

中国国有商业银行改革的三大战略选择

中国国有商业银行的改革，由于加入世界贸易组织和中国政府提出银行业的开放时间表而显得极为紧迫。鉴于中国经济体制改革的顺序选择是“先农村，后城市；先企业，后银行”，国有商业银行改革的整体战略规划在二十多年的改革历程中，并未得到清晰的描绘——细枝末节的具体改革每天都在国有商业银行中进行，却不曾显现出明确的战略目标或战略走势。这当然不是改革路径选择的错误，中国经济改革的巨大成功，表明如此的改革演进具有它充分的合理性，说中国国有商业银行改革“滞后”更多地是表现出一种着急的情绪，而不是对既有改革顺序选择的否定。实际上，国有商业银行改革在前些年来看，也难以明确其改革的战略目标或走势，瓜不熟蒂何落之？不少银行口号式的“改革战略定位”展现的，细想下来，是我们当今这个世界几近找不到经验支持的理想模式，其精神鼓励的作用大大高于改革筹划的意义。现在情况不同，历史让我们到了一个必须审时度势地来看待国有商业银行改革战略选择的时刻，从大处着眼来分析局势，酌定战略，除陈布新，并具体化到改革的措施之中，已刻不容缓。

一、在产权与税收之间的战略选择

中国国有商业银行改革的第一大战略选择，定位于“产权与税收”之间的选择，表面上看是令人费解的，它意味着国有独资商业银行的“出资方”国家主体（由一届一届政府来代表），要在拥有商业银行的产权与获得源自于商业银行的税收量方面有取有舍。那么，商业银行的产权与商业银行带来的税收两者之间难道具有某种对立性，从而必须作出两者择一的决策？

从时下的格局来看，国有商业银行产权与提供的税收量之间，确实存在着现实的对立性。中国四大国有商业银行“工、农、中、建”，尽管从账面上看，近年盈利者多，也向国家上交了数量不少的营业税和所得税，但作为国家独资的银行，一方面，资本金严重不足，资本充足率较低，远未达到国际同行的标准；另一方面，不良资产的状况仍然令人担忧，除建设银行之外，其余三家国有银行按五级分类计算的不良率都在 20% 之上（建设银行 2002 年 3 月底公布的不良率为 18.14%），各家银行总计超过万亿元的不良资产最终的损失部分，还必须由国家来承担。因此，将近年国家从国有商业银行得到的税收总量，与国有商业银行达到国际最低标准的资本充足率目标所要求补充的资本金量，加上承担不良资产损失的量进行比较，税收的量比例很小，实际就是“负税收”。换言之，如果不考虑历史形成的原因，仅仅从近些年来看，国家拥有并经营几大国有商业银行，实际在经济方面是很不合算的：商业银行带来的收益远远不能弥补它们对国家投入的现实需要和潜在需要。

这里的潜台词是，国家是不是可以考虑舍弃国有商业银行大部分产权甚至于全部产权。

如果放弃国有商业银行的产权，中国银行业会是什么景象？2001年底中国正式加入世界贸易组织之后，一份中国银行业开放的时间表，已经将来自于国外银行竞争的业务范围与时间、区域等，清晰地展示在国有商业银行的面前。前不久，南京爱立信将在国内银行的信贷业务转至美国花旗银行的“倒戈”事件，表明国外银行开始在国有商业银行垄断已久的“馅饼”上下刀，并预计会切分得七零八落。国外银行进入中国版图对中国银行业的巨大冲击已见端倪。在这里，我们试作一个极端的设想，从现在开始，国外银行大举进入中国版图，由于国有商业银行体制变革迟滞或困难等原因，国有商业银行的大量优秀人才全部流入国外银行在中国的分支机构，“工、农、中、建”四大国有商业银行竞争乏力骤然出局，或是苟延残喘却不得不退居末席，并逐渐地萎缩成为历史的陈迹，中国银行业的天下为外国银行所完全占领，结果会如何呢？

