

论国有商业银行的制度创新

袁管华 李建国

一、制度风险：转轨时期国有银行风险的主要形式

与市场经济条件下的商业银行相比,我国国有商业银行的金融风险具有更大的特殊性和隐蔽性。可以说,国有商业银行的金融风险主要不是市场风险,而是一种转轨时期特有的制度性风险。市场经济条件下,商业银行面临的金融风险主要是市场风险,银行出于生存与发展压力,为了应付不断加剧的市场竞争,不得不投向高风险业务,卷入各种风险资产的交易之中。近几年国际金融领域爆发的几起大案,包括巴林、大和和里昂信贷银行丑闻等,均源于银行过多地追求效益和竞争地位,疏于市场风险管理。市场风险发生的外化结果是金融挤兑,引发支付危机,致使银行倒闭,进而发生兼并、收购的产权重组,加速金融资本的集中。国有商业银行的金融风险虽然形式上也表现为市场风险,但风险形成的根源在于“制度”,银行的产权制度、经营管理制度、分配制度、内部控制制度均不能适应市场经济的发展,银行普遍缺乏有效合理的约束机制和激励机制。政府是国有企业和国有商业银行唯一的所有者代表,于是作为所有者的政府不仅直接干预国有企业的经营活动,也直接或间接干预国有商业银行的经营活动,但政府的这种干预往往是在不承接具体经济责任的基础上进行的。在各级政府的行政干预下,银行往往被迫把政府利益至于自身利益之上,甚至不惜于牺牲自身利益来换取政府利益的实现。在经济转轨时期,银行的经营仍然难以按信贷资金运动规律和价值规律由市场来决定,致使资金配置效率低下,银行没有发挥出扶优限劣的功效。即使一些项目或企业经济效益不好,迫于各种压力,银行不得不发放贷款。政府和银行职能错位,导致银行行为非企业化,经济问题政治化。其直接结果是银行承接了本应由企业承担的风险。

制度决定效率。我国国有独资的银行制度,以及由此决定的组织结构与治理方式,使国有商业银行陷入体制困境,其效率低下和金融风险问题不断暴露。必须通过深化改革,创新制度来解决国有商业银行运行中的问题。然而,我国国有商业银行的改革仍停留在一种形式上或外延性的改革阶段,一些深层次的矛盾虽然不断暴露但长期得不到决策层的高度重视并研究根本性的解决办法。在产权制度、组织结构、管理制度以及

分配制度等方面,离现代商业银行制度仍相距太远,特别是国有商业银行在产权制度上的弊端,已经成为制约国有商业银行生存与发展的主要障碍。今日的国有商业银行正在成为昨天的国有企业,这并不是一个偶然的现象。因此,应该认真检讨国有商业银行制度变迁的滞后性。在我国,“制度”的影响和作用往往是至关重要的,我国国有商业银行风险的成因也体现在“制度”上的内生性,与真正意义上的商业银行面临的市场风险存在重大区别。

二、产权制度创新：国有银行成为真正的商业银行的必由之路

明确的产权关系是现代企业制度运行的基础,但国有商业银行改革至今仍未触及产权制度。对国有商业银行而言,现行的产权制度是所有权与经营权合一的国家所有制产权。这种缺乏明确产权界定,占有权、使用权、支配权和收益权等各种权责利边界模糊的产权制度,导致了各经济当事人对国有商业银行资产的权责利关系不清,国有商业银行资产管理中的产权约束主体缺位。在现行银行体制下,国有商业银行资本金和财产等归国家所有,银行不具备承担资产风险的法律能力,银行没有自己独立的经济利益,因而其对利润的追求,并不强烈,对亏损更是“大无畏”。国有产权的多层次代理造成了产权责任不明,监督机制不力。其直接结果导致了国有商业银行风险控制不力,信贷管理制度形同虚设,内部控制制度松弛。这种状态下,经济当事人容易产生“外部性”行为,有意识地侵权获利;从信息经济学的角度来考察,由于银行委托人和代理人之间信息严重不对称,造成了代理者在权力、收益和责任方面的高度不对称,在委托人与代理人的讨价还价过程中,委托人的利益被有意无意的忽视或侵吞,而代理人的利益得到了充分的体现,可以说“只有利益,没有责任”。如一些银行机构自办公司、违规经营,盈利了则大家可以多发奖金,买房买车;资金收不回来了,出现风险了,则全部甩给国家包揽,经营者谁也没有责任。尤其令人不安的是,即使是亏损累累的一些银行分支机构,也可以挖空心思把一些盈利项目单列出来为小团体谋取利益,“收入进小帐,损失进大帐”,把盈利留给小团体,呆坏帐留给国家。只有好处,没有责任;只有利益,没有约束,这无疑是造成我国“制度性”金融风险的一个主要原因。

