

# 台、中簽署金融監理MOU的 意義與影響

●彭百顯／開南大學財務金融學系主任暨研究所所長

## 壹、金融MOU的詮釋

2009年11月16日晚間，台灣與中國以換文方式正式完成雙方對金融監理合作瞭解備忘錄（MOU）的簽署。這是台海兩岸分治六十年以來，首度由國家官方代表所簽署的文件，告別了過去海基、海協兩會白手套作業的模式，就政治意涵而言，甚具歷史意義。但若就台灣前途角度觀察，則因立場迥異而有不同的解釋。

這次兩岸簽署金融監理MOU，台灣社會上爭議不斷，且反對聲浪不小，主要是由於對MOU的內容不明，更因為是兩岸進行ECFA（兩岸經濟合作架構協議）簽訂的政黨立場對立，故而連帶波及對金融監理MOU的疑義。證諸行政院金管會發表之立場與澄清聲明，強調簽訂金融MOU性質僅係屬合作意願的入場券，非涉及進入市場之實質條件，可見對進行簽訂金融MOU，社會上的確有許多不同的解讀，以及對MOU功能的期待。到底簽訂金融MOU是福還是禍？國人有需要深入瞭解。

## 貳、金融MOU的性質與內容

兩岸進行簽署金融MOU，係緣自2009年4月26日第三次江陳會「海峽兩岸金融合作協議」建立兩岸金融監理主管機關間之聯繫窗口，並就金融MOU內容進行溝通之結論而來。至於兩岸金融MOU的性質，是屬於雙方金融主管機關對「金融監理」合作的一份法律文件。

MOU是Memorandum of Understanding的簡稱，中文名為「備忘錄」，意係各國間廣泛運用於各項協議方面的作法。通常，一般簽訂MOU是在兩國談合作，於初期階段所簽訂的國際契約，除非特別規範，並不具法律效力。目前，世界各國的跨國金融監理合作，無論是多邊或雙邊，大都以巴塞爾協定（Basel Accord）審慎監理的四大原則：資訊交換、實際檢查、資訊保護、事後聯繫等為基礎。這次台灣與中國簽訂的金融監理MOU係針對銀行、證券、保險等金融業的對等互惠往來契約。簽訂的內容包括：資訊交換、

資訊保密、金融檢查、持續聯繫及危機處置等五個部分，並無具體內容與規範。其中除了為因應金融海嘯後國際監理趨勢而增加最後一項外，大體與國際慣例之巴塞爾銀行監理四大原則相同，並無特別之處。這五項內容是：

1. 資訊交換：主要限於對金融機構進行合併監理所需資訊、金融監理法規制度相關資訊，但不包括客戶帳戶資料；
2. 資訊保密：對所取得之資訊，僅能供監理目的使用，並應予保密；
3. 金融檢查：雙方可以對己方金融機構在對方境內的分支機構進行檢查；
4. 持續聯繫：雙方可舉行會談，並鼓勵進行人員交流互訪；
5. 危機處置：對於一方金融機構在對方境內的分支機構發生經營困難時，雙方應協調共同解決所面臨的問題與障礙。

由此觀之，兩岸金融監理MOU所能達成的功能，僅為前述五個部分的合作，在WTO的規範之內。

### 參、金融MOU的時代意義

全球化的浪潮，讓金融服務變成無國境限制的重要產業，而跨國的金融交易更是全球化下的必然趨勢。雖然台商在中國已超過百萬，台灣對中國的貿易依賴已躍居歷史新高度，但兩岸之間的金融交流，並沒有因全球化而有正常的跨境經營。直到最近兩岸簽訂金融MOU，這種情況即將改觀。

有了金融MOU的簽訂，對台灣而言，未來兩岸金融業將可相互在對方設立營運據點或投資，金融主管機關即金管會對台灣整體金融業之監理勢將透過與中國的相互合作關係，進一步觸及兩岸政經的實質互動，並將影響整個國家金融體系發展以及金融秩序的安定。因而，一個未知且無法掌握的變動時代，已然因金融MOU而開啓。顯然，兩岸金融MOU已正式把台灣與中國的金融交流推進到一個新的時代。

然而，由兩岸金融MOU的內容觀察，主要實質內容僅係在對金融服務監理措施的「確認」。在此前提下，台灣與中國有了明確的管理遊戲規則，兩岸金融市場的交流才正式拉開序幕，台、中雙方在MOU之後即得以WTO架構進行開放金融市場。這就是金管會所謂MOU只是入場券的意義。

