

□杨志勇

## 关于我国外资银行监管的若干问题

改革以来,我国的外资金融机构不断增加。外资金融机构的设立有利于外国资本、先进技术和和管理经验的引进,有利于投资金融环境的改善,从而有利于我国经济的发展。但外资金融机构的设立也给我们提出了如何做好外资金融机构监管的新课题。

### 一、我国外资银行监管的目标

无论是发达国家,还是发展中国家,都要对外资银行进行监管。从根本上说,各个国家对外资银行监管的目标都是为了规避银行业风险,保证整个银行体系的安全和健康发展。但由于各国所处的经济发展阶段不同,对外资银行监管就有不同的直接目的。发达国家比较注重以下几个方面:①保护存款体系的安全;②保证银行体系的合理;③保证银行资产有充分的流动性。而发展中国家更注重以下两个方面:①控制外资大量流入给本国经济带来的冲击;②引导国内资本的合理流动,使资本流动符合国家产业政策的要求,符合宏观调控目标实现的需要,符合国内经济发展的需要。

我国对外资银行的监管目标应具体表现为:①减少外资银行引进的外资对本国金融市场的负面效应,如外资对本国股市、债市等的冲击。②减少外资银行对中央银行货币政策目标的负面影响,如外资银行带来的外资对国际收支、物价等的消极影响。③减少外资银行给本国银行带来的负面作用。外资银行的引进势必给本国银行业带来竞争压力。竞争一方面可以促进银行业的繁荣,另一方面又会造成优胜劣汰的客观效果。目前我国银行的市场化进程刚刚开始,尚缺乏在市场经济体制下经营管理银行的经验,尤其是与发达国家银行相比还缺乏较强的竞争力。所以我们在引进外资银行的同时也要努力克服外资银行带来的负效应。这也是我国经济发展阶段所决定的。当经济发展到一定程度,本国银行业有能力承受外资银行竞争考验的时候,我国对外资银行监管的目标也将转到保护银行体系的合理、存款的安全和银行资产的充分流动性上来。

### 二、我国外资银行监管政策性原则的选择

#### (一)各国对外资银行监管政策性原则的评析

由于受不同的经济、文化、政治等因素的影响,各国对外资银行监管所采取的政策也不同。一般地,各国所选择的政策性原则大致有五种:东道国监管原则、母国监管原则、对等原则、监管政策协调原则以及东道国与母国分工监管的原则。

1. 东道国监管原则。该原则的主要内容是外资银行的监管权力属于东道国(即外资银行营业地所在国)。这个原则还可分为国民待遇原则和区别对待的原则。国民待遇的原则是指东道国政府对外资银行与本国银行采取基本相同的监管政策;区别对待的原则是指东道国政府根据具体的经济、政治背景对外资银行采取与本国银行不同的监管政策。东道国监管原则对于东道国来说,国家主权得到尊重,政府意图易得到贯彻实施。但由于对外资银行总部信息掌握有限,东道国要加强监管,势必对在本国的外资银行实行较为严厉的监管措施。这样,该原则虽可有效保证东道国对外资银行的监管目标与本国国情相符,却可能使外资银行难以利用机构的整体优势去盈利,对银行追逐最大化利润目标造成极大的破坏,不利于市场体系的发展,尤其是与全球金融一体化、国际化的潮流相去甚远。

2. 母国监管原则。该原则的主要内容是外资银行的监管权力属于母国(即资本来源地)。母国对跨国银行进行监管,可以发挥母国对跨国银行总部信息掌握较多的优势,节约监管成本,同时也可使跨国银行能够利用整体优势去实现其最优经营目标,更有利于国际银行业的平等竞争。但母国监管原则对东道国主权来说无疑是一种挑战。东道国尤其是作为发展中国家的东道国政策目标的实现可能受影响,因此,发展中国家多不采纳该原则。

3. 对等原则。该原则又称互惠原则。其具体内容是:一国对来自他国的外资银行的监管原则依他国对本国在该国的银行的态度而定。他国采取什么样的监管原则,本国也采取同样的原则。实施该原则,东道国和母国主权都得到尊重。如果两国经济发展水平相当,该原则的优势可得以充分发挥。但问题的关键在于,世

界上既有发达国家,又有发展中国家。两种国家若采取一样的对等原则,显然这对发展中国家是不利的。

4. 监管政策协调原则。各国对外资银行监管的直接目的不同,尤其在发达国家与发展中国家之间更有天壤之别。这使对等原则的实施遇到严重障碍。如果两国能就监管政策进行协调达成一致的协议,就可使处于不同发展水平的国家携手共进,共同达到各自的监管目标。这个原则可考虑由发达国家给发展中国家更多的优惠而得以实现。国际税收间协调的重要成果——“税收饶让”给此原则的成功提供了有益的借鉴。

