

### 第三章 中國外資金融機構之相關法規

中國自實行改革開放以來，隨著外商投資企業的不斷增加，外資金融機構的引進也成為中國對外開放的重要組成部分。1979年中國開始准許外國銀行-日本東京銀行在北京設立代表處。1982年，第一家境外銀行分行即香港南洋商業銀行深圳分行正式成立。1985年，第一家中外合資銀行，廈門國際銀行誕生。1993年，美國最大的商業銀行花旗銀行率先將其中國區總部從香港遷至上海。經過多年的發展，在華的外資金融機構已初具規模<sup>1</sup>。

#### 第一節 外資金融機構管理法規主要內容

##### 一、管理法規的立法沿革

關於中國對外資金融機構的監管立法，最早可追溯至1983年中國人民銀行所頒布的《中國人民銀行關於外資金融機構在中國設立常駐代表處的管理辦法》，條文內規範外資金融機構非正式性代表處的設立，這是中國地區第一部管理外資金融機構的法令。兩年後即1985年，中國國務院發布《經濟特區外資銀行、中外合資銀行管理條例》，正式批准外資金融機構在經濟特區設立營業性分支機構，當時中國僅准許外國銀行在經濟特區設立分支機構，尚屬試點性質。1990年，中國為開放上海浦東，吸引外國銀行到浦東設立營業據點，人民銀行訂定《上海外資金融機構、中外合資金融機構管理辦法》，開放外資金融機構在上海設立分支機構。

1993年12月25日，國務院作出《關於金融體制改革的決定》(以下簡稱《決定》)。《決定》確定了中國金融體制改革的目標即：“建立在國務院院領導下，獨立執行貨幣政策的中央銀行宏觀調控體系；建立政策性金融與商業性金融分離，以國有商業銀行為主體、多種金融機構並存的金融體系；建立統一開放、有序競爭、嚴格管理的金融市場體系<sup>2</sup>。”

<sup>1</sup> 鄒立剛、張桂紅，《對外資金融機構的法律監管》(北京：法律出版社，2001)，頁246。

<sup>2</sup> 國務院法制辦公室財務金融法制司，《中華人民共和國外資金融管理條例》(北京：中信出版社，2002)，頁1。

此《決定》中關於外資金融機構的設立及管理指出：“根據對等互惠的原則，經中國人民銀行批准，可有計劃、有步驟的引進外資金融機構。外資金融機構要按照中國人民銀行許可的業務範圍開展經營活動<sup>3</sup>。”根據《決定》的精神，1994年2月25日國務院發布了《中華人民共和國外資金融機構管理條例》（以下簡稱《管理條例》）。1995年，八屆全國人大常委會會議分別通過並發布了《中國人民銀行法》和《商業銀行法》。這些法律的頒布和實施，對於保護商業銀行，存款人和其他客戶的合法權益，規範商業銀行的作為，維護商業銀行經營自主權，加強金融監管，維護金融秩序具有重要意義。

不過在1990年以後，由於中國陸續開放23個沿海、沿江城市設立外資金融機構，外資金融機構家數快速增加，原本僅能適用於經濟特區及上海地區的管理規定已不敷所需，故中國國務院在1994年4月發布能適用於全中國地區的管理規定，即《管理條例》，同時將1985年及1990年所頒布管理條例及管理辦法廢止<sup>4</sup>。

隨著中國銀行業對外開放的不斷擴大，監管在華外資金融機構的法律法規也經歷了不斷發展和完善的過程。1994年國務院頒布《中華人民共和國外資金融機構管理條例》，同年，中國人民銀行公布《中華人民共和國外資金融機構管理條例暨實施細則（試行）》。兩部法規的頒布，代表對外資金融機構的監管步入法制化與規範化。此後，中國人民銀行繼續對《管理條例暨實施細則（試行）》進行修訂，於1996年頒布《中華人民共和國外資金融機構管理條例暨實施細則》。2001年底，中國加入世貿組織後，根據中國承諾，國務院修訂《管理條例》、中國人民銀行修訂《管理條例暨實施細則》，這兩部法規規章均於2002年2月1日起開始施行。

2002年2月1日施行的《管理條例暨實施細則》，對於切實履行中國加入世貿組織承諾、加強外資銀行審慎監管，發揮了重要作用<sup>5</sup>。但隨著形勢的不斷發展變化，尤其是對經濟改革的深化，監管體制和法律框架的變更，有必要進一步修訂和完善原本的《管理條例暨實施細則》。

在2006年底國務院重新訂定全新的《外資銀行管理條例》，以順應中國加入世界貿易組織後銀行業對外開放不斷深化的客觀需要，對加強外資金融機構監

---

<sup>3</sup> 孫國華、馮玉軍，《銀行法律基礎知識》（北京：中國金融出版社，2004），頁272-273。

<sup>4</sup> 陳瑞榮，〈大陸地區外資金融機構管理法令簡介〉，《台灣經濟金融月刊》，第36卷2期，頁13。

<sup>5</sup> 曹康泰，《中華人民共和國立法法釋義》（北京：中國法制出版社，2000），頁118。

管，促進外資金融機構合法、穩健運行具有重要的現實意義。新《外資銀行管理條例》的發佈，象徵中國銀行業對外開放及外資金融機構監管又邁出新步伐<sup>6</sup>。

表3-1 歷年中國大陸關於外資金融機構管理法令與相關辦法

頒布時間	頒布機構	頒布法規	時效性
1983	中國人民銀行	外資金融機構在中國設立常駐代表處的管理辦法	已廢止
1985	國務院	經濟特區外資銀行、中外合資銀行管理條例	已廢止
1987	中國人民銀行	經濟特區外資銀行、中外合資銀行業務管理的若干暫行管理條例	已廢止
1990	中國人民銀行	上海外資金融機構、中外合資金融機構管理辦法	已廢止
1991	中國人民銀行	外資金融機構在中國設立常駐代表機構管理辦法	已廢止
1994	國務院	外資金融機構管理條例	1996 修訂
1994	中國人民銀行	外資銀行人民幣專用帳戶暫行管理規定	已廢止
1996	中國人民銀行	在華外資銀行設立分支機構暫行辦法	已廢止
1996	國務院 中國人民銀行	外資金融機構管理條例暨實施細則	2002 修訂
1996	中國人民銀行	上海浦東外資金融機構經營人民幣試點暫行管理辦法	已廢止
1997	中國人民銀行	外資金融機構中、高級管理人員任職資格管理暫行規定	已廢止
1999	中國人民銀行	外國銀行撤銷在華營	已廢止

<sup>6</sup> 李金澤，《銀行法律與業務》（北京：中信出版社，2005），頁 85。

		業性分支機構操作指引	
2002	國務院 中國人民銀行	外資金融機構管理條例暨實施細則	已廢止
2006	國務院	外資銀行管理條例	施行中

資料來源：整理自中國銀監會網站。

## 二、對於外資金融機構的定義

根據《管理條例》第2條的規定，外資金融機構是指“依照中華人民共和國有關法律、法規的規定，經批准在中國境內設立和營業的下列金融機構：

1. 總行在中國境內的外國資本的銀行(以下簡稱獨資銀行)；
2. 外國銀行在中國境內的分行(以下簡稱外國銀行分行)；
3. 外國的金融機構同中國的公司、企業在中國境內合資經營的銀行(以下簡稱合資銀行)；
4. 總公司在中國境內的外國資本的財務公司(以下簡稱獨資財務公司)；
5. 外國的金融機構同中國的公司、企業在中國境內合資經營的財務公司(以下簡稱合資財務公司)。”

獨資銀行、合資銀行的註冊資本最低限額為3億元人民幣等值的自由兌換貨幣。獨資財務公司、合資財務公司的註冊資本最低限額為2億元人民幣等值的自由兌換貨幣。註冊資本應當是實繳資本。外國銀行分行應當由其總行無償撥給不少於1億元人民幣等值的自由兌換貨幣的營運資金。中國人民銀行根據外資金融機構的業務範圍和審慎監管的需要，可以提高其註冊資本或者營運資金的最低限額，並規定其中的人民幣份額<sup>7</sup>。按照《管理條例》第2條規定在中華人民共和國境內設立外資金融機構必須依照中國的有關法律、法規的規定，這邊的法律主

<sup>7</sup> 孫國華、馮玉軍，前引書，頁276。

要是指《人民銀行法》、《商業銀行法》和《公司法》<sup>8</sup>。

### 三、外資銀行管理條例政策趨勢<sup>9</sup>

#### (一) 吸引合格外資金融機構投資，推進金融改革和發展

對於中國政府來說，引入境外策略投資者顯然是進一步推動金融業的深化改革和擴大開放的步伐的一條捷徑。不但可以引進國外銀行先進的管理技術、產品創新能力和服務理念，提昇中資金融機構的經營效率和市場競爭力，同時引資所帶來的“示範效應”也激發了國內機構的活力。從銀行業來看，通過引入境外策略投資者以及公開上市，資本充足率達標的銀行資產佔全部銀行業資產的比重已由2002年底的0.54%上昇到目前的68.1%，通過策略引資改善單一的股權結構，提昇競爭力的效果顯而易見；保險業中，進行了策略引資的公司特別是在風險管理和控制上，較快借鑒了先進銀行的理念和做法，可持續發展的能力大為增強。

#### (二) 優先扶持符合金融業發展策略的外資金融機構

由於中國金融業的發展存在著結構和地區分佈上的不對稱性、不均衡性，因此監管部門會參照國外的做法，採取一些優惠措施鼓勵外資金融機構進入國內相對薄弱的地區和部門，借助於外資的力量以促進經濟的均衡發展。並且因中國金融業往往採取先向沿海地區開放，後續再延伸至內陸地區的策略，這種策略也在某種程度上加深了沿海與內陸兩地間金融發展的失衡。

