

开放条件下的国有商业银行 制度创新导论

KAIFANG TIAOJIAN XIA DE
GUOYOU SHANGYE YINHANG ZHIDU
CHUANGXIN DAOLUN

袁管华 ● 著

袁管华 ● 著

开放条件下的国有商业银行 制度创新导论

KAIFANG TIAOJIAN XIA DE
GUOYOU SHANGYE YINHANG ZHIDU
CHUANGXIN DAOLUN

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

开放条件下的国有商业银行制度创新导论/袁管华著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2000.9

ISBN 7-5004-2782-4

I. 开… II. 袁… III. 商业银行-银行制度-研究-中国
IV. F832.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 50414 号

责任编辑 冯 斌

责任校对 李小冰

封面设计 毛国宣

版式设计 郑以京

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—64030272

网 址 <http://www.cass.net.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 北京华云装订厂

版 次 2000 年 9 月第 1 版

印 次 2000 年 9 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 9

插 页 2

字 数 229 千字

印 数 1—1 000 册

定 价 16.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

0. 绪 论	(1)
0.1 选题意义	(5)
0.2 研究方法	(8)
0.3 结构安排	(10)
0.4 主要观点	(12)
1. 商业银行制度与经济发展	(20)
1.1 制度与制度创新	(21)
1.2 商业银行制度变迁与经济制度	(25)
1.3 国有银行制度与中国经济发展	(30)
2. 20 年来国有商业银行制度改革的现状与方向	(43)
2.1 改革回顾	(43)
2.2 改革的特点	(48)
2.3 改革存在的问题	(51)
2.4 国有独资银行制度创新的动力机制分析	(65)
2.5 制度变迁的方向	(70)
3. 国有商业银行的产权制度	(78)
3.1 产权及其功能	(79)
3.2 国有独资产权框架下委托—代理行为分析	(86)
3.3 产权制度创新	(111)
3.4 法人治理结构	(120)

4. 国有商业银行的组织结构	(132)
4.1 组织结构与效率	(132)
4.2 内部组织结构的设计	(136)
4.3 外部组织结构的重组	(144)
4.4 中国商业银行国际化：现实与选择	(156)
5. 国有商业银行的经营制度	(166)
5.1 经营制度与发展方式	(166)
5.2 混业经营：大势所趋	(170)
5.3 经营制度的选择	(179)
6. 国有商业银行的管理制度	(183)
6.1 统一授信制度：信贷风险的“控制器”	(183)
6.2 资产负债比例管理：“鱼”和“熊掌” 可否兼得？	(191)
6.3 风险准备金提取制度：及时抵补损失 的机制	(204)
6.4 贷款审查评估制度：减轻信息不对称 程度的基础	(207)
6.5 贷款证制度：抑制借款人的信息优势	(210)
6.6 主营银行制度：改善借贷双方信息 不对称的有效途径	(211)
7. 国有商业银行的内部控制制度	(219)
7.1 内部控制理论的产生及其意义	(219)
7.2 内部控制的含义及其要素	(221)
7.3 内部控制制度建设的滞后性分析	(225)
7.4 内部控制制度的构建与创新	(231)
8. 国有商业银行的分配制度	(237)
8.1 我国个人收入分配理论的重大突破	(237)
8.2 分配制度的缺陷	(240)

8.3 分配制度的创新	(244)
9. 市场退出制度	(251)
9.1 市场退出与金融安全	(252)
9.2 市场退出的主要形式	(254)
9.3 市场退出的原则	(258)
9.4 市场退出中的主要问题分析	(259)
9.5 市场退出制度的建设	(262)
主要参考资料	(273)
附录	(276)
后记	(279)

Contents

0. Introduction	(1)
0.1 Why this topic was choosen	(5)
0.2 Methodology of study	(8)
0.3 Structure of the dissertation	(10)
0.4 Major Viewpoints	(12)
1. The institution of commercial banks and the development of the economy	(20)
1.1 Institution and institutional innovation	(21)
1.2 The evolution of the institution of commercial banks and the economic institution	(25)
1.3 The institution of state-owned commercial banks and the development of China' s economy	(30)
2. Current situation and direction of the institutional reform of the state-owned commercial banks	(43)
2.1 Review of the institutional reform of the state-owned commercial banks	(43)
2.2 Characteristics of the institutional reform of the state-owned commercial banks	(48)

