

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2011.05.003

后 ECFA 时代两岸金融合作展望研究*

陈 丰

(福建师范大学,福建 福州 350108)

摘 要:2010年6月,《两岸经济合作框架协议》(ECFA)正式签署,从此,台湾商品可免税进入内地市场,内地和台湾将逐渐整合成一个市场,两岸经济和金融合作即将步入制度化轨道。本文在阐述分析 ECFA 签署前两岸金融业合作状况以及签署 ECFA 对两岸金融业积极促进作用的基础上,对未来两岸金融业合作进行展望,并提出了后 ECFA 时代进一步推动两岸金融合作的政策建议。

关键词:后 ECFA 时代;两岸金融合作;政策建议;货币兑换;资本市场;金融监管;人才交流

中图分类号:F832 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2011)05-0014-07

长期以来,两岸的金融合作由于受到政治因素的干扰,尤其是台湾方面的政策限制而停滞不前,金融交流要远远落后于其经贸往来,货币兑换与结算困难致使两地贸易结算、资金汇兑及投资融资等庞大的金融服务需求无法得到满足。2010年6月29日,海峡两岸关系协会和财团法人海峡交流基金会在重庆正式签署《两岸经济合作框架协议》(ECFA),开启了海峡两岸经济、金融合作的新篇章,两岸金融业必将迎来互利双赢、合作发展的新时期。不过,由于两岸在金融发展背景和金融体制上存在较大差异,加上长期形成的政策限制难以在短期内彻底根除,因此,两岸金融合作仍然任重道远。在后 ECFA 时代,我们应该顺应时代潮流,摒弃一切障碍,就继续深化两岸金融交流与合作制定战略性规划,完善配套措施,建立合

作机制,促使两岸金融合作的进一步破冰去寒,促进两岸金融业的优势互补和共同发展。

一、ECFA 签署前两岸金融合作状况分析

(一)两岸货币兑换

货币正常兑换是两岸通商和经贸往来的基础,但是,由于政治等因素的影响,直到2001年台湾才同意台湾金融机构的海外分行(OBU)与中国内地地区金融机构直接进行金融业务往来,台湾外汇指定银行(DBU)通过申请可办理与内地银行外汇业务,见表1。而且,这些台湾直接通汇银行只是部分银行,仅占台湾岛内银行的50%左右,仍有相当一部分台湾岛内银行与内地的通汇需要通过香港等第三地银行进行间接通汇,直接

* [收稿日期]2011-07-11

[基金项目]福建省社科规划一般项目(2010B136)“地方外事服务海峡西岸经济区建设的前瞻研究”;福建省2011年社会科学规划项目(2011C010)“汇率制度与中国货币政策独立性的关系研究”

[作者简介]陈丰(1983—),女,福建福州人;中国人民大学经济学博士,福建师范大学经济学院讲师。

通汇则只限于贸易和非贸易项下,直接投资、有价证券投资或未经许可事项为目的的汇款不能进行。虽然两岸可以直接通汇,但是,由于种种手续问题,结算业务还需要通过台币、人民币以外的第

三种可自由兑换货币(如美元、港元)进行通汇。这种第三种货币的通汇增加了结算成本,给台资企业、台胞带来了两次兑换损失。

表1 ECFA 签署前两岸货币兑换状况及政策效果

	两岸政策开放情况	政策效果
2003年	台湾同意岛内近10家银行的 OBU 和 20 多家 DBU 开办两岸直接通汇业务。	改变了以往汇款和贸易结算经第三地银行转汇的间接通汇局面,实现局部的直接通汇。
2004年1月	福建省中国银行作为唯一新台币兑出业务试点银行 ^[1] 。	正式在福州、厦门、泉州、漳州、莆田五地试办非贸易项下的新台币现钞兑出业务。
2008年6月	台湾当局开放人民币在台湾地区定点兑换,明确初期只开放一般民众在台湾兑换以2万元为限的人民币,公司、法人户暂不在开放之列。	在政策放开后的两个月内,获准开办该业务的岛内银行就受理了1.8亿元的人民币买入业务和2.53亿元的人民币卖出业务。 ^[2]

