

中國國有商業銀行改革的 制度分析

馬克思

中國國有商業銀行的真正改革是從2001年12月中國加入世界貿易組織(WTO)開始的^①。WTO作為一個外部的制度錨^②，不僅促使了國有銀行的全面開放，也加快了國有銀行的全面改革，包括三大國有銀行完成股份制改革及成功上市、外國戰略投資者的引入、公司治理結構的改善、銀行內部風險機制逐漸建立等^③。國有銀行的運營績效也大為改善，例如不良貸款率迅速下降、銀行資本充足率進一步提高。

但是，所有這些改革都得面對國有銀行改革的初始條件。其績效雖然改善了，但是與現代商業銀行體系相比，國有銀行仍然面對着一系列的制度瓶頸或制度障礙^④。如果不能突破這些瓶頸或障礙，那麼，改革僅是解決了一些表象問題而掩蓋了更為深層次的問題。正如我一向指出的那樣，國有銀行改革可以引入國外所有的規章制度、法律規則、產品與市場，但是讓其內在機制、銀行文化及銀行價值觀改變卻並非一件容易的事情；而沒有後者的變化，國有銀行要想真正走向現代化與國際化是根本不可能的^⑤。

一個良好的金融制度框架，不會讓少數人或階層對一個具體行業或活動實行壟斷，也不會讓少數人對自然資源享有特殊權利而獲益，所以這樣的制度安排能夠調動所有利益相關人的積極性和創造性，並以此來推動該行業的發展，讓所有的利益相關者都能夠使其要素對產出之貢獻獲得相應的利益^⑥。與這樣的制度安排相伴隨，還有優良的政治制度。政治權力不僅能夠被廣泛地分享，而且受到嚴格地制衡，即基本上沒有掌握政治權力的人，也可以擁有為個人獲取利益的空間。

我們不難發現，目前國內的國有銀行體系，其組織結構、財務報表、金融產品的推出、市場方式的安排等均與外國的做法非常相似，但是其運作的內在機制、企業的基本價值觀及文化並沒有出現根本性的改變。特別是當國有銀行的商業化、現代化及市場化與政府對金融資源的主導性、聚集性等相結合時，國有銀行體系不僅容易聚集整個社會的金融資源，並會按照政府意願把金融資

與現代商業銀行體系相比，國有銀行仍然面對着一系列的制度瓶頸或制度障礙。如果不能突破這些瓶頸或障礙，那麼，改革僅是解決了一些表象問題而掩蓋了更為深層次的問題。國有銀行改革可以引入國外所有的規章制度、法律規則、產品與市場，但是讓其內在機制、銀行文化及銀行價值觀改變卻並非一件容易的事情。

源流向政府計劃發展的產業或行業。國有銀行利益集團把其運作成本轉嫁予整個社會來承擔，卻把其運作收益單位化或個人化。

本論文就是從制度的角度來分析目前國有銀行的改革現狀及所面臨的種種問題，以便尋找國有銀行進一步深化改革之策。

一 國有商業銀行改革的成績及其面臨的問題

改革開放二十多年來，國內銀行改革從來就沒有停止過，但是取得重大的進展則是近幾年的事情。早在1998年以前，中國的四大國有商業銀行不僅經營績效差，主要集中體現在巨額不良貸款之上^⑦，而且在資本充足率、資產質量、管理效率、盈利能力和流動性方面，除了流動性指標外，其他指標得分都非常低^⑧。但是，自從1997年開始，政府通過發行金融債券、剝離不良貸款、注資上市等方式，對四大國有銀行進行了大刀闊斧的改革。特別是從2003年底開始，四大國有商業銀行通過注資、財務重組、引入外國投資者及股份制改造進行改革。中國建設銀行、中國銀行以及中國工商銀行三大國有商業銀行最終分別在2005及2006年成功上市，成了當年國際資本市場以及整個國內金融業的突出亮點。中國農業銀行的股份制改造業已啟動，四大國有銀行改革已經取得了初步成績。