目前中國監管階層與外資之間尚存在著一定的利益交集，這個利益交集主要表現在以下方面：一是對於目前中資機構沒有從事或者是沒有能力從事，但市場又迫切需要的商品和服務領域，如銀行業中各類避險金融衍生性商品，保險和金融產品定價服務等領域。保險業中部分技術知識性較高的，如經營管理難度大的責任保險、信用保險、農業保險和再保險等業務，監管當局非常希望過去有豐富經驗的外資銀行投入發展；二是在一些中國政府區域經濟發展策略中重點扶持的地區，外資銀行也會有很多商業機會。

<sup>8</sup> 國務院法制辦公室財政金融法制司，前引書，頁4。

<sup>9</sup> 王煦棋，〈兩岸金融服務業跨業經營暨其監管評析〉，《萬國法律》，第136期，2004年8月，頁96。

### （三） 內外資金融機構的監管將逐步趨於統一

在 WTO 框架下，內資和外資金融機構應當基本遵循統一的監管原則和法律框架。在過渡期內，內資和外資金融機構在不同領域分別享有不同程度的政策優勢和政策的劣勢，影響了市場公平競爭的展開。例如，外資銀行在客戶和地域方面受到的限制多一些，但是在稅收優惠、同業借款的期限方面則得到了較之內資銀行更為寬鬆的政策條件。例如在所得稅上外資銀行享有 15% 的稅率優惠，而中資銀行必須繳納 33% 的所得稅。

中國對於傳統的金融機構的立法將中資機構與外資機構分別立法的做法將會逐步做出重大的調整。中國的內外資企業所得稅統一的工作正在討論之中，目前基本上已經沒有法律障礙；同時，監管層將會更多地參與國際監管的合作。

另外，銀監會對於外資金融機構在中國混業經營的監管也已經著手研議中。目前，中國雖然實行分業經營和分業的監管體制，但對外資金融機構母公司的混業經營卻難以有效監控。中國正在致力於研究建立更高層次的金融監管協調機制，未來對於外資金融機構的混業經營監管必將納入新金融監管政策的制訂。

### （四） 開放政策存在著不確定性

目前，中國根據國內金融改革和發展的需要，實施了一些自主開放政策。例如對外資金融機構參股中資金融機構、對人民幣業務的開放以及銀行零售業務等等，或者比原定的開放期限提前，或是比承諾的開放程度更大，或者是中國當前特定領域的開放現狀較之發達國家還要高。

過去五年金融行業的逐漸開放中，最大的進步之一，即是各方面對金融開放認識的深入。原來金融界往往容易存在兩個比較極端的、截然相反的現象，一部分人認為若不開放就是封閉，另一部分人則認為開放是讓外資金融機構隨便進入中國市場，門戶大開。經過幾年來的開放過程，正開始形成的一個共識，即尋求兩者之間的平衡，一方面既要通過開放對國內金融機構形成適度的競爭壓力，促進金融創新等的技術轉移，促進中國金融機構運營效率的提高；另一方面開放之餘卻不能對國內金融體系形成過大的衝擊，特別是目前國內成長比較快、商業機會比較大、但是國內金融機構競爭力又比較弱的領域，例如銀行的零售業務等等。這也就是說，既要對本土快速成長、開發不夠的金融市場做適度保護，但又不能過度保護而違反身為 WTO 會員國的原則。

#### 四、外資銀行管理條例最新發展

為適應對外開放和經濟發展的需要，加強和完善對外資銀行的監督管理，促進銀行業的穩健運行。同時根據 WTO 的協議，2006 年以後中國將取消所有對外資銀行的所有權、經營權的設立形式，包括所有制的限制，批准外資銀行向中國客戶提供人民幣業務服務，給予外資行國民待遇。經國務院總理溫家寶簽署第 478 號國務院令後，公佈《中華人民共和國外資銀行管理條例》（後文以《管理條例》稱之）。該《管理條例》於 2006 年 11 月 8 日國務院第 155 次常務會議通過並立刻公佈，《管理條例》與《施行細則》將於 12 月 11 日起同步實施<sup>10</sup>。

##### （一） 在全面開放和審慎性原則間尋求平衡<sup>11</sup>

《管理條例》最明顯的一個特點是區別對待法人銀行和外國銀行分行。《管理條例》對外資法人銀行和外國銀行在華分行，在從事零售業務時實施了不同的准入措施，即法人銀行可以從事全面的人民幣業務，只需滿足“開業三年，營利兩年”的條件，而分行則需要單家審批，且只能吸收居民 100 萬元人民幣以上的定期存款；以及法人銀行可以發卡，而分行不能發卡等措施，這充分展現了金融穩定的原則，也是在對中國這樣一個快速成長中的零售市場進行適度保護。

之所以對法人銀行和外國銀行分行的監管要求有所不同，是由兩者的不同性質和特點決定的。法人銀行作為境內獨立法人，是本地註冊，由本國監管機構承擔主要的監管責任；而外國銀行分行是境外註冊銀行的分支機構，由母國監管機構承擔主要的監管責任。外國銀行分行是受到總行的直接控制，同時來源於其國家風險和總行的風險傳導要大於法人銀行；而法人銀行本地註冊，受到當地監管機構的直接監管，可以更大程度地進行風險隔離，通過資本充足監管等約束其業務運行。正因為法人銀行和外國銀行分行性質的不同，導致了兩者在待遇方面的不同。目前這是國際上通行的做法，大多數跨國銀行設立的分行重心在於批發業務和外來業務，而其設立的法人銀行更偏向推動本地業務和零售業務。

---

<sup>10</sup> 中國經貿法規網，  
[http://big5.ec.com.cn/gate/big5/law.ec.com.cn/pubnews/2006\\_12\\_07/102405/1237831.jsp](http://big5.ec.com.cn/gate/big5/law.ec.com.cn/pubnews/2006_12_07/102405/1237831.jsp)，2006 年 5 月。

<sup>11</sup> 中國國際電子商務網，  
[http://big5.ec.com.cn/gate/big5/law.ec.com.cn/article/fgzcyj/200612/219500\\_1.html](http://big5.ec.com.cn/gate/big5/law.ec.com.cn/article/fgzcyj/200612/219500_1.html)，2006 年 4 月。

按照合法性、審慎性和持續經營原則，經國務院銀行業監督管理機構同意，外國銀行可以將在中國境內設立的分行改制為由其單獨出資的外商獨資銀行。外商獨資銀行、中外合資銀行的註冊資本最低為 10 億元人民幣或者等值的自由兌換貨幣，它們應當遵守《商業銀行法》關於資產負債比例管理的規定，貸款餘額與存款餘額的比例不得低於 75%。

## （二） 借鑒美歐做法符合國際慣例

《管理條例》以法人資格經營本幣零售業務，要求全面開展人民幣業務的外資銀行是指在中國註冊的法人銀行，完全是出於審慎監管的需要，目的在於使監管更加主動、有效和充分，以維護中國金融體系的安全，保護存款人的利益。

實際乃借鑒了美國和其他已開發國家在類似領域採取的審慎性監管措施。例如在美國，大多數外國銀行分行只能吸收 10 萬美元以上的存款，從事批發業務，資金主要來源於銀行間市場和法人。只有在 1991 年前即參加聯邦存款保險的部分分行可以從事零售業務。外國銀行要在美國從事零售業務，首先必須加入聯邦存款保險，而加入聯邦存款保險的主體規定必須是法人銀行（其中大多數為外國銀行的子行）。這一措施主要體現了審慎性的監管原則。為了保障居民的存款安全，也為了便於監管存款市場上的風險，美國監管機構有理由要求從事零售業務的銀行加入聯邦存款保險。

從客觀上看，此一措施也在一定程度上起到了保護國內銀行業，特別是零售業務的作用，因為設立法人銀行的成本要比設立分行的成本高得多。美國本土的銀行從事本土零售業務者，皆具有法人資格。這種保護措施不但符合世貿基本原則的，也是一般已開發國家的普遍做法。據了解，日本、新西蘭澳大利亞等近年來也開始採取類似的審慎性措施。這些國家的法律普遍規定，清償順序是本國存款人優先於外國存款人，其存款保險制度的安排也只允許外資法人銀行加入。因此，中國的《管理條例》可說是充分地吸取了國際銀行業的監管經驗。

## （三） 監管方面更加體現國民待遇原則

關於外資法人銀行和中資銀行監管一致化方面，《管理條例》中規範出一系列新規定。主要為了符合國民待遇原則，以及公平競爭原則。根據新的《管理條例》，外資法人銀行在中國展開業務的範圍已經與本地銀行沒有差別，在經營方面同樣都受到中國相關政府部門的監督管理。



目前已開發國家對外資銀行實行的總體原則均符合國民待遇原則，僅在某些方面出於審慎或其他目的而有所例外。與許多國家相比，中國在零售市場上的管制甚至比許多發達國家還要寬鬆，實際上並不利於中國本土的金融機構充分開拓利潤豐厚的金融零售市場。甚至目前在華外資銀行享有一些“超國民待遇”，例如，在稅收上外資銀行仍享有 15% 的優惠稅率；在一些業務上，外資銀行拆借資金的最長時限可達 2 年，而中資銀行只有 4 個月。

原則上中國承諾加入世貿後 5 年後也就是 2007 年，將全面開放中國的企業和中國居民的人民幣業務，在此之前，外資銀行僅能在中國 25 個城市對中企業開展人民幣業務。但沒有具體承諾是由外資銀行以何種形式來從事人民幣業務（參見表 3-2），也沒有限制從事人民幣的零售業務。總體上看，《條例》既兌現了中國入世承諾，又對國內銀行業進行了適當保護，而且在向外資全面開放銀行業的同時又加強了對外資銀行的監督管理。

