

两岸金融合作：现状与前景

黄梅波 李菲瑜*

20年来,在两岸同胞的共同努力下,两岸经贸交流与合作取得了令人瞩目的成就。截至2007年底,两岸累计贸易额已经达到7281亿美元,其中大陆对台出口1259亿美元,自台进口6022亿美元,台湾顺差累计4763亿美元。^[1]但与两岸庞大的经贸规模相比,两岸金融业的合作却严重滞后,形成“大经贸小金融”的不平衡发展格局,影响了两岸经贸关系的发展以及台商在内地的投资布局与竞争力。目前,两岸金融合作成为两岸经贸关系发展过程中最需要迫切解决的问题。

一、两岸金融合作的进展和局限

自20世纪90年代两岸开始金融交流与合作以来,两岸在通汇、货币兑换和清算、金融机构互设、大陆台资企业的资金融通方面都取得了一定的进展。

(一)两岸金融机构直接通汇

通汇,是两岸人民交往与经贸往来发展的必然要求与结果。21世纪以来,在大陆与台湾先后加入世贸组织的压力下,台湾当局对两岸通汇政策进行了调整,开放了两岸金融机构的直接通汇。2001年11月16日,台湾“财政部”修正公布《台湾地区与大陆地区金融业务往来许可办法》,即日起开放台湾地区银行海外分支机构、国际金融业务分行(Offshore Banking Unit, OBU)与大陆地区金融机构及其海外分支机构、大陆法人、团体或其它机构等进行直接金融业务往来。2002年2月15日,台湾“财政部”修正公布《台湾地区银行办理大陆地区进出口外汇业务作业准则》,即日起受理台湾银行申请与大陆地区银行办理局部性业务的直接通汇,即只要台湾外汇指定银行(Domestic Banking Unit, DBU)向“财政部”申请并获准,就可与大陆地区银行直接办理汇款及进出口外汇业务。^[2]

随着两岸经贸活动往来频繁,两岸金融业务往来金额在短短的几年之间有了巨大的增加。根据台湾“金管会”统计资料,2002年两岸金融业务往来金额仅为200.11亿美元,2006年,全年金融业务往来金额即突破2000亿美元大关,高达2299.09亿美元。2007年该业务量上升至2896.08亿美元。

两岸直接通汇虽已取得实质性进展,但仍存在局限,主要表现为:(1)直接通汇银行只是部分银行。已获批准直接通汇的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大陆的通汇限于间接通汇。(2)直接通汇并非全面通汇。两岸间的直接通汇限于贸易和非贸易项下,非商品与劳务汇款金额仍受相关限制,也不包括直接投资、有价证券投资或未经许可事项为目的的汇款。(3)直接通汇仍处于初级阶段。银行通汇一般可分为三个阶段,第一阶段是银行之间进行密码交换,即密押交换以互通讯息;第二阶段是互相开立账户,建立同行关系;第三阶段则是双方建立进行融资、拆款,以及其它外汇交易的往来关系。目前,两岸银行的通汇作业仅局限于第一阶段,即仅止于台湾银行OBU和内地银行完成密押交换,无需通过第三地转开。(4)直接通汇仍带有间接性质。由于两岸尚未建立同行(互设账户)的关系,后端的汇款和清算业务仍须取道外国银行,而且,两岸结算业务均通过台币、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。这种通汇方式虽能基本满足大部分台资企业日常结算需要,但是第三种货币的通汇可能给台资企业、台胞带来两次兑换损失,增加结算成本,尤其在投资方面。而且客观上导致两岸地下钱庄新台币通汇日益盛行,扰乱正常的两岸金融秩序。

* 黄梅波为厦门大学经济学院国际经济与贸易系教授,博士生导师;李菲瑜为厦门大学经济学院国际经济与贸易系研究生。

(二)两岸货币兑换和清算

两岸货币兑换问题一直是两岸金融业务往来中最受关注的问题之一。早在1988年,大陆方面经国家外汇管理局批准,中国银行厦门分行、福州分行与马江支行即开始开办新台币兑换人民币外汇券业务。2003年10月,福州、厦门、漳州、泉州、莆田五地市的中国银行宣布自2004年1月1日起实施试开办新台币现钞兑出业务,进行新台币与人民币的直接双向兑换。2005年福建省公布实施《福建省对台湾地区旅游外汇管理暂行办法》,福建省旅行社与台湾地区旅行社之间业务往来中,可以自行兑换货币与进行人民币结算等业务。台湾方面对两岸货币兑换问题在2005年也取得进展。台湾方面2005年9月下旬宣布,自2005年10月3日起开放在金门、马祖试办人民币兑换,符合“小三通”出入境规定的金马居民、台湾人民与大陆游客,可以向经过许可的当地金融机构申请兑换人民币,每人每次兑换金额以2万元为限。

