

中國大陸國有商業銀行公司 治理規範之評析

An Analysis of Corporate Governance Rules on the State-owned Commercial Banks in China

林江峰 (Lin, Chiang-Feng)

淡江大學國際貿易系暨國際企業學研究所專任副教授

摘 要

完善的公司治理為中國大陸銀行業改革之重要工作，尤其總資產占中國大陸銀行業資產達一半以上的五家國有商業銀行，其公司治理是否深化與落實攸關其銀行體系改革之成功與否，故銀行業監督管理委員會於2006年4月24日發布「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，作為國有商業銀行建立公司治理制度之遵循依據與準則。本文目的在研析中國大陸國有商業銀行公司治理之問題與新近規範，並依序探討其改革背景、改革策略、公司治理問題，剖析該公司治理及監管指引之規範內容，及評析公司治理改革新近進展。本文並發現中國大陸國有商業銀行公司治理改革雖具成效，然維持該成效與深化公司治理至其分支機構及基層，減少政府及黨務干預國有商業銀行之經營，與積極推動中國農業銀行之股份制改革及強化其公司治理，仍是應努力之方向。

關鍵詞：銀行業監督管理委員會、「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」、國有商業銀行、公司治理

壹、前 言

公司治理之健全與落實對於確保銀行等金融機構安全穩健經營至關重要，蓋從銀行業的角度來看，公司治理涉及董事會和管理階層所掌管之銀行業務的

經營及事務之行為，並影響銀行如何設立公司目標、對股東的忠實義務及考量利害關係人（stakeholders）¹的利益、銀行安全和健全（safety and sound）經營、符合相關法律之規範及保護存款者之利益。²由於健全的銀行公司治理不僅可強化銀行經營體質，並決定銀行之市場競爭力，³因此建立完善的公司治理制度成為中國大陸銀行業改革之重要工作。⁴而國有商業銀行是中國大陸銀行體系之主體，其總資產占整個銀行業資產達 55%，⁵因此國有商業銀行公司治理是否深化與落實攸關中國大陸銀行體系改革之成功與否。故在中國人民銀行於 2002 年 6 月 7 日公告施行「股份制商業銀行公司治理指引」，及「股份制商業銀行獨立董事和外部監事制度指引」，⁶建立股份制商業銀行的公司治理制度後，中國大陸銀行業主管機關—銀行業監督管理委員會（以下簡稱銀監會）於 2006 年 4 月 24 日發布「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」⁷（以下簡稱「指引」），作為所有國有商業銀行建立公司治理制度之遵循依據與準則。本文在研析國有商業銀行公司治理之問題與新近規範，並探討改革背景、改革策略、公司治理問題，及剖析「指引」之規範內容。

¹ 由於銀行在國家和當地經濟和金融體系的獨特角色，銀行的主要利害關係人為股東、存款戶、貸款戶和政府監管機關。

² BIS, *Enhancing Corporate Governance for Banking Organizations*, Feb. 2006, at 4, available in <http://www.bis.org/publ/bcbs122.pdf>, visited on 08/08/2007.

³ 銀行的治理問題的發生原因除了銀行股東與經理人間之資訊不對稱外，政府主管機關為了金融監理的目的而介入、以及存款人與借款人的利益衝突等關係，及文化、經濟、社會因素考量，因此銀行的公司治理問題較一般公司的公司治理問題複雜。周恆志，國內銀行業公司治理問題之探討，*今日合庫*，第 29 卷 11 期（2003 年），頁 10-11。

⁴ 尚福林：國有控股上市公司公司治理改革面臨新機遇，*新華網*，2006 年 11 月 29 日，available in http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/stock/2006-11/29/content_5406033.htm, visited on 8/08/2007. 銀行等金融機構對一國經濟極為重要，藉由吸收社會大眾儲蓄以提供企業貸款以營利，具有社會公器之功能（public function），所以屬特許行業（regulated industry）受政府嚴格管制與監理（regulatory governance）。然由於銀行經營業務所用之資金多來自屬於第三者之存款戶，故在營運上較一般公司更容易生道德風險，若未有健全之公司治理機制，則經營者容易罔顧存款人之利益，做較具風險性貸款或關係人貸放等，造成銀行經營危機，影響其股東與利害關係人—存款人之權益，甚或會產生骨牌效應（domino effect）波及其他銀行，影響整體銀行體系之穩定，而引發系統性危機。林江峰，新加坡銀行機構公司治理之發展與規範，*臺灣經濟金融月刊*，第 40 卷第 8 期（2003 年 8 月），頁 9。

⁵ 中國銀行業監督管理委員會 2006 年年報，available in <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/jsp/docView.jsp?docID=20070629B5792401322741CBFFF0431894CBC500>, visited on 08/08/2007., 頁 35。

