

ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库

我国国有商业银行 公司治理问题研究

杨达远 著

WO GUO GUOYOU SHANGYEYINHANG
GONGSIZHILI WENTI YANJIU



经济科学出版社

中青年经济学家文库

我国国有商业银行 公司治理问题研究

The Research on Corporate Governance of the
State-owned Commercial Banks

杨达远 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国国有商业银行公司治理问题研究 / 杨达远著. —北京: 经济科学出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6289 - 0

I. 我… II. 杨… III. 商业银行 - 经济管理 - 研究 - 中国 IV. F832. 33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 054415 号

责任编辑：李 雪

责任校对：王肖楠

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

我国国有商业银行公司治理问题研究

杨达远 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

汉德鼎印刷厂印刷

华丰装订厂装订

850×1168 32 开 10 印张 230000 字

2007 年 6 月第一版 2007 年 6 月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6289 - 0/F · 5550 定价：21.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

序^①

杨达远同志的博士毕业论文《我国国有商业银行公司治理问题研究》经过修改后即将付梓，我作为他的导师，为他所创造的“价值”在较短时间内可以得到实现、获得社会的认可而深感欣慰。作为一名在职博士生，杨达远同志既要承担单位的日常工作，又要完成学位课程和论文写作，其中的艰辛是可想而知的，我欣喜地看到他多年以来能够始终保持积极的进取精神和严谨的治学态度。本书作为作者的首部学术专著，比较充分地反映了作者近年来在实务工作中深入思考的成果。

金融是现代经济的核心，银行业是我国金融业的主体，国有商业银行居于银行业的主导地位。近年来，我国金融改革迈出重大步伐，国有商业银行改革取得突破性进展，整个银行业面貌发生了很大变化。继建设银行、交通银行于2005年成功实现境外上市后，工商银行、中国银行先后在境内外成功上市，在严格的境内外市场监督和市场约束下，几家银行初步建立了相对规范的公司治理结构，资本充足率迅速提高，资产质量和盈利能力明显改善，风险控制能力进一步增强。但是，国有商业银行改革还处在起步阶段，任重而道远。从银行自身来看，国有银行改革所取

① 本序作者李建平为福建师范大学校长、教授、博士生导师，国家有突出贡献的中青年专家，福建师范大学理论经济学一级学科博士点和福建省高校重点学科“政治经济学”的学术带头人。

得的成就目前主要还是停留在进行财务重组、引进境外战略投资者和实现资本市场上市等浅层次,与“资本充足、内控严密、运营安全、服务优质、效益良好、创新能力和国际竞争力强的现代化大银行”^①这一目标相比,差距仍然很大。从银行外部环境来看,我国正处在完善社会主义市场经济体制的重要阶段,国民经济和产业结构在不断调整,国有企业也在改制之中,与市场经济相适应的金融法制建设尚待完善,社会诚信体系建设刚刚起步,国有商业银行要面对着社会信用体系不完善、国内经济可能的波动等外部因素带来新的潜在信贷风险的压力以及利率市场化带来的存贷利差不断缩小等挑战。同时,我国加入世界贸易组织后的过渡期已经结束,国有商业银行不得不面对着金融业全面开放,外资银行大量涌入,国际竞争加剧的压力。可以说国有银行能否完成向现代商业银行的真正转轨,未来是否具有在国际市场上的长期竞争力,仍然是一个未知数。2007年1月19日,温家宝总理在第三届全国金融工作会议上提出了当前和今后一个时期金融改革发展的六大任务,其中第一大任务就是继续深化国有银行改革,加快建设现代银行制度。3月5日,温总理在十届全国人大五次会议上作政府工作报告时,也将深化国有银行改革作为今年加快金融体制改革的首要任务。^②这既体现了决策层对国有商业银行改革问题的重视和关注,也显示了决策层的担忧。在新情况和新环境下,国有商业银行资本结构的变化如何转化为优化国有银行金融行为的有效机制?如何将国有商业银行改革不断向纵深推进,真正塑造成为国际一流的商业银行?这些问题并不会随着股份制改造工作的初步完成而自然得到解决。

