

随着金融资本国际化的发展,跨国银行已风靡全球。银行的跨国经营给东道国带来了资金、信息、先进的金融管理技术和方法,促使国际资本有效地流动和合理配置,也增加了东道国的财政收入和就业。这些对于各国经济和世界经济的发展起了不可估量的作用。但是,跨国银行的活动对东道国也带来了一定的不利之处。它加剧了东道国银行业的竞争,影响金融市场的稳定,甚至加深有关国家的国际收支困难。为此,无论是发达国家,还是发展中国家,都根据本国的具体情况,采用不同的方式对跨国银行的活动施加了种种限制,并取得了一定的成效。因此,认真研究各国对跨国银行的限制,总结其经验与教训,对于我国稳定金融市场、进一步开放金融市场有着重要的借鉴意义。

一、对跨国银行活动进行限制的必要性

当代世界无论是发达国家还是发展中国家,都对设在本国的跨国银行实施不同程度的限制措施。联合国跨国公司中心(即 UNCTC)对跨国银行按限制的不同程度分为五种类型:即所谓封闭性的、非常限制性的、限制性的、比较开放性的、开放性的。即使是诸如美、英、法等开放性的国家,对跨国银行也实行种种限制性措施。究其原因,不外乎以下几个:

第一,促使跨国银行活动与东道国宏观经济政策相协调 跨国银行目标是全球利润的最大化。为了实现自己的战略目标,它的国际信贷、外汇交易以及各种投机活动与东道国、与母国的货币金融政策经常会发生冲突,使有关国家实现政策目标变得复杂而不确定。为了实现紧缩性货币政策,东道国往往以增加储备金要求或增加税收等办法,阻挠外国银行资本流入;为了实现膨胀性货币政策,又采取相反的管理办法。在一国出现国际收支逆差时,往往鼓励跨国银行的资本流入;而在出现国际收支顺差时,则限制跨国银行资本流入。在汇率等其他方面,各国都根据不同的情况,对跨国银行进行限制,使其活动服从于本国的宏观经济政策。

第二,对跨国银行进行限制是为了抑制、削弱其优势,保持和巩固本国银行的竞争地位,以稳定东道国的金融秩序,维护东道国的根本利益 即使是发达国家,对跨国银行也采取限止措施,通过各种手段建立科学监管体系,确定资本充足比率、流动资金比率,以保护本国银行在整个银行体系中的份额。这方面,日本是一个典型的例子。十五年前大批的外国银行家开始涌入日本(目前已有 89 家外资银行),想从这个世界第二经济大国获得丰厚的收益。但是,日本对外资银行的严格限制,本地银行的强有力的竞争以及外资银行相互间的厮杀,再加上高昂的房租和经营成本,使在日本的外资银行大为失望。据统计,20 家外国银行在截至 1993 年 3 月的财政年度内共亏损 156.4 亿日元。对于发展中国家来说,总体经济参与世界经济的完全自由竞争的能力还

低,无法直接参与竞争。同时,金融业又是一个特殊的赢利性的行业,其对外开放度不能完全与当地经济开放度同步,往往低于或滞后其经济的开放,不能过早地以及过大范围地让外资银行参与金融市场竞争。因此,大多数国家都对外资银行的经营范围、参与程度加以适当限制,以保护本国银行的利益。

第三,为了预防各类风险,引导跨国银行健康经营,以保护储户的正当权益和国际银行业的安全 国际银行业主要有三大类风险:其一为流动性风险,即跨国银行不能支付短期到期债务或被迫缩小资产规模。它主要是由于资产和负债的期限不对称,资本不够充足,经营不善所引起的,会对储户造成重大的利益损失。其二是货币风险,包括利率风险和汇率风险。其三是国家风险,当前主要反映在发展中国家债务国的支付能力下降。通过对跨国银行的某种限制措施,可以避免其将海外风险转嫁到国内,限制其合法逃税、转移利润等各种短期行为和违法行为,以避免跨国银行经营不善而破产或面临更大风险而引起的不良反应,从而切实维护本国金融业的稳定,保障存款户的利益。对于发展中国家来说,对跨国银行活动进行限制,更是至关重要。70年代拉美三国(阿根廷、乌拉圭和智利)和东亚地区(以韩国、新加坡、泰国和香港为例)的金融改革,从正反两方面表明,放松对跨国银行的限制有利于优化配置资源,进而推动经济增长;但是由于发展中国家市场不成熟,经济发展阶段性和观念上的差别,对跨国银行的限制又是必须的,只有在条件成熟并且金融管制措施对发展构成阻碍时,才能逐步放松限制。

