發佈：2010-03-08, 週一 18:30
點擊數：11980

壹、兩岸金融監理合作備忘錄之性質

一、兩岸金融監理MOU之主要功能

兩岸金融監理機關（台灣金管會、中國銀監會）於去（2009）年11月16日已簽署銀行、保險、證券期貨等三項「兩岸金融監理合作備忘錄」（以下簡稱「兩岸金融監理MOU」），並預計在今年1月15日生效。

兩岸金融監理MOU的全名是「銀行、保險、證券期貨金融監理合作瞭解備忘錄」（Memorandum of Understanding）。顧名思義，兩岸金融監理MOU的本質是關於銀行、保險、證券期貨等三個行業的跨境「監理合作」協議。蓋由於金融業在進行跨境投資所面對的風險與在海外市場的營運狀況，將影響其母公司的經營，因此金融監理機關仍然必須對其所管轄的金融業在海外投資與營運情形有所掌握。但是海外市場資訊掌握不易，而金融檢查具有主權行使之性質，本國監理機關亦無法直接派員到其他國家境內進行查核與檢查。因此透過金融MOU的洽簽，來確定雙方在資訊交流與跨境檢查等金融監理職責的協助事項與具體安排，並將此一瞭解以備忘錄方式紀錄下來。簡言之，金融MOU是金融監理機關之間相互協助彼此落實金融監理工作的文件。

不論是多邊或雙邊之跨國間金融監理合作，以正式或非正式方式建立合作關係在國際間已屬常見，若此等跨國的金融監理合作，係透過簽署金融監理MOU之方式來進行，則其所涵蓋範圍多以巴塞爾委員會銀行審慎監理四大原則，包括資訊交換、實際檢查、資訊保護與事後連繫為基礎[1]。此外，國際上金融監理MOU一般而言均不具法律拘束力，亦即金融監理MOU本身僅在提供金融監理機關間合作的制度性平台，而在此平台下所從事之資訊交流或跨境檢查，均需於符合其各自國內法律的情況下進行。國際上金融監理MOU多為不具拘束力之法律文件，蓋一國的金融監理文化與品質，係基於該國的經濟發展情形特別是其金融市場的活絡程度而逐漸形成，因此各國的金融監理標準寬嚴不一，並無須以金融監理MOU來約束各國採齊頭式平等的金融監理標準。

檢視兩岸所簽訂之三項金融監理MOU，基本上也是依循一般國際經驗之作法。兩岸金融監理MOU除了為兩岸監理機關建立制度性對話機制，降低業者的管制成本與政策之不確定性外，金融監理MOU實際上為兩岸服務業「正常化」（回復台灣在WTO的最惠國承諾），以及後續兩岸在ECFA早期收穫計畫或未來FTA關於金融業的進一步自由化，奠立主管機關監督管理的重要基礎。

尤其在現階段，台灣的金融業者莫不積極爭取赴中國投資，但如同任何一個發展中之金融市場，中國金融市場之高成長背後，亦同時意味著高經營風險與政策不確定性，因此中國市場是否一如台灣業者所渴望的大餅，抑或成為血本無歸的錢坑，並非當下可以斷言。於是台灣金融監管機關的責任，在於確保在台灣的金融機構其母公司或總公司本身，不會因赴中國投資倘有營運不佳時受到重大的連帶影響，目的也在確保台灣消費者、存款人等權益受到保障。

二、兩岸金融監理MOU與ECFA之關係

首先必須指出的是，金融監理MOU並不宜做為進一步自由化之平台。在金融監理MOU簽訂前，台灣業者提出對中國市場進一步開放的各項期待，例如提高參股比例、或開放證券A股經紀業務、直接承作人民幣業務等項目，均屬於WTO之「服務貿易總協定」（GATS）所定義的「市場進入」要求[2]。 基於GATS規範，關於「市場進入」的內容與限制，均應記載於各會員的服務業開放承諾表中，並應基於最惠國待遇原則，一體適用所有WTO會員。若欲改變屬於承諾表的「市

Phoca PDF

場進入」內容，無論是開放新的市場進入項目（如外資僅能承作B股經紀，但台灣要求開放A股經紀業務），或降低已開放項目的限制（如外資參股20%上限，台灣要求可以獨資或提高持股比例上限），並欲將此等優惠待遇適用於特定WTO會員，則僅能透過「優惠性貿易協定」（preferential trade agreement，亦即一般所熟知的FTA）為之，否則不能排除兩岸做為WTO會員所負有給予最惠國待遇之義務。

