

# 外资银行经营人民币业务的监管问题

张晓君 李旂丹

(西南政法大学, 重庆 400031)

**摘要:** 根据入世所做的金融承诺,我国将最终取消对外资银行人民币业务的地域、客户等限制。这意味着我国银行业将出现新的竞争格局。如何构筑一个适应外资银行业务开展的环境,并完善我国相应的监管体系,成为新形势下亟须研究的课题。我国应在新出台的《外资银行管理条例》和《外资银行管理条例实施细则》的构架下,明确对外资银行经营人民币业务的监管定位,协调和统一立法规范体制,并进一步调整监管内容,改进监管手段。

**关键词:** 外资银行;人民币业务;监管

**中图分类号:** DF438.1    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1005-9512(2007)05-06-0042

## 一、外资银行经营人民币业务的监管定位

### (一) 外资银行经营人民币业务的准入背景

#### 1、入世承诺的履行

我国在加入 WTO 谈判时在金融领域作出了如下承诺:在进入 WTO 后将逐步开放人民币业务。在加入 WTO 两年后,允许外资银行与中国企业进行本地人民币业务往来;在加入 WTO 五年后,将允许外资银行经营人民币零售业务。据此承诺,我国银行业已于 2006 年 12 月 11 日全面开放。外资银行将与中资银行享受同等待遇。就在这一天,中国银监会受理了汇丰、花旗、渣打、东亚、恒生等八家外资银行的申请,将中国境内分行改制为外资法人银行。在完成本地注册、转制后,这八家银行将为中国居民提供人民币业务。2007 年 4 月 23 日,花旗银行、汇丰银行、东亚银行和渣打银行率先获得了银监会的批准,取得了向中国公民开展人民币业务的资格。

#### 2、银行业运营水平的要求

实证研究表明,对外资银行开放本国银行服务市场会对本国银行业带来正收益,即向外资银行开放本国市场,引入竞争机制有利于银行体系效率的提高。<sup>1</sup>外资银行的进入为我国金融市场带来了全新的竞争因素,如以客户为本的服务精神、垂直式管理模式、多样化的投资理财品种以及其所蕴涵的完善的公司治理结构、健全的风险控制体系和良好的银行创新能力,这些都会对中资银行产生积极的影响。同时,外资银行参与人民币业务竞争的外部压力将促使中资银

---

作者简介:张晓君,西南政法大学国际法研究所副所长、副教授,中国法学会 WTO 法研究会理事;李旂丹,西南政法大学国际经济法硕士研究生。

行建立、健全与银行现代化经营相适应的内控机制，牢固树立现代化的金融服务观念，使其尽快发展成为“自主经营、自担风险、自负盈亏、自我约束”的现代商业银行。

### 3、提高监管水平的要求

巴塞尔系列协议特别是 1992 年关于跨境金融机构监管的最低标准规定，对跨境金融机构由有能力行使监管的母国行使并表监管。如果东道国充分运用这些标准，其引入的金融机构在监管上应当是健全的（否则应拒绝准入），在东道国监管薄弱的情况下引进这些机构也就引进了对这些机构的监管。<sup>2</sup>我国对外资银行的开放，尤其是人民币业务的放开实际上也包含着向我国银行体系输入审慎监管的成分。引进的外资银行因为需要接受母行和母国的充分并表监管，我国必然可以由此提升监管水平，使整个银行业的监管质量得到极大的改善。此外，外资银行人民币业务的开展会推进银行产品创新和其他方面的金融创新，所有这一切，都会促进国内监管当局为适应银行业的发展而提高监管技能和监管质量。

#### （二）外资银行经营人民币业务的监管定位

构建和完善入世过渡期后外资银行开展人民币业务所需的监管体系，不仅要寻求实行监管的法律依据，而且还需要明确监管的定位，从而使监管制度的实施和遵守能得到普遍的内源性支持。

##### 1、外资银行监管的正当性

全面放开外资银行经营人民币业务对我国银行业运营的稳健性提出了严峻的挑战。一方面，会削弱我国货币政策的控制力，加大货币政策调控的难度。如加重货币政策的对外依赖程度，减弱部分货币政策工具的效率。另一方面，会弱化监管本身的作用。因为对外资银行人民币业务的开放使得银行业的稳定愈发需要各国监管的协调和配合，而监管的相互依赖使银行业风险更容易传导，使我国银行体系变得更加脆弱。

