

银行牌照管理研究

兼谈完善我国银行市场准入的政策建议

厦门银监局课题组*

(中国银行业监督管理委员会厦门监管局,福建省厦门市,361004)

内容摘要:当前,在利率非市场化与银行市场退出机制不完善的情况下,我国银行业竞争的结构性矛盾以及中小企业的融资问题日益突显,银行监管部门面临着越来越大的市场准入压力。本课题通过对现有银行市场准入制度的检讨,并借鉴发达国家和地区在银行牌照管理(市场准入)方面的做法或得失,提出完善我国银行牌照管理的思路,以期能发挥银行牌照在区分银行层次、促进银行市场定位、提升银行竞争力和整体效率等方面的作用。

关键词:金融监管、市场准入、银行牌照、中小企业

一、问题的提出

中国目前有4家国有商业银行、11家股份制商业银行、112家城市商业银行、700多家城市信用社、3万多家农村信用社。由此不少人认为我国已基本建立了层次分明的银行业体系,并开始进入“日益激烈的充分竞争格局”;但也有相当部分的人认为中国银行业并非过度竞争,而是竞争不足。对此,笔者认为,市场中竞争者的数量与市场竞争是否充分并无直接关系。尤其是在我国金融市场利率尚未放开的前提下,相对固定的利率政策基本界定了商业银行的中介利差水平,银行只要能够获准进入市场,即能拥有行业垄断利润。而垄断的直接后果就是金融产品与服务的供给不足,并表现为银行数量众多,但同质性(homogeneous)极强。一方面在对大客户、优质客户的竞争上表现为过度竞争甚至是恶性竞争;而另一方面对中小企业的融资需求又显得兴趣不足或是顾虑重重。例子之一是民生银行,该行可谓是我国真正意义上民营银行的典型代表,申请成立之时明确提出以服务民营(中小)企业作为主要市场定位,而这也成为当时的监管当局——人总行授予其银行牌照的主要原因之一。但显然,实际运作的情况并非如此。例子之二是笔者曾对辖区的中资商业银行进行相关调查,亦发现大到国有银行,小到城市商业银行无一不将对大客户、垄断行业客户的竞争锁定为本行的主要目标,而对中小企业的扶持则说得多做少。

由此看来,目前我国银行业的竞争矛盾主要是结构性矛盾,这一矛盾导致了银行供给与经济需求之间的不平衡,而这种不平衡在现有市场机制下又无法通过银行自身得到解决。因此,在当前利率市场化改革无法一步到位,且现有银行市场退出机制还不完善的情况下,银监会应力求在银行市场准入过程中促进上述结构性矛盾的解决。笔者以为,从建立分级银行牌照管理制度入手,完善现有银行市场准入规定,充分发挥银行牌照的调节功能,对于解决上述问题不失为一种思路。

二、中国在银行市场准入方面存在的主要问题

银行业的特殊性决定了银行市场准入制度的重要性和必要性。银行市场准入的重要标志通常是各国金融监管当局授予的相关许可证(licence),即银行牌照。监管当局授予银行牌照的过程包含了一系列的审批环节,既有实体也有程序方面的各项规定。一直以来,我国

* 课题组长:邢本秀(1963.-),男,江苏人,高级经济师,任职于厦门银监局;

课题执笔:陈惠玲(1975.-),女,福建人,厦门大学金融系博士生,供职于厦门银监局。

金融监管当局在银行业的市场准入方面主要围绕着机构、业务、人员等基本问题进行了不同程度的管理和规范，由此形成了具有中国特色的银行市场准入制度。这些制度在规范中、外资银行市场准入，促进我国银行的整体安全、稳健运行方面起到了积极作用，但从制度本身和实际执行的情况来看，主要有两方面问题：