从直接经济计算来看，问题并不见得多么严重，相反还可能很“合算”。国外银行在形成对国有商业银行冲击的同时，也使得中国政府取得税收的格局发生了重大变化，国外银行成为了一支极为重要的纳税队伍。鉴于大量国外银行的进入，特别是国际化水平较高的国外银行的进入，将大大提升了中国银行业市场化的水平，那些本来就是为了利润最大化而来的国外银行，其经济效益就会很好，至少也不会弱于国有商业银行现行的经济收益水平，它们交纳给中国政府的税收量，将必定随着它们经营规模的增大及收益的增加，大大多于几大国有商业银行“垄断”时的税收收入。而且，在中国版图上的国外银行

分支机构，根本不需要中国政府投入任何资源，政府取得的税收是“净收益”，与国有商业银行那种名实不符的税收量相比，要真实可靠得多。因此，作为国家主体代表的政府，如果从税收量上考虑，从对国有商业银行投入和不良资产损失负担巨大上考虑，放弃对国有商业银行的产权，是经济“合算”的，它也便于在税收实实在在“净增加”的格局下，逐步解决国有商业银行历史沉积下来的经济损失包袱。所谓的国有商业银行改革中“产权与税收”之间的选择战略，在这里就凸现了出来：选择国有商业银行的产权，就必须承担“负税收”的重负；选择“净税收”，就必须考虑放弃或至少相当部分地放弃对国有商业银行的产权，让国外的银行成为中国银行业市场的主角。

以放弃国有商业银行大部分或全部产权来赢得“净税收”，是不是一种真正经济合理的选择？如果是，我们可以对国有商业银行采取“达尔文式”的适者生存的策略，任其在竞争中走向终结；如果不是，我们则要对国有商业银行大加改造和重组，保有足够份额的产权，增强其生存的能力。这个问题需要我们从简单直接的经济效益计算中走出来，在一个更大的空间中进行分析和讨论。

让全世界学者、官员甚至于百姓争论不休的“经济全球化”正在以强大的力量席卷世界的各个角落。不论是认定全球化会带来“双赢”或“多赢”的观点，还是指出全球化不过是发达国家的“阴谋”的看法，所有的言论都是出自于言论者背后民族国家利益考虑的。这一点本身就表明，经济全球化并没有消灭民族国家的经济利益，更不可能融合各民族国家的经济利益为共同利益，跨国公司规模的增大和国际金融市场的发达，以及国际间协调组织（如世界贸易组织等）的强大，只是

意味着民族国家的各种利益在经济全球化中，更为强烈、独立和具体。发达国家自身经济利益的一种明显表面化的事实就是，大力发展本国的跨国公司，将国别的金融市场国际化，并积极在国际组织中形成充分代表自己利益的力量。这个世界并不见“大同”的趋势，却只见利益的激烈纷争。这说明，一个国家拥有足够“自己的”跨国公司，其中包括“自己的”银行，具有经济全球化中民族国家“根本利益”所在的性质，具有从长期来看的利益性质，产权的全面让渡当然是不可取的，牺牲全部产权来取得某种一般或是短期的利益，就更是愚不可及的了。因此，一个国家关于商业银行的产权，在现实的情况下将其作为某种可见利益（如税收量）的代价全部抛出去，决不是明智的选择，它意味着这个国家经济根本利益、长期利益的丧失。在“产权与税收”的战略选择中，根本利益和长期利益，远比一般利益和短期利益重要。

应当说，一个民族国家为了根本利益和长期利益，应当保有“自己的”银行，却并不一定非要有“国有的”银行。在当今市场经济较为发达的国家，“国有”性质的银行几乎不存在，那些“私有”或“民有”的商业银行其实都有着明确的民族国家归属的规定性，美国花旗银行是“美国的”，德国商业银行是“德国的”，尽管它们都没有国有资本的背景。从这一点讲，在中国实行市场经济制度后，保有“自己的”的银行是非常重要的，但是不是一定要保有“国有的”商业银行，则可以有不同的选择。由于历史的原因，中国国有的专业银行转向商业银行后，占住了整个银行业市场的最大份额，中国中小商业银行的发展还只有很短的历史，2000年在中国银行业的总资产规模中，这些银行的资产份额只有7%左右。从其发展走势来

