

包商银行破产案例分析：中小银行股权结构与公司治理

摘要：包商银行曾为我国小微企业银行服务做出卓越贡献，是我国重要的区域性商业银行之一。但包商银行也是我国存款保险制度建立后，第一家正式被裁定破产的商业银行。本案例回顾包商银行是如何被明天集团所操控，进行大量高风险操作，并最终走向破产的全部过程。同时，对包商银行面临的“严重信用风险”进行分析，探究其破产的真正原因及背后推手，并对该过程中暴露出的我国中小银行股东结构与公司治理加以总结，旨在启发读者思考银行公司治理的特殊性，以及改善中小银行公司治理的路径。

关键词：股权结构；公司治理；中小银行；信用风险

0. 引言

时光飞逝,风云变幻,二十年的时间在历史长河中转瞬即逝。而这短短二十年却浓缩了包商银行从创立,到飞速发展,再到难以为继终至破产的全部过程。包商银行设立于内蒙古包头市,曾是我国十分重要的区域性银行之一,对包头市乃至更大区域的经济有着重大影响。包商银行前期发展迅猛,据其自身披露信息,其所有者权益一度高达 243 亿元。有着较为雄厚财力的包商银行却在 2017 年被爆出实际不良贷款率为 3.25%,远高于同期全国城市商业银行 1.5% 的平均水平,不良贷款实际金额高达上千亿元,未偿还利息金额达上百亿元。2021 年 2 月 7 日,包商银行被正式裁定破产。

包商银行为什么会从一家在外界看来盈利状况良好的银行,走到因严重信用风险而被强制接管并最终破产的地步?包商银行面临的严重信用风险究竟指向什么,媒体信息披露的所谓“明天系”对包商银行的控制又具体体现在哪里?包商银行破产案例背后的谜团将在此处慢慢揭开……

1. 案例背景：包商银行历史回溯

1998 年是一个特殊的年份,1997 亚洲金融危机余波未平,中国金融体系勉强支撑。银行系统由于地方无效投资积累了很大比例的坏账,尤其是城市商业银行(简称城商行)和其他地方中小银行,这些小银行相比于国有四大行更需要引入资本。于是,第一波城商行改制潮在 1998 年-2001 年开始了,包商银行正是这个时代的产物。

1.1 横空出世：明日之星冉冉升起

1998 年 12 月,在中国人民银行的批准下,内蒙古自治区迎来了它最早的股份制商业银行——包头市商业银行。2007 年 8 月,包头市商业银行更名为包商银行。公司名称中没有了地域的限制,包商银行获得了更广阔的客户群体,承担了更加重要的金融服务职能,经营范围也进一步扩大,先后在内蒙古赤峰、宁波、成都、深圳和北京等 16 个地区设立分行,并在北京昌平、天津、江苏南通、大连金州、四川广元、贵州毕节、吉林九台、河南鄆城、山西清徐等地发起成立 31 家村镇银行而成为区域性股份制商业银行。包商银行曾一度在《银行家》综合竞争力排名中位列西部城市商业银行第 1 位,全国城市商业银行第 7 位,亚洲银行 500 强第 10 位。

1.2 市场定位：小微企业客户

包商银行成立后,将小微企业视为其核心客户。2005 年 8 月,包商银行提出“不与大

银行抢市场，争客户，将全行的业务发展重点转移到服务小企业上来”。同年 11 月，包商银行与国家开发银行签订小微企业贷款合作协议，引进德国 IPC 公司的微贷技术，成为与国家开发银行小微企业贷款项目首批合作的两家银行之一（另一家是浙江的台州银行）。

为提升金融服务能力，包商银行成立了小微金融事业部，并先后招聘了 1500 多人的小微金融服务员工。截至 2011 年，包商银行累计为小微企业发放贷款 26.242 亿元，共覆盖农牧民、个体工商户和小企业 87000 余户，小微企业贷款业务收益占包商银行利润的 40% 左右。2011 年，包商银行被中央文明委授予“全国文明单位”称号。中央电视台新闻联播及各大官方媒体都曾对包商银行在小微企业金融服务工作进行报道。为此，包商银行先后获得“全国小企业贷款工作先进单位”、“2008 全国支持中小企业发展十佳商业银行”等殊荣。

根据包商银行 2010 年年度报告披露的贷款客户类型分布，小微企业贷款在贷款总额所占比例最大，达到近 50%，若包括中型客户，则贷款占比超过 76%。大型客户贷款占比最小，为 9.78%（见表 1）。贷款对象以中小和微型企业客户为主，这正是包商银行最鲜明的特色。截至 2010 年末，全行小企业贷款余额（包括微型企业贷款）共计 137.88 亿元。

表 1 贷款的客类型分布（按母公司口径）（单位：万元）

客户类型	金额	占比
大型	333,182	9.78%
中型	920,830	27.04%
小型	1,686,232	49.51%
个人	465,408	13.67%
合计	3,405,652	100%

数据来源：《包商银行股份有限公司 2010 年年度报告摘要》。

注：贷款额度处于 3000 元-100 万元之间为微型企业贷款（在内蒙古自治区以外可根据当地情况上调至 500 万元），贷款额度在 100 万-1000 万元为小企业贷款（其中内蒙古自治区内为 100 万-500 万元之间，区外 300 万-1000 万元）。

