

全球 银行业重组

位于阿根廷布宜诺斯艾利斯的一家国际性银行分行。

斯蒂恩·克雷森斯、
胡安·A. 马尔凯蒂

全球金融危机促使加强对国际金融服务，尤其是国际银行业风险与利益审慎监管的程度

全球金融危机促使对金融业（包括国际金融服务业）的利益与风险进行重新评估，许多评论家认为金融业过于庞大且过于复杂，诸如复杂的资产证券化与衍生品等金融产品似乎提供的附加值不高但造成的风险却不少。

此次重新评估的情形在国际银行业表现得最为明显。国际银行业经过20年的跨国快速扩张之后，目前正处于衰退之中。2008年前三个月的高峰期之后，外资银行贷款总量急剧下滑。直接跨国贷款下滑尤为严重。通过国外附属机构发放的贷款更具稳定性。由于资本不足的银行缩减了资产负债表，故市场力量是导致这种收缩情形的主要驱动因素，但某些国家监管政策的变更也促使国际性银行退回至本国市场。

全球金融体系——该机制能促进全

球金融稳定性，推动全球金融与服务跨国平稳流动——的部分缺陷在这种收缩过程中也得到了体现。这场金融危机表明，一国的问題能够大范围传播至其他国家，以及金融监管机构之间有限的合作增加了对拥有国际业务的破产银行集团进行危机管理与处置的复杂程度。此外，母国与东道国对银行及其国外附属机构予以监控与支持的动因也不相同。例如，在中欧、东欧和东南欧的许多国家，西欧国家银行位于这些国家的附属机构对东道国而言具有系统重要性，但与母行的全球业务相关度较小。当外资银行受其母国或者其全球业务冲击时，只有通过所谓“维也纳倡议”开展紧密的国际合作才能够防止该银行在东道国引发重大问题。在其他情形下，如果银行的业务与其母国经济密切相关，其母国未必具有能力或者愿意支持该银行的母行，更不用说其附属机构了。

全球化程度的提高

在全球金融危机爆发前20年期间，金融全球化程度大大提高，这种情形主要体现在：

- 直接跨国银行贷款、外国直接投资以及其他形式的资本流动（例如，股权与债券投资组合投资等）大量增长；以及
- 外资金融机构，尤其是外资银行，在其他国家设立分行并在当地经营业务。

在许多国家，银行以及其他产生债务的资金流动量大大增加。2002—2007年间，发达经济体的资本流动总额占GDP的比重从约8%增长到25%左右，而在新兴市场经济体，这一比重从约2.5%增长至12%以上。虽然金融全球化有助于在全球范围内分散风险，但也提高了一个主要金融中心的负面冲击转移至其他国家的可能性。金融危机正是如此发生的。2008年年初的高峰期过后，2009年全球资本流动总额占全球GDP的比重骤减至1.3%，这种情形对发达经济体以及新兴市场经济体均造成了影响。2010年的资本流动额有所回升，



但随着欧洲主权债务危机的加剧又再度下滑。2012年，资本流动额仅占全球GDP的3.6%。

与此类似，在危机爆发之前，外资银行与其他金融机构在当地的数量也大大增加。在此前的20年间，银行通过在许多国家设立分行（银行直接扩张）与子公司（本地注册并从当地积累资本）来在当地开展业务，以此扩大其全球足迹。1995—2009年间，通过投资约成立了560家外资银行，使得外资银行的平均数量从占当地国银行总量的20%增长至34%（见图）。银行在当地具有营业执照与实际营业点，便于其在本国募集资金并向当地公司与家庭提供贷款。银行还能够使用其母行的资金，或者通过国际资本市场募集资金。银行与其他金融服务提供者和终端客户的联系更加紧密，这为其提供了重要优势，尤其是能够更好地评估其增长机会与风险。

在某些国家，特别是在拉丁美洲、中欧和东欧等诸多新兴市场经济体，整个银行系统目前均由外资银行主导，甚至基本由外资银行构成。而在另一些国家，包括许多发达经济体与亚洲经济体，外资银行发挥的作用较小。诸多原因造成了这种差异，例如综合改革，包括向国际性竞争开放的程度；东欧在中央计划经济转型过程中国有银行的私有化；甚至之前的金融危机也是原因之一，当时通常将陷入困境的银行出售给外国实体。自最近一次金融危机以来，投资设立新的外资银行的速度有所放缓，在某些情形下，外资银行的业务反被本地金融机构收购。