看，它们会有一个较好的发展前景，但近期要达到相当的资产规模、超过国有商业银行的资产总量，那是不可能的。这样，“国有的”银行就有必要在历史的基础之上，通过向市场经济制度要求的体制转化，承担起中国“自己的”银行的历史使命，保有中国民族国家自己必须具有的商业银行产权份额。

需要指出的是，说商业银行产权的相当份额是涉及到一个民族国家的根本利益和长期利益，不应当全部或大部分地放弃，核心之处就在于产权关系是一种稳定的经济关系，尽管其带来利益的前景具有不确定性，其本身归属的明确性质就决定了一个国家基本的利益所在，有它就有未来收益的可能。在中国，国有商业银行时下的收益情况在好转，历史包袱解决的力度在加大，前景随着中国经济的高速增长持续而看好，丢弃产权而取得时下某种量的税收，从长期看并不一定值得。这就现实地告诉我们，就是一般地计算经济利益的账，亦不能轻易地放弃国有商业银行的全部产权。

经验告诉我们，纯粹“国有的”商业银行运行效率存在着问题，它源自于国有产权清晰之下产权主体的空白，在纯粹“国有的”格局下，它是不可能“有解”的。解决这一问题的办法，就是通过产权的多元化来改造国有商业银行的治理结构，提高运行效率。同时，短期利益也是不能够简单忽略的，它毕竟是商业银行发展的重要方面，也是现实国家税收所急需的。国有商业银行的产权并非不能够让渡一部分给国内的“民间资本”和某种份额给外国资本，以利于根本利益与一般利益、长期利益和短期利益的有机结合。因此，在“产权与税收”之间的战略选择中，基本的原则是国家对商业银行产权的绝对保有，但股份制改造国有商业银行势在必行，在国家对商

业银行绝对控股的前提下，实现产权结构上的多元化。当时机成熟时，“国有的”资本也可能战略性地增大对国内资本的让渡，使更多的“民间资本”进入到商业银行界内来，更好地提高“我们的”商业银行运行的效率。到那时，中国的大商业银行虽然非“国有”或非“国有控股”，却是“自己的”，它们仍然归属于我们这个民族国家。从市场经济的发展前景看，中国的大商业银行在“国有”或“国有控股”大旗之下的历史会有较长的时期，但不会永远如此。

二、在大银行和中小银行之间的选择

关于中国国有商业银行改革是整体上市还是分拆上市选择的问题，争论之势一直不弱。从战略角度来看，这个问题可以归结为，中国还要不要有“自己的”大商业银行——整体上市是保有“自己的”大商业银行的选择，分拆上市则意味着中国不再有，或者说在相当长一段时间内不可能再有资产总量规模足够大的商业银行，中小商业银行成为中国“自己的”银行的主体。

在市场经济发达的国家，资产规模较大的银行都有一定的数量，这是一个自然演进而来的过程，我们只需要查阅一下发达市场国家的银行历史即可证实。在美国，1920年美国商业银行（主要指州银行和国民银行）的数量为28000家左右，1930年为23000家，1990年只剩下了12000家，据CSBS（Conference of State Bank Supervisors）统计2001年州银行和国民银行数量为8313家。尽管美国在上个世纪30年代大衰退之后实行了存款保险制度，支持了中小银行的生存和发展，但历史以其

无情的力量，灭掉了大量的中小银行，大型的银行则保持着较好的发展势头，不少美国大型银行还通过合并等方式，将银行的资产的规模越做越大，资产总量在 3000 亿美元之上的美国银行目前就有 6 家。日本的银行长期以来就以资产规模巨大称雄于世，在 20 世纪 90 年代前期，世界十大银行中日本银行占到七至八席左右。由于严重的坏账包袱，银行资产规模的巨大并没有转化为可观的收益，而是更多地体现为了信贷的风险，日本的大银行倍受坏账的折磨，并在很大程度上拖累了日本整个经济运行。但令人思考的是，日本人并没有通过分拆资产规模大的银行来面对坏账问题，而是以更大的合并，造就银行的“航空母舰”以对付日益严重的银行难题。目前，日本已经形成了四大银行集团，最大的瑞穗集团资产总量高达 14000 亿美元，三井住友银行总资产为 9600 亿美元，三菱东京银行为 8350 亿美元，UFJ 控股金融集团（由三和、东海和东洋信托银行合并而成）为 8200 亿美元。看看欧洲不少的商业银行，亦在将合并形成大资产规模的商业银行作为重要的银行生存和发展的方式来运用。从历史和现实的经验上看，资产规模大的银行，具有某种内在的抗风险、较高效率和效益取得的力量，特别是有对所在国金融甚至于经济稳定的力量。基于历史的自然演进过程，我们应当承认各国对于较大资产规模银行选择在“经济上”是理性的，保有一定资产规模之上的大商业银行，是当今世界各发达国家一种现实可行的选择。

