

外资参股银行业后的金融安全： 现状、威胁及对策

刘家松 张 博

【提 要】本文从绝对控制权、相对控制权以及运行效率的视角，系统探讨了外资参股银行业对中国金融安全影响的现状、潜在威胁及中国应采取的对策。外资参股并没有动摇中国银行业的绝对控制权，中国银行业的运行效率得到显著改善。然而，外资机构极易通过相对控股或非控股方式获得中资银行的相对控制权，从而带来诸多金融安全隐患。政府应采取相应措施，确保金融安全。

【关键词】 外资参股银行 金融安全 绝对控制权 相对控制权

【中图分类号】 F831 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-2952 (2015) 01-0065-05

一、引言

随着中国银行业对外开放程度的逐步加深，外资机构大规模地向中资银行投资参股，引起了社会各界对中国金融安全的普遍关注。目前主要有“有利金融安全说”和“不利金融安全说”两种截然不同的观点。有利金融安全说认为：外资参股银行业会提高中国银行业的运行效率和稳定性，从而有利于中国的金融安全。^①不利金融安全说认为：外资参股必然会侵蚀中国金融主权，给中国金融安全带来负面影响。^②然而，现有研究大多偏重于简单的定性讨论，实际典型案例的系统研究较少，对外资参股影响中国金融安全现状的深入分析严重不足。有鉴于此，本文首次从绝对控制权、相对控制权以及运行效率的视角，通过翔实的案例，系统探讨外资参股银行业对中国金融安全影响的现状、潜在威胁及中国应采取的对策。

二、外资参股银行业对中国金融安全影响的现状

金融安全是指一国在金融业对外全面开放的情况下，确保国内主要金融资源的控制权不受外资侵害，同时国内金融体系运行高效且稳定，能够有效地抵御各种内外冲击。在中国，金融体系实际上是以银行业为主导的，因此，确保中国金融安全的关键是保持银行业的控制权并提高其运行效率。

银行控制权是指决定银行发展战略、运营管理、财务决策及人事任免等的实际控制权力。银行控制权根据是否通过控股形成分为两类：通过

① 巴曙松：《外资入股中国银行业：如何超越“贱卖”的争论与分歧》，《广东金融学院学报》2006年第2期。

② 王志伟：《银行引入战略投资者模式和治理效率》，《金融与经济》2006年第7期。

控股形成的控制权和通过非控股形成的控制权。其中通过控股形成的控制权又可分为两种：基于绝对控股形成的控制权和基于相对控股形成的控制权。本文将通过绝对控股形成的银行控制权称为绝对控制权，将通过相对控股或非控股方式形成的银行控制权称为相对控制权。

所谓银行运行效率是指银行在实现最大化产出的同时风险最小的效率，主要包括经营效率和风险控制效率两方面。银行经营效率本文用银行的主要盈利性指标——总资产回报率和净资产收益率进行衡量；银行风险控制效率本文用银行的主要安全性指标——核心资本充足率和不良贷款率进行衡量。

显而易见，外资大规模参股中资银行将对中国银行业的绝对控制权、相对控制权以及运行效率产生重要影响。

（一）外资参股后中国银行业绝对控制权现状：并没有实质上动摇

在中国银行业体系构成中，工商银行、农业银行、中国银行、建设银行以及交通银行等五大商业银行是绝对主体，具有举足轻重的地位和作用。基于这个原因，本文将以五大商业银行为例，分析外资机构参股投资对中国银行业绝对控制权影响的现状。五大商业银行2012年12月31日前10名大股东的持股比例如表1所示。

表1 五大商业银行2012年12月31日前10名股东持股情况表 单位：%

	工商 银行	农业 银行	中国 银行	建设 银行	交通 银行
汇金公司（国家）	35.50	40.21	67.72	57.21	
财政部（国家）	35.30	39.21			26.53
社保基金（国家）		3.43			4.42
国家股小计	70.80	82.85	67.72	57.21	30.95
国有法人			0.22	2.50	5.32
境内非国有法人	1.70	2.59	0.14	1.00	0.95
香港中央结算 （代理人）有限 公司（境外法人） ^①	24.60	8.99	29.25	28.22	20.06
境外独立法人		0.37	0.19	8.29	18.70
境外法人股小计	24.60	9.36	29.44	36.51	38.76
国家与境外独立 法人比较	+70.80	+82.48	+67.53	+48.92	+12.25

