



现代商业银行创新发展论丛



论国有商业银行 体制再造

熊继洲 ◎ 著



中国金融出版社

现代商业银行创新发展论丛

论国有商业银行体制再造

熊继洲 著



中国金融出版社

责任编辑：彭元勋

责任校对：潘洁

责任印制：裴刚

图书在版编目 (CIP) 数据

论国有商业银行体制再造/熊继洲著. —北京：中国金融出版社，2004.3

(现代商业银行创新发展论丛)

ISBN 7-5049-2968-9

I. 论… II. 熊… 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 (2003) 第 126436 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市广安门外小红庙南里 3 号

发行部：66024766 读者服务部：66070833 82672183

http: //www. chinafph. com

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 地矿印刷厂

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 9.75

字数 286 千

版次 2004 年 3 月第 1 版

印次 2004 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—3000

定价 22.00 元

如出现印装错误本社负责调换

· 前 言 ·

20 世纪 90 年代中期，我有幸在一家省级国有独资商业银行从事管理工作。几年中，除了处理大量的日常经营业务外，思考最多的是：如何提升国有独资商业银行的核心竞争力和成长性问题。然而，因陷于繁忙的经营事务，没有时间和精力使之系统化。两年前，复旦大学成立金融研究院，我由学校引进做了一名从事金融学研究和教学的老师。近两年中，我对过去多年思考的问题又作了许多深入分析和研究，本书便是思考和研究的心得。

中国工商银行、中国农业银行、中国银行和中国建设银行四大国有独资商业银行（以下简称国有商业银行）存在的“两低一高”（资本充足率低、资源配置效率低、不良资产占比高）问题，一方面影响着进入货币经济时代中国的 GDP 增长，使通过金融深化促进经济发展的愿望难以顺利实现；另一方面，民族银行业面临加入世界贸易组织，2007 年后外资银行将大量进入中国市场，全面经营人民币业务带来的巨大冲击。对主要依托间接融资实现金融资源配置的中国而言，国有商业银行可谓任重道远。为了提高国有商业银行核心竞争力和成长性，改革开放以来，政府先后采取“放权让利”、注资、剥离不良资产等方式，试图解决这一问题，然而结果不甚理想。“放权让利”后短期行为凸现；补充资本金后资本充足率又不断下降；债转股后不良资产又开始积累，而且是大

面积的，二次剥离呼声又起。这就让人们不得不从体制的源头来考虑，必须从体制再造上来防范和控制这些弊端，而不仅仅是“技术模仿”。

在研究国有商业银行体制再造的时候，我遵循的是制度经济学和比较制度的分析方法，并辅以历史和一般均衡分析。为了深刻剖析国有商业银行体制弊端之根源，我首先对成熟市场经济体中的现代商业银行体制及其特征作了深入探讨，得出商业银行成长最终收敛于现代公司制度这一重要命题，并将此作为贯穿全书的一条逻辑主线。正因为现代商业银行体制特征集中体现在现代公司制度上，所以需要现代公司理论来研究国有商业银行体制再造问题。

在第3~5章，我分别从产权、委托—代理关系、组织制度这三个现代公司理论的基本层面对国有商业银行的现有体制进行深入分析。产权主体的虚置和单一是国有商业银行体制弊端之根源，产权对效率的促进处于极度不完全状态，并由此导致委托—代理关系之扭曲：银行家缺位和长期激励失效；组织结构与政府行政管理体制高度耦合，不具备真正金融企业之特质。欲使国有商业银行真正成为现代金融企业，前提是需要切实推行产权制度变革，通过将其再造为多元产权主体的现代股份有限公司，使得股东变成“真”股东，真正承担投资风险，关心银行收益和未来成长，有积极性去选择能干的经理人（银行家），并采取措施激励、约束经理人，使之干得更好。同时，还需要建立起与之相配套的公司法人治理结构，使股东、董事会和经理人权责明确，各司其职，分别运作，有效制衡；发挥好外部人的控制作用。

需要以客户为中心，构建市场化的公司层级制度，充分提升组织在优化系统内资源配置效率方面的作用。

国有商业银行体制再造还受到诸多外部条件的制约。在第6章中我重点探讨了国有商业银行体制再造与政府、与金融市场结构、与国有企业的关系。现代商业银行体制的最终确立，需要政府、中央银行监管、金融市场结构和国有企业改革等诸多因素的规范、建立和配合。对中国这样一个转型经济体而言，这些外部条件的改善显得尤为重要和关键。

