

国有金融资产管理国际经验与启示

□ 思 今



在德国银行体系中，政府所有的银行占据了主要部分，其中又以储蓄银行为主，基本上所有的储蓄银行都由地方政府所有。

金融是现代经济的核心。出于维护金融稳定、充分发挥金融作用等多种目的，部分国家临时或长期占有国有金融资产，其国有金融资产管理方式因国情不同而存在差异。考察和分析不同国家国有金融资产管理的特点，对加强我国国有金融资产管理有着重要的参考价值。

1. 法国。法国国有金融资产管理经历了高度垄断到民营化的过程，在发达国家中具有一定的代表性。上世纪80年代，巴黎国民银行等5大国有银行掌握了全国90%的存款和80%的贷款份额。由于高度垄断，政府对国有银行的干预较大，国有银行运营出现了效率低下、竞争力不强、亏损严重等问题，以里昂信贷银行为例，1994年改制前亏损高达121亿法郎。为了改善银行经营状况，法国政府开始推动民营化改造。至2000年，除规模较小的存款与信托金库外，法国国有金融机构均已民营化。法国管理国有金融资产的主要做法，一是在财政部国库司设股权处，代表国家作为出资人对国有金融机构进行管理。股权处与其他股东无任何区别，通常只是参加董事会，对银行的发展战略和重大事项进行决策，不直接干预日常经营。二是国有企业的投资计划、资本变动、股权安排、发行等事项由财政部决策，重大问题还需由内阁会议决定。三是财政部派驻审计人员定期对企业进行财务审计，派驻国家检查员对企业经营管理进行监督，监督情况以年报形式报告。国家检查员没有否决权，不在企业领取任何报酬。四是明确委托责任。国家在任命国有金融企业负责人时签订责任书，责任书的指标体系包括经济指标和社会指标，财政部对责任书的执行情况进行监督和评价，评价结果与企业负责人的晋升、奖金挂钩。五是明确区分公共目标与私人目标。

垄断性国有金融企业必须遵循社会利益高于经济利益的原则。竞争性国有金融企业拥有很大的自主权。在公司治理结构方面，法国国有银行按三方制或四方制组建董事会。三方制是指国家代表、企业界代表和内部职工代表三方人员，四方制是指国家代表、企业界代表、内部职工代表和其他有关人士。法国国有银行的行长不是由董事会任命，而是经财政部提名，由内阁会议确定，主要从业务能力和道德品行两方面进行考核。

2. 德国。德国金融体系中，银行占比保持在70%以上。在银行体系中，政府所有的银行占据了主要部分，其中又以储蓄银行为主，基本上所有的储蓄银行都由地方政府所有。德国管理国有金融资产的主要做法，一是财政部直接管理国有金融机构，作为股东参与金融机构董事会，决定金融机构的重大事项，但不直接管理具体的企业经营事务。二是维持国有金融机构股权结构的稳定。德国国有金融机构一般有多个股东，除联邦政府、州政府作为主要的大股东外，其余股东均为与政府有关联的社团机构，不是一般的企业法人，受政府影响较大。三是对国有金融机构负责人实行市场化激励。运用市场指标来评价企业经营绩效，而不是以实现政府政策目标所作出的贡献。国有金融机构负责人收入水平与一般商业银行基本相当。四是财政部直接委派审计人员对国有企业进行年度财务检查。在公司治理方面，实行双层委员会制，监事会是最高权力机构，董事会是法人代表并作为公司的执行委员会管理公司事务。监事会成员包括股东代表和职工工会代表，两方人数相等。股东代表由财政部长选定，但主要来自私人公司的董事或经理、银行家和经济专家。监事会主席由财政部长推荐，副主席由员工代表担任。

