

Deloitte.

德勤



中国六大商业银行公司治理实践 研究报告

德勤中国公司治理中心
2019年3月

因我不同
成就不凡

始于1845

目录

I 中国六大商业银行公司治理实践研究报告

1 项目介绍	3
2 中国六大商业银行公司治理取得的成就	7
2.1 建成了国际资本市场认可的公司治理体系.....	9
2.2 实现了股权结构的多元化，提升了公司治理运作的质量 ...	11
2.3 开启了六大商业银行公司治理的中国实践和“四会一层” 架构的探索.....	13
2.4 建立了依法合规、多渠道的利益相关者沟通机制.....	15
2.5 初步形成了贯穿银行的公司治理、风险管理和内部控制 文化与价值观	17
3 中国六大商业银行公司治理实践的观察	19
3.1 “四会一层”公司治理的新实践	21
3.1.1 党组织在六大行公司治理中的角色和作用	23
3.1.2 协调党组织和董事会的重大事项决策职能	26

3.1.3	在党管干部原则之下增强董事会的聘任权	30
3.1.4	通过适度的信息披露增强市场对于党组织进入治理的信心	32
3.2	关于董事履职能力	36
3.2.1	增补具有经营管理经验的董事	37
3.2.2	提高独立董事比例	42
3.2.3	发挥股权董事的优势	44
3.2.4	定期开展董事评价和董事会评价	48
3.2.5	继任计划和董事会多元化	50
3.3	国有股东的角色和作用	52
3.3.1	继续发挥中央汇金公司的积极作用	53
3.3.2	从做好“股东”到做“好股东”	56
3.4	董事与高管薪酬	59
3.4.1	以市场化的激励机制培育专业银行家	59
3.4.2	改善薪酬制度的弱业绩相关性	64
3.4.3	打破固化的独立董事薪酬机制	65
3.5	与利益相关者的沟通	68
3.5.1	加强与国际利益相关者的有效沟通	68
3.5.2	加强与主管部门和监管机构的沟通，实现信息披露的协调	72
3.5.3	鼓励和加强信息披露主动性，形成信息披露竞争优势	73
3.5.4	加强危机管理和沟通	76

3.6 内部审计和外部审计	77
3.6.1 加强审计委员会对内部审计和外部审计的支持力度 和监督作用	77
3.6.2 形成重视审计工作的文化和价值观	79
主要参考文献	83
研究方法	85
研究团队	87
致谢	89

II 境外独立董事对于中国大型商业银行 公司治理实践的建议

开篇语	93
1 中国大型商业银行的竞争与监管环境	95
1.1 中国大型商业银行应进一步提高市场化和国际化程度....	97
1.2 大型商业银行应从做大转向做强	99
1.3 对大型商业银行的监管不宜过严、过繁、过细	100

2	党委会的角色和作用	103
2.1	多数受访者对党建入章表示理解，但也指出国际投资者存在理解上的障碍	105
2.2	党建入章在实际运作中与商业银行的公司治理原则并未显著冲突.....	107
2.3	党委会和董事会的关系需要进一步厘清	108
2.4	应关注党建入章的潜在境外法律风险	110
3	银行家的培养与选拔	111
3.1	银行业务具有社会责任属性，贪婪的人不能做银行家 ...	113
3.2	银行家应具备国际化视野和持续学习能力	114
3.3	应给予银行家合理的报酬和体面的待遇	116
3.4	银行家不能一味规避风险	117
3.5	官商不分的现状不合理，对银行家的成功缺乏定义....	118
3.6	缩小中管干部范围、给予中国银行家不同的职业发展选择	119
4	独立董事的履职能力	121
4.1	大多数受访独立董事赞成提高商业银行独立董事占比 ...	123
4.2	如果能找到合资格的董事人选，可以尝试首席独立董事制度	124

4.3 独立董事应具有多元化的专业背景，应适当松绑国企高管退休三年之内不得担任独立董事的禁令	126
4.4 独立董事是否能发挥作用取决于大股东、党委和董事长对公司治理的理解与应用程度	128
4.5 监管机构对独立董事的资格考试、任命限制和流程尚需改进.....	129
5 股权董事制度需要改进	131
5.1 股权董事制度增大了大股东的治理风险.....	133
5.2 股权董事的职责需要进一步明确，可降低股权董事在董事会中的占比	134
5.3 股权董事与独立董事之间存在信息不对称.....	136
6 董事和高管的薪酬与激励	137
6.1 董事和高管的薪资水平不合理，但完全市场化的激励方式未必合适.....	139
6.2 独立董事的薪酬应更加市场化、国际化.....	140
6.3 薪酬结构可以进一步优化	141
7 监事会的角色与作用	143
7.1 监事会的角色和目标不明确，其职能与董事会的职能存在一定程度的重叠	145

7.2 监事会对于董事会的评价标准不明确、不透明，可考虑引入第三方独立评价	146
8 机构投资者的公司治理作用不明显	147
8.1 大型商业银行的机构投资者目前多将自身定位于财务投资者	149
8.2 境外机构投资者进入银行业的外部环境有待改善	150
9 信息披露和外部审计师的公司治理职能	151
9.1 完善商业银行信息披露、帮助投资者发现银行的市场价值	153
9.2 提升审计师的公司治理职能	155
研究团队	157
致谢	159
联络人	161

I

中国六大商业银行 公司治理实践研究报告

1

项目介绍

早在2013年，中国国家主席习近平就提出了“构建人类命运共同体”的倡议。在当今民族国家存在的世界里，各国都有自己独特的政治、经济和社会制度，不同的文化、传统和价值观。毫无疑问，各国之间的深度了解和理解，是实现整个人类和平发展，推动“人类命运共同体”建设的基础。

秉持这样的理念，我们以中国六大商业银行公司治理实践为研究样本，通过观察、访谈、分析和提出建议的方式，向世界展示一幅较为清晰、客观和富于地域特色的中国六大商业银行公司治理实践的图画，一方面加深世界对中国商业银行治理的了解和理解，另一方面促进中国商业银行治理的效率和质量的提升，为推进人类社会的共同进步，增添一份来自银行业的力量。

从中国经济和金融体系来看，工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行、邮储银行六大商业银行（以下简称“中国六大商业银行”或“六大行”）是中国金融业的中流砥柱，在中国经济中发挥着“市场稳定器”的重要作用。中国六大商业银行，经历过传统计划经济环境下的垄断发展，又在现代市场经济中完成了脱胎换骨式的变化。2004年的股份制改造开启了中国六大商业银行建立现代公司治理体系的征程，遵循国际成熟的公司治理规则，十五年以来中国六大商业银行不断探索，逐步建成了国际资本市场认可的公司治理框架体系。2017年6月至10月，中国六大商业银行相继完成了将党建工作的整体要求写入公司章程的任务，正式形成了“四会一层”——党委会加上股东大会、董事会、监事会和高级管理层——的公司治理架构。中国六大商业银行公司治理实践，表现出国际同行共有一面的同时，也表现出自身独特的一面，引来广泛的关注和讨论。

从国际视角来看，在经济全球化的大势下，中国六大商业银行公司治理的有效与否，将对世界经济产生重大影响。工商银行、农业银行、中国银行和建设银行，近年就先后被金融稳定理事会（FSB）列入全球系统重要性银行，在全球经济体系中的重要地位日益提升。相应地，这些银行的公司治理要求也更为严格。巴塞尔银行监管委员会（Basel Committee on Banking Supervision）在其2015年新版《银行公司治理原则》中指出，有效的公司治理对于银行业和整个经济体系的有序运行十分关键。从宏观的角度来看，商业银行良好的公司治理是强化金融监管、防范系统性金融风险的基础。从微观的角度来看，有效的公司治理是银行永续发展的基石。对于中国六大商业银行，特别是对于全球系统重要性银行，如何更为有效地进行公司治理，确保银行业乃至整个金融业的健康发展，仍然存在许多迫切需要研究的问题。

本项目由中南财经政法大学特聘教授陈彩虹主持，联合了世界银行集团国际金融公司（IFC）和德勤中国公司治理中心的专家、学者。在研究过程中，项目组以“观察为主，集中讨论，分析支撑”的方法，依托中国六大商业银行年报等公开资料和信息，全面回顾和总结了相关的公司治理学术文献，对中国六大商业银行的董事、高管，以及专业机构的资深人士进行了深入访谈，形成了《中国六大商业银行公司治理实践研究报告（2019）》（以下简称“研究报告”），在2019年博鳌亚洲论坛发布。

2

**中国六大商业银行
公司治理取得的成就**

在20世纪90年代末，中国六大商业银行基本上处于“技术上破产”的状态^①，仅靠隐性的国家财政支持维持生计。自21世纪初开启以公司治理为核心的股份制改造以来，中国六大商业银行迅速摆脱了“技术上破产”的状态，在规模、资产质量、资本充足性、盈利能力、风险管控等方面逐步达到甚至超过国际同行的水平。在2008年国际金融危机中，中国银行业之所以受到的冲击较少，主要还是得益于以治理为主线的股份制改造。中国银行、工商银行、农业银行、建设银行分别于2011年、2013年、2014年和2015年首次入选金融稳定理事会（FSB）的全球系统重要性银行名单。在英国《银行家》杂志2018年“世界银行1000强”榜单上，工商银行、建设银行、中国银行和农业银行依次占据了前四名的位置。显然，没有健全有效的公司治理，中国六大商业银行不可能实现规模的不断扩大、资产质量的持续提升、海外网络的不断拓展和股票在国内外资本市场上的稳健表现。

① 有关中国六大商业银行在20世纪90年代末处于“技术上破产”状态的描述，仅适用于工、农、中、建四大银行。

2.1 建成了国际资本市场认可的公司治理体系

自2004年始，中国六大商业银行相继完成股份制改造^①，并实现了股票在境内外资本市场上的公开发行上市。建立符合国际公认公司治理基本原则的治理体系，既是监管机构和证券交易所规定的股票发行上市基本条件，也是公司股票获得国内外投资者认购的基本前提。中国六大商业银行所建立的包括股东大会、董事会、监事会和高级管理层在内的“三会一层”公司治理架构，虽然没有直接套用任何一种现存的公司治理模式，但遵循了决策、监督、执行机构独立运作、相互制衡，平等对待各类股东，信息公开透明等基本原则，成为投资者（特别是境外战略投资者）购买并持有其股票的信心保证。

中国六大商业银行“三会一层”中监事会的设置，显然是对于公司治理的德日模式的借鉴，但并不拥有德日模式中监事会任免及实质性监督董事的权限，且与董事会内设的审计委员会等专门委员会存在职能上的重叠。中国六大商业银行的公司治理结

^① 交通银行在1987年4月1日就已经完成股份制改造，成为第一家全国性的股份制商业银行，其股票在2005年和2007年分别于香港联合交易所和上海证券交易所发行上市。

构，无论是在形式上还是实质上，都与公司治理的英美模式更为接近，均是将董事会置于公司治理的中枢位置，依靠独立董事来对代表高级管理层的执行董事和代表大股东的股权董事进行制衡，通过设置各类专门委员会来提高决策议事的效率，并由独立董事来主导审计、薪酬、提名、关联交易等专门委员会，避免大股东或高级管理层控制这些专门委员会可能造成的利益冲突。与公司治理的国际最佳实践相比，中国六大商业银行公司治理从“形似”逐步走向“神似”。在股权结构的多元化、董事会构成的多样化、董事会决策程序的规范性、信息披露的透明性等方面，国际公司治理的最佳实践已在中国六大商业银行中落地生根。

2.2 实现了股权结构的多元化，提升了公司治理运作的质量

股权结构，是公司治理的基础。21世纪初，中国六大商业银行在公司治理上发生的最为根本的变化，是其股权性质由100%国有转变为国有控股，通过引入战略投资者，特别是境外战略投资者，实现了股权结构的多元化。例如，建设银行、工商银行、中国银行、交通银行、邮储银行分别引入了美国银行、高盛、苏格兰皇家银行、汇丰银行和瑞银集团。在实现股票公开发行上市之后，中国六大商业银行的股权结构进一步调整为国有控股（交通银行稍有不同，相对控股），国有法人股、外资股持有较大比例股份，社会公众分散持股的形态。财政部和中央汇金公司等作为国有资本出资人的代表，肩负着中国六大商业银行国有资本保值增值的责任，通过委派股权董事等方式保护国有大股东的利益，在公司治理中发挥着积极作用，但承诺不干涉中国六大商业银行具体的经营管理活动。

中国六大商业银行公司治理的现代化，开始于战略投资者的引入和股权结构的多元化。正是因为有“外人”的进入，中国六大商业银行才需要慎重地考虑通过公司治理的安排去平衡和协调

不同主体的利益和关切，公司治理才实现了“由虚到实”的转化。为了维护自身的权益，战略投资者委派董事参与董事会的决策和监督，形成了有效的制约机制，并派出经验丰富的专业人员，通过技术援助安排帮助中国六大商业银行完善其治理结构。例如，汇丰银行入股交通银行以后，除了提供员工培训方面的有力支持，还向交通银行派出一名副行长、一名董事及部分部门经理，对交通银行IT系统、风险管理机制的建设起到了明显的促进作用。股权的多元化，在一定程度上缓解了中国六大商业银行的所有者缺位问题和国有大股东“一股独大”的问题，引发了公司治理的根本性变革，提升了公司治理的质量。

2.3 开启了六大商业银行公司治理的中国实践和“四会一层”架构的探索

中国的政治和经济体制，决定了国有商业银行需要探索符合中国国情的公司治理模式。在中国六大商业银行实施股份制改造之前，其公司治理主体主要是“老三会”，即党委会、职工代表大会和工会，主要的治理目标是确保银行贯彻执行国家的经济和金融政策，同时保护职工的权益。在实施股份制改造之后，中国六大商业银行的法定公司治理主体是“新三会”，即股东大会、董事会和监事会，主要的目标是保护国有股东和其他股东，以及存款人、纳税人等利益相关者的利益。然而，“新三会”建立之后，“老三会”仍然存在，其中党委会的公司治理角色得到实质上的强化，职工代表大会、工会旨在保护员工权益的公司治理角色则有相当部分移交给监事会承担。

2017年，中国六大商业银行相继完成公司章程的修订工作，明确了党组织在公司治理中的法定地位，正式形成了包括党委会、股东大会、董事会、监事会和高级管理层的“四会一层”公司治理架构（参见图1），这可能是世界上形式上最完备，也最复杂的公司治理安排。党组织所承担的治理角色，是中国六大商业

银行公司治理中最有中国特色的部分，也是理解其公司治理结构的关键。

对外来看，党组织发挥的治理功能，满足了执政党和政府对于中国六大商业银行作为执政经济基础和政治基础的定位和诉求。对内来看，党组织不仅直接承担着重要的治理角色，包括重大事项决策和主要人事任免，还通过“双向进入、交叉任职”等方式^①3，协调“三会一层”的公司治理运作。

“四会一层”的公司治理架构，虽然对现有的公司治理理论和原则提出了诸多挑战，但可能是目前中国政治经济背景下，有效平衡执政党的政治诉求和中国六大商业银行利益相关者的经济诉求现实可行的制度安排。

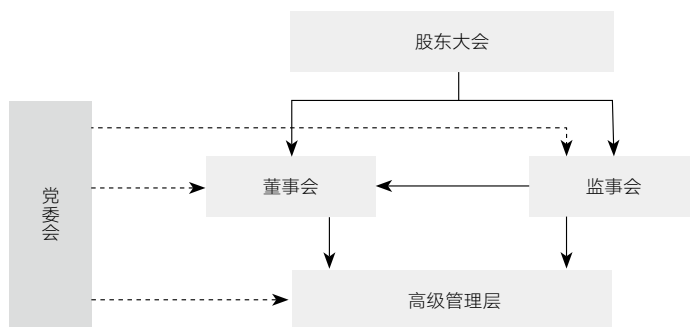


图1 “四会一层”的公司治理架构

注：图中实线箭头表示《公司法》规定的监督关系，虚线箭头表示党委会以“双向进入、交叉任职”方式影响“三会一层”的运作。

^① 所谓“双向进入、交叉任职”，是指符合条件的党委成员可以通过法定程序进入董事会、监事会、经理层，董事会、监事会、经理层成员中符合条件的党员可以依照有关规定和程序进入党委。党委委员可以拥有双重身份，例如党委书记和董事长由同一人担任。

2.4 建立了依法合规、多渠道的利益相关者沟通机制

充分知情才能有效行权。及时透明的信息披露与沟通，是保护投资者权益、增强市场信心、维护银行安全稳健经营的基本条件，也是资本市场监管机构关注的焦点。中国六大商业银行作为上市公众公司，作为具有系统重要性的金融机构，在信息披露与沟通上遵循更为严格的标准和要求。结合投资者管理，中国六大商业银行普遍建立了完整和多样化的信息披露与沟通渠道，包括定期报告、重大事项公告等法定的信息公开披露渠道，以及投资者关系网页、业绩发布会、路演、投资者和分析师见面会、投资者热线电话和电子邮箱等多样化的信息沟通形式。为了保证信息披露的高质量，中国六大商业银行已形成包括市场约束、政府监管、外部审计、内部控制在内的信息质量综合保障体系。在中国上市公司中，中国六大商业银行在信息披露和沟通的合规性、透明性、充分性上堪称表率。

中国六大商业银行在利益相关者的类型、构成和信息诉求上具有远超一般上市公司、大大超过普通商业银行的复杂性。政府主管部门、监管机构、国有大股东、机构投资者、中小股东、评

级机构、证券分析师、新闻媒体等，在信息需求上各有不同、各有侧重，在信息沟通渠道和方式上也有不同的要求，这对保障不同利益相关者平等获取信息的权利，避免出现一部分利益相关者提前获得敏感信息，或者获得他人无法获取的信息等信息披露不合规行为提出了极大的挑战。按照中国证监会和证券交易所的信息披露监管规则，中国六大商业银行均符合“信息披露直通车”的要求^①，这为中国六大商业银行平衡信息披露和信息保密的关系，自主确定信息披露的时间和内容，尤其是信息披露的豁免范围提供了有利条件，同时也对如何保证信息披露的真实性、完整性、准确性，服务公司治理的市场目标，促进信息的主动、自愿披露提出了挑战。总体而言，中国六大商业银行的信息披露在外部监管和内部控制的双重保障之下，具有投资者认可的高质量特征。

