

·研究阐释党的二十届三中全会精神专题·

银行业对外开放与内资银行竞争和发展*

——兼论统筹银行业开放与安全

罗 知 刘 岩 陆利平 刘 成

内容提要:加快金融业的高水平开放、提高参与国际金融治理能力是我国构建制度型开放新体制的重要组成部分。然而经过40多年的银行业开放,我国外资银行无论是数量还是资产规模与内资银行相比仍然相差悬殊。新一轮的银行业开放究竟能否促进银行业竞争、推动内资银行业发展,存有疑问。本文梳理了中国银行业开放的历程,论证了中国银行业新一轮开放对金融强国建设的必要性,并利用银行分支机构数量作为银行业发展的代理变量,从微观层面考察开放对我国银行业发展的影响。研究结果显示:(1)能够从事人民币业务的外资银行数量增加(集约边际)可以显著提高内资银行分支机构的数量。(2)首次引入能够从事人民币业务的外资银行(扩展边际)也会使得内资银行分支机构显著增加。这说明银行业市场开放本身就具有相当重要的意义。(3)由于竞争实力的不同,内资银行受到的影响存在异质性,五大国有银行、股份制银行和异地城市商业银行的分支机构数量增加,竞争实力较弱的本地城市商业银行的分支机构数量减少。(4)外资银行的资产规模对内资银行业的促进效应存在异质性。这些结论都证明外资银行开放通过加剧竞争推动了内资银行业的发展。更进一步,本文归纳总结了银行业开放背景下金融安全内涵的演进过程,结合实证研究结果、银行业发展现状分析论证了统筹银行业开放与金融安全的可能性,并提出了我国银行业对外开放高质量发展阶段的政策建议。

关键词:金融开放 银行业竞争 外资银行 分支机构布局

一、引 言

金融是国家核心竞争力的重要组成部分,大国崛起离不开强大金融体系的关键支撑。改革开放以来,我国金融业发展取得了历史性成就,特别是党的十八大以来,金融改革开放有序推进,金融业保持快速发展。当前,我国银行业体量居全球第一,股票市场和债券市场规模居全球第二,外汇储备稳定在3万亿美元以上,是世界重要的金融大国。2023年的中央金融工作会议首次提出“加快建设金融强国”的目标。我国金融市场以间接融资为主,银行业的市场规模远高于其他市场,银行业的发展显然是金融强国建设的核心,推进银行业高水平开放一直都是金融业以开放促改革、促发展的重要战略举措。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(下简称《决定》)提出,要深化金融体制改革,推动金融高水平开放,完善准入前国民待遇加负面清单管理模式,支持符合条件的外资机构参与金融业务试点,稳步扩大制度型开放,有序扩大包括资本市

* 罗知、刘岩,武汉大学经济发展研究中心,邮政编码:430072,电子信箱:luozhi@whu.edu.cn, yanliu.ems@whu.edu.cn;陆利平(通讯作者),中国人民大学财政金融学院,邮政编码:100872,电子信箱:luliping@ruc.edu.cn;刘成,武汉大学经济与管理学院,邮政编码:430072,电子信箱:chengliu_eco@whu.edu.cn。本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(批准号:22JJD790061)、国家自然科学基金(批准号:72073102,72173091,72342019,72273100)、国家社会科学基金重大项目(批准号:23ZDA037)、教育部人文社科规划基金项目(批准号:24YJA790039)的阶段性成果。作者感谢匿名审稿专家的宝贵建议。当然,文责自负。

场在内的对外开放。^①

2018年,中国就加快了金融业的开放步伐。博鳌亚洲论坛年会开幕式上,习近平总书记指出“中国开放的大门不会关闭,只会越开越大”,并承诺在服务业特别是金融业方面大幅放宽市场准入。随后,我国银行业对外开放措施加速释放,短短两年内出台了超过50条具体的金融业开放政策,银行业从保护型开放(何德旭和王文汇,2020)走向“准入前国民待遇+负面清单管理”的开放模式。然而,一些观点认为银行业开放带来的附加值较低,进而质疑银行业对外开放是否有助于推动我国银行业全球竞争力的提升。这是由于,2001年实施银行业人民币业务开放后,我国外资银行总资产虽然保持稳健增长,从2003年的0.40万亿元增长到2022年的3.76万亿元,但外资银行资产占我国银行业总资产的比重自2007年开始不断下降,到2022年降至0.99%。与此同时,我国内资银行业发展迅速。根据2022年英国《银行家》杂志的排名,全球前20强银行中(按照一级资本指标排名)有10家中资银行入围。虽然中央已经多次重申银行业开放的重要性,并出台一系列相关文件,但是政策的具体执行依赖各级部门和地方政府。如果一些地方政府和行政部门无法充分认识到银行业开放的重要性,将难以实现银行业开放政策的稳定性、持续性、透明性和一致性,从而增加外资银行的合规成本和营运不确定性,也就无法发挥银行业以开放促竞争、以竞争促发展的作用。因此,厘清银行业开放的作用十分重要,这也将为下一步如何更好地发挥银行业开放在推动我国银行业发展、助力金融强国建设中的作用提供理论依据并指明实践方向。

基于此,本文梳理了中国银行业开放的历程,论证了中国银行业新一轮开放对银行业发展的必要性,并以1999—2013年间银行分支机构数量作为银行业发展的代理变量,利用地级市的银行分支机构数据,证明了开放对中国银行业发展的推动作用。实证方面的研究发现:(1)外资银行数量越多(集约边际),内资银行分支机构不减反增,在采用工具变量处理了内生性问题之后,回归结果依然稳健。(2)利用首次引入从事人民币业务的外资银行的事件作为分析对象,识别了银行业开放(扩展边际)带来的效应,证明了银行业市场开放本身就具有相当重要的意义,而无论外资银行数量的多寡。(3)银行业开放对内资银行发展的推动作用有异质性。竞争实力较强的国有五大行、全国股份制商业银行、异地城商行在银行业开放的契机下激发了活力,而竞争实力较差的本地城市商业银行被挤出市场。这进一步证实了银行业开放为内资银行市场带来了竞争效应。(4)实力越强的外资银行对内资银行业发展带来的促进效应越大。

另外,金融是国民经济的血脉,金融安全是国家安全的重要组成部分。我国银行业进入高水平开放新阶段,需要继续积极稳妥地扩大银行业对外开放,充分利用外资银行的比较优势,提高我国银行体系的运行效率和竞争力。与此同时,世界进入新的动荡变革期,要做好开放条件下的金融风险防范工作,切实维护国家金融稳定和安全,实现安全可控、竞争合作、互利共赢。为此,本文归纳总结了银行业开放背景下金融安全内涵的演进过程,并结合实证研究结果、银行业发展现状分析论证了兼顾银行业开放与金融安全的可能性。

本文在理论上的创新可能包括以下两点:(1)首次从微观视角分析了我国银行业开放对内资银行业发展的影响和具体机制,弥补了前人使用各种加总指标研究的不足,也更加贴近银行业竞争范围限定在地级市层面的现实。(2)研究了外资银行进入发展中国家银行业市场的扩展边际和集约边际,尤其是发现了银行业开放本身(扩展边际)就具有重大意义。值得一提的是,尽管本文的样本期为1999—2013年,但我们认为研究2001年银行业全面开放对于当前的政策仍然具有启示意义。这是因为,一方面竞争是银行业永恒的主题,另一方面外资银行在合规领域、跨境资产管理业务、高净值业务、精细化管理和风险控制等方面具有先进经验和独特优势,在高质量发展阶段,银行业开放

^① 《人民日报》2024年7月22日。

有助于通过优势互补,提升中资金融机构的整体实力和竞争力。

全文的结构安排如下:第二部分为中国银行业对外开放的历程和新一轮银行业高水平开放的必要性;第三部分为理论假说;第四部分是实证研究;第五部分论述统筹开放和安全的银行业发展的可行性;第六部分为结论。

二、中国银行业对外开放的历程和新一轮银行业高水平开放的必要性

(一)中国银行业开放的历程

1. 第一阶段:银行业对外开放启动

1979年,伴随着我国对外经济交往的展开和外向型经济的起步,银行业对外开放同步启动。中国人民银行批准日本输出入银行在北京设立代表处,拉开了外资银行进入我国金融市场的序幕。1981年,我国开始批准外资银行在深圳等四个经济特区设立营业性机构试点,允许其从事外汇金融业务。1985年,国务院颁布了《中华人民共和国经济特区外资银行、中外合资银行管理条例》,为外资金融机构在中国设立营业性机构给予法律上的保障。1990年之后,国务院和中国人民银行陆续出台文件,允许上海、北京、大连、天津、青岛、武汉、广州等沿海重要经济城市设立外资银行常驻代表机构。1992年,国务院批准了7个沿海城市设立营业性外资金融机构。然而,根据相关监管法规,外资银行常驻代表机构和营业性分支机构职能不同,前者不能直接开展营利性业务。1994年,《外资金融机构管理条例》颁布并实施,外资银行经营地域进一步扩大。1996年中国人民银行对外资银行设立机构取消了地域限制。1999年1月,中国人民银行宣布外资银行可以在我国所有中心城市设立营业性分支机构。虽然外资银行在20世纪80年代就进入了我国市场,但是外资银行业务仅限于外汇存放款、票据贴现、汇款、担保、进出口结算以及经批准的外汇投资等业务,服务对象仅限于外国以及中国港澳台地区个人、三资企业和国有企业的外汇贷款。可以说,外资银行和内资银行几乎在两个分割的市场中运行。

