

# 內地銀行改革千頭萬緒鴻溝難越



中國銀行是內地銀行改革的試點之一，但成效不算理想。

## 企業管治

何順文  
李元莎

近十年來，內地銀行改革一直處於經濟改革發展的漩渦中心，各種改革方案和具體措施不斷出台，政府和銀行本身都投入了巨大的財務和社會

資源進行發展，在長期的試錯過程中也解決和發現了不少問題；但是，內地銀行業多年來整體進步不大，改革成效並不明顯。就此，筆者曾在去年十月六日以《內地國有銀行改革的限制》為題在本專欄進行專文評述。

當時，筆者主要闡述了兩個基本觀點：一是國有銀行改革是既有的國企改革思路的延續，單純的海外融資對銀行整體發展和公司管治的優化作用不會太大，一系列基本問題並不能得到徹底解決；二是國有銀行改革的主導者是一個長期形成的可以左右內地金融資源分配和改革思路的金融官僚集團，在其自身既得利益和固有思路的局限下，國有銀行改革難有根本的突破。總之就是對改革的期望不能太高。

從上次文章至今半年有餘，期間內地的銀行改革實質動作並不多，但就改革思路和方案設計卻有不少有益的反思和探討，筆者的觀點也得到不同程度的驗證和共鳴。此時予以回顧和總結，並檢視在此過程中衍生的新問題，可以為內地的下一步銀行改革提供一個更為切實的視角，並期望可以更加深刻地理解內地銀行改革以至整體經濟改革的局限之處和希望所在。

去年上半年國有銀行改革在長期沉寂後突然加速，政府部門選定中國銀行（中銀）、中國建設銀行（建行）作為四家國有銀行改革的首期試點銀行，並把另一個「準國有」銀行交通銀行（交銀）的財務重組和海外上市提上日程。時至今日，兩大國有銀行改革試點在初步的股份制改造後，後續改革乏力，進展緩慢，且過程中因設計不周衍生的問題，影響最大的是當時設計的兩家銀行的控股股東——中央匯金公司（匯金）的法律地位和實際作用不斷遭到質疑和責難。交銀在完成財務戰略重組後，海外上市之路也是崎嶇坎坷，上市方案也是一改再改。

## 匯金定位悖論反映思考不周全

對於匯金，筆者在上次文章裏談到：「中央匯金公司只是為了這次國有銀行改革而專門成立的特設公司，本身既沒有實際的經營業務，也沒有獨立管理團隊，董事和高管全部是來自幾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不得而知。」最近對於匯金的責難中，基本內容除去上面涉及到的幾個方面外，就集中到一點——其作為兩大試點銀行共同的控股股東，被認為具有利益衝突隱患，對兩銀行的上市構成法律障礙，因為本港是兩家銀行上市的備選地點，按照港交所（《上市規則》）規定，中銀和建行目前暫時都無法完全滿足香港上市

的要求：「如新申請人的控股股東除在新申請人業務佔有權益外，也在另一業務中佔有權益，而該業務直接或間接與新申請人的業務構成競爭或可能構成競爭，以致控股股東與新申請人的全體股東在該業務利益上有所衝突，則本交易所可視新申請人為不適合上市。」

由於匯金目前是中銀的唯一股東，並且持有建行百分之八十五的股份，而兩家銀行的業務顯然是直接競爭性，因此兩家銀行在香港上市都會遇到同樣的法律難題。本港對來自內地的發行人規定了一條豁免條款，就是如果控股股東是中國政府機關，就可以得到豁免，允許在香港上市。也就是說，如果匯金是「中國政府機關」，就能得到豁免。根據《上市規則》定義了三種類型的「中國政府機關」和其詳細列舉內容，匯金顯然不在其內。

匯金則希望自己被看作是「準政府機構」從而得到豁免，中銀及建行上市也就不存在法律障礙了，但是一個悖論是：如果匯金是「準政府機構」，依然行使行政職權，那麼成立這樣一個空殼公司意義何在？還不如財政部直接持股簡單方便，所謂的豁免也就不成問題；如果匯金按最初的設立目的，被視為實際的商業運營實體，則難以獲得上市豁免，那麼就是整體改革方案設計存在根本的缺陷，難以進一步操作。

