

银行业控制权博弈的国际比较

文庆能

（西南财经大学中国金融研究中心，成都，610074）

内容摘要：随着金融全球化的日益发展，外资银行跨国合资、并购成为金融发展的大势所趋，本土银行在与外资银行的竞争中，如何保证对本国金融体系的控制权成为各国政府、理论界关注的热点。本文从维护一国核心金融价值的角度，从大国和中小国家两个层面，研究了在开放金融条件下，一国维护本土银行金融控制权的举措。

关键词：银行 金融安全 并购

一、引言

21 世纪金融、贸易和技术的流动变化将决定新时代的政治经济现实，外国势力冲击民族国家经济主权必然成为经济全球化的显著现象（索罗斯，2001；徐开金，2003；等）。以美国为首的西方发达国家作为金融全球化的倡导者与推动者，试图通过货币金融、投资贸易等经济政策以及操控国际组织运作来达到影响他国经济、赢得国际竞争优势的目的。既然金融安全问题的关键是对一国“核心金融价值”的维护，何谓一国的核心金融价值呢？金融是现代经济的核心，金融体系的运转很大程度决定经济资源的配置。一国核心金融价值的维护主要表现为国家对资源配置能力的掌控，在某些极端状况下、政府甚至要具有完全控制和调动全国金融资源的能力。显然，这种能力是通过金融的功能来体现的。从金融功能观（Merton, Bodie, 2000）的角度出发，我们可以把基于金融核心价值的金融安全问题理解为对金融资源配置能力的控制权。而金融配置社会资源的功能是由金融机构通过市场来完成的。金融体系的控制权是关乎金融安全最紧要的权力。引进战投就是通过出售股权部分让渡我国银行的控制权。战投拥有一定股权与董事席位，也取得了相应的经营管理与收益分配权限。

表一 2003 年部分国家外资占国内银行业资产比重

拉 美	墨西哥	83	中东欧	捷 克	97	发 达 国 家	英 格 兰 美 国 挪 威 瑞 士 芬 兰 日 本 意 大 利 加 拿 大 德 国	
	巴拉马	59		匈 牙 利	89			
	智 利	47		波 兰	71			
	乌拉圭	43		罗马尼亚	47			
	委内瑞拉	43		爱沙尼亚	100			
	秘 鲁	42		斯洛伐克	98			
	玻利维亚	36		匈 牙 利	82			
	阿根廷	62		俄 罗 斯	9			
	巴 西	30	亚 洲	韩 国	30			
	哥伦比亚	22		马来西亚	19			
				菲律宾	15			
				泰 国	7			
				中 国	2			

数据来源：世界银行监管调查（IMF），2003

基于垄断市场或投机动机的跨国银行并购会对一国经济产生消极影响，所以一些发达国家较早就开始为外资跨国并购设计审查制度，并进行适度的政府干预，这一点在银行业中表现得尤为明显。从世界范围来看，外资参股银行的比重是衡量金融资源控制权的一个显著指标，它直接关系到外资银行参与经营决策的深度和广度（见表一）。许多国家都对此设定了上限。并对外资入股本国银行以及建立营业性机构的审查机制进行了严格规定（见表二）。一国银行业开放的法律规定表明的是政府对外资进入本国银行业的态度；而一国法律对外资参股比例的限制是对外资的最重要的一道防线。