2. 第二阶段:对外资银行的保护型开放与审慎监管

2001年12月11日,我国加入WTO成员国,政府逐步取消外资银行经营人民币业务的地域限制和客户对象限制。^①2002年施行的《中华人民共和国外资金融机构管理条例》进一步取消了外资进入中国银行业的一些限制。2006年,我国颁布了《中华人民共和国外资银行管理条例》及其实施细则,完善配套法律法规建设,在立法层面取消外资银行经营人民币业务的地域和客户限制。2007年至2017年期间,原银监会又陆续放开了外资银行部分业务的行政许可,包括债券承销、托管、财务顾问、银行间市场、境内投资、境外合作等。

加入WTO对我国金融业改革尤其是银行业改革产生了全面而深刻的影响。加入WTO时,中国金融机构的商业化经营才刚刚起步,银行业整体依旧脆弱。在开放倒逼改革的大背景下,中国金融业加快了向国际惯例和国际规则靠拢、建立现代金融体系的改革。在部署了一系列国有银行改革后,银行监管制度也开始与国际标准接轨,出台了包括《中华人民共和国商业银行法》《商业银行资本充足率管理办法》《商业银行内部控制评价试行办法》等200多个银行业监管的规章文件。在监管改革和外资银行竞争的双重压力下,内资银行积极完善公司治理架构、转变经营理念、改进内部控制、优化业务流程、加强风险管理。

值得指出的是,因为考虑到外资银行很可能对国内刚刚建立的商业银行体系造成较大冲击,为了保障国家金融安全,政府虽然加快了银行业开放的步伐,但是对银行业实施的是保护型开放,对外资银行实施审慎监管,在外资银行业务范围、业务门槛、设立机构网点、高管变动等方面都有一定

^① 因篇幅所限,相关内容详见本刊网站登载的附录1。

的约束。整体而言,在这一阶段我国政府履行了加入WTO时银行业开放的承诺,真正拉开了外资银行参与国内银行市场竞争的序幕。同时,政府充分考虑社会和经济发展的需要,优化开放政策,有目的、有选择地实施了银行业自主开放,对外开放和对内改革相结合。一方面,引导外资银行参与完善我国银行业体系薄弱环节以及金融改革攻坚领域。另一方面,引进技术含量高的银行机构,促进金融市场快速发展,优化了银行业市场结构。

(二)中国新一轮银行业开放的必要性

2018年,中国政府于博鳌亚洲论坛上宣布扩大新一轮金融业对外开放,我国银行业开放进入高质量发展阶段。中央随后颁布了《关于进一步放宽外资银行市场准入有关事项的通知》《中国银保监会外资银行行政许可事项实施办法》《中华人民共和国外资银行管理条例实施细则》,银行业从上一阶段的保护型开放走向“准入前国民待遇+负面清单管理”的开放模式。中国银行业放开了外资持股比例上限,大幅放开业务资质,降低展业申请门槛,赋予外资机构和外国投资者国民待遇;从机构设置来看,外资银行可以在中国境内同时设立外商独资/中外合资银行和外国银行分行;从业务资质来看,允许外资银行代理发行、代理兑付和承销政府债券、下调定期存款的数额下限,并取消了对外资银行开办人民币业务的审批。这些措施大幅提高了外资银行在华业务运营的灵活性和便利性,银行业对外开放速度全面提升。

与上一轮银行业开放可能对内资银行业带来冲击的担忧不同,此次银行业开放的背景是我国银行业的发展壮大。2017年底,我国银行业金融机构总资产突破250万亿元,资产规模开始居世界首位。因此,加快金融业对外开放是我国的自主选择,是深化金融供给侧结构性改革、实现经济高质量发展的内在要求,也是金融业自身发展的需要。

从深化金融供给侧结构性改革来看,我国是一个贸易大国、经济大国,然而无论是各类银行业开放量化指标,还是银行体系中存在的各类限制都与贸易大国、经济大国的地位并不适配,制约了经济高质量发展。第一,银行市场开放性不足会通过限制资金流动、提高资本成本影响我国在全球配置资本的效率。第二,外资银行是外资企业与中国联系的重要纽带,银行市场开放性不足影响我国进一步吸引外资的投资环境。第三,《决定》指出要强化贸易政策和财税、金融、产业政策协同,打造贸易强国制度支撑和政策支持体系。银行市场开放不足,难以支撑制造强国的发展。第四,人民币国际化需要更加开放、透明和健全的国际化银行系统。

从银行业自身发展来看,银行业也面临新挑战。第一,银行业过去依靠房地产、基础设施、融资平台投资驱动的盈利模式不可持续,需要找到新的业绩增长点。第二,利率市场化对我国银行精细化、差异化风险定价能力提出前所未有的高要求。未来我国将进一步深化市场化利率形成和传导机制,发挥央行政策利率引导作用,释放贷款市场报价利率改革和存款利率市场化调整机制效能,^①更大程度地发挥商业银行利率自主定价和利率风险管理功能。存贷款利率市场化水平的不断提高将打破过去内资银行业尾随央行定价赚取稳定息差的经营模式,加大市场竞争程度。由于“短存长贷”的现象普遍存在,如果银行缺乏风险定价能力、利率风险对冲手段和工具,则有可能出现较严重的资产负债久期错配,银行面临较大的利率风险和流动性风险。第三,宏观经济进入新常态、中美贸易摩擦升级,给实体经济带来了较大压力,对银行预防和化解问题资产的能力提出更高要求。我国银行业市场化时间仅20余年,且伴随中国经济高速增长长期迅速扩张,没有经历过完整的经济周期。银行业主要依靠存贷差收入,受宏观经济环境的影响非常明显。在全球经济下行时,中国银行业应对宏观经济波动的风险对冲措施、处置问题资产的控制能力、管理能力和工具仍有很大的提升空间。第四,《决定》提出“积极发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融、数字金融”,“完善金融机构定位

^① 参见《中国人民银行货币政策委员会召开2023年第四季度例会报告》,中国人民银行网站。

和治理,健全服务实体经济的激励约束机制”,而我国银行当前信贷风险管理能力面临新的挑战。目前,我国银行贷款以房地产贷款、抵押贷款、国有企业贷款、政府投融资平台贷款为主。这些贷款要么有抵押品,要么有政府信用作为担保,整体风险并不高。然而,根据中央要求,未来金融服务实体经济,更多的贷款将流向高科技企业、创新型企业、民营企业、中小微企业,这些企业往往轻资产、无抵押,经营稳定性较低,银行传统的信贷管理和风控模式与其并不适配,银行信用风险将不断增加。如何在兼顾银行稳健发展的同时服务国家战略,对银行的信贷风险管理能力提出了很高的要求。第五,虽然国内银行业规模位于世界前列,但是内资银行的公司治理能力仍有大幅提升的空间。大股东违规控制金融机构、规避监管、掏空金融机构、银行系统内外勾结的非法集资等问题时有发生(明雷等,2023)。在新发展格局下,中国银行业如何响应中央号召,对外深入服务实体经济,把更多金融资源用于促进科技创新、先进制造、绿色发展和中小微企业,积极融入全球金融市场,对内完善公司治理、提高精细化管理水平、降低经营成本,是我国银行业高质量发展的关键。

外资银行尤其是发达国家的银行在低利率、强监管、全球化竞争环境下生存和发展,客户是以私人企业和中小企业为主(发达国家的大企业融资以债券和股票为主)。很多外资银行甚至经历过几轮金融危机的冲击,具有较为成熟的差异化风险定价、风险预防、风险管控和风险处置能力,也有更加稳健的经营理念、更强的风险合规意识、更加严格的内控制度和管理体系,在金融产品服务、中间业务上经验丰富、优势突出。银行业的新一轮开放,可以促进外资银行与内资银行业形成良性竞争关系和优势互补。外资银行进入通过竞争效应、示范效应、知识外溢和人才流动等途径,为内资银行应对利率定价风险和信贷管理风险、提高风险处置能力、完善公司治理、多元化综合经营、培育新业务增长点提供先进经验。

事实上,外资银行在上一轮开放中表现不尽如人意背后主要有四个深层次原因:一是此前我国采取的是保护型开放政策,外资银行在设置分支机构和开展业务上仍然受到诸多显性和隐性的限制;二是过去我国银行业的增长方式与外资银行的优势存在不一致;三是外资机构自身对我国市场仍处于试探和探索的阶段,持续性的重视和投入不足;四是外资银行对本土企业的运营模式和文化的适配性不足。新一轮的银行业对外开放采用了“准入前国民待遇+负面清单管理”的开放模式,基本取消了对外资银行的各种限制,外资银行本身的优势又更加契合当下我国金融高质量发展的需要。在这些条件的共同作用下,银行业开放有利于更好地利用两个市场、两种资源(裴长洪,2022),提升内资银行的整体实力和竞争力,在更大范围、更高层次上促进资源优化配置。本文的实证研究结果也证明了,在此前保护型开放政策下,体量并不大的外资银行就能起到积极推动内资银行业发展的作用。在我国金融业进入高质量发展阶段,银行业的开放将发挥更重要的作用。

