

● 韩 映

论加强对外资银行的引进和监督管理

80年代以来，伴随着对外开放的扩大和外商直接投资企业的增加，我国逐步引进了外资银行，其已经成为我国金融体系有机组成部分。总结实践经验和为了适应新的经济、金融形势，我们需要研究以下几个问题：

一、引进外资银行的积极意义与消极因素

对于正处于经济起飞阶段的我国来说，引进或扩大引进外资银行的积极意义在于：

1. 引进外资银行是利用外资的有效形式。外资银行是国际借贷资本的物质承载体。外资银行进入我国必须有一定的外汇资本金，这实质上就是不构成我国外债负担的国际借贷资本的流入，是我国利用外资的一条重要渠道和较好形式。据有关资料，从1980年到1988年外资银行发放的外汇贷款以年均73%的速度增长，厦门经济特区外资、合资银行1988年吸收外汇存款3369万美元，占全市11.5%，1990年为4281万美元，占7.8%，而发放的外汇贷款1988年1.2030亿美元，占全市36%，1989年1.4399亿美元，占36.3%，1990年1.2717亿美元，占30.6%，其外汇贷款余额占全市的比重大大超过其吸收外汇存款所占的比重，贷款支持国内一批重点建设项目和三资企业，涉及能源、交通、运输、纺织、化工、原材料、电子、旅游等十多个行业，有力地促进了特区外向型经济的发展。

2. 引进外资银行是国际资本双向流动规律作用的必然结果。国际资本流动的规律是由单向发展为双向，不仅从总体上说是如此，就国际资本流动的每一种具体形式来说也是如此。这是因为国际资本流动中本国与外国的经济、金融综合优势的变化是一个自然客观的过程，而且管理当局的投资、金融调控政策目标也往往包含着由单向转为双向的政策意向，这样可以牟取更多的经济利益。改革开放以来，随着我国经济、金融实力的增长，我国在大力引进外资的同时，也积极组织海外投资，相应地中国银行的海外机构和业务活动也得到飞速发展，迄今中国银行已在亚洲、欧洲、美洲及大洋洲的10多个国家和地区设立了400多个分支结构，与1979年相比，中国银行海外机构的资产总值在11年中增长了10倍，存款总额增加了9.1倍，放款总额增加了9.5倍，税后盈利也成倍增长。工商银行、建设银行、农业银行、交通银行等也开始在海外设立分支机构和发展国际金融业务。在这种情况下，引进外资银行既是必然的，也是为我国金融机构进入其他国家创造了条件。否则就可能引起外国依据互惠原则对我国银行设立海外机构和发展业务的限制。

3. 引进外资银行是加快发展外向型经济的内在要求。金融是经济的润滑剂，外向型经济的发展要求有外向型金融的配合。而发展外向型金融就包括了引进外资银行的内涵，因为外资银行的国际信息、结算、融资能力是我们所需要利用的。外资企业来我国投资，也必然地需要一批外资银行进来为之服务。是否允许外资银行进入以及对外资银行业务如何管理，

标志着一国所处的经济发展阶段和对外开放程度。许多发展中国家和地区在发展外向型经济，走向工业化的过程中，都实施了对外资银行进入的开放政策。另外，外资银行的进入还会相应带动更多的外资企业的进入，这更为发展外向型经济所必需。

4. 引进外资银行有利于金融结构合理化和推动金融市场的发展、完善。一国金融机构和金融工具的种类、形式、性质及其相对规模构成其金融结构的特征，一国金融市场的交易结构、相对规模、市场融资主体和所运用的金融工具，则标志着该国金融市场的发育和成长状态。而合理化的金融结构和发达的金融市场的形成，都离不开对外资银行的纳入。

引进外资银行的消极因素大体有三：

1. 冲击本国银行业，加剧银行体系的竞争。引进外资银行就必须给予其一定的业务领域和份额，由于外资银行大多资金雄厚，技术先进，分支机构众多，信息灵通，经验丰富，管理水平高，在国际金融业务操作技术、创新技能和提供多元优质服务方面具有相对优势，必然对国内从事外汇外贸业务的银行形成冲击。这种冲击虽然有其能够在竞争中促进我国银行改善经营，提高国际金融业务技能和服务质量的一面，却又不可避免地会造成银行体系的不稳定性。就竞争本身来说，由于外资银行在贷款额度、利率、手续费、回扣等方面有高度的自主权，而我国国内外汇外贸专业银行相对缺乏这种自主权，双方并不是处在同一起点，竞争的条件往往是不平等的，使国内同业难以承受。