表二 部分国家法律对银行业开放限制的相关规定

国家名称	对银行业开放的法律规定
美国	1978 年《国际银行法》确立了外资银行准入的国民待遇原则，1991《外资银行监管加强法》为外资银行的准入和扩张建立了统一的联邦标准，确保外资银行业务须受到母国的监管和检查。外国资本要收购美国银行必须接受联邦和州监管当局的双重审查，超过 5% 的股份必须得到联邦储备委员会的批准。
加拿大	外资在银行（以及保险、信贷等金融部门）中持有的股份不得超过 25%；董事的 3 / 4 必须是加拿大居民；外国银行母行必须在 10 年内于本地股票市场上出让其子公司的大部分股权，使原来由外国母行控股的外国银行子公司最终成为“没有任何个人或团体持有股票 10% 以上的银行”。
法国	有稳定战略地位的大集团可持股 20—30% 并获得 3% 的折扣，但是需保证不出售股权并在董事会中拥有席位；政府要在具有重要地位的企业中持有“金股”，没有投票权，在关系国家安全等问题时有绝对的权利；非欧盟成员国的外资持股不得超过 20%
澳大利亚	外资银行可以竞标购买澳洲小银行，但政府评估购买 4 大银行时可以加以否定。个人或团体持股超过银行有选举权股份的 10% 时，必须经过财政部长的同意，超过 15% 的必须通过总督的同意。
韩国	IMF 要求韩国政府允许外资 100% 控股韩国国内金融机构和外国人有资格进入韩国国内银行的董事会；只需经过韩国金融监管委员会的审批，外资控股的商业银行就可成立。而韩国 1998 年通过了《外资投资促进法》，基本达到了 IMF 的要求：取消了外资只能持股韩国国内金融机构 4% 的限制；当外资持有不超过韩国国内金融机构 10% 的股份时，只需向金融监管委员会报告备案；一旦外资持股超过 10% 时，必须经过金融监管委员会的审批。
埃及	埃及法人或自然人所持股份在国内银行发行股份中所占比例应该不少于 49%，但是单个的认购人所持有的比例不应该超过发行资本的 10%。
印尼	在 1972 年以前就设立分支机构的外资银行才可以拥有银行完全的所有权；新的外资银行在合资银行中的进入，只能拥有不多于 85% 的股权。
马来西亚	13 家由外资全部控制的商业银行可以由其现有股东持有；其他银行外资股东所持有的股份不得超过 20%
新加坡	外国商业银行不能再设立完全或有限制的银行；新的外资银行只能设立离岸银行分行或者代表处；外国股东组成的一个单独或者相关的集团仅能持有不超过 5% 当地银行的股份；
菲律宾	新组建的任何银行机构中有表决权的股份至少 70% 必须由菲律宾居民持有，除非是菲律宾已经存在的外资银行的分行或代理行的设立；经过菲律宾总统的批准，外资银行持有本地银行的股份可以从 30% 增加到 40%。
印度	外资银行许可证的批准按照印度现行的法律进行，包括新进入者和已有银行在内，每年限发 12 张许可证；经许可在印度从事银行业务的外国银行分支机构向其他金融服务公司的投资不得超过其拥有资金的 10% 或被投资公司资本金的 30%，以两者较低者为准；当外资银行在印度的表内和表外资产总额占印度银行体系表内和表外资产总额 15% 以上时，新进入的外资银行将不发许可证。

资料来源：根据各国金融相关法律与银行监管条例整理

从国际银行业的发展来看，以跨国合资并购为特征的开放进程是大势所趋，然而在金融国际化过程中能够明显看出由于不同国家的地位与态势强弱分明，每一个国家的开放都存在多种力量对该国银行控制与反控制的博弈，其中部分国家能够主导开放进程，有效控制速度、广度等关键指标；而部分国家却在全面迅速的开放中丧失了本国经济体对银行的控制权。我们可以结合不同国家类型与开放现实来分析各国银行业控制与反控制的博弈：

二、大国银行业反控制的决心与措施

银行的兼并收购也经常在大国，特别是欧美发达国家之间发生，某些并购案件在规模上排名世界前列，然而经过大量并购，大国银行业的实际外资份额还是相对较低。实际上任何一个政治经济大国都不可能不对外资进入本国银行业加以限制。例如美国、法国等号称金融自由化程度很高的发达国家，它们对外资进入也有明确限制，而其相应的实际外资控制比重也不大。俄罗斯虽然经历了激进经济改革的痛苦，甚至发生过金融危机，但是在中东欧转

型国家银行业普遍对外资全面开放的背景下，俄罗斯还是牢牢地将银行业控制权掌握在本国手中。中国的金融监管政策也表明，国有资本在相当长的时期内将保持对国有银行的绝对控股地位。英格兰的外资比重较高，是因为英国银行业非常发达且开放较早，在外国银行进入英国市场的同时，英资银行也对等的进入了对方市场；另外英国的外资银行大多来自美国以及各英联邦国家，在政治上没有冲突，而英国也设置有外资并购方面的壁垒。因此，在现实没有出现大国银行业被外国控制的案例，不管是否由国有资本控股，要想在世界政治经济舞台占有一席之地的大国都需要将资源支配权牢牢控制在本土金融企业手中。