那么，规模较大的商业银行的真正优势究竟何在？理论上有没有一个基本的优势认同？换言之，一个国家保有一些资产规模较大的商业银行仅仅只是一种现实“不得已”的选择或权宜之计，还是有它充分合理的经济“必然性”，从而有较长久

保有的价值？

新制度经济学以“交易费用”为理论支柱解释各种制度变化的经济理由，解释企业生存和发展的基本路径，它是世界各国对商业银行规模选择，特别是对历史性合并而保有定量大规模商业银行的重要理论支持。各国商业银行通过合并等方式扩大银行的资产规模，在很大程度上，是以外在“交易成本”内部化来降低总成本的选择的结果，它有助于内部管理的效率提高，大大减少内部管理费用，提高收益水平，增强竞争力。

“交易费用”理论认为，在银行的规模相对较小时，银行运行所需要的许多资源（人、设施等）必须到市场上去即时性地“购买”，由于市场购买活动的复杂，特别是市场竞争等关系错综交织，这要消耗相当量的“交易成本”；如果银行扩大规模，通过合并等方式较长期地与更多的社会资源建立“契约关系”，即长期地雇用相对多的职员，添置相对多的设施等，把对外购买较大的“交易费用”转化为内部相对节约的管理支出，可以大大地节约银行经营的总成本。显然，这样“即时购买”与“长期契约”之间对于“交易成本”的比较，会使得任何一家银行不断地去追求某种合适的资产总量规模。

对于一般工商企业而言，规模的追求很可能会止步于某种数量边界，因为超过某种边界，将“交易费用”内部化反而不合算，因为管理支出过大。但是，对于商业银行而言，它的资产规模并没有一个通用的、普遍的最佳数量限制，因为商业银行经营的产品是特殊的货币资金，社会对于货币资金的需求及相关服务的需要，与对于某种特殊的工商企业产品的需求大不相同，在资金价格和服务价格市场化的前提下，这种需求没有极限。一家商业银行的资产规模，直接的限制是自己既定的资

本量，以及现有的资产质量。通常情况下，按照资本量和资产质量来决定银行某种规模的资产量，是商业银行最为现实的选择，它将不断地将资产规模扩大，直到资本量限制的边界和资产风险的边界。理论上容易说明，这种选择也就是不断地将外在的“交易成本”内部化，并且减少“交易成本”的过程，其中最为突出的一点就是，大的商业银行的合并会使得竞争对手减少，从而加大自身对于市场的权威性和控制力，降低交易过程的复杂性，即降低“交易成本”。同时，商业银行资产规模大到一定程度，还能够为简化内部的管理层次及人员提供基础，这也就是许多银行合并之后，能够大规模地裁减人员的原因，内部管理支出也进一步减少。1990年，美国的化学银行与汉诺威银行合并，当年就可以节约成本支出188亿美元，数字不可谓不巨。因此，资产规模大的商业银行，具有降低“交易成本”的功用与基础，从对外竞争来看，这也就是竞争力的另外一种说法而已。

前面我们已经谈到，经济全球化并没有消灭民族国家独立的经济利益，相反，它使这种利益更加强烈化，如何从经济全球化中赢得本民族国家足够量的经济利益，是任何一个国家都必须谨慎考虑的事情。在各国银行参与经济全球化的过程中，资产规模较大的银行具有较为明显的竞争优势，这是因为这些银行具有相对雄厚的实力，市场范围更大，调节资产结构与收益结构的范围更加广泛和现实，内部经营管理成本相对容易降低，能够更好地服务于跨国企业所致。一个国家只要进入到经济全球化过程中来，没有“自己的”足够资产规模量的大银行，要想赢得足够经济利益的份额，是困难的，甚至是不可能的。因此，仅仅就参与经济全球化的竞争来看，一个国家特