① 温家宝:《全面深化金融改革,促进金融业持续健康安全发展》,载于《求是》2007年第5期。

② 参见温家宝:《在第十届全国人民代表大会第五次会议上的政府工作报告》,载于《人民日报》2007年3月5日。

推行股份制改造，核心是完善公司治理。较之政府注资、引进战略投资者、资本市场上市等股份制改造工作本身，公司治理的改善对国有商业银行来说更为重要。“公司治理是提高经济效率、促进经济增长以及增强投资者信心的一个关键要素”，“在单个公司和整个经济中保持有效的公司治理体系，能够为市场经济有效运行提供必要的信心。作为其结果，资本成本将进一步降低，公司也被要求更加有效地利用资源，从而促进经济增长”。^①可以说，完善公司治理是巩固和发展国有商业银行股份制改革成果的关键。国有商业银行要实现可持续发展，必须着眼于解决公司治理问题。

目前关于国有商业银行改革方面的论著已有不少，但对国有银行公司治理问题进行系统性研究与探索的专著并不多。本书理论联系实际，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于对实际问题的理论思考，着眼于新的实践和新的发展，以唯物史观为指导，在参考大量中外文献的基础上，综合运用普遍性分析与特殊性分析相结合、历史分析和逻辑分析相统一、规范分析与实证分析相结合等方法，对我国国有商业银行公司治理问题进行了比较深入的研究，并对目前理论界和金融界比较关心的问题提出了自己的观点和看法。与国内诸多研究国有商业银行改革的文献相比，我认为该书在以下三个方面表现出其独到之处：

第一，立足于我国的国情和银行业的特征来展开对国有商业银行公司治理问题的分析是本书的一大特色。“深刻认识我国国情和所处的历史阶段，是我们党提出科学理论和制定正确路线方针政策的基本依据，也是做好各项工作的重要前提”。^②改革中

^① 参见经济合作与发展组织：《OECD 公司治理原则（2004 年）》，中国财政经济出版社 2005 年版，第 2 页。

^② 参见温家宝：《关于社会主义初级阶段的历史任务和我国对外政策的几个问题》，载于《人民日报》2007 年 2 月 27 日。

的国有银行体系一直具有很强的外部性,具体表现为这一体系所承担的社会责任和支撑经济增长的义务,这是中国国有银行体系改革所面对的基本国情。同时,作为转轨经济国家,我国的各项市场机制尚处于完善和发展的过程中,内部治理机制的效率就显得尤其重要。本书注意把公司治理的普遍性原则与我国仍然处于转轨经济阶段和国有商业银行的特殊性联系起来考察,分析指出委托代理关系复杂、资本结构特殊、债权约束甚微、外部治理机制作用有限和严格的行业监管等是银行业区别于其他行业公司治理的主要特征;行政主导作用明显,银行目标呈现多元化是国有商业银行区别于一般商业银行公司治理的主要特点。作者认为研究我国国有商业银行公司治理应将特殊性问题作为逻辑起点,应立足于国有银行所有权结构和行业的特点,应重视推进产权结构改革,并以完善内部治理机制为重点探讨切合实际的优化途径。这种逻辑分析方式增强了论点和建议的合理性和有效性。

第二,重视对已有文献的整理、比较和分析是本书的又一特点。目前在理论研究中存在着浮而不深、粗而不细的问题,有的人对各种基础理论不愿去作深入细致的分析研究,读了一两部经济学著作,便以为掌握了全部经济学;尚不清楚一种经济理论产生的制度条件和各种前提假设,就生搬硬套用于解决我国的特殊经济问题,于是便难免“开错药方”。本书的选题虽然侧重于对策探讨,但在对一些经济学基本理论问题的研究方面也比较深入。如对代理理论与管家理论、股东至上理论与利益相关者理论、产权理论与超产权理论等前后相继或相互辩驳的不同理论流派,作者既没有全盘否定,也没有全盘肯定,而是深入地比较分析其来龙去脉和优劣异同,进而论证提出自己的见解。