另外,从表1我们可以看出在中国内地的中国银行可以实行新台币和人民币的兑换,但是目前的新台币兑换价是中国银行总行统一制定内部价,价格缺乏弹性。人民币和台币无法按市场供求进行任何价格调整,汇率固定,而且只有在福州、厦门、泉州、漳州、莆田五地的中国银行才可以兑换新台币,因此,不能满足两岸合理的货币兑换需求。

(二)两岸资本市场合作

2008年以前,两岸在资本市场合作方面虽采

取了一系列的政策措施。台湾对内地开放了部分的保险、证券和银行业市场,也同意台湾的保险业、证券业和银行业部分登陆。但是,两岸资本市场的交流仍然非常有限,见表2。如台湾虽然同意其保险业到内地设立办事处、分公司及子公司,其银行业参股内地银行业,而且受此政策的影响也有部分的台湾金融业在内地设置了办事处,但台湾的金融业还是无法在内地独立开展业务,尤其是经营人民币业务,两者金融交流仍明显不足。

表2 ECFA 签署前两岸资本市场合作状况及政策效果

	时间	两岸政策开放情况	政策效果
保险业	2005年1月	台湾允许台湾保险业至内地设立办事处、分公司及子公司,允许岛内保险业以低于25%的持股比例,通过非设立分支结构的参股方式,投资内地地区保险公司。	10家产寿险公司在内地设立了13个办事处,1家寿险子公司;有4家台湾保险公司拿到了在内地展业的4张合资牌照。
证券业	2006年3月 2008年7月	台湾允许岛内证券商赴内地进行业务投资、设立子公司或分公司。 台湾开放内地 QDII(合格境内机构投资者)来台投资台股。	有15家台资证券公司在内地设立了25个办事处。
银行业	2008年3月 2008年4月	台湾的金融業者可间接参股内地银行,但通过海外子银行投资内地银行持股上限不得超过20%,且总资产需达到60亿美元。 中国银监会表示积极受理台湾地区的银行在第三地设立的法人机构来内地开展业务申请,完全将其视为第三地的法人机构 ^[3] 。	台湾银行通过其海外子银行参股内地银行,有7家台资银行在内地设立了7个办事处。

造成这种状况的原因主要有两个方面:

(1) 受到台湾政治环境的影响,台湾当局长期以来一直对台湾金融业投资内地资本市场进行严格的限制。如虽然其同意台湾的金融业者可间接参股内地银行,但通过海外子银行投资内地银行持股上限不得超过 20%,且总资产需达到 60 亿美元。而且台湾当局长期对内地实行金融歧视性政策,在台湾金融业进入内地资本市场上设置层层关卡,长期以来,台湾很少制定实施对内地金融业开放的政策措施,即使开放也是非常的有限。

(2) 内地对资本管制非常严格,通常按照内地对外资的处理办法《合格境外机构投资者(QFII)境内证券投资管理办法》来对待台湾的金融资本。由于台湾银行的资产规模都很小,因此,在这种情况下其很难进入资本市场。按照台湾“金管会”的统计分析,在 2009 年 3 月底,仅有 20 家台湾银行有资格在内地设立独资银行或入股中资商业银行,资产排名前 15 位的台湾银行才有机会在内地开设分行。^[4]另外,台湾金融业受到金融自由化的影响,其监管模式和中国内地也难以相容。所以,受到资金规模、金融监管等因素的影响,台湾金融业很难进入中国内地的资本市场。

二、签署 ECFA 对两岸金融合作的影响分析

(一) ECFA 签署前期两岸金融合作状况

近年来,从最早的台湾当局对与内地的金融合作设置种种关卡,到现在的逐步松动,两岸的金融合作步伐正随着经济合作的需要而逐渐加快,见表 3。作为海峡两岸金融合作的最前沿,福建无论在地理位置还是在经贸往来方面一直拥有得天独厚的优势,福建也成为内地和台湾地区金融业务、金融市场、金融监管与合作的创新研发中心和试验基地。2009 年 5 月 6 日,《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》中提出福建要在两岸的金融合作中先试先行,建立两岸区域性金融服务中心,通过在试验区率先建立新台币兑换中心、两岸货币清算中心和两岸直接通汇中心等方式,提升两岸金融核心竞争力。尤其是 2009 年 11 月 16 日,两岸银监会、证监会签署《海峡两岸银行业监督管理合作谅解备忘录》、《海峡两岸证券及期货监督管理合作谅解备忘录》和《海峡两岸保险业监督管理合作谅解备忘录》(MOU),消除了两岸在金融监理上的障碍,使两岸可以进一步就金融市场准入条件等实质问题进行协商,进一步加快了两岸金融合作的步伐。

