

农村金融准入放开后对外资银行的监管

邓玲, 王雅鹏* (华中农业大学经济管理学院, 湖北武汉 430070)

摘要 随着农村金融准入的放开, 目前各大外资银行看准了我国农村金融市场的巨大潜力, 通过各种方式为农村地区提供信贷服务。由于外资银行对东道国银行体系效率的提高有赖于有效竞争环境的改善, 因此该文借鉴其他国家在金融监管的一些做法, 对我国农村地区的外资银行监管从市场准入和资金投向两个方面进行了剖析, 并提出了严格监管的改进措施, 包括严格审查外资银行资格, 限制外资银行的股权比例, 完善信息披露机制, 并将其履行义务情况同相关权利的获得挂钩等。

关键词 外资银行; 农村金融; 监管

中图分类号 F832.35 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2009)15-07214-03

Supervision of Foreign Banks with the Opening of Rural Financial Market

DENG Ling et al (School of Economy and Management, Huazhong Agricultural University, Wuhan, Hubei 430070)

Abstract With the opening of rural banking industry, foreign banks see the huge potential of rural financial market and provide credit service for rural area by all kinds of means. Whether foreign banks can promote the efficiency of the native banking system depends on efficient competitive environment, other countries' measures in financial supervision were taken for reference and the supervision of market entry and investment direction to foreign banks in rural area was analyzed. Moreover, some measures to improve supervision such as strict examination of foreign banks' qualification and restricting its equity ratio were put forward. At the same time, information disclosure mechanism must be improved, and its obligation must be correlative with the rights.

Key words Foreign banks; Rural finance; Supervision

我国城乡金融资源配置不平衡和农村金融竞争不充分的问题, 已成为农村经济发展的瓶颈。我国农村金融市场的准入放开的政策为各类资本到农村地区投资设立农村金融机构提供了契机, 目前各大外资银行纷纷争取机会进入潜力巨大的我国农村金融市场, 势必对我国银行业产生重大影响。

国外学者就外资银行的进入对东道国银行业的影响做了大量实证研究, 比较有影响的是 Claessens 等使用了 80 个国家在 1988~1995 年间银行业的样本数据进行大范围的实证研究, 结果表明, 在发展中国家, 外资银行通常能获得比东道国银行更高的利差收入和利润并承担更高的税赋, 而在发达国家的情况则恰恰相反^[1]。Lensink 等通过 1990~1995 年间对 48 个国家的 3 967 组数据的计量分析后也得出类似的结果。由此可见, 发展中国家对外资银行的吸引力更大^[2]。

国内学者对我国的情况也做了大量的实证研究。虽然郭妍等的实证研究表明外资银行的“市场竞争效应”和“技术示范效应”和“金融稳定效应”在我国均有体现^[3], 但是叶欣运用我国银行业 1995~2004 年的数据进行分析后的结论表明, 外资银行的进入尚未打破中资银行低效均衡的状态^[4], 他与张荔等人对 17 个新兴市场国家或地区的 1995~2002 年数据的实证分析结果^[5] 取得一致的结论是: 外资银行对东道国银行体系效率的提高取决于有效竞争环境的改善, 东道国金融发展水平、金融监管水平、外资银行的数量和经营管理水平等均会对其银行体系效率的改善有重要影响。

我国农村金融市场刚刚对外资银行开放, 由于缺乏相关数据, 难以对其影响做实证研究, 现有的规范分析对其影响持有不同意见。陶士贵等认为, 农村合作金融在改制为农村合作银行或农村商业银行的基础上可以引入外资股权, 提升农村金融机构的运行效率和竞争力^[6]; 邹欣提出, 农村地区银行业金融机构和准入放开为村镇互助性金融机构的发展

提供了广阔的空间, 同时也指出, 仅靠准入放开很难抑制信贷资金的“逐利弃农”现象^[7]; 而罗素梅等则认为, 银行业开放并没有优化农村金融资源的配置, 反而加剧了农村资金供求的矛盾, 同时也降低了农村金融服务水平^[8]。

综上所述, 从各国银行市场短期发展的趋势来看, 外资银行的进入的确能够促进一国银行业的竞争。但是, 对经营效率低下、监管水平不高的发展中国家而言, 银行业的开放是有风险的, 如果不能很好地应对开放后的竞争局势, 国内银行将会面临生存危机, 势必对本国宏观经济发展产生不利的影响。基于此种忧虑, 笔者对外资银行进入我国农村金融市场的机遇和挑战进行分析, 并将我国与其他国家对外资银行的监管力度进行比较分析, 以期提出我国在对农村金融市场引入竞争的同时保持金融稳定发展的改进措施。

