

金融安全框架下完善我国外资银行人民币业务监管法律

褚义兵

(山西金融职业学院,山西太原 030008)

摘要:在日前金融全球化背景下,把对外资银行人民币业务监管法律问题的研究放在金融安全的前提下显得尤为为重要。本文简要分析了目前外资银行人民币业务现状,通过对外资银行监管法律价值取向剖析,强调要建立以金融风险为核心的业务监管理念。目前外资银行人民币业务监管法律的不足给我国金融安全带来潜在风险,因此有必要在强调金融安全前提下研究外资银行人民币业务监管法律存在的问题,保障我国金融安全,切实加强和完善我国外资银行人民币业务监管法律制度。

关键词: 外资银行; 人民币业务; 金融安全; 监管

通过一段时间的实践和理论探索,外资银行人民币业务的开放给我们银行监管法律制度带来了不小的冲击,给我国金融安全提出了难题。尤其是现在在金融全球化背景下,金融危机的发生一不定仅仅局限于危机发生国,就象去年席卷全球的美国次贷危机,不得不提醒我们在研究外资银行人民币业务监管法律问题的同时要考虑金融安全这个前提。

一、目前我国外资银行人民币业务现状分析

随着我国政府对外资银行经营人民币业务的全部开放,外资银行在给我们带来先进的管理模式和成熟的金融产品等同时,也通过各种形式不断地扩大市场。

(一) 入股中资银行,分享人民币业务成果

近几年外资银行入股中资银行的案例层出不穷,汇丰银行与上海银行、花旗集团与浦东发展银行合作、西班牙 BBVA 银行入股中信银行、广东发展银行由花旗控股 20% 等都成为媒体关注的焦点。对中资银行入股这种从内部着手的方式,已经成为外资银行打入中国市场的重要手段。一旦有关政策更进一步放开,其繁殖力将是惊人的。

(二) 积极增设网点,打造业务平台

一方面加大在网点方面的投入。以渣打银行为例,截止 2007 年,渣打银行在中国 14 个城市就拥有了 20 家营业网点(包括 11 家分行,6 家支行和 3 家代表处)。另一方面外资银行依据经济发展水平、金融业务容量及客户分布情况,把其机构重点布局在中国沿海大中城市,目前外资银行 200 家左右的营业网点却创造了近 2% 的市场份额,在上海,其份额更达到 12% 以上。如果把数字进行演算,就会发现外资银行一个网点所创造的市场份额比中资银行要多 10 倍以上。

(三) 开拓人民币理财产品,加强技术创新

外资银行在将比较成熟的金融产品引入中国的同时,也会根据中国市场的实际情况开发一些有特色的产品和服务,与中资银行竞争。比如:早在 2006 年前花旗银行就在北京、

深圳、上海推出了“恒生指数 1 年期人民币结构性投资账户”理财产品,对缺乏个人理财业务的中资银行来说是个不小的挑战。

通过对外资银行人民币业务现状分析,我们也应该看到,外资银行人民币业务的发展势必会给我国的金融安全带来不小的冲击。

二、金融安全是我国外资银行人民币业务监管法律首要价值取向

由于金融市场属于虚拟资本市场,其复杂性源于其系统是一个有机的系统,不同的主体通过各种有形和无形的纽带联结在一起,要保持整个系统的协调一致,不是简单的相加就能成功的。在某种意义上,银行把许多家企业经营风险集中到了自己身上,一旦有一家银行失去了资金流动性,由于银行之间存在着各种业务联系,一家银行的问题就会很快影响到其他金融机构,最终形成金融危机。某个金融机构出现危机,即使政府出面干预也未必能够挽救这个机构破产,就象 1998 年东南亚的金融危机,甚至目前席卷全球的金融危机,纵使国际社会共同努力,仍然看不到复苏的迹象。

因此对外资银行人民币业务实施监管的主要目标在于,维持我国金融业健康运行,最大限度地减少金融风险,保障货币政策的稳健实施,保障存款人和投资者的利益,促进银行业和经济的健康发展。外资银行人民币业务监管法律价值追求应与其监管目标一致。强调金融体系的安全性和稳定性直接体现了对金融安全的价值追求。在我国当下金融监管理论下,金融监管从业者包括理论界普遍认为金融安全的价值应服务于自由竞争的价值,但是在全球金融一体化情况下,尤其是在目前情况下,金融安全将成为首要的价值,社会对于自由、效率的追求将逐步转向对安全、秩序的追求,而在此背景下产生的金融监管法,应该以金融安全作为首要的价值追求。因为追求效率是金融活动的目标,金融监管更多的是体现金融安全,它的社会价值目标就是服务公众利益。

三、从金融安全角度分析外资银行人民币业务监管法律存在的问题

(一) 立法上跟不上外资银行业务经营创新的步伐

一方面我国整体监管立法欠缺完整性和系统性,从学理上说,一国的法律体系应该是一个体系化的相互联系的有机整体,法律部门内部也要形成一个基本法律和与之相配套的一系列法规、实施细则组成的严密体系。然而我国现行的银行监管法律体系整体协调性差,各个法律制度之间重叠与冲突的现象较多。尤其是缺少一部统一调整和规范外资银行的基本法。