2. 干扰国内货币政策实施。我国中央银行实施货币政策目标的中介传导工具主要是计划管理、再贷款、利率控制、存款准备率等，而这些工具对于外资银行来说，除了存款准备率一项外，其他很难真正起作用。因为外资银行的资金来源主要靠总行或母国机构的调拨，对我中央银行的依赖小。这样，由于外资银行完全以利润为经营目标，我中央银行又无强有力的调控手段，就使外资银行的业务经营极易躲开货币管理，很难贯彻我中央银行的货币政策调控意向，从而抵消中央银行货币政策功效。

3. 需要出让利润，付出一定代价。外资银行跨国经营的根本目的和动机是牟取更多的利润，要引进外资银行就必须有一个能使其赢利的经营环境。这个经营环境的形成，主要包括业务范围、存款准备率、利率限制、税收、场地使用、外汇管制、资金流动、人员雇佣等方面的规定和优惠，它也是一个在广阔的区位空间进行综合比较的概念。外资银行考察我国的经营环境，如果不能取得预期的利润，就不会进入。因此，当我们确定引进外资银行和在事实上引进了外资银行时，已经包含了出让一定利润的意蕴和在事实上付出了一定的利润代价。不仅如此，外资银行丰富的经验和其对各国涉外税法的比较研究，往往使其能轻易地通过合法避税手段，来侵蚀我国的利益。这更加大了我们引进外资银行所付出的利润代价。

二、我国进一步扩大引进和强化管理外资银行的必要性与客观条件

引进外资银行既有积极意义，又有消极作用，说明了完全有必要放开引进外资银行，以发挥其积极作用，但同时又要稳妥慎重，完善管理，以最大限度地消除其弊端。事实上，除了少数封闭性国家外，无论发达国家还是发展中国家，都对外国银行实行开放与管理并行的政策，只不过这种政策因各国、各地区的历史、社会和经济条件不同，以及各时期国际经济、金融变化大趋势的不同，而表现出较大的差异。从引进外资银行的现实情况、经济金融发展的新格局和当今国际金融发展的大趋势来看，我国存在着进一步扩大引进外资银行和强化、完善外资银行管理的必要性和现实性。这表现在以下五个方面：

1. 国民经济治理整顿已经结束，我们面临着大力发展外向型经济，使国民经济水平再上一个新台阶的任务。经过三年的治理整顿，我国经济中总需求膨胀和通货膨胀的局面已经改观，产品结构、产业结构的不合理和流通秩序的混乱已经得到矫正。这就为改革开放和经济发展提供了新的契机。我们需要进一步深化改革，加快对外开放的步伐，大力发展外向型经济，以带动国民经济的全面振兴。这一点，特别是在邓小平同志今年年初赴南方视察重要讲话发表后，更是成为全党上下、全国各地的共识。在这种情况下，作为与外向型经济相配合的外向型金融必须变革，客观上不仅要求引进外资银行在总规模上的增长，而且也要求在区域布局上有新的扩张，造成由南向北，由沿海向内地延伸的态势。实践中深圳、厦门、上海等地的外资银行也已趋向饱和。如果仍把外资银行范围仅仅局限于南方几个经济特区和上海市，就会使外向型经济的发展因外向型金融掣肘而受到阻碍。

2. 我国中央银行已积累了一定的制订和实施货币政策的经验，初步形成了进行金融机构和金融市场管理的规章制度，国内从事国际金融业务的专业银行的竞争能力也正在提高。自从1984年中央银行体系正式确立以来，中央银行在进行金融宏观调控中，逐步创造了各种政策工具，既有行政手段，也有经济手段，既有计划调节，也有市场调节。其中有的完全适用于外资银行，如存款准备率手段，有的虽不适宜，但只要加以改善，仍能在一定程度上发挥作用。由于没有放开外资银行对国内企业人民币存贷款业务，其对中央银行宏观金融调控效力的抵消仅限于一定范围。况且，西方发达国家和许多发展中国家在引进、管理外资银行中已积累了许多成功的经验，我们也完全可以在结合我国具体情况的前提下，拿过来借鉴、运用。从国内各专业银行的状况看，其进行国际金融业务的经营能力正在增强。中国银行作为我国外汇外贸专业银行，早已进入世界前50家大银行的行列，资金实力和经营规模增长迅速。中国银行的资产中70—80%为外汇资产，其中一半以上是海外业务，国内分行不仅经营各项外汇外贸业务，而且经营人民币业务；海外分行除了经办存放汇等传统业务外，还承兑信用证、托收等进出口结算业务，资金拆放、外汇买卖、债券买卖、期权等各项货币市场业务；提供美元、英镑、马克、日元清算服务，信用卡、旅行支票、出租保险箱、组织银团贷款、资信调查、投资咨询等服务。工商银行、农业银行、建设银行、交通银行在近几年开拓国际金融、结算业务中，外汇资金实力和经营规模有较大扩张，业务经营的电子化水平正在提高，而且其雄厚的人民币资金实力，对于支持国内外向型企业的发展，也是个优势。从上述诸方面来看，可以说我们具备抵御扩大引进外资银行对中央银行实施货币政策目标干扰的能力，也具有承受扩大引进外资银行对国内银行开展外汇、外贸业务形成冲击的潜力。

