

中国民营银行 发展与监管研究

[illegible]

中国民营银行 发展与监管研究



ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民营银行发展与监管研究/王刚著. —北京: 经济管理出版社, 2017. 12
ISBN 978-7-5096-5328-9

I. ①中… II. ①王… III. ①私营经济—银行发展—研究—中国 IV.
①F832.39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 221581 号

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 宋 娜 范美琴

责任印制: 黄章平

责任校对: 赵天宇

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 13

字 数: 187 千字

版 次: 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-5328-9

定 价: 98.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

序

民营银行是中国特色社会主义市场经济发展的产物，其基本特征是全部股东（发起人）均为境内纯中资民营企业。放开民间资本发起设立民营银行是本届政府进一步深化金融改革、促进金融服务实体经济的重要举措，有助于从制度层面入手缓解实体经济特别是小微企业融资难、融资贵问题。截至目前，民营银行已实现常态化设立，经营发展稳健有序，在金融创新方面取得不少突破。但民营银行发展和监管实践中也有一些问题值得关注，如总体限制较多，监管制度框架需要与时俱进加以完善；民营银行公司治理水平有待提升，股东股权管理有待规范，合规经营水平有待提升，风险管理特别是流动性管理难度较大等。因此，对如何实现民营银行健康发展与有效监管进行系统研究具有重要的理论意义和现实价值。

王刚博士这本《中国民营银行发展与监管研究》以首批五家试点民营银行为研究对象，是国内迄今已出版的系统研究民营银行发展与监管问题的唯一专著。本书以王刚承担的国务院发展研究中心招标课题为基础，研究期间通过现场走访首批试点民营银行和属地监管部门获得了大量一手资料，通过参加学术会议、论坛等形式就书中的主要观点与业界和学界的专家进行了交流，不少成果已在一些有影响力的报纸杂志上发表，并在研究和工作实践中就民间资本发起设立民



营银行问题多次提供第三方评估意见和政策建议，实现了学术应用型研究支撑政策咨询研究，政策咨询研究为政策解读和第三方评估服务的良性互动。

全书逻辑清晰，结构完整，对如何实现民营银行健康发展和有效监管做了比较全面的分析。作者在独立思考基础上提出的一些对策建议，如在平等待遇基础上，确立民营银行控股股东的限制加重责任原则，取代现行监管制度框架下责任属性不甚清晰的“风险自担机制”；选取资本充足率、流动性、拨备覆盖率等关键监管指标，设置更加审慎的量化触发标准，建立民营银行风险预警体系；在有限牌照基础上探索民营银行分级牌照制度等，对相关政策制定部门具有一定的参考价值。

当然，从银行业改革发展的全局看，我们希望未来“民营银行”这个词语能够消失，所有银行不分所有制属性，在平等的政策环境下有序竞争，使人民群众更充分地享受金融服务，使我国银行体系在竞争中走向强大。

基于上述理由，我愿意向广大关心民营银行发展的读者推荐此书。

希望王刚博士今后继续跟踪民营银行的发展与监管制度框架的完善，结合我国金融改革的实践，为丰富和完善民营银行理论体系贡献更多智慧，为决策者提供更多可操作、有价值的政策咨询建议。

