

# 中國大陸外資銀行管理條例修正評析

王文杰\*

## 摘 要

為確保有效監管前提下，適當放寬外資銀行准入和經營人民幣業務條件，為外資銀行設立運營提供更加寬鬆、自主的制度環境。中國大陸國務院於 2014 年 12 月，修正外資銀行管理條例，並自 2015 年 1 月 1 日起施行。這次外資銀行管理條例的修正，是中國大陸在全面深化改革的新形勢下，對外資銀行實施的進一步開放措施。主要的修正內容包括：一、取消申設分行需一億元營運資金；二、放寬經營人民幣業務限制；三、取消設立代表處為准入的前提要件。相關修正有助益於外資銀行在中國大陸的網點擴張，對取得人民幣業務之經營時間加以縮短，使業務之經營得以更為有利。

## 壹、前言

為因應加入 WTO 五年過渡期的屆滿，中國大陸銀行業市場的開放，對於外資銀行在中國大陸之設立程序與業務經營以及監管部分的法律適用，在 2006 年 12 月，國務院全新發布外資銀行管理條例，同時廢止 1994 年發布適用的外資金融機構管理條例。

儘管在外資銀行管理條例，官方宣示全面履行擴大開放的承諾，提高中國大陸銀行業對外開放水準，取消對外資銀行的一切非審慎性市場准入限制，向在中國大陸註冊的外資法人銀行全面開放人民幣業務。條例並對於在中國大陸註冊的外資法人銀行，實行與中資銀行統一的監管標準。<sup>1</sup>從該條例上檢視，外資銀行管理條例更大程度在於鼓勵外資銀行在中國大陸朝法人銀行組織型態的去申設或轉制。但該條例中對於外資銀行准入和經營人民幣業務規定的條件較為嚴格，使得外資銀行在中國大陸的市場業務開展受到法令上的限

---

\* 國立政治大學法學院教授

<sup>1</sup> 宋大涵，解讀中華人民共和國外銀管理條例，收錄於萬鄂湘、張軍主編，最新金融法律文件解讀，人民法院出版社，2006 年 12 月，頁 41。

制，其所占比重一直偏低。<sup>2</sup>

為確保有效監管前提下，適當放寬外資銀行准入和經營人民幣業務條件，為外資銀行設立營運提供更加寬鬆、自主的制度環境，是中國大陸銀行業發展現代化、國際化以及中國大陸經濟更好融入國際大循環的現實需要。適應這一需要，按照關於重大改革於法有據的要求，有必要對條例作出相應修改。國務院於 2014 年 12 月，修正外資銀行管理條例，並自 2015 年 1 月 1 日起施行。

這次外資銀行管理條例的修正，是在全面深化改革的新形勢下，對外資銀行實施的進一步開放措施。主要的修正內容包括：一、取消申設分行需一億元營運資金之規定；二、放寬經營人民幣業務限制；三、取消設立代表處為准入的前提要件。

## 貳、修正內容評述

### 一、取消申設分行需一億元營運資金之規定

修正內容中，將原外資銀行管理條例第八條第二款修改為：「外商獨資銀行、中外合資銀行在中國大陸境內設立的分行，應當由其總行無償撥給人民幣或者自由兌換貨幣的營運資金。外商獨資銀行、中外合資銀行撥給各分支機構營運資金的總和，不得超過總行資本金總額的 60%。」亦即取消法人銀行組織申設分行時，須由總行無償撥給不少於一億元人民幣或者自由兌換貨幣的營運資金這一數額限制後。如此，外商獨資銀行、中外合資銀

<sup>2</sup> 2003 年-2012 年中國境內外銀行營業性機構資產總額及其占比

單位：億元人民幣%

年份	外資銀行資產總額			外資銀行負債總額		
	總額	增速	市場占比	總額	增速	市場占比
2003	4,160	-	1.50	3,751	-	1.41
2004	5,823	-	1.84	5,329	42.07	1.76
2005	7,155	22.87	1.91	6,530	22.54	1.82
2006	9,279	29.69	2.11	8,532	30.66	2.05
2007	12,525	34.98	2.38	11,353	33.06	2.27
2008	13,448	7.37	2.16	12,028	5.95	2.03
2009	13,492	0.33	1.71	11,818	-1.75	1.57
2010	17,423	29.14	1.85	15,569	31.74	1.76
2011	21,535	23.60	1.93	19,431	24.81	1.83
2012	23,804	10.66	1.82	21,249	9.36	1.70

