

标本兼治破解金融机构治理顽疾

22条措施筑牢金融稳定防线

证券时报记者 孙翔峰

金融风险的积聚，往往始于治理失序。从股东越位干预、关联交易利益输送，到内控机制虚化、风险管理失守，一些金融机构暴露出来的治理短板表明，公司治理并非内部管理的“软约束”，而是守住风险底线、维护金融稳定的第一道防线。

近日，金融监管总局、中国人民银行、中国证监会、财政部联合发布《关于健全金融机构治理的实施意见》（以下简称《意见》），共提出9部分22条措施，着眼金融业长远稳健发展，从规范股东行为、压实治理主体责任、强化内控风控、完善外部监督等方面作出系统部署。

多位金融业内人士表示，《意见》为不同业态金融机构树立了统一治理标尺，也对分类施策、差异化落地提出了更高要求。以治理之“稳”夯实发展之“进”，将成为金融业提升韧性、防范风险、服务实体经济的重要支撑。

金融机构治理尚待强化

过往金融行业治理中，一些机构出现了股东越位干预、关联交易利益输送、内控机制虚化等治理乱象，很多金融从业者对此感受颇深。

“部分中小期货公司股东资质参差不齐，存在实际控制人隐蔽化、股权代持等问题，个别产业资本股东滥用控制权，干预公司经营决策、人事任免甚至客户保证金管理。”上海中长期期货相关负责人接受证券时报记者采访时表示。

金融街证券总裁银国宏也谈到，风险管理能力是金融机构的“生命线”。纵观海内外机构破产、重组案例，因单一业务、单个品种风险失控，最终造成机构整体倾覆的情况并不少见。

海外案例包括，巴林银行因交易员越权交易走向倒闭；雷曼兄弟过度加杠杆引发流动性枯竭宣告破产；长期资本管理公司因模型未能预判大概率事件发生巨额亏损；硅谷银行则因资产配置激进、利率风险应对不足最终倒闭。国内同样不乏警示案例，过往多家信托公司风险敞口过度集中于房地产非标债权，最终进入风险处置或重组程序。

“对机构而言，治理失效会直接侵蚀风控底线，不仅可能招致监管处罚、业务限制等后果，更可能危害投资者合法权益。对行业而言，乱象频发会持续降低投资者对期货行业的信任度与认可度，长期桎梏行业规范化、高质量、可持续发展。”前述上海中长期期货相关负责人认为。

夯实行业高质量发展基石

《意见》的出台，受到从业者普遍欢迎。“《意见》的出台非常及时，是金融治理领域又一具有里程碑意义的顶层设计。”众惠财产相互保险社相关负责人表示，《意见》的最大突破在于系统性与前瞻性，不是细节的修补，而是从党的领导、股东治理、治理主体运行、内部治理、社会监督到监管方式，构建了全链条、闭环式的治理体系。

国金证券董事长冉云认为，总体来看，四部门制定的《意见》是全面贯彻落实中央金融工作会议精神，聚焦规范金融机构治理的纲领性文件。《意见》高度、全面地对金融机构治理机制完善提出了针对性举措，能够有效地提升我国金融体系的内在稳定性与抗风险能力，为金融机构实现行业高质量发展夯实治理基石。

冉云表示，相较于以往分行业治理规则，此次《意见》由四部门联合发布，对金融机构治理确立了统一的监管标尺，将我国金融机构作为一个有机整体进行了综合考量，具有重要的实践意义。同时，《意见》围绕加强党的领导、改进股东治理、提升治理质效、完善治理机制、提升治理监管等核心方面提出了发展方向及发展目标，能够有效地引导金融机构对公司治理质效重新定位，持续巩固和完善金融机构发展基石，守住不发生系统性金融风险的底线，充分发挥金融机构的功能作用，更好地服务实体经济。