可以看出，要防范和化解外资银行所带来的巨大的负外部性，监管是必不可少路径。如果缺乏必要的监管，市场失灵以及对经济效率所造成的巨大损失就无法得到防范和制止。所以，对外资银行的监管具有坚实的正当性和合理性。

##### 2、监管度的问题

实证研究表明，银行业务的限制程度与银行业的发展及效益呈负相关关系。<sup>3</sup>大量的理论和实践也表明，监管力度过严会抑制外资银行运营的效率，抹杀其创新能力的发挥；而监管过宽将暴露和加剧金融风险，不利于银行业的稳健发展。

如何在对外资银行的监管博弈中作出一个宽严适度的选择，是十分重要但却非常困难的事情。要激发银行业活力，就需要采用市场化的监管方式，遵循市场规律、运用市场的手段进行监管<sup>4</sup>，保证不对银行业务的开展进行人为的割裂。

我国在对外资银行经营人民币业务的监管中应该在立足现实的基础上，保证一定的灵活性和前瞻性，通过对外资银行经营监管理念的创新和监管模式优化，为外资银行业务的开展提供一个相对宽松的环境，从而促进提高国内银行业的国际竞争力。

## 二、外资银行经营人民币业务的现行监管立法

目前，对外资银行的监管立法比较凌乱，除《人民银行法》、《商业银行法》、《银行业监督管理法》、《外资金融机构管理条例》外，监管外资银行经营人民币业务的主要立法是 2006 年底起施行的《外资银行管理条例》（以下简称《条例》）与《外资银行管理条例实施细则》（以下简称《细则》）。

### （一）《条例》与《细则》中的监管内容

《条例》分七章73条，分别是：总则、设立与登记、业务范围、监督管理、终止与清算、法律责任、附则。

《条例》对在中国运营的外商独资银行、中外合资银行和外国银行在华分行的设立与登记以及业务范围作出了明确规定，允许在华外资法人银行为中国客户提供全面的金融服务。《条例》规定，外商独资银行、中外合资银行可以经营与中资银行一样的所有外汇和人民币业务。外国银行分行可吸收中国境内公民每笔不少于100万元人民币的定期存款。《条例》的实施标志着我国在逐步开放金融领域的过程中迈出了历史性的一步。

为配合《条例》的施行，同步出台了《细则》，对《条例》的原则性规定进行了细化和解释并增加了具体操作性规定。《细则》分六章134条，分别是：总则、设立与登记、业务范围、任职资格管理、监督管理、终止与清算。

《细则》明确了外资银行设立机构、开展业务包括从事人民币业务的条件、申请程序和审批时限。明确外资银行初次经营人民币业务仍须满足“开业三年、连续两年盈利”的条件，并相应取消了外国银行驻中国总代表处的机构形式。

《细则》取消了非审慎性规定并进一步完善了审慎监管的内容，增加了有关信息披露、跨境大额资金转移报告、关联交易、业务外包等具体监管要求，并明确了特别监管措施的内容。

### （二）《条例》与《细则》中的监管原则

#### 1、国民待遇原则

《条例》全面兑现世贸承诺，向外资的法人银行开放了国内居民个人的人民币零售业务，为外资银行参与我国银行业的公平竞争创造了法律环境，使国民待遇原则得到了充分的体现。

首先，经营内容方面体现了国民待遇原则。《条例》规定，在经营范围方面，对经营人民币业务，取消了原条例中对外资银行的地域范围和服务对象要经央行核定的规定，仅对非法人银行及外国银行分行有限制，只允许其对除中国境内公民以外的客户开办人民币业务，对中国境内公民可开办每笔不低于100万元人民币的定期存款业务。

其次，监管标准也体现了国民待遇的原则。对法人银行在注册资本、存款准备金、呆账准备金、资本充足率、资产负债比等方面的监管要求都与中资银行一致，要求其遵守《商业银行法》的规定。如其贷款比例不能超过存款的75%，单一客户贷款额度不能超过净资产的10%等。对非法人银行的运营资金、资产负债比、流动性比例等有了更具体的规定。