① 即可以按照法律法规的规定，自主决定信息披露的时间和内容并在指定媒体上披露，交易所不做事前的审核。

2.5 初步形成了贯穿银行的公司治理、风险管理和内部控制文化与价值观

文化和价值观，是决定公司治理有效性的深层因素，也是最不容易移植的公司治理因素。中国六大商业银行公司治理的架构、制度、机制等，主要源自于对公司治理国际最佳实践的学习和借鉴，与中国的本土文化、传统理念并不完全兼容。例如，中国传统文化强调上下有别、尊卑有序，这与现代公司治理提倡的平等协商、民主决策存在一定的抵触。如何在本土文化、传统理念的土壤上构筑现代公司治理体系，成为了中国六大商业银行公司治理面临的又一大挑战。应该说，科学、民主、公平、透明、审慎、稳健、合规等价值观不仅已经成为中国六大商业银行的“高层基调”，而且也已逐渐下沉、渗透到银行的中层和基层，转化为贯穿全行的经营理念与行为准则。

由于商业银行本质上是风险的经营者，风险管理和内部控制在其公司治理体系中具有极其重要的地位。中国六大商业银行在借鉴国际经验的基础上，已基本建立起健全、完整的风险管理和内部控制体系，包括在董事会下设风险管理委员会和审计委员

会，设立首席风险官、首席审计官，建立垂直、独立的风险管理和内部审计组织架构，以及风险管理部门向董事会风险管理委员会、内部审计部门向董事会审计委员会的直接报告途径等。中国六大商业银行的风险管理和内部控制系统不仅能够对信用风险、市场风险、操作风险等进行较为准确、及时的识别、计量、评估和应对，还能够生成量化的风险信息支持董事会的战略决策和投资者的投资决策。中国六大商业银行在风险管理和内部控制上取得的成就，不仅在于形成了风险管理和内部控制的组织、技术、方法和制度体系，更在于银行各级管理者和员工的风险和控制意识的普遍提升。审慎稳健、依法合规、风险和收益的平衡等，已经逐步成为中国六大商业银行中深入人心的风险管理与内部控制理念。

3

**中国六大商业银行
公司治理实践的观察**

3.1 “四会一层”公司治理的新实践

党组织——党委会或党组——在公司治理中发挥核心治理功能，是中国国有企业公司治理中最具有中国特色的部分。习近平总书记指出，中国特色现代国有企业制度，“特”就特在把党的领导融入公司治理各环节，把企业党组织内嵌到公司治理结构之中，明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位。党组织承担核心治理角色，满足了执政党加强对于大型商业银行的有效治理，巩固其执政经济基础和政治基础的需要。

早在建国之初，中共党组织已经在包括国有企业在内的社会经济组织中作为最重要的治理主体出现。在21世纪初大型商业银行启动股份制改造之前，其公司治理主体就是以党委会为核心的“老三会”。股份制改造之后大型商业银行建立起“新三会”，形成了“老三会”和“新三会”既相互独立又相互依存的公司治理架构。“老三会”和“新三会”的有效衔接，特别是党组织和董事会的权责划分与功能协调，一直是中国大型商业银行公司治理需要研究解决的重大问题。

2012年中共十八大以来，党组织在国有企业公司治理中的角色从幕后走向台前，其突出表现就是国有企业在章程中明确党组

组织的角色和作用，即“党建入章”。“党建入章”改变了党组织发挥治理功能“只做不说”的传统，引发了国内外资本市场的广泛关注。2015年12月1日，中组部和国资委召开的中央企业党建工作座谈会，正式启动了国有企业的“党建入章”进程。2017年5月25日，财政部发布《中央金融企业将党建工作要求写入公司章程修改指引》（以下简称《修改指引》），明确要求中央金融企业应于2017年10月底前完成章程修改的公司治理决策程序，并为六大行提供了“党建入章”的基本依据和写作范本。2017年6月至2017年10月，工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行和邮储银行分别完成了股东大会对于“党建入章”的批准程序（参见表1）。六大行向投资者承诺“党建入章”不会损害股东利益、不影响董事会实际运作，“党建入章”在六大行股东大会上均获得高比例的赞成票通过，六大行的股价在章程修订过程中表现平稳，没有发生异常波动。

表1 六大行公司章程修订关键时间点

事件	工商银行	农业银行	中国银行	建设银行	交通银行	邮储银行
董事会通过章程修订的决议公告	2017年 6月9日	2017年 6月9日	2017年 6月9日	2017年 4月27日	2017年 8月24日	2017年 9月12日
股东大会决议通过的时间	2017年 6月27日	2017年 6月28日	2017年 6月29日	2017年 6月15日	2017年 10月27日	2017年 10月27日
银（保）监会批准时间	2017年 9月25日	2017年 11月8日	2017年 11月27日	2018年 3月13日	2018年 4月8日	2018年 6月21日

“党建入章”工作的完成，标志着中国大型商业银行已正式形成了“三会一层”的公司治理架构。党组织在大型商业银行公司治理中究竟承担何种治理角色，党委会和董事会在重大事项决策过程中权责如何划分、功能如何协调，“党管干部”原则之下如何

保证董事会依法聘任董事和高层管理者的权利，党组织是否应该和“三会一层”一样公开披露其基本信息和决策情况，均是国内外监管机构和投资者关注的重大问题，也是我们重点研究的课题。

3.1.1 党组织在六大行公司治理中的角色和作用

党组织的核心治理角色是决策

官方文件将党组织的治理角色定位于“领导核心”，但这并不是一个具体界定权责的公司治理概念。由于董事会、监事会、高级管理层分别负责决策、监督、执行，而党组织对其他治理主体负有领导责任，意味着党组织承担的治理角色既有可能是决策，也有可能是监督或执行，只是相对于其他治理主体具有更高的权力层次。交通银行将党委会在“四会一层”中的角色概括为“党委核心领导，董事会战略决策，监事会依法监督，管理层全权经营”。《修改指引》明确党组织对于企业的重大问题应该进行“研究讨论”，并且这种“研究讨论”是先于董事会决策的“前置程序”。从字面上来看，“研究讨论”似乎是一种决策咨询的职能，但党组织可以决定重大事项是否应该提交董事会进行审议，而党组织经过研究讨论而通过的议案，几乎不会被董事会所否决。文献研究和访谈结果均表明，党组织在性质上是决策机构，最重要的治理角色实质上就是重大事项的决策。

党组织的治理目标是把握政治方向，服务国家经济、金融大政方针

六大行党委会作为执政党组织的组成部分，必须遵循执政党确立的路线、方针和政策，遵守党的原则和纪律。在促进六大行改善经营管理、提高风险防控能力和市场竞争能力、提升银行经

营效益、增加股东回报等方面，党委会和“三会一层”的目标是基本一致的。鉴于六大行对金融和经济的特殊重要性，执政党通常要求它们在维护金融稳定与社会安定、促进经济发展和民生改善上承担更大的社会责任。党委会对于宏观政策目标、社会目标的强调，可以抑制六大行对于经济利益的过度追求和过度的风险承担，促进其履行相对于利益相关者的社会责任，但同时也有可能弱化商业银行自身的经济属性，与商业银行追求经济效益和股东回报的目标产生一定的冲突。在这种情况下，就需要党委会发挥协调各方利益、均衡内外目标、凝聚共识的核心治理作用。

党委会通过“双向进入、交叉任职”协调“三会一层”的运作

六大行在“三会一层”之外，加上党组织这一核心治理主体，公司治理的复杂性和运行成本自然增加。为了促进“四会一层”的协调运作，降低治理成本，大型商业银行按照制度设计要求，党委和董事会、监事会、高级管理层之间采取“双向进入、交叉任职”的人事安排（参见图2）。例如，董事长兼任党委书记、行长和监事长兼任党委副书记、副行长兼任党委委员等。“双向进入、交叉任职”有利于降低党委和“三会一层”出现目标不一致情况的可能性，促进党委和“三会一层”之间的有效沟通，降低治理主体众多、协调难度加大而导致的治理成本的增加。然而，“双向进入、交叉任职”也有潜在的可能会影响“三会一层”的独立运作和分权制衡，尤其是影响监事会对于管理层的监督职能。在党委会中，党内职务的级别由高到底依次是党委书记、兼任行长的党委副书记、兼任监事长的党委副书记和其他党委委员。行长的党内级别排序高于监事长，监事长显然难以有效行使对行长

的监督职责，更难以有效履行对董事长的监督职责。

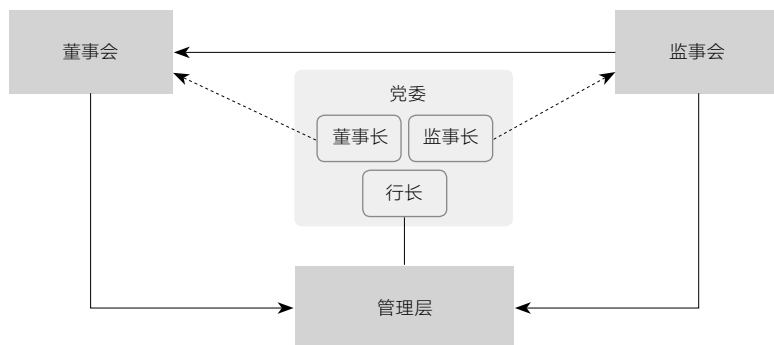


图2 “双向进入、交叉任职”的治理安排

注：图中实线箭头表示《公司法》规定的监督关系，虚线箭头表示党委会以“双向进入、交叉任职”方式影响“三会一层”的运作。

党委会与高管层在人员构成上存在大范围重合，有可能加重大型商业银行的代理成本

现代公司治理的一个基本目标是缓解股东和经理之间的代理冲突，防止所有权和经营权“两权分离”的企业出现“内部人控制”。六大商业银行党委平均有超过70%的成员属于高管层，严格意义上不属于高管层的党委成员仅有董事长和监事长^①。高管层占据党委会2/3以上绝对多数，存在潜在可能导致党委会在重大事项决策上偏向于维护高管层的利益，如果没有其它制约安排，甚至可能出现“内部人控制”问题。此外，管理层是董事会决策的执行者，但主要由高管层构成的党委会又要在董事会决策之前履行研究讨论的“前置程序”，影响董事会的决策结果，这有可能造成决策与执行功能无法有效分离。

^① 相关政策规定要求纪委书记应独立行使职权且不得兼任经营管理岗位，但六大行均将纪委书记列入高管层。

建议1：党委会立足政治本位，主要负责从政治角度对重大事项进行把关定向，对存在政治问题的决策事项拥有否决权，对于决策事项的经济合理性和可行性则只行使建议权，董事会负责对重大事项从经济角度进行决策，对于决策事项可以从经济合理性和可行性角度行使决定权或否决权。

将协调各方利益、均衡内外目标和凝聚决策共识，作为党委会领导核心的重要工作内容，避免过于强调某一方面目标而导致大型商业银行“顾此失彼”。

3.1.2 协调党组织和董事会的重大事项决策职能

党委会的议事决策范围是“三重一大”事项，其范围与董事会的决策范围存在大面积重叠（参见图3）

中共中央办公厅、国务院办公厅2010年印发《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》（以下简称《意见》）明确指出：“国有企业党委（党组）、董事会、未设董事会的经理班子等决策机构要依据各自的职责、权限和议事规则，集体讨论决定“三重一大”事项”。所谓“三重一大”，即重大决策事项、重要人事任免、重大项目安排和大额资金支付。能够上党委会和董事会讨论的事项，基本上都属于“三重一大”。在六大行党委会的决策范围内，有一部分是董事会没有决策权限的，主要包括党务，以及对于省级分行行长、副行长，海外机构、子公

司和总部各部门负责人的人事任免等。在董事会的决策范围内，也有一部分是党委会决策一般不会涉及的事项，通常与董事会自身的运作有关，包括董事会及其下设专门委员会的议事规则、董事会报告等，或与董事会的某些法定义务有关，例如选聘外部审计师、与监管机构的沟通等。除此之外，大部分“三重一大”事项属于党委会和董事会决策权限的重合部分，党委会先进行研究讨论并作出决定之后，再提交董事会进行审议和批准，形成具有法律效力的决策结果。在“党建入章”之后，先前可以由董事会、行长办公会决定而不需要经过党委会决策的事项，已经大幅减少，而党委会的决策范围和工作量显著扩大。

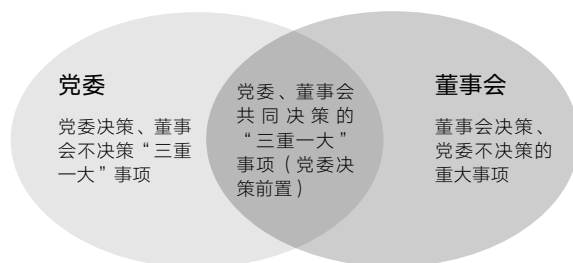


图3 党委和董事会的决策议事范围

党委会和董事会在决策目标、规模、人员构成、机构设置、议事规则等方面存在较大的差异

在决策目标上，党组织比董事会更加强调贯彻和落实执政党和政府确定的经济和金融政策。党组织的规模约为7-12人，比董事会的平均规模要小。在人员构成上，董事会通常由执行董事、非执行股权董事和非执行独立董事构成，非执行董事在人数占比上超过执行董事。同时，董事会的构成强调董事在年龄、性别、地域、教育背景、从业经历等方面的多样性，以保证董事会决策能够充分吸收和考虑不同的视角和观点，实现集思广益。党委会

的人员构成背景较为单一，主要为银行高管，一般并不专门考虑多样性要求。例如，在2017年底六大行的党委委员会中，完全没有女性的身影。党委会中由于没有代表中小股东和其他利益相关者的外部人士，在决策中很难避

免控股大股东和高级管理层的控制。在机构设置上，为了提高决策议事的效率，董事会设置有各类专门委员会，为了解决潜在的利益冲突，提名、薪酬、审计、关联交易等专门委员会要求由独立董事主导。尽管党委会决策议事的范围广泛，但一般并不通过设置专门委员会的方式来提高决策效率，通常也没有防范利益冲突的正式机制，例如利害关系人的回避表决机制。在议事规则上，董事会遵循“一人一票”的投票规则，且会根据决策事项的重要程度，确定1/2简单多数通过或2/3绝对多数通过的规则。党委会则遵循执政党的民主集中制，强调通过讨论和协商达成一致意见。由于党委书记在党委会中拥有更高的政治级别，他的意见对于党委会的决策结果可能具有决定性影响。如何对作为“一把手”的党委书记进行有效的监督与制衡，保证党委会决策的科学性和民主性，一直是包括大型商业银行在内的国有企业公司治理面临的一大挑战。

党委会履行实质性决策职能，董事会履行决策监督和决策咨询职能

党委会和董事会是大型商业银行中的两大决策主体。从流程上来看，大量重大事项党委会的“研究讨论”是董事会决策的“前置程序”。党委会在决策之前需要调查研究，听取各方意见，包括董事的意见，重大事项经党委会讨论通过之后，再提交董事会完成法定批准程序。由于党委委员一般都具有丰富的银行工作经

验、且分管各大业务领域或职能部门，他们在涉及银行经营管理的事项上，可能会比董事会更加“懂事”，决策效率也更高。由于实质性的审查评价已经由党委会完成，董事会的决策效率大为提高，一般性议案在董事会上3-5分钟即可讨论通过。虽然理论上存在党委会通过的决议被董事会否决的可能性，但这种情况在实务中几乎不会发生。通过“双向进入、交叉任职”的人事安排，进入董事会的党委委员会负责在董事会中传达党委会的意见和决定，同时将董事会的意见反馈给党委。此外，党委会还通过非正式的董事沟通会与董事们沟通重大敏感事项，那些存在争议的事项，要么通过细致的沟通消弭分歧，要么由于分歧仍然存在而决定暂缓提交董事会表决。基于这样的沟通与协调机制，六大行董事会近五年的投票表决没有出现一例反对票。即使是在某些独立董事看来，在董事会投反对票也并非一种建设性的行为，因为不同的意见在董事会召开之前有充分的表达机会。用独立董事投反对票的次数来衡量董事会的独立性，虽然是一种国际通行的做法，但在中国可能并不能准确衡量董事会真实的独立性。根据我们访谈的结果，在董事沟通会或董事会专门委员会上，许多非执行董事对相关议案的讨论是相当认真的，会向银行高管提出大量的问题，也会在自己的专业领域内提出中肯的意见和建议。六大行董事会的决策功能虽然部分与党委会的“前置程序”决策重合，但其发挥的决策监督和决策咨询功能，对于形成最终科学合理的决策结果无疑是十分重要，甚至是不可或缺的。

建议2： 党委会和董事会的职责分工与功能协调问题，关键在于党委会“三重一大”事项的清晰界定。建议相关上级党组织和政府主管部门牵头制定大型商业银行“三重一大”事项的基本标准和操作性指引。

鉴于党委会决策的“前置程序”，需要广泛听取、吸收包括董事在内的各方面的意见，建议将各种不规则的沟通会、协调会、讨论会，进行制度化和程序化，建立党委会和董事会决策之间常规性的协调通道和机制。

3.1.3 在党管干部原则之下增强董事会的聘任权

董事会的依法聘任权和董事会提名委员会、薪酬委员会能够发挥的作用有限

六大行属于中央（执政党中央和中央政府）管理的重点金融机构，其党委成员或主要高层管理者，包括党委书记、副书记、党委委员，董事长、副董事长、行长、副行长、监事长，属于中央直接管理的干部，具体由中央组织部（中组部）负责任免和考核管理。董事会中的非执行股权董事，则由代表国有出资人的中央汇金公司等负责任免和考核。在此情况下，董事会中的执行董事（董事长、副董事长等）和非执行股权董事，高管层中的行长和副行长，董事会均没有实质的选拔、任免权限，而董事会对于独立董事的选聘，部分市场化高管人员的选聘，又经常受到国有大股东和高管层的影响。至于省级分行的行长、副行长、海外机

构、子公司的负责人、总部各部门负责人的任免，则是由总行党委决定的，董事会也大多没有任免考核的权限。加上“限薪令”对六大行大部分高层管理人员薪酬的规定，董事会的提名委员会、薪酬委员会在这些方面能够发挥的作用很有限。

增强董事和高管的依法聘任权，有助于董事会对银行的战略和绩效承担实质责任

董事会对银行的战略和绩效承担责任，其前提是有权选拔董事、选拔和任免银行行长以及其他高层管理人员。在党管干部的原则下，董事和高管人员的选择主要是通过党的组织体系来实现的，董事会程序给予认可。相应地，董事会对银行战略与绩效承担的责任，更多地表现为“形式责任”或“程序责任”。鉴于董事会选择董事和高管人员遵循的是银行战略需要和绩效追求，与党对银行干部在经营管理能力方面的要求是一致的，适度增强董事会会对董事和高管的依法聘任权，将有助于董事会实质担责，更好地发挥董事会提名、薪酬委员会的专业作用，从市场的视角，为银行选拔到优秀的董事和高管人员。

