

# 浅探国有商业银行的股份制改造<sup>\*</sup>

● 杨 茜

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

**[摘要]** 我国四大国有商业银行资本金不足, 资产质量和盈利能力差, 业务和产品创新能力弱, 内部控制和风险管理水平不高, 公司治理结构存在严重缺陷等问题, 严重阻碍了其自身业务的发展。实施股份制改造, 加快建立现代产权制度和良好的法人治理结构, 走上市之路, 是国有商业银行走出困境的有效途径。

**[关键词]** 国有商业银行; 股份制; 法人治理结构; 上市

**[中图分类号]** F832.33

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1004-5465(2005)06-076-03

## On Remolding Commercial Banks of China in Line with Joint Stock System

YANG Qian

(School of Law, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**[Abstract]** Insufficient capital supply, poor quality of asset, low profit-earning capacity and weak ability to innovate services and products, together with ineffective internal control and risk management and defects in administrative structure are among the factors that seriously hinder the business development of the four big state-owned commercial banks of China. It is postulated in the paper that the way for commercial banks to get out of the present difficult situation is to implement transformation in line with joint stock system, to establish modern property right system and a good legal person administered structure, and to go on the market.

**[Key words]** state-owned commercial banks; joint stock system; legal person administered structure; go on the market

2004年1月6日, 国务院宣布将450亿美元的外汇储备注入中国银行和中国建设银行, 两家银行各获得225亿元, 用于补充其资本金, 实施股份制改造, 这意味着我国国有商业银行进行股份制改革全面拉开帷幕。目前, 两家试点银行已完成了机构改组和股份公司设立工作, 正紧密围绕中国银监会发布的《关于中国银行、中国建设银行公司治理改革与监管指引》以建立具有国际竞争力的现代化股份制商业银行为改革目标, 抓紧进行财务重组, 大力

推进公司治理改革, 加强风险管理与内部控制。各项工作均在稳步推进。同时, 工行和农行的改制也处于积极酝酿阶段。应当说, 两家试点银行在体制改革上已初步实现了“形似”, 但是从“形似”到“神似”还有一个漫长的过程, 而这个过程必将是四大国有银行“以体现市场经济高度发展的股份制为基础, 以最具现代产权体制和企业组织形式的公司制为特征, 明确银行法人产权, 打破国有商业银行国有独资的局面, 使分期的民间资本和外资进入国有银

\* [收稿日期] 2005-10-09

[作者简介] 杨茜 (1974-), 女, 甘肃靖远人, 研究方向: 金融学。

行体系。并在产权主体多元化的基础上有效实现两权分离,由此派生出长效激励约束机制的过程”<sup>①</sup>。

### 一、体制基础的改革

所谓的体制基础主要指所有权制度。中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第一次提出了“产权是所有制的核心和主要内容”,并明确提出要建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”,“大力发展混合所有制”,“使股份制成为公有制的主要实现形式”<sup>②</sup>。这不但为国有商业银行的产权制度改革提供了坚实的理论依据,而且也确定了银行的改革方向。根据《改革指引》的要求,进行改造的银行要按有关法律要求设立股份制公司,公平、公正地选择境内外战略投资者,改变单一的股权结构,实现投资主体多元化。

既然国有商业银行实行股份制改造并最终上市的目标已经确立,那么,改造现有的国有独资银行的产权结构则成为必然,其关键环节就是如何安排股权结构。从目前的主导思想看,是在维持国家控股的前提下,实现资本主体的多元化,即在“国有股权适度收缩”<sup>③</sup>的情况下“维持国家控股地位是必要且务实的”<sup>④</sup>。

#### 1. 国有股权的适度收缩

(1) 国有股权的适度收缩是产权明晰、政企分开的前提。国有股权的垄断性地位使得政府干预银行经营的问题无法解决。银行业运作方式的行政色彩浓重,使得身为企业的商业银行的经营目标——赢利,包含了过多政府的行政目标,且随时可能被政府的行政目标所牺牲。如行政指令性贷款的大量存在,就严重影响了银行正常的业务架构,加重了其不良资产负担。我国国有企业就是一个生动的例子,传统的政企不分的实践把国有企业拖到了几近崩溃的边缘。

(2) 国有股权的适度收缩是解决国有独资银行改制成成本巨大之难题的重要手段。通过适度的收缩,向社会大量地公开募集法人股,国有股权可以吸收非国有股权投资者资本的注入,以缓解国有独资银行改制中的资金困难。