在第7章，我将研究的视角转向国际上相关国家的具体实践和经验。波兰在体制转型、推进金融自由化进程中，韩国在战胜亚洲金融危机中，均对本国的银行体制进行了质的变革，两国的具体实践和绩效颇有特色，对中国具有明显的借鉴作用。

台湾地区与祖国大陆同根同祖，具有相同的文化背景，从1989年开始，台湾地区通过立法允许设立民营银行以及公立银行民营化，银行制度变迁和创新迅速推进，其间既有成功的经验，也有失败的教训。这些都是祖国大陆国有商业银行体制再造需要充分考虑的。为了给读者提供方便，我将喜玛拉雅基金会资助我完成的“台湾民营银行发展的经验教训及对大陆的启示”课题中的部分内容作为本书的附录也一并予以出版。

在本书酝酿、写作和出版的各个阶段中，我受惠于很多学者和朋友，他们给了我非常宝贵的帮助和支持。本书从构思到写作，得到了复旦大学国际金融系原系主任胡庆康教授的悉心指导和教诲，复旦金融研究院的著名学者姜波克教授、

刘红忠教授、陈学彬教授也对我帮助良多，熊大永博士、张明晖博士、罗得志博士、刘俊博士、李焱博士曾在不同阶段对本书草稿提出过有益的意见，中国金融出版社的彭元勋主任促成此书出版，在此向他们表示衷心感谢。

最后，我非常感激我的夫人李洪波，是她陪伴我完成了本书关键章节的艰难写作，感谢她的理解和支持。

熊继洲

2003年10月16日于复旦园

· 目 录 ·

前言

1 问题的提出	(1)
1.1 引言	(1)
1.2 文献回顾	(13)
1.3 本书研究的基本思路和方法	(20)
1.4 本书研究的一些主要概念	(24)
2 现代商业银行体制述评	(25)
2.1 现代商业银行体制的历史形成	(25)
2.2 “英美模式”与“德日模式”的商业银行 体制	(36)
2.3 商业银行成长收敛于现代公司制度	(45)
2.4 本章小结	(56)
3 公司产权理论与国有商业银行体制再造	(58)
3.1 现代公司产权理论	(58)
3.2 国有商业银行产权制度缺陷分析	(74)
3.3 国有商业银行产权制度再造	(82)
3.4 本章小结	(93)
4 公司委托—代理理论与国有商业银行体制再造	(94)
4.1 现代公司委托—代理理论	(94)

4.2	国有商业银行委托—代理关系失衡分析	(106)
4.3	国有商业银行委托—代理关系重构	(116)
4.4	本章小结	(122)
5	公司组织理论与国有商业银行体制再造	(123)
5.1	现代公司组织理论	(123)
5.2	国有商业银行组织结构存在的问题	(138)
5.3	国有商业银行组织制度创新路径选择	(145)
5.4	本章小结	(152)
6	国有商业银行体制再造外部条件分析	(153)
6.1	国有商业银行与政府	(153)
6.2	国有商业银行与金融市场结构	(162)
6.3	国有商业银行与国有企业	(171)
6.4	本章小结	(180)
7	国有商业银行体制再造的国际经验借鉴	(182)
7.1	“休克疗法”中的银行体制变革： 波兰之经验	(182)
7.2	走出亚洲金融危机之银行改革： 韩国的经验	(193)
7.3	本章小结	(204)
	结语	(206)
	参考文献	(208)

附录 台湾地区民营银行的发展及启示	(219)
第一节 台湾地区民营银行发展的经济金融 背景	(219)
第二节 台湾地区民营银行的演变轨迹	(227)
第三节 台湾地区民营银行发展的绩效评价及 启示	(235)
第四节 小结	(244)
相关分析 1: 台湾地区民营银行的产生和发展	(245)
相关分析 2: 台湾地区民营银行的风险控制及 监管	(275)
参考文献	(296)

