

# 论国有商业银行的组织制度及其改革

阙方平

## 一、现代商业银行组织制度的一般考察

### 1. 分支行制: 现代商业银行的基本组织模式

从组织模式形态上看, 现代商业银行主要有单元制、分支行制、集团银行制、连锁银行制等几种模式。其中, 单元制和分支行制是现代商业银行的两种比较典型的组织模式。单元制是指银行业务完全由各自独立的商业银行经营, 不设或不准设立分支机构的商业银行制度。所谓分支行制是指商业银行可以在它营业总机构以外, 根据业务发展需要在本地区及国内、国外各地普遍设立分支机构的制度。在 19 世纪上半叶以前, 世界各国的商业银行大多采取单元制的组织形式, 以后逐渐演变为分支行制。美国是实行单元制商业银行组织模式历史最为悠久的国家, 也是典型的代表者。从 1782 年建立第一家商业银行——北美银行至 1994 年 200 多年的时间里, 始终保持着单元制。其所以如此, 主要原因在于: 一是对金融权力过分集中的恐惧。大多数人认为, 如果商业银行可以任意开设分支行, 则容易导致金融集中和垄断, 金融竞争损害金融效率; 二是在某种条件下, 独家银行的管理协调成本和信息成本等交易费用较低, 银行的经济效益好; 三是独家银行与地方经济关系紧密、稳定, 它们能关心当地经济发展、能更好地为地方经济发展提供优质的金融服务; 四是如果允许大都市的大商业银行在境外开设分行, 大银行则有可能将吸收的存款贷放到都市地区, 从而导致本地资金上流, 使本地中小企业缺乏足够的信贷资源支持; 五是限制外地大银行在本地开设分支行有利于保护本地中小商业银行的成长与发展。同时, 美国权力分散的信条、崇尚企业独立经营的历史传统, 以及地域辽阔、资源丰富的自然禀赋和星罗棋布的中小企业网络, 使商业银行的独立经营拥有了充分的生存土壤和成长发展的广阔空间。1900 年, 美国 8 738 家商业银行中, 有分支行的仅为 119 家; 1920 年, 在 29 087 家银行中, 仅有 530 家经营着一处或一处以上的分支机构。第二次世界大战以后, 美国有关当局对商业银行跨州设立分支机构的限制经历了逐渐放松的过程。至 1975 年底, 美国共有商业银行 19 654 家, 分支行总数达到 30 262 家, 平均每家商业银行有 2 家分支行。到 1992 年底, 美国拥有 1 146 家商业银行, 开设分支行 53 389 家, 平均每家商业银行拥有 47 家分支机构。到 1993 年底, 共有 39

个州及哥伦比亚特区允许无条件在其境内开设分行, 1994 年美国国会通过立法, 允许商业银行跨州建立分支机构, 在事实上结束了对银行经营的地域限制, 从而实现了商业银行组织模式由单元制向分支行制的彻底转变。由此可见, 虽然世界各国基于历史传统、经济状况和政治体制的差别, 其商业银行组织模式演变的时间和过程有所不同, 但是, 现代商业银行的组织模式最终都在“看不见的手”的导引下趋向于同一模式——分支行制。

现在的问题是, 为什么现代商业银行的组织模式最终统一于分支行制? 经济学的解释是: 商业银行是具有边际报酬递增特质的行业, 内含着规模经济特质, 银行规模扩大, 可以降低营业成本, 实现种种大规模的经济效益, 如因规模大、分工较细, 可聘任专业人才担任较专门的职务, 对客户能提供较佳的服务; 银行规模越大, 可以实现多角化经营, 向社会提供全方位的金融服务, 从而使银行的社会形象可以在较大的范围内得以树立; 在现金准备运用方面, 由于分支行之间能够互相调度, 其运用效率较高; 由于分支行制的商业银行营业地域空间和业务范围空间较为广阔, 所以放款和投资分散, 有利于分散经营风险, 这符合风险分散原则。例如, 在 20 世纪 30 年代大危机中, 实行分支行制的英国商业银行虽然备受打击, 但并没有出现银行倒闭现象。而实行单元制的美国, 倒闭的商业银行则数以千计, 1930- 1933 年间, 共有 7763 家银行倒闭。除了以上原因外, 分支行制的商业银行在动员社会金融资源, 提高信贷资金的流动性, 增强商业银行的竞争能力等方面都有着单元制组织模式所无法比拟的优势。