1 外资银行进入我国农村金融市场的基本概况

2006 年 12 月 20 日, 中国银行业监督管理委员会颁布了《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》(银监发〔2006〕90 号), 一是鼓励各类资本到农村地区新设主要为当地农户提供金融服务的村镇银行, 二是支持各类资本参股、收购和重组现有农村地区银行业金融机构。2007 年银监会决定推广准入放开, 将试点省份从之前的 6 个省(区)扩大到全部的 31 个省市自治区。这些规范性文件为外资银行进入农村金融市场提供了政策依据。

截止目前, 外资银行进入我国农村金融市场主要有 3 种方式:

一是积极申请到我国农村地区设立村镇银行等新型农村金融机构(表 1)。自 2007 年 12 月, 汇丰第一家村镇银行在湖北省随州市曾都开业后, 重庆大足、福建永安汇丰村镇银行也相继开业, 北京市密云村镇银行筹建申请已经获得北京银监会的批准, 广东省江门市恩平汇丰村镇银行也正在推进中, 分布在我国中部、西部、东南部、北部、东部县域。渣打银行和花旗银行也紧随其后。

作者简介 邓玲(1981-), 女, 湖北荆州人, 在读博士, 研究方向: 农村金融。* 通讯作者。

收稿日期 2009-02-27

表1 外资银行设立的新型农村金融机构

Table 1 The newtype rural financial mechanism established by foreign banks

银行机构发起人名称 Sponsor name of bank mechanism	机构名称 Mechanism name	批准筹建日期 Approved date of preparation for establishment
汇丰银行(中国)有限公司 Hongkong and Shanghai Bank Corporation (China)	湖北随州曾都汇丰村镇银行有限责任公司 重庆大足汇丰村镇银行有限责任公司 福建永安汇丰村镇银行有限责任公司 北京密云村镇银行有限责任公司	2007-08 2008-03 2008-07 2008-10
渣打银行(中国)有限公司 Standard Chartered Bank Corporation (China)	内蒙古和林格尔渣打村镇银行有限责任公司	2008-05
花旗银行(中国)有限公司 Citibank Corporation (China)	湖北荆州公安花旗贷款有限责任公司 湖北咸宁赤壁花旗贷款有限责任公司	2008-10 2008-10

二是采用收购参股的方式进入我国农村金融市场。2007年11月澳新银行宣布收购上海农村商业银行19.9%的股权,而此前荷兰合作银行已购买杭州联合农村合作银行10%的股份,还准备入股天津市和辽宁省的农村信用合作社。

三是直接向农民提供小额贷款。2008年初,渣打银行向新疆阿瓦提县乌鲁却勒镇拜什艾日克村的近20名棉花种植户提供了最长1年、最高1.5万元的贷款。这笔贷款无须任何抵(质)押或担保,仅凭棉农个人信用即可获得。

目前美洲银行、富士银行、恒生银行、加拿大丰业银行、澳大利亚联邦银行、荷兰商业银行等外资银行都直接或间接地表示了对我国农村金融市场的兴趣。今后随着外资银行大量进入我国农村金融市场,这种中外竞争的格局将会表现得更加激烈。

2 外资银行进入我国农村金融市场的SWOT分析

由于长期以来,农村资金严重外流,使得我国农村金融市场的信贷供需缺口很大,加上现在的优惠政策支持,因而具有相当大的发展潜力。外资银行虽然实力雄厚,但毕竟是刚进入我国市场不久,同时面临着机遇与挑战。

2.1 优势 外资银行实力雄厚并且没有任何历史包袱,在公司治理、风险管理、内部控制、信息系统及金融创新能力和科技创新水平等方面相对领先,在华外资银行中间业务的收入占总收入的比重一般在50%左右,科技创新的收入也约在5%。毋庸置疑,随着今后外资银行的进入,其针对农村金融市场的金融创新和科技创新将会不断推出,成为其竞争力和利润的重要来源。

2.2 弱势 在农村地区的中资银行由于长期扎根本土而在网点布局和客户资源等方面略胜一筹,而外资银行则需要花费一定的时间和财力来了解当地具体情况。而且我国各个区域的经济也存在一定的差异,汇丰银行新近设立的村镇银行选点分别在中部、西部、东南部、北部和东部县域,正是表明外资银行在试图通过不同区域的试点探索适合我国农村地区的业务模式。