别是一个大国保有一定数量的大商业银行，是一种无可置疑的战略选择。

从资产规模较大的商业银行的一般优势，以及经济全球化过程中一个大国银行的竞争要求来看，中国应当保有一定数量资产规模较大的商业银行。目前，中国中小商业银行的发展速度，应当说还是相当迅速的，规模的扩大也令人鼓舞。然而，它们要成长为资产总量可以与国际上大商业银行抗衡的银行，路还很长。2000 年底，四大国有商业银行之外的几大银行的资产规模为，交通银行 759 亿美元，中信实业银行 283 亿美元，招商银行 262 亿美元，光大银行 250 亿美元，广东发展银行 182 亿美元，它们要在近几年之内扩张到 3000 亿美元左右的资产，几乎不可能。从中国国有商业银行情况分析，它们时下是国内资产规模最大的银行，2000 年底，“工、农、中、建”四家银行的总资产分别是：4829 亿美元、2639 亿美元、3827 亿美元和 3058 亿美元（为比较方便，我们都采用美元数）。由于历史的原因，它们的客户群体与市场分布，与中小商业银行有不少差别，与国外银行在中国的分支机构则完全不同构，遍布全国的网络、存款吸收和贷款发放为主的业务特性，都体现出了国有商业银行对于银行业市场的某种优势。保有这种规模的银行，一方面能够代表着民族国家的银行业竞争力，容易迅速地进入到全球化竞争体系之中，另一方面，它也容易形成较好的经济性结果。与发达国家的大商业银行相比，我们国家的大商业银行数量目前看来还是较为合适的。欧美发达国家总资产在 3000 亿美元左右及以上的商业银行一般在 3~6 家之间。当然，与这些国家相比，我国银行数量结构方面的差别表现在，国内商业银行中中型银行相对较少，1000 亿美

元左右的商业银行是一个空白。

可见，从现实分析，国有商业银行将历史地承担起中国“自己的”大商业银行的使命。如果采取拆分的方式进行国有商业银行的股份制改造和上市，四大国有商业银行大体可以拆分为 20 家左右的中型的商业银行。基于与国内现存几家中型银行业务的同构性，拆分后的中型商业银行将使国内银行业“馅饼”的竞争更激烈，放弃或无力与国外银行机构在中国版图上的竞争，也将在相当时期内，无法参与到经济全球化的过程中，去服务跨国企业特别是支持中国“自己的”跨国企业，失去历史给予我们的争取经济全球化中民族国家利益的最大份额的机会。并且，由于国内银行业市场的内部竞争激烈化，各家银行的经营成本会相应地增加。在中国要不要大的商业银行的选择上，其实我们没有可选择的另外一条道路。选择整体上市也就是这种战略思考的自然结论，如果外部条件允许，四大国有商业银行进行上市改造能够继续保存资产规模较大的地位，应当是历史性最好选择。当然，如果外部条件不允许，中国某家国有大商业银行根据外部条件情况、自身情况和操作可能，选择拆分改造和上市准备，也是可为的，这也有利于中国“自己的”商业银行出现中型资产规模者，导出出结构上的相对合理性。但是，保存至少 3 家“自己的”大商业银行的战略不能退缩。

