

国有商业银行 治理机制研究

GUOYOU SHANGYE YINHANG ZHILI JIZHI YANJIU

宋 玮 著

煤炭工业出版社

国有商业银行治理机制研究

宋 玮 著

煤炭工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国有商业银行治理机制研究/宋玮著. - 北京: 煤炭工业出版社, 2003

ISBN 7-5020-2279-1

I. 国… II. 宋… 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 (2003) 第 013066 号

国有商业银行治理机制研究

宋 玮 著

责任编辑: 姜庆乐 王国慧

*

煤炭工业出版社 出版发行

(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

煤炭工业出版社印刷厂 印刷

*

开本 $850 \times 1168 \text{mm}^{1/32}$ 印张 $6\frac{1}{2}$

字数 135 千字 印数 1-1,500

2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

社内编号 5051 定价 12.80 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换



宋玮 1969年8月出生
于河北省沧州市，经济学博
士，中国欧洲学会会员。先
后于南开大学获得经济学学
士、硕士学位，于中国人民
大学获得经济学博士学位。
1999年10月~2001年10月
为德国法兰克福大学经济与
工商管理学院访问博士。现
任中国人民大学财政金融学
院教师、德国研究中心兼职
研究员。主要研究领域为现
代银行管理、货币经济学及
欧洲货币与经济一体化等。

前 言

在以信息技术为代表的高新技术推动下、在金融自由化和金融全球化的影响之下，世界金融结构和运行模式发生了深刻的变化，这意味着作为现代经济生活中最重要的金融运行主体的商业银行面临着变革的挑战和竞争的压力。提高金融运行的效率、规避金融风险、增进金融运行的稳定性成为各国银行业所共同追求的目标。商业银行本身的制度建设和治理机制效率的提高是实现这一目标的必要保证。为了从根本上提高商业银行公司治理的有效性和国际竞争能力，国际银行业的监管组织“巴塞尔委员会”根据经合组织的《公司治理原则》于1999年9月发布了《加强银行组织的公司治理》（“Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations”）的报告，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等八个方面，阐述了在新的经济环境之下良好的商业银行公司治理所必备的基本要素。在巴塞尔委员会的推动和各国银行竞争加剧的态势之下，为使自己在激烈的国际竞争中立于不败之地，商业银行治理机制建设问题倍受各国关注。

我国国有商业银行的改革是经济体制渐进转轨的重要一环，也是推动我国金融深化的核心步骤，其成败将直接关系到我国整体市场经济改革的进展。外部环境的推动、内部运行机制改善的要求以及日益临近的WTO框架之下竞争压力的加剧，

使得完善国有商业银行治理机制成为我国银行业改革的焦点。国有商业银行在我国经济体制中一直处于特殊的地位，不同于一般商业银行，其既要满足我国经济体制渐进转轨对金融支持的需要，又要实现自身效率的增进。国有商业银行改革的困难也在于此。如何在制度适应与效率增进的过程中完善我国国有商业银行的治理机制，是本书所要研究的主题。

经济全球化导致公司治理原则、市场治理机制以及银行监管标准的国际化，参照国际惯例和国际准则构建我国商业银行治理机制是我国金融国际化的需要，也是加强我国银行业在国际竞争中地位的必要手段。当然，尊重国际一般准则并不等于要抹杀各国在商业银行治理机制方面的特殊性。在不同类型的国家，都普遍存在治理失当的现象，这说明各国商业银行的治理模式也都并不完美。商业银行治理机制制度性建设的关键是要能够立足于本国的制度环境，追求效率的不断增进，使商业银行在外部市场环境不断改善的过程之成为自发行动的行为主体。各国治理机制的完善要结合本国国情，才能实现制度适应与效率增进的统一。对我国国有商业银行治理机制问题的研究，我们要依据改革的初始条件以及我国国有商业银行所面临的既有制度环境，从具有可行性和适用性出发来看待国际一般准则。

