

谁掌控中国金融系统？

聂日明*

金融机构是金融体系中最重要的重要组成部分，是指从事金融服务业有关的金融中介机构，为金融体系的一部分¹，同时还有金融体系的底层服务机构与监管机构，以此共同组成金融体系。虽然中国存在着庞大的非正规金融系统，但他们大多依附于正规金融系统，其地位与角色严重受制于监管政策，因此本文着重讨论正规金融系统的控制权。

1、概览金融机构

根据央行规范²，中国金融机构包括如下：

一、货币当局：1、中国人民银行；2、国家外汇管理局。

二、监管当局：1、中国银行业监督管理委员会；2、中国证券监督管理委员会；3、中国保险监督管理委员会。

三、银行业存款类金融机构：1、银行；2、城市信用合作社（含联社）；3、农村信用合作社（含联社）；4、农村资金互助社；5、财务公司。

四、银行业非存款类金融机构：1、信托公司；2、金融资产管理公司；3、金融租赁公司；4、汽车金融公司；5、贷款公司；6、货币经纪公司。

五、证券业金融机构：1、证券公司；2、证券投资基金管理公司；3、期货公司；4、投资咨询公司。

六、保险业金融机构：1、财产保险公司；2、人身保险公司；3、再保险公司；4、保险资产管理公司；5、保险经纪公司；6、保险代理公司；7、保险公估公司；8、企业年金。

七、交易及结算类金融机构：1、交易所；2、登记结算类机构。

八、金融控股公司：1、中央金融控股公司；2、其他金融控股公司。

九、新兴金融企业：1、小额贷款公司；2、第三方理财公司；3、综合理财服务公司。

结合这一规范，根据机构监管条线，中国的金融体系的组成包括如下机构：

鉴于中国目前机构监管的特征，各金融机构的准入、业务审批等均受限于其监管上级，由具体的司、局、部（委下面的部）进行管理。

*作者邮箱：nieriming@gmail.com，本文系《中国金融改革进程中的利益攸关者》的节选，系未定稿，请勿引用，本文所有言论与所在机构无关，仅代表个人观点，欢迎批评指正。感谢马翼与龚于的助研工作，在本文撰写过程中，收集、梳理了大量的文献与数据。

¹ 在中国，能称得上是金融机构的，是有许可证的，一定是正规机构。还有为数庞大的非正规金融机构，如标会、和会、P2P网站等，这不在本文的讨论范围之内。

² 2010年，中国人民银行发布了《金融机构编码规范》，从宏观层面统一了中国金融机构分类标准，首次明确了中国金融机构涵盖范围，界定了各类金融机构具体组成，规范了金融机构统计编码方式与方法。

金融机构概览

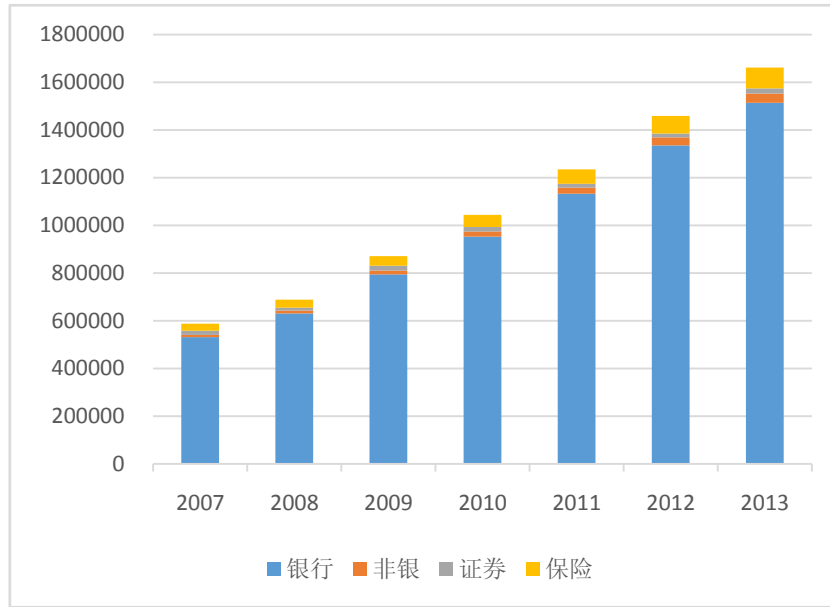
监管机构	信用中介类	融资中介类	交易平台类	登记结算等
央行			中国外汇交易中心 全国银行间同业拆借中心 第三方支付	央行清算总中心 中央国债登记结算公司、上海清算所 中国银联（卡组织） 征信中心、评级公司
银监会	国有银行（5家） 股份制银行（12家） 政策性银行（3家） 城市、农村商业银行、村镇 邮政储蓄银行 外资、合银、信用社等	信托公司（65家） 金融资产管理公司（4家） 金融租赁公司 汽车金融公司 贷款公司、货币经纪公司 P2P 贷款		
证监会		券商（投行）及其资管 基金及其资管 期货公司 投资咨询公司	固定收益证券综合交易平台 上海、深圳证券交易所 各商品、黄金、期货交易所 中国证券金融股份有限公司	中国证券登记结算公司
保监会		财产保险、人身保险 再保险公司、保险资管 保险经纪、代理、公估等		
地方政府		小贷公司、农村互助社 金融控股公司		
未定		金融控股公司 第三方理财、民间借贷 风投、私募		

资料来源：根据公开资料，笔者自制。

2、概览金融市场

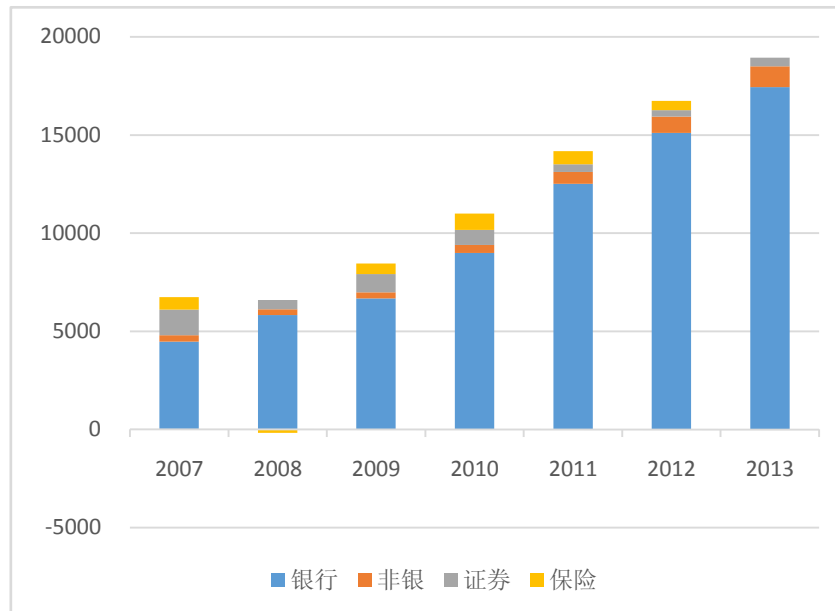
中国存量金融资产,主要是银行为主,占有绝对的优势,近十年以来虽然有下降的超势,但仍然高达 90%。这显示着中国仍然是以银行为主导的金融体系。

