

# 兩岸簽署 「海峽兩岸貨幣清算合作備忘錄」 之內涵與影響

葉長城\*

2012年8月31日，兩岸歷經近兩年的持續協商，終於由雙方央行代表簽署「海峽兩岸貨幣清算合作備忘錄」（此後簡稱「合作備忘錄」），跨出兩岸共同建立貨幣清算機制的第一步。透過兩岸貨幣清算機制的建立，未來雙方對兩岸金融機構間本幣業務的清算安排（包括兌換、存放款、匯款、貿易結算、投資理財、授信等業務項目），將朝更為制度化的方向發展。為簡要評析兩岸在此一貨幣管理合作上的最新進展，本文首先將簡述兩岸簽署「合作備忘錄」之歷程及其內容與特色。其次，扼要分析簽署該「合作備忘錄」對兩岸經貿發展之可能影響，並闡述其可能衍生之經濟安全戰略意涵。最後，綜合前述各項要旨並提出政策芻議。

## 兩岸建立貨幣清算機制之歷程與內容

一、兩岸簽署「兩岸貨幣清算合作備忘錄」之歷程  
自人類經濟生活逐漸脫離以物易物制度開始，貨幣即成

\* 作者為中華經濟研究院台灣WTO中心助理研究員

為人們日常生活用以支付財貨與勞務或作為債務償還的重要媒介。近代出於國家財政、經濟管理及政治自主要求，各國在其領土範圍內維繫單一與同質性的貨幣制度，而已逐漸成為世界多數國家標準貨幣結構的基本形態。

惟在電子及傳播通訊科技日新月異，以及全球化趨勢的衝擊下，今日此種「領土貨幣」(territorial currencies)的傳統概念，開始不斷受到挑戰。從美元廣為流通甚至在許多落後的發展中國家，出現替代當地貨幣的現象可知，長期而言左右貨幣流通範圍的因素並非來自單一國家官員的政策，市場需求與其對特定貨幣信賴程度的提升，往往才是背後的主要驅動力量。<sup>1</sup>兩岸近期簽署「合作備忘錄」，即係此一論述的最佳例證。

回顧兩岸自 1987 年開放民眾赴大陸探親伊始，即開始出現匯兌需求，在後續歷經 25 年的交流過程中，兩岸更因觀光、投資及貿易活動往來頻繁，衍生龐大的貨幣往來需求。隨著台灣對中國大陸的貿易量不斷提高，兩岸貨幣與金融匯兌需求亦急遽增加。此時，在雙方正式貨幣清算機制礙於政治因素，遲遲無法建立，而市場需求殷切的情況下，兩岸地下金融非法交易情形日益嚴重，不僅提高兩岸貿易及投資活動的成本及風險，也為兩岸貨幣秩序的穩定及管理帶來隱憂。

2005 年，我政府為首先解決小三通規模逐漸擴大後，所衍生的金融需求並有效管理金馬兩地非法兌換人民幣問題，

<sup>1</sup> Eric Helleiner, *The Making of National Money: Territorial Currencies in Historical Perspective* (Ithaca: Cornell University, 2003), pp. 1-16.

當時行政院即根據「兩岸人民關係條例」第 95 條之一授權訂定之「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，修正該辦法第 29 條條文，作為試行兌換之法源依據。另亦宣布自當年 10 月 3 日起開放往來大陸與金馬地區之兩岸人民，可在經央行許可之金馬地區金融機構或其委託機構進行人民幣兌換業務，每次兌換金額僅以兩萬人民幣為限。

後續，隨著政黨再次輪替執政，兩岸關係轉趨緩和及穩定，2008 年起為配合台灣開放大陸居民來台旅遊於本島衍生之旅遊消費及匯兌需求，立法院迅速三讀通過修改「兩岸人民關係條例」第 38 條相關內容。中央銀行及金管會亦訂定「人民幣在台灣地區管理及清算辦法」，並配合修正「大陸地區發行之貨幣進出入台灣地區許可辦法」及「大陸地區發行之幣券進出入台灣地區限額規定」。另亦同步廢止「金門及馬祖金融機構辦理人民幣現鈔買賣業務要點」，並於 2008 年 7 月正式開放大陸居民來台旅遊前，開始推動有關全國人民幣兌換之法制作業程序。