⁶ 中國人民銀行公告「股份制商業銀行公司治理指引」，第 84 條，「股份制商業銀行獨立董事和外部監事制度指引」，第 30 條。

⁷ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，2006 年 4 月 24 日。

貳、國有商業銀行改革背景

中國大陸的銀行體系包含國有商業銀行、政策性銀行⁸、股份制商業銀行、⁹區域性（或稱城市商業）銀行、¹⁰城市信用社、農村信用社、農村商業銀行、農業合作銀行、金融資產管理公司及外資銀行¹¹等銀行業金融機構，其中國有商業銀行則包含交通銀行、中國銀行、中國建設銀行、中國工商銀行及中國農業銀行五家銀行，係於 1994 年由國有專業銀行進行體制改造而成為國有獨資商業銀行，並引進董事會及監事會制度，使國有商業銀行公司治理機制初具雛形，¹²且中國大陸政府在 1995 年所頒布的《商業銀行法》中明確規定國有商業銀行應自主經營及自負盈虧。¹³但實務上，國有商業銀行仍必須配合政策貸款，導致不良債權過高，經營績效不彰，資本適足率不足，依據官方資料指出，2002 年中國、中國建設、中國工商及中國農業四家國有商業銀行之平均不良債權高達 26.1%。¹⁴

由於國有商業銀行經營績效不彰，在面臨中國大陸加入 WTO 所承諾的金融市場開放所造成的外資銀行競爭威脅之下，中國大陸遂於 2002 年召開第二

⁸ 政策性銀行主要提供政策性服務，並直屬國務院管轄，目前計有國家開發、中國進出口、中國農業發展等三家政策性銀行。參閱國家開發銀行網站，available in <http://www.cdb.com.cn/web/Column.asp?ColumnId=47>, visited on 02/08/2007。中國進出口銀行網站，available in <http://www.eximbank.gov.cn/gaikuang/yhjianjie.jsp>, visited on 02/08/2007。中國農業銀行網站，available in <http://www.adbc.com.cn/about/index.asp?channelid=100100120>, visited on 02/08/2007。

⁹ 股份制商業銀行目前計有中信、中國光大、華夏、廣東發展、深圳發展、招商、上海浦東發展、興業、中國民生、恒豐、浙商、渤海等 12 家銀行。

¹⁰ 區域性銀行係由地方城市商業銀行組成，主要為服務地方經濟發展而設立，但因特定歷史背景，其資產與信用不若國有商業銀行穩健，且由於不良資產比例較高，已成為銀行體系之不穩定因素。截至 2007 年 2 月，計有 114 家城市商業銀行，中國城市商業銀行名錄，available in <http://citybank.zgjr.com/allname/index.htm>, visited on 02/08/2007。

¹¹ 至 2006 年底，設有城市信用社 78 家、農村信用社 1 萬 9,348 家、農村商業銀行 13 家、農村合作銀行 80 家、金融資產管理公司 4 家；有 22 個國家和地區的 74 家銀行在 25 個城市設立 200 家外國銀行分行和 14 家外資金融機構，41 個國家和地區的 186 家外資銀行在 24 個城市設立 242 家代表處。中國銀行業監督管理委員會 2006 年年報，頁 40。

¹² 羅燕婷、蔡玲玲，「對當前國有商業銀行公司治理結構改革的思考」，湖北經濟學院學報，第 3 卷第 2 期（2006 年 2 月），頁 33。

¹³ 商業銀行法，2003 年 12 月 27 日修正，第 4 條。

¹⁴ 范菲菲，「淺議我國國有商業銀行改革」，財經界，12 期（2006 年 12 月），頁 95。2002 年底中國銀行之不良債權比率為 22.37%、中國工商銀行為 22.52%、中國建設文行為 15.36%、中國農業銀行則為 30.07%。李亮，「國有商業銀行的綜合改革」，理想理論雙月刊，第 103 期（2006 年 3 月），頁 56。

次全國金融工作會議決議進行相關金融改革，期以強化銀行金融體系之國際競爭力。其中國有商業銀行為銀行體系之主體，其改革遂為該會議的重點。該次會議結論為國有商業銀行改革的方向應依照現代金融企業制度的規定，將國有獨資商業銀行改組為國家控股的股份制商業銀行，且在條件成熟時，即可上市。該政策指示希冀藉由國有商業銀行股份制的改革，降低其經營風險及強化其市場競爭力。據此，中國遂對國有商業銀行進行股份制改造，並成立中央匯金投資股份有限公司，協助處分國有商業銀行的不良債權。¹⁵

參、國有商業銀行之改革策略

依據第二次全國金融工作會議有關國有商業銀行改革之決議，國有商業銀行之改革策略可分為：修定配套法律、財務重組、強化公司治理、引進境外策略投資者¹⁶及在境外資本市場上市。

一、修定配套法律

中國大陸政府於 2003 年底陸續修訂《中國人民銀行法》、《商業銀行法》，及制訂《銀行業監督管理法》。¹⁷《中國人民銀行法》之修定係確定中國人民銀行之主要職權為執行貨幣政策、建立完善中央銀行宏觀調控及維護金融穩定，¹⁸排除對國有商業銀行經營與貸款的政策指導。《商業銀行法》之修訂則確立國有商業銀行之穩健經營為其主要任務。¹⁹《銀行業監督管理法》之制訂則確立銀監會為銀行機構之主管監理機關。²⁰上述銀行相關監理法規的順利修定與制定，建構中國大陸銀行審慎規範與監理架構，並提高銀行商業化經營的法律保障。²¹

二、財務重整

¹⁵ 羅燕婷、蔡玲玲，湖北經濟學院學報，頁 33；中國全國金融工作會議回顧，北方網，2007 年 1 月 21 日，<http://news.big5.enorth.com.cn/system/2007/01/21/001524624.shtml>，08/01/2007