5. 东道国和母国分工监管原则。该原则要求东道国和母国对外资银行的监管进行适当的分工。国际间惯用的做法是:东道国主要提供充分的流动性和稳定的银行经营货币业务的义务;母国主要履行对该国银行谨慎经营监管的职责。该原则的实现也需要东道国与母国进行监管信息的广泛交流才能做到。

#### (二)我国对外资银行监管政策性原则的选择

笔者认为,我国对外资银行监管政策应选择东道国监管与监管政策协调相结合的原则。这是因为:

1. 我国是发展中国家。由于历史原因,我国经济发展水平不高,银行业市场化开始时间不长,整个银行体系还比较脆弱。如果选择母国监管原则和对等原则,我国的银行业必将遭受重大打击。加上我国银行业信息披露与国际间有较大差别,我国也不宜采取东道国和母国分工监管的原则。

2. 有利于我国经济的有序发展。选择东道国监管原则,可以使我国政府的政策意图得到顺利贯彻执行,减少外资银行资本对我国经济带来的冲击。

3. 有利于保证监管政策的灵活性。我国经济最终要完全汇入全球经济体系,最终全面开放外资银行也是一种必然。选择监管政策协调原则,可在充分享用发达国家给我国更为优惠条件的同时逐步放松对外资银行的管制,促进外资银行监管目标的升级。

#### 三、我国外资银行监管的重点

国际银行业对外资银行监管的经验表明:对外资银行监管的重点要么放在市场准入上,要么放在业务经营活动的监管上。对于市场准入的监管,许多国家把重点放在申设外资银行的机构资格的审查上,如申请者必须是金融机构等。对于一个开放程度逐步加深的国家,监管重点应主要放在业务经营活动的监管上,而把市场准入的限制作为预防性监管措施和辅助措施处理。我国在市场准入方面的限制较少。资本达到一定要求,在指定城市范围内申请者就可开设外资银行。

目前,我国对外资银行的业务活动的限制主要是

禁止外资银行从事人民币业务。该禁令的有利之处有:①国内银行的主要业务不会受冲击,银行破产所导致的失业等社会问题不会出现,从而有利于社会的稳定;②有利于中央银行对货币供应量的调控,同时切断与国际通货膨胀机制联系的一条纽带,减少国际资本流动对我国宏观经济稳定的负面影响。但其弊端也是显而易见的:①可能使国内银行业缺乏外部竞争压力而影响国内银行商业化进程;②可能使国内企业、个人未能享受到质量更高、成本更低的金融服务;③可能影响我国银行业国际化进程。

当前,我国对外资银行的监管重点应主要放在以下方面:1. 业务活动范围的监管。这主要是防止外资银行超越业务活动范围,重点是对外资银行经营人民币业务的限制。2. 业务规则的遵守和监管。这主要是要求外资银行存放款利率、贴现利率以及存款准备金的提交要符合中央银行的规定。3. 资产的监管。外资银行资产结构的组合要符合央行规定,如固定资产占有的最大比例应保证其流动性目标的实现。外资银行的单一贷款人也要进行限制,以降低外资银行的经营风险。4. 负债的监管。外资银行来源于国内的负债比例要符合我国的要求。5. 业主权益的监管。这主要是对外资银行资本充足性的管制。

#### 四、当前加强外资银行监管的对策

1. 中央银行应组织专门力量研究监管政策的国际接轨问题,对各种不同的接轨方式所可能带来的结果进行分析和评价,最后付诸实践,减少政策接轨所可能带来的“阵痛”。

2. 中央银行应努力创造较优的监管环境。这主要是靠加快国有银行商业化进程,按《巴塞尔协议》的要求对国内银行进行监管,重点是推行资本充足性管制。在不良资产较多的情况下,短期内(3—5年)我国可考虑采取较高的资本充足率(15%—20%)。同时,我国还应加快人民币自由兑换的步伐。

3. 中央银行应加强外资银行监管人员的培训,提高监管人员的素质,同时增加监管人员数量,以弥补人员力量的不足。我国还可借助注册会计师的社会监督来弥补人力的不足。

4. 在与他国进行政策协调时,可以利用我国潜在的、巨大的服务市场作为“诱饵”,吸引他国与我国合作。同时,为增添谈判成功机率,我国也应不失时机地放松对外资银行的管制。

(作者单位:厦门大学财金系)

(责任编辑:胡淑红)