资料来源：五大商业银行年报。

由表1可知，只有交通银行的境外独立法人持股比例相对较高，为18.70%，但仍然比国家股的持股比例30.95%低12.25%。总体说来，外资参股并没有实质上动摇国家对五大商业银行的绝对控制权。

（二）外资参股后中国银行业相对控制权现状：受到较大威胁

为防止外资参股后对中资银行控制权的争夺，银监会2003年12月8日颁布的《境外金融机构投资入股中资金融机构管理办法》第8条规定：单个外资机构参股投资中资银行比例的法定上限为20.00%。然而，中国外资参股政策的局限在于：最高20.00%参股比例的限制，只能确保中资银行绝对控制权不丧失，并不能确保中资银行相对控制权不丧失。在中资银行股权结构分散、股权结构变动以及内部治理结构不完善的情况下，外资机构极易通过相对控股或非控股方式获得中资银行的相对控制权。

1. 在中资银行股权结构分散的情况下，外资机构可直接获得相对控制权

以新加坡华侨银行参股宁波银行为例，根据《宁波银行股份有限公司2012年年度报告》，宁波银行2012年12月31日的股权结构为：新加坡华侨银行13.74%、宁波开发投资集团8.5%、华茂集团8.32%、宁波市电力开发7.68%、雅戈尔集团7.25%、宁波富邦控股集团7.10%、宁波杉杉6.21%、其他持股占比5.00%以下股东41.20%。虽然新加坡华侨银行的参股比例仅为13.74%，远远低于20.00%的法定上限，但由于宁波银行内部股权结构分散，新加坡华侨银行获得第一大股东地位，从而直接获得宁波银行的相对控制权。

2. 在中资银行股权结构变动的情况下，外资机构可逐步获得相对控制权

以巴黎银行参股投资南京银行为例，巴黎银行2005年10月支付国际金融公司（IFC）等股东7.05亿人民币参股南京银行获19.20%的股份，成

^① 香港中央结算（代理人）有限公司是以代理人身份，代表在该公司开户登记的所有机构和个人投资者的H股股份合计数。

为南京银行的第二大股东，其持股比例已距第一大股东南京市国资集团的持股比例 19.78% 仅一步之遥。其后，经过南京银行 2007 年在上海证券交易所的上市和 2010 年的股份配售，2012 年 12 月 31 日，巴黎银行的持股比例已变动为 14.74%，而南京市国资集团的持股比例则降至 13.77%，巴黎银行逐步取代南京市国资集团成为南京银行的第一大股东，最终获得了南京银行的相对控制权。

3. 在中资银行内部治理结构不完善的情况下，外资机构可通过非控股方式获得相对控制权

以花旗集团参股广东发展银行为例，根据《广东发展银行 2006 年年度报告》披露的信息，花旗集团与中国人寿保险、国家电网、中信信托投资所持股份均为 20.00%。虽然花旗集团并非广东发展银行的第一大股东，但由于广东发展银行的内部治理结构不完善，花旗集团 2006 年 12 月参股后，立即利用自己全球著名金融服务公司的优势地位，通过与中国人寿保险、国家电网、中国信托投资等大股东签订管理权转让协议，取得广东发展银行的全部管理权，从而通过非控股方式实质上获得了广东发展银行的相对控制权。

(三) 外资参股后中国银行业运行效率现状：显著改善

下面仍以五大商业银行为例，分析外资参股后中国银行业的运行效率。

1. 中国银行业的经营效率得到大幅度提高

五大商业银行 2008~2012 年的综合竞争力不断提高，与国际先进银行的差距不断缩小。截至 2012 年底，五大商业银行的总资产回报率和净资产收益率已经基本达到国际先进银行的平均水平。五大商业银行 2008~2012 年主要盈利性指标如表 2 所示。

表 2 五大商业银行 2008~2012 年主要盈利性指标

指标 银行	总资产回报率 (%)					净资产收益率 (%)				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
工商银行	1.21	1.20	1.32	1.44	1.45	19.39	20.14	22.79	23.44	23.02
农业银行	0.84	0.82	0.99	1.11	1.16	—*	20.53	22.49	20.46	20.74
中国银行	1.00	1.09	1.14	1.17	1.19	13.72	16.48	18.86	18.27	18.10

续表

指标 银行	总资产回报率 (%)					净资产收益率 (%)				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
建设银行	1.31	1.24	1.32	1.47	1.47	20.68	20.87	22.61	22.51	21.98
交通银行	1.19	1.01	1.08	1.19	1.18	20.86	19.26	20.08	20.49	18.43

