

城市商业银行制度安排缺陷及改进

熊继洲

(复旦大学 金融研究院, 上海 200433)

摘要:作为中国金融体制改革产物的城市商业银行,在服务地方经济建设,形成有效竞争市场方面起到了不可或缺的作用。但就可持续发展而言,其制度安排仍有不足之处,突出表现在股权结构不合理、公司治理不完善、市场定位不科学、高管人员选聘无市场等方面。克服这些缺陷需要大胆借鉴和应用包括交易成本理论、代理理论和产权理论在内的现代企业理论,以有效解决城市商业银行的激励机制和经营者选择机制问题,实现良性发展。

关键词:商业银行;制度安排;演进

中图分类号:F830.33 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-2848(2004)01-0035-04

城市商业银行是中国金融体制改革的特殊产物,从1996年至今,已由1家发展到110多家,遍及内地除西藏以外的各省、自治区和直辖市,最多的省有10家,最少的也有1家。7年间,城市商业银行由最初为求生存而逐步转向求发展,度过了困难的生存期,资产总规模有了显著增长,与交通银行基本相当。但城市商业银行在其发展进程中,逐步暴露出了一些制度安排方面的缺陷,我国加入WTO组织后,这些缺陷制约着城市商业银行的可持续发展。为了更好地服务于经济建设,强化对中小企业的融资能力,亟须对其制度安排进行创新和完善。

一、城市商业银行制度缺陷分析

城市商业银行是由城市信用社改制而来的,其产生的一个主要原因是作为一种工具来化解城市信用社的金融风险。因此,其制度安排从一开始就具有一定的不完善性,操作中不够规范,难以进行真正的市场化、商业化运作。这也就决定了将城市商业银行真正办成现代金融企业的艰难历程。

(一) 股权结构不合理

收稿日期:2003-09-20

作者简介:熊继洲(1963-),宁夏西吉县人,复旦大学金融研究院秘书长、金融学副教授,博士,研究方向为商业银行、金融制度等。

依据《公司法》和《商业银行法》而制定的《城市商业银行暂行管理办法》第二条规定,城市商业银行是股份有限公司形式的商业银行;第二十三条规定,城市商业银行股东由当地企业、个体工商户、城市居民和地方财政入股资金构成。其中,地方财政为最大股东。股份有限公司的组织形式完全符合现代企业制度要求,问题在于出资人的同质性。最大股东为地方财政,即地方政府,其他出资人除城市信用社原有的个体工商户、城市居民(两者加起来占股本的比例都很小)外,实际运作中基本上都是当地国有企业(上海银行、南京市商业银行后来有外资入股)。也就是说,国有成份占有绝对多数,而且出资人出于同一座城市。这种基本同质的产权结构不仅难以形成有效的风险组合和制约机制,而且还降低了股份有限公司的组织和运行效率,为城市商业银行的金融风险埋下了隐患。具体表现:一是使城市商业银行依附于地方政府,变成地方政府的准行政部门——第二财政。这种行政控制,可能会使城市商业银行逐步演化为地方政府背离当地实际和比较优势,进行盲目投资的工具。当银行为地方政府所有和控制时,银行信贷决策过程中必然存在很大风险。因为信贷决策失误往往与信贷决策程序密切相关,即使在正常状态下,正确的信贷决策程序也是非常困难的。二是城市商业银行大部分股权的终极所有

权属于国家,而银行是经营货币的特殊企业,一定时期内不存在资本损失问题。因此,国有股权的代表对城市商业银行的负责不是源于他们的切身利益。因而,这部分股东对剩余索取权的追逐要求无形中被软化、弱化,不可能对城市商业银行的董事会、经营班子形成“资本雇佣劳动”的约束机制。三是基本同质的国有产权结构使城市商业银行与工、农、中、建等国有独资商业银行间具有一种天然的“兄弟”关系,弟弟以兄长为榜样,结果形成业务趋同、管理文化趋同等诸多“趋同”现象。因为成立时间比较短,而银行资产质量、风险度的暴露具有相当的滞后期,所以不良资产占比暂时还没有完全趋同,但长期内的趋同是不容置疑的。

