

积极引进和妥善监管外资银行

李崇淮 文显武

自实行改革与开放政策以来,我国在积极引进外商投资企业的同时,也引进了一些外资银行和其它金融机构。据有关部门统计,到1992年3月31日止,共有23个国家和地区的金融机构在我国设立了代表处218个(其中银行代表处180个,分布在14个城市,主要集中在北京、上海、广州、大连和深圳),开设外资银行分行、独资银行、中外合资银行、中外合资财务公司及保险公司等业务机构47家(其中各类银行42家,分布在6个城市,主要集中在深圳、上海和厦门)。同引进外商投资企业相比,我国对外资银行的引进在步子上要小一些,在核准的条件方面要严一些,这在前一时期是必要的。因为,第一,银行业对一国民经济的作用,尤其是在宏观方面的作用,与工商企业相比,具有一些特殊性,从国际上通常的作法来看,大多数国家对外资银行的进入都持比较慎重的态度,一般要比对外资工商企业的进入,在监管上有更多的限制;第二,在实行改革与开放政策之前,我国金融业长期在产品经济体制下运转,受国家计划的严格控制,金融主管当局缺乏运用市场机制进行宏观调控的经验,金融业务机构缺乏在市场机制下参与经营竞争的能力。因此,在改革开放初期,有必要经历一段在实践中转换机制的适应过程。在这种情况下,适当放慢外资银行进入我国的速度,对正在成长中的我国金融业给予更多的保护,也是理所当然的;第三,从外资银行在进入我国后的实际作用来看,也确实一度给我们带来了某些新问题。例如,一些外资银行对向在我国的企业提供信贷反应冷淡,而却热衷于争夺我国银行传统经营的国际结算业务,并使我国银行处于不利地位;还有些外资银行把在我国以低利吸收的外币存款调到国外的高利贷放。据统计,1987年27家外资银行办理的出口结算业务达24.5亿美元,接近全国出口收汇总额的10%。在经济特区和上海,外资银行在当地国际结算业务中所占的市场份额达30%以上;同年,这27家外资银行吸收的外币存款总额为11.13亿美元,贷款总额为4.33亿美元,在我国资金运用率仅为38.9%,其余大部份外汇资金被调往国外。这与我国引进外资银行的初衷大相径庭。在尚未找到适当的措施解决这些问题之前,对外资银行的进入从严把关,不失为明智之举。

在邓小平同志南巡重要谈话传达以后,我国的改革与开放进入了新的高潮:到我国投资兴办企业的外商纷至沓来:一批沿长江和沿江边境的城市被批准加入了开放城市的行列,“八五”期间,我国的对外开放政策将从地区倾斜转变为产业倾斜。在这种新形势下,我们对外资银行的引进是否也需要步子更快一点,胆子更大一点呢?我们的回答是肯定的。这并非出于“从一般到个别”的简单推理,而是基于客观形势的具体分析:

1. 许多前来我国投资办企业的外商,在传统上都与外资银行有着较密切的业务联系,

有的甚至与某些外资银行同属于一个财团。这些外商前来我国投资兴办企业，仍需要这种传统的关系保持下去。目前我国的金融机构在经营体制、服务水平和资金供应等方面，都难以取代这种关系。例如，1989年1—9月广东省批准的188家建立外商独资企业的合同中，有不少是本来拟建中外合资企业的，只是由于当时我国信贷紧缩，中方无力提供足够的配套资金，才不得不改为批准建立外商独资企业，显然，外资银行的信贷，在一定程度上弥补了外商投资资金的不足。这说明引进外资银行，是改善为外商投资企业服务的金融环境的一个重要方面。外资银行的进入，还可以带来一批到我国进行投资的外商新客户，这也是不乏其例的。总之，积极引进外资银行，已成为当前进一步扩大开放的客观需要。

2. 经过多年来的改革与开放实践，我国金融主管部门已经积累了运用计划调节与市场调节相结合的方式进行宏观金融调控的一些经验，对外资银行的经营情况和活动规律也有了比较具体的了解。我国的专业银行通过“在游泳中学习游泳”，自身的经营管理水平和业务素质也有了较大的提高，在市场竞争中的承受能力增强。这都为我们适当加快引进外资银行的步伐创造了较有利的客观条件。

3. 由于多方面的原因，近年来外资银行在我国的经营状况也有了新的变化。例如，根据截止到1992年2月29日的统计资料，42家外资银行分行和3家财务公司的“联行往来”（资产）为15.2亿美元，“联行往来”（负债）为15.7亿美元，负债已略大于资产，说明从整体上看，外资银行已没有利用该科目把资金调到境外；这些银行吸收的存款共16.55亿美元，其中境外存款12.39亿美元，占74.8%，放款共21.42亿美元，其中境外放款4.1亿美元，仅占19.1%。总的说来，放存比率已达129.3%，而且存款主要来自境外，放款已以境内为主。事实表明，几年前曾出现的严重问题，现在已经向对我有利的方向转化。