虽然2003年始,大陆方面已经开放福建五城市新台币与人民币的直接双向兑换,但是,仍存在诸多问题。如:(1)对新台币定位不明。大陆对新台币的定位远低于港元、澳门元,仅将其视为一种表外记帐货币,在管理中也不等同外汇来管理,不公开挂牌兑换,不做宣传。(2)银行的新台币业务功能单一、网点少。目前只有中行可以办理新台币兑入和部分新台币兑出业务,其它外汇指定银行尚不能办理此方面业务。至于开立新台币帐户、办理新台币存款、国际结算等其它业务更是空白,新台币业务的资金筹措、运用渠道极为匮乏。(3)对新台币的定价不合理。目前中行执行的新台币兑换价为中总行统一制定内部价,价格缺乏弹性,无法结合本地新台币市场供求进行任何价格调整。使得该试点业务不能满足两岸合理的货币兑换需求,也给外汇黑市以可乘之机。2005年10月,台湾虽开始开放金融机构办理人民币现钞买卖业务,但由于开放地区仅限于金门和马祖,而且旅客可携带出境的人民币现钞数量有限,也未开立人民币存款账户和办理人民币汇款业务,因而效果有限。

另外,两岸银行由于没有建立人民币与新台币直接买卖和结算机制,有关人民币现钞或新台币的抛补与结算,都要透过境外银行这个“第三者”。目前中国银行主要依靠定期将兑入新台币押送境外卖出这一单一的新台币消化渠道,台湾银行与土地银行的金门、马祖分行的人民币抛补或结算,均由香港汇丰银行及美国银行负责,台湾本地银行也只能将多余的人民币卖回台湾外商银行,增加了经营成本,也影响了效率。

(三)两岸互设金融机构

为适应入世后两岸经贸关系发展的新形势,台湾当局加快了海峡两岸金融业务往来政策的调整与开放,台湾当局2000年12月开放台湾保险业赴大陆设立办事处,2001年6月26日修正公布《台湾地区与大陆地区金融业务往来许可办法》开放台湾银行赴大陆设立办事处。2002年8月2日,台湾“财政部”公布“两岸保险业务往来许可办法”,开放保险业赴大陆设立分公司或子公司。2004年4月19日台湾“财政部”再次修正“两岸保险业务往来许可办法”,允许台湾保险业至大陆设立办事处、分公司及子公司,也允许台湾保险业参股大陆保险公司(投资比例以25%为限)。根据台湾官方统计资料,2000年以来,共有7家台资银行在大陆设立了7个办事处,10家产寿险公司在大陆设立了13个办事处1家寿险子公司,15家台资证券公司在大陆设立了25个办事处。到2008年4月,已有4家台湾保险公司拿到了在内地营业的4张合资牌照。^[3]

两岸互设金融机构虽然有所发展,但是总的来说仍处于单向、间接和初级阶段。所谓“单向”,是指台湾金融机构可以在大陆设立分支机构,但大陆金融机构却无法进入台湾。大陆早在2003年就批准了上海浦东发展银行、招商银行、兴业银行以及总部在香港的工银亚洲银行(ICBC)等4家银行赴台设立办事处,但因台湾当局的政策限制,至今未能成行;所谓“间接”,是指台湾金融机构要通过第三地(香港)进入内地;所谓“初级”,则表现为,台湾银行在大陆的办事处都是2003年以前设立的,近年尚未有新设立的机构,两岸银行业金融机构合作处于停滞不前的状态;而且,除了保险业已有1家子公司外,银行业和保险业仍然处于办事处的阶段,不能直接经营业务。

(四)大陆台资企业融资问题

两岸金融无法正常往来,使得大陆台资企业的资金来源缺乏问题日益凸显。

台企在大陆已超过7万多家,近年来,由于欧美市场的萎缩造成台商订单减少,加上通货膨胀、人民币升值以及加工贸易政策调整、《劳动合同法》的实施,75%的台商面临着较大经营压力,需要进行升级转型,^[4]但

是升级转型需要大量资金支持。根据台湾“经济部统计处”近年的调查,在台商大陆投资的十大问题中,银行贷款和周转困难始终排在第三、第四位,所占比重约为三成。^[5]