(二) 公司治理不完善

虽然,城市商业银行从成立之初就拥有经过审批的公司章程、股东大会、董事会、监事会和经营班子。但实际上,真正的公司治理结构始终未能建立。有效的公司治理结构是:所有者、董事会和高级经理人员分工明确、各司其职;分别运作,相互制衡;有效激励,效率优先。股东与董事会之间、董事会与高级经理人员之间形成有效的两级委托——代理关系。特别是拥有一个强大而设计科学的董事会,董事会的构成应由“非相关”或独立董事占多数。

《城市商业银行暂行管理办法》第十六条规定,城市商业银行董事会的成员为7~19人,其中非股东董事不得超过董事人数的三分之一。该条还规定:董事会会议至少每半年召开一次……经半数以上董事提议,也可以召开临时董事会会议。办法第十七条、第十九条还对监事会和经营班子的产生和构成作出了规定。据不完全调查,城市商业银行的董事会基本没有规范的议事规则,董事会成员中多数人缺乏专业经验,也没有独立董事存在,董事长实际上代替了董事会;监事会形同虚设,有的甚至自成立以来没有开过真正意义的监事会(2002年,杨家才),有的还认为监事会是董事会的从属机构,不能

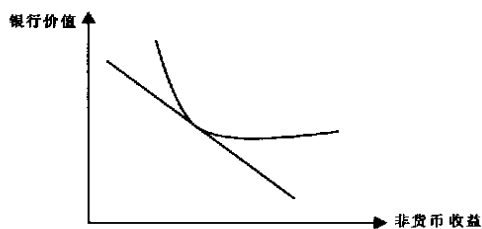


图1 经理人在职消费与银行价值变化

与董事会并行独立行使监督权,从而失去对董事、董事长和经营班子的有效制约和监督。要么董事会缺位,要么高级经理人员权责不对称,致使代理成本昂贵,道德风险和机会主义频频发生(如左下图),给城市商业银行发展埋下隐患。

(三) 高级经理人员选聘无市场

我国目前还没有银行家市场,即组织部替代了银行家的市场筛选机制。由于没有公平竞争的环境,很难鉴别谁是金融人才。这种体制很难避免双重扭曲。第一,组织部难免按照政府官员的标准推荐所谓的人才,这些人才也许根本不适合做银行业的经理人;第二,就算所选拔的确实是金融人才,可是人事权控制在政府手中,要求行长们做到政企分开显然是不可能的。城市商业银行的最大股东为地方政府,因此城市商业银行的董事长、监事长、行长和副行长等拟任人选一般由地方组织部门提出,但同时必须得到当地监管部门的认同,否则任职资格审查就不可能过关。地方政府考虑比较多的是地方利益,监管部门考虑比较多的是任职条件和便于监管,二者之间如何取得平衡需要时间和智慧。一旦失衡,城市商业银行的高管人员必然难产,这就是一些城市商业银行的董事长、行长难以及时到位的原因。现实状况是,董事长一般由地方政府提出拟任人选,行长由监管部门提出拟任人选,以此来实现一种均衡。事实证明,这样确定的董事长、行长一般都没有从事商业银行的专业经验,行政管理色彩较浓。更为严重的是,该机制下产生的董事长往往凌驾于董事会之上,董事长实际上替代了董事会,董事会经营决策职能缺失;行长不可能也不会真正对董事会负责。部分城市商业银行一开业就陷入经营管理的混乱状态,甚至出现金融风险,与此不无关系。因为不是由真正承担风险的资产所有者从竞争的经营者市场上选择,所以就不可能保证真正具有经营才能的人占据经营者岗位。从长期看,这种选派方式所造成的后果必然是银行经营的低效率和不经济。

(四) 市场定位不科学

《城市商业银行暂行管理办法》第六条规定,城市商业银行在符合条件的地级以上(含地级)城市设定并以所在城市的名称命名,一个城市只能设立一家城市商业银行。第二条规定,城市商业银行主要为本市中小企业和居民提供金融服务。

