

Guoyou Jinrong Jigou Fazhan Yu Jianguan

主 编 胡怀邦 副主编 刘耀民

国有金融机构 发展与监管



中国金融出版社

主 编 胡怀邦 副主编 刘耀民

国有金融机构 发展与监管



中国金融出版社

PB114/09

责任编辑：张哲强

责任校对：张志文

责任印制：裴 刚

图书在版编目 (CIP) 数据

国有金融机构发展与监管 (Guoyou Jinrong Jigou Fazhan yu Jianguan) / 胡怀邦主编; 刘耀民副主编. —北京: 中国金融出版社, 2005.3

ISBN 7 - 5049 - 3663 - 4

I. 国… II. ①胡…②刘… III. 金融机构—监督—
管理—研究—中国 IV. F832.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 021229 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

市场开发部 (010) 63286832, 63287107 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com> (010)63286832, 63365686

读者服务部 (010)66070833, 82672183

邮编 100055

经销 新华书店

印刷 松源印刷厂

尺寸 148 毫米 × 210 毫米

印张 6

字数 176 千

版次 2005 年 4 月第 1 版

印次 2005 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—2620

定价 20.00 元

如出现印装错误本社负责调换

目 录

发展篇

关于完善我国国有金融资产管理体制的探讨	(3)
一、我国国有金融资产管理体制现状、体制弊端与改革必要性	(3)
二、外国有金融资产管理体制的制度安排和借鉴	(12)
三、完善我国国有金融资产管理体制的设想	(19)
四、结论	(30)
关于国有商业银行股份制改革的战略思考	(32)
一、国有商业银行进入股份制改革新阶段	(32)
二、国有商业银行股份制改革过程中的主要难点	(38)
三、进一步深化国有商业银行股份制改革的战略思考	(42)
我国金融业经营模式研究	(49)
一、金融业经营的基本模式及有关理论依据	(49)
二、我国金融业经营模式的发展沿革和现状	(54)
三、我国金融混业经营的发展模式和路径选择	(59)
四、金融控股公司发展需着力解决的几个问题	(71)



金融资产管理公司不良资产处置过程中的道德

风险研究	(79)
一、道德风险的存在基础及防范思路	(79)
二、不良资产处置过程中道德风险的表现形式	(82)
三、不良资产处置中道德风险的成因	(90)
四、防范与化解资产公司资产处置中道德风险的措施	(100)

关于发展全国不良资产交易市场的初步研究

一、我国银行业金融机构不良资产处置中存在的主要问题	(108)
二、建立和发展全国不良资产交易市场的现实意义	(110)
三、建立和发展全国不良资产交易市场的基本构想	(113)
四、相关政策建议	(119)

金融资产管理公司“非股非债”问题研究

一、“非股非债”问题的基本情况	(122)
二、“非股非债”问题产生的原因	(123)
三、关于促进“非股非债”问题解决的建议	(124)

监 管 篇

银监会监管与国有重点银行业金融机构监事会

监督的比较研究	(129)
一、银行监管与监事会监督的理论分析	(129)
二、我国银行监管和国有重点金融机构监事会的发展沿革	(134)
三、银监会与监事会的制度区别	(135)
四、监事会监督与银监会监管的优势比较	(138)
五、监事会与银监会的协调合作机制	(141)



关于金融资产管理公司不良资产交易监管机制的研究	(145)
一、我国不良资产交易及监管现状	(145)
二、不良资产交易存在的主要问题及其成因	(149)
三、国际上不良资产交易的监管机制	(157)
四、建立科学高效的不良资产交易监管机制	(161)
关于奥地利、芬兰两国商业银行公司治理结构的考察报告	(167)
一、两国银行业发展与治理的基本情况	(167)
二、两国商业银行公司治理的基本架构	(169)
三、两国商业银行公司治理的基本特点	(172)
四、几点体会与建议	(180)



发展篇

关于完善我国国有金融资产 管理体制的探讨

2003年10月，党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出“建立健全国有金融资产、非经营性资产和自然资源资产等的监管制度”。12月16日，为支持中国银行和中国建设银行的股份制改革试点，国家成立中央汇金投资有限责任公司，向两家银行注资450亿美元，并作为出资人监督和促进试点银行落实股份制改革方案，完善公司治理结构。目前，中国银行、中国建设银行成功完成了股份制改造，交通银行引进了国外战略投资者，中国工商银行、中国农业银行的股份制改革方案在紧锣密鼓地设计之中。在此情况下，今后如何进一步改革和完善我国国有金融资产管理体制，促进国有商业银行提高竞争力和营运效率，是学界和业界共同关注的重要问题。本文从目前我国国有金融资产管理体制的症结入手，深入分析我国国有金融资产管理中存在的弊端和问题，并通过对外国国有金融资产管理比较分析，提出建立健全我国国有金融资产管理体制的一些思路 and 改革设想。

