

我国进一步引进外资金金融机构的 若干问题及对策^{*}

朱孟楠

一、我国引进外资金金融机构的现状和特点

引进外资金金融机构是我国改革开放的重要举措。自1979年我国批准设立外资金金融机构(代表处)以来,外资金金融机构获得了很大的发展,并且出现了以下几个方面的特征:(1)外资金金融机构形式逐渐多样化。从代表处到分行、总行;从独资到合资;从银行金融机构到非银行金融机构(财务公司、保险公司),形成了一定规模的外资金金融机构体系。(2)外资金金融机构数量不断增加。截止1995年5月底,共有33个国家和地区的外资金金融机构在我国20个城市设立了417个代表处,14个国家和地区的外资金金融机构在我国13个城市和地区设立了123家营业性机构,其中外国银行分行104家,外资银行5家,中外合资银行5家,中外合资和外资独资财务公司5家,外资保险公司分公司4家。我国引进的外资金金融机构数量与引进速度不亚于某些尤其亚洲的国家。(3)外资银行质量不断提高。在国际上有影响的大银行都有在我国设立分支机构。例如,在经济特区和上海的外资金金融机构大多是世界前50名的跨国大银行,而且它们的经营规模也不断扩大。至1995年3月底,我国已开业的外资银行的资产总额达140亿美元,比1994年同期增加40%。(4)外资金金融机构的设置由特区向沿海、内地延伸。例如,最初外资银行营业性机构设立仅限于特区,1990年扩大至上海,1992年后又扩大至大连、天津、青岛、南京、宁波、福州、广州等沿海开放城市。1994年开始我国进一步开放设置区域,允许条件较好的内陆城市引进外资金金融机构。这样,我国就构成了与整体经济开放格局相一致的外资金金融机构设置格局。(5)外资金金融机构管理由分散走向集中。这主要体现在我国对外资金金融机构管理法律文件不断健全上。如1985年4月我国颁布了《经济特区外资银行、中外合资银行业务管理的若干暂行规定》,1990年9月颁布了《上海外资金金融机构、中外合资金融机构管理办法》,1994年2月颁布了《中华人民共和国外资金金融机构管理条例》,基本上做到了有法可依。1995年5月我国颁布了《中华人民共和国商业银行法》,外资商业银行、中外合资商业银行、外国商业银行分行适用本法(该法第88条),从而又坚实了我国对外资金金融机构监管的法律基础。因此,可以预见,随着我国改革开放向纵深层次发展,外资金金融机构仍会获得相应的发展。

^{*} 国家教委青年基金项目《国际间接融资体制研究》系列论文之一。

二、我国进一步引进外资金融机构必须注意的问题

(一) 适度引进问题

适度引进是我国引进外资金融机构的首要原则,也是必须始终注意的一个重要问题。适度引进包含以下两层含义:一是在引进的总量上要有所控制;二是在引进外资金融机构的地区分布上不搞一刀切。这是因为:(1)我国近年来尽管经济实力在不断增强,但毕竟是发展中国家,整体经济基础仍然薄弱,因此,过度引进将不利于把外资金融机构规模限制在经济发展水平允许的范围内。(2)宏观经济环境还未彻底改观。如通货膨胀还比较严重,今后一段时间我国经济仍在高通胀下运行;利用外资已具相当规模,单外债目前就达 1000 亿美元,我国已成为世界五大负债国之一。因此,过度引进外资金融机构将增大我国通货膨胀的压力,不利我国高效利用外资。(3)我国金融机构正处于体制转换的关键过程中,经营机制尚未健全,竞争机制仍较脆弱,四大国有商业银行实际资本率呈下降趋势,风险资本率有的并未达到《巴塞尔协议》的要求。因此,过度引进将不利于我国金融体制的改革与完善及推动良好竞争机制的形成,冲击我国金融业的发展。日本在 1993 年外资银行分行还不足 90 家,韩国约 60 家。我国台湾地区,截止 1993 年底也才有 37 家外商银行的 53 个分行。我国目前单外资银行就已逾 100 家。可见,无论从我国经济发展状况,还是从国际比较来看,我国均应坚持适度引进的原则,切忌贪多追求引进速度。

