



NIFD
国家金融与发展实验室
National Institution for Finance & Development

金融专报

2020 年第 19 期 总第 57 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2020 年 4 月 20 日

治理监管是完善金融机构法人治理结构的重要支撑

郑联盛

- 目前，国内银行保险机构公司治理仍然存在控制权混乱、股东权责不明、管理团队专业性不强、激励约束机制不匹配、风险管控不充分等问题，以及个别监管者、地方政府干预金融机构经营管理等体制弊端。应结合《银行保险机构公司治理监管评估办法（试行）》的实施，有针对性地强化以上治理“顽疾”的应对。
- 为完善银行保险机构治理监管评估体制机制，还需要强化

以下四个方面的工作：一是厘清被监管机构与监管者的关系；二是减少地方政府对地方金融机构的行政性干预；三是建立信息披露的市场约束机制；四是金融机构公司治理需回归金融服务本源。

中国银保监会发布的《银行保险机构公司治理监管评估办法（试行）》（简称《办法》）指出，要通过党的领导、股东治理、董事会治理、监事会和高管层治理、风险内控、关联交易治理、市场约束以及其他利益相关者治理等领域的监管评估来强化银行保险机构公司治理监管，以提高银行保险机构治理水平，完善银行保险机构法人治理结构，降低金融机构风险承担，实现金融机构稳健经营。

银行保险部门应以《办法》出台和实施为契机，以金融监管部门外部监管评估为约束，以金融机构内部治理完善为目标，内外统筹、相互促进，逐步完善银行保险机构治理体系，促进金融机构稳健运行和金融体系稳定发展。

一、强化金融机构公司治理监管评估的重要意义

强化金融机构公司治理监管、完善金融机构法人治理体系是党中央的重大政策要求。早在2017年7月召开的第五次全国金融工作会议中，习近平总书记就提出健全金融机构法人治理结构的政策要求。十九届四中全会更进一步提出国家治理体系和治理能力现代化建设目标。建立和完善既对接

国际标准又符合中国实际的金融机构公司治理机制是贯彻落实第五次全国金融工作会议、党的十九大和十九届四中全会精神的重要举措。

完善金融机构法人治理体系是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要一环。金融是现代经济的血液，正所谓“金融活、经济活”。中国是一个银行主导的金融体系，保险行业的重要性也在逐步提升，银行保险机构公司治理及其监管评估是完善金融机构法人治理体系的制度保障，是推进金融部门治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分，是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要支撑。

优化银行保险机构公司治理监管评价是完善金融监管体系的重要工具。金融监管当局在银行资本充足率、持续监管和市场约束以及保险公司偿付能力等领域的监管不断强化、深化和优化，有效保障了银行保险机构稳健运行和市场稳定性，但是，近年银行保险机构风险事件加速暴露，信用风险、操作风险及合规风险呈现多发态势，其中公司治理不完善是风险的重要根源。银行保险机构公司治理的监管评价是金融监管当局促进金融机构理顺复杂关系、优化风险管理、改善内部控制和提升机构弹性的重要抓手，是防范化解金融机构风险和降低金融体系关联性的重要措施。

健全银行保险机构公司治理是金融机构稳健运行的内在要求。规范、有效、透明的公司治理是金融机构形成有效

自我约束、践行风险管控、获得公众信任和实现稳健经营的坚实基础。强化银行保险机构公司治理是现阶段深化银行业和保险业改革的重点任务，是有效防范化解金融风险、实现金融机构稳健发展的必要手段，是保障金融稳定和金融安全的重要依托。此前个别保险公司的经营运作对金融市场产生较为显著的负面影响，近期个别商业银行发生重大的挤兑及风险暴露事件，也与公司治理失效紧密相关。