三、理论假说

开放带来竞争,竞争带来发展。虽然一部分学者认为,外资银行具备先进的技术和管理经验、综合实力等,会带走内资银行的优质客户(Dell' Ariccia & Marquez, 2004),其强大的竞争力会通过“摘樱桃和撇奶油效应”(Dell' Ariccia & Marquez, 2006)对内资银行业造成负面冲击。然而很多学者认为,外资银行进入会促进国内银行竞争、提高内资银行效率,这都有助于推动内资银行业发展。大量的文献表明,在发展中国家或新兴市场国家,外资银行比内资银行有更高的效率和利润率(Berger et al., 2009)。因此,外资银行进入发展中国家将通过竞争促使内资银行提高效率,促进发展中国家银行的发展。学者们从竞争程度、息差、利润、成本的角度证实了外资银行的进入会提升东道国银行的效率或市场竞争程度(Chen & Zhu, 2019; Yin, 2021; Claessens et al., 2001)。关于中国的银行业市场,学者们大多也发现外资银行可以提高内资银行的竞争程度(陈雄兵和陈子珊,2012)、降低内资银行利差(刘亚等,2009)、提高非利息收入(毛捷等,2009)、降低成本(Xu,2011)、

降低风险(李振等,2020)、提升盈利性指标(Wang & Giouvriss, 2020)、提升总体绩效(Berger et al., 2009;张金清和吴有红,2010)。

然而或许由于缺乏数据,在对外资银行推动内资银行业发展的实证研究中,学者们多利用东道国银行总行的数据。事实上,微观层面的研究才更加符合银行业尤其是我国银行业运行的现实。在经济理论分析中,市场范围的界定是研究企业竞争行为的起点。我国银行市场一直有非常严格的跨区域经营限制,为此,本文试图在地级市层面考察外资银行进入对于我国银行业发展的影响,并利用地级市层面银行业分支机构数量作为银行业竞争(姜付秀等,2019;李晓溪等,2023)和实力提升的代理变量,这样设定的合理性来源于以下四个方面:第一,银行分支机构是商业银行最重要的业务渠道,银行分支机构变化是银行间竞争的重要表现指标。当面临外来的竞争者时,竞争互动是企业战略的核心内容,扩张(收缩)业务渠道是银行之间竞争互动的重要行为之一,是银行的战略性非价格竞争手段。第二,银行分支机构是银行中介功能实现的依托。Merton(1995)提出了金融中介的六大核心功能,包括支付清算、资本聚集、资源转移、风险管理、价格信息提供和信息不对称管理。其中绝大部分功能都依托银行分支机构来实现。第三,银行分支机构数据与刻画银行实力的指标密切联系。^①第四,即使在金融科技快速发展的今天,互联网金融也难以取代银行分支机构的作用。虽然近年来金融科技快速发展,但互联网贷款属于“短、小、急、频”的融资。2021年末,互联网贷款占人民币各项贷款余额的比重仅为2.98%。金融科技也无法实现在互联网上办理包括个人I类账户开设、机构账户开设、对公授信、房贷业务、同业业务、投行业务、国际业务等在内的绝大部分银行业务。并且,在品牌宣传、售后服务、客户交流、社交体验等各方面,银行分支机构都具有线上渠道无法替代的优势。

值得一提的是,近年来我国银行业发展迅猛、规模巨大,外资银行的占比较低,但是很多学者仍然得出一些优质外资银行的绩效较高的结论(张博,2016)。同时,外资银行有更强的风险合规意识和抵御风险能力,突出表现在更高的资本充足率和拨备覆盖率上(曾刚,2017)。^②此外,在华外资银行往往已经在海外运行上百年,拥有具备国际化视野的专门人才,在开发技术含量较高、创新性较强、盈利性较好的金融产品等方面具有相应优势。例如,渣打(中国)就在中国市场率先推出“中小企业无抵押小额贷款”和无担保个人贷款产品“现贷派”,这是我国信用类贷款产品的开端。因此,综合前人研究和我国银行业竞争的特征,本文以银行分支机构的数量作为反映银行业竞争和实力发展的重要代理指标,提出以下假说:

假说1:银行业开放能够显著提高内资银行业的竞争程度和整体实力。

Lehner & Schnitzer (2008)通过建立Salop模型,从理论上论证了外资银行进入带来的溢出效应、竞争效应及其相互作用对本土商业银行的促进作用。一些学者(Claessens & Laeven, 2004;Jeon et al., 2011)利用各国数据证实了外资银行对本土商业银行发展有积极作用。然而,也有学者认为外资银行的溢出效应比较微弱(Yeyati & Micco, 2007),主要原因可能与不同东道国内资银行的特质相关。作为内资银行的竞争者,外资银行的进入创造了一个可竞争的市场,如果外资银行有较低的中间成本(Claessens et al., 2001)、经营费用(Unite & Sullivan, 2003)和间接成本(Manlagnit, 2011)等,就能对内资银行产生竞争压力,迫使他们提高竞争力。如果内资银行有足够的去适应与外资银行的竞争,那么银行业的开放将是有益的。反之,如果内资银行的效率太低,则前文提到的“摘樱桃”和

^① 本文证明了银行分支机构与银行实力有明显的相关性。因篇幅所限,相关内容详见本刊网站登载的附录2。

^② 曾刚(2017)指出:“外资银行的风险抵御能力更强。风险抵御能力从两个方面考察,一是资本充足率,二是拨备覆盖率。外资银行的资本充足率一直维持在较高水平,2016年年中,一度达到20.75%。截至2017年一季度末,外资银行的资本充足率为18.42%,远高于监管要求,也显著高于同期我国其他类型的银行(国有大型银行为14.14%、股份制银行为11.92%、城商行为12.29%、农村商业银行为13.26%)。就拨备覆盖率而言,2015年以来,在内资银行拨备覆盖率逐年下降的同时,外资银行的拨备覆盖率稳中有升。”

“撇奶油”等负面效应较大,就会导致银行业开放对内资银行分支机构产生负面的挤出效应。

2001年以来,我国银行业在经历一系列改革后轻装上阵,银行的经营效率得到大幅提升。然而,不同类型内资银行的竞争力差异巨大,五大国有银行的竞争实力远在其他商业银行之上,即使在规模较小的城市商业银行内部,银行的差异依旧巨大。^①鉴于我国商业银行之间的差异,不同竞争能力的本土商业银行在面对外资银行的竞争时,很可能会有截然不同的反应。因此,我们提出:

假说2:虽然银行业开放普遍提升了内资银行的实力,但由于本土商业银行的多样性,银行业开放对内资银行的影响存在异质性。

高效率的外资银行进入市场将为东道国带来先进的技术、管理经验、培训流程、新产品,改善公司治理、提高东道国的银行业人力资本水平(Levine, 1996; Rajan & Gopalan, 2010; Saggi, 2002)。与此同时,很多研究指出,在发展中国家或新兴市场国家,规模越大、市场份额越高、母国银行利润率越高、母国更加发达的外资银行往往在东道国效率越高(Berger et al., 2009),效率越高的外资银行产生的竞争效应越大(Jeon et al., 2011)。这意味着,不同类型的外资银行进入市场对本地银行分支机构产生的影响可能具有异质性(Jeon et al., 2011)。因此,本文提出:

假说3:实力越强的外资银行对内资银行实力提升的作用越大。

四、实证研究

(一)研究路径和数据

1. 实证研究路径

如前文所述,为了研究银行业开放对内资银行竞争和发展的影响,本文选取我国对外资银行开放人民币业务的里程碑事件作为分析对象,基准回归方程如下:

$$\ln(\text{domsbank}_{i,t}) = \alpha + \beta_1 \ln(\text{foreign bank}_{i,t}) + \beta_2 X_{i,t-1} + \mu_i + \eta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

其中, i 代表地级市, t 代表年份, μ_i 是城市固定效应, η_t 为年份固定效应。 $\ln(\text{domsbank}_{i,t})$ 代表城市 i 在年份 t 国内银行分支机构的数量加1取对数, $\ln(\text{foreign bank}_{i,t})$ 表示城市 i 在年份 t 允许从事人民币业务的外资银行数量加1取对数。^② $X'_{i,t-1}$ 是城市层面的控制变量,为缓解控制变量和被解释变量之间的反向因果关系,方程中采用滞后一期的控制变量。

方程(1)能够刻画外资银行数量增加对内资银行的影响。然而,外资银行数量从 N 增加到 $N+1$ 与从0增加到1的意义是截然不同的,前者不仅包括银行业开放的效果,还包含着外资银行数量的多寡对内资银行的影响,即集约边际。一个地区从事人民币业务的外资银行从0增加为1,代表的是区域银行业市场开放本身的效果,即扩展边际。为了估计银行业开放的净效应,利用方程(2)进行回归分析:

$$\ln(\text{domsbank}_{i,t}) = \alpha + \beta_1 \text{newentry}_{i,t} + \beta_2 X_{i,t-1} + \mu_i + \eta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

$\text{newentry}_{i,t}$ 代表城市 i 在年份 t 在允许外资银行开展人民币业务后首次有外资银行进入。例如,城市A在2004年允许开放外资银行开展人民币业务,2006年开始第一家外资银行进入,则城市A的 newentry 在2006年之前为0,之后为1。