3. 全球金融自由化、国际化的潮流，要求各国放松金融管制，对外开放本国金融市场。金融自由化、国际化是80年代以来世界金融发展的大趋势。其基本内容是对内放宽机构设置、利率、业务范围、市场参与等的管制，对外扩大国际金融业务，增加服务品种，增设分支机构，同时按互惠原则放开国内金融市场，允许外国银行进来增设分支机构，扩大外国银行业务范围，让本国银行与外国银行公平竞争。发达国家如日本，虽曾对外国银行进入和业务范围严格限制，80年代中期以后也不得不放松对外国银行管制，除了放宽外国银行设立分行地点和数量的限制外，在业务范围上也逐步放松限制。另外，我国正在申请恢复关贸总协定缔约国地位，其中开放国内金融市场，放松外资银行进入限制，也是我们必须承诺的条件。从对这样一个现实国际金融环境的考虑出发，我国扩大引进外资银行有利于我国开放性金融体系的发展和国际金融中心的形成，从而在更高的层次和更广的范围内开展国际金融合

作，应当视为是顺应世界资本市场一体化和国际银行业自由化潮流的明智举措。

4. 已引进的外资银行有相当一部分存在严重的短期行为以至违法行为，而我方的管理监督不力。我国对外资银行、中外合资银行允许经营的范围从外汇存款、贷款、汇款、贸易结算到担保、投资、外汇买卖、外币票据贴现、证券买卖等多种业务，并允许经营外商投资企业的人民币存贷款业务。而实际上外资银行对上述业务的经营很不均衡，对风险大、收益小的授信业务兴趣淡薄，对风险大、收益高的国际结算和押汇业务拚命争抢，减少了本应由中国银行赚得后上缴国家财政的非贸易外汇收入。1989年全国外资银行议付托收总额达24.7亿美元，而放款余额仅15亿美元。厦门经济特区1988—1990年8家外资银行、中外合资银行外汇贷款占全市的比重分别为36%、36.3%和30.6%，而出口收汇竟占到50%、52%和48%。1991年为53.7%。还有的外资银行采用非法手段竞争，“交际费”支出在核定额2倍以上，已超出国际商业活动中通常的公关费用惯例，恃交际费威力占压外贸结汇资金，或擅自接受国家指定由中国银行办理的协定项下结算业务，或为了博得国内企业好感和夺去其他业务，违反国家外汇管理条例，不经外管部门批准将企业外汇存款调往国外存款。这显然与我们引进外资银行之初衷不相符合，但目前又缺乏有力的监管、引导手段。

5. 已引进外资银行通过各种手段转移利润，逃避税收，我方对外资银行实施金融、外汇管理缺乏充分的法律依据和处罚手段。国际上对境外设行有“一年亏，二年平，三年开始赚”的惯例，在我国的外资银行管理水平普遍高于国内同业，而且争抢有利业务，其盈利水平在三年后理应高于国内同业，但至今设立较早的外资银行中有亏损或低水平盈利者不在少数。实际上是钻了我国现行管理法规对外资银行吸收当地资金运用率、存款总额、运用总行资金利率、营运资金调出等没有明确规定空子，将我国外汇转移到国外谋利，实施了合法和非法的避税、逃税。例如1986年底在特区开业的19家外资银行的外汇存款为9.86亿美元，而贷款总额只有2.86亿美元，资金运用率仅在20—30%之间，其余外汇大都转移国外。而且，由于现行管理法规没有明确细致的违规处罚条款，没有完善的稽核制度，也无法具体执行和实行有效的监督。

三、扩大引进和加强管理外资银行应采取的步骤、策略和配套措施

根据我国经济金融的基本情况、外向型经济发展战略、引进外资银行的目的要求、现有外资银行经营中的问题，以及现行对外资银行监管存在的薄弱环节，我们对八五期间我国扩大引进和加强管理外资银行提出如下建议：