尽管全球金融危机促使对国际银行业风险与利益重新评估并收紧国内金融监管政策，但危机并未降低各国，尤其是新兴市场经济体，进一步开放其金融部门的速度。实际上，银行业、证券和保险市场的市场准入限制与歧视性措施（即对国内公司实施相比国外资公司更加优惠的政策）的情形反而有所好转，并且之前进行的改革努力也得到了巩固（见表）。此外，各国继续签署优惠贸易协定，以便签署国的金融机构进入另一国的市场。自危机爆发以来，签署的此等协定数量约52份，相比2000年至2008年9月期间签署的数量还多出两份。与此同时，尽管所谓的多哈回合全球贸易谈判在放宽市场准入与降低金融服务贸易壁垒方面进展缓慢，但近期出现了若干个支持金融服务自由贸易的计划。其中的三个计划有望进一步推动，甚至大力推动自由化。它们是有13国的跨太平洋伙伴关系协定；欧盟与美国达成的跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议；涉及21个经济体与欧盟的服务业贸易协定。

金融服务贸易的两面性

总体而言，特别是就外资金机构而言，金融服务贸易既有利，亦有弊。实证研究表明，外资银行的存在总体上能够提高本地银行业的效率，促进竞争，降低净利差，降低超额利润与成本率（Cull和Martinez Peria, 2010年；WTO, 2011年；Claessens和Van Horen, 2013年）。然而，这些益处似乎根据外资银行规模不同而有所差异。例如，在外资银行数量较多的拉丁美洲与东欧等地区，促进竞争的好处就表现得极其明显，但在亚洲等外资银行数量较少的地区则表现不太明显。无论就信贷总额、向中小企业提供贷款的数量或者获得存款与支付服务而言，外资银行在拓展融资渠道方面的效果都不太明显。各国取得的效果存在差异，这取决于外资银行参与的程度、国内银行业的竞争程度、国家发展水平以及外资银行通过贷款技术（包括担保与依赖信用评分及其他技术等）来填补信息缺失的能力。

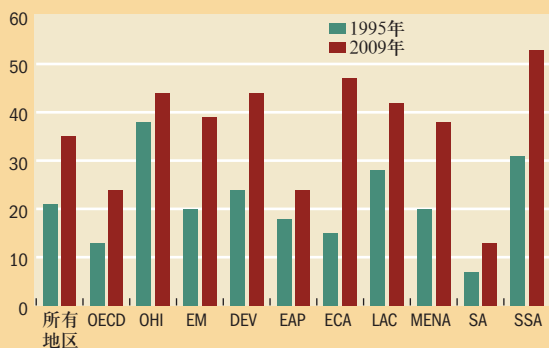
就金融稳定性而言，近期的研究表明，各国受危机冲击的程度不同，这取决于外资银行的相对规模，附属机构与母行的距离，外资银行从当地而非通过国际渠道募集资金的程度等因素。但研究结果发现，外资银行有两大相对立的效果：

- 本地附属机构在本地募集资金，其发放的贷款的稳定性高于跨国贷款。东欧国家外资银行贷款的下降程度高于本地银行，而在拉丁美洲最大几个国家则未发现显著差异。相对于东欧而言，外资银行在拉丁美洲的分行数量更少，但在当地注册的附属机构数量更

外资银行增多

外资银行的本地市场的份额在1995—2009年间大幅增加，尤其是在新兴市场与发展中经济体。

（外资银行在本地市场所占的份额，百分比）



资料来源：Claessens和Van Horen（即将发布）。

注：OECD=经济合作与发展组织，包括所有核心成员国。OHI=其他高收入经济体，包括非OECD成员的高收入经济体。EM=2000年标准普尔新兴市场与前沿市场指数包含的所有国家。DEV=发展中经济体与其他经济体。EAP=东亚和太平洋地区。ECA=欧洲和东亚。LAC=拉丁美洲和加勒比地区。MENA=中东和北非。SA=南亚。SSA=撒哈拉以南非洲。所有的地区分类遵循世界银行的标准。