## 不良資產剝離和國家信用退出

由此反觀，最初的改革思路恐怕是系統思考不夠，方案設計也不夠周全。從政府主管部門的最近表述看，決策者也注意這一問題：在對於另外兩家國有獨資商業銀行——工商銀行和農業銀行改革思路確定上，提出「一行一策」的原則，以因應不同銀行的具體情況，並力圖避免類似匯金簡單操作的尷尬。具體問題具體分析，並為實際操作預留空間，無疑是正確思路，但「一行一策」也說明試點銀行的操作思路僅限於試點銀行本身，基本也就無示範作用可言。

長期以來，困擾國有銀行的最大問題可能就是巨額的不良資產和居高不下不良資產率，幾乎所有的國有銀行改革措施都是針對解決不良資產問題而來；如最初的發行「特別國債」為四大行注資，後來的利權不良資產、設立金融資產管理公司，以及現在的外匯注資和海外上市，無不是落腳於降低銀行不良資產，改善銀行資產狀況。最近的關於不良資產處置問題的爭論，也進一步引發了對於國有銀行改革的反思。

其中的爭論主要集中在不良資產的現金回收率和新產生的不良資產的產生上。四家金融資產管理公司目前的現金回收率都不高，平均在百分之二十左右，其不能回收的差額部分最終還需要國家財政兜底補償。從這個角度來看，當年的不良資產剝離就意義不大了，還不如財政直接注資簡便。在大規模的不良資產剝離中產生的道德風險問題及在不良資產處置中產生的私下交易行為，更是不必要地增大了改革成本，損害了社會福利；在剝離不良資產後，四大銀行的經營方式並沒有根本改變，新的不良資

產還會再大量湧現和累積，時至今日還要依靠國家財政補充資本。

與不良資產處置問題直接相關的就是國家信用的退出問題。因為社會資本和國際資本的引入實際是一個國家信用被替換或部分替換的問題。因為以四大銀行注資前的不良資產狀況，實際上已經處於「資不抵債」的狀態，不用說核心資本率，連基本的自有資本都談不上。內地整個銀行體系並沒有發生大的動盪和危機，靠的就是國家信用的擔保作用。目前的國家注資，實際上就是國家為自己的信用在「買單」——回購自己的信用擔保。所以與國家信用退出相關的，就有「存款保險制度」等儲蓄保障機制和一系列銀行穩定制度的建立問題。

## 交銀可先上市路途卻不平坦

至於內地第五大銀行——交銀的改組、上市，較中銀和建行更有實質進展。在財務重組後，其股權結構實現了多元化，但是三家中央國有股東依然牢牢把握著控制權；目前第一大股東財政部持有超過百分之二十五的股份，國家社保基金持有百分之十四以上，匯金持有百分之八，三家合計接近一半股份。匯豐銀行作為戰略投資者持股比例為接近百分之二十，其餘的百分之三十左右的股份由三千多家國有公司持有。

不過，交銀上市之路也是一波三折的，一個簡單的事實就是獨立董事人選多次調整，董事會的結構優化並沒有完全實現；首先是提名的海外董事沒有接受提名，造成股東大會選舉空缺；其次剛剛被選舉產生的內地獨立董事——國務院發展研究中心金融研究所所長夏斌也很快辭去了獨立職務。由此帶來的董事會結構殘缺，至少在一定程度昭示了交行上市不會一帆風順。加上最初確定的「A+H」同時上市計劃所確定的程式具有很多的障礙，所以雖然交銀有望率先上市，但路途並不平坦。

總之，內地的銀行改革和發展不能繼續在改制、上市等舊有思路上徘徊，而應該有大智慧，從整個金融機構發展和金融資源配置的角度出發，尋找新的發展思路。至少不能把將增資上市視為銀行改革的全部內容，且在具體的制度設計上應注重細節的梳理，避免不必要的障礙。

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



建行的改革進度緩慢