（一）制度设计自身的局限性

1、缺乏统一的银行市场准入制度。主要表现为：（1）人为地分立中资银行和外资银行的市场准入规定，立法上仍沿用过去对中、外资银行区别对待的做法，要么对中资银行更优惠，要么对外资银行更优惠，从而造成二者在准入方面事实上的不平等。（2）对中资银行的准入规定也不统一，有些是专门针对国有银行，有些只适用于股份制银行，对城乡信用社也有一些特殊规定，从而又造成了中资银行之间的标准不一。以上准入制度的安排反映了当前我国金融立法仍保持了以往的思维惯性，缺乏市场主体平等的立法价值取向。这种人为的割裂直接导致了法律规定之间衔接的困难，并容易出现矛盾，同时又增加了执行的难度以及今后进一步完善相关准入制度的成本。

2、具体的准入规定有的过于原则、笼统，有的又太过细化，不利于真正实现准入制度设计的初衷。主要表现为：（1）在机构准入方面，要求符合国民经济发展的需要、符合金融业发展的政策和方向、符合合理布局、公平竞争的原则等，无一不是笼统，缺乏量化指标而难以把握。所以，实际操作中监管人员容易将其当作可有可无的规定而忽略不计，对那些申请设立分支机构的银行通常是“来者不拒”。（2）在业务准入方面，不论新老银行，也不论银行资产规模大小、内部管理水平高低，更不论其设立初衷如何，基本上是没有区别。（3）在人员准入方面，强调高管人员的学历、行业工作年限、专业技术职称等，但对其是否管理过类似的银行、是否懂得经营、工作业绩如何、个人品行等则缺乏相应考量，而这对新银行的负责人而言又尤为重要。

3、缺乏科学的银行牌照设计和健全的许可收费制度。目前我国在银行市场准入方面采取的是单一牌照制，这一做法未能从监管层面对银行的等级和种类加以划分，因而在现有情况下无法区分银行层次、促进银行理性定位，也就不能有效满足不同经济主体特别是中小企业的融资需求。此外，银监会系统各级监管机构在审核市场准入方面投入了大量的时间和精力。从立法的角度，建立健全与银行牌照制度相适应的许可收费制既是可行的，也是必要的，同时也能更好地树立责、权、利相匹配的法治理念。

（二）操作层面存在的主要问题

尽管存在上述制度设计方面的局限性，但瑕不掩瑜，我国的银行市场准入制度正在不断发展和完善之中，特别是新近几年的立法已经较好地融入了一些国际先进的监管理念和做法。但问题的关键是操作层面的不足比制度设计本身更为突出。所谓“徒法不足以自行”，再好的法律规定都要通过机制和人来贯彻执行。因此，操作层面的问题集中体现在体制和人的问题上。

1、银行市场准入监管部门的独立性和权威性不够。受政治体制等各方面因素影响，上自银监会下至银监（分）局，在批设银行（法人机构或分支机构）市场准入时，容易受到各级政府的干预。对中央政府而言，国家的很多决策是各种利益集团相互博弈的结果。不少情况下，在设与不设银行、设什么样的银行（例如当前是否设置民营银行或区域性银行）等问题上，监管部门并无最终决定权；对地方政府而言，基于满足地方融资需求或“招商引资”的需要，不仅在设立地方性银行，还包括在引进各类中、外资银行分支机构方面的冲动也是显而易见的，各地监管部门迫于地方政府压力，往往也不得不大开“方便之门”。因此，从这个意义上说，监管部门是在被动地从事银行市场准入的审批工作。在这种情况下，一方面是地区的经济总量和增长潜力有限，另一方面却是银行的不断增加，而与此同时退出机制又不健全，极易出现“僧多粥少”的局面。

2、各级监管部门享有不同的审批权限，却鲜有出现因审批不当追究审批人员责任的情况，导致了权责不适应。一是实际操作中，监管人员普遍认为机构的设立已经上级同意（如分行级机构的审批权在银监会），根据授权只是审查拟设机构是否具备法定条件（更有甚者，不少银行还事先择定开业日期，倒逼监管部门加快审批速度），带着这种“潜意识”，审核就成了被动的程式化工作；二是审批人员主观能动性不强，素质有待提高。例如，在机构准入时，监管部门应该通过市场调查，利用自身的信息优势，对辖区经济情况和银行业竞争状况作出研判，据此提出审核意见。但实际情况是，审核意见往往摘自拟设机构提交的可行性报告，这样的“人云亦云”同样使审核工作流于形式。由此可见，责任的不配套源于权力划分的不科学，只有赋予真正的权力并辅之以相应的责任，才能使审批的初衷落到实处。