金融业总资产规模



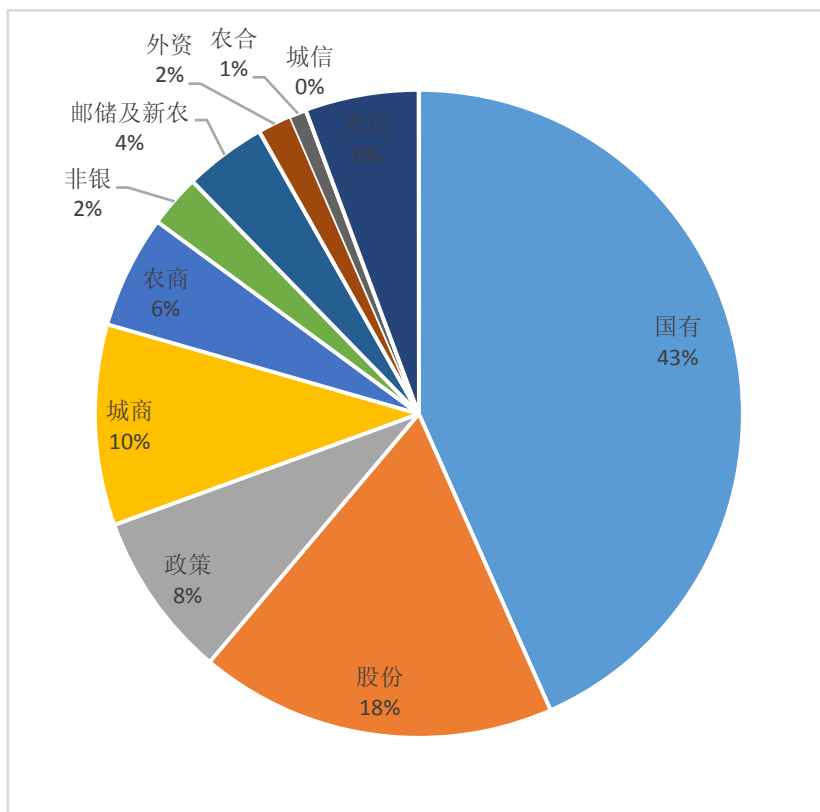
数据来源: 同花顺 iFinD。单位: 亿元

金融业净利润规模



数据来源: 同花顺 iFinD。单位: 亿元

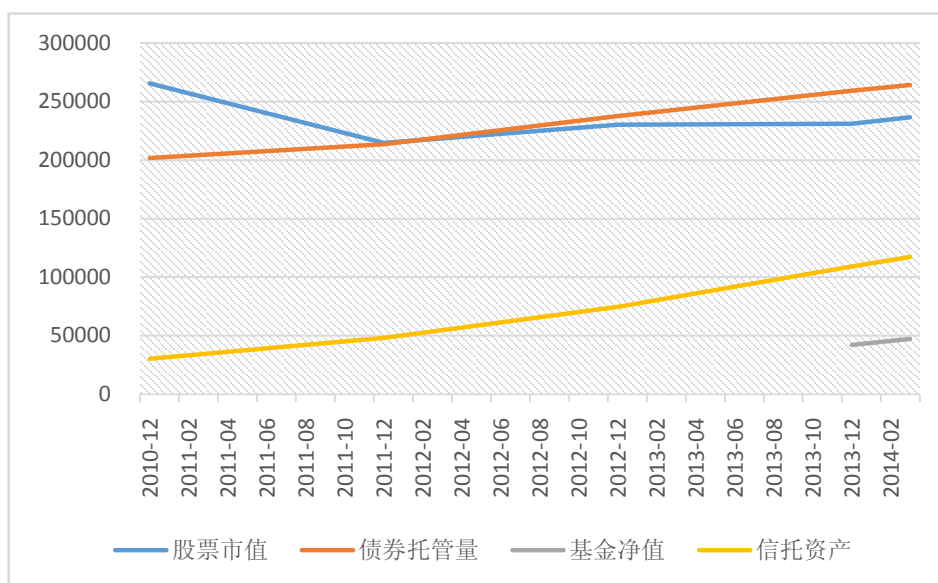
银行业构成：国有银行主导



数据来源：同花顺 iFinD。按总资产规模计算

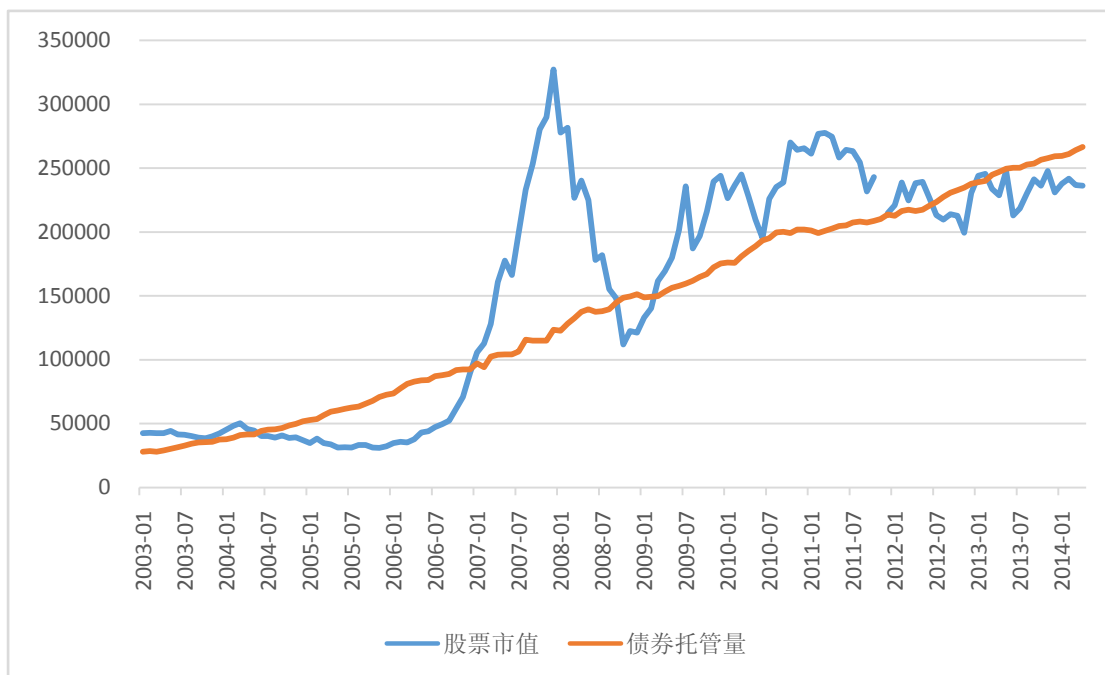
中国直接融资市场以债券和股票为主，近年信托业发展迅速，管理资产总量已经接近股市或债市的 50%。近年股市低迷，而债市暴发，债市存量市值已经超过股市。