1. 扩大引进外资银行的区域范围，灵活引进外资银行的种类和方式。1990年我国有外资、中外合资金融机构38家，代表处218家，到1992年6月末，外资、中外合资金融机构增至49家，代表处220家。前一类分布在南方厦门、深圳、汕头、珠海、海南省五个经济特区和上海市，后一类分布较广。可以考虑在八五期间把引进外资银行的数量增至76家左右，其区域范围扩展到包括哈尔滨、沈阳、大连、天津、秦皇岛、青岛、威海、连云港、南京、武汉、重庆、宁波、福州、广州等在内的开放城市。大连、天津、青岛、福州、广州五市无论是在外向型经济的规模上，还是在交通、通讯等基础设施，以及管理水平、人员素质、办事效率等方面，已经具备了引进外资银行的条件，可以先行一步。其他几个城市则应尽快创造条件，在做好引进外资银行的准备工作后再放开。在扩大引进外资银行中，要从实际需要出发，认真全面规划，保证引进外资银行的结构合理，种类和方式灵活多样。

2. 适当扩大外资银行外汇业务范围，但人民币业务宜维持现状。从我国引进外资银行的目的要求出发，应适当扩大外资银行外汇业务范围及某些边缘性业务。例如可允许发行外币存款单、商业票据，提供信用卡、旅行支票，购买B股股票，包销外币证券，经营租赁、财务咨询、金融信息服务；允许结合我国具体情况，借鉴70年代以来国际上金融创新的通行做法，采用新的金融工具，提供各类新的金融商品，如票据发行便利、多通货期权贷款、远期外汇合约、期权交易、远期利率协议、通货互换、利率互换等。这样虽然会增加管理上的难度，但可以更充分地满足外商投资企业和国内外向型企业的多样化需求。至于对现行只允许经营外商投资企业人民币存贷款业务的规定，不应再放宽。确因客户需要，遇到人民币资金不足，可采取由外资银行出具外汇担保或备用信用证，由中国的专业银行向其客户提供人民币贷款。因为国内银行尚不能承受这样的竞争压力，还会遇到信贷规模不易控制的难题，也不符合期望通过引进外资银行来利用外资的本来目的。

3. 参照国际惯例，补充和完善现行对外资金融机构管理条例，明确违规罚则。我国现行监管外资银行的法规主要是1985年4月《经济特区外资银行、中外合资银行管理条例》、1987年6月《关于经济特区外资银行、中外合资银行业务管理的若干暂行规定》和1990年9月《上海外资金融机构、中外合资金融机构管理办法》，它们具有较强的地方性，有些规定过时了，有的规定过于粗略，没有政策性导向，而且也不成体系，已经不能适应扩大引进和完善管理外资银行的需要。为此，应结合我国引进外资银行的实际需要和外资银行经营中存在的问题，借鉴别国经验和国际惯例，对现行管理法规进行补充、修正和完善。首先应尽快制定适用于全国的《外资、中外合资金融机构管理条例》、《国际银行法》、《银行税法》等，然后各地再在此基础上制定适合当地情况的管理办法和实施细则，从而形成一个完整的外资银行管理法规体系。制订这样的法规体系应考虑以下几点：（1）确立一个高效、权威的机构进行管理。目前对外资银行、中外合资银行的中方雇员由人民银行外事处管理，财务稽核由人民银行稽核处负责，具体业务由外汇管理局的外资处管理，并颁发经营外汇业务许可证。这种多头分散管理的局面极易发生漏洞，应尽快理顺关系，确定一个统一的管理机构。深圳曾出现过外资银行就新规定某个问题请人民银行稽核部门解释，而稽核部门因没有收到文件而无法解答，结果倒是由外资银行把文件主动复印给稽核部门的情况。（2）《条例》规定外资银行注册资本、营运资金分别不得少于8000万元、4000万元人民币等值外汇，已经因几年来汇率变化而嫌过少，按《管理办法》，最低注册资本为3000万美元，应由总行拨给不少于1000万美元的营运资金，这二者差距很大，应结合汇率变化，统一按美元定值调整。（3）对外资银行营运资金的调出要严格限制，可以规定一个营运资金充足性比率，要求不得低于该比率，而对其税后净利润的汇出则应放开。现行做法是恰恰相反，《条例》对营运资金调出没有明确规定，《管理办法》要求有30%的资本金作为生息资本存放境内，这个比例太低，同时却又规定税后净利润的25%必须留在中国境内，这不符合国际惯例。许多外资银行将营运资金存放境外总行或中资银行获高利，需要时就在境外同业拆借，甚至验资后又调出，而利用其总行资金时又照付利息，以此方法无本经营和避税，其原因盖出于此。（4）为了引导外资银行向授信和投资业务倾斜，可规定这两项业务在资产总额中的比例合计不得低于50%，但投资业务不得高于15%，同时借鉴韩国的做法，适当减免其利息和收益所得税。（5）依国际惯例，统一税制税法，如营业呆帐准备金税前列支是国际惯例，一般只按贷款余额1%以下提取，我国税务部门却坚持税后提取，比例又高达3%，不妥。特区外资银行

