

对中央银行监管创新的思考 ——把公司治理因素引入中央银行的监管体系 Thoughts on the Innovation of Supervision of the Central Bank

张红梅

(中国人民银行上海分行政研室, 博士后 上海 200120)

在经济全球化的背景下, 改进公司治理结构已迅速发展成为一场全球性的运动。经合组织(OECD)在1998年制定出关于公司治理的基本原则供成员国使用, 世界银行、亚洲开发银行定期发布有关公司治理的专门研究报告, 巴塞尔银行委员会明确提出了《加强银行机构公司治理》的标准; 2000年下半年, 标准普尔公司开始向市场提供一项新的商业服务——公司治理评分。为进一步完善股份制商业银行公司治理结构, 促进商业银行安全、稳健、高效运行, 中国人民银行起草了《股份制商业银行公司治理指引(征求意见稿)》和《股份制商业银行独立董事、外部监事制度指引(征求意见稿)》。凡此种种, 足以说明, 构建有效的规范的公司治理结构, 已经成为构造银行微观基础, 使管理决策科学化、制度化, 减少银行不良资产, 防范和化解金融风险的制度保证。目前, 关于如何改进我国银行业公司治理结构的文献纷纷涌现, 主要集中在公司治理结构的产权约束和在现行产权的条件下如何改进公司治理结构的问题。但是, 如何从外部环境的改进, 特别是中央银行监管的视角来推动商业银行公司治理结构改革的论述, 尚不多见。本文拟从以下方面阐述将公司治理结构因素引入央行的监管体系的必要性和操作思路。

一、把治理结构作为央行监管的对象 可以从外部环境上确保商业银行 治理结构的改进

公司治理结构所要解决的是由所有权与经营权分离所造成的“代理人问题”(参见Jensen and Meckling, 1976; Fama and Jensen, 1983)。当管理人员在他们所服务的公司中并不拥有所有权的时候, 他们会倾向于以自身利益而不是所有者的利益为行事准则, 由此所引起的经理人员的自利行为(self-

dealing behavior), 包括工作怠忽、盲目扩大企业规模、滥用公款以及严重的贪污行为。

现代公司在“所有与经营”两权分离的情况下, 在所有者与经营者之间存在着委托——代理关系。现代公司制度的核心就是, 建立起完善的公司治理(corporate governance)制度, 即一方面合理安排公司控制权和监督权, 另一方面设计和实施有效激励, 最终在公司形成有效的制衡机制。我国国有独资商业银行仍然实行行长负责制, 还没有采用董事会等现代企业管理机制。按照《商业银行法》第十八条规定, “国有独资商业银行设立监事会。监事会由中国人民银行、政府有关部门的代表、有关专家和本行工作人员的代表组成。监事会的产生办法由国务院规定。”但是, 在具体操作过程中, 仍然存在着内部人控制与国有股股东代表“缺位”和政府官员的行政干预问题; 存在着对高级管理人员激励和约束都不足的问题; 存在着董事会议事和程序不规范问题。因此, 解决我国商业银行的公司治理问题, 既是经济金融全球化中, 公司治理结构趋同的大势所趋, 也是化解我国国有银行不良资产、提升我国银行业的竞争力和防范金融风险的必然选择。

当然, 我国已经明确要建立国有独资商业银行的国有控股形式, 实现规范的公司治理结构。中央银行要进行“监管金融企业规范公司治理结构, 加强对高级经营管理人员任职资格管理。按照《公司法》的要求, 促进国有独资商业银行规范公司治理结构。”这是落实全国金融工作会议精神的重要举措。但是, 从笔者对上海辖区的国有商业银行和股份制商业银行的调查来看, 对公司治理结构的性质还存在模糊认识, 对改进公司治理结构的意义还知之不多。而处于监管地位的央行, 尚无具体办法来监管企业、规范公司治理结构, 即使执行监管工作的人员对于商业银行的组织结构和规范公司治理结构问题也认识不深。因此, 为了适应金融全球化