国有商业银行“制度性”风险的外化结果，主要表现为金融效率的丧失和通货膨胀压力的积累。为此，我们不能简单用对付市场风险的办来防范和化解制度性风险，而必须紧紧抓住“制度性”风险的生成因素，通过改革深化和制度创新来加以解决。不进行制度创新，简单的去搞技术操作，其结果是“按下葫芦起了瓢”；制度不改变，金融风险就防不胜防。因此，制度创新是防范和化解国有商业银行金融风险的必然选择。

在国有银行的制度变迁过程中，政府选择的是不触动原有利益结构的“增量”改革路径，通过引进外资银行、组建股份制商业银行来触动国有银行的改革。但事实上由于其垄断地位，国有商业银行的竞争压力并非来自股份制或外资银行，而是国有商业银行自身之间的互相拆台和不正当竞争。从实践看，选择增量改革路径不足以使国有银行形成有效率的产权结构。在不触及所有权的条件下，单纯进行银行内部的产权改革也产生了较大的负效应，由于银行所有者缺位的问题得不到解决，来自出资人的压力很小，导致银行内部治理结构松弛，所有者的利益得不到应有的尊重和有效的保护，金融风险外部化。因此，必须不失时机地实施国有商业银行产权制度的创新。长期回避产权问题，单纯进行银行组织体制和经营体制的改革必然是难以为继的，久拖不决将使国有商业银行与国有企业一起同样陷入体制困境。

三、金融制度变迁必须与经济发展相耦合

一国的商业银行制度高度依存于其政治、经济制度，而商业银行制度是否完善和具有效率，对经济发展具有重要作用。我国的国有银行制度，高度依存于我国的政治、经济体制，在中华人民共和国成立初期的特定历史条件下，采取高度集中的计划经济体制和大一统的国家银行制度是一种必然选择。实行国家垄断信用的金融制度安排，不仅符合马克思理论和其前提假设，与中国共产党人实施的政治经济纲领和制度紧密联系，而且与当时国内外的政治经济环境以及我国社会经济的客观状况相适应。在我国金融体制实行二级银行制度之初，国家专业银行的建制为国家获取金融资源和货币发行收益发挥了不可替代的功效。

经过 20 年的改革开放，中国经济体制和结构发生了巨大变化：一是国民经济出现了由传统的短缺走向部分商品的相对过剩，二是社会财富分配由过去集中国家分配，转变为现在的藏富于民。三是非国有经济逐渐成为国民经济增长的主要贡献者。在经济体制和经济结构出现巨大变化的情况下，原有的抑制需求膨胀、刺激供给增长的金融导向战略将失去赖以生存的基础与环境，必然要求金融制度变迁以适应发展的需要。这就要求国有商业银行制度必须及时作出相应的变革。

国有独资的银行制度决定了银行是政府的附属物，粗放型的经济增长方式决定了金融增长方式必然也是粗放型的。要实现经济增长方式的根本转变，必须同步或超前转变金融增长方式。转变金融增长方式要把提高总体金融质量和效益作为金融增长的目标；把国有商业银行的制度创新作为实现金融增长方式转变的推动力；实现国有商业银行逐步向现代银行制度的转变。这既是建立社会主义市场经济对银行的必然要求，也是经济增长方式得以转变的前提条件。