印度的银行业改革在发展中大国中是比较成功的，其主导思路是弱化金融压抑、打破金融垄断，发展私人银行，培育良好、公平公正的金融竞争的环境。总言之，重点是体制改革，改革政府垄断的金融体制。外资引入不是主要的，当然随着体制改革推进，90年代后期印度对外资管制有一定放松，但与其他国家相比，还是比较严格限制的。为保护本国的金融业，在市场准入规定了较多的条件和限制，表现在限制外国金融机构的数量，或限制某个分部门的外资总额。印度每年只颁发12个外国银行许可证，但外国银行的资产不能超过整个国内银行资产的15%；1996年以前，印度外资银行的控制率几乎为零，截止到2003年年底，印度银行的外资控制率也仅为3.85%¹。

印度银行业改革取得国际市场公认的良好效果。印度的金融系统比较健全，而且管理体制国际化程度高。印度银行的坏账远比中国银行低，印度的股票市场也比中国成熟得多。根据标准普尔公司公布的评级报告，截止到2004年，印度银行的不良资产比率在8%到10%之间，资本充足率达到9%，超出巴塞尔协议一个点。印度银行的年利润增长率在现有的数据中是世界最高的，1996至2001年印度银行的年利润增长率为39%，而世界银行平均年利润增长率为18%，同期中国银行年均增长率仅为3%。印度国民银行（最大的国有银行）2004年资产收益率0.99%，达到国际水平。

三、中小国家银行业控制权的博弈与平衡

多数中小发展中国家在世界银行业整合过程中处于劣势地位，很难与发达国家抗衡。而它们愿意开放银行业让渡部分主权的原因，正如德国经济学家觉特拉赫（1995）所说，是全球化增加了它们从经济上把本国发展成为工业化国家的机会。因此即使充满风险，小国还是愿意把经济主权有限制地、部分地与外国势力分享。由于银行业的特殊性，多数国家在开放银行业问题上还是显得较其他产业谨慎小心。政治经济背景的不同导致中小国家对待外资态度的差异，其银行业开放的总体进程、对哪些国家开放等等都是由这些国家对于自身金融安全的不同理解而决定的。目前对外资进入银行业不设限制的国家大多集中在中东欧和拉美，在这些国家，外资占据了其银行资产绝大部分份额（见表一、表三）。经济危机或经济急剧转型是其中最直接诱因。然而不管是亚洲、拉美金融危机及其救助还是中东欧政治经济转型，美国和西欧发达国家的政策态度都是左右其进程的一个极重要因素。它们操纵IMF等国际机构并辅以政治经济政策的配合，压迫发生经济危机的国家实施苛刻的财政货币政策，并且促使其尽量开放各类市场，让跨国公司能够有机会控制这些国家银行业等核心经济命脉。从更广泛的案例来看，很多中小国家银行业的开放进程并不完全由本国力量所主导，背后总有大国利益的痕迹。

¹ 资料来源：FITCH IBCA 提供数据库 BANKSCOPE

表三 拉美和中东欧国家 2001 年各类银行的资产占比 (%)

地区/国家	国有银行	私人银行	外资银行			
			全部	欧盟	美国	其他国家
拉丁美洲						
阿根廷	32.5	19.1	48.4	33.6	12.1	2.7
巴西	46.0	27.0	27.0	15.7	5.3	6.1
玻利维亚	18.2	56.5	25.3	10.4	4.5	10.4
智利	12.9	45.5	41.6	32.4	5.5	3.8
秘鲁	10.8	43.2	46.0	34.8	5.6	5.6
墨西哥	N/A	17.7	82.3	53.7	23.7	4.8
东欧						
罗马尼亚 1	41.8	3.0	54.9	46.0	4.5	4.4
波兰	23.1	5.4	71.5	60.2	10.4	0.9
斯洛伐克	33.0	6.4	60.5	51.8	2.8	5.9
保加利亚	18.1	10.3	72.0	62.9	1.3	7.8
捷克 2	4.3	25.7	70.0	58.1	6.3	5.6
爱沙尼亚	N/A	2.0	98.0	98.0	N/A	N/A
匈牙利	44.6	3.2	52.2	39.2	8.6	4.4
斯洛文尼亚	14.3	19.6	66.2	66.2	N/A	N/A