和应对中国加入 WTO 的需要, 必须对银行业改进公司治理结构问题有一个清醒的认识, 并从制度上保证治理结构问题的落实。

中央银行的监管固然不能取代银行自身的治理, 但是, 却能从市场准入和退出的角度, 促使商业银行建立起相互制衡的组织管理结构, 确保银行董事会和高级管理层全面履行其职责。从国际经验上来看, 建立完善的公司治理结构要具备一定的外部条件: 有效率的资本市场、经理人市场和有效的信息披露机制; 完善的法律基础设施和健全的规制。前者可以通过接管和购并以及投资者的“用脚投票”机制, 来约束上市公司的管理层; 后者则从立法角度保证公司治理结构的生效。目前我国尚不具备发达市场经济国家所具备的完善的市场体系, 既无有效率的资本市场, 又没有经理人市场或银行家市场。这使公司治理结构的推行先天不足, 也就是说, 投资者还不能通过资本市场上的接管和兼并从外部对银行进行制约; 银行家市场的匮乏则使银行在选择高层经理人员上受到限制。当此之时, 中央银行所处的特殊地位决定了它既能够从外部监管商业银行, 又能从规制上保证银行公司治理结构的有效运转。因为, 我国的中央银行负有监管之责, 这样既可以减少监督成本又可避免监管者分散而造成的监管不力; 同时, 中央银行在行长选拔上具有信息优势, 可以弥补银行家市场的不足。当然, 在渐进的改革过程中, 我们仍然要向市场要效率。

二、把公司治理结构因素引入 中央银行的监管体系中, 是我国 银行业与国际接轨、按照国际惯例 规范运营的需要

良好的银行公司治理机制, 目前有以下两个标准。

一是巴塞尔银行委员会(BCBS)的《加强银行机构公司治理》, 其主要内容包括: 设定清晰的战略目标; 确立公司价值至上的理念; 全行各岗位的责权界定明确并得到实施; 确保董事会成员胜任其职, 并能独立工作; 确保董事会对高级管理层, 以及高级管理层对其属下的有效监管; 充分发挥内部和外部审计人员的监控作用; 确保报酬制度与银行的价值理念、经营目标和战略以及管理环境相一致; 增强银行公司治理状况的透明度。中央银行及其他的金融监管者以前采用 CAMEL 方法去分析和评价一个银行的健康与否。CAMEL 法通过评估银行的资本充足率(Capital adequacy)、资产质量(Asset quality)、管理(Management)、收益水平(Earnings)和流动性(Liquidity)来判断银行的状况。将这 5 个方面量化并

给定一个总的综合等级, 而银行经营状况统一报告(UBPR)的基础则来自于季度报告的数据和银行运营的统计分析。这一报告将每一银行与其同行比较并对其进行分类, 共有 25 个类别, 每个类别由相似特征的机构归类而成。评级机构也采用同样的分析模式。随着公司治理结构的重要性越来越被重视, 公司治理结构也应被作为一个风险评价因素引入银行评价体系中。

二是以亚洲开发银行的 12 项银行公司治理评价标准来直观地说明如何在银行评价体系中体现公司治理结构的因素。(1) 独立董事(Independent Directors): 董事会是否独立与客观? 大多数的董事是否独立? 如何保证董事会的独立与客观?(2) 提名委员会(Nominating Committee): 提名委员会是否选择最称职董事候选人? 选择标准是什么? 董事是否具有对董事会和银行有帮助的能力、经历和品德? 董事与总经理的任命是否受政府官员的影响? 提名委员会是否杜绝了裙带主义的影响?(3) 审计委员会(Audit Committee): 审计委员会是否有效?(4) 薪酬委员会(Compensation and Compliance Committees): 工资待遇是否能够吸引到最优秀的人才? 工资待遇是否根据资产回报率而变化?(5) 责任与透明度(Accountability): 董事会是否考虑并表现出对全体股东的责任感? 对小股东是否公平? 是否有有效的议事程序以避免利益冲突? 董事会是否有道德指引?(6) 公司治理委员会(Governance Committee): 银行是否建立了公司治理委员会? 是否与国际惯例接轨? 是否订立了对董事的要求?(7) 评价、效率与培训(Evaluation, Effectiveness and Education): 是否有对董事会、董事和总经理的评价考核机制? 董事会的效率如何? 董事是否是“橡皮图章”? 董事会是否经常召开, 时间是否充分? 董事是否接受关于影响银行状况和前景因素的教育与指导?