2. 实证研究数据

(1) 银行数据

本文的银行数据来自原银保监会公布的金融许可证机构持有证列表。鉴于邮储银行的功能在

^① 本文分析了内资银行的异质性。因篇幅所限,相关内容详见本刊网站登载的附录3

^② 值得指出的是,近期有文献提出,对于被解释变量中有大量0值时加1取对数并不是一个合适的做法,但是,本文的回归并不存在这一问题,这是因为本文的被解释变量是各地级市的银行分支机构数量,除三沙市等个别地区外,均远大于0。

较晚时间点才开始与商业银行趋同,农商行和村镇银行则主要面对广大农村金融市场,本文将它们排除在样本之外。2006年开始,原银监会允许城市商业银行跨省经营,正如附录3所述,城商行内部也存在较大差异。为此我们进一步将注册地在本省的城市商业银行定义为本地城商行,而注册地在外省的城市商业银行定义为异地城商行。^①最终考察的内资商业银行被分为四类:国有银行、股份制银行、本地城商行和异地城商行。本文的数据样本期为1999—2013年。选择1999年作为分析起点是由于,1999年1月中国人民银行开始允许外资银行在我国所有中心城市设立营业性分支机构。选择2013年作为样本期终点主要有两个原因:一方面,政策带来的效应在后期逐年递减,政策实施后有12年的样本期已经足以支撑本文结论;另一方面,我国银行业在2013年之后出现了互联网金融、民营银行设立、资管新规发布等诸多变化,混同效应的存在有可能导致政策评估出现较大偏误。此外,2009年4月16日,原银监会颁布《关于中小商业银行分支机构市场准入政策的调整意见(试行)》取消了股份制商业银行、城市商业银行设立分支机构的部分数量指标控制,对于中小银行是一次力度较大的管制放松。为了排除这一事件对于回归结果的影响,我们将样本期限限制在1999—2008年间进行了稳健性检验。因篇幅所限,相关内容详见本刊网站登载的附录4。

(2)控制变量

回归方程中的控制变量包括:(1)地区的经济发展状况,包括地区的实际GDP、GDP增长率、第二产业产值比重、第三产业产值占比,分别用来控制地区经济发展速度、经济规模、经济结构对银行分支机构变化的影响;(2)地区经济对内对外交流活跃度,包括地区客运量和FDI占GDP比重。(3)银行集中度指标HHI,利用城市层面的不同类型银行的数量计算;(4)其他变量,包括人口规模、地域面积、公路面积、固定资产投资和财政收入等指标,用来控制市场机会(Sato et al., 2012)、税收激励(Lyu et al., 2022)、基础设施(Amiti & Javorcik, 2008)的影响。^②城市层面变量均来源于《中国城市统计年鉴》,实际GDP、GDP增速、财政收入都利用价格指数进行了平减,同时对名义变量、人口、地域面积都取了对数值。

(二)基准回归结果

1.基准回归

方程(1)的回归结果见表1。在表1第(1)—(3)列中逐步加入控制变量,foreign bank的系数始终显著为正。回归结果表明,当一个地区允许从事人民币业务的外资银行数量越多,内资银行的数量不但没有下降,反而会出现显著的增长。

表1 外资银行开放人民币业务对内资银行的影响

变量	(1)	(2)	(3)
$\ln(\text{foreign bank})$	0.084*** (0.022)	0.094*** (0.024)	0.093*** (0.022)
控制变量	经济发展变量	经济发展变量; 经济活跃度;HHI	经济发展变量;经济活跃度; HHI;其他控制变量
时间固定效应	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y
调整的R ²	0.489	0.530	0.531
样本量	3803	3671	3445

注:括号中为回归标准误,*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著。以下各表同。

^① 以银行总部所在地级市划分本地城商行和异地城商行会产生一些错误。很多地级市都有城商行,但是还有部分省份除少量城市有独立的城商行外,其他地级市的城商行全部被整合成一家城商行。此外,地级市商业银行均为省属或市属国有企业,而省内各地级市的官员包括隶属于本省的国有企业负责人之间的流动非常普遍,省内商业银行与各地级市之间的联系也非常紧密。

^② 因篇幅所限,数据的描述性统计详见本刊网站登载的附录5。

表2为方程(2)的稳健性检验。表2第(1)列是去掉4个直辖市的样本。考虑到2005年底,原银监会才开始批准城市商业银行到异地开设分支机构,为了排除这一政策对回归结果的影响,表2第(2)列中将所有异地城市商业银行的数据删除掉,只加总其他三类商业银行作为被解释变量。1998年中国人民银行要求国有独资商业银行在1998—2002年间进行组织结构改革,考虑到这一事件的影响,表2第(3)列将回归样本限制在2002年后。三种稳健性检验的结果均表明,银行业开放并未对国内银行业分支机构布局的发展造成负面影响,不仅没有挤出内资银行,相反还出现了内资银行的挤入现象。

表2 基准回归的稳健性检验

变量	(1)	(2)	(3)
	去掉直辖市	剔除异地城商行	保留2002年后的样本
$\ln(\text{foreign bank})$	0.089*** (0.022)	0.090*** (0.022)	0.073*** (0.017)
控制变量	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y
调整的R ²	0.521	0.528	0.557
N	3389	3445	2954

2. 内生性问题

如果方程(1)遗漏了同时影响外资银行和内资银行数量的变量,将导致回归结果产生偏误,需要为外资银行数量寻找一个合适的工具变量。学者们很早就提出,外资银行在东道国投资的一个重要动机就是跟随本国的跨国公司进入东道国市场,并以这些企业作为他们的主要服务对象,即“客户追随”假说(Goldberg & Grosse, 1994)。为此,我们采用各地级市1984年实际利用外资额与第 t 年该城市是否开放了外资银行人民币业务的交互项作为工具变量。

工具变量满足外生性假说的原因主要有四个:第一,各个城市是否开放人民币业务的先后顺序可能是内生的,然而各个城市的开放时间却相对外生。第二,1984年的外商投资水平可能决定了后期城市的外商投资水平,进而吸引更多的外资银行进入,即1984年的外资水平有可能直接影响被解释变量。然而,在回归方程中我们通过控制FDI解决了这一问题。第三,在20世纪80年代,绝大部分内资银行并不具备服务跨国企业的功能,且当时的内资银行布局更多是根据中央计划而非市场因素。因此,1984年的外商投资不会吸引内资银行的进入,即1984年外资通过外国在华企业吸引内资银行的进入渠道不成立。第四,1984年的外商投资水平有可能通过经济发展影响内资银行的进入。然而,在方程的控制变量选取上,我们已经从多个维度控制了地区经济发展规模、速度、经济结构、基础设施、人口规模、财政规模。

我们利用工具变量对表1和表2重新回归,回归结果见表3。表3第(1)列是以所有内资银行数量作为被解释变量的两阶段最小二乘法回归结果,第(2)列是剔除掉直辖市的回归结果,第(3)列是剔除异地城商行的回归结果,第(4)列则是仅保留2002年后的回归结果。表3表明,在使用了工具变量之后,允许从事人民币业务的外资银行数量增加对于内资银行分支机构数量的影响显著为正。外资银行分支机构数量增加1个百分点,可以带来内资银行分支机构数量0.478个百分点的增长。以上不同样本的回归中,第(1)—(3)列的工具变量第一阶段F值均大于阈值,说明不存在弱工具变量的问题。第(4)列的工具变量第一阶段F值为10.123,但是与其他回归相比下降较多,主要原

因是文中所选取的工具变量在2007年后对于各个地区而言没有时间上的变化,如果仅保留2002年之后的数据,工具变量的变化只能出现在2003—2006年之间,变量的方差将大幅度减小,回归标准误差上升。

表3 两阶段最小二乘回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	基准回归	去掉直辖市	剔除异地城商行	保留2002年之后的样本
$\ln(\text{foreign bank})$	0.478*** (0.095)	0.507*** (0.113)	0.478*** (0.095)	0.559* (0.305)
控制变量	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y
第一阶段C-D F值	95.795	81.741	95.795	10.123
第一阶段K-P F值	32.867	29.843	32.867	3.427
N	3443	3387	3443	2950

注:在2SLS模型中,拟合优度通常不被看作是有经济学意义的统计量,因此不报告该统计量。第(1)列和第(3)列中外资银行的系数虽然看上去相同,但实际上前者为0.4778628,后者为0.4779735,且控制变量的系数也不相同。

综合表1—3可以发现,2001年银行业的开放不仅没有通过负面的“摘樱桃”或“撇奶油”效应挤出内资银行,反而促进了更多的内资银行进入市场,提升了我国内资银行业的竞争和实力。产生这一结果的原因可能是外资银行从事人民币业务带来的正向竞争效应和溢出效应大于负向的“摘樱桃”和“撇奶油”效应。一方面,外资银行开放人民币业务虽然给内资银行带来了挑战,但是也为内资银行的体制、机制市场化改革增加了紧迫感。在整个银行业市场中,突然出现的外资银行促进了竞争机制的快速形成,使得整个银行业竞争的面貌发生了较大变化。另一方面,我国金融市场规模庞大、有很多潜在业务值得挖掘,也有能力容纳更多的金融机构。此外,内资银行也通过外资银行的知识溢出效应迅速提高了效率,增强了自身的竞争能力。最终,外资银行开放促使更多的内资银行进入市场,推动了内资银行业的发展。