然而，從衡量銀行績效的若干通行指標來看，四大國有銀行的前景是喜憂參半的。

首先，四大國有銀行的資產、存貸款餘額及利潤都在快速增長。比如資產的增長，2006年是1999年的1.12倍，年均增長達14%，比同期的GDP增長高於4%；淨利潤的增長，2005年為1999年的9倍。近幾年來，四大國有銀行無論是資本收益率還是資產收益率，都在逐漸地改善，特別是資本收益率的增長很快，說明四大國有銀行的資產質量持續改善，盈利能力亦有所提高。但是，經過多年改革，到2005年底，四大國有銀行無論是資產收益率還是資本收益率，都沒有達到1990年代的水平^⑨。同時，與其他國家商業銀行相比，股改後三大國有銀行的盈利水平仍然存在很大的差距^⑩。

資本是銀行抵禦風險的最後一道屏障，也是《新巴塞爾協議》(The New Basel Accord)中控制銀行風險的第一支柱。它往往是用銀行的資本充足率來表示(如新、舊《巴塞爾協議》均把8%資本充足率作為控制銀行風險的第一支柱)，因此，資本充足率通常被認為是衡量一家銀行穩健性和抵禦風險能力的重要指標。至於四大國有銀行的資本充足率，在股改之前，除中行以外，其資本充足率都低於《新巴塞爾協議》所規定8%的要求。這既是由銀行效率低下和不良貸款比率高所造成，也與政府注資不及時有關。但經過2003年底政府向中行及建行注資、2005年向工行注資後，情況則有很大的改善。農行資本充足率依然不足，可能與其股改沒有完成有關。但是，即使在股改後，中行、建行、工行的資本充足率與國際性商業銀行相比，還是有很大的差距。

中國的四大國有商業銀行，在資本充足率、資產質量、管理效率、盈利能力和流動性方面，除了流動性指標外，其他指標得分都非常低。但是，自從1997年開始，政府對四大國有銀行進行了大刀闊斧的改革。特別是從2003年底開始，四大國有商業銀行通過注資、財務重組、引入外國投資者及股份制改造進行改革，已經取得了初步成績。

從銀行監管機構公布的數據來看，國內商業銀行的不良貸款率，從1994年到2003年持續偏高，基本上一直高於中國銀監會監管標準要求的15%，更高於國際警戒線的10%^①。這說明當時國有商業銀行的風險控制能力遭到了破壞和限制。其主要原因一方面在於銀行貸款呆賬準備過低、核銷不良貸款非常困難，導致商業銀行自身處置不良貸款的能力有限；另一方面是由於政府的干預。為了支持國有企業改革，國有商業銀行承擔了不應承擔的大部分壞賬，導致銀行不良貸款的積累嚴重。從1999年開始實施的各項改革措施，效果還不是很明顯。

但自2002年起，國有商業銀行不良貸款開始出現「雙降」，即不良貸款額和不良貸款率都開始下降。截至2006年12月底，國有商業銀行不良貸款餘額為10,535.1億元，比年初減少188.3億元，不良貸款率由1999年的39%降至9.22%，比年初下降1.26%。因此，與1997年銀行業改革以前相比，國有商業銀行的不良貸款狀況已經有了根本性的改觀，所以存量不良貸款風險才顯著降低。但是，我們也應該看到，四大國有銀行不良貸款率快速下降，一方面在政府規定的計劃指標下做大「分母」達標，以及維持財務狀況的穩定，另一方面是政府注資及剝離達成的結果，還看不到國有銀行制度變革及機制轉變的結果。

從以上的幾項指標來看，幾年來國有商業銀行改革已經取得明顯成效。如初步建立了相對規範的公司治理架構，內部管理和風險控制能力不斷增強，財務狀況明顯好轉，資本充足率、資產質量和盈利能力等指標顯著改進。但是這些成績的取得更多是依靠規模及數量上擴張，乃至財務報表上的改善，而不是從根本上來改革傳統的國有銀行運作制度。