为解决台资企业在大陆投资与经营活动中的融资问题,祖国大陆 2001 年底允许外资企业(包括台资企业)在大陆发行 A 股并上市,台资控股企业,甚至是台商独资企业在大陆 A 股市场上市筹集资金已没有政策障碍。大陆各银行也根据台资企业的特点和需求,提供了多种金融支持。据国务院台湾事务办公室发言人范丽青介绍,近 3、4 年,内地主要银行共为内地台资企业提供融资 7000 多亿元人民币,涉及台资企业 6300 多家次,^[6]有力地支持了台资企业的发展。但是由于两岸金融业长期缺乏交流,金融制度难以有效对接,内地银行在为台企提供金融支持也遇到了解台资企业资信情况渠道有限、有效抵押担保品不足等问题。特别是许多台资中小企业,融资困难已成为制约其发展的瓶颈。

二、两岸金融合作面临的主要障碍

虽然两岸金融合作取得了一定的进展,但是我们也能够看到,两岸金融合作仍处于初级阶段,难以满足两岸经贸发展的需要,两岸金融合作关系的发展仍面临着诸多的障碍。

台湾当局人为设置的种种不合理政策,一直是两岸金融合作发展的主要障碍。例如,对于两岸互设金融机构问题,台湾“经济部投审会”于 2002 年 8 月和 2005 年 3 月修正《在大陆地区从事投资或技术合作服务业经营项目》,开放保险业和证券业赴大陆投资,却仍把银行业赴大陆投资列入“禁止类”,对于大陆金融机构赴台投资问题,虽原则上同意,却无具体操作细则,以致无法实施。^[7]同时,大陆金融市场的开放程度,也在一定程度上影响了两岸的金融合作。例如,对台湾金融机构进入也存在门槛偏高的问题。台资金融机构在大陆设立分支机构,一律按照外资对待,具体要符合《外资银行管理条例》(2006 年)的规定。但是按照这些规定要求的必备条件,准入门槛较高:拟设分行的外国银行提出设立申请前 1 年年末总资产不少于 200 亿美元;初次设立分行的,在中华人民共和国境内已经设立代表处 2 年以上。据 2007 年 6 月底台资银行资产排名,在 41 家台湾银行中一半左右总资产在 100 万美元以下,扣除已在大陆设立代表处的 7 家银行,只剩余 7 家银行能满足上述设定的资产条件。^[8]在保险业方面,大陆对外资保险业市场准入的条件为:最低总资产 50 亿美元,30 年以上设立时间,2 年代表处,门槛也相当高。^[9]

总之,台湾方面的政策限制以及大陆金融市场开放程度,都使得两岸金融合作难以取得突破性的发展,两岸长期缺乏金融方面的实质性合作,具体表现为:两岸尚未签署金融监管备忘录,金融监管机构还没有建立正式的联络渠道,交流协商缺乏平台,金融往来信息不畅通,无法对两岸间资金流动进行有效的监管和控制;两岸金融法规不协调不完善,缺乏两岸金融合作的法律保障,势必对金融机构的设立及高级管理人员资格认定等造成障碍;两岸货币兑换与清算的机制尚未建立,增加了货币兑换成本,更直接地制约着两岸的直接通汇,间接造成了两岸地下金融活动盛行;两岸金融业统计、会计的标准不同,采用的专业语言也不尽相同,增加了交流的困难,也将对未来的业务合作、金融监管方面造成困难。

三、两岸金融合作的发展前景

目前两岸金融合作仍存在诸多问题,其中既有政策性障碍,也与两岸长期以来缺乏金融合作的实践与经验、金融监管、金融法规及金融统计等技术方面的不协调等客观因素有关。显然,这种局面难以适应经贸往来不断扩大的需要,同时也与经济全球化的时代格格不入。2008 年马英九担任台湾地区领导人后,承认了“九二共识”,大陆海协会与台湾海基会实现复谈,使两岸金融合作显露出良好的发展前景。

(一)加强两岸的金融监管合作

随着两岸金融交流与合作的发展,两岸的金融监管合作已经成为两岸金融交流的首要问题。目前两岸还没有签署金融监管备忘录,两岸金融监管机构还没有建立正式的沟通渠道。两岸互设金融机构的跨区金

融监管问题,两岸货币的兑换与流通问题,人民币与新台币的银行支付结算系统的建立、两岸金融业务往来中纠纷的调解,协调双方打击金融业违法犯罪活动,防范企业信用欺诈活动,联合打击地下钱庄、黑市,加强反洗钱方面合作都需要两岸金融监管当局的沟通。