“《意见》统一了全业态金融机构治理规则，压实各方主体责任，源头防控金融风险，引导金融回归服务实体本源，具有重要意义。”南京银行副行长、董事会秘书江志纯表示。

《关于健全金融机构治理的实施意见》部分要点

到2029年，基本形成权责边界清晰、激励约束相容、风险管理严格、运转规范高效的金融机构治理机制，金融体系内在稳定性和抗风险能力明显增强。

引导金融机构健全有利于可持续发展和战略目标实现的激励约束机制，平衡功能性和盈利性，实现经济责任和社会责任相统一。

严格落实中央八项规定及其实施细则精神，坚决破除“例外论”、“精英论”、“特殊论”。加强对金融机构“一把手”和领导班子的监督，完善权力配置和运行制约机制。

推动金融机构建立健全全面风险管理体系，健全落实风险防控机制，持续提升风险识别、研判、评估、计量、监测、控制和缓释能力。

构建产业资本和金融资本“防火墙”，严禁违规跨业经营、杠杆率过高的企业或存在严重失信行为、重大违法违规记录的企业和个人成为金融机构主要股东或实际控制人。

部分金融机构数量

机构类型	数量（家）	备注
银行业金融机构	4070	——
保险机构	238	——
证券公司	150	券商法人主体总数
公募基金管理人	150	传统公募基金公司
期货公司	150	仅计算期货母公司法人

数据来源：金融监管总局、证监会及中基协网站 许盈/制表 图片来源：AI生成

长城人寿相关负责人也表示，《意见》将对寿险行业治理产生深远影响，推动公司治理服务高质量发展质效，压实股东、董事、高管全链条责任，从根源防范关联利益输送、销售误导、资产负债错配等风险，提升保险行业整体稳健性与消费者信任度。

差异化落地需要关注

金融机构业务范围广、涉及政策多，不同金融机构业务模式、治理结构、风险特征差异显著，治理痛点各不相同。

以期货行业为例，上海中长期期货相关负责人表示：“头部机构业务覆盖经纪、资管等全牌照，治理复杂度高但资本实力雄厚。中小机构以传统经纪业务为主，治理基础薄弱、合规人员配置不足，因此整改成

本、人才压力远高于头部机构，容易出现落地偏差。”

金融机构如何对照《意见》自查自省，兼顾治理合规与业务发展平衡，是值得关注的重要问题。

上海中长期期货相关负责人对此表示，要兼顾治理合规与业务发展平衡，强化《意见》的落地效果，需要金融机构严格遵循《意见》中“坚持风险导向，实施分类监管”的要求，根据自身资产规模、风险特征、股权结构等因素，设置合理的过渡期与阶梯式整改目标，避免为追逐目标而不顾实际的“一刀切”模式。此外，金融机构还应紧抓数字化治理这一行业风口，以科技赋能降低治理落地成本，推动行业共建共享数字化治理工具。

华鑫期货相关负责人表示，金融机构

应坚持分类施策、合规赋能、稳中提质，多措并举提升新规落地质效。一是推行分层差异化落地，结合机构股权属性、体量规模、业务结构制定梯度整改方案，细化合规经营要求，兼顾监管刚性约束与展业落地灵活性。二是持续推进高质量合规风控管理体系建设并依托数智化赋能治理提质，搭建股权穿透核查、关联交易智能识别、全域风险预警数字化体系，降低合规落地成本，提升治理精准度与业务效率。三是深化全员治理理念转型，自上而下统一经营认知，树立合规稳健、风险为本、服务实体的正确经营观、业绩观、风险观。四是建立常态化整改机制，打通业务、合规风控、决策层协同通道，动态优化管控标准，确保新规条款落地不走样、治理提质不松劲、业务发展不偏航。

治理成为核心变量

证券业分化出清格局将加速演进

证券时报记者 许盈

近日，四部门联合印发《关于健全金融机构治理的实施意见》（以下简称《意见》），受到证券行业广泛关注。

接受证券时报记者采访的多位券商高管认为，《意见》的出台不仅为证券行业补齐治理短板，更重新定义了证券行业竞争的底层坐标，治理能力正成为证券行业新的竞争壁垒。

进入科学治理新阶段

“《意见》的发布，标志着中国证券行业正式告别‘拼规模、拼速度’的粗放竞争时代，全面进入‘讲质量、讲合规、讲治理’的科学治理新阶段。”国金证券董事长冉云对记者表示。

