

台湾金融市场对大陆开放问题刍议

邓利娟¹ 马志勇²

【内容摘要】 近年两岸金融交流合作取得重大进展，但因台湾对大陆开放的幅度十分有限，两岸金融往来的不平衡性不仅没有缩小反而更为扩大。推动台湾金融扩大对大陆开放有助于两岸金融往来的公平化，也将对两岸金融业与两岸经贸关系产生积极的影响。台湾应遵循 ECFA 达成的共识，采取逐步推进、渐进加快方式，务实有效地促进金融市场对大陆的开放。

【关键词】 台湾金融市场 对大陆开放 ECFA

【中图分类号】 F831.5 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-1052 (2012) 02-0129-05

一、台湾金融市场对大陆开放的现状评介

长期以来，两岸金融交流基本上是大陆单向对台湾开放。2008年后，随着两岸关系的改善与金融交流合作正常化的启动，两岸金融往来才逐渐由单向往双向发展。不过，这一进程较为缓慢，两岸金融往来的不平衡性事实上仍在持续扩大。

(一) 台湾金融市场对大陆开放的现状

1. 小幅开放大陆资金进入台湾资本市场

2008年6月，台湾“行政院”通过“调整两岸证券投资方案”，使大陆资金可以通过基金形态的“外国机构”投资人间接投资台湾股市。2009年5月，台湾“金管会”发布《大陆地区投资人来台从事证券投资及期货交易管理办法》，规定大陆合格机构投资人（QDII）在台开户后，就能投资可转换公司债、政府债券、银行存款及商业本票等货币市场工具；2009年11日两岸签订金融监管备忘录（MOU）后就可直接投资台湾股票。不过，大陆QDII来台投资，总额汇入上限为5亿美元，单档QDII为8000万美元（2010年12月提高至1亿美元）。

2. 有限度地开放大陆金融业者进入台湾市场

2010年3月，配合两岸金融MOU生效，台湾“金管会”公布“两岸金融三法”^①的修正条文，有限度地开放大陆银行业、保险业和证券业赴台设置机构或参股。以银行业为例，大陆银行可以赴台设办事处、分行、子行及参股台湾银行业，但设立办事处条

件为：须全球排名前1000大、在经济合作发展组织（OECD）国家经营业务2年以上、无重大违规等。大陆银行在台设办事处满2年后，才能申请设立分行；设立分行的条件则更加严格，须申请前5年无重大违规；申请前1年在全世界银行资本或资产排名前两百名；在台湾设立代表处两年以上且无违规（另有约定按约定处理）；已在OECD会员国设立分支机构并经营业务5年以上。至于大陆资本参股台湾银行的开放另定时间。配合“金管会”出台上述十分有限的对大陆开放政策，台湾“经济部”于2010年5月20日修正公布《大陆地区人民来台投资业别项目》，将大陆银行、保险及证券业赴台投资，纳入正面表列，这样，除了另有约定外，大陆金融业者从此可以有限度地进入台湾金融市场。

3. ECFA生效后台湾金融对大陆开放的实施

2010年6月与9月，两岸ECFA的签订与生效，使台湾金融市场对大陆的开放具有了实质性意义。在ECFA附件四“服务贸易早期收获部门及开放措施”中，安排了两岸金融业相互开放的具体内容。其中，台湾方面金融服务业的开放承诺仅一项，即大陆银行

^① 即《台湾地区与大陆地区金融业务往来及投资许可管理办法》、《台湾地区与大陆地区保险业务往来及投资许可管理办法》及《台湾地区与大陆地区证券期货业务往来及投资许可管理办法》三项管理办法 [EB/OL]. 台湾“金管会”: http://www.fsc.gov.tw/Layout/main_ch/index.aspx?frame=1, 2010年5月24日查阅.