建议3：切实保障董事会对独立董事选拔、提名和考核的权力；在股东大会表决独立董事人选时采用累积投票制，保证独立董事的人选不被大股东和高级管理层所控制。

保障董事会对于市场化聘任方式选拔的高层管理者，包括首席风险官、首席信息官、首席审计官、首席财务官、董事会秘书等的提名、任免的权力。

党组织在向董事会推荐执行董事、行长、副行长人选时，可试点给予董事会差额选举的权力，例如，拟选拔1名副行长，可向董事会推荐2名候选人，让董事会从治理的专业视角，决定聘任人选。

由董事会负责对董事、高管的履职能力和经营业绩进行评价，并将董事会的评价结果，作为党组织任免董事、高管的参考依据。

3.1.4 通过适度的信息披露增强市场对于党组织进入治理的信心

党组织适度的信息披露有助于增强市场对于“四会一层”公司治理结构的理解

党组织进入公司治理是中国大型商业银行多年的实践，与“三会一层”已经形成了分工与合作的关系。虽然党组织进入治理，增加了银行公司治理一定的复杂性和运行成本，但同时也显现出自己的优势。境内外资本市场对上市大型商业银行党组织进入治理存在一定的疑虑，固然关联到党组织的政治属性，同时也与党组织的运作缺乏透明度有很大的关系。如今，党组织的治理角色已经写入了大型商业银行的公司章程，党组织作为核心治理主体的地位已经明确化、正式化。因此，党组织像董事会、监事会、高级管理层一样进行适度的信息披露就是必要的，否则会造成市场对于党组织性质和职能更为广泛的误解。反过来看，适度

的信息披露，也是一种倒逼的力量，能够有助于六大行的党委从银行自身的视角，更多地关注市场、理解市场、运用市场，和董事会形成更为和谐的关系。

党组织进行适度的信息披露并不会增加多少披露成本

虽然党委成员的信息目前并未公开披露，但由于“双向进入、交叉任职”的安排，基本上所有党委成员的信息都可以从上市公司年报公开披露的董事、监事和高级管理人员名单中找到（参见表2）。党委副书记的身份也是明确的，即行长和监事长，而且如果要指定一名党委副书记来协助党委书记抓党建的话，承担这一角色的基本上是监事长。不难看出，六大行所有党委委员的身份和背景信息已经间接公开，将其直接公开披露既体现执政党的自信，又消解市场对党组织进入治理的神秘感，并且无须增加额外的成本。更重要的在于，随着境内外投资者对于六大行公司治理实际运作的了解日益加深，披露党委会的一些基本信息，会受到他们的欢迎和认同，消除他们通过猜测来判别党委书记、纪委书记角色功能的困惑，增强市场对六大行治理的理解深度。

建议4：六大行在条件合适时可以建立党组织的信息披露制度，选择性地披露市场关心的内容，如党委会的人员构成、议事范围和议事规则、年度工作报告等信息，保持与董事会披露的一致性与协调性。对于党委决策并经董事会表决的事项，可以尝试在董事会公告上注明“本事项已经过本行党委研究讨论通过”的披露方式。

表2 2017年底六大行“四会一层”的人员构成

银行	党委会	董事会	监事会	高管层
工商银行	易会满 钱文挥	易会满	钱文挥	谷澍 胡浩
	党委成员 谷澍 胡浩 张红力 李云泽 王敬东 谭炯 王林	谷澍 张红力 王敬东		张红力 李云泽 王敬东 谭炯 王林
	非党委成员	程凤朝 叶东海 郑福清 柯清辉 费周林 洪永森 梅迎春 梁定邦 董轶 杨绍信 希拉·C·贝尔 沈思	张炜 惠平 黄力 瞿强 沈炳熙	王百荣 官学清
农业银行	周慕冰	周慕冰		赵欢
	党委成员 赵欢 王纬 郭宁宁 龚超 张克秋	赵欢 王纬 郭宁宁		王纬 郭宁宁 龚超 张克秋
	非党委成员	张定龙 温铁军 陈剑波 袁天凡 胡孝辉 肖星 徐建东 王欣新 廖路明 黄振中	王醒春 刘成旭 夏宗禹 李旺 吕淑琴	李志成
中国银行	陈四清	陈四清	王希全	任德奇
	党委成员 任德奇 王希全 张青松 刘强 樊大志 高迎欣	任德奇		张青松 刘强 樊大志 高迎欣
	非党委成员	张向东 陆正飞 李巨才 梁卓恩 肖立红 汪昌云 汪小亚 赵安吉 赵杰 NoutWELLINK	王学强 刘万明 邓智英 高兆刚 项晞 陈玉华	潘岳汉 肖伟 耿伟

银行	党委会		董事会		监事会		高管层	
建设银行	田国立	杨文升	田国立		郭友	王组继	黄毅	
党委成员	王组继	黄毅	王组继			庞秀生	余静波	
	庞秀生	余静波	庞秀生			章更生	朱克鹏	
	章更生	朱克鹏	章更生			杨文升	张立林	
	郭友	张立林						
非党委成员			冯冰	张奇	刘进		廖林	
			朱海林	郝爱群	李晓玲		黄志凌	
			李军	冯婉眉	李秀昆		许一鸣	
			吴敏		靳彦民			
			M·C·麦卡锡		李振宇			
			卡尔·沃特		白建军			
			钟瑞明					
			莫里·洪恩					
交通银行	牛锡明	宋曙光	牛锡明		宋曙光		彭纯	
党委成员	彭纯	寿梅生	彭纯				于亚利	
	于亚利	沈如军	于亚利				侯维栋	
	侯维栋	吴伟	侯维栋				寿梅生	
							沈如军	
							吴伟	
非党委成员			王冬胜	刘浩洋	顾惠忠	夏智华	杜江龙	
			王太银	陈志武	赵玉国	李曜	郭莽	
			宋国斌	于永顺	刘明星	陈青	伍兆安	
			何兆斌	李健	张丽丽	杜亚荣		
			黄碧娟	刘力	王学庆	樊军		
			刘寒星	杨志威	唐新宇	徐明		
			罗明德	胡展云				
邮储银行	李国华	曲家文	李国华		陈跃军	吕家进	徐学明	
党委成员	吕家进	徐学明	吕家进			张学文	邵智宝	
	张学文	邵智宝	张学文			姚红	刘虎城	
	姚红	刘虎城	姚红			曲家文		
	陈跃军							
非党委成员			韩文博	马蔚华	李玉杰	吴昱	杜春野	
			唐健	毕仲华	赵永祥	李跃		
			刘尧功	傅廷美	曾康霖	宋长林		
			金弘毅	甘培忠	郭田勇	卜东升		
			刘悦	胡湘				
			丁向明					

3.2 关于董事履职能力

中国六大商业银行在上市后其董事会的运作经历了上市初期的磨合阶段，目前进入了较为稳定的成长期。建设与中国六大商业银行的规模与重要性相匹配的成熟董事会应当是下一阶段公司治理建设的重点，其中关于如何提高董事履职能力是重中之重。

中国六大商业银行的董事会组成

根据中国六大商业银行2017年年报的披露，中国六大商业银行的董事会人数均值为14.8人，规模略大于国际大型银行^①的董事会规模（平均为14人）。执行董事的比例为22.5%，非执行董事（不含独立董事）的比例为41.6%，独立董事的占比为35.9%。

表3 中国六大商业银行董事会组成

	工商银行	农业银行	中国银行	建设银行	交通银行	邮储银行	均值
董事会人数	16	14	12	15	17	15	14.8
执行董事人数	4	4	2	4	3	3	3.3
执行董事占比	25.0%	28.6%	16.6%	26.7%	17.6%	20.0%	22.5%

① 第3.2节所提及的“国际大型银行”包括：汇丰银行、花旗、美国银行、高盛、富国、摩根大通。

	工商 银行	农业 银行	中国 银行	建设 银行	交通 银行	邮储 银行	均值
非执行董事	6	5	5	6	8	7	6.2
非执行董事占比	37.5%	35.7%	41.7%	40.0%	47.1%	46.7%	41.6%
独立董事人数	6	5	5	5	6	5	5.3
独立董事占比	37.5%	35.7%	41.7%	33.3%	35.3%	33.3%	35.9%
女性董事人数	2	2	3	3	3	2	2.5
女性董事占比	12.5%	14.3%	25.0%	20.0%	17.6%	13.3%	16.9%

来源：中国六大商业银行2017年年报

根据我们对中国特色董事会的研究，董事履职能力应当包括三个方面的内容：一是经营决策的能力，董事应有能够对公司的重大经营事项作出合理和及时决策的能力；二是战略研究能力，董事应有能对公司的战略、风险、人才等具有远期目标的事项提出问题并研究解决方案的能力；三是理解并执行公司治理程序的能力，董事应当能充分了解、理解并熟练应用公司的治理制度、规则和流程，按程序进行经营决策和战略研究，并发表自己的意见。

这一部分通过对董事背景、构成、评价等因素对董事履职能力进行研究，提出相关的建议。

3.2.1 增补具有经营管理经验的董事

具有经营管理经验的董事数量不足

中国六大商业银行2017年的董事共计89位，其中在政府机构服务超过10年的有35位，占到了39%。在国际大型银行的董事会中，曾在政府机构服务过的董事的比例约为8.6%。国际大型银行的董事主要为其他行业的公司董事长或首席执行官，具有经营管

理经验的占到约71.4%，中国六大商业银行有经营管理经验的董事占比仅为43.8%（含执行董事在内）。由于中国六大商业银行的董事会半数以上的董事没有经营管理企业或没有经营管理商业银行的经验，有些议题在董事会讨论过程中需要银行的高级管理层（通过董事会办公室）对董事做大量的解释说明工作，而且有些董事受自身专业和从业经验的限制，在董事会上所提意见的专业度和系统性不足，一定程度上影响了董事会的决策效率。

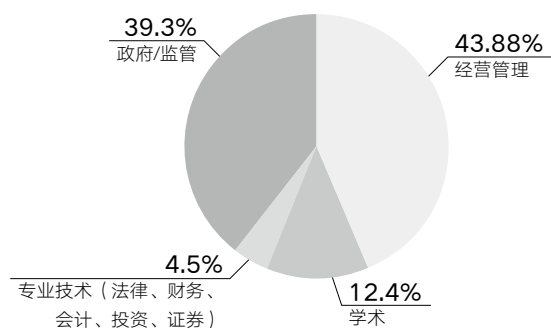


图4 中国六大行董事背景

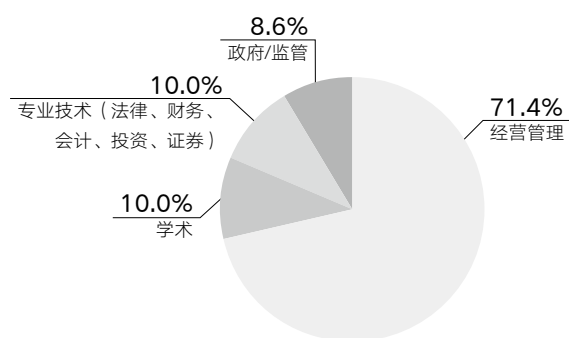


图5 国际大行董事背景

没有经营管理经验的董事的局限性

我们在与银行的高层访谈中了解到，具有政府工作背景的董事固然有很好的宏观视野和全局观，在银行制定战略和把控方向

上能提供优质意见，但在与经营业务相关的商务决策方面略显力不从心，对高级管理层的监督和对商业议题的决策能力有一定的欠缺。尽管中央汇金公司选聘的非执行董事都已经采用了在银行常驻工作的形式，但常驻银行只是解决了董事的时间分配问题以及更便捷地获取银行信息的问题，并不能解决董事对商业银行业务认识的专业度问题。要克服这一难关需要董事主动积极地学习。董事的学习能力显得尤其重要。

学习型治理人才

我们从中国六大商业银行了解到，有些具有政府背景的非执行董事通过自身的努力学习，很快就熟悉了商业银行的业务与机制。选聘到中国六大商业银行的非执行董事和独立董事都是经过层层选拔和考核的，每个人都有专业特长，当这些董事克服了对银行业务不了解的专业障碍后，他们往往能表现出很高的履职能力，能够为董事会提供高水平的意见。因此，在选拔董事的过程中，除了重视学历、从业年限和实践经验，还应当特别考察候选人是否有“持续的学习热情和学习能力”。“学习热情和能力”面对的是未来，比已有的知识和经验，对于董事履职更有价值。“学习型”治理人才的要求，应当作为选拔董事的首要条件。

独立董事的背景组合较为平衡

中国六大商业银行选聘的独立董事均具有非常骄人的履历，包括国际顶级院校的教授、前政府高官、国际大型金融机构的前执行官等。这些重要人物的加盟，为银行董事会提升了决策力。独立董事中约三分之一为具有经营管理经验的高级管理人员，约三分之一为来自大学的学术精英，另外约三分之一来自专业服务和政府监管部门。在考虑独立董事的构成时，中国六大商业银行

的董事会一般会考虑地域、性别、专业背景等因素的分布。对于中国六大商业银行这样有着广泛的海外投资者群体的上市公司，会考虑投资者所在地域的代表性。以中国银行为例，目前在考虑独立董事的地域代表性时主要考虑代表中国香港、欧洲和北美这三个区域。设置女性董事也是考虑的因素之一。如果在执行董事和非执行董事的群体内没有女性，独立董事群里就会特别考虑增加女性董事。独立董事专业背景的分布上，以金融和财会专业为主，法律、投融资次之。目前中国六大商业银行中有经营管理经验的独立董事占全部独立董事的37.5%，而国际大型银行中拥有经营管理经验的独立董事则占到全部独立董事的68%。明显，在独立董事中经营管理人才依然短缺。

表4 中国六大商业银行独立董事专业背景

独立董事专业背景	工商银行	农业银行	中国银行	建设银行	交通银行	邮储银行	总计	比例
经营管理	2	1	1	3	2	3	12	37.5%
学术	1	4	2	-	3	1	11	34.4%
专业服务*	1	-	1	-	1	1	4	12.5%
政府/监管	2	-	1	2	-	-	5	15.6%
总计	6	5	5	5	6	5	32	100%

*专业服务指从事法律、财务、会计、投资、证券等专业服务领域。

现阶段学术精英担任独立董事是董事人才短缺的结果

关于由学术精英担当大型公司的独立董事，治理领域一直有不同的声音。一般对学术精英担任独立董事的批评是认为他们不了解公司的运作，过于理想化或没有自己独特的见解。但是也有专家认为，现阶段由学术精英来填补独立董事人选的空缺是市场选择的结果。中国大型银行在选聘独立董事时，受到人才短缺的

困扰。比较理想的独立董事人选应当是从同等规模和业务复杂度的企业选聘的管理人才。但中国当下与这些大型商业银行同等规模的多数为国有企业，而国有企业的现职人员受到国家人事管理的限制，不能担任兼职，退休的管理人员也受到限制，在一定期限内不能担任企业的董事。在人才短缺的情况下，学术精英因其具有良好的社会声誉和卓越的专业能力而受到董事会的青睐。

国有企业退休管理者担任独立董事的限制

根据中组部的规定，现任党政领导干部以及退休三年内的原党政领导干部不能在上市公司担任独立董事。这个规定在执行中不仅规管了政府部门的干部，也限制了国有企业中的高管层。国有大型企业的管理者在退休之后不能担任独立董事，使得国有大型企业（包括中国六大商业银行）失去了利用这些优秀管理者的从业经验的机会。而这些管理者的毕生经验是难得的财富，在退休初期最精力充沛的阶段无法得到利用，另一方面，国有企业又面临独立董事人才短缺的困难。因此，可以考虑在对官员的纪律约束和利用人才之间找到一个平衡点，例如区别对待行政官员与企业家，或将退休后“三年”内不得担任独立董事的“冷静期”缩短为“一年”。

探索独立董事人选的多元化

中国的民营企业在过去十年得到了巨大的发展，产生了一批优秀的企业家。有些民营企业家在股份制的商业银行中担任独立董事，为这些银行的董事会增加了务实的治理实践。中国六大商业银行也可以探索引入非金融行业的著名民营企业家，利用他们卓越的决策能力、战略高度以及很强的学习能力，提升董事会的履职能力。关于民营企业家担任银行的独立董事是否会为民营企

业融资提供特别便利的顾虑，可以通过治理规则以及银行的风险体系进行限制。

建议5：中国六大商业银行董事会中具有经营管理经验的董事约为43.8%，与国际大型银行有较大差距，在实践中也面临决策能力不足的困难，建议提升董事会中有经营管理经验的董事的占比，从目前的43.8%提升到至少60%，在选拔董事过程中着重关注董事的学习能力。

由于董事人才短缺，中国六大商业银行的独立董事中约有三分之一为学术精英。为更多地利用国有大型企业退休高管的丰富经验，建议放宽对国有企业退休高管担任独立董事的任职限制，探索民营企业进入中国六大商业银行董事会的可能。

3.2.2 提高独立董事比例

目前独立董事的设置仍以合规为主要目的

中国六大商业银行独立董事的平均占比为35.9%，略高于三分之一。其中中国银行的独立董事比例为41.7%，为中国六大商业银行董事会之最高。

独立董事的独特作用

与其他董事相比，独立董事在利益上与高级管理层和大股东

的牵连比较小，并且独立董事多为金融、财务、市场等领域的专家，加之个人声誉的约束，独立董事的增加不仅可以强化董事会的独立性，而且可以提升决策的专业化程度。

国际大型银行的独立董事在董事会占压倒性多数

国际大型银行的独立董事在董事会的比例约为89.3%，独立董事占压倒性多数，这使得国际大型银行的董事会能够充分制衡高级管理层，关注银行的长期目标，监督高级管理层。目前中国六大商业银行独立董事仅占董事会约三分之一的比例，在实践中独立董事在董事会的作用不够充分，与独立董事人数少、占比低有一定的关系。如提升独立董事的比例达到50%或以上，再结合下节介绍的“首席独立董事”制度，董事会可以与党委会相得益彰，在治理中发挥平衡协调的作用，令国际国内资本市场对中国特色的治理结构更加有信心。

“首席独立董事”制度

为了让独立董事能够更好地发挥作用，可以借鉴国际实践上关于“首席独立董事”的制度。英国、新加坡、中国香港和美国都有首席独立董事（Lead Independent Director）制度。美国公司在独立董事制度的设置上较为领先。“安然事件”之后，美国公司意识到由于独立董事的专业背景各异、力量分散，如无法及时建立沟通并形成一致意见，独立董事容易被公司内部人员“逐个击破”，导致内部人控制。美国对首席独立董事的要求包括：1）确定独立董事单独见面的时间表，主持独立董事会议；2）帮助董事会和高级管理层来理解以及协调相互之间的责任边界；3）当公司遭遇危机时，召集董事会会议；4）组织面试董事候选人，对新加入的独立董事进行指导和帮助；5）保证董事会内部的信息流动，特别是在董事会会议之外的信息流动。