(二) 监督管理问题

适度引进的一个根本要求就是外资金融机构的引进与我国对金融机构的监督管理水平相一致。因此,监督管理也包含着两方面的含义:一是我国对金融机构的监督管理机制和水平必须随着外资金融机构的引进而不断得到完善与提高;二是引进的外资金融机构必须置于我国的监管之下。做不到这两点,国内金融业必然会受到外来金融力量的冲击。如果进一步从复关或加入世界贸易组织的角度来讲,我国的监督管理体系和监管水平没有全面改善和提高的话,有可能危及我国金融业的生存与发展。因为能够进入我国的外资金融机构,都具有一定的实力,有的是跨国大银行。这些银行的本性是追求高利润收入,市场行为以盈利为目标。过去,某些外资金融机构就曾采取与我国现行管理条例相抵触或隐蔽的不公平竞争手段来从事经营活动。例如:(1)某些外资金融机构通过多存少贷方式,把在国内的外汇资金调往国外套汇、套利,牟取高利;(2)有些外资金融机构,巧妙地利用各种手段,转移利润,逃避税收,如有的外资银行通过向其海外关联银行多付费、少收费等形式,实现利润转移;(3)还有些外资金融机构利用不正当竞争手段争揽业务,例如很多外资银行都争做风险小、收益高的国际结算及押汇业务,使国内银行感到强大的压力。因此,我国必须健全监管体系,提高监管水平,并以法律手段规范外资金融机构的行为,正确处理好其业务扩张与监督管理的关系。

(三) 机构对等设置问题

引进外资金融机构的重要意义,不仅在于通过引进,吸引外国资金,学习它们的先进技术和管理经验,推动国内经济的发展;而且还在于通过引进,贯彻对等原则,输出资本,直接在当地吸收资金,推动本国金融业乃至整体经济的国际化,实现国内资本与国际资本的良性循环。这是我国与国际社会接轨、步入国际金融市场的一条重要途径,也是银行业国际间公平发展的一个重要表现。为此,许多国家都有互设分支机构的明文规定,只准许本国银行被允许进入的

该国在本国设立分支机构,只允许外资金融机构经营本国金融机构能够经营的业务,这就是对等互惠设置原则。例如香港在1965~1978年间,就采取停发银行牌照的措施限制外资银行进入香港金融市场,而在开放金融业后,又积极贯彻对等原则,把香港金融力量扩张到海外。如1987年7月,当时资产总值仅85亿美元的新西兰银行就获得在港开业的执照,其原因就是新西兰同时批准了香港汇丰银行在新西兰开业。香港正是利用对等原则和资产总值限制,参与银行业的国际竞争。美国的银行业那么发达,同样有此规定,如其些州因加拿大不允许外国银行在当地设立分行,遂也不允许加拿大在本州设立分行。实行对等原则的目的之一在于实现金融业公平发展与国际化。我国目前金融业在海外设立分支机构的除了中国银行以外,其他的并不多,这除了我国金融业本身条件未具备外,与我国过去对这种原则的重视程度有一定的关联。展望未来,随着我国对外开放度的扩大,外资金融机构进一步进入我国势所难免,因此,我们必须深入地研究这个问题,制订出一个可行的整体方案,一俟条件成熟,就可随时付诸实施。

