

內地國有銀行改革的限制

企業管治



內地國有企業的公司制改革和私有化進程從總體上形成了兩大方向：一個是國有企業的MBO；另一個就是正在金融領域推進的改革。主要是國有四大銀行（中國銀行、中國工商銀行、中國農業銀行、中國建設銀行）的公司制、股份制改造和海外上市的推進。

目前這一改革遵循「突出重點、穩妥推進」的原則，主要集中在三家銀行：兩大國有獨資銀行——中國銀行（中行）、中國建設銀行（建行）和一家國有股份制銀行——交通銀行（交行）。三家銀行整體改革進程和具體措施在國務院的掌控下由中國人民銀行（內地中央銀行）總體負責，因而總體思路和改革步驟高度雷同，只是在具體環節上照顧具體情況有所區別。

中行和建行同為國有獨資銀行，首先是由中央政府用持有的外匯備用注資，均分總計四百五十億美元，同時成立一家國有獨資公司「中央匯金公司」（匯金）作為持有這些投資的空殼公司；之後兩家銀行用原有資本金核銷不良資產，履行成立股份公司的必需法律手續；最後成立股份公司，建立或是改組董事會，調配高層管理，積極籌備公開上市。交行因為原本就是股份公司，可省去了改制的步驟，另外多了一個引入匯豐控股作為國際戰略投資者的環節。

股份制改革重標不重本

從根本上講，國有銀行也是國有企業，在一定意義上，是最為典型的國有企業，具有國有企業的所有特徵和弊端。在主導銀行改革的政府部門對國企改革的認識沒有根本創新的條件下，作為整體國有企業改革的一部分，國有銀行的改革也只能是對既有國企改革思路的繼續，我們對國有銀行改革也就不能期望過高。例如在國企改革中難以克服的「一股獨大」的問題，在國有銀行改革中非但沒有消除，反而較一般企業更為突出。匯金目前是中行的唯一發起股東，預計公開上市後仍將持股百分之七十以上；同時作為建行的五個發起股東之一，其直接持有百分之八十五的股份；另又作為「建銀投資」的唯一股東，間接持有建行百

分之十的股權，合計超過百分之九十五，預計公開上市之後，其持股比例也不會低於百分之七十。此外，集團還是交行增資後的大股東之一。因此，匯金作為兩家銀行共同的絕對控股股東，基本消除了股權制衡，嚴重削弱了有效公司管治的股權基礎。

匯金只是為了這次國有銀行改革而專門成立的控股公司，本身既沒有實際的經營業務，也沒有獨立的管理團隊，董事和高層管理全部是來自數個財經金融政府部門的官員，根本無法有效地發揮控股股東的作用。作為空殼公司，其向三家銀行派出的董事也全部來自政府官員，是否懂得公司運作和經營也不得而知。

至於改制過程中存在的其他公司管治問題，也與既有超大型國企改制上市後暴露的問題大同小異，如為趕上市倉促處理不良資產、突擊建立各種專門委員會，以至於公司章程都如出一轍，高度雷同。所謂股份制改造和海外上市「重標不重本」可見一斑，在股東結構、董事會構成、管理層選拔和管理理念上都少有突破，頗有「穿新鞋走老路」之感，類似中國人壽和劉金寶事件的上市併發症恐

有思路的必然結果。

所謂金融官僚集團，是指由內地中央政府幾個主要財經管理部門和金融機構高層官員構成的一個強大的利益共同體。這些機構主要包圍中國人民銀行（外匯管理局）、四大國有銀行、銀監會、證監會及財政部等，這些官員基本上都受過良好的專業高等教育，長期以至終身在上述財經部門就職，並在不同部門之間輪轉任職。

代表人物如現任人民銀行行長、黨委書記、貨幣政策委員會主席周小川，曾先後擔任對外經濟貿易部部長助理、中國銀行副行長、國家外匯管理局局長、人民銀行副行長、中國建設銀行行長、中國證監會主席等職務，基本上在上述部門轉了一個圈。其他如現任中國銀行業監督管理委員會主席劉明康也曾歷任多個金融機構要職。就改制的三家銀行的核心管理層而言，也充分印證了這一官僚集團的主宰作用，如現任中行董事長肖鋼曾任人行副行長等等。

金融官僚集團內部由於複雜交互的人事鏈，形成了盤根錯節的關係網，掌握了金融領域幾乎所有的權力資源。在其主導下的金融領域的改革，包括銀行改革都將最大限度地維護既得利益，從而形成現代公司管治機制有效建立的實際障礙。

亦官亦商不利管治

金融官僚集團作為一個特定的利益集團具有共同的價值觀和行為準則，主流意識仍是精英統治和官僚思維，更擅長政治技巧，而不是市場思維和運用現代管理技術。從外部看來，就是官商不分，亦官亦商，國有銀行的股東代表、董事、高層人員及監管人員在金融官僚集團的層面上，得到了實質上的統一，共同的利益取向消融了公司管治中核心的權力分散和制衡機制。

從上述兩個層面的分析可以看出，內地國有銀行正在推進的改革並沒有解決國有銀行深層的機制問題，所預設的改革目標與規範的公司管治差距很大，更多的是借用了公司管治的外在形式，疏忽了公司管治的內在精神。銀行等金融機構由於其自身經營業務的特殊性而具有典型的外部效應，根據利益相關者理論，需要更為特殊的公司管治機制因應。內地銀行管治目前尚須努力達到基本的管治要求，之後再追趕國際先進的管治實踐。



內地金融官僚集團對改革具主導性，其核心人物普遍會出任多個不同部門，現任人行行長周小川就曾任多個金融部門的要職。

怕在所難免。

內地國有銀行改革中，控股股東的虛化，凸顯了金融官僚集團對銀行改革和管理的主導地位和支配作用，這一現象是內地長期金融管制和金融邊抑的自然延伸，是內地銀行改革固

何順文 浸會大學工商管理學院院長兼教授
李元莎 浸會大學工商管理學院博士研究生