3. 内资银行的异质性分析

为了分析外资银行开放人民币业务对不同类型内资银行的影响,本文将回归方程(1)中的被解释变量替换为各类内资银行的数量,回归结果见表4。表4第(1)列的被解释变量为国有五大行的数量,考虑到1998—2002年间的国有银行机构改革,第(2)列的被解释变量仍然为国有五大行,但是将样本期限限制在2002年后,第(3)—(5)列的被解释变量分别为全国股份制商业银行、本地城商行和异地城商行。考虑到前文提到的内生性问题,我们采用两阶段最小二乘法对第(1)—(4)列回归。第(5)列中之所以没有进行IV估计,是因为2005年之后所有城市都对外资银行开放了人民币业务,而我们采用各地级市1984年实际利用外资额与第 t 年该城市是否开放了外资银行人民币业务的交互项作为外资银行数量的工具变量,将导致第(5)列中工具变量变成各地级市1984年实际利用外资额,这是一个不随时间变化的工具变量,不适合作为不断变化的面板数据的工具变量。考虑到弱工具变量带来的偏误远高于OLS,我们不进行IV估计,只汇报OLS的估计结果。表4显示,外资银行开放人民币业务对不同银行分支机构布局的影响呈现异质性。外资银行开放人民币业务会使得国有五大行、全国股份制商业银行和异地城商行的分支机构数显著增加,但会导致本地城商行的数量出现显著下降。

表 4 外资银行开放人民币业务对不同类型银行的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	2SLS	2SLS	2SLS	2SLS	OLS
	五大国有银行	五大国有银行 (2002年之后)	12家股份制银行	本地城商行	异地城商行 (2005年后)
$\ln(\text{foreign bank})$	0.406*** (0.089)	0.588* (0.337)	1.209*** (0.280)	-0.614*** (0.218)	0.706*** (0.091)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
第一阶段 C-D F 值	95.795	10.123	95.795	95.795	
第一阶段 K-P F 值	32.867	3.427	32.867	32.867	
N	3443	2950	3443	3443	2151

如前所述,外资银行进入可能通过“摘樱桃”和“撇奶油”效应对内资银行产生负面影响,但是也有可能通过正向的竞争效应和溢出效应对内资银行发展产生正向影响。由于不同银行在竞争力上有差异,因此,我们观察到外资银行开放人民币业务之后不同类型的银行分支机构的数量出现了截然不同的变化。对于竞争实力最强的五大国有银行,外资银行开展人民币业务会显著促进它们增设银行分支机构,外资银行起到了正向的竞争效应。外资银行对于全国股份制商业银行和外地城商行的影响也类似。虽然这两类银行的资本金、分支机构数远不如五大国有银行雄厚,在市场中的份额并不算高(蔡庆丰等,2019),外资银行开放人民币业务对于它们会产生较大的竞争压力。但是,全国股份制银行产权较明晰、业务经营和内部调控机制灵活,具有较强的竞争能力。异地城商行整体虽然起步较晚,但能在异地(外省)开设分支机构的城商行属于城市商业银行中的佼佼者。附录3的数据也证明了这一点。因此,对于全国股份制商业银行和异地城商行而言,外资银行的正向竞争效应和溢出效应大于负向的“摘樱桃”和“撇奶油”效应,外资银行开放人民币业务对这两类银行发展的整体效应为正。对于本地城商行而言,外资银行开放人民币业务所带来的负效应则占据了主导地位。这可能是因为本地城商行大多由城市信用社改制而成,起步晚、资金实力较弱、管理技术较落后、综合实力较差,外资银行开放人民币业务进入会对其造成很大的压力,其竞争能力有限。因此,本地城市商业银行受到的负向冲击很可能大于正向效应。

(三)银行业开放的效应:来自外资银行首次进入的证据

1. 外资银行首次进入并开放人民币业务对内资银行发展的影响

正如前文所述,方程(1)的估计中不仅包括了银行业开放的影响,而且混合了外资银行数量竞争的作用。银行业开放本身的影响利用方程(2)估计会更加精确,即当从未有过外资银行的城市首次进驻可以从事人民币业务的外资银行,会对当地银行业造成怎样的影响。

为了准确估计上述效应,我们需要剔除以下样本:(1)在2001年银行业开放人民币业务之前就已经有外资银行的城市;(2)在2001—2005年间,设立了第一家外资银行,但设立时间早于中央政府允许其开放外资银行人民币业务年份的城市。剔除这些样本的原因是,它们与纯粹的实验组或对照组都不同,这些地区的外资银行在政策出台之前就已经进入本地市场,只是不能开展人民币业务。剔除以上样本后,剩下的城市都是在国家允许其开放外资银行人民币业务之后才有首家外资银行进入的地区。^①方程(2)的回归结果见表5。表5第(1)列为全样本的回归结果,第(2)列是剔除直辖市的回归结果,第(3)列是去掉异地城商行的结果,第(4)列是仅保留2002年之后样本的回归

^① 我们也使用了全样本进行了稳健性检验,因篇幅所限,相关内容见本刊网站登载的附录6。

结果。由于在方程(2)基准回归的样本处理中,已经剔除4大直辖市,导致第(1)列和第(2)列的回归结果是相同的。回归结果显示,一个城市如果在允许开放外资银行人民币业务后有首家外资银行进入,并不会对当地的银行业分支机构布局造成负向的冲击,反而会促使内资银行的数量出现显著上升。外资银行分支机构首次进入,可以带来内资银行分支机构数量7.8个百分点的增长。

表5 从事人民币业务的外资银行首次进入市场的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	全样本	去掉直辖市	去掉异地城商行	仅保留2002年以后的样本
<i>newentry</i>	0.078** (0.033)	0.078** (0.033)	0.076** (0.033)	0.043* (0.022)
控制变量	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y
调整的R ²	0.492	0.492	0.490	0.521
N	3234	3234	3234	2779

银行业务的开展需要有较完备的分支机构。因此,单独一家外资银行进入本地市场,在银行网络上与成熟的内资银行网络相比有较大差距。这意味着,一个地区从事人民币业务的外资银行从0变为1对内资银行业的推动作用很可能并不是业务上的直接冲击,而极有可能是市场竞争环境的变化所引致的。因此,表5的回归表明在一个封闭的、垄断程度较高的银行市场中,银行业开放对内资银行市场竞争环境的正向影响。此外,由于方程(2)事实上是一个连续时间的DID模型,我们对该模型进行了平行趋势检验,见图1。图1的平行趋势检验显示,在事件发生之前,政策提前项的系数绝大多数为负值,且均不显著,而事件发生之后,政策滞后项均为正值,且在第3—6期在95%的水平上显著为正,因此平行趋势成立。

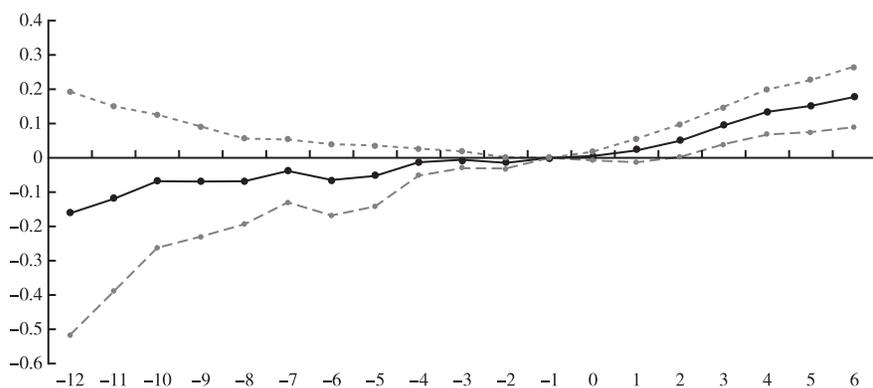


图1 平行趋势检验(虚线为95%的置信区间)

2. 外资银行首次进入对不同类型内资银行的竞争效应

为考察在开放人民币业务后,外资银行首次进入本地市场对不同类型内资银行的影响,我们将回归方程(2)中的被解释变量替换为各类内资银行的数量,回归结果见表6。表6第(1)列的被解释变量为国有五大行的数量,第(2)列的被解释变量仍然为国有五大行,但是将样本限制在2002年之后,第(3)列的被解释变量为全国股份制商业银行,第(4)列为本地城商行,第(5)列为异地城商行。回归结果与表4十分相似,当一个地级市开放了外资银行人民币业务之后,外资银行的首次进入会导致全国股份制商业银行和异地城市商业银行的显著增加,但是本地城市商业银行会显著减少。与表4不同的是,外资银行的首次进入并未对国有五大行产生显著影响,但两者之间并不矛

盾。前者代表着从事人民币业务的外资银行与内资银行的竞争,其中不仅包括银行业开放带来的效果,还包含着外资银行数量的多寡对内资银行的影响,而后者则代表的是区域银行业市场开放本身的效果,不包含数量竞争。两者效果不同可能的原因:五大国有银行在分支机构数量上常年保持压倒性优势,2004年之后,五大国有银行的分支机构数量已经超过6万家,而外资银行、股份制银行和城商行数量加起来为8324家。因此,在外资银行首次进入当地市场的初期,分支机构仅从0增加到1家时难以立即撼动五大国有银行在国内市场中的主导地位(表6的回归系数不显著)。然而,随着分支机构数量不断增加,外资银行开始对五大国有银行产生竞争压力,从而显著促进五大国有银行增设银行分支机构(表4的回归系数显著为正)。

