

研究报告

2017年第125期

2017.12.05

执笔人：杨飞

yangfei_csjr@icbc.com.cn

取消外资持股限制 对外开放进入新阶段

——中国银行业对外开放的历史进程与趋势展望

要点

- 此次扩大开放的核心内容是大幅放宽、甚至取消外资进入银行业、证券业和保险业的投资比例限制，标志着中国银行业对外开放步入新阶段。
- 自1978年改革开放至今，作为国家金融开放整体战略的重要组成部分，银行业的对外开放可划分为五个阶段。
- 外资银行已成为中国银行业的重要组成部分，但近年市场份额有所下降。一些外资银行的业务和客户拓展相对缓慢，“水土不服”现象仍然存在。同时，受全球金融危机的持续影响，一些外资银行主动收缩了机构和股权，将经营重心回归本土。
- 新时代，银行业对外开放步入新阶段，必将对行业竞争发展格局带来深刻影响。其一，扩大对外开放与中国经济金融发展水平是契合的；其二，扩大对外开放有助于进一步提升中国银行业竞争力；其三，扩大外资持股比例有助于增强股权粘性；其四，实际操作中不同银行的外资持股比例将呈现较大差异性

重要声明：本报告中的原始数据来源于官方统计机构和市场研究机构已公开的资料，但不保证所载信息的准确性和完整性。本报告不代表研究人员所在机构的观点和意见，不构成对阅读者的任何投资建议。本报告（含标识和宣传语）的版权为中国工商银行城市金融研究所所有，仅供内部参阅，未经作者书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、刊登、上网、引用或向其他人分发。

11月10日，美国总统特朗普结束首次对华国事访问。当天中午，中国财政部副部长朱光耀介绍了两国元首在经济领域达成共识的具体内容。其中，有关“金融业扩大开放”的举措格外引人关注。对银行业而言，将取消外国投资者对中资银行的持股比例限制，允许外资控股。虽然这是在中美两国元首会晤期间宣布的，但根据WTO原则，它将对所有成员国家生效。此次“金融业扩大开放”是在中国特色社会主义进入新时代的特殊时点，我国向世界发出的重要信号，标志着中国银行业对外开放步入新阶段。

一、此次金融业扩大开放的路线图

此次金融业扩大开放的核心内容是大幅放宽、甚至取消外资进入银行业、证券业和保险业的投资比例限制。

对银行业，将取消对中资银行和金融资产管理公司的外资单一持股不超过20%、合计持股不超过25%的持股比例限制，实施内外一致的银行业股权投资比例规则。**对证券业**，将单个或多个外国投资者直接或间接投资证券、基金管理、期货公司的投资比例限制放宽至51%；上述措施实施三年后，投资比例不受限制。**对保险业**，三年后将单个或多个外国投资者投资设立经营人身保险业务的保险公司的投资比例放宽至51%；五年后投资比例不受限制。下一步，相关金融监管部门将制定具体的实施条例。

表1 我国金融业外资准入规定新旧对比

	银行	金融资产 管理公司	证券 公司	基金管理 公司	期货 公司	保险公司
现行 规定	外资单一持股不超过20%、合计持股不超过25%		外资比例不超过49%， 港资、澳资在CEPA框架下最高可达51%		中资 控股	寿险公司外资比例不超过50%； 财险公司不受限制
开放 新政	取消外资单一持股不超过20%、合计持股不超过25%的持股比例限制		将单个或多个外国投资者直接或间接投资比例限制放宽至51%； 实施三年后投资比例不受限制			三年后将单个或多个外国投资者投资设立经营人身保险业务的保险公司的投资比例放宽至51%， 五年后投资比例不受限制

外资银行进入中国已有一百多年的历史。新中国成立后，保留了汇丰银行、



东亚银行、华侨银行和渣打银行等四家外资银行继续在上海营业。1978年改革开放至今，作为金融开放整体战略的重要组成部分，中国银行业的对外开放可划分为五个阶段。

第一个阶段是1978-1993年。这一阶段，银行业对外开放的总体考虑是，通过外资银行的进入，引进外汇资金，改善对外资企业的金融服务，创造更好的投资环境。银行业的开放地域逐步由经济特区扩展到沿海及中心城市。到1993年底，外资银行在中国13个城市设立了76家营业性机构，资产总额达89亿美元。