注 1：按照外资资产占该国银行业总资产的比重计算。如果外资控制 50%以上的股权，即将该银行全部资产算作外资银行的资产。

注 2：这几家银行按照外资资本占该国银行业总资本的比重计算。

资料来源：银行家年鉴和国家公开出版物，转引自中国人民银行报告二〇〇六年度第 11 期(总第 35 期)《金融机构股权多元化趋势与影响》。

(1) 中东欧国家转型中的银行业开放

波兰、捷克等经济转型国家曾经试图凭借自身力量完成国内银行体系改革而都没有成功。在对待外资的态度上，它们基本上都存在一个从抵触到接纳的转变过程。最后由于政府急于加入传统的欧洲体系和推行银行非国有化改革，1990 年代后期这些国家都对外资全面开放了银行业，目前中东欧是银行业被外资控制程度最高的地区，各国银行业外国资产占比普遍超过了 80%的份额。然而在这种情况下，这些国家政府仍然十分关注银行市场的竞争，避免单个外资银行垄断国内金融市场。

(2) 墨西哥、韩国危机后的银行业开放

墨西哥的法律从 1980 年代开始就禁止国外的银行在国内经营；即使在 1994 年墨西哥、美国和加拿大签署的 NAFTA 协议中，也严格限制外资银行在墨西哥的准入；然而在 1995—1996 银行大规模危机的背景下，为了获取 IMF、国际清算银行以及美国的 500 亿美元救助，政府于 1997 年彻底改革了银行业法律，允许外资银行不受约束地进行经营。这次改革掀起了兼并收购的浪潮，到 2004 年 6 月，外资银行占有了约 82%的银行资产，墨西哥 19 家银行中有 7 家是被外资并购的银行，这七家银行控制了银行资产的 75.5%，外资银行的分支机构又控制了 6.2%的资产，因此，墨西哥的银行业也基本被外资所掌控。

1997 年的金融危机也改写了韩国金融业的发展模式。1998 年 2 月，金大中政府实施鼓励外商直接投资的方式来摆脱国内经济危机，为获得 570 亿美元的贷款援助计划，IMF 对韩国政府提出了进一步放松金融管制的苛刻要求（见表二）。这一波金融自由化政策直接导致 98 年后外资大量涌进金融业。韩国主要商业银行如外换、韩美、国民、韩亚、第一银行等被外资控股，截至 2003 年 9 月，韩国商业银行外资持股比例达到 38.6%，外资的银行资产

比例达到 30%，比危机刚过的 1998 年底增加了 3.3 倍。然而针对外资过分介入的问题，韩国国内民族情绪，反对的呼声非常强烈，政府也进行了不同程度的干预，因此韩国银行业的开放程度还远小于波兰和墨西哥等国。建行汉城分行行长陈彩虹先生一段评论非常贴切地描绘了韩国的现状：“国际货币基金组织对韩国危机的拯救，既有天使之功，又含魔鬼之虞。”这正是当今韩国经济最为明显的特征。一方面，韩国的市场化程度越来越高，与国际接轨的范围越来越大，得到国际经济社会的认可亦越来越多，韩国由此获得了更多的国际经济交往的好处而另一方面，真正属于韩国自己能够控制的东西越来越少，大企业集团和几乎所有重要行业的重要机构，均由外国资本控制，国际经济社会中任何细小的波动，都会对韩国经济产生重大影响，韩国无可奈何地承担着经济控制权丧失带来的无可估量的经济成本。

表四：外资持股韩国国内主要银行

银行	1997 年底		2003 年底	
	外资股份	主要股东	外资股份	主要股东
Kookmin 银行	无	政府：37.6%	73.6%	纽约银行：10.4%
Woori 银行	8.6%	三星人寿保险：6.6%	4.5%	韩国存款保险公司:86.8%
Hana 银行	21.3%	Kyobo 保险：7.7%	37.2%	韩国存款保险公司:21.7%
Shinhan 银行	23.4%	在日本的韩国人：23.4%	51.8%	花旗银行:46.4%
韩国外换银行	2.7%	韩国银行：47.9%	71.0%	Lone—star:51%
Hanmi 银行	29.4%	美国银行：18.6%	89.1%	KAI:15.7%
韩国第一银行	0.1%	Daehan 人寿保险公司	48.6%	新桥资本：48.6%