一、我国国有金融资产管理体制现状、体制弊端与改革必要性

（一）我国国有金融资产的规模 and 分布

根据财政部2003年6月公布的数据，到2002年底我国国有资产总量为118299.2亿元，其中经营性资产76937.8亿元，非经营性资产41361.4亿元。在全部经营性资产中，国有金融资产10223亿元；占比13.29%。总体上规模并不大，占比也不是很高。但从我国国有金



融资产的分布情况看,国家绝对控制的特征很明显。

1. 从全部金融企业资本来源构成看,资本集中度非常高。比如,2001年底我国全部金融企业的实收资本构成中,国家资本占74.86%,资本集中度比全国各行业平均水平高近31个百分点。

2. 从全部金融企业的所有制结构看,国家和集体所有占绝对主导地位。比如,2001年底按企业法人单位个数计算的金融企业中,国有和集体性质的分别占41.08%和49.96%,合计达91.04%;而在全中国全部企业中,按企业法人单位个数计算的国有和集体性质的企业分别占12.2%和28.3%,合计仅为40.5%。

3. 从国家对国有金融资产的控制方式上看,国有独资是国有金融资产的主要存在形式,大约占整个国有金融资产总量的85%左右。

4. 从国有金融资产的行业分布看,银行业国有金融资产的规模和占比均大大高于证券、保险等其他金融行业。按2001年底资本来源中国国家资本占比计算,中央银行、商业银行和其他银行国家资本占比分别为98.85%、86.41%和94.92%,而保险业、证券业国家资本占比分别为74.96%和36.73%。

(二) 我国国有金融资产管理的体制现状

我国国有资产管理长期以来一直呈现分割状态,不同部门分别行使着出资人职能。2003年4月国务院国有资产监督管理委员会成立,在体制上基本解决了非金融国有资产的分割管理问题,统一了管理权限。但对国有金融资产而言,由多个国家职能部门,特别是多个公共管理部门履行出资人权利的“多龙治水”现象,目前仍然比较突出,管资产与管人、管事不统一。

1. 财政部

目前财政部仍负责国有金融资产产权占有、变更、注销登记以及年检审核等工作;掌握金融企业的资产占有、使用和变动状况;检查金融企业国有资产经营状况;对国有金融企业进行收益管理和大项费用控制;对金融企业涉及国有资产产权变动等重大事项,在日常监管中行使出资人的权利。

2. 银监会、证监会和保监会



三家金融监管机构在对银行业、证券业和保险业依法进行监管并履行公共管理职能的同时，也对作为其监管重点的国有金融机构行使了部分出资人职能。比如，代表国务院对国有重点金融机构监事会进行日常管理及负责向国务院提出派出监事会的国有金融机构名单和任命监事会专职监事，客观上取得了对国有金融机构财务状况和经营管理情况进行监督的权利；按照党管干部原则对 8 家银行类机构、3 家证券经营机构和 5 家保险机构的领导班子进行管理，取得了对这些国有金融机构的人事任免权。

3. 国有重点金融机构监事会

《国有重点金融机构监事会暂行条例》第三条规定，国有金融机构监事会由国务院派出，对国务院负责，代表国家对国有金融机构的资产质量及国有资产保值增值状况实施监督。可以看出，监事会履行的是出资人的监督职责。

4. 审计署

作为国务院组成部门，审计署依法对国有金融机构进行审计监督，具有较强的行政性。其审计重点是关注国有金融机构资产负债的真实性与合规情况，而较少涉及经营绩效方面的审计和评价。

5. 中央组织部

按照党管干部原则，中央组织部负责对 3 家政策性银行、4 家国有独资商业银行和交行、中信集团、光大集团等国有金融机构的主要负责人进行任免考核管理，客观上履行出资人对国有金融机构经营管理人员的选择权。