要交纳15%所得税，按总收入3%计征工商税，但目前深圳、厦门分别免征工商税10年和5年，计征办法是参照外资企业，而按国际惯例，对贷款利息收入是不征税的，存在不一致和不尽合理。（6）制订明确和统一的违规罚则。《条例》、《暂行规定》没有细致、具体的违规罚则，《管理办法》虽有较细致的违规罚则，却又有在适用区域上的局限性。

4. 要把扩大引进和强化管理外资银行，同深化金融体制、外汇管理体制改革结合起来。中央银行要改革施行金融宏观调控的工具和方式，逐步完善和探索运用利率、存款准备率、公开市场业务、再贴现率以及资本充足性比率、流动性比率等经济手段调控外资、中外合资金融机构的业务活动。对国内各中国银行分支行和其他从事外汇外贸业务经营的银行要实行企业化经营，扩大其经营自主权，包括取消外汇信贷规模控制，给予利率浮动、工资奖金分配、税后利润处置、人事处置等权利，在税务及其他方面，可逐步实行与外资银行同等待遇，提高基层经营机构留利水平和自有资金实力，还要加强相互间在同外资银行竞争中的协调，以及银行内部信贷、结算、储蓄各部门之间的协作，同时敦促外贸部门、自营出口企业在结算中与本国银行立场一致，使肥水不外流。从完善金融市场体系和形成国际金融中心的要求出发，应探讨在上海、深圳建立离岸国际金融市场的必要性和现实性，它既有利于吸引外资银行和国际资本，便于我国在离岸市场筹集外资，也有利于我国取得费用收入。在对外资银行的外汇管理上，一方面要按外资银行管理法规相应放宽限制，并简化手续，另方面要限制经营外汇买卖中的外汇投机，可考虑借鉴西方发达国家的货币缺口头寸管理办法，确定缺口头寸占资本额的适当比率，并应逐步放宽对国内银行的外汇管制。

5. 要把扩大引进和强化管理外资银行同扩大海外金融机构，增加业务品种，及谋求在投资、贸易方面的优惠结合起来。引进外资银行和本国金融机构打出去，是有效地利用外资，谋取多元化国际分工利益的两个方面。虽然，就总体来说，我国只能采取有条件的保护主义政策原则，并不适宜用对等互惠和平等一致的政策模式来管理外资银行和本国境外金融机构，但我们可以在一定程度上和一定范围内贯彻这种政策意向，为我国银行进入其他国家提供有利条件。还可以在引进外资银行中，争取与其他国家达成有条件的双边互惠协议，比如，我国可以赋予某外国银行在我国一定地区的开业权和一定业务范围的经营权，但以对方国家在经济贸易、投资和劳务输出等方面给予我国的优惠条件作为交换。

6. 进一步建立健全对外资、中外合资银行的财税、会计、报表和稽核等项监督检查制度。首先要按照管理外资银行的各项法规和统一的政策原则，参考国际银行业一般标准，确定各项监督检查制度的内容，并据以制订合理科学的指标体系，以保持各有关部门之间和监督检查内容之间的相互协调。例如，可以检查存款准备金缴存的充足性，存款开户、贷款发放的合规性，贷款报批、登记的准确性，外汇移存的及时性，贸易和非贸易项下汇款手续的齐备性，营运资金划拨和运用的合理性以及资产流动性；了解其内部控制制度，资本金或营运资金充足性，贷款的投向、方式、集中程度和风险性，呆帐准备金的提取方式，资产和负债情况，盈亏和税后利润分配情况。要通过监督检查，进行全面分析，看有无违法经营和避税、漏税行为，若有则视情节轻重做出处罚，并要把定期全面监督检查同经常性的报表监测分析、重点监督检查结合起来。在外资银行较多的深圳、上海、厦门等地，应建立银行同业公会，逐步形成银行业的自律监督检查制度。还要了解外资银行母国监管法规，加强与外资银行母国监管机构的信息交流与合作。