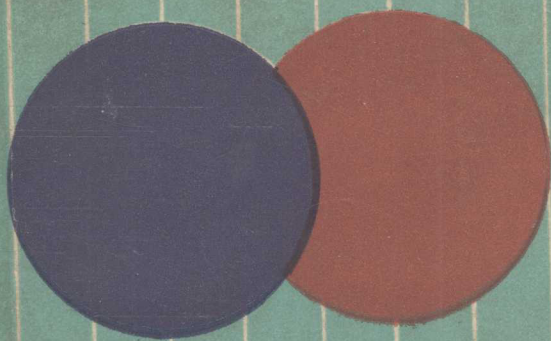


专业银行两权分离探索

李树生 著



黑龙江人民出版社

专业银行两权分离探索

李树生 著

黑龙江人民出版社

专业银行两权分离探索

zhuan ye Yin hang liang quan Fen li Tansuo

李 树 生 著

黑龙江人民出版社出版、发行

吉林省物资学校印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 9印张 2,1000字

1988年11月第1版

1988年11月第1次印刷

印数：1-5,000册

IS B N 7-207-00870-8

F·137 定 价：2.80元

序

近几年来，我国经济体制改革的热点集中在价格改革和所有制改革的争论上，但金融改革始终未能与之相提并论，殊不知金融改革不仅不次于价格改革和所有制改革，而且在一定意义上可以说是后两者改革的前提。例如，如果当前严重的通货膨胀不能及时地加以制止，价格改革从何谈起？如果四口大饭锅不打破（企业吃银行的大锅饭、专业银行吃中央银行的大锅饭、下级银行吃上级银行的大锅饭和财政吃银行的大锅饭），企业所有制改革又何能奏效？特别是当前我国处于治理经济环境、整顿经济秩序和深化改革的现阶段，深化金融改革有其特殊重要的意义，它是我国治理环境和整顿秩序至关重要的一环，也是理论上重大热点之一。

金融改革是经济体制改革的重要组成部分。对于这一改革是采取超前、同步或尾随的办法，长期存在着争论，但是，实践证明，金融改革现在是明显地落后了，它妨碍着经济体制改革的进行，对此，我们必须有一个清醒而统一的认识，从而采取积极态度，把金融改革大大地向前推进一步。

摆在我们面前的金融问题，堆积如山。但最主要问题是金融组织机构问题和金融发展战略问题。金融组织机构问题又主要是中央银行独立性问题和专业银行企业化问题。如果

中央银行具有一定的独立性，专业银行又实现了企业化管理，就可能使经济混乱现象得到较好的治理和整顿，从而为深化经济改革提供一个较宽松的金融环境和前提条件。关于中央银行独立性问题，有人主张把它从国务院划归人大常委会领导，有人主张要制定中央银行法，货币发行法等，使中央银行的货币发行应通过人大讨论决定，不得随意发行。见仁见智，各有千秋，现在一时尚难作出什么判断，这里存而不论。关于专业银行企业化问题，议论已久，但行动迟缓，步履维艰。银行企业化的核心问题是指国家专业银行实现自主经营、自负盈亏、自担风险和自求资金平衡的“四自”问题。怎样实现这“四自”问题，理论界曾提出过许多方案，但我认为比较切实可行的是实行两权分离。

所谓两权分离，根据我国全民所有制工业企业法规定：“企业的财产属于全民所有，国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理。企业对国家授予其经营管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。”两权分离是一个十分复杂的问题，我认为很难用一个简单的定义加以说明。从理论上说，财产所有者和经营者本来就是客观存在着的两个不同的主体，无所谓分离不分离的问题，但是，历史上，这两个主体有的集中在同一个主体身上，有的则又分属于不同的主体。过去我国在传统体制下，以为全民企业既然归国家所有，就一定归国家经营，这实际上是一种误解。全民企业是否既归国家所有，又归国家经营，这要看是否有利于经济的发展，如果不利于经济的发展，就应该使所有权和经营权分属于不同的主体，而不应属于同一主体。其次，所有权和