是为序。

国务院发展研究中心金融所原所长

张承惠

2017年11月16日

前 言

本书的研究对象为 2013 年金融“国十条”颁布以来出现的全部由民间资本发起设立的商业银行。本书分为绪论和六章。绪论部分结合当前金融改革的进程和主要矛盾，系统归纳放开民间资本发起设立民营银行的意义与影响。随后横向梳理比较国际上以转轨国家为代表的银行民营化过程的做法、经验和教训，纵向归纳我国近代民营银行的发展经验以及 20 世纪 90 年代开放民间资本设立城市信用社和农村信用社，发起设立民生银行的经验教训。以此作为我国本轮银行准入制度改革（即发起设立民营银行）的逻辑和历史起点。第一章回顾 2013 年 7 月至今发起设立民营银行改革的进展情况，重点一是分析银监会相关政策框架演进历程和政策要素构成与逻辑关系；二是梳理首批五家民营银行试点进程，重点归纳其在商业模式创新、服务实体经济、强化风险管控、加强公司治理等方面的举措。第二章研究民营银行健康发展问题。首先在金融改革和实体经济改革加快推进的背景下做民营银行的 SWOT 分析，随后归纳提炼出民营银行健康发展的 SWOT 策略。重点分析民营银行如何选择差异化的市场定位和业务模式，如何建立有效的公司治理和风险管理机制等。并以案例分析方式对比同为“互联网银行”的前海微众银行和浙江网商银行在商业模式上的异同。第三章至第五章



从准入、持续监管和市场退出三个维度构建有效监管民营银行的制度框架。第三章为民营银行市场准入监管制度，以机构准入为主，业务准入和高管准入为辅，重点介绍民营银行主发起人条件设定与资格审查、股权结构要求和有限牌照管理（包括业务类别和机构网点设置）等内容。第四章为民营银行持续监管制度，一是论述对民营银行主发起人和主要股东的监管措施及其合理性；二是对民营银行的审慎监管与行为监管措施，包括公司治理、风险监管、资本监管、流动性监管、关联交易监管等，汇总形成量化触发监管指标体系。第五章为民营银行市场退出监管制度。一是对照自担风险的要求，研究民营银行“生前遗嘱”的生效条件、作用机制和原理；二是明确民营银行控股股东对银行的限制加重责任；三是在厘清存款保险基金、监管机构审慎监管和央行最后贷款人的关系与作用顺序基础上，综合运用兼并重组、破产清算等手段，力求实现民营银行市场退出风险损失最小的政策目标。第六章为结论，基于前述各章的研究成果和对发起设立民营银行政策实施进展的评估结果，汇总提出推动我国民营银行健康发展和有效监管的政策建议。

目录 | CONTENTS

—— 绪 论 民间资本发起设立民营银行	1
第一节 概念界定与文献综述	3
一、概念界定	3
二、文献综述	4
第二节 转轨国家和地区发展民营银行的做法、经验与 教训	10
一、俄罗斯	10
二、波兰	11
三、墨西哥	12
四、韩国	13
五、印度	14
六、印度尼西亚	15
七、中国台湾	15
第三节 我国民营银行历史沿革与经验教训归纳	17
一、近代民营银行的发展经验	17
二、开放民间资本发起设立城市信用社的经验教训	21
三、现有民营城市商业银行的发展历程与经验总结	22



第一章 民间资本发起设立民营银行的政策框架和发展历程	25
第一节 发起设立民营银行的政策依据与演进历程	27
一、政策发展沿革	27
二、政策框架主要构成要素分析——基于《关于促进民营银行发展的指导意见》的解读	33
第二节 首批民营银行试点情况	37
一、试点成效	38
二、试点中存在的问题	54
第三节 民间资本发起设立民营银行的意义与影响	57
一、有利于从供给侧改革的角度入手，缓解融资难、融资贵问题	57
二、加快发展民营银行是完善金融体系、推进整体金融改革的内在要求	58
三、推动民间资本发起设立民营银行有助于拓宽民间资本投资渠道，实现资本的优化配置	59
第二章 民营银行发展研究	61
第一节 民营银行 SWOT 分析——基于与传统银行比较的视角	63
一、优势	64
二、劣势	65
三、机遇	66
四、挑战	67
第二节 民营银行健康发展的内部条件	68
一、公司治理	68
二、风险管理	74
三、发展战略	77