第二个阶段是1994-2001年。这一阶段，我国社会主义市场经济体制逐步完善，外商投资显著增加，外资银行业务快速发展。同时银行业的开放地域扩展到全国范围，第一部全面规范外资银行管理的法规出台¹。到1997年底，在华外资银行营业性机构达到175家，四年增加了99家，资产总额增长了3倍多。1998-2001年，受亚洲金融危机影响，在华外资银行仅净增15家。我国适时采取了扩大外资银行经营人民币业务试点等一系列政策措施。

第三个阶段是2001年底-2006年。2001年12月11日，中国加入世贸组织，银行业对外开放取得显著进展。在五年过渡期内，我国认真履行承诺，有序放松外资银行在华经营的限制²。稳定的开放预期和主动的政策调整³推动外资银行加速发展。五年间，在华外资银行营业性机构从190家增加到312家。在此阶段，工行、中行、建行、交行等实施了股改上市，引入了多家境外战略投资者。

第四个阶段是2006-2016年。2006年，中国入世过渡期结束，开始全面履行对外开放承诺，主要是非审慎性限制被取消，外资银行获得更多国民待遇。国务院颁布、修订了《外资银行管理条例》，实行法人导向政策。十年间，外资银行逐步融入中国银行业各层面，活跃了金融市场和同业竞争，带动了金融创新和服务质量的提升。境外战略投资者在助力中资银行完善公司治理、推进网点转型、加快业务创新、提升风险管理能力等方面发挥了积极作用。

¹ 即《中华人民共和国外资金融机构管理条例》，规定了外资银行在华经营的市场准入条件和监管标准。

² 包括向外资银行开放对所有客户的外汇业务；逐步开放外资银行经营人民币业务的地域范围和客户对象范围，逐步将外资银行人民币业务客户对象从外资企业和外国人逐步扩大到中国企业和中国居民等。

³ 包括允许外资银行与中资银行同步开办衍生产品交易业务、代客境外理财及托管业务，允许外资银行开办代理保险业务；调整外资金融机构参资入股中资银行比例，允许合格的境外战略投资者按照自愿和商业原则投资入股中资银行，参与中国银行业改革等。

第五个阶段即此次取消外国投资者对中资银行的持股比例限制，允许外资绝对控股。银行业对外开放进入新阶段。

三、外资银行在华发展的现状

目前，外资银行主要通过直接设立机构和投资入股中资银行这两种方式，参与中国市场的拓展。

（一）外资银行机构在华发展情况

根据银监会的数据，截至 2017 年一季度末，共有 52 个国家和地区的银行在华设立了 39 家外资法人银行、124 家外国银行分行和 165 家外国银行代表处，营业性机构总数 1036 家，分布在 70 个城市。外资银行已成为中国银行业的重要组成部分。

2003-2016 年末，在华外资银行资产总额由 4160 亿元增至 2.93 万亿元，年均复合增长率 16.2%。2016 年，在华外资银行实现净利润 128 亿元，较 2007 年的 61 亿元翻了一番，年均复合增长率 8.6%。同时，外资银行表现出了较强的风险管控能力，整体运行稳健。截至 2017 年三季度末，其不良贷款率仅 0.76%，拨备覆盖率 288.7%，资本充足率 17.7%。

但值得注意的是，近年外资银行在中国银行业的市场份额呈现出萎缩、下降趋势。从资产规模看，到 2016 年末，在华外资银行总资产在中国银行业中的占比仅 1.26%，较最高时（2007 年）的 2.36%，下降 1.1 个百分点。从盈利水平看更为明显，2016 年外资银行净利润在中国银行业中的占比仅 0.62%，较最高时（2008 年）的 2.04%显著下降了 1.42 个百分点。