概括起来, 就是要强调和督促董事会的独立性, 从而确保股东价值的增加与保证银行的安全运营。但是, 在我国, “由于金融体系市场化的进程开始不久, 银行尚未重视公司治理结构的改进。股东贷款比例过高、小股东权益被忽视、内部董事在董事会中居主导地位、董事会对管理层起不到制约监督作用等公司治理缺陷在股份制商业银行及合作银行中不同程度地存在着。国内 10 家股份制商业银行的董事几乎全部是股东单位按股权比例分配委派的, 而且内部董事在董事会中占主导地位, 难以保证董事会的独立性。”因此, 为了保证董事会的独立性和决策的科学性, 银行监管部门既要通过培训宣传和道义规劝, 又要通过法律法规和强制命令来对商业银行建立良好的公司治理结构施加影响。如新加坡货币管理局成立了一个有国际知名银行家和投资银行家参

加的论坛，通过论坛定期向被监管的银行宣传国际银行业关于公司治理等方面的成功经验和思想来提高新加坡银行的素质。

三、将公司治理结构因素引入中央银行监管体系的操作思路

中国人民银行作为中央银行，要努力从以下方面推动公司治理结构在我国银行业的规范和高效运作。

首先，要成立公司治理结构委员会，宣传公司治理结构的常识，指导我国的商业银行从理念上认识公司治理结构所要解决的问题和规范运营的制度安排。该委员会可在人民银行内部设置，由“世行”或“亚行”的专家，我国中央银行的监管者和金融领域的专家组成，同时，在各分行下设理事会，定期对银行业的公司治理情况进行跟踪调查，并对相关利益者进行培训；组织论坛，宣传国际银行业在公司治理等方面所取得的成功经验并吸取失败的教训，及时写出调查报告。

其次，要依法监督，对不负责任的董事会要给予惩罚。中央银行对商业银行的经营不能干预，但是，在对商业银行的合规监管向风险监管转变的过程中，要依法对商业银行的公司治理结构情况进行监督，避免一股独大、大权独揽。同时，建立董事会记录制度，使每一个成员都要对自己的提议负责，避免董事长与行长同为一人的现象发生，形成有效的权利制衡机制。

再次，应建立公司治理结构的风险评估体系。在这一方面可参照标准普尔的公司治理评分体系，结合巴塞尔银行委员会的《加强银行机构公司治理》的内容和亚洲开发银行所倡导的12项银行公司治理评价来直观地说明如何在银行评价体系中体现公司治理结构的因素，建立我国的银行公司治理评价指标体系。在整个评价过程中，一定要体现出公平、公开、公正的“三公”原则。在评估过程中要做到：各银行一律平等、公平对待；信息上公开透明；处理问题时公正对待。这一评估指标体系由董事会的结构、股东权益的保护、董事会议事和操作的程序及银行风险防范的预警机制等方面的多个分指标体系构成。

按照标准普尔公司的观点，一个公司采纳和遵从好的公司治理惯例守则和指南的程度，可用CGS（公司治理结构的评分标准）的最高10分到最低1分来反映。CGS的全部分数由所有权结构、财务利害关系者的关系、财务透明度和信息披露度以及董事会结构与程序4个要素构成，包括具体的评分标准和分析程序。（详见表1）