问题的提出

1.1 引言

1.1.1 国有商业银行面临加入世界贸易组织后的巨大冲击和困境

2001年11月10—11日，在卡塔尔首都多哈举行的第四届世界贸易组织部长级会议完成了中国加入世贸组织的相关法律程序。2001年12月11日，中国成为世界贸易组织的正式成员。根据世界贸易组织的有关协议，中国将对外资银行逐步开放国内市场。为此，中国人民银行新闻发言人于2001年11月11日在北京发表谈话：中国政府将认真遵守银行业对外开放的承诺，进一步推进和深化金融改革，不断提高国内银行业的国际竞争力，推进银行业在改革开放中稳步健康发展。据这位发言人披露，加入世界贸易组织后，逐步取消对外资银行限制的具体条款是：（1）正式加入时，取消外资银行办理外汇业务的地域和客户限制，外资银行可以对中资企业和中国居民开办外汇业务。（2）逐步取消外资银行经营人民币业务的地域限制：加入时，开放深圳、上海、大连、天津；加入后1年内，开放广州、青岛、南京、武汉。加入后2年内，开放济南、福州、成都、重庆；加入后3年内，开放昆明、珠海、北京、厦门；加入后4年内，开放汕头、宁波、沈阳、西安；加入后5年内，取消所有地域限制。（3）逐步取消人民币业务客户对象限制。加入后2年内，允许外资银行对中国企业办理人民币业务；加入后5年内，允许外资银行对所有中国客户提供

服务。(4) 允许外资银行设立同城营业网点, 审批条件与中资银行相同。加入后 5 年内, 取消所有现存的对外资银行所有权、经营和设立形式, 包括对分支机构和许可证发放进行限制的非审慎性措施。(5) 允许设立外资非银行金融机构提供汽车消费信贷业务, 享受中资同类金融机构的同等待遇, 外资银行可在加入后 5 年内向中国居民个人提供汽车信贷业务。(6) 允许外资金融租赁公司与中国公司在相同的时间提供金融租赁服务。

加入世界贸易组织后, 中国银行业原来可以依托的防火墙已不复存在。外资银行进入中国全面经营人民币业务, 使得国内银行系统的弱点逐渐暴露出来, 交通银行等 11 家股份制商业银行和 110 余家城市商业银行因规模太小, 并没有对国有商业银行构成实质性竞争压力, 然而, 花旗、汇丰、三菱、德意志等国际银行界的“大鳄”抢占中国银行业市场, 国有商业银行面临的境况不容乐观(参阅表 1-1、表 1-2、表 1-3、表 1-4), 并由此可能引发的国家系统性金融风险更需要引起学界和政府的关注。

(一) 产权制度安排可能诱发系统性金融风险

表 1-1 2000 年四大国有商业银行的资本充足率 (%)

中国工商银行	4.75
中国农业银行	1.44
中国银行	8.50
中国建设银行	3.79

资料来源: 各银行资产平衡表, 2001。

表 1-2 商业银行不良贷款占全部贷款的百分比的国际比较

(单位: %)

国家或地区	年份	平均值	1990	1994
美国	1987	4.1	3.3	1.9
韩国	1986	6.7	2.1	1.0
印度尼西亚	—	—	4.5	12.0
马来西亚	1988	32.9	20.6	10.2

续表

国家或地区	年份	平均值	1990	1994
泰国	1983—1988	15.0	9.7	7.5
阿根廷	1985	30.3	16.0	8.6
巴西	—	—	4.7	3.9
智利	1983	15.5	2.1	1.0
墨西哥	1982	4.1	2.3	10.5
委内瑞拉	1983	15.4	3.0	24.7
哥伦比亚	1984	25.3	2.2	2.2
日本	—	—	—	3.3
芬兰	1992	8.0	—	4.6
挪威	1992	9.1	—	5.4
瑞典	1992	11.0	—	6.0
中国台湾	1986	5.5	1.2	2.1