二、各国对跨国银行的限制性措施

各国对跨国银行的限制措施,主要包括两类,一类为进入限制,另一类为经营限制。

(一) 进入限制(Entry Restriction)

发展中国家对跨国银行的进入限制通常较发达国家严格。进入限制的宗旨是维护经济独立,避免对国内银行体系过度的竞争性压力,减少外国对本国银行体系控制的程度和促进民族银行业的发展。各国,尤其是发展中国家对跨国银行的进入大致有三类不同的政策:一类是没有或很少有进入限制;另一类是完全禁止外国银行进入国土;第三类是允许进入但有限制。据联合国 CTC 的资料,60%的发展中国家对外国银行施行进入管理。

进入限制的内容,包括是否允许设立外国银行机构;如果允许,则何种形式的银行机构可以存在;对外国银行股权是否限制等。进入限制是下一步经营限制的前提,反映一国对外国跨国银行的基本态度。另外,进入限制也包括本国银行在国外建立分支机构的基本条件和批准手续。

发达国家的进入限制较松。在建立外国银行机构限制方面,仅瑞典、新西兰、澳大利亚、加拿大、冰岛和荷兰不允许在其境内设立外国分行。瑞典、新西兰只允许设立外国银行代表办事处,加拿大、澳大利亚、冰岛和荷兰允许在境内设立子银行、金融公司和办事处。至于对外资银行参股比例的限制,被规定的最高限额为:澳大利亚 10%,加拿大 10%,丹麦 30%,芬兰 20%,日本 5%,冰岛 49%。荷兰和爱尔兰不允许多数股权(50%以上),而奥地利、比利时、法国、意大利、卢森堡、瑞士无股权限制,允许设立任何形式的银行。

由于进入限制较容易实施,因此被发展中国家广泛地采用。据联合国 CTC 的资料,在 110 个发展中国家中伊拉克、利比亚、坦桑尼亚等 15 个国家,禁止任何形式的外国银行进入本国;阿尔及利亚、墨西哥等 12 个国家只允许建立办事处;另有 32 个国家只允许建立子银行或金融公司。以上合计约有 59 个国家不允许在本国建立新的外国银行分行。而大多数发展中国家对外国银行持有

当地银行股权进行限制。该限制因各国政策不同而有差别。孟加拉国等允许设立外国分行,但不允许对本国银行的任何股权渗透;菲律宾等国不允许占有多数股权,并有明确的最大股份限制;而阿根廷等国无任何股权限制。而处于国际金融中心的发展中国家的进入限制程度相对较低,如新加坡只批准外国分行和代表办事处,批准条件是:总行资本必须在600万新加坡元以上,享有国际信誉,并向新加坡货币局出具保函;外国银行不能占有当地非银行公司20%以上股票。外国银行进入香港需有银行专员推荐,港英政府批准,香港只批准建立分行,其总行资产必须超过120亿美元。

尽管发展中国家采取种种进入限制,但是仍然阻挡不了跨国银行的渗透和控制。其主要手段为:建立子银行和金融机构以替代分行,使东道国的管制变得无效;发挥金融管理和金融技术优势,抵消少数股劣势,以便事实上控制合资银行;贷款给当地银行,从资金优势上控制当地借贷市场;对发展中国家政府和私人企业贷款,使东道国陷入债务陷阱。严格的进入限制并不能脱离跨国银行的势力范围。有些国家(如墨西哥)仍然是美国跨国银行的最大债务国。

(二) 经营限制(Operation Restriction)

