

■金融圆桌

金融开放与安全间的战略平衡

编者按:

从5年前的“狼来论”,到两年前的“贱卖论”,再到目前的“安全危机论”,加入WTO伊始到全面开放至今,围绕中国银行业的争论便一直不休,并在2007年随着“货币战争”论的流行而进入新高潮。

新的争论正摆脱简单的行业和国资流失视角,与国家整体金融战略和经济安全联系在一起,并得到现实层面人民币升值和金融开放压力不断加大的模糊佐证。如在刚刚结束的中美第三次战略经济对话中,银行业股权开放再次成为焦点话题之一。

在此背景下,要求加快“对内开放”,对外强调“对等开放”,并对国内银行业实行“定向保护”的呼声也渐高。是否以及如何构建“保护性的金融开放格局”正成为一个热点议题。

我们注意到,监管部门日前透露,目前正就外资参与中国银行业进行研究,并将在明年底结束研究后进行政策评估的基础上,就外资持股比问题提出政策建议。但相关官员亦表示,虽然开放大方向不会有变,但如果研究结论显示,中外双方合作更多受法律、环境等其他因素影响,则无需提高股权比例限制。

纵观各国金融开放案例,我们认为,一国金融体制的效率和无法在一个封闭环境下获得。银行业对外开放实乃全球化大势所趋。但银行业作为国家的核心战略产业,其对外资的准入政策确需进行谨慎评估。银行业以何步调逐步开放实需详细论证。

鉴于此,值银行业全面开放一周年之际,在中外资银行大面积的短兵相接之后,再重新思考外资进入究竟会给一国金融体系带来哪些益处和不确定,对监管机构和货币政策当局带来哪些提升和挑战,怎样才能金融开放与金融安全之间达到战略平衡,仍是一个非常有益的课题。

为此,本期圆桌我们特邀四位专家围绕上述话题展开探讨。

主持人:谢晓冬

嘉宾:中国银行业协会专职副会长 杨再平
中国工商银行城市金融研究所副所长 樊志刚
北京交通大学经济管理学院院长 刘延平
花期银行中国区首席经济学家 沈明高



杨再平



刘延平



沈明高



樊志刚

问题一: 银行业全面开放一年来, 外资银行在中国发展很快。如何看待外资进入一国银行业的影响以及相应的金融安全问题?

杨再平:从某些行业和地区来看,外资银行已经对我们的银行构成了一种不小的竞争压力。他们在财富管理、国际业务、投资和保险产品交叉销售、衍生产品、信用卡等方面,拥有竞争优势。但我认为这种压力是一种利好。几年来,通过开放引入的竞争,我国银行业的竞争力和稳健水平已大幅度提高。全行业资本充足率今年首超8%,税后利润到今年9月

已达4250.3亿元,主要银行不良贷款率降至6.6%。银行业理念文化、治理结构和运行机制更是发生了令人鼓舞的变化。一些国际研究也显示,外资银行进入数量的增加一定程度上有助于增强本国银行体系稳定性,有助于提升本国银行业的效率,增加透明度和强化监管。目前我们仅2.1%的比例与国际平均水平8%相比还比较低,总体上不必忧虑总体安全问题。

但是,开放也确实给一国金融体系带来一定的安全隐患。比如一些拉美国家,曾选择“外资主导型”开放道路,其整个银行、资本市场和金融体系都被发达国家的金融巨头支配,本国没有大型银行。经济虽获阶段性快速发展,但最终导致严重的经济危机和社会动荡,使

其对银行业和金融业失控,因此付出了惨重代价。这通常被称为“金融拉美化”。

在当今世界,每天都有大量资本在跨国界流动,越来越多的国家都能接触到国际资本。所以在条件不成熟的时候匆匆忙忙开放,必然导致这个行业失去控制,最后形成不安全因素。虽然迄今为止中国银行业开放还没有出现安全问题,但居安思危、防患于未然总有必要。

樊志刚:外资银行进入中国后贷款冲动较强,如何将其纳入到货币以及调控体系,是未来货币当局的一项重要任务。监管机构亦需考虑建立一套指标体系,应对外资银行快速发展带来的风险,尤其是对其在信贷投放方面的监管。