第三节	民营银行健康发展的外部环境	82
一、	与传统银行的关系	82
二、	配套政策	83
三、	地方支持	85
■ 第三章	民营银行市场准入监管	87
第一节	民营银行股东（主发起人）条件与资格审查	89
一、	股东（主发起人）条件	89
二、	股东准入资格审核	90
三、	对有限责任的突破——发起人自担风险机制	92
第二节	民营银行机构准入监管	99
一、	实体要求	100
二、	程序性条件	111
第三节	民营银行业务准入监管	114
一、	法律法规的规定	114
二、	实践中存在的问题	116
三、	政策建议	117
第四节	民营银行董事、高级管理人员准入监管	117
一、	董事、高管人员准入监管的作用	117
二、	国际做法	117
三、	我国法规政策相关要求	118
四、	实践中需关注的要点	118
■ 第四章	民营银行事中持续监管	121
第一节	民营银行主要股东持续监管	123
一、	民营银行股东特殊监管措施的必要性	123
二、	主要股东监管措施	125



第二节 民营银行监管措施	128
一、公司治理	128
二、关联交易管理	129
三、风险管理	133
四、资本监管	135
五、股权管理	136
六、量化触发监管指标体系	136
七、监管资源配置	148
 第五章 民营银行市场退出监管	149
第一节 生前遗嘱的基本内容与实施条件	151
一、民营银行订立生前遗嘱的必要性	152
二、民营银行生前遗嘱的主要内容	154
三、生前遗嘱与其他制度的联动与衔接	157
第二节 民营银行主要股东限制加重义务制度	158
一、股东责任制度框架	159
二、股东限制加重义务制度与其他银行救助制度的 衔接	161
第三节 民营银行市场退出制度基本架构	164
一、我国银行业市场退出制度立法现状	165
二、民营银行市场退出标准	166
三、民营银行市场退出制度框架	168
 第六章 结 论	177
第一节 对民营银行现有监管框架的评析	179
一、准入环节依然存在诸多限制	179
二、事中监管亟待细化完善	180
三、市场退出机制不健全	181

第二节 推进我国民营银行健康发展和有效监管的政策	
建议	182
一、进一步放宽准入制度，取消不必要的限制	182
二、充实细化事中审慎监管制度	183
三、完善市场退出机制	184
参考文献	187
后 记	193

绪 论

民间资本发起设立民营银行

第一节 概念界定与文献综述

一、概念界定

本书的研究对象为民营银行，重点是 2013 年《国务院办公厅关于金融支持小微企业发展的实施意见》颁布以来出现的全部由民间资本发起设立的商业银行，或者说民间资本进入银行业的增量模式。

什么是民营银行？围绕这个问题一直存在不同看法。徐滇庆（2001）提出民营银行是“具有现代企业制度的新型股份制银行，而绝不是任何一种私人银行或家族钱庄，也不是低档次的城市信用社和农村信用社”。台湾学者李纪珠（2005）基于台湾地区的实践提出，“民营银行的标准在于公股数量低于 50%”。姜波克（2003）提出，应从资本来源、银行业务、经营原则、治理结构等多个维度综合判断银行的性质，只要产权清晰、公司治理结构规范、从事商业银行业务的现代新型银行就是民营银行。曾康霖（2002）指出，“民营银行是相对官营银行或国有银行而言，产权为民间所有，由经理层独立自主经营，以盈利为目的，资产所有者享有净利润分配权的银行”，即民有、民营、民享的银行。

总的看来，国内学者主要从产权结构、服务对象以及公司治理三个方面界定民营银行。一是产权结构论，认为民间资本控股的银行就是民营银行；二是民营企业服务论，认为以民营企业为服务对象的银行就是民营银行；三是公司治理结构论，强调公司治理结构，即股东大会或董事会任免高级管理人员，具有市场化运作机制的银行就是民营银行。上述定义分别从不同维度揭示了民营银行的部分特征，但又并不完全。以产权结构论而言，单纯从股权关系判断，我国并不缺少民间资本甚至自然人可以入股的银行，如城市商业银行、农村商业银行、村镇银行等，