华鑫证券相关负责人表示，治理能力正成为证券业新的竞争壁垒。过去券商竞争拼的是牌照资源、资本规模和通道能力，《意见》构建的是“党建引领、管住股东、约束高管、完善内控、从严监管、净化生态”的全链条治理体系，治理能力已从软性“加分项”升级为硬性“准入条件”。

“这份《意见》的分量，不止于补齐治理短板，更在于它重新定义了证券行业竞争的底层坐标——把公司治理从后台的合规要求，升格为决定机构竞争位势的核心变量。未来三年，行业将进入分化、升级、出清同步演进的格局性变革周期。”国联民生证券相关负责人告诉记者。

该人士进一步指出，未来行业格局的深层变革将有三大趋势：一是竞争标尺从

规模导向转向治理导向，治理规范的机构将持续获得制度性溢价，问题机构加快出清，“头部综合化、中小特色化”格局进一步定型；二是证券业并购整合从资本叠加转向治理融合，行业整合不再是净资产的简单叠加，而是治理体系的深度重构；三是价值比拼从通道效率转向治理信任，机构客户看重合作方的治理能否经得起穿透式检验，居民财富转向信赖受托人的治理底色与长期风控定力。

健全激励约束机制

证券业颇为关注的是《意见》在“健全激励约束机制”部分特别强调“平衡功能性和盈利性”。

“坦率地看，过去一段时期，证券行业在快速发展的过程中，确实存在‘功能性让位于盈利性’的阶段性偏差。《意见》将‘平衡功能性和盈利性’上升为金融机构治理的顶层制度安排，直面行业发展中长期存在的这一结构性矛盾，具有重要的里程碑意义。”金融街证券总裁银国宏表示。

兴业证券相关负责人分析，回顾行业实践，过去部分机构在经营理念和考核机制上确实存在短期经营导向较强的问题——在投融资服务中更关注项目落地和业务收入，对企业全生命周期服务意识不足；在财富管理领域仍存在重销售、轻服务的倾向，资源配置和考核评价体系与金融服务的长期属性结合不够紧密。功能性和盈利性并非相互矛盾，真正高质量的发展应是在履行金融功能的过程中形成专业优势和长期价值。

冉云也表示，实现《意见》提出的2029年治理机制目标，当前最紧迫、最核心的任务是将“功能性与盈利性平衡”的治理原则，系统性、可量化地嵌入到公司顶层战略解码与全员绩效考核的闭环中，真正实现“激励约束相容”。

筑牢风险防控网

业内关注的另一大焦点是，《意见》明确提出要“提升风险防控水平”，推动金融机构建立健全全面风险管理体系。

“风险管理能力是金融机构的生命线，风险管理全覆盖则是监管对证券公司风险管理能力的基本要求，这是必答题，也是基本功。”银国宏告诉记者，风险管理要抓住两个更关键的环节：一是识别和管控小概率风险的能力；二是抓住各项业务的核心风险点，把比例管理与绝对风险评估结合起来。

近年来，券商集团化、国际化发展势头强劲，对券商一体化、动态化全面风险管理提出了更高要求。兴业证券相关负责人表示，券商应着眼于场外业务、境外业务、投行业务等高发风险领域，进一步夯实风险内控防线。

一位券商战略部门人士分析，结合券商历史风险事件与当前业务结构，未来需重点关注具有高杠杆、结构复杂、跨主体联动和风险不易穿透计量特征的业务。这些风险高发领域主要集中在场外衍生品、境外子公司、私募投资子公司等领域。随着并表监管落地，境外子公司新增风险的积聚空间将明显下降；私募投资子公司则需重点关注存量资产质量及关联交易。

从新《公司法》落地实施，到《上市公司治理准则》完成修订，再到四部门近日联合印发《关于健全金融机构治理的实施意见》（以下简称《意见》），我国金融机构治理的制度框架正在加速构建成型。《意见》提出目标，到2029年，基本形成权责边界清晰、激励约束相容、风险管理严格、运转规范高效的金融机构治理机制。