在经济转轨过程中，国有独资制度已经走向了它的反面。国有独资的单一产权结构，国家作为所有者成为银行经营风险的唯一载体，政府充当了储蓄和投资的风险中介，市场约束对银行的各级经营者不起作用。国有独资制度框架下银行的运行呈现以下风险特征：一是风险的集中性，政府、企业和居民都可向银行转嫁风险；二是风险的累积性，缺乏一套彻底释放风险的机制；三是风险的隐蔽性，通过金融效率的丧失维系银行的运转；四是周期扩张性，一松一紧的货币政策相应导致银行信用活动同步地膨胀与收缩；五是风险的失控性，商业银行自身和中央银行监管控制力不强。由于国有商业银行产权是单一的，经营目标是模糊的，既要讲自身效益，又要讲社会效益。从目前的现状来看，“四自三性”（即自主经营、自负盈亏、自我约束、自担风险，安全性、流动性、盈利性）中哪怕是“一自”或“一性”都未能实现。

从产权性质的角度看，银行负债作为私有金融产权的性质越来越明晰，其产权的排他性和可交易性程度越来越高。而国有商业银行资产作为法人金融产权性质的模糊状况并没有改观，由此决定的国有商业银行“软资产、硬负债”的反差程度越来越大。作为私有金融产权的居民储蓄存款，国有商业银行和国有企业对其的依赖程度越来越高。如果模糊金融产权的资产不能相应变革，那么私有金融产权的负债有可能退出交易，使银行贷款资产失去基础，负债的金融商品化与资产的金融产品分配之间的矛盾日益加深，背离到一定的程度就可能出现信用危机。

四、现代商业银行制度：国有银行制度变迁的目标模式

我国《商业银行法》对国有商业银行目标模式的设定可归纳为“四自三性”。这实际上也是目前官方对商业银行制度的一种诠释，但其着眼点仅局限于从经营机制和行为机制考虑，回避了起决定因素的方面——银行制度——的作用。现代企业制度的内在规定性，即“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”四句话，要求把银行办成真正拥有民事权力和承担民事责任的市场主体和经济实体。其实“四自三性”的核心问题是国有商业银行的制度问题，关键是能否通过制度创新实现真正意义上的“公司制商业银行”。公司制商业银行的本质属性体现在：一是公司制商业银行是法人；二是公司制商业银行的出资人负有限责任，因而公司制商业银行是法人商业银行。“公司制商业银行”既可以采取股份公司的形式，也可以采取独资公司的形式。早期商业银行以独资形式组建是习以为常的，而当代商业银行以独资形式组建为数很少，在世界上以独资的形式组建国有商业银行的多是社会主义国家。新中国成立后，我国社会主义公有制以国有经济为主体，国有经济中主要是国有独资企业，与其相适应银行也采用独资的形式，这种形式有利于贯彻国家的方针政策，充分体现政府的意志。但是国有独资银行难以成为真正意义上的公司制商业银行。国有独资主要存在以下障碍：一是银行缺乏自主权。二是所有者缺位。三是经营目标混乱。国有独资使得银行的经营目标多元化，经营方式粗放难以避免，自主经营、自负盈亏的经营机制无法建立。四是国家难以做到承担“有限责任”。国有独资是以国家信用为支撑的，

无论是从法律上去看，还是国家出于对自身形象和信誉的考虑，对银行的债务必然承担无限的责任。而负有限责任的机制是建立现代企业制度必须的，是分散、转移金融风险的必备条件。独资制难以将所有权与经营权分开，成为法人企业。这种分开的重要意义在于，由所有者去约束经营者，让经营者维护所有者利益，并防范经营者发生损害所有者利益的行为。