作为转轨经济国家，我们面临着金融国际化和金融深化的双重挑战。正如大多数发展中国家一样，我国也同样存在着由于金融体系不健全、金融机制不完善、金融管制较多而导致的金融压抑现象。金融深化意味着经济发展过程中金融质量的提高、金融作用的不断加强。健全银行体系、提高银行体系的运作效率是推进金融深化、全面提高金融质量、强化金融效率的

重要方面，尤其是在银行主导型的金融体制中更是如此。在资本市场发展的推动之下，我国金融结构正面临着革命性的变革。然而从未来很长一段时期来看，银行业在我国金融结构中的主体地位将不会改变，其对社会经济生活的影响意义深远。在现行的金融结构之下，通过银行组织制度的规范和治理机制的完善来保证银行体系的运行效率是实现我国金融深化的内在要求，同时以银行体系为核心的金融体系的稳定和发展也是实现我国宏观经济稳定与发展的前提。

改革 20 多年来，我国银行业的改革一直处于滞后状态，大量不良贷款积存、内部治理结构不合理、外部治理机制不配套导致国有商业银行运行效率低下。我国国有商业银行所存在的痼疾非“一日之寒”而成，要从制度角度根本性地消除它，还有待时日。因此，我国国有商业银行治理机制的制度建设任务是艰巨的，情况是复杂的。2002 年 2 月全国金融工作会议明确，从今年起要按照建立现代企业制度的要求，分三步对国有独资商业银行进行综合改革。第一步，按照国有独资公司的形式更新经营管理制度，为进行股份制改造创造条件；第二步，将有条件的国有独资银行改组为由国家控股、国内企业、居民和外国资本参股的股份制商业银行，完善银行法人治理结构，从根本上解决国有商业银行经营机制问题；第三步，经过长时间的努力，将符合条件的国家控股的股份制商业银行公开上市，即沿着公司化改造→股份制改造→上市的改革次序来实现国有银行业现代企业制度建设的目标。可见决策层已经决定从产权制度改革角度来解决国有商业银行的效率问题，我们的改革已经到了攻坚阶段。改革实践的发展推动着改革的深化，国有银行现代企业制度的建设以及相应治理机制的完善是我国

金融深化的内在要求。伴随着这一过程，国有商业银行将逐渐由预算软约束的实体向利润导向的竞争实体转变，由此必然引起银行的经营理念、社会关系和经营能力方面的相应变化。

加入 WTO 之后，我国银行业的市场竞争格局正在逐渐发生着变化。5 年过渡期之后，国有商业银行必将面对越来越激烈的外资银行的市场竞争。市场竞争的实质是现代银行制度的竞争，而现代银行制度的核心是商业银行内部公司治理机制，其优劣直接决定了银行的市场竞争能力。在我国渐进式的改革过程中，国有商业银行在宏观资金配置过程中起着特殊的作用。目前，我国国有商业银行运行的制度性低效率是改革过程中多种约束条件下的必然结果，同时也不可否认的是在制度安排的失效之外，还存在着治理机制不合理而造成的银行经理人员为了追求自身利益故意将商业性风险转化为政策性风险的可能性。正是这种治理机制的无效性，导致了银行管理人员的道德风险行为以及不良贷款增量部分的不断增加。从目前情况来看，工、农、中、建四大国有独资商业银行在吸收社会储蓄存款和信贷资产总量方面占据绝对比重，它们在中国的银行体系中居于主导地位，当前这种主体地位的形成既有历史的原因又有政策导向的作用。然而从动态发展的角度来看，国有商业银行的市场主导地位最终还是要靠效率来维护。面对外资银行日趋激烈的竞争，国有商业银行可持续性的竞争力来源于制度改革的深化和治理机制的完善。

商业银行治理机制的完善是我国市场经济体制渐进转轨实现制度变迁的一个有机组成部分。为适应市场经济体制的要求，国有商业银行改革的最终目标就是要建立规范化的现代银行制度和市场化的治理机制。我国银行业早期以商业化为主导