更改贸易条件

自 2006 年以来，大多数国家都进一步放开了金融服务业。

国家	行业	措施	年份
智利	保险	允许外资公司直接设立分公司	2007
中国	保险	允许外资公司提供强制性第三方车险的服务	2012
	证券	扩大合资企业的业务范围	2012
	证券	放宽外资持有证券公司股权限制	2012
	融资租赁	消除对外资投资的限制	2012
	银行与保险业	消除对直接设立分公司的限制	2009
哥伦比亚	金融	允许外资公司完全持股非银行金融公司	2010
印度	金融咨询	允许聘用外国投资顾问与投资组合经理	2010
以色列	保险	允许离岸公司在岸设立实体机构	2009
马来西亚	银行与保险业	放宽对外资股权的限制	2009
	银行业	允许直接设立从事批发性银行业务的分行	2010
尼泊尔	银行业	允许外资机构收购国内银行	2010
尼日利亚	保险	允许外资公司完全持股	2006
巴基斯坦	保险	提高外资持股比例的上限	2012
俄罗斯	保险	取消颁发许可证前的经济需求测试	2007
萨摩亚	保险	放宽对外资对保险经纪公司的持股上限	2011
沙特阿拉伯	证券	允许非居民外籍人士通过交易所购买并出售基金	2010
泰国	银行业	允许外资银行直接设立分行	2006
	银行业	放宽对外资银行分行开立支行数量的限制	2010
	银行业	放宽对外资银行子公司开立分行数量的限制	2012
乌克兰	银行业	允许外资分行开展银行业务	2006
阿联酋	银行业	限制外资银行分行的数量	2010
越南	银行业	允许外资银行设立全资下属机构并直接开立分行	2007

资料来源：世界贸易组织 / 世界银行综合贸易情报门户服务部。

多，此种情形部分可归因于拉丁美洲监管机构提供的优惠政策。

• 在受到金融危机冲击时，全球性银行通常会重新调整其投资组合，从国际市场上撤出。虽然全球性银行将危机带来的影响从发达经济体转移至新兴市场（因为其在组织内重新分配流动资金），但在受危机影响的发达经济体运营的外资银行也会减少其在当地的贷款金额，并调回资金以缓冲其在母国受到的冲击。

监管应对措施

全球金融危机爆发后的总体监管应对措施由一系列国内与国际性措施构成，旨在缓解危机带来的冲击以及降低冲击的跨国转移风险。这方面的努力包括完善监管者对受困的全球性机构的处置方式（使这些机构恢复健康或对其调整过程予以指导）。另外，还就银行新的国际标准达成一致，例如要求银行提高资本要

求与完善流动性管理（最近，重要监管机构达成了所谓的巴塞尔协议 III）。为了对具有系统重要性的全球性银行进行合作监管，特别成立了监管协会。各管辖区之间的信息共享以及金融风险敞口的披露也获得了完善，这可能有助于监管机构在早期发现风险并能够更多地发挥市场自律机制的作用。对具有系统重要性的银行进行更频繁的评估提高了金融监控力度，尤其是对国际性风险从一国扩散至其他国家的监控（IMF，2012 年）。其他的重要改革涉及信用评级机构的规则、场外衍生品市场以及影子银行等（见“什么是影子银行”，《金融与发展》2013 年 6 月号），但进展更为缓慢（FSB，2013 年）。

虽然国际金融体系的功能与稳定性得以改善，全球性与开放性系统得以维持，而且在很大程度上对金融服务贸易不予限制，但新兴市场与发达经济体的监管机构都加强了对外资银行在本地的业务的检查与监管。例如，本地监管机构一直鼓励银行在本地保留较多的资本和流动资金，并鼓励银行将外资分行转变为子公司，以增加银行在其全球营业网点中自由转移资本与流动资金的难度，并使监管机构更易于限制本地银行开展国际业务。监管机构加强了对银行及其国外附属机构之间共享流动资产与资本的监管力度。

母国的一些新的监管措施还尝试限制自营交易活动（即银行通过其自有账户买卖证券，这使银行易受市场波动的影响），并将此等业务与零售存款业务及其他业务分离开来。由于附属实体的国内与海外业务在法律层面上相互分离，此等围栅性措施能够限制银行集团的一种业务对集团内其他业务的影响程度，但也可能会造成国际银行内部业务效率的降低。

下一步措施

为了保护各国国内经济与纳税人的利益，并降低（如果无法完全消除的话）金融系统关联性造成的负面影响，对国际金融活动的监管与监督必须予以完善。尽管危机前期的监管合作开展较好，但金融监管与监督仍以在国内开展为主。为了在保护全球金融市场一体化的利益的同时降低风险，还需采取新的政策措施，包括关闭受困的国际机构以及最为重要的方面，即应当由哪国纳税人支付此等费用及承担多少费用等。

最后，对关闭破产机构（及其国外分公司和分行）成本的担心促使各国监管机构重视国内监管。例如，瑞士监管当局最近提倡利用积分卡方法，以决定开展全球性业务的瑞士银行与在瑞士运营的外资银行的组织方式是否有利于危机过程中达成解决方案并保护此等银行具有系统重要性的功能。