1.3 经营业绩表现亮眼

2010 年包商银行各项业务平稳发展，主要指标保持良好。资本实力逐步增强，资产规模不断扩大，净利润大幅增长，不良贷款率保持低水平。

（1）资本实力逐步增强

截至 2010 年末，包商银行资本净额达到 781,594 万元，同比增长 62.39%。资本净额的增加主要得益于核心资本的大幅度增加，核心资本的增幅达到 90%。资本充足率 11.34%，核心资本充足率 9.72%（见表 2），均高于资本充足率 8%与核心资本充足率 4%的监管指标值。¹虽然资本充足率逐年有所下降，但是核心资本充足率稳步提升，资本充足情况仍处于良好状态。

表 2 包商银行资本构成及变化 (2008-2010 年)

单位：万元

	2010 年	2009 年	2008 年
资本净额	781,594	481,306	402,481
核心资本	692,030	364,171	261,954
附属资本	119,842	117,135	142,727
核心资本充足率	9.72%	9.38%	8.10%
资本充足率	11.34%	12.40%	12.50%

数据来源：《包商银行股份有限公司年度报告摘要》2008-2010 年。

资本净额=核心资本+附属资本-资本扣减项（其中，附属资本=重估储备+一般准备+长期次级债务；扣减项包括：商誉、对未并表银行机构的资本投资、对未并表非银行金融机构的资本投资、对非自用不动产的投资、对工商企业的资本投资、贷款损失准备尚未提足部分）

（2）资产负债规模快速增长

截至 2010 年末，包商银行总资产达到 1148.44 亿元，较年初增加 331.96 亿元，增幅为 40.66%；总负债达到 1079.24 亿元，较年初增加了 298.40 亿元，增幅为 38.22%；各项贷款余额 349.93 亿元，比年初增加 70.45 亿元，增幅为 25.21%；各项存款余额 942.16 亿元，较年初增加 266.12 亿元，增幅为 39.36%（见图 1）。

¹ 当时执行《巴塞尔协议 II》的资本监管标准。

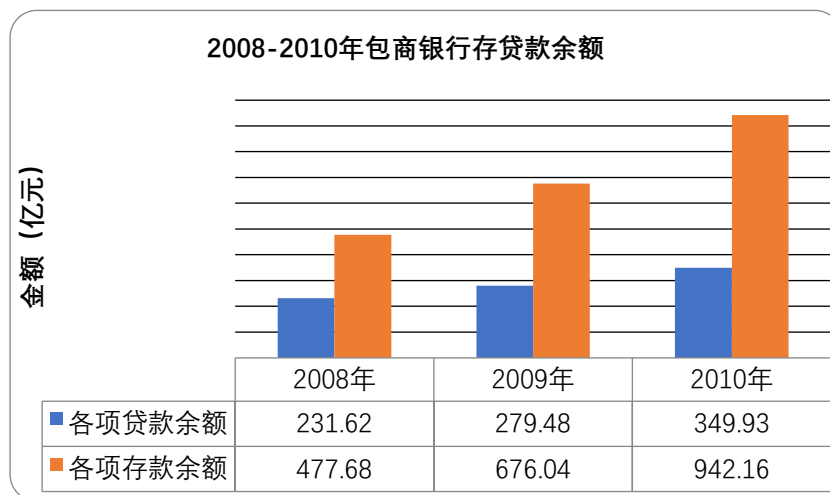


图 1 包商银行存贷款余额(2008-2010 年)

数据来源：《包商银行股份有限公司年度报告摘要》2008-2010 年。

2010 年，在包头地区的银行业金融机构中，包商银行资产规模最大，其在包头地区的存款市场份额约为 30%-40%。截至 2010 年末，该行发放贷款的主要地区为包头与内蒙古其他地区，包头地区贷款占比 58.42%，内蒙古其他地区占比 24.45%。²这说明包商银行虽然已经开始跨区域经营，但其本身仍具有城市商业银行的鲜明特色，本地优势明显，同时也说明包商银行在本土市场具有较强的竞争力。

（3）净利润提高、不良贷款率保持低水平

2010 年，包商银行实现营业收入 326,793 万元；净利润 140,963 万元，同比增长 54.26%；资产利润率 1.44%，资本利润率 11.21%。2010 年，利息净收入和投资收益是包商银行收入的主要构成部分。其中，利息净收入占总营业收入的比重约 53.95%，投资收益约 39.65%。手续费及佣金净收入虽较上年有所增长，但仍占比微弱，约为 6.4%。投资收益占比大是包商银行的一大特点，大量资金运用于投资。包商银行的存贷比较低，2010 年仅为 37.14%。

3

2010 年，包商银行五级分类不良贷款率为 0.45%，其中，小微企业贷款不良贷款率为 0.35%。⁴包商银行成为众多地方中小银行学习的榜样而接待了无数参观取经的团队。