6. 中国人民银行、发改委和国资委

从制度安排看，目前这三个部门在职能定位上并没有出资人的权利，但实践中它们具体履行职责时，却难免与出资人职责产生交叉。比如，目前国务院明确中国人民银行对国有商业银行综合体制改革方案进行设计，这项工作很大程度上是出资人职能而不是公共管理职能；发改委作为宏观经济管理部门，它在投资项目方面的审批职能也明显属于出资人的权责。又如，目前由国资委履行出资人职责并进行管理的国有企业主要限于 189 家，但这些企业之外的其他国有企业在



金融企业中的国有股权如果要转让，还需经国资委审批。前一阶段上海国资经营公司、上海久事向花旗银行转让持有的浦发银行国家股一事就是一个明显例证。

7. 中央汇金投资公司

2003 底，经国务院批准成立的中央汇金投资有限公司，其主要职能定位是支持国有独资商业银行进行股份制改革，代表国家向试点银行注资，并作为试点银行的出资人，监督促进试点银行落实改革方案确定的各项措施，完善公司治理结构，确保股份资产获得投资回报和分红收益。从这一角度看，中央汇金公司与传统的、行政化的国有金融资产的管理者不同，它是具有授权经营国有金融资产职能的国有独资公司，属独立法人。中央汇金公司作为出资人，其管理对象目前仅仅适用于中国银行和中国建设银行两家试点银行，负责向两家银行选派董事、监事，对两家银行的经营绩效进行评价、考核。从目前情况看，中央汇金公司授权经营国有金融资产的这一模式仅仅是国有商业银行和国有金融资产管理体制改革中一个特殊的制度安排，未来这一模式是否代表着国有金融资产管理的一种全新方向，是否同样适用于工商银行、农业银行股份制改革和其他国有金融企业的改革，还需要在理论上和实践中进行探讨和摸索。

（三）现行国有金融资产管理体制存在的弊端

从上述国有金融资产管理体制现状可以看出，多个国家职能部门对出资人职责进行条条分割和块块分割，实行多头管理，从表面上看是互相制约、各负其责，但实践中往往是谁都不负责，都管都不管，并由此给国有金融资产管理带来诸多弊端和问题。

1. 国家所有者的缺位，导致国有金融资产的内部人控制和国有金融企业经营行为的收益内部化和损失外部化

多个部门对国有金融资产行使出资人职责，由于它们之间的权责划分不清，又彼此相互扯皮、推诿，现实结果必然是任何一个部门都难以在经营收益权、人事任命权、资产处置权等方面真正履行出资人的权利，国家所有者实际上并没有一个“人格化”的具体代表。在这样的制度安排下，一方面必然造成国有金融资产的所有者对企业经营



者的过度依赖,从而滋生内部人控制,经营权管理很大程度上替代了所有权管理,所有者往往成为“无所谓的委托人”。另一方面,由于国家所有者对国有金融企业的经营者缺乏有效的激励和约束,经营者作为代理人往往变成“无所谓的代理人”,经常以个人目标和企业团体利益代替国有金融资产保值增值的目标,其经营行为和经营准则变成了将收益内部化于作为企业“实际控制者”的个人和团体,将损失外部化于作为“缺位所有者”的国家。

2. 公共管理职能与所有者职能交叉重叠,导致委托—代理机制的行政化和国有金融资产管理效率低下

西方现代股份公司的委托—代理机制是建立在完善、有效的市场机制基础之上的,委托人与代理人是平等的契约关系,双方可以通过市场机制和平等契约来形成彼此之间的激励和制约。而我国现行的国有金融资产管理体制中,由于分享出资人职能的部门一般均同时履行公共管理职能,两种职能交叉重叠,公共管理部门集“裁判员和球员”于一身,导致国有金融资产的委托—代理关系更多地体现为一种行政性的上下级关系,委托人和代理人的地位并不平等,市场机制在其中发挥的作用也非常有限,其结果是公共管理部门或同时以所有者的身份行使行政管理权力,或以公共管理取代所有权管理。而且,这种行政性委托—代理机制,也必然带来管理上的低效率。比如,由于多个国家职能部门行使出资人职责,它们彼此间相互制约,导致在按市场原则选择代理人方面很难寻找到平衡点;由于国有金融资产的管理者多,委托—代理链条长,使得委托人对代理人责、权、利的界定模糊,加大了代理成本;由于代理人相对于委托人的行政从属地位,代理人的经营自主权往往受到抑制,代理人对委托人也难以形成有效制衡。