¹⁶ 策略投資者在中國的用語為戰略投資者。

¹⁷ 張存剛、席楠，國有商業銀行股份制改革的問題與對策，甘肅省經濟管理幹部學院學報，第 19 卷第 3 期（2006 年 9 月），頁 28。

¹⁸ 中國人民銀行法，2003 年 12 月 27 日修訂，第 1 條。

¹⁹ 商業銀行法，第 1 條。

²⁰ 銀行業監督管理辦法，2006 年 10 月 31 日修正，第 2 條。

²¹ 中國銀行業監督管理委員會 2006 年年報，頁 52。

由於財務重整是國有商業銀行股份制改革的前提與基礎，因此對國有商業銀行（特別是中國、中國建設、中國工商及中國農業四家銀行）的不良資產處置與重整，成為中國政府進行國有商業銀行改革之重要工作。2003年，先行對中國銀行及中國建設銀行進行改革試點，並動用450億外匯存底注入該兩家國有商業銀行之資本以改善資本結構，打消不良資產達人民幣1,993億元，使其資本適足率分別達8%以上以符合《巴賽爾協定之規定》。2005年4月，中國大陸政府對中國工商銀行進行財務重組，挹注150億美元資金，以重整其資本，並處分不良資產與債權人民幣2,460億元。²²

三、強化公司治理

由於公司治理改革是國有商業銀行股份制改革的核心與關鍵，2003年9月國務院決定對國有商業銀行實施股份制改革，並選擇中國銀行及中國建設銀行進行試點。銀監會並於2004年3月11日發布「中國銀行、中國建設銀行公司治理與監管指引」，作為該兩家銀行進行公司治理之改革試點依據，分別就股權制度、組織架構、發展策略、內控制度、業務流程、資訊揭露、及人力資源等目標進行組織重整，使順利改制為股份有限公司，設立股東大會、董事會、監事會和高級管理階層，制定符合現代金融企業制度的章程。²³

四、引進策略投資者

最早引進策略投資者之國有商業銀行為交通銀行，於2004年8月與香港匯豐銀行進行策略投資合作，匯豐銀行投資金額高達21.78億美元，持有股權達交通銀行的19.9%。2005年6月，中國建設銀行與美洲銀行、新加坡淡馬錫控股有限公司分別簽訂投資與合作協議，美洲銀行並投資30億美元，持有9%的股權，新加坡淡馬錫控股有限公司則投資10億美金，持有5.1%股權。同年10月，中國銀行與蘇格蘭皇家銀行、瑞士銀行及亞洲開發銀行簽訂投資與合作協議，該等外資銀行共投資67.75億美元，取得中國銀行21.85%的股權。中國工商銀行則引進美國高盛銀行及德國安聯保險公司資金計35億美元，並取得9.9%的股權²⁴。

²² 張潔，「淺析國有商業銀行改革的核心—公司治理問題」，*經濟理論研究*，第7期（2007年7月），頁30。

²³ 張潔，*經濟理論研究*，頁31。

²⁴ 張潔，*經濟理論研究*，頁31；楊小薇，「銀行業股改風潮」，*IT經濟世界*，2006年1月5日，頁

五、境外資本市場上市

由於國有商業銀行在境外資本市場上市之目的除可與國際金融市場接軌，引進新投資者（外國策略投資者及機構投資者），順利籌措資金外，並可藉由境外資本市場對如資訊揭露及經營績效等嚴格的要求，強化對國有商業銀行經營改革之監督。交通銀行於在 2005 年在香港聯合交易所上市交易，而成為中國大陸第一家在境外資本市場上市的國有商業銀行。²⁵同年，中國建設銀行亦在香港聯合交易所上市交易。²⁶2006 年，中國銀行與中國工商銀行先後在上海證券交易所以及香港聯合交易所上市交易。²⁷而中國農業銀行之改革則因涉及農村金融體制之改革，加上中國大陸政府對其不良資產處置及經營策略尚未定位，因此是唯一尚未進行股份制改造之國有商業銀行。

肆、國有商業銀行公司治理之問題

中國大陸國有商業銀行改革已進行多年，但國有商業銀行在公司治理改革中對於內部治理、激勵與約束、內部控制、資訊揭露及外部環境等仍存有不同程度之問題。

一、內部治理

內部制衡為公司治理的主要核心，其係指股東大會、董事會、監事會及高級管理階層之間的相互制衡，雖然國有商業銀行已順利改制上市，但國家仍為其最大股東，因此在內部治理面臨下列問題與挑戰。

政府控股問題

政府控股問題之根源在於身為控股大股東（政府）與一般小股東利益的不一致，所導致利益衝突。雖然國有商業銀行已成功上市，但國家仍為最大控股股東，其對國有業銀行的所有權分別由財政部、人民銀行、銀監會及審計署等

22；張存剛、席楠，甘肅省經濟管理幹部學院學報，頁 28。

²⁵ 參閱交行風貌，中國交通銀行網站，available in <http://www.bankcomm.com:82/gate/big5/www.bankcomm.com/jh/cn/jhfm.jsp>, visited on 28/07/2007.

