

兩岸銀行監理合作首次會談 成果研析

Analysing the Outcome of the First Cross-Strait Meeting on Banking Supervision

聶建中 (Nieh, Chien-Chung)

淡江大學財金系教授

李奇樺 (Lee, Chi-Hua)

華南金控資深專員

壹、前言

藩籬 60 餘載的兩岸關係，在 2008 年 2 次政黨輪替後政府「開鎖治國」的新兩岸思維下，展開了全新大格局新局面的漸進式交流互動。兩岸交流往來益顯便利、兩岸和平氛圍更加濃郁，兩岸的互動交流，自通郵、通商、通航……到即將開啟的「陸客自由行」，在在加深兩岸互動無法再走回頭路的交流願景。這其中，無論政治、經濟，乃至人本的各式雙向溝通往來，都絕對無法脫離由「金融」來作為疏通前導的最佳潤滑劑。因此，除了金融機構為擴大經營版圖、強化獲利商機而早早就已展開兩岸布局之外，政府相關部門亦積極進行兩岸間金融交流的各項談判與協議。自《兩岸金融監理合作備忘錄》(Memorandum of Understanding, MOU) 的談判、協議、簽署、生效，到 ECFA 各項有關金融議題及早收清單之研議，近 3 年來，兩岸金融之良性互動，引領臺灣邁向新一波金融進程與經濟發展的新契機，不但為臺灣未來金融願景與經濟成長產生積極推升作用，亦有助於兩岸關係走向互信互利、和平共榮的美麗願景。

金融機制以「銀行」機構為主體，2010 年兩岸間又陸續簽訂《海峽兩岸金融合作協議》、《海峽兩岸銀行業監督管理合作瞭解備忘錄》及《海峽兩岸經濟合作架構協議》等多項協議，打破過去桎梏兩岸銀行業往來的枷鎖，使兩岸銀行業者得赴彼岸正式展業，截至 2011 年 4 月底止，國內已有 6 家銀行（彰化銀

行、土地銀行、第一銀行、合作金庫、國泰世華銀行及華南銀行）在大陸設立分行及 7 家銀行（中信銀行、兆豐銀行、臺灣銀行、臺灣企銀、上海商銀、富邦銀行及玉山銀行）在大陸設立代表處；在對等原則下，臺灣亦同時核准 4 家大陸銀行（中國銀行、交通銀行、招商銀行及建設銀行）在臺灣設立代表處。在兩岸銀行業務往來日益密切之際，建構兩岸銀行監理機構制度化的定期會晤機制，俾利雙方得就市場進入、銀行業務經營、監理法規等金融議題進行意見交流，進而形成共識，促進兩岸銀行業的健全經營及維護金融市場穩定，就成為至為關鍵且急迫的需求。

貳、兩岸銀行監理首次會談

一、兩岸銀行監理首次會談的具體結論

為因應兩岸銀行業的健全經營及金融市場穩定機制所需，2011 年 4 月 25 日，兩岸金融主管高層於臺北 101 大樓，審慎隆重的召開「兩岸銀行監理合作」平臺的首次會議。該次會議由兩岸銀行監理機關首長（金管會主委陳裕璋及銀監會主席劉明康）共同主持，會後由銀行局長桂先農及銀監會國際部主任范文仲共同舉行記者會，說明此次會談所達成一些具體結論，包括：

- （一）確認「兩岸銀行監理合作平臺」之具體內容及運作機制。
- （二）確認雙方加強兩岸銀行監理技術層面之合作。
- （三）在兩岸銀行業互設分支機構及經營業務議題方面，大陸方面將針對金管會所反映的臺灣地區銀行業者意見，包括人民幣業務、設立營業據點、參股大陸地區金融機構等，以及 ECFA 早期收穫清單的承諾事項，如「綠色通道」、「一年獲利」及「大陸臺資企業」定義等方面，予以善意回應。
- （四）對於陸方所關切的陸銀在臺設立分支機構的國際經驗條件、分支機構的業務範圍、家數限制、參股及陸銀在臺分支機構人員往來限制等，臺灣方面將配合金融市場狀況積極考慮研議。
- （五）為利下階段兩岸銀行業協商事宜，雙方同意成立銀行業監理合作工作小組，儘速展開討論，俾配合 ECFA 服務貿易協議之協商進程。

二、兩岸銀行監理首次會談的突破及問題

在兩岸銀行監理首次會談前，國內銀行業者、媒體及一般大眾莫不期待藉由此次的會談，能為國內銀行業者爭取提早承做人民幣業務、擴大設立營業據點、開放參股大陸地區銀行及確認 ECFA 早期收穫清單的承諾事項等「讓利」優惠，但依據雙方會後聲明，除了在兩岸銀行監理部分取得較明確成果外，在業務開放部分較無具體進展，以致於會談實際的成果與預期目標出現相當程度的落差，究竟本次會談突破之處及面臨問題在哪裡？值得進一步探究。

（一）首次會談所取得之突破

1. 政治層面

過去兩岸官方正式層次的會談，為了避免陷入雙方主權認定的爭議，係透過非官方身分—臺灣海基會與大陸海協會來代行雙方主管機關進行會談的模式，而本次兩岸銀行監理首次會談係直接由兩岸銀行最高監理機關首長負責會談，跳脫過去海基、海協模式，並建立兩岸部長級的直接對話平臺，且為歷來雙方金融首長第一次正式會談，對兩岸會談制度的建立具有指標性意義。本次打破過去兩岸兩會會談模式，除了考量銀行監理的高度專業性外，另外係因銀監會屬性是大陸國務院直屬事業單位，並非國務院部委或機構組織，相較下政治敏感性較低，在大陸證監會、保監會與銀監會性質相似的情況下，未來兩岸金融業務—證券及保險的協商應會比照本次的模式進行。