收稿日期：2012年2月20日

作者简介：1. 邓利娟，厦门大学台湾研究院副院长、教授、博士生导师。研究方向：台湾经济与两岸经济关系。厦门，361005。

2. 马志勇，厦门大学台湾研究院博士研究生。研究方向：区域经济、两岸证券合作。厦门，361005。

业经许可在台湾设立办事处且满1年后，可申请设立分行。其开放幅度较“两岸金融三法”中相关规定略微放宽，而保险业及证券业的开放则无涉及。^①

经台湾“金管会”批准，2010年9月24日，大陆的中国银行、交通银行在台湾的国贸大楼与台北101大楼正式设立办事处。随后，招商银行和建设银行也在台北成立了办事处。2011年12月，“金管会”按ECFA的相关规定核准了中国银行、交通银行在台办事处筹设分行的申请，两家银行在台营运资金将分别是新台币12亿元及15亿元。同时“金管会”还核准了自2012年1月起受理大陆银行赴台参股岛内金控、银行的申请案，大陆银行赴台参股的直接投资上限是被投资机构实收资本额的5%，加计其它大陆地区投资人，合计不超过10%。

(二) 台湾金融市场对大陆开放的评介

上述的开放政策，使两岸金融往来逐渐由单向往双向发展，对两岸金融合作的深化发展无疑具有十分重要意义。但显而易见，台湾开放的态度十分谨慎小心，两岸金融相互开放幅度的差距还被进一步拉大。

1. 未与外资开放待遇一视同仁

台湾金融较早开始推动“国际化”，银行业方面，除继续吸引外资银行来台设立分行外，按1989年新修订的《银行法》规定，取消外资银行在经营业务方面的“歧视政策”，本岛银行从事的经营业务（储蓄、贷款、证券、经纪等），外资银行也可经营。1994年，台湾放宽外国证券公司在台设立分支机构限制，可从事经纪、自营、融资融券、承销等业务。2000年后外国证券商可以分支机构、合资、100%独资等各种形式进入台湾市场。在股市投资方面，1991年台湾开放外国专业投资机构（QFII）投资股市，1996年后则逐步开放外国自然人及法人投资台湾股市，至2003年台湾证券市场已全面对外资开放。保险业方面，也于1994年开放外国保险公司来台设立持股100%的子公司。伴随台湾金融“国际化”的进程，到21世纪初，台湾加入WTO时对其金融服务业方面的开放承诺基本都已提前落实了。

不过，台湾并没有比照对外资开放的待遇一视同仁地对大陆开放，也未按入世承诺向同是WTO成员的大陆开放金融市场。如上所述，仅仅十分有限地开放大陆资金进入台湾资本市场及开放大陆银行赴台设立分行及参股。

2. 未与大陆对等互惠开放

与大陆金融对台湾开放进程相比，台湾对大陆的开放也远为落后。2008年之前，两岸金融往来基本上是大陆单向对台湾开放，如台湾的银行业、保险业

及证券业赴大陆设立办事处及合资机构、台资企业在大陆上市等。2008年之后，随着两岸金融MOU及ECFA的签订，大陆金融进一步加快对台开放。

在ECFA“早期收获”中，大陆方面金融服务部门的开放承诺包括银行、保险与证券期货业三项金融业的10项开放措施，其中部分已经是“超WTO待遇”，使台湾业者可享受比WTO成员更优惠的待遇（见表1）

到目前为止，除了早期以外资名义在宁波和上海设立的协和银行和华一银行两家台资银行外，台湾已有6家银行在大陆设立分行，1家参股大陆银行，另有4家寿险合资公司、3家产险独资子公司和1家合资基金管理公司在大陆设立。台湾的银行、证券公司及保险公司还在大陆设立了多家办事处。此外，自2010年10月起，大陆证监会按照ECFA的有关承诺，先后批准了富邦投信、群益投信等5家台湾投信公司的QFII资格。