表 6 外资银行首次进入人民币业务对不同类型内资银行的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	五大国有银行	五大国有银行 (2002年之后)	12家股份制银行	本地城商行	异地城商行 (2005年后)
<i>newentry</i>	0.005 (0.032)	-0.010 (0.023)	0.254** (0.102)	-0.372*** (0.138)	0.303*** (0.080)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
调整的 R ²	0.301	0.294	0.480	0.625	0.150
N	3234	2779	3234	3234	2024

(四) 外资银行的异质性分析

实力越强的外资银行有可能对内资银行发展带来更大的促进作用。一个地区外资银行的总行资产规模越大,很可能代表这些外资银行更有效率、技术水平越高、综合实力越强。我们用外资银行总行的资产作为实力度量指标,考察不同外资银行进入对内资银行产生的影响,回归方程如下:

$$\ln(\text{domsbank})_{i,t} = \alpha + \beta_1 \ln(\text{totalassets})_{i,t} + \beta_3 X_{i,t-1} + \mu_i + \eta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

其中, $\text{totalassets}_{i,t}$ 表示城市 i 在年份 t 时允许开设从事人民币业务的外资银行的总行资产之和。例如城市 A 在年份 2002 年被允许外资银行从事人民币业务,且在当年有 4 家外资银行,则加总 4 家外资银行的总行资产,得到在城市 A 从事人民币业务的外资银行的整体实力。方程(3)中的其他变量同上。方程(3)回归结果见表 7。表 7 第(1)列被解释变量为全样本,第(2)列去掉直辖市样本,第(3)列将异地城商行从样本中剔除,第(4)列仅保留 2002 年之后的样本。结果显示,能够从事人民币业务的外资银行总行实力越强,国内银行的数量越多,对内资银行发展的推动作用越大。

表 7 异质性检验结果: 外资银行规模的影响

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	全样本	去掉直辖市	去掉异地城商行	仅保留 2002 年以后的样本
$\ln(\text{total assets})$	0.007*** (0.002)	0.007*** (0.002)	0.007*** (0.002)	0.004** (0.002)
控制变量	Y	Y	Y	Y
时间固定效应	Y	Y	Y	Y
个体固定效应	Y	Y	Y	Y
调整的 R ²	0.518	0.512	0.516	0.541
N	3445	3389	3445	2954

五、统筹开放和安全的银行业发展之路

改革开放的经验证明,通过开放促进发展的战略在制造业取得了极大成功,但是与制造业开放不同,金融业的开放有其独特之处。因为金融业通过资金的筹集、分配和流动,支持着各个实体经济部门的运转和发展。如果监管不当,可能导致金融市场波动甚至产生系统性金融危机,进而危害国家经济安全。因此,中国特色金融开放发展之路能否兼顾金融开放和安全、如何兼顾金融开放和安全是其中的关键,下面我们将从银行业的视角对这一问题进行辨析。

过去二十余年来,中国银行业在经营效率、风险管理与治理结构三个方面,取得了历史性进步。在20世纪末体制机制落后、竞争力弱、呆坏账问题严重的局面下,中国银行业通过改革与开放两个抓手,涅槃重生并快速成长,初步形成能够有效服务于中国特色社会主义市场经济发展并具备较高自主竞争力的行业体系,银行业实力大幅提升。回溯这一历史脉络,更能加深我们对于银行业开放背景下国家金融安全内涵演进的理解,从而为高质量发展阶段银行业更好地统筹开放与安全,提供更清晰的历史与理论参照(叶辅靖和原倩,2019)。

从1999年底中国与美国完成中国加入WTO协议的谈判起,理论界就高度重视中国入世承诺中金融开放可能引起的国家金融安全问题。具体到2001年的银行业开放来看,学界对其潜在的金融安全担忧,主要集中于两个方面(王维安,2003):第一,中国银行业在2000年初,存在效率低、风险高、竞争力弱等问题,因此,学界普遍担心银行业对外开放后,外资银行会在国内银行业市场取得压倒性竞争优势,全方位压缩内资银行的市场份额,进而使得内资银行脱困更加困难,以致存在内资银行被外资银行全面取代的可能。如果银行业开放导致内资银行在竞争中失败,则会进一步引发第二个更大的问题,即中国自身金融主权的削弱乃至丧失(王元龙,2004;叶辅靖,2006)。金融主权缺失带来的最大问题,在于发生负面经济冲击时,国家能够动员的金融资源将十分有限,而如果逆周期政策无法有效实施,则又会进一步加剧经济困境,甚至爆发全面危机。例如,阿根廷和巴西的金融危机就是由于本国银行业实力弱,无法有效填补外资银行大幅撤资形成的空缺,进而加剧了金融危机向经济危机的蔓延(彭兴韵和何海峰,2008)。对银行业开放背景下金融主权风险的担忧,学界又进一步提出更加尖锐的问题,即外资入股内资银行所可能带来的控制权丧失,由此引发了格外激烈的争论(朱盈盈等,2008)。然而,回顾总结亚洲金融危机的成因可以看到,国际金融市场上投机性游资的恶意冲击、美元周期切换等外部因素固然是危机爆发的原因,但其中的关键还是内在因素,主要问题还是这些国家内部银行体系孱弱,包括不规范的信贷行为盛行、信贷过度扩张、不良率畸形、缺乏审慎的银行会计制度、监管水平低下、经济结构失衡、外债占比过高等(刘明康等,2009;管涛,2022)。这些内部金融体系的安全性漏洞,为国际金融炒作提供了便利,而非单纯金融开放带来的问题。^①

事实上,亚洲金融危机爆发时,由于中国没有实现人民币在资本项目下的可自由兑换,没有直接遭遇金融危机的冲击,但是国有银行不良贷款率居高不下,被普遍认为处于技术性破产的边缘,成为当时金融体系的主要风险,与1998年金融危机中的新兴市场国家相比,面临的形势同样十分严峻。然而中国内资银行在审慎、稳健的渐进式改革开放过程中,并没有出现严重的金融安全问题,反而实力取得了长足的进步。从历史角度看,2001年至2017年中国内资银行的快速发展,主要源于四方面的有利因素。第一,中国经济高速增长,使得2000年初中国银行业巨额不良资产可以通过“时间换空间”的方式,在银行业快速增长中获得最终化解。第二,中国政府在利率市场化改革方面,充分考虑了内资银行股改后市场化经营初期的困境,在一个较长的时期内维持了较高的存款息差,从而让内资银行能够先获得自身造血功能,再逐步提高应对利率市场化后利率风险的能力

^① 1999—2001年,东南亚金融危机五国(印度尼西亚、韩国、马来西亚、菲律宾和泰国)的外资银行资产占该国银行业总资产的比重并不高,分别为7%、15%、19%、14%和7%,数据来源于<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2017/wp1760.ashx>。

(易纲, 2020, 2021)。第三,在开放倒逼改革的背景下,中国政府主导实施了国有大型银行的股份改革与上市,通过注资与剥离不良资产,使得中国银行业的主体焕发新生,这也促进了城商行、农村金融机构等银行业机构的改制与转型升级,使得内资银行主体获得内生动力。第四,正如前述实证分析显示,银行业对外开放通过引入外资银行的外部竞争压力,促使内资银行采取切实有效措施,实现经营、风控与治理的转型升级。换言之,外资银行进入国内市场,起到了鲶鱼效应,促使内资银行业竞争力大幅提升。正是在这一阶段,关于银行业开放对我国金融安全带来负面冲击的观点逐渐退潮。我国内资银行在与外资银行的市场竞争中站稳了脚跟,培养起内生的竞争力。事实证明,开放条件下银行业完全可以统筹开放与安全。

2018年开始的新一轮金融高质量开放政策导向,从中国经济迈向高质量发展阶段的内生驱动力的视角出发,可以看到金融开放背后更本质的理论逻辑。从银行业看,内资银行通过此前十年的快速发展,已然具备较强的内生竞争力,并构成了国家金融安全的稳固基石。然而,这一内生竞争力实质上取决于这一阶段经济与政策两方面的条件。一方面,在经济方面,21世纪前二十年地方政府主导的土地财政与土地金融发展模式,伴以大规模基建投资、国有企业投资,源源不断地为银行提供了优质信贷资产。在这一业务模式下,银行风险管理的要求较低,仅需提高经营效率,就能确保银行获得稳定成长。另一方面,在政策方面,央行利率市场化改革步伐审慎,即便2015年存款利率上限放开,银行业整体利差依然保持较大黏性。

上述两个条件在2018年后都发生了重大变化。一方面中国以土地为中心的传统粗放型发展模式已经出现重大转向,新发展阶段必然需要建立在新质生产力基础上,而后者需要通过风险较高的创新、研发等经济活动方能实现,因此银行业必须尽快适应高风险资产的经济环境,更多为科技企业、中小微企业服务。另一方面,新发展格局的形成要求我国的货币政策环境朝向市场化方向进一步深化改革,而这必然要求基准利率更能及时反映市场资金供给情况的变化,从而导致银行利率风险上升,与此同时还要求银行利差空间进一步收缩。上述两方面的变化,都将削弱内资银行在前一个阶段培养形成的内生竞争力。