同时,本书对国有商业银行公司治理的理论基础进行了探讨。目前有关国有商业银行公司治理的研究要么回避理论基础问题,要么将代理理论视为当然的理论前提。本书阐述了马克思的

企业理论，并对代理理论、管家理论和最优所有权结构理论作了分析，指出代理理论存在根本性缺陷，提出应“以马克思的企业理论作为基本指导思想，充分借鉴代理理论、管家理论和最优所有者理论的合理研究成果”，来探讨国有商业银行的公司治理问题，力图在国有银行公司治理理论基础研究方面作出一些尝试性探索。虽然这种探索会有不同看法，但总的说来是积极的、有益的，为广大读者提供了讨论切磋和进一步发展的基础，值得肯定。

第三，对国有商业银行公司治理存在问题的认识比较深刻，提出的政策建议具有一定的参考、借鉴意义是本书的价值所在。理论源于实践，但又必须服务于实践，对实践起指导作用。作为一名长期在国有商业银行工作的业内人士，作者对国有商业银行公司治理方面存在问题的分析比较透彻，提出的政策建议具有一定的创新性和可操作性。如本书在对比分析国有金融资产出资人代表机构不同模式的基础上，重点探讨了“汇金模式”，提出应将汇金公司改造为纯粹的金融控股公司，采取“财政部——金融控股公司——国有商业银行”的管理模式（财政部履行管理出资人职责，金融控股公司履行出资人职责），完善国有金融资产出资人制度，解决“所有者代表缺失”问题。又如作者认为虽然目前有的实证研究发现独立董事比例与公司治理绩效相关性不明显，但引进独立董事制度对国有商业银行完善公司治理仍然具有重要意义，并提出构建商业银行独立董事选任机制的具体思路。再如本书强调完善信息披露制度是对国有商业银行进行外部监管和市场监管的基础，并提出了坚持适当、充分原则，完善法律法规，重视协调性问题等改进思路。作者的态度是客观、务实的，不少政策建议也是符合实际、可行的。这些观点和建议可以为我国国有商业银行公司治理改革的深入提供较好的参考和借鉴。

同时，作者也并不回避国有银行公司治理改革中的一些敏感

性问题。如本书将党组织作为国有商业银行公司治理结构的重要组成部分，探讨了党组织在国有商业银行公司治理中的作用。作者认为目前国有商业银行的结构设计与公司治理的基本原则仍然存在着相悖之处，应改变目前由组织部门直接任命国有商业银行高层管理人员的现状，从制度上对党委在公司治理结构中的职能边界作出明确的界定，以真正发挥党委的“政治核心”作用。又如在处理股东会与职代会的关系上，作者提出议事程序可以采取复议制，即职代会审议在前，股东会审议在后，股东会享有对职代会议案的最终决定权。这些观点作为作者的一家之言，虽然难免有失偏颇，但这种学术创新精神是值得肯定的。

本书立意较高，观点具有一定的深度和广度，在占有大量中外文献的基础上，论证充分；逻辑性强；阐述细致；引证规范；不少见解颇有创新且言之成理；具有一定的理论意义和现实意义。当然，书中的某些观点还值得推敲，比如对党组织在公司治理中的作用，决策层、理论界和银行界可能存在着不同的看法。书中的一些论述也需要进一步完善，如股东会与董事会、董事会与高级管理层之间的权力边界有待于进一步廓清，在国有商业银行公司治理中如何更好地发挥市场监督的作用值得进一步深入探讨等。目前国内对国有商业银行改革和公司治理理论的研究都在不断地推向深入。相信本书的出版有助于提高理论界对国有商业银行公司治理问题的认识，也期待着本书的研究成果对我国目前正在加速推进的国有商业银行公司治理改革能够产生一定的积极作用。