(3) 国有股权的适度收缩关系到政府和民众对传统国有股权理念的更新问题,这也是国有独资银行改制中的难点。国有商业银行中“国有独资”这一观念伴随着其产生和发展已根深蒂固达 20 多年,因此,只能通过制度上进行一场轰轰烈烈的变革才能彻底改变这一现状。所以,“我国商业银行股份制改革的最大问题是完善的商业银行经营管理机制以及制度的建设,观念的树立与健全”<sup>⑤</sup>。

总之,国有股权的适度收缩是有限制的收缩,是为了促成非国有股份股权投资者对国有股权的有效制约,使银行的治理结构合理化、科学化。当然,金融改革肯定是有风险的,因而必须对这个过程中的

可行性、具体步骤、操作程序进行相应的分析,且对风险进行相应的防范。

#### 2. 维持国家控股地位是必要且务实的

国有股权的适度收缩必须保证国家控股,而且在国家控股的前提下,仍然存在一个国家绝对控股还是相对控股的问题。

原则上讲,采用相对控股更有利于提高效率,更好地实现相对的权力制衡。但这种股权结构的安排忽略了目前我国所处的经济发展阶段和整体制度的安排,即我国经济仍然是带有强烈国有色彩的经济,经济体制处于转轨时期,市场机制尚未完全建立起来,还不能完全实现以价格为信号的资源配置。国民经济及重要企业的国有性质,决定了作为国民经济重要构成部分的四家国有商业银行的股权设置,即不能动摇国家对其绝对控股的地位。但随着改革的进一步推进和深化,随着我国市场经济体制的逐步完善,这种制度设计上的固有缺陷应当通过国有股权减持的方式来解决,逐步实现向国家相对控股甚至不控股的股权结构转化。

综上,建立股份制商业银行的资金制度,是将“一元性资金来源构成制度或一元性所有制结构的银行资金制度变成由自然人、法人和国家持股的多元性资金来源构成或所有制结构制度”<sup>⑥</sup>。对于股权结构的设置目前或今后的一个时期内,应采取国家控股的方式,待国有商业银行真正建立起现代化企业制度后,国有资本可以逐步降低比重。<sup>⑦</sup>这一体制基础的改革思路是在尊重客观事实的基础上提出来的,符合我国金融业发展的趋势,因而应在以后的改革进程中加以贯彻和完善。

### 二、基础体制的改革

社会各界都普遍认可公司治理对于公司健康发展的重要性,中央政府和银行业监督管理机构也是如此,《改革指引》也表明了监管机构对改制上市公司治理问题的高度关注。目前,中行和建行已基本完成财务重组、机构改组,股份制框架也初步建立,但与国际先进银行相比,两家试点银行的公司治理改革还处于起步阶段,与现代企业制度所要求的公司治理机制还相差甚远。同时,国有商业银行进行股份制改造并实现上市并不是商业银行股份制改造的目的,关键是要在股份制改造的基础上进一步完善法人治理结构,建立现代银行制度。“法人治理结构是指所有者对公司(银行)的控制体系,主要包括界定公司(银行)管理层、董事会、股东等利益相关者之间的关系,确保公司(银行)按照所有者的利益进行管理。”<sup>⑧</sup>完善的法人治理结构应该是决策机构、执行机构和监督机构三者之间的分离。决策机构包括股东大会和董事会,执行机构包括以行长为核心的管理层,监督机构主要是对银行进行监督的银监会,三者的分离有利于权责分离,相互制约,相互制衡。现代市场经济条件下,银行科学管理、高效

运作的原动力在于内部建立有效的权力制衡和激励约束机制——它是银行良好运作和科学管理的根源和基础,是实现银行价值最大化目标的制度保障。所以,我国商业银行股份制改革下一步的工作重心将转移至完善公司治理机制上来,改革也相应进入攻坚阶段。

1. 建立、健全股东大会、董事会和监事会,使其各司其职,相互制衡

按照银监会所要求的“三会分设,三权分立,有效制约,协调发展”的原则设立股东大会、董事会、监事会。董事会由股东大会选举产生,并成为国有金融控股集团常设机构和决策管理的中枢系统,向股东大会负责,负责制定控股集团的重大方针政策;而股东大会则是国有金融控股集团最高权力机构,负责行使最高决策权、管理权;监事会作为控股集团的常设机构由股东大会选举产生,切实行使监督权。在以上“三权分立”的公司治理结构中,不论是股东大会、董事会,还是监事会和经理层,都会在各自权力领域内行使权力,发挥各自的作用,使所有者和经营者的积极性得到充分的调动,使他们的行为得到有效的约束,从根本上防止滥用权力,有效地保护各方的利益。