二 國有商業銀行改革困境的原因與實質

可以看到，儘管近幾年來的國有商業銀行改革取得不少成績，但仍然是問題纏繞，最大的問題仍然是經營效率低下。也就是說，由於改革後國有銀行的運作機制沒有從根本上改變，很多弊端亦沒有得到根本解決^②。目前的國有商業銀行改革可以引進有形的制度與法律，引進有形的風險管理技術，為了上市製作穩定性的財務報表，但無法引進支持這些法律與制度的企業文化、運作機制及道德誠信等。因此，國有銀行的這種改革有制度上的「形」，而沒有制度上的「神」，往往是「形」似而「神」不似^③。其問題的嚴重性要比想像中複雜得多。

為甚麼會出現如此複雜的情況？有不少轉軌經濟的研究成果表明，任何制度轉軌既與轉軌的初始條件有關^④，也存在着制度的路徑相依^⑤，而且外部因素也能夠起很大的作用^⑥。更為重要的是，市場制度是在一整套非市場化的政治制度中存在並發揮作用^⑦。在這樣的制度結構下，當權力集中在少數人手中或集中在社會精英層時，社會將出現並保持不公平制度。掌握權力的精英們會千方百計地保護他們的個人利益，而社會大多數人的利益可能處於不確定的狀態中。這時，在個別的精英才面前法律是平等的，但對大多數人而言法律則不公平。同時，政府政策也會偏向這些精英，為他們提供了尋租和壟斷機會，但絕大多數

儘管近幾年來的國有商業銀行改革取得不少成績，但仍然是問題纏繞，最大的問題仍然是經營效率低下。也就是說，由於改革後國有銀行的運作機制沒有從根本上改變，很多弊端亦沒有得到根本解決。目前的國有商業銀行改革可以引進有形的制度與法律，引進有形的風險管理技術，為了上市製作穩定性的財務報表，但無法引進支持這些法律與制度的企業文化、運作機制及道德誠信等。

人將被排除在種種有利可圖的行業之外。這種政治制度既決定了制度轉軌中的權力結構，也決定了制度轉軌中的利益分配格局及金融體系的千差萬別。

哈柏(Stephen H. Haber)的研究表明，1789年美國憲法正式生效時，美國銀行系統與稍後的墨西哥銀行系統相差無幾^⑧。但是，在這個時期的美國政治制度下，政治權力是向想進入信貸市場的所有人開放的，結果是銀行之間自由競爭。而墨西哥則不同，其四十多年的專制統治，使得中央政府賦予了銀行絕對壟斷權力，而銀行壟斷的合法化當然可能給中央政府提高財政收入，但也成為政治支持者重新分配利益的一條有效途徑，結果是讓墨西哥的銀行制度演進走向一條逆向發展之途。可見，初始條件一樣，但內在政治制度不同，銀行體系演進的結果則迥然不同^⑨。

國有銀行改革是在既有政治制度框架下由一個龐大的金融官僚集團在主導和支配。集團內部由於複雜交互的人事鏈，形成了盤根錯節的關係網，掌握了金融領域內幾乎所有的權力資源。在其主導下的金融改革，包括銀行改革，都將最大限度地維護既得利益，從而形成現代公司治理機制有效建立的實際障礙。

以上述理論來看國有商業銀行改革，我們就會發現，國有銀行改革既有外部的壓力也有內在需要，但其改革是在既有政治制度框架下由一個龐大的金融官僚集團在主導和支配^⑩。這個集團內部由於複雜交互的人事鏈，形成了盤根錯節的關係網，掌握了金融領域內幾乎所有的權力資源。在其主導下的金融改革，包括銀行改革，都將最大限度地維護既得利益，從而形成現代公司治理機制有效建立的實際障礙。金融官僚集團作為一個特定的利益集團，具有共同的價值觀和行為準則，主流意識仍是精英統治和官僚思維，它們更擅長政治技巧，而不是市場思維和運用現代管理技術。它們共同的利益取向，消融了現代商業銀行公司管治中核心的權力分散和制衡機制。也正是這樣的一種改革機制與改革利益結構，使得國有銀行正在推進的改革並沒有解決國有銀行深層的機制問題。