換言之，中國即使願意片面給予台灣金融業者額外的優惠待遇，但可能面臨WTO會員質疑違反「最惠國待遇」，而導致中國收回對台灣之片面優惠抑或一併給予其他會員，惟任一結果均非為台灣業者所樂見，職是之故，台灣金融業者在中國市場倘若可獲得優於外資金融機構的待遇，唯一既符合WTO規範亦可維持該優惠待遇的方法，僅能透過兩岸ECFA的早期收穫（early harvest）談判或後續服務貿易自由化協議來處理，而以此一原則來作為金融MOU與ECFA功能取向上的分野，應為各界與主管機關應有的認知。

準此，兩岸金融監理MOU之簽訂，並非意謂台灣金融業者取得更好的中國市場進入條件，僅是使兩岸金融監理機關對於雙方業者到對方管轄領域的經營情形，能夠進一步加以掌握。

貳、兩岸金融監理MOU之未來

一、推動雙邊金融監理MOU之目的與功能

鑒於跨國的金融營業行為已相當常見，特別在銀行業務上涉及到存款戶權益與經濟穩定等重大公共政策目標，因此跨國的金融監理合作早為國際清算銀行（Bank for international settlements，BIS）所屬之「巴塞爾銀行監理委員會」(Basel Committee of Banking Supervisors)所鼓吹，無論各國係以正式或非正式方式建立監理的資訊交換管道，或以簽訂雙邊的金融監理合作備忘錄來強化跨國監理合作，均為巴塞爾委員會所支持推動者，畢竟透過跨國資訊交換與合作的情形下，才能使各國監理機關充分掌握國際性金融機構之跨境活動與國際資本流動，以避免全球性的金融海嘯發生。

雖然巴塞爾委員會倡導金融監理機關應從事跨國合作，不過對於身為跨國金融機構的母國與投資地主國，在金融監理的義務上仍所差異。例如針對資金流動之風險管理規則上，母國的監理機關應確保其境內金融機構的資金不得任意移轉到境外的分支機構；相對的，地主國則應確保外資企業的資金可以充分自由的流動。其次，針對監理對象的範圍也有不同，母國對於境內的金融機構總公司與母公司，應針對屬於該金融機構的全球據點的經營情形均予監理；相對的，地主國僅需對於外資企業在其境內設置之分支或子公司營運予以監理。

再者，對於外資金融機構之新設申請行為，地主國僅需考量該新設的外資機構之好壞，但母國監管機關卻須考量該海外的新設機構對其境內金融機構母公司整體營運之影響。換言之，跨國監理合作的運作上，金融機構的母國其監管功能實際上大於地主國的角色，從而母國監管機制的完備程度，與監管機關的執行品質，均能反映出其境內金融機構的經營品質，從而影響到該金融機構跨境投資的分支機構或子公司的實績，是以觀諸國際經驗，地主國是否核准一外資進入，其母國的金融監理品質也為地主國監理機關判斷的重大指標。

二、對兩岸金融監理合作之未來展望

倘若將前述母國與地主國監理管轄之區分套用至兩岸時，在日後倘若在金融監理MOU的

Phoca PDF

基礎上，台灣開放陸資金融機構來台，則雙方即將成為跨國金融機構的母國與地主國，惟兩岸金融監理之素質與執行力之落差，卻可能成為未來實際運作上之隱憂與風險，必須在現有合作架構下進一步改善。

固然兩岸金融監理MOU雖規定，雙方對赴對方境內投資的金融機構，在核准設立前應相互徵求意見，同時對於在其境內的對方金融機構所發生之財務不穩定、償付能力有異等任何危機與問題，雙方監理機關應相互交換資訊，惟兩岸金融監理的標準不同，而有效的監理體系必須要以一些外部因素或先決條件做為基礎。亦即是，兩岸金融監理MOU只是兩岸監理合作的起點。

首先，完善的法規架構是有效的監理體系最基本的要求，包含公司法、破產法、契約法、消費者保護法、及私有財產法在內之商業法律體系；有效率且獨立之司法體系和受到完善規範之會計、審計和法律專業人士；使用國際普遍接受的會計準則和規定等，均屬於建構有效監理的軟基礎建設。而中國的商業法律體系，如破產法的訂定為近期之事，對於消費者保護的概念更是有待整體性的規範；另外在2007年中國才規定金融機構必須執行接近國際標準的會計準則，更遑論中國司法體系之獨立性常為人詬病。