经营权也不是不可分割的，历史地看，所有权是可以分割的，经营权也是可以分割的，因而，所有权和经营权不是完全对立的，享有所有权的主体，也可以有一定的经营权，反之，享有经营权的主体也可以享有一定的所有权，因而会产生种种很复杂的情况。关键在于我们正确地理解了所有者和经营者、所有权和经营权的内涵以后，如何从法律上加以明确的划分和规定。

在我国经济体制改革过程中，中央提出企业实行两权分离，现在虽尚未完全贯彻实施，但已开始迈出了重要的一步。至于作为特殊企业的专业银行，不仅在实际上未能在两权分离上迈出微小的步伐，而且在理论上也缺乏比较系统的论证。李树生同志所著《专业银行两权分离探索》一书，针对我国专业银行企业化的进程作了详尽地系统地论述，这是金融理论研究方面一个可贵的成果，它将给关心我国金融体制改革的人们以新的启迪。我认为该书很值得金融实际工作者和理论工作者一读。

纵观全书共分为十章，前五章从理论上阐述了我国专业银行两权分离的内涵、特征、形式以及分离的机制等基本问题；后五章着重研究了我国专业银行两权分离在现阶段以致将来可能采取的具体形式，如：承包经营责任制、股份制、股权承租制等等，同时，也对我国专业银行的企业法人地位和两权分离的环境问题作了必要的分析。作者在写作中，坚持了学术性和实用性、理论与实践相结合的原则，从金融理论、经营管理和经济法诸方面来探讨我国专业银行两权分离的问题，形成了本书自己的特色。

1986年12月李树生同志曾在《金融研究》杂志上提出过专业银行两权分离的观点，我曾为之对他那篇论文予以赞同。此后，理论界有不少同志在各种报刊上曾多次进行过讨论，但是，有关这方面的系统论述和专著，仍属罕见。《专业银行两权分离探索》一书的出版和发行，将为我国金融体制改革做了一件开拓性的工作，也为我国深化金融理论研究增添了新的活力。当然，由于两权分离是一个十分复杂的问题，而银行的两权分离涉及的问题更多、更为复杂，不可能在一本书中得到解决，本书的出版，必将为深入探讨两权分离揭开了一个序幕。

以上仅仅是我对本书的点滴想法，如果它能作为本书的一个引子，我将十分欣慰。

刘光第

1988年10月于北京。

目 录

第一章 经济体制与金融体制的变革	(1)
第一节 传统银行体制的形成与动摇.....	(1)
第二节 对马克思主义银行理论的不同认识.....	(16)
第三节 银行新体制.....	(28)
第二章 专业银行的改革方向	(38)
第一节 专业银行信贷自主权.....	(38)
第二节 专业银行企业化.....	(42)
第三节 新基点——两权分离.....	(54)
第三章 专业银行所有权与经营权	(62)
第一节 财产所有权一般理论.....	(62)
第二节 专业银行所有权.....	(68)
第三节 财产经营权一般理论.....	(81)
第四节 专业银行经营权.....	(85)
第四章 专业银行两权分离是发展的必然趋势	(93)
第一节 经济与金融活动中的两权分离现象.....	(93)
第二节 两权分离与专业银行的发展.....	(97)
第三节 对传统银行体制的反思.....	(108)
第五章 两权分离过程的几个基本问题	(112)
第一节 两权分离的适度与基本模式.....	(112)
第二节 政企分开与经营者地位.....	(121)
第三节 产权转让——两权分离的深层探索.....	(129)
第六章 对股份制促进银行两权分离的再认识	(136)

第一节	股份金融制度的产生与发展	(137)
第二节	股份金融制度与我国国情	(143)
第七章	可行的方案——承包经营责任制	(151)
第一节	两权分离形式的现实选择	(151)
第二节	承包经营的三种思路和实践探索	(157)
第三节	有关承包的几个疑点	(164)
第八章	一种选择——银行股权承租制	(167)
第一节	股权承租制实施方案	(167)
第二节	股权承租制的理论说明	(173)
第三节	对股权承租制的几点认识	(183)
第九章	专业银行的法人地位	(192)
第一节	法人理论一般知识	(192)
第二节	专业银行取得企业法人地位的条件	(202)
第三节	完善法人制度规范两权分离	(208)
第四节	依靠法律巩固专业银行的企业法人地位	(212)
第十章	专业银行两权分离环境	(216)
第一节	正视企业化改革环境	(216)
第二节	积极创造条件改善两权分离环境	(220)
附 录		
一、	中华人民共和国全民所有制工业企业法	(228)
二、	全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例	(242)
三、	中华人民共和国银行管理暂行条例	(251)
四、	中华人民共和国企业法人登记管理条例	(263)