三、发达国家和地区银行牌照管理（市场准入）制度述评

通常情况下，一国（或地区）银行牌照管理（市场准入）制度的确立，除受到本国（或地区）政治、经济、文化背景及历史传统等因素影响外，主要还取决于监管当局对金融业发展水平、市场准入政策和金融业竞争状况所持的态度。本课题分别选取香港、台湾、美国及部分欧盟国家在银行牌照管理（市场准入）方面各具特色的做法或经验得失作为研究对象，以期有针对性地加以借鉴。

（一）香港地区银行业三级牌照制

香港作为国际金融中心之一，银行业十分发达，其中又以金融三级制的确立最富特色。根据香港《银行业条例》，三类机构的主要区别如下：

机构类型	注册（实收）资本	业务范围及客户	存款限制	资本充足率要求
持牌银行	1.5 亿港元	全面银行业务，各阶层及大小工商企业	无最低存款额限制	8%（最高可达12%）
有限制牌照银行	1 亿港元	商人银行或批发银行业务，一定规模的工商机构和大额投资者	50 万港元以上存款，期限不受限制	8%（最高可达16%）
接受存款公司	2500 万港元	一般零售性贷款业务，普通市民及中小工商企业	10 万港元或以上存款，存期至少 3 个月	8%（最高可达16%）

香港作为原英属殖民地，在金融立法方面不可避免地受到英国金融法律制度的影响。三级牌照制的确立从某种意义上也是对英国商业银行以三大机构群为基础的架构的传承。这种基于经营范围划分的牌照管理制度既优化了银行业的规模结构，避免恶性竞争，也保证了从事广泛业务、对金融业和社会影响较大的银行受到较严格的监管，而对业务面较窄，对金融业和社会影响较小的银行则受到相对宽松的监管。可以说，三级牌照制是在当时香港利率尚未完全放开的特殊历史背景下，监管当局为加强持牌银行的地位，提高银行业的整体稳定性，通过强制性手段对银行业进行的功能划分，这一做法促使香港银行业的层次更分明、结构更合理，也确保了银行业的合理竞争和稳健发展。

（二）台湾地区中小企业银行市场准入规定及银行民营化改革

无独有偶，为促进银行业的功能定位，我国台湾地区同样采取了自上而下的方式对银行业进行划分。有所不同的是，台湾采取直接设立专业银行的方式规定银行的业务范围。根据2000年《银行法》修订案，台湾银行业分为商业银行、专业银行和信托投资公司三类。其中，中小企业银行市场准入后即以专业银行的身份为中小企业提供中、长期信用，协助其改

善生产设备、财务结构和健全经营管理。与此同时，为强化《银行法》的这一规定，台湾金融监管“当局”还设置了一项政策指标，要求中小企业银行对中小型企业放款的比率不得低于放款总额的 70%。据中华经济研究院的调查表明，台湾的中小企业银行均能自觉满足这一要求，只是放款的结构偏向于中短期。

此外，在公营银行的私有化改造和民营银行的市场准入方面，台湾在 1989 年《银行法》修订后整体政策较为“激进”，取消对新设机构的准入限制，使得民营银行的数量在短期内急剧增加。由于市场准入过度开放最终导致了银行业竞争无序化，并出现银行资产质量恶化、盈利能力逐年下降、区域性银行危机时有发生等突出问题。无疑，台湾银行业在市场准入方面的改革为我们提供了有益的经验得失：

1、立法先行。台湾无论是在中小企业银行的机构准入或业务定位方面，乃至整个银行业的民营化改革过程中，立法都扮演了重要角色。所以，通过法律手段或政府行为对金融制度进行强制性的矫正或安排，在一定程度上确实起到了明显的促进作用。