分级分类监管、加强股东治理、加码“关键少数”责任，是《意见》的三大核心看点。证券时报记者采访了解到，上述内容正在银行、保险、信托等金融机构内部引发热议。

强化分类监管

《意见》明确坚持风险导向，实施分类监管，并要求推动金融机构建立健全与资产规模、风险特征、股权结构等相适应的治理结构。

在此之前，原银保监会于2022年11月底印发的《银行保险机构公司治理监管评估办法》就已提出，建立公司治理监管评估制度，按照ABCDE五级分类实施差异化监管，并采取不同监管措施。

“差异化监管确有必要。对大型机构来说，业务体系庞杂，叠加多层级分支机构及各类子公司，是治理层面最难啃、常态化存在，且极易引发实质性风险的实操难点。”一位上市银行董办负责人表示。

现实层面已有案例佐证：部分机构存在主体未纳入并表管理，或者银行集团层面未对同一客户实施统一授信等问题，年内已有个别股份制银行因此受到监管处罚。

对中小金融机构而言，人才匮乏是摆在面前的现实困境。两名上市城商行董办人士向记者坦言，相关岗位专业门槛高，但机构薪资竞争力不足，难以招揽到公司治理领域的专业人才。

“之前令我们较为棘手的，是早年发起设立的异地村镇银行。不仅管理半径过长、总部管控容易失效，若不掌握控股权，还容易滋生治理隐患，出现个别股东抱团、违规关联交易等问题。”一位农商行董秘称。

该董秘介绍，目前该行已通过转让异地村镇银行股权、收购控股权等方式开展整改，同时派驻专职风控、内审人员驻点办公，以此压缩异地业务的管理真空。

产业资本和金融资本之间修防火墙

股权结构是公司治理的基础性因素，决定了金融机构治理的权利归属和控制能力。而一些中小机构在股东构成上往往存在控股比例不清、表决权分散、部分股东干预经营等问题。还有部分金融机构此前曾曝出向大股东利益输送、股权架构混乱、内控机制失效等问题。

针对股东治理，《意见》打出一套监管“组合拳”，不仅首次明确要求搭建产业资本与金融资本之间的“防火墙”，还提出建立健全股东不当所得追回制度以及风险责任事后追偿机制。

值得一提的是，近两年大量中小银行的定增被地方国资包揽，部分银行通过地方国企、财政受让增持成为国有控股银行，个别民营银行也迎来了国有股东。仅今年前7个月，就有至少8家中小银行定增由当地国企全额认购。

“通过提高国资背景股东的持股比例，可以提升银行整体战略的稳定性和政策执行的顺畅性。”一位城商行原董事会秘书认为，“除股权结构优化外，还可以探索通过股东协议、表决权委托等方式，在股权结构分散情况下实现相对控股。”

但也有城商行高管坦言：“国资股东并不好找，本地国企本身有投资规模、占比的限制。异地国企入股难度更大，而且银行对入股股东（尤其是主要股东）也有明确要求。”

“关键少数”责任在加码

2024年7月新《公司法》正式施行之后，部分金融机构启动治理架构调整，选择撤销监事会，将相关监督职能移交董事会审计委员会；个别机构同步在董事会增设职工董事，并修订公司章程。

与之相适配，董事会的运行质效也被提出更高要求。《意见》明确，要优化董事会结构，强化董事、高管等“关键少数”责任，完善激励约束机制。

“目前我们董事会整体具备专业性、独立性、多元化三大特征，但对照相关要求，还需在提名与薪酬委员会中加入一名女性董事，我们也正在定向物色合适的女性独立董事人选。”一家险企高管透露。

制度层面兼顾履职保障与责任加码。《意见》明确鼓励为独立董事投保责任保险，该条文表述虽简短，但释放出清晰信号——独立董事的履职风险已得到制度层面的正视。

此前，新《公司法》首次以立法形式确立了董责险制度，明确公司可以为董事任职期间投保责任保险。据平安产险数据，我国A股上市公司董责险投保率已从2019年底的不足8%，提升至2025年5月底的28.4%，已投保A股上市公司数量由约300家提升至超过1500家。

制度框架成型
金融机构「关键少数」履职有新标尺

证券时报记者 马传茂