



国有 商业银行 公司治理结构 专论

**The Corporate Governance
of State-Owned
Commercial Banks**

中国人民银行研究局 组编

 **中国财经出版社**

国有商业银行 公司治理结构专论

中国人民银行研究局 组编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有商业银行公司治理结构专论/中国人民银行研究局编. - 北京: 中国财政经济出版社, 2002.8

ISBN 7-5005-5910-0

I. 国… II. 中… 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 (2002) 第 048987 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@cfec.gov.cn

社址: 海淀区阜成路甲 28 号 **邮政编码:** 100036

发行电话: 010-88190655 (传真) 88190616

北京中文天地文化艺术有限公司排版

北京财经印刷厂印刷

880×1230 毫米 32 开 7.625 印张 彩插 14 202000 字

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月北京第 1 次印刷

定价: 22.00 元

ISBN 7-5005-5910-0/F·5192

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

“中国国有商业银行公司治理结构”是世界银行技术援助项目，美国德勤公司（Deloitte Touche Tohmatsu）中标承担，历时一年半于2001年9月完成最终报告。期间，中国人民银行与德勤公司就中期报告和最终报告分别于2001年7月和9月联合举办了两次研讨会，来自中国人民银行、国有商业银行、世界银行中国代表处和国务院有关部门的专家，就国有商业银行公司治理问题提出了许多有价值的意见和建议。现把德勤公司的最终研究报告和部分专家的发言集结成书，供有关部门和人士参考，以推动国有商业银行公司治理结构问题的研究。

目 录

■ 国有商业银行公司治理结构——中央银行视角

关于国有独资商业银行公司治理结构的几个问题

..... 吴晓灵 1

中国国有独资商业银行法人治理结构研究

..... 唐双宁 赖秀福 8

党管干部原则、官本位制度与中国国有商业银行的公司

治理结构 谢 平 陆 磊 16

1

■ 国有商业银行公司治理结构——国有商业银行视角

对建立中国国有商业银行法人治理结构的几点建议

..... 詹向阳 31

深化综合改革 构建有效的法人治理结构 宋先平 39

国有银行公司治理的不当与强化 黄金老 47

关于国有商业银行公司治理改革的几点认识

..... 孙建政 62

■ 国有商业银行公司治理结构——国际视角

中国国有商业银行法人治理结构研究报告

..... 德勤公司 66



■ 附 录

附录一：股份制商业银行独立董事和外部监事制度指引	200
附录二：股份制商业银行公司治理指引	207
附录三：上市公司治理准则	221
■ 后 记	234

关于国有独资商业银行 公司治理结构的几个问题

中国人民银行副行长 吴晓灵

公司治理是一整套管理和控制公司的机制。它有广义和狭义两种解释。狭义的解释是：公司治理机制主要指公司董事会的结构与功能、董事长与经理的权利和义务以及相应的聘任、激励与监督等方面的制度安排。广义的公司治理机制则还包括人力资源管理、收益分配、财务制度、企业战略发展决策管理系统、企业文化和一切与企业高层管理控制有关的其他制度，如内部控制程序、信息采集和传送机制。

1

完善的公司治理是保证商业银行进行正确决策、防止出现重大决策失误的制度保障。合理的公司治理可以起到调动管理层的积极性、对管理层形成有效制约的作用。近年来，一些国际组织如经合组织、国际证监会组织都倡导规范化的公司治理结构；巴塞尔银行监管委员会也提出了规范银行公司治理结构的原则。实行规范化的公司治理已经成为全球的共同趋势。在我国，对国有独资商业银行进行综合改革，改善国有独资商业银行的公司治理，全面提高国有独资商业银行竞争力是今后金融体制改革的一项重要内容。

我国国有独资商业银行在长期的发展中，形成了国有资本的代表权和银行内部经营管理权不分、内部管理层松弛的

局面。为改变这一状况，必须正视国有独资商业银行在公司治理方面存在的缺陷，并采取相应措施以改善国有独资商业银行的公司治理结构。本文将就完善国有独资商业银行公司治理结构必须解决的几个问题进行初步探讨。