2、金融自由化是必然趋势，但金融业的特殊性决定了自由化的过程必须是循序渐进，而不能“一哄而上”。特别是在对银行民营化问题上，态度应该是积极的，但步骤一定要谨慎。尤其是在监管体制尚未完全理顺、监管水平有待加强和提高的情况下，银行市场准入的过度开放只能弱化审慎监管的基础，其结果不仅没有提高银行业的整体效率，甚至还可能诱发新的金融风险，危及金融稳定。

（三）美国的银行牌照管理及市场准入规定

美国的银行牌照管理奉行“双重体制”，即联邦政府或各州政府均可根据相关法律规定授予申请人银行牌照。这一制度源于 1863 年《国民银行法》的规定。而在该法实施之前，只有州政府可以授予银行牌照，联邦政府并不过问审批事务。当时的银行准入相当宽松，许多州只要申请人筹集到法定的最低资本金，即可自动获得牌照。因此，这一时期通常被称为美国的“自由银行时期”。然而，过于自由的银行准入使得银行倒闭变得十分普遍，并危及经济的稳定和发展。20 世纪 70 年代，美国的银行准入政策再度被放松，结果在 80 年代又重演了大批银行破产的一幕。鉴于上述原因，美国在此之后建立了一套较为完整和科学的银行市场准入制度，力图在银行申请牌照之时就阻止有可能导致银行倒闭的不稳定因素进入银行体系。

美国在银行市场准入的标准上，无论是联邦政府或是各州政府都重视对拟设银行盈利前景、管理层、资本金、社区便利及需要等因素的考查。其中，有关盈利前景的考查重点落在对新银行所在地社区经济和竞争状况的分析，主要包括同业竞争状况，是否可容纳新的竞争者；新银行对每项产品市场份额的业务战略及预期结果，若申请人的预期业绩与现有机构的经营情况出入较大，监管当局有权加以置疑并要求给予合理解释方可通过。在管理层的审核上，与失败或问题机构有联系的人员将受到格外严格的审查，若无合理原因免责的，监管当局一般不予同意；有关行长的人选通常被认为是新银行成败的首要因素，若监管当局认为该人选不适宜管理银行，可能建议其更换人选或直接拒绝其申请。为判断公众和社区对拟设机构的支持度，监管当局通常会在拟设社区的新闻报刊发布通告，在公告期内社区中的任何居民均可对拟设机构及其管理层发表意见或是要求召开公众听证会等。此外，根据美国 1977 年《社区再投资法》，申请人还必须提交一份相关报告，表明新银行如何满足整个社区的信用需要，包括低收入和中等收入的居民。

（四）部分欧盟国家对外资银行市场准入的差别监管

金融服务领域的市场准入问题是 WTO 最为关注的问题之一。东道国在授予外资银行牌照时，通常会对机构组织形式、业务或高管的准入设置一些壁垒。这些准入壁垒即使是在实行国民待遇原则的国家也不可避免地存在着，只是更为隐蔽，技术性也更强。下面以德、法、意等国的某些规定为例：

1、德国。要求外资银行无论是分行或子行，均应保持 8%的资本充足率，同时还可视情况调高。如对某些发展中国家的外资银行，要求开业头三年应保持 12%以上，并且各项信贷业务都与资本规模挂钩，但对发达国家设立的分行则无此规定。在高管方面，要求至少有 2 个业务领导人，其中 1 人须为德国人，且无正副之分，在信贷业务上实行 1 票否决制等。这些规定无形中提升了德籍业务领导人的权限和地位。

2、法国。区别对待资产规模不同的外资银行。对世界 500 强的外资银行可获准设立分行或附属机构，其他的只能设立有法资银行参股的附属行，且法资银行参股比例不低于 34%。此外，在监管指标上，把对子行的要求运用到分行上，对分行考核资本充足率、贷款集中度、单一客户比例等等，并与分行营运资金挂钩，从而限制分行的业务发展。

3、意大利。对外国银行分行的最低资本要求为 630 万欧元，意央行对此实行日常性监管，并规定单一客户授信总额不得超过此限。在设定风险权重时有 A 区（发达国家）和 B 区（发展中国家）之分，对与 B 区业务往来的风险权重较高，使得发展中国家设立的分行业务规模受到较大限制。不仅如此，该国严格的劳工政策使得分行外派人员的工作年限受到限制，影响了业务的延续性，从而不利于外国银行分行融入当地市场。