第一章 经济体制与金融体制的变革

纵观世界经济发展历史，人们发现无论是资本主义国家还是社会主义国家，都需要商品经济机制推动其进步。因此，商品、货币、信用等一系列范畴就有普遍存在的意义。这似乎是一个很简单的道理，然而，为了认识和接受这个道理，人们走过了复杂而漫长的探索之路。

第一节 传统银行体制的形成与动摇

随着我国商品经济的发展，银行正在发挥着愈来愈重要的作用，这是日常生活中人们有目共睹的现象。但是，更深层次的东西是：新经济体制需要什么性质、什么形式的银行体制；作为经济发展推进器和调节器的银行，如何最佳释放能量；怎样获取一种富有活力的微观银行组织结构，并按照商品经济规律运行起来，等等。这些问题对热心于金融的人们来说，也许会比观望银行业务操作更有兴趣。

值得庆幸的是，改革十年来，这方面的理论研究和实践探讨，取得了一些令人兴奋的进展。为了能够从一个较为广阔的角度讨论问题，我们不妨以历史为引线，以经济体制为背景来认识中国银行体制的变革。

一段不容忽视的历史

研究我国银行体制，不免要回答现行银行体制渊源何处？一般认为：我国现行银行体制是五十年代初期从苏联学来的，这种回避从自己的历史中寻找源流与成因的回答，是不能令人满意的。社会主义中国的金融体制，起源于土地革命战争时期，抗日战争中期得到重建，又经过解放战争时期的发展和壮大，新中国成立之后，通过对资本主义私营金融业的改造以及模仿苏联模式，逐渐发展成为我国现行银行体制。

我国社会主义银行体制的形成，表面上看是解放以后的事情，其实民主革命时期已经孕育着不可忽视的基因。在我国，通常人们所说的传统银行体制，大体上是经历了两个发育时期。一是战时阶段，二是和平阶段。前者指二十年代开始到全国解放。后者指解放初期到党的十一届三中全会。前后历经半个多世纪。民主时期我党创建的银行，虽然在业务范围、经营规模以及制度规范等方面，远远不及建国几十年来的银行现状，但那时的建行思想、经营原则、管理体制在很大程度上影响了后来的中国人民银行和现行银行体制。这是一段不可否认的历史，只有尊重这一段历史，才能更深刻地认识我国银行体制，认识产生这种体制的历史根源、社会环境和思想基础。

早在北伐战争时期，1926年12月湖南省第一次农民代表大会作出了关于设立银行的决议，在这个决议指导下，浏阳县东乡农民协会发起筹建了“浏东平民银行”；1927年冬，

闽西上杭县蛟洋区的农协会自筹资金，创办了农民银行，这是一家信用合作性质的银行；1928年春，湖南来阳县成立了工农兵苏维埃政府，当时根据地领导人多是青年知识分子，受马克思书籍影响较深，在他们的主持下，发行了叫作“劳动券”的货币；几乎在同一时期，广东海陆丰地区苏维埃政权，也在创建新的金融事业。1928年2月20日，海丰县苏维埃政府发布《劳动银行条例》和发行纸币的命令等。这一时期的尝试，开创了中国共产党领导下的当代中国金融事业的源头。

进入30年代以后，革命根据地有了较大的发展，在9个较大的根据地内，先后建立了53家银行。在这个基础上，中华苏维埃共和国中央政府第一次执行会议决定创办国家银行，并于1932年正式营业。临时中央政府核准颁发了《中华苏维埃共和国国家银行暂行章程》，规定：国家银行直接隶属于财政部，银行资本为苏维埃共和国国币100万元，由财政部拨付。1934年国家银行随军长征到达陕北，改称：“陕甘宁边区银行”，开始了新的抗日根据地金融事业。同时，其它革命根据地的银行也得到重建。例如，1938年3月，晋察冀边区银行正式成立，它采取垂直领导方式，由边区政府直接领导，但后来由于战争关系，银行改归财政领导，为财政服务。1940年1月，晋西北抗日民主政府决定成立西北农民银行，银行与贸易局合并，由财政处统一领导，使财政、银行、贸易三位一体。银行发行的钞票一部分供财政支出，一部分作贸易资金采购物资供给部队和机关。

