



# 没有治理失控 哪来风险失守

正是地方的“监管捕获”、贪腐渎职，导致银行治理架构和机制基本失灵的现象难以被及时发现和处置。

文 | 夏木

8月6日，央行披露的《2020年第二季度中国货币政策执行报告》对包商银行风险处置结果做出定论：根据前期包商银行严重资不抵债的清产核资结果，包商银行将被提起破产申请，对原股东的股权和未予保障的债权进行依法清算。此外，有关部门正依法依规对相关人员进行追责问责。

用接管组组长周学东的话说，这是中国金融发展史上的一个重大事件，其中公司治理失败的惨痛教训值得警醒。

## 包商停摆 蒙商接盘

2019年5月24日，包商银行因出现严重信用风险，被央行、银保监会联合接管。接管当日，包商银行的客户约473.16万户，其中，个人客户466.77万户，企业及同业机构客户6.36万户。

2019年6月，为摸清包商银行的“家底”，接管组以市场化方式聘请中介机构，核查包商银行对公、同业业务，深入开展资产负债清查、账务清理、价值重估和资本核实，全面掌握包商银行的资产状况、财务状况和经营情况。清产核资工作印证了包商银行存在巨额的资不抵债缺口，接管时已出现严重的信用风险，若没有公共资金的介入，理论上一般债权人的受偿率将低于60%。

包商银行的重组工作于2019年10月正式启动。接管组最初希望引入战略投资，但由于包商银行的损失缺口巨大，在公共资金承担损失缺口之前，没有战投愿意参与包商银行重组。央行、银保监会最终决定采取新设银行+收购承接的方式推进改革重组。

2020年1月，接管组委托北京金融资产交易所，遴选出徽商银行作为包商银行内蒙古自治区外四家分行的并购方，并确定了新设银行即蒙商银行股东的认购份额和入股价格。

之所以是徽商银行，并不是没有缘由的。

作为包商银行的第一大同业交易对手，据传徽商银行损失将近60亿元左右（其中同业存单损失30亿元）。根据处置方案（即按照70%给予兑付），剩余的60亿元损失将通过债权转股权和债权转资产的形式来弥补解决，即36亿元债权转为对蒙商银行15%的股权，另外24亿元转换成对包商银行跨省分行收购的一部分对价。徽商银行还将承接包商银行与前述资产账面价值等额的负债（最终以中介机构基于交易基准日的专项报告为准），在交易基准日承接负债和收购资产净值差额的金额扣减业务价值后，剩余款项即人民币344亿元由存保基金与徽商银行据实结算。

业界一般认为，这是一个多赢的方案：以股权和资产替代负债，解决了包商银行债务问题，使未来的“蒙商银行”可以轻装上阵；对于债权人徽商银行来说，借助本次收购，能将业务扩展至北京、深圳、成都和宁波，辐射京津冀、珠三角、长三角和川渝经济带，形成跨区联动之势，对于地方商业银行而言意义重大。想要跨区域经营，参与资产重组可能是个好选择。而且，收购这四家分行的支付对价，部分折抵了徽商银行在包商银行投资的同业损失——由于损失并未真正爆发，而是转为新成立银行的股权和优质资产（四地分行），从而最大限度地保护了徽商银行，避免了风险的传导蔓延。

4月30日，蒙商银行正式成立并开业。同日，包商银行将相关业务、资产及负债，分别转让至蒙商银行和徽商银行。存款保险基金根据《存款保险条例》第十八条，向蒙商银行、徽商银行提供资金支持，并分担原包商银行的资产减值损失，促成蒙商银行、徽商银行顺利收购承接相关业务并平稳运行。

新成立的蒙商银行承接了个人理财产品业务、“有氧金融”金融条线业务，为未来留足了发展空间。而随着重组工作收官，包商银行这家

“明天系”之所以能够逐渐“掏空”包商银行，主要原因之一是“一股独大”。

在经营管理层面，从包商银行的教训看，商业银行的风险防控还应当做到内外兼修。

5000亿城商行即将成为历史，但和1998年宣布关闭后被接管、清算的海南发展银行相比，包商银行并未爆发挤兑危机，这不能不说得益于存款保险制度和“新设银行+收购承接”的妥当安排。

### 内部人控制 大股东占款

其实，包商银行曾经有过辉煌的昨天。1998年12月，包头市商业银行成立，这是内蒙古自治区最早成立的城商行，2007年9月，更名为包商银行。2008年至2011年获准在北京、深圳、成都、宁波设立4家区外分行，业务快速向区外扩张，逐渐发展为拥有18家分行、291个营业网点、8000多名员工的区域性银行。这家银行是如何走到今天这般境地的呢？

根据调查发现，最直接的原因是大股东占款，逐渐掏空银行资产。从2005年至2019年的15年里，明天集团通过大量的不正当关联交易、资金担保及资金占用等手段进行利益输送，逐渐“掏空”包商银行，造成严重的财务与经营风险，直接侵害其他股东及存款人的利益。据清产核资结果显示，15年里，“明天系”通过注册209家空壳公司，以347笔借款的方式套取信贷资金，形成的占款高达1560亿元，且全部成了不良贷款。

而“明天系”之所以能够逐渐“掏空”包商银行，主要原因之一是“一股独大”。

包商银行机构股东有79户，持股比例为97.05%，其中，明确归属明天集团的机构股东有35户，持股比例达89.27%，远超50%的绝对控股比例，让股东大会形同虚设。由于股权过于集中，大股东很容易根据“一股一票”和“资本多数表决”原则“合法地”操纵股东大会，使股东大会成为大股东主导的决策机构，股东大会“形式化”或“走过场”，成了大股东干预和“掏空”包商银行的合法外衣，股东监督