2009 年 4 月，兩岸簽署「海峽兩岸金融合作協議」(其後簡稱「兩岸金融合作協議」)，確立了兩岸金融監管、貨幣管理、金融資訊交換及義務交流與互設機構等有關金融合作之基本架構。其中，就該協議第一項第二條有關貨幣管理部分，即明確指出未來兩岸「雙方同意先由商業銀行等適當機構，通過適當方式辦理現鈔兌換、供應及回流業務，並在現鈔防偽技術等方面開展合作。逐步建立兩岸貨幣清算機制，加強兩岸貨幣管理合作」。同年 12 月，兩岸金融監理主管機關在依循先簽署「兩岸金融合作協議」，其後再針對各次別之金融監管事項，簽署「諒解備忘錄」(Memorandum of Understanding, MOU) 的程序下，即先後簽署包括保險業、銀行

業與證券及期貨管理監督委員會簽署「合作備忘錄」，從而確立了兩岸金融監管的基本架構。

2010 年開始，兩岸進一步針對建立貨幣清算機制事宜展開密集商談。同年 3 月，我國金管會首先公布「臺灣地區與大陸地區金融業務往來及投資許可管理辦法」，以為我國金融業前進大陸地區以及大陸金融業來台提供基本法律規範。6 月 29 日，兩岸進一步簽署了「海峽兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，並將金融服務業列入「早期收穫清單」，加速兩岸金融業進入雙方市場的進程。同年 7 月，大陸人民銀行授權指定中國銀行香港分行作為人民幣現鈔拋補銀行，而我國央行與金管會亦同步修正「人民幣在台灣地區管理及清算辦法」，開放新台幣與人民幣現鈔之拋補業務，因而奠定兩岸建立貨幣清算機制及強化貨幣管理之基礎。

2011 年 7 月，我國央行與金管會更進一步開放國際金融業務分行(Offshore Banking Unit, OBU)可針對在國外設立公司之台商企業、在大陸註冊營業的台商企業及在 OBU 完成開戶的境外公司或境外個人，提供人民幣相關業務之服務。迄 2012 年 6 月，我國已有 11 家銀行赴大陸設立辦事處，並獲金管會核准設立分行，而大陸中國銀行、交通銀行台北分行亦相繼開業。在前述各項基礎架構及業務紛紛開展的基礎上，我國央行與大陸中國人民銀行(大陸央行)在歷經兩年的磋商後，終於完成「合作備忘錄」的簽署任務，使兩岸得以進入貨幣合作的新階段。

## 二、「兩岸貨幣清算合作備忘錄」之內容與特色

由於兩岸貨幣均非國際流通之準備貨幣，因此為強化兩

岸在貨幣合作上之進展，並配合兩岸在深化經貿交流後對於雙方貨幣兌換上的殷切需求，自兩岸簽署「合作備忘錄」起 60 日內，雙方完成相關準備工作後該備忘錄即正式生效，因此預計在 2012 年 10 月底前兩岸應可正式建立貨幣清算機制。有關該「合作備忘錄」的主要內容有四：

- (一) 雙方各自同意一家銀行，在對方辦理己方貨幣之結算及清算服務（目前兩岸雙方已各自決定由台灣銀行與中國銀行台北分行負責該項業務）。
- (二) 兩岸貨幣可用於雙方經貿活動之支付。
- (三) 對貨幣清算銀行之規範，包括訊息交換、業務檢查及危機處理等事宜。
- (四) 兩岸貨幣管理機構之後續合作及聯繫事宜。

此外，從「合作備忘錄」簽署的過程及內容可知，其主要特色包括：

- (一) 為避免兩岸央行，因在簽署過程中受限於兩岸主權及政治名爭議，而影響雙方貨幣合作之實質進展，兩岸此次簽署之「合作備忘錄」改以台灣方面及大陸方面貨幣管理機構代表之名義簽署，並且避開年號稱謂，而僅以月、日加記簽署日期。
- (二) 兩岸雙方此次研擬「合作備忘錄」時，基本上係本於友善、務實及去異求同原則，在保持雙方用語及其原初立意的前提下，尋求雙方共識。
- (三) 與過去兩岸簽署之相關文書相比較，此次「合作備忘錄」無論在正體版、及簡體版之內容，完全一致，因此特別具有意義。
- (四) 兩岸此次確立雙方貨幣清算內容事宜，僅以「合作備忘錄」形式，而非協議方式處理，表明日後兩岸仍將持續