一、完善国有独资商业银行公司治理结构必须与不同阶段的综合改革措施相配套

下一阶段金融体制改革的一个重点是对国有独资商业银行进行综合改革，按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度要求，经过五年努力，把国有独资商业银行改造成治理结构完善、运行机制健全、经营目标明确、财务状况良好、具有较强国际竞争力的现代金融企业；将四家国有独资商业银行改组为国有独资公司，条件成熟时进一步改组为股份制商业银行，将来符合上市条件的还可以公开上市。在国有独资商业银行改革的不同阶段，银行形态不同，对于公司治理应有不同的要求。完善国有独资商业银行公司治理结构必须做到与国有独资商业银行改革的总体步调相一致。推进国有独资商业银行综合改革和完善其公司治理结构牵涉到方方面面，需要有关部门的支持和配合，非一朝一夕之功。在国家推出大的改革措施之前，有关方面不宜消极观望，而应积极行动起来，在现行体制框架内，在本单位可自主决策的限度内，为完善国有独资商业银行公司治理结构创造条件，各银行更应该积极推出力所能及的改革措施，为其治理结构向规范化过渡做好准备。

二、完善国有独资商业银行公司治理结构，既要考虑本国国情，更要重视与国际惯例接轨

所有权与经营权分离条件下，完善的公司治理为所有者对经营者进行监督、制约和评价提供了一个机制。公司治理

的核心问题是对高级经理人员如何监督、制约、评价和使用的问题。在中国，规范国有独资商业银行的公司治理要考虑中国国情，要考虑中国人事制度的特点，尽量做到公司治理与现行人事制度相衔接。

我国国有企业人事制度的一个突出特点是党管干部，因此，规范国有独资商业银行公司治理结构必须与党管干部原则相衔接。但是完善的公司治理已经成为世界上的通行做法，我们要参与国际竞争，也必须采用国际通行做法，因而考虑中国国情又不能成为规范公司治理的阻碍。在公司治理问题上，要更加重视与国际惯例接轨。考虑到中国目前国有企业干部管理的特殊性，首先应做到在坚持党管干部前提下，引入任职资格制度，推进商业银行用工制度改革；引入分类管理概念，打破行业内的大锅饭。从长远考虑，国有独资商业银行高级管理人员的产生最终要实现市场化，高级管理人员的任用必须经过市场选择，通过市场行为建立起优胜劣汰机制。其次与人事制度改革相配套，国有独资商业银行在分配领域也要进行改革，在进行科学的业绩评估基础上，实行报酬与业绩挂钩，以最大限度地调动行内管理人员和经营人员的积极性，为新的公司治理结构发挥作用奠定人力基础。

三、在新的公司治理结构框架下，必须解决国有资本的代表权问题

目前，我们面临着构造一个新的国有独资商业银行公司治理框架的任务。新的公司治理要致力于解决好国有资本的代表权问题。要切实解决国有资本由银行经营班子代表、经营权又由经营班子行使的问题；解决经营班子对谁负责的问题。新的公司治理框架建立后，由谁来行使国有资本的代表权，以最大限度地维护国有资本的权益，防止国有独资商业银行经理班子决策不当和管理不力而损害国有资本的利益。由新组建的董事会来行使代表