2 金玉其外败絮其中

2.1 光鲜外表背后的真相

² 数据来源：《包商银行股份有限公司 2010 年年度报告摘要》。

³ 数据来源：《包商银行股份有限公司 2010 年年度报告摘要》。包商银行存贷比低的一个重要原因在于其小微企业客户的贷款有较大的比例是按月等额或者不等额还款。

⁴ 数据来源：《包商银行股份有限公司 2010 年年度报告摘要》。

包商银行 2017 和 2018 年年报延迟公布，这引起了市场与监管的警觉。随着监管力度加大，包商银行辉煌外表掩盖下的问题逐步暴露于公众视野。

首先，不良贷款率持续攀升，银行信用风险增大。2017 年第一季度末，包商银行关注类贷款占比由 2015 年末的 2.43% 上升至 3.87%；不良贷款率较 2014 年末上行 33 个基点(BP)至 1.7%，较同期 6 大国有银行不良贷款率高出 29 个 BP。此外，不良贷款偏离度（逾期 90 天以上贷款/不良贷款）达 192.21%，处于较高水平，即大量逾期贷款没有确认为不良，隐含较大的信用风险。

其次，盈利能力明显恶化。持续增加的信用风险导致包商银行难以以正常利率获得批发融资，限制了贷款等创收业务规模的扩大，导致利润下降。为吸引存款，包商银行不得不提高存款利率，这又进一步提高了经营成本，侵蚀利润，导致盈利能力下降。监管指出，包商银行营业收入增速由 2014 年末的 25.5% 持续下降至 2017 年三季度末的 0.5%；利息净收入增速更是由 25.3% 下降至 -6.3%；净利润同比增速则由 22.1% 降至 -13.9%。

最后，资本充足率等重要指标已无法满足监管要求。包商银行作为非上市城市商业银行，无法通过增发股票等方式进行外源资本补充，而银行盈利能力的显著下降也导致银行内源资本补充困难。数据显示，截至 2017 年第三季度末，包商银行资本充足率为 9.5%，显著低于监管要求 10.5% 的资本充足率；核心一级资本充足率为 7.4%，亦低于监管要求值 7.5%。

5

2017 年，大公国际信用评级公司在年度跟踪评级报告中，将包商银行的最终评级展望调整为负面。

。2.2 千里之堤毁于蚁穴：神秘的“明天系”

从荣誉加身的未来之星到劣迹斑斑的问题银行，种种迹象指向其背后的大股东——明天系。“明天系”全称为明天控股有限公司，成立于 1999 年，掌门人叫肖建华。

1971 年，肖建华出生于山东肥城市安驾庄镇南夏辉村一个普通教师家庭，高二因为学习成绩优异被保送到北京大学法律系。

肖建华对于金融史有着深刻的了解。他曾经说：中国今天的产业结构很像摩根时代的美国，整体像是一盘散沙，呈现“小、散、乱、弱”的局面。而摩根主动自救，推动整合了美国产业的重组，它因此也变成了金融巨头。

明天系起家于肖建华之妻周虹文的家乡内蒙古，但其发展却离不开肖建华对时局的把控。上个世纪九十年代，中国股市的法人股⁵前景非常不明朗，肖建华就乘机大肆收购，不仅控股了多家上市公司，而且实现了不菲的收益。1995 年，国务院决定通过吸引地方财政及企业出资入股的方式，将全国数千家城市信用合作社改组为城市商业银行。明天系借着这一阵不可多得的改制东风，顺势完成对包商银行的掌控。结合官方数据，在持有包商银行 97.05% 股份

⁵ 此时银行业执行《巴塞尔协议 III》的资本监管要求。

⁶ 法人股是指企业法人或具有法人资格的事业单位和社会团体，以其依法可支配的资产，向股份有限公司非上市流通股部分投资所形成的股份。19 世纪末，我国股票市场上市的国有企业法人股不能上市流通。

的 79 户机构股东中,受明天集团掌控的机构股东共 35 户,共持有 42.23 亿股,持股比例接近 90%,达到绝对控股水平。

图表：包商银行十大股东持股情况（2016 年报）

	持股数额（万股）	占比
包头市太平商贸集团有限公司	42894.5	9.07%
包头市大安投资有限责任公司	26090.63	5.51%
包头市精工科技有限责任公司	25150.46	5.32%
包头市百川投资有限责任公司	23601.05	4.99%
包头浩瀚科技实业有限公司	23506.81	4.97%
内蒙古网通计算机有限责任公司	22956.73	4.85%
内蒙古森海旭腾商贸有限责任公司	19904.5	4.21%
包头市精翔印刷有限公司	18340.58	3.88%
鄂尔多斯市天泓威科商贸有限责任公司	15730	3.32%
包头市康安机电	15730	3.32%
通过这些傀儡暗自持有包商银行的股份		2.81%

图 2 包商银行前十大股东

明天系发迹于中国计划经济向市场经济转轨过程中，金融监管留下不少漏洞可以套利。明天系通过网状的资本运作结构——上市公司不断成立子公司，旗下“壳公司”亦不断与上市公司成立合资公司，通过相互交易，调节业绩或者套取、转移上市公司资金。2016 年鼎盛时期，明天系的触角伸进了 44 家银行、证券、保险、基金公司，几乎涉及全部金融牌照（图 3），资产总规模超过 3 万亿元。