两岸金融管理当局应尽快建立两岸金融合作框架,同时,不断扩大资讯沟通,建立日常沟通、交流机制,通过资讯交换、资源分享来共同规范在大陆台资企业的市场行为,制订统一的企业信用评估体系,避免贷款与投资中风险系数的增大。通过两岸金融监管合作沟通平台的构建,促进两岸的金融监管、金融服务、金融统计等方面的协调发展。

(二)完善人民币与新台币的兑换与流通机制

在两岸资金流动规模持续高速增长的压力下,两岸应考虑建立货币清算机制,进一步开放人民币与新台币的自由兑换。大陆方面,应加大对福建试点的力度,采取更加开放、务实的措施。(1)参照港元、澳门元,适当定位新台币,公开办理新台币兑换,增加新台币兑换业务经营网点,加大对新台币兑换业务的宣传;(2)完善人民币对新台币定价机制。允许新台币兑换银行根据自身新台币头寸情况,参照国际市场行情,根据国家公布的美元价,自行套算出人民币兑新台币的买卖价,使新台币汇价随行就市,更具市场弹性;(3)降低新台币兑换业务经营成本。与台湾方面协商,允许福建借“小三通”渠道,将福建银行收兑的新台币直接押送金门,与台湾的银行直接兑付美元或人民币,降低通过第三地银行兑付的成本,同时积极有序地增加福建银行新台币兑出功能,扩大新台币消化渠道,降低银行持有新台币现钞头寸的风险和成本,增加银行经营新台币业务的积极性。^[10]

(三)扩大开放,鼓励两岸金融机构的相互参股和投资

两岸经贸关系的发展要求两岸加强金融业的开放与合作。2006年底,按照加入WTO承诺,大陆金融市场全面开放。至今,外资银行在中国内地成立的营利性机构已超过350家,有30多家跨国银行入股中资银行。与之相比,两岸金融合作开放却进展缓慢。

随着两岸关系进入新的发展阶段,两岸的金融业合作也出现破冰迹象。随着台商投资内地上限的解禁,台湾的金融业也应该能够正式在内地设立分行或者银行。2008年3月12日,台湾“行政院”宣布放行台湾的金融业者间接参股内地银行,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。^[11]大陆方面应将台资视为特殊内资而非特殊外资,相应降低门槛,适当放宽其到大陆申办设立金融机构的标准,如大陆可参考签订CEPA协议后的港澳做法,把银行业准入的总资产要求降至60亿美元,在台湾当局政策限制解除后,就能使大约75%的台湾银行有机会进入大陆市场发展。保险业及证券业也可比照进行。

鼓励台湾银行投资大陆,首先,可以提升台资企业及台资银行的竞争力,许多台商在内地无足够的担保品而融资困难,影响经营,因此希望台湾金融机构到内地设立分支机构;台湾金融机构也希望随客户到内地布局发展,服务台商。其次,有利于大陆银行竞争力的提升。台湾金融机构最大的优势是零售银行业务、品牌运作、人才和管理等各方面。其开放式的服务模式将推动内地银行建立全新的客户消费观念,台资银行的农业金融经验也值得大陆银行业借鉴。第三,有利于大陆城市商业银行的战略转型。台资银行总的来说,规模都不是太大,适宜与大陆城市商业银行的合作。近来,大陆积极鼓励台商投资大陆金融业,提倡台湾投资者以合资、购买股权等方式参与大陆金融机构尤其是国有商业银行的股份制改造。2008年2月,台湾富邦金控通过香港富邦银行,以3400万美元的价格收购厦门商业银行19.99%的股份。4月,台湾永丰金控计划筹资新台币100亿元(约25亿元人民币)投资深圳平安银行。目前,台湾的国泰世华银行、合作金库银行和中国信托商业银行,正在积极洽谈准备收购福州市商业银行的部分股份。^[12]与此同时,大陆金融机构也有投资台湾同业市场意愿。上海浦东发展银行等银行早已提出申请,希望赴台湾设立分支机构。因此,台湾方面对大陆金融机构赴台设立分支机构也应采取对等开放的政策。

(四)积极做好台资企业特别是中小台资企业的金融支持工作

当前,赴大陆投资的台商大多是中小企业,他们在大陆的信用积累和担保物少,而大陆银行业无法调查其在台湾的信用和担保物。因而中小台资企业在融资方面获得银行的协助相当有限,在企业转型或升级的