权，还是新成立一个管理、协调机构来行使代表权？有无必要组建一个新的管理或协调机构？这几个问题还与由谁来推动国有独资商业银行的改革和公司治理结构的完善有关。

以上问题的解决方案不是惟一的，这里就可以列出四种备选方案：第一种是建立一个国务院领导下的行政机构，统一行使目前分散于国务院各部委的对国有独资商业银行的指挥、干预权，即行使国有资本的代表权，负责督促和指导国有独资商业银行进行改革并建立完善的公司治理结构，同时建立起董事会，董事会成员则由上述行政机构选派；第二种是建立一个国务院领导下的吸收国有独资商业银行代表参加的跨部委协调机构，负责督促四大国有独资商业银行的改革及协调国务院相关部门的政策，同时在这四大国有独资商业银行内建立董事会，行使国有资本的代表权；第三种是成立一家控股公司，按公司规范运作，作为四大国有独资商业银行的出资人，行使国有资本的代表权；第四种是不设新的机构，直接在四大国有独资商业银行设立董事会、监事会，按公司规范运作，由中国人民银行按照审慎监管的要求督促四大国有独资商业银行完善公司治理结构。前三种方案的特点是有个特定的机构专门研究国有独资商业银行改革的政策并负责督促落实，可以对国有独资商业银行完善公司治理起到推动作用，但协调有关部门会有一定难度，而且新机构运作也难以完全避免官僚化，同时还增加新的运作成本。最后一种方案的优点是成本低，但需要国家有关方面的支持。

四、完善公司治理须与商业银行总行对分支行的控制相衔接、相协调

在中国，国有独资商业银行的公司治理要重点解决两个问题：一是国家对国有独资商业银行最高管理层的有效控制；二是商业银行总行最高管理层对分支行管理层的有效控制。如果不能实现商业银行总行最高管理层对分支行管理层的有

效控制，那么新的公司治理结构也就不能起到应有的作用。这就要求四大国有独资商业银行首先改革内部组织结构，削减过多的管理层次、改进总行对分支行的管理方式、改进内部授权系统，同时改进国有独资商业银行内部的数据、信息的采集和传送方式，确保银行最高管理层得到及时、准确、完整的信息。其次，四大国有独资商业银行还要加强内部审计功能，进一步强化总行对审计系统的集中控制，保证审计的独立性和客观性。总之，完善的公司治理必须建立在有效的内部控制基础之上。

五、董事会和监事会要依法发挥作用

目前，国有独资商业银行在公司治理方面存在的一个明显技术缺陷是缺乏行使决策权的董事会或董事会功能不完整，监事会的功能又过于偏重财务监督。在新的规范化的公司治理结构下，董事会作为国有资本的代表者，行使决策权，监事会则接受资本所有者的授权，行使对董事会和经营班子的监督权，董事会和监事会必须依照公司法规运作。为了保证董事会决策的科学性，在董事会下可设立若干专业委员会，就其专业范围内需要董事会决策的问题进行研究，提出建议，供董事会决策参考。同时要研究引入独立董事并发挥其作用的问题。董事会对高级经理人员既要有约束手段，又要有激励手段。而这两个手段发挥作用的基础是要有一套对高级经理人员的评价指标体系，这就要求国有独资商业银行建立业绩评估系统。由于目前国家仍会赋予国有独资商业银行一定的宏观调控职能，因而对国有独资商业银行高级经理人员的业绩评价要涵盖以下几个方面：一是银行的流动性状况；二是银行效益状况；三是银行风险控制水平。国有独资商业银行不应承担额外的国家宏观调控任务，可以就效益状况和风险水平等几个方面对高级经理人员进行评价。高级经理人员

中业绩表现不佳者，董事会可决定将其解聘。可将高级经理人员的报酬与业绩挂钩，以提高高级经理人员的积极性。董事会可在业绩评估的基础上确定给予高级经理人员的用于激励部分的报酬。不但如此，国有独资商业银行还应该推行全员报酬与业绩挂钩制。目前遇到的困难之一是国家仍对国有独资商业银行实行工资总量控制。将来条件成熟时，各国有独资商业银行工资总量可由其董事会自行控制。在目前国家实行工资总量控制制度下，各国有独资商业银行可通过自主调整分配结构，做到包括高级经理人员在内的各员工的报酬份额与贡献份额相称。