管理资产或市场总量：股市与债市双雄



数据来源：同花顺 iFinD。单位：亿元

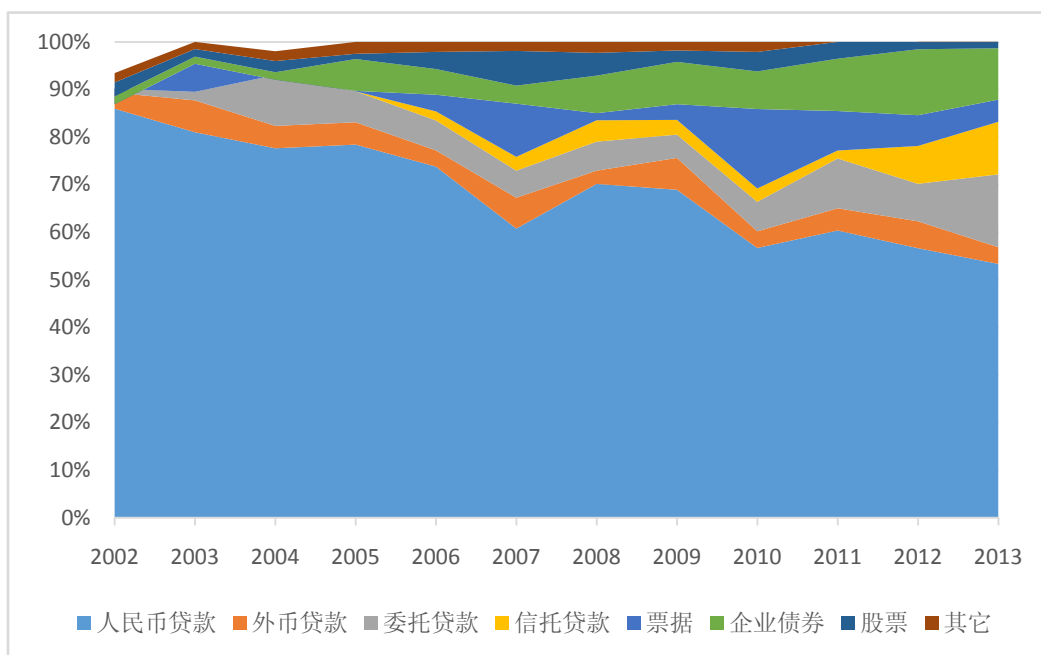
资本市场的两大主体资产存量：债市超越股市



数据来源：同花顺 iFinD。单位：亿元

虽然银行资产总额依然占全社会金融系统资产的绝大部分，但金融脱媒的现象也越来越明显，信托、银行理财等直接融资规模越来越大。

社会融资规模：直接融资占比提高



数据来源：同花顺 iFinD。

注：社会融资规模为央行在 2012 年新推出的指标，主要是当月、年新增的融资量。

3、重要的金融机构

A)主要银行，按总资产计算，前十家分别为：工行、建行、农行、中行、国开行、交行、招商、浦发、兴业。

	资产，占行业比	利润，占行业比
前十家	92 万亿，61%	12459 亿，71.4%
前四家	63 万亿，41%	8080 亿，46.3%

数据来源：同花顺 iFinD，笔者计算。

B)主要信托公司，按管理的信托资产计算，前十家分别为：中信、建信、兴业、中融、中诚、长安、外贸、华宝、平安、英大。

	资产，占行业比
前十家	29090 亿，39%
前四家	15770 亿，21%

数据来源：同花顺 iFinD，笔者计算。

C)主要券商，按总资产计算，前十家分别为：中信证券、海通证券、国泰君安、广发证券、华泰证券、招商证券、国信证券、银河证券、中信建投、申银万国。

	资产，占行业比	利润，占行业比
前十家	9781 亿，47%	227 亿，51.6%
前四家	5486 亿，26.3%	8080 亿，25.6%

数据来源：同花顺 iFinD，笔者计算。

D)主要基金管理公司，按管理的基金规模计算，前十家分别为：天弘基金、华夏基金、嘉实基金、南方基金、工银瑞信基金、易方达基金、广发基金、博时基金、汇添富基金。

	管理资产，占行业比
前十家	20877 亿，57.3%
前四家	13327 亿，36.6%

4、主要金融机构的所有权人

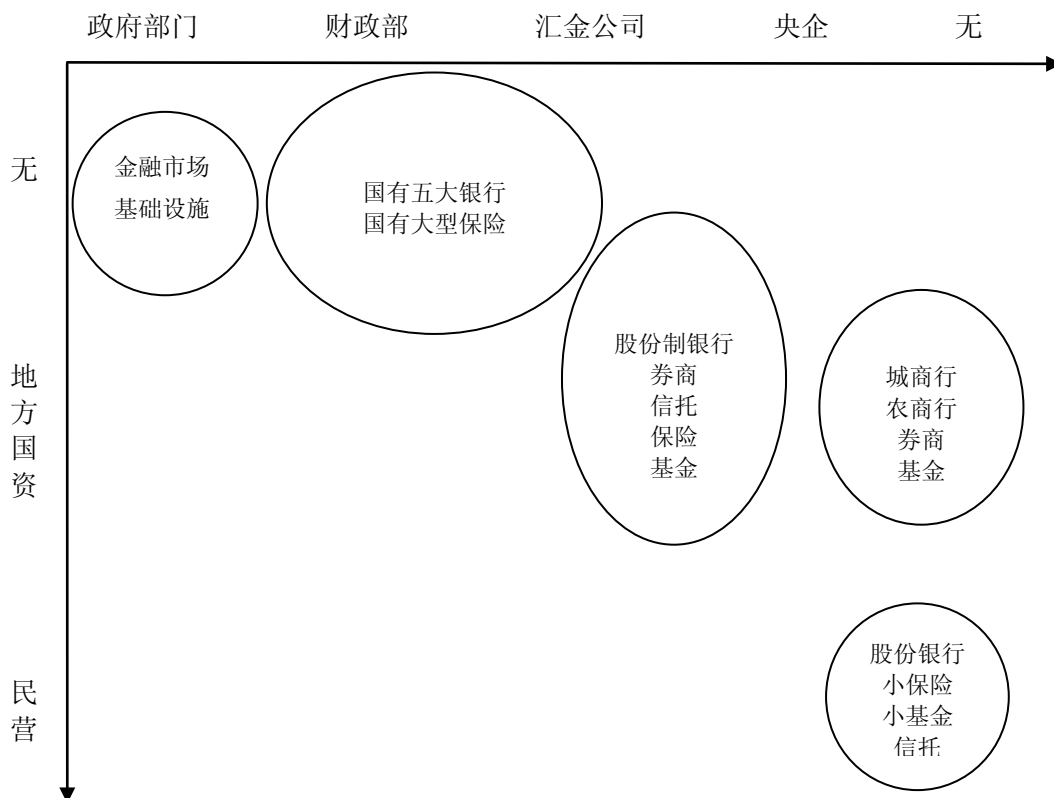
如何控制一家金融机构？一家上规模的普通公司，受《公司法》等制度的约束进行人事任免和公司治理，符合三会一层议事规则，即由股东大会、董事会、监事会和高级管理层组成的决策体系。股东大会为最高决策机关，由此产生董事会、监事会（或监事）和公司高管。