合作以朝提升與深化雙方貨幣合作之方向努力。

## 簽署「兩岸貨幣清算合作備忘錄」對兩岸經貿發展之影響

自 2008 年以降，兩岸關係逐漸趨向緩和與穩定，雙方迄今不僅簽署了多項合作協議，同時也為兩岸經貿關係從正常化走向自由化之路奠下重要基礎。近期兩岸在貨幣合作領域簽署「合作備忘錄」，即係落實「兩岸金融合作協議」有關貨幣管理規定的具體作為，該措施對未來兩岸經貿發展之可能影響主要有三：

### 一、有助於降低兩岸貨幣兌換之成本與風險，促進兩岸貿易及投資的便捷化

兩岸過去在未建立貨幣清算機制前，礙於新台幣與人民幣均非國際流通之準備貨幣無法自由兌換，因此必須透過第三地（香港）進行清算業務，且須以美元作為中介貨幣，期間經歷的兩次兌換過程所增加的匯兌損失及手續費，直接提高了兩岸貿易、商務往來及旅遊活動的成本，再加上必須經由第三方貨幣的媒介，因而亦增加了來自第三方貨幣波動與外匯管制的風險。未來「合作備忘錄」生效後，雙方貨幣將可直接兌換，且拋補作業亦不需再經由第三地進行，不僅增加了企業與個人進行兩岸貿易、商務及旅遊觀光活動的便利性，以去（2011）年兩岸進出口額達 1,693.1 億美元，以及每年超過 600 萬人次的商務及旅遊觀光客之兌換需求計算，未來該項措施在降低匯兌及手續費方面之成本效益將頗為

可觀。<sup>2</sup>

### 二、增加兩岸經貿活動可使用之幣別，提升企業資金調度之靈活性及經營競爭力，並可擴展人民幣業務活動，為國內金融業帶來新商機

兩岸經貿與投資往來關係密切，未來「合作備忘錄」生效後，國內企業及台商不僅可直接將人民幣列為經貿活動之多種使用幣別之一，藉此提升企業資金調度的靈活性。在預估因兩岸貨幣直接匯兌與便利性的提升將可為企業降低成本的情況下，亦應有助於企業提高其經營上的競爭力。此外，我國行政院在兩岸簽署「合作備忘錄」後，亦已於 2012 年 9 月 6 日核定「發展具兩岸特色之金融業務計畫」，希望透過包括：

- (一) 全面啟動外匯指定銀行 (Domestic Banking Unit, DBU) 人民幣業務；(二) 兩岸現代化金流平台；(三) 兩岸電子商務金流業務；(四) 一卡兩岸通；(五) 協助金融機構大陸佈點服務台商；(六) 開放具台商背景之優質企業回台上市(櫃)；(七) 開放國內公開發行公司發行人民幣計價之債券及其他籌資工具；(八) 發展大中華區資產管理及理財業務；(九) 擴大保險相關服務；(十) 監理合作排除障礙，爭取有利條件進入大陸市場等具體措施，協助國內金融業發揮其在兩岸設有據點之特色，以有效結合大陸台商經貿業務，拓展其於

<sup>2</sup> 林建甫，「推動兩岸特色金融業務的發展」，《國政評論》，財金（評）101-163 號，2012 年 8 月 29 日，<http://www.npf.org.tw/printfriendly/11235>（最後瀏覽日期：2012 年 9 月 13 日）；李允傑、周信佑，「順勢擴大人民幣市場縱深」，《國政評論》，財金（評）101-173 號，2012 年 9 月 5 日，<http://www.npf.org.tw/printfriendly/11278>（最後瀏覽日期：2012 年 9 月 13 日）