是为序。



2007.3

Abstract

Perfecting corporate governance is the kernel of SOCBs' reforms and the important task of the contemporary reform of financial system in China. The research on SOCBs' corporate governance should be based on Marx's Enterprise Theory, as well as on the adoption of the current creative and practical fruits of Agency Theory and other economics theories. In the choice of the mode of corporate governance, a rational Surplus Value Sharing Mechanism should be established to protect the interest of the Stockholders and the Stakeholders.

The corporate governance of SOCBs is a combination of the common corporate governance theories and the particularity of SOCBs as financial Intermediate. There is not one and only best standard of corporate governance. Besides following the new development of the principle of corporate governance closely and absorbing the practical experience of foreign banks, we should build and perfect a corporate governance mechanism which is suited to China's specific conditions, based on the system background of Transition Economy and the distinctive limitation of SOCBs in China.

Now there are still lots of problems of SOCBs' corporate governance in China. Three measures could be taken to raise the efficiency of SOCBs' corporate governance. First, we should improve the State As-

sets Management Mode and resolve the Ownership Places Falsely (Absentee Ownership) . Second, we should perfect the internal governance mechanisms and enhance the disciplining mechanisms. Finally, we should improve the efficiency of external governance and perfect the external environment of governance. This article holds that it is the primary direction of the reforms of SOCBs' Structure of Property Rights to constitute a listed company in which the state holds a controlling stake, which conforms to China's actual conditions in the primary stage of socialism. The effective ways to improve the system of providing funds by state one to turn China SAFE Investments Limited into the pure invest and holding company of the state-owned financial property as well as adopt the management mode of "Ministry of Finance-Invest and Holding Company of the State-Owned Financial Property-SOCBs'" . We should strengthen the disciplining mechanisms between the Shareholders' Meeting and the Board System, inside the Board of Directors and of the Board of Supervisors. We should improve the independence of the Board of Directors, build a rational incentive mechanism and make the scope of the Party Committee's functions and powers clear. By taking the measures above, the dominant function of the internal disciplining mechanisms could be developed effectively in SOCBs' corporate governance in China. Meanwhile, as the key point of the External Governance Mechanisms construction, perfecting the Information Disclosure System should be stressed, which is the basis of the external and market supervisions to SOCBs.

导 言

20 世纪 80 年代，公司治理理论在西方发达国家逐步兴起，银行一词也频繁地与公司治理联系在一起。但长期以来，人们更多地是从一般公司治理的角度提到银行，银行是作为公司治理的重要监督力量参与其中，而对银行本身的公司治理问题却很少涉及。这是因为债务的硬预算约束特点和独特的破产制度给经理人员不同于股权的压力，从而赋予银行在公司治理中的独特地位。

金融全球化和放松管制促进了金融市场的繁荣，但也带来了许多新的问题。这些问题引发了对金融机构尤其是商业银行治理问题的全球性关注。1997 年开始的亚洲金融危机更增加了人们对银行业的重视。对危机原因的分析 and 危机过后的恢复调整，越来越使人们认识到稳健的银行体系的重要性，而这又是与银行的治理结构密切相关，由此银行业自身的治理问题成为关注的热点。巴塞尔银行监管委员会更是在其颁发的一系列文件中强调了公司治理的重要性。1999 年 9 月，巴塞尔银行监管委员会专门针对银行的治理问题，发布了指导性文件《加强银行机构的公司治理》，从银行价值取向、战略目标、责权划分、管理者相互关系、内控系统、特别风险监控、激励机制和信息透明度八个方面阐述了良好的银行公司治理机制所必备的基本要素，将银行公司治理问题提到了前所未有的高度，使商业银行的治理问题成为全球理论界和银行业关注的焦点。银行不仅仅是一般公司治理的重