就解决以下事项制定计划也具有很重要的意义：

在处理从事跨国业务的疲弱机构过程中政府分担与投入所需资金的方式；如果某家机构破产或清算，其资产与负债的分配方法；以及任何最终成本（存款保险、除受保存款以外的债务担保以及其他形式的政府支持等）在各司法管辖区之间的分配方法等。尽管进展缓慢，但欧盟银行联盟通过其支持性改革已经致力于此等计划的制定、编制及制度化工作。

处置破产机构的问题并不仅是各国监管机构开展合作的唯一障碍。

处置破产机构的问题并不仅是各国监管机构开展合作的唯一障碍。在一家银行或其附属机构陷入财务困境且监管机构希望将资本与流动资金保留在当地国的情形下，或者在一国的金融周期处于上升期但在另一国处于下降期的情形下，跨国金融机构的母国或者东道国的监管机构可能发生冲突，因此有必要就各司法管辖区采取的工具及其应用开展合作。此外，一国未采取行动可能对其他国家产生负面溢出效应。近期，金融稳定委员会以及英美两国监管机构达成了一些机制安排并在一定程度上解决了该问题。但仍有许多问题尚待解决。例如，巴塞尔协议 III 规定银行需在业务良好期间增加更多的资本并在业务不良期间减少资本，以作为降低反周期资本缓冲影响的措施，但难以确保不受此等规定约束的司法管辖区的银行与其他金融机构会实施这些措施。

在理想情形下，每一个国家均应当具备监管框架，规定母国中立的外资金融机构进入该国并在该国开展业务的相关事宜，并硬性规定母国应当对该机构进行充分的监管与监督且在需要时向该机构予以支持。然而，优惠贸易协商的扩大化意味着特定国家可以向特定外资金融机构提供特别准入与优惠。这样一来就形成了来自少数几个司法管辖区的金融服务与提供者的集中化局面。这种局面容易造成如同 1997 年时部分东亚国家所经历的情形（当时日本银行是主要贷款提供者），或者如同近期中欧和东欧国家的情形，即少数西欧国家的银行在这些国具有系统重要性。在此等情形下，母国的问题会引发这些机构的收缩，并使该机构在东道国发放信贷的问题恶化。允许来自尽可能多的国家的经营状况良好的外资银行准入的多边贸易自由化有助于预防发生这种集中化问题。监管机构通过完善的监管与监控框架促使形成无扭曲竞争，这不仅能够确保最健康、最高效的外资银行进入该国市场，同时也能降低银行在母国受到的冲击对整个东道国市场造成负面影响的风险。

全球金融一体化通过提高效率与竞争、丰富产品品种、转移知识与技术等，从总体上能够使东道国受益。但最近一次的危机表明，全球金融一体化也会使各国面临新的风险与挑战。尽管在本地金融动荡时期，大多数外资机构一直稳定地提供对外贷款，但金融业开放程度越大，世界其他地区的金融压力对当地金融系统的影响也会越大。这不仅仅是新兴市场面临的问题，更多的发达金融系统与经济体也会面临该问题。

此等问题并不会颠覆全球金融一体化的原理。但这些问题要求增强对国内与国际的政策应对措施的了解，并将其有效组合在一起，以确保金融一体化采取使所有国家均能风险最小化、利益最大化的方式。金融跨国开放是该方式的一项重要内容。金融跨国开放与进一步的支持性行动相结合，能够保证在国际范围内有效提供金融服务的同时，将与此相关的风险最小化。■

斯蒂恩·克雷森斯 (Stijn Claessens) 是 IMF 研究部副主任，胡安·A·马尔凯蒂 (Juan A. Marchetti) 是世界贸易组织服务贸易部顾问。

参考文献：

Claessens, Stijn and Neeltje Van Horen, 2013, "Impact of Foreign Banks," *The Journal of Financial Perspectives*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-14.

——, forthcoming, "Foreign Banks: Trends and Impact," *Journal of Money, Credit and Banking*.

Cull, Robert, and Maria Soledad Martinez Peria, 2010, "Foreign Bank Participation in Developing Countries: What Do We Know about the Drivers and Consequences of This Phenomenon?" *World Bank Policy Research Working Paper WPS 5398* (Washington).

Financial Stability Board (FSB), 2013, "Progress of Financial Reforms," *Report to the G-20* (Basel).

International Monetary Fund (IMF), 2012, "The IMF's Financial Surveillance Strategy" *IMF Policy Paper* (Washington).

World Trade Organization (WTO), 2011, "Trade in Financial Services and Development," *Background Note by the Secretariat S/FIN/W/76* (Geneva).