

把握外资机构诉求 稳步推进 金融对外开放*

◎戴雨汐 刘立品

摘要：我国金融开放进程日益加快，但据外资机构反映，当前我国在开放过程中仍存在些许问题。通过对外资机构进行调研访谈，本文收集归纳了其对我国金融开放的主要诉求，具体表现为，当前我国金融业开放政策缺乏相应配套细则，政策实施标准较为模糊；外资机构展业面临较多牌照限制；政府部门之间缺乏有效的协调机制等八个方面。在此基础上，本文对我国金融开放议题提出了相应政策建议。

关键词：金融开放 外资金融机构

合理把握外资金金融机构的诉求将有助于我国金融业对外开放的进一步有序推进。基于此，中国金融四十人论坛收集了十余家外资机构就我国金融开放问题提出的各类反馈意见，现汇总如下。

外资金金融机构对近年来我国金融开放政策作出评价：其认为我国的金融开放政策总体是成功的。首先，金融开放的推进并未加大金融系统风险，同时也未对宏观经济造成较大冲击；其次，我国从国家领导人到监管机构均传

作者戴雨汐、刘立品系中国金融四十人论坛研究助理。

* 本文系作者就我国金融开放议题对十余家外资金金融机构进行调研访谈的成果，文责自负。

递出强烈的金融业开放信号，这一积极态度使外资机构受到了鼓舞。但与此同时，当前的金融开放政策偏保守，金融开放的力度仍然较为有限，金融创新在相关监管限制较多的情况下较难推进和落地。尤其是，2018年博鳌论坛之后推出的新一轮金融开放举措尚未显现出切实成效，加深了外资机构对政策落实缓慢和不到位的忧虑。

进一步地，各家外资金融机构结合多年来对中国市场的观察和在中国市场展业的经验，积极反馈了其所面临的发展困扰和阻碍，并提出了相应的政策建议。

问题一：金融业开放政策的配套细则或可操作路径相对缺乏，政策实施标准仍较为模糊、缺乏明文依据。我国金融开放政策的落地往往涉及立法行政等众多配套工作的辅助推进。由此导致，即便大的政策方向已经明确，但具体配套细则却可能迟迟没有出台，政策推进的时间表也不够清晰。而外资机构习惯于接受清晰具体的政策要求，希望可以直接从监管规定中明确什么可以做、什么不能做，再加上外资机构对我国政策落实流程不熟悉、追踪政策落地进度存在困难，其间容易感到无所适从。

例如，2018年相关部门发布了暂免征收境外机构投资境内债券利息收入企业所得税和增值税的规定，但尚未出台相关实施细则。由于外资机构不清楚免税如何具体落实，利好政策的公布已难以使其产生获得感。

此外，外资机构反映，政策条款的模糊性使其难以把握监管的真实意图。例如，一些监管条款对外资投资上市金融机构股权予以了明确，但没有提及投资非上市金融机构问题，外资机构不太理解区分上市与非上市金融机构股权投资的意义所在。另外，目前不少金融业务虽未明文禁止外资机构参与，但满足相关申请条件的机构类型中也并不包括外资机构。由此导致，满足合规、风控等各方面资质要求的优质外资金融机构仍担忧其可能因自身的外资属性，而无法获得某些业务资质。

对此，外资机构建议，针对新出台的政策法规，希望政府部门能够及时发布具体的实施细则，明确政策落地时间表和路线图，以便外资机构有针对

性地安排具体工作。同时，希望监管部门能够进一步提高政策透明度，在拟定政策条款时可以更加清晰明确，比如使外资机构能够明确知晓哪些金融业务可以参与；在申请标准方面，可对外资机构的业内地位、资本结构以及风险管控能力等方面提出明确要求。

问题二：外资机构展业仍面临较多牌照限制，且申请牌照耗费时间较长、各类牌照申请要求不一，阻碍了外资机构在我国开展综合金融服务的可能。有外资机构提到，我国对金融业务的牌照是按照具体业务领域发放的。以证券业为例，外资机构如要从事经纪、承销、资管等业务均需单独获取牌照，且申请相关牌照需要耗费的时间较长，叠加各类牌照的申请要求并不一致，这无形中增大了外资机构的牌照申请难度。另外，当前不同金融子行业还对外资设有不同的股比限制，这些因素的存在均极大地阻碍了外资机构在我国开展综合金融服务的可能。