首先，這次國有銀行的改革一直在強化國有銀行的壟斷性及對社會金融資源的聚集性。因為，就中國金融體系的特徵而言，它是以國有銀行為主導的間接融資體系，無論是計劃體制下還是改革開放後的轉軌經濟都如此^⑪。這種金融體系優勢在於容易聚集與動員社會資源，但是這些資源的運作基本上是由政府為主導。以政府為主導的金融體系往往又會實施金融抑制策略，即盡可能地限制直接融資，讓居民儲蓄等社會經濟資源無可奈何地進入國有銀行體系，並在絕大多數的情況下通過國有銀行信貸配給的方式，讓這些聚集的金融資源進入國家所希望的投資領域，如國企、重工業、基礎設施建設等，以實施政府所確定的經濟增長目標。

在這樣的金融體系下，政府通過控制全社會的資源配給，實施國家治理，居民儲蓄只能是被動反應。而作為國有銀行，一方面以國家信用為擔保，享受國家任何優先發展政策，輕而易舉地獲得壟斷利潤與政策利益，另一方面又得按照政府指令來從事各種目標服務。從而，國有商業銀行、高儲蓄、高投資都成了中國國家治理的基本工具。可以說，這幾年來的國有銀行改革，國有銀行的資產在急速上升，國有銀行信貸擴張的規模正在加大，從而使得國有銀行的壟斷性特徵不僅沒有弱化，反之進一步得到了強化。

其次，這幾年的國有商業銀行改革，儘管取得一定的成績，但是這些成績基本上由政府政策傾向性的結果。比如，從1998年開始，四大國有銀行先通過行政的方式把巨大的不良貸款剝離，然後經過了財務報表的轉型、財務重組(即

完成不良貸款處置、資本化改造和上市的過程)、內部運作機制完善(即重新設計業務規劃和戰略、對組織結構框架和業務流程進行重組,以及改善銀行公司治理結構)等,在政府主導下讓建行、中行、工行一一上市。也就是說,這些國有銀行不僅會受到來自各層次的行政干預而導致積累大量不良貸款,而且這些不良貸款可以集中到中央政府來買單,從而容易導致國有銀行經營極高的道德風險。這種現象沒有隨着國有銀行改革而得到徹底解決。

再者,在改革成本的承擔上,國有商業銀行又會千方百計地使之社會化。這既表現為國家為國有銀行巨大的不良貸款買單,也表現為國有銀行盈利的政策依賴性,由被動政策扶持轉向主動要求政府政策傾斜。比如,這幾年來國有商業銀行利潤快速增長,更大程度上是政府通過政策方式直接或間接讓社會財富向國有商業銀行轉移。這幾年來,政府所採取的低利率政策是與中國經濟高速增長與繁榮不相符合的。為甚麼會這樣?最為重要的是央行通過擴大利差的方式讓國有商業銀行輕易地獲得利潤。比如,按照國際慣例,商業銀行利差水平一般在2%左右,但國內銀行利差水平在4%左右。由於國內銀行的利差水平過大,不僅強化國有銀行信貸規模數量上的擴張,也讓外國銀行進入中國之後,不注重中間業務而更加注重信貸業務擴張。很簡單,銀行利差只要縮小2%,那麼四大國有銀行稅前利潤就得減少2,000億。既得利益者會這樣做嗎?

正因為國有銀行的改革與制度安排是由國內有權力的金融官僚集團來設計與主導,其改革的動力更多是如何維護既得利益集團之利益,特別是容易借助於保護國家利益之名來維持既得集團之利^②,從而不可能就深化國有銀行改革建立有效的制度安排。這樣,在國有商業銀行的運作過程中,儘管現代商業銀行所具有的各種外在制度形式是應有盡有,但是這些制度與規則並沒有真正融入國有商業銀行體系中。反之,國有商業銀行的運作機制出現了收益市場化與成本社會化及政府化的傾向。從改革後的國有銀行來看,由於它的股份化、由於它成為公眾公司,國有銀行完全放棄了其公共性的性質,一切以商業化的原則為主導。如由政府任命的銀行高層管理者的薪資水平要與國際商業銀行的高層管理者的薪資水平看齊,採取高層管理期權激勵等。但是,國有銀行的高層管理者,一方面要享受中央政府行政級別待遇,如部長級,在政府機構中相互調任;另一方面,他們又希望獲得國際銀行家的待遇。他們既要做政府官員也要做銀行家。銀行的高層管理者如是,銀行中其他管理者也都相繼模仿。一句話,他們既要市場經濟的好處,也要計劃經濟的好處。