建议6：中国六大商业银行的独立董事占到董事会的约三分之一，这一比例与国际大型银行的独立董事占压倒性多数的情况形成鲜明对比。考虑到独立董事可以发挥的独特作用，建议提高独立董事的占比，达到董事会的一半或以上，进而起到平衡治理的作用，向国际国内的资本市场传达信心。

为加强独立董事的作用，建议借鉴发达市场的经验，在中国六大商业银行中试点设立首席独立董事制度。

3.2.3 发挥股权董事的优势

中国特色的股权董事

与国际大型银行以独立董事为主体的结构不同，在中国六大商业银行中，非执行董事占比最大，为41.6%，而且有很大一部分是由国有资本代表所派出的董事（即“股权董事”）组成，这是中国银行业改革的产物。2003年12月国务院成立了中央汇金投资有限责任公司（以下称“中央汇金公司”），代表国家向银行注资，并代表国家行使出资人权利与履行出资人义务。中央汇金公司分别向工商银行、农业银行、中国银行、建设银行派出了股权董事。这些股权董事不同于其他上市公司中仅参与董事会会议的非执行董事，他们全职常驻在任职银行。中央汇金公司向其持股银行派出全职非执行董事的做法在中国被称为“汇金模式”。汇

金模式的特点是试图解决非执行董事不了解银行政况的问题，同时，由于中央汇金公司所派出的董事并不在银行领取薪酬，而是由中央汇金公司支付薪酬，工作评价、聘任与解聘都由中央汇金公司决定，这些董事也保持了相对于银行高级管理层的独立性。

股权董事以政府背景为主

工、农、中、建“四大行”中来自中央汇金公司的股权董事中，86%是政府背景的前官员。中央汇金公司派出的董事有相当一部分来自财政部和“一行三会”（央行、证监会、合并之前的保监会和银监会）的前行政官员，此外，中央汇金公司还向市场公开选聘董事人选。中央汇金公司有自成体系的董事选聘标准和流程，但主要是针对市场化选聘的董事人选，而来自财政部和“一行三会”的候选人在筛选标准上并不明确，因此，也不排除某些提名有安排干部任职的需要。目前股权董事是六年一换届，但有时由于财政部的任职安排，使一些股权董事的任期较短，未满六年就被调走，对于银行董事会的运作造成一些困扰。而中央汇金公司通过市场化选聘的股权董事则较为稳定和专业。中央汇金公司可以考虑适当提高市场化选聘的董事人选的比例，着重挑选有经营经验的董事人选。

表5 非执行董事专业背景构成

非执行董事专业背景	工商银行	农业银行	中国银行	建设银行	交通银行	邮储银行	总数	比例
经营管理	1	-	-	2	3	4	10	27%
学术	-	-	-	-	-	-	-	-
专业服务*	-	-	-	-	-	-	-	-
政府/监管	5	5	5	4	5	3	27	73%
总数	6	5	5	6	8	7	37	100%

*专业服务指从事法律、财务、会计、投资、证券等专业服务领域。

股权董事应着重提高决策能力和研究能力

中央汇金公司的股权董事大多数来自政府部门或监管机构（中国六大商业银行的非执行董事约73%来自政府/监管机构），他们长期从事政策制订或监管工作，对银行的经营业务和市场竞争环境需要一个学习和熟悉的过程，其商业经营能力略显不足，战略研究能力有待提高。

股权董事的监督作用大过决策作用

股权董事作为中央汇金公司的员工，服务于中央汇金公司的资本运营目标，在履职中有时会混淆作为董事和股东的不同身份，往往从股东角度监督管理层，而对作为董事应当以银行的利益为第一要义的治理原则重视不够。此外，非执行董事虽然没有管理职能，但需常驻在银行工作，因而有时会混淆董事与管理者的区别。有些非执行董事以调研报告的形式向银行提出管理上的改进意见，但这些意见既不是董事会决议，也没有管理层的授权，并不符合治理的程序要求，因此，即使是有价值的建议也很难落实下去。

股权董事的优势

汇金模式开创了非执行董事常驻企业的形式，让股权董事能够有充分的时间和精力履行董事职责。股权董事可以利用时间和政府背景的优势，进行战略研究，为银行的长期发展提供更深入的战略思考。

股权董事的自主权

中央汇金公司对所派出的股权董事有明确的授权。股权董事有较大的自主表决权。据中央汇金公司的人士介绍，约84%的董事会议案是由股权董事完全自主表决的，只有对高管任免、利润

分配、资本规划等需要董事会三分之二以上表决的影响出资人权益的事项，中央汇金公司会对派出董事提出表决建议。尽管这些建议在法律上不是强制性的，董事仍需要自行决定是否采纳建议并对决策的结果承担法定责任，但考虑到股权董事事实上是中央汇金公司的员工，由其支付薪酬，决定他们的任命、考核、更换，所以，股权董事在投票决定权方面事实上受到了一定的限制。根据治理原则，股权董事的薪酬应当是由银行来支付的，但目前都是中央汇金公司在支付，这一安排可以从会计上解读为中央汇金公司对银行实施了补贴，而这样的补贴并不是必须的。这一安排虽然保障了股权董事独立于高级管理层，但让股权董事依附于大股东，董事的自主投票和议事能力受到限制。此外，根据财政部于2019年新颁布的规定，股权董事对于涉及重大事项的议案（即，需提交股东大会审议的议案，需三分之二以上董事同意的议案，涉及出资人重大利益的议案，或可能对金融机构产生重大影响的议案），应严格按照派出机构的投票指示和要求，发表意见并投票。这一规定实施后，对于股权董事的自主权将可能形成进一步的限制。

非控股股权董事

交通银行与邮储银行的非执行董事的构成与其他“四大行”有所不同。交通银行除了有大股东财政部提名的三名非执行董事，还有战略投资者汇丰银行、全国社会保障基金理事会和首都机场集团公司提名的各一名非执行董事。邮储银行除了有大股东邮政集团提名的四名非执行董事，还有战略投资者瑞士银行和基石投资者中船重工、上港集团分别推荐的三名非执行董事。这些非控股股东提名的董事不同于中央汇金公司的股权董事，他们代

表战略投资者的利益，从治理的角度增加了在董事会层面上的制衡力量。

建议7：将国有资本代表挑选股权董事人选的权力完全授给中央汇金公司，避免行政任命，确保董事具备履职能力。

目前的股权董事中仅有不到约30%具有经营管理经验，其他70%都是来自政府背景。建议国有资本代表增加市场化选聘股权董事的比例，增补有经营管理经验的董事人选，提高股权董事的专业性，用专业性来提升股权董事相对于高级管理层的独立性。

目前中央汇金公司派出的股权董事的薪酬是由中央汇金公司来支付，建议这些股权董事的薪酬按国际良好实践由董事所任职的银行支付，使股权董事的责权利相对等。

3.2.4 定期开展董事评价和董事会评价

银行对本行董事的评价工作

根据银监会的要求，银行的监事会负责对全体董事进行年度评价，但在实践中，对董事个人评价的同质化比较严重，流于形式，不能起到监督和淘汰不合格董事的作用。除了监事会的评

价，董事的提名方也对董事进行考核。执行董事由党委按照组织部门的要求进行考核，而考核的内容主要是关于银行经营的绩效而非董事履职情况。现有的制度下，董事有选聘机制但没有淘汰机制，主要原因是考核机制不健全。尽管包括银监会、监事会等各方都在考虑推进董事考核机制，但始终未能找到合适的方式。

中央汇金公司对股权董事的评价

相比银行自己进行的评价，中央汇金公司对其股权董事所进行的360度评价似乎更为全面。中央汇金公司要求董事长、监事长、行长对股权董事进行打分评价，在360度多维评价中占一定比例的权重。此外，中央汇金公司还到银行实地调研，了解股权董事的履职情况。在对董事的评价标准中，中央汇金公司为了避免董事追逐短期绩效，没有把银行的经营情况列为最主要的考察内容，主要是为了促进股权董事的勤勉尽责。但在实施中，对股权董事的评价与薪酬呈现出一定的平均主义的特点，难以体现不同董事履职上的差异性。

缺乏对董事会整体有效性的评价

目前中国六大商业银行实施的董事评价一般仅限于对董事个人，而较少涉及对董事会整体的有效性的评价。而董事会是一个集体决策机构，其决策效率、程序、结构是否是合理有效的，工作机制是否有不足，都影响到银行治理的有效性。实际上，国际实践已经越来越重视对董事会进行评价的作用。金融稳定理事会（FSB）在一份报告中建议，金融监管机构应发布详细的指引，指导金融机构进行董事会评价，特别是在董事会的风险管理和薪酬实践方面的评价。国际大型银行每年都会进行董事会整体表现和有效性的评价，汇丰银行和富国银行还会聘请独立第三方进行董事会的评价。

建议8：借鉴国际上比较成熟的第三方评价方式，引入独立咨询机构对董事和董事会进行年度评价，不仅针对董事个人能力的提升，也针对董事会整体的工作提供改进意见，发现董事会工作机制中的不足，促进对不合适董事的淘汰，改进对新任董事的筛选标准。健全董事绩效的认定标准，将银行经营业绩作为董事会考评的重要依据。

3.2.5 继任计划和董事会多元化

继任计划

目前的中国六大商业银行的董事存在多方提名机制。执行董事由上级党组织的人事部门进行选拔提名，股权董事由财政部和中央汇金公司进行提名，独立董事由银行的董事会决定。这导致了公司治理中最根本的“问责”问题（accountability）不清。被提名董事是向提名人负责，还是向银行的董事会负责？尽管他们都需要接受来自提名方和银行的双重考核，但执行董事和非执行董事的任免更多地是由他们的提名方来决定的，这也决定了他们会优先向提名人负责。在不改变现有各方提名权的现实情况下，应由董事会提名委员会对各方提名的人选进行实质性审核，结合董事会评价的结果，向提名方提出适合银行发展的董事人选要求，形成董事的继任计划。提名委员会应定期分析董事会组成的能力组合情况，提出董事会需要补充的能力清单，作为筛选董事人选和继任计划的依据。

董事会多元化

中国六大商业银行女性董事占比约为16.9%，国际大型银行的女性董事占比平均约为30.9%。关于女性董事的比例是否与董事会的效率有正相关的问题，国际上一直是一个争论的话题。目前中国六大商业银行的实践是在保证有女性董事的前提下，不过分强调性别的重要性，相信这是目前最为务实的一种做法。

小股东提名董事的门槛比较高

目前各银行对于股东提名董事所应持股的最低比例要求为3%（提名独立董事为1%），而银行的股本量如此庞大，连一些持股比例进入前十大股东的都满足不了这一要求，这严重限制了中小股东参与董事提名的能力和动力，不利于多边治理。在美国、澳大利亚、新加坡、日本、德国等国家，并没有对提出董事提名的股东的持股比例做出要求。

建议9：中国六大商业银行目前存在董事的多方提名机制，建议发挥董事会提名委员会在董事提名过程中的实质作用，由提名委员会对董事（包括执行董事和非执行董事）从为银行履职的专业角度进行审核，根据董事会能力组合清单，提供选聘董事的意见和建议。考虑董事来源的多元化，制订董事的继任计划。

为鼓励多边治理，提高其他治理主体的参与度，建议降低中小股东提名独立董事的门槛，将提名独立董事所应持股比例降低到0.1%或者持股比例进入前十大的股东即获得独立董事提名权。

3.3 国有股东的角色和作用

中国六大商业银行在改革初期是国有独资银行，经改制并上市后，国有股份被稀释，但国有股东仍占有控股股东地位。目前，中国六大商业银行中的工、农、中、建“四大行”由财政部或中央汇金投资有限责任公司（以下简称“中央汇金公司”）直接或间接持有的国有股份都超过了50%。就交通银行而言，财政部是交通银行的第一大单一大股东，持股比例高于第二大股东汇丰银行所持有的18.70%。邮储银行的直接控股股东是中国邮政集团公司，该公司由财政部100%持股控制。国有股东如何行使股东权利，履行股东职责，实现从主管部门到股东角色的转变，是这一部分研究的重点。

表6 中国六大商业银行的国有控股（相对控股）股东持股比例

	工商银行	农业银行	中国银行	建设银行	交通银行	邮储银行
财政部	34.60%	39.21%	-	-	26.53%	-
中央汇金公司	34.71%	40.42%[1]	64.83%[2]	57.11%	-	-
中国邮政集团公司 [3]	-	-	-	-	-	68.92%
总计	69.31%	79.63%	64.83%	57.11%	26.53%	68.92%

注：[1]包括汇金资产管理有限公司所持有的0.39%股权。

[2]包括汇金资产管理有限公司所持有的0.61%股权。

[3]财政部是中国邮政集团公司的国有资产管理部門。

3.3.1 继续发挥中央汇金公司的积极作用

确立国家出资人代表的角色

中央汇金公司的成立从形式上解决了大型商业银行国家资本的所有者缺位问题。在改革之前，没有一个主体能够代表国家对中国六大商业银行行使完整意义上的所有权。而中央汇金公司在成立之初，就明确了作为国家出资人代表的定位，和公权力部门分开，市场化运作，代表国家行使出资人的权利并承担义务。

遵循治理原则，做好“股东”

中央汇金公司坚持两个原则——不开展其他任何商业性经营活动，不干预控参股企业的日常经营活动。遵循这两个原则，中央汇金公司参与“四大行”（工、农、中、建）的章程修订、董监事会议事规则、授权制度制定，“三会一层”权责边界制度制定等，以股东的身份促进了“四大行”在公司治理结构和流程上的变革，有力地支持了“四大行”的资本多元化和市场化进程。但中央汇金公司对其投资企业的党委没有影响力。

创新“股权董事”模式，建立了专业的董事选聘、考评、培训、支持体系

如前所述，中央汇金公司首创的向持股机构派出专职股权董事，是“汇金模式”的重要贡献。中央汇金公司派出的股权董事不从金融机构收取薪酬，而是由中央汇金公司考核并发放薪酬。中央汇金公司对股权董事的选聘和评价有完整的体系。董事选聘要经过统一考试，董事任职后中央汇金公司每年会对董事进行360度考核评价。中央汇金公司还给股权董事提供系统化、多方位的培训，尤其是针对董事的履职需要，给予股权董事财务、法律、公司管理等方面的专业培训。另外，中央汇金公司的股权管理部门还组织专业化团队为股权董事履职提供后台支持，这个团队中的人员具有多样化的专业背景，包括财务、法律、风险、管理等。

积极行使股东权利

现阶段，按照国有控股的基本制度安排，中央汇金公司不能通过大幅减持国有金融股权或大规模分红来获取收益，这对于以资本运营为主的中央汇金公司而言，其盈利模式受到较大的限制。我们在访谈中了解到，中央汇金公司考虑到不能“用脚投票”的限制，对持股银行强调过程管理，事前沟通，行使积极股东的权利，积极参与到银行的战略及风险决策中。中央汇金公司除了对股东会议案进行审议和表决之外，还创造性地使用“两函六指引”的方式来积极行使股东权利。“两函”是中央汇金公司向金融机构发出《风险提示函》和《管理建议函》，根据实际情况向被投资机构发出风险提示和管理建议。“六指引”指中央汇金公司向金融机构发出的关于战略、授权、经营计划、资本情况、风险、董事会监事会高管履职等六个方面的指引。“六指引”的出发点是使中央汇金公司更好履行出资人职责，主要内容是明确在六个事项上推

动相关工作的机制和流程上的安排。具有一定挑战性的是，中央汇金公司需要谨慎区分股东行使建议权与介入公司事务之间的界限。

提高行政沟通效率

中国六大商业银行中的工商银行和农业银行是由中央汇金公司和财政部共同持股。目前财政部把这两个银行的派出董事的权利授权给中央汇金公司，由其统一行使董事提名权。但在关键事项的决策方面，仍需要两个机构来协调，形成互补的意见。财政部实际制订公共政策时，多数考虑的是普遍性问题，而中央汇金公司作为股东需要针对企业情况做出决定，两方面需要一定的协调。据银行人士反映，由于有中央汇金公司作为国有股东，较之改革之前大幅度提高了与股东的行政沟通的效率。有的被访者也认为应该把主管部门持有的全部国有股份转至中央汇金公司名下，由其统一行使股东权利。

建议10：中央汇金公司开创并发展了“汇金模式”，承担国有资本出资人代表的职责、派出专职董事、积极行使股东权利、承担行政沟通的任务，其作为专业的专业度受到广泛认可。建议中央汇金公司继续发挥其积极作用，其他国有股东充分吸取中央汇金公司的专业经验，加强作为出资人代表的作用。

中央汇金公司在派出董事方面应继续遵循市场化的原则，引进竞争机制，丰富董事后备库，根据银行的不同需求，有针对性地提名董事人选，不断提高派出董事的履职能力。

3.3.2 从做好“股东”到做“好股东”

目前对中国六大商业银行承担国有股东责任的除了中央汇金公司，还有财政部和中国邮政集团公司（以下简称“邮政集团”）。在中国六大商业银行改革和上市的过程中，国有股东都发挥了积极的作用。下一步改革的重点是从做好“股东”到做“好股东”。

区分股东与董事的职责界限

董事的职责是为其任职的公司服务，应当以维护公司的利益为行事原则。对派出董事的管理应遵循良好治理的原则，授予股权董事充分的投票自主权。而股东通过股东大会将权利授予董事会，应通过治理机制实现股东权利，而不能也不应直接干预公司的事务。

实现从主管部门到股东的角色转变，以治理代替行政管理

国有股东作为国有资本出资人代表，应以资本运营为主要手段，实现国有资本的保值和增值，不追求除了资本运营之外的行政利益或商业利益。但中国六大商业银行的部分国有股东尚没有完全转变上级主管机关的角色，对银行仍采用了一些行政式的管理方式，不利于银行的市场化的深入和经营效率的提升。

协调社会目标与经济目标

和国际大型银行分散的股权结构不同的是，中国六大商业银行的股权集中，国有股东能够发挥主导作用。因此，在社会目标和经济目标难以协调的时候，国有股东占有较大的优势去主导银行实现社会目标的达成。研究表明，协调银行的社会目标与经济目标是银行保持持续性发展的重要因素。根据中国六大商业银行发布的社会责任报告，中国六大商业银行在履行社会责任方面都走在了行业的前列，这与其作为国有控股银行的形象是相吻合

的。但据银行相关人士反映，在银行应对突发事件的公益行动（例如对重大自然灾害的捐款行动）时，国有股东的应变机制尚有待提升。

关注银行长期发展

与追求收益最大化的个人股东不同，国有股东更有能力关注银行的长期发展。为了银行长期且可持续的发展，国有股东在分红政策上应考量银行长期发展所需的资金要求，在股东获取分红收益和银行留存资金用于长期发展这两个任务之间寻求最佳的平衡点。