表 3 ECFA 签署前期两岸金融合作进程表

时间	两岸签署的金融合作协议	合作协议主要内容及政策效果
2009 年 4 月	海协会和海基会签署《海峡两岸金融合作协议》	同意逐步建立两岸货币清算机制,这对福建实现设立对台离岸金融市场的想法提供了制度上支持。
2009 年 5 月	内地出台《国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》	同意建立两岸区域性金融服务中心,推动金融合作迈出实质性步伐。优先批准台资银行、保险、证券等金融机构在福建设立分支机构或参股福建金融企业。
2009 年 11 月	两岸银监会、证监会签署《海峡两岸银行业监督管理合作谅解备忘录》、《海峡两岸证券及期货监督管理合作谅解备忘录》和《海峡两岸保险业监督管理合作谅解备忘录》	台湾银行具有申请登陆设立分行、子公司或参股内地银行的条件。 允许台湾 16 家证券公司、31 家投信公司及 20 家期货公司登陆。 台湾保险业可登陆设立分公司、子公司或参股。

(二) 签署 ECFA 对两岸金融合作的推动作用分析

虽然在 ECFA 签署前,两岸的金融合作已经在短期内取得了大量的成果,尤其是 MOU 的签署更是两岸金融合作的一个里程碑。但 MOU 只是提供双方相互合作的基础,并不具备法律约束力,而相互持股、放宽业务限制等更深层次的合作都需要 ECFA 来进行确定。对此,台湾金管会也多次强调 MOU 只是敲门砖,更具重要性的是 ECFA。因此,ECFA 的签署将会极大的推动两岸金融合作的进程。

(1) 签署 ECFA 将极大加快两岸货币兑换的进程

长期以来,人民币不得在台买卖、兑换或进行其他交易,直到 2008 年 6 月,台湾当局开放人民币在台湾地区定点兑换,且初期只开放一般民众在台湾兑换以 2 万元为限的人民币,到此为止,台湾在两岸货币兑换方面的开放幅度要大于内地。随着 ECFA 的签署,中国人民银行行长周小川 2010 年 7 月 13 日与中国银行(香港)有限公司(中银香港)董事长肖钢签署了《关于向台湾提供人民币现钞业务的清算协议》,授权中银香港为台湾人民币现钞业务清算行,负责向台湾方面许可的台湾商业银行的香港分行(即现钞业务行)提供人民币现钞兑换等相关服务。由于长期以来人民币在内地和台湾之间不能通汇,人民币在台湾流通仅处在兑换阶段,所以人民币现钞跨越两岸进行流通主要是通过出入境人员合法携带和非正规金融渠道。另外,民间找换店、“地摊银行”、地下汇兑也成为人民币流向台湾的重要渠道。而此次中国人民银行的授权可以有效保证中银香港为台湾人民币现钞业务提供公平、及时、准确、专业的人民币清算服务,从根本上解决目前台湾人民币现钞货源不稳定、残旧钞多、兑换成本高等问题。更为重要的是,这一授权安排将进一步为海峡两岸人员往来提供便利,也为逐步建立两岸货币清算机制和加强两岸货币管理合作奠定了基础,提高了两岸要素的流动性^[5]。