表1 ECFA“早期收获”中大陆方面金融服务部门的开放承诺

部门名称	具体承诺
保险及其相关服务	允许台湾保险公司经过整合或战略合并组成的集团，参照外资保险公司市场准入条件“532”申请进入大陆市场。
银行及其他金融服务（不包括证券期货和保险）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台湾的银行在大陆申请设立独资银行或分行，提出申请前应在大陆已经设立代表处1年以上。 2. 台湾的银行在大陆的营业性机构申请经营人民币业务：提出申请前在大陆开业2年以上且提出申请前1年盈利。 3. 申请经营在大陆的台资企业人民币业务：提出申请前在大陆开业1年以上且提出申请前1年盈利。 4. 台湾的银行在大陆设立的营业性机构可建立小企业金融服务专营机构。 5. 为台湾的银行申请在大陆中西部、东北部地区开设分行设立绿色通道。 6. 主管部门审查台湾的银行在大陆分行的有关盈利性资格时，采取多家分行整体考核的方式。
证券、期货及其相关服务	<ol style="list-style-type: none"> 1. 对符合条件的台资金融机构在大陆申请合格境外机构投资者资格给予适当便利。 2. 尽快将台湾证券交易所、期货交易所列入大陆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。 3. 简化台湾证券从业人员在大陆申请从业人员资格和取得执业资格的相关程序。

资料来源：两岸ECFA附件四，商务部网站：<http://tga.mofcom.gov.cn/aarticle/e/201006/20100606995238.html>。

2011年9月，台湾再次修订《台湾地区与大陆地区金融业务往来及投资许可管理办法》，大幅放宽

^① 两岸ECFA附件四[EB/OL]，商务部网站：<http://tga.mofcom.gov.cn/aarticle/e/201006/20100606995238.html>。

台湾银行业进入大陆市场的限制,而对大陆银行业进入台湾市场则仍维持严格限制,两岸金融相互开放幅度的差距被持续拉大。

二、台湾金融扩大对大陆开放的意义与作用

(一) 实现两岸金融双向往来的公平性

进一步开放台湾金融市场、推进大陆投资台湾金融业的发展,是追求两岸金融往来公平性的要求。具体表现在以下两方面。

一是,遵循世界贸易组织(WTO)基本原则的要求。大陆自2006年12月结束5年过渡期后,全面履行入世时关于对外开放金融业的承诺,包括台湾在内的境外金融机构已能在大陆承诺的基础上享有“国民待遇”。而台湾方面却至今没有按入世承诺向大陆开放金融市场,从而形成了两岸金融往来的明显不对称状态。因此,为了体现WTO的公平互惠原则,台湾方面应改变其长期以来的对大陆经贸政策思维及做法,按照对WTO的承诺开放市场,给予大陆“最惠国待遇”和“国民待遇”。在台湾方面流行的观点却是,台湾是以发达地区身份加入WTO的,其对金融市场开放的承诺标准高于大陆,如果双方根据入世时的承诺向彼此开放市场,就会形成实质不公平。因此,两岸金融“应依据‘加权对等’或‘实质对等’的原则进行协商,才能创造互利双赢的结果”。^①但众所周知,WTO成员的入会身份是以其经济发展程度来确定的,以WTO为代表的国际经济社会的通常做法是,发达经济体应较发展中经济体率先履行经贸活动自由化与更加开放市场的义务,而不是相反。事实上,台湾在对外资开放金融市场时,并无发达国家及地区与发展中国家及地区之区分,仅仅是对大陆采取歧视性待遇。

二是,推动双向平衡往来,才能体现两岸经济往来的公平性。目前,台湾金融主管部门与岛内媒体舆论明显存在着过度期待大陆单向“让利”的心态。他们一方面希望台湾仍然可以不按WTO规范,继续维持对大陆金融业进入台湾市场的歧视性限制,“两岸金融三法”设置的高门槛就是其中典型表现;而另一方面则希望大陆更多超越WTO入会承诺,向台湾提供比外资更加优惠的条件,让其享受“超WTO待遇”。很显然,这种心态不符合“平等互利”原则,无法体现合作双赢的精神。