刘延平:外资银行进入是否影响金融安全,取决于中资银行能否在竞争中不断改革提升竞争力,以及政府监管能力能否不断增强。中国在全面开放银行业的过程中,一直注意防范金融安全,但坦率说,到目前为止,金融安全防火墙的体系还没有真正建立。

在外资银行大量涌入中国市场的条件下,中国需要在外资银行的从业资格审查、信息披露制度、金融创新等方面加强监管,并建立健全金融风险防范机制和应急预案。同时,完备完备法律法规体系,建立一支高素质的金融监管队伍负责贯彻落实。

沈明高:我认为,外资进入过多会影响金融安全在大部分情况下是一个伪命题。除了特殊时期,两国之间处于敌对状态,基于政

治上的考虑,或者以通过以对方资本市场、利率或汇率为目标,进行短期投机等情况下,一般不会对整个金融体系产生破坏性的危害。

外国银行进入一国进行投资,设立分支机构开展业务,在于寻求稳定的长期回报,搞乱这个国家的金融体系并不符合其自身利益。一个国家的经济出现了明显的问题,投资者把资金抽走是基于市场原则配置资源的需要。不能反过来认为外资银行制造了金融危机,这样说有推卸责任的感觉。

对外资的开放比例控制,是一个监管技术范围内的问题,谈不上会影响金融安全。在遵循相同监管法规的情况下,我看不出一个本地化的外资银行和一个本地化的私人银行有什么差别。

问题五: 有观点认为, 一些发达国家(如美国) 尽管力倡金融全球化, 但却最终通过法律和程序设计, 事实上构成对外资的限制和对本国银行业的保护。中国是否也应仿效这些国家建立一个“保护性金融开放”格局?

杨再平:这实际上是一个战略平衡问题。国际上即使是很多发达和开放的成熟国家,也总是在开放与安全之间寻求战略平衡,在开放的同时高度重视国家金融安全。

比如美国,其金融业也不是无条件开放的,通常称之为美国开放式金融保护主义。1991年美国国会通过了《外国银行监管加强法》和《改善联邦存款保险公司法》,开始全面收紧对外国银行的管制,不仅外国银行进入美国市场的标准大幅提高,甚至进入美国后的业务也受到了严格的限制:禁止外国银行在境内吸收美国居民存款(1991年前豁免);禁止外国银行加入美国联邦存款保险系统(1991年前豁免);不支持外国银行在美国扩充营销网络,开展零售业务;不支持外国银行控股或收购和兼并美国本土银行。

近年来我国的银行业在开放的同时也特别是注意防范安全隐患的,采取了一系列的政策措施。比如,以往为了让外资进入,不少地方往往采取税收优惠、市场进入优惠的政策,其实,这种优惠对国内银行来说很不公平,新《外资银行管理条例》强调国民待遇就是为了消除这种不公平。《条例》强调外资法人银行导向政策,就是要求外资银行在中国以国内法人银行方式存在,在准入程度、监管标准上尽量与中资银行一致。

此外,我们在引进战略投资者方面,提出了“四项原则”和“五个标准”。四项原则是:长期持股、优化治理、业务合作、竞争回避。五个标准是:第一,投资占股的比例不低于5%;第二,最短股权持有期三年以上;第三,必须派出董事,参与董事会的管理工作和决策工作;第四,战略投资人必须要有丰富的银行业管理背景;第五,有商业银行背景的境外战略投资者,只能投资不多于两家的商业银行。这些原则和标准都得到了比较好的贯彻,效果都是不错的。

樊志刚:是这样。以美国为例,与中国开放程度相比,中资银行却没有在美获得同等的互惠待遇。目前为止仅有中国银行、交通银行和招商银行三家中资银行获准在美设立分行,而且美联储总是以透明度、公司治理以及反洗钱法律架构不足为由对中资银行的后续进入持有“审慎态度”。因此,在今后的金融开放过程中,我国银行业应坚持对外开放的“对等性”,注意避免过度对外开放。

不过,我并不赞同“保护性金融开放”这个说法,我们应该坚持主动性、可控性和渐进性的原则,逐步构建符合国家安全发展战略要求的、有管理的金融开放格局,将银行业的开放和监管逐步纳入我国金融改革的改革开放格局中。