2. 逐步建立适当有效的激励约束机制和内部控制机制

内部控制机制与银行的自身经营合理问题有着密切关系,建立适当有效的内部控制机制必须先经营思想上从过去的计划趋向转变为市场趋向,<sup>①</sup>高度重视银行内部的合规部门及其职责的重要性。内部合规部门对于防范违背治理规则,尤其是违反监管法规和政策的行为有很强的预防和控制作用,但是该问题一直为我国国有独资商业银行所忽视。有效的治理结构不仅仅是合规、稳健的治理机制,而且应该是充满效率与竞争力的体系。因此,要建立明确的业绩考核与评估体系,对决策机构、管理人员以及员工个人对银行所做的贡献进行客观评价,彻底取消机关化的行政级别和干部管理制度;建立择优任用、优胜劣汰的用人制度,按照市场化原则进行人才的选拔与任用。至于如何建立有效的激励约束机制,有学者建议,可以通过管理层及职工入股的方式建立,从而达到对管理层和职工进行相应的激励的效果,这有助于提高商业银行经营的效率,在一定程度上减少代理成本,但应以严格的约束机制为前提,避免经营管理层的短期行为和寻租行为导致国有资产的流失<sup>②</sup>。

3. 提高经营管理层的专业化管理水平并确立起严格的个人责任制

于现代企业,一个精干且专业化的经营管理队伍非常重要。所以,在完善法人治理结构的过程中,必须将高级管理人员管理工作制度化,建立符合现代化商业银行管理制度要求的高级管理人员选聘

机制,在选拔中要对道德素质、专业水平及管理能力予以突出。但从境外公司治理的经验来看,要确保公司治理制度的有效落实,仅仅凭借管理层中的精英还不够,还需要以严格的法律责任作为后盾。

4. 建立有效、竞争充分的市场

理论及实践表明,只有竞争才是企业发展的力量源泉。为了提高我国国有商业银行的竞争力,就必须打破国家对国有商业银行的垄断保护,将改制后条件成熟的商业银行推向国际市场,接受国际市场的检验。

### 三、小结

我国国有商业银行进行股份制改造并上市应遵循“四先四后四结合”的基本思路,以达到整体改造上市的目的。即,先消化包袱,后进行股份制改造;先国家绝对控股,后相对控股;先条件好的银行如沿海一带大中城市、经济发达地区的国有商业银行进行改造,后条件差的银行如内地、农村、经济不发达地区的国有商业银行进行改造;先股份公司,后上市公司,“从上到下与从下到上相结合”,进行国有商业银行的股份制改造与上市。

金融是现代经济的核心,而商业银行作为金融体系的重要组成部分乃重中之重。因此,对四大国有商业银行的股份制改造,其意义怎么估量都不为过,银行业全面开放已进入倒计时,在此之前按照现代企业制度的要求改造四大商业银行,不仅关系着银行自身的生死存亡,也对中国金融体系的长期稳定有着战略性的意义。不过,四家银行从改制到上市,到化蝶为真正意义上的现代银行,还有很长的路要走。

### 注 释:

①阎海明. 国有商业银行股份制改造的问题与策略[J]. 西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2004(2).

②关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定[Z]. 北京:人民出版社, 2003.

③李金泽. 银行改革中的新法律问题[M]. 北京:中国金融出版社, 2004. 117.

④张炜. 银行法律实务热点报告[M]. 北京:中国金融出版社, 2004. 35.

⑤制度建设需要观念的更新[N]. 大众科技报, 2004-04-13.

⑥⑦张若鸣. 国有商业银行股份制改造的探讨[J]. 黑龙江金融, 2001(10).

⑧工商银行四川省分行营业部课题组. 我国国有商业银行股份制改造问题研究[J]. 西南金融, 2003(9).

⑨国有商业银行股份制改造后应重视的问题[N]. 金融时报, 2004-05-25.

⑩刘锡良,王正耀. 对国有商业银行股份制改革有关问题的思考[J]. 中国金融, 2004(11).