跨国银行突破进入限制,进入东道国后的限制则是经营限制。经营限制的形式较多,相对进入限制来说,具有更大的弹性。它主要包括以下形式:(1)对外国银行扩大现有分支机构的限制。某些国家主要是通过行政手段限制外国的分支行仅设在首都和一些大城市,或设在该国指定的地方。(2)对业务范围的限制。该限制包括局部银行业务、全部银行业务和非银行业务的区别,如德国、瑞士和法国,允许外国跨国银行吸收当地存款、经营投资业务(承购股票和债券)、从事任何与本国银行一样的经营活动。但法国限制投资业务只能占自有资本额的10%。日本和加拿大则相反,不允许外国银行进行工商业投资,其中日本又是限制外资银行活动最严厉的国家。其目的在于防止跨国银行获取较大的市场份额,尤其是通过对外国银行接受存款业务的限制,迫使外国银行引进资金或开拓新的活动,如建立金融公司等,从而削弱外国银行的竞争优势。(3)对资本储备的特定要求。其一为资本充足性,通常用资本与资产的比率来衡量,一般来说比率愈高,则抵御风险的能力也就愈大。但是,各国的资本定义常有差别,该比率则不可简单类比。如1982年,美国货币监理局和联邦储备局明确规定资本概念和资本资产比率,将资本划分为两类:一级资本,包括普通股股票、不回收的优先股股票、盈余、未分配利润、应急资本储备、法定可兑换票据和为贷款损失预备的准备金;二级资本,包括回收的优先股股票和附属债券。据此划分,美国跨国银行确定一级资本与资产之比率不得低于5%,总资本与总资产之比率不低于6%。而德国的资本概念中不包括附属债券,它要求资本与资产比率为5~6%。瑞士则不要求此项指标;法国则要求外国跨国银行总行对其分行保证,则不要求此项指标,否则要求风险资本与资本之比为5%。其二为资本流动性,通常用流动资产和流动负债比率、或流动资产与存款总额比率来表示。它表明银行对短期到期债务的支付能力。流动比率愈高,清偿能力也愈高。流动比率与资产负债组合及期限结构有内在联系性。这方面各国的要求不一,法国不要求外资分行有确定的流动性比率,但要求外国子银行与国内银行具有相同的流动性比率,即该水平不得低于60%;意大利不检查外国银行的流动性比率,只建议应保持30%的水平;瑞士要求流动资产不低于总负债的6%。(4)特定的准备金要求。如果外国银行在本地吸收本币存款,管理当局要求外国银行同样缴纳储备金。储备金可增强银行的紧急支付能力,并有利于调节国内货币发行量。但是存款储备金没有利息,会增加银行的经营成本,减少竞争力。各国对储备金及其幅度要求不一。鼓励跨国银行者要求低储备金,甚至不要求储备金;限制者则完全相反。英国要求在英的外国银行如接受英镑存款,按0.5%的准备金率向英格兰银行缴纳准备金;德

国为了控制国内货币供应量,防止投机资金流入境内,对居民和非居民的本币和外币4年期以下存款一律要求准备金(分别为9.2%与15%)。(5)外汇风险限制。东道国为了自身的安全,并为了实现自己的宏观货币政策,大多限制跨国银行的外汇缺口头寸的额度,对外汇投机采取不同程度的限制政策。但是,不同的东道国要求也不同。德国要求外汇交易的缺口头寸占资本额的比重不得超过30%;法国允许法郎对外币保持交易缺口头寸,但对外币之间的交易的缺口头寸无明确的比率限制;瑞士也不强加此比率,只需外汇交易的暴露部分有相应增加的资本额支持,增加的资本额为暴露部分的10%;日本对各家银行分别确定比率,但一般要求缺口头寸占自有资本的10%。

其他有关国家风险、银行检查、追加税收、对利润汇出以及当地职员参加外国银行机构的要求,以及包括存款保险制度和最后贷款人规定的保护性调节等限制在此不一一阐述了。

三、我国利用与限制跨国银行的政策与策略

对跨国银行采取何种政策与策略,主要是由各国的国内金融市场发达程度和开放程度决定的。但是,对任何国家来说,诸如此类的政策无非是通过请进来或走出去,带来经济发展所需要的资金,带动本国银行业与金融市场的发展,从而促进和推动本国经济的全面发展。随着我国经济体制改革的深入发展,我国的金融市场化 and 国际化正迫在眉睫,如何借鉴世界各国的经验,尤其是发展中国家的成功经验,制订出适合我国国情的利用与限制外资银行的政策,并开拓发展我国跨国银行的新路子,这是我国金融界面临的紧要问题。对此,特提出以下设想:

第一,我国应根据本国的经济发展情况和经济发展战略制订引进、利用和限制外资银行的目标、规划,据此来制订具体的外资银行政策,并应根据经济发展变化及要求适时调整 在这方面,韩国的引进外资银行的经验是值得借鉴的。(1)60年代至70年代,韩国为了刺激本国的经济增长,需要大量的发展资金和外资,于是就有步骤地引进外资银行,重点是制订和完善法规,落实优惠措施,鼓励外资银行引进国外资金。(2)70年代至80年代,基于经济发展到一定阶段,对外资的需求减少,因而调整对外资银行的政策,主要是借助外资银行组织银团贷款,帮助韩国发行债券筹措资金。(3)至80年代中期后,韩国已建立了稳定的经济增长基础,外贸出现盈余,资本输出有所增加,就逐步减少及取消对外资银行的优惠,并逐步放松外汇管制,对外开放金融资本市场。这时期重点是利用外资银行为韩国金融市场国际化准备条件。(4)从90年代起为实现韩国金融市场国际化,放宽外资银行的进入限制与经营限制,对外资银行实施完全平等的国民待遇原则,即将外资银行放在与本国银行完全平等的竞争地位,享受同等待遇,以此协助韩国建立和发展国际资本市场,使汉城成为新兴的国际金融中心。

