

多層次架構令國有銀行內部失控

企業管治



何順文
李元莎

內地銀行業近來「大案」不斷，國有銀行基層支行內外勾結、巨額資金被挪用、詐騙，造成了總計達數十億元的損失，代表性的案件有兩個：一是處於改制上市中的中國銀行，下屬哈爾濱

某支行的超過十億資金被其支行行長夥同他人挪用、轉移；二是以中國農業銀行下屬太原某支行為主，當地多家國有銀行的分支機構的內部人員團夥作案，挪用數億資金。以上這兩起案件為代表的內地銀行大案具有很強的共通性：發生地點都是國有銀行的基層分支機構，作案人員都是包含分支機構負責人在內的銀行職員與外人相互勾結，作案手法都是偽造印章、多次轉賬及長期挪用。

這些惡性案件在內地產生的社會震盪和反響很大，國有銀行機構對內部風險的識別和控制能力遭到普遍懷疑。銀行監管部門也感到事態嚴重，於是緊急出台一個針對性很強的指導意見，即日前發布的《關於加大防範操作風險工作力度的通知》（《通知》）。該《通知》基於近年來一些銀行的經驗教訓，針對銀行業機構當前防範操作風險的主要薄弱環節，共計提出了十三條指導意見。這些意見的要求都很具體、明確，都具有較高的可檢查性。無論是銀行機構以其作為加大防範操作風險工作的指導，還是監管機構將其作為督促銀行機構防範操作風險的依據，都具有很強的操作性。其中前五條意見主要是對銀行機構的要求，具體內容涉及操作風險的規章制度建設、稽核建設、基層行的合規性監督等；中間三條意見主要是對銀行工作人員的要求，具體涉及人員輪崗輪調、重要崗位人員的行為失範監察制度和舉報人員的激勵機制等；後五條意見則主要是關於銀行賬戶管理的要求和改進科技資訊系統等。

急就章仍具前瞻及創新性

《通知》的出台雖然具有很強的實效性，是急就章，但仍不失前瞻性和創新性。《通知》突破了過去在內部控制範疇內討論操作風險控制問題的局限，而是按照去年六月巴塞爾《新資本協議》強化「操作風險」管理的原則，直接把操作風險與信用風險和市場風險並列，並確認信用風險只是銀行風險的主要「表現形式」，而操作風險才是銀行風險的「重要根源」。這種對於銀行風險的重新定義，無疑意味著未來銀行風險控制重點的轉移和強化，以及監管機構監管側重點的調整和充實。

在充分肯定此次內地監管機構出台的指導意見積極作用的同時，也須清醒的認識到內地國有銀行的內部失控問題，決不僅僅是單純推進風險管理就可以解決的。除去根本的國有所有權導致的激勵約束不足外，應該說國有銀行現有組織形式和經營模式與內地經濟發展水準和法治環境的內在衝突，才是大家頻發的直接原因。

四大國有銀行目前的組織體系龐大與內部關係複雜，是局外人所難以想像的；其內部分支機構嚴格按照內地政府的行政級次，總行—省級分行—地市級分行—支行—分理處，不考慮最基層沒有貸款職能的儲蓄所，一般也要有四到五級鏈條，而且每級機構都是麻雀雖小，五臟俱全，具有銀行業務的各種職能。同時，國有銀行所採取的單一法人的法律組織形式，決定了所有分支機構的法律風險和經營損失都不能得到分散，而是聚集到一起由總行整體承擔。國有銀行這種只有在市場發達和法治完善的條件下，才可以出現多層次的代理關係，必然導致銀行內部失控。

風險集中難靠引入外資解決

代理鏈條過長是以國有銀行為代表的所有巨型國有企業的通病，其根本原因在於這些企業形成於計劃經濟時期，在國家的壟斷性保護和各種社會資源的強力支持下，沒有任何約束條件下盲目擴張，組織體系過分膨脹。這在當時的經濟體制和資源配置方式也許是合理的，但在內地進入市場化改革後，這種繼承下來的組織形式已經與其自身的經營實力和經營環境不相適應。換個角度講，就是這種巨型多級的組織

的，這種非效率的一個集中表現就是內部失控，基層組織大量製造損失。

此外，內部失控表面上是組織形式問題，實質根源仍在於以銀行為核心的金融機構改革的整體滯後。目前內地金融格高中，通過銀行進行的間接融資佔社會總資產總量的百分之八十以上，在銀行信貸市場中，四大國有銀行又佔有超過百分之八十的份額。內地金融風險高度集中於國有銀行，而國有銀行固有的問題絕不是靠引入海外資金能夠解決的。所以除去繼續進行國有銀行的內部改造外，最重要的是放鬆銀行管制，鼓勵和支援各種類型和多種規模的銀行，尤其是地域性的民營銀行的充分發展，從根本上改變銀行信貸市場競爭環境。

如前所述，監管部門的此次指導意見大大提高了對於銀行操作風險的重視程度。提出操作風險是銀行某金融機構面臨的諸多風險中的一類，與信用風險、市場風險等並列。操作風險在於銀行內部控制及公司治理機制的失效，這種失效狀態可能因為失誤、欺詐，未能及時作出反應而導致銀行財務損失，或使銀行的利益在其他方面受到損失。但是，在內地目前的市場發展階段，信用風險仍是巨大的，所以在重視對於操作風險的控制的同時，也要避免形成忽視信用風險的偏頗，而是需要兩者並重。可以說，由於銀行在社會融資中的主體地位，社會信用風險在銀行系統中得到了集中的體現，而且從上述案件所反映的問題來看，銀行客戶的信用風險與銀行自身的操作風險往往是交織在一起的。

這一次內地銀行出現的案件集中爆發，再次印證了筆者一向強調的觀點：所有權制度很重要，但絕對不是公司管治的全部，全面問題的解決需要從具體問題出發，用具體的辦法具體解決。在全面設計、整體性推進國有銀行所有權變革的同時，也需要從行業實際出發，正確認識組織形式和管理模式的不足，實現銀行內部管理和經營的提升，而只有以豐富完善的具體制度為根基的公司管治才可能是良性的，並為國有銀行的發展提供長期的驅動力。



內地銀行監管部門的新措施認同了操作風險是銀行「風險根源」的原則

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