过程中普遍面临融资难的问题。融资问题无法解决,迫使部分企业通过地下金融组织获取流动资金,不仅容易引发经济纠纷,同时也加大金融风险。因此,为台资企业建立多层次的融资信用担保体系,将台资企业纳入大陆中小企业信用担保体系,提高台资企业的信用担保能力,是目前最具操作性的解决台资企业融资难的关键。1999年,中国开始建立全国中小企业融资信用担保体系。^[13]对台资企业一视同仁,比照大陆中小企业进行信用信息征集、信用等级评价及信用建设,就可为台资提供有效的融资渠道,缓和资金短缺的矛盾。

(五)建立两岸金融合作实验区

两岸金融合作可以采取“先易后难、先试后行”的策略,通过建立两岸金融合作实验区,把各种两岸金融合作的构想先在实验区内试行,待成功后再全面推广。一方面,有利于中央政府把握两岸金融合作发展进程的主动权,为进一步深化合作寻找适宜的途径,另一方面,则重在探寻建立两岸金融合作的长久机制。

近年来,海峡西岸经济区已经为扩大两岸金融交流合作积累了许多有益经验,建立两岸金融合作试验区具备产业发展、区位和政策优势。近来,福建的人民银行福州中心支行、银监局、证监局、保监局4家金融监管部门联合提出,各金融机构要充分利用海峡西岸经济区独特的区位优势,在政策上先行先试,积极推动两岸金融互动。福建4家金融监管部门表示,在政策许可情况下,争取各类台资金融机构到福建设立机构,投资参股地方金融机构或创办产业投资基金;支持富邦金控通过香港等第三地子公司投资入股厦门市商业银行;争取兴业银行等福建金融机构在台设立机构,实现闽台金融业双向直接交流合作。^[14]

探索建立海峡两岸货币清算和互换机制,是福建推动闽台金融互动合作的另一着力点。福建金融监管部门将继续推动福建银行与台湾地区银行建立通汇或代理行关系,加强汇款、托收、信用证等国际结算业务合作;进一步扩大新台币兑换试点,积极在对台小额贸易中推进人民币计价结算和办理核销;同时,强化对台外汇服务意识,推广应用进出口收付汇网上核销系统,服务台资出口企业便捷完成进出口收付核销业务,最大限度简化进出口业务办理程序,促进台资企业发展。

总之,海峡两岸金融合作与交流是经济全球化的必然要求,也是两岸经贸关系发展的必然选择,通过金融合作与交流,可以消除制约两岸资金流动、人员往来的诸多障碍,为两岸金融业务拓展新的发展空间,促进两岸经济在更深层次、更宽领域形成互补互利的格局,促进两岸经济合作向更高层次发展。

注释:

[1] 国务院台湾事务办公室主任助理李亚飞2008年4月24日在安徽省巢湖市举办的2008皖台(巢湖)经济发展研讨会上的发言, <http://news.bbbspace.cn/html/news/20080429/484729.html>。

[2] 林俊国:《海峡两岸金融合作的发展状况与前景展望》,《漳州师范学院学报》2007年第4期。

[3] 2005年台湾地区国泰人寿与东方航空合资组建了同名的国泰人寿,总部设于上海;2007年台湾新光人寿携手海南航空组建寿险公司;同年,台湾地区国泰世纪产物保险和台湾地区国泰人寿获保监会批准,在祖国大陆共同设立一家外财险公司;2008年2月21日,台湾人寿保险股份有限公司与厦门建发股份有限公司筹建合资寿险公司的申请正式得到保监会的批准,成为内地第四家台资保险商。

[4] 调查显示,随着内地经济环境的变化,在珠三角地区高达85%以上台商面临转型压力,福建和长三角地区面临转型压力的台商也超过70%。内地台商出现向越南等地转移的势头,回流岛内的台商也开始增多。

[5] 蔡宏明:《台商在大陆之适应障碍与解决之道》, http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=3995。

[6][11] 孙君成:《两岸大经贸小金融亟待破冰》,《南方日报》2008年6月17日。

[7] 林俊国:《两岸金融合作:回顾与前瞻》, <http://www.gotoread.com/article/?wid=104986>。

[8][10] 邓利娟:《海峡两岸金融往来的困境及其突破探讨》,《台湾研究》2008年第1期。

[9] 漆云兰:《中国保险市场现状及存在的主要问题》, <http://www.studa.net/Insures/060714/09280427.html>。

[12] 卫容之:《黄晋:两岸吹起金融互通“春风”》,《国际金融报》2008年5月。

[13] 《专家建议为大陆台资企业设立信用担保体系》, <http://www.smenn.gov.cn>。

[14] 台湾“经济部国贸局”:《闽台互动建金融合作实验区》,2008年6月。

(责任编辑 朱磊)