的改革过程，强调了市场导向在银行发展中的作用，随着改革的深入进行，国有商业银行改革深层次的问题逐渐暴露出来，产权制度改革以及相应的内部公司治理问题日益成为改革的焦点和难点。国有商业银行的股份制改造是转变现有国有商业银行经营机制的关键一步。股份制改革所带来的商业银行产权结构多元化以及相应的公司治理机制的建立和健全，将有助于彻底解决国有商业银行经营者如何对国家资产负责任的问题，并使国家对商业银行承担有限责任。

公司治理机制、市场治理机制和政府治理机制共同构成了商业银行总体治理架构，是商业银行运行效率的根本保证。本书研究视角之下的公司治理机制是指对公司治理的广义的理解，即借以协调公司各大相关利益主体（股东、董事会、高级管理层和其他利益相关者）之间的关系，实现公司共同利益的组织框架和制度安排。市场治理与政府治理作为商业银行的外部治理机制，主要取决于市场环境的改善和政府相关法律法规的健全以及银行监管部门功能的完善，商业银行在其作用发挥过程之中处于被动地位；而公司治理作为内部治理机制，商业银行则在其作用发挥方面处于主动地位。为了提高自身的竞争力和市场地位，各国商业银行都积极致力于推动公司治理机制的不断完善。市场治理机制与政府治理机制最终也是通过内部公司治理机制来发挥作用，因此公司治理机制已成为商业银行治理机制的核心和基础。公司治理机制作为内部治理机制居于商业银行治理机制的核心部分，是外部治理机制发挥作用的前提和基础。市场治理机制和政府治理机制构成了商业银行的外部治理机制。市场治理机制具体包括资本市场的信号显示机制、控制权市场的退出机制、产品市场的竞争机制以及银行家

市场的声誉机制，而政府治理机制则可分为法律制度的被动式治理机制和银行监管的主动式治理机制。

我国现代商业银行制度的建设并不像西方国家那样是市场竞争、效率选择的结果，而是在政府推动之下的改革过程。在这一过程中，国有商业银行治理机制创新的目标模式既要符合向规范市场经济秩序转轨的方向性，又要兼顾转轨过程中的特殊性。作者在论证过程中采用了理论分析与实证分析、比较分析与案例分析相结合的方法进行研究，揭示出我国作为经济转轨国家在国有商业银行治理机制制度建设方面所要遵循的一般性与特殊性，分析从我国国有商业银行既定初始条件出发达到治理有效的方式和途径，力图使分析更有针对性和可行性，对我国国有商业银行治理机制建设的实践能够有所裨益。

本书是遵循这样的分析思路展开分析的：首先进行了公司治理的理论分析。从现代产权理论及其局限性出发，深入分析了作为中国国有商业银行内部公司治理机制的产权制度基础；从公司治理理论入手，分析了公司治理所要达到的目的；从银行存在的债权人和股东利益冲突角度出发，根据商业银行公司治理的特殊性，得出了在治理过程中要特别重视存款人利益保护的结论。其次对商业银行内外治理的总体框架进行了规范性分析。详细论述了治理机制发挥作用的各种途径。第三对不同内外治理模式的运行实践进行了实证分析，试图为我国国有商业银行治理实践提供参照。第四进行了我国国有商业银行治理机制完善的特殊性分析。依据我国制度变迁过程中存在的路径依赖现象，结合新制度经济学制度变迁理论，提出了我国国有商业银行未来治理机制的目标模式以及相关的政策建议。