表3-2 加入WTO 後中國開放外資銀行經營人民幣業務的分析

時間		開放地區 與其限制
	加入前	上海、深圳試行區。 人民幣業務：限制外資企業
2001 年 11 月	加入當時	上海、深圳、天津和大連。 人民幣業務：限制外資企業。
2002	加入後 1 年內	廣州、珠海、青島、南京和武漢。
2003	加入後 2 年內	濟南、福州、成都和重慶；批准外資金融機構向中國企業提供人民幣業務服務。
2004	加入後 3 年內	昆明、北京和廈門。
2005	加入後 4 年內	汕頭、寧波、瀋陽和西安。
2006 年 11 月	加入後 5 年內	人民幣業務：取消所有地域限制；批准外資金融機構向所有中國客戶提供服務。設在中國某一地區並擁有人民幣業務營業許可的外資金融機構可以向其他已開放人民幣業務地區的客戶提供服務。 營業許可：取消所有現存對所有權、經營以及外資金融機構企業設立形式，包括對分支機構和許可發放的非審慎措施。

資料來源：根據中國人民銀行網站整理而成

## 第二節 境外金融機構入股中資金融機構的相關規定

中國現行調整外資併購的法律、法規主要有：2002年10月8日頒布的《上市公司收購管理辦法》、2003年3月7日頒布實施的《外國投資者併購境內企業暫行規定》以及新的《外商投資產業指導目錄》、《關於上市公司涉及外商投資有關問題的若干意見》等，一直沒有專門調整外資金融機構併購的法律、法規。2003年12月頒布了《外資併購境內企業管理辦法》<sup>12</sup>（後文以《管理辦法》稱之），明確為外資銀行入股中資銀行提供了法律依據。從這些法律、法規可以看出中國立法正在為改善外資併購的法律環境而努力。（參見表3-3）

### 一、外資銀行併購法規中的缺失

#### （一） 併購條件不健全

《管理辦法》規定了境外金融機構投資入股中資金融機構的基本條件包括境外金融機構的資產、信用狀況以及資本充足率、內部控制制度等等，這為外資銀行入股中資銀行提供了明確的資格要求，但是規定過於簡單，缺乏具體的標準，不利於實際操作。

#### （二） 審核制度不完善

《管理辦法》第7條規定：“境外金融機構向中資金融機構投資入股，應當基於誠實信用並以中長期投資為目標。”如何來判斷這一點，沒有具體規定。關於審核制度也只是簡單的規定入股中資銀行應當向審查機關提供各種訊息和文件材料。審核機關似乎是十分被動的，沒有主動去審核外資銀行入股中國國內銀行的目的、經營計畫等等各種情況，這樣不利於保護國內銀行的利益。而且，《管理辦法》第11條要求中資金融機構向主管部門提交資料，並未要求外資金融機構提交任何資料，明顯存在著不公平的情況，因為中資金融機構對於外資的具體經營、資產等狀況都不甚了解，外資金融機構有可能故意向中資金融機構提供虛假訊息，中方不可能花更大成本去調查其真實情況。

<sup>12</sup> 徐孟洲，《中國最新銀行業法學習問答》（北京：中國市場出版社，2004），頁501。

表 3-3 中國大陸境外金融機構投資入股中資金融機構的資格條件

	國有獨資 商業銀行	區域性 商業銀行	城市信用社 或農村信用社
外資 總資產	100 億美元	100 億美元	10 億美元
申請人	吸收投資的 中資金融機構	吸收投資的 中資金融機構	吸收投資的 中資金融機構
申請批准 單位	向中國銀行業監督 管理委員會申請批 准。	向所在地中國銀行 業監督管理委員會 省級派出機構提出 申請，經審核後報中 國銀行業監督管理 委員會批准。（股份 制商業銀行向中國 銀行業監督管理委 員會申請批准）	向所在地中國銀行 業監督管理委員會 省級派出機構提出 申請，經審核後報中 國銀行業監督管理 委員會批准。
投資入股 比例	單一外資不得超過 20%；多家境外金融機構的投資比例則以 25% 為 上限。		
審核時間	中國銀行業監督管理委員會自接到完整的申請文件之日起 3 個月 內作出批准或不批准的決定；決定不批准的，應當書面通知申請 人並說明理由。（第十二條）		
資金投入 期限	批准決定後 60 個工作日內將資金足額劃入中資金融機構賬戶，並 經中國銀行業監督管理委員會認可的會計師事務所驗證。		
監督管理 適用	多家境外金融機構對非上市中資金融機構投資入股比例合計達到 或超過 25%，則按照【外資金融機構實施監督管理】監管。 多家境外金融機構對上市中資金融機構投資入股比例合計達到或 超過 25%，則按照【中資金融機構實施監督管理】監管。		

資料來源：根據中國銀監會網站整理而成

### （三） 缺乏反壟斷、反不正當競爭

外資銀行大量併購中國國內銀行的事實已經存在並且會朝著更大規模的方向發展，這樣就很容易造成外資銀行壟斷國內市場的局面，甚至是控制國內銀行業，對中國的金融安全造成極大的危害。《管理辦法》沒有反壟斷的相關規定，僅僅規定了單一或多個境外金融機構向中資金融機構投資入股比例上限。外資有可能控制中資銀行，逐步形成營業網點。造成壟斷性經營就有可能危及中國國內金融安全，那麼可能就需要採取反壟斷、反不正當競爭措施。

### （四） 缺乏對中方股東權利的維護

無論是《管理辦法》還是現行相關併購法律、法規，都沒有規定在併購時對中方股東的利益保護問題，這樣就有可能使國內銀行在併購過程中權益得不到保障，可說是立法過程中的一個漏洞。

### （五） 缺乏相關的配套法律、法規

中國現行《公司法》、《證券法》對於外資併購上都只有原則性的規定，不利於具體操作。而且，外資在併購後還可能引發諸多問題，例如中方銀行職工的權益保護、破產清算、退出等等，因此完善相關的勞動法、市場退出機制等實為必要<sup>13</sup>。

## 二、中國外資銀行併購的監管立法問題

由於銀行是一個特殊而又敏感的行業，其生存與發展影響到一個國家的金融安全和社會公眾的利益。提到關於外資銀行併購中國國內銀行的問題，《管理辦法》僅僅只能作為暫時的實施準則，將來必須有一些專門的法律規定，放在以後合併的併購法或者銀行監管法中，這樣就提升了立法層次，加強了規範力度。無論是怎樣的立法體例，就現行的《管理辦法》以及將來的立法來說，都應當在以下方面加以完善：

### （一） 立法宗旨

---

<sup>13</sup> 彭靜，〈完善中國外資銀行在華併購的監管立法〉，《齊齊哈爾大學學報》，2004年7期，頁38-40。

中國加入 WTO，承諾逐步開放銀行業，也批准外資銀行入股中國國內銀行，因此外資銀行併購的趨勢將是不可阻擋的，但是基於維護中國金融安全和國內銀行業發展的考慮，對外資銀行併購又不能過度放寬條件，必須以法律加以規範，這一方面能更好的促進外資銀行參股國內銀行，掃清制度障礙，另一方面也為中國銀行的發展不受到太大的衝擊提供了制度保障。因此，關於外資銀行併購國內銀行的立法宗旨是雙方面的，即順利實現中外資銀行合作和保護中國金融安全。

## （二） 具體的併購條件

除了《管理辦法》規定的幾個基本條件以外，為了使中外資更好的合作，還有必要規定併購方在中國已經存續的年限以保證外資銀行了解中國的基本法律、法規和銀行業基本狀況。同時，要完善各個條件的具體操作細則，並且對於一些原則性規定，例如併購不得違反不正當競爭、反壟斷的法律規定等等也是不能忽視的。

## （三） 審核問題

由於審核批示制度不具體，因此必然會給審核批示帶來一定的難度，要真正了解併購方的真實狀況，還應當與母國聯繫，審核其併購目的與計畫。同時，應當要求中外雙方都提交相關材料，要求中方提供外方的資料實在有失公平，而且審核批示機關本身就是銀行監管機關，對外資銀行一直就擔負著持續監管的職責，對於外方的情況審核批示機關更容易了解和掌握，因此應當要求雙方都提供各自的情況，再由審核批示機關審核其真實性。審核批示程式則應當具體化、具有較強的操作性。審核批示時不僅要審核併購方是否達到併購條件，還應當審核該併購是否符合中國產業保護政策，在一定地區和範圍內是否將造成嚴重減少競爭，或意圖形成獨佔。同時，審核批示機關還應當在一定區域內對公眾告知該併購事件，保證公眾的知情權。

## （四） 增加反壟斷、反不公平競爭問題

將來統一的《反壟斷法》中可以有原則性規定，在專門的外資銀行併購過程中應當有相應的具體規定，這些規定應當是分佈在併購條件、審核批示內容、程式等等各個方面，防止外資銀行併購帶來的風險。

### （五） 資訊揭露問題

由於在收購中目標公司的股東處於弱勢地位，這主要是由於訊息不對稱造成的，那麼對於中方銀行股東的權益保護問題應當得到法律的關注。最重要的就是保證訊息公開，讓中方銀行的股東了解收購方的各種情況，使其可以採取措施更好的保護自身利益。尤其是中國的中小銀行機構被併購時，基本上是別無選擇，更沒有討價還價的能力，這就需要立法建立訊息披露制度來保障他們的權益。除了股東的利益需要受到保護之外，還應當考慮到經營層和普通職工的利益保護，因為他們的利益目標往往與股東不一致。

### （六） 配套法律、法規的修改與完善

對《公司法》、《證券法》的相關規定加以修改和完善，使外資併購法律、法規形成一個有機整體。完善《勞動法》的有關規定，切實保護被併購銀行職工的權益。修改、完善商業銀行退出機制，規範銀行退出行為，保證商業銀行順利退出市場<sup>14</sup>。

## 三、其他相關法規問題

### （一） 外資金融機構駐華代表機構管理辦法

代表處是跨國銀行設在其他國家或地區的最簡單的辦事機構，由跨國銀行總行的代表與工作人員組成。在普通公司法上，代表處既不是分行，也不是跨國銀行的內部職能部門，其法律地位並不典型。因此，多數國家的法律沒有將代表處視為跨國銀行獨立的分支機構形態，而視其為跨國銀行總行的聯絡機構<sup>15</sup>。