- 2.3 Problems existed in the process of the institutional reform of the state-owned commercial banks (51)
- 2.4 Analysis on the motivations of the institutional reform of the state-owned commercial banks (65)
- 2.5 Direction of the evolution of the institution of the state-owned commercial banks (70)

3. Ownership structure of the state-

- owned commercial banks** (78)
- 3.1 Ownership and its function (79)
- 3.2 Analysis on the trust-agent behavior under the solely state-owned ownership structure framework (86)
- 3.3 Ownership structure innovation of the state-owned commercial banks (111)
- 3.4 Improvement of the legal person governance structure of the state-owned commercial banks (120)

4. Organizational structure of the state-

- owned commercial banks** (132)
- 4.1 Organizational structure and efficiency (132)
- 4.2 Design of the internal structure of commercial banks (136)
- 4.3 Reorganization of the external structure of commercial banks (144)
- 4.4 Internationalization of the Chinese commercial banks; current situation and choices (156)

5. Operational institution of state-owned	
commercial banks	(166)
5.1 Operational institution and development style ...	(166)
5.2 Operate cross industry: Definite trend	(170)
5.3 Choosing the right operational institution ...	(179)
6. Management institution of state-owned	
commercial banks	(183)
6.1 Centralized crediting: "Controller" of credit risks	(183)
6.2 Asset/liability management: a dilemma?	(191)
6.3 Loan loss provisioning: mechanism to cover losses promptly	(204)
6.4 Loan appraisal system: basis to mitigate imbalance of information	(207)
6.5 Loan registration system: suppress the informational advantage of borrowers	(210)
6.6 Main bank system: effective method to solve the informational imbalance	(211)
7. Internal control of state-owned commercial	
banks	(219)
7.1 Origination of the internal control theories and its significance	(219)
7.2 Definition of internal control and its elements	(221)
7.3 Analysis on the weakness of the internal control system of state-owned commercial banks	(225)
7.4 Establishment and innovation of internal	

control system	(231)
8. Income allocation of state-owned commercial	
banks	(237)
8.1 A break through of China' s traditional personal income allocation theory	(237)
8.2 Analysis on the weakness of the income allocation system of state-owned commercial banks	(240)
8.3 Thought to innovate the income allocation system of state-owned commercial banks	(244)
9. Market exit system	(251)
9.1 Market exit and the soundness of financial system	(252)
9.2 Major styles of market exit of financial institutions	(254)
9.3 Principles of market exit	(258)
9.4 Analysis on the problems occurred in the process of market exit	(259)
9.5 Set up the market exit system	(262)
Reference	(273)
Achievement appendix	(276)
Postscript	(281)

绪 论

20 世纪 80 年代以来，随着经济的全球化，跨国银行在全球范围内日益活跃并不断拓展业务，加速了国际资本流动和金融创新浪潮的兴起，促进了国际金融朝着一体化、市场化和自由化方向发展，确立了金融全球化发展的大趋势。

在全球金融一体化、自由化浪潮的冲击下，各国经济同国际金融市场之间的关联度越来越高，金融日益超越真实的生产与贸易而独立存在，巨额的国际游资随时对一国经济构成潜在威胁，金融风险更加突出。如何在金融全球化的进程中，趋利避害，防范风险，提高本国银行业的竞争力，成为世界各国关注的焦点。亚洲金融危机的影响已经远远超出人们的预料，解决银行呆坏账问题目前已成为亚洲国家的共同难题。尽管我国没有直接受到国际金融风波的严重冲击，但是，在经济体制的转轨过程中，国有商业银行潜伏的巨大风险随着粗放经济的“退潮”而“水落石出”，危机在逐步显现，国有商业银行事实上已陷入内外交困的严峻境地。不良资产持续上升，经营效益不断下滑，账面亏损、潜亏、呆坏账损失不断扩大，资本充足率低下，自办实体、违规经营、账外经营严重，内外勾结、监守自盗事件时有发生。国有商业银行的风险状况严重制约着经济的发展，威胁着国家的金融安全。至 1999 年底，国有商业银行的贷款余额比 1995 年底增加