对此，外资机构建议，希望监管部门能实质降低其获取业务牌照的难度，鼓励其向全牌照、全行业覆盖、能在我国提供综合金融服务的方向发展。

问题三：政府部门之间缺乏有效的协调机制，导致外资机构有被“踢皮球”之感。当外资机构申请相关金融业务时，经常涉及跨监管机构、跨部门业务审批和对接。但据外资机构反映，在此过程中，存在金融监管机构（“一行两会”）和非金融监管政府部门（如发改委、商务部）开放口径与步伐不一致、中央与地方办事规定与审批要求不统一的情形。当政策不一致甚至相互冲突时，由于相关部门较难突破自身权限和职责范围从全局角度作出决策，导致外资机构有被“踢皮球”的感受。尤其是当相关主管部门之间出现态度不一致时，由于跨部门沟通和协调具有不可预见性，外资机构更加无所适从。

值得注意的是，虽然近年来各地相继推出“一站式”服务平台，但这些平台主要集中于提供工商注册等企业创立环节的便利性，对于外资机构后续业务开展需要的各项行政审批，仍缺乏有效的协调机制。

对此，外资机构建议，可以通过金融立法方式解决部门之间难以协调的基础性问题。建议相关主管部门加强沟通和协调，可考虑建立高级别的跨部委协调机制，有效落实开放政策、对接相关反馈意见。

问题四：当前缺乏能激发外资金金融机构能动性的政策。在过去十年里，由于受到诸多限制，外资机构在华表现不尽如人意。例如，外资银行资产占比从2007年的2.4%左右下降至2017年底的1.3%，且大部分外资银行在内地的盈利并没有对境外母集团产生十分显著的贡献。因此，据外资机构反映，虽然中国市场在长期依然具有较大潜力，但在当前我国进一步扩大金融开放过程中，外资机构境外母集团在华发展的能动性不足，大部分机构偏向采取观望策略。

对此，外资机构建议，政府部门在制定金融开放政策时可以更多在激发外资能动性方面着力。首先，可以考虑对外资机构进行合理的政策倾斜：一是在中资和外资机构均能满足政策优惠条件的领域，实行政策优惠时对两者一视同仁，比如，若外资机构愿意更多地以低成本向中小微企业放贷，外资机构同样理应获得配套的政策优惠；二是在外资机构较中资机构更有优势的领域，可考虑对外资机构予以政策倾斜，这将有助于这一业务领域在国内更快地成熟完善，比如，跨境业务是外资银行的优势领域，可考虑给予外资银行相关政策倾斜，如豁免或调整对境外母行或集团的同业大额风险暴露限额要求，帮助外资银行做好境内和境外业务的对接，这同时将有助于支持中国企业“走出去”。

其次，可以考虑挑选出一批核心外资机构作为金融开放的领先开创者，在资质审批等方面向其提供便利，证明内地金融市场存在业务红利，以此激励其他外资金金融机构。

问题五：外资机构与政府监管部门之间的沟通普遍较少，导致双方缺乏必要了解。据外资机构反馈，当前新一轮金融开放政策中的部分举措并非外资机构迫切所需，而与此同时，外资机构一直以来呼吁解决的一些问题却并

没有被囊括其中。

对此，外资机构建议，相关部门在扩大开放并推出相关政策的过程中，应同外资金融机构进行更为充分的沟通，在合理合法和风险可控的前提下，希望能尽量满足机构的实际需求。具体而言，有外资机构希望，能够在国务院主管金融行业的相关领导和在华主要外资金融机构之间建立沟通机制，一方面便于领导直接听取行业的声音和建议，为相关开放政策的制定提供有益的参考意见；另一方面有助于借助知名跨国金融机构将中国开放的积极信息向全球关键利益相关方准确传递，包括境外政府和监管机构、投资机构、学术研究机构和国际媒体等。

问题六：外资机构对国内市场认知有限，当前政策引导性不足。外资金融机构在我国发展受阻的部分原因在于机构自身在本土化进程中存有局限性、一定程度上不适应我国国情，对国内监管、同业和市场缺乏了解。一方面，外资金融机构与政府监管部门之间沟通较少，中资与外资金融机构及从业人员之间泾渭分明、互不了解，由此导致外资机构对我国的监管环境了解不够、市场参与感不深；另一方面，外资机构对国内市场缺乏深层次了解，对于应该如何更好拓展国内业务、服务我国实体经济缺乏深入认识。比如，虽然外资金融机构对于参与我国地方经济建设有着较高热情，但由于企业背景、资本规模、信息不对称等原因，难以参与到当地项目建设中去。