綜上所述,目前國有銀行改革是由一個龐大的金融既得利益集團來推動、主導及設計的,因此為了維護利益集團之利益,他們會進一步強化以政府為主導的國有銀行體系以聚集社會金融資源,並以銀行信貸配給把金融資源分配到政府所希望進入的行業或產業,而這種以國家信用擔保的國有銀行體系能夠讓國有銀行運用的利益市場化或個人化,而讓國有銀行運作的成本社會化。在這種情況下,改革後的國有銀行要想建立起一個真正的現代商業銀行體系是十分困難的,反之,它們可能成為政府對金融資源主導與聚集的新方式。

由政府任命的銀行高層管理者的薪資水平要與國際商業銀行的高層管理者的薪資水平看齊,採取高層管理期權激勵等。但是,國有銀行的高層管理者,一方面要享受中央政府行政級別待遇,如部長級,在政府機構中相互調任;另一方面,他們又希望獲得國際銀行家的待遇。他們既要市場經濟的好處,也要計劃經濟的好處。

三 國有商業銀行改革必須從範式變革上入手

那麼，國有銀行改革為甚麼會這樣？為甚麼國有銀行改革沒有走出一條中國特有之路？這僅僅是國有銀行改革的路徑相依而無法跳出其制度的窠臼嗎？其實，從近幾年國有銀行改革所走過的路來看，最根本一點就是在於設計國有銀行改革的精英集團在思路及範式上的陳舊。這麼多年來的國有銀行改革往往只在傳統的思維與觀念上變動，往往是圍繞着金融機構改變為核心。如央行分拆與銀監會成立、資產管理公司建立、金融工委的建立與撤消、匯金成立與變更、國有銀行重組等。國有銀行改革的起點到終點，都是機構的建立與撤消，人事的安排與調整。

正因為如此，國有銀行改革更多地是既得利益結構的調整，而不是從銀行業本身出發，思考如何來滿足已經變化了的市場金融服務的需要，即從金融功能角度來確定國有銀行的使命、目標、權利與義務關係，從銀行業內在規定性來建立起有效的激勵與約束機制等。

金融的功能可以分解為：(1) 金融體系提供清算和支付結算的途徑，以完成商品、服務和資產的交易；(2) 金融體系在不同的時間、地區和行業之間提供經濟資源轉移的途徑；(3) 金融體系提供管理風險及分散風險的方法；(4) 金融體系能夠儲備資源和分割股份；(5) 金融體系也能夠提供價格信息(如利率、股價、匯率)，幫助協調市場中不同經濟當事人之間的分散化決策；(6) 為交易當事人提供有效的激勵與約束機制^②。

在不同的時期、不同的國家或地區、不同的文化背景或經濟環境下，金融體系的基本功能變化是很小的；但是，對金融機構來說，為了有效地發揮金融體系各項功能，它能夠根據不同的技術條件、不同的經濟環境、不同的文化背景，在不同的時空中根據具體情況變化發展，即金融機構或金融組織根據金融體系功能的需要而變化與適應。因此，從金融體系功能的觀點看，中國金融業的改革，並不是把現有金融體制、金融機構、金融市場的經營方式及金融產品看作是既定的前提，並不僅僅是對現行的金融制度、金融法規、金融機構等方面的缺陷與不足進行修補與改善，而是要從根本上來檢討其功能的發揮與效率，並通過金融機構、金融工具、金融產品等方面的創新來有效地實現金融體系的各種功能，保證金融體系資源的有效配置。