#### 2、外资经营业务差别原则

《条例》从内容上确定了法人银行导向政策。<sup>5</sup>《条例》规定，中国银行业对外资银行全面开放之后，完成转制的外资法人银行将可以全面从事人民币业务，而没有转制的外国银行分行则只能吸收人民币居民个人100万以上的定期存款。也就是说，外资法人银行可以全面从事人民币零售业务，而外国银行分行更多的是从事人民币批发业务。

这一规定既符合中国入世承诺的基本精神，又符合世贸组织允许的审慎原则，也符合国际惯例。从国际情况来看，各个国家对于外国银行开展零售业务都有相应的限制。例如在美国，大多数外国银行分行只能吸收10万美元以上的存款，从事批发业务，外国银行要在美国从事零售业务，首先要加入联邦存款保险，而加入联邦存款保险必须是法人银行。<sup>6</sup>

#### 3、逐步确立风险性监管原则

《条例》实施后，外资法人银行将不受地域以及业务范围限制，与中资银行在同一市场环境和监管之下展开竞争。为了实行有效监管，《条例》确立了“审慎监管”原则，监管包括资本充足率、资产质量、管理人员能力素质、获利能力、流动性与清偿能力等方面。

重视银行资本充足率等各项“质量”指标，表明我国银行业监管理念正在转变。中国金融监管部门对外资银行的监管，正由以前的市场准入的合规性监管转向市场运营的风险性监管，力图通过建立一个有效的金融风险监控、评价、预警和防范体系，实现监管制度与国际接轨。

### 三、外资银行经营人民币业务监管立法的缺陷

构建适度有效的外资银行监管法制是我国金融业对外开放发展的要求，但现行的相关立法实践尚存诸多不足。

#### （一）监管的度不适当

国际上有这样一种理论，即市场机制与政府监管之间的关系实际上被理解成一种平行替代的关系，金融监管力量的强化就意味着市场机制力量的弱化。<sup>7</sup>作为一个处于金融市场转型期的国家，我国外资银行监管对外资银行市场运营的压制性特征比较突出。

例如《细则》明确，外资银行应当于2011年12月31日前符合《商业银行法》“贷款余额与存款余额之比不得超过75%”的规定。在贷款集中度问题上，《细则》要求，外资银行在2009年12月31日前符合《商业银行法》规定的“对同一借款人发放贷款余额与商业资本余额比例不得超过10%”之要求。此外，还要求，即使在宽限期内，单一客户之贷款集中度也不能超过25%。

《条例》在监管上对贷存比、客户集中度等方面的要求逐渐向中资银行靠拢，这是一个好的开始，但这样的监管思路所引发的问题值得思考。

首先，为了尽快符合贷存比的监管指标，外资银行在开放后的相当时间内肯定会积极寻求存款增量，部分中资行高端客户会转投外资行，普通客户则因外资行门槛等限制继续留在中资行，中外资银行在客户资源上会形成某种不平等。<sup>8</sup>

其次，尽管外资银行获得了一定的宽限期，但其仍然将面临较大的压力。如果外资银行国内网点无法吸收到足够的人民币存款，将不得限制贷款业务的发展速度。这将很不利于外资银行整体实力的发挥，特别是其拥有核心竞争力的中间业务的开展。

#### （二）立法体制的协调性和统一性较差

##### 1、缺少统一调整和规范外资银行的基本法

我国目前实行是内外分别立法，对外资银行的监管主要依据的是国务院颁布的《条例》，没有进一步上升到法律层次的基本法，而对中资商业银行监管主要依据的是经全国人大审议通过的《商业银行法》。尽管在监管内容和监管标准上，两者基本保持一致，但同一监管当局对外资银行和中资银行所依据的监管法律在效力层次上的不一致性，易使被监管者对监管当局监管的公平性和执法的可靠性产生疑问。