四、相关启示及政策建议

（一）完善我国银行市场准入制度，不断提高准入监管的有效性

1、树立正确的立法价值取向，坚持市场主体平等原则。随着我国金融体制改革逐步深化和加入 WTO 五年过渡期即将结束，对我国现有银行市场准入制度进行整体的规划和统一协调工作应提上议事日程。从发达国家或地区的立法体例来看，以银行牌照管理为中心，设计一套系统化的市场准入法制已经越来越普遍。我国目前是以《商业银行法》为核心，对银行市场准入设定了总的标准和条件，同时辅之以各种层次的市场准入规定。笔者认为，从尊重原有立法习惯及减少立法的重叠或冲突考虑，坚持《商业银行法》的核心地位，把有关外资银行市场准入方面的原则性规定纳入该法；在该法统一架构下，对现有银行市场准入方面的行政法规、规章及规范性文件进行重新整合，不再以银行的属性（如中资、外资、国有、股份等）分别单独立法；同时结合银行牌照制度的设计思路，根据申请银行牌照的级别设置不同的机构、业务和人员的准入条件。

2、提高准入监管的有效性，建立权责统一的审批制。从美国的情况看，监管当局对银行市场准入的审查并非机械的过程，而是带有一定自由裁量权的综合评判。要做到这点，一是监管部门必须具备相当的独立性和权威性；二是相关的准入规定必须是切合实际，有针对性的；三是注册地或拟设机构所在地监管部门的审核意见应该真正起主导作用；四是建立相应的审批责任制；五是审批人员应具备较高的综合素质。

3、建立健全银行牌照收费制度。银监会分设以来，监管收费制已被提上议事日程。因此，在审核银行市场准入时，区分不同级别的银行牌照，并收取相应的费用应该成为监管收费的组成部分。具体分为：（1）全面银行牌照注册费、设立分支机构手续费、到境外设立代表处或分支机构手续费等；（2）限制银行牌照注册费、设立分支机构手续费等；（3）特殊银行牌照注册费、设立分支机构手续费等。

（二）因地制宜加强对银行机构饱和度研究，避免地区性银行业过度竞争

一项科学的银行准入制度，应该是宽严有度。尽管多数人认为我国银行市场准入政策过严，但从现有条件看，短期内要改变这一政策仍然较难，因为，新的银行法人机构的设立及设立多少应该由整个银行体制改革的进程来决定，过激的放松准入政策已被证明是得不偿失的。但是，基层银监（分）局仍然面临着现有银行分支机构准入的问题。由于不同地区情况各异，所以对银行的市场准入不能搞“一刀切”或是指标限制等，而应该是因地制宜，实

施动态监管。主要是加强对当地经济总量和结构、发展潜力、信贷需求、资金余缺、银行业竞争状况等因素的综合分析，特别是对银行机构饱和度的研究具有重要现实意义。毕竟，一个地区在一定时期内可容纳的银行数量有限，在目前银行退出机制不健全的情况下，大量同质化的银行形成了不必要的重复建设，不仅造成金融资源的浪费，而且容易引发银行的恶性竞争，降低盈利水平，积聚金融风险。

以厦门辖区为例(GDP700 亿元左右，本外币存、贷款余额基本维持在 1000 亿元上下)，在这样的经济总量和金融总量下，集中了总、分行级中资银行业机构 16 家、外（合）资银行 11 家，全市共有分支机构（网点）456 家。从外资银行的情况来看，自 1998 年开始，外资银行的存款余额总体呈下降态势，且由于经济总量难有突破性增长，业务范围受到较多限制，大多数外资银行的业务呈现萎缩状态，盈利空间不断缩小，反映出外资银行竞业环境的恶化。2002 年，荷兰商业银行厦门分行主动申请市场退出，由此来看，现阶段再增设外资银行的空间比较有限。从中资商业银行的情况看，由于近年来厦门市作为经济特区的投资环境优势逐渐丧失，主要经济指标增长速度明显落后于其他同类城市，使得信贷增速放缓，并造成存差持续扩大。同时，由于民营经济基础薄弱，政府扶持力度有限，同样存在着一定的融资难问题。而近年虽新进几家股份制商业银行分（支）行，但这些银行仍然停留在对大客户的争抢上，由于竞业成本较高，导致总体盈利表现欠佳。因此，监管部门在审批新的银行分支机构时，需要格外审慎，主要应侧重考虑对现有银行资源的整合，而这就需要相应的银行牌照作为调节手段。