同时中国现行的《公司法》等在保护小股东利益、限制高管权力等做了一系列的安排，虽然还有相当可以改进的空间，但应该说，还是比较符合当前国际通行的规范的。

但长期以来《公司法》在国内执行的并不是很好，大量的上市公司的公司治理不符合《公司法》要求的比比皆是，国有企业的管理更是远远背离《公司法》等法律制度的规范，离现代公司治理的原则相去甚远。

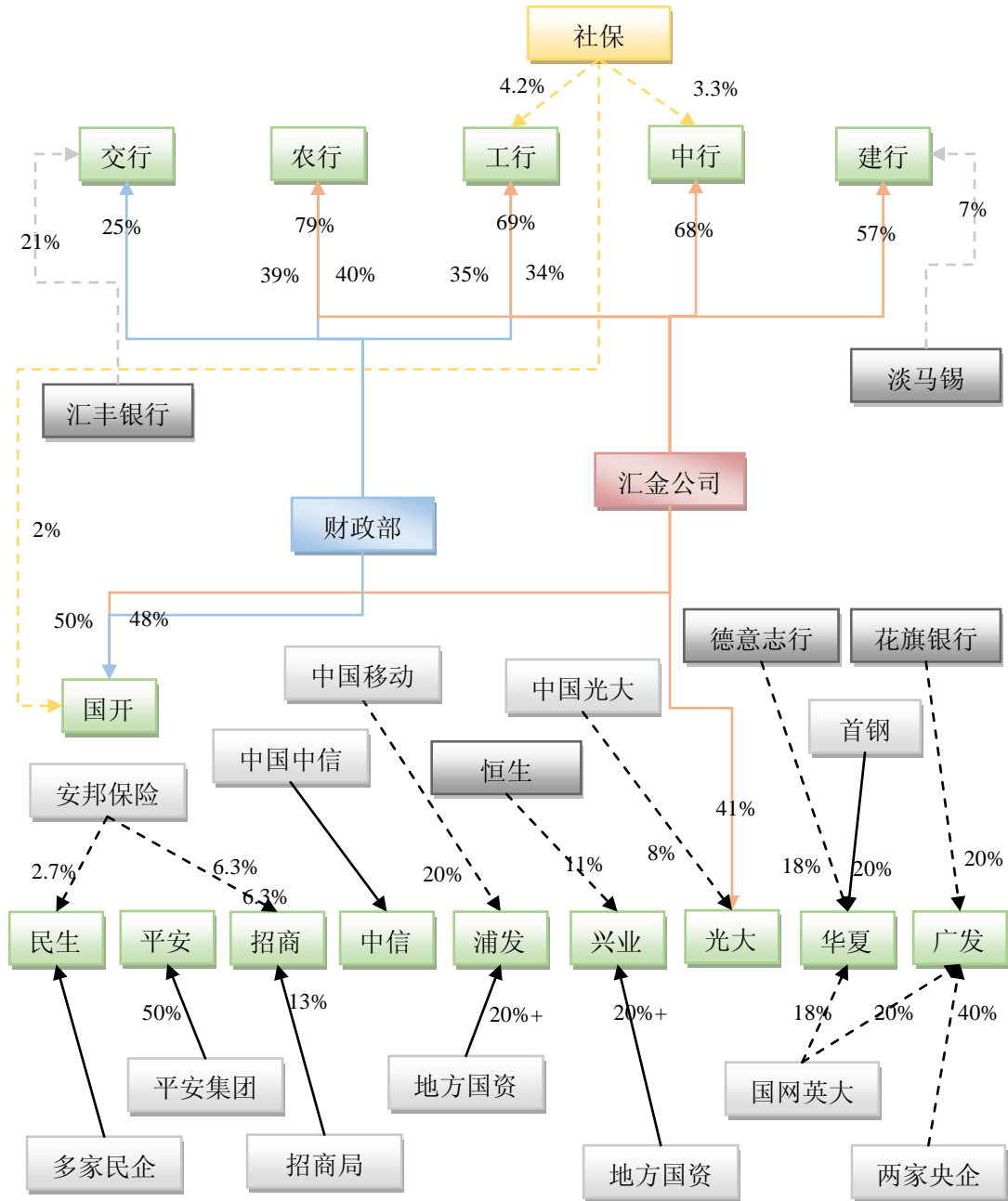
一般来说，一个公司内，三个方面的内容比较重要：人（人事任免与辞退）、事（业务管理）、财（利润分配、薪酬、剩余索取权等）。通常来说，所有权是决定所有这些权力的基础，在基础之上，才能谈人、事、财。

中国金融机构所有权全景图



资料来源：根本上述所有权数字绘制。

主要银行的所有权人



资料来源：综合各银行的公司年报及网站汇总，笔者自制。

部分城市商业银行与农村商业银行的股权结构

	第一大股东	股份	地方国资	股份	外资股	股份	央企股	股份	民资股	股份	年报时间
北京银行	ING 银行	13.6%	京国资 京能投	13.9%	ING 银行	13.6%	中信证券	3.88%	华泰汽车	4.5%	2013
南京银行	南京紫金	12.7%	南京紫金 南京高科	23.9%	巴黎银行 QFII	16.78%			沙钢	1.5%	2013
宁波银行	华侨银行	13.7%	甬开投 甬电投	18%	华侨银行	13.7%			雅戈尔 华贸集团	11.1% 8.32%	2013
上海银行	沪联合投资	19.2%	沪联投 黄浦国资等	25.3%	汇丰	8%	建银投资	7%			2011
上海农商行	澳新银行	20%	上海国际 上海国资 上海盛融	24.93%	澳新银行	20%	太平人寿	7%	日照钢铁 深圳联想 绿地地产等	15.95%	2013
江苏银行	江苏国信	10%	江苏国信 凤凰传媒 无锡建投	21.4%			东方资管	3.31%	华泰证券	7.03%	2012
杭州银行	澳联银行	20%	杭州财政 杭州汽轮 杭财开投	27.63%	澳联银行	20%	太平人寿	5.98%			2012
徽商银行	安徽能源	9.99%	安徽能源 安徽信担 安徽国元 安徽高速	34.34%					中静四海 (杉杉集团)	5.44%	2011

资料来源：各银行的年报。注：灰色底纹标注，意味着该机构为实际控制人。

主要信托公司的股权结构

	第一大股东	股份	地方国资	股份	外资股	股份	央企股	股份	民资股	股份	年报时间
中信信托	中国中信	80%					中国中信 中信兴投	80% 20%			2013
建信信托	建设银行	67%	合肥兴泰控股 合肥国资控股	27.5% 5.5%			建设银行	67%			2013
兴业信托	兴业银行	73%	兴业银行 福建华投 南平投资担保	73% 9.33% 0.84%	澳国民银行	16.83%					2013
中融信托	经纬纺织	37.5%	哈尔滨投资	21.5%			经纬纺织	37.5%	中植企业集团	33%	2013
中诚信托	中国人保	32.9%	兖矿集团	10.2%			国华能源 中国人民保险	20.4% 32.9%			2013
长安信托	西安投资	41.3%	西安投资	41.3%					上海证大 上海淳大	30.3% 11.7%	2013
外经贸信托	中国中化	96.2%					中化财务 中化股份	3.78% 96.22%			
华宝信托	宝钢集团	98%	舟山财政局	2%			宝钢集团	98%			2013
平安信托	中国平安	99.9%	上海糖烟酒	0.12%					中国平安	99.9%	2013
英大信托	国网英大	84.6%	济南市能投	4.38%			国网英大 中国电力	84.55% 5.21%			2013