了一倍多,可是不良贷款比率仍呈上升趋势,说明不良贷款的增速更快,金融风险不是在化解,而是在不断的积聚和扩大。国有商业银行不良贷款的逐步积累,使得银行只能依靠存款的“借新还旧”来保支付,事实上国有商业银行目前已经成为居民货币财富的最大保管库。可是,连续7次降息以及征收利息税、存款实名制的出台和居民消费倾向的变化,我国居民的高储蓄率(实际上公款转存储蓄、公款私存占相当比重)究竟能持续多久?一旦居民储蓄大量减少,银行就可能出现大面积的支付危机。如果中央银行大量注入资金进行救助,无疑会引发严重的通货膨胀。而不论是支付危机还是严重的通货膨胀,都有可能引发系统性的金融危机,威胁国家金融安全以及经济和社会的稳定。

1999年11月15日,中美签署了关于中国加入WTO的双边协议,为我国加入WTO排除了最大障碍。我国一旦成为WTO的成员国,全球金融服务贸易协议也将适用于我国。按中美双边协议,我国加入世贸组织两年后,外资银行可办理中资企业人民币业务;5年后外资银行办理本币业务不再有地域和客户的限制,享受国民待遇。意味着更多的外资银行将进入我国与国有商业银行展开实质性的公平竞争。国有商业银行在前所未有的发展机遇中孕育着严峻的挑战。引入外国竞争者,有利于促使国有商业银行加快改革步伐,彻底抛弃幻想,正视自身弊端,最大限度的改善经营管理和金融服务;也有利于国有商业银行拓展更大的国际发展空间。然而,作为一个发展中国家,在传统的封闭型金融体系向开放型金融体系的转变进程中必然要承受剧烈动荡的压力,从客观情况看,中国银行业发展水平的落后状况要比其他产业更为严重,国有商业银行的形成也缺乏一个优胜劣汰的自然竞争过程。国有商业银行如果不能在有限的时间内加快改革,创新制度,主动顺应金融全球化的发展趋势,将无法在国际竞争中生

存和发展。从竞争力的角度看,世界十大商业银行的人均利润及人均存款分别为国有商业银行的 36.5 倍和 6.2 倍。^①从市场份额看,国有商业银行垄断优势虽然仍未打破,然而以亏损和风险为代价垄断的市场究竟又有多大的价值和意义呢?市场份额的扩大也就是亏损的扩大,而真正的优质客户和优秀人才却在不断流失,长久以往必然是难以持久的。无论从国内还是从国际竞争的角度考虑,经营品种单一、靠利差已经难以维持生计的国有商业银行处于明显的劣势地位,即使中国不加入 WTO,国有商业银行也面临着生存和发展的巨大压力。

与市场经济条件下的商业银行相比,国有商业银行的金融风险具有更大的特殊性和隐蔽性。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,^②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、里昂等信贷银行丑闻,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、内部控制制度、分配制度等没有一样适应市场经济发展和改革开放的需要,银行普遍缺乏有效的约束机制和激励机制,制度变革尤其是产权制度变革远远滞后于市场经济和外部环境的发展变化。可以说,当前国有

① 根据 1997 年、1998 年国有商业银行和世界十大商业银行年报数据整理得出。

② 为了便于与制度性风险相对应,本文使用的市场风险是一种广义的市场风险,包括了通常所说的市场风险(金融产品价格的变化)、信用风险、流动性风险、操作风险等。

商业银行面临的最大冲击是制度方面的冲击。在企业陆续成为独立经济利益集团的条件下，银行却依然是虚拟“法人”，没有自身独立的经济利益，使得银行风险意识淡薄，自我防卫能力低下，银行资金成为企业争相得之且无人看护的“唐僧肉”。

政府是国有企业和国有商业银行惟一的所有者代表，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。在经济体制转轨时期，银行的经营活 动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，银行不得不继续发放贷款。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。虽然政策性贷款的数量在逐年减少，但是，只要有政策性贷款存在，利润约束机制便难以建立，银行便可将经营失败的责任一揽子的归因于政策性业务，构成典型的道德危害现象。