### 2. 经济性与集约化: 现代商业银行分支机构设立的准备

现代商业银行关于分支机构的设立与调整是建立在经济性与集约化准则基础上的, 它从根本上排斥行政性和粗放化。现代商业银行在设立分支机构时, 一般遵循以下原则: 第一, 竞争与效率原则。即分支机构的设立必须有利于巩固和提高已有的市场份额, 增强自己的市场竞争能力, 在提升对市场控制力的基础上, 提高资金的运作效率、金融服务效率和经济效益, 分支机构的设置与调整必须以利润最大化目标的实现为中心。第二, 安全与稳健原则。安全与稳健经营是商业银行生存和发展的关键。现代商业银行在设立分支行时, 首先考虑的因素并不

是业务规模的扩张和经营地盘的扩大,而是如何分散经营风险,如何增强信贷资产的安全性和流动性。第三,规模与适度原则。尽管银行业是存在着规模报酬递增的行业,但按照产业经济学和制度经济学的观点,商业银行规模并不是越大越好。同其他产业企业一样,商业银行也存在着“最适度规模”问题。所以,现代商业银行在设立分支行时,并不是盲目扩张其分支机构数量和营业网点,而是充分权衡各种影响银行规模经济效益实现的诸多变量前提下,通过科学的方法合理确定分支机构数量规模及其相应的业务规模、成本费用规模。第四,经济与合理原则。从经济与金融的内在逻辑关系看,基于“经济决定金融”这一命题,我们认为,一个地区的经济总量决定该地区的金融业务总量,金融业务总量又决定了该地区金融机构的总量和层次。因此,现代商业银行设立分支行所考虑的一个重要因素是某一地区经济发展现状、前景和金融同业的存在情况。如果一个地区的经济发展前景好,资金含量和金融需求潜力大,同时金融机构尚未达到“饱和”的临界点,一般就选择在此地区设立分支行,否则就会“置之不理”。因此,“嫌贫爱富”,根据经济需要按经济区域设立而不按行政区划设立分支机构是现代商业银行实行分支行制的一个重要行为准则。70年代以来,随着金融业自由化、国际化、电子化的迅速发展,金融创新日新月异,以上准则和基本原则得到了充分体现,那种传统的依靠扩大资产规模,扩大分支机构网络等粗放经营模式开始逐渐被摒弃,按经济性和集约化准则撤并一些不具规模经济的分支机构,对已有的分支机构体系进行重组,重新构筑新的分支机构层次,从而使机构精干高效,更好地适应市场和客户的各种金融服务已成为一种时代潮流。

### 3. 以市场为导向,以客户为中心:现代商业银行内部机构设置的基本原则

真正秉承顾客为上帝,“一切从客户与市场需要出发”,是现代商业银行最为根本的经营理念。在这一理念引导下,“以市场为导向,以客户为中心”成为现代商业银行的基本行为准则。这一行为准则不仅体现在商业银行日常的业务经营全过程中,而且也充分体现在内部机构的设置方面。现代商业银行内部有着众多的业务部门,分工运作着不同的业务和诸多的金融产品,但核心部门主要有二类:一类是客户经理部门,一类是市场经理部门。客户经理部门是现代商业银行为其重点客户设立的部门。该部门的主要职责是负责解答客户对银行提出的一切问题,及时了解客户现在、未来甚至只是潜在可能的金融需求,并负责根据各部门的分工将客户需要及时交至专业部门予以解决。当部门提出解决意见后,由其统筹为客户办理有关交易的一切手续,并负责向客户宣传、推销本行新的金融产品。市场经理部是专门从事金融新产品设计与开发和营销的部门。其职责是负责随时了解、分析、判断、预测客户与经济、金融的变化和趋势。并根据客户和市场需求变化,设计创造开发新的金融产品、金融服务,开拓新业务,发展新客户,拓展新市场。从美国、日本的一些现代商业银行的情况看,市场经理部和客户经理部不论在员工数量和素质方面,还是在部门数量方面,均占据主要部分,而且,银行的行长们一般亲自抓这两类部门。