解放战争时期，一些新的银行相继成立，以前创建的银

行有了很大发展并逐渐统一。1947年陕甘宁边区银行并入西北农民银行。1948年晋察冀和晋冀鲁豫两区银行合并成为华北银行。同年，华北人民政府发布公告，征得山东、陕甘宁、晋绥两边区政府同意，统一华北、华东、西北之货币。将华北银行、北海银行、西北农民银行合并为“中国人民银行”。以后，一些根据地陆续都并入中国人民银行。象中州农民银行改组为中国人民银行河南省分行、南方人民银行并入中国人民银行广东省分行、东北银行改组为中国人民银行东北区行。这样，建国时一个初具规模的中国人民银行体系也随之诞生了。

根据地银行建设，在今天看来带有游击性质，不是很正规。因此，讨论社会主义银行体制时，往往容易被人忽视，只注意解放后模仿苏联体制的弊端。这种割断自身发展历史研究现实的作法，是不能对现实作出科学分析与说明的。从上述史实可知，中国社会主义金融体制的建立，在民主革命时期的根据地银行中已初露端倪，解放时，银行机构已初具规模，并有了自己的一套作法。这同苏联有很大差异，主要表现在：苏联的十月革命是以城市起义为特点，革命胜利后，苏维埃政权把从资产阶级那里夺取的银行，按社会主义原则进行了改造。无产阶级夺取政权前，并不存在一段漫长的自办银行的历史。我国银行体制的变迁却经历了这一阶段。在二十多年的时间里，根据地金融事业发展，形成了自身特点，培养了大批银行领导干部和业务管理人员，对后来的银行体制发挥了不可低估的影响。

银行本来是商品经济的产物，它的产生与发展应该首先

与商品经济紧紧地联系起来。但根据地银行的产生背景却不是这样，它主要服务于革命战争。毛泽东在描述根据地时说：“边界的斗争，完全是军事的斗争，党和群众不得不一齐军事化”。这种社会军事化，也符合根据地银行的情形。在战争环境中，首先保证革命战争的胜利，其次发展边区生产的办行思想是符合当时情况的。有的根据地干脆实行军队——银行联合办公。例如，川陕根据地的银行与部队的供给部合署办公，把印刷的货币交给供给部，让供给部去采购军需物品，有人来兑换现洋则由银行负责。在管理体制上，根据地银行一般采取行长总管全行一切事务的制度，行长以下的业务干部对行长负责。行长则对军政首长负责。在战争条件下，行长或军政首长常常采取行政命令办法处理业务和管理银行。当然，也不排斥有时采用经济手段管理。这些在今天看来都是可以理解的。建国以后，根据地战时金融的高度集中、行政命令管理体制，应该向适应经济建设主要利用经济手段管理银行的方向转变才能完成银行体制的历史性转折。

解放前我国经济贫穷，根据地生产更是处于自然经济状态之中，连年战火使生产停滞、民不聊生。战时金融政策和银行业务，不可能在这样的经济环境中，树立起为商品经济服务，推动商品经济发展的主导思想。虽然当时也开展了存款、贷款等业务，但规模有限。在一切金融问题中，最重要的是货币发行问题。当时，各根据地建立银行的首要任务就是发行货币，以保障根据地财政支出。所以，与银行存在息息相关的商品经济及商品观念，难以被人们接受。况且，当

时革命战争就是要推翻三座大山和私有制，用商品经济观念办银行没有思想和社会基础。在解放战争时期，一些根据地流行“贫雇农贷款路线”，贷款对象必须是分得土地后的贫雇农，其它成份的农民一般不给贷款。冀南银行总行机关刊物《银行月刊》还发表专论《反对贷款工作的富农路线，贯彻贫雇农路线》，《人民日报》也发表过类似文章强调贫雇农路线。用历史唯物主义观点评论根据地银行建设，战时银行干部乃至从事经济工作的人们，缺乏甚至排斥商品经济观念，并没有什么可大惊小怪的。遗憾的是，革命胜利了，在大规模社会主义建设中，这样抵制商品生产的观念，仍然在主导银行的发展。拿农业贷款来说，直到1980年苏州会议上，才理直气壮地提出了积极支持商品生产的口号。