刘延平:与西方发达国家相比,中国银行业的整体竞争力仍然处在较低的水平之上。在开放问题上,我们应该避免“开放过度”和“非对等开放”。我们应构建一个保护性和对等性的金融开放格局:即运用政策和法律对我国银行业进行局部性的保护,同时坚持你开放什么,我开放什么的对等原则。只有这样,我们才能在引入国际上先进的金融经营管理理念和技术的同时,维护好本国的金融安全和国家的经济利益。

沈明高:我不太同意这样的说法。美国总体上是给予外资银行以国民待遇的。目前,我们有些方面与美国还不对等,有一些是因为发展阶段的原因,如中国的银行还达不到美国的监管要求等。不过,美国的确会对中国具有国有背景的银行有一些顾虑,但这主要是基于政治方面的考虑。

对于中国来说,在开放的同时进行适当保护是可行的,但一定要有一个切实的评估。事实上,与所谓的金融安全相比,我认为当下更关键的问题是如何加快金融市场的建设和提升金融体系效率的问题。

中国目前当务之急是超越目前各部门的金融市场发展委员会,以满足金融需求为中心加快进行金融体系建设,在金融领域进一步推行市场化,尽量不对银行的经营进行干预。只有这样,才能给中国的金融体系带来真正的安全。

问题二: 过去几年, 中国在银行业改革与开放过程中采用了境外战略投资者制度, 您如何看待该项制度的实施与成效? 中国有无进一步开放银行业金融机构股权的必要?

杨再平:总体上讲,引进境外战略投资者给中国银行业带来了多重

利好。如增加银行资本、引进先进技术、改善经营管理、完善治理结构等。

通过引进战略投资者,我国银行的股权结构实现了多元化,并按现代公司制度设置董事会、监事会以及各类专业委员会,在组织机构方面实现的“形似”。据了解,不少外籍董事或高管人员工作很“较真”,这有助于我国银行业的公司治理从“形似”真正走向“神似”。

在股权开放方面,我们2004年将单一外资股东不超过15%提高到

20%,所有外资股东不超过20%提高到25%。至于是否进一步开放外资持股中资银行股权上限,还有待观察研究。

沈明高:境外战略投资者的进入不仅提升了中国银行业的估值,使其股份当初顺利在海外发售,还因为其谈判能力,反过来还对中国的银行和监管机构起到了规范和推动作用。起码我们可以看到这些银行在风险管理、公司治理、流程控制等方面都做了很大改善。

坦率说,投资中国银行业也是

有风险的。目前外国投资者投资中国银行业的收益其实都应看作一种风险溢价。至于风险溢价是否过高,那就相当于追问当初的竞标过程是否合理,如果是在充分竞争的基础上作出的决定,那就很难说有“贱卖”的可能。

有争论的是几大国有银行改革时,没有给予国内私人资本参与竞标的机会,但从作为国家股东的改革目标来看,私人资本即便当时参与也很难胜出。但我认为,一些中小商业银行引进战略投资

者的时候,私人资本应该拥有同样的权利。

至于外资参股比例是否可进一步放开,我认为需最终交由市场回答。至于中小银行,包括全国性股份制银行在内,我认为没有一定要把外资限制在20%以下的必要。包括交通银行在内的五大国有银行目前的存贷款规模占到全国的2/3以上,就是其他银行全部被外资控制了(再强调一下,我不认为这是可能的),所占的比重也是有有限。

问题三: 一种观点认为, 中国银行业在对外资开放的同时, 对内资开放的不够, 而这将会对金融安全带来影响。您如何看待私人资本进入银行业的问题?

杨再平:私人资本进入银行业没有政策障碍。而且,已有不少私人资本进入银行业。当然,在具体的准入操作上,对私人资本应该积极而慎重。所谓积极,就是积极贯彻落实《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》,允许非公有资本进入银行业;

所谓慎重,就是只允许符合资质条件的进入。这是必要的。

刘延平:2006年年底,中国全面开放金融领域,现行的中国金融体制通过WTO协议条款,已经给予外资银行以超过本国民间资本待遇的“超国民待遇”。在目前我国的金融制度下,需要给予“国民待遇”,避免歧视性待遇的,恰恰是我国具备银行业经营资质的民间资本,而非外国银行资本。

在现行金融体制下,一方面民间资本实力雄厚,但却难以通过合法途径进入正规金融序列;另一方面,大量民营企业,尤其是中小企业因得不到正规金融体系的有力支持,而陷入了资金困境,发展受到了严重制约。摆脱上述困境,就要加快