第二,引进外资银行应有步骤有选择地进行,不要一哄而上,盲目发展,应积极、稳妥地逐步放开 目前,进入我国的外资银行已设立了260余家业务机构,其中有相当一部分存在严重的短期行为及至违法行为。因此,进入的外资银行的质量必须严格把关。这不仅是发展中国家,发达国家也是这样严格要求的。发达国家在引进外资银行时,大多规定了一些开业经营条件,如英国规定在伦敦开设分行,其母行的资产额必须在10亿美元以上,并相应规定了外资银行的资本、储备和负债的比率等。韩国规定设立外资银行分行必须先得到它的中央银行的推荐,然后由货币管理局审核批准。其它许多国家都有这种进入限制,而新加坡金融管理局在这方面的做法则为许多国家所称道。他们从1973年起就顶住了国际商业信贷银行的进入,条件不合格就不发牌照,从而避免了许多损失。

第三,我国必须加强对外资银行的宏观监督管理,适时适度放松对其限制,以加快我国金融市

场化和国际化 就发展中国家来说,引进外资银行的目的是为了开辟利用外资的新渠道,引进更多的先进技术和国外资金,提高本国企业的外向竞争能力,以扩大本国的对外投资,为建成本国的国际金融中心准备条件。然而,外资银行的目的是实现利润最大化,因此,东道国的外资政策目标与外资银行的经营目标必然有偏差。东道国的外资政策,就是用来引导跨国银行的经营方向,利用它的积极作用,限制它的消极影响,纠正两者目标之间的偏差,并且适时适度地对阻碍本国经济发展的限制措施逐步放松或取消。

当前,依据我国情况,对外资银行可在以下几方面进行适当限制:(1)限制银行网点的扩展;(2)限制吸收人民币存款;(3)引导和分配信贷资金,使之符合我国的产业政策,促进我国的经济发展;(4)要求特别准备金;(5)限制利润汇出;(6)征收高利润税收;(7)雇用当地员工等。总之,上述限制的主要目的是确立我国银行在国内借贷市场的主导地位。

对外资银行的监督与管理,应依据法规来进行。目前,我国对外资银行的管理主要是依据1985年和1987年制定的《中华人民共和国经济特区外资银行、中外合资银行管理条例》和《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》,这些法规至今尚未修改,且只适用于部分地区。因此,我国应根据本国的国情、外资银行的发展、国际上监管银行条件的变化,制定一部完整的全国性的外资银行管理法规,完善外资银行的管理依据,使对外资银行的引进、监管有法可依,有章可循。这是保证银行业按国际标准运营的必要条件,因此及早出台银行法、外资银行法是十分必要的。

第四,积极培育中国的跨国银行集团,努力创造条件将中国的金融机构推向国际市场 现阶段,我国对外资银行采取限制措施,这一方面是由于我国现阶段经济发展状况(主要是金融发展状况)及经济发展要求决定的;另一方面则是由我国专业银行的基础条件和竞争能力所决定的。特别是我国专业银行的管理体制与经营管理方式还未完全脱离计划经济的管理模式,使国家专业银行的业务和客户优势受到约束,削弱了国家专业银行的业务竞争能力。此外,从基础条件来看,我国银行的业务处理手段、会计制度、统计制度和清算体系必须向国际标准靠拢,借鉴国际化的资产风险管理方法,组织信贷资金的营运和管理,并使各专业银行的资本金比率符合巴塞尔委员会关于资本充足比率,以此作为我国专业银行走上国际金融市场的一个标志。

国际银行业的竞争越来越激烈,这必然加剧国际银行的合并与收购。在跨国银行的大举进攻下,欧洲一些国家已采取抵御外资银行进入的战略,如西班牙和意大利等国。这些国家长期来银行体系较不发达,对外开放程度不高,银行长期来没有经受过太猛烈的外部竞争,因而竞争力不强。面对跨国银行的进入,这些国家的政府和银行界作出了积极的反应——加速银行合并,增强金融实力。这种做法对我国也是一种有益的启示。我国应加紧培育中国的跨国银行集团,以大银行为先导走向国际金融市场,以攻为守,赢得发展。当前,我国拟应以中国银行、工商银行和交通行为基本队伍,给以特殊政策,使它们及早成为国际上有影响的跨国银行。这对我国有百利而无一弊,也是与外资银行竞争并取胜的根本的一着。