服从监管，遵守信息披露规则，遵守公平原则

金融业的监管和资本市场的监管都要求将股东纳入其监管范围。作为中国六大商业银行的国有股东，应确保服从监管，披露相关信息。作为股东，无论大小，在公司治理架构中是平等的。中央汇金公司尽管代表国家作为出资人，但在资本市场的规则中，与其他股东应享有同等的股东权利，特别是在信息权方面。国有股东应避免在资本市场的信息披露渠道之外去获取银行的内部信息。

建议11：进一步减少国有股东对银行的行政化管理，明确中国六大商业银行作为市场经济主体的定位，避免用行政命令来代替治理流程。

发挥国有股东的优势，协调银行的社会目标与经济目标，在银行履行社会责任方面提供更多的支持。

关注银行的长期发展，平衡股东分红与银行留存资

金用于长期发展这两个任务之间的关系。

鉴于银行的股东也是受监管的主体，金融监管部门有权了解、查询和调查股东的决策行为，即便是国有股东也需要服从监管。国有股东还应当遵守信息披露规则。

3.4 董事与高管薪酬

3.4.1 以市场化的激励机制培育专业银行家

3.4.1.1 中国六大商业银行执行董事和高管薪酬的市场化水平较低

执行董事薪酬水平低于股份制商业银行

受“限薪令”的影响，自2015年之后，六大商业银行执行董事的薪酬就从之前的约人民币110万的平均水平，下降到近三年的约人民币58万的平均水平。而据2017年公布的年报显示，部分股份制商业银行的执行董事的薪酬水平是中国六大商业银行的执行董事薪酬的九倍多。

低于国际同业

根据2017年的年报显示，美国银行董事长薪酬合计约为人民币1.42亿元，其他高管薪酬均在人民币6,500万元以上，花旗银行董事长兼CEO的薪酬约为人民币1.16亿元，高盛银行董事长领取的薪酬约为人民币1.44亿元，其余高管薪酬平均约为人民币1.08亿元左右。汇丰银行2017年9月份退任的集团主席范智廉领取薪酬总计约人民币1,413万元，三位执行董事则分别领取总薪酬约人民币

5,343万元、人民币2,930万元、人民币2,909万元。同期中国六大商业银行董事长薪酬仅为人民币60-70万元，高管的平均薪酬也仅为人民币60.8万元，差距悬殊。

市场化招聘的高管薪酬水平亦低于同业

目前中国六大商业银行的高管中均有市场化安排或选聘的职位。这些职位包括首席风险官、董事会秘书、总审计师、首席财务官等。这些职位的薪酬不受“限薪令”的限制，比董事长、行长的薪酬高出将近一倍，但与其他上市银行同等职位的薪酬比较，仍有很大差距。以董事会秘书一职为例，最高薪为招商银行，税前人民币379.68万元，其次为中信银行和平安银行，各为人民币306.80万元和人民币294.29万元，而中国六大商业银行2017年披露的最高薪酬的董事会秘书的税前年薪为人民币119.89万元（前述数字均不考虑延期支付部分），仅为招商银行董事会秘书薪酬的三分之一。再看首席风险官的职位，中信银行风险总监2017年税前薪酬为人民币323.52万元，而中国六大商业银行年报中披露的首席风险官薪酬为人民币80-120万元左右，其中年薪最高的为中国银行首席风险官，其2017年税前薪酬为人民币123.19万元，约为中信银行风险总监年薪的二分之一。

3.4.1.2 二元制的薪酬体制，模糊了官商界限

二元制薪酬体制

中国六大商业银行（除邮储银行）的高管分为“中管干部”和市场化选聘两类。“中管干部”包括党委书记、副书记、党委委员、纪委书记、董事长、行长、监事长、副行长^①7。上述中管干部的薪酬受国家“限薪令”的限定。除了这些中管干部，五大行

^① 邮储银行的中管干部范围与其他五大行略有差别。

也被允许市场化选聘其他职位的高管，并不受国家的薪酬限定。这就导致了在同一级别的高管中，薪酬水平不均的情况。这种同工不同酬的结构不利于人才队伍的稳定。有些市场化选聘的专业人才被吸引到银行担任高管后，往往时间不长就选择离开，与上述原因不无联系。

“官商不分”不利于专业银行家的培养

在2015年的“限薪令”实施之前，中管干部的薪酬水平虽然仍不及股份制银行的同等职位，但仍有市场化的因素在发挥作用。自“限薪令”实施之后，中央金融企业中管干部的薪酬基本是同一水平，控制在人民币60万元左右。这种一刀切的限薪强调了约束而忽略了激励的作用。中国六大商业银行的高管既是银行家，又是党的干部，有必要时根据党的需要调任其他职位，包括政府的行政官员职位。例如，中国证监会的主席一职最近三届均来自中国六大商业银行的前任董事长。中国六大商业银行副行长级别以上的高管也有机会调任地方政府官员或中央部委。目前实施的人才管理和薪酬制度，在一定程度上激励中国六大商业银行的高管谋求行政级别的晋升，而非把银行家作为其职业目标。把银行的管理者置于行政机构的考核下，这并不利于专业银行家的培养。

大型商业银行的持续发展有赖于专业银行家队伍的建成

“限薪令”的出台，是国家为了促进经济增长和社会财富分配的公平性，对部分国有机构管理人员薪酬进行一些限制。由于大型商业银行股权结构的特殊性以及国家相关政策的保护，其面临的市场风险较其他银行而言相对较低，因此在其他条件一定的情况下，大型商业银行的管理者获得与其他金融机构或民营企业一

样的薪酬并不公平。但大型商业银行同样处在激烈的市场竞争当中，同样面临着激励和留住人才的问题，大型商业银行同样需要在金融市场的浪潮中搏击，需要有专业的银行家对银行的业务、战略和风险等做出专业的判断。大型商业银行从2004年开始改革，通过市场化、资本化的方式培养了一代银行家，使中国的金融业得以在国际金融风暴中立足并发展。面对国际市场的变化，以及金融机构的业务复杂度与风险机制多样性的深入发展，新一代专业银行家必须成长起来，但如果继续延续前述“亦官亦商”的行政化培养方式将可能难以促进这一进程。

3.4.1.3 现有薪酬制度的不足

人才流失

在老中青三代银行管理人才中，临近退休的老一代银行家对限薪的接受度最高，而中年一代对限薪的接受程度较低。这表明了银行家队伍的后起之秀更愿意接受市场化的激励约束机制而非行政化的管理。目前青年一代人才尚未进入中管干部的序列，但他们表示了对限薪的担忧，有些人才面临被提拔的机遇反而忧虑，甚至有不愿意被提拔进入高管层者。对于无意追求行政升迁的高管人才而言，可能会主动选择薪酬高的股份制商业银行。另外，尽管高管限薪范围仅限于中管干部，但在实施中，总行和分支行的一些职能部门的职员薪酬上限也受到高管薪酬的天花板限制，薪酬水平偏低导致了部分人才的流失。

在研究过程中我们了解到，对于银行业人才流失的情况，银行家们普遍认为互联网金融迅速发展、经济下行等是人员流失的主要外部因素，激励机制和薪酬体系不完善则是人才流失的主要内部因素。另外，和股份制商业银行相比，中国六大商业银行中

有更多的银行家认为人才流失给本银行带来较大的影响，中国六大商业银行可能比股份制商业银行面临更为严峻的人才流失问题。

薪酬倒挂

由于限薪仅限中管干部，对于其他已经实施薪酬市场化的岗位（如投资、风险控制、科技类、金融市场等岗位），中国六大商业银行为了应对市场的人才竞争压力，也无法对这些岗位做出限薪。因此，中国六大商业银行的总行与分支行之间出现了薪酬倒挂的现象，即分支行业务主管的薪酬反而比总行高管的薪酬高。一些地方支行行长的年薪高达200万元，远高于总行行长的年薪。薪酬水平倒挂导致薪酬制度严重失衡，带来一系列的不公平现象，也进一步激发了总行高管的不满情绪，在制度上制造了一定的对立情绪，而且对于中层管理人员的长期发展也会造成影响。

建议12：缩小“限薪令”的适用范围，扩大市场化选聘的职位。如可考虑将限薪的范围限制在不承担具体经营任务的中管干部之内，而将承担银行经营责任的职位（如副行长等）逐步开放由市场化选聘，按市场规则来调整他们的薪酬水平。

为吸纳和留住更多的银行专业人才，市场化选聘的专业职位的薪酬逐步提高到银行业有竞争力的水平。

3.4.2 改善薪酬制度的弱业绩相关性

薪酬结构单一

目前，中国六大商业银行的薪酬体系一直保持着传统的架构，即“基本工资+福利+奖金”，以货币激励为主导，未涉及所有新形式的薪酬激励方式。2011年，金融稳定理事会曾对《稳健薪酬实践原则》在全球银行业的应用情况进行过一项评估，评估结果显示中国银行业的董事及高管薪酬结构中几乎没有采用股权相关工具，而在英国，银行高管薪酬与股权相关联的部分则占到80%，北美地区银行业高管浮动薪酬平均占比约为81%，采用股权形式的支付也占到约66%。美国银行董事长2017年的薪酬总额中约89%为股权相关联的部分，花旗银行CEO、高盛银行董事长的薪酬中也分别有55%、62%的部分为股权相关的支付。与国际大型银行相比较，中国六大商业银行的高管薪酬结构较为单一，且以现金支付为主，与发达国家经过长时间发展而形成的多层次的薪酬结构存在一定的差距。

薪酬制度仍存在“大锅饭”的形式

中国六大商业银行的高管，不论是受“限薪令”管理的中管干部，还是市场化选聘的高管人员，他们的薪酬在其各自群体内部相互之间的差别很小，仅仅与行政级别关联，而缺乏与业绩或分管领域绩效的挂钩。比如副行长的薪酬，几乎所有副行长的薪酬都是一样的，这显然难以起到正面的激励作用。

缺少长期激励

中国六大商业银行的高管薪酬结构中还存在一个较大的问题就是缺少长期激励工具，董事及高管的薪酬主要为货币薪酬，没有应用与长期业绩挂钩的例如股权激励等中长期激励。大量的实

实践研究证明，与其他报酬形式相比，期权等长期激励措施，是保证高管考虑公司利益，努力促进公司长期健康发展的最佳薪酬机制，它主要包括长期现金计划和长期股权计划，最常见的当属股票期权。《财富》杂志排名前1000的美国公司中，90%以上已经实施了股票期权的长期激励工具。2017年，美国银行董事长、CEO的年薪约人民币1.42亿元，其中约人民币1.28亿元来自于与股票所有权相关的收入。汇丰银行在执行董事薪酬结构中包含与股份相关的长期激励，采用长达七年的授予递延股份的形式。中国六大商业银行的薪酬结构中长期激励工具的缺乏，降低了薪酬与业绩的相关度，可能会导致高管不作为，片面追求安全而不愿承担风险，不利于银行实现长期战略目标。

建议13：优化中国六大商业银行执行董事与高管人员的薪酬结构，借鉴国际银行业的经验，试点与长期业绩挂钩的激励工具，逐步建立高管人员利益与银行长期利益相关的机制，促进高管人员在风险承担和业绩之间的平衡追求。

3.4.3 打破固化的独立董事薪酬机制

独立董事总体薪酬水平十年没有变化

2017年中国六大商业银行中独立董事薪酬最高的为税前薪酬

人民币60万元，最低为人民币25万元，平均约人民币40万元，虽与同业中最高的民生银行的独立董事薪酬有较大差距，但与其他股份制商业银行差距不大。中国六大商业银行自上市开始就引入独立董事，除中国银行历年的独立董事薪酬略有波动外，其他银行独立董事的薪酬水平在过去十年内基本没有变化（如下图所示）。

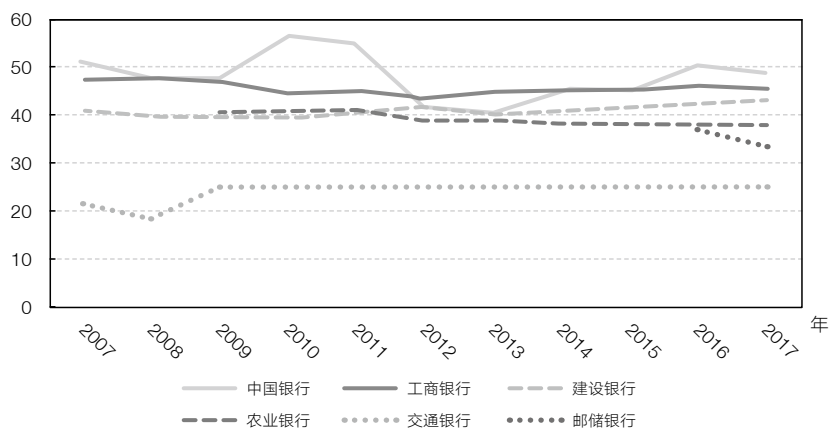


图6 2007年-2017年六大行独立董事薪酬情况（单位：万元）

中国六大商业银行独立董事薪酬结构偏于固定

中国六大商业银行的独立董事薪酬一般仅涉及固定年薪，没有像国际大型银行^①那样根据工作量的多寡来厘定薪酬。此外，一些国际银行还会给独立董事授予价值相当于总年薪15%-20%的股票，但这些股票是递延支付的，甚至独立董事可以选择将全部年薪用股票兑付。在独立董事的薪酬结构中加入股权，意在使独立董事更加关注银行的长期利益以及资本市场的回报。

^① 此处研究了汇丰银行、花旗、高盛和美国银行的2017年的数据。

与国际大型银行的独立董事薪酬有较大差距

国际大型银行的独立董事薪酬平均为30万美元至60万美元，中国六大商业银行人民币25万元至人民币50万元的独立董事平均薪酬显得竞争力较弱。考虑到中国六大商业银行不仅在中国选聘独立董事，也在国际上与大型银行争夺优秀的独立董事人才，而且独立董事承担着银行的审计委员会、风险委员会等重要的董事职位，除了工作量大，面临的职业风险也高，应当考虑从国际水平上厘定独立董事的薪酬水平，提升中国六大商业银行的国际竞争力。

建议14：打破固化的独立董事薪酬结构，根据相关工作经验和工作业绩厘定独立董事的薪酬，并辅以股权兑付机制。

适度提升独立董事的薪酬水平，提升国际竞争力。

3.5 与利益相关者的沟通

——信心源自透明

现代公司治理的委托代理安排要求公司进行信息披露，提高透明度，以消弭股东和经理人之间的信息不对称。越来越多的银行已经认识到有效沟通带来的正效益，信息披露从应对监管的被动合规披露走向与利益相关者的主动沟通。对中国六大商业银行而言，利益相关者不仅包括股东、主管部门、监管机构、员工、客户/存款人，还包括评级机构、证券分析师和社会公众等。中国六大商业银行作为系统重要性银行，在信息披露的合规性方面处于中国上市公司前列，符合监管机构“信息披露直通车”的要求，得到了资本市场的认可。

这一部分着重研究中国六大商业银行和部分重要利益相关者的沟通，分析中国六大商业银行的信息披露与国际同业的差距，提出增加中国六大商业银行信息披露有效性的建议。

3.5.1 加强与国际利益相关者的有效沟通

作为全球系统重要性银行，工、农、中、建这“四大行”的公司治理水平在一定程度上体现着中国银行业整体治理水平。中国六大商业银行的治理水平对于全球的金融系统稳定正发挥着重

要的作用。六大行均在香港上市，其国际投资者所持股份占到约10%-47%（表7）。美国MSCI明晟于2018年6月首次将234只中国上市公司股票纳入新兴市场基准指数，国际投资者加大了对中国上市公司的关注。中国六大商业银行在与利益相关者的沟通中，需特别关注以国际机构投资者、指数供应商和评级机构为代表的国际利益相关者对银行信息披露的关切。

表7 中国六大商业银行已披露的国际机构投资者（根据2017年年报整理）

银行	H股占总股份比例	已披露的主要国际机构投资者
工商银行	24.35%	Temasek Holdings (Private) Limited
		BlackRock, Inc.
农业银行	9.46%	Qatar Investment Authority
		The Bank of New York Mellon Corporation
		BlackRock, Inc.
中国银行	28.41%	BlackRock, Inc.
		JPMorgan Chase & Co.
建设银行	37.28%*	淡马锡控股（私人）有限公司
交通银行	47.15%	HSBC Holdings plc
邮储银行	24.51%**	UBS Group AG

*建设银行H股占比37.28%为境外上市的外资股。

**邮储银行H股占比24.51%，包括有限售条件的H股7.72%。

回应国际机构投资者的公司参与（company engagement）行动

尽管中国六大商业银行每年均有针对境外投资者的常规性业绩路演，但是很多大型机构投资者仍倾向于与被投资机构进行一对一的沟通，期望与董事会和高管人员对话深入了解银行信息，帮助银行提升财务价值和社会价值。我们从与中国六大商业银行的访谈中了解到，每年向中国六大商业银行提出单独会面的国际机构投资者达到10-50家。这些国际机构投资者多为长期投资者，

更关注银行的发展战略和发展的持续性（sustainability）。在与国际机构投资者的访谈中，我们发现他们对中国六大商业银行信息的需求远超过年报中所披露的财务信息，其关注点从银行的商业模式、公司治理、高管薪酬、机构客户业务、项目融资业务，到网络安全、数据隐私和人工智能等。例如，国际机构投资者对公司治理的关注包括鼓励银行披露党委会成员和党委工作计划，鼓励银行建立正式、透明的董事会成员提名程序，对高管薪酬的关注包括建立可持续的薪酬指标，对网络安全的关注包括数据安全团队成员的背景情况、对银行信息安全的贡献，以及董事会对网络安全问题实施了哪些有效监督措施。据国际机构投资者反映，中国六大商业银行在回应机构投资者的关切点时，与国际大型银行相比，尚缺少积极的准备和开放的态度。

对市场分析的反馈

MSCI于2019年2月28日宣布将中国内地股票在其全球基准指数中的纳入因子由5%提高至20%，此次调整预计会吸引逾800亿美元的资金进入A股市场。MSCI的分析研究在国际资本市场具有重要影响力。MSCI每年也对全球7000多家上市公司进行ESG（环境、社会和公司治理）评级，其关注的公司治理指标包括董事会、薪酬、所有权和控制、审计四大类共计96项。MSCI在评级结果发布之前，均会与上市公司验证数据。如上市公司能积极参与反馈，可以提升分析的准确性，同时澄清事实性的误解。据MSCI反映，其在对中国上市公司ESG/社会责任报告进行数据验证时，截至2019年2月底，六大行中有三家银行给予反馈。我们在与六大行访谈中也了解到，有些银行的工作人员并不知悉这一重要评级。