1983年2月，中國人民銀行公布了《關於僑資外資金融機構在中國設立常駐代表機構的管理辦法》，象徵中國批准外資、僑資金融機構在華設立常駐代表機構。1991年1月，中國人民銀行發布了《中國人民銀行關於外資金融機構在中國設立常駐代表機構的管理辦法》。1996年6月，中國人民銀行廢止了上述辦法，同時頒布了《駐華代表機構管理辦法》<sup>16</sup>。為適應對外開放和經濟發展的需

---

<sup>14</sup> 同上註，頁43。

<sup>15</sup> 鍾志勇，《跨國銀行總行與海外分行法律關係論》（北京：中國方正出版社，2005），頁20-21。

<sup>16</sup> 吳志攀，《金融法》（北京：北大出版社，1999），頁78。

要，加強對外資金融機構駐華代表機構的管理，根據《管理條例》的有關規定，中國人民銀行 2002 年 6 月 27 日制定併發布了《駐華代表機構管理辦法》，自 2002 年 7 月 18 日起施行。《駐華代表機構管理辦法》共 6 章，分別就外資金融機構駐華代表機構的申請與設立、監督管理、終止和違規罰則等方面進行了規定。《駐華代表機構管理辦法》規定。

《駐華代表機構管理辦法》第 26 條規定，申請關閉代表機構，應將由外資金融機構董事長或行長（首席執行官、總經理）簽署的致中國人民銀行行長的申請書提交其所在地中國人民銀行分支機構，所在地中國人民銀行分支機構初審後，轉報中國人民銀行總行審核。經批准後，向工商行政管理部門申請登出登記，併到有關部門辦理相關手續。

《駐華代表機構管理辦法》第 29 條規定，單位或自然人未經中國人民銀行批准而擅自設立外資金融機構駐華代表機構，包括在固定辦公場所懸掛冠以外資金融機構代表處名稱，將由中國人民銀行依法加以取締；構成犯罪的，依法追究其刑事責任。外資金融機構未經中國人民銀行批准擅自設立代表機構的，中國人民銀行自該代表機構被取締之日起 5 年內不受理其提出在中國境內設立代表機構或其他營業性機構的申請。代表機構及其工作人員違反規定從事金融業務活動的，由中國人民銀行按《金融違法行為處罰辦法》的有關規定給予處罰；從事金融業務以外的經營性活動，由中國人民銀行給予警告，情節嚴重的，撤銷該代表機構。《駐華代表機構管理辦法》第 37 條規定，香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區的金融機構及其在內地設立的獨資銀行、合資銀行、獨資財務公司、合資財務公司設立代表機構，比照適用本《駐華代表機構管理辦法》。

## （二） 外資金融機構中高級管理人員任職資格暫行規定

金融機構的營運以信用為基礎，通過人員來進行，所以金融機構的管理人員必須具備一定資格，才能保證人們對金融機構的信心。《商業銀行法》第 27 條即規定了商業銀行高級管理人員的任職禁止，中國人民銀行另行頒布了《金融機構高級管理人員任職資格管理暫行規定》。中國人民銀行於 1997 年 5 月頒布了《外資金融機構中高級管理人員任職資格暫行規定》，由中國人民銀行負責對外資金融機構中高級管理人員的任職資格進行審核與管理<sup>17</sup>。

---

<sup>17</sup> 吳志攀，前引書，頁 82。

### 第三節 對外資金融機構的市場開放

#### 一、市場准入的意義與制度

市場准入，簡單來說，就是市場主體可以進入某一市場並從事某些市場活動的機制。所謂外資銀行市場准入，指關於一國是否准許外資銀行進入本國銀行市場，以及批准外資銀行進入後，申請進入的外資銀行應具備哪些條件，以何種組織形式進入等問題的一種制度<sup>18</sup>。自 1979 年外資銀行進入中國市場以來，中國逐步有序地對外資銀行開放國內的金融市場。截至 2006 年 12 月底，在中國註冊的外資獨資和合資法人銀行業機構共 14 家，下設 19 家分支行及附屬機構；22 個國家和地區的 74 家外資銀行在中國 25 個城市設立了 200 家分行和 79 家支行；42 個國家和地區的 186 家外資銀行在中國 24 個城市設立了 242 家代表處。

對外資銀行市場准入進行監管的必要性，有以下二點：

1. 金融業是高風險行業，金融監管與經濟是否穩定密切相關。

銀行監管是金融監管的一部分，外資銀行又在中國銀行市場中具有相當的市佔率。因此，有必要對外資銀行進行監管，而市場准入監管又是外資銀行監管的重要組成部分，所以對外資銀行市場准入進行監管是理所應當的。

2. 外資銀行市場准入問題關係中國銀行業的發展。

有鑑於加入世貿組織後中國進行了相應承諾，更多的外資銀行今後會陸續進入中國，若對外資銀行市場准入監管不力，可能會造成外資銀行充斥中國市場，必將帶來一定的金融風險，而這會對本來就和外資銀行競爭力有一定差距的內資銀行造成衝擊，有可能導致中國銀行業動盪；但也可能會出現外資銀行難以進入中國市場的問題，不但與世貿組織相關法律制度的精神相違背，也會影響中國吸引優良的外資銀行投資<sup>19</sup>。

---

<sup>18</sup> 李金澤，《跨國銀行市場准入法律制度》（北京：法律出版社，2003），頁 1。

<sup>19</sup> 郭加音，〈中國外資銀行市場准入法律制度〉，《合作經濟與科技》，2006 年 4 月，頁 79-80。



外資銀行准入制度是外資銀行監管制度的核心，各開發中國家往往採用該制度限制外資進入本國金融業的領域，以保護本國稚嫩的金融業，給本國金融市場更多的喘息機會。外資銀行准入制度即一國或地區是否批准，在多大程度上同意外資以何種模式進入本國或本地區的金融市場，以及以何種模式退出金融市場的制度。它表現出一國或地區的發展程度。

一般而言，外資銀行准入制度是指開發中國家對於金融監管採用適度保護主義，其主體可分為三部分：對申請者條件的規定，對資本金的要求，與對業務範圍的限制。中國有關規定如下：

### 1. 申請者條件

中國對於外國投資者申請設立外資銀行應具備的條件規定過於籠統，如《管理條例》第6條第1款只規定為“金融機構”，且並未給出具體含義；《管理條例》第6條第4款規定設立外資銀行的外方所在國家和地區應有完善的金融監管制度，但對完善界定不明，可考慮在以後立法中以列舉方法列出相關國家和地區名稱。實際中，中國僅批准有限的幾家跨國銀行在中國建立子行，“1997年4月，美國花旗銀行，香港滙豐銀行，德國商業銀行，日本三菱東京銀行，日本興業銀行上海分行，上海巴黎國際銀行，法蘭西東方匯理銀行等9家銀行獲准在浦東試點經營人民幣業務”，法律規定的過於粗疏與實際執行中的嚴格審核形成鮮明對比，過大的法律彈性與建立公平穩定的法律環境相背離，減弱了國內市場的吸引力，在以後的立法修改中，應明確具體的市場准入條件，以便在實際運用中增強可操作性。

### 2. 資本條件

《管理條例》第6條、第7條及第8條規定，僅設定了一個“總資產”標準，即設分行者申請前一年的年末總資產不少於100億美元，設獨資與合資銀行者不少於200億美元。可以借鏡台灣外資銀行監管法律，對外資銀行的母行提出世界排名的要求，可以更客觀達到市場准入制度的目的<sup>20</sup>。

### 3. 業務範圍

---

<sup>20</sup> 苗鄭青、瞿燕，〈中國外資銀行監管若干法律問題探討〉，《渭南師範學院學報》，2003年9期，頁57-59。

目前，外資金融機構的業務範圍依中國加入 WTO 服務貿易具體承諾減讓表規定及《管理條例》第 17 條和 18 條規定仍十分狹窄，一般限於外國人和外商投資企業的存貸款及其他部分人民幣業務，這將隨著中國為適應 WTO 改革的加快而逐漸放寬。總體來講，中國關於外資銀行的准入制度較為嚴格，在某些方面已落後於中國經濟發展狀況，與世貿組織的要求還有相當的差距，改革勢在必行。

## 二、外資金融機構准入與監管法律制度的改善

2001 年，中國正式加入世界貿易組織，同年底，國務院頒布了修訂後的《管理條例》，根據該條例及《商業銀行法》等有關法律法規，中國人民銀行又制訂了《管理條例實施細則》。新的《管理條例》及其實施細則對 1994 年《管理條例》及實施細則做了許多重大修改，如擴大外資金融機構的業務範圍，強化對外資銀行的審慎監管，外資銀行准入監管法律制度由此獲得了一次“質”和“量”的提升。然而，結合巴塞爾委員會制訂的一系列相關文件及國際銀行監管的最新發展趨勢，中國外資銀行准入監管法律制度仍有待進一步完善，以下分述之。

### （一） 市場准入標準的審核與後續監管相結合

監管當局不僅要制訂詳盡、具體的准入標準，並據此對外資銀行的申請進行審核，更為重要的是，還必須使外資銀行在進入中國市場後能持續地符合這項標準。分行作為總行不可分割的一部分，地主國一般不對其作資本金的要求，但為保護存戶的利益，可以要求其撥付一定的營運資金。

根據《管理條例實施細則》第 31 條至 36 條的規定，外資銀行分行根據其所從事業務範圍的不同，須撥付 1 億至 6 不等的營運資金。然而需要注意的是上述規定是一種靜態的標準，隨著外資銀行業務範圍的創新及規模的擴大，與外資銀行分行設立時相匹配的營運資金很可能出現低估或不匹配的狀況，從而孕育銀行風險。筆者認為，美國的立法很值得借鏡，即以外資銀行分行的對外負債為基礎來計算其資本等值存款，這種動態的資本等值存款能夠適應外資銀行財務狀況的變化而進行自動調整。