（三）充分发挥银行牌照调节功能，促进银行业结构性调整

1、借鉴香港和台湾的做法，通过立法方式对现有的银行体系进行强制划分或整合，建立多级银行牌照制，促进银行的功能定位和合理竞争。由于目前我国银行业的竞争矛盾主要是结构性矛盾，而这一矛盾在利率非市场化情况下无法通过市场竞争主体自身来解决，此时以法律或行政手段自上而下对原有银行体系进行矫正和重新安排是必须的也是迫切的。总体思路是：

（1）抓大，即以国有商业银行及资产规模超过 1000 亿元的股份制商业银行为第一个层级，发放全面银行牌照，经营全面银行业务，不受展业空间的限制，同时也是监管当局监管的重点；

（2）搞活，即以大量的地方商业银行和城乡信用社（包括已完成城市化改造的地区的农村信用社）以及获准进入的民营银行或区域性银行为第二个层级，发放限制银行牌照，主要是对其经营的业务范围和地域进行限制。监管当局在发放牌照过程中，应侧重审核其资本约束、资产负债比例管理约束机制和风险管理约束机制等。在产权模式的选择上，可灵活采取股份制或股份合作制，并且在利率方面赋予其更大的自主空间，以实现风险和收益的自主平衡。此外，为防范关联交易和道德风险，切实维护存款人利益，对于民间资本参股商业银行并形成控股以及对新批设的银行法人机构，可以规定其在一定期限内吸收股东之外的存款不能超过存款总额一定比例，且最低存款限额为 10 万元，存期不低于 3 个月，之后再视其信誉和经营情况逐步放宽；

（3）扶持，即以农村地区的广大农村信用社为第三个层级，发放特殊银行牌照（类似专业银行），限制其服务的对象和经营的范围，主要是遵循服务“三农”和服务所在地农村的原则，以避免农村资金的外流。由于当前“三农”问题比较突出以及农信社历史包袱普遍较重，政府和监管当局应给予特殊的扶持政策，在帮助其逐步消化历史包袱的情况下，促使农信社真正理顺产权关系，沿着合作制的产权模式进行改革，长远来看，应逐渐淡化其商业性质。

2、鉴于我国目前中小金融机构的数量较多，且国有银行的股份制改造需要对一些分支机构进行调整，因而选择现有商业银行作为民营资本或外资准入的切入点，同时允许有能力

且网点资源有限的银行通过并购等方式获得国有银行的部分网点,这样既能引入较好的治理机制,又能实现对金融资源的有效整合。

3、分级牌照制的设计能够在一定程度上区分银行的层次,促进银行结构的调整,但要配合国家发展中小企业的需要,解决当前银行信贷投向的结构性矛盾,政府和监管当局还应有相应的手段加以引导和调节。这方面可以借鉴台湾地区和美国《社区再投资法》的规定,一是对各行信贷支持辖区中小企业设定考核指标。例如,对持限制牌照的银行,规定新增贷款的60%须用于支持中小企业,对持特殊牌照的农村信用社,新增贷款的70%以上应投放农业及农户;二是辖区银行申请增设分支机构时,是否有达标将作为准入的重要审核依据,同时银行也应就其如何进一步满足中小企业或农村信贷需要做出说明。