二、银行保险机构公司治理监管评估办法的基本特征

《办法》延续了银行保险机构公司治理监管的政策框架。早在 2005 年，原银监会就发布了《商业银行监管评级内部指引（试行）》。该指引充分借鉴国际通行的“骆驼”（CAMELS）评级体系来实施监管评级，从资本充足、资产质量、管理质量、盈利、流动性和风险管理等六个维度提出要求，其中权重占比高达 25% 的管理质量项及其 10 个子指标与公司治理紧密相关。2014 年该指引将信息科技风险纳入评价体系，管理质量项目权重调整为 20%，仍是权重最高的两个项目之一。2015 年中国银行业协会出台“陀螺”评价体系，从公司治理、收益可持续、风险管控、运营管理、服务水平、竞争能力、机构智能化水平、员工称职状况以及股本补充等九个维度 32 项指标来评价银行机构稳健发展能力，公司治理仍居首位。2015 年 12 月，原保监会发布了《保险法人机构公司治理评价办法（试行）》，建立约束性、遵循性和条件性三类指标，

在职责边界、胜任能力、运行控制、考核激励、监督问责等五个方面进行重点评估。

《办法》构建了一个针对银行保险机构较为完善的三步五级公司治理监管评估体系。整体地，这是一个以合规性评价、有效性评价和重大事项调降评级为支撑的三步评价体系。《办法》首次提出合规性评价和有效性评价，对银行保险机构公司治理监管提供了量化的评估标准。同时，《办法》还设置重大事项调降评级项，当机构存在公司治理重大缺陷甚至失灵情况时，监管部门对前两项综合评分及其对应评估等级进行调降。《办法》依据评价分数高低将评价结果分为A（优秀，不低于90分）、B（较好，低于90分但不低于80分）、C（合格，低于80分但不低于70分）、D（较弱，低于70分但不低于60分）、E（差，60分以下）五个等级。

《办法》重点强调了公司治理重大缺陷或失灵状况的“否决性”。《办法》通过界定“公司治理失灵”的七种情景来强化重大事项调降机制，即一旦出现公司治理失灵中的七类情形之一，银行保险机构公司治理评价直接评定为“差”，这极大地强化了治理失灵问题的“否决性”。具体包括拒绝或阻碍公司治理监管评估、隐瞒公司治理重要事实及资产质量等重大风险、股东违规违法出资、控制权或主导权混乱、治理机制失灵、出现兑付危机或偿付能力严重不足以及监管部门认定的其他公司治理机制失灵状况。

《办法》注重差异化分类监管原则。公司治理监管评估结果分为 A 至 E 五个等级，分别衡量银行保险差异化的公司治理水平，并将监管评估结果应用于差异化分类监管体系之中，在市场准入、现场检查、监管评级、监管通报以及潜在的业务资质、创新试点等方面实施差异化对待。处于 D 级和 E 级的银行保险机构，将会受到责任人调整、部分业务暂停、新业务开办停止批准、增设分支机构停止审批、红利分配受限甚至机构及责任人被处罚等针对性限制或处罚。

三、银行保险机构公司治理的主要问题

《办法》明确规定在党的领导、股东治理、董事会治理、监事会和高管层治理、风险内控、关联交易治理、市场约束、其他利益相关者治理等八个方面深化监管评估。八类项目的提出及其子指标的设计具有突出的问题导向性，致力于通过强化公司治理监管评估解决银行保险机构的公司治理弊端。从现实情况以及未来监管评估的重点看，需要结合《办法》的实施，针对性地强化以下五个治理“顽疾”的应对。

一是股东权责难以清晰界定。现实情况是出资人缺位与越位并存较为普遍，部分出资人合规性较差。部分出资人以股东之名行使管理职权，将行政式管控手段大量“套用”于金融机构公司治理之中，使得机构运营发展缺乏专业性和市场化。这种情况较多地存在于地方金融机构的治理体系之中，政府性或政策性出资人越位状况较为普遍。对应地，部

分出资人则没有或难以较好地履行出资人义务，对于公司治理特别是管理团队缺乏有效监督和指导，使得部分机构发展战略缺失、运营混乱、治理失效。

二是实际控制权难以有效穿透。部分金融机构股东通过隐藏实际控制人、隐瞒关联关系、隐形股东、股权代持、表决权委托、一致行动约定等隐性行为规避监管审查，股权关系不清晰、不透明、不规范。部分股东缺乏专业素质、合规意识和法治理念，部分行为不合法、不合规、不审慎，虚假出资、出资不实、循环注资、抽逃出资或变相抽逃出资等现象时有发生。部分金融机构的股东大会流于形式或难以发挥股东大会职能，难以对金融机构发展战略及重大事项进行有效决策，甚至难以选任和解除董事，缺乏对金融机构经营管理的广泛决定权。