根据明天系的在职员工描述：在新员工入职一段时间后，发展支持部就要求使用员工的身份证注册公司，明天控股集团总部员工大都被以法人代表或者股东名义注册过“壳公司。”这些“壳公司”注册、变更均是明天系委托北京中企宏业等代办公司办理手续。之所以如此运作，一个原因在于 2008 年证监会对“一参一控”（一家机构或者受同一实际控制人控制的多家机构参股证券基金经营机构的数量不得超过两家，其中控股证券基金经营机构的数量不得超过一家）的规定，以及保监会关于“同一实际控制人参股保险公司的数量不超过两家”这样不成文的要求。

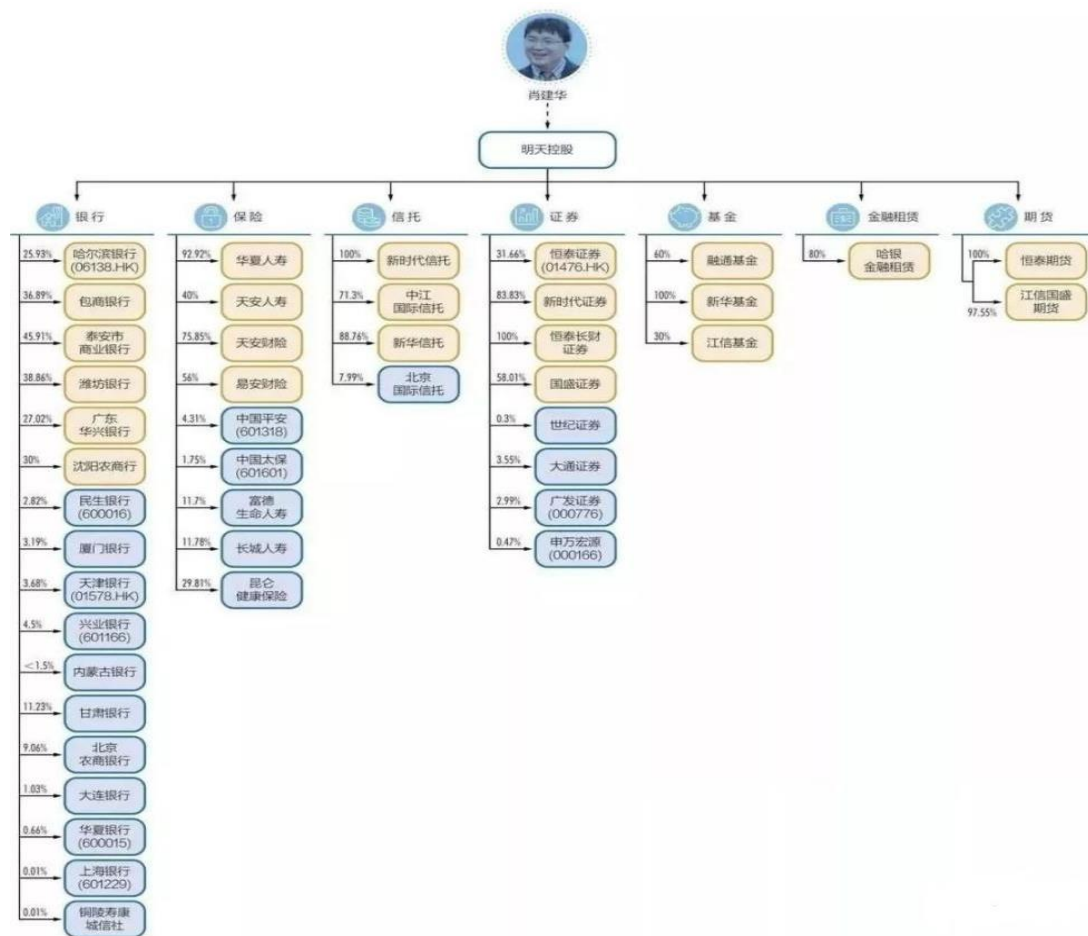


图3 明天系控股和参股的金融企业

2008年，明天系“操作”太平洋上市被证监会查处，围绕此案的多名金融领域官员被查处。肖建华听到风声化名“张铭”躲到国外，直到2017年1月回到香港的四季酒店后被带回北京调查。2022年7月，肖建华因非法吸收公众存款等罪被上海市中级人民法院判处有期徒刑13年，并处罚金650万元，明天控股数罪并罚，被处罚金550.3亿元。

2.3 包商银行被“掏空”，监管出手接管

2017年5月，专案组介入“明天系”案件后发现，包商银行自2005年以来仅大股东通过虚构业务，以应收款项投资、对公贷款、理财产品等多种交易形式占款就累计高达1500亿元，占包商银行资产总规模近30%。“明天系”关联企业中不乏毫无业绩收入的“壳公司”，这使得包商银行的资金回流难度不断加大，信用风险急剧上升。截至2017年包商银行不良贷款率已高达3.25%，远远高于同期全国城商行不良率1.5%的平均水平。其中，每年的拖欠的利息就多达百亿元，资不抵债的严重程度超出想象！