(2) 签署 ECFA 将极大促进两岸的资本市场

合作

在 MOU 协议中,台湾当局同意台湾银行在一定条件下在内地设立分行,这比早期的设立办事处或参股中国的金融机构又前进了一步。在 MOU 签订后,紧接着面临的将是实质层面的市场准入问题。目前,两岸金融市场准入条件并不一致。根据内地外资银行管理条例之规定,外资银行需先设办事处满两年后才能升格分行,分行设立达三年且连续两年获利才得承作人民币业务。而台湾方面则几乎无限制,只要为全球 500 大银行均可直接设立分行,而设立分行后即可承作新台币业务。但是,在 ECFA 中,内地对台湾的银行业从事人民币业务是超外资待遇的。在早期收获清单中,中国政府提出只要台湾的银行在内地设立办事处满 1 年(比外资少 1 年)可升格为分行,而内地分行设立两年(比外资又少 1 年)可以经营人民币业务,见表 4。由此可见,通过 ECFA,内地已经积极放宽了台湾银行从事人民币业务的时间限制以及对台湾银行投资内地的金融监管。

在证券行业,2008 年以前,台湾当局一直禁止内地资金直接投资台湾股市。在 2009 年 11 月 MOU 签订后,台湾允许内地 QDII 投资台湾。内地证监会核准的 QDII(内地合格机构投资者)基金规模约 100 亿美元,约合新台币 3 250 多亿元,可投资台股上限为 10%,约新台币 300 亿元。内地庞大的基金规模可以有效地注入台湾股市,为台湾股市增添活力。同时,台湾当局将台湾共同基金直接投资内地股市的上限从原来的 0.4% 提高至 10%,并取消台湾证券业投资香港 H 股、红筹股 10% 的比率限制,不再设限。据台湾“投信投顾公会”统计,截至 2008 年 5 月,台湾地区可跨国投资的股票型基金总规模约为 3 961 亿新台币(约合人民币 890 亿元),若以投资比例放宽至 10% 计,此次获准投资内地的资金理论上约为 89 亿元人民币。而在此次 ECFA 协议的早期收获清单中,内地也同意尽快将台湾证券交易所、期货交易列入内地允许合格境内机构投资者投资金融衍生产品的交易所名单之中。

表4 ECFA 中两岸资本市场合作措施

	ECFA 的政策措施	ECFA 签署前的政策进展	政策影响
银行业	内地方面:台资银行在内地设立办事处满1年升格分行;台资银行内地分行设立2年(1年获利),可经营人民币业务;台资银行内地分行设立1年且获利,可经营台商人民币业务。	MOU 协议中,台湾方面:允许台湾银行登陆设立分行、子公司或参股内地银行。 同意内地银行来台湾设立办事处及分行。	为台湾的银行进入内地市场铺路,台湾的银行可以允许以“超外资”待遇进入中国资本市场。在内地投资的台商可获得台湾的银行在内地的分支机构的资金支持。
证券业	内地方面:允诺缩短台湾业者申请 QFII((合格境外机构投资者))的核准时程。 将台湾证交所、期交所列入内地 QDII(合格境内机构投资者)投资名单。	MOU 协议中,台湾方面:将台湾共同基金直接投资内地股市的上限从原来的0.4%提高至10%,取消台湾证券业投资香港H股、红筹股10%的比率限制。 将内地 QDII 投资台湾股市规模上限将由目前的3%提高到10%,参股条件中,资本额须达新台币50亿元。	为台湾的证券业进入内地市场创立了“超外资”的待遇。截至2008年5月,台湾地区估算可投资内地的基金约为89亿元人民币。
保险业	内地方面:台湾保险业以较宽松标准适用“532”条款(总资产50在亿美元以上,经营历史在30年以上,且在内地设立代表处2年以上)。	MOU 协议中,台湾方面:允许台湾保险业可登陆设立分公司、子公司或参股,持股比例从原来的25%提高到40%。 准许内地保险业来台设办事处及参股,所有内地资本持股一家上市保险公司的上限为10%。	为台湾保险业进入内地市场创立了“超外资”待遇。 为内地保险业进入台湾市场铺路。

对于保险行业,在签署的 MOU 协议中,台湾当局同意台湾保险业登陆设立分公司、子公司或参股,其投资总额不得超过业主权益的 40%。台湾当局已经逐渐放开了台湾保险业进军内地的资金限制,投资总额的上限从 2005 年的 25% 提高到了 40%。而中国内地在 ECFA 协议中也进一步放开了保险市场,只要台湾总资产在 50 亿美元以上、经营历史在 30 年以上,且在内地设立代表处 2 年以上(“532”条款)的保险公司集团就可以申请进入内地市场,而且还同意酌情放宽“532”条款限制。