²⁶ 至 2006 年年底，中國建設銀行總資產達人民幣 5 兆 4,485.11 億元。有 1 萬 3,629 家分支機構，在香港、新加坡、法蘭克福、約翰尼斯堡和漢城設有海外分行，在紐約和倫敦設有代表處。參閱公司概述，中國建設銀行網站，available in <http://www.ccb.com/portal/cn/home/index.html>, visited on 02/08/2007。

²⁷ 中國工商銀行 10 月港滬同時上市，BBC 中文網，2006 年 7 月 19 日，available in http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_5190000/newsid_5193400/5193406.stm, visited on 02/08/2007.

政府部門行使股東權，然因政府部門本位主義及為滿足各行政部門間之不同行政性目標而干預國有商業銀行之經營時有所聞。且國有商業銀行也常常為滿足政府政策偏好作為其經營目標，而無顧於公司、小股東及公司債權人之權益，進而影響公司治理改善之動能。²⁸以中國銀行與建設銀行為例，政府以大股東之身分對董事會決議及管理階層之任命，甚至日常貸款業務仍具有決定性的權力，且該等情形在短期間似仍無法有效改善。²⁹

經營階層欠缺獨立性與專業性

由於政府是國有商業銀行最大的股東，因此董事會、監事會、高級管理階層成員大多是由政府委派，銀行經營也因此常受政府的干預及介入，並無法獨立作業；且地方政府干預國有商業銀行分行業務經營亦時有所聞。³⁰另國有商業銀行之董事成員大部分亦為高級管理階層，職責劃分不清，易使董事會與高級管理階層之間形成利益共同體，無法確保決策的獨立性與專業性，並影響銀行內部制衡機制的運作，進而嚴重影響國有商業銀行公司治理之運作。³¹雖有獨立董事之設立，但皆為國家派任，專業性及獨立性皆不足，對公司治理並無助益。³²

黨務介入與行政級別阻礙銀行專業

中國大陸政府組織及行政皆是以黨領政，相關政策與重要人事皆必須經由中國共產黨之同意通過始可。同樣的，在國有商業銀行中，黨為銀行人事命令的最高決策機構，股東會及董事會並無主導權，甚至在銀行經營決策，黨務亦時常介入運作，並無獨立自主權，因此易衍生人事任命並非以專業為依據。且經營階層與人員比照政府公務員，因此在行政級別上，有一定的位階，例如建設銀行的董事長及行長在行政體系的位階分屬部長級與副部長級，而其在黨內位階亦屬書記與副書記級，其位階與銀監會主席與副主席相同。省級分行行長亦屬廳長、局長級幹部，而同樣的銀監會在省級的主管亦僅為廳長，由於行政

²⁸ 柏廣興，「我國國有商業銀行公司治理的研究」，*金融經濟*，第5期（2006年5月），頁121。

²⁹ 俞雪華、沈小燕，「我國國有商業銀行公司治理問題研究」，*蘇州大學學報*，第6期（2006年11月），頁20。

³⁰ 鄭立明，「淺談利益相關者理論與國有商業銀行的治理缺陷」，*時代金融*，第7期（2006年7月），頁44。

³¹ 宗樹峰、黎進，「我國商業銀行公司治理存在的問題」，*合作經濟與科技*，第6期（2007年6月），頁63；柏廣興，*金融經濟*，頁121。

³² 于倩，「我國商業銀行實行獨立董事制度的環境分析」，*金融經濟*，第9期（2006年9月），頁132。

級別位階皆屬相同，如何有效監理國有商業銀行之運作？³³因此黨務的介入與行政級別已嚴重影響國有商業銀行運作之獨立與監管的有效性。

二、缺乏激勵與約束機制

完善的激勵與約束措施有助於銀行人才聘僱及整體經營與發展，但長期以來，國有商業銀行並未建立起合理的考核制度和客觀的績效評價體系，對於員工薪資與升遷的考核，與公務人員類似，仍是以行員的年資、行政級別和職務為給付標準，與員工的能力、敬業態度、風險控制和其他業務績效無關；對員工的績效考核，亦常憑主觀判斷，並未以合理的評價系統進行考核，雖然在獎金的部分與績效相關，但因金額小，並無明顯的激勵作用，而難以啟發員工積極性。³⁴同樣的，對於董事、監事及高級管理階層績效評價的標準與程序亦未建立，因此，經營管理層的激勵及約束或處罰，並無一定之遵循依據。³⁵

三、內部控制機制

國有商業銀行普遍存在內部控制機制及內部稽核並未有效落實等問題，此係由於中國大陸銀行體系普遍偏差的認為內部控制僅為各項工作制度與業務規章的彙總，忽視其為一種業務運作過程中環環相扣、監督制約的動態控制，而基層員工還未認知內部控制和風險管理的內涵。³⁶且內部稽核並未能有效執行，其主要因素有人力不足、稽核審查計畫制定不夠詳盡、稽核的深度與廣度不夠及檢查後的評價與懲處欠缺等。³⁷另因國家是最大股東，銀行經營風險完全由國家負擔，國家所委派的高級管理階層雖然對於經營重大事項具有決策權，但高級管理階層對經營僅重視政策的配合，缺乏風險管理意識，再加上薄弱的內控與稽核體系，因此商業詐欺貸款與舞弊案件時有所聞。³⁸