资料来源：各信托的年报。注：灰色底纹标注，意味着该机构为实际控制人。

主要券商的股权结构

	第一大股东	股份	地方国资	股份	外资股	股份	央企股	股份	民资股	股份	年报时间
中信证券	中信集团	20.3%	南京高科	0.59%			中信集团 中国人寿 华夏人寿 运载火箭 中信国安	20.3% 5.38% 1.18% 0.97% 0.58%	南方东英	0.65%	2013
海通证券	光明食品	4.4%	光明食品 上海海烟 上海电气 申能集团 久事、友谊、 兰生、文新	4.40% 4.18% 3.93% 3.36% 8.54%							2013
国泰君安	上海国资	32.99%	上海国资 上海国际 深圳投控 上海城建 深证能源	32.99% 11.82% 10.56% 4.27% 2.53%							2013
广发证券	辽宁成大	21.12%	辽宁成大 吉林敖东 中山公用 粤财信托 信宏资管	21.12% 21.03% 11.6% 3.56% 4.73%			酒泉钢铁	4.44%	香江集团 安徽华茂 亨通集团	4.77% 2.18% 1.77%	2013
华泰证券	江苏国信资产	24.42	江苏国信 江苏交通 江苏高科	24.42 8.48 7.05			国华能源 金城集团	3.13 1.95	海澜集团	1.42	2013

			江苏汇鸿 江苏苏豪	6.17 7.93							
招商证券	深证集盛	28.78	河北港口 华强新城市 广州海运	4.83 2.96 1.47			深圳集盛 深圳招融 中国远洋 中国交通 招商局	28.78 13.30 10.85 4.60 3.80			2013
国信证券	深圳投资	40	深圳投资 北京城建	40 4.9			华润深国投 云南红塔 中国一汽	30 20 5.1			2013
银河证券	银河金控	69.23	上海农商行 兰州银行	1.46 1.20			银河金控 人民财保	69.23 1.52	健康元药业	0.38	2013
中信建投	北京国有资本	45	北京国资	45			汇金公司 中信证券	40 7	世纪金源	8	2014
申银万国	汇金公司	55.38	上海久事 中国小商品	13.38 1.38			汇金公司 光大集团	55.38 12.51			2013

资料来源：各券商的年报，笔者整理。注：灰色底纹标注，意味着该机构为实际控制人。

主要基金管理公司的股权结构

	第一大股东	股份	地方国资	股份	外资股	股份	央企股	股份	民资股	股份	年报时间
天弘基金	天津信托	48	天津信托 芜湖高新投	48 16					内蒙古君正	36	2013
华夏基金	中信证券	62.2	山东农经开	10	加拿大能源	10	中信证券 南方工业	62.2 7.8	青岛海鹏	10	2013
嘉实基金	中诚信托	40			德意志资管	30	中诚信托	40	立信投资	30	2012
南方基金	华泰证券	45	华泰证券 深圳投控 厦门国信 兴业证券	45 30 15 10							2012
工银瑞信	工商银行	80			瑞信银行	20%	工商银行	80			2013
易方达基金	盈丰投资 广发证券 广东粤财	25 25 25	广发证券 广东粤财 广东广晟	25 25 16.67					盈丰投资	25	2012
广发基金	广发证券	48.33	广发证券 烽火通信 粤科风投 康美药业 前海香江金控	48.33 16.67 8.33 10 16.67							2013
博时基金	招商证券	49	广厦建设 天津港	2 6			招商证券 长城资产	49 25	璟安股权 丰益\盛业	6 12	2012
汇添富基金	东方证券	47	东方证券 文新报业	47 26.5			东航金戎	26.5			2013
银华基金	西南证券	49	西南证券 东北证券 第一创业证券	49 21 29					山西海鑫	1	2013

资料来源：各基金的年报，笔者整理。注：灰色底纹标注，意味着该机构为实际控制人。

主要保险公司的股权结构

	第一大股东	股份	地方国资	股份	外资股	股份	央企股	股份	民资股	股份	年报时间
平安集团	深圳投资控股	6.08	深圳投资 深业集团	6.08 2.11	隆福集团	3.02	同盈贸易 商发控股	4.98 3.11	林芝新豪时	2.55	2013
中国人寿集团	财政部	100					财政部	100			2012
中国太平洋	申能集团	13.69	申能集团 上海海烟 上海国资 上海久事	13.69 5.17 4.68 2.77			华宝投资 云南红塔 全国社保 宝钢集团	14.17 1.92 0.87 0.76	爱建信托	0.96	2013
新华人寿	汇金公司	31.34	上海商言 华泽集团	1.16 1.02			汇金公司 宝钢集团 申银万国 中信集团	31.34 15.11 1.17 2.06%	北京弘毅	2.59	2013
中国再保险	汇金公司	84.91					汇金公司 财政部	84.91 15.09			2013
农银人寿	农业银行	51	重庆国信 北京中关村	15.01 14			农业银行 新纪元	51 9.8	上海安尚	9.8	2013
泰康人寿									陈东升		
安邦保险									陈小鲁		

资料来源：各保险的年报，笔者整理。注：灰色底纹标注，意味着该机构为实际控制人。

金融市场基础设施的股权结构

机构名	分类	角色、作用	性质	股东	交易规模	主管机关
中央国债登记结算公司	登记结算	大部分债券的登记与结算	公司	央行、财政部及九家金融机构		央行
银行间市场清算所股份有限公司（上海清算所）	支付清算	短期债券的清算	公司	中国外汇交易中心、中债登、印钞造币、金币公司		央行
中国证券登记结算公司	登记结算	股票的登记与结算	公司	上海、深圳证券交易所		证监会
央行清算总中心	支付清算	央行、银行和社会提供基础性支付清算	事业单位			央行
中国银联	支付清算	银行卡支付清算	公司	82家金融机构发起，152家股东，印钞公司与五大行持股25%		央行
全国银行间同业拆借中心暨中国外汇交易中心	交易平台	机构投资者的同业业务，单体最大的金融市场	事业单位			央行
固定收益证券综合交易平台	交易平台	部分债券交易平台		上交所内设业务平台		证监会
上海、深圳证券交易所	交易平台	股票交易平台	会员制	全体上市公司		证监会
各商品、黄金、期货交易所	交易平台	各类交易平台	会员制、公司	有的是会员制，有的是公司		证监会
中国证券金融股份有限公司	交易平台	融资融券	公司	上海、深圳证券交易所和中证登		证监会
央行征信中心	信用评级	自然人与组织	事业单位			
国内评级公司	信用评级	企业信用评级	公司			央行

资料来源：各机构网站汇总。

股权结构的基本结论

第一，银行业存量资产占金融业资产的 90%以上，其中五大国有银行占银行业总资产 43%，这意味着**五大国有银行的总资产占到全社会金融资产的 40%左右**。

第二，财政部与汇金公司两者，以绝对的优势控制了工农中建四大国有银行和国家开发银行，以第一大股东控制了交行、光大。这意味着，**中国金融资产中超过 50%是由财政部和汇金公司联合控制的**。