现代商业银行在内部机构设置方面除了遵循“以市场为导向,以各户为中心”这一基本准则外,还强调专业化原则、风险控制原则和制衡协调原则。专业化原则是指适应市场业务发展的需要和金融服务范围不断扩展的现实,内部机构分工越来越细,专业化程度越来越高。在专业化分工基础上,设立各种专门委员会,如管理委员会、贷款与贴现委员会、投资委员会等等。主要负责银行内部相关部门之间业务关系的协调,保证决策的正确性。风险控制原则是指在内部强化内部风险控制机构的力量和作用,从组织机构上保证审贷分离,如法国里昂信贷银行在总行内部设立中央风险控制部,是银行资产风险的预警系统,负责各项贷款风险的测算、审查,向决策层提供贷款风险报告,它下设总稽核部、质量控制部,共同构成风险管理网络系统。制约协调原则是指内部机构的设置按照职能分工、业务性质和经营地区设置,强调部门之间在业务范围、职能上的相互衔接和相互制约,做到既相互协作又相互制衡,为稳健经营和降低经营风险提供保障。如美国商业银行一般都设立信用评估部门,该部门与信用审查部、信贷管理部共同属于市场融资部门,实现了评估、审查、放款之间的协调制衡。

## 二、国有商业银行的组织制度的实施及其绩效分析

### 1. 国有商业银行的组织模式及其绩效

我国国有商业银行是从“大一统”的中国人民银行分离出来,并按专业分工设立的,这是由当时计划经济体制占主导条件下中央计划经济对社会资源的分配体制决定的。国有商业银行建立伊始,其组织模式上就继承了中国人民银行的传统模式,选择了分支行制。表面上看,这是符合现代商业银行制度要求的。但是,这种分支行组织模式不是按经济、集约和效率准则进行组织架构安排的,而是为了与既定的计划经济体制相适应,保持着极强的行政藕合性。即分支机构是按行政体制、按行政区划和层次序列设置的。大致的模式是:国有商业银行总行设在北京,是国务院的下属经济实体,为副部级单位;省级分行(一级分行)分别设在各省、直辖市、自治区,为厅局级机构;计划单列市分行分别设在各计划单列城市,为副厅局级单位,赋予其相当于一级分行的业务管理权限,但归一级分行管辖;二级分行分别设在各省辖市、地、州、盟政府所在地,为处级单位,归各省、直辖市、自治区一级分行管辖;在二级分行以下设支行,为科级单位,一般设在县(市)政府所在地,归二级分行管辖;大中城市分(支)行以下,按城区规划或经济区域设立区办事处,归当地市分(支)行管辖;区办事处以下设分理处、储蓄所,为正股级单位。这种按行政区域和政府层次序列设立分支机构的组织模式充分体现了传统计划经济体制下经济金融运行排斥市场、崇尚行政权力的行政体制特征,也反映了国有商业银行是组织和实施信贷计划的管理机构,而非企业的“机关”属性。从而,形成了“三级管理,一级经营”的组织模式格局。

80年代中期以前,国有商业银行的总行、省一级分行、计划单列市分行、地市二级分行是纯粹的管理机关,只是县级支行和市区支行办事处以下的机构才是具体业务的经办行,人们称这种体制为“三级管理,一级经营”。其实,现实中的管理层次远

非三级,有的县支行也是管理机构。从1986年开始,在国有专业银行实行企业化经营的改革背景下,国有商业银行试图改变这种体制,提出了变“三级管理,一级经营”为“统一管理,逐级核算,分级经营”,经过十年的努力,逐级核算基本上实现了,但“统一管理,分级经营”仍限于形式,较之以前的管理层次多了个营业部而已,其他职能仍旧依然。