此后的两年时间里，明天系和包商银行用尽一切手段到处融资开展自救。但是并不成功。

2019年5月24日，中国人民银行官网发布公告，鉴于包商银行出现了严重的信用风

险问题，为保护存款人以及其他客户的合法权益，根据法律法规的相关规定，人民银行和中国银保监会决定自 2019 年 5 月 24 日对包商银行实行接管（图 4）。自接管开始之日起，接管组全面行使包商银行的经营管理权，并委托中国建设银行托管包商银行业务。

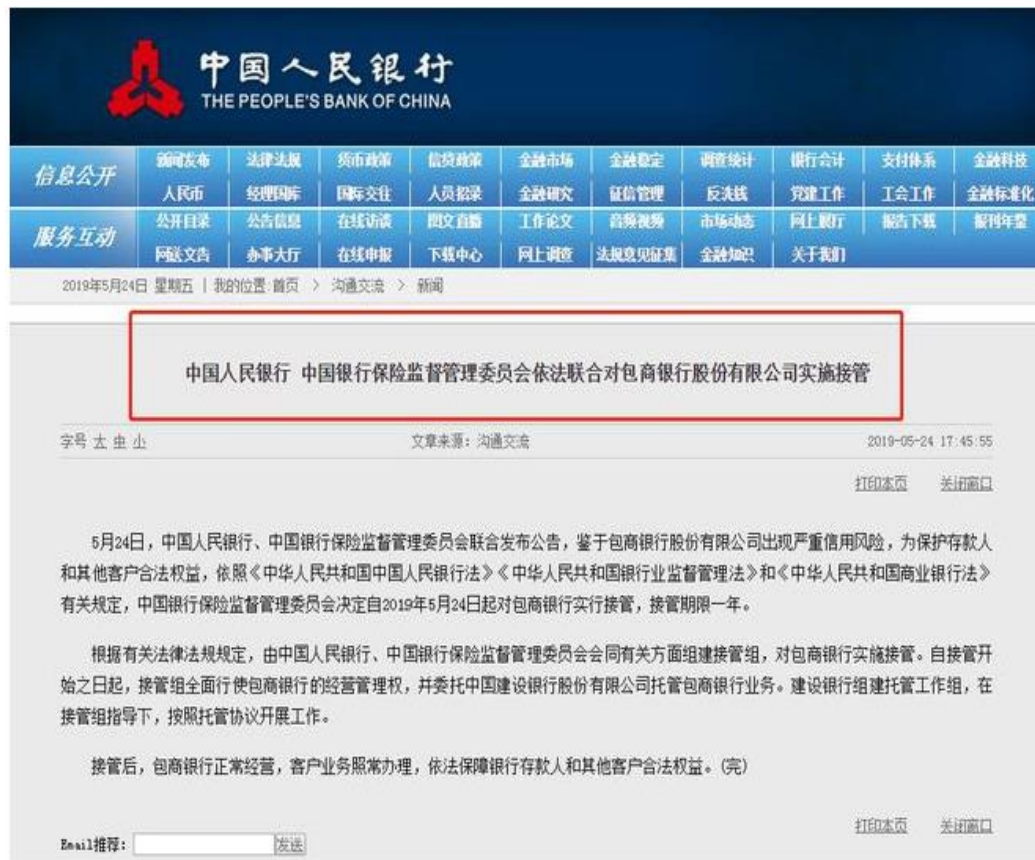


图 4 包商银行被接管公告

表 3 包商银行被接管直至破产过程

时间	进程
2019 年 5 月 24 日	中国银保监会和人民银行宣布接管包商银行，并托管至建行。
2019 年 5 月 31 日	存款保险基金宣布对包商银行 5 月 24 日之前的承兑汇票提供保障。
2019 年 6 月 7 日	存款保险基金对包商银行大额对公客户和同业客户的债券收购和转让工作全部完成，债券金额 5000 万元以下的 2.5 万对公和同业客户全额保障。
2019 年 7 月 2 日	包商银行接管组发布《关于开展同业存单置换的通知》，对于 5 月 25 日（含）-7 月 15 日（含）到期的同业存单按照保障政策进行兑付。
2019 年 7 月 9 日	中国银行间同业拆借中心完成了包商银行存量同业存单置换为新存单的工作，新存单于 7 月 10 日正式上市流通。
2019 年 11 月 16 日	包商银行资产清查工作基本完成，市场化改革重组工作顺利推进。
2020 年 2 月 6 日	徽商银行发布公告，该银行计划一次性出资不超过 36 亿元参与发起新设一家地方商业银行，注册资本为 200 亿元，另收购包商银行在内蒙古自治区以外的 4 家分

	行。
2020 年 2 月 22 日	徽商银行召开股东大会，通过了收购参与重组一家地区商业银行和收购包商银行区外 4 家分行的决议。
2020 年 3 月 18 日	徽商银行签署在内蒙古自治区包头市新设一家商业银行的决议。
2020 年 5 月 23 日	包商银行接管期限延长 6 个月。
2020 年 5 月 25 日	新设立的蒙商银行开始营业。
2021 年 2 月 7 日	包商银行被正式裁定破产。