在国际项目融资中未采用国际通行的赤道原则

可持续发展是当今世界关注的热点问题，为建立可持续发展的金融体系，全球2300余家机构投资者已签署联合国责任投资原则（UN PRI），承诺将环境、社会和公司治理（ESG）因素纳入投资决策，推动被投资者合理披露ESG相关问题。近年来，中国政府着力解决环保问题，大力发展绿色金融，出台了一系列相关政策。2018年9月30日，中国证监会公布最新修订的《上市公司治理准则》，与2002年旧版准则相比，增加了整整一章的内容规定利益相关者、环境保护和社会责任。建立绿色金融体系已成为国家战略，中国六大商业银行对绿色金融相关业务非常重视，在贷款和投资流程中考虑环境风险和效益等可持续发展因素，各行绿色信贷比例稳步增加。相应地，中国六大商业银行按照中国的监管要求所做的关于绿色金融、绿色信贷的披露也已经比较充分。但中国六大商业银行在环境风险管理和应对气候变化投融资方面的信息披露内容和质量与国际大型银行有着明显的差距。汇丰银行、花旗银行、摩根大通等全球97家大型商业银行和金融机构均采用“赤道原则”^①，评估、管理项目融资中的环境和社会风险。国际投资者也较为重视银行在国际项目融资中对“赤道原则”的采用，关注银行的国际项目融资政策。但中国六大商业银行至今仍无一采用赤道原则，与国际投资者的预期和国际可持续金融良好做法存在一定的差距。

① 赤道原则是一套在融资过程中用以确定、评估和管理项目所涉及的环境和社会风险的金融行业基准，适用于全球各行业，用于项目融资咨询服务、大型项目融资、公司贷款和过桥贷款等金融产品。

建议15：中国六大商业银行应高度重视与国际机构投资者、指数公司等国际利益相关者的沟通，积极回应国际投资者对公司信息的关切，保持畅通的沟通渠道，积极采用“赤道原则”等国际准则，加强投融资的信息披露。

3.5.2 加强与主管部门和监管机构的沟通，实现信息披露的协调

主管部门和监管机构获取信息的特殊性

在众多的利益相关者中，主管部门和监管机构对中国六大商业银行的公司治理和信息披露的影响最为特殊。中国六大商业银行的主管部门是财政部金融司，负责国有资产管理、财务纪律监管和高管薪酬制定，是具有中国特色的利益相关者。中国六大商业银行的监管机构包括人民银行、银保监会、证监会、境内外证券交易所等。在访谈中我们了解到中国六大商业银行在年初时应主管部门的要求需向主管部门报告上年规模、质量、盈利等银行经营核心数据，早于年报正式披露时间。监管部门也会不定期地要求中国六大商业银行提供核心数据。此外，主管部门和监管机构在进行年度工作安排、制定考核标准时也会使用到中国六大商业银行的关键信息。中国六大商业银行在处理这些信息需求时，仍是以行政化管理的方式进行报送。按照资本市场的要求，董事会应当是信息披露的最终负责人，应当对信息的各种披露方式进

行协调和控制，确保信息的保密性，以及各方股东获得上市公司信息的公平性。因此，中国六大商业银行需要明确界定主管部门获取信息的范围，在提供信息时应注意信息保密性，尚未向市场披露的信息在提供给主管部门和监管机构时应标注“内部信息尚未公开”，特别提示相关部门。

建议16：董事会应统筹协调，加强与主管部门和监管机构的沟通，了解主管部门和监管机构的信息需求，把握信息披露的公平性和严谨性。中国六大商业银行在提供未公开信息时应标注“内部信息”，提示主管部门和监管机构在使用未公开信息时应注意信息保密。主管部门应承诺仅将未公开信息用于行业管理目的，不应利用未公开信息指示或批准国有股东买卖被投资者股票。

3.5.3 鼓励和加强信息披露主动性，形成信息披露竞争优势

信息披露合规导向，缺乏主动性

国内外研究均表明，增加信息的透明度可以降低企业融资成本，提升企业价值。中国六大商业银行已经建立了定期报告、临时公告、路演和分析师电话会等一整套较为完备的信息披露方案。除了监管当局要求的资本构成信息、杠杆率和流动性覆盖率

信息模板等强制性信息外，中国六大商业银行可通过定期报告中的“管理层分析与讨论”部分，以及不定期公告等方式进行自愿性披露。我们在与中国六大商业银行相关人员的访谈中了解到，中国六大商业银行的信息披露大多以合规导向，尽量规避披露风险，能不披尽量不披，或以商业秘密为由不披露，主动披露动机不强。关于中国六大商业银行的信息披露主动性不足的原因，我们分析有三方面：其一是中国六大商业银行的董事和高管薪酬并未和银行业绩关联，银行股价升降对其薪酬影响不大，市值管理动力不强；其二是担心主动性的信息披露（如银行的前瞻性信息）会构成“对未来业绩的承诺”，所以采取审慎态度，减少主动性披露；其三是中国的资本市场的投资者现阶段大部分仍是个人投资者，市场尚未建立起对信息披露的正向反馈机制。

信息披露同质化，难以突出竞争优势，缺乏“沟通性”

中国六大商业银行在业务和公司治理文化上具有独特性，但未在信息披露中体现。信息披露的“同质化”现象较为明显，年报、内控评价报告、社会责任报告等报告格式化，内容和形式趋同，缺乏特色。中国六大商业银行报告的体例基本相同，表述公文文化，有些银行对特定风险的定义完全相同，可读性不强，未体现银行特色。摩根大通2017年年报的开篇是董事长和首席执行官 Jamie Dimon 给股东的长达45页的信，用报告七分之一的篇幅，全面分析银行战略、最关注的风险、同业比较、继任问题，甚至还包括如何处理大公司常见的官僚问题等，充分体现银行特色，可读性强，值得中国六大商业银行学习借鉴。相比较而言，国际大型银行的年报更重视与利益相关者的沟通，回应利益相关者的关切点。中国六大商业银行的报告体例和行文风格较为传统，沟通

性不足。

ESG信息披露

国际机构投资者非常重视环境、社会和公司治理（ESG）等非财务信息披露。中国六大商业银行的ESG信息披露的主要载体为社会责任报告，中国六大商业银行中，建设银行最早于2006年开始披露社会责任报告，其他几大行也于2007年开始陆续披露社会责任报告。与年报同质化问题类似，中国六大商业银行在ESG信息披露上风格较为相近，应监管机构要求，均充分披露了绿色信贷政策和成果，普惠金融和三农经济的扶持效果，以及环境绩效指标等量化数据。但在对社会责任的理解上着重于扶贫和公益，对社会责任报告的定位多限于企业文化展示。实际上，ESG报告是银行向利益相关方解释银行战略，沟通环境、社会、治理表现，以及回应投资者关注的非财务信息的重要工具。汇丰银行2017年ESG报告，近一半的篇幅是关于银行如何努力提升全球客户体验、争取客户的信任；另一半是关于银行如何聆听员工声音，提供员工培训，以及为实现可持续发展所作出的努力。汇丰银行充分利用ESG报告向社会传达汇丰银行对客户、员工和社会的关切的办法，值得中国六大商业银行借鉴。

建议17：增加信息披露的主动性、独特性、沟通性，形成信息披露竞争优势，重视非财务信息披露，信息披露应重实质而非形式，应将年报、社会责任报告/ESG报告等视作与利益相关者沟通的工具，回应投资者的关切。

3.5.4 加强危机管理和沟通

主动坦诚沟通风险事件

目前，国际经营环境日趋复杂化，境内外监管的力度不断加强，及时有效的危机管理可以减轻风险事件对银行的不利影响，保护中国六大商业银行的声誉。我们注意到，中国六大商业银行的社会责任/ESG报告倾向于“报喜不报忧”，并未看见银行对风险事件的分析和应对。而汇丰银行在2018年ESG报告中坦陈受到美国联邦储备局和司法部的罚款，承认过失，并就不当行为制定一系列改进措施。坦诚的沟通处理体现了汇丰银行对职业操守和企业文化的重视，提升了企业形象。中国六大商业银行应建立应对国内外违规风险事件的应急预案，发生风险事件时应主动、坦诚地与利益相关者沟通信息，积极的危机管理有助于增加企业价值，形成长期竞争优势。

董事的危机管理培训不足

董事会作为信息披露的最终负责人，董事应具有危机管理知识和能力，包括海外监管环境下的危机管理能力。我们统计了中国六大商业银行2013-2017年公开披露的董事培训内容，发现中国六大商业银行的董事培训中均无专门的危机管理培训。

建议18：在复杂的监管和经营环境下加强危机管理和沟通，主动坦诚地与利益相关者沟通信息，增加对董事的危机管理培训。

3.6 内部审计和外部审计

国际内部审计师协会指出，董事会、管理层、内部审计和外部审计是公司治理的四大基石。内部审计和外部审计作为公司治理的两大基石，在中国六大商业银行的公司治理中具有重要的地位。充分发挥内部审计和外部审计在公司治理中的作用，对于提升中国六大商业银行的公司治理水平具有重要的意义。通过本项目的研究，我们在中国六大商业银行内部审计和外部审计方面有以下观察和建议：

3.6.1 加强审计委员会对内部审计和外部审计的支持力度和监督作用

加强内部审计和外部审计的独立性

独立性是内部审计和外部审计在公司治理中的核心价值，没有独立性，能力再强的审计师也不一定会发现或者呈报审计问题。为加强内部审计和外部审计的独立地位，可建立内外部审计师与股东、行业主管部门和监管部门的沟通机制，使内外部审计师面临巨大压力提出审计发现时，能够获得更多的沟通渠道和支

持。另外，从银行公司治理机制来看，独立、专业的审计委员会以及重视审计工作的企业文化也能够为内部审计和外部审计的独立性提供保障。

发挥审计委员会的支持和监督作用

在中国六大商业银行公司治理结构中，审计委员会是内部审计和外部审计最重要的支持者。独立、专业的审计委员会能够对内部审计和外部审计提供更有力的支持、对其工作进行监督，促使内部审计和外部审计保持独立性、提高工作质量。根据中国六大商业银行2017年年报披露，审计委员会中独立董事的占比约为60%，低于国际同业水平。六大行的审计委员会的主席均由具有多年审计经验的人士担任，对于审计委员会的工作起到核心作用，但从审计委员会的整体组成来看，其中具有审计或会计专业背景的董事占比较低。

在内部审计方面，审计委员会应发挥的支持和保障作用包括：

- 建立起与内部审计有效的实时沟通机制，使内部审计可以将重大审计发现第一时间呈报给审计委员会，并将与管理层的后续沟通情况客观地向审计委员会汇报。这将有利于审计委员会及时掌握内部审计发现，也有助于审计委员会对内部审计工作的评价。

- 独立负责内部审计总负责人选聘、考核评价等，使内部审计部门的运行在银行组织架构内实现最大限度的客观性。

在外部审计方面，审计委员会应发挥的支持和监督作用包括：

- 加强和管理层沟通外部审计发现。在审计工作过程中，审计委员会除与外部审计师保持密切的沟通，也应与管理层就审计发现进行沟通，要求管理层对外部审计师提出的困难或者审计发

现进行跟进，并汇报落实情况。审计委员会开会时，管理层应有代表在场，回答审计委员会的问题，给予落实跟进。

- 在对外部审计工作进行评价并决定是否续聘时，可以考虑向市场披露对外部审计工作的评价情况，这对于外部审计师坚持独立性和提升工作质量有积极的作用。对外部审计师的评价应包括：应对广泛且复杂的银行业务的能力、行业专家资源和知识情况、与审计委员会和管理层沟通的质量、独立性、服务的质量及效率（包括资源投入和专业判断的有效性）、审计费的合理性、已担任公司审计师的年限等。

- 审阅外部审计的工作范围，有效限制外部审计师的非审计服务。包括禁止外部审计师执行影响其独立性的非审计服务，加强对非审计服务的有效性审批和复核等。

建议19：中国六大商业银行未来可以提高审计委员会中具有审计或会计专业背景的独立董事比重，加强全体董事在审计和会计方面的培训，使审计委员会能够给予内外部审计更多专业的支持和监督。

3.6.2 形成重视审计工作的文化和价值观

形成重视审计的企业文化

中国六大商业银行公司治理要培养尊重内部审计和外部审计

独立性及专业性的企业文化，从而激励、引导、凝聚审计力量，更好的调动内外部审计师的主观能动性，提升审计工作的效率和质量。同时，内外部审计人员应以对审计委员会和股东负责的态度开展审计工作，勤勉尽责，保持职业谨慎，不断丰富理论知识，独立、谨慎、客观地处理审计实践中遇到的各类问题。

促进内部审计与外部审计密切联动

内部审计作为内部职能部门，对银行的内部控制、风险管理等有更全面和深入的了解，而外部审计可以从更为独立的视角进行风险识别。内部审计和外部审计作为审计委员会的左右手，工作重点虽有不同，但也有很多可以相互借鉴的内容，内外部审计工作的相互配合对于减少重复审计、提升审计的效率和质量有重要的意义。但是在实践中，内外部审计工作的联动和配合较少，或者虽有配合但不够深入。

建议20：中国六大商业银行要将审计文化建设融入银行业务的各个环节，使银行各个部门充分认识到审计工作的价值。

管理层及各职能部门要尊重审计工作的独立性，积极配合审计工作的开展，给予审计师的工作更多的支持，尊重专业结果，重视内外部审计师提出的建议，并在实践中积极改进。

在审计委员会的协调下，内部审计和外部审计建立起联合工作机制。内外部审计在审计计划、风险识别、审计资料等方面深入共享，对于提高审计的效率和效果

具有重要的意义，也有利于审计委员会对审计资源更充分、灵活的调动，比如审计委员会可以在必要时要求内外部审计对于风险领域进行联合检查。

董事会审计委员会强调支持内外部审计工作的精神。这不仅能够更好地调动审计师的主观能动性，提升审计工作的效率和质量，而且有利于营造良好的公司治理文化。

主要参考文献

财政部：《中央金融企业将党建工作要求写入公司章程修改指引》，2017年。

财政部：《金融机构国有股权董事议案审议操作指引》，2019年。

中组部：《关于进一步规范党政领导在企业兼职（任职）问题的意见》，2013年。

中国银监会：《商业银行公司治理指引》，2013年。

陈彩虹：《中国公司董事会制度的特点和完善建议》，《中国银行业》，2018年第7期。

陈彩虹：《治理者悖论》，《中国发展观察》，2018年第22期。

宁向东：《独立董事制度的美国新招》，《中国企业家》，2012年第14期。

程凤朝、李莉：《国有控股银行党委领导与公司治理关系研究》，《财贸经济》，2012年第11期。

巴曙松、郑子龙：《中国银行业高管薪酬管理现状及趋势》，《中国银行业》，2018年第11期。

李维安：《我国银行治理改革与发展》，《中国金融》，2014年第6期。

马连福、王元芳、沈小秀：《国有企业党组织治理、冗余雇员与高管薪酬契约》，《管理世界》，2013年第5期。

强舸：《国有企业党组织如何内嵌公司治理结构？——基于“讨论前置”决策机制的实证研究》，《经济社会体制比较》，2018第4期。

王延增：《效率导向的国有银行公司治理》，上海交通大学出版社，2010年。

吴卫军：《从技术上破产到经得起审计——四大国有商业银行股改成绩》，《中国金融》，2018第19期。

吴卫军：《走在会计发展和银行改革的前沿》，中国金融出版社，2009年。

Basel Committee on Banking Supervision. 2015. Corporate Governance Principles for Banks. <http://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>.

Chang, E. C, and S. M. L. Wong. 2004. Political Control and Performance in China's Listed Firms. *Journal of Comparative Economics*, 32(4): 617-636.

OECD. 2015. G20/OECD Principles of Corporate Governance. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en>.

Financial Stability Board. 2017. Thematic Review on Corporate Governance Peer Review Report. <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Thematic-Review-on-Corporate-Governance.pdf>.