客观上讲,国有商业银行按行政区划和政府层级序列设置分支机构,在计划经济体制下其积极功能正面绩效是不容否认的,它对于保证宏观国民经济计划和信贷计划的实现,具有较强的保障功能和“效率”。但是,随着宏观经济体制和运行模式市场化改革的不断推进,对市场交易规则和价值规律尊重程度的提高,国有商业银行向现代商业银行的转变,既有组织模式的弊端和负面效应日益暴露出来。第一,银行规模过大,科层结构重叠,委托——代理关系链条拉长,以致信息传递滞缓,效率低下。我国是一个幅员辽阔的发展中国家,各地生产力水平和经济发展呈非均衡态势,而且交通、通讯尚未实现现代化。在这一现实国情下,从首都北京到偏僻的边远小镇,按行政区划和政府层级设置分支机构,不仅不符合经济合理原则,而且造成较高的信息成本,这必然会影响银行的经济效益;第二,不符合市场化集约经营原则,造成效率损失。在既有的组织模式下,为了保证与行政层级保持对称,国有商业银行经营行为的一个基本价值取向是热衷于铺摊子、上规模,片面追求外延规模的扩大,对经济效益追求放在次要位置,以致于经营粗放,忽视效率。我认为,在社会主义市场经济条件下,尽管国有商业银行所有权属于国家,它必须承担一定的社会职能,为实现政府的社会和经济发展目标服务,但它毕竟是一个金融企业,经济职能和盈利是其主要职能和经营目标。既然我们对国有商业银行的性质已达成共识——金融企业,就应该按照市场化、集约经营和效率原则依据地区经济发展的金融需求量和地区资金含量来设置机构,而不能按行政区划进行。现实中,特别是在一些经济落后的地区,四大国有商业银行林立并存(甚至在一些偏僻的小镇,亦是如此)。“僧多粥少”的格局使得某些营业机构经营收入不足以支付自身的费用开支。若没有上级行的财务支持,维持生存都很艰难。第三,经营机构少,服务功能差,内部管理成本、协调成本和交易成本高。“三级管理,一级经营”的组织体制格局,管理人员比重过大是无法避免的。由此,必然会导致银行内部滋生官僚主义、本位主义,从而办事拖拉,工作效率很低。基于此,就不得付出很多的管理成本和协调成本用于协调和管理银行内部各层级之间的关系。同时,由于经营权主要分解于分支行,各级行的经营目标实现有赖于基层的努力,这样就使得各层级行都拥有一定的与其上级行讨价还价的谈判筹码,以致于造成严重的非经济理性的“倒逼机制”,增大了内部交易成本。规模巨大的管理成本、协调成本和交易成本的存在,侵蚀了国有商业银行的大部分利润。第四,按行政区划设置分支机构,助长了地方政府对国有商业银行业务经营的行政干预,不仅使银行的自主经营受到抑制,而且,容易导致分支机构的地方化倾向,削弱总行的调控能力。计划经济体制下,各级地方政府是国民经济计划实施的组织者,国有商业银行分支机构

是地方政府实施国民经济计划的执行者或助手,这种在传统体制下形成的关系,迄今仍严重存在于地方政府官员的思维与行为方式中。地方政府基本的思维定势是,本地银行吸收的存款是本地资金,不应调往外地;本地银行的首要责任是支持本地经济发展,银行“吃本地饭,就必须办本地事”。从而,对国有商业银行分支机构业务经营进行干预在他们看来是天经地义的公理。于是,国有商业银行正常业务经营经常被地方政府所操纵,由各种行政命令贷款构成的资金配置制度剥夺了国有商业银行按市场化自主配置的行为权力。其后果是:一方面影响了各国有商业银行总行系统内“统一调度资金”的资金管理体制的实施,阻碍了资金的优化配置,降低了银行资金的运作效率;一方面导致了分支机构严重的地方化倾向。现实中,一些地方政府经常采用软硬兼施的办法,收买国有商业银行分支机构的负责人。在信息不对称的情况下,地方政府与国有商业银行分支机构“合谋”,共同对付总行,严重削弱了总行的调控能力,损害了全行的整体利益。同时,也严重影响了全国统一、有序金融市场的发育与成长。第五,按行政区划和政府层级序列设置分支机构,妨碍了四大国有商业银行正常合理竞争格局的生成,在一定程度上造成了金融秩序的混乱无序。由于在每一个政府层级四大国有商业银行都相应布点设局,这样就会使一个地方出现“四龙治水”的竞争态势(这里暂不考虑其他新兴商业银行和外资银行),从而使得“储蓄大战”、“利率大战”硝烟不断,各种违规现象屡禁不止,严重扰乱了正常的金融秩序,中央政府为此不得不以付出巨大的社会和经济成本,经常进行治理整顿。第六,按行政区划和政府层级设立分支机构,使国有商业银行实行授权经营制度的效率受到损失。目前,各国有商业银行在系统内的授权授信基本上是以尊重现有的组织模式进行的,较少考虑环境因素。这样,一些经济发达地区的商业银行在现有权限下就无力满足当地经济发展所产生的金融需求;另一方面,一些经济欠发达地区的商业银行却存在着权限过剩,资源浪费现象。此外,“三级管理,一级经营”的组织管理模式,使得经营行的功能仅限于应付传统的负债、资产业务。而且,单一的储蓄机构过多。所以,金融服务的范围狭窄、服务功能失衡,远远不能适于经济发展所产生的金融需求,这与现代商业银行的发展趋势和社会主义市场经济发展不相适应。

