

金融服务贸易自由化 与金融有效保护

朱孟楠 李江华

一、金融服务贸易自由化的主要表现

1、金融机构全球化和金融市场全球化。表现在：(1)无论是单体的金融机构，还是复合或集团的金融机构，全球扩张的欲望和事实与日俱增；(2)无论是传统的或离岸金融市场，自20世纪80年代以来蓬勃发展，金融市场交易的规模、速度和范围达到空前的规模或水平。

2、全球金融业竞争更加激烈。首先，表现在金融机构的竞争空间由国内扩展到国外。其次，传统金融机构的竞争对手由同业扩展到其他类型的金融机构。

3、并购活动盛行。商业银行之间不但通过并购来扩大自身的规模、降低交易成本，而且还积极通过介入企业的并购业务来扩大自己的业务范围。据统计，1998年在全美最大的15家并购顾问中有6家属于商业银行，其中国民银行名列第7位，其市场份额占8.6%。^①

4、银行业越来越集中。以美国为例，

1989~1999年间，美国独立银行机构从9500家减少到6800家，但在此期间，这些银行机构所拥有的总资产实际上增长了近50%。由美国最大的50家银行机构所拥有的资产份额从1989年的55%增长至1999年的74%，而由最大的10家银行机构所拥有的份额则由26%增至49%。^②资产合并的集中和金融服务活动领域的扩张，是国际银行业发展的两大重要特征。

5、银行业由分业经营迈向混业经营。表现在：一方面“综合型”银行有替代“单一型”银行之趋势；另一方面，超大型银行混业经营越来越多。美国在1999年废除了实行了60多年的分业经营标志的《格拉斯—斯蒂格尔法》，鼓励其大中银行向混业经营方向发展，以此适应经济全球化和效益资产重组的要求。

二、金融服务贸易自由化的效应

(一) 金融服务贸易自由化的收益

服务贸易自由化的收益可以表现为以下几种不同的效应：(1)承诺效应。一国在其作出金融

^①参见吴小尤、莫锡钦：“企业并购与工商银行业务创新”，《城市金融论坛》，2000年第12期。

^②[美]莎·M·戴菲拉里等：“对大型复合银行机构的监管”，《经济资料译丛》，2001年第3期。

自由化承诺后,一般都会积极采取措施来履行承诺,往往还会出现实际行动大于承诺的情况。(2) 竞争压力效应。金融服务贸易自由化导致了金融业竞争加剧,进而促进了金融业经营效率的提高。(3) 技术转移效应。在金融服务贸易自由化的过程中,国内金融企业可以仿效、学习国外金融企业新的金融产品或服务方式及先进的风险管理技术,从而提高金融业的竞争力。(4) 制度创新效应。通过制度创新,制造、组合、推广新的工具和业务的同时,也有助于金融监管制度的完善和社会信用基础的建立。(5) 外资吸引效应。金融服务贸易自由化大大地方便了市场参与者的投融资活动,减低了交易成本,也极大地促进了资本的国际自由化流动,有利于资源在国际间的合理配置,进而促进国际贸易的活跃和世界经济的发展。

(二) 金融服务贸易自由化的风险

1、国内金融体系不稳定的风险。外国金融机构的进入,降低了金融业的特许权价值,一般来说,存款利率等筹资成本会上升,贷款利率等资金运用收益会下降,从而存贷利差减小,单位资产收益下降;竞争也降低了金融服务的手续费等各种非利息收入,金融机构的盈利能力和金融部门平均利率下降。竞争的另一种表现是业务争夺激烈,它使现有金融机构的业务规模萎缩,经营收入下降。

2、国内金融体系中外国金融机构的风险。金融服务贸易自由化使得一国金融体系面临着外部冲击,国际金融市场的波动和在本国的外国金融机构及其母行出现的问题都有可能引起本国金融体系的动荡。20世纪90年代国际商业信贷银行公司破产印证了这一点。

3、外国金融机构进入可能造成外国垄断。外国垄断分为局部性垄断和全局性垄断。前者是指外国金融机构对某一业务领域或在金融业某一部门的垄断,它往往与东道国金融业发展滞后有关。后者是指外国金融机构对整个金融体系的控制与影响。该性质的垄断一源于外国金融力量;二源于国内金融体系的先天不足;三源于竞争的加剧。