兩岸金融市場發展的經營利基。

### 三、兩岸簽署「合作備忘錄」，可為台灣地區發展成為人民幣離岸中心帶來利基

自 2010 年 6 月，大陸央行宣布重啟人民幣匯率彈性化後，大陸大致依循逐步從周邊地區、區域乃至國際，推展人民幣之國際化政策。據悉，目前大陸與周邊貿易相關 17 國家更已簽署累計達 1.65 兆人民幣的本幣互換協議（SWAP）。此外，亦有包括韓國、俄羅斯、馬來西亞、奈及利亞、泰國等國家已確定或預備將人民幣列為儲備貨幣（投資組合）的打算，由此可見人民幣目前在國際間逐漸增長的吸引力。目前依據我國央行對於兩岸貨幣清算機制發展之短、中、長程的目標規劃，簽署「合作備忘錄」只是第一步，後續央行的具體目標依序為：1. 積累人民幣存款，進一步發展人民幣計價商品；2. 簽署兩岸 SWAP，將人民幣納入外匯存底投資組合之一，並且啟動貿易結算試點；3. 運用兩岸金融之特殊優勢，與香港、倫敦及新加坡等地競爭，發展台灣地區成為人民幣離岸中心。

### 兩岸簽署「兩岸貨幣清算合作備忘錄」之經濟安全戰略意涵

兩岸目前在人流、物流與金流上的開放與交流趨勢，雖為我國對外經貿、投資與經濟的長遠發展帶來不少實質收益，但基於兩岸仍存有主權上的結構性爭議，以及中國大陸在軍事上對我仍存有威脅，此種經貿上的不對稱互賴不免將衍生台灣在經濟安全（economic security）上的疑慮。其中，

有關金融與經濟自主權議題，將是我國開放人民幣業務及未來將人民幣納入外匯儲備後，必須及早備妥經濟安全戰略之因應方案的長期性議題。

至於，在短期內，儘管有論者擔憂開放國內外匯指定銀行承作人民幣存款業務，可能會產生國內民眾大量拋售新台幣，並轉進人民幣存款的風潮，甚至導致國內金融市場秩序受到連帶的负面影响。惟基於近期全球經濟因歐債危機及美國經濟復甦緩慢而使中國大陸出口連帶受到衝擊，人民幣對美元的走勢已不像 2010 年 6 月至 2012 年 5 月期間呈現持續升值的單一走勢。相反的，在 2012 年 5 月至 7 月間人民幣對美元甚至呈現趨貶態勢。此外，從 2012 年 1 月迄今，人民幣對新台幣亦反趨貶值。因此，研判在近期全球景氣相對低迷、人民幣走升趨勢不如以往強勁與新台幣仍是國內主要流通貨幣等因素影響下，未來國內金融市場應不至於在開放人民幣業務初期即出現非理性的失控情況。但後續我國金融主管機關仍應密切注意美國決定推動第三次量化寬鬆（Third Round of Quantitative Easing, QE3）政策後，所造成之國際匯率劇烈變動對我之影響，並適時進行政策上的調整與因應。

### 政策建議

近期兩岸「合作備忘錄」的簽署雖係雙方落實「兩岸金融合作協議」的具體成果之一，但長期來看過去 25 年來因兩岸關係積累漸進之發展，所形成的龐大市場需求及開放趨勢，實係今日兩岸人流、物流與金流榮景背後的主要驅策動力。為因應當前兩岸貨幣管理合作新趨勢，本研究提供相關政策建議如下：

- 一、為早日實現台灣成為人民幣離岸中心的具體目標，我國未來仍應按照既定短、中、長程規劃，與大陸方面持續進行有關貨幣管理議題之協商及合作；
- 二、在經濟安全戰略方面，我政府亦應及早就開放人民幣業務及未來將人民幣納入外匯儲備後所可能衍生之金融與經濟主權議題，備妥具體戰略因應方案。

三、整體而言，我國宜再由爭取國際多贏的角度切入，思考如何從建立兩岸換匯制度出發，藉此強化台灣融入亞太區域國家之金融整合進程。俾利未來我國在掌握主權經濟事務遭遇挑戰時，擁有多足夠實力捍衛台灣經濟與創造榮景，並在面臨各種外部風險與威脅時，仍可爭取與實現國家最大政經利益。