

第 13 章 中国的银行治理

主题摘要

银行治理的概念框架体现了银行在市场经济中的特殊地位。为使其转变为盈利型企业，银行须有真实的出资人，其企业治理体系应允许出资人可追究其管理责任，并在可接受的风险上获取具有竞争力的收益。同时，银行对储户负有受信义务并担任“公共品”管理职能，如在实质经济中发挥储蓄金库、发行货币、资源调配等作用。然而，银行的运作需在监管环境下进行。

治理和监管密不可分。监管者具有认可其治理体系的权力，如判断其风险管理恰当与否等。现代财务监管模式依赖于其首要“支柱”——银行内部治理和银行监督。另两个监管“支柱”分别是 1) 市场监督，2) 官方银行业监管。

自 1970 年代末改革开放以来，中国的银行逐渐从中央计划经济下的被动角色里脱身出来。尽管如此，由于所有制结构的不明晰以及区域政策、产业政策下的历史因素，中国大多数银行的治理体系并不适应其在市场经济环境下进行银行资源调配的积极身份。占有银行资产支配份额的四大国有商业银行为如此。缺少盈利型出资人来主导银行管理，国有商业银行长期以来担负着政府的延伸职责，其高层领导由党委任并须经国务院批准。

问题其一在于缺少优质资产导致的银行财务疲软。1998 年到 1999

年，为改善资产负债表，四大国有商业银行采取了成立国有资产管理公司的重要举措，集中收购了一大批不良资产。对此次银行重组注入的资金高达国内生产总值（GDP）的 16%，但结果仍不尽人意。四大国有商业银行的财务质量持续低迷，收益低下，资本不足，不良贷款高居不下。政府总结认为，未来对国有商业银行进行全面整修的下一步努力将着眼于银行内部治理中的问题。

与国有商业银行相反，第二大类的 11 家合股银行收益良好，资产负债表也更为强劲。合股银行部分由政府出资，部分由其他股东出资，没有历史遗留的支持政府政策的义务，管理上更着重于赢利创收。

对 2003 年开始的新一轮改革，要点如下：

1. 改善国有商业银行的所有制结构；
2. 治理得到改善的前提下，政府支持对两家国有商业银行进行“试点”；
3. 鼓励加大国有商业银行和其他国内银行间的竞争；
4. 增加所有银行的透明度和媒体曝光度以接受市场监督；
5. 中国既成为 WTO 成员国，又想从国际竞争中受益，可扩大外资银行的份额。

股权的多元化、挂牌上市和扩大外资银行份额是为了使所有的银行面临更高水平的透明度和媒体曝光度，并接受更严格的银行业对手、投资分析师、机构投资者及评级机构的考察。同时，为改善银行

监管的措施加快步伐，独立的专业银行监管机构（中国银行业监督管理委员会）成立，一系列关于银行监管的法律法规出台。

2003年12月，一个特殊实体（汇金公司）的成立，表明了国家对国有商业银行的出资人权益。“试点”的国有商业银行将首先转型为国家作为单一股东的合股公司，以接受未来外来的资金注入，充足资本，建立储备来对抗不良资产。试银行期冀寻找境内外的战略投资者作为出资人，并在银行公司治理中扮演积极角色，而其中汇金公司则代表国家出资人利益。国有商业银行将自行选择管理模式，在新的管理模式下，其最常用的基准指数的达标如收益和资产负债表质量等和内部治理目标的实现，应做到可追问其责。

合股银行近年来已逐渐占有有一定银行业市场份额，目前有望进一步拓展其份额。为提高收益，合股银行将通过以下手段提高资本量：A) 争取境内外资产净值投入 B) 发放次级债务（债券、保险等），以及/或者 C) 吸引外国银行的战略投资。此举将改变股权结构，并提高对合股银行的市场监督。

改革任务艰巨，而如何进行银行重组仍存在不少疑问。一方面，竞争将引发国有商业银行发放贷款总数的进一步收缩，可增加问题的可操控性。另一方面，计划中的改革是否足以将国有商业银行引上市场为基础的机制运作其结果尚未可知。国家在国有商业银行中的一股独大、小股民分散化等情况持续，不一定能有效地监督银行业绩。国有商业银行可能会庞大到拖不垮，只要察觉到仍然得到政府的支持，它就不能全面投入到市场竞争中去。股权分化和挂牌上市迄今还未能

普遍显著地改善国有企业的效益，它们能对银行产生什么影响更是未知数。但尽管有这么些不确定因素，改革已箭在弦上，走回头路已不复可能。