

论文 NO. 2018 年 3

发表时间：2018 年 3 月 10 日

## 完善公司治理，从源头把控银行风险

曾刚；贾晓雯

摘要：近日，银监会印发了《商业银行股权管理暂行办法》，以规范商业银行股东行为，进一步健全公司治理结构，实现金融风险的源头管控，保护股东、存款人和其他利益相关者的合法权益。作为我国银行业防控金融风险、弥补监管短板的一项重要举措，《办法》的出台具有重要意义，为加强商业银行股权管理，完善公司治理结构指明了方向。

声明：国家金融与发展实验室论文发表实验室工作人员的研究成果，以利于开展学术交流与研讨。论文内容仅代表作者个人学术观点。如需引用，请注明来源为《国家金融与发展实验室论文》。

近日，银监会印发了《商业银行股权管理暂行办法》，以规范商业银行股东行为，进一步健全公司治理结构，实现金融风险的源头管控，保护股东、存款人和其他利益相关者的合法权益。作为我国银行业防控金融风险、弥补监管短板的一项重要举措，《办法》的出台具有重要意义，为加强商业银行股权管理，完善公司治理结构指明了方向。

长期以来，有效的公司治理被视为商业银行稳健运行的基石，而股权管理更是商业银行公司治理的核心内容。有效的公司治理是维持社会公众对银行体系信任和信心的基础，有利于实现商业银行的永续发展。相反，不健全的公司治理则往往会使得商业银行经营目标异化，经营行为失控，导致社会公众对商业银行稳健经营的能力失去信心，进而对金融稳定形成负面冲击。鉴于公司治理在商业银行经营中的重要作用，本文将从公司治理角度入手，分析当前商业银行公司治理存在的问题，并探讨强化股权管理对完善公司治理的积极影响。

## 一、银行公司治理的核心内容

公司治理又称为法人治理，起源于公司所有权与经营权的分离，以委托-代理理论为基础。为解决公司委托人(所有者)和代理人(经营者)之间由于所有权和经营权相分离所产生的信息不对称问题，公司治理通过在董事会、管理层、股东以及其他利益相关者之间做出一系列相互监督、相互制约的制度安排，对公司权力进行合理的分配，完

善经营管理与监督制衡机制的配置，以实现公司及股东利益的最大化。

作为企业，商业银行同样面临着公司治理的诸多问题。但由于银行业具有许多不同于一般企业的特征，商业银行的公司治理也因此有了一定的特殊性。1999年，巴塞尔委员会（BCBS）以OECD《公司治理原则》为基础，制定了《加强银行公司治理的原则》，该原则确定了银行公司治理的一般性框架，并推动其成为了国际银行监管所关注的核心问题之一。之后，BCBS根据历次金融危机暴露出的问题，先后于2006年和2010年对该原则进行了修正和补充。根据BCBS的界定，并结合各国银行业的实践，完善的银行公司治理应包括如下几方面内容。

## 1、利益相关者治理

在公司治理领域，公司应为股东利益最大化服务还是应该更多地考虑利益相关者的利益（即股东至上主义和利益相关者理论）的争论由来已久。如果说二者的争论在一般公司治理领域还难分轩轻的话，那在银行公司治理问题上，利益相关者理论一直都占据着主导。受行业特征的影响（即银行业高负债率特征、风险的负外部性，以及资产不透明，等等），商业银行各参与主体之间的利益冲突比一般企业更为复杂，股东的道德风险问题更加突出。也正因为此，如何处理好股东与债权人、股东与监管者的相互关系，是银行公司治理要解决的关键问题所在。其核心，就是寻求对大股东权利的合理制衡，以保护其

他利益相关者的权益。对此,BCBS 在《加强银行公司治理的原则》(2010)中明确指出“银行除应对股东负责以外,还要对存款人和其他利益相关者负责。”

## 2、多元化目标体系

如果以利益相关者的利益作为公司治理的目标,那商业银行的经营就不能仅以短期利润最大化为唯一目的,而需要关注更为长期的社会责任。在实践中,商业银行是全社会重要的融资渠道和主要支付体系,其稳定与否事关整个经济运行的稳定,也正因为此,银行业往往会成为政府调控的重点目标。由此出发来看,商业银行的经营目标与一般公司应有所差异。一般公司的经营目标是实现企业价值(尤其是股东财富)的最大化;而商业银行作为国民经济特殊行业的重要组成部分,除追求经济利益最大化之外,还应兼顾到宏观经济的稳定和金融体系的稳健,并承担应有的社会责任。中国银监会在 2013 年 7 月发布的《商业银行公司治理指引》中强调,“商业银行良好公司治理应当包括”…“科学的发展战略、价值准则与良好的社会责任”。