另一方面,立法上跟不上外资银行不断推出的创新业务品种与经营模式,既没有原则性规定,更谈不上具体操作办法,加上外资银行业务的跨国性与金融交易的复杂性必将使外资银行监管有效性大打折扣,也意味着势必直接间接的影响我国的金融安全。

(二) 市场退出法律机制欠缺

尽管我国对外资银行市场准入制度规定仍有诸多不足,但相比之下,对外资银行退出法律机制的规定就更少的可怜。尽管我国已针对外资银行设置了一些诸如依法撤销、宣告破产等市场退出的规则,但更多的是体现为一种善后性处理措施,缺乏减少风险缓和市场震动的根本预防机制。随着人民币业务的全方位开放,外资银行的经营环境已发生了质的变化,原来较封闭的金融风险也会随着业务的开放而进行扩散性的渗透与传染。如何从我国金融安全的角度来构思外资银行市场退出预防法律机制是非常重要的。

(三) 缺乏国际监管协作的法律规定

外资银行经营人民币业务决定了它势必牵连着两个国家,即我国与外资银行母国。这样就形成一种以外资银行为媒介的国内金融市场与国际金融市场盘根错节相连的关系,因此货币政策的有效发挥是一个伴随着金融国际化的国与国之间相互配合与相互协调的问题,因此加强国际金融监管之合作与协调是新形势下我国金融安全的需要。

从现实情况看,我国尚未建立起国际规则应有的监管框架,对外资银行的监管立法未从国际合作与协调出发。重新修订的《中华人民共和国外资金融机构管理条例》及其《实施细则》只在外资银行市场准入、变动股权和市场退出时,要求提供所在国或者地区有关主管当局监管意见,而在外资银行设立后的风险防范以及与外资银行所在国监管当局之间的合作监管都未体现在立法中。

四、在金融安全前提下完善外资银行人民币业务监管法律

(一) 更新监管理念,加强外资银行人民币业务监管立法

一方面要对外资银行不断创新的业务需求,及时更新监管立法理念。以风险为核心的金融监管之所以能够成为近几年金融监管工作的主流指导思想,恐怕更重要的原因,则是伴随全球经济一体化的加深,金融机构彼此之间竞争更加激烈的结果。随着竞争的加剧,外资银行的业务创新与我国

原有的监管立法产生了法律理念上的冲突,这种冲突随着外资银行开放度的加大,会越来越明显。因此我们的监管立法也需更新理念,应仔细研究外资银行的创新业务,在法律法规中明确界定禁止经营的业务范围,尽量避免监管立法理念与外资银行执法思想的冲突及法律法规认识上的歧义。另一方面参考巴塞尔银行委员会所发布的国际金融监管协作原则,借鉴发达国家的银行监管协作法律创新经验,确立一种系统性的有效监管协作体系。

(二) 完善市场退出法律制度

我国应构建以“防范金融风险为主”的市场退出法律机制,完善各项风险监管法律手段,例如对外资银行实施人民币业务的资产负债比例的管理目标。虽然《中华人民共和国外资金融机构管理条例》第40条有外商独资银行、中外合资银行应当遵守《中华人民共和国商业银行法》关于资产负债比例管理的规定,包括对于资产负债比例不符合规定的,要求在国务院银行业监督管理机构规定的期限内达到规定要求。但其并没有多少量化指标性的规定。因此有必要对外资银行增补一些人民币资产负债管理的规则,以防范其人民币业务危机可能对我国金融体系所造成的冲击。

(三) 建立国际监管协作法律机制

对外资银行人民币业务的全面开放不仅涉及外资银行人民币业务的清偿力、资产的流动性及人民币头寸等问题,也涉及东道国与母国之间相互配合与相互协调的问题。

对于如何解决这些难题,1983年的《巴塞尔协定》已提出了一些指引性的建议,其中强调加强与母国监管机构的监管协作,建立有效的并表监管法律制度是值得借鉴的。在金融全球化的趋势下,由于金融风险并非局限于危机发源地,而是以利率与汇率机制为媒介向全球扩散,因此以巴塞尔银行监管体制所倡导的并表监管理论来强化我国对外资银行监管亦是大势所趋。在相关法律制度的构建上应明确银行母行对其境外分支机构实施有效控制是有效并表监管的基本要求,一方面在实施有效并表监管上强化审慎监管力度,另一方面应构建一种与国外银行监管当局间的有效信息交流机制。

参考文献:

- [1] 蔡奕. 跨国银行监管的主要法律问题研究. 厦门: 厦门大学出版社, 2004.
- [2] 黎四奇. 对我国银行监管法律体系的评析与思考. 法律科学, 2004, (6).
- [3] 张宇润. 金融自由和安全的法律平衡. 法学家, 2005, (5).
- [4] 黎四奇. 对外资银行开放人民币业务所引发的监管难题之思考. 政治与法律, 2007, (5).

作者简介:

褚义兵, 山西金融职业学院讲师, 研究方向: 涉外经济法。