一般來說，人們會把現代商業銀行看作是經營貨幣的特殊企業，在資金的剩餘者與不足者之間提供金融中介服務^③。但是，這只是傳統的觀念，現代商業銀行的本質特徵是經營或管理風險。它承擔風險、轉化風險並且將風險植入其金融產品服務中再加工風險^④。也就是說，商業銀行的基本功能是風險管理或風險定價。一般來說，商業銀行的產品或風險管理工具可以隨着市場經營環境變化而變化，但是商業銀行風險管理的基本功能卻不會改變。

因為，對現代商業銀行來說，風險既是銀行獲利的手段，也是銀行虧損的原因。問題就在於銀行如何經營風險或管理風險。而要管理好風險，銀行就得

從近幾年國有銀行改革所走過的路來看，最根本一點就是在於設計國有銀行改革的精英集團在思路及範式上的陳舊。這麼多年來的國有銀行改革往往只在傳統的思維與觀念上變動，往往是圍繞着金融機構改變為核心。如央行分拆與銀監會成立、資產管理公司建立、金融工委的建立與撤消、匯金成立與變更、國有銀行重組等。國有銀行改革的起點到終點，都是機構的建立與撤消，人事的安排與調整。

做到有效識別風險、量化風險、控制風險和化解風險。風險就是銀行經營過程中多種不確定性因素對盈利性造成的影響。從不確定性導致風險的根源來看，金融活動的多樣性也就決定了銀行風險的多樣性。同時，銀行風險不僅與收益相隨，而且還表現出多源性、唯一性、隱蔽性及滯後性特徵。而銀行風險的多樣性及基本特性，也說明銀行風險管理的複雜性與困難。如何進行風險管理與風險定價是現代商業銀行改革的核心。

因此，國有銀行改革需要一次範式上的革命，從圍繞着機構變化、產品改進調整，轉移到改變或實現基本的現代商業銀行基本功能入手。

可以說，近幾十年來，現代商業銀行的發展突出表現在三大進步上，如風險計量的進步、資本管理的進步、組織體制扁平化和專業化的進步，基本上就是從完善銀行的基本功能入手。也正是這幾方面的進步，現代商業銀行才能夠以較低的成本不斷地推出有競爭力的產品，才能在不確定性市場中尋找到風險與收益的平衡關係，才能實現整個銀行業資源的有效配置，才能保證銀行企業長期穩定的成長並為股東創造價值。但是，從國有銀行的改革與現狀來看，與現代商業銀行業差距實在太遠。

首先，國有銀行改革的計劃經濟觀念仍然大行其道，追求信貸規模擴張而對資產質量及風險管理的重要性考慮不多。早幾年，政府對四大國有銀行下達每年下降3-5%不良貸款率的指標，看上去計劃指標是完成了，但是卻造成了2002-2004年銀行業的信貸嚴重失控^⑥。各大銀行為了完成這些指標，在短期內競相阻止不良貸款發生，包括個人住房信貸業務及政府城市基礎建設貸款。在這期間，無論任何人，只要去購房，沒有不能從銀行貸到款的，有些銀行甚至為了讓個人做成這筆住房信貸業務而幫助個人造假證明。這樣做結果是，銀行的不良貸款率迅速下降了（因為不良貸款的分母擴大但分子不變），但銀行的信貸規模卻失控地迅速擴張，有些地方的房價通過這種銀行的金融槓桿而快速飆升，出現房地產泡沫。

目前國有銀行過份注重擴張規模，輕視資產質量是一種普遍現象^⑦。不少銀行的業績考核往往是看該銀行的擴張規模、擴張速度、貸款條件等，從而使得一些無利可圖甚至危害銀行長期發展、有巨大潛在風險的業務大行其道。如果這些方面不改進，那麼國內銀行新一輪的不良貸款又會出現。而不良貸款不僅會吞食銀行的賬面利潤，也會嚴重削弱國有銀行的競爭力，限制國有銀行的發展。