資料來源：中國銀監會年報。

行可以根據自身的實際業務需求，在其分行之間有效配置營運資金，大大提高了外資法人銀行設立分支機構的可行性。與此同時，條例關於外商獨資銀行、中外合資銀行撥給各分支機構營運資金的總和不得超過總行資本金總額 60%的規定維持不變，中國大陸銀監會將繼續依法對外資法人銀行實施資本監管，督促其建立與經營狀況和風險承擔水準相適應的資本約束機制。

在此之前，外資銀行分支機構在中國大陸境內為擴展分行所需的資金，其來源較為單一，主要依靠利潤留存或是由母公司注資，但母公司注資因涉及外商直接投資，需要經過中國大陸銀監會、外匯管理局、商務部等部門的審批，流程耗時繁瑣，這大大限制了外資銀行在中國大陸境內擴展分行的發展。過去外資銀行開設分支機構需要消耗資本金，而此次刪除了設立分行一億元營運資金的要求之後，將有利於外資銀行節省資本金。<sup>3</sup>

近幾年來，外資銀行在華發展速度明顯放緩。根據各國在中國大陸主要外資銀行 2013 年年報，呈現業績下滑的普遍現象，只有少數外資銀行淨利潤同比實現正增長。從中國大陸的實際經驗上看，審批機關在審批銀行分支機構時，考量於有關當地的經濟需求，似乎更多是著眼於避免過度競爭這一思維，<sup>4</sup>使得外資銀行管理條例中諸多築高門檻阻卻外資擴張的規定。隨著外資銀行在中國大陸業務的擴展，外資銀行和中資銀行業務競和比例越來越高，競爭日趨激烈，而外資銀行在規模、資產和網路方面都明顯處於競爭劣勢。這些年外資銀行在中國大陸發展趨緩，與較多行政管制其關聯性，此次對於設立分行條件減少資金條件管制將有利於為外資銀行創造更好的經營環境。<sup>5</sup>畢竟，若審批機關更大程度在審慎監理之外的訴求，那麼金融的包容性訴求便應排除在外，再者，金融的包容性問題應該在監管目標與監管職責之外。<sup>6</sup>

此外，中國大陸在此之前也逐步放寬對於外資銀行經營上的行政管制，2014 年 9 月，中國大陸銀監會修訂外資銀行行政許可事項實施辦法之際，取消了外資銀行在一個城市一次只能申請設立一家支行的規定，取消了支行營運資金的最低限額要求，同時也取消了開辦電子銀行等十多項行政審批事項。該辦法遵循中外資銀行監管標準保持一致的原則，在許可條件和程序上最大限度與中資商業銀行保持一致，為外資銀行與中資銀行能更多地公平競爭、互利共贏逐步創造良好的政策和制度環境，提高商業銀行展業的便利性。

惟需關注者是，取消申設分行須由總行無償撥給人民幣或者自由兌換貨幣的營運資金此一限制規定，僅針對是法人銀行的組織型態而言，以分行組織型態在中國大陸經營之外國銀行未受有相關之適用，也鮮明地呼應外資銀行管理條例的立法政策走向，仍是以法人

<sup>3</sup> 蔡愷、孫璐璐，外資行准入門檻降低在華設點將提速，證券時報，2014 年 12 月 22 日。

<sup>4</sup> 周仲飛，銀行法研究，上海財經大學出版社，2010 年 7 月，頁 131。

<sup>5</sup> 國務院修條例放寬外資銀行准入，經濟參考報，2014 年 12 月 22 日。

<sup>6</sup> 周仲飛，銀行法研究，上海財經大學出版社，2010 年 7 月，頁 129-130。

銀行為主要的訴求。<sup>7</sup>我國銀行業者目前大都以分行的型態進入中國大陸，並未在此一波的開放中有所受益，以法人銀行型態進入中國大陸，是我國業者必須審慎考量的因應對策之一。

## 二、放寬經營人民幣業務限制

按照原外資銀行管理條例第三十四條之規定，外資銀行營業性機構申請經營人民幣業務，應當具備三方面條件，包括：提出申請前在中國大陸境內開業三年以上；提出申請前二年連續盈利；國務院銀行業監督管理機構規定的其他審慎性條件。這次修正對上述條件作了較大幅度的放寬，將原來須在中國大陸境內開業年限的要求由三年以上改為一年以上，不再要求提出申請前二年連續盈利，並規定外國銀行的一家分行已獲准經營人民幣業務的，該外國銀行在中國大陸境內設立的其他分行申請經營人民幣業務不受開業時間的限制。如此將使有意願的外資銀行營業性機構可以在較短時間內更為便捷地申請開展人民幣業務。