##### 2、对外资银行监管的针对性较弱

《人民银行法》、《商业银行法》缺乏银行保密、存款保险制度等的立法规定，另外针对外资银行监管的规定不详或与其他条例规定相互衔接不够，也导致了这两种法规在外资银行监管过程中缺乏可依性。因而外资银行监管方面法规建设滞后、不完善问题十分严重，直接导致外资银行监管局面的混乱、低效。2006年底出台的《条例》和《细则》虽然在一定程度上弥补了以上不足，然而要真正实现对外资银行的法制化监管尚有差距。

#### （三）监管手段单一、风险性监管薄弱

虽然我国《条例》和《细则》对外资银行的业务范围、业务规模、资本充足率、资产负债比例、对关联企业的贷款比例、流动性比例和各项准备金的规定较严格，但当前对外资银行的

监管还未实现规范化和系统化，其监管理念和监管制度大多仍停留在合规性监管阶段，还存在一定程度的盲目性、随意性和分散性，缺乏连续性和系统性，缺乏预警和早期控制，在对监管信息的有效利用以及对风险的跟踪等方面都存在欠缺，而且导致监管成本的提高和监管效率的下降，以致风险得以积累和扩散，最后风险防范忙于事后“救火”。<sup>9</sup>

#### 四、外资银行经营人民币业务的监管立法完善

##### （一）激励相容的监管思路

在市场经济中，每个理性经济人都会有自利的一面，其个人会按自利的规则行动。使被监管者追求自身利益的行为正好与监管者的监管目标相吻合的这种制安排所体现的理念，就是“激励相容”。<sup>10</sup>美联储前主席格林斯潘对激励相容的监管作过一个简要的界定，即激励相容应当是符合和引导，而不是违背投资者和银行经营者利润最大化目标的监管。作为《新巴塞尔协议》框架的创新核心之一的 IRB 制度，允许银行使用内部风险测试模型进行市场风险监控。

我国对外资银行的监管也应借鉴采用这样一种符合效率优先、兼顾公平的市场经济法则，不应无视市场机制而去推行一套以扭曲外资银行经营方向、行为为代价的监管框架，而应尽可能地鼓励和保护外资银行参与资本要求标准的设计，尽可能地使监管要求和外资银行的市场要求趋向统一。

##### （二）制定外资银行法，完善现行法律

监管的有效性依赖于监管的法制化。世界上各主要国家都有严密的法律体系来约束外资银行的行为。如美国在1978年就颁布了《国际银行法》，第一次将外资银行置于联邦法律的统一监管之下，1991年又颁布了《加强外国银行监管法》，进一步加强对外资银行的法制化监管，之后又陆续出台了《金融服务公平交易法》、联储《K条例》修正案，以及1997年7月货币总监督颁布的关于国际银行业管理的最新法规，分别对外国银行分行及其代理机构在美国境内开业、跨州经营、收购及风险管理等方面做出了许多新的特殊规定。<sup>11</sup>

目前我国具体指导外资银行监管的《条例》及《细则》，只是行政法规，法律权威性不够，而其他相关的银行立法对于外资银行的针对性又不强，因此，制定一部规范外资银行经营行为的《外资银行法》或《国际银行法》势在必行。

此外，还应充分考虑中国银行业和外资银行发展的新特点，根据最新颁布的《条例》及《细则》，进一步完善银行业监管的部门规章和各类监管指引，特别是完善外资银行公司治理、跨境交易、资产转移以及母行对在华机构管理等方面的制度。

##### （三）调整监管内容，改进监管手段

2007年3月22日，银监会发布的《中国银行业对外开放报告》称，中国将不断完善外资银行审慎监管体系，采取更系统、更深入、更专业的监管措施，维护中国银行体系安全。监管措施的种类是多样的，既包括准入的监管，还包括日常经营的监管。

“门槛”是必需的，但已非最重要，外资银行“进门”后的行为规范、日常举止才是国内监管当局所要着力的工作重点。在当前人民币升值、货币流动性过剩的复杂宏观形势下，尤其要卡好外资银行这道“阀门”，进一步完善对其日常的市场化运营的风险性监管机制。

##### 1、建立灵活的审慎性监管制度

虽然《细则》对外资银行明确提出了各种审慎性的风险安全系数要求，涉及存款准备金、存款保证金、存款保险、存放款利率、资本充足率、流动比率、贷款集中度等方面，但在具体监管过程中还应根据外资银行经营状况随时进行调整，做到每个指标在日常监管中都能得到科