建立与社会主义市场经济体制相适应的现代商业银行制度是国有商业银行制度创新的总体目标。这就需要我们认清现代商业银行制度的基本特征，使国有商业银行的制度创新不断朝着这一目标迈进。现代商业银行制度的主要特征可以归纳为以下几个方面：（1）产权关系明晰化。从世界各国商业银行的产权制度来看，具有以下特征：一是商业银行所要求的产权是没有行政权力介入的纯经济权利。二是商业银行所要求的产权是可以通过市场交易过程进行转让的，而不是一经确立就一成不变的。三是银行的产权结构一般是多元的，而不是单一的。四是商业银行所要求的产权是能够为所有权与经营权相分离的经营管理提供合理有效的制度基础。（2）经营行为企业化。商业银行经营的内在目标是利润最大化。商业银行的内在目标只能是商业性目标，即以相同的成本耗费获取最大的利润，这是商业银行的内生目标，其他目标如经济增长、社会稳定、通货膨胀稳定等对商业银行来说是外生的。（3）经营业务多样化。作为商业化银行的商业性职能，从世界各国商业银行的发展过程来看，经历了一个由职能专业化到职能全面化、综合化的转变。目前多数发达国家的商业银行都实施混业经营，而且金融机构的合并风潮愈演愈烈，分业经营不利于保持和提高银行的竞争力。（4）经营管理标准化。1988年的《巴塞尔协议》正式规定了商业银行运作机制的国际规范，1997年又制定了《有效银行监管的核心原则》，根据这些国际监督标准，无疑我国商业银行也要建立相应的指标监督和内部管理体系。需要建立以比例管理为核心的自控体系，以提高信贷资产质量为中心的风险防范体系，以资金、成本、利润三大指标为主要内容的财务分析体系等。（5）组织体系多样化。实行总分行制的商业银行，也可以采用附属行、全资行等形式。有的可以办成由总行控股、与当地合资的附属型分行，附属行是独立的法人机构，可以在现有分、支行的基础上进行兼并改造。分支行的设置应以市场和利润为原则，跨行政区域设置。

五、股份制改造：国有银行产权制度创新的必由之路

商业银行是金融体系的主体，是一国经济增长、结构调整、社会稳定、人民富裕的基本条件和关键枢纽。为提高国有商业银行的经营管理水平，改善治理结构和运行效率，优化配置金融资源，就必须打破国有商业银行单一的产权结构，增加产权流动性，股份制改造就是必然选择。

一般来说，政府作为国有资本的所有者代表，同时又作为整个经济的管理者，当然会更重视银行的社会经济效益，银行自身效益差些，也是可以接受的。在国有企业和国有银行都归国家直接管理的情况下，要政府不干预银行的业务活动，几乎是不可能的。如果实行了国家控股的股份制，银行归股东所有，国家虽然仍处于控股的地位，是主要的所有者，但已不是唯一

的所有者，在重大原则问题上，国家自然要利用控股地位，使其服从国家宏观经济政策，支持国家实现总的经济目标。但对银行具体的业务活动国家已失去干预的基础。通过实行股份制，吸收一部分法人和个人作为股东，则银行来自出资人的压力增大。法人和个人购买银行股权，目的基本上是为了赚取股利，他们强烈要求银行改善经营管理，最大限度地增加利润，这一目标如不能实现，他们就会用脚投票。在规范的股份制情况下，他们还会通过股东大会施加影响，直至迫使领导层进行改组，以促使银行改善经营管理，降低成本，提高利润率。在部分股票上市的情况下，社会公众股即使数额不大，在改变银行经营机制方面也有一定的积极作用。上市规则增加了财务方面的透明度，政府对银行的各种行政干预都可能会反映到企业的财务报表上，从而不得不接受社会公众的监督。

商业银行采取股份制形式，是生产力发展的必然。早期的商业银行采取自然人产权制度，它是商品经济发展初期的一种主导型银行产权制度。这种产权制度产权界定明确，适应了当时资产规模较小的私人业主企业生产的需要。随着商品经济的发展，贸易的扩大，国际市场的形成，具有内生、封闭性特征的自然产权制度成为生产力进一步发展的禁锢。当今世界股份制银行已经居于商业银行体系的主体地位。“国有独资”的法律界定，使外部资本难以进入国有银行，国有资本也难以退出，造成国有银行资本的“进入—退出”障碍，使资本扩张难以进行。股份化便于国有银行迅速扩充资本，提高银行的资本充足率和抗风险能力。