(二) 台湾金融扩大对大陆开放的可能效应

1. 对台湾金融与经济的影响

虽然大陆投资台湾金融业才起步,但不论是间接投资还是直接投资都会对台湾金融与经济产生积极影响。就间接投资而言,台湾开放大陆QDII来台投

资,将会起到活络股市、支持台股行情的效果。据统计,截至2011年9月,已完成注册登记的大陆QDII有13家,净汇入金额2.21亿多美元、总申请的额度是2.4亿美元。^②由于现阶段台湾对大陆QDII来台投资仍较严格的限制,同时多数大陆QDII对台股尚不够熟悉,因此目前大陆资金投入台股的规模还不小。直接投资方面,已随着中国银行、交通银行在台筹设分行而拉开序幕了。两家银行将投资新台币12亿。大陆银行在台设立机构经营,除了能够为台湾消费者提供大陆特色的金融服务外,还将有助于增加台湾金融业及相关产业的就业机会,为台湾经济发展增添助力。中国银行行长李礼辉曾表示,中国银行台湾分行初期的人数大约20至30人,计划其中一半,甚至更多比例是台湾当地员工,“中行”不仅需要当地的一般行员,更需要当地管理阶层人员。^③此外,大陆银行赴台参股岛内金控、银行的实施,将促进两岸银行业的策略联盟,深化合作,有利于台湾银行布局大陆市场。

2. 对大陆金融业的影响

由于两岸金融业发展阶段不同,两岸金融市场也大不相同,因此与台湾金融业赴大陆投资主要目的在于拓展市场、提高盈利水平不同;大陆金融业投资台湾的动机,除了是为更好地服务大陆台商、进一步完善海外机构布局外,主要是通过加强与台湾同业的合作与学习,提升自身的业务水平与管理水平。与大陆相比,台湾金融体系市场化较早,台湾银行在体系架构、治理机制、管理理念等方面都领先大陆同业,服务差异化水平高,产品创新实力强,业务品种比较丰富。大陆银行通过就地学习和借鉴台资银行的经验,将有利于提高金融业务水平,并可提升与台湾同业的合作空间和潜力。另一方面,台湾金融业已经建立了较为健全的管理制度,征信系统发达,征信数据库覆盖面广,在市场营销、人才培养、风险管理与控制等方面拥有丰富经验,对于大陆银行业具有重要的参考价值,通过相互学习,加深了解,将会促进大陆银行提高经营管理水平。

3. 对两岸经贸关系的影响

大陆投资台湾金融业作为两岸经贸交流合作与金

^① 台湾“金管会”。“两岸经济协议”(ECFA)金融政策宣导工作答客问[EB/OL].http://www.fsc.gov.tw/Layout/main_ch/index.aspx?frame=1, 2010年3月30日。

^② 韩化宇.QDII加码来台股注入资金活水[N].旺报(台湾)2011年9月9日。

^③ 林则宏.中行:台湾准设分行就地征才[N].经济日报(台湾),2010年3月6日。

融往来的突破发展,对两岸经贸关系的影响与作用将是最直接与最明显的。首先,它将大大提升对大陆台商融资服务的水平。随着两岸经贸关系的日益密切,大陆台商已成为大陆银行,特别是大银行的重要客户群体。以中国银行为例,其为台塑、台泥、华硕等大型台资企业集团在大陆业务的主办银行之一,并在台商集中的广东、福建、江苏和上海等地,与80%以上的台资企业建立了合作关系。2009年,与中行有业务关系的台资企业客户达到1029户,其中,授信户为602户。^①但由于大陆银行不易获得这些企业在台母公司的信用及担保物情况,往往影响对其授信业务的开展。大陆银行在台湾设立分支机构后,可以与台湾企业的总部建立较好的关系,增强对台资企业资质情况、财务能力的了解,因此就有可能进一步扩大对台资企业的授信业务,为台商提供更好的融资支持。另一方面,大陆银行还可以更好地发挥其海内外机构众多的网络优势,国际结算、贸易融资等业务优势,为台资企业提供更加便利的全球金融服务,满足两岸日益增长的经贸往来需求。其次,大陆银行在台湾分支机构可以为投资岛内的大陆企业和来往两岸的民众提供有效的金融服务,促进两岸经贸往来与人员往来的健康发展。自2009年6月台湾开放大陆资金有限度地赴台投资起,至2011年12月大陆企业赴台投资已达204项,投资金额1.76亿美元,大陆银行可以就近继续为这些企业服务。同时,近年随着两岸大交流局面的形成,人员往来达到历史最高水平。2011年,大陆居民赴台184万人次;台胞来大陆则达526万人次。显然,大陆银行将有庞大的个人金融服务市场。