(四) 深入研究世贸组织规则,对外资银行市场准入实施差别监管

世贸规则的主旨是消除市场准入壁垒,促进服务贸易的自由化和一体化。但关贸总协定中有关金融服务贸易领域所确立的市场准入准则,实际上只解决“应当”给予市场准入的问题,而有关外资银行市场准入的资格、条件、限制等则留给各国以承诺表的方式自行设定。对于中国而言,深入研究世贸规则,充分应用WTO法律框架下允许成员国在削减金融服务贸易壁垒和逐步实现金融自由化的同时采取审慎监管措施的规定,借鉴欧盟国家对外资银行监管的区别做法,既能提高我国对外资银行市场准入的监管水平,也能为中资银行的海外业务发展创造更宽松的环境。

1、强调对等互惠原则。从前述欧盟国家对外资银行准入的差别监管不难看出,这些国家所推行的国民待遇政策是有层次的,不仅区分欧盟区内区外,还区分发达国家和发展中国家。这点对于作为发展中国家的中国而言尤为不利。所以,针对这一做法,中国在审核这些国家外资银行准入时,也应有所区别,例如对其分行也实现资本充足率的监管、在高管方面也要求有一定的中方背景或在中国从业的经历等。

2、有选择的引进外资银行。外资银行的引进不应作为“招商引资”的需要,而要从国家经济安全和金融安全的角度出发,着重引入那些资信良好、实力雄厚和母国监管水平较高的外资银行。

3、为落实国民待遇原则,对外资银行同样应设置与国内银行配套的牌照制度。随着对外资银行人民币业务的逐渐放开,对达到一定条件(如营运资金、资产规模、开业年限、内控制度、经营业绩等)且母国能给予中资银行海外分行国民待遇的外资银行,准予申领全面银行牌照,与国内同类银行拥有相同的权力;对于尚未达到条件的或母国未能对中资银行落实相应国民待遇的外资银行,只授予限制银行牌照,主要限制其经营部分人民币业务,不能做国内居民储蓄存款和小额定期存款业务等;对上述两类银行之外的外资银行则授予特殊银行牌照,只准其经营离岸业务等。

五、结语

经济决定金融,而当前的金融供给无法有效满足经济的需求,市场在一定程度上陷入了静态的无效均衡。本课题以银行牌照管理为切入点,结合对银行市场准入监管有效性的探讨,试图通过强制性的制度安排,自上而下对现有银行体系进行调整和划分,为解决当前银行业的结构性矛盾,打破这一均衡状态提供一种思路。但毋庸讳言,分级银行牌照制作为银行市场准入动态管理的一种尝试,其意义可能只是阶段性的,而相关的制度和机制,例如利率市场化改革的深化、银行市场退出机制的完善、银行业并购规定的出台、国家隐性担保的放弃和存款保险制度的建立等等应该才是解决上述问题的根本方向。

参考文献:

- 1、焦瑾璞：《中国银行业的市场竞争格局及其制度分析》，《宏观经济研究》2001 年第 6 期。
- 2、唐庆春、庞继英：《我国商业银行的利润空间分析》，《南开经济研究》2001 年第 6 期。
- 3、李金泽著：《跨国银行市场准入法律制度》，法律出版社 2003 年 12 月。
- 4、王晓明著：《美国银行监管》，中国金融出版社，1998 年 8 月。
- 5、陶以平：《香港银行管理体制与运作机制之借鉴研究》，《福建金融》1995 年第 8 期。
- 6、熊继洲等：《台湾民营银行的监管及启示》，《上海金融》2003 年第 7 期。
- 7、罗纳德.I.麦金农著：《经济市场化的次序 - 向市场经济过渡时期的金融控制》，上海人民出版社，1997 年。

Abstract: Owing to the defective mechanisms of rate-formation and banking market-exit, some structural problems in China banking industry such as extensive competition and financing of SME are becoming more and more protruding, which bring the banking authority in a great dilemma while making market-entry approval. This paper reviews the relevant regulations on banking market-entry in China and analyzes the banking licensing systems in some developed countries. It then presents the suggestion on establishing a banking licensing system in China so as to create a multi-tiered banking industry and help to enhance competitiveness and efficiency of the industry as a whole.

Key words: Financial Supervision; Market-entry; Banking Licensing; SME

本文刊登于《金融研究》2004 年第 8 期。