## 3、合理的激励约束机制

由于银行业本身的特殊性,在其公司治理机制中,外部治理机制(包括资本市场、经理人市场、并购市场以及债权人监督,等等)所能发挥的作用非常有限。因此内部治理机制,特别是合理的激励约束机制,对银行的长期稳健发展至关重要。通常而言,金融风险的暴露

存在滞后性。这意味着，银行在当下获得的利润，往往没有反映出其最终的实际损失。在这种情况下，如果银行的激励机制过度强调短期利润，就可能激发管理层和股东过度承担风险，在获取短期高额收益的同时，将风险成本推给继任者或社会。就这点看，在银行业的激励机制中，中长期激励是必不可少的组成部分。实践中，期权、员工持股计划等等，都是常用的手段。

## 二、我国银行业公司治理存在的问题

随着全球金融体系及统一监管标准的构建，我国监管当局和商业银行积极顺应国际金融监管改革趋势，对公司治理进行持续的完善和修正。在监管引领与推动下，我国的商业银行公司治理取得了一定的进展，无论国有银行、股份制银行，还是城市商业银行等，均积极通过财务重组、引入战略投资者和公开上市等途径不断推进公司治理改革，建立了包括股东大会、董事会、监事会和高级管理层在内的组织架构，逐步确立了比较符合现代商业银行制度的治理体系。但是，近年来发生的一系列风险事件表明我国商业银行公司治理领域存在着“形似而神不似”现象，一些阻碍公司治理正常运转的缺陷和深层次问题未得到解决，在诸多方面仍需要提升和改善。

### 1、股权结构亟待完善，董事会职能未得到有效发挥

虽然我国逐渐放宽了对于民营资本进入银行业的限制，但目前中央、地方财政和国有企业在银行业依然占有绝对控股地位，这种以国

有股为主的股权结构导致了“所有者缺位”问题的出现。由于缺少真正对国有资产负责的“人格化”持股主体，所有者对经营者缺乏监督和激励，导致了商业银行公司治理效率的低下，并容易产生内部人控制问题，造成治理失误和道德风险。另外，在部分银行董事会构成中，经营层在董事会中占据优势地位，实际上形成了“经营型董事会”，董事会丧失了对经营层人员行为进行监督的功能，并且在银行风险管理、重大投资等方面发挥的作用还远远不够，董事会职能不能得到有效发挥。

## **2、信息披露不充分，透明度有待提高**

银行业以经营风险为主业，资产交易具有复杂性及不透明性，导致信息不对称问题比较突出。作为经营者的高级管理层掌握着大量银行信息，在缺乏透明度的情况下有可能出现“内部人控制”问题，因此信息披露制度的有效实施直接关系到银行的治理效果。目前，我国部分银行尤其是中小银行信息披露不充分、透明度不高的问题比较突出，对财务指标变动、风险管理状况、股东情况等关键信息披露不足，甚至存在虚假信息披露，导致银行利益相关方往往难以了解银行的经营实情及潜在风险，不能及时识别关联交易，并对银行的经营实施有效监督。

## **3、激励约束机制不健全，导致经营行为短期化**

部分银行尚未建立起科学的激励约束机制，缺乏公正、公开的绩

效评价标准和评价程序，建立在此基础上的评价结果更是难以起到激励和约束的作用。在激励不健全的情况下，银行经营层的薪酬往往与短期经营业绩关联，致使银行经营层过度注重短期利益而忽视银行的长远发展，经营行为短期化。如果同时存在约束不到位的情况，缺乏权力制衡的经营层有较强的动机从事机会主义行为，如过度进行职务消费，或是利用手中的资金权力进行寻租。

