。股份制改造不仅要通过吸纳非国有股份来增加金融机构的资本总量，而且应通过出卖部分国有股来改变金融机构的资本结构，将国有独资商业银行改造成为多元股权结构的社会公共公司。二是建设一个好的公司治理机制，能按照市场游戏规则的要求自我约束、自我完善。解决这个问题的要点在于建立和完善现代企业法人制度，实行董事会领导下的行长负责制。同时，变审批式市场准入监管为登记监管。目前我国审批式的金融机构市场准入监管制度有很大的行政随意性，严重压制了金融机构的产生。我认为，在严格市场准入标准的前提下，实行注册登记式监管制度，既可以为金融机构的设立提供宽松而公平的制度环境，又可避免“先天发育不良”的机构进入市场，从而可以促进金融业的有效竞争。

(4) 历史性地透视国有商业银行经营制度的发展趋势。预示从分业经营向混业经营的回归是国有商业银行经营模式的最终选择。本书以发展的眼光，比较系统地分析了混业经营制度出现的深刻原因是世界经济一体化带来的一系列变化，当前全球金融业发展的一个趋势就是许多金融产品划分边界的模糊。传统的商业银行业务、商人银行业务、证券业务、保险业务等都有机地交织在一起，共同满足客户日益复杂的金融需求。这种混业经营是信息科技潮流推动下的金融业发展趋势。商业银行的内在赢利要求新的竞争者的加入，特别是客户越来越高的服务要求，使得适