根据以上情况，我们认为，在新的形势下，适当增批设立外资银行分行的数量，允许外资银行在一些内地开放的中心城市设立业务机构，适度放宽外资银行吸收存款业务的范围，不仅是必要的，而且是可行的。

当然，积极引进外资银行必须围绕我国改革开放的根本目标——推动我国经济建设的发展，要讲求实际经济效果和社会效果，而不是从形式上追求外资银行进入的数量多少和地区分布的广泛与否。为此，我们对外资银行的监管不仅不能无原则地放松，相反，在某些方面还需进一步地完善：

1. 重视对外资银行的资信审查。一般说来，只有具有相当规模的银行，其资力才可能比较雄厚，经营上具有较大的稳定性，并且有“带进一批客户”的能力。香港规定海外银行申请在港设立认可机构的条件之一是：“总行资产总额不少于140亿美元”，我国的《上海外资金融机构、中外合资金融机构管理办法》规定，在我国设立分行的外资银行应当具备的条件之一是：“前一年年末资产总额在200亿美元以上”这一规定是十分重要的，必须继续坚持。对于这些银行的经营作风和经营业绩，也需要调查了解。但考虑到以港、澳、台地区为基地的银行，其基地的经济规模相对较小，对其资产总额的要求，可适当降低。

2. 对外资银行分行收受存款总额与其汇入资本的比率，应规定适当的比例限制。目前国际社会普遍认为，银行资本与风险资产的比率，是对银行的安全性进行监督的最重要指标。“巴塞尔协议”规定，从事国际业务的银行，其资本资产比率应达到8%。这一规定的目的是限制银行存贷业务的过度扩张所可能带来的风险，保障存款人的合法利益。但是外资银行的分行在东道国不是具有独立法人资格的经济实体，而是其总行在法律上不可分割的

分支机构，其资产与负债须并入总行的资产负债表中一起计算。因此，东道国无法单独计算其资本资产比率，只能就有关的指标作出变通的规定。例如，台湾在1983年8月修正核定的《外国银行在台设立分行及代表人办事处审核准则》规定：外国银行分行可以收受支票存款、活期存款及6个月以下的定期存款，但其收受存款总额不得超过其汇入资本之12.5倍，并不得超过“财政部”所定之最高限额。超过前项限额时，其超过部分应无息转存“中央银行”。有了这些规定，即使放宽外资银行存款业务的种类范围，也可以防止其存款总额的过度扩张。我们也可借鉴类似的作法，结合我们的具体情况，规定一个适当的比率和限额。《上海外资金融机构、中外合资金融机构管理办法》规定了“外资银行、合资银行的最低注册资本为3,000万美元等值的自由兑换货币，合资财务公司的最低注册资本为2,000万美元等值的自由兑换货币；其实收资本均不得低于其注册资本的50%，这是必要的。如果对外资银行在中国境内吸收的存款与其实收资本额的比率规定一个上限，就更好了。

3. 对申请进入我国的外资银行，应规定其在我国境内开展授信业务的最低要求。这一规定，是保证批准进入的外资银行能相应地引进资金的具体体现。例如台湾1983年规定，外国银行在台湾申请许可设立分行应具备的条件之一是：“前三历年度与台湾的银行及主要企业往来总额在10亿美元以上，其中中、长期授信总额达1.8亿美元”；外国银行在台湾申请许可设立代表人办事处应具备的条件之一是：“前三历年度与台湾的银行及主要企业往来总额在1亿美元以上，其中中、长期授信总额达3,000万美元”。这里所指的“主要企业”，包括在台湾注册为法人的外资企业。在台湾、授信业务的内容包括：“（1）办理对生产事业之中、长期放款；（2）保证发行公司债券；（3）办理国内外保证业务”。我们也可以参照这些作法，作出类似的规定。

4. 对外资银行的监管，不能单纯依赖各种限制性的规定。加快我国的金融体制改革，促进我国专业银行转换经营机制，增强其与外资银行的竞争能力，也是实现对外资银行有效监管的必不可少的条件。

对外资银行的监管，归根到底是为了促使它们为我国经济发展服务，这种服务是以双方互利为前提的。因此，我们还应为外资银行能有效提供这些服务改善客观条件。例如，统计资料显示，截止1992年2月29日的外资银行和财务公司的贷款余额为21.4亿美元，其中大部分是贷给外商投资企业的，贷给中资企业的仅为2.03亿美元，占9.5%。出现如此重大差别，除了前述的外资银行与外商投资企业具有传统上的联系外，其原因之一还在于许多中资企业不能按照国际上公认的会计准则，向发放贷款的外资银行提供经过注册会计师审计过的财务报告。这虽然只是一种“技术性的障碍”，却使借贷双方难以在信息交流方面“接轨”，最终影响到业务成交。这类问题的解决，除需要金融部门的协助外，还需要其它有关部门的配合。至于要使大多数国营企业转换好经营机制，提高经营效益，成为外资银行也乐意放款的客户，则更是一项复杂的系统工程。

（责任编辑 曾德国）