#### **4、股权管理存在短板，难以有效遏制关联交易**

随着我国金融体系改革的不断深化，民营资本逐渐涌入银行业，有助于丰富银行股权结构并增强市场活力，但与此同时也带来了潜在的隐忧。亚洲开发银行之前对亚洲各国银行业的研究表明，民营资本涌入银行业带来的最突出问题便是股东关联贷款。在入股动机方面，部分民营资本并不满足于仅停留在财务投资及获取利润分红的层面，而是希望谋取对商业银行的控制权或能够对其经营决策产生重大影响，进而为自身企业的扩张提供足够的信用支持。虽然监管当局对于关联交易的认定及禁止事项等做出了明确的规定，但部分民营股东通过隐蔽的资本运作手段来达到逃避监管的目的。如当年的德隆系曾通过迂回方式控制过数家城商行，而近年来的银行股权异动事件频发，背后亦不乏某些资本派系的身影，通过违规的资本运作及股权安排等方式获取控制权，进而滥用股东权力导致银行利益受损，这表明当前银行股权管理仍存短板。

### 三、《办法》出台的意义

近日银监会出台的《商业银行股权管理暂行办法》在股东责任、银行职责、信息披露、监督管理等方面对股权管理事项做出了一系列具有较强针对性的规范，对于我国商业银行公司治理结构的完善具有重要意义。

#### 1、实施穿透式监管，强化关联交易管理

除直接控制外，部分企业往往绕道间接控制、共同控制等途径取得商业银行的话语权。其中，间接控制指的是企业通过其下属企业或关联企业入股银行，最终实现对银行的控制权；共同控制是指几家企业结成联盟，共同入股商业银行，并在经营活动中“一致行动”，形成事实上对银行的控制。

为有效识别上述行为，《办法》规定商业银行主要股东应当逐层说明其股权结构直至实际控制人、最终受益人，以及其与其他股东的关联关系或者一致行动关系，以关联口径合并计算持股比例。在股权结构及关联关系清晰透明的情况下，银行股东难以再通过迂回的资本运作方式谋求商业银行的控制权，股权代持、隐形股东、不当关联交易等现象全面暴露于阳光下，利益输送及风险传染将得到极大遏制。

#### 2、注重发挥董事会职责，提高公司治理效率

《办法》明确了商业银行董事会承担股权事务管理的最终责任。

董事会应注重对股东资质的审查，按照穿透管理原则对股东、实际控制人、关联方、一致行动人、最终受益人等信息进行核实，准确识别关联方并加强关联交易管理，并定期对主要股东履行承诺事项情况、落实公司章程以及遵守法律法规、监管规定等情况进行评估。上述规定详细界定了董事会在股权管理中的作用及责任，突出了其在公司治理中的重要地位，有助于商业银行公司治理效率的提高。

### **3、强化信息披露，提高股权透明度**

信息披露制度的有效实施是提升商业银行治理效果的重要手段。

《办法》不仅要求商业银行应当建立和完善股权信息管理系统和股权管理制度，做好股权信息登记、关联交易管理和信息披露等工作，还应对主要股东信息变动情况进行及时、准确地披露。由此，商业银行利益相关方能够充分了解银行的股权状况及潜在风险，并对银行的经营管理实施有效监督。

### **4、建立负面清单，从严监管执法**

《办法》对股东行为从严监管，明确了一系列禁止性事项，主要如下：不得以委托资金、债务资金等非自有资金入股，相当于禁止了杠杆入股银行的行为；明确了“一控两参”原则，即参股商业银行的数量不得超过2家，或控股商业银行的数量不得超过1家；对于信托、基金、资管计划等金融产品持股银行一事，明确了金融产品可以持有上市商业银行股份，但单一投资人、发行人或管理人及其实际控制人、

关联方、一致行动人控制的金融产品，持有同一商业银行股份合计不得超过 5%，且商业银行主要股东不得以发行、管理或通过其他手段控制的金融产品持有同一商业银行股份。

商业银行股东出现违法违规行为的，银监会可以采取责令限期整改，对逾期不改正或者其行为严重危及该商业银行的稳健运行、损害存款人合法权益的，可采取限制股东参与经营管理的相关权利、责令商业银行控股股东转让股权等监管措施。同时，通过信息披露、联合惩戒等方式，借助市场力量共同做好股权监管工作。

总体上，《办法》的出台是监管“补短板”的措施之一，也是落实 2017 年中央经济工作会议关于“打好防范化解重大风险攻坚战”、“加强薄弱环节监管制度建设”等要求的重要工作内容。通过规范商业银行股东特别是主要股东行为，加强股东资质的穿透审查，加大对违法违规行为的查处力度，保护商业银行存款人和其他客户合法权益，可以从源头控制重大风险的形成，为商业银行的安全稳健运行创造更为良好的制度条件。