三、ECFA 签署后两岸金融合作前景展望

从最早的《海峡两岸金融合作协议》到如今 ECFA 协议的签署,在较短时间内,两岸金融合作已经取得了显著的成果,为两岸的货币兑换和银行业、证券业、保险业的互相融通提供了巨大的政

策支持。然而,“冰冻三尺,非一日之寒”,两岸的金融合作要想破冰去寒也非一日之功,目前仍有一系列的因素阻碍着两岸的金融合作进程。因此,我们应该在两岸金融合作机制和框架的基础上,继续深化两岸金融改革与合作,不断出台务实有效的政策措施,实现两岸金融合作双向和谐发展。

(一) 不断突破两岸政治禁锢

为了避免涉及政治,长期以来,两岸总是实行“先经济后政治”的原则进行协商,但这绝不意味着可以避谈政治。两岸历史遗留的政治难题始终是影响两岸交流与合作的决定性因素。长期以来,台湾当局对内地的金融资本,无论是银行、证券还是保险资本进入台湾资本市场都设有很大限制,而这些待遇有些还不如台湾的外资银行的待遇,在这些准入限制的背后隐藏着的是两岸深深的政治鸿沟。如果台湾当局不突破这种政治禁

辆,改善对陆政策,两岸将很难开展实质性的金融合作。

(二) 寻求两岸金融监管合作

台湾金融体系受金融自由化思想的影响,一直处于完全开放阶段,与国际接轨紧密。台湾当局一直鼓励台湾银行赴海外设立分支机构,也鼓励外资银行并购本地银行。截至2008年底,外国银行在台分行计32家,本地银行国际金融业务分行计63家,渣打、荷兰和花旗银行通过陆续兼并本地银行进入台湾金融业。^[6]

内地对外资的管理则非常严格,虽然很早就把台资设为外资待遇,但是,内地对外资设有很高的门槛。从表5两岸QFII制度(合格境外机构投资者境内证券投资管理暂行办法)的比较中可以看出,对于保险公司、基金管理公司、证券公司、银行的监管而言,在经营年限的要求和管理证券资

产总额的最低限度要求上,内地的QFII都比台湾设定的标准高得多,因此,台湾的金融资本很难登陆内地资本市场。另外,内地实行“一行三会”的单元多头的分业监管体系,严格限制金融业务的范围,一旦涉及跨行业的金融事务尤其是金融控股公司时,监管部门合作无法统一口径,可能就会产生“监管真空”和“监管摩擦”的问题。而台湾地区的金融业则是由金管会集中监管,下设银行局、证券期货局、保险局等四大部门分别对各行业实施监管。这些金融监管体制上的差异将会影响两岸金融合作的效率,因此,两岸金融监管当局应该以适当的方式建立合适有效的沟通渠道,不断寻求两岸金融监管合作新模式,尤其是要努力建立两岸民间权威组织之间的协商机制,以弥补两岸金融监管方面的缺陷,更好地推动两岸金融合作。

表5 两岸QFII制度比较

		保险公司	基金管理公司	证券公司	银行
经营年限(年)	内地QFII	30	5	30	排名前100
	台湾QFII	≥1	≥1	≥1	无限制
管理证券资产总额(亿美元)	内地QFII	100	100	100	100
	台湾QFII	≥2	≥2	≥2	≥2

(三) 设立海西金融发展特区

2009年以来,台湾金融机构纷纷登陆福建,富邦金控、统一证券、台湾人寿等纷纷在福建设立分支机构或成立合资公司,内地新台币兑换试点范围也扩大到了福建全省。与此同时,福建金融业也在不断向海峡对岸进军,兴业银行已向有关部门申请在台湾设立分支机构,福州市商业银行直接更名为“福建海峡银行”并获得银监会批准,等等,以福建为主体的海峡西岸经济区正发展成为两岸金融合作发展的“桥头堡”。因此,可设立海西金融发展特区,发挥福建的地域优势,支持其先行先试两岸金融合作新模式和新思路,等时机成熟再向全国推广。要给予金融特区一定的政策支持,如允许台资银行及其他台资金融机构入驻特区,并努力实现两岸货币的直接双向通兑;在货币兑换方面,可将受理新台币兑出业务的地域和