2. 監理層面

本次會談確立了兩岸未來銀行監理在「日常聯繫」、「互訪交流」以及「現場檢查」等具體合作內容，前揭相關規範與目前大陸和其他國家簽署監管合作諒解備忘錄、建立高層互訪和磋商機制、實施跨境現場檢查等模式是相當一致的；同時，相關的合作內容也符合目前國際上通行的《巴塞爾協定》規定之跨國金融監理合作框架，有利於促進兩岸金融法律規範之協調，以確保對互設的銀行業金融機構實施有效監管。未來兩岸在銀行監管合作，將建構起資訊溝通和協同機制，以對銀行面臨的經營風險、機構申請和高階管理人員的任職資格等事宜，保持日常聯繫並隨時溝通監管意見，以保障兩岸銀行在彼岸的正常經營。

（二）首次會談所面臨之問題

1. WTO 架構

在本次會談前，國內提出開放提早承做人民幣業務、擴大設立營業據點、開放參股大陸地區銀行等「讓利」的優惠，而前述的「讓利」條件不僅超出大陸給予其他世貿組織（WTO）會員的待遇，也超出在去年所簽訂的 ECFA 服務業早期收穫清單的優惠待遇。在 WTO 架構下，大陸若對臺灣「讓利」，很可能招致其他 WTO 會員要求比照或控訴，而若將「讓利」的優惠納入 ECFA，雖符合 WTO 規範，惟服務業早收清單早已簽定，透過本會談增補或另訂新的早收清單，在 WTO 皆未有前例，勉強行之，恐引發爭議或其他風險。所以，有關金融准入優惠無法在本次會談解決，仍須在 ECFA 後續協商才可能會有所突破進展。

2. 港澳條件

本次臺灣規劃向大陸提出對於銀行登陸營運的相關「讓利」優惠條件，部分項目已超出 CEPA（大陸與港、澳「建立更緊密經貿關係的安排」）的優惠範疇，在港、澳地區已回歸大陸一國兩制的情況下，大陸銀監會勢必會考慮 CEPA 與 ECFA 間的對等性與平衡性，較不可能給予臺灣「讓利」條件超過港、澳的優惠待遇，使得兩岸在此部分洽談不易取得具體的進展。

3. 對等開放

大陸在改革開放後，經濟急速的發展，並快速累積其金融發展能量，目前大陸銀行規模遠超過臺灣，單一業者平均規模是臺灣業者的 10 至 15 倍，大陸銀行有高度意願，也有能力搶占臺灣金融市場。惟基於銀行業的高度敏感性，所以國內金管會對於大陸銀行的開放始終存有戒慎恐懼的態度，迄今並未給予大陸業者和外資銀行相同待遇。由於開放陸銀來臺與本國銀行赴陸優惠待遇相互關聯，以國內爭取兩岸經濟協議（ECFA）早收清單中的「綠色通道」分行優惠為例，臺資銀行業者不斷反映具體內容不明，由於早收清單的落實不涉及 ECFA 修訂等政策層面的談判，金管會遂希望經由平臺機制取得明確答覆；但當金管會提出後，大陸銀監會方面也反過來要求我方放寬陸銀來臺規定，包括國際經驗條件、在臺分行家數及參股等作為回應如此可知，一味地要求對岸給予臺灣「讓利」優惠，而無視於大陸銀行業者亦希望臺灣能履行 WTO 義務或至少降低對陸銀來臺的限制，對於兩岸的談判是相當不實際且不長久的。如何使對岸銀監會接受金管會提出兩岸銀行開放「實質對等」的策略，並權衡相互開放

與准入的得失，就成為兩岸監理機關必須解決的問題。

參、結論

兩岸銀行監理合作平臺首次會議已順利落幕，本次會談過程，誠如大陸銀監會國際部主任范文仲指出，目前兩岸銀行業赴對岸實際發展的情況就像是「一個運動，運動員已下場，但裁判還沒溝通，那風險是很大的」，當然也不利運動員發揮本身的實力，在透過此次會議由海峽兩岸的裁判長共同主持商討後，已達成裁判間對於建立監理平臺的初步結論，但除了裁判的因素外，還需要明確的遊戲規則，以激勵兩岸銀行的表現，此部分仍待雙方監理機關持續努力與持續的溝通；惟就整體而言，兩岸銀行監理合作平臺首次會議對於兩岸金融交流是深具歷史意義與實質意涵。

最後，觀察本次會談過程遇到的瓶頸與建議，就大陸對臺灣金融業務的開放而言，開放政策已從過去單向的「對臺讓利」，逐步調整為「互惠互利」，未來金融開放恐怕不易出現有大幅傾向臺灣的機會，兩岸金融談判也將進入 Give and Take 模式，並會提高未來兩岸金融開放談判的難度。是故，嗣後的會談協商國內的相關單位應對於對岸拋出的議題，進行審慎規劃並研擬回應之道，不能再以拖延、模糊對應。這也意味著國內相關主管機關對於兩岸金融開放的議題，應有通盤的規劃與完整的對策，並也應設定好國內金融發展的優先順序，唯有如此，對內才能厚植國內銀行向外發展的能量，並抵禦陸資銀行的攻城掠地，對外也才能有與大陸進行後續談判的依據，有效協助國內銀行對外布局發展。