监事会中所有员工代表由企业协商推选,但需报财政部审核。监事会负责组建董事会。

3. 印度。印度国有金融资产以银行为主,银行体系分为商业银行、合作银行、农业银行、开发银行4大类。印度国有银行在银行体系中居于主导地位,私营商业银行规模较小,竞争能力较弱。在上世纪90年代银行业改革之前,印度管理国有金融资产的主要做法是,印度储备银行既制定货币政策,实施对银行机构的监管,又拥有国有金融资产的所有权,银行体系政府管制程度非常高。印度通过银行国有化,以及其他信贷管制手段,要求银行机构按照政府“普遍服务”的意图,在农村地区拓展业务。1964年,只有10%的银行机构建在农村,30年后这一比例已达到45%。在90年代银行业改革开始后,一是印度储备银行逐步转变职能,从微观监管向宏观管理过渡,用一般指引取代具体规则。二是积极推进国有银行股权多元化,10家国有银行实现上市。三是国有银行的股权也不再一股独大,法律明确规定,印度储备银行在印度国家银行的最低持股限额为55%。在2000—2001年的联邦预算案中,印度政府计划将国有银行股份减少至33%。四是国有银行自主经营权进一步扩大,政府逐步减少对国有银行的法定限制措施。国有商业银行贷款根据商业准则操作,利率定价基本实现市场化,银行董事会可以自行制定信贷指引。五是政府只负责选择合适人选出任企业董事、建立评价体系,进行业绩考核、审核重大投资决策等,其他一切事项均交由董事会决定。在公司治理方面,银行业改革前国有银行董事会作用有限。所有国有银行的主席、常务董事和执行董事都是由印

度储备银行任命。而且,在董事会中,印度储备银行任命董事的地位要高于其他董事。银行业改革后,保护股东权利和价值的企业文化逐步形成,印度政府更加注重发挥董事会的作用。印度国有企业局制定了董事会成员构成的指导原则,要求相关领域专家以兼职、非官方董事的身份加入董事会,且占比不少于董事会成员的1/3;执行董事应该超过50%;政府官员董事不超过2人。

4. 俄罗斯。20世纪80年代末期,在苏联就已经出现股份制商业银行,国有银行一统天下的局面被打破。截至目前,俄罗斯共有商业银行1400多家,其中,国有银行400多家,在银行体系中居于主导地位。由于国家给予的优惠政策所导致的国有银行垄断使银行服务市场无法在公平有效的竞争环境下运行,俄罗斯于2001年开始推进国有银行私有化,以使银行摆脱对国家的依赖。俄罗斯管理国有金融资产的主要做法,一是俄罗斯央行既制定货币政策,又拥有国有金融资产的所有权。二是积极推动建立现代化的公司治理结构。1990年末《俄联邦银行及银行活动法》就规定,银行需改成股份制商业银行,股东不得少于3家。由于实施了股份制改造,俄罗斯国有银行的经营效率较高,以2003年为例,国有银行资本收益率达到15.2%,高于其他国内银行约10%的水平。三是保持专业银行的控制力。俄罗斯中央银行法规定,俄罗斯中央银行必须保证对储蓄银行、外贸银行、俄境外银行的控股权(超过50%)。四是2001年《俄联邦银行部门发展战略》规定国有资本先从超过25%以上股份的国有银行撤出,但中央银行可在一定时间内保持储蓄银行的控股地位。在公司治理方面,

俄罗斯国有银行在改革之初就实行了股份制改造,基本上具备了较为现代的公司治理机制。

5. 马来西亚。马来西亚国有金融资产的形成主要源于1997年东南亚金融危机。1998年末马来西亚银行呆账比例达到8%。政府先后成立国家资产管理公司、国家资本基金、企业债务重组委员会3家机构专门处理不良资产。同时,政府宣布由国家银行(央行)负责强制性推行银行合并计划,把国内所有的金融机构合并为6家大银行集团,以确保拥有足够的规模及竞争力,来应对金融业全球化带来的强劲挑战。马来西亚管理国有金融资产的主要做法,一是政府各主管部门、经济计划委员会、企业发展部、财政部和国家银行从不同方面对国有企业进行管理。各主管部门负责制定本部门国有企业发展计划,任命企业领导人、对国有企业进行审核与评价、控制企业预算和资金流动等。经济计划委员会负责制定发展计划及各行业发展重点。企业发展部负责制定国有企业发展方针政策,扶持有发展实力的大企业。财政部负责制定企业财务政策和进行收支管理。国家银行负责监督国有企业信贷政策的执行情况。二是推动国有企业私有化,以提高竞争力。一方面,政府严格把关,将大部分股权售予经营记录良好或潜力较大的公司,另一方面,在不宜放弃财产权的国有企业内实行经营管理权的租赁制。三是严格限制对亏损或低利企业的财政补助,强化国有企业自负盈亏、自我约束机制和管理人员的责任。在公司治理方面,马来西亚高度重视强化国有企业经营管理的效率,在国有企业内部依法建立严格的法人治理结构,依法赋予董事会相应的管理权能。董事会部分董事由财政