第三，汇金公司原先由央行监管，现在转移为中投公司下属公司，中投的董事长均为财政部的副部长等，这意味着，**汇金与财政部为一致行动人，中央政府通过财政部控制着中国金融业的半壁江山**。

第四，地方政府与央企控制了其余金融机构的绝大部分，控制了中国金融业另半壁江山。

第四，从历史和现实来看，**股份制银行基本上由地方政府和央企设立，至今多数仍然为实际控制人**。

第五，从历史和现实来看，城市商业银行、农村商业银行多为地方政府的提款机，在银行改革大潮以来，**地方政府仍然为城商行与农商行的实际控制人**。央企、外资与民营分享了这一盛宴，但其中大多数仍未上市，退出渠道尚不明确。

第六，信托、券商、基金股权结构分布基本相同，与股份制银行相近，多为央企和地方政府所设，经过多年的股权变更，民资、地方国资、央企股份、外资间的转让，多数公司的股份已经相对多元化，但**地方国资与央企投资控股公司仍然牢牢的控制了中国主要的信托、券商、基金**。

第七，保险公司依规模大小，大保险公司的股权结构与国有商业银行相近，为财政部与汇金控股，小保险机构与券商相近。

第八，以安邦保险为代表的民营企业，已经开始在金融市场中崭露头角，开始进军银行、券商等机构，部分机构已经实现了银证保的全牌照。其与安邦保险不同的是，他们不像安邦那样公开在资本市场上举牌，而是通过分散持股或者多公司形成一致行动人，例如肖建华的明天系。

第九，**最重要的金融市场基础设施，几乎全部控制在政府手里**，次重要的机构，虽然是会员制机构或者公司，但会员大会名存实亡，主要负责人均由政府任命。

最后，国有股也并非铁板一块，以股权作为控制权的抓手，需要明确国有股份的实际控制人。银行改革之前，财政部是四大行的唯一股东，中行和建行采取的方案是，将原有全部资本金冲销坏账，财政部的权益被尽数冲销，在此基础上央行以外汇储备注资，并透过汇金公司持有两家银行 100%的股权。

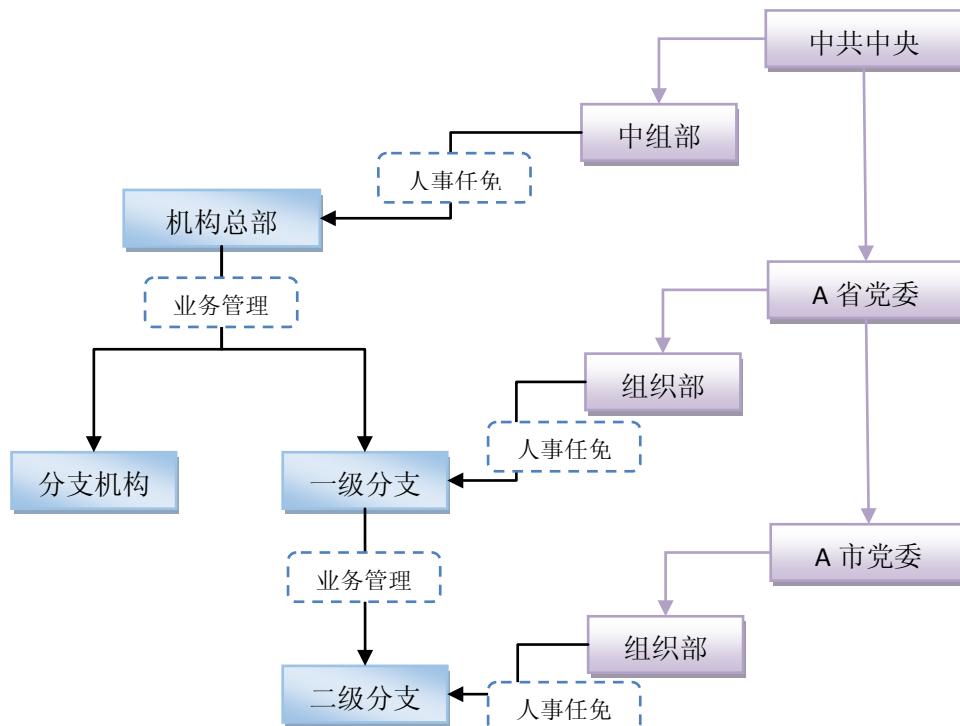
而在工行与农行的改革中，注资方案不再用原有全部资本金冲销坏账，2005年11月，新《公司法》明确了财政部作为国有金融机构出资人的地位，中国财政部随后参与了工行的股改。因而，财政部将依然保留部分在工行、农行的权益，与注入外汇储备的汇金公司一道成为新工行的股东。汇金公司将不再是工行的唯一股东。更有媒体指出，“在对工行的注资中，财政部不愿意再像在建行、中行股改中被‘晾在一边’，将力争成为工行注资方案中的‘主角’”，为此不惜承担2350亿的贷款损失（工行不良贷款4700亿的一半）。

而汇金公司，在工商登记中，汇金公司是财政部的全资子公司，汇金的5000万元注册资本金为财政部出资，但汇金所运用的资金却来自央行的外汇储备。郭树清与谢平执掌汇金公司的时代，一般认为汇金公司是由央行控制的。为此引起财政部的不满，最终在财政部的努力下，汇金公司被中投公司吸收，成为中投的子公司，回归到财政部的控制之下。

5、人事任免权

现有中国金融系统人事任免框架是在1998年之后慢慢形成的。涵盖了两条主线：党务与高管。但在1998年时，这两条线并不区分，因为金融机构尚未建立起现代的企业治理，人事基本上由党委组织部管理。

金融机构管理结构图（98年前）



资料来源：笔者自制。

当时，包括央行的很多金融机构的分支机构甚至完全处于地方政府的控制下，总部对分

支机构失去控制，“为地方政府发展出力”，“在本地吸储、贷款用于本地”成为通行的做法。

基于这种背景，自 1998 年以后，在朱镕基的领导下，中央开始金融集权（后面详述），从党务的条线对主要的金融机构收权，实施垂直管理，上收金融机构各分支机构的人事任免权。在《中共中央关于完善金融系统党的领导体制，加强和改进金融系统党的工作有关问题的通知》³中，中共中央决定成立中共中央金融工作委员会、金融机构系统党委和中央金融纪律检查工作委员会。

文件明确了主要金融机构的负责人为中央管理⁴，中国人民银行⁵，中国证券监督管理委员会，各国有商业银行、政策性银行，交通银行和中国人民保险的干部实行垂直管理，中央金融工委管理深度下沉至分支机构一把手⁶。以此隔绝了地方政府对金融系统的影响。当然，为了减轻地方的反弹，文件规定，中国人民银行跨省(自治区、直辖市)一级分行，中国证监会地方证管部门，各国有商业银行、政策性银行和交通银行省级分行及中国人民保险(集团)公司省级分公司主要负责人的任免，各金融机构党委决定前还应听取所在省(自治区、直辖市)委的意见，如有不同意见，由中央金融工委进行协调。