三是委托代理关系难以明确界定。部分金融机构董事会职责定位不清晰，履职效率较低下，专业委员会功能不健全。部分金融机构管理团队缺乏有效的履职约束，越权较为严重，缺乏市场化职业经理人管理制度。部分金融机构监事会监督不充分、不到位、不及时，监事会功能较为低下，甚至成为摆设。

四是激励约束机制难以有效匹配。银行保险机构市场化运营程度较高，市场化激励机制较为健全，采用固定比率和（或）变化比率来确定员工薪酬与绩效的关联性，员工行为

呈现较为显著的自我强化效应。但是，在业务薪酬相互强化的过程中，出现了风险管理、内部控制和制度约束不到位等问题，法律风险、合规风险和操作风险较为突出。尤其是中小银行保险机构，建立了非常市场化的激励机制，但是，没有建立匹配性的约束机制，使得金融机构业务开展较为激进，风险暴露规模大、影响广、程度高。

五是风险管控体系难以动态及时。由于控制权不清晰、股东合规守则程度较差、委托代理关系不明、约束机制不到位，部分银行保险机构内部风险管控体系难以有效发挥应有功能，对信用风险、流动性风险、操作风险、法律风险或偿付风险等的管控较难及时到位，风险管控有效性较弱，个别银行出现兑付危机及违约风险，个别保险机构偿付能力较为不足、保险资金运用较为激进，引发了社会各界对金融稳定的广泛担忧。

四、银行保险机构公司治理监管评估的体制完善

《办法》强化银行保险机构公司治理监管，进一步提升金融机构公司治理水平，为金融机构稳健运行和金融体系稳定发展提供了重要的制度保障。银行保险机构治理监管评估体制机制的完善，需要强化以下四个方面的工作。

一是厘清被监管机构与监管者的关系。监管当局出台《办法》强化银行保险机构公司治理是及时且必要的，同时，监管体系内部亦需要评估其行为对被监管对象公司治理的

影响。部分地方监管机构出现干涉银行保险机构董事会、监事会及管理团队的正常决策及运营，以行政命令或“窗口指导”取代董事会、股东大会决议，甚至出现重要出资人难以进入董事会或难以参与管理团队遴选任命等现象。监管机构的职责边界厘清亦是金融机构公司治理完善的重要基础。

二是减少地方政府对地方金融机构的行政性干预。在部分金融机构风险暴露、治理低效或失效的反思中可见，地方政府的行政式干预是一个重要的根源。地方中小金融机构在服务地方经济发展和结构转型中发挥了基础性的作用，是促进地方经济增长的主力军，这使得地方政府具有干预中小金融机构运行的内在驱动力，导致部分金融机构出现运行合规性弱化、公司治理不健全，甚至风险过度累积及暴露的状况。地方政府需改变行为理念，依照现代公司治理框架而非行政手段来影响或干预地方金融机构。

三是建立信息披露的市场约束机制。《办法》在延续原有公司治理监管评估政策的基础上进行了重大创新，特别是引入了公司治理失灵的“否决”机制。在建立更具针对性、更有约束力的外部监管评估机制的同时，更应该通过建立公开、透明和及时的信息披露制度，来强化机构内部的市场纪律硬约束，以内部控制、外部监管和市场约束共同促进金融机构的公司治理完善。

最后是金融机构公司治理需回归金融服务本源。一方

面,《办法》进一步完善了银行保险机构公司治理的制度框架,给予监管当局相应的监督评价权力。公权力的使用应该落脚于提高市场在资源配置中的决定性功能,落脚于提升金融机构稳健性和金融体系安全性,而不能成为干预微观主体运营的工具。另一方面,《办法》为银行保险机构公司治理完善提供了外部动力。金融机构应该将此转化为内部治理完善的驱动力,制定适合自身的公司治理战略,建立执行有效的治理体系、管控有力的内控体系和动态有效的风控体系,实现信用、期限、流动性以及风险等顺畅转换和有效权衡,降低机构风险水平,提升服务实体经济的功能。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳

蔡 真

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 梁永臻

联系人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）