再者，有效的市場紀律也是另一項完善的監理體系必須具備的，所謂有效的市場紀律，市場參與者必須能得到充分的資訊、管理良好的金融機構能獲得適度的財務誘因，以及確保投資者必須承擔投資結果之各項機制。然而中國的金融機構有絕大部分為國有企業，因此許多市場競爭的機能即相對的減弱。

更重要的是，即使法律體系與標準均已建立，但是否能落實則是另一考驗。各國政府對於服務貿易均有其管制措施，由於金融業的特殊性，則多數各國金融主管機關均保留「審慎措施」（prudential measures）之考量，所謂「審慎措施」，按照WTO之規定，亦即會員金融主管機關，可以基於保護投資人、存款人、保單持有人、或金融服務供應者對其負有忠實義務之人、或為確保金融體制之完整與穩定等政策理由，採取所謂的「審慎措施」（prudential measures）。

解釋上只要所採審慎措施並非用以規避會員的WTO承諾或義務，則金融主管機關係可採用不符合WTO的審慎措施。有鑒於WTO對於審慎措施的定義與適用範圍仍有欠明確，則各國金融主管機關仍可自行裁量認定審慎措施的範圍。換言之，兩岸金融監理機關執行與落實監理的程度也不同，則未來台灣金管會是否能完全仰賴中國銀監會所提供的資訊，來決定是否核准一陸資金融機構赴台投資，將會是未來實務上一重大考驗。

縱使如此，由於資訊不對稱、消費者保護與整體經濟穩定等理由，金融服務業一般而言係屬高度規範的行業，惟監管措施本不應對業者帶來過多不必要的經營成本，否則將可能構成對服務貿易的不必要障礙。就此部份而言，中國金融機關的監理品質與中國民眾的信用文化水準，均有可能構成中國金融市場的潛在風險，固然可能透過ECFA或金融監理MOU，期使中國金融市場的制度面規範能趨於透明與具有可預測性。惟此等問題均非透過兩岸經貿談判，即可獲致根本解決，從而政府在推動兩岸金融談判的同時，應當對我國業者給予風險觀念的適切提醒。

參、結語

固然兩岸金融監理MOU主要在建構兩岸主管機關間制度化對話與資訊交流的機制，並為正常化與自由化奠定基礎。然而兩岸金融互動之管理與規範，並非可以完全仰賴金融監理MOU，而需搭配其他配套措施，以形成事前與事後的管理體系，但此等配套措施仍待規劃與建立；例如建立陸資來台投資金融業的投資審查體系，便是其中一項具有急迫性的工作。

Phoca PDF

可以預見的是，為了更快進入台灣金融業市場，陸資銀行可能採直接併購台灣金融機構的方式。然而，金融業為社會與經濟安全高敏感度的產業，世界各國基於部份產業具有經濟與國家安全敏感性，或擬被併購的國內企業具有指標性意義，以及對市場競爭與交易秩序的負面影響等經濟安全考量，外資主管審查機關可據此拒絕外資的進入或併購申請，但我國目前對外資或陸資尚無此類規範。

對此，吾人以為，陸資來台投資金融業的國家經濟安全的審查制度，應為政府推動兩岸金融談判與規劃開放陸資來台的同時，應予整體與審慎衡酌的配套措施。

作者顏慧欣為中華經濟研究院 台灣WTO中心 助研究員
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫之立場）

註解：

1.Basel Committee on Banking Supervision, Essential elements of a statement of cooperation between banking supervisors(May 2001), http://www.bis.org/publ/bcbs83.htm

2.WTO服務貿易總協定（GATS） 第16.2條列舉屬於「市場進入」之6種措施，包括：1）以配額數量、獨占、排他性服務提供者或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務供給者之數量；2）以配額數量或經濟需求檢測之要求等形式，限制服務交易或資產之總值；3）以配額數量或經濟需求檢測之要求等形式，藉指定之數量單位，限制服務營運之總數或服務之總生產數量；4）以配額數量或要求經濟需求檢測，限制特定服務行業僱用自然人之總數，或限制某一服務提供者得僱用與特定服務之供給直接有關且必要之自然人總數；5）限制或要求服務提供者，以特定之法人型態或合資方式始得提供服務；6）以設定外國人持股比例或個人總額或全體外資總額等上限方式，限制外資之參與。

Phoca PDF