对此，外资机构建议，政府可考虑加强对外资机构的引导工作，加深其对国内监管、同业与市场的认识，提升外资机构的市场参与感与认知度。具体来看，政府可以加强对外资机构的业务引导，考虑给予外资金融机构更多机会参与地方经济建设，在支持实体经济发展的重点领域和薄弱环节上，发挥外资金融机构力量。比如，通过召开小型推荐会、邮件发送项目资料等方式为外资机构提供充足信息，帮助其更早介入地方项目；协助外资金融机构与当地企业、经济开发区等实现精准对接；此外，如果单家外资机构由于规模有限而无法参与项目建设，可以鼓励多家外资机构以银团形式参与当地项目。

问题七：在部分政策的制定与执行过程中，未充分考虑外资金融机构的特殊性。外资金融机构在经营理念、规模大小、人员数量等方面均与中资机构存在较大差异，然而此前监管部门在制定和执行政策时多是从服务本国机构的思维出发，较少考虑到在华外资金融机构的特殊性。因此，政府监管部门有必要探索更具针对性的、能解决外资机构痛点的政策举措。具体而言：

在业务资质申请方面，当前国内金融市场准入规则和监管规则主要是参考中资机构的运营和实践经验制定的，在政策执行过程中通常对所有市场主体实行“一刀切”。而外资金融机构在华业务主体在资产规模、网点数量等方面均较中资机构存在较大劣势，这导致外资金融机构在获批开展新业务或进入某些细分市场时面临部分政策障碍。

例如，交易所规定交易资金的存管银行须满足注册资本达到100亿元人民币、总资产在15000亿元人民币以上、净资产在1000亿元人民币以上、分支机构在600个以上等条件，这对于大中型中资银行而言不是问题，但对于大多数外资银行在华业务主体而言，门槛则非常高，大多数外资机构均无法达到此项标准。

对此，外资机构建议，在政策起草和完善过程中，相关部门可以加强意见征询工作，综合中资机构与外资机构的特点与实际情况，实施差异化管理。例如，当外资银行申请业务准入时，建议对外资银行适当放宽资产规模的要求或参考外资银行境外母行规模，使得与中资银行具备相当业务能力的外资银行在国内有公平开展各类业务的机会。

在机构设立方面，外资机构表示，在外商已入股现有合资证券公司且外商投资证券公司数量受限的背景下，三年后外商想要全资持有证券公司存在实际困难。按照当前证监会窗口指导的要求，如果某一外资机构已入股一家合资证券公司，不鼓励该外资机构再投资另一家，这意味着，一家外资机构仅可在国内持有一家证券公司股份。而由于大多数合资证券公司已形成较大的公司规模，外资股东已几乎无法将其所持股份增至100%。此外，合资证券公司的形成有一定的历史原因，如果外资股东将股份增持到100%，可能有损当前中外股东之间的合作关系。因此，外资机构建议，为切实落实三年后可

在我国设立全资外商投资证券公司的政策条款，监管部门可考虑对外资机构投资证券公司数量不做限制。

在机构人员管理方面，外资机构提出了三条具体诉求：一是证监会当前对外商投资新设期货公司的从业人员数量要求较高，要求具有期货从业资格的人员不少于15人，具备任职资格的高级管理人员不少于3人，由此可能会在期货公司初创期造成一定人员冗余，不利于公司初创阶段工作效率的提升。因此，外资机构建议，可适当放宽对新设期货公司从业人员数量的要求、允许外商自行按照业务发展需要逐步增加从业人员人数。

二是根据国内监管要求，银行高管基本薪酬不得高于薪酬总额的35%，且绩效薪酬的40%以上应采用递延支付，延期支付日期不少于3年。这一要求与国际通行做法不一致，因此，在外资银行的落实存在较大困难。按照国际通行做法，一般绩效薪酬的比例不宜过高，以避免诱导过度风险承担、导致员工采取短期行为。正因如此，外资银行绩效薪酬本身较低，若再实行递延支付，可能因激励不足而造成员工流动性过大，从而增加操作风险、不利于银行长期发展。因此，外资机构建议，可参考国际通行的做法，对国内高管绩效薪酬占比以及递延支付相关要求进行调整。