四、資訊揭露透明度低

國有商業銀行相關資訊揭露皆以年報的形式為之，但由於缺乏適當的資訊揭露相關規定，且本身亦缺乏進行充分資訊揭露之意識，其所揭露的資訊內

³³ 于倩，*金融經濟*，頁 132；顏鐵生，「中國金融業開放，臺商只能乾瞪眼」，*商業週刊*，第 1000 期（2007 年 11 月），頁 131-132。

³⁴ 黃麗華，「試論商業銀行金融創新的激勵機制」，*武漢金融*，第 9 期（2006 年 9 月），頁 46。

³⁵ 柏廣興，*金融經濟*，頁 121。

³⁶ 參閱張慧娟，「淺析中國商業銀行內控制度存在的問題與對策」，*時代金融*，第 7 期（2006 年 7 月），頁 45。

³⁷ 王飛、侯貝貝，「商業銀行內部稽核的有效性研究」，*新金融*，第 10 期（2006 年 10 月），頁 58-59。

³⁸ 俞雪華、沈小燕，*蘇州大學學報*，頁 20。

容、方式、程序皆無一定準則，因此一般存款人及銀行利害關係人基本上無法得到銀行年報，且所揭露的大部分資訊都屬正面報導。因此在缺乏透明、完整、可靠、及時的資訊揭露機制，銀行經營內涵無法正確、完整、即時的傳遞與相關利害關係人，在資訊不對稱之情形下，使外部相關利害關係人無法對銀行經營有效的監督。³⁹

五、外部治理欠佳

由於中國大陸政府為國有商業銀行最大的股東，且亦是資本或證券市場的監督者，因此在球員兼裁判之角色下，欠缺對國有商業銀行監督的動力，而存款戶雖然身為國有商業銀行最大的債權人，但其在面對國有商業銀行最大股東—政府時，並無意願，也無能力進行監督，且在不透明的資訊揭露下，相關外部利害關係人亦無法進行監督，因此國有商業銀行的外部治理幾乎不存在。

40

伍、國有商業銀行公司治理規範

2004 年銀監會發布「中國銀行、中國建設銀行公司治理與監管指引」，並對該兩家國有股份制商業銀行進行公司治理改革試點，在經過 2 年多的執行後，為深化所有國有商業銀行的公司治理改革，2006 年銀監會廢止「中國銀行、中國建設銀行公司治理與監管指引」，⁴¹並以其為基礎，另行發布「指引」，除作為所有國有商業銀行完善其公司治理之依據外，並明確制定對國有商業銀行股份制改革成果進行評估與監測的指標及檢查報告制度，以促使國有商業銀行盡快完善其公司治理。⁴²該「指引」共有 5 章，包含總則、公司治理、評估與監測指標、檢查與報告及附則等 28 條條文，其具體內容則可歸納為公司治理改革目標、公司治理機制、評估與監測指標、及檢查與報告四類。

一、公司治理改革目標

³⁹ 俞雪華、沈小燕，蘇州大學學報，頁 20。

⁴⁰ 羅燕婷、蔡玲玲，湖北經濟學院學報，頁 34。高遠和、孫伯良，「再造治理結構，提高國有商業銀行效率」，學術論壇，第 2 期（2005 年 2 月），頁 103。

⁴¹ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 28 條。

⁴² 劉則華，銀監會原則通過國有股份制商業銀行公司治理及監管指引，人民網，2006 年 4 月 11 日，available in <http://politics.people.com.cn/BIG5/1027/4290179.html>，visited on 07/07/2007.

「指引」之立法依據係依《公司法》、《銀行業監督管理法》、《商業銀行法》等法律法規制定。⁴³且總則中強調完善公司治理是國有商業銀行改革的核心和關鍵，⁴⁴並明訂公司治理改革之目標為改革國有商業銀行的管理體制、完善治理結構、轉換經營機制、提高經營績效為中心，並將國有商業銀行逐步建設成為資本充足、內控嚴密、營運安全、服務和效益良好、具有國際競爭力的現代化股份制商業銀行。⁴⁵「指引」並明確訂立國有商業銀行之績效指標，即國有商業銀行應透過股份制改革，提高經營管理水準，增強財務實力，並在國際通行的財務指標上，應達到並保持國際排名前 100 家大銀行中等以上的水準。⁴⁶

二、公司治理機制

「指引」對於國有商業銀行公司治理的規範主要涵蓋：股東大會、董事會、監事會與高級管理階層權責規範；股權結構；風險管理；審慎會計制度與資訊揭露；人力資源管理。

股東大會、董事會、監事會和高級管理階層權責

「指引」規定國有商業銀行應依據《公司法》等法律規定，設立股東大會、董事會、監事會和高級管理階層，制定符合現代金融企業制度的章程，明定股東大會、董事會、監事會與高級管理階層（簡稱三會一層），及董事、監事、高級管理人員的權責，以強化決策效率與執行及監督機制。⁴⁷並明訂股東大會是國有商業銀行的最高權力機構。⁴⁸董事會應對股東大會負責，並應設立策略規劃委員會、薪酬與提名委員會、審計（稽核）委員會、風險管理委員會和關聯交易控制委員會等專門委員會，且各專門委員會成員不得少於 3 人。其中，薪酬與提名委員會、審計（稽核）委員會、關聯交易控制委員會的主席應由獨立董事擔任，且獨立董事人數應占其所在委員會成員總數的半數以上。⁴⁹