全书共分为八章。第一章对商业银行公司治理进行了产权

基础、治理目的以及特殊性的一般理论分析。第二章构建了商业银行治理机制的总体性框架，分析了商业银行内外治理机制发挥作用的途径。第三章运用实证的分析方法比较了各国商业银行内外治理模式及其相关的国际经验。第四章分析了我国商业银行公司治理的产生与演进的过程。第五章分析了我国国有商业银行产权制度改革与公司治理的关系。为了实现效率原则，简单的国有股退出并不是我们改革的目标。保持国有控股的产权模式是实现宏观经济稳定的前提。第六章分析了我国国有商业银行经营模式的变迁，考察了金融业在逐渐走向有限混业的趋势之下，金融控股集团的组织形式对治理机制形成的挑战及相应的对策。第七章针对我国国有商业银行治理内部机制和外部机制的优化，提出了相关的政策建议。第八章总结了我国国有商业银行治理机制的目标模式。这一目标模式最终要实现国有商业银行能够不断适应环境的改善形成自发行动的良好机制。

在经济全球化的今天，我国经济既不能脱离世界经济运行的一般规则而独立运行，同时我国国情的特殊性又决定了改革过程的复杂性和渐进性特点。在分析商业银行治理机制问题上，本书也力图立足于可行性的基础上将一般国际准则与我国改革的渐进性协调起来，既不照搬照抄所谓的国外先进经验，也不过分强调我们的特殊性而忽视对一般原则的探索。我国国有商业银行的改革有其内在的逻辑，是整体市场经济改革的一部分，只有实现社会利益与微观经济效益的统一，才能符合社会整体福利最大化的要求。这本身并不是一个孤立的过程，必然与其他改革共同演进才能够成功。

目 录

第一章 商业银行公司治理的一般理论分析	1
第一节 商业银行公司治理的产权基础	1
第二节 商业银行公司治理的目的	8
第三节 商业银行公司治理的特殊性	16
第四节 简要评论与政策含义	18
第二章 商业银行治理机制分析	20
第一节 公司治理机制	20
第二节 市场治理机制	43
第三节 政府治理机制	51
第三章 商业银行治理模式：国际经验	63
第一节 商业银行内部治理模式的国际比较	63
第二节 商业银行外部治理模式的国际比较	71
第三节 欧洲金融市场的整合与商业银行 治理的新趋势	80
第四节 转轨经济国家商业银行治理问题 (俄罗斯的案例)	85

第四章 我国商业银行公司治理的产生与演进	92
第一节 “大一统”模式之下银行的 行政治理	92
第二节 银行业的改革与公司治理的 产生与演进	93
第三节 我国商业银行公司治理的缺陷	100
第五章 我国国有商业银行产权制度改革与 公司治理	105
第一节 商业银行向多元法人产权制度 演进的两条路径	105
第二节 我国国有商业银行产权制度改革	107
第三节 我国国有商业银行股权结构的选择	115
第四节 国有商业银行不良债权及其解决	121
第六章 我国国有商业银行的经营模式变迁 与治理机制	136
第一节 由分业到混业的变迁	136
第二节 有限混业模式下的治理问题	141
第七章 我国国有商业银行治理机制的优化	151
第一节 内部治理机制的优化	151
第二节 市场治理机制的优化	166
第三节 政府治理机制的优化	173

第八章 我国国有商业银行治理目标模式选择	180
第一节 制度变迁、路径依赖与治理机制	180
第二节 目标模式的选择	182
主要参考文献	184
后 记	192

第一章 商业银行公司治理的一般理论分析

公司治理机制是商业银行治理机制的核心和基础。我国国有商业银行公司治理机制应该建立在什么样的产权基础之上？公司治理最终要达到什么目的，遵循什么样的治理原则？商业银行公司治理不同于一般企业公司治理的特殊性何在？本章将从对现代产权理论及其局限性的考察入手，对我国国有商业银行产权制度基础进行理论分析。公司治理理论是随着实践的发展而不断向前推进的，利益相关者理论对新古典经济学股东至上主义逻辑提出了有力的挑战，企业所有权属于企业利益相关者的判断决定了企业的一般治理原则由单边治理发展到共同治理，共同治理也是我国国有商业银行公司治理机制创新所要遵循的基本原则。商业银行公司治理的特殊性决定了商业银行公司治理特别要注重债权人的利益保护。