3. 对国有金融企业的多重目标要求,抑制了国有金融资产保值增值目标的实现

一般而言,作为国家行政部门行使公共管理职能,其管理目标主要侧重于社会目标、宏观调控目标和公益目标;作为经营性国有资产的所有者行使出资人职能,其管理目标除了包括一定的社会目标外,



更关注的是经济目标，通过所有权管理实现资本回报的最大化。在我国现行的国有金融资产管理体制下，多个国家职能部门同时履行公共管理和出资人职能的“一身二任”角色，使得国家对国有金融企业的管理目标在实践中成为了一种随意的多重性、多元化目标。具体表现在：一方面，将国有金融企业当作宏观调控和公共管理的工具，对其赋予某种政治、社会 and 公共管理目标，要求其对社会和经济稳定负责，造成国有金融企业经营目标和经营行为的“政府化”。另一方面，从所有者角度把国有金融企业当作国有信贷资本的经营者的，要求其保证国有信贷资本的安全，并实现保值增值和资本回报的最大化。这种多重目标要求，带来的后果必然是国有金融企业经常要在盈利目标和社会目标这一天平的两端进行摇摆和平衡，从而抑制了国有金融资产保值增值目标的实现。

4. 对国有金融资产重静态管理、轻动态运营，导致管理重心出现偏离

国有金融资产作为经营性国有资产，其主要特点是具有运动性和增值性。基于这两个特性，要实现国有金融资产保值增值的目标，最重要的是国家应强化对这部分资产的运营管理，而不是“实物”的静态保管和使用。但是，我国现行的国有金融资产管理，在实践中主要是强调物质形态的资产管理，甚至固化在国有金融资产静态的不流失；没有把国有金融资产的合理流动和优化配置放在重心位置，对国有金融资产在价值形态上的管理重视不足。这样做的结果是，往往将国有金融资本的流动与国有金融资产的可能流失联系在一起，将国有金融资产的保值增值寄托在存量资产的不变和不减少上，将国有金融资产的运营管理转化为对国有金融企业经营活动直接干预、对各类业务进行层层审批。

（四）完善我国国有金融资产管理体制的必要性

党的十六大和十六届三中全会提出完善我国国有资产管理体制和建立健全国有金融资产的监管制度，其核心目的是通过建立符合我国国情的出资人制度，促进国有资产的保值增值，促进社会主义市场经济体制的完善，并最终促进国民经济持续稳定健康发展。国有金融企



业的发展对于我国国民经济的整体发展至关重要；国有金融资产作为我国国有资产的重要组成部分，也同样具有保值增值的内在要求。因此，加快完善我国国有金融资产管理体制显得非常必要和迫切。

1. 从根本上解决现有国有金融资产管理弊端，需要进一步改革国有金融资产管理体制

无论是当前还是今后一段较长时期，金融业在我国国民经济发展中都将占据重要地位并发挥战略性作用。但是，正如前面所提，我国国有金融资产管理中存在的“多龙治水”、管资产和管人、管事不统一的问题，不可避免地造成国有金融资产的所有者缺位和国有金融资产管理低效率，从而抑制国有金融资产保值增值目标的实现。要从根本上克服上述问题和弊端，使国有金融企业成为“自主经营、自负盈亏、自我约束、自主发展”的市场经济主体，促进和监督国有金融企业完善公司治理结构，必须从改革国有金融资产出资人制度这一根本问题着手，真正建立起权利、义务与职责相统一，管资产与管人、管事相结合的新的、适合中国国情需要的国有金融资产管理体制。

2. 国有资产管理体制与国有企业的改革，需要国有金融资产管理体制的配套改革

深化国有资产管理，需要有一整套法律制度和管理体系作为保障。2003年5月，国务院颁布《企业国有资产管理暂行条例》，明确国资委不负责管理国有金融资产。这种情况下，如果国家不在法律制度和管理体制上对占有十分之一强的国有金融资产管理问题加以明确，很大程度上会直接影响全部国有资产至少是全部经营性国有资产管理，还可能由此给进一步深化国有资产管理与国有企业改革带来一系列问题。首先，在国有企业经营集团化和投资多元化，甚至是主业多元化的背景下，如果不对国有金融资产管理进行配套改革，在一定程度上会制约国资委管理边界的界定。比如前期发生的中信海直公司国有法人股认购配股事件和上海国资经营公司、上海久事向花旗银行转让浦发银行国家股事件，都显示了尽快明确国有金融资产管理归属的迫切性。其次，国资委的成立使国有企业有了一个强势的国家代言人，而国有金融企业的管理现状，却可能使国有金融企业在与国有



