

香港地区银行业 股东监管的经验与启示

宋光磊

1960年代香港地区银行爆发了亚洲第一次银行危机，其主要根源是股东监管的缺失。1964年10月，香港本地政府通过了《银行业条例》，实行“三级牌照”框架下的银行牌照准入制度，即将广义的银行分为三类：持牌银行(licensed banks)、有限制牌照银行(restricted license banks)及接受存款公司(deposit-taking companies)，提高对银行股东的资质要求。1997年香港回归以后，香港特区政府授权香港金融管理局(Hong Kong Monetary Authority，下称金管局)负责开展对认可机构的监管。除了在牌照方面严控，在对银行股东监管方面，《银行业条例》还明确了股东资质、大股东制衡、关联交易监控等三方面的监管要求，被称为股东监管的“三大支柱”。本文从对香港银行业股东监管的视角出发，结合监管部门出台的一系列股权管理规定，对内地的银行股东监管实践提出一些有针对性的思路和建议。

一、香港地区实施股东监管的主要经验

(一) 入门关严格，坚持合规为先。金管局践行“风险为本”的监管原则，首先强调对风险的认知和预先

防范，秉承合规优先的原则。体现在股东监管方面，就是严把入门关：(1) 能力素质达标，参考独立第三方评价。如果该控权人密切掌管银行的业务，监管人员会考虑评估相关岗位对知识与经验、能力、判断力有哪些具体的要求，根据这个能力指标清单，对照目标人员进行审查。在实际操作中，由于人的考核难以量化，香港的银行圈相对熟悉程度较高，往往还会采取通过第三方调研的方式来进行比较判断。比如选择一家经营状况良好的银行的相似位置的人士，随机采访第三方人士，针对两人的能力优劣进行对比评论，往往也会起到很好的效果。(2) 经验履历过硬，通不过可能会收回牌照。金融管理专员会考虑该名人士的操守，这部分考察在选举董事及行政总裁人选时也会被考虑，主要方法包括背景调阅、第三方访谈等。例如，近年来内地银行到香港开设银行的情况越来越多，金管局会询问这些派出的行长之前的工作经历和经验。从实践情况看，时常会有控权人代表无法通过金管局考核的情况。金管局考核的另一个特点是触发式，一旦首次无法通过审核，一般来说股东就需考虑另换他人。如果接连几个人无法通过，金管局将保留审批的权

力，有权收回本已审批的银行牌照。

(二) 股东行为受限，无理由否决机制

在成为股东之前，“准股东”要向金管局清楚详尽地表明其对有关机构的意向或计划。在具体的程度上，金管局采取了灵活豁免的方法，采用判例来进行监管指导。大致分为两类：(1) 战略性股权活动。如内地或海外的母行对设立在香港的持牌银行进行增资和减持，金管局将视比例和幅度进行常规质询，并有可能征询第三方审计意见来进行审批考虑。对于减持行为，金管局将从财务稳健性和宏观审慎的系统性冲击视角来对其资金撤出进行审批。(2) 财务性股权活动。这部分是监管审查的重点。在判例上，金管局有一个假定，即银行股权是不容随意交易的。因此，对于非上市股权，有严格的前置审批程序；对于公开上市的银行股权，市场交易规则是自由的，但需具有阈值报告机制并征得监管部门的同意。同时，金管局身兼金融稳定的职权，法理上可随时制止任何可能导致存款人利益受损、引起市场系统性风险的金融股权交易行为。

(三) 处罚严苛，违规就要坐牢
《中华人民共和国商业银行法》

中对于违反法律的情况一般表述为“第八十七条 商业银行工作人员泄露在任职期间知悉的国家秘密、商业秘密的，应当给予纪律处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任”，对于刑事责任的追究在本法案中没有详细说明，需要引证相关法律法条。相比之下，中国香港地区对股东违规的行为处罚可能更严苛。《银行业条例》将股东违规行为直接挂钩刑事责任，无论在何种情况下，股东出现违规行为（包括资质虚假、出资不实、大股东操控等）将可能直接坐牢。