资料来源：《国际清算银行第 66 期年报》，中国金融出版社，1996。

表 1-3 中国国有商业银行与其他商业银行盈利水平和经营业绩比较

序号	项目 \ 年份	1996		1997		1998	
		国有商业银行	其他商业银行	国有商业银行	其他商业银行	国有商业银行	其他商业银行
1	税前利润 (亿元)	340.01	141.94	106.23	239.68	95.31	114.84
2	资产总额 (亿元)	59470.5	6673.3	72134.5	7781.1	82592.2	9525.3
3	营业收入	11414.12	670.48	10966.89	700.89	4818.52	641.1
4	资本总额	2010.4	429.4	2028.3	530.7	4368.7	38.2
5	资产利润率 (%) (5 = 1/2)	0.57	2.13	0.15	3.08	0.12	1.21
6	银行利润率 (%) (6 = 1/3)	2.98	21.17	0.97	34.20	1.98	17.91
7	资本利润率 (%) (7 = 1/4)	16.91	33.06	5.24	45.16	2.18	21.34
8	总人数	1686833	85505	1563542	95537	1667784	92034
9	人均利润 (亿元) (9 = 1/8)	0.02	0.17	0.007	0.25	0.006	0.12

注：中国国有商业银行和其他商业银行税率不同，故利润指标均采用税前利润。

资料来源：《中国金融年鉴》及各家银行部分年报。

表 1-4 穆迪评定的国内银行的“财务实力等级”一览表

银行名称	前次评级结果	本次评级结果
中国银行	E +	D -
中国建设银行	E	E +
中国光大银行	E +	D -
招商银行	E +	D -
广东发展银行	E	E +
中国工商银行	E	E +
上海浦东发展银行	E +	D -
深圳发展银行	E	E +
中国农业银行	E	E
交通银行	D	D
中信实业银行	D	D

资料来源：《金融时报》，2002。

四大国有商业银行均为国有独资商业银行，其产权赋予了公有产权的外壳，但实质上体现了国家产权的实际内涵。国家在对国有商业银行拥有所有权的同时，也拥有国有银行资本的使用权、收益权和转让权。在开放经济条件下的竞争性市场上，国有独资的产权制度安排一方面会导致资源配置的低效率，另一方面因为银行是国家的，风险也注定属于国家，国家实际上负有无限责任。这种制度安排的系统性风险非常大，而且一旦爆发，将是全局性和灾难性的。市场经济条件下，比较科学合理的安排是，将国家承担的风险分散化，分散至非国有资本和其他法人资本，国家充其量只负有限责任。假如产权可以进一步转移，风险就可以相应转化，这样，社会将是公平的。国有商业银行风险的分散化可以强度减弱系统性风险可能带来的巨大社会震荡。

(二) 委托—代理关系难以解决长期有效激励和“银行家缺位”问题

以“放权让利”为核心的承包式改革尽管受到事后再协商问题和

“棘轮效应”的影响，但仍然为国有商业银行经理人追求短期利润提供了相当有效的激励。然而，如果个人在银行中没有什么资本利得，经理人对利润的享用就不可能超过其在银行的任期。他甚至对本人下一年或下一届政府中能否继续在同一家国有商业银行任职都不清楚，因为经理人在国有商业银行任期的长短主要取决于中央政府的需要或相关官员的偏好，与银行业绩并无必然联系。

显然，这就又导致了另外一个问题，即经理人的选择。由于逆向选择问题的存在，选择好的经理人是一件很困难的事。它要求选择者有充分的激励去搜寻与经理人候选人能力有关的信息并任命真正有能力的经理人。逆向选择问题在中国更为严重，因为给定没有个人赌注可以用来显示其经营能力，谁都会说自己是称职的经理人。更需要引起关注的是，政府官员和资本所有者不同，他们有权力选择经理人却不必为所选择的后果承担责任。也就是说，不仅那些想做经理人的人存在逆向选择问题，而且政府官员自身也存在这样的问题。政府官员没有充分的激励去发现好的经理人，即使他们知晓那些人具有经理人能力，他们也没有足够的动力去任命这些有能力的人。

（三）组织结构行政化，内部约束机制脆弱，层级组织间信息传递滞缓

国有商业银行的股东大会、董事会均“缺位”，仅此一点就足以决定国有商业银行难以成为纯商业化的经营组织。

国有商业银行总行均设在首都北京，是国务院直属的金融机构，享受副部级单位待遇，总行按职能分工设立了众多的部门和办公室，其下是一级分行、计划单列市分行、二级分行、支行、办事处、分理处、储蓄所（享受股级待遇）。这种按行政区域和政府层序列、职能而设立组织的结构制度模式，充分体现了传统计划经济体制下金融运行排斥市场、崇尚行政权力的行政体制特征。代理链超长的层级组织阻滞着总行的信息传递，并使其逐级失真、失效；按职能设置的部门对市场反应迟钝，对竞争的反应弹性几乎为零。