(四)业务开放问题

外国金融机构进入我国的一个目的是,希望通过多样化的业务,实现多盈利的目标,因此,如何适当或有步骤开放金融业务也是进一步引进外资金融机构面临的一个重大问题。目前理论界争论的焦点是我国现在要不要开放人民币业务。从国际经验来看,各国在引进外资金融机构之初或以后相当长时间里都对其业务予以限制。许多国家都遵循着以下具体原则:(1)以国际业务为主,国内业务为辅;(2)以批发业务为主,不鼓励零售业务;(3)以外币业务为主,限制本币业务。例如,韩国规定外资银行经营活动以批发为主,并侧重外币贷款,后外资银行虽获得本币业务,但亦有比例的限制。日本在经济高速发展时期,一直禁止外资银行在日本同业拆借市场上拆借日元资金,日本银行原则上也不对外资银行提供日元贷款,直至70年代后,在日本经济、金融实力大大增强及日元和外汇资金的融通已具备了与外资银行相抗衡的实力基础上,日本才允许外资银行在同业拆借市场上筹集日元资金,允许其发行大额存款单等。而美国1991年颁布的《外资银行加强监督法案》,更加明显地加大了对外资银行机构设置与业务经营的管理权限。如外资银行的母国若没有给美国的银行以国民待遇,则该国的银行在获取美国管制者批准前不能开展任何新业务或在新地区开展业务;外资银行必须通过其参加保险的附属机构才可吸收10万美元以下的存款,等等。这些经验和管理条文给我们的一个启示是,开放金融业务是一个有顺序的过程。

三、我国进一步引进外资金融机构的主要对策

1. 坚持适度原则,择量引进外资金融机构。如何坚持适度原则,在策略上首先要正确处理好“扩大与深化”的关系,其次做到以下四个方面的一致:第一,外资金融机构引进与我国的经济要求相一致;第二,外资金融机构引进与我国的改革开放程度相一致;第三,外资金融机构引进与我国对银行业的管理水平相一致;第四,外资金融机构的引进与我国对其业务容纳、消化的能力相一致。在考虑这两个的前提,再择量引进。具体措施是,首先,在经济发展较快,在外商投资企业数量较多,对资金的融通要求比较强烈的省份或城市,可以多引进,由此进一步构造经济发展极或金融中心。其次,在量上要限制外资金融机构设立的分支行数。这在国际上有惯例,如韩国政府曾规定每一家外资银行在韩国最多只能开设2家分行。最后,还应做到

适时引进,只有在一个地方条件成熟时才可引进。

2. 制定阶段性政策性目标,增强外资金融机构引进的宏观效益。在经济发展的不同时期,一国对外资金金融机构的引进与管理要求是不一样的,因此大都制定引进外资金金融机构的阶段性目标。例如韩国引进外资银行的目标有以下几个:(1)吸收外资,扩展国内经济活动;(2)拓宽利用外资的来源渠道;(3)提高国内金融机构的竞争能力;(4)为在韩的外国公司提供融资服务;(5)扶持国内公司的海外发展;(6)促进国内金融机构走向国际。政府依据这不同的目标,引进相应资本、性质和一定量的外资金金融机构,减少引进的盲目性。根据我国的情况,从近期来看,可以吸收外资、拓展深层次引进外资渠道为目标;从中期来看,可以提高国内金融机构竞争力及提供创新业务为目标;从远期来看,可以促进我国有关企业或公司跨国经营及金融业务国际化为目标。

3. 区别对象,精选外资金金融机构。精选外资金金融机构,是指今后我国侧重选择引进实力雄厚、信誉卓著、经营作风稳健的国际性大银行。这是利用外资“扩大与深化”策略的具体要求。精选的目的在于提高外资金金融机构的质量,扩大国际影响,减少经营风险。如何精选这些机构,可以通过事先认真考察这些机构总行的资本充足率、内部管理机制、经营风格、盈利水平、管理海外分支机构的制度以及管理经验等因素,综合研究后作出决策。美国联邦储备委员会在审批外资银行设立分支机构时,就十分重视申请行的资产实力及申请业务范围,规定在美申请设立分支机构的外资金金融机构,必须是一些国际性或地区性大银行。例如,1993年12月批准的“智利银行”(Bancode Chile),就是智利最大的私人银行,其资产在1993年6月达52亿美元。