现有的外派监事会在一定程度上就是所有者代表，但没有决策权，它为未来设立功能比较完备的国有资本的代表机构奠定了基础。在国有独资商业银行的公司治理结构得到完善以后，可以考虑取消外派监事会，改为内设监事会。当然，随着国有独资商业银行改革的深入，国有独资商业银行在某种程度上实现了股东多元化以后，银行内设董事会和监事会的结构也要做相应改变。

六、新的公司治理结构既要满足商业银行控制风险的需要，又要满足监管当局进行审慎监管的需要

好的公司治理结构应该可以防止银行战略决策和经营决策出现重大失误，这对于商业银行防范因决策失误而导致的重大风险具有重要意义，这与监管当局的审慎监管要求是一致的。事实上，许多国家监管当局也对规范商业银行公司治理提出了要求。在新的治理结构下，商业银行内部数据采集和传送更加及时和准确，实现商业银行内部数据传送和监管当局数据采集的衔接，有利于监管当局进行非现场监管。同时公司治理结构完善以后，商业银行的重大决策做到程序化和规范化，其程序化和规范化的决策连同其决策细节应该报

监管当局，以便监管当局对商业银行的重大战略决策和重要经营活动进行监视。换句话说，完善的公司治理还应该同时是当局审慎监管的基础。

中国国有独资商业银行 法人治理结构研究

中国人民银行银行监管一司 唐双宁 赖秀福

法人治理结构，亦称公司治理结构，是对法人（或公司）的一系列结构或制度安排的总称。完善国有独资商业银行的法人治理结构，是国有独资商业银行综合改革的重要内容。

一、建立健全国有独资商业银行法人治理结构的必要性

法人治理问题的产生是与现代公司制度的发展紧密联系在一起。到20世纪初，现代公司制度发展的一个深刻变化是：公司的股权高度分散，公司的所有权与经营权高度分离，公司的经营日益专业化和复杂化，并导致了职业经理层的出现。在股权高度分散的情况下，股东难以对公司的管理层进行直接有效的监督。两权分离与所有者监督的失效，导致公司产生“内部人”控制问题，进而损害了股东的利益。20世纪90年代以后，机构投资者不断壮大，这些机构投资者在开展海外投资时非常注重对投资的保护，强烈要求有关企业完善公司治理结构，从而极大地推动了对公司治理问题的研究。

一般来讲，法人治理结构主要包括公司管理层、董事会、股东（利益相关者）之间的关系，公司的运营体系，公司的内

部控制体系等内容。一个有效的公司治理结构应明确股东与公司法人决策层（董事会）以及决策层与经理层的权责利关系；建立有效的监督和激励机制；确保企业信息披露的及时可靠；建立股东和其他利益相关者的利益保障机制及风险防范机制。

1999年9月，巴塞尔监管委员会在OECD国家公司治理原则及总结各国监管当局公司治理有关做法的基础上，发布了针对银行的《健全银行机构的公司治理》指导性文件，提出“有效的银行监管必须建立在商业银行良好的公司治理的基础上”的观点，成为指导各国监管者推动银行完善公司治理的纲领性文件。

随着经济全球化、一体化进程的迅速推进以及我国对外开放步伐的进一步加快，中国银行业必将在体制、机制、管理上发生一系列深刻的变化，而建立健全国有独资商业银行法人治理结构，则是其中最重大、最迫切需要解决的问题。一是因为我国已经加入WTO，这必将使我国银行业置身于国际通行的监管准则之下；二是因为《国民经济和社会发展第十个五年计划》已明确提出“对国有独资商业银行进行综合改革，有条件的国有独资商业银行可以改组为国家控股的股份制商业银行”，对国有独资商业银行实行股份制改组，意味着国有独资商业银行将进入股权分散化时期，必然导致公司所有权与经营权的分离，这就在客观上要求商业银行建立健全公司治理结构。

