



中国社会科学院金融研究所

# 金融论坛

2007年第8期(总第164期)

2007年2月26日

## 中国银行体系脆弱性的政府治理<sup>1</sup>（下）

中国社科院金融研究所课题组

### 二、分支银行的法律化

我国银行体制脆弱性在横向上体现为银行与政府权属关系；在纵向上体现为总、分、支行按照行政区划划分层级。这样的行政化的垂直分层体系不利于落实法人治理结构；容易引发道德风险；不利于提高分支银行机构的资产质量；监管和纪检监察也存在诸多盲点和难点。我们注意到，当前，健全法人治理结构主要集中在总行层面，即完成公司化的银行体制改革，但是对于分支银行机构而言，法律地位与责任和治理结构并不明确，我国的《商业银行法》和《公司法》对

<sup>1</sup> 本文为《中国银行体系脆弱性的政府治理》课题研究报告的部分内容。周子衡执笔。

此也未做出规定。分支银行机构的实际独立经营与法律上不具备法人地位的矛盾与对立,这构成一种“错位”。在大量的分支银行层面治理结构问题事实上处于搁置状态。但是,银行体系脆弱性更主要地集中在分支银行层面,分支银行的治理结构问题不解决,整个中国银行体系的脆弱性依然不能克服。而且我国银行机构体系的业务与资产主要集中在分支银行机构,它们不具备法人资格,不存在因经营失败而破产退出的压力,自我约束薄弱,道德风险较高,案件频发,小机构出大问题的情况十分突出。

改造银政关系的难点在于地方层面上,即杜绝地方政府对于分支银行的不当干预。一些地方政府通过各种手段(或途径)直接或间接地削弱分支银行机构的实力,强占其金融资源,用以满足地方企业或地方经济的需求。这种势头在个别地区积重难返,恶化了当地的金融环境,造成了资金的净流出,事实上损害了当地的经济与社会稳定。由于分支银行的资产在法律上属于总行,同级的地方行政当局并不会受其资产质量恶化的困扰。而且在监管和纪检监察也存在诸多盲点和难点。银行既要受到银行管制,还要受到其他法律的约束,法律或管制共同构成银行体系的制度环境。中国的银行体系以国有商业银行为主体,划分为总分支行,总行具备法人资格;数以万计的分支机构不具备法人地位(这在事实上导致其业务活动不具备法律主体地位),但在其辖区内独立进行银行业务操作,事实上是独立的银行机构。对其监管就不会是实质意义的,而只能是形式的。即便分支银行承担有关违反法律和管制的责任,但是以何种身份承担还是一个令人困惑的问题。现实的情况是,分支银行接受监管当局的罚款,分支银行管理人员的任职资格接受监管当局的监控。这样的监管既非充分,又非及时、深入,事实上不能发挥有效的约束作用,有其不能发挥有效的预防的作用,基本上是事后惩罚。

中国银行体系的法律与管制支持是非常薄弱的与滞后的。事实

上，我国缺乏界定信贷银行、政策银行、储蓄银行、分支银行、社区银行等功能的法律；缺乏将银行机构的法律地位与责任、业务能力与范围等明确下来的法律体系。现行的《商业银行法》是一部管理性质的法律，尚不是一部规范银行机构和银行业务的法律。由此，监管部门对于银行机构只能做行政上的对接，组织原则上的监控，而不能根本摆脱管理者的角色。

改造银行与政府的关系，改组分支银行体系等，都要求立法确立银行机构的独立性，明确其乏力地位与责任，界定与规范其功能，为银行管理、经营和业务活动提供法律支持，为银行监管提供法律依据。