来源：媒体报道

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，逐笔核查包商银行业务，深入开展资产负债清查和账务清理，最终证实包商银行存在巨额的资不抵债缺口。也正因为如此，包商银行的重组工作遇到了麻烦，即其他银行参与的意愿不足。为此，接管组借鉴国际金融风险处置经验和做法，并根据《存款保险条例》等国内现行法律制度，最终决定采取新设银行收购承接的方式推进改革重组。具体地说，新设立蒙商银行承接包商银行在内蒙古自治区的资产和负债，其区外 4 地分行则转让给徽商银行⁷。后者之所以参与重组，也许是因为自 2018 年底以来徽商银行为包商银行提供了大量的同业贷款。而按照监管部署，5000 万元以内的同业负债实行全额兑付；5000 万-1 亿元的同业负债仅兑付本金；1 亿-20 亿元的同业负债兑付 90% 本金；20 亿-50 亿元的同业负债兑付 80% 本金；超过 50 亿元的同业负债兑付 70% 本金。截止 2019 年 5 月包商银行被接管前，其应付徽商银行的同业负债达到 200 多亿元，徽商银行最终损失为 60 亿元。而参与重组则可以获得存款保险基金的资金支持，分担一部分损失。

表 4 蒙商银行股权结构

蒙商银行股权结构					
股东名称	出资金额	持股比例	股东名称	出资金额	持股比例
存款保险基金	66.00	27.50%	包头稀土高新技术产业开发 管委会	12.00	5.00%
内蒙古自治区财政厅	40.00	16.67%	建信金融资产投资	12.00	5.00%
徽商银行	36.00	15.00%	内蒙古金融资产管理	12.00	5.00%
内蒙古电力（集团）	20.00	8.33%	内蒙古公路交通投资发展	12.00	5.00%
内蒙古高等级公路建设开发	20.00	8.33%	包头市财政局	5.00	2.08%
北方稀土（集团）高科技	5.00	2.08%			

来源：媒体报道

从蒙商银行的股权结构可以看出，存款保险基金是最大的股东，反映了存款保险基金在解决包商银行破产中的作用，其次，内蒙古自治区财政厅和包头市财政局合计持股 18.75%，内蒙古金融资产管理和其他地方国企持有超过 33%，这反映了地方银行对于地方政府和地方经济发展的重要性。此外，徽商银行还在该新设立的银行股份中占 15%，这说明徽商银行也

⁷ 总部位于安徽省合肥市的城市商业银行。

参与了新银行的设立，并期待中从获得回报。

3. 中小银行的股权结构与公司治理

3.1 包商银行：大股东操控下的公司治理失灵

作为我国存款保险制度建立后第一家破产的银行，包商银行破产案例具有自身的独特性。这主要体现为股权高度集中导致公司治理失灵。根据接管组组长周学东的分析，包商银行治理失灵体现在以下方面：

第一，明天系绝对控制。大股东根据“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，从进而演变成为大股东的“提款机”。2005年至2019年的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，最终形成高达1560亿元的不良贷款。

第二，在对包商银行绝对控股之后，“明天系”试图在包商银行内寻找自己的代理人，前行长李镇西成为了他们的最佳人选。李镇西自2002年任包商银行行长，2008年开始担任包商银行党委书记兼董事长一职，直至2019年包商银行被正式接管前的11年时间，一直是银行的“一把手”。尽管2014年起，党委书记由监事长李献平兼任，但这丝毫没有动摇李镇西“一把手”的地位。李镇西“一个人说了算”牢不可破，“董事长交代”的事情必须办，而无视银行内控制度。

通过“绿色通道”和“特事特办”审批的关联方贷款，包商银行不良贷款率高达98%；干部任免不经组织考察，绩效考核、薪酬调整凭关系、凭领导个人喜好，大额采购不经过招标和集体研究，领导凌驾于制度之上。

在包商银行内部，员工们背地里都称李镇西为“老大”。李镇西没上过大学，“学历”成为他的一块心病。如同我国大部分贪官一样，李镇西后来要用一个又一个“学历”来包装自己。同时，早期包商银行差一点被别的银行兼并，他要把包商银行“做大”，因为“大才有话语权”。在我国绝大部分银行都还拒绝为小微企业贷款时，包商银行的小微金融服务碰巧成为其跨区经营的一张“名片”。彼时包商银行在深圳分行开业时，当地监管部门领导在致辞中说：深圳到处都是金融资源，我们为什么要引入包商银行？是因为你们在小微信贷服务上有特色，有方法。

包商银行就靠小微金融服务这张“名片”走出包头和内蒙。到2011年银监会暂定所有城商行异地分行审批后，微贷帮助包商“攻城略地”的功能消失了，微贷业务的增速已经无法满足李镇西的需要。为此，他执意跟随民生银行进行“大刀阔斧”的组织结构改革，撤销了小微金融事业部，将其并入大零售部门。这一切导致战略偏离，核心骨干流失，银行“自废武功”……

第三，董事会形同虚设。虽然银行董事会下设9个专业委员会，但2011年以来，这些委员会也并未实质性地行使风险决策和把关职能。总行风险管理部门既无在总行层面的决策权或“一票否决权”，也无权对全行风险管理工作实现垂直领导，风险管理部的制衡和专业判断作用完全丧失。总行管理部门常以业务信息保密为借口，阻碍审计项目开展，导致内部