上述规定在城市商业银行成立初期并不会产生

太大的负面影响,然而随着其规模的逐步扩大和竞争的市场化,尤其是加入 WTO 组织后,不合理、不科学之处愈加明显。服务区域只能是一个城市,服务对象只能是中小企业和居民,行名只能以所在城市命名。这实质上限制和约束了城市商业银行的发展空间,使城市商业银行难以做大做强,与经济(企业)的外向发展属性相矛盾。同时也使金融风险过度集中而不能分散化,动态看,可能成为引发金融风险的诱因。况且,上述规定也不符合市场经济的规则要求,因为服务对象、服务区域和行名理应是商业银行这个微观主体份内的事。是否是“市民银行”应由市场来决定,通过竞争来形成。如果是出于防范风险、便于监管,那么应该从提高门槛、防止市场准入的技术角度去考虑,比如资本金,可以规定达不到 20 亿或 30 亿的城市商业银行不得跨区域(省)设立分支机构,等等。我们认为,制度安排应充分考虑为所服务的对象留有发展空间,美国花旗银行不就是由地方性银行而发展成为全球金融霸主的吗?

二、现代公司理论与城市商业银行制度改进

现代公司理论主要解决激励机制和经营者选择机制问题,主要内容包括交易成本理论、代理理论和产权理论三个部分,其奠基之作是罗纳德·科斯(Ronald Coase)于 1937 年发表的《企业的性质》一文,以后又经过阿尔曼·阿尔钦(Armen Alchian, 1972)、奥利佛·威廉姆森(Oliver Williamson, 1975, 1980)、本杰明·克莱因(Benjamin Klein, 1978)、迈克尔·詹森(Michael Jensen, 1976, 1979)、杨小凯和黄有光(Yang, Ng, 1994)等学者的拓展而逐步形成系统理论。其核心观点是:企业是不完全契约的有机组合(nexus of incomplete contracts),是社会成员之间交易产权的一种方式。离开私人产权,就不可能有真正意义上的企业存在。具体说,现代公司理论主要论证和回答三方面的问题。企业为什么会存在?什么是企业所有权(ownership),或委托权(Principalship, 定义为剩余索取权和控制权)的最优安排?怎样安排委托人与代理人之间的契约?委托人怎样监督和有效控制代理人?上述三方面的问题之所以存在,与问题本身的不确定性以及信息在各个不同成员之间的非对称性直接有关。

将城市商业银行办成真正的现代金融企业,就其制度创新而言,我们认为,现代公司理论的以下几

个方面是非常重要的。一是讲企业是不完全契约的有机组合时,其本身就具有这样一层重要含义,即产权是形成企业的前提,是基本要素,没有产权的人就没有资格与别人签订契约。因为如果没有真正承担风险的资产所有者,也就不可能形成企业所有权的最优安排,或委托权的最优安排。二是现代公司理论要求,企业的控制权与剩余索取权应尽可能做到匹配,也即权力与责任(风险)之分布尽可能做到对称。假如拥有控制权的人并不对使用权力的后果负责,也就不可能真正尽职尽责的使用权力,从而会使控制权变成一种“廉价投票权”(Harris and Raviv, 1989)。三是现代公司理论要求,应尽可能赋予企业中最重要成员剩余索取权,其基本理由是:这部分人的积极性对企业的成败最为关键(Grossman and Hart, 1986; 张维迎, 1994)。四是现代公司理论强调,应尽可能赋予企业中最具信息优势、最难以监督的成员剩余索取权,因为对这部分人最有效的监督办法就是让他们自己监督自己(Yang and Ng, 1994, 张维迎, 1994)。对企业经营者这类既难以监督又特别重要的成员,如果不允许他们拥有相当的剩余索取权,就不可能真正调动他们的积极性。即使不这样做,这部分成员依靠他们所拥有的信息优势也会成为事实上的剩余索取者,从而导致资源配置的扭曲。五是没有真正的资本所有者,也就不可能拥有真正的企业家(银行家)。