从统计上看,我国中小银行 50%的股份是民营资本,农村中小银行近 90%的资本来自民营资本。但真正由民营资本“经营管理”的银行非常罕见,即使是被公认的我国首家民营银行——民生银行,它属于银监会党委会管机构之一,高管由政府任命,在一定意义上也非严格的民营银行。正是在这个意义上,杨再平(2014)提出“我们不是没有民营银行,可能问题在于没有真正意义上的民营银行”。民营企业服务论不够严格,事实上,在监管部门多年来推行小微企业信贷“三个不低于”的政策引导下,全国不同类别银行都要向以民营资本为主体的小微企业提供信贷支持,且要逐年增加。公司治理结构论描述了民营银行的重要特征之一,也不全面。除股权关系之外,民营银行还应当是由民间资本控制和经营的“权、责、利”的统一体。最合理的方法是从股权结构、治理结构、业务特色和经营原则等多维度综合考量民营银行的深刻内涵。

因此,民营银行是由民间资本设立、控制和经营的,是民有、民治、民享、民责的统一体。允许民间资本发起设立民营银行是中共十八届三中全会以后我国金融体制改革由存量改革向增量改革转变的重要一步,是金融领域供给侧结构性改革的重要抓手。

二、文献综述

(一) 国际研究成果综述

由于市场经济国家银行业产权结构基本都是民营或私营为主,因此国际上专门研究“民营”银行设立、运营和监管的文献并不多见。世界银行(2000)对全球 107 个国家的银行体制进行了系统调查,广泛收集了银行所有制结构、准入规则、监管制度等多方面的情况。从该调查可见,截至 2000 年底,民营银行占全球银行业资产的比例已经接近 70%。该调查还指出,自 1970 年以来,无论发展中国家还是发达国家,民营银行的比重都在上升,而国有银行的比重则呈现下降趋势。发达国家的国有银行比重平均从大约 40%降低到 20%,发展中

国家则从 60% 下降到 40%。此外,智利、墨西哥、阿根廷等拉美国家与俄罗斯、捷克等国家大量缩减国有银行在银行业中的比重。它们的实践提供了很多值得借鉴的经验和教训。阿根廷的银行民营化过程基本上证实了,银行民营化可以促进金融业的发展和经济的增长,有效分配信用和增强银行业的稳定。Haber 和 Kantor (2003) 总结了墨西哥银行体系私有化进程的教训。Bonin、Hasan 和 Wachtel (2003) 分析了东欧转轨国家保加利亚、波兰、匈牙利、罗马尼亚等银行业效率变化的原因,指出民营化是其中重要的因素之一。Beck、Crivelli 和 Summerhill (2003) 分析了巴西国有银行改革的决策过程,指出民营化提升了国有银行效率,而重组没有实现效率提升的目标。

(二) 国内研究成果综述

回顾历史,国内关于民营银行设立、发展和监管的研究掀起过两波热潮,一次是 2000 年前后,在我国即将入世,银行业面临实力雄厚的外资银行冲击的背景下,以樊纲、徐滇庆为代表的一批专家学者开始研究通过设立和发展民营银行以提升我国银行业竞争力。由于政策环境不具备、监管能力不足等原因,决策者最后选择以国有银行股改上市作为那一轮金融改革的抓手,允许民间资本发起设立民营银行的倡议暂时被搁置。2013 年 7 月金融“国十条”提出“尝试由民间资本发起设立自担风险的民营银行”后,极大地调动了民间资本的积极性,大批民营企业申请设立民营银行,学界的专家也掀起了新一轮研究热潮,并取得了一系列研究成果。相关研究主要涉及以下几个问题:

一是国(境)外发展民营银行的经验教训。周楠(2004)提出,要吸取中国台湾地区和俄罗斯民营银行改革的教训,必须缓步放开民营银行的设立。谢坤锋(2004)回顾了墨西哥银行业的民营化经验,指出过度竞争对一国金融、经济体系的负面效应不容忽视。王曙光(2010)归纳了民营资本进入银行业路径选择的国际经验:第一,应当在政府金融监管与市场监管机制比较完善的基础上开放民营银行,现阶段我国还不具备大规模开放民营银行的条件,可引进数目有限的