其中，中央金融工委书记由国务院副总理兼任，设副书记两名，其中一名副书记主持日常工作。中国人民银行，中国证券监督管理委员会，各国有商业银行、政策性银行，交通银行和中国人民保险(集团)公司党委分管党的工作的副书记及中央金融纪律检查工作委员会书记担任工委委员。中央金融工委书记、副书记和委员列入中央管理。

在机构业务管理条线，中国人民银行发布了《金融机构高级管理人员任职资格管理办法》⁷，从任职资格、任职资格审核与管理、任职资格取消等方面对金融机构的高管任免规则进行限定。这时，监管机构对金融机构的人事任免拥有两条较有约束力的权力：不通过任命的权力、免职的权力。

随着 2003 年中央完成金融集权，中共中央金融工委撤销，金融体系的党委监管权分别下放到各监管机构，被监管金融机构的党组织关系分别设在央行、银监会、证监会、保监会，由他们“代管党的组织关系”。

而业务管理条线的任职资格的审查与终止的权限移至各监管机构，分别制定了行业的“金融机构董事（理事）和高级管理人员任职资格管理办法”，包括银、证、保在内，均有

³ 中共中央于 1998 年 5 月 19 日发布，中发[1998]9 号

⁴ 2012 年中共中央组织部进一步发文《中管金融企业领导人员管理暂行规定》明确了中管金融企业。一般认为包括：中国投资有限责任公司（包括中央汇金投资有限责任公司）、国家开发银行、农业发展银行、进出口银行、工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行、华融资产管理公司、长城资产管理公司、东方资产管理公司、信达资产管理公司、出口信用保险公司、中国人民保险集团股份公司、中国人寿保险（集团）公司、中国再保险（集团）公司、太平保险集团公司、中国保险（控股）有限公司、银河金融控股有限公司、银河投资管理有限公司、中信集团公司、光大（集团）总公司、建银投资有限责任公司、中央国债登记结算有限公司、中国证券登记结算有限公司等金融企业。

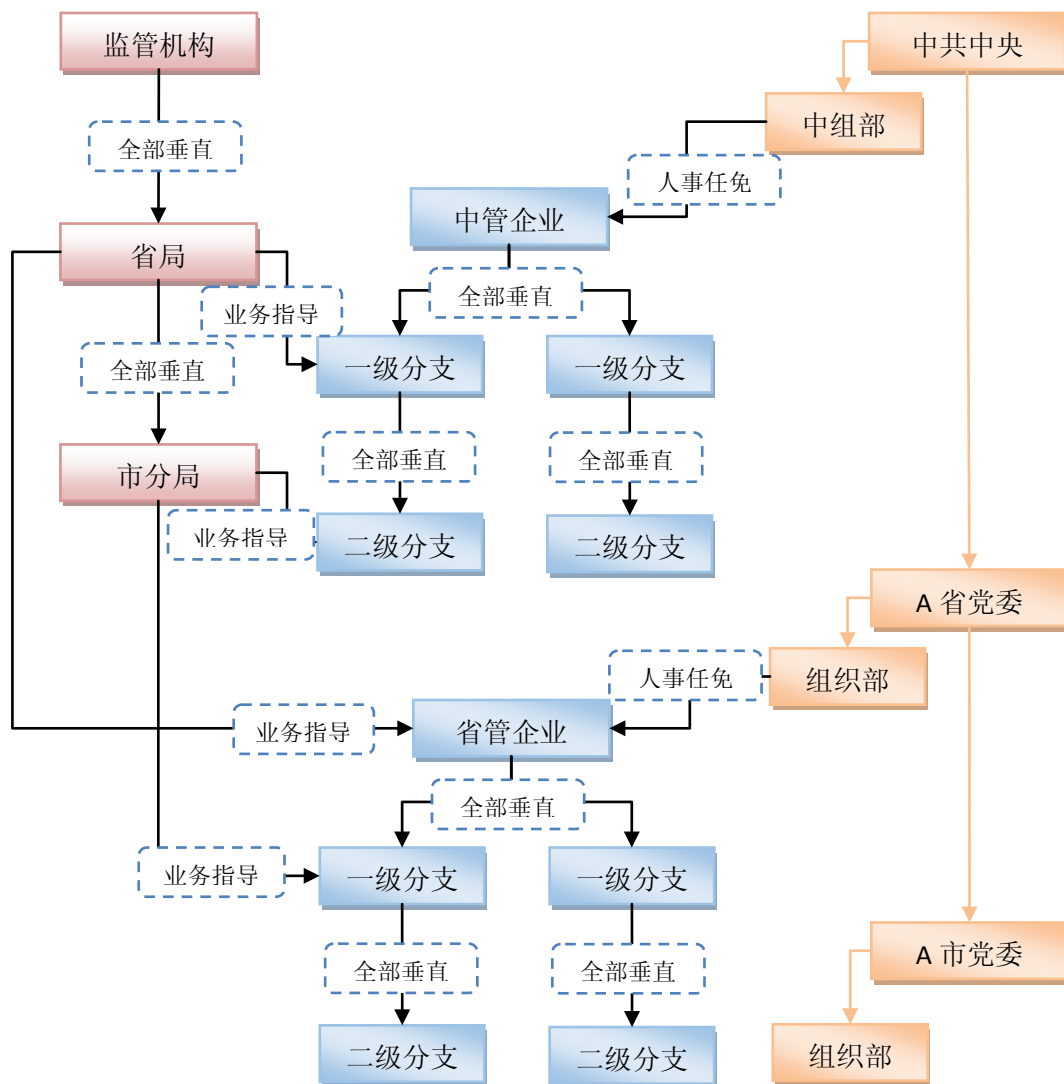
⁵ 当时银监会还未成立。

⁶ 各金融机构的省级分支机构、派出机构和直属单位主要负责人的任免，各金融机构党委决定前应征得中央金融工委的同意。

⁷ 中国人民银行令(2000)第 1 号。

相应的管理办法，涵盖所有主要类型的金融机构。

金融机构管理结构图（现在）



资料来源：笔者自制。

而地方性金融机构的党委与业务两条线的管理，在中共中央金融工委时代，地方性金融机构的党组织设置、领导关系和工作职责，由地方党委参照本通知精神并根据实际情况作出规定。城、乡信用合作社的党组织由所在地的市、县委领导。地方性金融机构的跨地区分支机构的党组织，一般实行属地领导。演变到现在，各地情况均不相同。

典型的人事任命案例：招商银行行长田惠宇

招商银行，为股份制银行，招商局轮船为实际控制人。马蔚华为该行第二任行长，2013年年中为招商银行第八届董事长届满换届之时。换届之初，第八届董事会第四十三次会议，审议通过了《关于招商银行第九届董事会董事候选人名单的议案》，其中执行董事候选人3名：马蔚华、张光华、李浩。董事会同意将上述候选人名单提交股东大会表决，产生股东董

事 9 名、执行董事 3 名、独立董事 6 名，共 18 名董事组成本公司第九届董事会。对 3 名执行董事候选人和 6 名独立董事候选人均以普通决议案进行等额选举，即选举执行董事和独立董事的表决项须经出席股东大会的股东（包括股东代理人）所持表决权的过半数通过。马蔚华原定是可以继续执掌招商银行的。