研究方法

研究团队采用的研究方法主要包括：

- 文献的归纳和总结

研究团队在国内外重要学术杂志、专业期刊上搜集了中国六大商业银行公司治理相关的研究文献，对相关的理论基础、主要的研究发现和代表性观点获得了全面的了解和掌握。同时，全面归集、整理了中国六大商业银行的年报、公告、社会责任报告等相关文献资料，获取了中国六大商业银行公司治理的基本信息。

- 深度访谈法

研究团队围绕研究主题对中国六大商业银行的部分董事会秘书、独立董事、专业服务机构负责人和其他内部人士（包括股权董事、执行董事和高管）进行了深度访谈，获取了和中国六大商业银行公司治理实际运行有关的第一手资料。

- 统计分析法

研究团队对于中国六大商业银行股权结构、党委会、董事会、监事会、审计委员会、董事履职能力、董事和高管薪酬、信息披露等方面的基本特征和运行效果进行了全面的统计分析。

研究团队

本研究项目由中南财经政法大学特聘教授陈彩虹主持，世界银行集团国际金融公司（IFC）和德勤中国公司治理中心联合承担，德勤中国副主席及中国金融服务业主管合伙人吴卫军先生、IFC东亚及太平洋地区公司治理负责人韦路杰先生担任项目指导委员会委员。研究项目组成员包括IFC公司治理高级顾问林朝雯女士、中南财经政法大学会计学院审计系主任陈波副教授、德勤华永会计师事务所(特殊普通合伙)副总监韩云飞先生、IFC公司治理顾问贾若女士等。

本项目主持人陈彩虹教授曾在中国建设银行工作30余年，并担任中国建设银行董事会秘书，在大型商业银行公司治理领域拥有丰富的实践经验。陈彩虹教授发表了多篇有关经济学、金融学和公司治理领域的研究论文，出版有十二部著作和文集。

致谢

研究团队感谢参与本项目访谈并提供第一手资料和宝贵洞见的中国六大商业银行董事会秘书、独立董事、股权董事、高管成员以及MSCI和英国Hermes投资管理公司的专家等。应被访谈者的要求，在此隐去他们的姓名。

特别感谢北京大学光华管理学院陆正飞教授、农业银行董事会秘书周万阜先生对本研究项目提供的学术指导和支持。

研究团队还向下列为本次研究提供支持的单位，单位领导，研究助理和朋友们致谢，包括：

- 原中国银行执行董事、南洋商业银行前任董事长周戟群先生；
- 中南财经政法大学金融学院，中南财经政法大学会计学院，及张志蒙、肖婧、杨睿、程艺、邬培琴、章木子，刘贵琛、周锐等同学；
- IFC中国、韩国及蒙古国首席代表瑞沛霖先生，公司治理顾问刘敏女士，可持续银行网络亚洲协调员袁薇女士；
- 德勤中国副首席执行官锺永贤先生，德勤中国金融服务业审计及鉴证服务领导合伙人文启斯先生，德勤中国金融服务业审计合伙人施仲辉先生、郭新华先生、沈小红女士、

马晓波先生，德勤中国人力资本咨询服务合伙人许彬先生，德勤中国金融服务业审计高级经理吴凌志先生、经理郭蓉女士；

- 博鳌亚洲论坛研究院副院长曹莉女士、德勤中国品牌与企业传播主管合伙人盛莉女士及其团队。

II

境外独立董事对于 中国大型商业银行 公司治理实践的建议

开篇语

境外独立董事，特别是来自香港地区的专业人士，是中国大型商业银行公司治理中一支重要而特殊的力量。他们富有国际视野和经验，以客观、务实的态度积极参与大型商业银行的公司治理，为大型商业银行的改制转型和稳健发展作出了重要贡献。为了听取境外独立董事对于中国大型商业银行公司治理实践的建议，德勤中国公司治理中心组织研究团队，于2019年9月2日至9月4日在香港对11位境外独立董事进行了访谈，其中8位采取面谈形式，3位采取电话访谈方式。

受访独立董事希望中国大型商业银行进一步提高市场化和国际化程度，从做大转向做强；建议改变目前对大型商业银行监管过严、过繁和过细的局面，促使董事会聚焦于商业银行的发展战略和经营管理；通过进一步厘清党委会和董事会之间的关系，扩大独立董事的来源并提高其履职能力，明确监事会的角色和作用，改进股权董事制度等，完善中国大型商业银行“三会一层”的公司治理结构。受访独立董事还对银行家的选拔与培养、董事与高管的薪酬和激励、信息披露、外部审计等话题发表了看法。

我们相信，这份总结报告有助于主管部门、监管机构和大型

商业银行的治理者、管理者思考中国大型商业银行公司治理面临的重大问题，探求中国大型商业银行完善公司治理、提升核心竞争力的新路径。

本报告为《中国六大商业银行公司治理实践研究报告（2019）》的姊妹篇。

1

中国大型商业银行的 竞争与监管环境

1.1 中国大型商业银行应进一步提高市场化和国际化程度

市场化和国际化是中国大型商业银行改革发展的两大主题。在市场化和国际化的过程中，大型商业银行建立起了国际认可的公司治理体系，引入境外独立董事，发挥其知识、经验和专长优势，已成为一项公认的银行公司治理最佳实践。多名受访独立董事不约而同地谈到，没有国际化的银行，就没有国际化的人民币，就不可能打破美元霸权，实现中国经济的真正崛起；竞争就是“锻炼身体”，只有坚持市场化和国际化，才能提高银行业承受竞争、承受风险的能力，提高国家防范和应对系统性金融风险 and 潜在金融危机的能力。

针对中国大型商业银行下一步的市场化和国际化改革方向，境外独立董事的主要建议包括：第一，培养和选拔具有国际视野的银行家，他们应该能够理解和适应不同国家的文化和市场环境，有效地开拓国际市场；第二，通过提高信息透明度、改善与投资者的沟通等途径，吸引境外投资者对中国的金融机构作出长线战略性投资，而不是短线财务性投资；第三，赋予银行董事会

和行长聘任高级管理者的适当权力，提高薪酬激励的市场化程度，吸引并留用国际化的人才；第四，坚持在董事会中引入境外独立董事，特别是境外退休银行家，重视发挥香港独立董事既具有国际经验又熟悉中国文化的优势。

1.2 大型商业银行应从做大转向做强

从规模上来看，中国六大商业银行已处于世界领先地位。有独立董事指出，在银行业中，大银行并不一定是好银行，更多的资产赚取相同的利润，甚至是更少的利润，反而是坏事。在20世纪90年代，日本的银行在规模上世界领先，但并不值得尊重；西方国家的银行，则尽量通过控制资产规模，满足投资者对于资产回报率（ROA）的要求。中国的大型商业银行不应以追求“大”为目标，而应该从做大转向做强。

银行的客户基础是衡量其竞争力的重要指标。六大商业银行的信贷客户按照所有权性质来看，超过60%是国有企业；从地域分布来看，超过90%是境内企业。然而，像摩根大通、花旗、汇丰这样的领先银行，其客户组合中有相当大的比例来自国际市场。财富500强企业中，除中资企业之外，世界知名的跨国公司仍然不会把中国大型商业银行列为首选的金融服务提供者。在中国金融市场开放程度进一步提高的情况下，中国大型商业银行应进一步培育和提升其核心竞争能力，摆脱对于国家信用、政府保护的依赖性，凭借管理水平、创新能力、服务质量等扩大其市场份额。

1.3 对大型商业银行的监管不宜过严、过繁、过细

近些年来，为了防范系统性金融风险，金融监管机构大幅提高了监管的强度和力度，特别是强化了对大型商业银行公司治理的监管。境外独立董事客观地评价了“强监管”环境下大型商业银行公司治理的积极变化，包括郭树清先生担任银保监会主席以来，银保监会减少了委派官员列席大型商业银行董事会这一监管方式的使用；银保监会出台的许多政策文件有助于大型商业银行董事会在风险管理方面做出更好的决策等。

然而，多名境外独立董事指出，目前对于银行的监管似乎过严、过繁、过细，监管规定不仅来自财政部、人民银行、银保监会等负有金融监管职责的中央部委，还来自地方政府的相关职能部门。有独立董事表示，目前商业银行董事会最主要的任务就是应对监管层面的问题，却没有时间来真正讨论银行的运营与管理；管理层几乎每天都要应对监管机构，独立董事面对庞杂而多变的监管规定常常感到力不从心。有独立董事称“监管机构是在以圣人的标准要求独立董事”。另外一些独立董事则表示，对于境外独立董事的背景调查过于严格。例如，一位境外独立董事被监管机

构要求提供他女儿的政治背景信息，而他女儿当时只有三岁。有一位独立董事指出，“香港金管局平常的管理不会特别细，就是指出哪里出错了，但在大陆这边管得就特别细，而我们又无法把我们的问题反映上去”。

2

党委会的角色和作用

2.1 多数受访者对党建入章表示理解，但也指出国际投资者存在理解上的障碍

党组织在公司治理中发挥领导作用，是中国国有企业，包括大型商业银行公司治理中独具特色的部分。党建入章，即将党组织的治理角色写入公司章程，是境外独立董事最为关注的公司治理事宜。大部分受访独立董事表示，公司治理结构的设计不能忽视一个国家的政治环境，西方的公司治理模式并不一定适合中国，党委会在商业银行公司治理中发挥领导作用是由中国的政治经济体制所决定的。

一位独立董事从局内人的角度指出，党委会的主要成员与管理层的主要成员是重叠的，董事会在作出重大决策时需要先经过党委会同意，好像看起来很不民主，但在西方国家也只有管理层提出的建议才能上董事会。党委会的加入并不代表管理层主导或董事会无法制约管理层，实际上当一家银行的董事会以非执行董事为主时，它只能依赖管理层提出具体的方案去管理银行。然而，党委会不能简单地与西方国家公司里的执行委员会（Executive Committee）进行类比。

然而，受访独立董事也指出，对于党组织在公司治理中的角色，以及党建入章，国际投资者存在理解上的障碍。虽然六大行的股东大会在表决党建入章时高票通过，但香港的国际投资者还是有不少不同的声音。国际投资者的理解障碍一方面源于对党委会政治属性的担忧，另一方面则源于对党委会目标和大型商业银行的商业目标如何平衡的顾虑。有独立董事表示，国际投资者不是很能理解为何党的利益和商业考虑是一致的，在这方面需要多做一些解释工作。

2.2 党建入章在实际运作中与商业银行的公司治理原则并未显著冲突

几乎所有受访独立董事均表示，党建入章前后并未感受到公司治理有实质性的大变化。有独立董事指出，“对我来讲，我不关心你们在党委会中做过何种讨论，我只关心你们最终拿出的建议”；对于党建入章前后提交到董事会的建议，“我看不到有什么差别，反正对董事来讲，都是管理层拿上来的东西”。另一位独立董事则指出，党建入章之后，唯一的区别是党委会审议的程序被正式化了，但向董事会提供的信息都与以前一样详细甚至更加详细，“我并没有看到向董事会中的非党委委员减少提供信息的任何企图”。还有一位独立董事表示，党委会并没有对董事会进行干预，董事会还是能独立发表意见的，但是因为党委会成员和管理层差不多是同一批人，所以可能会浪费些时间多走一些流程。

2.3 党委会和董事会的关系需要进一步厘清

虽然有独立董事把党委会看作是高管间的一种会议，但党委会在性质和构成上与高管层毕竟是不同的。董事会可以推翻管理层提出的建议，但在中国，董事会否定党委会的决议只存在理论上的可能性。受访独立董事表示，如果有不同的意见，一般是通过董事会的专门委员会，或者通过非正式的沟通会进行表达，这会导致相关议案被修改或搁置，独立董事不在正式的董事会会议上公开发表反对意见，并不意味着独立董事无法发挥作用。还有独立董事指出，党委会不能解散董事会，董事会也不能解散党委会，党委会和董事会、股东大会之间存在一定程度的制约，也不完全是党委会说了算。

对于党委会和董事会的关系，境外独立董事的关注点主要包括以下几点：第一，党委会和董事会之间的合理分工可以让大型商业银行在市场化运作的同时满足国家的需求，但党委会的公司治理核心职能是不是决策值得商榷；第二，对于境外独立董事而言，党委会的运作是不透明的，他们不清楚党委会是如何讨论和决策的，也不知道提交董事会审议的事项哪些是经过党委会审议

的，哪些没有经过党委会的审议；第三，有独立董事认为，在党委会的作用加强之后，一些提案的推动可能就不会那么方便了，“三重一大”事项都要经党委会研究通过才能上董事会，“党委会不吹哨，不开球，董事会就没有办法接球”。

2.4 应关注党建入章的潜在境外法律风险

党建入章之后，党委会在公司治理中的法定地位得以明确。有独立董事指出，党委会在国有企业公司治理中的“法定地位”是中国法律赋予的，国际法或其他国家的法律并不一定认可。如果国外的监管机构和市场主体认为党委会和董事会一样在行使决策职能，他们就有可能要求党委会和董事会一样对决策后果承担法律责任。有一位独立董事认为，如果党组织的决策过程可以对外披露的话，是有助于提升信息披露质量的。但另外一位独立董事则指出，有关党委会应进行适度信息披露的建议需要慎重考虑，现在国际形势复杂，如果董事会决议的信息披露提及“经过党委会审议”，那么不排除未来涉及地缘政治的时候党委会也可能被起诉。

3

**银行家的
培养与选拔**

3.1 银行业务具有社会责任属性，贪婪的人不能做银行家

银行业是一个高度受管制的行业，银行是典型的公众利益实体（Public Interest Entities）。有独立董事形象地指出，因为银行有牌照，客户借给你100万，你一天只需要付价值几杯星巴克的利息，没有哪个行业能够像银行业这样容易获得资金。因此，银行不能过分强调激励，贪婪的人是不能当银行家的。西方的银行就是因为过分强调金钱激励，过分强调谋求股东利益最大化，导致出现了金融危机。真正的银行家不会让客户蒙受损失，也不会卖给客户自己都不会买的理财产品。在中国的大环境下，银行家既要在市场环境下为股东谋利益，又要考虑社会责任，因此不能像西方国家的大银行那样，单纯用钱去激励银行家。

3.2 银行家应具备国际化视野和持续学习能力

关于银行家应该具备什么样的素质，受访独立董事发表了很多看法，多位独立董事强调当前银行家应该具有国际化视野和持续学习能力。有独立董事认为，六大商业银行的规模如此之大，就国内银行家的经验和能力来看，在国内任职可能没有问题，但是走到国际上可能就不足够。在六大行的高管层中，绝大部分没有在跨国银行中工作的经历，经验往往局限在国内和本行业以内，我们缺乏具有国际视野、在不同的国家都能做得很好的人才。还有独立董事认为，中国改革开放只有40年，大约10年之前，才开始出现“海归”大规模到国内银行中任职的情况，这一批人目前大部分还只是做到了中层干部，成长为银行家还需要一段时间。中国的银行家应该多出去走走看看，了解外面的市场操作、经济发展，对银行业的国际发展趋势要有敏感度。

多位独立董事均提到了新兴科技和金融科技对于银行未来的影响。有独立董事指出，银行的未来会越来越数字化，银行的董事会目前最欠缺有IT经验的人，而这些人才往往在市场上拿高薪，“限薪令”制约了银行引入此类市场上紧缺的人才。

还有独立董事指出，现在很多金融科技公司做的不是传统银行，在客户分层和客户场景上是完全不同的，所以要突破传统的思维，从传统银行转变为科技银行。新兴科技和金融科技的快速进步，要求中国的银行家具有开放前瞻的思想和持续学习的能力。

3.3 应给予银行家合理的报酬和体面的待遇

绝大多数受访独立董事均认为，虽然银行家追求的主要目的不是金钱报酬，但由于“限薪令”的影响，大型商业银行中银行家的薪酬水平不仅远低于国际同行的水平，甚至已经不足以让银行家维持一个体面的生活，这一局面不利于鼓励更多的人选择职业银行家作为终身职业，最终也会对中国大型商业银行核心竞争力的培育造成严重负面影响。有独立董事建议，应该考虑为银行业员工提供优惠利率住房贷款，缓解“限薪令”和高房价对于大型商业银行人才吸引力的双重不利影响，扩充选拔和培养银行家的人才基础。还有独立董事则建议，应破冰股权激励、股票增值权、员工持股计划等长期性激励措施，并给予银行家良好的医疗和退休待遇，解除他们的后顾之忧。还有独立董事指出，银行家走出去都是银行的脸面，类似统一订制高档西装这样的措施，既能够节省购置成本，又能够维护银行形象。对于银行家公务旅行的酒店星级、高铁等级、航班舱位、餐饮标准等，亦不应作过多、过严的限制。

3.4 银行家不能一味规避风险

多名独立董事指出，银行的核心职能是风险定价，银行家相对于一般企业家需要具备的特殊技能就是他们需要对风险有清晰的理解，能够致力于进行有效的风险管理，确保对于经济利益的追求不会鼓励置风险于不顾的行为。国外的监管者十分重视控制银行家过度的风险承担行为，但在中国目前的大环境下，更值得重视的可能不是过度的风险承担，而是过度的风险规避。有独立董事指出，银行要追求的，绝对不是零风险和零回报，而是合理的风险和合理的回报。还有独立董事指出，银行家如果特别保守就会错失商业机会，不积极主动的面对风险，而是一味规避风险，反而会放大风险，中国的银行家需要思考如何在合理承担风险的基础上为股东赚取合理的利润。

3.5 官商不分的现状不合理，对银行家的成功缺乏定义

对于目前大型商业银行的高管存在亦官亦商的现象，大部分受访独立董事都认为不合理。有独立董事提出，“有些董事长、行长并没有立足于发展在本银行的事业，而是追求仕途。他们由于薪酬太低，缺乏管理银行的动力。我们需要考虑董事长、行长们，他们任职的动力在哪里，是升官还是其他。”

还有独立董事指出，应当对管理层的成功进行明确定义。“随着高管能力越来越强，在银行担任高管不是最终目的，可能倾向于在党内任职，所以国内银行高管的动机很难猜测。在国外，无法提升银行业绩的董事长和CEO不能长久任职。但是在国内，政府和市场对高管业绩的衡量标准是什么，尚不清楚。”

还有独立董事表示，在四大行之间调任高管的情况外国人也无法理解。因为商业秘密是很重要的，这种调动不是商业性的调动，而是国家行为。

3.6 缩小中管干部范围、给予中国银行业家不同的职业发展选择

受访独立董事基本上都同意应该缩小中管干部的范围，将中管干部限制在董事长、行长和监事长这“三驾马车”上。有独立董事指出，国家对大型商业银行的影响很重要，中国还是以国家政策为主导的经济体，完全的商业化运作不可行，银行管理层必须掌握国家政策才能做好风险管理。从这个角度来看，董事长、行长和监事长作为中管干部是没有问题的，他们不应该管银行具体的业务，而应该抓大方向。下面到了副行长，管理具体业务，就可以考虑脱离中管干部的序列。中管干部的薪酬可以有条件减少，但中管干部以外的其他高层管理者，特别是财务总监、首席风险官等专业岗位，薪酬应该适当放开。

对于银行家培养是否需要明确分开为两类，即一类走仕途、另一类走职业化的问题，有独立董事表达了不同的意见。他们认为，中国的市场环境与西方国家不同，中国的银行家管银行不可能完全用西方的办法，不能把银行家看成两种截然不同的人，一个中管干部是选择牺牲金钱利益留在体制内，还是走职业银行家

道路，要看个人选择，不需要硬性规定。在中国，完全为股东利益最大化服务、不需要考虑社会责任和国家政策的银行家是没有存在空间的。

4

獨立董事的履職能力

4.1 大多数受访独立董事赞成提高商业银行 独立董事占比

受访独立董事们提出，如提高独立董事占比达到或超过50%，将提高大股东选任合资格独立董事的重视程度，也有利于提高独立董事薪酬，以吸引到更高资格的董事人选。在英美市场，独立董事占比过半是很常见的现象。在新加坡，如果董事会主席不是独立董事，那么独立董事占比必须过半。

此外，受访独立董事们提出，现在监管部门越来越要求独立董事承担更多责任，但独立董事在董事会占比低，不足以影响董事会的决定。这是权责利不匹配。

也有少数受访独立董事对此提出疑虑，担心如果独立董事履职能力不足，那么过多的独立董事将会干扰管理层的工作。

4.2 如果能找到合资格的董事人选，可以尝试首席独立董事制度

有些独立董事大力赞成设立首席独立董事^①，可以牵头制定独董全年的目标和计划，然后去推进今年要做的内容，并承担和董事长沟通的工作。有独立董事认为，目前在每家上市公司董事会的独立董事们中基本上都会有一个领头羊。这个领头羊如果能发挥积极作用，愿意花时间在独董工作上，有一定的权威，和主要的执行董事有良好的信任关系，在董事会上敢讲，能讲到位，能带动其他独董，形成敢讲敢说的风格，这对独立董事作用的发挥是很好的事情。如果能够给这样的领头羊一个首席独立董事职位