解决产权关系及其利益结构的产权制度创新，是一种有益于国有商业银行长远发展、有益于国家整体利益，但却使部分社会经济主体近期利益受损的“非帕累托改进”；产权制度创新是商业银行转制带有决定性的东西；这种改革是从根本上进行的。进行产权改革后的国有商业银行不再是政府组织的细胞，而是市场经济的细胞。多元化的产权主体将使国有商业银行产权关系明晰，产权界定明确，形成国有商业银行所有者与经营者相互制衡机制，使之共同关心国有商业银行的经营成果。由于产权来源的社会化和股份的可流动性，国有商业银行的产权关系将实现更高层次的社会化，使得管理更加有效，有利于银行资产质量的改善。

六、分步进行：国有银行股份制改革的策略

国有商业银行的股份制改革，实质上是一个利益的重组过程，涉及到诸多利益集团利益格局的重新调整，不可避免会遇到各种各样的困难和阻力，为减少震荡，应本着先易后难、采用从局部到整体的原则，分步进行。

第一步，实行银行分支机构的重组与兼并。市场化的重组机制是促进银行产业化、规模化发展的有力手段。重组的方式可以多种多样，可以是银行系统内分支机构的合并，也可以是系统外分支机构的合并。但鉴于国有商业银行的产权还不能流通与交易，跨行之间的银行分支机构的兼并重组不可能根据市场化原则自发进行，只能是由他们的所有者来统一安排。在所有者统一设计重组方案的前提下，通过分支机构的兼并重组，使国有商业银行减肥消肿，既实现组织结构优化，又减少运作监督成本，针对目前国有商业银行机构设置层次过多、重复设

点的现状,在适当的经济区域内可将国有商业银行大中城市以外的分支机构,合并重组生成由4家国有商业银行总行共同控股的地方性商业银行,并吸收地方财政、企业法人的股份,对部分贫困落后地区的分支机构并入农村合作银行(联社);这种产权形式有助于现有的国有商业银行经营规模的适度化;变革后的国有商业银行只保留大中城市分行,在全国选择若干区域经济中心设立中心分行;以中心分行为依托,以利润和市场为前提设立支行;其余的机构成为总行的控股银行。

第二步,将国有商业银行改组为有限责任公司制的国家控股的商业银行。地方政府、具有法人资格的大中型企业或外资银行均可担任股东,国有商业银行的董事会必须由一定数量的大股东组成,以分散股权,形成对非市场行为的制约机制。这种股份制形式的特点是股东数量较少,股权不上市交易,但经过全体股东同意后可以转让,转让时银行的现有股东有优先购买权,这种形式简便易行,改革的成本较低。

第三步,改组为股份有限公司形式的国家控股的商业银行,促进股权的多元化、分散化和社会化。政府、企业、机构投资者、个人都可以成为银行的股东,并可以自由地转让股权。股东的财产和银行的资产相分离,任何股东都不得干预银行的日常经营活动,银行的财务状况透明度较高,便于股东和社会对银行的监督。此时,利润最大化成为衡量银行经营成果的主要指标。通过资产管理公司的运作剥离一部分不良资产后,可先选择1家不良资产最低的银行发行股票试点,这不仅可以帮助解决银行资本金不足的问题,而且通过股票溢价还可以冲销一部分呆坏帐,释放部分信贷风险。国家在银行的净资产实际上已经不多。实行股份制后,原有国有资产不但仍属国家所有,且由于发行股票获得资本金,溢价冲销一部分不良资产后还使得银行资产得以保全。虽然国有商业银行的资产规模庞大,但其资本规模并不算高。如中国农业银行1997年资本金只有400亿元,1998年财政发行国债补充了资本金,但若扣除贷款损失及其投资,实际资本金并没有多大程度的增加。如果每年拿出20亿元的规模上市,分10年发行就是200亿元的规模。因此,实施分步上市策略是完全可行的,目前的证券市场也是完全有能力接受的。