* “—” 为数据缺失，农业银行年报此项目仅注明“不适用”，无具体数据。

资料来源：五大商业银行年报。

2. 中国银行业的风险控制效率得到明显改善

五大商业银行 2008~2012 年在核心资本充足率不断提高的同时，不良贷款率大幅度下降。五大商业银行的核心资本充足率均上升至 9.67% 以上（《巴塞尔协议》要求各国银行的核心资本充足率不低于 8%），不良贷款率均下降至 1.33% 以下。五大商业银行 2008~2012 年的主要安全性指标如表 3 所示。

表 3 五大商业银行 2008~2012 年主要安全性指标

指标 银行	核心资本充足率 (%)					不良贷款率 (%)				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
工商银行	10.75	9.90	9.97	10.07	10.62	2.29	1.54	1.08	0.94	0.85
农业银行	8.04	7.74	9.75	9.50	9.67	4.32	2.91	2.03	1.55	1.33
中国银行	10.81	9.07	10.11	10.08	10.54	2.65	1.52	1.10	1.00	0.95
建设银行	10.17	9.31	10.40	10.97	11.32	2.21	1.50	1.14	1.09	0.99
交通银行	9.54	8.15	9.37	9.27	11.44	1.92	1.36	1.12	0.86	0.92

资料来源：五大商业银行年报。

三、外资参股银行业对中国金融安全的潜在威胁

外资参股可能会带来危及中国信息安全、恶化中资银行竞争环境、传导国际金融风险、推行金融霸权以及挑战中国银行业监管能力等潜在威胁。

(一) 危及中国信息安全

现代银行已成为国民经济的神经中枢和社会经济信息的汇集地，外资参股投资中资银行很可

能导致中国社会经济信息的大量外泄。外资机构可通过两种方式获得中国经济信息：(1) 参股时直接获取商业信息。如美国银行参股建设银行时，根据双方达成的协议，美国银行将在公司治理、风险管理、信息技术等方面对建设银行提供战略协助。然而，美国银行在为建设银行提供协助的同时，会直接接触到建设银行的客户资料等重要商业信息。(2) 参股后派驻代表间接获取商业信息。外资机构如果持有较大的股权比例，就可以派驻代表在中资银行担任董事、监事或高级管理人员等重要职务，全面参与中资银行的经营管理活动，外资机构极易间接获得国内企业有关国际并购等方面的重大经营决策信息。

(二) 恶化中资银行竞争环境

中国银行业的全面开放，必然导致外资机构参股的中资银行与外资机构在中国境内设立的嫡系分行之间的同业竞争和利益冲突。由于外资机构参股的中资银行与外资机构嫡系分行之间事实上成了关联方，外资机构有可能在以下两个方面恶化中资银行竞争环境：(1) 利用参与中资银行经营管理的机会，将中资银行的商业信息甚至重要客户提供给其嫡系分行。(2) 利用关联交易进行利益输送，如根据中信银行公开披露的资料显示，西班牙对外银行(BBVA)持有中信银行9.90%的股份，是第二大股东，2009年7月29日、2010年5月27日和2013年8月28日，西班牙对外银行分别从中信银行获得4.3138亿美元(约28.22亿元人民币)、3600万欧元(约3.04亿元人民币)和3亿美元(约18.54亿元人民币)的内部基本授信额度资金。

(三) 传导国际金融风险

外资机构的资金调度是由其境外总行控制的，中国监管部门难以及时有效地监测和控制其境外总行的风险。如果外资机构所属的境外总行出现问题或总行所在国爆发金融危机，外资机构就可能大量出售其持有的中资银行股权或大幅度缩减其在中国境内的业务规模，导致国际金融危机严重波及中国。如2009年1月14日，苏格兰皇家银行减持108.09亿H股中国银行股权，套现24亿美元；2009年4月28日，德国安联集团减持32.16亿H股工商银行股权，

套现124.14亿港元；在德国安联集团减持工商银行股权的同一天，美国运通公司也减持6.38亿H股工商银行股权，套现24.63亿港元。国际金融危机爆发时，外资机构大规模减持中资银行股权，会导致中资银行股价大幅度下跌，给中国实体经济和金融安全带来威胁。