世界银行在一份报告^①中利用80个国家在1988-1995年间的外资银行(股权在51%以上)在国内市场上的经营情况,对金融业开放的效应进行实证研究,得出如下结论:(1)在发展中国家,外资银行的利润、利差和纳税额比国内银行高。(2)在发达国家,国内银行的利润、利差和纳税额比外资银行高。其实证分析表明,金融业的开放,对发展中国家和发达国家会产生显著的差异,并且发达国家在金融业的开放中处于优势地位,而发展中国家则处于劣势地位。

三、金融服务贸易自由化中的有效保护策略

(一) 有效金融保护的内涵和规则

有效金融保护是指在金融服务贸易自由化过程中对国内金融体系实行合理的适度保护,以避免金融业开放对国内金融体系的过度冲击和对民族金融业发展的抑制。具体而言,东道国政府一方面保持国内金融市场总体对外开放乃至扩大开放的大环境,另一方面又根据本国经济利益的需要,以专项法规的定向约束和管理体系的特别设计为手段,以对国外竞争者设置制度化的市场限制为目的,在金融服务贸易自由化的同时实现对特定领域的局部性保护。这种保护有它的规则:(1)必须是适度的保护;(2)不是保护落后和低效率,而是保护具有潜在竞争力的民族金融业,使之有足够的时间和空间发展壮大;(3)应该尽量避免对竞争的直接干预和对效率的不利影响;(4)运用适当的方法达到保护的目的。

(二) 美国的有效金融保护及其效应

美国政府推行的金融保护政策涉及证券、保险和银行三个领域,但具体的保护政策有所区别:(1)对基金业务严格的市场准入的限制,使外国公司很难插足美国基金业。美国投资人要投资国外,基本只有依靠美国公司一种选择;外国投资者要向美国投资,也只有把钱交给美国公司打理。在美国的投资银行领域,

^① Stijn Claessens, Asli Demirgüç-Kunt, and Harry Huizinga: How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market? 1998.

美国的监管法规还基本保持着空白,形同放弃这方面的监管,其实是因为证券承销业务长期为美林、摩根、高盛等资产总额超过千亿美元的超大型投资银行所把持,其他公司根本难以插足。①在保险市场上,存在监管分散、市场分割的障碍,实现规模化经营的成本过高,有效地封阻了外国保险公司进入美国市场的道路。②在银行业方面,美国政府通过严格实行外钞管制,为美国银行业提供货币性保护外汇现钞领域,在继续支持美元担负国际支付手段、增加美元的境外流通量、鼓励美元在他国法定货币化、不断强化美元地位的同时,通过外汇交易和外钞交易区别对待的政策,对外币现钞严加管制,隔绝美国与国际金融市场在流通领域的原始联系,实现对美国银行业的货币性保护。1997年的亚洲金融危

机和2001年底的阿根廷金融危机,都从反面证明了这一货币性保护政策对稳定本国银行体系的重要作用 and 深远意义。“外国银行监管加强法”和“改善联邦存款保险公司法”的实施,使得一大批外国银行失去了进入美国市场的资格,同时限制已进入美国市场的外国银行经营银行业的主流业务,最终失去与本地银行开展平等竞争的条件。在1981年到1991年10年间,外国银行在美国银行业总资产中所占的份额曾从9%跃升到18%;实行这套法案之后,在1991年到2001年的10年间,外国银行的这一份额就逐渐缩小到14%。与此同时,在美的外国银行数量也不断下降。以外国银行分布最为集中的纽约市为例,1991年,外国银行在纽约共有463家,到2001年,就大幅度减少到265家,减少了43%。

表1 美国政府对本国金融业的保护措施

金融领域	保护措施		保护重点
证券业	基金业务	市场准入限制,包括:限制基金发起人资格,对基金注册规定,要求基金上市前必须获得一定数量本地居民认购,基金发起阶段禁止开展推广活动,规定投资顾问身份和资格,等等。	批发业务
	投行业务	美国对投资银行业务的监管法规还基本保持着空白,以行业自律的名义放手不管。	批发业务
保险业	国内保险市场以州为单位相互分割,没有全国统一的保险监管法规和监管机构管理,其中的大部分法规都对对本州之外的保险公司规定了市场准入限制。		批发业务
银行业	1、严格实行外钞管制:(1)严格禁止外钞在境内流通;(2)严格限制银行为客户开设外钞账户,不鼓励开设外汇账户;(3)境内绝大多数银行都不经营外汇业务;(4)境内绝大多数银行都不从事外币兑换业务。2、1991年,美国国会通过“外国银行监管加强法”和“改善联邦存款保险公司法”:(1)明令禁止外国银行在境内吸收美国居民存款;(2)明令禁止外国银行加入美国联邦存款保险系统;(3)不支持外国银行在美国当地扩充业务网络,经营零售业;(4)不支持外国银行收购兼并或控股美国银行。		零售业务