要参与力量,而且成为公司治理理论应用的对象之一。

20世纪90年代中后期,随着国有企业改革的深化,建立现代企业制度方向的明晰,我国理论界和企业界对公司治理问题日益关注,对公司治理理论的研究也逐步深入。作为国有企业改革的重要组成部分,国有商业银行^①股份制改革是近几年我国银行业改革发展的一部重头戏,其改革的成功与否直接关系到我国经济金融发展的全局。^②党的十一届三中全会以来,我国在国有商业银行改革方面作了长期、艰苦的探索,但改革的重点大都是在梳理内外部关系、引进先进管理技术及处置不良资产的层面上进行的,并没有触及银行管理体制这一深层次问题。近年来,面对2006年银行业全面对外开放的压力^③,政府先后对国有商业银行进行注资;在充实资本金和核销呆账的基础上,国有商业银行通过推进公司制改造,引进战略投资者,搭建起了现代银行公司治理的基本框架,并正陆续成为公众公司。但是,银行经营机制和综合竞争力并不会因为政府的注资和形式上的公司治理结构的搭建而自行改进和提高,如中国建设银行的张恩照案件就再次说明了国有商业银行公司治理的脆弱。完善公司治理是国有商业银行改革的核心,也是我国目前金融体制改革的重要任务,这逐步

① 对“国有商业银行”的提法目前理论界存在着不同的看法,如有的学者认为“已经引进战略投资者并实现境外上市的银行,不再适用国有银行的名称”(参见陆磊:《推动真实改革》,载于《财经》2007年第4期)。但现阶段国有商业银行的存在是个既成的事实。根据中国银行业监督管理委员会《关于印发〈国有商业银行公司治理及相关监管指引〉的通知》(银监发〔2006〕22号)的精神,国有商业银行包括中国工商银行、中国农业银行、中国银行、中国建设银行和交通银行。

② 至2006年底,国有商业银行的资产总额为228 540亿元,占全国银行业金融机构资产总额的52%。参见《金融时报》2007年1月23日第6版。

③ 2006年12月11日,《中华人民共和国外资银行管理条例》开始施行,我国根据加入世界贸易组织的承诺,向外资银行开放对我国境内公民的人民币业务,并取消开展业务的地域限制以及其他非审慎性规定。截至2006年年底,在华外资银行营业性机构总数达312家,本外币资产总额1 033亿美元,占中国银行业金融机构总资产的1.8%。

成为监管层、银行业和学术界的一种共识。^① 在2007年1月召开的全国金融工作会议上，温家宝总理明确提出，“深化国有商业银行改革的‘关键是继续完善公司治理，加快转变经营机制，深化分支机构和基层改革’。”^② 国有商业银行要实现可持续发展，必须着眼于解决公司治理问题；通过优化公司治理机制，促进国有商业银行市场竞争能力和综合盈利能力的进一步提高。

国有商业银行完善公司治理结构、优化公司治理机制是一个长期的过程，也是一个系统工程，需要科学的企业理论和公司治理理论的指导。但与银行业实践的发展相比，研究国有商业银行公司治理的理论显得明显不足。虽然近年来有关企业公司治理问题的研究成果颇丰，其中也不乏国有商业银行公司治理问题的研究成果，但一些研究仍然停留于对西方理论的简单引进和阐述阶段；多数研究成果习惯性地认为国有银行的公司治理问题与普通公司的公司治理问题没有什么差别，银行公司治理只不过是企业公司治理的简单翻版，对银行业特别是国有商业银行的特殊性研究不够深入；不少研究机构和学者对国有商业银行的公司治理改革提出了系列的政策建议，但一些建议与目前我国转型经济的特征和国有银行发展的实际不相吻合。