同时,国家金融安全也面临新的形势。一方面,金融体系自身的风险成为影响金融安全的最基本因素,包括地方政府和房地产部门的债务风险、中小金融机构积累的信用风险等。另一方面是外部金融风险,包括美联储自2022年以来的激进加息引发世界范围内其他国家本币贬值、资本外流、债务风险、跨境支付独立性差、金融信息安全存在隐患等。

在新发展阶段,如何维护国家金融安全? 本文认为,对于金融体系自身的风险而言,苦练“内功”,提高金融业内在稳定性、风险管理能力、防控能力和应对能力等综合实力仍然是其中的关键。正如前文提到的东南亚金融危机,危机出现的关键是这些国家内部金融系统孱弱、监管能力、风险防范和处置能力薄弱。就本文研究的中国银行业而言,我国经济高质量发展阶段面临着利率定价风险上升、风险资产处置能力较弱、信用风险上升、公司治理不完善等突出问题,这些都会导致金融风险集聚,威胁国家金融安全。因此,不发展才是最大的不安全。高质量开放的深入有助于通过竞争进一步推动内资银行业综合实力的提升,实现银行业的健康发展,进而巩固国家金融安全(张晓晶和王庆, 2023)。与此同时,就内资银行至今较为欠缺的风险防范和处置能力看,正好是外资银行优势能发挥作用的重要所在。公认的优质外资银行都经过各类复杂风险的长期考验,经历过多次金融危机、经济危机的洗礼,尤其是在风险资产管理与利率等市场风险应对方面积累了丰富的经验。通过金融高质量开放的深化,特别是让外资银行在中国市场中展现其出色的风险竞争力,将有助于广大内资银行吸收借鉴相应风险管理技术与理念,从而在一个良性竞争的环境下,更快地增强内资银行的综合实力。而且,本文的研究发现,银行业市场开放本身,即外资银行数量从0到1,就能带来“鲶鱼效应”,促进内资银行业市场的竞争和发展,而这一效果并不高度依赖于外资银行的数量。

截至2022年底,我国293个地级市中仅63个地级市有外资银行分支机构。这意味着,如果能够增加外资银行在空白地级市中的覆盖面,即使只增加一家外资银行,也能显著增加这些地区内资银行业的竞争程度,推动内资银行发展,达到银行业开放的目的。

对于外部金融风险,首先需要明确的是,全面防范化解系统性金融风险、维护国家金融安全,不是消除一切风险,而是有能力控制风险、管理风险、化解风险。事实上,目前我国外资银行的资产占比不足2%,在加大开放力度的同时加强金融监管,通过加快金融基础设施建设、完善全口径跨境资金流动监测预警响应机制、完善金融数据跨境流动机制等,确保监管能力和对外开放能力相适应,完全有能力防范化解外部金融风险。

综上所述,本文认为银行业开放在中国银行业发展的不同阶段,都扮演着重要的角色。银行业开放通过竞争能够提升内资银行业的综合实力,内资银行业在把自身建设为大而强的体系的同时,将能够在新发展阶段更好地维护中国的整体金融安全。

六、结 论

党的二十届三中全会公报指出“开放是中国式现代化的鲜明标识”。改革开放的实践也证明,越开放的领域,越有竞争力,金融强国的建设离不开金融业特别是银行业更深层次的对外开放。本文回顾了我国银行业开放的历程,论述了经济高质量发展阶段加快银行业开放的必要性,并通过实证研究,从微观视角考察了我国开放银行业市场对银行业发展的促进作用。研究结果说明,扩大开放能够有效发挥外资银行的竞争效应、示范效应、知识外溢效应,促进银行业竞争,推动银行业发展。同时,本文研究也证明了银行业开放本身并不是金融风险的根源,稳健的银行业对外开放并非洪水猛兽,不会挤压内资银行的经营空间,不会对国家金融安全造成威胁。外资银行进入有助于形成一个良性竞争的环境,推动内资银行业综合实力的提升,从而增加金融体系内在稳定性和抗风险能力,有利于实现双赢。

结合本文的分析,要更好地利用银行业高水平开放推动金融强国建设,银行业开放需要至少解决三方面的问题:第一,外资银行数量越多,对内资银行业发展的推动作用越大。因此,如何吸引更多的外资银行进入中国市场、参与金融强国的建设是以开放促银行业发展的先决条件。第二,外资银行实力越强,发挥的推动作用越大。如何更好地稳步扩大制度型开放,推动金融高水平开放,让外资银行在华展业、发挥其优势是以开放促银行业发展的关键条件。第三,在面临更复杂的外部条件时,如何进一步统筹银行业开放与金融安全是以开放促银行业发展的必要条件。为此,我们从加大宣传和国际合作、优化外资银行发展制度环境与加强金融监管能力建设三方面提出政策建议:

第一,加大中国银行业开放的宣传工作,加强预期引导,增强外资银行进入中国市场的信心。通过驻外使领馆、商务代表处等渠道,加强对外宣传和推广,吸引外资银行关注中国市场。定期举办国际金融论坛和投资洽谈会,向外资银行展示中国金融市场的机遇和潜力。外资银行空白的地级市尤其需要加大宣传引进工作的力度。

第二,通过官方和非官方渠道,加强国际金融合作交流和政策协同。加强与国际金融机构的对话与合作,建立定期交流机制,保持密切的沟通和信息共享,增进双方的理解。深化与国际银行协会之间的互动,通过举办会议、研讨会、培训、金融产品共同研发等相关活动,加强民间合作交流。积极参与国际金融标准和规则的制定过程,更好地了解 and 适应国际标准,并推动国内相关制度规则与国际接轨,降低外资银行因国际国内监管标准不一致产生的合规风险。

第三,为外资进入国内金融市场提供公平、公正的竞争环境。全面落实“准入前国民待遇+负面清单管理模式”,进一步简化外资银行进入中国市场的审批程序,加快审批速度,减少行政障碍。提升外资银行在相关政策制定过程中的参与程度,建立外资银行与政府监管机构之间的常态化沟通机制,及时解决外资银行在华经营中的问题和困难。在制定金融政策和法规时,邀请外资银行参

与咨询和讨论。提高银行业政策制定的透明度,公布政策的制定过程和时间表,发表政策草案和咨询文件,让外资银行有机会参与公开征求意见。

第四,加强银行业开放政策和监管政策的稳定性、透明性和一致性,降低外资银行运营难度和合规成本。加强政策的稳定性,稳定的政策可以降低外资银行的合规成本和营运不确定性。加强政策执行的确定性,提高政策或法规条款文本的明确性,减少模糊条款,增加具体的实施细则,加大政策解读力度。明确、透明的政策条款不仅可以降低外资银行在实际操作中面临的合规风险,而且能减少部门和地方政府在执行政策过程中的自由裁量权,避免选择性监管或执法,降低外资银行的制度性交易成本。加强银行业开放政策和外资银行监管政策在部门之间、中央与地方之间的一致性和协调性。不同地区和不同监管机构在执行银行业开放政策和监管政策时需采用统一标准和监管要求。通过加大政策的一致性,缩小外资银行在不同地区经营的环境差异,便于外资银行制定统一的运营策略,同时降低外资银行合规难度。

第五,加快完善《银行保险机构数据安全管理办法(征求意见稿)》等数据安全立法工作,出台可自由流动的一般金融数据清单,加快金融基础设施特别是数据跨境流动服务平台的建设。既要充分考虑外资金机构数据收集、加工、跨境传输和数据交易的正常业务需求,也要提高金融数据安全管理和水平,加强对敏感数据的监控与分析,指导外资银行在符合法律法规要求、确保国家金融安全的前提下,提升数据跨境流动的便利性,促进数据安全有序自由流动。

第六,将扩大金融业开放与加强金融监管密切结合,确保监管能力和对外开放水平相适应。做好自身功课,继续强化金融监管,补齐制度短板。加强对国际金融风险外溢效应的监测应对,健全全口径跨境资金流动监测预警响应机制,深入评估全球主要经济体政策调整、地缘政治变化对我国跨境资金流动、金融市场稳定运行的影响,动态完善应对预案。

参考文献

- 蔡庆丰、陈熠辉、林焜,2019:《信贷资源可得性与企业创新:激励还是抑制?——基于银行分支机构数据和金融地理结构的微观证据》,《经济研究》第6期。
- 陈雄兵、陈子珊,2012:《外资银行进入是否提升了银行系统的竞争》,《经济问题探索》第5期。
- 管涛,2022:《亚洲金融危机的“危”与“机”》,《中国外汇》第9期。
- 何德旭、王文汇,2020:《银行业对外开放的问题、建议及展望》,《开放导报》第3期。
- 姜付秀、蔡文婧、蔡欣妮、李行天,2019:《银行竞争的微观效应:来自融资约束的经验证据》,《经济研究》第6期。
- 李晓溪、饶品贵、岳衡,2023:《银行竞争与企业杠杆操纵》,《经济研究》第5期。
- 李振、宋科、杨家文,2020:《银行业开放、外资持股与银行风险承担》,《财贸经济》第10期。
- 刘明康等,2019:《中国银行业改革开放30年》,中国金融出版社。
- 刘亚、杨大强、张曙东,2009:《开放经济条件下外资银行对我国商业银行效率影响研究》,《财贸经济》第8期。
- 明雷、黄远标、杨胜刚,2023:《银行业监管处罚效应研究》,《经济研究》第4期。
- 毛捷、李冠一、金雪军,2009:《外资潜在进入的竞争效应分析:来自中国银行业对外开放的经验证据》,《世界经济》第7期。
- 裴长洪,2022:《中国开放型经济学的马克思主义政治经济学逻辑》,《经济研究》第1期。
- 彭兴韵、何海峰,2008:《新金融动荡下的中国金融安全分析》,《经济学动态》第9期。
- 王维安,2003:《银行业开放与国家金融安全》,《财经研究》第12期。
- 王元龙,2004:《关于金融安全的若干理论问题》,《国际金融研究》第5期。
- 易纲,2020:《再论中国金融资产结构及政策含义》,《经济研究》第3期。
- 易纲,2021:《中国的利率体系与利率市场化改革》,《金融研究》第9期。
- 叶辅靖,2006:《金融开放与金融安全》,《国际政治科学》第4期。
- 叶辅靖、原倩,2019:《我国金融开放的历程、现状、经验和未来方向》,《宏观经济管理》第1期。
- 曾刚,2017:《外资银行未来发展之路》,《中国外汇》第14期。
- 张搏,2016:《在华外资银行的比较优势与我国资本市场建设——基于中外资银行竞争力的对比研究》,《经济学家》第4期。
- 张金清、吴有红,2010:《外资银行进入水平影响商业银行效率的“阈值效应”分析——来自中国商业银行的经验证据》,《金融