从上述现代公司理论的基本观点看城市商业银行的制度改进,应当解决好以下几个方面的问题。

(一) 变革股权结构,完善公司治理

城市商业银行的组织形成虽然为股份有限公司,但它并没有解决国有银行普遍存在的一个实质性问题——权力与责任的非对称。城市商业银行的股东固然在很大程度上拥有对该银行的最终控制权,但主要的股东(如地方财政和地方国有企业出资人)并不是最终的剩余索取者和风险承担者,这就决定了他们不可能象真正的股东那样对资产经营负责,不能真正保证具有经营才能的银行家占据经营者职位,不能真正保证股东的利益最大化,也不可能真正摆脱地方政府的干预。出路在于增资扩股,引进民营资本、引进外资,降低地方财政和地方国有企业股东占比或将地方财政股份部分转让给民营资本或外资,使股权结构多元化,并比照国际经验,形成若干个持股比例相当的战略出资人(股东),构成健

康的、市场化的股权结构,使之具有真正金融企业的产权主体。仅仅拥有合理的股权结构还不够,还必须拥有科学的公司治理。建议相关部门在修订完善《城市商业银行暂行管理办法》的同时,尽快制订城市商业银行公司治理指引,规范股东大会、董事会、监事会和高级经理人员的制度安排。指引应当详细具体,具有可操作性,切忌只强调原则性。尤其是董事长和行长的职权与责任边界必须按市场化要求界定清楚,具有明确规范的可操作条款,以防止相互越位而形成事实上的“一长独大”。引进具有专业经验的人士出任“非相关”或独立董事,并使之占有相当比例,优化董事会结构,建立独立而有效的董事会,使董事会真正拥有决策能力,使高级经理人员权责相匹配,形成有效的委托——代理结构。

(二) 培育银行家市场,建立其筛选机制

在地方财政和地方国有企业占有绝对多数股权的城市商业银行,国有股权的代表不可能对投票的最终后果承担责任,国有股实际上成为一种“廉价投票权”,其结果必然是,无能之辈就可以通过贿赂相关人员而取得银行的经营权职位,真正具有银行家才能的人就处于不利的竞争地位。股权结构一旦得到改造,那些真正承担风险的资本所有者就会选择他们认为最具有经营才能的银行家来管理银行,不会出现仅仅因为个人好恶而把一个真正有才能的在位者拉下马,更不会轻易接受贿赂把一个无能之辈扶上马,真正的银行家队伍就可以逐步形成。有了资本雇佣劳动这种市场筛选机制,银行家的职业道德就会迅速好转,无能之辈自然就没有了市场,银行家队伍得到净化,代理人行为扭曲问题也会逐步得到解决。高额的淘汰成本可以确保有才能的银行家保持良好的职业操守,使道德上存在缺陷而使银行风险不断扩大的“害群之马”远离银行家队伍。

(三) 按市场规律办事,取消城市商业银行发展禁区限制

长期以来,中国银行业基本上处于强制性垄断市场,政府通过高度制度化运作保护国有银行,形成了事实上的行政性垄断。改革开放虽然推进20多年,但一个有效竞争的商业银行市场格局始终未能形成。因为强制性垄断不对产权提供普遍的保护,它只保护一方的产权,限制和约束他方的产权。由于是强制性垄断市场,所以国有商业银行的技术创新动机遭到削弱,产品和服务的质量也不理想。众

多中小企业和民营企业融资难,除了融资成本高(对银行而言)、社会征信体系尚未完全建立起来等因素外,还与商业银行竞争性市场结构没有真正形成、市场未能真正细分化直接相关。只有拥有相当数量的不同质的商业银行,一个有效的竞争市场才会出现,并能使之细分化,满足不同层次客户对不同产品和服务的需求,使企业融资环境真正得以优化。

就城市商业银行而言,第一,应取消地域发展限制。资本金达到央行规定标准的直辖市银行,应允许其跨区域设立分支机构。省和自治区的城市商业银行也应允许其在本省(区)内跨市县设立分支机构,以便成为全省性商业银行。可以设想,经济发达的省(自治区)应当拥有4、5家地方省级商业银行,经济相对落后的省(自治区)至少也应有2家。商业银行并不是越小越好,况且,各地众多的中小企业和民营企业客观上需要贴心的中小银行为其解决融资困难和问题。第二,消除业务发展中的诸多限制,主要是代理业务和清算制度等方面,使城市商业银行享有国有独资商业银行的同等待遇。同时,还应尽快建立存款保险制度,维护地方商业银行的市场信心,为其创造一个适宜的、非歧视性的外部环境。