审计部门难以履职。“明天系”和董事长的所谓“特殊业务”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。此外，13名董事会成员中，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。

第四，包商银行的7名监事（1名股东监事、4名职工监事和2名外部监事）中，4名职工监事均为包商银行中高层管理者，双重身份导致职工监事很大程度上必须听命于董事会或者管理层；部分监事缺乏必要的专业知识和能力，难以很好地履行职责。因此，监事会没有发挥应有的监督制约功能。

第五，“监管捕获”也是包商银行公司治理失效的重要原因。原内蒙古银监局副局长刘金明、贾奇珍甘于被“围猎”，不仅收受贿赂，还插手包商银行工程承揽等事务；有些关系人通过自己控制的公司从包商银行骗取巨额贷款，通过自办的律师事务所从包商银行获取高额律师服务费。

3.2 中小银行：股权结构失衡与公司治理

包商银行破产背后的股权结构与治理问题，也是我国中小银行发展面临的共性问题。2022年3月5日，国务院总理李克强在政府工作报告中提出，要“深化中小银行股权结构和公司治理改革，加快不良资产处置”。自2004年以来，中国银保监会发布了多份关于银行保险机构股权与公司治理的文件。

2022年7月21日，中国银保监会新闻发言人、法规部主任綦相介绍，中小银行是我国银行业体系的重要组成部分，也是我国银行体系里面数量最多、最具发展活力的部分。目前，中小银行总资产96万亿元，占银行业总资产29%。其中，中小银行的“三农”贷款和小微企业贷款分别占到银行业的39%和46%，比例是相当高的。它们为服务民营、小微，服务社区，推进乡村振兴，为支持国民经济高质量发展作出了积极贡献。银保监会加快中小银行改革化险重点之一是加大对股东股权的监管力度，推动引入合格股东，清退问题股东，优化股权结构。银保监会也在开展常态化股权和关联交易专项整治，重点打击掏空中小银行的违法股东和高管。

2019年，银保监会开展的专项整治工作查处3000多个股东股权违规问题，清理1400多自然人或法人代持股东，并且于2020年7月4日开始分批公开了银行保险机构的重大违法违规股东。从表5中可以看出，第一批公开的重大违法违规股东包括包商银行的10名“明天系”股东，成都农商银行的10名“安邦系”股东、宁波东海银行3名股东、海口农商银行的2名股东和丹东银行的1名股东。具体违法违规事实主要包括以下方面：一是违规开展关联交易或谋取不当利益；二是编制或者提供虚假材料；三是关联股东持股超一定比例未经行政许可；四是入股资金来源不符合监管规定；五是单一股东持股超过监管比例限制；六是实际控制人存在涉黑涉恶等违法犯罪行为。

截止2022年7月，银保监会公布了五批共124名银行保险机构重大违法违规股东。

表5 第一批银行保险机构重大违法违规股东

第一批重大违法违规股东和涉及的金融机构（20200704）			
宁波东海银行	杭州平章工具	安邦保险	联通租赁集团
	宁波市鄞州亚历电器		浙江中路基础设施投资集团
	中国远大集团		美君投资集团
昆仑健康保险	深圳市正莱达实业	包商银行	江苏名德投资集团
	深圳市正远大科技		鄂尔多斯市亨宇化工
	西藏恒实投资		包头市百惠兴贸易
	福信集团		包头市大元科技发展
	福建清科投资		鄂尔多斯市东胜区驰瑞物资贸易
	深圳市宏昌宇企业管理咨询		包头市大安投资
	深圳市泰腾材料贸易		包头市精工科技
成都农商银行	浙江国恒实业		包头市北奔明科机电
	上海文俊投资		包头市黑石物资
	广州劲荣投资		呼和浩特市信翔致远商贸
	北京涛力投资管理		包头市超华贸易
	大邑兰新投资	中国金融租赁	中经国际新技术
	中乒投资集团	海口农商行	中青旅海江投资发展
	金堂通明投资		海南润中教育投资
	浙江瑞信物资	丹东银行	辽宁宝华实业
	天津市中乒北奥汽车销售服务		
	成都新津瑞凯投资		

来源：中国银保监会官网

4. 结语

“眼看他起高楼，眼看他宴宾客，眼看他楼塌了。”包商银行已经永远成为历史，但它必将作为我国商业银行发展史上一个经典反面案例被后人反复提及，其背后隐藏的商业银行股东结构与公司治理问题值得深入研究。

2021年9月30日，中国银保监会印发《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》，并表示，银保监会将建立公开重大违法违规股东的常态化机制，将坚持“两个不变”（坚持鼓励社会资本参与银行保险机构改革、优化股东结构的积极取向不变，二是坚持严惩股东违法违规行为、规范公司治理的高压态势不变）。

这里的关键问题是，什么样的股东和股东持股集中度才最有利于实现良好的银行公司治理？才能更好地解决股东“越权”和“缺位”两个问题？

参考文献

- [1] 资本风云（二）：明天系的前世今生
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1710151826429704198&wfr=spider&for=pc>
- [2] 栗勤.《中国银行业中小金融机构发展报告》，北京.中国金融出版社.2011年。
- [3] 周学东.中小银行金融风险主要源于公司治理失灵——从接管包商银行看中小银行公司治理的关键[J].中国金融,2020(15):19-21.