四、我国金融服务贸易自由化过程中的风险及其相应的保护策略和措施

(一) 金融服务贸易自由化对我国金融业的

影响

1、传统业务面临严峻的挑战。外资银行与国内银行竞争的领域主要在于:外币储蓄业务、人民币存款和储蓄业务、国际结算业务、优质大客户的贷款业务、零售业务和个人消费信贷业务等。这些领域今后几年都要向外资银

行开放,因此国内银行失去一定的市场份额是在所难免的。

2、金融创新基础薄弱,创新动力不足。但外资银行在金融创新方面很突出,它们的利润很大程度上是靠创新来实现的。在今后的竞争中,外资银行除经营传统的业务外,还必然设法拓展新的业务,创造新的市场。例如,随着我国对外经济贸易的发展,客户必然产生外汇交易、远期结售汇、利率和汇率风险防范等业务需求,这些业务对国内银行来说都是正在或尚未开办的新业务,而对外国银行来说都是非常成熟的业务品种,具有成功的经营与营销经验,因此外资银行可以凭借在母国取得的先进经验和成熟技术优势,占有这一市场的绝大部分份额。如果我国允许开办外汇远期买卖、金融期货、期权、掉期等新业务,外资银行也必然在技术上占有非常大的优势。我国银行的经营效益本来就不高,如果不善于利用金融创新来拓展业务领域,失去的利润可能比预测的更多。

3、分业经营制度将受到冲击。如上所述,20世纪80年代以来,西方各国强调金融自由化,商业银行存贷款业务和投资银行发行、承销和承兑证券业务逐渐结合了起来。而我国的银行法则坚持银行、证券、信托、保险四业分营分管。当外资银行以全能银行的模式进入,依仗全能银行的业务优势争夺客户时,我国银行应对的还是严格金融分业经营模式,这在很大程度上会束缚了自己的手脚,更重要的是会增强金融业的“惰性”和制度变迁中的路径依赖程度,最后会影响到我国金融业的长期发展。

4、原有的金融风险可能会被放大。我国金融业隐藏着严重的金融风险:一是国家银行不良贷款比例过高,实际收不回的贷款数额较大;二是一些城乡信用社和非银行金融机构遗留的问题较多,少数已不能及时支付到期债务;三是非法成立金融机构和非法从事金融业务的问题依然存在;四是股票、期货市场存在不少违法违规行为;五是各类金融机构的各种违法违规活动比较严重。^①由于我国金融业的脆弱性还存在,因此在外国金融力量不断渗透的情况下,这些金融风险可能会被放大。

5、外资金金融机构进入带来的国际资本流动,在资本项目逐渐放开的情况下,比较容易冲击我国的金融市场。

(二)针对WTO规则,我国金融业保护策略和措施的设计

1、利用WTO规则化解风险

《服务贸易总协定》的金融附件I允许有关成员在金融业管理中采取审慎措施。

根据这一“审慎”原则,结合利用《服务贸易总协定》赋予发展中国家开放金融市场的保障条款、例外条款以及逐步自由化等条款,我国可以制定出有关银行服务贸易的市场有效保护措施。这些符合规则的合理保护与合法限制主要有:(1)适当控制外资金金融机构来源国分布、总数以及每家外资金金融机构分支数量。(2)限制外资金金融机构资产增长及规模。(3)限制外资金金融机构对中国金融机构的股权控制。通过这些保护性措施,确保内资金金融机构在金融业的份额,以防止外资金金融机构对其国内金融市场的垄断经营或控制。(4)适当控制外资银行扩张速度。通过对外资银行的资产规模和经营业绩提出严格要求、实行有效监管,达到适当控制外资银行扩张速度的目的。这是西方一些国家通常采用的措施,我国有必要加以借鉴。同时,我们还应根据金融监管趋势的变化,进一步修改、完善《中华人民共和国商业银行法》。(5)有条件、有步骤地开放我国银行业务,对外资银行业务的开放步骤必须与我国境内的经济发展条件相适应。在服务品种方面,银行业可先开放国际结算、金融租赁、外汇及其派生业务,后开放外币存放款等业务。而人民币存放款业务、政府债券的交易和人民币A股市场的放开则应慎重进行。对服务对象的开放应先企业后居民,对从业地域的开放应先单个城市后跨地区经营,利率放开先在个别贷款项目及高额存款业务中实行,将外国银行面向我国企业、居民的人民币业务限制在批发性的或者高额存贷款业务上;等等。