表1 CGS的4个要素

要素名称	要素的子项目	关键分析要素
所有权结构	所有权结构的透明度 标准：（1）应该具有关于公司所有权结构的足够的公开信息；（2）公司的所有权结构必须是透明的，不应被交叉持股，经理控制的公司持股等模糊。	持有股份的分解；重要股东/大股东的确定（包括间接所有权和投票控制）；董事持股；间接持股的证据；管理者持股。
	所有权的集中和影响 标准：（1）如果大的团体持股存在，不应该对其他利害相关者产生有害的影响，小股东必须防止他们的价值损失或利益稀释（如通过增资使一些股东被排除在外，或者通过与关联公司转移定价；（2）经济利益的集中和母公司/控股公司的控股权对独立董事会/管理层行为的影响，不应通过对关键业务补贴的集团控制以及对关键客户和供应商的有效控制而发生；（3）股东不能因经理和内部股东避开问责而处于不利地位。	股东之间的联系；在公司和分支机构/第三方之间的商业安排；公司结构，关键分支机构的股份持有和管理；关键合同和执照的条款；内部财务与运营控制系统；管理者持股/投票控制；考虑到控制变化和其他反接管措施与约定的章程条款；与董事/管理层的契约。
财务利害关系者的关系	股东大会的信息获得、规律性 标准：股东大会通过的程序与手续应该平等地提供给全体股东，以确保股东获得足够和及时的信息。	股东大会的程序；会议通告；发给股东的文件；股东出席的信息。
	投票和股东大会的程序 标准：（1）有至少10%投票权的股东应该有权召开一次特殊会议，并且，股东应该有机会在会议期间向董事会质询和提前添加议事日程的事项；（2）通过确保所有股东参与的程序，股东会应该能够控制决策。	召开会议的章程条款；股东与会的安排；早期会议的记录；投票过程中的股东信息；对海外在册的任何沉淀安排；代理安排；投票门槛的章程条款。
	所有者的权利 标准：（1）应有使股份所有权和股份可转换性的安全方法；（2）公司的股份结构应该是清晰的；同类股份的控制权应统一并易于理解；（3）股东集会应能在关键领域行使。	章程条款；登记者安排；股份结构——普通股和优先股的等级和权利；章程条款——股东和董事会职权股利的历史；股份回购和互换的例子。
财务透明性和信息披露	公开披露的质量和含量 标准：财务报告和信息披露应该表述清楚、完整，达到高标准。	财务报表与报告（包括关键成员机构的数据）对股东和投资社区的披露；在公司总部可以获得公司的履历。
	公开披露的时间安排和获得渠道 标准：（1）投资社区和股东应该能够迅速和无阻碍地获得所有能被公开披露的信息。	财务报表应提交给规划机构；市场敏感信息的披露程序；向投资社区陈述的简短材料；全体股东在公司总部能够获得公司的记录资料；给股东的报告书；网站和网上的报告。
	公司审计人员的独立性和地位 标准：审计人员应该独立于董事会和管理层，与公司业绩和目标无关。	审计和约；财务与控制系统，以及审计委员会的程序；章程条款；审计报告。
董事会结构和程序	董事会结构与组成 标准：董事会的结构应当能确保全体股东的利益被公平、客观地代表。	董事会的人员数量和组成；董事会领导和委员会；有投票权人的代表。
	董事会的角色和有效性 标准：（1）董事会应对公司业绩承担总体责任；（2）董事会应该为公司内部风险控制系统最终负责。	董事会角色的定义；确认、评估、管理和降低公司所面临风险的过程；董事会和委员会的会议议程和文件；管理报酬程序。
	外部董事的角色和独立性 标准：（1）有一定的非雇员董事比例，并且他们确实是独立的，独立或外部董事应该确保全体股东的长期利益，这包括适当考虑其他利害相关者的利益；（2）选择董事的机制应当透明，其本人不能参与。	外部董事会成员和高级管理者之间的关系；外部董事与公司的历史牵连；外部董事雇佣条款；控制委员会的独立性和活动；外部董事具体角色的清楚表述。
	董事会与经理的报酬、评价以及连续性 标准：（1）董事和经理应得到公平报酬和激励，以确保公司的成功；（2）对公司董事应有清楚的绩效评价说明和连续性政策/计划。	报酬数量；报酬形式；绩效评价标准；设定报酬程序；连续性计划。

注：本文根据董裕平与梅杨编译的“标准普尔的公司治理评分——标准、方法论、定义”（《经济导刊》2002.1）所提供的素材整理而成。

（责任编辑 肖庆山）