（四）法条灵活性和前瞻性强

《银行业条例》规定该法案可由金管局负责实时修订，以跟上市场和义务的节奏，实现同步监管、匹配监管的目标。《银行业条例》1948年第一版推出后，根据经济形势和监管要求的变化而及时更新，每项最新的监管要求都体现其中，仅仅是2010年之后至2017年6月期间就修订超过10个版本。这样做的好处是：（1）新型的股东违规行为（如虚拟股东、股份代持、隐形金控集团等）可被随时监控并在第一时间采取行动，进行主动监管干预。（2）保持适度的前瞻性，避免“亡羊补牢”。如对于关联股东之间的跨境内保外贷等业务，金管局早在2012年就发出过监管警示提示风险，一方面避免了跨境套利风险，另一方面也提早保护了被监管银行，避免不自觉地碰上国际监管的高压线。

二、启示和借鉴

2018年1月5日，我国有关部门发布《商业银行股权管理暂行办法》，3月9日，陆续印发《关于做好〈商业银行股权管理暂行办法〉实施相关工作的通知》和《关于规范商业银行股东报告事项的通知》的有关配套文

件。这些监管政策有效强化了对银行股东监管的规范性约束，预计将很大程度上提高股东监管的治理水平和效率。在强化落实上述政策的基础上，应借鉴香港地区股东监管的经验，对内地的银行股东进行更有效的监管。

（一）强化全周期股东治理机制建设，建立合规防火墙

在银行参与主体（股东、客户、经营者）中，客户和经营者与银行活动紧密结合，在行为监管体系下，股东治理最容易“缺位”或“越位”。股东治理虚化，客观上为各类股权违规行为创造了空间，是各类股东监管领域不合规事件的起源。从香港地区的经验看，可采取两方面举措：（1）全生命周期监管。股东积极参与公司治理，从入股之前的“准股东”阶段就应当开始，这时的监管着力点可考虑细化对股东和代理人的考核，把住“入口关”。之后，通过参加公司股东会对董事进行优化选择，形成影响董事行为的动力和压力，落实好股东行为报告制度，保持事中管控。最后，对于股权变更等事后事项，可考虑结合第三方审计和律师意见，评价其真实目的，出具适当的审批意见。（2）完善股东禁行清单。可结合内地法律基础，适当考虑增加对隐形股东、潜在利益方、做市冲动（如在购买金融股权时的4.99%擦边球，造成“买而不举”，形成监管真空）等行为指标的监测，逐步建立更扎实厚重的合规“防火墙”。

（二）规范银行大股东行为，完善系统性金融风险防范机制

按照风险为本的原则，股东监管的核心和突破口是大股东监管。主要包括两方面：（1）考虑大股东风险硬约束机制。商业银行经营具有较高的资产负债率，这本身已经具有了较高风险，如果股东再推动银

行从事高风险行为，不仅损害股东财富，更重要的是影响债权人（尤其是广大存款人）的债权安全。因此，对于大股东的高风险偏好行为（杠杆并购、股权质押、大规模关联交易等）要加强监测和监督，引导股东回归长期价值投资的主线，明确商业银行服务实体、回归本源的大方向。（2）完善系统性审慎工具和机制。金融体系具有先天的脆弱性和传染性。香港历经3次大规模的金融危机，在大股东监管方面也体现了防范系统性风险的机制设计。因此，可考虑增加大股东异动的审慎否决机制，保留对于任何可能冲击系统严重脆弱性的行为（如短期内连续减持、大规模单项质押等）的否决票，防范和化解系统性金融风险，斩断系统性风险传染链条。

（三）强化责任追究，建立股东风险治理长效机制

主要体现在两个层面：（1）完善法制化处置机制。香港对于股东行为不当，采用的是与刑事责任挂钩的重典方式，内地可考虑参考，在近期发布的股权办法的基础上，结合上海金融法院成立的契机，吸取前期安邦等违规股东行为的教训，不断扩充银行股东监管的案例库，提升法制化治理水平和效率，为银行股东监督提供坚固的法理基础。同时，在一定程度上考虑适度提高违法成本，加大对金融犯罪的威慑力。（2）建立股东风险防控长效机制。随着我国金融全面开放步伐加速，各类金融市场要素的丰富完善，特别是放开对外资股东持股比例的限制，预计将有更多新型的股东架构和方式出现，其风险领域也将不限于股权信用风险，而是涉及到汇率、资产证券化、国际资本流动等多种类型风险的综合冲击。■

责任编辑 任宇欣