三、组织机构体系在“科层制”和“部门制”之间的选择

中国国有商业银行目前的组织机构体系是按行政区域设置的总、分、支行体系。它们以分、支行为成本、利润、风险控

制和资源配置中心来经营银行业务，实施总、分、支行之间层级授权经营管理和信息传递为联系纽带，以银行内部的资金市场为依托，实现资源在各行范围内的流动。

凡是现实存在着的，自然有其合理性。首先，这种组织机构体系能够很好地适应现实客户群体对金融服务的需要，能够获得相对稳定的客户资源，保证国有商业银行的基本经济效益。尽管不少的全国性、集团性的企业客户已经开始有了统一的财务管理体系变革的尝试，冲击着客户群体的地方属性，总体来看，国有商业银行客户资源的地区性特色仍然浓厚，现行的组织机构体系服务的对等性突出，优势相对明显。以某国有商业银行 2001 年底的资产负债比例结构来看，各省一级分行的贷款存款比例大多在 60% ~ 80% 之间，大部分地市级分行的贷款存款比例也大致相同，它表明国有商业银行主要的存款资源和资源运用有着明显的地方性质，本地资源大体用于本地资产，这显然是由客户的地方性质为主所决定的。毫无疑问，有了这些相对稳定的地方客户资源，国有商业银行的基本经济效益就有了保证。

其次，它能够较好地解决历史遗留问题。国有商业银行历史遗留的主要问题，一是不良资产规模较大，二是机构庞大、人员过多。这些问题形成与地方政府、地方企业机构等有着密不可分的关系。相比较而言，现行的地区性分支机构的设置，由于它与地方的对等性和密切关系，更有利于银行的管理方与地方政府和企业进行协调和合作，也有利于各家银行的总部对分支机构处理历史问题进行激励，可以较好地最短的期限内，解决不良资产和冗员等问题，为未来国有商业银行较大动作的改革提供较为牢固的基础。

第三，它具有相对快速的市场反应性，便于提高银行的决策效率，争取当前最好的收益。中国市场的格局，地区分割的性质仍然很突出。这一方面是地理原因，地大而交通不便或是产品与服务的地方特色浓厚等，使得区域性的市场自然而然地形成；另一方面，地方保护主义一定程度上的存在，导致了区域市场的强化。我国市场相对分割的现实，在很大程度上决定了国有商业银行按照地区来设置分支机构，能够对市场的变化迅速反应，及时决策，赢得最佳的市场资源，实现最好的当前收益。在某种意义上说，市场的地方分割性在短时间内不可能消除，国有商业银行的分支行式组织体制就是相对稳定的。

显然，国有商业银行组织机构体系的合理之处，换个角度看就是对应的问题，它表现在：（1）金融资源配置的区域过小，大多本地资源本地使用，内部的资金市场由于利率决定的非市场性也无法优化资源配置，资源并不是向着效益最高处流动，银行利润最大化没有获得资源流动上的保证。（2）对跨区域的大客户的服务存在组织机构的障碍，做好这些客户的服务在各区域之间的协调成本过大，若减少协调成本则难以达到优质的服务效果。（3）培养国际性的竞争力困难很大，一家银行上下不能形成大的整体效应，业务品种与中小银行同构，市场定位不清。

从理论上讲，中国国有商业银行组织机构体系是较为典型的一层管理一层的“科层制”结构，其基本特征或组织机构要求，正如德国著名社会学家马克斯·韦伯的经典“科层制”理论所描述，有四个突出的方面。第一，专业化。即适应社会工的需要，国有商业银行不同专业的人被安排在不同的层级和位置上，他们专业化地发挥作用；与此同时，分工也就意味着

协调和合作，在商业银行内部，几乎没有任何一个岗位和部门不需要其他岗位和部门的协调和合作能够完成一件事情。第二，权力等级制。国有商业银行是依靠不同层次的权威来控制 and 监督体系运作的，对上服从和对下发号施令，是最为基本的决策和执行程序，它具有实现既定目标的内在严谨有效的结构，也有来自于不同等级权力位置本身的激励；在授权管理的前提下，总行、分行和支行在权限范围内活动，超过权限就必须有从下至上的申请，及从上至下的批准。第三，规章制度化。国有商业银行的重大事项决策及日常运作是按照规章制度来进行的，规章制度化保障了组织机构内部各种活动的规范化，尤其是各种活动的统一标准消灭了人为的随意性。第四，非人格化。国有商业银行在各项经营活动中原则上不能含有个人的情感因素，以便严格地排除私人感情去处理公务事项可能带来的偏差，减少人为的摩擦和对立。