此外，有外资机构特意针对此类情况提及，在政策具体执行过程中，如果相关国际惯例与国内做法不存在原则性和根本性冲突，建议监管可考虑允许外资金融机构在中国开展业务时享有一定的灵活度。

三是按照银保监会规定，银行分支行行长需每3年轮岗一次，轮岗间隔为1年，但对外资银行而言，在实际执行中存在困难。首先，外资银行分行网点少，很难找到合适的人员参与轮岗；其次，外资银行分行行长的权限相较中资银行而言非常有限，比如没有信贷审批权，因此负责人连任的风险相对较小。而且较短时间内进行轮岗，不仅无法起到防范风险的作用，还可能导致人员流失和操作风险上升。因此，外资机构希望，监管机构能考虑到外资银行的实际情况，就轮岗期限和轮岗间隔给予一定的宽限或灵活性，可允许外资银行根据自身风险状况自行制定轮岗期限和间隔，比如5年一轮、每次轮岗3~6个月。

在QDII额度管理方面，外汇局新的管理政策将“代客理财中投向公开市场产品的规模”作为审批QDII额度的依据，反映了对银行资产管理能力的看重。然而，该项依据的制定并没有考虑到外资银行的特殊性。由于外资银行的资产管理能力主要体现在境外投资和跨境资产配置上，所发行的理财产品也以境外投资产品为主，这意味着外资银行资管能力的体现本身是与QDII额度挂钩的。但由于很多外资银行的QDII额度相较同业处于较低水平，在没有足够QDII额度的情况下，外资银行的资产管理优势无法得到充分体现。因此，外资机构希望，监管能适当提升外资银行的QDII额度，可考虑在对外资银行开放QDII额度时，加入外资银行母公司旗下境外资产管理公司相应的资管规模作为考察依据，以体现母公司的资产管理能力相对于境内子公司发行理财产品的优势。

问题八：外资金机构另就以下具体问题提出诉求：

一是外资机构认为，我国窗口指导等行政指令过于频繁，这些行政指令可能会在短期内产生明显的政策效果，但从长期来看却有损监管的有效性和可信度，因此是不可取的。

二是根据监管规定，银行核心系统运行地点和境内收集的个人金融信息储存、处理和分析地点要在中国境内，而在机构实际操作中，这一规定经常被解读为个人信息一律不得在境外处理，从而影响了外资银行非核心系统在境外的集中运营。外资机构认为，对待银行系统运行和个人金融信息处理地点不宜“一刀切”，应考虑到外资银行系统集团集中运营的各种积极因素。在境外非核心系统处理的业务中，对于涉及个人信息、但确有业务需求和合理性、能够进行有效管理并且得到监管部门批准的部分，希望监管部门能允许其在境外处理。

三是在境内债券投资方面，外资机构反映，当前债券通交易成本过高、可投资产品有限，因此，对外国投资者的吸引力不足。在银行间债市方面，外资机构希望监管可考虑放松外国投资者参与一级市场的相关规定，完善一级投标透明度、减少投标干预的存在。

四是在吸引外国投资者方面，外资机构表示仍有较多政策细节可供改进。比如，可考虑打通外国投资者的各类账户以及配额，帮助外国投资者降低操作成本；可适度降低授权外资银行代客进行债券、黄金交易的门槛，允许外资银行进入黄金零售和进口业务领域，从而扩大外资银行在国内金融市场的服务范围。

Grasping Demands of Foreign Financial Institutions and Promoting China's Financial Opening up

DAI Yuxi

LIU Lipin

(China Finance 40 Forum)

Abstract: China's financial opening up process is accelerating, but according to foreign financial institutions, there still exist some problems in the process. Through researching and interviewing, this paper collected and summarized foreign financial institutions' main appeals on China's financial opening up. This paper listed problems from eight aspects, and the following shortfalls were included: firstly, China's current financial opening up policy lacks corresponding supporting rules, and policy implementation standards are relatively vague; secondly, foreign financial institutions face lots of license restrictions; thirdly, effective coordination mechanisms are insufficient among different government departments. Starting from these problems, this paper gave policy suggestions for China's further financial opening up issues.

Key words: Financial Opening Up, Foreign Financial Institutions