「指引」並規定應制定銀行章程及股東大會、董事會、監事會議事規則，建立

⁴³ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 1 條。

⁴⁴ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 4 條。

⁴⁵ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 2 條。

⁴⁶ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 3 條。

⁴⁷ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 5 條第 1 項。

⁴⁸ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 5 條第 2 項。

⁴⁹ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 5 條第 3 項。

董事、監事、高級管理人員忠實及勤勉盡責履職制度，人員聘任、績效評估及獎勵約束機制等。⁵⁰還特別指出對於關係人交易應依誠信公平原則予以規範及揭露。⁵¹

股權結構

「指引」規定國有商業銀行應建立多元化的股權結構，對於策略投資者的引進必須有助於提升銀行本身公司治理及經營管理水準。且策略投資者除應遵循長期持股、強化公司治理、業務合作和競業禁止等原則外，並應符合下述標準：

持股比例原則上不低於 5%；

從交割之日起，股權持有期應為 3 年以上；

應向被投資的國有商業銀行指派董事及有經驗的高級管理人才以傳授管理經驗；

具有豐富的金融業管理背景及成熟的金融業管理經驗、技術和良好的合作意願；

所投資的國有商業銀行不宜超過兩家。⁵²

由上述股權結構標準的規定可知，對於引進境外策略投資者的目的並非僅只是藉由策略投資者資金的挹注以改善其資本結構而已，而是著重於策略投資者是否可傳授經營管理經驗與技術以提升銀行的經營效率與競爭力。且上述標準第 2 點規定，且策略投資者必須持有股權達 3 年以上，故策略投資者必須有中長期投資之準備，該規定除可排除進行短期的股票投機操作投資者參與外，並可確保策略投資者有充足的時間可傳授經營管理經驗與技術及穩定國有商業銀行股權。且上述策略投資者所投資之國有商業銀行不宜超過兩家之規定，似指中國大陸不願見到單一策略投資者對整體國有商業銀行之經營與發展產生顯著之影響力。

風險管理

針對國有商業銀行的風險管理，「指引」規定國有商業銀行應建立包含信

⁵⁰ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 5 條第 6-8 項。

⁵¹ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 5 條第 10 項。關係人交易在中國大陸之用語為關聯交易。

⁵² 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 6 條。

用風險、市場風險、操作風險等完善的風險管理體系，及建立包含獨立的風險管理部門、法規遵循部門⁵³及審計部門的內部控制監督體系，並運用國際先進的風險管理技術，提高內控管理水準，實現風險管理定性與定量的有效結合，並應明確董事會和高級管理階層在風險管理中的具體職責，以建立符合規定與完善風險管理架構。⁵⁴

審慎會計制度與資訊揭露

為符合現代金融企業和上市公司的標準與要求，「指引」規定國有商業銀行應實施審慎的財務會計制度，與市場化的資訊揭露制度。對於財務會計之執行，「指引」規定國有商業銀行應完善會計核算體系，在嚴格實施國內金融企業會計制度之基礎下，積極與國際通用會計準則接軌，加強財務管理，並建立全面預算管理與成本管理的財務管理機制。同時應建立完善的資訊揭露制度，發揮市場的監督約束機制，及提高銀行經營管理的透明度。⁵⁵

人力資源管理

「指引」規定國有商業銀行應根據現代金融企業人力資源管理的要求，建立市場化的人力資源管理體制及激勵約束機制，因此必須對其人事制度改革，導入競爭機制，實行聘任制度，並改革薪酬模式，建立以績效為指標的人事評量程序。⁵⁶且應充分運用財務顧問、會計師、律師及管理顧問等外部專業人員之專業與經驗，穩健推動股份制改革。⁵⁷

三、評估與監測指標

「指引」規定對於國有商業銀行股份制改革進展應進行目標績效評估及監測，銀監會評估與監測指標可分為經營績效、資產質量、及審慎經營三大類及並細分七項指標進行評估與監測。經營績效類指標包括總資產淨回報率、股本淨回報率、成本收入比率；資產質量類指標則指不良貸款的比例；及審慎經營類指標包括資本適足率、大額風險集中度與不良貸款準備提撥率。⁵⁸「指引」並對該三大類七項指標數據及其計算方式予以規範，茲將所規定之監測評估指

53 法規遵循，中國的用語為「合規」。

54 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第8條。

55 中國銀行業監督管理委員會2006年年報，頁36。

56 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第12條。

57 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第14條。

58 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第15條。

標之條件與目標分別整理如表 1：⁵⁹

表 1 銀監會對國有商業銀行股份制改革評估項目與指標表

類別及指標		限制條件
經營績效	資產淨回報率 (%)	在財務重組完成次年度應達到0.6%，3年內達到國際良好水準。
	股本淨回報率 (%)	在財務重組完成次年度應達到11%，之後逐年提高到13%以上。
	成本收入比率 (%)	從財務重組次年起成本收入比率應控制在35%~45%之間。
資產品質	不良貸款比率 (%)	財務重組後應將不良貸款比例持續控制在5%以下。
審慎經營	資本充足率 (%)	應嚴格按照「商業銀行資本充足率管理辦法」等有關規定進行資本管理，財務重組後資本適足率應持續保持在8%以上。
	大額風險集中度 (%)	應嚴格控制對同一借款人授信的集中風險，對同一借款人的貸款餘額與本行資本餘額的比例不得超過10%。
	不良貸款準備提撥率 (%)	在財務重組完成當年不良貸款準備提撥率應不低於60%，之後在確保財務穩健的前提下逐年提高該比例，爭取在5年內達到100%。