第一节 商业银行公司治理的 产权基础

公司治理的实质就是要解决委托代理的效率问题，产权制度是企业内部组织制度形成和发挥作用的基础，公司治理就是在既定的产权制度基础之上对于企业内、外激励约束机制进行构建。因而，公司治理机制的优化从根本上受制于产权制度的

优化。研究产权的目的是为了评判各种不同产权制度安排之下经济组织的效率，寻求在产权约束之下最优化的委托代理关系。不同的产权制度会产生不同的产权激励机制，进而决定了公司治理机制及其运行效率的差异。

一、现代产权理论的基本观点

现代产权理论是新制度经济学框架之下的理论分支，其代表人物是罗纳德·H·科斯（Coase）、威廉姆森（Williamson）、斯蒂格勒（Stigler）、德姆塞茨（Demsetz）和张五常等。新制度经济学是在对新古典经济学的反思和批判中发展起来的。19世纪末由凡勃伦、康芒斯等人创立和发展的早期制度经济学，从一开始就摒弃了新古典的分析范式，用历史主义的方法来透视制度因素的作用和影响。而新制度经济学派却是在新古典范式之内发展起来的，继承了新古典经济学的核心假定、方法和工具，如理性经济人假定、稳定偏好、均衡和最大化分析等，但是却以产权、经济组织和制度变迁理论去考察经济问题，从而大大拓展了经济学的研究视野。在新古典经济学的分析框架之下，研究资源配置的效率时，产权被作为已知不变的制度参数。而新制度经济学则将产权制度、交易费用、经济组织等视为亟待解决的关键性变量，并侧重研究效率的性质和结果如何与这些变量相联系。

现实经济中，市场经济往往存在“外部性问题”，市场机制本身存在着缺陷。现代产权理论认为外部性的产生是由于私人成本与社会成本的不相等，即社会成本大于私人成本，从而导致了社会福利的损失或低效。因此，在市场的运行过程中，产权界定和合理配置占有重要地位。按照《新帕尔格雷夫经济

学大辞典》的定义^①，“产权是一种通过社会强制实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利。”阿尔奇安（Alchian，1969）^②把产权定义为人们在资源稀缺的条件下使用资源的权利，或者说是人们使用资源的适当规则。德姆塞茨（Demsetz，1989）^③认为“产权是一种社会工具。它之所以有意义，就在于它使人们在与别人的交换中形成了合理的预期。产权的一个主要功能是为实现外部效应更大程度的内部化提供动力。”可见产权是用来界定人们在经济活动中如何受益、如何受损以及他们之间如何进行补偿的相关规则，是收益权和控制权相结合的有机体。为了说明产权的重要性，现代产权理论引入了“交易费用（Transaction Cost）”这一概念。科斯最早提出了交易费用的概念，但是却没有指出交易费用的原因和性质。威廉姆森进一步发展了科斯的交易费用理论。威廉姆森^④指出“交易费用的发生、影响和扩展已在新制度经济学中先声夺人。组织经济活动而不计交易费用显然是不合理的，因为一种组织形式较之另一种组织形式的任何优势都会因不计成本的缔约活动而消失殆尽。交易费用已成为经济学研究中心议题的现实性……与日俱增”。交易费用是比较经济制度谁优谁劣的决定性因素。

① 《新帕尔各类型付经济学大辞典》第三卷，经济科学出版社，1992年，第1101页。

② Alchian, Armen A. (1969): Some Economics of Property Rights, Political Vol. 30 (No. 4), pp.816-829.

③ Alchian, A. A. and Demsetz, H. (1989): Production, Information Cost, and Economic Organization, American Economic Review, 70. pp. 600-610.

④ 《企业制度与市场组织—交易费用经济学文选》，上海三联书店，上海人民出版社，1996。转引自范黎波、李自杰：《企业理论与公司治理》，对外经济贸易大学出版社，2001年，第21页。