许多国家都曾经出现较为严重的金融功能的脆弱，这就需要其各自全面地改组金融体系，其中最为至关重要的步伐是刷新金融法律与管制体系。从 20 世纪 80 年代的英国金融大爆炸改革到 90 年代末美国的金融服务现代化法，以及日本等国的金融改革来看，落实到法律上，是克服金融脆弱，实现金融稳定的根本步伐。就全球最大的发展中国家和转轨经济体系而言，稳定中国银行体系功能，克服脆弱性，必须提供一个明确的法律框架，探索出适合中国国情的银行机构体系的法律、管制和监管组织体系。

### **三、重建储蓄银行序列**

改组分支银行体系需要建立我国的储蓄银行和社区银行序列。

中国经济转轨之于银行体系，从资金角度看，即从资金动员到资金运用；从银行业务的角度看，即业务重点从负债到资产；从银行功能看，即从计划体制下的银行储蓄功能，转轨为市场经济条件下的银行的商业信贷功能。但是，将所有的储蓄银行机构“一刀切”地转变为商业信贷银行机构，这直接导致了银行资产质量恶化。中国的银行体系盖出自人民银行体系，首先分离出来的是中央银行体系与国有银行体系；其次，从国有银行体系中分割出商业信贷银行体系和政策银

行体系再次，从人民银行或商业信贷银行体系中分割出其他金融机构；复次，将城市信用社和农村信用社从事实上的储蓄银行或社区银行提升为商业信贷银行序列；最后，开放金融，引进外资银行，但是，采取不同的管制措施对其吸收储蓄功能进行了一定的限制。在这一系列的“分割”与引进中，没有保持储蓄银行功能与信贷银行功能的必要分离，将所有储蓄银行机构“一刀切”地转变为信贷银行。针对那些不具备开展信贷业务条件或者信贷业务能力低、水平差的原储蓄银行机构而言，发生大量的信贷业务失败就不足为奇了。在这方面，最为突出的就是，信用社体系。城市信用社和农村信用社本来主要的功能是储蓄银行，但是，因为缺乏必要的信贷功能，而直接将其纳入到商业信贷银行序列，这便大量地形成了其资产业务的大面积恶化。因此，信用社体系的改革还需要在储蓄功能和社区银行功能方面下功夫。至于，是否赋予信贷功能不应采取“一刀切”的办法。

中国银行体系还需要一个更加明确的进程，实现信贷银行和储蓄银行的分离。我们注意到，现行的银行改革中，总行得以强化，一系列的支行和二级分行的信贷权利被上缴，事实上恢复了这些分支银行的储蓄银行的传统地位或功能。简言之，中国的银行体系不适合所有分支银行的商业化，许多分支银行的基础功能还是储蓄银行，在此基础上可发展成为社区银行。社区银行是从储蓄银行向商业信贷银行过度的中间状态，即在本社区内吸收储蓄，并展开小额的、有限制的信贷业务。

改组分支银行机构要求，为事实上已经经营失败的分支银行机构建立退出渠道。一种方案是，通过分支银行间的购并来实现失败者的退出。包括同一银行内部的分支银行间的购并，以及不同银行间分支银行的购并；另一种方案是，将分支银行的退出与开放准入结合在一起，新进入的银行机构购并部分既有的分支银行。

在我国，民间借贷活动已经大规模展开，事实上形成了中国银行

体系之外的第二套信贷体系。究其原因，“官办、官管”的银行体系资产质量恶化、资本实力弱化、惜贷现象普遍，这些都说明其资金使用效率下滑、信贷功能脆弱，这就为民间借贷的产生和发展提供了空间。应当说，民间借贷虽然存在许多问题，但它提高了资金使用效率，降低了“官办、官管”银行体系的经营风险。

这就需要我们认真地考虑三个问题：一是如何通过进一步放松利率管制等措施激励银行体系有效地扩张信贷业务，提高资金使用效率？二是怎样吸纳民间金融，适度开放银行准入，稳定银行功能，壮大银行体系？三是是否参酌比照国有企业“抓大放小”“有进有退”的发展战略，重新考量国有商业银行体系在整个银行体系中的地位与作用？这些问题的回答有助于改组国有分支银行体系，为其制定并实施切实可行的方略。

