

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

格,但应注意两点:一是在相近时间内使相同产品的不同市场投向价格保持相近;二是尽力选用较低的向第三国的出口价格,至少应适用平均价格。

(3) 国内生产成本结构价格的适用 我国仍属低工资、低物价国家,因此选用国内生产成本结构价格通常也是对我国出口产品有利的;其短处是结果难以预料,核审过程复杂,从而会使反倾销调查的时间拖长,同时还要安排很麻烦的现场调查。适用国内成本价格必须由生产企业做好充分准备,努力以最充分的证据和按照国际通用会计原则来证明生产成本确实低廉。如果确有把握适用成本价格最为有利,则可一开始就努力将正常价值的界定纳入这一轨道。

(4) 替代国价格的适用情况 如果在界定正常价值时实在避免不了适用替代国价格,应强调所选定的替代国必须在经济发展程度与我国相似的国家或地区。衡量经济发展程度的指标有许多,任何两个国家的经济发展指标决不会完全相似;那么,一旦选定了某个对我最有利的替代国,就应尽量强调那些与我国相似的经济指标,同时淡化差异较明显的指标。当然,要做到这一点就需要掌握一些国家和地区的系统性资料。

3. 灵活运用价格比较

价格比较是确定是否存在倾销的最后一个关键步骤。在这一环节上如果出口方行动得当就有可能导致倾销由大化小或由小化无的结果。当然,这还要取决于客观上是否存在可被出口方利用的条件。为此,应注意两个方面:

(1) 价格调整 在进行价格比较时出口方有权据理提出合理调整比较的要求,这时出口方可强调其出口价格之所以低是由于其技术性能较低,或是由于批量特别大,或是由于所达成的交易条件对出口方是有降低成本的效果(如佣金少、支付条件对出口方有利、包装简单等),或是由于汇率发生了较大变化等。

(2) 加权平均比较 由于价格比较必须是指针对一个时期的加权平均来进行,因此一得到要进行反倾销调查的消息或发现有此迹象,出口商应积极与进口商联络,争取就有关商品以较高的价格达成一定数量的交易,并尽快装运。这样就能在反倾销调查的中前期提高出口价格的加权平均水平,从而使价格比较倾向有利于贸易商的一方(在反倾销问题上,出口商的利益一般是一致的)。

4. 产业损害认定规则的运用

如果无法否定倾销的存在,对于进口方是否发生了产业严重损害或产业损害与倾销是否有直接因果关系,出口方仍有较大的申辩余地。反映产业状况的因素很多,造成产业不景气的因素也很多,面临反倾销调查的出口方应在广泛掌握资料的基础上利用某些因素来举证进口方的有关产业没有受到严重损害或严重损害威胁;在无法否定产业损害的情况下还可尽力证明倾销与产业损害之间不存在直接的因果关系。

5. 积极应诉

面对反倾销调查,出口方应迅速组成由政府机构、行业组织和法律及贸易政策咨询机构参与的应诉班子,其中行业组织要承担主要的申辩任务(如证据的收集和整理及对外交涉)。另外,还应利用进口方的力量,使进口商参与抗辩可以将矛盾部分地转化为进口方境内生产商与进口商之间的矛盾,从而使反倾销调查持更为谨慎的态度和保持调查的公正性。

6. 适时作出价格承诺

在不可避免要被征收反倾销税的情况下,出口方应主动提议进行价格承诺安排,以便终止反倾销调查和对以后的出口形成更不利的影响。提议价格承诺一是要明确承诺的程度和准备好说服调查当局的理由,二是要把握好时机(至少应在可以采取反倾销措施之前)。

(下转第9页)