机构范围,从目前的福州、厦门、泉州、漳州、莆田扩大到整个海西区域;在资本市场方面,可进一步开发台湾资本市场,实现特区陆资企业在台上市融资,以逐步形成两岸资本市场双向开放的格局。

(四) 加大对内地台企的融资支持

目前,陆资在台企业较少,但内地台企为数众多,多以中小民营企业为主,且均在不同程度上存在融资难问题。因此,解决内地台企的融资问题已成为两岸金融合作的一个重点。内地商业银行应与台湾商业银行加强合作,互设分支机构或代表处,建立稳定的信息交流机制。在具体操作上,可发挥台湾商业银行的信息优势,由台湾商业银行向内地商业银行推荐在内地投资的台湾企业或其客户,再由内地商业银行向台企提供融资支持,以在降低银行风险的情况下尽量加大对台资企业的融资支持力度。内地应积极协助一些符合上市

条件的台资企业通过借壳上市等方式在内地上市,发挥内地资本市场的融资支持作用。要加快建设台资企业融资担保体系建设,可由政府出面,联合行业协会、民间组织和大型企业,通过政府补贴、企业缴纳税款和捐赠等方式合作设立担保基金,用于台资企业融资中的担保或贴息。

(五) 加强两岸金融人才交流与合作

优秀的人才未来是金融业发展的根本保障。台湾金融业发展较早,金融人才知识水平和综合素质较高,并且与内地有着相同的语言、理念和文化,合作交流方便,因此,内地应加强同台湾金融业人才的交流与合作,不断吸取台湾成功的发展经验。两岸的金融专家学者以及金融界的人士应通过定期举办各种论坛、研讨会的形式增进相互了解,加强交流沟通,逐步缩小两岸金融合作中的制度和技术鸿沟。内地可考虑有序地选派金融业务人员赴台进行市场营销、人才培养、风险管理与控制等方面的学习培训,同时加强高层互访,拓展发展视野,共同提高两岸金融发展水平。内地金融企业还可以以适当方式引进台湾金融专业人

才,以直接指导内地金融企业的经营管理。为此,内地和台湾相关部门要进一步简化两岸金融业人士合作交流的审批手续,提高两岸人员往来的效率。

[参考文献]

- [1] 丁雪峰,陈晔,邱巍. 全球金融危机下的两岸金融合作:现状、制度框架与发展路径[J]. 改革与战略, 2009(9):25-28.
- [2] 林明茗. 海峡两岸金融合作交往关系发展述评[J]. 福建金融, 2009(11):22-25.
- [3] 曹小衡,陈鹏. 两岸金融合作的障碍、进展及前景[J]. 上海金融, 2009(8):88-90.
- [4] 邓丽娟. 现阶段加快两岸金融合作进程的可能途径[J]. 台湾研究, 2010(1):12-16.
- [5] 中国人民银行官方网站. <http://www.pbc.gov.cn/detail.asp?col=100&ID=3689>[EB/OL].
- [6] 陈鹏,傅浚映. 台湾金融改革的现状、问题及发展前景[J]. 亚太经济, 2010(1):120-123.

(责任编辑:夏东,朱德东)

Research on the Financial Cooperation Prospects of Cross-strait in Post-ECFA Era

CHEN Feng

(Fujian Normal University, Fujian Fuzhou 350108, China)

Abstract: June, 2010, Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA) was signed, Taiwan merchandise can enter into the mainland market duty-free, the mainland and Taiwan will be integrated into a market gradually, the economic and financial cooperation of cross-strait will go into institutionalized orbit. This paper firstly elaborates the financial cooperation status of cross-strait before the signature of ECFA, analyzes the stimulation role by the signature of ECFA, prospects the financial cooperation in the future, and then brings forward the policy suggestion to further promote the financial cooperation of cross-strait in post-ECFA era.

Key words: post-ECFA era; financial cooperation of cross-strait; policy suggestion; currency exchange; capital market; financial supervision; talent exchange