## 2. 国有商业银行内部机构的设置与绩效

与现代商业银行按市场导向、以客户为中心原则设置内部职能机构不同,我国国有商业银行内部机构的设置基本上是按业务职能标准进行的。各国有商业银行的内部机构设置虽然略有差别,但共同存在着以下特点和问题。

(1)按业务币种设置机构,划分各部门的责任。国有商业银行大多按业务的币种划分管理部门和营业机构,外汇业务的存贷款、结算、内部财务核算、资金调度的管理和具体业务的处理均由国际业务部门进行。各家国有商业银行的总行、省级分行、计划单列市分行、地市级支行均设有国际业务部,经济比较发达地区的县级市和县支行也设有国际业务部。在管理方面各级行国际业务部上下之间的联系比同级行部门间的联系还要紧密,所以,国际业务部门自成系统,实际上成为行中“行”。这种

内部机构设置格局对客户来讲,面对同一家银行办一笔业务要同时跑几个部门,凭空增大了交易成本。从银行的角度来看,同样的业务,要通过几个不同的部门去做,存贷款、结算、内部财务核算、资金调度等业务都被人为地用币种割裂开来,本币业务部门和外币业务部门协调成本较大,既不利于提高服务水平,也不利于加强业务管理。这种按业务币种设置机构,划分各部门职责的做法,与业务经营国际化发展趋势的要求越来越不适应。

(2)按贷款“种类”设置部门,划分业务领域。按照信贷资金流动性、安全性和效益性的原则要求,贷款种类的划分有两种方式:一是从流动性和效益性的角度划分为短期贷款和长期贷款;二是从安全性的角度划分为信用贷款、抵押贷款和担保贷款。现代商业银行都是这样进行贷款分类的。我国国有商业银行贷款分类的方法,一是按贷款资金运用的物质形式把贷款分为流动资金贷款、固定资产贷款、技术改造贷款和房地产贷款等若干大类;二是按照贷款企业的性质将贷款分为工业贷款和商业贷款;三是按照贷款的币种将贷款分为本币贷款和外币贷款。显然,上述三种分类方法是与计划经济制度下的行政管理体制相耦合的。国有商业银行把这三种分类方法组合在一起,在各级行都成立了工业信贷部门、商业信贷部门、技术改造信贷部门、房地产信贷部门,将贷款分别划分给这些部门来管理。其中的外币贷款,是由国际业务部管理。显然,这种部门设置方法与商业银行信贷资金经营的内在规律相违背,是内部各信贷部门相互扯皮的根源,既不利于加强贷款管理,也给客户造成很多麻烦。

(3)非经营性部门过多。非经营性部门过多,是国有商业银行经营行政化的重要表现。目前,国有商业银行各层级均设有办公室、劳动工资部门、人事部门、宣传部门、离退休干部管理部门、行政部门等等,这些完全可以与其他机构合并的部门,却作为与其他业务管理部门并列的机构在各级分支机构中存在着。