資料來源：整理自「指引」第16-22條

銀監會除應對上述經營績效等指標進行監測外，國有商業銀行本身並應建立風險監測機制。另「指引」規定銀監會應對國有商業銀行的一級資本、資產規模、資本及資產比例、稅前利益、及實質利潤增加等經營概況進行監測，其監測範圍如表 2：⁶⁰

表 2 銀監會對國有商業銀行經營概況監測指標與內涵

⁵⁹ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第16-22條。

⁶⁰ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第23條。

監測指標	監 測 內 涵
一級資本	期末餘額及增長比例
資產規模	期末餘額、全球排名及增長比例
資產/資本比例	本期期末餘額、上期期末餘額、本期期末排名及上期期末排名
稅前盈餘	期末餘額及增長比例
稅後盈餘	本期期末增長比例、上期餘額期末增長比例及本期全球排名

資料來源：整理自「指引」第 23 條

四、檢查與報告

「指引」規定銀監會對國有商業銀行公司治理進展予以監督，規定國有商業銀行應按照改革目標和任務要求，細化公司治理方案，分層落實責任。且國有商業銀行應實行嚴格的目標管理，嚴格考核及驗收每個階段的工作，並作出評價，且須及時向銀監會報告。⁶¹銀監會並應對國有商業銀行股份制改革情況進行評估和監測，並根據評估監測情況進行及時督導，及向國務院提出監督評估報告；且銀監會對國有商業銀行公司治理情況和各項評估及監測指標應以適當方式予以揭露。⁶²

陸、國有商業銀行公司治理改革之評析

為解決國有商業銀行長久存在的公司治理問題，「指引」已明定股東大會、董事會、監事會與高級管理階層權責規範，並藉由建立多元化股權結構以引進具有經營管理經驗的策略投資者，及強化內部控制、風險管理及審慎會計制度與資訊揭露等機制與規範，且規定銀監會必須對國有商業銀行股份制改革進展進行量化的目標績效評估及監測，並向國務院報告及以適當方式向大眾揭露該等報告。這些規範與評估監測機制的建立，不僅建立國有商業銀行符合現代化公司治理之架構規範，並有助於公司治理之落實。惟應注意，雖然「指

⁶¹ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 25 條。

⁶² 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 26 條。

引」規定銀監會應對銀行經營績效評估監測的具體指標要求，⁶³但並未明確經營管理層實現目標後的激勵措施，更未提及經營管理層未能實現目標的約束措施或處罰機制。

依銀監會 2006 年年報中指出，交通、中國建設、中國及中國工商四家銀行皆已順利在境內外上市，成功開創中國大陸銀行業同時在境內（A股）及境外（香港H股）的「A股+H股」上市模式，並計募集 470 億美金，該四家國有商業銀行資本額因而大幅增加，以資本總額排序，皆已躋身為世界前一百大之銀行，已達「指引」之要求。其中，中國工商、中國及中國建設等銀行之市值更分別成為列為世界前 10 大銀行的第 3、第 6 及第 7 位。⁶⁴且年報中亦指出四家國有商業銀行的公司治理日益完善，特別是藉由股權多元化引進外國機構投資人，已使股東會、董事會、監事會及高級管理階層分工明確，有效制衡，激勵約束機制亦已逐步建立，經營績效提升，資產質量改善、風險管理亦已強化。⁶⁵

另在資訊揭露部分，銀監會制訂的《商業銀行信息披露辦法》，於 2007 年 7 月 3 日公布實施，⁶⁶但在該辦法實施前，銀監會已要求四家國有商業銀行揭露國有商業銀行的財務、風險狀況、公司治理及重大事項等資訊，以提高透明度及強化市場約束力量，四家國有商業銀行乃依規定揭露 2006 年年報，⁶⁷且在網站中向大眾公告揭露。而經營績效方面，四家國有商業銀行平均總資產淨回報率與股本淨回報率分別達 0.9% 及 14.9%，平均不良貸款率達 3.4%，平均資本充足率達 13.3%、平均不良貸款準備提撥率達 85.1%。⁶⁸銀監會對「指引」所規定監測國有商業銀行的經營績效、資產質量、及審慎經營三大類評估項目與七項指標相關數據之考核結果見表 3：

⁶³ 「國有商業銀行公司治理及相關監管指引」，第 16-18 條。

⁶⁴ 中國銀行業監督管理委員會 2006 年年報，頁 35。資產總額排名：中國建設銀行（356 億美元），排名第 11，中國工商銀行（317 億美元），排名第 16，中國銀行（304 億美元），排名第 17，交通銀行則排名第 65。參閱銀監會，2006 年度全球 1,000 家大銀行排名及主要銀行排名情況，available in <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/jsp/docView.jsp?docID=2614>，visited on 19/07/2007。