研究》第6期。

张晓晶、王庆, 2023:《中国特色金融发展道路的新探索——基于国家治理逻辑的金融大分流性假说》,《经济研究》第2期。

朱盈盈、曾勇、李平、何佳, 2008:《中资银行引进境外战略投资者:背景、争论及评述》,《管理世界》第1期。

Amiti, M., and B. Javorcik, 2008, “Trade Costs and Location of Foreign Firms in China”, *Journal of Development Economics*, 85(1—2), 129—149.

Berger, A.N., I. Hasan, and M. Zhou, 2009, “Bank Ownership and Efficiency in China: What will Happen in the World’s Largest Nation?”, *Journal of Banking and Finance*, 33(1), 113—130.

Chen, J., and L. Zhu, 2019, “Foreign Penetration, Competition, and Financial Freedom: Evidence from the Banking Industries in Emerging Markets”, *Journal of Economics and Business*, 102, 26—38.

Claessens, S., A. Demircuc-Kunt, and H. Huizinga, 2001, “How Does Foreign Entry Affect the Domestic Banking Market?”, *Journal of Banking and Finance*, 25(5), 891—911.

Claessens, S., and L. Laeven, 2004, “What Drives Bank Competition? Some International Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 36(3), 563—583.

Dell’Ariccia, G., and R. Marquez, 2004, “Information and Bank Credit Allocation”, *Journal of Finance Economics*, 72(1), 185—214.

Dell’Ariccia, G., and R. Marquez, 2006, “Lending Booms and Lending Standards”, *Journal of Finance*, 61(5), 2511—2546.

Goldberg, L.G., and R. Grosse, 1994, “Location Choice of Foreign Banks in the United States”, *Journal of Economics and Business*, 46(5), 367—79.

Jeon, B.N., M. P. Olivero, and J. Wu, 2011, “Do Foreign Banks Increase Competition? Evidence from Emerging Asian and Latin American Banking Markets”, *Journal of Banking and Finance*, 35(4), 856—875.

Levine, R., 1996, *Foreign Banks, Financial Development, and Economic Growth*, International Financial Markets: Harmonization versus Competition, AEI Press, Washington. D. C.

Lehner, M., and M. Schnitzer, 2008, “Entry of Foreign Banks and Their Impact on Host Countries”, *Journal of Comparative Economics*, 36(3), 430—452.

Lyu, B., G. Ma, and J. Zhan, 2022, “The Trade-off between Risk and Incentives in Fiscal Federalism: Evidence from China”, *Journal of Comparative Economics*, 50(4), 1019—1035.

Manlagit, M. C. V., 2011, “The Economic Effects of Foreign Bank Presence: Evidence from the Philippines”, *Journal of International of Money and Finance*, 30(6), 1180—1194.

Merton, R. C., 1995, “A Functional Perspective of Financial Intermediation”, *Financial Management*, 24(2), Silver Anniversary Commemoration (Summer, 1995), 23—41.

Saggi, K., 2002, “Trade, Foreign Direct Investment, and International Technology Transfer: A Survey”, *World Bank Research Observer*, 17(2), 191—235.

Sato, Y., T. Tabuchi, and K. Yamamoto, 2012, “Market Size and Entrepreneurship”, *Journal of Economic Geography*, 12(6), 1139—1166.

Rajan, R.S., and S. Gopalan, 2010, “Financial Sector Deregulation in Emerging Asia: Focus on Foreign Bank Entry”, *Journal of World Investment and Trade*, 11(1), 91—108.

Yeyati, E. L., and A. Micco, 2007, “Concentration and Foreign Penetration in Latin American Banking Sectors: Impact on Competition and Risk”, *Journal of Banking and Finance*, 31(6), 1633—1647.

Yin, H., 2021, “Foreign Bank Entry and Bank Competition: Cross-country Heterogeneity”, *Global Finance Journal*, 48, 1—14.

Unite, A., and M. J. Sullivan, 2003, “The Effect of Foreign Entry and Ownership Structure on the Philippine Domestic Banking Market”, *Journal of Banking and Finance*, 27(12), 2323—2345.

Wang, C., and E. Giouvriss, 2020, “The Impact of Foreign Bank Entry on Chinese Banks and Financial Liberalization: Recent Evidence”, *Chinese Economy*, 53(2), 177—199.

Xu, Y., 2011, “Towards a More Accurate Measure of Foreign Bank Entry and its Impact on Domestic Banking Performance: The Case of China”, *Journal of Banking and Finance*, 35(4), 886—901.

Yildirim, H. S., and G. C. Philippatos, 2007, “Restructuring, Consolidation and Competition in Latin American Banking Markets”, *Journal of Banking and Finance*, 31(3), 629—639.

Opening-up of China's Banking Industry and Domestic Banks' Competition and Development: Discussion on Coordination of Opening-up and Safety

LUO Zhi^a, LIU Yan^b, LU Liping^c and LIU Cheng^b

(a: Center for Economic Development Research, Wuhan University;

b: Economics and Management School, Wuhan University;

c: School of Finance, Renmin University of China)

Summary: China has the largest banking market all over the world nowadays. China proposed the goal of building a nation with a strong financial sector in 2023, among which opening-up is a key policy for the development of the financial sector. Opening-up of the banking market has picked up speed since 2018, especially in recent years with the deepening of reforms. The financial market in China is dominated by the banking market, while its opening-up is essential for the financial market. However, the performance of foreign banks has been subpar, as indicated by their holding less than 2% of the total banking assets in 2023, which prompts some researchers to question the benefits of opening-up of the banking market. As a result, it is essential to clarify the role of opening-up of the banking market, which can cast light on how to build China into a nation with a strong financial sector.

We find that opening-up of the banking market may intensify the competition and advance its development in China. We review the reform process in the banking market, and illustrate the transition from protective opening-up to institutional opening-up in China. Opening-up of the banking market is essential for enhancing the supply-side structural reform and development of the financial sector, which helps achieve high-quality economic growth.

We employ the number of branches at the city level from 1999 to 2013 to examine the impact of opening-up on the banking market in the context of China's accession to the WTO in 2001. We find that the number of foreign banks with RMB business can increase the number of branches of domestic banks at the city level, while introducing foreign banks with RMB business for the first time has a similar effect, which substantiates both intensive and extensive margins of foreign bank entry. Our results remain robust to the control of regional economic indicators, banking market concentration, and city and year fixed effects, and to instrumental variable regressions. In addition, the number of branches of five state-owned banks, joint stock banks and non-local city commercial banks increases, while the number of branches of local city commercial banks decreases. Moreover, we also find a heterogeneous effect of asset sizes of foreign banks, that is, foreign banks with larger total assets exert a more pronounced driving effect on domestic banks. These results suggest that foreign banks can facilitate the development of domestic banks by intensifying the competition in the banking market in China.

We further illustrate the coordination of opening-up and safety in the banking market. Opening-up may aid domestic banks in enhancing their competitiveness, which can strengthen financial safety. The Chinese economy has entered a stage of high-quality development since 2018, while the financial system accumulates some risks in the context of volatile international market environment. We propose that foreign banks' advantage in risk management can spill over to domestic banks in China, which can enhance their competitiveness accordingly. Also, we can improve the regulatory framework to deal with financial risks, which alleviates the risks brought by opening-up of the banking market.

We finally illustrate policy implications for advancing the development of the banking market in China. First, we can enhance the publicity work for opening-up of the banking market, which can attract foreign banks to China. Second, we can enhance communication with international financial institutions and coordination with international financial regulatory authorities. Third, we should provide a level playing field for foreign banks in China. Fourth, we should enhance the stability, transparency and consistency of opening-up policies and regulatory policies for the banking market, which can reduce the compliance cost and operation uncertainty for foreign banks. Fifth, we should improve the legal framework on data safety for banks, and build platforms for the cross-border data flow. Finally, we should enhance the coordination between financial opening-up and regulation to achieve a balance between market players and financial authorities.

Keywords: Financial Opening-up; Banking Competition; Foreign Banks; Branch Distribution

JEL Classification: F30, G21, G28

(责任编辑:王利娜)(校对:何 伟)