其次，是對銀行資本必須覆蓋風險的認識不足。可以說，銀監會成立以來，對銀行資本充足性的認識已經放在一個十分重要的高度。其含義有，一是銀行資本充足率的程度在一定意義上決定了一家銀行的安全性；二是銀行資本的主要功能是要覆蓋銀行業務發展中的風險敞口；三是銀行資本覆蓋業務風險敞口又是有限的。任何商業銀行的規模擴張都不是隨心所欲和無限的。因此，在監管機構看來，最低資本充足率是現代商業銀行得以生存的基本條件。近幾年，四大國有銀行正在朝這方面邁出大步。如匯金向中行、建行、工行等銀行的注資。但是，四大國有銀行為了滿足最低資本充足率而相互持有次級債，這應該是一種十分形式化的事情。

目前國有銀行過份注重擴張規模，輕視資產質量是一種普遍現象。不少銀行的業績考核往往是看該銀行的擴張規模、擴張速度、貸款條件等，從而使得一些無利可圖甚至危害銀行長期發展、有巨大潛在風險的業務大行其道。如果這些方面不改進，那麼國內銀行新一輪的不良貸款又會出現。

也就是說，國有銀行對資本必須覆蓋風險的認識，如果僅是停留在形式上，僅是停留在能夠達到上市標準上，而不是從根本上來改善銀行的資本充足率，那麼國有銀行仍然沒有認識到銀行資本必須覆蓋風險的意義。從目前的情況來看，國際上的一些大銀行資本充足率都達到10%以上，而國有銀行與此差距則很大。

最後，是銀行的風險管理、量化與控制方式。儘管監督機構一直推出相關的規定與文件，如最近銀監會通過了《商業銀行市場風險監管手冊》^②，希望對國有銀行的市場風險管理具體細化(如對銀行市場各風險點設計相應的檢查方法和程序，促進並提高監管人員對市場風險監管的專業水平和現場檢查的有效性，及時了解、掌握和評估商業銀行市場風險管理的真實情況和風險狀況，引領商業銀行盡快提高市場風險管理水平等)，但是，在實際過程中，基層銀行工作人員不僅缺乏相應的知識與觀念，而且要達到銀監會所規定的操作要求還存在很大的差距。例如對銀行操作風險的量化與管理，儘管國際銀行業有不少經驗可遵循，但國內銀行業僅是開始。就目前國內銀行業改革的情況來看，儘管規避銀行信用風險(如降低不良貸款率)和市場風險是國內銀行業管理最為重要的方面，但是就目前國內銀行業所發生的一系列事件來看，操作風險所導致的銀行巨大損失已經是十分嚴重的問題了。如最近國內銀行業發生不少大案要案，都是操作風險控制有缺陷的結果。因此，如何把操作風險的觀念與方法融入到國內銀行業改革之中，是國內銀行業改革能否成功的關鍵。這就是四大國有銀行目前正在不斷地推出規避操作風險的種種制度與規則的現實選擇。

當然，從國有商業銀行改革的情況來看，國內銀行風險管理基本上處於剛開始的階段，無論是制度規則的制訂還是量化方式的引進，無論是銀行的風險意識還是風險文化等方面，離現代商業銀行對於風險管理的要求都相去太遠，這就使得國有銀行改革所面臨的困難與問題不少。因此，國有銀行改革，就得從銀行風險觀念確立、風險管理體制建立及引入現代風險管理技術全面入手。

總之，目前國有銀行改革為甚麼存在許多問題與困難，最根本點就在於國有銀行改革仍然停留在傳統的機構改革範圍與觀念上，而國有銀行改革的核心就是如何建立起一套滿足於市場的金融功能服務體系。只有這樣才能切入到國有銀行改革的核心，才能真正地深化中國的國有銀行改革。因此，國有銀行改革應該掀起一場範式上的革命！

從國有商業銀行改革的情況來看，國內銀行風險管理基本上處於剛開始的階段，無論是制度規則的制訂還是量化方式的引進，無論是銀行的風險意識還是風險文化等方面，離現代商業銀行對於風險管理的要求都相去太遠，這就使得國有銀行改革所面臨的困難與問題不少。因此，國有銀行改革，就得從銀行風險觀念確立、風險管理體制建立及引入現代風險管理技術全面入手。