(4)内部机构的纵向联系过于紧密。在国有商业银行内部,各级分支机构中的同一部门之间的联系非常紧密,基本属于上下级领导关系。上级行的各个部门大多有权直接给下级行的相同部门下发文件,制定有关规章制度以及下达有关经营管理方面的指令。在很多方面,当上级行部门领导的意见和本级行行长的意见发生矛盾时,往往要以前者的意图为办事依据。这样,在国有商业银行内部实际上形成了一种“条条管制”,它对行长负责制是一种制衡力量,使行长负责制在很多情况下形同虚设。当这种“条条管制”与过多的分支机构和职工人数、“三级管理、一级经营”的组织模式结合在一起时,就形成了一套行政倾向很强的管理体系。

### 三、国有商业银行组织制度改革的对策建议

1. 在坚持分支行外部组织体制模式基础上,按经济、合理、效率原则,依经济区域对现有的分支机构进行战略性改组调整,打破行政区划和政府序列格局,向大中城市和效益好的经济区域集中机构,建立起总行—区域分行—城市市分行—支行或分理处的层级组织体制模式。

关于国有商业银行外部组织机构的战略性调整改组,应当分三步走:第一步,各国国有商业银行要对各层级的分支机构进行效益与成本比较分析,对经济含量低、地理偏僻、业务量小的分支机构要坚决地撤并,对大中城市的各经营网点也要进行盈亏分析,达不到盈亏平衡点的要必须撤并。第二步就是把省会城市所在地的一级分行和二级分行、地区所在地的二级分行和市分(支)行合并成同一层次的机构,使其担负起原有一级分行和二级分行的管理职能,合并后的管理行在履行管理职责的同时,应把工作的重点转向业务经营。管理行的合并不是简单的两个机构给合汇总,要在合并时对相应的职能部门进行调整、合并、精简,同时大量裁减管理人员,充实一线经营队伍。第三步是对现有按省、市、自治区设一级分行的模式进行调整改革,按经济区域设置10个左右的一级分行,作为总行的派出机构履行管理职能。这样,既可以减少内部机构科层重叠所造成的信息成本与管理协调成本较高的问题,也可以弱化国有商业银行的内部人控制现象,减少交易成本,同时又可以减弱地方政府行政干预,提高总行统一调度资金和加强系统内调控的能力。

#### 2. 要按市场导向和客户的金融需求设置内部职能部门。

各级分支机构应根据本行的层级职能定位,在机构设置中有所侧重,摒弃传统的上下对口设置原则。总行应在强化统一控制、长远规划、宏观指导和政策研究等方面的职能基础上设置内部机构部门;区域分行(一级分行)应将信息调研、风险控制、新产品开发、业务稽核、加强上下沟通等方面作为职能重点,并设置相应机构;城市行将重点放在贷款的审批、市场开拓、客户群培育、业务管理等职能方面,强化职能部门设置的市场导向和客户金融需求标准;对于最基层的办理处原则上完全按市场导向,以客户为中心来设置部门,主要可围绕客户经理部和市场发展部来设置相应部门。国有商业银行在设置内部机构问题上一方面应强化业务部门,适当缩减行政支持部门,彻底改变银行职能社会化,业务职能不突出,银行成为功能齐全的“小社会”现状;另一方面各部门之间要建立分工协作制度,即各部门之间既要有明确的分工,又要有形成合作气氛,使部门之间的利益、权力、责任相互制衡。这里尤其需要指出的是,基于金融竞争越来越激烈和金融风险压力越来越沉重的现实及未来趋势,国有商业银行必须按现代商业银行制度要求,并借鉴国际银行风险管理经验,建立健全风险控制机构和新业务开发推进机构。风险控制机构不仅应建立风险控制部,加强风险的事前防范,而且要建立贷款审查部、资产保全部,加强事中风后的风险监测和消化。使这些部门与信息调研部和稽核部一同构筑风险防范控制“屏障”。建立新业务开发推进机构是事关国有商业银行发展壮大和竞争力提高的重要举措,在明确国有商业银行的企业属性以后,就必须按企业的经营原则进行运作。新产品的开发、试制、营销对于一般工商企业而言,至为关键,对于金融企业同样如此。

(作者单位:中国人民银行武汉分行 武汉 430015)

(责任编辑:刘传江)