一个客观的描画就是，银行体系在执行其功能设定时存在欠缺。不能有效地实现银行体系的金融功能是业务活动的基本状况，其结果必然反映在银行体系的资产质量上。

从中国银行体系的资产质量方面看，有两个基本特征：一是银行体系的负债业务良好；二是资产业务存在问题多。简单说，就是资产业务与负债业务出现了较为严重的脱节。如果负债业务深受资产业务的影响，其结果必然是负债业务的大量萎缩，从而从根本上动摇银行体系的稳定，导致大量银行机构的破产。

为什么中国银行体系的资产与负债业务出现较大的脱节呢？

这是由于中国银行体系的功能设定及其变化所决定的。中国的银行体系的初始功能在于资金动员，即通过大量的银行机构网络吸收资金，银行体系在资金动员方面的初始功能决定了其基本的立足。计划经济时期，金融是财政的簿记，其所发挥的基础作用就是资金的动员、集中和划付。

在经济转轨时期，银行体系需要将更多的工作重心或努力集中到

资产业务方面，要求不仅有效地吸纳资金有效地动员资金，并且要有效地运用资金，实现利润。这就标志着银行体系功能的根本转变。银行体系是否能够适应这种功能变化吗？一个重要的指标就是看，银行体系的资产质量，其中资产业务质量（主要是信贷质量）。

从资金动员向资金使用，银行体系功能的重大转变，暴露出计划体制下建立的银行体系存在严重的脆弱性。这种功能转变是经济社会的根本要求，也是经济转型的具体目标。银行功能转变暴露出许多的历史问题、社会问题和体制问题。其中，资产质量低、资本金短缺、治理结构不适应等十最为突出的表现。

另一个根本性的问题是，银行机构体系在其大多数历史时期充当政府的银行部门，体制上归于行政序列，纳入到国有企业的管理模式之中，并且在国有企业改革中严重滞后于实体经济的国有企业改革，并为国有企业改革支付金融成本。其中大表现就是，以信贷亏损弥补企业的经营亏损、项目亏损或资本金不足。简言之，就是运用“银行的信贷补贴”替代财政部门的财政补贴。

银行机构体系不仅分担了财政功能，而且其编制体制还是仿造行政序列。管理机制和内控机制完全是行政化的。这一方面极其不适应银行机构功能的转变，而且在法律上也是非常不完善的。

一个突出的表现就是，法律建设。中国的银行机构建立与业务活动基本上是在计划体制下运转的，缺乏充分的市场经济所向适应的法律支持。一个突出的表现就是，四大银行的设立都是依据《中华人民共和国工业企业法》注册登记的，但是，并不具备《公司法》。但是，在《公司法》颁行后，四大银行也没有及时调整，直至公司化改制开始之后，才依照公司法进行重新注册登记。值得关注的是，《中华人民共和国商业银行法》并没有提供可兹依据的注册登记的法律依据，更没有即异步明确银行的分支机构的法律地位。这样，银行机构所实行的总分支行事实上没有发生根本的变化，也没有进行法律意义上的

覆盖。由于存在事实上的地理区域的业务限制，也就是说，银行业务基本上按照行政区划的具体状况而分格开来。

(全文完)

### 本刊启示

为提高发行效率和质量，本刊已于2006年开始发行电子版。如您需要电子版刊物，请将您的姓名、单位和电子信箱地址发至：[ifb@cass.org.cn](mailto:ifb@cass.org.cn)，我们将按期及时给您发送刊物。同时，将不再给您寄送纸质刊物。

谢谢合作！

《金融论坛》编辑部

---

主 办：中国社会科学院金融研究所

主 编：李 扬

副 主 编：王国刚

联 系 人：刘戈平

电 话：010-85195338

电子信箱：[ifb@cass.org.cn](mailto:ifb@cass.org.cn)