註釋

①①② 參見易憲容：《泥沼中的大象——轉軌中的中國金融改革評論》(北京：清華大學出版社，2004)。

② 所謂的外部制度錨就是WTO對中國金融業的改革規定了一個正式承諾機制及中國政府將實行一系列明確的立法及改革。比如歐洲一些國家加入歐盟就是一個外部制度錨成功的經典案例。參見European Union (1993), "Copenhagen Criteria", http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm。

- ③⑩⑪ 易憲容：〈國有銀行改革與職能的新界定〉，《中國經濟觀察》，2006年第4期。
- ④ 易憲容：〈金融全面開放要突破制度性壟斷瓶頸〉，《上海證券報》，2006年12月19日。
- ⑤ 易憲容：〈如何開啟金融全面開放新紀元〉，《中國經濟時報》，2006年12月13日。
- ⑥ Daron Acemoglu, Simon Johnson, James Robinson, and Yunyong Thaicharoen, "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth", *Journal of Monetary Economics* 50, no. 1 (2003): 49-123.
- ⑦ 比如說，1998年四大國有銀行的資產回報率為0.2%，而香港銀行業則為2.29%，韓國銀行業為0.85%，與國際銀行業相差甚遠；還有1998年美林公司估計四大國有銀行的不良貸款平均比率為29%，JP摩根估計為36%，IMF（國際貨幣基金組織）估計為25%。也就是說，如果按照通行會計標準，當時四大國有銀行早就破產。參見易憲容：《金融市場的合約分析》（北京：中國城市出版社，2001）。同時，四大國有商業銀行的不良貸款經過1999-2000年剝離之後，仍然處在高位。如2003年各行不良貸款率分別是：工行為21.24%、農行為30.07%、中行為16.29%、建行為9.12%，而花旗與滙豐則分別為2.69%和2.77%。
- ⑧ 參見顧曉敏：《國有商業銀行盈利問題研究》（上海：三聯書店，2005），頁26。
- ⑨ 參見曹鳳歧主編：《中國商業銀行改革與創新》（北京：中國金融出版社，2006），頁166-67。
- ⑩ 這裏可能也有銀行會計政策、統計口徑、信息披露等方面的調整，導致以前的數據與近幾年的數據可比性不是很強。
- ⑪ 即過度追求信貸規模的擴張、過度追求經營費用、過度膨脹的城市分支機構等。
- ⑫ Qian Yingyi, "How Reform Worked in China", in *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, ed. Dani Rodrik (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003).
- ⑬ Douglass C. North, "Institutions", *Journal of Economic Perspectives* 5, no. 1 (1991): 97-112.
- ⑭ 參見European Union (1993), "Copenhagen Criteria"。
- ⑮ 世界銀行：《2006年世界發展報告：公平與發展》（北京：清華大學出版社，2006），頁107。
- ⑯ Stephen H. Haber, "Political Institutions and Financial Development: Evidence from the Economic Histories of Mexico and the United States", www.stanford.edu/~haber/papers/Political_Institutions_and_Financial_Development.pdf.
- ⑰ 易憲容：〈金融市場基礎性制度改革與反思〉，載《中國金融服務政府前沿4》（北京：社會科學文獻出版社，2006）。
- ⑱ 何順文、李元莎：《中國內地公司管治評析》（北京：中國財政經濟出版社，2006），頁76。
- ⑲ 比如2005年以來的外國戰略投資者進入國有銀行之爭，就是一個明顯的例證。
- ⑳ Zvi Bodie and Robert C. Merton, *Finance* (New Jersey: Prentice Hall, 2000).
- ㉑ 參見邁耶(Martin Mayer)著，何自雲譯：《大銀行家：電子時代的貨幣》（海口：海南出版社，2000）。
- ㉒ 陳小憲：《風險·資本·市值》（北京：中國金融出版社，2004），頁11。
- ㉓ 參見陸磊：〈論銀行體系的流動性過剩〉，《金融研究》，2007年第1期。
- ㉔ 參見中國銀監會網站，www.cbrc.gov.cn。