作为一名经济学人，企业理论、国有企业改革一直是我关注的重点；作为一名国有商业银行的在职员工，对国有商业银行存在的问题有着切身的感受，对国有商业银行的发展有着迫切的愿望。关于国有商业银行改革这一理论界和金融界共同关注的重要课题的解析存在着各种不同的角度，本书重点研究的是我国国有

① 当然，也有学者对此持有不同看法。如有的认为目前国有商业银行拓展市场业务较之改善治理结构更为重要。参见王森：“国有商业银行改革：改善治理结构还是拓展市场业务”，《金融研究》2005年第6期。

② 温家宝：《增强紧迫感责任感，努力把金融改革发展推向新阶段》，载于《金融时报》2007年1月22日第1版。

商业银行的公司治理优化问题,研究的目的是希望通过对国有商业银行公司治理问题的探讨,为国有银行改革理论研究“添块小砖、加片小瓦”,并为国有银行公司治理改革的深化提供一些政策建议。

现阶段以现代金融企业制度为改制目标的国有商业银行与传统意义上的国有银行已经有了较大的区别。本书对国有商业银行公司治理问题的研究将以马克思主义的唯物史观为指导,立足于国有银行重组改制的实际,坚持普遍性分析和特殊性分析相结合、纵向比较分析和横向比较分析相结合、规范分析和实证分析相结合、历史分析和逻辑分析相统一的方法,努力将国际上公司治理的普遍原则与我国转轨经济的特征以及深化改革中的国有商业银行的现实情况有机结合起来,探讨国有商业银行治理结构优化的现实途径。

本书由导言、结束语和四个部分(八个章节)构成。

导言简要阐明了本书的研究对象、研究目的和研究方法。

第一部分为基础理论,篇章安排上体现为第1章。在对本书涉及的公司治理、公司治理结构等基本概念进行综述性分析的基础上,着重探讨了国有商业银行公司治理的理论基础,进而对公司治理目标和模式问题进行了分析,强调国有商业银行公司治理应关注利益相关者的利益。

第二部分着重分析国有商业银行公司治理的特殊性,篇章安排上体现为第2章,是本书的重点之一。在对影响公司治理有效性的一般性因素进行分析的基础上,立足行业特征,逐层递进地探讨了商业银行公司治理、国有商业银行公司治理的特殊性,明确提出国有商业银行公司治理是一般公司治理理论与国有商业银行特殊性的有机结合。

第三部分侧重分析国有商业银行公司治理改革的指导原则和国际经验,包括第3章、第4章。第3章对指导国有商业银行公

公司治理的原则性文件逐一进行述评；第4章比较分析国外商业银行公司治理的四种模式，强调指出虽然有效的公司治理是一种相对的和动态的选择，但具有一些共同的基本特征，为进一步探讨国有商业银行公司治理存在的问题及优化途径奠定基础。

第四部分探讨国有商业银行公司治理中存在的主要问题及优化途径，包括第5章~第8章，其中第6章和第7章是本书的核心内容。第5章在简要回顾国有商业银行改革历程和治理沿革的基础上，对股份制改造的内涵进行了剖析，强调指出完善公司治理是巩固国有商业银行股份制改革成果的关键，进而重点分析现阶段国有商业银行公司治理存在的主要问题。第6章立足于解决“所有者代表缺失”这一国有银行公司治理中的深层次问题，着重探讨“汇金模式”，并对引进境外战略投资者的问题作了简要分析。第7章主要研究国有商业银行内部治理机制的完善问题，通过对股东会与董事会之间的利益制衡、董事会内部的利益制衡、监事会制衡、薪酬激励等内部治理机制的分析，探讨国有商业银行提高内部治理机制有效性的具体途径。第8章主要探讨改进外部治理环境，提高外部治理效率的问题。在简要探讨如何完善外部监管、加强市场监管的同时，着重分析完善国有商业银行信息披露的具体途径。

结束语在简要总结本书主要观点的基础上，概括提出国有商业银行公司治理仍需深入研究的几个问题。