至於台灣金融業比照外資銀行待遇，赴中國投資或營運進一步之遊戲規則為何？則仍需視ECFA在金融服務業的商議結果而定。所以，ECFA才是關鍵。

### 肆、金融MOU的影響

近年來，台灣的金融市場已出現相當程度的過度競爭（over banking），而且長期以

來的低利率政策已使存放利差空間縮小至1%左右；同時，國內「雙卡風暴」與國際「金融海嘯」的衝擊，造成金融環境的經營條件相當惡劣。故有部分金融業期待這項MOU可以為台灣金融產業帶來嶄新的未來。

然而，另一方面卻又憂慮一旦在兩岸簽訂MOU後，台灣將面臨中國資金對台灣金融業蠶食鯨吞，並掏空台灣的資金。尤其，也擔心中國資金投入股市短線操作，助長股市不安。

兩岸已經簽署金融MOU，中國可透過QDII（合格境內機構投資者）投資台股，一旦QDII投入台股進行短線操作，不但會影響台灣股市投資人之信心，也可能使一些公司股價異常波動，引起投資人心理不安。究竟兩岸簽署金融MOU有何影響？以下簡單分析兩岸雙方金融進入對方市場的一些影響：

#### 一、中國金融業來台灣之影響

中國的金融業包括銀行業、證券業、保險業在雙方簽訂金融MOU之前，根本無法來台執業；只有QDII可在台開戶，且投資台股上限為3%。但在簽訂金融MOU之後，中國的銀行業者可來台執業，並可比照外資銀行開辦存放款等相關業務；證券業者可望來台設立分支機構，而QDII投資台股的上限可放寬到10%；至於保險業也可來台執業，並可間接投資台灣保險業而取得股權。由於中國金融機構來台設立分支據點，連帶影響辦公室與住宅市場。

#### 二、台灣金融業登陸中國的影響

台灣金融業包括銀行業、證券業、保險業，在簽訂金融MOU之前，無論在中國是否設有辦事處，實際上並無法承作相關之金融業務。但在簽訂金融MOU之後，台灣的銀行業者在中國已設辦事處者，可升格為分行或子銀行，惟仍有金額與門檻限制；未設點者，成立辦事處二年後即可升級。證券業則其辦事處得以升格為分支機構，但須與中國證券商合資；合資後始可望協助台商在中國市場籌措資金。

由此觀之，兩岸雙方所簽訂的金融MOU，實際上僅僅是雙方金融業跨境對方經營相關業務的入境許可而已，有關之實質影響，尚須待雙方簽訂ECFA之後所獲實際的談判內容而定。目前所知，若雙方簽訂ECFA，則台灣銀行業登陸中國之辦事處升格為分行或子銀行後，可望即跳過「開業三年、連續二年獲利」門檻，直接獲准承辦人民幣業務。而證券業則於辦事處升格後，無須與中國證券商合資，即可以全資持股，營業範圍比照當地證券商，不受限制。至於保險業，則既有之「五三二門檻」（指母公司總資產至少五十億美元、設立時間超過三十年、成立辦事處滿二年以上）可望降低，有利業者赴中國開辦業務。

最後，在經營環境方面將有以下的變化：

第一、在資金流動方面，相對中國，台灣金融業的經營環境存在資金外流的誘因：中國的存放利差平均約4%、人民幣業務及其升值空間、長期為中國所忽視的廣大台商等，似已成為台灣金融資金疏解的出路。

其次，在人才流動方面：由於台灣金融體制較健全，長期來也培養出許多優秀的金融人才。但因為台灣金融市場規模較小，而且，近年來金融購併政策，使很多金融人才職場受到影響，此時，中國金融市場的開放，讓台灣充裕的金融人才充滿期待，金融機構能到中國開展業務，帶動金融人才創造行業價值。

### **伍、結論：應儘速完成FTA簽訂**

MOU是提供雙方相互合作的基礎，不具備法律約束力。目前，台灣已與三十四個國家（或地區）的金融監理機關簽訂有三十九項MOU，與中國簽署的兩岸金融MOU內容，也是依循國家慣例處理。但兩岸金融實質交流的具體內容，則須視近期即將簽訂但卻深具政經爭議甚至有賣台質疑的ECFA而定。

我們認為，簽訂自由貿易協定（FTA）才是重點，亦即回歸WTO規範的精神才是著力點。依據WTO的服務業貿易總協定（GATS）第16條（市場開放）與第17條（國民待遇）的規定，各會員的市場開放程度與保留的限制，在其服務貿易承諾表中均已確定，故若一會員要給其他會員超過承諾表程度的待遇，須透過WTO相關規定簽訂FTA，始能符合WTO規範。

因此，繼兩岸金融MOU之後的ECFA應該是以簽訂FTA為終極目標的過渡協定。若果如此，金融MOU才真正具備歷史的新時代意義。◆