⁶⁵ 中國銀行業監督管理委員會 2006 年年報，頁 36。

⁶⁶ 《商業銀行信息披露辦法》，銀監會 2007 年 7 月 3 日公布實施。

⁶⁷ 中國銀行業監督管理委員會 2006 年年報，頁 75。

⁶⁸ 中國銀行業監督管理委員會 2006 年年報，頁 36。

表3 2006年銀監會對四家國有銀行公司治理考核指標表

項目	考核標準	中國工商	中國	中國建設	交通
資產淨回報率 (%)	在財務重組完成次年度應達到6，3年內達到國際良好水準	0.71	0.94	0.92	0.78
股本淨回報率 (%)	在財務重組完成次年度應達到11，之後逐年提高到13以上	15.37	13.47	15.00	14.15
成本收入比 (%)	從財務重組次年成成本收入比應控制在35~45之間	36.30	38.96	43.97	47.66
不良貸款比率 (%)	< 5	3.79	4.04	3.29	2.01
資本充足率 (%)	> 8	14.05	13.59	12.11	10.83
大額風險集中度 (%)	≤ 10	3.10	2.20	5.82	3.77
不良貸款準備 提撥率 (%)	≥60，爭取5年達到100	70.56	96.00	82.24	72.83

資料來源：銀監會 2006 年年報。

除上述國有銀行經營績效的改善外，銀監會推動有利於銀行業債權保障的《企業破產法》及《物權法》亦已分別於 2006 年 8 月及 2007 年 3 月頒布。⁶⁹由於銀行業主體一國有商業銀行的經營績效及財務已強化，且金融配套法律環境亦已逐步改善，加上經濟持續強勁成長的支撐下，使得整體銀行業財務已獲得強化，因此標準普爾國際信評公司於 2007 年 8 月 8 日指出中國大陸銀行業國家風險評估已改善，並提升等級。⁷⁰

雖然國有商業銀行公司治理改革已有具體的成效，但仍面臨許多挑戰，例

⁶⁹ 中國銀行業監督管理委員會 2006 年年報，頁 56。

⁷⁰ 「陸銀風險評級，標普調升」，經濟日報，2007 年 8 月 9 日，第 A6 版。

如，黨務及行政機關仍直接或間接以不適當的政策指示干預國有商業銀行之業務經營，使所有者治理與行政管理混淆不清，而不利有效公司治理之建立。政府派任的獨立董事是否具有獨立性與專業性，仍令人質疑；且貪污情形仍屬嚴重，2007 年上半年，國有商業銀行即被發現 53 件商業貪污案。⁷¹另對於尚未進行股份制改革的中國農業銀行，則因為中國大陸政府對於該行的不良資產處置及經營策略仍未定案，其公司治理改革仍未見成果，雖然在 2007 年第三次全國金融會議中，國務院總理溫家寶指出將持續推動中國農業銀行股份制改革，並定調其為強化為「三農」（農村、農民、農業）服務的市場地位與責任，⁷²但由於中國農業銀行改革亦牽涉到整個農業發展政策及農村金融體制等諸多問題，涉及層面廣泛，因此其改革尚無顯著進展，而落後其他銀行部門的改革。目前中國大陸政府計畫參酌其他四家國有商業銀行改革的成功經驗，由中央匯金公司以發行特別國債方式集資 400 億美金注入其資本，以打消其不良債權及改善資本結構，⁷³然該計畫能否順利推動中國農業銀行之改革及強化其公司治理，仍待持續觀察。

柒、結 論

由於國有商業銀行為中國大陸銀行體系之主體，因此國有商業銀行的股份制改革為銀行業改革的重點，對此，中國大陸政府近年來以修定配套法律、財務重組、強化公司治理、引進境外策略投資者及在境外資本市場上市之策略，積極對國有商業銀行進行股份制改革。其中，由於公司治理是否健全與落實，為國有商業銀行股份制改革之核心與關鍵，並至關銀行及金融體系之安全穩健與競爭力，據此，2006 年制定「指引」，明確規範國有商業銀行公司治理之架構，包含股東大會、董事會、監事會與高級管理階層權責及強化內部控制、風

⁷¹ 5 大國有商業銀行上半年發現案件 53 起，同比降 58%，新華網，2007 年 7 月 5 日，available in http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2007-07/05/content_6334309.htm, visited on 06/08/2007. 2006 年間中國全國商業銀行共查獲不正當交易案計 1,124 件，商業賄賂案件計 113 案。中國銀行業監督管理委員會 2006 年年報，頁 67。

⁷² 全國金融工作會議在京閉幕三大亮點引人關注，人民網，2007 年 1 月 20 日，available in <http://finance.people.com.cn/BIG5/8215/77508/5317569.html>, visited on 02/08/2007.

⁷³ 溫家寶多次過問農行改革，中國金融網，2007 年 8 月 6 日，available in <http://citybank.zgjr.com/News/200786/News/111781463500.html>, visited on 07/08/2007.

險管理及審慎會計制度與資訊揭露等機制，建立符合現代公司治理之架構規範。且「指引」特別規定銀監會應對國有商業銀行股份制改革進展進行量化的目標績效評估及監測，並向國務院報告及公開揭露該等報告。對此，銀監會於其 2006 年年報亦揭露四家國有商業銀行公司治理改革及經營績效，由該等量化指標顯示公司治理改革已有成效。然維持該成效與深化公司治理至其分支機構及基層，與推動中國農業銀行之股份制改革及強化其公司治理，仍是國有商業銀行應努力之方向。更重要的是，中國大陸政府實應減少政府及黨務干預國有商業銀行的業務經營，並應建立一促進健全公司治理的支持環境，使銀行之董事、監事、高階管理階層、存款人和銀行客戶及政府監理機關等利害關係人皆能參與銀行之公司治理，如此始能落實及深化國有商業銀行及其他銀行機構之公司治理，並有助於整個銀行體系之競爭力。