企业存在利益冲突时处于相对的劣势。假如国资委一旦利用其在政府中的权威为国有企业争取各种政策性贷款，从长远来看不仅对国有金融企业的发展不利，对于国有企业发展和国家金融稳定也会产生不利影响。

3. 国有金融企业改革需要进一步调整和完善国有金融资产管理体制

十六届三中全会提出要“使股份制成为公有制的主要实现形式”，要“选择有条件的国有商业银行实行股份制改造，加快处置不良资产，充实资本金，创造条件上市”。这一论述表明，随着我国金融体制改革步伐的加快，股份制将成为我国金融企业的主要存在形式。目前，我国已有中国人民保险公司、中国人寿保险公司两家国有保险企业成功进行了股份制改造，并实现了海外上市；中国银行、中国建设银行也完成了股份制改革“三步走”战略的前两个环节，稳步推进股份制改革。为适应我国国有金融企业，特别是国有商业银行改革的需要，必须把国有金融资产管理体制改革作为整个金融体制改革的一个重要环节加以考虑。

一是强化对国有金融企业改革过渡期的监控，需要调整和完善国有金融资产管理体制。目前，学界和业界已经形成了这样一个共识：巨额不良资产的处置、国家对国有商业银行资本金的补充能力、我国证券市场的容量以及国有商业银行在国民经济发展战略中的重要地位，决定了国有商业银行的股份制改造必然是“一行一策”。国有商业银行的改革既没有统一的时间表，而且在相当长时间内还将以多样化的组织形式存在。在这一较长的新旧体制转变期内，往往相伴随的是更容易产生国有资产的贬值和流失，而目前国有金融资产管理“多龙治水”状况，显然不利于在过渡期内对国有金融资产进行有效的管理和监控，必须在体制上进行调整和完善。

二是加强对国有商业银行改革进程中的指导，需要调整和完善国有金融资产管理体制。国有商业银行股份制改革的重点，是按照“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大型现代化商业银行”目标要求，真正使国有商业银



行建立现代金融企业制度。在改革的进程中，国家明确行使统一职责的部门对改革事项进行战略指导，不仅对于国有商业银行是必要的，对于强化国有金融资产的监督和管理也具有重要意义。目前，国家对于国有商业银行股份制改革的指导工作，主要集中在涵盖多个国家职能部门的职责、吸收多个国家职能部门人员参与的国有商业银行改革领导小组及其办公室。这一机构，尽管在协调各部门利益方面被证明是有效的，但它的临时机构性质、所兼具的监管者和所有者职能，必然会影响到它在确保国有商业银行限期完成重组和国家注册资金有效使用方面发挥的作用。因此，客观上也需要国家通过调整和完善国有金融资产管理体制，明确对国有商业银行改革的指导职责，从而使国有商业银行的股份制改革收到事半功倍的成效。

三是国有商业银行股份制改革的深入，需要按照市场化、法制化和专业化原则对国有金融资产管理体制进行调整和完善。首先，面对国有商业银行股份制改革后的股权多元化状况，要在国有股东与其他股东之间实现平等的对话，一个重要的基础条件是作为国家所有者代表的国有金融资产管理机构必须建立起一种基于市场原则的激励和约束机制，建立一套以专业经验和素养为核心的董事、监事选择标准。要做到这些，需要对国有金融资产管理体制进行调整和完善。其次，在国家绝对或相对控股的情况下，国有商业银行改革后的治理绩效很大程度上取决于国有金融资产所有者这一大股东本身的治理目标和治理原则，其他中小股东实际上是在搭国有大股东的“便车”。这种情况下，如果国有大股东不能按市场化、法制化和专业化的原则调整和完善其治理结构和资产管理方式，国有商业银行的股份制改造很可能趋于形式化，人们所担忧的“穿新鞋，走老路”、“国有银行风险证券化”就有可能成为事实。再次，国有商业银行股份制改革后，无论是追求国有金融资产保值增值，还是在特定情况下对国有金融资产布局进行战略性调整，都需要国家对国有金融资产实施主动管理。要实现主动管理，也需要通过调整和完善国有金融资产管理体制，使得国有金融资产管理机构部门以专业化方式按照市场规则进行运作，并享有出资人的充分权利。