图 1 在华外资银行总资产变化情况

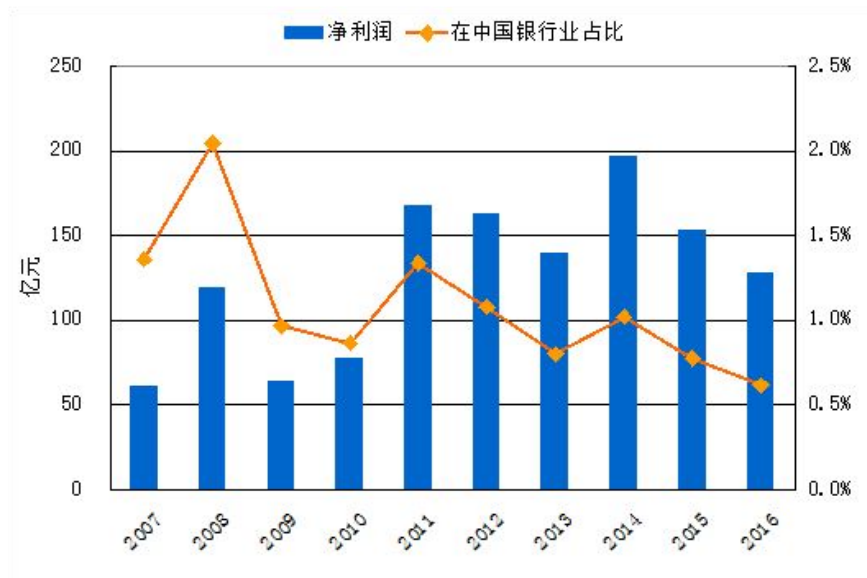


图 2 在华外资银行净利润变化情况

究其原因，一方面是外资银行在我国的业务和客户拓展相对缓慢，难以较好地适应中国市场的特点和监管模式，无法深度进入中国庞大的本地市场，“水土不服”现象仍然存在。同时，受全球金融危机的持续影响，一些外资银行主动收缩了机构和业务，将经营重心回归本土。如苏格兰皇家银行（中国）在华发展不错，但根据集团“大规模资产重组计划”，该子行于 2016 年被强行解散。

另一方面则是由于中国本土银行发展迅猛，历经黄金十年，无论资产规模还是盈利水平，均快速增长，外资银行在其中的比重难有显著提升。2003-2016年末，中国银行业资产年均增速17.8%，高出外资银行1.6个百分点。2007-2016年，中国银行业净利润年均增长18.6%，高出外资银行10个百分点。

（二）外资入股中资银行情况

2004年，汇丰以19.9%的股份入股交行，成为当时银行业对外开放的标志性事件。此后，一批外资银行作为战略投资者入股中资银行，并见证了后者从引资上市到发展壮大的过程。但2008年全球金融危机爆发令外资银行的参股进程明显放缓，部分已积累一定回报的参股外资，为回笼资金、提高资本充足率，纷纷调整战略布局，收缩海外业务，开始减持、甚至清仓所持中资银行股份。如西班牙对外银行(BBVA)转让了所持中信银行股份；花旗银行向中国人寿出售了所持广发银行20%的股份等。

从当前情况看，2017年三季度末，在5家大型银行中，仅有交行与汇丰的合作仍在持续，十多年来汇丰数次增持交行股份⁴，目前持股比例仍保持在19.03%的较高水平。中行的外资股东为三菱东京日联银行，但其仅持有0.18%的H股股份。在12家股份制银行中，只有渣打银行持有渤海银行19.99%的股权，以及新加坡大华银行持有恒丰银行13.18%的股权，且均为第二大股东。

与上述情况形成鲜明对比的是，在各地城商行中，外资银行持股现象十分普遍。例如，荷兰ING银行持有北京银行13.64%的股权，法国巴黎银行持有南京银行18.63%的股权，新加坡华侨银行持有宁波银行20%的股权，加拿大丰业银行持有西安银行20%的股权，且均为第一大股东。

表2 外资对中资银行持股情况一览（2017年三季度末）

中资银行	外资股东	持股比例	股东位次
工商银行	无		
建设银行	无		
农业银行	无		
中国银行	三菱东京日联银行	0.18% (H股)	第七大股东

⁴ 2007年5月交行A股上市时，汇丰持股被摊薄至18.6%，当年10月汇丰就增持交行至19%。2010年6月、2012年3月汇丰又参与了交行的增发认购。



交通银行	香港上海汇丰银行	19.03% (H股)	第三大股东
招商银行	无		
中信银行	无		
光大银行	无		
兴业银行	无		
民生银行	无		
浦发银行	无		
平安银行	无		
华夏银行	无		
广发银行	无		
渤海银行	渣打银行	19.99%	第二大股东
恒丰银行	新加坡大华银行	13.18%	第二大股东
浙商银行	无		
北京银行	荷兰 ING 银行	13.64%	第一大股东
南京银行	法国巴黎银行	18.63% (含 QFII)	第一大股东
宁波银行	新加坡华侨银行	20% (含 QFII)	第一大股东 (并列)
天津银行	澳新银行	11.95%	第二大股东
齐鲁银行	澳洲联邦银行	20%	第一大股东
成都银行	马来西亚丰隆银行	19.99%	第二大股东
上海银行	西班牙桑坦德银行	6.48%	第二大股东
西安银行	加拿大丰业银行	20%	第一大股东