### （二） 與母國監管當局合作

和過去相比，《管理條例》及《管理條例實施細則》開始注意與巴塞爾委

員會的要求相一致，加強了與外資銀行母國監管當局的合作。如明確把申請人所在國家或地區有完善的金融監督管理制度，並且申請人受到所在國家或地區有關主管當局的有效監管，以及申請人所在國家或地區有關主管當局對其申請的同意作為外資銀行的設立條件。但有關如何考察申請人是否受到其母國監管當局的有效監管問題上，缺乏具體的考量原素或標準，這難免使該條款在適用過程中大打折扣。所以應該借鏡美國《K 條例》最終規則的做法，在《管理條例實施細則》中完善考察標準，以彌補這一缺陷。

### （三） 訊息獲取和分享機制的建立

外資銀行准入監管過程中，訊息獲取和訊息分享機制的建立，對保證所審核資料的真實可靠、審核決定的正確性乃至母國監管當局執行的有效性有著十分關鍵的作用。而從《管理條例》及實施細則的規定看，顯然缺乏對該問題的關注。為此，筆者認為一方面要完善立法，建立訊息獲取機制，以保證監管者能及時從外資銀行獲得真實、有效的訊息；另一方面還要健全監管當局間訊息分享和訊息交流機制，把母國監管當局與中國監管當局存在雙邊信息交換協議和諒解作為外資銀行准入的條件之一。

### （四） 收購與兼併活動的控制

20 世紀 90 年代至今，銀行尤其是跨國銀行間的併購活動持續在進行，並成為一種全球性現象。透過收購與兼併能夠跨越地主國的許多法律障礙，同時在競爭激烈的今天能迅速擴大市場份額，提升銀行的競爭力。但正如中國學人所講的：“外資銀行透過中資商業銀行殼的直接進入，不僅規避了新設程式的眾多限制，更為重要的是它可能導致國內銀行機構陷於不公平競爭，嚴重者將直接威脅到銀行業的正常競爭秩序，特別是國內小銀行的生存將面臨嚴重的危機”<sup>21</sup>。這種擔心是不無道理的。美國法律在涉及銀行併購時就要考慮銀行業的競爭問題，對導致壟斷或促進壟斷的任何交易不予批准。中國應進一步完善相關法律，對外資股權佔有的最高比例以及外國銀行對非銀行機構的併購加以限制，同時把銀行業競爭原素作為考察外資銀行准入的彈性標準，不斷完善外資銀行准入監管的法律制度。

### （五） 簡化審核程式

---

<sup>21</sup> 李金澤，《中國外資銀行市場准入制度存在的問題與對策》，（上海：國際金融研究，2002），頁 43-52。

根據《管理條例》第 9 條至第 14 條的規定，對外資銀行的審核包括初步審核和正式審核。根據《管理條例》第 13 條規定，監管機構從初步申請到正式申請及最後核准，最長期限可達 20 個月，可見審核批示程式的繁瑣。反觀美國 2001 年《K 條例》全面修訂案的重大改革，目標之一就是要對減輕外資銀行的監管負擔，簡化審核批示程式。這與當今銀行監管從只注重安全到安全與效率並重，同時注意效益 成本分析的發展趨勢相吻合。

表 3-4 中國大陸歷年對外金融開放情形

時間	對外開放成果	改革背景
1979 年以前	<ol style="list-style-type: none"> <li>對外以引入前蘇聯與東歐國家的資金與技術為主，發展重點在於國防與重工業；</li> <li>人民幣匯率與外匯運用的管理方式採取統收統支。</li> </ol>	1949 年中共取得中國大陸的統治權後，經濟體制為社會主義計劃經濟，貿易及資金來源主要為前蘇聯及東歐國家。
1979~1983 年	<ol style="list-style-type: none"> <li>為因應改革開放的資金需求，開始大幅的引入外資，初期以外國借款與國際金融機構貸款為主，部分引入外資直接投資；</li> <li>自 1979 年開始實行外匯留成制度，1980 年開始在 12 個城市辦理外匯調劑業務；</li> <li>1979 年開始批准外資金融機構進入北京、上海等沿海經濟特區設立代表處。1982 年在深圳成立第一個外資金融營運機構，為香港南洋商業銀行分行；</li> <li>1980 年加入國際貨幣基金（IMF）與世界銀行（WB）。</li> </ol>	1978 年 12 月第十一屆三中全會通過改革開放政策，並為配合經濟改革與外貿發展，同時亦進行金融改革與開放。
1984~1988 年	<ol style="list-style-type: none"> <li>1986 年國務院發布獎勵外商投資規定，擴大外商直接投資；</li> <li>1985 年於深圳特區成立第一個外匯調劑中心，1988 年上海成立第一個外匯調劑公開市場；</li> <li>1985 年國務院頒布「中華人民共和國經濟特區外資銀行、中外合資銀行管理條例」，使外資金融</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1983 年國務院發布關於中國人民銀行專門行使中央銀行職能之決定，促使中國人民銀行轉型為中央銀行；</li> <li>1988 年實施外貿經營承包制，加速外貿體制改革。</li> </ol>

	<p>機構設立與管理有所依據；</p> <p>4. 1986 年中國大陸獲准加入亞洲開發銀行（ADB）。</p>	
1989~1993 年	<p>1. 1992 年加速經濟改革開放，使外資直接投資迅速成長；</p> <p>2. 1990 年開始擴大外資金融機構的經營區域與業務範疇。</p>	<p>1. 1988 年經濟因發展過快，而導致通貨膨脹嚴重；</p> <p>2. 1989 年天安門事件震驚全世界，使西方國家暫停對中國大陸的經援合作；</p> <p>3. 1992 年中共十四大會議與鄧小平南巡，使經濟體制轉為社會主義市場經濟模式。</p>
1994~2000 年	<p>1. 1994 年開始改革外匯體制，實施匯率並軌、銀行結匯及售匯制度、取消外匯留成制度等，並成立中國外匯交易中心作為全國性銀行間外匯市場；</p> <p>2. 實施人民幣經常項目下可兌換；</p> <p>3. 1994 年國務院頒布「外資金融機構管理條例」，1996 年中國人民銀行頒布「外資金融機構管理條例細則」，對外資金融機構業務有明確的法令規範；</p> <p>4. 1996 年有限度的開放上海浦東外國銀行經營人民幣業務；</p> <p>5. 1998 年批准深圳部分外國銀行經營人民幣業務；</p> <p>6. 1999 年 11 月 15 日中國大陸與美國在北京達成加入 WTO 之雙邊協議；</p> <p>7. 2000 年 5 月 19 日中國大陸與歐盟達成加入 WTO 之雙邊協議，同意在入會五年後全面開放金融服務業。</p>	<p>1. 中共第十四屆三中全會與國務院於 1993 年決定深化金融改革，建立新的金融體系，要求加強金融法制建設，將專業銀行轉型為商業銀行；</p> <p>2. 九五計劃之推行（1996~2000 年）</p>
2001~2002 年	<p>1. 2001 年 9 月已完成入會的書面申請，並於 2001 年 11 月於卡達 WTO 會議中通過並正式入會；</p> <p>2. 2002 年國務院頒布新的「外資</p>	十五計劃展開（2001~2005 年）

	金融機構管理條例」,同時中國人民銀行也頒布新「外資金融機構管理條例細則」。	
2003 至目前	1. 中國國務院決定設立「中國銀行業監督管理委員會」,並自2003年4月28日起正式履行職責; 2. 2006年底中共國務院通過《中華人民共和國外資銀行管理條例暨實施細則》,此後外國銀行辦理人民幣業務不再有地域和客戶限制。	十一五計劃展開(2006~2010年)

資料來源：楊雅惠，《大陸金融體制之研究》（臺北：中華經濟研究院，2001），頁5-15。

### 三、外資金融機構市場准入的形式與條件

#### （一） 中國外資金融機構市場准入的形式

外資銀行採取何種組織形式進入地主國，直接關係到其在地主國的法律地位、權利能力、行為能力以及接受何種監督等。地主國出於銀行業安全、穩健、高效經營的政策目標，也往往對外資銀行准入的形式加以選擇、取捨及政策引導<sup>22</sup>。各國對外資銀行進入的組織形式各有不同規定，概括起來主要包括獨資銀行、分行、合資銀行。《管理條例》對外資銀行的准入形式沒有特別限制，批准外資銀行以這三種形式進入。但是由於組織形式不同，中國所承擔的監管責任也不同，因而中國相關立法應有所傾向，以何種形式為主，應權衡利弊。

#### 1. 三種形式的利弊分析

##### （1） 獨資銀行

獨資銀行依《公司法》第2條規定，在中國境內設立的有限責任公司和股份有限公司，屬於地主國的法人，完全受地主國監管。從這個角度說。獨資銀行是最便於地主國監管的組織形式。但是有可能出現獨資銀行和其母國聯合起來通過移轉資金的方式損害地主國的利益。

<sup>22</sup> 蔡奕，《跨國銀行監督的主要法律問題的研究》（廈門：廈門大學出版社，2004），頁56。

## (2) 設立分行

分行在法律上不屬於地主國的法人，它與其總行聯繫更為密切。如果總行出現資金問題，分行必然受到影響，同時其母國的有效監管對分行的安全營運起關鍵作用，這都是地主國無法掌握，因而分行這種形式十分不利於地主國的監管。

## (3) 合資銀行

合資銀行是外資與本國資本共同成立的，依《公司法》第2條規定，在中國境內設立的有限責任公司和股份有限公司，屬於地主國法人。合資銀行雙方可以相互提供管理經驗、技術等，有利於促進地主國國內銀行發展，同時也比較便於監管，因而是比較好的組織形式。關於具有法人地位的外資金融機構的組織形式、組織機構，應適用中國商業銀行法和公司法的有關規定。根據《公司法》第2條規定，商業銀行的組織形式依股東責任的不同，可以採用有限責任公司和股份有限公司兩種形式。