4. 有步骤开放金融业务。有步骤开放金融业务,着重点是开放人民币业务。设想如下:(1)试办人民币企业存款业务,并在存款数量上和期限上作出相应的规定,一般不得办理活期存款。存款对象在初期限于“三资”企业,条件比较成熟时,放开集体企业和部分国有企业存款限制;(2)试办人民币储蓄存款业务。其对象在初期仅限于经济特区,并在网点设置上严格限制,按规定缴存存款准备金;(3)试办人民币证券业务,这是业务开放的最后程序。这种开放必须与我国实行的银行业与证券业分业经营管理的体制相适应,不可逾越法律规范的时间与范围。证券业务无论是发达国家还是发展中国家,均有严格的限制。如美国明文规定今后外资银行不得做证券业务,也不得从事保险业务(1991年12月《外国银行加强监督法案》)。韩国直至1995年才放宽外资购买股票数量限制等。可见,我国在开放证券业务上要谨慎从事。

5. 提倡对应原则,审时度势引进台资金金融机构。所谓对应原则,是指根据不同国家、不同地区对我国的投资情况以及我国引进大型资本、先进技术的需要,有选择地引进各种外资金金融机构。之所以要提倡、坚持对应原则,是因为按一般规律,对外投资多,需要金融机构融资的也多。根据我国情况,该原则应包括三个层次的内容:(1)投资规模对应,即一国或地区对我国投资多,则多引进该国或地区的金融机构。(2)地理位置对应,即一国或地区对我国某个区域投资集中,则相应的多引进该国或地区的金融机构。(3)资本、技术对应,即引进国际上资本雄厚、技术先进国家的金融机构。对应原则也是我国对外改革开放与金融深化的一个根本要求。

这里特别注意的是要创造条件引进台资金金融机构。台商赴内地投资热情始终不减,但规范化的、主要由金融机构发起建立的台资金金融机构至今未有一家。因此,引进这种机构是我们必须考虑与解决的问题。目前台当局已放宽限制,允许台金融机构间接赴中国大陆开设分支机构,台湾银行也积极向香港金融市场渗透,这些银行的最终目的之一是进入内地。国内台资企

业要求台资金融机构融资的呼声也很高,可以预见,台资金融机构的进入已为时不远,我们应尽早做好准备,包括引进的方式(是独资,还是合资)、业务范围、管理条例等都有应有超前的研究,提出可选择的对策。

6. 充分运用对等原则,推动我国金融业的国际化。首先,创造条件积极发展海外分支机构(包括分行、附属机构、联营机构及代表处)。根据国际经验,许多国家刚开始都是以合资形式进入他国金融市场,待条件成熟时,再以独资的形式经营业务;其次,已在国外设立的机构要进一步健全体制,扩大业务范围,吸收创新业务;再次,实现集团化经营,通过参股或收购等方式控制或直接拥有外国金融机构,既可以达到利用外资的目的,又可以加强我国金融业与世界的联系,实现金融业的国际化。

7. 构筑三级监管体系,促进外资金金融机构稳定健康发展。具体内容包括:(1)自律。世界许多国家和地区的金融监管当局和银行本身都十分强调自律管理,包括银行本身经营者品德、作风和经营行为等方面。为此,我国应协助外资银行建立自律性组织(我国某些地方已建立类似机构),通过交流信息、配合政府政策、订立利率协议等约束会员的行为,维护市场的公平竞争。(2)法律。这是银行业务健康发展的一个基石,发达国家均有颁布外资金金融机构管理法。1995年3月和5月我国分别颁布了《中央银行法》和《商业银行法》,大大加强了金融业经营管理的法律依据,但完整的外资金金融机构管理法,现在还没有。1994年2月颁布的对外资金金融机构的管理条例,也过于简练,总字数约5000字,加上我国一些配套的补充规定及检查手册等尚未制订公布,使实际可操作性大打折扣。因此,要进一步引进外资金金融机构还须加强立法,对申请公开、资产实力、业务范围、资本标准、内部管理制度、信息披露等方面作出明文规定。(3)国际监管。我国外资金金融机构许多是国际性银行,这些国际性银行活动是全球性的,因此也须接受国际上的一些管理惯例。事实上自70年代以来国际社会就加强了对国际银行业的监管,1987年各国又签订了《关于统一国家银行的资本衡量和资本标准的建议》,即《巴塞尔建议》,现在它成为国际社会管理国际银行业的主要文件。因此,我国在引进外资金金融机构时,还须利用该文件予以衡量,施以国际监管。

(责任编辑 雷 禾)