三、台湾金融扩大对大陆开放的思路与途径

ECFA协议的生效,正式启动了台湾金融业对大陆的实质开放,今后推动台湾金融市场对大陆的进一步开放,必须切实遵循ECFA中双方达成的原则共识,进而寻找有效的途径。

(一) 台湾金融扩大开放的思路

根据ECFA实质精神,两岸金融往来的首要原则应是平等互利,主要体现为遵守WTO基本原则、双向互惠原则等。同时,基于两岸关系的特殊性与双方的经济条件,两岸金融交流合作还应坚持循序渐进原则等。所有这些应当是台湾方面对大陆进一步开放金融市场的基本思路。

1. 遵循WTO基本原则

如前所述,WTO下两岸经济交往与合作应遵守WTO的法律原则和有关规定,特别是应严格遵守“最惠国待遇原则”和“国民待遇原则”。因此,在

ECFA后续金融协商时台湾当局有义务遵守WTO规则,改变长期以来对大陆经贸政策的思维及做法,按照对WTO的承诺开放市场,给予大陆“最惠国待遇”和“国民待遇”,以体现WTO的公平互惠原则。

2. 坚持双向互惠原则

为了扭转两岸金融往来长期以来“单向、不平衡”的局面,ECFA后续金融协商要体现“双向互惠”原则,而不应过于强调大陆对台湾的“单向优惠”,避免两岸金融往来不对称状态持续扩大化。基于此,目前两岸推动金融往来“双向互惠”的内涵应首先是,台湾方面遵守WTO的基本法律原则与有关规定,公平地向大陆开放金融市场,进而两岸相互提供比WTO协议要求更优惠的条件,使两岸金融合作更紧密化。

3. 掌握循序渐进原则

ECFA协议固然在性质上与其他区域经济协议相同,要追求双方经济利益互利双赢,但由于两岸政治关系与经济关系的特殊性,两岸的经济条件也有很大差别,因此,ECFA必然带有明显的两岸特色。这个特色之一便是,两岸已有共识,以“循序渐进”方式推进两岸经济的整合。对于台湾方面而言,尽管加快对大陆开放金融市场,推进两岸金融往来的正常化十分必要与紧迫,市场条件也已具备,但基于现阶段台湾岛内政治现实及两岸之间互信尚不充分,仍难以一步到位。但台湾方面应积极作为,创造条件,采取逐步推进、渐进加快的方式,务实有效地促进两岸金融往来的正常化。

(二) 台湾金融扩大开放的途径

基于上述思路与原则,台湾方面在ECFA背景下可以分三个步骤渐进向大陆开放金融市场:

第一步,比照大陆已向台湾开放的程度,逐步对等地向大陆开放。如前所述,自2006年12月起,大陆全面履行加入WTO时关于对外开放金融业的承诺,外资金融机构可在大陆承诺的金融服务范围内,并满足大陆承诺中保留的资格条件的基础上,享有国民待遇。台湾可以比照《中华人民共和国服务贸易具体承诺减让表》中的服务范围及资格条件的规范,^②逐步对等向大陆开放。在此基础上,再比照大陆在ECFA中向台湾提供的超WTO待遇,向大陆开放。举例如下:

^① 肖钢.两岸金融业迈向更高层次合作[J].台湾银行家(台湾),2011(1).

^② 《中华人民共和国服务贸易具体承诺减让表》2002年2月6日[EB/OL].人民网 <http://www.people.com.cn/GB/jinji/20020206/664318.html>.