1.1.2 国有商业银行的根本出路——体制再造

计划经济条件下，国有商业银行没有“困境”，因为没有竞争，金融资源完全由中央政府垄断分配，利润由政府来规定，即使投资项目失误，管理上存在漏洞等造成严重浪费也无碍事体。发展市场经济，国有商业银行的脆弱性和低效率才得以暴露。

国有银行资产质量问题，是银行体制不能适应风险控制要求造成的，也是改革中体制摩擦造成的（吴晓灵，2002）。

（一）技术模仿的优势难以持久有效

有关银行再造（reengineering the bank）的概念出现于20世纪90年代，再造一词最初是从企业管理领域引入的。20世纪90年代初，美国麻省理工学院教授迈克尔·哈默（Michael Hammer）发表论文并出版专著对企业再造进行了系统阐述。美国金融专家保罗·阿伦（Paul H. Allen）1994年出版《银行再造：存活与兴旺的蓝图》一书，正式用“银行再造”来诠释信息技术广泛应用后银行业应有的经营理念。保罗·阿伦给银行再造的定义是：银行为了获取在成本、质量、反应速度等绩效方面显著性的改革，以流程为核心进行的根本性再思考和彻底的再设计。

应当说，从1984年国务院颁布《中华人民共和国银行管理暂行条例》，规定“专业银行是独立核算的经济实体，按照国家法律、行政法规独立行使职权，进行业务活动”以来，特别是1995年5月10日第八届全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国商业银行法》以后，国有商业银行借鉴国外商业银行经营理念，在推进企业化、市场化改革方面有长足发展，开始有了效益观念、竞争观念和风险观念，国有商业银行在一定程度上检点了自身的经营思想、经营作风和经营方式，树立了为客户服务的宗旨，以密切商业银行与企业、与客户和消费者的关系，技术性模仿初有成效。随着信息技术的发展和广泛应用，美国银行再造理念的引入，国有商业银行又投巨资对内部业务流程进行再造，技术平台已然成形。

不过，据我们观察和研究，仅仅依靠技术性模仿不能解决国有商

业银行目前面临的冲击和困境问题，更何况世界贸易组织留给中国的时间已经不多了。银行业全面对外开放前，必须建构健康的、多元化和多层次的民族银行体系，以抵御可能出现的国际金融风险。作为中国金融体系主体的国有商业银行，资产规模占到全国金融总资产的57.1%（戴相龙，2002），其健康状况如何，直接影响着中国的金融安全。国有商业银行走出冲击和困境的根本出路在于体制再造，即：将国有商业银行通过制度变迁再造为多元产权主体的公司型现代商业银行。这也正是本书的选题目的和下面逐章展开的研究内容。

通过技术模仿还是制度变迁来提升核心竞争力，实现可持续性成长，有一个非常耐人寻味的历史教训值得国人吸取。19世纪，中国和日本纷纷仿效西方世界，中国一个劲地学造炮造船，日本则学法律、制度（当然也学技术）。德国的俾斯麦对此曾做出预言：“日本渐兴，中国渐弱。”^①甲午战争前中国的炮、舰强于日本，但没过几年，日本就超过了中国。甲午海战竟不幸被俾斯麦所言中。时至今日，日本已有11位科学家获得诺贝尔奖，而13亿人口的中国还几乎是空白。对经济发展而言，重要的是制度结构，制度结构造出了机器设备，而这些机器设备无论怎样令人惊叹，也都只是暂时的，不会永远存在下去。

经济发展中的后起者往往有更多空间模仿发达国家的技术，用技术模仿来代替制度模仿。因为制度改革比模仿技术更痛苦，更触痛既得利益，更多模仿技术的空间反而使制度改革被延缓。这种用技术模仿代替制度模仿的策略，短期效果不差，但长期代价极高。^②（杨小凯，2002）

（二）制度变迁是惟一的求解

1. 制度非均衡与制度变迁

前面简要分析了国有商业银行制度不均衡的表现和制度性原因。

^① 详见朱长超：《“日本现象”值得深思》，载《文汇报》，2002年12月12日。

^② 杨小凯认为政府垄断银行业，并用模仿新技术和先进的管理方法来代替制度改革是中国的后发劣势。