在這次的修正中，有關人民幣業務經營權的取得限制年限的放寬，最受矚目，主要在於外資銀行長期以來業務擴展有限，就在於人民幣業務的取得以及存款不足所致。觀之外資銀行在人民幣存款增長困難的主要原因：一是營業據點方面並不占有優勢，網點最多的外資銀行匯豐中國大陸也只有 145 個網點，網點少的劣勢在很大程度上限制了吸存能力。二是外資銀行存款主要依賴對公存款，且大多集中在一些有進出口業務的外向型企業，國內進出口增速放緩，對客戶結構較為單一、客戶基礎較為薄弱的外資銀行存款影響較大。三是外資法人銀行受存貸比的限制，不得不放慢貸款節奏，加大吸存力度，而外資銀行 2011 年存款以 25.27% 超常速增長，在一定程度上也透支了其未來的吸存能力。貸款低速增長制約了以貸吸存的能力，存款增速放慢又通過存貸比制約貸款的增長，兩者相互影響形成不利局面。四是外資銀行經營較為穩健，面對經濟增速趨緩，部分行業不良貸款上升，外資銀行貸款趨於審慎。<sup>8</sup>

放寬外資銀行經營人民幣業務條件，不再對其盈利進行要求。外資銀行只要有一家分行獲准經營人民幣業務，其他機構可不受開業時間限制，提高了外資銀行經營人民幣的主動性和靈活性，為有效開展人民幣存貸款業務提供了便捷條件，同時可拓寬外資銀行與中

---

<sup>7</sup> 外資銀行管理條例在立法之際，中國大陸官方便以為：外國銀行分行是母行的組成部分，一旦母行發生流動性風險或者支付危機，外國銀行分行所在國家的存款人將無法得到優先清償保障。在全球化背景下，跨國銀行在任何地區、任何業務領域的風險都可能傳遞到分行，分行所在國監管當局難以對其實施風險隔離。對於當地註冊的法人銀行，監管當局可以進行風險隔離，最大限度地維護本國金融體系的穩定和保護存款人利益。詳參見宋大涵，解讀中華人民共和國外銀管理條例，收錄於萬鄂湘、張軍主編，最新金融法律文件解讀，人民法院出版社，2006 年 12 月，頁 42。

<sup>8</sup> 中國建設銀行研究部專題組，中國商業銀行發展報告（2013），中國金融出版社，2013 年 9 月，頁 207。

資銀行相互交流和合作平臺。且外資與中資銀行相互開展人民幣業務，既可深化銀行業對外開放，有利於更好地發揮外資銀行積極作用，促進外資銀行與中資銀行在資金、技術、產品和管理方面進一步融合，也可提高金融資源配置效率，提升中國大陸銀行業服務和管理水準。<sup>9</sup>

在中國大陸金融市場尚未完善發達的情況下，以及監管嚴格的存貸款比例控制要求，在資產與負債的關係中，<sup>10</sup>吸收存款便成為具有關鍵性的作用，也是外資銀行在中國大陸發展的難點所在。<sup>11</sup>外資銀行在中國大陸的經營上，對於人民幣的吸收，一直受有限制，其不僅僅在於取得經營人民幣業務的時間限制本身，還在於外資銀行網點有限，人民幣存款中活期存款比例偏大，使得外資法人銀行人民幣資金的主要來源為人民存款和同業拆借。加諸人民幣並非完全自由對換，中國大陸境內外資銀行不能動用其外匯資金購買人民幣，擔心也有無法還貸的危機，所以一直難以在中國大陸的業務有更大量的擴展。

對於外資銀行營業上的放寬，或是展點的條件降低，也許讓中資銀行感到更多的競爭壓力，但對於逐步融入國際金融市場，對於金融服務需求相對擴大，儘管在銀行業競爭力仍有待強化的中國大陸而言，對於外資銀行的定位還是需要立於明確的法律規範之上，藉此以補充該國銀行業資金的需求、讓外資銀行的金融服務質量與管理經驗提供示範效應、促進本國的銀行業經營環境的改善、給於外資合理的市場占有率，<sup>12</sup>以取得雙贏之訴求。