马克斯·韦伯认为，“科层制”的基本特征或基本要求，并不表明这种组织机构体系能够自动地实现最高效率目标，只有“规范的”科层制能够实现最高效率。因此，国有商业银行能否最高效率地运作，还在于“科层制”组织机构体系是不是规范。实际上，世界上大型的组织机构体系，大量的结构都是“科层制”的，运作的效率却是差别很大，这就说明“科层制”只是实现效率的一种组织基础，并不必然导致最高效率。由此来看，我们可以从国有商业银行上述四个方面的基本特征入手，看其规范程度多大来选择进行改造的方面和力度。

与经典“科层制”组织机构体系对应的，还有一种“部门制”的组织机构体系，它是在一个大的组织机构内部，分列出不同类型的部门自成独立体系的组织机构结构。时下许多欧洲

商业银行实行的体制，就是按照不同的产品部门设立批发性业务部门、个人业务部门、投资银行业务部门等，它们均相对独立地存在，部门与部门之间不是协调合作关系，而仅仅是一个屋顶之下的“兄弟”关系，它们自成体系，从上到下一贯到底。实际上，我们对于“科层制”和“部门制”是非常熟悉的，它们通常被俗称为“块块制”和“条条制”，前者以分、支行为相对独立的单位，后者则以产品或客户部门为相对独立的单位。

严格来讲，按照产品或客户部门来构建组织机构体系（部门制），与按照专业分工的方式来构建组织机构体系（科层制），它们都在科层制的大范围之内。两者不同的是，传统的“科层制”对于层次或层级的多少没有限制，它仅仅强调权力等级之下控制与协调的有效性；“部门制”则看到了传统科层制下控制和协调成本的巨大，传统“科层制”的缺陷与改造的必要也就充分显示出来。美国经济学家威廉姆森认为，通过用每一个都对自己的绩效负责的自主单位替代集中控制的“科层结构”，能够使组织产生极高的效率，因为它能够大大地减少部门之间的相互依赖和协作成本。因此，“部门制”的组织模式也被称为“威氏模型”。

比较马克斯·韦伯的“科层制”和“威氏模型”，“科层制”也就是“多层级”的组织模型，它以专业化分工为基础，以层级连结信息通道，基层信息或市场信息上行，决策信息下行，部门之间强调协作配合，多个层级由上至下地通过权力体系来控制 and 监督；威廉姆森的模型则以“多部门”为组织基本规定，它以产品或客户为对象来综合地构建组织，部门之间相对独立，组织层级很少，一个部门就是一个相对独立的组织，信

息不论是“上行”还是“下走”，通道全部内部化，权力作用只发生在内部而不在不同部门之间。从实践过程来看，“科层制”和“威氏模型”在现代社会中都存在，大型组织的机构体系既有选择前者也有选择后者的，还有两者混合型的。在规范的“科层制”中，从组织机构体系理论上讲是高效率的；而在“科层制”与“部门制”的比较中，“部门制”是发现了“科层制”中效率问题而产生的，它表明“部门制”对于“科层制”的某种替代功能。但不论从理论上还是从实践中看，“科层制”与“部门制”都各有优点和缺点，不能简单地比较，更不能简单地选择。

可见，在国有商业银行的组织机构体系改造的选择中，我们面对两个层次的问题。一是选择“科层制”（或“块块体制”）还是选择“部门制”（或“条条体制”）还是选择两者混合的体制；二是在选择好某种组织机构体系之后，如何对组织机构体系进行内部的规范和完善，以便达到最高效率的要求。作为企业性质明确的国有商业银行，它实行什么样的组织机构体系，并不能够完全由自身业务的运作的内部需求来决定，而是要充分地考虑市场和客户的情况来进行设计和决策。

美国花旗银行作为享誉全球的国际化商业银行，其组织机构体系是相对典型的“科层制”结构，实行总行、地区总部、国家分行、城市分行的组织机构设置体系。花旗银行总行，主要职能是制定发展战略和政策，没有直接为客户服务的功能。总行的部门设置和职员人数规模都很小，仅设置有办公室、战略部、财务部、风险部、人力资源部、运营部（仅负责政策的制定）、法律及公共事务部、审计部，以及销售和交易、证券托管及全球产品等部门。花旗银行总的战略指导思想是，靠近