### 2. 中國外資銀行准入形式的選擇

通過以上分析，及結合中國加入WTO服務貿易具體承諾減讓表與國際發展趨勢，首先應肯定現行立法的規定批准外資銀行以三種形式進入中國，同時鼓勵引進合資銀行。其次完善對三種形式的准入監管。對於獨資銀行來說，由於中國金融監管水平不高，風險防範能力不強，因此在市場准入要特別注意，在審核時應要求獨資銀行提供母行的基本資信證明和近年經營狀況證明以保證獨資銀行在地主國穩定營運。

對於分行的審核應當特別嚴格<sup>23</sup>，在審核時應審核其與總行的關係，總行對該分行的財政支持情況等，由於分行所在母國的監督起重要的作用，因而還要加強與其母國的監管合作。對於合資銀行來說，由於比較便於監管，因而中國應鼓勵設立合資銀行。但是要控制外資持股比例，在實務上中許多國家都對合資銀行中持股比例做了規定。如澳大利亞和加拿大法律規定外國銀行在合資銀行中所佔比例不超過10%，丹麥不超過30%，日本不超過5%。中國一方面鼓勵設立合資銀行，一方面也要對外國銀行的持股比例做限制規定，以維護國內銀行的利益。

<sup>23</sup> 彭靜、蔣煒，〈完善中國外資銀行市場准入監管立法〉，《理論月刊》，2004年9期，頁126-127。

## (二) 中國外資金融機構市場准入的條件

從各國立法實踐來看，關於外資銀行市場准入的條件基本包括：最低資本金和總資產的要求、經營狀況要求、高級管理人員的要求、地域限制、數量限制等。中國相關立法也有規定，《管理條例》主要強調了申請人具有相應的資金規模，母國具有完善監管制度，此外還概括規定了其他審慎性條件。這些規定基本與國際接軌，但是還存在缺陷，有待完善。

### 1. 准入的總資產要求

《管理條例》第6條至第8條關於總資產的要求規定，申請人提出設立申請前一年年末的總資產。這裏存在三個問題：

#### (1) 僅總資產一項量化指標

過於單一，且未說明是以何種標準進行總資產量化，不利於實際操作。對於總資產的評估應當按照中國的會計原則來量化或是用國際通用標準進行量化，這樣有利於對外資銀行的監管。

#### (2) 僅要求前一年的總資產

那麼就會給投資者可趁之機，可能導致臨時湊足資產數額以達到標準，而事實上未達標準。所以這段時間至少應延續到申請三年，這樣才能真正審核申請人是否有資格，有能力進入中國。如台灣就要求其分行申請人資產應居世界前 500 名以內，中國可借鑑這種做法<sup>24</sup>。

#### (3) 僅規定總資產需達到某一標準

未規定總資產的上限，易使外資銀行形成壟斷，衝擊國內銀行的發展。例如加拿大銀行法規定，外資銀行的總資產不得超過加拿大銀行總資產的 12%<sup>25</sup>，此種方式可防止外資銀行的壟斷。

### 2. 對高級管理人員的要求

<sup>24</sup> 曾濤，〈加入 WTO 中國外資銀行准入法制的完善〉，《湘潭工學院學報》，2002 年第 3 期，頁 35-48。

<sup>25</sup> 岳彩申，前引書，第 71 頁。



高級管理人員的素質影響到整個銀行的未來發展。首先，應該嚴格審核董事、經理的變動要在主管機關登記。最後並細化業務能力標準，對其業務能力標準進行細化，有利於具體操作。《管理條例實施細則》第 52 條至第 66 條有詳細規定。

### 3. 外資銀行通過併購方式的規定

外資銀行進入中國並非都是新設成立，外資銀行通過已經成立的中資銀行進入國內市場已成為新的准入問題。因為從設立成本來看，外資銀行通過併購避免了許多繁瑣的程序，且其可借助於中資銀行穩固的客戶基礎很快在國內站穩腳跟。外資銀行通過併購進入有別於新設合資銀行，不僅規避了新設程序的眾多限制，更為重要的是它可能影響到中國銀行機構的權益遭受侵蝕。中國相關立法突顯出外資銀行的新設准入，但卻忽視了其併購准入，應當在這方面加以完善。

### 4. 其他審慎性條件

《管理條例》關於外資銀行的准入條件除了明確規定的各條件以外，還規定申請人應當符合中國人民銀行規定的其它審慎性條件。根據《管理條例實施細則》第 9 條的規定，“其他審慎性條件”至少應包括：

- (1) 具有合理的法人治理結構；
- (2) 具有穩健的風險管理體系；
- (3) 具有健全的內部控制制度；
- (4) 具有有效的管理資訊系統；
- (5) 管理層具有良好的專業素質和管理能力；
- (6) 申請人具有良好的持續經營業績，資產質量良好；
- (7) 無重大違法違規記錄；
- (8) 具有有效的反洗錢措施。

由這些條件可以看出，立法關於這些審慎性條件的規定都十分抽象，缺乏一套評價指標去判斷申請人是否符合這些主觀標準，即何謂“合理”、“健全”、“有效”<sup>26</sup>，這樣就十分不利於人民銀行的具體操作。

<sup>26</sup> 周仲飛，〈論中國外資銀行法的改革〉，《上海財經大學學報》，2002 年第 4 卷第 5 期，頁 55-64。

## 第四節 對外資金融機構的監管

### 一、監管的必要性

首先，金融開放是中國在自身金融體系尚不健全與金融監管不完善、金融機構缺乏競爭力的條件下作出的重大承諾。開放金融領域是“入會”後的必然選擇，但出於金融安全的需要，金融開放必須是審慎的和漸進式的。加強對外資金融機構的監管既是金融開放的重要內容，也是金融開放的必要保證，監管必須與開放同步。開放促監管，監管保開放，兩者相得益彰，才能不斷拓展開放領域、提升開放層次和水準。

其次，金融開放及外資銀行的設立，增加了金融市場參與者數量，豐富了金融產品的品種，拓寬了金融市場的融資管道，大大提升貨幣存貸的規模；同時人民幣利率浮動、匯率浮動、銀行的資產價格浮動，都將成為必然的趨勢，難免會增大中國貨幣政策宏觀調控的難度，因此加強監管就成了貨幣政策的必不可少的重要內容。

再者，金融開放及外資銀行的設立可能對中國經濟的外部均衡產生不利的影響，進而可能影響中國對外貿易、投資、工程承包、勞務合作等業務的開展，因此有必要加強監管，以規避或消除可能的外部失衡問題。同時，外資銀行的進入衝擊了中資銀行的人民幣存貸業務和進退場門結算業務，在銀行商業化改革尚未完成及中資銀行缺乏國際競爭力的情況下，對中資銀行的生存和發展構成直接挑戰和威脅。透過有效恰當的監管可使中資銀行與外資銀行面對相同的外部環境公平參與競爭，增強中資銀行競爭力。

此外，由於外資銀行在業務經營、服務、籌資、用人機制、創新能力等方面存在明顯優勢，而中資銀行普遍存在資本充足率偏低、不良資產比例較高、財務狀況欠佳等問題，金融開放後，中資銀行可能面臨“邊緣化”的危險，即面臨客戶“邊緣化”、金融創新“邊緣化”和價值鏈“邊緣化”。為有效防止“邊緣化”傾向，加強監管並立法規範乃是既能治標又能治本的根本方法<sup>27</sup>。

<sup>27</sup> 倪武帆，〈完善外資銀行監管立法的構想〉，《現代財經》，2003年第7期第23卷，頁17-20。

## 二、監管的方式

合理選擇和正確運用監管方式是金融監管機關有效監管的重要途徑，也是使金融法規成為金融機構謹慎經營行為準則的重要保證。金融監管有各種方式，但較重要的有以下幾種：（一）按照監管主體的不同，可分為金融監管機關對金融機構的外部監管；金融機構的內部監管；主要是利用社會審計力量（如註冊會計師）以及信用評級機構等對金融機構。（二）按照監管的內容，可分為合規性監管和風險性監管。（三）按照監管實施的場合，可分為現場檢查和非現場檢查<sup>28</sup>。

### （一） 監管主體的分類

中國人民銀行是監管主管機關，便於集中統一監管和具有權威性，但因監管有人力、業務素質和能力等問題的局限，因此，可以在中國人民銀行監管的基礎上，輔以社會審計和對金融機構的信用評估等手段。（參見圖3-1）