根据地时期的银行与财政关系，对后来的银行与财政关系，不能说没有影响。战时，各根据地的银行，在隶属关系上，普遍地直接隶属于财政部门，银行行长一般都由财政部门的负责人兼任，甚至连苏维埃共和国的中央银行也直接隶属于财政委员会。在所有的银行业务中，绝对重要的业务是代理国库。根据地财政普遍收小于支，战争中的支出巨大，在经济很落后的地区，一般税收又是保证不了的。因此，解决财政收不抵支的唯一办法，就是让银行多发票子。这样，银行就成了财政的发行和出纳机关。另外，针对银行与财政之间存在层层隶属关系，为了整顿和严格财政收支，有些根据地也进行了适当调整，规定地方财政不能到地方银行提款、下级银行只服从上级银行，银行系统实行垂直管理，但国家银行最终要服从财政部的直接领导。在我党领导的银行

体制发展历史中，业务和行政归财政领导，是传统性的。进城以后，在相当长一段时期内仍然保持着大财政、小银行的格局。1983年9月17日，国务院发布关于中国人民银行专门执行中央银行职能的决定，银行和财政才逐渐解除了管理与被管理、领导与被领导的关系，形成了一个银行与财政相互支持、相互配合的新局面。

历史创造了我国社会主义银行体制，我国银行体制也必然要留下历史的痕迹。应该提醒人们，这些痕迹往往又是我们认识现行银行体制，深化金融改革的宝贵“化石”。

传统银行体制的确立

所谓传统银行体制，是相对于改革中发育的新型银行体制而言。它的基本特点是：不以社会化商品经济为背景建设银行、发展银行；习惯利用行政手段管理银行，高度集权；不计盈亏、统存统贷、统收统支，不讲求经济效益。

根据地时期的银行体制，虽然具备了上述传统银行体制的特点，但由于在战争年代，各根据地环境差别很大，情况十分复杂，银行体制在全国范围内还难以规范化。战时若明若暗的传统体制特征，在解放后的几十年内，得到了充分的肯定和发展。在此期间，我国社会主义金融体制经历了两次重大变革。

第一次变革是建国初期。针对当时的形势，毛泽东同志特别指出：“中国的现代性工业中最大和最主要的资本是集中在帝国主义及其走狗中国官僚资产阶级手里，必须接管帝

国主义在华资产，没收官僚资本归无产阶级领导的人民共和国所有，使人民共和国掌握国家的经济命脉，使国营经济成为整个国民经济的领导成份”。^①在这个历史大变革时期，社会主义金融事业得到了很大发展。最初，我们是带着货币和银行进城的，在设立了解放区银行并发行货币的基础上，接收官僚资本主义银行，改造私营行庄，普设国家银行机构。当时，全国实行了金融管理，发动群众反对银元、黄金和美钞的投机，公布了金、银、外币的兑换价格和管理办法。在上海，封闭了金融投机的证券机构。同时，加强了对私营机构的管理，将它们放在国家银行的控制之下，制止其金融投机活动。1950年3月，中央人民政府发布了《关于统一国家财政经济工作的决定》，其中专门作了统一全国现金管理的决定。指定中国人民银行为国家现金调度的总机构，一切军政机关和公营企业的现金，除留若干近期使用外，一律存入国家银行；外汇牌价、外汇调度由中国人民银行统一管理。总之，在对资本主义工商业的社会主义改造中，采取了金融业比一般工商业先走一步的方针，到1952年底，对全部私营银行，钱庄实行了公私合营，基本上完成了对私营金融业的改造。为后来进一步实行高度集权的金融计划体制打下了基础。

全国解放头三年，新旧社会的过渡特征表现十分突出。金融体制不可避免地要随着财经形势波动而变化。1949年，我们面临的财政经济形势是极为困难的。由于国民党政府的反动统治和长期的战争，使工农业生产受到很大破坏。1949

^① 毛泽东《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》