附表1 金融企业股权与公司治理相关文件

与股权、公司治理有关的政策文件	
20040402	原银监会发布《商业银行与内部人和股东关联交易管理办法》(2004年第3号令)
20070419	原保监会发布《保险公司关联交易管理暂行办法》(保监发〔2007〕24号)
20140519	原保监会发布《保险公司资金运用信息披露准则第1号：关联交易》(保监发〔2014〕44号)
20150401	原保监会发布《关于进一步规范保险公司关联交易有关问题的通知》(保监发〔2015〕36号)
20150417	原保监会发布《关于加强保险公司再保险关联交易信息披露工作的通知》(保监发〔2015〕44号)
20170623	原保监会发布《关于进一步加强保险公司关联交易管理有关事项的通知》(保监发〔2017〕52号)
20180105	原银监会发布《商业银行股权管理暂行办法》(保监会〔2018〕第1号令)
20180228	原银监会发布《中国银监会办公厅关于做好<商业银行股权管理暂行办法>实施相关工作的通知》和《中国银监会办公厅关于规范商业银行股东报告事项的通知》(银监办发〔2018〕49号)
20180302	保监会发布《保险公司股权管理办法》(保监会令〔2018〕5号)
20190705	证监会发布《证券公司股权管理规定》(证监会第156号令)
20190718	银保监会发布《商业银行股权托管办法》(2019年第2号令)
20190825	银保监会发布《保险公司关联交易管理办法》(银保监会〔2019〕35号)
20200120	银保监会发布《信托公司股权管理暂行办法》(2020年第4号令)
20200624	银保监会发布的《关于开展银行业保险业市场乱象整治“回头看”工作的通知》(银保监会〔2020〕27号)；
20200817	银保监会印发《健全银行业保险业公司治理三年行动方案(2020—2022年)》(银保监会〔2020〕40号)
20210318	证监会发布【第183号令】《关于修改<证券公司股权管理规定>的决定》
20210531	银保监会发布《银行保险机构董事监事履职评价办法(试行)》(2021年第5号令)
20210608	银保监会发布《银行保险机构公司治理准则》(银保监会〔2021〕14号)、《关于开展银行业保险业“内控合规管理建设年”活动的通知》(银保监会〔2021〕17号)
20210617	银保监会发布《银行保险机构大股东行为监管办法(试行)》(征求意见稿)
20210621	银保监会发布《保险公司董事、监事和高级管理人员任职资格管理规定》(2021年第6号令)、《关于加强保险公司省级分公司以下分支机构负责人管理的通知》(银保监会〔2021〕74号)和银保监会发布《银行保险机构关联交易管理办法(征求意见稿)》
20211014	银保监会发布《关于印发银行保险机构大股东行为监管办法(试行)的通知》(银保监会〔2021〕43号)

附表2 第二批重大违法违规股东

第二批重大违法违规股东和涉及的金融机构(20201211)	
潍坊银行	东营卓智软件
	山东爱斯特国际贸易
	西藏世纪鼎天投资管理
泰安银行	泰安市泰山祥盛技术开发
	济南三望塑料
延边农商行	玄盛资本控股
鄂尔多斯市准格尔煤田农村信用合作联社	内蒙古富新酒店
长沙农商行	长沙红建置业
东正汽车金融	中国正通汽车服务控股

附表 3 第三和第四批重大违法和违规股东

第三批和第四批重大违法违规股东和涉及的金融机构			
第三批 (20210514)		第四批 (20211210)	
辽宁建平农商行	中新通用投资控股集团 江苏省装饰工程集团	辽阳农商行	鼎力鑫盛 (北京) 国际投资管理 北京正泰宏行善达投资管理 北京安森金世纪国际投资
青海平安大通村镇银行	乜建军 (身份证号: 63282219710116XXXX)		辽阳华亿投资
华海财产保险	青岛神州万向文化传播 青岛乐保互联科技		深圳市昂得威资产管理 深圳市剑海投资管理
四川信托	四川宏达 (集团)	辽阳银行	
	四川宏达股份	甘肃银行、宝塔石化集团财务公司	宝塔石化集团
	四川瀑吉食品 (集团)	西藏金融租赁	鼎晖恒业集团
华信信托	汇源集团		河北融投控股集团
	北京翔瑞恩科技创业投资	贵州晴隆农商行	张家口市启圣房地产开发 贵州薏米阳光产业开发 贵州晴隆肥姑食品
	深圳市弘港企业发展		巴彦淖尔雅欣食品
	北京越达投资		李政达 (身份证号: 15080219680926XXXX)
	深圳市振科商贸	磴口蒙银村镇银行	内蒙古正宇房地产开发
	大连顺联达集团		
	沈阳万基实业发展	清动宏观	
	西藏海涵实业		
	沈阳品成投资		
	大化集团		
	大连坤达铸铁管		