2、采取行政审批手段来控制外资金金融机构进入我国市场的速度

这类控制手段没有固定的形式,但实施起来却很有效。对外资银行的审批速度要适当,掌握

^①戴相龙：“加强金融监管，整顿金融秩序”，《金融时报》，1998年6月9日。

节拍,避免外资银行在短时间内大量涌入。

3、中央银行应加强对外资银行的引导与监管
对外资银行必须依法进行必要的科学监管,尽快制定出一部比较完整的全国性外资银行管理法规,建立起一批业务素质强、作风正派、办事负责的涉外金融监督管理队伍。

4、为国内金融企业的发展创造良好的竞争环境和学习环境

尽快纠正外资银行所享受的监管、税收、利率等方面的“超国民待遇”,为我国的银行业创造一个公平竞争的外部环境。

5、培育中资金融机构的竞争力

对于国有银行资本金不足的问题,要设法增辟银行资本金的补充渠道,采取财政注资、减税、增加盈余存留比例、放宽呆账核销限制、发行优先股或上市融资、发行长期金融债券,以及参照国际惯例、结合中国实际、完善现行信贷资产分类和考核办法,按照贷款风险五级分类方法,改革现行呆账准备金提取和核销制度等措施,以改善国内银行业资本结构。现阶段在加强对风险资产管理、调整不同权重风险资产组合的同时,一方面要采取措施,大幅度提高商业银行盈利能力,减轻税赋负担,改革资本的自我积累机制;另一方面要争取发行长期金融债券,补充附属资本,拓宽资本来源,提高资本充足率水平。从远期来看,还要创造条件引入国内外战略投资者,或创造条件到国际资本市场上融资。此外,还应通过论证,经过报批,适当降低存款准备率,以降低银行经营成本,增强银行的信用扩张能力和盈利能力。

6、加快金融立法步伐,积极推进产权制度改革

按照现代企业制度的基本框架改进和完善管

理体制,当务之急是要进一步完善金融立法,对现行的金融法规进行全面梳理,使我国金融立法与WTO的规则和国际惯例对接。建议加快对《外汇法》、《外资金融机构法》等金融法律的制定工作。与此同时,要深化以市场为导向的现代企业制度改革,完善金融业尤其是银行业公司法人治理结构,构建现代金融企业框架。目前应加紧完善我国的公司结构法律框架,明晰金融产权,推动产权主体多元化,建立公平的产权收益分配制度,逐步将所有权、决策权、执行权、监督权相分离,鼓励金融机构之间交叉合并、收购、重组分支机构,把有条件的银行改造为“产权体制股份化、资金营运市场化、经营目标盈利化、业务种类综合化、发展方向国际化”的股份制金融机构。

7 在适当时候打破分业经营的格局,提升我国金融业整体竞争力。因此,适时转换我国金融业的分业经营模式是十分必要的。从目前来看,我们应以开拓风险小、收益高的中间业务为突破口。截至2001年底,我国金融业中间业务收益占全部收益的比重,中行为13%、建行为5.42%、工行为3.5%、农行为1.95%,与西方国家的商业银行相比还存在很大的差距。因此今后商业银行应大力发展各类型的中间业务,寻求金融业新的利润增长点。此外,为了提升金融业整体竞争力,我国金融业还应积极推进商业银行的跨国经营,甚至与国际大银行建立战略联盟关系,在学习、合作与竞争中最大程度地享受国民待遇和最惠国待遇带来的好处。建立大型跨国银行也应遵循高起点、高标准的原则。从目前的情况来看,可以国有商业银行为依托,以其现有业务范围和经营实绩为基础,充分发挥比较优势,积极向国际金融领域拓展。

参考文献:

- 1、Brian Hindley, Internationalization of Financial Services: A Trade - policy Perspective, WB working paper, 1998.
- 2、Ying Qian, Financial Services Liberalization and GATS - Analysis of the Commitments Under the General Agreement 2 on Trade in Services (GATS) at the World Trade Organization (WTO), April 26, 1999.
- 3、Asst. Prof. Dr. Sothitorn Mallikamas, Impacts of Foreign Entry on the Domestic Banking Market, www.worldbank.com
- 4、冯宗宪、郭根龙:《国际金融服务贸易自由化与中国金融业》,中国金融出版社,2001年2月版。
- 5、丁志杰:《发展中国家金融开放-效应与政策研究》,中国发展出版社,2002年1月版。
- 6、赵江:“美国开放式金融保护主义政策”,《国际经济评论》,2002年第3期。