(四) 推行金融霸权

外资机构参股中资银行的目的是获取投资收益最大化。因此，外资机构有可能利用其优势地位，通过显失公平的霸王条款推行金融霸权。如有的外资机构可能打着引入先进管理经验的旗号，高价兜售其专利、产品及其管理系统等，藉此从中资银行攫取稳定的非投资收益；有的外资机构甚至可能会依照其全球战略来规划参股中资银行的发展策略，刻意压制参股中资银行自身业务的全面发展和产品技术创新，从而变相将参股中资银行逐渐演变成其全球分销渠道或转嫁风险的工具。

(五) 挑战中国银行业监管能力

由于外资机构拥有较先进的管理方法、较前沿的高新技术以及较畅通的经营渠道，外资机构往往能够使用非常隐蔽的举措规避中国的银行业监管，毋庸置疑也为中国银行业监管带来新的风险。最后，外资进入导致的金融国际化、网络化和电子化进程的快速发展，也将对中国银行业传统的监管制度提出前所未有的挑战。

四、外资参股银行业后确保中国金融安全的对策

外资的迅速扩张不仅会侵蚀中国银行业的相对控制权，而且会对中国的金融安全构成诸多潜在威胁。为确保国家金融安全，必须有针对性地采取防范对策。

(一) 确保五大商业银行的绝对控制权

由于五大商业银行在中国金融业的特殊地位，国家应对其保持绝对控股。为保证国家对银行业的总体控制，国家可在五大商业银行中设立金股制度，对五大商业银行的股权变动实行一事一议，在外资股权变动对国家金融安全构成威胁时，可使用金股股份行使表决权。

（二）重视相对控制权的保护

在目前的外资参股政策下，中国中小股份制商业银行的相对控制权极易由于外资参股而丧失。为防止外资机构大举控制中小股份制商业银行，中国应制定相应的法律制度和政策对中资银行的相对控制权进行适当保护。主要措施包括：（1）维持银监会规定的比例限制不动摇；（2）鼓励国有金融资本通过股权置换、资产重组等方式提高其股权比例；（3）鼓励民营资本投资国内中小商业银行；（4）设置政策壁垒，严格限制外资机构通过直接或间接方式成为第一大股东的中资银行数量；（5）加强对外资机构参股中资银行相对控制权的审查，防止外资机构通过非控股方式获得中资银行的相对控制权；（6）适当控制外资参股中国银行业的速度。

（三）强化商业信息的审慎监管

监管机构应对外资参股可能产生的商业信息泄露行为进行更加严密的监管。一是中资银行自身应加强内部核心数据及其他重要信息的管理和保护，严格控制外资机构使用中资银行内部核心数据及其他重要信息的范围；二是对中资银行的外包业务，应在法律上特别规定外资机构保护中资银行信息机密的义务；三是对外资机构派驻的高级管理人员，应制定专门的

行为准则对其进行约束，明确规定其应承担商业信息保密的责任。

（四）构建相关的信息披露制度

中国银行业应尽快构建一套与国际标准接轨的信息披露制度。外资参股银行的信息披露不仅有利于银行存款人、债权人、投资人和其他利益相关者了解外资参股中资银行的财务、风险状况等信息，维护自身利益；而且有利于国家了解外资参股中国银行业的整体情况，加强对外资参股银行的监督，及时消除可能存在的金融安全隐患以确保金融系统的稳定与安全。

（五）转变监管理念

尽快转变监管观念，从合规性监管转向风险性监管是当务之急。风险性监管能通过对风险进行预警及时防范风险的发生，有效地解决危机发生后才进行纠正和补救的滞后性，从而减少中国银行业遭受的风险冲击。风险性监管应当成为中国对外资参股银行监管的主要方式。

本文作者：刘家松是中南财经政法大学副教授、武汉大学经济与管理学院博士后；张博是美国加州大学河滨分校会计学硕士研究生

责任编辑：何 辉

Financial Security After Foreign Capital Taking Shares of Chinese Banking Industry: Current Situation, Threaten and Measures

Liu Jiasong Zhang Bo

Abstract: From the new perspective of absolute control, relative control and operating efficiency, this article uses data cases to discuss the current status of financial security and the potential threats after foreign capital taking shares of Chinese banking industry. Then, the paper proposes some appropriate countermeasures. The main conclusions are: foreign equities' participation has not waved the absolute control of China's banking industry, and the operating efficiency of it has conversely been significantly improved. However, foreign institutions will obtain relative control of Chinese banks easily through relative holding or non-controlling mode. In addition, foreign equities' participation will bring many financial security risks.

Key words: foreign capital taking shares of banks; financial security; absolute control; relative control