股份制基本形式的实现并不意味着现代商业银行制度的实现。股份制可以使产权多元化,但它却无法使出资者本来就不明晰的产权明晰化。在国家股占压倒多数的股份公司里,最大股东并无人格化的真正代表,其产权在某种程度上仍是虚置的,国家股股东的代表和董事会实质上仍然是由政府说了算,他们只能是向政府负责。但尽管如此,国家控股总比国有独资好;至少政府不能再直接干预银行具体的业务活动。从我国股份制商业银行的实际情况来看,国有股份并不是彻底的,国有股东代表和出资人的利益不一定完全一致。大部分股东单位是国有大中型企业,本身产权就不清晰,股东单位的代理人不一定会完全站在股东单位的立场上去行使股东的权利。因而,只要股东不落实到自然人身,监督动力就必然会大打折扣。实现所有权和经营权的分离只是企业股份制改造的初级阶段,不是企业产权清晰的全部含义,光靠所有权与经营权的分离未必就能提高银行的效率。

七、国有商业银行法人治理结构的重建

国有商业银行的法人治理结构中,董事会、监事会普遍缺位。国有商业银行党委会实际上履行了公司制商业银行中董事会的职能,是银行的决策机构;行政式的治理结构,官员的角色使得国有商业银行的经营管理容易受到政府的摆布;国有商业银行的监督管理依靠党纪政纪,缺乏外部监督和法规约束。

国有商业银行法人治理结构的重建必须以国有商业银行的产权制度创新为前提。在重建过程中,必须:(1)突出法人地位,界定法人权利和义务,规范法人主体的行为;(2)按公司制治理结构建立内部权力制衡机制,规范利益各方的制衡关系,真正发挥董事会的决策作用、总经理或行长的经营管理作用、监事会和职工代表大会的监督作用;(3)重建利益激励和约束机制;(4)处理好“新三会”与“老三会”的关系。在建立国有商业银行的“新三会”时,可按一定比例把党委代表与职工代表作为董事会与监事会的成员,并以董事和监事的身份参与银行的决策、管理和监督,但不执行党委会、工会和职代会的职能。

八、制度变迁的动力机制分析

商业银行的制度变迁最终取决于政府、企业、银行以及更多方面参与的一场博弈。政府、银行、企业对制度创新给自己带来的收益或所付成本的判断决定了制度创新推动力的大小和方向。国家在推行强制性制度变迁时,主要从税收净收入、政治支持以及统治者效用函数等方面来考量。如果制度变迁会降低统治者可获得效应或威胁统治者的根基,那么国家可能维持一种无效率的制度。如果制度创新给利益主体带来的收益不足抵补其所付成本,就不会有制度创新的需求,在反复的博弈过程中制度供给也就不再出现。

当前国有商业银行的巨额不良债权,已经说明国家在垄断金融资源的同时,也垄断了风险;国有独资银行的净资产以及资本净额的急速下降,内部人利益的刚性膨胀,表明目前国家从金融产权垄断形式的扩展中所获收益大于所付成本已成为疑问;从1992年开始我国经济的货币化指标(M₂/GNP)出现连续下降,说明国家通过向经济中注入超额货币所获取的货币发行收益递减的速度在加快;1997年之后金融风险和金融不稳定因素开始暴露并加剧,国家垄断金融的费用直线上升。这说明,从国家的效用函数分析,国有商业银行的资本和风险的社 会化,时机已经趋于基本成熟。

党的十五大为利用股份制来推动国有商业银行向现代商业银行转化提供了理论依据。20年改革开放为国有商业银行股份化改革提供了雄厚的经济基础;以市场为取向的经济体制初步建立,为国有商业银行的制度创新提供了必要的体制条件。资产管理公司的运作,降低了不良贷款比例,有可能解决国有商业银行股份化的最大难题。随着人类社会迈向知识经济时代,“信息”的传递在加快,使得制度变迁变得相对容易。

(作者单位:中国人民银行银行监管一司 北京 100800
富国基金管理有限公司 北京 100004)
(责任编辑:刘传江)