银行业对内开放,允许符合资质的民间资本转化为正规金融制度的组成部分,组建不同规模的民营银行体系。

搞好金融业对内开放,引入庞大的民间资本这一“生力军”,将会很大程度上填补市场空白,压缩外资对中国金融市场战略布局的空间,提高其竞争成本,从而削弱对国家金融安全的威胁。因此,中国银行业对外开放的同时,应促进对内资的开放,实现我国金融制度的结构性变迁,在提高市场竞争的同时降低市场集中度与垄断度,从而实质性地改善我国银行业的绩效水平和国际竞争力。

总之,中国的金融开放先要对

内开放,对外开放应该是以对内开放为前提的。如果在国内银行业还不够稳健的时候过快的开放资本市场,肯定会有负面效果。对内开放也是对国内金融业的一种保护。

沈明高:中国目前对内开放确实不足。对内开放和对外开放要同时进行,这样对中国的投资者来讲才比较公平。国外的银行都是私人银行,外资在中国目前也可以设立独资银行,为什么中国就不允许由私人资本控股银行呢?政府要对私人投资者有信心,摆脱原先计划经济体制下形成的一些观念。

在我看来,当下中国金融业发展的最重要的工作之一就是加快

对内开放,允许私人资本控股银行。事实上,我们的《商业银行法》并没有对此做出限制。当然,我们还有进一步完善有关立法,比如删除刑法上内涵模糊不清“非法集资罪”条款,恢复和保护个人和企业的投融资权利。

还有,在对内开放的同时,我们要加强和改进监管。不合格的银行就要让他及时倒闭,退出市场,这也是允许私人资本经营银行的一个题中应有之义。政府一定要清楚自身的权力边界,从对银行经营的直接干预当中,抽身出来。在这个意义上,加快对内开放,则是进一步在银行业清晰界定政府和市场的关系,把银行经营更多的交给私人和市场。

问题四: 大国之间金融开放博弈究竟是“阴谋”还是“阳谋”? 中国在金融开放过程中保障金融安全的关键是什么?

杨再平:关键在于增强我国银行业自身的国际竞争力和稳健程度。如果面临外部竞争压力,本国银行竞争力依旧,高风险、低效率依旧,毫无招架之功,最终溃不成军,以至于主要银行业金融机构和市场

份额为外资银行所控制,本国的金融安全就有问题。反之,如通过开放提高我国银行业自身的国际竞争力和稳健程度,就会形成开放与安全良性循环,即越开放越安全。

樊志刚:大国之间的金融交往和博弈本质上是一种利益交换,是一种“阳谋”。双方的经济金融软实力对比直接决定了其在金融开放与合作中的地位。

在坚持金融开放的过程中,最关键的是要保持国家独立和完全的金融主权,包括货币主权和监管主

权。国家应继续坚持自主的货币政策,把利率、汇率等的调节主动权牢牢掌握在自己手中,其次要积极构建建完善、有力和高效的监管机制,将内外金融机构置于统一的管理之下,保证正常的金融秩序,使所有金融机构都服务于我国的改革、开放和发展事业。

刘延平:关键是建构保护性的金融开放格局。具体说:一要加快对内开放,以此提高我国银行业竞争力和监管水平;二是强调对等开放;三是实施定向约束,通过法律法规

和特别设计,对外资银行经营范围和经营领域进行适度地约束,在市场开放的同时实现对特定金融领域的局部性保护。当然,保护也不等同于封闭,我们所需要的是开放与保护之间的均衡。

沈明高:我是比较倾向于阳谋的说法。每个人基于自己的利益考虑,作出最好的选择,这本来就是市场竞争的应有之义。美国、欧洲的市场之所以成为全球金融中心,根源于其良好的经济基础、良好的流动性和高效率所建构起来的声望,

没有这些基本盘,是很难让全球的投资者都能信服的。事实上,有很多国家想成为全球金融中心,但是,并不是“有颜料就可以开染房”的。

我认为,中国可以继续循序渐进地开放金融市场,同时要加强对监管和加快对内开放,尤其是要不断推进金融基础设施建设,提升金融市场的广度和深度,提高金融体系的效率,在金融行业进一步推行市场化改革,减少行政干预的力度,建立与中国的全球制造业中心相匹配的金融中心。