资料来源：《外资进入对韩国国内民营银行业绩的影响》（Hyun E. Kim 和 Byung—Yoon Lee，2004）

（3）阿根廷银行业对外资的依赖

阿根廷对外资银行过度依赖，导致外资控制了本国银行体系，致使国家金融主权削弱甚至丧失。在过去十年的私有化过程中，阿经济已外资化甚至外国化，外资控制了阿经济命脉，银行体系也是如此。截至 2003 年，阿根廷十大私营银行中，七家为外资独资银行，两家为外资控股银行，商业银行总资产的 62%~68%被外资银行控制。而在 2001 年阿根廷危机发生后，外资银行采取规避风险的机制。坚决拒绝向子行注入资金，甚至毫不负责地撤资。阿根廷金融形势开始恶化后，阿根廷被迫实行 IMF 严厉的紧缩措施“零财政赤字计划”。11 月底，在阿根廷无法完成该目标的情况下，IMF 断然拒绝提供计划中的贷款，由此，阿根廷也无法获得世界银行、美洲开发银行和西班牙政府等预定提供的贷款（贷款额总计 50 亿美元），从而把阿根廷逼到财政和债务破产的边缘。

参考文献:

1. Merton R.C., 1995 : A Functional Perspective of Financial Intermediation, Financial Management ,24 (2)
2. Arnold Wolfers, 1952: National Security as an Ambiguous Symbol, Political Science Quarterly
3. W.C.Wohlforth., 1999: The Stability of a Unipolar World, International Security, Vol.24, No.1, summer
4. Krugman, 1979: A model of balance-of-payments crisis, Journal of money, Credit and Banking.
5. Krugman, 1998b: The confidence game , The New Public, October 5
6. Joshua Cooper Ramo, 2006: The Beijing Consensus
7. Jahee Nolan, 1994: Global Engagement: Cooperation and Security in 21st Century, Washington DC. , the Brookings Institution
8. 王森, 2005: 《国有商业银行改革: 改善治理结构还是拓展市场业务》, 《金融研究》, 第 6 期。
9. 史建平, 2006: 《国有商业银行改革应慎重引进外国战略投资者》, 《财经科学》, 第 1 期
10. 金运, 2005: 《国际战略投资者选择与国内商业银行改革》, 《中国金融》, 第 22 期
11. 李石凯, 2006: 《境外战略投资者对中东欧 8 国银行产业转型与发展的影响》, 《国际金融研究》, 第 9 期
12. 黄宪, 熊福平, 2005: 《外资银行在中国发展的经营动机和经营策略分析》, 《金融研究》, 第 2 期
13. 李良, 陈晓红, 2004: 《外资银行的专利壁垒与我国商业银行的专利战略》, 《金融论坛》, 第 2 期
14. 余云辉, 骆德明, 2005 年 10 月 25 日: 《谁将掌控中国的金融》, 《上海证券报》
15. 吴念鲁, 2005: 《对国有商业银行引进战略投资者及上市的评析》, 《银行家》, 第 9 期
16. 特约评论员, 2005: 《正视银行业战略引资风险》, 《上海金融》, 第 10 期
17. 董崎, 2006: 《银行并购: 后 WTO 时代中国商业银行的战略选择》, 《改革》, 第 6 期

The international comparison of the game of the banking control

Wen Qingneng

(Chinese financial research centre of southwestern university of finance and

Abstract: With the increasing development of financial globalization, foreign banks cross-border joint ventures, mergers and acquisitions as a financial development trend of the times. In the competition of local banks and foreign banks, how to ensure that the country's financial system and the control of Governments, as a hot spots of the theoretical circles. From the point of view that a country to safeguard the core values of the financial and the two levels of big countries and small countries, the article does the research of the financial conditions of a country to maintain local control of the banking and financial initiatives.

Key words: bank financial security mergers and acquisitions

收稿日期: 2008 年 10 月

作者简介: 文庆能, 西南财经大学中国金融研究中心 2005 级博士研究生