机制名存实亡。

在股东监督机制失灵的背景下，如果董事会能发挥有效的风险管控职能，也许尚能制约管理层恣意。然而，包商银行董事会“形同虚设”，各项运作机制成了摆设，风险管控失效，不合规、不合法的企业文化盛行。尽管董事会下设9个专业委员会，但2011年以来，包商银行通过关联交易控制委员会、业务经营委员会等，对多项关联交易作出不当决策，董事会实际上为大股东明天集团进行利益输送起到了“助力”作用。根据接管组掌握的情况，在2015年12月二级资本债“募集说明书”中披露的董事会13人名单里，有相当数量的董事并不参与决策，对重大违规决策也不提出反对意见；甘于被收买，只拿钱不尽责，甚至凭借特殊关系和名气，替人站岗放哨，站台背书。

股权高度集中、公司治理失灵，导致了事实上的“一言堂”。长期以来，包商银行内部是在李镇西一个人的领导下运转的。即使李镇西2014年起不再担任党委书记，改由监事长李献平兼任，但董事长“一个人说了算”的局面仍牢不可破。“李镇西统帅‘三军’，是事实上的内部控制人和大股东代理人，董事会、党委、经营决策层皆直接听命于他”。更有甚者，如果没有李镇西的同意，连审计工作都难以开展。实际上，许多所谓“特殊业务”（包括对“明天系”的放款）就在李镇西的授意下，对内部审计保密，不允许审计，审计监督完全失效；对审计检查发现的其他问题，也不了了之，间接地为“内部人控制”和“大股东控制”提供了滋生土壤。

### 内外兼修 制度先行

顽症集中出现，和监管缺位有着密切关系。接管组认为，正是地方“监管捕获”、贪腐渎职，导致银行治理架构和机制基本失灵的现象难以及

时发现和处置。

这几年，由于包商银行风险暴露，被接管后，内蒙古银保监局的数名监管人士也因此落马。就在2020年6月4日，中央纪委国家监委网站发布消息称，原中国银行业监督管理委员会内蒙古监管局党委书记、局长薛纪宁涉嫌严重违纪违法，目前正接受纪律审查和监察调查。据报道，薛纪宁是被查的第五位内蒙古银监系统官员。2019年11月起，中国银保监会内蒙古监管局党委委员刘金明被查处，并于2020年4月末被“双开”；内蒙古银保监局党委委员贾奇珍被查处；内蒙古银保监局原新型农村金融机构监管处处长柴宝玉，包头市银监分局原局长、后任山西银保监局原纪委书记的于岚也都被查处，而这些人交集均在包商银行。

在刘金明被“双开”的官方通报中提到，他“对有关被监管机构野蛮扩张大肆放水，助推金融风险”“违规入股银行机构谋利，为被监管机构和有关人员谋利并收受巨额财物”，破坏监管队伍风气、监管机构政治生态，造成队伍管理、业务监管“双失守”。用中央纪委国家监委驻银保监会纪检监察组副组长虞云的话说，一些金融监管干部作为金融秩序、金融安全的守门人，却背离了监管初衷，弃守监管职责，甘于被“围猎”，甚至乐于当“内鬼”。对于这些监守自盗者的追责还在持续进行之中。

而对于其他商业机构而言，包商银行案从案由到处置方式，也十分值得关注。

2020年以来，商业银行不良贷款率持续上升，考虑到不良传导的滞后性及不良贷款真实暴露等原因，预计下半年商业银行资产质量仍面临下行压力。从不同类型银行看，新冠疫情对全国性大型银行资产质量的影响较小，疫情相对严重区域的中小银行受到的冲击较大，城商行和农商行的盈利表现相对较差。市场纷纷

猜测，包商银行会不会只是第一例？中小银行特别是城商行、农商行的困境，引发了“谁是下一个”的追问。

从包商银行接管工作来看，决策层目前是打算针对部分中小银行进行“一地一策、一行一策、精准拆弹”式救助。一方面打破“刚性兑付”的预期，提高企业家的审慎经营和风险控制水平；另一方面也给予包括商业银行在内的金融机构信号，在经济下行周期下，监管将“有序”排雷。各家银行要通过加强风控，重视信贷业务、金融市场业务、同业业务等业务中可能出现的风险，适当管理风险敞口。而监管层也会关注金融机构特别是合规水平较低的中小银行的即时经营指标，对可能出现的风险及时掌握并进行跟踪，尽可能防止风险“爆雷”。

在经营管理层面，从包商银行的教训看，商业银行的风险防控还应当做到内外兼修。

一方面，商业银行对内要建立有效制衡的股权结构，实现股权结构的合理化和多元化，提高公司治理实效。股权结构过于集中，股东内部制衡的失灵是包商银行走向失败的重要原因。中小银行应该积极探索优化股权结构的最佳选择，通过实现股权的多元化，充分发挥股东大会的民主决策作用，从根本上起到制衡作用，提高公司治理效果。

另一方面，商业银行要主动接受监管，完善信息披露机制，提高公司透明度。既要自主排除隐形股东、股份代持问题，又要及早发现“一股独大”或“内部人控制”的隐患，遏制高级管理层、民营股东掏空银行等违法违规行为；坚信“阳光是最好的防腐剂”，做好外部审计、信息披露，让会计、审计、律师等社会中介力量真正发挥吹哨人的作用。这一切，既将考验商业银行经营层的能力与担当，又将给监管层和立法者提出制度设计新的命题。□