

政策銀行改革難度不下國有銀行



建行上市前高層大變動，正反映內地銀行改革後的管治並無改變。

(彭博圖片)

據由國家公務人員轉任商業銀行高層，仍是一半分析的金融界專員內部換位；第二，從任命方式看，仍是由黨內組織部門任命，接任黨委書記職務，在事實上還負起「一把手」的職責，然後按照股份公司的制度的需要，履行形式上的選舉和任命手續。在整個人事調整中，沒有聽到建行控股股東中中央匯金公司的一點聲音，在整個過程中沒有見到其發揮股東作用的任何行為。一個很有意思的事實是：郭清本人就兼任建行、中行控股股東中央匯金公司的董事長一職，但在幾乎所有關於「一號」身份的官方報道中都遺忘了這一點。不無寬慰的是，筆者一直以來對於匯金的質疑在這一事件中得到了充分的證明和檢驗。

綜觀內地的銀行體系，除去居於核心地位的「四大」國有商業銀行外，還有三家國有政策性銀行：國家開發銀行、中國進出口銀行、中國農業開發銀行。它們成立十年，從最初的接手四大國有商業銀行的政策性業務，到現在的努力擴大業務範圍，增大自身社會影響，它們在內地銀行市場中發揮着愈來愈重要的作用。從整體上看，三大政策性銀行除進出口銀行定位為出口提供信貸支持外，隨着內地國際貿易額持續攀升而業務穩步上升，不需重大的戰略調整外，其他兩家則面臨重新定位的挑戰：一個因為發展太好，一個則因為發展太大。



上週本欄探討了內地國有銀行的改革問題，指出國有銀行改革由於是既有的國企改革思路的延續，且由一個長期形成的擁有巨大既得利益的金融官僚集團主導，所以一系列基本問題並不能得到有效解決。改革雖有根本突破，並在詳細分析了內地最近半年銀行改革的進展後，認為最新的改革思路系統思考不夠，方案設計也不夠周全。內地的銀行改革和發展需要突破改制、上市等既有思路，並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。

幾乎在筆者就國有銀行改革發出疑問的同時，內地國有銀行改革試點之一的中國建設銀行發生核心高層變動：原任董事長、黨委書記張恩照先是被傳因涉嫌經濟問題被黨內「雙規」，隨即在緊急董事會上被免去董事長、黨委書記職務，預計他將在隨後召開的董事會上被選舉為黨委書記。由此，一場人事變動大幕揭開，但其所引發的爭論和思考卻深遠而廣泛：從出馬者和接任者兩個角度看，國有銀行股份化對於其管治運作的影响都是極其有限的。

張恩照步王雪冰後塵

從出馬者張恩照的角度來看，雖然具體違規事實目前不詳，但張恩照因和過期其前任王雪冰應該不會有太大出入。從兩者先後「以身試法」來看，國有銀行改革，改制對於提升銀行內部的控制和減少營運風險實質作用並不明顯。當年王雪冰因在任職中國銀行期間的經濟犯罪問題被撤去建行行長職務，張恩照臨危受命，火速接任行長職務。之後建行在其領導下發展加快，與中國銀行一道被選為國有銀行改革試點，在設立股份公司後，張由行長轉任董事長。因有望在半年內完成改制首先實現海外上市，而「職業行情」看涨，個人前途「一片光明」。但一切在瞬間改變，張一朝跌入深淵，隨之而來的恐怕免不了被提刑而事檢控。該監牢獄只是時間早晚和期限長短的問題。

「控股股東」噤若寒蟬

從接任者郭清的角度來分析這次人事變動，我們依然看不到股份化後的國有銀行在公司管治上有任何重大改變：第一，從接任者身份看，郭由副部級高官出任建行職務，直

二 政策性銀行處境迥異

國家開發銀行定位為向國家基礎設施等長線投資提供開發性金融支持，當時被認為難有所建樹，但隨着內地經濟的迅速發展，交通、能源等成為熱門產業，為國家開發銀行提供了持續而良好的回報，其不良資產率目前為所有銀行中最低的；同時，它享受國家信用，在銀行間債券市場大量發行金融債，融資成本低於以儲蓄存款為主要資金來源的四大銀行，從而在信貸市場佔有不可小的優勢。隨着其業務範圍的擴大，與商業銀行之間由於業務交叉而產生衝突也日益公開化。在去年的南方證券重組中，國家開發銀行曾希望繼續實現其證券業務的商業經營，但最終因為有關商業銀行推動下的監管部門的強烈反對而未能如願。

與國家開發銀行的一領先者積極「相反」，農業開發銀行因國家農業和農業金融政策的反覆調整，長期陷入業務停滯狀態，產生的大量的不良資產一直沒有得到有效消化。國家也沒有出台政策予以支持。農業開發銀行前途堪憂的是，國家最近實施的改信貸支持下的統一收賬為現金補



內地對規管不同銀行的制度未完善，令改革舉步維艱。

法律定位仍未完善

由上述看來，國有政策性銀行運營中的問題不比國有商業銀行少，只是因為總體資產規模較小，涉及產業領域較為狹窄而不為人關注而已。在一個更為本質的問題上，政策性銀行的缺陷更是致命：政策性銀行成立十年，卻一直沒有相應的法律，法規來規範政策性銀行行為，更談不上對政策性銀行進行明確的法律定位。目前適用於政策性銀行的條例，僅是一九九三年頒布的《國務院關於金融體制改革的決定》中，對三家政策性銀行的設立宗旨、經營原則、法律組織形式和人事任命等，做出的一個組織的規定。

雖然有報章說，久拖不決的《政策性銀行管理條例》草案有望在今年內完成，但是長期在無規範條件下形成的運營方式和經營文化恐怕不是在短期內能夠改變的。當然，從內地整體的銀行體系和信貸格局看，開發性、政策性金融機構的存在是必然的，實際上各個世界大國都建立了自己的政策性銀行機構。從一個更深層次角度來說，只有把政策性的金融業務確定好，才能把商業性的業務按商業規則放開，並實際合理利用和配置金融資源，以最終促進整個社會福利的增進。

改革不能局限在機構本身

綜上關於國有商業銀行和政策性銀行的分析，可以看出，支配了絕大部分金融資源的國有銀行與先進的銀行管治和經營還存在極大的差距。對於這些問題的解決方法，需要在一個更為廣闊的銀行發展狀況來審視這一問題，至少不能局限於國有銀行本身；也需要從整個金融機構發展和金融資源配置的角度把握，尋找新的發展思路，而不只是局限於銀行機構本身。

何厚文 浸會大學工商管理學院院長兼教授
李元珍 浸會大學工商管理學院博士研究生