### 三、取消設立代表處為准入的前提要件

新法不再將已經在中國大陸境內設立代表處作為外國銀行（外國金融機構）在中國大陸境內設立外商獨資銀行、中外合資銀行，以及外國銀行分行在中國大陸境內初次設立分行的條件。是以刪除原外資銀行管理條例第十條第二項、第十一條第二項、第十二條第三項、第二十八條第二款之規定。

早期中國大陸要求外資銀行申請人需強制設立二年代表機構，其用意在通過一段時間的考察，根據代表機構的運作情況，以期瞭解申請人的能力與信譽；另一方面，也通過設定前置程序使外資銀行進入中國大陸市場開展業務的進程不致於太快，便於控制。<sup>13</sup>這僅是單純中國大陸准入門檻條件的管制預設，觀之各國，外資銀行准入的門檻條件中，很少有外資銀行准入過程中需要代表機構的前置程序規定。這次條例的修正取消這一條件後，外國銀行（外國金融機構）在中國大陸境內設立營業性機構時，將可自主選擇是否先行設

<sup>9</sup> 莫開偉，放寬外資銀行准入有助銀行業轉型，經濟日報，2014年12月25日。

<sup>10</sup> 中國銀行監管機關對於外資銀行的資產與負債關係的規定，可參見外資管理條例實施細則第82條以下的規定。

<sup>11</sup> 中國建設銀行研究部專題組，中國商業銀行發展報告（2013），中國金融出版社，2013年9月，頁207。

<sup>12</sup> 張宇馨，中國銀行業外資的進入及效應研究，中國經濟出版社，2013年6月，頁205-206。

<sup>13</sup> 周仲飛等著，入世過渡期後的中國外資銀行法，上海財經大學出版社，2008年10月，頁65。

立代表處。如此，外資銀行設立自由選擇度更大，會觸發新一輪外資銀行在中國大陸設立的熱潮。更多外資銀行進入中國大陸，將有效改善中國大陸銀行業結構，提高銀行業整體服務效率，為實體經濟發展提供高效、貼切的金融服務環境。

## 參、結論

中國大陸與成熟市場經濟國家相比，其金融市場的發育尚不充分，金融服務尚有相當領域未能涵蓋，同時在較為典型的供給創造需求的金融市場特徵下，中國大陸銀行業供給創造需求的能力和速度還不夠強。凡此種種，均為外資銀行迴避與中國大陸銀行業正面交鋒，以非擠壓的方式獲得發展提供了巨大空間。外資銀行在中國大陸的經營與發展，基本不觸動中資銀行傳統市場份額、通過創新刺激市場發育來贏得發展的做法，自然使中資銀行難以感受市場競爭的壓力。外資銀行並不急於追趕中國大陸經濟的高速成長，迅速擴大資產規模和市場份額，而是著眼於穩健和長遠的發展，認真研究和認識中國大陸這一潛力無限而又極具風險的市場，並熟悉和培育自己的客戶。與中資銀行近十萬家營業網點相比，外資銀行機構網點數量及影響力也在短期內難以使中資銀行感到競爭的壓力。但是，更大程度地放寬外資銀行的准入門檻以及在中國大陸營業的限縮不僅在於提供寬鬆的經營條件，還在於能提供中國大陸銀行業的競爭訴求與當地的優質金融服務。

這次對外資銀行管理條例的修正也是落實中國大陸政府簡政放權、減少審批、擴大金融業對外開放的方針，對外資銀行逐步落實國民待遇，尤其是降低對外資銀行在中國大陸設立分支機構的相關標準，將改善過去在對這類機構國內監管機構要求過於嚴格，限制了其在中國大陸的發展步伐。此外，對於人民幣業務經營取得的时间放寬，確實有助益於正進入中國大陸金融市場的業者，讓外資銀行在中國大陸的業務擴展有更大的空間。

## 參考文獻

中國建設銀行研究部專題組（2013），《2013 中國商業銀行發展報告》，北京：中國金融出版社。

周仲飛等著（2008），《入世過渡期後的中國外資銀行法》，上海：上海財經大學出版社。

周仲飛（2010），《銀行法研究》，上海：上海財經大學出版社。

張宇馨（2013），《中國銀行業外資的進入及效應研究》，北京：中國經濟出版社。

萬鄂湘、張軍（2006），《最新金融法律文件解讀》，北京：人民法院出版社。

經濟日報（2014），「放寬外資銀行准入有助銀行業轉型」，12月25日。

經濟參考報（2014），「國務院修條例放寬外資銀行准入」，12月22日。

證券時報（2014），「外資行准入門檻降低在華設點將提速」，12月22日。