截至目前，俄罗斯共有商业银行1400多家，其中，国有银行400多家，在银行体系中居于主导地位。

部派出(一般是财政部的高级官员)，由总理府任免，作为非执行董事充分行使权利，切实承担维护国家利益的义务和责任，而经营层则主要由市场选择。

分析各国国有金融资产管理的情况可以看出：

一是按照市场原则管理国有金融资产是通行做法。无论是发达国家还是发展中国家，无论其出于何种目的持有国有金融资产，各国在管理国有金融资产时，均提倡市场原则，着力于提高国有金融机构的市场竞争力，尽量避免政府的行政干预。市场程度越高的国家，国有金融资产大多已实现民营化，其中，未实现民营化的，政府也只是持有国有金融机构的股权，将其作为市场的一般主体看待。处于经济转轨期的印度、俄罗斯，也大力提倡现代治理结构，尽可能发挥董事会的作用。

二是明确出资人职责是管好国有金融资产的关键。各国在管理国有金融资产时，除了强调政府不应对企业进行过多干预，基本上由一个政府部门承担出资人职责，而且，明确只行使三大权利：人事提名权、考核评价权、重大事项决策权。即使像马来西亚，由多个政府部门分别行使出资人职责，也明确由牵头部门统一协调履行职责。从各国的实践来看，统筹协调三大权利，有助于出资人建立和完善企业经济目标和社会目标的考核机制，使企业真正做到责、权、利对等。

三是完善公司治理是管好国有金融资产的保证。无论采取“财政部——金融企业”，“央行——金融企业”，还是采取“财政部——控股公司——金融企业”的管理模式，各国都强调金融企业和控股公司自主经营的权利，在国有企业内部依法建立严格的法人治理结构，不对金融企业和控股公司的日常经营进行干预。从实际效果看，公司治理的完善有助于清晰界定委托人与代理人的责权利，直接减少了政府对企业的行政干预，提高了国有金融资产经营效率。

四是维护公平的市场环境是管好国有金融资产的基础。国有金融企业由于有政府的

支持，在市场竞争中具有优势。俄罗斯的情况表明，给予国有金融企业过度的优惠政策支持，会影响整个金融市场的效率和公平。因此，俄罗斯在国有银行经营业绩较好的情况下进行了私有化改革。而且，政府支持也会增加银行对国家的依赖。马来西亚严格限制对亏损或低利企业的财政补贴，目的就是强化国有企业自负盈亏、自我约束机制的责任。法国决定对国有金融企业进行私有化，也是因为国有银行垄断经营的状况影响金融服务市场的公平竞争环境，导致效率低下、亏损严重。

从各国国有金融资产管理经验中，我们可以得到以下启示：

一是要强化国有出资人职责。我国政治经济体制与其他国家存在着较大差异。这种情况决定了国有金融企业在我国经济金融体系中的主导地位，也决定了企业目标的多元化，相应增加了出资人履行职责的难度。强化出资人职责，有利于进一步明确政府与国有金融企业的责、权、利，建立和完善激励约束机制。可考虑由一个部门或者明确牵头部门来统一行使出资人职责。

二是要建立目标清晰、评价体系完备的激励约束机制。当前我国国有金融价值最大化的考核评价机制已经建立，但由于国有金融企业的目标多元化，综合评价机制难以建立，影响了国有金融资产管理的效果。通过明确企业目标，建立综合评价机制，有助于更好地对国有金融企业进行评价，实施对国有金融资产的监督管理。

三是进一步完善国有金融企业公司治理结构。要在企业目标清晰、综合评价机制完善的基础上，完善国有金融企业授权经营机制，进一步赋予国有金融企业更大的自主权，减少政府和履行出资人职责部门对企业的干预，充分发挥董事会和管理层的作用。这样做不仅有利于企业更好地实现企业目标，而且有利于维护市场公平，避免国有金融企业的行为产生挤出效应。

责任编辑 刘慧娴