2.3 机遇 国有商业银行在改革过程中收缩农村网点机构,准入放开之前在农村剩下的金融机构只有农村信用合作社,一方面,农村信用合作社历史包袱沉重,严重限制了其信贷服务能力;另一方面,农村信用社在垄断格局下缺乏市场竞争主体和竞争机制,必然导致金融服务效率不佳。而银监

会放宽了农村金融市场准入,并且在存款准备金和税收政策方面享受一定优惠,为外资银行避开激烈的城市金融竞争进入具有广阔发展空间的农村金融市场提供了契机。

2.4 威胁 农村金融市场普遍存在三大风险,包括自然风险、农户违约风险和较高的机会成本。《中国农村金融发展研究2007年度调查报告》对8省市农户贷款需求结构的调查数据显示,农户的生活性贷款占有相当的比例,其中建房或装修、子女教育和医疗分别为15%、13%和10%。农户不能获得贷款的最重要原因是偿还能力不足,占有解释原因的59.1%,这些数据都表明,农村信贷较城市信贷具有高成本、高风险和低收益的特征。

从上述分析来看,外资银行既有实力和管理方面的优势,也有需要一个适应过程,面临我国农村金融市场空缺和政策扶持的机遇,还得应对高成本和高风险的挑战。但总体而言,其机遇大于挑战。外资银行凭借其雄厚实力,短期内可能不盈利甚至亏损,而一旦对我国不同地域农村情况熟悉与适应之后,会对我国银行业造成巨大的冲击。因此,如何对外资在利用的同时加以限制,在采取优惠政策的同时严格管制,取决于有效的金融监管。

3 农村金融引入外资在监管中存在的问题

鉴于金融业处于国民经济体系的核心地位,对国家的社会和经济影响极大,目前几乎没有一个国家对金融业实行国民待遇,连美英这样的发达国家对外资银行也只采取有限的国民待遇原则,因此对其进行严格监管的法律制度设计是非常必要的。我国现行关于外资银行的法规是2006年国务院颁布的《中华人民共和国外资银行管理条例》,另外2007年1月发布实施的《村镇银行管理暂行规定》对境外金融机构投资入股村镇银行的条件作了明确规定。以下将借鉴其他国家金融监管的做法从市场准入与资金投向两个方面为我国外资银行监管体系的构建提供部分启示和建议。

3.1 外资银行的市场准入

3.1.1 外资银行的设立。 长期以来,美国金融服务业一直存在着严格的市场准入和经营业务限制。根据1991年美国的《加强对外国银行监管法》(FBSEA),美联储在评估外资银行的申请时依据以下两项标准:一是提出申请的外资银行在国外是否从事银行业务,在其母国是否受到并表监管,即监管当局以整个银行集团为对象,对银行集团的总体经营和所有风险进行监督;二是资本充足率、财务状况信息披露和业

务经营范围等信息必须达到严格的标准。如在批准中国招商银行设立纽约分行时,美联储在对外发布的批准令中,就用很大篇幅详细地阐述了中国银行业监管机构新推行的主要监管内容、具体方式与方法,并声明这是美联储理事会审批申请时的重要考虑因素。

我国对外资银行的市场准入则较为宽松。根据《中华人民共和国外资银行管理条例》,对外资银行申请者的资格要求是:申请者为金融机构,在中国境内已经成立代表机构2年以上,申请前一年年末总资产不少于100亿美元,要求申请者所在国家或地区有完善的金融监管制度。而农村地区外资银行的市场准入资格要求更低。《村镇银行管理暂行规定》中对境外金融机构投资入股村镇银行的条件规定是:最近1年年末总资产原则上不少于10亿美元;最近2个会计年度连续盈利;银行业金融机构资本充足率应达到其注册地银行业资本充足率平均水平且不低于8%,非银行金融机构资本总额不低于加权风险资产总额的10%。

由此可见,在我国降低农村地区银行业门槛的同时,中资银行进入美国金融市场却十分不易,除了资本充足率等财务信息的明确要求之外,对母国银行业监管提出了并表监管的更高要求。因此,引入外资解决我国农村市场竞争不足、信贷资金短缺的问题固然重要,但也切不可盲目引进,必须对外资银行进行严格审查,尽量避免引进外资银行给我国银行业带来的风险。