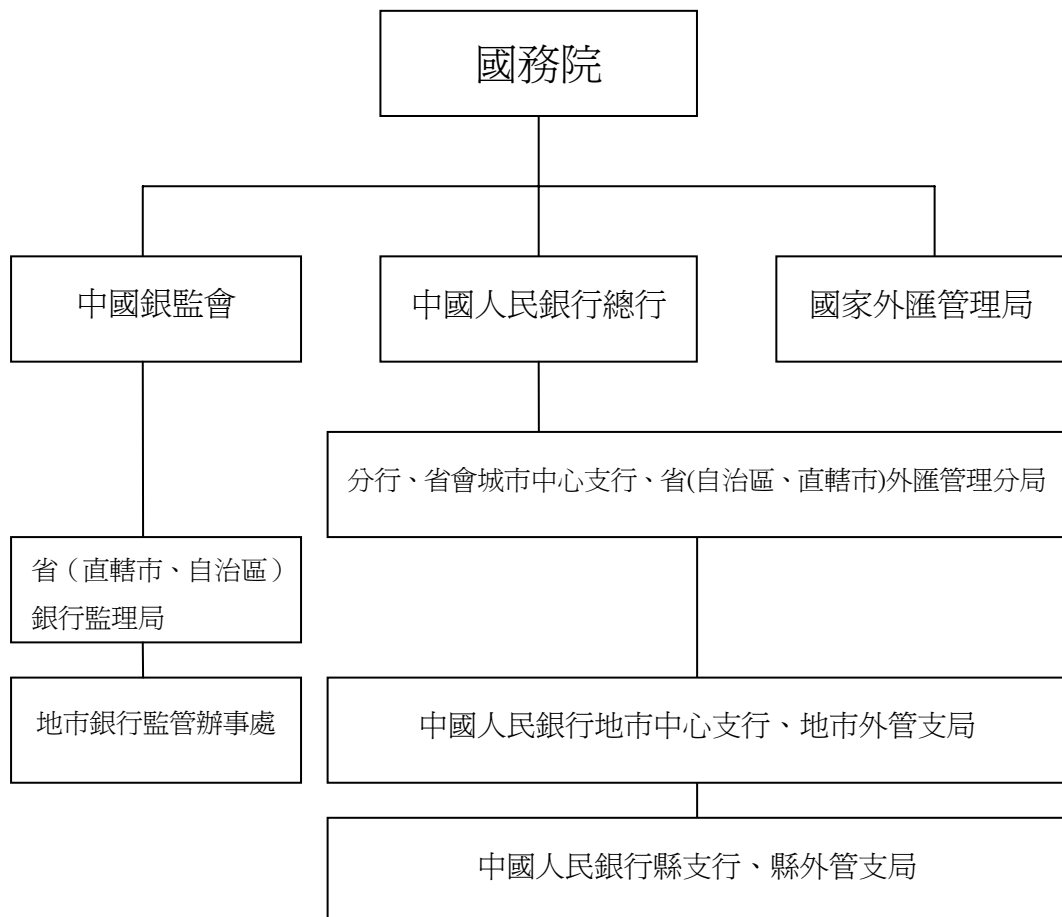


圖 3-1 中國銀行業監督管理機關

資料來源：王華慶，《中國銀行業監管制度研究》（北京：中國金融出版社，1996），頁 202。

<sup>28</sup> 鄒立剛、張桂紅，前引書，頁 68。

## 1、中國人民銀行對外資銀行的監管

最核心的監管方式，由中國人民銀行根據國家授權及有關監管法規對外資金融機構進行監管。中國人民銀行作為中國的中央銀行，在外資金融機構監管體系中處於主導地位。為此，中國人民銀行組建了外資金融機構管理司，對外資金融機構從市場准入、業務範圍、資本充足性、資產流動性、貸款集中程度、內部控制系統、管理工作人員等各方面進行監管。

## 2、社會審計

社會審計屬於金融機構外部監督的一種重要而規範的形式。金融機構外部監督產生的原因在於金融機構是一種“公用企業”，金融機構的經營是否穩健，行為是否規範關係到宏觀經濟的運行發展，社會公眾的生活消費等社會性問題<sup>29</sup>。金融業發達國家的金融業監管當局一般都要求所轄金融機構聘請一家經其批准認可的會計師事務所進行常年審計。中國的上海、深圳經濟特區等部分地區採用了這種方式。在此基礎上，中國人民銀行決定是否再行檢查。但社會審計只能是金融監管的補充，而不能代替人民銀行的監管。

## 3、信譽評估

專門的、獨立的機構對金融機構的信譽進行評估，是補充人民銀行監管的另一種形式。評估者並非從監管的角度出發來對金融機構進行全面評估，但由於評估的內容往往同監管標準有相近之處，因此，可以用評估結果來比較現場稽核和非現場稽核的結果，以利於更好地監管。

中國目前已建立了一些評估機構，但獨立性不強。因此，要建立專門評估金融機構包括外資金融機構信譽的評估制度和評估公司，制定相應的評估標準，使評估金融機構同人民銀行的監管有系統地聯繫起來。

## 4、內部稽核

金融機構的內部稽核屬於金融機構內部監督的常規而重要的形式，其產生的原因在於所有權和經營權的分離，存在所有權與經營權在利益目標上的偏差<sup>30</sup>。

<sup>29</sup> 王華光，《中國國有商業銀行制度構建》，（四川：西南財經大學出版社，1998），頁234。

<sup>30</sup> 同上註，頁230。

防止金融機構破產和金融體系危機的主要防線在於金融機構自身的內部管理，這是因為，人民銀行的外部監管只能是以不定期的抽查的方式進行，因此，需要健全外資金融機構的內部稽核，以發揮積極的作用。

《商業銀行法》第59條、第60條規定：“商業銀行應當按照中國人民銀行的規定，制定本行的業務規則，建立、健全本行的業務管理、現金管理和安全防範制度。”“商業銀行應當建立、健全本行存款、貸款、結算、呆帳等各項情況的稽核、檢查制度。商業銀行對分支機構應當進行經常性的稽核和檢查監督。”《管理條例》以及《管理條例實施細則》也有同類規定，僅管沒有這樣完整的表述。

## 5、自律性組織的監管

金融制度是在一定歷史條件下形成的被社會金融業認可採納的從業習慣、職業道德、戒律和金融法規的總稱，它是一組約束規則，是調節金融領域各種社會利益關係的社會機制。

## 6、運用電腦與網路等現代化工具，實現主動而科學的監管

電腦、網路等現代化工具，能從根本上緩解人手少與任務重的矛盾，彌補現場稽核時間上的延滯、空間上間隔的缺陷、擴大監管覆蓋面、加強監控頻率快速反饋監控結果。隨著金融事業現代化程度的不斷發展，電子與網際網路在金融應用上逐漸普及化，人民銀行應加強電子化建設，運用電腦來開展監管工作。

### (二) 實施監管的類別

#### 1、現場檢查

《中國人民銀行法》第32條規定“中國人民銀行有權對金融機構以及其他單位和個人的下列行為進行檢查監督：

- (1) 執行有關存款準備金管理規定的行為；
- (2) 與中國人民銀行特種貸款有關的行為；
- (3) 執行有關人民幣管理規定的行為；
- (4) 執行有關銀行間同業拆借市場、銀行間債券市場管理規定的行為；
- (5) 執行有關外匯管理規定的行為；

- (6) 執行有關黃金管理規定的行為；
- (7) 代理中國人民銀行經理國庫的行為；
- (8) 執行有關清算管理規定的行為；
- (9) 執行有關反洗錢規定的行為。”。

《管理條例》當中也明確規定中國人民銀行法有權檢查、稽核外資金融機構的經營管理和財務狀況。

## 2、非現場檢查

自中國人民銀行專門行使中央銀行職能以來的10幾年間，中國人民銀行非現場檢查的主要內容是合規性稽核，但稽核的對象、時間、內容等往往受各種隨機因素的影響。在稽核的頻率上主要是針對沒有被稽核過的金融機構，要求在3-5年內先查一遍，對查過的機構在4-5年內再審核一次，在10年中將所有的金融機構查一遍。但這時候的非現場檢查主要是考慮到金融機構多而稽核人員不足，想藉由它來替代或部份替代現場稽核<sup>31</sup>。

根據中國目前的現實條件，中國人民銀行稽核監督的內容是合規性和風險性監督，但風險性監督更重要。風險性監督就是監管機構要保證金融機構有抗衡市場、利率、外匯、表外資產、內部政策失調甚至內部犯罪等風險的能力，把任何一種風險消滅在萌芽中，從而保證金融體系的安全<sup>32</sup>。

## 二、監管的具體內容

### (一) 監管目標

《人民銀行法》第2條和《商業銀行法》第1條的規定體現出其監管目標重在保護社會公眾的利益、維護金融業的穩健營運。這反映了中國在市場經濟逐步建立過程中對金融安全的客觀要求<sup>33</sup>。《銀行業監督管理法》第3條規定銀行業監督管理的目標是促進銀行業的合法、穩健營運，維護公眾對銀行業的信心。銀行業監督管理應當保護銀行業公平競爭，提升銀行業競爭能力。對銀行監管目標的明

<sup>31</sup> 王華慶，《中國銀行業監管制度研究》，（北京：中國金融出版社，1996年），頁205。

<sup>32</sup> 鄒立剛、張桂紅，前引書，頁73。

<sup>33</sup> 衣淑玲，〈中國外資銀行監管法律制度的完善〉，《社科縱橫》，2005年2月，頁91-92。

確規定有利於監管工作的系統進行。

## （二） 監管原則

外資銀行監管的原則是監管機構實施監督的依據，也是目標的具體化。《銀行業監督管理法》第四條規定，銀行業監督管理機構對銀行業實施監督管理，應當遵循依法、公開、公正和效率的原則。中國對外資銀行的監管體現了法定監管、適度監管的原則。

## （三） 監管主體

根據《管理條例》第4條，中國人民銀行是管理和監督外資金融機構的主管機關。根據《銀行業監督管理法》第2條，國務院銀行業監督管理機構負責對全國銀行業金融機構及其業務活動監督管理的工作。同時該法第49條規定，對在中華人民共和國境內設立的外資銀行業金融機構、中外合資銀行業金融機構、外國銀行業金融機構的分支機構的監督管理，法律、行政法規另有規定的，依照其規定。中國《商業銀行法》第10條也規定：商業銀行依法接受國務院銀行業監督管理機構的監督管理，但法律規定其有關業務接受其他監督管理部門或者機構監督管理的，則依照其規定。目前，中國人民銀行是中國外資銀行的主要監管主體。

此外，根據《併表監管管理辦法》第2條的規定，銀監會負責指導外資銀行併表監管工作。

## （四） 監管內容

### 1、市場准入監管

《管理條例》第58條規定了外國投資者資格、投資總額、最低註冊資本(註冊資本應當是實繳資本)等有關設立和登記的問題。

### 2、金融謹慎監管

這是謹慎原則在金融監管中的適用，其核心內容是防範和控制風險，使金融機構穩健營運。審慎監管也是WTO提出的監管原則。

第一，資本充足性監管。《管理條例》第25條規定：獨資銀行、合資銀行等金融機構的資本充足率不得低於8%。銀監會發佈《資本充足率管理辦法》（2004年3月1日起實行）。其中第2條規定，該辦法適用於外資獨資銀行、中外合資銀行。《資本充足率管理辦法》引入了國際上成熟的資本監管經驗，根據《銀行業監督管理法》的有關規定，在資本充足率的監督檢查方面建立了一套操作性強、透明度高的標準和程式。