三、结 语

创新的根源既在于原有制度内部力量的积累,也在于新的有利的外部力量的出现。制度创新包含了组织创新的成份,原有制度不可能完全依靠自然的秩序形成,政府应当在坚持制度变迁内在逻辑的基础上,营造有利于城市商业银行制度缺陷改进的制度环境。加入WTO后,中国银行业原来可以依托的防火墙已不复存在,为了应对挑战,四大国有独资商业银行收缩代理链,并逐步退出县域经济,弱化了对省以下地方经济的融资力度。从长远看,通过制度变迁,使城市商业银行成为填补这一服务区域的融资主体已成为必然。

主要参考文献

- [1] 张维迎. 企业理论与中国企业改革[M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [2] 任生, 等. 我国商业银行法律制度的完善[N]. 金融时报, 2002-04-08(4).
- [3] WILLIAMSON O. Corporate Finance and Corporate Governance[M]. Journal of Finance, 1998.

(责任编辑、校对: 郭燕庆)

A Comparative Analysis on the Two Ways to Settle Securities Disputes Through Legal Action

ZHANG Shao - hua

(School of Economics and Finance , Xi 'an Jiaotong University , Xi 'an 710061 , China)

Abstract :In China 's securities market , large numbers of disputes arise from the rampant windings such as disclosure of false information , insider dealing , unlawful related transaction , manipulation and so on. To settle the disputes , there are two ways : judicial proceedings for securities tort liability and judicial arbitration for securities disputes. The author of this article is of an opinion that there are quite a few problems with the judicial remedy for securities tort liability , and great efforts should , therefore , be made to popularize the arbitration , a non - judicial settlement across China.

Key words : securities disputes ; legal remedy ; legal action ; arbitration

Behavioral Finance : Overconfidence and Mixed Expected Earning Model

YANG Chun - peng , WU Chong - feng

(School of Management , Shanghai Jiaotong University , Shanghai 200052 , China ;

School of Finance , Qingdao University , Qingdao 266071 , China)

Abstract :On the basis of the investor 's overconfidence , this paper studies the impact of investor 's psychology on expected securities earning , and , builds the mixed expected earning model , proving that CAPM model is the special one , to which MEE model will degenerate when there is no overconfidence.

Key words : behavioral finance ; overconfidence ; mixed expected earning ; weighted expected earning

Optimum Arrangement for China 's Financial Market

Opening - up under the Framework of WTO

SHEN Yue

(School of Economics and Finance , Xi 'an Jiaotong University , Xi 'an 710061 , China)

Abstract :China 's accession to WTO symbolizes that her financial reform will be marching on in the direction of liberalization. Starting from the perspective of the financial liberalization and globalization , this paper , which is composed of three parts , expounds on how to , through financial reform , achieve the optimum choice of China 's financial market opening - up with the introduction of WTO variables. The first part gives a brief account of the development of the theory on financial liberalization and challenges China is facing. The second part puts forward amendments to china 's financial reform program with the introduction of WTO variables. The third part studies positively the optimum sequence arrangement of China 's pushing forward her financial market opening - up. And , lastly , the conclusion and suggestions for further reform.

Key words : financial liberalization ; financial market opening - up ; optimum arrangement

Improvement of City Commercial Bank 's Institutional Arrangement

XIONG Ji - zhou

(Financial Research Institute , Fudan University , Shanghai 200433 , China)

Abstract :As the result of China 's financial reform , the city commercial bank plays an indispensable role in serving local economic construction and developing efficient competitive market. But given sustainable development , there are quite a few conspicuous shortcomings with its institutional arrangement , such as the irrationality of equity structure , imperfection of corporate governance , non - scientificness of market positioning , no market for the selection and appointing of high - rank managers , and so on. To overcome these defects , we should make bold use of modern business theories including the theory of transaction cost , theory of agency and theory of property right. Only in this way , can the city commercial bank establish an incentive mechanism and a dealer 's choice mechanism , thus gaining benign development.

Key words : commercial bank ; institutional arrangement ; evolution