但随后第八届董事会第四十五次会议于 2013 年 5 月 9 日审议通过了取消原提交到本次会议审议的该项议案，第九届董事会执行董事候选人马蔚华先生按其本人意愿，不再参加第九届董事会董事的选举。大股东招商局轮船提交了《审议及批准委任田惠宇先生为本公司第九届董事会执行董事》的提案。

第九届董事会第一次会议决议聘任田惠宇先生为招商银行行长。2013 年 9 月 9 日，招行公告，接到中国银行业监督管理委员会《关于招商银行田惠宇任职资格的批复》（银监复[2013]454 号），核准田惠宇先生招商银行行长的任职资格。

与招商相近，工商银行行长的人事任免也基本类似，虽然在组织架构与法律程序上，中管金融企业满足了董事会基本需求和法律要求，但实际上，企业是没有发展自主权的，董事会并不能代表出资人的角色行使权利。新的国有银行董事会虽可以依据《公司法》有权向中组部建议罢免行长，但考虑到中央国有资本和地方国有资本对金融机构的控制，目前还没有出现董事会会做出这样的事情来。

这种奇特的人事任免权与金融机构的业务监管权、《公司法》等存在冲突，现实中也爆发了相应的案例。

任职资格审核与组织部任命高管⁸

1998 年，中国人民银行在修订《金融机构高级管理人员任职资格管理暂行规定》时，征求了中共中央组织部的意见，1998 年 7 月 17 日中组部函复：“鉴于各国有独资商业银行、政策性银行以及中国人民保险（集团）公司领导干部的任职，中央均进行全面考察，并征求有关方面（包括人民银行对其任职资格）的意见，因此，金融系统属中央管理的干部任职前可不再单独进行资格审查”。中组部的意思为，中组部任命的金融机构高管，监管机构无须再履行核准职责。

对此中国人民银行回复为，“我行认为，对金融机构高级管理人员进行任职资格审查，是我国法律授予中央银行的职责，也是国际通行原则。为了加强人民银行依法对金融机构高级管理人员任职资格的审核和管理，妥善处理与党的组织部门考核任命干部的关系，我行起草了《关于正确处理人民银行依法审核金融机构高级管理人员任职资格与党的组织部门考核任命干部关系的意见》（附后），现送你部进一步征求意见”。中国人民银行认为“在我国有关干部的任命由党组织决定，并通过一定法律程序公布。为此，需要妥善处理好在人民银行依法审核金融机构高级管理人员任职资格与党组织部门考核任命干部的关系”。为此，央行坚持“中央组织部和中央金融工委作出任命后，要由拟任职的金融机构向人民银行提出任职资

⁸ 银函（1999）281 号

格审核的申请，由人民银行发出任职资格审核文件”。

所有权（出资人）与人事任免权的冲突：中再集团董事长刘京生辞职⁹

2008年8月，中国再保险集团原董事长刘京生因“个人原因”向董事会递交了辞呈，《中国金融》报道称，薪酬问题是导致他离开的直接导火索。

中央汇金公司在注资中再集团以后，其时谢平为汇金公司总经理，风格强硬，以现代公司治理机制，向企业派驻董事并介入公司决策。作为中管金融企业的高管，当时，刘京生年薪为200万人民币。中央汇金认为中再集团的高管薪酬发放程序存在问题，高管薪酬的考核及发放并未经过董事会讨论。公司董事长的薪酬应该由董事会决定，这一质疑完全符合现代的公司治理原则。

但中再集团方面则回应称，刘京生的薪酬标准是“党委定的”，而所谓的党委，是指上级党组织，亦即中国保监会党委。“表面上看，这是中再集团的董事会与党委之间的矛盾。但实际上，很多人都知道，董事会的背后是大股东中央汇金，而党委的背后则是保监会。”

最终，刘京生未能进入新一届董事会。

2009年6月，中再集团领导班子的党组织关系和人事任免权，从保监会划至中国投资有限责任公司（下称“中投公司”）。划转后的中再集团人事任免权和党、团、工会等组织关系与中投对接，保监会只负责对中再集团高管的资格核准，对其任职资格进行行政审批。

6、业务监管

业务监管¹⁰是金融机构中最为庞大的、最具寻租空间的权力，其准心就是以市场准入、业务审批为主的管理，近年来经营监测越来越成为央行、银监会的主要工作重心。

目前中国的金融机构管理主要体现在以下三个方面：

第一，机构管理：包括市场准入、分支机构设立、人事任命核准与终止等。

第二，业务监管：金融产品的各个方面（价格、面向对象、治理机制等）。

第三，经营监测：以合规和风险防范为基础的各类基于指标的非现场监管与现场监管。

业务监管权、所有权与人事任免权的冲突：央行设立上清所边缘化中债登

中央国债登记结算公司是中国资本市场乃至金融市场中最为重要的一项基础设施。但由于设立之初央行未考虑过其后来的影响会如此之大，中债登的财务与基础管理在财政部，人事任免权在银监会党委，央行拥有业务监管权。显然财政部是中债登绕不过的重要的主体，

⁹ 中管金融企业“人事权”之争，《金融世界》2012年08月号。

¹⁰ 由于这一块被市场所熟知，所以本文从略。

但一直以来，央行都希望将中债登的人事管理权收归到自己手中，但始终未能如愿。

于是，央行决定成立上海清算所，力推自己对口监管的机构做大、做强。尽管业务高度重合，但人事权分属两个部委的中债登与上海清算所之间几乎没有任何交集。名义上，上清所执行中央对手方（Central Counter Party，下称 CCP）清算机制，区别于中债登的双边清算机制，丰富了市场的竞争。但央行将其负责审批的短期融资券、中期票据等逐步移至上清所。2013 年债市危机以来，央行借此债市整顿契机，加强了银行间债券市场规范管理，未来中债登将更加专注于国债、央票和金融债。而企业的信用债将更多集中于上清所。

7、财权等基础管理

中国国有企业的管理权分置，不受《公司法》等法律约束，更体现在资产转让、收益回报、薪酬制定等方面。从 2003 年至今，中管金融企业¹¹的基础管理职能，主要由财政部金融司承担，包括负责金融机构国有资产的基础管理，即相关的统计备案工作；负责金融机构国有资产转让、划转处置管理，监交国有资产收益；拟定金融机构的资产与财务管理制度并监督其执行，如金融企业会计制度、商业银行的拨备和核销政策及报批等。

8、不算结论的小结

从股权上来看，财政部是中国金融系统的实际控制人；从业务监管权来看，对中国金融系统来说，央行是相对强势的控制人，“央妈”称号也缘于此；从人事任免权来看，银监会的人事任免权覆盖到的资产总额是金融系统内最大的。

但控制权也无法一概而论，被控制机构对监管机构甚至更高层的游说能力惊人。金融系统中，四大行对国务院、央行和监管当局的影响力非常大，目前一行三会的负责人一般从四大行中产生，四大行的负责人又从监管当局中产生，金融高官与机构高管交替升迁的路径已经程序化。所有的监管机构在监管金融机构时，都需要考虑被监管机构领导人未来的可能性，不可能无差别监管。

¹¹ 非金融央企的相关职能已经移交至国有资产管理委员会。