資本充足率，是指銀行資本應保持既能經受壞帳損失的風險，又能正常營運，達到盈利的水準。保持適度的資本金，直接關係到銀行承擔風險的能力，所以，幾乎各國的金融法律對資本充足率都有具體規定，並依之迫使銀行提升預防風險的能力。中國對外資銀行的資本充足率監管側重於外資銀行的資本金和準備金管理以及各種靜態的比例關係如銀行資本與總資產、與集中債款、與投資總額、與固定資產的比率，境內存款與總資產的比率等，其主要缺陷是較多考慮了外資銀行的信用風險，而對可能發生的利率風險、匯率風險、操作風險等其他風險的監管還不夠重視。

而外資銀行向來都是更多地涉足國際業務，且國際金融市場潛伏著更大的利率風險和匯率風險。因此，中國在對資本充足率的監管上，要盡快規定體現其他風險監控的指標。另外，中國還可借鑒國外的金融風險預警制度，透過設計合理的指標體系將外資銀行資本充足狀況分為若干級，對不同程度未能達到這些指標的外資銀行分別採取相應的措施，以對症下藥、防患於未然<sup>34</sup>。

第二，流動性監管及對債款集中的監管（見《管理條例》第29條、第26條之規定）。流動性是商業銀行經營管理的基本原則之一，它是指銀行以適當的價格獲取可用資金以應付客戶提存和滿足隨時可能發生的資金需要的能力。中國對外資銀行流動性監管的主要規定是外資銀行流動性資產餘額與流動性負債餘額的比例不得低於25%，而對在許多國家行之有效的衡量指標如流動資產與存款總額和總資產的比率、資產負債期限搭配等尚未在監管中使用。

因此，中國對外資銀行資產流動性的衡量標準雖然簡單且便於監管操作，但難以符合不同類別的外資銀行真實客觀的流動性狀況，亟需完善。債款集中監管。限制風險集中是風險管理的基本原則。實踐證明，債款的過分集中是金融機構發生危機的主要原因。由於限制風險集中、分散風險一直是金融謹慎監管的重

<sup>34</sup> 萬方、劉松，〈中國謹慎監管制度的建立與完善〉，《統計與決策》，2003年第1期，頁68-69。



點，對外資銀行的監管自然也不例外。

2002年2月1日起施行的《管理條例》第26條規定了債款集中監管的內容：外資金融機構對各個企業及其關聯企業的授信餘額，不得超過其資本的25%，但是經中國人民銀行批准的除外。這一規定與已經廢止的1994年《管理條例》的有關規定比較，我們不難看出，中國對外資銀行債款集中風險的監管十分重視，提升了監管標準。不過這一規定仍有不完善之處。中國對外資銀行債款集中風險的監管還應規定除外情況，如對政府的債款、由政府或國債作擔保的債款，在計算債款集中比例時應予以適當扣除<sup>35</sup>。總而言之，未來中國應結合相關國際慣例，根據國內金融市場及外資銀行的發展狀況，制定與建立中國外資銀行監管的量化指標體系，以便對外資銀行實施充分而有效的監管，維護中國金融市場的穩定與安全，促進其健康發展。

#### （五） 監管手段

中國對外資銀行監管的手段主要有兩個方面：中國註冊會計師對其審計（《管理條例》第32條）；人民銀行的稽核檢查（《人民銀行法》第32條、《商業銀行法》第62條、《管理條例》第35條《併表監管管理辦法》）在第3、4章分別規定了銀監會對外資銀行的非現場合併監管與合併現場檢查。

### 三、外資金融機構監管立法相關問題

中國入會後，金融業的開放呈現出一種加快的趨勢，如何趨吉避凶，健全對外資銀行的監控體系，建立風險預警機制，保證金融業的穩定、良性發展，保障中國的金融安全，是一個迫切需要研究的重要課題。依照WTO規則、國際金融監管慣例，並借鏡國外先進立法完善中國對外資銀行的監管立法，是一個龐大的系統工程，以下有幾點建議，分述如下：

#### （一） 監管理念問題

自1995年中國頒布《人民銀行法》等金融法律開始，銀行監管逐步由行政性監管轉為依法監管，主要以合規性監管為主。自銀監會設立以來，採取了一系列加強和改善銀行監管的舉措，如發布《關於調整銀行市場准入管理模式和程式的

---

<sup>35</sup> 同上註。

決定》等規章，與香港、澳門金管局簽訂合作諒解備忘錄等等。

對外資銀行的監管，銀監會明確表示要強化以風險監管為核心，實現五個方面的轉變，即：合規監管向風險監管轉變、“頭尾分割”式監管向法人整體風險監管轉變、“一次性”監管向持續性監管轉變、業務監管向法人治理架構和內控有效性監管轉變、定性監管為主向定性監管與定量監管相結合轉變。

這些均體現出金融監管理念正在發生轉變，這對於中國金融監管體制、金融業經營模式的發展轉變至關重要。在金融全球化和自由化過程中，注重母國監管及國際監管合作基礎上的全球化監管是金融監管的發展趨勢。而且，《核心原則》特別強調了監管訊息共享以及現場檢查和非現場監管相結合的持續性監管模式。

## （二） 監管法律體系問題

中國要健全完善外資銀行監管法律制度，應該採行下作法：

### 1、學習先進國家不斷檢討現行立法

及時修訂法律的做法，完善現行法律制度，健全制度落實的監督約束機制和制度執行的配套法規、政策，避免監管空白。

### 2、在完善法制時，盡量與國際慣例接軌

建立與國際接軌的標準化監管指標體系，注意借鏡外國的成熟立法經驗。例如，為提升資本監管水準，《資本充足率管理辦法》在許多方面借鏡了新巴塞爾資本協議的內容。

### 3、提升外資銀行監管立法的法律位階

統一的《外資銀行法》的制定應該提上立法議程，在法律的廢立過程中要注意監管法律體系的協調一致，注重立法的前瞻性。此外，要根據WTO的透明度原則，及時公佈出台的法律法規。

### 4、對內、外資銀行應當統一監管主體

此舉有利於中國銀行監管制度的系統營運。

### (三) 監管立法的目標問題

金融業被認為是中國競爭力最薄弱的行業，在入會後的過渡期內，中國金融監管的目標仍將以安全為重；同時，面對金融業開放的沖擊，為了提升中國金融業的競爭力，為了更好地維護金融安全和促進金融創新，維護銀行體系高效競爭的金融效率目標正逐步被注重起來。根據中國經濟發展的情況和改革發展的進程，銀行監管的目標應當不斷改進。

### (四) 國民待遇原則的問題

目前幾乎沒有一個國家對金融業實行國民待遇，英美等發達國家也只實行有限的國民待遇，中國銀行業對外開放也應該是漸進式的，要注意國民待遇原則的逐步實施，統一內外資金融機構的監管標準<sup>36</sup>。GATS附件第2條規定，成員方基於“謹慎原因”得採取必要措施以維持金融秩序的穩定。另外，該協議還賦予了開發中國家特殊待遇，准許開發中國家根據其經濟發展水準，適當開放行業和市場，逐步實現服務貿易的自由化。

根據GATS第17條第1款的規定，金融服務貿易領域的國民待遇屬於具體承諾義務。一方面，內地應利用GATS的相關規定積極促進中資銀行的改革，抓緊解決突出的體制弊端，盡快發展並增強中資銀行的競爭優勢和競爭能力。另一方面，要根據WTO規則、巴塞爾協議逐步地、有計畫、有步驟地實行國民待遇，同時要注意國民待遇的合理例外。有學人提出對外資金融機構實行國民待遇，實際加強了對它的監管。

### (五) 具體監管法律制度的完善

#### 1、堅持銀行監管的協調性原則

中國應根據1983年《巴塞爾協議》及《核心原則》的要求，在保證本國金融業免受外來干擾和控制的前提下，明確以母國和母行監管為主的綜合監管原則。中國應加強與外資銀行母國監管當局的合作，與其母國監管當局合理分發對外資銀行的監管權限，構建有效的監管網路體系，提升對外資銀行的監管效果。

<sup>36</sup> 苗鄭青、瞿燕，前引文，頁57-59。

## 2、GATS、《金融服務貿易承諾諒解》與《全球金融服務貿易協定》確立了市場准入原則

而有關外國銀行市場准入的限制、條件等由各成員方以承諾表的模式自行設定，因而各國都將市場准入條件設定在符合國內政策目標的現實需要上，中國也應完善有關市場准入監管的規定。這主要包括明確外資銀行的選擇標準，提升對外資銀行的註冊資本要求。

一般而言，對地主國監管當局來說，外國銀行分行更難監管，許多國家在市場准入方面往往對其規定更多的限制。中國可基於審慎性理由進一步完善市場准入條件，限制外國銀行設立分行，並對合資銀行的設立給予鼓勵。限制外資銀行進入中國的數量，要注意外資銀行來源多元化。

## 3、在立法中對銀行同業自律組織外資銀行同業公會的作用給予明確肯定

銀行自律機制及其自律組織在金融監管方面所發揮的作用和專業優勢在許多國家和地區備受關注，香港銀行業公會就是一個成功的例子。入會後，開放金融業是中國的必然選擇。面對金融全球化、自由化浪潮和中國金融業的脆弱性，以及外資銀行進入國內金融市場後的巨大衝擊，中國必須要吸取東南亞金融危機的深刻教訓，完善中國外資銀行監管立法，防範金融風險，保障中國金融秩序的穩定。

綜上所述，銀監會等相關主管機關應充分研究WTO有關規則、巴塞爾委員會的一系列文件如1996年《核心原則》、《跨國銀行業監管》等，並借鏡可以利用的外國立法的先進經驗如美國1999年《金融服務現代化法案》、英國2000年《金融服務和市場法》等提出的金融監管新理念和新制度，將引進外資銀行的有利之處盡量發揮<sup>37</sup>。目前，中國應在逐步實行國民待遇的基礎上，堅持審慎原則，切實加強對外資銀行的監管，從而使外資銀行能夠對中國經濟的發展起到積極的推展作用。

---

<sup>37</sup> 衣淑玲，前引文，頁93。