注：本表未列香港中央结算（代理人）有限公司、香港中央结算有限公司等非银行股东所持 H 股股份。

四、对未来中国银行业扩大开放的几点判断

我国此次大幅放宽银行业准入限制的举措，既是中美两国元首北京会晤的经济成果之一，更是落实党的十九大关于进一步扩大对外开放的部署和全国金融工作会议关于积极稳妥推动金融业对外开放的要求。新时代，银行业对外开放步入新阶段，必将对行业竞争发展格局带来深刻影响。

（一）扩大对外开放与中国经济金融发展水平相契合

此次银行业对外开放进程的加快与国内经济金融的发展阶段是相契合的。首先，中国已是世界第二大经济体，GDP 规模占到全球的 15% 左右，经济体量和市场容量足够庞大，足以容纳更多的外资金融机构进入。其次，中国银行业整体竞争力显著增强，工、农、中、建等大型银行作为全球系统重要性银行，均已成为资本充足、经营稳健的市场化主体，参与和应对市场竞争的能力较入世之初已不可同日而语。其三，多层次的金融市场初具规模，市场参与主体日趋

多元化，金融基础设施不断改善，利率管制基本放开，市场化汇率形成机制进一步完善，外资金融机构在华发展的外部条件更加优越。

（二）扩大对外开放有助于进一步提升中国银行业竞争力

扩大开放不仅是中国经济金融融入世界的客观要求，更是继续推动银行业改革发展、进一步提高银行业运行效率和竞争力的现实需要。从既往经验看，国内的无抵押信用贷款、村镇银行等业务、形态，都是由外资机构引入的。从未来走势看，中国银行业改革转型即将步入窗口期与深水区，在新的历史方位下，银行业面临诸多新的挑战 and 机遇。借鉴外资银行，尤其是那些国际先进银行在治理结构、资本管理、风险管理、金融创新等方面的经验，是有价值和有必要的。

从国际实践看，除我国和印度等国，世界主要经济体在银行、证券、保险领域均已取消了对内资和外资的持股比例限制，部分国家即使有持股比例要求，对内外资也一视同仁，不会单独对外资加以限制。开放有利于促进竞争，竞争有利于提高效率、激发创新。在当前时点，进一步放宽对外资的准入限制，对中国银行业体系的发展完善意义重大，有益于中外资银行的互利共赢。

（三）扩大外资持股比例有助于增强股权粘性

从新政宣布后的市场反应看，花旗、汇丰、渣打等多家外资银行都对银行业加快开放进程表示期待和欢迎。长期以来，单一股东 20% 的持股上限较大程度上限制了外资股东的经营控制权和话语权，导致中外资银行合作更多停留在业务层面，而难以深入、持久，容易陷入瓶颈。今后外资银行能够取得更大的持股比例，不仅在战略制定、运营管理、财务预算上将发挥更大影响力，而且出于经营发展的需要，其可能会主动向中资银行输出先进技术和经验，深度介入经营，从而中外资实现业务合作与股权合作的高度融合。在上述背景下，外资或将不再轻易抛售中资银行股权，投资粘性有望提升。

（四）实际操作中不同银行的外资持股比例将呈现较大差异性

理论上，外资对中资银行单一持股及合计持股比例都不再有上限。但可以预见，在实际操作中，不同银行的外资持股比例将呈现较大差异性，因为这完全取决于控股股东和董事会的意见。比如，大型银行均属国有股东控股，出于国家金融安全和金融稳定的需要，外资控股的情形几乎不可能出现。同时，大



型银行规模体量大，即使外资想提高股权比重，也要付出大量的资本金。就当前国际银行的发展状况而言，其难度相当之大。比较而言，未来外资对国内中小银行的持股力度可能加大。一方面，控股中小银行所需要的资本金较少，操作更具现实性；另一方面，中小银行通常专注于某一特定地区或某一细分市场，这可能正好符合外资银行的战略取向。当前，不少外资银行已经是中小银行的第一大股东，未来不排除其进一步谋求控股权、进而全面掌控银行日常运营的可能。