学的体现。如前文提到的“外资银行贷存比75%以下”这一关键数据就遭到了不少外资银行的质疑。据统计,东南亚最大的银行马来亚银行上海分行放贷资金的80%-90%都来自拆借资金,其主要客户主要是马来西亚和新加坡在华企业,如果按照这个要求来进行监管,它的业务基本就要停止了。<sup>12</sup>

## 2、建立外资银行风险信用等级制度

目前我国在对外资银行风险控制上,也开始借鉴美国“ROCA”双重评估体系,但很多方面还没有落实到位。应由监管机构或专门的资信评估机构每年定期对各外资银行资金实力、在华业绩、守法程度、经营管理能力以及其母行的资信、母国的监管水平等方面进行综合评分,根据得分高低将外资银行分成不同信用等级,并在全中国性新闻媒体上公布,一方面督促其加强自律,另一方面也便于进行不同轻重的监管。要建立对外资银行的风险信用等级制度,当务之急是要建立一套完善可行的量化评价标准体系。

## 3、更加注重微观监管与宏观监管、常规监管与特别监管的有机结合

在微观监管方面,继续推行全面风险监管,监控外资银行境内外、表内外和本外币各类风险;实施合并监管,监控单家银行在华所有分支机构的整体风险;按照不同银行间所开展的业务的不同实施个性化监管。在宏观监管方面,密切跟踪国际银行业的发展状况和趋势,防范全球性、区域性和国别性金融风险,以避免通过外资银行影响国内银行的稳定。以银行业监管信息系统为基础,监测分析外资银行跨境资金流动,监控大规模、非正常跨境资金流动。此外,在常规监管不足以有效控制风险的情况下,有选择地实施特别检查和特别监管,加大对高风险机构的监管力度,对于违反法律法规、存在非审慎经营行为的外资银行,实施不同形式的特别监管。

## 4、采用多种形式的监管方式

建立、健全现场检查、非现场检查相结合的监管制度。提高现场检查的深度和针对性,加大执法与处罚力度;强化非现场检查分析,提高风险预警和评估能力。此外,对一些规模较大的外资银行还可由银监局派出常驻检查组,加强监督。

注:

<sup>1</sup>姚珏:《入世后中外资银行竞争分析及稳定性评价》,《投资与理财》2006年版,第4期。

<sup>2</sup>韩龙:《金融服务贸易规制与监管研究——基于入世过渡期后银行业局势的探讨》,北京大学出版社2006年版,第115页。

<sup>3</sup>周建中、钱颖:《质疑我国现行金融监管政策的有效性》,《武汉金融》2003年第9期。

<sup>4</sup>韩汉军、王振富、丁忠明:《金融监管》,上海财经大学出版社2003年版,第34-38页。

<sup>5</sup>李倩:《法人导向:外资银行监管的新探索》,

[http://finance.sina.com.cn/money/bank/bank\\_hydt/20061123/08553102751.shtml](http://finance.sina.com.cn/money/bank/bank_hydt/20061123/08553102751.shtml),2006年11月23日访问。

<sup>6</sup>巴曙松、华中伟、王琳璘:《外资金融机构进入中国市场的现状评估和政策开放趋势》,

[http://www.crcpp.org/cpiphtml/bss\\_macro\\_finance/2006-11/8/200611081253\\_2.html](http://www.crcpp.org/cpiphtml/bss_macro_finance/2006-11/8/200611081253_2.html).2006年11月8日访问。

<sup>7、9</sup>韩龙:《金融服务贸易规制与监管研究——基于入世过渡期后银行业局势的探讨》,北京大学出版社2006年版,第248、249页。

<sup>8、12</sup>韦黎兵:《业界争鸣:外资银行管理条例引发争议》,《南方周末》2006年9月7日,第10版。

<sup>10</sup>何伟:《激励相容原理:双赢的选择》,《金融时报》2005年5月30日,第24版。

<sup>11</sup>南京审计学院金融系课题组:《论过渡期的外资银行监管问题》,《经济问题》2003年第1期。