3.1.2 合资银行的设立。除了村镇银行,目前外资进入农村金融市场的另一种方式就是参股、收购和重组现有农村地区银行业金融机构。有些国家对合资银行的外国银行股份规定最高限额,如澳大利亚和加拿大为10%,丹麦为30%,芬兰为20%,日本为5%,冰岛为49%,荷兰和爱尔兰也不允许外国银行占多数股权(即50%以上),而我国未规定外国银行在国内合资的股权限额,这对我国金融业是一个潜在的威胁。由于目前国内银行普遍存在呆账坏账太多的现象,资本充足率实际不到8%,经营效率很低,外资银行可能或多或少地控制我国的金融产业,因此我国必须完善现行法律法规,根据我国对外资银行提供金融服务的需要程度对外资银行的股权比例要加以限制,避免出现外资银行占多数股权的现象以减少对国内银行的冲击和控制,加强引进外资银行与我国金融和经济发展水平的协调。

3.2 外资银行的资金投向 商业银行的本性是追逐利润,商业银行将货币资金向利用效率更高的地方进行配置,是商业银行追求自身利益最大化的必然选择,在缺乏硬性规定和约束的情况下,农村地区的商业银行会将资金尽可能投放到具有比较优势的城市项目或农村工业与服务业领域,从而走上弃农之路。

在20世纪70年代之前,美国也广泛存在着贫困地区和中低收入者难以获得贷款的问题。1977年5月,美国国会颁

布了旨在反对信贷歧视的《社区再投资法》(CRA)要求每家经营存贷业务的金融机构对其满足这个社区信贷需求的要求记录在案,而且要求银行监管机构定期评估,定期将被监管的各金融机构满足其所在社区的信贷需求记录公布于众,并且将评估结果作为审批该机构申请增设存款分支机构、开展新业务甚至金融机构之间并购的一个重要考虑因素。

我国的《村镇银行管理暂行规定》要求村镇银行在缴足存款准备金后,其可用资金应全部用于当地农村经济建设;村镇银行发放贷款应首先充分满足县域内农户、农业和农村经济发展的需要;确已满足当地农村资金需求的村镇银行,其富余资金可投放当地其他产业、购买涉农债券或向其他金融机构融资。

虽然《村镇银行管理暂行规定》对农村资金外流采取了完全禁止的态度,但外资银行信息披露的内容、时间和方式未在法律法规中予以明确,缺乏详细的评估标准以及相关的监督和惩处机制,外资银行可能会消极或隐瞒披露,导致存款人及相关利益人获取信息的权利不能得到有力保障。因此应建立相关审查机制,要求村镇银行定期披露农户、农户集体经济组织及乡村企业贷款的金额、发放笔数和贷款分布等,并将其履行义务情况与相关权利的获得予以挂钩。我国可以把满足一定的社区投资需求作为从中央银行获得再贷款的要求,将满足社区投资的质量指标作为决定中央银行再贷款水平和利率的重要依据。

总之,大多数国家和地区在引进外资银行中均经历了一个从严格限制到放宽限制的过程,以便使外资银行在本国金融国际化过程中发挥不同的作用。另外,需要关注的是,我国除完善国家对外资银行的监管制度外,还应注意建立行业自律组织和社会监督机制,如建立外资银行行业公会或协会,建立各种规章制度来履行本行业自律管理的职责,从而形成国家监管、行业自律和社会监督机制相配合的外资银行监管体制。

参考文献

- [1] CLAESSENS S, DEMIRGUC KUNT A, HUIZINGA H. How does foreign entry affect domestic banking markets? [J]. *Journal of Banking and Finance*, 2001, 3: 891 - 911.
- [2] ROBERT LENSINK, NELS HERMES. The Short-term effect of foreign bank entry on domestic bank behaviour: does economic development matter? [J]. *Journal of Banking & Finance*, 2004, 28(3): 553 - 568.
- [3] 郭妍, 张立光. 外资银行进入对我国银行业影响效应的实证研究[J]. *经济科学*, 2005(2): 58 - 66.
- [4] 叶欣. 外资银行进入对中国银行业效率影响的实证研究[J]. *财经问题研究*, 2006(2): 61 - 66.
- [5] 张荔, 张蓉. 外资银行进入对东道国银行体系的效率改进——新兴市场国家的截面数据分析[J]. *南开经济研究*, 2006(1): 127 - 136.
- [6] 陶士贵, 张芊芊. 关于农村合作金融引入外资银行股权的分析[J]. *南京社会科学*, 2006(3): 31 - 33.
- [7] 邹欣. “准入放开”后中国农村金融发展的思路[J]. *财政研究*, 2007(11): 39 - 41.
- [8] 罗素梅, 周光友. 银行业对外开放对我国农村经济发展的影响[J]. *当代经济管理*, 2008(2): 53 - 55.