① “首席独立董事”（Lead Independent Director）制度指目前在美国、英国、新加坡、中国香港等市场正在实践的一种治理制度。美国公司在独立董事制度的设置上较为领先。“安然事件”之后，美国公司意识到由于独立董事的专业背景各异、力量分散，如无法及时建立沟通并形成一致意见，独立董事容易被公司内部人员“逐个击破”，导致内部人控制。美国对首席独立董事的要求包括：（1）确定独立董事单独见面的时间表，主持独立董事会议；（2）帮助董事会和高级管理层来理解以及协调相互之间的责任边界；（3）当公司遭遇危机时，召集董事会会议；（4）组织面试董事候选人，对新加入的独立董事进行指导和帮助；（5）保证董事会内部的信息流动，特别是在董事会会议之外的信息流动。

的认可和授权，对于激励这些领头羊是有很大好处的。

但也有独立董事对这一制度的可行性提出疑虑。有的认为首席独立董事制度在西方是用于制约管理层，在亚洲市场用于制约大股东，而由于中国大型商业银行股权结构和公司治理的特殊性，首席独立董事能够发挥的作用十分有限。有一位独立董事提到他在新加坡一家公司担任董事的经历，董事会里有一位首席独立董事，他与董事长的关系很密切。公司上市后，有些事情应不应该落实，需要董事去协调，这位首席独立董事就担任了协调的角色。但在中国大型商业银行里担任这种协调的角色是比较困难的，因为董事长并不是老板，也是国家委派的，流动性比较高，除非能找到合适的人选，否则是很难做成功的。

4.3 独立董事应具有多元化的专业背景，应适当松绑国企高管退休三年之内不得担任独立董事的禁令

大多数受访独立董事都特别强调董事会应当多元化。一个多元化的独立董事组合对防范管理层滥用权力是有很大益处的。

关于董事人选，受访独董提到大型国有企业的高管，部分董事也提及退休政府官员可以作为独立董事人选，认为“政府高官的视野、对国家政策的了解和把握还是有用的”。受访董事都同意应当将国有企业高管退休后三年之内不得担任独立董事的禁令做适当的松绑，认为这样的限制是“不合理的，浪费人才”。为了解决利益冲突问题，可以设置一定的“冷静期”，规定任职独董的机构不能和原来的职务有利益相关性，但应把禁止任职的时间缩短一些。

对于成功的民营企业企业家是否可以作为银行的独立董事人选，有一些独立董事表示认可，认为可以为银行增加多行业的视角。另一些独立董事则表达了疑虑，认为“这些企业家既没有时间也缺乏利益驱动”，而且“他们习惯于天马行空不愿受固定体制的约

束，他们即便有好的想法，在大型商业银行中也很难得到实施。”

对于独董是否必须有商业银行的经验，董事们的看法不一。有些独立董事认为银行的运营具有很强的专业性，没有商业银行经营经验的人无法承担董事职责。而另一些独立董事则认为独立董事并不需要都具有银行背景，但应该是专业性的人才，也可以是管理人才。

有多位独立董事特别提及应增加有IT背景的独立董事。因为随着银行业越来越数字化，董事会中需要有人理解数字化所带来的风险。但是现在的董事会中这方面的专业人才很少，而且银行所提供的董事薪酬无法吸引到这些人才，因为他们都能在IT行业获得高得多的收入。有一位独立董事特别提出，目前大型商业银行的董事年龄偏大，对新技术的理解有困难。

有多位独立董事特别提及应增加具有国际背景的独立董事。中国的银行业要更加市场化，就需要增加对国际市场的认识，并实现内部的有效竞争。可以考虑引入至少1名外国退休银行家作为独立董事。

4.4 独立董事是否能发挥作用取决于大股东、党委和董事长对公司治理的理解与应用程度

关于独立董事在大型商业银行的董事会能否发挥作用的问题，受访独立董事表达了不同程度的忧虑，主要有以下两点：

（1）有些刚上任不久的独立董事对于在董事会中受到的种种限制表示无奈，为自己不能发挥应有的作用感到愤懑，有的提出应该对董事长进行培训，让董事长对独董的地位和作用做全面的了解。

（2）有些任职时间已较长的独立董事对于独立董事作用有限的事实表示理解，认为大股东、党委和管理层在治理中发挥主导作用是现阶段可行也有效的治理模式，他们愿意在这个框架里尽量发挥自己的作用，但这种治理模式事实上很难得到国际市场的认可。

大部分独立董事持以上第（2）类看法。因此，如果大股东、党委和管理层能为独立董事创造能言、敢言并能发挥积极作用的环境与氛围，独立董事在受限制的框架内依然能发挥一定的作用。特别是董事长的作用不容忽视，董事长能在多大程度上创造开放的环境，决定了独立董事发挥作用的程度。

4.5 监管机构对独立董事的资格考试、任命限制和流程尚需改进

有独立董事提出，监管机构对大型商业银行董事资格的考试内容与银行所需董事的能力范围并不匹配。一些资历很好的董事因为并不愿意去参加考试或者在第一次考试未通过后拒绝再次尝试，使银行失去了使用这些人才的机会。

有一位独立董事因其在中国之外担任了两家银行的董事而不被批准在中国境内担任银行董事，该董事对此提出疑问，认为应交给银行来判断是否存在利益冲突或精力分配不足的问题，而不宜一刀切。

此外，也有独立董事提到监管机构批准独立董事任命的流程过长，增加了不确定性。

5

**股权董事制度
需要改进**

5.1 股权董事制度增大了大股东的治理风险

有独立董事指出，在西方国家的企业中，控股股东可以向董事会提名1名董事，但主要还是通过股东大会来行使股东的权利，但在中国大型商业银行中，国有大股东可以向董事会派出占比超过1/3的股权董事，大股东不仅可以在股东大会中具有决定权，还可以直接影响银行董事会的决策，这提高了大股东权力失去制约的风险。

有独立董事提出，股权董事代表大股东的利益，使得大股东能够优先于小股东而提前或额外获取银行信息，而小股东完全不知情，这对信息披露的公平性有损害。还有独立董事认为，“股权董事服务于大股东，当大股东和银行有冲突时他们肯定以大股东的利益为先。”

对银行的治理应包含对股东的监管和治理，建议深入考虑股权董事制度的潜在股东治理风险问题。

5.2 股权董事的职责需要进一步明确，可降低股权董事在董事会中的占比

多位独立董事提及，很多股权董事并不十分清楚他们自身的定位和职责，尽管他们在总体上都体现了大股东的意志，但他们作为董事个体对董事会和银行的贡献和作用没有差异性。

有独立董事提出，设立股权董事是为了保护国有股东的权益，其作用是为银行与大股东（财政部和汇金）搭起一座沟通的桥梁，是一道保险。股权董事能够理解

财政部和汇金的利益诉求就可以了，但不需要把这道保险弄得过于复杂，“如果对他们（股权董事）过度重视的话，也可能导致大型商业银行的发展趋缓甚至受到阻碍”。股权董事工作的重点应当是“一方面维护大股东的股权利益，另一方面懂得作为董事如何增加被投资公司的价值。”“股权董事对公司治理是一把双刃剑，如果他们做的很好，能为公司带来很大价值，但如果他们做的不好，反而增加了公司的成本和负担，降低了效率。”

有独立董事表示，大型商业银行的股权董事任职期间在银行里坐班，但又不是管理层，国际投资者对此很难理解。也有独立

董事指出，股权董事任期往往只有一届三年，不利于积累银行业和董事会的工作经验，股权董事的专业性也有待进一步提高。还有独立董事提出，目前股权董事在董事会中的占比偏高，但作用其实很单一，看不出彼此之间的区别。建议降低股权董事的比例，鼓励独立董事的比例再提高一些，使独董能发挥更多的作用。因为相较于股权董事而言，独立董事更清楚自己的作用，而且他们有足够的经验去发挥作用。

5.3 股权董事与独立董事之间存在信息不对称

由于股权董事在银行常驻，其获取信息的渠道不同于独立董事。大部分情况下，股权董事比独立董事能获得更多的信息。从独立董事的角度看，股权董事在董事会之外的运作有一定的不透明度。有独立董事提出，他们与股权董事间的这种信息差异会对独立董事的心理造成影响。“我不了解股权董事和管理层间的关系，不了解股权董事的决策基础，不知道对方掌握的信息，独立董事不想基于内幕或小道消息做决策。”

6

董事和高管的 薪酬与激励

6.1 董事和高管的薪资水平不合理，但完全市场化的激励方式未必合适

受访独立董事表示，“高管和执行董事的薪酬确实与国际相差很远”，“六七十万的薪资无法负担日常的开支和休假等，我们应该制定人性化的薪酬制度，顾及银行家的体面。”薪酬倒挂现象也是不合理的，有独立董事表示很难理解这种扭曲的现象。

有独立董事表示，“理解国家对银行高管的薪酬作出限制应当是考虑了来自社会大众的压力，但是也应当同时考虑到银行高管需要承担非常重大的责任，他们需要处理重大的经济和商业挑战，银行高管应当获得与其承担的责任相适应的收入。”

有受访独立董事认为，“银行是一个很特殊的行业，对管银行的人不应该过分强调激励。中国大型商业银行的银行家既要在市场环境下为股东谋利益又要考虑社会责任，采用完全市场化的激励方式未必合适。”

6.2 独立董事的薪酬应更加市场化、国际化

独立董事们坦言，担任大型商业银行的独立董事，薪酬不是最被看重的因素，独董们也会考虑需承担的风险和责任。但董事们也提出，独董薪酬应当更灵活一些，更趋于市场化。在不影响独立性的前提下，允许独立董事持有任职银行的少量股份，可以将独立董事的个人利益与银行的长期利益挂钩，提高独立董事对银行的关注度。

受访董事也提出现有的独立董事薪酬与独立董事需承担的责任不对等。研究表明，中国大型商业银行的独立董事薪酬与国际大行相比存在巨大的差距。国际大型银行的独立董事薪酬平均为30万美元至60万美元，而中国六大商业银行的独立董事平均薪酬为人民币25万元至人民币50万元。考虑到中国大型商业银行不仅在中国选聘独立董事，也在国际上与大型银行争夺优秀的独立董事人才，而且独立董事在银行审计委员会、风险管理委员会等重要机构中履职，工作量大，面临的职业风险也高，应当考虑参考国际水平来厘定独立董事的薪酬水平，提升中国大型商业银行在引进国际人才方面的竞争力。

6.3 薪酬结构可以进一步优化

有独立董事提出，除了薪酬总额，还可以考虑一些市场上常用的薪酬工具，如与业绩挂钩的期权。“期限可以是3到5年，从长远来讲有利于银行的发展”。有独立董事建议高管薪酬可以采用递延支付的方式，分三年支付绩效奖金。还有独立董事指出，如果能对高管作出适当的退休待遇安排，也能起到激励的作用。



监事会的角色 与作用

7.1 监事会的角色和目标不明确，其职能与董事会的职能存在一定程度的重叠

大部分独立董事对于监事会所扮演的角色都表示疑惑，认为目前监事会的角色和目标不明确，监事会的一些职能与董事会特别是独立董事的工作有重叠。虽然独立董事们都理解监事会的法定职责，但都对监事会是否有能力完成法定的监督职责表示疑问。有董事提出，“监事会成员很多是官员出身，他们不一定了解商业运作”。

另外，对于监事会这样的监督机构，谁来监督监事会，这个问题尚无法解决。受访董事们也提出，监管机构对监事会在公司治理中的作用也缺乏明确定位。

7.2 监事会对于董事会的评价标准不明确、不透明，可考虑引入第三方独立评价

监事会的主要职责之一是监督董事会，每年对董事进行评价。受访独立董事对于监事会的评价工作表示了不同程度的疑问。有一位独立董事表示：“按照常理来说，只有级别高的机构能给级别低的机构评分，那监事会到底是处在什么样的地位能给董事会评分呢，他们的成员素质是否达到评价董事和董事会的标准呢，监事会如果也用圣人标准来要求董事会，那么董事该如何处理？”其他一些受访董事也表示监事会的评价工作没有明确的评价标准，而且，用评分的方式进行评价并不能提供什么价值。

另外，有多位独立董事建议，“应提倡通过独立的第三方咨询机构来对董事和董事会进行评价”。当然，这需要第三方咨询机构具有足够的专业度。

8

**机构投资者的公司
治理作用不明显**

8.1 大型商业银行的机构投资者目前多将自身定位于财务投资者

大部分机构投资者期望通过投资中国大型商业银行，促进这些银行的市场化、商业化和国际化，但最终的结果都差强人意，未能达到预期结果。尽管一些机构投资者给银行提供了一些技术方面的支持和协助，带动大型商业银行的业务水平有所提升，但比起这些机构原本期望达到的改变仍有很大差距。由此导致这些机构投资者减持股份，目前大多数以财务投资为主。

有独立董事指出，由于并不希望长期持有投资，机构投资者也就不谋求董事会中的席位。如果在董事会中拥有席位，就不能顺利地减持或增持股份。显然，如果机构投资者没有进行长线战略投资的意愿，同时在董事会中又没有代表，机构投资者在大型商业银行公司治理中能够发挥的作用就十分有限了。

8.2 境外机构投资者进入银行业的外部环境有待改善

有独立董事指出，现在中国的大型商业银行没有很多境外机构投资者，一是因为每个国家的银行业都受到严格的保护，并不会轻易地对境外资本开放，二是银行业的信息可能涉及到一些国家机密，机构投资者申请了解相关信息可能得不到批准。机构投资者也要对它们的股东负责，如果它们增加了对中国大型商业银行的投资比重，它们的股东就会过问在中国某银行的投资如何，但它们又没有办法获取足够的信息去进行相关投资的信息披露，所以机构投资者对中国大型商业银行的投资并没有那么活跃。

还有独立董事指出，目前中国银行业信息披露不够透明，披露质量不高，也在一定程度上制约了境外投资者进行长线投资的意愿。目前银行对外提供的信息，不足以让境外投资者评估银行未来的增长潜力，不足以说服境外投资者相信作出投资并长期持有是明智的决策。有独立董事指出，国际投资者，包括MSCI，都认为从中国的银行公开披露的信息中不容易找到自己所需要的信息，并且，MSCI在联系中国的银行获取评级所需信息时，并没有得到积极的回应。

9

**信息披露和
外部审计师的
公司治理职能**

9.1 完善商业银行信息披露、帮助投资者发现银行的市场价值

受访独立董事认为，六大商业银行的信息披露是完全满足监管要求的，但也存在披露较为同质化、形式化，自愿性披露不足等问题。有独立董事指出，六大行目前的很多信息披露，都是按照法律要求，中规中矩，没有什么特色，没有体现商业化、市场化，披露的方式也不够通俗易懂；信息披露应该重质量，而不是数量，披露董事会、监事会开了多少次会对于投资者而言并没有什么用处。另有独立董事指出，六大行应多披露投资者关心的信息，例如那些有助于投资者理解银行业务、发展现状、战略、风险管理、营销、市场细分（Market Segmentation）、新产品开发等方面的信息。

有受访独董表示，目前六大行的PB值（又称市净率，股价与每股净资产之比）均低于1，表明六大行的投资价值还没有完全得到投资者的认可。相对而言，招商银行PB值大于1，表明其投资价值得到了投资者的承认。原因虽然是多方面的，但招商银行高质量的信息披露有助于资本市场发现其投资价值是一个重要原

因。有独立董事建议，六大行应主动坦诚地与利益相关者进行沟通，提高信息披露的透明度和差异化，包括主动提供ESG（环境、社会和治理）报告。还有独立董事建议，六大行高层管理者应该多多走出国门，多做路演、宣传和推广，与国际投资者主动进行沟通，回应他们关切的问题。

9.2 提升审计师的公司治理职能

受访独立董事均表示，外部审计师在提高大型商业银行的财务会计信息质量，推动其改善公司治理、内部控制和风险管理方面发挥了重要的作用，他们的作用并不仅仅局限于审计，还包括向银行提供业绩分析、行业对标、风险识别、决策支持等方面的专业服务。在六大行改制上市的过程中，外部审计师作出的贡献尤其突出。外部审计师在六大行公司治理中发挥的作用超出了传统意义上的审计师角色，主要原因是六大行目前还没有建立一个强大的CFO管理体系。随着CFO管理体系的建立和完善，六大行将降低对于外部审计师的依赖性。

有位独立董事认为，大型商业银行实施会计师事务所强制轮换，但5-8年的任期限限制太短，可以是十几年；目前的会计师事务所强制轮换，造成银行和审计师的费用都很高，而且在5年任期临近届满时，现任会计师事务所会有所懈怠；有些银行会计师事务所换了，但主要的审计项目组成员并没有换（即新任会计师事务所的审计团队是从前任会计师事务所那里转过来的），导致会计师事务所轮换失去了意义。

有独立董事表示，近期财政部发布的金融企业选聘会计师事务所管理办法征求意见稿提出会计师事务所发现重大违法违规问题的线索要向主要的股东单位报告，这一规定值得商榷。董事向董事会负责，董事会对所有股东负责，当董事存在违规行为时会计师事务所应该向监管机构报告，而不是向大股东汇报。

研究团队

研究团队由下列专家和学者组成：

- 陈彩虹 中南财经政法大学特聘教授
巴曙松 香港交易所董事总经理兼首席中国经济学家
吴卫军 德勤中国公司治理中心主管合伙人
林朝雯 世界银行集团国际金融公司高级顾问
陈 波 德勤中国公司治理中心合伙人
郭 蓉 德勤中国公司治理中心高级经理
罗得恩 香港交易所首席中国经济学家助理

本项目由陈彩虹教授主持，研究报告由林朝雯女士和陈波先生执笔。

致谢

研究团队对接受访谈的11位境外独立董事深表感谢，他们是（按姓氏汉语拼音首字母排序）：

- 香港独立非执行董事协会会长范仁达先生
- 邮储银行独立董事傅廷美先生
- 北京银行前任独立董事Michael Ipson先生
- 邮储银行前任独立董事金弘毅先生
- 兴业银行前任独立董事罗强先生
- 招商银行独立董事王仕雄先生
- 华融资产管理公司独立董事谢孝衍先生
- 工商银行独立董事杨绍信先生
- 交通银行独立董事杨志威先生
- 中信银行独立董事殷立基先生
- 建设银行独立董事钟嘉年先生

感谢中国银行前任执行董事、南洋商业银行前任董事长周载群先生为本项目提供的技术指导。

感谢北京大学光华管理学院陆正飞教授为本项目提供的学术指导。

感谢香港交易所首席中国经济学家办公室王丽江女士为本项目提供的帮助。

感谢熊伟、杨春波、刘聪、高泽阳等研究助理为本项目投入的时间和付出的努力。

联络人

陈 波

德勤中国公司治理中心合伙人

电话: +86 10 8512 4058

电邮: lawrchen@deloitte.com.cn

郭 蓉

德勤中国公司治理中心高级经理

电话: +86 10 8512 5667

手机: +86 135 2256 6681

电邮: weguo@deloitte.com.cn