目前，虽然从法律上讲，国有独资商业银行已经定性为国有独资公司，是有限责任公司性质的公司法人。但实际上，国有独资商业银行还处于从国家行政机关向国有独资公司过渡过程中。其中最突出的问题是内部治理上所有者与经营者定位不清。各行的经营班子究竟是代表国家以所有者的身份治理银行，还是受聘以经营者的身份管理银行，在理论上没有认真研究，在政策上界定不准，在实践中关系不顺。实际上，国有独资商业银行的高级管理人员是以所有者和经营者的双重身份出

现的，既代表国家利益履行监督责任，又代表银行从事具体经营活动，导致难以建立有效的监督制约机制。外派监事会制度虽然发挥了一定的作用，但是，由于监事会关注的核心问题是银行财务的真实性，不能全面体现现代公司法人治理结构意义上的监事会职能。

为此，在国有独资商业银行综合改革中，必须首先完善其法人治理结构，建立一个向出资人负责的董事会，建立一个向董事会负责的经营班子，建立一个代表股东利益监督高级管理层的监事会，从而体现所有权、经营权、监督权的分离。

二、我国国有独资商业银行法人治理结构的总体思路和分步骤实施的设想

根据国有独资商业银行综合改革方案，按照因行制宜的原则，国有独资商业银行最终将改组为单一银行法人或金融控股公司形式的现代化大型商业银行。整个改革分为完善国有独资公司体制、进行股份制改组和上市三个步骤进行。

鉴于上述情况，根据我国国有独资商业银行内部治理结构的现状、面临的挑战，以及自身改革发展的要求，在考察国外商业银行及公司法人治理经验的基础上，通过多个方案的比较选择，我国国有独资商业银行法人治理结构的总体思路应该是：根据国有商业银行改革的不同阶段，按照“治理与管理分开，治理高于管理”的原则，以建立董事会、监事会为核心，设计其公司法人治理结构框架。其中，在国有独资公司阶段、股份制阶段和上市公司阶段将各有所区别，最终形成权责明确、有效制约、协调发展的新机制。

（一）完善国有独资公司体制阶段的国有独资商业银行法人治理结构

国有独资商业银行在完善国有独资公司体制阶段，应解决国有独资商业银行的所有者缺位问题。关于这一问题，目前有

三种观点：一是维持现有管理体制，但要建立对国有独资商业银行的目标责任考核体系，以明确各级行长或经理的职责权限；二是在国有独资商业银行内部设立董事会，同时设首席执行官（主抓经营管理）；三是成立国家金融投资公司，集中国有银行所有者权益，使出资人人格化。目前比较可行的办法是：成立国家金融投资公司，将国有独资商业银行改造为有限责任公司，明确由国家金融投资公司代表国家对国有金融企业通过控股、参股等形式，行使所有者职责；明确国家金融投资公司以出资额为限，对国有金融企业承担有限责任；按照“产权清晰，权责明确，政银分开，管理科学”的原则，将国有独资商业银行改造为有限责任公司，真正转变为经营货币的金融企业。

具体时间安排：可根据国有独资商业银行的改革进程，适时成立国家金融投资公司，为非政府序列的国务院直属正部级企业，先成立经理层班子，根据工作需要，也可考虑设立董事长、监事长，人事按干部管理权限任命，党的关系隶属中央金融工委。条件成熟时，可先后制定国家金融投资公司管理条例和国家金融投资公司法，确保其依法经营；明确国家金融投资公司为国有独资商业银行出资人，国有独资商业银行现有国家资本即国家金融投资公司的投资。在此基础上，完善国有独资商业银行的内部治理结构（也有观点认为，不必另外成立国家金融投资公司，关键是选好国有独资商业银行的董事会和经理层人选）。

1. 成立国有独资商业银行董事会

董事会成员 70% 由出资人委派（具体可通过向社会招聘等方式产生），30% 为独立董事。董事长、副董事长和所有董事按金融监管局的有关规定进行资格审查后，报国务院批准，由国家金融投资公司聘任。独立董事由董事会向社会选聘，任期三年，连聘可以连任。董事会成员应有 10 年银行