(1) 为大陆银行、保险、证券公司在台湾申请设立代表处、分行开设绿色通道,为大陆基金公司申请投资台股提供便利;(2) 开放大陆银行分行承做人民币、新台币、美元等业务;(3) 取消大陆银行、证券公司在台湾设立代表处“以一处为限”的规定;允许大陆基金公司在台湾设立代表处;(4) 大陆商业银行参股台湾金融机构的持股比例上限由5%调整为20%;大陆证券公司参股台湾证券机构的比例上限调整为证券业33%;投信业49%;(5) 开放陆资企业在台湾第一上市。

第二步,按照台湾入世承诺,或台湾目前对外资的开放程度,逐步公平地向大陆开放。前文提及,台湾入世时对其金融服务业方面的开放承诺已提前逐步落实了,而台湾入世10年来的实践证明,金融业对外开放的负面影响十分有限。因此,台湾应当放弃对大陆特别限制的做法,按照其入世承诺的《台湾、澎湖、金门及马祖个别关税领域服务业特定承诺表及最惠国待遇豁免表》^①中有关金融服务部门内容,逐步公平地向大陆开放金融市场。

(1) 开放大陆银行、证券、保险公司在台湾设立分公司或子公司。

(2) 取消大陆 QDII 基金投资台股的额度限制,比照外资持股限制,开放大陆 QDII 基金投资台湾股市的比例。

(3) 大陆银行在台湾设立分行或参股,取消“已在 OECD 之会员国家设立分支机构并经营业务五年以上”的规定;并放宽“申请前一年度于全世界银行资本或资产排名前二百名以内”的规定。

(4) 大陆银行台湾分行,可以办理支票存款、活期存款、定期存款、中期信用等业务。

(5) 取消“大陆银行分行办理收受自然人新台币存款业务,以每笔新台币三百万元以上之新台币定期存款业务为限”规定。

第三步,在逐步完成上述两个步骤后,台湾还可以尝试向大陆金融业提供比其 WTO 协议要求或已对外资的开放程度更优惠的条件,即向大陆业者提供超过外资的某些待遇。如开放大陆 QDII 基金投资无线广播电视业、邮政业等行业,取消航空业、高速铁路等行业的持股上限;低于外资的限制标准,进一步降低大陆金融机构进入台湾市场的门槛,先于外资开放大陆金融机构的业务限制等。

四、结语

ECFA 开启了两岸金融双向开放的进程,两岸金融交流合作由此进入新的发展阶段。但因台湾对大陆的开放迄今为止仍十分有限,两岸金融往来的不平衡性不仅没有缩小反而更为扩大。为了推动两岸金融往来的公平化与深化两岸金融合作,台湾方面十分必要改变长期以来对大陆金融政策的限制性思维及做法,根据 ECFA 协议的实质精神,遵守 WTO 基本原则、双向互惠原则及循序渐进原则,务求有效地促进金融市场对大陆的开放。

^① 《台湾、澎湖、金门及马祖个别关税领域服务业特定承诺表及最惠国待遇豁免表》2001年11月7日 [EB/OL]. 台湾“国贸局”
http://cweh.trade.gov.tw.

Discussion on the Opening-up of Taiwan's Financial Market to Mainland China

Deng Li-juan Ma Zhi-yong

Abstract: With the bilateral opening-up of the financial fields in the recent years, the cross-strait financial cooperation has been progressing. However, Taiwan's limited opening-up of financial market to Mainland China has aggravated the asymmetrical development in cross-strait financial exchanges. Promoting further opening-up of Taiwan's financial market to Mainland China is beneficial to encouraging fairness in cross-strait financial exchanges as well as to producing positive effects on cross-strait economic and trading relationship. It is suggested that Taiwan should commit to the principles and the common understanding already mutually agreed in the ECFA, to realistically and effectively promote the financial opening-up to Mainland China by adopting methods of primarily promoting gradually and then speeding up.

Key words: Taiwan's financial market, opening-up to Mainland China, ECFA

(责任编辑 林 珊)