制度决定效率。国有独资的产权制度，以及由此决定的组织结构与运作方式，使国有商业银行陷入体制困境，金融效率低下和金融风险问题不断暴露，并成为难以彻底根治的顽症。要从根本上解决问题，关键是建立既能防范和抵御风险，又符合国际规则的现代金融企业制度。国有商业银行的改革，必须从金融全球化的视角，着眼于参与国际竞争的高度，加快制度创新步伐，增强银行竞争力和发展后劲，最终建立起适应市场经济发展和改革开放要求的现代商业银行制度。

0.1 选题意义

目前, 国有商业银行在我国金融市场中仍然居于主导地位。自 1978 年以后, 四家国有商业银行陆续恢复和分设, 随后的几年中我国的金融业务基本上是四家银行包揽, 直到 1986 年交通银行重新恢复, 之后又陆续成立了 14 家股份制商业银行, 国有商业银行在我国金融业的垄断格局才有所改观, 但其在我国银行业中占有的市场份额仍高度集中。按最近 10 年来的平均数计算, 国有商业银行在吸收存款方面占金融机构吸收存款总量的 70% 以上; 在贷款方面占金融机构放贷总量的 75% 以上。^① 在计划经济向市场经济转轨过程中, 国有商业银行作为国家独资的一种商业银行, 仍然是我国金融制度的主导安排, 扮演着不可替代的角色, 是我国金融成长和经济发展的关键制度变量。在以国有商业银行为主导的金融体系中, 国有商业银行是宏观金融调控体系的一个重要的传导变量, 是联接宏观调控体系和金融市场体系的桥梁。

制度是社会经济发展的重要变量。国有商业银行制度是否有效, 直接关系到金融资源配置的效率, 直接影响到社会储蓄—投资转化机制的功能和速率。该课题的研究, 有利于丰富社会主义货币银行理论, 特别是对于现阶段的国有商业银行改革具有重要的现实意义。目前而言, 对国有商业银行制度的研究处于一种理论短缺的状态。对国有商业银行制度的研究, 在国外基本上是空白状态, 从来没有引起过重视。一是因为在西方传统的货币银行理论研究中, 制度被作为研究分析的一个既定前提或一个外生变量, 在研究中基本上被“忽略”了, 市场的运作被理想的假定为

① 数据来源:《中国金融年鉴》。

完备的信息、明确界定的产权条件和零交易费用的运行过程，制度和组织被看得无足轻重；二是由于西方国家的国有商业银行不占主流地位，并且已经在朝着民营化方向发展，成为真正意义上的商业银行，除了股权结构有所不同外，国有商业银行与一般商业银行在制度上是同质的。特别自 70 年代末以来，西方国家掀起了一股国有商业银行私有化的浪潮，前苏联、东欧国家在 80 年代末发生剧变后，国有商业银行也纷纷步入私有化之途。我国台湾省的大多数公有银行也已完成民营化改造任务。在相当长的时间里，国有商业银行的理论研究仅仅局限于国有商业银行的定性、功能、行为分析和业务范围等问题的争论上，对一些深层次的制度问题如产权制度、治理结构、经营制度、内部控制制度、分配制度等问题的研究非常滞后，国有商业银行一些改革措施的出台也往往是从技术层面去考虑问题，基本上没有触及产权制度和治理结构等深层次的一些问题，甚至是有意无意的予以回避。时至今日，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。国有商业银行在产权制度、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現象。因此，应该认真检讨国有商业银行制度变迁的滞后性。“制度”的影响和作用往往是至关重要的，我国国有商业银行的风险成因也体现在“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。

明确的产权关系是现代企业制度运行的基础，但国有商业银行的改革进程至今仍未触及产权制度这一“根基”。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，因而对利润的追求不强烈，对亏损也无所谓。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多层次的委托—代理关系，造成了委托人和代理人之间信息严重不对称以及代理者在权力、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，而代理人的利益则得到了充分的体现，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，赢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，则留下一批呆账、坏账，经营者谁也没有责任。尤其是一些银行分支机构的负责人，挖空心思把一些赢利项目单列出来为小团体谋取利益，“收入进小账，损失进大账”。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。我们不能简单用对付市场风险的办法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，通过深化改革，创新制度来加以解决。不搞制度创新，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